รายงานหลัก

โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รายงานหลัก

โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ

เสนอต่อ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กันยายน 2547

คำนำ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มาเป็นส่วนสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินแผนใหม่ที่เรียกว่าการบริหารราชการแบบเปิด (Open Governance) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตราที่ 58, 59, 60, 76 และ 79) และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งได้แปลงไปสู่การปฏิบัติโดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ในการบริหารราชการระบบเปิดนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ประชาสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะ แผนและกฎหมายต่างๆ ได้รับข่าวสาร ได้รับประโยชน์ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดทำโครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ร่วมกับทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่ละส่วนราชการเป็นผู้เลือกกรณีศึกษาที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจัดทำคู่มือให้ส่วนราชการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อใช้ขยายผลต่อไป

ในการจัดทำกรณีศึกษาดังกล่าว สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 5 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่ 1 เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรณีศึกษาการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ประเภทที่ 2 เป็นกลุ่มที่เลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การวางแผนและกำหนดกติกา กรณีศึกษาในกลุ่มนี้ได้แก่ กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในบริเวณเกาะพระทองของกรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง และกรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเภทที่ 3 เป็นกลุ่มที่เลือกการมีส่วนร่วมคิดร่วมดำเนินการ ได้แก่ กรณีศึกษาป่าชุมชนของกรมป่าไม้ กรณีศึกษาการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มของกรมทรัพยากรธรณี กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งของกรมควบคุมมลพิษ และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ประเภทที่ 4 เป็นการให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ กรณีศึกษากระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ ประเภทสุดท้าย ได้แก่ การมีส่วนร่วมของส่วนราชการต่างๆ ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวง กรณีศึกษากรณีสุดท้ายนี้ จะช่วยให้เห็นภาพรวมของกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ทั้งระบบและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชัดเจนยิ่งขึ้น

โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฯ นี้ มีรายงานการศึกษา 2 เล่ม โดยเล่มที่ 1 เป็นรายงานผลกรณีศึกษาที่อธิบายบริบท และเป็นที่มาของคู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วม 10 รูปแบบซึ่งอยู่ในเล่มที่ 2 สำหรับคู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการต่างๆ ภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ดี ผู้ใช้คู่มือไม่ได้จำกัดอยู่เพียงข้าราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังอาจรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนอิสระ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนบริษัทเอกชนที่สนใจที่จะริเริ่มกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็อาจใช้ประโยชน์จากคู่มือนี้ได้

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานผลการศึกษาและคู่มือที่จัดทำขึ้นครั้งนี้ จะช่วยให้ผู้ใช้จากทุกภาคส่วนสามารถนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศชาติสืบต่อไป

(นางวณี สัมพันธารักษ์)

เลขาธิการ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

Executive Summary

Executive Summary

Public participation has become an essential component in the new era of public administration. This is usually termed "open governance" according to the spirit of the Thai Constitution B.E. 2540 and the Strategic Plan for Thai Public Sector Development B.E. 2546 - 2550. The principle of open governance is now being implemented by the Royal Decree on the Good Governance of Public Administration B.E. 2546. Open governance requires allowing participation by the people, civil society and various stakeholders in the formulation of public policies, plans and laws. It also means the public should have adequate access to information, decision making process and justice, as well as the public review of government action.

The incorporation of public participation principle into the Thai public sector is something new for government agencies. In order to achieve this goal, the Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning, the Ministry of Natural Resources and Environment has assigned the Social Research Institute, Chiang Mai University to undertake a project to design mechanism for the participation of stakeholders in the formulation of policies, plans, measures and laws : rules and guidelines. The project is carried out jointly with all the Departments affiliated to the Ministry of Natural Resources and Environment. In this process, each government Department itself selects a case study for the promotion of public participation. For this purpose, a manual is produced for personnel in the respective Departments to enable public involvement in their future work in each case.

The case studies in this project can be classified into 5 categories. The first category concerns the task of information dissemination to the public and related agencies. This consists of the case study on dissemination of environmental information to the public by the Department of Environmental Quality Promotion and the case study on participation by local governments in the development and maintenance of groundwater and rural waterworks of the Department of Groundwater Resources. The second category involves case studies on stakeholders' involvement in decision-making, planning and rules setting. It consists of the Department of Marine and Coastal Resources' case study on sustainable resources management in the area of *Koh Pratong*, and the Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning's case study on public participation in the preparation of natural resources and environmental rehabilitation plan at the community level. The third category focuses on public involvement in the planning and implementation of a project. Four case studies are included, namely the Royal Forest Department's case study on community forest, the Department of Mineral Resources' case study

on the management of landslide risk areas, the Pollution Control Department's case study on stakeholders' involvement in the reduction of open air burning, and the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation's case study on community participation in the administration of natural resources and the environment for eco-tourism. The fourth category concerns specifically people's access to remedy or redress. It involves the case study on public complaint procedure by the Department of Water Resources. The fifth category concerns participation of government agencies in the Ministry of Natural Resources and Environment in the formulation of strategic plans and indicators conducted by the Office of the Permanent Secretary.

1. The Findings

The overall study has generated the following findings:

(1) A survey of laws relating to public participation in natural resources and environmental management reveals that the Thai Constitution B.E. 2540 contains more than 30 provisions which stipulate the right of public participation through various channels. In addition, a number of other laws provide for access to information and opportunities to participate in decision-making as well as access to justice. However, there is a lack of implementing legislation to realize some of the principles promulgated by the Constitution. This includes the absence of legislation to put into practice community rights to participate in natural resources management, the right to a healthful and decent environment, public participation in the EIA process and the establishment of an independent organization to review EIA reports.

(2) On the issue of access to justice, the right to bring a case to the Administrative Court is still confined to those affected or injured or may be affected or injured by the action or inaction on the part of the government agencies concerned or their officials. To file a lawsuit against a private party remains a difficult undertaking due to the high cost of litigation and the burden to prove damage. It is proposed that the relevant law be amended to enable more participation by individuals and non-governmental organizations in environmental law enforcement. They should be given the right to sue for the protection of the environment which can be considered as public goods even though they are not directly injured or affected. Besides, financial aid for litigation should be provided from the existing Environment Fund. Despite the mentioned problems and obstacles, the Thai Constitution has contributed much to more transparency in the governance of Thai society. More noticeably is the better access to information than ever before.

(3) A general survey of relevant laws and experiences in foreign countries suggest that the United States is a country with better laws and more experience than the European Union on the issues of public participation. However, there are no ready-made models which can be applied generally to all cases. Even then, it is worth noting that there has been declining attention given to public meetings or public hearings as a means of enabling public participation. Most countries have turned to focus more on the whole process of public consultation. This involves a systematic planning of public participation activities, including dissemination of information and reaching the public through various channels from the early stages of the project; technical and financial assistance for organizing activities which would promote public understanding of the project; numerous public meetings to enable opportunities for stakeholders to participate in the process as much as possible and to incorporate the feed-back from the public into the adjustment of the project. All these activities require substantial planning, budget and time but the investment is worthwhile when compared to the huge costs of most projects and the result of gaining public acceptance for the projects. Public acceptance also helps to avoid potential conflicts which may arise after the approval of a project or activity.

(4) The public participation model being mostly employed by Thai government agencies and beginning to yield results is the benefit-cost sharing model. Examples are the creation of community forest networks and waste recycling projects where group members stand to benefit. In other cases, a different public participation mechanism to reach agreement and compensation has to be found. This usually occurs in cases where there are those who gain and those who lose, mostly relating to a mega-project covering vast geographical areas. In this situation, the matter is too complex to be dealt with by social instrument such as traditional knowledge of resource management. Public participation in this latter case still requires much further development to search for appropriate model or mechanism. At present, the method mostly used is negotiation which normally ends in conflicts or exorbitant level of compensation.

(5) Environmental management by various government agencies up till now has been fragmented and vertical whereas environmental problems involve spatial perspectives which require incorporating multi-efforts in the form of clusters consisting of a number of government agencies depending on the type and the context of the problems. Thus, an adjustment in the ways to perform each agency's functions, budget allocation based on geographical considerations and development of common performance indicators can contribute to more efficiency and effectiveness of the whole system.

(6) Administration and management of environmental problems depends on the characteristics of each geographical area and many state functions relating to the environment are

being transferred to local government organizations. These functions are those initiated by central government agencies as usually termed strategic functions. As the forms for implementing these functions have been established, they should be integrated into local action plans and treated as local government organizations' regular functions. Where the function is one which is vital to the life and property of local communities, such as risk from landslides and the management of community forest, the functions should be assigned to *Tambon* administrative organizations. However, since the functions to be transferred to local government organizations number as many as 245 functions and *Tambon* administrative organizations have limited human and financial resources, many *Tambon* administrative organizations have chosen not to accept the transfer of some new functions. This situation is reinforced by the fact that the budget allocated to *Tambon* administrative organizations usually comes as a lump sum. Thus, there should be some change in the way of allocating the budget, in particular, specific budget must be allocated to *Tambon* administrative organizations to provide them with clear and sufficient resources for the implementation of environmental functions.

(7) In the context of globalization and national economic and social development, the expectations that the public and politicians have for the role of government agencies under the Ministry of Natural Resources and Environment have undergone a change from those in the past. For instance, the perception of people have for the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation is not one that focused on protected areas alone. Instead, the Department is expected to possess the knowledge concerning the conservation of biological resources. Similarly, the Royal Forest Department must enhance their work in research and development for the development of economic forests and wood processing. The Department of Groundwater Resources must expand its work from the role of a provider to one of a supporter of local government organizations as well as the keeper of groundwater quality. To keep up with the trend of global and national change would help each Department to review its vision and mission in order to fulfill public needs and this, in turn, would facilitate the public participation process to move ahead quickly and smoothly.

2. Conclusions from Case Studies and Recommendations

The conclusions and recommendations from each case study are as follows:

2.1 Access to environmental information

The Department of Environmental Quality Promotion of the Ministry of Natural Resources and Environment has as one of its main functions the duty to disseminate

environmental information to the public with an aim of enhancing public participation in environmental management. The Department has substantial budget which enables it to employ diverse forms of media. In addition to the work being performed by the Department, other Departments have public relations units to communicate with the public. At present, all Departments have a website which provides information on statistics, news, policies, announcements and channels for the public to post their questions. However, there is room for improving the efficiency in information dissemination to the public as follows:

(1) Creating alliance to unify efforts for environmental conservation. At present, there are various agencies both within and outside the Ministry of Natural Resources and Environment working separately in dissemination of environmental information. The Department of Environmental Quality Promotion should act as the focal point for environmental alliance. This would enable it to coordinate dissemination of environmental information, information exchange and promotion of public participation, as well as to generate innovations in environmental management. The alliance could create a ***Public Relations Strategic Plan*** and a collective logo for their work. Both public and private agencies affiliated to the alliance can use the same logo any time they disseminate environmental information. The logo would then eventually become the symbol for public participation in the preservation of environmental quality. It would act as a mark to remind people of their responsibility towards the environment.

(2) More attention to area-focused target group. Most environmental problems are area-specific. Each geographical area has a different problem. Yet, the most effective means of dissemination of environmental information is through television media whereas people living outside the problem areas are unable to participate in solving the problems. For instance, although Bangkok residents receive much information about forest depletion, they have no channels to participate in solving the problem. Dissemination of information for the purpose of generating public participation must focus on specific geographical areas and reach the target groups directly, especially the target groups in remote areas with no access to the state's electronic media. Therefore, it is necessary to add more channels which are not web-based in order to reach the relevant target groups.

(3) The case study of technology transfer in groundwater management has indicated that government agencies possess substantial amount of information needed by local government organizations, the private sector and the public. However, users of information either do not know which agency has the information they want or the information needed is not in an accessible form. Therefore, a directory of environmental information possessed by the Ministry's

various agencies should be prepared in order to facilitate the use by local government organizations and the public as well as the wider dissemination of the information.

Apart from the Department of Groundwater Resources cited as an example above, all other Departments also possess much information needed by local government organizations, the private sector and the community. This information is also useful among the Departments concerned in the performance of their duties. Thus, there should be knowledge management within the Ministry to facilitate the accessibility of each other's information, making the Ministry a truly knowledge community.

2.2 Access to complaint and redress procedure

Most government agencies have established a complaint procedure for some time. The Department of Water Resources is a new Department which still needs to develop a workable complaint procedure. The case study on a complaint procedure to be adopted by the Department of Water Resources suggests the following:

(1) Many complaints relating to management of water resources are local. Where local government organizations have the capacity and understanding of their functions, they are usually in a better position to deal with the problems. These problems concern matters relating to maintenance of water utilities, dispute conciliation arisen from violation of laws such as filling of water distribution ditches and water pollution from point sources. Thus, the Department of Water Resources should enhance their role in helping to build up the capacity of local government organizations in water resources management.

(2) As the Thai public sector is organized vertically according to line agencies even after the public sector development, it has limited potential in remedying complaints from the public. This is especially so since the mandate of most of the agencies under the Ministry of Natural Resources and Environment is mainly to lay down policies, plans and standards rather than to actually take action. The most they can do in the short term is to take the complaints into the system and follow up on how the problems are dealt with. The efficiency in solving or remedying the complaints depends eventually on the government agencies specifically in charge of the matter concerned. Therefore, to deal with complaints from the public more effectively, it is necessary to set the ability to deal with complaints effectively as a main key performance indicator in each Ministry's objectives and make this a condition for budget allocation to the agencies concerned. An alternative is to allocate a collective budget and a central agency to deal systematically with problems concerning the management of land, water, forest and the

environment. A third option would be to set up a central unit to coordinate complaints relating to water resources management. The work of the unit could also encompass other related complaints about land and forest management. This would enable a systematic handling of complaints by coordinating with responsible agencies and following up to ensure that complaints are duly considered and attended to.

(3) A large number of complaints concern the adverse impact from public projects which is not required by law to have environmental impact assessment prior to the implementation of the project. Examples include construction of small reservoirs and road expansion. There should be public meetings involving stakeholders in all projects of no matter what size. In particular, those directly affected must be notified in writing and invited to participate in the meetings. The responsible agency must have officials working on this approach. Their task must include assessing the impact, negotiating with stakeholders and implementing agreements concluded with the affected people.

(4) Under the circumstances where management of water resources concerns the work of several government agencies, solving complaints relating to water resources should be done through the present water basin management institutional structure. This consists of the National Water Resources Committee, the 29 river basin sub-committees, sub-basin committees, working committees at the provincial, district and sub-district levels. Through this institutional structure, complaints from the level of a small tributary upward could reach the river basin sub-committees.

(5) It is recommended that the river basin sub-committees act as a major forum to coordinate the work with representatives from the various agencies who are members of the sub-committees. Problems could be considered and solved by conveying complaints to the relevant representatives. If coordinating through this channel does not work, the problem will then be submitted to the National Water Resource Committee for the final consideration.

(6) The Department of Water Resources, in their capacity as the major agency coordinating water policies and management and as the secretariat of the National Water Resources Committee, should have a primary function in handling and processing complaints relating to water resource management. Complaints should be channeled through the institutional structure as described in (5) and (6).

(7) It is suggested that the various agencies affiliated to the Department of Water Resources act as the units for receiving complaints. These are namely the Water Resources Offices Region 1 – 8, the Provincial Offices of Natural Resources and Environment, working

committees at the provincial, district and sub-district levels and Offices of River Basin Sub-Committees.

(8) In cases where handling of complaints is beyond the capacity of a local government organization, the local government organization concerned can submit the complaint to the Office of River Basin Sub-Committee closest to their administrative area, or to the working committees of which the representative of the local government organization is a member.

(9) In cases where the Department of Water Resources considers the complaint to be one which would be more effectively handled by coordinating directly with the responsible government agency, it should deal with the complaint as appropriate without resorting to the channel of the river basin sub-committees.

(10) The river basin sub-committees and the sub-basin committees should organize regular public meetings in their respective areas in order to keep themselves more informed of problems concerning water resource management.

(11) In the future, when Thailand has enacted a Water Resources Act, the law should provide more clearly about water rights so as to enable the control over water use and the protection of water users as well as water use for ecological purposes. Allocation of water rights is a difficult and complex issue which attracts much debate at present. However, in the situation of Thailand where water demand is rising incessantly in all activities and economic sectors, the provision for water rights has become something inevitable.

2.3 Public participation in planning and rules setting

2.3.1 Case study on preparing a community environmental rehabilitation plan

Preparation of community environmental plan is an activity which non-governmental organizations have been performing for some time. Government agencies have had little role in this so far. The case study on preparation of a community environmental rehabilitation plan at Chiang Dao district yields the following observations:

(1) The process for preparation of a community plan usually takes quite a long time. This is because people are normally engaged in making their living and their availability depends on the growing seasons. In some cases, local politics affect people's participation in the process. Besides, there is a need to collect data from local people because data possessed by government agencies are of limited use. Data from the National Rural Department Committee Village Census Data may contain good information on infrastructure, but it cannot be used to give an accurate

economic description of the community. Thus, preparation of a plan usually takes one to two years.

(2) Preparation of a community plan requires both content/development specialists and facilitators to involve the community in the process. There is a shortage of resource persons with the facilitating capability. In addition, it is even harder to find a facilitator knowledgeable in the preparation of a plan which specifies objectives, output and indicators in accordance with the performance-based budgeting system. It is recommended here that pilot projects for Tambon administrative organizations be initiated for the purpose of preparing a community plan and training facilitators in the process. The aim is to produce at least 10 facilitators for community involvement process from each pilot project.

(3) The capability of Tambon administrative organizations to collect data scattered in their community must be enhanced to enable the preparation of an effective plan based on the data. This could be organized in the form of local data base to facilitate the preparation of a plan as mentioned in (2).

(4) An assembly of Tambon administrative organizations with environmental concern should be created. It should consist of a group of Tambon administrative organizations located in the same ecological system working jointly to prepare a plan at the basin level. This group of Tambon administrative organizations could organize regular activities to build up their collective environmental management capacity.

(5) It is necessary to gradually adjust the process in preparing an action plan using a bottom-up approach. The National Environment Plan should be a strategic plan and serves as a framework for area-based operation plans.

2.3.2 Case study on sustainable natural resources management

The case study on civil society involvement in setting rules for environmental conservation on the Island of Koh Pratong finds that natural resources crisis can create an opportunity for raising conservation consciousness among the people. The pressure from the state to use the National Parks Act of B.E. 2504 to conserve the island has provided an incentive for the community on the island to search for conservation measures which are appropriate for their way of life. The rules set by the people for natural resources conservation have room for flexibility to community's use than those set by the state. The findings can be summarized as follows:

(1) The people's desire for conservation is not one for "freezing the natural resources" but for sustainable management of the natural resources. In other words, the aim is to maintain consumption rate at a lower level than the natural reproductivity rate of the natural resources. The rules set by the state would not accommodate consumption in conservation areas. Thus, they are not accepted or conformed to by the people. Conservation measures set by the state should be flexible enough to allow people to coexist with nature and based on the mutual dependence of man and nature.

(2) The case of Koh Pratong demonstrates the cost of declaring conservation areas. If the island and the seas around it are to be declared a national park, the people on the island will be deprived of their right to fish from the sea. The loss of their fishery income is estimated to be 35 to 40 million Baht per year. If the state were to compensate these people, it would have to compensate the fishers for the loss of their whole livelihood and the cost of conservation would be too high.

The case study suggests a new way of demarcating conservation areas. The conventional way of conservation used by the state is to designate conservation areas covering large tracts of land and then exclude community's land from the conservation areas. The alternative will be to select only those areas of ecological importance to be designated as conservation areas. This means protected areas will be smaller in size and may not be connected as one large piece of land.

2.4 Public participation in planning and implementing

2.4.1 Case study on community forest

(1) The present moment is a good opportunity for the establishment of community forests because there exist large deteriorated forest areas with no valuable wood trees. It is no longer possible to give logging concession, thus making many forests safe from loggers. These forests now possess forest products which people need for their livelihood. If the state allows people to utilize non-wood products, the community is usually willing to cooperate in the conservation of areas considered to be common property. Therefore, trespassing the common property areas by outsiders or entrepreneurs who wish to occupy the land would become a violation of people's collective rights. This is a change from the former situation where the invasion of forest reserves was like trespassing a land without owners. Under the present circumstances, the Royal Forest Department has a better chance of winning people's collaboration.

(2) An establishment of community forests enables the Royal Forest Department to incorporate wasteland not covered by forest reserve areas declared under the Forest Reserve Act B.E. 2507 and public land for common use into the area.

The restructuring of government agencies as a result of the Thai public sector development has affected the work on development of community forests substantially. Field agencies of the Royal Forest Department responsible for the development of community forests, namely district and provincial forest offices, have been dissolved. Up till present (September, 2004), it is still not clear which agencies will be assigned to carry on this task.

(3) Development of community forests produces benefits in term of social capital in addition to forest conservation. An example of the social benefits is the change in the way of people's thinking from focusing on individual use and benefits to collective good. If the Royal Forest Department can suggest appropriate continuing activities to maintain the community momentum, there is a good opportunity to expand the community's social capital.

Recommendations

(1) The existence of sustainable community forests requires continuing activities since these are the medium to build up members' cooperation and create group spirit. They enable members to perceive the importance of participation and build mutual trust all of which are important conditions underlying cooperation.

The Royal Forest Department should diversify its preparation activities in the establishment of community forests. At present, there is much emphasis on forest protection, creating fire prevention zones and extinguishing forest fires. For fertile forests and strong communities, some continuing productive activities could be added, such as making fertilizers from dried forest leaves, breeding orchids and rare plant species. These activities can create income for the community which could also be used to set up a community and community forest development fund.

(2) The Royal Forest Department should set up clear schedules to transfer supervision of community forests to local government organizations. It should encourage local government organizations to involve directly in the establishment of community forests from the beginning. It should also ensure that community forest committees have representatives from local government organizations among their members. Preparation work should take place during the first year and the transfer in the second year. Transferring supervision does not mean that *Tambon* administrative organizations have to carry out the work themselves, but they could set up a

committee to undertake this task, or they could rely on schools, civil society and temples within the community to do the work. However, *Tambon* administrative organizations must give necessary support for the protection of community forests. In addition, the Royal Forest Department must inspect the conditions of a community forest after its transfer every five year. Any community forest in poor conditions should be revoked and rehabilitation activities started.

(3) The government should allocate budget to the Royal Forest Department to carry out its preparation work in the first year, its continuing activities in the second year and forest inspection in the fifth year. After transferring community forests to *Tambon* administrative organizations, the latter must allocate budget for attending to community forests or the government could allocate specific budget for natural resources and environment to *Tambon* administrative organizations.

(4) Local people participating in community forests activities desire that the community forest law be enacted in order to establish their clear rights and the scope of their authorized activities in community forests. In the absence of community forest legislation, the Royal Forest Department should make recommendations to the Minister of Natural Resources and Environment to exercise his power under the forest reserve law to appoint sub-district chiefs, village headmen and administrators of *Tambon* administrative organizations to act as officers in the supervision of community forests provisionally.

(5) The allocation of budget for community forests should correspond to the level of community readiness and fertility of the forests. Community forests in strong communities should receive a smaller budget than that received by those in weaker communities. In doing this, it is necessary to set up indicators to measure the sustainability of forests, as well as indicators for use in forest inspection as recommended in the Manual.

2.4.2 Public participation in the management of landslide risk areas

At present, the Department of Mineral Resources is responsible for the management of landslide risk areas. The way the work is carried out is by taking direct action in the areas concerned and reaching the right target groups. Thus, the management so far has been economical, effective and highly efficient. However, the work of the Department has been rather independent, relying on a regular budget and there is little publicity.

Recommendations

(1) There should be wider publicity every year to draw public attention to the problems of landslide both at the national and provincial levels, especially in provinces located within risk areas.

(2) The Department should establish a joint working committee consisting of representatives from other agencies concerned such as the Royal Forest Department, the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation, the Department of Land Development and the Royal Irrigation Department. This would create an alliance to build up a network for the management of landslide risk areas rendering support for each other. The alliance can share the same media for public relations in order to convey more effectively the information about landslide risks to the public.

(3) At present, networks to deal with landslide problems are set up in provinces in accordance with the Department of Mineral Resources' working plan. In the future, after due publicity of landslide risks networks, the Department can create networks in areas where local government organizations have requested. If no request has been received, the Department should then implement its plan in selected provinces. This approach would enable the involvement of local government organizations and make them feel more like a project proponent.

(4) The Department of Mineral Resources should support the integration of landslide risks networks into *Tambon* natural resources and environmental management plans. It should also seize the opportunity when the government is implementing its natural resources and environmental rehabilitation plans to set up local networks as well as to act as the core agency responsible for implementing *Tambon* rehabilitation plans in areas with high risks of landslide. In doing this, the Department could rely on resource persons specialized in planning from local education colleges and work simultaneously with the creation of networks.

(5) The budget to provide per diem for network members during the first five years should be specifically requested by the Department of Mineral Resources but paid directly to *Tambon* administrative organizations. This would relieve the Department's workload and make local government organizations feel that they own the project.

2.4.3 Community management of eco-tourism

(1) Income from community tourism or eco-tourism is not regular and subject to fluctuation. It should thus be treated only as supplementary income to the normal income from people's main occupations. Besides, tourism depends on the time of the season as there are few tourists in the rainy season. In any case, the rainy season is the time when rural communities are mostly engaged in farming. Thus, community tourism development should be developed simultaneously with people's other main occupations.

(2) Community involvement from the early stage is an important precondition for success in the management of eco-tourism, especially in term of alleviating environmental impacts.

(3) Equitable and even distribution of benefits from tourism among the villages and within each village itself, whereby making all village members beneficiary partners, is a necessary condition for sustainable eco-tourism.

Recommendations

(1) Eco-tourism has specific markets, namely youths, students, academics, and conservationists. It is not the kind of tourism which attracts other tourists generally. Eco-tourism, if it is well managed, of good quality and environmentally and culturally educational, can be employed as a means for youth education. Therefore, the government should support the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation to organize regular study tours throughout the year for youth to come and visit national parks. Students from various schools can take turn to spend three to four days residing with communities in national parks. This would provide them with an opportunity to acquire knowledge and build up environmental consciousness whereas the park community can earn extra income from tourism at the same time.

(2) The Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation should organize training for national park officials to orient them towards community participation in the management of tourism. The training should provide field practice in pilot projects on tourism. Priority should be given to those national parks with a large number of tourists and not much accommodation around the conservation areas.

(3) The Department should give more attention to public relations campaigns in order to educate the public and tourists about the environmental impact of waste in national parks and about the impact on the behavior and the way wildlife lives.

(4) The Department should make more use of economic instruments to encourage waste reduction and control the number of tourists at the level not exceeding the carrying capacity of the conservation areas. Examples are the use of deposit-refund system for containers and to levy different entry fees on working days and weekends. These measures would provide incentives for tourists to change their behavior and lead to a more desirable environment. In cases where the number of tourists exceed a national park's carrying capacity, such as in the cases of *Phu Kadueng* and *Doi Intanon* national parks, a quota for tourists must be set and there should be notification for tourists to make advance reservation.

(5) Eco-tourism, despite its environmental image, can lead to inevitable problems in conservation areas, in particular in relation to non-degradable waste brought by tourists such as plastic and foam. Thus, there should be measures to control this environmental problem from the stage of planning with participation of stakeholders in the assessment of the environmental impacts affecting people both inside and outside national parks. The severity of environmental impacts must be jointly assessed to create a common understanding and mutual sympathy from the beginning and to lay down management plans for the minimization of the problem.

(6) The Department should create an E-National Park website which provides people with an opportunity to experience virtual tourism. For instance, an electronic visit into hornbills' nests, It should also establish a national park fan club.

2.4.4 Case study on reduction of open air burning

The campaign to reduce open air burning in Chiang Mai province has made provincial government agencies, local government organizations and the public at all levels realize the crisis of air pollution problem and its impact on health and the environment. The campaign has also prompted the province to adopt air pollution problem as an urgent agenda. In addition, information was sent to the Prime Minister through various channels, leading to the Prime Minister's orders to government Ministries and Departments to join efforts in the solution of Chiang Mai province's air pollution problems. The case study on reduction of open air burning has revealed the following lessons:

(1) The campaign should show the link between open air burning and its health impact more than just showing the environmental impact of burning so as to persuade people to join the campaign. Therefore, the methods used to present the problem should be able to attract people's attention. For instance, clear data on air quality and the rate of sickness related to air quality must be shown, using data from relevant government agencies and academics in order to make them

credible. In particular, if there can be case studies in the province which demonstrate clearly the impact of air quality on health, the information would be even more useful for the campaign.

(2) The campaign should employ easy, concise but informative language as well as make use of the local dialect. It should avoid using technical terms. Instead, the message should be conveyed through pictures, diagram, maps, tables or cartoons, using as few words as possible. In organizing a competition on media design, the public and students should be involved. This will help to raise consciousness among parents, teachers and the youth including the judging committee.

(3) Air pollution from open air burning relates to the ways waste and dried woods or dried leaves are disposed of, the management of wasteland and forest burning. If people can be advised on the alternatives for dealing with this kind of waste and the management of land and forest is efficient, pollution problems from open air burning could then be solved (or prevented) on a sustainable basis.

(4) The campaign requires, urban civil society and natural leaders to help in the dissemination of information. They are teachers' groups, monks and other religious leaders. Meetings should be organized to give information to these people in particular. The working committee must have much devotion to the work because working in the field is most effective during two periods, namely in the evening and weekends. If campaigners who are local people can be found, that would even be better for the campaign.

(5) Organizations engaging in reducing air pollution campaigns need to understand the environmental cycle. Otherwise, solution of one problem could lead to another problem. For instance, reduction of open air burning does not necessarily mean that more closed burning should be allowed. The problem should be solved in some other ways such as by reducing the causes of the problems.

(6) Government agencies especially local government organizations still do not give sufficient attention to proper waste management, nor do they regard the problems as a critical one. Therefore, information should be directed specially to this group including the knowledge of how to enact local laws authorized by various Acts of Parliament concerning the functions of local government organizations.

(7) Solution of all the problems requires time because people are used to their long-held conventional practice. The targets for reduction of the problems should be set in term of

percentage for each year, instead of expecting a one hundred percent success. Activities under the campaign need to be continuous and long term.

Recommendations

(1) The working committee must have data ready for dissemination in their hand at all time and they should use every opportunity possible to build up public understanding of the problems.

(2) A system of air quality monitoring should be established in each province to provide data for warning and solving the problems. In addition, real studies on the health impact of air pollution would add more weight to the campaign.

(3) The curriculum in primary education which suggest waste burning as the most convenient means of waste disposal must be amended. If this error is not corrected, the problem of open air burning cannot be solved on a sustainable basis.

(4) Environmental consciousness should be inserted whenever possible into public media such as television, radio and newspaper. At present, most media are focused on promoting consumption that leads to more environmental problems, but little has been done to encourage people's responsibility to society and the environment.

(5) If local media, such as traditional lyrics (*Mor Lum*, *Joy Sor*, *Lum Tat*), plays (*Li Ke*) and folk songs, are used to convey the content of the campaign, the message would be able to reach the public more widely.

2.5 Public participation in preparing the Ministry's strategic plan and performance indicators

The conclusions from this case study are as follows:

(1) It is found that an organization could only determine its strategies leading to a clear vision and objectives when the knowledge of both the administrative and technical staff could be made to melt into each other so as to provide a driving force for the organization. The Ministry of Natural Resources and Environment is a new Ministry. Thus the process of melting different working units within the organization is not yet complete. In preparing a strategic plan, a strategy monitoring committee should be set up, to be led by a high level executive from each department who can determine the direction of his or her department. The committee should comprise strategists, planners and performance evaluators to analyze the situation, find new strategies and

self assess. This would enable a systematic preparation of a strategic plan, corresponding more to the rapidly changing environment.

(2) Although all government officials acknowledge and understand the need for the public sector development, they still do not comprehend truly the implications, contents, process and methods the development entails. Most of them take it to be a reform of organizational structure without realizing that the reform requires also a change of culture and the way of individuals' thinking and working. Public administration contains numerous strict rules which are administered routinely. There is little room for individual initiatives. Besides, training of officials has not included most officials, leaving them unable to adjust in accordance with the public sector development process.

(3) Few government officials understand balanced scorecard and how to use it effectively.

(4) In the past, public administration required government agencies to fulfill their functions (set by the agencies themselves) only. Thus they are input and activities oriented. After the public sector development program, they are now required to concentrate on public service and the outcome as one of their leading targets. In other words, their work has to be more "people focused". This approach makes it necessary to set indicators which demonstrate the service received by the public. But government agencies especially senior executives are not familiar with this new objective. As a result, the set indicators may not yet be designed to reflect clearly their service to the public.

(5) One of the ways to solve the problem is to organize seminars to provide more knowledge about the rationale behind the public sector development to officials, especially those in senior positions from Deputy Directors upwards. To educate senior officials requires highly skilled resource persons who could command attention and disseminate the knowledge effectively and rapidly within a short time period without making the officials feel forced to consume information.

For middle level officials, the provision of knowledge should be very intensive encompassing information about the expectation of the state from the public sector development strategy and the transformation of the strategy into practice. In doing this, transformation of the strategy into practice at various levels can be used as case studies.

(6) In drafting a plan, setting indicators and transforming the plan into practice, the organization needs to brainstorm, analyze and self assess in order to find its strength and weakness and to find ways to improve the strategic and working plans for the next year. An ideal

organization should assess itself every year or every half a year so that it could search for new methods and projects to fulfill better its objectives in a more rapid and cost-efficient manner. A lack of brainstorming to drive the organization forward deprives it of a chance to utilize the social capital existing in the organization. Therefore, there should be self-assessment twice a year before the preparation of an action plan and the budget.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ ที่เรียกว่า การบริหารราชการแบบเปิด (Open Governance) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งได้แปลงไปสู่การปฏิบัติโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในการบริหารราชการระบบเปิดนี้ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ประชาสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนและกฎหมายต่างๆ ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้รับประโยชน์ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงมีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การเปิดรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาในระบบราชการไทย นับเป็นเรื่องใหม่ของทุกส่วนราชการ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดทำโครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ร่วมกับทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่ละส่วนราชการเป็นผู้เลือกกรณีศึกษาที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจัดทำคู่มือให้ส่วนราชการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ นำไปปฏิบัติเพื่อใช้ขยายผลต่อไป

กรณีศึกษาที่จัดทำตามโครงการนี้ สามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 5 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 เป็นเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรณีศึกษาการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบำรุงรักษาน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ประเภทที่ 2 เป็นกลุ่มกรณีศึกษาที่เลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การวางแผนและกำหนดกติกา ได้แก่ กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในบริเวณเกาะพระทองของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเภทที่ 3 เป็นกลุ่มที่เลือกการมีส่วนร่วมคิดร่วมดำเนินการ ได้แก่ กรณีศึกษาป่าชุมชนของกรมป่าไม้ กรณีศึกษาการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มของกรมทรัพยากรธรณี กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งของกรมควบคุมมลพิษ และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ประเภทที่ 4 เป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหาย ได้แก่ กรณีศึกษากระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ ประเภทสุดท้าย

ได้แก่ การมีส่วนร่วมของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัด ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวง

1. ข้อสรุปจากการศึกษา

จากการศึกษาได้ข้อสรุปในภาพรวมดังต่อไปนี้

(1) การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติกว่า 30 มาตราที่ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว ก็ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกมากมายหลายฉบับที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ เช่น เรื่องสิทธิชุมชน สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดทั้งกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องกระบวนการปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย

(2) ในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการฟ้องศาลปกครองยังคงจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การฟ้องคดีในกรณีที่เอกชนละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ยังคงกระทำได้ยาก เนื่องจากปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีและภาระการพิสูจน์ความเสียหาย จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดให้ประชาชนและและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น โดยให้ฟ้องคดีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมได้ แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ และควรพิจารณาการให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีโดยใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี แม้จะมีปัญหาอุปสรรค รัฐธรรมนูญฯ ได้ช่วยส่งเสริมสังคมไทยให้มีความโปร่งใสมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

(3) การสำรวจกฎหมายและประสบการณ์ของกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีกฎหมายและประสบการณ์ในเรื่องการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่ากฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรป แต่ไม่ปรากฏว่ามีสูตรสำเร็จของกลไกการมีส่วนร่วมที่สามารถนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติได้ในทุกกรณี อย่างไรก็ดี การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญน้อยลง ประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องมีการวางแผนกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการปรึกษาหารือ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลและการเข้าถึงสาธารณชนในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่แรกเริ่ม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินในการจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าใจสาระของโครงการ การประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายๆ ครั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้ง การนำเอาข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนกับประชาชนมาใช้ในการปรับปรุงโครงการ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่จะต้องมีการวางแผน และต้อง

ใช้ทั้งงบประมาณและเวลา แต่ก็เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับมูลค่ามหาศาลของแต่ละโครงการ และผลที่ได้จากการทำให้โครงการเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้หลังจากการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ

(4) รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ส่วนราชการไทยกำลังดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ และเริ่มมีความสัมฤทธิ์ผลมักจะเป็นรูปแบบของการแบ่งปันต้นทุนผลประโยชน์ (benefit/ cost sharing) เช่น การจัดทำเครือข่ายป่าชุมชน โครงการรีไซเคิลขยะ ซึ่งสมาชิกกลุ่มจะเป็นผู้มีส่วนได้รับประโยชน์ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ต้องหาข้อยุติจากการเจรจาและการชดเชย มักจะเป็นกรณีที่จะมีทั้งผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสีย โดยมักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ดำเนินการกว้างเกินกว่าจะใช้เครื่องมือทางสังคม เช่น ภูมิปัญญาการจัดการแบบดั้งเดิม หรืออาศัยการแก้ไขปัญหาด้วยเครื่องมือทางสังคม การมีส่วนร่วมในลักษณะหลังนี้ยังจะต้องพัฒนารูปแบบอีกมาก ในปัจจุบันการเจรจาต่อรองมักจบลงในรูปของความขัดแย้งหรือการชดเชยในระดับที่สูงมาก

(5) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาเป็นการบริหารจัดการในแนวดิ่งของส่วนราชการอย่างเป็นเอกเทศ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ ต้องการผสานรวมกำลังทำงานในลักษณะของคลัสเตอร์ ซึ่งจะประกอบด้วยกี่หน่วยงานก็แล้วแต่สภาพของปัญหา ดังนั้นการปรับรูปแบบการทำงาน รวมทั้ง การจัดระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ และตัวชี้วัดที่จะใช้เป็นเป้าหมายร่วมกัน จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบได้

(6) เนื่องการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่ขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่ และในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนด้านสิ่งแวดล้อมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการส่วนกลางริเริ่มขึ้นในขั้นต้น ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ แต่เมื่อได้ทดลองจนได้รูปแบบที่ต้องการแล้ว ก็น่าที่จะบูรณาการกิจกรรมเข้าไปในแผนปฏิบัติงานของท้องถิ่น และทำให้เป็นภารกิจประจำของท้องถิ่น ในกรณีที่ภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่จำเป็นต่อชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนในท้องถิ่น เช่น การเสี่ยงภัยจากดินถล่มหรือป่าชุมชน ก็ควรเป็นกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการเองต่อไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากภารกิจที่ถ่ายโอนมีมากถึง 245 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีบุคลากรและทรัพยากรจำกัด อีกทั้งการจัดงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นการจัดงบประมาณอย่างเป็นก้อน (lump sum) จึงอาจทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเลือกที่จะไม่ทำบางภารกิจโดยเฉพาะภารกิจใหม่ๆ ดังนั้น ควรเสนอให้ขยายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและให้เป็นกิจกรรมที่มีงบเฉพาะกิจ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณที่ชัดเจนและเพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

(7) ในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบด้าน ทั้งจากโลกาภิวัฒน์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ทำให้ความคาดหวังของประชาชนและของนักการเมือง ต่อส่วนราชการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างไปจากในอดีต เช่น การมองกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไม่ควรมุ่งเน้นการคุ้มครองพื้นที่ แต่ต้องเป็นองค์กรที่สร้างความรู้ทางชีวภาพ หรือกรมป่าไม้ที่ต้อง

สร้างการวิจัยและพัฒนา มาช่วยพัฒนาป่าเศรษฐกิจและการแปรรูปไม้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ต้องขยายขอบเขตการทำงาน จากการเป็นผู้จัดหามาเป็นพี่เลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้พิทักษ์คุณภาพน้ำบาดาล เป็นต้น ดังนั้น การตรวจสอบกระแสการเปลี่ยนแปลงโลกและสังคมในประเทศอย่างท่องแท้ จะช่วยให้แต่ละส่วนราชการปรับวิสัยทัศน์และพันธกิจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนไปได้โดยราบรื่นและรวดเร็ว

2. ข้อสรุปจากกรณีศึกษาและข้อเสนอแนะ

สำหรับแต่ละกลุ่มกรณีศึกษามีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยตรงเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมีงบประมาณในระดับสูง สามารถใช้สื่อได้อย่างหลากหลาย นอกจากนี้ ส่วนราชการในระดับกรมอื่นๆ ก็ยังมีงานประชาสัมพันธ์ ซึ่งทำให้สามารถสื่อสารกับประชาชนได้เช่นกัน ในปัจจุบันทุกส่วนราชการมีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลสถิติ ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและประกาศต่างๆ และมีช่องทางให้ประชาชนซักถามปัญหา อย่างไรก็ดี ยังมีช่องทางที่จะปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) สร้างพันธมิตรเพื่อผสานพลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างให้ข่าวสารและทำงานส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเอกเทศ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมควรเป็นแกนหลักในการสร้างพันธมิตรด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อประสานงานด้านข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การจัดทำ***แผนยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์***ร่วมกัน ทั้งนี้ อาจจะสร้างโลโก้พันธมิตรร่วมกัน หน่วยงานพันธมิตรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนก็จะใช้โลโก้เดียวกันนี้ทุกครั้งที่ส่งข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โลโก้นี้จะกลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปในที่สุด และเป็นสัญลักษณ์เตือนใจประชาชนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

(2) เจาะกลุ่มเป้าหมายรายพื้นที่ (Area–focused target group) ให้มากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหารายพื้นที่ กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่ปัญหาก็จะแตกต่างกัน แต่การกระจายข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่แพร่หลายมากที่สุด เป็นการกระจายระดับประเทศผ่านสื่อโทรทัศน์ ซึ่งประชาชนนอกพื้นที่ที่มีปัญหาไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เช่น แม้คนกรุงเทพฯได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการทำลายป่าเป็นอันมาก แต่ก็จนปัญญาว่าจะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาได้อย่างไร การให้ข่าวสารเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเจาะปัญหาเป็นพื้นที่และเจาะกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง โดย

เฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ใช่ Web–based มากขึ้น

(3) กรณีศึกษาการถ่ายทอดเทคโนโลยีน้ำบาดาล พบว่า ในปัจจุบันองค์กรของรัฐมีข้อมูลอยู่ในมือจำนวนมากที่เป็นที่ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาชน แต่ผู้ใช้ไม่ทราบว่าหน่วยราชการมีข้อมูลอะไรบ้าง หรือข้อมูลอยู่ในสภาพที่เข้าถึงยาก ควรมีการทำทำเนียบข้อมูลของกระทรวงฯ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนควรรู้ เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง

นอกจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลแล้ว ส่วนราชการอื่นๆ ต่างก็มีข้อมูลที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆ ต้องการใช้ ดังนั้น จึงควรมีการจัดการข้อมูล (knowledge management) ภายในกระทรวงเพื่อปรับให้ทุกกรมกองเข้าถึงข้อมูลของกันและกัน ซึ่งจะทำให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น knowledge community อย่างแท้จริง

2.2 การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์

ในปัจจุบัน ส่วนราชการต่างๆ ได้มีกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรมาเป็นเวลานานแล้ว กรมทรัพยากรน้ำเป็นกรมใหม่จึงควรต้องพัฒนากลไกและกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรให้เป็นระบบ จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พบว่า

(1) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากเป็นข้อร้องทุกข์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ การซ่อมแซมสาธารณูปโภค การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากการละเมิดกฎหมาย เช่น การถมดินทับทางน้ำ การปล่อยน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ฯลฯ กรมทรัพยากรน้ำควรเพิ่มบทบาทในการเสริมพลังและองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาในด้านนี้ได้ดียิ่งขึ้น

(2) เนื่องจากระบบราชการในปัจจุบันยังมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการในแนวดิ่งตามสายงาน แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการแล้ว แต่ก็ยังมีศักยภาพค่อนข้างจำกัดในการบำบัดความทุกข์ร้อนของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานมากกว่าการเข้าไปปฏิบัติ อย่างดีที่สุดที่ทำได้ในระยะสั้นก็คือ การนำข้อร้องทุกข์เข้าสู่ระบบ แก้ไขและติดตามผล แต่ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาก็ยังตกอยู่กับส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ดังนั้น การบำบัดและบรรเทาทุกข์ของราษฎร จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีการกำหนดให้การบำบัดข้อร้องทุกข์ จากการแก้ไขเรื่องร้องทุกข์เป็นตัวชี้วัดหลักในเป้าประสงค์ของทุกกระทรวง และเป็นเงื่อนไขการได้รับงบประมาณในปีต่อไปของส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง ทางเลือกที่ 2 ก็คือ ตั้งงบกลางและองค์กรกลางที่จะแก้ไขปัญหาดินน้ำป่า และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และทางเลือกที่ 3 ได้แก่ ให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้ง ทรัพยากร

อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ ดิน ป่า เพื่อให้มีการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์อย่างเป็นระบบ มีการประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ และติดตามว่าเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการดูแลหรือพิจารณาอย่างแท้จริงตามความเหมาะสม

(3) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากเป็นข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับผลกระทบที่ราษฎรได้รับจากโครงการของรัฐ ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างอ่างขนาดเล็ก การขยายถนน ฯลฯ ทุกข์ของนางไฮ ขันจันทา นับเป็นเพียงหนึ่งในพันในหมื่นของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ยังหาทางแก้ไม่ได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้โครงการไม่ว่าจะเป็นขนาดใดที่ผ่านหมู่บ้าน จะต้องจัดให้มีการประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนเสียโดยตรงจะต้องได้รับการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม และส่วนราชการที่รับผิดชอบต้องมีเจ้าหน้าที่โดยตรงเข้าไปติดตามเรื่อง ประเมินผลกระทบ เจรจาต่อรองและดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำกับราษฎร

(4) ในสภาพการณ์ที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังเกี่ยวพันกับภาระหน้าที่ของหลายหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องน้ำควรดำเนินการโดยอาศัยโครงสร้างของการบริหารจัดการลุ่มน้ำในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ โครงสร้างของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำหลัก 29 ลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล โดยอาศัยโครงสร้างนี้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำทุกระดับ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำย่อยขึ้นมาจะมีช่องทางเข้าถึงคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำได้

(5) ให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นเวทีหลักที่ใช้ในการประสานงานกับผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการพิจารณาและแก้ไข และหากไม่สามารถแก้ไขในระดับนี้ได้ ก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาต่อไป

(6) กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายเรื่องน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ควรมีภาระหน้าที่หลักในการดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอาศัยโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานตามข้อ (5) และข้อ (6)

(7) ให้หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดของกรมทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-8 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) คณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล และสำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์

(8) ในกรณีที่เรื่องราวร้องทุกข์เป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขด้วยตนเองได้ ให้ส่งปัญหาให้สำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ หรือนำเสนอปัญหานั้นผ่านคณะทำงานในระดับต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนในคณะทำงานอยู่แล้ว

(9) ในกรณีที่กรมทรัพยากรน้ำมีความเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยการประสานปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยมิต้องใช้เวทีของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ กรมทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นได้ตามความเหมาะสม

(10) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา ควรจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชนในลุ่มน้ำ โดยให้เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำตามช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้มีโอกาสรับทราบปัญหาของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

(11) ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ กฎหมายจะต้องบัญญัติในเรื่องสิทธิในการใช้น้ำให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ และคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำ รวมทั้งสิทธิในการใช้น้ำเพื่อดำรงรักษาระบบนิเวศได้ การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำเป็นเรื่องที่ยากและสลับซับซ้อน และเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ณ เวลาปัจจุบัน แต่สถานการณ์การใช้น้ำในประเทศไทยที่ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในทุกกิจกรรมและทุกภาคเศรษฐกิจ ทำให้การกำหนดสิทธิการใช้น้ำเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป

2.3 การมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนและร่วมสร้างกติกา

2.3.1 กรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน

การร่วมจัดทำแผนในระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นกิจกรรมที่ได้เริ่มทำมาในระยะหนึ่งแล้ว โดยองค์การเอกชนอิสระ แต่หน่วยงานของรัฐยังมิได้มีบทบาทในด้านนี้มากนัก กรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่อำเภอเชียงดาว มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการทำแผนในระดับประชาชนจะต้องใช้เวลาพอสมควร เพราะประชาชนติดภารกิจการทำมาหากิน ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาล หรือมีปัญหาการเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นจะต้องรวบรวมขึ้นใหม่จากการสอบถามชาวบ้าน ไม่สามารถใช้ข้อมูลราชการ ดังเช่น ข้อมูล กชช. 2ค จะสามารถตอบเรื่องสาธารณูปโภคได้ดี แต่นำมาอธิบายสภาพเศรษฐกิจได้ไม่เที่ยงตรง การจัดทำแผนแต่ละแผนจึงต้องใช้เวลา 1-2 ปี

(2) การทำแผนในระดับท้องถิ่น ต้องอาศัยทั้งวิทยากรกระบวนการและวิทยากรเนื้อหา ซึ่งวิทยากรเนื้อหาอาจใช้นักวิชาการในท้องถิ่นได้ แต่วิทยากรกระบวนการค่อนข้างขาดแคลน และการหาวิทยากรกระบวนการที่มีความรู้ในการจัดทำแผนที่มีเป้าประสงค์ ผลผลิตและตัวชี้วัด ตามระบบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานก็ยิ่งยากขึ้นไปอีก ข้อเสนอแนะในกรณีนี้ได้แก่ การทำโครงการนำร่องในการจัดทำแผนในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งใช้เป็นโครงการฝึกอบรมพร้อมๆ กันไป โดยมุ่งเน้นให้เกิดวิทยากรกระบวนการและนักวางแผนไม่ต่ำกว่า 10 คน ในแต่ละโครงการนำร่อง

(3) เริ่มเสริมพลังองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการจัดเก็บข้อมูลในระดับท้องถิ่นซึ่งมีอยู่กระจัดกระจาย ให้สามารถนำมาใช้ทำแผนได้อย่างมีประสิทธิผล โดยอาจทำเป็นฐานข้อมูลระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยการวางแผนในข้อ (2)

(4) สร้างกลุ่มสมัชชาองค์การบริหารส่วนตำบลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่ม อบต. ที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน เพื่อจัดทำแผนระดับลุ่มน้ำ อบต. กลุ่มนี้จะมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นกลุ่ม อบต. ที่เข้มแข็งในที่สุด

(5) ในการทำแผนต้องค่อยๆ ปรับกระบวนการทำแผนปฏิบัติการให้เป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน โดยใช้แผนระดับประเทศกำหนดกรอบของการทำแผนปฏิบัติการระดับพื้นที่ แล้วปรับให้มีการทำแผนและรวบรวมข้อมูลในระดับล่างก่อนแล้วค่อยๆ สะสมเป็นแผนที่ใหญ่ขึ้นในอนาคต แผนระดับชาติควรจะเป็นกรอบแผน หรือแผนกลยุทธ์เท่านั้น

2.3.2 กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนเกาะพระทอง

กรณีศึกษาการสร้างกติกาประชาคมบนเกาะพระทอง พบว่า วิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติอาจสร้างโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ให้แก่ประชาชน แรงกดดันที่รัฐจะเข้าไปอนุรักษ์โดยใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้เพิ่มแรงจูงใจให้ราษฎรพยายามค้นหากติกาที่เหมาะสมกับสภาพการดำรงชีวิตของชุมชนเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกติกาการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนร่วมกันร่างจะมีความยืดหยุ่นกว่าของรัฐ ข้อสังเกตที่เกิดจากกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนเกาะพระทองมีดังนี้

(1) ความต้องการที่จะอนุรักษ์ของประชาชนมิใช่ความต้องการที่จะ “แช่แข็งทรัพยากร” แต่เป็นความต้องการที่จะจัดการอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ต้องการรักษาอัตราการบริโภคให้ต่ำกว่าอัตราการเจริญพันธุ์ตามธรรมชาติ “กติกา”การอนุรักษ์ของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยให้มีการบริโภค จึงไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน กติกาอนุรักษ์ของรัฐที่ประชาชนอยู่ด้วยได้ ต้องเป็นกติกาของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงการเกื้อกูลกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

(2) เกาะพระทองเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นต้นทุนของการประกาศเขตอนุรักษ์ ซึ่งหากมีการวงพื้นที่ทะเลรอบเกาะพระทองเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ราษฎรไม่สามารถทำมาหากินด้านประมงได้ ราษฎรผู้ทำประมงจะสูญเสียรายได้จากการประมง ประมาณ 35-40 ล้านบาทต่อปี ซึ่งหากรัฐจะชดเชยให้ก็จะต้องชดเชยตลอดไป ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการอนุรักษ์สูงเกินไป

ตามวิธีการแต่เดิม การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์จะวงพื้นที่อนุรักษ์เป็นวงกว้างก่อนแล้วกันพื้นที่ซึ่งประชาชนอยู่อาศัยออก อย่างไรก็ดี กรณีเกาะพระทองได้ชี้ให้เห็นว่า น่าจะกันพื้นที่เฉพาะที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศไว้เป็นเขตอนุรักษ์ ในพื้นที่อนุรักษ์อาจซอยเป็นส่วนๆ ไม่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่ และอนุญาตให้ชุมชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นที่ในส่วนอื่นๆ ของเกาะได้

2.4 การมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ

2.4.1 กรณีศึกษาป่าชุมชน

(1) ช่วงเวลานี้จัดเป็นโอกาสดีของการจัดตั้งป่าชุมชน เพราะมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจำนวนมากที่ไม่มีไม้ที่มีค่าเหลืออยู่ ไม่สามารถให้สัมปทานได้อีกต่อไป จึงทำให้พื้นที่ปลอดภัยจากนายทุนไม้ มีแต่ผลผลิตจากป่าที่ประชาชนอาศัยประทังชีวิต หากรัฐยินยอมให้ชุมชนใช้ผลผลิตที่ไม่ใช่ไม้ ชุมชนก็มักจะยินดีร่วมมือที่จะดูแลรักษาให้เป็นพื้นที่ส่วนรวม ดังนั้น การบุกรุกเข้าไปใช้พื้นที่ส่วนรวมของบุคคลภายนอกหรือนายทุนที่ปรารถนาที่ดินจะกลายเป็นการละเมิดสิทธิ์ส่วนรวมของชาวบ้าน ในขณะที่แต่ก่อนนี้ ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ที่ไม่มีเจ้าของ ดังนั้น โอกาสที่กรมป่าไม้จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนจะมีมากขึ้น

(2) ป่าชุมชนช่วยให้กรมป่าไม้สามารถนำเอาที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่สาธารณะประโยชน์เข้ามาผนวกเป็นพื้นที่ป่าชุมชนได้มากขึ้น

(3) การแบ่งส่วนราชการใหม่จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนางานด้านป่าชุมชนเป็นอันมาก เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ป่าไม้อำเภอและป่าไม้จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านป่าชุมชนในพื้นที่โดยตรงได้ถูกยุบลง และจนถึงปัจจุบัน (กันยายน พ.ศ. 2547) โครงสร้างใหม่ยังไม่มีความชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจด้านการพัฒนาป่าชุมชนในระดับพื้นที่

(4) การพัฒนาป่าชุมชน ทำให้ได้ผลตอบแทนที่สำคัญในด้านทุนสังคม มากเกินกว่าพื้นที่ป่าที่รักษาไว้ ตัวอย่างผลตอบแทนทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ วิธีการที่ชาวบ้านคิดจะใช้พื้นที่ป่าแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งแต่เดิมคิดหาผลประโยชน์ใช้สอยส่วนตน ก็เปลี่ยนไปเป็นคิดแบบส่วนรวม หากกรมป่าไม้สามารถเสนอแนะกิจกรรมต่อเนื่องที่เหมาะสม ก็จะเกิดโอกาสการขยายทุนสังคมออกไปได้

ข้อเสนอแนะ

(1) การดำรงป่าชุมชนให้ยั่งยืนต้องมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมจะเป็นตัวประสานความร่วมมือของสมาชิกให้เกิดความรู้สึกของความเป็นกลุ่ม เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความร่วมมือ

นอกจากนี้ กิจกรรมของการเตรียมการควรมีความหลากหลายมากขึ้น ในปัจจุบันกิจกรรมป่าชุมชนมุ่งเน้นการดูแลป่า การทำแนวกันไฟและการดับไฟป่า สำหรับป่าที่สมบูรณ์ และชุมชนมีความเข้มแข็ง อาจเน้นกิจกรรมต่อเนื่องที่พัฒนาป่าชุมชนให้ดีขึ้น เช่น กิจกรรมการทำปุ๋ยจากเศษใบไม้ในป่า กิจกรรมเพาะเลี้ยงกล้วยไม้และพรรณไม้หายาก เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อาจสร้างรายได้เป็นกองทุนพัฒนาชุมชนและป่าชุมชนได้อีกด้วย

(2) กรมป่าไม้ควรจัดระบบการถ่ายโอนป่าชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยให้มีการเตรียมการในปีที่ 1 และมีการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปีที่ 2 ทั้งนี้ การถ่ายโอนมิได้

หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง แต่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งไปดำเนินการ หรืออาจอาศัยโรงเรียน ประชาคม วัด ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องสนับสนุนการดูแลป่าชุมชนตามความจำเป็น และกรมป่าไม้จะไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนที่ถ่ายโอนแล้วทุก 5 ปี ป่าชุมชนใดที่ทรุดโทรมไปกว่าเดิมให้กรมป่าไม้ถอนสภาพ เพื่อเริ่มกิจกรรมฟื้นฟูใหม่ การกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดตั้งป่าชุมชนเสียตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้แน่ใจว่าในคณะกรรมการป่าชุมชนมีสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย จะเป็นเงื่อนไขสำคัญให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างราบรื่น

(3) ให้มีการจัดงบประมาณให้แก่การเตรียมการในปีที่ 1 งบการทำกิจกรรมต่อเนื่องในปีที่ 2 และงบตรวจสภาพในปีที่ 5 สำหรับกรมป่าไม้เมื่อถ่ายโอนแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณมาดูแลหรือจัดงบเฉพาะกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ราษฎรที่เข้าร่วมดำเนินการป่าชุมชนต้องการพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อความชัดเจนด้านสิทธิขอบเขต และอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อการคุ้มครองป่าชุมชน ในขณะที่ยังรอการประกาศกฎหมายป่าชุมชน กรมป่าไม้ควรเสนอรัฐมนตรีฯให้แต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่กำกับป่าชุมชนไว้ชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(5) ให้การจัดงบประมาณสำหรับป่าชุมชนเป็นไปตามความพร้อมของชุมชน และความสมบูรณ์ของป่า โดยให้ป่าที่มีความพร้อมมากได้งบประมาณน้อยกว่าป่าที่มีความพร้อมน้อยกว่า ทั้งนี้ จะต้องตั้งเกณฑ์ชี้วัดระดับความสมบูรณ์ของป่า เกณฑ์ชี้วัดความยั่งยืนของป่า และเกณฑ์ชี้วัดการการตรวจสอบป่าชุมชนซึ่งได้นำเสนอไว้ในคู่มือ

2.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม

การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มในปัจจุบันของกรมทรัพยากรธรณี มีลักษณะเป็นการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่โดยตรง และเจาะกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงเป้า นับเป็นการจัดการที่ประหยัด มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพสูงมาก แต่เป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นเอกเทศ โดยใช้งบประมาณประจำของกรมทรัพยากรธรณีและมีการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อย

ข้อเสนอแนะ

(1) ให้มีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างเป็นประจำทุกปีเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในปัญหาดินถล่มในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีความเสี่ยง

(2) ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีงานเกี่ยวข้องกัน เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน เพื่อเป็นพันธมิตรในการจัดตั้งเครือข่ายการ

จัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มโดยมีพันธกิจที่สนับสนุนกัน พันธมิตรเหล่านี้ สามารถใช้ช่องทางประชาสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อสื่อข้อมูลดินถล่มให้ไปถึงประชาชนเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

(3) ปัจจุบันนี้ การจัดทำเครือข่ายดินถล่มจะจัดทำเป็นจังหวัดๆ ตามแผนงานของกรมทรัพยากรธรณี ในอนาคตเมื่อมีการประชาสัมพันธ์เรื่องเครือข่ายดินถล่มแล้ว อาจเข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอมาก่อน หากไม่มีการร้องขอมาจึงค่อยเข้าไปดำเนินการในจังหวัดที่คัดเลือก ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอมาสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

(4) กรมทรัพยากรธรณีควรสนับสนุนการบูรณาการเครือข่ายดินถล่มให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และควรถือโอกาสที่รัฐบาลได้มีแผนที่จะฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่ม พร้อมๆ ไปกับการเป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผนฟื้นฟูระดับตำบลในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้ กรมทรัพยากรธรณีอาจอาศัยวิทยากรด้านการวางแผนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นให้ทำงานควบคู่ไปกับการสร้างเครือข่าย

(5) งบประมาณเครือข่ายดินถล่ม โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสมาชิกเครือข่ายใน 5 ปีแรก ควรเป็นงบประมาณเฉพาะกิจ ที่ตั้งจากกรมทรัพยากรธรณี แต่จ่ายตรงไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นการลดภาระงานของกรมทรัพยากรธรณี และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

2.4.3 การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน

(1) รายได้จากการท่องเที่ยวชุมชนหรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มักจะเป็นรายได้ที่ไม่ประจำ และมีความแปรปรวน จึงควรถือว่าการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์เป็นการสร้างรายได้เสริมไม่ใช่รายได้ประจำ นอกจากนี้ การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ฤดูฝนเป็นฤดูที่ไม่มีผู้นิยมท่องเที่ยว อย่างไรก็ดี ฤดูฝนสำหรับชุมชนชนบทก็เป็นฤดูของการทำไร่ทำนา ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนควรพัฒนาไปพร้อมๆ กับอาชีพหลักอื่นๆ

(2) การมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้าน อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงโดยให้ทุกคนในหมู่บ้านมีโอกาสเป็นหุ้นส่วนในการรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว เป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนของการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์

ข้อเสนอแนะ

(1) การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์เป็นการท่องเที่ยวประเภทที่มีตลาดจำเพาะ กล่าวคือ ตลาดเยาวชน ตลาดนักศึกษานักวิชาการ และตลาดนักอนุรักษ์ ซึ่งไม่ใช่ตลาดทั่วไป การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ที่จัดดี มีคุณภาพ มีสารความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมอันดี อาจใช้เป็นวิธีการให้การศึกษาแก่เยาวชน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสนับสนุนงบประมาณให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จัดโครงการให้เยาวชนมาทัศนศึกษาในอุทยานแห่งชาติเป็นประจำและต่อเนื่องทั้งปี โดยหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนให้นักเรียนจากโรงเรียนต่างๆ เข้ามาพักในชุมชนในอุทยานแห่งชาติ 3–4 วันต่อครั้ง ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกแก่เยาวชนและสร้างรายได้แก่ชุมชนไปพร้อมๆ กัน

(2) ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว โดยให้มีภาคปฏิบัติจริงในโครงการนำร่องด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ควรเลือกอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากและมีที่พักโดยรอบน้อย

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเข้าใจถึงผลกระทบของขยะต่อสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ รวมถึงผลกระทบต่อพฤติกรรมและการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า

(4) ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการลดขยะและจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้เกินศักยภาพการรองรับของพื้นที่ เช่น การมัดจำบรรจุภัณฑ์ และกลยุทธ์การเก็บค่าธรรมเนียมในวันธรรมดาและวันหยุดแตกต่างกัน เป็นต้น เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แล้วนำไปสู่สภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่พึงปรารถนา ทั้งนี้ ในกรณีอุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเกินกำลังรองรับ เช่น อุทยานแห่งชาติภูกระดึง และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ต้องมีการกำหนดโควต้าจำนวนนักท่องเที่ยวพร้อมกับการประกาศให้นักท่องเที่ยวจองล่วงหน้า

(5) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ก็จะนำพาให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะขยะจำพวกย่อยสลายยาก ซึ่งมาพร้อมกับนักท่องเที่ยว เช่น พลาสติก โฟม ดังนั้น จึงควรมีมาตรการควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยให้ชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในและนอกอุทยานแห่งชาติ และให้ประเมินระดับความรุนแรงของผลกระทบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และความเห็นอกเห็นใจกันตั้งแต่ต้น และเพื่อที่จะสามารถวางแผนการจัดการที่บรรเทาผลกระทบเหล่านี้ให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

(6) จัดทำเว็บไซต์ E-อุทยาน ให้มีการท่องเที่ยวเสมือน (Virtual Tourism) เช่น ให้มีกล้องส่องดูนกเงือกในโพรงไม้ผ่านเว็บไซต์ และจัดทำทำเนียบอุทยานแฟนคลับ

2.4.4 กรณีศึกษาการลดการเผาในที่โล่ง

การรณรงค์เพื่อลดการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำให้หน่วยงานในภาครัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนระดับต่างๆ ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความวิกฤตของปัญหาคุณภาพอากาศ ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพและผลกระทบด้านต่างๆ กระทั่งมีการผลักดันให้จังหวัดเชียงใหม่รับปัญหาอากาศเสียให้เป็นวาระเร่งด่วนของจังหวัด นอกจากนี้ ยังได้ส่งข้อมูลให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีรับทราบโดยผ่านกระบวนการและช่องทางต่างๆ ทำให้ในขณะนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ระดมกำลังกันมาแก้ปัญหาอากาศเสียของเชียงใหม่ กรณีศึกษาการลดการเผาในที่โล่งสามารถสรุปบทเรียนได้ดังนี้

(1) การรณรงค์ควรโยงผลกระทบของการเผาในที่โล่งกับอันตรายต่อสุขภาพ เพราะจะมีประสิทธิผลในการชักจูงให้ประชาชนคล้อยตามมากกว่าโยงกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรมีวิธีการนำเสนอที่จะดึงดูดความสนใจของประชาชน ในการทำงานจำเป็นต้องมีข้อมูลคุณภาพอากาศ อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศจากหน่วยงานของรัฐหรือนักวิชาการที่เชื่อถือได้มานำเสนอ จึงจะเป็นที่ยอมรับ หากยิ่งมีผลการศึกษาในพื้นที่ที่ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงผลกระทบคุณภาพอากาศที่มีต่อสุขภาพโดยตรง จะยิ่งเป็นประโยชน์ต่อการรณรงค์

(2) ในการรณรงค์ต้องใช้ภาษาที่ง่าย สั้น ได้ใจความ และใช้ภาษาถิ่น ไม่ใช้ศัพท์ทางวิชาการ และควรสื่อด้วยภาพ แผนภูมิ แผนที่ ตาราง หรือการ์ตูน ใช้ตัวหนังสือให้น้อยที่สุด ในการแข่งขันการผลิตสื่อหากให้ประชาชนและนักเรียนนักศึกษามีส่วนร่วมก็จะเป็นกระบวนการที่กระตุ้นจิตสำนึกให้ผู้ปกครอง ครูและตัวเด็กตลอดจนกรรมการผู้ตัดสินมีโอกาสรับข้อมูลข่าวสารและเกิดความตระหนักได้

(3) ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งสัมพันธ์กับระบบการบริหารจัดการขยะและกิ่งไม้ใบไม้ รวมทั้งการจัดการที่ดินที่รกร้างและการเผาป่า หากมีการนำเสนอทางเลือกในการจัดการปัญหาเหล่านี้ หรือมีการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างดี ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งก็จะได้รับการแก้ไขหรือป้องกันได้อย่างยั่งยืน

(4) ในการรณรงค์ต้องอาศัยประชาคมเมืองและผู้นำธรรมชาติ ที่จะสามารถช่วยเผยแพร่ข้อมูลได้มากขึ้น ได้แก่ กลุ่มครู พระสงฆ์และผู้นำศาสนาอื่นๆ สื่อมวลชน และผู้นำด้านต่างๆ จึงควรจัดประชุมให้ความรู้แก่กลุ่มนี้เป็นพิเศษ คณะทำงานต้องทุ่มเทให้กับงานเพราะในการลงพื้นที่ทำงานกับชุมชนต้องอาศัยเวลาที่ประชาชนสะดวก 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงกลางคืนกับช่วงวันเสาร์-อาทิตย์ หากมีนักรณรงค์ที่เป็นคนในชุมชนก็จะเป็นการดี

(5) องค์กรที่รณรงค์เรื่องปัญหาอากาศเสียต้องเข้าใจวัฏจักรของสิ่งแวดล้อมว่าทุกอย่างเชื่อมโยงกันไปหมด มิใช่แก้ปัญหาเรื่องหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาอีกอย่าง เช่น หากลดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง มิได้หมายความว่าควรจะไปเผาในที่ปิด แต่ควรดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น คือการลดต้นตอที่แท้จริงของปัญหา

(6) องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างถูกวิธีและยังไม่เห็นความวิกฤตของปัญหาเท่าที่ควร จึงควรให้การศึกษากลุ่มนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะการออกกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) การแก้ปัญหาทุกอย่างต้องใช้เวลา เพราะประชาชนมีความเคยชินกับวิธีการในการดำรงชีวิตมานานแล้ว ดังนั้นในการตั้งเป้าหมายจึงควรกำหนดให้มีการลดปัญหาเป็นตัวเลขร้อยละต่อปี มิใช่แก้ครั้งเดียวให้ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่จะต้องมีการทำอย่างต่อเนื่องระยะยาว

ข้อเสนอแนะในการรณรงค์

(1) คณะทำงานต้องมีข้อมูลพร้อมที่จะเผยแพร่อยู่ในมือตลอดเวลา และใช้ทุกโอกาสในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน

(2) ในแต่ละท้องที่ควรมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้นำข้อมูลคุณภาพอากาศที่ได้มาใช้เตือนภัยและแก้ไขปัญหา และควรมีระบบการศึกษาผลกระทบสุขภาพอย่างแท้จริงจึงจะมีน้ำหนักในการรณรงค์

(3) ต้องแก้ไขหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมที่เสนอว่าการเผาขยะเป็นวิธีการกำจัดขยะที่สะดวกที่สุด หากไม่แก้ความถูกต้องในจุดนี้ จะไม่สามารถแก้ปัญหาการเผาในที่โล่งได้อย่างยั่งยืน

(4) ควรมีการสอดแทรกจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อมไปในทุกโอกาสทางสื่อสาธารณะ ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ เพราะในปัจจุบันมีแต่สื่อที่ส่งเสริมการบริโภค และสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้ปลูกฝังให้คนรักสังคมและสิ่งแวดล้อม

(5) หากสามารถใช้สื่อท้องถิ่น เช่น หมอลำ จ๊อยซอ ลำตัด ลิเก เพลงลูกทุ่ง ฯลฯ สื่อเนื้อหาการรณรงค์จะทำให้เข้าถึงประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มากขึ้น

2.5 การมีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวง

ข้อสรุปของกรณีศึกษานี้ ได้แก่

(1) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น องค์กรจะสามารถหายุทธศาสตร์หรือกลวิธีที่ไปสู่วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรสามารถหลอมรวมองค์ความรู้ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการให้เป็นพลังส่วนรวมเพื่อขับเคลื่อนองค์กร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวงใหม่ กระบวนการหลอมรวมขององค์กรจึงยังไม่สมบูรณ์ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ควรจะตั้งคณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางภายในส่วนราชการ นักกลยุทธ์ นักวางแผนและฝ่ายประเมินผล ร่วมกันทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ หากลยุทธ์ใหม่ รวมทั้ง

ประเมินผลตนเอง เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีระบบ ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากขึ้น

(2) ถึงแม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคนจะรับรู้และเข้าใจว่ามีการปฏิรูปราชการ แต่ก็ไม่เข้าใจถึงนัยยะ สาระ กระบวนการและวิธีการอย่างถ่องแท้ ส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร โดยไม่คาดคิดวาจะเป็นการปฏิรูปมาจนถึงวัฒนธรรม วิธีคิดและวิธีการทำงานในระดับบุคคล ระบบราชการมีกฎระเบียบเข้มงวด บริหารงานตามกิจวัตรประจำ ทำให้ไม่เสริมสร้างความคิดริเริ่ม อีกทั้งการฝึกอบรมก็ยังไม่ทั่วถึง ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าจะต้องปรับปรุงตามการปฏิรูปได้อย่างไร

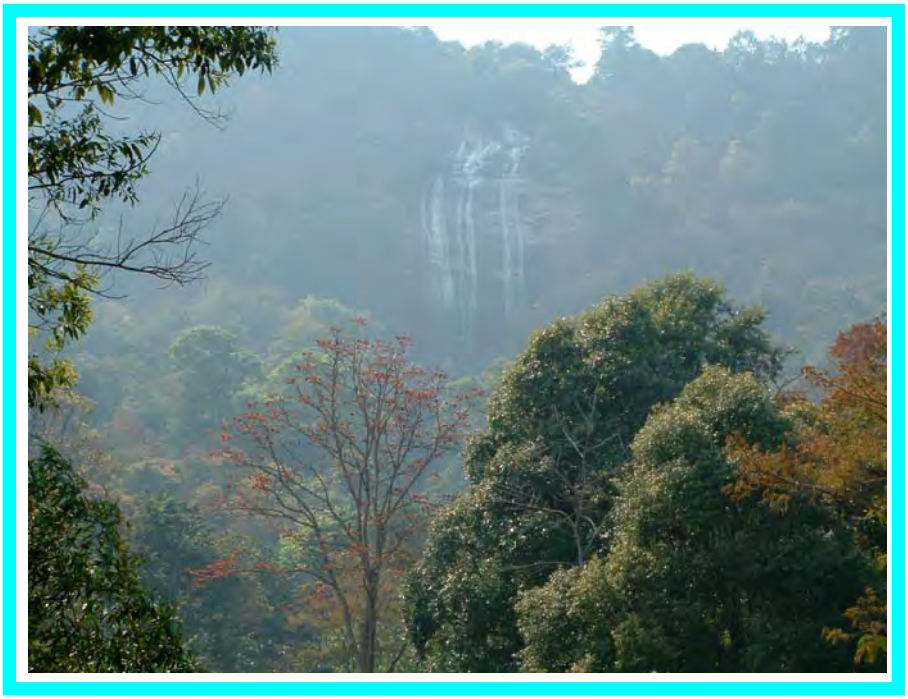
(3) การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (Balanced Scorecard: BSC) ในทางปฏิบัติแล้วพบว่ามีผู้เข้าใจ BSC ในระบบราชการน้อยมาก

(4) ในอดีต การบริหารราชการคือการทำกิจกรรม (ที่ส่วนราชการได้กำหนดเอง) ให้เสร็จสิ้นไป แต่ในการปฏิรูปนั้น ต้องเอาเป้าหมายการให้บริการประชาชนเป็นตัวนำ หรือให้คิดแบบ “people focused” นั่นเอง การคิดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ตัวชี้วัดต้องแสดงให้เห็นถึงบริการที่ประชาชนได้รับ แต่ส่วนราชการโดยเฉพาะผู้บริหารยังไม่คุ้นเคยกับเป้าหมายใหม่ ซึ่งทำให้ตัวชี้วัดไม่แสดงผลงานที่มีผลดีต่อประชาชนอย่างชัดเจน

(5) แนวทางแก้ไขคือ ต้องมีการสัมมนาและให้ความรู้ข้าราชการ โดยเฉพาะระดับหัวขบวน คือ รองอธิบดีขึ้นไปให้มีความเข้าใจมากขึ้น แต่การให้ความรู้ในระดับนี้ต้องใช้วิทยากรที่มีทักษะสูง กล่าวคือ ต้องสามารถกระตุ้นความสนใจให้ได้ ในเวลาอันรวดเร็ว และถ่ายทอดให้เกิดความเข้าใจในระยะเวลาสั้น โดยไม่รู้สึกว่าถูกยัดเยียด

สำหรับข้าราชการระดับกลางนั้น ควรมีการให้ความรู้อย่างเข้มข้น ตั้งแต่ความคาดหมายของรัฐตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไปจนถึงการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ อาจจะใช้การแปลงแผนในระดับต่างๆ เป็นกรณีศึกษาได้

(6) ในการจัดทำแผนและตัวชี้วัด ตลอดจนการนำแผนไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการระดมสมองวิเคราะห์ และประเมินผลงานภายในองค์กรเอง (Self-Assessment) เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อปรับกระบวนยุทธ์ ตลอดจนวิธีการทำงานในปีต่อๆ ไป องค์กรในอุดมคติควรจะทำการประเมินผลภายในทุกปีหรือทุกครึ่งปี เพื่อแสวงหาวิธีการและโครงการใหม่ให้ไปถึงเป้าประสงค์ได้ดีกว่า เร็วกว่าและคุ้มค่ากว่า การขาดการผนึกพลังสมองร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนองค์กร ทำให้องค์กรไม่ได้ประโยชน์จากทุนสังคม (Social Capital) ภายในองค์กร ดังนั้น ควรมีการจัดทำการประเมินภายในปีละ 2 ครั้ง ก่อนการจัดทำแผนปฏิบัติการและคำขอจัดตั้งงบประมาณในแต่ละปี



สารบัญ

บทที่ ๑

บทนำ

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา หลังจากที่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดตะวันตกและมีการเปิดประเทศต้อนรับการค้าและการลงทุนเสรี โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยก็เปลี่ยนแปลงตามไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

กระแสโลกาภิวัฒน์ด้านธรรมาภิบาลได้ทำให้นานาประเทศในโลก รวมทั้ง ไทยได้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกลยุทธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ก็ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนและการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในภาคประชาชน การขยายตัวของประชากรก่อให้เกิดความต้องการบริการสาธารณะในหลายรูปแบบ อีกทั้งภาคเอกชนไทยได้พัฒนาตัวเองให้สามารถให้บริการที่หลากหลายขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงบทบาทและความเหมาะสมของวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ทำมาแต่เดิม

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการประกาศเป้าหมายที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยใน 3 แนวทาง คือ (1) การปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม (2) การปฏิรูประบบการบริหารราชการ และ (3) การปฏิรูประบบงบประมาณ การปฏิรูปการบริหารจัดการราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากการจัดการรายกิจกรรมของแต่ละส่วนราชการ เป็นการจัดการที่มุ่งเน้นผลงาน (Result-Based Management) ตามยุทธศาสตร์แห่งชาติ ซึ่งแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จะต้องมียุทธศาสตร์และเป้าหมายของตนเอง ซึ่งต้องเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ โดยเน้นการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก

ในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่ด้านการดูแล พัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง รักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต เกิดความสมดุลในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์หลักของกระทรวงมี 3 ด้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2547) คือ

(1) พัฒนาองค์กรและระบบบริหารจัดการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

(2) สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และจัดการ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ป้องกันและลดมลพิษ

ในการปรับวิธีการทำงาน ได้มีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ ทั้งในระดับกระทรวง กลุ่มภารกิจและระดับกรม ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สะท้อนเป้าประสงค์ของกระทรวง

แม้ว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การปฏิรูประบบราชการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อุปสรรคที่สำคัญก็คือการขาดกลไกในส่วนงานของรัฐ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องมีการศึกษารูปแบบและกลไกที่มีอยู่และที่ควรมี เพื่อหาลู่ทางขยายผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมสืบไป

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

เพื่อศึกษาและจัดทำรูปแบบของกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ตามภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 เป้าหมายของโครงการ

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีรูปแบบของกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมที่เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับต่างๆ โดยเป็นกลไกที่มีความเหมาะสม เชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจและกระบวนการการมีส่วนร่วมตามนัยของมาตราที่ 46 และ 56 ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ยุทธศาสตร์กระทรวง การแปลงแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานและการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

(2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนและประชาชนมีกลไกเป็นเครื่องมือในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน

1.4 ผลผลิต

คู่มือ "รูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน"

1.5 ขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา

(1) ทบทวนแนวความคิดทฤษฎีสังคมวิทยาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) ทบทวนกฎหมาย กลไก เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

โดยจะศึกษาถึงเหตุผลและความเป็นมา ทบทวนกลไกการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน บทบาทและนโยบายของรัฐบาลด้านการมีส่วนร่วม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนบูรณาการงบประมาณ ยุทธศาสตร์กระทรวงฯ รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการกระจายอำนาจ โดยจัดทำเป็นบทวิเคราะห์ที่มีความเชื่อมโยงกัน

(3) การวิเคราะห์พันธกิจและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมตามลักษณะการทำงาน (Work flow) ตามพันธกิจหน้าที่ และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะในระดับต่างๆ ของส่วนราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง วิเคราะห์ช่องทางที่ประชาชนจะตอบกลับ (Feed back) เข้ามาในระบบราชการ

(4) การวิเคราะห์ระดับความสำคัญและลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานระดับต่างๆ (Stakeholders analysis)

การศึกษาในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะจัดทำกรณีศึกษาให้กรมละ 1 ตัวอย่าง โดยมีวิธีการดำเนินการศึกษาดังนี้

- ประชุมเพื่อปรึกษาหารือกับส่วนราชการต่างๆ ทั้ง 10 กรม เพื่อเลือกกรณีศึกษาให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละส่วนราชการ สำหรับกรณีศึกษาและคู่มือของแต่ละส่วนราชการ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1.1 และ 1.2
- ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- รวบรวมข้อมูลในภาคสนามเพื่อจัดทำคู่มือสำหรับเป็นแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ
- จัดประชุมกลุ่มย่อยกับประชาชน องค์กรเอกชนอิสระ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ที่สอดคล้องกับการจัดทำกรณีศึกษา เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละประเด็น

ตารางที่ 1.1 กรณีศึกษาที่ส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้ทำการศึกษา

ส่วนราชการ	กรณีศึกษาที่ส่วนราชการเสนอ	ผู้แทนส่วนราชการ
1. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	กลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน	1. นางพรทิพย์ ปั่นเจริญ รองอธิบดี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2. นางมาลี หุตะเจริญ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ สิ่งแวดล้อม
2. สำนักงานปลัดกระทรวง	กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. นางสาวสุทธิลักษณ์ ระวิวรรณ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ 2. นายสมเดช ชุนถนอม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
3. กรมป่าไม้	การจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการป่าชุมชน	1. นายทินกร สิทธิวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักจัดการป่าชุมชน 2. คุณเจนศักดิ์ วิชาวุฒิพงษ์ ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน
4. กรมทรัพยากรธรณี	การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม	1. นายมนตรี เหลืองอิงคะสุต นักธรณีวิทยา 8 ว. 2. นายบุญชัย ตั้งจิตดำรงรัตน์ เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ 7
5. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บริเวณเกาะพระทอง จังหวัดพังงา	1. นายวรรณเกียรติ ทับทิมแสง ผู้อำนวยการกองแผนงาน 2. นายอาทิตย์ ควรหา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4
6. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุง รักษาบ่อน้ำบาดาล และระบบประปาชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. นายอภิชาติ จันทร์เทียน นักวิชาการทรัพยากรธรณี 6ว 2. คุณชรินทิพย์ กองศิลป์ นักวิชาการทรัพยากรธรณี 4

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ส่วนราชการ	กรณีศึกษาที่ส่วนราชการเสนอ	ผู้แทนส่วนราชการ
7. กรมควบคุมมลพิษ	โครงการดำเนินงานตามแผนแม่บทว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง	1. นายเจนจบ สุขสด นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 8ว. สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง
8. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	1. นายเจิดพงศ์ มกรมณี ผู้อำนวยการสำนักแผนงานและสารนิเทศ 2. นายอุทัย ทองมี ผู้อำนวยการส่วนจัดการทรัพยากรต้นน้ำ
9. กรมทรัพยากรน้ำ	กระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษา ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน	1. นางเสาวณี สุขโหตุ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและประสานมวลชน 2. นายวิทยา ผลประไพ ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการจัดการลุ่มน้ำ
10. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วม กรณีศึกษา ลุ่มน้ำสาขาของแม่ปิงตอนบน	1. นางรวีวรรณ ภูริเดช สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ที่มา: จากการประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 1.2 กรณีศึกษาและคู่มือที่นำเสนอในรายงานการศึกษา

ส่วนราชการ	กรณีศึกษา	คู่มือ
1. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	กลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน	การให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน
2. สำนักงานปลัดกระทรวง	กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. กรมป่าไม้	ป่าชุมชน	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ ถ่ายโอนและตรวจสอบป่าชุมชน
4. กรมทรัพยากรธรณี	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม กรณีศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม
5. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บริเวณเกาะพระทอง จังหวัดพังงา	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
6. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา บำรุง รักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท	การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างยั่งยืน
7. กรมควบคุมมลพิษ	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่	การรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดมลภาวะทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง

ตารางที่ 1.2 (ต่อ)

ส่วนราชการ	กรณีศึกษา	คู่มือ
8. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
9. กรมทรัพยากรน้ำ	กระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษา ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน	การรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำ
10. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วม กรณีศึกษา อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่	การจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วม

บทที่ ๒

แนวความคิด

เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 2
แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นแนวความคิดที่ใช้กันแพร่หลายในวงการพัฒนานั้น มีฐานความคิดจากตะวันตกสายสังคมวิทยาก็จริง แต่ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่ได้ถูกนำมาใช้ในทุกวงการ การศึกษาบทนี้จะทบทวนความเป็นมาของแนวคิดนี้ในทางสังคมวิทยา ตามมาด้วยการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบแนวทางการวิเคราะห์ของกรณีศึกษาในบทต่อๆ ไป

2.1 การมีส่วนร่วมในฐานะเป็นกรอบคิดทางการพัฒนา : การพัฒนาชุมชน

การมีส่วนร่วมเป็นคำที่ใช้ครั้งแรกในงานพัฒนาชุมชน ส่วนคำว่า การพัฒนาชุมชน (community development) ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ในการประชุมของสำนักงานอาณานิคมของอังกฤษที่เคมบริดจ์ เรื่อง การพัฒนาในอาฟริกา ได้มีการเสนอให้มีการนำการพัฒนาชุมชนเข้าไปใช้ในอาณานิคมของอังกฤษในอาฟริกา เพื่อช่วยรัฐบาลอาฟริกาให้ปรับปรุงสภาพท้องถิ่นของตนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น และเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการให้เอกราชซึ่งจะตามมา[1] หลังจากนั้นไม่นาน แนวความคิดนี้ก็ได้แผ่ขยายไปเกือบทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) รัฐบาลอเมริกันภายใต้การสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นในอินเดีย และได้นำโครงการที่คล้ายคลึงกันเข้าไปใช้ในประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย อิหร่านและปากีสถาน เมื่อถึงปี พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1953) มีประเทศทั่วโลกถึง 25 ประเทศ[2] ซึ่งได้รับการสนับสนุนโครงการพัฒนาชุมชนจากประเทศสหรัฐอเมริกา

ถึงแม้ว่า คำว่า “พัฒนาชุมชน” จะเป็นของใหม่ แต่ที่จริงแล้วการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการพัฒนาชุมชนได้เริ่มมีขึ้นในอินเดีย ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว คือในช่วงทศวรรษ 1930-1940 (พ.ศ. 2473-2483) ภายใต้ชื่อว่า “ความพยายามฟื้นฟูชนบท” ภายใต้การรณรงค์อย่างแข็งขันของท่านมหาตมคานธี นอกจากนั้น ก็ได้มีชาวตะวันตกคือ เอ เอฟ เบรนส์ (A. F. Braynes) ซึ่งได้เขียนรายงานเกี่ยวกับการทดลองทำงานพัฒนาในชนบทในรัฐบันจาบ ซึ่งได้รับความสนใจจากนักวิชาการตะวันตกพอสมควร นอกจากประสบการณ์การทำงานในระดับชุมชนในอินเดียแล้ว ยังมีประสบการณ์การทำงานในระดับชุมชนในตะวันตกเอง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำแนวความคิดในการพัฒนาชุมชนมาใช้จนแพร่ขยายไปทั่วโลก งาน “พัฒนาชุมชน”

---

[1] จามะรี พิทักษ์วงศ์ (2529) *พัฒนาชุมชน* เอกสารคำสอน, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

[2] Lande E. Holdcroft, “The Rise and Fall of community Development, 1950-62 : A Critical Assessment” in Carl K. Eicher & John M. Staaz (eds.) *Agriculture Development in the Third World*, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland (1984) หน้า 51

ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษนั้นขยายตัวอย่างมากในช่วง ค.ศ. 1930 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และได้มีการนำโครงการบริการชุมชนในด้านสุขภาพอนามัยและโครงการสงเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการจัดให้มีการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งเป็นบริการแก่กลุ่มผู้ยากจนหรือไม่มีงานทำซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเสื่อมโทรมในเมือง

การดำเนินงานพัฒนาชุมชนที่ยึดถือกันในระยะเริ่มแรกนั้น ได้แก่ การนำโครงการการพัฒนาเข้าไปในหมู่บ้านแต่ละแห่งตามความต้องการ (felt needs) ของคนในหมู่บ้าน และในแต่ละหมู่บ้านก็จะมีการส่งนักพัฒนาซึ่งมีหน้าที่เอนกประสงค์ (muti-purpose village leval worker) เข้าไปในหมู่บ้านเพื่อไปทำความคุ้นเคยกับชาวบ้าน เป็นผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านระบุความต้องการของตนออกมา และเป็นผู้ระดมชาวบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของชาวบ้านเองตามที่ได้ระบุไว้แล้ว การทำงานตามโครงการพัฒนาชุมชนนี้ยึดเป็นหลักการว่า รัฐบาล หรือองค์กรต่างประเทศที่สนับสนุนโครงการจะให้เงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา แต่ชาวบ้านเองจะต้องช่วยสมทบเงินอีกจำนวนหนึ่งและ/หรือสละแรงงานของตนโดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อช่วยในการทำงานพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อสร้างและกระตุ้นความรับผิดชอบของชาวบ้านต่อชุมชนของตน ซึ่งเชื่อกันว่าจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ของหมู่บ้านในที่สุด แม้ว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชนและเริ่มปรากฏในคู่มือการพัฒนาชุมชน แต่ก็ยังไม่มีบทบาทโดดเด่นในการพัฒนาด้านอื่นๆ

2.1.1 การมีส่วนร่วมแบบ “พัฒนาชุมชน” มาสู่ “การมีส่วนร่วม” ใน “การพัฒนาอย่างยั่งยืน”

เมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 1980 แนวทางการพัฒนาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากปัญหาการด้อยพัฒนาในขอบเขตประเทศใดประเทศหนึ่งมาสู่การมองปัญหาในระดับ “โลก” สะท้อนให้เห็นเช่น จากรายงานการศึกษาที่มี Willy Brandt เป็นประธานซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1980 ชื่อ “North-South : A Programme for Survival” ตามมาด้วยรายงานศึกษาของ Bruntland ในปี ค.ศ. 1987 เรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ซึ่งชี้ให้เห็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ภายใต้ชื่อ Our Common future ในปี ค.ศ. 1992 มีการประชุมเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ภายใต้ชื่อที่รู้จักกันว่า “Earth Summit”

ในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลก ในอีกด้านหนึ่งปัญหาเรื่องความยากจนก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และนำไปสู่การเห็นประเด็นเชื่อมโยงกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและความยากจน เช่น Blaikie และ Brookfield (1987 อ้างใน Adam 2001: 15) มองว่า ปัญหานิเวศไม่สามารถถูกแยกพิจารณาได้โดดๆ แต่ต้องพิจารณาในแง่การเมืองระบบนิเวศ (political ecology) คนยากจนมักจะยากจนเพราะอยู่ในระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมให้ผลผลิตได้น้อย แต่ในขณะเดียวกันเมื่อไม่มีทางเลือกอื่น พวกเขาก็จำเป็นต้องตักตวงจากระบบนิเวศนั้นด้วยการใช้ประโยชน์อย่างเข้มข้น ซึ่งยิ่งทำให้ระบบนิเวศยิ่งเสื่อมโทรมลง

ในอีกด้านหนึ่งในช่วงระยะเวลาเดียวกันงานวิจัยหลายๆ ชิ้น ของนักสังคมศาสตร์ก็เริ่มแสดงให้เห็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคนจนในเรื่อง การแย่งสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติเช่น ที่ดิน และป่าไม้ ในขณะที่การพัฒนาในยุคก่อนเน้นการสงวนรักษาทรัพยากรเหล่านี้ด้วยการประกาศพื้นที่เขตอนุรักษ์เพื่อกันคน (จน) ออกมาไม่ให้ใช้สอยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า งานวิจัยในช่วงเวลาดังกล่าวหลายชิ้นจากหลายๆ แห่งในประเทศด้อยพัฒนา ได้เริ่มชี้ให้เห็นผลกระทบในเชิงลบต่อคน (จน) ที่ถูกเคลื่อนย้ายออกมา และหลายๆ กรณีคนเหล่านี้เป็นชนเผ่าซึ่งขาดแคลนทั้งในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน การศึกษา สุขภาพอนามัยอยู่แล้ว ยิ่งถูกเคลื่อนย้ายจากที่ทำกินซึ่งพวกเขาคุ้นเคย หลายคนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเป็นเกษตรกรในสภาวะแวดล้อมใหม่ ซึ่งในหลายครั้งอุดมสมบูรณ์น้อยกว่าพื้นที่เดิม และบางครั้งก็ต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างที่ไม่มีงานประจำแน่นอนและรายได้ก็ไม่สูงมากนัก

ในขณะที่มุมมองทางวิชาการภายใต้กรอบทฤษฎีการสร้างความทันสมัยในทศวรรษ 1960 เน้นการต้องปรับเปลี่ยนชาวบ้านให้ “ทันสมัย” ให้ยอมรับเทคโนโลยีใหม่ๆ ทฤษฎีการพัฒนาในยุค 1970s และ 1980s ให้ความสำคัญต่อความรู้พื้นถิ่นในฐานะ “ความรู้” ที่ “เหมาะสม” กับสภาพเฉพาะของพื้นที่ที่ชาวบ้านอาศัยอยู่ เช่น งานของ Richards, P (1985) ในเรื่อง Indigenous Agricultural Revolution : ecology and food production West Africa, ซึ่งนัยยะของมุมมองเช่นนี้ในทฤษฎีการพัฒนาก็คือ การแนะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปในชุมชนเพื่อแทนที่ของเก่าไม่จำเป็นต้องถูกต้องเสมอไป หลายครั้งไม่ได้เพิ่มผลผลิต ต้นทุนสูง และชาวบ้านก็ไม่ยอมรับ ดังนั้น จึงน่าที่นักพัฒนาจะได้พูดคุยกับชาวบ้านเพื่อทำความเข้าใจ “ความรู้” ของชาวบ้านในบริบทสภาพแวดล้อมที่พวกเขาน่าจะคุ้นเคยดีมากกว่านักพัฒนาที่มาจากภายนอก

ความกดดัน หรือความรู้สึกที่ถูกครอบงำโดยรัฐจากเบื้องบนทำให้นักพัฒนา นักวิชาการ และ NGOs ผลักดันกรอบคิดของการพัฒนาเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ซึ่งมีมานานแล้วพร้อมๆ กับนโยบายการ “พัฒนาชุมชน” ให้กลายเป็นแนวความคิดที่มีบทบาทโดดเด่นขึ้นโดยไม่จำกัดอยู่แค่กระบวนการของการร่วมรับฟังเท่านั้น แต่เน้นการ “เสริมสร้างพลัง” (empowerment) ให้แก่ชาวบ้านและชุมชนให้มากขึ้น (ดู เช่น Friedmann, John (1993) Empowerment : The Politice of Alternative Development, Cambridge M.A. & Oxford UK; Blockwell)

Friedmann ตั้งข้อสังเกตว่า กระแสแนวคิด “การพัฒนาทางเลือก” (Alternative Development) ตั้งคำถามกับการพัฒนากระแสหลักที่เชื่อว่า การเติบโตของระบบเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการจ้างงานและรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่ปัญหาความยากจนเรื้อรังในประเทศด้อยพัฒนาทำให้ “นักพัฒนาทางเลือก” เชื่อว่า ควรพุ่งเป้าการพัฒนาไปที่ชุมชนขนาดเล็กโดยตรง แทนที่การรอคอยให้ผลพวงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อยๆ กระจายลงไปในชุมชน (trickle-down effect)

Friedmann ยกให้งานของ Dudley Seers ในปี ค.ศ. 1969 เป็นจุดเริ่มแรกๆ ของการตั้งคำถามต่อ “trickle-down effect” และเขาตั้งข้อสังเกตว่า การประชุมระดับนานาชาติหลายครั้งในทศวรรษ 1970 ที่สหประชาชาติเป็นผู้ให้การสนับสนุน เช่น การประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมในสต๊อกโฮมในปี ค.ศ. 1972

(Stockholm Conference on the Human Environment) หรือการสัมมนาเรื่องแบบแผนการใช้ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและกลยุทธ์การพัฒนา (Patterns of Resource Use, Environment and Development Stertegies) ที่โคโคยอค (Cocoyoc ในเม็กซิโก) ในปี ค.ศ. 1974 ได้เปิดกระแสการให้ความสำคัญต่อ “การพัฒนาทางเลือก” ในระดับนานาชาติมากขึ้น

แนวความคิด “การพัฒนาทางเลือก” นั้นยังแยกออกเป็น 2 กระแสย่อย คือ (1) พวกที่ให้ความสำคัญต่อ “ความต้องการพื้นฐาน” (basic needs) เช่น อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย กับ (2) กลุ่มที่ให้ความสนใจเรื่องข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พวกเหล่านี้เชื่อว่า การพัฒนาสิ่งแวดล้อมต้องให้ความสำคัญกับ “คน” มากขึ้นและอาจเป็นไปไม่ได้ที่การพึ่งตนเองจะเกิดขึ้นได้ในระบบที่เศรษฐกิจยังคงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพิง

Friedman (1993: 31-32) พยายามชี้ให้เห็นว่า “ปรัชญาการคิด” ของการพัฒนากระแสหลักในเชิงเศรษฐศาสตร์แตกต่างจากปรัชญาการคิดของ “การพัฒนาทางเลือก”

ในขณะที่การพัฒนากระแสหลักในเชิงเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีเหตุผลที่กระทำการโดยคิดคำนวณถึงผลกำไรสูงสุดและผลเสียน้อยที่สุด แต่ “การพัฒนาทางเลือก” มองมนุษย์ในเชิง “ศีลธรรม” (moral human beings) ที่มีความต้องการเชิงจิตวิทยาสังคมที่จะรู้สึกมีคุณค่าและได้รับการยอมรับจากสังคม นอกเหนือไปจากผลกำไรเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาทางเลือกจึงมุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพที่จะได้รับการยอมรับจากสังคมในฐานะเป็นเป้าหมายในการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งด้วย

นักพัฒนาทางเลือกมักจะให้ความสำคัญต่อประเด็นในเรื่อง (1) สิทธิมนุษยชน (human rights) (2) สิทธิความเป็นพลเมือง (citizenship rights) (3) และการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ (human flourishing) (Friedmann 1993: 10-11)

ในขณะที่สิทธิมนุษยชน (ตามคำประกาศสหประชาชาติปี ค.ศ. 1948) เน้นมาตรฐานการดำรงชีวิตและความปลอดภัยมั่นคง (standard of living and security) ที่มนุษย์ทุกคนต้องมีโดยพื้นฐาน และสิทธิความเป็นพลเมืองเน้นโอกาสและการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย การพัฒนาศักยภาพของมนุษย์หมายถึงโอกาสที่จะได้รับการเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลให้เพิ่มได้มากขึ้นกว่าสถานภาพปัจจุบันเท่าที่จะเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นด้วยกับปรัชญาการคิดแบบการพัฒนาทางเลือก Friedmann (1993: 6-7) ก็ตั้งข้อสังเกตว่า มี 3 ประเด็นหลักของการคิดแบบพัฒนาทางเลือกที่เขาไม่เห็นด้วยมากนักคือ (1) ความคิดว่ารัฐเป็นปัญหาของการพัฒนา (2) ความคิดที่ว่า “ประชาชน” (the people) จะต้องถูกเสมอและ (3) ความคิดที่เน้นเฉพาะปฏิบัติการในระดับชุมชน (โดยไม่เน้นปฏิบัติการทางการเมือง)

ตรงข้ามกับนักคิดในแนวการพัฒนาทางเลือกส่วนใหญ่ที่ปฏิเสธบทบาทของรัฐ Friedmann มีความเห็นว่า รัฐควรต้องถูกชักนำให้มีนโยบายและภาคปฏิบัติที่พุ่งเป้าไปที่คนจนมากขึ้น แต่แน่นอนว่ารัฐต้องไม่ใช่

ผู้ผูกขาดการพัฒนา แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและร่วมกำหนดนโยบาย (Friedmann 1993: 1651)

2.2 รัฐ ปัจเจก ชุมชน และ "การมีส่วนร่วม"

คำว่า "การมีส่วนร่วม" ในกรอบคิดการพัฒนามีฐานคิดที่แตกต่างกันอยู่ 2 ฐานหลักคือ (1) ความเชื่อในศักยภาพของ "ปัจเจก" ที่จะมี "สิทธิ" ในการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชนที่ตนสังกัด รัฐมีอำนาจอธิปไตยที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้สามารถจัดการกิจการส่วนรวมบางประการ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการค้าและการทำสงคราม แต่ในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถรวมตัวกันในรูป "ประชาสังคม" เพื่อร่วมกันจัดการกิจการของชุมชนอันเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและ (2) "การมีส่วนร่วม" ในแนว "ชุมชนนิยม" (communitariansim) ซึ่งเน้นความสำคัญของ "ชุมชน" มากกว่าปัจเจกชนหรือคนแต่ละคน ในการร่วมกันกำหนดการกระทำต่างๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

2.2.1 แนวความคิดที่ 1 ที่เชื่อเรื่องศักยภาพของปัจเจก

การมีส่วนร่วมทางสังคมเป็นกรอบคิดตะวันตกซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้น ความเชื่อเรื่อง "การมีส่วนร่วม" มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่อง "ความเป็นปัจเจก" (individualism) ที่มีความสามารถและศักยภาพที่คิดเองเป็น แต่ในขณะเดียวกันแทนที่จะแตกสลายไปคนละทิศละทาง ปัจเจกเหล่านี้มีความตระหนักว่าพวกเขาจำเป็นต้องมารวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกๆ คน ภายใต้กฎกติกาที่ร่วมกันกำหนด ซึ่งถึงแม้การมารวมกันนี้อาจต้อง "เสียสละ" การทำทุกอย่างตามอำเภอใจไปบ้างแต่ก็ยังต้องยึดหลักเกณฑ์ของ "เสรีภาพ" และ "สิทธิพื้นฐาน" บางประการ บนหลักการสมัครใจเข้าสู่ "พันธะสัญญาทางสังคม" หรือ "social contracts" เราสามารถพบแนวความคิดนี้ได้ไม่ว่าจะเป็นนักคิดทางการเมือง เช่น Hobbes ในศตวรรษที่ 17 หรือแม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ เช่น Adam Smith ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งก็ให้ความสำคัญต่อพันธะสัญญาทางสังคมเช่นเดียวกัน

ในแนวความคิดเรื่องศักยภาพปัจเจกนี้ ได้รับอิทธิพลความคิดจากงานวิจัยเรื่องการปกครองท้องถิ่นของ Robert Putnam ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นนักรัฐศาสตร์ แต่ได้รับการอ้างถึงอย่างมากโดยนักสังคมวิทยา Putnam เป็นที่รู้จักกันดีในฐานะผู้นำเสนอคนหนึ่งในเรื่องกรอบคิดเรื่อง "ทุนทางสังคม" ในหนังสือเล่มแรกที่มีชื่อเสียงของเขา "Making Democracy Work : Civic traditions in modern Italy" เขาพยายามอธิบายสาเหตุว่า ทำไมในรัฐในภาคเหนือของอิตาลีจึงมีการร่วมมือของประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นในการจัดการปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่าในภาคใต้ ซึ่งเขาคิดว่าเพราะในภาคเหนือมีความคุ้นเคยกว่าตั้งแต่ในอดีตในการปกครองเทศบาลโดยประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีของตนเอง หากเปรียบเทียบกับอเมริกาในบทความเรื่อง "Bowling alone : America's declining social capital" Putnam มีความเห็นว่า อเมริกาซึ่งเคยเป็นสังคมที่มีการรวมตัวกันเข้มแข็งในระดับท้องถิ่นดูเหมือนจะเริ่มหย่อนพลังของลักษณะพิเศษนี้ไปในปลายศตวรรษที่ 20 บทความ Bowling Alone ไม่ได้หมายความว่า คนอเมริกันไปโยนโบว์ลิ่งคนเดียว แต่หมายถึงการแข่งขันกันในรูปสโมสร

(League) มีแนวโน้มลดลง ซึ่งน่าจะเป็นภาพสะท้อนของความสนใจที่จะเข้าไปทำกิจกรรมในระดับ “ชุมชน” มีลดลง และดังนั้นมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างสิ่งเหล่านี้ขึ้นมาใหม่ เป็น “ทุนทางสังคม” (social capital) ที่จะรื้อฟื้นความเข้มแข็งให้ชุมชน

ใน Making Democracy Work Putnam นิยามว่า

“ทุนทางสังคมในที่นี้หมายถึง รูปแบบของการจัดการทางสังคม เช่น ความเชื่อ บรรทัดฐาน และเครือข่าย ซึ่งจะทำให้สังคมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปอย่างร่วมมือสอดคล้องกัน”[3](Putnam 1993 a : 167)

นั่นคือ ในสังคมที่สมาชิกมีเครือข่ายทางสังคมแนบแน่น มีบรรทัดฐานของการช่วยเหลือกันแบบต่างตอบแทน มีความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันย่อมถือเป็น “ทุน” ทาง “สังคม” ที่ทำให้การร่วมมือกันในด้านอื่นๆ หรือ “การมีส่วนร่วม” ในกิจการชุมชนต่างๆ จะดำเนินไปได้ด้วยดี

ลักษณะเด่นของสังคมอเมริกันนั้น Tocqueville เคยตั้งข้อสังเกตไว้ในศตวรรษที่ 19 ว่า เป็นสังคมที่เป็นปัจเจกสูง แต่ทุกคนตระหนักถึงความจำเป็นต้องร่วมมือกัน ดังนั้น จึงไม่ใช่ปัจเจกที่ไปกันคนละทาง แต่เป็นปัจเจกที่ทำงานเพื่อส่วนรวมร่วมกัน เช่น ในองค์กรอาสาสมัคร (voluntary association) นอกจากนั้น ยังมีรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ที่เข้มแข็งที่มาจากการเลือกตั้งในชุมชน เพื่อจัดการกิจการพื้นฐานต่างๆ ในชุมชนโดยตรง โดยไม่ต้องรอหวังพึ่งการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง แต่กระนั้นในความเห็นของ Tocqueville ทุกคนก็ยังให้ความสำคัญต่อสมาชิกของ “ชาติ” เดียวกัน

Hodenius และ Uggla (1996) ตั้งข้อสังเกตว่า ในสังคมที่มี “ทุนทางสังคม” ในรูปแบบสถาบันการร่วมมือกัน (เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มศาสนา) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของประเทศด้อยพัฒนาหลายแห่งอยู่แล้ว หากรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนใช้เครือข่ายความสัมพันธ์เหล่านี้มากระตุ้นให้เกิดการร่วมมือทางสังคมในด้านอื่นๆ ต่อไป ก็ย่อมเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม พวกเขาตั้งข้อสังเกตว่ารัฐในตะวันตกที่มีการก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคมในระดับสูงเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีรากฐานอำนาจอยู่บนกฎหมายสมัยใหม่ที่ตายตัว (rational-legal) ดังนั้น การที่ “ประชาสังคม” ในประเทศที่ด้อยพัฒนาจะเข้มแข็งได้ต้องมีรัฐที่มีหลักกฎหมายสมัยใหม่ที่ไม่ได้เลือกปฏิบัติ (Hodenius & Uggla 1996: 1631)[4]

---

[3] “Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action”

[4] และดู จามะรี เชียงทอง (2543), *วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย*, TDRI, 19-22.

2.2.2 แนวคิดที่ 2 : แนวความคิดชุมชนนิยม

แนวความคิดชุมชนนิยมในแนวคิดแบบตะวันตกส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจาก Tonnies ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาเยอรมันในศตวรรษที่ 19 ซึ่งอธิบายคู่ตรงข้ามของชุมชนขนาดเล็ก (Gemeinschaft) ซึ่งสมาชิกมีการรู้จักกันเป็นส่วนตัวในลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (face-to-face relations) เปรียบเทียบกับสังคมขนาดใหญ่ (Gesellschaft) ซึ่งสมาชิกไม่ได้รู้จักกันเป็นส่วนตัวแต่ติดต่อสัมพันธ์กันตามบทบาทและสถานภาพ

ในยุโรปในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม นักสังคมศาสตร์ค่อนข้างเป็นกังวลกับรูปแบบความร่วมมือกันแบบชุมชน ซึ่งดูราวกับมีแนวโน้มว่าจะเสื่อมสลายไป

นักคิดในแนวชุมชนนิยมมักค่อนข้างหวาดระแวงต่อแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบที่เน้นการแข่งขัน ซึ่ง “บุคคล” ที่มีความสามารถที่สุดคือผู้ชนะ ถูกนำไปเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจเสรี (ซึ่งนักคิดแนวชุมชนนิยมเชื่อว่า) เป็นระบบแบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ดังนั้น จึงเป็นระบบที่ขาดความยุติธรรมและความเห็นอกเห็นใจต่อผู้อ่อนแอ

ในแนวคิดแบบชุมชนนิยม รัฐถูกมองอย่างหวาดระแวงว่า รับใช้เฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพลซึ่งเป็นคนกลุ่มเล็กๆ ในสังคม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ในประเทศกำลังพัฒนา “รัฐมักจะถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา” (Friedmann 1993: 6) กล่าวคือ ระบบบริหารราชการซึ่งอืดอาดอุ้ยอ้ายและการผูกขาดการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางของอำนาจ ทำให้นโยบายการพัฒนาหลายอย่างไม่สามารถสนองตอบและแก้ไขปัญหาที่แท้จริงในระดับรากหญ้าได้

อย่างไรก็ตาม ทัศนะที่ค่อนข้างหวาดระแวงต่อรัฐ ซึ่งหลายครั้งการพยายามปฏิเสธให้รัฐยุ่งเกี่ยว Friedmann มองว่า เป็นอิทธิพลส่วนหนึ่งจากแนวคิดแบบอนาธิปัตย์นิยม[5] ซึ่งได้เข้ามามีอิทธิพลต่อกระแสชุมชนนิยมและ “การพัฒนาทางเลือก”[6] ซึ่งถึงแม้ตัว Friedmann (1993) เองจะเห็นด้วยกับแนวทาง “การพัฒนาทางเลือก” ซึ่งไม่คอยเฉพาะ trickle-down effect อย่างเดียว แต่กำหนดกลุ่มเป้าหมายและกระตุ้นกลุ่มเป้าหมายจัดการกำหนดทิศทางและ/หรือโครงการการพัฒนาของตนเอง แต่เขาก็ไม่ปฏิเสธบทบาทของรัฐ ในทางตรงกันข้ามรัฐจะต้องถูกดึงลงมาและปรับเปลี่ยนบทบาทให้ “รับฟัง” “ยอมรับ” และ “เปิดประตู” ให้ประชาชนในระดับรากหญ้ามีส่วนอย่างจริงจังในกระบวนการการพัฒนา

---

[5] เช่น Kroptkin, Peter (1970), Selected Writings on Anarchim and Revolution, Cambridge, Mass : MIT Press.

[6] เช่น Kroten, David, C (1990) Gretting to the 21st century: Voluntary Development Action and the Global Agenda, West Hartford, Conn : Kumarian Press.

2.2.3 การผสมผสานฐานคิดแบบ “ปัจเจก” และ “ชุมชน” ในกรอบคิดของ “การมีส่วนร่วม” ในการพัฒนา

แม้ว่าในรายงานนี้จะถูกจัดแนวความคิดเรื่อง “ทุนทางสังคม” ของ Putnam รวมทั้งแนวความคิดเรื่อง “ประชาสังคม” เข้าไว้ในแนวคิดซึ่งมีฐานรากบนความเชื่อมั่นในศักยภาพของปัจเจก ดังที่ปรากฏใน 2 หัวข้อก่อนหน้านี้ก็ตาม (เพื่อให้เข้าใจฐานความคิดได้ง่ายขึ้น) หากแต่ในทางปฏิบัติเราจะเห็นว่ามีการเคลื่อนไหวของความคิดที่ไม่หยุดนิ่งและตายตัว ยกตัวอย่างเช่น ในหนังสือ Empowerment ของ Friedmann (1993) ก็จะเห็นได้ว่า ในขณะที่เขาไม่ยอมรับในเรื่องความคิดแบบปัจเจกชนนิยม โดยเฉพาะว่า มนุษย์เป็น “economic man” (Friedmann 1993: 47)[7] แต่ในขณะเดียวกันเขาก็ปฏิเสธความสุดโต่งในชุมชนนิยมที่ไม่อยากให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในชุมชน ในทางตรงกันข้ามเขากลับคิดว่า รัฐต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวในแง่การให้ความช่วยเหลือ และจัดการให้เกิดความยุติธรรม

2.3 ภาคปฏิบัติของ “การมีส่วนร่วม”

ในขณะที่แนวคิด เช่น “participation”, “empowerment” “self-reliance” เป็นแนวความคิดที่แฝงค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน (normative value) แต่ก็มีความพยายามที่จะแปลงแนวความคิดนี้ในเชิงปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น McNeely (1996) (อ้างใน Adams 2001: 342) พยายามเสนอแนวคิดว่า ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการอนุรักษ์ป่าสงวนได้อย่างไร เขาพยายามจัดทำ “ข้อเสนอ” ว่าหุ้นส่วนหรือ “partnerships” ระหว่างชุมชนกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ถ้า

(1) ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์

(2) สนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น

(3) มีการวางแผนอย่างเป็นองค์รวม (holistically)

(4) วางแผนพื้นที่ที่จะอนุรักษ์อย่างเป็นระบบ

(5) วางแผนแต่ละพื้นที่ (site) โดยเฉพาะ แต่ให้เชื่อมต่อกับระบบ

(6) นิยามวัตถุประสงค์การจัดการให้ชัดเจน

(7) จัดการอย่างยืดหยุ่น

(8) มีการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์ป่าไม้

---

[7] โดยพยายามเสนอกรอบคิดว่า “household” น่าจะเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กมากกว่าและมีความสัมพันธ์ภายใน ทั้งในแบบ “market” และ “non-market” relations.

(9) มีการสร้างเครือข่ายสถาบันสนับสนุน

(10) สร้างการยอมรับจากสาธารณะ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง McNeely แสดงให้เห็นว่า ***"การมีส่วนร่วม" ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ปฏิบัติการเฉพาะท้องที่*** ของการที่ประชาชนเข้ามาร่วมหรือไม่เข้ามาร่วมในโครงการใดโครงการหนึ่ง (ของชุมชนหรือของรัฐก็ตาม) แต่ครอบคลุมถึงกระบวนการในระดับกว้างกว่าพื้นที่เฉพาะ เช่น เครือข่าย รวมทั้งอุดมการณ์ซึ่งเชื่อในคุณูปกรณ์ของการร่วมกันระดมความคิดและร่วมแรงกันในการกระทำการ McNeely เลือกใช้คำว่า "Partnership" ซึ่งแปลตรงตัวว่า "หุ้นส่วน" หรืออีกนัยหนึ่ง "ผู้มีส่วนร่วมกระทำที่เท่าเทียมกัน"

2.3.1 ความคิดเรื่องการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างรัฐและชุมชน

เบญจพรรณ (2543 : 172) ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสรุปว่า "ถ้ามองในแง่โครงสร้างระบบเศรษฐกิจ งานศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนยังยอมรับในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเดิมที่ดำเนินอยู่และพยายามปรับปรุงให้เกิดการทำงานให้ดีขึ้น" (2542 : 172)

เบญจพรรณค่อนข้างให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมแบบ "Co-Management" หรือ "การจัดการร่วมกัน" มากเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นการประสานการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐและชุมชน เบญจพรรณยกตัวอย่างงานวิจัยของ Sushil Saigal (nd) ในอินเดีย ซึ่งกล่าวถึงการจัดการป่าแบบการมีส่วนร่วม (Joint Forest Management) ริเริ่มในปี 1990 "โดยกรมป่าไม้ของอินเดียได้อนุญาตให้ชุมชนใช้ป่าและให้สิทธิการใช้อย่างเป็นทางการแก่ชุมชน โดยขอให้ชุมชนช่วยปกป้องป่าจากไฟ การเลี้ยงสัตว์ และการใช้อย่างเกินขอบเขต"

อย่างไรก็ตาม Saigal ก็สรุปว่า ยังมีปัญหาบางประการในการดำเนินงาน เช่น (1) ทุกส่วนหรือกลุ่มในชุมชนยังไม่ได้มี "ส่วนร่วม" เท่าเทียมกัน เช่น การที่ผู้หญิงมักไม่ค่อยมีส่วนร่วมหรือกลุ่มคนยากจนที่มักยังไม่ค่อยมีปากมีเสียง (2) ปัญหาความขัดแย้งในหน่วยราชการเองในระดับนโยบาย และในระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ (3) ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนใกล้เคียง ซึ่งเบญจพรรณ (2543: 175-6) สรุปความไว้ว่า "...เมื่อมีสิทธิการใช้และสิทธิทางกฎหมายซ้อนทับกันในชุมชนต่างกันบางครั้งไม่ได้รวมเอาความต้องการของชุมชนเลี้ยงสัตว์ที่อยู่ใกล้เคียงกันมาร่วมวางแผน การให้อำนาจและสิทธิของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นไม่ชัดเจน มีความไม่เข้าใจกันในกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบางทีนำไปสู่ความรุนแรงด้วย ..."

ดังนั้น หากพิจารณาการทบทวนงานของ Saigal โดยเบญจพรรณ จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมหรือไม่มีเกี่ยวพันกับประเด็นความขัดแย้งทางความคิดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะขัดแย้งกันในความคิดหรือผลประโยชน์จึงต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันสะสางปัญหา แต่ในอีกด้านหนึ่งในกระบวนการของการสะสางปัญหาก็อาจเกิดความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ซึ่งอาจเป็นระดับชาวบ้านด้วยกันเองหรือชาวบ้านกับรัฐก็ได้

อย่างไรก็ตาม รูปแบบ “การจัดการร่วมกัน” เป็นรูปแบบที่นักวิชาการหลายคนให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่รูปแบบกฎเกณฑ์ รวมทั้ง “ใคร” ควรเข้ามาจัดการร่วมกัน ย่อมต้องแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จตายตัวที่ใช้ได้ทุกพื้นที่และทรัพยากร

ในหนังสือเรื่อง Making Collaboration Work ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสหรัฐ Wondolleck และ Yaffee (2000) ก็เห็นว่า ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จของ “การร่วมมือ” กันที่ตายตัว แต่ความสำคัญอยู่ที่ กรอบคิดที่จะสร้างความเข้าใจว่าจะก่อให้เกิด “การมีส่วนร่วม” ได้อย่างไร โดยสั่งสมจากประสบการณ์ที่หลากหลาย (Wondolleck 3 Yaffee 2000: XV-XVI)

เช่นเดียวกันในการทบทวนงานศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการชายฝั่งในภาคใต้ของไทย เบญจพรรณ (2543) ก็พบความหลากหลายของสถานการณ์ซึ่งบางครั้งก็ประสบความสำเร็จ บางครั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จ เบญจพรรณ (2543: 176-7) สรุปว่า

> ในงานศึกษาบางชิ้นเช่นของ วัฒนา สุกัณศีล ในปี 2539 พบว่าชาวบ้านรวมตัวกันปลูกป่าโกงกางเพื่อเป็นป่าของชุมชนและกำหนดกฎเกณฑ์การใช้สอยขึ้นมาเอง เป็นการตอบสนองต่อการที่เกิดความเสื่อมโทรมในป่าที่มีอยู่เดิม แต่ในงานศึกษาชุมชนประมวงของพงศ์พัฒน์ที่นำเสนอในปีเดียวกัน โดยเป็นการศึกษาที่พังงา พบว่า การที่ชุมชนมีสมาชิกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันทำให้ผลประโยชน์และรูปแบบการผลิตมีความแตกต่างกัน และในการรวมตัวกันเพื่อจะจัดทำประมงชุมชน (Community-Based Fishery Management) จะต้องทำงานกับกลุ่มคนที่หลากหลาย เช่น ผู้ค้าสัตว์น้ำ ผู้ค้าปัจจัยทำการประมง ตำรวจ ผู้ปกครองท้องถิ่น ฯลฯ เมื่อตกลงร่วมกันไม่ได้ก็ทำให้ไม่สามารถกำหนดกฎกติกาเพื่อจัดทำประมงชุมชนได้

2.3.2 ฐาน-อำนาจทางสังคม

ในทัศนะของ Friedmann (1993) การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการร่วมตัดสินใจและกำหนดนโยบายการพัฒนาได้ จะต้องมีฐานทางสังคมที่เข้มแข็ง ในทัศนะของเรามีฐานทางสังคมอย่างน้อย 8 ฐาน ที่จะทำให้กลุ่มทางสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น ได้แก่

(1) พื้นที่สำหรับดำรงชีพ (Defensible Life Space) ซึ่งต้องเป็นมากกว่าพื้นที่บ้าน ซึ่งกิจกรรมในการยังชีพและกิจกรรมทางสังคมสามารถดำเนินไปได้อย่างเสรีในทางสิ่งแวดล้อม พื้นที่อาจรวมไปถึง ป่าชุมชน ป่าต้นน้ำ พื้นที่ชายฝั่ง

(2) เวลาที่มากพอ (surplus time) นั่นคือ นอกเหนือจากเวลาที่ใช้ไปในการยังชีพ จะต้องมีเวลาสำหรับพักผ่อน คิด และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

(3) ความรู้และความสามารถ (knowledge and skills) ไม่ใช่เฉพาะในวิชาชีพ แต่หากสามารถพัฒนาได้มากด้านย่อมเป็นการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคน

(4) ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง (appropriate informations) ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องย่อมเป็นฐานการตัดสินใจที่ดี และการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ

(5) การจัดองค์กรทางสังคม (social organization) และควรมีหลากหลายองค์กร และสมาชิกที่หลากหลายไม่ใช่การผูกขาดการเป็นสมาชิกและผู้นำ

(6) เครือข่ายทางสังคม (social networks) เสริมสร้างให้กลุ่มคนมีขอบเขตการรับรู้และการปฏิบัติการที่กว้างขึ้น

(7) เครื่องมือที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ (instruments of work and livelihood) ซึ่งรวมไปถึงร่างกายที่แข็งแรง

(8) และแหล่งสนับสนุนทางการเงิน (financial resources)

ในกลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ซึ่งมักไม่ค่อยมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เรามักจะพบว่าฐานทางสังคมของเขาก็มักไม่ค่อยพอเพียง จึงทำให้เขาไม่สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมได้เต็มที่ ดังนั้นการพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมทางสังคมที่เข้มแข็งย่อมต้องดำเนินไปควบคู่กับการพัฒนาฐานทางสังคม

กรอบคิดเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ในงานพัฒนาในยุคต้นของการ “พัฒนาชุมชน” แม้จะมีจุดดีในแง่ของการต้องการสร้างประชาธิปไตยภายในชุมชน แต่ในภาคปฏิบัติเมื่อนำมาใช้ในสังคมประเทศด้อยพัฒนาที่อำนาจบริหารมีลักษณะรวมศูนย์ การมีส่วนร่วมจึงอาจกลายเป็นการเกณฑ์ (recruitment) ให้คนเข้ามาร่วมภายใต้ปรัชญาของการต้องการ “เปลี่ยน” คนในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ให้ “ทันสมัย” มากขึ้น ให้รู้จัก “คิด” เพื่อพัฒนาตนเองให้สามารถ “พึ่งตนเอง” ได้ เพื่อพ้นจากสภาพความยากจนและด้อยพัฒนา

ในยุคหลังของการพัฒนาจากทศวรรษ 1970s เป็นต้นมาได้เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาที่เน้นเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว การให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมทำให้มองเห็นความสำคัญของความรู้พื้นถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและเชื่อในการเพิ่มความเข้มแข็งให้ชุมชน (empowerment) ซึ่งนอกเหนือจากประเด็นเรื่อง “สิทธิ” ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของปัจเจกและชุมชนอีกด้วย

กรอบคิด เช่น “ทุนทางสังคม” และ “ประชาสังคม” เน้นการสร้างเครือข่ายและการเปิดพื้นที่ ให้ประชาชนเข้ามาเคลื่อนไหวโดยชอบธรรม ในขณะที่กรอบคิดเช่นความเป็น “หุ้นส่วน” (Partnership) เป็นความพยายามแปลงคุณค่าเชิงบรรทัดฐาน (Normative values) ให้เป็นภาคปฏิบัติของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน

2.4 การมีส่วนร่วมในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

แม้ว่าการมีส่วนร่วมมีต้นกำเนิดในสาขาวิชาสังคมวิทยา แต่การมีการมีส่วนร่วมได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่นักเศรษฐศาสตร์จะให้ความสนใจ ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมจะนำมาใช้ในเชิงวิชาการเมื่อประมาณ 50 ที่ผ่านมา แต่ในความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของประชาชนมีมานานหลายศตวรรษในทุกสังคมของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำเหมืองฝายมากว่า 700 ปี หรือแม้แต่ในปัจจุบัน ในภาคเหนือของไทยยังมีฝายจำนวนมากที่กลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นผู้บริหารจัดการ

ในบริบทของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ (Mingsarn et al 1998) ใหญ่ๆ คือ

(1) การมีส่วนร่วมรับประโยชน์/ ต้นทุน (Benefit Cost Sharing Model)

เป็นรูปแบบที่ประชาชนร่วมกันสละแรงงานหรือเงินทุนโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์แก่ส่วนตนด้วย) ความสัมพันธ์ที่สามารถเชื่อมโยงปัจเจกชนในชุมชนให้มีกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าให้แก่สังคม หรือที่รู้จักกันในนาม “ทุนสังคม” รูปแบบการมีส่วนร่วมเช่นนี้มีมาแต่โบราณ เช่น การจัดทำระบบเหมืองฝาย หรือแม้แต่การทำนุบำรุงพระศาสนา ซึ่งสมาชิกชุมชนจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันนำอาหารถวายพระ ในอดีตการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ จะเกิดในสังคมขนาดเล็ก ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นคนในกลุ่มเดียวกัน ทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้ร่วมกันก็เป็นทรัพย์สินที่บริหารภายในชุมชน แรงจูงใจที่ปัจเจกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล บริหารสาธารณประโยชน์นั้นมีอยู่หลายประการคือ

(1.1) กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่เมื่อทำสำเร็จแล้ว ทุกคนจะได้ประโยชน์ แต่ทำคนเดียวจะไม่สำเร็จเพราะไม่มีแรงงานหรือทุนเพียงพอ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ขาดการประหยัดจากขนาด (economy of scale) เช่น การทำเหมืองฝาย ทำถนน นอกจากนี้ กิจกรรมเหล่านี้หากทำคนเดียวจะได้ผลประโยชน์ต่ำกว่าทำร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ต้นทุนต่อหน่วยในระดับปัจเจกสูงเกินกว่าผลจากการลงทุน ผลประโยชน์ที่ได้จากการเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกันอีกประการหนึ่งก็คือการซื้อวัตถุดิบร่วมกัน เช่น กลุ่มประปาดี 24 ชั่วโมง ที่ซื้อสารเคมีเป็นกลุ่มในจำนวนมาก ทำให้ได้วัตถุดิบในราคาถูก

(1.2) เป็นกิจกรรมที่ถ้าทำคนเดียวหรือกลุ่มเดียว กลุ่มอื่นอาจจะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์โดยไม่ต้องมีต้นทุน (free riders) หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนให้เต็มที่ จึงต้องไปชักชวนผู้อื่นมาเป็นเครือข่าย เช่น ชุมชนมีป่าชุมชนไว้ใช้สอยแต่หมู่บ้านอื่นไม่มีก็อาจข้ามมาลักตัดไม้ในป่าของหมู่บ้านตน หากทำเป็นเครือข่ายก็จะแก้ปัญหานี้ได้ หรือทำเขตอภัยทาน ห้ามล่าสัตว์ แต่

คนที่อื่นอาจเข้ามาล่าในเขตของตน การทำเครือข่ายห้ามล่าจะเป็นการป้องกันการเข้ามาหาผลประโยชน์ของคนภายนอกโดยไม่ลงทุน และเป็นการควบคุมผลประโยชน์ของตน

(1.3) ลดผลกระทบจากกลุ่มอื่น (external diseconomy) เช่น การลดการใช้สารเคมีในกลุ่มเครือข่ายหรือการป้องกันไฟป่า จึงมักมีการจัดทำการมีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่าย

(1.4) เป็นกิจกรรมที่ช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรมเนื่องจากมีความไว้วางใจเกิดขึ้น เช่น เกษตรปลอดสารพิษ หากเป็นกลุ่มที่สมาชิกของกลุ่มไว้ใจได้ก็จะลดต้นทุนการตรวจวิเคราะห์ในห้องทดลองวิทยาศาสตร์ไปได้มาก

จะเห็นได้ว่า **ผลประโยชน์** เป็นกุญแจของการมีส่วนร่วม แต่ผลประโยชน์อาจไม่อยู่ในรูปของเงินตราซึ่งเป็นนามธรรมก็ได้ เช่น ช่วยกันดูแลวัดเพื่อทำนุบำรุงพระศาสนา (และวัดก็เป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านสวัสดิการของชุมชนไปด้วย) ดังนั้น ประชาชนก็จะเข้าร่วมน้อยหากรัฐไปเชื้อเชิญประชาชนมามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ไม่เห็นประโยชน์ชัดเจนก็จะไม่มีผล

เมื่อรัฐบาลไทยได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มาเป็นวิถีหนึ่งของการพัฒนาประเทศ การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่หนึ่งจึงเป็นรูปแบบที่แพร่หลายที่สุด เช่น การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการดับไฟป่า การบริหารจัดการน้ำ การรวบรวมขยะ เป็นต้น การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ดูรายละเอียดในบทที่ 5) ก็พบว่า เป็นแนวทางของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบที่ 1 ทั้งนั้น

(2) การเจรจา / ชดเชย (Negotiation / Compensation Model)

รูปแบบที่ 2 นี้ มักเป็นกรณีที่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมไม่ใช่คนในพื้นที่เดียวกัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีหลายกลุ่มและอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้แต่ละกลุ่มได้รับฟังความเห็นของกันและกัน และสร้างข้อยุติหรือข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งในการบรรลุข้อตกลงอาจจำเป็นต้องมีการชดเชยให้กับผู้มีส่วนเสีย

ในรูปแบบที่ 2 นี้ การมีส่วนร่วมมีหลายระดับด้วยกัน ตั้งแต่การได้รับข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องทำงานในรูปแบบนี้ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประกาศเขตมลพิษและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมในทั้ง 2 รูปแบบ อาจจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กันได้ เช่น ยอมให้มีป่าชุมชน (รูปแบบที่ 1) ในเขตอุทยานแห่งชาติ (รูปแบบที่ 2)

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบรูปแบบของการมีส่วนร่วม

การเปรียบเทียบ	รูปแบบ	
	(1) **ผลประโยชน์ / ต้นทุนร่วมกัน**	**(2)** **การเจรจา / ต่อรอง**
ขนาดของโครงการ	- ค่อนข้างเล็ก หรือเป็นเครือข่ายของกลุ่มใหญ่	- ขนาดของโครงการและผลกระทบค่อนข้างกว้างขวาง
การบริหารทรัพย์สินส่วนรวม	- บริหารโดยกลุ่ม	- บริหารโดยรัฐ
ความสัมพันธ์ในกลุ่ม	- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโครงสร้างผลประโยชน์/ต้นทุนใกล้เคียงกัน - ผู้ตัดสินใจและผู้ได้รับผลกระทบอยู่ในพื้นที่เดียวกัน	- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน - ผู้ตัดสินใจและผู้ได้รับผลกระทบเป็นคนที่อยู่ต่างพื้นที่กัน

สำหรับกรณีศึกษาที่จะสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่นำเสนอในรายงานนี้ จะมีทั้งรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมที่ได้เกิดหรือกำลังจะเกิดขึ้นนี้ นับเป็นก้าวสำคัญสำหรับการพัฒนาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในอนาคต

2.5 ระดับและเทคนิคของการมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วมนั้น อาจแบ่งได้เป็น 5 ระดับ จากต่ำไปสูง ดังนี้ (1) การให้ / รับ ข่าวสาร (inform) (2) การปรึกษาหารือ (consult) (3) การร่วมคิดร่วมทำ (involve) (4) การเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี (collaborate) และ (5) การเสริมพลังอำนาจ (empower) ตารางที่ 2.3 แสดงระดับของการมีส่วนร่วมและเทคนิคที่ใช้

การเลือกระดับของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ หากเป็นโครงการที่ประชาชนมีส่วนต้องรับภาระต้นทุนโดยตรง เช่น เสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับการชลประทาน การทำประปาหมู่บ้าน ในกรณีเช่นนี้ ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมจนถึงระดับการเสริมพลัง กล่าวคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ชุมชนดูแลเป็นทรัพย์สินที่ชุมชนสร้างขึ้นเอง เช่น ฝาย การเสริมพลังอำนาจเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม แต่หากทรัพยากรที่ชุมชนดูแลเป็นทรัพยากรส่วนรวมของประเทศหรือของโลก ระดับการมีส่วนร่วมอาจจะอยู่ในระดับการร่วมคิด ร่วมทำ หรือการหารือเท่านั้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าการหารือประชาชนนั้น หากมิได้นำผลไปปฏิบัติ ตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางสากลก็ควรมีการชี้แจงถึงเหตุผลให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบไว้

ตารางที่ 2.2 การใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วม (Spectrum)

ระดับการมีส่วนร่วม	วัตถุประสงค์	ทางเลือกของรูปแบบที่ใช้	เทคนิคที่ใช้
ให้ข้อมูล (inform)	ให้ประชาชนตระหนัก และให้ความรู้แก่ประชาชน	แลกเปลี่ยนข้อมูล	โฆษณาทางสื่อ/ ตั้งตู้แจกข้อมูลข่าวสาร/ แผ่นพับ/ จัดทำวิดีทัศน์/ จัดนิทรรศการ/ เปิดเว็บไซต์ให้ข้อมูล/ ตั้งทีมออกไปรณรงค์ในพื้นที่/ เปิดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร/ เอกสารข้อเท็จจริง/ จดหมายข่าว/ รายงานการศึกษาทางเทคนิค/ รายการทางโทรทัศน์ ฯลฯ
		ชักชวนให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการ	ทัศนศึกษา/ การประชุมชี้แจงของหน่วยงาน/ คำประกาศของราชการ
การปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็น (consult)	เพื่อได้ input / feedback จากประชาชนอย่างกว้างขวาง	ชักชวนให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการ	ประชาพิจารณ์/การจัดงานแสดง (Exhibition)/ เสวนาประชาชน / การเยี่ยมชมโครงการเพื่อให้ข้อมูลและรับข้อมูลจากประชาชน /การจัดหาวิทยากรกระบวนการ/ จัดแถลงข้อเท็จจริง/การสนทนากลุ่มย่อย/เวทีสาธารณะ
		รวบรวมข้อมูลจากประชาชนและภาครัฐให้ feedback	ทำแบบสอบถาม/ จัดทำแบบฟอร์มการแสดงความคิดเห็น/ การสัมภาษณ์รายบุคคล/ การสนทนากลุ่มย่อย/ สายด่วนสายตรง/ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ / ประชามติ (ตามกฎหมายไทย)
การร่วมคิด ร่วมทำ (involve)	เพื่อให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเต็มที่	ชักชวนให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการ	การประชุมกลุ่มย่อยในการวางแผน/ คณะกรรมการตำบล/ การจัดหาวิทยากรกระบวนการ/ ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
การเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี (collaborate)	เพื่อสร้างฉันทานุมัติ	ชักชวนให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการ	คณะกรรมการที่ปรึกษา/ เวทีผู้มีส่วนได้เสีย/ ฟอรัมแผนภูมิภาค/ การจัดทำแผนที่ความคิด
การเสริมพลังอำนาจประชาชน (empower)	เพื่อสร้างเวทีให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ	ชักชวนให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการ	การปฏิบัติตามการประเมินผลและคำแนะนำของภาคประชาชน
		รวบรวมข้อมูลจากประชาชนและภาครัฐให้ feedback	การลงคะแนนเสียง (Referendum ในต่างประเทศ)

ที่มา: ปรับปรุงจาก พัชรี สิโรรส “เอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพสำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ณ โรงแรมเรดิสัน เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547.

บรรณานุกรม

จามะรี พิทักษ์วงศ์. 2529. **พัฒนาชุมชน : เอกสารประกอบการสอนวิชา SOC 304 คณะสังคมศาสตร์**. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่.

จามะรี เชียงทอง. 2543. **วัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วัฒนา สุกัณศีล. 2539. "การเปลี่ยนแปลงปัญหา และทางเลือกของชุมชนประมง : กรณีศึกษาการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน". วารสารนิเวศวิทยา. 23(3): 33-55.

เบญจพรรณ เอกะสิงห์. 2543. "โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร : บทสำรวจสถานภาพความรู้" ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บก.) พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

พงศ์พัฒน์ บุญชูวงศ์. 2539. "สภาวะเศรษฐกิจ-สังคมของชุมชนประมงขนาดเล็กกับการจัดการประมงโดยชุมชนในจังหวัดพังงา". ในสรุปผลการสัมมนาเรื่อง "การจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยชุมชนประมง". กรมประมง/FAO/BOBP. หน้า 34-42.

พัชรี สิโรรส. 2547. เอกสารประกอบการบรรยาย "การฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพสำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม". ณ โรงแรม เรดิสัน ถนนพระราม 9 กรุงเทพมหานคร. เมื่อวันที่ 14 กันยายน2547.

Adams, W. M. (2001) Green Development : Environment and Sustainability in the Third World, Routledge, London and New York

De Lue, Steven M. (1997) Political Thinking, Political Theory, and Civil Society, Allyn and Bacon, Boston, London, etc.,

Field, John (2003) Social Capital, routledge, London and New York.

Friedmann, John (1993) Empowerment : The Politics of Alternative Development, Blackwell, Cambridge M.A. and Oxford UK.

Putnam, Robert (1993) Making Democracy Work : Civic Tradities in Modern Italy; Princeton University Press, Princeton.

Hadenius, Axel and Uggla, Fredrick (1996) "Making Civil Soceity Work, Promoting Democrotic Development : What canstates and Doners Do?" World Development, Vol. 24, No. 10, pp 1621-39.

Holdcraft, Lane, E (1984) "The Rise and Fall of community Development, 1950-65 : A Critical Assessment" in Carl K. Eicher and John M. Staaz (eds.), Agriculture Development in The Third World, John Hopkins University Press, Baltinore, Maryland.

Kropotkin, Peter (1970) Selected Writings on Anarchism and Revolution, Cambridge, Mass : MIT Press.

Korten, David C (1990) Getting to the 21st Century : Voluntary Development Action and the Global Agenda, West Hastford, Conn : Kunarian Press.

Richards, P (1985) Indigenous Agricultinal Revolution : Ecology and Food Production in West Africa, Longman, London.

Seers, Deedley (1969) "The Meaning of Development", International Development Reviews, 2, 0o.6, pp. 2-6.

Mc Neely, J. A. (1996) "Partnerships for Conservation : an Introductions" in J.A. McNeely (ed.), Expanding Partnerships in conservation, Island Press, Washington D.C.

Mingsarn Kaosa – ard and others. (1998). "Towards Public Participation in Mekong River Basin Development", TDRI, Bangkok.

Putnanm, Robert (1995) "Bowling Alone : America's declining social capital", Journal of Democracy, 6, 65-78.

Wondolleck, Julia M, and Taffee, Steven, L (2000) Making Collaboration Work, Island Press, Washington D.C.

บทที่
๓

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และกลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม

บทที่ 3
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และกลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในการบริหารจัดการของรัฐ อันรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปทั้งในระดับชาติและระดับสากล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคุณค่าที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการและการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากขึ้น ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืน

เช่นเดียวกันกับพัฒนาการในประเทศอื่นๆ และในระดับนานาชาติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ปรากฏชัดเจนในนโยบายและกฎหมายของไทยในกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ในส่วนของนโยบาย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน ในด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติมากกว่า 30 มาตรา ที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐ และถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในแง่ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าหลักการเรื่องการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะปรากฏชัดเจนทั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่การนำเอาหลักการนี้ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคและเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางที่หมาะสม การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจกระทำได้หลายรูปแบบ ตั้งแต่การแจ้งให้ทราบ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การปรึกษาหารือ การเปิดให้แสดงความคิดเห็นโดยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ การประชุมรับฟังความคิดเห็น (public meetings) และการประชาพิจารณ์ (public hearings) การให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory board หรือ advisory committee) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ การกระจายอำนาจให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมาย และกับเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือมาตรการเยียวยาอื่นๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี การ

กำหนดรูปแบบ กติกาและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีเงื่อนไขและบริบทที่หลากหลายไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้โดยง่าย และเป็นเรื่องที่แต่ละสังคมต้องแสวงหาเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในกว่าห้าทศวรรษที่ผ่านมามักจะเน้นในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ดังจะเห็นได้จากกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทะเล และการจัดการมลพิษ ซึ่งล้วนแต่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีบทบัญญัติที่ควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่กระทำโดยประชาชน การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารจัดการมาเป็นการถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางจึงต้องกระทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้สามารถเอื้ออำนวยแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง ณ เวลาปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการเพื่อพิจารณาปรับปรุงและจัดทำกฎหมายหลายฉบับโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และช่องว่างของกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ จะมีการนำเสนอแบบอย่างของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้เกิดมุมมองที่กว้างขึ้นในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าวในประเทศไทย รวมทั้ง เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและกลไกในการบริหารจัดการของรัฐเพื่อเอื้ออำนวยแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น อันจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสังคมไทย

3.1 ความหมายและขอบเขตของหลักการมีส่วนร่วม

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” มีความหมายที่กว้างขวาง และสามารถเกิดขึ้นได้ในขอบเขตและระดับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทและประเด็นปัญหาของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเป็นไปในลักษณะการบรรยายองค์ประกอบและรูปแบบของการมีส่วนร่วมเสียเป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง

“***การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล****เกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และ****การปรึกษาหารือร่วมกัน****ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดย****ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น*** *และรัฐต้องรับฟังและแก้ไขปัญหาจนประชาชนเกิดความ*

พึงพอใจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน…….."[8]

ในหลักการข้อ 10 ของคำประกาศกรุงริโอ (Principle 10 of Rio Declaration) ซึ่งนานาประเทศลงมติรับรองในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อ ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

"*การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุดด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในระดับชาติ* ***ปัจเจกบุคคลต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ*** *อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัสดุอันตราย และกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน และต้อง****มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ*** *รัฐจะต้องเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย****จัดให้มีข้อมูลข่าวสารซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง*** *และต้อง****จัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย***"

หลักการข้อ 10 ดังกล่าวมักถูกอ้างอิงเพื่อยืนยันหลักการมีส่วนร่วมและเพื่อแสดงถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการของหลักการนี้ หรือที่เรียกกันว่า "three access principles" ได้แก่

(1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (access to environmental information)

(2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยได้รับข้อมูลและอย่างมีความหมาย (informed and meaningful public participation)

(3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือการได้รับการเยียวยาความเสียหาย (access to justice or access to redress and remedy)

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องประกอบด้วยลักษณะทั้งสามด้านดังกล่าวมานี้ ซึ่งอาจถือเป็นตัวชี้วัดของความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของรัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[9] จากการสำรวจนโยบายและกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั้งของสหรัฐอเมริกา ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย จะพบว่า

---

[8] เอกสารชี้แจงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย พฤศจิกายน 2546 หน้า 9

[9] ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระดับความสำเร็จของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ ของ Ellen Petkova *et al.,* ***Closing the Gap : Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment***, World Resources Institute, Wasington D.C. 2002.

ประเทศต่างๆ ได้จัดให้มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ความแตกต่างจะมีค่อนข้างมากขึ้นเมื่อมาพิจารณาองค์ประกอบข้อที่ 2 และที่ 3 โดยเฉพาะองค์ประกอบข้อ 3 นั้น จะมีเพียงสหรัฐอเมริกาที่มีความโดดเด่นในการเปิดให้ประชาชนสามารถใช้กระบวนการทางยุติธรรมในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในกรณีของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งหนึ่งในยุทธศาสตร์เหล่านั้นก็คือ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดมาตรการต่างๆ ให้แต่ละส่วนราชการต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ทั้งสิ้น 6 ประการ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยราชการตระหนักถึงภาระหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม การให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการและการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป

(2) วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป

(3) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/ จังหวัด/ อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับนโยบาย การบริหารงาน การบริการ แผนงาน หรือโครงการของรัฐ และกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชน

(4) จัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะ และงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(5) นำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่แสดงภาระความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย

(6) กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการบริหารงานที่ดีของส่วนราชการ

นอกจากรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมดังที่กล่าวไว้ในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการแล้ว นักวิชาการยังได้จัดแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกันไป ดังเช่น ศาสตราจารย์ ดร. ปริญญา นุตาลัย ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าสามารถแบ่งได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้[10]

(1) การให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

(2) การให้โอกาสประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการที่จะมีผลกระทบต่อตนเองและสิ่งแวดล้อม

(3) การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ เช่น การกำหนดให้มีตัวแทนของภาคประชาชนในคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(4) การให้สิทธิประชาชนลงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ดี สิทธิในการลงประชามติตามกฎหมายไทยยังมีข้อจำกัด เพราะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และผลของประชามติจะถูกนำไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

(5) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิโดยตรงของประชาชน เช่น การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายภายใต้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 หรือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถกระทำได้หลายรูปแบบและระดับต่างๆ กัน เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเรื่องการมีส่วนร่วมตามหลักการข้อ 10 ของคำประกาศกรุงริโอดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เราสามารถจัดรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมไว้ภายใต้องค์ประกอบแต่ละข้อโดยคร่าวๆ ได้ดังนี้

3.1.1 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ

ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่อยู่ในรูปใดๆ รวมทั้ง สิทธิในการขอให้รัฐต้องเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

---

[10] การบรรยายในการสัมมนา เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมโดยองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 20 –21 กุมภาพันธ์ 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ และการบรรยายในการสัมมนาเรื่อง แผนบูรณาการงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มล้านนา วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ณ โรงแรมโลตัส ปางสวนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่

3.1.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย ประกอบด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ กล่าวคือ เป็นการร่วมตัดสินใจโดยมีข้อมูลและความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะจัดทำ ได้แก่

(1) การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมและโครงการใดๆ ที่รัฐจัดทำขึ้น หรืออนุญาตให้เอกชนจัดทำ เช่น การจัดทำกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน การอนุญาตโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่รัฐเปิดให้แสดงความคิดเห็นนั้นสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น

- การให้ส่งความคิดเห็นถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นจดหมาย หนังสือ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือวิธีการอื่นใด
- การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การจัดทำกฎหมายหรือนโยบายที่มีความสำคัญซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชน การจัดทำโครงการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ
- การทำประชาพิจารณ์ หรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐต้องการจัดทำ
- การออกเสียงประชามติ
- การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชน

(2) การมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดการน้ำโดยมีผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำจากภาคเศรษฐกิจต่างๆ ในคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นต้น

(3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการน้ำของชุมชน การจัดการทรัพยากรทะเลของชุมชนประมงพื้นบ้านและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

3.1.3 การเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครอง

ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น

(1) สิทธิของประชาชนทั่วไปในการฟ้องคดีเพื่อดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐที่บกพร่องในอำนาจหน้าที่ และกับเอกชนผู้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

(2) สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มีข้อน่าสังเกตว่าประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมแต่ละแบบและแต่ละระดับก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันด้วย เช่น ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างมีความหมายก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีโอกาสรับทราบหรือสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและที่เกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้น ประสบการณ์จากประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะก่อให้เกิดผลดีและลดปัญหาความขัดแย้งได้มากที่สุด หากรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้นับตั้งแต่ตอนระยะเริ่มต้นของโครงการ

3.2 แนวคิดและเป้าหมายของการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อส่วนรวม ทั้งในแง่ของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นและการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม เราสามารถสรุปแนวคิดและเป้าหมายของการมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมเป็นคุณค่าที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการ นโยบาย กฎหมาย และโครงการต่างๆ ของรัฐควรจะมีโอกาสได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านั้น รวมทั้ง มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจภายใต้กลไกและรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้รัฐสามารถนำเอาข้อมูล ความคิดเห็น และผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนไปประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นมาตรการอันหนึ่งในการแบ่งสรรอำนาจ (redistribution of powers) ในการตัดสินใจให้แก่ประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน (empowerment) กล่าวคือ ช่วยเพิ่มศักยภาพและพัฒนาคนโดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทย การให้สิทธิแก่ชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นตัวอย่างที่ดีของการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนซึ่งสามารถนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีขึ้นกว่าการยึดหลักการควบคุมและสั่งการดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

(4) การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่รอบคอบและรอบด้านมากขึ้น เนื่องจากรัฐได้นำเอาทัศนะที่หลากหลายของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของตน ทำให้ได้ผลการตัดสินใจที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

(5) การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยสนองตอบหลักความเป็นธรรม (equity) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจของรัฐได้

(6) การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี และการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากรัฐไม่มีกำลังบุคลากรหรืองบประมาณที่จะคอยตรวจตราสอดส่องว่าไม่มีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เน้นการสั่งการและควบคุมจึงมีข้อจำกัด

3.3 การมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ของไทย การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 มาตรา ได้แก่

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงและที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการด้านการเมืองการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีความโปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริตมากขึ้น เช่น

- สิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ

อัยการสูงสุด ซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- สิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 286) บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป และให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

- สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการสำคัญที่มีความเห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญดังกล่าว อย่างไรก็ดี การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีว่าจะรับฟังผลของประชามตินั้นมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคงเป็นเรื่องยากที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจในแนวทางที่ฝืนประชามติของประชาชน และเท่าที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีการจัดให้ออกเสียงประชามมติในประเทศไทย

- สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) บัญญัติให้บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรมหรือไม่ได้รับความสะดวกจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสนอเรื่องเพื่อร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีสิทธิได้รับผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร

- สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 62) บัญญัติสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

ในที่นี้ จะกล่าวรายละเอียดเฉพาะในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนี้

3.3.1 สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

มาตรา 46 บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก ดังนี้

"*บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*"

แม้ว่า มาตรา 46 จะถือเป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากให้การรับรองแก่สิทธิของชุมชน แต่นับจนบัดนี้ ขอบเขตและรูปธรรมของสิทธิชุมชนก็ยังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันว่า ชุมชนที่จะมีสิทธิตามมาตรานี้จะต้องมีลักษณะอย่างใด มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไรบ้าง และสามารถร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากน้อยเพียงใด การใช้ถ้อยคำว่า "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดสิทธินี้ไว้เฉพาะสำหรับชุมชนที่มีวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ถึงกระนั้นก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนอยู่ดีว่าชุมชนดังกล่าวจะต้องมีอายุเก่าแก่กี่ปี

อย่างไรก็ดี ในโครงการวิจัยอันหนึ่งที่ศึกษาเรื่องทัศนคติด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้วางนโยบาย ได้มีการสอบถามความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" ตามรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งผลปรากฏว่า ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่จากจำนวนทั้งหมดของประเทศมีความเห็นว่า "ชุมชนดั้งเดิม" ที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ น่าจะเป็นชุมชนที่ได้ก่อตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร กล่าวคือ ร้อยละ 47.02 ของผู้บริหาร อบต. เห็นว่า ชุมชนดั้งเดิมควรเป็นชุมชนที่ก่อตั้งมาอย่างน้อย 50 ปี และมีวัฒนธรรมประเพณีในการรักษาสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 24.69 เห็นว่าควรเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาอย่างน้อย 25 ปี ร้อยละ 20.88 เห็นว่าควรเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมานานอย่างน้อย 10 ปี และร้อยละ 7.40 เห็นว่าควรเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาอย่างน้อย 5 ปี[11] ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหาร อบต. ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 74.55 มีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเป็นอย่างดีว่า การให้สิทธิชุมชนมีความหมายว่าทรัพยากรธรรมชาติยังคงเป็นของรัฐ และชุมชนมีเพียงสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมจัดการและใช้ทรัพยากรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และผู้บริหาร อบต. จำนวนร้อยละ 48.32 ยังมีความเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีของท้องถิ่นด้วย[12] นอกจากนี้ ผู้บริหาร อบต. จำนวนร้อยละ 73.86 เห็น

---

[11] มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ ***รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางการวิจัยในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : การศึกษาทัศนคติด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชน ผู้บริหาร และผู้วางนโยบาย*** สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2544 หน้า 119

[12] *เพิ่งอ้าง* หน้า 115

ด้วยกับการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้[13] เช่นเดียวกัน ในการศึกษาทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ก็พบว่าประชาชนเกือบร้อยละ 90 เห็นด้วยกับการให้ตรากฎหมายป่าชุมชน[14] ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ "สิทธิชุมชน" ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฯ อย่างชัดเจน แต่ประชาชนและผู้บริหาร อบต. ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นก็มีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และพร้อมที่จะยอมรับกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในท้องถิ่นในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แม้ว่างานศึกษาวิจัยซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดจะแสดงให้เห็นถึงการรับรู้ของประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฯ แต่ข้อจำกัดประการสำคัญอันหนึ่งซึ่งทำให้มาตรา 46 ไม่มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงก็คือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธินี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่จะบัญญัติในภายหลังโดยกฎหมายลูก ในปัจจุบัน กฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งให้สิทธิแก่ชุมชนในการอนุรักษ์ จัดการ และแสวงประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น แต่ยังไม่มีการตรากฎกระทรวงและระเบียบออกมารองรับหลักการต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ทำให้สิทธิชุมชนตามที่บัญญัติในกฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งมีการเรียกร้องมานานและเป็นหนึ่งในกฎหมายที่จะทำให้สิทธิชุมชนเป็นรูปธรรมขึ้นมาก็ยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และดูเหมือนว่าคงจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายป่าชุมชน

ได้มีการอภิปรายกันในหมู่นักวิชาการเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในสถานการณ์ที่ยังไม่มีการตรากฎหมายลูกออกมารองรับ ความเห็นในแง่หนึ่งก็คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องถือว่ามีผลบังคับใช้ได้ แม้จะยังไม่มีการตรากฎหมายลูกก็ตาม และจะต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติที่เป็นลักษณะสั่งการ และมีข้อห้ามมิให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากป่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะยังไม่มีการตรากฎหมายป่าชุมชน แต่ก็มีป่าชุมชนในประเทศไทยมากมายประมาณ 3,000 แห่ง บางแห่งมีวัฒนธรรมและประเพณีที่กำหนดกติกาในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติต่อชุมชนที่อยู่ในป่าก็มีลักษณะที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ ได้ผ่อนปรนให้ชุมชนอยู่กับป่าและใช้ประโยชน์จากป่าได้ แม้แต่ในเขตป่าอนุรักษ์ก็ตาม สภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่จึงขัดกับตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน

---

[13] *เพิ่งอ้าง* หน้า 118

[14] *เพิ่งอ้าง* หน้า 30 - 31

3.3.2 สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี กำหนดหน้าที่ในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment หรือ EIA) ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมและในการทำ EIA ดังนี้

"*สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

มาตรา 56 เป็นมาตราที่สำคัญมากอีกมาตราหนึ่ง เนื่องจากบัญญัติรับรองสิทธิไว้หลายประการ โดยไม่กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน อีกทั้ง ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ เหล่านี้เช่นกัน ยกตัวอย่าง เช่น มาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a healthful and decent environment) และกำหนดหน้าที่ในการทำ EIA แต่ก็ไม่มีความชัดเจนว่าประชาชนจะมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐได้มากน้อยเพียงใด หากปรากฏว่ามีการละเว้นหรือบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม หรือไม่ทำ EIA และความละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน นอกจากนี้ ก็ยังไม่มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณารายงาน EIA ตามวรรคสอง ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อจัดทำกฎหมายนี้

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น เป็นสิทธิที่มีการอภิปรายกันมากในวงการวิชาการต่างประเทศ แต่ถูกกล่าวถึงค่อนข้างน้อยในแวดวงของนักวิชาการไทย นักวิชาการจำนวนมากมีความเห็นว่าสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง และในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญ

ของประเทศต่างๆ กว่า 50 ประเทศที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี อย่างไรก็ดี ยังไม่ชัดเจนว่า การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จะสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากรัฐบกพร่องในหน้าที่และมีผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ใครจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็คงเป็นการยากที่จะให้บทบัญญัติที่รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดผลอย่างจริงจังได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะยังไม่สามารถเห็นได้จนกว่าจนถึงคนรุ่นหน้า ยกตัวอย่างเช่น หากรัฐให้สัมปทานป่าไม้โดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ทำให้ป่าไม้เสื่อมโทรม ผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวมจะเกิดขึ้นแก่คนรุ่นลูกรุ่นหลานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น มีคดีที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายคือ คดี *Minors Oposa V. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*[15] ซึ่งตัดสินโดยศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์เมื่อปี ค.ศ. 1994 ในคดีนี้ โจทก์ประกอบด้วยเยาวชนกลุ่มหนึ่งร่วมกับองค์กรสิ่งแวดล้อมชื่อ the Philippine Ecological Network ซึ่งฟ้องคดีในฐานะเป็นตัวแทนของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นหน้าซึ่งยังไม่มีตัวตน ณ ขณะฟ้องคดี เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ยกเลิกสัญญาให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนที่มีอยู่ทั้งหมด เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีพอยู่ในระบบนิเวศที่สมดุลและในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกฟ้องโจทก์ แต่ในชั้นอุทธรณ์ ศาลฎีกามีวินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยมีความเห็นว่า สิทธิในระบบนิเวศที่สมดุลและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อให้เกิดหน้าที่ในส่วนของรัฐที่จะละเว้นการกระทำที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ในส่วนของสิทธิในการฟ้องคดีของโจทก์นั้น ศาลมีความเห็นว่า โจทก์มีสิทธิในการฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้แทนของตนเองและบุคคลอื่นๆ ที่เป็นคนรุ่นเดียวกัน นอกจากนี้ โดยยึดหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (หลัก intergenerational equity[16] ซึ่งกำหนดให้คนรุ่นปัจจุบันมีหน้าที่ต้องส่งมอบโลกใบนี้ในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าเดิมให้แก่คนรุ่นหน้า) โจทก์มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะของคนรุ่นหน้าเช่นกัน

---

[15] 33 I.L.M. 173 (1994) มีการอภิปรายเกี่ยวกับคดีอย่างกว้างขวาง เช่น Antonio G.M. La vina, *The Right to a Sound Environment in the Philippines : The Significance of the Minors Oposa Case*, 3 RECIEL (1994) หน้า 246 –52; Alfred Rest, *Implementing the Principles of Intergenerational Equity and Responsibility*, 24 Envtl. Policy and Law (1994) หน้า 314 และ 320

[16] แนวคิดเรื่อง ความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หรือ intergenerational equity เป็นแนวคิดที่เสนอเป็นครั้งแรกโดย Edith Brown-Weiss โดยสาระสำคัญคือ คนทุกรุ่นมีความเสมอภาคกันในสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คนรุ่นปัจจุบันมีหน้าที่ต้องส่งโลกใบนี้ต่อไปให้คนรุ่นหน้าในสภาพที่ยังสมบูรณ์และทรัพยากรธรรมชาติไม่เสื่อมโทรมไปกว่าตอนที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมอบมาจากคนรุ่นก่อน แนวคิด Intergenerational equity ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ การอนุรักษ์ทางเลือก (conservation of options) ซึ่งกำหนดให้คนแต่ละรุ่นต้องอนุรักษ์ความหลากหลายทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมเพื่อคงไว้สำหรับคนรุ่นหน้า การอนุรักษ์คุณภาพของสิ่งแวดล้อม (conservation of quality) เพื่อรักษาสิทธิของคนรุ่นหน้าในการอยู่อาศัยในโลกที่คุณภาพไม่เสื่อมโทรมไปกว่าเดิม และการอนุรักษ์การเข้าถึง (conservation of access) ซึ่งหมายความถึงหน้าที่ในการจัดระบบให้บุคคลสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรม

คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์มีความสำคัญเนื่องจากเป็นการวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับผลบังคับใช้ตามกฎหมายของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของส่วนรวมทั้งในคนรุ่นนี้และคนรุ่นหน้า สิทธิที่ให้ต่างจากสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิในระดับของปัจเจก แต่เป็นสิทธิของกลุ่มหรือของส่วนรวม (collective rights) ซึ่งยังไม่มีกฎหมายรับรองอย่างชัดเจนภายใต้กฎหมายภายในของประเทศต่างๆ อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นคำพิพากษาที่วางหลักการสำคัญ แต่ก็ไม่ได้มีผลทำให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาสัมปทานทำไม้ทั้งหลายตามที่โจทก์ร้องขอ เนื่องจากตามกระบวนการวิธีพิจารณาความที่ถูกต้อง จะต้องเรียกผู้ได้รับสัมปทานเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และจะต้องมีหลักฐานชัดเจนว่า ผู้รับสัมปทานแต่ละรายซึ่งมีอยู่นับพันรายก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นการยากอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ

โดยสรุปแล้วก็คือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ประชาชนก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธินี้ได้โดยง่าย แม้จะมีการอ้างอิงถึงสิทธินี้อยู่บ้าง แต่ศาลไทยก็ไม่เคยหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมเลย

หน้าที่ในการจัดทำ EIA และองค์การอิสระสำหรับพิจารณารายงาน EIA

มาตรา 56 บัญญัติให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมต้องทำ EIA ก่อน ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของโครงการที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำ EIA อยู่แล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (ต่อไปนี้เรียกว่า พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ) และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ 3 ฉบับ ได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องจัดทำ EIA ไว้ 22 ประเภทและขนาด นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ EIA ไว้ในประกาศกระทรวงวิทย์ฯ เช่นเดียวกัน ปัญหาของการทำ EIA จะอยู่ที่การตีความว่าโครงการหรือกิจกรรมประเภทหรือขนาดใดจึงจะถือว่ามีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งโยงไปสู่คำถามที่ว่าประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องทำ EIA ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือเอื้ออำนวยต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมแล้วมากน้อยเพียงใด

ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ กระบวนการจัดทำ EIA เท่าที่ผ่านมามิได้เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร และยังมิได้กำหนดให้กระบวนการปรึกษาหารือ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการเป็นขั้นตอนบังคับสำหรับการทำรายงาน EIA แม้ว่าในทางปฏิบัติ บางโครงการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับโครงการก็ตาม

ทั้งในหมู่คนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต Brown-Weiss ยังได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ตรวจการ (ombudsman) เพื่อดูแลผลประโยชน์ของคนรุ่นหน้า

ในปัจจุบัน ได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ระบบการจัดทำ EIA ของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งรวมถึงปัญหารายงาน EIA ไม่เป็นที่ยอมรับ และกระบวนการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งขาดกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสอดส่องดูแลให้เจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน[17] ด้วยเหตุนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการรวม 4 คณะ ซึ่งหนึ่งในนั้น ได้แก่ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน รายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ EIA จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ก็คือ การจัดตั้งองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นแก่รายงาน EIA ก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งนับจนขณะนี้ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมาจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าว จึงยังไม่อาจทราบได้ว่า องค์การอิสระตามมาตรา 56 จะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร เช่น จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระในการให้ความเห็นแก่รายงาน EIA จะมีมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ จะมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นประกอบการพิจารณาอนุญาตโครงการ หรือจะมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่รายงาน EIA ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นตัวชี้วัดว่ากฎหมายไทยจะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA มากน้อยเพียงใด ณ เวลาที่จัดทำรายงานฉบับนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา 56 นี้

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับมาตรา 56 ก็คือ ในวรรคท้ายของมาตรานี้ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเว้นหรือบกพร่องในหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้แก่ หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี และหน้าที่ในการจัดทำ EIA ในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสาระสำคัญและผลทางกฎหมายของทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสองยังมีความไม่แน่นอนและมีปัญหาอุปสรรคดังกล่าวมาแล้ว สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามวรรคท้ายจึงคงมีผลเป็นเป็นเพียงตัวหนังสือมากกว่าจะมีผลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

---

[17] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547 : การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547 หน้า 25

3.3.3 สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วเมื่อตอนต้นว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐเป็นตัวชี้วัดอันหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมีความเชื่อมโยงต่อประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ กล่าวคือ ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างมีความหมายก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญของไทยทั้งฉบับก่อน (ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) และฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน สำหรับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 58 ดังนี้ คือ

"*บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*"

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรานี้ย่อมหมายความรวมถึงสิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่ค่อนข้างสมบูรณ์เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายฉบับนี้มีมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี และยังมาช่วยส่งเสริมการใช้สิทธิตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับคำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้ง สิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีความหมายก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" ตามกฎหมายนี้ครอบคลุมถึงข้อมูลทุกชนิดที่อยู่ในความครอบครองหรือการควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิลม์ การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

มาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมี 3 วิธี คือ

(1) การนำข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น โครงสร้างและการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐ สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ และกฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น[18]

(2) การนำข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างน้อยมารวมไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีสถานที่เฉพาะที่ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก รวมทั้งจัดทำดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสารที่จะให้ประชาชนตรวจสอบได้ด้วย ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมเพื่อพร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามข้อนี้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้ง ความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง นโยบายและการตีความเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการอื่นๆ ที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคา รวมทั้ง ผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น[19]

(3) การเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนที่มาขอเป็นการเฉพาะรายเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารตามที่มีผู้มายื่นคำขอไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเรื่องใดก็ตาม ผู้ขอต้องระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควร ข้อมูลข่าวสารตามคำขอต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพพร้อมที่จะให้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นกรณีที่มิใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ยื่นคำขอหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูลข่าวสารขึ้นใหม่ตามที่มีผู้ขอก็ได้

แม้ว่ากฎหมายนี้จะมีหลักการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้มากที่สุด แต่ก็กำหนดข้อยกเว้นห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลบางชนิด เช่น ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ยังบัญญัติกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถมีดุลพินิจออก

---

[18] มาตรา 7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

[19] มาตรา 9 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลได้ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบหรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับรายงานแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร และข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น เป็นต้น [20]

สำหรับแนวทางการใช้ดุลพินิจนั้น ให้หน่วยงานของรัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างข้อพิจารณาต่างๆ สามประการคือ การเปิดเผยข้อมูลจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นหรือไม่ ข้อมูลที่เปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่เพียงใด และข้อมูลข่าวสารตามที่ขอเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ขอ หรือจะมีผลกระทบต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาว่าคำสั่งไม่เปิดเผยนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ หากคณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง ก็จะมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนยื่นคำขอ แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งนั้นมีข้อสนับสนุนด้านข้อเท็จจริงและกฎหมายอย่างชัดเจน ก็อาจมีมติเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

โดยสรุปแล้ว ประชาชนมีสิทธิต่างๆ ดังต่อไปนี้ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

- สิทธิเข้าตรวจดู และขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดนอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า โดยคำขอนั้นต้องระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร และหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดข้อมูลให้ภายในเวลาอันสมควร
- สิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

---

[20] มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (7) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- สิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ สาระและหลักประกันแก่สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้มีมาตรฐานที่เทียบเคียงได้กับกฎหมายลักษณะเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นในยุโรปและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนที่ยื่นคำขอภายในเวลาอันสมควร โดยมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีผลทำให้การสนองตอบต่อคำขอข้อมูลข่าวสารเป็นไปโดยล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบางหน่วยงานยังมีวัฒนธรรมของการปกปิดมากกว่าการเปิดเผยข้อมูล

ในช่วง 6 ปีนับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายนี้จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่จัดข้อมูลข่าวสารหรือการการปฏิบัติงานล่าช้าเป็นจำนวนประมาณ 799 เรื่อง และมีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวน 496 เรื่อง เฉพาะในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 มีการร้องเรียนจำนวน 160 เรื่อง มีการอุทธรณ์ 115 เรื่อง เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐละเลยเพิกเฉยไม่แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ขอข้อมูลทราบ ส่วนเรื่องอุทธรณ์ส่วนใหญ่เป็นกรณีเกี่ยวกับการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการสอบสวนทางวินัย และการขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ผลการวินิจฉัยส่วนใหญ่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะออกมาในทางตัดสินให้หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร[21] จากการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น ไม่พบว่ามีกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

นโยบายของรัฐที่ประกาศอย่างเปิดเผยในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาก็คือให้หน่วยงานของรัฐยึดหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2545 เป็นปีแห่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ท่าทีและผลการดำเนินการตามกฎหมายนี้เท่าที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า กฎหมายนี้ช่วยเสริมสร้างสังคมที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐได้ดีในระดับหนึ่ง ปัญหาหลักเกี่ยวกับการทำให้กฎหมายนี้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้มีอยู่ 2 ประการ คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐให้เห็นความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการสร้างความตื่นตัวของประชาชนในการใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรองให้ ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตของผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งที่ว่า แม้จะมีการใช้กฎหมายนี้มาหลายปี แต่ผู้ขอให้ทางราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ

---

[21] คำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการส่วนนโยบายและวิเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พิมพ์ใน *ไทยรัฐ* วันที่ 30 ธันวาคม 2546 หน้า 1

การกระทำของส่วนราชการหรือเอกสารในความครอบครองของส่วนราชการก็ยังมีไม่มากนัก[22] สำหรับประการหลังนั้น จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือผู้มีส่วนได้เสียกับการสอบสวนทางวินัย กรณีที่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือส่วนรวมจะมีอยู่น้อยมาก การใช้กฎหมายนี้เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีอยู่น้อยเช่นเดียวกัน

3.3.4 สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตโครงการ

บทบัญญัติที่สำคัญมากอีกมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ก็คือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงจากรัฐ รวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อตนเองและชุมชนก่อนที่รัฐจะตัดสินใจอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้นๆ ได้ มาตรา 59 บัญญัติว่า

"*บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ*"

สิทธิที่บัญญัติตามมาตรานี้มีความสำคัญมากเป็นพิเศษในบริบทของประเทศไทย ซึ่งปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างระหว่างรัฐกับประชาชนในโครงการใหญ่ๆ หลายโครงการในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อน ท่อแก๊สธรรมชาติ และโรงไฟฟ้า เฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงที่กำลังดำเนินการศึกษาตามโครงการนี้ ก็มีโครงการที่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างน้อยสองโครงการคือ โครงการก่อสร้างสวนสัตว์ไนท์ซาฟารี และโครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยหลวง อำเภอเชียงดาว นอกจากนี้ ก็ยังมีโครงการขยายสนามบินนานาชาติจังหวัดเชียงใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ตำบลแม่เหี๊ยะ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการขยายสนามบิน และ ณ ขณะนี้ยังหาข้อสรุปไม่ได้

ข้อวิจารณ์รุนแรงเกี่ยวกับการจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาก็คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการโดยไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การจัดประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่จึงมักมิได้รับความร่วมมือจากประชาชน

---

[22] สารจากประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรรม และการเกษตร ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ใน *รายงานประจำปี 2543–2544 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ* สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในพื้นที่และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการมักมองว่า การทำประชาพิจารณ์เป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่โครงการหลังจากที่รัฐได้ตัดสินใจไปแล้วเกี่ยวกับการอนุญาตโครงการ

แม้ว่าทุกฝ่ายจะมีความเห็นตรงกันว่าการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง และวิธีการหนึ่งที่จะลดความขัดแย้งก็คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในระยะต้นของการดำเนินโครงการ แต่การสร้างกลไกหรือกระบวนการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ในระดับที่เหมาะสมก็เป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้โดยง่าย เช่น จะมีวิธีการอย่างไรในการให้ข้อมูล หรือการปรึกษาหารือ และจะต้องทำมากเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นระดับที่ยอมรับได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งมีปัญหาความไม่ไว้วางใจในกลไกของรัฐเป็นทุนอยู่แล้ว การแก้โจทก์ต่างๆ เหล่านี้ยิ่งยากลำบากมากขึ้นเป็นทวีคูณ

ในเชิงกฎหมาย มาตรา 59 ได้นำไปสู่การอภิปรายและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เพื่อรองรับสิทธิตามมาตรานี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้อภิปรายในหัวข้อที่แล้วจะสามารถรองรับสิทธิตามมาตรา 59 ได้ในระดับหนึ่งหากว่าประชาชนมีความเข้าใจและตื่นตัวในการใช้สิทธิในข้อมูลข่าวสารมากเพียงพอ อย่างไรก็ตาม มาตรา 59 มีความหมายมากกว่าการใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูล เหตุผลและคำชี้แจงแก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการ และจะต้องนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจว่าสมควรจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่ การดำเนินการตามมาตรา 59 จึงต้องอาศัยมาตรการหลายอย่างประกอบกันและเกี่ยวพันถึงกฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับ ที่สำคัญได้แก่ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในช่วงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการการจัดทำ EIA ของโครงการ และการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ EIA ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติขั้นตอนและกระบวนการให้ความเห็นชอบแก่รายงาน EIA และให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงาน ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงาน [23] โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ ได้มีการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 3 ฉบับ กำหนดประเภท

[23] มาตรา 46 – 51 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

และขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA รวมทั้งสิ้น 22 ประเภทและขนาดโครงการ และประกาศกระทรวงวิทย์ฯ อีก 3 ฉบับ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน EIA

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ EIA แม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการทำ EIA ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฯ จะรวมถึงการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รายงาน EIA เท่าที่ผ่านมาในหลายโครงการโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ก็ไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ EIA จึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญมากประการหนึ่งในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้รวม 4 คณะ[24] ซึ่งหนึ่งในจำนวนคณะอนุกรรมการดังกล่าว คือ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามแนวทางการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่คณะอนุกรรมการเสนอ กระบวนการ EIA จะประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นกลั่นกรองโครงการ ขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษา ขั้นจัดทำรายงาน ขั้นพิจารณารายงาน และขั้นติดตามตรวจสอบ คณะอนุกรรมการได้เสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยยึดหลักว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งให้รวมถึงการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการด้วย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะอยู่ในระดับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขั้นตอนของการทำ EIA นอกจากนี้ยังได้จำแนก “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” ทั้งหมดในกระบวนการ EIA ออกเป็น 20 กลุ่ม ครอบคลุมตั้งแต่คณะรัฐมนตรี หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เจ้าของโครงการ ผู้จัดทำ EIA คณะกรรมการผู้ชำนาญการ สถาบันการศึกษา องค์กรประชาสังคม จนถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ประชาชนผู้สนใจ และประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ซึ่งสมควรจะเข้ามามีส่วนร่วมก็เป็นปัญหาสำคัญ ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” ตามการจำแนกของคณะอนุกรรมการมีความหมายอย่างเดียวกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช่หรือไม่ และการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียแบบครอบจักรวาลอาจเป็นประโยชน์ค่อนข้างน้อย เนื่องจากมิได้กำหนดแนวทางว่าควรจะให้น้ำหนักแก่แต่ละกลุ่มอย่างไร เช่น หากจะจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น สัดส่วนของผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัญหาสำคัญในทุกๆ ประเทศ แม้แต่ในประเทศที่ถือกันว่ามีความเจริญก้าวหน้าในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเช่นสหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

---

[24] ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการโครงสร้างองค์กรและพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการด้านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการด้านเทคนิคและแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

มาตรา 59 บัญญัติรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ มักจะเป็นที่เข้าใจกันว่าสิทธิดังกล่าวนี้ หมายถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยการทำประชาพิจารณ์ อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นอาจกระทำในรูปแบบที่เป็นทางการน้อยกว่านั้นได้ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการและเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เป็นต้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ได้แก่ *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539* และ *ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540* ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบที่กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันทั่วไป

สาระสำคัญของระเบียบและประกาศฯ ดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพหรือมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งจากหลายฝ่ายได้ บุคคลที่เกี่ยวข้องอาจริเริ่มหรือขอให้มีการทำประชาพิจารณ์ได้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐได้

(2) การริเริ่มหรือขอให้มีการทำประชาพิจารณ์อาจมาจากรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หน่วยงานของรัฐ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล ก็ได้

(3) ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ซึ่งมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำประชาพิจารณ์ และวินิจฉัยตอบข้อหารือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ทั้งนี้ ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540

(4) ในการทำประชาพิจารณ์ของแต่ละโครงการหรือกิจกรรม ให้มีคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการ ประกอบด้วย ประธานหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 3 คน กรรมการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น และอย่างน้อยหนึ่งในสาม ให้แต่งตั้ง

จากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชาพิจารณ์ให้แล้วเสร็จและเป็นไปโดยเรียบร้อย ได้แก่ กำหนดสถานที่และเวลาในการทำประชาพิจารณ์ อำนวยการให้การจัดประชาพิจารณ์เป็นไปโดยเปิดเผย สงบเรียบร้อย ถูกต้องตามระเบียบ ยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริง และจัดทำรายงานผลการประชาพิจารณ์ และเสนอรายงานดังกล่าวให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบแล้วแต่กรณี

(5) ตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ฯ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีหน้าที่ดำเนินการประชาพิจารณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศฯ ในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การจัดทำข้อมูลเบื้องต้นและการกำหนดประเด็นสำหรับทำประชาพิจารณ์ การกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย วิธีการประชาพิจารณ์ การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ และค่าใช้จ่ายในการประชาพิจารณ์

ทั้งระเบียบฯ และประกาศฯ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวมานี้ได้ถูกนำไปใช้ทำประชาพิจารณ์มาแล้วกว่า 20 โครงการ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สำคัญๆ เช่น โครงการถนนรวมและกระจายการจราจร จังหวัดกรุงเทพมหานคร (ชุมชนบ้านครัว) โครงการศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง (เจนโก้) ร่าง พระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ..... โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินบ่อนอกและหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ประสบการณ์จากการทำประชาพิจารณ์ในหลายโครงการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ไม่ยอมรับการประชาพิจารณ์และผลของการประชาพิจารณ์ การประชาพิจารณ์ถูกมองว่าเป็นเพียงวิธีการที่นำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในโครงการที่รัฐได้ตัดสินใจไปแล้ว ในบางโครงการประชาชนไม่ยอมรับและพยายามขัดขวางการประชาพิจารณ์จนถึงขั้นใช้กำลังรุนแรง ดังเช่นกรณีของโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย

เราอาจสรุปปัญหาสำคัญของการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาได้ดังนี้คือ[25]

(1) ช่วงเวลาของการทำประชาพิจารณ์เกิดขึ้นช้าเกินไป มักมีข้อกล่าวหาว่า การประชาพิจารณ์เกิดขึ้นเมื่อรัฐได้ทำสัญญาผูกพันโครงการไปแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม ทำให้การยกเลิกโครงการไม่ใช่ทางเลือก และประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการทำประชาพิจารณ์ การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการปรึกษาหารือ (ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็น

[25] จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, ***รายงานการวิจัยเรื่อง "แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย"*** เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยการสนับสนุนของ กรมวิเทศสหการ และ UNDP, 9 พฤษภาคม 2544

ทางการ) จึงเป็นสิ่งสำคัญ และควรเกิดขึ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ตั้งแต่ในตอนระยะต้นของโครงการ

(2) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนไม่เพียงพอและรอบด้าน ในหลายโครงการ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการศึกษา EIA จนกระทั่งฝ่ายคัดค้านเรียกร้อง

(3) ความไม่ไว้วางใจในเจตนาและกระบวนการตัดสินใจของรัฐทำให้เกิดการคัดค้านและความขัดแย้งทั้งก่อนและหลังการประชาพิจารณ์ ในหลายกรณี ฝ่ายคัดค้านปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ ในบางโครงการ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก และหินกรูด กลุ่มผู้คัดค้านได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางและความใกล้ชิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของกรรมการประชาพิจารณ์บางท่าน

(4) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งสามารถเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ทำให้เกิดความระแวงสงสัยว่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีความโปร่งใสและมีความเป็นกลางในการคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อเข้าร่วมประชาพิจารณ์มากเพียงใด ในเรื่องนี้ ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 ก็ไม่ได้กำหนดแนวทางในการให้น้ำหนักหรือสัดส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่ม จึงสมควรนำประเด็นนี้ไปพิจารณาในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประชาพิจารณ์

(5) ขาดงบประมาณในการทำประชาพิจารณ์ เท่าที่ผ่านมา หน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจะต้องรับผิดชอบหางบประมาณเพื่อทำประชาพิจารณ์เอง และในบางกรณีมิได้มีการตั้งงบประมาณในส่วนนี้เอาไว้ ทำให้หลายหน่วยงานไม่อยากทำประชาพิจารณ์ หรืออาจทำเพียงเพื่อให้ผ่านเงื่อนไขโดยมิได้หวังผลจากการประชาพิจารณ์อย่างเต็มที่

(6) กฎหมายปัจจุบัน ยังไม่ได้กำหนดให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการทำ EIA

(7) ไม่มีการเปิดเผยเหตุผลในการตัดสินใจของรัฐอย่างเต็มที่ว่า เพราะเหตุใดจึงเลือกตัดสินใจตามแนวที่สอดคล้องหรือขัดกับผลของการประชาพิจารณ์ ซึ่งทำให้ลดความสำคัญของการประชาพิจารณ์ในฐานะที่เป็นช่องทางแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการประกอบการตัดสินใจของรัฐ

(8) ประชาชนยังมองว่า การประชาพิจารณ์เป็นการตัดสินใจว่าจะดำเนินหรือไม่ดำเนินโครงการมากกว่าที่จะพิจารณาว่าผลการประชาพิจารณ์เป็นเพียงข้อมูลส่วนหนึ่งที่รัฐใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการทำประชาพิจารณ์และจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2542 เห็นชอบให้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ..... แล้วเสร็จ แม้จะต้องใช้เวลาอีกอย่างน้อยระยะหนึ่งในการอภิปรายและพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนี้ แต่ก็เริ่มปรากฏเสียงคัดค้านจากนักวิชาการบางส่วนเกี่ยวกับสาระของร่างกฎหมายแล้ว การจัดทำพระราชบัญญัติมาแทนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยการทำประชาพิจารณ์จึงอาจจะไม่ใช่ทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังเช่นที่คาดหวังกัน ตราบใดที่รัฐยังไม่ได้พัฒนากลไกที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือได้อย่างแท้จริง

(3) สิทธิในการออกเสียงประชามติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 ก็คือ การเปิดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 214 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและโดยการปรึกษากับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ เมื่อเห็นว่ามีกิจการสำคัญที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนและต้องขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่ การออกประกาศต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ซึ่งจะต้องไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในระหว่างนั้น รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ได้แก่ บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามมติไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิมากกว่าหนึ่งในห้าและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามมติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

ในช่วงกว่า 6 ปีนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการเปิดให้ประชาชนออกเสียงประชามมติตามมาตรา 214 นี้ มีข้อน่าสังเกตว่า การออกเสียงประชามมติเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรี และตามมาตรา 214 วรรค 7 การออกเสียงประชามมติจะมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า คณะรัฐมนตรีอาจตัดสินใจในแนวทางที่ไม่เป็นไปตามผลของประชามมติก็ได้ อย่างไรก็ดี การตัดสินใจแบบขัดกับประชามมติเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงสูงในทางการเมืองและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนได้ สิ่งที่เป็นไปได้ก็คือไม่เปิดโอกาสให้ออกเสียงประชามติเอาเสียเลยมากกว่า

3.3.5 หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกบัญญัติไว้อีกในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 บัญญัติว่า

"*รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน*"

แม้ว่ามาตรา 79 จะอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ก็ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายและวางนโยบายของรัฐ ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน

3.3.6 การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากแก่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติเกือบ 10 มาตราในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง นอกจากนี้ยังบัญญัติให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ[26]

มาตรา 290 บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

"*เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ*

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

---

[26] มาตรา 284 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่"

โดยหลักแล้ว การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะมีส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนมากกว่าราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติส่วนอื่นๆ ที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยผลของบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญฯ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดกรอบและขั้นตอนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการก็คือ จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองภายใน 4 ปี และจะต้องจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นได้ตามสัดส่วนดังต่อไปนี้ คือ[27]

(1) ในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

(2) ในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการทั้งสิ้น 36 คน[28] ประกอบด้วยผู้แทนจาก

---

[27] มาตรา 30 (3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

[28] ผู้แทนจากส่วนราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 11 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 12 คน คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการแบ่งภารกิจด้านการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น คณะกรรมการฯ ได้จัดทำแผนกระจายอำนาจแล้วเสร็จเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 และจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเสร็จเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545

ในด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 16 และ มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยมาตรา 16 บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้เทศบาล และ อบต. ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ 31 ประการ และมาตรา 17 บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันให้แก่ อบจ. ไว้ 29 ประการ ในบรรดาอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อบต. และ อบจ. เหล่านี้ มีอยู่มากมายหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การผังเมือง การควบคุมอาคาร และการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แนวโน้มก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นในอนาคต

แม้จะมีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ และการละเว้นไม่ถ่ายโอนภารกิจบางอย่าง เช่น การออกใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน สถานบริการ และโรงแรม เป็นต้น แต่แนวโน้มที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นตามลำดับทั้งในด้านงบประมาณและอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น หากประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อม ช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นก็มีมากขึ้นเช่นกัน

3.3.7 สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้นำเอาหลักประชาธิปไตยโดยทางตรง (direct democracy) มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงในทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหาร อบจ. 2 คน ผู้บริหารเทศบาล 3 คน ผู้บริหาร อบต. 5 คน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งรวม 2 คน

(1) สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 สิทธิในการเสนอกฎหมายจะถูกจำกัดให้กระทำได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดมิติใหม่โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ มาตรา 170 บัญญัติไว้ดังนี้

"ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เพื่อเป็นการรองรับสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรานี้ ได้มีการตรา ***พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542*** ซึ่งวางหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบ นอกจากนี้รัฐสภายังได้ออกประกาศของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 สาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติ และประกาศของรัฐสภาฯ สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

(ก) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

(ข) กฎหมายที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอได้ต้องเป็นกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น นอกจากนี้ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ร่างกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 เท่านั้น

บทบัญญัติในหมวด 3 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยนั้นมีอยู่ทั้งสิ้น 40 มาตรา ซึ่งจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายมาขยายความในรายละเอียด นอกจากนี้ มี 21 มาตราในหมวดนี้ที่ใช้ถ้อยคำว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ประชาชนจึงสามารถเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการตามที่บัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 หรือกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามมาตรา 56 เป็นต้น ที่ยกตัวอย่างมานี้เป็นเพียงสิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกมากมายที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอได้หากเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด 3

สำหรับกฎหมายที่จะเสนอได้ตามหมวด 5 เป็นเรื่องว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 19 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 ฉะนั้น ประชาชนจึงสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเรื่องที่บัญญัติไว้ว่าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตราเหล่านี้ได้ เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (ตามมาตรา 78) และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ตามมาตรา 79) เป็นต้น

(ค) วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการเลือกตั้ง

- กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อได้ครบจำนวน 50,000 คนแล้ว ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 (เช่น ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ มีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น) นอกจากนี้ ต้องมีแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ พร้อมทั้งสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคนด้วย
- กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ที่มีความประสงค์จะเสนอกฎหมายให้สภาพิจารณา สามารถเข้าชื่อยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยให้ยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา และเอกสารอื่นๆ ตามมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างบน

(2) สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ ดังนี้

"ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ตามบทบัญญัติข้างต้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ได้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับสิทธิตามมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ตามกฎหมายนี้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา การเสนอร่างกฎหมายให้ยื่นเป็นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น พร้อมรายละเอียดต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอ และคำรับรองของผู้แทนดังกล่าวว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอมาต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะเสนอกฎหมายในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปด้วยก็ได้

(3) ปัญหาและอุปสรรคของการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเลย แต่เคยมีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายระดับชาติรวมทั้งสิ้นแล้ว 7 ฉบับ[29]เป็นร่างที่เสนอโดยตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร 5 ฉบับ และเสนอผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2 ฉบับ ในจำนวนนี้มีร่างกฎหมายบางฉบับที่หลังจากการตรวจสอบรายชื่อและหักจำนวนผู้เสียสิทธิเลือกตั้งออกแล้ว ปรากฏว่าเหลือรายชื่อผู้ร่วมเสนอร่างกฎหมายไม่ครบ 50,000 ชื่อ คงเหลือร่างกฎหมายเพียงสองฉบับที่มีผู้เสนอครบ 50,000 ชื่อ ได้แก่ ร่าง พระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติ สภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.....

จากประสบการณ์ในช่วง 6 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายมิใช่จะเกิดขึ้นได้โดยง่าย การจัดหาเอกสารให้ครบถ้วนจะต้องอาศัยกระบวนการบริหารจัดการสูงซึ่งยากที่จะดำเนินการในระดับปัจเจกได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องเสนอร่างกฎหมายที่จัดทำเสร็จแล้วก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกระทำได้ยาก เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งต้องใช้ความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านสูง

---

[29] ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติการเกษตรแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน

นอกจากปัญหาและอุปสรรคทางเทคนิคดังกล่าวมาแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฯ ให้สิทธิแก่ประชาชนเพียงแค่การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่มิได้บัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอไม่ได้รับการพิจารณาหรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในกรณีของร่างกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งมีทั้งร่างที่จัดทำโดยประชาชน และร่างที่เสนอโดยรัฐบาลนั้น สภาได้ดำเนินการพิจารณาโดยยึดร่างของฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก และในที่สุดเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดๆ กับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนอีกเลยมากว่า 2 ปีแล้วนับจนถึงเวลาที่เขียนรายงานนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญฯ จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมาย แต่ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าร่างกฎหมายนั้นจะได้รับการพิจารณาตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตามช่องทางนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศบัญญัติให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ (ดังเช่นที่กำหนดในกฎหมายของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา) หรือในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นจนผิดแผกจากร่างเดิม แต่กลไกดังกล่าวก็มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี และผลของประชามติก็เป็นเพียงการให้คำปรึกษาเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่า กลไกที่ใช้ในต่างประเทศจะเหมาะสมกับสังคมไทยเสมอไป การให้ออกเสียงประชามมติในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนออาจจะยังไม่สมควรนำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากการออกเสียงประชามติควรจะอยู่บนพื้นฐานของการได้รับความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในสภาพการณ์ที่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังไม่ทั่วถึง และกลไกการให้ความรู้หรือข้อมูลที่ถูกต้องของรัฐยังไม่สมบูรณ์ การบิดเบือนข้อมูลเพื่อเหนี่ยวนำให้ผลของประชามติเป็นไปตามที่ต้องการของกลุ่มบุคคลเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้

3.3.8 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเยียวยาความเสียหาย

ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ตอนต้นว่า องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ สิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นการละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ และมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนต้องระมัดระวังไม่ละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในเรื่องนี้เช่นกัน โดยรับรองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 61 และมาตรา 62 ดังนี้

"*มาตรา 61 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*

มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในกรณีที่เป็นการกระทำผิดหรือการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนมีช่องทางเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่อย่างน้อย 2 ช่องทาง คือ

(1) ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาตามมาตรา 196 ถึง มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ และเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวน ไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา[30] เรื่องที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการรัฐสภาต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเรื่องที่การปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและบุคลากรดังกล่าวมาแล้วที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม เรื่องที่ร้องเรียนจะต้องไม่เป็นคดีความฟ้องร้องอยู่ในศาลอยู่แล้ว เมื่อได้รับคำร้องเรียน ผู้ตรวจการรัฐสภาจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานปรับปรุงแก้ไขปัญหา โดยเน้นการประนีประนอมระหว่างคู่กรณี หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาลต่อไปได้ การร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถือว่าเป็นช่องทางใหม่ที่ให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

[30] ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญฯ การแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

อีกทั้งสำนักงานผู้ตรวจการของรัฐสภายังเปิดโทรสายด่วน 1676 ให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ฟรีทางโทรศัพท์ทั่วประเทศ[31]

(2) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 276 ถึง มาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 276 บัญญัติเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ดังนี้

"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ***ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย*** *ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้"*

ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาคดีพิพาทต่างๆ ที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกนิยามไว้อย่างกว้างขวางทั้งตามรัฐธรรมนูญฯ และตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อย่างไรก็ดี เขตอำนาจของศาลปกครองจะถูกจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่กรณีในข้อพิพาทที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น ในกรณีอื่นๆ ที่เอกชนเป็นผู้ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น สิทธิในการฟ้องคดียังคงต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีไว้เฉพาะกรณีที่เป็น "ผู้เสียหาย" เท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปที่อาจมิใช่ผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการกระทำของเอกชนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการละเลยหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ประชาชนผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ยังคงมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้[32]

---

[31] ***ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ช่องทาง "ร้องทุกข์" ของ "ชาวบ้าน"*** หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 22 เมษายน 2547 หน้า 34

[32] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย……หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร……

นอกจากนี้ ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็คือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น[33] ซึ่งหมายความว่าประชาชนทั่วไป หรือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่ง การกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานรัฐจะไม่มีสิทธิในการฟ้องคดี แม้ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของส่วนรวมก็ตาม

3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กฎหมายอื่นๆ

นอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก้าวหน้ามากที่สุดในด้านการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีกฎหมายไทยฉบับอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางฉบับได้กล่าวถึงไปแล้วในการอภิปรายเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และจะไม่กล่าวซ้ำในหัวข้อนี้อีก กฎหมายอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่

3.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้มาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และเคยถูกมองว่าเป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้าทันสมัย รวมทั้งมีการนำเอาหลักการใหม่ๆ เช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) มาตรา 6 บัญญัติว่า บุคคล “อาจ” มีสิทธิและหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังนี้คือ

- การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
- การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

---

[33] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42

- การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

- การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

แม้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 6 จะก่อให้เกิดความตื่นตัวอยู่ระยะหนึ่งเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่หากวิเคราะห์บทบัญญัตินี้ให้ละเอียด ก็จะพบว่ามิได้ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่เพิ่มเติมไปจากที่ประชาชนมีอยู่แล้วตามกฎหมายอื่นๆ ยกเว้นแต่กรณีของสิทธิในข้อมูลข่าวสาร ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสาร มาตรา 6 จึงเพียงแต่นำเอาสิทธิต่างๆ มาบัญญัติไว้ให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง เช่น สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดก็เป็นสิทธิที่ประชาชนทั่วไปมีอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสามารถกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานได้เมื่อพบเห็นการกระทำผิดอาญาแม้ว่าตนเองจะมิใช่ผู้เสียหายก็ตาม เช่นเดียวกัน บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษได้อยู่แล้วในทางแพ่ง ปัญหาใหญ่จะอยู่ที่ภาระการพิสูจน์ความเสียหายว่าเกิดขึ้นจริงต่างหาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก ซึ่งปัญหานี้ก็ไม่ได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ได้พยายามทำให้การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งกระทำได้ง่ายขึ้นมาระดับหนึ่งดังจะกล่าวต่อไป

(2) เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 7 และมาตรา 8 บัญญัติรับรองฐานะและบทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือ NGOs ด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ (มาตรา 7)

- องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว มีสิทธิที่ขอรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การจัดอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างจิตสำนึกด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแก่

ประชาชน การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายและความเสียหายจากภาวะมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 7 และมาตรา 8 ของกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญมากกว่ามาตรา 6 (ซึ่งล้าสมัยไปแล้ว เมื่อเทียบกับสิทธิต่างๆ ที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญฯ รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) เนื่องจากเป็นบทบัญญัติและกฎหมายฉบับเดียวที่เห็นว่า NGOs มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แม้แต่รัฐธรรมนูญฯ ก็มิได้บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับ NGOs แต่อย่างใด ณ เวลาที่เขียนรายงานนี้ ได้มีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วประมาณ 135 องค์กร บางองค์กรได้จัดทำโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของตน

แม้ว่าจะมีองค์กรเอกชนส่วนหนึ่งที่มาจดทะเบียนและใช้สิทธิตามมาตรา 8 แต่ก็มีข้อวิจารณ์ว่า การที่พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดให้องค์กรเอกชนที่จะจดทะเบียนได้จะต้องเป็นองค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้น[34] อาจมีผลทำให้องค์กรชุมชนซึ่งมีอยู่มากมายและมีกิจกรรมหลากหลายไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ ได้ จึงควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ เพื่อทำให้สามารถออกกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้ได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ องค์กรชุมชนสามารถขอรับความช่วยเหลือโดยยื่นโครงการผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฯ แล้วก็ได้ ปัญหาใหญ่ที่ประสบจึงมักไม่ใช่อยู่ที่ว่าเป็นนิติบุคคลแล้วหรือไม่ แต่อยู่ที่กระบวนการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมากกว่า เนื่องจากขั้นตอนในการอนุมัติโครงการมักใช้เวลานาน

สำหรับบทบาทของ NGOs ส่วนใหญ่ในปัจจุบันนั้นมักจะเน้นการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม มีเพียงไม่กี่องค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชน ที่สำคัญได้แก่ สภาทนายความ ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายและเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีสำคัญหลายคดี แม้ว่ากิจกรรมอื่นๆ ของ NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมจะมีความหลากหลาย แต่ภาพลักษณ์ของ NGOs มักถูกมองแบบเหมารวมว่าเป็นผู้ปลุกระดมประชาชนให้ลุกขึ้นมาต่อต้านโครงการต่างๆ ของรัฐ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการมองบทบาทของ NGOs ในด้านลบ มากกว่าการเล็งเห็นศักยภาพของ NGOs ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

---

[34] กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 วันที่ 23 ธันวาคม 2541 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ก. ตอนที่ 16 วันที่ 25 ธันวาคม 2541

ในการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อม เช่น การฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการฟ้องเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังเช่นที่กระทำกันในต่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การอภิปรายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมามักจะมองข้ามความจำเป็นในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

(3) สิทธิในการได้รับชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษ โดยผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดอย่างเคร่งครัด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มิได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ เพียงแต่บัญญัติสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการฟ้องละเมิดทางแพ่ง แต่มีความแตกต่างที่ก้าวหน้ากว่าการฟ้องละเมิดในคดีทั่วไปตรงที่ในการฟ้องตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำผิดได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ที่เป็นต้นเหตุให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจะต้องรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) ต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่น แม้ว่าการรั่วไหลของมลพิษจะมิได้เกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อใดๆ ก็ตาม มาตรา 96 บัญญัติว่า

"แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่า มลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

(๑) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(๒) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(๓) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย"

แม้การฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งน่าจะกระทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีภาระการพิสูจน์ว่าผู้เป็นต้นเหตุของมลพิษได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ผู้เสียหายก็ยังคงต้องพิสูจน์ว่ามีความเสีย

หายเกิดขึ้น และความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การพิสูจน์ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ผลกระทบจากการรั่วไหลของมลพิษอาจต้องใช้เวลานานกว่าจะมองเห็นได้ และถึงกระนั้นก็ไม่อาจจะระบุได้ชัดเจนว่าเป็นผลเสียหายที่เกิดจากมลพิษตามที่กล่าวอ้าง เช่น หากเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ก็อาจไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าเกิดจากการปล่อยอากาศเสียโดยมิได้บำบัดของโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้ หรือหากปลาที่เลี้ยงไว้ในกระชังตาย ก็คงไม่สามารถพิสูจน์ได้ทันทีว่ามาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงาน ยิ่งหากแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่นั้นมีหลายแห่ง ก็ยิ่งยากที่จะพิสูจน์ว่าเป็นความผิดของใคร เป็นต้น

นอกจากปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวมาแล้ว ค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีก็เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ การฟ้องคดีแพ่งมีค่าใช้จ่ายและต้องใช้เวลานาน จึงเป็นเรื่องที่ต้องลงทุนและมีความเสี่ยงสูงโดยไม่มีหลักประกันว่าจะชนะคดีในท้ายที่สุด ด้วยเหตุนี้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นหากจะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง การนำเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งขึ้นมาภายใต้กฎหมายนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณา

นับมาจนถึงบัดนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมากว่า 10 ปีแล้ว แต่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันจากหลายฝ่ายว่า กฎหมายนี้มิได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้นสมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างระบบราชการไทยมิได้เอื้ออำนวยให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการที่กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งน่าจะเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมและขจัดมลพิษกลับไม่มีบทบาทหรืออำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งยังคงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเหนียวแน่น การควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นๆ ที่มิใช่โรงงานก็อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ บทบาทที่เหลืออยู่จึงเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายและวางข้อเสนอแนะซึ่งอาจจะมิได้รับการปฏิบัติก็ได้ โดยกรมควบคุมมลพิษและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้จะเข้าไปใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงไม่ปฏิบัติซึ่งแทบจะไม่เกิดขึ้นเลยภายใต้วัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการไทยที่ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและรับรองบทบาทของ NGOs แต่ก็กลับเป็นกฎหมายที่ประชาชนหรือ NGOs ให้ความสนใจน้อยมาก การบัญญัติสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 6 ก็ใช้ถ้อยคำอย่างระมัดระวัง รวมทั้งใช้คำว่า “อาจ” แทนที่จะกล่าวอย่างหนักแน่นว่าประชาชนมีสิทธิเหล่านั้น ซึ่งก็เป็นเรื่องที่พอจะเข้าใจได้เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทยในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ

กฎหมายอื่นๆ ที่รองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนก้าวหน้าไปกว่าตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มากแล้ว ในส่วนของ NGOs ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนก็มิได้สนใจที่จะใช้กฎหมายฉบับนี้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจาก NGOs เป็นจำนวนมากให้ความสำคัญแก่เรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการรณรงค์เพื่อต่อต้านโครงการขนาดใหญ่มากกว่าเรื่องการควบคุมและป้องกันมลพิษซึ่งเป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งให้ความสนใจในแนวทางการต่อสู้โดยวิถีทางกฎหมายน้อยมาก[35]

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการศึกษาได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ คาดว่าข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้จะรวมถึงการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ EIA ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น

3.4.2 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประชาชน หรือชุมชนเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดหาน้ำเพื่อการเพาะปลูก ระบบการจัดการน้ำโดยชุมชนเป็นระบบที่มีมานานกว่า 700 ปีในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ซึ่งมักเรียกกันว่า ระบบเหมืองฝาย การตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์จึงเป็นเพียงให้การรับรองจารีตประเพณีในการจัดการน้ำที่มีมาก่อนแล้ว

สาระสำคัญของกฎหมายนี้จะคล้ายคลึงกับธรรมเนียมปฏิบัติของระบบเหมืองฝาย มีหัวหน้าการชลประทาน ซึ่งเทียบเคียงได้กับหัวหน้าเหมืองฝาย หรือแก่ฝาย มีการเกณฑ์แรงงานเพื่อร่วมกันบำรุงรักษาระบบเหมืองฝาย โดยคำนวณตามพื้นที่เพาะปลูก และยกเว้นการเกณฑ์แรงงานให้แก่บุคคลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมระบบชลประทานราษฎร์ ได้แก่ กำนัน หัวหน้าชลประทาน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายนี้จะมีความสำคัญในแง่ของการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำ แต่ก็มิได้มีอิทธิพลมากต่อการคงอยู่หรือเสื่อมลงของระบบเหมืองฝาย ชุมชนที่มีจารีตประเพณีในการจัดการน้ำร่วมกันส่วนใหญ่มิได้ทราบหรือมองว่ากฎหมายนี้มีผลกับระบบเหมืองฝายของตน ความเป็นจริงก็คือ ระบบเหมืองฝายจะเข้มแข็งขึ้นหรืออ่อนแอลงขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมากกว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดิน การเลิกยึดถืออาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก และความเจริญทางเทคโนโลยี รวมทั้งการเปลี่ยนสภาพของฝายไปเป็นฝายคอนกรีต ล้วนแต่มีผลให้ระบบเหมืองฝายอ่อนแอลง

---

[35] พนัส ทัศนียานนท์, 2541 ***พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้ว*** บทความนำเสนอโดยไม่ระบุแหล่งตีพิมพ์

3.4.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนและกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม โดยจัดทำเป็นแผนผังแสดงประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โครงการคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม พร้อมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินประกอบแผนผัง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง หรือชนบท รวมทั้งบริเวณที่เกี่ยวข้อง การจัดทำผังเมืองแบ่งออกเป็นผังเมืองรวมและผังเฉพาะ ประเทศไทยได้จัดทำผังเมืองรวมใช้ทั่วทุกจังหวัดแล้ว แต่ยังไม่มีการใช้ผังเฉพาะในประเทศไทย

มักจะกล่าวกันว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมือง กล่าวคือ จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งในกรณีของการจัดทำผังเมืองรวม และไม่น้อยกว่าสองครั้งในกรณีการจัดทำผังเฉพาะ[36] นอกจากนี้ เมื่อจัดทำผังเมืองเสร็จแล้ว ก็ให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่ว่าการอำเภอ และสาธารณสถานเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดได้ที่กรมการผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้มีส่วนได้เสียประสงค์ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินก็ให้ทำหนังสือถึงกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเสนอคำร้องขอนั้นพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้ายอีกทีหนึ่ง

แม้ว่าในกระบวนการจัดทำผังเมืองจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบและจะต้องจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือความสนใจของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองมีน้อยมาก การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำผังเมืองของแต่ละจังหวัดมักกระทำในลักษณะเพื่อให้ครบตามกระบวนการมากกว่าพยายามประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและมาร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ในหลายๆ พื้นที่ มีประชาชนเข้าร่วมประชุมน้อยมาก นอกเหนือไปจากความอ่อนประชาสัมพันธ์แล้ว สาเหตุสำคัญที่ประชาชนไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองก็คือ ประชาชนไม่เห็นประโยชน์และความสำคัญของผังเมือง เนื่องจากผังเมืองที่จัดทำเสร็จไม่มีการบังคับใช้อย่างแท้จริง หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจอนุญาตกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ มิได้ปฏิบัติตามผังเมือง อีกทั้งขาดการสนับสนุนทั้งทางการเมืองและงบประมาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ฉะนั้น แม้จะได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายที่เปิดให้

[36] มาตรา 19 และ มาตรา 33 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในขณะที่จัดทำกฎหมายนี้ แต่ พระราชบัญญัติการผังเมือง ก็มีบทบาทน้อยมากในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.4.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานในเรื่องต่างๆ เช่น สถานที่ตั้ง สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะและประเภทของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน กรรมวิธีการผลิต และกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ออกจากโรงงาน เป็นต้น การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงมีลักษณะแบบควบคุมและสั่งการเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติอยู่มาตราหนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ได้แก่ มาตรา 64 ซึ่งบัญญัติว่า

"*ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*"

การกำหนดให้บุคคลที่อาศัยใกล้ชิดกับโรงงานหรือผู้ที่ชีวิตความเป็นอยู่ถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำผิดกฎหมายโรงงานเป็น "ผู้เสียหาย" เป็นความพยายามที่จะขยายคำนิยามของผู้เสียหายซึ่งจะมีสิทธิร้องทุกข์ให้เจ้าพนักงานดำเนินการเพื่อนำเอาผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เสียหายยังมีสิทธิในการดำเนินคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในทางคดีอาญาได้อีกด้วย ซึ่งต่างจากบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย ซึ่งจะมีสิทธิเพียง "กล่าวโทษ" ผู้กระทำผิดและไม่มีสิทธิในการดำเนินคดีหรือฟ้องร้องผู้กระทำความผิด การขยายความหมายของผู้เสียหายจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมบังคับใช้กฎหมายได้มากขึ้น อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่มีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มากว่า 10 ปี ก็ไม่ปรากฏกรณีของประชาชนฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอาศัยบทบัญญัตินี้ และบทบัญญัตินี้ก็มักถูกมองข้ามไปในการอภิปรายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.4.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยควบคุมกิจกรรมและห้ามการกระทำต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความสกปรกรกรุงรัง และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น ห้ามปล่อยปละละเลยให้บริเวณภายนอกอาคารมีต้นไม้เหี่ยวแห้ง หรือมีสภาพรกรุงรัง หรือมีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ห้ามอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใดๆ บนถนนหรือสถานที่สาธารณะ ห้ามโฆษณาด้วยการปิดทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ห้ามรถบรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน ทราย สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยปล่อยให้สิ่งที่บรรทุกมาตกหล่น รั่วไหล ปลิว หรือฟุ้งกระจายบนถนน และห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ เป็นต้น

เช่นเดียวกันกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ กฎหมายนี้มีลักษณะการบังคับใช้แบบสั่งการและควบคุมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ก็มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้คือ

"*มาตรา 51 ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกรทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*"

"*มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง และพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ……..*

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง"

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความพยายามขยายคำนิยามของผู้เสียหาย โดยให้ประชาชนผู้เพียงแต่พบเห็นการกระทำความผิดก็เป็นผู้เสียหายได้ในคดีอาญา นอกจากนี้ ยังมีการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนช่วยสอดส่องการกระทำผิดกฎหมายด้วยการแบ่งค่าปรับให้ครึ่งหนึ่งเมื่อมีการแจ้งการกระทำผิด ถึงกระนั้น ประสบการณ์ในกว่าสิบปีที่ผ่านมานับตั้งแต่มีกฎหมายนี้ก็แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติเหล่านี้มีส่วนกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยมาก เหตุผลส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความไม่รู้กฎหมาย แต่ที่สำคัญกว่านั้นน่าจะมาจากการขาดจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม บุคคลส่วนใหญ่มักจะสนใจเฉพาะปัญหาที่มีผลกระทบถึงตนเองเท่านั้น มากกว่าที่จะมองถึงความจำเป็นในการรักษาสิ่งแวดล้อมของส่วนรวม

3.5 บทวิเคราะห์ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายไทย

ในหัวข้อก่อนๆ ได้พยายามรวบรวมและสรุปบทบัญญัติกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในบรรดากฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในการมีส่วนร่วมบางประการในรัฐธรรมนูญฯ ก็มีกฎหมายรองรับแล้ว เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งมี พระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง พ.ศ. 2542 และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมารองรับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีหลักการมีส่วนร่วมอีกหลายข้อที่ยังไม่มีการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้ความเห็นแก่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การให้ข้อมูลเหตุผล และคำ

ชี้แจงแก่ประชาชนก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตและดำเนินโครงการ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้ ก็มีบทบัญญัติบางข้อที่ยังไม่มีการตรากฎหมายรองรับเลย เช่น สิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายอื่นๆ บางฉบับที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายไทยเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะของการควบคุมและสั่งการ รวมทั้งมีข้อกำหนดต่างๆ ให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือข้อห้ามไม่ให้กระทำการต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติข้อห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทั้งสิ้น 19 ประการ[37] เช่น ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า เก็บหา นำออกไป ทำอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ กล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ มูลค้างคาว ดอกไม้ ใบไม้ ผลไม้ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น นำสัตว์ออกไป หรือทำประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ ทำประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย และทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น เป็นต้น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่เมื่อได้รับอนุญาต[38]

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ห้ามล่า เพาะพันธุ์ ครอบครอง และค้าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า[39] ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้ง “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า หรือเก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตัดโค่น แผ้วถาง เผาหรือทำลายต้นไม้ ขุดหาแร่ ดิน หิน เลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ เป็นต้น[40]

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ห้ามมิให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูล

---

[37] มาตรา 16 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

[38] มาตรา 14 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

[39] มาตรา 16 – มาตรา 22 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

[40] มาตรา 33 – มาตรา 42 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

หรือที่อนุญาต เว้นแต่เป็นผู้รับอนุญาต ห้ามมิให้ขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามเท ทิ้ง ระบาย หรือวัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ห้ามใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือวัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ รัฐมนตรีฯ มีอำนาจออกประกาศกำหนดขนาดหรือชนิดของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ฤดูหรือระยะเวลาที่ห้ามทำการประมง รวมทั้งห้ามทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งหรือเครื่องมือประมงอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเด็ดขาด เป็นต้น

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ให้อำนาจแก่กรมชลประทานในการควบคุมทางน้ำชลประทานทั้งหมด ห้ามมิให้ปลูกสร้าง แก้ไขหรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือทำการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทาน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน ขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล และห้ามทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน เป็นต้น

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ น้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในทางน้ำต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น[41]

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ห้ามมิให้ก่อ “เหตุรำคาญ” ควบคุมการประกอบกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข สุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อม เช่น การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การจัดตั้งตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งจะต้องมีใบอนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการได้

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน โดยกำหนดให้การประกอบกิจการจำพวกที่ 2 ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน และการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ ในการออกกฎกระทรวงได้อย่างกว้างขวางในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงาน และการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการให้น้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการจนอากาศที่ระบายออกมานั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

---

[41] มาตรา 117–119 ทวิ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีฯ มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยกากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอื่นๆ ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกให้ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องก่อสร้างหรือติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปบำบัดหรือกำจัดในระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมโดยต้องเสียค่าบริการ ผู้ฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของค่าบริการ

ตัวอย่างของกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยส่วนใหญ่ยังขาดองค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลายฉบับมีเนื้อหาที่ขัดกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่เห็นชัดเจนมากที่สุดก็คือ การใช้ประโยชน์จากป่าหรือป่าไม้ แม้เราจะมีเขตอุทยานแห่งชาติ และ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ และตามกฎหมายห้ามมิให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ แต่ความเป็นจริงก็คือ มีประชาชนเป็นจำนวนมากอาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์เหล่านี้ เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์แห่งเดียวก็มีประชากรอาศัยอยู่ถึงกว่าหมื่นคนใน 31 หมู่บ้าน และอุทยานแห่งชาติอื่นๆ ก็มีสภาพความเป็นจริงที่ไม่แตกต่างกัน เช่นเดียวกันกับการประกาศเขตป่าสงวน ซึ่งประมาณกันว่าอย่างน้อยหนึ่งในสามของพื้นที่ทั้งหมดที่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ ในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้เท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่อุทยานฯ และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ใช้ความยืดหยุ่นโดยการอนุญาตให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ใช้ประโยชน์จากป่าได้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับชุมชน การใช้กฎหมายจึงมิได้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ในส่วนของเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่ออนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนที่เป็นเขตป่าเสื่อมโทรมได้[42] นอกจากนี้ ก็ยังมีการออกกฎกระทรวงหลายฉบับที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถเก็บหาของป่าได้ในเขตป่าสงวน อย่างไรก็ดี ยังมีประชาชนบางกลุ่มในเขตป่าสงวนที่อ้างว่าตนอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน และไม่ต้องการขออนุญาตหรือปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดโดยทางราชการ สำหรับในเขตอนุรักษ์ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กฎหมายยังคงไม่อนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินได้ สภาพการณ์เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอมา

อย่างไรก็ดีจากการที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ทำให้เกิดโครงการต่างๆ เพื่อ

---

[42] มาตรา 16 ทวิ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เช่น *โครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน* ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ที่กำลังดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 6 แห่ง[43] ส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ในการดำเนินการตามโครงการนี้ ได้แก่ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ กติกา และเงื่อนไขในการอยู่อาศัยทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งช่วยเฝ้าระวังให้มีการปฏิบัติตามกฎกติกาที่สร้างร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งนี้ จะมีการจำแนกเขตและการใช้ประโยชน์ของป่าอนุรักษ์ออกเป็น 3 เขต คือ (1) เขตคุ้มครองทรัพยากรและระบบนิเวศ ซึ่งไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินหรือทรัพยากรเพื่อการอยู่อาศัยหรือทำกินโดยเด็ดขาด (2) เขตฉนวนหรือเขตผ่อนปรน ซึ่งอนุญาตให้ใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินได้ แต่ต้องเป็นไปอย่างเกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ และให้ส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน การจัดทำป่าพื้นบ้านเพื่อเป็นอาหารแก่ชุมชนและลดแรงกดดันจากการใช้ประโยชน์ป่าอนุรักษ์ และส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมแบบเศรษฐกิจพอเพียง และ (3) เขตบริการ ซึ่งอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับการจัดการอุทยานแห่งชาติได้ เช่น การจัดทำกิจกรรมสาธารณะของชุมชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และการดำรงวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน[44]

เช่นเดียวกันกับในเขตป่าอนุรักษ์ ก็มีโครงการเพื่อพัฒนาการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักจัดการป่าชุมชน และสำนักส่งเสริมป่าชุมชน ของกรมป่าไม้ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการจัดตั้งป่าชุมชนให้ได้กว่า 3,000 แห่งในช่วงระยะเวลา 3 ปี ซึ่งหมายความว่า จะต้องจัดตั้งป่าชุมชนให้ได้ในอย่างน้อย 15 หมู่บ้านในแต่ละจังหวัดในแต่ละปี กิจกรรมประกอบด้วยการส่งเสริมให้จัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนในแต่ละหมู่บ้าน จัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ป่าชุมชน และส่งเสริมเรื่องกล้าไม้เพื่อให้ชุมชนนำไปปลูก อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสงสัยว่าการส่งเสริมป่าชุมชนตามโครงการนี้จะสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่องบประมาณในการดำเนินโครงการสิ้นสุดลงหลังจากสามปี

ในบริบทของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับรองสิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีจารีตประเพณี หรือมีกติกาในการบำรุงรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างถูกกฎหมาย ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าทุกชุมชนที่อาศัยอยู่

---

[43] ประกอบด้วยอุทยานแห่งชาติในภาคเหนือ 2 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติออบหลวง จังหวัดเชียงใหม่ และอุทยานแห่งชาติดอยภูคา จังหวัดน่าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น ภาคตะวันตก 1 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติเฉลิมรัตนโกสินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี และภาคใต้จำนวน 2 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติแหลมสน จังหวัดระนองและจังหวัดพังงา และอุทยานแห่งชาติทะเลบัน จังหวัดสตูล

[44] ส่วนจัดการทรัพยากรในอุทยานแห่งชาติ สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ***โครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน*** เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับชาติเรื่อง "*องค์กรชุมชนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมจากภาคปฏิบัติสู่นโยบาย*" วันที่ 20–21 กุมภาพันธ์ 2547 โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่

ในป่าจะต้องได้รับสิทธินี้ บางชุมชนอาจไม่มีจารีตหรือกติกาชุมชนที่ควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่า และอาจมีส่วนในการทำลายป่า ซึ่งในกรณีเช่นนั้น ก็ไม่ควรได้รับสิทธินี้ การออกกฎหมายป่าชุมชนซึ่งเรียกร้องกันมานานกว่าสิบปีจะเป็นก้าวสำคัญในการดำเนินการตามหลักการของรัฐธรรมนูญฯ

ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่การถกเถียงบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องของทุกฝ่ายเพื่อกำหนดสาระของการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่ควบคู่ไปกับการกำหนดสาระและเงื่อนไขที่เหมาะสมของกฎหมายป่าชุมชน การหลีกเลี่ยงไม่ถกเถียงดังเช่นที่รัฐกระทำอยู่ด้วยการไม่ดำเนินการใดๆ ต่อไปกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนและความไม่สนใจที่จะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและให้มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงย่อมมิใช่ทางออกในการแก้ไขปัญหา และจะก่อให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่รู้จบ

ในขณะนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังดำเนินการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการของรัฐธรรมนูญฯ และตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายน้ำโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกฎหมายน้ำและการบริหารจัดการน้ำ และการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายสำหรับจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อให้ความเห็นแก่รายงาน EIA เมื่อพิจารณาพัฒนาการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายบางฉบับที่มีอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็น่าจะกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยกำลังพัฒนาไปในแนวทางที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

3.6 กฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ มากมาย บางประเทศได้พัฒนากฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมไปมากพอสมควร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ในหัวข้อนี้จะเป็นการสำรวจกฎหมายและประสบการณ์ในต่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเลือกเอากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหภาพยุโรปมานำเสนอ และจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกามากเป็นพิเศษ เนื่องจากถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้าเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าประเทศอื่นๆ ในขณะนี้ แม้ว่าประสบการณ์ของต่างประเทศอาจจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยในทุกกรณี แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการถกเถียงเพื่อพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในประสังคมไทย

3.6.1 กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีความเจริญก้าวหน้าด้านประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่ง และได้นำเอาหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมาหลายทศวรรษ รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่คุ้นเคยกันมากในระยะแรกก็คือการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือประชาพิจารณ์ เมื่อมีการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการมีส่วนร่วมมากขึ้น นักวิชาการจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า การประชาพิจารณ์น่าจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ที่เป็นทางการน้อยกว่า และได้หันมาให้ความสนใจแก่กระบวนการปรึกษาหารือ และสิทธิในข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ในยุคของความทันสมัยด้านเทคโนโลยี ประสิทธิภาพของกระบวนการปรึกษาหารือมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างใกล้ชิด ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าถึงอาจมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนสามารถรับทราบได้แม้แต่เพียงนั่งอยู่หน้าคอมพิวเตอร์ในบ้านของตนเอง

การลำดับพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามักจะเริ่มในช่วงทศวรรษ 1960 ซึ่งมีการตรากฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ กฎหมายเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act หรือ FOIA) ค.ศ. 1966 และ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act หรือ NEPA) ค.ศ. 1969 นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ควบคุมมลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำ อันได้แก่ Clean Air Act ค.ศ. 1970 และ Clean Water Act ค.ศ. 1977 ซึ่งทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตปล่อยมลพิษ และมลพิษที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดต่างๆ รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้ ไม่ว่าผู้ฝ่าฝืนจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นเอกชนก็ตาม

(1) สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เช่นเดียวกันกับประเทศไทย สหรัฐอเมริกามิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารทั่วไปของทางราชการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น Clean Air Act และ Clean Water Act ยังกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งปวงซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้รายงานไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและปริมาณของมลพิษที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกาคือ ***Freedom of Information Act ค.ศ. 1966 (FOIA)*** ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (federal agencies) มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะให้มากที่สุด และกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ เช่น หน่วยงานต่างๆ จะต้องจัดพื้นที่ (reading rooms) สำหรับให้สาธารณชนเข้าไปอ่านหรือตรวจดูข้อมูลข่าวสาร

ได้ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทันทีโดยวิธีการนี้ประกอบด้วย คำวินิจฉัยขั้นสูงสุดของกรณีพิพาททางปกครอง (final opinions rendered in the adjudication of administrative cases) เอกสารที่แสดงถึงนโยบายของหน่วยงาน (specific agency policy statements) และคู่มือต่างๆ ของพนักงานฝ่ายบริหาร (administrative staff manuals) จะต้องมีการจัดทำดัชนีรายการข้อมูลเพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงได้โดยสะดวก นอกจากข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้ามาตรวจดูได้แล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่จัดหาข้อมูลตามที่ประชาชนร้องขอ และหากเห็นว่าน่าจะเป็นข้อมูลที่มีการร้องขออีกในวันข้างหน้า ก็ต้องจัดรวมไว้ในข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนพร้อมจะตรวจดูได้เช่นเดียวกัน ใน ค.ศ. 1996 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม FOIA และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 สามารถเข้าถึงได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1999

สิทธิในการยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายนี้ครอบคลุมถึงข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่แล้วเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่หน่วยงานไม่มีข้อมูล หน่วยงานนั้นก็ไม่มีหน้าที่ต้องไปสืบหา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลขึ้นมาใหม่ เอกสารใดๆ ก็ตามที่มีสาระเป็นข้อมูลข่าวสารและอยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน รวมทั้ง การสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic mail) ก็ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ทั้งสิ้น คำร้องขอข้อมูลจะต้องชัดเจนพอสมควรว่าต้องการข้อมูลอะไร อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องระมัดระวังไม่ปฏิเสธคำร้องขอที่น่าจะสามารถตีความได้ว่าหมายความถึงข้อมูลอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทราบว่ามีข้อมูลลักษณะเช่นนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน เมื่อได้รับคำร้อง หน่วยงานของรัฐมีเวลา 20 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องในการพิจารณาว่าจะปฏิเสธหรือจัดหาข้อมูลให้ตามที่ร้องขอ และต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใดเพื่อจัดหาข้อมูลให้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของบุคคลหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยเร็วได้

FOIA ได้กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ทั้งหมด 9 ประการ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อการป้องกันของชาติ (national defense) หรือนโยบายต่างประเทศ สิทธิส่วนบุคคล (privacy of individuals) สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิทางธุรกิจ การปฏิบัติงานของรัฐบาล การบังคับใช้กฎหมายและการสืบสวน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลหลังจากที่ได้มีการลบหรือตัดข้อมูลส่วนที่เป็นข้อยกเว้นออกแล้วก็ได้ กฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับกับสภาคองเกรส ศาล และหน่วยงานของมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มลรัฐต่างๆ ก็ได้ตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารตามแนวทางเดียวกันกับ FOIA เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานในแต่ละมลรัฐ

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีส่วนไม่น้อยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ได้แก่ กฎหมายที่เรียกกันว่า ***Sunshine Act ค.ศ. 1976*** ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับกำหนดการประชุมที่ตนเองจะจัดให้มีขึ้น และเปิดให้สาธารณชนเข้าฟังหรือสังเกตการประชุมได้ เว้นแต่กรณีที่หน่วยงานเห็นว่าไม่ควรเปิดการประชุมนั้นให้สาธารณชนเข้าร่วม ซึ่งจะต้องเข้า

ข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องประกาศให้สาธารณชนทราบใน Federal Register ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ผู้สนใจจึงต้องหมั่นติดตามเอาเองว่าจะมีการประชุมขึ้นเมื่อใด หรือไม่ก็ต้องติดต่อสอบถามโดยตรงจากหน่วยงาน พร้อมทั้งอาจขอเอกสารประกอบการประชุมเพื่อให้ตนเองสามารถเข้าใจการอภิปรายในระหว่างการประชุมได้

กฎหมายนี้ใช้บังคับกับหน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายบริหาร และให้ใช้ได้เฉพาะกับการประชุมซึ่งมีกรรมการครบองค์ประชุม และต้องเป็นการประชุมที่หน่วยงานมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ในทางปฏิบัติ การประชุมที่ต้องเปิดให้สาธารณชนเข้าร่วมฟังได้จึงต้องเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเพื่อกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจกรรมของรัฐเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมถึงการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อปรึกษาหารือกิจการประจำของหน่วยงาน เช่นเดียวกันกับกรณีของ FOIA มลรัฐต่างๆ เช่น รัฐเพนซิลเวเนีย ได้ออกกฎหมาย Sunshine Act เพื่อใช้กับหน่วยงานในมลรัฐของตน

นอกจาก FOIA และ Sunshine Act ดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและจัดการกับมลพิษแก่ประชาชน เช่น ***Clean Air Act*** ซึ่งกำหนดให้ต้องตีพิมพ์ผลงานวิจัยและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ แจ้งให้สาธารณชนรับทราบและเปิดโอกาสให้สาธารณชนแสดงความเห็นได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการคมนาคมขนส่ง การออกคำสั่ง ให้ความเห็นชอบและข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทใดๆ ที่หน่วยงานได้กระทำลงไป นอกจากนี้ ยังต้องประกาศให้ประชาชนทราบเมื่อมลพิษทางอากาศมีมากเกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบรรยากาศทั่วไป รวมทั้งอันตรายที่จะเกิดแก่สุขภาพอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศที่เพิ่มขึ้นด้วย ตามกฎหมาย Clean Water Act สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ (U.S. Environmental Protection Agency หรือ EPA) มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบและเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีจุดกำเนิดแน่นอน (non-point source water pollution) และการออกคำสั่งเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทย ก็จะพบความคล้ายคลึงกันหลายประการระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายสหรัฐอเมริกา ต่างกันตรงที่ว่าสหรัฐฯ มีกฎหมายข้อมูลข่าวสารก่อนไทยเกือบสามสิบปี ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายสหรัฐฯ กำหนดให้หน่วยงานต้องตอบผู้ยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารภายใน 20 วัน เพื่อแจ้งให้ทราบว่าจะสามารถจัดหาข้อมูลให้ตามที่ต้องการได้หรือไม่ ในขณะที่กฎหมายไทยมิได้กำหนดเวลาชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐต้องตอบผู้ต้องการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งยังผลให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากการที่มีข้อร้องเรียนจำนวนไม่น้อยที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความล่าช้าในการสนองตอบคำขอข้อมูลข่าวสาร สำหรับกฎหมายในลักษณะของ Sunshine Act นั้นยังไม่มีในกฎหมายไทย และอาจเป็นแบบอย่างสำหรับการออก

กฎหมายไทยได้ หากรัฐต้องการส่งเสริมเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นอีกในอนาคต

(2) สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

กฎหมายที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อแผนงานและโครงการต่างๆ ของรัฐคือ ***กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act หรือ NEPA) ค.ศ. 1969*** กฎหมายนี้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสงวนรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐซึ่งมีแผนจัดทำโครงการขนาดใหญ่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกว่า environmental impact statement หรือ EIS และจะต้องประกาศรายงานดังกล่าวใน Federal Register เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality หรือ CEQ) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ CEQ มีอำนาจออกกฎระเบียบต่างๆ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ของหน่วยงานในการแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับแผนงานและโครงการต่างๆ และในการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมที่ประกาศได้ ในการทำงาน CEQ ต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizens' Advisory Committee on Environmental Quality) นอกจากนี้ NEPA ยังกำหนดให้จัดงบประมาณให้แก่ EPA สำหรับนำไปจัดสรรทุนให้แก่องค์กรประชาชนต่างๆ ที่มิได้หากำไรเพื่อใช้ในการรณรงค์และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติส่วนหนึ่งที่สำคัญของ NEPA ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและมักได้รับการอ้างอิงถึงก็คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (any major federal actions significantly affecting the quality of the human environment) CEQ ได้ออกกฎระเบียบ (regulations) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากกิจกรรมหรือโครงการ หากเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานมั่นใจว่าจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน เช่น การบำรุงรักษาหรือการซ่อมแซมถนน ก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำเอกสารใดๆ เพื่อรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่หากมีความเห็นว่ากิจกรรมหรือโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการดังนี้คือ

(1) ทำการประเมินสิ่งแวดล้อม (environmental assessment หรือ EA) ในเบื้องต้นก่อน ผลการศึกษาจาก EA จะใช้ในพิจารณาว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ และช่วยในการตัดสินใจของหน่วยงานผู้มีอำนาจว่าจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environmental impact statement หรือ EIS) ต่อไปหรือไม่

(2) หากผลของ EA แสดงให้เห็นว่ากิจกรรมหรือโครงการจะไม่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้มีอำนาจก็ไม่ต้องจัดทำ EIS แต่ถ้าผลปรากฏว่า กิจกรรมหรือโครงการนั้นจะมีผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ให้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำ EIS ต่อไป

แม้ว่า EA จะเป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น แต่หน่วยงานของรัฐก็อาจดำเนินการจัดทำ EIS ได้เลยโดยไม่ต้องรอให้ทำ EA ก่อนหากเป็นกรณีที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน การพิจารณาว่ากิจกรรมหรือโครงการใดจะมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่เป็นเรื่องที่มิได้กำหนดไว้ชัดเจน ฉะนั้น จึงสามารถครอบคลุมโครงการหรือกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การออกกฎระเบียบ หรือออกใบอนุญาตที่อาจมีผลกระทบทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยต่างๆ โครงการสร้างเรือนจำใกล้ที่ทำการศาล เป็นต้น ในการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐฯ เคยวางหลักไว้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาว่ากิจการหรือโครงการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นจากปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่แล้วจากการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นมากน้อยเพียงใด และจะต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวมทั้งหมดเมื่อนำเอาผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการใหม่นี้บวกเข้าไปกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่แล้วในพื้นที่[45]

ในการจัดทำ EIS หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ (public consultation) ตั้งแต่ในระยะต้นของการวางแผนโครงการ NEPA กำหนดให้ต้องมีการประกาศเพื่อแจ้งให้หน่วยงานอื่นๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง (concerned individuals) ทราบ การแจ้งให้ทราบให้กระทำโดยประกาศใน Federal Register และออกหนังสือเชิญไปยังบุคคลและหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งรวมถึงกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านโครงการด้วย ขั้นตอนนี้มักเรียกกันว่ากระบวนการกำหนดขอบเขตการศึกษา (“scoping” procedure) ซึ่งเป็นการเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม และให้หน่วยงานนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณากำหนดขอบเขตของการจัดทำ EIS หลังจากนี้แล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการอีก 2 ขั้นตอนคือ

(1) จัดทำร่าง EIS แล้วประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์และแสดงความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากโครงการ

(2) หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจต้องนำเอาความเห็นและข้อวิจารณ์ต่างๆ ของประชาชนหรือกลุ่มคนที่มีต่อร่าง EIS มาพิจารณาประกอบการจัดทำรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ NEPA หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ การตัดสินใจก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

[45] Hanly v. Mitchell, 460 F.2d 823, 826, 830-31 (2d Cir. 1972)

และจะเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องโดยประชาชนในภายหลัง ตามกฎระเบียบที่ออกโดย CEQ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่จะเป็นการจำกัดทางเลือกอื่นที่เหมาะสมหากจะพิจารณาไม่ดำเนินโครงการ ดังนั้น การกระทำใดๆ ที่จะชี้นำให้หน่วยงานของรัฐต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การทำสัญญาเพื่อให้เริ่มเตรียมการสำหรับดำเนินโครงการถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[46]

NEPA เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นของรัฐบาลกลาง (federal agencies) เท่านั้น และไม่ได้ใช้บังคับโดยตรงกับหน่วยงานระดับมลรัฐหรือหน่วยงานในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม มลรัฐต่างๆ อย่างน้อย 27 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามแนวทางเดียวกับ NEPA นอกจากนี้ NEPA ยังมีผลบังคับใช้ได้ในกรณีที่ภาคเอกชนต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินโครงการใดๆ เช่น การขอใบอนุญาตจาก EPA เพื่อประกอบกิจการภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างท่าเรือในแม่น้ำหรือทะเลสาบซึ่งต้องขออนุญาตจากหน่วยงานวิศวกรของกองทัพสหรัฐ การวางสายหรือท่อผ่านที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลให้ NEPA สามารถใช้บังคับกับโครงการใดๆ ของภาคเอกชนที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมได้

(3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือฟ้องร้องผู้กระทำความผิดที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นจุดเด่นของกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในขณะนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอื่นๆ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม และการฟ้องร้องเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนนี้เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า “citizen suits” หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยประชาชน วัตถุประสงค์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีได้ ก็คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ เช่น การปกป้องผืนป่า พื้นที่ชุ่มน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมทำให้ประชาชนสามารถทำหน้าที่ประหนึ่งเป็นอัยการของรัฐและทำหน้าที่แทนรัฐในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และทำให้การละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีต้นทุนสูงขึ้น

ในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีที่เป็น citizen suit มีทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ ที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายป้องกันมลพิษทางอากาศ อันได้แก่ Clean Air Act ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1970 กำหนดหลักการใหม่ซึ่งให้สิทธิแก่พลเมืองทั่วไปในการดำเนินคดีต่อบุคคล

---

[46] 40 C.F.R. Section 1501.2 (1999)

หรือองค์กรใดๆ ซึ่งรวมถึงรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่กระทำความผิดด้วยการละเมิดมาตรฐานมลพิษที่ปล่อยจากแหล่งกำเนิด ฉะนั้น ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับ EPA ได้หากปรากฏว่า EPA ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติลักษณะเดียวกันก็มีในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำคือ Clean Water Act ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอันรวมถึง EPA หากปรากฏว่าละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันมลพิษทางน้ำ อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act (CERLA) หรือที่เรียกกันว่า Superfund Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตรายและปล่อยให้พื้นที่นั้นปนเปื้อนด้วยของเสียอันตราย ผู้รับผิดชอบต้องออกค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนด้วยของเสียอันตราย โดย EPA จะดำเนินการเองก็ได้โดยใช้เงินจากกองทุน Superfund หรือเงินที่ได้จากการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่ต้องรับผิด เช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่นๆ CERLA กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องร้อง EPA ได้หากละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

หลัก Standing Doctrine ในการฟ้องคดีโดยประชาชน

ในการฟ้องคดีโดยประชาชน หรือ NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือใครเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี แนวปฏิบัติของศาลรัฐบาลกลาง (federal courts) กับศาลในระดับมลรัฐจะมีความแตกต่างกันในเรื่องนี้ กล่าวคือ ศาลสูงสุดของรัฐบาลกลางได้วางหลักว่า ประชาชนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนเองได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง (injury in fact) ความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการละเมิดกฎหมายของผู้ถูกกล่าวหา และความเสียหายนั้นจะได้รับการเยียวยาจากศาลหากตนเองเป็นฝ่ายชนะคดี[47] หลัก standing doctrine ซึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐกำหนดไว้นี้มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน

อย่างไรก็ดี การปฏิบัติของศาลในระดับมลรัฐจะเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้มากกว่า กล่าวคือ ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ต้องแสดงว่าตนได้รับความเสียหายเป็นการเฉพาะจากการกระทำของผู้ถูกล่าวหา นับจนถึงปัจจุบันมีประมาณ 15 มลรัฐแล้วที่มีกฎหมายอนุญาตให้มี citizen suits ได้[48] มาตรการที่ศาลใช้มีแตกต่างกันไป เช่น การออกคำสั่งให้จำเลยหยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม หรือออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้ละเมิดกฎหมาย และมีอยู่หนึ่งรัฐที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้

---

[47] *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972) และ *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Org*., 426 U.S. 26 (1976)

[48] S. George, W.J. Snape, R. Rodriguez, ***The public in action : using state citizen suit statutes to protect biodiversity***, University of Baltimore Journal of Environmental Law, vol. 6, no. 1, 1997, p. 1-44, at p. 5.

กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหาย[49] นอกจากนี้ ประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนมลรัฐที่มีกฎหมายเรื่อง citizen suit มีบทบัญญัติให้ศาลสามารถออกคำสั่งให้จ่ายเงินค่าทนาย ค่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการฟ้องคดีได้[50] อย่างไรก็ดี มีบางมลรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีต้องวางเงินประกันหากการดำเนินคดีนั้นอาจมีผลทำให้โครงการที่ดำเนินการอยู่ต้องหยุดชะงักและได้รับความเสียหาย และเนื่องจากวงเงินประกันดังกล่าวอาจเป็นจำนวนที่สูงมาก จึงอาจมีผลทำให้การฟ้องคดีโดยประชาชนเกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน

หลัก Public Trust Doctrine

ในการให้สิทธิในการฟ้องคดีที่เป็น citizen suit นั้น มีประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกันที่ควรพิจารณาคือ สิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชนจะมีได้เฉพาะในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เท่านั้นใช่หรือไม่ หากรัฐกระทำการที่ประชาชนเห็นว่าเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม และจะกระทบต่อระบบนิเวศหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ซึ่งมิอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งโดยตรง ประชาชนจะยังคงมีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่ เช่น การที่รัฐให้สิทธิในการทำไม้แก่เอกชนบนผืนป่าที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือการที่รัฐออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการที่จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุมน้ำ เป็นต้น

ในการฟ้องคดีโดยประชาชนเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น ได้มีการพัฒนาหลักที่เรียกกันว่า public trust doctrine ขึ้นในหลายมลรัฐรวมทั้งมลรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายให้ฟ้องคดีที่เป็น citizen suit ได้ รากฐานของ public trust doctrine ก็คือแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้ถือครองทรัพยากรธรรมชาติในฐานะ trustee ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติจึงมิได้หมายความว่ารัฐจะสามารถจัดการอย่างไรกับทรัพยากรธรรมชาติได้ตามอำเภอใจ หากจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิในการฟ้องรัฐได้ เช่น ในคดี *Sierra Club v. Morton*[51] ซึ่งตัดสินโดยศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ มีประเด็นให้พิจารณาว่า Sierra Club ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลออกคำสั่งให้โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกำลังดำเนินการอยู่ในแถบ Sierra Nevada ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียหยุดดำเนินการได้หรือไม่ ศาลได้นำเอาหลัก public trust doctrine มาใช้และตัดสินว่าสาธารณชนที่มีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ใช้พื้นที่นั้นเพื่อนันทนาการ เช่น การเดินเที่ยว ตกปลา ล่าสัตว์ ตั้งแคมป์ หรือพักผ่อนหย่อนใจอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศนั้นได้

---

[49] เพิ่งอ้าง

[50] เพิ่งอ้าง

[51] 405 U.S. 727 (1972)

เช่นเดียวกัน ในคดีที่ตัดสินโดยศาลสูงสุดของสหรัฐเมื่อไม่นานมานี้ คือคดี *Friends of the Earth v. Laidlaw Environmental Services*[52] จำเลยในคดีได้ซื้อโรงงานเผาของเสียและบำบัดน้ำเสียซึ่งปล่อยมลพิษที่มีสารปรอทเจือปนลงสู่แม่น้ำ ศาลไม่ได้วินิจฉัยว่า Friends of the Earth (FOE) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีโดยอาศัยบทบัญญัติของ Clean Water Act หรือไม่ แต่ศาลให้เหตุผลว่า FOE ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกซึ่งมีสิทธิในการฟ้องคดีตามกฎหมายฉบับนี้ได้และจากการที่มีสมาชิกหลายคนให้ข้อเท็จจริงยืนยันว่าการก่อมลพิษในแม่น้ำจะมีผลกระทบต่อการใช้แม่น้ำนี้เพื่อนันทนาการของตน กฎหมายจึงต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคลเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคดีตัวอย่างของการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยอาศัยหลัก public trust doctrine แต่ศาลในมลรัฐต่างๆ ยังคงจำกัดการใช้หลักนี้อยู่เฉพาะในเรื่องการบำรุงรักษาทางน้ำและพื้นดินที่อยู่ใต้น้ำเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่ได้ขยายหลักการดังกล่าวออกไปให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองพืชและสัตว์ป่าที่ต้องอาศัยอยู่ในทางน้ำด้วย ในท้ายที่สุด การยอมรับ public trust doctrine จึงยังคงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะนำเอาแนวคิดนี้มาใช้หรือไม่เพียงใด สิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชนถือว่ามีความสำคัญมากต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในบางมลรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ เช่น รัฐไอดาโฮ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต้องประสบปัญหาในการตรวจสอบการทำงานของรัฐในกิจกรรมที่พวกเขาเห็นว่าเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม ในคดีหนึ่งที่กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขายไม้ที่ปลูกและตัดในที่ดินที่เป็นสมบัติของแผ่นดิน โดยอ้างอิงถึงหลัก public trust doctrine แต่ศาลตัดสินว่าโจทก์ไม่มีสิทธิในการฟ้องคดี และศาลสูงสุดของมลรัฐก็ยืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

แม้จะมีปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีโดยประชาชนดังกล่าวมาแล้ว citizen suit ยังคงถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมาย NEPA ที่บัญญัติให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดขึ้นอยู่กับวิจารณญานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะทำการศึกษาผลกระทบในระดับใด (กล่าวคือจะทำแค่ EA ซึ่งเป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หรือจะทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ หรือ EIS) แต่ก็ปรากฏว่าระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาครอบคลุมประเภทและขนาดของโครงการมากกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายสหภาพยุโรปเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเคยประสบกับปัญหาการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้น และเลือกที่จะทำ EIS เสียดีกว่าที่จะต้องเสี่ยงกับการถูกฟ้องร้องในภายหลัง แม้แต่กองทัพสหรัฐเองยังต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนสำหรับกิจกรรมการฝึกซ้อมรบของตน เช่นเดียวกัน สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนทำให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น เนื่องจากหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

---

[52] 120 SCt 693 U.S. (2000)

อาจถูกฟ้องร้องโดยประชาชนได้ แม้ว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจมิได้สนใจที่จะบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการเลยก็ตาม

จากการสำรวจกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างๆ ทำให้มองเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวางนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม กฎหมายได้ให้ความสำคัญแก่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และมีกลไกที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เน้นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและการปรึกษาหารือ โดยเปิดให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการต่างๆ ตั้งแต่ในระยะต้นของการวางแผนโครงการ ยกตัวอย่างเช่น ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ จะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ความเห็นแก่ร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แทนที่จะเปิดให้มีประชาพิจารณ์หลังจากที่มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไปแล้วดังเช่นที่เกิดขึ้นกับโครงการส่วนใหญ่ในประเทศไทย นอกจากนี้ การเปิดให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ โดยที่ไม่จำกัดสิทธิไว้เฉพาะกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายเท่านั้นก็ถือว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าประเทศใดๆ ในขณะนี้

3.6.2 กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศแคนาดา

กฎหมายหลักของแคนาดาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ Canadian Environmental Protection Act (CEPA) ค.ศ. 1988 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1999 กฎหมาย CEPA กำหนดให้การรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Environment Canada) และกระทรวงสาธารณสุข (Health Canada) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแนวปฏิบัติ รวมทั้งต้องจัดทำรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การแก้ไขกฎหมายเมื่อ ค.ศ. 1999 มีผลทำให้ต้องเปิดโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้นด้วยการจัดตั้งฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Registry)[53] ซึ่งเป็นฐานข้อมูลออนไลน์ ประกอบด้วยเอกสาร นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติ ข้อตกลง และใบอนุญาตต่างๆ ที่ออกตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ และแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง

CEPA ยังมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม บุคคลที่แจ้งข่าวเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะขอให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรักษาข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งไว้เป็นความลับ และห้ามนายจ้างลงโทษลูกจ้าง หรือไล่ลูกจ้างออกเนื่องจากลูกจ้าง

---

[53] มาตรา 12 CEPA ค.ศ. 1999

รายงานการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่งที่เป็นการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมของนายจ้าง มาตรา 17 ของ CEPA ยังกำหนดให้บุคคลใดที่มีอายุมากกว่า 18 ปีมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมให้สอบสวนกรณีที่กล่าวหาว่ามีการกระทำผิดกฎหมายนี้ เมื่อได้รับคำร้อง รัฐมนตรีจะต้องสอบสวนและรายงานความคืบหน้าให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ หากรัฐมนตรีไม่สอบสวน หรือบุคคลผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจในคำชี้แจงของรัฐมนตรี บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องคดีที่มักเรียกกันว่า “environmental protection action” โดยให้ฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมายและร้องขอให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดหยุดการกระทำดังกล่าว รวมทั้งขอให้ชำระค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีให้แก่ตนได้

กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคือ Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อ ค.ศ. 1992 และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. 1995 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ช่องทางการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการได้ทางระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวก่อนที่หน่วยงานรัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเข้าร่วมประชุมสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ที่รัฐจัดขึ้น รวมทั้งยื่นคำขอสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคลหรือหมู่คณะสำหรับการเข้าร่วมประชุมต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ[54] ซึ่งส่วนใหญ่จะครอบคลุมถึงค่าเดินทาง และค่าที่พัก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ผู้เข้าร่วมจะต้องมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโครงการในระดับที่จะช่วยส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมมีความหมายและมีประสิทธิภาพ[55]

3.6.3 กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปให้ความสนใจกับนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ในยุคที่มีฐานะเป็นเพียงประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในช่วงทศวรรษ 1970 นอกจากจะให้ความสำคัญแก่หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิต และผู้บริโภคต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาสิ่งแวดล้อมและบำบัดมลพิษซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังได้ออกกฎหมายของสหภาพยุโรปหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจยุโรป (Economic Commission for Europe หรือ ECE) แห่งองค์การสหประชาชาติยังได้จัดทำอนุสัญญาซึ่งจะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมใน

---

[54] http://www.ceaa-acee.gc.ca/011/index_e.htm และ http://www/ec.gc.ca/consult/policy_e.html

[55] http://www/ec.gc.ca/consult/policy_e.html

กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters หรือ Aarhus Convention) ซึ่งจัดทำเสร็จสิ้นที่กรุง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ. 1998

(1) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

สหภาพยุโรปมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ ระเบียบว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1990 (Council Directive 90/313 on the Freedom of Access to Information on the Environment) เป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้หลังจากมีการอภิปรายและจัดเตรียมร่างกฎหมายมาตั้งแต่ ค.ศ. 1985 วัตถุประสงค์ของระเบียบนี้ก็คือ “เพื่อประกันเสรีภาพในการเข้าถึงและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ …..” ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ประกอบด้วยข้อมูลในรูปแบบใดๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวหนังสือ ภาพ เสียง หรือฐานข้อมูลต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของน้ำ อากาศ ดิน สัตว์ พืช ที่ดิน แหล่งธรรมชาติ และกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือมาตรการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลให้แก่บุคคลใดที่ร้องขอโดยคิดค่าใช้จ่ายได้ตามสมควร หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ก็ต่อเมื่อเข้าข้อยกเว้น เช่น เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การป้องกันชาติ และความมั่นคงสาธารณะ หรือเมื่อคำร้องนั้นขอข้อมูลในลักษณะที่เกินสมควรอย่างชัดเจน หรือระบุความต้องการแบบเปิดกว้างเกินไป ในกรณีที่สามารถแยกข้อมูลส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ออกจากข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลในส่วนที่จัดแยกออกมาแล้วให้ผู้ร้องขอ หน่วยงานของรัฐจะต้องตอบผู้ร้องขอข้อมูลภายใน 2 เดือนและจะต้องให้เหตุผลในกรณีที่ตอบปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารมีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรทางปกครอง หรือฟ้องต่อศาลได้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ หรือละเลยคำร้องขอข้อมูลข่าวสาร

ระเบียบหรือ Directive ของสหภาพยุโรปมีผลให้ประเทศสมาชิกต้องตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับระเบียบให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นที่น่าสังเกตว่า การมีกฎหมายที่คุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่า ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด เช่น หมายความรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อตั้งโรงงานต่างๆ หรือข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำดื่มที่โรงงานผลิตหรือไม่ เป็นต้น ในแง่นี้ กฎหมายของไทยและสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเปิดกว้างโดยไม่บัญญัติเฉพาะเจาะจงว่าเป็นสิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมน่าจะมีข้อได้เปรียบกว่ากฎหมายของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ยังมีข้อวิจารณ์ว่าระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องให้คำตอบว่าจะจัดหาข้อมูลให้ได้หรือไม่ซึ่งกำหนดไว้ 2 เดือนก็

นานเกินไป[56] เมื่อเทียบกับกฎหมายของสหรัฐฯ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานต้องตอบภายใน 20 วัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎระเบียบของสหภาพยุโรปต้องใช้บังคับกับประเทศสมาชิกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ (lowest dominator) ที่มั่นใจว่าทุกประเทศจะปฏิบัติได้ไว้ก่อน

(2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

สหภาพยุโรปยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง ในที่นี้จะขอยกเอากฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสาระครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (ชื่อเดิมก่อนเปลี่ยนเป็นสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1992) ได้ออกระเบียบว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เป็นของรัฐและโครงการของเอกชน ค.ศ. 1985 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ ค.ศ. 1997 (Council Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment amended by Directive 97/11/EEC)[57] ตามกฎหมายนี้ รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องออกมาตรการตามที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการขนาดใหญ่ที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 จะต้องได้รับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตโครงการ ตัวอย่างโครงการที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 เช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ โรงงานกำจัดกากกัมมันตรังสี โรงงานถลุงเหล็กและเหล็กกล้า การผลิตสารใยหิน (asbestos) โรงงานเคมีภัณฑ์ การก่อสร้างทางหลวง การก่อสร้างท่าเรือหรือทางน้ำเพื่อรองรับเรือขนาดใหญ่ และโรงงานกำจัดของเสียอันตรายหรือมีพิษ เป็นต้น สำหรับโครงการหรือกิจกรรมอื่นๆ ตามที่กำหนดในภาคผนวก 2 ซึ่งถือว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่านั้น รัฐสมาชิกจะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ต่อเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมได้ ตัวอย่างของโครงการหรือกิจกรรมในภาคผนวก 2 ได้แก่ โรงงานไฟฟ้าขนาดเล็ก การทำเหมืองแร่ การพัฒนาในเขตเมือง และการผลิตแก้ว ยาง หรือสิ่งทอ เป็นต้น ในปี ค.ศ. 1997 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบนี้ โดยได้เพิ่มภาคผนวก 3 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการกลั่นกรองโครงการ (screening criteria) ก่อนที่จะตัดสินใจว่าเป็นโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รัฐสมาชิกต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับผลการพิจารณา และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์หรือแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการก่อนที่จะอนุญาตโครงการ

ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระเบียบนี้กำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิอากาศ และภูมิทัศน์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้กับทรัพย์สินและมรดกทางวัฒนธรรม เจ้าของโครงการมีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลอย่างพอเพียงต่อการประเมิน

---

[56] William A. Wilcox, ***Access to environmental information in the United States and the United Kingdom***, *Layola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol.23, no.2 (March 2001) p. 121 – 247.

[57] Official Journal (L 175) 40, 1985

ผลกระทบที่โครงการจะมีต่อสิ่งแวดล้อม รัฐสมาชิกต้องทำให้มั่นใจได้ว่า ข้อมูลเหล่านี้เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง ("public concerned") มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ รัฐสมาชิกจะต้องนำเอาข้อมูลที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาก่อนอนุญาตโครงการ และจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับผลของการตัดสินใจ รวมทั้งรายละเอียดและเงื่อนไขของผลการพิจารณาดังกล่าว

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปมีลักษณะกว้างและเปิดให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกไปกำหนดรายละเอียดเองเกี่ยวกับสถานที่ ช่วงเวลา หลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำให้สาธารณชนได้รับทราบข้อมูล วิธีการที่จะใช้ในการเปิดให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น และใครบ้างที่จะจัดเป็น "สาธารณชนที่เกี่ยวข้อง" ฉะนั้น รัฐสมาชิกจึงสามารถใช้วิธีการที่หลากหลายในการปฏิบัติตาม Directive เช่น การติดประกาศอย่างทั่วถึงในพื้นที่ของโครงการ การตีพิมพ์ข้อมูลในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนก็อาจกระทำได้หลายทาง เช่น การทำหนังสือแสดงความคิดเห็นถึงหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง หรือการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

เมื่อเทียบเคียงกับกฎหมายของสหรัฐฯ กฎหมายสหภาพยุโรปมีความชัดเจนน้อยกว่ามากในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐสมาชิกมีดุลพินิจค่อนข้างมากในการกำหนดวิธีการ ระดับ และระยะเวลาสำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม กฎหมายสหภาพยุโรปในเรื่องนี้จึงไม่ใช่แบบอย่างที่เราสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงกลไกและกฎหมายของไทยได้มากนัก

(3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

กฎหมายของสหภาพยุโรปมิได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีข้อจำกัดมากกว่ากฎหมายของสหรัฐฯ ในเรื่องการเปิดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้กฎหมายและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแนวปฏิบัติของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงว่าตนเป็นผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ยังมีบางคดีที่ศาลสูงสุดของอังกฤษได้เคยวางบรรทัดฐานว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งในทรัพย์สินหรือที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม[58] กฎหมายหลักที่ใช้ในการฟ้องคดีคือกฎหมายละเมิดในเรื่องของเหตุรำคาญ

---

[58] *Hunter v. Canary Wharf*, (1997) Appeal Cases, 655

การตีความในลักษณะจำกัดผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเช่นนี้กำลังถูกวิจารณ์มากขึ้นตามลำดับ ในเรื่องนี้ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (The European Court of Human Rights) ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีอุทธรณ์จากปัจเจกที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights) ได้เคยวางบรรทัดฐานรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของบุคคลโดยอาศัยข้อ 8 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในชีวิตที่เป็นส่วนตัวและในครอบครัว[59] ในความเห็นของศาล สิทธิในชีวิตที่เป็นส่วนตัวและในครอบครัวย่อมหมายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดจากมลพิษ การก่อมลพิษจึงก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีได้หากว่ามลพิษนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิตามข้อ 8 นี้ ในคดี *Lopez Ostra v. Spain*[60] โจทก์ฟ้องว่ารัฐบาลสเปนกระทำผิดกฎหมายโดยการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานกำจัดของเสียแห่งหนึ่งเนื่องจากมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาจากโรงงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ในชีวิตของโจทก์ แม้ว่าโจทก์จะไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดการเจ็บป่วยหรือการคุกคามสุขภาพของโจทก์อย่างไร แต่ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปก็พิพากษาว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใดอันเป็นการลิดรอนสิทธิในชีวิตและครอบครัว และมีหน้าที่ป้องกันมิให้สิทธิเหล่านี้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่น[61]

คำพิพากษาดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายและการใช้กฎหมายโดยอาศัยแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ในคดีหนึ่งที่ตัดสินโดยศาลอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1999 ศาลยอมรับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายทางเศรษฐกิจของโจทก์ซึ่งเป็นชาวประมงกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากน้ำมันที่ปล่อยออกมาจากเรือบรรทุกน้ำมัน แม้ว่าโจทก์จะไม่มีสิทธิตามกฎหมายในทรัพยากรที่ถูกทำลายก็ตาม[62] ในระดับของสหภาพยุโรป ก็มีข้อเสนอเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในการฟ้องคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าตนเองเป็นผู้เสียหาย หรือมีสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกละเมิดโดยการกระทำความผิด เหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนการให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนก็คือ จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ. 2000 คณะกรรมาธิการของสหภาพยุโรปได้จัดทำรายงานสมุดปกขาว (White Paper) ซึ่งเสนอให้มีกฎหมายที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน โดยมีหลักการและเหตุผลว่า รัฐมีทรัพยากรจำกัดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นตัวแทนของสิ่งแวดล้อมในการฟ้องคดีได้กลาย

---

[59] Article 8 (1) “Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and correspondence”.

[60] (1995) 20 EHRR 277

[61] Mark Wilde, ***Locus Standi in Environmental Torts and the Potential Influence of Human Rights Jurisprudence***, Review of European Community and International Environmental Law, vol.12, issue 3, pp. 284 – 294, at p. 290.

[62] *Landcatch Ltd. V. International Oil Pollution Compensation Fund (1999) 2 Lloyd’s Report, 316* อ้างถึงใน Mark Wilde, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 292

เป็นหลักการที่มีการยอมรับมากขึ้นทุกที[63] การเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่สำคัญในการเติมช่องว่างที่เกิดจากความสามารถอันจำกัดของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมธิการยังได้เสนอให้นำเอาหลักความรับผิดอย่างเด็ดขาด (strict liability) มาใช้เพื่อทำให้การฟ้องคดีโดยประชาชนกระทำได้ง่ายขึ้น รวมทั้งเสนอว่าควรให้สิทธิแก่ NGOs ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม นับจนบัดนี้ ก็ยังไม่มีการออกกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนหรือ NGOs ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอของคณะกรรมธิการสหภาพยุโรปแต่อย่างใด เป็นที่ทราบกันว่าภาคเอกชนและอุตสาหกรรมไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่จะให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชน และ NGOs โดยให้เหตุผลว่า NGOs ไม่มีความเป็นกลางและมักมีการเมืองอยู่เบื้องหลัง แม้ว่าข้อวิจารณ์นี้อาจมีมูลอยู่บ้างสำหรับบางองค์กร แต่ก็ไม่น่าจะนำมาใช้ในการคัดค้านการให้สิทธิแก่ประชาชน เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีกฎหมายที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ประชาชนตามข้อเสนอในรายงานสมุดปกขาว แต่สิทธินี้ก็ยังคงแคบกว่าสิทธิในการฟ้องคดีแบบ citizen suit ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังคงต้องแสดงให้เห็นว่าตนเองได้รับผลกระทบจากมลพิษหรือการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งต่างจากกรณีของ citizen suit ที่ประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมได้

โดยสรุปแล้วก็คือ สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและเพื่อเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบของสหภาพยุโรปยังคงมีอยู่อย่างจำกัด แต่ก็พัฒนาไปมากกว่ากฎหมายไทยที่ยังไม่มีบรรทัดฐานเลยเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวม ผู้มีสิทธิในการฟ้องคดียังคงต้องเป็นผู้เสียหาย แม้จะมีความพยายามขยายคำนิยามของคำว่า “ผู้เสียหาย” ภายใต้กฎหมายสมัยใหม่บางฉบับก็ตาม นอกจากนี้ ประเทศไทยก็ยังมีการถกเถียงน้อยมากเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของ NGOs บทบาททางกฎหมายของ NGOs ยังคงจำกัดอยู่เพียงการเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีของผู้เสียหายมากกว่า

(4) อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Aarhus Convention

Aarhus Convention ซึ่งจัดทำเสร็จเมื่อ ค.ศ. 1998 เป็นอนุสัญญาซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหภาพยุโรปในอนาคต เนื่องจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปก็เป็นภาคีของอนุสัญญานี้ด้วย ข้อ 4 ของอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่จัดหาข้อมูลให้แก่ประชาชนตามที่มีผู้ร้องขอ โดยผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องแสดงว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น

---

[63] Commission of the European Communities White Paper of 9 February 2000 on Environmental Liability, COM (2000) 66 final.

รัฐภาคีต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ร้องขอภายใน 1 เดือน และจะปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารได้ก็ต่อเมื่อ (1) หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไม่มีข้อมูลข่าวสารนั้นในครอบครอง (2) คำขอนั้นมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลอย่างชัดเจน (manifestly unreasonable) หรือเป็นคำขอที่มีลักษณะกว้างเกินไป หรือ (3) คำขอนั้นเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่เป็นการสื่อสารภายใน ซึ่งตามกฎหมายและตามธรรมเนียมปฏิบัติห้ามมิให้มีการเปิดเผย เมื่อได้พิจารณาผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะหากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยแล้ว อย่างไรก็ดี อนุสัญญากำหนดให้ตีความข้อยกเว้นเหล่านี้อย่างเคร่งครัด และให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม การปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารในทุกกรณีต้องมีเหตุผลชี้แจง และต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบว่าตนเองมีสิทธิอุทธรณ์ได้

ข้อ 5 ของอนุสัญญายังได้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยมิต้องรอให้มีการร้องขอ รัฐภาคีจะต้องทำให้มั่นใจว่าสาธารณชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างพอเพียงเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ และมีหน้าที่พัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม รัฐภาคีต้องจัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องตีพิมพ์เผยแพร่อย่างน้อยทุก 3 หรือ 4 ปี นอกจากนี้ ยังต้องพัฒนากลไกเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้เกี่ยวกับการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือบัญชีประเภทของมลพิษต่างๆ

ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจนั้น ข้อ 6 ของอนุสัญญากำหนดวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผน การจัดทำโครงการและนโยบายต่างๆ รัฐภาคีต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐต้องตัดสินใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นข้อมูลให้รัฐใช้ประกอบการตัดสินใจ ข้อ 7 กำหนดให้ต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและโครงการต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างโปร่งใสและยุติธรรม ข้อ 8 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎระเบียบของรัฐ และข้อ 9 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการตรวจสอบและทบทวนการตัดสินใจของรัฐได้

อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อล่วงพ้น 90 วันหลังจากวันที่รัฐทั้งหมดซึ่งลงนามในอนุสัญญาได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแล้ว เนื่องจากบทบัญญัติส่วนใหญ่ของอนุสัญญามีลักษณะบังคับอย่างกว้างๆ จึงคงไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งมีกฎหมายรองรับระเบียบของสหภาพยุโรปอยู่แล้วมากนัก ในกรณีของอังกฤษ เจ้าหน้าที่ของกรมสิ่งแวดล้อมได้แสดงความเห็นว่าอนุสัญญานี้จะไม่มีผลต่อกฎหมายภายในของอังกฤษซึ่งมีบทบัญญัติรองรับอนุสัญญานี้ในทุกๆ ด้านอยู่แล้ว

3.6.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปมีหน้าที่ต้องตรากฎหมายเพื่อรองรับ Directives ฉบับต่างๆ ซึ่งรวมถึง Directive 90/313 ว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และ Directive 85/337/EEC ว่าด้วยการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการของรัฐและโครงการเอกชน ในที่นี้จะกล่าวถึงสถานภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกบางประเทศพอสังเขป

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมาย Environmental Information Regulations ค.ศ. 1992 ซึ่งมีสาระคล้ายคลึงกับ Directive ของสหภาพยุโรป ได้มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกฎหมายของอังกฤษว่าไม่ได้บัญญัติรายละเอียดในส่วนที่ Directive เปิดกว้างเอาไว้เท่าที่ควร เช่น การนิยาม “ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม”ให้ชัดเจน ทำให้เกิดการตีความให้ไม่รวมถึงข้อมูลที่ประชาชนร้องขอในบางกรณี ตัวอย่างเช่น เคยมีการตีความว่าข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำดื่มน้ำใช้และการปล่อยน้ำเสีย รวมทั้งแผนการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรมจัดหาน้ำไม่จัดเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม[64]

กฎหมายอังกฤษที่ออกมารองรับกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ก็คือ กฎระเบียบว่าด้วยการวางผังเมืองและชนบท (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ. 1988 (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Acts) ตามกฎหมายนี้ การพัฒนาโครงการใช้ที่ดินใดๆ ที่เป็นการก่อสร้างอาคาร งานด้านวิศวกรรม การทำเหมืองแร่ และกิจกรรมอื่นๆ ในที่ดิน ไม่ว่าจะบนดินหรือใต้ดิน หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารหรือที่ดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎระเบียบที่ออกมาอนุวัตการตามกฎหมายสหภาพยุโรปได้เพิ่มหน้าที่แก่เจ้าของโครงการในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การขออนุญาตจะต้องจัดทำตามแบบฟอร์ม และต้องมีข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรยายเกี่ยวกับลักษณะและที่ตั้งของโครงการ รวมทั้งแผนที่ประกอบด้วยก็ได้ เมื่อได้รับคำขออนุญาต ห้ามมิให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการจนกว่าจะล่วงพ้น 21 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงคิดเห็นคัดค้านหรือสนับสนุนโครงการ ในกรณีปรกติที่ไม่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้มีอำนาจจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการภายในเวลาไม่เกิน 8 สัปดาห์เป็นอย่างช้า สำหรับโครงการขนาดใหญ่ประเภทที่จัดอยู่ในภาคผนวก 1 ของ Directive ของสหภาพยุโรป จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Analysis หรือ EIA) ในกรณีที่เจ้าของโครงการมีข้อสงสัยว่าโครงการของตนจัดอยู่ในข่ายที่ต้องทำ EIA หรือไม่ ให้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจ แต่เจ้าของโครงการสามารถจัดทำ EIA เองโดยสมัครใจก็ได้ หลังจากจัดทำ EIA เสร็จและนำเสนอแล้ว หน่วยงานผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 16 สัปดาห์

[64] รายงานของ House of Lords Select Committee on the European Communities ค.ศ. 1996

ประเทศเนเธอร์แลนด์

เนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Open Government Act (*Wet openbaarheid van bestuur*) เพื่อรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของสหภาพยุโรป กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องตอบคำขอข้อมูลข่าวสารอย่างเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ภายในเวลาไม่เกิน 2 สัปดาห์ ในกรณีที่จำเป็น อาจขยายเวลาออกไปได้หนึ่งครั้งเป็นเวลาไม่เกินสองสัปดาห์โดยแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วย เช่นเดียวกันกับระเบียบของสหภาพยุโรปและกฎหมายของประเทศสมาชิกอื่นๆ กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น ข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเกี่ยวพันถึงข้อมูลทางธุรกิจหรือการผลิตที่เอกชนได้ส่งมอบให้แก่รัฐโดยให้ถือเป็นความลับ ข้อมูลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการสอบสวนหรือสืบสวนการกระทำผิดอาญา เป็นต้น

กฎหมายเนเธอร์แลนด์รับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประชาชนผู้สนใจ (interested parties) มีสิทธิเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น คำว่า “ประชาชนผู้สนใจ” ให้ตีความหมายกว้างรวมถึงองค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐยังให้ความสำคัญกับกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน ด้วยการเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังการประชุมสำคัญ และเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการสำคัญ เช่น การอนุญาตก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า และโรงงานกำจัดของเสีย การกำหนดเส้นทางสร้างถนน ทางรถไฟ และการก่อสร้างหรือขยายสนามบิน เป็นต้น [65] โดยปรกติการรับฟังความคิดเห็นจะเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้ แต่ในกรณีที่ต้องการจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วม ก็จะรวม NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในกลุ่มประชาชนผู้สนใจด้วยดังกล่าวมาแล้ว

ประเทศออสเตรีย

ออสเตรียออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารตามระเบียบของสหภาพยุโรปเมื่อ ค.ศ. 1993 ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เว้นแต่เป็นข้อมูลที่มีการจัดพิมพ์และมีราคาซื้อขาย หรือเป็นการขอข้อมูลเป็นจำนวนมาก กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. 1993 ตามกฎหมายดังกล่าว บุคคลใดๆ มีสิทธิขอรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการภายใน 6 สัปดาห์นับตั้งแต่เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเผยแพร่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้เกี่ยวข้องจะต้องนำความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิคัดค้านและฟ้องคดีต่อศาลได้ ระบบอย่างเดียวกันนี้ยังถูกนำไปใช้ในกระบวนการขออนุญาตเพื่อผลิตสิ่งมีชีวิตซึ่งมีการปรับแต่งพันธุกรรม (genetically modified organisms หรือ GMOs) กฎหมายเกี่ยวกับ

---

[65] ***Doors to Democracy : Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Western Europe***, June 1998; http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/cover.html, 30/7/47

พันธุวิศวกรรมซึ่งตราออกใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1994 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและวิจารณ์เกี่ยวกับการขออนุญาตปล่อย GMOs ออกสู่สิ่งแวดล้อม ภายใน 6 สัปดาห์นับตั้งแต่เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาต[66]

ออสเตรียเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติแบ่งออกเป็น 3 แบบ แบบที่หนึ่งเรียกว่า "*Volsabstimmung*" มีผลบังคับตามกฎหมายทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามมติ ตัวอย่างของการใช้วิธีการนี้คือกรณีการออกเสียงประชามติในเรื่องการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แบบที่สองเรียกว่า "*Volksbefragung*" ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายต่อรัฐบาลแต่มีความสำคัญในแง่การเมือง ตัวอย่างได้แก่กรณีที่ประชาชนของกรุงเวียนนาลงมติสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเมื่อ ค.ศ. 1994 และแบบที่สามเรียกว่า "*Volksbegehren*" ซึ่งอาจริเริ่มโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน ลงชื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมาย ในกรณีดังกล่าว รัฐสภาจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาพิจารณา แต่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายนั้น ลักษณะของการออกเสียงประชามติตามแบบที่สามจึงมีลักษณะคล้ายกับสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากประสบการณ์ของออสเตรียพบว่า การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ประชาชนชาวออสเตรีย 1.2 ล้านคนลงชื่อเสนอกฎหมายเพื่อห้ามการการตัดต่อพันธุกรรมในพืช แต่กฎหมายนั้นก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา[67]

ประเทศเดนมาร์ก

เช่นเดียวกันกับรัฐสมาชิกอื่น เดนมาร์กได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัตตามระเบียบของสหภาพยุโรปแล้ว โดยได้ตรากฎหมายรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารเมื่อ ค.ศ. 1994 แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ต้องจัดข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอภายในเวลาไม่เกิน 2 เดือน แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐจะพยายามดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 10 วัน[68] ลักษณะเด่นประการหนึ่งในการปฏิบัติของเดนมาร์กคือ การให้ความสำคัญแก่บทบาทของ NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อจัดทำกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะมีการส่งร่างเอกสารไปยัง NGOs ที่มีความสนใจเพื่อเชิญชวนให้มาประชุมปรึกษาหารือ นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งผู้แทนของ NGOs ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษาชุดต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐ ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจว่าควรกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ชนิดใดบ้างต้องติดฉลากเขียวกฎหมายของเดนมาร์กกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำเสนอร่างกฎหมาย นโยบาย หรือโครงการแก่

---

[66] http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/overview4.html

[67] *เพิ่งอ้าง*

[68] http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/overview3.html

สาธารณชนตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการถกเถียงอภิปรายในหมู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ และทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจมากพอที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างโครงการหรือกฎหมายได้[69]

ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างของรัฐสมาชิกบางรัฐ รัฐสมาชิกทั้งหลายได้จัดทำกฎหมายตามแนวทางที่กำหนดโดยระเบียบของสหภาพยุโรป แต่ก็มีรายละเอียดหรือลักษณะที่แตกต่างกันบ้างตามธรรมเนียมและวัฒนธรรมของบางประเทศ เช่น การกำหนดในเรื่องการออกเสียงประชามติ การให้ความสำคัญแก่กระบวนการปรึกษาหารือและบทบาทของ NGOs ในบางประเทศ เป็นต้น โดยภาพรวมแล้ว การพัฒนากลไกและกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปยังอยู่ในระดับที่ไม่มากเท่ากับในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ายังเป็นจุดอ่อนอยู่มาก เนื่องจากยังจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ไว้เฉพาะบุคคลที่จัดว่าเป็นผู้เสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือโครงการของรัฐเท่านั้น ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ แม้แต่ NGOs ก็ยังไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวม

3.7 บทสรุปจากประสบการณ์ของกฎหมายต่างประเทศ

จากการสำรวจกฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งของไทยและต่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมในโลกยุคปัจจุบัน ทั้งในแง่การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความโปร่งใสและความยุติธรรมตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล รวมทั้งการสร้างพลังแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาสให้เข้ามามีโอกาสแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับนานาประเทศและในกฎหมายของประเทศต่างๆ จะให้ความสำคัญแก่องค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ การส่งเสริมสิทธิในข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งสามองค์ประกอบนี้มีความสำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพของกันและกัน กล่าวคือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างพอเพียงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย และความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หากจะใช้องค์ประกอบเหล่านี้เป็นเครื่องชี้วัด ก็นับได้ว่าสหรัฐอเมริกาและแคนาดามีความก้าวหน้าในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศใน

---

[69] http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/overview4.html

กลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนหรือ NGOs นั้นถือว่าเป็นลักษณะเด่นของสหรัฐอเมริกาที่ประเทศอื่นไม่มี

ประเทศต่างๆ ได้พัฒนากฎหมายที่ให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่กระทำได้ง่ายและมีความชัดเจนมากที่สุด ในเรื่องนี้ กฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศไทย และสหภาพยุโรป มีความคล้ายคลึงกันอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตั้งแต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล มีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ และแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ และการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งจะมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือนั้น ประเทศต่างๆ มีวิธีการปฏิบัติที่ค่อนข้างหลากหลายในแต่ละระดับของการมีส่วนร่วม ยังไม่ปรากฏว่ามีสูตรสำเร็จที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในทุกกรณี แต่ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากว่าได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ในช่วงต้นของการวางแผนโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจึงมิใช่อยู่ที่การทำประชาพิจารณ์แต่เพียงอย่างเดียว หากเป็นเรื่องของกระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การปรึกษาหารือ การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ซึ่งรวมถึงการประชาพิจารณ์ด้วย

3.7.1 การเรียนรู้จากประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากประสบการณ์ของต่างประเทศ เราสามารถสรุปแนวทางหรือข้อพิจารณาสำหรับการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของกฎหมายไทยได้ดังนี้

(1) ประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเน้นกระบวนการประชาพิจารณ์น้อยลง แต่ให้ความสำคัญแก่กระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้ว่าในระยะต้นของการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในทศวรรษ 1960 ในสหรัฐอเมริกา ประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่พบเห็นบ่อยและมีการให้ความสำคัญมากแก่การทำประชาพิจารณ์มาก แต่ประสบการณ์หลังจากมีกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนมากว่า 40 ปี ทำให้นักวิชาการและหน่วยงานของรัฐมีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า ประชาพิจารณ์และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพน้อย และมักจบลงด้วยความขัดแย้งมากกว่าได้ข้อยุติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย นอกจากนี้ ประชาพิจารณ์อาจไม่สามารถสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้เข้าร่วมในกระบวนการส่วนใหญ่มักได้แก่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ และผู้ที่มีความคิดเห็นต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นส่วนใหญ่

(2) การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่กระบวนการปรึกษาหารือ (public consultation) มากขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจ

รับฟังความคิดเห็นและรับข้อเสนอแนะมาปรับปรุงโครงการหรือกิจกรรมให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพและรอบคอบมากขึ้น สอดคล้องกับความต้องการและเป็นที่ยอมรับของประชาชน กระบวนการปรึกษาหารือประกอบด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย ซึ่งต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น (ซึ่งต่างจากประชาพิจารณ์ที่ผู้เข้าร่วมมักจะประกอบด้วยประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่คัดค้าน)

(3) การปรึกษาหารือสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ รูปแบบซึ่งเป็นที่ยอมรับมากในต่างประเทศได้แก่ การตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (citizen advisory committee) ซึ่งมีผู้แทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อใช้เป็นเวทีในการพิจารณาและให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ กิจกรรม นโยบายและกฎหมายของรัฐ การให้การศึกษาและข้อมูลแก่ประชาชนผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งอาจมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน การจัดประชุมปฏิบัติการหลายๆ ครั้ง การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหลายๆ ครั้ง กระบวนการปรึกษาหารือจะต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ทางเทคนิคและประสบการณ์ในการทำความเข้าใจกับชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา จะมีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการปรึกษาหารือ

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะรูปแบบใดจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดหากได้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเร็วที่สุดตั้งแต่ในระยะต้นของโครงการ

เนื่องจากการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ซึ่งต้องใช้ทั้งคนและเวลาดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ต้องวางแผนและจัดเตรียมงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Involvement Policy) ที่จัดทำโดย U.S. EPA เมื่อเร็วๆ นี้ ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมไว้ทั้งหมด 7 ขั้นตอน[70] คือ

(1) วางแผนกิจกรรมและจัดเตรียมงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการวางแผนล่วงหน้า แจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบแต่เนิ่นๆ และจัดเวลาและทรัพยากรให้พอเพียงแก่การดำเนินกิจกรรมและประเมินผลการดำเนินงาน

(2) วิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้สนใจและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

[70] U.S. Environmental Protection Agency, ***Public Involvement Policy***, May 2003

(3) พิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินเพื่อเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม เช่น จัดผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการเพื่อให้ข้อมูลหรือตอบคำถามที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิค ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง สนับสนุนค่าเดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเสียเวลาแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาร่วมกิจกรรมหรือแลกเปลี่ยนข้อมูล

(4) ให้ข้อมูลข่าวสารและเข้าถึงสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง เข้าใจได้ง่าย และภายในเวลาอันสมควร รวมทั้งช่วยให้สาธารณชนเข้าใจเหตุผลในจัดทำโครงการหรือกิจกรรม กฎหมายและขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีความหมาย

(5) ดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจผลกระทบและความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และมีการพิจารณาประเด็นต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงทางเลือก และผลกระทบต่างๆ ระหว่างผู้สนใจ ผู้ได้รับผลกระทบ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการตามข้อนี้ ให้เลือกกระบวนการหรือรูปแบบกิจกรรมที่มีความเหมาะสม และให้เริ่มกระบวนการตั้งแต่ระยะต้นของการวางแผนโครงการ ในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ให้พิจารณาสถานที่และความเป็นไปได้ที่จะจัดนอกเวลาทำงาน เช่น ในตอนเย็น หรือช่วงเสาร์อาทิตย์ เพื่อให้ประชาชนมาร่วมได้โดยสะดวก

(6) ทบทวน และใช้ข้อมูลที่ได้มาจากกระบวนการปรึกษาหารือ และแจ้งข้อมูลกลับไปให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจรัฐและเชื่อมั่นในประโยชน์ของกระบวนการปรึกษาหารือ โดยการประเมินและนำเอาข้อมูลที่ได้จากประชาชนไปประกอบการตัดสินใจ

(7) ประเมินกิจกรรมทั้งหมดที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อเป็นการประเมินประสิทธิผลของนโยบายและกิจกรรมที่ได้ดำเนินไป

ที่กล่าวมานี้เป็นความพยายามอีกขั้นหนึ่งในการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประสบการณ์ในเรื่องนี้มายาวนาน ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ไม่มีกลไกการมีส่วนร่วมแบบใดที่เป็นสูตรสำเร็จ เนื่องจากกฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ ในยุโรปมิได้มีความแตกต่างจากกฎหมายไทยปัจจุบันในยุคหลังรัฐธรรมนูญฯ 2540 มากนัก จึงขอยกกรณีศึกษาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างที่เกิดจากการนำนโยบายการมีส่วนร่วมของ U.S. EPA ไปใช้

กรณีศึกษาของการจัดการแม่น้ำฮัดสันในมลรัฐนิวยอร์ค[71]

แม่น้ำฮัดสันตอนบนเป็นที่รองรับการปล่อยสาร polychlorinated biphenyls (PCBs) จากโรงงานของบริษัท General Electric Corporation (GE) มานานหลายปี แม้ว่า GE จะยอมยุติการปล่อยสาร PCBs ลงไปในแม่น้ำแล้ว แต่มลพิษที่ปนเปื้อนในแม่น้ำยังคงซึมออกสู่สิ่งแวดล้อม กรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวยอร์คจึงมีโครงการฟื้นฟูแม่น้ำฮัดสันโดยใช้วิธีการขุดลอกเอาตะกอนที่ปนเปื้อนของเสียอันตรายออก และนำเอาดินที่ตักขึ้นมาไปฝังกลบ ณ พื้นที่ซึ่งจัดไว้ให้ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมิได้เห็นด้วยกับโครงการนี้ จึงมีการจัดตั้งกลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเอากากตะกอนของเสียอันตรายไปฝังกลบขึ้น เนื่องจากพวกเขาไม่ต้องการให้นำเอาของเสียที่ขุดลอกขึ้นมาจากแม่น้ำไปทิ้งในพื้นที่ใกล้เคียงชุมชนของตน นอกจากนี้ ยังมีประชาชนบางกลุ่มที่เกรงว่า การขุดลอกจะยิ่งไปเพิ่มความเข้มข้นของ PCBs ในแม่น้ำ EPA ได้ทำข้อตกลงกับ GE ว่าจะร่วมกันทำงานเพื่อให้การฟื้นฟูแม่น้ำฮัดสันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย โดยจะเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและนำเอาข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้จากประชาชนมาประกอบการพิจารณาตลอดโครงการ

การฟื้นฟูแม่น้ำฮัดสันจึงเปรียบเสมือนเป็นโครงการนำร่องที่นำเอาแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของ EPA ดังกล่าวข้างต้นมาทดลองใช้ มีการวางแผนและตารางเวลาสำหรับการดำเนินโครงการฟื้นฟูแม่น้ำซึ่งประมาณกันว่าจะต้องใช้งบประมาณสูงถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดย GE จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด จึงทำให้มีงบประมาณเพียงพอที่จะมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อปรึกษาหารือและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม EPA ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาแห่งหนึ่งให้วางแผนและดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมในพื้นที่โครงการ ที่ปรึกษาได้สำรวจและเก็บข้อมูลจากประชาชนประมาณ 150 คน ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความวิตกห่วงใยและความต้องการของประชาชน หลังจากนั้น EPA จึงจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาของชุมชน (Community Advisory Group) เพื่อกำกับดูแลกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งหมด

ในขั้นตอนให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของ EPA บริษัทที่ปรึกษาได้จัดทำเอกสารข้อเท็จจริง (fact sheets) และแผ่นพับเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการ การเข้าถึงสาธารณชนด้วยวิธีการต่างๆ เหล่านี้ช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจกระบวนการที่ใช้ในการขุดลอกแม่น้ำตามข้อเสนอของโครงการ และผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้สามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการได้อย่างมีความหมาย นอกจากนี้ ยังมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกหลายครั้งเพื่อเผยแพร่ข้อมูลและเป็นเวทีให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความวิตกกังวลของตน ในระหว่างการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น EPA

---

[71] กรณีศึกษานี้ สรุปจากเนื้อหาบางส่วนในบทความทางวิชาการของ Linda P. Wagenet and Max J. Pfeffer, ***Stakeholder Participation in Watershed Management***, Department of Development Sociology, Cornell University, 2004

กำหนดช่วงเวลาให้ประชาชนส่งความเห็นเกี่ยวกับแผนการและวิธีการดำเนินงานของโครงการได้ แต่ก็ได้รับการท้วงติงว่าไม่ได้ให้เวลาประชาชนศึกษาทบทวนข้อมูลเพื่อตรวจสอบโครงการอย่างเพียงพอ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของ EPA จะเสนอความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการร่วมตรวจสอบโครงการกับประชาชน แต่กลับมีข้อเรียกร้องจากประชาชนว่าต้องการผู้เชี่ยวชาญอิสระมาตรวจสอบโครงการมากกว่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่มีความไว้วางใจวิธีการตรวจสอบข้อมูลของ EPA

ในการจัดทำข้อมูลเพื่อเข้าถึงสาธารณชน EPA ให้ความสำคัญแก่การเผยแพร่ข้อมูลให้ถึงสาธารณชนให้มากที่สุดและอย่างเร็วที่สุดตั้งแต่ระยะแรกของโครงการ เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย มีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ข้อมูลถึงประชาชน เช่น การจัดประชุมสาธารณะ การจัด open houses ซึ่งแสดงข้อมูลรวมทั้งแจกเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ โดยมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำอธิบายหรือให้คำชี้แจง รวมทั้งจัดการล่องเรือในแม่น้ำพร้อมๆ ไปกับการให้ข้อมูลด้วยเอกสาร เพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าใจโครงการอย่างแท้จริง บริษัทที่ปรึกษายังได้สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 150 คน บางคนเป็นกรรมการกลุ่มคณะที่ปรึกษาภาคประชาชนด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านมาประกอบการตัดสินใจ

ในกระบวนการปรึกษาหารือทั้งหมดนี้ EPA ได้รับข้อเสนอและความคิดเห็นมากกว่า 90,000 รายจากประชาชน ข้อมูลบางส่วนที่ได้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงการ ยกตัวอย่างเช่น มีการเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานจากเดิมที่กำหนดให้ใช้รถบรรทุกขนกากตะกอนออกไปจากพื้นที่ มาเป็นใช้การขนส่งทางรถไฟหรือทางเรือแทน เนื่องจากประชาชนมีความเห็นว่าการใช้รถบรรทุกจะก่อให้เกิดปัญหาเสียงและฝุ่นละออง อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ ทั้ง EPA และ GE ยอมรับข้อเสนอจากฝ่ายประชาชนที่จะให้มีโครงการนำร่อง 1 ปีเพื่อศึกษาความเหมาะสม (feasibility) ของการขุดลอกแม่น้ำก่อนที่จะดำเนินโครงการ ในขณะนี้ เจ้าหน้าที่ของ EPA กำลังใช้โครงการนำร่อง 1 ปีนี้เป็นเครื่องมือในการประเมินกิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมดของโครงการ การศึกษาจะต้องแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอโครงการเป็นไปตามมาตรฐานทางวิศวกรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงาน การขุดลอกระยะที่ 1 จะเริ่มใน ค.ศ. 2006 โดยลดขนาดของโครงการลง ทั้งนี้จะมีการติดตามตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่า การขุดลอกมีความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และ EPA จะไม่เริ่มโครงการระยะที่ 2 จนกว่าประชาชนจะพอใจกับผลการดำเนินการเบื้องต้นของโครงการ

กรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์สำหรับ EPA ในการลดการต่อต้านโครงการจากประชาชนเป็นอย่างมาก กระบวนการปรึกษาหารือช่วยสร้างความสมดุลระหว่างข้อเสนอที่ยึดหลักวิชาการทางวิทยาศาตร์เป็นหลัก (science-driven) กับความเห็นของประชาชนที่ยึดทัศนะของสาธารณชนเป็นหลัก (citizen-driven) แม้ความไม่รู้สึกไว้วางใจหน่วยงานของรัฐจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระบวนการปรึกษาหารือช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายบนพื้นฐานของข้อมูลจากมุมมองทางวิชาการของรัฐได้มากขึ้น กิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดต้องอาศัยการวางแผน งบประมาณและเวลา ซึ่งในกรณีศึกษานี้ GE เป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมด แม้ว่ากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ต้องใช้เวลาและงบประมาณมากขึ้นก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการได้ แต่งบประมาณที่ต้องใช้เมื่อเทียบกับมูลค่าทั้งหมดของ

โครงการก็ถือว่าน้อยมาก ผลที่ได้คุ้มค่าทั้งในแง่ของโครงการที่มีความรอบคอบและมีคุณภาพมากขึ้น และประหยัดเวลาของรัฐในการจัดการกับปัญหาการต่อต้านของประชาชนหลังจากที่ได้ดำเนินโครงการหรือเมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จแล้ว

3.8 ข้อเสนอแนะสำหรับพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นความหวังที่จะนำสังคมไทยไปสู่ความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมของประชาชน มีบทบัญญัติมากมายในรัฐธรรมนูญฯ ที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น บทบัญญัติหลายประการก็มีการตรากฎหมายออกมารองรับแล้ว แต่ก็ยังมีอีกหลายข้อที่ยังต้องรอกฎหมายออกมากำหนดรายละเอียด เช่น เรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตโครงการและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น แม้จะมีนักวิชาการที่แสดงความเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ น่าจะมีผลบังคับใช้ได้เลยโดยไม่ต้องรอการตรากฎหมายรองรับ แต่การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ยังคงต้องมีแนวทางซึ่งเป็นรูปธรรมชัดเจนมากพอที่จะนำไปปฏิบัติได้ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ยังคงขึ้นอยู่กับการตรากฎหมายออกมารองรับอยู่ดี

จากการสำรวจกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จึงขอเสนอแนวทางสำหรับการปรับปรุงกฎหมายไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

3.8.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูล

แม้ว่าประเทศไทยได้พัฒนากฎหมายด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไปมากพอสมควร แต่ในความเป็นจริง ข้อมูลข่าวสารของราชการยังถูกจัดเป็นชั้นความลับมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรดำเนินการแก้ไข ทางออกอย่างหนึ่งก็คือ ควรกำหนดขอบเขตของข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการตอบคำขอข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนมากขึ้น โดยมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลให้ตามคำขอ เพื่อไม่ก่อให้เกิดความล่าช้า เช่น รัฐควรส่งมอบข้อมูลภายใน 60 วัน นับจากวันที่ประชาชนยื่นคำขอคัดสำเนา ในกรณีที่ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลให้ทราบได้ จะต้องแจ้งให้ทราบภายในกำหนดระยะเวลา เช่น 20 วัน และจะต้องมีเหตุผลชี้แจงการปฏิเสธคำขอนั้นด้วย ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจปฏิเสธไม่ส่งมอบข้อมูลให้ก็ต่อเมื่อ

(ก) ไม่มีข้อมูลข่าวสารนั้นในครอบครอง เนื่องจากรัฐมีหน้าที่เพียงแต่จัดหาข้อมูลที่ตนเองมีอยู่แล้วเท่านั้น และไม่ควรต้องมีหน้าที่จัดทำข้อมูลขึ้นใหม่ตามคำขอ

(ข) คำขอข้อมูลข่าวสารเป็นคำขอที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือกว้างเกินไป

(ค) คำขอนั้นเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่เป็นการสื่อสารภายใน ซึ่งตามกฎหมายและตามธรรมเนียมปฏิบัติ ห้ามมิให้มีการเปิดเผย เมื่อได้พิจารณาผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะหากมีการเปิดเผยข้อมูลนั้นประกอบด้วยแล้ว อย่างไรก็ดี ควรมีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจโดยให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก ดังตัวอย่างจาก Aarhus Convention ค.ศ. 1998 ซึ่งกำหนดว่า หากเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม การปฏิเสธคำขอในทุกกรณีต้องมีเหตุผลชี้แจง และต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบว่าตนเองมีสิทธิอุทธรณ์ได้

(2) รัฐควรประกาศแผนการดำเนินงาน โครงการต่างๆ รวมทั้งสถานการณ์สิ่งแวดล้อมผ่านเว็บไซต์ของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ต

(3) รัฐควรจัดพิมพ์ผลงานการวิจัยและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษ และแจกจ่ายหรือประกาศเอกสารดังกล่าวในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลงานวิจัยเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ และทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ

(4) ในกรณีที่มลพิษทางอากาศมีมากเกินมาตรฐานที่ยอมรับได้ รัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบข้อมูลเพื่อให้ระมัดระวังเป็นพิเศษเกี่ยวกับอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น

3.8.2 สิทธิในการร่วมตัดสินใจ และในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เนื่องจากปัญหาใหญ่ในขณะนี้ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ และแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน จึงควรให้ความสำคัญแก่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และทำประชาพิจารณ์ โดยอาจพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

(2) ควรปรับปรุงกฎหมายเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดอย่างชัดเจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษา การจัดทำรายงาน และการติดตามตรวจสอบผลของการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3) รัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญอันหนึ่งก่อนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อให้ประชาชนยอมรับในการตัดสินใจของรัฐในขั้นสุดท้าย ในการดำเนินการดังกล่าวอาจพิจารณาแบบอย่างในสหรัฐอเมริกาที่ประกาศให้ประชาชน

ทราบเกี่ยวกับการประชุมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเรื่องนโยบาย และเปิดให้ประชาชนเข้าฟังและสังเกตการณ์ได้

3.8.3 สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาผู้เสียหาย

ปัจจุบัน กฎหมายไทยเปิดให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากมาตรการหรือคำสั่งทางปกครองของรัฐ และเมื่อประชาชนได้รับความเสียหายโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่กรณี การจัดตั้งศาลปกครองถือว่าเป็นความก้าวหน้าสำคัญ แต่สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ได้รับผลกระทบ รวมทั้ง NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะได้ สำหรับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในกรณีอื่นๆ ที่มิใช่คดีปกครอง อันได้แก่ การฟ้องเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี และการพิสูจน์ความเสียหาย จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ควรส่งเสริมให้ประชาชน หรือ NGOs สามารถฟ้องคดีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมของส่วนรวมได้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนหรือ NGOs สามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมได้ โดยอิงแนวคิดเรื่อง citizen suits ในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ควรยึดแนวทางปฏิบัติของศาลในระดับมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐมากกว่าการใช้หลัก standing doctrine ของศาลรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ประชาชนหรือ NGOs ควรมีสิทธิในการฟ้องคดีได้โดยไม่จำต้องแสดงว่าเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น

(2) ควรสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนใช้กระบวนการยุติธรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างทนายความ ค่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ และค่าเสียเวลาของพยานบุคคลต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยอาจให้อำนาจศาลเป็นผู้กำหนดก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้น การให้ความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายยิ่งเป็นสิ่งจำเป็น จึงควรจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่งสำหรับเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีของประชาชน

(3) ในการฟ้องผู้กระทำความผิดให้ต้องรับผิดทางแพ่งนั้น ในปัจจุบัน ศาลไทยยังคงใช้หลักในการพิจารณาคดีที่กำหนดให้ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่า ตนเองได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ละเมิดกฎหมาย ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากลำบากสำหรับผู้เสียหายที่จะนำสืบในเรื่องดังกล่าวได้อย่างชัดเจน จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้ผู้เสียหายมีหน้าที่แต่เพียงพิสูจน์

ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย และแสดงว่าความเสียหายที่ได้รับน่าจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด ทั้งนี้ ควรให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้นำสืบเพื่อพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการกระทำผิดของตน และหากไม่สามารถพิสูจน์หักล้างได้ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดต้องรับผิดในความเสียหายนั้นร่วมกัน

3.8.4 การพัฒนากลไกสำหรับกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน

จากประสบการณ์ของประเทศอื่นที่ได้พัฒนากฎหมายและกลไกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมายาวนานกว่าประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้มีกระบวนการปรึกษาหารือที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงตั้งแต่ระยะต้นของโครงการ ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า U.S. EPA ได้พยายามพัฒนาแนวปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย อันเป็นกระบวนการที่ต้องมีการวางแผน และใช้ทั้งเวลาและงบประมาณ แต่ก็เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเมื่อพิจารณาผลที่ได้รับจากการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทย การพัฒนาข้อเสนอโครงการต่างๆ เท่าที่ผ่านมายังมิได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการปรึกษาหารือเหล่านี้เท่าที่ควร การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจก่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงได้ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่การทำประชาพิจารณ์หรือกิจกรรมลักษณะเช่นนี้น้อยลง แต่เน้นกิจกรรมรูปแบบต่างๆ ที่ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้นดังตัวอย่างที่เห็นได้จากกรณีศึกษา

บรรณานุกรม

จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ. 2544. ***รายงานการวิจัย เรื่อง "แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย"*** เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยการสนับสนุนของ กรมวิเทศสหการ และ UNDP

ปาริชาติ ศิวรักษ์. 2543. ***การทบทวนกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย***. เอกสารเสนอในการสัมมนาเรื่อง "ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม" ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 18-19 มีนาคม 2543

พนัส ทัศนียานนท์. 2543. ***มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*** เอกสารเสนอในการสัมมนาเรื่อง "ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม" ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 18-19 มีนาคม 2543

พนัส ทัศนียานนท์. 2541. ***พระราชบัญญัติ สิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้ว*** บทความนำเสนอโดยไม่ระบุแหล่งตีพิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. 2546**. เอกสารชี้แจงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2547. ***รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม 2547 : การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*** จัดทำโดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพ.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2544. ***รายงานประจำปี 2543-2544 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ***. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. 2545. ***คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540***. กรุงเทพฯ.

ส่วนจัดการทรัพยากรในอุทยานแห่งชาติ สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2547. ***โครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน*** เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับชาติเรื่อง "*องค์กรชุมชนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมจากภาคปฏิบัติสู่นโยบาย*" วันที่ 20–21 กุมภาพันธ์ 2547 โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่.

เอกสารการสัมมนา เรื่อง ***การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมโดยองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น***. 2547. วันที่ 20 –21 กุมภาพันธ์ 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ และ

การบรรยายในการสัมมนาเรื่อง แผนบูรณาการงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มล้านนา วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ณ โรงแรมโลตัส ปางสวนแก้ว

Brown-Weiss, E. 1989. ***In Fairness to Future Generations : International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity***. United Nations University Press, Tokyo, Transnational Publishers Inc., New York.

English, M.R. 2000. ***Who are the stakeholders in environmental risk decisions? How should they be involved?,*** Risk: Health, Safety & Environment, vol. 11, no.3, pp. 243-54.

Fitzmaurice, M. 1999. ***The right of the child to a clean environment***, Southern Illinois University Law Journal, vol. 23, pp. 611-56.

George, S. ,W.J. Snape, R. Rodriguez. 1997. ***The public in action : using state citizen suit statutes to protect biodiversity***, University of Baltimore Journal of Environmental Law, vol. 6, no. 1, 1997, p. 1-44.

La vina Antonio G.M. . 1994. ***The Right to a Sound Environment in the Philippines : The Significance of the Minors Oposa Case***, 3 Review of European Community and International Environmental Law หน้า 246 –52.

Petkova, E. *et al.* 2002. ***Closing the Gap : Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment***, World Resources Institute, Wasington D.C.

Rest, Alfred 1994. ***Implementing the Principles of Intergenerational Equity and Responsibility***.24 Envtl. Policy and Law (1994) หน้า 314 และ 320.

United States Environmental Protection Agency. 2003. ***Public Involvement Policy of the U.S. Environmental Protection Agency***, Office of Policy, Economics and Innovation.

Wagenet L.P. and M.J. Pfeffer. 2004. ***Stakeholder Participation in Watershed Management*** , Department of Development Sociology, Cornell University

Wilde, M. 2003. ***Locus Standi in Environmental Torts and the Potential Influence of Human Rights Jurisprudence***, Review of European Community and International Environmental Law, vol.12, issue 3, pp. 284 – 294,.

William A. Wilcox. 2001. ***Access to environmental information in the United States and the United Kingdom***, *Layola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol.23, no.2 (March 2001) pp. 121 – 247.

Spyke, N.P. 1999. ***Public participation in environmental decisionmaking at the new millennium : structuring new spheres of public influence***, Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 26, no.2, pp. 263-313.

VanNijnatten, D.L. 1999. ***Participation and environmental policy in Canada and the United States : trends over time***, Policy studies Journal, vol. 27, no. 2, pp.267-87.

บทที่
๔

การมีส่วนร่วมของประชาชน
ตามพันธกิจและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

บทที่ 4
การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพันธกิจและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การศึกษาในส่วนนี้ ได้ทำการทบทวนภารกิจและกลไกของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยทำการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ รวมทั้ง ช่องทางที่ประชาชนจะตอบกลับเข้ามาในระบบราชการ

4.1 พันธกิจและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แบ่งโครงสร้างของกระทรวงออกเป็น 4 กลุ่มภารกิจ (รูปที่ 4.1) ดังนี้

(1) กลุ่มภารกิจด้านอำนวยการ

(2) กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม

(3) กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ

(4) กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน

พันธกิจของกระทรวง

สงวน อนุรักษ์ พัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายการให้บริการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ดังนี้

(1) ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศดีขึ้น

(2) ประชาชนทุกภาคส่วนมีน้ำคุณภาพเหมาะสม ใช้อย่างพอเพียงภายใน 5 ปี

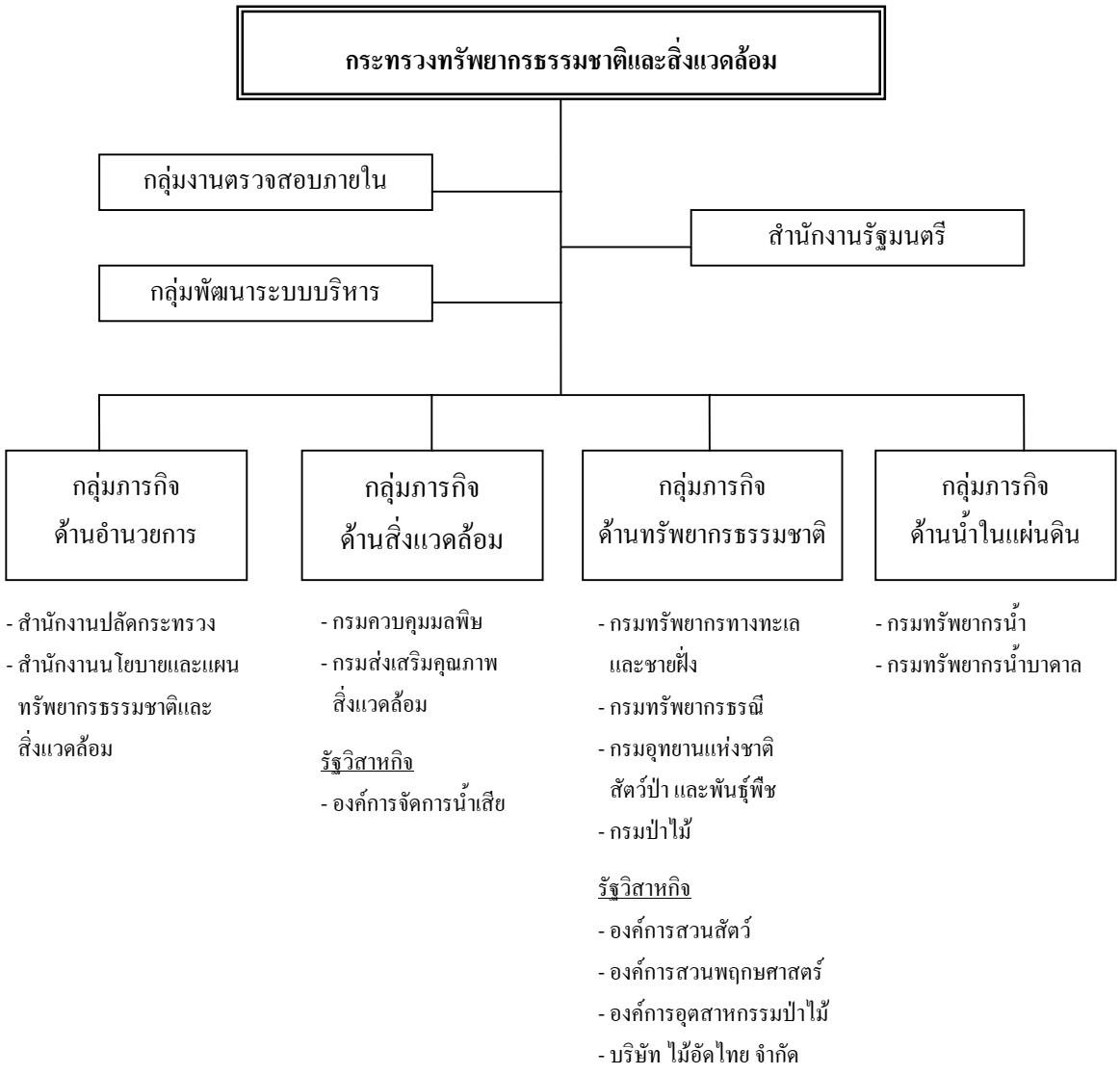
(3) คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศดีขึ้น

(4) ระบบข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์ ทันสมัย และเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

(5) แหล่งความรู้ แหล่งนันทนาการ องค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(6) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน

รูปที่ 4.1 โครงสร้างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ตารางที่ 4.1 ภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนราชการ	ภารกิจ
กลุ่มภารกิจด้านอำนวยการ	
สำนักงานปลัดกระทรวง	เป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนายุทธศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง เพื่อเป็นศูนย์การบริหารราชการของกระทรวง
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ มาตรการเงื่อนไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี
กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม	
กรมควบคุมมลพิษ	กำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ส่วนราชการ	ภารกิจ
กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ	
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลุกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน
กรมทรัพยากรธรณี	สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี โดยการสำรวจตรวจสอบสภาพธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี การประเมินศักยภาพแหล่งทรัพยากรธรณี การกำหนด และกำกับดูแล เขตพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรณี เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	อนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์มั่งคั่ง สมดุล และยั่งยืนของทะเลไทย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ
กรมป่าไม้	อนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงและการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ส่วนราชการ	ภารกิจ
กลุ่มภารกิจด้านน้ำในแผ่นดิน	
กรมทรัพยากรน้ำ	เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้ง ควบคุมดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำทั้งระดับภาพรวมและระดับลุ่มน้ำ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้ง ควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน

ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2 การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม อาจแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ (1) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (2) การอำนวยความยุติธรรมรับร้องทุกข์ (3) การรับฟังความคิดเห็น และ (4) การให้มีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งการพิจารณาตามลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการ ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกันไป (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 ภารกิจและกิจกรรมที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ส่วนราชการ	ให้ข้อมูลข่าวสาร	อำนวยความยุติธรรมรับร้องทุกข์	รับฟังความเห็น	มีส่วนในการจัดการ
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓	✓	✓	❍
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	❍	✓	❍
กรมควบคุมมลพิษ	✓	✓	✓	✓
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓	✓
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	✓	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรธรณี	✓	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	✓	❍	✓	✓
กรมป่าไม้	✓	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรน้ำ	✓	❍	✓	✓
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ : ✓ คือ มีตามภารกิจและมีกิจกรรม

❍ คือ ไม่มีตามภารกิจ

4.2.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องรับรู้คือ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนจัดว่าเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ วิธีการให้ข้อมูลข่าวสารมีได้หลายรูปแบบ หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกใช้สื่อในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแตกต่างกันไป เช่น โทรทัศน์ วิทยุและสื่อสิ่งพิมพ์ ในปัจจุบันรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์ถือได้ว่าเป็นช่องทางการให้ข้อมูลที่ทันสมัย รวดเร็ว และผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการได้ตลอดเวลา สำหรับรูปแบบและรายละเอียดของการให้ข้อมูลข่าวสารของแต่ละส่วนราชการ แสดงไว้ในตารางที่ 4.3

นอกจากการให้บริการข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถตอบกลับมายังส่วนราชการได้ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4.4 จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าการให้ข้อมูลข่าวสารในเว็บไซต์ของส่วนราชการต่างๆ ประชาชนสามารถส่งตอบกลับไปยังส่วนราชการได้ ซึ่งการตอบกลับส่วนใหญ่เป็นการตั้งคำถามข้อสงสัย ให้ข้อแนะนำ ขอข้อมูลเพิ่มเติม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการร้องเรียน เกี่ยวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนผู้ใช้บริการทางเว็บไซต์ยังสามารถตั้งกระทู้ถามในกระดานสนทนา (web board) ที่มีในแต่ละเว็บไซต์ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ตอบคำถามและแนะนำแหล่งข้อมูลหรือส่วนราชการที่สามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมได้

ตารางที่ 4.3 การให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของส่วนราชการ

ส่วนราชการ	การให้บริการข้อมูลข่าวสาร
สำนักงานปลัดกระทรวง	- เว็บไซต์ (www.monre.go.th) ประกอบด้วย ข้อมูลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นต้น ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในประเทศไทยในลักษณะของแผนที่โดยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ผ่านอินเตอร์เน็ต และให้บริการข้อมูลข่าวสารและรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านศูนย์บริการประชาชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
	- จดหมายข่าวกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม MONEW News เพื่อให้เกิดการสงวน รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการใช้อย่างพอเพียง
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- เว็บไซต์ (www.onep.go.th) ประกอบด้วย รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมรายปี ความรู้ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ความรู้เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม งานวิจัยต่างๆ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อการวางแผน ติดตาม วิเคราะห์และประเมินผลแผนสิ่งแวดล้อมจังหวัดและท้องถิ่น
	- เว็บไซต์ (www.oepp.go.th/bdm) เป็นการให้บริการข้อมูลความรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ได้แก่ บัญชีรายชื่อความหลากหลายทางชีวภาพ บัญชีรายชื่อสัตว์ พืช สัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่สงวนชีวมณฑล อนุสัญญา/ข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น
	- รายงานประจำปี
	- ห้องสมุด
กรมควบคุมมลพิษ	- เว็บไซต์ (www.pcd.go.th) ประกอบด้วย ข้อมูลสารสนเทศ เช่น รายงานสถานการณ์มลพิษ คุณภาพอากาศรายวันของกรุงเทพฯ และในส่วนภูมิภาค ฐานข้อมูลสารเคมีอันตราย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรมควบคุมมลพิษ มาตรฐานคุณภาพอากาศและเสียง มาตรฐานคุณภาพน้ำ เป็นต้น ความรู้และเทคโนโลยี เช่น คู่มือในการจัดการมลพิษต่างๆ เกร็ดความรู้เรื่องมลพิษต่างๆ และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เช่น เตาเผาขยะติดเชื้อฝีมือคนไทย ถังหมักขยะอินทรีย์ การถ่ายทอดเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ส่วนราชการ	การให้บริการข้อมูลข่าวสาร
	- ห้องสมุดของกรมควบคุมมลพิษ เปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปค้นหาข้อมูล ความรู้และเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ รวมไปถึงข้อมูลความรู้อื่นๆ ที่น่าสนใจ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถค้นหาข้อมูลที่มีในห้องสมุดกรมฯ โดยผ่านทาง http://library.pcd.go.th ได้เช่นกัน
	- ศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายและเคมีภัณฑ์ ให้บริการเกี่ยวกับเอกสารข้อมูลความปลอดภัยเคมีภัณฑ์ โดยสามารถเข้ารับบริการผ่านทางเว็บไซต์ (http://msds.pcd.go.th)
	- วารสาร คพ. มีเนื้อหาเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่กรมกำลังดำเนินการ ข้อมูลสำคัญๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม แนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โอกาสของธุรกิจทางด้านสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีใหม่ๆ ทางด้านการควบคุมมลพิษ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ มีอัตราค่าสมาชิกรายปี (4 เล่ม) เท่ากับ 200 บาท
	- รายการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ เช่น การตรวจจับควันดำ ทางโทรทัศน์และวิทยุ
	- รายงานประจำปี
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	- เว็บไซต์ (www.depq.go.th) โดยมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับนิเวศธรรมชาติในเมืองไทย งานวิจัยและการฝึกอบรมทางด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Green GIS) เกร็ดความรู้ทั่วไป เป็นต้น และเป็นแหล่งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวทางด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ เช่น ข่าวสิ่งแวดล้อม การจัดนิทรรศการ กิจกรรมประชุม สัมมนาของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
	- เว็บไซต์ (www.environnet.in.th) ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น นโยบาย กฎหมาย งานวิจัย ภูมิปัญญาชาวบ้าน เกร็ดความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม เครือข่ายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีเว็บไซต์สำหรับเด็ก คือ www.environnet.in.th/kids
	- ห้องสมุด ให้บริการและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะ ซึ่งสามารถดูรายละเอียดการให้บริการและสืบค้นหนังสือ โดยผ่านทางเว็บไซต์ www.deqp.go.th/newbooks

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ส่วนราชการ	การให้บริการข้อมูลข่าวสาร
	- จดหมายข่าว
	- รายการทางโทรทัศน์/วิทยุ เช่น รายการสารคดีเชิงข่าว สารคดีเฉลิมพระเกียรติฯ รายการชุด “จับประเด็นสิ่งแวดล้อม”
	- รายงานประจำปี
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	- เว็บไซต์ (www.nationalpark.go.th) โดยมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กฎระเบียบ ประกาศต่างๆ และสถิติเกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น
	- จดหมายข่าว อส. ได้นำเสนอ ข่าวสาร บทความ ความเคลื่อนไหว ที่เป็นสาระประโยชน์และเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับ บทบาท ภารกิจและผลงาน ของกรมฯ ไปยังผู้สนใจและประชาชนทั่วไป
	- รายงานประจำปี
	- รายการ 2 นาที กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทางโทรทัศน์ทุกวันจันทร์-ศุกร์
	- ห้องสมุด รวบรวมหนังสือ ตำรา วารสาร ที่ให้ความรู้ด้านป่าไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เกษตร และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
	- ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวของอุทยานแห่งชาติ
กรมทรัพยากรธรณี	- เว็บไซต์ (www.dmr.go.th) โดยให้ข้อมูลแผนที่ทรัพยากรแร่ทั้งประเทศ (มาตราส่วน 1:250,000) แผนที่อย่างละเอียด (มาตราส่วน 1:50,000) ความรู้ด้านธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม (พื้นที่โพรงเกลือ พื้นที่ดินเค็ม พื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่เสี่ยงภัยจากการทำเหมือง) ธรณีพิบัติภัย (พื้นที่เสี่ยงภัย การให้ความรู้เรื่องแผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม การกัดเซาะชายฝั่ง การทำเหมือง แผ่นดินยุบจากโพรงเกลือ) และทรัพยากรธรณี (แหล่งศักยภาพแร่) รวมถึงรายงานต่างๆ เช่น ไม้กลายเป็นหิน จ. ตาก ฟอสซิลอุรังอุตังสายพันธุ์ใหม่ของโลกบนที่ราบสูงโคราช
	- จดหมายข่าว ในชื่อ “ข่าวสารกรมทรัพยากรธรณี”
	- รายการท่องโลกท่องธรณี ทางวิทยุและโทรทัศน์ (กำลังดำเนินการ)
	- รายงานประจำปี
	- ห้องสมุด ให้บริการส่งเสริมและให้ความรู้ ในรูปของสิ่งพิมพ์ต่างๆ ทางด้านธรณีวิทยา เหมืองแร่ โลหะกรรม น้ำบาดาล แผนที่ธรณีวิทยา และอื่นๆ แก่ผู้ใช้บริการของห้องสมุด

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ส่วนราชการ	การให้บริการข้อมูลข่าวสาร
	- พิพิธภัณฑ์ด้านทรัพยากรธรณี เช่น ศูนย์วิจัยซากดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์ภูเวียง จ.ขอนแก่น ศูนย์ศึกษาค้นคว้าไม้กลายเป็นหินเฉลิมพระเกียรติ จ.นครราชสีมา ศูนย์ศึกษาวิจัยแร่และหิน จ.ระยอง
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	- เว็บไซต์ (www.dmcr.go.th) ให้บริการข้อมูลความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลน ปะการัง หญ้าทะเล สัตว์ทะเลหายาก และภูมิลักษณ์ชายฝั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงงานวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
	- วารสารของกรมฯ ราย 3 เดือน
	- รายการสารคดีและสปอตของ โครงการปลูกป่าชายเลนเฉลิมพระเกียรติฯ 72 พรรษา ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์
กรมป่าไม้	- เว็บไซต์ (www.forest.go.th) ประกอบด้วย ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับต้นไม้ ป่าไม้ ป่าชุมชน ภูมิปัญญาและสมุนไพร กฎและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับไม้ และป่าไม้
	- รายการวิทยุของกรมป่าไม้ ออกกระจายเสียงทางคลื่นวิทยุ มก. (เริ่มเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547)
	- รายงานประจำปี
กรมทรัพยากรน้ำ	- เว็บไซต์ (www.dwr.go.th) มีการให้บริการความรู้พื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายน้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำ (การพัฒนาแหล่งน้ำ สภาพข้อเท็จจริงของแหล่งน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ) แผนลุ่มน้ำ (กรณีที่จัดทำแล้วเสร็จ) โครงการความร่วมมือจากองค์กรอื่น เช่น โครงการเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย เป็นต้น
	- จดหมายข่าว
	- รายการชนบทที่รัก ออกอากาศทางโทรทัศน์/วิทยุ
	- รายงานประจำปี
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	- เว็บไซต์ (www.dgr.go.th) ให้บริการข้อมูลในรูปแผนที่น้ำบาดาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีการจัดทำแผนที่อุทกวิทยา ระดับภาค (1:500,000) ระดับจังหวัด (1:100,000) ข้อควรรู้เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล และกฎระเบียบเกี่ยวกับน้ำบาดาล
	- จดหมายข่าว เป็นข่าวสารรายไตรมาส

ที่มา: จากการรวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2547

ตารางที่ 4.4 การให้ข้อมูลข่าวสารที่มีการตอบกลับ

ส่วนราชการ	เว็บไซต์	จดหมายข่าว	โทรทัศน์/วิทยุ	รายงานประจำปี
สำนักงานปลัดกระทรวง	✓*	✓	-	-
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓*	-	-	✓
กรมควบคุมมลพิษ	✓*	✓	✓	✓
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	✓*	✓	✓	✓
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	✓*	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรธรณี	✓*	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	✓	✓	✓	✓
กรมป่าไม้	✓	-	✓	✓
กรมทรัพยากรน้ำ	✓*	✓	✓	✓
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	✓	✓	-	-

หมายเหตุ: ✓ มีการรับการตอบกลับ

* มีกระดานสนทนา (web board)

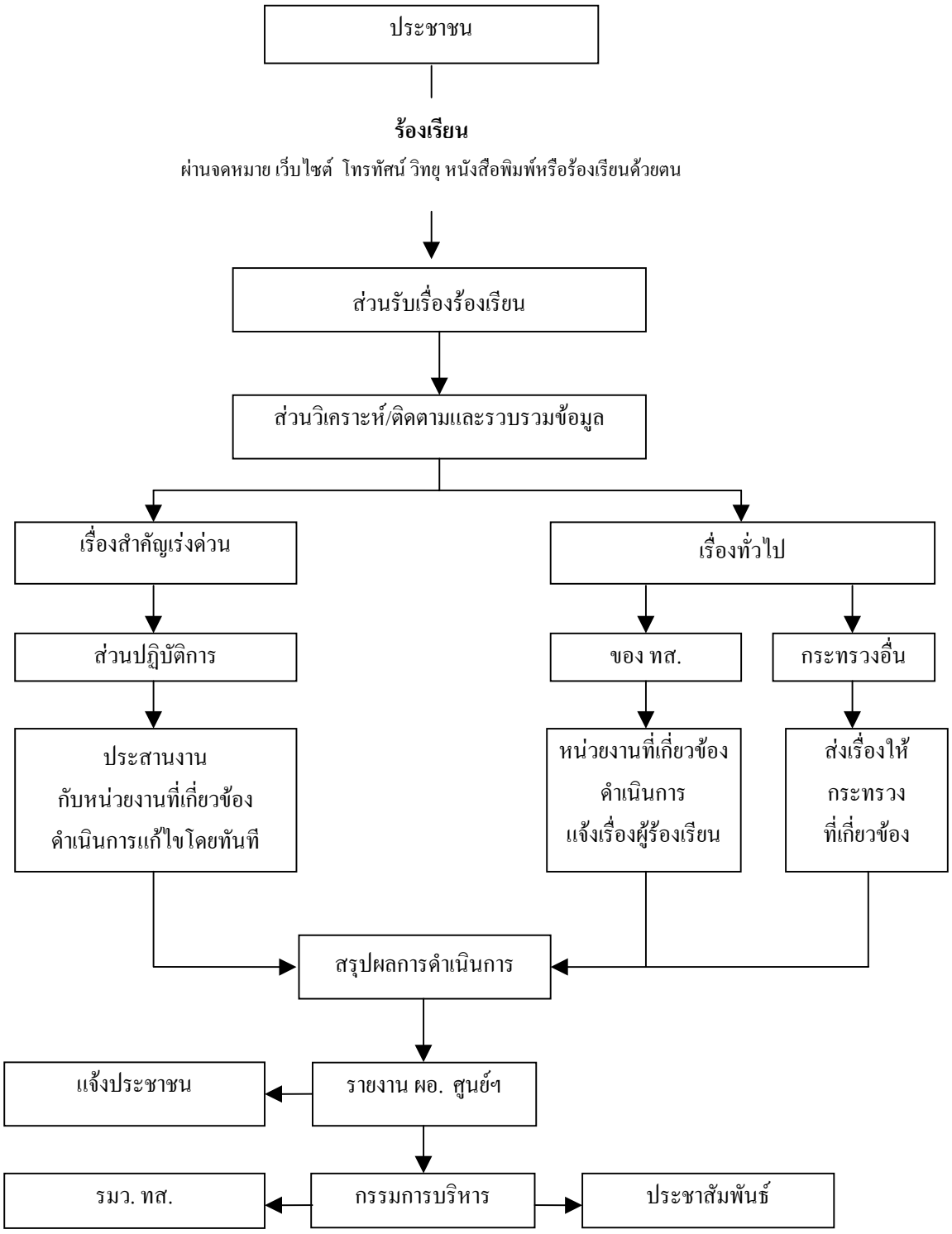
\- ยังไม่มีการจัดทำ/อยู่ระหว่างการจัดทำ

ในส่วนของเว็บไซต์ที่ไม่มีกระดานสนทนา ผู้ใช้บริการสามารถแนะนำติชมผ่านทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ถึงผู้ดูแลเว็บไซต์ หรือในสมุดเยี่ยมที่มีแบบฟอร์มให้กรอกภายในเว็บไซต์ อีกทั้งเว็บไซต์ส่วนมากจะเชื่อมโยงไปยังศูนย์บริการประชาชนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนสามารถร้องทุกข์หรือร้องเรียนไปยังส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงฯ ได้ ขั้นตอนการปฏิบัติงานของศูนย์บริการประชาชนแสดงไว้ในรูปที่ 4.2 สำหรับการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางรายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ จดหมายข่าวและรายงานประจำปี ผู้รับสามารถตอบกลับไปได้ตามที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ และเว็บไซต์ ที่ระบุไว้ท้ายรายการหรือเอกสารนั้นๆ

4.2.2 การอำนวยความยุติธรรมรับร้องทุกข์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นศูนย์บริการประชาชนของกระทรวงฯ โดยเป็นศูนย์กลางการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 4.2 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของศูนย์บริการประชาชน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.)



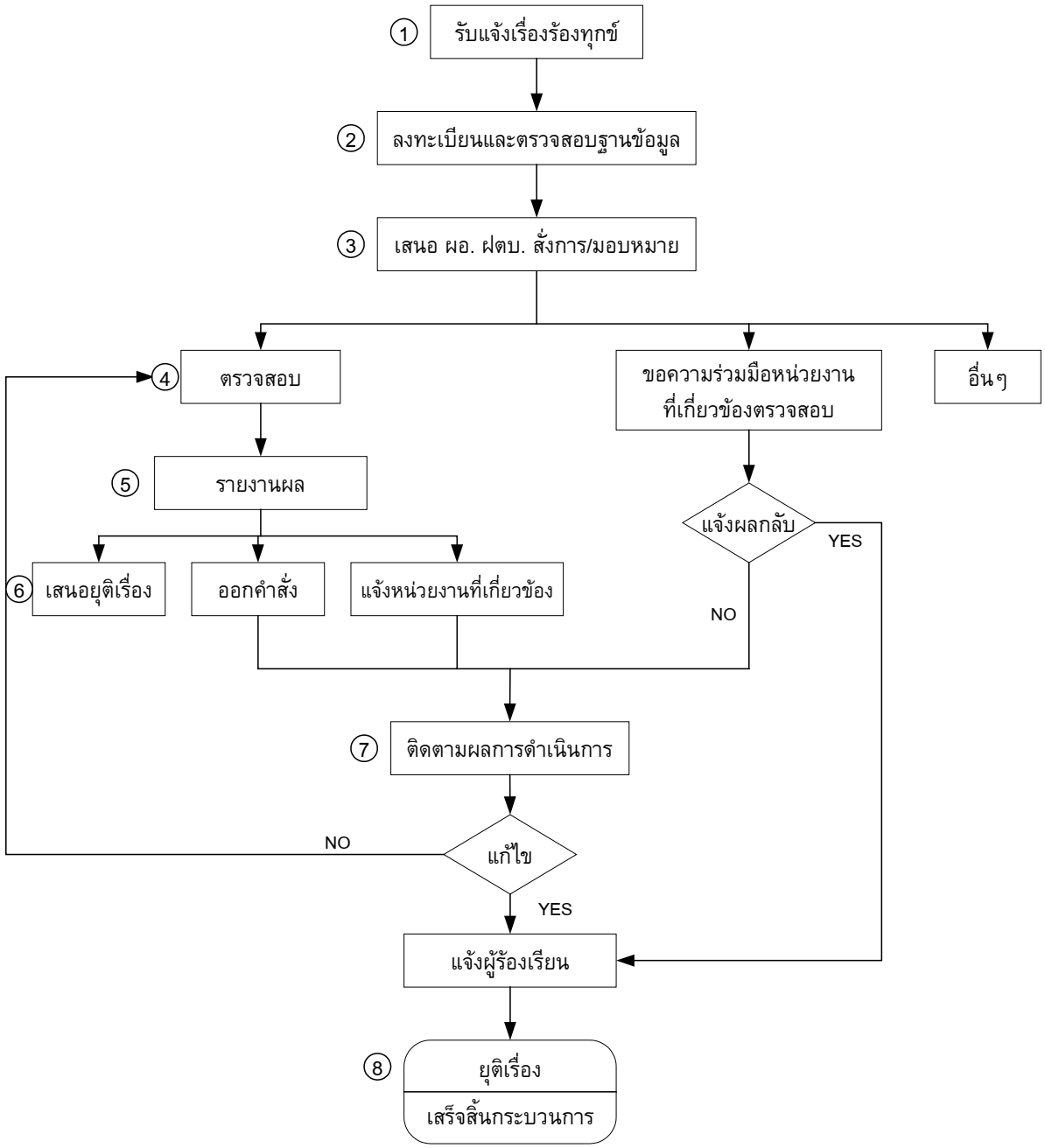
กลไกการดำเนินงานของศูนย์บริการประชาชน เริ่มจากการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผ่านทางช่องทางต่างๆ ได้แก่ จดหมาย (ตู้ ปณ.344 ปณ. สามเสนใน กรุงเทพฯ 10400) เว็บไซต์ (www.mnre.go.th) โทรศัพท์ (0-2298-5735) โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ การร้องเรียนด้วยตนเอง และการร้องเรียนผ่านส่วนราชการอื่นๆ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะส่งไปยังส่วนรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งเปิดตลอด 24 ชั่วโมง จากนั้นก็จะทำการวิเคราะห์/ติดตามและรวบรวมข้อมูล แยกเรื่องสำคัญเร่งด่วนกับเรื่องทั่วไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยเรื่องที่สำคัญเร่งด่วนจะส่งต่อไปยังส่วนปฏิบัติการเพื่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขโดยทันที หลังจากนั้นสรุปผลการดำเนินงานและรายงานต่อผู้อำนวยการศูนย์ฯ เพื่อแจ้งกลับให้ประชาชนทราบ (รูปที่ 4.2)

นอกจากศูนย์บริการประชาชนแล้ว กระทรวงฯ ยังมี สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อขัดแย้งและการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดจากราษฎรและหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการติดตามและเสนอแนวทางแก้ไขข้อร้องทุกข์ด้วยการพิจารณาเอกสารหลักฐานข้อเท็จจริง โดยคณะอนุกรรมการจะใช้วิธีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และหลังจากนั้นจะส่งเรื่องต่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามมติคณะอนุกรรมการฯ

ในส่วนของการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอแนวทางการแก้ไขข้อร้องทุกข์ของประชาชนด้านมลพิษ อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีศูนย์บริการประชาชน โดยให้บริการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน ที่เกี่ยวข้องกับด้านมลพิษ เหตุฉุกเฉินจากอุบัติภัยด้านสารเคมี รวมทั้งข้อร้องทุกข์ร้องเรียนส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงทรัพยากรกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนสามารถแจ้งปัญหามายังกรมควบคุมมลพิษได้ 3 วิธี คือ (1) แจ้งผ่านทางเว็บไซต์ (http://www.pcd.go.th) (2) แจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ทางโทรศัพท์ไปที่ศูนย์สนับสนุนการปฏิบัติการฉุกเฉินสารเคมี หมายเลข 1650 กด 2 และ (3) ส่งเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-petition@pcd.go.th) สำหรับกระบวนการดำเนินงานจัดการเรื่องร้องทุกข์ของกรมควบคุมมลพิษ แสดงไว้ในรูปที่ 4.3

ในการจัดการเรื่องร้องทุกข์ที่ได้รับแจ้ง กรมควบคุมมลพิษจะมีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่กรมควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการได้เอง เมื่อกรมควบคุมมลพิษได้รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้ร้องเรียนก็จะให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบและรายงานผล จากนั้นแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ แล้วกรมควบคุมมลพิษดำเนินการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการ ถ้าการแก้ไขปัญหาสำเร็จก็จะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ หากการแก้ไขไม่ประสบผลสำเร็จ ก็จะมีการเริ่มกระบวนการตรวจสอบใหม่

รูปที่ 4.3 กระบวนการดำเนินงานจัดการเรื่องร้องทุกข์ของกรมควบคุมมลพิษ



หมายเหตุ: ผอ. ฝตบ. คือ ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการ กรมควบคุมมลพิษ

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ 2546 อ้างใน (ร่าง) เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2546

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่กรมควบคุมมลพิษไม่สามารถดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากพื้นที่ที่ได้รับการร้องทุกข์อยู่ในความดูแลของส่วนราชการอื่นๆ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรืออยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล) หรืออาจเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ เมื่อกรมควบคุมมลพิษได้รับการร้องทุกข์ ก็จะขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับปัญหามลพิษจะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ จะเป็นการแจ้งเพื่อการดำเนินการต่อไป

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองต่อข้อร้องทุกข์ของราษฎรมากขึ้น ส่วนราชการที่ยังมิได้มีกลไกตอบสนองโดยตรง เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ก็กำลังอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำกลไกการเข้าถึงของราษฎร

4.2.3 การรับฟังความคิดเห็น

เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก็จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะได้นำความคิดเห็นเหล่านั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

จากการศึกษาวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถจัดแบ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามลักษณะการทำงาน ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) การร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) และ (2) การร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมาย/แผน

(1) การร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาภารกิจของส่วนราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่าส่วนราชการที่มีภารกิจโดยตรงที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรงต้องมีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยให้มีการหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

โดยก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมได้ทำการประเมินเพื่อรับรองรายงาน EIA นั้น ซึ่งหากรายงาน EIA ผ่านการรับรอง โครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ก็จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำรายงาน EIA ในอดีตที่ผ่านมาประสบกับปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงาน EIA ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลที่นำมาใช้ในการพิจารณารายงาน EIA กระบวนการพิจารณา EIA กระบวนการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เพื่อดำเนินการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในกระบวนการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ร่างขึ้นใหม่เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เพื่อให้ความเห็นชอบและมีคำสั่งให้ประกาศใช้ต่อไป

(2) การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมาย/แผน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกฎหมาย แผน ตามภารกิจของส่วนราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการรับรู้ข่าวสารและร่วมแสดงความคิดเห็น ดังจะเห็นได้จากการที่ทุกส่วนราชการที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนและกฎระเบียบต่างๆ ได้มีการนำร่างกฎระเบียบและ/หรือแผนเหล่านั้น ให้ประชาชนได้รับทราบผ่านทางเว็บไซต์ของแต่ละส่วนราชการ โดยประชาชนสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นกลับไปยังส่วนราชการนั้นๆ ได้

นอกจากการให้ข้อมูลและให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์แล้ว ในบางส่วนราชการก็ได้มีการจัดประชุมในระดับชุมชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย/แผนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่และการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ เช่น การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงและลำน้ำสาขา ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแห่งชาติโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การจัดทำแผนกลยุทธ์ของกรมทรัพยากรน้ำ การยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำกฎหมายและแผน

ส่วนราชการ	กฎหมาย/แผน
สำนักงานปลัดกระทรวง	- (ร่าง) แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[/1]
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- นโยบายและแผนการส่งเสริมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2540-2545[/1] - แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระดับจังหวัด[/1] - แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง[/2] - แผนแม่บทและการจัดการพื้นที่สีเขียวในพื้นที่โครงการส่วนกลางมหานคร[/2]
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	- กฎหมายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ[/1] เช่น ระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระเบียบว่าด้วยมาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2546 และ ระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ พ.ศ. 2546 เป็นต้น - แผนแม่บทการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าแห่งชาติ [/2]
กรมป่าไม้	- ประกาศกรมป่าไม้[/1]เช่น “การตรวจสอบและทำเครื่องหมายสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากสัตว์ป่าคุ้มครอง” และ “ห้ามล่า ซื้อขาย หรือสะสมสัตว์ป่า หรือซากสัตว์ป่าคุ้มครอง จำพวกแมลง” เป็นต้น - ระเบียบกรมป่าไม้ [/1]ว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกช้างไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ.2545
กรมทรัพยากรน้ำ	- แผนรวมการบริหารจัดการลุ่มน้ำปิง[/1] - แผนรวมการบริหารจัดการลุ่มน้ำป่าสัก[/1] - แผนรวมการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกงและลุ่มน้ำปราณบุรี[/1] - ร่างแผนรวมการบริหารจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก[/1]
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	- มาตรการปิดบ่อน้ำบาดาล (มาตรการเชิงรุกด้านการประกอบกิจการน้ำบาดาล ตาม พ.ร.บ. (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546[/1]

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

ส่วนราชการ	กฎหมาย/แผน
กรมทรัพยากรธรณี	- แผนการป้องกันพิบัติภัยจากดินถล่ม[/1] - แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรธรณี [/2] - การจำแนกเขตทรัพยากรธรณี [/2] - การศึกษายกร่างกฎหมายด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรณี [/2] - การจัดการทรัพยากรธรณีในลุ่มน้ำแม่ปิง [/2] - การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม [/2] - การจัดการพื้นที่เสื่อมโทรมและเสี่ยงภัยจากการจัดการทรัพยากรธรณี [/2] - การสำรวจและศึกษาปัจจัยทางธรณีวิทยาและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ [/2]
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	- แผนจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ [/2]
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	- ประกาศกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม[/1] ได้แก่ เรื่อง “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในครอบครองของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม” และ “โครงสร้างและการจัดการหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อ เพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม”
กรมควบคุมมลพิษ	- ประกาศกระทรวง ข้อกำหนดกระทรวง ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ[/1] เช่น มาตรฐานระดับเสียงรถยนต์ มาตรฐานควันดำ ประกาศเขตควบคุมมลพิษ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง และมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน เป็นต้น - แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องจากภาวะมลพิษ[/1]

หมายเหตุ: [/1] คือ กฎหมาย/แผน ที่เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์

[/2] คือ แผนที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ เช่น การแสดงความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์

4.2.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการ

การมีส่วนร่วมในการจัดการ หมายรวมถึง การร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ระดับของการมีส่วนร่วมนี้ไม่สามารถทำได้ในทุกภารกิจของส่วนราชการ จากการศึกษาภารกิจของส่วนราชการ พบว่า ลักษณะการทำงานของส่วนราชการที่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ มีดังนี้

กรมป่าไม้ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน โดยการสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน และสถาบันต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน ซึ่งจะเป็นการจัดการป่าโดยชุมชนหรือที่เรียกว่า “ป่าชุมชน”

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลุกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในยุคปัจจุบันด้านทรัพยากรธรรมชาตและสิ่งแวดล้อม ได้ให้มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ริเริ่มให้มีโครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืนขึ้นในอุทยานแห่งชาติ 6 แห่งในปี พ.ศ. 2547 และจะได้ขยายไปในอีกหลายอุทยานแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2548 โดยในการดำเนินงานดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้มีการกำหนดบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ไว้ดังนี้

(1) มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ กติกา และเงื่อนไขในการอยู่อาศัยและทำกินภายใต้กรอบมาตรการและแนวทางของโครงการ

(2) ปฏิบัติตามข้อกำหนด หลักเกณฑ์ กติกา และเงื่อนไขที่มีการยอมรับร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในพื้นที่

(3) มีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง สอดส่อง และติดตามไม่ให้มีการฝ่าฝืนข้อกำหนด

(4) ร่วมกับหน่วยงานของรัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม

กรมทรัพยากรธรณี การดำเนินงานของกรมทรัพยากรธรณีที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ คือ การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่ม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเฝ้า

ระวังภัย การจัดเวรยามเฝ้าระวัง และการเตรียมการในการอพยพเคลื่อนย้ายไปอยู่ในที่ปลอดภัย ทั้งนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณีคอยเป็นพี่เลี้ยงให้ ดูรายละเอียดในบทที่ 8

กรมทรัพยากรน้ำ ได้ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำหลัก และดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะการจัดการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการลุ่มน้ำ ในปัจจุบัน กรมทรัพยากรน้ำยังไม่มีการรับข้อร้องทุกข์จากราษฎร และยังไม่มีกลไกที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งในระดับลุ่มน้ำ ซึ่งในประเด็นนี้จะเป็นกรณีศึกษาอยู่ในบทที่ 13

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ได้มีการดำเนินโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนใช้น้ำบาดาลอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ดำเนินการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการใช้ทรัพยากรทางทะเลให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ปะการัง กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์หญ้าทะเลและป่าชายเลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกาะพระทอง ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 30 คน ซึ่งได้รับการฝึกอบรมในเรื่องความรู้ทั่วไปของทรัพยากรทางทะเล รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลด้วย

กรมควบคุมมลพิษ ได้สร้างเครือข่ายชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมในการฟื้นฟูลุ่มน้ำท่าจีน ทำให้เกิดการประสานงานและการมีส่วนร่วมของชุมชน อุตสาหกรรมและส่วนราชการในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความเข้มแข็งในการดูแลรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กรมฯ ได้นำเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดมาใช้ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโครงการนำร่อง ภายใต้ชื่อ “โครงการ 20/20+” มีเป้าหมายประหยัดการใช้น้ำและพลังงานอย่างน้อยร้อยละ 20 โดยประยุกต์ใช้กับกิจกรรมต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรม โรงพยาบาล สถานศึกษา หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และปัจจุบันได้มีการขยายกลุ่มเครือข่ายไปสู่กิจกรรมอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น ภาคการเกษตร

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรและชุมชน ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมเยาวชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การพัฒนาเครือข่ายองค์กรเอกชนและอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม เช่น การอบรม ประชุมผู้นำอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในจังหวัดต่างๆ การจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น การพัฒนาเครือข่ายการจัดการขยะแบบครบวงจร การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง เป็นต้น

4.3 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทุกส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ได้ดำเนินการให้ข่าวสารแก่ประชาชน ประชาสัมพันธ์ และมีระบบตอบกลับ on-line ผ่านเว็บไซต์ของแต่ละส่วนราชการ สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่มีระบบอินเตอร์เน็ต ทส. กำลังเร่งรัดพัฒนาศูนย์บริการประชาชน แต่ในขณะนี้เนื่องจากเกิดการแบ่งส่วนราชการใหม่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่

กรมควบคุมมลพิษนับเป็นส่วนราชการที่มีระบบตอบกลับที่ครบวงจรที่สุด สำหรับกรมใหม่ๆ เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลและกรมทรัพยากรน้ำ ยังต้องอาศัยศูนย์บริการประชาชน ศูนย์ดำรงธรรมในจังหวัดต่างๆ และ ทสจ. เป็นจุดส่งต่อข่าวสาร

ส่วนราชการที่เป็นสายปฏิบัติงานโดยตรง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ต่างก็มีแผนงานและโครงการที่เข้าไปดำเนินงานโดยตรง ซึ่งรายละเอียดจะปรากฏในบทต่างๆ ในรายงานฉบับนี้

อย่างไรก็ดี กลไกการสื่อสารระหว่าง ทส. และประชาชนยังต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลที่ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และวิทยุโทรทัศน์ เพราะเป็นกลไกสำคัญที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในอนาคต ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ทุกส่วนราชการจะต้องเพิ่มเติมกลไกการมีส่วนร่วม ตั้งแต่จัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือ การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน นอกจากนี้ ยังให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการเพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผนงาน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจน การวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2546. ***๑ ปี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน***. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. ***นโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.*** กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2546. ***(ร่าง) เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม***. เสนอต่อ สำนักงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร.

http://www.pcd.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.dmcr.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.dmr.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.dwr.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.dgr.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.forest.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.deqp.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.nationalpark.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.onep.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.monre.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.oepp.go.th/bdm (2 เมษายน 2547).

http://msds.pcd.go.th (2 เมษายน 2547).

http://www.environnet.in.th (2 เมษายน 2547).

บทที่
๕

กลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน

(กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)

บทที่ 5
กลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน
(กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)

ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่การสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ได้มีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นทุกวัน ข้อมูลและข่าวสารนับว่าเป็นปัจจัยที่ห้าที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ดังนั้น ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และความฉับไวในการแก้ปัญหา ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพของระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารของประเทศนั้นๆ

การให้ข้อมูลและข่าวสารนับเป็นเครื่องมือทางสังคมที่สำคัญในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น ปัจเจกชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชนอิสระ ที่ได้รับรู้ข่าวสารจะมีโอกาสที่จะเข้าใจปัญหา และเกิดจิตสำนึก ระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิด และพฤติกรรมของประชาชน ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และทำให้ต้นทุนการบังคับใช้กฎหมายลดลง เพราะถึงแม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเขียนไว้เข้มงวดเพียงไร หากมิใช่กฎหมายที่สอดคล้องกับจารีตประเพณี หรือกฎที่เป็นที่ยอมรับในสังคม ประชาชนก็จะเพิกเฉย หรืออาจจะพยายามละเมิดกฎหมายนั้น

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลักของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการส่งเสริมสนับสนุนและให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ให้มีจิตสำนึกและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการจัดทำกรณีศึกษาครั้งนี้ เพื่อที่จะทบทวนกลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำคู่มือและกลไกการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน ทั้งนี้ โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การออกแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ และการประชุมกลุ่มเฉพาะเจาะจง (Focused group) ร่วมกับวิทยากรผู้ชำนาญด้านการประชาสัมพันธ์

5.1 สถานภาพการให้และรับข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย

5.1.1 โทรทัศน์และวิทยุ

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2546 พบว่า การรับข้อมูลข่าวสารของครัวเรือนในประเทศไทยจากสื่อวิทยุและโทรทัศน์อยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะอัตราการชมโทรทัศน์ของครัวเรือนทั่วประเทศ มีค่าสูงถึงร้อยละ 95.5 และวิทยุมีอัตราการฟังเท่ากับ ร้อยละ 54.3 จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ประชาชนไทยมีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในระดับสูง (ตารางที่ 5.1) และโทรทัศน์เป็นสื่อที่มีบทบาทมากที่สุด

ตารางที่ 5.1 จำนวนและร้อยละของครัวเรือนที่มีสมาชิกฟังวิทยุและชมโทรทัศน์ จำแนกตามเขตการปกครองและภาค ในปี พ.ศ. 2546

ภาค	จำนวน ครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	อัตราการฟังวิทยุ ของครัวเรือน[1] (ร้อยละ)	อัตราการชมโทรทัศน์ ของครัวเรือน[2] (ร้อยละ)
ทั่วประเทศ	**16,470.0**	**54.3**	**95.5**
ในเขตเทศบาล	5,386.5	60.8	96.4
นอกเขตเทศบาล	11,083.6	51.1	95.0
กรุงเทพมหานคร	2,071.6	66.5	95.7
ภาคกลาง (ไม่รวม กรุงเทพฯ)	3,742.5	50.2	95.2
ภาคเหนือ	3,187.6	60.0	94.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,299.3	48.6	96.6
ภาคใต้	2,169.0	55.4	94.4

หมายเหตุ: อัตราการฟังวิทยุและชมโทรทัศน์ของครัวเรือน หมายถึง ร้อยละของครัวเรือนที่มีสมาชิกฟังวิทยุและชมโทรทัศน์ต่อจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในแต่ละเขตการปกครองและภาค

ที่มา: 1. รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (วิทยุ) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (โทรทัศน์) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รายการวิทยุและโทรทัศน์ที่ประชาชนไทยให้ความสนใจมากที่สุด คือ รายการบันเทิง (ประมาณ 50-60%) รองลงมาคือ ข่าว (ประมาณ 40-50%) สำหรับรายการประเภทสารคดีหรือความรู้ทั่วไปประชาชนไม่ใคร่สนใจมากนัก (ประมาณ 2%) เมื่อเทียบกับรายการบันเทิงและข่าว (ตารางที่ 5.2) ดังนั้น การให้ความรู้แก่ประชาชนทางวิทยุและโทรทัศน์ ควรจะเป็นรายการในรูปแบบสาระแทรกบันเทิง

5.1.2 หนังสือพิมพ์

โอกาสที่ประชาชนจะเข้าถึงข่าวสารข้อมูลทางหนังสือพิมพ์ โดยทั่วไปแล้วต่ำกว่าวิทยุและโทรทัศน์ค่อนข้างมาก (ตารางที่ 5.3) คือ มีประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์ ประมาณร้อยละ 37 โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์สูงถึงร้อยละ 65 ภาคกลาง ภาคเหนือและภาคใต้ มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ประมาณร้อยละ 34-45 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์ค่อนข้างต่ำ คือ ประมาณร้อยละ 24 ทั้งนี้ สัดส่วนของชายไทยที่อ่านหนังสือพิมพ์ (40%) สูงกว่าสัดส่วนของสตรีไทยที่อ่านหนังสือพิมพ์ (34%) สำหรับประเภทรายการที่ประชาชนอ่านจากหนังสือพิมพ์เป็นสัดส่วนมากที่สุด คือ ข่าว ประมาณร้อยละ 100 รองลงมาคือ ความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ (87%) และสารคดีหรือความรู้ทั่วไป (85.7%) ซึ่งส่วนใหญ่ ไม่ใช่สารคดีหรือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.2 ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่ฟังวิทยุและชมโทรทัศน์ จำแนกตามประเภทรายการที่ฟังและชมมากที่สุด และเขตการปกครอง ในปี พ.ศ. 2546

ประเภทรายการวิทยุ-โทรทัศน์ที่ประชากรฟัง-ชมมากที่สุด	ร้อยละของประชากรที่ฟังวิทยุ [1]			ร้อยละของประชากรที่ชมโทรทัศน์ [2]		
	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
ข่าว	40.5	38.0	42.0	47.2	47.6	47.0
สารคดี/ ความรู้ทั่วไป	1.3	1.7	1.0	0.9	1.5	0.7
ความคิดเห็น/วิเคราะห์	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
บันเทิง	57.9	29.8	56.8	51.6	50.6	52.1
อื่นๆ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

หมายเหตุ : ร้อยละ คำนวณจากผู้ตอบสัมภาษณ์ที่ฟังวิทยุแต่ละรายการต่อจำนวนผู้ฟังวิทยุทั้งหมดในเขตการปกครองเดียวกัน

ที่มา : 1. รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (วิทยุ) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
2. รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (โทรทัศน์) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 5.3 จำนวนและร้อยละของประชาการอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่อ่านหนังสือพิมพ์ จำแนกตามเพศและภาค ในปี พ.ศ. 2546

ภาค	จำนวนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป (พันคน)	จำนวนประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์	อัตราการอ่านหนังสือพิมพ์ของประชากร *
ทั่วประเทศ	**57,804.0**	**21,550.5**	**37.3**
ชาย	28,730.7	11,543.1	40.2
หญิง	29,073.3	10,007.4	34.4
กรุงเทพมหานคร	7,466.6	4,864.3	65.1
ภาคกลาง(ไม่รวมกรุงเทพฯ)	13,260.4	5,787.3	43.6
ภาคเหนือ	10,361.0	3,809.8	36.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,155.2	4,500.7	23.5
ภาคใต้	7,560.7	2,588.3	34.2

หมายเหตุ: * อัตราการอ่านหนังสือพิมพ์ของประชากร หมายถึง ร้อยละของประชากรอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปที่อ่านหนังสือพิมพ์ต่อจำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปทั้งหมดในแต่ละเพศและภาค

ที่มา: รายงานการสำรวจสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 5.4 ร้อยละของประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์ จำแนกตามประเภทรายการที่อ่าน และเขตการปกครอง ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2546

ประเภทรายการ	ร้อยละของประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์		
	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
1. ข่าว	**99.9**	**99.9**	**100.0**
1.1 ข่าวที่น่าสนใจทั่ว ๆ ไปในประเทศ	97.3	97.4	97.2
1.2 ข่าวในประเทศด้านการเมือง	79.3	77.7	80.6
1.3 ข่าวในประเทศด้านเศรษฐกิจ	63.4	64.3	62.6
1.4 ข่าวในประเทศด้านสังคมและวัฒนธรรม	49.4	50.9	48.2
1.5 ข่าวต่างประเทศ และข่าวระหว่างประเทศ	60.5	61.8	59.3
1.6 ข่าวและความเคลื่อนไหวในวงการกีฬา	64.4	64.7	64.1
1.7 ความเคลื่อนไหวในวงการธุรกิจบันเทิง	65.3	68.0	62.8
1.8 ข่าวประเภทอื่น ๆ	1.4	1.6	1.2
2. สารคดี/ ความรู้ทั่วไป	**85.7**	**84.4**	**86.9**
2.1 เกี่ยวกับการเมือง การปกครองและการดำเนินงานของรัฐ	67.9	66.4	69.1
2.2 เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพต่าง ๆ	61.5	60.4	62.6
2.3 ทางศาสนาและจริยศึกษา	38.0	38.0	37.9
2.4 สำหรับเด็ก สตรีและแม่บ้าน	45.1	47.1	43.4
2.5 เกี่ยวกับสุขภาพและอนามัย	61.5	62.6	60.4
2.6 ศิลป วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์	37.5	38.5	36.6
2.7 สารคดีหรือความรู้ทั่วไปอื่น ๆ	0.7	0.9	0.5
3. ความคิดเห็น/วิเคราะห์	**87.0**	**87.4**	**86.7**
3.1 เกี่ยวกับการเมือง การปกครองและการดำเนินงานของรัฐ	66.6	65.6	67.5
3.2 เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพต่าง ๆ	58.5	57.6	59.2
3.3 ทางศาสนาและจริยศึกษา	34.9	34.6	35.1
3.4 สำหรับเด็ก สตรีและแม่บ้าน	41.6	43.0	40.4
3.5 เกี่ยวกับสุขภาพและอนามัย	55.5	56.9	54.3
3.6 ศิลป วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์	35.2	36.2	34.4
3.7 พยากรณ์ชีวิต	50.4	51.8	49.1
3.8 ความคิดเห็นหรือวิเคราะห์อื่น ๆ	0.8	0.9	0.8

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ประเภทรายการ	ร้อยละของประชากรที่อ่านหนังสือพิมพ์		
	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
4. บันเทิง	**73.9**	**74.7**	**73.3**
4.1 ภาพเขียนหรือภาพถ่าย	67.4	67.7	67.3
4.2 เรื่องสนุก ๆ	48.8	49.3	48.4
5. ธุรกิจ/การโฆษณา	**67.3**	**68.4**	**66.3**
5.1 โฆษณาสินค้าและบริการ	64.2	64.9	63.7
5.2 ความเคลื่อนไหวในวงการธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม	40.3	42.8	38.0

หมายเหตุ: ร้อยละคำนวณจากผู้ตอบสัมภาษณ์ที่อ่านหนังสือพิมพ์แต่ละรายการต่อจำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งหมดในเขตการปกครองเดียวกัน

ที่มา: รายงานการสำรวจสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

5.1.3 อินเตอร์เน็ต

เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันได้เจริญก้าวหน้าไปในทุกวงการ ดังนั้น อินเตอร์เน็ตจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่สำคัญต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นอกจากทางวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ถึงแม้ว่าการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2546 จะมีประชากรที่ใช้อินเตอร์เน็ตโดยรวมต่ำ คือ ประมาณร้อยละ 10 โดยประชากรในกรุงเทพฯ มีสัดส่วนสูงที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 26 ภาคกลางและภาคเหนือมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ 10 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนต่ำที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 6 (ตารางที่ 5.5) สำหรับกิจกรรมที่ประชากรใช้อินเตอร์เน็ตมากที่สุด คือ ค้นหาข้อมูล ประมาณ ร้อยละ 55 รองลงมาคือ เล่นเกมส์ (17.3%) ติดตามข่าวสาร (10.1%) และรับส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (9.6%) ตามลำดับ (ตารางที่ 5.6)

ตารางที่ 5.5 จำนวนการใช้อินเตอร์เน็ตของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป จำแนกตามภาค ในปี พ.ศ. 2546

ภาค	จำนวนประชากร (พันคน)		ร้อยละ
	อายุ 6 ปีขึ้นไป	ใช้อินเตอร์เน็ต	
ทั่วประเทศ	**57,804.0**	**6,031.4**	**10.4**
กรุงเทพมหานคร	7,466.6	2,005.6	26.9
ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพฯ)	13,260.4	1,336.4	10.1
ภาคเหนือ	10,361.1	1,003.2	9.7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,155.2	1,070.1	5.6
ภาคใต้	7,560.7	616.0	8.1

ที่มา : รายงานผลการสำรวจการใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2546

ตารางที่ 5.6 ร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเตอร์เน็ต จำแนกตามกิจกรรมที่ใช้ในปี พ.ศ. 2546

กิจกรรมที่ใช้อินเตอร์เน็ต	ร้อยละของประชากรที่ใช้อินเตอร์เน็ต		
	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
รับ-ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์	9.6	10.2	8.7
เล่นเกมส์	17.3	18.4	15.5
ค้นหาข้อมูล	55.0	53.5	56.8
ติดตามข่าวสาร	10.1	9.6	10.9
เพื่อชมหรือซื้อสินค้า	0.7	0.8	0.5
ดาวน์โหลดทุกประเภท	2.4	2.6	2.4
ห้องสนทนาส่งข้อความ	4.2	3.9	4.6
อ่านหรือแสดงความคิดเห็น	0.2	0.2	0.2
อื่นๆ	0.1	0.1	0.1
ไม่ทราบ	0.4	0.5	0.3

ที่มา : รายงานผลการสำรวจการใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2546

5.2 สถานภาพการรับสื่อสิ่งแวดล้อมของประชาชน

สถานภาพการรับสื่อสิ่งแวดล้อมของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากการประเมินผลการจัดทำการประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อม ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการรับสื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเมินโดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ในปี พ.ศ. 2543 พบว่า ประชาชนมีการรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจากสื่อวิทยุโทรทัศน์มากที่สุด (92.7%) รองลงมาตามลำดับคือ หนังสือพิมพ์ (66.2%) วิทยุกระจายเสียง (51.0%) นิตยสาร (26.8%) โปสเตอร์ (18.4%) แผ่นพับ (15.8%) และวีดีทัศน์ (8.3%) สำหรับเวลาที่ใช้ในการรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจะใช้เวลากับวิทยุโทรทัศน์มากที่สุด (80.9%) รองลงมาตามลำดับคือ วิทยุกระจายเสียง (8.4%) หนังสือพิมพ์ (5.2%) และนิตยสาร (1.7%)

โดยในการรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจากวิทยุโทรทัศน์ สถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีผู้รับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมมากที่สุด คือ ช่อง 3 (32.1%) รองลงมาคือ ช่อง 9 (25.1%) สำหรับช่วงเวลาที่มีผู้เปิดรับชมมากที่สุดอยู่ระหว่าง 18.01-21.00 น. (44.0%) รองลงมาคือ หลัง 21.00 น. (17.5%) แต่ความถี่ของการชมวิทยุโทรทัศน์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ไม่แน่นอน (54.3%) รองลงมาคือ ชมทุกวัน (27.7%) ลักษณะการชมมีความใกล้เคียงกันระหว่างการตั้งใจชม (54.2%) และการดูผ่านๆ โดยไม่ได้ตั้งใจ (45.8%) สำหรับการรับรู้สื่อสิ่งแวดล้อมจากวิทยุกระจายเสียง มีผู้รับสื่อสิ่งแวดล้อมจากสถานีวิทยุคลื่น FM 106.5 MHz มากที่สุด (17.2%) รองลงมาคือ FM 98.5 MHz(13.8%) และ FM 91.5 MHz (13.6%) ช่วงเวลาที่เปิดฟังมากที่สุดคือ ก่อน 9.00 น. (25.8%) รองลงมาคือ 18.01-21.00 น. (22.9%) และการรับรู้สื่อสิ่งแวดล้อมจากหนังสือพิมพ์ ผู้อ่านรับรู้สื่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุดจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (61.5%) รองลงมาคือ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (25.5%)

ในส่วนของความต้องการรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจากสื่อ พบว่า ผู้รับสื่อต้องการรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจากสื่อวิทยุโทรทัศน์มากที่สุด (56.1%) รองลงมาคือ หนังสือพิมพ์ (55.1%) วิทยุกระจายเสียง (45.5%) นิตยสาร/วารสาร (33.8%) หนังสือ (33.0%) อินเตอร์เน็ต (24.3%) โปสเตอร์ (24.3%) แผ่นพับ (19.1%) ละครเวที (11.9%) วีดิทัศน์ (11.9%) และ ซีดีรอม (11.9%)

สำหรับสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีผู้ต้องการชมมากที่สุดคือ ช่อง 3 (43.6%) รองลงมาคือ ช่อง 9 (25.7%) ไอทีวี (14.2%) ช่อง 7 (9.3%) ช่อง 5 (2.9%) และช่อง 11 (2.7%) ตามลำดับ โดยช่วงเวลาที่มีผู้ต้องการชมวิทยุโทรทัศน์มากที่สุดคือ 18.01-21.00 น. (44.0%) รองลงมาคือ หลัง 21.00 น. (20.1%) ก่อน 9.00 น. (16.3%) 9.01-12.00 น. (9.3%) 15.01-18.00 น. (7.5%) และ 12.01-15.00 น. (2.5%) ตามลำดับ สำหรับการรับฟังวิทยุกระจายเสียง ผู้รับฟังต้องการฟังจากสถานี FM 106.5 MHz (22.4%) มากที่สุด รองลงมาคือ สถานี FM 98.5 MHz (21.5%) เวลาที่ต้องการฟังมากที่สุดคือ 18.00- 21.00 น. (31.5%) รองลงมากคือ ก่อน 9.00 น. (19.3%) หลัง 21.00 น. (18.0%) 9.00-12.00 น. (12.2%) 15.01-18.00 น. (10.4%) และ 12.00-15.00 น. (8.6%) ตามลำดับ สำหรับหนังสือพิมพ์ที่ต้องการอ่านมากที่สุดคือ ไทยรัฐ (59.2%) รองลงมาคือ เดลินิวส์ (24.8%) มติชน (6.3%) และข่าวสด (5.7%)

อย่างไรก็ตาม การสุ่มตัวอย่างการประเมินในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเป็นนักเรียน (34.0%) และนักศึกษา (25.0%) ส่วนระดับการศึกษาสูงสุด คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า (24.9%) รองลงมาคือ ปริญญาตรี (22.6%) และมัธยมศึกษาตอนต้น (22.4%)

นอกจากสื่อต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังมีการใช้สื่อประเภทอื่นๆ เพื่อใช้ในการสื่อสารเฉพาะกลุ่มเป้าหมายหลัก เช่น สิ่งพิมพ์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การเป็นวิทยากร และหลักสูตรการฝึกอบรม เป็นต้น

5.3 การให้บริการข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

5.3.1 การแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีภารกิจเกี่ยวกับ การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม

(2) รวบรวม จัดทำและให้บริการข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่างๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อม

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

(4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

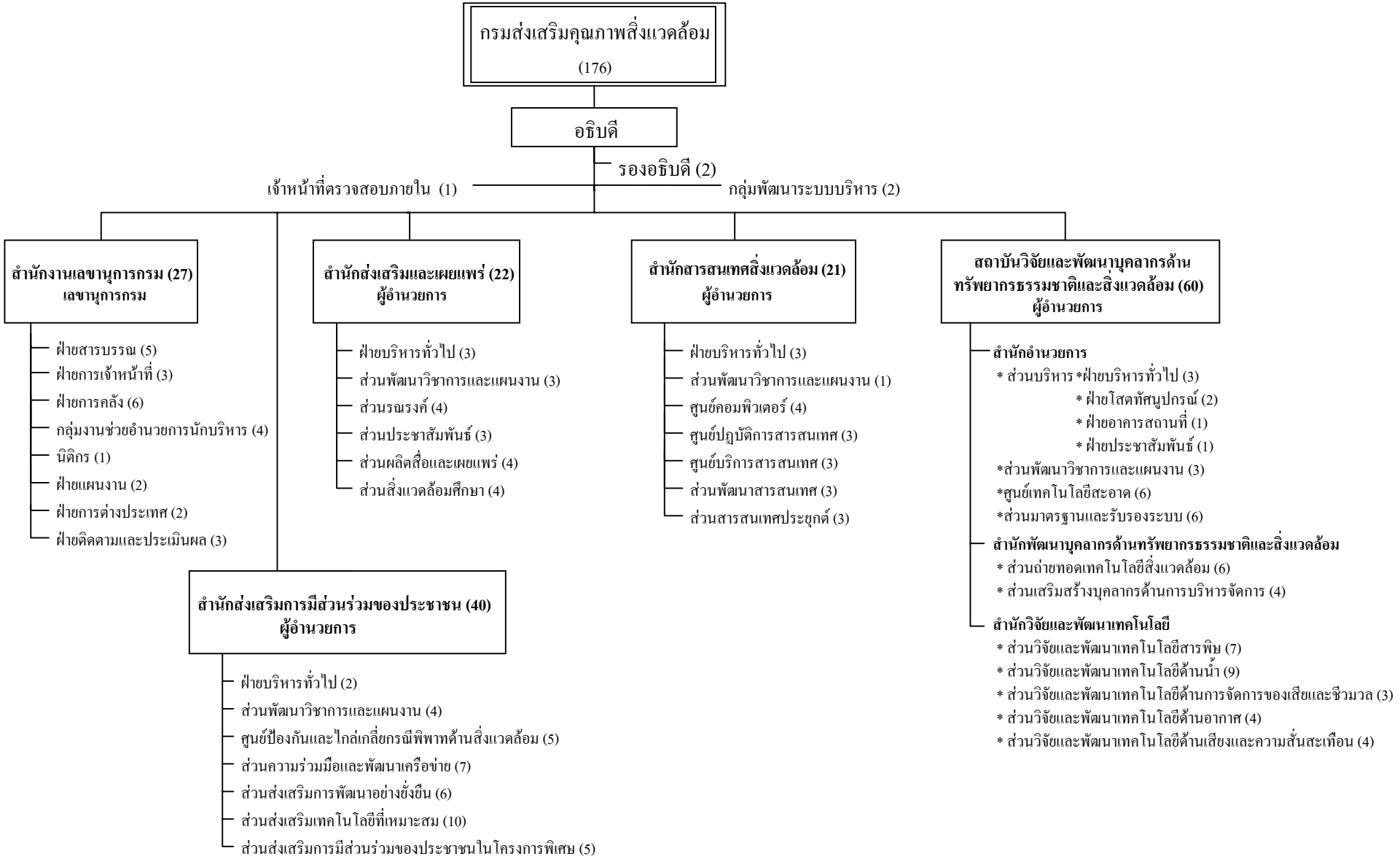
การแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎกระทรวง แบ่งเป็น 6 หน่วยงาน คือ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองส่งเสริมและเผยแพร่ (3) ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม (4) สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (5) ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม และ (6) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร อย่างไรก็ตาม ได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นการภายในเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ดังรูปที่ 5.1 โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการมีส่วนร่วมของประชาชน แสดงไว้ในตารางที่ 5.7

5.3.2 ลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบัน

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีภารกิจในการส่งเสริมให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศดีขึ้น โดยเน้นกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

จากการดำเนินการที่ผ่านมา กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ เพื่อทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าว ซึ่งเป้าหมายหลักส่วนใหญ่ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะเน้นการดำเนินการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไป รวมถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่มีบทบาทหลักในการส่งเสริมให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติพัฒนาไปสู่การมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน เช่น NGOs ครู นักเรียน องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น การให้ข่าวสารข้อมูลของกรมเป็นการให้ความรู้พื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ความรู้ที่เจาะลึกในประเด็นปัญหาสำคัญที่กรมต้องการรณรงค์ โดยสาระของข่าวสารข้อมูลจะผสมผสานระหว่างความรู้เชิงวิชาการที่เข้าใจได้และนำไปสู่การนำเสนอบทบาทที่เหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม การประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน รวมถึงบทบาทของกลุ่มเป้าหมายที่จะสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหานั้นๆ ในการร่วมกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

รูปที่ 5.1 โครงสร้างกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม*



* แผนภูมิโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อการบริหารภายใน

ตารางที่ 5.7 ส่วนราชการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนราชการ	ภารกิจการให้บริการ	อำนาจหน้าที่
กองส่งเสริมและเผยแพร่	การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์	- ให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึกด้วยกระบวนการสิ่งแวดล้อมศึกษา - พัฒนาและผลิตสื่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการถ่ายทอดความรู้และสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นศูนย์บริการสื่อ - เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ และรณรงค์เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม
ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม	ฝึกอบรม / วิจัย / พัฒนา	- พัฒนาหลักสูตร ฝึกอบรม ประชุม สัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน - วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษ และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และการกำจัดทำลายอย่างถูกวิธี รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาด
ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม	สารสนเทศ / เว็บไซต์	- ส่งเสริมการพัฒนาระบบการจัดเก็บ ระบบการแลกเปลี่ยน และระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ข้อมูลสารสนเทศสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม - เป็นศูนย์ข้อมูลและบริการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศ
สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	ส่งเสริม / ให้คำปรึกษา / แนะนำ / จัดการกรณีพิพาท	- ให้คำปรึกษา เสนอแนะมาตรการทางวิชาการและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน - ส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม และการสร้างเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน องค์การอิสระและอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกฎหมายในการปฏิบัติงาน - ส่งเสริมสิทธิชุมชน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล - ดำเนินการจดทะเบียนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ - พัฒนากลไกการจัดการกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

ที่มา: กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

กิจกรรมที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมดจะมีหลากหลายรูปแบบ เช่น การจัดสัมมนา การฝึกอบรม โดยมีหลักสูตรมาตรฐานและฝึกอบรมตามเป้าหมายของงานเฉพาะเรื่องต่างๆ การจัดนิทรรศการ การสร้างเวทีเพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณะชนสามารถร่วมแสดงความเห็น การประชุมระดมความคิดเห็น การบรรยายพิเศษ การจัดเสวนา การจัดประกวด การเข้าค่ายเยาวชน การจัดแสดงคอนเสิร์ต การจัดขบวนคาราวาน เพื่อรณรงค์ในภูมิภาคต่างๆ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2547 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินโครงการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาในประเทศไทย ที่มุ่งศึกษาและสำรวจระดับความรู้ ความเข้าใจ เรื่องสิ่งแวดล้อม จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาครั้งนี้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กลุ่มที่ 2 มัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา และกลุ่มที่ 3 ประชาชนทั่วไป จำนวนทั้งสิ้น 5,646 ตัวอย่าง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา จากการสำรวจพบว่า เนื้อหา ความรู้ ความเข้าใจที่จะต้องส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน คือ ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษทางเสียง ระบบนิเวศชายฝั่งทะเล ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับความรู้จากการเรียน การสอนในชั้นเรียนจากวิชาวิทยาศาสตร์ ช่องทางการสื่อสารข้อมูลและการสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับกลุ่มตัวอย่างอย่างที่เป็นอยู่ในระบบการศึกษา คือ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ สำหรับในกลุ่มมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา ระดับอุดมศึกษาและกลุ่มประชาชนทั่วไปนั้น ได้มีการแสดงความคิดเห็นว่า บทบาทของบิดา มารดานั้น มีส่วนสำคัญในการให้ความรู้ สร้างความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม

การให้บริการสื่อของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มุ่งให้ความรู้ ความเข้าใจกับประชาชน ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแง่มุมที่หลากหลาย เช่น ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยผ่านสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ แต่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มเป้าหมายแล้วนับว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรน้อยมาก โดยในปี พ.ศ. 2546 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 51 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 งบประมาณ 60 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2548 ได้รับการจัดสรรงบปดระมาณเบื้องต้น 40 ล้านบาท โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะใช้การดำเนินการผลิตสื่อเองและมีการจัดจ้างหน่วยงาน/นิติบุคคลเข้ามาดำเนินการตามข้อกำหนดและลำดับขั้นตอนป้องกัน ควบคุมและกำกับ

กองส่งเสริมและเผยแพร่

ภาระหน้าที่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่คือ การให้การศึกษา สร้างจิตสำนึก รณรงค์ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง และมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์นโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม งานบริการส่วนมากจะอยู่ที่ส่วนผลิตสื่อและเผยแพร่ เนื่องจากฝ่ายนี้มีหน้าที่ผลิตสื่อ และนำสื่อที่ผลิตไปเผยแพร่ให้กับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ เยาวชน นักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไป สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ภาคเอกชนและสื่อมวลชน ซึ่งประกอบไปด้วย

- สื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือคู่มือด้านสิ่งแวดล้อม, แผ่นพับ, โปสเตอร์ ฯลฯ)
- สำเนาวีดีโอเทปสารคดี (รายการโทรทัศน์ต่าง ๆ ที่ส่วนผลิตสื่อฯ ดำเนินการ)
- สื่อนิทรรศการ (การบริการจัดนิทรรศการ และการให้ยืมชุดสื่อนิทรรศการ)
- บริการด้านโสตทัศนูปกรณ์ (บริการด้านโสตฯ เช่น การยืมอุปกรณ์)

โดยความสัมพันธ์ระหว่างสื่อความรู้ วิธีการสื่อความและกลุ่มเป้าหมาย แสดงไว้ในรูปที่ 5.2 สำหรับการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะครอบคลุมกิจกรรมการเป็นวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม การจัดทำข่าวสำหรับประชาสัมพันธ์ (Press Release) การให้ความสนับสนุนในการจัดนิทรรศการด้านสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานและสถาบันต่างๆ

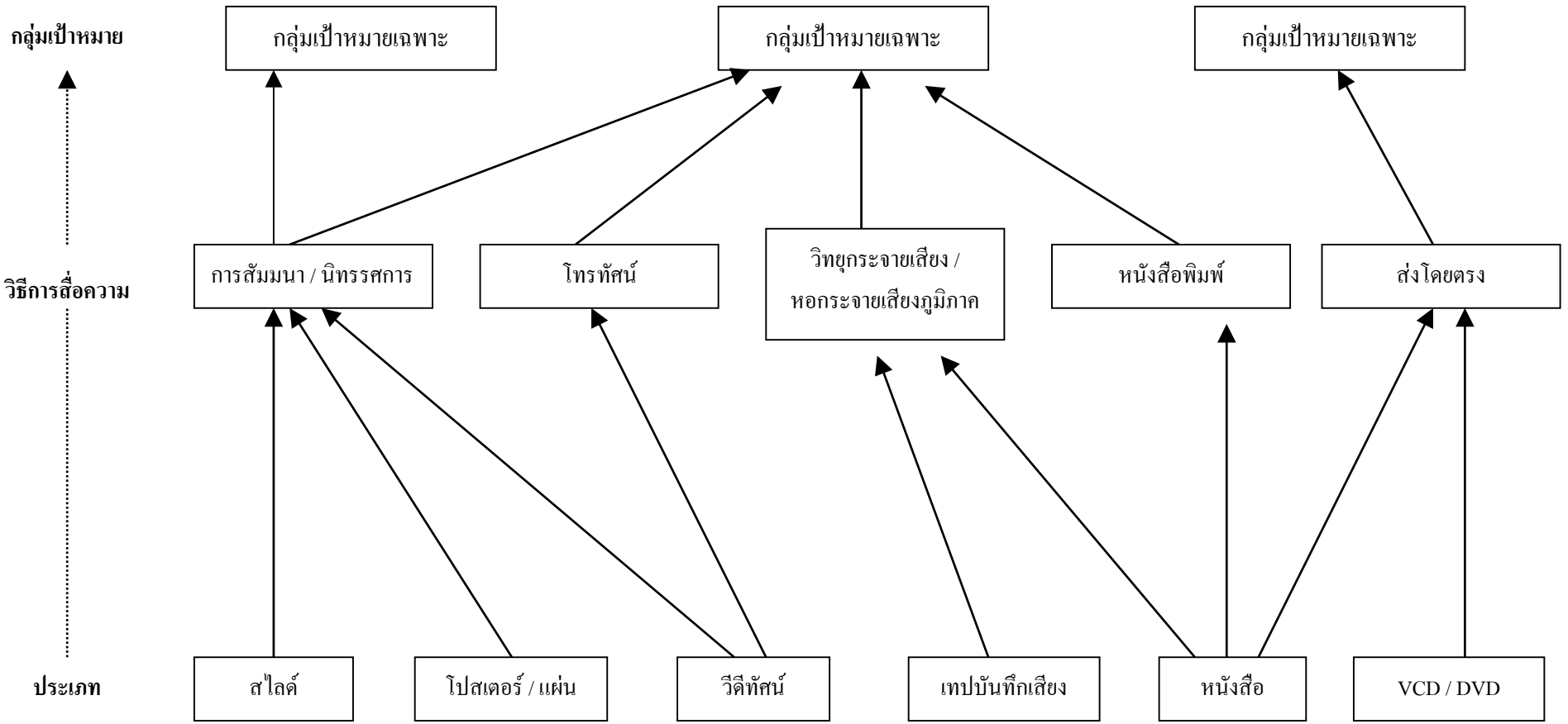
การที่กองส่งเสริมและเผยแพร่มีส่วนการผลิตสื่อด้านสิ่งแวดล้อมจึงสามารถให้บริการได้หลายรูปแบบ ทำให้มีความหลากหลายต่อการให้บริการ และประชาชนที่มาขอรับบริการจะได้รับสื่อที่ครบถ้วนและหลากหลาย โดยส่วนผลิตสื่อมีการจัดเจ้าหน้าที่ไว้คอยให้บริการกับผู้มาติดต่อ ทำให้เกิดความสะดวกในการ ขอรับบริการ และมีการเก็บข้อมูลผู้มาขอรับบริการผ่านแบบสอบถาม เพื่อใช้ในการปรับปรุงการให้บริการ

ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม

บทบาทหน้าที่ของศูนย์วิจัยฯ คือ การดำเนินการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมเทคโนโลยี โดยจะนำเทคโนโลยีที่ได้ค้นคว้าใหม่มาเผยแพร่ และถ่ายทอดให้กับประชาชนนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนจัดการฝึกอบรม การสัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติ ให้แก่บุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา เอกชนและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งบุคคลที่ได้ผ่านการฝึกอบรม/สัมมนา ดังกล่าวแล้ว สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนต่างๆ ได้

ศูนย์วิจัยฯ จะเลือกประเด็นการวิจัยจากการประมวลปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมปัจจุบัน ทั้งจากกระแสพระราชดำรัส ข่าวประจำวัน นโยบายของรัฐบาล เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาการปนเปื้อนของสารหนูในสิ่งแวดล้อม ที่อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ทางศูนย์วิจัยฯ จึงได้พัฒนาชุดกรองในน้ำจากวัสดุธรรมชาติขึ้น รวมทั้งได้อบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ประชาชนนำชุดกรองไปใช้ได้จริง สำหรับการเลือกประเด็นในการจัดการฝึกอบรม ศูนย์วิจัยฯ จะทำแบบสำรวจความต้องการในการฝึก อบรม (Training Need Assessment) ไปยังกลุ่มเป้าหมาย และสอบถามไปยังบุคลากรที่เคยผ่านการฝึกอบรมแล้ว นอกจากนี้ก็จะดูจากนโยบาย และความพร้อมของศูนย์วิจัยฯ เองด้วย

รูปที่ 5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของสื่อความรู้ วิธีการสื่อความ และกลุ่มเป้าหมาย



ที่มา: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2546 (โครงการจัดทำแผนหลักการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)

จะเห็นได้ว่า ศูนย์วิจัยฯ จะเน้นการวิจัยและฝึกอบรมที่สามารถนำไปสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรเอกชนอิสระที่จะสามารถขยายผลในระดับปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถที่จะขอรับบริการข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีได้โดยตรงที่ศูนย์วิจัยฯ หรืออาจจะประสานงานผ่านสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคต่างๆ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือผ่านสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดในแต่ละจังหวัด โดยศูนย์วิจัยฯ จะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะคอยให้ความรู้ไปจัดฝึกอบรมให้

นอกจากนี้ ศูนย์วิจัยฯ ได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ (http://www.ertc.deqp.go.th) ประกอบด้วยงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านต่างๆ ได้แก่ อากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน สารพิษ น้ำ และขยะมูลฝอย เป็นต้น หลักสูตรการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมและด้านบริหารจัดการ ทั้งยังสามารถดาวน์โหลดเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ของทางศูนย์วิจัยฯ ได้ และศูนย์วิจัยฯ มีวารสารวิชาการ ชื่อ Green Research ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานการวิจัย พัฒนา ของศูนย์วิจัยฯ ให้กับนักวิจัย นักวิชาการ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม

ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อมมีการให้บริการข้อมูลด้วยระบบห้องสมุดและเว็บไซต์ แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป ดังนี้

- เว็บไซต์สำหรับประชาชน (www.environnet.in.th) และเว็บไซต์ สำหรับเยาวชน (www.environnet .in.th/kids) เพื่อให้ประชาชนและเยาวชนทั่วประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย
- เว็บไซต์ APEC – VC Thailand (www.apec-vc.in.th) นำเสนอข้อมูลด้านการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC)
- ฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อม แหล่งท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นฐานข้อมูลด้านแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่มีการจัดการสภาพแวดล้อมที่ดีและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ที่ได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการระดับพื้นที่
- ฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) จำนวน 70 จังหวัด
- ฐานข้อมูลติดตามการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ด้วยการสำรวจระยะไกล
- สารสนเทศสิ่งแวดล้อมสำหรับเยาวชน ในรูปแบบสื่อที่หลากหลาย (Multimedia) ในพื้นที่ระดับภาคและประเทศ
- โครงการเครือข่ายข้อมูลสิ่งแวดล้อมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นการจัดทำข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (ลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า จีนและไทย) เพื่อ

ใช้เป็นฐานข้อมูลในการติดตามตรวจสอบ และรายงานสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ ตลอดจนให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิก

สำหรับการให้บริการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมผ่านเว็บไซต์กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (www.gis.deqp.go.th) มีข้อมูลพื้นฐาน แบ่งเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (1) ข้อมูลขององค์กร/หน่วยงาน เช่น ประวัติ โครงสร้างและหน้าที่ในแต่ละส่วนราชการ (2) ข้อมูลความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น นิเวศธรรมชาติของประเทศไทย พืชและแมลงต่างๆ อากาศ น้ำ พลังงาน ดิน ป่าไม้ ขยะ สารอันตราย และสิ่งแวดล้อมทั่วไป 3) ข้อมูลการให้บริการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ห้องสมุดกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และศูนย์บริการประชาชน และ (4) ข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด (จากระบบ GIS) ภายใต้เว็บไซต์ www.deqp.go.th จะมีเว็บไซต์ www.ertc.deqp.go.th ซึ่งเป็นหน่วยงานของศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นแหล่งที่ให้ข้อมูลทางวิชาการเชิงลึก รวมทั้งผลงานวิจัย และเอกสารทางวิชาการของกรมฯ ทั้งนี้ การให้บริการข้อมูลบางหมวดยังเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์ของส่วนราชการอื่นๆ ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น ข้อมูลคุณภาพอากาศรายวันในกรุงเทพมหานคร เชื่อมโยงจากเว็บไซต์ของกรมควบคุมมลพิษ และสถิติป่าไม้ในประเทศไทยเชื่อมโยงจากเว็บไซต์ของกรมป่าไม้ เป็นต้น การเชื่อมโยงเข้าสู่เว็บไซต์ของส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อเป็นการให้บริการแก่ผู้เข้ามาเยี่ยมชมเว็บไซต์ในการเข้าสู่เว็บไซต์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องพิมพ์ URL ใหม่หรือ Address ใหม่ อีกทั้งเป็นทางเลือกให้กับผู้ใช้บริการในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลอื่นๆ เพื่อค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ เว็บไซต์ที่ศูนย์ฯ รับผิดชอบมี 4 เว็บ คือ (1) www.deqp.go.th (2) www.gis.deqp.go.th (3) www.environnet.in.th และ (4) www.apec-vc.in.th

อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศ เสียง น้ำ สารพิษและขยะมูลฝอย จะเป็นเพียงการให้ข้อมูลความรู้พื้นฐานทั่วไป ซึ่งจะแตกต่างกับการให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำเสนอรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้อมูลสถิติและรายละเอียดของสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่สำคัญในรอบปี รวมถึงภาวะมลพิษและแนวทางการแก้ไขด้วย

ในส่วนของศูนย์บริการประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นศูนย์กลางในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและรับเรื่องร้องเรียน ของประชาชนเกี่ยวกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผ่านเว็บไซต์ (www.deqp.go.th) หรือโทรศัพท์หมายเลข 0-2278-8444 หรือผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (call_center@deqp.go.th) สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์ ผู้ใช้บริการสามารถกดโทรศัพท์หมายเลข 0-2278-8444 โดยจะมีระบบบริการข้อมูลอัตโนมัติให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถรับฟังข้อมูลทางเสียงได้อย่างอิสระไม่จำกัดจำนวนข้อมูล หรือขอรับเอกสารทางโทรสาร โดยไม่จำเป็นต้องโทรจากเครื่องโทรสาร หากผู้ใช้บริการต้องการรายละเอียดเพิ่มเติม ระบบจะทำการโอนสาย (เฉพาะเวลาราชการ) ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบข้อมูลนั้นๆ เพื่อตอบข้อซักถามต่อไป

การให้บริการของศูนย์ฯ จะมี 2 ส่วนหลัก ๆ คือ “ห้องสมุด” และ “เว็บไซต์” โดยมีการให้บริการทั้งในรูปของข้อมูลและเอกสาร เว็บไซต์จึงเป็นเครื่องมือและช่องทางของการให้บริการข้อมูล ซึ่งมีการเพิ่มเติมและปรับปรุงเนื้อหาอยู่อย่างต่อเนื่อง ขึ้นอยู่กับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่างๆ พร้อมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น ช่องทางของการให้บริการโดยผ่านเว็บไซต์จึงเป็นช่องทางที่เพียงพอสำหรับการให้บริการภายใต้ภารกิจของศูนย์ฯ

ข้อมูลที่ให้บริการผ่านเว็บไซต์ในขณะนี้ไม่สามารถจำแนกได้ว่าใครเป็นผู้เข้ามาเยี่ยมชมและผู้ใช้บริการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในด้านใดบ้าง เนื่องจากระบบยังไม่ได้จัดทำแบบสำรวจผู้ใช้บริการ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการปรับปรุงเว็บไซต์ดังกล่าว แต่จากผลของการที่ผู้ใช้ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาให้ผู้ดูแลระบบทำให้ทราบว่า เว็บไซต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศติดต่อขอข้อมูลเข้ามาเป็นประจำ รวมทั้ง การขออนุญาตคัดลอกข้อมูลจากเว็บไซต์ รวมถึงการขอเชื่อมโยงเว็บไซต์ของกรมไว้กับหน่วยงานอื่น

ในส่วนของการให้บริการของห้องสมุดนั้น งานบริการห้องสมุดของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับมาตรฐาน ISO 9002 ด้านการให้บริการในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการยอมรับในระดับมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงการให้บริการที่ดีและมีมาตรฐาน การให้บริการของห้องสมุดเป็นการบริการที่มุ่งเน้นให้บริการหนังสือและเอกสารวิชาการแก่บุคลากรของกรมฯ และบุคลากรของส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับการให้บริการแก่บุคคลภายนอกอื่นๆ นั้น กรมฯ ได้ยึดหลักของความคุ้มค่าของทรัพยากรของทางราชการ ดังนั้น สิทธิของการได้รับบริการจะไม่เท่ากับบุคลากรของหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งห้องสมุดมีบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำ 3 คน จึงไม่เน้นการให้บริการปรึกษาข้อมูลทางวิชาการ

สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน้าที่หลักของสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือจากเสนอแนะนโยบาย/การสนับสนุนการปฏิบัติงานของภาครัฐ และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาชนและภาคเอกชน ได้แก่ การส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กร การสร้างเครือข่าย การส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษา เสนอแนะมาตรการทางวิชาการและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การจดทะเบียนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนากลไกการจัดการกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสำนักส่งเสริมฯ มีอยู่ 3 แนวทางหลัก คือ 1) การมีส่วนร่วมตามสิทธิหน้าที่ 2) การมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ และ 3) การมีส่วนร่วมจากการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท ทั้งนี้ บทบาทการดำเนินงานที่เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรและชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของสำนักฯ คือ การพัฒนาหลักสูตรการป้องกันและไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดทำหลักสูตรเพื่อสร้างบุคลากรด้านการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีผู้เข้ารับการอบรมทั้งสิ้น 313 คน โดยมี

กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคลากรจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างสมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ตามแผนปฏิบัติการ 21 ระดับท้องถิ่น ซึ่งภายใต้บทบาทดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง ด้วยงบประมาณของท้องถิ่นเอง เป็นต้น

อีกบทบาทหนึ่งของสำนักส่งเสริมฯ คือ การส่งเสริมเยาวชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายองค์การเอกชน และอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม เช่น การอบรม ประชุมผู้นำอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในจังหวัดต่างๆ การจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น การพัฒนาเครือข่ายการจัดการขยะแบบครบวงจร การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้พัฒนาวิธีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และจัดทำคู่มือการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น คู่มือการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชน คู่มือการดำเนินงานการจัดการน้ำเสียชุมชน สำหรับโครงการพิเศษ อาทิ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการส่วนพระองค์ โครงการพิเศษตามนโยบาย และในพื้นที่วิกฤติ สำนักส่งเสริมฯ จะมีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม และประสานงานการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่น โครงการธนาคารอาหารชุมชนตามพระราชดำริ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนในถิ่นทุรกันดาร

5.3.3 การเลือกประเด็นที่จะสื่อสารแก่ประชาชน

ในการเลือกประเด็นองค์ความรู้ เทคโนโลยี และประเภทข้อมูลข่าวสารที่จะให้บริการแก่ประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาจากประเด็นในด้านต่างๆ ดังนี้

- ประเด็นที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกัน ประเด็นที่ทันต่อเหตุการณ์ (hot issue) ประเด็นที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ประเด็นที่เกิดขึ้นประจำ หรือประเด็นที่สำคัญร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน
- ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายยังไม่รู้ เช่น สารคดีอนาคตของสิ่งแวดล้อมโลก
- ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกฝ่ายและต่อส่วนรวมของประเทศ
- ประเด็นที่เคยมีประสบการณ์ในการดำเนินงานมาก่อน
- ยุทธศาสตร์ของกระทรวง
- นโยบายจากระดับสูง ทั้งนโยบายของรัฐ นโยบายกระทรวง และนโยบายของกรมฯ
- คำบัญชาของผู้บริหารของกระทรวงและของกรม

- งบประมาณ
- กลุ่มเป้าหมาย
- ศักยภาพ/ความเหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมาย

5.3.4 จุดอ่อน จุดแข็ง

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการให้ข่าวสารข้อมูลของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พบจุดแข็งและจุดอ่อนของความเข้มข้นในการใช้สื่อ และกิจกรรมต่างๆ กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบจุดแข็งจุดอ่อนของความเข้มข้นในการสื่อ และกิจกรรมต่างๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จุดแข็ง	จุดอ่อน
1.1 มีภาระกิจที่ชัดเจน และมีงบประมาณ สนับสนุน สามารถสร้างผลงานที่ได้รับรางวัลจากองค์กรภายนอก (ดูกรอบที่ 5.1) 1.2 มีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และกรอบแผนจัดการฯ (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแนวทางดำเนินการ	1.3 ไม่มีทิศทางและยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ชัดเจน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่จะนำเสนอต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ 1.4 เสนอข่าวสารแก่ประชาชนในลักษณะกิจวัตรประจำ ขาดยุทธศาสตร์ในเชิงรุกและเชิงรับ ไม่สามารถ “คว้าโอกาส” หรือ “จับกระแส” เพื่อส่งให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมเด่นดังในโอกาสที่เหมาะสม
2.1 มีพันธกิจครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง ทั้งประชาชนทั่วไป และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมถึงสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทั้งในระดับชุมชน จนกระทั่งมวลชนในระดับประเทศ	2.2 ขาดการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เน้นกลุ่มประชาชนทั่วไปมากเกินไป และจำกัดอยู่ในวงเดิม การขยายกลุ่มเป้าหมายจากกลุ่มเดิมๆ ที่เคยทำกิจกรรมร่วมกันเป็นไปได้ช้า 2.3 ขาด Baseline Survey กลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับมีความรู้ ทัศนคติ และการมีส่วนร่วม (KAP) ด้านสิ่งแวดล้อมของกลุ่มเป้าหมาย
3.1 สามารถจัดจ้างภาคเอกชน/สถาบันการศึกษา (เอเจนซี) ทำให้สามารถขยายรูปแบบของการนำเสนอข่าวสารสู่ประชาชน	3.2 ขาดกลุ่มเป้าหมายที่สามารถติดตามผลได้อย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และสามารถติดตามผลในระยะยาวได้ 3.3 กลุ่มผู้นิยมชมชอบที่ภาคเอกชนสร้างขึ้นในโครงการไม่ได้ถ่ายโอนมาเป็นกลุ่มผู้นิยมชมชอบของกรมฯ

ตารางที่ 5.8 (ต่อ)

จุดแข็ง	จุดอ่อน
4.1 มีจำนวนสื่อและกิจกรรมที่ดำเนินการ รวมทั้งหลักสูตรการฝึกอบรมค่อนข้างมาก สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องตลอดทั้งปี 4.2 สื่อและกิจกรรมที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจัดขึ้น มีหลากหลายรูปแบบ มีศักยภาพและโอกาสที่จะดึงดูดความสนใจของผู้เข้าร่วมได้ในระดับสูง และมีผลงานที่ได้รับรางวัลจากองค์กรภายนอก (ดูกรอบที่ 5.1)	4.3 ช่วงเวลาที่เผยแพร่ในสื่อโทรทัศน์ยังไม่เหมาะสม ขาดสปอตที่ต่อเนื่อง และการดำเนินการส่วนใหญ่ก็มักจะเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในปีงบประมาณนั้นๆ
5.1 มีสถาบันวิจัย ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ มีนักวิทยาศาสตร์ และทำการวิจัยอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ 5.2 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีประสบการณ์ในการจัดกิจกรรมมานาน ทำให้ทราบข้อดี ข้อเสีย ของการเตรียมงานในแต่ละครั้ง และสามารถนำประสบการณ์ที่เคยดำเนินการมาเป็นแบบอย่างเพื่อปรับปรุงการจัดกิจกรรมให้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้น	5.3 ขาดทีมวิชาการภายในฝ่ายประชาสัมพันธ์ที่สามารถเกาะติดประเด็นสำคัญและขาดการผสมผสานกำลังกับเจ้าหน้าที่ที่มีวิชาการของหน่วยงานอื่นๆ ในกรมและกระทรวงมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ
6.1 มีการประเมินผลการใช้สื่อ	6.2 ในการประเมินผลการใช้สื่อ ใช้เอเจนซี่ที่เป็นผู้ผลิตสื่อเป็นผู้ประเมินผล

ในอดีตที่ผ่านมา แนวทางดำเนินงานของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีอุปสรรคสำคัญ 4 ประการคือ 1) การทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในอดีตเปลี่ยนแปลงไปตามพรรคที่ได้เป็นรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหาร ดังนั้น กรอบแนวทางการทำงานในระยะยาวจึงยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร 2) บทบาทหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจน เพราะปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ในพื้นที่ค่อนข้างมาก ทำให้การทำงานมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่ทำงานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว และมีงานที่เหลื่อมทับภายในกรมเดียวกัน 3) การกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานมีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) 4) ระบบการประเมินผลยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากการประเมินผลจะเป็นการวัดผลการทำงานแบบแยกส่วนเฉพาะด้าน

กรอบที่ 5.1 รางวัลสื่อด้านสิ่งแวดล้อมของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- รายการเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของเรา รายการโทรทัศน์ออกอากาศเผยแพร่ต่อเนื่องได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณจากคณะกรรมการโครงการร่วมใจทำไทยให้สะอาดโดยนายกสมาคมสร้างสรรค์ไทย ในปี พ.ศ. 2537 รางวัลโทรทัศน์ทองคำจากคณะกรรมการโทรทัศน์ทองคำ ในปี พ.ศ. 2537 รางวัลประเภทสารคดีสิ่งแวดล้อมเรื่องยาวดีเด่นจากชมรมส่งเสริมวิทยุโทรทัศน์ ในปี พ.ศ. 2539 เกียรติบัตรรายการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมทางโทรทัศน์ จากชมรมสภาวะแวดล้อมสยาม ในปี พ.ศ. 2538 รางวัลเมขลาสารคดีสิ่งแวดล้อมดีเด่นจากคณะกรรมการเมฆขลา ในปี พ.ศ. 2538 และได้รับโหวตเป็นสารคดีดีเด่น 1 ใน 5 จากผู้ฟังวิทยุคลื่น FM 93.5 MHz เรดิโหวตเซทเทิลไลน์ ในปี พ.ศ. 2537 – 2539
- รายการสารคดีสิ่งแวดล้อมสั้น ชุด กฎหมายสิ่งแวดล้อมออกอากาศเผยแพร่ต่อเนื่องระหว่าง ปี พ.ศ. 2539–2540 ได้รับรางวัลโทรทัศน์ทองคำ ในปี พ.ศ. 2540
- รายการสารคดีเชิงข่าววิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อม ชุด “จับตาสถานการณ์สิ่งแวดล้อม” ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2540 –2542
- รายการการ์ตูนเพื่อสิ่งแวดล้อม ชุด “แจ๋วแหววสาวใช้มหัศจรรย์” รายการต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 – 2546 ได้รับรางวัลชมเชยสื่อมวลชนดีเด่นเพื่อเยาวชน ประเภทสารคดี/ภาพยนต์โทรทัศน์สำหรับเด็กจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) ในปี พ.ศ.2542 และได้รับรางวัลเซนต์หลุยส์อะวอร์ด ประเภทสารคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับเด็ก จากโรงพยาบาลเซนต์หลุยส์ 2 ปีซ้อน ในปี พ.ศ.2543 และ 2544
- นอกจากนี้ ยังมีสื่อสิ่งพิมพ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับรางวัล เช่น บันทึกสิ่งแวดล้อม: นิเวศธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2540 และบันทึกสิ่งแวดล้อม: ป่าเขตร้อน ในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้น

5.3.5 การประเมินผลการให้ข่าวสารข้อมูลของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545-2547 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้มีการกำหนดไว้ในข้อกำหนดการว่าจ้างเพื่อผลิตสื่อ โดยระบุให้ผู้รับจ้างทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละรายการนั้นๆ โดยเฉพาะในรายการที่มีงบประมาณการว่าจ้างผลิตเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไป โดยผู้รับจ้างอาจจะมอบหมายให้กับสถาบันหรือองค์กรที่มีชื่อเสียงเป็นผู้ทำการประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ประเมินในช่วงที่รายการกำลังออกอากาศ และประเมินผลหลังจากที่รายการออกอากาศเสร็จสิ้นแล้ว โดยผู้รับจ้างจะเสนอไว้ในแผนการผลิตตั้งแต่เริ่มแรกว่าจะมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมระบุไว้ในข้อกำหนดการว่าจ้าง

ในกรณีที่รายการผลิตสื่อมีงบประมาณต่ำกว่า 10 ล้านบาท กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจจะกำหนดให้ผู้รับจ้างเสนอรูปแบบการตรวจเช็คสถิติข้อมูลของผู้ชมแต่ละรายการได้ เช่น ในกรณีที่เป็นรายการวิทยุ มีงบประมาณไม่เกิน 2 ล้านบาทก็จะเปิดโอกาสให้ผู้ชมได้แสดงความคิดเห็นผ่านมาทางรายการ ทั้งในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์ การส่งไปรษณียบัตรหรือการโทรศัพท์เข้ามา ซึ่งผู้ฟังสามารถติชมรายการ หรือแสดงความคิดเห็นต่อรูปแบบรายการได้ ทั้งนี้ อาจใช้กลยุทธ์มอบของที่ระลึกให้กับผู้ฟังที่ได้แสดงความคิดเห็นมายังรายการ หลังจากนั้น ผู้รับจ้างจะทำการรวบรวมข้อมูลสรุปที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นของผู้ฟัง เพื่อนำเสนอให้กรมฯ พิจารณาต่อไป

แต่ในกรณีที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการโดยให้มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้อ่าน โดยมีแบบการประเมินผลให้ผู้มาขอรับบริการเป็นผู้กรอกข้อมูล และอาจจะมีการสรุปข้อมูลความเห็นของผู้มาขอรับบริการเป็นรายเดือน

5.4 ข้อเสนอแนะ

(1) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เคยทำแผนแม่บทและการประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2539 แต่ในปัจจุบันสถานการณ์สิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และพันธกรณีระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โครงสร้างการผลิตและบริโภคของประชาชนชาวไทยก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ดังนั้นสมควรที่จะต้องมีการทำยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ระดับประเทศใหม่

ประโยชน์ที่จะได้จากการทำแผนประชาสัมพันธ์ ไม่เพียงแต่จะได้ประเด็นหลัก (theme) ในการประชาสัมพันธ์ แผนงานและโครงการแล้ว การใช้กระบวนการทำแผนเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์และสร้างวิสัยทัศน์ร่วม ภายในกรมและระหว่างองค์กรพันธมิตร ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในกระบวนการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ จึงควรมีทีมนักวิชาการหรือนักกลยุทธ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์จากภายนอกอยู่ในคณะกรรมการกำกับทางวิชาการ (Steering Committee) และในขณะที่การทำยุทธศาสตร์ดำเนินไป ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง ได้แก่ กลุ่มองค์กรเอกชนอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน สถานบันศึกษา ผู้แทนภาคอุตสาหกรรมเอกชน และผู้แทนอุตสาหกรรมรีไซเคิล เป็นต้น มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น

การจัดทำยุทธศาสตร์การสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย ควรมีการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายและการประเมินความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม (environmental poll) ระบบสื่อสารที่ดีจะต้องอาศัยข้อมูลจากการประเมินเพื่อเสนอข้อมูลให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้สามารถสร้างแผนแม่บทที่มีแนวทางชัดเจน มีกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการทำงานกับพันธมิตรต่างๆ ทำให้เกิดความหลากหลาย รวมถึงการสร้างการรับรู้และจิตสำนึกที่มีมิติที่ลึกและกว้างขึ้นในระยะยาว

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป็นโอกาสในการสร้างฉันทามติ (consensus) ของการแบ่งงานกันทำระหว่างส่วนราชการต่างๆ เพื่อทำงานเป็นทีม โดยมีประเด็นหลักร่วมกัน ซึ่งประเด็นหลักร่วมเปรียบเหมือนหัวรถจักรที่จะทำให้ขบวนรถไฟสายสิ่งแวดล้อมถึงจุดหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เพิ่มบุคลากรเพื่อสร้างทีมวิชาการที่เข้มแข็งสามารถสนับสนุนการสื่อสารกับประชาชน มีหน้าที่หลัก 3 ประการคือ

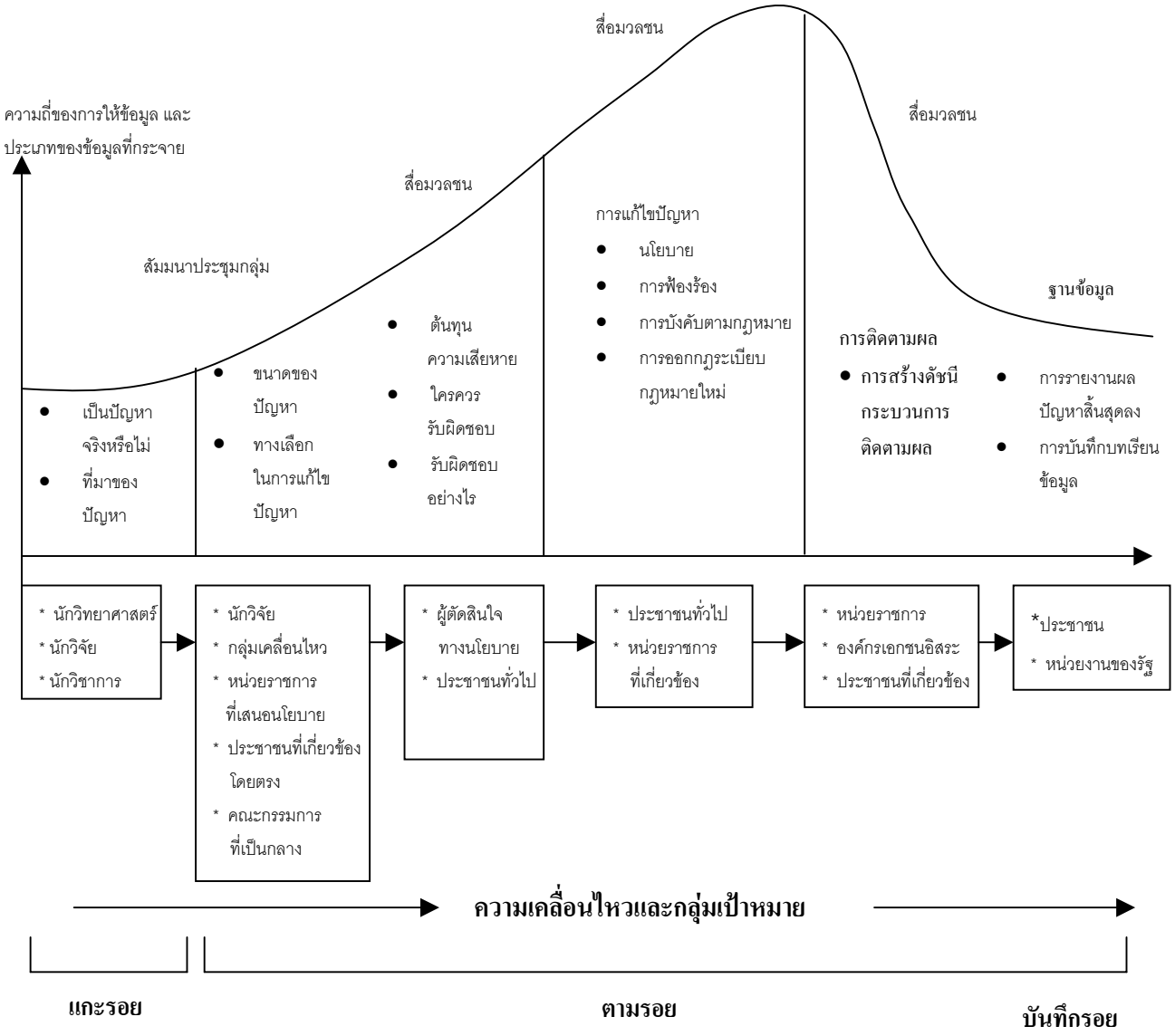
- ประเมินผลต่อกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ของยุทธศาสตร์
- กำหนด (identify) วิเคราะห์ผู้รับสารและกลุ่มผู้นิยมชมชอบ (Fan Club) และ
- ติดตามสถานการณ์ในแต่ละประเด็น ซึ่งต้องเพิ่มบุคลากรภายใน

สำหรับการติดตามประเด็น (theme) ควรแบ่งทีมวิชาการเป็น 2 ชุด ชุดที่ 1 เรียกว่า “ชุดแกะรอย” ซึ่งเป็นชุดติดตามองค์ความรู้ใหม่ๆ และประเด็นใหม่ๆ สื่อที่กลุ่มนี้ใช้ จะเป็นการสัมมนากลุ่มเป้าหมายที่กลุ่มนี้ทำงานด้วย ซึ่งได้แก่ กลุ่มนักวิชาการและนักวิจัย ชุดที่ 2 เป็น “ชุดตามรอย” เป็นชุดที่ติดตามประเด็นที่เป็นที่รู้กันดีแล้วอยู่ตลอดเวลา สามารถให้ความรู้ และติชมผลงานของผู้ผลิตได้ถูกต้องตามหลักวิชาการ กลุ่มนี้ต้องทำงานกับกลุ่มเป้าหมายที่ใหญ่ขึ้น คือ กลุ่มเคลื่อนไหวส่วนราชการ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ชุดนี้จะต้องแบ่งกลุ่มย่อยเป็นชุดเฉพาะทาง ซึ่งจะตามรอยไปจนถึงข้อยุติแล้วทำการบันทึกเป็นฐานข้อมูล (รูปที่ 5.3)

รูปที่ 5.3 แสดงถึง ลักษณะและการกระจายของข่าวสารในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่ปัญหาเริ่มเกิดจนกระทั่งได้รับการแก้ไข ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประชากรเป้าหมายในระดับต่างๆ กัน ลักษณะการให้ข่าวสารสิ่งแวดล้อมจึงเป็นลักษณะดังระลอกคลื่น สื่อมวลชนควรเป็นเครื่องมือเผยแพร่ข่าวสารที่ถูกต้องหลังจากมีการตรวจสอบข้อมูลในระดับกลุ่มแล้วเท่านั้น โดยการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้สังคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีหลายขั้นตอนด้วยกัน แต่ละขั้นตอนก็มีประชากรเป้าหมายที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมหรือจะไปดำเนินการต่างกัน การให้ความถี่ของข้อมูลหรืออัตราการเร่งการกระจายของข้อมูลก็ต่างกันไปด้วย

ในตอนเริ่มต้น ข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จำเป็น เป็นข้อมูลที่ชี้แนะว่า เกิดปัญหาขึ้นจริงหรือไม่ เกิดจากอะไร ซึ่งในเบื้องต้นข้อมูลอาจจะเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องมีงานวิจัย เช่น มีสารหนูในแหล่งน้ำที่นำมาใช้ทำน้ำอุปโภคบริโภคจริงหรือไม่ ในช่วงนี้ผู้สนใจข้อมูลข่าวสารยังอยู่ในกลุ่มบุกเบิก ซึ่งจะเป็นนักวิจัย นักวิชาการในภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรอิสระ ปัญหาข้อมูลข่าวสารในช่วงนี้ไม่ควรแพร่กระจายมากนัก เพื่อมิให้เกิดความตื่นตกใจ จนควบคุมไม่ได้ หรือเกิดการคาดคะเนไปต่างๆ นานาเกินกว่าเหตุ ในขั้นต่อไป เป็นการประเมินขนาดของปัญหาและทางเลือกในการแก้ไข การประเมินนี้ชุดตามรอยไม่จำเป็นต้องทำเอง แต่อาจไปเสาะหาการประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษาวิจัยหรือองค์กรอิสระ เพื่อเสนอทางเลือกให้แก่ผู้ตัดสินใจทางนโยบายและประชาชนทั่วไป

รูปที่ 5.3 ความถี่ของการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม



ในลำดับต่อไป กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมสื่อสารกับผู้ตัดสินใจทางนโยบาย และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาต้นทุนความเสียหาย ผู้รับผิดชอบและการแก้ไขให้ประชาชนทั่วไป เพื่อให้ได้นโยบายหรือทางออกที่ยอมรับได้ทางสังคม ในช่วงนี้การสื่อสารจะถี่และกว้างขวางมากขึ้น จากนั้นให้ทำการประกาศนโยบายการบังคับใช้กฎหมาย หรือวิธีแก้ไขอื่นๆ เช่น วิธีการทางเศรษฐศาสตร์และวิธีการทางสังคม ในช่วงนี้ ต้องการการสื่อสารกับประชาชนมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนร่วมมือ และเมื่อได้มีการดำเนินการแก้ไขแล้วก็ควรมีการติดตามผลและรายงานให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบและบันทึกไว้ในฐานข้อมูลเพื่อเป็นหลักฐานและบทเรียนในอนาคต

สำหรับข่าวสารที่จะต้องมีการติดตามผลการวิจัยเป็นระบบต่อเนื่อง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ต้องมีการติดตามผลการวิจัยระยะยาว ทั้งในและนอกประเทศ มีกลุ่มแกะรอยและมีการขยายผลและเผยแพร่ข้อมูลในทำนองเดียวกัน ดังนั้น งานให้ข่าวสารข้อมูลจึงมิใช่งานง่าย เพราะต้องใช้ข้อมูลหลายระดับ ต้องเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมกับประชากรเป้าหมายที่เหมาะสม ข่าวสารที่ให้ต้องมีความเที่ยงตรง มีขอบเขต ชัดเจน และต้องเลือกจังหวะในการให้ข้อมูลให้เหมาะสม จึงจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่สัมฤทธิ์ผลได้

นอกจากนี้ ควรจัดทำรายนามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมในสาขาต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกระทรวง แล้วแจกให้สื่อ รวมทั้งใส่ไว้ในเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สื่อมวลชนและผู้สนใจสามารถเข้าถึงผู้ทรงคุณวุฒิรายสาขา (ซึ่งท่านเหล่านี้ต้องยินยอมให้ใส่รายชื่อไว้ในเว็บไซต์) เมื่อมีประเด็นร้อนเกิดขึ้นก็จะสามารถติดตามได้อย่างทันท่วงที

(3) จัดลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ (ภูมิภาค/ลุ่มน้ำ) แล้วเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมกับลักษณะปัญหาและกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่นั้นๆ

(4) การสร้างและจัดทำเนียบกลุ่มผู้นิยมชมชอบ (Fan Club) เพื่อเป็นจุดเชื่อมในการส่งต่อข้อมูล เช่น เครือข่ายน้ำ เครือข่ายป่าชุมชน สมาคมนักอุทกวิทยา สมาคมดูนก ชมรมนักอนุรักษ์ในสถาบันการศึกษา และประชาชนที่ให้ความสนใจประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นพิเศษ เป็นต้น รวมถึงการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมในระยะยาว และสามารถประเมินผลอย่างเร่งด่วนถึงผลกระทบทางนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สมาชิกในกลุ่มผู้นิยมชมชอบนี้ก็คือ ฐานเสียงของกระทรวงนั่นเอง ทั้งนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องแสดงความชัดเจน หรือทำให้กลุ่มผู้นิยมชมชอบเหล่านี้ เชื่อมั่นต่อหลักการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การเชิดชู ยกย่องผู้เสียสละ ทำดีแล้วได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจน การดูแลครอบครัวของผู้เสียสละเพื่อสิ่งแวดล้อม

(5) เพิ่มประสิทธิภาพการส่งข่าวสารโดยการใช้สื่อแบบผสมผสาน เมื่อได้ประเด็นหลัก หรือเมื่อมีการรณรงค์เฉพาะเรื่อง โดยใช้วิทยุจุดพลุ ตามด้วยโทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สนใจ (keen stakeholder) รวมทั้ง การจัดแคมเปญรณรงค์ หรือการเข้าไปทำกิจกรรม เพื่อสร้างผู้นำด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

(6) กำหนดภารกิจการประชาสัมพันธ์และสร้างภาพลักษณ์ภายในกระทรวงฯ ให้ชัดเจน และควรมีการทำความเข้าใจร่วมกันให้ถูกต้อง ถึงภารกิจของการประชาสัมพันธ์ที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ ซึ่งได้แก่

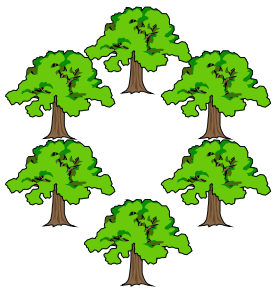
- การให้ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและสร้างความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน
- การสร้างภาพลักษณ์ให้แก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การเสนอข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ แผน สิ่งแวดล้อมของส่วนราชการในกระทรวง

ส่วนการสร้างภาพลักษณ์ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น ควรเป็นภารกิจของประชาสัมพันธ์ของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งทางสำนักงบประมาณไม่ควรตัดมารวมกับงบประมาณของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะการสร้างภาพลักษณ์สัมพันธ์กับการดำเนินการภายในของแต่ละส่วนราชการ รวมทั้ง การประชาสัมพันธ์กับบุคลากรภายในส่วนราชการด้วย ในฐานะที่สิ่งแวดล้อมเป็นวาระแห่งชาติ ควรเสนอให้สื่อของรัฐจัดเวลาประจำให้แก่รายการด้านสิ่งแวดล้อมของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(7) สร้างช่องทางประจำในสื่อมวลชนประเภทต่างๆ เช่น คอลัมน์หนังสือพิมพ์ หรือซื้อช่วงเวลาออกอากาศในสถานีโทรทัศน์ (ของรัฐ) ประจำ เพื่อให้กระแสสิ่งแวดล้อม “ติดตลาด” ซึ่งช่องทางประจำเหล่านี้จะเปิดโอกาสให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสนออธิบายประเด็นร้อน ประเด็นนโยบายเร่งด่วน อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับหนังสือพิมพ์ ควรจัดทำคอลัมน์สิ่งแวดล้อมพิเศษอาทิตย์ละครั้ง ที่มีนักวิชาการที่เชื่อถือได้ (8-12 คน) ผลัดกันเขียนลงในหนังสือพิมพ์ฐานใหญ่ ที่มีผู้อ่านจำนวนมาก

(8) พัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อม และสามารถสร้างแนวร่วมพันธมิตรได้ดีขึ้น เช่น ประกวดหาตราสัญลักษณ์ (logo) สำหรับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่พันธมิตรใช้ร่วมกัน ซึ่งจะต้องเป็นรูปที่จำง่าย และแสดงถึงความร่วมมือ ในทำนองเดียวกับตาวิเศษ ซึ่งเป็นเครื่องหมายที่จะเตือนประชาชนให้ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่ทุกหน่วยงานใช้ร่วมกันได้ รวมทั้งการหาตัวนำโชค (mascot) สิ่งแวดล้อม เช่น แมลงปอหรือนกเงือก เพื่อดึงความสนใจของเยาวชนเข้าสู่ประเด็นสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 5.4 ตัวอย่าง ตราสัญลักษณ์ “พันธมิตรสิ่งแวดล้อม”



(9) ทำการสำรวจทัศนคติและความรู้ของประชาชนว่าด้วยสิ่งแวดล้อมทุก 5 ปี เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำแผนแม่บทด้านการสื่อสารสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถปรับกลยุทธ์ประชาสัมพันธ์ การให้การศึกษาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายยิ่งขึ้น

(10) ปรับปรุงกระบวนการจัดจ้างผลิตสื่อโทรทัศน์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเพื่อสามารถนำประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าสู่รายการที่ประชาชนสนใจ เช่น เกมส์โชว์ แฟนพันธุ์แท้ ชิงร้อยชิงล้าน ซึ่งกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจว่าจ้างให้ใช้เสนอรายการโชว์ที่เป็นประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็น

ครั้งคราว หรือการทำสปอตกึ่งโฆษณาสั้นๆ ในทำนองเดียวกับ “ลูกผู้ชายตัวจริง” หรือ “เราเปลี่ยนไปแล้ว” สำหรับตามท้ายข่าวประจำวัน แต่มีความถี่สูงเข้ามาทุกวัน วันละ 30-60 วินาที เพื่อให้เกิดความตื่นตัว และความสนใจแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ สำหรับสปอต กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณของรัฐ แต่ควรติดต่อบริษัทในภาคเอกชนที่มีสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้สนับสนุนรายการ

นอกจากยุทธการ “โหมกระหน่ำ” ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ยังอาจใช้ยุทธการซึมลึก คือ กระจายสื่อที่ผลิตไปยังสื่อมวลชนประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อกระจายข่าวสารต่อไป โดยเฉพาะสื่อและรายการทางสิ่งแวดล้อม เช่น กรีนเวฟ รวมทั้ง สื่อที่อาจจะไม่ทำด้านสิ่งแวดล้อม แต่อาจจะช่วยเข้ามากระจายข่าวสารเป็นครั้งคราว

(11) สำหรับสิ่งตีพิมพ์ ควรจัดทำเป็นชุดสำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน เช่น สารานุกรมสิ่งแวดล้อมสำหรับเด็กประถมตอนปลาย ระดับมัธยมต้น หรือระดับมัธยมปลาย

(12) สำหรับหนังสือที่มีประโยชน์ หากมีเอกชนต้องการนำไปเผยแพร่ต่อ ควรมีการจัดทำสัญญาให้ใช้ลิขสิทธิ์ เพื่อให้เอกชนผลิตขายได้ โดยจัดรายได้ส่วนหนึ่งให้เป็นค่าลิขสิทธิ์เพื่อส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม การให้ใช้ลิขสิทธิ์จะทำให้สิ่งพิมพ์ของกรมสามารถวางจำหน่ายได้ทั่วไป ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย และควรสนับสนุนศูนย์สิ่งแวดล้อมให้จัดทำ e-learning e-book และ e-library หรือจัดทำคู่มือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(13) ให้จัดงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อสำรองใช้เมื่อมีประเด็นฉุกเฉิน (hot issues)

ปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีสื่อบุคคลตามภาระหน้าที่คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) ซึ่งเป็นตัวแทนในการให้ความเข้าใจ และประสานงานด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ทสจ. จึงควรมีโอกาสได้รับความรู้และข่าวสารก่อนบุคคลภายนอกเพื่อให้ ทสจ. เป็นสื่อบุคคลที่มีความหมาย นอกจากนี้ กระทรวงยังสามารถใช้บุคคลภายนอกมาเป็นสื่อบุคคลเฉพาะกิจ เช่น เมื่อยูนิเซฟ (UNICEF) ได้ขอให้คุณอานันท์ ปันยารชุน เป็นทูตยูนิเซฟ ปรากฏว่ากิจกรรมระดมทุนของยูนิเซฟเกิดผลเห็นชัดเจน

การเลือกสื่อบุคคลเป็นพรีเซ็นเตอร์ จากกลุ่มดารา นักร้องศิลปิน หรือผู้มีชื่อเสียงในสังคม ควรตรวจสอบพฤติกรรมปกติว่าไปในทิศทางเดียวกับสารที่จะสื่อถึงประชาชนหรือไม่ เช่น ถ้าจะหาพรีเซ็นเตอร์ที่จะชักชวนให้ประชาชนประหยัดพลังงาน ก็ควรหาผู้ที่ใช้พลังงานความร้อนจากแสงอาทิตย์ ส่วนการใช้ผู้บริหารระดับสูง ก็ไม่ควรนำเสนอในรูปแบบที่เป็นทางการที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกถูกยัดเยียด เบื่อหน่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของคำแถลงข่าวหรือการเสนอนโยบายยาวๆ ในกรณีที่ผู้บริหารต้องการเข้าถึงประชาชน ควรเข้ามาแถลงข่าวโดยทันท่วงทีที่มีข่าวเกิดขึ้น อีกทั้งยังควรให้แสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น การแยกขยะ การนำขยะอันตรายไปส่งยังจุดรวบรวม การทำปุ๋ยหมักในบ้านแทนการเผาขยะ จะทำให้ประชาชนชื่นชมพฤติกรรมและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าการให้แถลงข่าว

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.2546. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำแผนหลักการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (แผนหลักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม).** บริษัท ทีม คอลซัลติ้ง เอนจิเนียริ่ง แอนด์ แมนเนจเมนท์ จำกัด

_____. 2545. **รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนกลยุทธ์ การสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชน (แผนหลักและแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545-2549).** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. บริษัท ไทยกราฟิคแอนด์พริ้นท์ จำกัด กรุงเทพฯ.

สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ. 2543. **รายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินผลการจัดทำประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อม** เสนอต่อ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เล่มที่ 2. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธรรมธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545. **กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545.** กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2544. **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2543.** กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2546. **รายงานการสำรวจการมีการใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2546.** สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร.

_____. 2546. **รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (โทรทัศน์) พ.ศ. 2546.** สำนักเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร.

_____. 2546. **รายงานผลเบื้องต้นการสำรวจสื่อมวลชน (วิทยุ) พ.ศ. 2546.** สำนักเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร.

_____. 2546. **รายงานผลการสำรวจสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) พ.ศ. 2546.** สำนักเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร.

http://www.deqp.go.th (มีนาคม-สิงหาคม 2547)

บทที่
๖

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัด ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง)

บทที่ 6
กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัด [72] ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง)

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในประเทศไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์ด้านการค้าเสรีและด้านภาคีสิ่งแวดล้อม ได้กดดันให้รัฐบาลไทย (ทั้งในอดีตและปัจจุบัน) ให้ความความสนใจต่อการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ยุทธศาสตร์การปฏิรูปราชการที่เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2540 ได้เริ่มมีการขับเคลื่อนอย่างเอาจริงเอาจังมากขึ้นตามลำดับ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้เลือกกระทรวงนำร่องที่จะต้องมีข้อตกลงการปฏิบัติราชการระหว่างเจ้ากระทรวงและรัฐบาล ซึ่งจะเป็นคำมั่นสัญญาว่าจะให้บริการอะไรกับประชาชน โดยในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ กระทรวงจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีเป้าประสงค์และตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการที่จะต้องใช้ประเมินผลงานในภายหลัง โดยหน่วยงานกลางที่มีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการนี้ก็คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

คู่ขนานไปกับการปฏิรูประบบโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการก็คือ การปรับรื้อระบบงบประมาณ ให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ซึ่งแต่ละกระทรวงจะต้องมีเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (PSA: Public Service Agreement) เพื่อของบประมาณ และจะต้องมีข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (SDA: Service Delivery Agreement) เป็นข้อตกลงผลงานของส่วนราชการระดับกรม เพื่อกำหนดบริการสาธารณะที่กรมสามารถผลิตได้ตามงบประมาณที่ได้รับ โดยข้อตกลงทั้ง 2 ระดับต้องมีเป้าหมายการให้บริการและตัวชี้วัดความสำเร็จที่สอดคล้องกัน

การศึกษาในส่วนนี้ เป็นกรณีศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายวิวัฒนาการและความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนการกลไกและเครื่องมือที่รัฐใช้ปฏิรูปราชการทั้งระบบ และให้เข้าใจถึงกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตามกรอบของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคำขอจัดตั้งงบประมาณที่มีเป้าหมายบริการสาธารณะ เพื่อให้เป็นบริบทของคู่มือกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานกรณีศึกษานี้ มีขั้นตอนการนำเสนอดังนี้ (1) อธิบาย

---

[72] ในช่วงที่จัดทำรายงานฉบับนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดตามกรอบของก.พ.ร. มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา การศึกษาในบทนี้ ใช้ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2547 และตัวอย่างแผนยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ. 2547 และ 2548 ที่นำเสนอในบทนี้ เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้จัดทำคำของบประมาณในช่วงเวลาเดียวกัน มิใช่แผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2547 เพื่อให้ ก.พ.ร. กลั่นกรองก่อนจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการ

ความเป็นมาของการปฏิรูปราชการในอดีตจนถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (2) ชี้ให้เห็นถึงกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูป ซึ่งได้แก่ วิธีการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Result-based budgeting) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรและการให้แรงจูงใจที่เหมาะสม (3) เปรียบเทียบโครงสร้างการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงตามข้อกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กับกรอบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (4) อธิบายความหมายของยุทธศาสตร์ ประเด็นยุทธศาสตร์ ภารกิจตามยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์และตัวชี้วัด และ (5) ข้อเสนอแนะที่ได้มาจากประสบการณ์การทำงานร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

6.1 ความเป็นมา

การปฏิรูประบบราชการไทยนั้นเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในประวัติศาสตร์ไทย แต่ในสมัยอยุธยานั้น การปฏิรูปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ในปี พ.ศ. 2435 มีการปฏิรูปครั้งใหญ่โดยการนำเอาระบบราชการแบบตะวันตกมาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะสร้างความทันสมัย (modernization) อันเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันภายนอกจากประเทศมหาอำนาจ หลังจากนั้นมา ระบบราชการได้มีการปฏิรูปอีกหลายครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในประเทศ

ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูประบบราชการมี 6 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ (1) การท้าทายจากภายนอก (2) การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ เช่น การเมืองภาคประชาชน ประชาสังคม ฯลฯ (3) การแทรกแซงทางการเมือง (4) การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ (5) ความต้องการบริการของประชาชน (6) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ชัยอนันต์ 2538) โดยที่ปัจจัยแต่ละตัวอาจมีน้ำหนักที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ในปัจจุบันปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญที่รัฐบาลเน้น ก็คือ การแข่งขันในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งนับวันจะยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับแรงกดดันจากภาคเอกชนซึ่งความต้องการบริการที่ทันเวลาและมีรูปแบบที่เปลี่ยนไป หากการปรับตัวของรัฐเพื่อตอบสนองและกระตุ้นเหล่านี้ของระบบราชการเป็นไปไม่รวดเร็วเท่าที่ควร แรงกดดันเหล่านี้ก็จะยิ่งมีมากขึ้น

เมื่อประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติในช่วงต้นๆ ระบบบริหารราชการได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีปรัชญาของการบริหารที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร (strong executive) โดยมีสำนักงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่นอกจากจะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแล้วยังมีอำนาจในการจัดวางระบบงานให้แก่หน่วยราชการทั่วไปอีกด้วย ลักษณะดังกล่าวมีผลกระทบต่อกระทรวงทำให้กลายเป็นองค์กรที่พิจารณาเรื่องงานประจำ ส่วนงานนโยบายกลับมีการดำเนินงานโดยหน่วยงานประจำ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการนำเอารูปแบบการบริหารของระบบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาซ้อนไว้ภายในระบบราชการไทย (อภิชัย 2539)

ในขณะเดียวกัน การเร่งรัดพัฒนาประเทศที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้มีการขยายตัวของหน่วยราชการออกไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากระบบราชการไทยไม่มีการตรวจสอบประเมินผลการทำงานจากภายนอก นอกจากการประเมินภายในระบบราชการด้วยกันเอง ทำให้หน่วยราชการสามารถขยายขนาดไปได้เรื่อยๆ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีในการแก้ปัญหาของประเทศกลับทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่อุ้ยอ้าย และไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงได้ (วรเดชและวินิจ 2530) พร้อมๆ กันนี้ การขยายตัวของระบบราชการเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ เนื่องจากกฎระเบียบที่ออกมาจำเป็นต้องมีการปฏิบัติอย่างเสมอหน้า ในที่สุดกฎระเบียบเหล่านั้นกลับกลายเป็นเครื่องกีดขวางมิให้ระบบราชการสามารถทำงานได้อย่างสร้างสรรค์ ยกเว้นว่าจะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ นอกจากกฎระเบียบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการแล้ว ระเบียบการใช้จ่ายเงินของทางราชการ ประกอบกับระเบียบตรวจสอบการใช้เงินที่ยึดกฎเกณฑ์เป็นหลักแทนการวัดผลงาน ยิ่งทำให้ภาคราชการเกือบหมดโอกาสที่จะทำหน้าที่ที่สามารถ “คิดใหม่ ทำใหม่” และ “คิดอีก ทำอีก” ได้

นอกจากนี้ ระบบราชการยังมีการทำงานซ้ำซ้อนกันซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง มีการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารขาดความคล่องตัวและไม่สนองตอบต่อปัญหาของท้องถิ่น ละเลยการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแก้ปัญหาขององค์กรและสถาบันนอกราชการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของประชาสังคม (civil society)

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ประเทศไทยเริ่มเป็นที่รู้จักในฐานะเสือตัวใหม่ และเป็นหนึ่งในแปดปาฏิหาริย์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของเอเชีย ภาคธุรกิจเอกชนของไทยได้เติบโตอย่างรวดเร็วกลายเป็นผู้นำในการพัฒนาทางเศรษฐกิจแทนรัฐ และต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น การที่ภาคธุรกิจได้เข้ามาร่วมงานทางการเมืองมากขึ้น ทำให้เพิ่มความกดดันให้ระบบราชการจะต้องมีการพัฒนาตัวเองให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นนี้กลายเป็นกระแสกดดันจากภายนอก นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคเอกชนยังได้ดึงดูดทรัพยากรบุคคลจากระบบราชการ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ “สมองไหล” ระบบราชการได้สูญเสียบุคลากรทั้งในระดับสูงและระดับกลางที่มีความรู้ความสามารถเป็นอันมาก ยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบแก่ภาคราชการ ทำให้สมรรถนะของระบบราชการลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมในอนาคต เป็นเหตุให้ต้องมีการศึกษาเพื่อหาทางปรับภาคราชการอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้ประเทศไทยสามารถเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงและจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้มีดำริที่จะปฏิรูปราชการ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้ผ่านความเห็นชอบโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2540 แผนแม่บทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งแก้สภาพปัญหาพื้นฐานหลักของระบบบริหารราชการไทย ซึ่งได้แก่ การใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของปรัชญาการปกครองประเทศมากว่าร้อยปี มาสู่หลักการใหม่สองหลักการ คือ (1) การปรับบทบาท

ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ และการกระจายอำนาจ (2) การปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐเพื่อปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการบริหาร ***เพื่อให้ข้าราชการเปลี่ยนจากการทำงานตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง มาเป็นต้องรับผิดชอบและให้บริการประชาชนเพื่อให้การทำงานของรัฐคุ้มค่าภาษีอากรที่ประชาชนเป็นผู้จ่าย***

ในช่วงสมัยรัฐบาลของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ผลงานการปฏิรูปราชการที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดก็คือ การเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการเริ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่อง เมื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศ ก็ได้เร่งรัดให้การปฏิรูประบบราชการเป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อให้ระบบราชการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของรัฐบาล จึงได้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อขับเคลื่อนระบบปฏิรูปให้เดินหน้าเต็มที่และได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยให้มีการควบคุมภายในของส่วนราชการอย่างเข้มงวด ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ซึ่งตามระเบียบนี้ ผู้บริหารจะต้องเพิ่มความระมัดระวังในเรื่องความเสี่ยงและเพิ่มความเอาใจใส่ในการทำงานให้ทันเวลา โดยมีการกำหนดโทษของผู้บริหารอย่างชัดเจนตามยุทธศาสตร์นี้ ส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน และให้หัวหน้าส่วนราชการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเพื่อให้มีกระบวนการการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ/หรือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

ยุทธศาสตร์ 2 : การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อมุ่งเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ สร้างความสำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่มีมโนธรรมและ มีจิตใจพร้อมบริการประชาชน (citizen–focused)

ยุทธศาสตร์ 3 : การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการทำความตกลงเป็นการล่วงหน้าเพื่อสามารถเก็บเงินเหลือจ่ายไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การหรือฝึกอบรมข้าราชการ เร่งปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้

ยุทธศาสตร์ 4 : การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรรระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง เพิ่มผลิตภาพของข้าราชการ โดยให้มีการจัดทำเป้าหมายการทำงาน ขีดความสามารถ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละบุคคลอย่างเป็นระบบมากขึ้น รวมถึงการเชื่อมโยงให้เข้ากับการสร้างแรงจูงใจ

ยุทธศาสตร์ 5 : การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อเป็นการสร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของผู้บริหารระดับสูง ด้วยวิธีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน สร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้ง ระดมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ

ยุทธศาสตร์ 6 : การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย สนับสนุนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่สามารถประยุกต์ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่ในการบริหารงาน การบริการ การเตือนภัยสาธารณะ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ควบคู่ไปกับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จำเป็นต้องส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องและรวดเร็วในรูปแบบของศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร

ยุทธศาสตร์ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยวางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย โดยกำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

6.2 กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ

6.2.1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลงาน

รัฐบาลไทยได้มีการเตรียมการมาอย่างต่อเนื่องในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณไปสู่ระบบการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (performance-based budgeting) เพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้หน่วยงานระดับต่างๆ มีบทบาทในการตัดสินใจในการดำเนินการเพื่อสนองนโยบายของรัฐมากขึ้น ข้อดีของระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน คือ เห็นภาพผลผลิตที่เป็นรูปธรรม ให้ความเป็นอิสระทางการเงินแก่ส่วนราชการมากขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่เน้นการพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นหลัก (สำนักงบประมาณ 2542)

กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ คือ การปรับเปลี่ยนจากระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป ตลอดจนการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และความเคร่งครัดใน

การเบิกจ่ายงบประมาณ หรือระบบงบประมาณจัดสรรตามกิจกรรม (activity-based budgeting) มาเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน กล่าวคือ ในอดีตหน่วยราชการจะระบุกิจกรรมและงบประมาณที่ต้องการ ในขณะที่ในระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจะมุ่งเน้นความสำเร็จของหน่วยงานเป็นสำคัญ โดยการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจะจัดสรรตามวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายระยะยาว และยุทธศาสตร์หรือวิธีการดำเนินงานที่จะทำให้เข้าสู่เป้าหมายของหน่วยงาน ดังนั้น ส่วนราชการทุกแห่งจึงต้องจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายระยะสั้น เป้าหมายระยะยาว การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม (ที่ต้องกระทำในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายยุทธศาสตร์) และระบุเป้าหมายที่มีตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น ทุกส่วนราชการต้องแปลงเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ (ซึ่งต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์) ของตนให้เป็นตัวชี้วัดที่เข้าใจและตรวจสอบง่าย

ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน จะต้องคำนึงถึงเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง และภารกิจของหน่วยงานเป็นสำคัญ ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานได้มีการริเริ่มนำมาใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา (ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545) ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจร เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการจัดการที่เน้นผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้นจากโครงการ ผลผลิต (outputs) หมายถึง ผลงานหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ซึ่งจัดทำโดยส่วนราชการเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจึงมีการกำหนดเป้าหมาย การกลั่นกรองและการประเมินผลงานตามเป้าหมาย โดยมีตัวชี้วัดทั้งทางด้านปริมาณ คุณภาพ ความคุ้มค่า ประหยัดเวลา และทันตามความต้องการ

กระบวนการประเมินผลงานตามเป้าหมายข้างต้น สำหรับ ก.พ.ร. จะมีการจัดทำข้อตกลงในระดับกระทรวง ระดับกลุ่มภารกิจ และระดับกรม โดยดูขนานกันไปกับสำนักงบประมาณ ในระดับกระทรวงจะมีการกำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) เพื่อเป็นคำมั่นสัญญาว่าจะนำเงินงบประมาณไปใช้เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลทางด้านใดบ้าง มากน้อยและมีคุณภาพเพียงไร มีผลผลิตและผลลัพธ์อย่างไร ตลอดจน มีส่วนช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ในส่วนไหน ได้อย่างไร ในระดับกรมหรือหน่วยปฏิบัติมีการจัดทำข้อตกลงในการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement: SDA) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่หน่วยปฏิบัติสัญญากับกระทรวงว่าจะดำเนินงานต่างๆ เพื่อที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของแต่ละผลผลิต ตัวชี้วัดความสำเร็จ แผนดำเนินงาน และระยะเวลาในการนำส่งผลผลิต รวมทั้ง งบประมาณที่ต้องใช้

6.2.2 เครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

รัฐบาลได้ตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3/1 วรรคท้าย และมาตรา 71/10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่ส่วนราชการต่างๆ ภายใต้ พ.ร.ฎ.นี้ หน่วยงานราชการจะถูกจัดเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปกติ และกลุ่มท้าทาย ซึ่งกลุ่มหลังจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีความท้าทายอีก 15 รายการ

นอกจากเครื่องมือทางกฎหมาย รัฐบาลยังใช้วิธีการสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงิน เช่น โบนัส และแรงจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การให้รางวัลเป็นการเดินทางท่องเที่ยว เพื่อกระตุ้นให้หัวหน้าส่วนราชการปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงานให้ดียิ่งขึ้น สำหรับการติดตามและประเมินผล ให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

6.3 จากแผนระดับชาติสู่ยุทธศาสตร์ของชาติ

ก่อนที่จะมีการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการมาใช้นั้น ที่มาแห่งอำนาจของการโยกย้ายงบประมาณมาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ พระราชบัญญัติงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรี กรอบอ้างอิงของการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ใช้เป็นกรอบอ้างอิงงบประมาณและมีความสำคัญสูงสุดในสมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งอาศัยข้าราชการวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสมองและเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ส่วนราชการต่างๆ ก็ได้อาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อจัดทำคำของบประมาณต่อไป

ภายหลังจากสมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีปัจจัยหลายๆ อย่างที่ทำให้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถูกบั่นทอนลง ปัจจัยหนึ่งก็คือ การที่กระทรวงต่างๆ เริ่มทำแผนแม่บทรายสาขาด้วยตัวเอง แล้วขอมติคณะรัฐมนตรีรับรอง ทำให้แต่ละกระทรวงมีเอกสารที่เป็นกรอบอ้างอิงงบประมาณของตน ปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญก็คือ การที่พรรคการเมืองเริ่มมีที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของตนเองโดยไม่อาศัยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งปรากฏการณ์สมองไหลในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองก็ได้บั่นทอนกำลังของตนไปมาก เหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้ง แต่ระบบงบประมาณและเป้าหมายการพัฒนาถูกกำหนดโดยข้าราชการ ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่อาจปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่แถลงต่อประชาชนได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจว่าจะไม่จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 อีกต่อไป แต่ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์แทนแผนระยะยาวที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การย้ายเป้าหมายของการพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปยังฝ่ายการเมืองเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบราชการไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ตามทฤษฎีแล้ว การทำแผนพัฒนาระดับชาติหรือการมียุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นเรื่องเดียวกันและมีวิธีการจัดทำเหมือนกัน กล่าวคือ ต้องมีวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายระยะยาว และมีวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่

เรียกว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เหมือนกัน เพียงแต่ฝ่ายการเมืองของไทยในปัจจุบันต้องการให้เห็นว่ายุทธศาสตร์เป็นเรื่องของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ในทางปฏิบัตินั้นยุทธศาสตร์ของฝ่ายการเมืองจะมีความอ่อนไหวและตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของประชาชนมากกว่า ในขณะที่แผนฯ ของชาติมักเป็นแผนที่แก้ไขปัญหาโครงสร้างในระยะปานกลางและระยะยาว

6.4 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและยุทธศาสตร์กระทรวง

เพื่อให้การบริหารและพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้ถูกกำหนดให้นำยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นตัวตั้งแล้วจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของกระทรวงตามภารกิจของตน ยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่จัดทำขึ้นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ และจะครอบคลุมงานทุกลักษณะของกระทรวงในภาพกว้าง เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ชาติ ไม่จำกัดเพียงแค่จัดทำยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการใช้เงินงบประมาณเท่านั้น แต่ครอบคลุมการใช้เงินนอกงบประมาณและเงินอื่นๆ ด้วย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นปีแรกของการจัดทำยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ (รูปที่ 6.1)

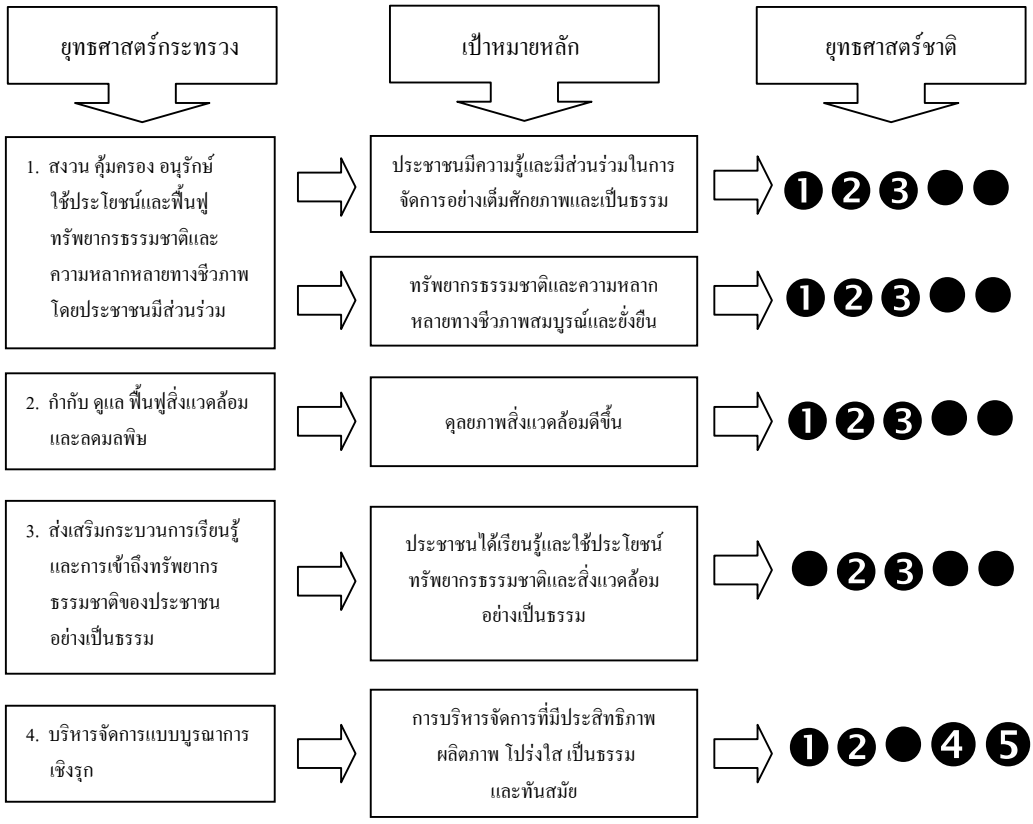
ส่วนสำนักงบประมาณก็มียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2548 ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ใหม่ และเปิดโอกาสให้มีการบูรณาการกับยุทธศาสตร์กระทรวงและแผนการให้บริการกระทรวงที่จัดทำขึ้นใหม่โดยมีการประสานงานระหว่างกระทรวงและเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณภายใต้นโยบายบูรณาการ โดยเน้นเฉพาะภารกิจยุทธศาสตร์ที่ใช้เงินงบประมาณ สำหรับงบประมาณในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการปรับยุทธศาสตร์ของกระทรวงใหม่ เนื่องจากได้มีการโอนกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามาอยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นอกจากจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด เพื่อเสนอ ก.พ.ร. แล้ว กระทรวงยังต้องจัดทำคำขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งโครงสร้างของเอกสารทั้ง 2 ชุดจะคล้ายคลึงกันมาก เช่น เป้าหมายการให้บริการของสำนักงบประมาณก็คือ เป้าประสงค์ของ ก.พ.ร. เป็นต้น (รูปที่ 6.2)

เมื่อกระทรวงมีวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ (ก.พ.ร.) เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (สำนักงบประมาณ) แล้ว ต้องกำหนดตัวชี้วัดที่จะแสดงความสัมฤทธิ์ผลของเป้าหมาย วิธีการจัดทำตัวชี้วัดที่ดีจะเสนอในคู่มือ ***ในรายงานการศึกษาครั้งนี้ ตัวชี้วัดในระดับกระทรวง/กลุ่มภารกิจ จะเรียกย่อๆ ว่า ตัวชี้วัด PSA ส่วนตัวชี้วัดในระดับกรมจะเรียกว่า ตัวชี้วัด SDA*** ซึ่งตัวชี้วัดของ PSA และ SDA จะต้องสอดคล้องกัน หากตัวชี้วัดของ PSA ไม่มีตัวชี้วัดของ SDA มารองรับ ก็จะทำให้กระทรวงขาดหลักประกันว่า หน่วยปฏิบัติจะทำงานตามเป้าหมายบริการสาธารณะ เพราะหน่วยปฏิบัติอาจจะสร้างผลผลิตที่มีตัวชี้วัดตาม SDA แต่ไม่ใช่ตัวชี้วัดตาม PSA

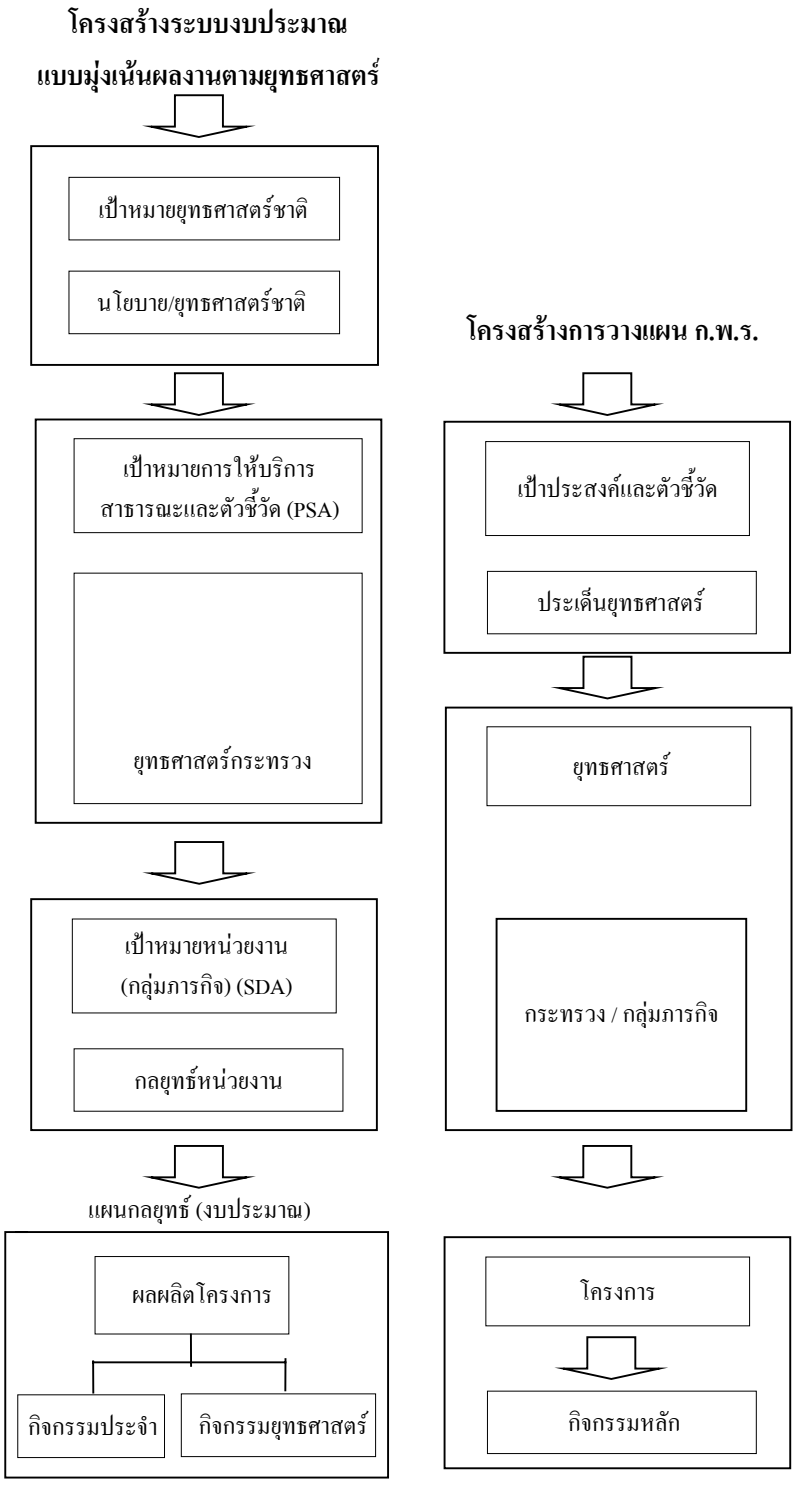
การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดตามเป้าประสงค์นั้น ต้องให้ ก.พ.ร. กลั่นกรองก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์จะต้องประกอบไปด้วย ความเป็นมาและสถานการณ์สำคัญ การจัดกลุ่มภารกิจ วิสัยทัศน์กระทรวง พันธกิจกระทรวง เป้าประสงค์กระทรวง ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวง ยุทธศาสตร์และโครงการสำคัญ แผนปฏิบัติการ แผนยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มภารกิจ และหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

รูปที่ 6.1 ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547



หมายเหตุ: ยุทธศาสตร์ชาติ คือ
1. การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ
2. การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ
3. การพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต
4. ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การอำนวยความยุติธรรม
5. การบริหารจัดการประเทศ

รูปที่ 6.2 เปรียบเทียบโครงสร้างแผนยุทธศาสตร์ ก.พ.ร. และสำนักงบประมาณ



6.5 ภารกิจประจำและภารกิจยุทธศาสตร์

รัฐบาลในยุคปัจจุบันได้ตอกย้ำถึงแนวความคิดที่ให้ทุกกระทรวงคิดหาวิธีการที่จะปฏิบัติราชการในระบบและวิธีใหม่ โดยหาแนวทางการให้บริการใหม่ๆ และให้ยุบภารกิจเดิมที่ไม่จำเป็นลง ดังนั้น ภารกิจของส่วนราชการจึงแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

ภารกิจประจำ จะครอบคลุมงานประจำที่ต้องทำตามกฎหมาย ทั้งในงานที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการและงานที่กฎหมายมอบอำนาจให้ดำเนินการได้ โดยที่การดำเนินภารกิจประจำจะไม่กระทบกับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร และมีระเบียบขั้นตอนกำหนดชัดเจน ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้

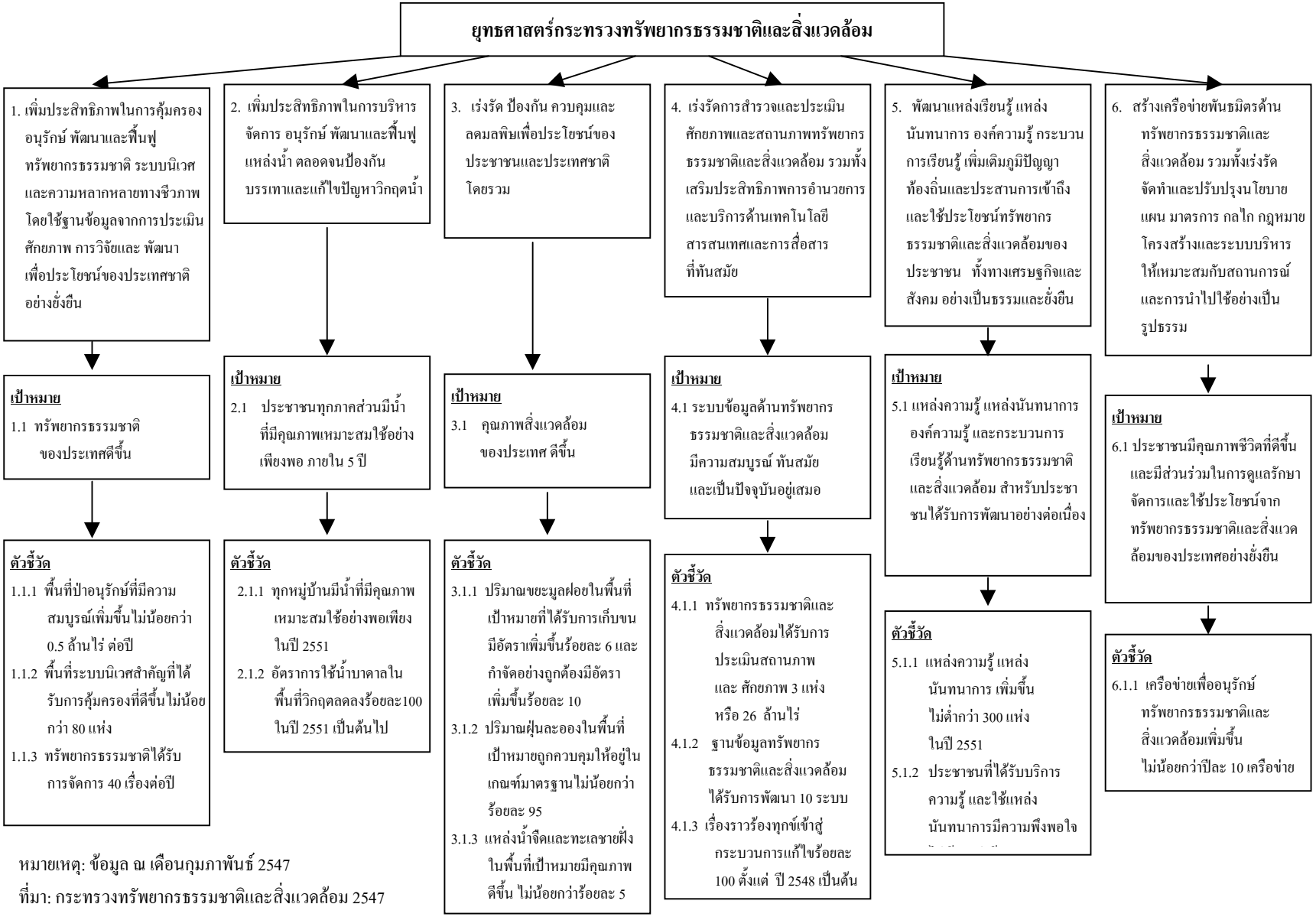
ภารกิจยุทธศาสตร์ จะมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/นโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติ และมีความสำคัญสูงที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายระดับชาติ รวมทั้งเป็นการยกระดับงานประจำให้มีนัยสำคัญเพิ่มมากขึ้น หรือให้มีวิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งภารกิจยุทธศาสตร์อาจปรับเปลี่ยนเป็นภารกิจประจำ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อเป็น e-office นับเป็นการสร้างนวัตกรรมในด้านการบริหารงาน จึงถือเป็นภารกิจทางยุทธศาสตร์ แต่เมื่อระบบเสร็จสิ้นลง การบริการข้อมูลในภายภาคหน้าจะกลายเป็นภารกิจประจำ

6.6 เป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและตัวชี้วัดความสำเร็จ

แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงจะต้องผ่านการกลั่นกรองของ ก.พ.ร. เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นกระทรวงนำร่อง และแผนยุทธศาสตร์จะเป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลสัมฤทธิ์เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ในแผนยุทธศาสตร์นี้จะต้องระบุ “เป้าหมายของการบริการสาธารณะ” หรือ “เป้าประสงค์” (goals) ของกระทรวงฯ ซึ่งแต่ละเป้าประสงค์ จะต้องมีตัวชี้วัดกำกับ ซึ่งในการวัดผลก็จะวัดว่าจะสามารถสัมฤทธิ์ผลตามตัวชี้วัดหรือไม่ รูปที่ 6.3 แสดงยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และตารางที่ 6.1 แสดงเป้าประสงค์และตัวชี้วัด

เป้าประสงค์หรือเป้าหมายของกระทรวงนั้น ควรมีหน่วยงานปฏิบัติรองรับ ในตารางที่ 6.1 เป้าหมายที่ 3 (คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2548 นั้น เรียกว่าเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic delivery target) ที่ต้องเป็นผลงานของหลายกระทรวงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำมาเป็นเป้าประสงค์นั้นไม่น่าที่จะเหมาะสม เพราะไม่มีหน่วยงานปฏิบัติที่จะไปกำจัดขยะ บำบัดน้ำเสีย เพราะกรมควบคุมมลพิษเป็นเพียงหน่วยกำกับนโยบายและมาตรฐานเท่านั้น

รูปที่ 6.3 ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2547

ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547

ตารางที่ 6.1 เป้าประสงค์และตัวชี้วัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
1. ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศดีขึ้น	1.1 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น ไม่น้อยกว่า 0.5 ล้านไร่ ต่อปี 1.2 พื้นที่ระบบนิเวศสำคัญที่ได้รับการคุ้มครองที่ดีขึ้น ไม่น้อยกว่า 80 แห่ง 1.3 ทรัพยากรธรณีได้รับการจัดการ 40 เรื่องต่อปี
2. ประชาชนทุกภาคส่วนมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างเพียงพอ ภายใน 5 ปี	2.1 ทุกหมู่บ้านมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างพอเพียงในปี 2551 2.2 อัตราการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่วิกฤตลดลง ร้อยละ 100 ในปี 2551 เป็นต้นไป
3. คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศดีขึ้น	3.1 ปริมาณขยะมูลฝอยในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการเก็บขนมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 และกำจัดอย่างถูกต้องมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 3.2 ปริมาณฝุ่นละอองในพื้นที่เป้าหมายถูกควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 3.3 แหล่งน้ำจืดและน้ำทะเลชายฝั่งในพื้นที่เป้าหมายมีคุณภาพดีขึ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5
4. ระบบข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์ ทันสมัย และเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ	4.1 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการประเมินสถานภาพและศักยภาพ 3 แห่ง หรือ 26 ล้านไร่ 4.2 ฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการพัฒนา 10 ระบบ 4.3 เรื่องราวร้องทุกข์เข้าสู่กระบวนการแก้ไขร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นไป

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
5. แหล่งความรู้ แหล่งนันทนาการ องค์ความรู้ และกระบวนการเรียนรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	5.1 แหล่งความรู้ แหล่งนันทนาการ เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 300 แห่ง ในปี 2551 5.2 ประชาชนที่ได้รับบริการความรู้ และใช้แหล่งนันทนาการมีความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
6. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน	6.1 เครือข่ายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าปีละ 10 เครือข่าย

ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547 (กุมภาพันธ์)

ตัวชี้วัดของเป้าประสงค์ในแผนยุทธศาสตร์นี้ ควรจะสอดคล้องกับตัวชี้วัดของสำนักงบประมาณ ตัวชี้วัดเหล่านี้ต้องได้มาจากโครงการที่ส่วนราชการระดับกรมเสนอ ซึ่งอาจจะเป็นตัวชี้วัดของโครงการใดโครงการหนึ่ง หรือเป็นผลรวมของตัวชี้วัดหลายๆ โครงการ เช่น จำนวนผู้รับบริการความรู้และแหล่งนันทนาการ จะเป็นผลรวมของผู้เข้าชมอุทยานแห่งชาติทุกแห่งบวกกับผู้เข้าชมสวนพฤกษศาสตร์และสวนสัตว์ทุกแห่ง เป็นต้น

6.7 การวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างตัวชี้วัดระดับกระทรวง (ตัวชี้วัด PSA) และตัวชี้วัดระดับกรม (ตัวชี้วัด SDA)

ในการจัดทำงบประมาณนั้น ตัวชี้วัดในระดับกระทรวง/กลุ่มภารกิจของ ก.พ.ร. ควรต้องจัดทำให้สอดคล้องกับเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัด PSA ของสำนักงบประมาณ ตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. มี 4 มิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และพัฒนาองค์กร ส่วนสำนักงบประมาณต้องการตัวชี้วัดใน 4 มิติ คือ ปริมาณ คุณภาพ ความทันเวลา และความคุ้มค่า เช่น ความสัมฤทธิ์ผลของการปลูกป่า สามารถวัดเป็นพื้นที่ป่าที่ปลูกเพิ่มขึ้น (ปริมาณ) อัตรารอดตายเพิ่มขึ้น (คุณภาพ) ต้นทุนต่อไร่ลดลง(คุ้มค่า) อัตราที่ปลูกเสร็จภายในเดือนมิถุนายน (ทันเวลา)

ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบความสอดคล้อง ระหว่างตัวชี้วัด PSA และตัวชี้วัด SDA ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
ยุทธศาสตร์ 1 เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครอง อนุรักษ์ พัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยใช้ฐานข้อมูลจากการประเมินศักยภาพ การวิจัยและพัฒนา เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างยั่งยืน **เป้าหมาย 1.1** ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศดีขึ้น				
1.1.1 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 0.5 ล้านไร่ ต่อปี	อส.	- ปรับปรุงระบบนิเวศและฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรม 3.115 ล้านไร่ - สงวน คุ้มครองพื้นที่และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ 95 ล้านไร่	- พื้นที่ป่าตามลักษณะการจำแนกประเภทมีความสมบูรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70	
	ทช.	- พื้นที่ป่าชายเลนได้รับการจัดการ 1.33 ล้านไร่ - พื้นที่ป่าชายเลนสมบูรณ์ได้รับการอนุรักษ์ 0.75 ล้านไร่ - พื้นที่ป่าชายเลนได้รับการบำรุงและฟื้นฟู จำนวน 0.22 ล้านไร่	- ป่าชายเลนที่ได้รับการบำรุงและฟื้นฟูมีอัตราการรอดตายของต้นไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80	
1.1.2 พื้นที่ระบบนิเวศสำคัญที่ได้รับการคุ้มครองที่ดีขึ้นไม่น้อยกว่า 80 แห่ง	อส.	- พื้นที่ป่าต้นน้ำที่ได้รับการปรับปรุงระบบนิเวศ 10.48 ล้านไร่	- ป่าต้นน้ำที่ฟื้นฟูมีอัตราการรอดตายไม่น้อยกว่าร้อยละ 80	- PSA และ SDA มีหน่วยวัดไม่ตรงกัน
	ทช.	- เสนอพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล 300 ตารางกิโลเมตร		

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
1.1.3 ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการจัดการ 8 แห่ง 40 เรื่อง ต่อปี	ทธ.	- จำนวนข้อเสนอการดำเนินการตามนโยบายและแผนบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี 40 เรื่อง - จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี 8 แห่ง	- อัตราร้อยละความพึงพอใจของผู้ได้รับข้อเสนอการดำเนินการตามนโยบายและแผนบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 - อัตราร้อยละของพื้นที่ด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณีที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70	
ยุทธศาสตร์ 2 เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งน้ำ ตลอดจนป้องกัน บรรเทาและแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำ **เป้าหมาย 2.1** ประชาชนทุกภาคส่วนมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างเพียงพอภายใน 5 ปี				
2.1.1 ทุกหมู่บ้านมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างพอเพียง ในปี 2551	ทน.	- จำนวนแหล่งน้ำที่พัฒนา ปรับปรุง และบูรณะ 90 แห่ง	- อัตราร้อยละของจำนวนแหล่งน้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงพอ และมีคุณภาพที่เหมาะสมร้อยละ 70 ของเป้าหมาย	- ความหมาย SDA ไม่ตรงกับ PSA เท่าใดนัก คือ ไม่แน่ชัดว่าคุณภาพ เหมาะสม จะตรงกับคุณภาพการปรับปรุงบูรณะหรือไม่ - ระยะเวลาที่เป้าหมายกำหนดของ PSA และ SDA ไม่ตรงกัน เพราะ ดูเหมือนว่า ทน. จะพัฒนาแหล่งน้ำร้อยละ 70 ของเป้าหมายในปีแรก แต่ PSA กำหนดถึงปี 2551

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
2.1.2 อัตราการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่วิกฤตลดลงร้อยละ 100 ในปี 2551 เป็นต้นไป				- ไม่มี SDA รองรับ
ยุทธศาสตร์ 3 เร่งรัด ป้องกัน ควบคุมและลดมลพิษเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวม **เป้าหมาย 3.1** คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศดีขึ้น				
3.1.1 ปริมาณขยะมูลฝอยในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการเก็บขนมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 และจำกัดอย่างถูกต้องมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10				- ไม่มี SDA รองรับ เพราะ PSA เป็นผลงานของ อปท. ไม่ใช่ของ คพ.
3.1.2 ปริมาณฝุ่นละอองในพื้นที่เป้าหมายถูกควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานไม่น้อยกว่าร้อยละ 95				- ไม่มี SDA รองรับ
3.1.3 แหล่งน้ำจืดและน้ำทะเลชายฝั่งในพื้นที่เป้าหมายมีคุณภาพดีขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5				- ไม่มี SDA รองรับ

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
ยุทธศาสตร์ 4 เร่งรัดการสำรวจและประเมินศักยภาพและสถานภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสริมประสิทธิภาพการอำนวยการและบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย **เป้าหมาย 4.1** ระบบข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์ ทันสมัย และเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ				
4.1.1 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการประเมินสถานภาพและศักยภาพ 3 แห่ง หรือ 26 ล้านไร่	ทช.	- ทรัพยากรทางทะเลได้รับการสำรวจและประเมินสถานภาพและศักยภาพ 50,000 ไร่	- ทรัพยากรทางทะเลได้รับการสำรวจและประเมินสถานภาพและศักยภาพไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย	
	ทธ.	- จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการสำรวจและประเมินข้อมูลด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี 7 แห่ง	- อัตราร้อยละของพื้นที่ด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณีที่ได้รับการสำรวจและประเมินอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70	
	คพ.		- สัดส่วนของแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75	
4.1.2 ฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการพัฒนา 10 ระบบ	สป.	- จำนวนระบบสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้บริการผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร 3 ระบบ		
	อส.	- ฐานข้อมูลด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ และสัตว์ป่า ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 3 ระบบ		
	คพ.	- ฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 1 ระบบ		

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
	สส.		- ระบบข้อมูลเพื่อใช้การตัดสินใจของผู้บริหารระดับพื้นที่ได้รับการพัฒนา ร้อยละ 40	
4.1.3 เรื่องราวร้องทุกข์เข้าสู่กระบวนการแก้ไขร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นไป	คพ.		- จำนวนเรื่องร้องทุกข์และอุบัติภัยฉุกเฉินด้านมลพิษเข้าสู่กระบวนการแก้ไขร้อยละ 100	
	สป.	- จำนวนเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผ่านศูนย์บริการประชาชน 1,200 เรื่อง		
ยุทธศาสตร์ 5 พัฒนาแหล่งเรียนรู้ แหล่งนันทนาการ องค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้ เพิ่มเติมภูมิปัญญาท้องถิ่นและประสานการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน				
เป้าหมาย 5.1 แหล่งความรู้ แหล่งนันทนาการ องค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง				
5.1.1 แหล่งความรู้ แหล่งนันทนาการ เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 300 แห่ง ในปี 2551	อส.	- พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ 1 แห่ง - บริการทางการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการ 243 แห่ง		
5.1.2 ประชาชนที่ได้รับบริการความรู้ และใช้แหล่งนันทนาการ มีความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80	อส.		- นักท่องเที่ยวมีความพึงพอใจในการบริการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ร้อยละ 70	- อัตราความพึงพอใจของประชาชนที่ระบุใน SDA ต่ำกว่า PSA

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัด PSA	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด SDA		หมายเหตุ
		เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	
ยุทธศาสตร์ 6 สร้างเครือข่ายพันธมิตรด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเร่งรัดจัดทำและปรับปรุงนโยบาย แผน มาตรการ กลไก กฎหมาย โครงสร้างและระบบบริหารให้เหมาะสมกับสถานการณ์และการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม **เป้าหมาย** ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน				
6.1.1 เครือข่ายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าปีละ 10 เครือข่าย	สส.	- จำนวนชุมชน/เครือข่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่น้อยกว่า 30 ชุมชน/เครือข่าย		- เป้าหมายใช้ PSA ตัวเดียว แต่มี SDA หลายตัวที่สามารถรองรับเป้าหมายได้
	ปม.	- ชุมชนได้รับการส่งเสริมและพัฒนาการจัดการป่าชุมชน	- ชุมชนเป้าหมายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชน	
	อส.	- จำนวนแปลงที่ดินทำกินของราษฎรที่ได้รับการกำหนดขอบเขตและได้รับการอนุญาต 40,000 ราย - ให้ราษฎรมีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เชิงอนุรักษ์ 40,000 ราย - จำนวนราษฎรและแปลงที่ดินที่ได้รับการตรวจสอบและอนุญาต 10,000 ราย	- ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องแนวเขตและการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ลดลงร้อยละ 80	- ไม่รองรับ PSA แต่รองรับเป้าหมาย

จากการวิเคราะห์ความสอดคล้องของตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 พบว่า ตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA มีความไม่สอดคล้องกัน ดังนี้ (ตารางที่ 6.2)

(1) ตัวชี้วัด PSA ไม่มี ตัวชี้วัด SDA รองรับ เช่น

PSA (2.1.2) : อัตราการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่วิกฤตลดลงร้อยละ 100 ในปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป

PSA (3.1.1) : ปริมาณขยะมูลฝอยในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการเก็บขนเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 และกำจัดอย่างถูกต้องมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10

PSA (3.1.2) : ปริมาณฝุ่นละอองในพื้นที่เป้าหมายถูกควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95

PSA (3.1.3) : แหล่งน้ำจืดและน้ำทะเลชายฝั่งในพื้นที่เป้าหมายมีคุณภาพดีขึ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5

ตัวชี้วัด PSA ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าไม่มีตัวชี้วัด SDA รองรับ เพราะตัวชี้วัด PSA กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง แต่เป็นผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ภารกิจของกรมควบคุมมลพิษ หรืออีกสาเหตุหนึ่งที่อาจเป็นไปได้ (ไม่มีในตัวอย่าง) ที่เกิดปัญหานี้ก็เพราะ กระทรวงกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัด PSA ลงไป แต่กรมไม่มีโครงการ หรือมีโครงการแต่เปลี่ยนตัวชี้วัดในภายหลัง ดังนั้นกระทรวงจะต้องเลือกตัวชี้วัดจากโครงการในระดับกรม

(2) ตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA มีหน่วยวัดไม่ตรงกัน *เช่น*

PSA (1.1.2) : พื้นที่ระบบนิเวศสำคัญที่ได้รับการคุ้มครองที่ดีขึ้นไม่น้อยกว่า 80 แห่ง

SDA (อส.) : พื้นที่ป่าต้นน้ำได้รับการปรับปรุงระบบนิเวศ 10.48 ล้านไร่

จะเห็นว่าตัวชี้วัด PSA มีหน่วยเป็นแห่ง แต่ตัวชี้วัด SDA ระบุหน่วยเป็นไร่ และถึงแม้ว่าในความเป็นจริงพื้นที่ภายใต้ตัวชี้วัด SDA จะประกอบไปด้วยระบบนิเวศเกินกว่า 80 แห่ง แต่การที่หน่วยไม่ตรงกันทำให้ยากต่อการประเมินผล

(3) ความหมายของตัวชี้วัด PSA ไม่ตรงกับตัวชี้วัด SDA เท่าใดนัก เช่น

PSA (2.1.1) : ทุกหมู่บ้านมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างพอเพียงภายในปี พ.ศ. 2551

SDA (ทน.) : จำนวนแหล่งน้ำ ที่พัฒนา ปรับปรุง บูรณะ X แห่ง
อัตราร้อยละของจำนวนแหล่งน้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงพอและมีคุณภาพเหมาะสม

นอกจากนี้ ยังไม่แน่ชัดว่า นิยามของคำว่า “คุณภาพเหมาะสม” ของตัวชี้วัด PSA จะตรงกับ คุณภาพจากการปรับปรุงบูรณะของตัวชี้วัด SDA หรือไม่

(4) ตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA ไปในทิศทางเดียวกันแต่ไม่สามารถรองรับกันได้โดยสมบูรณ์ เช่น

PSA (4.1.3) : เรื่องร้องทุกข์เข้าสู่กระบวนการแก้ไข ร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

SDA (สป.) : จำนวนเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับผ่านศูนย์บริการประชาชน 1,200 เรื่อง

(5) ระยะเวลาที่เป้าหมายกำหนดไว้ในตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA ไม่ตรงกัน เช่น

PSA (2.1.1) : ทุกหมู่บ้านมีน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมใช้อย่างพอเพียงในปี พ.ศ. 2551

SDA (ทน.) : อัตราร้อยละของจำนวนแหล่งน้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงพอ มีคุณภาพที่เหมาะสมร้อยละ 70 ของเป้าหมาย

ตัวชี้วัด SDA ดูเหมือนว่า ทน. จะพัฒนาแหล่งน้ำร้อยละ 70 ของเป้าหมายในปีแรก

(6) อัตราความพึงพอใจของประชาชนที่ระบุในตัวชี้วัด SDA ต่ำกว่าตัวชี้วัด PSA เช่น

PSA (5.1.2) : ประชาชนที่ได้รับบริการความรู้และใช้แหล่งนันทนาการ มีความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

SDA (อส.) : นักท่องเที่ยวมีความพึงพอใจในการบริการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ร้อยละ 70

(7) เป้าหมายหรือเป้าประสงค์ ใช้ตัวชี้วัด PSA ตัวเดียว ในขณะที่มีตัวชี้วัด SDA หลายตัวที่สามารถรองรับเป้าหมายได้ กล่าวคือ เป้าหมายที่ 6 ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน มีตัวชี้วัด PSA (6.1) ตัวเดียวคือ เครือข่ายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าปีละ 10 เครือข่าย ทั้งๆ ที่มีตัวชี้วัด SDA จำนวนมากภายใต้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (อส.) ที่สามารถรองรับเป้าประสงค์ที่ได้ เช่น

- ให้ราษฎรมีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เชิงอนุรักษ์ 40,000 ราย
- จำนวนแปลงที่ดินทำกินของราษฎรที่ได้รับการกำหนดขอบเขตและได้รับการอนุญาต 40,000 ราย
- จำนวนราษฎรและแปลงที่ดินที่ได้รับการตรวจสอบและอนุญาต 10,000 ราย
- ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องแนวเขตและการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ลดลงร้อยละ 80
- กิจกรรมจัดการชุมชน 110 ล้านบาท / 40,000 ราย

นอกจากความไม่สอดคล้องของตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังพบปัญหาอื่นๆ ของตัวชี้วัดที่ใช้ คือ

(1) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ SDA เป็นตัวบ่งชี้ผลิตผลมากกว่าผลิตภาพ เช่น ระบุว่าได้ทำการฟื้นฟู/ บำบัด/ อนุรักษ์/ คุ้มครอง ระบบนิเวศกี่แห่ง กี่ตารางกิโลเมตร มากกว่าการวัดผลิตภาพ หรือการวัด productivity ที่เพิ่มขึ้น เช่น ผลผลิตมวลต่อไร่เพิ่มขึ้นเท่าไร

(2) เนื่องจากยังไม่มีตัวเลข baseline ดังนั้น ในช่วงแรกจะต้องเก็บตัวเลข baseline ก่อน ตัวชี้วัดด้านเวลาและต้นทุนจึงยังไม่สามารถแสดงประสิทธิภาพได้ เช่น ต้นทุน/เวลา ลดลงเท่าไร

(3) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณยังมุ่งเน้นจำนวนชิ้นงาน เช่น กฎหมาย นโยบายและแผนกี่เรื่อง มากกว่าเน้นประชาชนที่ได้รับประโยชน์ เช่น เป็นกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนกี่คน ซึ่งตัวชี้วัดในลักษณะหลัง จะช่วยให้สามารถจัดลำดับของความสำคัญของแต่ละชิ้นงานได้ง่ายขึ้น

(4) ตัวชี้วัด SDA เป็นตัวชี้วัดที่แสดงต้นทุนเฉลี่ยตามคำขอของสำนักงบประมาณ เช่น ต้นทุนต่อโครงการหรือต่อระบบ หากแต่ละโครงการและระบบอาจมีความยากง่ายต่างกัน การใช้ตัวชี้วัด SDA เช่นนี้มาประเมินผลสัมฤทธิ์จะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญที่สุดก็คือ ตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ หรือที่เรียกว่า ตัวชี้วัด PSA ต้องมีตัวชี้วัดรองรับ (เป็นตัวชี้วัดตัวเดียวกันหรือเป็นองค์ประกอบของกันและกัน) ในข้อตกลงผลผลิตระดับกรม กล่าวคือ ตัวชี้วัด PSA และตัวชี้วัด SDA ต้องสอดคล้องกัน หากตัวชี้วัด PSA ไม่มีตัวชี้วัด SDA รองรับ เมื่อวัดผลขึ้นมาจะกลับกลายเป็นว่ากระทรวงไม่มีผลงาน

ดังนั้น ขั้นตอนที่ทำให้แน่ใจว่าตัวชี้วัด 2 กลุ่มนี้สอดคล้องกัน ก็คือ หลังจากมีเป้าประสงค์ที่ชัดเจนแต่ละส่วนราชการในระดับรองลงมา (กรม) ก็ไปจัดทำโครงการที่จะช่วยให้บรรลุตามเป้าประสงค์นั้นๆ แล้วเสนอกลับมาพร้อมกับตัวชี้วัดของโครงการ แล้วผู้บริหารระดับสูงก็จะเลือกตัวชี้วัด SDA บางตัวให้เป็นตัวชี้วัด PSA

ในกรณีที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองต้องการให้ยุทธศาสตร์ที่ตนประกาศไว้สัมฤทธิ์ผล ก็อาจจะระบุเป้าประสงค์พร้อมเป้าหมาย (target) ในลักษณะทางคำสั่งลงมา(Top Down) เช่น ต้องการเพิ่มปริมาณป่าชุมชนให้ได้ 3,000 ป่าต่อปี ในกรณีนี้ก็จะได้ตัวเป้าประสงค์และตัวชี้วัดก่อน หลังจากนั้นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงไปทำโครงการมารับ

6.8 อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ คณะวิจัยได้มีโอกาสร่วมจัดทำตัวชี้วัด PSA และ ตัวชี้วัด SDA กับข้าราชการทุกกรม จากประสบการณ์ดังกล่าว ได้พบอุปสรรคและแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้ คือ

(1) การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ

ถึงแม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคนจะรับรู้และเข้าใจว่ามีการปฏิรูปราชการ แต่ก็ไม่เข้าใจถึงนัยยะสาระ กระบวนการและวิธีการอย่างถ่องแท้ ส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร โดยไม่คาดคิด

ว่าจะเป็นการปฏิรูปมาจนถึงวัฒนธรรม วิธีคิดและวิธีการทำงานในระดับบุคคล โดยเฉพาะวิธีการทำงานในลักษณะ “คิดใหม่ ทำใหม่” หากคิดออกแล้ว ทำแล้ว ก็ต้อง “คิดอีก ทำอีก” ซึ่งก็คือข้าราชการต้องคิดหาวิธีการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งในวัฒนธรรมการทำงานเดิม ระบบราชการมีกฎระเบียบเข้มงวด บริหารงานตามกิจวัตรประจำ ทำให้ไม่เสริมสร้างคุณลักษณะ ความสร้างสรรค์ในระบบราชการ เมื่อมาปฏิรูปการทำงานใหม่โดยยังไม่มีการฝึกอบรมทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าจะต้องปรับปรุงอย่างไร

นอกจากนี้ ความไม่คุ้นเคยกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ทำให้การสร้างตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผล ไม่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ เช่น ในยุทธศาสตร์ฯ กำหนดให้ประชาชนที่ได้รับบริการจากรัฐต้องได้รับความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 แต่ในการกำหนดตัวชี้วัดประเภทนี้ บางส่วนราชการกำหนดไว้ต่ำกว่าร้อยละ 80

(2) การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการตามแบบดุลยดัชนี

(Balanced Scorecard: BSC)

แม้ว่าในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการจะไม่ได้ระบุว่าวิธีการจัดการที่จะให้แปลงแผนไปสู่การปฏิบัติใช้วิธี BSC แต่โดยสาระและนัยยะแล้วก็ปฏิเสธมิได้เลยว่าเป็นวิธีคิดตามแบบ BSC ของ Norton และ Kapland ซึ่งเป็นวิธีการที่บริษัทเอกชนใช้ในการพัฒนาธุรกิจตามเป้าหมายที่ผู้บริหารระดับสูงได้กำหนดไว้ ตามวิธีของ BSC องค์กรจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ (เป้าหมายระยะยาว) เป้าหมายระยะสั้น และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ก็จะต้องทำตัวชี้วัดในมิติต่างๆ การวัดผลการปฏิบัติงานก็จะวัดจากตัวชี้วัดเหล่านี้ วิธีการของ BSC นั้นหลังจากมียุทธศาสตร์แล้ว ก็จะสร้างตัวชี้วัดใน 4 มิติด้วยกัน คือ ลูกค้า (ประชาชน) การเงิน การควบคุมภายใน และการพัฒนาบุคลากร

ในทางปฏิบัติพบว่า มีผู้เข้าใจ BSC ในระบบราชการน้อยมาก และมักจำกัดอยู่ในส่วนการวางแผน ซึ่งที่จริงแล้ว BSC เป็นเครื่องมือแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติงานแต่ละหน่วยต้องหาเป้าหมายระยะยาว (วิสัยทัศน์) และต้องมียุทธศาสตร์ของตนจึงจะสามารถสร้างตัวชี้วัด และนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้

อุปสรรคที่เกิดขึ้นเป็นเพราะการขาดการให้ความรู้แก่ข้าราชการทั้งระบบ ถึงวิธีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทำให้เกิดความสับสนและไม่เข้าใจ ศัพท์ทางวิชาการต่างๆ ที่มาจากสาขาวิชาบริหารธุรกิจหลายคำก็เป็นศัพท์วิชาการที่ต่อเติมให้ดูสวยหรู เช่น Value chain ซึ่งแต่เดิมก็คือ กิจกรรมในกระบวนการผลิต (ที่เติมคำว่า Value ก็เพื่อจะเน้นให้รักษาไว้แต่กิจกรรมที่มีคุณค่า) ซึ่งทำให้ข้าราชการเกิดความงุนงง เรื่องง่ายจึงกลายเป็นเรื่องยาก หรือการทำแผนที่ทางความคิด (mind-mapping) ซึ่งก็คือวิธีการระดมสมองจากที่ประชุมให้ได้ภาพที่ครบถ้วน เทคนิคและเครื่องมือใหม่ๆ เหล่านี้ยังไม่ได้มีการถ่ายทอดในระบบราชการ แม้ว่าการปฏิรูปจะเริ่มมาแล้วเกือบ 3 ปีก็ตาม

(3) ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

ในอดีต การบริหารราชการคือ การทำการกิจกรรม (ที่ส่วนราชการได้กำหนดเอง) ให้เสร็จสิ้นไป แต่ในการปฏิรูปนั้น ต้องให้เอาเป้าหมายการบริการ ประชาชน เป็นตัวนำ หรือให้คิดแบบ “people focused” นั่นเอง การคิดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ตัวชี้วัดต้องแสดงให้เห็นถึงบริการที่ประชาชนจะได้รับ แต่ส่วนราชการโดยเฉพาะผู้บริหารยังไม่คุ้นเคยกับเป้าหมายใหม่ ซึ่งทำให้ตัวชี้วัดไม่แสดงผลงานที่มีผลดีต่อประชาชน แต่กลับเป็นผลงานตามกิจกรรม เช่น

สำรวจและป้องกัน พื้นที่เสี่ยงภัย 1 แห่ง	ควรเปลี่ยนเป็น →	จำนวนประชากร xxx คนที่อยู่ ในการคุ้มครองจากการเสี่ยงภัย

อย่างไรก็ดี เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนทำตัวชี้วัดประเภท people focused แล้วกลับไปหารือภายในกรม ตัวชี้วัดก็กลับเป็นรายพื้นที่เหมือนเดิม ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ที่จะเน้นให้ประชาชนเข้าใจว่าตัวเองได้รับบริการอะไรบ้าง

ดังนั้น แนวทางแก้ไขก็คือ ต้องมีการสัมมนาและให้ความรู้แก่ข้าราชการ โดยเฉพาะในระดับหัวขบวน คือ รองอธิบดีขึ้นไปให้มีความเข้าใจมากขึ้น แต่การให้ความรู้ในระดับนี้ต้องใช้วิทยากรที่มีทักษะสูง กล่าวคือ ต้องสามารถกระตุ้นความสนใจให้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว และถ่ายทอดให้เกิดความเข้าใจในระยะเวลาสั้น โดยไม่รู้สึกว่าถูกยัดเยียด

สำหรับข้าราชการระดับกลางนั้น ควรมีการให้ความรู้อย่างเข้มข้น ตั้งแต่ความคาดหมายของรัฐตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการมาจนถึงการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ อาจจะใช้แปลงแผนระดับต่างๆ เป็นกรณีศึกษาได้

การพัฒนาบุคลากรเป็นมิติที่สำคัญมากที่สุดมิติหนึ่งตาม BSC และเป็นคอขวดของการพัฒนาหากยังไม่มีการเสริมทักษะที่ถูกต้อง

(4) การประเมินผลงานด้วยตนเอง

ในการจัดทำแผนและตัวชี้วัด ตลอดจนการนำแผนไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการระดมสมอง วิเคราะห์และประเมินผลงานภายในองค์กรเอง (Self-Assessment) เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อปรับกระบวนยุทธ์ตลอดจนวิธีการทำงานในปีต่อๆ ไป องค์กรในอุดมคติควรจะทำการประเมินผลภายในทุกปีหรือทุกครึ่งปี เพื่อแสวงหาวิธีการและโครงการใหม่ให้ไปถึงเป้าประสงค์ให้ดีกว่า เร็วกว่า คุ้มค่ากว่า แต่เท่าที่เกิดขึ้นมักเป็นการ

ระดมเรียกโครงการมาตามสายงาน ขาดการผนึกพลังสมองร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนองค์กร องค์กรไม่ได้ประโยชน์จากทุนสังคม (Social Capital)[73] ภายในองค์กร

(5) จัดตั้งคณะกรรมการกำกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง/กลุ่มภารกิจ

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น องค์กรจะสามารถหายุทธศาสตร์หรือกลวิธีที่ไปสู่วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนได้ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถหลอมรวมองค์ความรู้ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการให้เป็นพลังส่วนรวมเพื่อขับเคลื่อนองค์กร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวงใหม่ กระบวนการหลอมรวมขององค์กรจึงยังไม่สมบูรณ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ควรจะตั้งคณะกรรมการกำกับในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง/กลุ่มภารกิจ และจัดทำแผนกลยุทธ์ระดับกรม โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรประกอบไปด้วย ผู้บริหารระดับสูงที่สามารถกำหนดทิศทางขององค์กรได้ นักวางแผนและฝ่ายประเมินผล ร่วมกันทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ หากลยุทธ์ใหม่ รวมทั้ง ประเมินผลตนเอง เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีระบบ ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากขึ้น

[73] ทุนสังคม หมายถึง ความร่วมมือที่สามารถก่อให้เกิดกิจกรรมร่วม ที่สร้างมูลค่าหรือคุณค่าร่วมโดยที่ปัจเจกชนไม่สามารถทำได้

บรรณานุกรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2538. **100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. สถาบันนโยบายศึกษา. บริษัททีเพร์ส จำกัด.

_____. 2546. "ยุทธศาสตร์ชาติในยุคโลกาภิวัฒน์." เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.

วรเดช จันทรศร และ วินิจ ทรงประทุม. 2530. "หน่วยกลางระดับปฏิบัติ: สภาพปัญหาและการปฏิรูป" เสนอต่อ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กันยายน.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2546**. (ร่าง) เป้าหมายการให้บริการสาธารณะกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** เสนอ สำนักงบประมาณ. สิงหาคม.

อภิชัย พันธเสน. 2539. "บทบาทหน้าที่ของภาคราชการไทยที่เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศในอนาคต" . โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

http://www.moe.go.th/webiga. (ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ(IGA) กระทรวงศึกษาธิการ อาคารรัชมังคลาภิเษก ชั้น 3 เว็บไซต์กระทรวงศึกษาธิการ, 17 กุมภาพันธ์ 2547)

บทที่
๗

ป่าชุมชน
(กรมป่าไม้)

บทที่ 7
ป่าชุมชน
(กรมป่าไม้)

ประเทศไทยให้ความสนใจป่าชุมชนตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2510 เมื่อกรมป่าไม้ได้นำแนวความคิดป่าชุมชน (Community Forest) ขององค์กรอาหารและเกษตรโลก (FAO : Food and Agriculture Organization of The United Nations) เข้ามาดำเนินการ โดยช่วงแรกเป็นการสนับสนุนในลักษณะหมู่บ้านป่าไม้ และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา (กรอบที่ 1) สำหรับภาคประชาชนนั้น มีความตื่นตัวที่จะสืบทอดและฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดั้งเดิม รวมทั้ง ช่วงชิงทรัพยากรท้องถิ่นกลับมาจากบุคคลภายนอก เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านการที่กรมป่าไม้ให้ภาคเอกชนเช่าที่ในป่าสงวนและเรียกร้องให้ชุมชนสามารถเข้าไปจัดทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนในพื้นที่ส่วนรวมที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนเกิดขบวนการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนขึ้นในที่สุด

ในช่วงปี พ.ศ. 2534–2537 กรมป่าไม้ตอบรับกระแสเรียกร้องของประชาชน โดยยกร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ให้มีตัวแทนชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับในหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 ภายหลังร่างฯ นี้ได้มีการปรับแก้อีกหลายครั้ง แต่ยังไม่สามารถประกาศใช้จนกระทั่งปัจจุบัน อย่างไรก็ดี กระบวนการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนก็มีผลให้แนวความคิดของการบริหารจัดการป่าชุมชนของภาครัฐและภาคประชาชนสอดคล้องกันมากขึ้น

แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายป่าชุมชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่น กรมป่าไม้ก็สานต่อภารกิจป่าชุมชนโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 17 และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19 ซึ่งให้อำนาจกรมป่าไม้ดำเนินการส่งเสริมการจัดตั้งป่าชุมชนนอกพื้นที่อนุรักษ์ และ “ป่าชุมชน” เป็นภารกิจหนึ่งที่กรมป่าไม้จะต้องถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรณีศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาของป่าชุมชนในประเทศไทย (2) ติดตามสถานการณ์การพัฒนาป่าชุมชนของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน และ (3) รวบรวมข้อมูลในภาคสนามสำหรับจัดทำคู่มือ เพื่อจัดทำข้อตกลงในการถ่ายโอนการจัดการป่าชุมชน พร้อมกับการหาตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการป่าชุมชน ในการตรวจทาน (audit) การบริหารป่าชุมชนภายหลังการถ่ายโอน

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่างๆ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และไปดูงานป่าชุมชน พร้อมทั้งสัมภาษณ์และหารือกับคณะกรรมการป่าชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง 11 ป่าชุมชนด้วยกัน

กรอบที่ 7.1 วิวัฒนาการของกรมป่าไม้ด้านป่าชุมชน

ปี พ.ศ. 2484 ส่งเสริมการปลูกต้นไม้ในสถานที่ราชการโรงเรียน วัด ในวันสำคัญต่าง ๆ เช่น วันชาติ (24 มิถุนายน)

ปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้กำหนดให้วันชาติ 24 มิถุนายน เป็นวันปลูกต้นไม้แห่งชาติ และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับกล้าไม้เพื่อไปปลูกในพื้นที่ต่าง ๆ

ปี พ.ศ. 2513 ดำเนินการคัดเลือกป่าใกล้หมู่บ้านเพื่อจัดการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในหมู่บ้านป่าโครงการเพื่อการใช้สอยแบบอเนกประสงค์

ปี พ.ศ. 2519 ดำเนินการจัดหมู่บ้านป่าไม้ เพื่อรวบรวมราษฎรที่กระจัดกระจายในเขตต้นน้ำลำธารมาอยู่ในพื้นที่ซึ่งเหมาะสมกับการเกษตรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม มีการปลูกป่าเพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และรักษาป่าที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่

ปี พ.ศ. 2520 ดำเนินการตามโครงการปลูกไม้ยืนต้นแบบประชาอาสา โดยปลูกตามโรงเรียน วัด สองข้างทางที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ค่ายลูกเสือ สถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ดูแลรักษาได้

ปี พ.ศ. 2523 โครงการไม้ฟืนและไม้ใช้สอยของชาวเขา เพื่อการพัฒนาแหล่งป่าไม้ให้กับชุมชนชาวเขาที่กรมป่าไม้เข้าไปดำเนินการพัฒนาต้นน้ำในภาคเหนือ

ปี พ.ศ. 2525 และปีต่อๆ มา ดำเนินการตามโครงการปลูกไม้ใช้สอยสำหรับหมู่บ้าน โดยผสมผสานในโครงการพัฒนาของกรมป่าไม้ เช่น โครงการจัดหมู่บ้านป่าไม้ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำ ซึ่งมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชน เพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอย เช่น กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการพลังงานแห่งชาติ กรมโยธาธิการ

ปี พ.ศ. 2530 โครงการพัฒนาป่าชุมชน ดำเนินการในพื้นที่สาธารณะหมู่บ้าน มีการจัดกลุ่มเกษตรกรอบรมกลุ่มเกษตรกร และครู ในพื้นที่เป้าหมาย สนับสนุนการเพาะกล้าไม้และส่งเสริมให้ปลูกป่าชุมชนในพื้นที่หมู่บ้าน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ปี พ.ศ. 2531 ดำเนินการจัดระบบการส่งเสริมความร่วมมือด้านป่าไม้ในท้องที่จังหวัดเป้าหมาย 47 จังหวัด โดยความช่วยเหลือของ UNDP/FAO/SIDA เพื่อให้บริการทางด้านชุมชนต่าง ๆ ที่พึ่งพิงพื้นที่ป่าไม้

ปี พ.ศ. 2531 ดำเนินการศึกษาและพัฒนาการดำเนินการร่วมมือกับประชาชนในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ ภายใต้ความช่วยเหลือของมูลนิธิฟอร์ด โดยร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น พัฒนาพื้นที่ป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรม

ในช่วงปี พ.ศ. 2530–2537 กรมป่าไม้ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟอร์ดในการพัฒนาโครงการนำร่องทางวนศาสตร์ชุมชนในประเทศไทย โดยเป็นความร่วมมือระหว่างกรมป่าไม้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินงานในพื้นที่โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) จังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ นครราชสีมา และกาฬสินธุ์

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535–2539) โครงการพัฒนาป่าชุมชนได้ถูกกำหนดให้เป็นกิจกรรมหนึ่งในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้ระบบโครงการพัฒนาชนบท (กชช.) ซึ่งมุ่งกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค โดยดำเนินการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าพื้นที่อื่นๆ ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ชั้น 1A โดยมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและกลุ่มราษฎรเพื่อการดำเนินการป่าชุมชน การศึกษาและวิจัยกึ่งปฏิบัติการ โดยการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน

ปี พ.ศ. 2540 เกิดร่างแผนแม่บทป่าชุมชน

ที่มา : คัดมาจาก โกมล แพรกทอง (2533).หน้า 8-9

7.1 ความหมายของป่าชุมชน

FAO (1978) ให้ความหมายของป่าชุมชน คือ กิจการป่าไม้ใดๆ ก็ตามที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การปลูกป่าหรือการจัดการป่าประจำหมู่บ้าน ในท้องที่ขาดแคลนไม้ใช้สอยหรือของป่า จนกระทั่งถึงการปลูกต้นไม้ในไร่นาหรือสวนป่ารายย่อย (farm forestry) เพื่อขายไม้เป็นรายได้ รวมถึงกิจการอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้วัสดุป่าไม้เป็นวัตถุดิบ และกิจกรรมของหมู่บ้านหรือชุมชนในป่าแต่ไม่รวมกิจกรรมป่าไม้ที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือกิจการป่าไม้ที่ชุมชนได้รับผลตอบแทนเพียงเป็นค่าจ้างแรงงานเท่านั้น ป่าชุมชนยังรวมถึงกิจกรรมอื่นของรัฐที่กระตุ้นหรือช่วยเหลือกิจการป่าไม้ของท้องถิ่น

โกมล แพรกทอง (2533) ให้ความหมายของป่าชุมชนไว้ว่าเป็นรูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึ่งพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่า และให้ประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์จากป่าดังกล่าวเป็นผู้กำหนดแผนการและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื่อง

จากการศึกษาป่าชุมชนในภาคเหนือพบว่า ป่าชุมชนเป็นรูปแบบของประเพณีในการอนุรักษ์ป่าของชาวบ้านที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานและมีอยู่มากมายในชุมชนชนบทภาคเหนือ แม้ว่าชาวบ้านจะไม่เรียกว่าป่าชุมชนก็ตาม โดยทั่วไปชาวบ้านในภาคเหนือจะแบ่งป่าชุมชนหรือป่าหน้าหมู่ออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะของประโยชน์ใช้สอยได้แก่

(1) ป่าต้นน้ำ ซึ่งชาวบ้านมักเรียกว่า ป่าดง ป่าขุนห้วย ป่าน้ำจำและป่าน้ำซับ พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นป่าดงดิบหรือป่าเบญจพรรณ ที่ปกคลุมภูเขาสูง ชาวบ้านถือว่าพื้นที่นี้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่ใช้ในการเกษตร มักเป็นป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีขนาดตั้งแต่ 300-30,000 ไร่

(2) ป่าตามประเพณี ซึ่งผูกพันกับพิธีกรรมและความเชื่อทางศาสนา เช่น ป่าที่ตั้งหอผีอารักษ์ต่างๆ ป่าช้าและป่าที่ตั้งพระธาตุ ชาวบ้านถือเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ สภาพป่าส่วนใหญ่ยังสมบูรณ์อยู่ มีขนาดตั้งแต่ 30-300 ไร่

(3) ป่าใช้สอย ชาวบ้านจะกันพื้นที่ป่าใกล้ที่ตั้งชุมชนไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น ป่าที่เลี้ยงสัตว์ ป่าเก็บเห็ด ป่าเก็บสมุนไพร ป่าเก็บฟืน และป่าเก็บใบตองตึง พื้นที่ป่าประเภทนี้มักมีขนาดใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่

กรมป่าไม้ (2537) ให้ความหมายของป่าชุมชนว่า ป่าชุมชน หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการจัดการโดยขบวนการของชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืน สาระสำคัญมี 3 ประการ คือ

(1) ต้องมีพื้นที่ที่ชุมชนเข้าไปจัดการเพื่อประโยชน์ของชุมชน

(2) ต้องมีขบวนการของชุมชนในการเข้าไปจัดการเพื่อประโยชน์ของชุมชน

(3) ต้องมีการใช้ประโยชน์จากป่าตามความประสงค์ของชุมชนอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับวิถีของชุมชน

จากคำนิยามของป่าชุมชนข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า

"ป่าชุมชน" หมายถึง พื้นที่ป่าใกล้ชุมชนซึ่งชุมชนใช้ประโยชน์และบริหารจัดการตามวิธีการและความเชื่อของชุมชน และรวมถึงกระบวนการบริหารการจัดการป่าไม้ที่ดำเนินการโดยชุมชนเป็นหลักและให้ผลประโยชน์แก่ชุมชนนั้นอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

คำนิยามของป่าชุมชนที่เลือกใช้ในรายงานนี้เป็นไปตามขอบเขตของอำนาจกรมป่าไม้ ซึ่งมีอำนาจดำเนินการป่าชุมชนนอกเขตอนุรักษ์ นิยามนี้แตกต่างจากคำนิยามป่าชุมชนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่รวมความไปถึงพื้นที่ของชาวบ้าน ที่อยู่อาศัย และที่ทำมาหากินด้วย (เสน่ห์และยศ, 2536 เล่ม 3 ,หน้า 199) ทั้งนี้เพราะการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนในด้านป่า/ที่ดิน ซึ่งมี 2 ประเด็น คือ การยอมรับการดำรงอยู่ของประชาชนในเขตป่า กับการจัดการป่าโดยชุมชนนั้น อยู่ภายใต้เป้าหมายเดียวกัน กล่าวคือไม่แยกจากกัน

7.2 ประเภทของป่าชุมชน

ป่าชุมชนอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

7.2.1 ป่าชุมชนดั้งเดิม

ป่าชุมชนแบบดั้งเดิมจะตั้งอยู่บนฐานของวัฒนธรรมท้องถิ่น พบมากในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี 3 ประเภท คือ หนึ่ง ป่าพิธีกรรมหรือป่าผีอารักษ์ สอง ป่าต้นน้ำ และสาม ป่าใช้สอย ชาวบ้านจะรักษาป่าศักดิ์สิทธิ์ไว้เพื่อประกอบพิธีกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งของหอผีอารักษ์ ศาลบรรพบุรุษ และศาลดอนปู่ตาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บางแห่งอาจเป็นป่าช้า หรือที่ตั้งพระธาตุเจดีย์ ป่ารูปแบบนี้มักมีกฎห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเด็ดขาด จึงเป็นพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ในชุมชน ซึ่งอาจตั้งอยู่ในป่าประเภทใดก็ได้ แต่มักมีพื้นที่ขนาดเล็กไม่เกิน 100 ไร่ ป่าต้นน้ำมักเป็นป่าซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแหล่งน้ำ ซึ่งชุมชนบางแห่งอาจมีความเชื่อว่ามีผีขุนน้ำคุ้มครองอยู่และเป็นแหล่งต้นน้ำด้วย ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ประมาณ 1,000–10,000 ไร่ ส่วนป่าใช้สอยซึ่งมักเป็นป่าเต็งรังพื้นที่ไม่เหมาะสำหรับทำการเกษตร โดยชุมชนจะกำหนดพื้นที่ป่าไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การเลี้ยงสัตว์ การเก็บของป่า เป็นต้น

7.2.2 ป่าชุมชนพัฒนา

ป่าชุมชนประเภทนี้เกิดจากการส่งเสริมของกรมป่าไม้ โดยเจ้าหน้าที่จะเข้าไปหาพื้นที่ที่เหมาะจะเป็นป่า ในที่สาธารณะ ที่ป่าสงวน หรือที่ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ และชักชวนให้ชุมชนร่วมกันดูแลรักษาและฟื้นฟูให้เป็นป่าชุมชน พื้นที่ป่าส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณะรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายจนเสื่อมโทรม และชุมชนมีความเห็นว่าควรพัฒนาให้มีป่าไม้บนพื้นที่นั้น โดยวิธีการปลูกป่าขึ้นมาใหม่ หรือเข้าไปปลูกเสริม

เพื่อการฟื้นฟู หรือป้องกันบำรุงรักษามิให้สัตว์เลี้ยง หรือไฟลามป่าเข้าไปทำอันตรายต่อพื้นที่นั้น วัตถุประสงค์ของการพัฒนาป่าชุมชนประเภทนี้ เพื่อเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชนในลักษณะต่างๆ เช่น แหล่งรายได้ของชุมชน แหล่งไม้ใช้สอย แหล่งการอนุรักษ์ดินและน้ำ แหล่งอาหาร สมุนไพรและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้ง การใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และเพื่อความสวยงามของสถานที่สำคัญ เป็นต้น ป่าชุมชนประเภทนี้ จะมีพรรณไม้ไม่หลากหลายมากนัก เว้นแต่ว่าวัตถุประสงค์ของชุมชนจะเน้นการพัฒนาป่าชุมชนไปเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงจะทำให้ป่ามีความหลากหลายของพรรณไม้

ป่าชุมชนพัฒนา สามารถดำเนินการได้ในหลายพื้นที่ ดังเช่น

(1) ป่าชุมชนซึ่งปลูกขึ้นในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ป่าสงวนตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพื้นที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484

(2) ป่าชุมชนซึ่งปลูกขึ้นในพื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สาธารณะสมบัติแผ่นดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

(3) ป่าชุมชนในโรงเรียน

(4) ป่าในวัด

(5) ป่าชุมชนซึ่งปลูกบริเวณเหนืออ่างเก็บน้ำ ริมลำเหมือง ลำคลอง หรือลำน้ำสาธารณะ

(6) ป่าชุมชนในที่สองฟากถนน

(7) ป่าชุมชนที่ปลูกเพื่อเป็นสวนสาธารณะ

(8) ป่าอนุสาวรีย์

(9) ป่าของชุมชนเมือง

(10) ป่ามรดก

(11) ป่าชุมชนพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์ชายฝั่งทะเล ฝั่งแม่น้ำ

เงื่อนไขการเกิดป่าชุมชน สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) รักษาไว้ตามความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรม

สำหรับชุมชนดั้งเดิม ป่าชุมชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะ “ป่า” ที่เป็นพื้นที่ที่มีต้นไม้ขึ้นเท่านั้น แต่เป็นพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนในทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น การทำมาหากิน (เศรษฐกิจ) ระบบครอบครัว เครือญาติ โครงสร้างอำนาจ กฎระเบียบ สุขภาพอนามัย (ที่มาของสมุนไพร ที่อยู่ของผีและวิญญาณบรรพบุรุษที่สามารถทำให้คนเจ็บป่วยได้) ระบบคุณค่า เช่น ความเชื่อที่ว่ามนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะควบคุมธรรมชาติได้ มนุษย์จึงต้องขออนุญาตผู้มีอำนาจเหนือมนุษย์ก่อนที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ในระดับที่เพียงพอกับความจำเป็นเท่านั้น ถึงแม้ว่าป่าเหล่านี้จะได้ชื่อว่า

เป็นป่าพิธีกรรม แต่ป่าดังกล่าวก็ยังคงสามารถรักษาดุลยภาพของสิ่งแวดล้อมและหน้าที่ต่างๆ ตามธรรมชาติของป่าโดยปกติอีกด้วย

(2) เพื่อเป็นป่าที่ป้องกันและ/หรือรักษาดุลยภาพของระบบนิเวศท้องถิ่น

ป่าชุมชนประเภทนี้มักเป็นป่าที่เป็นต้นน้ำ เป็นแหล่งน้ำซับ น้ำออกรู ซึ่งชุมชนได้รักษาไว้เพื่อดำรงชีพมาช้านาน ป่าชุมชนประเภทนี้ ได้แก่ ป่าบ้านแพะ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

(3) การรักษาป่าเกิดจากการต่อต้านการเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรโดยคนภายนอกและคนในหมู่บ้านเดียวกัน

การอนุรักษ์ป่าอย่างเป็นขบวนการ ส่วนหนึ่งเกิดจากการต่อต้านไม่ให้บริษัทที่ได้สัมปทานทำไม้ หรือป่าโกงกางเพื่อทำถ่าน การบุกรุกพื้นที่โดยนายทุนเพื่อทำสวนป่า รวมทั้งมีการลักลอบตัดไม้โดยชาวบ้านต่างหมู่บ้าน หรือการลุกล้ำป่าสาธารณะโดยชาวบ้านในหมู่บ้านเดียวกัน ชาวบ้านจึงแก้ไขปัญหาโดยร่วมกันตกลงยกพื้นที่ที่มีปัญหาให้เป็นของส่วนรวม (ดูตัวอย่างจากกรณีศึกษาป่าชุมชนตอนต่อไป)

(4) รักษาป่าไว้เพื่อการใช้สอยของชุมชน

ป่า เป็นแหล่งอาหาร ยารักษาโรคและวัตถุปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพของชาวบ้าน ได้มีผู้เปรียบป่าไว้ว่าเทียบเท่า “ซุปเปอร์มาร์เก็ต” และ “ร้านขายยาของชาวเมือง” พืชอาหารสำคัญได้แก่ เห็ดประเภทต่างๆ ผักหวาน ผักพื้นบ้านอื่นๆ ไข่มดและแมลง เป็นต้น ป่าชุมชนบางแห่งได้ตั้งวัตถุประสงค์ที่จะปลูกป่าไว้ใช้สอยและแบ่งส่วนหนึ่งขายเป็นรายได้ไว้พัฒนาชุมชนได้อีกด้วย

(5) การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามาผลักดันให้ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชน หรือช่วยให้สืบทอดประเพณีที่รักษาป่าชุมชนดั้งเดิมไว้ ป่าชุมชนประเภทนี้ ได้แก่ เครือข่ายป่าชุมชนในอำเภอเชียงดาว

(6) การสนับสนุนจากพระสงฆ์และวัด หรือดำเนินการโดยวัด

ในเขตที่ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าเขา วัดส่วนใหญ่จึงตั้งอยู่ใกล้ป่าที่ไม่ไกลจากชุมชนมากนัก จากแรงศรัทธาของชาวบ้านที่มีต่อพระและวัด มีผลต่อการผลักดันให้วัดและพระสงฆ์เข้ามาช่วยงานด้านป่าไม้ ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2538 ให้กรมป่าไม้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้วัดหรือสำนักสงฆ์มีส่วนช่วยงานด้านป่าไม้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(7) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ

กรมป่าไม้เริ่มสนับสนุนป่าชุมชนอย่างเป็นระบบ โดยได้จัดทำกรอบแผนแม่บทการพัฒนาป่าชุมชนปีงบประมาณ 2540–2544 โดยมีวัตถุประสงค์ระยะยาว เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนและองค์กรประชาชน

ให้มีขีดความสามารถและมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้) ซึ่งมีหลักการดังนี้

- สร้างสำนึกและเพิ่มศักยภาพของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนสามารถวางแผนการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ ได้อย่างสอดคล้องกับวิถีของชุมชน
- ลดความเสียหาย ความสมดุลทางระบบนิเวศ โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการและบำรุงรักษา
- ป่าชุมชนสามารถตอบสนองต่อความต้องการการใช้ประโยชน์ของชุมชนได้อย่างยั่งยืน
- มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือและสร้างพลังของทุกกลุ่มทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรทางศาสนา และสถาบันทางวิชาการ เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้งของประเทศชาติ

ผลของการส่งเสริมป่าชุมชน โดยการให้ความรู้ อบรม สัมมนา มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2547) กรมป่าไม้ได้อบรมไปแล้ว 10,308 หมู่บ้าน และมีการอนุญาตโครงการจนถึงปัจจุบัน 4,264 โครงการ เป็นพื้นที่กว่า 1 ล้านไร่ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7.1 ผลการอนุญาตโครงการป่าชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2547

ภาค	หมู่บ้าน	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)	พื้นที่ปลูกอื่นๆ
เหนือ	1,300	1,288	469,955-0-87	ระยะทาง 22 กม.
กลาง	674	606	122,872-3-94	ระยะทาง 15 กม.
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,310	1,991	499,291-3-04	-
ใต้	444	439	48,031-3-71	ระยะทาง 5.23 กม.
ทั่วประเทศ	4,728	4,264	1,090,151-3-56	ระยะทาง 42.23 กม.

ที่มา: ส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ 2547

7.3 การดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนของกรมป่าไม้

การดำเนินจัดตั้งป่าชุมชนของกรมป่าไม้ จะดำเนินการในพื้นที่ 3 ประเภท คือ

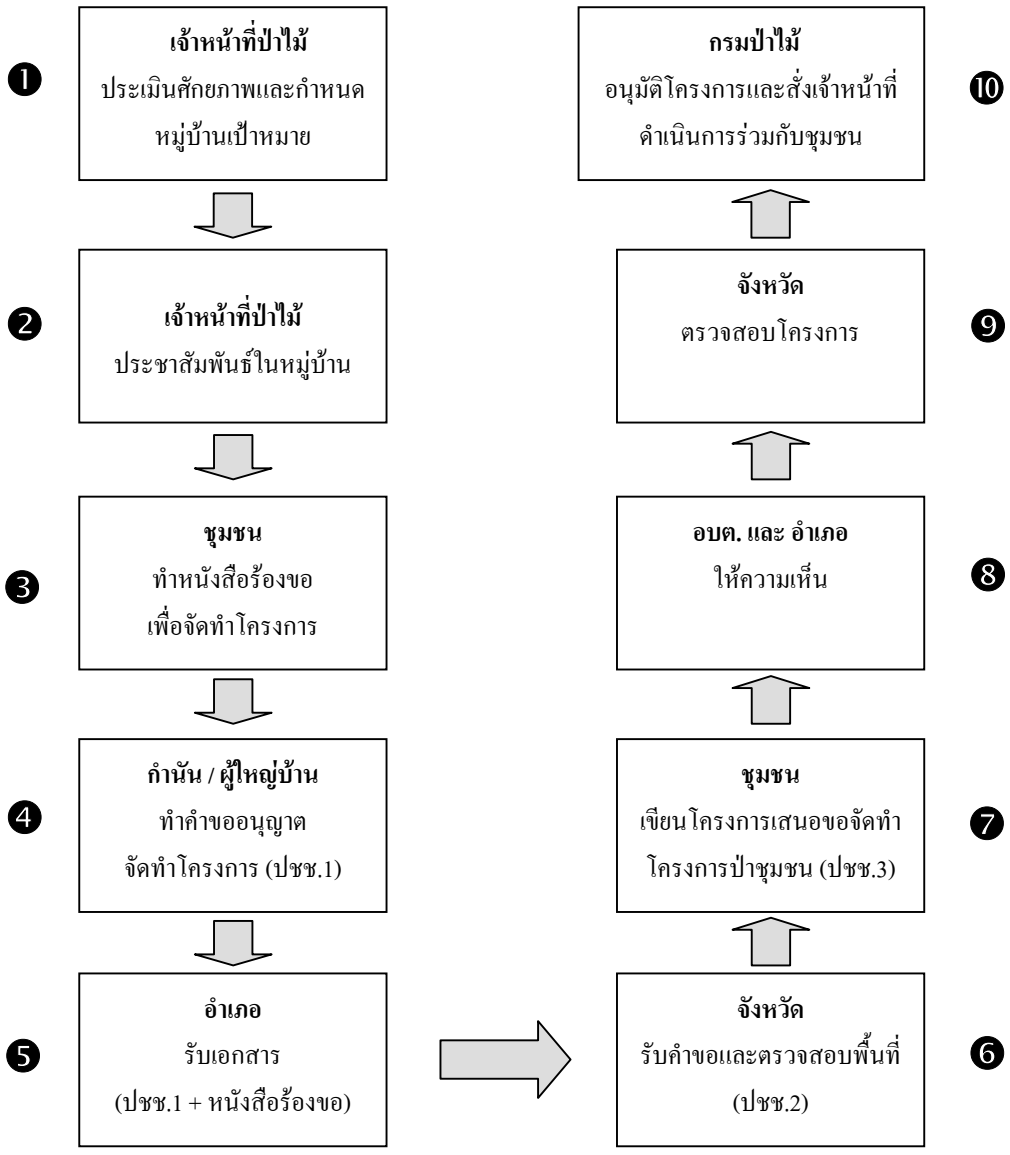
(1) ที่ดินสาธารณะที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภท นสล.

(2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(3) ที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ คือ ที่ที่อยู่ใต้ พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ขั้นตอนที่จะเสนอดังต่อไปนี้ (รูปที่ 7.1) เป็นขั้นตอนที่มาจากคู่มือการจัดการป่าชุมชนของกรมป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2547)

รูปที่ 7.1 ขั้นตอนการจัดทำป่าชุมชน



ที่มา: กรมป่าไม้ 2547

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ประเมินศักยภาพและกำหนดหมู่บ้านเป้าหมาย

เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะต้องประเมินศักยภาพของหมู่บ้านในพื้นที่ที่รับผิดชอบว่ามีหมู่บ้านใดบ้างที่มีศักยภาพในการจัดทำโครงการป่าชุมชน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากข้อมูลลักษณะของหมู่บ้าน ดังแสดงไว้ในกรอบที่ 2

กรอบที่ 7.2 ลักษณะของหมู่บ้านที่จะดำเนินงานป่าชุมชน

- มีกลุ่มชาวบ้านรวมตัวกันเพื่อเป็นกลุ่มปลูกป่า อนุรักษ์ป่า หรือมีผู้นำสนใจดำเนินงานตามหลักการป่าชุมชน
- มีที่ดินที่สอดคล้องกับประเภทและขนาดของพื้นที่ในการดำเนินงานที่กำหนดไว้
- ขาดแคลนแหล่งไม้ใช้สอย
- ต้องการป่าเป็นแหล่งอาหารของชุมชน
- มีการดูแลรักษาและปลูกป่าชุมชนโดยพฤตินัยอยู่แล้ว และพร้อมจะดำเนินการตามหลักการและกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้าน

เจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าไปในหมู่บ้านเพื่อพูดคุยและทำความเข้าใจกับชาวบ้านเกี่ยวกับการจัดทำโครงการป่าชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 ชุมชนจัดทำหนังสือร้องขอเพื่อจัดทำโครงการ

ชาวบ้านในหมู่บ้านใดมีความต้องการจะขอจัดทำโครงการป่าชุมชน ให้ชาวบ้านซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้น และสามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ จำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกในชุมชนที่ร้องขอ หรืออย่างน้อย 50 คน ร่วมลงชื่อใน “หนังสือร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชน” ยื่นต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน โดยพื้นที่ที่จะขอจัดทำโครงการป่าชุมชนจะต้องมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5 ไร่

ขั้นตอนที่ 4 กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านทำคำขออนุญาตจัดทำโครงการ

เมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้รับหนังสือร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชนจากชาวบ้านแล้ว ให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจัดทำ “คำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชน (แบบ ปชช.1)” และยื่นแบบ ปชช.1 ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอของท้องที่นั้น พร้อมด้วยหนังสือร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมของชาวบ้านและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และในกรณีพื้นที่จัดทำโครงการป่าชุมชนมีพื้นที่คาบเกี่ยวหลายหมู่บ้าน ผู้ยื่นคำขอต้องเป็นกำนันเท่านั้น

ในขั้นตอนนี้ เอกสารที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดเตรียมเพื่อยื่นต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ มีดังนี้

- คำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชน (แบบ ปชช. 1)
- หนังสือร้องขอเพื่อจัดทำโครงการป่าชุมชนของชาวบ้าน
- สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรประจำตัวของผู้ใหญ่บ้าน/กำนันซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอ พร้อมทั้งลงลายมือชื่อกำกับด้วย
- แผนที่แสดงบริเวณพื้นที่ที่ขอจัดทำโครงการป่าชุมชน
- รายชื่อชาวบ้านที่ร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชน อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกชุมชนนั้นหรือควรมีอย่างน้อย 50 คน พร้อมลงลายมือชื่อของชาวบ้านแต่ละคนอย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 5 อำเภอรับเอกสาร

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอตรวจเอกสารคำขอในแบบ ปชช.1 และรวบรวมเอกสารอื่นๆ ให้ครบถ้วน จากนั้นให้จัดส่งคำขอพร้อมเอกสารไปยังจังหวัด

ขั้นตอนที่ 6 จังหวัดรับคำขอและตรวจสอบพื้นที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อรับคำขอพร้อมเอกสารแนบแล้ว ให้ประสานงานโดยสำเนาคำขอพร้อมเอกสารให้ป่าไม้จังหวัดรับทราบ และจัดส่งเจ้าหน้าที่ร่วมตรวจสอบพื้นที่ตามคำขอ โดยในการตรวจสอบพื้นที่นั้นให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ประสานงานกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่ยื่นคำขอและนัดวันที่จะดำเนินการตรวจสอบพื้นที่พร้อมทั้ง จัดทำรายงานการตรวจสอบพื้นที่ตามแบบ ปชช. 2 ถ่ายภาพพื้นที่จริง จัดทำแผนที่หมู่บ้านโดยสังเขป แสดงตำแหน่งที่ตั้งป่าชุมชนลงในแผนที่หมู่บ้านมาตราส่วน 1:50,000 สำเนาแผนที่ท้ายกฎกระทรวงและลงลายมือชื่อของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับเพื่อรับรองเอกสารทุกใบ

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบพื้นที่ มีข้อควรระวังในการกรอกข้อมูลในแบบ ปชช.2 และการจัดเตรียมเอกสารแนบ ดังนี้

- ควรระบุชื่อป่าให้ชัดเจนและถูกต้องตามเอกสาร เช่น การจัดทำโครงการป่าชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชื่อป่าต้องตรงตามชื่อที่ปรากฏในแผนที่ท้ายกฎกระทรวง
- ค่าพิกัด GPS. ควรมีอย่างน้อย 4 จุด หรือมีจำนวนเท่ากับมุมต่างๆ ที่จัดทำตำแหน่งพื้นที่ป่าชุมชนลงในแผนที่ 1:50,000 เพื่อให้รู้ขอบเขตพื้นที่อย่างคร่าวๆ และสะดวกในการประเมินเนื้อที่ พร้อมระบุเลขระวางแผนที่ เลขกำกับเส้นรุ้ง/เส้นแวง และแสดงจุดที่ตั้งป่าชุมชน

- ผู้ตรวจสอบสภาพป่าควรระบุความเห็นให้ชัดเจนว่ามีความเห็นให้ดำเนินการจัดทำโครงการป่าชุมชนหรือไม่
- ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอหมดวาระการเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องหมายเหตุไว้ในแบบ ปชช.2 ด้วยว่า “กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านผู้ยื่นคำขอหมดวาระแล้ว ปัจจุบันใครเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำตรวจสอบพื้นที่แทน”
- พยานในการตรวจสอบสภาพป่าตามแบบ ปชช.2 ควรมี 2 คน ซึ่งอาจเป็นชาวบ้านหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ไปร่วมตรวจสอบสภาพป่า
- ที่ตั้งของป่าชุมชนและเนื้อที่โครงการป่าชุมชนในเอกสาร ปชช.2 ต้องตรงกันกับเอกสาร ปชช.3
- ในกรณีที่พื้นที่โครงการอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องแนบสำเนาแผนที่ท้ายกฎกระทรวงและแสดงตำแหน่งพื้นที่ป่าชุมชนให้ถูกต้อง พร้อมลงลายมือชื่อของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับด้วย
- กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ได้แนบสำเนาหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
- ภาพถ่ายพื้นที่จริง ต้องเป็นภาพสีเท่านั้น จำนวน 8 รูป
- แบบรายงานการตรวจสอบสภาพป่า (ปชช.2) ที่ส่งให้กรมป่าไม้พิจารณาควรเป็นต้นฉบับ

ขั้นตอนที่ 7 ชุมชนเขียนโครงการเสนอขอจัดทำโครงการป่าชุมชน

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านร่วมกับชุมชนหรือตัวแทนชุมชนจัดทำร่างโครงการป่าชุมชน ตามแบบ ปชช.3 ภายใต้การแนะนำของเจ้าหน้าที่ป่าไม้

มีข้อสังเกตว่า ผู้เขียนโครงการต้องเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และเป็นผู้นำชุมชน สำหรับเจ้าหน้าที่ อบต. ยังมิได้เป็นพนักงานเจ้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

ขั้นตอนที่ 8 อบต. และ อำเภอ ให้ความเห็น

เมื่อจัดทำร่างโครงการป่าชุมชนเรียบร้อยแล้ว ให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านนำร่างโครงการป่าชุมชนเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทราบ หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมตามร่างโครงการป่าชุมชน ก็ให้นำความเห็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาด้วย จากนั้นให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้รวบรวมโครงการและรายงานการสำรวจส่งจังหวัด

การนำเสนอโครงการป่าชุมชนให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในท้องที่ทราบนั้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้ อบต. ในอนาคต ซึ่งชาวบ้านอาจนำโครงการป่าชุมชนเสนอเพื่อของบประมาณสนับสนุนจาก อบต. ท้องที่ได้

ขั้นตอนที่ 9 จังหวัดตรวจสอบโครงการ

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในแต่ละจังหวัดรับและตรวจสอบรายงานการตรวจสอบพื้นที่และโครงการป่าชุมชน และรวบรวมคำขอ รายงานการตรวจสอบพื้นที่ เอกสารโครงการ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กรมป่าไม้เพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งเสนอรายชื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่จะเข้าดำเนินการร่วมกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

ขั้นตอนที่ 10 กรมป่าไม้อนุมัติโครงการและสั่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการร่วมกับชุมชน

สำนักจัดการป่าชุมชนรับและพิจารณาเอกสารต่างๆ นำเสนออธิบดีกรมป่าไม้พิจารณา หากอธิบดีเห็นสมควรให้จัดทำโครงการป่าชุมชน ก็จะอนุมัติให้ดำเนินการ พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าร่วมดำเนินโครงการป่าชุมชน แต่หากอธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรให้จัดทำโครงการป่าชุมชนจะถือเป็นข้อยุติ จากนั้นกรมป่าไม้จะส่งเรื่องให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

โครงการป่าชุมชนที่ได้รับการอนุมัติเงินงบประมาณสนับสนุนให้ดำเนินการแล้ว จะมีการติดตามประเมินผลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในจังหวัดนั้นๆ และรายงานผลการดำเนินการตามโครงการให้จังหวัดทราบ ตามแบบ ปชช.4 จังหวัดเมื่อได้รับรายงานผลการดำเนินงานแล้วให้พิจารณาพร้อมข้อเสนอแนะส่งให้กรมป่าไม้เพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

ข้อควรสังเกต ก็คือในร่าง พ.ร.บ. ชุมชนได้กำหนดให้มีการเสนอแผนจัดการป่าชุมชนด้วย

7.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองการจัดการป่าของชุมชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ยังคงมีลักษณะของการสั่งการและควบคุม โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการใช้และการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่นับจนบัดนี้ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เรียกร้องกันมานานก็ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างไรก็ดี กรมป่าไม้ได้พยายามใช้บทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่มีอยู่เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังจะได้กล่าวต่อไป

7.4.1 การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการป่าชุมชน ได้แก่

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ์อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัตินี้รับรองสิทธิของชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตและเงื่อนไขการใช้สิทธินี้ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะบัญญัติในภายหลัง สำหรับป่าชุมชนนั้น ยังไม่มีการตรากฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการป่าไม้ของชุมชน คงมีแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

นอกจากมาตรา 46 แล้ว รัฐธรรมนูญฯยังมีบทบัญญัติอื่นๆที่รับรองสิทธิของประชาชนในการร่วมกับรัฐและชุมชนเพื่อรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ตนเองมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ รวมทั้ง สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 59 ดังนี้

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงและรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันรวมถึงการจัดการป่าชุมชนนั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 290 ดังนี้

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่

7.4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 สำหรับกฎหมายสองฉบับหลัง อันได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่านั้น เป็นกฎหมายที่จัดการป่าไม้ในเขตอนุรักษ์คือ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนซึ่งอยู่นอกเขตอนุรักษ์ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ป่า ซึ่งถูกนิยามให้ครอบคลุมถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้กับพื้นที่ป่าทั้งหมด ทั้งที่ถูกประกาศให้เป็นป่าสงวนแล้ว พื้นที่ป่าเตรียมการสงวน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วย กฎหมายนี้ควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า โดยกำหนดให้การทำไม้หวงห้ามและการเก็บของป่าหวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวง ควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ และการแปรรูปไม้ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดแผ้วถางป่า หรือเข้ายึดถือหรือเข้าครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม การฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้เป็นความผิดทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำและปรับ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้จึงมีลักษณะควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นส่วนใหญ่มากกว่าที่จะสนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชน อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำป่าชุมชนได้ กล่าวคือ ให้ยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการทำไม้หวงห้าม และการเก็บของป่าหวงห้ามในกรณีที่เป็นการกระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาป่าตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้คือ

มาตรา 17 บทบัญญัติในส่วนนี้ (หมวด 1 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการควบคุมการทำไม้หวงห้าม) มิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือทดลองในทางวิชาการ

(2) ผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพรอันมีลักษณะเป็นไม้ฟืน ซึ่งมิใช่ไม้สักหรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ไปสำหรับใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจของตน

มาตรา 32 บทบัญญัติในส่วนนี้ (หมวด 1 ส่วนที่ 5 ว่าด้วยการควบคุมการเก็บของป่าหวงห้าม) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลองในทางวิชาการ

(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ถูกบุกรุกและทำลาย โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดพื้นที่ป่าแห่งหนึ่งแห่งใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อ พ.ศ. 2535 ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น 3 เขต ประกอบด้วย พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ จำนวน 88.23 ล้านไร่ เขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ จำนวน 51.89 ล้านไร่ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร จำนวน 7.22 ล้านไร่

มาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่เป็นกรณีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 ที่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 จึงเป็นบทบัญญัติที่ช่วยเสริมการจัดการป่าชุมชนได้ เนื่องจากรัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงอนุญาตให้มีการทำไม้และเก็บหาของป่าตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดได้ โดยอาศัยอำนาจ

ตามมาตรานี้ ได้มีการตรากฎกระทรวงสองฉบับที่อนุญาตให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้ ดังนี้ คือ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1106 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบท้ายกฎกระทรวง เว้นแต่การทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของตนในกรณีดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

(1) การเก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพรอันมีลักษณะเป็นไม้ฟืน

(2) การตัดไม้ไผ่ทุกชนิด

(3) การเก็บหาหวายและเถาวัลย์

(4) การทำไม้ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1107 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเก็บหาของป่าที่มิใช่ของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบท้ายกฎกระทรวง ยกเว้นการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของตนในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แขม ปรือ กก กระจูด ใบพลวง

(2) การเก็บหาผลไม้ หน่อไม้ เห็ด หรือพืชชนิดอื่นๆ

(3) การเก็บหาผัก กลอย มัน สมุนไพร รากไม้

(4) การเก็บหาชันไม้

(5) การเก็บหาผลหรือฝักสะตอ หรือผลหรือฝักเหรียงหรือผลเนียง โดยไม่ทำอันตรายหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายแก่ต้นสะตอหรือต้นเหรียงหรือต้นเนียง

(6) การเก็บหาของป่าอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

นอกจากบทบัญญัติและกฎกระทรวงที่เปิดให้ประชาชนหรือชุมชนใช้ประโยชน์จากป่าดังกล่าวมานี้แล้ว พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่อธิบดีในการสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เข้าไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตป่าสงวนได้ ดังนี้คือ

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ กรมป่าไม้สามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่างๆในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เช่น การปลูกสร้างสวนป่า และการจัดตั้งศูนย์ปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ เช่นเดียวกัน บทบัญญัติตามมาตรานี้ให้อำนาจแก่กรมป่าไม้ในการจัดทำกิจกรรมต่างๆเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมป่าชุมชนได้ ซึ่งเท่าที่ผ่านมากรมป่าไม้ก็ได้อาศัยมาตรานี้ในการดำเนินนโยบายจัดตั้งป่าชุมชน

7.4.3 กฎหมายที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายมาตรา ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีบทบาทด้านการจัดการป่าชุมชนมากที่สุดนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 5 ครั้ง เพื่อให้มีบทบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ นอกจากนี้ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมหมายความรวมถึงภารกิจในการดูแลป่าชุมชนด้วย

(1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 66 ถึงมาตรา 73 ซึ่งประกอบอำนาจหน้าที่มากมายหลายประการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชน ได้แก่ บทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 67 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 9 ประการ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ “ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 68 บัญญัติกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 13 ประการ อันรวมถึงกิจการเรื่อง “การคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มี

อำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น .....

บทบัญญัติข้างต้นนี้ช่วยเพิ่มอำนาจและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกกฎหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของตนเองได้มากขึ้น ซึ่งน่าจะรวมถึงการออกกฎหมายมาใช้บังคับในเขตป่าชุมชนได้ด้วยในเมื่อจะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลป่าชุมชนมาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้วตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดี อาจมีข้อโต้แย้งว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นด้วย ซึ่งในกรณีของป่าชุมชนนั้น การทำไม้และการเก็บหาของป่ายังคงมีพระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับอยู่ การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้บังคับในเขตป่าชุมชนจึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับกรมป่าไม้ เว้นแต่จะมีการประสานความเข้าใจกันเป็นอย่างดีในระดับนโยบายและมีความชัดเจนว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตป่าชุมชนได้

แนวทางอีกอันหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมดูแลป่าชุมชนก็คือ การแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับในเรื่องนี้ ได้เคยมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเมื่อ พ.ศ. 2546 แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ แต่ประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรป่าไม้คงจะยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดให้กระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายนี้ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง อันรวมถึงภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนปฏิบัติการได้แบ่งกลุ่มงานที่จะมีการถ่ายโอนออกเป็นประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “*หน้าที่ต้องทำ*” และประเภทที่สามารถ “*เลือกทำโดยอิสระ*” ในส่วนของกรมป่าไม้ แผนปฏิบัติการกำหนดให้ต้องถ่ายโอนภารกิจงานพัฒนาป่าชุมชนและการควบคุมไฟป่า ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้เป็นภารกิจที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมี “หน้าที่ต้องทำ”

ขอบเขตของการถ่ายโอน คือ เขตพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ท้องที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้วให้ถ่ายโอนได้ทันที โดยมีเงื่อนไขว่าพื้นที่ป่าดังกล่าวต้องอยู่ติดกับชุมชนหรือชุมชนได้ดูแลอยู่ป่านั้นอยู่แล้ว การป้องกันไฟป่าและควบคุมไฟป่าในป่าชุมชนให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลป่าไม้และวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนในท้องถิ่นของตน

ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานพัฒนาป่าชุมชน มีดังนี้

(1) มอบอำนาจการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ฟื้นฟู บำรุงรักษา ดูแลและการใช้ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายบัญญัติ

(2) ประชาสัมพันธ์

(3) สำรวจข้อมูลและความพร้อมของ อบต. ในด้านการดำเนินงานด้านป่าชุมชน

(4) เตรียมความพร้อมให้แก่ อบต. ในด้านการพัฒนาป่าชุมชนและการกระจายอำนาจ

(5) สนับสนุนให้มีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาป่าชุมชนทุกกิจกรรม

(6) สนับสนุนให้ อบต. จัดทำและบรรจุงานพัฒนาป่าชุมชนในแผนพัฒนาตำบล

(7) สนับสนุนด้านวิชาการทางด้านป่าไม้เฉพาะให้แก่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.5 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เกิดขึ้นจากแนวคิดในการจัดการป่าของกรมป่าไม้ที่ต้องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น และได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ……ตามขั้นตอนต่างๆ ตลอดจน ได้มีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้ผ่านการประชาพิจารณ์อย่างเข้มข้น เครือข่ายองค์กรชาวบ้านเองก็ได้เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อถกเถียงที่ยังไม่มีข้อยุติก็คือ ป่าชุมชนจะจัดตั้งในเขตป่าอนุรักษ์ได้หรือไม่ หากชุมชนนั้นมีพฤติกรรมอนุรักษ์มาไม่ต่ำกว่า 5 ปี

จากการสัมภาษณ์ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนในการจัดทำกรณีศึกษาครั้งนี้ พบว่า ทุกชุมชนต้องการให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะต้องการให้มีการรับรองสิทธิของคณะกรรมการป่าชุมชนตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีประกาศลงวันที่ 25 มิถุนายน 2546 แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยยังมิได้ครอบคลุมถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารป่าชุมชน

7.6 กรณีศึกษาภาคสนาม

7.6.1 ป่าชุมชนบ้านตลาดขี้เหล็ก ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

บ้านตลาดขี้เหล็กเป็นชุมชนที่ก่อตั้งและอยู่อาศัยในพื้นที่เดิมมาตั้งแต่ 100 ปีก่อน โดยอพยพมาจากบริเวณท่าขี้เหล็ก จังหวัดเชียงราย มาตั้งเป็นชุมชนโดยชาวไทใหญ่และขอยืมชื่อท่าขี้เหล็กมาตั้งชื่อหมู่บ้านของตนว่า ตลาดขี้เหล็ก [74] อยู่ที่ หมู่ 1 ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขาหิน มีที่ราบหุบเขาเพียงเล็กน้อยและมีแอ่งน้ำอยู่กลางแหล่งชุมชน คือ อ่างเก็บน้ำห้วยก้า มีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 300 คน มีจำนวนครัวเรือนประมาณ 86 ครอบครัว ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างที่ศูนย์ห้วยฮ่องไคร้และโรงโม่หินใกล้ๆ หมู่บ้าน บางส่วนยังคงทำการเกษตรอยู่โดยมีอาชีพทำนาซึ่งอาศัยน้ำจากชลประทาน ผู้นำชุมชนคนปัจจุบัน คือ นายสมบุญ ไทยยันโต ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านตลาดขี้เหล็ก ได้ทำการสานต่อเจตนารมณ์เดิมของผู้ใหญ่บ้านคนเก่าในยุคแรกของโครงการป่าชุมชน คือ นายบุญมี เทศนำ ในการอนุรักษ์ป่าเพื่อให้เป็นป่าชุมชนของหมู่บ้านขึ้นมาอีกครั้งหลังจากเกิดการขาดช่วงการอนุรักษ์ป่าไป

โครงการป่าชุมชนของบ้านตลาดขี้เหล็กเกิดขึ้นจากการไปศึกษาดูงานโครงการป่าชุมชนที่อำเภอสันกำแพง[75] ส่งผลให้ชาวบ้านตลาดขี้เหล็กเกิดการตื่นตัวต้องการให้มีป่าชุมชนของบ้านตลาดขี้เหล็กบ้าง จึงเริ่มดำเนินการโครงการป่าชุมชนขึ้นเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2527– ต้นปี พ.ศ. 2528 มีพื้นที่ป่าประมาณ 800 ไร่ ซึ่งอยู่ในช่วงของผู้ใหญ่บ้านบุญมี มีกระบวนการจัดการในการดูแล รักษา พื้นที่ป่าอย่างเข้มแข็ง ต่อมาเกิดการเปลี่ยนผู้นำหมู่บ้านคนใหม่ไม่ให้ความสนใจด้านการจัดการป่าชุมชนจึงทิ้งช่วงการรักษาป่า เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า และในช่วงปลายปี พ.ศ. 2544 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อเปลี่ยนผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ คือ นายสมบุญ จากประสบการณ์ที่เจอปัญหาจากการบุกรุกพื้นที่ป่า การใช้ประโยชน์และผลผลิตจากป่าที่ลดลง จึงได้ฟื้นฟูโครงการป่าชุมชนขึ้นอีกครั้ง โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของกรมป่าไม้ได้ให้การอบรมด้านการบริหารจัดการ การให้องค์ความรู้ด้านต่างๆ การศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ รวมถึงการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและชาวบ้านเองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเพื่อประโยชน์ใช้สอยที่จะตามมาในอนาคต ในปัจจุบันมีพื้นที่ป่าทั้งสิ้นประมาณ 2,800 ไร่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ประมาณ 2,000 ไร่และพื้นที่ป่าใช้สอยประมาณ 800 ไร่

กฎ กติกา ของป่าชุมชนบ้านตลาดขี้เหล็ก

(1) ห้ามตัดไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

---

[74] จากคำบอกเล่าของผู้ใหญ่บ้านบุญมี เทศนำ

[75] โดยมีเจ้าหน้าที่ป่าไม้คอยเป็นพี่เลี้ยง

(2) หากมีความต้องการใช้ไม้ต้องแจ้งคณะกรรมการหมู่บ้านทุกครั้ง เพื่อตรวจสอบวัตถุประสงค์ที่มีความจำเป็นของเรื่องที่จะนำไปใช้

(3) สามารถหาประโยชน์จากป่าใช้สอยของหมู่บ้านได้ (เฉพาะคนในหมู่บ้าน) หากเป็นคนพื้นที่อื่นต้องแจ้งให้ทราบก่อน/เสียค่าธรรมเนียมในการเก็บหาของป่า

กฎ กติกาต่างๆ ที่ตั้งขึ้นถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย ซึ่งดำเนินการผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน จากนั้นจะถูกส่งเข้าที่ประชุมของหมู่บ้านเพื่อลงมติหาข้อตกลงร่วมกัน โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย ซึ่งกฎส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่า มีวิธีดำเนินการ 2 ขั้นตอน คือ หากกระทำผิดในครั้งแรกจะมีการเตือน แต่ถ้าทำผิดซ้ำอีกครั้งจะดำเนินตามกฎกติกาที่ตั้งไว้ เช่น หากเป็นคนในพื้นที่ต้องเสียค่าปรับตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านกำหนด/ห้ามใช้ประโยชน์ใดๆ จากป่า และที่ร้ายแรงที่สุด คือ การไล่ออกจากพื้นที่ หรือดำเนินตามกฎหมายของภาครัฐ นอกจากนี้ยังตั้งรางวัลนำจับผู้ทำผิดไว้ที่ 300 บาท / คน

7.6.2 ป่าชุมชนบ้านแพะ ตำบลแม่ออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

บ้านแพะเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบเชิงเขาติดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ออน อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ชาวบ้านส่วนใหญ่อพยพมาจากบ้านวังธารและได้ตั้งชื่อหมู่บ้านของตนตามสภาพพื้นที่ซึ่งเป็นป่าแพะหรือป่าเต็งรัง[76] ปัจจุบันตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 10 ตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ลักษณะพื้นที่โดยมากเป็นป่าเบญจพรรณผสมป่าเต็งรัง ดินมีลักษณะเป็นดินทรายผสมดินลูกรัง มีจำนวนครัวเรือน 105 ครอบครัว มีประชากร 393 คน ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น การทำไร่ยาสูบ ไร่ข้าวโพด ทำนา เป็นต้น อาชีพรองคือ การขายแรงงาน เช่น เก็บใบยาสูบ เสียบใบยาสูบ ผู้นำชุมชนคนปัจจุบัน คือ นายสมชาย บารมี ซึ่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับป่าชุมชนสืบต่อจากรุ่นก่อนๆ

ป่าชุมชนบ้านแพะ เป็นป่าชุมชนดั้งเดิมมีลักษณะเป็นป่าซับน้ำ มีพื้นที่ทั้งหมดในปัจจุบัน 846 ไร่ โดยเป็นป่าชุมชนเดิมมีพื้นที่ 446 ไร่และได้ทำการปลูกไม้สักเพิ่ม 400 ไร่ สภาพพื้นที่ป่าค่อนข้างสมบูรณ์ มีตาน้ำจำนวน 3 ตาน้ำ แต่ตาน้ำได้แห้งไป 1 ตาน้ำ เนื่องจากการบุกรุกและทำการขุดเพื่อขยายตาน้ำเข้าสู่สวนลำไย[77] อีก 2 แห่งยังคงมีน้ำไหลอยู่ โดย 1 แห่งเป็นแหล่งต้นน้ำของหมู่บ้านซึ่งจะไหลมารวมกันเป็นอ่างเก็บน้ำของหมู่บ้านและอีกหนึ่งตาน้ำอยู่นอกพื้นที่ป่าชุมชนของหมู่บ้าน โครงการป่าชุมชนเกิดขึ้นเนื่องจากชาวบ้านได้รับผลกระทบจากประสบการณ์ตรงจากการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำไร่ และตัดไม้เพื่อสร้างบ้านเรือนของคนในชุมชนเอง ซึ่งชาวบ้านพบว่าหากไม่อนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้จะขาดแคลนไม้ใช้สอย ปริมาณของป่าที่หาได้จะลดลง รวมถึงปริมาณน้ำที่ลดลงด้วย ดังนั้นชาวบ้านจึงได้ร่วมกันทำสัญญาประชาคมว่าจะไม่ตัดไม้เด็ดขาด เพื่อผลประโยชน์ใช้สอยในอนาคต สาเหตุที่บ้านแพะสามารถอนุรักษ์พื้นที่ป่าชุมชนได้อย่างดีเนื่องจากความ

[76] เอกสารป่าชุมชนบ้านแพะ งานพัฒนาป่าชุมชน สำนักงานป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่

[77] จากคำบอกเล่าของผู้ใหญ่บ้านสมชาย บารมี

เข้มแข็งและความต่อเนื่องด้านแนวคิดของผู้นำชุมชน การคงไว้ซึ่งความเชื่อและพิธีกรรมการนับถือผีป่า รวมถึงความมีจิตสำนึกร่วมกันของคนในพื้นที่และในปัจจุบันชาวบ้านหันไปประกอบอาชีพรับจ้างนอกพื้นที่มากขึ้น [78]

ความสำเร็จของบ้านแพะวัดจากความสามารถที่จะรักษาไม้ป่าธรรมชาติขนาดใหญ่ เช่น ไม้สัก ไว้ได้เป็นจำนวนมาก บางต้นมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476

กฎ กติกา ของป่าชุมชนบ้านแพะ

กฎ กติกาต่างๆ ซึ่งชาวบ้านได้ร่วมกันตั้งขึ้น ได้รับการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย เพื่อปกป้องพื้นป่าและอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต โดยปรับบทลงโทษให้หนักขึ้น

(1) การลักลอบตัดไม้ในพื้นที่ป่าชุมชน คิดอัตราค่าปรับนิ้วละ 500 บาทตามความยาวของเส้นผ่าศูนย์กลาง

(2) ห้ามนำพันธุ์ไม้ป่าท้องถิ่นออกจากป่า เช่น กล้วยไม้ เฟิร์น

(3) กรณีไม่ยอมเสียค่าปรับจะถูกจัดส่งเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

(4) หากไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ ชาวบ้านทุกคนมีหน้าที่ช่วยกันสืบหาผู้กระทำผิดให้ได้ โดยมีรางวัลนำจับรายละ 300 บาท

(5) ค่าปรับต่างๆ ที่เป็นตัวเงินจะนำมาใช้ในกองทุนการพัฒนาชุมชน

7.6.3 ป่าชายเลนชุมชนบางเตย ตำบลบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา

ป่าชายเลนชุมชนบางเตย อยู่ในความดูแลของชาวบ้านใน 2 หมู่บ้าน คือ บ้านกลาง (หมู่ที่ 6) และบ้านบางพัฒน์ (หมู่ที่8) ตำบลบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา ในอดีตพื้นที่ป่าชายเลนแห่งนี้เป็นป่าชายเลนที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีพันธุ์ไม้ป่าชายเลนหลากหลายชนิด เช่น โกงกางใบเล็ก โกงกางใบใหญ่ ตะบูน พังกาหัวสุม โปรงแดง แสม เป็นต้น เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและอาหารของสัตว์น้ำ ราษฎรบริเวณนี้ได้ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนหลายอย่าง เช่น การนำไม้มาใช้สอยในครัวเรือน ทำเครื่องมือประมง และการจับกุ้ง หอย ปูและปลา

ต่อมาสภาพป่าชายเลนของชุมชนบางเตยได้เสื่อมโทรมลง อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุสำคัญคือ การที่รัฐให้สัมปทานทำไม้ในป่าชายเลนเพื่อทำฟืน การให้สัมปทานเหมืองแร่ในพื้นที่ชายฝั่ง และการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลนของราษฎรเพื่อการทำนากุ้งเมื่อถึงเวลาสิ้นสุดสัมปทาน ประกอบกับกิจการเหมืองแร่ดีบุกซบเซา ราคาแร่ตกต่ำ เงินที่ชาวบ้านเคยได้จากการเป็นลูกจ้างเหมืองแร่หมดสิ้นไปกับ

[78] จากการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวบ้าน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547

ความฟุ้งเฟ้อและความฟุ่มเฟือย ชาวบ้านเริ่มมองหาธรรมชาติและสิ่งที่จะเป็นอาชีพถาวร แต่สิ่งที่เหลืออยู่ในหมู่บ้านมีแต่ป่าชายเลนที่เสื่อมโทรมและตะกอนทรายจากเหมืองแร่ ป่าชายเลนถูกทำลายไปมากเกินกว่าจะปล่อยให้ฟื้นฟูตัวเองได้ตามธรรมชาติ

ป่าชายเลนแห่งนี้ยังได้รับผลกระทบจากการบุกรุกพื้นที่ของพวกทำนากุ้ง นอกจากป่าจะถูกทำลายแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงกับชาวบ้าน กล่าวคือ บ่อน้ำจืดที่เคยใช้อุปโภคบริโภคจะมีรสเค็ม จากการที่น้ำเค็มจากบ่อกุ้งซึมเข้ามา รวมทั้งปัญหาการปล่อยโคลนเลนจากการขุดลอกบ่อกุ้ง และการปล่อยน้ำเสียจากนากุ้งทะเล ทำให้สัตว์น้ำตามชายฝั่ง โดยเฉพาะสัตว์เล็กๆ ที่ยังไม่โตเต็มที่ ไม่สามารถที่จะอาศัยอยู่ได้

จากสาเหตุต่างๆ ข้างต้น ในปี พ.ศ. 2535 เริ่มต้นจากชาวบ้าน 2-3 คน ร่วมปรึกษาหารือที่จะพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนโดยการปลูกป่าทดแทนเพื่อให้เป็นป่าชุมชน เป็นจุดเริ่มต้นของการปลูกป่าชุมชนที่ทำให้ชาวบ้านได้ร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาพื้นที่เหมืองแร่ร้างเป็นทรายให้กลับมาเป็นป่าที่สมบูรณ์อีกครั้ง โดยมีการร่วมแรงร่วมใจกันปลูกป่าชายเลนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2536 บนเนื้อที่ 120 ไร่ จำนวนกล้าไม้ 60,000 ต้น

จนถึงปัจจุบันได้พื้นที่ป่าชายเลนรวม 1,300 ไร่ ต้นไม้ที่ปลูกเป็นพันธุ์ไม้ป่าชายเลน รวมทั้งสิ้น 1.2 ล้านต้น การปลูกเจริญเติบโตงอกงามได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม โดยภายหลังจากการมีป่าชุมชนและมีการปลูกป่า เศรษฐกิจของหมู่บ้านดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น และชาวบ้านไม่ต้องไปทำงานต่างพื้นที่ นอกจากนี้ ผลดีอีกอย่างคือชุมชนสามารถคุมกำเนิดบ่อเลี้ยงกุ้งในเขตหมู่บ้านได้ ชาวบ้านไม่สามารถขยายบ่อได้ เพราะพื้นที่โดยรอบมีการปลูกป่าชายเลน

ผลจากความสำเร็จข้างต้น ทำให้ทั้ง 2 หมู่บ้านได้รับพระราชทาน “ธงพิทักษ์ป่าเพื่อรักษาชีวิต” ธงชั้นที่ 1 จากสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในปี พ.ศ. 2541 และได้รับพระราชทาน “ธงพิทักษ์ป่าเพื่อรักษาชีวิต” ธงชั้นที่ 2 จากสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ในปี พ.ศ. 2544

กฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนชุมชนบางเตย

(1) ถ้าใครจะขอตัดไม้ ต้องขออนุญาตผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยถ้าตัด 1 ต้น จะต้องปลูกทดแทน 10 ต้น

(2) ถ้ามีคนลักลอบตัดไม้ จะถูกปรับต้นละ 1,000 บาท

(3) ในวันศุกร์ที่ 1 ของทุกเดือน จะเป็นวันพัฒนาป่าชายเลน ซึ่งจะตรงกับวันประชุมกลุ่มออมทรัพย์

(4) ในวันนัดประชุมกลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลน ถ้าใครไม่มาร่วมประชุมจะไม่ให้กู้เงินกลุ่มออมทรัพย์

ข้อตกลงดังกล่าวข้างต้นไม่มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

7.6.4 ป่าชุมชนบ้านแม่จองไฟ ตำบลห้วยอ้อ อำเภอลอง จังหวัดแพร่ [79]

ชุมชนบ้านแม่จองไฟ อพยพมาจากประเทศพม่าเมื่อ 200 กว่าปี ปัจจุบันตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณหมู่ที่ 2 ตำบลห้วยอ้อ อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแม่ลาน–แม่กาง ห่างจากที่ว่าการอำเภอลองประมาณ 25 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ ปัจจุบันเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าเบญจพรรณ ซึ่งมีไม้เศรษฐกิจ คือ ไม้สัก ไม้มะค่าโมง ประดู่ ซึ่งป่ามีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ประมาณร้อยละ 30 เป็นที่ราบ สำหรับตั้งบ้านเรือน และร้อยละ 9 สำหรับใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรซึ่งชาวบ้านใช้ปลูกข้าวเหนียวเป็นส่วนใหญ่ ชาวบ้านมีอาชีพรับจ้างเป็นอาชีพหลักและทำการเกษตรเป็นอาชีพรอง

ชาวบ้านใช้ภาษาปกากะญอภายในหมู่บ้าน แต่สามารถพูดและสื่อความหมายภาษาท้องถิ่นและไทยกลางได้ มีประชากรประมาณ 110 ครัวเรือน ระบบการปกครองอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน ชาวบ้านจองไฟนับถือศาสนาพุทธแต่ยังคงนับถือผีอยู่ ซึ่งส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไว้

ความเชื่อและข้อห้าม

(1) ความเชื่อและข้อห้ามเกี่ยวกับน้ำ ชาวบ้านอาศัยน้ำจากแหล่งน้ำซับโดยเชื่อว่าแหล่งน้ำนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของผี น้ำไหลจากที่สูงไปที่ต่ำห้ามกักเก็บน้ำ ห้ามจับปลาบริเวณนี้เพราะเชื่อว่าเป็นลูกของผีน้ำ ห้ามใช้พื้นที่นี้ทำมาหากิน ห้ามปัสสาวะในบริเวณดังกล่าวเพราะจะผิดผี การใช้น้ำต้องมีพิธีกรรมขอโทษผีน้ำ ถ้ามีการสร้างฝายต้องมีการตั้งหอผีเพื่อขอโทษผีน้ำเช่นกัน ทุกปีชาวบ้านจะมีพิธีกรรมบูชาผีน้ำ ผีฝาย น้ำเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของชาวบ้านจองไฟ จึงทำให้เกิดระบบจัดสรรน้ำและเกิดกติกาเพื่อใช้น้ำร่วมกัน เช่น ห้ามกักเก็บน้ำบริเวณแหล่งน้ำซับ ตามคำกล่าวของชาวบ้านว่า “ได้กินจากน้ำต้องรักษาน้ำ ได้กินจากป่าต้องรักษาป่า” จากความเชื่อดังกล่าวทำให้ชาวบ้านอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำไว้ได้

(2) ความเชื่อและข้อห้ามเกี่ยวกับต้นไม้ ชาวบ้านมีความเชื่อว่ารากต้นไม้จะดูดซับน้ำในฤดูฝนแล้วจึงปล่อยน้ำลงสู่ดินและลำธารในฤดูร้อน ทำให้มีน้ำใช้ตลอดปี สิ่งที่แสดงถึงความผูกพันกับป่าตั้งแต่เกิดจนตายของชาวบ้าน คือ การนำสายสะดือของเด็กแรกเกิดใส่กระบอกไม้ไผ่แขวนไว้ที่ต้นไม้ใหญ่ยกเว้นต้นไทร เพื่อแสดงความผูกพันระหว่างคนกับต้นไม้ ซึ่งต้นไม้จะเป็นที่เก็บขวัญ (ส่วนหนึ่งของจิตวิญญาณที่แสดงออกถึงการมีชีวิต) ของเด็ก ถือเป็นต้นไม้ประจำตัว ซึ่งมีผลต่อการรักษาป่าไม้โดย 1 ชีวิตต่อ 1 ต้น เมื่อคนมากขึ้นจำนวนต้นไม้ก็เพิ่มเป็นเงาตามตัว ถึงแม้ว่าความเจริญในปัจจุบันจะทำให้การคลอดแบบเดิมหมดไป แต่ชาวบ้านยังคงรักษาต้นไม้ไว้ เมื่อตายก็นำร่างไปฝังที่ป่าช้า ต้นไม้บริเวณนี้ห้ามตัดเพราะเชื่อว่าเป็นที่อยู่ของ

---

[79] จากคำแนะนำของผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ยม อ้างถึง อารมณ์ ชมขวัญ (2542) “การจัดการป่าชุมชน: กรณีศึกษาบ้านแม่จองไฟ”

วิญญาณบรรพบุรุษซึ่งคอยดูแลลูกหลานในชุมชน การดูแลรักษาต้นไม้ก็เหมือนกับการได้อยู่ใกล้ชิดกับวิญญาณบรรพบุรุษ

ข้อตกลงที่ทำร่วมกันในชุมชนบ้านแม่จองไฟ

(1) ห้ามเผาป่าในฤดูแล้ง

(2) ห้ามตัดไม้ในเขตอนุรักษ์

(3) ห้ามนำของป่ามาขาย

(4) ห้ามนำไม้มาใช้สอย (นอกจากกรณีจำเป็นต้องขอจากคณะกรรมการหมู่บ้าน)

(5) ต้องเสียค่าปรับหากนำไม้มาใช้

(6) ห้ามบุคคลภายนอกหมู่บ้านมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (ชาวบ้านช่วยกันสอดส่องดูแล)

(7) สร้างแนวเขตที่ชัดเจนของป่าชุมชน

(8) มีกฎห้ามตัดไม้

(9) จัดทำแนวกันไฟ

(10) ตั้งกลุ่มอาสาสมัครรักษาป่า

(11) อบรมและส่งเสริมสมาชิกในหมู่บ้านให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ป่า

ความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ

(1) การฝึกอบรมอาชีพเสริม เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง มีรายได้น้อย

(2) การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับป่า

(3) การเพาะกล้าไม้

(4) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ในการอนุรักษ์ที่ถูกต้องชัดเจน

7.6.5 ป่าพรุคันธุลี ตำบลคันธุลี อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี[80]

ชุมชนรอบป่าพรุคันธุลีเริ่มเข้ามาจับจองพื้นที่ระหว่างปี พ.ศ. 2470-2495 ส่วนใหญ่อพยพมาจากอำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในช่วงนี้มีการตัดไม้เพื่อทำไม้หมอนรถไฟและไม้ฟืนรถไฟ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีผู้คนจากจังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จากภาคกลางและภาคตะวันตกอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2500 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ตั้งสถานีวิจัยยาง สุราษฎร์ธานี ทำให้มีผู้อพยพเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างของสถานีวิจัยและมีการทำการเกษตรมากขึ้น จนในปี พ.ศ. 2505 ผู้คนที่ประสบวาตะภัย จากจังหวัดนครศรีธรรมราชได้อพยพเข้ามาจับจองพื้นที่รอบป่าพรุ มีการตัดไม้เผาป่าเพื่อปลูกข้าวจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะดินป่าพรุที่ไม่เหมาะกับการปลูกข้าวประกอบกับสัตว์ป่าชุกชุมทำความเสียหายให้กับพืชผลทางการเกษตรมากการทำนาจึงยุติลง ต่อมาจึงเป็นช่วงของการขยายพื้นที่ทำสวนผลไม้ เริ่มมีการขุดบ่อน้ำรอบพรุเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ ในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2532 ได้เกิดไฟไหม้ป่าพรุอย่างรุนแรง ชุมชนเริ่มตระหนักว่าเกิดจากระดับน้ำในพรุลดลงจนแห้งจึงเกิดไฟไหม้ขึ้น ในช่วงนี้มีการบุกรุกพื้นที่เพื่อปลูกยางพาราและทำสวนปาล์มน้ำมันกันมาก มีการกว้านซื้อที่ของนายทุนจากภายนอกจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2534 ชุมชนรอบพรุ จึงรวมตัวกันขับไล่นายทุนออกจากพื้นที่ เกิดเป็นกลุ่มอนุรักษ์พรุคันธุลีขึ้นและมีบทบาทมาจนทุกวันนี้

ป่าพรุที่เห็นในปัจจุบันจึงเป็นป่าพรุที่ฟื้นตัวจากการทำลายเมื่อประมาณ 40 ปีก่อน แนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าพรุ เกิดเนื่องมาจากชุมชนรอบพรุต้องการน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร ดังจะเห็นได้จากมีการขุดคูนำน้ำจากคลองส่งน้ำของโครงการเร่งรัดพัฒนาชุมชน เข้ามาเติมในป่าพรุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2547)

กติกาในการใช้ประโยชน์จากป่าพรุไม่มีเป็นลายลักษณ์อักษรแต่จะเป็นที่ทราบกันในชุมชนรอบป่าพรุจากการบอกต่อกันมา เช่น การจับลิงกังเพื่อนำไปฝึกเก็บลูกมะพร้าวจะจับเฉพาะลูกลิงกังเพศผู้และห้ามจับลิงกังเพศเมีย การเก็บน้ำผึ้งจะเก็บเฉพาะส่วนที่เป็นน้ำหวานเพื่อให้ผึ้งกลับมาทำรังอีก

ส่วนการจับปลานั้นจับได้น้อยลงกว่าเดิม เนื่องจากป่าพรุเสื่อมโทรมลงและการใช้เครื่องมือไม่เหมาะสม การเก็บส้มหลุมพีเก็บได้น้อยลงเนื่องจากสภาพป่าไม่สมบูรณ์เหมือนเมื่อก่อน อย่างไรก็ตาม คนที่อยู่รอบป่าพรุส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนยางพาราและสวนผลไม้ การพึ่งพาป่าพรุโดยตรงมีค่อนข้างน้อย สิ่งสำคัญที่ต้องพึ่งพาป่าพรุคือแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม

---

[80] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายจันทรโชติ ภู่ศิลป์ และข้อมูลจากศูนย์ศึกษาธรรมชาติป่าพรุคันธุลี

ในปัจจุบันพื้นที่ป่าพรุคันธุลีแบ่งออกเป็น 3 เขต คือเขตป่าพรุเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ มีพื้นที่ประมาณ 875 ไร่ บริเวณรอบพรุ เป็นพื้นที่ถือครองทั้งถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีเนื้อที่ประมาณ 4,030 ไร่ และเขตพื้นที่ต่อเนื่องกับระบบนิเวศป่าพรุ

พื้นที่ป่าพรุคันธุลี โดยหมู่บ้านเขาชวาลา ตำบลคันธุลีได้รับรางวัลป่าพื้นบ้าน อาหารชุมชนดีเด่น ในปี พ.ศ. 2543 จากกรมป่าไม้ อย่างไรก็ตาม ป่าพรุคันธุลีในปัจจุบันยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนกับกรมป่าไม้ โดยผู้แทนชุมชนให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติและพื้นที่ป่าพรุก็เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์อยู่แล้ว

7.6.6 ชมรมชาวบ้านอนุรักษ์ป่าพรุกงบ้านนาเดิม อำเภอบ้านเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี[81]

ป่าพรุกงตั้งอยู่บริเวณ ตำบลบ้านนา อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานีสภาพป่าเป็นป่าพรุ มีเนื้อที่ประมาณ 800 ไร่ สถานภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในอดีตเป็นป่าพรุที่สมบูรณ์ มีสัตว์เช่น ลิง จำนวนมาก ชุมชนใช้น้ำเพื่อการเกษตร การจับสัตว์น้ำ มีการตัดไม้และเก็บกล้วยไม้ออกไปจำหน่ายมาก ต่อมากรมชลประทานได้สร้างเขื่อนกั้นน้ำทำให้ระดับน้ำสูงขึ้นท่วมพื้นที่ของชุมชนรอบๆ พรุ และมีปัญหาน้ำขังประกอบกับมีการทำสวนส้มบริเวณตอนบนของพื้นที่ชุมชนจึงคาดว่าสารเคมีคงจะลงมาอยู่ในพรุด้วย ทำให้น้ำในพรุเน่าเสีย ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ปลาไม่สามารถขยายพันธุ์ได้ มียุงมาก มีการพบคนเป็นโรคมาลาเรียและเท้าช้างเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าพรุและตั้งเป็นชมรมชาวบ้านอนุรักษ์ป่าพรุกง เริ่มดำเนินการโดยชุมชนภายใต้การสนับสนุนของนายอำเภอบ้านนาเดิมและอาจารย์จากโรงเรียนบ้านนาวิทยาคม มีการระดมเงินทุนจากในชุมชนเพื่อสร้างอาคารและทำกิจกรรมต่าง ทำสะพานลิงเพื่อเข้าชมพื้นที่ป่าพรุกง และชุมชนเชื่อว่าป่าพรุกงเป็นป่าที่มีอาถรรพ์ตามความเชื่อของชุมชน มีการตั้งศาลพ่อตาพรุกง เป็นที่สักการะ

การดำเนินกิจกรรมในการรักษาป่าพรุของชุมชนได้รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมมาก่อนจนเป็นรูปเป็นร่างประมาณ พ.ศ. 2545 และขออนุญาตดำเนินโครงการป่าชุมชนปี พ.ศ. 2546 แต่ติดปัญหาการแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าออกไป และมาได้รับอนุมัติในปี พ.ศ. 2547 และจะเป็นพื้นที่เป้าหมายป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2548

ข้อปฏิบัติของป่าพรุกง บ้านนาเดิม

(1) ห้ามนำสุราและของมึนเมาเข้าไป

(2) ห้ามทิ้งขยะในป่าพรุกง

(3) ห้ามส่งเสียงดังขณะเข้าไปศึกษาธรรมชาติ

(4) ห้ามทำลายและนำพืชพรรณออกจากป่าพรุกง

---

[81] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กำนัน เริงศักดิ์ เพชรนันธ์ และชาวบ้าน

(5) ห้ามพกพาอาวุธเข้าไปในป่าพรุกง

(6) ควรเข้าไปกลุ่มละ 5 คนและเว้นระยะห่างกันพอสมควรเพื่อความปลอดภัยของท่าน

จากปัญหาน้ำท่วมขังและเน่าเสีย กรรมการและชาวบ้านในชมรมอนุรักษ์มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการแก้ปัญหา โดยฝ่ายหนึ่งคิดว่าจะต้องมีการขุดคลองระบายน้ำรอบพรุ ในขณะที่อีกฝ่ายไม่เห็นด้วยในวิธีการดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ป่าพรุเป็นพื้นที่ที่เปราะบางอาจจะก่อให้เกิดปัญหาที่รุนแรงกว่าเดิม ซึ่งปัญหานี้ยังไม่เป็นที่ตกลง

7.6.7 ป่าชุมชนบ้านสามช่องใต้ ตำบลกะไหล อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา[82]

บ้านสามช่องใต้ หมู่ 8 ตั้งอยู่ตำบลกะไหล อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ชื่อบ้านสามช่องใต้มาจากแม่น้ำ 3 สายมาสบกัน เป็นชุมชนชายทะเลที่อยู่มามากกว่าหนึ่งร้อยปี โดยเริ่มอพยพมาครัวเรือนเดียวและขยายใหญ่ขึ้นตามลำดับ

สภาพพื้นที่เป็นหมู่บ้านริมคลองและป่าชายเลน บริเวณที่ตั้งหมู่บ้านลักษณะดินเป็นดินเลน น้ำท่วมถึง ไม่เหมาะแก่การทำการเกษตร แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นน้ำทะเล น้ำดื่มน้ำใช้ได้จากระบบประปา การตั้งบ้านเรือนจะสร้างบ้านบนดินเลนโดยใช้เสาไม้ หรือเสาคอนกรีต ยกพื้นบ้านให้สูงจากระดับน้ำทะเล มุงด้วยสังกะสีหรือกระเบื้อง ทางเดินทำด้วยไม้จากป่าชายเลนหรือคอนกรีต ด้านหน้าติดเหมืองแร่ร้าง ด้านหลังติดทะเล สถานภาพหมู่บ้านตั้งอยู่ในป่าชายเลนเขตอนุรักษ์

ประชากรทั้งหมดนับถือศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่เป็นเครือญาติกัน มีความรักและสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความขัดแย้งในหมู่บ้านมีเพียงเล็กน้อยไม่รุนแรง และไม่มีคดีร้ายแรงเกิดในหมู่บ้าน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการประมง

ต่อมามีการให้สัมปทานป่าชายเลนเพื่อเผาถ่าน มีการตัดไม้โดยระบบตัดหมด ป่าชายเลนถูกทำลายจำนวนมาก ประกอบกับมีการจับสัตว์น้ำของชาวประมงที่ใช้อวนรุน โพงพาง รวมทั้งมีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในบริเวณใกล้เคียง จำนวนสัตว์น้ำ เช่น หอย ปู ปลา หาได้ยากขึ้น การประกอบอาชีพทำการประมงต้องเดินทางออกไปไกลขึ้น สมาชิกในชุมชนจึงได้มีการพูดคุยกันภายในชุมชนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน และได้ไปปรึกษาป่าไม้อำเภอตะกั่วทุ่ง (คุณประจวบ พานทรัพย์) เพื่อหาแนวทางในการฟื้นฟูป่าชายเลน และได้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนขึ้น โดยได้รับอนุมัติจากกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2544 สัมปทานหลายแปลงสิ้นสุดลง และปี พ.ศ. 2546 สัมปทานสิ้นสุดทุกแปลง แรงงานชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในการเผาถ่าน และเป็นผู้ใช้ประโยชน์สัตว์น้ำทั้งเล็กใหญ่โดยไม่มีกติกา ประกอบกับ

---

[82] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายเหรบ ปาชาน นายหมาด ทอดทิ้ง และสมาชิกในชุมชนท่านอื่นๆ

กรมประมงกวดขันห้ามทำการประมงโดยใช้อวนรุน โพงพาง ชาวบ้านในชุมชนเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมประมงในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้ง การปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมทำให้พื้นที่สีเขียวใกล้หมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำนวนสัตว์น้ำที่ลดน้อยลงเริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ดังจะสังเกตได้จากระยะทางในการออกจับปลา ในช่วงที่มีการทำลายป่าชายเลนมากต้องเดินทางไปประมาณ 20 กม. แต่ในปัจจุบันออกเดินทางไปประมาณ 5-10 กม. ก็สามารถจับปลาได้ หรือสังเกตฝูงลิงในอดีตเหลือเพียง 4 ตัว ปัจจุบันมีเกือบ 100 ตัว ฝูงนก กา ในอดีตเกือบไม่มี ปัจจุบันมี 200-300 ตัวที่เข้ามาหากินบริเวณป่าชุมชน

อย่างไรก็ตาม ในหมู่บ้านใกล้เคียงยังใช้ยองอยู่ ตัวแทนชุมชนได้มีการเจรจากันบ้างแต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งต่อไปจะใช้มาตรการทางสังคมกดดันและถ้ามีอวนรุนเข้ามาจะแจ้งเจ้าหน้าที่ของกรมประมงให้ดำเนินการจับกุมโดยมีชาวบ้านเป็นผู้ช่วย

ในชุมชนมีจำนวน 72 ครัวเรือนประชากรประมาณ 500 คน ชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง มีการจัดเวรยามอาสาสมัครในชุมชน คืนละ 10 คน สมาชิกทุกคนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมการฟื้นฟูป่าชุมชน ไม่มีการลับลอบตัดไม้ ล่าสัตว์ ในพื้นที่ป่าชุมชนของหมู่บ้าน

การใช้ประโยชน์พื้นที่ของหมู่บ้านทั้งหมด 375 ไร่ แบ่งพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์โดยใช้ประสบการณ์ของคนในชุมชนและเป็นที่ยอมรับของคนทั้งชุมชน โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่ป่าชุมชน 200 ไร่ เป็นพื้นที่อยู่อาศัย 75 ไร่ เป็นส่วนที่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์ได้ พื้นที่ป่าเพื่อการศึกษา 100 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อการศึกษาเรียนรู้ ห้ามตัดโดยเด็ดขาด

แผนงานในปัจจุบันมีการทำโครงการธนาคารปู ให้คนในชุมชนนำปูไข่นอกกระดองมาปล่อยไว้ในที่ที่กำหนดเมื่อปูไข่เสร็จก็นำแม่ปูกลับไปได้ ใครทำได้ 70 ตัวมีรางวัลให้ ส่วนแผนงานในอนาคตจะทำพื้นที่เรียนรู้วิถีชีวิตชุมชนโดยจะกันพื้นที่ประมาณ 1 ไร่ เอาปูไข่นอกกระดองมาปล่อยและให้คนเข้าไปเรียนรู้ชีวิตปูและวิธีการจับปู กิจกรรมการปลูกหญ้าทะเล รวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว

กติกาป่าชุมชนบ้านสามช่องใต้

(1) การตัดไม้ 1 ต้นต้องปลูกเพิ่ม 5 ต้นและจะต้องดูแลให้เจริญเติบโตด้วย

(2) ห้ามใช้อุปกรณ์จับสัตว์น้ำ (ยอง) ตาถี่

(3) ห้ามเข้าหมู่บ้านยามวิกาล

(4) ห้ามจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการศึกษา

(5) ให้ชาวบ้านทุกคนช่วยกันตรวจตรา ดูแลพื้นที่ป่าชุมชน

(6) ห้ามทิ้งขยะในทะเล ต้องกำจัดให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อความสะอาด และเป็นหมู่บ้านน่าอยู่

(7) ห้ามจับปลาช่วงฤดูวางไข่ (เมษายน-มิถุนายน)

(8) ห้ามใช้อุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมาย

7.6.8 ป่าชุมชนบ้านลำแก่น หมู่ 3 ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา[83]

หมู่บ้านลำแก่น มาจากชื่อวัดที่มีการพบแก่นไม้ มีเนื้อที่ป่าชุมชน ประมาณ 50 ไร่ อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าฝ่ายท่า ลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ภูเขามีความลาดชันประมาณ 15-30 องศา ล้อมรอบด้วยพื้นที่สวนยางพารา สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 150 เมตรสภาพป่าเป็นป่าดิบชื้นค่อนข้างสมบูรณ์ มีพันธุ์ไม้ เช่น เงาะป่า แซะ มังคะ มะปริงป่า สะตอป่า เทา เหยื่อจง คันแร้ว แลนอา บุนนาค ตะเคียนทราย จิกเขา เทพธาโร มะเดื่อ นาสี ผักเหมียง หวายพรวน เป็นต้น ประชากรมีอาชีพทำสวนยางพารา ร้อยละ 80 รับจ้างทั่วไปและอื่นๆ ร้อยละ 15 และประกอบอาชีพประมง ร้อยละ 5

การทำป่าชุมชนเริ่มจากพื้นที่เดิมที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าฝ่ายท่า ต่อมารัฐมีนโยบายเรื่องป่าชุมชน เชิญผู้นำชุมชนไปอบรม จึงได้เห็นและเข้าใจในความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ จึงมีแนวความคิดในการจัดตั้งป่าชุมชนของหมู่บ้าน จึงนำเรื่องเข้าที่ประชุมกรรมการหมู่บ้านและได้รับความเห็นชอบ จึงร่วมมือกับสำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงาดำเนินโครงการพัฒนาป่าชุมชน และได้รับอนุมัติจากกรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. 2544 มีการกันเขตป่าชุมชน ปลูกต้นไม้เสริม ปักป้าย ปักแนวเขตป่าชุมชน การทำแนวเขตป่าชุมชนมีความสำคัญเนื่องจากพื้นที่โดยรอบเป็นสวนยางพาราของอีกชุมชนและมีแนวโน้มที่จะบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน ป่าชุมชนลำแก่น

คนในชุมชนสามารถเก็บของป่าไปบริโภคและจำหน่ายได้ เช่น ส้มพี ผักเหมียง กล้วยป่า (หยวก) ใบตอง กะพ้อ ลูกเนียง หน่อปุด ยอดชอล์ค สะตอ เห็ด มะปริง ระกำ เต่าร้าง (ยอด) อย่างไรก็ตาม ของป่ามีค่อนข้างน้อยจึงมักเป็นการเก็บไปบริโภคในครัวเรือน ประกอบกับอาชีพของสมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ทำสวนยางพารา สวนไม้ผล การพึ่งพาป่าชุมชนจึงค่อนข้างน้อย

คณะกรรมการป่าชุมชนมี 12 คน ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานกลุ่มป่าชุมชน ทำหน้าที่ดูแลรักษา บริหารจัดการและตัดสินใจเกี่ยวกับป่าชุมชน รวมทั้งดูแลกฎระเบียบของป่าชุมชน

กฎระเบียบป่าชุมชนบ้านลำแก่น

(1) การตัดไม้ต้องขออนุญาต สามารถตัดไม้ล้ม ไม้ตาย มาใช้ประโยชน์ได้ เช่น ไม้ที่ล้ม นำไปทำป้อมตำรวจ

(2) คนยากจนสามารถตัดไม้สร้างบ้านได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนก่อน

(3) เมื่อตัดไม้ 1 ต้น จะต้องปลูกเพิ่ม 20 ต้น

---

[83] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายจรัญ ทองสกุล และกรรมการป่าชุมชน

(4) ห้ามบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน โดยเด็ดขาด

(5) ทุกคนในชุมชนเป็นเจ้าของป่าชุมชนร่วมกัน

ในชุมชนไม่มีใครละเมิดกฎ คนละเมิดมักมาจากหมู่บ้านอื่น เช่น มีการลักลอบเข้ามาตัดไม้บุนนาค เมื่อมีคนเห็นหรือสงสัยจะแจ้งผู้ใหญ่บ้าน จะใช้วิธีการตักเตือนด้วยวาจา ซึ่งก็มีการรับฟังด้วยดี

จากการสอบถามผู้ใหญ่บ้าน พบว่า แผนงานของชุมชนที่จะดำเนินการต่อไปคือ การปลูกเสริมป่าไม้ การปักป้ายให้ชัดเจน การขยายพื้นที่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับป่าชุมชน การดึงเยาวชนเข้ามาร่วมกิจกรรมมากขึ้นให้มากขึ้น รวมทั้งการจัดเป็นสถานที่เดินป่าและพักผ่อนหย่อนใจ โดยมีการสนับสนุนจากสำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงาและ อบต.

นายจรัญ ทองสกุล ผู้ใหญ่บ้านและประธานกรรมการป่าชุมชน มีความตั้งใจมากในการดูแลรักษาป่าและพยายามชักชวนสมาชิกในชุมชนอื่นๆ ให้ช่วยดูแลรักษาป่าเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นที่รวบรวมพืชป่าไม้ สมุนไพร อาหารของชุมชน และจะพัฒนาเป็นที่สถานที่เดินป่าในอนาคต จากการพัฒนางานด้านป่าชุมชนทำให้ป่าชุมชนบ้านลำแก่นได้รับเลือกเป็นป่าพื้นบ้าน อาหารชุมชนดีเด่น ประจำปี พ.ศ. 2546 ในพื้นที่สำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงา

7.6.9 ป่าชุมชนโคกม่องนาฮี–โคกภูพระ ตำบลเขาน้อย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น [84]

ป่าโคกม่องนาฮีและโคกภูพระ บ้านเขาน้อยนาแพง ตำบลเขาน้อย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ในอดีตเป็นป่าที่สมบูรณ์ติดต่อกับเทือกเขาภูเวียงซึ่งเป็นป่าสัปทานแห่งหนึ่งของจังหวัดขอนแก่น มีการตัดไม้ขนาดใหญ่เข้าสู่โรงเลื่อยเป็นจำนวนมาก ราษฎรจึงเริ่มตระหนักถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการตัดไม้ทำลายป่า เมื่อสัปทานสิ้นสุดลงจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปร่วมกันดูแลรักษาป่า ห้ามมีการตัดไม้ขนาดใหญ่ ห้ามการล่าสัตว์ ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่า รวมทั้ง ได้เจราจากับผู้เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเดิมให้ออกไปโดยสันติวิธี ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร นอกจากนี้ยังได้ร่วมกันป้องกันและดับไฟป่า ประกอบกับการมีถนนล้อมรอบพื้นที่ป่าจึงสามารถควบคุมไฟป่าได้เป็นอย่างดี สภาพป่าจึงเริ่มฟื้นคืนกลับมาอีกครั้ง

ในปี พ.ศ. 2539 งานพัฒนาป่าชุมชน สำนักงานป่าไม้จังหวัดขอนแก่นและป่าไม้อำเภอภูเวียงได้เข้ามาสนับสนุนกิจกรรมด้านป่าชุมชน จัดฝึกอบรมในหมู่บ้าน มีกิจกรรมการปลูกต้นไม้ฟื้นฟูสภาพป่า ปัจจุบันได้กันแนวเขตป่าชุมชนโคกม่องนาฮี–โคกภูพระ ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ป่าภูเวียงเรียบร้อยแล้ว โดยอยู่ในความรับผิดชอบของราษฎรบ้านเขาน้อย บ้านนาแพง และได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจาก อบต. เขาน้อย

---

[84] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กรรมการป่าชุมชน และเอกสารป่าชุมชนโคกม่องนาฮี–โคกภูพระ บ้านเขาน้อยนาแพง ตำบลเขาน้อย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น

สภาพป่าไม้ในปัจจุบันเป็นป่าเต็งรัง มีไม้หลายชนิดเช่น พลวง เต็ง รัง ยางกราด มะกอกเกลื้อน เพ็ก ปรง กระเจียว หวายอีรอก เป็นต้น สัตว์ป่าที่พบ เช่น กระรอก กระแต อีเห็น พังพอน ไก่ป่า งู นก เป็นต้น พืชผักอาหารป่า เช่น ผักสาบ กระเจียว อีรอก ผักติ้ว ผักกระโดน ผักชีช้าง สมอไทย เป็นต้น สมุนไพรพื้นบ้าน เช่น นมสาว แดง เหมือดแอ่ นมวัว ส่องฟ้า มะขามป้อม เป็นต้น

ที่ประชุมของบ้านเขาน้อย บ้านนาแพง ได้มีมติร่วมกันที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ป่าแห่งนี้ตกทอดถึงลูกหลานอย่างยั่งยืนและให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตที่จำเป็นร่วมกัน จึงร่วมกันกำหนดมาตรการเพื่อเป็นกฎหรือข้อห้ามของป่าชุมชนดังนี้

มาตรการพิทักษ์ไม้ยืนต้นทุกชนิด

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกยึดครองพื้นที่ป่าสาธารณะป่าโคกม่องนาฮี-โคกภูพระหรือเข้าทำประโยชน์ใดๆ โดยเด็ดขาด

(2) ห้ามมิให้ผู้ใด กลุ่มบุคคลใด ตัดไม้ทุกชนิดหรือทำอันตรายให้ไม้ล้มตาย มีโทษปรับ 500 บาท ยกเว้นการเก็บหาฟืนล้มขอนนอนตายเพื่อการยังชีพเท่านั้น

(3) เงินค่าปรับทุกครั้งจะหักเข้ากองทุนพิทักษ์ป่า ร้อยละ 75 เข้าสภาตำบล ร้อยละ 5 และให้ผู้แจ้งเบาะแส ร้อยละ 20 ของเงินค่าปรับ

(4) การขอใช้ประโยชน์ใดๆ เพื่อมิให้เสียหายแก่ป่าให้แจ้งขออนุญาตต่อกรรมการพิทักษ์ป่าทุกครั้ง

(5) ห้ามมิให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งกระทำผิดเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี จึงมีโทษปรับ 1,000 บาท

(6) ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผาป่าหรือทำอันตรายใดๆ แก่ป่าด้วยการสุมเผาไฟทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจโดยเด็ดขาดหากฝ่าฝืนมีโทษปรับครั้งละ 500 บาท หรือตามสภาพป่าเสียหาย ผู้ใดพบเห็นไฟไหม้ป่าให้ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องดับไฟและแจ้งกรรมการหรือชาวบ้านไปช่วยกันดับมิให้เสียหายลุกลาม

มาตรการด้านการอนุรักษ์สมุนไพรและพืชอาหารหรือของป่า

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บหาผลไม้ป่าด้วยการตัดกิ่งหรือลำต้นหรือทำอันตรายแก่ต้นไม้นั้นๆ ทุกกรณีฝ่าฝืนปรับต้นละ 500 บาท

(2) ห้ามมิให้เก็บหาสมุนไพรในป่าด้วยการโค่น ถากเปลือกจนเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือด้วยการขุดทั้งต้น ตลอดจนทำอันตรายจนเกิดเสียหายแก่พืชมีค่าหายากนั้น มีโทษปรับไม่เกิน1,000 บาท ยกเว้นไม่ทำอันตรายแก่สมุนไพรเท่านั้น

(3) ห้ามมิให้เก็บหาของป่า เช่น หวาย หน่อไม้ ผักหวาน ผักป่าทุกชนิด เห็ดทุกชนิด ไข่มดแดง จักจั่น เป็นต้น เพื่อการค้า ยกเว้นสำหรับการเก็บหาที่กระทำเพื่อยังชีพประจำวันไม่เสียหายต่อของป่าหรือปริมาณเล็กน้อย ฝ่าฝืนปรับรายละไม่เกิน 500 บาท

(4) ห้ามมิให้ผู้ใดยิงปืนหรืออาวุธทุกชนิดที่จะทำอันตรายแก่ชีวิตสัตว์ป่า เช่น ไก่ป่า หมูป่า กระต่าย หนูทุกชนิด ภายในเขตป่าชุมชนโดยเด็ดขาด ฝ่าฝืนปรับคนละ 1,000 บาท

(5) ราษฎรทุกคนมีหน้าที่ดูแลรักษาป่า - สัตว์ป่าและสมุนไพร

มาตราการด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่า แมลง และไข่ของแมลง

(1) สัตว์ป่า แมลง ไข่ของแมลงทุกชนิด ได้รับการคุ้มครองโดยห้ามล่าหรือมีไว้เพื่อการค้าหรือการนำมาเลี้ยงย่อมมีความผิด มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

(2) การนำสัตว์เลี้ยง เช่น วัว ควาย ไปเลี้ยงในเขตป่าชุมชนให้ระมัดระวังการเหยียบย่ำลูกไม้เล็กๆ ในป่า เพื่อมิให้เสียหายแก่การเจริญพันธุ์ของต้นไม้

(3) ห้ามมิให้ปลูกสร้างวัตถุใดๆ หรือยึดครองพื้นที่ป่าสาธารณะมาไว้เป็นสมบัติส่วนตน ฝ่าฝืนปรับ 1,000 บาท

ทั้งนี้ให้ราษฎรทุกคนทุกครัวเรือนของบ้านนาแพง–เขาน้อย ได้ถือปฏิบัติร่วมกันตลอดไปทุกคน โดยถือเป็นกฎและหน้าที่ของชุมชนพิทักษ์ป่า เพื่อรักษาชีวิตอย่างยั่งยืนตลอดไป

7.6.10 ป่าชุมชนบ้านโนนสว่าง “ป่าโคกห้วยเม็ก” -ป่าชุมชนบ้านโนนสูง “ป่าบะน้ำคำ” [85]

ป่าชุมชนบ้านโนนสว่าง “ป่าโคกห้วยเม็ก” ตั้งอยู่บ้านโนนสว่าง หมู่ 10 ตำบลเขาน้อย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ส่วนป่าชุมชนบ้านโนนสูง “ป่าบะน้ำคำ” ตั้งอยู่บ้านโนนสูง หมู่ 14 ตำบลในเมือง อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น มีเนื้อที่ 450 ไร่ และ 500 ไร่ตามลำดับ ทั้งสองป่าชุมชนอยู่ติดกันและอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าภูเวียง ในอดีตเป็นป่าดงดิบที่อุดมสมบูรณ์ มีสัตว์ป่านานาชนิด ต่อมาได้มีการบุกรุกแผ้วถางป่าพื้นที่เพื่อทำการเกษตร แต่ยังมีพื้นที่บางส่วนที่ยังอุดมสมบูรณ์

ต่อมามีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าภูเวียงประมาณ 1,400 ไร่ เพื่อทำแปลงทดลอง ชาวบ้านไม่ยินยอมจึงมีการประท้วง ผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์จึงยอมถอนโครงการออกจากพื้นที่ ชาวบ้านจึงคิดจัดทำโครงการป่าชุมชนขึ้น โดยชาวบ้านคิดว่าการทำเป็นแปลงทดลองจะเป็นประโยชน์เฉพาะคนบางกลุ่ม แต่ถ้าทำเป็นป่าชุมชนจะได้ประโยชน์ทุกคน จึงได้กำหนดข้อตกลงที่ห้ามตัดไม้ทำลายป่า ให้ใช้ไม้ที่ตายแล้ว ห้ามบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน ห้ามจุดไฟเผาป่า การเก็บของป่าให้เก็บเฉพาะบริโภคในครัวเรือนเป็นต้น

ในการดำเนินโครงการป่าชุมชนทั้งสองหมู่บ้านได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานป่าไม้จังหวัดขอนแก่น สำนักงานป่าไม้อำเภอภูเวียง และ อบต. เขาน้อย เมื่อปี พ.ศ. 2544

---

[85] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน เอกสารโครงการป่าชุมชนบ้านโนนสว่าง “ป่าโคกห้วยเม็ก” และเอกสารโครงการป่าชุมชนบ้านโนนสูง “ป่าบะน้ำคำ” ตำบลเขาน้อย อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น

ชาวบ้านได้ประโยชน์จากป่าในรูปของอาหารป่า เช่นผักหวานป่า หน่อไม้ ผักกั้นตรง เป็นต้น สมุนไพร เช่น กาสะลอง ขาไก่ ขี้เหล็ก จิ้ว ตดหมูตดหมา ต้นตายใบเป็น ผักคราดหัวแหวน ไพล มะขามป้อม มะรุม ยอ สมอไทย สะเดา เป็นต้น เห็ดธรรมชาติ เช่น เห็ดเผาะ เห็ดขอน เห็ดเพ็ก เป็นต้น แมลงที่เป็นอาหาร เช่น แมลงจินูน จิโป่ม ไข่มดแดง เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นสถานที่เก็บฟืนและเลี้ยงสัตว์ของส่วนรวมอีกด้วย

กิจกรรมที่มีในโครงการจัดทำป่าชุมชนของทั้งสองหมู่บ้าน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านโนนสว่างและคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านโนนสูง การเข้ารับการอบรมหลักสูตรป่าพื้นบ้าน-อาหารชุมชน สำรวจและจัดเตรียมกล้าไม้ การปลูกต้นไม้ การทำแนวกันไฟ รวมทั้งการจัดทำแนวเขตป่าชุมชนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน ส่วนพื้นที่ที่มีการบุกรุกแล้วทางชุมชนได้ส่งตัวแทนเข้าไปพูดคุยและผู้บุกรุกยอมย้ายออกจึงได้พื้นที่กลับคืนมาจำนวนมากซึ่งจะได้ดำเนินการฟื้นฟูให้กลับมาเป็นป่าไม้ดังเดิม

7.6.11 ป่าชุมชนบ้านกุดดุก ตำบลทรายมูล อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น [86]

บ้านกุดดุก ตำบลทรายมูล อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ตั้งขึ้นประมาณ พ.ศ. 2457 โดยกลุ่มผู้นำย้ายมาจากบ้านเหมือดแอ่ เนื่องจากบ้านเหมือดแอ่เกิดบ้านแตกคือคนในหมู่บ้านเสียชีวิตติดต่อกันหลายคน จึงได้อพยพออกไปอยู่ 2 แห่งใหญ่ๆ คือ บ้านทรายมูลและบ้านกุดดุก

สภาพพื้นที่เดิมเป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่นา พื้นที่โดยรอบหรือบริเวณใกล้เคียงเคยเป็นพื้นที่สำหรับตัดไม้หมอนสำหรับสร้างทางรถไฟและตัดไม้ฟืนเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับต้มน้ำของหัวรถจักรไอน้ำ นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่สัมปทานตัดไม้สู่โรงเลื่อยในอำเภอน้ำพอง

การจัดตั้งพื้นที่ป่าเป็นป่าดอนเจ้าปู่หรือดอนปู่ตา เพราะชาวบ้านเชื่อว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยของผีบรรพบุรุษ ที่จะช่วยคุ้มครองผู้คน สัตว์และพืชผลที่ชาวบ้านปลูก พื้นที่ป่าดังกล่าวจึงยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านร่วมกันรักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าดอนเจ้าปู่มีประมาณ 150 ไร่ แม้มีการตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าดอนเจ้าปู่ทำให้ป่าดอนเจ้าปู่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน แต่ความเชื่อถือของชาวบ้านก็ยังคงอยู่เหมือนเดิม

ประชาชนบ้านกุดดุกมีความเชื่อในเรื่องผี ตามประเพณีของคนอีสานโบราณ มีความเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ เทศกาลงานบุญแต่ละเดือนจะจัดที่วัด แต่จะมีการจัดเครื่องมาให้ผีหรือหลังจากถวายอาหารพระแล้ว “ขจ้ำ” หรือผู้ติดต่อกับผีดอนเจ้าปู่จะเป็นผู้นำมาเลี้ยงผีเจ้าปู่ทุกเทศกาล สำหรับความเชื่อเรื่องดอนเจ้าปู่นั้น ชาวบ้านให้ความเชื่อถือโดยเฉพาะเรื่องการตัดไม้ไม่ว่าจะเป็นไม้ยืนต้นตายหรือไม้เป็นจะตัดไม่ได้ ถ้าผู้ใดตัดจะมีอันเป็นไป เช่น นอนฝันเห็นหรือไม่สบาย แต่ถ้าเป็นคนจากหมู่บ้านอื่นเข้ามาตัดต้นไม้ เจ้าปู่ก็จะทำให้คนในหมู่บ้านไม่สบายมีปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพราะไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ ถ้ามีความต้องการไม้เพื่อสร้างศาลาวัดต่างๆ ก็ต้องใช้ไม้แห้งที่ยืนตาย

---

[86] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการป่าชุมชน และจากเอกสารป่าชุมชนบ้านกุดดุก ตำบลทรายมูล อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

สำหรับอาหารธรรมชาตินั้นสามารถเก็บหาได้ ส่วนมากชาวบ้านจะบอกกล่าวเจ้าปู่ก่อน เช่น ลูกหลานขอเก็บผักไปกิน เป็นต้น และการเก็บหาของชาวบ้านจะเป็นการเก็บหาเพียงพอต่อการบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น

ในแต่ละปีจะมีการเลี้ยงศาลเจ้าปู่ 2 ครั้ง คือเดือนยี่ หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จ กับเดือน 6 ก่อนลงมือทำนา ขจ้าจะเป็นผู้ประกอบพิธีกรรมที่ศาลเจ้าปู่ ชาวบ้านทุกครัวเรือนจะนำไก่ต้ม 1 ตัว และเหล้าไปเลี้ยงที่ศาลเจ้าปู่ หลังจากนั้นจะมีการกินอาหารร่วมกันของชาวบ้านทุกปี

ชาวบ้านกุดดุกได้มีการตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. 2543 มีจำนวน 10 คน ทำหน้าที่ดูแลรักษากฎระเบียบต่างๆ ผ่านทางความเชื่อเรื่องผีดอนเจ้าปู่

กฎระเบียบในการรักษาป่าดอนเจ้าปู่

(1) ห้ามตัดไม้ในเขตป่าชุมชนก่อนได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(2) ห้ามเก็บสมุนไพรเพื่อจำหน่าย

(3) ห้ามจุดไฟเผาป่า

(4) ห้ามบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชนดอนเจ้าปู่

(5) ห้ามนำสิ่งปฏิกูลหรือขยะทิ้งในเขตป่าชุมชนดอนเจ้าปู่

(6) กฎระเบียบนี้ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษไม่เกิน 500 บาท กรรมการ 2,500 บาท

นอกจากความเชื่อเรื่องป่าดอนเจ้าปู่แล้วชาวบ้านยังได้ประโยชน์จากป่าในรูปของอาหารป่า เช่น ผักหวานป่า ดอกกระเจียว หน่อไม้ ผักกั้นตรง เป็นต้น สมุนไพร เช่น กระทือ กาสะลอง ขาไก่ ขิง ขี้เหล็ก จิ้ว ชงโค ตดหมูตดหมา ต้นตายใบเป็น เตยหอม ถ่อน บอระเพ็ด ผักคราดหัวแหวน ไพล มะขามป้อม มะรุมยอ ว่านหางจระเข้ เสลดพังพอน สมอไทย สะเดา เป็นต้น เห็ดธรรมชาติ เช่น เห็ดเผาะ เห็ดขอน เห็ดเพ็ก เป็นต้น แมลงที่เป็นอาหาร เช่น แมลงจินูน จิโป่ม ไข่มดแดง เป็นต้น

7.7 สรุปผลจากการศึกษา

จากการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) ยุคนี้ถือเป็นโอกาสหรือยุคทองของการจัดตั้งป่าชุมชน เพราะขณะนี้มีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจำนวนมาก ไม่มีไม้ที่มีค่าเหลืออยู่ มีแต่ผลผลิตจากป่าที่ประชาชนอาศัยประทังชีวิต จึงไม่สามารถให้สัมปทานได้อีกต่อไป ทำให้พื้นที่ปลอดภัยจากนายทุนไม้ หากรัฐยินยอมให้ชุมชนใช้ผลผลิตที่ไม่ใช่ไม้ โอกาสที่กรมป่าไม้จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมีมาก เนื่องจากชุมชนเห็นว่าการรุกเข้าไปใช้พื้นที่ของบุคคลภายนอกหรือนายทุนที่ปรารถนาที่ดิน เป็นการละเมิดสิทธิ์ส่วนรวมของชาวบ้าน รวมถึงแต่ก่อนนี้ผู้บุกรุกป่าสงวนเป็นชาวบ้านที่ถือว่าพื้นที่ไม่มีเจ้าของจึงบุกรุก

(2) กรมป่าไม้สามารถนำที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติและที่สาธารณะประโยชน์เข้ามาผนวกเป็นพื้นที่ป่าชุมชนได้มากขึ้น ซึ่งตาม มาตรา 6 ของร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ป่าชุมชนที่จะต้องตกอยู่ใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

(3) ราษฎรที่เข้าร่วมดำเนินการป่าชุมชนต้องการความชัดเจนด้านสิทธิ ขอบเขต อำนาจของตน ในขณะที่กรมป่าไม้ สามารถแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการป่าชุมชนที่เข้าร่วมดูแลไม่มีกฎหมายคุ้มครอง นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังต้องแก้ประกาศเพื่อให้สามารถแต่งตั้งตัวแทน อบต. ได้

(4) กิจกรรมเครือข่ายสมาชิกป่าชุมชนต้องมีอย่างต่อเนื่องทุกปี เพื่อดำรงความยั่งยืนของเครือข่าย แต่กิจกรรมป่าชุมชนไม่จำเป็นต้องเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับป่าเท่านั้น เพราะราษฎรต้องการกิจกรรมที่สามารถเสริมสร้างรายได้ พัฒนาการเกษตรร่วมไปกับการอนุรักษ์ด้วย การดำรงเครือข่ายป่าชุมชนจึงควรเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีงบเฉพาะกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) การแบ่งส่วนราชการใหม่จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อการพัฒนางานด้านป่าชุมชนเป็นอันมาก เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่ ได้แก่ ป่าไม้อำเภอและป่าไม้จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านป่าชุมชนในพื้นที่โดยตรงได้ถูกยุบลง และจนถึงปัจจุบัน (มีนาคม พ.ศ. 2547) โครงสร้างใหม่ยังไม่มีความชัดเจนในภารกิจด้านการพัฒนาป่าชุมชนว่าในระดับพื้นที่ใครจะเป็นผู้ปฏิบัติ

(6) การพัฒนาป่าชุมชน ทำให้ได้ผลตอบแทนที่สำคัญในด้านทุนสังคม มากเกินกว่าการรักษาพื้นที่ป่าไว้ ตัวอย่างผลตอบแทนทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ วิธีการที่ชาวบ้านคิดจะใช้พื้นที่ป่าแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งแต่เดิมคิดหาผลประโยชน์ใช้สอยส่วนตน ก็เปลี่ยนไปเป็นคิดแบบส่วนรวม เช่น บ้านตลาดขี้เหล็กคิดหาปลามาปล่อยในเขตหนองป่าชุมชน ทำที่ตกปลาหาทุนเข้าหมู่บ้าน หรือร่วมกันคิดประโยชน์จากป่าที่มีมูลค่ามากขึ้น เช่น ป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว จังหวัด ลำพูน ที่นำใบไม้แห้งจากป่ามาทำปุ๋ยชีวภาพ หรือคิดทอดผ้าป่าสำหรับป่าชุมชน หากกรมป่าไม้สามารถเสนอแนะกิจกรรมต่อเนื่องที่เหมาะสม ก็จะเกิดโอกาสการขยายทุนสังคมออกไปได้

(7) กิจกรรมต่อเนื่องมีความสำคัญต่อความยั่งยืนของป่าชุมชน เพราะเป็นการกระตุ้นและเป็นแรงจูงใจให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม มีการถ่ายเทความคิด สร้างพลังหมู่ และความคิดที่เห็นแก่ส่วนรวมมากขึ้น

ตารางที่ 7.2 จุดแข็ง จุดอ่อนของการจัดป่าชุมชนในปัจจุบัน

จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. การจัดตั้งป่าชุมชนเป็นการคุ้มครองพื้นที่สาธารณะได้อย่างรวดเร็ว 2. สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สีเขียวโดยการขยายป่าชุมชนในพื้นที่ที่มี นสล. 3. เป็นยุทธวิธีที่จะทำให้ประชาชนมาเป็นฝ่ายอนุรักษ์ได้ - ประชาชนและเจ้าหน้าที่มีความรู้สึกว่าไม่มีกฎระเบียบ (ตัวชี้วัด) ที่เข้มงวดเกินไปในระยะแรก - ภูมิปัญญาท้องถิ่น - ความหลากหลายทางชีวภาพ 4. ป่าชุมชนอาจเป็นศูนย์รวมของการสร้างความเข้มแข็งในชุมชนก่อให้เกิดการพัฒนาเชื่อมต่อเป็นลูกโซ่เกิดทุนทางสังคมและศักยภาพของการพัฒนาชุมชนในมิติอื่นๆ ในทำนองที่ว่า “ปลูกป่าได้มากกว่าป่า”	1. ไม่มีข้อมูลพื้นฐานในปัจจุบัน (Baseline Data) และไม่มีตัวชี้วัดสถานภาพไม่มีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นการจัดการอย่างยั่งยืน 2. ไม่มีระบบตรวจสอบและประกันคุณภาพ 3. ขาดงบประมาณที่ต่อเนื่อง ทำให้ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นอาจไม่มีความยั่งยืน 4. ขาดการสร้างเครือข่าย เพราะกรมป่าไม้เน้นการปลูกป่ามากกว่าการดูแลรักษา ชาวบ้านรักษาป่าเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าชุมชนของตนเอง แต่จะมองป่าของหมู่บ้านอื่นที่ไม่มีความเข้มแข็งในการดูแลรักษาเป็นป่าเปิดสำหรับทุกคนและเข้าไปฉกฉวยผลประโยชน์เป็นครั้งคราว 5. ขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในขอบเขตของอำนาจในการจัดการ ชาวบ้านไม่มีความมั่นใจในด้านสิทธิประโยชน์เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับการใช้ ชุมชนขาดความมั่นใจในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์การดำเนินการใดๆ ต้องผ่านความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทำให้เกิดความล่าช้า 6. ในบางพื้นที่ อบต. ยังไม่ให้ความสนใจมากนักเพราะเห็นว่าเป็นภาระงบประมาณ แต่ในบางพื้นที่โดยเฉพาะป่าชายเลน ชุมชนอนุรักษ์เกรงว่าอบต. จะนำป่าชุมชนไปให้สัมปทานแก่นายทุน 7. ขาดความรู้ทางวิชาการที่จะต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการดูแลป่า 8. ป่าชุมชนในพื้นที่ นสล. นั้น อปท. อาจถอนสภาพป่าชุมชนเมื่อใดก็ได้ 9. บริหารแบบสูตรเดียว คือ ใช้รูปแบบและงบประมาณเหมือนกันหมด ไม่ว่าป่าและองค์กรจะมีศักยภาพอย่างไร

7.8 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การจัดตั้งป่าชุมชนจะทำให้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ดังนี้

ผู้มีส่วนได้

- ประชาชนในชุมชนที่อาศัยป่าเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ เป็นผู้มีส่วนได้โดยตรง
- ประชาชนไทยทั่วไป เพราะสาธารณสมบัติที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมเพิ่มขึ้น
- กรมป่าไม้ซึ่งสามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมาย
- ผู้นำชุมชนสามารถตอกย้ำความเป็นผู้นำมีฐานเสียงชัดเจน และเกิดกิจกรรมต่อเนื่องที่สามารถรักษาฐานเสียง
- NGOs กลุ่มอนุรักษ์

ผู้มีส่วนเสีย

- ชาวบ้านในชุมชนและนายทุนนอกชุมชนที่เคยรุกล้ำที่ป่าซึ่งถูกเรียกคืนมา
- ชาวบ้านนอกชุมชนที่เคยอาศัยป่าเป็นแหล่งหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปขาย

ในกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติประเภทไม้มีค่าหมดสิ้นลง ความสูญเสียของการจัดตั้งป่าชุมชนของกลุ่มผู้มีส่วนเสียก็ลดลงตามลำดับ หากพื้นที่ของป่านั้นเป็นพื้นที่ดินกรวด ดินทราย ไม่เหมาะกับการเกษตร ความสูญเสียก็จะยิ่งลดลงอีกตามลำดับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในหลายกรณีศึกษาความสูญเสียค่อนข้างต่ำ จึงนับว่าในปัจจุบันนับเป็นโอกาสของกรมป่าไม้ที่จะจัดตั้งป่าชุมชนได้ง่ายขึ้น

7.9 ข้อเสนอแนะ

(1) การดำรงป่าชุมชนให้ยั่งยืนต้องมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมจะเป็นตัวประสานความร่วมมือของสมาชิก ให้เกิดความรู้สึกของความเป็นกลุ่ม และเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนั้น การกระตุ้นให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการจัดตั้งป่าชุมชนตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้แน่ใจว่าในคณะกรรมการป่าชุมชนมีสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย

(2) ให้จัดระบบการถ่ายโอนป่าชุมชนให้แก่ อปท. ให้ชัดเจนโดยให้มีการเตรียมการในปีที่ 1 และมีการถ่ายโอนให้ อปท. ในปีที่ 2 ทั้งนี้การถ่ายโอนมิได้หมายความว่า อปท. จะต้องเข้าไปดำเนินการเอง แต่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งไปดำเนินการ หรืออาจอาศัยโรงเรียน ประชาคม วัด ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ อปท. ต้องสนับสนุน การดูแลป่าชุมชนตามความ

จำเป็น และกรมป่าไม้จะไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนที่ถ่ายโอนแล้วทุก 5 ปี ป่าชุมชนใดที่ทรุดโทรมไปกว่าเดิมให้กรมป่าไม้ถอนสภาพ เพื่อเริ่มกิจกรรมฟื้นฟูใหม่

(3) ให้มีการจัดงบประมาณให้แก่การเตรียมการในปีที่ 1 งบการทำกิจกรรมต่อเนื่องในปีที่ 2 และงบตรวจสภาพในปีที่ 5 สำหรับกรมป่าไม้ เมื่อถ่ายโอนแล้วให้ อปท. ตั้งงบประมาณมาดูแล หรือจัดงบเฉพาะกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ อปท.

(4) ให้การจัดงบประมาณสำหรับป่าชุมชนเป็นไปตามความพร้อมของชุมชน และความสมบูรณ์ของป่า โดยให้ป่าที่มีความพร้อมมากได้งบประมาณน้อยกว่าป่าที่มีความพร้อมน้อย ทั้งนี้ จะต้องตั้งเกณฑ์ชี้วัดระดับของป่า เกณฑ์ชี้วัดความยั่งยืนของป่า เกณฑ์ชี้วัดการตรวจสอบ ได้นำเสนอไว้ในคู่มือ

(5) ให้กิจกรรมของการเตรียมการมีความหลากหลายมากขึ้น และให้กิจกรรมในปัจจุบันมุ่งเน้นการดูแลป่า การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่า สำหรับป่าที่สมบูรณ์ และชุมชนที่เข้มแข็ง อาจเน้นกิจกรรมต่อเนื่องที่พัฒนาป่าชุมชนให้ดีขึ้น เช่น กิจกรรมการทำปุ๋ยจากเศษใบไม้ในป่า กิจกรรมเพาะเลี้ยงกล้วยไม้ และพรรณไม้หายาก เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อาจสร้างรายได้เป็นกองทุนพัฒนาชุมชนและป่าชุมชนได้ดีขึ้น

(6) กฎเกณฑ์และตัวชี้วัด ต้องมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลายสูง และเป็นตัวชี้วัดที่ชาวบ้านเข้าใจง่าย เช่น

ตัวชี้วัดสภาพความสมบูรณ์ของป่า

- ป่าชายเลน วัดจากจำนวนกิโลกรัมของปูแสมที่เก็บหาได้ใน 1 ชั่วโมง
- ขนาดของไม้ใหญ่ที่สำคัญ
- การใช้ประโยชน์จากป่าในลักษณะที่ไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ

ตัวชี้วัดความพร้อมขององค์กร

- ยังไม่มีองค์กรชุมชน
- มีองค์กรชุมชน มีกติกา
- มีองค์กรชุมชน มีกติกา และมีกิจกรรมต่อเนื่อง
- มีองค์กรชุมชน มีกติกา มีกิจกรรมต่อเนื่อง และมีเครือข่าย

(7) เร่งรัดการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าชุมชน จากการศึกษาของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยการทำแบบสอบถามประชาชน จำนวน 1,000 ราย พบว่า ร้อยละ 87 เห็นด้วยกับ พ.ร.บ. ป่าชุมชน และในการสอบถามผู้บริหารระดับสูงในประเด็นเดียวกันพบว่า ร้อยละ 36

คิดว่า ควรให้มีป่าชุมชนได้ในบริเวณนอกเขตอนุรักษ์ ร้อยละ 27 เห็นว่า ควรให้มีป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้หากประชาชนมีความพร้อม ประมาณร้อยละ 32 ไม่ออกเสียง สำหรับในส่วนของ อบต. ร้อยละ 74 เห็นว่า ควรให้มีป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ สำหรับ อบจ. ร้อยละ 63 เห็นด้วยกับการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์

(8) ในขณะที่ พ.ร.บ. ป่าชุมชน ยังไม่ประกาศใช้ ให้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กรรมการในคณะกรรมบริหาร อบต. เป็นตัวแทนกรมป่าไม้ในพื้นที่ที่มีป่าชุมชน มีอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

บรรณานุกรม

โกมล แพรกทอง.(2533).**คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน ป่าชุมชนประเทศไทย : แนวความคิดของป่าชุมชน**. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

ฉลาดชาย รติตานนท์ และคณะ.(2536). **ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 2 ป่าชุมชนภาคเหนือ : ศักยภาพขององค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน**.กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

เตือนใจ ดีเทศน์.(2534).**กรณีศึกษาผลงานคณะกรรมการหมู่บ้านปางสา เรื่อง การปลูกป่าชุมชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

บุษบัน จันทเลิศ.(2534).**ป่ากับความสำคัญในชีวิตชาวกะเหรี่ยง : ป่าช้าบ้านอมลอง**.โครงการการจัดการทรัพยากรและการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ผจญ สิทธิกัน.(2542).**ปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการป่าชุมชนบ้านห้วยงูใน อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่**.สำนักงานป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่.

มงคล ด่านธานินทร์ และคณะ.(2536).**ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 3 ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

รตยา จันทรเทียร.(2546).ทิศทาง พ.ร.บ. ป่าชุมชน.**ข่าวสารป่ากับชุมชน** ปีที่ 10 ฉบับที่ 19 เดือนพฤศจิกายน. ศูนย์ฝึกอบรมวนสาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก.

วิยุทธ์ จำรัศพันธ์ และคณะ. (2534). **ป่าชุมชนดั้งเดิม : ป่าปู่ตา**.โครงการวิจัยวนศาสตร์ชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อานันท์ กาญจนพันธุ์ .(2544). **มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุไรวรรณ ตันกิมยง.(2534). **เฮาบ่ยะของสู สูบ่ยะของเฮา : ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมท้องถิ่นในภาคเหนือ**. โครงการการจัดการทรัพยากรและการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อารมย์ ชมขวัญ.(2542).**การจัดการป่าชุมชน : กรณีศึกษาบ้านแม่จองไฟ ตำบลห้วยอ้อ อำเภอลอง จังหวัดแพร่**. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

http://www.forest.go.th/plant_forest

http://www.thaico.net/w_paachumchon/law_relate/comlaw_soso.htm

<u>การสัมภาษณ์ชาวบ้าน</u>

(1) นายบุญมี เทศนำ อดีตผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านตลาดขี้เหล็ก ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

(2) นายสมชาย บารมี ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านแพะ ตำบลแม่ออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

(3) นายสัน ทันยุภักดิ์ ผู้ใหญ่บ้าน บ้านกลาง (หมู่ที่ 6) ตำบลบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา

(4) นายยูโซะ มาลาสี ผู้ใหญ่บ้าน บ้านนบางพัฒน์ (หมู่ที่ 8) ตำบลบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา

<u>การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ</u>

(1) นายวิชีพ จตุราบัณฑิต ป่าไม้จังหวัดพังงา สำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงา

(2) นายวสันต์ สนธิชัย เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 7 สำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงา

(3) นายประจวบ พานทรัพย์ สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์สาขาอำเภอเมือง จังหวัดพังงา

(4) นายกมลศิลป์ วิวัฒน์โชติการย์ หัวหน้าสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 21 (ทับปุด พังงา)

(5) นายผจญ สิทธิกัน นักวิชาการป่าไม้ 5 สำนักงานป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่

(6) นายศักดา มณีวงศ์ หัวหน้าศูนย์ศึกษาและพัฒนาวนศาสตร์ชุมชนที่ 11 จังหวัดเชียงใหม่

(7) นายก้องไมตรี เทศสูงเนิน เจ้าพนักงานป่าไม้ 5 ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ยม จังหวัดแพร่

(8) นายชาญชัย งามเจริญ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(9) คณะเจ้าหน้าที่ สำนักงานป่าไม้จังหวัดขอนแก่น

บทที่
๘

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม กรณีศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ (กรมทรัพยากรธรณี)

บทที่ 8
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม
กรณีศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์
(กรมทรัพยากรธรณี[87])

ดินถล่มเป็นพิบัติภัยที่ทำให้เกิดความเสียหายถึงแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันมาก การบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยเพื่อเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ชุมชนของตนเอง กรมทรัพยากรธรณีในฐานะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจและศึกษาพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดดินถล่ม จึงได้ดำเนินโครงการจัดตั้งเครือขายเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเกิดดินถล่ม พื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มและการเตรียมตัวก่อนเกิดเหตุการณ์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง และสร้างเครือข่ายความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มเพื่อเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อบรรเทาความสูญเสียได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อสรุปบทเรียนจากการจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มของกรมทรัพยากรธรณี เพื่อหารูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะเพิ่มประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ตลอดจนความยั่งยืนของเครือข่าย

ในการดำเนินการศึกษาครั้งนี้ ได้มีการเก็บข้อมูลภาคสนามใน 5 หมู่บ้านในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ที่ได้รับการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยเรื่องดินถล่มภายใต้การสนับสนุนของกรมทรัพยากรธรณี นอกจากนี้ยังได้มีการทดลองการบูรณาการแผนป้องกันภัยจากดินถล่มเข้าไปในแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

รายงานฉบับนี้ประกอบไปด้วย 5 ส่วน ส่วนแรก เป็นการนำเสนอเรื่องทั่วไปของพิบัติภัยดินถล่ม โดยการกล่าวถึงนิยาม ภาพรวมของปรากฏการณ์ดินถล่มในประเทศไทย สาเหตุของการเกิดดินถล่ม และผลกระทบในด้านต่างๆ หลังเหตุการณ์ดินถล่ม ส่วนที่สองกล่าวถึงการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม ซึ่งข้อมูลจากสองส่วนนี้ได้มาจากเอกสารทางวิชาการและนโยบายของกรมทรัพยากรธรณี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่สามเป็นการยกตัวอย่างการสร้างเครือข่ายจากกรณีศึกษาจำนวน 5 เครือข่ายของจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยข้อมูลได้มาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรธรณี และผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเครือข่าย และส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะ

---

[87] ผู้ศึกษาขอขอบคุณ คุณสมใจ เย็นสบาย นักธรณีวิทยา 7 ว. กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี ที่กรุณาให้ข้อมูลและร่วมกับคณะผู้ศึกษาในการสำรวจภาคสนาม

8.1 พิบัติภัยดินถล่ม

8.1.1 นิยาม

กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2546) ได้ให้คำจำกัดความของดินถล่มหรือโคลนถล่มไว้ว่า ดินถล่มเป็นพิบัติภัยทางธรณีที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่รุนแรงและเกิดแบบฉับพลัน มักจะเกิดขึ้นในขณะที่หรือภายหลังจากที่มีพายุฝนตกหนักรุนแรงติดต่อกันเป็นระยะเวลานานพอสมควร ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝน เช่น ภาคเหนือ ปริมาณน้ำฝนจำนวน 90 มิลลิเมตรก็สามารถทำให้เกิดดินถล่มได้ เพราะความสูงชันของภูเขามีมากกว่าภาคใต้ที่ต้องการปริมาณน้ำฝนถึง 200 มิลลิเมตรจึงจะทำให้เกิดดินถล่ม นอกจากนี้ ดินถล่มยังอาจเกิดเนื่องมาจากมีฝนตกทั้งวันทั้งคืน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงชัน หุบเขา หน้าผา ที่ลาดเชิงภูเขา ที่ราบติดภูเขา และแพรกห้วยที่มีความลาดเอียงสูง โดยชั้นดินหนาที่เกิดจากชั้นหินที่ผุง่ายและเป็นพื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำห้วยถูกทำลาย ทำให้ชั้นดินขาดรากไม้ยึดเหนี่ยว เมื่อฝนตกหนักติดต่อกัน ชั้นดินอุ้มน้ำที่หนักเกินตัวก็จะเริ่มปริแยกและเคลื่อนตัวหรือถล่มลงมา

8.1.2 ประวัติการเกิดดินถล่มในประเทศไทย

การเกิดเหตุการณ์ดินถล่มที่สำคัญในประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2547) เรียงเหตุการณ์ตามเดือนที่เกิดพิบัติภัย เพื่อให้เห็นภาพรวมของช่วงเวลาการเกิดดินถล่มในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่าดินถล่มจะเกิดในช่วงฤดูฝน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมจนถึงเดือนพฤศจิกายน ดังข้อมูลต่อไปนี้

- 4 พฤษภาคม 2544 อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ มีบ้านเรือนเสียหาย 18 หลัง ผู้เสียชีวิต 43 คน สูญหาย 4 คน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 100 ล้านบาท
- 20 พฤษภาคม 2547 อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมี 4 ตำบล คือ ตำบลแม่ระมาด ตำบลแม่ปะหลึ่ง ตำบลคะเน่จื้อ และตำบลแม่จะเลา รวม 16 หมู่บ้าน มีผู้เสียชีวิต 5 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง จำนวน 200 หลัง เสียหายบางส่วน 191 หลัง
- 30 กรกฎาคม 2542 กิ่งอำเภอเขาคิชกูฏ จังหวัดจันทบุรี มีการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ก่อนเกิดเหตุ บ้านเรือนเสียหาย การปศุสัตว์ และพื้นที่การเกษตรเสียหายมากมาย
- 11 สิงหาคม 2544 ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ มีผู้เสียชีวิต 123 คน บาดเจ็บ 109 คน สูญหาย 5 คน บ้านเรือนพังทลาย 188 หลัง และเสียหาย 411 หลัง คิดเป็นมูลค่าประมาณ 645 ล้านบาท

- 11 กันยายน 2543 บ้านธารทิพย์ (หมูบูด) ตำบลบุ่งน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก และบ้านโพธิ์เงิน ตำบลท่าพล อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ มีผู้เสียชีวิตจำนวน 10 ราย สูญหาย 2 คน บ้านเรือนเสียหาย 363 หลัง การปศุสัตว์ พื้นที่การเกษตร เสียหายมากมาย

- 11 กันยายน 2545 บ้านน้ำแม่แรก อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีการอพยพชาวบ้านออกจาก พื้นที่จำนวน 180 ครอบครัว และเส้นทางแม่แจ่ม-ฮอด ได้รับความเสียหาย จากการถล่มของดิน

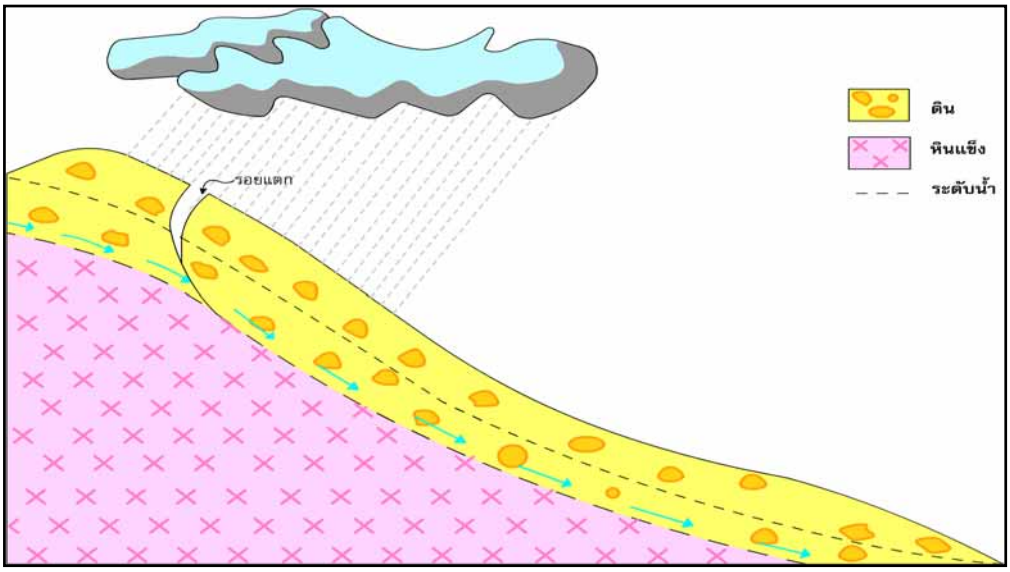
- 22 พฤศจิกายน 2531 เหตุการณ์ดินถล่มที่บ้านกระทูนเหนือ อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช มีผู้บาดเจ็บและตายประมาณ 1,500 หลังคาเรือน และพื้นที่การเกษตรเสีย หายประมาณ 6,150 ไร่ คิดเป็นมูลค่าประมาณมากกว่า 1,000 ล้านบาท

- 22 พฤศจิกายน 2531 บ้านคีรีวง อำเภอลานสะกา จังหวัดนครศรีธรรมราช มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 12 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง จำนวน 152 หลัง เสียหายบางส่วน 210 หลัง

8.1.3 สาเหตุการเกิดดินถล่มในประเทศไทย

การเกิดดินถล่มในประเทศไทยนั้นมีปัจจัยหลักอยู่ 4 ปัจจัย ได้แก่ความลาดชันของพื้นที่ การไหลรวมของธารน้ำ ทิศทางที่รับน้ำฝน และพื้นที่ป่า โดยมีน้ำฝนเป็นปัจจัยเร่งที่สำคัญ ในขณะที่มีฝนตกหนักต่อเนื่อง น้ำจะซึมลงไปในดินอย่างรวดเร็วในระยะเริ่มแรกของการมีฝนตก และเมื่อถึงจุดหนึ่งที่ดินอิ่มตัวชุ่มด้วยน้ำ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของดินที่ยอมรับการซึมผ่านของน้ำ คุณสมบัติของหินต้นกำเนิดที่ผุพังกลายเป็นดินในบริเวณนั้น ความหนาของตะกอนมวลดินและเศษหินที่วางทับถมตัวอยู่บนความลาดชั้นของหินฐานที่รองรับในแต่ละบริเวณ การอิ่มตัวชุ่มด้วยน้ำของดินจะทำให้แรงยึดเกาะระหว่างมวลดินที่ปะปนอยู่กับเศษหินลดลง และมีระดับน้ำใต้ดินสูงขึ้น จนทำให้แรงต้านการเลื่อนไหลลดลง ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความชันและปริมาณมวลดินและหินในแต่ละพื้นที่ ขณะที่ฝนยังคงตกต่อเนื่อง น้ำใต้ผิวดินที่อยู่สูงก็จะไหลภายในช่องว่างของดินและหินลงมาตามความชันของลาดเขา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความชันก็จะเกิดเป็นน้ำผุด ซึ่งเป็นจุดแรกที่มีการเลื่อนไหลของตะกอนมวลดินและหิน หลังจากเมื่อตะกอนมวลดินและหินเริ่มเลื่อนไหลที่จุดแรกแล้วก็จะเกิดต่อเนื่องขึ้นไปตามลาดเขาตอนบน ดังแสดงในรูปที่ 8.1 (กรมทรัพยากรธรณี 2546)

รูปที่ 8.1 การเกิดดินถล่ม



8.1.4 ผลกระทบจากภาวะดินถล่ม

ความเสียหายของการเกิดดินถล่ม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร

เมื่อเกิดพิบัติภัยขึ้น ทำให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในบริเวณหมู่บ้าน ดินโคลน ซากต้นไม้ และสิ่งปฏิกูลต่างๆ ที่ถูกกระแสน้ำพัดพามากองทับถมอยู่ในบริเวณหมู่บ้านและภายในบ้านพักอาศัย และยังทำให้เกิดโรคระบาด เช่น โรคฉี่หนู โรคน้ำกัดเท้า โรคติดเชื้อจากแบคทีเรียที่อยู่ในโคลนตมหรือน้ำสกปรก นอกจากนี้ ปัญหาด้านสุขภาพจิตของประชาชนยังเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากได้ประสบกับเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อจิตใจอย่างรุนแรง การสูญเสียพ่อแม่ ญาติพี่น้อง ทำให้เกิดความเศร้าใจ สิ้นหวัง ท้อแท้ เครียด วิตกกังวล และหวาดกลัว

(2) ความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ

การที่ผิวหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์ถูกระแสน้ำกัดเซาะและพัดพาลงสู่ที่ต่ำ ทำให้ผิวหน้าดินขาดปุ๋ยธรรมชาติ และเกิดตะกอนทับถมในลำห้วย ลำน้ำสาขาต่างๆ เป็นเหตุให้ลำน้ำตื้นเขิน กระแสน้ำที่รุนแรงยังเป็นสาเหตุของการกัดเซาะตลิ่งอีกด้วย

(3) ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ

อุทกภัยและดินถล่มทำให้ประชาชนต้องสูญเสียรายได้ต่อการยังชีพ ทรัพย์สินต่างๆ เช่น อุปกรณ์การเกษตร เครื่องใช้ภายในบ้าน และบ้านเรือนได้รับความเสียหาย ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมหรือ

ต้องหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และบูรณะซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า เป็นต้น

ตัวอย่างของความเสียหายจากพิบัติภัยดินถล่ม อาจเห็นได้จากกรณีบ้านน้ำก้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งถือว่าเป็นการเกิดดินถล่มครั้งสำคัญของประเทศไทย หลักฐานทางธรณีวิทยาบ่งบอกว่าพื้นที่บริเวณนี้เคยเกิดดินถล่มมาก่อน เมื่อหลายล้านปีที่ผ่านมา แต่พิบัติภัยในปี พ.ศ. 2544 นั้น มีสาเหตุหลักมาจากความแปรปรวนของสภาพอากาศที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ได้แก่ พายุโซนร้อน “อุซางิ” ซึ่งมีอิทธิพลทำให้เกิดฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวันในพื้นที่ป่าและภูเขาที่มีความลาดชันมาก ประกอบกับพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ถูกบุกรุกเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ทำให้ผิวหน้าดินง่ายต่อการถูกน้ำกัดเซาะและพังทลาย เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของน้ำก้อเป็นหุบเขาใหญ่ ประกอบกับสภาพทางธรณีวิทยาเป็นหินที่ผุพังง่าย มีทางน้ำออกเพียง 1 ช่องทาง คือห้วยน้ำก้อ ปริมาณน้ำที่ไหลหลากอย่างรุนแรง ได้พัดพาเอาดิน ท่อนซุง ต้นไม้ ไหลทะลักลงมาจากต้นน้ำอย่างรวดเร็วและรุนแรงลงสู่พื้นที่ราบเชิงเขาด้านล่าง ยิ่งไปกว่านั้น การตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของชุมชนกีดขวางทางน้ำทางธรรมชาติ โดยเฉพาะบ้านน้ำก้อ มีการตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณเชิงเขาประชิดกับทางน้ำออกในระยะประมาณ 1 กิโลเมตร และสร้างบ้านเรือนอยู่ชิดริมฝั่งบริเวณลำห้วยน้ำก้อซึ่งมีความกว้างเพียงเล็กน้อย เมื่อมีน้ำไหลบ่ามาเป็นปริมาณมาก ร่องที่มีอยู่ไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ทำให้น้ำไหลล้นห้วยและเกิดการเปลี่ยนทิศทางการไหล พัดพาและทำลายบ้านเรือนของราษฎร 8 หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ชิดลำห้วยได้รับความเสียหาย มีราษฎรเสียชีวิตจำนวน 123 รายและสูญหาย 5 ราย บ้านเรือนเสียหายจำนวน 599 หลัง แยกเป็น เสียหายทั้งหลัง 188 หลัง และเสียหายบางส่วน 411 หลัง พื้นที่ทำการเกษตรถูกน้ำท่วม 47,824 ไร่ สัตว์เลี้ยงเช่นกระบือ ตายไป 3 ตัว สุกรตายไป 11 ตัว เป็ดตายไป 3,192 ตัว และไก่ตายไป 22,575 ตัว ในด้านการประมง บ่อเลี้ยงปลาจำนวน 1,054 บ่อ ได้รับความเสียหาย ยิ่งไปกว่านั้น อาคารชลประทานในห้วยน้ำก้อ ได้แก่ ฝายของราษฎรเสียหายจำนวน 2 แห่ง คือ ฝายหินก่อ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเหนือหมู่บ้านสภาพความเสียหายพังทลายจนไม่สามารถใช้งานได้ และเหมืองส่งน้ำฝั่งขวาซึ่งอยู่บริเวณด้านเหนือฝายปากเหมืองชำรุดและมีตะกอนดินปิดปากเหมืองจนเต็ม ไม่สามารถใช้งานได้ ส่วนฝายแห่งที่สอง เป็นฝายหินก่อแกนดินเหนียว ตั้งอยู่ห่างจากฝายแห่งที่ 1 ประมาณ 200 เมตร ได้รับความเสียหายจนไม่สามารถใช้งานได้ และเหมืองส่งน้ำฝั่งซ้ายที่รับน้ำจากฝายชำรุดพังเสียหายไม่สามารถใช้งานได้เช่นกัน (สิทธิศักดิ์ เท่าธุรี 2546)

8.2 การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม

ถึงแม้ว่าดินถล่มจะเป็นอุบัติภัยทางธรรมชาติที่แก้ไขหรือป้องกันไม่ได้ แต่การมีเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยจะสามารถลดหรือบรรเทาความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ กรมทรัพยากรธรณีจึงได้ริเริ่มโครงการที่จะจัดตั้งเครือข่ายประชาชนในการเฝ้าระวังและเตือนภัยดินถล่ม รายงานในส่วนนี้จะกล่าวถึงนโยบายและแนวคิดของกรมทรัพยากรธรณีในการจัดการป้องกันภัยดินถล่ม เริ่มจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยเรื่องดินถล่ม ความสัมพันธ์และบทบาทของแต่ละหน่วยงานในการประสานงานโครงการให้บรรลุเป้าหมาย และหลักการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยเรื่องดินถล่ม

ตั้งแต่เริ่มจนเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งรายละเอียดในการสร้างเครือข่ายของแต่ละตำบลจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพลักษณะและบริบทของชุมชนเหล่านั้น ซึ่งได้นำเสนอไว้ในกรณีศึกษาในส่วนต่อไป

8.2.1 หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

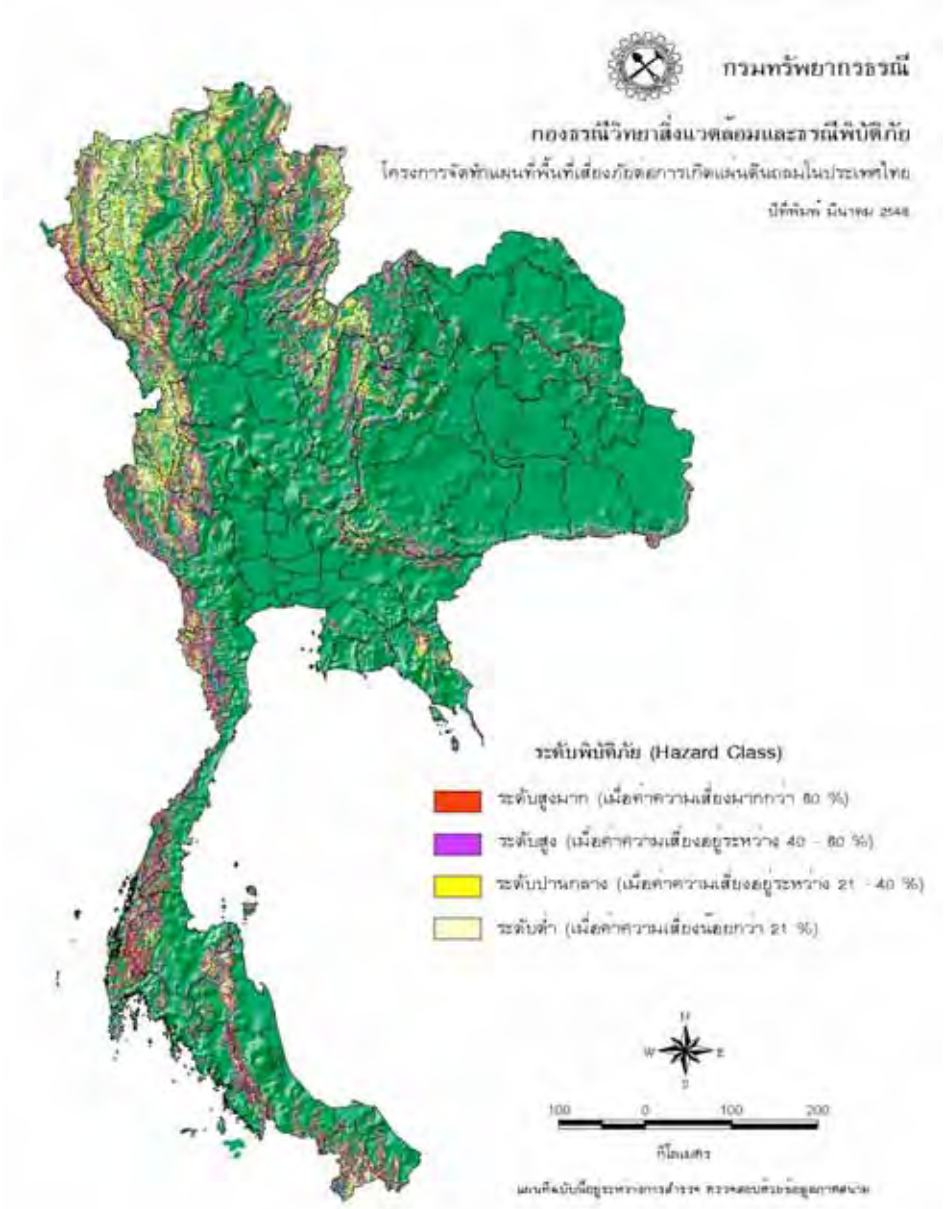
ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 กรกฎาคม 2545 กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับมอบหมายภารกิจรับผิดชอบเรื่องการจัดการนโยบายป้องกันภัยดินถล่ม โดยการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม โดยมติคณะรัฐมนตรีแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มในประเทศไทย และส่วนที่ 2 เป็นโครงการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม

มติคณะรัฐมนตรีที่ 1 ได้มอบหมายให้กรมทรัพยากรธรณีจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดแผ่นดินถล่มในประเทศไทย เพื่อกำหนดเขตพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดแผ่นดินถล่มระดับต่างๆ ในมาตราส่วน 1: 250,000 ทั่วประเทศไทย โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายชัดเจน เพื่อป้องกัน เฝ้าระวังและฟื้นฟู พื้นที่เสี่ยงจากการเกิดแผ่นดินถล่ม การศึกษาหาความเป็นไปได้ของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยต่อแผ่นดินถล่ม (Landslide probability) ระดับต่างๆ อาศัยแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (Landslide predictive model) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณ ได้แก่ ระดับความสูง (Elevation) หน้ารับน้ำฝน (Adjusted aspect) ความลาดชัน (slope) ทิศทางการไหลของน้ำ (Flow direction) การไหลรวมของน้ำ (Flow accumulation) พืชพรรณ (TM4) คุณลักษณะของดิน (Brightness) และความชื้นของพื้นที่ (Wetness)

การแสดงระดับพิบัติภัย (Hazard Class) ในแผนที่ ได้จัดแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงมาก (Very high) เมื่อค่าความเสี่ยงมากกว่า 60 % ระดับสูง (High) เมื่อค่าความเสี่ยงอยู่ระหว่าง 41 - 60% ระดับปานกลาง (Medium) เมื่อค่าความเสี่ยงอยู่ระหว่าง 21 - 40 % และระดับต่ำ (Low) เมื่อค่าความเสี่ยงน้อยกว่า 21% (กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีพิบัติภัย กรมทรัพยากรธรณี 2546) ตัวอย่างของแผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มในประเทศไทย เป็นไปดังรูปที่ 8.2

จากนั้นกรมทรัพยากรธรณีได้จัดโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการจัดทำพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินถล่มโดยใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และฝึกวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินถล่มโดยใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม แรกเริ่มกรมทรัพยากรธรณีมีพื้นที่ศึกษาเชิงปฏิบัติการ 2 พื้นที่ คือบริเวณลุ่มน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และบริเวณลุ่มน้ำสรอย-น้ำพุง อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

รูปที่ 8.2 แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มในประเทศไทย



ที่มา: กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีพิบัติภัย กรมทรัพยากรธรณี 2546

นอกจากนี้ กรมทรัพยากรธรณียังได้เตรียมการจัดตั้งหน่วยประสานงานเตือนภัยแผ่นดินถล่ม โดยจะประสานงานขอความร่วมมือจากกรมอุตุนิยมวิทยาเพื่อการแจ้งข่าวรายงานสภาพอากาศด่วนให้กับหน่วยประสานงานเตือนภัยดินถล่ม กรมทรัพยากรธรณี โดยทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือ e-mail โดยเฉพาะบริเวณที่มีฝนตกหนักต่อเนื่องในพื้นที่จังหวัดที่มีภูเขาสูงและมีความเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม หน่วยประสานงาน

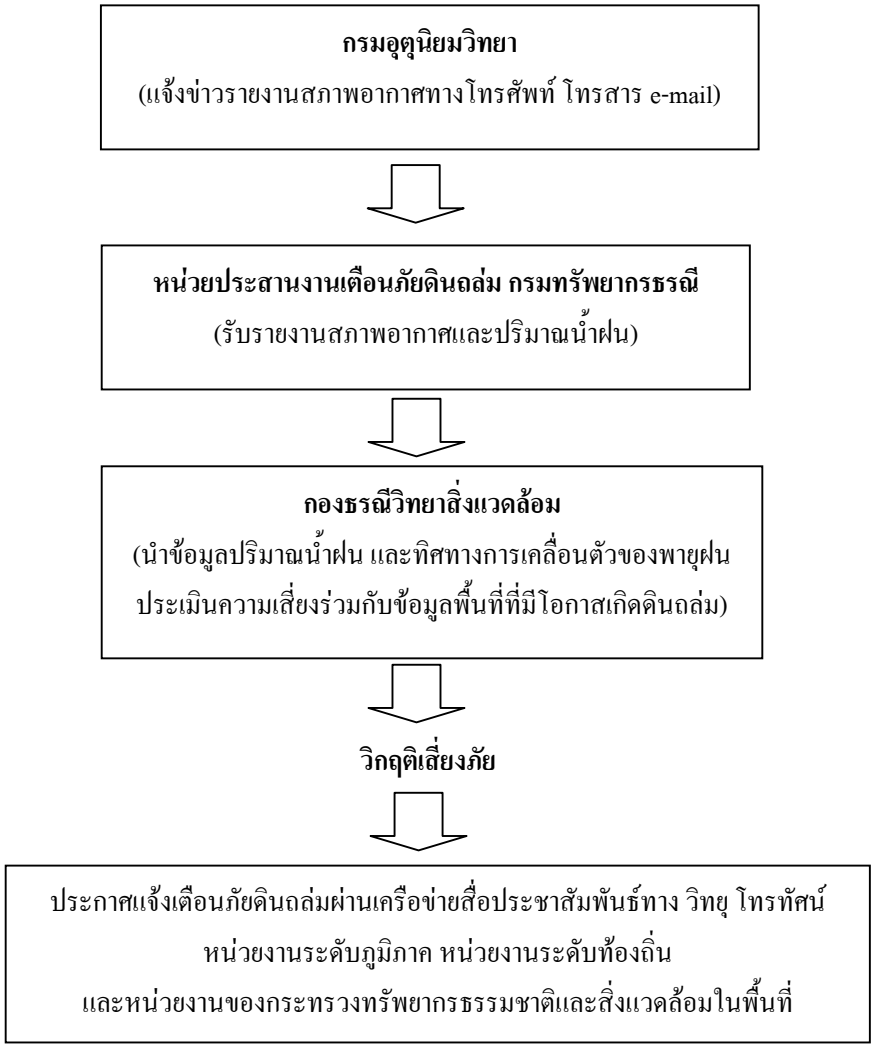
เตือนภัยดินถล่มจะรับทราบรายงานข่าวเป็นระยะๆ ในกรณีวิกฤติที่มีพายุฝนรุนแรงเนื่องจากมรสุม พายุโซนร้อนและไต้ฝุ่นที่กำลังเคลื่อนตัวเข้าใกล้ประเทศไทย หน่วยประสานงานเตือนภัยดินถล่มจะขอรับรายงานข่าวสภาพอากาศและติดตามการพยากรณ์อากาศเป็นระยะๆ ทุก 3-6 ชั่วโมง ในช่วงที่มีพายุฝน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรายงานข่าวพายุฝนแต่ละลูกที่จะทำให้มีฝนตกหนักและฝนตกหนักต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดภัยน้ำท่วม น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินถล่มได้ และจัดส่งข้อมูลสภาพอากาศและรายงานปริมาณน้ำฝนให้กับกองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณีทันที

จากนั้น กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมจะนำข้อมูลปริมาณน้ำฝนและทิศทางการเคลื่อนตัวของพายุฝนมาประเมินความเสี่ยงร่วมกับข้อมูลพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดดินถล่มและหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่มที่ได้จากการศึกษา และเมื่อผลการประเมินแสดงถึงวิกฤติความเสี่ยงภัย กรมทรัพยากรธรณีจะรีบออกข่าวประกาศแจ้งเตือนภัยดินถล่มผ่านเครือข่ายสื่อประชาสัมพันธ์ทางวิทยุและโทรทัศน์ หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น และหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยมีการเตรียมความพร้อมในการเฝ้าระวังเตือนภัยและป้องกันภัยดินถล่มให้กับตนเอง ตลอดจนมีการเตรียมการเผชิญกับเหตุการณ์ดินถล่มที่อาจจะเกิดขึ้นในช่วงที่มีฝนตกหนัก ในอนาคตเครือข่ายเฝ้าระวังภัยดินถล่มทั่วประเทศจะมีการติดต่อประสานงานทางตรงกับหน่วยงานประสานงานเตือนภัยดินถล่ม เพื่อการแจ้งข่าวและสถานการณ์ในพื้นที่ตลอดเวลาในช่วงฤดูฝนหรือมีพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนัก

ในกรณีฉุกเฉินเกิดเหตุการณ์ดินถล่มในพื้นที่เสี่ยงภัยต่างๆ ที่รับทราบจากเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่ม หน่วยประสานงานเตือนภัยจะรีบแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหมู่บ้านที่รับทราบและรีบแจ้งให้หน่วยงานการปกครองระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภูมิภาคทราบอีกทางหนึ่งในทันที ทั้งนี้ การรับแจ้งเหตุตรงจากผู้ประสบภัยจากสถานที่เกิดเหตุเพียงทางเดียวอาจทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรับทราบข้อมูลได้ไม่ทั่วถึง การสื่อสารหลายช่องทางจะช่วยให้หน่วยงานต่างๆ รับทราบข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถเร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ทันท่วงที และเอื้ออำนวยต่อการประสานการทำงานเป็นเครือข่ายในการบรรเทาภัยทุกๆ ด้าน โดยกรมทรัพยากรธรณีจะรีบจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปประสานงานดำเนินการตรวจสอบถึงปัจจัยสาเหตุ ประเมินข้อมูลความเสี่ยงภัยและความเสียหายที่เกิดขึ้น

นอกจากการประสานงาน การแจ้งข่าวเพื่อการขอรับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคแล้ว หน่วยประสานงานเตือนภัยดินถล่มจะประสานการแจ้งข่าวและการขอรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ เพื่อจะได้รีบเข้าไปประสานการให้ความช่วยเหลือโดยเร่งด่วนและทำหน้าที่ประสานงานแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ในส่วนกลาง เพื่อจะได้รีบให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเพิ่มเติมในส่วนที่จะต้องดำเนินการจากส่วนกลาง และจะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานรับและแจ้งข่าวดินถล่ม ทั้งที่มีการแจ้งข้อมูลเข้ามาและมีการสอบถามข้อมูลเข้ามา อนึ่ง ระบบการทำงานของหน่วยประสานงานเตือนภัยดินถล่มสามารถนำมาเขียนเป็นแผนผังได้ดังรูปที่ 8.3

รูปที่ 8.3 ระบบการทำงานของหน่วยประสานงานเตือนภัยดินถล่ม



ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่ 2 นั้นเป็นการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนเฝ้าระวังเรื่องดินถล่มด้วยตนเอง หลักการและรายละเอียดของการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่มได้อธิบายไว้ในหัวข้อถัดไป

8.2.2 หลักการของรัฐในการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยล่วงหน้า

กรมทรัพยากรธรณีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยเรื่องดินถล่ม เนื่องจากเป็นวิธีที่ช่วยลดความสูญเสียได้ดีที่สุด อีกทั้งยังเหมาะสมกับพื้นที่ชนบทของประเทศไทย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากระบบเครือญาติ มีความสัมพันธ์ทางสังคมเหนียวแน่น มีความรู้สึกเป็น

พวกเดียวกันสูง และมีวิถีชีวิตผูกพันกับพื้นที่ ดังนั้น จึงเป็นการง่ายต่อการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง เพื่อป้องกันภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับสังคมของตนเอง แนวคิดหลักของกรมทรัพยากรธรณีคือ ต้องอาศัยการสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้น พร้อมที่จะเสียสละเวลาและแรงกายเพื่ออาสาร่วมกันป้องกันภัยและเตือนภัยให้กับชุมชนของตนเอง โดยมีการวางระบบการจัดการและแนวทางให้เหมาะสมกับแต่ละชุมชน

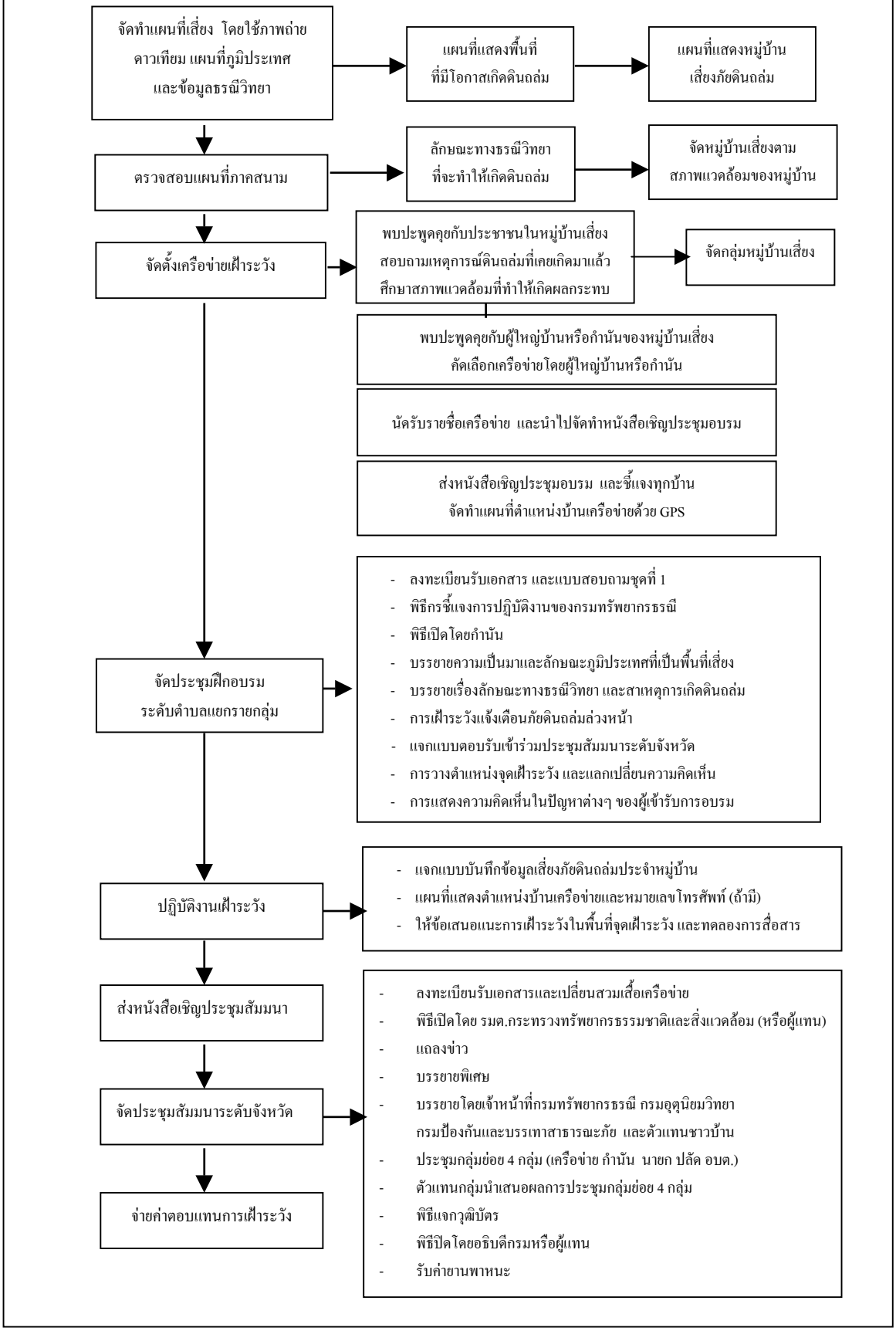
เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรธรณีจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดดินถล่มโดยทำการศึกษาวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และระบบวิเคราะห์ข้อมูลภาพดาวเทียม นอกจากนี้ กรมทรัพยากรธรณียังได้จัดทำแผนที่แสดงหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่ม ซึ่งหมายถึงหมู่บ้านหรือชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้ลำห้วยตามลาดเชิงเขาและที่ลุ่มที่อยู่ติดหรือใกล้เขาสูง ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการเลื่อนไหลของตะกอนมวลดินและหินปริมาณมาก ที่มาพร้อมกับน้ำตามลำห้วยจากที่สูงชันลงมาสู่หมู่บ้านหรือชุมชนที่ตั้งอยู่ จากนั้น เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรธรณีจะเข้าไปในพื้นที่กลุ่มหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่ม ทำการสำรวจสภาพทางธรณีวิทยา และจัดทำแผนที่หมู่บ้าน แล้วจึงเข้าไปพบปะพูดคุยกับบ้านที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง และส่งจดหมายเชิญประชาชนในบ้านที่เสี่ยงภัยเหล่านี้ พร้อมด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และเจ้าหน้าที่ อบต. มารวมตัวกัน ณ สถานที่รวมของชุมชน เช่น ศาลาวัด ที่ทำการ อบต. เพื่ออบรมให้ความรู้ในเรื่องการเกิดดินถล่มและความเสียหายจากเหตุการณ์ดินถล่ม

จากนั้นจึงกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่ม พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มดังกล่าวเห็นความจำเป็นของการตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่มและจัดหาอาสาสมัครเฝ้าระวัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและบรรเทาการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินให้กับชุมชนด้วยตนเอง โดยชาวบ้านจะร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณีในการสำรวจหาที่ตั้งจุดสังเกตการณ์ที่ผู้เฝ้าระวังจะได้รับความปลอดภัยเพียงพอจากน้ำท่วมและน้ำป่าไหลหลาก เพื่อทำเพิงพักหลบฝน หรือป้อมยามให้อยู่ห่างจากหมู่บ้านพอสมควร แต่อยู่ในจุดที่สามารถสื่อสารติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้โทรศัพท์มือถือหรือพลุสัญญาณ ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 8.4 (สมใจ เย็นสบาย 2547)

8.3 กรณีศึกษาการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม: จังหวัดเพชรบูรณ์

แม้ว่าดินถล่มแต่ละครั้งจะสร้างความสูญเสียมหาศาล แต่เหตุการณ์ดินถล่มก็ไม่ได้เกิดขึ้นทุกปี หลังจากเหตุการณ์ดินถล่มที่รุนแรง ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้ตัดสินใจย้ายออกจากพื้นที่ไป แต่ยังคงมีชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ยอมย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย อันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม เพราะพื้นที่ในเขตเสี่ยงภัยมักมีความอุดมสมบูรณ์จากแร่ธาตุของดินภูเขาไฟซึ่งเหมาะแก่การทำการเกษตรกรรม นอกจากนี้ เหตุการณ์ดินถล่มไม่ได้เกิดขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็วแต่ชาวบ้านยังคงมีเวลาในการเตรียมตัวอพยพหนีภัยเมื่อทราบแน่ชัดล่วงหน้าว่าจะมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น เนื่องจากหมู่บ้านไม่ได้ตั้งอยู่ชิดภูเขา และส่วนมากดินถล่มจะเกิดขึ้นในหุบเขาแล้วค่อยๆเลื่อนตัวลงมาตามความแรงและปริมาณของน้ำฝน

รูปที่ 8.4 แนวทางการดำเนินงานจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัย



กรมทรัพยากรธรณีได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะบรรเทาความสูญเสียจากภัยดินถล่ม จึงเร่งทำการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่ม ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำป่าสักตอนบน จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นพื้นที่แรกซึ่งประเมินว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงมากขณะช่วงที่มีพายุฝนตกหนักต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม มีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังภัย เตือนภัย ป้องกันภัย และเตรียมพร้อมให้กับตนเองที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ดินถล่มที่อาจเกิดขึ้นในช่วงที่มีฝนตกหนัก การจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่มในจังหวัดเพชรบูรณ์ จัดในระหว่างวันที่ 12-23 กรกฎาคม 2546 โดยจัดอบรมประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่มจำนวน 44 หมู่บ้าน จาก 10 ตำบล โดยแบ่งเป็น 8 กลุ่ม และจัดหาอาสาสมัครร่วมเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่มในช่วงระหว่าง 2 เดือนที่มีฝนตกหนัก คือระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม – 30 กันยายน 2546 ได้จำนวน 247 คน โดยรายงานการปฏิบัติงาน สังเกตสภาพอากาศและสัญญาณเตือนภัยดินถล่มให้แก่ชุมชน และหน่วยงานระดับต่างๆ ของชุมชน ระดับท้องถิ่น และกรมทรัพยากรธรณีทราบทุก 3-5 วัน โดยให้อาสาสมัครหมั่นเฝ้าสังเกตสิ่งบอกเหตุและสัญญาณการเกิดดินถล่มในช่วงที่มีฝนตกหนัก ดังต่อไปนี้ (กรมทรัพยากรธรณี 2546)

- มีฝนตกหนักมากตลอดทั้งวัน
- ระดับน้ำในลำห้วยสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
- สีของน้ำเป็นสีเหมือนสีของดินบนภูเขา
- มีเสียงดังอู้อื้ออึงมากผิดปกติบนภูเขา และในลำห้วย เนื่องจากการถล่มและเลื่อนไถลของหินดิน และต้นไม้

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกรณีศึกษาเครือข่ายการเฝ้าระวังภัยดินถล่ม 5 เครือข่ายในจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้แก่ ตำบลบุ่งน้ำเต้า ตำบลโพธิ์งาม ตำบลน้ำก้อ ตำบลวังบาล และตำบลป่าเลา ซึ่งได้มีการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม เพื่อถอดประสบการณ์ วิธีการ การมีส่วนร่วม และปัญหาในการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แกนนำในแต่ละเครือข่ายตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงวิธีการ เครื่องมือ ปัญหา ความต้องการในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายดินถล่ม และการรักษาเครือข่ายให้คงอยู่ต่อไปหลังจากโครงการให้ความช่วยเหลือของรัฐสิ้นสุดลง หมู่บ้านในแต่ละกรณีศึกษาจะเรียงตามช่วงเวลาที่ประสบภัยดินถล่ม ในบางกรณีศึกษา เช่น ตำบลป่าเลาและตำบลวังบาลไม่เคยประสบภัยดินถล่ม แต่มีประสบการณ์เรื่องน้ำท่วมฉับพลันและตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยง ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งเครือข่ายเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อป้องกันภัยจากดินถล่มด้วยเช่นกัน

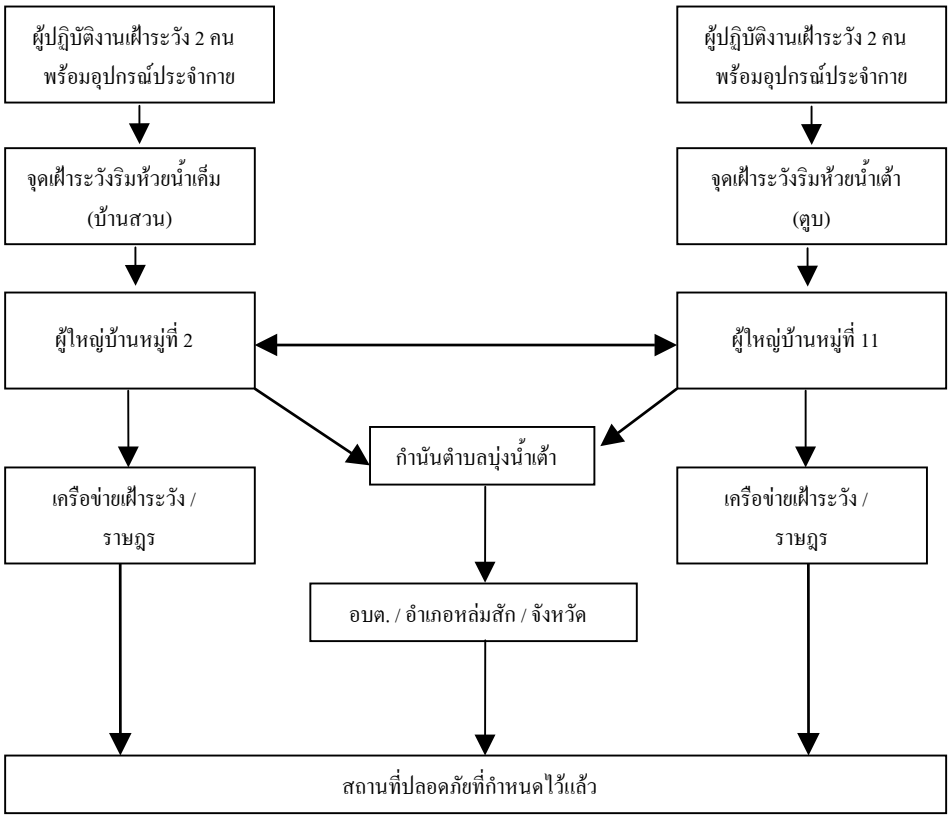
8.3.1 ตำบลบุ่งน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

ตำบลบุ่งน้ำเต้า ประสบเหตุการณ์ดินถล่ม เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2543 ในวันที่เกิดเหตุนั้น ฝนไม่ตกในหมู่บ้านแต่ตกอยู่ในหุบเขา ชาวบ้านจึงไม่สามารถรู้ล่วงหน้าและไม่มีเวลาเตรียมการอพยพ ผลกระทบจากพิบัติภัยครั้งนั้นเป็นผลให้ บ้านเรือนพังเสียหายทั้งหลัง 16 หลัง เสียหายบางส่วน 56 หลัง และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 4 รายด้วยกัน โดยหมู่ 2 ซึ่งเป็นบ้านของผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้รับความเสียหายเกือบทุกหลัง

ประชาชนในหมู่บ้านมีความตระหนักในความสำคัญของการเฝ้าระวังดินถล่มก่อนที่รัฐจะเข้ามามีบทบาท แต่เมื่อรัฐเข้ามาจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับดินถล่มและให้คำแนะนำในการจัดตั้งเครือข่าย ทำให้การจัดการเฝ้าระวังมีระบบมากยิ่งขึ้น เครือข่ายดินถล่มของตำบลบุ่งน้ำเต้า ประกอบด้วย 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 2 3 5 7 และ 11

จุดสังเกตการณ์ดินถล่มในตำลบบุ่งน้ำเต้ามีอยู่ 2 ตำแหน่ง จาก 2 ลำห้วย ได้แก่ ห้วยน้ำเค็ม และห้วยน้ำเต้า เมื่อมีการเตือนภัย ชาวบ้านจะมีเวลาประมาณ 15-20 นาที ในการเตรียมตัวอพยพ เครือข่ายเฝ้าระวังดินถล่มตำบลบุ่งน้ำเต้าได้จัดเวรยามคืนละ 4 คนจาก 4 หมู่บ้าน เฝ้าระวัง 2 จุด คือจุดเฝ้าระวังริมห้วยน้ำเค็ม 2 คน ห่างจากหมู่บ้านไปตามเส้นทางเขาค้อประมาณ 4 กิโลเมตร และจุดเฝ้าระวังริมห้วยน้ำเต้า 2 คน ห่างจากหมู่บ้านตามทางรถยนต์ประมาณ 8 กิโลเมตร โดยทั้งสองจุดใช้ตูบทำเป็นสถานที่หลบฝน เมื่อมีเหตุการณ์บ่งบอกถึงภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น ผู้ปฏิบัติงานเฝ้าระวังจะใช้รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และโทรศัพท์มือถือในการส่งสัญญาณเตือนภัยให้กับคนในหมู่บ้าน โดยทำการติดต่อไปที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 และหมู่ 11 จากนั้นผู้ใหญ่บ้านจะทำการประกาศให้ชาวบ้านในหมู่บ้านรับรู้โดยการใช้เสียงตามสาย เพื่อทำการอพยพไปยังจุดปลอดภัยและทำการติดต่อกำนัน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น อบต. อำเภอ จังหวัดเพื่อขอความช่วยเหลือต่อไป แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าตำบลบุ่งน้ำเต้า ดังแสดงไว้ในรูปที่ 8.5 (สมใจ เย็นสบาย 2547)

รูปที่ 8.5 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าตำบลบุ่งน้ำเต้า



8.3.2 บ้านโพธิ์งาม ตำบลท่าพล อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

บ้านท่าพลประสบกับเหตุการณ์ดินถล่มวันเดียวกับบ้านบุ่งน้ำเต้าในปี พ.ศ. 2543 เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 3 คน บ้านเรือนเสียหาย 19 หลัง เสียหายบางส่วน 50 หลัง ถึงแม้ว่าพื้นที่จะอยู่ใกล้แหล่งที่เกิดดินถล่ม แต่กลับไม่ได้ยินเสียงอู้อื้ออึง เนื่องจากระบบภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยต่อระบบลำโพงธรรมชาติ

หลังจากประสบภัย ได้มีการจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มขึ้นในหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และ อาสาสมัคร 7 คน ซึ่งเป็นผู้ที่เคยผ่านประสบการณ์การเกิดดินถล่มมาแล้ว เนื่องจากคนกลุ่มนี้จะมีความตื่นตัวเป็นพิเศษ บทบาทของ อบต. ในเรื่องเครือข่ายดินถล่มยังไม่ชัดเจนมากนัก กล่าวคือ อบต. รับรู้ว่ามีการจัดตั้งเครือข่ายดินถล่ม และอนุมัติงบประมาณจัดหาอุปกรณ์เตือนภัยให้ ถ้ามีการเสนอเรื่องไปที่ อบต. แต่ อบต. ก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติ

ยิ่งไปกว่านั้น อาสาสมัครทั้ง 7 คนนี้มาจากหมู่ 5เพียงหมู่บ้านเดียว อาสาสมัครจะผลัดกันเข้าไปเฝ้าระวังในฤดูฝน คืนละ 3 คน โดยจะมีการจดบันทึกการทำงาน ระดับน้ำ และช่วงเวลาที่ฝนตกหนัก การส่งสัญญาณเตือนภัยของหมู่บ้านนี้แตกต่างจากหมู่บ้านอื่นๆ เนื่องจากหมู่บ้านนี้ไม่มีสัญญาณโทรศัพท์จึงใช้วิธีส่งสัญญาณเสียงโดยการจุดพลุแก๊ส ซึ่งเป็นภูมิปัญญาชาวบ้านที่ชาวบ้านคิดกันเอง

จุดสังเกตการณ์จะแบ่งเป็น 3 จุด เมื่อจุดที่ 1 จุดพลุให้สัญญาณ จุดที่ 2 และ 3 ก็จะต้องจุดต่อๆ กันไปเพื่อเป็นการยืนยันว่าได้รับสัญญาณแล้ว และเป็นการแจ้งให้จุดที่อยู่ไกลออกไปรับทราบ จุดสังเกตการณ์ทั้ง 3 จุด ถูกแบ่งออกตามลำดับต่อไปนี้

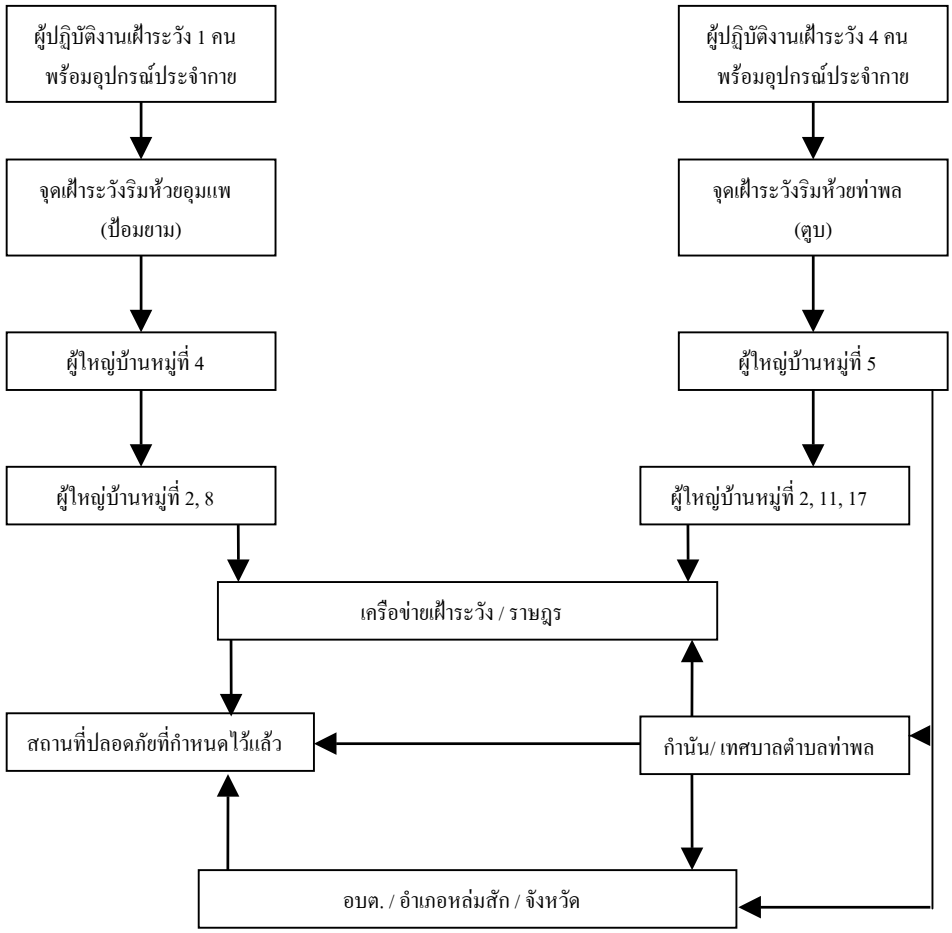
จุดที่ 1 จุดเฝ้าระวัง การเดินทางไปจุดที่ 1 นี้ ต้องใช้การเดินเท้าเท่านั้น

จุดที่ 2 จุดสังเกตการณ์ที่สองอยู่ระหว่างจุดเฝ้าระวังกับหมู่บ้านสามารถเดินทางได้โดยใช้รถจักรยานยนต์

จุดที่ 3 บ้านผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับสัญญาณเตือนภัยแล้ว จะทำการเปิดวิทยุกระจายเสียงบอกหมู่บ้านรอบนอกให้เตรียมตัวเคลื่อนย้ายไปยังจุดอพยพ ซึ่งตั้งไว้สองจุด คือเทศบาลและบนเนินสูง

อนึ่ง สามารถสรุปแผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลท่าพลโดยรวม ได้ดังนี้ (สมใจ เย็นสบาย 2547)

รูปที่ 8.6 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลท่าพล



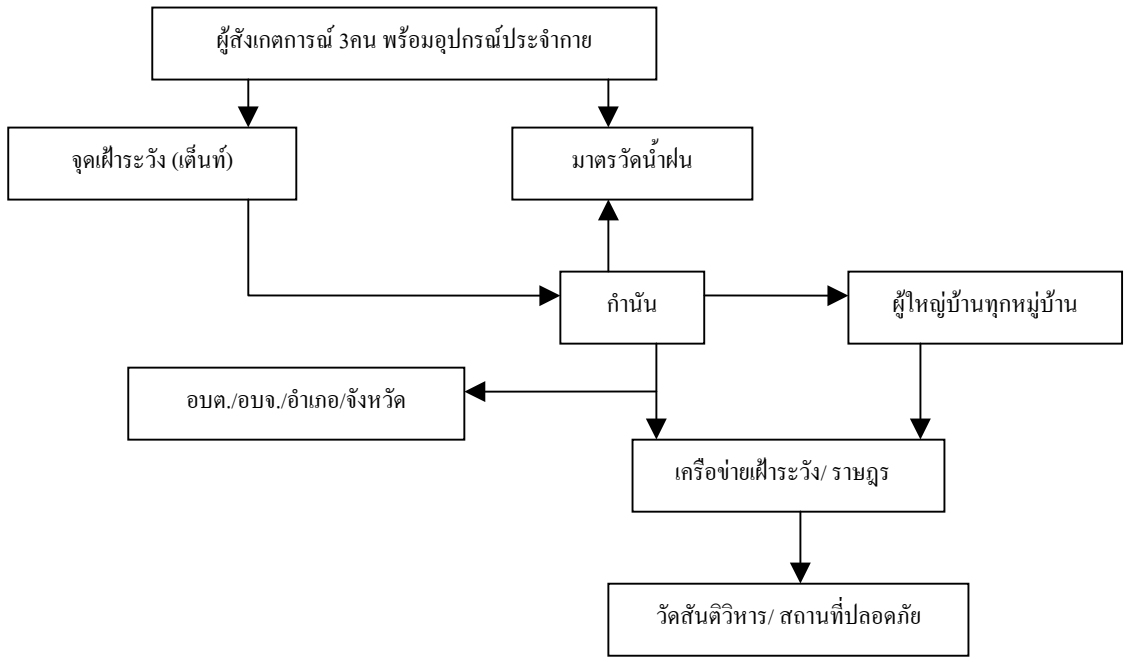
8.3.3 ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

บ้านน้ำก้อประสบเหตุการณ์ดินถล่มเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2544 นอกจากสภาพพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดดินถล่มแล้ว การตัดไม้ทำลายป่ายังเป็นสาเหตุสำคัญอีกสาเหตุหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2500 รัฐได้มีการจัดสัมปทานป่าไม้ ป่าได้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก และมีการทำไร่เลื่อนลอยบนภูเขา ยิ่งไปกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าจำนวนมากเพื่อทำไร่ข้าวโพด เนื่องจากข้าวโพดราคาค่อนข้างสูงในขณะนั้น ในปี พ.ศ. 2537 รัฐพยายามจะเอาย้ายชาวม้ง มาอยู่บนภูเขา แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจาก 7 สภาตำบลร่วมมือกันประท้วง

แรงจูงใจสำคัญในการจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มในหมู่บ้านน้ำก้อ คือเหตุการณ์ดินถล่มที่รุนแรงในปี พ.ศ. 2544 ได้คร่าชีวิตประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และเป็นการเสียชีวิตแบบทรมาน เครือข่ายดินถล่ม

ในตำบลน้ำก้อประกอบไปด้วยพื้นที่เสี่ยงภัย 9หมู่บ้าน จุดเฝ้าระวังดินถล่มอยู่ห่างจากหมู่บ้านที่ใกล้ที่สุด คือ หมู่ 2 ไปประมาณ 4-5 กิโลเมตร เมื่ออาสาสมัครสังเกตเห็นความผิดปกติ ก็จะใช้โทรศัพท์มือถือในการโทรแจ้งข่าวสารแก่ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ไล่จากหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ด้านบน ลงไปหมู่บ้านที่อยู่ด้านล่าง (หมู่ 2 3 4 5 6 7 10 8 และ 9 ตามลำดับ) จากนั้น จะมีการประกาศเสียงตามสายเพื่อเตือนภัย ชาวบ้านมีเวลาประมาณ 1 ชั่วโมง ในการตรียมตัวอพยพ โดยปกติเมื่อชาวบ้านเห็นฝนตกบนภูเขาเกิน 3 วันก็จะมีการเตรียมข้าวของให้พร้อมในการอพยพอยู่แล้ว และรู้อยู่แล้วว่าจะอพยพไปอยู่จุดไหน ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 8.7 (สมใจ เย็นสบาย 2547)

รูปที่ 8.7 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลน้ำก้อ



อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2544 หมู่ 6 ต้องทำการย้ายหนีทั้งหมู่บ้าน เนื่องจากที่ตั้งของหมู่บ้านอยู่ในตำแหน่งที่กีดขวางทางน้ำพอดี ส่วนในหมู่บ้านอื่นๆ ก็ได้มีการยกถนน ลอกคลอง และดีดบ้านให้สูงขึ้น ส่วนนโยบายในระยะยาวนั้น จะต้องมีการห้ามสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยง และห้ามสร้างที่อยู่อาศัยชิดแม่น้ำลำคลอง ที่สำคัญควรมีการปลูกป่าทดแทน หมู่บ้านที่ต้องการปลูกป่าจะต้องทำแผนให้กรมป่าไม้ จากนั้นเจ้าหน้าที่ป่าไม้จะเข้ามาช่วยเหลือในการปลูกป่า อย่างไรก็ตาม การปลูกป่าในบางแนวพื้นที่เป็นการเพิ่มความเสียหายรุนแรงเมื่อเกิดภาวะดินถล่ม เนื่องจากต้นไม้จะถูกพัดพามากับน้ำ ดังนั้น กรมป่าไม้ควรจะประสานงานกับกรมทรัพยากรธรณีในการวางแผนปลูกป่าในพื้นที่ที่เหมาะสม

งบประมาณที่ต้องการในการจัดเครือข่ายการเฝ้าระวัง

- ค่าตอบแทนเครือข่ายเฝ้าระวัง
- วิทยุมือถือ 3 เครื่อง 40,000 บาท (แต่มีปัญหาด้านกฎหมายในการใช้วิทยุ สื่อสาร เนื่องจากกำนันและอาสาสมัครไม่ใช่พนักงานของรัฐ)
- ป้อมยามสังเกตการณ์ถาวร (ทำอาคาร สังกะสี ห้องน้ำ) 10,000 บาท
- เสียงตามสาย (งบประมาณการซ่อมแซม)
- ค่าประกันอุบัติเหตุให้อาสาสมัคร (ประกันหมู่ 3คน 2เดือน)

ในความคิดเห็นของกำนัน เมื่อสิ้นสุดการช่วยเหลือของกรมทรัพยากรธรณีในอีก 5 ปีข้างหน้า เครือข่ายดินถล่มจะสามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพารัฐอีกต่อไป เนื่องจากเคยมีประสบการณ์และเรียนรู้งานมาทั้งหมดแล้ว ส่วนในเรื่องการรวมแผนการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังดินถล่มกับแผนอบต. เป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ยาก เนื่องจากในพื้นที่เดียวกันมีการแยกส่วนการทำงานกัน นอกจากนี้ อบต. ยังไม่รู้สภาพความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านเท่ากับผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย

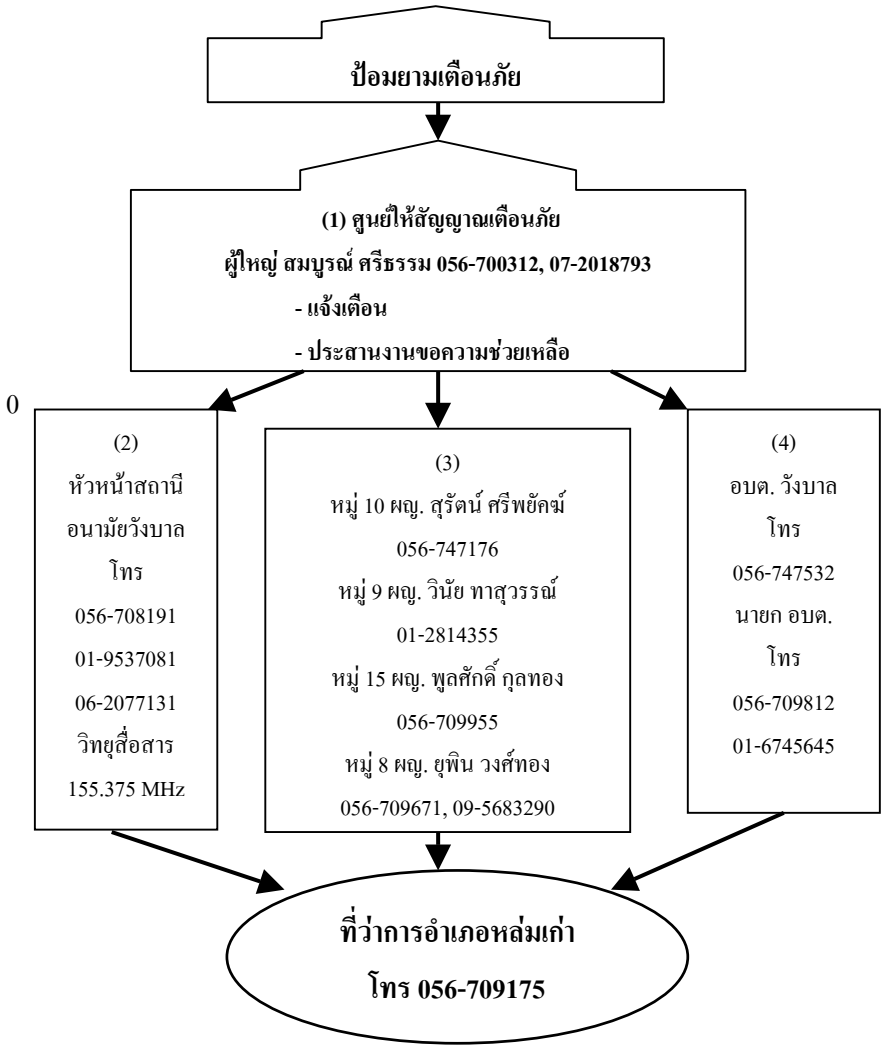
8.3.4 ตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์

ตำบลวังบาลเป็นพื้นที่มีมีความเสี่ยงจากภัยดินถล่มสูงมาก เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้ภูเขา และชาวบ้านมีเวลาเพียง 10 นาทีในการเตรียมตัวหลังจากได้รับสัญญาณเตือนภัยจากผู้สังเกตการณ์ ตำบลวังบาลยังไม่เคยประสบภัยจากดินถล่ม แต่มีความตื่นตัวในการสร้างเครือข่ายอยู่ในระดับสูงมาก (pro-active) เนื่องจากปีที่ผ่านมา น้ำจากภูเขาไหลลงมามาก ถ้ามีฝนตกหนักเพียงแค่หนึ่งชั่วโมง น้ำก็ไหลลงมาแล้ว นอกจากนั้น การได้เห็นประสบการณ์จากหมู่บ้านใกล้เคียงหลายหมู่บ้านเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันความเสียหายจากภัยดินถล่มมากยิ่งขึ้น ตำบลวังบาลได้มีการจัดประชุมเกี่ยวกับการระวังภัยจากดินถล่มก่อนที่รัฐจะเข้ามาให้คำแนะนำอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งผู้ใหญ่บ้านก็ได้ออกสำรวจพื้นที่ด้วยตนเอง ต่อมากรมทรัพยากรธรณีเข้ามาให้คำแนะนำในการจัดตั้งเครือข่าย จึงส่งอาสาสมัครจากทุกหมู่บ้านประมาณ หมู่ละ 7-8 คนเข้าอบรม แล้วนำมาปรับเข้ากับแผนเดิมที่เคยมีอยู่แล้ว เครือข่ายประกอบด้วย ทุกหมู่บ้าน เพราะแม่น้ำไหลผ่านทุกหมู่บ้าน ดังนั้น ทุกหมู่บ้านจึงจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง

ตำบลวังบาลมีการจ้างผู้เฝ้าระวังประจำจุดสังเกตการณ์ คืนละ 3 คน เสียค่าใช้จ่ายในการจ้างประมาณ 20,000 บาท ต่อเดือน (ทุกชุดต้องปฏิบัติงานในช่วงเวลา 18.00 – 6.00 น.ของวันถัดไป) กรณีที่มีพายุหรือสภาพอากาศไม่ดี ตอนกลางวันก็ต้องไปอยู่ประจำเวรยามด้วย โดยอาสาสมัครทั้ง 3 คนจะไปพร้อมกันหมด แต่จะผลัดกันเฝ้าระวังตามเวลาที่กำหนด ผู้เฝ้าระวังจะเป็นผู้ที่สามารถไปสังเกตการณ์ตอนกลางคืนได้ โดยไม่กระทบต่องานประจำในตอนกลางวัน จากนั้นอาสาสมัครที่ผ่านการอบรมจะเป็นคนไปตรวจประเมินเป็นระยะ

ผู้ใหญ่บ้านและคณะได้มีการสำรวจสภาพป่า ดำเนินการก่อสร้างป้อมยามถาวรที่จุดเฝ้าระวังริมห้วยวังบาล และทำการกำหนดจุดบ่งบอกสัญญาณอันตรายด้วยตนเอง การกำหนดระดับความอันตรายจะทำโดยการติดสีสะท้อนแสงไว้ที่ต้นไม้ ถ้าระดับน้ำเกินขีดนี้ ถือว่าอันตราย (จากประสบการณ์) และต้องแจ้งสัญญาณเตือนภัยทันที โดยผู้สังเกตการณ์ใช้วิทยุสื่อสารที่ยืมมาจากสถานีอนามัยในการแจ้งข่าวสารมาที่ศูนย์ให้สัญญาณเตือนภัยที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นผู้ใหญ่บ้านจะแจ้งเตือนชาวบ้านด้วยสัญญาณเตือนภัย สัญญาณเตือนภัยจะมีตั้งประจำอยู่ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน แต่ในกรณีที่ไฟดับจะใช้รถซึ่งเป็นรถหวอ ส่งสัญญาณให้ชาวบ้านได้ทราบ ดังนั้น เรื่องไฟฟ้าดับจึงไม่เป็นปัญหาในการส่งสัญญาณแต่อย่างใด จากนั้นผู้ใหญ่บ้านจะประสานงานขอความช่วยเหลือไปยังสถานีอนามัย ผู้ใหญ่บ้าน (หมู่ 8 9 10 และ 15) อบต. วังบาล และแจ้งขอความช่วยเหลือไปที่ว่าการอำเภอหล่มเก่าต่อไป ดังจะเห็นได้จากแผนผังที่ผู้ใหญ่บ้านจัดทำด้วยตนเอง ดังรูปที่ 8.8

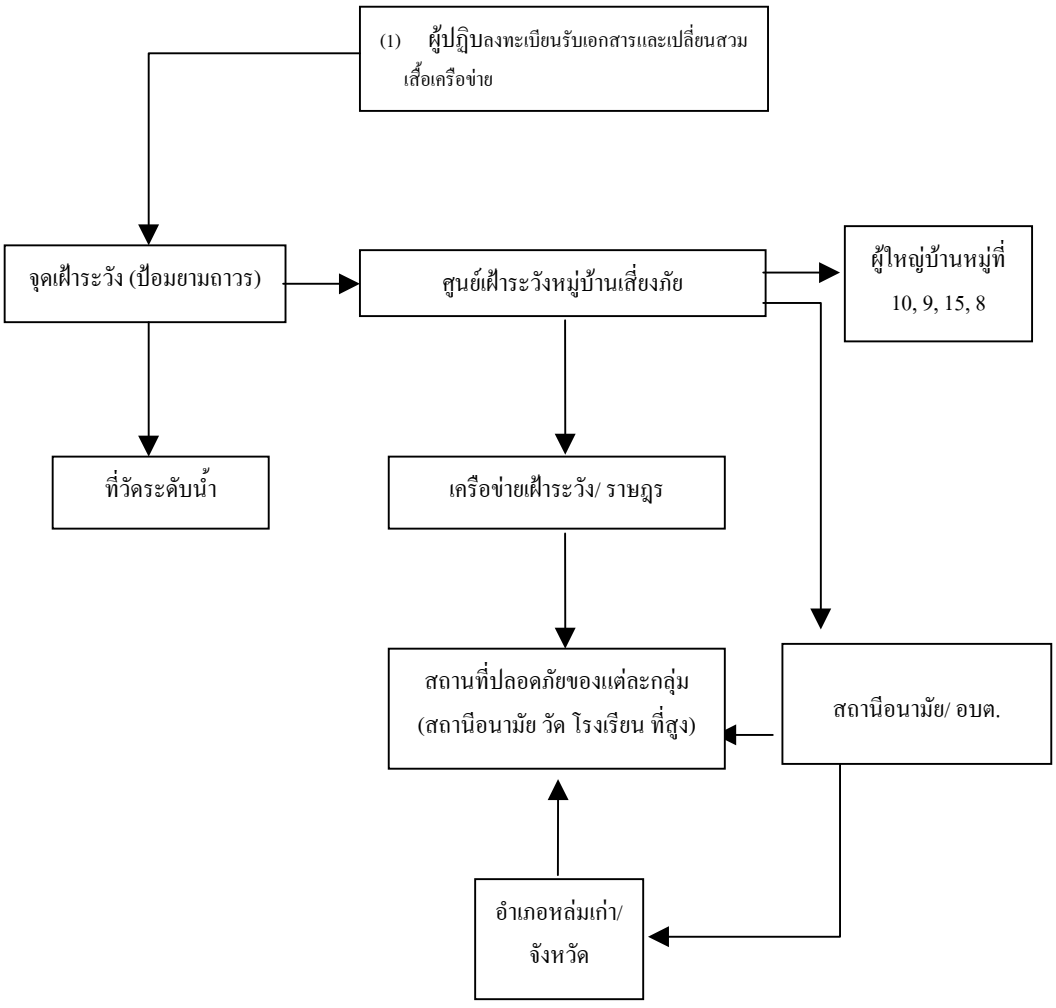
รูปที่ 8.8 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลวังบาล



นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านได้จัดประชุมร่วมกับชาวบ้านในการกำหนดจุดปลอดภัยในการอพยพ เมื่อประสบภัยดินถล่ม ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้จุดอพยพใดให้ทำการย้ายไปที่จุดอพยพต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผน

ในการดำเนินงาน ผู้ใหญ่บ้านได้พยายามขอความร่วมมือไปที่ อบต. วังบาลในการขอความสนับสนุนเงินทุนจำนวน 20,000 บาท แต่อบต.ไม่เห็นความสำคัญ เนื่องจาก อบต. ไม่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง ดังนั้น จึงต้องใช้เงินกองทุนหมู่บ้านมาการดำเนินงานเอง การเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าตำบลวังบาล สามารถเขียนเป็นแผนผังได้ดังต่อไปนี้ (สมใจ เย็นสบาย 2547)

รูปที่ 8.9 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลวังบาล

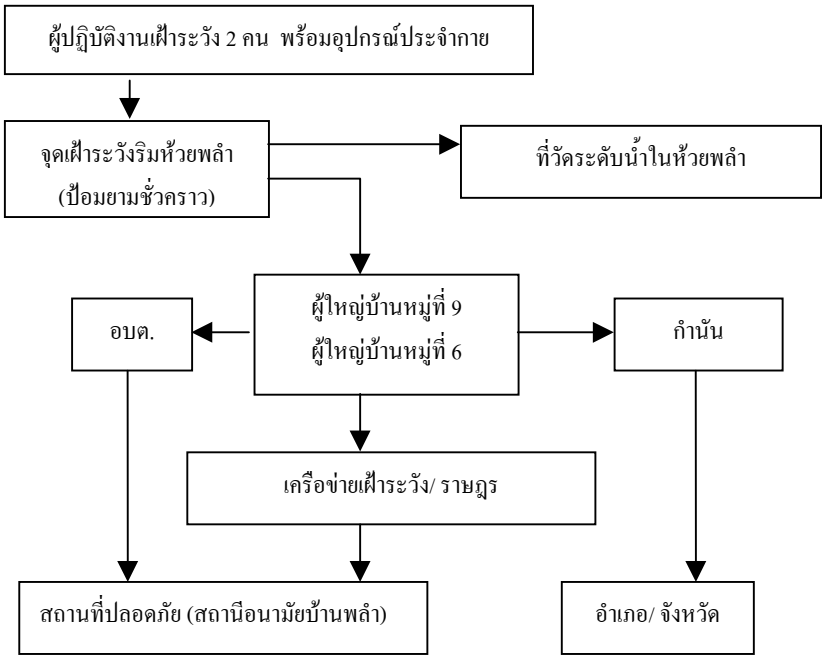


8.3.5 ตำบลป่าเลา อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์

ตำบลป่าเลาไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับดินถล่ม แต่ประสบอุทกภัยแทบทุกปี เนื่องจากมีอ่างเก็บน้ำที่ทำจากดินเหนียว น้ำจึงซึมลงดินได้ยาก และใช้ระยะเวลานาน ในปี พ.ศ. 2546 ประชาชนเริ่มมีการตื่นตัวในการสร้างเครือข่ายดินถล่ม เนื่องจากเห็นตัวอย่างความรุนแรงของภัยพิบัติที่บ้านน้ำก้อ ตำบลป่าเลามีหมู่บ้าน 2 แห่งที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง ได้แก่ หมู่ 6 และ หมู่ 9 แกนนำของเครือข่ายประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองหมู่บ้านและอาสาสมัครหมู่บ้านละ 7 คน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกอาสาสมัครโดยเลือกคนที่คิดว่าสามารถช่วยได้เริ่มแรกแกนนำเดินทางไปอบรมกับเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณีในตัวจังหวัด โดยไม่ได้รับเบี้ยเลี้ยงในการอบรมแต่มีค่าเดินทางให้ จากนั้นจึงนำมาปฏิบัติจริงในฤดูฝน จัดเวรยาม 61 วัน ไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่ทุกวันจะมีอาสาสมัครไปเฝ้าที่จุดเฝ้าระวังซึ่งขณะนี้มีลักษณะเป็นเพิงชั่วคราว อาสาสมัครสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใหญ่บ้านผ่านทางโทรศัพท์มือถือ ดังนั้น จึงมีการจัดเวรกันให้อย่างน้อยหนึ่งคนในกลุ่มอาสาสมัครที่ไปเฝ้าระวังในคราวเดียวกัน ต้องเป็นผู้ที่มีโทรศัพท์มือถือติดตัวอยู่เสมอ

จุดเฝ้าระวังของตำบลป่าเลา ตั้งอยู่ริมห้วยพลำ มีผู้เฝ้าระวัง 2 คน บริเวณหมู่ที่ 9 บ้านป่าเลา ห่างจากหมู่บ้านตามทางรถยนต์ประมาณ 2 กิโลเมตร โดยการสร้างเพิงพักมุงแฝกเป็นที่หลบฝนชั่วคราว ส่วนจุดเฝ้าระวังของตำบลบ้านโตกนั้น ตั้งอยู่ริมห้วยน้ำจาง ห่างจากหมู่บ้านตามทางรถยนต์ประมาณ 2 กิโลเมตร มีผู้เฝ้าระวัง 2 คน สถานที่เฝ้าระวังมีลักษณะเป็นตูบทำเป็นสถานที่หลบฝน จากจุดเฝ้าระวัง เมื่อมีการเตือนภัยประชาชนในหมู่บ้านจะมีเวลาเตรียมตัวอพยพเป็นเวลา 30 นาที โดยหมู่ที่ 9 ซึ่งเป็นหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านกำหนดจุดอพยพไว้ที่สถานีอนามัยและศาลาวัด แผนผังเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าตำบลป่าเลา ดังรูปที่ 8.10 (สมใจ เย็นสบาย 2547)

รูปที่ 8.10 แผนผังการเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้าของตำบลป่าเลา



8.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มในปัจจุบันของกรมทรัพยากรธรณี เป็นการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่โดยตรง และเจาะกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงเป้า นับเป็นการจัดการที่ประหยัด มีประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพสูงมาก แต่การทำงานในลักษณะที่เป็นเอกเทศและใช้งบประมาณประจำของกรมทรัพยากรธรณีค่อนข้างจะจำกัดในแง่ของการประชาสัมพันธ์ และในด้านการทำงานร่วมกับหน่วยราชการที่มีจุดมุ่งหมายคาบเกี่ยวกัน ซึ่งอาจชักจูงมาเป็นพันธมิตรได้ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

ในการดำรงเครือข่ายโดยปกติแล้วจะต้องมีกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่ใช่แค่ระวังภัยดินถล่ม เป็นตัวสมานสามัคคี สร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว เอื้ออาทรต่อกัน การทำงานของกรมทรัพยากรธรณีที่แยกเป็นเอกเทศอาจมีปัญหาในการดำรง (maintain) เครือข่ายในระยะยาว จึงจะต้องบูรณาการเครือข่ายดินถล่มเข้าไปในกิจกรรมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

นอกจากนี้ ในด้านงบประมาณ การจัดตั้งเครือข่ายการจัดการพื้นที่ดินถล่มในปัจจุบันยังอาศัยงบประมาณของกรมทรัพยากรธรณีโดยตรง แต่ในด้านหลักการด้านการคลังสาธารณะแล้ว การที่ผลประโยชน์ของการจัดการตกแก่ชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งชัดเจนเพียงกลุ่มเดียวในท้องถิ่น จึงสมควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชนนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งยินดีเข้ามารับภาระบางส่วนหรือภาระโดยสมบูรณ์ จึงจะนับได้ว่าเป็นกลไกและกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น กรมทรัพยากรธรณีจึงควรที่จะสนับสนุนและชักจูงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบในระยะยาว

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) ให้มีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างเป็นประจำทุกปีเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในปัญหาดินถล่มในระดับชาติและระดับจังหวัด (รายละเอียดอยู่ในคู่มือ)

(2) ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีงานเกี่ยวข้องกัน เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน เพื่อเป็น**พันธมิตร**ในการจัดตั้งเครือข่าย การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มโดยมีพันธกิจที่สนับสนุนกันดังต่อไปนี้

- กรมป่าไม้ ให้คำแนะนำประชาชนนอกเขตอนุรักษ์เกี่ยวกับวิธีการปลูกป่าเพื่อป้องกันและบรรเทาดินถล่มในพื้นที่เสี่ยงภัย
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้คำแนะนำประชาชนในเขตอนุรักษ์เกี่ยวกับวิธีการปลูกป่าเพื่อป้องกันและบรรเทาดินถล่มในพื้นที่เสี่ยงภัย
- กรมพัฒนาที่ดิน แนะนำประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยถึงวิธีการทำการเกษตรที่ถูกต้อง

- กรมอุตุนิยมวิทยา เป็นพันธมิตรในด้านการแจ้งข่าวสภาพอากาศ
- กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมสร้างความตระหนักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม และกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาและฟื้นฟู ซึ่งได้มีการบูรณาการการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนท้องถิ่นและให้จัดงบประมาณการอุดหนุนเฉพาะกิจ (บางส่วน) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย สนับสนุนระบบป้องกันภัย และเป็นศูนย์กลางการประสานงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย
- สำนักงานจังหวัด ให้ข้อมูลและกระตุ้นเตือนให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมที่จะรองรับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน พร้อมทั้งจูงใจให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มมีการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยจากดินถล่ม และให้โครงการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยจากดินถล่มเป็นส่วนหนึ่งของแผนป้องกันภัยของจังหวัด

พันธมิตรเหล่านี้ สามารถใช้ช่องทางประชาสัมพันธ์ร่วมกันสื่อข้อมูลดินถล่มให้ไปถึงประชาชนเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

(3) ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2547) การจัดทำเครือข่ายดินถล่มจะจัดทำเป็นจังหวัดๆ ตามแผนงานของกรมทรัพยากรธรณี ในอนาคตเมื่อมีการประชาสัมพันธ์เรื่องเครือข่ายดินถล่มแล้ว อาจเข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอมาก่อน หากไม่มีการร้องขอมาจึงจะดำเนินการไปตามจังหวัดที่คัดเลือก ทั้งนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอมาเข้ามามีส่วนร่วมและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

(4) กรมทรัพยากรธรณีควรที่จะบูรณาการเครือข่ายดินถล่มให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และควรถือโอกาสที่รัฐบาลได้มีแผนที่จะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มพร้อมๆ ไปกับการเป็นเจ้าภาพแผนฟื้นฟูระดับตำบลในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้ กรมทรัพยากรธรณีอาจอาศัยวิทยากรด้านการวางแผนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นให้ทำงานควบคู่ไปกับการสร้างเครือข่าย

(5) งบประมาณเครือข่ายดินถล่ม เฉพาะส่วนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสมาชิกเครือข่ายใน 5 ปีแรก ควรเป็นงบประมาณเฉพาะกิจ ที่ตั้งจากกรมทรัพยากรธรณี แต่จ่ายตรงไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นการลดภาระงานของกรมทรัพยากรธรณี และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

(6) ในการตั้งเป้าหมายบริการสาธารณะของกรมทรัพยากรธรณี ควรที่จะใช้ตัวชี้วัดที่แสดงถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับอย่างชัดเจนกว่าที่เคยใช้อยู่ เช่น การใช้ตัวชี้วัดเป็นพื้นที่ อาทิ จำนวนเขตเสี่ยงภัยดินถล่มที่ได้รับการจัดการให้เปลี่ยนเป็นตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

ตัวชี้วัดด้านปริมาณ: จำนวนครัวเรือน (หรือประชาชน) ที่ได้รับการคุ้มครองจากเครือข่ายป้องกันดินถล่ม

ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ: สัดส่วนของครัวเรือนในกลุ่มเสี่ยงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายต่อครัวเรือนทั้งหมด

บรรณานุกรม

กรมทรัพยากรธรณี. 2546. **คู่มือการป้องกันธรณีพิบัติภัยจากดินถล่มและบัญชีรายชื่อหมู่บ้านเสี่ยงภัยจากดินถล่ม.** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สมใจ เย็นสบาย. 2546. **การอบรมหลักสูตรเครือข่ายเฝ้าระวังแจ้งเตือนภัยดินถล่มล่วงหน้า.** เอกสารบันทึกการฝึกอบรม.

สมศักดิ์ เท่าธุรี. 2546. **การรับรู้และการปรับตัวของประชาชนบ้านน้ำก้อภายหลังเกิดภัยพิบัติจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2544.** การค้นคว้าอิสระศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

http://www.dmr.go.th/geohazard/landslide/index.php

<u>การสัมภาษณ์</u>

- นายสมใจ เย็นสบาย นักธรณีวิทยา 7 ว. เจ้าหน้าที่กองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีวิทยา กรมทรัพยากรธรณี
- ผู้ใหญ่บ้าน ระเหย สีใส ตำบลบุ่งน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์
- ผู้ใหญ่บ้าน เนียน สำลี ตำบลบ้านโพธิ์งาม อำเภอท่าพล จังหวัดเพชรบูรณ์
- กำนัน สวัสดิ์ แสงหาญ ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์
- ผู้ใหญ่บ้าน สมบูรณ์ ศรีธรรม ตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์
- ผู้ใหญ่บ้าน แหนง รักผูกพัน ตำบลป่าเลา อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์

บทที่
๙

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บริเวณเกาะพระทอง จังหวัดพังงา (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง)

บทที่ 9
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บริเวณเกาะพระทอง จังหวัดพังงา (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง)

9.1 บทนำ

9.1.1 ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีความพยายามในการอนุรักษ์และจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในหลายๆ รูปแบบ ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่ได้รับความนิยมในอดีตที่ผ่านมาก็คือ การจัดตั้งเป็นเขตอนุรักษ์ โดยหน่วยของรัฐเข้ามาวางแผนการจัดการต่างๆ ด้วยตนเอง แต่ในปัจจุบันภาครัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยพยายามส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เกาะพระทองเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่มีความหลากหลายโดดเด่นและเปราะบาง ลักษณะของระบบนิเวศที่ความหลากหลาย ประกอบด้วย ป่าดิบชื้น ป่าชายหาด ป่าพรุ ป่าเสม็ด ป่าชายเลน ทุ่งหญ้า หาดทราย สันทราย แหล่งหญ้าทะเล แนวปะการัง และหาดหิน นอกจากความหลากหลายของระบบนิเวศแล้ว เกาะพระทองยังมีความหลากหลายในทางชีววิทยา และยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ (ทั้งน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม) และสัตว์ป่าหลายๆ ชนิด นอกจากนี้ บนเกาะพระทองยังเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์ป่าหายากหลายชนิด เช่น นกตะกรุม กวางป่า นกเงือก พะยูน เต่าทะเล เป็นต้น

จากความหลากหลายและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานของภาครัฐพยายามที่จะประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ ดังเช่นในหลายๆ พื้นที่ที่เคยทำมาแล้วในอดีต แต่สำหรับพื้นที่เกาะพระทอง แม้ว่าในอดีตชุมชนที่อยู่บนเกาะพระทองจะขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีการใช้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความยั้งคิด ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติหลายๆ ชนิดเริ่มลดน้อยลง จนในที่สุดเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา ชุมชนบนเกาะพระทองเริ่มมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะ โดยเริ่มต้นจากการอนุรักษ์กวาง จากจุดเริ่มต้นเล็กๆ ที่เกิดขึ้น ได้มีการพัฒนาและขยายตัวเรื่อยมา จนในปัจจุบันชุมชนที่อาศัยอยู่บนเกาะพระทองได้เริ่มมีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ มีกฎกติกาสำหรับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บนเกาะพระทอง โดยมีหน่วยงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และองค์กรอิสระคอยเป็นพี่เลี้ยง ให้ความรู้และความเข้าใจในการจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดและวิธีการวางแผนการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

9.1.2 วัตถุประสงค์

กรณีศึกษานี้มีวัตถุประงค์เพื่อเป็นโครงการนำร่องในการศึกษาหารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำข้อตกลงอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในระบบนิเวศที่มีความหลากหลายและเปราะบางนอกเขตอนุรักษ์ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อนุรักษ์ไว้อย่างเหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติในระบบนิเวศดังกล่าว โดยเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและมีหน่วยงานของภาครัฐ และองค์กรอิสระต่างๆ คอยให้ความรู้และความเข้าใจในการจัดการอย่างเป็นระบบ

9.1.3 ผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ข้อมูลพื้นฐานทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกาะพระทองที่ยั่งยืน

(2) ข้อตกลงอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง

(3) คู่มือการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำข้อตกลงอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

9.1.4 ขอบเขตการศึกษาและวิธีการรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะชุมชนที่ตั้งอยู่บนเกาะพระทองเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วย บ้านทุ่งดาบ บ้านท่าแป๊ะโย้ย และบ้านปากจก โดยในการศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกาะพระทองจาก

(1) องค์กรชุมชนที่ทำงานด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทอง ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง กลุ่มอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม กลุ่มอนุรักษ์กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง กลุ่มป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ

(2) องค์กรอิสระที่ทำงานด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทอง ซึ่งได้แก่ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น จังหวัดพังงา) กลุ่มอนุรักษ์เต่าทะเล “Naucrates”

(3) หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเกาะพระทอง ซึ่งได้แก่ สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภูเก็ต กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (โครงการสำรวจเพื่อเตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะระ-เกาะพระทอง) ป่าไม้จังหวัดพังงา สำนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สำนักงานที่ดินอำเภอคุระบุรี สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจังหวัดพังงา สำนักงานเกษตรจังหวัดพังงา สำนักงานเกษตรอำเภอคุระบุรี สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 18 (บางวัน) โรงเรียนเกียรติประชา โรงเรียนบ้านทุ่งดาบ โรงเรียนบ้านปากจก และสถานีอนามัยเกาะพระทอง

สำหรับข้อมูลปฐมภูมิในการศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการเก็บรวบรวมโดยใช้แบบสอบถาม การประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์แกนนำ ผู้นำของชุมชน เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และองค์กรอิสระที่ทำงานบนเกาะพระทอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกาะพระทอง

9.1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นวิธีการเชิงคุณภาพ โดยมีการเก็บรวมรวบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชุมกลุ่มกับประชาชน ชุมชน เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของภาครัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร สถิติ และงานวิจัย จากหน่วยงานต่างๆ สำหรับรายละเอียดของวิธีการศึกษาหลักสามารถแบ่งเป็นหัวข้อได้ดังนี้

(1) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยนักวิจัยและชาวบ้านร่วมกันศึกษาวิธีการ กติกา การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง โดยให้ความสำคัญกับข้อมูล ความรู้ ความคิด และทัศนคติของชาวบ้านเป็นหลัก ในการเก็บข้อมูลเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารแบบ Two-way Communication และการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยเริ่มจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเรื่องของสภาพโดยทั่วไปของชุมชน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และสุดท้ายก็จะโยงใยมาถึงวิธีการ กติกา การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองที่ชุมชนได้วางขึ้นมา เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ให้มีความยั่งยืนต่อไป ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะทำการประชุมร่วมกับชาวบ้านกลุ่มต่างๆ ทั้ง 3 หมู่บ้าน คือ บ้านทุ่งดาบ บ้านท่าแป๊ะโย้ย และบ้านปากจก

(2) การสำรวจแบบมีส่วนร่วมของชุมชน (Participatory Rapid Appraisal : PRA) เพื่อค้นหากลไก วิธีการ และกติกาต่างๆ ของชุมชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง โดยการประชุมร่วมกับแกนนำกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ บนเกาะพระทอง ผู้นำชุมชนบนเกาะพระทอง หน่วยงานของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับเกาะพระทอง เพื่อให้ได้บทสรุปต่างๆ ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง

(3) สำรวจข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวบ้านทั้ง 3 หมู่บ้าน คือ บ้านทุ่งดาบ บ้านท่าแป๊ะโย้ย และบ้านปากจก โดยใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้ง 3 หมู่บ้าน ที่มีถิ่นฐานอาศัยอยู่บนเกาะพระทองเท่านั้น

9.2 ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เกาะพระทอง

เกาะพระทองตั้งอยู่ทางด้านตะวันตกของจังหวัดพังงา อยู่ห่างจากชายฝั่งไม่เกิน 3 กิโลเมตร มีความยาวประมาณ 15 กิโลเมตร และมีความกว้างประมาณ 9 กิโลเมตร[88] มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 58,441.34 ไร่[89] ถือได้ว่าเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 5 ของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับบ้านเกาะระ ตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา

ทิศใต้ ติดกับตำบลเกาะคอเขา อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา

ทิศตะวันออก ติดกับตำบลแม่นางขาว และตำบลบางวัน อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา

ทิศตะวันตก ติดกับทะเลอันดามัน

พื้นที่เกาะพระทองมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบ และมีเนินเขาอยู่เล็กน้อยทางด้านตะวันออกของเกาะ (บริเวณเขาสะยาและควนปากกลอง) ดินบนเกาะพระทองส่วนใหญ่เป็นดินทราย พื้นที่ส่วนใหญ่บนเกาะประกอบไปด้วยทุ่งหญ้า ป่าชายเลน ป่าพรุ ป่าเสม็ด และหาดทราย บนเกาะยังมีลำคลองมากมายหลายแห่ง มีลักษณะภูมิอากาศแบบร้อนชื้น มีฝนตกเกือบทั้งปีเพราะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้บนเกาะพระทองยังมีแหล่งน้ำจืดมากมายหลายแหล่ง โดยเฉพาะแหล่งน้ำใต้ดินที่อยู่ในระยะไม่เกิน 40 ฟุต สภาพทางธรณีวิทยาของเกาะพระทองเปรียบเสมือนเหมือนแอ่งกระทะที่เป็นที่รองรับน้ำจืด โดยใต้ดินของเกาะพระทองจะมีชั้นของดินเหนียว หรือชั้น Organic Metter และส่วนที่เป็นชั้นสะสมน้ำ (Hard pan) คอยเก็บกักน้ำจืดไว้ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เกาะพระทอง มีดังนี้

9.2.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์และธรณีวิทยา

ภูมิประเทศของเกาะพระทองเป็นชายฝั่งทะเลยุบตัว มีลักษณะเป็นที่ราบสันดอนทรายมีเนื้อที่กว้างใหญ่ เกิดจากการทับทมของตะกอนทรายที่ได้รับอิทธิพลจากคลื่นลมและกระแสน้ำทะเล นอกจากนี้ ยังเกิดจากการทับถมของตะกอนจากเทือกเขาสูงฝั่งตะวันออกที่ถูกกระแสน้ำพัดพาเคลื่อนที่มาตามแนวแม่น้ำและลำคลองสายต่างๆ มารวมกันบนพื้นที่ทางตะวันออกของเกาะ ดังนั้นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของเกาะจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยยึดแนวคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์ โดยทางด้านตะวันออกของคลองทั้งสองจะเป็นหาดโคลนปากแม่น้ำ หรือที่เรียกว่า หาดทรายเก่า (Old sandy beach) บริเวณนี้จะมีลำคลองมากมายหลายสาย เช่น

---

[88] นายสุพจน์ จันทราภรณ์ศิลป์, นายวิชิต ภู่เจริญ และนายก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์. 2546. รายงานสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเกาะพระทอง.

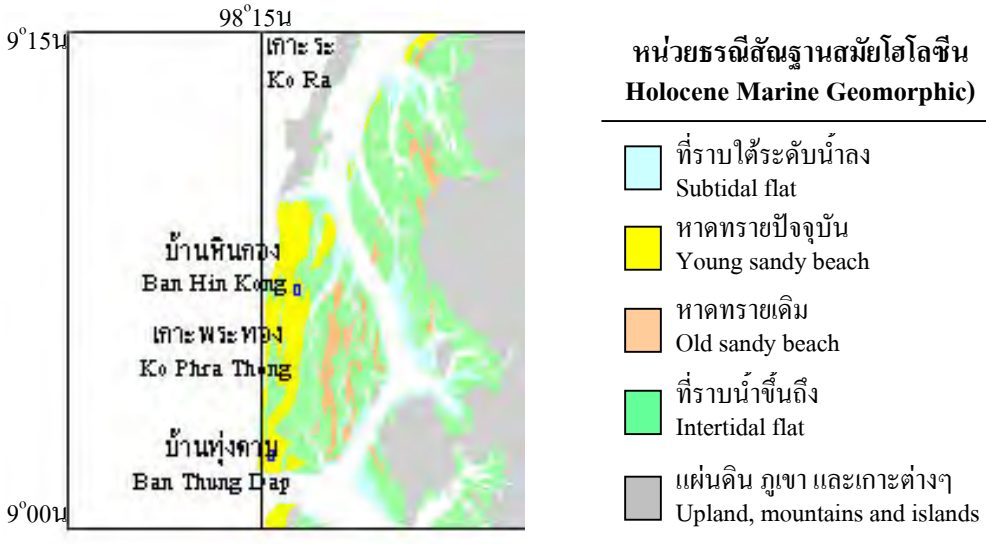
[89] ข้อมูลจาก ดร.ก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์ ที่นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการวางแผนหลักครั้งที่ 5 โครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกาะระ-เกาะพระทองที่ยั่งยืน. วันที่ 15 – 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.

คลองชาด คลองลัดนางจันทร์ คลองเหมือง คลองบางปิหลัง คลองสะยาใต้ ฯลฯ ซึ่งระดับในลำคลองเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากการขึ้น-ลง ของน้ำทะเล

ทางด้านตะวันตกของคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์เป็นหาดทราย หรือที่เรียกว่าหาดทรายปัจจุบัน (Young sandy beach) บริเวณนี้จะมีแอ่งน้ำหรือร่องน้ำระหว่างสันดอนทรายที่มีการทับถมของตะกอน ลำคลองเล็กๆ ที่เป็นแขนงของลำคลองสายหลักเกิดการทับถมของตะกอนจนทำให้ตัดขาดจากลำคลองสายหลัก และได้เปลี่ยนสภาพของลำคลองเล็กๆ เป็นแอ่งน้ำ หรือบึงน้ำจืด (ชาวบ้านเรียกว่า “หาน” หรือ “นบ”) และบางแห่งได้พัฒนาไปเป็น “ป่าพรุ” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีววิทยาสูงมาก นอกจากแอ่งน้ำหรือป่าพรุแล้ว พื้นที่ด้านนี้ยังมีลักษณะเป็นทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด ซึ่งมีเนื้อที่กว้างใหญ่มาก

สำหรับลักษณะทางธรณีวิทยาของเกาะพระทอง อยู่ในหน่วยธรณีสัณฐานสมัยโฮโลซีน (Holocene Marine Geomorphic) โดยบนเกาะพระทองประกอบด้วย พื้นที่ที่เป็นที่ราบใต้ระดับน้ำลง (Subtidal flat) หาดทรายปัจจุบัน (Young sandy beach) หาดทรายเดิม (Old sandy beach) ที่ราบน้ำขึ้นถึง (Interidal flat) ที่ราบเหนือระดับน้ำขึ้น (Supratidal flat) และที่ภูเขา (mountains)[90]

รูปที่ 9.1 แผนที่แสดงลักษณะธรณีสัณฐานของเกาะพระทอง

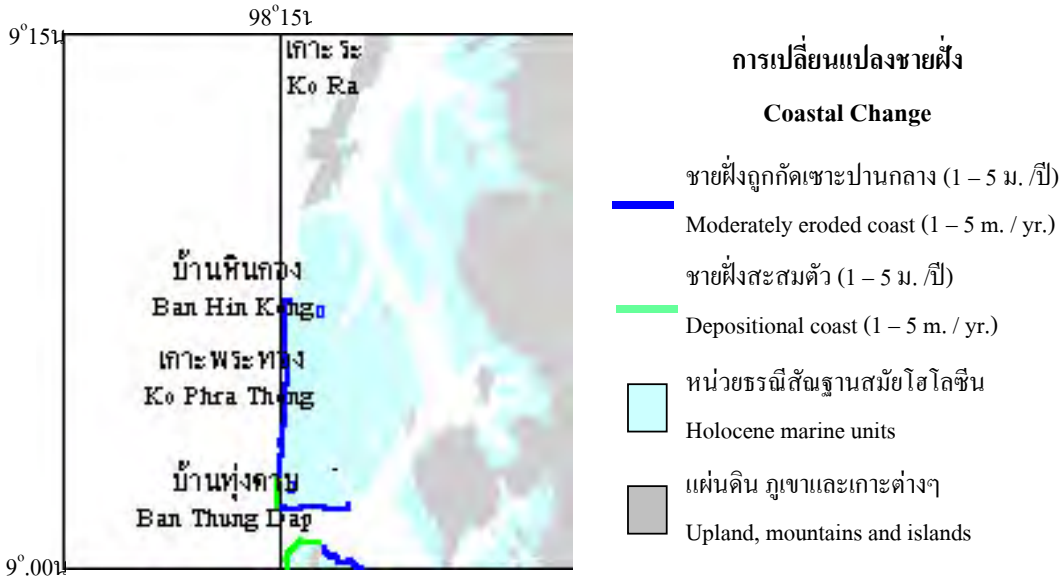


ที่มา : ดัดแปลงมาจากแผนที่ของกรมทรัพยากรธรณี.

[90] กรมทรัพยากรธรณี. แผนที่ธรณีสัณฐานชายฝั่งทะเล: ภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ทะเลอันดามัน). http://www.dmr.go.th/geohazard_/coastero/andaman/index.php (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

ปัจจุบันพื้นที่ชายฝั่งทางตะวันตกของเกาะพระทองยังคงมีการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง โดยมีทั้งกระบวนการกัดเซาะและกระบวนการสะสมตัวของชายฝั่ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากอิทธิพลของคลื่นลมและกระแสน้ำทะเลในฝั่งอันดามัน[91] สำหรับชายฝั่งของเกาะพระทองที่ถูกกัดเซาะ (Eroded coast) เป็นพื้นที่หาดทรายปัจจุบันที่อยู่ทางด้านตะวันตกของเกาะ (ติดกับทะเลอันดามัน) พื้นที่นี้ได้รับอิทธิพลของลมมรสุมโดยตรง ระยะทางของพื้นที่เกาะที่ถูกกัดเซาะยาวประมาณ 8 กิโลเมตร โดยเริ่มตั้งแต่บ้านหินกอง (บริเวณรีสอร์ทสุดขอบฟ้า) ลงมาถึงบ้านทุ่งดาบ โดยมีอัตราการกัดเซาะระดับปานกลาง (1–2 เมตรต่อปี)[92] สำหรับการสะสมตัวของชายฝั่ง (Depositional coast) บนเกาะพระทองนั้น จะอยู่ทางด้านใต้ของเกาะ ซึ่งเป็นพื้นที่หาดทรายปัจจุบันเช่นเดียวกัน โดยมีระยะทางของการสะสมตัวประมาณ 6 กิโลเมตร มีอัตราการสะสมตัวประมาณ 1 เมตรต่อปี สำหรับตะกอนที่มาสะสมตัว ส่วนหนึ่งเป็นตะกอนที่เกิดจากการกัดเซาะในพื้นที่ข้างเคียงและถูกกระแสน้ำเลียบฝั่งพัดพามาสะสมตัวด้านนอกทำให้พื้นที่หาดทรายงอกยื่นออกไปเป็นสันทรายและสันดอนงอย[93]

รูปที่ 9.2 แผนที่แสดงการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งของเกาะพระทอง



ที่มา : ดัดแปลงมาจากแผนที่ของกรมทรัพยากรธรณี.

[91] สิน สินสกุล และคณะ. การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งด้านทะเลอันดามัน. กองธรณีวิทยา กรมทรัพยากรธรณี. 2544 (อ้างอิงจากมูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2547).

[92] กรมทรัพยากรธรณี. ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งด้านทะเลอันดามัน. http://www.dmr.go.th/geohazard/coastero/andaman/index.php. (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

[93] มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2547. รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ-เกราะพระทอง. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง จังหวัดพังงา. 10 มกราคม 2547. (หน้า 2-5). และกรมทรัพยากรธรณี. แผนที่การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเล : ภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ทะเลอันดามัน). http://www.dmr.go.th/geohazard/coastero/andaman/index.php (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

9.2.2 ลักษณะทางภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศบนเกาะพระทองเป็นแบบร้อนชื้น มีฝนตกชุกเกือบตลอดทั้งปี โดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ฤดูกาลบนเกาะพระทองมี 2 ฤดูกาล คือ ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน–พฤศจิกายน โดยมีฝนตกชุกในช่วงเดือนมิถุนายน–พฤศจิกายน ปกติเดือนกันยายนจะเป็นเดือนที่มีปริมาณน้ำฝนมากที่สุด ส่วนฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม–มีนาคม โดยในช่วงนี้จะมีฝนตกเพียงเล็กน้อย จากการที่เกาะพระทองมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบ พื้นที่ส่วนใหญ่ (ประมาณ 1 ใน 3) เป็นทุ่งหญ้า ทำให้ในช่วงกลางวันจะมีอากาศร้อนจัด ส่วนในเวลากลางคืนก็มีอากาศร้อนเช่นเดียวกัน เนื่องจากพื้นทรายที่มีอยู่โดยทั่วไปของเกาะได้คายความร้อน อย่างไรก็ตามถ้าคืนไหนมีลมพัดก็จะมีอากาศเย็นสบาย

จากข้อมูลสถานีอุตุนิยมวิทยาพังงา ในรอบปี พ.ศ. 2545 พบว่า บริเวณเกาะพระทองมีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 3,152 มิลลิเมตร โดยในช่วงมิถุนายน–พฤศจิกายน เป็นช่วงที่มีฝนตกมากที่สุด โดยเฉพาะในเดือนกันยายนมีปริมาณน้ำฝนสูงสุดถึง 535.8 มิลลิเมตร ทั้งปีมีฝนตกไม่ต่ำกว่า 200 วัน โดยเฉลี่ยในแต่ละเดือนฝนจะตกประมาณ 17 วัน ส่วนอุณหภูมิโดยเฉลี่ยตลอดประมาณ 28.70 องศาเซลเซียส ซึ่งในแต่ละเดือนไม่ค่อยมีความแตกต่างของระดับอุณหภูมิเฉลี่ย และในรอบปี พ.ศ. 2545 เกาะพระทองมีความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยต่อเดือนประมาณร้อยละ 83 ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 9.1

ตารางที่ 9.1 อุณหภูมิ ความชื้นสัมพัทธ์ ปริมาณน้ำฝน และจำนวนวันที่ฝนตกในรอบปี พ.ศ. 2545

เดือน	อุณหภูมิ (องศาเซลเซียส)			ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยต่อเดือน (%)	ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยต่อเดือน (ม.ม.)	จำนวนวันที่ฝนตก (วัน)
	สูงสุด	ต่ำสุด	เฉลี่ย			
มกราคม	35.9	19.5	27.7	73.25	11.8	2
กุมภาพันธ์	36.4	19	27.7	73.98	6.2	4
มีนาคม	37.5	20.5	29.0	76.29	83.5	10
เมษายน	36.9	22.8	29.9	80.55	315.3	17
พฤษภาคม	36.1	23	29.6	83.93	456.8	19
มิถุนายน	35.4	23	29.2	85.11	291.3	23
กรกฎาคม	35.1	23.3	29.2	85.18	301.9	25
สิงหาคม	35.0	23.3	29.2	86.77	452.9	21
กันยายน	34.4	23.2	28.8	87.87	535.8	27
ตุลาคม	33.5	22.9	28.2	86.96	336.7	24
พฤศจิกายน	33.8	22.5	28.2	86.34	254.2	21
ธันวาคม	34.6	21.9	28.3	84.09	105.5	16
เฉลี่ย	**35.4**	**22.1**	**28.7**	**82.50**	**262.7**	**17**
รวม	**-**	**-**	**-**	**-**	**3,151.9**	**209**

ที่มา: สถานีอุตินิยมวิทยาพังงา (อ้างอิงจากมูลนิธิสืบนาคะเสถียร 2547).

9.2.3 ลักษณะดิน ลม และน้ำ

(1) ลักษณะดิน

ดินโดยส่วนใหญ่บนเกาะพระทองเป็นดินทราย ขาดธาตุอาหารที่จำเป็นสำหรับการทำการเกษตร ทางด้านตะวันออกของเกาะมีลักษณะของการทับถมของตะกอนดินกระจายอยู่ทั่วไปเป็นหย่อม ซึ่งคาดว่าเกิดจากการทับถมของตะกอนดินจากเทือกเขาสูงฝั่งตะวันออกและดินโคลนปากแม่น้ำทับถมกัน ทั้งยังมีสภาพเป็นหาดทรายเก่า (Old sandy beach) ซึ่งมีอายุมากกว่าพื้นที่ฝั่งตะวันตกของเกาะที่มีสภาพเป็นหาดทรายปัจจุบัน (Young sandy beach) บริเวณพื้นที่นี้เป็นป่าพรุ มีการทับถมของเศษซากใบไม้ต้นไม้อย่างหนาแน่น ทำให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าบริเวณอื่นๆ

(2) กระแสลม

ลม กระแสสม หรือทิศทางลม เป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่ชาวบ้าน ชาวประมงจะต้องรู้และต้องเข้าใจ เพราะสิ่งนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ช่วยเหลือหรือเป็นอุปสรรคต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพประมงของชาวบ้าน เนื่องจากชาวประมงส่วนใหญ่มักจะสังเกตการพัดของลมก่อนที่จะออกทะเล ซึ่งลมที่พัดในแต่ละวันหรือภายใน 24 ชั่วโมง นั้น จะมี 2–3 ชนิด บางชนิดจะมีผลและอุปสรรคในการประกอบอาชีพของชาวประมงมาก จากคำบอกเล่าของชาวบ้านสรุปได้ว่า ลมที่พัดโดยทั่วไปที่ชาวบ้านมักเรียก (ภาษาท้องถิ่น) และเป็นกระแสลมที่มีความสำคัญต่อชาวบ้าน ประกอบด้วย

- *ลมว่าว* พัดจากทิศตะวันออกเฉียงเหนือไปยังทิศตะวันตกเฉียงใต้ จะเริ่มพัดในช่วงย่างเข้าสู่หน้าหนาว ประมาณเดือน พ.ย.–ก.พ. ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวบ้านประกอบอาชีพประมงทุกชนิดได้ดี เพราะเป็นระยะที่ไม่มีกระแสลมรุนแรง คลื่นลมในทะเลไม่จัด ชาวบ้านมักจะออกทะเลลึกและแนวชายฝั่งเพื่อทำประมง จะมีทั้งเรือเล็กและเรือใหญ่ ดังนั้น ในช่วงนี้จึงเป็นช่วงที่ชาวบ้านจะนิยมทำประมงเพราะจะมีรายได้ดีกว่าทำอย่างอื่น

- *ลมเหลียง* พัดจากทิศตะวันตกเฉียงเหนือไปยังทิศตะวันออกเฉียงใต้ จะเริ่มพัดช่วงปลายเดือน พ.ย.–ปลายเดือน ม.ค. เป็นช่วงที่ชาวประมงชายฝั่งจะประกอบอาชีพตามชายหาดได้ดี เนื่องจากกระแสคลื่นที่กระทบชายฝั่งไม่มีขนาดใหญ่มากนัก หรือชาวบ้านมักจะเรียกช่วงนี้ว่า “หน้ากุ้งเคย” (กะปิ)

- *ลมเภา* พัดจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปยังทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มพัดประมาณเดือน 4 หรือ 5 (ปีไทย) หรือประมาณเดือน พ.ค.–ต. ค. ซึ่งเป็นช่วงฤดูฝน ชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะประกอบอาชีพประมงชายฝั่งหรือลำคลอง เนื่องจากการทำประมงนอกชายฝั่ง (ทะเลลึก) ลำบาก เพราะเป็นช่วงฤดูลมมรสุมคลื่นลมในทะเลค่อนข้างรุนแรงและจัดมาก จะเป็นอันตรายต่อเรือประมงทุกขนาด

- *ลมตะวันตก (ลมหัวนตก)* พัดจากทิศตะวันตกไปยังทิศตะวันออก เกิดขึ้นแทรกอยู่ตลอดปีแต่เป็นช่วงระยะสั้น ๆ ลมชนิดนี้จะเกิดผลกระทบต่อชาวประมงโดยตรงคือ ถ้าเกิดช่วงปลายหน้าร้อนหรือปลายเดือน เม.ย. หรือต้นหน้าฝน ประมาณเดือน พ.ค. จะเป็นอันตรายต่อชาวประมงมาก เพราะคลื่นลมใน

ทะเลจัดและรุนแรงมาก คลื่นจะกัดเซาะตลิ่งแนวชายหาดสูงชันมากและอาจจะกัดเซาะชายหาดและต้นไม้แนวป่าสนและมะพร้าวอีกด้วย

- *ลมตะวันออก (ลมหวันออก)* จะพัดตลอดทั้งปีแต่จะพัดระยะสั้น ๆ ประมาณ 1 อาทิตย์ เป็นลมซึ่งจะพัดแทรกขึ้นในช่วงที่จะมีการเปลี่ยนกระแสลมหรือเปลี่ยนลม มีผลกระทบต่อชาวประมงนอกชายฝั่ง (ทะเลลึก) ทำให้เกิดคลื่นในทะเลมีขนาดใหญ่เป็นอุปสรรคต่อการทำประมงนอกชายฝั่ง แต่จะไม่มีกระแสลมที่รุนแรง ลมชนิดนี้มีประโยชน์หรือผลกระทบที่ดีต่อการการทำประมงแนวชายฝั่ง เพราะทำให้ไม่มีลมและคลื่นตามแนวชายฝั่ง

(3) ลักษณะการขึ้นลงของน้ำทะเล

การขึ้นลงของน้ำทะเล จะมีผลต่อการทำการประมงชายฝั่งของชาวบ้าน ซึ่งในแต่ละช่วงของเดือนน้ำทะเลจะมีลักษณะของการขึ้นลงที่แตกต่างกัน ดังนี้

- *น้ำใหญ่* จะเกิดประมาณ 12–6 ค่ำ ทั้งข้างขึ้นและข้างแรม ซึ่งจะมีน้ำในลำคลองปริมาณมากกว่าปกติ น้ำจะไหลเชี่ยวมาก การขึ้นลงของน้ำทะเลค่อนข้างเร็ว เมื่อน้ำแห้งก็จะแห้งสนิท เรือเกือบทุกชนิดจะไม่สามารถเดินทางได้ช่วงนี้ ปกติเมื่อน้ำใหญ่ชาวบ้านทำการประมงประเภทตกปู และหาหอย เนื่องจากระดับน้ำที่มีมากจนท่วมถึงตลิ่งตามลำคลองต่างๆ ทำให้มีปลาเล็กปลาใหญ่หรือกุ้งหอยมาหากิน ซึ่งเป็นอาหารของปู ชาวบ้านจึงมักจะนิยมตกปูและหาหอยกันมาก
- *น้ำตาย* จะเกิดต่อจากน้ำใหญ่คือ ประมาณ 7–11 ค่ำ ทั้งข้างขึ้นและข้างแรม ซึ่งน้ำในลำคลองจะมีปริมาณไม่มาก น้ำจะไม่ไหลเชี่ยวรุนแรง เมื่อน้ำขึ้นจะมีปริมาณน้ำไม่มาก เช่นเดียวกันเมื่อน้ำลงก็จะไม่แห้งสนิทเหมือนกับน้ำใหญ่ สามารถใช้เรือขนาดเล็กสัญจรไปมาได้ ในช่วงนี้ชาวบ้านนิยมวางลอบปลาเล็กตามลำคลองเพราะจะมีปลาเข้ามาหาอาหารประเภทลูกกุ้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากน้ำในลำคลองที่ไหลไม่รุนแรงและน้ำไม่แห้งสนิททำให้มีการตกตะกอนของใบไม้ และดินโคลนต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารของกุ้งและปลา

9.2.4 สถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทอง

สำหรับเกาะพระทอง ในปัจจุบันประเด็นทางด้านทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงมากกว่าประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสภาพของสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทองยังไม่มีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของขยะ น้ำ หรืออากาศ สถานภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อมเหล่านี้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี แม้ว่าในปัจจุบันบนเกาะพระทองเริ่มมีขยะเพิ่มขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังสามารถจัดการได้ ดังนั้น ประเด็นทางด้านความเสื่อมโทรมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด เนื่องจากบนเกาะพระทองมีความหลากหลายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติสูง และทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างก็เริ่มที่จะสูญหาย (เช่น เก้ง เป็นต้น) และถูกทำลายโดยกลุ่มคนจากภายนอกและภายในเกาะ โดยเฉพาะเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมาได้มีกลุ่มคนจากหลายๆ พื้นที่ ขึ้นไปตักตวงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บนเกาะพระทอง

โดยขาดการจัดการที่ดี ทำให้ในระยะต่อมาสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างตกอยู่ในขั้นวิกฤติ เช่น กวางเต่า และป่าชายเลน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่น องค์ของภาครัฐ และองค์เอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองให้มีความยั่งยืนและสมบูรณ์มากขึ้น ดังนั้น ในที่นี้จะขอกล่าวถึงสถานภาพในปัจจุบันของทรัพยากรธรรมชาติในด้านต่างๆ พอสังเขป ดังนี้

(1) ทรัพยากรป่าไม้

เกาะพระทองประกอบด้วยทรัพยากรป่าไม้ประเภทต่างๆ คือ ป่าชายเลน (Mangrove forest) ป่าพรุ (Swamp forest) และป่าชายหาด (Beach forest)[94] ความหลากหลายของสังคมพืชบนเกาะพระทองเกิดขึ้นจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมหลายๆ ปัจจัย เช่น สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ดิน แหล่งน้ำต่างๆ เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ทำให้เกิดสังคมพืชในรูปแบบและลักษณะต่างๆ บนเกาะดังนี้

ป่าชายเลน (Mangrove forest)

ในอดีตเกาะพระทองมีป่าชายเลนที่มีความอุดมสมบูรณ์มาก โดยมีพื้นที่ป่าชายเลนไม่ต่ำกว่า 22,000 ไร่ โดยพื้นที่ป่าชายเลนบนเกาะพระทองส่วนใหญ่อยู่ตลอดแนวริมฝั่งทะเลทางด้านตะวันออกของเกาะ และบริเวณตามแนวคลองต่างๆ ภายในเกาะ เช่น คลองชาด คลองลัดนางจันทร์ คลองเหมือง เป็นต้น เมื่อปี พ.ศ. 2492 ภาครัฐได้เปิดให้มีการสัมปทานป่าชายเลนครั้งแรกบนเกาะพระทอง และต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2529–2546 ได้มีการเปิดสัมปทานในรอบที่สอง ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 14,000 ไร่ จากการเปิดสัมปทานป่าชายเลนบนเกาะพระทอง พบว่าผู้รับสัมปทานบางรายได้ลักลอบตัดไม้นอกเขตสัมปทาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ป่าชายเลนที่เคยอุดมสมบูรณ์บนเกาะพระทองเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผู้รับสัมปทานบางรายก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการฟื้นฟูป่าชายเลนหลังจากสิ้นสุดสัมปทาน

แม้ว่าพื้นที่ป่าชายเลนบนเกาะพระทองจะถูกทำลายและมีสภาพเสื่อมโทรม แต่ในปัจจุบันได้มีการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนโดยชุมชนและหน่วยงานของภาครัฐ ในบริเวณปากคลองห้างสูง คลองเหมือง และมีโครงการที่จะฟื้นฟูตลอดแนวคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์ สำหรับรายละเอียดของการโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนของชุมชนจะขอกล่าวในหัวข้อต่อไป ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วในปัจจุบันสภาพของป่าชายเลนบนเกาะพระทองอยู่ในสภาพที่กำลังฟื้นตัว พันธุ์ไม้ป่าชายเลนที่พบได้แก่ โกงกางใบเล็ก โกงกางใบใหญ่ แสม เป้ง พังกา โปรง ฝาด ลำพู ต้นเม่า ถั่วดำ ถั่วแดง ตะบูน ต้นตีนเป็ด เป็นต้น

---

[94] ทุ่งหญ้าบนเกาะพระทอง ตามความเป็นจริงแล้ว เป็นลักษณะของทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด ซึ่งเป็นลักษณะของป่าชายหาด โดยป่าชายหาดที่มีลักษณะเช่นนี้มีกระจายอยู่ทั่วไป แต่สำหรับบนเกาะพระทองนั้นมีลักษณะพิเศษก็คือมีพื้นที่กว้างขวางมาก

ตารางที่ 9.2 พื้นที่สัมปทานป่าชายเลนในเขตตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา

ลำดับที่	รหัส	ชื่อป่าชายเลน	ปีเริ่มต้น	ปีที่หมดอายุ	พื้นที่ (ไร่)
1	พง.37	คลองห้างสูงฝั่งซ้าย	2529	2544	2,072
2	พง.38	ปลายคลองห้างสูง	2529	2544	2,095
3	พง.39	คลองปิหลัง	2530	2545	3,045
4	พง.40	คลองป้อยศ	2531	2547	2,655
5	พง.36	คลองเหมือง	2531	2547	2,131
6	พง. 44	คลองเขาช่องเหล็ก	2530	2545	2,115
รวมพื้นที่ป่าชายเลนที่ให้สัมปทานทั้งหมด					**14,113 ไร่**

ที่มา: มูลนิธิสืบนาคะเสถียร 2547

รูปที่ 9.3 แผนที่แสดงพื้นที่ป่าชายเลนบนเกาะพระทอง

ที่มา : ดัดแปลงมาจากระบบสนับสนุนการกำหนดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจ AgZone 2.2.

ป่าพรุ (Swamp forest)

พื้นที่ทางด้านตะวันออกของเกาะพระทองตลอดแนวจะมีป่าพรุกระจายอยู่ทั่วไปกินเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 9,400 ไร่[95] มีทั้งป่าพรุที่เพิ่งเริ่มต้น ป่าพรุดั้งเดิม และป่าพรุเปลี่ยนสภาพ สามารถจำแนกป่าพรุบนเกาะพระทองตามการเกิดได้ 3 แบบ ดังนี้[96]

(1) ป่าพรุที่เกิดจากการสะสมของตะกอนทรายที่ถูกกระแสน้ำทะเลและกระแสลมพัดพาเข้ามาในบริเวณชายฝั่งก่อให้เกิดเป็นแอ่งน้ำ ป่าพรุประเภทนี้พบได้ในบริเวณบ้านสนมืด และบ้านหินกอง โดยในป่าพรุประเภทนี้จะพบไม้ประเภทไม้พุ่ม ไม้ยืนต้น เช่น ไม้พะยอม หลาวโอน ตะเคียนทราย เป็นต้น

(2) ป่าพรุที่เกิดจากลำคลองที่ตื้นเขินและถูกปิดกั้น ป่าพรุประเภทนี้พบได้บริเวณตอนกลางของเกาะ โดยเฉพาะบริเวณใกล้คลองชาด ในป่าพรุประเภทนี้จะพบสังคมพืชประเภทหญ้า กก และไม้เสม็ด

(3) ป่าพรุที่เกิดบริเวณพื้นที่แอ่งน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น ป่าพรุประเภทนี้พบได้ทั่วไปในบริเวณพื้นที่เหมืองเก่า และบริเวณสระน้ำที่ชาวบ้านขุด และถูกทิ้งล้างไว้ หรือเรียกว่า “นบ” เช่น นบกง นบเกาะชาด เป็นต้น ไม้ในบริเวณป่าพรุประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นไม้เสม็ดขาว ดังนั้น บางครั้งจึงมีลักษณะเป็นพรุเสม็ด

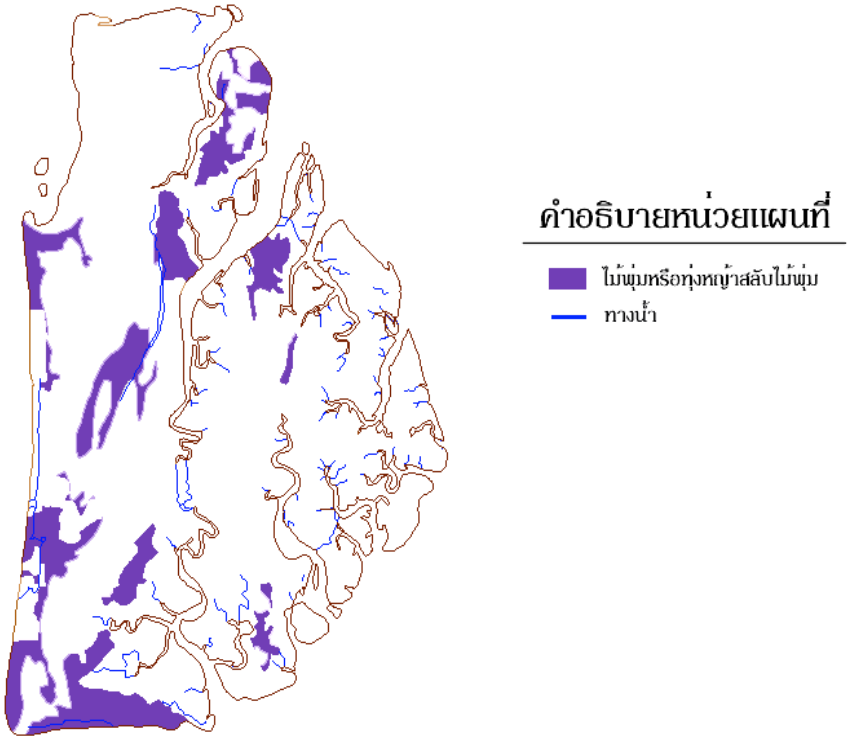
ปัจจุบันเกาะพระทองมีพื้นที่ป่าพรุกระจายอยู่ทั่วไปในบริเวณพื้นที่ทางด้านตะวันออกและทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะ โดยจะพบป่าพรุในบริเวณร่องน้ำที่เกิดขึ้นระหว่างสันดอนทราย ที่เป็นบริเวณที่มีการทับถมของเศษซากอินทรียวัตถุค่อนข้างสูง ภายในป่าพรุจะมีความหลากหลายของพันธุ์ไม้ต่างๆ มากมาย พันธุ์ไม้ที่พบได้แก่ เสม็ด หลุมพี หวาย พะยอม ตะเคียนทราย หลาวชะโอน กระพ้อ ขนุนป่า เลือดควาย หว้าหิน หมากลิง เป็นต้น นอกจากนี้ป่าพรุยังเป็นที่หาอาหารที่สำคัญของสัตว์ป่าหลายชนิด เช่น นกตะกรุม นกเงือก เป็นต้น รวมทั้งเป็นแหล่งพักผ่อนของกวางด้วย

---

[95] ข้อมูลจาก ดร.ก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์ ที่นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการวางแผนหลักครั้งที่ 5 โครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกาะระ-เกาะพระทองที่ยั่งยืน. วันที่ 15–16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.

[96] มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2547. รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ-เกราะพระทอง. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง จังหวัดพังงา. วันที่ 10 มกราคม 2547. หน้า 3-6 – 3-7.

รูปที่ 9.4 แผนที่แสดงพื้นที่บริเวณที่มีป่าพรุบนเกาะพระทอง



ที่มา : ดัดแปลงมาจากระบบสนับสนุนการกำหนดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจ AgZone 2.2.

ป่าชายหาด (Beach forest)

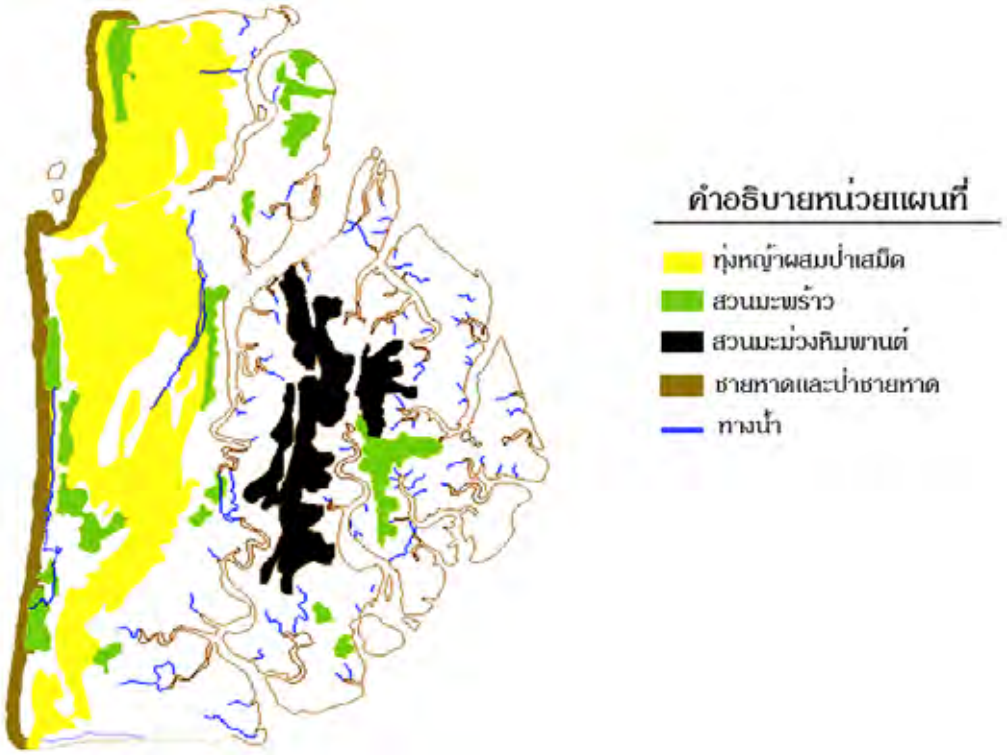
เกาะพระทองมีป่าชายหาดกระจายตัวอยู่ทางด้านตะวันตกของตัวเกาะไม่ต่ำกว่า 5,000 ไร่[97] โดยมีความยาวประมาณ 14 กิโลเมตร นอกจากนี้ ยังพบป่าชายหาดทางด้านทิศเหนือและใต้ของเกาะอีกด้วย ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายหาดบางส่วนของเกาะพระทองได้กลายเป็นพื้นที่ปลูกมะม่วงหิมพานต์ มะพร้าว และอยู่อาศัยของชาวบ้านไปแล้ว ในพื้นที่ป่าชายหาดจะพบพืชประเภท สนทะเล รักทะเล พะยอม ผักบุ้งทะเล เป็นต้น

ส่วนพื้นที่ที่เรียกกันว่าทุ่งหญ้าสีทอง หรือทุ่งหญ้าสะวันนา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ถัดเข้ามาจากชายฝั่งตะวันตกของเกาะพระทอง พื้นที่นี้มีลักษณะเป็น “ทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด” มีเนื้อที่ประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่เกาะทั้งหมด พื้นที่ส่วนใหญ่ถูกปกคลุมด้วยหญ้าที่มีความสูงระหว่าง 0.5–1.00 เมตร นอกจากหญ้าแล้ว ยังมีพืชอื่นๆ อีก เช่น กก เสม็ด พุดทุ่ง โคลงแคลง หนามเคล็ด เป็นต้น ปัจจุบันพื้นที่ทุ่งหญ้าบนเกาะพระทองมียังคงมีสภาพที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์

---

[97] ข้อมูลจาก ดร.ก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์ ที่นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการวางแผนหลักครั้งที่ 5 โครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกาะระ-เกาะพระทองที่ยั่งยืน. วันที่ 15–16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.

รูปที่ 9.5 แผนที่แสดงพื้นที่บริเวณชายหาดและป่าชายหาด ทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด การใช้ประโยชน์พื้นที่ทุ่งหญ้าบนเกาะพระทอง



ที่มา : ดัดแปลงมาจากระบบสนับสนุนการกำหนดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจ AgZone 2.2.

รูปที่ 9.6 รูปแบบลักษณะของป่าที่สำคัญบนเกาะพระทอง

ป่าชายหาด	ป่าพรุ	ทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด	ป่าชายเลน
อยู่ติดกับชายฝั่งทะเลด้านนอก พันธุ์ไม้ที่พบ ได้แก่ รักทะเล สนทะเล เตยหนาม ผักบุ้งทะเล	พบบริเวณร่องน้ำที่เกิดขึ้นระหว่างสันดอนทรายเป็นบริเวณที่มีการทับถมของเศษซากอินทรียวัตถุค่อนข้างสูง พันธุ์ไม้ที่พบ ได้แก่ หลุมพี หวายหลาวโอน กระพ้อ เลือดควาย	เป็นพื้นที่ราบกว้างใหญ่ โดยเฉพาะทางตะวันตกของเกาะ พันธุ์ไม้ที่พบ หญ้าเสม็ดขาวหนามเคลื็ด เสม็ดแดง เหมือดชุน พุดทุ่ง โคลงแคลง	พบทางด้านชายฝั่งทางตะวันตกของเกาะ และริมลำคลองต่างๆ พันธุ์ไม้ที่พบ ได้แก่ โกงกาง ลำพู ต้นแม่า แสม เป้ง

ที่มา : ดัดแปลงมาจากมูลนิธิสืบนาคะเสถียร 2547.

นอกจากป่าไม้ทั้ง 4 ประเภทแล้ว ยังมีป่าดิบชื้นในบริเวณเกาะบางปีหลัง เขาสะยา เกาะกลอย และควนปากคลอง ซึ่งพื้นที่บางส่วนของป่าดิบชื้นได้ถูกแผ้วถาง เพื่อใช้ปลูกยางพารา โดยเฉพาะพื้นที่ที่เขาสะยาและควนปากคลอง นอกจากนี้ในบริเวณป่าพรุและทุ่งหญ้าป่าเสม็ดยังมีความหลากหลายของพันธุ์พืชประเภทกล้วยไม้และพันธุ์ไม้พื้นเมืองต่างๆ รวมทั้งผักพื้นเมือง ซึ่งจากการสำรวจและรวบรวบข้อมูลเบื้องต้นโดยคุณจันจิรา พริ้มจรัส พบว่า บนเกาะพระทองมีกล้วยไม้จำนวน 79 ชนิด มีพันธุ์ไม้พื้นเมืองจำนวน 96 ชนิด และมีผักพื้นเมืองอีก 102 ชนิด

(2) ทรัพยากรสัตว์ป่า

จากการสำรวจของมูลนิธิสืบนาคะเสถียรในช่วงเดือนมกราคม 2546–มกราคม 2547[98] พบว่า สัตว์ป่าที่อาศัยอยู่บนเกาะทองมีหลายชนิดด้วยกันซึ่งสามารถจำแนกความหลากหลายและจำนวนชนิดของสัตว์ป่าได้ดังนี้

- *สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม* มีทั้งหมด 11 ชนิด ที่สำคัญได้แก่ กวางป่า (คาดว่ามีประมาณ 50–60 ตัว) ลิ่นหรือนิ่ม พะยูนและโลมาปากขวด นอกจากนี้ จากคำบอกเล่าของชาวบ้านทำให้ทราบว่า ในอดีตเกาะพระทองเคยมีสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมบางชนิด เช่น เสือโคร่ง หมีขอ และเก้ง แต่ปัจจุบันสัตว์เหล่านี้ได้สูญพันธุ์ไปแล้ว
- *สัตว์เลื้อยคลาน* มีทั้งหมด 45 ชนิด โดยสัตว์เลื้อยคลานที่พบมากที่สุด ได้แก่ งูประเภทต่างๆ ส่วนสัตว์เลื้อยคลานที่มีความสำคัญได้แก่ เต่าตนุ เต่ากระ เต่าหญ้า และเต่ามะเฟือง ซึ่งเต่าเหล่านี้จะขึ้นมาไข่บนเกาะพระทอง นอกจากนี้จากคำบอกเล่าของชาวบ้านทำให้ทราบว่า ในอดีตเกาะพระทองเคยเป็นแหล่งอาศัยของจระเข้น้ำเค็ม ปัจจุบันคาดว่าจะเหลือประมาณ 1–2 ตัว (คำบอกเหล่าของผู้ใหญ่บ้านทุ่งดาบ) แต่ไม่สามารถยืนยันที่อยู่ในได้อย่างชัดเจน
- *นก* มีทั้งหมด 137 ชนิด โดยนกที่พบมากที่สุด ได้แก่ นกเหยี่ยวชนิดต่างๆ สำหรับนกที่มีความสำคัญได้แก่ นกตะกรุม พบว่ามีการทำรังอยู่บนเกาะพระทอง (บนต้นมะเม่า) จากการสำรวจของมูลนิธิสืบนาคะเสถียรในช่วงระหว่างเดือนมกราคม 2545–เมษายน 2546 พบนกตะกรุมจำนวน 14 ตัว หากินบริเวณหานหล่ม และพบรังนกตะกรุมจำนวน 3 รัง นอกจากนกตะกรุมแล้วยังมีนกเงือกซึ่งเป็นนกอีกชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยจะพบเห็นรังของนกเงือกตามป่าบกและป่าพรุ
- *ปลาน้ำจืด* มีไม่ต่ำกว่า 20 ชนิด โดยชนิดที่พบมากที่สุด ได้แก่ ปลาสลิด ปลาช่อน นอกจากนี้ยังได้มีการนำปลาน้ำจืดจากภายนอกเข้ามาเพาะเลี้ยงในพื้นที่จำนวน 4 ชนิด คือ ปลาบึก ปลายี่สกเทศ ปลานิล และปลาตะเพียน

---

[98] มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2547. *รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ-เกราะพระทอง. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง จังหวัดพังงา.* วันที่ 10 มกราคม 2547. หน้า 3-4.

เกาะพระทองมีสัตว์ป่าที่อยู่ในภาวะใกล้จะสูญพันธุ์อยู่ 23 ชนิด ที่สำคัญและมีการกล่าวถึงกันมากที่สุด ได้แก่ พะยูน โลมาปากขวด เต่าตนุ เต่ากระ เต่าหญ้า เต่ามะเฟือง นกตะกรุม เป็นต้น สำหรับกวางนั้นเป็นสัตว์ป่าที่เคยเกือบจะสูญพันธ์ไปจากเกาะพระทอง ซึ่งเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่แล้วบนเกาะพระทองมีกวางป่าเหลืออยู่ประมาณ 3 ตัว แต่จากการอนุรักษ์ของชุมชนทำให้จำนวนกวางป่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในปัจจุบันคาดว่าจะมีกวางป่าอยู่ประมาณ 50 – 60 ตัว (จากการสัมภาษณ์ประธานกลุ่มอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม)

(3) ทรัพยากรชายฝั่งทะเล

จากสภาพภูมิประเทศของเกาะพระทองที่เอื้ออำนวยให้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงตัวอ่อน แหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งหลบภัยของสัตว์ทะเล จึงทำให้พื้นที่ชายฝั่งของเกาะพระทองมีความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของสัตว์น้ำทะเลหลายชนิด ซึ่งนอกจากสัตว์น้ำทะเลแล้วบริเวณชายฝั่งด้านตะวันออกของเกาะยังเป็นพื้นที่ที่มีหญ้าทะเลที่เป็นอาหารที่สำคัญของพะยูน และเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำอีกหลายๆ ชนิด ในที่นี้จะขอกล่าวถึงสถานภาพในปัจจุบันของทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่สำคัญพอสังเขป ดังนี้

- *สัตว์น้ำ* ในอดีตเกาะพระทองมีความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำชายฝั่งสูงมาก ชาวบ้านสามารถหากินบริเวณชายฝั่งได้ตลอดเวลา แต่ปัจจุบันความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวเริ่มลดลง แต่อย่างไรก็ตามชาวบ้านก็ยังคงสามารถหาสัตว์น้ำชายฝั่งได้ สัตว์น้ำชายฝั่งที่มีการพบมากในบริเวณเกาะพระทอง ได้แก่ หอยชักตีน ปลิงทะเล ปูดำ ปูแสม ปูเปี้ยว ปูลม กุ้ง และปลาชนิดต่างๆ ซึ่งจากการสำรวจของสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง[99] พบว่า บริเวณพื้นที่เกาะพระทองมีปลาทะเลทั้งสิ้น 97 ชนิด โดยพบในแหล่งหญ้าทะเล 58 ชนิด พบในบริเวณป่าชายเลน 56 ชนิด และปลาจำนวน 17 ชนิดที่อาศัยอยู่ทั้งในบริเวณหญ้าทะเลและป่าชายเลน สำหรับปลาเศรษฐกิจที่พบ ได้แก่ ปลากระบอก ปลาหางแข็งและปลาใบปอ สำหรับปลาที่มีความสำคัญและใกล้จะสูญพันธ์ ได้แก่ พะยูนและโลมาหัวขวด
- *หญ้าทะเล* จากการข้อมูลของสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง[100] พบหญ้าทะเลจำนวน 7 ชนิด แพร่กระจายเป็นหย่อมๆ บริเวณทางตอนเหนือ และด้านตะวันออกของเกาะ คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 4,550 ไร่ หญ้าทะเลเหล่านี้มักอยู่บริเวณแนวสันทรายใกล้กับป่าชายเลนหรือบริเวณปากคลอง ส่วนใหญ่เป็นแนวแคบๆ ประมาณ 100–300 เมตรจากฝั่ง ยกเว้นตอนเหนือของเกาะพระทองที่มีแนวหญ้าทะเล 300–500 เมตรจากฝั่ง หญ้าทะเลแต่ละชนิดขึ้นอยู่ในบริเวณที่แตกต่างกัน

---

[99] กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. 2546. *รายงานการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โครงการจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา แบบบูรณาการ โดยการมีส่วนรวมของประชาชน.* วันที่ 13–15 สิงหาคม 2546.

[100] ข้อมูลจาก ดร.ก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์ ที่นำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการวางแผนหลักครั้งที่ 5 โครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกาะระ-เกาะพระทองที่ยั่งยืน. วันที่ 15–16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.

รูปที่ 9.7 แผนที่แสดงแนวหญ้าทะเลบนเกาะพระทอง

ที่มา : ดัดแปลงมาจากแผนที่ของสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.

9.3 ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนบนเกาะพระทอง

9.3.1 สถานภาพโดยทั่วไปของชุมชนบนเกาะพระทอง

พื้นที่เกาะพระทองประกอบด้วยหมู่บ้าน 3 หมู่คือ หมู่ที่ 1 บ้านทุ่งดาบ หมู่ที่ 2 บ้านท่าแป๊ะโย้ย และหมู่ที่ 4 บ้านปากจก มีจำนวน 278 หลังคาเรือน และ 259 ครัวเรือน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 955 คน เป็นชาย 483 คน และเป็นหญิง 472 คน โดยประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายจีนไหหลำ ไทย และมอแกลน (ไทยใหม่) นอกจากนี้ยังมีชาวมอแกนอาศัยอยู่อีก 160 คน[101] สำหรับภาษาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารบนเกาะ ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะพูดภาษาพื้นเมือง (ภาษาใต้) แต่อย่างไรก็ตามชาวบ้านโดยส่วนใหญ่สามารถพูดภาษาไทยกลางได้

[101] สัมภาษณ์ ดร. นฤมล อรุโนทัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อ้างอิงจาก) มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2547. รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ-เกราะพระทอง. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง จังหวัดพังงา. วันที่ 10 มกราคม 2547. หน้า 4-10.

ตารางที่ 9.3 จำนวนประชากรแยกตามรายหมู่บ้านของตำบลเกาะพระทอง

ชื่อบ้าน / หมู่ที่	จำนวนหลังคาเรือน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
หมู่ที่ 1 บ้านทุ่งดาบ	57	49	137	135	272
หมู่ที่ 2 บ้านท่าแป๊ะโย้ย	135	123	206	203	409
หมู่ที่ 4 บ้านปากจก	86	87	140	134	274
รวม	**278**	**259**	**483**	**472**	**955**

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง 2547

ประชากรกว่าร้อยละ 99 ของประชากรทั้งหมด นับถือศาสนาพุทธ มีประมาณ 2 รายที่นับถือศาสนาอิสลาม บนเกาะพระทองมีสำนักสงฆ์อยู่ 2 แห่ง คือ ที่บ้านปากจกและที่บ้านท่าแป๊ะโย้ย สำหรับด้านการศึกษามีโรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่งคือ โรงเรียนเกียรติประชา ตั้งอยู่ที่บ้านท่าแป๊ะโย้ย มีครูประมาณ 5 คน มีนักเรียนประมาณ 74 คน โรงเรียนบ้านปากจก ตั้งอยู่ที่บ้านปากจก มีครูประมาณ 5 คน มีนักเรียนประมาณ 56 คน และโรงเรียนบ้านทุ่งดาบ (เป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนเกียรติประชา) ตั้งอยู่ที่บ้านทุ่งดาบ มีครู 1 คน มีนักเรียนประมาณ 16 คน โดยโรงเรียนทั้ง 3 แห่งเปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับประถมศึกษา และในปี พ.ศ. 2547 โรงเรียนเกียรติประชาจะเปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ชาวบ้านกว่าร้อยละ 90 ของทั้งหมด มีความรู้สามารถอ่านออกเขียนได้ โดยชาวบ้านกว่าร้อยละ 80 ของทั้งหมด มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนอีกร้อยละ 4 ของทั้งหมด มีระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ส่วนที่เหลือระดับการศึกษาตั้งแต่อนุปริญญาจนถึงปริญญาโท[102]

ประชากรกว่าร้อยละ 70 ของประชากรทั้งหมด อยู่ในวัยทำงาน (อายุระหว่าง 15–60 ปี) มีประชากรที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ประมาณร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด และที่เหลือจะเป็นประชากรผู้สูงอายุ แม้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของเกาะพระทองจะอยู่ในวัยทำงาน แต่ก็ไม่ได้มีการอพยพย้ายถิ่นไปทำงานที่อื่นๆ ส่วนใหญ่จะทำงานอยู่บนเกาะพระทอง โดยประชากรกว่าร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมด ประกอบอาชีพประมง รองลงมาได้แก่ แม่บ้าน (ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) รับจ้างทั่วไป และเกษตรกรรม (ร้อยละ 9 และ 4 ของประชากรทั้งหมดตามลำดับ) [103]

ส่วนทางด้านสาธารณสุขของชุมชน บนเกาะพระทองมีสถานีอนามัยประจำตำบล 1 แห่งตั้งอยู่ที่บ้านปากจก มีเจ้าหน้าที่ประจำ 2 คน นอกจากนี้ บนเกาะพระทองมีที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่บ้าน

---

[102] ข้อมูลการสำรวจประชากรของสถานีอนามัยตำบลเกาะพระทอง เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546. และจากการสำรวจของคณะวิจัยเมื่อเดือนมีนาคม 2547.

[103] ข้อมูลการสำรวจประชากรของสถานีอนามัยตำบลเกาะพระทอง เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546. และจากการสำรวจของคณะวิจัยเมื่อเดือนมีนาคม 2547.

ปากจก (บ้านผู้ใหญ่บ้าน) และมีโทรศัพท์สาธารณะที่บ้านปากจก และบ้านท่าแป๊ะโย้ย แต่ชาวบ้านไม่นิยมใช้ ดังนั้น ชาวบ้านโดยส่วนใหญ่จะมีโทรศัพท์มือถือไว้ใช้เอง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า มีครัวเรือนที่มีโทรศัพท์มือถือประมาณ 82 ราย หรือร้อยละ 52 ของประชากรตัวอย่างที่ทำการสำรวจ (159 ครัวเรือน)[104]

9.3.2 อาชีพ และรายได้ของชาวบ้าน

ในอดีตประชากรบนเกาะพระทองจะประกอบอาชีพทำเหมืองแร่ดีบุกเป็นอาชีพหลัก และมีการทำประมงชายฝั่งบ้างเพียงเล็กน้อย บนเกาะพระทองในสมัยนั้นมีความอุดมสมบูรณ์มาก ชาวบ้านที่อยู่อาศัยก็มาจากหลายแห่งโดยอพยพเข้ามาเพื่อทำเหมืองแร่ดีบุกที่เกาะพระทอง ต่อในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2529 ราคาแร่ดีบุกตกต่ำ จึงเริ่มหยุดทำเหมืองแร่ และชาวบ้านบางรายเริ่มหาอาชีพใหม่ โดยในระยะแรกประกอบอาชีพประมงทะเลชายฝั่ง และหากินจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่อยู่บนเกาะพระทอง ในช่วงเวลานั้นมีการทำลายและใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น มีการระเบิดปลา มีการล่ากวาง มีการยิงนก มีการถางป่า มีการเก็บกล้วยไม้ไปขาย ยุคสมัยนั้นมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติกันมาก และขาดการอนุรักษ์ ในเวลาเดียวกันชาวบ้านปากจกและท่าแป๊ะโย้ยเริ่มเรียนรู้การทำลอบหมึกจากชาวบ้านที่มาจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตราดชุมพร เป็นต้น และชาวบ้านหลายรายเริ่มที่จะออกทำประมงลอบหมึกและลอบปลาในทะเลมากขึ้น ในระยะแรกของการทำลอบปลาหมึก ชาวบ้านสามารถจับปลาหมึกได้ง่าย ไม่ต้องออกไปหากินไกล ในขณะที่ปัจจุบันได้มีการขยายอาณาเขตการวางลอบหมึกให้กว้างขึ้น เพื่อต้องการให้ได้ปริมาณปลาหมึกในอัตราที่เท่าเดิม กล่าวคือ ถ้าอาณาเขตการหาปลาหมึกน้อยก็จะมีปริมาณปลาหมึกน้อย ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันชาวบ้านจะบอกว่าปลาหมึกที่จับได้นั้นยังคงเท่าเดิม แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น พื้นที่หรืออาณาบริเวณที่ชาวบ้านเข้าไปหาปลาหมึกนั้นได้เพิ่มขึ้นกว่าในอดีตเมื่อ 10 กว่าปีที่ผ่านมา และมีชาวบ้านบางรายได้ขยายอาณาบริเวณไปจนถึงประเทศพม่า นอกจากนี้ ชาวบ้านที่ทำลอบหมึกยังต้องประสบกับปัญหาอวนลากลากลอบปลาหมึกไปหมดทำให้เสียหาย ดังนั้น ชาวบ้านจึงต้องทำลอบไปชดเชยอยู่ตลอดทุกครั้งที่ออกไปดูลอบ (ปีหนึ่งๆ ในแต่ละครัวเรือนจะใช้ลอบปลาหมึกประมาณ 450 ลูกๆ ละ 150 บาท รวม 67,500 บาท)

ปัจจุบันอาชีพหลักของชาวบ้านบนเกาะพระทองยังคงเป็นอาชีพประมง ซึ่งจากการสำรวจ พบว่าครัวเรือนกว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบอาชีพประมง โดยประมาณร้อยละ 60 ของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพประมง จะทำลอบปลาหมึก โดยเฉพาะชาวบ้านที่บ้านปากจกจะทำลอบปลาหมึกถึงร้อยละ 92 ของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพประมง สำหรับอาชีพประมงที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ การเลี้ยงปลาในกระชัง (มีทั้งปลากะพงแดงและปลาเก๋า) การหากุ้งเคย (กะปิ) และการหาหอยชักตีน ปกติการหากุ้งเคยของชาวบ้านจะหาตามฤดูกาล คือ ช่วงเดือนพฤศจิกายน–กุมภาพันธ์ และเดือนเมษายน แต่ช่วง 2–3 ปีที่ผ่านมาชาวบ้านไม่สามารถหากุ้งเคยในในช่วงเดือนเมษายน

[104] สำรวจเมื่อเดือน มีนาคม 2547.

การทำการประมงของชาวบ้านบนเกาะพระทองประมาณร้อยละ 74 ของกลุ่มตัวอย่าง เป็นการทำการประมงแบบส่วนตัว โดยในระยะแรกนายทุนจะลงทุนในเครื่องมือต่างๆ ให้ก่อน แล้วชาวบ้านก็หาสัตว์น้ำมาขายและผ่อนชำระหนี้สินจนกว่าจะหมด ในขณะเดียวกันก็มีชาวบ้านอีกประมาณร้อยละ 24 ของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการประมงให้กับนายทุนโดยตรง จากการสำรวจทำให้ทราบว่า ที่บ้านปากจกมีนายทุนอยู่ 1 ราย โดยมีเรือที่เป็นลูกข่ายประมาณ 60 ลำ สำหรับบ้านท่าแป๊ะโย้ยมีนายทุนอยู่ 2 ราย โดยรายแรกเป็นนายทุนขนาดเล็ก มีเรือที่เป็นลูกข่ายประมาณ 8 ลำ ส่วนรายที่สองเป็นนายทุนขนาดใหญ่มีเรือที่เป็นลูกข่ายประมาณ 34 ลำ ส่วนบ้านทุ่งดาบมีนายทุนเพียงรายเดียว เรือลอบหมึกโดยส่วนใหญ่จะเป็นลูกข่ายของนายทุนรายนี้

สำหรับปฏิทินการทำการประมงของชาวบ้านบนเกาะพระทองในรอบปีมีดังต่อไปนี้

ประเภท	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
กุ้งเคย (กะปิ)												
ลอบปลา												
ลอบปลาเก๋า												
ลอบปูดำ												
ลอบปลาหมึก												
เลี้ยงปลากระชัง												
หาปลิงทะเล												
หาปูม้า												
หาหอยชักตีน												
หาหอยแครง												
อวนปลา												
อวนปลาทราย												

หมายเหตุ : ▨ คือ จับได้มาก, ▭ คือ จับได้ปกติ, ▪ คือ จับได้น้อย, ▭ คือ ไม่มีการทำการประมง.
ที่มา : จากการสำรวจชาวบ้าน 3 หมู่บ้านบนเกาะพระทองในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 จำนวน 159 ครัวเรือน.

จากปฏิทินการทำประมงของชาวบ้านจะเห็นได้ว่า ในรอบปีชาวบ้านจะมีเวลาพักผ่อนในช่วงของฤดูฝน มีชาวบ้านพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่ยังคงทำการประมงอยู่ แต่เป็นการทำประมงบริเวณชายฝั่งเป็นส่วนใหญ่ เช่น ลอบปลาเก๋า ลอบปู เป็นต้น ในขณะที่ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเมษายน ชาวบ้านที่ทำประมงจะออกทะเลเกือบทุกวัน เนื่องจากเป็นช่วงที่มีสัตว์น้ำชุกชุม

นอกจากอาชีพประมงแล้วชาวบ้านบนเกาะพระทองยังประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป การเกษตร ค้าขาย และรับราชการการหรือวิสาหกิจ โดยการเกษตรบนเกาะพระทองที่สำคัญที่สุดได้แก่ การทำสวนมะม่วงหิมพานต์ ซึ่งสามารถเก็บผลผลิตได้ในช่วงเดือนมีนาคมเท่านั้น (หลังฝนตกจะไม่สามารถเก็บได้อีกแล้ว) นอกจากนี้ยังมีการทำสวนมะพร้าวและสวนยางพารา

จากการสำรวจข้อมูลรายได้ของครัวเรือนในรอบปี พ.ศ. 2546 จำนวน 159 ครัวเรือน ทำให้ทราบว่าในปี พ.ศ. 2546 ครัวเรือนบนเกาะพระทองมีรายได้ทั้งหมดประมาณ 35 ล้านบาท (เฉลี่ยครัวเรือนละ 221,006 บาทต่อปี) โดยรายได้หลักยังคงเป็นรายได้จากการประมงประมาณ 21 ล้านบาท (เฉลี่ยครัวเรือนละ 163,439 บาทต่อปี) โดยเฉพาะการทำลอบปลาหมึกจะมีรายได้ประมาณ 11 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ การเลี้ยงปลาในกระชัง (4 ล้านบาท) หาหอยชักตีน (1.1 ล้านบาท) อวนปลา (1.1 ล้านบาท) อาชีพที่มีรายได้รองลงมาได้แก่ อาชีพค้าขาย (11 ล้านบาท) และรับจ้างทั่วไป (1.7 ล้านบาท) สำหรับการเกษตรมีรายได้ประมาณ 0.6 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเป็นหมู่บ้าน พบว่า บ้านท่าแป๊ะโย้ยจะเป็นชุมชนที่มีรายได้สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ บ้านปากจก และบ้านทุ่งดาบ ตามลำดับ

ตารางที่ 9.4 รายละเอียดของรายได้ของชุมชนต่างๆ ในรอบปี พ.ศ. 2546

แหล่งรายได้	รายได้ของชุมชน (บาท)			
	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ประมง	3,816,200	10,721,500	6,219,000	20,756,700
ลอบปลาหมึก	2,540,000	3,195,000	5,180,000	10,915,000
เลี้ยงปลากระชัง	350,000	3,488,000	224,000	4,062,000
หาหอยชักตีน	-	1,102,000	-	1,102,000
อวนปลา	15,000	1,023,500	20,000	1,058,500
กุ้งเคย (กะปิ)	156,400	-	745,000	901,400
ลอบปูดำ	550,800	325,000	-	875,800
หาปลิงทะเล	-	640,000	-	640,000
อวนปลาทราย	-	500,000	-	500,000
ลอบปลา	84,000	400,000	-	484,000
ลอบปลาเก๋า	118,800	35,000	-	153,800
เลี้ยงปูดำ	-	-	50,000	50,000
หาปูม้า	-	13,000	-	13,000
หาหอยแครง	1,200	-	-	1,200
การเกษตร	154,450	471,000	17,000	642,450
มะม่วงหิมพานต์	80,750	303,000	17,000	400,750
ปลูกพืชอื่นๆ	73,700	168,000	-	241,700
การค้าขาย	129,000	10,765,000	419,000	11,313,000
ค้าขายปลา ปลาหมึกและหอย	-	8,750,000	-	8,750,000
ค้าขายทั่วไป	129,000	2,015,000	419,000	2,563,000
รับจ้างทั่วไป	504,700	620,000	539,000	1,663,700
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	49,000	265,000	450,000	764,000
รายได้รวม	4,653,350	22,842,500	7,644,000	35,139,850

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

ตารางที่ 9.5 รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน ในรอบปี พ.ศ. 2546

แหล่งรายได้	รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)			
	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ประมง	123,103	188,096	159,462	163,439
การเกษตร	8,129	42,818	4,250	18,896
การค้าขาย	43,000	828,077	52,375	471,375
รับจ้างทั่วไป	24,033	51,667	49,000	37,811
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	24,500	88,333	112,500	84,889
รวม	**136,865**	**331,051**	**136,500**	**221,006**

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

เมื่อศึกษาถึงการกระจายรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน และการกระจายรายได้ของกลุ่มอาชีพ คือ อาชีพประมง เกษตร ค้าขาย รับจ้างทั่วไปและรับราชการ/วิสาหกิจ โดยแยกศึกษาเป็นรายหมู่บ้าน และภาพรวมทั้งหมดของชุมชนบนเกาะพระทอง สำหรับเครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ การเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนตามชั้นรายได้ (Relative income share) ค่าดัชนีจีนี (Gini Coefficient) และเส้นโค้งลอเร็นซ์ (Lorenz Curve) ส่วนชั้นของรายได้ของครัวเรือนจะแบ่งออกเป็น 5 ช่วงดังนี้

ช่วงที่ 1 ช่วงรายได้ของรายได้รวมของคนกลุ่มที่ 1 จำนวน 20% ของครัวเรือนทั้งหมด (จนที่สุด)

ช่วงที่ 2 ช่วงรายได้ของรายได้รวมของคนกลุ่มที่ 2 จำนวน 20% ของครัวเรือนทั้งหมด

ช่วงที่ 3 ช่วงรายได้ของรายได้รวมของคนกลุ่มที่ 3 จำนวน 20% ของครัวเรือนทั้งหมด

ช่วงที่ 4 ช่วงรายได้ของรายได้รวมของคนกลุ่มที่ 4 จำนวน 20% ของครัวเรือนทั้งหมด

ช่วงที่ 5 ช่วงรายได้ของรายได้รวมของคนกลุ่มที่ 5 จำนวน 20% ของครัวเรือนทั้งหมด (รวยที่สุด)

จากข้อมูลการสำรวจทำให้ทราบว่าในปี พ.ศ. 2546 ชุมชนบนเกาะพระทองมีรายได้เฉลี่ยประมาณครัวเรือนละ 221,000 บาท และมีค่ามัธยฐานและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของรายได้เท่ากับ 135,000 และ 747,331 บาท ซึ่งแสดงว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกับของการกระจายรายได้ โดยเบ้ไปทางค่าน้อย หมายความว่ามีประชากรกลุ่มเล็กที่ได้รับรายได้มาก ในขณะที่ประชากรกลุ่มใหญ่กลับได้รับรายได้น้อย ซึ่งเมื่อใช้วิธีการเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนตามชั้นของรายได้ พบว่า ครัวเรือนกลุ่มที่ 5 (รวยที่สุด) มีส่วนแบ่งรายได้ประมาณร้อยละ 60 ของรายได้รวมทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มที่ 1–4 มีสัดส่วนของรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 40 ของรายได้รวมทั้งหมด ในขณะเดียวค่าดัชนีจีนี (ค่าดัชนีเท่ากับ 0.485) ก็ให้ผลการศึกษาในทิศทางเดียวกัน คือ เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ในชุมชนบนเกาะพระทอง โดยชุมชนบ้านท่าแป๊ะโย้ย

เป็นชุมชนที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากที่สุด ในขณะที่ชุมชนบ้านปากจกเป็นชุมชนที่มีการกระจายรายได้เหลื่อมล้ำกันน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้ในกลุ่มของอาชีพ พบว่า กลุ่มอาชีพค้าขายเป็นกลุ่มที่มีการกระจายรายได้เหลื่อมล้ำกันมากที่สุด ในขณะที่กลุ่มอาชีพประมงจะเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้น้อยที่สุด เมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ บนเกาะพระทอง

จากผลการศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า ในปี พ.ศ. 2546 ชุมชนต่างๆ บนเกาะพระทองมีรายได้รวมกันประมาณ 35 ล้านบาท โดยรายได้กว่าร้อยละ 60 ของรายได้ทั้งหมด เกิดจากการประกอบอาชีพประมง และชุมชนบ้านท่าแป๊ะโย้ยเป็นชุมชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงที่สุด และเมื่อพิจารณาถึงการกระจายรายได้ กลับพบว่า ชุมชนบ้านท่าแป๊ะโย้ยเป็นชุมชนที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากที่สุด แต่กลุ่มอาชีพประมงกลับเป็นกลุ่มอาชีพที่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายน้อยกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ (ดูรายละเอียดของผลการคำนวณทั้งหมดได้ในภาคผนวก)

9.3.3 วิถีชีวิตของชาวบ้าน

ชาวบ้านบนเกาะพระทอง มีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน วิถีชีวิตโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับทะเลและชายฝั่ง ปกติชาวบ้านจะออกไปหากินตั้งแต่เช้าและกลับมาตอนเย็น การทำมากินของชาวบ้านขึ้นอยู่ฤดูกาล เช่น ถ้าออกทะเลได้ก็จะออก ถ้าเป็นฤดูเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์ก็จะออกไปเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์ตามสวนมะม่วงหิมพานต์ นอกจากนี้ ในบางช่วงชาวบ้านจะหากินบริเวณคลองน้ำจืดต่างๆ เช่น คลองทางเข้า เป็นต้น แต่สำหรับฤดูฝนชาวบ้านส่วนใหญ่จะใช้ชีวิตบนบกและหากินตามชายฝั่งมากกว่าออกทะเล ซึ่งในที่นี้จะขอแบ่งกลุ่มของวิถีชีวิตของชาวบ้านออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มที่ทำการประมงในทะเล กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะทำประมงประเภทลอบปลาหมึก และลอบปลา ชาวบ้านกลุ่มนี้จะเป็นผู้ชายที่หากินในทะเลเป็นหลัก โดยบางครั้งก็ออกไปเช้าเย็นกลับ บางรายก็ออกทะเลประมาณ 3–4 วัน แล้วกลับมาพักผ่อน ซึ่งในยามพักผ่อน ก็จะมานั่งทำลอบบ้าง หากินตามชายฝั่งบ้าง เช่น หาปูดำ หาหอย หาเพรียงทราย เป็นต้น สำหรับแม่บ้านของกลุ่มนี้จะอยู่บ้าน ซึ่งบางรายก็จะทำลอบ หรือหาอาชีพอื่นๆ เสริม หรือเล่นไพ่ในยามว่าง (โดยเฉพาะชาวบ้านที่บ้านปากจก) แต่ถ้าเป็นฤดูเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์ (ประมาณเดือนมีนาคม) แม่บ้านกลุ่มนี้ก็จะไปเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์ ในยามฤดูฝนชาวบ้านกลุ่มนี้จะหากินตามชายฝั่ง หรือซ่อมแซมเครื่องมือทำการประมง ชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตแบบนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่บ้านปากจกและท่าแป๊ะโย้ย และบางชุมชนของบ้านทุ่งดาบ

(2) กลุ่มที่ทำการประมงชายฝั่งหรือหากินบริเวณชายฝั่งหรือบนบก ชาวบ้านกลุ่มนี้จะหากินบริเวณตามชายฝั่งตลอดทั้งปี ส่วนมากจะทำการประมงประเภทลอบปูดำ ลอบปลาเก๋า และมีบางรายก็เลี้ยงปลาในกระชัง วิถีชีวิตของชาวบ้านกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่บนบกมากกว่าในทะเล มีฐานะที่ค่อนข้างจะลำบากกว่ากลุ่มแรก แต่อย่างไรก็ตามในช่วงฤดูเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์ (ประมาณเดือนมีนาคม) ชาวบ้านกลุ่มนี้จะเก็บเม็ดมะม่วงหิมพานต์เช่นเดียวกับกลุ่มแรก นอกจากนี้ ชาวบ้านกลุ่มนี้ยังมีอาชีพรับจ้างทั่วไปอีกด้วย เนื่องจากวิถีชีวิตส่วนใหญ่ของชาวบ้านกลุ่มนี้อยู่บนบกมากกว่า ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึง

ทำให้ชาวบ้านกลุ่มนี้มีความตื่นตัวในเรื่องการอนุรักษ์มากกว่ากลุ่มแรก ชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตแบบนี้ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่บ้านทุ่งดาบ

โดยสรุปแล้ววิถีชีวิตของชาวบ้านบนเกาะพระทอง เป็นวิถีชีวิตที่เรียบง่าย มีความใกล้ชิดและผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและทะเล เนื่องจากตนเองต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ในการทำมาหากิน

9.3.4 การถือครองที่ดิน

เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 พื้นที่ของเกาะพระทองได้ถูกประกาศให้เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 พื้นที่บนเกาะพระทองได้ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวน (ป่าเลนโครงการ อ.คุระบุรี แปลงที่ 1 951/2534 จำนวน 63,750 ไร่) และวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2537 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี 2 แปลง คือ ป่าเลนแปลงที่ 1 จำนวน 15,562 ไร่ และป่าเลนแปลงที่ 2 จำนวน 681 ไร่[105] ดังนั้นการถือครองที่ดินบนเกาะพระทองของชาวบ้านโดยทั่วไปจะเป็นการถือครองที่ปราศจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน สำหรับพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์บนเกาะพระทองมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[106]

- พื้นที่ที่มี ใบจอง	จำนวน 4 แปลง	104 ไร่
- พื้นที่ที่มี สค.1	จำนวน 26 แปลง	286 ไร่
- พื้นที่ที่มี นส.3	จำนวน 48 แปลง	1,207 ไร่ 1 งาน 35 ตารางวา
- พื้นที่ที่มี นส.3 ก.	จำนวน 150 แปลง	1,523 ไร่ 2 งาน
รวมพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์	**จำนวน 228 แปลง**	**3,120 ไร่ 3 งาน 35 ตารางวา**

ปัจจุบันพื้นที่บนเกาะพระทองในส่วนที่นอกเหนือจากที่มีเอกสารสิทธิ์แล้ว กรมที่ดินยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์บนเกาะพระทองเพิ่มขึ้นได้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (ยกเว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมาย) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติมอบพื้นที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร (ป่าเลนโครงการในท้องที่กิ่งอำเภอคุระบุรี แปลงที่ 1) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 1,205 ไร่ แต่สามารถดำเนินการได้จริงประมาณ 845 ไร่ เนื่องจากบางพื้นที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลน ป่าไม้ และน้ำ จึงยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น ในปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินงาน[107]

---

[105] จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้จังหวัดพังงาวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2547

[106] จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานอำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2547

[107] จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จังหวัดพังงา วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547

แม้ว่าที่ดินบนเกาะพระทองโดยส่วนใหญ่จะไม่ใช่ที่มีเอกสารสิทธิ์ แต่พื้นที่บางแห่งก็ได้มีการจับจองโดยชาวบ้าน และในบางแห่งก็ได้มีการขายต่อให้นายทุนแล้ว โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ได้ขายพื้นที่หลายแห่งบนเกาะพระทองให้กับนายทุน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยซื้อขายกันในราคาไร่ละ 5,000 บาท และในปัจจุบันก็ยังคงมีนายทุนบางรายได้เข้าไปถามหาเพื่อซื้อที่ดินจากชาวบ้าน

จากการสำรวจครัวเรือนบนเกาะพระทอง 159 ครัวเรือน พบว่า มีครัวเรือนเพียง 82 ราย เท่านั้นที่มีพื้นที่ถือครอง โดยมีพื้นที่ถือครองทั้งหมด 95 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ทั้งหมด 3,311.45 ไร่ ครัวเรือนละประมาณร้อยละ 87 ของกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ มีพื้นที่ถือครองเพียง 1 แปลงเท่านั้น และพื้นที่ถือครองประมาณร้อยละ 14 เท่านั้นที่มีเอกสารสิทธิ์ สำหรับพื้นที่ถือครองกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ถือครองทั้งหมด จะถูกใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกไม้ยืนต้นเป็นหลัก โดยเฉพาะ มะม่วงหิมพานต์และมะพร้าว ส่วนอีกร้อยละ 47 ของพื้นที่ถือครองทั้งหมด เป็นพื้นที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน

ตารางที่ 9.6 ข้อมูลการมีพื้นที่ถือครองของครัวเรือนในชุมชนต่างๆ บนเกาะพระทอง

ข้อมูลการมีพื้นที่ถือครอง	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ไม่มีพื้นที่ถือครอง	8	36	33	77
มีพื้นที่ถือครอง	26	33	23	82
จำนวนพื้นที่ถือครอง (แปลง)	30 แปลง	41 แปลง	24 แปลง	95 แปลง
- 1 แปลง	84.6	81.8	95.7	86.6
- 2 แปลง	15.4	12.1	4.3	11.0
- 3 แปลง	-	6.1	-	2.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0
ขนาดพื้นที่ถือครอง (ไร่)	1,607.10	857.85	846.50	3,311.45
ประเภทเอกสารสิทธิ์				
- ไม่มีเอกสารสิทธิ์	83.3	92.7	79.2	86.3
- สค.1	10.0	-	-	3.2
- นส.3	3.3	-	-	1.1
- นส.3 ก	3.3	7.3	20.8	9.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0
การใช้ประโยชน์				
- ปลูกพืช	-	-	3.7	0.8
- ปลูกไม้ยืนต้น	61.1	30.0	81.5	50.4
- เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	2.8	-	-	0.8
- ที่พักอาศัย	36.1	70.0	11.1	47.2
- อื่นๆ	-	-	3.7	0.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547

9.3.5 การใช้ประโยชน์และการจัดสรรที่ดิน

ปัจจุบันชุมชน อบต. และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดสรรพื้นที่ต่างๆ บนเกาะพระทองในหลายๆ ด้าน สามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

(1) พื้นที่อยู่อาศัย ชาวบ้านอยู่รวมกันเป็นกลุ่มตามแหล่งชุมชน ซึ่งอยู่ทางด้านใต้ของเกาะ 1 หมู่บ้าน (บ้านทุ่งดาบ) และทางด้านเหนือของเกาะ 2 ชุมชน (บ้านปากจก และบ้านท่าแป๊ะโย้ย) แหล่งที่อยู่อาศัยเป็นพื้นที่ดั้งเดิม และอยู่ใกล้กับทะเล ซึ่งสามารถเดินทางไปติดต่อกับแผ่นดินใหญ่ได้อย่างสะดวก

(2) พื้นที่ทำการเกษตร ประกอบด้วย

- พื้นที่สวนมะม่วงหิมพานต์ ส่วนใหญ่จะอยู่ทางด้านตะวันออกของคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์ เป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ บางพื้นที่ใช้ปลูกมะม่วงหิมพานต์เป็นพื้นที่ป่าเลนเก่า จึงไม่มีเอกสารสิทธิ์ การจัดสรรเกิดจากการจับจองของชาวบ้านเองในรุ่นบรรพบุรุษ สำหรับพื้นที่ทางด้านตะวันตกของคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์บางแห่งก็มีสวนมะม่วงหิมพานต์
- พื้นที่ทำสวนยางพารา มีเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ บริเวณเกาะสะยา และควนปากคลอง

(3) พื้นที่ทุ่งหญ้าผสมป่าเสม็ด เป็นพื้นที่ที่อยู่ทางด้านตะวันตกของคลองชาดและคลองลัดนางจันทร์ พื้นที่นี้ อบต. และชุมชนต้องการให้อนุรักษ์ไว้ ในบริเวณพื้นที่ทุ่งหญ้าบางบริเวณจะประกอบไปด้วยป่าพรุ ป่าเสม็ด ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารที่สำคัญของสัตว์ป่าหลายชนิด เช่น นกตะกรุม นกเงือก กวาง เป็นต้น

(4) พื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งอยู่ตลอดแนวคลองชาด คลองลัดนางจันทร์ และคลองอื่นๆ นอกจากตามแนวคลองแล้ว ทางด้านตะวันออกของเกาะพระทองก็มีพื้นที่ป่าชายเลน สำหรับพื้นที่ที่ชุมชนและ อบต. ต้องการอนุรักษ์ไว้ ก็คือ พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณปากคลองห้างสูงเข้ามาตลอดแนวคลองลัดนางจันทร์และคลองเหมือง

(5) พื้นที่ชายหาด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางด้านตะวันตกของเกาะ เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านต้องการอนุรักษ์ไว้ให้เต่าขึ้นมาวางไข่ นอกจากนี้ ในปัจจุบัน อบต. ยังได้มีประกาศ ห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ ในระยะ 30 เมตร จากจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุด และห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นอาคารสูงเกิน 6 เมตร ในระยะห่างจากชายหาด 75 เมตร

(6) พื้นที่ที่เป็นขุมเหมืองเก่า นบ หาน และคลองต่างๆ บนเกาะ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วไป พื้นที่เหล่านี้เป็นหนึ่งในแหล่งน้ำจืดที่สำคัญบนเกาะพระทอง และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญของสัตว์น้ำจืด ในบางพื้นที่เป็นแหล่งหากินที่สำคัญของชาวบ้านบนเกาะพระทอง โดยเฉพาะคลองทางเข้

(7) พื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณถัดจากแนวชายหาดทางด้านตะวันตกของเกาะ พื้นที่เหล่านี้บางแห่งก็ได้กลายเป็นที่พักอาศัยของชาวบ้าน บางแห่งก็มีการตั้งรีสอร์ท ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 แห่ง และกำลังก่อสร้างเพิ่มเติมอีกประมาณ 2–3 แห่ง และยังมีบางแห่งที่ยังเป็นพื้นที่ว่างไม่มีการทำประโยชน์

(8) พื้นที่สาธารณะ ซึ่งแต่ละหมู่บ้านก็จะมีพื้นที่สาธารณะ สำหรับหมู่บ้าน ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการก่อสร้างศาลาประชาคม ที่ทำการ อบต. เมรุ เป็นต้น พื้นที่ดังกล่าวถูกกันไว้เพื่อให้ชุมชนมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน

9.3.6 แหล่งน้ำจืดและไฟฟ้า

แหล่งน้ำจืด

สภาพพื้นที่บนเกาะพระทองนั้นสามารถพบแหล่งน้ำจืดได้หลายแหล่ง ไม่ว่าจะเป็นป่าพรุ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือแม้กระทั่งน้ำใต้ดิน ซึ่งสามารถสรุปแหล่งน้ำใช้ของชุมชนได้ดังนี้

(1) แหล่งน้ำผิวดิน ได้แก่ ขุมเหมืองเก่า (เหมืองแร่ดีบุกเก่า) หรือพื้นที่ป่าพรุ หรือที่เรียกกันว่า “นบ” เช่น นบเกาะชาด นบกง เป็นต้น บนเกาะพระทองมีแหล่งน้ำจืดธรรมชาติกระจายอยู่ทั่วไป แหล่งน้ำจืดเหล่านี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำจืดที่สำคัญ และบางแห่งก็มีความหลากหลายทางชีววิทยาสูงมาก เป็นแหล่งหากินของนก (โดยเฉพาะนกตะกรุม) และสัตว์ป่าหลายชนิด รวมทั้งเป็นแหล่งพักผ่อนของกวางด้วย จากข้อมูลของ อบต. เกาะพระทอง พบว่า เกาะพระทองมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งน้ำผิวดิน 20 แห่ง แบ่งเป็นลำน้ำ/ลำห้วย 12 สาย และบึง หนองและอื่นๆ อีก 8 แห่ง และยังมีการสร้างฝายอีก 1 แห่ง[108]

(2) แหล่งน้ำใต้ดิน การนำแหล่งน้ำนี้มาใช้จะทำโดยการขุดบ่อน้ำตื้น ซึ่งมีทั้งที่ชาวบ้านขุดเอง และที่ อบต. เกาะพระทองขุดให้ โดยบ่อน้ำตื้นที่ อบต. ขุดให้นี้จะเป็นบ่อน้ำตื้นที่ใช้เป็นประชาหมู่บ้าน สำหรับบ้านทุ่งดาบนั้นมีบ่อน้ำตื้นกระจายอยู่ทั่วไปตามแหล่งที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน เนื่องจากการตั้งครัวเรือนของบ้านทุ่งดาบไม่ได้มีการตั้งครัวเรือนแบบกระจุกตัวเหมือนกับบ้านปากจกและบ้านท่าแป๊ะโย้ย บ่อน้ำตื้นที่ อบต. สร้างให้กับชุมชนนั้น ชาวบ้านจะดูแลและจัดการเอง จากข้อมูลของ อบต. พบว่า มีบ่อน้ำตื้นจำนวน 33 แห่ง

นอกจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติทั้งสองแหล่งแล้ว อบต. ยังได้มีการขุดสระน้ำขนาด 35 ไร่ ที่บ้านทุ่งดาบ (พื้นที่ทั้งหมดบริเวณนั้นประมาณ 80 ไร่ แต่ อบต. ได้ขุดเป็นสระน้ำประมาณ 35 ไร่) สระน้ำแห่งนี้เป็นหนึ่งในแหล่งน้ำสำหรับการอนุรักษ์สัตว์น้ำจืดของบ้านทุ่งดาบ และใช้เป็นแหล่งน้ำอุปโภคสำหรับ

---

[108] องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา. “*แผนพัฒนาตำบล ประจำปี 2547*”.

ชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ บนเกาะพระทองยังมีประปาหมู่บ้านอีก 2 แห่ง โดยอยู่ที่บ้านท่าแป๊ะโย้ย 1 แห่ง และที่บ้านปากจก 1 แห่ง

สำหรับน้ำที่ใช้ในการบริโภคของชาวบ้านนั้นมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ

(1) แหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งใต้ดินและผิวดิน โดยชาวบ้านจะนำสารส้มไปแกว่งในน้ำก่อนที่จะใช้ดื่ม

(2) น้ำฝน โดยชาวบ้านจะรองน้ำฝนเก็บไว้ใช้ดื่ม และมีการนำสารส้มไปแกว่งในน้ำก่อนที่จะใช้ดื่มเช่นเดียวกัน

(3) น้ำดื่มบรรจุขวด ชาวบ้านบางรายก็ซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดตามร้านค้าต่างๆ บนเกาะ

จากการสำรวจ พบว่า ชาวบ้านประมาณร้อยละ 52 ของทั้งหมด นิยมใช้น้ำอุปโภคจากแหล่งน้ำใต้ดิน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 48 ของทั้งหมด จะใช้น้ำประปาหมู่บ้าน สำหรับน้ำบริโภคชาวบ้านประมาณร้อยละ 44 นิยมบริโภคน้ำฝนเป็นหลัก รองลงมาได้แก่ น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดิน (25%) และน้ำประปา (24%) ตามลำดับ

สภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำจืดที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือบนเกาะพระทอง ทำให้ในปัจจุบันชุมชนบนเกาะพระทองยังไม่ประสบกับปัญหาเรื่องของแหล่งน้ำจืด สำหรับการอุปโภคและบริโภค นอกจากนี้ อบต. และชาวบ้าน ร่วมกับกรมประมงได้มีการปล่อยพันธุ์ปลาน้ำจืดในแหล่งน้ำธรรมชาติบางแห่งและในสระน้ำที่ขุด (ที่อยู่ในหมู่บ้านทุ่งดาบ) และมีกติกาว่า **“ชาวบ้านสามารถจับปลาที่มีขนาด 0.5 กิโลกรัมขึ้นไปได้ และจะต้องไม่จับเพื่อนำไปค้าขาย ให้จับปลาไปทำกินภายในครัวเรือนได้เท่านั้น”**

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดในอนาคต โดยเฉพาะปัญหาที่อาจจะเกิดจากการขุดบ่อบาดาลที่ลึกเกินกว่า 40 ฟุต (เกินกว่าชั้นสะสมน้ำ) ดังนั้นในปัจจุบัน อบต. ได้มีการควบคุมการขุดบ่อบาดาล โดยจะต้องมาขออนุญาตขุดบ่อบาดาลกับ อบต. ก่อนทุกครั้งที่จะดำเนินการขุด

ไฟฟ้า

ไฟฟ้าที่ใช้บนเกาะเป็นไฟฟ้าที่ผลิตโดยเครื่องปั่นไฟ (ใช้น้ำมันดีเซล) และแผ่นโซล่าเซลล์ (ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์) โดยที่หมู่บ้านท่าแป๊ะโย้ยและปากจกจะมีเครื่องปั่นไฟฟ้ารวม (เป็นเครื่องยนต์ดีเซล) นอกจากเครื่องปั่นไฟฟ้าแล้วยังมีแผ่นโซล่าเซลล์ให้สามารถทำแบตเตอรี่ไปชาร์จไฟฟ้าได้ จากการสำรวจครัวเรือนจำนวน 159 ครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนประมาณร้อยละ 84 ของทั้งหมด มีไฟฟ้าใช้ โดยใช้ไฟฟ้าจากเครื่องปั่นไฟ ถึงร้อยละ 79 ของครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้

9.3.7 การคมนาคม

การเดินทางไปยังเกาะพระทองสามารถเดินทางโดยทางเรือได้เพียงอย่างเดียว โดยบนเกาะมีท่าเทียบเรืออยู่ 3 ท่า คือ

(1) ท่าเทียบเรือที่บ้านทุ่งดาบ (ท่าเรือสะพานห้างสูง) ขึ้นเรือที่ท่าบ้านทุ่งละออง ระยะทางระหว่างทุ่งละอองไปท่ายังท่าเทียบเรือที่บ้านทุ่งดาบ จะใช้ระยะเวลาในการเดินทางสั้นกว่าท่าอื่นๆ ท่าเทียบเรือนี้ไม่มีหลังคา เมื่อเปรียบเทียบกับอีกสองท่า ท่าเทียบเรือนี้จะมีสภาพที่ไม่ดีที่สุด และมีการใช้น้อยที่สุด จุดเด่นของท่าเรือนี้ก็คือ สามารถเข้าเทียบท่าได้ตลอดเวลาไม่ต้องรอน้ำขึ้น

(2) ท่าเทียบเรือที่บ้านปากจก ขึ้นเรือที่ท่าเรือคุระบุรี (เป็นท่าเรือเดียวกับที่ไปเกาะสิมิลันและหมู่เกาะสุรินทร์) ระยะทางระหว่างท่าเรือคุระบุรีไปยังท่าเรือบ้านปากจกนั้นมีระยะทางใกล้กว่าการเดินทางไปยังท่าเทียบเรือที่บ้านท่าแป๊ะโย้ย ท่าเทียบเรือนี้มีหลังคา มีขนาดเล็กกว่าท่าเทียบเรือท่าแป๊ะโย้ย เวลาน้ำลดไม่สามารถนำเรือเข้ามาเทียบท่าได้

(3) ท่าเทียบเรือที่บ้านท่าแป๊ะโย้ย ขึ้นเรือที่ท่าเรือคุระบุรีและท่าเรือบ้านบางแดด ระยะทางระหว่างท่าเรือคุระบุรีไปยังท่าเรือบ้านท่าแป๊ะโย้ยนั้นจะมีระยะทางไกลกว่าไปยังท่าเรือบ้านปากจก และท่าเรือบ้านบางแดดไปยังท่าเรือบ้านท่าแป๊ะโย้ยนั้นจะมีระยะทางที่ใกล้กว่า สำหรับท่าเทียบเรือบ้านท่าแป๊ะโย้ย เป็นท่าเทียบเรือที่มีหลังคาเช่นเดียวกับท่าเทียบเรือที่บ้านปากจก แต่มีสภาพเก่า ซึ่งในปัจจุบัน อบต. เกาะพระทองได้มีนโยบายและแผนงานที่จะปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น ท่าเทียบเรือนี้สามารถเข้าเทียบท่าได้ตลอดเวลา (สำหรับเรือหางยาว)

สำหรับการเดินทางภายในเกาะนั้น ถ้าเดินทางภายในหมู่บ้าน สามารถใช้ทางเดินเท้าคอนกรีตภายในหมู่บ้านได้ (ทั้ง 3 หมู่บ้านมีทางเดินเท้าที่เป็นคอนกรีตทั้งหมด) ส่วนถ้าเดินทางระหว่างหมู่บ้านส่วนใหญ่ชาวบ้านนิยมเดินทางโดยเรือมากกว่ารถ แต่อย่างไรก็ตาม บนเกาะก็มีเส้นทางที่สามารถเดินทางโดยรถยนต์ได้ ซึ่งบางครั้งชาวบ้านบางรายก็เดินทางโดยรถยนต์ ปัจจุบัน อบต. เกาะพระทองมีนโยบายที่จะสร้างให้เป็นถนนเชื่อมโยงทั้ง 3 หมู่บ้าน

จากการสำรวจครัวเรือนทั้งหมด 159 ครัวเรือน พบว่า บนเกาะพระทองมีรถยนต์ 7 คัน มีรถอีแต๋น 6 คัน มีรถจักรยานยนต์ 29 คัน มีจักรยาน 100 คัน และมีเรือประมง 157 ลำ มีครัวเรือนประมาณ 18 รายเท่านั้นที่ไม่มียานพาหนะใดๆ

ตารางที่ 9.7 ข้อมูลจำนวนยานพาหนะของครัวเรือนต่างๆ บนเกาะพระทอง

ประเภทยานพาหนะ	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
รถยนต์ (คัน)	3	3	1	7
รถจักรยานยนต์ (คัน)	10	11	8	29
จักรยานสองล้อ (คัน)	10	63	27	100
เรือประมง (ลำ)	43	64	50	157
รถอีแต๋น (คัน)	4	2	-	6
ไม่มียานพาหนะ (ราย)	1	7	10	18

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

9.4 ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทอง

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนเกาะพระทอง ในที่นี้ขอนำเสนอผลการสำรวจปัญหาที่สำคัญบนเกาะพระทอง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ในภาพรวมแล้วปัญหาที่สำคัญที่สุดบนเกาะพระทอง ก็คือ ปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะพื้นที่บ้านทุ่งดาบและบ้านท่าแป๊ะโย้ย แต่สำหรับบ้านปากจก ชาวบ้านคิดว่าปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าหากเกาะพระทองถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ชาวบ้านมีความกลัวว่าจะไม่สามารถทำการประมงชายฝั่งหรือทำมาหากินใกล้กับเกาะพระทองได้ เนื่องจากชาวบ้านเคยมีประสบการณ์จากพื้นที่อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ สำหรับปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับที่ 5 เนื่องจากปัจจุบันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ บนเกาะพระทอง เกิดจากบุคคลภายนอกเป็นหลัก และความรุนแรงในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีน้อยเมื่อเทียบกับช่วง 10 กว่าปีที่แล้ว

ตารางที่ 9.8 ปัญหาที่สำคัญในปัจจุบันบนเกาะพระทอง

ปัญหาที่สำคัญ	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ไม่มีเอกสารสิทธิ์	31.4	30.9	18.6	26.7
สุขภาพอนามัย	7	26.8	26.5	21.4
เลี้ยงปากเลี้ยงท้อง	15.1	26.8	4.4	15.8
ปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ	2.3	-	42.5	15.5
การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	22.1	10.6	6.2	12.1
สาธารณูปโภค	18.6	3.3	1.8	6.8
ปัญหาเรืออวนลาก	3.5	-	-	0.9
ปัญหาความยากจน	-	1.6	-	0.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

ส่วนปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดบนเกาะพระทอง ปัจจุบันชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ยและบ้านปากจก คิดว่าปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ในขณะที่ชาวบ้านทุ่งดาบคิดว่าปัญหาการเก็บของป่าไปขายและการบุกรุกที่สาธารณะ/พื้นที่ป่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ความแตกต่างเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากวิถีชีวิต ความเป็นอยู่และความผูกพันระหว่างธรรมชาติกับคน เพราะชาวบ้านทุ่งดาบส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ต้องอาศัยธรรมชาติบนบกมากกว่าในทะเล จึงพบเห็นสภาพปัญหาการเก็บของป่าไปขายและการบุกรุกที่สาธารณะ/พื้นที่ป่ามากกว่าปัญหาอื่นๆ ในขณะที่ชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ยและบ้านปากจกมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ต้องทำมาหากินในทะเล และอาศัยอยู่บริเวณตามชายฝั่งและชายหาดเป็นส่วนใหญ่ มักพบเห็นขยะต่างๆ ลอยมาติดอยู่ตามชายหาดอยู่เป็นประจำ จึงมีความคิดว่าปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด

ตารางที่ 9.9 ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในปัจจุบันบนเกาะพระทอง

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ขยะมูลฝอย	18.4	75.0	100.0	67.2
การเก็บของป่าไปขาย	40.8	11.9	-	16.1
บุกรุกที่สาธารณะ/พื้นที่ป่า	34.7	13.1	-	15.1
ล่าสัตว์ป่า/เต่าทะเล	6.1	-	-	1.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

ปัจจุบันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองจะเป็นปัญหาสำคัญกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากได้มีการลักลอบและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองอยู่เป็นประจำ แม้ว่าชาวบ้านได้พยายามเฝ้าระวังและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ก็ตาม การลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก เช่น การลักลอบล่ากวาง การตัดไม้ การหาสัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มโดยวิธีการที่ผิดกฎหมาย และโดยวิธีการที่จับสัตว์น้ำทุกขนาดขาดการอนุรักษ์ไว้ ซึ่งในที่นี้จะขอสรุปประเด็นปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

9.4.1 ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

ในอดีตเมื่อประมาณช่วงปี พ.ศ. 2529–2531 ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลบริเวณเกาะพระทองมีอยู่มาก โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการหาเลี้ยงชีพของชาวบ้านโดยใช้เครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย และมีอำนาจการทำลายล้างสูง เช่น ระเบิด สารเคมี เป็นต้น แต่ต่อมาเมื่อทรัพยากรทางทะเลต่างๆ เริ่มลดน้อยลง ชาวบ้านเริ่มมีวิธีการหาเลี้ยงชีพที่แน่นอน (ทำลอบปลาหมึกและปลา) มีการตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เช่น เต่าทะเล พะยูน โลมา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลบริเวณเกาะพระทองยังคงมีอยู่ แต่เกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก ซึ่งปัญหาหลักในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในบริเวณเกาะพระทองนั้นเกิดจากการทำการประมงของเรืออวนลาก โดยเฉพาะเรืออวนลากคู่ แม้ว่า อบต. จะมีกฎเกณฑ์ในการห้ามลากอวนในบริเวณห่างจากฝั่ง 3,000 เมตร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้มีการสนับสนุนโดยนำปะการังเทียมมาวางตลอดแนวทางด้านตะวันตกของเกาะ โดยวางห่างกันจุดละ 500 เมตร แต่แนวปะการังเทียมที่วางนั้น ก็ไม่สามารถสกัดกั้นเรืออวนลากได้ ซึ่งมักจะพบเห็นว่ามีเรืออวนลากลักลอบเข้ามาลากในพื้นที่ดังกล่าว สำหรับเกาะพระทอง นอกจากเรืออวนลากจะทำลายสัตว์น้ำขนาดเล็กและระบบนิเวศแล้ว ยังพบว่าเรืออวนลากยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เต่าทะเลที่ขึ้นมาวางไข่ที่เกาะพระทองมีปริมาณลดลง และบ่อยครั้งที่เรืออวนลากได้ลากติดเต่าทะเลที่จะขึ้นมาวางไข่บนชายหาดของเกาะพระทองทำให้เกิดความสูญเสียมากมาย กล่าวคือ ในอดีตเมื่อประมาณก่อนปี พ.ศ. 2530 เกาะพระทองมีเต่าทะเลหลายชนิดขึ้นมาวางไข่ในแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 100 รัง แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาปริมาณและจำนวนเต่าที่ขึ้นมาวางไข่ลดลงอย่างก้าวกระโดด

โดยในปัจจุบันเหลือประมาณ 10 รัง (1 รังมีไข่เต่าประมาณ 100 ฟอง) และส่วนใหญ่จะเป็นเต่าหญ้า ส่วนเต่ามะเฟืองมีการพบเมื่อประมาณ 3 ปีมาแล้ว ปัจจุบันไม่เห็น สำหรับในกรณีของเต่าทะเลนั้น นอกจากจะถูกทำลายโดยอวนลากแล้ว ยังถูกทำลายจากการทำการประมงประเภท เบ็ดกระเบน อีกด้วย

นอกจากเต่าทะเลแล้วเรืออวนลากยังได้ทำลายสัตว์น้ำหายากที่ใกล้จะสูญพันธุ์แล้วอีกหลายชนิด เช่น โลมาหัวขวด พะยูน ฉลามวาฬ (ได้รับการยืนยันว่ามีการพบกับปลาฉลามวาฬในบริเวณห่างจากชายฝั่งเกาะพระทองประมาณ 10 ไมล์ทะเล จากชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ย เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2547) นอกจากนี้เรืออวนลากยังได้ทำลายเครื่องมือประมงของชาวบ้าน โดยเฉพาะลอบปลาหมึก ซึ่งชาวบ้านเล่าให้ฟังว่ามักจะถูกเรืออวนลากลากไปบ่อยๆ ทำให้เกิดความสูญเสียมากมาย ซึ่งจากการประเมิน พบว่า ในแต่ละครั้งที่ออกไปกู้ลอบนั้นมักจะพบอยู่เสมอว่า ลอบที่วางถูกเรืออวนลากลากไปแล้ว ดังนั้น ชาวบ้านจะต้องเตรียมลอบสำรองออกไปตลอดเวลา เพื่อวางใหม่ โดยในแต่ละปีชาวจะต้องทำลอบไปวางไว้ประมาณ 450 ลูก โดยมีต้นทุนลูกๆ ละ 150 บาท (รวม 67,500 บาท) นอกจากนี้ เรืออวนลากยังเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาขยะในบริเวณชายฝั่ง และยังได้ส่งผลต่อเนื่องโดยอ้อมทำให้ชาวบ้านต้องไปตัดไม้มาทำลอบเพิ่มขึ้น

สำหรับปัญหาการลักลอบเข้ามาลากอวนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยอวนลากนั้น ในปัจจุบันได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ประสานกับศูนย์ควบคุมป้องกันและปราบปรามฝั่งอันดามัน จัดส่งเรือตรวจการและเจ้าหน้าที่มาเฝ้าระวัง ณ เกาะพระทอง แต่ก็ยังไม่สามารถยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้ นอกจากนี้ อบต. ยังได้มีความพยายามในการซ่อมแซมและปรับปรุงเรือเร็ว เพื่อให้สามารถใช้ในการตรวจการได้ แต่อย่างไรก็ตามการตรวจการดังกล่าวยังขาดอำนาจในการจับกุม ซึ่งในบางครั้งแม้ว่าชาวบ้านหรืออาสาสมัครจะพบเห็นการกระทำผิดกฎหมายของเรืออวนลาก แต่ก็ไม่สามารถทำอย่างไรได้นอกจากจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งชาวบ้านเล่าให้ฟังว่า หลายๆ ครั้ง ก็ได้รับการเพิกเฉยจากเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ในการเข้าไปจับกุมหรือตรวจจับเรืออวนลาก และบางครั้งเมื่อเรืออวนลากเห็นเรือของเจ้าหน้าที่ก็ขับเรือหลบหนีไป ทำให้ไม่สามารถจับกุมได้ ดังนั้น ปัจจุบันปัญหาการทำลายทรัพยากรชายฝั่งบริเวณเกาะพระทองโดยเรืออวนลากยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ

9.4.2 ปัญหาการลักลอบล่าสัตว์ป่าและเก็บกล้วยไม้ป่า

ชุมชนเกาะพระทองในอดีตเป็นชุมชนที่มีความชำนาญในการล่าสัตว์ โดยสัตว์ที่นิยมล่าได้แก่ กวางป่า หมูป่า เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาชาวบ้านในชุมชนได้เกิดความรู้สึกที่จะอนุรักษ์กวางป่า ซึ่งในขณะนั้นบนเกาะมีปริมาณของกวางป่าเหลืออยู่ประมาณ 3 ตัว การดำเนินการในการอนุรักษ์กวางป่า ได้ใช้เวลาในการพัฒนาตัวเองอยู่ประมาณ 10 กว่าปี จึงจะประสบความสำเร็จ โดยชาวบ้านทั้งหมดบนเกาะพระทองมีมติร่วมกันที่จะไม่ล่ากวางป่าบนเกาะพระทอง ความสำเร็จดังกล่าวเกิดจากการสั่งห้ามล่ากวางป่าโดยเด็ดขาดของกำนันวิกรม (อดีตกำนันตำบลเกาะพระทอง) (สามารถอ่านรายละเอียดของประวัติการอนุรักษ์สัตว์ป่าบนเกาะพระทองได้ในหัวข้อต่อไป)

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังคงมีชาวบ้านบางรายที่ยังนิยมล่าสัตว์ป่าอยู่ โดยสัตว์ป่าที่นิยมล่าในปัจจุบันได้แก่ หมูป่า ตะกวด เต่าบก ลิ่น/นิ่ม เป็นต้น สำหรับการล่าสัตว์ป่าของชาวบ้านบนเกาะนั้น เป็นการล่าเพื่อนำมาใช้เป็นอาหารไม่ได้มีการนำไปขาย ดังนั้น การล่าของชาวบ้านบนเกาะพระทองเป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าที่จะเป็นการทำลาย กลุ่มที่มีการทำลายส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลจากภายนอก ซึ่งปัจจุบันได้มีการลักลอบขึ้นมาล่ากวางและสัตว์ป่าต่างๆ บนเกาะอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าชาวบ้านและหน่วยงานของรัฐจะได้ร่วมมือกันจัดชุดลาดตระเวนเพื่อตรวจไม่ให้มีการลักลอบล่าสัตว์ป่าแล้วก็ตาม แต่ก็มักจะพบกับซากของสัตว์ป่าที่มีการลักลอบอยู่เป็นประจำ ซึ่งในช่วงที่ขึ้นไปสำรวจ (3–12 มีนาคม 2547) ชาวบ้านได้เล่าให้ฟังว่า เมื่อไม่กี่วันที่ผ่านมา ชาวบ้านได้พบซากกวางป่า (ยังใหม่อยู่) ในบริเวณด้านตะวันตกของเกาะพระทอง โดยการขึ้นไปลักลอบล่ากวางบนเกาะนั้นส่วนใหญ่จะเกิดจากบุคคลภายนอกเกาะ แต่เริ่มแรกมักจากเกิดจากการที่คนบนเกาะได้พาคนภายนอกมาเที่ยวดูกวาง และต่อมาคนภายนอกได้นำคนที่ต้องการล่ากวางขึ้นมาบนเกาะ โดยจะขับเรือมาส่งคนที่จะล่ากวางไว้บนเกาะแล้วตนเองก็จะกลับไปรอที่ชายฝั่ง และจะกลับมารับในช่วงเช้า (ถ้าจอดเรือคอยจะเป็นที่สงสัยของคนบนเกาะ) เมื่อคนที่ล่ากวางล่ากวางได้แล้ว ก็จะชำแหละกวางที่ล่าได้แล้วนำส่วนที่ต้องการไปเท่านั้น ส่วนใหญ่ คือ เขา หัว หนังและเนื้อ ส่วนที่ไม่ต้องการก็จะทิ้งไว้บนเกาะ

สำหรับการลักลอบเก็บกล้วยไม้ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน โดยในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา กล้วยไม้บนเกาะพระทองยังคงเป็นที่ต้องการของตลาดเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเอื้องปากนกแก้วและกล้วยไม้ตระกูลช้าง การลักลอบเก็บกล้วยไม้บนเกาะพระทองเกิดจากคนภายนอกและคนบนเกาะ เนื่องจากพ่อค้าที่ต้องการกล้วยไม้ยังคงให้ราคาดี ในระยะแรกของการลักลอบเก็บกล้วยไม้บนเกาะพระทองเกิดจากการที่คนภายนอกที่มีความรู้และทราบราคาของกล้วยไม้เป็นอย่างดี ได้มาเห็นกล้วยไม้ที่เกาะพระทองและว่าจ้างให้ชาวบ้านเก็บให้ เพราะชาวบ้านบนเกาะพระทองจะรู้แหล่งของกล้วยไม้เป็นอย่างดี แต่ต่อมาชาวบ้านบางรายที่รู้ช่องทางก็จะมีการเก็บเอง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันชุมชนบนเกาะพระทอง โดยเฉพาะชุมชนบ้านทุ่งดาบ ได้มีการอนุรักษ์กล้วยไม้ และได้มีความร่วมมือกันที่จะเฝ้าระวังการลักลอบเก็บกล้วยไม้บนเกาะพระทอง แต่ก็ยังไม่สามารถยับยั้งการลักลอบได้ ก็ยังคงมีการลักลอบเก็บกล้วยไม้อยู่ แต่มีน้อยกว่าในอดีตเมื่อช่วง 10 กว่าปีที่แล้ว (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุรักษ์กล้วยไม้ในหัวข้อต่อไป)

9.4.3 ปัญหาการฟื้นฟูป่าชายเลน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พื้นที่ป่าชายเลนโดยส่วนใหญ่ของเกาะพระทอง อยู่ในสภาพที่กำลังฟื้นฟูโดยชุมชนและหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งในการฟื้นฟูดังกล่าว มักเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ กับชุมชน โดยชาวบ้านเล่าให้ฟังว่า หลายพื้นที่ที่หน่วยงานของภาครัฐ (หน่วยจัดการป่าชายเลนที่ 18) ได้มีการปักป้ายว่าเป็นพื้นที่ฟื้นฟูป่าชายเลนของหน่วยงาน เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านได้มีการฟื้นฟูขึ้นมาเอง ซึ่งในปัจจุบันได้มีความพยายามในการยุติปัญหาตรงนี้

นอกจากนี้ ในการฟื้นฟูป่าชายเลนของหน่วยจัดการป่าชายเลนที่ 18 ที่ดำเนินการฟื้นฟูโดยการตัดถางไม้พื้นล่างออกจนเตียน แล้วหลังจากนั้นจึงนำกล้าไม้ชายเลนลงไปปลูกเป็นแถวตามแนวที่วางไว้ ซึ่งผลที่เกิดจากการฟื้นฟูด้วยระบบดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณป่าชายเลน อันได้แก่ ปูดำ กุ้งชนิดต่างๆ หอยชนิดต่างๆ ปลาชนิดต่างๆ ลดจำนวนลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งของชุมชนอีกด้วย จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านและนักวิชาการบางท่าน ได้แสดงความคิดเห็นว่า การฟื้นฟูป่าชายเลนในลักษณะดังกล่าวน่าจะมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาป่าเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นเฉพาะไม้เศรษฐกิจ และต้องการให้ไม้ในป่าเลนชายที่เป็นไม้ที่ต้องการเจริญเติบโตเร็วขึ้น ดังนั้นการฟื้นฟูป่าชายเลนด้วยวิธีการตัดถางกิ่งไม้และไม้พื้นล่างนี้น่าจะเป็นวิธีการทำลายระบบนิเวศมากกว่าการฟื้นฟูระบบนิเวศของป่าชายเลน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของการฟื้นฟูป่าชายเลนด้วยวิธีการตัดถางกิ่งไม้และไม้พื้นล่าง คือ

- ในตอนกลางวันน้ำในบริเวณป่าชายเลนฟื้นฟูมีอุณหภูมิสูง เนื่องจากการฟื้นฟูดังกล่าวได้ทำให้ป่าชายเลนโล่งขึ้น แสงแดดสามารถส่งได้ถึงพื้นดิน
- เกิดน้ำเสียจากกิ่งไม้ ใบไม้ ที่ถางแล้วทิ้งไว้ให้เน่าเปื่อยในน้ำ และในบางแห่งก็เกิด น้ำเปรี้ยว
- พันธุ์ไม้พื้นล่าง โดยเฉพาะ ต้นแก้มหมอ (เหงือกปลาหมอทะเล) ได้ถูกทำลาย ไม้พื้นล่างเหล่านี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย หลบภัย และวางไข่ ที่สำคัญของสัตว์น้ำหลายชนิด
- ปริมาณสัตว์น้ำทุกชนิดลดลง

สำหรับปัญหานี้ ในปัจจุบันชุมชนได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยการจัดตั้งเป็นพื้นที่ป่าชายเลนชุมชนขึ้นมา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในเรื่องของป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ) และได้มีการเคลื่อนไหวให้หน่วยจัดการป่าชายเลนที่ 18 หยุดการดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

9.4.4 ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะบนเกาะพระทอง

ในอดีตพื้นที่โดยส่วนใหญ่บนเกาะพระทองเป็นพื้นที่ว่างเปล่า โดยเฉพาะพื้นที่ทุ่งหญ้า สำหรับพื้นที่บริเวณใกล้กับชายหาด ได้มีการจับจองและปลูกมะพร้าวทิ้งไว้ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2529–2531 ชาวบ้านเกาะพระทองได้มีการแผ้วถางป่าไม้ในบริเวณทุ่งหญ้าเพื่อเปลี่ยนสภาพเป็นพื้นที่สำหรับทำมาหากิน เช่น สวนมะม่วงหิมพานต์ สวนมะพร้าว เป็นต้น และเริ่มมีการจับจองพื้นที่บริเวณทุ่งหญ้าและป่าไม้บางแห่ง ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2530–2535 ได้มีนายทุนและบุคคลภายนอกเข้ามากว้านซื้อและจับจองที่ดินบนเกาะพระทอง เพื่อพัฒนาเป็นสถานที่ท่องเที่ยว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านเริ่มมีการจับจองที่ดินของตนเอง มีการบุกรุกพื้นที่ป่าและพื้นที่สาธารณะบนเกาะพระทอง ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณทุ่งหญ้าป่าเสม็ด และบริเวณป่าชายหาดบางแห่ง แต่เนื่องจากในเวลาต่อมาได้เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ จึงทำให้ความต้องการและการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวบนเกาะพระทองหยุดชะงักลง แต่อย่างไรก็ตามในพื้นที่บริเวณทุ่งหญ้าป่าเสม็ดที่ถูก

ครอบครองโดยนายทุน ในบางพื้นที่ก็จะมีการนำมะพร้าวไปปลูกหรือมีการปักเสาเพื่อแสดงอาณาเขต นอกจากนี้ ในบริเวณบางแห่งก็ยังมีการลักลอบสร้างที่อยู่อาศัย

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2540–2546 โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นปีที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ประกาศให้พื้นที่เกาะพระทองเป็นแหล่งท่องเที่ยวในโครงการ “UNSEEN IN THAILAND” ทำให้ธุรกิจซื้อขายที่ดินบนเกาะพระทองกลับมีชีวิตชีวาอีกครั้ง ปัจจุบันได้มีนายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านอยู่ตลอดเวลา โดยพื้นที่มีการซื้อขายในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ และเป็นพื้นที่ที่มีการจับจองโดยชาวบ้าน

ปัญหาการการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะในปัจจุบันเริ่มเป็นปัญหาที่ไม่ค่อยมีความสำคัญสำหรับบ้านปากจกและบ้านท่าแป๊ะโย้ย แต่สำหรับบ้านทุ่งดาบ ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญในอันดับต้นๆ เนื่องจากยังคงมีการลักลอบแผ้วถางป่าไม้เพื่อครอบครองพื้นที่

นอกจากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ในปัจจุบันชุมชนบนเกาะพระทองยังขาด ข้อมูลสนับสนุน ความรู้ความเข้าใจ ในการจัดการผสมผสานระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าในปัจจุบันเกาะพระทองยังไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้เพิกเฉย ได้มีการจัดการขยะและน้ำเสียในปัจจุบัน โดยมีดำเนินการดังนี้

- การจัดการขยะนั้น อบต. ได้มีการนำถังขยะไปวางไว้ให้แต่ละครัวเรือน และให้ครัวเรือนนำขยะที่ทิ้งในถังขยะไปกำจัดเอง และ อบต. มีโครงการทำที่ทิ้งขยะบริเวณหลังรีสอร์ทสุดขอบฟ้า มีพื้นที่ประมาณ 50 ไร่ และสามารถขยายได้ถึง 200 ไร่
- การจัดการน้ำที่ใช้โดยชุมชนและประชาชนนั้น ไม่มีการจัดการใดๆ ชุมชนปล่อยน้ำทิ้งไปยังธรรมชาติโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาคุณภาพน้ำบริเวณชายฝั่งรอบเกาะพระทองโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่า คุณภาพน้ำบริเวณเกาะพระทองอยู่ในภาวะปกติ ไม่มีปัญหาน้ำเสีย สำหรับห้องส้วมโดยส่วนใหญ่ ครัวเรือนบนเกาะพระทองจะใช้ส้วมที่มีบ่อเกรอะ แม้ว่าปัจจุบันชุมชนบนเกาะพระทองยังไม่ได้สนใจกับปัญหาน้ำเสีย แต่ อบต. ก็มีนโยบายที่จะจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสียบนเกาะ

9.5 การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9.5.1 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง

ปัจจุบันผู้ที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองมีทั้งชุมชนที่อาศัยอยู่บนเกาะพระทองและชุมชนใกล้เคียงรวมทั้งบุคคลภายนอกทั้งที่อยู่ภายในประเทศและต่างประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองนั้นมีทั้งการใช้โดยตรงและโดยอ้อม ดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) การใช้ไม้: ชุมชนบนเกาะพระทองมีการใช้ไม้ทั้งจากป่าบกและป่าชายเลนในการก่อสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคในชุมชน เช่น สะพาน ท่าเทียบเรือ ฯลฯ ใช้ทำเครื่องมือประมง เช่น เรือ ลอบ กระชัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบางครัวเรือนที่มีอาชีพในการตัดไม้สำหรับทำลอบ (เป็นไม้ขนาดเล็ก) แล้วนำไปขายให้กับผู้ที่ต้องการ ซึ่งจากการสำรวจทำให้ทราบว่าในปี พ.ศ. 2546 ชุมชนทั้ง 3 แห่งบนเกาะพระทองมีการซื้อไม้สำหรับทำลอบประมาณ 3.4 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีการนำไม้มาใช้สำหรับเผาถ่านไว้ใช้เองและไว้จำหน่ายให้กับผู้อื่นๆ ซึ่งในปี พ.ศ. 2546 ชุมชนบนเกาะพระทองมีค่าใช้จ่ายในการซื้อถ่านมาใช้ประมาณ 0.5 ล้านบาท

(2) การจับสัตว์น้ำ: โดยเฉพาะประมงทะเลชายชายฝั่ง เช่น ลอบปลาหมึก ลอบปลา ลอบปู ลอบปลาเก๋า การหาหอยชักตีน การหาปลิงทะเล การรุนเคย (กะปิ) ฯลฯ ชาวบ้านบนเกาะพระทองทุกชุมชนมีการจับสัตว์น้ำบริเวณเกาะพระทองทุกหลังคาเรือน โดยมีทั้งที่จับเพื่อจำหน่าย และจับเพื่อมาใช้บริโภคภายในครัวเรือน นอกจากสัตว์น้ำในทะเลแล้วยังมีการจับสัตว์น้ำจืดในบริเวณคลอง บึง หาน นบ ที่มีอยู่หลายแห่งบนเกาะพระทอง และในพื้นที่ดังกล่าวมีสัตว์น้ำจืดอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์อีกด้วย การจับสัตว์น้ำจืดชุมชนต่างๆ บนเกาะพระทองจับเพื่อนำมาใช้บริโภคภายในครัวเรือนไม่มีการนำไปจำหน่าย

(3) การหาของป่า: เช่น การหาน้ำผึ้ง ซึ่งจะนิยมทำกันในเดือน 7–เดือน 9 มีทั้งที่หาเพื่อนำไปไว้ใช้ภายในครัวเรือนและเพื่อนำไปจำหน่าย มีการเก็บเห็ดชนิดต่างๆ เช่น เห็ดโป๊ะ (เห็ดเผาะ) เห็ดสะเม็ด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีพืชและผักพื้นเมือง เช่น ผักหวาน ลูกหลุมพี ยอดกุ่ม ยอดเม่า เป็นต้น โดยชาวบ้านจะมีการเก็บพืชและเห็ดเหล่านี้มาบริโภค ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวบ้านที่บริเวณทุ่งดาบมากกว่าชุมชนอื่นๆ

(4) การล่าสัตว์ป่า: สัตว์ที่ชาวบ้านนิยมล่าในปัจจุบันได้แก่ หมูป่า ซึ่งจะมีการล่ากันทุกหมู่บ้าน โดยส่วนใหญ่จะล่ากันฤดูฝน ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่สามารถออกทะเลได้ สำหรับสัตว์ป่าอื่นๆ ก็ยังคงมีการล่าอยู่ เช่น เต่าบก ลิ่น/นิ่ม เป็นต้น แต่เป็นการล่าโดยชาวบ้านเพียงไม่กี่รายที่มีรสนิยมการบริโภคอาหารป่า นอกจากนี้ยังมีบุคคลภายนอกขึ้นมาล่าสัตว์ป่าบนเกาะด้วย โดยเฉพาะกวางป่า และหมูป่า

(5) การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน: ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์โดยอ้อมมากกว่าโดยตรง ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ในส่วนของการใช้ไม้และการจับสัตว์น้ำ กลุ่มที่ใช้

ประโยชน์จากป่าชายเลนเป็นกลุ่มชาวบ้านที่หากินตามชายฝั่ง เช่น กลุ่มที่ทำประมงลอบปู (ยั้งปู หรือยองปู) ลอบปลาเก๋า นอกจากชาวบ้านบนเกาะพระทองแล้ว ยังชาวบ้านจากภายนอกเข้ามาหาปูแสมตามป่าชายเลนอีกด้วย

(6) แหล่งน้ำ: มีการใช้ประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม การประโยชน์โดยตรงได้แก่ การใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคภายในชุมชน สำหรับการใช้ประโยชน์โดยอ้อมน้ำจะเป็นในด้านของการจับสัตว์น้ำจืดที่อาศัยอยู่ในแหล่งน้ำต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบอื่นๆ อีก เช่น เพื่อการศึกษา เพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันได้มีหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ มาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9.10 องค์กรและหน่วยงานที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองในด้านต่างๆ

ชื่อองค์กรและหน่วยงาน	กิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	เพื่อการศึกษา เช่น เต่าทะเล หญ้าทะเล พะยูน และความหลากหลายของสัตว์น้ำ โดยเน้นทรัพยากรชายฝั่งเป็นสำคัญ
การท่องเที่ยวแห่งประเทศ	เพื่อการท่องเที่ยว โดยนำเสนอเป็นสถานที่ท่องเที่ยวในโครงการ “UNSEEN IN THAILAND”
โครงการอนุรักษาพันธุกรรมพืชในพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี	เพื่อการศึกษา รวบรวม สำรวจ และเก็บตัวอย่างพืชชนิดต่างๆ บนเกาะพระทอง
มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย	เพื่อการศึกษาและวิจัย โดยเน้นในเรื่องของกระบวนการของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
ศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น จังหวัดพังงา สกว.	เพื่อการศึกษาและวิจัย โดยเน้นในเรืองของกระบวนการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน
กลุ่มอนุรักษ์เต่าทะเล “Naucrates”	เพื่อการศึกษาและวิจัย เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนอิตาลี เน้นเฉพาะเรื่องของเต่าเท่านั้น ปัจจุบันมีการศึกษาและวิจัยครอบคลุมถึงเรื่องของป่าชายเลนด้วย
มูลนิธิสืบนาคะเสถียร	เพื่อการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นในด้านต่างๆ ของเกาะพระทอง

ที่มา : จากการรวบรวมเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

9.5.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง

ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาชาวบ้านบนเกาะพระทองโดยเฉพาะชาวบ้านทุ่งดาบได้มีการตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บนเกาะพระทอง ซึ่งก่อนที่จะมีการตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2529–2531 ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวบ้านเริ่มหยุดการทำเหมือง แล้วหันมาเลี้ยงชีพจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บนเกาะ โดยในระยะแรกมีการระเบิดปลา ล่ากวาง ยิงนก ถางป่า เก็บกล้วยไม้ไปขาย ยุคสมัยนั้นมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติกันอย่างหนัก และขาดการอนุรักษ์ ในเวลาเดียวกันที่บ้านปากจกและท่าแป๊ะโย้ยชาวบ้านเริ่มเรียนรู้การทำลอบปลาหมึกจากคนที่มาจากสุราษฎร์ธานี ตราด ชุมพร เป็นต้น และชาวบ้านหลายรายเริ่มที่จะออกทำประมงลอบปลาหมึกและลอบปลาในทะเลมากขึ้น ด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองจึงทำให้ชาวบ้านบนเกาะพระทองไม่เคยเรียนรู้การทำประมงชายฝั่งอย่างอื่นๆ นอกจากการทำอวนลอย การตกปลา และการหากินแบบตามชายฝั่ง คลองต่างๆ บนเกาะพระทอง

สำหรับกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองเริ่มต้นจาก นายประทีป สีเหลือง (โกหมี) ได้ห้ามล่ากวางในพื้นที่ของตนเองในบริเวณเกาะชาด และต่อมากลุ่มนายพรานที่บ้านทุ่งดาบเริ่มมีการพูดคุยว่าจะหยุดล่ากวางเพราะกลัวว่าลูกหลานจะไม่ได้เห็น (เป็นการคุยในกันวงเหล้าของกลุ่มนายพรานประมาณ 4–5 คน ซึ่งปัจจุบันกลุ่มนี้ได้มาเป็นกลุ่มหลักที่คอยผลักดันให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง) จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวได้มีการพูดคุยกันมาขึ้นเรื่อยๆ มีการขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ บางกลุ่มก็หยุดล่ากวางแล้ว การพูดคุยดังกล่าวกระจายไปถึงบ้านปากจกและบ้านท่าแป๊ะโย้ย แต่อย่างไรก็ตาม ยังชาวบ้านบางกลุ่มลักลอบล่ากวางอยู่ ซึ่งต่อมาอีกประมาณ 10 ปี กำนันวิกรม (กำนันตำบลพระทอง) ก็ประกาศห้ามล่ากวางโดยเด็ดขาด จากจุดเริ่มต้นจากการอนุรักษ์กวาง ต่อมาจึงได้เริ่มอนุรักษ์เต่าทะเล นก ป่าไม้ กล้วยไม้ ตามมาเรื่อยๆ

ปัจจุบันการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บนเกาะพระทองเกิดจากจิตสำนึกในอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชาวบ้าน โดยชาวบ้านต้องการเก็บทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไว้ให้ลูก ให้หลานไว้ดูและใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้รับแรงกดดันจากการที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ต้องการประกาศพื้นที่เกาะพระทองให้เป็นอุทยานแห่งชาติด้วย จึงยิ่งทำให้ชาวบ้านมีการตื่นตัวในเรื่องของการอนุรักษ์มากขึ้น เนื่องจากชาวบ้านกลัวว่าเมื่อเกาะพระทองเป็นอุทยานแห่งชาติแล้วจะไม่สามารถเข้ามาทำกินและอยู่อาศัยได้ดังเช่นในปัจจุบัน

ปัจจุบันชุมชนเกาะพระทองมีกลุ่มอนุรักษ์อย่างเป็นทางการ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มอนุรักษ์กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง นอกจากกลุ่มอย่างเป็นทางการแล้วยังมีกลุ่มเยาวชนอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลเกาะพระทองกลุ่มป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ และแต่ละหมู่บ้านยังมีอาสาสมัครในการตรวจตราดูแลการลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองอีกด้วย

จากการสำรวจความคิดเห็นของชุมชน พบว่า ชุมชนทั้ง 3 ชุมชนมีความคิดเห็นตรงกันว่า สัตว์ป่า เช่น กวาง นก เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดที่ควรอนุรักษ์ไว้บนเกาะพระทอง รองลงมาได้แก่ เต่าทะเล กล้วยไม้และพืชพื้นเมือง สำหรับแหล่งน้ำและทุ่งหญ้าสีทองเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญน้อยที่สุดในอนุรักษ์

ตารางที่ 9.11 ลำดับความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการอนุรักษ์บนเกาะพระทอง

ทรัพยากรธรรมชาติ	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
สัตว์ป่า เช่น กวาง นก	1	1	1	1
เต่าทะเล	3	2	2	2
กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง	2	3	5	3
ป่าชายเลน	4	4	3	4
ป่าชุมชนบนเกาะพระทอง	5	5	4	5
ทุ่งหญ้าสีทอง	7	6	6	6
แหล่งน้ำ	6	-	-	7

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

ความเป็นมาและการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอนุรักษ์

(1) กลุ่มอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกลุ่มนี้มีสมาชิกประมาณ 20 คน โดยมีนายปพน ถิ่นพังงา เป็นประธานกลุ่ม มีคณะกรรมการที่ปรึกษาจำนวน 10 คน ความเป็นมาของกลุ่มที่เริ่มจากการอนุรักษ์กวาง โดยเริ่มแรกมีสมาชิกประมาณ 13 คน (ตั้งเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2539) ในช่วงแรกยังไม่มีการจดทะเบียน ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2545 จึงได้มีการรวบรวมรายชื่อและเสนอไปยัง อบต. โดยในปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 25 คน การจัดตั้งกลุ่มก็เพื่อ อนุรักษ์สัตว์และสิ่งแวดล้อมต่างๆ บนเกาะพระทอง รวมทั้งป่าชายเลน และป่าไม้ ปัจจุบันกลุ่มนี้มีกิจกรรมที่สำคัญ ก็คือ การจัดอาสาสมัครเพื่อลาดตระเวนตรวจสอบการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การล่ากวาง และสัตว์ต่างๆ บนเกาะพระทอง ในช่วงปี พ.ศ. 2539–2540 กลุ่มฯ ได้มีการสำรวจกวาง โดยการสังเกตจากรอยเท้า ปรากฏว่าในช่วงปีดังกล่าวคาดว่าจะมีกวางประมาณ 20 ตัว และต่อมาได้มีการขยายพันธุ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2545 กลุ่มฯ ได้เผชิญกับปัญหาการลักลอบล่ากวางมาก จึงได้ขอความร่วมมือไปยังตำรวจตระเวนชายแดนในการขอกำลังสนับสนุน และได้รับความร่วมมือจากกองร้อย ตชด. 425 อ. ตะกั่วป่า จ. พังงา ในการจัดส่งเจ้าหน้าที่ 1 นายมาคอยลาดตระเวนกับชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัคร สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนนั้นกลุ่มฯ ได้จัดทำเป็นป่าชุมชน ขนาดพื้นที่ 1,300 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ป่าบก ที่เรียกว่า หานยาว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งอาหารของนกตะกรุม มีขนาดพื้นที่ประมาณ 500 ไร่ โดยกลุ่มได้มีข้อตกลงกันภายในกลุ่มและชาวบ้านทุ่งดาบว่า จะไม่ทำการตัดไม้ในบริเวณป่าอนุรักษ์ ซึ่งถ้าใครจำเป็นต้องใช้ไม้เพื่อซ่อมแซมบ้าน เรือ (รวมทั้งต่อเรือ) หรือกรณีอื่นๆ ให้ขอมาแจ้งในที่ประชุมประชาคมของหมู่บ้านให้ทราบก่อน และจึงตัดได้ แต่ถ้าตัดไม้เล็กๆ เพื่อไปทำลอบนั้นสามารถทำได้เลย และในแต่ละปีจะมีการปลูกป่าเพิ่มเติม (ป่าเลน) ในช่วงวันพ่อ (วันที่ 5 ธันวาคม) และวันแม่แห่งชาติ (วันที่ 12 สิงหาคม) ของทุกปี โดยได้รับงบประมาณและการสนับสนุนจาก อบต. เกาะพระทอง

(2) กลุ่มอนุรักษ์กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง

กลุ่มอนุรักษ์กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2545 ปัจจุบันมีสมาชิก 17 คน มีนายชัยยุทธ ลิ่มสมบูรณ์ เป็นประธานกลุ่ม และมีคณะกรรมการที่ปรึกษาจำนวน 3 คน การจัดตั้งกลุ่มฯ เกิดจากแรงบันดาลใจของคุณจันจิรา พริ้มจรัส (พี่น้อย) โดยเมื่อประมาณ 8 ปีที่แล้ว ครอบครัวของพี่น้อยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาต่างๆ จึงได้กลับมาอยู่บ้านทำให้มีเวลาว่าง ช่วงนั้นเป็นช่วงที่นายทุนได้มากว้านซื้อกล้วยไม้บนเกาะพระทองโดยเฉพาะกล้วยไม้พันธุ์ปากนกแก้ว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่บริเวณเกาะสะยา และหานหล่ม เป็นหลัก พี่น้อยและน้องชาย (โกไก่) ได้มีแนวคิดร่วมกันที่จะตกแต่งป่าบริเวณพื้นที่หน้าบ้านแล้วจัดหากล้วยไม้ตามป่ามาปลูกไว้ เนื่องจากครั้งนี้ได้ฉุกคิดถึงคำพูดน้องชายที่เสียชีวิตไปแล้วเคยพูดไว้ว่า **“ปัจจุบันเราถางป่าเพื่อสร้างสวน ต่อไปเราจะถางสวนเพื่อสร้างป่า”** ซึ่งจากแรงบันดาลใจจากคำพูดของน้องชาย ทำให้พี่น้อยและโกไก่ เริ่มดำเนินการสร้างสวนกล้วยไม้บริเวณทางเข้าบ้านของตนเอง ซึ่งเป็นที่ตั้งสวนกล้วยไม้ในปัจจุบัน

ในช่วงที่พี่น้อยเริ่มสร้างสวนกล้วยไม้นั้น เป็นช่วงที่ชาวบ้านบนเกาะไม่ได้ให้ความสนใจที่จะอนุรักษ์กล้วยไม้บนเกาะ เนื่องจากในขณะนั้นกล้วยไม้บนเกาะพระทองมีมากมายหลายชนิด ก่อนที่พี่น้อยจะทำสวนกล้วยไม้เคยได้ไปเห็นสวนกล้วยไม้ที่เชียงใหม่ (เนื่องจากไปทำงานในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2534 - 2535) แล้วคิดว่าเราก็สามารถทำได้เช่นเดียวกับสวนกล้วยไม้ที่เชียงใหม่ กล้วยไม้บนเกาะพระทองโดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่ต้นเสม็ดขาว ภายหลังจากตัดสินใจทำสวนกล้วยไม้พี่น้อยก็ได้เริ่มเก็บรวบรวมโดยไปโกยุทธ์ (นายประยุทธ์ สินทรัพย์) หลังจากเก็บกล้วยไม้จากป่ามาเลี้ยงไว้ระยะหนึ่ง จึงเริ่มหาหนังสือเกี่ยวกับกล้วยไม้มาเรียนรู้ ในระยะแรกนั้นชาวบ้านและญาติพี่น้องไม่เห็นด้วยกับการกระทำของพี่น้อย และแนะนำให้เลิกทำสวนกล้วยไม้ มาปลูกมะม่วงหิมพานต์ดีกว่า แต่พี่น้อยก็ไม่ได้ล้มเลิกความตั้งใจ และได้ดำเนินการเก็บรวบรวมกล้วยไม้จากป่ามาเลี้ยงไว้ในสวน พี่น้อยเป็นคนหนึ่งที่รู้ว่าจุดไหนบนเกาะพระทองมีกล้วยไม้พันธุ์ไหน เนื่องจากเคยติดตามญาติไปล่ากวางในป่าอยู่บ่อยๆ

ในระยะแรกของการเก็บรวมรวบกล้วยไม้นั้น เป็นระยะเวลาเดียวกับที่เอื้องปากนกแก้วและกล้วยไม้ตระกูลช้างเป็นกล้วยไม้ที่ตลาดมีความต้องการสูงมาก แต่พี่น้อยก็สามารถที่จะเก็บรวบรวมบางส่วนมาได้ หลังจากที่พี่น้อยเก็บรวบรวมกล้วยไม้อยู่ประมาณ 4–5 ปี ต่อมาโมนิก้า (เจ้าหน้าที่ของกลุ่มอนุรักษ์เต่าทะเล “Naucrates”) ได้มาเห็นและเกิดความประทับใจ จึงได้ชวนเพื่อนๆ ชาวต่างประเทศมาเยี่ยมชมสวนกล้วยไม้ของพี่น้อยมากขึ้น ทำให้นายปพน ถิ่นพังงา (โกสาด) เห็นช่องทางแล้วแนะนำให้พี่น้อยเก็บกล้วยไม้มาไว้เพิ่มและให้มีการจัดการดูแลสวนกล้วยไม้ให้ดีขึ้น จะทำให้สวนกล้วยไม้นี้สามารถสร้างรายได้ให้กับพี่น้อย แต่พี่น้อยไม่สนใจที่จะสร้างรายได้จึงไม่ได้มีการจัดเก็บขึ้น ต่อมาเริ่มมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเยี่ยมชมมากขึ้น และได้มีการแนะนำในการดูแลและจัดการสวนให้ถูกวิธี ทำให้สวนกล้วยไม้มีสภาพสวยงามน่าเยี่ยมชมมากขึ้น ต่อมาจึงได้เริ่มจัดทำเป็นโครงการกล้วยไม้คืนป่าก่อน และได้พัฒนาจนเป็นศูนย์อนุรักษ์พันธุ์พืชและกล้วยไม้พื้นเมือง ซึ่งในการตั้งเป็นศูนย์และโครงการนั้นจึงได้มีการปรึกษากันที่จะตั้งกลุ่มอนุรักษ์ขึ้นมา และได้ไปติดต่อให้นายชัยยุทธ ลิ่มสมบูรณ์มาเป็นประธานกลุ่ม เนื่องจากเป็นผู้ที่เก็บสะสมกล้วยไม้ไว้มาก โดยเฉพาะ

กล้วยไม้ประเภทเอื้องปากนกแก้ว และเป็นผู้หนึ่งที่มีความรู้ในเรื่องของกล้วยไม้เป็นอย่างดี กิจกรรมของกลุ่มอนุรักษ์กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมืองเริ่มจากการเก็บรวบรวมพันธุ์กล้วยไม้ในป่ามาเก็บรักษาไว้ที่บ้าน ต่อมาจึงได้มีกิจกรรมกล้วยไม้คืนป่าขึ้นมา (เริ่มทำครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2546 ชื่อโครงการกล้วยไม้คืนป่าถวายในหลวง) เสร็จจากโครงการกล้วยไม้คืนป่าแล้วได้ก่อตั้งเป็นศูนย์อนุรักษ์พันธุ์พืชและกล้วยไม้พื้นเมือง และในปัจจุบัน อบต. ได้มีงบประมาณที่จะจัดตั้งโรงกล้วยไม้ โดยแผนที่จะจัดตั้งโรงกล้วยไม้ที่ชุมชนบ้านปากคลองห้างสูง

(3) กลุ่มเยาวชนอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลเกาะพระทอง

เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ สมาชิกในกลุ่มคือ นักเรียนต่างๆ ทั้ง 3 โรงเรียน บนเกาะพระทอง โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทะเลและชายฝั่งเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการจัดอบรมปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์เต่าทะเลให้กับนักเรียนในโรงเรียนต่างๆ บนเกาะพระทอง โดยจะมีกิจกรรมการอบรมเป็นประจำทุกปี

(4) ป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ที่ประชุมหมู่บ้านทุ่งดาบ (ประชาคม) ได้มีมติให้หมู่บ้านทุ่งดาบจัดตั้งป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ และคณะกรรมการป่าชุมชน เพื่อทำหน้าที่ดูแล รักษา ฟื้นฟู ตรวจสอบ และกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชน โดยในขณะนั้นได้เสนอพื้นที่ป่าชุมชน 2 แหล่ง คือ พื้นที่บริเวณคลองห้างสูงเนื้อที่ประมาณ 1,300 ไร่ และพื้นที่บริเวณทางช้าง ป่าบกที่เหลือ ป่าพรุ ห้วย หนอง คลอง บึง สำหรับคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งหมด 11 ท่าน เพื่อเข้ามาดูแลและจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดกฎระเบียบของป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบไว้ดังนี้

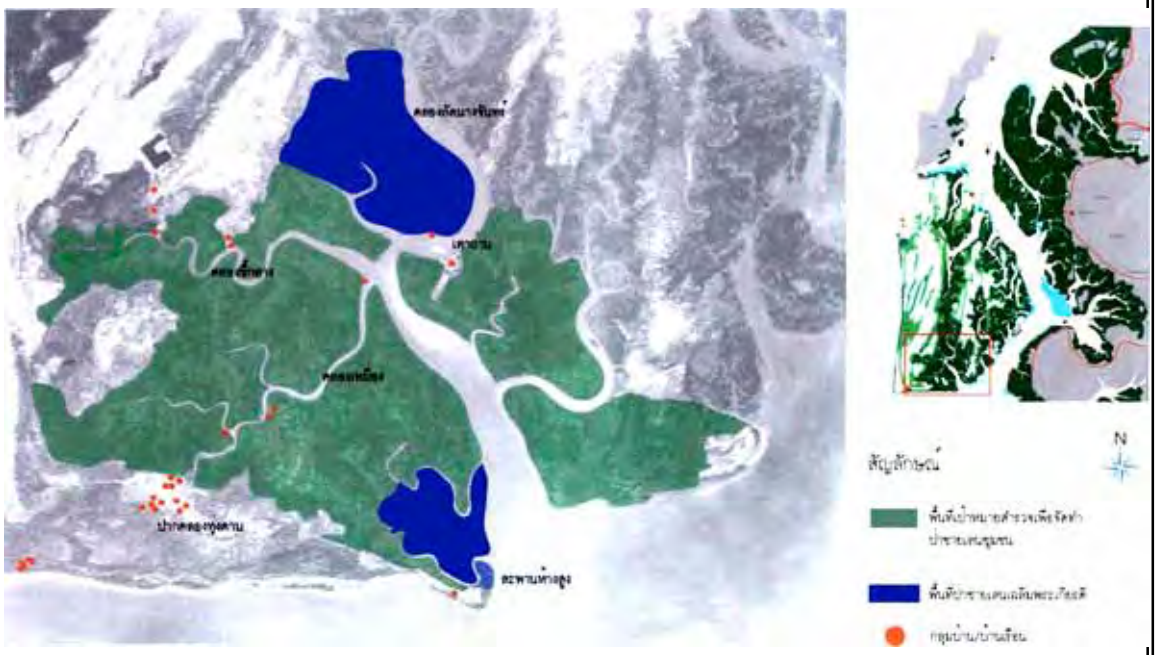
- การตัดไม้ให้แจ้งคณะกรรมการป่าชุมชนว่า ตัดไม้อะไร บริเวณไหน เอาไปทำไม
- ห้ามตัดไม้ขายโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนปรับต้นละ 300 บาท ยกเว้น กรณีตัดไม้ทำลอบไม่ต้องแจ้งคณะกรรมการป่าชุมชน แต่ให้แจ้งเจ้าของพื้นที่
- กำหนดให้มีการปลูกป่าเสริม
- การกระทำผิดดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- และได้มีการกำหนดการดำเนินกิจกรรมของป่าชุมชนบ้านทุ่งดาบ ไว้ดังนี้
  - ~ ดำเนินการปักป้ายแสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชุมชน
  - ~ ปลูกป่าฟื้นฟูป่าชายเลน จำนวน 10,000 ต้น ในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2546
  - ~ ปลูกป่าบกเสริมในบริเวณพื้นที่ว่างเปล่า
  - ~ ศึกษาดูงานด้านการจัดการป่าชุมชน

ต่อมาในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อหาแนวทางการจัดทำแผนการจัดการป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งดาบ (ครั้งที่ 1) เนื่องจากชุมชนบ้านทุ่งดาบได้รับผลกระทบจากการฟื้นฟูป่าชายเลนของหน่วยจัดการป่าชายเลนที่ 18 ด้วยวิธีการตัดริดกิ่งและไม้พื้นล่าง ทำให้สัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวมีจำนวนลดลง ซึ่งจากการประชุมในวันนั้นได้บทสรุปในเรื่องของกฎระเบียบและกติกาในการจัดการป่าชายเลนชุมชน และสัตว์น้ำในบริเวณป่าชายเลนชุมชนดังมีรายละเอียดดังนี้

- ป่าชายเลน ชุมชนเสนอให้มีการแบ่งแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่ชุมชนจะร่วมกันรักษาและสงวน และพื้นที่ที่หน่วยป่าชายเลนที่ 18 จะดำเนินการฟื้นฟู (ดูแผนที่ประกอบ) โดยชุมชนได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. พื้นที่ป่าชายเลนชุมชนเฉลิมพระเกียรติ เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามตัดและห้ามถาง แต่สามารถเข้าไปหาสัตว์น้ำได้ 2. พื้นที่ป่าชายเลนชุมชน ซึ่งแบ่งเป็น พื้นที่สงวน พื้นที่ฟื้นฟู และพื้นที่ป่าใช้สอย นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มีข้อตกลงว่าจะจัดกิจกรรมปลูกป่าชายเลนในวันที่ 12 สิงหาคม และ 5 ธันวาคม ของทุกปี และจะทำป้ายบอกแนวเขตป่าชุมชนและพื้นที่สาธารณะของหมู่บ้านโดยเฉพาะที่คลองทางเข้

- สัตว์น้ำ ได้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์ปูดำในบริเวณป่าชายเลนชุมชน ห้ามใช้ตาอวนของลอบดักปูที่มีขนาดต่ำกว่า 2.5 นิ้ว กำหนดเขตอนุรักษ์ปลิงทะลบริเวณหัวสะพานห้างสูง ทำการปล่อยสัตว์น้ำ และปิดพื้นที่บริเวณป่าชายเลนชุมชนชั่วคราว

รูปที่ 9.8 พื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งดาบ



หมายเหตุ: จากการประชุมหารือ ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2547.

ที่มา: โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง ของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร 2547.

สิ่งที่ต้องการอนุรักษ์และกฎกติกาในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การสร้างกติกาและข้อตกลงต่างๆ ของชุมชนนั้น เกิดจากการทำประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งปกติหมู่บ้านทุ่งดาบและบ้านท่าแป๊ะโย้ยจะมีการนัดประชุมประจำเดือน โดยบ้านทุ่งดาบจะนัดประชุมในวันที่ 10 ของทุกเดือน ส่วนบ้านท่าแป๊ะโย้ยจะนัดประชุมในวันที่ 8 ของทุกเดือน สำหรับบ้านปากจกขึ้นอยู่กับการนัดของผู้ใหญ่บ้าน ในการนัดประชาคมหมู่บ้านหรือประชุมหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต. ของหมู่บ้าน (แต่ละหมู่บ้านจะมี อบต. 2 คน) จะเป็นคนนัด ปกติผู้ใหญ่บ้านจะเป็นคนนัดทำประชาคมหมู่บ้าน เมื่อมีการประชาคมหมู่บ้านก็จะมีการนำเสนอปัญหา กติกา และข้อตกลงต่างๆ โดยชาวบ้านหรือผู้นำชุมชน ซึ่งในการประชาคมจะมีทั้งกลุ่มที่ยอมรับและไม่ยอมรับกติกา และข้อตกลงที่เสนอ ดังนั้นภายในที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีการพูดคุย โต้เถียง ถึงเหตุผลต่างๆ และในที่สุดก็สามารถหาข้อยุติได้ ซึ่งในประชาคมหรือในการประชุมแต่ละครั้งอาจจะมีการรับรองหรือไม่รับรองกติตาและข้อตกลงที่เสนอก็ได้ แต่ถ้าเมื่อใดที่ประชาคมหมู่บ้านหรือที่ประชุมหมู่บ้านรับรองกติกาและข้อตกลงที่เสนอแล้ว ผู้นำหมู่บ้านจะยื่นกติกาหรือข้อตกลงที่จัดทำนั้นให้กับ อบต. และร่วมกันพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง นอกจากวิธีดังกล่าวในบางกรณีที่เร่งด่วน นายก อบต. ก็สามารถที่จะออกประกาศเองได้ หรือมีการเรียกประชุมชาวบ้านเพื่อขอทำประชาคมหมู่บ้าน ในปัจจุบัน (มีนาคม พ.ศ. 2547) กติกาของชุมชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทองนั้น มีทั้งหมด 13 รายการดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) ป่าชายเลน (ป่าชายเลนชุมชน โดยชาวบ้านได้ทำโครงการนำร่องก่อนประมาณ 1,300 ไร่ : บ้านทุ่งดาบ)

กติกา - ห้ามการแผ้วถาง หรือตัดไม้ในป่าชายเลนทุกชนิด

- ให้มีการปลูกทดแทนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (ปกติปลูกวันที่ 12 สิงหาคม และ 5 ธันวาคม)
- มีการจัดการป่าไม้ในการใช้สอย โดยเมื่อตัดแล้วจะมีการปลูกทดแทน แล้วปล่อยไม้โตพอที่จะใช้งานได้จึงค่อยได้ โดยชาวบ้านจะจัดสรรเป็นแปลงสำหรับใช้และสำหรับปลูกไว้อย่างชัดเจน
- ไม้ที่ตัดบนเกาะพระทองจะต้องไม่ต้องนำออกไปจำหน่าย แต่สามารถใช้ภายในชุมชนได้
- ถ้าต้องการตัดไม้จะต้องนำมติในที่ประชุมของหมู่บ้าน
- มีโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนที่เสื่อมโทรมเกิดจากการให้สัมปทานของภาครัฐ โดยชาวบ้านปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ดังกล่าว สำหรับหมู่ 1 มีแผนงานที่จะดำเนินการตามแนวคลองลัดนางจันทร์ไปจนสุดเขตหมู่บ้าน
- มีการปลูกป่าชายเลนทดแทนในพื้นที่ธรรมชาติที่มีการลักลอบทำลาย โดยบุคคลภายนอกเกาะ

หมายเหตุ : สำหรับบ้านท่าแป๊ะโย้ยมีกติกาและข้อตกลงเพิ่มเติม คือ มีโครงการฟื้นฟูป่าเลนบริเวณคลองเกาะชาด และพื้นที่คลองเจาะเหล็ก และพื้นที่ป่าเลนทั่วไปของท่าแป๊ะโย้ย สำหรับในช่วงวันพ่อ วันแม่ ชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ยจะปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่บนบกในเขตสงวนของหมู่บ้านประมาณ 100 ไร่ อยู่ด้านหลังของหมู่บ้าน เป็นพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับทำเป็นสระน้ำประจำหมู่บ้าน

(2) ป่าบก (ป่าพรุ ป่าเสม็ด ป่าใช้สอย ป่าชายหาด)

กติกา - ห้ามการแผ้วถาง หรือตัดไม้ในป่าทุกชนิด

- ให้มีการปลูกทดแทนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง (ปกติปลูกวันที่ 12 สิงหาคม และ 5 ธันวาคม)

- มีการจัดการป่าไม้ในการใช้สอย โดยเมื่อตัดแล้วจะมีการปลูกทดแทน แล้วปล่อยไม้โตพอที่จะใช้งานได้จึงค่อยได้ โดยชาวบ้านจะจัดสรรเป็นแปลงสำหรับใช้และสำหรับปลูกไว้อย่างชัดเจน

- ไม้ที่ตัดบนเกาะพระทองจะต้องไม่นำออกไปจำหน่าย แต่สามารถใช้ภายในชุมชนได้

- ถ้าต้องการตัดไม้จะต้องได้รับมติในที่ประชุมของหมู่บ้าน

- ปลูกป่าเพิ่มเติม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม รวมทั้งป่าที่มีการทำลาย

(3) กล้วยไม้และพันธุ์พืชพื้นเมือง

กติกา - ห้ามเก็บกล้วยไม้ออกจากป่า

- ห้ามจำหน่ายกล้วยไม้และพืชพื้นเมืองให้กับบุคคลภายนอกเกาะ

- มีการเพาะพันธุ์กล้วยไม้ เพื่อทำกลับสู่ป่า

- มีการเฝ้าระวังบุคคลภายนอกที่เข้ามาลักลอบเก็บกล้วยไม้บนเกาะพระทอง

- สามารถจำหน่ายกล้วยไม้ที่ได้จากการเพาะขยายพันธุ์ขึ้นมาเท่านั้น

(4) ปู (ปูดำ ปูม้า ปูแสม)

กติกา - ห้ามใช้อวนที่มีขนาดตาอวนเล็กกว่า 2.5 นิ้ว

- ปูที่จับได้ต้องมีขนาดประมาณไม่น้อยกว่า 1.5 ขีด (150 กรัม)

- ปูที่จับได้ถ้าเป็นปูไข่ต้องปล่อยคืนสู่ธรรมชาติ

- มีโครงการสร้างแหล่งอาหารให้กับปูดำ

- อนุรักษ์พื้นที่สำหรับอนุบาลและขยายพันธุ์ปูทะเลในบริเวณป่าชายเลนชุมชน

- ห้ามบุคคลภายนอกจับปูแสม

(5) ปลิงทะเล

กติกา - ห้ามจับปลิงทะเลในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งอยู่บริเวณปากคลองห้างสูง

- เฝ้าระวังบุคคลภายนอกเข้ามาจับปลิงทะเลในพื้นที่อนุรักษ์

(6) หญ้าทะเล

กติกา - ห้ามใช้เครื่องมือประเภทรุนและลากในบริเวณพื้นที่ที่อนุรักษ์หญ้าทะเล (พื้นที่ปากคลองห้างสูงฝั่งซ้ายถึงหาดทรายขาว (เกาะเสม็ด))

(7) กวาง

กติกา - ห้ามล่า ห้ามเลี้ยง กวาง

- เฝ้าระวังการล่ากวางจากบุคคลภายนอก และมีอาสาสมัครตรวจตราเป็นประจำ (ทุกหมู่บ้าน)

(8) เต่าทะเล

กติกา - ห้ามล่า ห้ามจำหน่ายเนื้อเต่าทะเล และห้ามเก็บไข่เต่า

- ถ้าเต่าติดเครื่องมือประมงทุกประเภทจะต้องช่วยเหลือและปล่อยกลับสู่ทะเล

- ห้ามรบกวนบริเวณที่เต่าวางไข่ และมีการวางอาณาเขต (โดยใช้ตาข่าย) เพื่อให้ไข่เต่าฟักตัว

- ห้ามรบกวนบริเวณเต่าวางไข่ในช่วงระหว่างเดือนธันวาคม - เมษายน ของทุกปี

(9) นกทุกชนิด (นกที่เน้นการอนุรักษ์ นกตะกรุม นกเงือก)

กติกา - ห้ามล่าและเลี้ยงนกทั้งสองประเภท

- เฝ้าระวังและดูแลรักษานกทุกประเภท

- ห้ามรบกวนการฟักไข่ของนก ในพื้นที่ที่อยู่อาศัยของนกทั้งสองประเภท

(10) ทุ่งหญ้า (ทุ่งหญ้าสีทอง)

กติกา - เฝ้าระวังการเกิดไฟป่า

- ผู้ที่ก่อไฟป่าจะต้องจ่ายค่าปรับให้กับหมู่บ้านเป็นจำนวนเงิน 500 บาท และต้องรับผิดชอบค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายด้วย

- ห้ามนำบุหรี่ และอุปกรณ์ติดไฟเข้าในพื้นที่ทุ่งหญ้า

- ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในพื้นที่ทุ่งหญ้า

(11) สระน้ำ คลอง หนอง บึง

กติกา - ห้ามการจับสัตว์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อจำหน่าย

- ห้ามใช้อุปกรณ์หรือสารเคมี (ยาเบื่อ)

- ห้ามใช้อวนในการจับสัตว์น้ำ ให้ใช้ได้เฉพาะเบ็ดเท่านั้น

- ห้ามใช้ไซจับสัตว์น้ำในบริเวณต้นน้ำ

- ห้ามนำหรือชักจูงให้บุคคลภายนอกเข้ามาจับสัตว์น้ำในพื้นที่

(12) ชายหาด

กติกา - ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในระยะห่างจากจุดน้ำขึ้นสูงสุด 30 เมตร

- ในระยะ 75 เมตรห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสูงกว่า 6 เมตร

- มีการวางแนวเขตห้ามปลูกสร้างสิ่งใดๆ ตลอดแนวชายหาด

(13) พื้นที่อนุรักษ์หอยชักตีน ปลิงทะเล และสัตว์น้ำทุกชนิด (สำหรับบ้านท่าแป๊ะโย้ย) พื้นที่ดังกล่าวมีประมาณ 30 ไร่

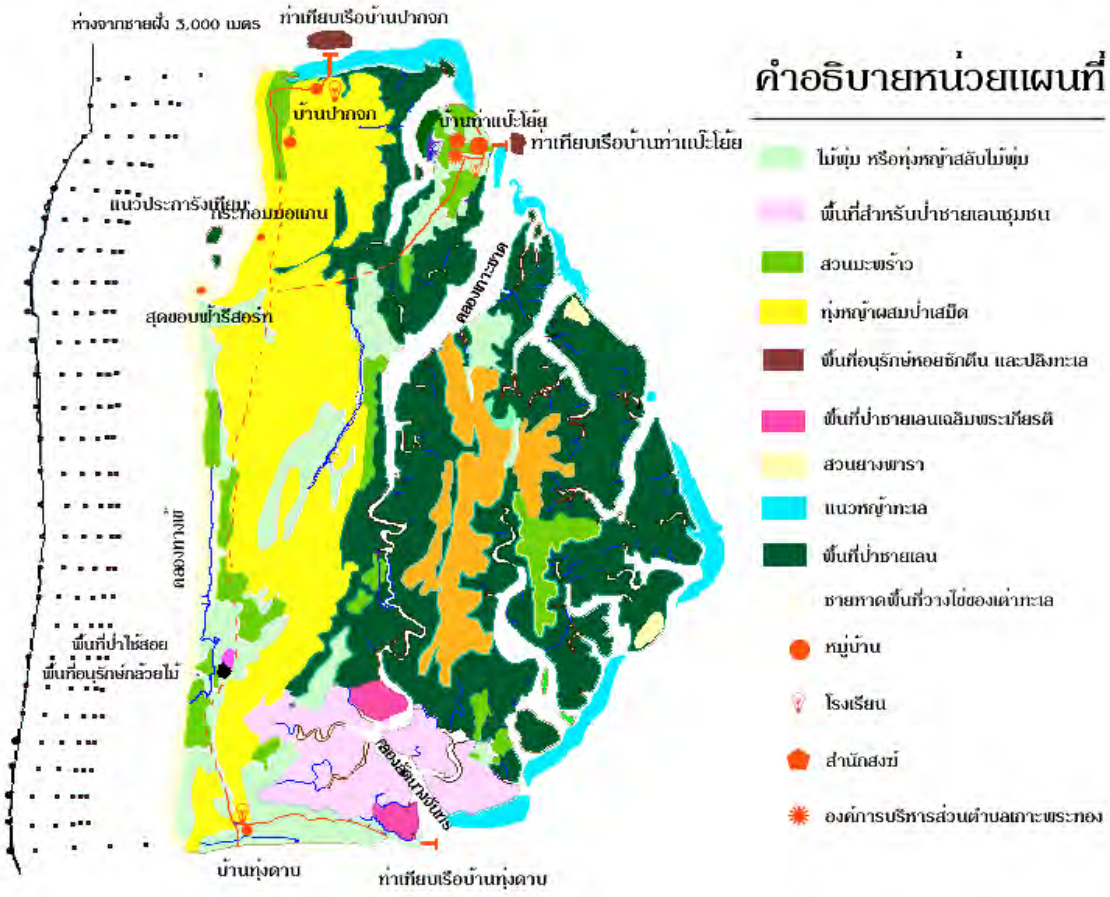
กติกา - ห้ามจับหอยชักตีนในพื้นที่อนุรักษ์ของหมู่บ้าน (หน้าท่าเรือท่าแป๊ะโย้ย) ถ้าจับต้องเสียค่าปรับตัวละ 200 บาท และปล่อยกลับ

- ห้ามจับปลิงทะเลในพื้นที่อนุรักษ์ของหมู่บ้าน หากใครจับจะต้องเสียค่าปรับตัวละ 500 บาท และปล่อยกลับ

หมายเหตุ: สำหรับบ้านปากจกเป็นหมู่บ้านที่มีพื้นที่น้อยชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการประมงทะเลชายฝั่ง การตื่นตัวในเรื่องของการอนุรักษ์ยังมีไม่มากเท่าที่ควร หมู่บ้านนี้มีการอนุรักษ์กวาง นกเงือก นกตะกรุม และพื้นที่อนุรักษ์หอยชักตีน และปลิงทะเล ซึ่งมีกติกาเหมือนกับบ้านทุ่งดาบ และท่าแป๊ะโย้ย

นอกจากนี้ในปัจจุบัน อบต. และสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง ได้มีโครงการที่จะฟื้นฟูปะการังบริเวณเกาะปลิง

รูปที่ 9.9 พื้นที่การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรต่างๆ บนเกาะพระทอง



ที่มา : จากการประชุมกลุ่มระหว่างวันที่ 3–12 มีนาคม พ.ศ. 2547.

สำหรับกติกาของชาวบ้านที่กำหนดมีข้อดีข้อเสียต่างๆ ดังนี้

ข้อดี - ยุติการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติโดยเสรี (open access)

- รักษาระบบนิเวศน์ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ขึ้น

ข้อเสีย - ขาดอำนาจที่จะจัดการกับบุคคลภายนอก

- ปัญหาต้องวิกฤตแล้วถึงจะแก้ไขได้ (เช่น น้ำเสีย ของเสีย ขยะ เป็นต้น)

ประเด็นความคิดเห็นของชุมชนต่อเกาะพระทองในด้านต่างๆ

(1) ความคิดเห็นของชุมชนต่อการท่องเที่ยวบนเกาะพระทอง

จากสภาพความสวยงามและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ปัจจุบันเกาะพระทองได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่นักท่องเที่ยวหลายคนอยากมาเที่ยว เมื่อมองถึงความต้องการของชุมชนในเรื่องของการท่องเที่ยว พบว่า ชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ยและบ้านปากจกกว่าร้อยละ 90 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน ต้องการให้เปิดการท่องเที่ยวบนกระพระทอง ในขณะที่ชาวบ้านทุ่งดาบกว่าร้อยละ 53 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน ไม่ต้องการให้เปิดการท่องเที่ยวบนเกาะพระทอง นอกจากนี้ ยังทราบอีกว่าชาวบ้านปากจกกว่าร้อยละ 82 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน คิดว่าการท่องเที่ยวไม่ได้มีผลกระทบต่อครัวเรือน ในขณะที่ชาวบ้านท่าแป๊ะโย้ยกว่าร้อยละ 71 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน กลับคิดว่าการท่องเที่ยวมีผลกระทบทางด้านบวกต่อครัวเรือน ส่วนชาวบ้านทุ่งดาบประมาณร้อยละ 50 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน กลับไม่ทราบว่าการท่องเที่ยวจะมีผลอย่างไรกับครัวเรือนของตนเอง

ตารางที่ 9.12 ความต้องการของชุมชนและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว

ความต้องการของชุมชน	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
ความต้องการของชุมชน				
- ต้องการ	29.4	91.3	91.1	78.0
- ไม่ต้องการ	52.9	4.3	5.4	15.1
- ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	17.6	4.3	3.6	6.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0
ผลกระทบต่อครัวเรือน				
- ไม่มีผลกระทบ	11.8	15.9	82.1	38.4
- ผลกระทบในด้านบวก	14.7	71.0	8.9	37.1
- ผลกระทบในด้านลบ	23.5	1.4	3.6	6.9
- ไม่ทราบ/ไม่แน่ใจ	50.0	11.6	5.4	17.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

(2) ความคิดเห็นของชุมชนต่อมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง

แม้ว่าในปัจจุบันชุมชนบนเกาะพระทองมีกติกาและข้อตกลงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติถึง 13 รายการหลัก อย่างไรก็ตาม ชุมชมก็ยังมีความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทองออกมาตรการในการอนุรักษ์เพิ่มเติม โดยมาตรการในการอนุรักษ์ที่ชุมชนต้องการให้ อบต. ทำมากที่สุด 3 อันดับแรกได้แก่ การกำหนดพื้นที่ทิ้งและกำจัดขยะ การห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ บริเวณทุ่งหญ้าสีทอง และการกำหนดพื้นที่ฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลน

ตารางที่ 9.13 ทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการให้ อบต. มีมาตรการในการอนุรักษ์

มาตรการในการอนุรักษ์	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
กำหนดพื้นที่ทิ้งและกำจัดขยะ	13.9	27.4	29.2	25.9
ห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ บริเวณทุ่งหญ้าสีทอง	26.4	18.8	26.4	23.2
กำหนดพื้นที่ฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลน	26.4	24.7	15.7	21.3
กำหนดห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในบริเวณพื้นที่ห่างจากชายฝั่ง 30 เมตร	19.4	7	23.6	15.8
กำหนดพื้นที่อนุรักษ์หอยชักตีน	8.3	17.2	1.1	9.2
กำหนดพื้นที่บำบัดน้ำเสีย	5.6	4.8	3.9	4.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

นอกจากมาตรการทางด้านอนุรักษ์ ชาวบ้านบนเกาะพระทองยังต้องการให้ อบต./ หน่วยงานของภาครัฐ สร้างและปรับปรุงสาธารณูปโภคต่างๆ บนเกาะพระทองให้ดีขึ้น โดยเฉพาะไฟฟ้าและถนน นอกจากนี้ชาวบ้านต้องการให้ อบต. ร่วมกันต่อต้านและไม่ให้มีการประกาศให้เกาะพระทองเป็นอุทยานแห่งชาติ ชาวบ้านต้องการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยต้องการให้ภาครัฐ จัดสรรงบประมาณมาให้กับชุมชนเพื่อใช้ในการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และต้องการความรู้และความเข้าใจในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะพระทอง สำหรับในเรื่องของที่ดิน ชาวบ้านต้องการให้หน่วยงานของภาครัฐเข้ามาออกเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดินทำกินให้กับชาวบ้าน

(3) ความคิดเห็นของชุมชนต่ออนาคตของเกาะพระทอง

กรณีความขัดแย้งระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กับชุมชนบนเกาะพระทอง ทำให้เกิดคำถามที่ว่า ถ้าหากชุมชนไม่ต้องการให้เกาะพระทองเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ในอนาคตชุมชนต้องการให้เกาะพระทองเป็นอย่างไร ซึ่งจากการสำรวจครัวเรือนบนเกาะพระทองจำนวน 159 ครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนร้อยละ 64 ของทั้งหมด ต้องการให้เกาะพระทองเป็นสถานที่สงบเป็นธรรมชาติเหมือนในปัจจุบัน โดยเฉพาะชาวบ้านที่บ้านปากจกและบ้านทุ่งดาบเลือกคำตอบข้อนี้ถึงร้อยละ 95 และ 74 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน ในขณะชุมชนบ้านท่าแป๊ะโย้ยต้องการให้เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นเฉพาะจุดที่มีระบบนิเวศสำคัญและมีกฎกติกาของชุมชนควบคุมมากที่สุดถึงร้อยละ 46 ของครัวเรือนทั้งหมดในชุมชน สำหรับข้อที่ชุมชมไม่เลือกเลยหรือสิ่งที่ชุมชนไม่ต้องการให้เกาะพระทองเป็นในอนาคตก็คืออุทยานแห่งชาติ

ตารางที่ 9.14 ความต้องการของชุมชนในอนาคตสำหรับเกาะพระทอง

ความต้องการ	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
เป็นสถานที่สงบเป็นธรรมชาติเหมือนปัจจุบัน	73.5	34.8	94.6	64.2
เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นเฉพาะจุดที่มีระบบนิเวศสำคัญและมีกฎกติกาของชุมชนควบคุม	23.5	46.4	1.8	25.8
เป็นแหล่งท่องเที่ยวเหมือนกับภูเก็ตหรือกระบี่	2.9	18.8	1.8	9.4
อื่นๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	-	-	1.8	0.6
เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ	-	-	-	-
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

9.6 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (เกาะพระทอง)

เกาะพระทองเป็นพื้นที่เตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากมีประกาศแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อประชาชน หากการประกาศอุทยานแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่การประมงของชาวบ้าน และภายใต้กฎหมายอุทยานแห่งชาติในปัจจุบัน ชาวบ้านจะไม่สามารถทำการประมงได้ ทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียรายได้ที่เป็นตัวเงินประมาณปีละ 30–45 ล้านบาท และชาวบ้านจะหมดทางทำมาหากินด้านประมง นอกจากนี้ ชาวบ้านจะไม่สามารถหาอาหารตามธรรมชาติซึ่งในที่นี้ยังไม่ได้ทำประเมินค่าเป็นตัวเงิน และยังทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ซึ่งไม่มีที่ทำกินอยู่แล้วต้องลำบากมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม

ในที่นี้ยังสามารถวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ดังนี้

(1) กลุ่มผู้สูญเสีย โครงสร้างการมีส่วนได้ส่วนเสียของกลุ่มต่างๆ บนเกาะ คล้ายคลึงกัน และมีความขัดแย้งกันน้อยมาก ผู้สูญเสียเป็นประชากรส่วนใหญ่ ได้แก่

- ชาวประมงซึ่งเกือบจะเป็นทุกครัวเรือนบนเกาะพระทอง
- นายทุนประมง
- ผู้ถือครองที่ดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์
- ผู้ที่อาศัยอาหารตามธรรมชาติจากระบบนิเวศน์

(2) กลุ่มผู้มีส่วนได้ ได้แก่

- เจ้าของรีสอร์ทซึ่งเป็นบุคคลนอกพื้นที่
- แรงงานในรีสอร์ท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภายนอกพื้นที่
- ผู้ที่มีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ซึ่งมีจำนวนน้อยมาก
- นายทุนนอกพื้นที่ที่มาซื้อที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไว้แล้ว
- ประชาชนชาวไทยโดยทั่วไป ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการประกาศเกาะพระทองเป็นอุทยานแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติเพิ่มเติม
- กรมอุทยานแห่งชาติที่สามารถขยายผลงานตามภารกิจ

อย่างไรก็ดี การประกาศอุทยานฯ จะทำให้ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เป็นสินค้าที่มีคุณค่าจากความหายาก (Scarcity value) มากขึ้น อาจจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกพื้นที่มากขึ้น

การประกาศอุทยานแห่งชาติก็ไม่แน่ว่าจะสามารถรักษาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ได้ หากชาวบ้านต้องสูญเสียรายได้ รวมทั้งกลุ่มนักอนุรักษ์ในเกาะพระทอง อยู่ในกลุ่มผู้สูญเสียด้วย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จึงขาดแนวร่วมในพื้นที่ และอาจจะต้องปฏิบัติงานภายใต้การต่อต้านของชุมชนในพื้นที่ ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางบวก

9.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

9.7.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้ง มีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จากบทบัญญัติต่างๆ ข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การรับรองแก่สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ตนเองมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลและคำชี้แจง ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้

ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังกำหนดแนวนโยบายให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9.7.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำและควบคุมการทำการประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง บทบัญญัติที่สำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

(1) การอนุรักษ์สัตว์น้ำและพืชพันธุ์ โดยกำหนด "ที่รักษาพืชพันธุ์"

มาตรา 7 – มาตรา 9 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีในการออกประกาศเพื่อกำหนดบริเวณใดบริเวณหนึ่งให้เป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์" เพื่อควบคุมการทำประมงและอนุรักษ์สัตว์น้ำ

มาตรา 7 ให้คณะกรรมการจังหวัด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์

มาตรา 8 ที่รักษาพืชพันธุ์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอาราม หรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าวแล้ว บริเวณประตูน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์ สัตว์น้ำ

มาตรา 9 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดให้

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีฯ สามารถออกประกาศให้บริเวณที่มีความสำคัญแก่การอนุรักษ์สัตว์น้ำ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือป่าชายเลน เป็นที่รักษาพืชพันธุ์ได้

(2) การควบคุมเครื่องมือประมง ฤดูกาลประมง และชนิดของสัตว์น้ำที่ห้ามมิให้ทำการประมง

มาตรา 32 รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนมีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังไปนี้

(1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

(2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด

(3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด

(4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ

(5) กำหนดฤดูกาลที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ให้ใช้ และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว

(6) กำหนดชนิดขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

(7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

มาตรา 32 ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรทะเล และได้มีการออกประกาศต่างๆ มากมายหลายฉบับเพื่ออนุรักษ์สัตว์น้ำในทะเล ทั้งที่เป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งออกโดยรัฐมนตรี และที่เป็นประกาศจังหวัด ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี เช่น การออกประกาศห้ามใช้อวนลาก อวนรุนในการทำการประมงในบริเวณ 3,000 เมตรจากชายฝั่งทะเลทั้งทางด้านอ่าวไทย และอันดามัน การกำหนดขนาดตาของเครื่องมือประมง ฤดูกาลวางไข่ของสัตว์น้ำซึ่งห้ามทำการประมง และกำหนดห้ามจับสัตว์น้ำบางชนิด เช่น พะยูน เต่าทะเล และปลาฉลามวาฬ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี อำนาจในการใช้มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในปัจจุบันยังคงเป็นของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีการแต่งตั้งบุคลากรของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกตามมาตรา 32 ได้ ในอนาคต ควรมีการโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำและทรัพยากรทะเลตามมาตรา 32 มาให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9.7.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำหนดพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขต “อุทยานแห่งชาติ” เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติจะมีผลห้ามมิให้บุคคลใดๆ เข้ายึดถือครอบครองที่ดิน หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ซึ่งเป็นเขตอุทยานอีกต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 16 ของพระราชบัญญัตินี้ห้ามบุคคลกระทำการต่างๆ ในอุทยานแห่งชาติ

มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(4) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือ เหือดแห้ง

(6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(8) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

(12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใดๆ เข้าไปเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือการกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติจึงอาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนเป็นอันมาก หากว่าพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่ หรือเป็นพื้นที่ซึ่งประชาชนเคยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่ามาตรา 6 จะบัญญัติให้พื้นที่ซึ่งจะถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องเป็น “บริเวณที่ดิน” แต่ในทางปฏิบัติ ได้มีการประกาศอุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายแห่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ การประกาศอุทยานแห่งชาติทางทะเลจะมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถทำการประมงทะเลในบริเวณทะเลที่ถูกรวมไว้ในเขตอุทยานอีกต่อไป ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้

ในพื้นที่ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้กฎหมายสองฉบับในการควบคุมการทำประมงทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงอาจทำให้เกิดปัญหาเลือกปฏิบัติในการใช้กฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติจะห้ามการทำประมงโดยเด็ดขาดไม่ว่าจะใช้เครื่องมือประมงใดๆ ในขณะที่พระราชบัญญัติการประมง จะห้ามเฉพาะการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดตามที่มีการออกประกาศกำหนดตามมาตรา 32 เท่านั้น หากประชาชนใช้ชนิดเครื่องมือประมงที่ไม่มีกฎหมายห้าม ก็สามารถทำการประมงได้ ในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงควรกันพื้นที่ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่และต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงวิถีชีวิตออก เพื่อให้การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติส่งผลกระทบแก่ประชาชนให้น้อยที่สุดและส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่นั้นควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์

เมื่อได้ประกาศอุทยานแห่งชาติที่ครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งและทะเล สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเล นอกจากนี้ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงบุคคลต่างๆ ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังนี้

(1) อธิบดี

(2) รองอธิบดี

(3) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(4) ผู้อำนวยการสำนัก

(5) ผู้อำนวยการกอง

(6) เลขานุการกรม

(7) นิติกร นักวิชาการป่าไม้ เจ้าพนักงานป่าไม้ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

(8) นักวิชาการประมง เจ้าหน้าที่บริหารงานประมง เจ้าหน้าที่ประมง เจ้าพนักงานประมง

(9) เจ้าหน้าที่สื่อสาร นักเดินเรือ นายเรือ นายท้ายเรือ นายช่างกลเรือ ช่างเครื่องเรือ

บุคคลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ภายในเขตท้องที่ซึ่งรับผิดชอบ

9.7.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งให้เป็นเขตอนุรักษ์ ซึ่งเรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ในบางกรณีพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวอาจรวมพื้นที่ซึ่งมีทรัพยากรทางทะเลและบริเวณพื้นที่ชายฝั่งอยู่ด้วย

มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา 36 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 38 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

มาตรา 42 บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น

(2) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น

(3) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การกำหนดเขตอนุรักษ์ในรูปของ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์” จึงอาจมีผลกระทบต่อการอยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกันกับกรณีของการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้มีการแต่งตั้งบุคลากรฝ่ายต่างๆ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเช่นเดียวกันกับกรณีของการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ดูหัวข้อ 9.7.3) ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

9.7.5 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้มิให้ถูกบุกรุกทำลาย ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดพื้นที่ป่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ป่าที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ก็ได้

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสงวนได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้ หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 15 การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 ได้มีการตรากฎกระทรวงสองฉบับ ได้แก่

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1106 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบท้ายกฎกระทรวง เว้นแต่การทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของตนในกรณีดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

(1) การเก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มขอนนอนไพรอันมีลักษณะเป็นไม้ฟืน

(2) การตัดไม้ไผ่ทุกชนิด

(3) การเก็บหาหวายและเถาวัลย์

(4) การทำไม้ตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1107 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเก็บหาของป่าที่มิใช่ของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบท้ายกฎกระทรวง ยกเว้นการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้สอยหรือบริโภคในครัวเรือนของตนในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเก็บหาหญ้าคา อ้อ พง แขม ปรือ กก กระจูด ใบพลวง

(2) การเก็บหาผลไม้ หน่อไม้ เห็ด หรือพืชชนิดอื่นๆ

(3) การเก็บหาผัก กลอย มัน สมุนไพร รากไม้

(4) การเก็บหาชันไม้

(5) การเก็บหาผลหรือฝักสะตอ หรือผลหรือฝักเหรียงหรือผลเนียง โดยไม่ทำอันตรายหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายแก่ต้นสะตอหรือต้นเหรียงหรือต้นเนียง

(6) การเก็บหาของป่าอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีที่เขตป่าสวนแห่งชาติเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ป่าชายหาด และพื้นที่ทะเลชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งนี้ ได้มี

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งให้บุคคลต่างๆ ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเช่นเดียวกันกับกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติด้วย (ดูหัวข้อ 9.7.3) และให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

9.7.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเขตพื้นที่คุมครองสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทำให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวได้

มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้ง การกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้นมาตรา 45 ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

ในกรณีที่เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมือง หรือเขตการควบคุมอาคาร แต่มีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม รัฐมนตรีฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีสามารถกำหนดพื้นที่เพื่อเข้าดำเนินมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45

มาตรา 45 ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

- เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะตามมาตรา 43 และยังไม่มีกฎหมายอื่นคุ้มครอง รัฐมนตรีฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 44 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ไม่ต้องมีกำหนดระยะเวลา ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว 4 แห่ง ได้แก่ (1) พื้นที่เมืองพัทยา เกาะล้าน เกาะครก และน่านน้ำชายฝั่ง (2) จังหวัดภูเก็ต และเกาะอื่นๆ รวมทั้งหมู่เกาะโดยรอบ

(3) บริเวณอุทยานแห่งชาติสุสานหอยเจ็ดสิบห้าล้านปี หาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี และหมู่เกาะใกล้เคียง และ (4) ป่าดูนลำพัน จังหวัดมหาสารคาม

- เป็นพื้นที่ซึ่งมีกฎหมายอื่นคุ้มครองอยู่แล้ว แต่สภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม รัฐมนตรีฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 44 ได้ การใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ต้องกำหนดระยะเวลา ในปัจจุบัน มีพื้นที่ซึ่งถูกประกาศในกรณีนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 แล้วหลายแห่ง ได้แก่ พื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตควบคุมอาคารในจังหวัดภูเก็ต พื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษในเมืองพัทยา และพื้นที่บางแห่งในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตควบคุมอาคาร จังหวัดกระบี่ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ซึ่งอยู่ในระหว่างเตรียมการประกาศให้เป็นพื้นที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บริเวณชายฝั่งและชายหาดตั้งแต่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี จนถึงสุดเขตอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ พื้นที่ชายฝั่งทะเลในหลายอำเภอที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์ห้ามใช้อวนลาก อวนรุน และเขตควบคุมอาคาร ในจังหวัดพังงา

การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการรักษาพื้นที่ธรรมชาติซึ่งรวมถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและเกาะ อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทั้งสองกรณี ได้แก่ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งควบคุมให้การก่อสร้างอาคารโครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่ได้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น การใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงมีผลเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ อยู่แล้วต้องเข้มงวดในการทำงานมากขึ้น แต่มิได้ให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมโดยตรง เว้นแต่เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามกฎหมายควบคุมอาคาร

9.7.7 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล บทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่

มาตรา 67 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 9 ประการ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ “ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 68 บัญญัติกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตนได้ทั้งสิ้น 13 ประการ ซึ่งรวมถึงการจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับ “การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ของตนได้ หรือเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติตำบลได้ แต่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

มาตรา 65[109] ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 71[110] องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

แม้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ได้ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ซึ่งมีกฎหมายอื่นใช้บังคับอยู่แล้ว เช่น เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ดี หากเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือพื้นที่สาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลก็น่าจะมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ของตนในพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจะขยายออกไปครอบคลุมพื้นที่ทะเล

---

[109] มาตรา 56 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

[110] มาตรา 71 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

9.7.8 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากในการรองรับหลักการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหน้าที่ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 16 บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองทั้งสิ้น 31 ประการ ซึ่งรวมถึง “การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 32 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ การแก้ไขหรือการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดทำขึ้นตามมาตรา 32 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญได้แก่ ภารกิจเรื่องงานพัฒนาป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การป้องกันและควบคุมไฟป่า แต่มิได้กำหนดเรื่องการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จะต้องแต่งตั้งให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายประมง

9.8 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและกฎหมาย

จากกรณีศึกษาเกาะพระทอง ทำให้สามารถสรุปข้อเสนอแนะสำหรับการส่งเสริมให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนดังนี้

(1) ในกรณีที่พื้นที่ซึ่งต้องการอนุรักษ์เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ควรแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ หรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งกำหนดให้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้

(2) ในกรณีที่พื้นที่ซึ่งต้องการอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันบริหารจัดการและกำหนดกติกาเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้ และมีความประสงค์จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ให้ประสานงานกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด หรือ ทสจ. เพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนกับกรมป่าไม้ต่อไป

(3) ในกรณีที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ควรจะกันพื้นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่ซึ่งประชาชนต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อทำการประมงทะเลออก เพื่อให้การกำหนดเขตอนุรักษ์ต่างๆ ดังกล่าวมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ ควรแต่งตั้งให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(4) ในกรณีที่เป็นพื้นที่ทะเล และชุมชนมีกติกาในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำ ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานกับกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเสนอแต่งตั้งให้ผู้บริหาร ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ต่างๆ ที่ออกประกาศกำหนดตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้

(5) ในกรณีที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าว และสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นได้

บรรณานุกรม

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. 2546. *รายงานการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โครงการจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา แบบบูรณาการ โดยการมีส่วนรวมของประชาชน.*. วันที่ 13 – 15 สิงหาคม 2546.

กรมทรัพยากรธรณี. 2547. *ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งด้านทะเลอันดามัน.* http://www.dmr.go.th/geohazard/coastero/andaman/index.php. (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

_____. 2547. *แผนที่การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลอันดามัน.*. http://www.dmr.go.th/geohazard/coastero/andaman/index.php (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

_____. *แผนที่ธรณีสัณฐานชายฝั่งทะเล : ภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ทะเลอันดามัน).* http://www.dmr.go.th/geohazard/coastero/andaman/index.php (วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547).

สุพจน์ จันทราภรณ์ศิลป์, วิชิต ภู่เจริญ และก้องเกียรติ กิตติวัฒนาวงศ์. 2546. *รายงานสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเกาะพระทอง.*

มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2546. นิเวศเสวนา: ผสานแนวทางเพื่อการอนุรักษ์เกาะพระทอง. *สาส์นสืบ*,8(29), หน้า 14-15.

_____. 2546. เปิดประเด็น : ความสำคัญของพื้นที่เกาะพระทอง. *สาส์นสืบ*,8(29), หน้า 2-6.

_____. 2546. *รายงานการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ – เกาะพระทอง (รายงานฉบับที่3).*

_____. 2547. *รายงานผลการศึกษาเบื้องต้นพื้นที่เกาะระ-เกราะพระทอง. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศพื้นที่เกาะพระทอง จังหวัดพังงา.* 10 มกราคม 2547.

ศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น จังหวัดพังงา. 2546. เอกสารประกอบการประชุม *"บทเรียนแห่งศักยภาพชุมชนเกาะพระทอง"*. 24-26 มกราคม 2546 ณ บ้านปากจก จังหวัดพังงา.

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง. 2546. *แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีพ.ศ. 2547.*

_____. 2547. *แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบบูรณาการ.*

ภาคผนวก

ตารางแสดงรายได้ต่อปีของครัวเรือนในหมู่บ้านต่างๆ

แหล่งรายได้	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
รายได้จากประมง				
- จำนวนครัวเรือน	31	57	39	127
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	3,816,200	10,721,500	6,219,000	20,756,700
- รายได้ต่ำสุด	1,200	15,000	20,000	1,200
- รายได้สูงสุด	320,000	2,000,000	310,000	2,000,000
- รายได้เฉลี่ย	123,103	188,096	159,462	163,439
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	100,000	150,000	150,000	150,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	95,312	259,308	55,562	183,463
- ค่าฐานนิยม (Mode)	250,000	100,000	130,000	130,000
รายได้จากการเกษตร				
- จำนวนครัวเรือน	19	11	4	34
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	154,450	471,000	17,000	642,450
- รายได้ต่ำสุด	1,500	2,000	3,000	1,500
- รายได้สูงสุด	68,000	150,000	5,000	150,000
- รายได้เฉลี่ย	8,129	42,818	4,250	18,896
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	3,500	20,000	4,500	5,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	15,132	51,907	957	34,999
- ค่าฐานนิยม (Mode)	1,500	20,000	5,000	5,000
รายได้จากค้าขาย				
- จำนวนครัวเรือน	3	13	8	24
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	129,000	10,765,000	419,000	11,313,000
- รายได้ต่ำสุด	5,000	15,000	20,000	5,000
- รายได้สูงสุด	100,000	7,000,000	120,000	7,000,000
- รายได้เฉลี่ย	43,000	828,077	52,375	471,375
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	24,000	90,000	39,500	50,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	50,269	1,961,931	37,370	1,471,674
- ค่าฐานนิยม (Mode)	-	50,000	20,000	100,000

ตารางแสดงรายได้ต่อปีของครัวเรือนในหมู่บ้านต่างๆ (ต่อ)

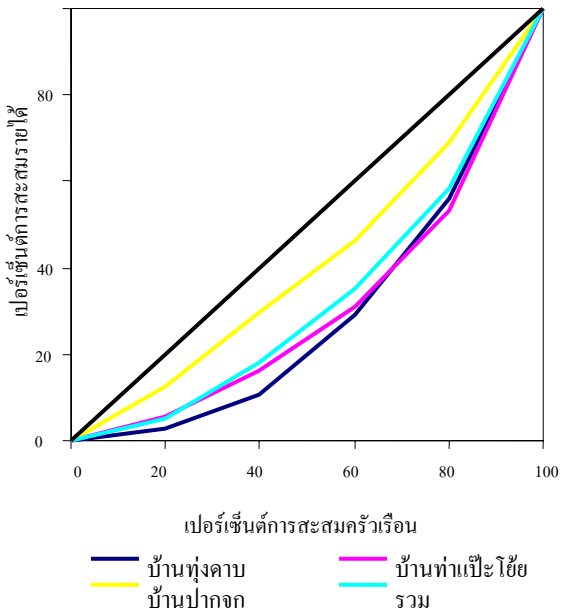
แหล่งรายได้	บ้านทุ่งดาบ	บ้านท่าแป๊ะโย้ย	บ้านปากจก	รวมทั้งหมด
รับจ้างทั่วไป				
- จำนวนครัวเรือน	21	12	11	44
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	504,700	620,000	539,000	1,663,700
- รายได้ต่ำสุด	1,500	15,000	20,000	1,500
- รายได้สูงสุด	178,000	100,000	120,000	178,000
- รายได้เฉลี่ย	24,033	51,667	49,000	37,811
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	15,000	49,000	45,000	30,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	37,156	27,619	27,622	34,540
- ค่าฐานนิยม (Mode)	8,000	50,000	27,622	35,000
รับราชการ/วิสาหกิจ				
- จำนวนครัวเรือน	2	3	4	9
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	49,000	265,000	450,000	764,000
- รายได้ต่ำสุด	19,000	45,000	49,000	19,000
- รายได้สูงสุด	30,000	150,000	180,000	180,000
- รายได้เฉลี่ย	24,500	88,333	112,500	84,889
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	24,500	70,000	110,500	51,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	7,778	54,848	72,289	63,377
- ค่าฐานนิยม (Mode)	-	-	-	-
รายได้รวมทั้งหมด				
- จำนวนครัวเรือน	34	69	56	159
- รายได้รวมทุกครัวเรือน	4,653,395	22,842,539	7,644,027	35,139,961
- รายได้ต่ำสุด	10,001	5,001	4,001	4,001
- รายได้สูงสุด	370,002	9,150,002	310,000	9,150,002
- รายได้เฉลี่ย	136,865	331,051	136,500	221,006
- ค่ามัธยฐานของรายได้ (Median)	105,501	138,002	137,500	135,000
- ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	103,720	1,125,260	75,083	747,331
- ค่าฐานนิยม (Mode)	-	150,000	130,000	130,000

ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.

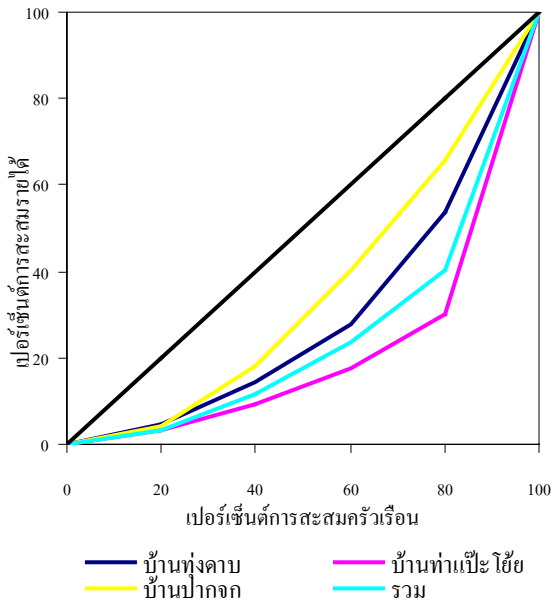
ตารางแสดงส่วนแบ่งรายได้ต่อปีของประชาชน 5 กลุ่ม เรียงตามลำดับรายได้

ประเภทรายได้	กลุ่มประชากรเรียงตามลำดับรายได้จากน้อยไปหามาก					
	กลุ่มที่ 1 (20%)	กลุ่มที่ 2 (20%)	กลุ่มที่ 3 (20%)	กลุ่มที่ 4 (20%)	กลุ่มที่ 5 (20%)	ค่าดัชนีจีนี
บ้านทุ่งดาบ						
- รายได้จากการประมง	2.8%	8.0%	18.6%	26.7%	43.9%	0.404
- รายได้จากการเกษตร	3.9%	5.0%	7.1%	12.9%	71.0%	0.569
- รายได้จากค้าขาย	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รับจ้างทั่วไป	2.9%	6.1%	14.3%	19.6%	57.1%	0.487
- รับราชการ/วิสาหกิจ	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รายได้รวมทั้งหมด	4.5%	9.9%	13.4%	25.7%	46.3%	0.398
บ้านท่าแป๊ะโย้ย						
- รายได้จากการประมง	5.5%	10.6%	15.1%	22.2%	46.6%	0.375
- รายได้จากการเกษตร	1.1%	2.8%	10.6%	28.2%	57.3%	0.552
- รายได้จากค้าขาย	0.8%	0.9%	2.3%	4.9%	91.0%	0.738
- รับจ้างทั่วไป	5.5%	16.1%	15.8%	31.9%	30.6%	0.265
- รับราชการ/วิสาหกิจ	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รายได้รวมทั้งหมด	3.0%	6.3%	8.1%	12.5%	70.1%	0.562
บ้านปากจก						
- รายได้จากการประมง	12.4%	17.0%	17.0%	22.7%	30.9%	0.170
- รายได้จากการเกษตร	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รายได้จากค้าขาย	9.5%	7.2%	18.9%	11.9%	52.5%	0.363
- รับจ้างทั่วไป	8.3%	12.1%	24.1%	20.2%	35.3%	0.248
- รับราชการ/วิสาหกิจ	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รายได้รวมทั้งหมด	4.2%	13.9%	22.1%	25.3%	34.4%	0.287
รวมทั้งหมด						
- รายได้จากการประมง	5.0%	13.0%	17.2%	23.0%	41.7%	0.333
- รายได้จากการเกษตร	1.7%	3.3%	4.6%	10.8%	79.5%	0.653
- รายได้จากค้าขาย	0.7%	1.6%	1.9%	4.5%	91.3%	0.736
- รับจ้างทั่วไป	3.3%	9.6%	14.1%	23.9%	49.0%	0.422
- รับราชการ/วิสาหกิจ	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.000
- รายได้รวมทั้งหมด	3.2%	8.3%	12.1%	16.9%	59.5%	0.485

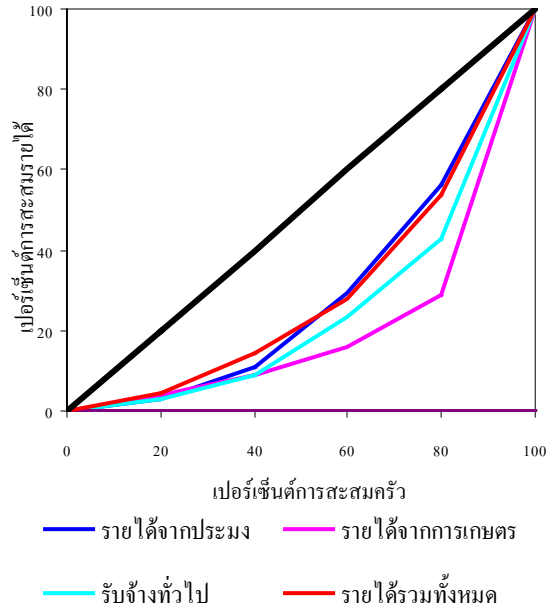
ที่มา : จากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547.



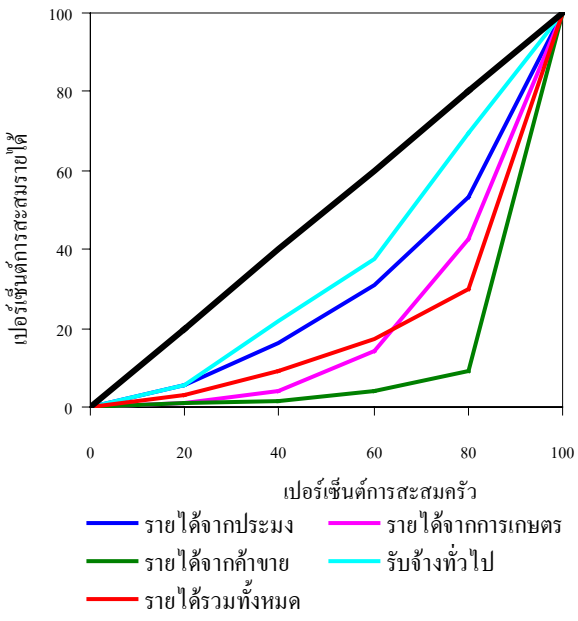
รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้จากการประมงของชุมชน



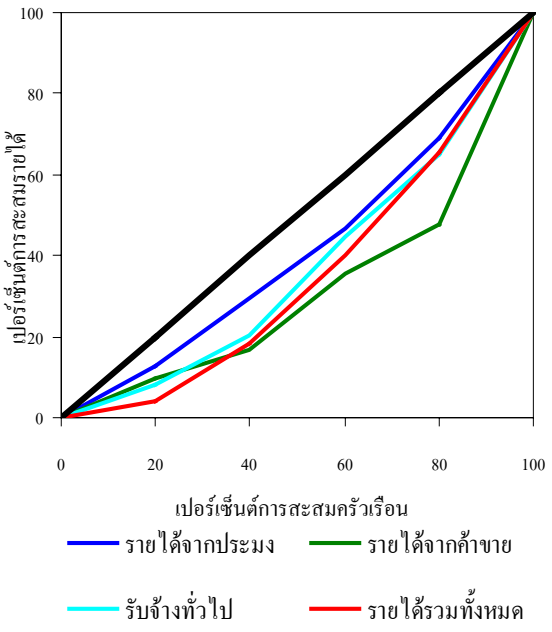
รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ทั้งหมดของชุมชน



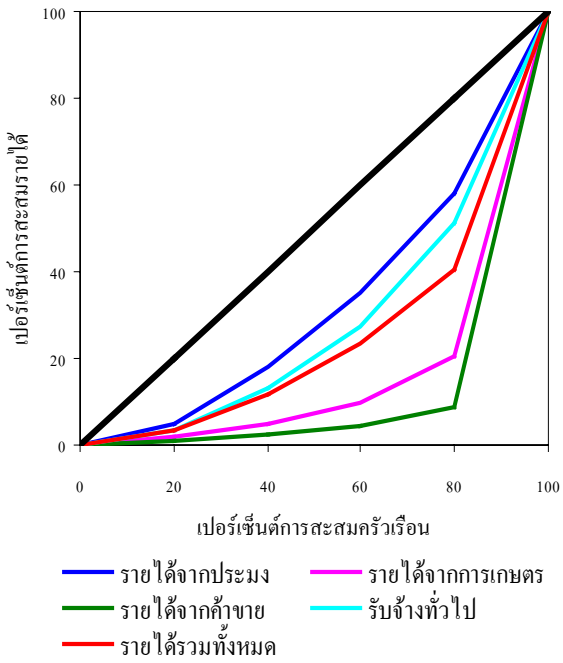
รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในหมู่บ้านทุ่งดาบ



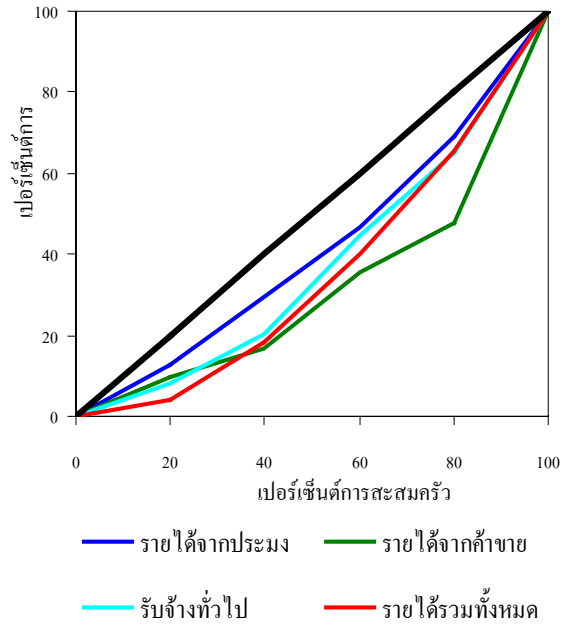
รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในหมู่บ้านท่าแป๊ะโย้ย



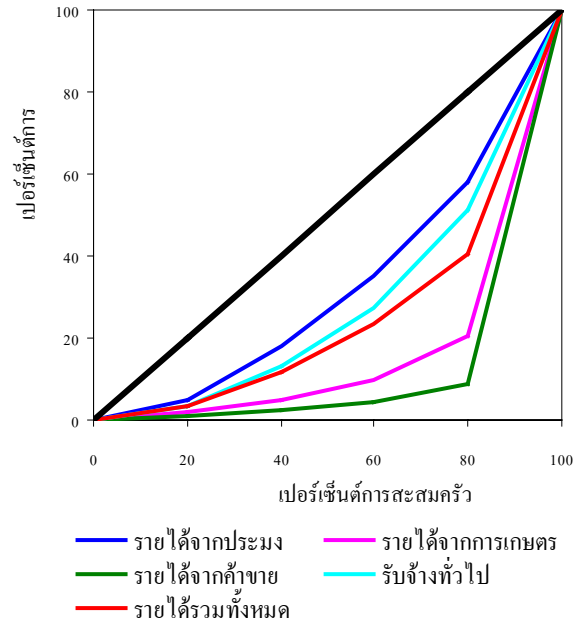
รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในหมู่บ้านปากจก



รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในชุมชนเกาะพระทอง



รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในหมู่บ้านปากจก



รูปแสดงเส้นโค้งลอเร็นต์ของรายได้ในชุมชนเกาะพระทอง

บทที่
๑๐

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา บำรุง รักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล)

บทที่ 10

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา บำรุง รักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล)

น้ำบาดาลหรือน้ำใต้ดิน (Ground Water) ถือเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติประเภทหนึ่ง เกิดจากกระบวนการหนึ่งของวัฏจักรน้ำ ที่น้ำฟ้า (Atmospheric Water) และน้ำผิวดิน (Surface Water) ไหลซึมลงสู่ใต้ดิน และถูกกักเก็บไว้ในช่องว่างของชั้นดินและหิน ซึ่งน้ำบาดาลแต่ละแหล่งมีศักยภาพน้ำที่แตกต่างกัน อยู่ในระดับความลึกไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับลักษณะทางธรณีวิทยาของแต่ละพื้นที่[111] น้ำบาดาลมีประโยชน์ต่อระบบนิเวศและมนุษย์ในหลายด้าน เป็นแหล่งน้ำสำหรับสิ่งชีวิต เป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรม น้ำบาดาลถือได้ว่าเป็นน้ำสะอาด เนื่องจากผ่านการกรองตามวิธีทางธรรมชาติ ดังนั้น แหล่งน้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำที่สามารถพัฒนานำมาใช้เสริมหรือทดแทนแหล่งน้ำผิวดินได้ ทำให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภค การเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างแพร่หลาย

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและภารกิจด้านการจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งใหม่ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ มีภารกิจโดยตรงในการสำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้ง พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล ก็ได้มีการถ่ายโอนภารกิจการบริหารจัดการและการพัฒนาน้ำบาดาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ถึงแม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มเข้ามาทำการบริหารจัดการและพัฒนาน้ำบาดาลมาบ้างแล้ว แต่เนื่องจากข้อจำกัดในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีในการดูแลรักษาแหล่งน้ำบาดาล ทำให้การบริหารจัดการและการพัฒนาน้ำบาดาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีและฝึกอบรมด้านน้ำบาดาลอย่างถูกหลักวิชาการ รวมทั้ง ต้องสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ เพื่อความเป็นเอกภาพและยั่งยืน

ดังนั้น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงได้ดำเนินการจัดทำโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

---

[111] อ่านเพิ่มเติมใน วจี รามณรงค์ และสมชัย วงศ์สวัสดิ์ 2541 อ้างใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ 2544

(1) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนใช้น้ำบาดาลอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน

(2) เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลตามธรรมชาติและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อเสริมสร้างความรู้ทักษะเกี่ยวกับบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท

(4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนนำเอาหลักวิชาการและความรู้ต่างๆ ไปใช้ปฏิบัติในการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาลได้อย่างถูกต้อง

การจัดทำกรณีศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลทั่วประเทศ

(2) ติดตามสถานการณ์การดำเนินงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในปัจจุบัน และการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลไปสู่ท้องถิ่น

(3) รวบรวมข้อมูลในภาคสนามเพื่อจัดทำเป็นคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

10.1 ภาพรวมการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลทั่วประเทศ

ประเทศไทยมีปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งปีประมาณ 1,560 มิลลิเมตร คิดเป็นปริมาณฝนทั้งปีประมาณ 800,000 ล้าน ลบ.ม. ร้อยละ 25 ของปริมาณฝนทั้งหมด หรือประมาณ 200,000 ล้าน ลบ.ม. เป็นน้ำท่า (runoff) ที่เก็บกักและนำมาใช้ในรูปของน้ำผิวดิน ส่วนอีกร้อยละ 75 ของปริมาณฝนทั้งหมด หรือประมาณ 600,000 ล้าน ลบ.ม. เป็นน้ำที่ระเหยไปในอากาศ น้ำเก็บกักตามธรรมชาติและน้ำที่ซึมผ่านไปเป็นน้ำบาดาล สำหรับศักยภาพของแหล่งน้ำบาดาลหรือปริมาณน้ำบาดาลเก็บกักและที่สามารถพัฒนานำมาใช้ได้ คือ ปริมาณอุปทานน้ำที่ได้รับจากปริมาณฝนที่ไหลซึมลงสู่แหล่งน้ำบาดาลรวมทุกภาคประมาณปีละ 38,000 ล้าน ลบ.ม. หรือประมาณร้อยละ 5 ของปริมาณฝนทั้งหมด โดยภาคเหนือจะมีปริมาณฝนที่ไหลซึมลงสู่แหล่งน้ำบาดาลมากที่สุด รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ สำหรับภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคตะวันตกมีปริมาณฝนซึมลงสู่แหล่งน้ำบาดาลค่อนข้างน้อย (ตารางที่ 10.1)

ตารางที่ 10.1 ปริมาณฝนที่ไหลซึมลงสู่แหล่งน้ำบาดาลเปรียบเทียบกับน้ำท่า

ภาค	ปริมาณฝนเฉลี่ย		ปริมาณน้ำท่า (ล้าน ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำฝนที่ไหลซึมลงสู่แหล่งน้ำบาดาล (ล้าน ลบ.ม.)
	มม.	ล้าน ลบ.ม.		
เหนือ	1,280	217,140	65,140	11,000
กลาง	1,270	38,270	7,650	2,800
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,460	246,500	36,680	9,700
ตะวันออก	2,140	73,360	22,000	3,000
ตะวันตก	1,520	60,560	18,170	3,500
ใต้	2,340	164,130	49,240	8,000
รวมทุกภาค		**799,960**	**198,880**	**38,000**

ที่มา: วจี รามณรงค์ และสมชัย วงศ์สวัสดิ์ 2541. อ้างใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ 2544

ทิศทางของการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ที่ผ่านมา พบว่า ภาครัฐให้ความสำคัญในการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำบาดาล เนื่องจากศักยภาพของแหล่งน้ำบาดาลที่มีอยู่และน้ำบาดาลเป็นน้ำที่มีคุณภาพดี แต่กลับไม่ให้ความสำคัญมากนักในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและการบริหารจัดการ จะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาในด้านการพัฒนาและการบริหารจัดการ รวมทั้ง ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

10.1.1 การพัฒนาน้ำบาดาลในเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรม

การพัฒนาน้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตเมืองและเขตอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำบาดาลในปริมาณมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2545 พบว่า ปริมาณการใช้น้ำบาดาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นแนวโน้มการใช้น้ำบาดาลลดลงมาอย่างต่อเนื่อง ใน ปี พ.ศ. 2545 มีปริมาณการใช้น้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลดลงเหลือประมาณ 584,000 ลบ.ม./วัน หรือประมาณหนึ่งในสามของปีที่มีการใช้น้ำบาดาลสูงสุด คือในปี พ.ศ. 2540 (ตารางที่ 10.2)

แนวโน้มการลดลงของปริมาณการใช้น้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นผลการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ปริมาณน้ำบาดาลที่มากเกินปริมาณน้ำที่สามารถพัฒนามาใช้ได้โดยไม่เกิดผลกระทบ (Safe Yield/ Permissible Yield) ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม เช่น การทรุดตัวของแผ่นดิน การแทรกซึมของน้ำทะเลเข้ามายังชั้นน้ำบาดาลอาจทำให้คุณภาพน้ำไม่เหมาะสมต่อการใช้

ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2544 [112] แนวโน้มของปัญหาการทรุดตัวของแผ่นดินในพื้นที่ใจกลางกรุงเทพมหานครมีอัตราการทรุดตัวลดลงเหลือเพียงประมาณ 1 เซนติเมตรต่อปี เนื่องจากการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำบาดาลอย่างจริงจังในช่วงที่ผ่านมา[113] ในขณะที่พื้นที่ในเขตปริมณฑลยังคงมีแนวโน้มของอัตราการทรุดตัวที่สูงอยู่ คือ ประมาณ 2-5 เซนติเมตรต่อปี ซึ่งควรมีมาตรการการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 10.2 ปริมาณการใช้น้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปี พ.ศ. 2538-2545

จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)	Permissible Yield* (ลบ.ม./วัน)	ปริมาณการใช้น้ำบาดาล (ลบ.ม./วัน)							
			2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
กรุงเทพมหานคร	1,569	208,677	248,158	269,469	269,890	263,465	246,317	230,984	186,335	154,296
นนทบุรี	622	82,726	70,915	84,913	89,061	85,866	67,229	50,388	35,698	32,708
ปทุมธานี	1,526	202,958	349,673	418,650	448,640	414,454	312,147	229,688	156,197	121,027
สมุทรปราการ	1,004	133,532	209,259	219,751	223,250	212,366	165,790	137,372	112,013	73,162
สมุทรสาคร	872	115,976	219,097	238,694	257,986	233,308	184,834	143,353	128,770	107,076
นครปฐม	2,163	230,675	47,494	64,202	71,944	64,729	49,936	38,353	7,223	7,223
พระนครศรีอยุธยา	2,557	272,065	140,664	167,881	177,333	177,386	167,078	151,332	112,247	88,455
รวม 7 จังหวัด	**10,313**	**1,246,609**	**1,285,260**	**1,463,560**	**1,538,104**	**1,451,574**	**1,193,331**	**981,470**	**738,483**	**583,947**

หมายเหตุ: * ค่า Permissible Yield จาก ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543
ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 2546

10.1.2 การพัฒนาน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค ในเขตชนบท

กว่าห้าทศวรรษที่รัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยเริ่มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีปัญหาความแห้งแล้ง มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญ คือ การพัฒนาน้ำบาดาลเป็นส่วนสำคัญในนโยบายของรัฐ เป็นการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาด

---

[112] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547

[113] พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. น้ำบาดาลเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาการใช้น้ำบาดาลในปัจจุบัน กล่าวคือ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อันประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ และสมุทรสาคร มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นปริมาณที่มากเกินกว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทรุดตัวของแผ่นดิน การแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่ชั้นน้ำบาดาล ตลอดจนทำให้ระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาลลดลง

โครงการเร่งรัดการตรวจสอบการประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการตามนโยบายปิดบ่อน้ำบาดาลในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในพื้นที่ที่มีน้ำประปาบริการอย่างเพียงพอ ภายในปี พ.ศ. 2546

เพื่อการอุปโภคบริโภค และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2535 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาแหล่งน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค "ให้หมู่บ้านชนบทที่มีระบบประปามีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 70 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2544" (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2534) ประเทศไทยจึงได้มีการพัฒนาแหล่งน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคมาอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2544 มีบ่อบาดาลสาธารณะจำนวนเกือบ 200,000 บ่อทั่วประเทศ ประมาณร้อยละ 67 ของบ่อบาดาลสาธารณะ ยังใช้การได้ และมีบ่อบาดาลที่เป็นส่วนบุคคลอีกจำนวนมาก (ตารางที่ 10.3) สำหรับบ่อบาดาลที่มีศักยภาพในด้านปริมาณและคุณภาพน้ำได้ถูกพัฒนาเป็นระบบประปาชนบท พบว่า จำนวนหมู่บ้านที่มีระบบประปาชนบทหรืออาศัยระบบประปาชนบทที่ต่อจากหมู่บ้านอื่นๆ เท่ากับ 50,292 หมู่บ้าน หรือประมาณร้อยละ 76 ของหมู่บ้านทั้งหมด (ตารางที่ 10.4) ซึ่งบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในปี พ.ศ. 2544

ตารางที่ 10.3 จำนวนบ่อบาดาล จำแนกตามสถานภาพการใช้ประโยชน์ รายภาค ปี พ.ศ. 2544

ประเภทแหล่งน้ำบาดาล	ภาค						ทั้งประเทศ
	กลาง	ตะวันออก	ตะวันตก	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	
บ่อบาดาลสาธารณะ	13,120	11,094	12,244	37,679	96,911	18,205	189,253
ร้อยละของบ่อบาดาลสาธารณะใช้การได้	82.21	83.08	71.72	69.54	60.78	69.35	66.85
บ่อบาดาลส่วนตัว	45,833	27,018	44,370	211,467	426,942	46,190	801,820
ร้อยละของบ่อบาดาลส่วนตัวใช้การได้	91.18	92.87	90.07	91.99	91.80	90.21	91.66

ที่มา: ฐานข้อมูล กชช. 2 ค. 2544

ตารางที่ 10.4 จำนวนและร้อยละของหมู่บ้านที่เข้าถึงระบบประปาชนบท จำแนกรายภาค ปี พ.ศ. 2544

ภาค	จำนวนหมู่บ้านที่มีระบบประปาชนบท	ร้อยละของหมู่บ้านที่มีระบบประปาชนบท
กลาง	4,531	89.14
ตะวันออก	2,617	56.38
ตะวันตก	4,241	86.09
เหนือ	11,468	80.26
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,629	77.36
ใต้	4,806	60.08
ทั้งประเทศ	**50,292**	**75.98**

ที่มา: ฐานข้อมูล กชช. 2 ค. 2544

ถึงแม้ว่าประโยชน์ในการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลที่ผ่านมาได้ทำให้ประชาชนมีแหล่งน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาให้มีการบริหารจัดการระบบประปาชนบทอย่างยั่งยืนกลับไม่ได้รับความสนใจมากนัก ดังจะเห็นได้จากปัญหาต่างๆ เช่น แหล่งน้ำบาดาลถูกทิ้งร้างไม่มีการใช้ประโยชน์เนื่องจากเครื่องสูบน้ำขัดข้อง ปัญหาการปนเปื้อนของคุณภาพน้ำบาดาลทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำบาดาล/ระบบประปาชนบทให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำบาดาล/ระบบประปาชนบท ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและสามารถบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืนต่อไป

10.2 การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลไปสู่ท้องถิ่น

การพัฒนาน้ำบาดาลในอดีตมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมอนามัย เป็นต้น ซึ่งภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีความใกล้เคียงกัน คือ สำรวจ ขุดเจาะ และพัฒนาบ่อน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค จนกระทั่งการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ โดยมีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งมีภารกิจหลัก คือ **เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน มาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจและประเมินศักยภาพ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสานติดตามประเมินผล วิเคราะห์และแก้ไขคุณภาพน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อการจัดการที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน** โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- เสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน มาตรการบริหารจัดการพัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล
- ควบคุม กำกับ ดูแล เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- ดำเนินการสำรวจ บริการจัดการ พัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล
- ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบ การบริหารจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาลและผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาล
- ศึกษา วิจัย และพัฒนาเพื่อบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล
- เป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำบาดาล
- ตรวจสอบ วิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาล เพื่ออุปโภคบริโภค เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กระบวนการการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีสาเหตุมาจากความหลากหลายของภูมิประเทศ ทรัพยากร ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และข้อจำกัดของหน่วยงานส่วนกลางในการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นนั้นจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล โดยให้อิสระแก่ อปท. เหล่านั้น ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยเวลา และมีการดำเนินงานในด้านต่างๆ ควบคู่กันไป เช่น การจัดการด้านกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การเตรียมความพร้อมของบุคลากร เป็นต้น ซึ่งมีหลักการดังนี้

- การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การโอนหน้าที่จากรัฐบาลในการบริหารจัดการด้านต่างๆ แก่ อปท. ในขณะที่รัฐบาลทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อม และให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง ทำหน้าที่ประสานงานการดำเนินงานระหว่าง อปท. และราชการส่วนกลาง

- การถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและการคลัง หมายถึง การเพิ่มอิสระแก่ อปท. ในการบริหารการเงินและการคลัง เพื่อให้ อปท. สามารถบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ภายใต้การดูแลของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรายได้ของ อปท. มีที่มาจาก 4 แหล่ง ประกอบด้วย รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน

- การถ่ายโอนบุคลากร หมายถึง การกระจายบุคลากรจากหน่วยงานส่วนกลางไปยัง อปท. เพื่อให้ อปท. มีกำลังคนเพียงพอกับปริมาณงานที่กำลังเพิ่มขึ้น

- การติดตามและประเมินผล หมายถึง การติดตามการทำงานของ อปท. ว่าสามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ โดยการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพควรเป็นการดำเนินการที่มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วมจากประชาชนและควรเป็นการติดตามและประเมินผลที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งผลการดำเนินงาน และการบริหารการเงินและการคลัง

แนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำบาดาลไปสู่ท้องถิ่นเริ่มมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 ซึ่ง อปท. และประชาชนได้รับการถ่ายทอดความรู้และการอบรมเชิงปฏิบัติการต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาน้ำบาดาล การขุดเจาะบ่อ และการบริหารจัดการน้ำบาดาล จากโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดขึ้น เช่น โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การบริหารจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างยั่งยืน สำหรับผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล โครงการการบริหารจัดการกิจการประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

ภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ถูกถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 11 ภารกิจ (ตารางที่ 10.5) ซึ่งสามารถจัดกลุ่มเป็น 3 ประเภทตามลักษณะของงาน ดังนี้

(1) ด้านการบริหาร คือ การให้อนุญาตขุดเจาะบ่อบาดาล และการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ในส่วนนี้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับเกณฑ์การอนุญาตขุดเจาะ โดยการสนับสนุนข้อมูลการสำรวจแหล่งน้ำบาดาลและแผนที่น้ำบาดาล[114] พร้อมทั้งกำหนดเขตเสี่ยงในการขุดเจาะบ่อบาดาลที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(2) ด้านเทคนิค คือ การดูแล รักษา บ่อบาดาลและระบบประปาชนบท เช่น การเป่าล้างบ่อบาดาล การซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก การทดสอบหลุมเจาะ และการเจาะบ่อบาดาล ในส่วนนี้ เป็นปัญหาทางเทคนิค สิ่งสำคัญคือ ควรมีการจัดทำคู่มือในลักษณะของปฏิทินในการดูแล รักษา บ่อบาดาลและระบบประปาชนบท ว่าแผนการทำงานตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ปฏิทินการเป่าล้างบ่อบาดาลควรทำเมื่อไร พร้อมมีการกำหนดตัวบ่งชี้ง่ายๆ ให้ผู้ดูแลระบบทราบว่าถึงเวลาที่จะต้องทำการเป่าล้างบ่อบาดาล เป็นต้น

(3) ด้านการพัฒนา คือ การสำรวจแหล่งน้ำ การจัดหาน้ำ และโครงการเร่งรัดการขยายผลระบบประปาชนบท ภารกิจในส่วนนี้อยู่ในทุกขั้นตอนการพัฒนาน้ำบาดาลตามหลักวิชาการ[115] ซึ่งผู้ปฏิบัติภารกิจจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องต่างๆ เช่น ด้านเครื่องมือในการขุดเจาะสร้างบ่อ ด้านอุทกธรณีวิทยาของพื้นที่ ด้านวิศวกรรม รวมไปถึงด้านการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอต่อภารกิจที่ อปท. ต้องรับผิดชอบ

---

[114] มีการจัดทำแผนที่อุทกธรณีวิทยารายจังหวัดมาตราส่วน 1:100,000 ครบทุกจังหวัด โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจธรณีวิทยาอุทกธรณีวิทยาและการเจาะบ่อน้ำบาดาล (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 2546)

[115] ขั้นตอนการพัฒนาน้ำบาดาลตามหลักวิชาการ มี 3 ขั้นตอน คือ การสำรวจและการจัดทำแผนที่แหล่งน้ำบาดาล การเจาะและการสร้างบ่อน้ำบาดาล และการบริหารจัดการแหล่งน้ำบาดาล

ตารางที่ 10.5 ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ภารกิจ	ถ่ายโอนแล้ว	อยู่ระหว่างการถ่ายโอน	อยู่ระหว่างการแก้กฎหมาย	อยู่ระหว่างการศึกษาผลกระทบ
1. โครงการเร่งรัดการขยายผลระบบประปาชนบท	✓			
2. งานจัดหาน้ำ	✓			
3. การพัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม		✓		
4. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก		✓		
5. เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบมือโยก		✓		
6. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล			✓	
7. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาล ที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร			✓	
8. มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาล เฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุด ที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)			✓	
9. ค่าทดสอบหลุมเจาะ				✓
10. อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล				✓
11. สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา				✓

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ภารกิจที่ทำการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วในปี พ.ศ. 2545 ได้แก่ งานจัดหาน้ำ และโครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท[116] แต่ยังไม่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับภารกิจการพัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม การซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก และการเจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบมือโยก อยู่ระหว่างการถ่ายโอน ส่วนภารกิจที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ คือ การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และการมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร และการมอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว สำหรับภารกิจที่เหลือเป็นภารกิจที่ทางกรมทรัพยากรน้ำบาดาลกำลังทำการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการ ได้แก่ ภารกิจการทดสอบหลุมเจาะ การมอบอำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล และการสำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา (ตารางที่ 10.5 และ ตารางที่ 10.6)

[116] ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มีการถ่ายโอนงานพัฒนาน้ำบาดาล และการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบทไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล อ้างใน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 2543

ตารางที่ 10.6 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจที่ถ่ายโอนของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ภารกิจ[1]	ปีที่ถ่ายโอน[2]	การถ่ายโอน[3]	ประเภทของกลุ่มงาน[4]	ขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติ[5]	หมายเหตุ[6]
โครงการเร่งรัดการขยายผลระบบประปาชนบท	2545	เทศบาล อบต.	เลือกทำโดยอิสระ	1. มอบอำนาจให้อปท.ดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ 2. ส่วนราชการกำหนดรูปแบบรายการและคุณลักษณะเฉพาะ 3. ประเมินราคากลาง	-
งานจัดหาน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต.	เลือกทำโดยอิสระ	ถ่ายโอนงานจัดหาน้ำสะอาดให้แก่อปท.	-
การพัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม	2546 2547	อบจ. อบต.ชั้น 1-2 อบต.ชั้น 3-5	เลือกทำโดยอิสระ	-	-
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	2545 2546 2547	เทศบาล อบต.ชั้น 1-3 อบต.ชั้น 4 อบต.ชั้น 5	หน้าที่ที่ต้องทำ	1. มอบอำนาจการดูแลบำรุงรักษาให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เอง 2. ซ่อมบำรุงรักษา รวมทั้งเปลี่ยนอะไหล่และอุปกรณ์ที่ชำรุด เช่น มอเตอร์ไฟฟ้าชำรุดหรือตู้ควบคุมระบบไฟฟ้าชำรุด เป็นต้น 3. มอบเครื่องสูบน้ำไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปี พ.ศ. 2544 แก้ไข พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ให้ อบจ. เป็นหน่วยงานรับเรื่องและพิจารณาอนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาลในเขตจังหวัด

ตารางที่ 10.6 (ต่อ)

ภารกิจ[1]	ปีที่ถ่ายโอน[2]	การถ่ายโอน[3]	ประเภทของกลุ่มงาน[4]	ขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติ[5]	หมายเหตุ[6]
เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบมือโยก	2546 2547	อบต.ชั้น 1-2 อบต.ชั้น 3-5	เลือกทำโดยอิสระ	-	-
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	2545 2546 2547	เทศบาล กทม. อบต.ชั้น 1-3 อบต.ชั้น 4 อบต.ชั้น 5	หน้าที่ที่ต้องทำ	1. ส่วนราชการจัดสำเนาใบอนุญาตการใช้น้ำบาดาลให้ อปท. 2. เรียกเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวง 3. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล 4. นำรายได้ส่งคลังของ อปท.	1. บ่อน้ำบาดาลที่เลิกใช้ทุกบ่อจะต้องทำการอุดกลบ ตามวิธีการที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนด 2. ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดปริมาณน้ำที่จะอนุญาตให้ใช้เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 3. อปท. เรียกเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวง และให้ผู้ใช้น้ำติดตั้งมาตรวัดน้ำทุกราย
มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร	2546	อบจ.	หน้าที่ที่ต้องทำ	-	-

ตารางที่ 10.6 (ต่อ)

ภารกิจ[1]	ปีที่ถ่ายโอน[2]	การถ่ายโอน[3]	ประเภทของกลุ่มงาน[4]	ขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติ[5]	หมายเหตุ[6]
มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาล เฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)	2546	อบจ.	หน้าที่ที่ต้องทำ	-	ให้กรมทรัพยากรธรณีควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบให้เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนด
ค่าทดสอบหลุมเจาะ	2546 2547	อบต.ชั้น 1-2 อบต.ชั้น 3-5	เลือกทำโดยอิสระ	-	-
งานเจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคสูง ทั้งด้านการสำรวจหาแหล่งน้ำใต้ดิน และการเจาะบ่อน้ำบาดาล รวมทั้งต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสูง	2546 2547	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.ชั้น 1-2 อบต.ชั้น 3-5	หน้าที่ที่ต้องทำ	1. จัดทำคำขอและความต้องการเจาะบ่อน้ำบาดาล 2. สำรวจและจัดลำดับความสำคัญด้านการขาดแคลนน้ำและศักยภาพบ่อน้ำบาดาล 3. ดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่ต้องการให้เป็นไปตามเป้าหมาย 4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน 5. จัดเก็บข้อมูลและทำประวัติบ่อน้ำบาดาล	
สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	2546 2547	อบต.ชั้น 1-2 อบต.ชั้น 3-5	เลือกทำโดยอิสระ	-	-

ที่มา: [1,2,3,4] สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2546

[5,6] สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 25450

การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีดังนี้[117]

- การกำหนดกฎระเบียบหรือการแก้ไขกฎหมาย เพื่อสร้างความชัดเจนในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ได้แก่ การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล การมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร และการมอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลที่มีขนาดเส้นฝ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว

- การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อมของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

- การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจ ในปัจจุบันยังไม่มีระบบการติดตามและประเมินผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการใช้งบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน และเงินอุดหนุนทั่วไปมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกปี

- ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในระดับย่อยจึงอาจมีข้อจำกัดในบางด้าน เช่น การขุดเจาะและสร้างบ่อบาดาล ซึ่งอาจจำเป็นต้องทำการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนในการดำเนินงานบางประเภท

การเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้ความรู้ ความเข้าใจ เพื่อการบริหารจัดการน้ำบาดาล/ระบบประปาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิผลตามโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาน้ำบาดาล/ระบบประปาชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลต่อไป

10.3 กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน

จากการทบทวนการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ[118] เมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งได้มีการจัดทำกรณีศึกษาพื้นที่ที่มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งน้ำ

---

[117] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ ก. และ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ ข.

บาดาลและระบบประปาชนบท เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการ รวมทั้ง ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท การจัดทำกรณีศึกษาดังกล่าวได้มีการเก็บข้อมูลในระดับหมู่บ้าน รวม 9 หมู่บ้าน ใน 4 ภาคของประเทศ (ตารางที่ 10.7) โดยวิธีการสนทนากลุ่มร่วมกับประชาชนผู้ใช้น้ำ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้บริหารโครงการฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท คือ กรมทรัพยากรธรณี กรมอนามัย กรมโยธาธิการ และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งปัจจุบันคือ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลนั่นเอง ซึ่งก่อนมีการรวมกันเป็นกรมทรัพยากรน้ำบาดาล พบว่า มีปัญหาในเรื่องของการทำงานที่ซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีการประสานงานกัน เช่นตัวอย่างในการพัฒนาบ่อบาดาลให้เป็นระบบประปาชนบท จะมีขั้นตอนของการขออนุญาตหน่วยงานเจ้าของบ่อบาดาลก่อน มีการพัฒนาบ่อบาดาลในพื้นที่เดียวกันจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงบ่อบาดาลที่มีอยู่ก่อน มีการพัฒนาบ่อบาดาลและระบบประปาชนบทแต่ไม่มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ใช้น้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนาแหล่งน้ำประเภทดังกล่าวในบางพื้นที่เป็นผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

รูปแบบการบริหารจัดการ

การศึกษาดังกล่าวรายงานว่า แหล่งน้ำในระดับหมู่บ้านมีทั้งแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นและแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตร หรือเพื่อทั้งสองวัตถุประสงค์ สำหรับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท

เมื่อพิจารณาข้อมูลในเรื่องของการบริหารจัดการจะเห็นว่า การบริหารจัดการที่ชัดเจนจะพบเฉพาะในระบบประปาชนบท ในขณะที่แหล่งน้ำบาดาลประเภทบ่อบาดาลสาธารณะ บ่อน้ำตื้นสาธารณะ ไม่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน ไม่มีกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ ประชาชนทุกคนสามารถใช้ได้โดยไม่มีกฎระเบียบใดๆ จึงส่งผลให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างมาก โดยไม่มีผู้รับผิดชอบในการดูแล บำรุงรักษา ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาเครื่องสูบน้ำขัดข้องจึงทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง หรือ มีการพัฒนาระบบน้ำบาดาลในบริเวณใกล้เคียงทำให้ประชาชนเลิกใช้น้ำจากบ่อบาดาล หรือการที่บ่อบาดาลถูกสร้างขึ้นโดยที่ประชาชนในหมู่บ้านไม่มีความต้องการ หรือการพัฒนาบ่อบาดาลหลายบ่อในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียทรัพยากรหรืองบประมาณการลงทุนและก่อสร้าง ปัญหาของการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับพื้นที่ ปัญหาของเกณฑ์ในการลงทุนด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น (ตารางที่ 10.8)

---

[118] โครงการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2545

ตารางที่ 10.7 การสำรวจภาคสนามกรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน แหล่งน้ำขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2545

ข้อมูล	ภาคกลาง/ลุ่มน้ำป่าสัก		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
ชื่อหมู่บ้าน	บ้านห้วยกอก	บ้านวังทอง	บ้านห้วยไร่	บ้านฟ้าห่วน	บ้านท่าอยู่	บ้านบ่อแสนไทรงาม
ตำบล	ฝายนาแซง	บึงกระจับ	ห้วยไร่	ไร่ขี	ท่าอยู่	มะรุ่ย
อำเภอ	หล่มสัก	วิเชียรบุรี	เมืองอำนาจเจริญ	อำนาจ	ตะกั่วทุ่ง	ทับปุด
จังหวัด	เพชรบูรณ์	เพชรบูรณ์	อำนาจเจริญ	อำนาจเจริญ	พังงา	พังงา
จำนวนครัวเรือน		111	115	84	285	109
จำนวนประชากร		520	580	421		
แหล่งน้ำส่วนใหญ่ของครัวเรือน	สระเก็บน้ำในไร่นาและบ่อบาดาล	ในเขต สปก. มีสระเก็บน้ำในไร่นา	บ่อน้ำตื้นและบ่อบาดาล			บ่อน้ำตื้น
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี รพช.และ อบต.	กรมโยธาธิการ พพ. สปก. และอบต.	รพช. กรมทรัพยากรธรณี	กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี	กรมโยธาธิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมอนามัย อำเภอ	กรมชลประทาน กรมโยธาธิการ กรมอนามัย รพช.
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – เพื่อการอุปโภคบริโภค	4	3	1	7	1	3
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – เพื่อการเกษตร	4	1	3	-	4	5
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – ทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร	-	-	-	-	-	-
จำนวนบ่อบาดาลสาธารณะ	4	1	-	5	3	3
จำนวนบ่อบาดาลสาธารณะใช้การได้	1	-	-	4	1	2
จำนวนบ่อน้ำตื้นสาธารณะ	-	-	-	-	-	2
จำนวนบ่อน้ำตื้นสาธารณะใช้การได้	-	-	-	-	-	2
แหล่งน้ำผิวดิน	มี	มี	มี	มี	มี	มี
แหล่งน้ำดื่ม กรณีขาดน้ำสะอาด	น้ำใต้ดิน	น้ำผิวดิน	น้ำใต้ดิน	น้ำใต้ดิน	น้ำใต้ดิน	น้ำผิวดิน
ร้อยละของจำนวนครัวเรือน/ครัวเรือนทั้งหมด						
ที่ใช้ระบบประปาชนบท	ไม่มีระบบประปาชนบท	55.9	100	97.6	98.9	100

ตารางที่ 10.7 (ต่อ)

ข้อมูล	ภาคตะวันออก		
ชื่อหมู่บ้าน	บ้านอ่างมะกรูด	บ้านทุ่งยายทอง	บ้านหนองบัวทอง
ตำบล	แก่งหางแมว	แก่งหางแมว	แก่งหางแมว
อำเภอ	แก่งหางแมว	แก่งหางแมว	แก่งหางแมว
จังหวัด	จันทบุรี	จันทบุรี	จันทบุรี
จำนวนครัวเรือน	57	76	86
จำนวนประชากร	152		
แหล่งน้ำส่วนใหญ่ของครัวเรือน	**สระเก็บน้ำในไร่นา และบางครัวเรือนมีบ่อบาดาล หรือบ่อน้ำตื้น**	**สระเก็บน้ำในไร่นา และบางครัวเรือนมีบ่อบาดาล หรือบ่อน้ำตื้น**	**สระเก็บน้ำในไร่นา และบางครัวเรือนมีบ่อบาดาล หรือบ่อน้ำตื้น**
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กรมชลประทาน รพช. กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ กรมอนามัย	กรมอนามัย รพช. กรมทรัพยากรธรณี กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมชลประทาน อบต.	กรมทรัพยากรธรณี อบต.
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – เพื่อการอุปโภคบริโภค	9	7	3
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – เพื่อการเกษตร	1	3	2
จำนวนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก – ทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร	1	-	-
จำนวนบ่อบาดาลสาธารณะ	9	6	2
จำนวนบ่อบาดาลสาธารณะใช้การได้	8	3	2
จำนวนบ่อน้ำตื้นสาธารณะ	-	-	-
จำนวนบ่อน้ำตื้นสาธารณะใช้การได้	-	-	-
แหล่งน้ำผิวดิน	มี	มี	มี
แหล่งน้ำดื่ม กรณีขาดน้ำสะอาด	น้ำใต้ดิน	น้ำใต้ดิน	น้ำใต้ดิน
ร้อยละของจำนวนครัวเรือน/ครัวเรือนทั้งหมด			
ที่ใช้ระบบประปาชนบท	43.9	52.6	57

ที่มา: จากการสำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2545

ตารางที่ 10.8 ประเภท และการบริหารจัดการของแหล่งน้ำขนาดเล็ก กรณีศึกษา ปี พ.ศ. 2545

ภาค	กรณีศึกษา	ประเภทแหล่งน้ำ	การบริหารจัดการ
ภาคกลาง/ ลุ่มน้ำป่าสัก	บ้านห้วยกอก ต.ฝายนาแซง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์	ฝายกั้นน้ำและลำเหมือง บ่อบาดาล และแหล่งน้ำสาธารณะ	ฝายกั้นน้ำ บริหารจัดการโดยกลุ่มชาวบ้าน
	บ้านวังทอง ต.บึงกระจับ อ.วิเชียรบุรี จ.เพชรบูรณ์	โครงการสูบน้ำด้วยพลังไฟฟ้า แหล่งน้ำสาธารณะ ระบบประปา บ่อบาดาล	สระน้ำสาธารณะ โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าและระบบประปา บริหารจัดการน้ำโดยกลุ่มชาวบ้าน
ภาคตะวันออก	บ้านอ่างมะกรูด ต.แก่งหางแมว อ.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี	ระบบประปา อ่างเก็บน้ำและระบบส่งน้ำ บ่อบาดาล สระสาธารณะ ฝายกั้นน้ำ	อ่างเก็บน้ำและระบบประปา บริหารจัดการน้ำโดยกลุ่มชาวบ้าน
	บ้านทุ่งยายทอง ต.แก่งหางแมว อ.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี	ระบบประปา บ่อบาดาล สระน้ำสาธารณะ	ระบบประปาบริหารจัดการโดยกลุ่มชาวบ้าน
	บ้านหนองยายทอง ต.แก่งหางแมว อ.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี	ระบบประปา บ่อบาดาล สระน้ำสาธารณะ	ระบบประปาบริหารจัดการโดยกลุ่มชาวบ้าน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	บ้านห้วยไร่ ต.ห้วยไร่ อ.เมืองอำนาจเจริญ จ.อำนาจเจริญ	แหล่งน้ำสาธารณะ ระบบประปา	ระบบประปาบริหารจัดการโดยองค์การบริหารส่วนตำบล
	บ้านฟ้าห่วน ต.ไร่ขี อ.ลืออำนาจ จ.อำนาจเจริญ	แหล่งน้ำสาธารณะ บ่อบาดาล ระบบประปา และฝายกั้นน้ำ	ฝายกั้นน้ำและระบบประปา บริหารจัดการโดยกลุ่มชาวบ้าน
ภาคใต้	บ้านท่าอยู่ ต.ท่าอยู่ อ.ตะกั่วทุ่ง จ.พังงา	บ่อบาดาล ระบบประปา สระน้ำสาธารณะ ฝายกั้นน้ำ	ระบบประปาบริหารจัดการโดยกลุ่มชาวบ้าน
	บ้านบ่อแสนไทรงาม ต.มะรุ่ย อ.ทับปุด จ.พังงา	บ่อบาดาล บ่อน้ำตื้น และสระน้ำสาธารณะ	ระบบประปาบริหารจัดการโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา: จากการสำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2545

ในส่วนของระบบประปาชนบท รูปแบบของการบริหารจัดการมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) *การบริหารจัดการโดยกลุ่มของชาวบ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน*[119] ซึ่งจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดูแล บำรุงรักษา ซ่อมแซม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน

(2) *การบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542 แล้วก็ตามว่าให้มีการถ่ายโอนกิจกรรมการบริหารจัดการแหล่งน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทไปสู่ท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีเพียงบางพื้นที่เท่านั้นที่มี

[119] เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525

การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว เนื่องจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การถ่ายโอนส่วนใหญ่เกิดเนื่องมาจากปัญหาในการบริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่ไม่มีความยั่งยืนมากนัก ประกอบกับเป็นความต้องการของสมาชิกผู้ใช้น้ำ ซึ่งมีความคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากมีงบประมาณเพื่อการซ่อมแซม ดูแล รักษาระบบประปาชนบทได้ ในขณะที่การบริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำอาศัยเพียงรายได้จากค่าน้ำประปา หรือ อาจมีการเรียกเก็บเงินเพิ่มจากผู้ใช้น้ำเมื่อมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ยั่งยืนมากนัก

นอกจากนี้ การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายของกลุ่มบริหารจัดการน้ำบาดาล ในระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ เนื่องจาก การรวมกลุ่มจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเทคนิคต่างๆ รวมถึงการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มในการบริหารจัดการน้ำบาดาลให้ประสบความสำเร็จ และช่วยเสริมความพร้อมของท้องถิ่นต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา หรือเหตุฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำบาดาลได้ การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายดังกล่าวได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยกรมอนามัย (ในขณะนั้น) ซึ่งพบในหลายพื้นที่ที่ทำการสำรวจ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ซึ่งพบว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการบริหารจัดการระบบประปาชนบทอย่างยิ่ง

ในการศึกษายังมีการเปรียบเทียบลักษณะของการบริหารจัดการระบบประปาชนบทโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำและ อบต. ในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืน (ตารางที่ 10.9) ซึ่งพบว่า มีความแตกต่างกันระหว่างการบริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำและ อบต. เช่น ในเรื่องของการบริหารการเงินที่ อบต. มีแหล่งงบประมาณซึ่งสามารถตั้งงบประมาณเพื่อการลงทุน การซ่อมแซม การดูแลและรักษาระบบฯ ได้ ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้น้ำไม่มี ในส่วนของการบังคับใช้กฎระเบียบของระบบประปาชนบท อบต. จะมีความเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้น้ำจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าจึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้ใช้น้ำ หากอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดย อบต. สมาชิกผู้ใช้น้ำจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ลดลง หาก อบต. มีมติที่จะปรับราคาน้ำให้สูงขึ้น สมาชิกผู้ใช้น้ำก็คงต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น สำหรับประเด็นในเรื่องขององค์ความรู้ ความสามารถในการดูแลแหล่งน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทไม่น่าจะมีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจาก ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการถ่ายทอดมาจากหน่วยงานภาครัฐ

ตารางที่ 10.9 ตัวชี้วัดในการบริหารจัดการระบบประปา โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำและองค์การบริหารส่วนตำบล

รายการ	กลุ่มผู้ใช้น้ำ	อบต.
ประสิทธิภาพ		
มีการจัดประชุมในการบริหารจัดการน้ำร่วมกับสมาชิกผู้ใช้น้ำ	มี แต่ไม่เป็นทางการ	ไม่มี
มีการจัดเก็บค่าน้ำ	มี	มี
มีการใช้กลไกต่างๆในการบริหารจัดการน้ำ	มีบ้าง	มี แต่ไม่ชัดเจน
มีการใช้กฎระเบียบ บทลงโทษ	มี แต่ยืดหยุ่น	มี
มีการบริหารการเงิน เพื่อการลงทุน การดูแล รักษาระบบ	มี กรณีเสียหายเล็กน้อย	มีงบประมาณ
มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้	มี	มี
ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำ	มีความแตกต่างอย่างมาก	ไม่มี
ประสิทธิผล		
ช่วยให้ครัวเรือนมีน้ำอุปโภค บริโภคเพียงพอ	มี	มี
ความยั่งยืน		
ผู้ใช้น้ำมีความรู้ความเข้าใจในการใช้น้ำอย่างยั่งยืน	ไม่มีความชัดเจน	ไม่มีความชัดเจน
มีการร่วมทุนของสมาชิกผู้ใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ	มี	ไม่มี
ได้รับการสนับสนุนในด้านวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	มีความแตกต่างอย่างมาก	ขอความช่วยเหลือได้

ที่มา: จากการสำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2545

ปัญหาอุปสรรค

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการแหล่งน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท อาจสรุปได้ดังนี้

(1) *ปัญหาทางเทคนิคที่เกี่ยวกับระบบฯ* ในการดูแล ซ่อมแซม รักษาระบบฯ ให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ที่เพียงพอ ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐได้มีการให้ความรู้ การฝึกภาคปฏิบัติ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ

(2) *ปัญหาด้านการบริหารจัดการ* คือ การบริหารที่ขาดทุน ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การกำหนดราคาค่าบริการที่ต่ำกว่าหรือเท่ากับต้นทุน การไม่ให้ความร่วมมือของผู้ใช้น้ำในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ตั้งไว้ เช่น มีการลักลอบใช้น้ำ ไม่ช่วยดูแลระบบฯ เป็นต้น ไม่มีการตั้งกองทุนสำรองกรณีฉุกเฉินหรือระบบขัดข้อง เป็นต้น

(3) *ปัญหาการขาดความรู้ในเรื่องของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ* เช่น ปัญหาการแพร่กระจายน้ำเค็มในระบบน้ำใต้ดินในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการระบบประปาชนบทโดยองค์กรชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง แต่องค์กรเหล่านี้ถือได้ว่ามีศักยภาพในการบริหารจัดการระบบประปาชนบท ดังนั้น จึงควรให้การสนับสนุนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในประเด็นเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการที่หลายฝ่ายยังไม่มีความเข้าใจบทบาท ภารกิจ หน้าที่ ของตนเองอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่ได้มีการประชาสัมพันธ์มาโดยตลอดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีการเตรียมความพร้อมเพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาท ภารกิจ หน้าที่ของทุกฝ่าย ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการโดยท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน เป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

10.4 การดำเนินโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน หน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ต้องทำการถ่ายโอนนั้นจะอยู่ในลักษณะของการเป็นพี่เลี้ยงในการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตอบคำถาม ให้ข้อมูล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ขณะนี้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลกำลังดำเนิน “โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นการอบรมถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับบ่อบาดาลและระบบประปาชนบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน และมีการมอบอุปกรณ์ซ่อมบำรุงให้ด้วย ซึ่งการอบรมจะจัดขึ้นโดยศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาล 12 แห่งทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายให้แต่ละศูนย์ฯ จัดอบรมตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 รุ่น รุ่นละประมาณ 50 คน รวมทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้เริ่มดำเนินการอบรมให้กลุ่มเป้าหมายแล้ว โดยวิทยากรในการถ่ายทอดเทคโนโลยีนี้ คือ เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่มีประสบการณ์ในการทำงานทั้งจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั่นเอง

กลุ่มเป้าหมายในการอบรมครั้งนี้ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าตัวแทนของ อปท. ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนโยธาฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีตัวแทนของคณะกรรมการบริหารจัดการระบบประปาชนบทที่เป็นผู้ดูแลระบบประปาชนบท สำหรับระดับการศึกษาของกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และ ปวส.[120] หลักสูตรการฝึกอบรมแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ (ตารางที่ 10.10) ดังนี้

[120] ข้อมูลจากศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลภาค 3 และภาค 4

- นโยบายและทิศทางการบริหารทรัพยากรน้ำบาดาลแบบบูรณาการและยั่งยืน
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาลและการประกอบกิจการน้ำบาดาล
- อุทกธรณีวิทยาเบื้องต้น ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับน้ำบาดาล การใช้แผนที่ การสำรวจแหล่งน้ำบาดาล
- การเจาะ การออกแบบก่อสร้างบ่อน้ำบาดาล
- ระบบประปาชนบท แนวทางการบริหารจัดการ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำบาดาล

ตารางที่ 10.10 หลักสูตรการฝึกอบรมเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและระบบประปาชนบท

ประเด็น	ก่อนการถ่ายโอน	หลังการถ่ายโอน	ปัจจุบัน
นโยบายและทิศทางการบริหารทรัพยากรน้ำบาดาล แบบบูรณาการและยั่งยืน			✓
พระราชบัญญัติน้ำบาดาลและการประกอบกิจการ น้ำบาดาล			✓
อุทกธรณีวิทยาเบื้องต้น ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับน้ำบาดาล การใช้แผนที่ การสำรวจแหล่งน้ำบาดาล		✓	✓
การเจาะ การออกแบบก่อสร้างบ่อน้ำบาดาล			✓
ระบบประปาชนบท แนวทางการบริหารจัดการ การปรับปรุงคุณภาพน้ำบาดาล	✓	✓	✓
เทคนิคการใช้ การซ่อม เครื่องสูบน้ำไฟฟ้า	✓	✓	✓
หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ		✓	
ขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างระบบประปาชนบท (ผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง)		✓	

ที่มา: รวบรวมโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังมีการสาธิตเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้เห็นการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การเจาะและการบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาล การสูบทดสอบปริมาณน้ำ การใช้และซ่อมบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พร้อมทั้งมีการฝึกปฏิบัติการซ่อมบำรุงรักษาระบบประปา และการฝึกปฏิบัติการซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบซับเมอร์สและเครื่องสูบมือโยก ในส่วนของการสาธิตนี้ พบว่ามีประโยชน์ค่อนข้างมากทั้งในแง่ของการปฏิบัติและเห็นตัวอย่างของจริงทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น

ก่อนปี พ.ศ. 2542 หรือก่อนการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น หน่วยงานหลายหน่วยงานมีหน้าที่ในการจัดหาน้ำให้กับประชาชนในเขตชนบท โดยจะทำการสำรวจ และพัฒนาแหล่งน้ำบาดาล/น้ำผิวดินเพื่อการอุปโภคบริโภค เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากจึงทำให้ไม่มีการประสานงานเท่าที่ควร ส่งผลให้การพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากนัก สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการระบบประปา ภายหลังจากที่หน่วยงานได้ทำการก่อสร้างระบบประปาชนบทเรียบร้อยแล้ว โดยกลุ่มเป้าหมายในขณะนั้น คือ ชาวบ้านหรือผู้ใช้น้ำซึ่งรวมตัวเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการระบบประปาชนบทมีหน้าที่ในการดูแล บริหารจัดการและรับผิดชอบต่อระบบประปาชนบท

หลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญกับ อบต. เป็นกลุ่มเป้าหมายในการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยกองน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ทำการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การบริหารจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาลแบบยั่งยืน สำหรับ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ จำนวน 36 รุ่น เพื่อให้ อบต. สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยแล้งแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง ต่อเนื่องและยั่งยืน เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมอนามัยทำการฝึกอบรมผู้ดูแลและผู้บริหารกิจการระบบประปาหมู่บ้าน ผู้ดูแลและผู้บริหารกิจการถังเก็บน้ำ และผู้ดูแลและผู้บริหารกิจการระบบประปาปรับปรุง เป็นต้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มีโครงการถ่ายโอนการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบทของกรมทรัพยากรธรณีให้แก่ท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายของโครงการคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนโดยการจัดทำระบบประปาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำการก่อสร้างระบบประปาชนบท พร้อมมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างระบบประปาชนบท การควบคุมงาน และการตรวจรับงาน (ตารางที่ 10.10)

การเปรียบเทียบหลักสูตรในการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับหลักสูตรที่ผ่านมา พบว่าเนื้อหาของการถ่ายทอดเทคโนโลยีในหลักสูตรปัจจุบันมีความครอบคลุมค่อนข้างกว้าง เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้และความเข้าใจ ตั้งแต่นโยบาย กฎหมาย ความรู้พื้นฐาน การออกแบบ การบริหารจัดการ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำบาดาล ภายหลังเสร็จสิ้นการฝึกอบรมควรทำการประเมินผลในเนื้อหาของหลักสูตรและวิทยากร โดยการสอบถามผู้เข้าฝึกอบรมว่ามีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างไร โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แสดงความคิดเห็น ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงรูปแบบการถ่ายทอดเทคโนโลยีฯ ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สำหรับประเด็นที่ควรทำการประเมินผลมีดังนี้

เนื้อหาของหลักสูตร

- ความครบถ้วน สมบูรณ์
- ความชัดเจนของเนื้อหา

- เป็นประโยชน์ในการทำงาน
- การยกตัวอย่างประกอบทำให้เข้าใจง่ายขึ้น
- การใช้สื่อการสอนที่เหมาะสม

การสาธิตและภาคปฏิบัติ

- มีความครบถ้วน สมบูรณ์
- เป็นประโยชน์ในการทำงาน
- ทำให้เข้าใจมากขึ้น
- มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ให้อย่างเพียงพอ

วิทยากร

- มีความรู้/ทักษะเพียงพอในหัวข้อที่บรรยาย
- มีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้เป็นอย่างดี
- เปิดโอกาสให้มีการซักถาม
- ตอบคำถามได้อย่างชัดเจน

กลไกการให้ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ นับเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน สำหรับการประชาสัมพันธ์ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเกี่ยวกับภารกิจและการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความเข้าใจในบทบาทของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และการถ่ายโอนที่กำลังเกิดขึ้น ทั้งๆ ที่ทางกรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้มีการประชาสัมพันธ์ทั้งจากเว็บไซต์[121] เอกสารเผยแพร่ รายการโทรทัศน์และวิทยุ[122] แล้วก็ตาม ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการประชาสัมพันธ์ คือ การเลือกใช้ประเภทของสื่อให้มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และลักษณะของข้อมูลที่จะถ่ายทอด (ดูรายละเอียดในคู่มือฯ) เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อถ่ายทอดความรู้ และสร้างความเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงต่อไป

---

[121] ข้อมูลที่นำเสนอในเว็บไซต์ ได้แก่ ความหมายของน้ำบาดาล การประกอบกิจการน้ำบาดาล การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การแก้ไขการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล การอุทธรณ์ การคำนวณค่าใช้น้ำบาดาล การอุดกลบบ่อน้ำบาดาล กรณีศึกษาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล ผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 การแก้ไขพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (ค่าธรรมเนียมและค่าวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล พื้นที่วิกฤตการณ์น้ำบาดาล หลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการน้ำบาดาลในพื้นที่วิกฤตการณ์น้ำบาดาล การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำบาดาล การลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลที่ผ่านมาของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล สถิติการลดปริมาณการใช้น้ำบาดาล แนวทางการบริหารจัดการน้ำบาดาลในอนาคต)

[122] การสร้างความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านน้ำบาดาล พระราชบัญญัติน้ำบาดาลและวิสัยทัศน์ด้านน้ำบาดาล

10.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันกรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีบทบาทในการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรน้ำบาดาลไปสู่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนาศักยภาพในการสำรวจและแสวงหาแหล่งน้ำใต้ดินเพื่ออนาคต แต่ยังไม่ได้เน้นบทบาทของการเป็น "ผู้พิทักษ์ทรัพยากรน้ำบาดาล" ซึ่งจัดเป็นทรัพยากรอันมีจำกัด มีค่าสูงยิ่ง และยังมิได้ให้ความสำคัญมากนักต่อผลกระทบของการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาลต่อสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (นอกเหนือไปจากแผ่นดินทรุด) สำหรับบทบาทของการป้องกันการปนเปื้อนของน้ำบาดาลอันเกิดจากกิจกรรมมนุษย์ ภายใต้บทบาทที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้างให้เข้าใจถึงคุณค่าของน้ำบาดาล และบทบาทใหม่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งหมายความว่า ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องทำการแก้ไขกฎหมาย หรือประกาศกระทรวงเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ผู้พิทักษ์น้ำบาดาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การอนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาลในพื้นที่ระบบนิเวศที่มีผลกระทบ กำหนดให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่อนุมัติข้อกำหนด (specification) ของการขุดเจาะน้ำบาดาล ติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ การสอบทานการนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้กับปริมาณน้ำที่สามารถพัฒนามาใช้ได้โดยไม่เกิดผลกระทบ (Safe Yield) เป็นต้น

ในกรณีที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลต้องการขยายบทบาทเป็นผู้พิทักษ์น้ำบาดาล เป้าหมายการบริการสาธารณะจะกลายเป็นจำนวนผู้ใช้น้ำที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล จำนวนแหล่งน้ำบาดาลที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้ชัดเจนขึ้น

กิจกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2547 นับได้ว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กิจกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาซ่อมบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีข้อเสนอแนะดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย

- นอกเหนือจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรระบุกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น คณะกรรมการบริหารจัดการระบบประปาชนบท หรือ ผู้ดูแลระบบประปาชนบท เป็นต้น

ด้านเทคนิค

- เพิ่มสื่อให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงประเภทของสื่อที่ใช้ ลักษณะข้อมูลที่ต้องการถ่ายทอด และกลุ่มเป้าหมาย เช่น การใช้วีดีทัศน์ประมาณ 10-15 นาที นำเสนอทิศทางนโยบายของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจ เป็นต้น

- เพิ่มเทคนิคในการกระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายเตรียมตัวก่อนการอบรม เช่น การแจกจ่ายแผนที่น้ำบาดาลในระดับพื้นที่ให้กับกลุ่มเป้าหมายก่อนการฝึกอบรม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีโอกาสในการศึกษาแผนที่ และจะได้มีประเด็นในการหารือ เป็นต้น

- เพิ่มเทคนิคในการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เข้ารับการฝึกอบรม โดยเชิญชวนชาวบ้านหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการระบบประปาชนบทมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์

เนื้อหาสาระ

- เพิ่มเติมเนื้อหาสาระในเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลไม่ถูกหลักวิชาการ โดยยกตัวอย่างประกอบเพื่อสร้างความเข้าใจตัวอย่างการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำบาดาล และผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชน พร้อมทั้งนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และแนวทางในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

- เพิ่มเติมเนื้อหาสาระในประเด็นต่างๆ เชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ ข้อดี ข้อจำกัด ต้นทุนค่าใช้จ่ายของวัสดุประเภทต่างๆ กัน เช่น การใช้ท่อพลาสติก PVC กับ ท่อเหล็ก วิธีการปรับปรุงคุณภาพน้ำ เป็นต้น เพื่อเป็นทางเลือกในการใช้เทคนิควิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์และข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่

- เพิ่มเติมในเรื่องของระเบียบขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยยกตัวอย่างข้อกำหนด (specification) ที่ถูกต้อง ขั้นตอนในการตรวจรับงาน และข้อควรระวัง

- ควรเพิ่มเติมในเรื่องช่องทางการเข้าถึงข้อมูล การบริการต่างๆ เช่น แผนที่น้ำบาดาลระดับพื้นที่ การตรวจสอบคุณภาพน้ำบาดาล การร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้น การขอคำแนะนำเชิงวิชาการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

การติดตามประเมินผล

- การติดตามประเมินผลโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีฯ ควรจัดทำใน 2 ช่วง คือ การประเมินผลภายหลังการฝึกอบรมทันที และการติดตามประเมินผลหลังจากการฝึกอบรมประมาณ 6 เดือน เพื่อประเมินผลสำเร็จของโครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีฯ (ดูเพิ่มเติมในคู่มือ)

บรรณานุกรม

กรมการพัฒนาชุมชน. 2544. **หมู่บ้านชนบทไทย ปี 2544 ฐานข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.).** ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท. กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพมหานคร.

กรมทรัพยากรธรณี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. การอบรมเชิงปฏิบัติการ การบริหาร จัดการ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างยั่งยืน สำหรับ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.). กรุงเทพมหานคร.

_____ . 2542 ก. “การสำรวจ การพัฒนาและกฎหมายน้ำบาดาล.” เอกสารประกอบการฝึกอบรม 2-4 สิงหาคม 2542 ณ ห้องประชุมใหญ่กรมทรัพยากรธรณี ตึก1.

_____ . 2542 ข. คู่มือฝึกอบรมการบริหารกิจการบ่อน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร. กรุงเทพมหานคร.

_____ . 2542 ค. แนวทางการบริหารกิจการประปาชนบท. สระบุรี: ฝ่ายพัฒนาน้ำบาดาล 2.

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล. 2546. “เอกสารประกอบการประชุมวิชาการน้ำบาดาลครั้งที่ 1 การสำรวจและประเมินศักยภาพน้ำบาดาล การพัฒนาและบริการด้านน้ำบาดาล.” เอกสารประกอบการประชุม 3 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมโลตัส ปางสวนแก้ว เชียงใหม่.

กรมอนามัย. 2544. คู่มือการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านของกรมอนามัย เล่ม 1. กองประปาชนบท. โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

กระมล ทองธรรมชาติ. 2542. “บทบาทของรัฐหรือราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการประชาชน.” วารสารจุฬาวิจัย.18, ฉ.1 (มกราคม 2542).

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. 2545. แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย. สนับสนุนการวิจัย โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2545. โครงการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก. จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2546. กรุงเทพ.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2542. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจของกระทรวงทบวง กรมลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ ก. “เร่งแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” ข่าว สปน. จาก http://www.dloc.opm.go.th (19 มีนาคม 2547).

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ ข. “ตรวจติดตามพบถ่ายโอนงาน/เงิน/คนให้ท้องถิ่นยังมีปัญหา.” ข่าว สปน. จาก http://www.dloc.opm.go.th (19 มีนาคม 2547).

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.2545.แผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

บทที่
๑๑

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

(กรมควบคุมมลพิษ)

บทที่ 11
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่
(กรมควบคุมมลพิษ)

11.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงใหม่ประสบปัญหาอากาศเสีย คุณภาพอากาศต่ำกว่ามาตรฐานติดต่อกันมาหลายปี มีทั้งฝุ่นละเอียด ก๊าซต่างๆ และสารปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ปนอยู่มากมาย และนับวันอากาศเมืองเชียงใหม่ก็ยิ่งสกปรกมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะมีกิจกรรมหลายอย่างที่ทำให้อากาศสกปรก สาเหตุของอากาศเสียมีหลายอย่าง เช่น ปริมาณการจราจรและความติดขัดของการจราจร การเผาในที่โล่ง การก่อสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพื้นผิวการจราจร หรืออาคาร โรงงานอุตสาหกรรม อู่เคาะพ่นสีรถ ฯลฯ แต่กรณีของเชียงใหม่ อากาศเสียส่วนใหญ่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งก่อให้เกิดสารก่อมะเร็งและสารกลายพันธุ์มากขึ้นๆ สถิติผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตจากโรคทางเดินหายใจและมะเร็งปอดในเชียงใหม่มีจำนวนสูงเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศและของโลก บางช่วงปีมีผู้เสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งปอดสูงที่สุดในประเทศไทย ทั้งที่จำนวนประชากรน้อยกว่ากรุงเทพฯ นอกจากนี้ สถิติผู้ป่วยด้วยโรคอื่นๆ ที่มีสาเหตุเชื่อมโยงกับคุณภาพอากาศของคนในเชียงใหม่ ก็เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง

การเผาในที่โล่งสัมพันธ์กับการมีหรือไม่มีระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะ และประสิทธิภาพการจัดการขยะในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง ระดับการได้รับข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพิษภัยของการเผาในที่โล่ง วิถีชีวิตแบบคนชนบทที่เคยดำเนินมาก่อนจะกลายเป็นเมือง และการจัดการที่ดินซึ่งเป็นที่รกร้างล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่หนึ่งๆ เผาในที่โล่ง ดังนั้น การแก้ปัญหาจึงต้องมองอย่างเป็นองค์รวม

ทั้งๆ ที่มีกฎหมายอย่างน้อย 10 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการห้ามก่อมลพิษทางอากาศ แต่กฎหมายเหล่านั้นขาดกฎหมายลูกบ้าง ขาดรายละเอียดของข้อกำหนดที่ชัดเจนบ้าง หรือมีกฎหมายแล้วไม่ได้ระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้บังคับใช้ตามกฎหมายนั้นๆ แม้ว่าจะมีองค์กรประชาชนหลายองค์กร ที่ผลักดันให้มีการแก้ปัญหาคุณภาพอากาศเมืองเชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง แต่การที่ไม่มีรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพิกเฉยต่อข้อเสนอและเรียกร้องต่างๆ การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาอากาศเสียโดยภาคประชาชนถูกมองจากองค์กรของภาครัฐบางองค์กรในทางลบ เพราะการเคลื่อนไหวเหล่านั้นส่วนหนึ่งก็เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบให้เกิดการแก้ไขปัญหาอากาศเสียอย่าง

จริงจังนั้นไม่ได้ทำหน้าที่ของตน จึงทำให้คุณภาพอากาศเชียงใหม่ยังคงอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพสิ่งมีชีวิต ทั้งคน สัตว์ พืชและธรรมชาติ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาการออกมาตรการ เพื่อลดมลภาวะจากการเผาในที่โล่ง โดยให้ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่มีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ และทำให้คุณภาพอากาศเชียงใหม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานและดียิ่งๆ ขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนชาวเชียงใหม่มีสุขภาพดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

11.2 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อทบทวนสถานการณ์ปัญหามลภาวะทางอากาศในเชียงใหม่ในแง่ความรุนแรงของปัญหา ในแง่ผลกระทบต่อสุขภาพ และ ในแง่การสร้างความเดือดร้อนรำคาญ

(2) เพื่อศึกษาแหล่งที่มาของปัญหาการเผาในที่โล่ง (Open burning)

(3) เพื่อเสนอมาตรการและทางเลือกในการจัดการปัญหา หากงดการเผาในที่โล่ง

(4) เพื่อสร้างระบบประชาสัมพันธ์ และกระบวนการรณรงค์

(5) เพื่อสร้างระบบติดตามและประเมินผล

(6) เพื่อจัดทำคู่มือและขั้นตอนการรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดมลภาวะทางอากาศ

11.3 เป้าหมาย

(1) กลุ่มผู้นำในสังคม เช่น พระสงฆ์ ผู้นำศาสนา ผู้สูงอายุ ผู้บริหารโรงเรียน นักธุรกิจ ครู สื่อมวลชน

(2) องค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ เทศบาลนครเชียงใหม่ และพื้นที่ต่อเนื่อง

(3) กลุ่มพื้นที่ศึกษา ชุมชนที่มีการเผามากจากการสำรวจ [123] ได้แก่ บ้านโป่งน้อย อบต. สุเทพ และชุมชนหนองป่าครั่งแขวงกาวิละ เทศบาลนครเชียงใหม่[124]

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม (รวมทั้งกลุ่มนักเรียนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม)

(5) ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเผาในที่โล่ง และผู้ห่วงใยสิ่งแวดล้อม

---

[123] การสำรวจของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติ การศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

[124] งบประมาณของโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วม ฯ

11.4 ผลผลิต

(1) ทำเนียบกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากมลภาวะในเมืองเชียงใหม่

(2) คู่มือและขั้นตอนการรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดมลภาวะทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง

11.5 ขอบเขตการศึกษา

1. พื้นที่ทั่วไป ได้แก่ พื้นที่เมืองเชียงใหม่ ในเขตอำเภอเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลช้างเผือก องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองป่าครั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอย องค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคี่ยน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

2. พื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ บ้านโป่งน้อย ตำบลสุเทพ และบ้านหนองป่าครั่ง ในแขวงกาวิละ เทศบาลนครเชียงใหม่ โดยทั้งสองพื้นที่มีแหล่งมลภาวะทางอากาศอันเนื่องมาจากการเผาในที่โล่งมาก มีองค์ประกอบของชุมชนที่ค่อนข้างครบถ้วน ทั้งโรงเรียน วัด โบสถ์ สถานีอนามัย ประชาชนทราบว่ามีปัญหามลภาวะทางอากาศ และมีความสนใจอยากมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งในการทำงานอาจมีพื้นที่กรณีศึกษาเพิ่ม หากมีชุมชนแสดงความจำนงที่จะร่วมทำงานกับโครงการ

11.6 ขั้นตอนการดำเนินงาน

11.6.1 ขั้นเตรียมงาน

(1) การทบทวนเอกสาร

จากการสำรวจยังไม่พบเอกสารที่เขียนชัดเจนเฉพาะเรื่องมลภาวะจากการเผาในที่โล่งโดยตรงไม่ว่าจะเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ แต่พิษภัยของการเผาในที่โล่ง ซึ่งก่อให้เกิดก๊าซพิษหรือสารก่อมะเร็งต่างๆ ปรากฏอยู่ในเอกสารหลายเล่ม ทั้งที่เป็นตำรา งานวิชาการ หรืองานกึ่งวิชาการที่มีลักษณะเป็นการรณรงค์ให้เกิดการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะในส่วนของการจัดการคุณภาพอากาศในเมือง (Urban air quality management) เนื่องจากในต่างประเทศห้ามการเผาขยะ เผาใบหญ้าใบไม้ หรือเผาป่าอยู่แล้ว การจัดการคุณภาพอากาศในเมืองของประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มาจากกระบวนการผลิตในโรงงาน และการดำเนินชีวิตสมัยใหม่ที่ใช้สารเคมีมาก

ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง จึงจำเป็นต้องทบทวนเอกสารที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศโดยรวม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็ก (Particulate matter) ขนาด 10 ไมครอน (PM 10) และ ขนาด 2.5 ไมครอน (PM 2.5) เนื่องจากฝุ่นละเอียดเกิดจากการเผาไหม้ทุกชนิด และกำลังทำให้อากาศเชียงใหม่อยู่ในภาวะวิกฤต ตั้งแต่ช่วงกุมภาพันธ์ ถึง มีนาคม พ.ศ. 2547 นี้ มีปริมาณ

ฝุ่นละเอียดเฉลี่ย 24 ชั่วโมงเกินค่ามาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษกำหนดไว้ และถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ติดต่อกันมาเกือบทุกวัน ค่าสูงสุดที่ตรวจวัดได้บางช่วงสูงถึง 400 ไมโครกรัม / ลบ.ม. (เที่ยงคืนของคืนที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547) ในขณะที่ค่าสูงสุดกำหนดไว้ไม่ให้เกิน 120 ไมโครกรัม / ลบ.ม.

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยมี 2 ส่วน ***ส่วนที่หนึ่ง*** เป็นงานเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ ***ส่วนที่สอง*** เป็นเอกสารเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เอกสารเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม เนื่องจากการศึกษาชิ้นนี้ใช้เชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา ในรายงานนี้จึงเน้นเกี่ยวกับเอกสารที่ทำการศึกษาในพื้นที่เมืองเชียงใหม่เป็นหลัก

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นเอกสารเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศแบบกว้างๆ ว่ามลภาวะทางอากาศหมายถึงอะไร มีสาเหตุมาอย่างไร ก่อให้เกิดก๊าซพิษอะไรบ้าง โดยหยิบยกตัวอย่างในเชิงวิทยาศาสตร์ อาจอ้างถึงกรณีของที่ไหนก็ได้ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น งานของ วงศ์พันธ์ ลิปเสนีย์ และคณะ (2545) งานของ ชิคาโอะ คานาโอกะ และ วิวัฒน์ ตัณฑะพานิชกุล (2531) และเล่มอื่นๆ ซึ่งใช้ชื่อว่า **มลภาวะทางอากาศ** เหมือนกัน และอาจจะมีบางเล่มที่ไม่ได้เขียนว่าเป็นมลภาวะทางอากาศโดยตรง แต่ใช้ชื่ออื่น เช่น งานของ โธมัส จี เอลส์เวิร์ธ แปลโดย สาวิตรี สุวรรณสถิตย์ ชื่อ **น้ำเน่าอากาศเสีย** (2514) เอกสารเหล่านี้มีข้อดีในแง่ให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ เพื่อให้เป็นฐานความเข้าใจ เพื่อให้ผู้สนใจหัวข้อนี้ สามารถศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกกว่านี้ได้เป็นอย่างดี

กลุ่มที่สอง เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบหรือความเป็นพิษของอากาศ หรือการประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอากาศ ในพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ใช่เชียงใหม่ เช่น รายงานของ UNEP **Air Quality Management and Assessment Capabilities in 20 Major Cities** (1996) กล่าวถึงการจัดการคุณภาพอากาศในเมืองใหญ่ทั่วโลก เมืองในประเทศอุตสาหกรรมไม่มีปัญหาเรื่องการเผาในที่โล่ง แต่จะเป็นควันดำจากท่อไอเสียและกระบวนการผลิต ในประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าจะมีปัญหาเรื่องการเผาจากเตาหุงต้ม ประกอบด้วย ส่วนงานของ สมพงษ์ สิทธิโชคสกุลชัย และชูศักดิ์ โตเทศ เรื่อง **ผลกระทบทางอากาศกับสุขภาพประชาชนจากชุมชนรอบโรงงานปูนซีเมนต์ อำเภอตาคลี จังหวัดนครสวรรค์** (2541) เนื่องจากกระบวนการผลิตซีเมนต์ก่อให้เกิดฝุ่นละเอียดปริมาณมาก ซึ่งคุกคามต่อสุขภาพคนอำเภอตาคลี และ **การศึกษาผลกระทบจากมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพประชาชน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง** (2544) ซึ่งนันทวรรณ วิจิตรวาทการ เป็นผู้ศึกษา การศึกษาก็พิสูจน์ข้อสมมุติฐานของคนทั่วไปที่ว่า คนแม่เมาะเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจอันเนื่องมาจากฝุ่นควันจากเหมืองลิกไนต์และการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน และวิทยานิพนธ์ของ พรเพิ่ม พรมมาส เรื่อง **พฤติกรรมการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพที่มีสาเหตุมาจากมลภาวะทางอากาศของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ: กรณีตำบลสบป้าด อำเภอแม่เมาะ จ.ลำปาง** (2540) นอกจากนี้ยังมีวิทยานิพนธ์ของ สุธิดา พันธ์พัฒน์ เรื่อง **ความรู้และพฤติกรรมการป้องกันเกี่ยวกับปัญหามลภาวะทางอากาศของตำรวจจราจรในพื้นที่การจราจรเมืองลำปางและเมืองเชียงใหม่** (2540) ซึ่งเป็นการศึกษาทำนองเดียวกับงานของ ทิพวรรณ ประภามณฑล ที่ศึกษาเกี่ยวกับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในเลือดของตำรวจจราจรในเมืองเชียงใหม่ ศึกษาก่อนหน้านั้น 2 ปี

งานวิจัยเรื่องผลกระทบของฝุ่นละอองขนาดเล็กที่กระทบต่อสุขภาพคน ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของโครงการชิ้นนี้อยู่มากคืองานของ นันทวรรณ วิจิตวาทการ และคณะ เรื่อง **โครงการศึกษาผลกระทบของฝุ่นละอองขนาดเล็กต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร** (1998) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความปนเปื้อนของฝุ่นละอองขนาดเล็ก ขนาด 10 ไมครอน อันเกิดจากการเผาไหม้ทุกชนิด รวมทั้งการทำปฏิกิริยาทางเคมี (photochemist) ว่า การวิจัยในต่างประเทศและที่กรุงเทพมหานครพบว่า หากฝุ่นละเอียดขนาด 10 ไมครอนเพิ่มขึ้น 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จะทำให้มีผู้เจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลด้วยโรคทางเดินหายใจและหลอดเลือดหัวใจเพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.05 งานนี้สามารถนำมารณรงค์เกี่ยวกับการเผาในที่โล่งได้ดี

กลุ่มที่สาม เป็นการศึกษาเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะเขตเทศบาล การศึกษาในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นงานของผู้ที่สังกัดคณะวิทยาศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ ทั้งในส่วนที่เป็นงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ โดยสามารถแบ่งออกเป็น*การศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของอากาศ* เช่น **การวิเคราะห์หาปริมาณตะกั่วในอากาศ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่** ของอุดมเกียรติ พรรธนประเทศ (2521) การวิจัยของ สุทธาธร สุวรรณรัตน์ ชื่อ **การใช้ Sporobolomyces spp. ในการตรวจมลพิษทางอากาศในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่** (2543) งานของ วิลาวัลย์ พรหมศาสตร์ **การหาปริมาณความเข้มข้นเฉลี่ยของฝุ่นละอองรวมในบรรยากาศมหาวิทยาลัย** วิทยานิพนธ์ของ ฐิติวัฒน์ สืบแสง เรื่อง “การวิเคราะห์ปริมาณสารเคมีบางตัวที่เป็นพิษในอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่” (2520) วิทยานิพนธ์ของ Zhigang Kang, “Determination of lead levels in roadside dust of Chiang Mai City” (1996) และ **การวิเคราะห์หาปริมาณสารตะกั่วในอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยวิธี atomic absorption spectrophotometry** ของ พินิจ ราชตา (2521) และวิทยานิพนธ์ของ ปาลี ทรัพย์ศรี เรื่อง “การใช้ไลเคนเป็นตัวบ่งชี้ทางชีวภาพเพื่อการติดตามตรวจสอบภาวะมลพิษทางอากาศในเขตตัวเมืองและนอกเมืองจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2544 ล้วนเป็นความพยายามที่จะหาสารปนเปื้อนในอากาศเมืองเชียงใหม่ และหาตัวชี้วัดด้วยวิธีการต่างๆ

งานของ ธนาภรณ์ ณ เชียงใหม่, เชาว์ ดวงทวี และอิงอร ชัยศรี เรื่อง **การติดตามตรวจสอบมลภาวะของปริมาณโลหะหนักบางตัวในตัวอย่างฝุ่นริมถนนในตัวเมืองเชียงใหม่ โดยวิธีอะตอมมิกแอบซอร์พชันสเปกโทรโฟโทมิเตอร์** (2543) และ **การวิเคราะห์หาปริมาณสารตะกั่วในอากาศ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่** ของอุดมเกียรติ พรรธนประเทศ (2521) การศึกษานี้ทำก่อนที่จะประกาศงดการใช้สารตะกั่วในน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีปัญหาสารตะกั่วปนเปื้อนในอากาศในเมืองทั่วไปอีกแล้ว เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของคุณภาพอากาศที่มีต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ ซึ่งมีการศึกษาทั้งในส่วนของผลกระทบวงกว้าง เช่น งานของ อุษณีย์ วินิจเขตคำนวณ เรื่อง **ระดับรายวันและความเป็นพิษต่อยีนของอนุภาคขนาดเล็กที่อยู่ในอากาศในเขตตัวเมืองจังหวัดเชียงใหม่** (2545) ผู้วิจัยพบว่า อนุภาคขนาดเล็กที่ตรวจวัดในเมืองและนอกเมืองมีปริมาณไม่ต่างกันมากนัก แต่ในเขตเมืองซึ่งมีความปนเปื้อนของสารเคมีมาก มีความเป็นพิษซึ่งส่งผลต่อการกลายพันธุ์ของยีน และมีการศึกษาเฉพาะกลุ่มเสี่ยง เช่น งานของ ทิพวรรณ

ประภามณฑล **การปนเปื้อนของสารตะกั่วในเลือดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่** (2538) วิทยานิพนธ์ของ Maria Lourdes Nanette Deza Catalon "Determination of lead level in blood of Chiang Mai city traffic policemen by stripping analysis" (1997) ในสภาพอากาศปัจจุบัน การหาสารตะกั่วในเลือดของจราจรอาจจะไม่มีความจำเป็นเท่าก่อนที่จะมีการเลิกใช้น้ำมันสารตะกั่ว แต่การศึกษาที่จะเป็นประโยชน์ควรเป็นเรื่องการทำงานของปอดหรือระบบทางเดินหายใจ

กลุ่มที่สี่ เป็นเอกสารเกี่ยวกับคุณภาพอากาศที่ปรากฏในชื่อหนังสืออื่น บางเล่มเป็นคู่มือ บางเล่มเป็นการรณรงค์ให้ความรู้ หรือรวบรวมข้อเท็จจริง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่อื่น และเกี่ยวกับเชียงใหม่ เช่น **การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่** ของ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2537) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป และมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาคุณภาพอากาศที่ต่ำกว่ามาตรฐาน อีกเล่มเป็นเอกสารของสถาบันวิจัยสังคมเช่นเดียวกับเล่มแรก เป็น **แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวในเมืองหลัก: เชียงใหม่** (2539) นำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แผนนี้ได้มีการกล่าวถึงปัญหาคุณภาพอากาศและแนวทางแก้ไข ซึ่งเชื่อมโยงกับทั้งปัญหาจราจรและการจัดการขยะ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เทศบาลไม่ได้นำแผนไปปฏิบัติเนื่องจากมีการเปลี่ยนทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เอกสารอีกชิ้นหนึ่งในกลุ่มนี้คือ **คู่มือการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพอากาศ** (2546) ของกรมควบคุมมลพิษ และ **การจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบสุขภาพ** โดย กาญจนศักดิ์ ผลบูรณ์ (2543) และ **โครงการประมวลองค์ความรู้มลภาวะทางอากาศและสุขภาพในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์** (2544) และมีงานเกี่ยวกับอากาศที่ปรากฏในหนังสือเกี่ยวกับสารพิษ เช่น งานของ ไมตรี สุทธจิตต์ 2 เล่ม คือ **สารพิษรอบตัวเรา = Toxic substances around us** และ **สารพิษในสิ่งแวดล้อมและการเกิดมะเร็ง** ที่กล่าวถึงความเป็นพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในอากาศ ที่นำไปสู่การเกิดมะเร็งปอด

ส่วนที่สอง เป็นงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการทำโครงการนี้ หนังสือส่วนใหญ่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา เช่น งานของ อคิน รพีพัฒน์ **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา** (2527) เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา และทำทุกอย่างไม่ใช่กำหนดจากภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ เสน่ห์ จามริก เขียนในงานชื่อเดียวกัน ที่มี ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ เป็นบรรณาธิการ อย่างไรก็ดี ในงานเล่มเดียวกันนี้ ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเห็นแตกต่างจาก 2 คนแรกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริมและสร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนา ในหนังสือที่สรรเสริญ ทองสมนึก เขียนชื่อ **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน บ้านทรายทอง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน** อ้างงานของ บัวเรศ ประไชโย ว่า กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เริ่มต้นจากความต้องการภายนอก โดยที่สมาชิกของกลุ่มมีศักยภาพ และความสมัครใจที่จะร่วมทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน เป็นต้น

ธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์ อ้าง Fagence (1977) ใน **กระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ประชาคม ประชาสังคม** (2544) ว่า "ยิ่งฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนกว้างขวางมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้อิทธิพลของประชาชนต่อการกำหนดนโยบายและแผนมีมากขึ้นเพียงนั้น ผู้วางแผนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำเสนอทางเลือกของสังคมมากขึ้นเท่านั้น และทางเลือกดังกล่าวสอดคล้องกับความปรารถนาของสังคม และแผนดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน" หากประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ มาก ก็ยิ่งแสดงว่าสังคมนั้นเข้มแข็ง ประเวศ วะสี เห็นว่า การมีความร่วมมือร่วมใจในลักษณะประชาสังคม คือ มีความร่วมมือกันอย่างกว้างขวางและหลากหลายเป็นพหุภาค มีสำนึกการพึ่งตนเองและร่วมกันระดมกำลัง ขยับผลประโยชน์จากเฉพาะกลุ่มสู่สาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับชุมชนหรือสังคมของตน ก็คือลักษณะของสังคมที่เข้มแข็งตามความคิดของ ธีรยุทธ บุญมี ในหนังสือ **สังคมเข้มแข็ง** (2536) และงานของ ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุพดี คาดการณ์ไกล ชื่อ **ประชาสังคม: ทัศนนักคิดในสังคมไทย** (2540) เห็นว่า ประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตของปัญหาในสังคมร่วมกัน และพยายามร่วมกันหาทางแก้ไขด้วยกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การใช้คำว่า "การมีส่วนร่วม" มักใช้กับการพัฒนา ส่วนการใช้คำว่า "ประชาสังคม" มักแฝงนัยทางการเมือง ซึ่งแม้ว่าการกล่าวถึงประชาสังคมจะหมายถึงการมีส่วนร่วม หรือความร่วมมือของประชาชน แต่ก็มักมีบริบทที่กว้างกว่าการมีส่วนร่วมในโครงการหนึ่งโครงการใด แต่จะเป็นความเกี่ยวเนื่องกับภาครัฐ และพหุภาคีอื่นๆ ในสังคม และการนำไปสู่การเป็นชุมชนที่เข้มแข็งเสมอ

(2) ประสานงานกับองค์กรและเครือข่ายที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยเฉพาะองค์กรที่เคยรณรงค์เรื่องมลพิษทางอากาศ เช่น มูลนิธิวายเอ็มซีเอเพื่อการพัฒนาภาคเหนือ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง ศูนย์ธรรมชาติปางแฟน เครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเชียงใหม่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษากิจกรรมและข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ หลายคนจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการเชิญมาเป็นคณะทำงาน

(3) การเลือกพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่เลือกคือ บ้านโป่งน้อย ในตำบลสุเทพ ซึ่งอยู่ในเขตการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ เป็นตัวแทนของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายชนบท และพื้นที่ชุมชนหนองป่าครั่ง อยู่ในแขวงกาวิละ สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตเมือง เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการเผาในที่โล่ง และการหามาตรการในการแก้ปัญหา โดยประชาชนมีส่วนร่วม

(4) การเตรียมผู้เข้าร่วมโครงการ

ประสานงานกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเผาในที่โล่ง ทั้งที่เป็นองค์กรและปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง เช่น ประสานกับคณะสงฆ์จังหวัดเชียงใหม่ สภาคริสตจักรจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มครู กลุ่มเยาวชนที่สนใจด้านสิ่งแวดล้อม หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ โรงเรียนต่างๆ ฯลฯ

(5) การจัดประชุมเพื่อเตรียมงาน

โดยการระดมความคิดจากคณะทำงาน เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เพื่อเตรียมการประชุม "ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋ หื้อเจียงใหม่อากาศดี" ครั้งที่ 2 "แนวทางการลดการเผาในที่โล่ง" ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2547 มีผู้เข้าร่วมประชุม 6 คน เริ่มเวลา 16.30 น. ถึง 18.30 น. สรุปได้ดังนี้

(5.1) ตัวอย่างแนวทางการลดการเผาในที่โล่ง

จากตัวอย่างต่างประเทศ 2 แห่ง คือ เมืองนารา ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ โดยแต่ละครัวเรือนจะมีคู่มือในการแยกขยะ ทำให้สามารถลดปริมาณขยะได้ รวมทั้งนำขยะบางชนิดมาใช้ใหม่ได้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นเองให้เงินอุดหนุน (subsidy) แก่ผู้ที่ซื้อเครื่องย่อยขยะ ซึ่งสามารถนำขยะที่ย่อยแล้วนั้นไปทำเป็นอาหารสัตว์ หรือปุ๋ยได้ และในประเทศอินเดีย มีการนำใบไม้ชนิดต่างๆ มาปั๊มให้แห้ง และนำมาเป็นภาชนะใส่อาหาร ซึ่งมีข้อดี คือ สามารถนำไปทำเป็นปุ๋ยได้เมื่อเลิกใช้ ไม่ทำลายธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้านอีกทางหนึ่งด้วย

(5.2) แนวทางที่เสนอในที่ประชุม

- การประยุกต์แนวทางจากต่างประเทศ เช่น การดัดแปลงเครื่องย่อยขยะให้สามารถใช้งานได้กับลักษณะของกิ่งไม้ ใบไม้ของประเทศไทย ซึ่งหากมีทุนมากพอก็ควรให้มีการจัดแข่งขันทำสิ่งประดิษฐ์ในการจัดการขยะ
- พัฒนาวิธีตรวจวัดอากาศโดยประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงผลเสียของการเผาและร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไข
- เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นควรมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเผาอย่างจริงจัง
- ลดการใช้วัสดุบางชนิดเพื่อเป็นการลดขยะ เช่น กระดาษควรใช้ทั้ง 2 หน้า เป็นต้น
- จัดประกวดทำสื่อในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโทษจากการเผา รวมทั้ง แนวทางแก้ไข และเผยแพร่ให้ถึงทุกกลุ่มประชาชน เช่น ส่งไปยังทุก อบต. เป็นต้น
- การเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่เศษขยะ เช่นทำเป็นสิ่งประดิษฐ์

(5.3) การเตรียมการประชุม "ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋ หื้อเจียงใหม่อากาศดี" ครั้งที่ 2 "แนวทางการลดการเผาในที่โล่ง" ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2547

- ควรจัดประชุมครึ่งวัน เนื่องจากผู้เข้าร่วมประชุมมักจะประชุมเพียงช่วงเช้า และกลับไปช่วงบ่าย
- ให้มีการอภิปรายกลุ่มย่อยเพื่อหาแนวทางในการลดการเผาในที่โล่ง

- ในส่วนของนิทรรศการให้มีการนำตัวอย่าง ทางเลือกหากไม่เผาในที่โล่ง จะทำอย่างไร เช่น การนำเครื่องย่อยใบไม้กิ่งไม้มาสาธิต การนำผลิตภัณฑ์จากเศษกิ่งไม้มาแสดงในงาน
- ขยายกลุ่มเป้าหมายในการประชุมโดยให้เชิญบุคคลที่เป็นแกนนำในแต่ละองค์กร เช่น นายก อบต.ทุกแห่ง กลุ่มผู้สูงอายุ พระสงฆ์ ครู นักเรียน นักศึกษา

11.6.2 ขั้นปฏิบัติการ

(1) การประชุมเชิงปฏิบัติการ "ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋ หื้อเจียงใหม่อากาศดี ครั้งที่ 2" ซึ่งเป็นการจัดประชุมโดย*โครงการศึกษาการออกมาตรการเพื่อลดมลภาวะจากการเผาในที่โล่งโดยประชาชนมีส่วนร่วมในจังหวัดเชียงใหม่* ร่วมกับ *โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศในเมืองเชียงใหม่* (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ สกว.) โดยเชิญกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในข้อ 1.4 มาร่วมประชุม เมื่อวันศุกร์ที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2547 เพื่อแนะนำโครงการและระดมความคิดเห็นเพื่อหา **"แนวทางลดการเผาในที่โล่ง"** ซึ่งปรากฏว่า สื่อมวลชนให้ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ในสื่อทุกสื่อ ทำให้มีผู้แสดงความจำนงในการเข้าร่วมประชุมมากกว่าเป้าหมายมาก จากเดิมที่ตั้งเป้าหมายไว้ 100 คน ทั้งที่เป็นผู้ได้รับจดหมายเชิญ และผู้ที่ได้รับทราบข่าวจากวิทยุและหนังสือพิมพ์ รวมทั้ง มีอาจารย์ที่พานักศึกษามาขอเข้าร่วมการประชุม รวมทั้งสิ้น 210 คน ซึ่งนับว่าเกินเป้าหมายที่วางไว้เป็นอย่างยิ่ง และมีผู้แสดงความจำนงที่จะร่วมกิจกรรมการลดมลภาวะจากการเผาจำนวนหนึ่ง

2. การหาข้อมูลเกี่ยวกับการเข้ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาล (รัฐและเอกชน) อันเนื่องมาจากโรคทางเดินหายใจและหลอดเลือดหัวใจตีบ ในช่วงที่มีฝุ่นละเอียดสูงเกินค่ามาตรฐานสูงติดต่อกัน ในเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม พ.ศ. 2547

11.7 วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินงานในโครงการนี้ จะถือแนวทางและมาตรการของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง **กลยุทธ์ที่ 4: ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ได้แก่ การเสริมสร้างเครือข่ายการจัดการเชิงบูรณาการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาชุมชน ประชาชน และเจ้าหน้าที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้ง การนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ การจัดให้ความรู้และประสานให้มีการถ่ายทอดความรู้และฝึกอบรมแนวทางในการจัดการขยะอย่างถูกวิธี การเพิ่มมูลค่าให้วัสดุเหลือใช้และเศษกิ่งไม้ใบไม้ที่ประชาชนเคยนำไปกำจัดด้วยการเผา การผลักดันให้ผู้ดำเนินโครงการจัดการขยะมูลฝอยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับโครงการให้แก่ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ให้มีตัวแทนประชาชนเป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการและหาที่ตั้งโรงงานขยะครบวงจร

ดำเนินการวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Action Research หรือ PAR) และเทคนิคการประชุมแบบ OOPA (Objective Oriented Planning Approach) หรือ วิธีอื่นๆ ตามความเหมาะสม

(1) ประเมินสถานการณ์เพื่อทบทวนสถานการณ์ปัญหามลภาวะทางอากาศในเชียงใหม่ในแง่ความรุนแรงของปัญหา โดยพิจารณาจากผลการตรวจวัดอากาศ สถิติผู้ป่วยและเสียชีวิตจากโรคทางเดินหายใจ การร้องเรียนผ่านหน่วยงานและสื่อต่างๆ

(2) สำรวจแหล่งที่มาของปัญหาการเผาในที่โล่ง (Open burning) และสาเหตุของการก่อมลภาวะทางอากาศ โดยใช้ข้อมูลชั้นสอง จากการสำรวจของโครงการศึกษาพฤติกรรม

(3) หารายชื่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากมลภาวะทางอากาศ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มโครงการบ้านจัดสรรต่างๆ กลุ่มโรงเรียน เป็นต้น

(4) กำหนดเกณฑ์เพื่อเลือกกลุ่มที่จะทำโครงการนำร่อง และพื้นที่ที่ควรขยายผล รวมทั้ง กำหนดเกณฑ์ในการเลือกผลิตภัณฑ์ที่ต้องการให้มีการลดการใช้ เพื่อลดมลภาวะ

(5) คิดหาทางเลือกต่างๆ ในการจัดการปัญหา เช่น การจัดการขยะภายในครัวเรือน และการจัดการขยะในระดับเมือง หากเสนอแนะให้ประชาชนงดการเผาในที่โล่ง

(6) รวบรวมรายชื่อสื่อมวลชน หาแนวทางในการสื่อสารกับประชาชน ในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นสากลและพื้นบ้าน เพื่อสร้างระบบประชาสัมพันธ์ และกระบวนการรณรงค์ที่น่าสนใจและมีประสิทธิภาพ

11.8 ประเมินสถานการณ์ปัญหามลภาวะทางอากาศในเมืองเชียงใหม่

ตัวชี้วัดของการเผาในที่โล่งจากการสำรวจของโครงการ สามารถแบ่งเป็น 5 ส่วนคือ

(1) การร้องเรียนเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งไปยังสื่อและองค์กรต่างๆ

การร้องเรียนเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งไปยังสื่อและองค์กรต่างๆ มีจำนวนไม่มากนัก เพราะหลายคนไม่ทราบว่าควรจะร้องเรียนไปที่ใด โดยได้มีการรวบรวมจากการร้องเรียนไปยังเทศบาลนครเชียงใหม่ ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 เว็บไซต์ของสถานีวิทยุ อ.ส.ม.ท. จังหวัดเชียงใหม่ รายการร่วมด้วยช่วยกัน และการร้องเรียนและบันทึกของโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน มีการร้องเรียนจำนวน 136 เรื่อง (ตารางที่11.1)

ตารางที่ 11.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2543–2547

แหล่งที่มาของข้อมูล	ช่วงเวลา	จำนวน (เรื่อง)
รายการร่วมด้วยช่วยกัน*	2546	24
เทศบาลนครเชียงใหม่	2544 - 2545	6
ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดเชียงใหม่	2546	7
เว็บไซต์ของสถานีวิทยุ อ.ส.ม.ท. จังหวัดเชียงใหม่	2544 - 2547	7
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่	2543 - 2547	75
สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1	2544	13
การร้องเรียนและบันทึกของโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่	2547	4
รวม		**136**

หมายเหตุ: * ในความเป็นจริงมีผู้โทรศัพท์มาเป็นลักษณะบ่น มากกว่าจำนวนที่ปรากฏ แต่เนื่องจากไม่ได้ร้องเรียนโดยตรง เจ้าหน้าที่จึงไม่ได้บันทึกไว้

(2) รายงานการสำรวจแหล่งมลภาวะทางอากาศ

จากการสำรวจภาคสนามของโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 21-22 และ 24-25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ระหว่างเวลา 7.00–19.00 น. โดยแบ่งการทำงานออกเป็น 5 ทีม สำรวจในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่และพื้นที่ต่อเนื่อง จากการสำรวจของคณะทำงานพบว่า การเผาในที่โล่งมีมากกว่าร้อยละ 50 ของแหล่งมลภาวะทั้งหมดที่ตรวจพบ (ตารางที่ 11.2)

(3) คุณภาพอากาศจากการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษ

คุณภาพอากาศจากการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษที่สถานีตรวจวัดอากาศหน้าโรงเรียนยุพราชและหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีปริมาณฝุ่นละเอียดขนาด 10 ไมครอน เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสุขภาพประชาชนในเมืองเชียงใหม่

ตารางที่ 11.2 จำนวนการเผาในที่โล่งรายแขวง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และพื้นที่เกี่ยวเนื่อง สำรวจ 21-22 กุมภาพันธ์ 2547 และ 24-25 กุมภาพันธ์ 2547 เวลา 7.00-19.00 น.

แขวง	วันและช่วงเวลาที่ทำการสำรวจ			
	21 ก.พ. 2547 (7.00 -19.00 น.)	22 ก.พ. 2547 (7.00 – 19.00 น.)	24 ก.พ. 2547 (7.00 - 19.00 น.)	25 ก.พ. 2547 (7.00 -19.00 น.)
ศรีวิชัย	15	17	24	13
เม็งราย	17	17	11	18
นครพิงค์	34	25	30	26
กาวิละ	37	45	37	33
นอกเขตเทศบาลฯ	27	34	44	38
รวม	**130**	**138**	**146**	**128**

ที่มา: สำรวจโดยโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ 2547

(4) จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ

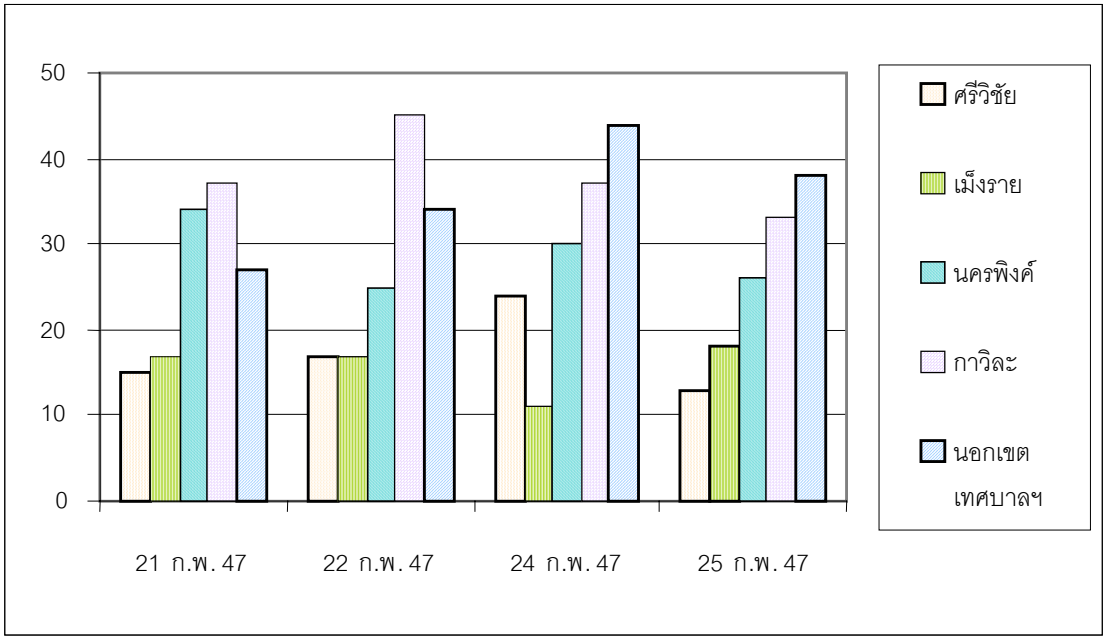
จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลด้วยโรคหอบหืดและถุงลมโป่งพองมีมากเป็นพิเศษในช่วงนี้

(5) ความถี่ของการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวกับปัญหาการเผาในที่โล่ง

ในช่วงกุมภาพันธ์และมีนาคม พ.ศ. 2547 มีสื่อทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ที่ให้ความสำคัญต่อปัญหาการเผาในที่โล่ง เนื่องจากคุณภาพอากาศอยู่ในขั้นวิกฤตจนสามารถสัมผัสได้ โดยเฉพาะการที่มีค่าฝุ่นขนาดเล็กเกินค่ามาตรฐานถึง 55 วัน นับแต่ต้นปี และมีบางจุดเกินค่ามาตรฐานถึง 2 เท่า ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนแล้วยังส่งผลกระทบไปถึงการท่องเที่ยวของจังหวัดอีกด้วย ในขณะเดียวกันทางจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2547 ไปยังหน่วยราชการทุกส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง รวมถึงประชาชนชาวเชียงใหม่ เพื่อขอความร่วมมือให้ลดการเผาในที่โล่ง

นอกจากการนี้ทางโครงการฯ เองก็ได้มีการหาแนวทางในการสื่อสารกับประชาชน ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างระบบประชาสัมพันธ์และกระบวนการรณรงค์ที่น่าสนใจ และมีประสิทธิภาพ โดยในขั้นต้นนั้นได้มีการรวบรวมรายชื่อสื่อมวลชนที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงประชาชน และสามารถเป็นเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์ร่วมกับโครงการได้ โดยได้กำหนดให้เป็นร่างแผนประชาสัมพันธ์ของโครงการฯ

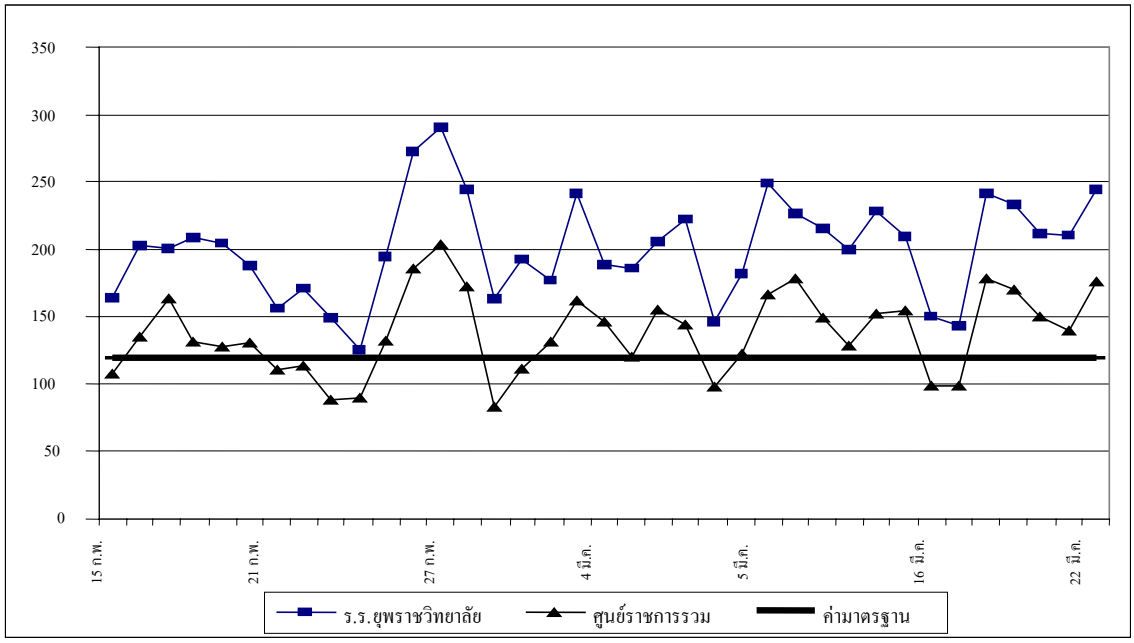
รูปที่ 11.1
แสดงจำนวนแหล่งมลพิษเป็นรายแขวงที่ได้จากการสำรวจ
ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และพื้นที่เกี่ยวเนื่อง



ที่มา: โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่

รูปที่ 11.2 ความวิกฤตของปริมาณฝุ่นขนาด PM - 10 ที่เกินค่ามาตรฐาน
ช่วงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ – 22 มีนาคม พ.ศ. 2547

(หน่วย: ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)



ที่มา : www.pcd.go.th (กรมควบคุมมลพิษ)

หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ค่ามาตรฐานไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ตารางที่ 11.3 ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ในจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2541-2547

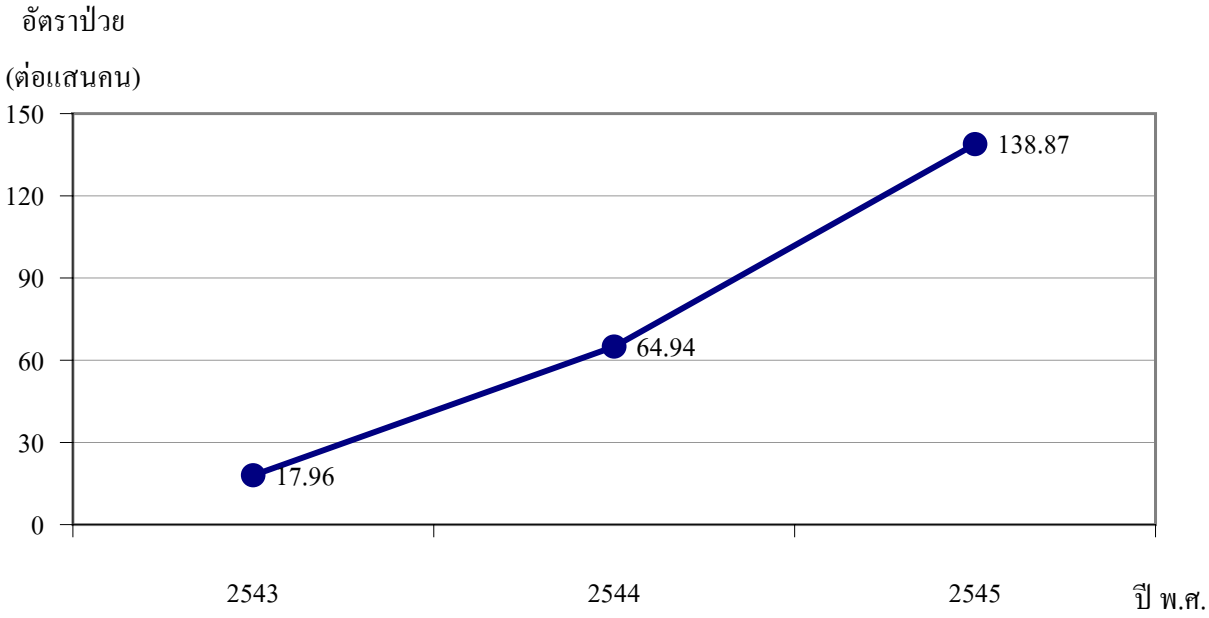
(หน่วย: ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)

เดือน	ปี พ.ศ.						
	2541	**2542**	**2543**	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**
มกราคม	N/A	N/A	26.3-**133.3**	20.0-99.5	23.5-**153.9**	34.4-**155.9**	65.4-**168.8**
กุมภาพันธ์	N/A	23.1-**184.2**	22.7-**127.4**	16.5-51.5	56.2-**245.2**	34.1-80.4	62.3-**291.0**
มีนาคม	66.5-**285.8**	18.7-**403.2**	34.5-**286.6**	17.0-114.6	37.9-**165.2**	16.0-82.3	98.1-**249.3**
เมษายน	35.2-**178.6**	32.3-**143.1**	16.2-**141.4**	25.4-**129.1**	12.4-**197.0**	16.8-**146.8**	-
พฤษภาคม	20.3-73.3	42.8-**159.5**	14.8-36.2	19.1-74.9	11.3-75.7	15.8-**128.0**	-
มิถุนายน	16.4-**273.7**	24.8-**149.1**	14.9-37.1	22.6-**143.0**	12.4-67.0	17.6-71.8	-
กรกฎาคม	13.6-**127.2**	32.9-112.5	12.2-43.8	21.7-76.4	13.5-79.1	18.7-61.2	-
สิงหาคม	10.9-45.1	N/A	11.2-70.9	17.3-**127.2**	13.2-85.6	19.7-74.6	-
กันยายน	9.7-77.5	18.6-106.8	15.3-117.6	15.4-37.1	19.2-58.8	18.2-78.6	-
ตุลาคม	18.1-108.2	13.1-46.8	13.4-**189.1**	16.9-50.5	15.7-56.2	25.0-95.3	-
พฤศจิกายน	15.2-63.9	29.3-**189.3**	26.1-83.8	20.5-80.8	19.7-78.7	28.8-89.0	-
ธันวาคม	N/A	15.8-110.5	29.0-**141.7**	19.7-71.4	25.5-77.5	30.9-**148.8**	-

หมายเหตุ: N/A ไม่มีข้อมูลเนื่องจากเครื่องมือขัดข้อง

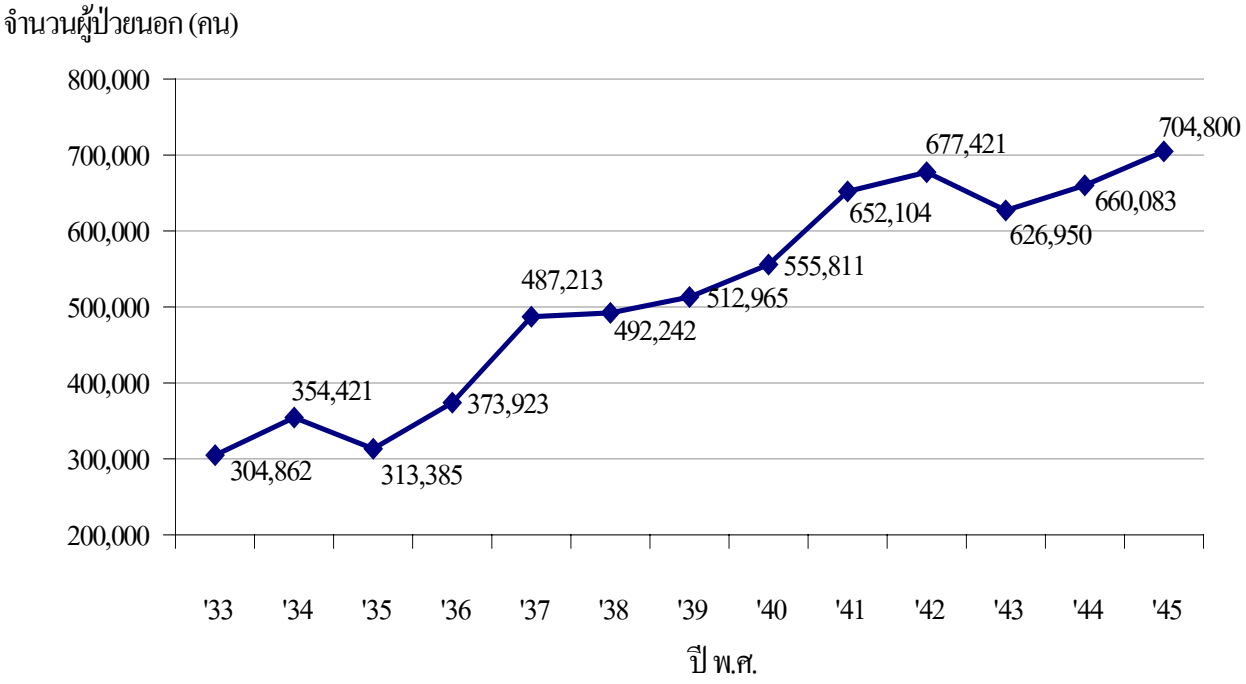
ที่มา : www.pcd.go.th (กรมควบคุมมลพิษ)

รูปที่ 11.3 อัตราป่วยด้วยโรคมะเร็งปอดจังหวัดเชียงใหม่ต่อประชากรแสนคน ปี พ.ศ.2543 - 2545



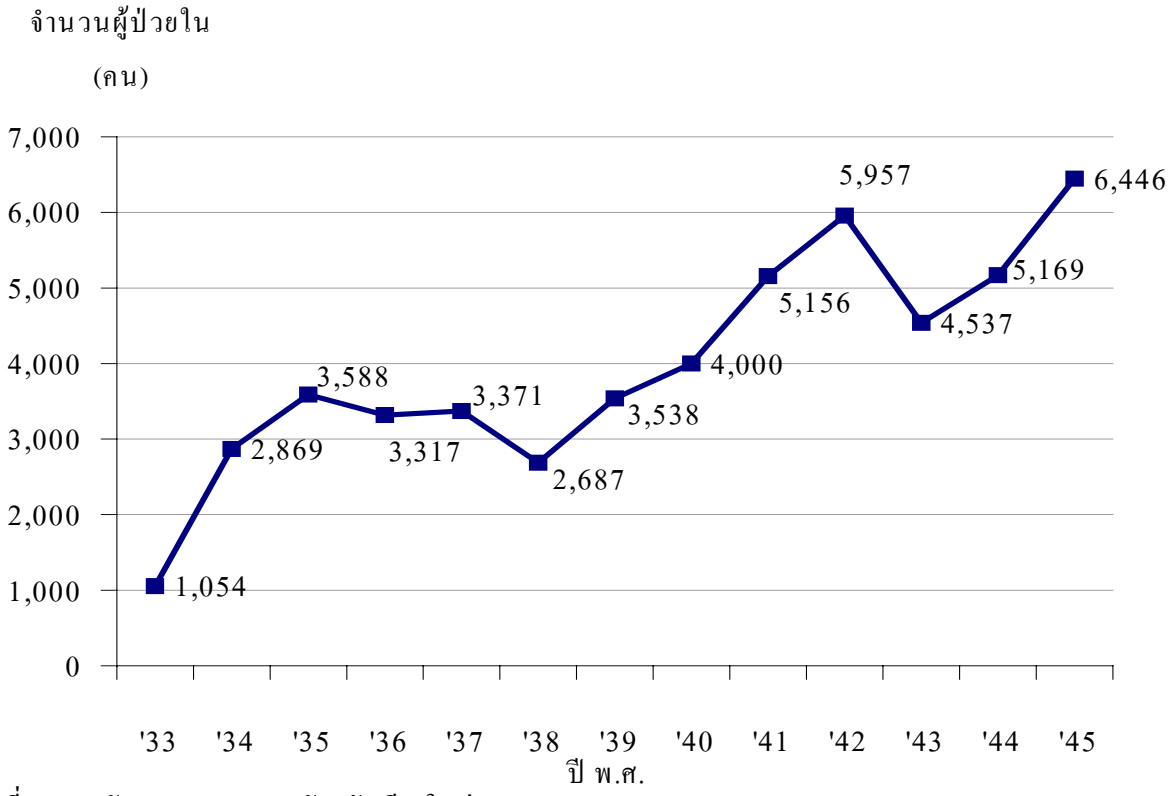
ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

รูปที่ 11.4 จำนวนผู้ป่วยนอกด้วยโรคทางเดินหายใจจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2533 - 2545



ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

รูปที่11.5 จำนวนผู้ป่วยในด้วยโรคทางเดินหายใจจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2533 - 2545



ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

11.9 สาเหตุการเผาในที่โล่ง

จากการสำรวจภาคสนามของ*โครงการการออกมาตรการเพื่อลดมลภาวะจากการเผาในที่โล่งโดยประชาชนมีส่วนร่วม* และ*โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศโดยประชาชนในเมืองเชียงใหม่* สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งสัมภาษณ์ประชาชนผู้เผาขยะ ใบไม้ กิ่งไม้และวัชพืช ถึงความจำเป็นที่ทำให้ตัดสินใจเผาสิ่งต่างๆ และจากรายงานของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งร้องเรียนไปยังรายการวิทยุร่วมด้วยช่วยกันพบว่า มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของผู้เผาเองดังนี้

ปัจจัยภายใน ได้แก่ *หนึ่ง* ไม่ทราบพิษภัยของการเผาว่ามีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง *สอง* ไม่ทราบว่าการเผาผิดกฎหมาย *สาม* ขาดความสำนึกที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะทราบว่าการเผาอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ แต่คิดว่าขยะที่ตนเผามีจำนวนน้อย ไม่น่าส่งผลเสียต่อส่วนรวมมากเท่าไร เมื่อทราบว่าการเผาผิดกฎหมายหลายฉบับ และอาจถูกตำรวจจับดำเนินคดี ผู้ที่ขาดสำนึกต่อส่วนรวมยังคงแอบเผาตอนกลางคืน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นช่วงที่อากาศเริ่มเย็น ทำให้ความเป็นพิษตกลงมาสู่ระดับผิวดิน *สี่* **ประชาชนเห็นว่าการเผาเป็นวิธีการที่ง่ายและราคาถูกที่สุด ในการกำจัดสิ่งที่ตนไม่ต้องการ** ทั้งขยะ ใบไม้กิ่งไม้ โดยเฉพาะวัชพืชที่ขึ้นในที่ดินข้างเคียงซึ่งเจ้าของปล่อยปละละเลย ปล่อยให้มีวัชพืชขึ้นรก

ห้า ประชาชนขาดความรู้ในเรื่องการจัดการขยะอย่างถูกวิธี ไม่ได้ลดจำนวนขยะ ไม่มีการคัดแยกขยะ หรือนำขยะไปสร้างมูลค่าเพิ่ม จึงนำขยะ โดยเฉพาะพลาสติก โฟม และขยะอันตรายอื่นๆ ไปเผา *หก* ประชาชนเห็นว่าเคยเห็นปู่ย่าตายายเผาขยะมาตั้งแต่อดีต จึงไม่คิดว่าการเผามีปัญหาแต่เป็นเสมือนส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของตน

ปัจจัยภายนอก ที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเผาขยะต่างๆ ได้แก่

หนึ่ง ไม่มีระบบจัดเก็บและกำจัดขยะโดยหมู่บ้านจัดสรรหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนต้องพึ่งตนเองในการกำจัดขยะ *สอง* ในบางพื้นที่มีระบบจัดเก็บ แต่เจ้าหน้าที่เทศบาลหรือ อบต. หรือเอกชนที่ได้รับการจ้างซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บขยะไม่มาเก็บขยะตามหน้าที่ *สาม* เจ้าหน้าที่เทศบาลหรือ อบต. หรือเอกชนที่ได้รับการจ้างซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บขยะไม่ยอมเก็บเศษกิ่งไม้ใบไม้ เพราะถือว่าไม่ใช่ขยะ *สี่* ที่ดินจำนวนมากไม่ได้รับการพัฒนาให้เกิดประโยชน์ และถูกทิ้งร้างและก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ที่ข้างเคียง *ห้า* ประชาชนที่เผาป่ามีรายได้จากชีวิตประจำวันน้อย *หก* อาหารประเภทปิ้ง-ย่างทำรายได้ดีเนื่องจากเป็นที่นิยมบริโภค

11.10 ผลการสำรวจการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

11.10.1 ประเภทการเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่ง ตามนิยามของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง *หมายถึง ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ*

จากการสำรวจในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ (บางส่วน) องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม เทศบาลตำบลช้างเผือก จากประชากรตัวอย่างจำนวน 1,573 คน พบว่า การเผาในที่โล่งในเชียงใหม่อาจแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่

(1) การเผาขยะจากครัวเรือนหรือสำนักงาน ซึ่งมีทั้งขยะที่ย่อยสลายได้ และขยะที่สามารถนำมาใช้ใหม่ หรือนำไปแปรรูปใหม่ เช่น กระดาษ และสารสังเคราะห์จำพวกพลาสติกและโฟม โดยเฉพาะวันสังขารล่องเทศกาลสงกรานต์ เพราะประชาชนทำความสะอาดบ้านแล้วเผาทำลายขยะ

(2) การเผาใบไม้ กิ่งไม้และหญ้า โดยเฉพาะในฤดูแล้งที่ต้นไม้ผลัดใบ ทำให้มีใบแห้งเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากทำให้บริเวณดูรกรุงรัง และอาจก่อให้เกิดอัคคีภัย ประชาชนจึงนิยมกำจัดโดยการเผา การเผาประเภทนี้เกิดขึ้นทั้งในเมืองและบนพื้นที่สูง ซึ่งกรณีเผาในที่สูง ดูจากในเมืองอาจเหมือนไฟไหม้ป่า

(3) การเผาวัชพืช โดยเฉพาะไมยราพยักษ์ในที่รกร้างว่างเปล่า เพราะเจ้าของที่ดินไม่เอาใจใส่ ผู้อาศัยอยู่ข้างเคียงเกรงจะเกิดไฟไหม้จากที่รกร้างแล้วลุกลามมาสู่บ้านเรือนของตน จึงปราบวัชพืชด้วยการจุดไฟเผา เนื่องจากเป็นวิธีการปราบวัชพืชที่ประหยัดที่สุด นอกจากนี้ ยังมีการเผาเพื่อปราบ

ศัตรูพืชที่อาศัยอยู่ในกลุ่มวัชพืช หรือมีผู้นำขยะมาทิ้งบริเวณดังกล่าว เมื่อมีปริมาณมากจึงจุดไฟเผาเพื่อกำจัดขยะเหล่านั้น

*(4) **การเผาศพโดยใช้เตาเผาศพแบบดั้งเดิม*** โดยใช้ฟืนและยางรถยนต์เป็นเชื้อเพลิง และการเผาปราสาทซึ่งใช้โฟมเป็นส่วนประกอบสำคัญในการประดับประดา นอกจากนี้ ในการประกอบพิธีศพเพื่อเผาปราสาท มักจะมีการจุดพลุสีต่างๆ ซึ่งล้วนก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศทั้งสิ้น

*(5) **การเผาป่า*** เพื่อหวังเก็บเห็ดเผาะและผักหวานป่าในฤดูฝนที่จะมาถึง เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาเพาะเลี้ยงเช่นเห็ดประเภทอื่นๆ ได้ บางคนเผาเพื่อหวังจับสัตว์ที่อาศัยอยู่ในป่า นอกจากนี้ ทางราชการอำเภอเมืองเชียงใหม่ยัง พบว่า ไฟป่าที่ทำให้เกิดควันกรุ่นตลอดเดือนมกราคมถึงเมษายนที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ พบว่า เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่ต้องการเผาป่าบริเวณชายป่าตำบลแม่เหียะเพื่อทำให้ป่าเสื่อมโทรม จะได้ยึดครองที่บริเวณนั้นแล้วยื่นขอเอกสารสิทธิ์ เนื่องจากอยู่ใกล้ที่ตั้งโครงการสวนสัตว์กลางคืน (ไนท์ซาฟารี)

*(6) **การเผาในภาคเกษตร*** หลังฤดูเก็บเกี่ยว เพื่อฆ่าเชื้อแบคทีเรียหรือเชื้อราที่มีอยู่ในดิน และหวังให้เถ้าที่เกิดขึ้นเป็นปุ๋ยบำรุงดินตามความเชื่อดั้งเดิม

*(7) **การเผาหญ้าในช่วงหัวค่ำ*** เพื่อไล่ยุงรวมทั้งเหลือบริ้นไรที่มารบกวนคนและวัวควายที่เลี้ยงไว้

*(8) **การปิ้งย่างอาหาร*** ประเภทหมูย่าง ไก่ย่าง หมูกระทะ

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษานี้จะไม่ครอบคลุมการเผาในภาคเกษตร หรือการเผาป่า เพราะอยู่นอกเหนือขอบข่ายการทำงานของโครงการนี้ อาหารประเภทปิ้งย่างก็ควรเป็นภารกิจของฝ่ายสาธารณสุขในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากมีผลกระทบต่อสุขภาพส่วนอื่นด้วย

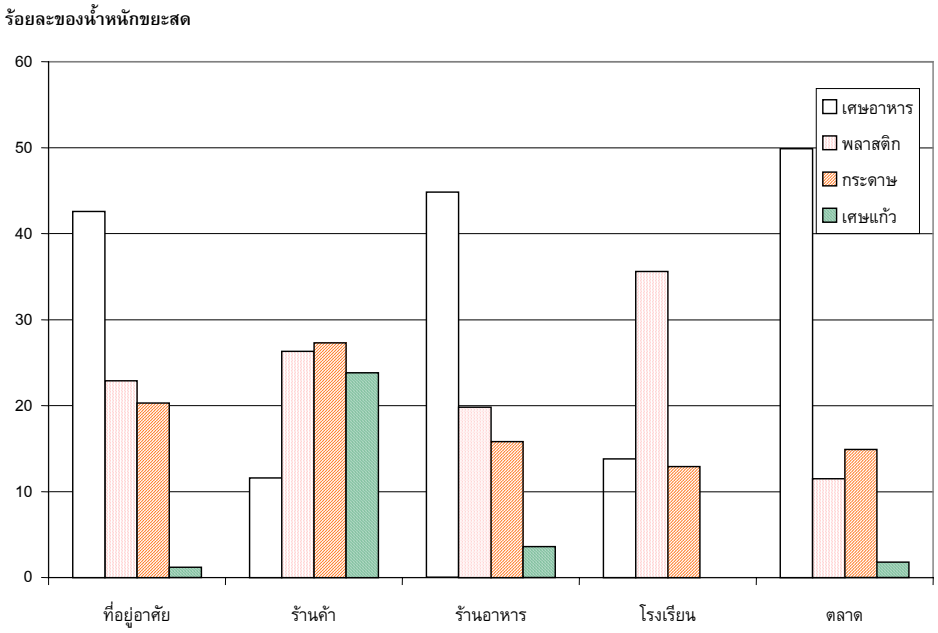
11.10.2 องค์ประกอบของขยะที่ถูกเผา

การที่จะหยุดยั้งการเผาในที่โล่งให้ได้ผล จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บและกำจัดขยะ เนื่องจากการสำรวจในภาคสนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ของ*โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่* พบว่า การเผาในที่โล่ง ซึ่งหมายถึงการเผาขยะและเศษใบไม้กิ่งไม้ มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของการก่อมลภาวะทางอากาศในเมืองเชียงใหม่

จากการศึกษาลักษณะทางกายภาพของขยะมูลฝอย ใน อบต. [125] โดย *รศ. ดร. เสนีย์ กาญจนวงษ์* พบว่า ขยะจากที่อยู่อาศัย ร้านอาหาร และตลาดจะมีองค์ประกอบทางกายภาพใกล้เคียงกัน ส่วนขยะจากร้านค้าและโรงเรียน จะมีองค์ประกอบใกล้เคียง องค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นเศษอาหาร กระดาษและพลาสติก [126]

ขยะส่วนใหญ่จากแหล่งกำเนิด (>85%) มาจากเศษอาหาร พลาสติก และกระดาษ ยกเว้นจากร้านค้าที่มีเศษแก้วในสัดส่วนที่สูง (23.8%) เมื่อพิจารณาเฉพาะที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดขยะหลักของอบต. พบว่า **มีเศษอาหารและกระดาษซึ่งเป็นสารอินทรีย์รวมกัน 62.9%** ของน้ำหนักขยะสด และมี**พลาสติกที่เป็นสารอนินทรีย์ 22.9%ของน้ำหนักขยะสด** ผลการสำรวจองค์ประกอบขยะแห้ง จากแหล่งกำเนิดต่างๆ มีค่าเฉลี่ยดังแสดงในรูปที่ 2 ซึ่งพบว่าสัดส่วนหลักคือพลาสติก กระดาษ และเศษอาหารเช่นกัน โดยเศษอาหาร ซึ่งมีความชื้นสูง เมื่ออยู่ในรูปขยะแห้ง จะมีสัดส่วนที่ลดลงกว่าขยะสดอย่างมาก

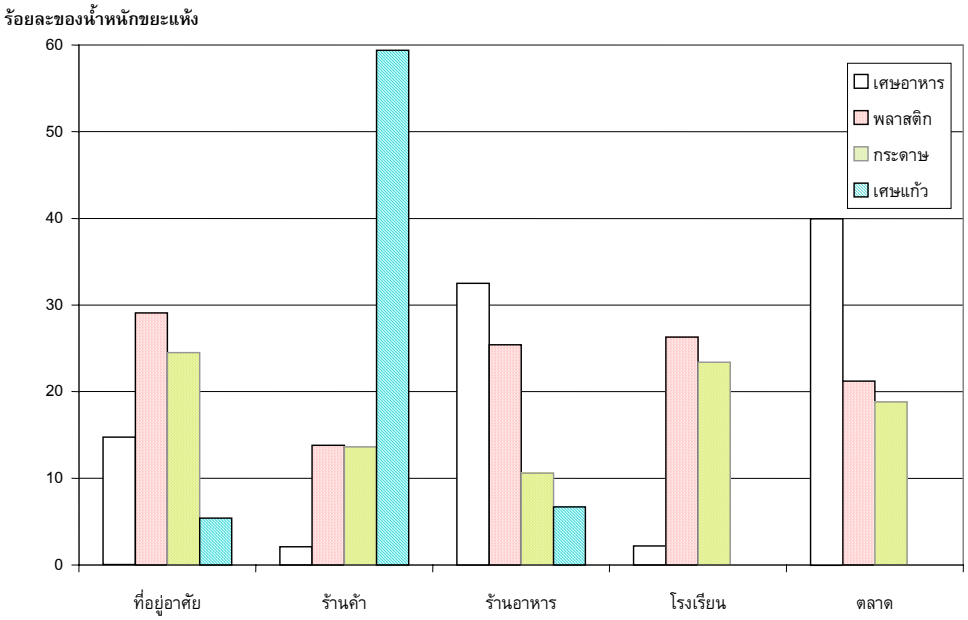
รูปที่ 11.6 องค์ประกอบขยะสด



[125] อบต. ที่ทำการศึกษาคือ อบต. หนองแฝก อ.สารภี จ.เชียงใหม่ ซึ่งสามารถเป็นตัวแทน อบต. ชานเมือง

[126] โดยสมดุลมวลขยะของอบต. (รวมทุกกิจกรรม) มีค่าเฉลี่ยดังนี้ ความหนาแน่นปรากฏ 82.0 กก./ลบ.ม. ความชื้น 45.0 % ลักษณะทางเคมี ของแข็งที่เผาไหม้ได้ 0.22 ก./ก. ขยะสด คาร์บอนอินทรีย์ 0.13 ก./ก. ขยะแห้ง ธาตุอาหารต่อน้ำหนักแห้ง ไนโตรเจน 1.4% ฟอสฟอรัส 0.12% โปแตสเซียม 0.93%

รูปที่ 11.7 องค์ประกอบขยะแห้ง



ดังนั้น **หากต้องการลดการเผาในที่โล่ง กรณีของการเผาขยะจากครัวเรือน ควรลดขยะที่เป็นพลาสติก โดยเฉพาะถุงพลาสติกเป็นอันดับแรก** เพราะเป็นองค์ประกอบหลักของขยะจากครัวเรือนและสถานประกอบการต่างๆ ในเวลานี้ นอกจากนี้ พลาสติกยังก่อให้เกิดสารก่อมะเร็งเมื่อถูกเผาไหม้ในที่โล่งและเผาด้วยอุณหภูมิต่ำ มาตรการในการลดการใช้พลาสติกควรมีทั้งมาตรการบังคับ และมาตรการจูงใจ ดังนี้

มาตรการบังคับ

เนื่องจากในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายสินค้าจากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งอย่างเสรี ดังนั้น มาตรการในการลดการใช้พลาสติก จำเป็นต้องอาศัยมาตรการในระดับประเทศหลายอย่าง ได้แก่

(1) ตั้งเป้าหมายลดการใช้บรรจุภัณฑ์และภาชนะพลาสติก ไม่ว่าจะเป็นถุงพลาสติกบรรจุอาหาร ขวดพลาสติกอย่างอ่อนที่ไม่สามารถนำไปแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ (recycle) มาตรการลดการใช้พลาสติกต้องตั้งเป้าหมายว่าในอีกกี่ปีข้างหน้า โดยการเพิ่มภาษีเม็ดพลาสติกที่นำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อให้บรรจุภัณฑ์และภาชนะพลาสติกมีราคาแพงกว่าปัจจุบัน ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะได้ใช้เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น

(2) มีนโยบายเปลี่ยนคุณภาพพลาสติก ในอนาคตประเทศไทยควรจะอนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายเฉพาะถุงพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้เองโดยธรรมชาติ โดยตั้งเป้าหมายในระยะเวลากี่ปี และต้องมีมาตรการหาทางเลือกในการใช้ถุงพลาสติกในการบรรจุอาหารและขวดบรรจุเครื่องดื่ม ซึ่งวัสดุทั้ง 2 ประเภทล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของขยะในเวลานี้

(3) เสนอมาตรการให้ซุปเปอร์มาร์เก็ตงดการใช้ถุงพลาสติกในการใส่สินค้า โดยให้ลูกค้าทุกแห่งนำถุงมาใส่สินค้าเอง ดังเช่นที่ปฏิบัติในประเทศต่างๆ หลายประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม โดยห้างต่างๆ ต้องลดราคาสินค้าเนื่องจากสามารถลดต้นทุนในการซื้อถุงบรรจุภัณฑ์ เพื่อจูงใจให้ประชาชนนำถุงหรือตะกร้ามาเองจากบ้าน ซึ่งเป็นมาตรการลดปริมาณขยะที่ได้ผลที่สุดมาตรการหนึ่ง

มาตรการจูงใจ

(1) ร้านค้าหรือผู้ผลิตที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า สามารถลดปริมาณขยะที่เป็นพลาสติกได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ อาจได้รับการยกเว้น หรือลดอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียมที่เคยต้องเสียให้ถูกลง

(2) ก่อนจะมีมาตรการบังคับไม่ให้ใช้ภาชนะและบรรจุภัณฑ์เกินปริมาณที่จำเป็นรัฐจำต้องสนับสนุนการศึกษาและการออกแบบภาชนะและบรรจุภัณฑ์ต่างๆ ที่มีความคงทน ไม่เป็นพิษ สวยงาม น่าใช้ เพื่อจูงใจให้ประชาชนและผู้ประกอบการหันมาใช้ภาชนะ และบรรจุภัณฑ์ที่เป็นทางเลือกของการใช้ถุงพลาสติก และโฟมและหากเป็นไปได้ ควรใช้ใบไม้จากพันธุ์ไม้ในท้องถิ่นเป็นวัตถุดิบ เนื่องจากใบไม้ที่เกิดจากการตัดแต่งต้นพืช เช่น ใบลำไย ใบมะม่วง ใบกล้วย ฯลฯ ล้วนเป็นสิ่งที่ประชาชนจำเป็นต้องเผาเพื่อช่วยตัวเอง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บและกำจัดกิ่งไม้ใบไม้เหล่านี้

(3) มีการประกาศเกียรติคุณ หรือมอบรางวัลองค์กรหรือร้านค้าที่ลดการใช้พลาสติกในปริมาณมากสมควรได้รับการยกย่องเพื่อเป็นแบบอย่างแก่องค์กรหรือร้านค้าอื่นๆ ต่อไป

(4) อาจมีองค์กรที่น่าเชื่อถือที่สร้างสัญลักษณ์ที่จำง่าย แล้วนำไปติดร้านค้า หรือองค์กรที่ลดขยะพลาสติกหรือลดการเผาในที่โล่ง

มาตรการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์

เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังไม่เข้าใจถึงพิษภัยของการเผาวัสดุต่างๆ โดยเฉพาะพลาสติกและโฟม จึงทำให้ยังคงมีการเผาในที่โล่งอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการให้ความรู้และรณรงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ (ดูรายละเอียดในส่วนของแนวทางการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์)

11.11 แนวทางการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์

สาเหตุของการเผาในที่โล่ง มาจากทั้งความเคยชิน การขาดทางเลือกของการจัดการกับขยะ (ใบไม้ กิ่งไม้) การขาดความรู้ว่าจะก่อให้เกิดมลพิษ ขาดความรู้ว่าผิดกฎหมาย รวมทั้ง ผู้มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวข้องก็ขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองดีพอ ดังนั้น การกำหนดแนวทางประชาสัมพันธ์และรณรงค์ จึงควรดำเนินการในภาพกว้างเพื่อความรู้ความเข้าใจของคนทุกระดับและเจาะถึงกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้วย ซึ่งการใช้สื่ออาจแตกต่างกันไป โดยกรณีจังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งกลุ่มเป้าหมายดังนี้

(1) คนในชุมชน

(2) ผู้นำชุมชน (องค์การบริหารส่วนตำบล) หรือเทศบาล

(3) พระสงฆ์และผู้นำศาสนาอื่นๆ

(4) ชนชั้นกลางและภาครัฐ

(5) เยาวชน

แนวทางประชาสัมพันธ์ภาพกว้าง

(1) จัดทำข่าวประชาสัมพันธ์ของโครงการฯ เป็นระยะๆ โดยนำข้อมูลใหม่ การวิจัย / การเสนอแนะความเห็นและการมีส่วนร่วม ทางออกในการแก้ไขปัญหาแทนการเผา เสนอเป็นระยะๆ โดยเน้นข้อมูลใหม่ที่มีประเด็นที่ไม่ซ้ำเดิม โดยขอรับความร่วมมือจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ

(1.1) สิ่งพิมพ์

- ส่วนท้องถิ่น
- ส่วนกลาง (ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม)
- วารสารขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

(1.2) สื่อวิทยุ

(1.3) สื่อโทรทัศน์ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และ ไอทีวี กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสาร ได้แก่ ประชาชนทั่วไป หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน สื่อมวลชนที่รับผิดชอบข่าวด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง

(2) จัดทำป้ายผ้าประชาสัมพันธ์รณรงค์ ขอความร่วมมือจังหวัดประสานเพื่อติดตั้ง ณ ที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง จำนวน 24 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจำนวน 84 แห่ง โดยกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสาร ได้แก่ ประชาชนทั่วไปที่มาติดต่อราชการ หน่วยงานราชการ ประชาชนที่ผ่านไปมาบริเวณที่ติดตั้งป้าย

(3) เปิดเว็บไซด์เฉพาะเพื่อรณรงค์ด้านการเผา หรือโพสต์ข้อความเป็นกระทู้ในเว็บไซต์ของผู้ห่วงใยด้านสุขภาพ โดยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความคืบหน้าของโครงการฯ ข้อมูลวิชาการใหม่ๆ ทางเลือกสำหรับการจัดการขยะ ฯลฯ เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ทางเว็บไซต์ และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมทั้ง ยังได้แนวร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่งได้มีพื้นที่แสดงความคิดเห็น สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสาร ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ชนชั้นกลาง และผู้สนใจด้านสุขภาพ

(5) จัดทำโปสเตอร์ แผ่นพับและใบปลิวโฆษณา ซึ่งจะออกเป็นช่วงคือ เริ่มดำเนินการระหว่างดำเนินการและหลังดำเนินการเรียบร้อยแล้ว โดยเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสาร ได้แก่ ประชาชนทั่วไปและหมู่บ้านจัดสรร

(6) จัดทำสติ๊กเกอร์รณรงค์ และทำการเผยแพร่โดยเช่าพื้นที่รถประจำทางสีแดง รถสามล้อเครื่องหรือรถสามล้อถีบ

(6) จัดรถยนต์ประชาสัมพันธ์โดยมีเครื่องเสียงติดตั้งแห่ไปตามถนนสายต่างๆ โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนทั่วไป

(7) จัดทำเทปสปอตประชาสัมพันธ์ เผยแพร่โดยการใช้รถแห่ หรือเผยแพร่ผ่านทางสถานีวิทยุทั่วไป หรือหอกระจายข่าวในชุมชน

(8) รณรงค์ผ่านจอเอทีเอ็ม ขอความร่วมมือธนาคารต่างๆ ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ ประชาสัมพันธ์ข้อความรณรงค์ลดการเผาหรือให้รู้โทษและภัยที่ได้รับจากการเผา หรือรณรงค์การแยกขยะที่จอเอทีเอ็ม

(9) จัดทำตรายางรณรงค์ประทับหน้าซองจดหมาย ข้อความประชาสัมพันธ์โครงการฯ ขนาด 1 x 1.5 นิ้ว ขอความร่วมมือมอบให้กับที่ทำการไปรษณีย์เพื่อเผยแพร่

(10) จัดแถลงข่าวโครงการฯ เป็นระยะๆ ตามความเหมาะสมที่ต้องการกระตุ้นกลุ่มเป้าหมาย ตามโอกาส นอกจากการณรงค์ในภาพกว้างแล้วควรประชาสัมพันธ์เฉพาะกลุ่ม

แนวทางประชาสัมพันธ์เฉพาะกลุ่ม

(1) คนในชุมชน ซึ่งเป็นทั้งผู้ก่อมลพิษและผู้ได้รับผลกระทบมลพิษ ควรรณรงค์ให้ได้รู้ว่า มีโทษทางกฎหมาย เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแก้ไข มีทางเลือกให้จัดการขยะแทนการเผา วิธีการจัดประชุมการมีส่วนร่วมในพื้นที่เป้าหมาย โดยคัดเลือกเป็นชุมชนตัวอย่างเพื่อเผยแพร่ผลสำเร็จสู่สาธารณะ

(2) ผู้นำชุมชน (องค์การบริหารส่วนตำบล) รณรงค์ให้รู้ถึงหน้าที่ในการออกระเบียบ การรับแจ้งเหตุรำคาญ เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 10 ฉบับ ที่เกี่ยวกับการห้ามก่อมลพิษทางอากาศ แต่ขาดกฎหมายลูก ขาดรายละเอียดของข้อกำหนด หาหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ ขณะนี้มีการกระจาย

อำนาจมาอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเขายังไม่เข้าใจถึงอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ควรจัดการอบรมให้คนกลุ่มนี้ได้รับทราบ และสร้างกระบวนการจูงใจ จัดประกวดให้รางวัล และยังเชื่อมโยงให้เป็นยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด เสนอให้การลดการเผาในที่โล่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์จังหวัดหัวข้อเชียงใหม่เมืองงามด้วย

(3) พระสงฆ์และผู้นำศาสนา มีบทบาทสำคัญที่กลุ่มผู้สูงอายุซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังมีค่านิยมการเผาอยู่ให้ความเชื่อฟัง มีแง่มุมเกี่ยวโยงกับวัฒนธรรม ควรรณรงค์ถวายความรู้เพื่อให้เผยแพร่ต่อ

(4) ชนชั้นกลางและภาครัฐ เป็นกลุ่มที่จะตระหนักเมื่อทราบถึงโทษที่จะมากระทบต่อตน ควรรณรงค์ให้ความรู้ถึงโทษ และกระตุ้นด้วยมาตรการทางกฎหมายควบคู่กันไปด้วย

(5) เยาวชน ให้ความรู้และให้มีส่วนร่วมในการแนะนำการแก้ปัญหาในกลุ่มคนระดับเดียวกัน เช่น ระดับประถม ให้ประกวดวาดภาพ ระดับมัธยมใช้วิธีการโต้วาที เด็กๆ จะได้เข้าใจปัญหา รู้จักศึกษาปัญหานี้ นำเหตุผลมาเสนอได้อย่างเข้าใจแท้จริง ขณะเดียวกันมีเยาวชนอีกกลุ่มที่น่าจะมีบทบาทในการหาทางออกแทนการเผาในที่โล่งได้ เช่น การประดิษฐ์นวัตกรรมใหม่เพื่อการกำจัดขยะในครัวเรือน ควรเข้าไปเสนอปัญหาที่ท้าทายให้เด็กๆ ในสถานศึกษาได้ต่อยอดความรู้

ตารางที่ 11.4 แสดงกิจกรรมที่ได้ดำเนินการเพื่อสรุปบทเรียนมาจัดทำคู่มือ

ครั้งที่	วันที่	กิจกรรม	รายละเอียด
1	26 มี.ค.47	การประชุม*"ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋ หื้อเจียงใหม่อากาศดี"* ครั้งที่ 2 "แนวทางการลดการเผาในที่โล่ง" ณ ห้องประชุม สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุ หัวหน้าหมวดสังคมและหมวดสิ่งแวดล้อมจากสถาบันการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้นำทางด้านศาสนา นักธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สื่อมวลชน ข้าราชการ นักเรียน-นักศึกษา และประชาชนทั่วไป หลังจากการฟังบรรยายได้มีการแบ่งกลุ่มในการอภิปรายร่วมหาแนวทางในการลดการเผาในที่โล่งโดยใช้เทคนิคการประชุม O**OPP (Objective Oriented Planning Process)**
2	4 – 23 เม.ย. 47	โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขมลภาวะทางอากาศ	อาสาสมัครจำนวน 10 คน ลงพื้นที่ศึกษา 5 โซนได้แก่ 1.แขวงกาวิละ 2.แขวงนครพิงค์ 3.แขวงศรีวิชัย 4.แขวงแม่งราย 5.อบต.สุเทพ วัดเจ็ดยอด ช่างเคี่ยน เพื่อให้ความรู้และศึกษาพฤติกรรมการก่อมลภาวะทางอากาศของประชาชนที่ก่อมลภาวะโดยเฉพาะการเผาในที่โล่งจากตามการสำรวจแหล่งมลภาวะทางอากาศครั้งที่ 2

ตารางที่ 11.4 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	กิจกรรม	รายละเอียด
3	6 เม.ย. 47	การประชุมกลุ่มย่อย "*วิกฤติอากาศเชียงใหม่กับผลกระทบต่อสุขภาพ*"	กลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มคริสต์ศาสนิกชน เพื่อเผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพอากาศของจังหวัดเชียงใหม่ และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการลดมลภาวะทางอากาศ จัดที่โบสถ์คริสตจักรที่ 1
4	7 เม.ย. 47 (08.30 –12.00)	โครงการถวายความรู้พระสงฆ์ เรื่อง "*ความวิกฤติของคุณภาพอากาศ และผลกระทบต่อสุขภาพเมืองเชียงใหม่*" ครั้งที่ 1 ณ ห้องประชุมพระธรรมสิทธาจารย์ วัดพระสิงห์วร มหาวิหาร	กลุ่มเป้าหมาย คือ เจ้าอาวาสจากทุกวัดใน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 130 รูป เพื่อให้ข้อมูลแก่พระสงฆ์เกี่ยวกับปัญหาคุณภาพอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้พระสงฆ์สามารถเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ
5	7 เม.ย. 47 (13.00 –16.00)	ดร. ดวงจันทร์ เข้าร่วมประชุมกิจกรรมสิ่งแวดล้อมในจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 2/2547 ในฐานะคณะกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ณ ห้องประชุมยุทธศาสตร์ อาคารอำนวยการ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่	ตัวแทนข้าราชการและเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดเชียงใหม่ มีมติจากที่ประชุมให้เสนอต่อจังหวัดว่าด้วยปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นวาระของจังหวัดเชียงใหม่
6	7 เม.ย. 47 (13.00 –14.00)	การประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน (อสมท.100.75 MHz)	เพื่อให้ความรู้และเผยแพร่สถานการณ์อากาศในปัจจุบัน (มีผู้ฟังมาขอแผ่นพับ 200 แผ่นไปแจกที่ อ.สารภีเนื่องจากมีการเผามาก)
7	8 เม.ย. 47	การประชุม *"ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋...หื้อโป่งน้อย และ อบต.สุเทพอากาศดี"* ครั้งที่ 1 ที่ อบต.สุเทพ	ชุมชนเป้าหมาย คือ หมู่ 6 บ้านโป่งน้อย และ หมู่ 13 บ้านสันลมจอย โดยการแนะนำขยายผลการดำเนินงานเพื่อผลักดันสู่แผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ
8	12 เม.ย. 47 (09.00 –12.00)	การประชุม *"ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋...หื้อโป่งน้อย และ อบต.สุเทพอากาศดี"* ครั้งที่ 2 ที่ อบต.สุเทพ	แนะนำโครงการฯ และนำเสนอปัญหามลภาวะทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ให้ตัวแทนชุมชนเป้าหมายรับทราบและชี้แจงการดำเนินการที่จะลงไปยังชุมชนเป้าหมาย
9	12 เม.ย. 47	วันสร้างแป๋งเมืองเชียงใหม่ จัดโดยมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง	เล่าสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหามลภาวะทางอากาศต่อสุขภาพของคนเชียงใหม่และแจกแผ่นพับแก่ประชาชน
10	19 เม.ย. 47 (08.30 –12.00)	ดร. ดวงจันทร์ เข้าร่วมประชุมกิจกรรมสิ่งแวดล้อมในจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 3/2547 ในฐานะคณะกรรมการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ณ ห้องประชุมยุทธศาสตร์ อาคารอำนวยการ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่	รองผู้ว่าปริญญาปานทอง เสนอให้ปัญหาอากาศเสียเป็นวาระเร่งด่วนของจังหวัดเชียงใหม่และให้เสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุน เพื่อแก้ปัญหาอากาศเสีย 4 โครงการ นอกนั้นเป็นโครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียว

ตารางที่ 11.4 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	กิจกรรม	รายละเอียด
11	26 เม.ย. 47	สำรวจหมู่ 6 บ้านโป่งน้อย เพื่อทำแผนที่เดินดินร่วมกับโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ และ อสม. ในหมู่บ้าน	ได้ข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำแผนที่เดินดิน และได้แผนที่เดินดิน
12	28 เม.ย. 47	สำรวจหมู่ 13 บ้านสันลมจอย เพื่อทำแผนที่เดินดินร่วมกับ โครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ และ อสม. ในหมู่บ้าน ในการสำรวจชุมชน	ได้ข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำแผนที่เดินดิน และได้แผนที่เดินดิน
13	1 พ.ค. 47 – 30 เม.ย. 48	การทดลองตรวจวัดอากาศโดยประชาชน	ติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดอากาศอย่างง่าย โดยอุปกรณ์ตรวจวัดแบ่งเป็น แบบป้ายผ้า และแบบแผ่นกระดาษ เพื่อเปรียบเทียบความปนเปื้อนจากปริมาณฝุ่นละอองในแต่ละเดือน และตลอดทั้งปี เพื่อสร้างความตระหนักถึงความสกปรกที่สะสมในอากาศ
14	3 พ.ค. 47	รายการมองเมืองเหนือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 11 เชิญ ดร.ดวงจันทร์ ไปนำเสนอปัญหามลภาวะทางอากาศของเมืองเชียงใหม่	เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผ่านสื่อโทรทัศน์เกี่ยวกับผลกระทบจากการเผา และหาแนวทางอื่นมาใช้แทนการเผา
15	5 พ.ค. 47	รายการ อ.ส.ม.ท. เพื่อชุมชน เชิญ ดร. ดวงจันทร์ ไปนำเสนอปัญหามลภาวะทางอากาศของเมืองเชียงใหม่	เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผ่านสื่อวิทยุให้ตระหนักถึงผลกระทบจากการเผา
16	6 – 14 พ.ค. 47	การสำรวจพฤติกรรมการก่อมลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่	สำรวจแหล่งมลพิษจากการเผาและเผยแพร่ความรู้ด้านกระทบให้แก่ประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเผา
17	6 – 7 พ.ค. 47	สำรวจหมู่ 6 บ้านโป่งน้อย เพื่อทำแผนที่เดินดินร่วมกับโครงการศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศของประชาชนในเมืองเชียงใหม่ และนักวิจัยในชุมชน	ได้แผนที่เดินดิน และแผนที่แหล่งมลภาวะ
18	10 พ.ค. 47	ประชุม *"ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋...หื้อโป่งน้อย และอบต. สุเทพ อากาศดี"* ครั้งที่ 3 ที่ ห้องประชุมชั้น3 อบต. สุเทพ	ได้แผนการดำเนินการร่วมกับชุมชน โดยมีตัวแทนภาคประชาชนในหมู่ 6 และหมู่ 13 ต. สุเทพ ร่วมในการจัดทำแผน
19	11 พ.ค. 47	ร่วมการประชุมประชาคม อบต.ฟ้าฮ่าม เพื่อให้ความคิดเห็นการจัดทำร่างข้อบัญญัติ ตำบล เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ห้องประชุม อบต.ฟ้าฮ่าม	ผู้เข้าร่วมประชุมได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการเผา และลดการเผา รวมถึง อบต. ได้ข้อมูลเพื่อใช้ในการออกข้อบังคับตำบลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น
20	12 พ.ค. 47	บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษทางอากาศจังหวัดเชียงใหม่ และผลกระทบต่อสุขภาพ ที่ห้องประชุมเทศบาลตำบลช้างเผือก	เทศบาล ต. ช้างเผือกให้ความสนใจในการแก้ปัญหามลภาวะ โดยจะสนับสนุนให้ชุมชนแยกขยะ การนำขยะมาทำเป็นปุ๋ย ซึ่งทางเทศบาล ต. ช้างเผือกจะเป็นผู้รับซื้อ

ตารางที่ 11.4 (ต่อ)

ครั้งที่	วันที่	กิจกรรม	รายละเอียด
21	12 พ.ค. 47 (19.00 – 21.00)	ประชุม *"ฮ่วมแฮงฮ่วมใจ๋...หื้อหนองป่าครั่งและเจียงใหม่อากาศดี"* ครั้งที่ 4 ณ ห้องประชุม แขวงกาวิละ	ประชาชนในชุมชนรับทราบถึงผลเสียของการเผา และยินดีให้ความร่วมมือกับโครงการในการเข้าไปทำกิจกรรมและผู้บริหารเทศบาลสนใจเรื่องการนำเศษอาหารเป็นปุ๋ย
22	23 ก.ค. 47	การประชุมระดมความคิดเห็น " *คู่มือ กลไก และกระบวนการมีส่วนร่วมในการลดมลภาวะทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง* " ณ ห้องประชุมอาคารรวมสถาบันวิจัยและบัณฑิตศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	เพื่อรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกหน่วยงานและภาคประชาชน เพื่อนำมาปรับปรุงคู่มือฯ ให้สมบูรณ์

11.12 การติดตามและประเมินผล

ในการติดตามและประเมินผลการเผาในที่โล่งจะต้องประกอบด้วย

(1) มีข้อมูลเบื้องต้นของการเผาในที่โล่ง ที่เป็นทั้งสถิติจำนวนการเผาในที่โล่ง สถิติการร้องเรียน การแจ้งความ ผ่านหน่วยงานต่างๆ และแผนที่แสดงตำแหน่งที่มีการเผาในที่โล่งแต่ละแห่ง ในแต่ละฤดูกาล เพื่อจะได้สามารถติดตามประเมินผลได้

(2) เปรียบเทียบสถิติในข้อ 1 เพื่อพิจารณาว่ามีสถิติการเผาในที่โล่ง การร้องเรียน และการดำเนินคดีว่า หลังจากมีการประกาศใช้มาตรการต่างๆ แล้วได้ทำให้การเผาในที่โล่งน้อยลงหรือไม่ อย่างไร

(3) สำรวจความเห็นของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพอากาศโดยใช้แบบสอบถาม

- ระยะเริ่มโครงการ ชุดคำถามควรเป็นคำถามที่สำรวจความรู้สึกและความรู้ของประชาชนต่อสภาพอากาศของเชียงใหม่ในปัจจุบัน เมื่อพบเห็นการเผาต่างๆ ในชุมชน
- ระยะระหว่างดำเนินโครงการ มีการติดตามข้อมูลการเผาต่างๆในชุมชน โดยการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง
- ระยะก่อนสิ้นสุดโครงการ สำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพอากาศอีกครั้ง

(4) จัดทำอุปกรณ์ตรวจวัดอากาศอย่างง่ายโดยประชาชนมีส่วนร่วม

(5) เปรียบเทียบคุณภาพอากาศจากอุปกรณ์ที่ผลิต เปรียบเทียบกับค่าคุณภาพอากาศที่กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ตรวจวัด

(6) ตรวจสอบจากสถิติการเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ

(7) ตรวจสอบจากทัศนวิสัยที่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า โดยใช้สถานที่สำคัญและมีความสูงพอ ที่คนในเมืองจะสามารถสังเกตเห็นได้ง่าย เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองจากการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษ

11.13 สรุปบทเรียนจากการรณรงค์เพื่อลดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง

การรณรงค์การเผาในที่โล่งที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำให้ทั้งภาครัฐส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนระดับต่างๆ ได้ทราบข้อเท็จจริงถึงความวิกฤตของปัญหาคุณภาพอากาศ ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพ และผลกระทบด้านต่างๆ กระทั่งผลักดันให้จังหวัดเชียงใหม่รับให้ปัญหาอากาศเสียเป็นวาระเร่งด่วนของจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้ยังได้ส่งข้อมูลให้ ฯพณฯนายกรัฐมนตรี ทักษิน ชินวัตร รับทราบโดยผ่านกระบวนการและช่องทางต่างๆ ทำให้ขณะนี้ ฯพณฯนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ระดมกำลังกันมาแก้ปัญหาอากาศเสียของเชียงใหม่ สามารถสรุปบทเรียนได้ดังนี้

(1) ให้โยงผลกระทบของการเผาในที่โล่งกับอันตรายต่อสุขภาพ จะมีประสิทธิผลในการชักจูงให้ประชาชนคล้อยตามมากกว่าโยงกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการทำงานจำเป็นต้องมีข้อมูลคุณภาพอากาศ อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศ ได้แก่ โรคทางเดินหายใจ หอบหืด ภูมิแพ้ มะเร็งปอดและโรคหลอดเลือดหัวใจตีบ จากหน่วยงานของรัฐ (หรือนักวิชาการ) ที่เชื่อถือได้มานำเสนอ จึงจะเป็นที่ยอมรับ ยิ่งหากมีผลการศึกษาในพื้นที่ที่ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงผลกระทบคุณภาพอากาศที่มีต่อสุขภาพโดยตรง จะยิ่งเป็นประโยชน์ต่อการรณรงค์ สร้างความเข้าใจต่อปัญหา สามารถสร้างความตระหนัก และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืนได้

(2) ในการรณรงค์ต้องใช้ภาษาที่ง่าย สั้นและได้ใจความ ในการผลิตสื่อต้องดูรสนิยมของคนระดับล่าง ไม่ใช้ศัพท์ทางวิชาการและควรสื่อด้วยภาพ แผนภูมิ แผนที่ ตารางหรือการ์ตูน ใช้ตัวหนังสือให้น้อยที่สุด และใช้ภาษาถิ่น

(3) สื่อมวลชนทุกระดับ ทุกประเภทและทุกภาษา เป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากต่อกระบวนการรณรงค์ที่สร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาอากาศเสีย โดยเฉพาะผู้สื่อข่าวที่ประสบปัญหาสุขภาพ เช่น เจ็บป่วยด้วยโรคภูมิแพ้ ไซนัสเรื้อรัง จะยิ่งมีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ยิ่งขึ้น

(4) จากลักษณะสังคมไทยที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง เมื่อผู้บริหารระดับสูงได้รับข้อมูลที่เป็นจริงของความวิกฤตของปัญหาอากาศเสีย และมีการสั่งการให้แก้ไขปัญหา จะทำให้ปัญหาได้รับแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่อาจไม่ยั่งยืน เพราะถ้าหากมีการเปลี่ยนผู้บริหารอาจทำให้การแก้ไขปัญหาในระยะยาวชะงักไป เช่น กรณีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด วิธีการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนคือ ประชาชนมีความตระหนักและมีจิตสำนึกอย่างแท้จริงต่อปัญหาอากาศเสีย

(5) ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งสัมพันธ์กับระบบการบริหารจัดการขยะและกิ่งไม้ใบไม้รวม ทั้งการจัดการที่ดินที่รกร้างและการเผาป่า หากปัญหาเหล่านี้ ได้รับการบริหารจัดการอย่างดี ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งก็จะได้รับการแก้ไข (หรือป้องกัน) ได้อย่างยั่งยืน

(6) ในการผลิตสื่อหากให้ประชาชนและนักเรียนนักศึกษามีส่วนร่วมก็จะเป็นกระบวนการที่กระตุ้นจิตสำนึกให้ผู้ปกครอง ครู และตัวเด็ก ตลอดจนกรรมการผู้ตัดสินมีโอกาสรับข้อมูลข่าวสารและเกิดความตระหนักได้

(7) การทำงานในงบประมาณจำกัด จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่จะสามารถช่วยเผยแพร่ข้อมูลได้มากขึ้น ได้แก่ กลุ่มครู พระสงฆ์ และผู้นำศาสนาอื่น ๆ สื่อมวลชน และผู้นำด้านต่าง ๆ จึงควรจัดประชุมให้ความรู้กลุ่มนี้เป็นพิเศษ คณะทำงานต้องทุ่มเทให้แก่งานเพราะในการลงทำงานกับชุมชนต้องอาศัยเวลาที่ประชาชนสะดวก 2 คือ ช่วงกลางคืนกับเสาร์ อาทิตย์ หากมีนักวิจัยภาคสนาม (นักวิจัยที่เป็นคนในชุมชน) ในแต่ละชุมชนจะเป็นการดี

(8) องค์กรที่รณรงค์เรื่องปัญหาอากาศเสียต้องเข้าใจวัฏจักรของสิ่งแวดล้อมว่าทุกอย่างเชื่อมโยงกันไปหมด มิใช่แก้ปัญหาเรื่องหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาอีกอย่าง เช่น หากงดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง มิได้หมายความว่าจะไปเผาในที่ปิด แต่ควรดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น คือการลดต้นตอที่แท้จริงของปัญหา

(9) จากการทำงานเห็นว่า องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างถูกวิธี และยังไม่เห็นความวิกฤตของปัญหาเท่าที่ควร เพราะความเคยชิน นอกจากนั้นเป็นเพราะผลกระทบต่อสุขภาพไม่เกิดขึ้นอย่างเฉียบพลันจึงควรให้การศึกษากลุ่มนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะการออกกฎเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. ฉบับต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) การแก้ปัญหาทุกอย่างต้องใช้เวลาเพราะประชาชนมีความเคยชินในการดำรงชีวิตมานานแล้ว ผู้รณรงค์จึงต้องเข้าใจในจุดนี้ เพราะหากคาดหวังว่าจะต้องไม่มีการเผาเลย (Zero burning) แต่เมื่อประชาชนยังคงเผาอยู่บ้างก็อาจเกิดความท้อถอย ดังนั้น ในการตั้งเป้าหมายจึงต้องลดปัญหาเป็นร้อยละต่อปี มิใช่ให้แก้ครั้งเดียวให้ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ต้องทำต่อเนื่องระยะยาว

11.14 ข้อเสนอแนะในการรณรงค์

(1) คณะทำงานต้องมีข้อมูลพร้อมที่จะเผยแพร่อยู่ในมือตลอดเวลา และใช้ทุกโอกาสในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน

(2) ในแต่ละท้องที่ควรมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้นำข้อมูลคุณภาพอากาศที่ได้มาใช้เตือนภัยและแก้ไขปัญหา และควรมีระบบการศึกษาผลกระทบสุขภาพอย่างแท้จริงจึงจะมีน้ำหนักในการรณรงค์

(3) ต้องแก้ไขหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมที่เสนอว่าการเผาขยะเป็นวิธีการกำจัดขยะที่สะดวกที่สุด หากไม่แก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง จะไม่สามารถแก้ปัญหาการเผาในที่โล่งได้อย่างยั่งยืน

(4) จิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อมควรได้มีการสอดแทรกไปในทุกโอกาสในสื่อสาธารณะทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ เพราะในปัจจุบันมีแต่สื่อที่ส่งเสริมการบริโภค และสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้ปลูกฝังให้คนรักสังคมและสิ่งแวดล้อม

(5) หากสามารถใช้สื่อท้องถิ่น เช่น หมอลำ จ๊อยซอ ลำตัด ลิเก เพลงลูกทุ่ง ฯลฯ สื่อเนื้อหาการรณรงค์จะทำให้เข้าถึงประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มากขึ้น

บทที่
๑๒

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช)

บทที่ 12

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช)

อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่คุ้มครองที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาสภาพนิเวศธรรมชาติ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กระบวนการทางนิเวศวิทยาดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนดำรงชีพอย่างเป็นสุข ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้จัดตั้งอุทยานแห่งชาติไปแล้ว 103 แห่ง และยังอยู่ในการดำเนินการจัดตั้งอีก 42 แห่ง อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่กำหนดขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งได้กำหนดความหมายของอุทยานแห่งชาติไว้ดังนี้

"ที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและชายฝั่งที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชนสืบไป"

ในความเป็นจริงแล้ว พื้นที่ที่ได้มีการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติกลับมีคนอาศัยอยู่มาก ทั้งคนที่อยู่มาก่อนการประกาศ และคนที่ย้ายเข้ามาหลังจากการประกาศแล้ว ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จนกระทั่งรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายให้ "คนอยู่กับป่า" โดยผ่อนปรนให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ไม่ล่อแหลม โดยมีเงื่อนไขว่าการอยู่อาศัยและทำกินนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความจำเป็นในการดำรงชีพของราษฎรเพื่อบรรเทาความยากจน ตลอดจน เพื่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นผู้ดำเนินการโครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน เพื่อนำนโยบายคนอยู่กับป่าของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม [127]

ในบรรดากิจกรรมที่โครงการนำร่องได้ดำเนินการ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับการพิจารณาว่าเป็นกิจกรรมที่จะสนับสนุนให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่สร้างความกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานน้อยกว่ากิจกรรมอื่นๆ ในรายงานบทนี้จึงเป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

---

[127] ส่วนจัดการทรัพยากรในอุทยานแห่งชาติ สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช "โครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน" เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับชาติเรื่อง "องค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมจากภาคปฏิบัติสู่นโยบาย" วันที่ 20–21 กุมภาพันธ์ 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่

12.1 วัตถุประสงค์ ขอบเขต ผลผลิต และวิธีการการศึกษา

12.1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดประสบการณ์การบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยชุมชนมีส่วนร่วมทั้งในและนอกพื้นที่โครงการนำร่อง สำหรับจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

12.1.2 ขอบเขตและผลผลิตของการศึกษา

อุทยานแห่งชาตินำร่องที่เข้าไปทำการศึกษาเพื่อถอดประสบการณ์ตามข้อกำหนดโครงการมี 2 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติออบหลวง และอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ส่วนอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เป็นแหล่งที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ภาคสนามตามข้อกำหนดโครงการฯ แต่มิใช่อุทยานแห่งชาติที่อยู่ในโครงการนำร่อง

ผลผลิตของการศึกษานี้ ได้แก่ คู่มือการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์

12.1.3 วิธีการศึกษา

(1) ทบทวนวรรณกรรมและวิธีการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

(2) สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อหาลู่ทางหรือทิศทางในการปรับปรุงคู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

(3) สัมภาษณ์บริษัทนำเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดน่าน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องในกิจกรรมการท่องเที่ยว

12.2 การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

"การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ คือ การท่องเที่ยวธรรมชาติที่สร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น และมีการจัดการเพื่อรักษาระบบนิเวศให้ยั่งยืน มีการปันผลประโยชน์ต่างๆ กลับสู่ชุมชนท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ"

จากคำนิยามนี้การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการด้วยกันคือ

- เป็นการท่องเที่ยวธรรมชาติ
- ผู้ที่เกี่ยวข้องมีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

- ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดและเอื้ออาทรต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศ
- การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า คำว่า **"การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์"** ที่ใช้ในการศึกษานี้จะมีความหมายเช่นเดียวกับ **"การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ"**

การท่องเที่ยวธรรมชาติ หมายถึง การที่นักท่องเที่ยวมีโอกาสชื่นชมสถานที่ธรรมชาติ เช่น การเดินป่า การชมนกหรือสัตว์ป่า การเที่ยวชมน้ำตก การชมพรรณไม้ที่หาดูยาก (เช่น กุหลาบพันปีที่ดอยอินทนนท์) หรือแม้กระทั่งการชมวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น วัฒนธรรมชาวเขา เป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการเรียนรู้นั้น หมายถึง การที่นักท่องเที่ยวสามารถเรียนรู้โดยการสัมผัสของประสาททั้ง 5 ถึงธรรมชาติและความสัมพันธ์ของสรรพสิ่งในป่า ประเด็นด้านการศึกษาสามารถแบ่งได้ออกเป็นหลายระดับขึ้นอยู่กับความต้องการของนักท่องเที่ยว เช่น ตั้งแต่การชมเพื่อความเพลิดเพลินจนถึงการศึกษาในรายละเอียด นักท่องเที่ยวสามารถศึกษาเรียนรู้ธรรมชาติได้ด้วยวิธีง่ายๆ เช่น ในระดับต้นนักท่องเที่ยวสามารถดูพฤติกรรมของสัตว์ป่า การฟังเสียงนก การดมกลิ่นดอกไม้ ในระดับที่สูงขึ้น นักท่องเที่ยวอาจเรียนรู้ข้อมูลจากการถามมัคคุเทศก์ การบรรยาย หรือการหาเอกสารมาอ่านเพิ่มเติม และในระดับที่สูงขึ้นมาอีก นักท่องเที่ยวอาจเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติด้วยการใช้เวลา ณ สถานที่แห่งนั้นนานขึ้น (หลายวัน) เพื่อศึกษา ค้นคว้า แม้กระทั่งทำการวิจัย ตลอดจนอาศัยความสวยของธรรมชาติ บรรลุถึงสมาธิและปัญญา ขณะเดียวกัน ชุมชนและเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติก็เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับนักท่องเที่ยว ทั้งในด้านความรู้ รสนิยม ความคิดของนักท่องเที่ยวที่มีต่อธรรมชาติ และเพื่อที่จะสามารถตอบสนองและควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวให้ไปในทิศทางที่ถูกต้อง และอาจเกิดพันธมิตรร่วมระหว่างนักท่องเที่ยวชุมชนและเจ้าหน้าที่ในการร่วมอนุรักษ์ระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

สำหรับองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ระบบนิเวศนั้น หมายถึง การที่กิจกรรมการท่องเที่ยวจะต้องไม่ไปทำลายสภาพแวดล้อม หรือสร้างมลพิษในระดับที่เกินความสามารถที่ธรรมชาติจะรองรับได้ เช่น การก่อสร้างอาคารถาวรที่อาจทำลายทัศนียภาพ ปริมาณขยะมูลฝอยที่ขาดการจัดการที่ถูกต้อง หรือแม้กระทั่งความแออัดจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่อาจส่งผลทางลบต่อสภาพแวดล้อม และในที่สุดก็จะทำให้ทั้งระบบนิเวศและการท่องเที่ยวต้องประสบกับความหายนะไปพร้อมๆ กัน

ในองค์ประกอบสุดท้ายคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แต่ประเทศไทยยังมิได้ให้ความสำคัญมากเท่าที่ควร การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ 3 ประการด้วยกัน คือ <u>หนึ่ง</u> ประชาชนท้องถิ่นอาศัย พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ หากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สามารถสร้างทางเลือกที่จะเกิดรายได้และงานให้ประชาชนท้องถิ่นได้ ก็จะช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็จะช่วยลดความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ <u>สอง</u> การให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม นอกจากจะเป็นการกระจาย รายได้สู่

ท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้นมิได้มองว่า ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นสมบัติของนักธุรกิจที่ประกอบกิจการท่องเที่ยวที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นการปันผลประโยชน์ส่วนหนึ่งกลับมายังชุมชน และแสดงให้เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นก็ยังสามารถได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอยู่ โดยแทนที่จะเป็นการใช้ให้หมดไป ก็เปลี่ยนเป็นการอนุรักษ์ให้นักท่องเที่ยวและชุมชนได้ชื่นชมไปชั่วลูกชั่วหลาน ประการสุดท้าย การเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินกิจการการท่องเที่ยว จะช่วยสนับสนุนอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีพื้นบ้านไปในตัว เช่น การแสดงพื้นบ้านหรือการขายสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านเพื่อเป็นรายได้เสริม ซึ่งเป็นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและงานฝีมือท้องถิ่นไปในตัว

ดังนั้น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มิได้หมายความถึงเพียงการท่องเที่ยวธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีสาระเกี่ยวโยงกับการอนุรักษ์ กระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นด้วย จึงจัดได้ว่าการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประสบการณ์การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์ของประเทศเคนยา สามารถทำรายได้เข้าประเทศสูงถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้เข้าประเทศทั้งหมด ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาผลตอบแทนจากวนอุทยานแอมโบแซลลี่ พบว่า มีอัตราสูงถึงร้อยละ 20-29 เมื่อคิดเป็นรายได้ต่อพื้นที่แล้วมีค่าสูงถึง 40 เหรียญสหรัฐฯ ต่อเฮกแตร์ ซึ่งถ้าพื้นที่ในนี้ถูกใช้ทำการเกษตรจะให้ผลตอบแทนเพียง 0.80 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อเฮกแตร์เท่านั้น นอกจากนั้นยังพบว่ามูลค่าของสัตว์ป่าที่ได้จากการอนุรักษ์เพื่อให้นักท่องเที่ยวชม ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก เช่น ได้ประมาณว่า สิงโต 1 ตัว สามารถทำรายได้ให้ธุรกิจท่องเที่ยวถึง 27,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี และช้างหนึ่งโขลง สามารถทำรายได้ให้ธุรกิจท่องเที่ยวได้สูงถึง 610,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี การเที่ยวชมลิงกอริลล่าที่อุทยานรวันดาทำรายได้สูงถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีจากค่าผ่านประตู และอีก 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีจากกิจกรรมต่อเนื่อง การเที่ยวเทือกเขาหิมาลายาในประเทศเนปาลยังทำรายได้เข้าประเทศได้สูงถึง 45 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ปี พ.ศ 2536 (มิ่งสรรพ์ และคณะ)

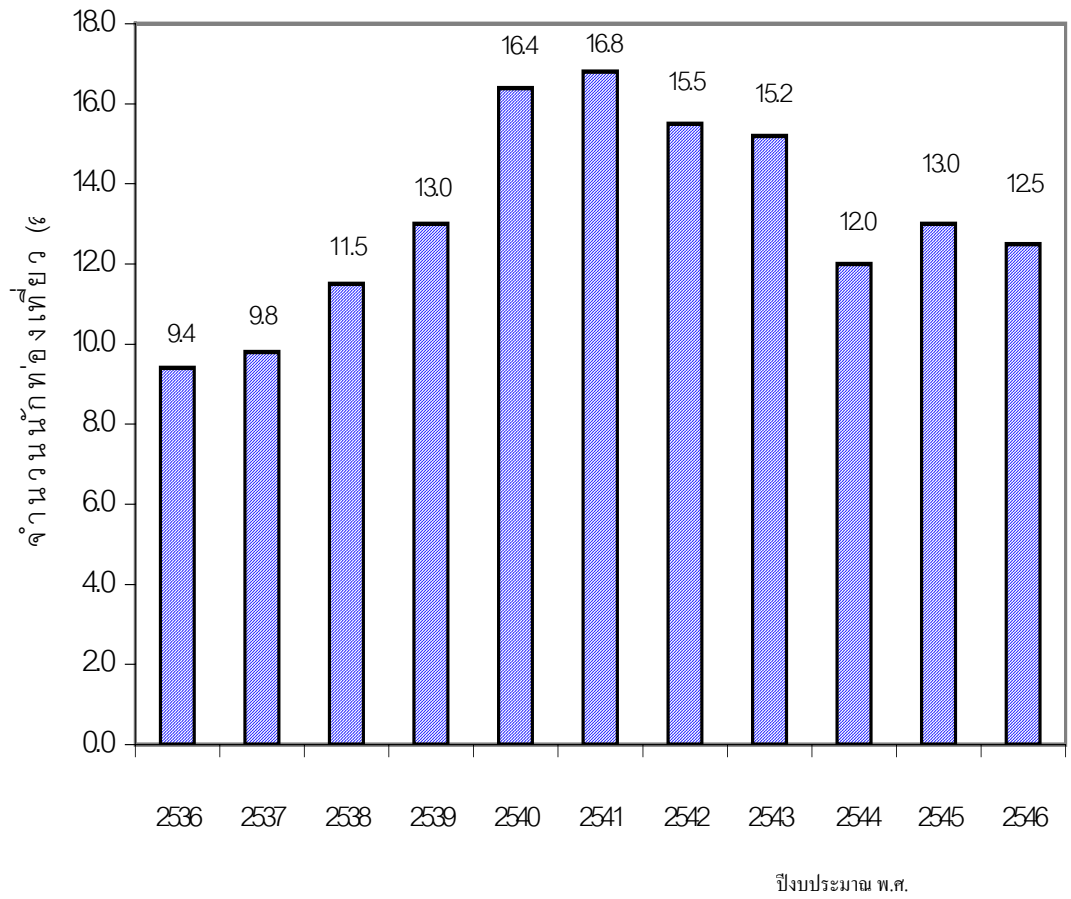
12.3 การท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์

ในเขตอนุรักษ์ของไทยมักมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงาม ทำให้นักท่องเที่ยวนิยมไปเที่ยวมากขึ้น ตลอดจนกระแส “เที่ยวไทย” และ “เมืองไทยที่ยังไม่เคยเห็น (Unseen Thailand)” ได้กระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยือนเขตอนุรักษ์โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติมากขึ้น

จำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนอุทยานแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536-2541 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (รูปที่ 12.1) กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 มีนักท่องเที่ยวมาเยือนอุทยานแห่งชาติ จำนวน 9.4 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็น 16.8 ล้านคนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แล้วค่อยๆ ลดลงจนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีจำนวน 12.5 ล้านคน ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางไปกลับ ร้อยละ 93 ผู้มาพักแรมมีประมาณ 819,773 คน มีชาวต่างชาติ 804,655 คน หรือ เพียงร้อยละ 6.4 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมด (ตารางที่ 12.1) ดังนั้นการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในปัจจุบันนี้ก็เพื่อตอบสนองความต้องการนักท่องเที่ยวไทยเป็นหลัก

อุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ 2546 คือ ดอยสุเทพ–ปุย มีนักท่องเที่ยวถึง 4 ล้านคนต่อปี ส่วนอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์จัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมอันดับ 6 ออบหลวงเป็นอันดับที่ 25 มีนักท่องเที่ยว 84,991 คน และอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน อันดับ 75 มีนักท่องเที่ยว 18,388 คน และอุทยานดอยภูคาอันดับ 82 มีนักท่องเที่ยว 14,722 คน (ตารางที่ 12.1) และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536-2546 (รูปที่ 12.2) จะมีอันดับที่ขึ้นลงบ้างในแต่ละปี

รูปที่ 12.1 จำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536–2546



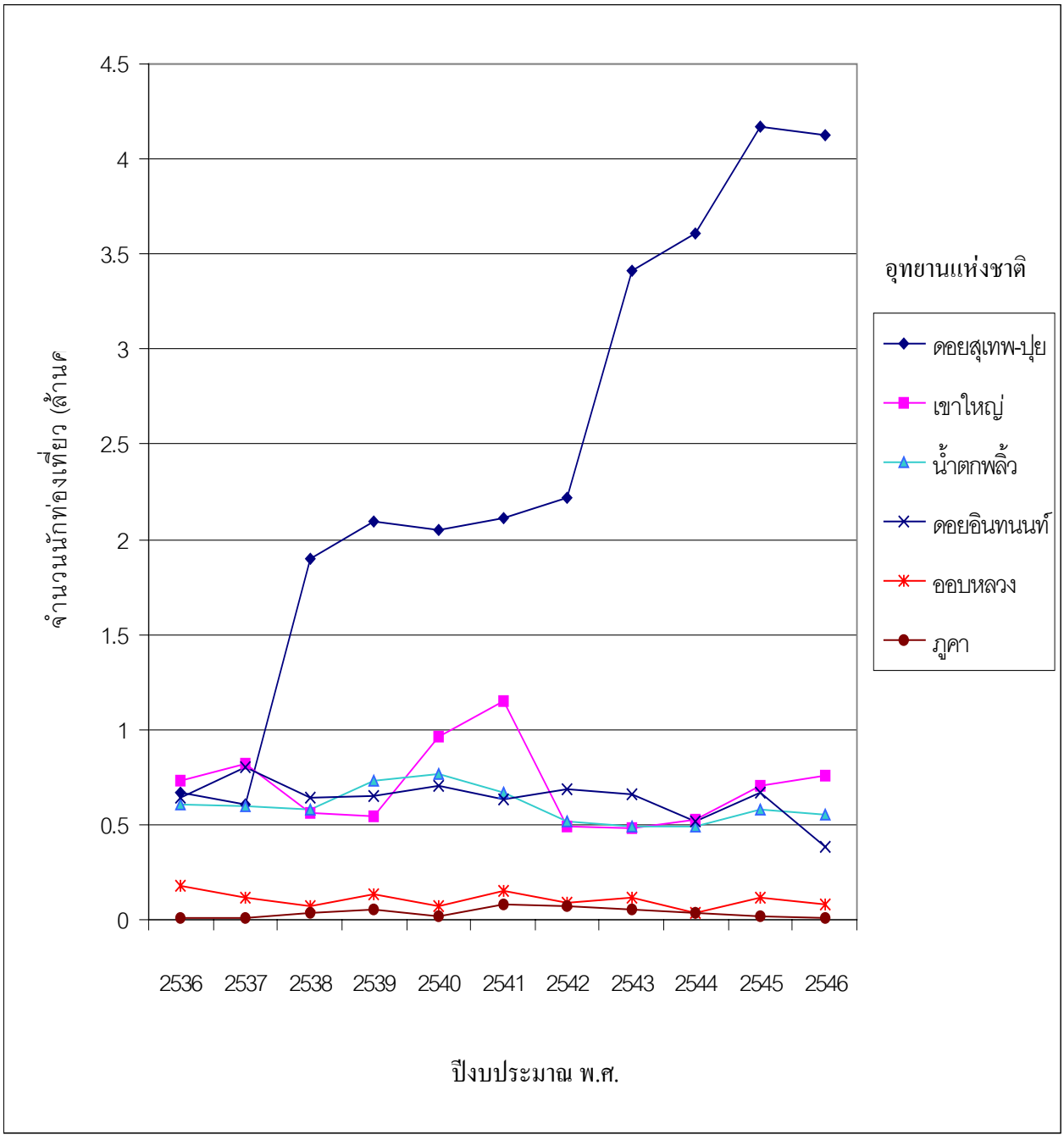
ที่มา: สถิตินักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ (ประจำปีงบประมาณ)
http://www.nationalpark.go.th (29 มิถุนายน 2547)

ตารางที่ 12.1 จำนวนยานพาหนะ นักท่องเที่ยว และผู้มาเยือนอุทยานแห่งชาติ ในช่วงเดือนตุลาคม 2545 – กันยายน พ.ศ. 2546

ลำดับที่	ชื่ออุทยานแห่งชาติ	รวมจำนวนคนและยานพาหนะตั้งแต่ต้นปีงบประมาณจนถึงสิ้นเดือน กันยายน 2546										
		ไปกลับ					พักแรม					รวมทั้งหมด (คน)
		ยานพาหนะ (คัน)	นักศึกษา (คน)	ประชาชน (คน)	ชาวต่างชาติ (คน)	**รวม (คน)**	ยานพาหนะ (คัน)	นักศึกษา (คน)	ประชาชน (คน)	ชาวต่างชาติ (คน)	**รวม (คน)**	
1	ดอยสุเทพ-ปุย	678,203	345,720	3,417,056	363,898	**4,126,674**	1,009	2,721	2,785	40	**5,546**	4,132,220
2	เขาใหญ่	116,687	178,108	399,786	95,647	**673,541**	0	32,078	52,011	2,057	**86,146**	759,687
3	น้ำตกพลิ้ว	22,942	140,308	394,298	6,087	**540,693**	611	305	4,541	9	**4,855**	545,548
4	เอราวัณ	63,159	134,810	326,287	42,969	**504,066**	587	2,559	4,304	444	**7,307**	511,373
5	ไทรทอง	58,377	112,467	316,056	16	**428,539**	977	1,864	9,922	0	**11,786**	440,325
6	ดอยอินทนนท์	90,235	53,096	295,524	27,583	**376,203**	116	3,744	3,380	479	**7,603**	383,806
7	เขาชะเมา-เขาวง	48,778	146,537	214,969	2,969	**364,475**	331	2,242	1,545	9	**3,796**	368,271
8	น้ำตกทรายขาว	91,709	169,424	192,002	770	**362,196**	38	2,004	840	0	**2,844**	365,040
9	ตาดโตน	43,441	97,592	171,337	1,033	**269,962**	854	2,969	4,268	40	**7,277**	277,239
10	ลำน้ำกก	56,172	56,725	98,074	26,061	**180,860**	7,267	9,078	9,865	5,083	**24,026**	204,886
25	ออบหลวง	6,616	7,059	56,475	2,914	**66,448**	1,472	1,898	16,415	230	**18,543**	84,991
82	ดอยภูคา	1,691	577	9,151	94	**9,822**	1,349	988	3,799	113	**4,900**	14,722
	อุทยานอื่นๆ	805,911	1,107.,329	2,489,822	206,406	3,803,557	107,469	545,554	369,913	19,704	635,144	4,438,701
รวมทั้งสิ้น		**2,083,921**	**2,549,752**	**8,380,837**	**776,447**	**11,707,036**	**122,080**	**308,004**	**483,588**	**28,208**	**819,773**	**12,526,809**

ที่มา: www.dnp.go.th/NPRD/main/Informed.html

รูปที่ 12.2 จำนวนนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติที่มีผู้มาเยือนมากที่สุด 3 อันดับแรก และจำนวนนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ออบหลวง และภูคา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536-2546



ที่มา: สถิตินักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ (ประจำปีงบประมาณ)

http://www.nationalpark.go.th (29 มิถุนายน 2547)

เมื่อพิจารณาดูรายได้ (ตารางที่ 12.2) จากอุทยานที่มีผู้เข้ามาเยือน 20 ลำดับแรกพบว่า มีรายได้รวมกันประมาณ 155 ล้านบาท เมื่อหักรายได้ที่นำไปตัดจ่ายให้ อบต. แล้วคงเหลือเงินรายได้สุทธิ 66 ล้านบาท อบต. มีรายได้จากอุทยานแห่งชาติ 20 แห่งประมาณ 22.46 ล้านบาท อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์มีรายได้เบื้องต้น 19.6 ล้านบาท มีรายได้สุทธิ 3.3 ล้านบาท อบต. ในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์มีรายได้จากการตัดจ่าย 8.39 ล้านบาท

12.4 ลักษณะของนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ นักท่องเที่ยวที่นิยมท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติจึงมักเป็นผู้อยู่ในวัยเยาว์ถึงวัยฉกรรจ์ จากการสำรวจอุทยานแห่งชาติต่างๆ พบว่า อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ (Mingsarn 1995) มีนักท่องเที่ยวร้อยละ 46 จากที่สำรวจ 948 ราย อยู่ในช่วงอายุ 21–30 ปี อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์มีนักท่องเที่ยวร้อยละ 46.4 จากการสำรวจ 948 ราย มีอายุอยู่ในช่วง 21–30 ปี รองลงมาคือ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.2 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่ทำการสำรวจ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีสถานภาพโสดและจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากที่สุด เมื่อพิจารณาถึงอาชีพของนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวเขาใหญ่ พบว่านักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นพนักงานบริษัทเอกชน (ร้อยละ 25.4) นักเรียน–นักศึกษา (ร้อยละ 22.9) และรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ22.2) โดยสองในสามของนักท่องเที่ยวมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 7,500 บาทต่อเดือน

ลักษณะโดยทั่วไปของนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมชมอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ (อภิชาติ และคณะ 2540) พบว่า เป็นเพศชายถึงร้อยละ 68.5 จากจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 124 ราย ซึ่งกว่าครึ่งมีอายุอยู่ในช่วง 21–40 ปี และครึ่งหนึ่งของนักท่องเที่ยวจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี เมื่อพิจารณาในด้านการประกอบอาชีพของนักท่องเที่ยว พบว่าร้อยละ 26.6 ของนักท่องเที่ยวที่สำรวจเป็นข้าราชการ รองลงมาประกอบธุรกิจส่วนตัว (ร้อยละ 25.8) พนักงานในบริษัทเอกชน (ร้อยละ 16.9) และนักเรียน–นักศึกษา (ร้อยละ 12.9) หนึ่งในสี่ของนักท่องเที่ยวชาวไทยมีรายได้อยู่ในช่วง 5,001-10,000 บาทต่อเดือน โดยนักท่องเที่ยวที่ทำการสำรวจทั้งหมดมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 14,950 บาทต่อเดือน

ในอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ–ปุย ลักษณะโดยทั่วไปของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มาเที่ยว จากการสำรวจพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 64.3) ของนักท่องเที่ยวที่ทำการสำรวจ และกว่าสองในสามของนักท่องเที่ยวมีอายุอยู่ในช่วง 21–40 ปี

การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยววนอุทยานภูชี้ฟ้า (ทัดดาว 2545) โดยสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว 531 คน พบว่า นักท่องเที่ยวเกือบครึ่งที่สำรวจมีอายุระหว่าง 15–24 ปี (ร้อยละ 47) มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 30 นักท่องเที่ยวมีอาชีพค้าขาย (ร้อยละ 37) เป็นนักเรียนนักศึกษา ร้อยละ 27 และร้อยละ 60 มีรายได้ระหว่าง 5,000–15,000 บาท สรุปได้ว่า ผู้ที่มาท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเป็นผู้ที่มีวัยเยาว์และไม่เกินวัยฉกรรจ์ เป็นชายมากกว่าหญิง มีรายได้ไม่สูงนัก และส่วนใหญ่เป็นนักเรียนนักศึกษา

ตารางที่ 12.2 เงินรายได้จากอุทยานแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ลำดับที่	รายชื่อ	รายรับเงินรายได้ฯ ทั้งหมดประจำปีงบประมาณ	ตัดจ่ายร้อยละ 5 ให้ อบต.	เงินรายได้ฯ ทั้งหมดคงเหลือหลังตัดจ่าย อบต.	เงินรายได้ร้อยละ 10 ของเงินคงเหลือหลังตัดจ่ายอบต.	เงินคงเหลือหลังตัดจ่าย อบต. และตัดร้อยละ 10	ร้อยละ 50 ของเงินคงเหลือหลังตัดจ่าย อบต. และตัดร้อยละ 10	เงินรายได้ฯ คงเหลือสุทธิ
1	เขาใหญ่	38,370,998.00	1,904,155.40	36,466,842.60	3,646,684.26	32,820,158.34	16,410,079.17	16,410,079.17
2	เอราวัณ	19,763,010.00	976,421.50	18,786,588.50	1,878,658.85	16,907,929.65	8,453,964.83	8,453,964.83
3	ดอยอินทนนท์	19,618,910.00	979,065.00	18,639,845.00	1,863,984.50	16,775,860.50	8,387,930.25	8,387,930.25
4	ภูกระดึง	13,404,137.00	649,309.50	12,754,827.50	1,275,482.75	11,479,344.75	5,739,672.38	5,739,672.38
5	น้ำตกพลิ้ว	11,380,330.00	569,001.50	10,811,328.50	1,081,132.85	9,730,195.65	4,865,097.83	4,865,097.83
6	ดอยสุเทพ-ปุย	7,482,883.50	371,161.18	7,111,722.32	711,172.23	6,400,550.09	3,200,275.04	3,200,275.04
7	ไทรโยค	7,169,080.00	358,289.00	6,810,791.00	681,079.10	6,129,711.90	3,064,855.95	3,064,855.95
8	เขาชะเมา-เขาวง	6,210,140.00	310,447.00	5,899,693.00	589,969.30	5,309,723.70	2,654,861.85	2,654,861.85
9	เขาสก	5,934,260.00	281,093.00	5,653,167.00	565,316.70	5,087,850.30	2,543,925.15	2,543,925.15
10	ตาดโตน	5,459,626.00	266,676.30	5,192,949.70	519,294.97	4,673,654.73	2,336,827.37	2,336,827.37
11	ภูเรือ	4,214,020.00	210,676.00	4,003,344.00	400,334.40	3,603,009.60	1,801,504.80	1,801,504.80
12	น้ำหนาว	3,568,748.00	175,663.00	3,393,085.00	339,308.50	3,053,776.50	1,526,888.25	1,526,888.25
13	ทุ่งแสลงหลวง	3,051,400.00	144,457.50	2,906,942.50	290,694.25	2,616,248.25	1,308,124.13	1,308,124.13
14	เขาหลวง	2,926,475.00	146,323.75	2,780,151.25	278,015.13	2,502,136.13	1,251,068.06	1,251,068.06
15	เขาคิชฌกูฏ	2,482,760.00	124,003.00	2,358,757.00	235,875.70	2,122,881.30	1,061,440.65	1,061,440.65
16	ลานสาง	2,031,130.00	101,396.50	1,929,733.50	192,973.35	1,736,760.15	868,380.08	868,380.08
17	เฉลิมรัตนโกสินทร์	1,381,590.00	68,339.50	1,313,250.50	131,325.05	1,181,925.45	590,962.73	590,962.73
18	ดอยขุนตาล	484,800.00	23,485.00	461,315.00	46,131.50	415,183.50	207,591.75	207,591.75
19	รามคำแหง	406,310.00	18,650.50	387,659.50	38,765.95	348,893.55	174,446.78	174,446.78
20	ภูพาน	123,550.00	5,392.50	118,157.50	11,815.75	106,341.75	53,170.88	53,170.88
รวมทั้งสิ้น		**155,464,157.50**	**7,684,006.63**	**147,780,150.87**	**14,778,015.09**	**133,002,135.78**	**66,501,067.89**	**66,501,067.89**

ที่มา: อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์

12.5 ความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การศึกษาความต้องการและความพร้อมของประชาชนท้องถิ่นในการเข้าร่วมพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตอุทยานแห่งชาติ พบว่า มีความต้องการเข้าร่วมในลักษณะแตกต่างกันไป แต่มีความพร้อมและยินดีจะให้บริการในฐานะมัคคุเทศก์มากที่สุด เช่น ในอุทยานแห่งชาติแม่ปิง อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ประชาชนท้องถิ่นส่วนมากมีความรู้เรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และมีความต้องการเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติ แต่ไม่ต้องการให้บริการด้านพาหนะรับ–ส่ง ด้านการบริการที่พัก รวมถึงด้านการจัดบริการขายอาหารและเครื่องดื่มแก่นักท่องเที่ยว เนื่องจากไม่มีเงินทุน การศึกษาในอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง (อโนทัย 2540 อ้างใน วีระชัย 2542) พบว่า ประชาชนท้องถิ่นต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ด้านการเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติสูงเช่นเดียวกัน คือ ร้อยละ 95.56 และมีความต้องการเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องจากหน่วยงานราชการถึงร้อยละ 89.54 ประชาชนท้องถิ่นมีความต้องการจัดบริการด้านพาหนะรับส่งนักท่องเที่ยวร้อยละ 85.56 ส่วนผู้ที่ไม่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมนี้เนื่องมาจากไม่มีพาหนะเป็นของตัวเองและผู้ตอบเป็นสตรี จึงคิดว่างานขนส่งบริการน่าจะเป็นงานของผู้ชาย ประมาณร้อยละ 76 ต้องการบริการอาหารและเครื่องดื่ม ส่วนประชาชนประมาณร้อยละ 97 ไม่ต้องการบริการที่พัก เพราะเห็นว่าเป็นภาระยุ่งยาก ลงทุนไปอาจจะไม่คุ้มค่า

การศึกษาการจัดการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติในภาคตะวันออก 7 แห่ง (ดรรชนีและสุรเชษฐ์ 2545) พบว่า ประชาชนท้องถิ่นมีความประสงค์จะมีส่วนร่วมกับอุทยานแห่งชาติในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เป็นสมาชิกอาสาสมัคร แต่ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วม คือ ภาครัฐขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการของรัฐและองค์กรชุมชน การเสนอโครงการโดยองค์กรชุมชนในบางครั้งไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน ขาดหน่วยงานในการรองรับการปฏิบัติงานอีกทั้งการท่องเที่ยวไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และเมื่อดำเนินการชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้องค์กรภาครัฐขาดการประสานงานกันในขณะที่ภาคประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายแล้ว

สรุปได้ว่า ชุมชนมีความสนใจในการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศร่วมกับอุทยานแห่งชาติ แต่ส่วนใหญ่ขาดทุนทรัพย์ จึงยินดีเป็นแค่มัคคุเทศก์ ผู้มีทุนทรัพย์ในหมู่บ้านเท่านั้นที่จะสามารถให้บริการด้านอาหารและที่พักได้ ดังนั้น การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนอาจมีผลทำให้การกระจายรายได้ภายในชุมชนเลวลง

12.6 ผลกระทบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การศึกษาเชิงประจักษ์ พบว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวมีทิศทางและความรุนแรงแตกต่างกันตามพื้นที่ เนื่องจาก ส่วนใหญ่เป็นกรณีศึกษาเชิงคุณภาพ กระจัดกระจายไปหลายพื้นที่หลายวัฒนธรรม ใช้ข้อมูลและวิธีการศึกษาต่างกันจึงยังหาข้อยุติไม่ได้ แต่พอจะกล่าวได้ว่า การปล่อยให้การท่องเที่ยวเป็นไปโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า โดยที่ชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวยังไม่เข้าใจผล

กระทบทั้งด้านลบและด้านบวกต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มก็จะทำให้ผลสุทธิของการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีแนวโน้มเป็นลบมากขึ้น

การศึกษาเชิงประจักษ์ด้านการท่องเที่ยวชุมชนและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แยกตามประเภทตามผลกระทบได้ดังนี้

12.6.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

มักเป็นที่เชื่อว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาในประเทศไทยพบว่า มีผลทั้งทางลบและทางบวก ทางบวกก็คือ การช่วยยับยั้งการตัดไม้ทำลายป่า (สุวณี 2544) การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การพังทลายของดิน (ปุสสตีและคณะ 2535) ส่วนทางลบ จากการศึกษาการท่องเที่ยวเดินป่าอำเภอแม่แตง (ประสิทธิ์ 2538) พบว่า ในช่วงเทศกาลมีนักท่องเที่ยวสูงถึง 400–500 คนต่อวัน จึงต้องใช้แพไม้ไผ่ 50 – 70 แพต่อวัน โดยที่แพหนึ่งๆ ใช้ไม้ไผ่ 15 – 18 ลำ ดังนั้นจะต้องใช้ไม้ไผ่ประมาณ 750 – 1,260 ลำต่อวัน ซึ่งทำให้มีการสูญเสียไม้ไผ่จำนวนมาก และจะมีผลกระทบต่อความชุ่มชื้นของป่าได้ สำหรับนักท่องเที่ยวเองบางคนก็อยากจะลองยาเสพติด เช่น ฝิ่น กัญชา เพื่อเป็นประสบการณ์ บางครั้งก็ได้รับการชักชวนจากตัวมัคคุเทศก์และชาวไทยภูเขาด้วย เพราะเมื่อนักท่องเที่ยวเสียเงินสูบครั้งละ 20 บาท เงินจำนวนนี้จะถูกแบ่งกันคนละครึ่งระหว่างเจ้าของกับมัคคุเทศก์ ดังนั้น ถ้ามัคคุเทศก์คนใดสามารถชักชวน นักท่องเที่ยวให้ใช้บริการยาเสพติดได้มากเท่าใด ย่อมหมายความว่า ตัวเองจะมีรายได้มากขึ้นเท่านั้นด้วย

สำหรับส่วนที่เป็นการดูแลบริหารจัดการโดยรัฐ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติต่างๆ (ดรรชนี และสุรเชษฎ์ 2545) พบประเด็นที่น่าสนใจ คือ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวของอุทยานแห่งชาติในภาคตะวันออกทั้ง 7 แห่ง มีการบริการจัดการเชิงอนุรักษ์ที่มีความเข้มข้นมากขึ้น ทำให้เชื่อมั่นว่าระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวจะมีความยั่งยืน นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีวินัยในการท่องเที่ยวมากกว่านักเที่ยวชาวไทย

จากการศึกษาแหล่งท่องเที่ยวประเภทถ้ำ จ.ราชบุรี (สุรศักดิ์ 2539) พบว่า นักท่องเที่ยวมีพฤติกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่เหมาะสม เช่น การขูด ขีด ทำลายถ้ำ จับต้องหินงอกหินย้อย และทิ้งขยะภายในถ้ำ เป็นต้น เพราะส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับข้อพึงปฏิบัติขณะเที่ยวชม สอดคล้องกับการศึกษานักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติภูกระดึง ซึ่งเป็นแหล่งที่มีศักยภาพ ในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สูง (พิชญา 2543) ระบุว่า นักท่องเที่ยวส่วนมาก (ร้อยละ 70.85) จะรู้จักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แต่มีเพียงร้อยละ 28.64 เท่านั้นที่จัดเป็นนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จึงอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์ป่า พืช และด้านอื่นๆ

12.6.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

การศึกษาการท่องเที่ยวธรรมชาติในภาคเหนือของประเทศไทย (Adis 1996) พบว่า แต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวประมาณ 100,000 คน มาเดินป่าภาคเหนือของไทยเพื่อเยี่ยมชมหมู่บ้าน ศึกษาวัฒนธรรมและ

วิถีชีวิตของชาวเขา รวมถึงเดินป่า ขี่ช้าง และล่องแพ การท่องเที่ยวเดินป่าสร้างรายได้จาก ที่พัก หัตถกรรม การขนส่ง (ช้างและแพ) และบริการอื่นๆ เช่น อาหาร เครื่องดื่ม ฝิ่น และกัญชา สร้างรายได้ประมาณ 53 ล้านบาท/ปี งานวิจัยของปุสตี อาคมมานนท์ และคณะ (2535) ซึ่งพบว่า เดิมก่อนมีการท่องเที่ยวเดินป่า ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อปี และมีความต้องการพัฒนาตนเองเพื่อประกอบกิจกรรมท่องเที่ยวเดินป่า เช่น ต้องการเรียนภาษาต่างประเทศ ต่อมาเมื่อมีการท่องเที่ยวเดินป่าประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเดินป่ามีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 5,001–15,000 บาทต่อปี บางรายมีรายได้สูงถึง 45,000 บาทต่อปี นอกจากนั้นยังพบว่าประชาชนในแหล่งท่องเที่ยวเดินป่า และต้องการมีส่วนในการดูแลรักษาชุมชนให้เป็นแหล่งดึงดูดใจแก่นักท่องเที่ยว และงานศึกษาของพิเชฐ พิมลศรี (2536) พบว่า เดิมประชาชนในอำเภอแม่แจ่มมีรายได้ 5,000–70,000 บาทต่อปี เมื่อมีกิจกรรมท่องเที่ยวเดินป่า ทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเดินป่ามีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 70,000–100,000 บาทต่อปี

สำหรับการศึกษาผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อการกระจายรายได้ที่บ้านผานกกก และบ้านบวกเต๋ย จังหวัดเชียงใหม่พบว่า การท่องเที่ยวในชุมชนทำให้การกระจายรายได้เลวลง เนื่องจากรายได้ส่วนที่มาจากของที่ระลึกนั้น ชาวบ้านต้องมีทุนจึงจะมีส่วนร่วมได้ (ฐิติพนธ์ 2546 ศศิเพ็ญ 2547)

12.6.3 ผลกระทบทางวัฒนธรรม

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศแม้ว่าจะสร้างรายได้และเงินตราต่างประเทศ แต่ก็อาจทำลายสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของชาวเขา เพราะหมู่บ้านชาวเขาหลายแห่งเริ่มมีเครื่องดื่มและเบียร์ขาย (ประสิทธิ์ 2538) บางหมู่บ้านมีกระท่อมถาวรเพื่อนักท่องเที่ยว การละเล่นต่างๆ จัดขึ้นเพื่อเงินและการสวมใส่เสื้อผ้าเพื่อการถ่ายรูปเชิงการค้า การทำลายวัฒนธรรมและมุ่งเพื่อการค้ามากเกินไป ทำให้ผู้เดินป่าไม่พอใจที่ขาดความสมจริงจากการเยี่ยมชม บริษัทนำเที่ยวจึงต้องหาหมู่บ้านชาวเขาที่ห่างไกลออกไป ฉะนั้นธุรกิจการเดินป่าที่แสวงหาวัฒนธรรมชาวเขามีลักษณะเหมือนการทำไร่เลื่อนลอยย้ายที่ไปเรื่อยๆ ขาดความยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของผู้ที่ทำการศึกษาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของภาคเหนือ (สินธุ์ 2545) พบว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศของภาคเหนือ ได้สร้างความตระหนักและปลุกจิตสำนึกของชุมชนท้องถิ่นให้พยายามปรับตัวเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพของชาวบ้านที่โยงกับทรัพยากรของชุมชน รวมทั้งการสร้างความเป็นธรรมภายในสังคมและการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้การเอารัดเอาเปรียบจากบริษัทนำเที่ยวจากภายนอก เช่น จ.แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่และเชียงราย

การศึกษาผลกระทบทางวัฒนธรรมพบว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่บ้านห้วยฮี้ จังหวัดแม่ฮ่องสอน (ธวัธชัย 2542) และที่หมู่บ้านแม่กลางหลวง และบ้านอ่างกาน้อย ในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ (สุวณี 2544) มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างวัฒนธรรมไปมากนัก แต่มีการปรับตัวให้เข้ากับสังคมและระบบผลิตมากขึ้น แต่ทางด้านความสัมพันธ์ทางเครือญาติก็ยังเอื้อเฟื้อดังเดิม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศยังสร้างความภูมิใจในเอกลักษณ์และยังช่วยฟื้นฟูภูมิปัญญาและวัฒนธรรมชุมชนอีกด้วย ในขณะเดียวกันก็พบผลกระทบในทางลบ เช่น ทำให้วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เปลี่ยนไป (ปุสสตี และคณะ 2535)

12.7 ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของอุทยานที่ศึกษา

การศึกษาเพื่อประเมินศักยภาพในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (นรินทร์ 2545) ซึ่งประยุกต์ใช้หลักการประเมินศักยภาพของพื้นที่ธรรมชาติสำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอำเภอแม่แจ่มที่ยึดการจัดการท่องเที่ยวตามแนวความคิดของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศมาเป็นบรรทัดฐานที่ทำการพิจารณาศักยภาพ สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งในระดับพื้นที่นั้น จะทำการพิจารณาและประเมินศักยภาพจาก (1) ความเปราะบางต่อการถูกทำลาย (2) การเข้าถึงพื้นที่ และ (3) การใช้ที่ดิน

ส่วนการพิจารณาศักยภาพในระดับโครงสร้างของพื้นที่ท่องเที่ยวท่องเที่ยวนั้นจะทำการพิจารณาและประเมินจาก (1) โอกาสในการพบเห็นสัตว์ป่า (2) ความเป็นแหล่งรวมสัตว์หายาก (3) ความหลากหลายของสังคมพืช (4) ความโดดเด่นของระบบนิเวศ (5) ความเป็นแหล่งรวมพืชหายาก พืชใกล้สูญพันธุ์ (6) ความโดดเด่นทางกายภาพของพื้นที่ (7) ความโดดเด่นทางด้านโบราณวัตถุ โบราณสถาน ศิลปกรรมในพื้นที่ธรรมชาติ (8) โอกาสในการสร้างจิตสำนึกและการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (9) ความหลากหลายของกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่ และ (10) ความปลอดภัย

การพิจารณาใน 5 พื้นที่ท่องเที่ยว ได้แก่ (1) หน่วยพิทักษ์น้ำตกแม่ปาน (แม่แจ่ม) (อช. ดอยอินทนนท์) (2) หน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติออบหลวงที่ 4 (อช. ออบหลวง) (3) สวนป่าแม่แจ่ม (ออป. แม่แจ่ม) (4) ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงบ้านวัดจันทร์ (โครงการหลวงบ้านวัดจันทร์, ออป. วัดจันทร์) (5) พื้นที่ทางศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ (สำนักงานอำเภอแม่แจ่ม, อบต. ช่างเคิ่ง และ อบต. ท่าผา) พบว่าพื้นที่ที่มีความเหมาะสมหรือศักยภาพสูงสำหรับการพัฒนากรท่องเที่ยวเชิงนิเวศส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ธรรมชาติที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ (หน่วยพิทักษ์น้ำตกแม่ปาน) และพื้นที่ส่งเสริมของมูลนิธิโครงการหลวง (ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงบ้านวัดจันทร์) ที่มีความเหมาะสมทั้งลักษณะการใช้ที่ดิน ความเปราะบางต่อระบบนิเวศ การเข้าถึง และยังเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการดึงดูดนักท่องเที่ยวสูง เนื่องจากมีทรัพยากรที่เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอยู่มาก ทั้งทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและอื่นๆ รวมถึงมีการจัดการค่อนข้างดี ส่วนพื้นที่ที่มีศักยภาพปานกลาง ได้แก่ พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (สวนป่าแม่แจ่ม) อุทยานแห่งชาติออบหลวง (หน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติออบหลวงที่ 4) และพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทางด้านศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่อยู่ในความดูแลของ อบต. ท่าผา และอบต. ช่างเคิ่ง โดยพื้นที่ที่มีศักยภาพปานกลางนี้ สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ดีได้ถ้าเพิ่มการจัดการที่ดีเข้าไป

12.8 การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์

อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ เป็นอุทยานที่มีผู้นิยมไปเยือนในอันดับสูง เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม

12.8.1 กิจกรรมท่องเที่ยวในดอยอินทนนท์

จากการสำรวจความนิยมในการทำกิจกรรมของนักท่องเที่ยวไทยที่มาเยือนดอยอินทนนท์ (ตารางที่ 12.3) พบว่า กิจกรรมที่นักท่องเที่ยวตั้งใจจะทำมากที่สุด คือ การชมวิว คิดเป็นร้อยละ 88 ของนักท่องเที่ยวที่สำรวจ รองลงมา ได้แก่ การถ่ายรูป (ร้อยละ 71) การไปนมัสการพระมหาธาตุนภเมทนีดลและนภพลภูมิสิริ (ร้อยละ 60) และการไปนมัสการสถูปยอดดอย (ร้อยละ 58) นอกจากกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว นักท่องเที่ยวไทยที่มาเยือนอุทยานฯ ดอยอินทนนท์ ยังนิยมไปเยี่ยมชมจุดสูงสุดของประเทศไทย เที่ยวชมน้ำตกแม่กลางและการปีกนิก เป็นต้น

ในปัจจุบัน กิจกรรมที่นักท่องเที่ยวนิยมทำในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ได้แก่ การเดินป่าศึกษาธรรมชาติ และการดูนก โดยพื้นที่เดินป่าที่สำคัญ คือ บริเวณกิ่วแม่ปาน และจากยอดดอยอินทนนท์มาที่น้ำตกสิริภูมิ โดยไกด์ที่พานักท่องเที่ยวเดินป่านั้นเป็นชาวบ้านที่ผ่านการอบรมจากเจ้าหน้าที่สื่อความหมายของอุทยาน ปัจจุบันมีไกด์อยู่ประมาณ 15 คน ร้อยละ 80 เป็นชนเผ่าม้ง อีกร้อยละ 20 เป็นชนเผ่าปกาเกอะญอ ไกด์ที่พาเดินป่านั้น ก็จะมีการแนะนำพันธุ์ไม้ และดูนก การเดินป่านั้นจะมีค่าตอบแทนไกด์ โดยถ้าเป็นการเดินป่าบริเวณกิ่วแม่ปาน (กลุ่มนักท่องเที่ยวไม่เกิน 15 คน) คิดค่าไกด์ 200 บาท ถ้าหากเป็นเส้นทางยอดดอยถึงน้ำตกสิริภูมิ คิดค่าไกด์ 500 บาท โดยเฉลี่ยแล้ว มีนักท่องเที่ยวมาเดินป่าประมาณปีละ 1,000 คน คิดเป็นคนไทยร้อยละ 80 ชาวต่างชาติร้อยละ 20

นอกจากนี้ ทางอุทยานยังมีบริการนวดฝ่าเท้า ปัจจุบันมีคนนวดจำนวน 10 คน เป็นชนเผ่าม้งซึ่งเข้ามารับการฝึกนวดจากเจ้าหน้าที่อุทยานแจ้ซ้อน โครงการนี้เพิ่งเริ่มดำเนินการเมื่อประมาณเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2546 (ส่วนมากจะให้บริการในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวมาก) โดยอัตราค่าบริการชั่วโมงละ 150 บาท

12.8.2 กรณีศึกษาการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์: ชุมชนบ้านแม่กลางหลวง ในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์

ประวัติความเป็นมา

บ้านแม่กลางหลวง ต.บ้านหลวง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ตั้งอยู่ในหุบเขานาขั้นบันไดอันเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 3 บนดอยอินทนนท์ ในเขตการปกครองของหมู่ 17 ต.บ้านหลวง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ชาวบ้านเป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง หรือที่เรียกตัวเองว่า *ปกาเกอะญอ* อพยพมาจากประเทศพม่า เข้ามาอยู่ในบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ต่อมาได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลาง และได้มีการอพยพ

ย้ายถิ่นไปมาในบริเวณนั้น จนได้มีการลงหลักปักฐานในบ้านอ่างกาน้อยและขยายไปยังบ้านแม่กลางหลวงดังเช่นปัจจุบัน

บ้านแม่กลางหลวง ตั้งอยู่บนหุบเขาในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่จึงเป็นภูเขา มีป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ มีอากาศเย็นสบายตลอดทั้งปี และค่อนข้างหนาวมากในช่วงฤดูหนาว ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม ได้แก่ การทำนาและการปลูกพืชไร่หมุนเวียน โดยการทำนานั้นจะมีลักษณะเป็นขั้นบันได เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูง ชาวบ้านจึงทำนาปี ในช่วงเดือนมิถุนายน–เดือนพฤศจิกายน การทำนาของชาวบ้านส่วนใหญ่เพื่อจะเก็บไว้กินเอง จะขายเฉพาะในส่วนที่เหลือเท่านั้น

นอกจากนี้ชาวบ้านยังทำสวนผักและผลไม้ เช่น กะหล่ำปลี และสตรอเบอรี่ ต่อมาจึงได้เริ่มปลูกกาแฟและพืชเมืองหนาวอย่างอื่นเพิ่มเติมด้วย อาทิ ท้อ พลับ คะน้า และชาวบ้านยังมีการทอผ้าไว้ใช้ในครัวเรือน

รูปแบบการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

ความเป็นมาของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน

บ้านแม่กลางหลวงได้มีการจัดตั้งศูนย์การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-tourism) ดอยอินทนนท์ บ้านแม่กลางหลวงขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2542 การจัดให้มีการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ขึ้นมาก็เพื่อให้คนภายนอกได้ทราบข้อเท็จจริงว่าชาวชนเผ่าไม่ได้เป็นผู้ทำลายป่า แต่เป็นผู้ที่รักและหวงแหนป่าและเป็นคนที่ช่วยดับไฟป่า เพราะป่าก็คือบ้านของชนเผ่าเอง

หมู่บ้านมีธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และอยู่ในบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการทำกิจกรรมต่างๆ อาทิ การเข้าค่ายของเยาวชน นักเรียน และนักศึกษา การศึกษาดูงานของบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อที่จะได้ศึกษาและมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องระบบนิเวศบนป่าที่สูงของประเทศไทย และเป็นจุดเริ่มต้นของทัวร์เดินป่าอีกหลายเส้นทางด้วยกัน จนเกิดเป็นการจัดตั้งการท่องเที่ยวโดยชุมชนในที่สุด

การจัดตั้งองค์กร

ในปี พ.ศ. 2542 มีเพียงกลุ่มชาวบ้านที่สนใจเข้ามาร่วมลงทุน การระดมทุนในระยะแรก หุ้นละ 500 บาท มีชาวบ้านเข้ามาร่วมถือหุ้นประมาณ 50 กว่าหุ้น คิดเป็นร้อยละ 10 ของชาวบ้านทั้งหมด โดยมีผู้ประกอบการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เงินทุนที่ได้จากการระดมทุนได้นำไปสร้างเป็นที่พัก ซื้อเต็นท์และจ้างคนงาน

การดำเนินกิจการในระยะแรกนั้นยังไม่ค่อยดีนัก ทำให้มีชาวบ้านบางส่วนถอนหุ้นออกไป จนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2543 กิจการกลับมาเริ่มดีขึ้น และได้มีการทำความเข้าใจ ชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวให้ชาวบ้านมากขึ้น มีชาวบ้านกลับเข้ามาซื้อหุ้นเพิ่มขึ้นอีก 20–30 ราย และมีผู้ที่ต้องการถอนหุ้นออกน้อยมาก โดยภายหลังได้ลดราคาหุ้นลงจากราคาหุ้นละ 500 บาท เป็นราคาหุ้นละ 100 บาท เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ตารางที่ 12.3 กิจกรรมที่นักท่องเที่ยวไทยนิยมทำในอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จำแนกตามเพศ จังหวัดที่อยู่อาศัย และช่วงอายุ

หน่วย: ร้อยละ

กิจกรรมที่ทำ	เพศ		จังหวัด		อายุ (ปี)		
	ชาย	หญิง	เชียงใหม่	ต่างจังหวัด	ต่ำกว่า 26	26-35	สูงกว่า 35
1. นมัสการพระมหาธาตุ	40.3	19.4	22.6	37.1	18.6	15.3	25.8
2. เดินป่า/ปีนเขา	20.9	7.3	7.3	20.9	8.1	5.7	14.5
3. ดูนก	12.9	4.8	4.0	13.7	4.8	4.8	8.1
4. เยี่ยมชมหมู่บ้านชาวเขา							
4.1 บ้านม้งขุนกลาง	14.5	4.8	7.3	12.1	7.3	3.2	8.9
4.2 บ้านกะเหรี่ยงผาหมอน	1.6	2.4	1.6	2.4	-	2.4	1.6
4.3 บ้านกะเหรี่ยงอ่างกา	-	1.6	-	1.6	0.8	0.8	-
4.4 บ้านกะเหรี่ยงอ่างกาน้อย	1.6	0.8	0.8	1.6	-	1.6	0.8
4.5 บ้านกะเหรี่ยงแม่กลางหลวง	1.6	-	-	1.6	0.8	-	0.8
5. เที่ยวน้ำตก							
5.1 น้ำตกแม่กลาง	42.7	16.9	21.8	37.9	15.3	18.6	25.8
5.2 น้ำตกแม่ยะ	33.1	16.9	20.9	29.0	13.7	15.3	20.9
5.3 น้ำตกวชิรธาร	12.1	8.1	8.9	11.3	5.6	5.6	8.9
5.4 น้ำตกสิริภูมิ	6.4	4.8	3.2	8.1	5.6	3.2	2.4
5.5 น้ำตกแม่ปาน	1.6	-	0.8	0.8	0.8	-	0.8
5.6 น้ำตกห้วยทรายเหลือง	1.6	-	0.8	0.8	0.8	-	0.8
6. นมัสการสถูปยอดดอย	39.5	18.5	20.9	37.1	17.7	14.5	25.8
7. เยี่ยมชมจุดสูงสุดของประเทศไทย	39.5	18.5	19.3	38.7	17.7	13.7	26.6
8. ปิกนิก	33.1	14.5	18.5	29.0	10.5	12.9	24.2
9. ตั้งแค้มป์	6.45	2.42	4.03	4.84	1.61	3.23	4.03
10. ถ่ายรูป	46.8	24.2	24.2	46.8	20.9	16.9	33.1
11. ชมวิว	58.9	29.0	33.1	54.8	22.6	24.2	41.1

ที่มา: มิ่งสรรพ์ และคณะ 2540

นักท่องเที่ยวที่เข้ามาที่ศูนย์ฯ นั้นมีหลายประเภท บางคนก็มาแล้วกลับไป บางคนมาพักแล้วก็กลับมาพักอีก บางคนก็เข้ามาเพื่อศึกษาดูงานและบางครั้งก็เป็นกลุ่มนักศึกษา โดยจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาจากที่เริ่มจดบันทึกไว้เพียงคร่าวๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีดังนี้

- เดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 – เดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 มีนักท่องเที่ยว จำนวน 1,408 คน
- เดือนมกราคม พ.ศ. 2546 – เดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 มีนักท่องเที่ยว จำนวน 3,784 คน
- ปี พ.ศ. 2547 เฉพาะเดือนมกราคม มีนักท่องเที่ยว จำนวน 600 คน

(หมายเหตุ: จำนวนนักท่องเที่ยวจริงมากกว่าที่บันทึกไว้)

การเตรียมความพร้อมของชุมชนและพื้นที่

การจัดการการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ กลุ่มผู้นำหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ อบต. จะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการสร้างความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวขึ้นในหมู่บ้าน ทำให้ชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะเสี่ยง และไม่ชอบการแข่งขัน หันมาให้ความสนใจการท่องเที่ยวกันมากขึ้น

แกนนำคนสำคัญของการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ยังได้เข้าไปพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว เช่น การพัฒนาเส้นทางการเดินป่า การพัฒนาเส้นทางขึ้นน้ำตก โดยการทำบันไดทางขึ้น ราวเกาะ และมีที่นั่งพักสำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น มีการพัฒนาบุคลากรในหมู่บ้าน ได้แก่ การจัดฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวให้กับชาวบ้าน การจัดฝึกการเป็นมัคคุเทศก์ และฝึกอบรมภาษาเพื่อเป็นล่ามหรือผู้สื่อความหมายท้องถิ่นให้แก่ชาวบ้านที่สนใจ

ปัจจุบันชาวบ้านแม่กลางหลวงให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกมากขึ้น หลังจากที่มีการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ขึ้นในหมู่บ้าน โดยชาวบ้านเริ่มที่จะมีการประชุมปรึกษาหารือกัน เริ่มมีความวิตกกังวลและใส่ใจกับความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ มากขึ้น และมีความกระตือรือร้นที่จะช่วยกันป้องกัน แก้ไขปัญหา พร้อมกับเกิดความรู้สึกหวงแหนในวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว

หมู่บ้านแม่กลางหลวงเริ่มมีกิจกรรมการท่องเที่ยวขึ้นในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2542 แต่ชาวบ้านส่วนมากยังไม่เข้าใจและยังไม่เห็นประโยชน์จากการท่องเที่ยว จึงไม่ให้ความสำคัญและไม่สนใจในกิจกรรมดังกล่าว

การศึกษาการมีส่วนร่วมของครัวเรือน 75 ครัวเรือนในบ้านแม่กลางหลวงและบ้านอ่างกาน้อยในการจัดการการท่องเที่ยว พบว่า ประชาชนมีส่วนใหญ่ไม่ใคร่มีส่วนร่วม (สุวณี 2544) ตารางที่ 12.4 แสดงถึงการมีส่วนร่วมใน 5 ประเภทด้วยกันคือ (1) การร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา (2) การร่วมวางแผน (3) การร่วมดำเนินกิจกรรม (4) การร่วมลงทุน และ (5) การร่วมติดตามประเมินผล สรุปได้ว่า ในระยะแรกนั้นประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย

ระยะแรกนั้นการดำเนินกิจการมีลักษณะที่ล้มลุกคลุกคลานมาตลอด เริ่มจะดีขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2543 ซึ่งจากการประชุมพูดคุยกันพบสาเหตุของปัญหาคือ ชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าใจว่ากิจกรรมท่องเที่ยวที่จัดขึ้นเป็นกิจการของนายทุน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวต่อเดือนค่อนข้างต่ำ จึงทำให้ชาวบ้านไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการทำความเข้าใจชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวแล้ว จึงเริ่มมีชาวบ้านกลับเข้ามาซื้อหุ้นเพิ่มขึ้นอีก 20–30 ราย และมีผู้ที่ต้องการถอนหุ้นออกน้อยมาก ทั้งนี้เพราะว่าชาวบ้านเริ่มมองเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยว ทำให้มีรายได้เสริม และมีผลทำให้ชาวบ้านสามารถขายผลิตผลทางการเกษตรได้มากขึ้น และได้ราคาดีขึ้นด้วย โดยส่วนใหญ่เป็นการขายให้กับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในหมู่บ้านนั่นเอง

ปัจจุบันชาวบ้านมีการตอบสนองต่อการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวมากขึ้น โดยบางส่วนได้เข้ามาถือหุ้นในศูนย์ฯ เข้าร่วมฝึกฝนการเป็นมัคคุเทศก์ เนื่องจากมีเส้นทางการเดินป่าชมธรรมชาติหลายเส้นทางด้วยกัน เข้าร่วมฝึกอบรมภาษาเพื่อเป็นล่ามหรือผู้สื่อความหมายท้องถิ่น และเข้าร่วมการแสดงศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น การฟ้อน การรำดาบ การเล่นเครื่องดนตรี เป็นต้น ทำให้เกิดอาชีพและรายได้เสริมให้กับชาวบ้านมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีชาวบ้านอีกบางส่วนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มากนักว่าคืออะไร และยังไม่กล้าพอที่จะเข้ามาร่วมด้วย

ลักษณะที่พัก

ศูนย์ฯ มีการจัดบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยวในรูปแบบของโฮมสเตย์และวิลเลจสเตย์ หากนักท่องเที่ยวต้องการจะศึกษาวิถีชีวิตของชาวบ้านก็สามารถเลือกที่พักแบบโฮมสเตย์โดยเข้าไปพักร่วมกับชาวบ้านในหมู่บ้านได้ ซึ่งจะมีบ้านที่ให้บริการนักท่องเที่ยวหมุนเวียนกันไป แต่ทั้งนี้การพักแบบวิลเลจสเตย์จะมีความสะดวกมากกว่า เพราะมีความเป็นส่วนตัว โดยที่พักแบบวิลเลจสเตย์นั้นจะอยู่ในบริเวณที่ทำการของศูนย์ฯ ชาวบ้านได้ช่วยกันปลูกบ้านไว้บริการนักท่องเที่ยวลักษณะบ้านพักเป็นแบบหลังคามุงจาก ตัวบ้านมีทั้งที่ทำด้วยไม้และไม้ไผ่ ส่วนห้องน้ำมีทั้งแบบชักโครกและแบบนั่งยองๆ ขึ้นกับราคาของบ้านพัก

ตารางที่ 12.4 ลักษณะและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ในบ้านแม่กลางหลวงและบ้านอ่างกาน้อย

ลักษณะการมีส่วนร่วม	จำนวน	ร้อยละ
1. การร่วมกันค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหา		
- ระดับการมีส่วนร่วมมาก	3	4.0
- ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	12	16.0
- ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	4	5.3
- ไม่มีส่วนร่วม/ไม่ร่วม	56	74.7
2. การร่วมวางแผนงานกิจกรรม		
- ระดับการมีส่วนร่วมมาก	4	5.3
- ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	7	9.3
- ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	5	6.7
- ไม่มีส่วนร่วม/ไม่ร่วม	59	78.7
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม		
- ระดับการมีส่วนร่วมมาก	4	5.3
- ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	6	8.0
- ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	7	9.3
- ไม่มีส่วนร่วม/ไม่ร่วม	58	77.3
4. การร่วมลงทุน		
- ระดับการมีส่วนร่วมมาก	4	5.3
- ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	4	5.3
- ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	10	13.3
- ไม่มีส่วนร่วม/ไม่ร่วม	57	76.0
5. การร่วมติดตามประเมินผล		
- ระดับการมีส่วนร่วมมาก	7	9.3
- ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	8	10.7
- ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	13	17.3
- ไม่มีส่วนร่วม/ไม่ร่วม	47	62.7

ที่มา: สุวณี 2544 ตารางที่ 4.19

กิจกรรมท่องเที่ยวในหมู่บ้าน

❑ การเดินป่าตามเส้นทางศึกษาธรรมชาติ

ศูนย์ฯ มีมัคคุเทศก์นำเที่ยวไว้บริการสำหรับผู้ที่ต้องการเดินป่าเพื่อศึกษาธรรมชาติ โดยจะมีเส้นทางให้เลือกหลายเส้นทางด้วยกัน ได้แก่

- เส้นทางศึกษาธรรมชาติกิ่วแม่ปาน
- เส้นทางศึกษาธรรมชาติดอยหัวเสือ
- เส้นทางศึกษาธรรมชาติน้ำตกผาดอกเสี้ยว

ค่าบริการสำหรับมัคคุเทศก์นำเที่ยว 200 บาทต่อวันต่อกลุ่มนักท่องเที่ยวไม่เกิน 15 คน

ระหว่างการเดินทางมัคคุเทศก์ได้ให้ความรู้ว่าบริเวณป่าทางเดินไปน้ำตกผาดอกเสี้ยวนั้น สมัยก่อนมีสัตว์ป่าอยู่มาก เช่น เสือ หมี กวาง เก้ง และเลียงผา ปัจจุบันก็ยังมีรอยเท้าของสัตว์เหล่านี้หลงเหลือให้เห็นอยู่ แต่ไม่มีสัตว์ให้เห็นแล้ว เห็นเพียงเก้งไม่กี่ตัวเท่านั้น ซึ่งจะออกมาหากินในเวลากลางคืน ส่วนเวลากลางวันจะหลบพักผ่อนอยู่ตามต้นไม้ต่างๆ ในระหว่างการเดินทางยังมีนกให้เห็นหลายชนิดด้วยกัน ซึ่งเพียงได้ฟังเสียงของนก มัคคุเทศก์ก็สามารถบอกได้ว่าเป็นนกชนิดใด มีลักษณะอย่างไร เป็นการให้ความรู้และความเพลิดเพลินแก่นักท่องเที่ยวในระหว่างการเดินทาง และจากการค้นคว้าพบว่า มีนกอาศัยอยู่บริเวณอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์กว่า 200 ชนิด และยังพบนกอินทรีย์หางยาวเขียว (Green tail sun bird) ซึ่งจะพบได้ที่ดอยอินทนนท์แห่งเดียวเท่านั้น

❑ การแสดงของชนเผ่าตามประเพณีและวัฒนธรรมพื้นบ้าน

หลังอาหารมื้อค่ำเป็นการแสดงดนตรี การแสดงนี้จะมีในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวเท่านั้น หากนักท่องเที่ยวนอกฤดูกาลต้องการที่จะชมการแสดงดังกล่าว ต้องติดต่อไปที่ศูนย์ฯ ล่วงหน้า

การบริหารและจัดการ

ศูนย์ฯ มีการบริหารจัดการในรูปแบบคล้ายสหกรณ์ โดยมีคณะกรรมการศูนย์ฯ เป็นผู้กำกับ แต่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ สมาชิกของศูนย์ฯ เป็นชาวบ้านจาก 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านแม่กลางหลวง บ้านอ่างกาน้อย บ้านหนองหล่ม และบ้านผาหมอน แต่เดิมนั้นมีคนจากพื้นราบเข้ามาเป็นสมาชิกด้วยแต่ว่าได้มีการถอนตัวออกไป ชาวบ้านสามารถลงทุน ลงแรง หรือลงที่ดินเพื่อเข้าเป็นสมาชิกของศูนย์ฯ ได้

ศูนย์ฯ ทำการจ้างผู้ดูแลศูนย์ฯ 1 คน มีผู้ช่วย 1 คน ทำหน้าที่ทำความสะอาดศูนย์ฯ และดูแลบ้านพัก นอกจากนี้ยังมีพ่อครัวทำอาหารสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการรับประทานอาหารที่ศูนย์ฯ ในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวมากก็จะเข้ามาอยู่ประจำ และทำอาหารตามสั่งขายให้แก่นักท่องเที่ยวด้วย

ปัจจุบัน ศูนย์ฯ ได้ดำเนินการเข้าสู่ปีที่ 5 แล้ว แต่ว่ายังไม่ได้ปันผลให้กับสมาชิก เพราะที่ผ่านมาศูนย์ฯ ประสบกับภาวะการเป็นหนี้มาโดยตลอด เนื่องจากก่อนหน้านี้ศูนย์ฯ ได้จ้างคนนอกซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่ดูแลศูนย์ ซึ่งผู้ที่ว่าจ้างมาได้นำเงินของศูนย์ฯ หนีไป ทำให้ศูนย์ฯ อยู่ในภาวะที่เป็นหนี้ (ประมาณ 1 แสนกว่าบาท) แต่ปัจจุบันศูนย์ฯ ภายใต้การบริหารงานของคุณชาลีได้ฟื้นตัวขึ้น ยังคงเหลือหนี้อยู่เล็กน้อย การดำเนินงานของศูนย์ฯ จึงเหมือนกับเป็นกิจกรรมของหมู่บ้านอย่างหนึ่งที่ชาวบ้านมาทำร่วมกัน รายได้จากการดำเนินงานก็นำไปใช้จ่ายหนี้สิน จึงยังไม่มีกำไรแต่อย่างใด

ผลประโยชน์

เงินรายได้ส่วนหนึ่งของศูนย์ฯ จะนำไปพัฒนาหมู่บ้าน พัฒนาโรงเรียน นำไปทำถนนเข้าหมู่บ้าน ทำถนนเข้าโรงเรียน และพัฒนาเส้นทางเดินป่า เช่น ราวจับ บันไดไม้ในเส้นทางที่มีความชันและอาจจะเป็นอันตราย ส่วนผลประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากศูนย์ฯ ในปัจจุบันมีเพียงรายได้เล็กน้อยสำหรับผู้ที่มารับจ้างแสดง ทำกิจกรรม เป็นมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว เดินป่า ดูนก ซึ่งมัคคุเทศก์ก็จะเป็นชาวปกาเกอะญอที่อยู่ใน 4 หมู่บ้าน คือ บ้านแม่กลางหลวง บ้านอ่างกาน้อย บ้านหนองหมอน บ้านผาหล่ม โดยใครที่มีเวลาว่างก็สามารถเข้ามารับจ้างเป็นมัคคุเทศก์ได้ โดยไม่ได้กำหนดตารางการทำงานที่แน่นอน นอกจากชาวปกาเกอะญอจะมีความชำนาญในเรื่องของการเดินป่าอยู่แล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่จากอุทยานแห่งชาติมาช่วยฝึกการเป็นมัคคุเทศก์ให้แก่ชาวบ้านอีกด้วย

สำหรับรายรับ–รายจ่ายของศูนย์ฯ จำแนกได้ ดังนี้

- ผู้ดูแลศูนย์ฯ จะได้รับเงินเดือนจากศูนย์ฯ เดือนละ 3,000 บาท ในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว (High Season) ได้เพิ่มเป็น 4,000 บาท (ผู้ดูแลศูนย์ คือ คุณชาลีซึ่งมีร้านขายของชำเล็กๆ ขายเครื่องดื่มและขนมขบเคี้ยว อยู่หน้าศูนย์ฯ)
- ผู้ช่วยผู้ดูแลศูนย์ฯ ได้รับเงินเดือนจากศูนย์ฯ เดือนละ 2,000 บาท
- คณะกรรมการของศูนย์ฯ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. จะได้รับบัตรเติมเงินโทรศัพท์มือถือ คนละ 300 บาท ต่อเดือน
- มัคคุเทศก์นำเที่ยวได้รับค่าจ้างวันละ 200 บาท โดยไม่ต้องหักเงินเข้าศูนย์ฯ (การเรียกไกด์ให้มารับงาน จะเรียกตามผู้ที่ว่างในช่วงนั้นๆ)
- ค่ากิจกรรมการแสดงต่างๆ คนที่มาแสดงก็จะได้รับไปทั้งหมด โดยไม่ต้องหักเงินเข้าศูนย์ฯ
  - ฟ้อนดาบ ครั้งละ 250 บาท
  - เตหน่า ครั้งละ 300 บาท
- ค่าอาหาร จะนำเข้าศูนย์ฯ ร้อยละ 50 และจะเป็นของพ่อครัวร้อยละ 50

- ศูนย์ฯ จึงมีรายได้จากค่าที่พักของนักท่องเที่ยวทั้งหมด และได้ส่วนแบ่งจากค่าอาหารอีกเพียงร้อยละ 50

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการท่องเที่ยว

- ปัญหาของหมู่บ้านแม่กลางหลวงคือ สภาพของถนนเข้าหมู่บ้านที่ยังไม่ค่อยสะดวก
- เนื่องจากหมู่บ้านยังไม่มีไฟฟ้าใช้ จึงทำให้นักท่องเที่ยวที่เข้ามาพักในหมู่บ้านขาดความสะดวกสบาย โดยเฉพาะในช่วงฤดูหนาวซึ่งอากาศค่อนข้างหนาวมาก แต่กลับไม่มีเครื่องทำน้ำอุ่นให้นักท่องเที่ยว และเนื่องจากไม่มีไฟฟ้าใช้ ทำให้ต้องเข้าบ้านพักตั้งแต่หัวค่ำอีกด้วย
- ปัญหาในเรื่องของการสื่อภาษาระหว่างชาวบ้านกับนักท่องเที่ยว ซึ่งหากชาวบ้านที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวแล้ว จะสื่อภาษากับนักท่องเที่ยวลำบาก เพราะส่วนใหญ่จะใช้ภาษาท้องถิ่นของชาวเขาในการติดต่อสื่อสารกัน
- การขาดงบประมาณในการลงทุน โดยสภาพของบ้านและเครื่องนอนที่เตรียมไว้บริการให้นักท่องเที่ยวค่อนข้างที่จะเก่า แต่เนื่องจากกิจการของศูนย์ฯ ค่อนข้างที่จะมีกำไรน้อย และต้องมีภาระเรื่องหนี้สิน จึงทำให้ไม่สามารถขยายตัวได้มากกว่านี้

ผลกระทบของการท่องเที่ยว

ผลกระทบของการท่องเที่ยวจากการสัมภาษณ์ครัวเรือน 75 ครัวเรือน (สุวณี 2544) พบว่า สมาชิกชุมชนส่วนใหญ่คิดว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมมากนัก ครัวเรือนจำนวนหนึ่ง (ร้อยละ 25) คิดว่ารายได้ โอกาสในการทำงาน การศึกษาดีขึ้น รวมถึงการได้รับข้อมูลดีขึ้น (ตารางที่ 12.5)

12.9 การท่องเที่ยวชุมชนอุทยานแห่งชาติดอยภูคา

อุทยานแห่งชาติดอยภูคา ยังมิได้มีการท่องเที่ยวชุมชน แต่มีการท่องเที่ยวประเภทโฮมสเตย์ ซึ่งเป็นกิจการของเอกชนเพียงแห่งเดียว คือ บริเวณหมู่บ้านเต๋ยหัวดอย ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่เต๋ยกลาง เป็นการจัดทำในรูปแบบของเอกชนโดยมีเจ้าของเพียงคนเดียว และดำเนินกิจกรรมทุกอย่างโดยระบบเครือญาติ มีชื่อว่า แบมบู ฮัท (Bamboo Hut) เป็นโฮมสเตย์แห่งเดียวในเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ในบริเวณที่ถูกกันออกจากอุทยานฯ เนื่องจากเป็นแหล่งชุมชนของชาวลัวะ

ลักษณะของบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยวสร้างแยก เป็นบ้านไม้ไผ่หลังเล็กๆ มุงจาก มีระเบียงหน้าบ้านพอนั่งได้ สำหรับผู้ใหญ่ 2 คน ด้านในเป็นที่นอนสำหรับ 2 คนเช่นกัน (สำหรับนอนเท่านั้น ยืนไม่ได้เพราะค่อนข้างเตี้ย) มีจำนวนทั้งหมด 14 หลัง โดยสร้างไล่ระดับตามไหล่เขา แบ่งออกเป็น 3 ชั้นตามระดับความสูง เครื่องอำนวยความสะดวกมีเพียง ที่นอน หมอน ผ้าปูที่นอน ปลอกหมอน ผ้าห่มและเทียนไข ส่วนห้องน้ำห้องสุขามี 2 แห่งใช้รวมกัน ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางหรือชั้นที่ 2 ของระดับที่พัก

ตารางที่ 12.5 แสดงความคิดเห็นในระดับต่างๆ ถึงการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม

ข้อความ	ดีขึ้น		ไม่เปลี่ยนแปลง		เลวลง		ไม่มีความคิดเห็น	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รายได้และมาตรฐานการครองชีพ	19	25.3	45	60.0	0	0.0	11	14.7
ชีวิตครอบครัว/ความสัมพันธ์ระหว่าง พ่อ แม่ ลูก	5	6.7	63	84.0	0	0.0	7	9.3
โอกาสในการทำงานหรืออาชีพ	19	25.3	43	57.3	5	6.7	8	10.7
สภาพที่อยู่อาศัย	5	6.7	65	86.7	0	0.0	5	6.7
ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน	5	6.7	62	82.7	1	1.3	7	9.3
การศึกษา	16	21.3	50	66.7	2	2.7	7	9.3
ค่านิยมและวิถีชีวิต ตลอดจนความเชื่อเดิมๆ	1	1.3	66	88.0	1	1.3	7	9.3
ศีลธรรมความซื่อสัตย์	4	5.3	61	81.3	4	5.3	6	8.0
ประเพณีท้องถิ่นและพิธีกรรม	1	1.3	67	89.3	2	2.7	5	6.7
ภาษาท้องถิ่น	3	4.0	51	68.0	12	16.0	9	12.0
การแต่งกายตามเพณีชนเผ่า	2	2.7	53	70.7	15	20.0	5	6.7
อาหารที่รับประทานในชีวิตประจำวัน	10	13.3	57	76.0	2	2.7	6	8.0
ภูมิปัญญาดั้งเดิมของท้องถิ่น	8	10.7	58	77.3	2	2.7	7	9.3
ความสงบสุขของคนในชุมชน	6	8.0	60	80.0	3	4.0	6	8.0
ความโอบอ้อมอารี/มีน้ำใจและการแบ่งปันในชุมชน	2	2.7	64	85.3	1	1.3	8	10.7
การเชื่อฟังและเคารพผู้อาวุโส	2	2.7	62	82.7	3	4.0	8	10.7
การได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ	36	48.0	29	38.7	3	4.0	7	9.3

ที่มา: สุวณี 2544 (ตารางที่ 1.48)

เจ้าของกิจการเป็นชาวลัวะในจังหวัดน่านเดิมเป็นมัคคุเทศก์ กิจการนี้ทำกันเองในระบบเครือญาติเริ่มตั้งแต่การดูแลทำความสะอาด การตกแต่งสถานที่ การนำเที่ยวโดยพาเดินป่าใช้ระยะเวลา 2 วัน 1 คืน อัตรา 500 บาทต่อคน ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายทุกอย่างแล้ว ไม่ว่าจะเป็น ค่ามัคคุเทศก์ ค่าอาหาร ค่าลูกหาบ และค่าอุปกรณ์สำหรับพักค้างแรม เพื่อศึกษาระบบนิเวศของป่า ดูดอกไม้ป่า ไปชมน้ำตก และพาชมถ้ำซึ่งเคยเป็นที่ตั้งของกองบัญชาการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งยังคงเหลือหลักฐานต่างๆ อยู่ รวมถึงสภาพที่สวยงามภายในถ้ำ ซึ่งคณะเดินป่าต้องพักที่นี่เพื่อเดินทางกลับในวันรุ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีสถานที่ท่องเที่ยวทาง

ธรรมชาติที่สวยงามโดยรอบ ซึ่งมีความร่มรื่นสามารถเดินเท้าไปได้ ใช้เวลาประมาณ 20–30 นาทีจากที่พัก สำหรับค่าที่พักคืนละ 150 บาทต่อคน ค่าอาหาร 30 บาทต่อคน (สามารถทำอาหารได้ทุกประเภทตามที่สั่ง ทั้งอาหารไทย/จีน/ฝรั่ง) แต่มีเงื่อนไขว่าไม่รับนักท่องเที่ยวคนไทย รับเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มลูกค้ากลุ่มเดิมจากบริษัททัวร์ที่เคยทำงาน และรับจากการติดต่อผ่านอีเมล์

12.10 การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติออบหลวง

แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นจุดเด่นของอุทยานแห่งชาติออบหลวง ได้แก่ หุบเขาแคบที่มีผาสูงชัน และมีสายน้ำไหลผ่าน นอกจากนี้ ยังเป็นดินแดนมนุษย์ก่อนประวัติศาสตร์พบภาพวาดสีขาวและแดงเป็นรูปช้าง รูปคน อายุ 7,500–8,000 ปีมาแล้ว และยังมีกิจกรรมเดินเท้าศึกษาธรรมชาติดอยคำเป็นเส้นทางชมน้ำตกแม่บัวคำ และน้ำตกแม่นาเมิน จุดชมวิวผาดอยคำ อุทยานแห่งชาติออบหลวงยังมีกิจกรรมล่องเรือยางลำน้ำแม่แจ่ม และนักท่องเที่ยวสามารถพักค้างคืนที่แค้มป์กราวด์ดอยคำที่อยู่ในระดับความสูง 1,450 เมตรจากระดับน้ำทะเล

สำหรับการให้บริการด้านที่พักของทางอุทยานนั้น อุทยานแห่งชาติออบหลวงมีบ้านพักอยู่ทั้งหมด 3 หลัง ตั้งอยู่บริเวณออบหลวง 2 หลัง และอยู่บริเวณบ่อน้ำร้อนเทพพนม 1 หลัง โดยมีบ้าน 2 ขนาด คือ ขนาด 3 ห้องนอน 3 ห้องน้ำ พักได้ประมาณ 15 คน ราคาประมาณ 1,600 บาท และขนาด 3 ห้องนอน 2 ห้องน้ำ พักได้ประมาณ 10 คน ราคาประมาณ 800 – 1000 บาท และยังมีเต้นท์พร้อมเครื่องนอน ได้แก่ เบาะรองนอน ถุงนอน และหมอน ให้เช่า 2 ขนาด ได้แก่ ขนาด 3 คน และ 6 คน (มีประมาณ 10 หลัง) ราคา 250 และ 500 บาท ตามลำดับ ทางอุทยานยังได้มีการจัดชุดสนามไว้ สำหรับให้นักท่องเที่ยวเช่า แต่นักท่องเที่ยวมักนิยมเตรียมชุดสนามมาเอง นอกจากนี้ ยังมีบริการให้เช่าจักรยานให้นักท่องเที่ยวขี่ภายในบริเวณออบหลวงอีกด้วย

ช่วงที่มีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวอุทยานนี้มากอยู่ระหว่างเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ โดยอุทยานเป็นทางผ่านของนักท่องเที่ยวที่จะไปอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และในช่วงเดือนพฤศจิกายน จะมีนักท่องเที่ยวที่จะไปเที่ยวเทศกาลทุ่งบัวตอง จ.แม่ฮ่องสอน แวะเที่ยวที่ออบหลวงด้วย นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวอุทยานแห่งชาติออบหลวงนั้น ร้อยละ 98 เป็นคนไทย (ในจำนวนนี้ส่วนมากเป็นคนต่างจังหวัด) และอีกร้อยละ 2 เป็นชาวต่างชาติ และในช่วงเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์นั้น ที่พักของอุทยานจะถูกจองเต็มตลอด ในขณะที่ช่วงเดือนมีนาคมถึงกันยายนนั้นมีการเข้าพักเฉลี่ยแล้วเพียง 2 ครั้งต่อเดือน ดังนั้น มีอัตราการเข้าพักเฉลี่ยร้อยละ 42.94 ต่อเดือน และพบว่านักท่องเที่ยวจะเข้าพักเพียง 1–2 คืนต่อครั้ง นอกจากนี้ยังพบว่านักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวอุทยานนั้นร้อยละ 70 ตั้งใจจะเดินทางมาเที่ยวที่อุทยานโดยตรง ส่วนอีกร้อยละ 30 เป็นนักท่องเที่ยวที่ล้นมาจากอุทยานแห่งชาติอินทนนท์

โดยภาพรวมแล้ว การจัดการท่องเที่ยวของอุทยานยังอยู่ในช่วงเริ่มดำเนินการ ดังนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้านจึงยังไม่มากนัก อย่างไรก็ดีเท่าที่ทางอุทยานได้มีการสำรวจ พบว่าชาวบ้านค่อนข้างสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว แต่ยังไม่ทราบว่าจะทำได้อย่างไร ทั้งนี้ ชาวบ้านมีความคิดที่จะผลิตของที่ระลึกขาย เช่น การตั้งกลุ่มแม่บ้านทอผ้า เป็นต้น

สำหรับรีสอร์ทที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับอุทยานมี 2 แห่ง คือ ฮอด รีสอร์ท และ เขาไกรลาศ รีสอร์ท สำหรับฮอดรีสอร์ทนั้นตั้งอยู่นอกเขตอุทยานเป็นรีสอร์ทที่ไม่ได้เปิดในเชิงพาณิชย์ คือ เป็นรีสอร์ทที่เจ้าของใช้สำหรับต้อนรับแขกของตนเอง มีจำนวนห้องพัก 16 ห้อง มีอัตราการเข้าพักอยู่ที่ร้อยละ 50 ส่วนเขาไกรลาศ รีสอร์ทนั้น ตั้งอยู่ใกล้กับที่ทำการอุทยาน เป็นพื้นที่ที่ถูกกันออกแล้ว มีจำนวนห้องพัก 25 ห้อง สามารถพักได้ประมาณห้องละ 2-3 คน เปิดมานาน 7–8 ปี แต่ปัจจุบันให้บริการเฉพาะแขกที่เป็นคนรู้จักกันเท่านั้น ปิดให้บริการสำหรับนักท่องเที่ยวทั่วไปมาประมาณ 2 ปีแล้ว เนื่องจากมีปัญหาเรื่องน้ำไม่พอใช้

12.11 สรุปบทเรียนจากการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชนและข้อเสนอแนะ

- ***บทเรียนจากการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน***

(1) รายได้จากการท่องเที่ยวชุมชนหรือเชิงอนุรักษ์มักจะเป็นรายได้ที่ไม่ประจำและมีความแปรปรวน จึงควรถือการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ว่าสร้างรายได้เสริมไม่ใช่รายได้ประจำ เพราะการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่เป็นฤดูกาล ฤดูฝนเป็นฤดูที่ไม่มีผู้นิยมท่องเที่ยว อย่างไรก็ดี ฤดูฝนสำหรับชุมชนชนบทก็เป็นฤดูของการทำไร่ทำนา ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนควรพัฒนาไปพร้อมๆ กับอาชีพหลักอื่นๆ

(2) การมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้าน อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงโดยให้ทุกคนในหมู่บ้านมีโอกาสมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว เป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนของการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์

- ***ข้อเสนอแนะ***

(1) จัดทำโซนนิ่งของเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ เช่น *เขตสำหรับนักท่องเที่ยวทั่วไป* เช่น น้ำตกแม่กลาง ซึ่งเวลานี้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลสามารถให้บริการในด้านการอำนวยความสะดวก เช่น ที่จอดรถ ร้านค้า ร้านอาหาร และกิจกรรมนันทนาการ เช่น สะพานเชือก ระเบียงเดินตามยอดไม้ *เขตท่องเที่ยวเชิงนิเวศ* ซึ่งเป็นเขตสำหรับผู้รักธรรมชาติซึ่งต้องมีการขออนุญาตเป็นพิเศษ เช่น การไปชมนกเงือก

(2) การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์เป็นการท่องเที่ยวประเภทที่มีตลาดจำเพาะ กล่าวคือ ตลาดเยาวชน ตลาดนักศึกษา นักวิชาการ ตลาดนักอนุรักษ์ ไม่ใช่ตลาดทั่วไป การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ที่จัดดีมีคุณภาพมีสาระ ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมอันดีอาจใช้เป็นวิธีการให้การศึกษาแก่เยาวชน ดังนั้นรัฐบาลจึงควรสนับสนุนให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จัดโครงการให้เยาวชนมาทัศนศึกษาในอุทยานแห่งชาติเป็นประจำและต่อเนื่องทั้งปี โดยหมุนเวียน

ผลัดเปลี่ยนให้นักเรียนจากโรงเรียนต่างๆ เข้ามาพักในชุมชนในอุทยานแห่งชาติ 3–4 วันต่อครั้ง ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกแก่เยาวชนและสร้างรายได้แก่ชุมชนท่องเที่ยวพร้อมๆ กันไป

(3) ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว โดยให้มีภาคปฏิบัติจริงในโครงการนำร่องด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ควรเลือกอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาก และมีที่พักโดยรอบน้อย

(4) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเข้าใจถึงผลกระทบของขยะต่อสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ รวมถึงพฤติกรรมและการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า และการจัดทำแผนลดขยะในอุทยาน

(5) ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการลดขยะและกำกับจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้เกินศักยภาพการรองรับของพื้นที่ เช่น การมัดจำบรรจุภัณฑ์ และกลยุทธ์การเก็บค่าธรรมเนียมในวันธรรมดาและวันหยุดแตกต่างกัน เป็นต้น ทั้งนี้ อาจอาศัยตัวอย่างของอุทยานแห่งชาติภูกระดึงเพื่อใช้จูงใจให้นักท่องเที่ยวปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แล้วนำไปสู่สภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่พึงปรารถนา

สำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวถึงแม้ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ก็จะนำพาให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะขยะจำพวกย่อยสลายยากซึ่งมาพร้อมกับนักท่องเที่ยว เช่น พลาสติก โฟม จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ถึงผลกระทบของขยะเหล่านี้ต่อระบบนิเวศ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยให้ชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในและนอกอุทยานแห่งชาติ และให้ประเมินระดับความรุนแรง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และความเห็นอกเห็นใจกันตั้งแต่ต้น เพื่อที่จะสามารถวางแผนการจัดการที่บรรเทาผลกระทบเหล่านี้ให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

(6) จำทำเว็บไซต์ E-อุทยาน ให้มีการท่องเที่ยวเสมือน (Virtual Tourism) เช่น ให้มีกล้องส่องดูนกเงือกในโพรงผ่านเว็บไซต์ เพื่อลดภาระการรองรับนักท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ จัดทำทำเนียบอุทยานแฟนคลับ และสร้างกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. 2545. **เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ภายใต้โครงการส่งเสริม และพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 2545**. กองอนุรักษ์.

ดรรชนี เอมพันธ์. 2541. การวางแผนและออกแบบอุทยานและพื้นที่นันทนาการ (Planning & Recreation Areas). เอกสารประกอบการสอนวิชา 301442 ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.

ดรรชนี เอมพันธุ์ และสุรเชษฐ์ เชษฐมาส. 2545. “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาคกลาง” . **เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ภายใต้โครงการส่งเสริม และพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 2545**. กองอนุรักษ์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

ทัดดาว บุญปัญญาโรจน์. 2545. แนวทางการจัดการแหล่งท่องเที่ยววนอุทยานภูชี้ฟ้าตามหลักการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นรินทร์ ชัยแก้ว. 2545. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ : พัฒนาการรูปแบบการจัดการและศักยภาพในการพัฒนาที่ยั่งยืน.วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิชญา โคตรชมภู. 2543. ศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของอุทยานแห่งชาติภูกระดึง (ด้านบนหลังแป). ภาควิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. 2540. โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

_____. 2540. แผนจัดการอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ระยะที่ 2 (2541-2550). กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วีระชัย มงคลพันธ์.2542.ความต้องการและความพร้อมของประชาชนท้องถิ่นในการเข้าร่วมพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ปิง อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สมศักดิ์ เตชะเอราวัณ. 2544.การจัดการธุรกิจบ้านพักแบบชุมชนมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาบ้านแม่กำปองกิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สุรศักดิ์ ขุนณรงค์. 2539. ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: ศึกษากรณีแหล่งท่องเที่ยวประเภทถ้ำ จังหวัดราชบุรี. สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (สิ่งแวดล้อม).

สุวณี ทรัพย์พิบูลย์ผล. 2544. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศกับการเปลี่ยนแปลงของชุมชนปกาเกอะญอ (กะเหรี่ยง) บ้านแม่กลางหลวง และบ้านอ่างกาน้อย อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อรรรณพ บุญจันทร์. 2544. แนวทางการพัฒนาบ้านพักแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน : กรณีศึกษาอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อภิชาติ ขาวสอาด และคณะ. 2540. แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ระยะที่ 2 (2541-2550). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.

Adis IsrangKura. 1996. “Ecotourism” *TDRI Quarterly Review.* 11 (2) : 10-15.

Mingsarn Kaosa-ard. et al. 1995. Green Finance: A Case Study of Khao Yai. Thailand Development Research Institute.

บทที่
๑๓

กระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน (กรมทรัพยากรน้ำ)

บทที่ 13
กระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำ
กรณีศึกษาลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน
(กรมทรัพยากรน้ำ)

13.1 บทนำ

น้ำเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในอดีตประเทศไทยเคยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรน้ำ ปัญหาส่วนใหญ่จะเกิดจากความขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง และปัญหาน้ำท่วมในฤดูมรสุมซึ่งฝนตกชุก การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงกว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการจัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำมากมายโดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสังกัดของกระทรวง กรม กองต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ได้แก่ การจัดหาน้ำเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การพลังงาน การอุปโภคบริโภค การคมนาคม และรักษาระบบนิเวศ การเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการใช้น้ำที่มีมากขึ้นในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้ทำให้ปัญหาความขาดแคลนน้ำและการจัดสรรน้ำมีความรุนแรงมากขึ้น ความขัดแย้งเรื่องน้ำเริ่มปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งโดยเฉพาะในฤดูแล้งที่น้ำมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ โครงการของรัฐบางโครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำและมีปัญหาเรื่องการซ่อมแซมบำรุงรักษา การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดสรรน้ำ และยังขาดการบังคับใช้เท่าที่ควร

เช่นเดียวกันกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก ประเทศไทยได้ผ่านพ้นช่วงเวลาที่เน้นการก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ๆ มาสู่ยุคของการแสวงหามาตรการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในบริบทดังกล่าว การจัดการปัญหาความเดือดร้อนและเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ทั้งที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนหรือผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆด้วยกันเอง ประสบการณ์ในช่วงที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า กลไกของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ แม้ปัญหาบางเรื่องจะมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่มักปรากฏว่าไม่มีฝ่ายใดเข้ามารับผิดชอบแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างแท้จริง การถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาแหล่งน้ำและทางน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แผนการกระจายอำนาจยิ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเรื่องการแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในบางสถานการณ์ ราษฎรผู้ร้องทุกข์ไม่ทราบว่าหน่วยงานใดกันแน่ที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา

หลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กลายเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ได้มีการรวมอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของหลายหน่วยงานเข้ามาอยู่ภายใต้กรมทรัพยากรน้ำ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมโยธาธิการ และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน แม้ว่าจะยังคงมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำ ที่สำคัญได้แก่ กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่กรมทรัพยากรน้ำในฐานะที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จะต้องรับผิดชอบในการประสานแผนและนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเป็นหน่วยประสานปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

รายงานนี้ต้องการนำเสนอภาพของปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำของราษฎร โดยจำแนกเรื่องราวร้องทุกข์ว่าส่วนใหญ่ได้แก่ปัญหาประเภทใดบ้าง รวมทั้งทำความเข้าใจกับวิธีการที่ราษฎรใช้ในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องในการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกลไกของระบบราชการและกฎหมาย ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกรมทรัพยากรน้ำในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อแก้ไขเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎร

13.2 วัตถุประสงค์

(1) ศึกษาสาเหตุและประเภทของปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยนำเอาข้อมูลที่ได้จากกรณีศึกษาลุ่มแม่น้ำปิงตอนบนมาพิจารณาประกอบ

(2) พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ และวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องน้ำ

(3) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์โดยอาศัยกลไกของระบบราชการปัจจุบัน

(4) นำเสนอแนวทางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งมีกรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยปฏิบัติในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ

13.3 สาเหตุและประเภทของปัญหาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการจัดการทรัพยากรน้ำ[128]

ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องน้ำที่นำไปสู่การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ส่วนใหญ่มักมีสาเหตุมาจากปัญหาดังต่อไปนี้

[128] สำหรับรายละเอียดกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ได้มาจากการศึกษาของ เอกกมล สายจันทร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2547

ตารางที่ 13.1 ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาการขาดแคลนน้ำและการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ● ระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำกับผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำ (ลุ่มน้ำแม่กลาง ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง จังหวัดเชียงใหม่ ลุ่มน้ำน่าน จังหวัดน่าน) ● การแย่งชิงน้ำของธุรกิจเกษตร (การขยายตัวของสวนเกษตรขนาดใหญ่ในอำเภอฝาง อำเภอแม่อาย และอำเภอเชียงดาว) ● การแย่งชิงน้ำของอุตสาหกรรมและธุรกิจท่องเที่ยว (ระหว่างเกษตรกรกับธุรกิจรีสอร์ท และสนามกอล์ฟในเขตอำเภอแม่ออน และลุ่มน้ำแม่ตาช้าง จังหวัดเชียงใหม่ และเขตอำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน) ● การแย่งชิงน้ำเพื่อการประปา (การใช้น้ำชลประทานแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค) ● ปัญหาการจัดสรรน้ำชลประทาน (ผู้ใช้น้ำในคลองซอยที่อยู่ปลายน้ำในเขตอำเภอหางดงและอำเภอสันป่าตอง ไม่ได้รับการจัดสรรน้ำเพียงพอสำหรับการเพาะปลูก)	● ปพพ. มาตรา 1339 และ มาตรา 1355 ● พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	● กรมชลประทานรับผิดชอบการจัดสรรน้ำในเขตชลประทาน ● ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่นอกเขตชลประทาน	● ขาดกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำ หรือผู้ใช้น้ำที่ไม่สามารถแข่งขันในการชักน้ำไปใช้ได้ ● กติกาการใช้น้ำของชุมชนไม่สามารถบังคับกับสมาชิกใหม่ของชุมชนได้	● ควรมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่กำหนดสิทธิในการใช้น้ำให้ชัดเจนมากขึ้นและสามารถคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำอย่างเป็นธรรม ● กฎหมายควรรับรองกติกาการจัดการน้ำของชุมชนให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้ ● ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับ ให้ใช้กลไกของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ● การออกแบบฝายที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถใช้งานได้ (เช่น ฝายคอนกรีตบ้านป่าพลู และฝายคอนกรีตลำน้ำลี้ในจังหวัดลำพูน ฝายโป่งอ่าง และฝายยางทดน้ำที่อำเภอเชียงดาว ฯลฯ)	● กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานต่างๆในการก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำ เช่น พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น	● หน่วยงานที่ก่อสร้าง จัดทำโครงการ หรือรับโอนโครงการมาจากหน่วยงานอื่น เช่น กรมชลประทาน (ซึ่งรับโอนโครงการที่จัดทำโดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในอดีต) และกรมทรัพยากรน้ำ (ซึ่งรับโอนโครงการที่จัดทำโดยสำนักงาน รพช. หรือกรมโยธาธิการในอดีต) ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นโครงการขนาดเล็กและมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว	● ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขหลังจากการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ ● การปฏิรูประบบราชการและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีความพร้อมและขาดความเข้าใจเกี่ยวกับภาระหน้าที่หลังการถ่ายโอนภารกิจ	● ควรสร้างกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ทำให้ปัญหาความเดือดร้อนได้รับการพิจารณาตามความเหมาะสมโดยใช้กลไกของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และมีกรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ● ควรประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการภารกิจในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ได้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ (ต่อ)				
● การขุดลอกแม่น้ำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินเรือ การระบายน้ำ การป้องกันอุทกภัย และความแห้งแล้ง (กรณีขุดลอกลำน้ำปิง และลำน้ำลี้ ซึ่งทำให้ที่ดินริมตลิ่งพัง ระดับน้ำใต้ดินลดลง และตัวฝายของชาวบ้านได้รับความเสียหาย)	● พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	● ผู้ว่าราชการจังหวัด (ได้รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้มีอำนาจอนุญาตเกี่ยวกับการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินเรือ การระบายน้ำ การป้องกันอุทกภัยและความแห้งแล้ง)		● ควรเสริมสร้างสมรรถภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน
● การขุดลอกแม่น้ำเพื่อประกอบการขออนุญาตดูดทราย (การขุดลอกลำน้ำปิง)	● พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	● กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี		
● การอนุญาตสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำทุกประเภท (ยกเว้นโรงสูบน้ำ การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และเขื่อนกันน้ำเซาะ)	● พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	● กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี		

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมาย ● การรุกล้ำที่สาธารณะ และลำน้ำสาธารณะ (เอกชนก่อสร้างสนามกอล์ฟที่อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ ทับพื้นที่ชุมชนและหนองน้ำสาธารณะ) ● การปิดกั้นทางไหลของน้ำ เช่น สร้างฝายขวางลำน้ำเพื่อทดน้ำเข้าใช้ในการประกอบกิจการ (การสร้างฝายคอนกรีตเพื่อทดน้ำเข้ารีสอร์ทในลำน้ำแม่ตาช้าง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่) ● การทำให้คัน และคูน้ำขัดข้องหรือปิดกั้นทางน้ำ	● ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ● พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ● พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ● พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ● พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	● นายอำเภอ ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ● กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรณีที่เป็นทางน้ำไหลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นทางน้ำหรือร่องน้ำขนาดเล็ก ● กรมที่ดิน	● มีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ● การเปลี่ยนลักษณะการใช้ที่ดินทำให้มีการปิดกั้นทางน้ำหรือถมดินทับคูน้ำ และลำเหมืองสาธารณะ ● ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง	● ควรบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย เพื่อดำเนินคดีกับผู้สร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ และตาม พ.ร.บ. คันและคูน้ำ เพื่อดำเนินคดีกับผู้ปิดกั้น หรือถมดินทับคูน้ำ ● ในกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะ ให้ผู้เสียหายหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อกรมที่ดิน เพื่อตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิ หากไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ดำเนินการฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนเอกสารสิทธิต่อไป

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำที่เป็นโครงการชลประทานขนาดเล็กและร่องน้ำขนาดเล็ก ● การซ่อมแซมและบำรุงรักษาฝาย อ่างเก็บน้ำ หนองน้ำ และสาธารณูปโภค ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐหรือชุมชน (ฝายคอนกรีตในลำน้ำลี้ จังหวัดลำพูน อ่างเก็บน้ำแม่เตาะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ● การดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภทที่ 2 (ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมเป็นส่วนสำคัญ แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย) ● การบำรุงรักษาโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ● การบำรุงรักษาโครงการชลประทานระบบท่อ ● การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ● การจัดส่งน้ำในระดับแปลงนาคัน และคูน้ำ ● การบำรุงรักษาร่องน้ำขนาดเล็ก ● การอนุญาตสิ่งก่อสร้างลวงล้ำลำน้ำที่เป็นโรงสูบน้ำ การวางท่อสายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ เขื่อนกันเซาะน้ำ	● พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นประเภท “หน้าที่ต้องทำ” และประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” ● พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ● พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	● กรมชลประทาน ● กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	● ขาดการประสานงาน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมและความเข้าใจในภาระหน้าที่หลังการถ่ายโอนภารกิจ	● เร่งรัดการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เข้าใจตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตของการถ่ายโอนภารกิจ ● เสริมสร้างสมรรถภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหามลพิษทางน้ำ ● มลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ● มลพิษจากสถานประกอบการ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร ฯลฯ	● พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ● พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ● พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมฯ พ.ศ. 2522 ● พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กรณีที่มลพิษทางน้ำก่อให้เกิดเหตุรำคาญ	● กรมควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมฯ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปศุสัตว์จังหวัด หรือนายสัตวแพทย์จังหวัด (กรณีมลพิษจากฟาร์มสุกร) ฯลฯ ● กรมโรงงานอุตสาหกรรม และเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงาน ● การนิคมอุตสาหกรรมฯ ● เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข	● ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ● กรณีโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจดำเนินการได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร	● ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ● ควรแก้ไขกฎหมายให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจมากขึ้นในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงาน

ตารางที่ 13.1 (ต่อ)

ประเภทของปัญหา	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ
ปัญหาการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ● การผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่แตงไปยังเขื่อนแม่งัด และการผันน้ำจากเขื่อนแม่งัดไปเขื่อนแม่กวง	● พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	● กรมชลประทาน	● ขาดการปรึกษาหารือและให้ข้อมูลคำชี้แจงแก่ประชาชนในลุ่มน้ำทั้งสามอย่างเพียงพอ อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในทั้งสามลุ่มน้ำ	● ควรให้มีกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน เช่น การให้ข้อมูล คำชี้แจง และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายๆ ครั้งเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่รอบคอบ

ที่มา: สรุปจากกรณีศึกษาความขัดแย้งและข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ของ เอกกมล สายจันทร์ และคณะ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2547.

13.3.1 ปัญหาความขาดแคลนน้ำและการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

เกิดจากปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอสำหรับผู้ใช้น้ำทุกๆ กลุ่ม โดยเฉพาะในฤดูแล้งที่มีน้ำต้นทุนน้อย ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ การขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรทั้งรายใหญ่และรายย่อย นอกจากนี้ ความต้องการใช้น้ำมากขึ้นในกิจกรรมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการสูบน้ำเพื่อไปใช้ในการผลิตน้ำประปา การก่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท สถานที่ตากอากาศ และสนามกอล์ฟ และการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม ก็ก่อให้เกิดปัญหาจัดสรรน้ำและการแย่งชิงน้ำเช่นกัน ปัญหาความขาดแคลนน้ำและแย่งชิงน้ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกเขตชลประทาน ดังตัวอย่างของปัญหาการขาดแคลนน้ำและการแย่งชิงทรัพยากรน้ำต่อไปนี้

(1) ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างเกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำกับท้ายน้ำ

ปัญหาการแบ่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างเกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำกับท้ายน้ำ เช่น ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลาง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านซึ่งอยู่ในพื้นที่สูง กับชาวบ้านซึ่งอยู่ในพื้นที่ราบ ปัญหาจะรุนแรงมากในปีที่มีความขาดแคลนน้ำมากในช่วงฤดูแล้ง เช่น ในฤดูแล้งของปี พ.ศ. 2542 ชาวพื้นราบมีความเห็นว่า สาเหตุที่น้ำแห้งและไม่มีน้ำเพียงพอต่อการเลี้ยงดูสวนผลไม้ และพืชไร่อื่นๆ ที่ชุมชนพื้นราบปลูกก็คือ การตัดไม้ทำลายป่าของชาวบ้านในที่สูงซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวม้งเพื่อเพาะปลูกกระหล่ำปลี ทำให้มีการใช้น้ำมากและทำลายต้นน้ำลำธาร ส่วนฝ่ายชาวบ้านในที่สูงมีความเห็นว่า สาเหตุที่น้ำมีไม่เพียงพอเกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชที่ต้องใช้น้ำมากในพื้นที่ราบเอง และชาวบ้านในที่สูงก็ได้เปลี่ยนมาปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยตามการแนะนำของโครงการหลวงแล้ว นับจนบัดนี้ ก็ยังไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำระหว่างชาวบ้านในที่สูงและชาวบ้านในที่ราบให้เป็นที่ยุติและถาวร

ปัญหาทำนองเดียวกันกับลุ่มน้ำแม่กลางยังพบเห็นได้อีกในพื้นที่ทั่วๆ ไปของภาคเหนือ เช่น ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในที่สูงซึ่งส่วนใหญ่ปลูกลิ้นจี่ที่ต้องใช้น้ำมากในฤดูแล้งกับชาวบ้านในพื้นที่ราบซึ่งปลูกพืชไร่และทำนา และในพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวม้งซึ่งทำสวนลิ้นจี่ในที่สูงและชาวพื้นราบ เป็นต้น

(2) ปัญหาการแย่งชิงน้ำอันเนื่องมาจากการขยายตัวของธุรกิจเกษตร

ในช่วงสามสิบกว่าปีที่ผ่านมา เกษตรกรได้หันมาปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการขายมากขึ้น มีการเพาะปลูกพืชสวนพืชไร่ที่ต้องการใช้น้ำตลอดปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้เกิดการขยายตัวของธุรกิจเกษตร ซึ่งประกอบด้วยการทำสวนเกษตรขนาดใหญ่ ได้แก่ สวนลำไย ลิ้นจี่ และในระยะหลังมีการขยายพื้นที่ทำสวนส้มบางแห่งมีพื้นที่มากกว่า 3,000 ไร่ เช่นในเขตอำเภอฝาง อำเภอแม่อาย และอำเภอเชียงดาว สวนเกษตรขนาดใหญ่เหล่านี้มีความต้องการใช้น้ำเป็นอันมาก มีการใช้เครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่เพื่อดึงน้ำไปไว้ที่บ่อพักน้ำในสวนเพื่อเก็บกักไว้ใช้ ทำให้ชาวบ้านและเกษตรรายย่อยอื่นๆ ในพื้นที่มีน้ำไม่เพียงพอ และเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำ

(3) ปัญหาการแย่งชิงน้ำอันเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวของรัฐได้มีผลทำให้มีการก่อสร้างสถานประกอบการต่างๆ ทั้งที่เป็นธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท สถานที่พักตากอากาศ สนามกอล์ฟ ร้านอาหาร และโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบกิจการต่างๆ เหล่านี้ ต้องใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำระหว่างชาวบ้านหรือเกษตรกรรายย่อยกับธุรกิจเหล่านี้ เช่น ปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างสนามกอล์ฟและรีสอร์ทกับชาวบ้านในเขตอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ และเขตอำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน เป็นต้น ในบางพื้นที่ เช่น ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ชาวบ้านได้เคยร้องเรียนปัญหาที่รีสอร์ทบางแห่งได้สร้างฝายคอนกรีตขวางลำน้ำเพื่อทดน้ำเข้าไปใช้ในการประกอบกิจการ ทำให้น้ำไม่สามารถไหลผ่านไปยังผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำในฤดูแล้ง นอกจากสถานประกอบการที่เป็นธุรกิจท่องเที่ยวแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้นในภาคต่างๆ ของประเทศก็ต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น สำหรับในภาคเหนือ นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือที่จังหวัดลำพูนเป็นผู้ใช้น้ำรายใหญ่ที่ดึงน้ำจากลำน้ำแม่กวงไปใช้ จนมีข้อร้องเรียนว่าแย่งน้ำไปจากภาคเกษตรกรรม และการใช้น้ำของการนิคมอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำอีกด้วย

(4) ปัญหาการจัดสรรน้ำชลประทาน

ปัญหาในกรณีนี้เกิดขึ้นจากน้ำชลประทานมีไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้ผู้ใช้น้ำทุกราย ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กรมชลประทานเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการระบายน้ำและจัดส่งน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดสรรน้ำชลประทานจึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรมชลประทาน โดยปรกติ ผู้ใช้น้ำชลประทานจะยอมรับการจัดรอบเวรการใช้น้ำที่กำหนดร่วมกันกับสำนักงานชลประทานในพื้นที่ แต่ปัญหาก็ยังอาจเกิดขึ้นได้หากปรากฏว่าน้ำมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อน้ำชลประทานถูกจัดสรรให้แก่ผู้ใช้น้ำหลายกลุ่ม ซึ่งมิใช่ภาคเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว

ตัวอย่างของปัญหานี้เห็นได้จากกรณีของการใช้น้ำจากโครงการชลประทานแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีผู้ใช้น้ำชลประทานหลายกลุ่ม ได้แก่ เกษตรกร ค่ายตำรวจ ค่ายทหาร สถานที่ราชการต่างๆ และการประปาส่วนภูมิภาค น้ำชลประทานจะถูกดึงไปใช้ตลอดเส้นทางของคลองชลประทาน ทำให้เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำในเขตอำเภอหางดงและอำเภอสันป่าตองมีน้ำไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านกับการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งในบางช่วงมีการใช้เครื่องสูบน้ำถึง 5 เครื่อง เพื่อสูบน้ำไปใช้ทำน้ำประปา เมื่อเกิดปัญหาแย่งชิงน้ำ ชาวบ้านเคยแก้ปัญหาถึงขั้นถอดท่อส่งน้ำของการประปาออกเพื่อลดจำนวนเครื่องสูบน้ำ ทำให้ต้องมีการเจรจาปัญหากันผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาการแย่งชิงน้ำตามข้อ (1) ถึงข้อ (4) ดังกล่าวมานี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรณีของการแย่งชิงน้ำนอกเขตชลประทานนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำ และผู้ใช้น้ำที่มีกำลังทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีมากกว่าเป็นผู้ได้เปรียบ การแก้ไขปัญหาเท่าที่ทำได้ก็คือ การสร้างเวทีซึ่งสามารถไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้น้ำ ซึ่งตามโครงสร้างปัจจุบัน ช่องทางที่เหมาะสมก็คือ การแก้ไขปัญหาผ่านกลไกของคณะอนุกรรมการ

ลุ่มน้ำ ซึ่งมีผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล

13.3.2 ปัญหาผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ

ในช่วงสามสี่ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างฝายและอ่างเก็บน้ำ นอกจากนี้ยังมีโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และโครงการชลประทานระบบท่อ ในอดีตเคยมีหน่วยงานที่จัดทำโครงการเหล่านี้มากมายหลายหน่วยงาน แต่หลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการยุบงานด้านพัฒนาแหล่งน้ำของบางหน่วยงานไว้ภายใต้กรมทรัพยากรน้ำ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน นอกจากนี้ก็มีการโอนโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าที่เคยจัดสร้างขึ้นโดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานให้แก่กรมชลประทาน ในปัจจุบัน หน่วยงานของราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการชลประทานต่างๆ ของรัฐยังคงมีหลายหน่วยงาน แต่ที่เป็นหน่วยงานหลักและมีความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการถ่ายโอนภารกิจในการบำรุงรักษาและดูแลโครงการชลประทานขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการถ่ายโอนภารกิจการดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภทที่ 2 (ทางน้ำชลประทานที่ใช้ในการคมนาคมเป็นสำคัญ แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย) โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และโครงการชลประทานระบบท่อ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

นอกจากโครงการชลประทานและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ แล้ว การขุดลอกทางน้ำและการดูแลรักษาทางน้ำก็เป็นกิจกรรมสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาทางน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ และน่านน้ำที่เป็นทะเลไทย คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หน่วยงานนี้ยังมีหน้าที่อนุญาตควบคุมมิให้มีการสร้างสิ่งล่วงล้ำทางน้ำต่างๆ เช่นเดียวกันกับหน่วยงานอื่นๆ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ถ่ายโอนภารกิจบางส่วน อันได้แก่ การดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำขนาดเล็กและร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก และการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบางรายการ[129]ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาตการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินเรือ การระบายน้ำ การป้องกันอุทกภัย และความแห้งแล้ง

ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ส่วนใหญ่ที่เกิดจากโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นมักจะเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่ชาวบ้านได้รับจากโครงการและการดำเนินกิจกรรม ตัวอย่างเช่น

---

[129] ได้แก่ โรงสูบน้ำ การวางท่อ สายเคเบิลและการปักเสาไฟฟ้า

(1) ปัญหาฝายคอนกรีตบ้านป่าพลู อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน ก่อสร้างโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในอดีต มีการออกแบบตัวฝายต่ำเกินไป ทำให้ไม่สามารถทดน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกได้อย่างเพียงพอแม้แต่ในฤดูน้ำหลาก

(2) ปัญหาการก่อสร้างฝายคอนกรีตหลายฝายในลำน้ำลี้ จังหวัดลำพูน บางแห่งมีการสร้างฝายสูงเกินไปและประตูผันน้ำอยู่ต่ำเกินไป ทำให้มีตะกอนทรายทับถมประตูน้ำจนหมดในช่วงน้ำหลาก ในขณะที่บางแห่งก็มีการสร้างประตูระบายน้ำสูงเกินไป ทำให้น้ำไม่สามารถไหลเข้าปากเหมืองได้เช่นกัน

(3) ฝายบ้านโป่งอ่าง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งฝายที่สร้างโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในอดีต และฝายที่สร้างโดยกรมชลประทาน มีตะกอนดินและเศษไม้ทับถมหน้าฝายเป็นจำนวนมาก ชาวบ้านไม่สามารถทำความสะอาดได้ เนื่องจากน้ำไหลแรง และบันไดทางลงอยู่ไกลจากหน้าฝายมาก นอกจากนี้ การสร้างฝายคอนกรีตยังมีผลต่อการวางไข่ของปลา เนื่องจากปลาไม่สามารถว่ายข้ามสันฝายคอนกรีตที่สูงเพื่อขึ้นไปวางไข่เหนือแม่น้ำได้ ทำให้จำนวนปลาลดลงเป็นอย่างมาก

(4) ฝายยางทดน้ำเชียงดาว ในตำบลเชียงดาวและตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ก่อสร้างโดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในอดีตโดยใช้งบประมาณกว่า 300 ล้านบาท มีลักษณะเป็นฝายคอนกรีตแบบลูกยาง โดยดันลมเข้าลูกยางให้ยกตัวสูงขึ้นเมื่อต้องการทดน้ำเข้าประตูน้ำของคันคลองส่งน้ำ หลังก่อสร้างเสร็จ ได้มีการทดลองยกลูกยางเพื่อทดน้ำ ปรากฏว่าทำให้น้ำปิงหยุดไหลและทำให้ปลาที่อยู่ใต้ฝายตายเป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันได้มีการโอนโครงการนี้ให้กรมชลประทานแล้ว และจากการร้องเรียนต่างๆ ของชาวบ้าน คาดว่ากรมชลประทานจะเข้ามาแก้ไขปัญหา

(5) โครงการสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าเพื่อการเกษตร ตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ก่อสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2531 โดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในอดีต มีการขอให้ชาวบ้านบริจาคที่ดินให้เพื่อดำเนินโครงการ แต่หลังจากก่อสร้างเสร็จ ชาวบ้านไม่สามารถจ่ายค่าไฟฟ้าสำหรับสูบน้ำเข้าที่แปลงเพาะปลูกของตนได้ จึงไม่มีการสูบน้ำมานานหลายปี ปัจจุบันได้มีการย้ายเครื่องสูบน้ำออกไปแล้วและคลองส่งน้ำถูกทิ้งร้าง ชาวบ้านอยากได้ที่ดินคืนเพื่อทำการเกษตร แต่ก็ไม่ทราบว่าจะร้องเรียนกับหน่วยงานใด

(6) โครงการขุดลอกลำน้ำลี้ ทำให้น้ำเปลี่ยนทิศทางเมื่อฝนตกหนัก ตลิ่งริมน้ำพัง ที่ดินและบ้านเรือนของชาวบ้านถูกน้ำพัดหายไป ในการขุดลอกบางจุด มีการขุดฝายของชาวบ้านออกไปด้วย เช่น ฝายปันตองซึ่งถูกขุดออก แต่ไม่มีการสร้างฝายทดน้ำมาแทนที่ให้กว่า 10 ปีแล้ว เป็นต้น

(7) โครงการขุดลอกลำน้ำปิง เป็นส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูลำน้ำปิงหลังการประกาศเจตนารมณ์ร่วมระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประชาชนจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 ทำให้มีการขุดลอกลำน้ำปิงในหลายพื้นที่ การขุดลอกแม่น้ำให้ลึกลงทำให้ระดับน้ำใต้ดินบางจุดลดต่ำลง ฝายบางฝายที่ชุมชนใช้ร่วมกันมาได้รับความเสียหาย ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การขุดลอกแม่น้ำและการปรับปรุงพนังกั้นน้ำได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อฝายหนองผึ้ง ซึ่งเป็นฝายหินทิ้งที่ชาวบ้านในเขตจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมานานการขุดลอกที่งอกตรงฝั่งหนึ่งของฝาย ทำให้เปิดช่องทางเดินน้ำจนฝายไม่สามารถทดน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกของชาวบ้านได้

ตัวอย่างต่างๆ ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นภาพของปัญหาความเดือดร้อนที่ชาวบ้านต้องการร้องทุกข์ แม้ว่าจะเป็นปัญหาจากกรณีศึกษาของลุ่มน้ำปิงตอนบน แต่ก็สามารถสะท้อนปัญหาที่คล้ายคลึงกันในภูมิภาคอื่นของประเทศได้ กรณีของ “แม่ไฮ” ที่จังหวัดอุบลราชธานีที่ต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมถึง 27 ปีเพื่อขอที่ดินของตนซึ่งจมอยู่ใต้อ่างเก็บน้ำคืน เป็นสิ่งตอกย้ำสภาพปัญหาความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับจากโครงการของรัฐได้เป็นอย่างดี แต่ในกรณีส่วนใหญ่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนคงมิได้ยืนหยัดต่อสู้นานเท่ากับนางไฮ ปัญหาและเรื่องราวร้องทุกข์จึงเงียบหายไปเอง ระบบราชการจึงถูกมองว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แม้ว่าโครงการต่างๆ เป็นจำนวนมากได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและทำให้ประชาชนได้มีน้ำใช้ แต่โครงการที่เป็นปัญหาและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนก็สามารถสร้างความเดือดร้อนหรือก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้มากเช่นกัน การสร้างกลไกในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

13.3.3 ปัญหาการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำและทางน้ำ

การดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำไว้เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากฝาย อ่างเก็บน้ำ หนองน้ำ และสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ก่อสร้างขึ้นจะมีการชำรุดสึกหรอตามกาลเวลาและฤดูกาล จึงจำเป็นต้องมีการบำรุงรักษา ทั้งในเรื่องการซ่อมแซมฝาย การขุดลอกหน้าฝาย และการขุดลอกหนองน้ำและอ่างเก็บน้ำที่ตื้นเขิน ในบางพื้นที่ การขาดการบำรุงรักษาทำให้สาธารณูปโภคตกอยู่ในสภาพใช้การไม่ได้ ชาวบ้านไม่ทราบว่าควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด การเปลี่ยนแปลงและยุบเลิกหน่วยงานหลังการปฏิรูประบบราชการ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรณีของอ่างเก็บน้ำแม่เตาะ ซึ่งก่อสร้างโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในอดีตเพื่อเก็บกักน้ำสำหรับเกษตรกรรม ปัจจุบันอยู่ในสภาพตื้นเขินจนใช้การไม่ได้ ความไม่ชัดเจนเรื่องหน่วยงานรับผิดชอบเป็นผลมาจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในส่วนที่รับผิดชอบเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำได้ถูกโอนไปอยู่ภายใต้กรมทรัพยากรน้ำแล้ว และกรมทรัพยากรน้ำก็ได้ถ่ายโอนภารกิจในการดูแลรักษาโครงการชลประทานขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจว่าตนเองมีภารกิจในเรื่องนี้และยังไม่มีการจัดงบประมาณเพื่อการขุดลอกอ่างเก็บน้ำ

นอกจากปัญหาการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่จัดสร้างโดยหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการบำรุงรักษาหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ซึ่งแต่เดิมมีกรมชลประทานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก แต่ปัจจุบัน ได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเช่นกัน ปัญหาเรื่องการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคด้านทรัพยากรน้ำ และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง สถานการณ์ที่เป็นอยู่ก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่จะมาจัดทำแผนเพื่อเตรียมงบประมาณสำหรับการนี้ อีกทั้งการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนเองก็เป็นปัญหามากเช่นกัน

13.3.4 ปัญหามลพิษทางน้ำ

การพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเติบโตของชุมชนได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ แม้ว่ามลพิษทางน้ำส่วนใหญ่จะเกิดจากการปล่อยน้ำเสียของชุมชน แต่ความขัดแย้งและเรื่องร้องเรียนมักเกิดจากการปล่อยน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทสถานประกอบการ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม โรงแรม และร้านอาหาร ปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานหลายแห่งที่ตั้งอยู่ในลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น เป็นตัวอย่างอันหนึ่งของปัญหาเรื้อรังระหว่างชุมชนในลำน้ำพองซึ่งมีอาชีพทำการประมงกับโรงงานที่ปล่อยน้ำเสีย ในบางครั้งปัญหารุนแรงถึงขั้นทำให้น้ำพองเน่าเสียและมีปลาตายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปลาที่ชาวบ้านเลี้ยงไว้ในกระชัง สำหรับในภาคเหนือ ปัญหามลพิษในลำน้ำกวงช่วงที่ไหลผ่านการนิคมอุตสาหกรรมลำพูนได้ทำให้น้ำมีสภาพใช้ได้เพียงเพื่อการสัญจรทางน้ำเท่านั้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อชาวบ้านที่ร่วมใช้น้ำจากลำน้ำนี้ นอกจากนี้ ก็มีข้อร้องเรียนว่าโรงแรมบางแห่งที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ปล่อยน้ำเสียโดยมิได้บำบัดลงน้ำปิงเช่นกัน

ปัญหามลพิษทางน้ำเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีฯในการตรวจสอบควบคุมให้มีการบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะปล่อยน้ำเสียทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานซึ่งรวมถึงการบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจหน้าที่แก่การนิคมอุตสาหกรรมในการควบคุมการประกอบกิจการและการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตของการนิคม และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการระงับมลพิษทางน้ำที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมาย เป็นต้น

ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำมักมีสาเหตุมาจากการขาดการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายได้ หาก

เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เช่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติมักไม่เกิดขึ้นเว้นแต่เมื่อมีปัญหาร้องเรียน ในบางกรณี เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ฯลฯ อาจยังไม่เข้าใจว่าตนเองได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วก็ได้

13.3.5 ปัญหาการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ

ความพยายามที่จะจัดหาน้ำให้พอเพียงแก่ผู้ใช้น้ำได้นำไปสู่โครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปให้ผู้ใช้น้ำในอีกลุ่มน้ำหนึ่ง ซึ่งเป็นโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนที่อยู่ในลุ่มน้ำที่มีการผันน้ำเข้า และที่มีการผันน้ำออก การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นจัดทำโครงการเพื่อรับทราบปัญหาและแลกเปลี่ยนข้อมูลจะทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการมีความรอบคอบมากขึ้น และลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งหลังการก่อสร้างโครงการ

โครงการผันน้ำจากลำน้ำแม่แตงไปฝากไว้ในเขื่อนแม่งัดในฤดูฝน และสูบน้ำจากเขื่อนแม่งัดกลับมาให้คลองชลประทานแม่แตงในฤดูแล้ง และโครงการผันน้ำแม่แตงไปที่เขื่อนแม่งัดเพื่อผันน้ำไปลงเขื่อนแม่กวงอีกทอดหนึ่ง ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาขณะนี้ได้ก่อให้เกิดความวิตกและคำถามมากมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงการทั้งในแง่ของความคุ้มค่าในการลงทุน และผลกระทบต่อชาวบ้านผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำสาขาทั้งสาม ผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำแม่แตงไม่มีความมั่นใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของรัฐ และเมื่อได้ทราบว่ากรมชลประทานมีโครงการจะผันน้ำจากเขื่อนแม่งัดไปที่เขื่อนแม่กวงอีกทอดหนึ่งก็ยิ่งทำให้เกิดเสียงคัดค้านด้วยเกรงว่าจะมีการผันน้ำแม่แตงไปไว้ที่เขื่อนแม่กวงด้วย ซึ่งจะทำให้ปัญหาความขาดแคลนน้ำที่มีอยู่แล้วในลุ่มน้ำแม่แตงรุนแรงมากขึ้น แม้จะมีการอธิบายว่า ต้นทุนน้ำในลุ่มน้ำแม่แตงจะมีมากขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการสร้างเขื่อนแม่ขานก็ตาม นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตจากชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ว่า คลองผันน้ำจากแม่แตงถึงเขื่อนแม่งัดอาจมีขนาดเล็กว่าคลองที่จะผันน้ำจากเขื่อนแม่งัดไปเขื่อนแม่กวง ทำให้ชาวบ้านในลุ่มน้ำแม่งัดเกิดความวิตกว่าจะมีการใช้น้ำต้นทุนของเขื่อนแม่งัดผันไปให้เขื่อนแม่กวงด้วย ปัญหานี้บวกกับการขาดการปรึกษาหารือกับประชาชนในการวางแผนโครงการมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนผู้ใช้น้ำในทั้งสามลุ่มน้ำ

13.4 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำมากมายหลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานในการจัดทำโครงการด้านทรัพยากรน้ำ และมีกฎหมายอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการมลพิษทางน้ำ ลักษณะเช่นนี้เป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีเอกภาพ แม้ว่าจะมีการรวมหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำไว้ภายใต้กรมทรัพยากรน้ำแล้ว แต่ก็ยังมีหน่วยงานอื่นอีกมากมายที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และจัดทำโครงการด้านทรัพยากรน้ำแยกต่างหากจากกรมทรัพยากรน้ำ ที่สำคัญได้แก่ กรมชลประทาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างระบบชลประทานและจัดการน้ำชลประทานภายใต้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำเพื่อการผลิตและพัฒนาพลังงานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในการดูแลทางน้ำทั่วราชอาณาจักรที่เป็นห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ ที่ชายทะเล และแม่น้ำ การอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ รวมทั้งการดูแลรักษาขุดลอกร่องน้ำ และทางเรือเดิน

การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะสร้างความเป็นเอกภาพและการประสานงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตามระเบียบฯดังกล่าว คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การกำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรน้ำ และการควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ อย่างเหมาะสม คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นๆ อีก 30 คน ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ 16 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 10 คน และผู้แทนคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ 2 คน[130] โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นเลขานุการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ในระดับลุ่มน้ำ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนในแต่ละลุ่มน้ำ ในปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำแล้วรวม 29 ลุ่มน้ำ ซึ่งครอบคลุมลุ่มน้ำหลักทั้ง 25 ลุ่มน้ำของประเทศ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยอยู่ในลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมในแต่ละลุ่มน้ำ แต่ให้มีผู้แทนจากภาคราชการและภาคประชาชนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50 จากแต่ละกลุ่ม

---

[130] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 53/2546 กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำที่ได้รับมอบหมาย ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค

เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำได้แต่งตั้งคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ประกอบด้วย คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา ซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 254 ลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานในลุ่มน้ำย่อยซึ่งแบ่งเป็นคณะทำงานในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล คณะทำงานแต่ละระดับประกอบด้วยผู้แทนภาคเกษตรกรรม ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำด้านอื่นๆ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ การแต่งตั้งคณะทำงานระดับต่างๆ เหล่านี้ช่วยทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำที่ประกอบด้วยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และทำให้การใช้กลไกของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์มีความเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นในระดับตั้งแต่หมู่บ้านขึ้นมาถึงระดับตำบล ระดับอำเภอและระดับจังหวัด มีช่องทางที่จะส่งผ่านไปยังระดับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำได้

13.5 ข้อจำกัดของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องน้ำ

ในบรรดาปัญหาความเดือดร้อนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น บางกรณีเช่นปัญหาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐก็เป็นเรื่องซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยอาศัยการประสานงานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่บางเรื่องเช่นปัญหาการแย่งชิงน้ำก็เป็นเรื่องที่ยากแก่การแก้ไขอย่างถาวร เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายในการควบคุมปริมาณการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มและแต่ละราย ลักษณะการแก้ไขปัญหาเท่าที่ผ่านมาจึงเป็นเรื่องเฉพาะกิจที่ใช้บรรเทาความเดือดร้อนได้ชั่วคราวเท่านั้น นอกจากการขาดกติกาการใช้น้ำที่เหมาะสมแล้ว ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายก็เป็นสาเหตุสำคัญของเรื่องราวร้องทุกข์ได้เช่นกัน

13.5.1 ปัญหาในการขาดกติกาในการจัดสรรและควบคุมปริมาณการใช้น้ำ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจน ผู้ใช้น้ำที่มีที่ดินอยู่ริมน้ำหรือที่ดินซึ่งน้ำไหลผ่านก่อนจึงมีสิทธิในการชักน้ำไปใช้ได้ก่อนตามที่จำเป็น ตราบใดที่ไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดในเรื่องนี้คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปพพ.) มาตรา 1339 และมาตรา 1355[131] การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็นเป็นการกำหนดสิทธิที่กว้างเกินไป และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำซึ่งอยู่ปลายน้ำได้ ดังจะเห็นได้จากปัญหาของเกษตรกรที่อยู่ในระบบชลประทานแม่แตง ซึ่งอยู่ในคลองซอยที่อยู่ปลายน้ำในเขตอำเภอหางดงและสันป่าตองที่ต้อง

---

[131] มาตรา 1339 วรรคสอง ปพพ. บัญญัติว่า

"*น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินที่ต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน*"

และมาตรา 1355 บัญญัติว่า

"*เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิที่จะชักน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น*"

ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเมื่อสำนักงานชลประทานไม่สามารถจัดสรรน้ำให้ได้อย่างทั่วถึง ปัญหาลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับผู้ใช้น้ำนอกเขตชลประทานเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการแย่งชิงน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำกับผู้ใช้น้ำที่อยู่กลางน้ำและปลายน้ำ และระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำรายย่อยกับผู้ใช้น้ำที่เป็นเจ้าของธุรกิจสวนเกษตรหรือเจ้าของสถานประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว อันได้แก่โรงแรม รีสอร์ท และสนามกอล์ฟ ทั้งในลุ่มน้ำแม่วาง แม่ตาช้าง และแม่กลางในจังหวัดเชียงใหม่ และในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ

ในอดีตเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็ง สมาชิกชุมชนอาจสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำได้ โดยเฉพาะชุมชนที่มีการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายนั้น จะมีคณะกรรมการเหมืองฝายซึ่งกำหนดกติการใช้น้ำและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกติกา ในชุมชนที่ไม่มีระบบเหมืองฝาย กลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชนก็ยังอาจแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำระหว่างสมาชิกของชุมชนได้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเกือบทุกพื้นที่ ที่ดินซึ่งเคยใช้ทำเกษตรกรรมถูกเปลี่ยนสภาพเป็นสวนเกษตรขนาดใหญ่ บ้านจัดสรร ที่อยู่อาศัย หรือสถานประกอบกิจการท่องเที่ยว กติกาของชุมชนไม่สามารถใช้บังคับกับสมาชิกใหม่ ตราบใดที่ไม่มีกฎหมายรับรองให้กติกาการใช้น้ำของชุมชนมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กฎหมายเท่าที่มีอยู่ก็ไม่สามารถการแก้ไขปัญหาการแย่งชิงน้ำของผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกันได้

13.5.2 ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมาย

เรื่องราวร้องทุกข์ที่ปรากฏในกรณีศึกษาของลุ่มน้ำปิงตอนบนสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่สามารถพบเห็นได้ในภูมิภาคอื่นๆ เช่น ปัญหาการรุกล้ำทางน้ำซึ่งเคยเป็นที่ดินสาธารณะ การถมดินทับทางน้ำไหล ลำเหมือง หรือคูน้ำ ในบางกรณีมีการซื้อที่ดินสองฝั่งของลำน้ำ ทำให้เจ้าของที่ดินสามารถปิดกั้นทางน้ำและทดน้ำไปใช้ได้มากตามที่ต้องการ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ แต่มักไม่มีการแก้ไข แม้ว่าจะมีการร้องทุกข์โดยราษฎรแล้วก็ตาม

หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละปัญหาคงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่สลับซับซ้อนในแต่ละกรณี จึงขอกล่าวอย่างกว้างๆ พอเป็นตัวอย่างว่า ปัญหาการรุกล้ำที่สาธารณะและก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ หรือปิดกั้นลำเหมืองสาธารณะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการออกเอกสารสิทธิที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงอาจเป็นกรมที่ดิน การรุกล้ำหรือปิดกั้นทางน้ำสาธารณะยังอาจเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีการถ่ายโอนภารกิจในการบำรุงรักษาทางน้ำนั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นอกจากนี้ หากเป็นการปิดกั้นหรือถมดินทับทางน้ำไหลที่เป็นคูน้ำ ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องบำรุงรักษาคัน คูน้ำและประตูกักน้ำในที่ดินของตนให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี สำหรับคูน้ำนั้นจะต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง จะเห็นได้ว่า ตัวอย่างของการละเมิดกฎหมายต่างๆ ที่ยกมานี้เป็นเรื่องที่มี

กฎหมายบัญญัติความผิดและโทษไว้ แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ จึงทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

13.6 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำและแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกำหนดในลักษณะกว้างๆ ซึ่งในทางปฏิบัติในอดีตมิได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปดำเนินภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางมากนัก อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และการจัดการป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายนี้กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามแผนปฏิบัติการฯนี้จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจที่เคยเป็นของราชการส่วนกลางไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 245 เรื่อง ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น แผนปฏิบัติการฯได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูนา งานซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น การบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าและโครงการชลประทานระบบท่อ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในเรื่องการดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำขนาดเล็ก และการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบางรายการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจมากมายด้านการบำรุงรักษาแหล่งน้ำและทางน้ำขนาดเล็ก ในขณะที่ภารกิจที่เกี่ยวพันถึงนโยบาย หรือโครงการที่มีขนาดใหญ่ขึ้นไปยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม กองของราชการส่วนกลาง เช่น การก่อสร้างโครงการชลประทานและการบำรุงรักษาโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน และการบำรุงรักษาร่องน้ำทางเรือเดิน และทางน้ำที่ไหลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

แม้ว่าแผนปฏิบัติการฯจะได้แบ่งภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “หน้าที่ต้องทำ” และประเภทที่สามารถ “เลือกทำโดยอิสระ” แต่ในทางปฏิบัติ

จะมีการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุโครงการและภารกิจที่ต้องทำ ซึ่งในกรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตกอยู่ในฐานะที่ต้องดำเนินภารกิจนั้นแม้ว่าภารกิจดังกล่าวอาจจัดอยู่ในประเภทเลือกทำโดยอิสระก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความพร้อมและไม่มีบุคลากรแม้ว่าจะมีการจัดงบประมาณในการบำรุงรักษามาให้ ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการชลประทานขนาดเล็ก และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำต่างๆ จึงมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า ในปัญหาที่ชาวบ้านต้องการร้องทุกข์หลายๆ ปัญหา เช่น การบำรุงรักษาฝายและการซ่อมแซมฝาย จะไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบอย่างแท้จริง

13.7 วิธีการร้องทุกข์ของราษฎร

จากกรณีศึกษาของลุ่มน้ำปิงตอนบนพบว่า เมื่อมีปัญหาความเดือดร้อนด้านทรัพยากรน้ำ ประชาชนจะใช้วิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหาเองในชุมชน เช่น ไกล่เกลี่ยปัญหาการใช้น้ำผ่านคณะกรรมการของกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการเหมืองฝาย ในบางกรณีอาจมีการแจ้งปัญหาแก่คู่กรณีและเจรจาหาข้อยุติได้

(2) การร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ร้องเรียนไปยังสำนักงานชลประทานเกี่ยวกับปัญหาการจัดสรรน้ำ ในกรณีที่เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากโครงการของรัฐ ดังเช่น ปัญหาการทดน้ำของฝายที่ออกแบบไม่ถูกต้อง ปัญหาการซ่อมแซมและบำรุงรักษาฝาย การขุดลอกอ่างเก็บน้ำ การขุดลอกร่องน้ำ และการขุดลอกแม่น้ำ จะมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และจังหวัด อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตดังกล่าวมาแล้วว่า การปฏิรูประบบราชการและการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความสับสนแก่ราษฎรมากพอสมควรเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในบางกรณี ราษฎรจะร้องทุกข์ไปยังหลายหน่วยงาน เช่น กรณีปัญหาการขุดลอกลำน้ำปิงที่ชาวบ้านเชื่อว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ฝายหนองผึ้งเสียหาย ได้มีการร้องเรียนไปยัง อบต. หนองผึ้ง สำนักงานการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานแล้ว ปัญหาก็มักจะไม่ได้รับการแก้ไข

(3) การร้องเรียนผ่านเวทีสัมมนา ส่วนใหญ่เป็นการจัดขึ้นโดยสถาบันทางวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเวทีที่ชาวบ้านจัดขึ้นเอง เพื่อเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน อย่างไรก็ดี การใช้วิธีการนี้มีข้อจำกัดเนื่องจากข้อเสนอต่างๆ ที่นำเสนอในเวทีมักไม่ถูกนำไปสานต่อ อีกทั้งการร้องเรียนด้วยวาจา โดยมิได้ทำเรื่องเป็นหนังสืออย่างเป็นทางการไม่มีผลทำให้ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำกรณีปัญหาไปดำเนินการต่อได้

(4) การร้องทุกข์ไปยังอำเภอหรือจังหวัด ในการดำเนินการของจังหวัด ศูนย์ดำรงค์ธรรมที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ จะคัดแยกเรื่อง และปัญหาว่ามีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบบ้าง เรื่องจะถูกส่งไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้หน่วยงานนั้นรายงานกลับมาเพื่อชี้แจงว่ามีการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างไร

(5) การร้องเรียนผ่านสื่อสาธารณะ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ ซึ่งสามารถกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาแก้ไขปัญหาได้ ในกรณีของนางไฮ การออกรายการและได้เล่าปัญหาในรายการ “ถึงลูกถึงคน” และออกรายการโทรทัศน์อีกสามครั้งหลังจากนั้นได้มีส่วนเป็นอย่างมากในการแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้อง หลังจากที่นางไฮได้ใช้วิธีการร้องทุกข์ผ่านหน่วยงานของรัฐมาแล้วทุกช่องทางถึง 27 ปี ตั้งแต่ระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอ ไปจนถึงระดับกระทรวง และนายกรัฐมนตรี แต่ปัญหาก็ไม่ได้รับการแก้ไข

(6) การส่งหนังสือร้องเรียนถึงหน่วยงานสูงขึ้นได้แก่ระดับกรม และกระทรวงในส่วนกลาง ร้องเรียนผ่านนักการเมือง และส่งหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี มักเป็นวิธีการที่ใช้เมื่อราษฎรมีความรู้สึกว่าหน่วยงานในพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ได้ ในหลายกรณี อาจมีการถวายฎีกา

(7) การชุมนุมเรียกร้องซึ่งอาจเป็นกรณีชาวบ้านผู้ได้รับความเดือดร้อนไปชุมนุมเรียกร้อง ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรืออาจจะกระทำในระดับที่ใหญ่ขึ้น โดยประสานกับองค์กรเครือข่ายต่างๆ ที่มีปัญหาร่วมกัน ดังเช่น การเข้าร่วมเรียกร้องกับกลุ่มชาวบ้านเขื่อนปากมูล หรือสมัชชาคนจน เป็นต้น

ที่กล่าวมานี้ เป็นลักษณะและวิธีการที่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนมักจะใช้ทั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรน้ำ และในกรณีอื่นๆ เช่น ปัญหาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ ไม่ว่าจะใช้วิธีการใด จะมีเรื่องราวร้องทุกข์เป็นจำนวนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ยุติหรือเป็นที่พอใจของผู้ร้องทุกข์ สาเหตุประการหนึ่งก็คือ การขาดการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์อย่างเป็นระบบ และขาดการติดตามว่าปัญหาที่ร้องทุกข์ได้รับการดูแลอย่างแท้จริง

กรอบที่ 13.1 ลำดับเหตุการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมของ “แม่ไฮ”

พ.ศ. 2519

- 17 พฤศจิกายน 2519 เวลา 09.00 น. รพช. นำรถแทร็กเตอร์ไปไถเกรดที่นาของชาวบ้าน นายฟอง ขันจันทา และครอบครัวได้ขัดขวางรถไถ แต่คนขับไม่ยอมหยุดรถ นางไฮ ขันจันทา จึงได้ใช้มีดไล่ฟันนายเบิ้ม
- นายฟอง-นางไฮ เดินทางไปคัดค้านการสร้างเขื่อนห้วยละห้ากับผู้ใหญ่บ้าน และกำนันตำบลนาตาล ทุกคนไม่สามารถแก้ปัญหาได้
- นายฟอง-นายไฮ จึงได้เดินทางด้วยเท้าต่อไปยัง อำเภอเขมราฐ ไปพบกับปลัดป้องกันอำเภอเขมราฐ ทางอำเภอบอกไม่รู้เรื่องการก่อสร้างอ่างห้วยละห้า

พ.ศ. 2520

- นายฟอง-นางไฮ ขันจันทา เดินทางไปอำเภอเขมราฐหลายสิบครั้ง ทางอำเภอแนะนำให้ไปร้องคัดค้านเป็นหนังสือส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
- นายฟอง-นางไฮ ขันจันทา เดินทางไปพบผู้ว่าราชการจัดหวัดและผู้ว่าฯ รับปากจะแก้ปัญหาให้
- จากนั้น 2-3 วันนายอำเภอ อำเภอเขมราฐ ได้ออกมาสำรวจความเสียหาย พบว่าน้ำในอ่างห้วยละห้า ได้ท่วมที่นาจริง และรับปากว่าจะแก้ปัญหา

พ.ศ. 2523

- นางไฮ และนายคำพัน ลูกชาย เดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อยื่นหนังสือถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่ให้ยื่นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทย
- นางไฮและลูกชาย เดินทางไปที่กระทรวงมหาดไทย เพื่อติดตามความคืบหน้า เจ้าหน้าที่จึงได้ทำหนังสือให้ฉบับหนึ่งให้เอามายื่นที่จังหวัดอุบลราชธานี
- นางไฮและลูกชาย เดินทางไปที่ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี แต่ทางจังหวัดปฏิเสธไม่รับรู้สิ่งที่เกิดขึ้น

พ.ศ.2524

- นางไฮ เดินทางไปพบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี และได้รับคำแนะนำให้ฟ้องศาล แต่นางไฮสู้ค่าใช้จ่ายไม่ไหว จึงได้เดินทางกลับ

กรอบที่ 13.1 ลำดับเหตุการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมของ “แม่ไฮ” (ต่อ)

พ.ศ. 2534

- นางไฮและชาวบ้านผู้เดือนร้อน เดินทางไปติดต่อที่อำเภอเขมราฐ เดือนละหลายสิบครั้ง แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ
- เจ้าหน้าที่ทางอำเภอ ได้เรียกชาวบ้านประชุมกัน โดยบอกว่าจะแจกต้นไม้และลูกเป็ดลูกไก่แก่พวกที่ถูกน้ำท่วม จนถึงทุกวันนี้ชาวบ้านยังไม่ได้ลูกเป็ดลูกไก่
- มีหนังสือจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0107 (งสส.)/10960 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2525 เรื่องขอให้ระงับความเดือนร้อนและมีเจ้าหน้าที่ลงดูพื้นที่

พ.ศ. 2526-2536

- นางไฮและชาวบ้านได้เข้าอำเภอหลายครั้ง เพื่อสอบถามความคืบหน้าเรื่องการดำเนินการตามหนังสือจากสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบจากทางราชการ

พ.ศ. 2537

- นางไฮและชาวบ้าน ติดตามความคืบหน้าอีกหลายครั้งแต่ผิดหวัง จึงได้เข้าร่วมเรียกร้องกับสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.)

พ.ศ. 2542

- นางไฮและครอบครัว เข้าร่วมกับสมัชชาคนจนที่สันเขื่อนปากมูล
- 6 กรกฎาคม คณะกรรมการกลางมีมติว่าพื้นที่ได้รับความเสียหาย ให้ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยตามสภาพที่เป็นจริง
- 25 กรกฎาคม คณะรัฐมนตรีมีมติไม่เห็นชอบที่จะมีการพิสูจน์สิทธิ์ และจ่ายค่าชดเชยเพราะจะเป็นตัวอย่างแก่โครงการอื่น
- 13 ตุลาคม นางไฮ ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ผ่านนายอำเภอโขงเจียม

พ.ศ. 2544

- 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จังหวัดอุบลราชธานี ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยด่วน โดยให้ดำเนินการเพื่อพิสูจน์สิทธิ์ และทำการวัดพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจำนวน 3 ราย และคำนวณค่าเสียหาย ราคาที่ดิน และค่าเสียโอกาสในการทำมาหากิน แต่ก็หยุดแค่นั้น

กรอบที่ 13.1 ลำดับเหตุการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมของ “แม่ไฮ” (ต่อ)

พ.ศ. 2545

- คณะกรรมการที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน มีมติเห็นชอบให้คำนวณค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยคิดไร่ละ 80,000 บาท แต่ไม่มีการปฏิบัติตามมติ

พ.ศ. 2546

- มีการชุมนุมที่หน้าทำเนียบ จากเดือนธันวาคม 2545 ถึง 29 มกราคม 2546 มีการสลายการชุมนุม โดยนายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าฯ กทม.
- 1 กุมภาพันธ์ 2546 บ้านที่ลูกหลานสร้างให้นางไฮและนายฟองถูกไฟไหม้ ไม่เหลือทรัพย์สินใดๆ
- มีนาคม 2546 มีเจ้าหน้าที่ สปก. มาหานางไฮ นายเสือ และนายฟอง บอกว่าจะจัดหาที่ให้ตามต้องการ ตามจำนวนที่เสียไปจากการถูกน้ำท่วม ให้เตรียมเอกสารไว้ให้เจ้าหน้าที่
- เมษายน 2546 เจ้าหน้าที่ สปก. ไปพบเจ้าของที่ และขอสำเนาเอกสารสิทธิ์ไปดู และได้พูดกับเจ้าของที่ว่าถ้าดำเนินการซื้อที่ดินไม่เสร็จจะขอเช่าให้นางไฮกับลูกๆ ได้ทำนาก่อน โดยจะจ่ายค่าเช่าให้ เจ้าของที่บอกว่าขอเป็นข้าว 120 ถัง คิดเป็นเงิน 2,000 บาท จนกระทั่งวันนี้ก็ยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ

พ.ศ. 2547

- 11 มีนาคม 2547 เวลา 08.00 น. นางไฮนำลูกหลานประมาณ 20 คน พร้อมด้วยนายเสือ นางฟอง เข้าสร้างกระท่อมเพิงพักบริเวณสันเขื่อน พร้อมขึ้นป้ายบอกกล่าวปัญหาด้านหน้าเพิงพัก
- 19 เมษายน 2547 นางไฮ และหลานๆ อายุประมาณ 7-10 ขวบลงมือขุดดินหน้าเขื่อน เจ้าหน้าที่ตำรวจจาก สภอ. นาตาลประมาณ 10 นาย เดินทางไปยังบริเวณที่นางไฮอยู่ พร้อมออกคำสั่งให้หยุดขุด หากไม่หยุดจะจับกุม แต่นางไฮก็ไม่หยุด
- 20 เมษายน 2547 อบต. นาตาล มีหนังสือส่งถึงกลุ่มนางไฮเรื่องให้ยุติการทำลายอ่างเก็บน้ำเขื่อนห้วยละห้า เนื่องจากอ่างอยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. หากไม่หยุดจะดำเนินคดี พร้อมทั้งให้กลุ่มเซ็นชื่อรับทราบ แต่ไม่มีผู้ใดเซ็น พร้อมทั้งยืนยันต่อ อบต. ว่าจะต้องเอานาที่อยู่ใต้น้ำคืนให้ได้
- นายมหรรณพ กาญจนวิจิตร นายอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ เข้ามาพูดคุยและขอร้องให้ยุติการกระทำ เพราะผิดกฎหมาย และบอกว่าตนจะประสานไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นสูงให้รับทราบและดำเนินการแก้ไข

กรอบที่ 13.1 ลำดับเหตุการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมของ “แม่ไฮ” (ต่อ)

พ.ศ. 2547 (ต่อ)

- มี อส. และเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสังเกตการณ์อยู่ห่างๆ ประมาณ 10 นาย
- เวลาประมาณ 3 ทุ่ม ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 10 บ้านโนนตาล ได้ล่าลายเซ็นชาวบ้านเรื่องเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการระบายน้ำออกจากอ่างเก็บน้ำ
- 21 เมษายน 2547 ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 16 บ้านนานคร ต.นาตาล ชาวบ้านประมาณ 20 คน เข้าร่วมประชุมที่บ้านกำนัน พร้อมนางไฮ นางเพชร ขันจันทา (ลูกสาว) และได้ชี้แจงความเป็นมาของเขื่อน และความเดือนร้อนที่ได้รับ ชาวบ้านส่งเสียงไม่พอใจและเดินออกจากที่ประชุม การประชุมจบลงโดยไม่มีข้อสรุป ประมาณ 22.00 น. เจ้าหน้าที่สายตรวจได้รายงานไปยัง สภอ. นาตาลว่า นางไฮและหลานได้ลงมือขุดเขื่อนอีกครั้ง ประมาณ 10 นาที ตำรวจ 4-5 นาย มาถึงยังที่ชุมนุม แต่เมื่อมาถึงก็เห็นนางไฮกับลูกหลานกำลังนั่งสวดมนต์อยู่ใต้เพิงพัก ตำรวจจึงกลับไป
- 22 เมษายน 2547 ชาวบ้าน นำโดยนายฟองได้พากันเตรียมคราด ไถ และเครื่องมืออื่นๆ สำหรับลงทำนา พร้อมทั้งปักหลักเขตที่ดินทั้งสามของนายฟอง ขันจันทา นายเสือ พันคำ และนางไฮ ขันจันทา เพื่อให้เห็นแนวเขตที่ดินที่อยู่ใต้น้ำเขื่อน
- นางเพชร ขันจันทา ได้เข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่รัฐสภา โดยมีนายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ประธานกรรมาธิการรับหนังสือ
- ปลายเดือนเมษายน – ต้นพฤษภาคม นางไฮและนางเพชร ออกรายการโทรทัศน์ ***“ถึงลูกถึงคน”***
- หลังออกรายการเป็นครั้งที่ 3 นางไฮได้รับการแก้ปัญหาจากนายกรัฐมนตรี โดยมีคำสั่งให้หาน้ำประปาแหล่งใหม่ให้ชาวบ้าน 3 หมู่บ้าน และหลังจากชาวบ้านได้น้ำประปา ก็ให้ระบายน้ำออกจากที่นาของนางไฮและคืนที่ดินให้กับผู้เดือดร้อนจำนวน 21 ราย ที่ดิน 48 แปลง

13.8 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

รายงานการศึกษานี้ได้นำเสนอสาเหตุและประเภทของปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ในปัจจุบัน ทั้งในแง่ของโครงสร้างระบบราชการที่ยังมีหน่วยงานมากมายรับผิดชอบเรื่องน้ำ การขาดกติกากฎหมายที่เหมาะสมและปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานอันเป็นผลมาจากการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการจัดการน้ำบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจเรื่องน้ำมากขึ้น แต่ก็มักเป็นในเรื่องของการซ่อมแซม บำรุงรักษาโครงการชลประทานขนาดเล็ก หนองน้ำ คลอง หรือทางน้ำขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากนโยบายเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ รวมทั้งการจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำต่างๆ ยังคงอยู่ในอำนาจของราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังมีภารกิจอีกมากมายที่มิได้มีการถ่ายโอน เช่น การจัดสรรน้ำชลประทาน การขุดลอกแม่น้ำ การบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานที่ใช้ในการส่งน้ำ เป็นต้น ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำจึงมีจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับหลายๆ หน่วยงานของราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมบทบาทและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนขณะนี้ยังเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งรวมถึง การสร้างความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับภารกิจเรื่องการซ่อมแซมและบำรุงรักษาแหล่งน้ำและโครงการต่างๆ ที่ได้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และการพัฒนาความพร้อมเรื่องกำลังคนและสมรรถภาพของบุคลากรเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการช่วยลดปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำได้อีกทางหนึ่ง

การศึกษานี้ขอเสนอแนะเรื่องการจัดการปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำดังนี้

1) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากเป็นข้อร้องทุกข์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและเข้าใจหน้าที่ของตนก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ การซ่อมแซมสาธารณูปโภค การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากการละเมิด เช่น การถมดินทับทางน้ำ การปล่อยน้ำเสียจากหมู่บ้านจัดสรรเข้าสู่ลำน้ำสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำควรเพิ่มบทบาทในการเสริมพลังและองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการน้ำ

2) เนื่องจากระบบราชการในปัจจุบันเป็นการบริหารจัดการในแนวดิ่งตามสายงาน ดังนั้นแม้ว่าจะมีการปฏิรูปแล้วก็ตาม แต่ยังมีศักยภาพค่อนข้างจำกัดในการบำบัดทุกข์ร้อนของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานมากกว่าการเข้าไปปฏิบัติ อย่างดีที่สุดที่ทำได้ในระยะสั้นคือการนำข้อร้องทุกข์เข้าสู่ระบบ แก้ไขและติดตามผล แต่ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาก็ยังตกอยู่กับส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ดังนั้นการบำบัดและบรรเทาทุกข์ของราษฎร จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการบำบัดข้อร้องทุกข์ จากการรับเรื่องร้องทุกข์กลายเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ และเงื่อนไขการได้รับงบประมาณในปีต่อไปของส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง

3) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากจำนวนหนึ่งเป็นข้อร้องทุกข์ที่เกิดจากผลกระทบของโครงการของรัฐ ที่ไม่จำเป็นต้องมีรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างอ่างขนาดเล็ก การขยายถนน ฯลฯ ทุกข์ของนางไฮ ขันจันทา นับเป็นเพียงหนึ่งในร้อยในพันของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ยังหาทางแก้ไม่ได้ ดังนั้นควรมีการแก้ไขปัญหาโดยเมื่อมีโครงการไม่ว่าจะเป็นขนาดใด ผ่านหมู่บ้านให้มีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนเสียโดยตรงจะต้องได้รับการบอกกล่าว

เป็นลายลักษณ์อักษรและต้องได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม และส่วนราชการที่รับผิดชอบ ต้องมีเจ้าหน้าที่โดยตรงเข้าไปติดตามเรื่อง ประเมินผลกระทบ เจรจาต่อรองและดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำกับราษฎร

(4) ควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์อย่างเป็นระบบ มีการประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบและติดตามว่าเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการดูแลหรือพิจารณาอย่างแท้จริงตามความเหมาะสม

(5) ในสภาพการณ์ที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังเกี่ยวพันกับภาระหน้าที่ของหลายหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องน้ำควรดำเนินการโดยอาศัยโครงสร้างของการบริหารจัดการลุ่มน้ำในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ โครงสร้างของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำหลัก 29 ลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยอาศัยโครงสร้างนี้ ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำทุกระดับตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำย่อยขึ้นมาจะมีช่องทางเข้าถึงคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำได้

(6) ให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นเวทีหลักที่ใช้ในการประสานงานกับผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการพิจารณาและแก้ไข และหากไม่สามารถแก้ไขในระดับนี้ได้ ก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาต่อไป

(7) กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายเรื่องน้ำและการบริหารจัดการน้ำ และในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติควรมีภาระหน้าที่หลักในการดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอาศัยโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานตามข้อ (2) และข้อ (3)

(8) ให้หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดของกรมทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1–8 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) คณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล และสำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์

(9) ในกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขด้วยตนเองได้ ให้ส่งปัญหาให้สำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ หรือนำเสนอปัญหานั้นผ่านคณะทำงานในระดับต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนในคณะทำงานอยู่แล้ว

(10) ในกรณีที่กรมทรัพยากรน้ำมีความเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยการประสานปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงโดยมิต้องใช้เวทีของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ กรมทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นได้ตามความเหมาะสม

(11) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา ควรจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชนในลุ่มน้ำ โดยให้เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำตามช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้มีโอกาสรับทราบปัญหาของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

(12) ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ กฎหมายจะต้องบัญญัติในเรื่องสิทธิในการใช้น้ำให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ และคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำหรือไม่สามารถแข่งขันในการชักน้ำได้ การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำเป็นเรื่องที่ยากและสลับซับซ้อน และเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ณ เวลาปัจจุบัน แต่สถานการณ์การใช้น้ำในประเทศไทยที่ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในทุกกิจกรรมและภาคเศรษฐกิจทำให้การกำหนดสิทธิการใช้น้ำเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป

บรรณานุกรม

เกษม จันทร์แก้ว. 2539. ***หลักการจัดการลุ่มน้ำ,*** ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ.

กรรณิการ์ พรมเสาร์(บก.). 2535. ***ลมหายใจล้านนา*** , กรุงเทพฯ.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ เครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำภาคเหนือ. 2546. ***แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในลุ่มน้ำแม่ปิง.***

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2539. ***โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบองค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*** เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ***รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540*** เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ.

พอล คอนซัลแตนท์ และ ปัญญา คอนซัลแตนท์. 2542. ***งานศึกษาโครงการศึกษาการจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา*** เสนอต่อ กรมชลประทาน เอกสารประกอบการสัมมนาครั้งที่ 2 โครงการศึกษาการจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา 20 สิงหาคม 2542 ณ กรมชลประทาน.

พัชรี อาจหาญ. 2538. ***การปรับตัวขององค์กรเพื่อการจัดการชลประทานท้องถิ่น ต่อกระบวนการแทรกแซงระบบสาธารณะของรัฐ ศึกษากรณีการจัดการเหมืองฝายในลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน.***

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. การพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พิทักษ์ ยุวานนท์. 2540. **ผลกระทบของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ต่ออัตราการหลากสูงสุดและปริมาณการไหลในช่วงฤดูแล้งของน้ำท่าในลุ่มน้ำน่าน**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

มนตรี จันทวงศ์, (บก.). 2546. ***ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ***, กรุงเทพฯ: นนทบุรีการพิมพ์.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. 2543. ***การจัดการระบบนิเวศต้นน้ำทางภาคเหนือของประเทศไทย***, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (บก.). 2538. ***ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ: การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้*** ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. 2540. ***การศึกษาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา : มุมมองด้านสถาบันสำหรับหารบริหารจัดการน้ำ,*** ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ.

_____. 2544. ***แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย***, กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.).

มูลนิธินักพัฒนาภาคเหนือ. 2543. ***โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน***, เอกสารประกอบการสัมมนา.

วันเพ็ญ สุรฤกษ์. 2528. ***พัฒนาการทางประวัติความเป็นมา และการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย***, เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546. ***"แผนการปฏิบัติงาน และข้อเสนอรูปแบบแนวทางการศึกษา โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ"***. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ. 2546. ***ข้อมูลพื้นฐานลุ่มน้ำปิงตอนบน ส่วนประเมินทรัพยากรต้นน้ำ.*** กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

สมัชชานักวิชาการเพื่อคนจนและคณะ. 2541. ***รานงานสถานการณ์ไฟป่าอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ (กิโลเมตรที่ 33 และ34) และการจับกุมชาวบ้านปางแดง(ปะหล่อง มูเซอ ลีซอ และคนไทยพื้นราบ) กรณีป่าเชียงดาว***. 26 มีนาคม 2541.

บทที่
๑๔

การจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วม กรณีศึกษาอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

บทที่ 14

การจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วม กรณีศึกษาอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

14.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเร่งรัด ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว โดยไม่คำนึงถึงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทดแทนเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ปริมาณมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายได้ถูกปล่อยเข้าสู่สภาพแวดล้อมในปริมาณที่มากเกินกว่าขีดความสามารถ ในการบำบัดโดยธรรมชาติและชุมชน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง

รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายฟื้นฟูสภาพและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การควบคุมและกำจัดมลภาวะ กำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ การควบคุมสารเคมี สารพิษและวัตถุอันตราย ทั้งนี้เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ปี 2546 เป็นปีเริ่มต้นของทศวรรษแห่งการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบส่วนกลางได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่ดูแลพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสมดุลในการพัฒนา เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน มียุทธศาสตร์สำคัญ คือ สงวน คุ้มครอง อนุรักษ์ ใช้ประโยชน์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยประชาชนมีส่วนร่วม กำกับดูแล ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและ ลดมลพิษ ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงรุก ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ใช้พื้นที่กรณีศึกษาลุ่มน้ำสาขาแม่ปิงตอนบน ตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่นำร่องในการจัดทำแผนฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น โดยยึดหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการแบบบูรณาการโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

14.2 วัตถุประสงค์ของกรณีศึกษา

(1) เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน

(2) ถอดประสบการณ์การจัดทำแผนระดับชุมชนมาจัดทำเป็นคู่มือการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นสำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิทยากร และที่ปรึกษาของชุมชน จากสถาบันศึกษาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่เข้าไปจัดทำแผนร่วมกับร่วมกับชุมชน

แผนฟื้นฟูที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นผลมาจากโครงการนำร่อง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

14.3 แผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วม กรณีศึกษาอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้ง ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และมีสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุข โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้ง มีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ รวมทั้ง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ส่วนพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ฟื้นฟู อนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

แผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนในอำเภอเชียงดาว ได้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นต่อไป โดยมีพื้นที่กรณีศึกษาลุ่มน้ำสาขาแม่ปิงตอนบน ตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตำบลนำร่อง (รูปที่ 14.1) ส่วนพื้นที่ทั่วไป ได้แก่ พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเชียงดาว

รูปที่ 14.1 แผนที่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

14.3.1 สภาพทั่วไปของอำเภอเชียงดาว

อำเภอเชียงดาวตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ห่างจากตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ประมาณ 70 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าและภูเขาสูง เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำปิงซึ่งเกิดที่ดอยถ้วยในเขตตำบลเมืองนะ พื้นที่มีระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 400–2,275 เมตร โดยมีจุดสูงสุดอยู่ที่ยอดดอยหลวงเชียงดาว ซึ่งมีความสูงถึง 2,275 เมตร และเป็นภูเขาหินปูนที่สูงที่สุดของประเทศ แต่มีความสูงเป็นอันดับ 3 รองจากดอยอินทนนท์และดอยผ้าห่มปก

พื้นที่ลุ่มแม่น้ำปิงตอนบนเป็นเขตป่าฝนเมืองร้อนที่สมบูรณ์แห่งหนึ่งของประเทศ เป็นแหล่งรวมของความหลากหลายทางชีวภาพ มีพืชและสัตว์นานาชนิด ประกอบด้วย ป่าเบญจพรรณ ซึ่งในอดีตเคยเป็นแหล่ง

สัมปทานทำไม้สักที่มีคุณภาพดีที่สุดแห่งหนึ่ง ป่าแดงหรือป่าแพะมีสภาพเป็นป่าโปร่ง มีพืชผักและอาหารนานาชนิด เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ป่าดิบแล้ง ป่าดิบชื้นและป่าสนเขาขึ้นสลับกันในความสูงตั้งแต่ 700 เมตรขึ้นไป ป่าดิบเขาอยู่ในระดับความสูง 1,000 เมตรขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีป่าไม้ในเขตอบอุ่นบนยอดดอยหลวงเชียงดาวตั้งเป็นสังคมพืชกึ่งอัลไพน์ที่พบแห่งเดียวในประเทศไทย และมีพรรณพืชหายาก เช่น ค้อเชียงดาว และกล้วยไม้พันธุ์สิรินทรเนีย ซึ่งเป็นพืชเฉพาะถิ่นที่พบใหม่และมีเพียงแห่งเดียวในโลก ในส่วนของสัตว์ป่าก็มีอยู่หลากหลายชนิด ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยหลวงเชียงดาวและเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณใกล้เคียง ซึ่งบางชนิดเป็นสัตว์ป่าหายากที่ใกล้สูญพันธุ์ เช่น ไก่ฟ้าหางลายขวาง กวางผา บางชนิดเพิ่งจะสูญพันธุ์ไปไม่นาน คือ ผีเสื้อสมิงเชียงดาว

นอกจากนี้ พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนในเขตอำเภอเชียงดาวยังเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่สืบเนื่องกันมานานกว่า 700 ปี มีชุมชนทั้งคนไทยพื้นที่ราบกลุ่มชาติพันธุ์ไทยยวนที่เรียกว่า คนเมือง และชาวไทยภูเขาซึ่งเป็นชนเผ่าบนพื้นที่ราบสูง ได้แก่ เผ่าลาหู่ (มูเซอ) ลีซู (ลีซอ) ปกาเกอะญอ(กะเหรี่ยง) ม้ง อาข่า ปะหร่อง คะฉิ่น และจีนฮ่อซึ่งเป็นทหารจีนคณะชาติ กองพล 93 ที่อพยพหนีภัยสงครามมาจากมณฑลยูนนานภายหลังจีนเปลี่ยนแปลงเป็นระบบคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ ยังมีชาวไทยใหญ่ที่อาศัยปะปนกับคนไทยพื้นราบปัจจุบันประชากรบางส่วนยังไม่ได้สัญชาติไทยถือบัตรสีฟ้า บางส่วนเป็นคนต่างด้าวถือสัญชาติพม่า

อำเภอเชียงดาวมีประชากรรวม 74,042 คน (ข้อมูลจำนวนประชากร ณ เดือนมิถุนายน 2546 จากพัฒนาชุมชนอำเภอเชียงดาว) โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 ตำบล 78 หมู่บ้านและ 38 หย่อมบ้าน ดังนี้

	ประชากร (คน)	จำนวนครัวเรือน
(1) ตำบลแม่นะ	9,846	3,438
(2) ตำบลเชียงดาว	11,799	3,843
(3) ตำบลปิงโค้ง	10,686	2,935
(4) ตำบลเมืองงาย	2,410	896
(5) ตำบลทุ่งข้าวพวง	8,272	2,314
(6) ตำบลเมืองนะ	26,825	6,519
(7) ตำบลเมืองคอง	4,204	1,179
รวม	**74,042**	**21,124**

การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล 2 แห่งและองค์กรบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง ดังนี้

(1) เทศบาลตำบลเชียงดาว

(2) เทศบาลตำบลเมืองงาย

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดาว

(5) องค์การบริหารส่วนตำบลปิงโค้ง

(6) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองงาย

(7) องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งข้าวพวง

(8) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนะ

(9) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองคอง

ประชากรส่วนใหญ่ของอำเภอเชียงดาว ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตเช่นเดียวกับชุมชนในภาคเหนือโดยทั่วไป ในอดีต ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านและการร่วมแรงร่วมใจกันของชุมชน เช่น การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝาย การจัดการป่าชุมชน เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระแสการพัฒนาที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการจัดการที่เหมาะสม ทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรมลง ก่อให้เกิดปัญหาภัยแล้งและดินเสื่อมคุณภาพ ส่งผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ในปี พ.ศ. 2536 ชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลเมืองนะ ได้รวมตัวกันอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการจัดตั้งป่าชุมชนขึ้น 4 หมู่บ้าน ตามโครงการบวชป่า 50 ล้านต้น เพื่อถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 มีการจัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มขึ้นเป็น 17 แห่ง ปี พ.ศ. 2542 มีป่าชุมชน 22 แห่ง และ 54 แห่งในปี พ.ศ. 2544 และมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย เรียกว่า เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน มีคณะกรรมการบริหารเครือข่ายระดับอำเภอจำนวน 24 คน ทำการบริหารจัดการเครือข่าย จำนวน 28 หมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง มีการกำหนดเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาธรรมชาติ เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร และให้พันธุ์ปลาท้องถิ่นที่เกือบจะสูญพันธุ์กลับคืนความสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ที่บ้านดงและบ้านม่วงฆ้อง ตำบลเชียงดาว ปัจจุบันเพิ่มเป็น 17 แห่ง และมีโครงการขยายออกไปสู่หมู่บ้านในอำเภออื่นๆ ซึ่งทุกหมู่บ้านมีกฎระเบียบวางไว้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัด ผลการดำเนินงานในระยะผ่านมาปรากฏว่า ปลาและสัตว์น้ำเริ่มเพิ่มจำนวนมากขึ้น ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นที่ดีขึ้น

14.3.2 การวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ภายนอก

ปัจจัยภายนอกชุมชนที่อาจมีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชน ได้แก่

(1) การตกลงด้านเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและการเปิดการค้าเกษตรเสรีขององค์การการค้าโลก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการผลิตและการค้าสินค้าเกษตรของไทยและทางเลือกของเกษตรกรไทยในอนาคต

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดโอกาสและรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ให้สิทธิบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้ง สิทธิในการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ภายใน

ปัจจัยภายในชุมชนที่จะมีผลกระทบที่สำคัญต่อวิถีชุมชนในอนาคต ได้แก่

(1) การเปลี่ยนแปลงของการเมืองท้องถิ่นทำให้กลุ่มอนุรักษ์เข้ามามีสิทธิ์ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

(2) การขยายตัวด้านการผลิตการเกษตรเชิงพาณิชย์ในอำเภอเชียงดาว โดยเฉพาะการทำสวนส้ม

(3) การขยายการลงทุนสร้างรีสอร์ทในอำเภอเชียงดาว โดยนายทุนนอกพื้นที่

(4) รัฐบาลได้เริ่มดำเนินโครงการแผนฟื้นฟูแม่ปิง ซึ่งจะมีการสนับสนุนงบประมาณด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นที่ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

(5) นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐที่ได้สนับสนุนให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตภาคเหนือ โดยให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบิน ซึ่งจะทำให้ภาคเศรษฐกิจการท่องเที่ยวขยายตัวมากยิ่งขึ้น

14.3.3 สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอำเภอเชียงดาว

เนื่องจากอำเภอเชียงดาวมีสภาพภูมิประเทศเป็นเขตป่าเขา มีที่ราบระหว่างหุบเขาเล็กน้อย ชุมชนส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในที่ราบ และมีหมู่บ้านชนเผ่ากระจายอยู่ในเขตภูเขาสูงในเขตต้นน้ำลำธาร วิถีการดำรงชีวิตของประชาชนจึงยังคงอาศัยปัจจัยพื้นฐานด้านความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรสืบเนื่องกันมาตั้งแต่อดีต จากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปอย่างสิ้นเปลือง ขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ส่งผลกระทบทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เคยมีอย่างสมบูรณ์เริ่มเสื่อมโทรมลง

สภาพปัญหาสำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

(1) ทรัพยากรป่าไม้

ปัญหาสำคัญ คือ ป่าไม้ถูกทำลาย เนื่องจากการลักลอบตัดไม้ของนายทุนและผู้มีอิทธิพล และการบุกรุกแผ้วถางของชาวบ้านเพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำกิน ทำให้ป่าต้นน้ำและป่าทั่วไปถูกทำลายลงจำนวนมาก ประกอบกับ ปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในฤดูแล้งของทุกปี ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการเผาป่า ล่าสัตว์และทำไร่ของชุมชนบนพื้นที่สูง ทำให้สูญเสียความสมบูรณ์ของธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และยังก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันปกคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของประชาชนที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่อนุรักษ์และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ชุมชนหลายหมู่บ้านได้พยายามร่วมกันอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการจัดตั้งป่าชุมชนขึ้น 54 แห่ง แต่การดำเนินงานยังขาดกฎหมายรองรับที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้ชาวบ้านมีปัญหาในการจัดการป่าชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

(2) ทรัพยากรน้ำ

ปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาภัยแล้ง แหล่งน้ำตื้นเขินและขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ในอดีตที่ผ่านมาชุมชนจัดการน้ำโดยอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น การจัดทำระบบเหมืองฝาย ขุดบ่อน้ำไว้บริโภคภายในครอบครัว แต่ในปัจจุบัน รัฐได้พยายามเข้าไปบริหารจัดการการใช้น้ำแทนชุมชน เช่น สร้างฝายยางขวางกั้นลำน้ำปิง โดยไม่เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบและร่วมตัดสินใจ

(3) ทรัพยากรดิน

ปัญหาสำคัญ คือ ดินขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากมีการปลูกพืชเศรษฐกิจซ้ำซากในพื้นที่เดียวกัน ประกอบกับ มีการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืชติดต่อกันเป็นเวลานาน โดยขาดการบำรุงดินที่เหมาะสม ทำให้ดินเสื่อมสภาพ ผลผลิตทางการเกษตรลดลง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินและปัญหาดินถล่ม เนื่องจากพื้นที่บางแห่งมีความลาดชันสูง ชั้นดินเกิดจากการผุสลายของหินแกรนิต ดังนั้น เมื่อฝนตกหนักถึงหนักมากจะทำให้มีการชะล้างพังทลาย และอาจทำให้เกิดอุบัติภัยน้ำป่าและดินภูเขาถล่มลงสู่หมู่บ้านบริเวณเชิงเขา ทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(4) ขยะ

ความเจริญของบ้านเมืองและสังคม ทำให้มีปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น แต่ขาดการจัดการที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ประชาชนขาดวินัย ทิ้งขยะไม่เป็นที่ บางคนลักลอบนำขยะไปทิ้งตามที่สาธารณะทั่วไป

เช่น บริเวณป่ารอบหมู่บ้าน ทิ้งลงสู่แม่น้ำ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลเชียงดาว ยังนำขยะไปกองทิ้งไว้ริมฝั่งแม่น้ำปิง เมื่อถึงฤดูน้ำหลาก น้ำจะพัดพาเอากองขยะไหลลงสู่ชุมชนสองฝั่งแม่น้ำปิง รวมทั้งตัวเมืองเชียงใหม่ ส่วนขยะอันตราย เช่น บรรจุภัณฑ์สารเคมี แบตเตอรี่ ยังไม่มีระบบจัดการที่เหมาะสม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรณรงค์สร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน และเสริมสร้างศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวางแผนและดำเนินการจัดการขยะได้อย่างเหมาะสมต่อไป

(5) การใช้สารเคมีของเกษตรกร

เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ทำการเกษตรเพื่อการค้า จึงต้องพึ่งพาสารเคมีทางการเกษตร ได้แก่ ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของเกษตรกรและผู้บริโภค ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องเร่งสนับสนุนเกษตรกรรมทางเลือกที่เหมาะสม

(6) การใช้สารเคมีของสวนส้ม

ปัจจุบันผู้ประกอบการสวนส้มได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกส้มเข้าสู่เขตอำเภอเชียงดาว ในหลายพื้นที่ ได้แก่ ตำบลแม่นะ เชียงดาว ทุ่งข้าวพวงและเมืองนะ สวนส้มบางแห่งปลูกใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

(7) ปัญหาอื่น ๆ

ได้แก่ ปัญหากลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ปัญหาน้ำเสียจากชุมชนในเขตเทศบาล และปัญหาน้ำเสียจากการเลี้ยงปลาในกระชัง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน ทั้งนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันแก้ไขต่อไป

14.3.4 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) อำเภอเชียงดาว

จุดแข็ง (Strengths)

- มีภูมิประเทศที่สวยงาม ธรรมชาติที่สมบูรณ์ ป่าเขียวขจี มีพืชเฉพาะถิ่น เช่น กล้วยไม้สิรินทรเนีย ค้อเชียงดาว ตระกูลพืชกึ่งอัลไพน์ และสัตว์ป่าหายาก เช่น ไก่ฟ้าหางลายขวาง กวางผา เต่าปูลู
- เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำปิงและสาขา
- มีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและวัฒนธรรมชนเผ่าที่หลากหลาย เช่น ลาหู่ (มูเซอ) ลีซอ ม้ง อาข่า ปะหร่อง คะฉิ่น จีนฮ่อ ไทใหญ่ ไทยวน (ล้านนา) มีธรรมชาติที่สวยงาม เช่น ดอยหลวงเชียงดาว ถ้ำเชียงดาว ถ้ำขี้หมี น้ำตกศรีสังวาลย์ น้ำตกบ้านแม่แมะ 9 แห่ง โป่งน้ำร้อนป่าโต๊ะ มีพิธีกรรมบูชาเจ้าหลวงคำแดง สถูปสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ด่านชายแดนไทย-พม่าที่กิ่วผาวอก
- มีการอนุรักษ์ป่า โดยมีป่าชุมชน 54 แห่ง มีคณะกรรมการป่าชุมชนระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีกฎระเบียบหมู่บ้านดูแลรักษาป่าชุมชนอย่างเคร่งครัด

- มีแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำปิง 15 แห่ง น้ำแม่แตง 4 แห่ง
- แหล่งวนเกษตรที่ชุมชนอยู่กับป่าได้ โดยปลูกเมี่ยงบนยอดเขาสูงไปพร้อมกับการอนุรักษ์ป่า
- ผู้นำชุมชนเข้มแข็งและสนใจการอนุรักษ์
- มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน
- มีหัตถกรรมเป็นอาชีพเสริม สานก๋วย (เข่ง) เพิ่มรายได้
- เจ้าพ่อหลวงคำแดง เป็นศูนย์รวมใจ
- ยกย่องผู้สูงอายุ
- มีความสามัคคี เอื้ออาทร
- สืบสานประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นท้องถิ่น
- จัดการระบบเหมืองฝายแบบดั้งเดิม
- มีข้าวพันธุ์พื้นเมือง (ข้าวเหมยนอง) ใช้ผลิตเหล้าพื้นบ้านคุณภาพดีที่ตำบลเมืองคอง
- มีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
- อยู่ใกล้ชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน (สหภาพพม่า)

จุดอ่อน (Weakness)

- ป่าถูกทำลาย
- เกษตรกรใช้สารเคมีในการเกษตรจำนวนมากและขาดความรู้เรื่องการใช้สารเคมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สารเคมีในสวนส้ม
- ประชาชนขาดวินัย ทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง
- ปัญหากลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงหมูและไก่
- ปัญหาน้ำเสียจากการเลี้ยงปลาในกระชัง
- ปัญหาไฟป่าจากการจุดไฟเผาป่า
- อาชีพไม่มั่นคง รายได้น้อย
- ผลผลิตตกต่ำ ราคาไม่แน่นอน พ่อค้าคนกลางกดราคารับซื้อ

- ปัญหาหนี้สิน ทั้งในระบบและนอกระบบ
- แรงงานต่างด้าวแย่งอาชีพ
- ปัญหาภัยแล้ง ขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง
- วัตถุนิยม ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย
- ปัญหายาเสพติด เริ่มกลับมาอีก
- ปัญหาวัยรุ่น ตั้งแก๊ง มอเตอร์ไซค์ซิ่ง ทะเลาะวิวาท ไม่สนใจสืบสานประเพณี
- ปัญหาโรคเอดส์
- มีความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ
- แหล่งท่องเที่ยวขาดการพัฒนา
- ขาดการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว
- พื้นที่บางแห่งมีความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม
- บางพื้นที่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก
- ขาดที่ดินทำกิน
- คนอยู่กับป่าไม่ได้ ถูกเจ้าหน้าที่รัฐจับกุม

โอกาส (Opportunities)

- ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นพัฒนาอาชีพเสริม เพิ่มรายได้ ด้านหัตกรรมงานฝีมือ งานจักรสาน และการนวดแผนไทย
- พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
- นโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนกิจกรรมภาคประชาชนมากขึ้น
- พัฒนาการแพทย์ทางเลือก โดยการใช้สมุนไพรและภูมิปัญญาชาวบ้าน
- ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาสุราพื้นบ้าน
- ทำฟาร์มเลี้ยงหมูป่า

- จัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าให้สมบูรณ์
- พัฒนาหลักสูตรการศึกษาของท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมเด็กและเยาวชนรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- พัฒนาเกษตรทางเลือก เช่น ปลูกผักปลอดสารพิษ
- พัฒนาการค้าชายแดน

อุปสรรค (Threats)

- น้ำมันแพง
- สินค้าราคาแพง
- ต้นทุนการผลิตสูง
- ที่ดินขาดเอกสารสิทธิ์
- อิทธิพลสื่อมวลชน ส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม
- ขาดงบประมาณในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน
- นโยบายคนอยู่กับป่าไม่ชัดเจนทำให้ชาวบ้านถูกจับกุมดำเนินคดี
- ปิดด่านชายแดน
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังไม่ผ่านสภา ทำให้การจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์มีปัญหาในทางปฏิบัติ
- การประกาศพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินราษฎร

14.3.5 กรอบมาตรการระดับชาติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระบวนการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนของอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ในครั้งนี้ ได้มีการพิจารณาถึงกรอบมาตรการระดับชาติด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลในพื้นที่ รวมทั้งศึกษาถึงความเป็นไปได้ เพื่อนำมาตั้งประเด็นเชิงมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ สำหรับมาตรการระดับชาติที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีดังนี้

(1) เร่งรัดการออก พ.ร.บ.ป่าชุมชน

(2) ออกประกาศกระทรวงเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารป่าชุมชนเป็นเจ้าพนักงานของกรมป่าไม้

(3) พัฒนาความรู้ด้านเกษตรทางเลือกและการใช้สารเคมีในระดับที่เหมาะสม

(4) เก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากสินค้าที่เป็นสารเคมีเกษตร

(5) สนับสนุนการตั้งศูนย์รวบรวมและกำจัดมูลฝอยส่วนกลางที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างตำบล อำเภอ หรือ จังหวัด

(6) กำหนดให้อุตสาหกรรมที่ใช้สารเคมีจำนวนมากทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

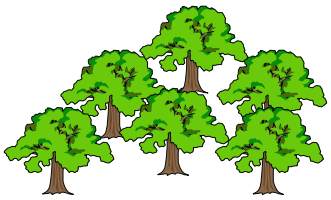
(7) จัดทำคู่มือการปฏิบัติและมาตรฐานที่ดี สำหรับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในชุมชน

(8) สนับสนุนการฝึกอบรมและสิ่งแวดล้อมศึกษา เพื่อชี้แจงให้เห็นถึงผลกระทบทางสังคมทั้งในด้านบวกและลบแก่ชุมชนที่สนใจการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

14.3.6 วิสัยทัศน์

คืนผืนป่าให้แผ่นดิน คืนทรัพย์สินให้ธรรมชาติ

คืนอำนาจให้ประชาชน คืนตัวตนให้สง่างาม



14.3.7 พันธกิจ

(1) สามัคคี ร่วมใจ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ปกป้อง รักษา ระบบนิเวศและวัฒนธรรมท้องถิ่น

(3) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้มั่งคั่งยั่งยืน

14.3.8 เป้าประสงค์และตัวชี้วัด

จากวิสัยทัศน์ข้างต้น สามารถแปลงเป็นเป้าประสงค์และตัวชี้วัดได้ดังนี้

ตารางที่ 14.1 เป้าประสงค์และตัวชี้วัดของแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด
1. ทรัพยากรธรรมชาติป่าชุมชนอนุรักษ์ที่สมบูรณ์	1.1 พื้นที่ป่าชุมชนเพิ่มขึ้น 54 ป่า พื้นที่รวม 386,983 ไร่
	1.2 จำนวนพรรณพืชพันธุ์ไม้ไม่ลดลง
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น	2.1 จำนวนครัวเรือนและจำนวนเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการคัดแยกขยะ
	2.2 จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการป่าชุมชน
	2.3 จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการอนุรักษ์พันธุ์ปลา
	2.4 จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการป้องกันภัยจากดินถล่ม
3. พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	3.1 รายได้จากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่ไปสู่กองทุนหมู่บ้านเพิ่มขึ้น
4. มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมดี ส่งเสริมคุณภาพชีวิต	4.1 จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากป่า
	4.2 มูลค่าอาหารที่ได้จากป่า

14.3.9 กลยุทธ์ มาตรการระดับท้องถิ่นและโครงการ

แผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2548-2550 ประกอบไปด้วย 3 กลยุทธ์ 8 มาตรการระดับท้องถิ่น และ 15 โครงการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 14.2 กลยุทธ์ มาตรการระดับท้องถิ่น และโครงการ ของแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2548-2550

มาตรการระดับท้องถิ่น	โครงการ
กลยุทธ์ที่ 1 ฟื้นฟูป่า ดิน น้ำ ให้สมบูรณ์	
1.1 จัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์ในระดับอำเภอ ที่มีกลุ่มอนุรักษ์ดิน น้ำ สัตว์น้ำและป่าชุมชน	1.1.1 โครงการฟื้นฟูสภาพป่าชุมชน
	1.1.2 โครงการรักษาต้นน้ำ
	1.1.3 โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง
	1.1.4 โครงการสร้างฝายขนาดเล็ก
1.2 จัดตั้งเครือข่ายระวังภัยดินถล่ม โดยมีประชากรกลุ่มเสี่ยงเป็นเป้าหมาย	1.2.1 โครงการเฝ้าระวังภัยน้ำ ป่า และดินถล่ม
	1.2.2 โครงการป้องกันดินถล่มทับถนน
1.3 พัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างต่อเนื่อง	1.3.1 โครงการปลูกพืชหมุนเวียน
	1.3.2 โครงการเกษตรอินทรีย์
กลยุทธ์ที่ 2 รักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
2.1 รณรงค์ให้มีการแยกขยะและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ผ่านวัดและโรงเรียน รวมทั้ง พัฒนาทางเลือกในการจัดการขยะที่เหมาะสม	2.1.1 โครงการขยะทองคำ
2.2 จัดหาสถานที่ทิ้งขยะรวมของอำเภอ	2.2.1 โครงการกำจัดขยะชุมชน
2.3 บังคับใช้กฎหมายเพื่อลดการก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อชุมชน	2.3.1 โครงการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนมีส่วนร่วม
	2.3.2 โครงการก๊าซชีวภาพ
	2.3.3 โครงการทำปุ๋ยหมัก
กลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์	
3.1 รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างมีความหมาย	3.1.1 โครงการจัดทำแผนท่องเที่ยวชุมชน
3.2 พัฒนาสาธารณูปโภคสำหรับพื้นที่ส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง	3.2.1 โครงการพัฒนาแหล่งท่งเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน

สำหรับรายละเอียดในแต่ละโครงการที่ตอบสนองต่อมาตรการระดับท้องถิ่น มีดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 ฟื้นฟูป่า ดิน น้ำ ให้สมบูรณ์

1.1 จัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์ในระดับอำเภอที่มีกลุ่มอนุรักษ์ดิน น้ำ สัตว์น้ำและป่าชุมชน

1.1.1 โครงการฟื้นฟูสภาพป่าชุมชน

หลักการและเหตุผล

พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว เป็นเขตป่าสมบูรณ์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ เป็นแหล่งรวมของความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์มีทั้งพืชและสัตว์นานาชนิด ประกอบด้วย ป่าเบญจพรรณ ป่าแดงหรือป่าแพะ ป่าดิบแล้ง ป่าดิบชื้น ป่าดิบเขา และป่าสนเขา มีพันธุ์ไม้และสัตว์ป่าที่หายากหลายชนิด

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เปิดโอกาสและรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้ง สิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่ชุมชนจะต้องร่วมกันจัดทำแผนฟื้นฟูสภาพป่าชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันดูแลรักษาป่า ร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน รวมทั้ง ให้มีการฟื้นฟูและรักษาความสมบูรณ์ของสภาพป่าอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ชุมชนในเขตลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว ได้รวมตัวกันจัดตั้งป่าชุมชนขึ้นจำนวน 4 หมู่บ้าน ตามโครงการบวชป่า 50 ล้านต้น เพื่อถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 มีการจัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มขึ้นเป็น 17 แห่ง ปี พ.ศ. 2542 ป่าชุมชนเพิ่มเป็น 22 แห่ง และเพิ่มขึ้นเป็น 54 แห่งในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อรักษาพื้นที่ป่าปลูก / ป่าใช้สอยของชุมชน

(2) เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์พื้นที่ป่าอนุรักษ์

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13 และหย่อมบ้าน ห้วยบง ห้วยน้ำฮาก

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 3, 7, 9, 11, 14, 16 และ หย่อมบ้าน ปางแดงใน ท่าขี้เหล็ก แม่จอน

(3) ตำบลปิงโค้ง หมู่ 6, 10, 11 และหย่อมบ้าน หนองเต่า ออนใน ปางตอง กิ่วไฮ ก๊อตป่าบง นาน้อย

(4) ตำบลเมืองงาย หมู่ 7 และ 8

(5) ตำบลทุ่งข้าวพวง หมู่ 1, 2, 3, 4, 5, 7 และ หย่อมบ้านแม่จาเหนือ ปางเบาะ ป่าฮ่อม

(6) ตำบลเมืองนะ หมู่ 1, 3, 4, 5, 6, 7, 11 และหย่อมบ้านขุนห้วยไส้

(7) ตำบลเมืองคอง ได้แก่ หย่อมบ้านแม่คองซ้าย ป่าเส้า

กิจกรรม

(1) ประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว

(2) จัดอบรมเรื่องการจัดการป่าชุมชนให้แก่ตัวแทนป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน

(3) จัดทำแผนจัดการป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมทุกหมู่บ้าน

(4) ทบทวนกฎระเบียบป่าชุมชนของหมู่บ้าน

(5) จัดทำป้ายบอกแนวเขตป่าชุมชน

(6) เพาะพันธุ์กล้าไม้ ปลูกป่าใช้สอย และปลูกต้นไม้เสริมในป่าชุมชน

(7) บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกและปลูกซ่อมเสริม

(8) ทำแนวกันไฟ

(9) จัดซื้ออุปกรณ์ดับไฟป่า

(10) อบรมอาสาสมัครดับไฟป่า

(11) จัดอาสาสมัครเดินตระเวณตรวจป่า

(12) จัดทำศูนย์ข้อมูลป่าชุมชนระดับตำบล

(13) บันทึกข้อมูลสถิติที่ชาวบ้านได้ประโยชน์จากป่าชุมชน

(14) เชื่อมโยงเครือข่ายกับองค์กรป่าชุมชนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ

ปีงบประมาณ 2548	540,000 บาท
ปีงบประมาณ 2549	540,000 บาท
ปีงบประมาณ 2550	540,000 บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเชียงดาว 7 ตำบล

ผลผลิต

ป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว 54 ป่า พื้นที่รวม 386,983 ไร่ หรือ 619 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย

(1) ป่าชุมชนตำบลเชียงดาว 6 หมู่บ้าน 3 หย่อมบ้าน พื้นที่ 33, 467 ไร่

(2) ป่าชุมชนตำบลปิงโค้ง 3 หมู่บ้าน 6 หย่อมบ้าน พื้นที่ 38,669 ไร่

(3) ป่าชุมชนตำบลเมืองงาย 2 หมู่บ้าน พื้นที่ 11,000 ไร่

(4) ป่าชุมชนตำบลทุ่งข้าวพวง 6 หมู่บ้าน 3 หย่อมบ้าน พื้นที่ 72,262 ไร่

(5) ป่าชุมชนตำบลเมืองนะ 7 หมู่บ้าน 1 หย่อมบ้าน พื้นที่ 68625 ไร่

(6) ป่าชุมชนตำบลเมืองคอง 2 หย่อมบ้าน พื้นที่ 9,500 ไร่

ตัวชี้วัด

(1) ป่าชุมชนเพิ่มขึ้น 54 ป่า พื้นที่รวม 386,983 ไร่

(2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากป่าชุมชน

(3) อาหาร/มูลค่าผลผลิต และรายได้ที่ได้จากป่าชุมชน

(4) ปริมาณไม้ใช้สอย

(5) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ

(6) การลดค่าใช้จ่ายด้านอาหารของครัวเรือน

1.1.2 โครงการรักษาต้นน้ำ

หลักการและเหตุผล

พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนเป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำปิงและสาขา ไหลผ่านจังหวัดเชียงใหม่ลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ในอดีตสภาพธรรมชาติมีความสมบูรณ์ แต่ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมา ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำการเพาะปลูกและเพื่อการค้า ส่งผลทำให้สภาพป่าและน้ำลดความอุดมสมบูรณ์ลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะในฤดูแล้ง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการกัดเซาะพังทะลายของหน้าดิน ทำให้ดินเสื่อมสภาพ ต้องใช้ปุ๋ยและสารเคมีจำนวนมากเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แนวทางในการฟื้นฟูสภาพความสมบูรณ์ของป่าและน้ำทางหนึ่งคือการรักษาต้นน้ำลำธาร โดยการปลูกพืชกล้วยป่าและไม้ยืนต้นตามสภาพของป่าในบริเวณป่าต้นน้ำหรือขุนห้วย ในขณะเดียวกัน ก็ใช้ระบบจารีตประเพณีกฎระเบียบชุมชนและกฎหมายในการดูแลรักษาต้นน้ำให้ความอุดมสมบูรณ์ไว้ตลอดไป

วัตถุประสงค์

(1) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและเยาวชนให้อนุรักษ์ป่า

(2) ปลูกป่ารักษาต้นน้ำ / ขุนห้วย

(3) เพื่อความสมบูรณ์ให้กับธรรมชาติ

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 2, 5, 4, 9, 11, 12 และ 13

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 5, 10 และ 16

(3) ตำบลปิงโค้ง หมู่ 2, 3, 4, 6, 8, 12 และ 13

(4) ตำบลเมืองงาย หมู่ 6 และ 7

(5) ตำบลทุ่งข้าวพวง หมู่ 1, 2, 4, 5 และ 6

(6) ตำบลเมืองนะ หมู่ 1, 3, 6, 7, 11 และ 12

(7) ตำบลเมืองคอง หมู่ 3, 4, 5 และ 6

กิจกรรม

(1) รณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องความสำคัญของป่าต้นน้ำ

(2) จัดทำแผนการอนุรักษ์ต้นน้ำ / ขุนห้วย

(3) ประกอบพิธีเลี้ยงผีขุนน้ำและบวชป่า

(4) ชาวบ้านร่วมกันปลูกกล้วยป่าบริเวณต้นน้ำ / ขุนห้วย

(5) ชุมชนร่วมกันปลูกต้นไม้เสริมบริเวณต้นน้ำ / ขุนห้วย

(6) จัดทำกฎระเบียบชุมชนในการดูแลรักษาป่าต้นน้ำ

(7) บำรุงรักษาและปลูกป่าซ่อมเสริม

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ	ปีงบประมาณ 2548	150,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2549	150,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2550	150,000 บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) กรมป่าไม้สนับสนุนกล้าไม้

ผลผลิต

(1) แผนการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ

(2) การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ / ขุนห้วยของชุมชน

(3) การสืบสานประเพณีและพิธีกรรมท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าและน้ำ

ตัวชี้วัด

(1) หมู่บ้านจำนวน 34 แห่ง ใน 7 ตำบล มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ

(2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงปลูกป่าต้นน้ำ พิธีกรรมเลี้ยงผีขุนน้ำและพิธีกรรมบวชป่า

(3) จำนวนเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ /ขุนห้วยโค

1.1.3 โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง

หลักการและเหตุผล

แม่น้ำปิงเป็นแม่น้ำสาขาหลักสายหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยามีต้นน้ำเกิดจากดอยถ้วยบริเวณชายแดนไทย-พม่า ที่ตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว ไหลผ่านตำบลเมืองนะ ทุ่งข้าวพวง เมืองงาย ปิงโค้ง เชียงดาว และแม่นะ เข้าสู่เขตอำเภอแม่แตงผ่านตัวเมืองเชียงใหม่สู่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในอดีตแม่น้ำปิงมีปลาและสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับมีการจับปลาที่ผิดกฎหมาย โดยใช้วิธีระเบิดปลา ไฟช็อตและใช้ยาเบื่อ รวมทั้ง มีการใช้สารเคมีจำนวนมากปล่อยไหลลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้ปริมาณปลาและสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ชุมชนที่อยู่อยู่บนสองฝั่งของลำน้ำแม่ปิงหลายแห่งจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของสายน้ำ จึงร่วมกันฟื้นฟูความสมบูรณ์ของสายน้ำแม่ปิง โดยการจัดทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาขึ้น 17 แห่ง พร้อมทั้ง ร่วมกันจัดทำกฎระเบียบเพื่อและรักษาและมีมาตรการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ความสมบูรณ์ของสัตว์น้ำ เริ่มกลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์

(1) สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

(2) จัดทำแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำปิงและสาขา

(3) เพิ่มจำนวนปลาและสัตว์น้ำให้แก่ชุมชน

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 1, 2, 4, 5, 6, 7 และ 10

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 3, 7, 8 และ 9

(3) ตำบลปิงโค้ง หมู่ 5 และ 10

(4) ตำบลทุ่งข้าวพวง หมู่ 1, 4 และ 5

(5) ตำบลเมืองนะ หมู่ 5

(6) ตำบลเมืองคอง หมู่ 3, 4 และ 5

กิจกรรม

(1) ประชาชนแต่ละหมู่บ้านร่วมมือกันใช้กระสอบทรายทำฝายกั้นแม่น้ำ เพื่อจัดทำเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาและสัตว์น้ำ

(2) รณรงค์สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ปรับปรุงกฎระเบียบชุมชนเกี่ยวกับแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลา

(4) ประชาสัมพันธ์ / ประกาศให้ทุกคนทราบ

(5) ประสานงานกรมประมง/ มหาวิทยาลัยแม่โจ้เพื่อจัดซื้อหรือขอพันธุ์ปลามาปล่อย

(6) ประชาชนร่วมกันปล่อยพันธุ์ปลาลงสู่แหล่งอนุรักษ์

(7) ชุมชนช่วยกันดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง

(8) ขยายผลสู่ชุมชนลุ่มน้ำปิงและแหล่งอื่น ๆ

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 250,000 บาท
ปีงบประมาณ 2549 250,000 บาท
ปีงบประมาณ 2550 250,000 บาท
(โดยจัดสรรงบประมาณให้ปีละ 10 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 25,000 บาท)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในเขตอำเภอเชียงดาว

ผลผลิต

(1) แหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำปิงและสาขา

(2) กฎระเบียบชุมชนในการดูแลเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาและสัตว์น้ำ

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนปลาและสัตว์น้ำที่จับได้บริเวณนอกเขตอนุรักษ์ในแต่ละปีเพิ่มขึ้น

(2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมทำฝายกั้นแม่น้ำโขงเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธ์ปลาและกิจกรรมปล่อยพันธุ์ปลาลงสู่แหล่งอนุรักษ์

(3) จำนวนหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการ

(4) ความพึงพอใจของประชาชน

1.1.4 โครงการสร้างฝายขนาดเล็ก

หลักการและเหตุผล

พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำปิงและสาขา ประกอบด้วยลำห้วยใหญ่น้อยจำนวนมาก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าเขา มีความสูงจากระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 400–2,0275 เมตร โดยมีจุดสูงสุดคือ ยอดดอยหลวงเชียงดาว ซึ่งเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์แห่งหนึ่งของประเทศ จากการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองโดยเฉพาะการบุกรุกทำลายป่าบริเวณต้นน้ำลำธารทำให้เกิดภาวะความแห้งแล้ง ส่งผลให้ปริมาณน้ำจากลำห้วยต่างๆ ลดลงจนไม่พอใช้เพื่อการเกษตร นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาไฟป่าในช่วงฤดูแล้ง จากการจัดเวทีประชุมระดมความคิดเห็นระดับอำเภอ ระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน ที่ประชุมเสนอให้แก้ไขนโยบายภัยแล้งด้วยการทำฝายขนาดเล็กที่เรียกว่า “ฝายแม้ว” (Check Dam) กั้นลำห้วยบริเวณต้นน้ำลำธาร เก็บกักน้ำไว้บางส่วน เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้กับผืนป่าบริเวณใกล้เคียง และเป็นการชะลอการไหลของน้ำสู่เบื้องล่าง

วัตถุประสงค์

(1) เพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่ผืนป่า

(2) ชะลอการไหลของน้ำ

พื้นที่ดำเนินการ หมู่บ้านที่มีการจัดการป่าชุมชน 54 หมู่บ้าน

กิจกรรม

(1) เครือข่ายป่าชุมชนทุกหมู่บ้านทำโครงการเสนอ

(2) ศึกษาดูงานที่ศูนย์ศึกษาโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริห้วยฮ่องไคร้

(3) ชุมชนร่วมกันศึกษาสภาพของต้นน้ำลำธารแล้วกำหนดจุดก่อสร้างฝาย

(4) ชุมชนร่วมกันทำแผนปฏิบัติการ

(5) ชุมชนร่วมกันก่อสร้างฝายแม้ว

(6) ชุมชนร่วมกันดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ

	ปีงบประมาณ 2548	900,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2549	900,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2550	900,000 บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว

(2) คระกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ฝ่ายปกครองส่วนท้องที่

ผลผลิต

(1) แผนปฏิบัติการก่อสร้างและดูแลฝายแม้ว

(2) ฝายแม้ว

ตัวชี้วัด

1) จำนวนฝายแม้วที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ

2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ

3) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการ

1.2 จัดตั้งเครือข่ายระวังภัยดินถล่ม โดยมีประชากรกลุ่มเสี่ยงเป็นเป้าหมาย

1.2.1 โครงการเฝ้าระวังภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม

หลักการและเหตุผล

ดินถล่มเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดจากการเคลื่อนที่ของมวลดินและหินลงมาตามลาดเขาด้วยอิทธิพลของแรงโน้มถ่วงของโลก ปัจจัยที่ทำให้เกิดดินถล่มเกิดจากสภาพภูมิประเทศเป็นเขาสูงชัน พื้นที่เป็นหินเนื้อแน่นแต่ผุง่าย มีชั้นดินหนาปกคลุมผิวดิน ป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ชั้นดินขาดรากไม้ยึดเหนี่ยว เมื่อฝนตกหนักมากทั้งวันทั้งคืนจะทำให้ชั้นดินแตกปริและถล่มลงสู่เบื้องล่าง บ้านเรือนที่ตั้งอยู่ริมห้วยถูกน้ำป่าและดินโคลมถล่มทับ ทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน

ตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงชัน ชั้นดินเป็นดินปนทรายเกิดจาการสลายตัวของหินแกรนิตที่ผุผัง อันเป็นต้นกำเนิดของลำห้วยแม่แมะ ไหลผ่านบ้านแม่แมะและลำห้วยสาขา คือ ห้วยแม่ซ้าย ไหลผ่านบ้านแม่ซ้าย ลงสู่บริเวณที่ราบรูปพัด ผ่านบ้านแม่นะและบ้านจอมคีรีลงสู่แม่น้ำปิง ในอดีตเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2521 เคยเกิดภัยพิบัติน้ำป่าและดินถล่มจากห้วยแม่แมะเป็นเหตุให้คนเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเสียหายมาแล้ว ดังนั้นถ้าเกิดเหตุการณ์ฝนตกหนักจะทำให้เกิดอันตรายจากน้ำป่าและดินถล่มเกิดขึ้น ในตำบลแม่นะ หมู่ที่ 2, 3, 11, 12 และ 13 จึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันภัยโดยการจัดอบรมประชาชนและจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัย เพื่อป้องกันการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นพื้นที่กรณีศึกษาในการขยายผลสู่พื้นที่อื่นๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์

(1) จัดทำเครือข่ายเฝ้าระวังน้ำป่าและดินถล่ม

(2) ป้องกันการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน

พื้นที่ดำเนินการ ตำบลแม่นะ หมู่ 2, 3, 11, 12 และ 13

กิจกรรม

(1) จัดทำแผนเฝ้าระวังภัย

(1.1) ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่ประชาชน

(1.2) ป้องกันไม่ให้บุกรุกป่าในเขตขุนห้วย/ต้นน้ำลำธาร

(1.3) ร่วมกันสำรวจพื้นที่ลำห้วยแม่แมะที่เสี่ยงภัย

(1.4) สำรวจที่อยู่อาศัยที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย

(1.5) อบรมประชาชนเรื่องอุบัติภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม

(1.6) จัดทำแผนอพยพประชาชน

(1.7) อบรมเครือข่ายเฝ้าระวังภัย

(1.8) จัดทำแผนฟื้นฟูหลังประสบภัยพิบัติ

(2) นำแผนไปปฏิบัติ

(2.1) ซ้อมแผนการอพยพประชาชน เมื่อเข้าสู่ฤดูฝนทุกปี

(2.2) จัดตั้งอาสาสมัครเครือข่ายเฝ้าระวังภัย ปฏิบัติการช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายนของทุกปี

(2.3) นำแผนการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์มาใช้เมื่อเกิดภัยภิบัติ

ระยะเวลาดำเนินการ 2 เดือนของทุกปี (ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน)

งบประมาณ

ปีงบประมาณ 2548	40,000	บาท
ปีงบประมาณ 2549	40,000	บาท
ปีงบประมาณ 2550	40,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ / ฝ่ายปกครองท้องที่ตำบลแม่นะ

ผลผลิต

(1) เครือข่าย/สมาชิกเฝ้าระวังภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม

(2) แผนป้องกันภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม

ตัวชี้วัด

(1) หมู่บ้านเสี่ยงภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม จำนวน 5 หมู่บ้านในเขตตำบลแม่นะ มีแผนป้องกันภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม

(2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการเฝ้าระวังจากน้ำป่าและดินถล่ม

(3) จำนวนครัวเรือนที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายเฝ้าระวังภัย

(4) เครือข่ายเฝ้าระวังภัยในช่วงเวลาที่เสี่ยงภัยสามารถแจ้งข่าวได้ทันที

1.2.2 โครงการป้องกันดินถล่มทับถนน

หลักการและเหตุผล

อำเภอเชียงดาวมีสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงชันหลายพื้นที่เป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมติดต่อสังคมภายนอก ประกอบกับสภาพถนนที่อยู่ในเขตที่มีความลาดชันมาก เมื่อฝนตกหนักมักจะเกิดปัญหาดินถล่มลงมาทับเส้นทางสัญจรทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหลายหมู่บ้าน ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจึงได้จัดทำโครงการป้องกันดินถล่ม

วัตถุประสงค์

(1) ป้องกันแก้ไขปัญหาดินภูเขาถล่มทับเส้นทางคมนาคมเข้าสู่หมู่บ้าน

(2) ป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะพังทะลายของดิน

(3) เพิ่มความสมบูรณ์ให้กับป่าธรรมชาติในเขตภูเขาสูง

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 9, 11, 12 และ 13

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 5 และ 10

(3) ตำบลเมืองงาย หมู่ 6 และ 7

(4) ตำบลทุ่งข้าวพวง หมู่ 2, 4 และ 6

(5) ตำบลเมืองคอง หมู่ 2 และ 6

กิจกรรม

(1) อบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการป้องกันการพังทะลายของดินบนพื้นที่สูง

(2) สำรวจพื้นที่ที่มีความลาดชันและมีปัญหาดินถล่ม

(3) จัดทำแผนป้องกันดินถล่มทับถนน

(4) ประสานงานกับ อบต. ทางหลวงชนบทและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ระมัดระวังการขยายถนนในเขตที่มีความลาดชัน

(5) ปลูกพืชป้องกันการพังทะลายของดินได้แก่ หญ้าแฝก ไผ่ ไม้โตเร็ว ไม้ยืนต้น โดยใช้ชุมชนมีส่วนร่วม

ระยะเวลาดำเนินการ	ต่อเนื่องทุกปี	
งบประมาณ	ปีงบประมาณ 2548	200,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2549	200,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2550	200,000 บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดาว

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองงาย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งข้าวพวง

(5) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองคอง

(6) กรมทางหลวงชนบท

(7) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ผลผลิต

(1) แผนป้องกันดินถล่มทับถนนเข้าสู่หมู่บ้าน

(2) สภาพความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคมเชื่อมสู่หมู่บ้านบนพื้นที่สูง

(3) ความสมบูรณ์ของสภาพป่าบริเวณเส้นทาง

ตัวชี้วัด

(1) กลุ่มเป้าหมายจำนวน 13 หมู่บ้าน ใน 5 ตำบล มีแผนป้องกันดินถล่มทับถนนเข้าสู่หมู่บ้าน

(2) จำนวนหมู่บ้านและประชาชนที่มีส่วนร่วมในการปลูกป่าและดูแลรักษาป่าบริเวณเส้นทางคมนาคมเข้าสู่หมู่บ้าน

(3) ปริมาณพื้นที่ที่ป้องกันดินถล่มโดยชุมชนมีส่วนร่วม

(4) จำนวนประชาชน / ครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์

1.3 พัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

1.3.1 โครงการทดลองปลูกพืชหมุนเวียน

หลักการและเหตุผล

การพัฒนาการเกษตรในระยะที่ผ่านมา เกษตรกรได้ใช้ปุ๋ยเคมีและยาฆ่าแมลงจำนวนมาก เพื่อเร่งเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ประกอบกับมีการปลูกพืชชนิดเดียวกันซ้ำในพื้นที่เดิมติดต่อกันมาเป็นเวลานานทำให้ดินเสื่อมสภาพและผลผลิตต่อไร่ลดลง จากการจัดเวทีประชาคมระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เพื่อระดมความคิดวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า เกษตรกรได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องดินเสื่อมสภาพ ด้วยวิธีการปลูกพืชหมุนเวียนโดยเน้นการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ประเภทปุ๋ยหมักและปุ๋ยคอกเพื่อฟื้นฟูดินและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อแก้ไขปัญหาดินเสื่อมสภาพ

(2) เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 3, 6, 7 และ 12

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 1, 3, 4, 7, 8, 9 และ 14

(3) ตำบลปิงโค้ง หมู่ 1, 2, 3, 5, 7 และ 13

(4) ตำบลเมืองงาย หมู่ 1, 4, 5, 10 และ 11

(5) ตำบลเมืองนะ หมู่ 3, 4, 5, 6 และ 7

กิจกรรม

(1) อบรมการทำปุ๋ยหมัก EM และการปลูกพืชหมุนเวียน

(2) ศึกษาดูงานด้านเกษตรอินทรีย์

(3) ทำแปลงทดลองปลูกพืชหมุนเวียน

(4) ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก เพื่อฟื้นฟูสภาพดิน

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ ปีงบประมาณ 2548 60,000 บาท
ปีงบประมาณ 2549 60,000 บาท
ปีงบประมาณ 2550 60,000 บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในอำเภอเชียงดาว

ผลผลิต

(1) ปุ๋ยหมักที่ได้จากโครงการทดลอง

(2) แปลงทดลองปลูกพืชหมุนเวียนของเกษตรกร

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทดลองปลูกพืชหมุนเวียน

(2) ปริมาณผลผลิตที่ได้จากแปลงปลูกพืชหมุนเวียน

(3) ปริมาณพื้นที่ที่ขยายผลจากการทดลอง

1.3.2 โครงการเกษตรอินทรีย์

หลักการและเหตุผล

การพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรในปัจจุบัน เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตรจำนวนมาก ทำให้สารเคมีตกค้างเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและเกษตรกรเอง นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้ดินเสื่อมคุณภาพและมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำ จากกระแสการบริโภคในปัจจุบันผู้บริโภคหันมานิยมพืชผักปลอดสารพิษกันมากขึ้น เกษตรกรจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปใช้ระบบเกษตรอินทรีย์ โดยการปลูกผักปลอดสารพิษและใช้สารสกัดจากธรรมชาติมาทดแทนการใช้สารเคมี จากการประชุมระดับความคิดเห็นของประชาชนในตำบลต่าง ๆ ได้เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเกษตรกรทดลองทำโครงการนำร่องเกษตรอินทรีย์ เพื่อผลิตผักปลอดสารพิษส่งจำหน่ายแก่เครือข่ายผู้บริโภคในท้องถิ่นและนอกพื้นที่ แล้วขยายผลการทดลองสู่เกษตรกรในพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์

(1) ลดการใช้สารเคมีในการเกษตร

(2) ลดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของเกษตรกรและผู้บริโภคจากการใช้สารเคมี

(3) ผลิตผักปลอดสารพิษสู่ตลาด

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 และ 12

(2) ตำบลปิงโค้ง หมู่ 3, 4, 5 และ 13

(3) ตำบลเมืองงาย หมู่ 1, 2, 3 และ 4

(4) ตำบลทุ่งข้าวพวง หมู่ 1, 3, 5 และ 7

(5) ตำบลเมืองนะ หมู่ 3, 4, 5 และ 7

กิจกรรม

(1) รณรงค์ลดการใช้สารเคมีในการเกษตรให้หันมาใช้ระบบเกษตรอินทรีย์

(2) อบรมเรื่องเกษตรอินทรีย์และการใช้สารสกัดจากธรรมชาติ

(3) ศึกษาดูงานด้านเกษตรอินทรีย์

(4) ทดลองทำโครงการเกษตรอินทรีย์ครัวเรือนนำร่อง

(5) ประสานงานกับกลุ่มตลาดทางเลือกในท้องถิ่นและนอกพื้นที่

(6) ขยายผลสู่เกษตรกรในพื้นที่

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ

ปีงบประมาณ 2548	50,000	บาท
ปีงบประมาณ 2549	50,000	บาท
ปีงบประมาณ 2550	50,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลปิงโค้ง

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองงาย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งข้าวพวง

(5) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนะ

ผลผลิต

(1) ผลผลิตที่ได้จากโครงการเกษตรอินทรีย์

(2) กระบวนการนำผลผลิตเข้าสู่ตลาดท้องถิ่นและนอกพื้นที่

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

(2) ปริมาณผลผลิตที่ได้จากโครงการ

(3) ความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ

กลยุทธ์ที่ 2 รักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.1 รณรงค์ให้มีการแยกขยะและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ผ่านวัดและโรงเรียน รวมทั้ง พัฒนาทางเลือกในการจัดการขยะที่เหมาะสม

2.1.1 โครงการขยะทองคำ

วัตถุประสงค์

(1) ส่งเสริมความรู้ในการคัดแยก ลด ใช้ซ้ำ และนำขยะกลับมาใช้ใหม่

(2) รณรงค์การลด และคัดแยกขยะในชุมชน

(3) พัฒนาวิธีการจัดการขยะให้เหมาะสมกับพื้นที่ และขนาดของชุมชน

(4) สนับสนุนเยาวชนให้ตั้งกลุ่มเด็กไทยหัวใจไร้ขยะ

(5) จัดทำโครงข่ายการจัดการขยะร่วมกันระหว่างตำบลต่างๆ

พื้นที่ดำเนินการ พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลในเขตอำเภอเชียงดาว

กิจกรรม

(1) นำสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดูงานการจัดการขยะที่เทศบาลนครพิษณุโลกและบริษัทวงษ์พาณิชย์

(2) ฝึกอบรมสมาชิกในชุมชนให้เข้าใจถึงมูลค่าและการคัดแยกขยะ

(3) จัดหาพื้นที่สำหรับรวบรวมและคัดแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้

(4) จัดทำแผนและทำการรณรงค์การลด และคัดแยกขยะในครัวเรือน

(5) ฝึกอบรมเยาวชนให้รู้จักการคัดแยกขยะเพื่อให้เกิดรายได้เสริม

(6) อบรมการทำปุ๋ยหมักจากขยะและจัดซื้อเครื่องบดใบไม้

ระยะเวลาดำเนินการ ต่อเนื่องทุกปี

งบประมาณ

	ปีงบประมาณ 2548	200,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2549	200,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2550	200,000 บาท

หน่วยงานรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลทุกแห่งในอำเภอเชียงดาว

ผลผลิต

(1) ขยะที่ได้รับการแยกแล้ว

(2) แผนจัดการขยะของชุมชน

(3) ปุ๋ยหมักจากขยะ

ตัวชี้วัด

(1) อบต. 7 แห่ง และเทศบาล 2 แห่ง ในอำเภอเชียงดาว มีแผนการจัดการขยะชุมชน

(2) จำนวนขยะที่ต้องกำจัดลดลง

(3) มูลค่าของขยะที่คัดแยกได้

(4) จำนวนเยาวชนที่มีส่วนร่วมในโครงการคัดแยกขยะ

(5) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการทำปุ๋ยหมัก

2.2 จัดหาสถานที่ทิ้งขยะรวมของอำเภอ

2.2.1 โครงการกำจัดขยะชุมชน

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อจัดหาพื้นที่และวิธีการจัดการขยะที่เหมาะสม

(2) ไม่ให้มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต และเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

กิจกรรม

(1) จัดหาที่ทิ้งขยะถาวรของชุมชนระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล และแหล่งทิ้งขยะรวมของอำเภอ

(2) จัดทำระบบฝังกลบที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(3) ซื้อรถเก็บขยะ และจัดเก็บขยะ

ระยะเวลาดำเนินการ ต่อเนื่องทุกปี

งบประมาณ	ปีงบประมาณ 2548	5,000,000	บาท
	ปีงบประมาณ 2549	5,000,000	บาท
	ปีงบประมาณ 2550	5,000,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อบต.และเทศบาลทุกแห่งในอำเภอเชียงดาว

ผลผลิต

(1) จำนวนขยะที่กำจัดได้

(2) พื้นที่ทิ้งขยะที่จัดหาได้ (ที่ทิ้งขยะรวม)

ตัวชี้วัด

(1) น้ำหนักขยะที่ฝังกลบ

(2) รายได้ของ อบต. จากบริการจัดเก็บขยะ

(3) ความพึงพอใจของราษฎรต่อการบริการเก็บขยะของอบต.

2.3 บังคับใช้กฎหมายเพื่อลดการก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อชุมชน

2.3.1 โครงการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนมีส่วนร่วม

หลักการและเหตุผล

การพัฒนาท้องถิ่นอำเภอเชียงดาวในระยะที่ผ่านมามุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า โดยขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ส่งผลให้ความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเสื่อมโทรมลง ประกอบกับการใช้สารเคมีในการเกษตรจำนวนมาก ทำให้ส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะในปัจจุบันมีการขยายพื้นที่ปลูกสวนส้มเข้ามาในเขตอำเภอเชียงดาวหลายแห่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงเริ่มตระหนักถึงภัยอันตรายที่เกิดจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในไร่ส้ม นอกจากนี้ สวนส้มบางแห่งอยู่ใกล้ชิดชุมชนย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนและสุขภาพอนามัยของประชาชน ดังนั้น เพื่อลดปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีในสวนส้มและสวนเกษตรจึงควรให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสร้างกฎกติกาชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อหาทางออกในการแก้ปัญหาร่วมกันอย่างสันติวิธี

วัตถุประสงค์

(1) ลดผลกระทบจากการใช้สารเคมีในสวนส้ม/ สวนเกษตร

(2) จัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) สร้างกติกาชุมชนในการระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กิจกรรม

(1) จัดเวทีเสวนาร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อหาทางบรรเทาอย่างสันติวิธี

(2) จัดหาวิธีการทดสอบคุณภาพคุณภาพน้ำและอากาศอย่างง่ายๆ ที่ประชาชนสามารถทดสอบเองได้ เช่น การใช้แมลง/สัตว์ในท้องถิ่น

(3) หาที่ปรึกษาเพื่อให้ความรู้ทางวิชาการในการผลิตก๊าซชีวภาพในฟาร์มสุกร (ในส่วนของการลงทุนนั้นเอกชนต้องดำเนินการเอง)

(4) จัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนมีส่วนร่วม

ระยะเวลาดำเนินการ	ต่อเนื่องทุกปี		
งบประมาณ	ปีงบประมาณ 2548	80,000	บาท
	ปีงบประมาณ 2549	80,000	บาท
	ปีงบประมาณ 2550	80,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) องค์กรบริหารส่วนตำบลแม่นะ

(2) องค์กรบริหารส่วนตำบลเชียงดาว

(3) องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งข้าวพวง

ผลผลิต

(1) วิธีการทดสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่าย

(2) กติกาประชาชนเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ตัวชี้วัด

(1) คุณภาพน้ำดีขึ้น

(2) ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่

2.3.2 โครงการก๊าซชีวภาพ

หลักการและเหตุผล

ตำบลแม่นะเป็นตำบลดีเด่นในด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน เนื่องจากประชาชนมีความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนา มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมร่วมกัน มีผู้นำเข้มแข็ง ชุมชนช่วยกันรักษาป่าและแหล่งน้ำเพื่อความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ จนได้รับการยอมรับให้เป็นตำบลเขียวขจีและได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียว แต่จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมายังมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ทำให้ประชาชนบางหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อน จากการจัดเวทีประชาคมระดมความคิดเห็นระดับหมู่บ้านและระดับตำบลได้เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะประสานงานกับผู้ประกอบการหาทางแก้ไข เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และนำผลผลิตจากก๊าซธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ต่อไป

วัตถุประสงค์

(1) ลดกลิ่นเหม็นที่เกิดจากฟาร์มเลี้ยงสุกรและไก่

(2) ให้ผู้ประกอบการทำฟาร์มที่ถูกสุขลักษณะ

(3) แก้ไขปัญหาความเดือนร้อนรำคาญของประชาชน

พื้นที่ดำเนินการ ตำบลแม่นะ หมู่ 1, 3, 4, 6, และ 8

กิจกรรม

(1) อบต. กำหนดเขตพื้นที่สร้างฟาร์มให้ห่างไกลชุมชน

(2) อบต. ประสานงานให้ผู้ประกอบการ

(3) ใช้สารจุลทรีย์ EM ลดกลิ่นเหม็นรบกวน

(4) ประสานงานกับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการ

ระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ ให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ

ผลผลิต

(1) ระบบบ่อก๊าซชีวภาพ

(2) ระบบการกำจัดกลิ่นเหม็นของฟาร์ม

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับความเดือนร้อนลดลง

(2) ปริมาณของก๊าซชีวภาพที่ผลิต

(3) จำนวนฟาร์มที่มีการจัดการฟาร์มอย่างถูกสุขลักษณะ

2.3.3 โครงการทำปุ๋ยหมัก

หลักการและเหตุผล

การดำเนินงานของฟาร์มเลี้ยงสัตว์ในระยะที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศ เนื่องจากส่งกลิ่นเหม็นก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในชุมชนใกล้เคียง จากการประชุมระดมความคิดเห็นของประชาชน ได้เสนอแนะให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการใช้น้ำหมักจุลินทรีย์ EM มาช่วยกำจัดกลิ่นเหม็นแล้วนำมูลสัตว์มาทำก๊าซชีวภาพและทำปุ๋ยหมัก รวมทั้งจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียให้ถูกวิธี เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เนื่องมาจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน

วัตถุประสงค์

(1) ลดกลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสุกรและไก่

(2) แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน

(3) เพื่อนำมูลสัตว์มาทำปุ๋ยอินทรีย์

พื้นที่ดำเนินการ ตำบลแม่นะ หมู่ 1, 3, 4, 6 และ 8

กิจกรรม

(1) จัดเวทีเสวนาร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี

(2) อบต. ประสานงานขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ให้จัดการฟาร์มที่ถูกสุขลักษณะ

(3) อบรมการทำน้ำหมักจุลินทรีย์ EM และการทำปุ๋ยหมักแก่ผู้ประกอบการและประชาชน

(4) ผู้ประกอบการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย

(5) ทดลองทำน้ำหมัก EM และทำปุ๋ยหมัก

(6) ประชาชนร่วมกันตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ระยะเวลาดำเนินการ ทุกปี (6 เดือน/ ปี)

งบประมาณ

ปีงบประมาณ 2548	10,000	บาท
ปีงบประมาณ 2549	10,000	บาท
ปีงบประมาณ 2550	10,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ผู้ประกอบการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ผลผลิต

(1) ปุ๋ยหมักจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์

(2) ข้อตกลงระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการ

ตัวชี้วัด

(1) ปริมาณปุ๋ยที่ได้จากฟาร์ม

(2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ

(3) ความพึงพอใจของประชาชนในท้องที่

กลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

3.1 รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างมีความหมาย

3.1.1 โครงการจัดทำแผนท่องเที่ยวชุมชน

วัตถุประสงค์

(1) จัดทำแผนเพื่อสร้างรายได้เสริมแก่ชุมชน

(2) จัดทำแผนเพื่อลดและควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการท่องเที่ยว

(3) จัดทำข้อมูลและองค์ความรู้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 9, 11, 12 และ 13

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 5 และ 11

(3) ตำบลเมืองคอง หมู่ 5

(4) ตำบลเมืองนะ หมู่ 3 และ 11

กิจกรรม

(1) รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น เช่น ประวัติความเป็นมา ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม ความเชื่อ เป็นต้น

(2) จัดศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหมู่บ้านที่เคยจัดมาแล้ว เช่น ดูกิจกรรมที่จัดทดลองร่วมกิจกรรมเข้าพัก เป็นต้น

(3) จัดทำแผนท่องเที่ยว แผนบรรเทาผลกระทบ แผนติดตามประเมินผลโดยประชาชนมีส่วนร่วม

(4) จัดทำแผนที่กายภาพ ผังภูมิทัศน์ เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

(5) ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว และชุดข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยจัดทำแผ่นพับ เผยแพร่ทางเว็บไซต์อำเภอเชียงดาว(Thaitumbol.com)

(6) จัดอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ

ปีงบประมาณ 2548	60,000	บาท
ปีงบประมาณ 2549	60,000	บาท
ปีงบประมาณ 2550	60,000	บาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นะ

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดาว

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองคอง

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนะ

ผลผลิต

(1) แผนท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่ประชาชนมีส่วนร่วม

(2) พิมพ์เขียวของผังภูมิทัศน์

(3) ภูมิปัญญาท้องถิ่น (องค์ความรู้ท้องถิ่น ประวัติความเป็นมาของหมู่บ้านที่มีการบันทึกไว้อย่างเป็นระบบ)

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนครัวเรือนที่จะได้รับประโยชน์จากแผน

(2) รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว

(3) อาชีพเสริมที่จะเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว

(4) เงินสมทบกองทุนเพื่อชุมชนจากรายได้จากการท่องเที่ยว

3.2 พัฒนาสาธารณูปโภคสำหรับพื้นที่ส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง

3.2.1 โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

(2) เพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับ

(3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวชุมชน

พื้นที่ดำเนินการ

(1) ตำบลแม่นะ หมู่ 9, 11, 12 และ 13

(2) ตำบลเชียงดาว หมู่ 5 และ 16

(3) ตำบลเมืองคอง หมู่ 5

(4) ตำบลเมืองนะ หมู่ 3 และ 10

ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปีงบประมาณ 2548-2550)

งบประมาณ	ปีงบประมาณ 2548	900,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2549	900,000 บาท
	ปีงบประมาณ 2550	900,000 บาท

กิจกรรม

(1) จัดประชุมหารือกับชุมชน ในการแปลงแผนการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติ และขอให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งในพื้นที่ส่วนรวมและพื้นที่ส่วนตัว

(2) ดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชุมชนและสิ่งอำนวยความสะดวกตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนที่ได้จัดทำไว้แล้ว

(3) จัดประชุมเพื่อการตรวจพิจารณาผลงาน และประเมินผล

(4) จัดเวรยามในการดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

ผลผลิต

(1) แหล่งท่องเที่ยวที่ปรับปรุงแล้ว อยู่ในพื้นที่ 4 ตำบล 9 หมู่บ้าน

(2) การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่จอดรถ ห้องสุขา โทรศัพท์สาธารณะ สถานที่จำหน่ายอาหาร และของที่ระลึก

ตัวชี้วัด

(1) จำนวนนักท่องเที่ยวที่คาดว่าจะรองรับได้

(2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก

(3) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมในการดูแลบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว

ตารางที่ 14.3 แผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2548 - 2550

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
กลยุทธ์ที่ 1 ฟื้นฟูป่า ดิน น้ำ ให้สมบูรณ์							
1.1 จัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์ในระดับอำเภอที่มีกลุ่มอนุรักษ์ดิน น้ำ สัตว์น้ำและป่าชุมชน							
1.1.1 โครงการฟื้นฟูสภาพป่าชุมชน	(1) ประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว (2) จัดอบรมเรื่องการจัดการป่าชุมชนให้แก่ตัวแทนป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน (3) จัดทำแผนจัดการป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมทุกหมู่บ้าน (4) ทบทวนกฎระเบียบป่าชุมชนของหมู่บ้าน (5) จัดทำป้ายบอกแนวเขตป่าชุมชน (6) เพาะพันธุ์กล้าไม้ ปลูกป่าใช้สอยและปลูกต้นไม้เสริมในป่าชุมชน (7) บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกและปลูกซ่อมเสริม (8) ทำแนวกันไฟ (9) จัดซื้ออุปกรณ์ดับไฟป่า (10)อบรมอาสาสมัครดับไฟป่า (11)จัดอาสาสมัครเดินตระเวณตรวจป่า (12)จัดทำศูนย์ข้อมูลป่าชุมชนระดับตำบล (13)บันทึกข้อมูลสถิติที่ชาวบ้านได้ประโยชน์จากป่าชุมชน (14)เชื่อมโยงเครือข่ายกับองค์กรป่าชุมชนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่	540,000	540,000	540,000	1,620,000	- อบต.ในพื้นที่อำเภอเชียงดาว 7 ตำบล	(1) ป่าชุมชนเพิ่มขึ้น 54 ป่า พื้นที่รวม 386,983 ไร่ (2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากป่าชุมชน (3) อาหาร/มูลค่าผลผลิต และรายได้ที่ได้จากป่าชุมชน (4) ปริมาณไม้ใช้สอย (5) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ (6) การลดค่าใช้จ่ายด้านอาหารของครัวเรือน

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
1.1.2 โครงการรักษาต้นน้ำ	(1) รณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องความสำคัญของป่าต้นน้ำ (2) จัดทำแผนการอนุรักษ์ต้นน้ำ / ขุนห้วย (3) ประกอบพิธีเลี้ยงผีขุนน้ำและบวชป่า (4) ชาวบ้านร่วมกันปลูกกล้วยป่าบริเวณต้นน้ำ / ขุนห้วย (5) ชุมชนร่วมกันปลูกต้นไม้เสริมบริเวณต้นน้ำ / ขุนห้วย (6) จัดทำกฎระเบียบชุมชนในการดูแลรักษาป่าต้นน้ำ (7) บำรุงรักษาและปลูกป่าซ่อมเสริม	150,000	150,000	150,000	450,000	- อบต.ในพื้นที่ - อบจ. - กรมป่าไม้สนับสนุนกล้าไม้	(1) หมู่บ้านจำนวน 34 แห่ง ใน 7 ตำบล มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ (2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงปลูกป่าต้นน้ำ พิธีกรรมเลี้ยงผีขุนน้ำ และพิธีกรรมบวชป่า (3) จำนวนเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ / ขุนห้วยโค
1.1.3 โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง	(1) ประชาชนแต่ละหมู่บ้านร่วมมือกันใช้กระสอบทรายทำฝายกั้นแม่น้ำเพื่อจัดทำเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาและสัตว์น้ำ (2) รณรงค์สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรกรรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) ปรับปรุงกฎระเบียบชุมชนเกี่ยวกับแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลา (4) ประชาสัมพันธ์ / ประกาศให้ทุกคนทราบ (5) ประสานงานกรมประมง/มหาวิทยาลัยแม่โจ้เพื่อจัดซื้อหรือขอพันธุ์ปลามาปล่อย (6) ประชาชนร่วมกันปล่อยพันธุ์ปลาลงสู่แหล่งอนุรักษ์ (7) ชุมชนช่วยกันดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องขยายผลสู่ชุมชนลุ่มน้ำปิงและแหล่งอื่นๆ	250,000	250,000	250,000	750,000	- อบต.ทุกแห่งในอำเภอเชียงดาว	(1) จำนวนปลาและสัตว์น้ำที่จับได้บริเวณนอกเขตอนุรักษ์ในแต่ละปีเพิ่มขึ้น (2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมทำฝายกั้นแม่น้ำโขงเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาและกิจกรรมปล่อยพันธุ์ปลาลงสู่แหล่งอนุรักษ์ (3) จำนวนหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการ (4) ความพึงพอใจของประชาชน

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
1.1.4 โครงการสร้างฝายขนาดเล็ก	(1) เครือข่ายป่าชุมชนทุกหมู่บ้านทำโครงการเสนอ (2) ศึกษาดูงานที่ศูนย์ศึกษาโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริห้วยฮ่องไคร้ (3) ชุมชนร่วมกันศึกษาสภาพของต้นน้ำลำธารแล้วกำหนดจุดก่อสร้างฝายแม้ว (4) ชุมชนร่วมกันทำแผนปฏิบัติการ (5) ชุมชนร่วมกันก่อสร้างฝายแม้ว (6) ชุมชนร่วมกันดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง	900,000	900,000	900,000	2,700,000	- กรรมการเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อ.เชียงดาว - กรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน - อปท./ ฝ่ายปกครองส่วนท้องที่	(1) จำนวนฝายแม้วที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ (2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ (3) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อโครงการ
1.2 จัดตั้งเครือข่ายระวังภัยดินถล่ม โดยมีประชาชนกลุ่มเสี่ยงเป็นเป้าหมาย							
1.2.1 โครงการเฝ้าระวังภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม	(1) จัดทำแผนเฝ้าระวังภัย - ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่ประชาชน - ป้องกันไม่ให้บุกรุกป่าในเขตขุนห้วย/ต้นน้ำลำธาร - ร่วมกันสำรวจพื้นที่ลำห้วยแม่แมะที่เสี่ยงภัย - สำรวจที่อยู่อาศัยที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย - อบรมประชาชนเรื่องอุบัติภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม - จัดทำแผนอพยพประชาชน - อบรมเครือข่ายเฝ้าระวังภัย - จัดทำแผนฟื้นฟูหลังประสบภัยพิบัติ	40,000	40,000	40,000	120,000	- อบต.แม่นะ - ฝ่ายปกครองท้องที่ตำบลแม่นะ	(1) หมู่บ้านเสี่ยงภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม จำนวน 5 หมู่บ้าน ในเขตตำบลแม่นะ มีแผนป้องกันภัยจากน้ำป่าและดินถล่ม (2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการเฝ้าระวังจากน้ำป่าและดินถล่ม (3) จำนวนครัวเรือนที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายเฝ้าระวังภัย (4) เครือข่ายเฝ้าระวังภัยในช่วงเวลาเสี่ยงภัยที่สามารถแจ้งข่าวได้ทันที

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
	(2) นำแผนไปปฏิบัติ - ซ้อมแผนการอพยพประชาชนเมื่อเข้าสู่ฤดูฝนทุกปี - จัดตั้งอาสาสมัครเครือข่ายเฝ้าระวังภัยปฏิบัติการช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายนของทุกปี - นำแผนการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์มาใช้เมื่อเกิดภัยภิบัติ						
1.2.2 โครงการป้องกันดินถล่มทับถนน	(1) อบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการป้องกันการพังทะลายของดินบนพื้นที่สูง (2) สำรวจพื้นที่ที่มีความลาดชันและมีปัญหาดินถล่ม (3) จัดทำแผนป้องกันดินถล่มทับถนน (4) ประสานงานกับ อบต. ทางหลวงชนบท และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ระมัดระวังการขยายถนนในเขตที่มีความลาดชัน (5) ปลูกพืชป้องกันการพังทะลายของดิน ได้แก่ หญ้าแฝก ไผ่ ไม้โตเร็ว ไม้ยืนต้น โดยใช้ชุมชนมีส่วนร่วม	200,000	200,000	200,000	600,000	- อบต.แม่นะ - อบต. เชียงดาว - อบต. เมืองงาย - อบต. ทุ่งข้าวพวง - อบต. เมืองคอง - กรมทางหลวงชนบท - อบจ.เชียงใหม่	(1) กลุ่มเป้าหมายจำนวน 13 หมู่บ้าน ใน 5 ตำบล มีแผนป้องกันดินถล่มทับถนนเข้าสู่หมู่บ้าน (2) จำนวนหมู่บ้านและประชาชนที่มีส่วนร่วมในการปลูกป่าและดูแลรักษาป่าบริเวณเส้นทางคมนาคมเข้าสู่หมู่บ้าน (3) ปริมาณพื้นที่ที่ป้องกันดินถล่มโดยชุมชนมีส่วนร่วม (4) จำนวนประชาชน/ครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
1.3 พัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง							
1.3.1 โครงการทดลองปลูกพืชหมุนเวียน	(1) อบรมการทำปุ๋ยหมัก EM และการปลูกพืชหมุนเวียน (2) ศึกษาดูงานด้านเกษตรอินทรีย์ (3) ทำแปลงทดลองปลูกพืชหมุนเวียน (4) ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก เพื่อฟื้นฟูสภาพดิน	60,000	60,000	60,000	180,000	- อบต. ทุกแห่งในอำเภอเชียงดาว	(1) จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทดลองปลูกพืชหมุนเวียน (2) ปริมาณผลผลิตที่ได้จากแปลงปลูกพืชหมุนเวียน (3) ปริมาณพื้นที่ที่ขยายผลจากการทดลอง
1.3.2 โครงการเกษตรอินทรีย์	(1) รณรงค์ลดการใช้สารเคมีในการเกษตร ให้หันมาใช้ระบบเกษตรอินทรีย์ (2) อบรมเรื่องเกษตรอินทรีย์ และการใช้สารสกัดจากธรรมชาติ (3) ศึกษาดูงานด้านเกษตรอินทรีย์ (4) ทดลองทำโครงการเกษตรอินทรีย์ครัวเรือนนำร่อง (5) ประสานงานกับกลุ่มตลาดทางเลือกในท้องถิ่นและนอกพื้นที่ (6) ขยายผลสู่เกษตรกรในพื้นที่	50,000	50,000	50,000	150,000	อบต.แม่นะ,ปิงโค้ง,เมืองงาย,ทุ่งข้าวพวง,เมืองนะ	(1) จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (2) ปริมาณผลผลิตที่ได้จากโครงการ (3) ความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ
รวมงบประมาณสำหรับกลยุทธ์ที่ 1		**2,190,000**	**2,190,000**	**2,190,000**	**6,570,000**		
กลยุทธ์ที่ 2 รักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม							
2.1 รณรงค์ให้มีการแยกขยะและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ผ่านวัดและ โรงเรียน รวมทั้ง พัฒนาทางเลือกในการจัดการขยะที่เหมาะสม							
2.1.1 โครงการขยะทองคำ	(1) นำสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดูงานการจัดการขยะที่เทศบาลนครพิษณุโลกและบริษัทวงษ์พาณิชย์ (2) ฝึกอบรมสมาชิกในชุมชนให้เข้าใจถึงมูลค่าและการคัดแยกขยะ	200,000	200,000	200,000	600,000	อบต. และ เทศบาล ในเขตอำเภอเชียงดาว	(1) อบต. ทั้ง 7 แห่ง และเทศบาล 2 แห่ง ในอำเภอเชียงดาว มีแผนการจัดการขยะชุมชน

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
	(3) จัดหาพื้นที่สำหรับรวบรวมและคัดแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (4) จัดทำแผนและทำการรณรงค์การลดและคัดแยกขยะในครัวเรือน (5) ฝึกอบรมเยาวชนให้รู้จักการคัดแยกขยะเพื่อให้เกิดรายได้เสริม (6) อบรมการทำปุ๋ยหมักจากขยะและจัดซื้อเครื่องบดใบไม้						(2) จำนวนขยะที่ต้องกำจัดลดลง (3) มูลค่าของขยะที่คัดแยกได้ (4) จำนวนเยาวชนที่มีส่วนร่วมในโครงการคัดแยกขยะ (5) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการทำปุ๋ยหมัก
2.2 จัดหาสถานที่ทิ้งขยะรวมของอำเภอ							
2.2.1 โครงการกำจัดขยะชุมชน	(1) จัดหาที่ทิ้งขยะถาวรของชุมชนระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล และแหล่งทิ้งขยะรวมของอำเภอ (2) จัดทำระบบฝังกลบที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ (3) ซื้อรถเก็บขยะและจัดเก็บขยะ	5,000,000	5,000,000	5,000,000	15,000,000	- อบต.และเทศบาลทุกแห่งในอ.เชียงดาว	(1) จำนวนขยะที่ฝังกลบ (2) รายได้ของ อบต. จากบริการจัดเก็บขยะ (3) ความพึงพอใจของราษฎรต่อการบริการเก็บขยะของ อบต.
2.3 อบต. ต้องบังคับใช้ พ.ร.บ. สาธารณสุขเพื่อลดการก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อชุมชน							
2.3.1 โครงการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนมีส่วนร่วม	(1) จัดเวทีเสวนาร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อหาทางบรรเทาอย่างสันติวิธี (2) จัดหาวิธีการทดสอบคุณภาพคุณภาพน้ำและอากาศอย่างง่ายๆ ที่ประชาชนสามารถทดสอบเองได้ เช่น การใช้แมลง/สัตว์ในท้องถิ่น (3) หาที่ปรึกษาเพื่อให้ความรู้ทางวิชาการในการผลิตก๊าซชีวภาพในฟาร์มสุกร (4) จัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม	80,000	80,000	80,000	240,000	- อบต.แม่นะ - อบต. เชียงดาว - อบต.ทุ่งข้าวพวง	(1) คุณภาพน้ำดีขึ้น (2) ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
	โดยประชาชนมีส่วนร่วม						
2.3.2 โครงการก๊าซชีวภาพ	(1) อบต. กำหนดเขตพื้นที่สร้างฟาร์มให้ห่างไกลชุมชน (2) อบต. ประสานงานให้ผู้ประกอบการ (3) ใช้สารจุลทรีย์ EM ลดกลิ่นเหม็นรบกวน (4) ประสานงานกับมหาวิทยาลัยแม่โจ้เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการ	ผู้ประกอบการรับผิดชอบ			-	- อบต.แม่นะ	(1) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับความเดือนร้อนลดลง (2) ปริมาณของก๊าซชีวภาพที่ผลิต (3) จำนวนฟาร์มที่มีการจัดการอย่างถูกสุขลักษณะ
2.3.3 โครงการทำปุ๋ยหมัก	(1) จัดเวทีเสวนาร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี (2) อบต. ประสานงานขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ให้จัดการฟาร์มที่ถูกสุขลักษณะ (3) อบรมการทำน้ำหมักจุลินทรีย์ EM และการทำปุ๋ยหมักแก่ผู้ประกอบการและประชาชน (4) ผู้ประกอบการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย (5) ทดลองทำน้ำหมัก EM และทำปุ๋ยหมัก (6) ประชาชนร่วมกันตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม	10,000	10,000	10,000	30,000	- ผู้ประกอบการ	(1) ปริมาณปุ๋ยที่ได้จากฟาร์ม (2) จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ (3) ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่
รวมงบประมาณสำหรับกลยุทธ์ที่ 2		**5,290,000**	**5,290,000**	**5,290,000**	**15,870,000**		

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงินงบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550			
กลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์							
3.1 รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างมีความหมาย							
3.1.1 โครงการจัดทำแผนท่องเที่ยวชุมชน	(1) รวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น เช่น ประวัติความเป็นมา ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม ความเชื่อ เป็นต้น (2) จัดศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหมู่บ้านที่เคยจัดมาแล้ว เช่น ดูกิจกรรมที่จัด ทดลองร่วมกิจกรรมเข้าพัก (3) จัดทำแผนท่องเที่ยว แผนบรรเทาผลกระทบ แผนติดตามประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วม (4) จัดทำแผนที่กายภาพ ผังภูมิทัศน์เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว (5) ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว และชุดข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยจัดทำแผ่นพับ เผยแพร่ทางเว็บไซต์อำเภอเชียงดาว (Thaitumbol.com) (6) จัดอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น	60,000	60,000	60,000	180,000	- อบต. แม่นะ - อบต. เชียงดาว - อบต. เมืองคอง - อบต. เมืองนะ	(1) จำนวนครัวเรือนที่จะได้รับประโยชน์จากแผน (2) รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว (3) อาชีพเสริมที่จะเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว (4) เงินสมทบกองทุนเพื่อชุมชนจากรายได้จากการท่องเที่ยว

กลยุทธ์/ มาตรการ/ โครงการ	กิจกรรม	ปีงบประมาณ (บาท)			วงเงิน	หน่วยงาน	ตัวชี้วัด
		2548	2549	2550	งบประมาณ (บาท)	ที่รับผิดชอบ	
3.2 พัฒนาสาธารณูปโภคสำหรับพื้นที่ส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง							
3.2.2 โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน	(1) จัดประชุมหารือกับชุมชน ในการแปลงแผนการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติและขอให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งในพื้นที่ส่วนรวมและพื้นที่ส่วนตัว (2) ดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชุมชนและสิ่งอำนวยความสะดวกตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนที่ได้จัดทำไว้แล้ว (3) จัดประชุมเพื่อการตรวจพิจารณาผลงานและประเมินผล (4) จัดเวรยามในการดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว	900,000	900,000	900,000	2,700,000	- อบต. แม่นะ - อบต. เชียงดาว - อบต. เมืองคอง - อบต. เมืองนะ	(1) จำนวนนักท่องเที่ยวที่คาดว่าจะรองรับได้ (2) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก (3) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมในการดูแลบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว
รวมงบประมาณแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว		**960,000**	**960,000**	**960,000**	**2,880,000**		
รวมทั้งสิ้น		**8,440,000**	**8,440,000**	**8,440,000**	**25,320,000**		

บทที่
๑๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 15
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จะเคยเป็นจารีตและประเพณีดั้งเดิมมาเป็นพันปีแล้ว เช่น กรณีเหมืองฝายในภาคเหนือ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบราชการไทยยังเป็นเรื่องใหม่ เท่าที่ผ่านมายังมีกิจกรรมที่จัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนฯ แบบประชาชนมีส่วนร่วม นโยบายและแผนต่างๆ ของทุกกระทรวงก็ได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่โครงการลงทุนของรัฐเป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องมีการจัดรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็จะมีการประชุมเชิงวิชาการ (technical hearing) การประชาพิจารณ์ (public hearing) แต่การประชาพิจารณ์ในระยะหลังๆ มักจะไม่มีข้อยุติ และยังทำให้เกิดข้อร้าวฉานมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นเรื่องที่ทุกส่วนราชการกังวลใจ และพยายามหาทางออกโดยการเลือกประเด็นที่มีแต่ได้กับได้ (win - win) เช่น การชักชวนให้ประชาชนให้เข้ามาร่วมรับภาระในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แต่การปฏิรูปราชการให้เป็นระบบเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ไม่อาจหลีกเลี่ยงภารกิจที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่กว้างขวางขึ้น แต่ก็มักจะมีคำถามหลักอยู่ 2 คำถามด้วยกัน คือ

(1) ประชาชนควรมีโอกาสมีส่วนร่วมในระดับไหน

(2) ใครบ้างที่ควรมีส่วนร่วมโดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

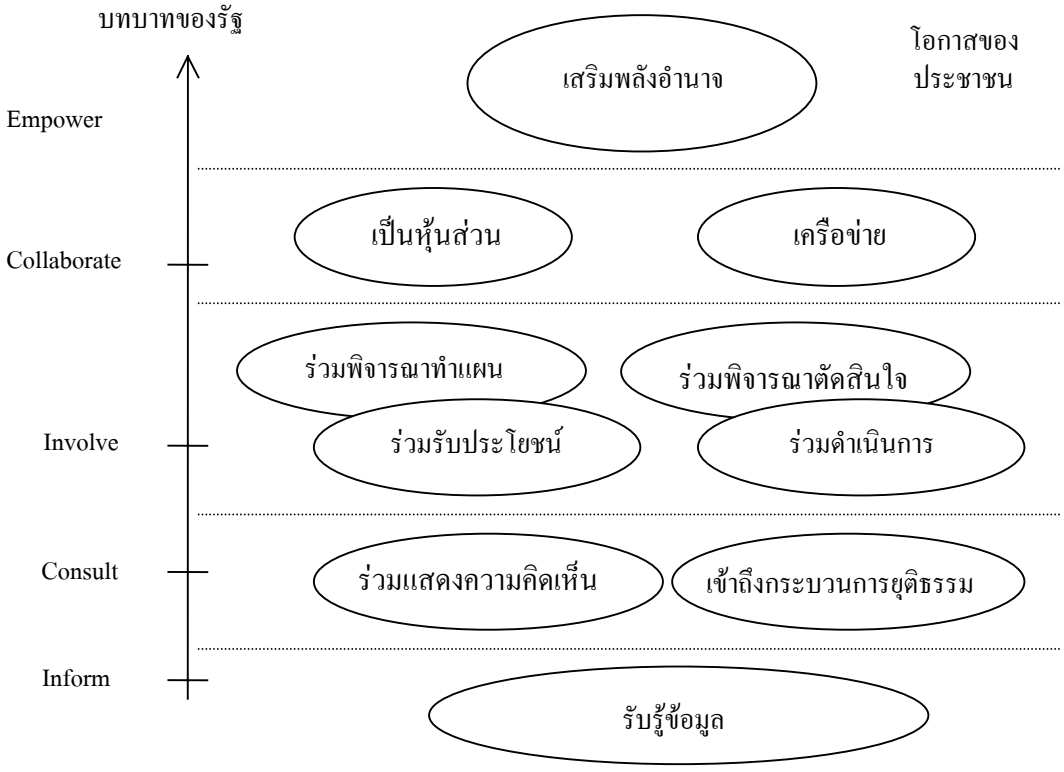
ทั้งนี้ หลักการสากลโดยทั่วๆ ไปก็คือ ในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ตามในอนาคต หากประชาชนต้องมีเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนจะต้องได้รับโอกาสในการร่วมคิดร่วมวางแผน ในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ มีผู้มีส่วนเสียโดยตรง ผู้มีส่วนเสียโดยตรงจะต้องมีโอกาสได้รับข้อมูลและให้ข้อมูล (feed backs) ถึงผลกระทบของโครงการที่มีต่อตนเองและต่อชุมชน และต่อระบบนิเวศที่ตนเองอาศัยอยู่ การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสมีส่วนร่วมตั้งแต่ คิด วางแผน จะทำให้สามารถควบคุมต้นทุนที่ตนจะต้องรับภาระในอนาคตและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการและช่วยให้โครงการมีความยั่งยืน ในกรณีที่โครงการเป็นโครงการระดับชาติ ซึ่งผู้มีส่วนเสียโดยตรงเป็นคนกลุ่มเล็ก อาจจะไม่ได้รับโอกาสให้คำปรึกษาหารือหรือให้ความเห็นที่จะปรับปรุงหรือบรรเทาผลกระทบโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้อาจจะไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง ผู้มีส่วนเสียจึงควรได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม และสามารถคาดหวังที่จะได้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ไม่ใช่ได้รับการชดเชยแค่พอมีพอกินหรือพอมีแค่ที่ทำกิน เพราะ**โครงการที่ดีย่อมไม่จำเป็นต้องมีผู้เสียสละ**

ความคาดหวังที่ว่า ผู้มีส่วนเสียต้องเป็นผู้ตัดสินใจนั้นทำให้เกิดความขัดแย้งค่อนข้างรุนแรงระหว่างรัฐและผู้มีส่วนเสีย หลายครั้งที่ความขัดแย้งนำไปสู่การเคลื่อนขบวนมายังนครหลวง อย่างไรก็ดี กระบวนการ

ตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่กระบวนการที่ใครคนใดคนหนึ่งตัดสินใจได้ แต่เป็นกระบวนการต่อรองทางการเมืองและสังคม ซึ่งในกระบวนการนี้ ข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรงเป็นที่ยอมรับนับถือ เป็นส่วนสำคัญที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจ หน้าที่และบทบาทของรัฐก็คือ การสนับสนุนข้อมูลที่ถูกต้องและเผยแพร่ให้แก่ประชาชน ปัญหาที่แล้วมาก็คือ ข้อมูลที่รัฐให้ที่ปรึกษาหามาอาจจะไม่เที่ยงตรง ไม่ครอบคลุม ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับ ดังนั้น บทบาทการสร้างข้อมูลที่เที่ยงตรงให้เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนจึงนับเป็นบทบาทที่สำคัญมากต่อประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกรณีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางอ้อม ระดับการมีส่วนร่วมที่จำเป็นคือการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น ซึ่งรัฐบาลอาจได้ความคิด วิธีการ และข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ เพิ่มเติมจากประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่ที่ปรึกษา

อนึ่ง การจัดประชาพิจารณ์หรือการใช้เทคนิคอื่นๆ ในการหารือกับประชาชนนั้น หากรัฐมิได้เอาความคิดเห็นที่ได้จากการหารือมาใช้ ก็ควรต้องมีการให้เหตุผลหรือชี้แจงให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมรับทราบ



รูปที่ 15.1 แสดงบทบาทของรัฐและโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะต่างๆ

จากรูปที่ 15.1 บทบาทของรัฐในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ส่วนใหญ่อยู่ในระดับการให้ข้อมูล เนื่องจาก หลายส่วนราชการยังเป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จึงยังไม่มีกิจกรรมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สำหรับกรมที่ตั้งมานานแล้ว เช่น กรมป่าไม้ มีป่าชุมชนเป็นกิจกรรมสำคัญที่ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมในการติดตามผลงานของรัฐในทุกส่วนราชการแทบจะยังไม่มีเลย อาจจะมีบ้างในลักษณะเฉพาะกิจคือ ได้รับเชิญไปติดตามผลการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการศึกษานี้ อาจจัดกลุ่มบทบาทของส่วนราชการได้ ดังนี้

ในการจัดทำกรณีศึกษาสำหรับรายงานฉบับนี้ สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 5 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรณีศึกษาการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาบำรุงรักษาน้ำบาดาลและระบบประปาชนบทของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ประเภทที่ 2 เป็นกลุ่มที่เลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การวางแผนและกำหนดกติกา กรณีศึกษาในกลุ่มนี้ได้แก่ กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในบริเวณเกาะพระทองของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนโดยประชาชนมีส่วนร่วมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเภทที่ 3 เป็นกลุ่มที่เลือกการมีส่วนร่วมคิดร่วมดำเนินการ ได้แก่ กรณีศึกษาป่าชุมชนของกรมป่าไม้ กรณีศึกษาการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มของกรมทรัพยากรธรณี กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งของกรมควบคุมมลพิษ และกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ประเภทที่ 4 เป็นการให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ กรณีศึกษากระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรด้านทรัพยากรน้ำของกรมทรัพยากรน้ำ ประเภทสุดท้ายได้แก่ การมีส่วนร่วมของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัด ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งกรณีศึกษากรณีสุดท้ายนี้จะช่วยให้เห็นภาพกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ทั้งระบบและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับเป้าประสงค์รวมชัดเจนยิ่งขึ้น

15.1 ข้อสรุปจากการศึกษาในภาพรวมดังต่อไปนี้

(1) การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติกว่า 30 มาตราที่ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว ก็ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกมากมายหลายฉบับที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ เช่น เรื่องสิทธิชุมชน สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดทั้งกฎหมาย

และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องกระบวนการปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย

(2) ในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการฟ้องศาลปกครองยังคงจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การฟ้องคดีในกรณีที่เอกชนละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ยังคงกระทำได้ยาก เนื่องจากปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีและภาระการพิสูจน์ความเสียหาย จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดให้ประชาชนและและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น โดยให้ฟ้องคดีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวมได้ แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ และควรพิจารณาการให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีโดยใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี แม้จะมีปัญหาอุปสรรค รัฐธรรมนูญฯได้ช่วยส่งเสริมสังคมไทยให้มีความโปร่งใสมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

(3) การสำรวจกฎหมายและประสบการณ์ของกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีกฎหมายและประสบการณ์ในเรื่องการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่ากฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรป แต่ไม่ปรากฏว่ามีสูตรสำเร็จของกลไกการมีส่วนร่วมที่สามารถนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติได้ในทุกกรณี แต่การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญน้อยลง ประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องมีการวางแผนกิจกรรมต่างๆในกระบวนการปรึกษาหารือ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลและการเข้าถึงสาธารณชนในรูปแบบต่างๆ เสียตั้งแต่แรกเริ่ม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินในการจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าใจสาระของโครงการ การประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายๆ ครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้ง การนำเอาข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนกับประชาชนมาใช้ในการปรับปรุงโครงการ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่จะต้องมีการวางแผน และต้องใช้ทั้งงบประมาณและเวลา แต่ก็เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับมูลค่ามหาศาลของแต่ละโครงการ และผลที่ได้จากการทำให้โครงการเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้หลังจากการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ

(4) รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่หน่วยราชการไทยกำลังดำเนินการเป็นส่วนใหญ่และเริ่มมีความสัมฤทธิ์ผลมักจะเป็นรูปแบบของการแบ่งปันต้นทุนผลประโยชน์ (benefit / cost sharing) เช่น การจัดทำเครือข่ายป่าชุมชน การรีไซเคิลขยะ ซึ่งสมาชิกกลุ่มจะเป็นผู้มีส่วนได้รับประโยชน์ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ต้องหาข้อยุติจากการเจรจาและการชดเชย มักจะเป็นกรณีที่จะเกิดผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสีย โดยมักเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่มีอาณาบริเวณกว้างเกินกว่าจะใช้เครื่องมือทางสังคม เช่น ภูมิปัญญาการจัดการแบบดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะหลังนี้ยังจะต้องพัฒนารูปแบบอีกมาก ในปัจจุบันการเจรจาต่อรองมักจบลงในรูปของความขัดแย้ง หรือการชดเชยในระดับสูงมาก

(5) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของที่ผ่านมาเป็นการบริหารจัดการในแนวดิ่งของส่วนราชการอย่างเป็นเอกเทศ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ ต้องการผสานรวมกำลังทำงานในลักษณะของคลัสเตอร์ ซึ่งจะประกอบด้วยกี่หน่วยงานก็แล้วแต่สภาพของปัญหา ดังนั้น การปรับรูปแบบการทำงาน รวมทั้งการจัดระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ และตัวชี้วัดที่จะใช้เป็นเป้าหมายร่วมกัน จึงจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบได้

(6) เนื่องการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่แล้วแต่ลักษณะของพื้นที่ และได้มีการกระจายอำนาจภารกิจประจำด้านสิ่งแวดล้อมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการส่วนกลางริเริ่มขึ้นในขั้นต้น อาจจะเรียกว่าเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ แต่เมื่อได้ทดลองจนได้รูปแบบที่ต้องการแล้ว ก็น่าที่จะบูรณาการกิจกรรมเข้าไปในแผนปฏิบัติงานของท้องถิ่น และกลายเป็นภารกิจประจำของท้องถิ่น ในกรณีที่ภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่จำเป็นต่อชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนในท้องถิ่น เช่น การเสี่ยงภัยจากดินถล่มหรือป่าชุมชน ก็ควรเป็นกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเองต่อไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากภารกิจที่ถ่ายโอนมีมากถึง 245 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีบุคลากรและทรัพยากรจำกัด อีกทั้งการจัดงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นการจัดงบประมาณอย่างเป็นก้อน (lump sum) ดังนั้น ในบางภารกิจโดยเฉพาะภารกิจใหม่ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจจะเลือกที่จะไม่ทำ ดังนั้นควรเสนอให้ขยายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและให้เป็นกิจกรรมที่มีงบเฉพาะกิจ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 3 ถึง 5

(7) ในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบด้าน ทั้งจากโลกาภิวัฒน์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ทำให้ความคาดหวังของประชาชนและนักการเมือง ต่อส่วนราชการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างไปจากในอดีต เช่น การมองกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไม่ควรมุ่งเน้นการคุ้มครองพื้นที่ แต่ต้องเป็นองค์กรที่สร้างความรู้ทางชีวภาพ หรือกรมป่าไม้ที่ต้องสร้างการวิจัยและพัฒนา มาช่วยพัฒนาป่าเศรษฐกิจและการแปรรูปไม้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ต้องขยายขอบเขตการทำงาน จากการเป็นผู้จัดหามาเป็นพี่เลี้ยงและเป็นผู้พิทักษ์คุณภาพน้ำบาดาล เป็นต้น ดังนั้น การตรวจสอบกระแสการเปลี่ยนแปลงโลกและสังคมในประเทศอย่างท่องแท้ จะช่วยให้แต่ละส่วนราชการปรับวิสัยทัศน์และพันธกิจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนไปได้โดยราบรื่นและรวดเร็ว

15.2 ข้อสรุปจากกรณีศึกษาและข้อเสนอแนะ

สำหรับแต่ละกลุ่มกรณีศึกษามีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

15.2.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยตรงเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ

สิ่งแวดล้อม และมีงบประมาณในระดับสูง สามารถใช้สื่อได้อย่างหลากหลาย นอกจากนี้ ส่วนราชการในระดับกรมอื่นๆ ก็ยังมีงานประชาสัมพันธ์ ซึ่งทำให้สามารถสื่อสารกับประชาชนได้เช่นกัน ในปัจจุบันทุกส่วนราชการมีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลสถิติ ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและประกาศต่างๆ และมีช่องทางให้ประชาชนซักถามปัญหา อย่างไรก็ดี ยังมีช่องทางที่จะปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) สร้างพันธมิตรเพื่อผสานพลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างให้ข่าวสารและทำงานส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเอกเทศ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมควรเป็นแกนหลักในการสร้างพันธมิตรด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อประสานงานด้านข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การจัดทำ***แผนยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์***ร่วมกัน ทั้งนี้ อาจจะสร้างโลโก้พันธมิตรร่วมกัน หน่วยงานพันธมิตรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนก็จะใช้โลโก้เดียวกันนี้ทุกครั้งที่ส่งข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โลโก้นี้จะกลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปในที่สุด และเป็นสัญลักษณ์เตือนใจประชาชนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

(2) เจาะกลุ่มเป้าหมายรายพื้นที่ (Area–focused target group) ให้มากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหารายพื้นที่ กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่ปัญหาก็จะแตกต่างกัน แต่การกระจายข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่แพร่หลายมากที่สุด เป็นการกระจายระดับประเทศผ่านสื่อโทรทัศน์ ซึ่งประชาชนนอกพื้นที่ที่มีปัญหาไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เช่น แม้คนกรุงเทพฯได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการทำลายป่าเป็นอันมาก แต่ก็จนปัญญาว่าจะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาได้อย่างไร การให้ข่าวสารเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเจาะปัญหาเป็นพื้นที่และเจาะกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ใช่ Web–based มากขึ้น

(3) กรณีศึกษาการถ่ายทอดเทคโนโลยีน้ำบาดาล พบว่า ในปัจจุบันองค์กรของรัฐมีข้อมูลอยู่ในมือจำนวนมากที่เป็นที่ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาชน แต่ผู้ใช้ไม่ทราบว่าหน่วยราชการมีข้อมูลอะไรบ้าง หรือข้อมูลอยู่ในสภาพที่เข้าถึงยาก ควรมีการทำทำเนียบข้อมูลของกระทรวงฯที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนควรรู้ เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง

นอกจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลแล้ว ส่วนราชการอื่นๆ ต่างก็มีข้อมูลที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆ ต้องการใช้ ดังนั้น จึงควรมีการจัดการข้อมูล (knowledge management) ภายในกระทรวงเพื่อปรับให้ทุกกรมกองเข้าถึงข้อมูลของกันและกัน ซึ่งจะทำให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น knowledge community อย่างแท้จริง

15.2.2 การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์

ในปัจจุบัน ส่วนราชการต่างๆ ได้มีกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรมาเป็นเวลานานแล้ว กรมทรัพยากรน้ำเป็นกรมใหม่จึงควรต้องพัฒนากลไกและกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรให้เป็นระบบ จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พบว่า

(1) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากเป็นข้อร้องทุกข์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ การซ่อมแซมสาธารณูปโภค การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากการละเมิดกฎหมาย เช่น การถมดินทับทางน้ำ การปล่อยน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ฯลฯ กรมทรัพยากรน้ำควรเพิ่มบทบาทในการเสริมพลังและองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาในด้านนี้ได้ดียิ่งขึ้น

(2) เนื่องจากระบบราชการในปัจจุบันยังมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการในแนวดิ่งตามสายงาน แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการแล้ว แต่ก็ยังมีศักยภาพค่อนข้างจำกัดในการบำบัดความทุกข์ร้อนของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานมากกว่าการเข้าไปปฏิบัติ อย่างดีที่สุดที่ทำได้ในระยะสั้นก็คือ การนำข้อร้องทุกข์เข้าสู่ระบบ แก้ไข และติดตามผล แต่ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาก็ยังตกอยู่กับส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ดังนั้น การบำบัดและบรรเทาทุกข์ของราษฎร จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีการกำหนดให้การบำบัดข้อร้องทุกข์ จากการแก้ไขเรื่องร้องทุกข์เป็นตัวชี้วัดหลักในเป้าประสงค์ของทุกกระทรวง และเป็นเงื่อนไขการได้รับงบประมาณในปีต่อไปของส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง ทางเลือกที่ 2 ก็คือ ตั้งงบกลางและองค์กรกลางที่จะแก้ไขปัญหาดิน น้ำ ป่า และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และทางเลือกที่ 3 ได้แก่ ให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้ง ทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ ดิน ป่า เพื่อให้มีการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์อย่างเป็นระบบ มีการประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ และติดตามว่าเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการดูแลหรือพิจารณาอย่างแท้จริงตามความเหมาะสม

(3) ข้อร้องทุกข์จำนวนมากเป็นข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับผลกระทบที่ราษฎรได้รับจากโครงการของรัฐ ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างอ่างขนาดเล็ก การขยายถนน ฯลฯ ทุกข์ของนางไฮ ขันจันทา นับเป็นเพียงหนึ่งในพันในหมื่นของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ยังหาทางแก้ไม่ได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้โครงการไม่ว่าจะเป็นขนาดใดที่ผ่านหมู่บ้าน จะต้องจัดให้มีการประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนเสียโดยตรงจะต้องได้รับการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม และส่วนราชการที่รับผิดชอบต้องมีเจ้าหน้าที่โดยตรงเข้าไปติดตามเรื่อง ประเมินผลกระทบ เจรจาต่อรองและดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำกับราษฎร

(4) ในสภาพการณ์ที่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังเกี่ยวพันกับภาระหน้าที่ของหลายหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องน้ำควรดำเนินการโดยอาศัยโครงสร้างของการบริหารจัดการลุ่มน้ำในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ โครงสร้างของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำหลัก 29 ลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา และคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล โดยอาศัยโครงสร้างนี้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ด้านทรัพยากรน้ำทุกระดับ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำย่อยขึ้นมาจะมีช่องทางเข้าถึงคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำได้

(5) ให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นเวทีหลักที่ใช้ในการประสานงานกับผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับการพิจารณาและแก้ไข และหากไม่สามารถแก้ไขในระดับนี้ได้ ก็จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาต่อไป

(6) กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายเรื่องน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ควรมีภาระหน้าที่หลักในการดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอาศัยโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานตามข้อ (5) และข้อ (6)

(7) ให้หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดของกรมทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-8 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) คณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล และสำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์

(8) ในกรณีที่เรื่องราวร้องทุกข์เป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขด้วยตนเองได้ ให้ส่งปัญหาให้สำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ หรือนำเสนอปัญหานั้นผ่านคณะทำงานในระดับต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนในคณะทำงานอยู่แล้ว

(9) ในกรณีที่กรมทรัพยากรน้ำมีความเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยการประสานปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยมิต้องใช้เวทีของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ กรมทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการกับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นได้ตามความเหมาะสม

(10) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา ควรจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชนในลุ่มน้ำ โดยให้เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำตามช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้มีโอกาสรับทราบปัญหาของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

(11) ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ กฎหมายจะต้องบัญญัติในเรื่องสิทธิในการใช้น้ำให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ และคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำ รวมทั้งสิทธิในการใช้น้ำเพื่อดำรงรักษาระบบนิเวศได้ การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำเป็นเรื่องที่ยากและสลับซับซ้อน และเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ณ เวลาปัจจุบัน แต่สถานการณ์การใช้น้ำในประเทศไทยที่ความ

ต้องการใช้น้ำมีเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในทุกกิจกรรมและทุกภาคเศรษฐกิจ ทำให้การกำหนดสิทธิการใช้น้ำเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป

15.2.3 การมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนและร่วมสร้างกติกา

15.2.3.1 กรณีศึกษาการจัดทำฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน

การร่วมจัดทำแผนในระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นกิจกรรมที่ได้เริ่มทำมาในระยะหนึ่งแล้ว โดยองค์การเอกชนอิสระ แต่หน่วยงานของรัฐยังมิได้มีบทบาทในด้านนี้มากนัก กรณีศึกษาการจัดทำแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่อำเภอเชียงดาว มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการทำแผนในระดับประชาชนจะต้องใช้เวลาพอสมควร เพราะประชาชนติดภารกิจการทำมาหากิน ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาล หรือมีปัญหาการเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นจะต้องรวบรวมขึ้นใหม่จากการสอบถามชาวบ้าน ไม่สามารถใช้ข้อมูลราชการ ดังเช่น ข้อมูล กชช. 2ค จะสามารถตอบเรื่องสาธารณูปโภคได้ดี แต่นำมาอธิบายสภาพเศรษฐกิจได้ไม่เที่ยงตรง การจัดทำแผนแต่ละแผนจึงต้องใช้เวลา 1-2 ปี

(2) การทำแผนในระดับท้องถิ่น ต้องอาศัยทั้งวิทยากรกระบวนการและวิทยากรเนื้อหา ซึ่งวิทยากรเนื้อหาอาจใช้นักวิชาการในท้องถิ่นได้ แต่วิทยากรกระบวนการค่อนข้างขาดแคลน และการหาวิทยากรกระบวนการที่มีความรู้ในการจัดทำแผนที่มีเป้าประสงค์ ผลผลิตและตัวชี้วัด ตามระบบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานก็ยิ่งยากขึ้นไปอีก ข้อเสนอแนะ ในกรณีนี้ได้แก่ การทำโครงการนำร่องในการจัดทำแผนในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งใช้เป็นโครงการฝึกอบรมพร้อมๆ กันไป โดยมุ่งเน้นให้เกิดวิทยากรกระบวนการและนักวางแผนไม่ต่ำกว่า 10 คน ในแต่ละโครงการนำร่อง

(3) เริ่มเสริมพลังองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการจัดเก็บข้อมูลในระดับท้องถิ่นซึ่งมีอยู่กระจัดกระจาย ให้สามารถนำมาใช้ทำแผนได้อย่างมีประสิทธิผล โดยอาจทำเป็นฐานข้อมูลระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยการวางแผนในข้อ (2)

(4) สร้างกลุ่มสมัชชาองค์การบริหารส่วนตำบลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่ม อบต. ที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน เพื่อจัดทำแผนระดับลุ่มน้ำ อบต. กลุ่มนี้จะมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นกลุ่ม อบต. ที่เข้มแข็งในที่สุด

(5) ในการทำแผนต้องค่อยๆ ปรับกระบวนการทำแผนปฏิบัติการให้เป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน โดยใช้แผนระดับประเทศกำหนดกรอบของการทำแผนปฏิบัติการระดับพื้นที่ แล้วปรับให้มีการทำแผนและรวบรวมข้อมูลในระดับล่างก่อนแล้วค่อยๆ สะสมเป็นแผนที่ใหญ่ขึ้นในอนาคต แผนระดับชาติควรจะเป็นกรอบแผน หรือแผนกลยุทธ์เท่านั้น

15.2.3.2 กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนเกาะพระทอง

กรณีศึกษาการสร้างกติกาประชาคมบนเกาะพระทอง พบว่า วิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติอาจสร้างโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ให้แก่ประชาชน แรงกดดันที่รัฐจะเข้าไปอนุรักษ์โดยใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้เพิ่มแรงจูงใจให้ราษฎรพยายามค้นหากติกาที่เหมาะสมกับสภาพการดำรงชีวิตของชุมชนเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกติกาการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนร่วมกันร่างจะมีความยืดหยุ่นกว่าของรัฐ ข้อสังเกตที่เกิดจากกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนเกาะพระทองมีดังนี้

(1) ความต้องการที่จะอนุรักษ์ของประชาชนมิใช่ความต้องการที่จะ “แช่แข็งทรัพยากร” แต่เป็นความต้องการที่จะจัดการอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ต้องการรักษาอัตราการบริโภคให้ต่ำกว่าอัตราการเจริญพันธุ์ตามธรรมชาติ “กติกา”การอนุรักษ์ของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยให้มีการบริโภค จึงไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน กติกาอนุรักษ์ของรัฐที่ประชาชนอยู่ด้วยได้ ต้องเป็นกติกาของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงการเกื้อกูลกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

(2) เกาะพระทองเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นต้นทุนของการประกาศเขตอนุรักษ์ ซึ่งหากมีการวางพื้นที่ทะเลรอบเกาะพระทองเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ราษฎรไม่สามารถทำมาหากินด้านประมงได้ ราษฎรผู้ทำประมงจะสูญเสียรายได้จากการประมง ประมาณ 35-40 ล้านบาทต่อปี ซึ่งหากรัฐจะชดเชยให้ก็จะต้องชดเชยตลอดไป ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการอนุรักษ์สูงเกินไป

ตามวิธีการแต่เดิม การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์จะวงพื้นที่อนุรักษ์เป็นวงกว้างก่อนแล้วกันพื้นที่ซึ่งประชาชนอยู่อาศัยออก อย่างไรก็ดี กรณีเกาะพระทองได้ชี้ให้เห็นว่า น่าจะกันพื้นที่เฉพาะที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศไว้เป็นเขตอนุรักษ์ ในพื้นที่อนุรักษ์อาจซอยเป็นส่วนๆ ไม่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่ และอนุญาตให้ชุมชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นที่ในส่วนอื่นๆ ของเกาะได้

15.2.4 การมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ

15.2.4.1 กรณีศึกษาป่าชุมชน

จากการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) ช่วงเวลานี้จัดเป็นโอกาสดีของการจัดตั้งป่าชุมชน เพราะมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจำนวนมากที่ไม่มีไม้ที่มีค่าเหลืออยู่ ไม่สามารถให้สัมปทานได้อีกต่อไป จึงทำให้พื้นที่ปลอดภัยจากนายทุนไม้ มีแต่ผลผลิตจากป่าที่ประชาชนอาศัยประทังชีวิต หากรัฐยินยอมให้ชุมชนใช้ผลผลิตที่ไม่ใช่ไม้ ชุมชนก็มักจะยินดีร่วมมือที่จะดูแลรักษาให้เป็นพื้นที่ส่วนรวม ดังนั้น การบุกรุกเข้าไปใช้พื้นที่ส่วนรวมของบุคคลภายนอกหรือนายทุนที่ปรารถนาที่ดินจะกลายเป็นการละเมิดสิทธิ์ส่วนรวมของชาวบ้าน ในขณะที่แต่ก่อนนี้ ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ที่ไม่มีเจ้าของ ดังนั้น โอกาสที่กรมป่าไม้จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนจะมีมากขึ้น

(2) ป่าชุมชนช่วยให้กรมป่าไม้สามารถนำเอาที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่สาธารณะประโยชน์เข้ามาผนวกเป็นพื้นที่ป่าชุมชนได้มากขึ้น

(3) การแบ่งส่วนราชการใหม่จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนางานด้านป่าชุมชนเป็นอันมาก เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ป่าไม้อำเภอและป่าไม้จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านป่าชุมชนในพื้นที่โดยตรงได้ถูกยุบลง และจนถึงปัจจุบัน (กันยายน พ.ศ. 2547) โครงสร้างใหม่ยังไม่มีความชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจด้านการพัฒนาป่าชุมชนในระดับพื้นที่

(4) การพัฒนาป่าชุมชน ทำให้ได้ผลตอบแทนที่สำคัญในด้านทุนสังคม มากเกินกว่าพื้นที่ป่าที่รักษาไว้ ตัวอย่างผลตอบแทนทางสังคมเหล่านี้ ได้แก่ วิธีการที่ชาวบ้านคิดจะใช้พื้นที่ป่าแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งแต่เดิมคิดหาผลประโยชน์ใช้สอยส่วนตน ก็เปลี่ยนไปเป็นคิดแบบส่วนรวม หากกรมป่าไม้สามารถเสนอแนะกิจกรรมต่อเนื่องที่เหมาะสม ก็จะเกิดโอกาสการขยายทุนสังคมออกไปได้

ข้อเสนอแนะ

(1) การดำรงป่าชุมชนให้ยั่งยืนต้องมีกิจกรรมต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมจะเป็นตัวประสานความร่วมมือของสมาชิกให้เกิดความรู้สึกของความเป็นกลุ่ม เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความร่วมมือ

นอกจากนี้ กิจกรรมของการเตรียมการควรมีความหลากหลายมากขึ้น ในปัจจุบันกิจกรรมป่าชุมชนมุ่งเน้นการดูแลป่า การทำแนวกันไฟและการดับไฟป่า สำหรับป่าที่สมบูรณ์ และชุมชนมีความเข้มแข็ง อาจเน้นกิจกรรมต่อเนื่องที่พัฒนาป่าชุมชนให้ดีขึ้น เช่น กิจกรรมการทำปุ๋ยจากเศษใบไม้ในป่า กิจกรรมเพาะเลี้ยงกล้วยไม้และพรรณไม้หายาก เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อาจสร้างรายได้เป็นกองทุนพัฒนาชุมชนและป่าชุมชนได้อีกด้วย

(2) กรมป่าไม้ควรจัดระบบการถ่ายโอนป่าชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยให้มีการเตรียมการในปีที่ 1 และมีการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปีที่ 2 ทั้งนี้ การถ่ายโอนมิได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง แต่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งไปดำเนินการ หรืออาจอาศัยโรงเรียน ประชาคม วัด ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องสนับสนุนการดูแลป่าชุมชนตามความจำเป็น และกรมป่าไม้จะไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนที่ถ่ายโอนแล้วทุก 5 ปี ป่าชุมชนใดที่ทรุดโทรมไปกว่าเดิมให้กรมป่าไม้ถอนสภาพ เพื่อเริ่มกิจกรรมฟื้นฟูใหม่ การกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดตั้งป่าชุมชนเสียตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้แน่ใจว่าในคณะกรรมการป่าชุมชนมีสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย จะเป็นเงื่อนไขสำคัญให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างราบรื่น

(3) ให้มีการจัดงบประมาณให้แก่การเตรียมการในปีที่ 1 งบการทำกิจกรรมต่อเนื่องในปีที่ 2 และงบตรวจสภาพในปีที่ 5 สำหรับกรมป่าไม้เมื่อถ่ายโอนแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณมาดูแลหรือจัดงบเฉพาะกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ราษฎรที่เข้าร่วมดำเนินการป่าชุมชนต้องการพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อความชัดเจนด้านสิทธิ ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อการคุ้มครองป่าชุมชน ในขณะที่ยังรอการประกาศกฎหมายป่าชุมชน กรมป่าไม้ควรเสนอรัฐมนตรีฯให้แต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่กำกับป่าชุมชนไว้ชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(5) ให้การจัดงบประมาณสำหรับป่าชุมชนเป็นไปตามความพร้อมของชุมชน และความสมบูรณ์ของป่า โดยให้ป่าที่มีความพร้อมมากได้งบประมาณน้อยกว่าป่าที่มีความพร้อมน้อยกว่า ทั้งนี้ จะต้องตั้งเกณฑ์ชี้วัดระดับความสมบูรณ์ของป่า เกณฑ์ชี้วัดความยั่งยืนของป่า และเกณฑ์ชี้วัดการการตรวจสอบป่าชุมชนซึ่งได้นำเสนอไว้ในคู่มือ

15.2.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม

การจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มในปัจจุบันของกรมทรัพยากรธรณี มีลักษณะเป็นการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่โดยตรง และเจาะกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงเป้า นับเป็นการจัดการที่ประหยัด มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพสูงมาก แต่เป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นเอกเทศ โดยใช้งบประมาณประจำของกรมทรัพยากรธรณีและมีการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อย

ข้อเสนอแนะ

(1) ให้มีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างเป็นประจำทุกปีเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในปัญหาดินถล่มในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีความเสี่ยง

(2) ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีงานเกี่ยวข้องกัน เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน เพื่อเป็นพันธมิตรในการจัดตั้งเครือข่ายการจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่มโดยมีพันธกิจที่สนับสนุนกัน พันธมิตรเหล่านี้ สามารถใช้ช่องทางประชาสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อสื่อข้อมูลดินถล่มให้ไปถึงประชาชนเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

(3) ปัจจุบันนี้ การจัดทำเครือข่ายดินถล่มจะจัดทำเป็นจังหวัดๆ ตามแผนงานของกรมทรัพยากรธรณี ในอนาคตเมื่อมีการประชาสัมพันธ์เรื่องเครือข่ายดินถล่มแล้ว อาจเข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่มในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอมาก่อน หากไม่มีการร้องขอมาจึงค่อยเข้าไปดำเนินการในจังหวัดที่คัดเลือกซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอมาสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

(4) กรมทรัพยากรธรณีควรสนับสนุนการบูรณาการเครือข่ายดินถล่มให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และควรถือโอกาสที่รัฐบาลได้มีแผนที่จะฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าไปจัดตั้งเครือข่ายดินถล่ม พร้อมๆ ไปกับการเป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผนฟื้นฟูระดับตำบลในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้ กรมทรัพยากรธรณีอาจอาศัยวิทยากรด้านการวางแผนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นให้ทำงานควบคู่ไปกับการสร้างเครือข่าย

(5) งบประมาณเครือข่ายดินถล่ม โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสมาชิกเครือข่ายใน 5 ปีแรก ควรเป็นงบประมาณเฉพาะกิจ ที่ตั้งจากกรมทรัพยากรธรณี แต่จ่ายตรงไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นการลดภาระงานของกรมทรัพยากรธรณี และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

15.2.4.3 การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน

(1) รายได้จากการท่องเที่ยวชุมชนหรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มักจะเป็นรายได้ที่ไม่ประจำ และมีความแปรปรวน จึงควรถือว่าการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์เป็นการสร้างรายได้เสริมไม่ใช่รายได้ประจำ นอกจากนี้ การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ฤดูฝนเป็นฤดูที่ไม่มีผู้นิยมท่องเที่ยว อย่างไรก็ดี ฤดูฝนสำหรับชุมชนชนบทก็เป็นฤดูของการทำไร่ทำนา ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนควรพัฒนาไปพร้อมๆ กับอาชีพหลักอื่นๆ

(2) การมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้าน อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงโดยให้ทุกคนในหมู่บ้านมีโอกาสเป็นหุ้นส่วนในการรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว เป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนของการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์

ข้อเสนอแนะ

(1) การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์เป็นการท่องเที่ยวประเภทที่มีตลาดจำเพาะ กล่าวคือ ตลาดเยาวชน ตลาดนักศึกษานักวิชาการ และตลาดนักอนุรักษ์ ซึ่งไม่ใช่ตลาดทั่วไป การท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ที่จัดดี มีคุณภาพ มีสารความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมอันดี อาจใช้เป็นวิธีการให้การศึกษาแก่เยาวชน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสนับสนุนงบประมาณให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จัดโครงการให้เยาวชนมาทัศนศึกษาในอุทยานแห่งชาติเป็นประจำและต่อเนื่องทั้งปี โดยหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนให้นักเรียนจากโรงเรียนต่างๆ เข้ามาพักในชุมชนในอุทยานแห่งชาติ 3–4 วันต่อครั้ง ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกแก่เยาวชนและสร้างรายได้แก่ชุมชนไปพร้อมๆ กัน

(2) ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว โดยให้มีภาคปฏิบัติจริงในโครงการนำร่องด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ควรเลือกอุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากและมีที่พักโดยรอบน้อย

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเข้าใจถึงผลกระทบของขยะต่อสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ รวมถึงผลกระทบต่อพฤติกรรมและการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า

(4) ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการลดขยะและจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ให้เกินศักยภาพการรองรับของพื้นที่ เช่น การมัดจำบรรจุภัณฑ์ และกลยุทธ์การเก็บค่าธรรมเนียมในวันธรรมดาและวันหยุดแตกต่างกัน เป็นต้น เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แล้วนำไปสู่สภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่พึงปรารถนา ทั้งนี้ ในกรณีอุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเกินกำลังรองรับ เช่น อุทยานแห่งชาติภูกระดึง และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ต้องมีการกำหนดโควต้าจำนวนนักท่องเที่ยว พร้อมกับการประกาศให้นักท่องเที่ยวจองล่วงหน้า

(5) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ก็จะนำพาให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะขยะจำพวกย่อยสลายยาก ซึ่งมาพร้อมกับนักท่องเที่ยว เช่น พลาสติก โฟม ดังนั้น จึงควรมีมาตรการควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยให้ชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในและนอกอุทยานแห่งชาติ และให้ประเมินระดับความรุนแรงของผลกระทบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและความเห็นอกเห็นใจกันตั้งแต่ต้น และเพื่อที่จะสามารถวางแผนการจัดการที่บรรเทาผลกระทบเหล่านี้ให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

(6) จัดทำเว็บไซต์ E-อุทยาน ให้มีการท่องเที่ยวเสมือน (Virtual Tourism) เช่น ให้มีกล้องส่องดูนกเงือกในโพรงไม้ผ่านเว็บไซต์ และจัดทำทำเนียบอุทยานแฟนคลับ

15.2.4.4 กรณีศึกษาการลดการเผาในที่โล่ง

การรณรงค์เพื่อลดการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำให้หน่วยงานในภาครัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนระดับต่างๆ ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความวิกฤตของปัญหาคุณภาพอากาศ ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพและผลกระทบด้านต่างๆ กระทั่งมีการผลักดันให้จังหวัดเชียงใหม่รับปัญหาอากาศเสียให้เป็นวาระเร่งด่วนของจังหวัด นอกจากนี้ ยังได้ส่งข้อมูลให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีรับทราบโดยผ่านกระบวนการและช่องทางต่างๆ ทำให้ในขณะนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ระดมกำลังกันมาแก้ปัญหาอากาศเสียของเชียงใหม่ กรณีศึกษาการลดการเผาในที่โล่งสามารถสรุปบทเรียนได้ดังนี้

(1) การรณรงค์ควรโยงผลกระทบของการเผาในที่โล่งกับอันตรายต่อสุขภาพ เพราะจะมีประสิทธิผลในการชักจูงให้ประชาชนคล้อยตามมากกว่าโยงกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรมีวิธีการนำเสนอที่จะ

ดึงดูดความสนใจของประชาชน ในการทำงานจำเป็นต้องมีข้อมูลคุณภาพอากาศ อัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศจากหน่วยงานของรัฐหรือนักวิชาการที่เชื่อถือได้มานำเสนอ จึงจะเป็นที่ยอมรับ หากยิ่งมีผลการศึกษาในพื้นที่ที่ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงผลกระทบคุณภาพอากาศที่มีต่อสุขภาพโดยตรง จะยิ่งเป็นประโยชน์ต่อการรณรงค์

(2) ในการรณรงค์ต้องใช้ภาษาที่ง่าย สั้น ได้ใจความ และใช้ภาษาถิ่น ไม่ใช้ศัพท์ทางวิชาการ และควรสื่อด้วยภาพ แผนภูมิ แผนที่ ตาราง หรือการ์ตูน ใช้ตัวหนังสือให้น้อยที่สุด ในการแข่งขันการผลิตสื่อหากให้ประชาชนและนักเรียนนักศึกษามีส่วนร่วมก็จะเป็นกระบวนการที่กระตุ้นจิตสำนึกให้ผู้ปกครอง ครูและตัวเด็กตลอดจนกรรมการผู้ตัดสินมีโอกาสรับข้อมูลข่าวสารและเกิดความตระหนักได้

(3) ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งสัมพันธ์กับระบบการบริหารจัดการขยะและกิ่งไม้ใบไม้ รวมทั้งการจัดการที่ดินที่รกร้างและการเผาป่า หากมีการนำเสนอทางเลือกในการจัดการปัญหาเหล่านี้ หรือมีการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างดี ปัญหามลพิษจากการเผาในที่โล่งก็จะได้รับการแก้ไขหรือป้องกันได้อย่างยั่งยืน

(4) ในการรณรงค์ต้องอาศัยประชาคมเมืองและผู้นำธรรมชาติ ที่จะสามารถช่วยเผยแพร่ข้อมูลได้มากขึ้น ได้แก่ กลุ่มครู พระสงฆ์และผู้นำศาสนาอื่นๆ สื่อมวลชน และผู้นำด้านต่างๆ จึงควรจัดประชุมให้ความรู้แก่กลุ่มนี้เป็นพิเศษ คณะทำงานต้องทุ่มเทให้กับงานเพราะในการลงพื้นที่ทำงานกับชุมชนต้องอาศัยเวลาที่ประชาชนสะดวก 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงกลางคืนกับช่วงวันเสาร์-อาทิตย์ หากมีนักรณรงค์ที่เป็นคนในชุมชนก็จะเป็นการดี

(5) องค์กรที่รณรงค์เรื่องปัญหาอากาศเสียต้องเข้าใจวัฏจักรของสิ่งแวดล้อมว่าทุกอย่างเชื่อมโยงกันไปหมด มิใช่แก้ปัญหาเรื่องหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาอีกอย่าง เช่น หากลดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง มิได้หมายความว่าควรจะไปเผาในที่ปิด แต่ควรดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น คือการลดต้นตอที่แท้จริงของปัญหา

(6) องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างถูกวิธีและยังไม่เห็นความวิกฤตของปัญหาเท่าที่ควร จึงควรให้การศึกษากลุ่มนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะการออกกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) การแก้ปัญหาทุกอย่างต้องใช้เวลา เพราะประชาชนมีความเคยชินกับวิธีการในการดำรงชีวิตมานานแล้ว ดังนั้นในการตั้งเป้าหมายจึงควรกำหนดให้มีการลดปัญหาเป็นตัวเลขร้อยละต่อปี มิใช่แก้ครั้งเดียวให้ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่จะต้องมีการทำอย่างต่อเนื่องระยะยาว

ข้อเสนอแนะในการรณรงค์

(1) คณะทำงานต้องมีข้อมูลพร้อมที่จะเผยแพร่อยู่ในมือตลอดเวลา และใช้ทุกโอกาสในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน

(2) ในแต่ละท้องที่ควรมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้นำข้อมูลคุณภาพอากาศที่ได้มาใช้เตือนภัยและแก้ไขปัญหา และควรมีระบบการศึกษาผลกระทบสุขภาพอย่างแท้จริงจึงจะมีน้ำหนักในการรณรงค์

(3) ต้องแก้ไขหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมที่เสนอว่าการเผาขยะเป็นวิธีการกำจัดขยะที่สะดวกที่สุด หากไม่แก้ความถูกต้องในจุดนี้ จะไม่สามารถแก้ปัญหาการเผาในที่โล่งได้อย่างยั่งยืน

(4) ควรมีการสอดแทรกจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อมไปในทุกโอกาสทางสื่อสาธารณะ ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ เพราะในปัจจุบันมีแต่สื่อที่ส่งเสริมการบริโภค และสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้ปลูกฝังให้คนรักสังคมและสิ่งแวดล้อม

(5) หากสามารถใช้สื่อท้องถิ่น เช่น หมอลำ จ๊อยซอ ลำตัด ลิเก เพลงลูกทุ่ง ฯลฯ สื่อเนื้อหาการรณรงค์จะทำให้เข้าถึงประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มากขึ้น

15.2.5 การมีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดของกระทรวง

ข้อสรุปของกรณีศึกษานี้ได้แก่

(1) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น องค์กรจะสามารถหายุทธศาสตร์หรือกลวิธีที่ไปสู่วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรสามารถหลอมรวมองค์ความรู้ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการให้เป็นพลังส่วนรวมเพื่อขับเคลื่อนองค์กร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวงใหม่ กระบวนการหลอมรวมขององค์กรจึงยังไม่สมบูรณ์ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ควรจะตั้งคณะกรรมการกำกับยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางภายในส่วนราชการ นักกลยุทธ์ นักวางแผนและฝ่ายประเมินผล ร่วมกันทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ หากลยุทธ์ใหม่ รวมทั้งประเมินผลตนเอง เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีระบบ ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากขึ้น

(2) ถึงแม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคนจะรับรู้และเข้าใจว่ามีการปฏิรูปราชการ แต่ก็ไม่เข้าใจถึงนัยยะ สาระ กระบวนการและวิธีการอย่างถ่องแท้ ส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร โดยไม่คาดคิดวาจะเป็นการปฏิรูปมาจนถึงวัฒนธรรม วิธีคิดและวิธีการทำงานในระดับบุคคล ระบบราชการมีกฎระเบียบเข้มงวด บริหารงานตามกิจวัตรประจำ ทำให้ไม่เสริมสร้างความคิดริเริ่ม อีกทั้งการฝึกอบรมก็ยังไม่ทั่วถึง ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าจะต้องปรับปรุงตามการปฏิรูปได้อย่างไร

(3) การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (Balanced Scorecard: BSC) ในทางปฏิบัติแล้วพบว่ามีผู้เข้าใจ BSC ในระบบราชการน้อยมาก

(4) ในอดีต การบริหารราชการคือการทำกิจกรรม (ที่ส่วนราชการได้กำหนดเอง) ให้เสร็จสิ้นไป แต่ในการปฏิรูปนั้น ต้องเอาเป้าหมายการให้บริการประชาชนเป็นตัวนำ หรือให้คิดแบบ “people focused” นั่นเอง การคิดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ตัวชี้วัดต้องแสดงให้เห็นถึงบริการที่ประชาชนได้รับ แต่ส่วนราชการโดยเฉพาะผู้บริหารยังไม่คุ้นเคยกับเป้าหมายใหม่ ซึ่งทำให้ตัวชี้วัดไม่แสดงผลงานที่มีผลดีต่อประชาชนอย่างชัดเจน

(5) แนวทางแก้ไขคือ ต้องมีการสัมมนาและให้ความรู้ข้าราชการ โดยเฉพาะระดับหัวขบวน คือ รองอธิบดีขึ้นไปให้มีความเข้าใจมากขึ้น แต่การให้ความรู้ในระดับนี้ต้องใช้วิทยากรที่มีทักษะสูง กล่าวคือ ต้องสามารถกระตุ้นความสนใจให้ได้ ในเวลาอันรวดเร็ว และถ่ายทอดให้เกิดความเข้าใจในระยะเวลาสั้น โดยไม่รู้สึกว่าถูกยัดเยียด

สำหรับข้าราชการระดับกลางนั้น ควรมีการให้ความรู้อย่างเข้มข้น ตั้งแต่ความคาดหมายของรัฐตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไปจนถึงการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ อาจจะใช้การแปลงแผนในระดับต่างๆ เป็นกรณีศึกษาได้

(6) ในการจัดทำแผนและตัวชี้วัด ตลอดจนการนำแผนไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการระดมสมองวิเคราะห์ และประเมินผลงานภายในองค์กรเอง (Self-Assessment) เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อปรับกระบวนยุทธ์ ตลอดจนวิธีการทำงานในปีต่อๆ ไป องค์กรในอุดมคติควรจะทำการประเมินผลภายในทุกปี หรือทุกครึ่งปี เพื่อแสวงหาวิธีการและโครงการใหม่ให้ไปถึงเป้าประสงค์ได้ดีกว่า เร็วกว่า และคุ้มค่ากว่า การขาดการผนึกพลังสมองร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนองค์กร ทำให้องค์กรไม่ได้ประโยชน์จากทุนสังคม (Social Capital) ภายในองค์กร ดังนั้น ควรมีการจัดทำการประเมินภายในปีละ 2 ครั้ง ก่อนการจัดทำแผนปฏิบัติการและคำขอจัดตั้งงบประมาณในแต่ละปี

คณะกรรมการกำกับการศึกษา

และคณะนักวิจัย

รายชื่อคณะกรรมการกำกับการศึกษา

1. นางวณี สัมพันธารักษ์	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. นายเกษมสันต์ จิณณวาโส	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. นางสาวจรรยา ยั่งยืน	สำนักงบประมาณ
4. นางสาวสุทธิลักษณ์ ระวิวรรณ	สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. นายเจนจบ สุขสด	กรมควบคุมมลพิษ
6. นายมนตรี เหลืองอิงคะสุต	กรมทรัพยากรธรณี
7. นายวรรณเกียรติ ทับทิมแสง	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
8. นายเสาวณี สุขโหตุ	กรมทรัพยากรน้ำ
9. นายอภิชาต จันทร์เทียน	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
10. นางพรทิพย์ ปั่นเจริญ	กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
11. นายเจอดพงษ์ มกรมณี	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
12. นายทินกร สิทธิวงศ์	กรมป่าไม้
13. ผู้แทนองค์การสวนสัตว์	องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์
14. ผู้แทนองค์การสวนพฤกษศาสตร์	องค์การสวนพฤกษศาสตร์
15. นางสาวแน่งน้อย มาเจริญ	องค์การจัดการน้ำเสีย
16. นางนิศานาท สถิรกุล	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
17. นางดวงมาลย์ สินธุวนิช	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
18. นายสันติ บุญประคับ	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
19. นางรวีวรรณ ภูริเดช	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
20. นายธวัช เผ่าสุวรรณ	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
21. นายฉัตรชัย อินต๊ะทา	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดำเนินการศึกษาโดย

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ 0-5394-2551, 0-5394-2593
โทรสาร 0-5394-2572, 0-5389-2649

รายชื่อคณะนักวิจัย

1.	ศ.ดร. มิ่งสรรพ์	ขาวสอาด	หัวหน้าโครงการ
2.	ผศ.ดร. กอบกุล	รายะนาคร	นักวิจัย
3.	นางสาวพรเพ็ญ	วิจักษณ์ประเสริฐ	นักวิจัย
4.	ผศ. ประชัน	รักพงษ์	นักวิจัย
5.	ดร. ดวงจันทร์	เจริญเมือง	นักวิจัย
6.	ดร. อัจฉรี	ชไตน์มึลเลอร์	นักวิจัย
7.	นายอัครพงศ์	อั้นทอง	นักวิจัย
8.	ผศ.ดร. จามะรี	เชียงทอง	นักวิจัย
9.	นางสาวคนางค์	คันธมธุรพจน์	นักวิจัย
10.	นายเอกกมล	สายจันทร์	นักวิจัย
11.	นายกุศล	พยัคฆ์สัก	นักวิจัย
12.	นายธีระพงษ์	เสาวภาคย์	นักวิจัย
13.	นางสาวพิณรัฐ	สมสืบ	นักวิจัย
14.	นางสาวสวรรยา	วัฒนศิริเสรีกุล	นักวิจัย
15.	นางสาวธัญวรรณ	เหมพนม	นักวิจัย
16.	นางสาววีรวัลย์	วีระชาติพิทักษ์ชน	นักวิจัย
17.	นางสาวอร	จุนถิระพงศ์	ผู้ประสานงาน

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
60/1 ซอยพิบูลวัฒนา 7 ถนนพระรามที่ 6 พญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0 2279 7180-9, 0 2271 4232-8
โทรสาร 0 2271 3226

SRI-CMU
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พิมพ์ครั้งแรก : กันยายน 2547