สภาที่ปรึกษา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL

รายงานประจำปี ๒๕๔๗

ANNUAL REPORT 2004

#48581
ห้องสมุด
รัฐสภา
สค 03086
18 / ต.ค. / 2549
สส
01
1.1
2547

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รายงานประจำปี

๒๕๔๗

สิ่งพิมพ์รัฐบาล
สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

NATIONAL ECONOMIC AND
SOCIAL ADVISORY COUNCIL



■ สารจากประธาน
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในปี ๒๕๔๗ นี้ สภาแห่งนี้ได้ดำเนินงานมาเป็นปีที่ ๓ แล้ว ผมในฐานะประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอขอบคุณสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ทุกท่าน และเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ที่ได้ทำงานอย่างร่วมมือ ร่วมใจกันและทำงานอย่างอดทนตลอดมา จนกระทั่ง**สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี ในรอบปีนี้รวม ๒๘ เรื่อง**ด้วยกัน ถ้านับรวมความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี ๒๕๔๕ จนถึงปีนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี รวม ๕๗ เรื่อง โดยปี ๒๕๔๕ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๕ เรื่อง ปี ๒๕๔๖ จำนวน ๑๔ เรื่อง

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ในรอบปีนี้ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาปรึกษาหารือในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมเป็นประจำทุกเดือน เดือนละ ๒ ครั้ง โดยได้ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากข้อมูลเบื้องต้น และจากการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถในประเด็นปัญหานั้นๆ มาระดมความคิด โดยสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเวทีกลางในรูปแบบการประชุมสัมมนา นอกจากนี้ ยังได้ลงพื้นที่เพื่อสำรวจสภาพปัญหาและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ มีความถูกต้องตรงกับปัญหา และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการเสนอประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของประเทศ ซึ่งหลายๆ เรื่องที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้ลงไปศึกษา และขอความเห็นจากประชาชนในพื้นที่นั้น ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า การประชุมเพื่อพิจารณาปรึกษาร่วมกันหาแนวทางป้องกันและแก้ไข สามารถช่วยทำให้ปัญหาคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และลดความขัดแย้งลงได้อย่างเป็นรูปธรรมนำมาซึ่งความสันติ

สำหรับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอนาคต เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน แนวทางหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในลักษณะของ **"องค์กรคลังสมอง"** ของประเทศ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ สามารถใช้เป็นเอกสาร หรือข้อมูลทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ สำหรับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ประชาชนทั่วไป รวมถึงสื่อมวลชนด้วย

แนวทางการพัฒนาดังกล่าว นอกจากจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารแล้ว แนวทางการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนและก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป สมดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามหมวด ๕

(นายอานันท์ ปันยารชุน)
ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



■ สารจากเลขาธิการ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการพิจารณาประกาศใช้

สภาที่ปรึกษาฯ ชุดแรกที่มี ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ๒ สมัย เป็นประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยความมุ่งมั่นและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในรอบปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เป็นจำนวน ๒๘ เรื่อง หากรวมในรอบ ๓ ปีที่ผ่านมารวมทั้งสิ้น ๕๗ เรื่องด้วยกัน

ในส่วนของ**สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งทางด้านการเป็นเลขานุการ ด้านธุรการ และด้านวิชาการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจากวาระเริ่มแรกที่ระบุให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ไปพลางก่อนนั้น เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้กำหนดสถานะของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ให้เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และมีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และการกำกับดูแลสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ให้ประธานสภามีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยในระยะต่อไปก็ต้องดำเนินการจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นเอกเทศ และดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ ต่อไป

สำหรับรายงานประจำปี ๒๕๔๗ ฉบับนี้ เป็นผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้ศึกษา หรือที่สภาที่ปรึกษาฯ เห็นสมควรเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือประกอบการบริหาร

ราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗(๓) ที่ระบุให้จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ และได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นปีที่ ๓ แล้ว

นอกจากนั้น ภารกิจที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ต้องดำเนินการในปีนี้ คือ การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒ ซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๑ ได้หมดวาระลงในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ได้ตระหนักถึงภารกิจที่สำคัญดังกล่าว โดยมุ่งมั่นที่จะอำนวยความสะดวกให้กับคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้ดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องตามกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ โปร่งใสเป็นที่เชื่อถือ เชื่อมั่น และไว้วางใจจากทุกฝ่าย และผมเชื่อมั่นว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในชุดที่ ๒ จะมีความมุ่งมั่น ทุ่มเท และตั้งใจในการทำงาน สนองตอบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในการเป็นองค์กรให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติต่อไป

ท้ายที่สุดนี้ ผมในฐานะเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินงานต่างๆ ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มีส่วนช่วยให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานประจำปี ๒๕๔๗ ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป ที่ได้รับทราบผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ อันจะนำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช

(นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช)
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สารบัญ

สารจากประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒

สารจากเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๔

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ๘

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสู่การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ ๒๕

ส่วนที่ ๑ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๓๑

- บทเริ่มต้นสภาที่ปรึกษาฯ ๓๒
- องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาฯ ๓๓
- ขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ๓๓
- อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ๓๗
- กรอบการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ๓๗
- สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดแรก (ปี พ.ศ. ๒๕๔๔) ๓๙

ส่วนที่ ๒ ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตุลาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗) ๔๕

๒.๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗ ๔๘

๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๐ พ.ย. ๒๕๔๖) ๔๘

๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖) ๕๓

๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง)พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖) ๖๘

๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖) ๗๓

๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการรับจำนำข้าว" (เสนอ ครม. วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖) ๗๘

๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : ผลกระทบ" (เสนอ ครม. วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖) ๘๓

๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "สิทธิและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๔๖) ๙๑

๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๙ ม.ค. ๒๕๔๗) ๙๕

๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๙ ก.พ. ๒๕๔๗) ๑๐๐

๑๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการจัดการขยะของไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มี.ค. ๒๕๔๗) ๑๐๘

๑๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ : ประเด็นสิทธิของคนพิการ" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๖ มี.ค. ๒๕๔๗) ๑๑๔

๑๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๒ เม.ย. ๒๕๔๗) ๑๑๙

๑๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาในอุตสาหกรรมอาหารและการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มศักยภาพอย่างครบวงจร" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๐ พ.ค. ๒๕๔๗) ๑๒๕

๑๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา" (เสนอ ครม. วันที่ ๔ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๒๙

๑๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๔๑

๑๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๕๕

๑๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการทำงานระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับรัฐบาล" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๕๙

๑๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง เพื่อการผลิตน้ำประปา" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๓ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๖๑

๑๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๘ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๗๖

๒๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง" (เสนอ ครม. วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๗๙

๒๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" (เสนอ ครม. วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗) ๑๘๓

๒๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ..... (ฉบับ มกราคม ๒๕๔๗ ของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๒ ก.ค. ๒๕๔๗) ๑๙๐

๒๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ" (เสนอ ครม. วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗) ๑๙๓

๒๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗) ๒๐๗

๒๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๐ ส.ค. ๒๕๔๗) ๒๒๖

๒๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๓ ส.ค. ๒๕๔๗) ๒๓๙

๒๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๗ ส.ค. ๒๕๔๗) ๒๔๔

๒๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ ก.ย. ๒๕๔๗) ๒๕๑

๒.๒ สรุปผลการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ (การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี) ๒๖๑

ส่วนที่ ๓ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **๒๖๗**

- ความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ๒๖๘
- วิสัยทัศน์ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ๒๖๙
- งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ๒๗๑
- บุคลากรของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ๒๗๒
- ผลการดำเนินงาน ๒๗๓
  - โครงการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ (พ.ศ. ๒๕๔๔- ๒๕๔๗) ๒๗๓
  - โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ๒๘๐
  - การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒ (ตั้งแต่ ๖ สิงหาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗) ๒๘๔
  - เว็บไซต์สภาที่ปรึกษาฯ ๒๘๖

ภาคผนวก **๒๘๙**

ภาพกิจกรรม (ตุลาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗) **๒๙๐**

- ผู้บริหารสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ๓๐๖

■ บทสรุป
สำหรับผู้บริหาร








สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราช-อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ และมีผลในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยสภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ จึงเป็นองค์กรของรัฐระดับชาติ เพื่อสะท้อนปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่ใช่องค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ทั้งในเรื่องการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และการดำเนินงานเพื่อจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสภาที่ปรึกษาฯ มีความเป็นอิสระในการสะท้อนปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากประชาชน โดยไม่อยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลใด

ทั้งนี้การดำเนินงานต่างๆ กฎหมายกำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่สภาที่ปรึกษาฯ โดยสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาพิจารณา รับผิดชอบในงานธุรการของสภา เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภา ดำเนินการต่างๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภามอบหมาย รวมทั้งมีหน้าที่ ในการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๗) ดังนั้นสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปี ๒๕๔๗ ภายใต้การกำกับของคณะทำงานจัดทำหนังสือรายงานประจำปี ๒๕๔๗ โดยมีเนื้อหาสาระและรายละเอียดของรายงานประจำปี ประกอบด้วย ๓ ส่วน ดังนี้



ส่วนที่ ๑ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย

๑. บทเริ่มต้นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาฯ เกิดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ มาตรา ๘๙ โดยในช่วงเริ่มต้น รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการ จำนวน ๒๐ คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ มาร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ จนในที่สุดได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ เพิ่มเติม โดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา

๒. องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๙๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

๓. ขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วย ขั้นตอนหลัก ๒ ขั้นตอน คือ ๑) การมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และ ๒) การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๙๙ คน

๔. อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ มีดังนี้

๔.๑ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

- พิจารณาให้คำปรึกษาในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา
- พิจารณาศึกษาเรื่องที่เห็นว่าสมควรกำหนดเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- พิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๔.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

๕. กรอบการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ สภาที่ปรึกษาฯ ต้องจัดให้มีการประชุมสภาอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง โดยการประชุมต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะขอให้ประชุมลับ ทั้งนี้ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อคอยสนับสนุนให้การดำเนินงานของสภาบรรลุผลสำเร็จ

ส่วนที่ ๒ ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วย

๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ – กันยายน ๒๕๔๗

๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๐ พ.ย. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาเห็นว่า นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑) สภาที่ปรึกษาฯ สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน โดยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนตามระบบปกติ ๒) มาตรการที่รัฐบาลกำหนดไว้ในนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันทีในเรื่อง การสำรวจ การรับรองสิทธิที่ทำกิน ให้มีความชัดเจนในการถือครองสิทธิ และการจัดทำฐานข้อมูลการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ต่าง ๆ ๓) รัฐบาลไม่ควรเร่งรีบดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างเต็มรูปแบบ แต่รัฐบาลควรจัดเตรียมความพร้อมขององค์ประกอบต่าง ๆ ให้รอบคอบก่อน

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นดังกล่าว และได้แจ้งให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนรับทราบด้วย โดยได้เผยแพร่ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สาธารณชนรับทราบต่อไป

๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐได้ผลักดันนโยบายการปฏิบัติงานในหลายด้าน อาทิ การออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในระบบการศึกษา แต่ที่ผ่านมายังไม่ได้ดำเนินการประเมินอย่างแท้จริง สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๔ ประเด็นหลัก คือ ๑) การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารการศึกษา โดยจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิต การจัดโครงสร้างของสถาบันการศึกษาของรัฐทั้งระบบ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ภาคีเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา ตลอดจนกำหนดวาระของผู้นำการศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งนานพอสมควรเพื่อการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ๒) การปฏิรูปการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการกำหนดเงินเดือนครูตามระบบคุณธรรม การคัดสรรครูรุ่นใหม่จากคนเก่งของประเทศ และการรับประกันการฝึกอบรมครู ๓) การปฏิรูปการเรียนรู้ โดยการสร้างคลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติ การให้ผู้เรียนเลือกเรียนบางวิชาจากนอกสถานศึกษา และการกำหนดมาตรฐานความรู้ด้านหลักธรรมทางศาสนา ๔) การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา โดยการจัดสรรสื่อเพื่อการศึกษา การจัดตั้งกองทุนประชาสังคมเพื่อการศึกษาในกลุ่มคนพิเศษ และการอุดหนุนการจัดหาสื่ออิเล็กทรอนิกส์สำหรับการเรียนการสอนให้กับโรงเรียนทั่วประเทศ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการเห็นด้วยกับหลักการโดยรวม แต่มีข้อสังเกตในบางประเด็น ดังนี้ ๑) ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสภาการศึกษาเป็นองค์กรอิสระ แต่ให้เขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบแทน ๒) ไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิต ๓) เห็นด้วยในหลักการกระจายอำนาจในเขตพื้นที่การศึกษา แต่เห็นควรให้มีความยืดหยุ่นตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน ๔) เห็นด้วยกับหลักการปฏิรูปการพัฒนาการวิชาชีพครู และการให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนบางวิชาจากนอกสถาบัน ๕) ไม่จำเป็นต้องตั้งกองทุนประชาสังคมเพื่อการศึกษา ส่วนการจัดหาสื่ออิเล็กทรอนิกส์มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรพัฒนาด้านทักษะในการใช้สื่อมากกว่า

๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเรื่อง "ขอให้มีการตรวจสอบการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ" สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๔ ประเด็นหลัก คือ ๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและจัดการพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ๒) โครงสร้างเชิงบริหารนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินการ ให้แยกบทบาทการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการออกจากกันอย่างชัดเจน และให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ๓) โครงสร้างเชิงระบบ ปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เพื่อแก้ปัญหาการผูกขาด โดยแยกกิจการการผลิตไฟฟ้าออกจากกิจการระบบส่งไฟฟ้า ระบบไฟฟ้าควรแยกเป็นอิสระ แยกกิจการการค้าปลีกไฟฟ้าออกจากกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เฉพาะในส่วนกิจการการผลิตไฟฟ้าสามารถกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ และให้เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระและผู้บริโภคมีสิทธิในการใช้ และเข้าถึงระบบส่งไฟฟ้าระบบจำหน่ายไฟฟ้าและระบบท่อก๊าซธรรมชาติ ๔) โครงสร้างเชิงนโยบายการพัฒนาพลังงาน และการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการพลังงาน และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว และรับทราบความเห็นผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงพลังงานแล้ว และได้เผยแพร่ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ และของกระทรวงพลังงานทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) เป็นรากฐานที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย เพื่อให้สามารถพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมให้บรรลุเป้าประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในประเทศ สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๖ ประเด็น คือ ๑) สร้างความเป็นเอกภาพ โดยจัดตั้งศูนย์บริการและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้บริการได้อย่างครบวงจรในสำนักงานเดียวกัน ๒) พัฒนามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ชัดเจนและตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ โดยพัฒนาให้เฉพาะเจาะจงกับประเภทของธุรกิจและอุตสาหกรรม และให้ตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ด้วย ๓) พัฒนากลไกทางการเงินที่เข้าถึงง่ายและมีต้นทุนทางการเงินต่ำ โดยปรับปรุงกลไกการสนับสนุนเงินทุนและส่งเสริมให้เกิดสหกรณ์ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ๔) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อลดต้นทุนการเริ่มต้นและการดำเนินธุรกิจ เช่น ลดต้นทุนการขนส่ง จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมผู้ประกอบการในระยะเริ่มต้น ๕) สนับสนุนการเข้าสู่ระบบมาตรฐานสินค้าและบริการ ทั้งด้านการผลิตและการบริหาร โดยพัฒนาระบบและเครื่องมือในการทดสอบผลิตภัณฑ์ การรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ และพัฒนาระบบการรับรองมาตรฐานการบริหาร และมาตรฐานทางบัญชี ๖) มาตรการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต่อเนื่องโดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และจัดตั้งกองทุน

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความเห็นดังกล่าวและรับทราบความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งได้ชี้แจงว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประสานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน ในการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี ๒๕๔๗ - ๒๕๔๙ ที่สอดคล้องกับแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม

๒๕๔๖ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ครอบคลุมการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ แล้ว

๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการรับจำนำข้าว" (เสนอ ครม. วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในปี ๒๕๔๖ พบว่า เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางให้ความสนใจเรื่องการแทรกแซงราคา โดยเฉพาะกระบวนการรับจำนำข้าว ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาฯ ไม่เห็นด้วยกับมาตรการจำนำข้าวและไม่เห็นด้วยที่จะใช้เป็นนโยบายถาวรของทุกรัฐบาล ดังนั้นจึงขอเสนอนโยบายระยะสั้น คือ รัฐควรปรับปรุงด้านการจัดการ โดยสร้างเกณฑ์การปฏิบัติของทางราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แก้ปัญหาคอร์รัปชันของทุกฝ่าย และกำหนดระยะเวลาการรับจำนำข้าวและการไถ่ถอน รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกร นโยบายระยะยาว คือ รัฐต้องส่งเสริมให้ความรู้แก่เกษตรกร พัฒนาองค์กรเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร ส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งเพื่อเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าว และรัฐต้องเร่งขยายตลาดข้าวทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มากขึ้น

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : ผลกระทบ" (เสนอ ครม. วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการน้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๔ ประเด็นหลัก คือ ๑) สามารถใช้โครงการนำร่องจังหวัดปทุมธานีเป็นโครงการต้นแบบและนำไปขยายผลให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพ-มหานคร และปริมณฑลตามสภาพข้อมูลที่แท้จริงของแต่ละจังหวัด ๒) ควรพิจารณาการปฏิบัติตามคำสั่งการกำหนดวันสิ้นสุดการใช้น้ำบาดาลในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ตามที่เสนอ ๓) หน่วยราชการที่รับผิดชอบควรศึกษาปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ให้ชัดเจน และจัดสรรการใช้น้ำบาดาลให้เป็นธรรม ๔) ภาครัฐควรพิจารณาความเป็นธรรมของค่าใช้น้ำต่อหน่วยของผู้อุปโภคบริโภค เมื่อเปรียบเทียบกับการเก็บค่าน้ำของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค รวมทั้งค่าน้ำบาดาลที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเก็บจากผู้ใช้น้ำบาดาล

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "สิทธิและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๔๖)

สาระสำคัญ

ต้นน้ำในจังหวัดน่านเป็นกรณีหนึ่งที่ประชาชนบุกรุกที่ดินบริเวณต้นน้ำ เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร ส่งผลให้ที่ดินปลายน้ำขาดความอุดมสมบูรณ์ และกลายเป็นสวนผลไม้และอื่นๆ สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) ใช้ยุทธศาสตร์ "คนอยู่กับป่า" ให้ราษฎรใช้ประโยชน์จากที่ดินเพียงเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน ซึ่งพิจารณากลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเป็นอันดับแรก หรือ รัฐเปิดโอกาสให้ราษฎรที่ไร้ที่ทำกินเข้าไปปลูกป่าและดูแลรักษาป่า ด้วยการจ้างหรือแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับราษฎร ๒) รัฐควรปรับเปลี่ยนแนวคิด ไม่ควรที่จะส่งเสริมการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ และควรลดหรือเลิกการทำการเกษตรบนพื้นที่สูง ๓) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิที่สามารถจำหน่ายหรือถ่ายโอน แต่ควรให้เอกสารสิทธิครอบครองเพื่อทำกินเท่านั้น ๔) ส่งเสริมให้ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านมาผลิตปุ๋ยหมัก และควรจัดสรร

งบประมาณการขุดลอกแหล่งน้ำตื้นเขิน ๕) รัฐควรสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของป่า โดยแก้ปัญหาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้แนวทางสันติวิธี ละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีมติรับทราบตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เสนอดังนี้ การแก้ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ ตลอดจนเขตที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงของรัฐ การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ การพิจารณาให้เอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน การส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้าน การแก้ปัญหาแหล่งน้ำ การให้ภาคประชาชนและภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมดูแลการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งกระบวนการ รูปแบบ และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำ และการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า และรับทราบข้อชี้แจงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สาธารณชนรับทราบแล้ว

๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๙ ม.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สืบเนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขได้เปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จากการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนตามรายหัวของประชากรมาเป็นการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนตามรายหัวบุคลากรสาธารณสุข ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะสถานพยาบาลในเขตพื้นที่ประชาชนมีรายได้น้อย และจำนวนประชากรมาก แต่บุคลากรด้านสาธารณสุขมีน้อย สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและหลักการที่ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และหามาตรการที่ชัดเจนในการลดผลกระทบต่าง ๆ และพัฒนาคุณภาพระบบบริการด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะ ๒) รัฐบาลควรผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขนำหลักการการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยยึดรายหัวประชากรเป็นตัวตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร ๓) รัฐบาลควรให้ความสำคัญในขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนในระดับล่างเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง ตลอดจนควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายกระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณเพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ประชุมร่วมกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ และได้เสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ กระทรวงสาธารณสุขได้จัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรที่ขึ้นทะเบียนในแต่ละจังหวัด ปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรที่ขึ้นทะเบียน หักเงินเดือนในระดับประเทศเพื่อให้เกิดการเกื้อกูลกันในระบบ และปีงบประมาณ ๒๕๔๗ จัดสรรงบประมาณโดยคำนวณงบดำเนินการต่อหัวเป็นรายโรงพยาบาลแล้วนำมาเฉลี่ยงบดำเนินการของแต่ละกลุ่มโรงพยาบาลโดยหักเงินเดือนบุคลากรระดับประเทศแล้ว และหากดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ต้องใช้เวลา ๕ – ๑๐ ปี และต้องได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมปีละ ๓,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และรับทราบความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๙ ก.พ. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

แม่น้ำท่าจีนเป็นหนึ่งใน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในภาวะวิกฤติ และมีปัญหามลพิษร้ายแรงที่สุด สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) ควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มสุกร และเร่งรัดการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ตลอดจนศึกษาแนวทางการนำน้ำเสียกลับเข้ามาใช้ในพื้นที่ ๒) ควบคุมการใช้สารพิษและสนับสนุนการทำเกษตรอย่างถูกวิธี ควบคุมวัชพืชบางประเภท เช่น ผักตบชวา ๓) บริหารจัดการปริมาณน้ำเข้าสู่แม่น้ำท่าจีนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ให้เหมาะสม ๔) ฟื้นฟู ขุดลอกคลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อเพิ่มพื้นที่เก็บกักน้ำ และเร่งรัดแก้ปัญหาน้ำเสียแบบบูรณาการเชิงรุกเพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับมาตรฐาน ๕) ควรนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจังกับผู้ก่อมลพิษในแม่น้ำ ๖) สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการป้องกันและเลิกก่อมลพิษ ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ปัญหาแหล่งน้ำอย่างจริงจัง ๗) ควรจัดให้มีแผนพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืน ของ ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐมและสมุทรสาคร) ๘) เร่งรัดการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการป้องกัน แก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน ๙) ควรมีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมและควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพอย่างแท้จริง

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสากรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด ดังนั้นจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดดำเนินการปรับแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ และเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว

๑๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการจัดการขยะของไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มี.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "นโยบายการจัดการขยะ" เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นทางเลือกในเชิงนโยบายในการจัดการขยะให้บรรลุเป้าหมาย ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ดังนี้ ๑) ควรพัฒนาระบบกำจัดขยะจากชุมชน ขยะจากห้องปฏิบัติการ ขยะติดเชื้อและขยะอันตรายจากต่างประเทศให้ได้มาตรฐานทั่วประเทศ และควรใช้มาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อลดปริมาณขยะและส่งเสริมการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ๒) ควรสนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะ โดยจัดทำผังเมืองเตรียมพื้นที่กำจัดขยะและจัดสรรงบประมาณให้ ๓) ควรสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแลกเปลี่ยนกากของเสียอุตสาหกรรม และควรจัดตั้งองค์กรกลางดูแลการแก้ปัญหาขยะทั้งระบบ และปรับปรุงกฎหมายด้านการจัดการขยะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการขยะ ส่งเสริมการฝึกอบรมเรื่องวินัยการจัดการขยะ และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา

ดำเนินการ ดังนี้ ๑) การจัดการขยะจากกิจการอุตสาหกรรม เห็นควรให้จัดทำไว้ในแผนปฏิบัติการ และควรมีการวางแผนแม่บทเกี่ยวกับการจัดการขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน และทบทวนในเรื่องการจัดหาแหล่งกำจัดขยะ รวมทั้งรายได้ที่ได้รับจากการเก็บค่าธรรมเนียมไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น และให้ความสำคัญเรื่องการจัดการขยะจากห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ โดยให้มีแผนในการดำเนินการเรื่อง การพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด ๒) การจัดการขยะติดเชื้อให้ประสานกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีศูนย์ดำเนินการจัดการขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลต่างๆ นอกจากนี้ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปพิจารณาปรับแผนการจัดการขยะทั้งแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการตามประเด็นอภิปรายดังกล่าว โดยให้คำนึงถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อให้สามารถประสานการดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และให้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดการขยะทั้งหมดเพื่อหารือกับรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

๑๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ : ประเด็นสิทธิของคนพิการ" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๖ มี.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาแนวทางแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อปฏิบัติต่างๆ ที่จำกัดสิทธิคนพิการ ดังนั้นสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาเน้นเฉพาะด้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าสมควรให้มีการทบทวนเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือกีดกัน และปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ในอนาคตการออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับคนพิการจะต้องระมัดระวังไม่ให้มีข้อความที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐควรให้การสนับสนุนการเข้าร่วมในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการตามมติขององค์การสหประชาชาติ ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๑๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๒ เม.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "แนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ" เสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาจากแผนผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและน้ำเสีย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการเอง ก็สามารถจ้างเอกชนที่ชำนาญได้ โดยสามารถให้องค์กรวิชาชีพ เช่น สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องด้วย ทั้งนี้ควรมีการประเมินผลโครงการและพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ภาครัฐควรให้ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเพื่อการบำบัดน้ำเสียจะได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำเสียของชุมชน ตลอดจนภาครัฐจะต้องใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ ๓) ควรมีระบบบำบัดน้ำเสียระบบอื่นนอกจากระบบสามัญ และควรมีความชัดเจนในการกำกับดูแล การดำเนินการเชิงปฏิบัติการ การก่อสร้างระบบและปัจจัยประกอบ ตลอดจนควรมีแผนบำบัดน้ำเสียจากภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมควบคู่กับการบริหารจัดการระบบน้ำเสียชุมชน

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีมติรับทราบความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาในอุตสาหกรรมอาหารและการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มศักยภาพอย่างครบวงจร" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๐ พ.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ปัญหาในอุตสาหกรรมอาหารและการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มศักยภาพอย่างครบวงจร" เสนอคณะรัฐมนตรี ๖ ประเด็นหลัก ดังนี้ ๑) ด้านความปลอดภัย ควรให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัยในการผลิตอาหาร และการควบคุมการนำเข้าและจำหน่ายสารเคมีที่เป็นส่วนประกอบในอุตสาหกรรมอาหาร ๒) ด้านวัตถุดิบและการผลิต ควรสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้แก่เกษตรกร ๓) ด้านการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ ควรจัดทำแผนหลักเพื่อพัฒนาบรรจุภัณฑ์ด้านอาหารให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค ๔) ด้านองค์กรของรัฐ ควรให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานสินค้า และควรมีการถ่ายโอนเทคโนโลยีโดยร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนรัฐควรเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์อาหารและวิศวกรรมอุตสาหกรรมอาหาร ๕) ด้านการส่งออกและการตลาด ภาครัฐควรร่วมกันศึกษาและนำกฎระเบียบการนำเข้าของประเทศต่าง ๆ ออกเผยแพร่แก่ภาคเอกชนและส่งเสริมการจัดระบบการขนส่งเพื่อลดต้นทุนและเอื้อต่อการส่งออก ๖) ด้านโรคระบาดในสัตว์ ควรจัดให้มีระบบเตือนภัยและเปิดเผยข้อมูล เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการตรวจหาโรคระบาดในสัตว์ และให้ผู้ผลิตแจ้งที่มาของผลิตภัณฑ์จากสัตว์เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภค

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ที่ประชุมได้มีมติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรับข้อสังเกตไปพิจารณา และนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ อีกครั้ง

๑๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา" (เสนอ ครม. วันที่ ๔ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหนึ่งใน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "แนวทางแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา" เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๔ ประเด็น ดังนี้ ๑) มาตรการด้านบริหารจัดการ โดยจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุน ปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ให้การศึกษากับเกษตรกร และสนับสนุนให้ทุกลำน้ำมีแถบฉนวนอนุรักษ์เพื่อกรองสิ่งสกปรก ๒) มาตรการด้านการลงทุน จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่ชุมชน ส่วนการออกแบบต้องเน้นให้มีต้นทุนต่ำที่สุด แต่ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ง่ายต่อการใช้งาน และการบำรุงรักษา รวมทั้งมีการตรวจสอบระบบด้วย ๓) มาตรการด้านกฎหมาย ปรับปรุงระเบียบการขอใช้ที่ดินริมแม่น้ำ กำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปา ตลอดจนควบคุมให้มีการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และควบคุมการระบายน้ำทิ้งตามมาตรฐาน ๔) มาตรการด้านการส่งเสริม โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำ และสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการคุณภาพน้ำ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ รับทราบและให้ความเห็นชอบความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเห็นชอบตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว และเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่ชุมชน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการระบายของเสียจากแหล่งต่าง ๆ ตลอดจนให้มีการติดตามประเมินผลแล้วรายงานผลให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

๑๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องโลจิสติกส์เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเห็นความสำคัญ และเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ดังนั้นสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้พิจารณาศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้ ๑) การดำเนินงานของรัฐบาลที่เหมาะสมแล้วและควรดำเนินการต่อไป สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า มาตรการของคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งดำเนินการอยู่นั้นเป็นสิ่งที่สมควรทำและควรเร่งรัดดำเนินการ เนื่องจากเป็นมาตรการพื้นฐานของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ๒) ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยและโครงการที่ควรจะมีเพิ่มเติม สภาที่ปรึกษาฯ เสนอว่า เพื่อให้ทันกับการพัฒนาของประเทศอื่น ประเทศไทยจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เชิงลึกที่ได้จากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการโลจิสติกส์ และการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จมาแล้วจากประเทศต่าง ๆ โดยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาโลจิสติกส์แก่รัฐบาล

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายคมนาคมและแรงงาน) ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมีมติเห็นชอบในหลักการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อกำหนดรูปแบบขององค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพ Chief Logistic Officer (CLO) ของประเทศ โดยจัดให้เป็นแบบจำลองที่มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกรอบเวลาที่ชัดเจนตามแนวทางความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ แล้วนำเสนอคณะกรรมการฯ คณะที่ ๒ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๑๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค" ดังนี้ ควรจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด มีหน้าที่ควบคุมดูแล ติดตามและประสานความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม ทั้งนี้การจัดทำแผนดังกล่าวควรให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ แผนพัฒนาประเทศและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด สำหรับการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดที่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการให้อยู่ภายใต้แผนและกรอบยุทธศาสตร์ที่ได้จัดทำไว้ ส่วนการดำเนินงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นที่ปรึกษา

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และผลการพิจารณาของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว

๑๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการทำงานระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับรัฐบาล" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

รัฐบาลจะยกเลิกการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินแทน สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้มีหนังสือขอเรียนปรึกษาคณะรัฐมนตรีและเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้ ๑) ในกรณีที่รัฐบาลจะจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินแทนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น รัฐบาลมีนโยบายให้สภาที่ปรึกษาฯ มีบทบาทหน้าที่อย่างไร และแผนอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้นั้น ประกอบด้วยแผนใดบ้าง ๒) สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า น่าจะมีการสร้างรูปแบบและเสริม-สร้างกระบวนการความเข้าใจร่วมกัน โดยให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของประธานสภา และไม่ควรให้สำนักงานมีบทบาทในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ รวมทั้งควรมีการจัดสรรสื่อของรัฐเพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับประชาชน และจัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้อย่างเพียงพอ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว และผลการประชุมหารือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๑๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงเพื่อการผลิตน้ำประปา" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๓ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้มีกิจกรรมการใช้น้ำมาก ทั้งทางด้านการชลประทาน อุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม จนถึงขั้นใช้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับการประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลอาจไม่เพียงพอ และอนาคตคาดว่า จะมีปัญหาเรื่องการนำน้ำไปใช้เพื่อกิจกรรมประปา ทั้งในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และบางส่วนของพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ การผันน้ำไปใช้ในลุ่มน้ำอื่นจึงอาจส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำในลุ่มน้ำเดิม สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ๔ ประเด็น ดังนี้ ๑) มาตรการด้านบริหารจัดการ โดยจัดทำแผนแม่บทแบบบูรณาการทรัพยากรน้ำทั้งในและนอกลุ่มน้ำทั้งหมด ๒) มาตรการด้านการลงทุน จัดให้มีระบบประปาอย่างทั่วถึง สนับสนุนการลงทุนของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชนในการจัดหาแหล่งน้ำดิบและการก่อสร้างระบบประปา ตลอดจนศึกษาเรื่องการผันน้ำเพื่อการผลิตน้ำประปา ๓) มาตรการด้านการส่งเสริม โดยร่วมมือกับองค์กรต่างๆ รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการระบบประปา สนับสนุนการวิจัย และสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมนำน้ำที่ใช้แล้วกลับนำมาใช้ใหม่ โดยให้สิ่งจูงใจในการลดภาษีบางประเภท

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นแก้ไขปัญหาและจัดระบบการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมทั้งประเทศ และเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณากำหนดแนวทาง ปรับปรุง และแก้ไขปัญหาในเชิงบูรณาการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ โดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่ทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้นำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พิจารณาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์ภาพรวมของชาติต่อไป

๑๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๘ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ เกี่ยวกับคำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรีในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๗ จังหวัด ซึ่งได้อนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ต่อมาได้ผ่อนผันกำหนดการปิดบ่อน้ำบาดาลไปจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ และเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ส่งผลให้ผู้ใช้น้ำบาดาลต้องรับภาระค่าใช้จ่าย สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล และน้ำผิวดิน (น้ำประปา) ควรให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากร การออกมาตรการต่างๆ ควรคำนึงถึงข้อมูล และปัจจัยประกอบในประเด็นต่างๆ การอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาล ควรอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพน้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่ ๒) การปิดบ่อน้ำบาดาล ควรพิจารณาอนุญาตให้มีบ่อน้ำบาดาลเป็นบ่อสำรอง และควบคุมการปิดบ่อน้ำตามมาตรฐานทางเทคนิควิชาการด้านน้ำบาดาล ๓) การที่รัฐมีนโยบายให้ปิดบ่อน้ำบาดาลและเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลนั้น รัฐควรมีมาตรการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประชาชนให้สามารถเปลี่ยนมาใช้น้ำประปาของการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค แทนน้ำบาดาลที่ใช้อยู่เดิม

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง" (เสนอ ครม. วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาชน ๑๗ องค์กร ได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาฯ ศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษา และจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) เป้าหมายในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ต้องยึดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และคำนึงถึงปรัชญาความมั่นคง ความยั่งยืนและอธิปไตยของรัฐ โดยประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ เป็นธรรมและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ๒) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป รัฐควรเป็นเจ้าของกิจการที่ไม่เอื้อให้มีการแข่งขัน และอาจเป็นผู้ดำเนินการกิจการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หากจะแปรรูปบางรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน จะต้องทบทวนสิทธิพิเศษเพื่อไม่ให้เอกชนได้เปรียบจากการเป็นหุ้นส่วนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว กิจการด้านสาธารณูปโภคต้องแยกการกำกับดูแลให้เป็นอิสระจากฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติการ โดยจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งแต่งตั้งโดยวุฒิสภา และต้องมีที่มาซึ่งไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับรัฐวิสาหกิจ และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจควรยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ๓) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจกรณีกิจการไฟฟ้า รัฐบาลควรจัดให้มีกระบวนการหารือสาธารณะ และควรพิจารณาถึงการส่งเสริม และการพัฒนาพลังงานทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" (เสนอ ครม. วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" ดังนี้ ๑) ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องการเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ๒) รัฐควรเร่งออกกฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ๓) การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในมาตราต่างๆ ถ้าไม่มีความชัดเจน ควรหารือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๔) เร่งให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย / กฎ / ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ได้เสนอความเห็น เรื่องการขอหารือศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้น แล้วองค์กรนั้นหรือประธานสภาได้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการจะหารือเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการ โดยปรับให้สอดคล้องกับความเห็นเพิ่มเติมตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ แล้วดำเนินการต่อไปได้

๒๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ... (ฉบับมกราคม ๒๕๔๗ ของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๒ ก.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ... (ฉบับมกราคม ๒๕๔๗ ของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)" ใน ๓ ประเด็นดังนี้ ๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรจัดสัมมนาระดับชาติเพื่อฟังความเห็น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงฉบับนี้ ๒) หลังการสัมมนาระดับชาติควรให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมกับ "คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์" ในการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.การประมงฉบับนี้อีกครั้ง ๓) หลักเกณฑ์ในการลงโทษประชาชนชาวไทยและชาวต่างชาติ ควรต้องอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคกัน

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณา เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ" (เสนอ ครม. วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

พื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิเป็นสถานที่รองรับการขยายตัวจากความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองหลวง ทำให้มีการพัฒนาด้านต่างๆ ตามมาอย่างรวดเร็ว ปัญหาสำคัญซึ่งต้องเร่งแก้ไขประการหนึ่ง คือ การระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมบริเวณโดยรอบสนามบิน และพื้นที่ส่วนใต้สนามบินถึงฝั่งอ่าวไทย เพราะบริเวณก่อสร้างสนามบินเป็นที่ลุ่มต่ำ สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้ ๑) ระบบระบายน้ำ มาตรการที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน คือ การขุดคลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองสำโรง – คลองชายทะเล) การติดตั้งระบบโทรมาตรอุทกวิทยา และดำเนินมาตรการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิตามผลการศึกษาของกรมโยธาธิการ

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

และผังเมือง สำหรับมาตรการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง คือ การขุดลอกคลอง การกำจัดวัชพืช การปรับปรุงระดับฐานราก และท่อลอดต่างๆ ตามแนวถนนบางนา – บางปะกง การปรับปรุงคลองในแนวตะวันออก – ตะวันตก การปรับปรุงเพิ่มความจุโดยขุดคลองให้ลึกลง และการก่อสร้างกำแพงกั้นดิน เพื่อระบายน้ำออกจากพื้นที่บริเวณโดยรอบสนามบินผ่านถนนบางนา – บางปะกงลงสู่คลองสำโรง ๒) นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน มาตรการระยะสั้น คือ ปรับปรุงสภาพลำน้ำและระบบระบายน้ำ เพื่อผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักลงสู่แม่น้ำบางปะกง และเพิ่มความจุคลองพระองค์ไชยานุชิตและคลองด่าน ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพของคันกั้นน้ำรอบนอก และสำรวจศึกษาพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นแหล่งเก็บน้ำ สำหรับมาตรการระยะยาว คือการศึกษาแนวทางผันน้ำบางไทร – คลองด่าน – อ่าวไทย เพื่อบรรเทาน้ำท่วมพื้นที่ตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา และศึกษาแนวทางเลือกอื่นเพื่อเปรียบเทียบทางเลือกในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ และขนาดกลาง

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ รับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ กล่าวคือ ควรจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมในการบริหารจัดการน้ำท่วม และการระบายน้ำบริเวณ โดยรอบสนามบินและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง โดยมีกรมชลประทานเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม พร้อมทั้งมอบให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และมอบให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประกาศเขตผังเมืองรวมออกมา เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน กำหนดทางระบายน้ำสายหลัก สายรอง และบริเวณทางน้ำหลาก นอกจากนั้น ควรจัดให้มีการประชุมหรือมีคณะกรรมการร่วมตามที่ได้เสนอ เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมของพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ

๒๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ และการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาแนวทางการดำเนินการในเรื่อง "การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ" และจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ๑) นโยบายน้ำแห่งชาติ ควรกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์สูงสุดอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยความเห็นชอบร่วมกันจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นที่ขาดหายไปและต้องคำนึงถึงแนวทางปฏิบัติด้วย ๒) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ต้องมีกฎหมายรองรับ มีการระบุองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ชัดเจน และมีฝ่ายเลขานุการที่เป็นกลาง ๓) คณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ ควรมีกฎหมายรองรับ และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ และสำนักเลขานุการอย่างจริงจัง โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน หลักเกณฑ์การคัดเลือกควรคำนึงถึงตัวแทนของชุมชนและผู้ใช้ประโยชน์ในลุ่มน้ำ ๔) กระทรวงน้ำ ควรศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงน้ำ และให้เน้นการบริหารจัดการน้ำ ๕) กฎหมายน้ำ ควรมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการด้านกฎหมายให้คำนึงถึงผลกระทบ และสิทธิประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ๖) ฐานความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ จัดให้มีศูนย์ระบบข้อมูลและฐานความรู้ด้านทรัพยากรน้ำ และพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญ ๗) การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดเป็น ๙ ลุ่มน้ำ ตามการไหลลงเพื่อให้มองภาพได้ถูกต้องทั้งระบบ และแยกรายละเอียดเป็นแต่ละลุ่มน้ำ ทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติรับทราบความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ และมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาลุ่มน้ำของประเทศต่อไป

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961161091

๒๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๐ ส.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย" เสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้ ภาคเหนือ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานควรดำเนินงานเชิงรุก ประสานกับสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด เพื่อกำหนดหลักสูตรความต้องการอบรม ส่วนการฝึกเตรียมคนเข้าทำงานควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และการยกระดับฝีมือแรงงานควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในระยะสั้นควรขอความร่วมมือหน่วยงานราชการ และเอกชนสนับสนุนผู้ชำนาญการ ส่วนในระยะยาวควรเพิ่มค่าตอบแทนแก่ครูฝึก ภาคตะวันออก ควรปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และจัดหาวิทยากรที่มีความสามารถมาทดแทน ติดตั้งระบบอินเตอร์เน็ต เพื่อประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการอบรม ตลอดจนรัฐควรกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครบทุกสาขาอาชีพ ออกกฎหมายบังคับให้ผู้ลงทุนต่างชาติที่นำเทคโนโลยีมาใช้ให้ถ่ายทอดให้คนไทยอย่างเป็นระบบ และอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกต้องเข้ารับการฝึกอบรมในอัตราที่เหมาะสม สำหรับภาคใต้ ควรสนับสนุนให้เจ้าของสถานประกอบการเน้นการวัดฝีมือแรงงานผู้สมัครงานมากกว่า กำหนดวุฒิการศึกษา เพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชนรับทราบเจตนารมณ์ที่แท้จริงของศูนย์

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๓ ส.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" เสนอคณะรัฐมนตรี ๓ ประเด็น ดังนี้ ๑) หลักการร่วมเชิงนโยบาย โดยให้มีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถท้องถิ่น มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่เน้นความรับผิดชอบ ยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ๒) การจัดการป่าต้นน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การแก้ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้ยุทธศาสตร์คนอยู่กับป่า โดยให้ราษฎรถือครองที่ดินเพียงเพื่อทำกินเลี้ยงชีพเท่านั้น และควรรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนให้ชุมชนอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ จำกัดการทำเกษตรบนพื้นที่สูง ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และเร่งแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน ๓) การจัดการลุ่มน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ควรมียุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำโดยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย" (เสนอ ครม. วันที่ ๒๗ ส.ค. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย" เสนอคณะรัฐมนตรี ๕ ประเด็น ดังนี้ ๑) การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีหน้าที่ อบรมบุคลากร ศึกษาวิจัยองค์ความรู้

เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เผยแพร่ความรู้และเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว ๒) การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการ โครงสร้าง กระบวนการจัดทำ และรายละเอียดในแผน ๓) การบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ควรจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ จัดให้มีกลุ่มภารกิจเพื่อเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ และวัตถุประสงค์เฉพาะขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรง และองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม และให้มีคณะกรรมการประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อติดตามและประเมินผลการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ๔) แนวทางด้านกฎหมาย ควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการท่องเที่ยวแห่งชาติ และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดรับกับแนวทางการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ๕) ในช่วงที่รอการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาควรเตรียมปรับวิธีการทำงานและการประสานงานขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ (ฝ่ายการต่างประเทศ วัฒนธรรม ท่องเที่ยวและกีฬา) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เป็นประธานกรรมการ ดังนี้ ๑) การจัดตั้งสถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ เห็นควรให้กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้ง ๒) รับทราบความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่องการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาท่องเที่ยว ๓) การจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เห็นควรให้กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬารับไปพิจารณาทบทวนความจำเป็นที่จะต้องมี ๔) เห็นควรให้จัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความเหมาะสม

๒๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ" (เสนอ ครม. วันที่ ๑๓ ก.ย. ๒๕๔๗)

สาระสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ" เสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้ พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัยและการศึกษาพื้นฐาน สนับสนุนและพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นพิเศษ ปฏิรูปการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน และเอกชนในการจัดการศึกษา ปรับทิศทางของการฝึกอบรมและการจัดการทางด้านอาชีวศึกษา ปฏิรูประบบอุดมศึกษา และปฏิรูปการบริหารทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ภายหลังจากที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นไปแล้วนั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒. สรุปผลการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ (การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน)

สภาที่ปรึกษาฯ ได้จัดสัมมนาประจำปี เรื่อง "การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน" ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวน ๑,๐๒๕ คน โดยแบ่งการสัมมนาออกเป็น ๘ กลุ่มย่อย คือ กลุ่มที่ ๑ การคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างและในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มที่ ๒ การคอร์รัปชันในภาคเกษตรและแนวทางการแก้ไข กลุ่มที่ ๓ การคอร์รัปชันในวงการสุขภาพ กลุ่มที่ ๔ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขการคอร์รัปชันในธุรกิจเอกชน กลุ่มที่ ๕ จริยธรรม คุณธรรมและค่านิยมกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน กลุ่มที่ ๖ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย กลุ่มที่ ๗ การคอร์รัปชันในวงการตำรวจและกลุ่มที่ ๘ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

หลังจากนั้น สภาที่ปรึกษาฯ ได้นำข้อมูลทั้งหมดกลับมาศึกษาและจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน" เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

ส่วนที่ ๓ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย

๑. ความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานฯ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๗ กำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ และมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์เรื่องที่จะเสนอให้สภาพิจารณา รับผิดชอบในงานธุรการของสภา จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภา ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาและปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภามอบหมาย

๒. วิสัยทัศน์ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ คือ การเป็นหน่วยงานชั้นนำในการสนับสนุนงานของสภาที่ปรึกษาฯ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีพันธกิจ คือ สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของสภา พัฒนาระบบต่างๆ ในการเลือกสมาชิกสภาให้มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการต่างๆ ของสำนักงานให้มีศักยภาพ สามารถรองรับภารกิจของสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ สภาที่ปรึกษาฯ ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๙,๐๕๖,๕๐๐.๐๐ บาท สำหรับบุคลากรของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มีข้าราชการจำนวน ๖๗ คน และลูกจ้างชั่วคราวจำนวน ๖๓ คน

๔. ผลการดำเนินงาน

๔.๑ โครงการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งสำนักงานได้จัดจ้างที่ปรึกษาฯ ทำการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการใน ๓ ระยะ คือ โครงการระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๕ มีพื้นที่ดำเนินการ ๒๑ จังหวัดนำร่อง โครงการระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๖ สร้างความต่อเนื่องใน ๒๑ จังหวัดเดิม และขยายพื้นที่ดำเนินการ ๒๐ จังหวัดใหม่ และโครงการระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๖ – ๒๕๔๗ ดำเนินการขยายพื้นที่เพิ่มอีก ๓๕ จังหวัดใหม่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ๗๖ จังหวัด ผลการดำเนินโครงการฯ ทั้ง ๓ ระยะ สภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ สามารถประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ให้กับภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด รวมทั้งได้เชื่อมโยง รู้จัก แลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อเท็จจริง และกระบวนการเรียนรู้กับองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

๔.๒ โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สำนักงานได้จัดจ้างที่ปรึกษาฯ จัดทำโครงการแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ โครงการระยะที่ ๑ (ตุลาคม ๒๕๔๔ – พฤษภาคม ๒๕๔๕) เพื่อพัฒนาพื้นฐานด้านตัวชี้วัดและฐานข้อมูลสนับสนุน โครงการระยะที่ ๒ (กรกฎาคม ๒๕๔๖ – เมษายน ๒๕๔๗) เพื่อวิเคราะห์และประเมินระบบที่ได้พัฒนาไว้ โครงการระยะที่ ๓ (พฤศจิกายน ๒๕๔๖ – พฤษภาคม ๒๕๔๗) เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลเข้ามาประยุกต์ใช้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้คล่องตัวยิ่งขึ้น

๔.๓ การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒ (ตั้งแต่ ๖ สิงหาคม – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗) สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการตามกฎหมายในการประชาสัมพันธ์การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และการเลือกคณะกรรมการสรรหาฯ จำนวน ๒๑ คน เรียบร้อยแล้ว

๔.๔ เว็บไซต์ของสภาที่ปรึกษาฯ www.nesac.or.th และเว็บไซต์ศูนย์อำนวยการเพื่อการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ www.nesec.net ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาฯ ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เสนอคณะรัฐมนตรี กระดานแสดงความคิดเห็น เอกสารอื่นๆ และข้อมูลการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ นอกจากนี้ สามารถเชื่อมโยงเข้าสู่เว็บไซต์ของรัฐบาลไทย www.thaigov.go.th ได้

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสู่การจัดตั้งสภาที่ปรึกษา







รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นรากฐานของกฎหมายอื่น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองไทย จนได้รับการขนานนามว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน"

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ที่ผ่านมา ถือเป็นการปฏิรูปทางการเมืองไทยครั้งสำคัญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกร่างมาเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองไทยทั้งระบบ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ๓ ประการ[๑] คือ ประการแรก เปลี่ยน "การเมืองของนักการเมือง" ให้เป็น "การเมืองของพลเมือง" โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ และความเสมอภาคให้กับประชาชน การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ และการเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง ประการที่สอง การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และประการสุดท้าย การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงในการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ โดยการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการบริหารจัดการของรัฐในทุกระดับ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบด้วย ๑๒ หมวด และบทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น ๓๓๖ มาตรา สำหรับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ทำให้เกิดองค์กร "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" นั้น หมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง

---

๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๑. รวมสาระรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน.สำนักพิมพ์มติชน : กรุงเทพมหานคร.

(Government Policy) การกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการ รวมทั้งรายงานผลด้วยปีละ ๑ ครั้ง หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีทั้งหมด ๑๙ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๗๑ – ๘๙ ครอบคลุมประเด็น ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการต่างประเทศ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดภาระหน้าที่สำคัญของรัฐ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ เป็นหลักการหรือกรอบกว้างๆ ที่แตกต่างไปจากตัวนโยบายของรัฐบาล คอยกำหนดทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่า นโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเป็นหลักประกันว่า ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปกี่ชุดแต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ยังคงเดิม นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงอยู่ในกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ควรยึดหลักพื้นฐานที่จะช่วยสร้างให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด ๕ ที่รัฐบาลทุกชุดต้องยึดถือเป็นหลักการพื้นฐานและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสำคัญแล้ว ย่อมจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานอย่างครบถ้วนทุกด้าน

ทั้งนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่รัฐต้องปฏิบัติ แบ่งออกเป็นด้านใหญ่ๆ ได้ ๕ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วยมาตรา ๗๑, ๗๒ และมาตรา ๗๔ บทบัญญัติในมาตราเหล่านี้รัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายให้รัฐพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณาการแห่งอาณาเขต ความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ของชาติ

๒. ด้านการบริหารและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ประกอบด้วยมาตรา ๗๕ ซึ่งมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและรวดเร็ว ระบบงานราชการและงานของรัฐต้องมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

๓. ด้านการเมืองการปกครอง ประกอบด้วยมาตรา ๗๖, ๗๗, ๗๘ และมาตรา ๗๙ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมุ่งหวังให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

๔. ด้านศาสนา สังคม การศึกษาและสาธารณสุข ประกอบด้วยมาตรา ๗๓, ๘๐, ๘๑ และมาตรา ๘๒ มาตราเหล่านี้มุ่งหมายให้รัฐคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น โดยประชาชนต้องได้รับการสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็กและเยาวชนต้องได้รับการคุ้มครองและพัฒนาหญิงและชายให้มีความเสมอภาคกัน ครอบครัวและชุมชนมีความเป็นปึกแผ่น และมีความเข้มแข็ง คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสต้องได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งการศึกษาจะต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๕. ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยมาตรา ๘๓, ๘๔, ๘๕, ๘๖ และมาตรา ๘๗ โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้องและสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม การรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้ผลิต ส่งเสริมระบบสหกรณ์และแรงงานสัมพันธ์

ในส่วนของมาตรา ๘๘ ได้ชี้ชัดให้เห็นถึงความสำคัญในหมวด ๕ เป็นหมวดที่มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริการราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้บ้าง

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น มีความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง การดำเนินการเพื่อให้เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติเหล่านี้ประสบความสำเร็จ คณะทำงานซึ่งร่างรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้บัญญัติมาตราที่ ๘๙ ขึ้นมารองรับการดำเนินงานโดยมาตรา ๘๙ ได้บัญญัติไว้ว่า

"เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

โดยก่อนที่จะมีการบัญญัติมาตรา ๘๙ ขึ้นมานั้น ในที่ประชุมของ สสร. ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ อย่างกว้างขวาง สรุปได้ดังนี้ [๒]

๑) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ เป็นกลไกใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ เป็นกระจกที่สะท้อนความคิดเห็นจากภาคประชาชนต่อการกำหนดแผน และการนำเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาลตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ (หมวด ๕) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เพื่อให้หมวด ๕ มีสภาพการบังคับใช้โดยให้มีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความเห็นว่า ไม่ควรให้มีสภาที่ปรึกษาฯ เนื่องจากจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอาจจะทำให้เกิดปัญหาสร้างความสับสนต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลได้

๒) สำหรับหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ นั้น ไม่ควรรวมเรื่องการเมืองไปด้วย เนื่องจากจะทำให้สภาที่ปรึกษาฯ เข้ามามีหน้าที่กว้างและเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ จึงมีความเห็นให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ทั้งนี้ การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ จะไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะบังคับให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

๓) กรณีการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการประกาศใช้นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Theory) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาแผนดังกล่าวดำเนินการโดยกลุ่มเทคโนแครท (Technocrat) กลุ่มนักวิชาการที่มีบทบาททางการเมือง ทำให้ไม่สอดคล้องกับประชาชนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ต้องไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแต่อย่างใด แต่ความเห็นนั้นอาจจะมีผลหรือมีน้ำหนักในทางการเมืองหรือจูงใจให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภานำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติในหมวด ๕ มาตรา ๘๙ ว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ องค์ประกอบที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

---

๒ พรรณราย ขันธกิจ, ๒๕๔๖. บทบาทหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพมหานคร.

การดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คณะรัฐมนตรีในยุคนั้น ซึ่งมี ฯพณฯ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องจัดทำกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เป็นองค์กรที่ต้องจัดตั้งใหม่ รวมถึงการตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ขึ้นมารองรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วย

ต่อมา ฯพณฯ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ประกาศยุบสภา ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และคณะรัฐมนตรีที่มี ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ก็ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลไป ก็ไม่ได้ทำให้เรื่องราวของสภาที่ปรึกษาฯ หยุดชะงักลงแต่อย่างใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ โดยระบุอย่างชัดแจ้งว่า การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องเร่งดำเนินการเช่นกัน

คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เป็นประธานได้มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับไปตรวจสอบและดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบนโยบายในการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนคือ

(๑) กำหนดกรอบแนวคิดเรื่องสภาที่ปรึกษาฯ โดยตั้งคณะทำงานฯ ร่วมระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิจากในและนอกสำนักงานฯ รวมทั้ง ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อดีตเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

(๒) นำแนวคิดไปรับฟังความคิดเห็นจากอดีต สสร. ที่เกี่ยวข้องกับการร่างมาตรา ๘๙ ได้แก่ ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขา ตัวแทนอาชีพและกิจกรรม หัวหน้าหน่วยราชการที่จะเกี่ยวข้องกับสภาฯ คณะกรรมการ สศช. รวมทั้งคณะผู้บริหารของ สศช. ด้วย

(๓) แต่งตั้ง "คณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" โดยมีนายวิษณุ เครืองาม เป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่พิจารณากำหนดรูปแบบองค์กรสภาที่ปรึกษาฯ ให้มีบทบาทหน้าที่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ และความสัมพันธ์กับรัฐบาล ยกร่างกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ทราบเป็นระยะ และเมื่อดำเนินการจนแล้วเสร็จให้นำผลงานเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามคำสั่ง คณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๔) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำ "โครงการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" โดยมีร่าง พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ของคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นตัวอย่างรูปแบบองค์กร เพื่อให้ประชาชนให้ข้อคิดเห็นได้ตามต้องการ

เจตนารมณ์จากภาคประชาชน ที่ได้สังเคราะห์จากโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ"[๓] ทำให้ได้ข้อคิดที่จะนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สนองตอบต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จากความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างกว้างขวาง

ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้มาจากการสำรวจความคิดเห็น ๓ วิธี คือ การขอความคิดเห็นโดยแบบสอบถามทางไปรษณีย์ การประชุมกลุ่มเฉพาะและการสัมภาษณ์ตัวบุคคล และการจัดเวทีถกแถลงในการสัมมนา ซึ่งทั้ง ๓ วิธีได้ครอบคลุมการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายหลัก ๕ กลุ่ม ได้แก่ ภาคประชาชนและสื่อมวลชน ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ ภาคการเมือง และภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ

---

๓ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ๒๕๔๒. ประมวลความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : กรุงเทพมหานคร.

ซึ่งโครงการฯ ดังกล่าวได้รับความคิดเห็นอย่างหลากหลายจากประชาชน ๑,๓๐๐ คน ซึ่งประมวลเป็นกลุ่มใหญ่ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นพ้องต้องกัน และกลุ่มที่เห็นแตกต่างกัน สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ ความเห็นส่วนใหญ่ ซึ่งหมายถึงส่วนที่มีผู้เห็นด้วยเกินร้อยละ ๕๐ ของผู้ให้ความเห็นทั้งหมด และความเห็นส่วนน้อย ทั้งนี้ สามารถสรุปรวมความเห็นส่วนใหญ่ที่มีต่อประเด็นหลัก ได้ดังนี้

(๑) เรื่องการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนใหญ่เห็นควรจัดตั้งโดยเร็ว เพื่อสนองตอบต่อหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน แต่ในการจัดตั้งควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับการปฏิรูปเศรษฐกิจและระบบราชการ และภาระค่าใช้จ่ายของประเทศด้วย

(๒) อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอให้ระบุตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๙ คือ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เห็นสมควร และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น นอกจากนั้น ยังเสนอให้มีหน้าที่ตัดสินใจและกำกับให้มีการรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัยและกำกับการวิจัย สร้างเครือข่ายและระบบการให้ข้อคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เป็นเวทีสะท้อนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากประชาชน และเป็นผู้เสนอทางเลือกให้กับรัฐบาล เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล ทั้งนี้ ผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่เสนอให้กำหนดกรอบงานของสภาที่ปรึกษาฯ ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

(๓) ลักษณะองค์กร องค์ประกอบ และที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ และมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า ๑๐๐ คน เพื่อประสิทธิภาพทางการประชุมและการให้คำปรึกษา ในกรณีที่ต้องลดสมาชิกก็ให้ลดสมาชิกกลุ่มพื้นที่เพราะซ้ำซ้อนกับ สส. และ สว. โดยมีที่มาจากความหลากหลายในสายอาชีพและกิจกรรม และสาขาความรู้และภูมิปัญญาซึ่งแต่ละบุคคลเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ความรู้และภูมิปัญญา และมาในฐานะตัวแทนของเครือข่าย ไม่ใช่มาด้วยระบบผู้แทนกลุ่ม และน่าจะมาจากกลุ่มอาชีพและกิจกรรมพร้อมด้วยคุณสมบัติด้านสาขาความรู้และภูมิปัญญา และด้านพื้นที่ไว้ในบุคคลเดียวกัน กล่าวคือ คุณลักษณะของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ของแต่ละกลุ่มอาชีพและกิจกรรม จะต้องเป็นบุคคลผู้มีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับกลุ่มนั้นๆ เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ด้วยความเป็นตัวแทนกลุ่มในระดับประเทศ ซึ่งหมายความว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มนั้นๆ โดยครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศด้วย สำหรับการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ นั้น ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมาจากการคัดเลือกโดยองค์กรประชาชน และเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มี "ข้าราชการ" เป็นกรรมการคัดเลือกมากเกินไป และกำหนดวิธีการได้มาที่ตายตัวจนไม่สนองตอบต่อสังคมที่จะเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

(๔) การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเป็นองค์กรอิสระที่ทำงานเป็นแนวราบ เป็นองค์กรที่ดำเนินงานการบริหารการมีส่วนร่วมในลักษณะการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายของภาคส่วนต่างๆ มีการดำเนินงานโปร่งใสผ่านสื่อมวลชนเพื่อให้ประชาชนรับทราบ ในส่วนของสำนักงานเลขานุการควรตั้งอย่างถาวรและระบุหน้าที่และการดำเนินงานไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเสนอ ๒ ทางเลือก คือ ๑) ปรับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการสภาที่ปรึกษาฯ เต็มรูปแบบ และให้ดำเนินการ ๒ บทบาท คือ เป็นทั้งสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อประหยัดงบประมาณและเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน หรือ ๒) จัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใหม่เพื่อความเป็นอิสระอย่างเต็มรูปแบบ โดยระยะแรกให้อยู่ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามข้อเสนอในร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๕) ความคิดเห็นอื่นๆ คือ ควรสร้างระบบการเข้าเป็นสมาชิกโดยยึดหลักการทำงานเพื่อรับใช้ชาติ และไม่คำนึงถึงผลตอบแทนเป็นแรงจูงใจ

ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นทุกประการได้ประมวลผลเป็นความคิดเห็นเรื่องสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาเข้าสู่ขั้นตอนการจัดทำพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม – ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ รัฐบาลได้เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน โดยมีขั้นตอนดังนี้ ๑) คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี นายพิชัย รัตกุล เป็นประธาน มีมติเห็นชอบให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ๓) คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ – ๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ๔) คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม – ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดย วาระที่ ๑ สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยมีนายสาวิตต์ โพธิวิหค เป็นประธาน นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เป็นกรรมาธิการและเลขานุการของคณะกรรมาธิการ และวาระที่ ๓ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม – ๑๖ กันยายน ๒๕๔๓ โดยวาระที่ ๑ วุฒิสภารับหลักการพร้อมข้อสังเกตจากวุฒิสภา วาระที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธาน นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ เป็นกรรมาธิการและเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญฯ และวาระที่ ๓ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่วุฒิสภาได้แก้ไขแล้ว และมีมติเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระวินิจฉัยและทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทำให้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ จึงทำให้องค์กร “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการนับจากวันนั้นเป็นต้นมา

๑ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ







บทเริ่มต้นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา ๘๙ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐)



จากข้อความตามรัฐธรรมนูญข้างต้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศโดยการให้ความเห็น คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะทำให้กระบวนการบริหารจัดการของคณะรัฐมนตรีอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง เป็นธรรม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีความโปร่งใสเป็นสำคัญ

ดังนั้นในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๒ รัฐบาลจึงมอบหมายให้คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒๐ ท่าน ที่เป็นตัวแทนบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ อาทิ กลุ่มภูมิปัญญาชาวบ้าน สถาบันสันติศึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัย สภาทนายความ นักกฎหมายมหาชน กลุ่มผู้หญิงกับการเมือง รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต้นแบบขึ้นเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปแล้วนำมาปรับปรุงให้เป็นพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ตามความต้องการของประชาชน

ในที่สุดพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๔๗" ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา

สภาที่ปรึกษาฯ จึงดำเนินการภายใต้หลักกฎหมาย กล่าวคือ เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่ใช่เป็นองค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดประชาชนจะได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งผลการพิจารณาและการดำเนินการของรัฐบาลได้

องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๙๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบด้วย

๑ **กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ มีจำนวน ๕๐ คน** จากภาคการผลิตหลักของประเทศ ได้แก่

๑. การผลิตด้านการเกษตร	จำนวน ๑๖ คน
๒. การผลิตด้านการอุตสาหกรรม	จำนวน ๑๗ คน
๓. การผลิตด้านการบริการ	จำนวน ๑๗ คน

๒. **กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน ๔๙ คน** ได้แก่

กลุ่มในภาคสังคม	**จำนวน ๑๙ คน**
การพัฒนาชุมชน	๒ คน
การสาธารณสุข	๒ คน
การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา	๔ คน
การพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ	๒ คน
การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ	๔ คน
การพัฒนาแรงงาน	๔ คน
การคุ้มครองผู้บริโภค	๑ คน
กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร	**จำนวน ๑๖ คน**
ฐานทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ ทะเล อากาศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ	๑๐ คน
การพัฒนาระบบการเกษตร	๔ คน
การพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม	๑ คน
การพัฒนาระบบการบริการ	๑ คน
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ	**จำนวน ๑๔ คน**

ขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาฯ มีขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ตั้งแต่การกำหนดกลุ่มองค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งจะต้องอยู่ในกลุ่มภาคเศรษฐกิจ สังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยที่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีการจัดองค์กรที่เข้มแข็ง มีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ กฎระเบียบในการบริหารงาน การบริหารและดำเนินกิจการที่ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ตาม ดังนั้นกระบวนการสรรหาฯ จึงมีขั้นตอนที่ซับซ้อน และมีกระบวนการที่ต้องบริหารจัดการโดยละเอียด รอบคอบและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

องค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วย องค์กรที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน สหกรณ์ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และองค์กรอื่นๆ ที่มีกฎหมายรองรับให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันของชุมชนหรือกลุ่มอาชีพ หรือมีบุคคล หน่วยงานเข้าไปสนับสนุนการจัดตั้ง มีระเบียบ การบริหารงานและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสาธารณะประโยชน์ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มแกนนำเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรผู้เสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องมีผลงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่ประจักษ์ต่อชุมชนมาไม่ต่ำกว่า ๒ ปี

หลักสำคัญของการดำเนินการสรรหาสมาชิกฯ มี ๒ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ โดยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาตรา ๖ (๑) กำหนดไว้ หรือ ตัวแทนองค์กรต่างๆ เลือกกันเองเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๖ คณะ

ขั้นตอนที่ ๒ การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

กระบวนการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มีการดำเนินการเป็นขั้นตอน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. ขั้นตอนการมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกฯ และการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ๖ คณะ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ มีจำนวน ๒๑ คน โดยมีประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติเป็นเลขานุการคณะกรรมการ มีองค์ประกอบ คือ

๑.๑ คณะกรรมการที่ได้จากตัวแทนองค์กรกลุ่มต่างๆ ที่จะเลือกกันเองเข้ามาเป็นกรรมการ มีดังนี้

(๑) ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือจำนวน ๔ คน

(๒) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือจำนวน ๓ คน และอธิการบดีของสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน

(๓) ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต จำนวน ๔ คน ประกอบด้วยผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๑ คน ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ๑ คน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ๑ คน และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ๑ คน

(๔) ผู้แทนสหภาพแรงงานซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน

(๕) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวน ๔ คน จากองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลัก ๔ ด้านดังนี้

(๕.๑) ด้านการพัฒนาชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากร การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๕.๒) ด้านการพัฒนาชีวิตของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์หรือผู้ป่วย

(๕.๓) ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตย หรือการพัฒนาแรงงาน

(๕.๔) ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม

(๖) ผู้แทนองค์กรสื่อมวลชน จำนวน ๓ คน ซึ่งมาจากกิจการ ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ ๑ คน ทั้งนี้ องค์กรภาคเอกชนตามข้อ (๕) และองค์กรสื่อมวลชนตามข้อ (๖) ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ก่อนครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิก ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้านให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น







ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ คือการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหา และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน ๖ คณะ ซึ่งแยกตามกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ สังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

๑.๒ คณะอนุกรรมการ จำนวน ๖ คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการเกษตร คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการบริการ คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคม คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร และคณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่เสนอรายชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการ ๑๒ คน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการ หรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับด้านนั้นๆ ที่มาจากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และสื่อมวลชนกลุ่มละเท่าๆ กัน

๒. ขั้นตอนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ๙๙ คน

เมื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และคณะอนุกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาสมาชิก และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกแล้ว การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญต่อไป ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ สำรวจข้อมูลและจัดทำทำเนียบองค์กรทั้งที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคลทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ขั้นตอนที่ ๒ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้องค์กรต่างๆ สมัครเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

ขั้นตอนที่ ๓ องค์กรต่างๆ ยื่นใบสมัครเพื่อให้มีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ พร้อมเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมัครใจของกลุ่มนั้นๆ รวมทั้งเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนด ทั้งนี้ การเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ สังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ โดยพิจารณาถึงการกระจายของบุคคลตามภาค อาชีพ เพศ และขนาดของกิจการ รวมทั้งความรอบรู้ ความสามารถ และภูมิปัญญาอย่างแท้จริง

ขั้นตอนที่ ๔ คณะอนุกรรมการฯ แต่ละคณะจะพิจารณาเสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณสมบัติและมีกิจกรรมที่เหมาะสมให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะประกาศรายชื่อองค์กรผู้มีสิทธิต่อสาธารณชน

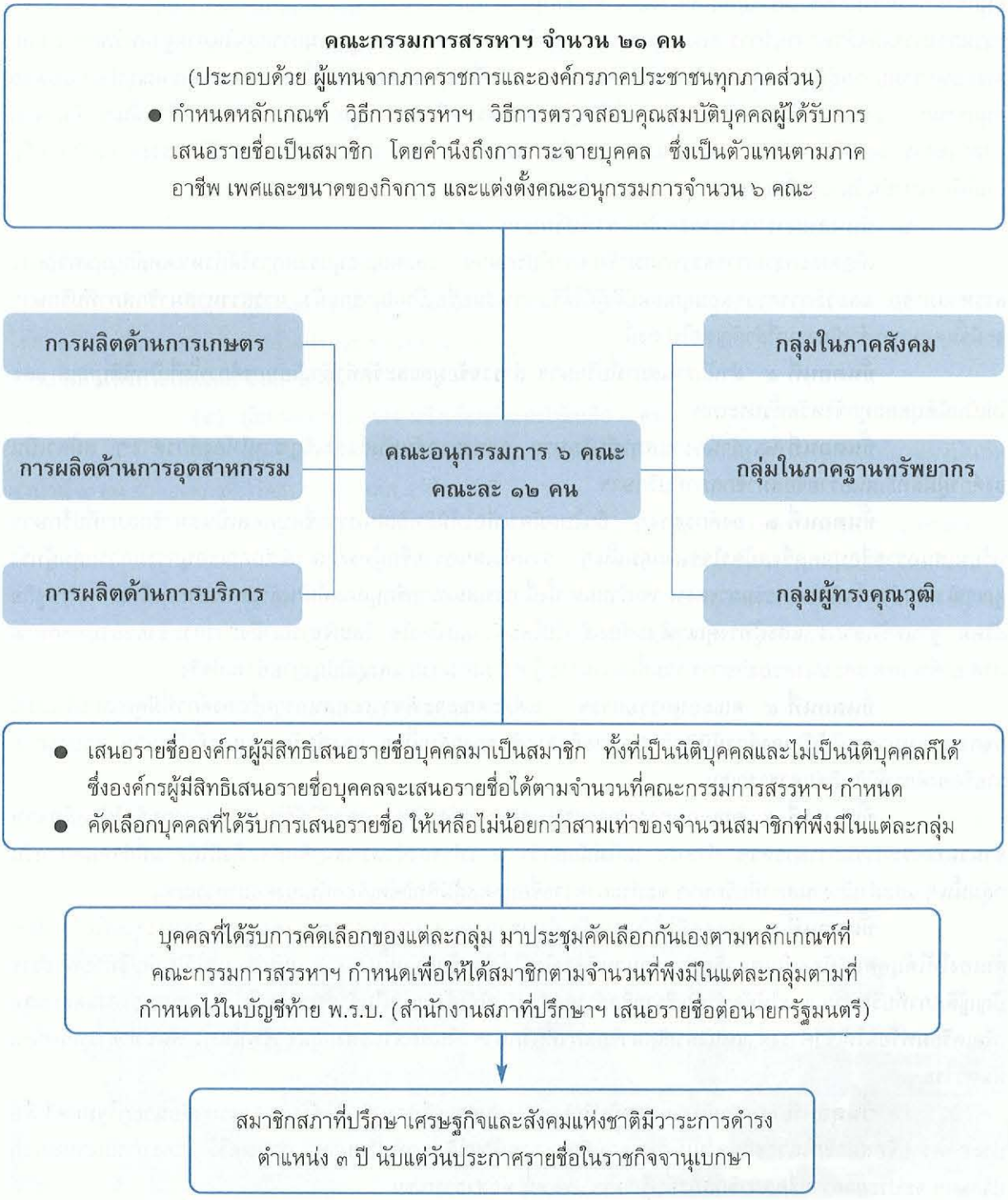
ขั้นตอนที่ ๕ คณะอนุกรรมการแต่ละคณะจะคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอรายชื่อให้เหลือตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนด แต่ไม่น้อยกว่า ๓ เท่าของจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้นๆ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะประกาศรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองต่อสาธารณชน

ขั้นตอนที่ ๖ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะอนุกรรมการของแต่ละกลุ่มจะประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้ได้บุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิกตามจำนวนที่จะพึงมีได้สำหรับกลุ่มนั้นๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ และให้จัดทำบัญชีรายชื่อสำรองสำหรับผู้ที่ได้คะแนนในลำดับรองลงไป ๑๐ คนแรกของแต่ละกลุ่ม เพื่อเตรียมพร้อมให้เข้าดำรงตำแหน่งกรณีสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในสัดส่วนของกลุ่มอาชีพนั้นๆ พ้นจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ

ขั้นตอนที่ ๗ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เสนอรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการสรรหาต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษาตามที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดไว้ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะประกาศรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ๙๙ คน ต่อสาธารณชน

ทั้งนี้ การคัดเลือกสมาชิกจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิก (สำหรับในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓) สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ๙๙ คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษาและอาจได้รับเลือกใหม่ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๒ วาระ

กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ

ตามความในมาตรา ๘๙ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็น ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้นการให้ความเห็น ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งที่สนับสนุนและคัดค้าน จึงเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการบริหารจัดการประเทศ

สภาที่ปรึกษาฯ ตามความในรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาจากประชาชนต่อคณะรัฐมนตรีในรูปแบบของการให้ความเห็น ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่หลากหลายมาร่วมให้ข้อคิดเห็นด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี กล่าวโดยสรุปสภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๑ พิจารณาให้คำปรึกษาเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา

๑.๒ พิจารณาศึกษาเรื่องที่เห็นว่าสมควรกำหนดเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๑.๓ พิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป

๒. ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนพิจารณาประกาศใช้

กรอบการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ



๑. การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา

การประชุมสภาครั้งแรก ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ๙๙ คนเลือกกันเอง เป็นประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๒ คน คือ รองประธานสภาคนที่ ๑ และรองประธานสภาคนที่ ๒

๑.๑ อำนาจหน้าที่ของประธานสภา

- ดำเนินการประชุมและมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม
- ควบคุมและดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับและมติของสภา
- เป็นผู้แทนสภาในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก
- อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของรองประธานสภา

- รองประธานสภามีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาหรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

๒. การเปิดประชุมสภาที่ปรึกษาฯ

การประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ในกรณีต่อไปนี้

๒.๑ คณะรัฐมนตรีขอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาให้คำปรึกษาในปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

๒.๒ สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาเห็นสมควรให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาหรือกรณีที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม

๒.๓ เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาฯ รวมถึงแผนอื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรขอความเห็นจากสภาที่ปรึกษาฯ ด้วย

๒.๔ เพื่อดำเนินกิจการภายในของสภาที่ปรึกษาฯ

๒.๕ สมาชิกเข้าชื่อกันตั้งแต่ ๒๕ คนขึ้นไปร้องขอให้เปิดประชุม

๓. การประชุมสภาที่ปรึกษาฯ

๓.๑ การประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะขอให้ประชุมเป็นการลับ หรือสมาชิกร้องขอตามข้อบังคับ (มาตรา ๒๖ สภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่)

๓.๒ การประชุมสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

๓.๓ ประธานสภาเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานสภาไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้ารองประธานสภาคนที่ ๑ ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่แทน

๓.๔ การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

๔. การเชิญบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูล

๔.๑ สภาที่ปรึกษาฯ และคณะทำงานที่สภาแต่งตั้งอาจเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

๔.๒ ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือแก่สภาที่ปรึกษาฯ และคณะทำงานที่สภาแต่งตั้ง

๔.๓ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้บุคคลใดเข้าร่วมรับฟังการประชุมหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ได้ ยกเว้นการประชุมลับผู้ที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ ต้องได้รับอนุญาตจากประธานที่ประชุมก่อน

๕. ฝ่ายเลขานุการ

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ จำเป็นต้องมีสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการเพื่อคอยสนับสนุนให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาบรรลุผลสำเร็จ โดยสำนักงานฯ มีหน้าที่ ดังนี้

๕.๑ สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณา

๕.๒ รับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาฯ

๕.๓ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๕.๔ เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาฯ

๕.๕ ดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

๕.๖ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษาฯ มอบหมาย

โดยมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นผู้ควบคุมดูแลทั่วไปในกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภา

สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดแรก (ปี พ.ศ. ๒๕๔๔)

กลุ่มภาคเศรษฐกิจ

กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร



นางพิณัญญา สงวนกุล



นางรัตนา ภูผัง



นางบุญเพ็ง รัตนะพันธ์



นายจรูญ พงศาปาน



นางนิพา นันตา



นายชำนาญ พิมพ์ลอย
(แทนนายพิชย์พิพรรธ ศรีตระกูลรักษ์)



นายเสรี ต้นวิชา



นายรังสรรค์ ผดุงธรรม



นายปราโมทย์ วานิชานนท์



นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม



นายกิตติศักดิ์ ลัคนทินวงศ์



นายสน รูปสูง



นายอำนวย ปิ่นพิลา



นางภัคจินดา ลังกาฟ้า



นายอำนวย ทงก๊ก



นางสารีเพาะ เด็งสาแม

กลุ่มการผลิตด้านอุตสาหกรรม



นายสมยศ สมวิวัฒน์ชัย
(แทนนายสุชาติ ชัยนะเลิศวงศ์)



นายกุลวัชร หงษ์คู



นายสมาน ทองมา



นายอโณทัย ฤทธิปัญญางค์



นายสุทิน ภาศิวะมาศ



นายประดิษฐ สุโชคชัยกุล



นายรังษี เหลืองวารินกุล



นายปรีชา ส่งวัฒนา



นายลุภโชติ นวลปาน



นายสุรพล ว่องวัฒนโรจน์



นายจงรักษ์ สุพลจิตร์



พ.ต.ท.พีระ วิชากรกุล



นายเดชะ บุณยะชัย



นายสมชัย ว่องอรุณ



น.ส.ฉัตรวนิช พวงมาลัย



นางสุณี ศรีอรทัยกุล



นายสมบัติ เปรมประภา

กลุ่มการผลิตด้านบริการ



นายกงกฤช หิรัญกิจ



นายอนันต์ วรธิติพงศ์



นายสมัคร เชาวภานันท์



นายแถมสิน รัตนพันธุ์



นายสุวัฒน์ ทองธนากุล



นายสวัสดิ์ แสงบางปลา



นายสุธรรม จิตรานุเดราะห์



น.ส.สุวรรณี จริยะพร



นายประยุทธ วาสนาวิน



นายธีระวัฒน์ อรุณธัญญะ



นายต่อตระกูล ยมนาค



นางปิยรมย์ หมานเหตุ



นางอารยา เพ็งนิติ



นางลาลีวรรณ กาญจนจารี



นายปรีดี บุรณศิริ



นายสุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล



นายสิทธิโชค ศรีเจริญ

กลุ่มภาคสังคม

กลุ่มในภาคสังคม



นางรัชนีภรณ์ คุปรัตน์



นายชัยวัฒน์ สุรวิชัย



นางยุวดี นิ่มสมบุญ



นายสวิง ต้นอุด



นายสนั่น อินทรประเสริฐ



นายสาโรช วัฒนสโรช



นางรัชนี ธงไชย



นายชาติชาย พุคยาภรณ์



นายประพจน์ เภตราภาศ



นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์



นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์



นายวีระ เทียมถวิล



นางประนอม จันทรภักดี



นางประภาศรี สุฉันทบุตร



นายแสงชัย โสตถีวรกุล



นายบุญเชิด เชียวชำ



นายบรรจง บุญรัตน์



นายพนัส ไทยล้วน



น.ส.เทวี โพธิผละ

กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร



นายเริงชัย ตันสกุล



นายสมเจตน์ จันทวัฒน์



นายสุวิทย์ โพธิราชา



นายจอนิ โอโดเชา



นางภินันทน์ โชติรสเศรณี



นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ



นางอรพิน จำปาเนตร



นายประเสริฐ ตระการศุภกร



นางศิริกุล รินฤทธิ์



นางวงจันทร์ วงศ์แก้ว



นายณรงค์ จันทร์ประเสริฐ



นายเวียงชัย ศรีวิพัฒน์



นายเจนวิทย์ ขวัญเพชร



นางวิไล ไวยภาษ



นางรชต กุลกำม์ธร



นายวิสุทธิ์ เจตสันติ์

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ



นายจำเนียร จวงตระกูล
(แทนน.ส.ศรีสว่าง พั่ววงศ์แพทย์)



นายเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์



นายสังศิต พิริยะรังสรรค์



นายชุมพล พรประภา



นายจิรายุทธ์ วสุรัตน์



นายชนะ รุ่งแสง



นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์



นายชนะ กสิภาร์



นายวิจิตร ณ ระนอง



นายพจน์ สะเพียรชัย



นายวรพงษ์ รวิรัฐ



นายวิจิตร บุณยะโหตระ



นายอานันท์ ปันยารชุน



นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม

๒

๒.๑ ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ

(ตุลาคม ๒๕๔๖ – กันยายน ๒๕๕๗)

๒.๒ สรุปผลการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ

(การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน
ระหว่างวันที่ ๒๖ – ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗
ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี)










■ ผลการดำเนินงาน
ของสภาที่ปรึกษาฯ (ตุลาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗)






สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาฯ ก่อนพิจารณาประกาศใช้ ทั้งนี้หน้าที่ดังกล่าวเพื่อเป็นการสนับสนุนให้รัฐดำเนินการได้ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

ที่ผ่านมาในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๕ เรื่อง (รายละเอียดดูรายงานประจำปี ๒๕๔๕) ต่อมาในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๒ เรื่อง (รายละเอียดดูรายงานประจำปี ๒๕๔๖) **สำหรับในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ นี้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒๘ เรื่อง** ประกอบด้วย

๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๐ พ.ย. ๒๕๔๖)

๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๔๖)

๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการรับจำนำข้าว" (เสนอ ครม.วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖)

๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : ผลกระทบ" (เสนอ ครม.วันที่ ๒ ธ.ค. ๒๕๔๖)

๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "สิทธิและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๔๖)

๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๙ ม.ค. ๒๕๔๗)

๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๙ ก.พ. ๒๕๔๗)

๑๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการจัดการขยะของไทย" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๖ มี.ค. ๒๕๔๗)

๑๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ : ประเด็นสิทธิของคนพิการ" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๖ มี.ค. ๒๕๔๗)

๑๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๒ เม.ย. ๒๕๔๗)

๑๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาในอุตสาหกรรมอาหารและการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มศักยภาพอย่างครบวงจร" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๐ พ.ค. ๒๕๔๗)

๑๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา" (เสนอ ครม.วันที่ ๔ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๑๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๑๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๑๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการทำงานระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับรัฐบาล" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๑๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงเพื่อการผลิตน้ำประปา" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๓ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๑๙) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๘ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๒๐) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง" (เสนอ ครม.วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๒๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" (เสนอ ครม.วันที่ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๗)

๒๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ..... (ฉบับ มกราคม ๒๕๔๗ ของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๒ ก.ค. ๒๕๔๗)

๒๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ" (เสนอ ครม.วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗)

๒๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ และการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ" (เสนอ ครม.วันที่ ๕ ส.ค. ๒๕๔๗)

๒๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๐ ส.ค. ๒๕๔๗)

๒๖) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๓ ส.ค. ๒๕๔๗)

๒๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย" (เสนอ ครม.วันที่ ๒๗ ส.ค. ๒๕๔๗)

๒๘) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ" (เสนอ ครม.วันที่ ๑๓ ก.ย. ๒๕๔๗)

หนังสือรายงานประจำปี ๒๕๔๗ เล่มนี้ ในส่วนที่ ๒ ข้อ ๒.๑ ได้นำเสนอข้อมูลโดยละเอียดของแต่ละความเห็นทั้ง ๒๘ เรื่อง และนำเสนอผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) ที่ได้พิจารณาความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ในแต่ละเรื่องด้วย ข้อ ๒.๒ ได้นำเสนอสรุปผลการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ ในหัวข้อ "การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน" ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑ ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ (ตุลาคม ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗)

๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน"



๑. ความเป็นมา

รัฐบาลได้ใช้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นหนึ่งในนโยบายการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม พิจารณาเห็นว่าการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง ทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ ศักยภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คณะทำงานการเศรษฐกิจฯ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาในสาระสำคัญของแนวคิดและการดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐบาลในเรื่องนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อประชาชนไทยมากที่สุด ทั้งนี้เป็นการดำเนินการตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ได้ทำการศึกษาสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดย (๑) ศึกษาเอกสารต่าง ๆ (๒) การจัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชน ผู้แทนภาคประชาชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาให้ความคิดเห็น และ (๓) จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้หัวข้อสัมมนา "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ" เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ หลังจากนั้นคณะทำงานการเศรษฐกิจฯ ได้นำผลการศึกษา และความคิดเห็นที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยและการสัมมนามาใช้ในการระดมความคิดภายในคณะทำงานการเศรษฐกิจฯ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอเรื่องนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐบาลต่อไปตามลำดับ

๓. ประเด็นพิจารณาของสภาที่ปรึกษาฯ ต่อนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่าการดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีประเด็นที่รัฐบาลควรให้ความรอบคอบในการพิจารณา ดังนี้

๓.๑ ความเหมาะสมของการนำแนวคิดมาใช้ในประเทศไทย

แนวคิดของ นายเดอ โซโต ที่นำเสนอในหนังสือ The Mystery of Capital (ความลี้ลับของทุน) ที่รัฐบาลนำมาพัฒนาเป็นนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดจากความพยายามในการตอบคำถามว่าเหตุใดการพัฒนาประเทศด้วยระบบทุนนิยมใช้ได้ผลในประเทศตะวันตก (รวมประเทศญี่ปุ่นด้วย) แต่ประสบความสำเร็จไม่มากนักในประเทศด้อยพัฒนา โดย นายเดอ โซโต ให้เหตุผลว่า

(๑) สังคมตะวันตกสามารถเปลี่ยนทรัพย์ให้เป็นทุนได้ เพราะมีกระบวนการที่จะเปลี่ยนทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เป็นทุนได้ ในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถทำได้เช่นนั้น

(๒) ทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก แต่ทุนและกระบวนการผลิตทุนได้รับความสนใจน้อยมากในประเทศด้อยพัฒนา จึงทำให้ระบบทุนนิยมใช้ไม่ได้ผลในประเทศเหล่านั้น

ประเด็นพิจารณาแรกคือ การสรุปว่าทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกยังไม่มีการพิสูจน์ที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับได้ว่าทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ไม่อาจสรุปได้โดยง่ายว่าทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด จนเป็นคำตอบเดียวของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่พัฒนาแล้ว การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศไม่สามารถมองข้ามปัจจัยด้านสังคม การเมือง วัฒนธรรม นโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการศึกษาไปได้ ทั้งนี้มีผลงานวิชาการมากมายที่พยายามอธิบายถึงความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ต่อความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ประเด็นที่สอง บริบทของประเทศไทยมีความแตกต่างจากกรณีของประเทศเปรู ซึ่งนายเดอ โซโต อธิบายว่าสาเหตุของปัญหาของเปรูเกิดจากการหลั่งไหลของชาวชนบทเข้าเมืองใหญ่ แล้วบุกรุกที่ดินของคนอื่นเพื่อก่อตั้งที่อยู่อาศัย ส่วนปัญหาของไทยเป็นปัญหาที่ชาวบ้านในชนบทขาดที่ดินทำกินและบุกรุกที่ดินในเขตป่าเพื่อการผลิต บริบทของความยากจนในประเทศไทยอาจจะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เนื่องจากคนยากจนในประเทศไทยต้องพึ่งพาที่ดินในการผลิต แต่คนยากจนในเปรูไม่ได้พึ่งพาที่ดินในการผลิต หากคนยากจนในประเทศไทยประสบความล้มเหลวในการนำเงินกู้ไปลงทุนจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรง เพราะหมายถึงการสูญเสียที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตไปด้วย ในขณะที่ความล้มเหลวในการลงทุนของคนยากจนในเปรูจะไม่ส่งผลกระทบที่รุนแรงมากเท่ากับในประเทศไทย

ประเด็นที่สาม การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนจึงอาจไม่เพียงพอที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนให้หมดไปได้อย่างยั่งยืน เพราะเกษตรกรที่บุกรุกที่ดินในเขตป่าเคยมีประสบการณ์จากความล้มเหลวของการผลิตในอดีตจนต้องสูญเสียที่ดินของตนไป ดังนั้นปัญหาสำคัญของการผลิตจึงอาจมิได้อยู่ที่การมีทุนหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการผลิตด้วย การแก้ไขความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จนั้น ต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น การพัฒนาศักยภาพ การสร้างหลักประกัน การมีส่วนร่วม เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนในประเทศไทยไม่ใช่เรื่องของการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเท่านั้น แต่เป็นเรื่องทุนของชาติถูกทำลายและเกิดการเสื่อมค่าอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาและเพิ่มมูลค่าทุนของชาติจึงเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญเช่นกัน

๓.๒ ผลกระทบของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อเศรษฐกิจไทย

นโยบายนี้จะมีข้อดีในแง่ของการจัดการระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐบาลจะมีข้อมูลของเศรษฐกิจนอกระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะเพิ่มสูงขึ้นในทันที อันเนื่องมาจากสินทรัพย์ที่อยู่นอกระบบได้ถูกนับรวมเข้าไปด้วย นโยบายนี้จึงเป็นการเพิ่มทุนให้กับประเทศในระยะแรกเพราะเป็นการย้ายสินทรัพย์ที่อยู่นอกระบบมาอยู่ในระบบ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ

แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้หากจัดการให้ดี จะทำให้เศรษฐกิจไทยแข็งแรงขึ้น คนด้อยโอกาสในสังคมไทยจะมีโอกาสเข้าถึงทุนได้ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้เป็นเหมือนดาบสองคมทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะหากมีการบิดเบือนหลักการเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองและพรรคพวก นโยบายนี้จะกลายเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศได้มากที่สุดนโยบายหนึ่ง

๓.๓ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๑) ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรตกไปอยู่ในมือของคนเพียงบางกลุ่ม เป็นปัญหาประการแรกที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด เพราะหลักการสำคัญประการหนึ่งของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ การพัฒนากระบวนการรับรองและกระบวนการถ่ายโอนสิทธิในทรัพย์สินนั้น ๆ เพราะหากสิทธิในสินทรัพย์นั้น ๆ ไม่สามารถถ่ายโอนสิทธิได้ก็ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินจากสถาบันการเงินได้

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจึงมีความเสี่ยงที่สินทรัพย์จำนวนมากโดยเฉพาะที่ดินทำกินอาจจะพ้นจากการครอบครองของคนยากจน ทำให้คนยากจนที่เคยมีที่ดินทำกินกลายเป็นผู้ที่ไม่มีสินทรัพย์ใดๆ เหลืออยู่ หรือกลายเป็นคนจนสมบูรณ์แบบ ปัญหานี้จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลควรให้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้ว่าสิทธิในที่ทำกินบางประเภทจะระบุข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และการถ่ายโอนไว้ชัดเจน แต่เงื่อนไขการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่รัฐบาลกำหนดให้ สามารถถ่ายโอนสิทธิในที่ทำกินไปเป็นของสถาบันการเงินในกรณีที่ผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ และกำหนดให้ผู้ที่จะมาสวมสิทธิแทนต้องรับภาระหนี้ที่มีอยู่แล้วบางส่วน อาจทำให้ผู้ที่สามารถซื้อสิทธิในที่ทำกินนั้นเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะดีเท่านั้น นอกจากนี้หากมีที่ดินตกเป็นของสถาบันการเงินจำนวนมากและไม่สามารถหาผู้มาสวมสิทธิในที่ดินนั้นได้ อาจทำให้เกิดการกดดันให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดของการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้กว้างขึ้น นอกจากเพื่อทำการเกษตรอย่างเดียวซึ่งจะเป็นการทำให้เจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรต้องเสียไปในที่สุด

(๒) ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินสาธารณะ สินทรัพย์ประเภทที่ดินสาธารณะ เช่น หาบเร่ แผงลอยบนทางเท้า และที่ริมน้ำ ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่ครอบครองพื้นที่เหล่านี้ได้ทำการละเมิดสิทธิของส่วนรวมโดยการจับจองเป็นที่ทำกิน บางแห่งได้รับการผ่อนผันจากเจ้าหน้าที่ปกครองให้สามารถใช้เป็นพื้นที่ทำกินได้ อย่างไรก็ตาม การออกเอกสารรับรองสิทธิเหนือที่ดินสาธารณะเหล่านี้จะก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายได้ เพราะทางเท้าและที่ริมน้ำเป็นสินทรัพย์สาธารณะ นอกจากนี้การกระทำใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิของสาธารณชน หรือสิทธิส่วนบุคคลน่าจะไม่ใช่ทางออกที่ดีสำหรับประเทศที่เดินตามแนวทางทุนนิยม เพราะพื้นฐานความคิดเบื้องต้นของระบบทุนนิยมคือ การเคารพในสิทธิในสินทรัพย์ต่างๆ

(๓) ปัญหาต้นทุนในการดำเนินนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ต้นทุนที่จะเกิดขึ้นมีอยู่สองส่วน คือ ต้นทุนที่เกิดกับรัฐในการดำเนินนโยบาย และต้นทุนที่เกิดกับประชาชนโดยทั่วไป เพราะการนำสินทรัพย์นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบต้องใช้ต้นทุนในการจัดระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การปฏิรูปกฎหมาย การสำรวจสินทรัพย์นอกระบบ การจัดระบบประเมินมูลค่าสินทรัพย์ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อแปลงสินทรัพย์บางประเภทเข้ามาอยู่ในระบบแล้ว ผู้เป็นเจ้าของสินทรัพย์นั้นอาจต้องเสียภาษี ด้วยเหตุนี้ประชาชนที่เคยอยู่นอกระบบจึงต้องรับต้นทุนการจ่ายภาษี กล่าวอีกนัยหนึ่งการแปลงสินทรัพย์ฯ อาจก่อให้เกิดต้นทุนแอบแฝงขึ้นได้ รัฐบาลจึงควรพิจารณาว่า ต้นทุนทั้งหมดจากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นคุ้มหรือไม่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ และต้นทุนของการอยู่ในระบบสูงกว่าต้นทุนนอกระบบหรือไม่ เพราะหากเป็นเช่นนั้น กลุ่มคนจนที่ถูกผลักเข้ามาอยู่ในระบบจะยิ่งแบกรับต้นทุนมากขึ้น และจะพยายามหาทางหลีกเลี่ยงการเข้ามาอยู่ในระบบ

(๔) ปัญหาการประเมินราคาสินทรัพย์ การประเมินราคาสินทรัพย์เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สินทรัพย์ที่รัฐบาลกำหนดให้สามารถแปลงเป็นทุนได้ บางประเภทมีความยากในการประเมินราคา เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา เพราะเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย นอกจากนี้สิทธิการเช่า และสินทรัพย์ประเภทที่ดิน ส.ป.ก. ก็มีความยากในการประเมินมูลค่าเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการพัฒนาระบบและบุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการประเมินราคาสินทรัพย์เหล่านี้

(๕) ภาระและความเสี่ยงที่เกิดกับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ที่ถูกกำหนดให้มีบทบาทนำในการปล่อยสินเชื่อตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล เพราะหากประชาชนที่ขอสินเชื่อไปไม่ประสบความสำเร็จในการลงทุน ภาระหนี้เสียย่อมตกเป็นของสถาบันการเงินเหล่านี้ ซึ่งอาจทำให้ธนาคารของรัฐต้องประสบปัญหาวิกฤติหนี้เสียอีกครั้งได้ นอกจากนี้สินทรัพย์บางประเภทยังสร้างภาระในการบังคับจำนองในกรณีลูกหนี้ทำผิดสัญญาการกู้ยืมเงินให้กับสถาบันการเงินค่อนข้างมาก จนสถาบันการเงินไม่นิยมที่จะรับเป็นหลักประกันสินเชื่อหากปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด ตัวอย่าง ในกรณีสิทธิการเช่า เพราะระยะเวลาที่ใช้ไปในระหว่างกระบวนการบังคับหนี้ การถ่ายโอนสิทธิและการขายทอดตลาดนั้น ทำให้มูลค่าของสิทธิการเช่านั้นถดถอยลงไปมาก ส่วนสินทรัพย์ประเภทเครื่องจักรนั้นมีต้นทุนในการบังคับสัญญาค่อนข้างสูงเช่นกัน เพราะเจ้าของเครื่องจักรอาจถอดชิ้นส่วนสำคัญออกไปทำให้เครื่องจักรไม่มีค่า หรือมีการใช้เครื่องจักรอย่างไม่บำรุงรักษาทำให้มูลค่าของเครื่องจักรเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

๔. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่องนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

๔.๑ สภาที่ปรึกษาฯ สนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนที่ยากจน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาความยากจนของประชาชนโดยการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงทุนของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนตามระบบปกติ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสภาที่ปรึกษาฯ และมีหลักการที่ดีในการเพิ่มคุณค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศ

๔.๒ มาตรการของนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันที

มาตรการที่รัฐบาลกำหนดไว้ในนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่ามีประโยชน์และรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันที คือ

(๑) การสำรวจและรับรองสิทธิในที่ทำกินที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันให้มีความชัดเจนในการถือครองสิทธิ

(๒) การจัดทำฐานข้อมูลการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ต่าง ๆ

๔.๓ มาตรการที่ควรพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างเต็มรูปแบบ

สภาที่ปรึกษาฯ เสนอความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรรีบเร่งดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างเต็มรูปแบบ แต่รัฐบาลควรจัดเตรียมความพร้อมขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นให้รอบคอบก่อน เพราะหากเร่งรีบทำจนเกินไปจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี องค์ประกอบที่มีความจำเป็นต้องมีความชัดเจนก่อนการดำเนินการปล่อยเงินกู้ตามแนวนโยบาย คือ

(๑) ความสมบูรณ์ของสิทธิในทรัพย์สินชนิดต่าง ๆ

ความสมบูรณ์ในสิทธิเหนือทรัพย์สินประกอบด้วยความชัดเจนในการถือครอง (เอกสารรับรองการถือครองทรัพย์สิน) การป้องกันผู้อื่นมาใช้ประโยชน์เหนือทรัพย์สินนั้น และการถ่ายโอนได้ สำหรับทรัพย์สินที่รัฐบาลจะผลักดันให้สามารถแปลงเป็นทุนได้นั้น ทรัพย์สินบางประเภทยังขาดความสมบูรณ์ของสิทธิในทรัพย์สินนั้น ๆ ซึ่งจะมีปัญหาในการประเมินราคา และการที่สถาบันการเงินจะยอมรับเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน

- สินทรัพย์ประเภทที่ดิน เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. และเอกสารสิทธิ์ต่าง ๆ ยังมีปัญหาเรื่องการโอนสินทรัพย์ ซึ่งทำให้ผู้ถือครองไม่สามารถใช้ที่ดินนั้นเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อได้ ในขณะเดียวกันการแก้ไขกฎหมายให้สามารถถ่ายโอนได้นั้นก็ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการจัดที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกินด้วย
- สินทรัพย์ประเภทสิทธิการเช่าและที่สาธารณะ ยังมีปัญหาเรื่องการโอนสินทรัพย์ ทำให้สถาบันการเงินไม่ยอมรับเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ ดังนั้นรัฐบาลต้องสร้างความชัดเจนในเรื่องนี้ก่อนการดำเนินการให้แปลงสิทธิเหล่านี้เป็นทุน
- สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา ยังมีปัญหาเรื่องการป้องกันผู้อื่นมาใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น โดยการละเมิดลิขสิทธิ์ ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการให้การแปลงทรัพย์สินทางปัญญาเป็นทุนประสบความสำเร็จต้องปรับปรุงกลไกการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ด้วย

(๒) ความชัดเจนในหลักเกณฑ์การจัดสรรสินทรัพย์ให้ประชาชน

แนวคิดของรัฐบาลที่กำหนดให้หาผู้ที่เหมาะสมรายใหม่เข้ามาถือสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สิทธิเช่า และสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะแทนเจ้าของสิทธิรายเดิมที่ผิดสัญญาการกู้เงินนั้น หากรัฐบาลไม่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการหาผู้ที่เหมาะสมรายใหม่ไว้ก่อน จะเกิดปัญหาในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้และอาจจะทำให้เกิดปัญหาที่ดิน ที่เช่า และที่สาธารณะตกอยู่กับกลุ่มทุนเพียงบางกลุ่มได้ เพราะในปัจจุบันหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้ที่เหมาะสมของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่กับแนวคิดของรัฐบาลอาจมีความขัดแย้งกัน เช่น การรถไฟ การท่าเรือ และกรมธนารักษ์มีวิธีการคัดสรรผู้เหมาะสมโดยการพิจารณาผู้ที่สามารถให้ผลตอบแทนสูงที่สุด หรือในกรณีของสถาบันการเงินผู้ให้กู้อาจพิจารณาจากผู้ที่มีความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้รายเดิมได้มากที่สุด ในขณะที่รัฐบาลมีแนวคิดในการจัดสรรสิทธิให้กับคนยากจนก่อน เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลต้องคำนึงถึงปัญหาสินทรัพย์ตกอยู่กับกลุ่มทุนเพียงบางกลุ่มและเตรียมการป้องกันไว้ล่วงหน้าด้วย

(๓) มาตรการสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ที่ชัดเจนก่อนการให้ประชาชนกู้เงิน

การที่นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนได้นั้น ต้องเกิดจากศักยภาพของคนในการใช้ทุนที่ได้มาในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินทรัพย์ ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินทรัพย์ที่ชัดเจนก่อนที่จะดำเนินการให้เงินกู้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๔) ความชัดเจนในระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ความสำเร็จของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจำเป็นต้องมีความชัดเจนในเรื่องกฎหมายหลายประการ อาทิ กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้ที่สาธารณะไม่สามารถมีผู้ใดเข้าครอบครองและโอนเปลี่ยนมือได้ ดังนั้นหากรัฐบาลจะออกเอกสารการครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะนั้นต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขระบบกฎหมายให้รองรับการดำเนินธุรกรรมเหนือทรัพย์สินนั้นได้

ภายใต้ระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปัจจุบันกระบวนการบังคับจำนองสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันในการกู้ยืมต้องใช้อำนาจศาล ทำให้เกิดความล่าช้าและทำให้สถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อไม่สามารถควบคุมความเสียหายของตนได้ ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะไม่รับสินทรัพย์เหล่านี้เป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ หรือมีการให้สินเชื่อต่ำกว่ามูลค่าสินทรัพย์ที่ประเมินได้มากเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ในส่วนธนาคารของรัฐหากต้องให้สินเชื่อเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในเรื่องนี้อาจมีผลทำให้ธนาคารของรัฐต้องมีภาระความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายมากขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องทำระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนก่อนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(๕) มาตรการป้องกันไม่ให้ที่ทำกินของราษฎรตกอยู่ในการครอบครองของกลุ่มทุน

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเป็นห่วงว่าหากรัฐบาลไม่กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการที่ชัดเจนในการป้องกันไม่ให้ที่ทำกินของราษฎรไปตกอยู่ในการครอบครองของกลุ่มทุนไว้ก่อนที่จะดำเนินการให้มีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อการดำเนินนโยบายไประยะหนึ่งอาจส่งผลให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในการครอบครองของกลุ่มทุนได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาประชาชนไม่มีที่ดินทำกินและปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพตามมาได้

(๖) พัฒนาหลักเกณฑ์และสร้างบุคลากรในการประเมินราคาให้มีความพร้อม

รัฐบาลควรเตรียมความพร้อมเรื่องหลักเกณฑ์ กรอบวิธีการตรวจสอบและประเมินราคาทรัพย์สิน รวมถึงบุคลากรในการประเมินราคาสินทรัพย์ให้พร้อมก่อนที่จะให้มีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างเต็มระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของทรัพย์สินทางปัญญาที่ยังขาดผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านนี้อย่างเพียงพอ ส่วนในกรณีของที่ดิน ส.ป.ก. สิทธิการเช่าและที่สาธารณะ จำเป็นต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และบุคลากรในการประเมินราคาภายในสินทรัพย์เหล่านี้ภายใต้ข้อจำกัด ในการใช้ที่ดินและการถ่ายโอนสิทธิ หากรัฐบาลดำเนินการให้มีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก่อนที่จะมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและบุคลากรที่เพียงพอ จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเจ้าของสินทรัพย์และสถาบันการเงินได้ รวมถึงอาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตในกระบวนการประเมินได้

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน แต่รัฐบาลควรดำเนินการอย่างรอบคอบและเตรียมมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐบาลสามารถบรรลุผลได้อย่างยั่งยืน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็น และได้แจ้งให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทราบด้วย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบแล้ว

๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐"



๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา ๘๑ เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานด้านการศึกษา และในมาตราอื่นๆ อาทิ มาตรา ๔๐ เกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา มาตรา ๔๒ เกี่ยวกับเสรีภาพในทางวิชาการ มาตรา ๔๓ เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา ๖๙ เกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลในการรับการศึกษาอบรม มาตรา ๒๐๐ (๓) เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน มาตรา ๒๘๙ สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๓) ยังกำหนดให้ดำเนินการตามบทบัญญัติตามมาตรา ๔๓ วรรค ๑ ภายในห้าปีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ประกาศใช้

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษานับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน รัฐได้ผลักดันนโยบายและการปฏิบัติงานในหลายด้าน อาทิ การออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่นๆ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในระบบการศึกษา และการปฏิรูปหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอน ฯลฯ แต่กระนั้น การดำเนินการที่ผ่านมายังมิได้มีการประเมินกันอย่างแท้จริงว่า การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ศึกษาเรื่อง "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ" ขึ้น เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อรัฐบาลในประเด็นดังกล่าว

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ

การศึกษาเรื่อง "การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ" มีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการคือ ประการแรก เพื่อประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา โดยยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ประการที่สอง เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และวิเคราะห์เงื่อนไขของการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และประการที่สาม เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งทำให้การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการหลากหลายวิธีเพื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาในการศึกษาประเด็นนี้ ประกอบด้วย

- การสำรวจวรรณกรรม โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร รายงาน บทความวิชาการ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และแหล่งข้อมูลอื่นๆ ทั้งที่เป็นข้อมูลของภาครัฐ นักวิชาการ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน
- การจัดเสวนาโต๊ะกลม โดยการเชิญผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนจากองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการเสวนาจำนวน ๗๐ ท่าน ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการการศึกษาฯ ของวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ สมาคมรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงศึกษาฯ หน่วยงานด้านการศึกษาภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการศึกษา นักวิชาการ ผู้สื่อข่าว สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ที่สนใจอื่นๆ

● การรวบรวมความเห็นในรูปของเอกสารแสดงความเห็น ทั้งจากผู้เข้าร่วมสัมมนาและจากผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการเสวนา

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พยายามรวมรวมข้อมูลและความคิดเห็นที่มีอยู่อย่างครบถ้วนมากที่สุด เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงทุกความเห็นที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้รับอย่างไม่ตกหล่น ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ได้พยายามจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะโดยยึดหลักการเป็นภาวะที่ดีที่สุดภายใต้ความจำกัด (optimization) การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (prioritization) ความสร้างสรรค์และทำได้จริง และก่อให้เกิดพลังผลักดันให้เกิดการปฏิบัติ

๓. ข้อเท็จจริงและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา

๓.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯในด้านการศึกษา



วิธีการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ จำแนกได้เป็น ๒ วิธีการหลัก คือการวิเคราะห์แบบแยกรายมาตรา ซึ่งเป็นการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น อีกวิธีการหนึ่งคือ การศึกษาเจตนารมณ์ของทั้ง ๓๓๖ มาตราในรัฐธรรมนูญฯ อย่างบูรณาการ

๓.๑.๑ การพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ แยกรายมาตรา

การวิเคราะห์เจตนารมณ์ด้านการศึกษาของรัฐธรรมนูญฯ แยกรายมาตรา พบว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประกอบด้วยมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๔๐ กล่าวถึงหน้าที่ขององค์กรอิสระของรัฐในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา ๔๒ กล่าวถึงเสรีภาพในทางวิชาการ โดยการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยในการทำการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๔๓ กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพทางด้านการศึกษาของบุคคลและองค์กรต่างๆ ดังต่อไปนี้

- สิทธิของประชาชนชาวไทยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (บรรเจิดและคณะ, ๒๕๔๕; คณะทำงานการศึกษาฯ, ๒๕๔๖)
- การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ
- การให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๓ กล่าวถึงสิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล ในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ

มาตรา ๖๙ กล่าวถึงหน้าที่ของประชาชนชาวไทยในการรับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๓ กล่าวถึงการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต รัฐควรดำเนินการดังนี้

- เน้นการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ให้นักเรียนรู้ถึงธรรมของการศึกษาอย่างเป็นขั้นต่อ ๆ ไปอย่างต่อเนื่อง
- เป้าหมาย คือ หวังผลให้ผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษารู้หลักใหญ่ ๆ และพื้นฐานของหลักธรรม

มาตรา ๘๑ กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา ซึ่งมีแนวนโยบายสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- จัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม
- จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ
- ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
- สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ
- เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ
- พัฒนาวิชาชีพครู
- ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา ๒๐๐ (๓) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๒๘๙ กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- สิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๑ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๓๓๕ (๓) กล่าวถึงการดำเนินการในวาระเริ่มแรก โดยมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

๓.๑.๒ การพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ แบบบูรณาการ

การวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ แบบบูรณาการ สามารถจำแนกเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ออกเป็น ๗ ประการ ดังนี้

๑) คุณภาพการศึกษา
๒) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา
๓) ความทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรมในการจัดการศึกษาและการได้รับการศึกษา
๔) เสรีภาพทางวิชาการ
๕) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

๖) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

๗) การตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

๓.๒ นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล

การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (สกศ., ๒๕๔๕ ก) ซึ่งประกอบด้วยการปฏิรูป ๘ ด้าน ดังต่อไปนี้

(๑) **การปฏิรูปการเรียนรู้** โดยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่ให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การบูรณาการความรู้ การวิจัยในกระบวนการเรียนรู้ การจัดทำหลักสูตรของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมจัดการเรียนรู้ในชุมชน และการประเมินผู้เรียนตามสภาพจริง

(๒) **การปฏิรูประบบการศึกษา** ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น ๙ ปี การจำแนกระบบการศึกษาเป็นการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การปฏิรูปอุดมศึกษา และการปฏิรูปอาชีวศึกษา

(๓) **การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหาร** ประกอบด้วย การปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ การปรับระบบการบริหารของโรงเรียนเอกชน การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐ

(๔) **การปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** โดยมีมาตรการสำคัญ คือ การปรับโครงสร้างเงินเดือนครู การออกใบประกอบวิชาชีพครู การปฏิรูปกระบวนการผลิตครูและการพัฒนาครู

(๕) **การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา** ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ คือ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การจัดสรรและการประเมินการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา

(๖) **การปฏิรูปสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** ซึ่งมีประเด็นสำคัญ คือสิทธิของบุคคลในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี และสิทธิในการจัดการศึกษาและการได้รับการสนับสนุนในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

(๗) **การปฏิรูประบบประกันคุณภาพทางการศึกษา** ได้แก่ การประกันคุณภาพภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอก

(๘) **การปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา** ได้แก่ การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การส่งเสริมการผลิตและการพัฒนาผู้ผลิตเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในระดับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการปฏิรูป ๕ ด้านแรก หรือ **'ปัญจปฏิรูป'** โดยถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษาเพื่อเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒

๓.๓ ความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิรูปการศึกษา

๓.๓.๑ การปฏิรูปการศึกษาที่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฯ

การดำเนินการปฏิรูปของรัฐบาลโดยส่วนใหญ่มีทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการปฏิรูปการศึกษาที่มีความก้าวหน้ามาก อาทิ

- การออก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ
- การจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามเวลาที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้
- การจัดทำหลักสูตรแกนกลาง–ท้องถิ่น หลักสูตรสหกิจศึกษา
- การเตรียมการเพื่อการปฏิรูปครู
  - การวิจัยโครงสร้างและการประกันคุณภาพการผลิตครู

- การจัดทำแผนและนโยบายการปฏิรูปครู
- การตั้งคณะอนุกรรมการการปฏิรูปครู
- จัดทำมาตรฐานวิชาชีพครู

- การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเด็กปกติ
- การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้พิการมีความทั่วถึงมากขึ้น

๓.๓.๒ ผลการปฏิรูปการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฯ

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาโดยส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพทำให้มีความล่าช้ากว่าแผนที่ตั้งไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการออกกฎหมายและการปรับโครงสร้างของระบบการศึกษา ส่งผลทำให้การดำเนินการด้านอื่นๆ ไม่คืบหน้า อาทิ

- กลุ่มนักเรียนพิเศษและคนด้อยโอกาสยังขาดโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และขาดข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล ไม่ได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรม
- การศึกษาตามอัธยาศัยยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพ
- การจัดการศึกษาในกลุ่มเด็กปกติทั่วถึง แต่ขาดประสิทธิภาพ
- ขาดมาตรการส่งเสริมบุคคล ครอบครัว องค์กร และสถาบันสังคมอื่นในการจัดการศึกษา
- ขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา เช่น เอกชนไม่มีส่วนร่วมในคณะกรรมการเขตพื้นที่ฯ
- งบประมาณด้านการศึกษามีสัดส่วนต่องบประมาณทั้งหมดลดลง และรัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณรายหัวเพื่อการยกระดับคุณภาพและความเสมอภาค การอุดหนุนการศึกษาที่ไม่เพียงพอ สังเกตได้จากการเก็บค่าแป๊ะเจี๊ยะ ซึ่งสะท้อนความไม่เพียงพอของการอุดหนุน
- การจัดการศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการของสังคม หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคม
- หลักสูตรการศึกษาของท้องถิ่นยังขาดคุณภาพ
  - การศึกษายังไม่สามารถทำให้เด็กคิดเป็น เพราะเนื้อหาเน้นการจำมากกว่าการคิด
  - การเน้นการปฏิบัติมากกว่าเนื้อหาในหลักสูตร ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้
  - จริยธรรมในหลักสูตรขาดหายไป ไม่มีการจัดการสอนศาสนาอื่นๆ ในโรงเรียน
- การให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอาชีพครูที่ไม่เหมาะสม ทำให้ครูที่มีอยู่ในระบบขาดแรงจูงใจและทำให้คนดี คนเก่งและคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไม่เข้ามาเป็นครู
- การปฏิรูประบบมองเชิงโครงสร้างมากทำให้ละเลยในส่วนของผู้เรียน
- การกระจายอำนาจสู่พื้นที่ แต่ไม่สามารถระบุว่าอำนาจไปอยู่ ณ ส่วนใดของท้องถิ่น
- แม้กฎหมายและการปรับโครงสร้างจะแล้วเสร็จ แต่ยังไม่มีหลักประกันว่าผลการปฏิรูปจะเป็นไปตามคาดหวัง

๓.๔ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปการศึกษา

- แนวคิดยังไม่ชัดเจน ความเข้าใจของสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่ตรงกัน
- ขาดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนและจับต้องได้
- ขาดภาวะการนำในเรื่องการศึกษา ไม่มีเจ้าภาพในระดับรัฐบาล
- ขาดการนำที่ต่อเนื่อง ที่มีพลังในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาตลอดเวลาเนื่องจากขาดการออกแบบองค์กร
- ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน ขาดผู้ตัดสินใจทั้งระบบ เนื่องจากการศึกษาไม่มีความเกี่ยวโยงกับหลายหน่วยงาน

- ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปฯ พิจารณาแต่ประเด็นย่อยๆ ที่ตนเองรับผิดชอบ หรือมีการวิ่งเต้น (lobby) เพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่ขาดผู้รับผิดชอบการปฏิรูปฯ ในภาพรวม
- การปฏิรูปฯ โดยยึดติดกรอบความคิดเดิมๆ
- การปฏิรูปฯ มิได้เชื่อมโยงกับบริบท ขาดการประสานกับระบบอื่นๆ
- ขาดยุทธศาสตร์ แต่พยายามผลักดันทุกเรื่องโดยให้น้ำหนักเท่าๆ กัน
- โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่รวมศูนย์ และเป็นระบบราชการแบบเดิม
- ความคิด ความเชื่อและวัฒนธรรมของการศึกษาแบบเก่าๆ ยังคงอยู่ สังคมไทยยังขาดความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปการศึกษา และไม่มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม
- ความไม่พร้อมของบุคลากร ทั้งด้านความรู้ และเจตคติ
- สื่อสารมวลชนไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษา
- การปฏิรูปการศึกษาขาดประสิทธิผล เพราะติดขัดระบบอื่นๆ

๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการผลักดันการปฏิรูปการศึกษา

๔.๑ จัดตั้งสภาการศึกษาภาคประชาชน

วัตถุประสงค์ : เป็นเวทีสำหรับตัวแทนภาคประชาชนในการถกแถลงเกี่ยวกับแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เกิดการตกผลึกทางความคิดเชิงมโนทัศน์ (concept) ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการศึกษามีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน ทั้งปรัชญาและขบวนการ

รูปแบบ : เวทีสำหรับการถกเถียงแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. เป็นองค์กรอิสระและสะท้อนความเห็นภาคประชาชน ซึ่งภาคประชาชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง

๒. จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยจัดตั้งเป็นเวทีของประชาชนทุกระดับและทุกจังหวัดสำหรับการถกแถลงทางแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

๓. จัดเวทีเสวนาทุกจังหวัดเพื่อระดมความคิด (brain storm)

องค์ประกอบ : ประกอบด้วยผู้นำทางปัญญาที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับผลกระทบจากการปฏิรูปการศึกษาอย่างครบถ้วนทุกกลุ่ม อาทิ ผู้นำการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น ผู้แทนเยาวชน แพทย์ ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนเท่ากับกลุ่มแรก

บทบาทหน้าที่ :

๑) กำหนดแนวคิด แนวทาง และยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะ
- กำหนดลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ทุกช่วงอายุ ทั้งช่วงแรกเกิดถึงอายุประมาณ ๒๐ ปี (วัยเรียน) และช่วงหลังอายุประมาณ ๒๐ ปี (หลังวัยเรียน)
- วางแผนและกำหนดเป้าหมายของกระบวนการปฏิรูปการศึกษา

๒) ศึกษาและวิจัยแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในประเด็นถกเถียงที่สำคัญๆ

๓) รับผิดชอบในการดูแลการปฏิรูปการศึกษาในภาพรวม ประสานการปฏิรูปในภาพย่อย

๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทุกขั้นตอน

๕) รับเรื่องราวร้องทุกข์ และปัญหาอันเกิดจากการปฏิรูปการศึกษา

ลักษณะพิเศษ : รัฐบาลจะต้องสนับสนุนและรับรองบทบาทของผู้นำทางปัญญาในสภาการศึกษาภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

เหตุผล

๑) ทำให้แนวคิดการปฏิรูปการศึกษามีเอกภาพ และเป็นไปตามฉันทานุมัติของประชาชน

๒) ทำให้ทิศทางการปฏิรูปฯ เกิดจากการถกเถียงด้วยเหตุผล มากกว่าใช้วิธีการทางการเมือง

๓) ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๔) ทำให้มีเจ้าภาพดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๔.๒ กำหนดตารางเวลาการปฏิรูปการศึกษา

แม้ว่าระบบการศึกษาควรเป็นระบบที่มีพลวัตหรือมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง แต่การปฏิรูปการศึกษาควรมีการกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

- รัฐบาลควรกำหนดเป้าหมายการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจตรงกัน สามารถวัดหรือสามารถประเมินได้ว่าสำเร็จจริงหรือไม่ ทั้งเป้าหมายในระยะสั้น - กลาง - ยาว
- ย่อยเป้าหมายออกตามกิจกรรมต่าง ๆ และกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมและแต่ละเป้าหมายย่อย (โดยพยายามกระจายงานให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง)
- กำหนดระยะเวลาของกิจกรรมและเส้นตายของเป้าหมายต่าง ๆ อย่างชัดเจน พร้อมทั้งประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน
- จัดระบบการประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดในตารางเวลาการปฏิรูปฯ โดยให้รางวัลเป็นแรงจูงใจแก่ผู้ที่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย

เหตุผล

๑) เพื่อให้สังคมมีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการร่วมติดตาม ตรวจสอบ และสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา

๒) เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและแรงผลักในการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นขั้นตอน

๔.๓ การปฏิรูปการศึกษาโดยแนวคิดสร้างสรรค์

การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฯ เป็นแนวทางการจัดการศึกษาที่ถูกกำหนดในสถานการณ์ที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจขาขึ้น แต่กลับต้องนำมาปฏิบัติในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้มีอุปสรรคในการดำเนินการมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคในด้านงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ จึงจำเป็นต้องคิดวิธีการที่สร้างสรรค์ แหวกวงจากกรอบความคิดเดิม ๆ โดยเฉพาะการแสวงหางบประมาณที่อยู่นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน และการแสวงหาแนวทางการระดมทรัพยากรจากสังคม และการมีส่วนร่วมของสังคม หรือทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ

- การกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินออมระยะยาวเพื่อการจัดการศึกษา หรือเพื่อใช้เป็นเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น
- การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ ในสถานศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน
- สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของสังคมในการตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น
- กำหนดมาตรการสนับสนุนชุมชนที่มีการจัดการศึกษาโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ฯลฯ (มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ) ให้สามารถจัดการศึกษาที่หลากหลายได้ และสอดคล้องกับศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อให้พิทักษ์ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยการสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

เหตุผล

๑) เพื่อระดมทรัพยากรนอกระบบงบประมาณในการสนับสนุนการศึกษาของชาติ

๒) เพื่อให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของในการจัดการศึกษาของชุมชน

๔.๔ สร้างเครือข่ายการศึกษา

รัฐบาลควรกำหนดมาตรการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายทางการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ

- ขยายเครือข่ายและสาขา (franchise) โรงเรียนต้นแบบ โดยการนำรูปแบบของการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาและมีชื่อเสียง เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่โรงเรียนอื่นในการปรับปรุงระบบการจัดการศึกษา โดยโรงเรียนที่ใช้ระบบเดียวกับโรงเรียนต้นแบบ (franchisee) สามารถใช้ชื่อของโรงเรียนต้นแบบได้
- การจัดให้มีโรงเรียนพี่เลี้ยง ด้วยการจับคู่โรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจับคู่โรงเรียนในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมมาก กับโรงเรียนในต่างจังหวัดที่มีความขาดแคลนมาก เพื่อทำหน้าที่เป็นโรงเรียนพี่เลี้ยงของโรงเรียนในเขตพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล หรือการสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสถานศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา เพื่อทำให้สถานศึกษาที่มีความพร้อมมากกว่าทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมในการปฏิรูปการศึกษา
- สร้างเครือข่ายกับบุคลากรทางการศึกษาในต่างประเทศ
- สร้างเครือข่ายกับกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และรับต้นทุนจากการปฏิรูปการศึกษา โดยการให้มีตัวแทนเข้ามาร่วมในการออกแบบและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างผู้ที่สนับสนุนและต่อต้านการปฏิรูป
- สร้างเครือข่ายกับภาคประชาชน โดยการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างเครือข่ายกับผู้ปกครองและชุมชนในท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความชัดเจนและความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษา
- สร้างเครือข่ายกับผู้ประกอบการ โดยสร้างมาตรการจูงใจให้สถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับมากขึ้น และเพื่อทำให้ระบบการศึกษามีความพร้อมตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างรวดเร็ว

เหตุผล

๑) การสร้างเครือข่ายกับภาคประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจการปฏิรูปการศึกษา และทำให้เกิดอุปสงค์ต่อการปฏิรูปการศึกษามากขึ้น ทำให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบนมากขึ้น

๒) การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และรับต้นทุนจากการปฏิรูปการศึกษา เป็นการสร้างแนวร่วมในการปฏิรูปการศึกษา และลดอุปสรรคจากการต่อต้านการปฏิรูปการศึกษา

๓) การสร้างเครือข่ายภายในระบบการศึกษา ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารการศึกษา และการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

๔.๕ การปฏิรูปครบวงจร

ระบบการศึกษามิได้เป็นระบบที่อยู่ในสุญญากาศ แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบและบริบทอื่น ๆ ด้วย การปฏิรูปการศึกษาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับบริบทรอบข้าง เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาต้องสอดคล้องกับความต้องการแก้ไขปัญหาสำคัญของสังคม ความต้องการของตลาดแรงงาน และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในอนาคต นอกจากนี้ การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จจะต้องดำเนินมาตรการปฏิรูปเป็นพวง (packaging) ร่วมกับการปฏิรูประบบอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปประเทศดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกันทั้งระบบ โดยไม่เกิดการขัดแย้งกันเอง อาทิ

- การปฏิรูปเศรษฐกิจ เช่น การสร้างตำแหน่งงานที่รองรับผู้จบการศึกษาจากระบบการศึกษา การใช้มาตรการการคลังเพื่อจูงใจให้เกิดการระดมทุนเพื่อการศึกษาหรือทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของสถานประกอบการในการจัดการศึกษา เป็นต้น
- ปฏิรูปราชการ เช่น การปฏิรูปโครงสร้างและระบบระเบียบราชการเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการศึกษา เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษา และเพื่อจูงใจให้คนดีคนเก่งเข้ามาเป็นครู เป็นต้น
- ปฏิรูปการเมือง เช่น การให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ การมอบหมายการปฏิรูปการศึกษาให้กับรัฐมนตรีที่มีความรู้ด้านการศึกษาและมีความตั้งใจจริงในการปฏิรูปฯ รวมทั้งให้มีการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น
- ปฏิรูปสังคม เช่น การปฏิรูปชุมชนให้เป็นชุมชนที่มีจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของส่วนรวม การปลูกฝังค่านิยมรักการเรียนรู้ การสร้างค่านิยมในการบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษา ปฏิรูปครอบครัวให้มีความรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น เป็นต้น
- ปฏิรูปสื่อ เช่น การสร้างค่านิยมของสื่อ โดยการให้สื่อเห็นความสำคัญของการสร้างปัญญาแก่สังคม การเปลี่ยนค่านิยมให้สื่อเห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้น เป็นต้น

เหตุผล

๑) ทำให้กระบวนการปฏิรูปประสบความสำเร็จได้จริง ไม่ติดขัดระบบอื่นๆ

๒) ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในทิศทางเดียวกัน

๓) ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะเป็นการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลตั้งใจจริงในการปฏิรูป

๔) ก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ

๕. ข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นเฉพาะในการปฏิรูปการศึกษา

๕.๑ การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารการศึกษา

๕.๑.๑ จัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิต

รัฐบาลควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิต โดยอาจจะเป็นหน่วยงานที่มิได้อยู่ในโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ แต่มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างที่เหมาะสมและคล่องตัวในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงานฯ กระทรวงวัฒนธรรม กรมประชาสัมพันธ์ กรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ ทั้งนี้เพราะการศึกษาตลอดชีวิตค่อนข้างมีขอบข่ายงานที่กว้างและมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นค่อนข้างมาก

เหตุผล

๑) การศึกษาตลอดชีวิตเป็นรูปแบบการศึกษาที่สำคัญตามหลักการศึกษาตลอดชีวิต แต่การจัดการศึกษาตลอดชีวิตยังขาดเจ้าภาพที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างเจาะจง ทำให้การขยายโอกาสทางการศึกษาผ่านการศึกษาตลอดชีวิตยังไม่มีความก้าวหน้า

๒) การจัดการศึกษาตลอดชีวิตมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการศึกษาในระบบ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้แล้ว จึงจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่เชี่ยวชาญในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตอย่างเจาะจง

๕.๑.๒ จัดโครงสร้างของสถาบันการศึกษาของรัฐทั้งระบบ

รัฐควรจัดกลุ่มสถาบันการศึกษาของรัฐทั้งระบบเสียใหม่ โดยการควบรวมหรือยุบสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ถูกจัดตั้งซ้ำซ้อนกัน หรือดำเนินการแยกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น การรวมสถาบันราชภัฏกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลที่จัดตั้งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เพื่อยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยประจำจังหวัดนั้น

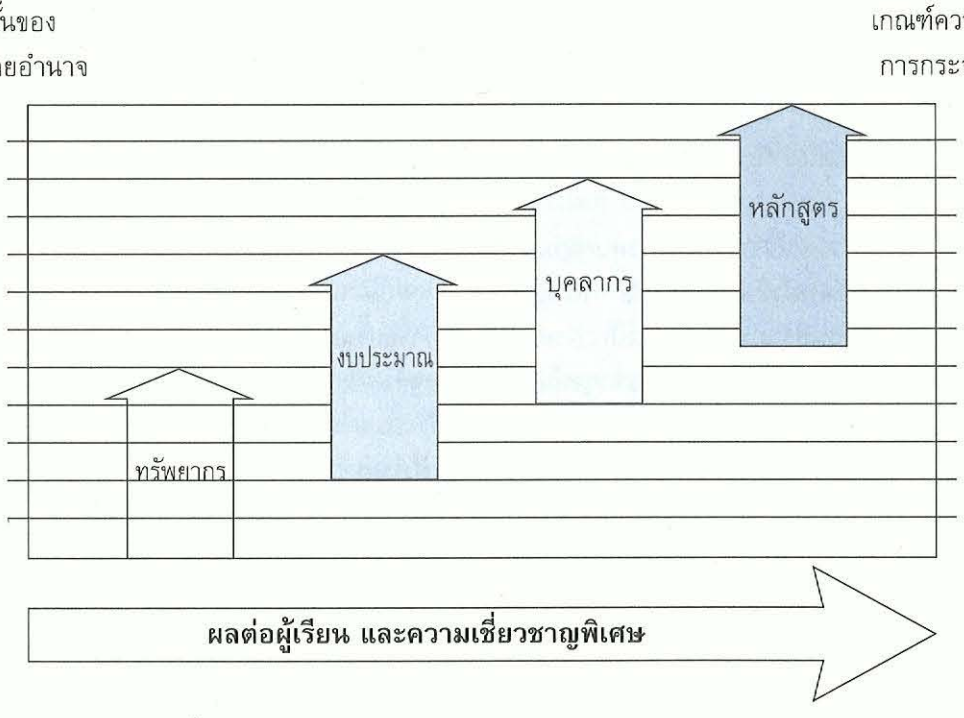
เหตุผล

๑) ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพราะจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทำให้เกิดความประหยัดต่อขนาด (economy of scale) มากขึ้น

๒) ยกระดับคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น เพราะจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษามากขึ้น และทำให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการมากขึ้น

๕.๑.๓ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่นเป็นลำดับ

การกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนและกลุ่มการศึกษาทางเลือกควรดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน โดยมีหลักการดำเนินการดังนี้ (รูปที่ ๑)



รูปที่ ๑ หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามความพร้อม

- ลำดับของการกระจายอำนาจควรเริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากร งบประมาณ บุคคล และหลักสูตร ตามลำดับ เนื่องจากการจัดการด้านทรัพยากรเป็นการจัดการที่ใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านน้อยที่สุด และมีผลกระทบต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนน้อยที่สุด ในขณะที่การจัดการด้านหลักสูตรเป็นการจัดการที่ใช้ความเชี่ยวชาญสูงสุด และมีผลต่อผู้เรียนมากที่สุด
- จำแนกระดับของการกระจายอำนาจออกเป็นขั้นๆ เช่น การแบ่งระดับการกระจายอำนาจออกเป็น ๑๐ ขั้น โดยขั้นที่ ๑ เป็นระดับการกระจายอำนาจขั้นต่ำที่สุด และขั้นที่ ๑๐ เป็นระดับของการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์
- กำหนดเกณฑ์ชี้วัดความพร้อมรับการกระจายอำนาจของท้องถิ่น เพื่อเป็นเกณฑ์ให้หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นปรับตัวก่อนรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งนี้เกณฑ์ชี้วัดดังกล่าวควรกำหนดให้เท่ากับจำนวนขั้นของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น หากหน่วยงานในท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจตามระดับขั้นของเกณฑ์ชี้วัด

- กำหนดระยะเวลาของการปรับตัวและการกระจายอำนาจของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยให้เวลากับหน่วยงานที่มีความพร้อมต่ำ มากกว่าหน่วยงานที่มีความพร้อมสูง
- กำหนดมาตรการในการจูงใจและสนับสนุนหน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นทุกระบบ ให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ เช่น การจัดสรรผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการเงิน บุคลากร และการจัดหลักสูตร เพื่อให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ การให้รางวัลหรือการประกาศเกียรติคุณแก่หน่วยงานที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

เหตุผล

๑) ทำให้หน่วยงานด้านการศึกษาในท้องถิ่นมีการปรับตัว เพื่อรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างเป็นลำดับขั้น ตามความพร้อมของหน่วยงานแต่ละแห่ง และมีกรอบเวลาของการปรับตัวกระจายอำนาจอย่างชัดเจน

๕.๑.๔ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนในการจัดการศึกษาอย่างครบถ้วน

- การกำหนดองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการชุดต่างๆ อาทิ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน ฯลฯ ควรทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสเข้ามีส่วนในการจัดการศึกษาในองค์กรด้านการศึกษาทุกระดับอย่างครบถ้วนและสมดุล
- กฎระเบียบการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ควรกำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงของตัวแทนกลุ่มคนในแต่ละฐานที่มา เพื่อให้ได้ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ครบทุกกลุ่ม และได้ตัวแทนที่มีความรู้และความสามารถเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริง
- องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาหนึ่งๆ ควรมีตัวแทนจากผู้จัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่าและต่ำกว่าร่วมอยู่ด้วย เพื่อทำให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาแห่งนั้นมีความสอดประสานกับการศึกษาในระดับอื่นๆ

เหตุผล

๑) ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ "ทุกคนเพื่อการศึกษา" (all for education)

๒) ทำให้ได้ผู้แทนของแต่ละกลุ่มที่มีความรู้ ความสามารถ และมีเครือข่ายที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

๓) ทำให้การจัดการศึกษาทุกระดับมีความสอดคล้องและต่อเนื่อง ไม่แยกส่วนออกจากกัน

๕.๑.๕ การกำหนดวาระของผู้นำการศึกษา

ผู้นำระดับสูงของการศึกษาในท้องถิ่น อาทิ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ฯ คณะกรรมการเขตพื้นที่ฯ คณะกรรมการสถานศึกษา ฯลฯ ควรมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร (๔-๘ ปี) เพื่อทำให้การพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่เข้ามาสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการเลือกตั้ง

เหตุผล

๑) การพัฒนาการศึกษาเป็นเรื่องที่เห็นผลได้ในระยะยาว การพัฒนาการศึกษาจำเป็นต้องทำอย่างต่อเนื่อง จึงจะทำให้เกิดผลสำเร็จ

๒) หากผู้นำด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้นเกินไป จะทำให้ผู้นำพยายามดำเนินการพัฒนาการศึกษาเฉพาะโครงการที่เห็นผลระยะสั้นเท่านั้น

๕.๒ การปฏิรูปการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

๕.๒.๑ การกำหนดเงินเดือนครูตามระบบคุณธรรม (merit system)

ระบบบัญชีเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องไม่เป็นไปตามบัญชีเงินเดือนข้าราชการ แต่ต้องเป็นบัญชีเงินเดือนที่สูงกว่าค่าตอบแทนเฉลี่ยของคนในสังคม ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของอัตราผลตอบแทนจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยการพิจารณาผลตอบแทนของครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องใช้

ตัวชี้วัดการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์และเหมาะสมกับครูแต่ละระดับ เป็นเครื่องมือในการประเมินผล และการประเมินผลการทำงานของครู จะต้องให้บุคคลภายนอกโดยเฉพาะผู้ปกครองในฐานะลูกค้า เข้ามามีส่วนในการประเมินผลด้วย

เหตุผล

๑) เพื่อดึงดูดคนดีและคนเก่งเข้ามาเป็นครู เพราะอาชีพครูได้รับค่าตอบแทนสูง

๒) เพื่อลดการต่อต้านการปฏิรูปการศึกษาของครู ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปฯ เนื่องจากครูจะได้รับการชดเชยจากการที่เงินเดือนเพิ่มสูงขึ้น

๕.๒.๒ การคัดสรรครูรุ่นใหม่จากคนเก่งของประเทศ

รัฐควรสนับสนุนให้มีการสรรหาครูรุ่นใหม่ (ที่เข้ามาทดแทนตำแหน่งครูที่เกษียณอายุหรือลาออก) โดยการคัดสรรจากคนที่เก่งในสังคม โดยมีวิธีการคัดสรรดังนี้

- ในระยะสั้น รัฐอาจใช้วิธีการดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านการสอนหรือการบริหารจากภายนอกมาเป็นครูหรือผู้บริหารการศึกษา โดยได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าอัตราที่ได้รับจากที่ทำงานเดิม
- ในระยะยาว รัฐควรให้ทุนการศึกษาหรือสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาเอกชนให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่มีผลการเรียนดี เพื่อดึงดูดนักเรียนหัวกะทิให้เข้ามาเรียนครู โดยมีการรับรองการมีงานทำ และรับรองเงินเดือนขั้นต่ำ
- การจูงใจผู้จบการศึกษาที่ได้รับคะแนนสูงจากสาขาอื่นเพื่อข้ามฟากมาเป็นครู โดยการให้ทุนการศึกษาเพิ่มเติมในวิชาครู การรับรองการมีงานทำ และรับรองเงินเดือนขั้นต่ำ
- รัฐควรแก้ไขระบบการรับครู เพื่อให้ได้มาซึ่งครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครเรียนครูและสมัครเป็นครู ระบบพัฒนาบุคลากรครู ระบบจูงใจและการให้ผลตอบแทน ซึ่งจะทำให้ได้ครูที่มีครบทั้งวุฒิ ความมั่นคงในจิตสำนึกและจรรยาบรรณของความเป็นครู

เหตุผล

๑) เพื่อให้ระบบการศึกษาได้คนดีและคนเก่งของสังคมมาเป็นครูและผู้บริหารการศึกษา

๕.๒.๓ การรับประกันการฝึกอบรมครู

รัฐควรให้หลักประกันแก่ครูในการได้รับการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการรับประกันว่าครูทุกคนจะได้รับการฝึกอบรมอย่างน้อย ๑ หลักสูตรต่อปี ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมครูควรยึดหลักการว่า "ผู้ที่ได้รับประโยชน์ควรเป็นผู้จ่าย" ดังนั้นผู้ที่ควรจ่ายเพื่อการฝึกอบรมครูประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ รัฐ นายจ้าง และครู โดยงบประมาณทั้ง ๓ ส่วนควรจัดเก็บในกองทุนพัฒนาวิชาชีพครู กองทุนดังกล่าวจะทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณในการจัดฝึกอบรมให้กับครู (หรือเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมด้านอุปทาน) หรืออาจให้สิทธิแก่ครูในการเลือกหลักสูตรฝึกอบรมได้ด้วยตนเอง ทั้งที่เป็นหลักสูตรที่จัดขึ้นโดยรัฐหรือเอกชน (หรือเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมด้านอุปสงค์) โดยสิทธิในการฝึกอบรมในแต่ละปีจะไม่มีการสะสมสำหรับปีต่อไป

รัฐควรสนับสนุนให้มีการสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของครูและบริบทการศึกษาในแต่ละปี หลักสูตรที่ควรจัดให้มีขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ การวิจัยในชั้นเรียน การสังเกตความต้องการของผู้เรียน การประเมินผู้เรียนตามสภาพจริง การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น คอมพิวเตอร์ช่วยสอน และการเรียนการสอนที่ทำให้เด็กคิดเป็น รวมทั้งหลักสูตรที่เกี่ยวกับการสอนผู้เรียนเฉพาะกลุ่ม เช่น การสอนเด็กพิเศษ การสอนผู้พิการ การสอนเด็กเร่ร่อน การสอนเด็กชาวเขา เป็นต้น และในแต่ละหลักสูตรต้องเน้นการพัฒนาจิตวิญญาณของครูพอ ๆ กับความสามารถในวิชาชีพครู

เหตุผล

๑) เพื่อจัดระบบที่สนับสนุน/บังคับให้ครูมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

๒) เพื่อจัดระบบการเงินเพื่อการพัฒนาครูที่มีประสิทธิภาพ และสามารถพึ่งพาตนเองได้

๕.๓ การปฏิรูปเรียนรู้

๕.๓.๑ คลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติ

การสร้างคลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรทางเลือกให้ผู้เรียนได้เรียนตามศักยภาพ ความถนัดและความสนใจ โดยการสร้างหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน วิธีการสร้างคลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติ คือการจัดให้มีแหล่งที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมเนื้อหาต่างๆ อาทิ ตำรา บทความ สื่อการเรียนการสอน การบรรยาย ฯลฯ โดยจะต้องมีการจัดระบบเนื้อหาต่างๆ เหล่านี้ให้เป็น "หน่วยการสอนมาตรฐาน" (หมายถึงชุดของเนื้อหาวิชาหรือชุดการเรียนการสอนที่ครอบคลุมหัวข้อใดหัวข้อหนึ่ง) หรือ module ขึ้นหลายๆ แบบ และมีช่องทางให้ครูและนักเรียนทุกคนสามารถเข้าถึงคลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติได้

คลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้เรียนและผู้สอน และยังเหมาะสำหรับการจัดการศึกษาทุกรูปแบบคลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติจะช่วยให้ผู้เรียนได้มีอิสระในการเลือกเรียนได้อย่างเหมาะสมกับตัวผู้เรียน โดยจะต้องมีการกำหนดแบบทดสอบความรู้ ความสามารถ ความสนใจ หรือศักยภาพในด้านต่างๆ ของคนแต่ละคน เพื่อเลือกส่วนผสม (combination) ของหน่วยการสอนมาตรฐานที่เหมาะกับแต่ละคน คลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติจึงเป็นการเปิดให้ผู้เรียนไม่ถูกจำกัดด้วยหลักสูตรที่ค่อนข้างตายตัว แต่มีทางเลือกอย่างหลากหลายเพียงพอที่จะทำให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ คลังหลักสูตรมาตรฐานแห่งชาติยังเป็นประโยชน์แก่ครูอาจารย์ในการเข้าถึงเนื้อหาการเรียนการสอนที่หลากหลาย เพื่อเป็นฐานในการต่อยอดและพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

เหตุผล

๑) เพื่อให้ผู้เรียนมีทางเลือกในการศึกษาได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของตนเอง

๒) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการสร้างและพัฒนาหลักสูตรการศึกษาของประเทศ

๕.๓.๒ การให้ผู้เรียนเลือกเรียนบางวิชาจากภายนอกสถานศึกษา

สถานศึกษาควรอนุญาตให้ผู้เรียนเลือกเรียนบางวิชาจากสถาบัน แหล่งเรียนรู้ หรือบุคคลที่อยู่นอกสถานศึกษา และสามารถโอนมาเป็นหน่วยกิตของการศึกษาในสถานศึกษาที่ผู้เรียนศึกษาอยู่ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเรียนในสถานศึกษาทุกวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียนวิชาศาสนา การฝึกอาชีพ หรือแม้กระทั่งวิชาหลักบางวิชาที่องค์กรภายนอกมีความพร้อมมากกว่า หรือมีครูที่มีความสามารถสูง เช่น คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ หรือคณิตศาสตร์ ทั้งนี้ รัฐควรมีการจัดระเบียบและขึ้นทะเบียนรับรองสถาบันกวดวิชา สถาบันฝึกอาชีพ และโรงเรียนที่สอนวิชาเฉพาะต่างๆ รวมทั้งการขึ้นทะเบียนผู้สอนอิสระเพื่อเป็นข้อมูลให้กับนักเรียนในการเลือกเรียนภายนอกสถานศึกษา

เหตุผล

๑) แก้ไขปัญหาการบังคับเด็กให้เรียนและปฏิบัติตามพิธีกรรมของศาสนาอื่น ซึ่งเป็นข้อห้ามของบางศาสนา

๒) แก้ไขปัญหาโรงเรียนไม่สามารถจัดการเรียนการสอนบางวิชาได้อย่างมีคุณภาพ

๓) จัดระบบและควบคุมมาตรฐานของสถาบัน แหล่งเรียนรู้ หรือบุคคลนอกสถานศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาในบางวิชา

๕.๓.๓ การกำหนดมาตรฐานความรู้ด้านหลักธรรมทางศาสนา

เนื่องจาก มาตรา ๗๓ เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านหลักธรรมของศาสนา เพื่อให้นำไปใช้เสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยความหมายในมาตรานี้ เน้นที่ตัวจิตและวิญญาณของคน ที่ควรมีที่พึ่งทางธรรมในการดำเนินชีวิต และแก้ไขปัญหาการดำเนินชีวิต เป็นเครื่องมือและกลไกทางจิตในการควบคุมคนให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ในอาชีพของตนทุกๆ อาชีพ ให้เสียสละ มีเมตตาและลดการเห็นแก่ตัว ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของธรรมะในทุกศาสนา ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีนโยบายและการดำเนินการให้ประชาชนรู้ธรรมะในระบบการศึกษาภาคบังคับและขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษาเรียนรู้หลักและแก่นของศาสนาทั้งหมดอย่างถูกต้องทางภาษาไทย โดยตั้งมาตรฐานความรู้ดังนี้

- ผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาขั้นสูงสุด มีความรู้ระดับพื้นฐานและประโยชน์ของธรรมะ
- ผู้สำเร็จระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษามีความรู้ระดับหลักและแก่นของธรรมะที่ถูกต้อง

๕.๔ การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

๕.๔.๑ การจัดสรรสื่อเพื่อการศึกษา

รัฐควรกำหนดในกฎหมายให้มีการจัดสรรสื่อหรือคลื่นความถี่ของรัฐทุกประเภทเพื่อการประชาสัมพันธ์และจัดรายการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา อาทิ คลื่นวิทยุเอเอ็มและเอฟเอ็มอย่างน้อยช่วงความถี่ละ ๑ ช่องสัญญาณต่อ ๑ จังหวัด และจัดสรรเวลาออกอากาศของโทรทัศน์ของรัฐอย่างน้อย ๒ ชั่วโมงต่อวัน นอกจากนี้รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนรายการเพื่อการศึกษา โดยการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากรายการเพื่อความบันเทิง เช่น เกมโชว์ ละครหลังข่าว เป็นต้น

เหตุผล

๑) เพื่อเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

๒) เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ความรู้ อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการศึกษาตามอัธยาศัย

๕.๔.๒ จัดตั้งกองทุนประชาสังคมเพื่อการศึกษาในกลุ่มคนพิเศษ

รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาแก่กลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กเร่ร่อนที่รัฐไม่มีข้อมูล โดยการจัดตั้งกองทุนประชาสังคมเพื่อการศึกษาในกลุ่มคนพิเศษ เพื่อจัดสรรทุนให้แก่องค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาในกลุ่มคนพิเศษเหล่านี้อยู่แล้ว

เหตุผล

๑) เพื่อสนับสนุนหน่วยงานเอกชนที่จัดการศึกษาในกลุ่มผู้เรียนที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดได้อย่างทั่วถึง

๒) เพื่อยกระดับคุณภาพของการศึกษาที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

๕.๔.๓ การอุดหนุนการจัดหาสื่ออิเล็กทรอนิกส์สำหรับการเรียนการสอน

รัฐควรให้การอุดหนุนเป็นพิเศษแก่ครู เพื่อทำให้ครูได้สิทธิพิเศษในการซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในราคาถูกกว่าการซื้อในท้องตลาด เพื่อสนับสนุนครูให้มีคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลและเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการศึกษาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีการสร้างเกมส์คอมพิวเตอร์ที่ให้ความรู้ควบคู่ไปกับความบันเทิงหรือทำให้เด็กได้ฝึกฝนการคิด รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศให้กับโรงเรียนทั่วประเทศ

เหตุผล

๑) เพื่อทำให้ครูมีทักษะด้านการใช้คอมพิวเตอร์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสอนเด็กให้มีทักษะด้านการใช้คอมพิวเตอร์

๒) เพื่อช่วยให้การสอนมีความน่าสนใจมากขึ้น เพราะเด็กนักเรียนมีความสนใจสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาก และการจัดทำสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเรียนรู้จะทำให้เด็กมีการเรียนรู้ด้วยตนเอง

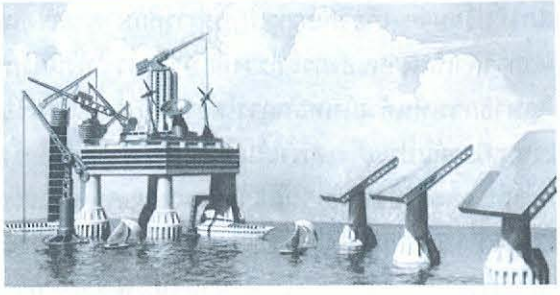
๓) เพื่อช่วยในการเรียนรู้ของครู เพราะการที่ครูเข้าถึงอินเทอร์เน็ต จะทำให้ครูสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ที่กว้างขวางและทันสมัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมการสอนของครูอีกด้วย

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งถึงสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในความเห็นดังกล่าวว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรับทราบความเห็นและผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าว ดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการเห็นด้วยในหลักการโดยรวม ทั้งในส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการผลักดันการปฏิรูปการศึกษา และข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นเฉพาะในการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอหลายเรื่องกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการอยู่แล้ว และได้ปรากฏอยู่ใน "ข้อเสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูปการศึกษา" ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ตามที่คณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาเสนอเพื่อเร่งรัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ แล้ว แต่ยุทธศาสตร์ที่เสนอมีสาระครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ มากกว่า

อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการมีข้อสังเกตในข้อเสนอบางประเด็น ดังนี้ ๑) การจัดตั้งสภาการศึกษาภาคประชาชนในทุกจังหวัดไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระอย่างเป็นทางการ แต่เสนอให้เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่แล้วในชุมชนร่วมรับผิดชอบดำเนินการแทน ๒) ไม่มีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิตอีก เพราะมีหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลเรื่องนี้อยู่แล้ว ๓) เห็นด้วยในหลักการที่เสนอให้กระจายอำนาจในเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน แต่เห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดลำดับขั้นตอนและระยะเวลาตายตัว แต่ควรให้มีความยืดหยุ่นตามศักยภาพความพร้อมของแต่ละหน่วยงานรวมทั้งการเร่งสร้างความพร้อมมากกว่า ๔) ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปการพัฒนาวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษานั้น เห็นด้วยในหลักการที่เสนอมาแต่เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวยังขาดในส่วนสำคัญหลายส่วน อาทิ การปฏิรูปการสอนของครูที่ต้องมุ่งเน้นให้เด็กคิดเป็น ทำเป็น เกิดการเรียนรู้ ใฝ่รู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจัดทำแผนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา การยกย่องครูดี หลักการดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ๕) เห็นด้วยในหลักการกับข้อเสนอที่ให้ผู้เรียนเลือกเรียนบางวิชาจากสถาบัน แหล่งเรียนรู้ภายนอกสถานศึกษา และสามารถเทียบโอนหน่วยกิตได้ แต่ต้องเป็นไปตามกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเทียบโอนที่กำหนดไว้ ๖) ข้อเสนอที่ให้ตั้งกองทุนประชาสังคมเพื่อการศึกษาต้องเร่งรัดให้มีการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนดังกล่าวอีก ๗) ข้อเสนอให้มีการอุดหนุนการจัดหาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สำหรับการเรียนการสอน ข้อเสนอดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการแล้ว แต่ประเด็นสำคัญน่าจะอยู่ที่การพัฒนาทักษะของครูผู้สอนในการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ รวมทั้งการสนับสนุนการสร้างและผลิต Software ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานเพื่อใช้ในการเรียนการสอนมากกว่า

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน"





๑. ความเป็นมา

๑.๑) สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เรื่อง "ขอให้มีการตรวจสอบการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ" สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และมีมติให้จัดตั้งคณะทำงานพิเศษฯ เพื่อศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนเพื่อรวบรวมข้อมูลและรับฟังข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๒) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีคำสั่งตั้งคณะทำงานศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. ประกอบกิจการพลังงาน โดยมีนายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ รองประธานคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน เป็นประธานคณะทำงานฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สภาทนายความ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม และนักวิชาการอิสระ โดยคณะทำงานฯ ได้ประชุมทางวิชาการรวม ๔ ครั้ง และจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน องค์กรภาคประชาชนและนักวิชาการอิสระ เพื่อนำข้อคิดเห็นที่ได้มาประกอบการจัดทำข้อเสนอต่อคณะทำงานวิทยาศาสตร์ฯ สภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนต่อไป

๒. ผลการศึกษาของคณะทำงานศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. ประกอบกิจการพลังงาน

๒.๑ กิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ ๔ แห่งคือ

๑) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. เป็นผู้ผลิตและจัดส่งไฟฟ้าไปตามสายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อขายให้การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

๒) การไฟฟ้านครหลวง กฟน. เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ

๓) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กฟภ. เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในส่วนที่เหลือของประเทศ

๔) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) : บมจ. ปตท. (เดิมคือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย: ปตท.) เป็นผู้จัดหาและขนส่งก๊าซธรรมชาติ ซึ่งร้อยละ ๘๐ ของก๊าซธรรมชาตินำมาใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า

๒.๒ รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ : กพช. ได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (Electricity Generating Company : EGCO) และได้เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ที่จะขายไฟฟ้าให้แก่

กฟผ. แต่ละรายไม่เกิน ๙๐ เมกะวัตต์ นอกจากนั้น ได้เห็นชอบนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) เพื่อให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดหาไฟฟ้า โดย กฟผ. ได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการ IPP จำนวน ๗ โครงการ รวมกำลังการผลิต ๕,๙๔๔ เมกะวัตต์

๒.๓ ในขณะที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้าก็ได้มีการดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าควบคู่กันไปด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบแนวทางและแผนในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ..... โดยแผนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าฯ ได้กำหนดให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าทั้งในระดับขายส่งและขายปลีกในรูปของการจัดตั้งตลาดกลาง ซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) รวมทั้งให้แยกธุรกิจการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ออกจากธุรกิจระบบส่ง และนำไประดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งแยกศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าของ กฟผ. ออกเป็นอิสระ

๒.๔ ในส่วนของกิจการก๊าซธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท. ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด เป็นบริษัทลูกภายใต้ บมจ. ปตท. ภายในเวลา ๑ ปี หลังการจดทะเบียนและกระจายหุ้นของ บมจ. ปตท. ในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อแยกกิจการท่อก๊าซธรรมชาติออกจากธุรกิจอื่นๆ ในความดูแลของ บมจ. ปตท. เพื่อรองรับแผนที่จะเปิดให้มีการแข่งขันในส่วนของการจัดหาก๊าซธรรมชาติ ในรูปของ Third Party Access (ผู้ประกอบการอิสระสามารถขายก๊าซให้ผู้ใช้ก๊าซได้โดยตรง โดยจ่ายค่าบริการผ่านท่อในราคาที่เป็นธรรม)

๒.๕ ในขณะเดียวกันรัฐบาล ได้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ดูแลกิจการสาธารณูปโภค โดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ รวมทั้งสาขาพลังงาน ต่อมาได้มีการยกร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ..... ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบและได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน (ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ) เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค ในขณะที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ

๒.๖ ภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในปี ๒๕๔๔ ได้มีการชะลอการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ..... และทบทวนแผนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าดังกล่าว อย่างไรก็ดี รัฐบาลมีแผนที่จะนำรัฐวิสาหกิจเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดย กฟผ. กฟน. และ กฟภ. มีกำหนดการจดทะเบียน และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ภายในไตรมาสที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ของปี ๒๕๔๗ ตามลำดับ ทั้งนี้ รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่ชัดเจน แต่มีความเป็นไปได้ที่อาจจะนำการไฟฟ้าทั้ง ๓ รวมเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน

๒.๗ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง " ขอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ" โดยมีเนื้อหาสำคัญ คือ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ในฐานะที่เป็นองค์กรภาคประชาชนองค์กรหนึ่งมีความกังวลในการดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าฯ อย่างสูง เนื่องจากกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งชาติและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องจำนวนมหาศาล แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติให้องค์กรอิสระเข้ามาควบคุมดูแลด้านนี้ จึงขอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบแผนการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานฯ ที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ที่มีความอิสระจากภาครัฐและภาคธุรกิจอย่างแท้จริง และการใช้อำนาจจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

๒.๘ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนในกรณีกิจการพลังงาน แต่เนื่องจากพลังงาน

โดยเฉพาะไฟฟ้า เป็นบริการสาธารณูปโภคและปัจจัยพื้นฐานหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดการยังมีผลกระทบทั้งด้านสังคม และเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการพิจารณาจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสาขาพลังงานที่เป็นอิสระจึงสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. ประเด็นปัญหาที่คณะทำงานฯ เสนอให้พิจารณาดังนี้

๓.๑ ในเชิงยุทธศาสตร์

ไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน และเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (ก๊าซธรรมชาติมากกว่าร้อยละ ๗๐ ใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า การจัดการไฟฟ้าจึงเป็นตัวกำหนดการจัดหาก๊าซธรรมชาติ) ยุทธศาสตร์การพัฒนาของกิจการไฟฟ้าในช่วงที่ผ่านมาเน้นการจัดการแบบรวมศูนย์และความมั่นคงในการจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้ประเทศสามารถขยายระบบไฟฟ้าได้อย่างรวดเร็ว โดยถือพื้นที่บริการไฟฟ้าครอบคลุมร้อยละ ๙๐ ของหมู่บ้านทั่วประเทศไทย แต่ ณ วันนี้ประเทศไทยได้ผ่านจุดของการขยายตัวการใช้ไฟฟ้าอย่างรวดเร็วแล้ว หากไม่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ ผลข้างเคียงจากการจัดหาจะทวีความรุนแรงขึ้น การขยายตัวของระบบไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อม และการบริโภคพลังงานที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลับจะกลายเป็นภาระต่อภาคเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๓.๒ ด้านโครงสร้างเชิงบริหารนโยบายการกำกับดูแลและการดำเนินการ

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานในปัจจุบันดำเนินการโดยกระทรวงพลังงานและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการกลับดำเนินการทั้งการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน ขาดความชัดเจน และยากแก่การตรวจสอบ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้บริโภค/ผู้ประกอบการอิสระไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น การบริการล่าช้า หรือข้อปฏิบัติทางด้านเทคนิคในการเชื่อมโยงระบบซึ่งกำหนดโดยการไฟฟ้า มีความยุ่งยากและก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ผู้บริโภค/ผู้ประกอบการอิสระขาดช่องทางในการร้องเรียน ระงับข้อพิพาท และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

๓.๓ โครงสร้างเชิงระบบจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ

โครงสร้างระบบการจัดการกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติมีลักษณะผูกขาดและรวมศูนย์ ภายใต้ระบบนี้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก รัฐวิสาหกิจจึงสามารถส่งผ่านภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ บวกกำไรให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ ภายใต้โครงสร้างที่ผูกขาดไร้การแข่งขัน การไฟฟ้าขาดแรงกระตุ้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการเลือกใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง อีกทั้งยังใช้สิทธิผูกขาดในการกีดกันชุมชนและผู้ประกอบการรายอื่นที่มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรในท้องถิ่นไม่ให้ใช้หรือเข้าถึงระบบเครือข่ายพลังงาน

๓.๔ นโยบายการพัฒนาพลังงานและการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น

ประเทศไทยมีทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนมากมาย ในรูปของเศษวัสดุเหลือใช้และของเสียจากภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม พลังงานน้ำขนาดเล็ก ลม และแสงอาทิตย์ ซึ่งหากชุมชนและท้องถิ่น หรือธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก สามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า จะก่อให้เกิดประโยชน์มากมายต่อประเทศ ซึ่งรวมถึงการลดมลพิษ และปัญหาจากโครงการเชื้อเพลิงฟอสซิลขนาดใหญ่ การกำจัดและการลดมลพิษจากภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม การสร้างและกระจายรายได้สู่ชุมชนและเกษตรกร การลดการพึ่งพิงเชื้อเพลิงนำเข้าซึ่งสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศ และชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการพลังงาน อย่างไรก็ตาม นโยบายการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน การอนุรักษ์พลังงานและการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่นของรัฐที่ผ่านมาเน้นโครงการเป็นหลักและขาดการพิจารณาภาพรวม และการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ผลของการสนับสนุนจึงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยพลังงานหมุนเวียนถูกนำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้า คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ ๑ ของเชื้อเพลิงทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๔.๑ ยุทธศาสตร์

การพัฒนาและจัดการพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน มีกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยมีการจัดหาที่เพียงพอสมดุลกับความต้องการใช้ และมีความหลากหลายของเชื้อเพลิง แหล่งผลิตและเทคโนโลยีที่เลือกใช้ตลอดจนการบริโภคที่ประหยัด คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

๔.๒ โครงสร้างเชิงบริหารนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินการ

๑) ให้แยกบทบาทการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน เพื่อเป็นผู้กำกับสิทธิผูกขาดในกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติให้มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันทุกฝ่าย

๒) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีหลักประกันในความเป็นกลาง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน มีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม และไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

๓) ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ให้มีการยกร่าง พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ โดยร่าง พ.ร.บ. ตั้งอยู่บนหลักการดังนี้

(๑) ประกันสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค ผู้ประกอบการและประชาชน อาทิ สิทธิในการได้รับบริการในราคาที่เหมาะสม สิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้น

(๒) ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้บริโภค ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการอิสระ ในการเข้าถึง ใช้และจัดการด้านไฟฟ้า ภายใต้กฎ กติกา ที่ดูแลความมั่นคงและความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(๓) เป็นไปตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเสนอ

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ..... ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ สามารถนำมาปรับปรุงใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

๔.๓ โครงสร้างเชิงระบบ

ปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เพื่อแก้ปัญหาการผูกขาด และเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยดำเนินการดังนี้

๑) แยกกิจการการผลิตไฟฟ้า (Generation) ออกจากกิจการระบบส่งไฟฟ้า(Transmission) ซึ่งปัจจุบันกิจการทั้งสองอยู่ภายใต้การดูแลของ กฟผ. เพียงหน่วยงานเดียว ในการแยกดังกล่าวให้รวมถึงการแยกด้านทรัพย์สิน การบริหาร และทางกฎหมาย ทั้งนี้กิจการระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะผูกขาดธรรมชาติให้อยู่ในความดูแลของรัฐ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน เพื่อสาธารณประโยชน์

๒) ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ภายใต้การดูแลของรัฐ ควรแยกเป็นอิสระในที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าการสั่งการเดินเครื่องและวางแผนการลงทุนในระบบไฟฟ้า เป็นไปด้วยความอิสระและเป็นกลาง

๓) แยกกิจการการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) (การจัดหาไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า การจัดเก็บค่าไฟบริการลูกค้าและจดหน่วยมิเตอร์) ออกจากกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า(Distribution) (สายไฟฟ้าตามถนนและสถานีไฟฟ้าต่าง ๆ) ซึ่งในปัจจุบันกิจการทั้งสองอยู่ภายใต้การดูแลของ กฟน. และ กฟภ. ในการแยกดังกล่าวให้รวมถึงการแยกด้านทรัพย์สิน การบริหาร และทางกฎหมาย ทั้งนี้กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะผูกขาดธรรมชาติ ให้อยู่ในความดูแลของรัฐ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน เพื่อสาธารณประโยชน์

๔) นโยบายการนำรัฐวิสาหกิจเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนกิจการการผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะที่ดำเนินการเชิงธุรกิจ และแข่งขันได้ ส่วนกิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (เขื่อน) ของ กฟผ. นั้น ให้อยู่ในความดูแลของรัฐ (ไม่ควรดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจและไม่ควรนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ฯ) เพื่อคงลักษณะการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

๕) เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และผู้บริโภค มีสิทธิในการใช้ และการเข้าถึงระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และระบบท่อก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเดิมถูกผูกขาดโดยการไฟฟ้าและ บมจ.ปตท. ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนากิจการไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติเป็นไปเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศและเพื่อความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

๔.๔ โครงสร้างเชิงนโยบาย การพัฒนาพลังงาน และการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น

ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(SMEs) มีส่วนร่วมในการจัดการพลังงานและผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ขยะ และวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยอาจพิจารณาดำเนินการภายใต้ข้อโครงการ "๑ ตำบล ๑ เมกะวัตต์ (MW)"

เพื่อให้นโยบายการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลควรพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้อย่างจริงจัง

๑) กำกับสิทธิผูกขาดของการไฟฟ้า เพื่อไม่ให้การไฟฟ้า ใช้สิทธิผูกขาดในการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น มาตรการนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องใช้เงินภาษีอุดหนุน แต่จะต้องผลักดันอย่างจริงจัง เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ และกระจายอำนาจการจัดการ โดยปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าควบคู่ไปด้วย

๒) ให้การสนับสนุนทั้งด้านความรู้ทางเทคนิค และทางการเงิน ในรูปของเงินอุดหนุน การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร แล้วแต่ความเหมาะสม เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น ขยะ และวัสดุเหลือใช้ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง หรือขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งต่อสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในเรื่องความเห็นดังกล่าวว่า นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งมอบให้กระทรวงพลังงานเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาเพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด จะได้แจ้งมาเพื่อทราบต่อไป ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคาดว่าจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖

หลังจากนั้น หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำเนียบรัฐบาล ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับเรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน และรับทราบความเห็นผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงพลังงาน ได้แจ้งให้กระทรวงพลังงานทราบด้วยแล้ว ทั้งนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ พร้อมความเห็นและผลการพิจารณาของกระทรวงพลังงานทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม"



๑. ความเป็นมา

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) เป็นรากฐานที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านการผลิต การส่งออก และการจ้างงาน ขณะเดียวกันวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นอุตสาหกรรมสนับสนุน (Supporting Industry) ให้กับอุตสาหกรรมและวิสาหกิจขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมากประสบความยากลำบากในหลายด้าน รัฐบาลจึงได้มีนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยเพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น และสามารถแข่งขันได้ทั้งตลาดในประเทศและตลาดโลก

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม จึงได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้บรรลุเป้าประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในประเทศ

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม (๑) ได้ศึกษาร่วมกับศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการศึกษาจากเอกสารวิจัยและบทความต่างๆ (๒) การจัดสัมมนากลุ่มย่อยโดยเชิญผู้มีความรู้ความสามารถด้านการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมาให้ความคิดเห็นหลายครั้ง (๓) การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อให้ผู้ประกอบการเหล่านี้มีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหา ความต้องการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และเสนอแนวทางในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศ (๔) การศึกษาดูงานการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในต่างประเทศ (สมาชิกคณะทำงานออกค่าใช้จ่ายเอง) คณะทำงานการเศรษฐกิจฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้จากการดำเนินการทั้ง ๔ ประการข้างต้นมาเป็นพื้นฐานในการระดมความคิดเห็นของคณะทำงานฯ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องนโยบายและมาตรการการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนี้

๓. แนวโน้มของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จากการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจฯ ทำให้เห็นถึงแนวโน้มการพัฒนาของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยว่า ในอนาคตวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยจะมีขนาดแรงงานในสถานประกอบการและปริมาณสินทรัพย์ถาวรที่น้อยลง และผู้ประกอบการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะเป็นผู้ประกอบการที่มีการศึกษาสูงขึ้น ผลผลิตของวิสาหกิจฯ จะเป็นผลผลิตที่มีการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้ความรู้มากกว่าการใช้เงินทุน ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต้องมีการปรับ-เปลี่ยนนิยามของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สอดคล้องกับทิศทางและลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอนาคตด้วย

๔. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่องนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในเรื่องนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนี้

๔.๑ สร้างความเป็นเอกภาพและทำให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงบริการของหน่วยงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของรัฐได้โดยสะดวก

สภาที่ปรึกษาฯ พบว่ามีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหลายหน่วยงาน และรัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานใหม่คือ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ขึ้นโดยให้มีบทบาทในการบริหารการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาพรวมของประเทศ แต่กลไกการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ต่างจังหวัด ซึ่งจะมีผลเสียทำให้การกำหนดทิศทางในการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไม่ไปในทิศทางเดียวกัน และสร้างความสับสนให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะในต่างจังหวัดที่ต้องการได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล นอกจากนี้การที่หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัดมีที่ตั้งของสำนักงานอยู่ห่างไกลกัน ทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการขอเข้ารับบริการสูงและเกิดความล่าช้าในการติดต่อกับหน่วยงานเหล่านี้

สภาที่ปรึกษาฯ เสนอว่ารัฐบาลควรพิจารณาจัดตั้งศูนย์บริการและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการให้บริการอย่างครบวงจรในสำนักงานเดียว โดยให้เป็นทั้งศูนย์บริการที่ออกใบอนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ ศูนย์บริการให้คำปรึกษาทางธุรกิจ ศูนย์ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย และศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจ เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความสะดวก สามารถลดต้นทุนและเวลาในการติดต่อขอใช้บริการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้น้อยที่สุด

๔.๒ พัฒนามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ชัดเจนและตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ

สภาที่ปรึกษาฯ พบว่ามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ดำเนินการอยู่นั้นมีหลายมาตรการเป็นมาตรการที่ดี แต่ยังไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในแต่ละภาคการผลิตและแต่ละพื้นที่ จึงมีความเห็นเสนอต่อรัฐบาล คือ

๑. พัฒนามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เฉพาะเจาะจงกับประเภทของธุรกิจและอุตสาหกรรม

รัฐบาลควรให้มีการศึกษาและจัดทำมาตรการส่งเสริมผู้ประกอบการที่เฉพาะเจาะจงสำหรับประเภทธุรกิจและอุตสาหกรรม เพื่อให้มาตรการส่งเสริมบรรลุผลในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. พัฒนามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่

สภาที่ปรึกษาฯ พบว่าผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในแต่ละพื้นที่มีความต้องการในการได้รับการส่งเสริมที่แตกต่างกัน อาทิ ในพื้นที่ต่างจังหวัดบางแห่งต้องการได้รับการช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นด้านพลังงานไฟฟ้าและด้านการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าที่มีต้นทุนต่ำ เป็นต้น ดังนั้นการจัดทำมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงความต้องการของผู้ประกอบการในแต่ละพื้นที่ด้วย

๔.๓ พัฒนากลไกทางการเงินที่เข้าถึงง่ายและมีต้นทุนทางการเงินต่ำ

นโยบายและมาตรการในการสนับสนุนเงินทุนแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่รัฐบาลดำเนินการอยู่อาทิ การค้ำประกันสินเชื่อผ่าน บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) หรือการตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธนาคาร SMEs) เพื่อให้การสนับสนุนเงินทุนแก่วิสาหกิจ

ขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น เป็นมาตรการที่ดี และควรดำเนินต่อไป อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังมีต้นทุนด้านการเงินที่สูง อาทิ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เก็บจากผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังคงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป นอกจากนี้ ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในต่างจังหวัดยังได้รับข้อมูลข่าวสารและบริการจากหน่วยงานส่งเสริมด้านการเงินเหล่านี้ไม่ทั่วถึง สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า

๑. รัฐบาลควรปรับปรุงกลไกการสนับสนุนเงินทุนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ง่ายทั่วถึง และมีต้นทุนทางการเงินต่ำ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ตั้งขึ้นมา เพื่อสนับสนุนด้านเงินทุนกับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมควรคิดอัตราดอกเบี้ยที่เอื้ออาทรต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น กล่าวคือ หากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รัฐบาลควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของสถาบันการเงินเหล่านี้ไม่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ โดยมีการจัดหากลไกในการค้ำประกันสินเชื่อหรืออุดหนุนโดยรัฐบาล เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้สามารถคิดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ได้

๒. รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดสหกรณ์ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

รัฐบาลควรส่งเสริมระบบสหกรณ์ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้มีทั้งสหกรณ์ทางการเงินเพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้รับบริการด้านการเงินได้อย่างทั่วถึงขึ้น และสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ เช่น สหกรณ์ที่ใช้เครื่องจักรร่วมกัน สหกรณ์ที่มีการใช้เครื่องมือตรวจวัดคุณภาพร่วมกัน หรือสหกรณ์ในการสั่งซื้อวัตถุดิบหรือใช้อาคารสถานที่ร่วมกัน เป็นต้น

๔.๔ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อลดต้นทุนการเริ่มต้นและการดำเนินธุรกิจ

สภาที่ปรึกษาฯ พบว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการในต่างจังหวัดต้องมีภาระต้นทุนที่สูงขึ้นจากความไม่พร้อมของสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า แหล่งน้ำ และระบบขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ ทำให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีต้นทุนการขนส่งที่สูงเป็นอุปสรรคในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน สภาที่ปรึกษาฯ จึงมีข้อเสนอต่อรัฐบาลดังนี้

๑. ด้านทำเลที่ตั้ง และความพร้อมด้านสาธารณูปโภค

รัฐบาลควรพิจารณาในการหามาตรการสนับสนุนให้มีการตั้งสถานประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อลดต้นทุนในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและการขนส่ง ไม่สมควรให้สถานประกอบการเกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจาย และไม่มีการวางแผนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการที่ต้องลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคด้วยตนเอง และมีต้นทุนในการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดต้นทุนกับส่วนรวมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลายด้วย เพราะประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วใช้เป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น หากไม่มีการวางแผนต่างๆ ไว้รองรับ อาทิ การวางผังพื้นที่สำหรับแหล่งที่ตั้งสถานประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัญหาที่บั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยในที่สุด

๒. การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในระยะเริ่มต้น

รัฐบาลควรมีมาตรการในการลดภาระในการลงทุนให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายใหม่ เพราะในปัจจุบันผู้ที่ต้องการพัฒนาตนเองเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายใหม่ต้องใช้เงินทุนในระยะเริ่มต้นจำนวนมาก ทำให้ผู้ที่มีแนวคิดในการทำธุรกิจ พัฒนาตนเองสู่การเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายใหม่ได้ยาก ดังนั้นรัฐบาลควรศึกษาและพัฒนามาตรการในการลดภาระในการลงทุนให้กับผู้ที่ต้องการพัฒนาตนเองเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อาทิ การจัดเตรียมสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำเนินธุรกิจให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายใหม่ได้เช่าในราคาพิเศษในระยะแรก

ของการพัฒนาธุรกิจ ซึ่งองค์ประกอบพื้นฐานสำหรับการพัฒนาธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่รัฐบาลจัดเตรียมไว้ให้นี้จะเสมือนเรือนเพาะชำผู้ประกอบการ ที่ทำให้ผู้ที่ต้องการพัฒนาตนเองเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเริ่มต้นธุรกิจของตนเองได้ด้วยภาระการลงทุนและความเสี่ยงที่ต่ำกว่าการที่ต้องลงทุนเองทั้งหมด

๓. พัฒนาระบบและศูนย์ข้อมูลสำหรับการเช่า หรือเช่าซื้อ สถานประกอบการและเครื่องจักรเพื่อลดภาระการลงทุนให้กับผู้ประกอบการ

รัฐบาลควรพัฒนาระบบการเช่า หรือเช่าซื้อ สิ่งจำเป็นต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ อาทิ เครื่องจักรและโรงงาน เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเช่าหรือเช่าซื้อแทนการลงทุนใหม่ทั้งหมด เพื่อเป็นการลดภาระในการลงทุนของผู้ประกอบการอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้รัฐบาลควรผลักดันให้เกิดศูนย์ข้อมูลโรงงาน สถานประกอบการ และเครื่องจักร เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถทราบและเข้าถึงข้อมูลของสถานประกอบการและเครื่องจักรที่ต้องการใช้ได้

๔.๕ สนับสนุนการเข้าสู่ระบบมาตรฐานสินค้าและบริการ ทั้งด้านการผลิตและการบริหาร

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า ความพยายามของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และหน่วยงานด้านการควบคุมมาตรฐานอื่นๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และกำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์เป็นมาตรการที่ดีที่รัฐบาลควรดำเนินการต่อไป เพราะการผลักดันให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผลิตสินค้าและบริการที่ได้มาตรฐานจะเป็นบันไดก้าวสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดโลก โดยสภาที่ปรึกษาฯ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

๑. พัฒนาระบบและเครื่องมือในการทดสอบผลิตภัณฑ์ และการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์

ในปัจจุบันผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประสบปัญหาความล่าช้าในการขอรับรองมาตรฐานสินค้าและบริการ และมีต้นทุนในการดำเนินการเพื่อขอรับรองมาตรฐานสินค้าและบริการที่สูง เนื่องจากหน่วยงานรับรองมาตรฐานขาดความพร้อมทั้งในด้านอุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ในการทดสอบมาตรฐาน ดังนั้นรัฐบาลควรมีการปรับปรุงให้มีการดำเนินการยื่นขอใบรับรองมาตรฐานคุณภาพสินค้าและบริการที่ใช้เวลาสั้นลง มีต้นทุนน้อยลง และจัดหาเครื่องมือและจัดตั้งศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ให้เพียงพอต่อความต้องการ และควรให้มีมาตรการในการให้คำแนะนำในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ไปถึงมาตรฐานให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยสามารถเข้าสู่ระบบมาตรฐานได้อย่างทั่วถึง

๒. พัฒนาระบบการรับรองมาตรฐานการบริหาร และมาตรฐานทางบัญชี

รัฐบาลควรพัฒนาระบบการรับรองมาตรฐานด้านการบริหารและมาตรฐานทางบัญชีสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย เนื่องจากการรับรองมาตรฐานการบริหารงานที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบของต่างประเทศ มีค่าใช้จ่ายในการขอการรับรองมาตรฐานสูง และมีมาตรฐานของการรับรองที่ไม่เหมาะสมกับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย ดังนั้นรัฐบาลควรพัฒนามาตรฐานการบริหาร และมาตรฐานทางบัญชีที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการของไทยขึ้นเอง เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถพัฒนาระบบการบริหารงานของตนสู่มาตรฐานสากลต่อไป

๔.๖ มาตรการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต่อเนื่อง

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่สุดในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงเสนอว่ารัฐบาลควรพัฒนาระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

๑. จัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านต่างๆ

รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านต่างๆ ให้เกิดขึ้นจำนวนมาก ทั้งนี้รัฐบาลไม่ควรดำเนินการเองทั้งหมดแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการ โดยการให้สิทธิพิเศษต่างๆ เป็นแรงจูงใจ

๒. จัดตั้งกองทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กองทุนนี้อาจให้รัฐบาล ผู้ประกอบการ และลูกจ้างมีส่วนร่วมกันสะสมเงินในกองทุนนี้ เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกองทุนจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบางส่วนให้กับผู้ที่ยื่นขอความจำนงในการเข้ารับการอบรมและพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ

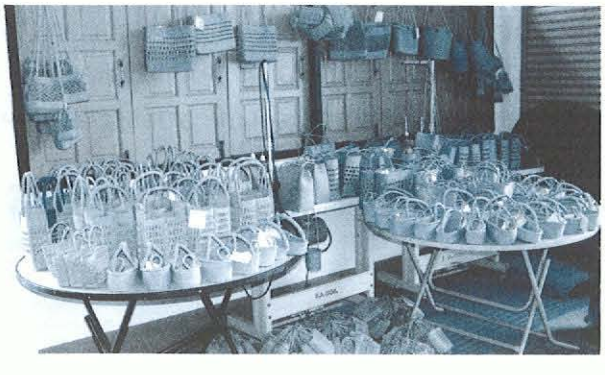
๕. มาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ควรมีการศึกษาเพิ่มเติม

จากการศึกษานโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น สภาที่ปรึกษาฯ พบว่าในขณะนี้รัฐบาลไม่มีนโยบายและมาตรการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในด้านโลจิสติกส์ (Logistics) ที่ชัดเจนและตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยมีต้นทุนการขนส่งตลอดขั้นตอนการประกอบกิจการที่สูง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในเวทีการค้าโลก อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาฯ ได้ศึกษาและระดมความเห็นเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องการพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศไทย เพื่อนำเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีแล้ว

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นถึงความสำคัญของนโยบายและมาตรการของรัฐในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในการเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ทั้งในด้านการผลิต การส่งออก และการจ้างงานของประเทศ จึงได้จัดทำความเห็นในเรื่องนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขึ้น โดยคาดหวังให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยมีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ในเวทีเศรษฐกิจโลก ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ โดยมีสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยผลของกระทรวงอุตสาหกรรมชี้แจงว่า ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย โดยกระทรวงฯ ได้มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประสานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน ในการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี ๒๕๔๗ - ๒๕๔๙ ที่สอดคล้องกับแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และสอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาล โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ครอบคลุมการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ไว้แล้ว





๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการรับจำนำข้าว"



๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากปี ๒๕๔๕ คณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดสัมมนา ๔ ภาค เพื่อระดมความคิดเห็นจากเกษตรกร โดยภาคเหนือ จัดที่จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๒๕-๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดที่จังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ ๕-๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ภาคใต้ จัดที่จังหวัดพัทลุง ระหว่างวันที่ ๒๕-๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ภาคกลาง จัดที่จังหวัดนครนายก ระหว่างวันที่ ๘-๙ เมษายน ๒๕๔๕ และจัดสัมมนาวาระแห่งชาติที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในวันที่ ๒๕-๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ การระดมความคิดเห็นจากเกษตรกร พบว่ามีประเด็นปัญหา ๘ ประการ คือ ๑) ปัญหาการจัดการที่ดินทำกิน ๒) ปัญหาการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ๓) ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตร ๔) ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ๕) ปัญหาการสหกรณ์ ๖) ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๗) ปัญหาการประมง และ ๘) ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา

ในปี ๒๕๔๖ คณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ ได้หยิบยกเอาประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๔ ประเด็น มาจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในเชิงลึกใน ๔ ประเด็น ได้แก่ ๑) ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เรื่องร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ๒) ปัญหาการประมง เรื่องพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ... ๓) ปัญหาการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเหมาะสม และ ๔) ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตร (เช่น ลำไย ข้าว และยางพารา)

จากการระดมความคิดเห็นของเกษตรกร ๔ ภาคในเรื่องราคาผลผลิตลำไย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีไปตั้งแต่วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ เนื่องจากผลผลิตลำไยจะกำลังออกสู่ตลาดในเดือนกรกฎาคม สำหรับปัญหาราคายางพาราขณะนี้เกษตรกรค่อนข้างพอใจ ทั้งในภาคใต้และภาคตะวันออก จึงไม่มีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนปัญหาราคาข้าว เกษตรกรได้อภิปราย และระดมความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากคือ การแทรกแซงราคา โดยเฉพาะกระบวนการรับจำนำข้าว

๒. วิธีการศึกษา

๑. เชิญผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล และเสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ สภาที่ปรึกษาฯ

๒. เชิญผู้แทนจากหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล และเสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ สภาที่ปรึกษาฯ

๓. จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น จากเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และตัวแทนองค์กรเกษตรกร

๔. ศึกษาเอกสารราชการ ข่าวสาร บทความต่าง ๆที่เกี่ยวข้อง

๕. ประชุมคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ สภาที่ปรึกษาฯ

๖. ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. สถานการณ์

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นว่าข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของคนไทย เกษตรกรที่ปลูกข้าวจำนวน ๔ ล้านครอบครัว หรือประมาณ ๑๖ ล้านคน ในปี ๒๕๔๖ มีพื้นที่เพาะปลูกข้าว ประมาณ ๖๕.๘ ล้านไร่ สามารถสร้างผลผลิตได้ประมาณ ๒๖ ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณ ๑๕.๕ ล้านตันข้าวสาร ผลผลิตดังกล่าวนำมาใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศประมาณ ๑๕ ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณ ๘.๕ ล้านตันข้าวสาร และมีปริมาณการส่งออกในปี ๒๕๔๖ ประมาณ ๗ ล้านตันข้าวสาร มีมูลค่าการส่งออกเป็นรายได้เข้าประเทศประมาณ ๗๑,๔๘๒ ล้านบาท

ในปีการเพาะปลูกนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้คาดการณ์การเพาะปลูกข้าวนาปี ปี ๒๕๔๖/๔๗ ว่าจะมีพื้นที่ปลูก ๕๗.๖๖๗ ล้านไร่ คาดว่าจะได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ ๒๐.๙๐๙ ล้านตันข้าวเปลือก เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๑.๒๗๘ ล้านตันข้าวเปลือก หรือร้อยละ ๖.๕ โดยผลผลิตต่อไร่รวมทั้งประเทศเฉลี่ยไร่ละ ๓๖๓ กิโลกรัม เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๑๘ กิโลกรัม หรือร้อยละ ๕.๒ ในส่วนของข้าวนาปรัง ปีการเพาะปลูก ๒๕๔๖ คาดว่าจะมีเนื้อที่เพาะปลูกรวมทั้งประเทศ ๘.๖๓๔ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๑๔.๙๗ ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปี เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วประมาณ ๐.๒ ล้านไร่ คาดว่าจะได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศ ๕.๙๕๕ ล้านตันข้าวเปลือก หรือร้อยละ ๒๘.๔๘ ของผลผลิตข้าวนาปี เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๐.๓๓๑ ล้านตันข้าวเปลือก มีผลผลิตต่อไร่รวมทั้งประเทศเฉลี่ยไร่ละ ๖๙๐ กิโลกรัม เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๒๓ กิโลกรัม หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๕

ผลผลิตข้าวที่ออกสู่ตลาดพร้อมกันเป็นจำนวนมากในแต่ละปีได้ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือก มีราคาตกต่ำ และส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าวทั่วประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการรับจำนำข้าวเปลือกมาโดยตลอด ในปีการเพาะปลูกปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) กรมการค้าภายใน จึงได้กำหนดมาตรการรับจำนำข้าวนาปี ปี ๒๕๔๖/๔๗ และข้าวนาปรัง ปี๒๕๔๖ ไว้ดังนี้

มาตรการรับจำนำข้าวนาปี ปี ๒๕๔๖/๔๗ เกษตรกรจะเริ่มเก็บเกี่ยวประมาณเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป และจะเก็บเกี่ยวมากที่สุดในช่วงเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๔๖ ประมาณ ๑๕.๕๙๗ ล้านตันข้าวเปลือก หรือร้อยละ ๗๕ ของผลผลิตทั้งหมด คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) กรมการค้าภายใน ได้กำหนดระยะเวลาการรับจำนำข้าวนาปี ระหว่างวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ (ภาคใต้รับจำนำ กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม ๒๕๔๗) กำหนดระยะเวลาการไถ่ถอน ๓ เดือนนับจากเดือนที่รับจำนำ มีเป้าหมายในการรับจำนำรวม ๙.๐ ล้านตันข้าวเปลือก หรือร้อยละ ๔๓.๐๔ ของปริมาณข้าวนาปีที่ผลิตได้ทั้งหมด จำแนกเป็นข้าวเปลือกหอมมะลิ ๕.๐ ล้านตัน ข้าวเปลือกเหนียว ๑.๐ ล้านตัน และข้าวเปลือกเจ้านาปี ๓.๐ ล้านตัน โดยกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิตามชั้นคุณภาพ ให้มีราคาสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมาตันละ ๒๐๐ บาท ทุกชั้นคุณภาพ ส่วนข้าวเปลือกหอม ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้านาปีพันธุ์ไวแสง กำหนดราคารับจำนำเท่ากับปีก่อน สำหรับข้าวเปลือกเจ้านาปีพันธุ์ กข. ซึ่งเป็นข้าวไม่ไวแสง (เป็นพันธุ์เดียวกับการปลูกข้าวนาปรัง) ให้กำหนดราคารับจำนำเท่ากับข้าวเปลือกเจ้านาปรัง ปี ๒๕๔๖

มาตรการข้าวนาปรัง ปี ๒๕๔๖ เกษตรกรได้เก็บเกี่ยวเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) กรมการค้าภายใน ได้กำหนดระยะเวลาการรับจำนำข้าวนาปรัง ระหว่างวันที่ ๒๐ มีนาคม - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ (ภาคใต้รับจำนำ กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๖) กำหนดระยะเวลาการไถ่ถอน ๓ เดือน นับจากเดือนที่รับจำนำ มีเป้าหมายในการรับจำนำ ๒ ล้านตันข้าวเปลือก คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๘ ของผลผลิตข้าวนาปรังปีนี้ โดยกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ๒๕ - ๑๐๐% ความชื้นไม่เกิน ๑๕% ไว้ที่ราคา ๔,๕๐๐ - ๔,๙๗๕ บาท/ตัน ผลการรวบรวมข้อมูล ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ พบว่า มีเกษตรกรขอใบรับรองสิทธิจำนวน ๑๒๒,๔๐๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๓๒ ของเป้าหมายมีเกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำรวม ๑๑๓,๔๗๕ ราย หรือร้อยละ ๙๓ ของเกษตรกรที่มาขอใบรับรอง ปริมาณข้าวที่นำมาจำนำมีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๖๕๔,๖๘๗ ตัน หรือร้อยละ ๘๓ ของเป้าหมาย

๔. ปัญหาการรับจำนำข้าว

มาตรการจำนำข้าวของรัฐบาลแม้จะช่วยเหลือเกษตรกรได้บางส่วน แต่ก็ยังมีปัญหาอีกบางประการที่รัฐบาลควรต้องแก้ไข ซึ่งมีดังนี้

๑. ระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ

๑.๑ การรับจำนำข้าวมีความยุ่งยาก เพราะมีขั้นตอนมาก ทำให้ต้องใช้ระยะเวลานานในการรอคิวจำนำ

๑.๒ ระยะเวลาในการรับจำนำ และการไถ่ถอนสั้นเกินไป เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงที่เกษตรกรมีโอกาสซื้อคืน ราคาข้าวในตลาดจะมีราคาถูก แต่เมื่อหมดช่วงเวลาซื้อคืน ราคาข้าวในตลาดจะมีราคาแพง

๑.๓ กระบวนการรับจำนำข้าวจะทำให้โรงสีข้าวเร่งขายข้าวที่สะสมไว้ออกมาเพื่อรอรับข้าวใหม่ทำให้ราคาข้าวในตลาดต่ำลง

๒. อุปกรณ์ และเทคโนโลยีไม่เหมาะสม ขาดเครื่องมือที่มีมาตรฐานในการวัดความชื้น และชั่งน้ำหนัก ทำให้เกษตรกรถูกตัดราคา

๓. เกิดกระบวนการคอร์รัปชัน ข้าราชการบางคนร่วมมือกับพ่อค้าและโรงสีทำการรับจำนำข้าวเกินความจริง เอาสิทธิจำนำไปขายให้กับพ่อค้าหรือโรงสี รวมทั้งโกงข้าวโดยการเวียนเทียน นำข้าวที่จำนำจากโครงการเก่ามาเข้าจำนำใหม่อีกรอบ

๔. การมีส่วนร่วมของเกษตรกร รัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกร องค์กรเกษตรกรและสหกรณ์ผู้ผลิตข้าวมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องการรับจำนำข้าว

๕. การส่งเสริมการเพาะปลูก รัฐไม่สนับสนุนความรู้ด้านเทคนิค เทคโนโลยีการผลิต การแปรรูป และการตลาด รวมทั้งข้อมูลข่าวสารให้กับเกษตรกร ทำให้เกษตรกรยังต้องพึ่งพากระบวนการรับจำนำอยู่เสมอ

๖. การนำข้าวไปจุดที่รับจำนำมีความลำบาก เพราะเกษตรกรบางรายไม่มีรถที่จะขนส่งไปยังจุดรับจำนำ เกษตรกรต้องขนส่งข้าวออกมาจากนาไปจุดรับจำนำ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

เนื่องจากปัญหาการรับจำนำมีความเกี่ยวพันกับรัฐบาล เกษตรกร และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย สภาที่ปรึกษาฯ จึงไม่เห็นด้วยกับมาตรการจำนำข้าว และไม่เห็นด้วยที่จะใช้เป็นนโยบายถาวรของทุกรัฐบาล จึงขอเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อรองรับปัญหา และแก้ไขปัญหานี้อย่างถาวร ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังต่อไปนี้

ระยะสั้น

รัฐบาลควรปรับปรุงกระบวนการจำนำข้าวในระยะสั้น โดยดำเนินการใน ๒ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านการจัดการ

๑.๑ รัฐต้องสร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ และเงื่อนไขต่างๆ ให้มีความรัดกุม สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อเกษตรกร โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจำนำข้าว ได้แก่ ธกส. อคส. และอตก.

๑.๒ รัฐต้องแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการ พ่อค้า และนายทุน เพื่อป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติงาน

๑.๓ รัฐควรกำหนดระยะเวลาการรับจำนำ และการไถ่ถอนออกไปอย่างน้อยประมาณ ๑๐ เดือน หรือเปิดให้มีการรับจำนำ และการไถ่ถอนอย่างเสรีไม่กำหนดระยะเวลา

๒. ด้านการมีส่วนร่วมของเกษตรกร

๒.๑ รัฐต้องจัดให้ผู้แทนองค์กรเกษตรกรและสหกรณ์ มีส่วนร่วมในการดำเนินการจำนำข้าวทุกระดับทุกขั้นตอน โดยต้องมีอำนาจและจำนวนเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๒ รัฐต้องให้องค์กรเกษตรกร หรือสหกรณ์ มีส่วนร่วมในการดูแลรับผิดชอบเรื่องการตรวจสอบคุณภาพความชื้น การตลาด การแปรรูป และการรับจำนำ

๒.๓ รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณในการจำนำข้าวโดยผ่านองค์กรเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และสหกรณ์โดยตรง เพื่อให้มีศูนย์รับจำนำข้าวของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน

๒.๔ รัฐต้องสนับสนุนให้องค์กรเกษตรกร หรือสหกรณ์ มีลานตากข้าวไซโล (ยุ้งฉาง) และโรงสีประจำตำบลอย่างทั่วถึง

ระยะยาว

รัฐบาลควรปรับปรุงกระบวนการจำนำข้าวในระยะยาว โดยดำเนินการ ดังนี้

๑. รัฐต้องส่งเสริมให้ความรู้ เทคโนโลยี เทคนิค และการจัดการ เพื่อช่วยในการผลิต การแปรรูป และการตลาด

๒. รัฐต้องพัฒนาองค์กรเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกร โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุน นักการเมือง และระบบราชการ

๓. รัฐต้องให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งเพื่อเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) หรือมีส่วนร่วมในหน่วยงานรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคเกษตร

๔. รัฐต้องเร่งขยายตลาดข้าวทั้งในประเทศ และต่างประเทศให้มากขึ้น โดยรัฐจะต้องเป็น ผู้ประสานระหว่างองค์กรเกษตรกร และผู้ซื้อจากตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ

สรุปข้อมูลการปลูกข้าว ปี ๒๕๔๖

รายการ		นาปี	นาปรัง	รวม
๑. พื้นที่เพาะปลูก (ล้านไร่)		๕๗.๕๖๔	๘.๖๓๔	๖๕.๘๙๘
๒. ผลผลิตข้าวเปลือก (ล้านตัน)		๑๙.๙๘๒	๕.๙๕๕	๒๕.๙๓๗
๓. ผลผลิตต่อไร่ (กก.)		๓๔๙	๖๙๐	๑,๐๓๙
๔. บริโภคภายในประเทศ (ล้านตันข้าวเปลือก)		-	-	๑๕.๐๓๔
๕. ส่งออก (ปี ๒๕๔๕)	ปริมาณ (ล้านตันข้าวสาร)	-	-	๗.๖๗๒
	มูลค่า (ล้านบาท)	-	-	๗๑,๔๘๒

ข้อมูลจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้าวนาปี : เนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ แยกพันธุ์ ระดับประเทศและภาค

ประเทศ/ภาค	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)		
	๒๕๔๕/๔๖	๒๕๔๖/๔๗	%+/-	๒๕๔๕/๔๖	๒๕๔๖/๔๗	%+/-	๒๕๔๕/๔๖	๒๕๔๖/๔๗	%+/-
รวมทั้งประเทศ	**๕๖,๙๐๗,๕๗๘**	**๕๗,๖๖๖,๕๔๓**	**๑.๓๓**	**๑๙,๖๓๑,๒๒๑**	**๒๐,๙๐๙,๓๖๓**	**๖.๕๑**	๓๔๕	๓๖๓	๕.๒๒
ข้าวเจ้า	๓๘,๖๒๑,๖๕๙	๓๙,๑๓๙,๔๗๘	๑.๓๔	๑๔,๐๙๓,๙๙๒	๑๕,๑๑,.๕๔๐	๗.๒๖	๓๖๕	๓๘๖	๕.๗๕
ข้าวเหนียว	๑๘,๒๘๕,๙๑๙	๑๘,๕๒๗,๐๖๕	๑.๓๒	๕,๕๓๗,๒๒๙	๕,๗๙๑,๘๒๓	๔.๖๐	๓๐๓	๓๑๓	๓.๓๐
ภาคเหนือ	**๑๒,๕๙๘,๘๐๒**	**๑๒,๗๖๕,๓๑๙**	**๑.๓๒**	**๔,๘๗๑,๑๐๒**	**๕,๕๐๕,๓๙๐**	**๑๓.๐๒**	**๓๘๗**	**๔๓๑**	**๑๑.๓๗**
ข้าวเจ้า	๙,๔๖๖,๕๔๕	๙,๕๙๓,๒๗๕	๑.๓๔	๓,๔๗๑,๓๓๑	๔,๐๑๗,๑๕๕	๑๕.๗๒	๓๖๗	๔๑๙	๑๔.๑๗
ข้าวเหนียว	๓,๑๓๒,๒๕๗	๓,๑๗๒,๐๔๔	๑.๒๗	๑,๓๙๙,๗๗๑	๑,๔๘๘,๒๓๕	๖.๓๒	๔๔๗	๔๖๙	๔.๙๒
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	**๓๒,๔๑๐,๙๕๘**	**๓๒,๘๘๙,๒๙๑**	**๑.๔๘**	**๙,๐๙๓,๕๑๐**	**๙,๕๕๓,๗๒๑**	**๕.๐๖**	**๒๘๑**	**๒๙๐**	**๓.๒๐**
ข้าวเจ้า	๑๗,๓๒๘,๓๗๒	๑๗,๖๐๗,๖๓๘	๑.๖๑	๔,๙๗๖,๗๙๖	๕,๒๗๒,๕๓๐	๕.๙๔	๒๘๗	๒๙๙	๔.๑๘
ข้าวเหนียว	๑๕,๐๘๒,๕๘๖	๑๕,๒๘๑,๖๕๓	๑.๓๒	๔,๑๑๖,๗๑๔	๔,๒๘๑,๑๙๑	๔.๐๐	๒๗๓	๒๘๐	๒.๕๖
ภาคกลาง	**๙,๗๘๒,๐๓๖**	**๙,๘๗๔,๕๘๙**	**๐.๙๕**	**๔,๙๐๘,๗๐๗**	**๕,๐๖๗,๕๐๑**	**๓.๒๓**	**๕๐๒**	**๕๑๓**	**๒.๑๙**
ข้าวเจ้า	๙,๗๑๘,๑๙๙	๙,๘๐๙,๐๗๑	๐.๙๔	๔,๘๙๐,๒๖๕	๕,๐๔๗,๖๕๖	๓.๒๒	๕๐๓	๕๑๕	๒.๓๙
ข้าวเหนียว	๖๓,๘๓๗	๖๕,๔๑๘	๒.๔๘	๑๘,๔๔๒	๑๙,๘๔๕	๗.๖๑	๒๘๙	๓๐๓	๔.๘๔
ภาคใต้	**๒,๑๑๕,๗๘๒**	**๒,๑๓๗,๔๔๔**	**๑.๐๒**	**๗๕๗,๙๐๒**	**๗๘๒,๗๕๑**	**๓.๒๘**	**๓๕๘**	**๓๖๖**	**๒.๒๓**
ข้าวเจ้า	๒,๑๐๘,๕๔๓	๒,๑๒๙,๔๙๔	๐.๙๙	๗๕๕,๖๐๐	๗๘๐,๑๙๙	๓.๒๖	๓๕๘	๓๖๖	๒.๒๓
ข้าวเหนียว	๗,๒๓๙	๗,๙๕๐	๙.๘๒	๒,๓๐๒	๒,๕๕๒	๑๐.๘๖	**๓๑๘**	**๓๒๑**	**๐.๙๔**

ข้อมูลจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือถึงสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยชี้แจงความก้าวหน้าของความเห็นเรื่องดังกล่าวดังนี้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณา และมีคำสั่งมอบให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : ผลกระทบ"

๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากการที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ไปตรวจเยี่ยมการประปาภูมิภาคเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และได้แถลงข่าวกับสื่อมวลชนเกี่ยวกับนโยบายปิดบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่น้ำประปาบริการอย่างเพียงพอ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๕ มีนาคมและ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ กำหนดการอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งระบบน้ำประปาของการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคเข้าถึงจะอนุญาตให้ประชาชนและผู้ประกอบการใช้น้ำบาดาลต่อไปได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ เท่านั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นสมควรที่จะศึกษาในสาระสำคัญของแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการน้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพ-มหานครและปริมณฑลเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐบาล ทั้งนี้เป็นการดำเนินการตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงได้ทำการศึกษาสาระสำคัญและแนวทางการบริหารจัดการน้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดย (๑) รวบรวมเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่างๆ (๒) การจัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาร่วมให้ความคิดเห็น และ (๓) จัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง



๓. ข้อเท็จจริง

๓.๑ แหล่งน้ำบาดาลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ มีคุณภาพดีเหมาะสมในการใช้บริโภค อุปโภค พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจึงมีการพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นมาใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งใช้ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานทำให้แรงดันของระดับน้ำบาดาลลดต่ำอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการคืนตัว ทำให้ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตามมา

๓.๒ การลดลงของระดับน้ำบาดาลเป็นสิ่งบ่งชี้ของการเกิดวิกฤตการณ์น้ำบาดาลซึ่งส่งผลสืบเนื่อง คือ แผ่นดินทรุด และบริเวณชายฝั่งทะเลน้ำเค็มไหลแทรกซึมรุกล้ำเข้ามาในชั้นน้ำบาดาลที่แต่เดิมเคยเป็นน้ำจืดจะเปลี่ยน-แปลงสภาพเป็นน้ำกร่อยและน้ำเค็ม และมีการรุกล้ำเข้าไปในแผ่นดินมากขึ้นๆ ส่วนผลกระทบที่เกิดจากแผ่นดินทรุดก็คือ เกิดสภาพน้ำท่วม น้ำขัง มีผลต่อท่อระบายน้ำและท่อประปารวมทั้งมีความเสียหายต่ออาคารและถนนด้วย

๓.๓ ผลจากการศึกษาวิจัยของกองน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม สถาบัน AIT กรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๕ บ่งชี้ว่าพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ บริเวณถนนรามคำแหง หัวหมาก ประเวศ สวนหลวง บางนา และสมุทรปราการ แผ่นดินทรุดเกิดขึ้นในอัตราที่เกินกว่าปีละ ๑๐ ซม.

๓.๔ การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้กำหนดเป็นมาตรการของรัฐและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ เห็นชอบในมาตรการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยมาตรการมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มแรงดันของน้ำหรือระดับน้ำบาดาลให้สูงขึ้นเพื่อรักษาระดับผิวดินบริเวณกรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นบริเวณที่มีอัตราการทรุดตัวของพื้นดินสูงที่สุดไม่ให้ทรุดต่ำลงไปอีกรวมทั้งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ และกิจกรรมสนับสนุนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ

๓.๕ ในปี ๒๕๔๐ การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง กรมทรัพยากรธรณี และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการพิจารณาปรับลดการใช้น้ำบาดาลในบริเวณที่มีน้ำประปาบริการเพียงพอจนกระทั่งในปี ๒๕๔๓ ได้มีมติ ครม. ให้ความเห็นชอบมาตรการและแนวทางในการปรับลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ซึ่งมีน้ำประปาบริการเพียงพอโดยใช้จังหวัดปทุมธานีเป็นโครงการนำร่องซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้ขยายระบบประปาเพื่อให้บริการได้อย่างเพียงพอในพื้นที่ดังกล่าว

๓.๖ การดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ ได้รับผลสำเร็จในระดับหนึ่งในการลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลลงดังนี้

- การลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลลงทำให้สถานการณ์ระดับน้ำบาดาลสูงขึ้นในบริเวณใจกลางของกรุงเทพมหานครและชานเมืองด้านตะวันออกรวมทั้งบริเวณรอบนอกที่การประปานครหลวงสามารถให้บริการน้ำประปาได้
- อัตราการทรุดตัวของแผ่นดินบริเวณใจกลางกรุงเทพมหานครและชานเมืองลดลงโดยในปี ๒๕๓๑ - ๒๕๔๑ อัตราการทรุดตัวของบริเวณใจกลางเมืองและชานเมืองด้านตะวันออกเหลือเพียงปีละ ๑-๒ ซม. และในปี ๒๕๔๔ เหลือน้อยกว่า ๑ ซม. จากที่เคยมีอัตราการทรุดตัวสูงสุดถึงปีละ ๑๐ ซม.ในระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๔ แต่ในบริเวณรอบนอกกรุงเทพมหานครยังมีการทรุดตัวของแผ่นดินเกิดขึ้น

๓.๗ จากการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี ๒๕๔๒ พบว่าปริมาณน้ำบาดาลที่ปลอดภัย (Safe Yield) ที่คาดว่าเมื่อใช้แล้วจะไม่เกิดผลกระทบในพื้นที่ ๗ จังหวัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะอยู่ในอัตราที่สามารถสูบน้ำได้วันละไม่เกิน ๑.๒๕ ล้าน ลบ.ม. และในปี ๒๕๓๘ JICA ได้ทำการศึกษาปริมาณน้ำบาดาลที่ยอมรับได้ (Permissible Yield) โดยกำหนดให้ใช้น้ำบาดาลได้วันละไม่เกิน ๑.๖ ล้านลูกบาศก์เมตร

๓.๘ สืบเนื่องจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมการประปาส่วนภูมิภาคเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และได้แถลงข่าวกับสื่อมวลชนว่ามีนโยบายปิดบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่น้ำประปาบริการอย่างเพียงพอเนื่องจากเห็นว่าการใช้น้ำบาดาลทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน เป็นผลให้เกิดความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือนท่อระบายน้ำ ท่อประปาและอื่น ๆ และเกิดการแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่แหล่งน้ำจืดใต้ดินโดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการปิดบ่อบาดาลให้เสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๔๖

๔. มติคณะรัฐมนตรี

๔.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ให้ความเห็นชอบมาตรการป้องกันและแก้ไขวิกฤติการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุดตัวในเขตกรุงเทพมหานคร และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการโดยกำหนดเขตวิกฤติไว้ ๓ เขต ครอบคลุม ๔ จังหวัด (กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี)

๔.๒ ในปี ๒๕๓๘ ได้มีมติ ครม. เมื่อ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ขยายเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลครอบคลุมออกไปถึงจังหวัดสมุทรสาคร และนครปฐมซึ่งต่อมากรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศให้จ.พระนครศรีอยุธยาเป็นเขตวิกฤตน้ำบาดาลเพิ่มขึ้น

๔.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีมติ ครม. เมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ให้ความเห็นชอบมาตรการและแนวทางในการปรับลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ซึ่งมีน้ำประปาบริการเพียงพอ (กรุงเทพฯ และปริมณฑล) ต่อการอุปโภคบริโภค พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ส่วนราชการ และองค์กรของรัฐซึ่งไม่ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำประปาจะไม่อนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลต่อไป และสำหรับอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบในกระบวนการผลิตให้ใช้น้ำบาดาลต่อไปเท่าที่จำเป็น การปรับอัตราค่าใช้น้ำบาดาลให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาขึ้นค่าใช้น้ำบาดาลตามความเหมาะส...

และให้พิจารณาศึกษาพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สมุทรสงคราม ราชบุรี และอำเภอหาดใหญ่รวมทั้งโครงการเติมน้ำลงชั้นบาดาลเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และขณะนี้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างโดยให้นำความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖

๔.๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าการอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลซึ่งระบบน้ำประปา ของการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคเข้าถึงหรือสามารถเชื่อมต่อกับระบบประปาได้แล้ว จะอนุญาตให้ประชาชนและผู้ประกอบการใช้น้ำบาดาลต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ เท่านั้น เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วหากผู้ใดหลีกเลี่ยงฝ่าฝืน ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อไป ยกเว้นพื้นที่ใดที่การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคยังคงใช้น้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาก็อนุญาตให้ประชาชน และผู้ประกอบการใช้น้ำบาดาลต่อไปได้ จนกว่าการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคจะเลิกใช้น้ำบาดาลเป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปา

๕. การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๕๔๖

๕.๑ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

๕.๑.๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๕๔๖ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ดังนี้

๑) ด้านปฏิบัติการ

- ไม่อนุญาตให้เจาะและใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีน้ำประปาบริการได้อย่างเพียงพอ จำนวน ๑๙ ราย
- ในกรณีที่ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลสิ้นอายุลงและไม่ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลแล้ว จำนวน ๖๕๒ ราย รวมปริมาณน้ำบาดาล ๑๒๗,๐๙๕ ลบ.ม. ต่อวัน และได้มีการอุดกลบบ่อบาดาลไปแล้ว จำนวน ๕๖ บ่อ รวมปริมาณน้ำบาดาล ๔,๐๙๙ ลบ.ม. ต่อวัน
- แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นประกอบกับการวินิจฉัยของรัฐมนตรี ในกรณีที่มีผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลไม่ได้รับการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ยื่นแล้วอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ
- ขณะนี้มีผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลยื่นอุทธรณ์การไม่ต่ออายุใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล จำนวน ๒๐๔ ราย รวมปริมาณน้ำบาดาลประมาณ ๙๘,๐๐๐ ลบ.ม. ต่อวัน ซึ่งกระทรวงทรัพยากรฯ ได้มีการอนุญาตให้ใช้ไปพลางก่อนในระหว่างรอการวินิจฉัยโดยผู้ประกอบการได้ให้ความร่วมมือและสมัครใจปรับลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลลงประมาณร้อยละ ๔๐ รวมปริมาณน้ำบาดาลปรับลดลง ๔๐,๐๐๐ ลบ.ม. ต่อวัน และใช้น้ำประปาทดแทนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ในจำนวนผู้อุทธรณ์ข้างต้นได้อนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลต่อไป จนกระทั่งทำการต่อระบบน้ำประปาแล้วเสร็จ ให้อุดกลบบ่อบาดาลทันทีเนื่องจากมีน้ำประปาใช้พอเพียงแล้วจำนวน ๖ ราย
- ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจสอบการประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตพื้นที่กรุงเทพ-มหานครและปริมณฑล จำนวน ๘ ชุด ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จำนวน ๑๔๗ คน ระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ สามารถตรวจสอบการประกอบกิจการน้ำบาดาลได้จำนวน ๔,๔๘๗ ราย เป็นบ่อที่ใบอนุญาตหมดอายุและไม่ต่ออายุ ๖๔๒ ราย และไม่มีใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ๓๙๕ ราย รวมผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาลฯ จำนวน ๑,๐๓๗ รายอยู่ระหว่างการดำเนินการ ตามกฎหมาย และคาดว่าจะเก็บค่าใช้น้ำบาดาลได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านบาทต่อปี

● กรณีใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลยังไม่สิ้นอายุจะดำเนินการตามกฎหมายน้ำบาดาลเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งขณะนี้มีจำนวน ๒,๑๗๗ บ่อ รวมปริมาณน้ำบาดาลประมาณ ๗๗๐,๐๐๐ ลบ.ม. ต่อวัน

● กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลทราบถึงผลกระทบของการใช้น้ำบาดาลตามสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

๒) ด้านวิชาการ

● เร่งรัดโครงการศึกษาหาแนวทางลดการใช้น้ำบาดาลให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ได้แก่ การศึกษาแนวทางหาแหล่งน้ำให้ภาคอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนน้ำบาดาล และโครงการศึกษานำระบบ Zoning มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างครบวงจร

● จัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรม และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ จัดตั้งคณะทำงานปรับลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ ที่มีน้ำประปาบริการเพียงพอ จัดทำแผนการกำกับดูแลเขตอนุรักษ์ และรักษาพื้นที่ต้นน้ำบาดาล จัดทำเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และได้ยกร่างกฎกระทรวงเพื่อประกาศใช้ในการจัดเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาลแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

๕.๑.๒ การดำเนินการของการประปาส่วนภูมิภาคมีดังนี้

๑) ก่อสร้างระบบผลิต-จ่ายน้ำประปาใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีให้การบริการน้ำประปาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ มีกำลังการจ่ายน้ำ ๒๘๘,๐๐๐ ลบ.ม./วัน

๒) ก่อสร้างระบบผลิต-จ่ายน้ำประปาใช้น้ำจากแม่น้ำป่าสักในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้การบริการน้ำประปาตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ มีกำลังการจ่ายน้ำ ๑๒,๐๐๐ ลบ.ม./วัน และจะขยายกำลังการผลิตอีก ๒๔,๐๐๐ ลบ.ม./วัน โดยใช้แหล่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา

๓) ก่อสร้างระบบผลิต-จ่ายน้ำประปาใช้น้ำจากแม่น้ำท่าจีนในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและสมุทรสาครจะเริ่มบริการน้ำประปาตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ มีกำลังการจ่ายน้ำ ๓๐๐,๐๐๐ ลบ.ม./วัน รวมเงินลงทุนทั้งสิ้นกว่า ๑๒,๕๐๐ ล้านบาท

๕.๒ การดำเนินงานของหน่วยงานเอกชน

๕.๒.๑ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ภาคเอกชนได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอให้ภาครัฐทบทวนนโยบายการปิดบ่อบาดาลของภาคอุตสาหกรรม

๕.๒.๒ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ รองประธานสภาอุตสาหกรรมฯ (นายเกียรติพงศ์ น้อยใจบุญ) และคณะเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อหารือความคืบหน้าที่สภาอุตสาหกรรมฯ ได้เสนอเรื่องให้ภาครัฐทบทวนนโยบายการปิดบ่อบาดาลของภาคอุตสาหกรรม

๕.๒.๓ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ภาคเอกชนได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเรื่องขอให้ภาครัฐทบทวนนโยบายการปิดบ่อบาดาลของภาคอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำบาดาลในภาคอุตสาหกรรมและสำเนาเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๕.๒.๔ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กระทรวงอุตสาหกรรมเชิญผู้แทนสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าไทยประชุมเรื่องยุทธศาสตร์การจัดหาน้ำเพื่ออุตสาหกรรม

๖. สถานการณ์การใช้น้ำบาดาล

๖.๑ การใช้น้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลได้เริ่มใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ และการประปานครหลวงได้เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ประมาณวันละ ๘,๓๖๐ ลบ.ม. ต่อมาได้มีการใช้เพิ่มขึ้นจนกระทั่งในปี ๒๕๒๕ ใช้วันละ ๔๔๗,๐๐๐ ลบ.ม.

๖.๒ ส่วนภาคเอกชนการใช้ในระยะเริ่มแรกยังไม่มีข้อมูลแน่ชัด กรมทรัพยากรธรณีได้ประเมินว่าในปี ๒๕๑๗ เอกชนใช้ประมาณวันละ ๓๕๐,๐๐๐ ลบ.ม. จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงทราบปริมาณน้ำที่ใช้แน่นอนขึ้น โดยปริมาณการใช้น้ำบาดาลภาคเอกชนในปี ๒๕๒๕ วันละ ๙๙๙,๙๙๗ ลบ.ม. และการประปานครหลวงใช้วันละ ๔๔๖,๐๐๐ ลบ.ม. รวมปริมาณการใช้น้ำบาดาลทั้งหมดประมาณวันละ ๑.๔๕ ล้าน ลบ.ม.

๖.๓ ภายหลังมีมาตรการฯ ในปี ๒๕๒๖ บังคับใช้การใช้น้ำบาดาลของภาคเอกชนและการประปาฯ ลดลง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ปริมาณการใช้น้ำบาดาลเหลือวันละ ๑.๒๔๕ ล้านลบ.ม.

๖.๔ แต่การใช้น้ำบาดาลของภาคเอกชนในช่วงปี ๒๕๓๖-๒๕๔๐ ได้เพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมจึงทำให้มีการใช้น้ำบาดาลเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานคร และประกอบกับได้มีการประกาศให้จังหวัดนครปฐมเป็นพื้นที่ควบคุมด้วยทำให้ปริมาณการใช้น้ำบาดาลทั้งหมดของภาคเอกชน หน่วยราชการและองค์กรของรัฐรวมประมาณวันละ ๒.๑๖๒ ล้านลบ.ม.

๖.๕ และในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๖ ได้มีมติครม. เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เพื่อปรับลดการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่มีน้ำประปาบริการอย่างเพียงพอทำให้ปริมาณการใช้น้ำบาดาลเริ่มลดลง และในปี ๒๕๔๖ มีการใช้น้ำบาดาลทั้งภาครัฐและเอกชนประมาณวันละ ๒.๒ ล้านลบ.ม. โดยภาคเอกชนใช้วันละ ๑.๘๙๗ ล้านลบ.ม. ต่อวัน และหน่วยงานภาครัฐใช้ประมาณวันละ ๓ แสนลบ.ม. อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐซึ่งรวมทั้งกปน. และการประปาส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มการใช้น้ำบาดาลลดลงมาก คาดว่าจะไม่เกินวันละ ๒ แสนลบ.ม. ต่อวัน

๗. การทรุดตัวของแผ่นดิน

๗.๑ การเกิดแผ่นดินทรุดตัวในบริเวณกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการสูบน้ำบาดาลได้กล่าวกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ และได้มีการกล่าวกันมากขึ้นเมื่อมีหลักฐานต่างๆ แสดงให้เด่นชัดขึ้น เช่น รอยแตกร้าวและการทรุดตัวของบันไดของตึกสูงๆ นอกจากนี้บริเวณที่เป็นที่ตั้งบ่อน้ำบาดาล ตัวบ่อจะลอยสูงขึ้นๆ ทุกปีเนื่องจากพื้นดินบริเวณโดยรอบทรุดตัวจำเป็นจะต้องตัดท่อออกเพื่อให้เครื่องสูบน้ำตั้งอยู่ได้ และปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัด คือ น้ำท่วมโดยเฉพาะบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นบริเวณที่ใช้น้ำบาดาลมากและมีอัตราการทรุดตัวของแผ่นดินสูงทำให้น้ำทะเลไหลบ่าเข้ามา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ จ.สมุทรปราการมีน้ำท่วมรุนแรงขึ้น โดยระดับน้ำท่วมจะขึ้นลงตามระดับน้ำทะเล จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้มีการสร้างคันกั้นน้ำทำให้เหตุการณ์น้ำท่วมบรรเทาลงได้

๗.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๕ ได้มีโครงการศึกษาวิจัยการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์แผ่นดินทรุดบริเวณกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลโดยกรมแผนที่ทหารทำการศึกษาหาระดับความสูงของพื้นดินในกรุงเทพมหานครจำนวน ๓๑ แห่ง และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับดินรวมทั้งการติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดการยุบตัวของชั้นดินที่ระดับความลึกต่างๆ ในบริเวณกรุงเทพฯ จำนวน ๓๑ สถานี

๗.๓ ผลการศึกษาและวิจัยพบว่า มีการทรุดตัวของแผ่นดินเกิดขึ้นจริง และบริเวณที่มีการทรุดตัวด้วยอัตราสูงจะอยู่ในบริเวณที่มีการใช้น้ำบาดาลมาก เช่น บริเวณย่านรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ พระโขนง เป็นต้น ส่วนบริเวณที่มีการใช้น้ำบาดาลน้อย อัตราการทรุดตัวจะต่ำกว่า

๗.๔ อัตราการทรุดตัวของดินในกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๔ พบว่า บริเวณที่มีการทรุดตัวมากที่สุด คือ ด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ ได้แก่ บริเวณลาดพร้าว หัวหมาก พระโขนง บางนา และสมุทรปราการด้านตะวันออก ซึ่งมีอัตราการทรุดตัวปีละมากกว่า ๑๐ ซม. ในบริเวณใจกลางกรุงเทพฯ เขตดุสิต พญาไท ปทุมวัน บางรัก และยานนาวา มีอัตราการทรุดตัวปีละ ๕-๑๐ ซม. ส่วนบริเวณด้านตะวันตกของกรุงเทพฯ มีอัตราการทรุดตัวน้อยกว่าปีละ ๕ ซม. และผลจากการติดตามตรวจวัดระดับน้ำบาดาล แสดงให้เห็นว่าการทรุดตัวของพื้นดินและการลดลงของระดับน้ำบาดาลมีส่วนสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีในบริเวณที่มีอัตราการทรุดตัวสูง ระดับน้ำบาดาลจะลดต่ำลงอย่างมาก ในขณะที่บริเวณที่มีการทรุดตัวน้อย ระดับน้ำบาดาลจะไม่ลดต่ำลงมากนัก นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำบาดาลและการยุบตัวของชั้นดินในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๔ จะพบว่ามีความสัมพันธ์กันเป็นเส้นตรงคือ เมื่อมีการลดระดับน้ำบาดาลอย่างรวดเร็วก็จะมีการยุบตัวของชั้นดินอย่างรวดเร็ว

๗.๕ หลังจากได้มีมาตรการควบคุมการสูบน้ำบาดาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ระดับน้ำบาดาลได้เพิ่มขึ้นบริเวณใจกลางกรุงเทพมหานคร และบางบริเวณของชานเมืองด้านตะวันออกเป็นผลทำให้อัตราการทรุดตัวของพื้นดินลดลง โดยมีอัตราการทรุดตัวของพื้นดินระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๒ ประมาณ ๓-๕ ซม. ในบริเวณด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ และประมาณ ๒-๓ ซม. บริเวณใจกลางกรุงเทพฯ และในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๓ อัตราการทรุดตัวของพื้นดินได้ลดลงเหลือ ๒-๓ ซม. ในบริเวณย่านชานเมืองด้านตะวันออก และ ๑-๒ ซม. ในบริเวณใจกลางเมือง อย่างไรก็ดี ในช่วง ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๓๐ แผ่นดินได้ทรุดตัวไปแล้วมากกว่า ๗๐ ซม.ในบริเวณที่มีการทรุดตัวมากที่สุด

๗.๖ ในปี ๒๕๔๐ ใจกลางกรุงเทพมหานคร มีอัตราการทรุดตัวลดลงเหลือประมาณ ๑-๒ ซม. ส่วนบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานครมีอัตราการทรุดตัวของแผ่นดินแผ่ขยายออกไปและมีอัตราการทรุดตัวเพิ่มขึ้น เช่น อัตราการทรุดตัวในบริเวณบางพลี - บางบ่อ ทรุดตัวปีละมากกว่า ๓.๕ ซม. บริเวณเขตลาดกระบัง มีนบุรี ลำลูกกา อัตราการทรุดตัวปีละประมาณ ๓ ซม. และบริเวณอำเภอเมืองสมุทรสาคร ๓ ซม. ซึ่งจะเห็นได้ว่าในบริเวณที่มีการสูบน้ำขึ้นมาใช้ในปริมาณเพิ่มมากขึ้น อัตราการทรุดตัวของพื้นดินในบริเวณนั้นก็จะเพิ่มตามไปด้วย

๗.๗ ในปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖ อัตราการทรุดตัวในบริเวณใจกลางกรุงเทพฯ และชานมืองด้านตะวันออก และจังหวัดสมุทรปราการอัตราการทรุดตัวของแผ่นดินได้ลดลงเหลือน้อยกว่าปีละ ๑ ซม. ยังเหลือการทรุดตัวที่เกิดขึ้นเป็นหย่อมในบริเวณรอบนอกของจังหวัดสมุทรสาคร ปทุมธานี และสมุทรปราการในอัตราสูงสุด ปีละ ๓-๕ ซม.

๗.๘ การหยุดใช้น้ำบาดาลทั้งหมดไม่อาจจะทำให้การทรุดตัวของแผ่นดินในบริเวณกรุงเทพฯ และใกล้เคียงหยุดลงได้ทั้งหมดเนื่องจากสาเหตุที่ทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดินในบริเวณที่ราบดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (Delta Deposits) ซึ่งเป็นดินอ่อนมีสาเหตุการทรุดตัวของแผ่นดินหลายประการ ดังนี้

- การยุบตัวของดินตามธรรมชาติ (Natural Consolidation)
- การนำของแข็งออกจากใต้ดิน (Solid Extraction)
- การเคลื่อนตัวของเปลือกโลก (Tectonic Movement)
- การยุบตัวของพื้นดินโดยน้ำออกไปจากชั้นดินระดับตื้น (Hydrocompaction)
- น้ำหนักกดทับ (Excessive Loading)
- การสูบของเหลวออกจากใต้ดิน (Fluid Extraction)

๘. สถานการณ์ของน้ำเค็มแทรกตัวเข้าสู่แหล่งน้ำจืด

๘.๑ วิกฤตการณ์น้ำบาดาลในกรุงเทพฯ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพน้ำ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงคุณภาพจากน้ำจืดเป็นน้ำเค็มจนถึงขั้นต้องเลิกใช้บ่อ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ได้สูบน้ำจืดออกใช้มากจนระดับน้ำ และแรงดันในชั้นน้ำลดลง น้ำเค็มในชั้นเดียวกันจากบริเวณที่ยังมีแรงดันสูงกว่าจะถูกขับดันให้ไหลเข้าสู่แหล่งน้ำจืด

๘.๒ แนวรอยต่อระหว่างน้ำเค็มกับน้ำจืดของชั้นน้ำพระประแดง (ระดับความลึกประมาณ ๑๐๐ เมตร) ชั้นน้ำนครหลวง (ระดับความลึกประมาณ ๑๕๐ เมตร) และชั้นน้ำนนทบุรี (ระดับความลึกประมาณ ๒๐๐ เมตร) จะอยู่ในแนวใกล้เคียงกันคือโดยเฉลี่ยจะอยู่ในแนวลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ในชั้นน้ำนนทบุรียังไม่มีการไหลของน้ำเค็มเข้าหาน้ำจืดอย่างรุนแรง แต่ในชั้นน้ำนครหลวง และพระประแดง มีลักษณะที่บ่งชี้ว่าน้ำเค็มกำลังเดินทางพุ่งเข้าหาน้ำจืดในหลายท้องที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณบางนา-บางพลี-สมุทรปราการ และในบริเวณอำเภอพระประแดง ซึ่งมีบ่อน้ำบาดาลหลายบ่อที่ต้องเลิกใช้เนื่องจากน้ำจืดเปลี่ยนเป็นน้ำเค็มและบางบ่อมีปริมาณความเค็มเพิ่มขึ้น เช่น บ่อน้ำบาดาลในบริเวณกรมทรัพยากรธรณี อำเภอพระประแดง มีปริมาณคลอไรด์ในน้ำบาดาลเพิ่มขึ้นจาก ๑๖ มิลลิกรัม/ลิตร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็น ๓๙๐ มิลลิกรัม/ลิตร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และในปี ๒๕๓๒ เพิ่มเป็น ๖๘๐ มิลลิกรัม/ลิตร ซึ่งเกินมาตรฐานน้ำบาดาลที่จะใช้บริโภคได้คือ ๒๕๐ มิลลิกรัม/ลิตร

๘.๓ การเปลี่ยนแปลงของคุณภาพน้ำจืดเป็นน้ำเค็มในชั้นน้ำพระประแดงและนครหลวงที่น่าเป็นห่วงที่สุดในปัจจุบันคือ การรั่วของน้ำเค็มจากชั้นน้ำอื่นที่อยู่ระดับสูงกว่าทางบ่อน้ำบาดาล สาเหตุของการรั่วคงจะมีหลายประการที่สำคัญที่สุด ประการแรก คือ รั่วทางบ่อที่เลิกใช้แล้วและไม่อุดหรือกลบบ่อเหล่านี้เมื่อทิ้งไว้นานๆ ท่อกรุจะผุตรงบริเวณ

ที่มีน้ำเค็มจัด น้ำเค็มจึงไหลรั่วเข้าไปในบ่อ และทำให้ชั้นน้ำ ๒ ชั้นต่อเนื่องถึงกัน โดยมีตัวบ่อเป็นปล่อง สาเหตุสำคัญประการที่สอง คือ การพัฒนาบ่อในชั้นน้ำจืดข้างล่างแต่ผนึกข้างบ่อเพื่ออุดกั้นน้ำเค็มข้างบนไว้ไม่ดี น้ำเค็มจากข้างบนจึงไหลลงสู่น้ำจืดข้างล่างทางข้างๆ บ่อ หากมีการสูบใกล้เคียงออกมามากและระดับน้ำลดลงมาก การรั่วไหลชนิดนี้จะเกิดรวดเร็วแต่การเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำจะเกิดขึ้นเป็นหย่อมๆ เท่านั้น เช่น บริเวณบางปู คลองเตย ดินแดง หรืออุรุพงษ์ สะพานขาว บริเวณหัวหมาก และนนทบุรี

๙. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการปิดบ่อน้ำบาดาล

ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการปิดบ่อน้ำบาดาล มีดังนี้

๙.๑ ความสมบูรณ์ของข้อมูลทั้งในส่วนของการทรุดตัวของแผ่นดินในแต่ละพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความแตกต่างกัน และการใช้น้ำบาดาลของภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ยังมีลักษณะที่แตกต่างกันคือมีทั้งลักษณะกระจายตัวและกระจุกตัวซึ่งถ้ามีข้อมูลทั้ง ๒ ส่วนข้างต้นที่สมบูรณ์ครบถ้วน และทันเหตุการณ์ก็จะสามารถใช้ประกอบการพิจารณาได้เป็นอย่างดี

๙.๒ ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีการลงทุนกับการขุดบ่อบาดาลไปแล้วด้วยจำนวนเงินลงทุนสูงและมีบ่อเป็นจำนวนมาก ซึ่งยังคงมีอายุการใช้งานได้ต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งตามสภาพ

๙.๓ การปิดบ่อบาดาลเป็นการสูญเสียโอกาสในการใช้สอย และการสูญเสียสิ่งที่ได้ลงทุนไปแล้วจึงไม่ควรจะปล่อยให้เกิดการสูญเปล่า ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๙.๔ นับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีมีนโยบายเรื่องการปิดบ่อบาดาล ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ยึดนโยบายโดยไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตการใช้น้ำบาดาล และไม่มีการอนุญาตให้เจาะบ่อบาดาลใหม่ แต่ให้ผู้ใช้น้ำภาคเอกชนและภาคประชาชนยื่นอุทธรณ์ต่อทางราชการซึ่งการขออุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์จะทำให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในประเด็นดุลยพินิจและการปฏิบัติรวมทั้งความโปร่งใส

๙.๕ ลักษณะของธุรกิจภาคเอกชนบางประเภทมีความแตกต่างในเชิงพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และอุปโภคบริโภค จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจนั้นๆ เช่น อุตสาหกรรมฟอกย้อมไม่สามารถใช้น้ำประปาในกระบวนการผลิตได้เพราะจะทำให้สีและคุณภาพของผลิตภัณฑ์เปลี่ยนแปลงไปหรืออุตสาหกรรมอาหาร เช่น อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมแช่เยือกแข็ง อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม และอุตสาหกรรมอาหารสำเร็จรูป น้ำประปาจะทำให้คุณภาพของอาหารเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ซึ่งเป็นผลมาจากน้ำประปามีส่วนผสมของคลอรีน

๑๐. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๑๐.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีหน่วยงานภาครัฐโดยส่วนราชการต่างๆ และรัฐวิสาหกิจพร้อมภาคเอกชนได้ร่วมกันจัดทำโครงการนำร่องจังหวัดปทุมธานี โดยมีการประสานและกำหนดมาตรการต่างๆ แม้จะยังไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายในด้านการใช้น้ำบาดาล น้ำประปา และการแก้ไขปัญหาแผ่นดินทรุดตัวแต่อาจใช้เป็นโครงการต้นแบบและนำไปขยายผลให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลตามสภาพข้อมูลที่แท้จริงของแต่ละจังหวัดโดยมีการติดตามและประเมินผลเป็นรายไตรมาส และมีส่วนราชการหรือคณะกรรมการเป็นเจ้าภาพอย่างแท้จริงเพื่อสรุปเสนอนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑๐.๒ เห็นควรพิจารณาการปฏิบัติตามคำสั่งการกำหนดวันสิ้นสุดวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ในการใช้น้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรีตามดุลพินิจจากประเด็นปัญหาและผลกระทบตามที่เสนอ

๑๐.๓ น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีการหมุนเวียนเกิดใหม่ได้ (Renewal Resources) สามารถจะนำมาใช้ได้ในปริมาณที่เหมาะสม (Permissible Yield) โดยจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเกิดน้อยที่สุดเป็นที่ยอมรับได้ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลควรศึกษาวิจัยให้ทราบปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ได้ดังกล่าวให้ชัดเจน และจัดสรรการใช้น้ำบาดาลอย่างเหมาะสมต่อระบบน้ำบาดาลและเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้ทุกภาคส่วน

๑๐.๔ ความเป็นธรรมของค่าใช้น้ำต่อหน่วยของผู้อุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมเมื่อเปรียบเทียบกับการเก็บค่าน้ำของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค รวมทั้งค่าน้ำบาดาลที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเก็บจากผู้ใช้น้ำบาดาล ควรจะพิจารณาในพันธะกรณี เนื้อหาสัญญาในประเด็นความเป็นธรรม ทั้งนี้การประปาภูมิภาคมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะบริการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีผลต่อการลงทุนจำนวนมากของการประปาส่วนภูมิภาคและยากที่จะไปสู่จุดคุ้มทุน รวมถึงประเด็นสำคัญที่การประปาส่วนภูมิภาคยึดนโยบายการเก็บค่าน้ำต่อหน่วยในอัตราเดียวกันทุกประเทศ ข้อมูลราคาต่อลบ.ม.ในปัจจุบันของจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี ผู้รับสัมปทานจะจำหน่ายน้ำประปาให้การประปาส่วนภูมิภาคในอัตราลบ.ม.ละ ๘.๑๒ บาท จังหวัดนครปฐมและสมุทรสาครในอัตราลบ.ม.ละ ๑๖.๕๑ บาท จังหวัดฉะเชิงเทราในอัตรา ลบ.ม.ละ ๘.๘๘ บาท และจังหวัดสมุทรสงครามในอัตราลบ.ม.ละ ๑๒.๗๗ บาท จะเห็นได้ว่ามีอัตราแตกต่างกัน ซึ่งต้นทุนดังกล่าวจะเป็นภาระให้กับการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องจำหน่ายน้ำในอัตราต่ำกว่าต้นทุน ภาครัฐจึงควรพิจารณาต้นทุนตามสัญญาต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือถึงสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยชี้แจงความก้าวหน้าของความเห็นเรื่องดังกล่าว ดังนี้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๗. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "สิทธิและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน"



๑. ความเป็นมา

ปัญหาสิทธิการถือครองและการทำประโยชน์ในที่ดิน นับเป็นปัญหาสำคัญที่จะทวีความรุนแรงในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ในระยะที่ผ่านมาการดำเนินงานของภาครัฐ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีแนวทางที่ชัดเจน ขณะเดียวกันยังได้จัดโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคมนาคม ไฟฟ้า แหล่งน้ำและอื่น ๆ กลับเอื้อต่อการบุกรุกและยึดครองที่ดินทำกินของประชาชนบางกลุ่ม และขยายพื้นที่ไปยังเขตป่าอนุรักษ์ ป่าสงวน ป่าต้นน้ำ

สาเหตุสำคัญในเรื่องนี้เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การแสวงหาผลประโยชน์ของนายทุน ทำให้เกิดความต้องการพื้นที่เกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้น ได้ก่อให้เกิดปริมาณน้ำที่ไม่พอเพียง การแย่งชิงการใช้น้ำ การตัดไม้ทำลายป่า ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ต้นน้ำในจังหวัดน่านเป็นกรณีหนึ่งที่ประชาชนบุกรุกที่ดินบริเวณต้นน้ำเพื่อทำประโยชน์ทางการเกษตร จนเป็นเหตุให้ที่ดินปลายน้ำได้รับผลกระทบไม่มีความอุดมสมบูรณ์ ป่าต้นน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติได้กลายเป็นสวนผลไม้ และอื่น ๆ

ตามหลักนิติศาสตร์อาจถือได้ว่าประชาชนที่เข้าไปทำกินในเขตป่าต้นน้ำ เขาเหล่านั้นเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ทำผิดกฎหมาย แต่การแก้ไขปัญหาโดยเน้นเฉพาะกฎหมายเพียงอย่างเดียวที่ผ่านมา นอกจากจะไม่เกิดผลสำเร็จแล้วยังกลับสร้างปัญหาแทรกซ้อนอีกมากมาย การหาทางออกร่วมกันโดยสันติวิธีที่อิงหลักกฎหมาย และยึดผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นหลักประกอบกับคำนึงถึงความเป็นมนุษยชาติที่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากกว่า

อย่างไรก็ตามในเรื่องดังกล่าวคงไม่มีหน่วยงานใดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลำพัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องร่วมมือกันและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ โดยยึดประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาและตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ศึกษาเรื่อง "สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน" เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณานำเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. สภาพปัญหา

๑. ในอดีตลำน้ำเปือและลำน้ำกอน เป็นต้นน้ำลำธารที่อุดมสมบูรณ์ไหลลงสู่แม่น้ำน่าน ผ่านเขตพื้นที่อำเภอเชียงกลางหลายตำบลและราษฎรพื้นที่นี้ได้อาศัยทำการเกษตร อุปโภคและบริโภคพื้นที่ดังกล่าวนอกจากจะเป็นที่อยู่ของชาวเขาเผาดั้งเดิม และด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครอง ภาครัฐได้เคยจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวเขาตามนโยบายโครงการพัฒนาชาติไทยของกองทัพภาคที่ ๓ ในปัจจุบันราษฎรในพื้นที่ได้มีการขยายพื้นที่ในป่าต้นน้ำเพื่อการประกอบอาชีพและทำการเกษตรเชิงพาณิชย์

๒. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ รัฐบาลได้ประกาศให้พื้นที่นี้เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยภูคาและป่าผาแดง และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๐ ทางราชการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้มีโครงการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแทนการปลูกฝิ่น การทำไร่เลื่อนลอย เช่น ข้าวโพด ข้าวไร่ กะหล่ำ ไม้เมืองหนาว (ลิ้นจี่ ลำไยฯ) อีกทั้งการ

จัดทำโครงการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า การพัฒนาอาชีพ การจัดหาแหล่งน้ำ อันเป็นการกระตุ้นให้ชาวบ้านจากพื้นที่อื่นๆ พากันอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรชาวเขาที่เคยอยู่เดิม ทำให้เกิดความต้องการพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้น นับเป็นสาเหตุสำคัญในการขยายพื้นที่ทำกิน และที่ดินทำกินของชาวเขาเผ่าดั้งเดิม พื้นที่หลายส่วนได้มีการขายเปลี่ยนมือเพื่อนำมาทำเกษตรเชิงพาณิชย์

๓. ราษฎรพื้นราบตำบลเปือ ตำบลพระธาตุ ตำบลเชียงกลาง และตำบลพญาแก้ว อำเภอเชียงกลาง ได้ร้องเรียนความเดือดร้อนจากสารเคมียาฆ่าแมลงที่เกิดจากการปลูกสวนลิ้นจี่ในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำที่อยู่ในความดูแลของหน่วยจัดการต้นน้ำเปือและน้ำกอนเนื่องจากน้ำเหล่านี้แห้งขอด และปัญหามลพิษจากยาฆ่าแมลง โดยการผลักดันของชาวเขาเผ่ามังออกจากพื้นที่ อีกทั้งนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ระดับอำเภอ และอำเภอประกาศให้บุกรุกครอบครองที่ดิน พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ภายใน ๓๐ วัน หากไม่ปฏิบัติตาม จะดำเนินการทางกฎหมายโดยเด็ดขาด

๔. ขณะเดียวกัน ราษฎรชาวเขาเผ่ามัง ตำบลป่ากลาง อำเภอปัว ได้มีการยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) พิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ

๕. เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นตามลำดับ ดังนี้

- การรวมตัวของกลุ่มสมัชชาชุมชน แนวร่วมป่าต้นลำธาร ประมาณ ๕๐๐ คน และสำนักงานป่าไม้จังหวัด เรียกร้องให้ทางราชการจับกุมชาวบ้านที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้
- ชาวม้งชุมนุมประท้วงการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินกับเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
- ราษฎรทุกหมู่บ้านของอำเภอเชียงกลาง ร่วมกันเดินรณรงค์เพื่อขับไล่ชาวเขาเผ่าม้ง ตำบลป่ากลาง อำเภอปัว
- ราษฎรตำบลพระธาตุ และตำบลเปือ อำเภอเชียงกลาง ได้ชุมนุมปิดถนนบ้านนาหนุน-บ้านกอก บริเวณสามแยกบ้านป่าลวก หมู่ ๘ เพื่อประท้วงกรณีบุกรุกป่า และผู้ชุมนุมได้พากันเข้าตัดต้นลิ้นจี่รวมพื้นที่ ๑๒ แปลง รวมทั้งเผาที่พักอาศัยและทำลายทรัพย์สินของชาวเขาเผ่าม้งไปบางส่วนด้วย
- ราษฎรในพื้นที่อำเภอเชียงกลาง ชุมนุมเพื่อเร่งรัดทางราชการให้สำรวจและตรวจสอบการถือครองพื้นที่ป่าไม้ที่มีการบุกรุก รวม ๓,๕๐๐ ไร่ บริเวณแนวป่าต้นน้ำเปือ-น้ำกอน

๖. การดำเนินงานของทางราชการ

- อำเภอและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปสำรวจความเสียหายที่ราษฎรเข้าไปตัดต้นลิ้นจี่และเผาที่พักอาศัย
- อำเภอปัวสอบสวนรายละเอียดการเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าของราษฎร ตำบลป่ากลาง การตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินแต่ละราย โดยนำไปตรวจสอบแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศการใช้พื้นที่ของราษฎรบ้านป่ากลางหมู่ ๑-๓-๖ ตำบลป่ากลาง อำเภอปัว ปรากฏผลการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินว่าเกิดขึ้นก่อนวันประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ๙,๐๐๐ ไร่ และครอบครองที่ดินหลังวันประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๓๑) จำนวน ๑๗๐ ราย ๑๗๘ แปลง รวม ๑,๖๕๖ ไร่

๓. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ของสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการหลายแนวทาง คือ

- รวบรวมข้อมูลจากทุกฝ่าย และแนวทางการดำเนินงานของทางราชการ
- ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อมูลความคิดแต่ละฝ่าย ทั้งจากชาวบ้านอำเภอเชียงกลาง ตำบลป่ากลาง และภาคราชการ รวม ๓ ครั้ง
- สำรวจข้อเท็จจริงในพื้นที่ปัญหา
- ประชุมประสานความเข้าใจร่วมกัน ๓ ฝ่าย ได้แก่ ชาวบ้านคู่กรณี ๒ ฝ่าย กับเจ้าหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้องโดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน (ดร.สุวัฒน์ โชคสุวัฒนสกุล) เป็นประธาน ได้ข้อยุติที่สามารถประสานความเข้าใจ

และมีแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน การตัดไม้ทำลายป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

- การติดตามการดำเนินงานตามข้อยุติเพื่อยืนยันความมั่นใจก่อนทำบันทึกข้อตกลง
- การประชุมสัมมนาเพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การตัดไม้ทำลายป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระหว่างชาวบ้าน ตำบลป่ากลาง และอำเภอเชียงกลาง ฝ่ายละ ๒๐ คน เจ้าหน้าที่ข้าราชการทุกฝ่าย และผู้แทนสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดน่านเป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งทุกคนในที่ประชุมได้ร่วมลงนามเป็นพยานไว้เป็นหลักฐานโดยมีบันทึกข้อตกลง ดังนี้

๑. ให้ราษฎรในพื้นที่ข้อพิพาทยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิที่ทางราชการได้ดำเนินการพิสูจน์

๒. กรณีราษฎรที่ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิได้ และไม่มีที่ดินทำกิน ให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน นายอำเภอพื้นที่ อบต.พื้นที่ จัดสรรพื้นที่ป่าจำนวน ๑,๖๑๔ ไร่ เพื่อดำเนินการปลูกป่าสักเพียงอย่างเดียวและกันเป็นเขตป่าไม้ต้นน้ำลำธารทั้งนี้ห้ามนำมาอ้างกรรมสิทธิในภายหลัง

๓. ในระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการเสร็จแล้วห้ามมิให้ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อีกต่อไปและระหว่างนี้ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุม

๔. ให้เจ้าหน้าที่เร่งรัดดำเนินการตามข้อ ๑-๓ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน

๕. ให้คณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ ประสานงานและผลักดันในระดับนโยบายกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง เพื่อให้แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ กำหนดเป้าหมายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินและการฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดิน ที่มีปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุ ไม่น้อยกว่าจำนวน ๑๐ ล้านไร่ในปี ๒๕๔๒ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรืออุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะไปทับซ้อนที่ทำกินของเกษตรกรย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยากจน แผนงานดังกล่าวยังขาดแนวทางและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน อีกทั้งยังมิได้ประชาสัมพันธ์ ให้สาธารณชนได้ทราบอย่างทั่วถึง

ดังนั้น รัฐจึงควรมีนโยบายในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน เกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการแบ่งปันทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำอย่างชัดเจนและอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดแนวทาง วิธีการรูปธรรม ที่สามารถนำไปยึดถือปฏิบัติได้ ดังนี้

๑. การแก้ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า อาจใช้ยุทธศาสตร์ "คนอยู่กับป่า" โดยให้ราษฎรถือครองที่ดินจำนวนที่พอเหมาะกับจำนวนสมาชิกในครอบครัว และใช้ประโยชน์จากที่ดินเพียงเพื่อทำกินเลี้ยงชีพเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง "เศรษฐกิจพอเพียง" หรือ อีกแนวทางหนึ่ง รัฐเปิดโอกาสให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน และไม่มีงานทำ ได้เข้าไปปลูกป่าและดูแลรักษาป่า หรือในเขตพื้นที่ว่างเปล่า ที่ได้ใช้ประโยชน์หรือพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ในลักษณะการจ้างหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างราษฎรกับรัฐฯ กล่าวคือ รัฐจะให้สิทธิกับราษฎรผู้ที่เข้าไปปลูกป่า ได้ตัดไม้ที่โตแล้วไปใช้ประโยชน์หรือจำหน่าย ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

๒. รัฐควรปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ ตลอดจนเขตที่ดินทำกินบนพื้นที่สูง โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทรัพยากร ธรรมชาติ และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ราบ ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรที่จะส่งเสริม การปลูกพืชเมืองหนาว หรือการปลูกพืชในลักษณะเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์ ที่ต้องใช้ปริมาณน้ำเป็นจำนวนมากหรือการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมี และการใช้สารเคมีฆ่าวัชพืช เพราะจะส่งผลกระทบต่อการแห้งขอดของลำน้ำ การปนเปื้อนของสารเคมีในแหล่งน้ำที่ใช้อุปโภคและบริโภค และหากสามารถทำได้ก็ควรลดหรือเลิกการทำการเกษตรบนพื้นที่สูง

๓. การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ จึงจำเป็นที่รัฐพึงจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน ในสถานที่และจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องพิจารณากลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเป็นอันดับแรก

๔. รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิในลักษณะที่ผู้ถือครอง สามารถจะจำหน่ายหรือถ่ายโอน ให้แก่ประชาชนที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เช่น โฉนด นส.๓ หรือใบเหยียบย่ำ เป็นต้น แต่ควรให้เอกสารที่ใช้สิทธิครอบครองเพื่อทำกินเท่านั้น ซึ่งหากผู้ได้รับสิทธิไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือตายและไม่มีทายาทสืบทอด ก็ให้กลับคืนเป็นของรัฐ

อนึ่งรัฐควรให้สิทธิครอบครองที่ดินอีกลักษณะหนึ่ง คือ สิทธิครอบครองเพื่อทำกินของชุมชน ซึ่งในแต่ละภูมิภาคก็มีรูปแบบการถือครองที่ดินของตนเองอยู่ก่อนแล้ว อาทิเช่น ภาคใต้ เรียกว่า สวนพ่อเฒ่า ภาคเหนือ เรียกว่า สิทธิหน้าหมู่ เป็นต้น ทั้งนี้ ชุมชนจะได้ใช้ประโยชน์ และดูแลรักษาที่ดินร่วมกัน

๕. ส่งเสริมให้ราษฎรได้ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านนำเอาเศษไม้ ใบไม้ที่ตกหล่น พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ที่เหลือใช้และมูลสัตว์ นำมาผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ เพื่อใช้แทนปุ๋ยเคมี ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มผลผลิตแล้ว ยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรกรรม ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีรายได้เพิ่มขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการรักษาสภาพพื้นดินและสิ่งแวดล้อม

๖. แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาแหล่งต้นน้ำในระยะสั้น รัฐควรจัดงบประมาณในการขุดลอกแหล่งน้ำตื้นเขินเนื่องจากการทับถมของเศษหินเศษดินที่พังทลายตกลงมาจากที่สูง อันส่งผลกระทบต่อเส้นทางการไหลของน้ำ ซึ่งจะเป็นประโยชน์มหาศาลในการแก้ปัญหาภัยแล้งและป้องกันอุทกภัย นอกจากนี้จะช่วยให้ราษฎรได้ใช้แหล่งน้ำ ทำประโยชน์หาเลี้ยงชีพ เป็นผลพลอยได้ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนอีกแนวทางหนึ่งด้วย

๗. ควรให้ภาคประชาชน และภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมดูแล การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากป่า ประการสำคัญรัฐจะต้องสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนได้เข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าของป่า ซึ่งเป็นสมบัติของประชาชนทั้งชาติ จะได้ร่วมมือและสนับสนุนรัฐในการปกป้องรักษาป่า เป็นการทดแทนจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอและประหยัดงบประมาณของรัฐ ในการดูแลพิทักษ์ป่าด้วย

๘. กระบวนการรูปแบบและวิธีดำเนินการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ได้ใช้แนวทางสันติวิธี โดยไม่เลือกปฏิบัติควรละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันไว้ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือถึงสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยชี้แจงความก้าวหน้าของความเห็นเรื่องดังกล่าวดังนี้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

จากนั้นคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการ ได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ รับทราบตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เสนอ คือ การแก้ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ ตลอดจนเขตที่ดินทำกินบนพื้นที่สูงของรัฐ การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ การพิจารณาให้เอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน การส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้าน การแก้ปัญหาแหล่งน้ำ การให้ภาคประชาชนและภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมดูแลการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งกระบวนการ รูปแบบ และวิธีดำเนินการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำ และการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า และรับทราบข้อชี้แจงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ทั้งนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สาธารณชนรับทราบแล้ว

๘. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า"



๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จากการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนตามรายหัวของประชากรมาเป็นการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนตามรายหัวบุคลากรสาธารณสุข (โดยจัดสรรเงินเดือนให้บุคลากรด้านสาธารณสุขที่มีอยู่ แล้วนำงบประมาณที่เหลือมาจัดสรรตามรายหัวของประชากร) การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะสถานพยาบาลในเขตพื้นที่ประชาชนมีรายได้น้อย และจำนวนประชากรมาก แต่บุคลากรด้านสาธารณสุขมีน้อย ทำให้สถานพยาบาลขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณที่จัดสรร เพื่อการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน เกิดความไม่เป็นธรรม มีผลต่อการให้บริการ และการพัฒนาคุณภาพการบริการด้านสาธารณสุข ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้ทำการศึกษาและมีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีผลกระทบต่อการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพ อันเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและศึกษาข้อมูลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมดังนี้

๑. หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI)
๓. สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ
๔. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร
๕. ผู้แทนโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไป
๖. ผู้แทนฝ่ายวิชาการ ชมรมแพทย์ชนบท
๗. ผู้แทนแพทยสภา
๘. เครือข่ายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชน
๙. สื่อมวลชน และผู้สนใจ

คณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ประมวลข้อมูลการศึกษาวิจัย และข้อคิดเห็นจากเวทีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบบริการด้านสาธารณสุขของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุขทั้งด้านบุคลากร และงบประมาณที่เป็นธรรมมากขึ้น

จากรายงานการศึกษา "การคลังของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปัจจุบัน และอนาคต" ของสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศก่อนการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พบว่า มีความไม่เป็นธรรมในเรื่อง

- ประชากรร้อยละ ๒๙ ไม่มีหลักประกันสุขภาพมีเพียงร้อยละ ๗๑ ที่มีหลักประกันด้านใดด้านหนึ่ง (ระบบสวัสดิการข้าราชการ ระบบประกันสังคม เป็นต้น)
- มีความเหลื่อมล้ำในสิทธิประโยชน์ หรือการจัดสรรงบประมาณ โดยระบบสวัสดิการข้าราชการมีรายจ่ายที่สูงขึ้น (ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เพิ่มขึ้น ๑.๙๒ เท่า เทียบกับ พ.ศ. ๒๕๓๗) ประมาณค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ๓,๖๑๐ บาท / คน / ปี (๓ เท่าของหลักประกันสุขภาพ ๘ เท่าของ สปร. เดิม)
- รายจ่ายสุขภาพประชาชาติมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีจำนวน ๑๗๐,๔๕๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๓๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

หลังการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พบว่า มีความเป็นธรรมของการได้รับประโยชน์

- ประมาณว่าประชากรร้อยละ ๕ ที่ยังไม่มีหลักประกันด้านสุขภาพ
- ครัวเรือนที่มีฐานะยากจน ได้รับประโยชน์มากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวย
- ครัวเรือนรายได้ปานกลางและยากจน ได้รับประโยชน์ในการใช้บริการและผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยในมากกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย
- โครงสร้างในระบบสุขภาพไทยทำให้การบริการผู้ป่วยในในสถานพยาบาลระดับจังหวัดเอื้อประโยชน์ต่อคนรวยมากกว่าคนจน เพราะคนรวยส่วนใหญ่อาศัยในเขตเมือง ระบบหลักประกันสุขภาพทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่เอื้อต่อคนจนมากขึ้น

รายจ่ายสุขภาพของครัวเรือน

- ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ คนจนมีรายจ่ายสุขภาพสูงกว่าคนรวย ๖.๔ เท่า (คิดเป็นสัดส่วนของรายได้)
- ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คนจนมีรายจ่ายสุขภาพลดลงเป็น ๑.๖ เท่า และลดลงทุกเศรษฐานะ

รายจ่ายสุขภาพที่ทำให้ครัวเรือนเกิดวิกฤตทางการเงิน (ล้มละลาย)

- ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีครัวเรือนที่ประสบวิกฤต ร้อยละ ๔.๙
- ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ลดลง ร้อยละ ๓

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพมีผลดีต่อประชาชน โดยเฉพาะรายได้น้อย ลดภาวะสิ้นเนื้อประดาตัวจากค่ารักษาพยาบาล และเริ่มเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการให้บริการด้านสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของระบบหลักประกันสุขภาพในด้านลบ ได้แก่ งบประมาณการดำเนินงานสำหรับโรงพยาบาลขนาดใหญ่ลดลงโดยสัดส่วน บุคลากรด้านสาธารณสุขเกิดความไม่มั่นคงในด้านสถานภาพ โดยเฉพาะเงินเดือนและค่าตอบแทน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพทางด้านวิชาการ และเครื่องมือทางการแพทย์มีการชะลอตัวเนื่องจากการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณ

๒. การจัดสรรงบประมาณระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๕ เป็นการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนตามรายหัวประชากร และมีการหักเงินเดือนบุคลากรด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ (จังหวัดหรือระดับเครือข่ายบริการ CUP: Contracting Unit for Primary Care)

จากรายงานการศึกษาเบื้องต้น "โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค : การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการเข้าถึงบริการของประชาชนระดับล่าง" โดยหน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นโครงการศึกษาวิจัยภายใต้การกำกับของคณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิต พบว่า

ระบบบริการสาธารณสุขของประเทศเริ่มมีการปรับเปลี่ยนในทางที่ดีขึ้น ดังนี้

- การประหยัดค่าใช้จ่าย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน
- การเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษา โดยการกำหนดมาตรฐานการรักษา การควบคุมการใช้ยาที่เหมาะสม
- การขยายบริการด้านส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค
- การวางแผนกำลังคนที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้รับบริการ
- การพัฒนาคุณภาพบริการ เพื่อให้ผู้รับบริการมาเลือกสถานพยาบาลมากขึ้น และรับการส่งต่อจากกลุ่มประกันสังคมและสถานพยาบาลขนาดเล็ก
- เริ่มมีการประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมสนับสนุนทั้งการดำเนินงานและงบประมาณ
- เกิดความร่วมมือของสถานพยาบาลในจังหวัดมากขึ้น
- มีการวางแผนการพัฒนาระบบบริการ โดยยึดประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง

ในขณะเดียวกันผลกระทบทางลบ มีดังนี้

- สถานพยาบาลขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรจำนวนมาก และมีต้นทุนด้านบุคลากรสูง หลายแห่งประหยัดงบประมาณโดยลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการประชาชน อาจทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพการบริการ เช่น การลดการสำรองยาจำเป็นและให้ประชาชนหาซื้อเอง การลดจำนวนและปริมาณยา โดยให้ผู้รับบริการมาบ่อยครั้งมากขึ้น เป็นต้น
- บุคลากรไม่มั่นใจในสถานภาพ โดยเฉพาะเรื่องเงินเดือนและสถานที่ปฏิบัติงาน
- สถานพยาบาลในพื้นที่ขาดแคลนและถูกยกฐานะเป็นโรงพยาบาลจังหวัด เพื่อพัฒนาเป็นโรงพยาบาลระดับทุติยภูมิในจังหวัดต้องหยุดชะงัก เพราะขาดงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือแพทย์และจ้างบุคลากรวิชาชีพเฉพาะทาง (กระทบสถานพยาบาลขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่ตะวันออกเฉียงเหนือ)

ผลกระทบในทางลบนั้น ระบบหลักประกันสุขภาพ มีกองทุนสำรองเพื่อความมั่นคง (Contingency Fund) แต่เนื่องจากการขาดความเตรียมพร้อม ความเข้าใจและเป็นระบบใหม่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และขาดระบบบริหารจัดการด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของสถานพยาบาลผู้ให้บริการ

๓. การปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขใช้การจัดสรรตามรายหัวบุคลากรด้านสาธารณสุขทั้งประเทศ แล้วจึงนำงบประมาณที่เหลือมาจัดสรรตามรายหัวประชากร ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกระจายทรัพยากร และงบประมาณ ทำให้เกิดผลกระทบอย่างสูงต่อระบบการบริการด้านสาธารณสุขของประชาชนไทย

จากรายงานการศึกษาเบื้องต้น "โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค : การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการเข้าถึงบริการของประชาชนระดับล่าง" พบว่า

ผลกระทบในทางที่ดี

- บุคลากรด้านสาธารณสุขเกิดความมั่นใจในเรื่องสถานภาพ
- สถานพยาบาลขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรด้านสาธารณสุขมาก ลดภาระต้นทุนด้านบุคลากร ทำให้มีงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารมากขึ้นตามสัดส่วน

ผลกระทบในทางลบ

- การจัดสรรงบประมาณลักษณะดังกล่าวเอื้อประโยชน์ต่อระบบบริการสาธารณสุขที่มีการกระจุกตัวในเมืองใหญ่และมีบุคลากรมาก ในขณะที่สถานพยาบาลในบางพื้นที่ เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เกิดการขาดแคลนทรัพยากรในการบริการ โดยเฉพาะการขาดแคลนบุคลากรอยู่แล้วก็จะไม่มีโอกาสพัฒนาเช่นเดิม
- ระบบบริการสาธารณสุขของประเทศต้องมีการปรับตัวใหม่ ทำให้สถานพยาบาลไม่สามารถวางแผนระยะยาวในการพัฒนาคุณภาพของบริการ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณตลอดเวลา

● แผนพัฒนาการบริการในระดับจังหวัดที่ดำเนินการไปแล้ว ต้องหยุดชะงัก เช่น การเพิ่มกำลังคนในการขยายบริการ PCU (Primary Care Units) ไปยังชุมชน

● สถานพยาบาลขนาดเล็กได้รับผลกระทบสูง เพราะได้รับงบประมาณน้อยลง ทำให้ต้องลดคุณภาพและปริมาณการให้บริการ ถ้าไม่ลดการให้บริการจะกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถานพยาบาล

● สถานพยาบาลบางแห่งที่ได้รับการยกฐานะเป็นโรงพยาบาลจังหวัด ได้รับผลกระทบในการพัฒนาเป็นสถานพยาบาลระดับทุติยภูมิและตติยภูมิในจังหวัดมากยิ่งขึ้น

๓. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

จากข้อมูลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งความคิดเห็นจากเวที ทางสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้จัดทำร่างข้อเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ดังนี้

๑. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและหลักการที่ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดสรรงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการผลักดันระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้บรรลุเจตนารมณ์ตามมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ในการจัดสรรงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

๓. รัฐบาลควรผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขนำหลักการการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยการจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนในระดับจังหวัด (การยึดรายหัวประชากรเป็นตัวตั้ง) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร ทั้งงบประมาณและบุคลากร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิรูประบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ และก่อให้เกิดการกระจายบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานไปสู่ประชาชนในระดับล่างมากยิ่งขึ้น

๔. รัฐบาลควรหามาตรการที่ชัดเจนในการลดผลกระทบต่างๆ และพัฒนาคุณภาพระบบบริการด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะ

● มาตรการการบริหารจัดการกองทุนสำรองเพื่อความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ

● มาตรการการจัดระบบโครงสร้างการบริการด้านสาธารณสุขของประเทศที่ชัดเจน โดยการแบ่งระดับการบริการด้านปฐมภูมิ ทุติยภูมิและตติยภูมิให้ชัด ไม่ซ้ำซ้อน แต่มีระบบการส่งต่อที่มีประสิทธิภาพและต้องจัดสรรงบประมาณที่เพียงพออย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพการบริการทั้ง ๓ ระดับ

๕. รัฐบาลควรให้ความสำคัญในขั้นการดำเนินงานของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ประชาชนในระดับล่างเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง อันจะทำให้การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นายกรัฐมนตรีมอบให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

หลังจากนั้นวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งความก้าวหน้าในการดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยกระทรวงสาธารณสุขได้มีการประชุมร่วมกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ มีความเห็นดังนี้ ๑) การจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการจัดสรรงบประมาณในรูปเหมาจ่ายรายหัว โดยได้มีการพัฒนาระบบต้นทุนที่ชัดเจน มีการศึกษาความครอบคลุมอัตราการรับบริการ ซึ่งได้มีการพัฒนาแนวทางการจัดสรรงบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้สถานพยาบาลทุกขนาดสามารถอยู่ได้ มีการเกื้อกูลกันระหว่างพี่และน้อง ๒) การจัดสรรงบประมาณของระบบ

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ดำเนินการโดยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีผู้แทนในแต่ละองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนอยู่ด้วย ๓) ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ กระทรวงสาธารณสุขได้จัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรที่ขึ้นทะเบียนในแต่ละจังหวัด โดยมีจังหวัดที่ติดลบไม่ได้งบดำเนินการจำนวน ๗ จังหวัด จังหวัดที่ได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ๑๓ จังหวัด สถานบริการประสบปัญหาด้านการเงิน จำนวน ๑๓๘ แห่ง จึงต้องใช้งบกองทุนสำรองเพื่อความมั่นคง (Contingency Fund) มาช่วยเหลือ ดังนั้นในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรที่ขึ้นทะเบียน หักเงินเดือนในระดับประเทศ เพื่อให้เกิดการเกื้อกูลกันในระบบ ให้โรงพยาบาลทุกขนาดอยู่ได้ และในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ จะจัดสรรงบประมาณโดยใช้หลักการคำนวณงบดำเนินการต่อหัวเป็นรายโรงพยาบาลแล้วนำมาหาค่าเฉลี่ยงบดำเนินการของแต่ละกลุ่มโรงพยาบาล โดยได้หักเงินเดือนบุคลากรระดับประเทศแล้ว โดยหากดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ต้องใช้เวลา ๕-๑๐ ปี และต้องได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติม ปีละ ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท ๔) กระทรวงสาธารณสุขได้มีการพัฒนาคุณภาพระบบบริการด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง มีการเตรียมการในด้านการบริหารจัดการกองทุนสำรองเพื่อความมั่นคง จัดส่งทีมวิเคราะห์และตรวจสอบสถานการณ์ทางการเงินของหน่วยบริการเพื่อให้ความช่วยเหลือโรงพยาบาลที่อยู่ในภาวะวิกฤตได้อย่างทันที และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กำลังดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดบริการของสถานบริการระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และตติยภูมิขึ้นใหม่ เพื่อใช้แทนแกนเดิม ซึ่งเมื่อผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแล้ว จะได้ประกาศใช้เป็นเกณฑ์ระดับประเทศสำหรับโรงพยาบาลทุกสังกัดต่อไป ๕) กระทรวงสาธารณสุขมีเป้าหมายที่จะให้คนไทยทุกคนได้รับการคุ้มครองการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็น และมีคุณภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวทางในการดำเนินงานให้สถานบริการทุกแห่งเร่งรัดให้มีการขึ้นทะเบียน เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพ โดยคณะรัฐมนตรี ได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๙. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน"

๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "โครงการก่อสร้างประตูระบายน้ำแม่น้ำท่าจีน ณ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม" ซึ่งมีมูลค่ากว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ โดยให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรระงับโครงการนี้ไว้ก่อนเนื่องจากแม่น้ำท่าจีนเป็นหนึ่งใน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศอยู่ในสภาพมลพิษเสื่อมโทรมที่สุด โดยยังไม่ได้รับการแก้ไขจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรจะได้ร่วมมือกันเร่งรัดแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในขณะนี้ให้เกิดผลสำเร็จ และเป็นที่ยอมรับได้ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งระงับการก่อสร้างไว้ก่อน ต่อมาสภาที่ปรึกษาฯ ได้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการภัยน้ำหลาก ภัยน้ำเสีย และภัยน้ำขาดแคลนในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการต่อนายกรัฐมนตรีไปแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ตามลำดับ

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าแม่น้ำท่าจีนเป็นหนึ่งใน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ มีคุณภาพน้ำอยู่ในภาวะวิกฤติและมีปัญหามลพิษร้ายแรงที่สุด จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาในสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เป็นการดำเนินการตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐



๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงได้ทำการศึกษาสาระสำคัญและแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนโดย (๑) รวบรวมเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ (๒) จัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ (๓) การจัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งผู้แทนจากภาคประชาชนมาร่วมให้ความคิดเห็น

๓. ข้อเท็จจริง

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่เป็นแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำท่าจีนพบว่า คุณภาพน้ำอยู่ในภาวะวิกฤติและเป็นแม่น้ำที่มีปัญหาเสื่อมโทรมมากที่สุดในประเทศ โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มน้ำท่าจีนตอนล่างจากอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ลงไปจนถึงปากแม่น้ำ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาครเป็นระยะความยาวของแม่น้ำกว่า ๘๐ กิโลเมตรโดยมีค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่า ๑ มิลลิกรัมต่อลิตรหรือต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดให้มีค่าไม่ต่ำกว่า ๒ มิลลิกรัมต่อลิตรและการปนเปื้อนของแบคทีเรียโคลิฟอร์มสูงมาก ทั้งนี้เนื่องจากการระบายน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งชุมชนทั้งหลาย เกษตรกรรมบางประเภทและอุตสาหกรรมบางประเภทที่เกินศักยภาพการฟอกตัวของแม่น้ำและส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำของประชาชนรวมทั้งระบบนิเวศของแหล่งน้ำตลอดจนการส่งผลกระทบต่อคุณภาพแหล่งน้ำและทรัพยากรชายฝั่งทะเลในบริเวณอ่าวไทยตอนใน การดำเนินการเกี่ยวกับลุ่มน้ำท่าจีนได้ดำเนินการเป็นภาพรวมทั้งพื้นที่จากต้นกำเนิดแม่น้ำและการผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาเข้าสู่คูคลองต่าง ๆ การใช้ประโยชน์ การรักษาระบบนิเวศน์แหล่งน้ำ จนกระทั่งการไหลของน้ำออกสู่ชายฝั่งทะเล

แนวความคิดในการจัดการคุณภาพน้ำให้เป็นระบบลุ่มน้ำโดยยึดพื้นที่ตามลักษณะสันปันน้ำเป็นที่ตั้งจึงได้ถูกนำมาใช้โดยการนำวิกฤติความเน่าเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๓ ที่ประชาชนได้รับผลกระทบในวงกว้างมาเป็นโอกาสในการจัดการโดยนำปัญหาต่างๆ มาแยกแยะและจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาตามสภาพโดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวางแผนจัดการ รวมทั้งการตั้งคณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีนขึ้น ภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๒๕๓๕ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่โดยมีองค์ประกอบทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ที่แม่น้ำท่าจีนสายหลักไหลผ่าน รวมทั้งผู้แทนชุมชนในพื้นที่งานที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์การจัดการร่วมกันโดยกำหนดเป้าหมายใน ๑๐ ปี การจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การจัดทำแผนฉุกเฉิน การแก้ไขปัญหาผักตบชวาให้ครบวงจรและการสร้างเครือข่ายชุมชนในการติดตามตรวจสอบคุณภาพแหล่งน้ำและน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

๔. สภาพพื้นที่

ลุ่มน้ำท่าจีนเป็นลุ่มน้ำสำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลางมีพื้นที่ประมาณ ๑๓,๗๐๐ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ ๖ จังหวัด มีแม่น้ำท่าจีนสายหลักเป็นแม่น้ำที่มีความสำคัญอันดับสองของประเทศรองจากแม่น้ำเจ้าพระยาแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท มีความยาวทั้งหมด ๓๒๐ กิโลเมตร ไหลผ่าน ๔ จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร

พื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนมีองค์ประกอบเป็นที่ราบสูง และภูเขา ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ประชากรในพื้นที่ลุ่มน้ำมีจำนวนประมาณ ๒.๕ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีแนวโน้มจะเพิ่มเป็น ๓.๒ ล้านคนในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีการกระจายตัวส่วนใหญ่ตามริมแม่น้ำท่าจีนสายหลักและคูคลองสาขา โดยในจังหวัดนครปฐมและสุพรรณบุรีมีประชากรมากที่สุดประมาณร้อยละ ๗๔ ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่ลุ่มน้ำ

แม่น้ำท่าจีนสายหลักได้เอื้อประโยชน์ในด้านต่างๆ กับประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ได้แก่ การเกษตร การอุตสาหกรรม การประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคของประชาชนในพื้นที่และแหล่งน้ำดิบสำคัญของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแหล่งรองรับน้ำเสียและของเสียจากกิจกรรมต่างๆ ภายหลังการใช้ประโยชน์แล้ว ในด้านการเกษตร กรมชลประทานได้พัฒนาระบบชลประทานในรูปของคลองส่งน้ำ โดยปริมาณน้ำในแม่น้ำท่าจีนส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับการระบายน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาและประตูระบายน้ำที่กั้นแม่น้ำอยู่ ๔ แห่ง ได้แก่ ประตูระบายน้ำพลเทพ (กิโลเมตรที่ ๓๑๘ จากปากแม่น้ำ) ที่อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท ประตูระบายน้ำท่าโบสถ์ (กิโลเมตรที่ ๒๙๐ จากปากแม่น้ำ) ที่อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท ประตูระบายน้ำสามชุก หรือ ชลมาร์ควิจารณ์ (กิโลเมตรที่ ๒๓๙ จากปากแม่น้ำ) ที่อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี และประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา (กิโลเมตรที่ ๒๐๒ จากปากแม่น้ำ) ที่อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี ยังมีคลองหลายแห่งที่ใช้เป็นคลองชลประทานในพื้นที่ทั้งฝั่งขวา และฝั่งซ้ายเชื่อมต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำแม่กลองตามลำดับ การระบายน้ำจากประตูระบายน้ำจะขึ้นอยู่กับฤดูกาล ปริมาณน้ำต้นทุน และความต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกกิจกรรมอื่นๆ และการป้องกันการรุกล้ำของน้ำเค็มในแม่น้ำท่าจีนโดยควบคุมระดับความเค็มที่สะพานโพธิ์แก้ว อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ให้อยู่ในระดับไม่เกินกว่า ๑ ส่วนในพันส่วน (ppt)

ในด้านปัญหามลพิษทางน้ำพบว่าแม่น้ำท่าจีนอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมมากที่สุดในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการระบายน้ำเสียจากแหล่งต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ได้แก่ แหล่งชุมชน (อาคารบ้านเรือน ตลาดสด โรงแรม สถานที่ราชการ อาคารสำนักงาน ร้านอาหารและภัตตาคาร) โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท (โรงงานฟอกย้อม อาหาร กระดาษ น้ำตาล และเคมีภัณฑ์อื่นๆ) และเกษตรกรรมบางประเภท (ฟาร์มสุกร ฟาร์มเป็ด บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการเพาะปลูกต่างๆ) สัดส่วนของน้ำเสียจากแหล่งต่างๆ นั้น จะแตกต่างกันออกไปทั้งสภาวะปกติและสภาวะวิกฤติ

๕. คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน

แม่น้ำท่าจีนได้ถูกกำหนดประเภทแหล่งน้ำตั้งแต่ต้นของแม่น้ำที่ประตูระบายน้ำพลเทพ อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท ลงไปถึงปากแม่น้ำ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ออกเป็น ๓ ช่วง ดังต่อไปนี้

(๑) แม่น้ำท่าจีนตอนบน ตั้งแต่ประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรีที่กิโลเมตร ๒๐๒ จากปากแม่น้ำขึ้นไปทางตอนเหนือจนถึงที่ประตูระบายน้ำพลเทพ อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาทที่กิโลเมตร ๓๒๐ จากปากแม่น้ำ เป็นช่วงที่ ๓ กำหนดเป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๒ เพื่อการอุปโภคและบริโภค การประมง การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และการกีฬาทางน้ำอื่นๆ ต้องมีค่าออกซิเจนละลาย (DO) มากกว่าหรือเท่ากับ ๖.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๑.๕ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) ไม่เกินกว่า ๕,๐๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และค่าแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๑,๐๐๐ หน่วย

จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำในปี ๒๕๔๖ พบว่า คุณภาพน้ำที่สำคัญคือ ออกซิเจนละลาย (DO) มีค่าเฉลี่ย ๔.๗ มก./ล. ความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) มีค่าเฉลี่ย ๐.๘ มก./ล. ค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) มีค่าเฉลี่ย ๙,๕๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๑,๕๐๐ หน่วย เปรียบเทียบกับมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๒ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้ตามมาตรฐานแต่คุณภาพน้ำท่าจีนตอนบนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์พอใช้

(๒) แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง ตั้งแต่หน้าที่ว่าการอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐมที่กิโลเมตร ๘๒ จากปากแม่น้ำขึ้นไปทางตอนเหนือจนถึงประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรีที่กิโลเมตร ๒๐๒ จากปากแม่น้ำ เป็นช่วงที่ ๒ เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๓ เพื่อการเกษตร การอุปโภคและบริโภคต้องมีออกซิเจนละลาย (DO) มากกว่าหรือเท่ากับ ๔ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) ไม่เกินกว่า ๒๐,๐๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และค่าแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๔,๐๐๐ หน่วย

จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำในปี ๒๕๔๖ พบว่าคุณภาพน้ำที่สำคัญคือ ออกซิเจนละลาย (DO) มีค่าเฉลี่ย ๑.๓ มก./ล. ความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) มีค่าเฉลี่ย ๒.๑ มก./ล. ค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) มีค่าเฉลี่ย ๑๖,๑๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๓,๐๐๐ หน่วย เปรียบเทียบกับมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๓ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้ตามมาตรฐานแต่คุณภาพน้ำท่าจีนตอนกลางโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากออกซิเจนละลายต่ำมาก

(๓) แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ตั้งแต่ปากแม่น้ำ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาครที่กิโลเมตร ๐ จากปากแม่น้ำขึ้นไปทางตอนเหนือจนถึงหน้าที่ว่าการอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐมที่กิโลเมตร ๘๒ จากปากแม่น้ำ เป็นช่วงที่ ๑ เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๔ เพื่อการอุตสาหกรรมต้องมีค่าออกซิเจนละลาย (DO) มากกว่าหรือเท่ากับ ๒.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๔.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร

จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำในปี ๒๕๔๖ พบว่า คุณภาพน้ำที่สำคัญคือ ออกซิเจนละลาย (DO) มีค่าเฉลี่ย ๐.๙ มก./ล. ความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) มีค่าเฉลี่ย ๓.๗ มก./ล. ค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) มีค่าเฉลี่ย ๙๖,๐๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๒๘,๐๐๐ หน่วย เปรียบเทียบกับมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๔ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้ตามมาตรฐานแต่คุณภาพน้ำท่าจีนตอนล่างโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก เนื่องจากออกซิเจนละลายต่ำมากและค่าแบคทีเรียสูงมาก

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าแม่น้ำท่าจีนมีข้อจำกัดด้านปริมาณน้ำ เนื่องจากน้ำส่วนใหญ่รับมาจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท และจากแม่น้ำแม่กลองผ่านทางคลองต่างๆ ลงสู่แม่น้ำท่าจีนไหลผ่านจังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม และออกสู่ทะเลที่จังหวัดสมุทรสาคร ความยาวประมาณ ๓๒๐ กิโลเมตร การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการใช้เพื่อการเกษตรกรรมประมาณร้อยละ ๗๖ และมีอุตสาหกรรมหนาแน่นในพื้นที่จังหวัดนครปฐม และสมุทรสาคร ปริมาณของเสียในภาวะปกติมาจากแหล่งต่างๆ ทั้งชุมชนริมน้ำร้อยละ ๓๐ อุตสาหกรรมร้อยละ ๓๓ และภาคเกษตรกรรม (ฟาร์มสุกร บ่อเพาะเลี้ยง) ร้อยละ ๔๗ แตกต่างกันไปตามกิจกรรมต่างๆ โดยในช่วงจังหวัดนครปฐม

ปัญหาหลักมาจากของเสียจากฟาร์มสุกร ในขณะที่จังหวัดสมุทรสาครมีปัญหาหลักจากภาคอุตสาหกรรม คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๖ แม่น้ำท่าจีนได้ถูกจัดลำดับเป็นแม่น้ำที่สกปรกที่สุดในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตอนล่างจากปากคลองเจดีย์บูชา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม (กิโลเมตรที่ ๘๒) ซึ่งรองรับน้ำทิ้งจากชุมชนและฟาร์มสุกร ลงไปทางด้านใต้ปากแม่น้ำอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ปริมาณออกซิเจนละลายมีค่าต่ำกว่าค่ามาตรฐาน ๒.๐ มิลลิกรัม/ลิตร บางช่วงมีค่าต่ำกว่า ๑ มิลลิกรัม/ลิตร คลองสาขาหลายคลองกลายเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งโดยมีความสกปรกสะสมสูงมาก นอกจากนี้แม่น้ำท่าจีนก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแพร่กระจายของผักตบชวาในอัตราที่สูง

คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและมีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ ทั้งการลดลงของออกซิเจน การเพิ่มขึ้นของปริมาณอินทรีย์สาร (บีโอดี) และปริมาณแบคทีเรียโคลิฟอร์ม การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาน้ำเสียจากภาคต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างช้า ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับแม่น้ำเจ้าพระยา

นอกจากนี้ในช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๔๓ ก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดและไม่มีที่ใดในประเทศที่เกิดสภาพน้ำท่วมพื้นที่นาข้าวในขณะที่ข้าวออกรวงในพื้นที่กว่า ๑ แสนไร่ ปริมาณน้ำเสียสะสมกว่า ๑๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ถูกผลักดันลงสู่แม่น้ำท่าจีนทำให้แม่น้ำท่าจีนเน่าเสียรุนแรงเป็นระยะทางกว่า ๑๕๐ กิโลเมตรโดยประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นในแม่น้ำและชายฝั่งทะเลหลายร้อยล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศแหล่งน้ำตามธรรมชาติ

อย่างไรก็ตามเหตุวิกฤติในปี ๒๕๔๓ ได้นำมาเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ทั้ง ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร) ที่แม่น้ำท่าจีนไหลผ่าน กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรประชาชนที่เกิดขึ้นในจังหวัดนครปฐม และได้มีการขยายเครือข่ายในระดับอำเภอ คูคลอง และเป็นเครือข่ายทั้งสี่จังหวัด โดยมีวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าจะดำเนินการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนให้อยู่ในระดับมาตรฐานคุณภาพน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ภายใน ๑๐ ปี

ในช่วงปี ๒๕๔๕ ได้มีการนำเสนอโครงการก่อสร้างประตูระบายน้ำท่าจีน ๒ แห่งที่อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร แต่ก็ได้มีการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่โดยชมรมจากภาคเอกชนที่มีความเข้าใจและคลุกคลีในปัญหาจากการประชาพิจารณ์ในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงได้มีมติให้เลื่อนการดำเนินโครงการออกไปถ้าจะดำเนินโครงการจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมโดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาเขื่อนทดน้ำบางปะกงให้เป็นรูปธรรม รวมทั้งการดำเนินโครงการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาท พร้อมทั้งพิจารณาทางเลือกอื่นให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ต่อไป

๖. ประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษในลุ่มน้ำท่าจีนพอสรุปได้ดังตารางที่ ๑ ซึ่งปัญหาหลักสำคัญของพื้นที่ลุ่มน้ำคือ ๑) ฟาร์มเลี้ยงสุกรบางแห่งและเกษตรกรรมบางประเภทปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำท่าจีนโดยไม่มีการบำบัดก่อน ๒) โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เนื่องจากในจังหวัดนครปฐมมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ริมน้ำเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือที่มีระบบบำบัดน้ำเสียแต่มิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อกำหนดของทางราชการ ๓) ชุมชนขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือมีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแล้วแต่ไม่ได้ใช้ และ ๔) การใช้สารเคมีในการปราบศัตรูพืชและวัชพืช

ตารางที่ ๑ สภาพปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

พื้นที่	กิจกรรมหลัก	ปัญหามลพิษที่เกี่ยวข้อง
ลุ่มน้ำท่าจีนตอนล่าง	- โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กยังไม่มีการบำบัดน้ำเสีย และขนาดใหญ่บำบัดน้ำเสียไม่ได้มาตรฐาน - แหล่งชุมชนยังไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย - ฟาร์มสุกรยังไม่มีการบำบัดน้ำเสีย - การเพาะปลูกประเภทพืชสวนและไม้ประดับ ที่มีการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงจำนวนมาก	- ค่าออกซิเจนละลายต่ำ - บีโอดีสูง - แบคทีเรียสูง - แอมโมเนียสูง - การปนเปื้อนของสารพิษบางประเภท - การรุกล้ำของน้ำเค็มในฤดูน้ำน้อย - การย่อยสลายผักตบชวาในพื้นที่ปากน้ำทำให้เกิดการเน่าเสีย
ลุ่มน้ำท่าจีนตอนกลาง	- ฟาร์มสุกรที่หนาแน่นในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและไม่ครอบคลุมพื้นที่ - แหล่งชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย - การเพาะปลูกโดยเฉพาะพื้นที่นาข้าวที่ถูกน้ำท่วมในฤดูเก็บเกี่ยว - การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด	- ค่าออกซิเจนละลายต่ำ - บีโอดีสูง - แบคทีเรียสูง - แอมโมเนียสูง - ผักตบชวาหนาแน่น
ลุ่มน้ำท่าจีนตอนบน	- แหล่งชุมชนยังไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย - การเพาะปลูกที่มีการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง - บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ไม่มีการบำบัดน้ำเสีย - การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด	- ค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่ามาตรฐานบางฤดูกาล - แบคทีเรียสูง - ผักตบชวาหนาแน่น - ปลาหน้าวัดได้รับผลกระทบในช่วงฤดูน้ำน้อยและช่วงฝนแรก

๗. การจัดการคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน

ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในช่วงเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางดังกล่าวมาแล้ว เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการคุณภาพน้ำให้เป็นระบบทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำโดยเป็นการนำ*วิกฤติ*ที่เป็นความสนใจของคนทั่วไปและประชาชนที่ได้รับผลกระทบมาใช้เป็น*โอกาส*ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยมีแนวทางการดำเนินการร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชนในพื้นที่เป็นแบบลักษณะลุ่มน้ำโดยมีคณะกรรมการบริหารลุ่มน้ำประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ เอกชน และประชาชนในพื้นที่ทั้ง ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร) ที่แม่น้ำท่าจีนไหลผ่านเนื่องจากการจัดการคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบแตกต่างกันและจะต้องพิจารณาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันมากในการแก้ไขปัญหามลพิษในลุ่มน้ำท่าจีน รวมทั้งการพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสามารถให้ดำเนินการอย่างเร่งด่วนได้ตามขอบเขตกฎหมายในขณะนั้น คณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีนจึงได้ถูกแต่งตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการควบคุมมลพิษโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของแม่น้ำท่าจีนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับ

การพัฒนาประเทศโดยอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ การกำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษ การพิจารณากำหนดแนวทางในการบริหารและจัดการคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนโดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม และการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน การประสานงานของหน่วยงานราชการและเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน

อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการฯ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นก็มีข้อจำกัดจึงยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ตามเป้าหมาย

๘. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน

๘.๑ ควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และผลักดันให้เกิดการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโดยมีโครงการติดตามตรวจสอบและควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมริมแม่น้ำท่าจีน ศึกษาแนวทางการนำน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีการจัดการน้ำเสียที่ถูกต้อง ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีสะอาดหรือมาตรการป้องกันมลพิษ พัฒนาไปสู่ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสากล รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของเสียของแหล่งน้ำ

๘.๒ ควบคุมการระบายน้ำเสียจากฟาร์มสุกรให้เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่กำหนด ผลักดันให้เกิดการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งระบบย่อยและระบบรวม และออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าของฟาร์มสุกรปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการฟาร์มสุกรที่ถูกต้องโดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งแวดล้อมฟาร์มสุกร เผยแพร่ความรู้และเทคโนโลยีการจัดการของเสียและน้ำเสียแก่เจ้าของฟาร์มสุกร รวมทั้งส่งเสริมฟาร์มสุกรที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นฟาร์มสุกรมาตรฐาน

๘.๓ เร่งรัดการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ริมน้ำโดยการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามลำดับความสำคัญของปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ และคำนึงถึงมาตรฐานการออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งความสามารถในการรองรับของเสียของแหล่งน้ำนั้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับโครงการในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนตอนล่าง

๘.๔ ควบคุมการใช้สารพิษ โดยการป้องกันและกำจัดศัตรูพืชโดยวิธีผสมผสานทางการเกษตร ส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตรอย่างถูกวิธีและการทำเกษตรอินทรีย์

๘.๕ ควบคุมวัชพืชบางประเภท เช่น ผักตบชวา ควรมีการจัดการแก้ไขปัญหาผักตบชวาในลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ เป็นเอกภาพ เพื่อจำกัดการเจริญเติบโตของผักตบชวาอย่างถาวร ควรมีการรณรงค์เพื่อเก็บและกำจัดผักตบชวาในแหล่งน้ำในเขต อบต. หรือเทศบาลของตนเองโดยการจัดตั้งจุดสกัดตามริมฝั่งน้ำเป็นช่วง ๆ จะสามารถกำจัดผักตบชวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำผักตบชวามาใช้ประโยชน์ ได้แก่ การทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น

๘.๖ บริหารจัดการปริมาณน้ำเข้าสู่แม่น้ำท่าจีนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ให้เหมาะสม เนื่องจากแม่น้ำท่าจีนไม่มีลำน้ำสาขาขนาดใหญ่ ปริมาณน้ำต้นทุนได้รับจากลุ่มน้ำสาขาในภาคเหนือแต่ลุ่มน้ำเหล่านี้ก็มีความต้องการน้ำในตัวเองมากขึ้นตามการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำที่เพิ่มขึ้น ปริมาณน้ำที่เหลือลงมาใช้ในแม่น้ำท่าจีนจึงลดลงตามลำดับ และโดยที่แม่น้ำท่าจีนเป็นแม่น้ำที่แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยา การจัดสรรน้ำให้กับแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีนจึงมีผลกระทบกับแม่น้ำท่าจีนในเรื่องปริมาณที่ได้รับการจัดสรร จึงควรมีการจัดการวางแผนการใช้น้ำต้นทุนที่ควบคุมได้ในอ่างเก็บน้ำทั้งหมดให้สอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ และพัฒนาโครงการขนาดกลางและขนาดเล็กในพื้นที่ตอนบนของลำน้ำสาขาที่สำคัญตลอดจนการจัดสรรน้ำให้ทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม

๘.๗ ควรมีการฟื้นฟูหรือขุดลอกคลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนให้ครอบคลุมทั่วทุกแห่งเพื่อเพิ่มพื้นที่เก็บกักน้ำซึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาน้ำน้อยและน้ำท่วมได้ (พื้นที่จังหวัดสมุทรสาครและนครปฐมมีคูคลองหลายแห่งเป็นเครือข่ายประมาณ ๓๐ คลอง)

๘.๘ เร่งรัดการแก้ไขปัญหาน้ำเสียแบบบูรณาการเชิงรุกโดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยมีคุณภาพน้ำประเภทที่ ๔ (เพื่อการอุตสาหกรรม) สำหรับแม่น้ำท่าจีนตอนล่างจากอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐมถึงปากแม่น้ำอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งควรมีค่าออกซิเจนละลายไม่น้อยกว่า ๒ มิลลิกรัมต่อลิตร และคุณภาพน้ำประเภทที่ ๓ (เพื่อการเกษตร) สำหรับแม่น้ำท่าจีนตอนกลาง จากประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี ถึงอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ซึ่งควรจะมีค่าออกซิเจนละลายไม่น้อยกว่า ๔ มิลลิกรัมต่อลิตร และคุณภาพน้ำประเภทที่ ๒ (เพื่อการอุปโภคบริโภค) สำหรับแม่น้ำท่าจีนตอนบน จากประตูระบายน้ำพลเทพ อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาทถึงอำเภอเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งควรจะมีค่าออกซิเจนละลายไม่ต่ำกว่า ๖ มิลลิกรัมต่อลิตร

๘.๙ เร่งรัดมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้ โดยจัดตั้งองค์กร และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มาใช้อย่างจริงจังในการดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษต่อแม่น้ำท่าจีนเพื่อให้เกิดความหลาบจำและหยุดการระบายน้ำเสียลงแม่น้ำท่าจีน กรณีที่ตรวจจับมิได้หรืออยู่นอกเหนืออำนาจก็ควรประสานงานกับทุกหน่วยงานเข้าแก้ไขปัญหา หรือส่งเสริมให้เกิดการแก้ปัญหา โดยให้เงินทุนสนับสนุนหรือมาตรการจูงใจแก่ผู้ก่อมลพิษในการบำบัดหรือจัดการของเสียจากแหล่งกำเนิด

๘.๑๐ ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำอย่างจริงใจและจริงจัง ทั้งทางด้านการกำหนดนโยบาย การให้ความเห็นชอบต่อแผนและโครงการต่าง ๆในลุ่มน้ำ การบริหารโครงการ และการใช้กฎหมาย เป็นต้น เพราะเป็นผู้รับผลกระทบจากปัญหาของแม่น้ำโดยตรง รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณกับภาคประชาชน

๘.๑๑ การให้การศึกษากับเยาวชน และภาคประชาชนในการสร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในการป้องกันมลพิษ และละเลิกการปฏิบัติซึ่งจะก่อให้เกิดมลพิษ

๘.๑๒ ควรจัดให้มีแผนพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินไปพร้อมกันอย่างสมดุล เพื่อทำให้เกิดความเจริญที่ยั่งยืนของ ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐมและสมุทรสาคร)

๘.๑๓ เร่งรัดการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการป้องกัน แก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีนโดยคณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๖ โดยทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในปี ๒๕๔๔-๒๕๔๖ เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘ รวมทั้งดำเนินการตามแผนให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมายภายในปี ๒๕๕๐

๘.๑๔ ควรมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมหลังปฏิรูประบบราชการปี ๒๕๔๕ โดยรัฐบาลหรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รวมทั้งการกำหนดภารกิจให้ชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานของผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ

๘.๑๕ ควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพที่แท้จริงเข้ามารับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศทั้งประเด็นภัยน้ำท่วม ภัยน้ำแล้งและภัยน้ำเสียเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

หลังจากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งความก้าวหน้ากลับมา เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยระบุว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการ พิจารณาแล้ว เพื่อให้ความเห็น

และข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ควรมีหน่วยงานหลักเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง ประกอบกับคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายเกษตร ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เห็นว่า การแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด ดังนั้น จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดดำเนินการปรับแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ จึงเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความพร้อมด้านบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียให้เกิดประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมหารือเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการ วางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างมีเงื่อนไขเวลาและสามารถเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดและท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องและปฏิบัติตามแนวทางเดียวกันกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ แล้วสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีทราบภายใน ๓ เดือน

ต่อมาวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งความก้าวหน้าของความเห็นดังกล่าวว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามที่มอบหมายแล้ว พบว่าทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการได้นำข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ไปปรับปรุงแผนปฏิบัติการของตนและได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนแล้วอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนทั้งลุ่มน้ำใน ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร) โดยมีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับการจัดการลุ่มน้ำในภาพรวมที่ชัดเจนมาก เช่น มีแนวทางการจัดการน้ำเสียจากฟาร์มสุกร และนอกจากนี้ได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดดำเนินการตามแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศและแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าจะจัดทำแผนปฏิบัติการแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ นี้ และจะรายงานผลสถานการณ์คุณภาพน้ำให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกรอบ ๖ เดือนต่อไป

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ติดตามตรวจสอบโรงงานและจัดทำข้อมูลน้ำทิ้งจากภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน ทุก ๓ เดือน พบว่า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็ก มีการจัดทำระบบบำบัดชนิดบ่อธรรมชาติเพื่อป้องกันปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานลงสู่แม่น้ำ

กระทรวงศึกษาธิการ มีการสร้างจิตสำนึกควบคู่กับการศึกษาทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับโรงเรียนที่ชัดเจนอยู่อย่างต่อเนื่อง

กระทรวงมหาดไทย มีการดำเนินงานเพื่ออนุรักษ์แม่น้ำท่าจีนอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจ เช่น มีการจัดกิจกรรม ทำความสะอาดลำน้ำ การเก็บผักตบชวา เป็นต้น

จากผลการประสานงานทำให้ทราบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนนั้น ได้มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะ ๆ น่าจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณลุ่มน้ำท่าจีนต่อไป โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

๑๐. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "นโยบายการจัดการขยะของไทย"



๑. ความเป็นมา

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ได้กำหนด "ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสภาพแวดล้อม ชุมชน และการจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย คือ การจัดการขยะ ซึ่งในแผนฯ ๙ ได้ระบุเป้าหมายไว้ คือ จัดให้มีการกำจัดและลดการของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมและชุมชนโดยมีอัตราเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๕๐ และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๓๐

การเพิ่มขึ้นของขยะ ซึ่งแต่เดิมจะเกิดขึ้นเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพฯ และเชียงใหม่ เป็นต้น แต่ปัจจุบันปัญหานี้ได้ขยายวงกว้างมากขึ้นในทุกเขตเมือง โดยแปรตามกับความเจริญและการขยายขนาดของเมือง ซึ่งสภาพเศรษฐกิจยิ่งดีมากขึ้นเท่าไรปัญหาขยะก็เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ปัจจุบันประเทศไทยใช้การจัดการขยะด้วยการฝังกลบเป็นส่วนใหญ่ และมีปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ที่มีการฝังกลบเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่อยากให้อยู่ใกล้ชุมชนของตนเองถึงแม้จะมีการจัดการที่ดีเพียงใดก็ตาม ในด้านการกำจัดขยะโดยใช้วิธีเผาในปัจจุบันต่างประเทศได้หันมาใช้วิธีนี้กันมากขึ้น เช่น ในญี่ปุ่นและยุโรป แต่ก็มีปัญหาเรื่องการเกิดมลพิษและมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในหลายประเทศจึงได้หันมาใช้วิธีนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือรีไซเคิล (Recycle) ซึ่งได้ผลดี เช่นที่ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน สามารถรีไซเคิลได้ประมาณร้อยละ ๘๐ ฉะนั้นแนวทางใหม่ในการจัดการขยะโดยการรีไซเคิลน่าจะมีประสิทธิภาพดีสำหรับประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันมีปริมาณขยะเกิดขึ้นประมาณ ๑๔.๓๒ ล้านตัน/ปี มีการจัดเก็บ ๑๑.๖๒ ล้านตัน/ปีและมีการกำจัดที่ถูกต้องเพียง ๕ ล้านตัน/ปี หรือร้อยละ ๓๕ โดยประเทศไทยมีโรงกำจัดขยะประเภทฝังกลบ ๙๘ แห่ง และประเภทเตาเผาขยะ ๓ แห่ง ทั้งนี้มีการรีไซเคิลขยะ ๖.๓ ล้านตัน หรือร้อยละ ๑๘ เท่านั้น ทั้งที่จริงแล้วศักยภาพของขยะที่สามารถนำมารีไซเคิลควรจะมีมากกว่านี้ โดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์ที่สามารถเรียกคืนได้ และกากอุตสาหกรรมที่สามารถนำมาเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้ ซึ่งมีการนำกลับมาใช้เพียงร้อยละ ๒๐ ดังนั้นจึงมีประเด็นว่าทำอย่างไรจะสามารถบริหารจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าในปัจจุบัน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการรีไซเคิลขยะในชุมชนของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และพลังงาน จึงได้จัดทำการศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "นโยบายการจัดการขยะของไทย" เพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นทางเลือกในเชิงนโยบายในการจัดการขยะให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ ต่อไป

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน ได้มีการดำเนินการศึกษาดังนี้ (๑) ศึกษาข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะ (๒) จัดสัมมนากลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และนักธุรกิจที่มีประสบการณ์

ด้านการจัดการขยะมาให้ความเห็นจำนวน ๓ ครั้ง (๓) จัดประชุมสัมมนาใหญ่เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง และสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๒ ครั้ง (๔) ศึกษาดูงานการจัดการขยะรีไซเคิลที่บริษัท วงศ์พาณิชย์ จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งคณะทำงานวิทยาศาสตร์ฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง นโยบายการจัดการขยะของไทยเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. ปัญหาและแนวโน้มการจัดการขยะของประเทศไทย

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาต่างให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีการเชื่อมโยงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับมาตรการด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการค้าระหว่างประเทศ เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ได้ใช้มาตรฐานสากล ISO ๑๔๐๐๐ หรือประเทศสหรัฐอเมริกามีการกีดกันสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ที่กระตุ้นให้กลุ่มพลังต่างๆ สนใจในสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหาการจัดการขยะ ซึ่งการจัดการขยะของประเทศไทยควรจะต้องควบคุมปริมาณการผลิตขยะทั้งจากภาคชุมชนและภาคอุตสาหกรรม โดยการส่งเสริมให้มีการลดปริมาณขยะ ทั้งนี้เนื่องจากการนำขยะที่ยังใช้ได้กลับมาใช้ประโยชน์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง จะส่งผลดีต่อการลดการใช้วัตถุดิบทางธรรมชาติในการผลิตสินค้าขึ้นใหม่ รวมตลอดจนถึงการลดค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะ และลดปัญหาด้านสถานที่กำจัดขยะ ในภาพรวมปัญหาด้านการจัดการขยะของประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้

๓.๑ การกำจัดขยะจากชุมชน ขยะอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมขยะติดเชื้อจากสถานพยาบาล ขยะจากห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ และขยะอันตรายจากต่างประเทศ แม้จะมีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ในภาพรวมแล้วการกำจัดขยะส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือ

๓.๑.๑ **การกำจัดขยะจากชุมชนหลายแห่งดำเนินการไม่ถูกต้อง** ตามหลักสุขาภิบาลและการรักษาสิ่งแวดล้อม มีการกองทิ้งกลางแจ้ง ปล่อยให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลง หนู และสัตว์นำโรค รวมทั้งส่งกลิ่นเหม็นรบกวนต่อชุมชน

๓.๑.๒ **การกำจัดขยะจากภาคอุตสาหกรรมที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลยังดำเนินการไม่ทั่วถึง** โดยในปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมผลิตขยะไม่อันตรายประมาณ ๓ ล้านตันต่อปีและขยะอันตรายประมาณ ๑.๒๔ ล้านตันต่อปี แต่มีการนำไปกำจัดอย่างถูกหลักสุขาภิบาลไม่เกิน ๕ แสนตันต่อปี หรือ ๔๐% ของทั้งหมด ซึ่งแสดงว่าขยะอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมจำนวนมากไม่ได้ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง

๓.๑.๓ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดศักยภาพในการจัดการขยะติดเชื้อ** โดยพบว่าสถานพยาบาลส่วนใหญ่โดยเฉพาะภาคเอกชนไม่มีเตาเผาขยะติดเชื้อของตนเอง กล่าวคือ การกำจัดขยะติดเชื้อยังไม่ครบทุกแหล่งกำเนิด และการรวบรวมขยะติดเชื้อของสถานพยาบาลยังทำไม่ถูกวิธี ทำให้ขยะติดเชื้อบางส่วนปะปนกับขยะทั่วไป

๓.๑.๔ **มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์หรือสิ่งของที่ถือว่าเป็นขยะอันตรายจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง** เพื่อนำเข้ามาเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตสินค้าภายในประเทศ โดยขาดการควบคุมที่รัดกุม ซึ่งวัสดุเหลือใช้จากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เหล่านั้นเป็นขยะอันตรายต่อสาธารณะ



๓.๑.๕ การศึกษาวิจัยในห้องปฏิบัติการของหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ มีการใช้สารเคมีที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจมีการระบายสู่สาธารณะโดยที่ยังไม่มีการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

๓.๒ อัตราการผลิตขยะทุกประเภทของประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมทั้งการผลิตขยะในภาคธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม มีอัตราเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก

๓.๒.๑ ยังไม่มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ในการจูงใจให้ประชาชน โรงเรียน สถาบันการศึกษา ชุมชน และธุรกิจเอกชน ลดปริมาณขยะและส่งเสริมการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

๓.๒.๒ ยังไม่มีมาตรการส่งเสริมธุรกิจรับซื้อคืน ซากบรรจุภัณฑ์ และวัสดุ เหลือใช้ที่มีการใช้อย่างฟุ่มเฟือยหรือกำจัดยาก

๓.๒.๓ ยังไม่มีมาตรการของรัฐตามหลักการ "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ที่ชัดเจน เพื่อจูงใจให้ลดปริมาณขยะและส่งเสริมการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

๓.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประสบปัญหาการกำจัดขยะ ดังนี้

๓.๓.๑ ไม่มีสถานที่กำจัดขยะจากชุมชน เนื่องจากมีการต่อต้านจากประชาชนที่ไม่ต้องการอยู่อาศัยใกล้กับสถานที่กำจัดขยะ

๓.๓.๒ งบประมาณมีไม่เพียงพอในการจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีในการจัดการขยะให้ถูกหลักสุขาภิบาล

๓.๓.๓ ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญในการบริหารจัดการขยะ

๓.๔ โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากมีการทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรมจากกระบวนการผลิตออกสู่ภาวะแวดล้อม ทั้งที่กากของเสียดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์กับโรงงานอุตสาหกรรมแห่งอื่น

๓.๕ กฎหมายด้านการจัดการขยะกำหนดให้มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องขยะ ทำให้ประชาชนหรือเอกชนซึ่งต้องถูกบังคับใช้ตามกฎหมายเกิดความสับสน เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากกฎเกณฑ์ของสังคม ส่วนเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดการขยะมีความสับสนไม่แน่ใจในอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะ

๓.๖ เทคโนโลยีเพื่อการจัดการขยะยังมีราคาแพงและกระบวนการผลิตที่สะอาดยังไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย กล่าวคือ

๓.๖.๑ เทคโนโลยีสำหรับกำจัดขยะในปัจจุบันที่ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทยปัจจุบัน เช่น การฝังกลบ การใช้เตาเผา และการหมักทำปุ๋ย เป็นต้น ยังมีราคาแพงและมีลิขสิทธิ์จากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนของไทย จึงจำเป็นต้องจัดหาเทคโนโลยีที่มีราคาถูกและสามารถกำจัดขยะได้ถูกหลักสุขาภิบาลตามที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด

๓.๖.๒ โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังไม่นำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ในกระบวนการผลิต ทำให้มีการสิ้นเปลืองพลังงานและเพิ่มกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม

๓.๗ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนยังไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะร่วมกับภาครัฐอย่างเพียงพอ

๓.๘ ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดองค์ความรู้ในการจัดการขยะตั้งแต่การคัดแยกขยะ การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และการจัดตั้งธนาคารขยะ รวมทั้งความรับผิดชอบและการมีวินัยในเรื่องขยะต่อส่วนรวม

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

ในภาพรวมเนื่องจากปัจจุบันมีปริมาณขยะเกิดขึ้นปีละประมาณ ๑๔.๓๒ ล้านตัน โดยมีการกำจัดที่ถูกต้องเพียง ๕ ล้านตัน หรือร้อยละ ๓๕ และมีการนำขยะมารีไซเคิลเพียงร้อยละ ๑๘ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากประเทศไทยยังขาดโรงงานกำจัดขยะอีกเป็นจำนวนมากและการรีไซเคิลขยะยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้นรัฐบาลทั้งในส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดหาพื้นที่สำหรับกำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกหลักสุขาภิบาล และสัมพันธ์กับปริมาณขยะ พร้อมทั้งดูแลชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโรงกำจัดขยะให้อยู่ได้อย่างปกติสุขและยั่งยืน

๔.๑ **รัฐบาลควรเร่งส่งเสริมด้านการพัฒนาระบบกำจัดขยะจากชุมชน** ขยะจากห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ ขยะอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม ขยะติดเชื้อ และขยะอันตรายจากต่างประเทศให้ได้มาตรฐานทั่วประเทศ ดังนี้

๔.๑.๑ รัฐควรมีมาตรการกำจัดขยะจากชุมชนให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยเร่งสำรวจสถานการณ์การกำจัดขยะจากชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และกำกับดูแล การจัดเก็บขยะให้ทั่วถึง พร้อมทั้งจัดให้มีระบบติดตามให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดเก็บรวบรวม และกำจัดขยะในชุมชนให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลและเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น นอกจากนี้องค์ประกอบของขยะจากชุมชนโดยทั่วไปควรจะมีเป้าหมายให้มีขยะซึ่งสามารถย่อยสลายได้มากกว่า ๕๐% ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำปุ๋ยจุลินทรีย์จากขยะสดที่สามารถย่อยสลายได้ และควรประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยจุลินทรีย์เพิ่มขึ้นทดแทนการนำเข้าสารเคมีจากต่างประเทศ

๔.๑.๒ รัฐควรมีมาตรการกำจัดขยะจากภาคอุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลควรเร่งติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดขยะอุตสาหกรรมทุกแห่งให้ส่งขยะอุตสาหกรรมไปกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลและเป็นไปตามกฎหมาย โดยส่งไปสถานที่ได้รับอนุญาตกำจัดขยะอุตสาหกรรม นอกจากนี้รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีโรงงานกำจัดขยะกระจายตัวอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น เพื่อเป็นแหล่งรองรับการรีไซเคิลของเสียจากภาคอุตสาหกรรม

๔.๑.๓ รัฐบาลควรเคร่งครัดในการตรวจสอบการกำจัดขยะติดเชื้อของโรงพยาบาลและสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมในการจัดการขยะติดเชื้อ รัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดมาตรการในการกำจัดขยะติดเชื้อให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล รวมทั้งให้การฝึกอบรมในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดรวมตัวกัน จัดให้มีระบบกำจัดขยะติดเชื้ออย่างครบวงจร ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีราคาถูกและไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหรือเหตุรำคาญต่อประชาชน สำหรับด้านเทคนิควิชาการนั้น กระทรวงสาธารณสุขต้องให้การสนับสนุนด้านวิชาการ เทคนิคการจัดการและสนับสนุนการฝึกอบรม ในด้านสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐควรให้เงินงบประมาณอุดหนุนในการกำจัดขยะติดเชื้อตามความจำเป็น และส่งเสริมให้ภาคเอกชนลงทุนทำธุรกิจกำจัดขยะติดเชื้อ เพื่อแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑.๔ ปรับปรุงมาตรการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่เป็นขยะอันตรายจากต่างประเทศ โดยรัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมการนำเข้าขยะอันตรายจากต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดมาตรการให้ผู้นำเข้าขยะอันตรายต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะอันตรายอย่างเคร่งครัด

๔.๑.๕ ปรับปรุงมาตรการ กฎหมายและระเบียบ ในการกำจัดขยะอันตรายจากการศึกษาวิจัยและทดลองในห้องปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลก่อนระบายสู่สาธารณะ

๔.๒ **รัฐบาลควรพิจารณาใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์** และมาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อลดปริมาณขยะและส่งเสริมการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนี้

๔.๒.๑ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อลดปริมาณขยะและเพิ่มปริมาณการรีไซเคิลขยะ อาทิ

๑) พิจารณาใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) กับผู้ผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีซากของเสียอันตรายและธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่ใช้บรรจุภัณฑ์ฟุ่มเฟือยหรือกำจัดยาก แล้วนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อรับซื้อคืนซาก เช่น แบตเตอรี่เก่า แบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่เก่า ถ่านไฟฉาย และขวดบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

๒) ส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะและจัดตั้งธนาคารขยะในชุมชน โรงเรียน และจัดให้มีกองทุนสนับสนุนการดำเนินงานธนาคารขยะทุกชุมชน โรงเรียน และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรหรือเครือข่ายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณขยะและนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

๓) ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินธุรกิจด้านการจัดการขยะ เช่น การทำปุ๋ยอินทรีย์จากขยะ วัสดุรีไซเคิล การผลิตพลังงานความร้อนและเชื้อเพลิงจากขยะ เป็นต้น

๔.๒.๒ การใช้มาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อจูงใจให้มีการลดปริมาณขยะและส่งเสริมการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ พร้อมทั้งควรประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องให้ประชาชน กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเข้าใจหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย โดยกำหนดมาตรการ ดังนี้

๑) เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวม กำจัดขยะจากกลุ่มผู้มีส่วนที่ก่อให้เกิดขยะ ซึ่งค่าธรรมเนียมที่กำหนดขึ้นดังกล่าวต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงต่อการเก็บรวบรวม และกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคธุรกิจเอกชนที่ดำเนินธุรกิจด้านนี้

๒) เพิ่มอัตราค่าปรับผู้ที่ลักลอบทิ้งขยะหรือกำจัดขยะไม่ถูกวิธี เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมพฤติกรรมผู้เกี่ยวข้อง

๔.๓ สนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะจากชุมชน

๔.๓.๑ รัฐบาลต้องส่งเสริมให้ทุกจังหวัดจัดทำผังเมืองเพื่อเตรียมพื้นที่ไว้สร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งอย่างน้อยต้องเพียงพอรองรับการกำจัดขยะในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า โดยอาจสร้างกลไกให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งร่วมกันจัดหาสถานที่กำจัดขยะดังกล่าว

๔.๓.๒ ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีในการจัดการขยะให้ถูกหลักสุขาภิบาล ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากรให้มีความชำนาญในการจัดการขยะ

๔.๓.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สวัสดิการพิเศษกับชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้สถานที่กำจัดขยะเพื่อให้เกิดความยั่งยืนด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้แหล่งกำจัดขยะ

๔.๓.๔ รัฐควรเป็นตัวกลางในการแจ้งราคารับซื้อคืนขยะต่อสาธารณะผ่านสื่อต่างๆ เช่น ราคาพืชผลการเกษตร เป็นต้น

๔.๔ สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแลกเปลี่ยนกากอุตสาหกรรม

สภาที่ปรึกษาฯ พบว่าสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและสภาอุตสาหกรรมได้เป็นหน่วยงานนำร่องในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแลกเปลี่ยนกากอุตสาหกรรม ซึ่งจะส่งเสริมให้กลุ่มอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่มแลกเปลี่ยนกากของเสียกันเพื่อนำไปเป็นวัตถุดิบของอีกโรงงานหนึ่ง อันเป็นการลดขยะมีพิษลงได้มาก จึงขอเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแลกเปลี่ยนกากของเสียอุตสาหกรรม พร้อมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าร่วมกิจกรรมแลกเปลี่ยนกากอุตสาหกรรม

๔.๕ ปรับปรุงองค์กรและกฎหมายรับผิดชอบการจัดการขยะ ดังนี้

๔.๕.๑ เนื่องจากในปัจจุบันกรมโรงงานมีอำนาจในการออกใบอนุญาตโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจกำกับดูแลปัญหามลพิษ และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ก็มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการขยะให้กับชุมชน แต่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงที่เป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแก้ปัญหาขยะทั้งระบบ ดังนั้น รัฐควรจัดตั้งองค์กรกลางในการกำกับดูแลนโยบายการแก้ปัญหาขยะทั้งระบบและการให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคนิควิชาการจัดการขยะแก่องค์กรต่างๆ

๔.๕.๒ รัฐควรปรับปรุงกฎหมายด้านการจัดการขยะ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการคัดแยกขยะ และนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการจัดการขยะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๔.๖ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการจัดการขยะและส่งเสริมกระบวนการผลิตที่สะอาด ดังนี้

๔.๖.๑ สนับสนุนการศึกษาวิจัยเทคโนโลยีกำจัดขยะที่มีราคาถูกและเหมาะสมกับประเทศไทยและเทคโนโลยีการผลิตวัสดุทดแทนสินค้าที่กำจัดยาก เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายกำจัดขยะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๖.๒ ส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมให้ใช้เทคโนโลยีสะอาด (clean technology) สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า รัฐควรส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ขนาดเล็ก ขนาดกลางจนถึงขนาดใหญ่ให้ใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในกระบวนการผลิต โดยลดการใช้พลังงาน ลดการทำลายสิ่งแวดล้อม และปริมาณของเสียจากกระบวนการผลิต

๔.๗ ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะ

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการจัดการขยะ รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดการขยะ ตั้งแต่การเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร การให้ร่วมตัดสินใจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตาม และกำกับการดำเนินงาน ซึ่งหลักการการให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของรัฐเป็นหลักการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้รัฐควรส่งเสริมให้แต่ละชุมชนมีวันเก็บขยะพิษจากชุมชนทุกสัปดาห์ เช่น หลอดไฟฟ้า ถ่านไฟฉาย เป็นต้น

๔.๘ รัฐควรส่งเสริมให้มีการสอน และฝึกอบรมในเรื่องวินัยการจัดการขยะ การคัดแยกขยะ และการกำจัดของเสียที่ถูกวิธีให้แก่ชุมชน ภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม เช่น การสอนและฝึกอบรมให้กับนักเรียนในโรงเรียน เยาวชน ประชาชน ในชุมชน เกษตรกร และอุตสาหกรรม ให้มีองค์ความรู้ในการจัดการขยะ การคัดแยกขยะ การกำจัดขยะและการกำจัดของเสีย การจัดทำหลักสูตรด้านการจัดการขยะ ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างวินัยในการกำจัดขยะและของเสียในชุมชนต่างๆ และเป็นการทั่วไป เป็นต้น

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีมติรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่อง นโยบายการจัดการขยะของไทย และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และที่ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชี้แจงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาดำเนินการ ตามประเด็นอภิปราย ดังนี้ การจัดการขยะจากกิจการอุตสาหกรรม เห็นควรให้จัดทำไว้ในแผนปฏิบัติการ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการในเรื่องนี้น้อยมาก และควรมีการวางแผนแม่บทเกี่ยวกับการจัดการขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนให้มีความชัดเจน และทบทวนในเรื่องนโยบายจัดการขยะเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งกำจัดขยะซึ่งถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งรายได้ที่ได้รับจากการเก็บค่าธรรมเนียมไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น และให้ความสำคัญเป็นพิเศษในเรื่อง การจัดการขยะจากห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ให้มีแผนในการดำเนินการที่ชัดเจน เรื่อง การพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) โดยนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ตลอดทั้งกระบวนการ และพิจารณาดำเนินการปรับแผนให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ โดยประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เรื่องการจัดหาแหล่งกำจัดขยะ ควรกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและพื้นที่ที่เหมาะสมไว้ในผังเมืองให้มีความชัดเจน และเรื่องการจัดการขยะติดเชื้อ ให้ประสานกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีศูนย์ดำเนินการจัดการขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลต่างๆ ในแต่ละเขตพื้นที่มาประกอบการพิจารณาดำเนินการเป็นลำดับแรก จึงขยายผลต่อไป

นอกจากนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปพิจารณาปรับแผนการจัดการขยะทั้งแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการตามประเด็นอภิปรายดังกล่าว โดยให้คำนึงถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อให้สามารถประสานการดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และให้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดการขยะในภาคเหนือเสนอคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่อย่างเป็นทางการ ที่จังหวัดลำพูนด้วย พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะทั้งหมดเพื่อหารือกับรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

๑๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ : ประเด็นสิทธิของคนพิการ"

หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันแนวความคิดของสังคมโลกเรื่อง "คนพิการ" ได้เปลี่ยนไปจากอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในอดีตคนพิการถูกมองว่า เป็นเรื่องของกรรมเก่าแต่ปางก่อน ช่วยเหลือตนเองมิได้ ไร้ความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ทำให้การปฏิบัติต่อคนพิการ หรือการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เป็นไปบนพื้นฐานของทัศนคติแบบ "เวทนานิยม" แต่ปัจจุบันประเทศที่เจริญได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่า คนพิการโดยกำเนิด ความเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุต่างๆ เขาเหล่านั้นก็ยังเป็นมนุษย์ที่มีศักยภาพในบางด้านที่คนปรกติมักจะมองข้าม การช่วยเหลือจึงได้พัฒนาก้าวไปสู่การสร้างสรรค์ต่อคนพิการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองและมีส่วนร่วมในส่วนต่างๆ ของสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ ในประเทศไทยแนวคิดดังกล่าวได้มีการยอมรับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้รับรองความเชื่อในศักดิ์ศรี และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ **สภาพทางกายหรือสุขภาพ** สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม"

จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องสิทธิของบุคคลได้วางหลักไว้ ๒ ประการ คือ

- หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- หลักขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมความเสมอภาค

เนื่องจากสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาแนวทางการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อปฏิบัติต่างๆ ที่จำกัดสิทธิของคนพิการ สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ ได้พิจารณาดำเนินการเรื่องนี้ โดยเน้นเฉพาะด้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ



วิธีการดำเนินการ

๑. ศึกษาข้อมูล เอกสาร รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาสิทธิคนพิการ

๒. ประชุมร่วมกับผู้แทนสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย

๓. การประชุมสัมมนากับหน่วยงานที่เกี่ยวกับคนพิการ และบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อเท็จจริง

๑. "คนพิการ" หมายถึง บุคคลซึ่งความสามารถถูกจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน และการมีส่วนร่วมทางสังคมได้ เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยินการเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาหรือการเรียนรู้ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตและมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตามการนิยามในกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน

๒. ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดความพิการไว้ ๕ ประเภท คือพิการทางกาย พิการทางการได้ยิน หรือการสื่อความหมาย พิการทางกายหรือความเคลื่อนไหว พิการทางจิตใจ หรือพฤติกรรม พิการทางสติปัญญา หรือการเรียนรู้

๓. ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สถิติจดทะเบียนคนพิการจากสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ สำนักงานส่งเสริม-สวัสดิการและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ พบว่า คนพิการมีทั้งสิ้น ๓๕๗,๗๕๙ คน โดยเป็นชาย ๒๑๔,๔๒๕ คน เป็นหญิง ๑๔๓,๓๒๔ คน และจำแนกประเภทการพิการดังนี้

ประเภทความพิการ	รวม	ชาย	หญิง
๑. ทางการมองเห็น	๓๗,๕๑๔	๑๙,๙๓๖	๑๗,๕๗๘
๒. ทางการได้ยิน	๕๒,๓๕๗	๒๘,๔๒๗	๒๓,๙๓๐
๓. ทางกาย	๑๗๑,๒๔๙	๑๑๑,๓๖๐	๕๙,๘๘๙
๔. ทางจิตใจ	๘,๓๒๖	๕,๐๗๔	๓,๒๕๒
๕. ทางสติปัญญา	๔๘,๙๐๘	๒๖,๗๕๐	๒๒,๑๕๘
๖. พิการซ้ำซ้อน	๓๔,๓๑๗	๑๙,๘๗๙	๑๔,๔๓๘
๗. ไม่ระบุความพิการ	๕,๐๘๘	๓,๐๐๙	๒,๐๗๙
รวม	**๓๕๗,๗๕๙**	**๒๑๔,๔๓๕**	**๑๔๓,๓๒๔**

๔. จากการศึกษาวิจัยเบื้องต้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า จากพระราชบัญญัติ ๗๓ ฉบับ มีพระราชบัญญัติที่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง ๖ ฉบับ ที่มีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ ๑๙ ฉบับ มีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนพิการอย่างชัดแจ้ง ๑๐ ฉบับมีพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ ๕๕ ฉบับ และจากระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๑๖ ฉบับ พบว่ามีระเบียบ ข้อบังคับที่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง จำนวน ๔๓ ฉบับ และระเบียบข้อบังคับที่มีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ จำนวน ๕๕ ฉบับ การสำรวจถ้อยคำในกฎหมายพบว่า มีถ้อยคำ ๑๒ ลักษณะที่เชื่อได้ว่าจะกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพ ได้แก่คำว่า

๑. กายพิการ
๒. กายทุพพลภาพ
๓. หูหนวก เป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้
๔. ไม่สมประกอบ
๕. แพทย์ได้ตรวจรับรองว่ามีร่างกายสมบูรณ์ควรรับเข้าทำงานได้หรือรับรองว่าร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง
๖. มีกายหรือจิตที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ อัยการหรือทนายความ
๗. พิการ ทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้
๘. หย่อนความสามารถหรือสมรรถภาพหรือสูญเสียสมรรถภาพ
๙. บุคคลวิกลจริต
๑๐. จิตฟั่นเฟือนหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
๑๑. คนไร้ความสามารถ
๑๒. คนเสมือนไร้ความสามารถ

โดยมีตัวอย่างข้อความในกฎหมายที่จำกัดสิทธิคนพิการ เช่น

พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ ม.๑๑ " นายอำเภอมีอำนาจยกเว้นเด็กที่มีลักษณะดังต่อไปนี้จากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา (๑) เด็กที่บกพร่องในส่วนกำลังกาย กำลังความคิดหรือเป็นโรค (๒) เด็กที่อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่ให้เปล่าเกินสองพันเมตร หรือไม่สามารถจะไปถึงโรงเรียนได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ (ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ ม.๘ ยังมีถ้อยคำดังกล่าว)

พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลป์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ (๖) กำหนดว่า ผู้ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ (รวมทั้งคนพิการตาบอด)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๔ "ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ (๕) ไม่เป็นผู้มีกายทุพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรค..."

๕. กฎหมายที่ตราออกมาจำกัดสิทธิของคนพิการไม่ให้ประกอบอาชีพต่างๆ นั้นเกิดจากคนไทยส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า คนพิการไม่มีความสามารถหรือมีอย่างจำกัด แม้ว่าภายหลังสังคมจะเชื่อในศักยภาพคนพิการมากขึ้นและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้คนพิการประกอบอาชีพได้ แต่สภาพความเป็นจริงผู้ที่พิการภายหลังก็มักจะถูกให้ออกจากงานและผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็ยังเลือกที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการมากกว่าการจ้างคนพิการเข้าทำงาน

นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพจะมีลักษณะกำหนดลักษณะงานหรืออาชีพของคนพิการ กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพ โดยการใช้ดุลยพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจในเชิงปฏิเสธ และไม่เชื่อมั่นในศักยภาพคนพิการ

เสียงสะท้อนจากคนพิการ

๑. คนพิการมีความต้องการความเท่าเทียมในสังคม ๒ ประการ

- ความเท่าเทียมในผล โดยคนพิการควรได้รับโอกาสการฟื้นฟูสมรรถนะและพัฒนาศักยภาพ ให้มีความรู้ ความสามารถเท่าเทียมกับบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งสังคมควรจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้เอื้อต่อสภาพร่างกายของบุคคลดังกล่าว
- ความเท่าเทียมในโอกาส โดยคนพิการควรได้รับโอกาสในการพิจารณาเข้าทำงาน หรือดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และทักษะเท่าเทียมกับบุคคลโดยทั่วไป

๒ กฎหมายใดๆ ที่ระบุความไม่สมประกอบทางร่างกายของบุคคล อันเป็นเหตุให้บุคคลนั้น ซึ่งมีความรู้ความสามารถต้องเสียสิทธิในการได้รับบริการพื้นฐานการทำงาน หรือการดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ หากไม่ได้แก้ไขปรับปรุงก็ต้องไม่เป็นเหตุในการนำมาพิจารณาให้บุคคลเหล่านี้เสียสิทธิที่พึงได้

๓. กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการต้องไม่เปิดให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาการได้รับสิทธิเช่นบุคคลปรกติ

๔ การมีกฎหมาย Comprehensive civil right law เป็นการคุ้มครองสิทธิพลเมืองเต็มรูปแบบเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มี American Disability Act. (ADA) โดยกำหนดว่ากฎหมายที่มีถ้อยคำกีดกันคนพิการก็จะต้องตกไปโดยปริยาย

๕. ขณะนี้ คนพิการ ภาครัฐได้เปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการได้รับการศึกษาในระดับสูงมีจำนวนไม่น้อยที่ได้รับการศึกษาในระดับปริญญาตรีและโท แต่เมื่อจบการศึกษาแล้วยังขาดโอกาสการทำงานที่เท่าเทียมกับคนทั่วไป ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับประเทศที่เจริญแล้ว

๖. ในกรณีหน่วยราชการ เมื่อเจ้าหน้าที่เกิดพิการทุพพลภาพ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ส่วนราชการขาดระเบียบที่จะกำหนดให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพให้กลับมาทำงานได้ หรือส่งเสริมให้คนพิการได้รับสิทธิในการทำงานที่เท่าเทียมกับคนทั่วไป

๗. คนหูหนวกมีความต้องการดังนี้

๗.๑ ให้มีครูต้นแบบสอนคนหูหนวก เนื่องจากภาษามือมีโครงสร้างต่างจากภาษาพูด ปัจจุบันโรงเรียนสอนคนหูหนวกยังไม่มีครูต้นแบบที่เป็นคนหูหนวก มีแต่คนปรกติเป็นครูสอน และบางครั้งใช้ภาษาพูดกับเด็กนักเรียน ทำให้เด็กไม่สามารถพัฒนาได้เต็มที่

๗.๒ ในคณะกรรมการต่างๆ ที่มีคนพิการเป็นคนหูหนวก ควรมีล่ามภาษามือให้ด้วย กรณีที่เป็นเสียงควรทำเป็นสื่อที่สามารถทำให้คนหูหนวกเข้าถึงได้

๗.๓ ในกรณีคนพิการ ถูกจับ หรือเจ็บป่วย รัฐควรจัดให้มีล่ามภาษามือ หรือมีการเข้าถึงเอกสารในสำนวนคดีให้คนพิการ

๗.๔ ในการสอบแข่งขันเป็นครู ควรจะให้มีการดำเนินการแยกข้อสอบระหว่างคนหูหนวกกับคนปรกติ เพราะขาดความเท่าเทียมกันในการสอบ

๘. เนื่องจากค่านิยมหรือทัศนคติต่อคนพิการของคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้คนพิการหางานทำได้ยากลำบาก การดำเนินการเพียงด้านกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอ ไม่สามารถทำให้คนพิการมีงานทำได้ตลอด ดังนั้น รัฐควรให้กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพแรงงานจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าว มาฝึกงานหรือฝึกอาชีพให้คนพิการ พร้อมให้เงินกู้และส่งเสริมการผลิตสินค้า ทั้งนี้ให้มีการรวมกลุ่มกับการดำเนินงาน โดยการรวบรวมสินค้าที่ผลิตโดยคนเหล่านี้ นำไปขายเลี้ยงชีพ

๙. องค์การสหประชาชาติ ได้มีมติ ๕๖/๑๖๘ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาความเป็นไปได้ที่จะให้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disability) งานดังกล่าวได้พัฒนาต่อเนื่องโดยได้รับการสนับสนุนจากมติของสหประชาชาติทุกปี

ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ได้มีการประชุมประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียแปซิฟิก โดยประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ณ หอประชุม ESCAPE กรุงเทพฯ ได้มติเป็นร่าง Bangkok Draft ที่มุ่งจะมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการขจัดกฎหมายที่จำกัดสิทธิคนพิการ และการพัฒนา จะเปลี่ยนจาก Charity Base เป็น Right Base

โดยมีหลักการสำคัญของ Bangkok Draft คือ

(๑) หลักความเป็นอิสระ สามารถเลือกมีวิถีชีวิตของตนเอง

(๒) หลักการมีส่วนร่วมในสังคม

(๓) หลักความหลากหลายของความเป็นมนุษย์

(๔) หลักความเท่าเทียมกันของหญิง-ชาย

(๕) หลักความอยู่รอดอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ทำการยกร่างอนุสัญญาดังกล่าวได้ทำการประมวลร่างของประเทศต่างๆ ที่ได้เสนอเข้ามาโดยประธานคณะกรรมการฯ ได้ใช้ Bangkok Draft เป็นหลักในการทำร่างอนุสัญญาที่สมบูรณ์ เสนอต่อที่ประชุมสหประชาชาติ ซึ่งมีการกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จในปี ๒๕๔๘

เมื่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับรองเป็นอนุสัญญาแล้ว ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในฐานะประเทศสมาชิกก็ต้องให้การรับรองอีกครั้ง

การรณรงค์ของคนพิการ

จากสภาพปัญหาและความคับข้องใจของคนพิการ จึงได้มีความพยายามรณรงค์ และผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาในเรื่องที่กระทบถึงสิทธิของคนพิการในหลายๆ รูปแบบ ดังนี้

๑. คนพิการและสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย เรียกร้องให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับสถานประกอบการที่จ้างแรงงานพิการ โดยเสนอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติระบบสัดส่วนการจ้างงานคนพิการเช่นเดียวกับภาคเอกชนด้วย ในกรณีไม่จ้างแรงงานคนพิการก็ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการหรือให้สัมปทานสถานที่สำหรับคนพิการจำหน่ายสินค้าหรือบริการหรือให้หน่วยงานจ้างเหมาช่วงงานให้คนพิการด้วย

๒. การเรียกร้องให้มีกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารและการบริการเทคโนโลยี โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้การทำซ้ำของงานอันมีลิขสิทธิ์เป็นอักษรเบรลล์หรือเสียงที่ไม่มุ่งเน้นแสวงหากำไรสามารถกระทำได้

๓. การเรียกร้องบริการแก่คนพิการจากภาครัฐ เช่น จัดให้มีรถบริการสาธารณะทางบกตามแหล่งท่องเที่ยว มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ให้คนนำทางพิการได้รับยกเว้นค่าโดยสาร ให้สุนัขนำทางคนตาบอดมีสิทธิขึ้นยานพาหนะ หรือเข้าไปในอาคารสถานที่โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม รวมทั้งเก้าอี้ล้อเข็นสำหรับคนพิการ เพื่อเสรีภาพในการเดินทางและไม่ต้องรับภาระมากกว่าคนอื่นๆ

๔. การสนับสนุนและส่งเสริมให้คนตาบอดซึ่งมีความรู้ความสามารถและทักษะนวดแผนไทยได้รับใบประกอบโรคศิลปะ ตาม พ.ร.บ. การประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้คนตาบอดสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนและครอบครัวโดยไม่เป็นแก่ภาระสังคม

๕. ผู้ปกครองคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษาแนะนำ ฝึกอบรมทักษะการเลี้ยงดู การจัดการศึกษาตลอดจนมีสิทธิกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพให้พึ่งตนเองได้

๖. คนพิการที่มีความพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และมีฐานะยากจนอาศัยอยู่ตามลำพัง หรืออยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจน รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคนต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานควรมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ

๗. แก้ไขกฎหมายที่มีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใช้ดุลพินิจซึ่งทำให้คนพิการจำนวนมากต้องถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๑. สมควรให้มีการทบทวน เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ หรือกีดกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ซึ่งอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้ยึดตามแนวทางการศึกษาวิจัย เรื่อง "การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ" โดย รองศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ

๒. ในอนาคต การออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ ที่เกี่ยวกับคนพิการจะต้องระมัดระวัง มิให้มีถ้อยคำหรือข้อความใด ที่อาจจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๓. รัฐบาลควรให้การสนับสนุน และเข้าร่วมเป็นภาคี ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ตามมติขององค์การสหประชาชาติ

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๑๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ"



๑. ความเป็นมา

ปัญหามลพิษด้านน้ำเสียที่ผ่านมาถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการเพื่อป้องกันแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควรเนื่องจากแผนดำเนินการขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกัน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและขาดการสร้างความเข้าใจแก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานวางแผนและดำเนินการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ จนเกิดความซ้ำซ้อนของงานและความสับสนจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาคือ คุณภาพน้ำในแม่น้ำหลายสายเสื่อมโทรมขึ้นทุกปี ชุมชนเมืองมีสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี ภัยน้ำเสียคุกคามส่งผลกระทบต่อสุขภาพพลานามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากขาดการจัดการน้ำเสียหรือมีการจัดการน้ำเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ละเลยหรือต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือในการจัดการน้ำเสียและสูญเสียงบประมาณของรัฐ

มลพิษด้านน้ำเสียมีแหล่งที่มามาจากชุมชนขนาดใหญ่ กลาง เล็ก เกษตรกรรมบางประเภท อุตสาหกรรมบางประเภทและที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากน้ำเสียชุมชนซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการจัดการน้ำเสียโดยการก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนแล้วเป็นจำนวนหลายหมื่นล้านบาท แต่การดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบประสบปัญหา และอุปสรรคมาโดยตลอด ทั้งด้านขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่ชำนาญ และที่สำคัญคือขาดความพร้อมในการบริหารจัดการจนไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง อีกทั้งยังขาดความเข้าใจและเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานจัดการน้ำเสียของหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากไม่มีแผนการจัดการที่ชัดเจนและสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการน้ำเสียชุมชนเป็นจำนวนมาก ทั้งด้านการศึกษาสำรวจความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม และการออกแบบรายละเอียดเพื่อก่อสร้าง และงบประมาณสำหรับดำเนินการก่อสร้างระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเฉพาะด้านการก่อสร้างนี้ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณให้ไปแล้วกว่า ๖๗,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนให้แก่เทศบาลต่างๆ เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และ อบต. บางแห่ง มีระบบบำบัดน้ำเสียทั้งที่ก่อสร้างเสร็จแล้วและที่อยู่ในระหว่างดำเนินงานก่อสร้าง รวมทั้งสิ้น ๘๗ แห่ง ระบบบำบัดน้ำเสียเหล่านี้อยู่ในการดูแลรับผิดชอบในการเดินระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่จะดำเนินการเดินระบบโดยใช้บุคลากรของท้องถิ่นเองและบางแห่งว่าจ้างเอกชนที่มีความชำนาญการเดินระบบ หรือมอบหมายให้องค์การจัดการน้ำเสียดำเนินการแทน ภายใต้บันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การจัดการน้ำเสีย แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเดินระบบและดูแลรักษามาโดยตลอด ระบบบำบัดน้ำเสียหลายแห่งไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์

ปัญหาการเดินระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพส่วนใหญ่มักจะเกิดกับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการเดินระบบฯ เอง แต่ขาดความรู้ ความชำนาญ ขาดบุคลากร และงบประมาณ ทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียขาดการดูแลและบำรุงรักษาที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และระบบบำบัดน้ำเสียหลายแห่งเปิดเดินระบบไม่ต่อเนื่องเพื่อประหยัด

ค่าใช้จ่าย หรือไม่บำรุงรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์ตามกำหนดเวลา จนเกิดการชำรุดเสียหาย และใช้งานไม่ได้ในที่สุด จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องทบทวนนโยบายในเรื่องที่จะแก้ไขและป้องกันภัยน้ำเสียโดยสำรวจประเมินสรุปสภาพเป็นจริงโดยรวมของระบบบำบัดน้ำเสีย ทั้งที่สร้างไว้แล้วไม่เกิดประโยชน์ใช้สอย รวมทั้งระหว่างก่อสร้างและมีแผนจะสร้างต่อไป ซึ่งทั้งหมดมีผลต่องบประมาณและภัยน้ำเสีย ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก รัฐควรมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารงานระบบฯ ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเล็งเห็นถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนทั่วประเทศจึงได้มอบหมายให้คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงดำเนินการศึกษาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นทางเลือกในเชิงนโยบายในการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียให้บรรลุเป้าหมาย

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลองและแม่น้ำบางปะกงได้มีการดำเนินการศึกษาดังนี้ (๑) ศึกษาข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมน้ำเสียชุมชนของประเทศ (๒) จัดประชุมเสวนาโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (๓) การศึกษาดูงานโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราและโรงควบคุมคุณภาพน้ำช่องนนทรีของกรุงเทพมหานครและ (๔) การเดินทางสำรวจมลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน แม่กลองและบางปะกงเพื่อศึกษาสภาพและคุณภาพน้ำ ซึ่งคณะทำงานฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและสังเคราะห์เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องแนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของประเทศต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. การดำเนินการของภาครัฐ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน โดยจัดตั้งหน่วยตรวจสอบและฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การจัดการน้ำเสีย และกรมควบคุมมลพิษในการตรวจสอบในพื้นที่ ประเมินผล ประมาณการค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูปรับปรุงระบบ และมอบหมายให้กรมควบคุมมลพิษรับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ทั้งนี้แผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียจะเป็นแผนงานหรือกิจกรรมดำเนินส่วนหนึ่งที่บรรจุอยู่ในแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนแห่งชาติด้วยโดยมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบดำเนินการและมีความพร้อมในการบริหารงาน และดูแลบำรุงรักษาระบบฯ ได้อย่างต่อเนื่องภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พื้นที่ดำเนินการครอบคลุมระบบบำบัดน้ำเสียที่ดำเนินการสำรวจ ๗๗ แห่งไม่รวมระบบบำบัดน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร ๗ แห่ง และโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการ/ชะลอโครงการ อีก ๓ แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลปากแพรก จังหวัดนครศรีธรรมราช และโครงการระบบบำบัดน้ำเสียจังหวัดสมุทรปราการ

กรมควบคุมมลพิษกำลังดำเนินการเพื่อให้การจัดการน้ำเสียชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในด้านกฎหมายและด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

๑. กำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ เช่น สถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง อาคาร และที่ดินจัดสรร เป็นต้น

๒. จัดทำคู่มือปฏิบัติสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการจัดการน้ำเสียชุมชนและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานระบบบำบัดน้ำเสียมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น ซึ่งจะช่วยลดงบประมาณในการก่อสร้างลงด้วย

๓. ดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงฯ ตามมาตรา ๗๓ ในการขอและออกใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่ง (ร่าง) กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียและการควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

๔. ดำเนินการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน ตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

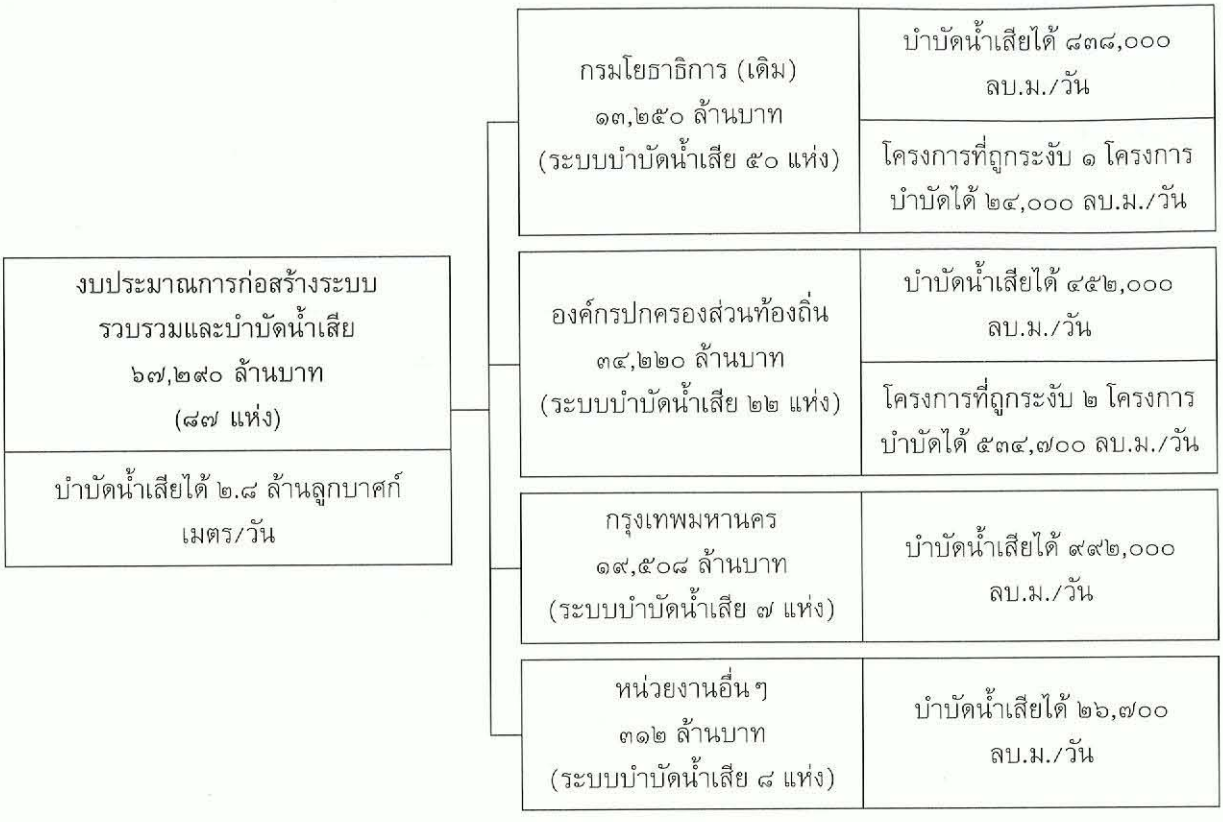
๕. สนับสนุนให้ท้องถิ่นเร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกและความร่วมมือจากประชาชนเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียร่วมกัน

๖. จัดทำแผนการจัดการน้ำเสียชุมชน โดยขณะนี้กรมควบคุมมลพิษได้เสนอแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และแผนการจัดการดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๗. จัดทำแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ โดยขณะนี้กรมควบคุมมลพิษได้เสนอแผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และแผนฟื้นฟูและปรับปรุงฯ ดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนฟื้นฟูและปรับปรุงฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอการสนับสนุนงบประมาณกลางปี ๒๕๔๗ วงเงินรวมทั้งสิ้น ๑๘๖,๙๘๒,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการสำรวจรายละเอียด วางแผน เพื่อปรับปรุงซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาล จำนวน ๑๑ แห่ง สร้างความพร้อมให้ท้องถิ่น ภายหลังการดำเนินการฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน ๓๓ แห่ง ปรับปรุง/ซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้สามารถใช้งานได้ จำนวน ๕ แห่ง และสนับสนุนการเดินระบบและบำรุงรักษาของเทศบาล จำนวน ๘ แห่ง

๔. สถานภาพระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียไปแล้วรวมทั้งสิ้น ๖๗,๒๙๐ ล้านบาท จนกระทั่งในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั้งสิ้น ๘๗ แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ สามารถรองรับน้ำเสียได้ ๒.๘ ล้านลูกบาศก์เมตร/วัน รายละเอียดตามแผนภูมิที่ ๑



แผนภูมิที่ ๑ งบประมาณและหน่วยงานดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน
(ที่มา : ส่วนน้ำเสียชุมชน สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ)

ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนที่กำลังเดินระบบและกำลังก่อสร้างอยู่ในปัจจุบัน จำนวน ๘๕ ระบบ (ไม่รวมระบบบำบัดน้ำเสียที่ยกเลิก ๒ ระบบ ได้แก่ เทศบาลเมืองสระบุรี และเทศบาลตำบลปากแพรก) แบ่งเป็นประเภทหรือชนิดต่างๆ ได้แก่ ระบบบ่อผึ่งธรรมชาติ (Stabilization Pond; SP) ๓๘ ระบบ ระบบคลองวนเวียน (Oxidation Ditch; OD) ๑๗ ระบบ ระบบบ่อเติมอากาศ (Aerated Lagoon; AL) ๑๔ ระบบ ระบบตะกอนเร่ง (Activated Sludge; AS) ๑๔ ระบบ ระบบแผ่นหมุนชีวภาพ (Rotating Biological Contactor; RBC) ๑ ระบบ และระบบ SBR (Sequencing Batch Reactor) จำนวน ๑ ระบบ จะเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นระบบบำบัดน้ำเสียแบบบ่อผึ่งธรรมชาติ เนื่องจากเป็นระบบที่อาศัยธรรมชาติในการบำบัดน้ำเสีย ดูแลรักษาง่าย และใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ที่ไม่ซับซ้อนมาก ไม่ต้องการบุคลากรที่ชำนาญมาก และค่าใช้จ่ายในการเดินระบบฯ ต่ำ แต่มีข้อเสียคือใช้พื้นที่มากและมักจะมีปัญหาปริมาณสาหร่าย (algae) มีมากเกินไปโดยเฉพาะในบ่อสุดท้าย

๕. ปัญหาของการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน

ปัญหาส่วนใหญ่ที่ทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากสาเหตุหลักๆ ดังนี้

๕.๑ ขาดบุคลากรที่ชำนาญด้านการเดินระบบและควบคุมดูแลรักษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีปัญหาขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรงในการดูแลและควบคุมระบบ นอกจากนี้บุคลากรที่มารับหน้าที่มักจะมีปัญหาไม่มีความรู้และทักษะด้านการจัดการน้ำเสียและควบคุมดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย

๕.๒ ขาดความชัดเจนในด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายหรือข้อบังคับด้านการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่ควรเป็นนโยบายที่ชัดเจนจากภาครัฐเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

๕.๓ ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และข้อเท็จจริงแก่ชุมชนและประชาชน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและร่วมตัดสินใจดำเนินการจัดการน้ำเสีย ตลอดจนการสร้างการมีส่วนร่วมดำเนินการทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน

๕.๔ ขาดงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากไม่มีความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ ทำให้ท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินงานระบบอย่างจริงจัง

๕.๕ บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านเป็นกรณีตัวอย่างที่มีปัญหาในเรื่องประเด็นนโยบาย เป้าหมาย แผนงาน การสำรวจออกแบบ รวมทั้งงบประมาณโดยรวม ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาแล้วไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงแก้ไขปัญหา การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระยะ

๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๖.๑ ภาครัฐควรกวดขันให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งจะเป็นการระบุตำแหน่งของการขยายตัวของเมืองและกิจกรรมการขยายตัวของเกษตรกรรมหรือปศุสัตว์เพื่อการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๒ การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียควรเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมรับรู้ตั้งแต่ต้น ร่วมคิด ให้ข้อเสนอแนะร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการจัดการน้ำเสีย ร่วมติดตามตรวจสอบและตัดสินใจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

๖.๓ ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาจากแผนผังเมือง กำหนดภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและน้ำเสียพร้อมงบประมาณที่จัดสรรตามแผนการดำเนินการไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าเมื่อท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีไปแล้ว ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและด้านน้ำเสียด้วย

๖.๔ นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังและผลักดันให้มีการจัดเก็บบริการบำบัดน้ำเสียอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดความเป็นธรรมแก่ชุมชนและประชาชนด้วย ทั้งนี้โดยอาจจะเก็บรวมกับค่าน้ำประปาซึ่งจะต้องมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับด้วย รวมทั้งอาจพิจารณารวมหน่วยงานที่ผลิตน้ำใช้และหน่วยงานที่ดูแลด้านการบำบัดน้ำเสียเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖.๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่ประสงค์จะดำเนินงานและดูแลบำรุงรักษาระบบเองก็สามารถว่าจ้างเอกชนหรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีความชำนาญการควบคุมระบบ หรือมอบหมายให้องค์การจัดการน้ำเสียมาดำเนินการแทนได้

๖.๖ เสริมสร้างสมรรถนะและพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการ มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียและดูแลบำรุงรักษา

๖.๗ ภาครัฐจะต้องกวดขันและตรวจสอบการใช้กฎหมายในเรื่องการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะอย่างจริงจัง

๖.๘ ภาครัฐควรมีระบบบำบัดน้ำเสียระบบอื่น ๆ นอกจากระบบสามัญ (Conventional Treatment) ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

๖.๙ ภาครัฐต้องมีความชัดเจนภายหลังการปฏิรูประบบราชการปี ๒๕๔๕ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการดำเนินการเชิงปฏิบัติ (Operator) และส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการในลักษณะการก่อสร้างระบบและปัจจัยประกอบ

๖.๑๐ ภาครัฐต้องมีแผนในการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน

๖.๑๑ ภาครัฐมีจุดอ่อนซึ่งควรแก้ไขในประเด็นต่างๆ ได้แก่ นโยบาย เป้าหมาย แผนงาน แผนปฏิบัติ แผนงบประมาณ ส่วนราชการรับผิดชอบ และการจัดลำดับความสำคัญ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

๖.๑๒ การดำเนินการเกี่ยวกับโครงการระบบบำบัดน้ำเสียที่มีมูลค่าสูงควรจะให้องค์กรวิชาชีพกลาง เช่น สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องทุกด้าน รวมถึงการกำหนด Conceptual Design เพื่อมิให้เกิดการผิดพลาด ดังกรณีตัวอย่างโครงการระบบบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

๖.๑๓ ควรมีการประเมินผลโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียในจังหวัดต่างๆ รวมถึงกรุงเทพมหานครเพื่อศึกษาความคุ้มค่าการลงทุนและการดำเนินงานให้เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีพิจารณาฯ แล้ว โดยหนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำเนียบรัฐบาล ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนทั่วประเทศ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาในอุตสาหกรรมอาหารและการใช้วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มศักยภาพอย่างครบวงจร"

๑. ความเป็นมา

อุตสาหกรรมอาหารเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ สามารถทำรายได้สูงถึงปีละกว่าสี่แสนล้านบาท และยังเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศเกือบทั้งหมด ช่วยให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ภาคการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมห้องเย็น อุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ และการขนส่ง

ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้อุตสาหกรรมนี้สามารถมีศักยภาพอย่างครบวงจรคือ การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาช่วยในกระบวนการผลิต เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันมีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non - tariff barrier) มากีดกันการค้าในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการเกษตร (Good Agricultural Practice:GAP) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice:GMP) และการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis Critical Control Point : HACCP) เป็นต้น

ทั้งนี้ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะขยายตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้ไทยเป็นครัวของโลกนั้น รัฐบาลไทยได้ให้ความสนใจเรื่องความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) ของประเทศอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ปี ๒๕๔๗ เป็นปีรณรงค์ด้าน Food Safety การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล และทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารมีมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ

นอกจากนี้วิทยาการทางเทคโนโลยีชีวภาพในปัจจุบันได้ก้าวหน้าไปมาก ทำให้ประเทศคู่ค้ามีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง ซึ่งหากไม่มีการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแล้ว ก็จะทำให้อุตสาหกรรมอาหารของไทยประสบปัญหาในการแข่งขันในระยะยาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากเหตุผลดังกล่าว คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับสำนักส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำการศึกษาและจัดสัมมนากลุ่มย่อยและกลุ่มใหญ่เพื่อระดมความเห็นจากภาคเอกชนที่เป็นสมาคมในกลุ่มอาหารต่างๆ จำนวน ๖ กลุ่มสินค้า นักวิชาการและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยพิจารณาจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีปัญหาเร่งด่วนก่อน ได้แก่

๑. อาหารทะเลและอาหารแช่เยือกแข็ง
๒. ผัก ผลไม้ และพืชไร่
๓. สมุนไพรและอาหารเสริมสุขภาพ
๔. ข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าว
๕. สารปรุงแต่งและวัตถุเจือปนอาหาร
๖. ไก่เนื้อและผลิตภัณฑ์ไก่แปรรูป



๒. สำหรับผลการศึกษาของคณะทำงานวิทยาศาสตร์ฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

๑. การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารในภาพรวม

วิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารของไทย

มุ่งพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอาหารให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยมีคุณภาพและมาตรฐานด้านความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล เพื่อการบริโภคในประเทศและให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีการค้าโลก

๒. สภาพปัญหาในภาพรวมของทุกกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ ด้านความปลอดภัยอาหาร

การขาดการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านอาหารมาช่วยในกระบวนการผลิตอาหารเพื่อให้ได้รับความน่าเชื่อถือในด้านความปลอดภัย เช่น การนำมาตรฐานความปลอดภัยในอาหาร (Food Safety) มาใช้อย่างทั่วถึง รวมทั้งขาดระบบการเชื่อมโยงข้อมูลสถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารจากห้องปฏิบัติการระดับชาติ (National Laboratory) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเฝ้าระวังความปลอดภัยในอาหารอย่างเพียงพอ รวมทั้งขาดการเปิดเผยข้อมูลสถานการณ์ความปลอดภัยในอาหารชนิดต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างทันสถานการณ์

๒.๒ ด้านวัตถุดิบและการผลิต

การขาดการพัฒนาประสิทธิภาพวัตถุดิบและในกระบวนการผลิตตลอดจนเครื่องจักรและอุปกรณ์ในเทคโนโลยีด้านอาหาร ทำให้วัตถุดิบ เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และกระบวนการผลิต เช่น การแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารขาดคุณภาพ และไม่ทันกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหาร

๒.๓ ด้านการพัฒนาบรรจุภัณฑ์

บรรจุภัณฑ์อาหารโดยภาพรวมยังขาดการส่งเสริมให้มีคุณภาพและใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในระดับสากล

๒.๔ ด้านองค์กรของรัฐ

องค์กรและบุคลากรภาครัฐยังขาดการสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารให้มีองค์ความรู้ที่เพียงพอในการประกอบการ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตและการแปรรูปอาหาร การถ่ายทอดเทคโนโลยี การตรวจรับรองจากห้องปฏิบัติการ ตลอดจนขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมอุตสาหกรรมอาหาร

๒.๕ ด้านการส่งออก และการตลาด

การได้รับผลกระทบจากประเทศคู่ค้าที่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้ากับสินค้าอาหารที่นำเข้าจากประเทศไทย ทั้งในด้านมาตรการทางภาษีอากร เช่น การเก็บอากรขาเข้าที่มีอัตราสูงสำหรับสินค้าเกษตร และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยในอาหาร ด้านสิ่งแวดล้อม และการใช้แรงงาน เป็นต้น

๒.๖ ด้านโรคระบาดในสัตว์

การที่เกิดโรคระบาดไก่อย่างกว้างขวางทั่วประเทศในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เลี้ยงไก่ ตลอดจนทำให้เกิดการขาดความเชื่อมั่นโดยรวมต่อสินค้าอุตสาหกรรมไก่เนื้อและผลิตภัณฑ์ไก่แปรรูปของไทยเป็นอย่างมาก

๓. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๓.๑ ด้านความปลอดภัยอาหาร

๑) รัฐควรให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัยในการผลิตอาหาร การแปลงแผนแม่บทความปลอดภัยในอาหารไปสู่การปฏิบัติ การส่งเสริมให้เอกชนนำเทคโนโลยีการผลิตอาหารที่ปลอดภัยมาใช้อย่างทั่วถึง การพัฒนาระบบตรวจสอบเฝ้าระวังเพื่อเตือนภัยและการตรวจสอบย้อนกลับ รวมทั้งจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รวบรวม ประมวลผลและเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์อาหารให้กับประชาชนและภาคเอกชน

๒) รัฐควรมีมาตรการควบคุมการนำเข้าและจำหน่ายสารเคมีและยาฆ่าแมลงที่ใช้เป็นส่วนประกอบในอุตสาหกรรมอาหาร รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายและผลการตกค้างของสารเคมีและยาฆ่าแมลงต่อผู้บริโภค เพื่อ

สร้างจิตสำนึกให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหาร ตั้งแต่เกษตรกรจนถึงผู้ผลิตในระดับอุตสาหกรรม ให้มีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค

๓.๒ ด้านวัตถุดิบและการผลิต

รัฐควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและการให้ความรู้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหาร ในด้านความปลอดภัยของวัตถุดิบจากภาคเกษตร การปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาคุณภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้รัฐควรศึกษาอุปสงค์และอุปทานในกลุ่มผู้ผลิตอาหารเพื่อวางแผนจัดทำเขตเพาะปลูก (Zoning) และสนับสนุนการจัดทำสัญญาเพื่อประกันความสม่ำเสมอของวัตถุดิบ (Contract Farming) ระหว่างโรงงานกับเกษตรกร

๓.๓ ด้านการพัฒนาบรรจุภัณฑ์

รัฐควรจัดทำแผนหลักเพื่อพัฒนาบรรจุภัณฑ์ด้านอาหารของประเทศ โดยให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งในด้านคุณภาพ ราคาและรูปแบบ

๓.๔ ด้านองค์กรของรัฐ

๑) รัฐควรให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและรับรองสินค้าเกษตรและอาหาร เพื่อยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีมาตรฐานสามารถแข่งขันได้ในเวทีการค้าโลกและเร่งรัดจัดตั้งห้องปฏิบัติการกลางระดับชาติ(National Laboratory Center) เพื่อให้บริการตรวจรับรองคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออกให้เร็วขึ้น กำหนดมาตรฐานคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารและการใช้ข้อมูลเพื่อการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

๒) รัฐควรจัดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยการร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมให้นักวิชาการด้านการเกษตรพัฒนาวิชาการให้ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการเพาะปลูกพืชที่ปลอดจากสารเคมี

๓) รัฐควรเพิ่มการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์อาหารและวิศวกรรมอุตสาหกรรมอาหารให้มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหารของประเทศตลอดจนรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้คนไทยและคนต่างชาติเห็นคุณค่าและคุณประโยชน์ของอาหารไทยมากขึ้น

๓.๕ ด้านการส่งออกและการตลาด

๑) หน่วยงานของรัฐโดยกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศควรร่วมกันศึกษาและนำกฎระเบียบการนำเข้าของประเทศต่าง ๆ ออกเผยแพร่แก่ภาคเอกชนเพื่อหามาตรการเชิงรุกทางด้านการตลาดและการตอบโต้กับประเทศที่ออกกฎระเบียบเพื่อกีดกันทางการค้า

๒) รัฐควรส่งเสริมการจัดระบบการขนส่งและบริการด้านการขนส่งสินค้าอุตสาหกรรมอาหารเพื่อให้มีต้นทุนต่ำและเอื้อต่อการส่งออก

๓.๖ ด้านโรคระบาดในสัตว์

เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยในสินค้าอุตสาหกรรมอาหารของไทยและป้องกันผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม รัฐบาลควรมีมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขโรคระบาดในสัตว์ ดังต่อไปนี้

๑) จัดให้มีระบบการเตือนภัยและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องสามารถวางแผนป้องกันและแก้ไขได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

๒) เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการตรวจหาโรคระบาดในสัตว์และรับรองผลิตภัณฑ์อาหารจากสัตว์ก่อนนำออกจำหน่าย

๓) กำหนดให้ผู้ผลิตต้องแจ้งที่มาของผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่วางจำหน่ายเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งมอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรับข้อสังเกตไปพิจารณา และนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ คณะที่ ๕ พิจารณาอีกครั้ง

๑๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา"

๑. ความเป็นมา

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและสาขาเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่สุดของประเทศ ประกอบด้วย ๘ ลุ่มน้ำย่อยคือ ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา และท่าจีน มีพื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ ๑๕๗,๙๒๕ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำอย่างกว้างขวาง ทั้งเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค แต่เนื่องจากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังกล่าวเกิดจากความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรสภาพทางเศรษฐกิจและทางสังคม รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เป็นการใช้ที่มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะยาว จึงเป็นผลให้ลุ่มน้ำเจ้าพระยาประสบปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า การขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งปัญหาคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรมลง ปัญหาการนำน้ำบาดาลมาใช้โดยการสูบน้ำอย่างมากมายปราศจากการควบคุมทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนเนื่องจากการระบายน้ำไม่ทัน การรุกล้ำของน้ำเค็ม รวมไปถึงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในการใช้น้ำ ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ตระหนักและพยายามดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามาโดยลำดับ แต่การดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังมุ่งไปในประเด็นของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดยรวมขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบ



สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่า แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหนึ่งใน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ ซึ่งปัจจุบันปริมาณน้ำที่เก็บได้และสภาพการใช้น้ำเริ่มมีสภาพไม่สมดุล เริ่มมีปัญหาการขาดแคลนน้ำ และปัญหาคุณภาพน้ำในฤดูแล้งที่เพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินทำกินมากขึ้น เป็นผลให้มีการชะล้างพังทลายของหน้าดิน การตื้นเขินของทางน้ำ และปัญหาอุทกภัยในฤดูฝนมีความรุนแรงและเกิดความความเสียหายเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการขยายตัวของชุมชนเมือง จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาในสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เป็นการดำเนินการตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงได้ทำการศึกษาสาระสำคัญและแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยาโดย (๑) รวบรวมเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่างๆ (๒) จัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและ (๓) การจัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ความคิดเห็น

๓. ลักษณะภูมิศาสตร์ของลุ่มน้ำ

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและสาขามีพื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ ๑๕๗,๙๒๕ ตารางกิโลเมตร ปริมาณฝนตกเฉลี่ยปีละ ๑,๑๒๒ มม. และปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยปีละ ๓๓,๒๑๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคเหนือและ

ภาคกลางของประเทศ สภาพภูมิประเทศของพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนเป็นภูเขาสูงชัน มีที่ราบเฉพาะริมฝั่งลำน้ำ มีทิศทางการไหลจากทางทิศเหนือลงสู่ทิศใต้ ประกอบด้วยลำน้ำสาขาที่สำคัญคือ แม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน ซึ่งเป็นแหล่งน้ำต้นทุนที่สำคัญสำหรับพื้นที่การเกษตรในลุ่มน้ำตอนล่าง โดยแม่น้ำวังไหลมาบรรจบกับแม่น้ำปิงที่อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก แม่น้ำยมไหลมาบรรจบกับแม่น้ำน่านที่อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ และแม่น้ำปิงไหลมาบรรจบกับแม่น้ำน่านเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ จากนั้นจึงไหลมาบรรจบกับแม่น้ำสะแกกรังบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดอุทัยธานีและแยกออกเป็นแม่น้ำท่าจีนทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยา ในเขตอำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท โดยแม่น้ำท่าจีนไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทยในเขตจังหวัดสมุทรสาคร ส่วนแม่น้ำเจ้าพระยาได้ไหลมาบรรจบกับแม่น้ำป่าสักบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ก่อนจะไหลผ่านกรุงเทพมหานครและลงสู่อ่าวไทยในเขตจังหวัดสมุทรปราการ

แม่น้ำเจ้าพระยาสายหลักแบ่งออกเป็น ๓ ช่วงด้วยกัน ดังนี้

- แม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน เริ่มจากอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ลงมาจนถึง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมระยะทาง ๒๓๗ กิโลเมตร
- แม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง เริ่มจากอำเภอพระนครศรีอยุธยาลงมาจนถึงวัดเฉลิมพระเกียรติ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี รวมระยะทาง ๘๐ กิโลเมตร
- แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเริ่มจากวัดเฉลิมพระเกียรติ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ลงมาจนถึงปากแม่น้ำ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ รวมระยะทาง ๕๕ กิโลเมตร

๔. แหล่งกำเนิดมลพิษ

แหล่งกำเนิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ แหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (Point Source) ได้แก่ แหล่งชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และการเลี้ยงสุกรเป็นต้น และแหล่งที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-Point Source) ได้แก่ น้ำเสียจากเกษตรกรรม ประเภทการเพาะปลูกเป็นต้น

๔.๑ แหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (Point Source)

๔.๑.๑ แหล่งชุมชน

น้ำเสียจากแหล่งชุมชนเป็นน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีวิตประจำวันของประชากร แหล่งกำเนิดน้ำเสียจากชุมชนสามารถแบ่งได้เป็นน้ำทิ้งจากที่อยู่อาศัย อาคารชุด บ้านจัดสรร หอพัก สถานประกอบการต่างๆ ในย่านพาณิชยกรรม ได้แก่ โรงแรม ตลาดสด ศูนย์การค้า ร้านอาหาร นอกจากนี้ยังรวมถึงสถาบันและหน่วยงานราชการต่างๆ ได้แก่ โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา อาคารที่ทำการราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ลักษณะน้ำเสียชุมชนโดยทั่วไปมีทั้งสารอินทรีย์และอนินทรีย์ที่เป็นของแข็งแขวนลอย และของแข็งละลายน้ำ (ส่วนใหญ่เป็นสารอินทรีย์) นอกจากนี้ยังอาจมีเชื้อโรคปะปนอยู่ด้วย

ปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งชุมชนจะเป็นสัดส่วนโดยตรงกับจำนวนประชากรและมีความสัมพันธ์กับปริมาณการใช้น้ำจากครัวเรือน โดยน้ำเสียจากครัวเรือนจะประกอบด้วยสิ่งปฏิกูลและน้ำทิ้งจากกิจกรรมประจำวันของมนุษย์ ได้แก่ การอาบ ซักล้าง และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย สารอินทรีย์ ไขมัน องค์ประกอบ สารซักฟอก น้ำเสียจากครัวเรือน โดยปกติแล้วจะมีความเข้มข้นของอินทรียสารหรือความสกปรกในรูปบีโอดีค่อนข้างสูง รวมทั้งแบคทีเรียชนิดฟีคอลโคลิฟอร์มและปริมาณสารแขวนลอยต่างๆ

ปริมาณ BOD loading จากแหล่งกำเนิดประเภทชุมชนในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ๑๗,๐๕๘ กก./วัน ตอนกลาง ๗,๗๑๑ กก./วัน และตอนล่าง ๓๓,๖๗๕ กก./วัน (จากการศึกษาของ บ. Seatec International จำกัด)

๔.๑.๒ โรงงานอุตสาหกรรม

น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนับว่ามีความสกปรกสูงกว่าน้ำเสียจากชุมชน น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทก็สามารถบำบัดได้ง่าย เพราะมีองค์ประกอบเป็นสารอินทรีย์ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทก็สามารถบำบัดได้ง่าย เพราะมีองค์ประกอบเป็นสารอินทรีย์ ได้แก่ โรงงานแปรรูปอาหาร เครื่องดื่ม

กระดาษ น้ำตาล ฟอกย้อม โรงฆ่าสัตว์ ฟอกหนัง แต่อุตสาหกรรมบางประเภทบำบัดได้ยาก เนื่องจากมีโลหะหนัก ได้แก่ โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ชุบโลหะ แบตเตอรี่ ปิโตรเคมี

ปริมาณ BOD loading จากโรงงานอุตสาหกรรมในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ๑,๔๒๘ กก./วัน ตอนกลาง ๕,๘๔๓ กก./วัน และตอนล่าง ๗๐,๔๖๑ กก./วัน (จากรายงานการศึกษาปริมาณสารมลพิษ ๒๕๔๓ โดยบริษัท ซีเอ็มเอส เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ แมนเนจเมนท์ จำกัด)

จากข้อมูลของสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ได้รายงานค่า BOD Loading ในเขตกรุงเทพ-มหานคร มีค่า ๑๖๕,๙๔๒.๔ ลบ.ม./วัน ซึ่งไม่ได้จำแนกตามแหล่งกำเนิดมลพิษว่ามาจากแหล่งกำเนิดประเภทชุมชนหรืออุตสาหกรรม

๔.๒ แหล่งที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-Point Source)

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะมีกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น แต่กิจการเกษตรกรรมทั้งที่เป็นการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ยังคงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ ดังนั้น ปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเกษตรกรรมควรที่จะต้องได้รับการดูแลจากรัฐและฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ

น้ำเสียจากการเกษตรกรรมนั้น สามารถแบ่งที่มาออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๔.๒.๑ การเพาะปลูก

น้ำเสียจากการเพาะปลูกนั้น เกิดจากน้ำใช้แล้วจากพื้นที่เพาะปลูกทั้งที่เป็นพืชไร่และพืชสวน ซึ่งน้ำใช้แล้วดังกล่าวจะมีของเสีย ซึ่งประกอบไปด้วยตะกอน สารอินทรีย์ สารเคมีปราบศัตรูพืชและปุ๋ยส่วนเกิน ทำให้น้ำมีปริมาณของไนโตรเจน และฟอสฟอรัสสูง ส่งผลให้เกิดปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วของพืชน้ำ เช่น สาหร่าย และผักตบชวา และทำให้เกิด Eutrophication นอกจากนี้น้ำที่เหลือทิ้งจากพื้นที่การเกษตรที่ใช้สารกำจัดศัตรูพืชสูง จะทำให้มีสารเคมีที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืชที่เป็นส่วนเกินปนมากับน้ำที่ไหลชะพื้นที่การเกษตรลงมาด้วย ในลุ่มน้ำเจ้าพระยามีพื้นที่การเกษตรประมาณ ๓,๕๖๖,๖๔๐ ไร่ โดยพื้นที่การเกษตรดังกล่าว สามารถนำมาประเมินความสกปรกของน้ำทิ้งที่เกิดจากการเกษตรกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำได้ โดยพบว่าน้ำทิ้งจากการเกษตรมีความสกปรกในรูปบีโอดีประมาณ ๓๓,๕๓๓ กิโลกรัมต่อวัน (จากรายงานคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาปี ๒๕๓๗-๒๕๔๒ กรมควบคุมมลพิษ)

๔.๒.๒ การปศุสัตว์

จากกิจการปศุสัตว์ ได้แก่ น้ำทิ้งที่เกิดจากกิจกรรมการเลี้ยงสัตว์ทั้งที่เป็นสัตว์ปีก เช่น เป็ด ไก่ และที่เป็นสุกร และโคกระบือ แต่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียแก่แหล่งน้ำมากในปัจจุบันคือ ฟาร์มสุกร ฟาร์มเลี้ยงสุกร การเลี้ยงสุกรจำเป็นต้องมีการกำจัดของเสีย โดยของเสียในคอกสุกรคือ มูลสุกร ซึ่งจะมีการเก็บกวาดออกแล้วมีการฉีดน้ำล้างพื้นคอก มูลสุกรที่มีการเก็บออกจะถูกนำมาตากแห้ง แล้วใส่กระสอบขายโดยได้ราคากระสอบละ ๓๐ - ๓๕ บาท ส่วนน้ำทิ้งที่เกิดจากน้ำล้างพื้นคอกจะถูกระบายเข้าสู่ระบบกำจัดของเสียในฟาร์มบางแห่งที่มีระบบบำบัดน้ำเสียแต่บางแห่งก็ลงสู่ร่องสวนหรือลงทางระบายน้ำสาธารณะ หรือลงสู่คลองโดยตรงแล้วแต่กรณี

การปศุสัตว์ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยามีการเลี้ยงสัตว์หลายประเภทด้วยกัน คือ โค กระบือ สุกร เป็ด และไก่ โดยพบว่าในปี ๒๕๓๘ พื้นที่ลุ่มน้ำมีจำนวนฟาร์มทั้งสิ้น ๑,๐๖๐ แห่ง และมีโค กระบือ ไก่ เป็ด และสุกร ประมาณ ๓๐,๐๐๐/๕,๐๐๐/๔,๘๙๐,๐๐๐/๖๓๐,๐๐๐ และ ๑๘๐,๐๐๐ ตัวตามลำดับ โดยฟาร์มทั้ง ๑,๐๖๐ แห่งในพื้นที่ลุ่มน้ำ ก่อให้เกิดน้ำเสียที่มีปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดีประมาณ ๔๓ ตันต่อวัน ในรูปซีโอดีประมาณ ๒๔๕ ตันต่อวัน และในรูปของแข็งแขวนลอย ประมาณ ๒๓๔ ตันต่อวัน

๔.๒.๓ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

น้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษของแหล่งน้ำ ในปัจจุบันอาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพราะเป็นธุรกิจที่ได้ผลเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับการทำการเกษตรอย่างอื่นๆ ฉะนั้นเกษตรกรซึ่งอยู่ริมแม่น้ำลำคลองหรือแม้กระทั่งชายฝั่งทะเลจะขุดบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาเป็นจำนวนมาก น้ำที่ใช้เลี้ยงสัตว์น้ำแล้วจะมีอินทรีย์วัตถุต่างๆ ปนอยู่มาก รวมทั้งของเสียที่ถ่ายออกมาจากสัตว์น้ำ ซึ่งเมื่อปล่อยลงเป็น

ปริมาณมากๆ สู่แหล่งน้ำธรรมชาติจะทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองมีค่าออกซิเจนละลายน้ำต่ำลงไปอีก ซึ่งในวันหนึ่งๆ ปริมาณน้ำเสีย ซึ่งออกจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะมีปริมาณมาก ในขณะนี้กิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียทั้งแก่แหล่งน้ำจืด ประเภทปลาดุก ปลาช่อน และกุ้งก้ามกราม และชายฝั่งทะเลคือ กิจการเพาะเลี้ยงกุ้งน้ำเค็ม โดยเฉพาะกุ้งกุลาดำ

๕. คุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๓๔ - ๒๕๔๖

เจ้าพระยาตอนบน เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๒ สามารถใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภคโดยผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน การอนุรักษ์สัตว์น้ำ การประมง การว่ายน้ำและกีฬาทางน้ำ โดยกำหนดค่าคุณภาพน้ำ ดังนี้ ค่าออกซิเจนละลาย (DO) ไม่ต่ำกว่า ๖.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) ปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๑.๕ มก./ล. ปริมาณการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) ไม่เกินกว่า ๕,๐๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และปริมาณการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๑,๐๐๐ หน่วย ค่าแอมโมเนีย (NH_3) ไม่เกินกว่า ๐.๕ มก./ล.

จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบนในปี ๒๕๔๖ พบว่า ค่าคุณภาพน้ำโดยรวมอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ (ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำที่กำหนดไว้เป็นประเภทที่ ๒) จัดอยู่ในเกณฑ์พอใช้ โดยไม่มีปัญหาคุณภาพน้ำที่รุนแรง ทั้งนี้สังเกตว่าบริเวณ อ.เมือง จ.นครสวรรค์ มีการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) สูงกว่าบริเวณจุดตรวจวัดอื่น แต่ยังอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓

เจ้าพระยาตอนกลาง เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๓ สามารถใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภคโดยผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน และการเกษตร โดยกำหนดค่าคุณภาพน้ำดังนี้ ค่าออกซิเจนละลาย (DO) ไม่ต่ำกว่า ๔.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) ปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๒.๐ มก./ล. ปริมาณการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) ไม่เกินกว่า ๒๐,๐๐๐ MPN ต่อ ๑๐๐ ml (หน่วย) และปริมาณการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่ม ฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ไม่เกินกว่า ๔,๐๐๐ หน่วย ค่าแอมโมเนีย (NH_3) ไม่เกินกว่า ๐.๕ มก./ล.

จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางในปี ๒๕๔๖ พบว่า ค่าคุณภาพน้ำโดยรวมอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๔ (ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำที่กำหนดไว้เป็นประเภทที่ ๓) จัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) มากกว่า ๔,๐๐๐ หน่วย ในบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี อำเภอบางปะอิน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เจ้าพระยาตอนล่าง เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๔ สามารถใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภค โดยผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน และการอุตสาหกรรม โดยกำหนดค่าคุณภาพน้ำ ดังนี้ ค่าออกซิเจนละลาย (DO) ไม่ต่ำกว่า ๒.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) ปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) ไม่เกินกว่า ๔.๐ มก./ล. ค่าแอมโมเนีย (NH_3) ไม่เกินกว่า ๐.๕ มก./ล.

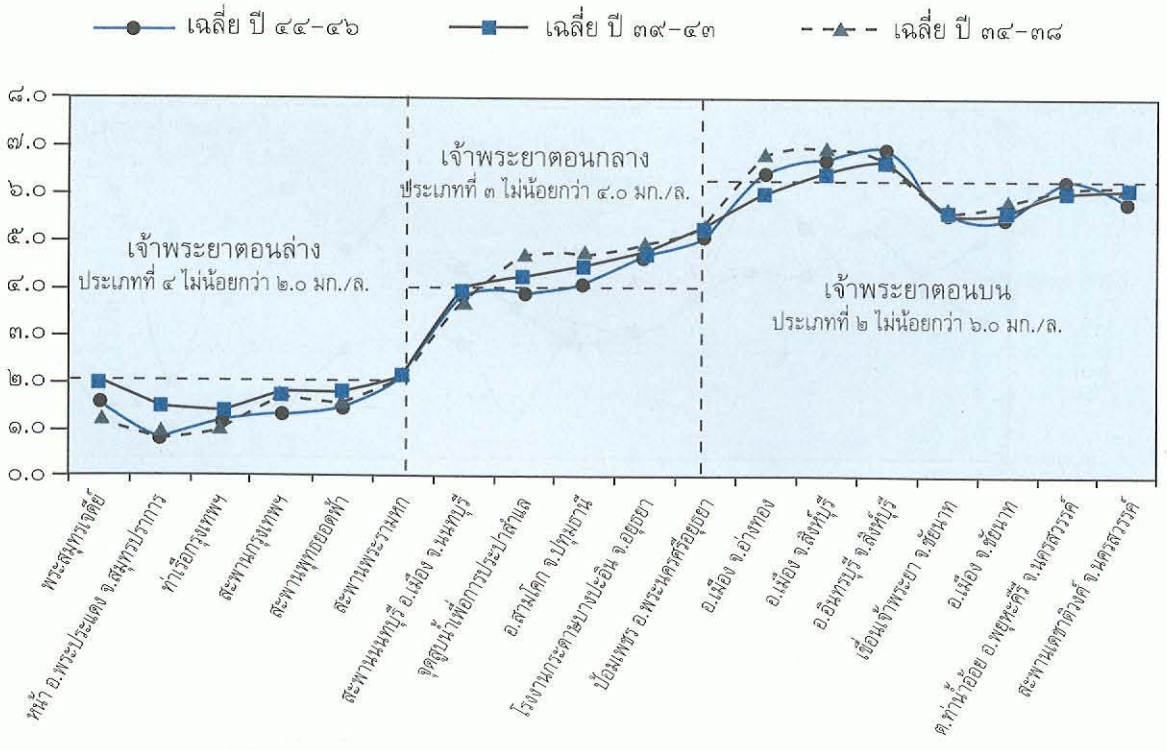
จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ในปี ๒๕๔๖ พบว่า ค่าคุณภาพน้ำโดยรวมไม่ได้ตามมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๔ จัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก โดยจุดตรวจวัดเกือบทั้งหมดมีค่า ออกซิเจนละลาย ต่ำกว่า ๒.๐ มก./ล. และการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ทุกจุดตรวจวัดมีค่ามากกว่ามาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ หลายเท่า บริเวณตั้งแต่ท่าเรือกรุงเทพฯ ถึง พระสมุทรเจดีย์ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ มีค่าแอมโมเนีย ไม่ได้ตามมาตรฐาน สรุป ปัญหาคุณภาพน้ำได้แก่ ออกซิเจนละลาย ค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด กลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม และค่าแอมโมเนีย บริเวณที่เป็นปัญหาคือ พื้นที่เจ้าพระยาตอนล่างทั้งหมด ตั้งแต่ อ.บางกรวย จ.นนทบุรี ผ่าน กรุงเทพฯ ถึง อ.เมือง จ.สมุทรปราการ

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปี ๒๕๓๔-๒๕๔๖ (๑๓ ปี) สามารถสรุปคุณภาพน้ำพารามิเตอร์ที่สำคัญได้ดังนี้

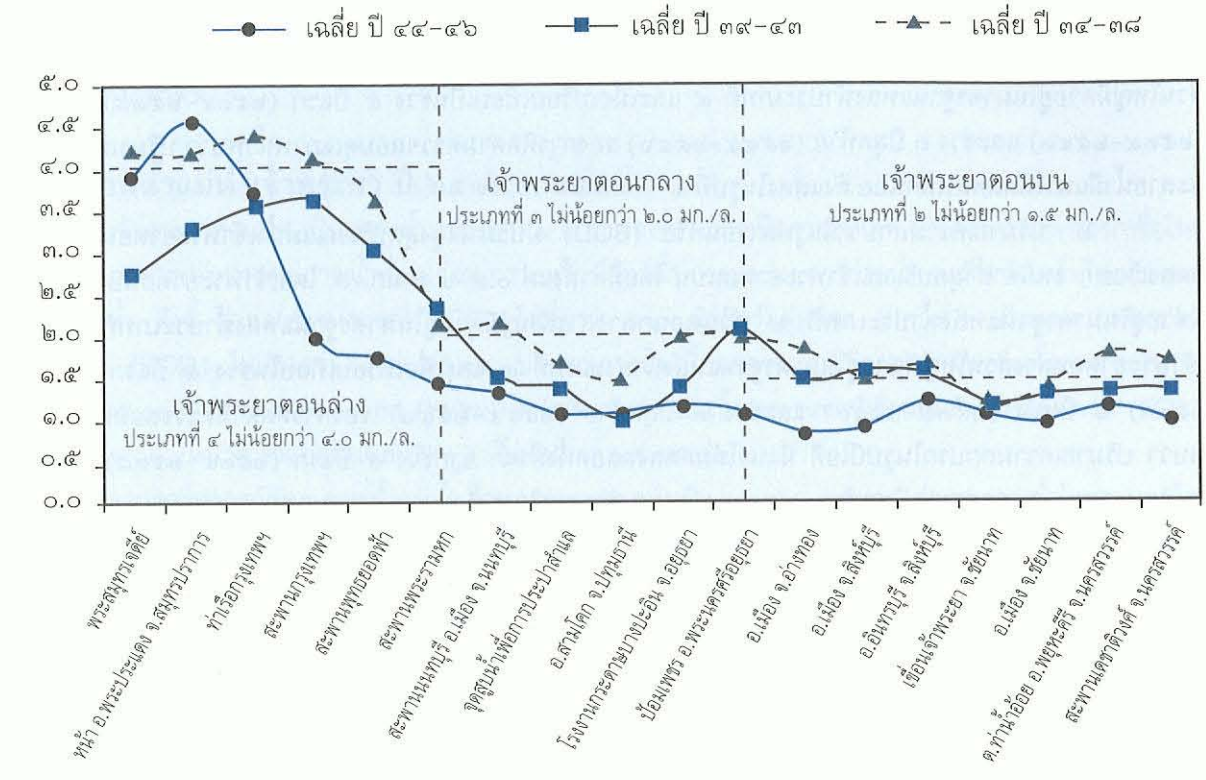
๑. ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำ (DO) มีปริมาณสูงสุดบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน และลดลงเรื่อยๆ จนมีค่าต่ำสุดบริเวณเจ้าพระยาตอนล่าง โดยมีค่าตั้งแต่ ๐.๙-๖.๙ มก./ล. โดยเจ้าพระยาตอนบนส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๒ ส่วนตอนกลางส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๓ และเจ้าพระยาตอนล่างส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๔ และเมื่อเปรียบเทียบเป็นช่วง ๕ ปีแรก (๒๕๓๔-๒๕๓๘) ๕ ปีหลัง (๒๕๓๙-๒๕๔๓) และช่วง ๓ ปีสุดท้าย (๒๕๔๔-๒๕๔๖) ของการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำพบว่า ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ดังแสดงในรูปที่ ๑

๒. ปริมาณความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) มีปริมาณสูงสุดบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง และลดลงเรื่อยๆ จนมีค่าต่ำสุดบริเวณเจ้าพระยาตอนบน โดยมีค่าตั้งแต่ ๐.๙-๔.๖ มก./ล. โดยเจ้าพระยาตอนบนส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๒ ส่วนตอนกลางส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๓ และเจ้าพระยาตอนล่างส่วนใหญ่มีค่าอยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำประเภทที่ ๔ และเมื่อเปรียบเทียบในช่วง ๕ ปีแรก (๒๕๓๔-๒๕๓๘) ๕ ปีหลัง (๒๕๓๙-๒๕๔๓) และช่วง ๓ ปีสุดท้าย (๒๕๔๔-๒๕๔๖) ของการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำพบว่า ปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดี มีแนวโน้มลดลงตลอดทั้งลำน้ำ จากช่วง ๕ ปีแรก (๒๕๓๔-๒๕๓๘) ๕ ปีหลัง (๒๕๓๙-๒๕๔๓) และช่วง ๓ ปีสุดท้าย (๒๕๔๔-๒๕๔๖) ดังแสดงในรูปที่ ๒

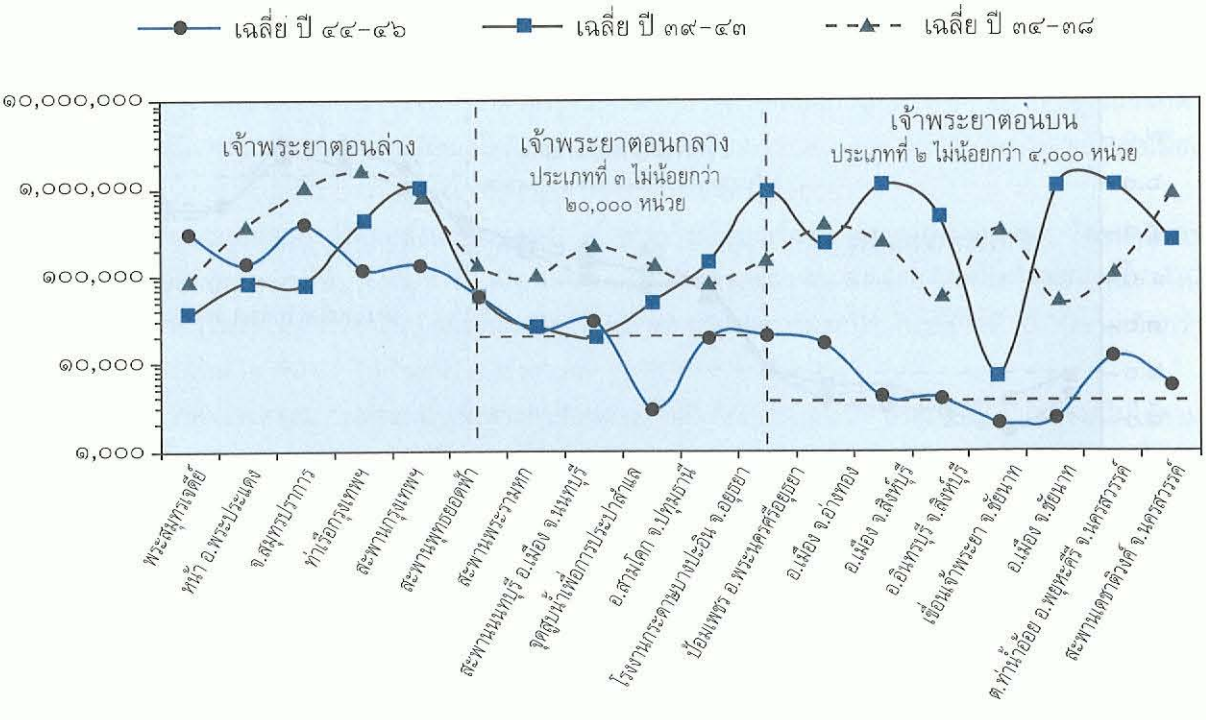
๓. ปริมาณแบคทีเรียโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) มีค่าเกินมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ เกือบทุกจุดเก็บตัวอย่างของแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งตอนบน ตอนกลางและตอนล่าง โดยพบว่าในช่วงปี ๒๕๓๔-๒๕๓๘ มีค่าสูงถึง ๑,๗๑๘,๑๐๕ เอ็มพีเอ็น/๑๐๐ มิลลิลิตร และลดต่ำลงในช่วงปี ๒๕๓๙-๒๕๔๓ และเมื่อเปรียบเทียบในช่วง ๕ ปีแรก (๒๕๓๔-๒๕๓๘) ๕ ปีหลัง (๒๕๓๙-๒๕๔๓) และช่วง ๓ ปีสุดท้าย (๒๕๔๔-๒๕๔๖) ของการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำพบว่า ปริมาณแบคทีเรียโคลิฟอร์มทั้งหมด และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม มีแนวโน้มลดลงตลอดทั้งลำน้ำ จากช่วง ๕ ปีแรก (๒๕๓๔-๒๕๓๘) ๕ ปีหลัง (๒๕๓๙-๒๕๔๓) และมีการลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วง ๓ ปีสุดท้าย (๒๕๔๔-๒๕๔๖) ของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง โดยมีค่า TCB และ FCB อยู่ในมาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๒- ๓ ดังแสดงในรูปที่ ๓-๔



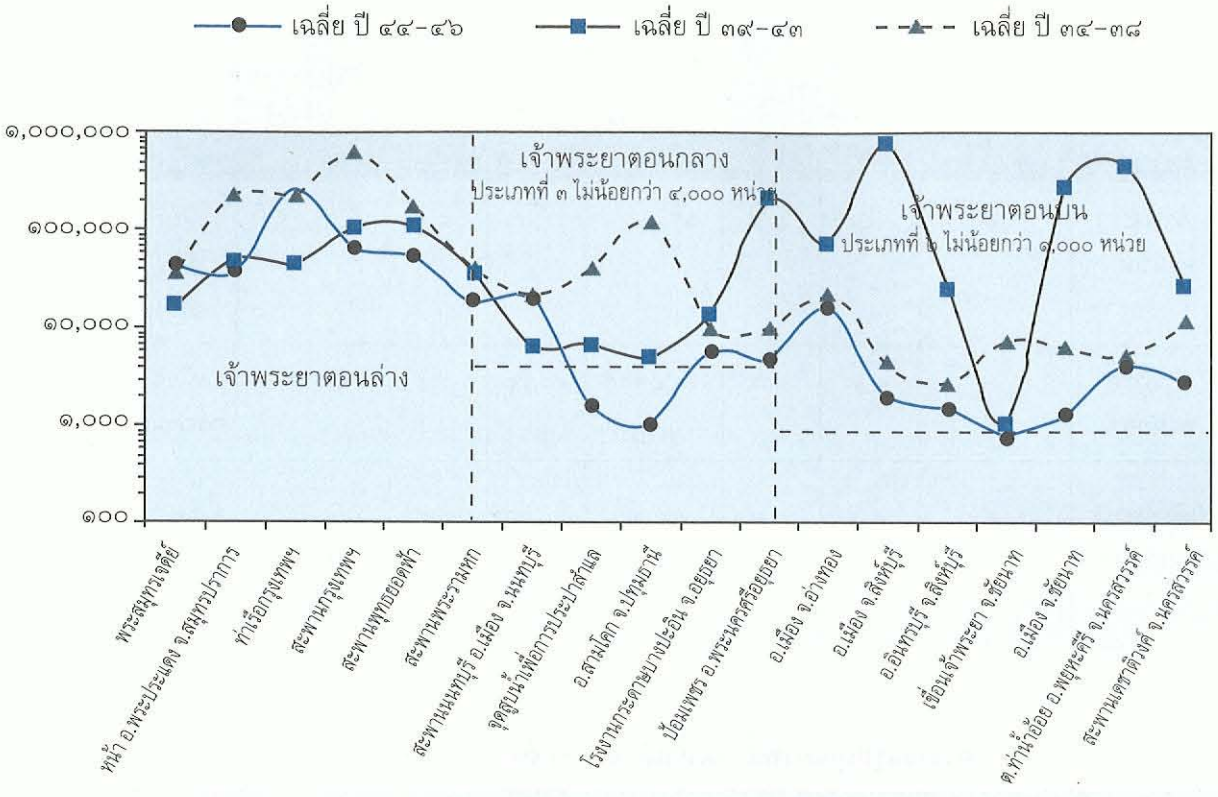
รูปที่ ๑ กราฟแสดงปริมาณออกซิเจนละลาย (DO) แม่น้ำเจ้าพระยา ระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๔๖



รูปที่ ๒ กราฟแสดงปริมาณความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) แม่น้ำเจ้าพระยา ระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๔๖



รูปที่ ๓ กราฟแสดงปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) แม่น้ำเจ้าพระยา ระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๔๖



รูปที่ ๔ กราฟแสดงปริมาณแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) แม่น้ำเจ้าพระยา ระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๔๖

ตารางสรุปคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ ปี ๒๕๓๔ - ๒๕๓๘

แหล่งน้ำ	มาตรฐานแหล่งน้ำผิวดิน	ค่าคุณภาพน้ำที่สำคัญ					ปัญหาคุณภาพน้ำ	บริเวณที่เป็นปัญหา
		DO (มก/ล)	BOD (มก/ล)	TCB (หน่วย)	FCB (หน่วย)	NH_3-N (มก/ล)		
เจ้าพระยาตอนบน	๒	๖.๓	๑.๖	๓๑๕,๖๑๖	๘,๔๙๐	๐.๐	BOD, TCB, FCB	อ.เมือง จ. อ่างทอง อ.เมือง จ.นครสวรรค์
เจ้าพระยาตอนกลาง	๓	๔.๗	๑.๙	๑๔๖,๔๔๘	๓๙,๗๔๐	๐.๑	TCB, FCB	อ.เมือง จ.นนทบุรี
เจ้าพระยาตอนล่าง	๔	๑.๕	๓.๘	๗๐๔,๐๙๖	๓๘,๑๑๕	๒.๖	DO, TCB, FCB, NH_3	ตั้งแต่ อ.เมือง จ. สมุทรปราการ ถึง อ.บางกรวย จ.นนทบุรี

หมายเหตุ :
DO = ออกซิเจนละลาย
BOD = ความสกปรกของสารอินทรีย์
TCB = โคลิฟอร์มแบคทีเรียทั้งหมด
FCB = ฟีคอลโคลิฟอร์มแบคทีเรีย
NH_3 = แอมโมเนีย ไนโตรเจน

ตารางสรุปคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ ปี ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓

แหล่งน้ำ	มาตรฐานแหล่งน้ำผิวดิน	ค่าคุณภาพน้ำที่สำคัญ					ปัญหาคุณภาพน้ำ	บริเวณที่เป็นปัญหา
		DO (มก/ล)	BOD (มก/ล)	TCB (หน่วย)	FCB (หน่วย)	NH_3-N (มก/ล)		
เจ้าพระยาตอนบน	๒	๖.๐	๑.๔	๖๕๑,๔๒๙	๒๓๖,๐๖๙	๐.๑	TCB, FCB	อ.เมือง จ.สิงห์บุรี อ.เมือง จ.ชัยนาท อ.เมือง จ.นครสวรรค์
เจ้าพระยาตอนกลาง	๓	๔.๕	๑.๕	๒๔๔,๑๘๔	๔๘,๕๐๔	๐.๑	FCB	อ.เมือง จ.นนทบุรี อ.พระนครฯ จ.อยุธยา
เจ้าพระยาตอนล่าง	๔	๑.๘	๓.๑	๒๙๖,๗๙๘	๖๑,๐๘๔	๐.๙	DO, TCB, FCB, NH_3	ตั้งแต่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ ถึง อ.บางกรวย จ.นนทบุรี

ตารางสรุปคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๖

แหล่งน้ำ	มาตรฐานแหล่งน้ำผิวดิน	ค่าคุณภาพน้ำที่สำคัญ					ปัญหาคุณภาพน้ำ	บริเวณที่เป็นปัญหา
		DO (มก/ล)	BOD (มก/ล)	TCB (หน่วย)	FCB (หน่วย)	NH_3-N (มก/ล)		
เจ้าพระยาตอนบน	๒	๖.๑	๑.๐	๖,๘๕๖	๓,๙๘๘	๐.๑	TCB, FCB	อ.เมือง จ.อ่างทอง อ.เมือง จ.นครสวรรค์
เจ้าพระยาตอนกลาง	๓	๔.๓	๑.๑	๑๙,๕๙๑	๖,๔๘๓	๐.๑	FCB	อ.เมือง จ.นนทบุรี อ.เมือง จ.ปทุมธานี
เจ้าพระยาตอนล่าง	๔	๑.๕	๒.๙	๑๙๘,๔๑๑	๘๐,๕๐๙	๐.๕	DO, TCB, FCB	ตั้งแต่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ ถึง อ.บางกรวย จ.นนทบุรี

๖. ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญที่สุดในด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม การตั้งถิ่นฐานและเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาสายหลัก ในอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการพัฒนามากในด้านทรัพยากรน้ำ แต่ขาดการวางแผนและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องก่อให้เกิดปัญหาสำคัญดังนี้

๑. การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ มีสภาพเสื่อมโทรมเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ในลุ่มน้ำยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก มีพื้นที่ป่าน้อยลง และในลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำเจ้าพระยาสายหลักเหลือพื้นที่ป่าไม้น้อยมาก

๒. การพัฒนาโครงการแหล่งน้ำในระดับลุ่มน้ำที่ไม่กระจายอย่างเท่าเทียมกันในลุ่มน้ำต่าง ๆ เนื่องจากมีปัญหาด้านงบประมาณ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคม เช่น แม่น้ำยม แควน้อย แม่วงศ์ แม่ขาน แม่น้ำวัง เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำท่วม และน้ำเสียในลุ่มน้ำดังกล่าว และมีแนวโน้มของปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้นในอนาคต จนถือได้ว่าเป็นภัยซึ่งจะสร้างผลกระทบที่รุนแรงต่อทั้งเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยทั่วไป

๓. ปัญหาด้านน้ำบาดาลขาดการบริหารจัดการน้ำบาดาลอย่างมีประสิทธิภาพมีการใช้น้ำบาดาลอย่างสิ้นเปลือง และขาดความสมดุลทำให้เกิดปัญหาการทรุดตัวของดิน และปัญหาการรุกล้ำของน้ำเค็ม รวมทั้งความถี่ในการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้โดยเฉพาะในพื้นที่เจ้าพระยาตอนล่าง

๔. จากการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทำให้มีการพัฒนาพื้นที่ชลประทานเป็นจำนวนมาก และมีการเพาะปลูกพืชฤดูแล้งเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้มีการใช้น้ำมากกว่าปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ในอ่างเก็บน้ำ จะเห็นได้จากลุ่มน้ำเจ้าพระยามีความต้องการใช้น้ำปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ ๖๕ ของปริมาณน้ำท่าในลุ่มน้ำโดยเป็นความต้องการน้ำด้านการเกษตรประมาณร้อยละ ๘๐ ของปริมาณความต้องการน้ำทุกกิจกรรม

๕. การเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง การทำนาปรังครั้งที่ ๒ และ ๓ ในรอบปี การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมที่เป็นผลต่อเนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าโดยที่มีการลดลง

๖. การขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของชุมชนเมือง แต่ไม่มีการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำ ระดับลุ่มน้ำในบางลุ่มน้ำ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อลุ่มน้ำเจ้าพระยาในประเด็นน้ำท่วม น้ำแล้ง และน้ำเสีย และมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น

๗. ปัญหาน้ำเสียในลุ่มน้ำต่าง ๆ จากการระบายน้ำเสียจากแหล่งชุมชน อุตสาหกรรมและพื้นที่การเกษตร เนื่องจากขาดแคลนระบบบำบัดน้ำเสีย และขาดแหล่งเก็บกักน้ำในระดับลุ่มน้ำ และปริมาณน้ำที่เก็บกักในอ่างเก็บน้ำมีไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงคุณภาพน้ำ

๘. ปัญหาด้านองค์กร ขาดหน่วยงานกลางในการวางแผนและประสานงาน ทำให้การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ประสานสอดคล้องกันในการเป็นเจ้าภาพแบบบูรณาการ

๙. ปัญหาด้านกฎหมาย มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับน้ำ ซึ่งมีความซับซ้อน ขาดความชัดเจน และมีความล้าหลัง ทำให้เกิดปัญหาในด้านปฏิบัติทั้งเรื่องน้ำและแหล่งน้ำ

๑๐. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอำนาจของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทำให้เกิดความไม่สอดคล้อง สัมพันธ์กัน ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเกิดปัญหาระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน



๗. การดำเนินงานที่ผ่านมาของภาครัฐ

๗.๑ การก่อสร้างระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน โครงการที่ดำเนินการมาแล้วประกอบด้วยดังตารางข้างล่างนี้

โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

โครงการ	ความสามารถในการรองรับน้ำเสีย (ลบ.ม./วัน)	ปัจจุบันบำบัดได้ (ลบ.ม./วัน)	ประสิทธิภาพการบำบัดน้ำเสีย (%)	สถานภาพ
๑. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทม.ชุมแสง จ.นครสวรรค์	๑,๖๕๐	๘๒๕-๑,๒๔๐	๕๐-๗๕	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๒. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทม. จ. อุทัยธานี	๕,๗๐๐	๐-๒,๘๐๐	๐-๔๙	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๓. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทม. จ.ชัยนาท	๓,๕๐๐	๑,๗๕๐-๒,๖๒๕	๕๐-๗๕	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๔. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทม. อ่างทอง จ.อ่างทอง	๘,๒๐๐	๔,๑๐๐-๖,๑๕๐	๕๐-๗๕	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๕. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทม. พระนครศรีอยุธยา จ.อยุธยา	๒๕,๐๐๐	-	-	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๖. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม กรุงเทพมหานคร				
๖.๖ สี่พระยา	๓๐,๐๐๐	๓๐,๐๐๐	๙๒	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๖.๗ ยานนาวา	๒๐๐,๐๐๐	๑๒๐,๐๐๐	๘๒	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๖.๘ รัตนโกสินทร์	๔๐,๐๐๐	๓๗,๐๐๐	๙๐	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๖.๙ ราษฎร์บูรณะ	๖๕,๐๐๐	๓๒,๐๐๐	๕๐	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๖.๑๐ หนองแขม - ภาษีเจริญ	๑๕๗,๐๐๐	๑๐๐,๐๐๐	๖๕	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
๗. โครงการบำบัดน้ำเสียรวมระยะ ๑ (กทม.)	๓๕,๐๐๐	-	-	กำลังก่อสร้าง
๘. โครงการบำบัดน้ำเสียรวมระยะ ๔ (กทม.)	๑๕๐,๐๐๐	-	-	กำลังก่อสร้างจะแล้วเสร็จปลายปี ๒๕๔๗
๙. โครงการบำบัดน้ำเสียรวม จ. สมุทรปราการ (คลองด่าน)	๕๒๕,๐๐๐	-	-	มีปัญหา

๗.๒ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษ ได้ประกาศให้พื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อปี ๒๕๓๙ และได้ดำเนินการก่อสร้างระบบรวบรวมมาแล้ว และบำบัดน้ำเสีย มีความก้าวหน้าประมาณร้อยละ ๙๖ และขณะนี้อยู่ระหว่างการชะลอโครงการ ควรจะมีการดำเนินงานให้สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำในพื้นที่วิกฤติได้

๗.๓ การจัดตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง กรมทรัพยากรน้ำได้จัดตั้งอนุกรรมการและสรรหาผู้แทนในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง มีคณะกรรมการทั้งหมด ๓๗ คน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๒ เป็นเลขานุการ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการประชุมไปแล้ว ๒ ครั้ง สรุปได้ดังนี้

- การประชุมครั้งที่ ๑ / ๒๕๔๗ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗
  - การเลือกประธาน และเลขานุการคณะอนุกรรมการ
  - เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะทำงาน ได้แก่ คณะทำงานด้านแผนบูรณาการ คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วม และคณะทำงานด้านข้อมูล

- ให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ ได้แก่ คณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล

- การจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการปี ๒๕๔๘ โดยพิจารณาแผนของจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

● การประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

- ให้ความเห็นชอบแผนบูรณาการลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างปี ๒๕๔๘ เพื่อเสนอกรมทรัพยากรน้ำรวบรวมเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

- กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ในปี ๒๕๔๗ ได้แก่ จัดตั้งและสนับสนุนองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ประชุมประชาชนรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชนและองค์กร และการประชุมเชิงปฏิบัติการต่างๆ

๘. แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

๘.๑ มาตรการด้านบริหารจัดการ

๘.๑.๑ จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เพื่อให้ครอบคลุมในด้านการพัฒนาจัดหาน้ำต้นทุน การจัดสรรน้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ อุทกภัย ภัยแล้ง และด้านองค์กรในลุ่มน้ำเจ้าพระยา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำให้มากขึ้น เป็นแผนระยะยาวควบคู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินและการขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุกๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

๘.๑.๒ ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นให้เต็มตามศักยภาพและให้เหมาะสมกับดุลยภาพของระบบนิเวศ โดยจะต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการเพิ่มแหล่งน้ำต้นทุนให้กับโครงการที่ได้รับประโยชน์อยู่เดิมเท่ากับการพิจารณาก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำโครงการใหม่ๆ ในระดับลุ่มน้ำ เพื่อประโยชน์ของการแก้ไขปัญหาน้ำในทุกๆด้าน และการกระจายความอยู่ดีกินดีทั่วพื้นที่ลุ่มน้ำ

๘.๑.๓ ควรปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรน้ำมีความต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้อย่างทั่วถึง

๘.๑.๔ วางระบบในการบริหารจัดการ การใช้งาน และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งการเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย

๘.๑.๕ สนับสนุนและให้การศึกษากับเกษตรกรในเรื่องปฏิบัติการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practices :GAP) รวมทั้งทุกไร่นาต้องมีการอนุรักษ์ดินและน้ำ

๘.๑.๖ สนับสนุนให้ทุกลำน้ำมีแถบฉนวนอนุรักษ์ (Conservation Buffer) เพื่อกรองสิ่งสกปรกทั้งหลายออกจากน้ำก่อนจะไหลลงสู่ลำน้ำสาธารณะ

๘.๒ มาตรการด้านการลงทุน

๘.๒.๑ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่ชุมชน โดยวิธีบำบัดที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ และให้ความสำคัญกับชุมชนที่อยู่ริมน้ำ ชุมชนขนาดใหญ่ และชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วิกฤตตามแผนจัดการน้ำเสียชุมชน

๘.๒.๒ การออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียต้องเน้นให้มีต้นทุนในการดำเนินการต่ำที่สุด ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและง่ายต่อการใช้งานและการบำรุงรักษา

๘.๒.๓ สนับสนุนให้มีการตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้ลงทุนก่อสร้างไปแล้วในประเด็นสภาพการใช้งาน และจำนวนเงินลงทุนที่จะต้องลงทุนเพิ่มเติมเพื่อการใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ

๘.๒.๔ สนับสนุนการลงทุนของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในการก่อสร้างและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม

๘.๒.๕ เร่งรัดมาตรการการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไปสู่ราชการหรือองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการ

๘.๓ มาตรการด้านกฎหมาย

๘.๓.๑ ปรับปรุงระเบียบการขอใช้ที่ดินริมแม่น้ำลำคลอง แนวทางการลดปัญหาและควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชน รวมทั้งต้องดูแลเรื่องการรุกล้ำใช้ที่ดินสาธารณะ

๘.๓.๒ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำ

๘.๓.๓ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำและประเภทของแหล่งน้ำ

๘.๓.๔ ประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณที่มีปัญหามลพิษทางน้ำอยู่ในภาวะวิกฤต

๘.๓.๕ กำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปา

๘.๓.๖ ควบคุมให้มีการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

๘.๓.๗ ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ ให้ได้ตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่กำหนด และคำนึงถึงความสามารถของการรองรับน้ำทิ้งของแหล่งน้ำในบริเวณต่างๆ

๘.๓.๘ กระจายความรับผิดชอบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘.๔ มาตรการด้านการส่งเสริม

๘.๔.๑ ร่วมมือกับเอกชนและองค์กรต่างๆ รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำ รวมทั้งการให้การศึกษากับเยาวชน

๘.๔.๒ สนับสนุนการวิจัยเพื่อส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการคุณภาพน้ำ

๘.๔.๓ ลดภาษีการนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุเพื่อการบำบัดน้ำเสีย

๘.๔.๔ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำน้ำทิ้งที่มีการบำบัดแล้วมาใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งความก้าวหน้าผลการดำเนินงานตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ โดยแจ้งว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย รวมทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการ มีประเด็นอภิปรายโดยสรุปดังนี้ คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เห็นชอบตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เพราะเป็นมาตรการด้านการบริหารจัดการ ด้านการลงทุน ด้านกฎหมาย และด้านการส่งเสริมการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว และเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้ จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่ชุมชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการระบายของเสียจากแหล่งต่างๆ ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะและน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคุมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไม่ให้มีการระบายน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานลงแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย

ทั้งนี้คณะกรรมการกลั่นกรองได้มีมติดังนี้ เห็นควรรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา และรับทราบและให้ความเห็นชอบความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงอุตสาหกรรมได้ร่วมกันพิจารณาและการชี้แจงเพิ่มเติมตามประเด็นอภิปราย และเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ตามความเห็นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และกระทรวงทรัพยากรฯ เป็นหน่วยงานหลักประสานและเร่งรัดการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและแผนปฏิบัติการที่กำหนดตามบทบาท ภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินการ โดยจัดทำตัวชี้วัดการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วรายงานผลให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ โดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒

๑๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗-๒๕๕๑"

๑. ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันในหลายประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น ได้มีการเร่งรัดพัฒนาระบบโลจิสติกส์ (Logistics) ของตนเอง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ จนสามารถลดค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ลงได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ สหรัฐอเมริกามีค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์คิดเป็นร้อยละ ๑๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) แต่ในปี ๒๕๔๒ ค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ลดลงเหลือร้อยละ ๑๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันได้เริ่มโปรแกรมพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เมื่อปี ๒๕๔๐ ค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์โดยรวมก็ลดลงเหลือร้อยละ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เช่นเดียวกัน มีการประมาณการว่าประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์ คิดเป็นร้อยละประมาณ ๑๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม นั่นหมายถึงค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ของไทยสูงกว่าทั้ง ๒ ประเทศดังกล่าว โดยเปรียบเทียบหากไทยสามารถลดค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ให้เท่ากับอเมริกาหรือญี่ปุ่นได้ คือลดลงไปได้ร้อยละ ๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม จะทำให้ประเทศไทยสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้ประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท (ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทยในปี ๒๕๔๖ ประมาณ ๖ ล้านล้านบาท) ซึ่งสามารถนำค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้นี้ไปพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้อีกมาก





เมื่อพิจารณาในระดับธุรกิจ โดยเปรียบเทียบต้นทุนโลจิสติกส์กับรายได้จากการขายพบว่า สหรัฐอเมริกามีต้นทุนเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๗ ถึง ๘ และญี่ปุ่นอยู่ที่ร้อยละ ๕.๘๗ ของยอดขายตามลำดับในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาและยังไม่มีตัวเลขที่ชัดเจน แต่ได้มีการประมาณการว่าต้นทุนโลจิสติกส์ของไทย อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒๐ ถึง ๒๕ ของยอดขาย เนื่องจากประเทศไทยใช้การขนส่งทางรถบรรทุกเป็นสัดส่วนสูงมากถึงร้อยละ ๘๘ ของการขนส่งทุกหมวด และระบบโลจิสติกส์ของไทยยังไม่ได้เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากประเทศอื่นที่ให้ความสำคัญกับการขนส่งทางระบบราง และการขนส่งทางน้ำมาก ซึ่งสามารถขนได้ครั้งละเป็นปริมาณมาก และมีการเชื่อมโยงกันเป็นอย่างดีกับทางรถและทางอากาศ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องโลจิสติกส์เป็นเรื่องใหญ่ และมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ และเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรและการบริการ รวมทั้งให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคเป็นประตูเข้าสู่จีนตอนใต้ รวมทั้งมีผลพลอยได้ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ

คณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม สภาที่ปรึกษาฯ ได้ตั้งคณะทำงานย่อยขึ้น เพื่อศึกษาและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ภูมิภาค คณะทำงานฯ เริ่มดำเนินการศึกษาตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๕ ได้มีการเริ่มกระตุ้นให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการตื่นตัวในเรื่อง

โลจิสติกส์ของประเทศไทยกล่าวคือ (๑) ยกร่างแนวทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยนำเสนอในการประชุมโต๊ะกลมกับผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการโลจิสติกส์ของไทย เพื่อรวบรวมความเห็น ปัญหาและอุปสรรคในเบื้องต้น (๒) ศึกษาสภาพจริงเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย กับประเทศไทยที่ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือสยามซีพอร์ท ท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์ ท่าเรือสงขลา และท่าเรือที่จังหวัดสตูล (๓) มีการสัมมนาปฏิบัติการเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ที่โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ (๔) จัดสัมมนาเพื่อเสนอร่างยุทธศาสตร์และระดมความคิด แนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยที่ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๗ รวมทั้ง (๕) วิจัยและรวบรวมข้อมูลโลจิสติกส์ของไทยเบื้องต้น เพื่อจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์เชิงลึกของประเทศไทย

๓. แนวคิดในการดำเนินงาน

แนวคิดและเป้าประสงค์การพัฒนายุทธศาสตร์ระบบโลจิสติกส์ของคณะทำงานฯ ได้มองประเทศไทยเสมือนหนึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ที่มีสินค้าและบริการหลายกลุ่มโดยแยกเป็นกลุ่มตามกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม (๒๙ กลุ่ม) กลุ่มสินค้าเกษตรกรรมและกลุ่มสินค้าบริการ ทำอย่างไรจึงจะพัฒนาระบบโลจิสติกส์ให้มีต้นทุนที่ต่ำให้สินค้าของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ รวมทั้งมีระบบโลจิสติกส์ที่สะดวกและทันสมัยมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ดี

ถ้ามีองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องโลจิสติกส์ของประเทศ องค์กรนั้นควรจะมียุทธศาสตร์อย่างไรในการพัฒนาให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ โดยศึกษาถึงมาตรการที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่มาพิจารณาด้วย และแนะนำยุทธศาสตร์เชิงลึกในมุมมองใหม่ๆ ให้แก่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องไปประยุกต์ใช้ต่อไป

๔. ความหมายของโลจิสติกส์

คำว่า **"โลจิสติกส์"** (Logistic) เป็นเรื่องใหม่สำหรับเมืองไทย แต่ในทางทหารได้ใช้กันมานานแล้ว โดยใช้คำว่าการส่งกำลังบำรุงหรือพลาธิการที่เรารู้จักกันดี แต่สำหรับในทางธุรกิจส่วนใหญ่รู้จักกันในเรื่องของการกระจายสินค้าและการขนส่ง ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งในหลายกิจกรรมของโลจิสติกส์เท่านั้น

โลจิสติกส์ทางธุรกิจอาจถูกเรียกได้หลายความหมาย แต่โดยภาพรวมแล้วเป็นการบริหารกระบวนการไหล (Flow) ของสินค้าหรือวัตถุดิบ รวมทั้งข้อมูลและการเงิน จากจุดเริ่มต้นไปยังจุดที่มีการใช้สินค้าหรือวัตถุดิบนั้นหรือจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค และสภาการบริหารด้านโลจิสติกส์ (The council of Logistic Management) ของสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความของการจัดการด้านโลจิสติกส์เอาไว้ว่า

"เป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผน การดำเนินงาน และการควบคุมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการไหลของสินค้าและบริการ รวมถึงการจัดเก็บสินค้าและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเริ่มจากจุดเริ่มต้นไปยังจุดที่มีการใช้งาน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของลูกค้า"

กิจกรรมหลักของโลจิสติกส์ประกอบไปด้วย

๑) การจัดการคำสั่งซื้อ และการบริการลูกค้า
๒) การจัดการสินค้าคงคลัง และการประมาณการ
๓) การบริหารการจัดหาวัตถุดิบ
๔) การขนส่ง
๕) การจัดการคลังสินค้า

หัวใจของโลจิสติกส์อยู่ที่การจัดการองค์รวม และผลลัพธ์สุดท้ายของกิจกรรมทั้งหมด บางครั้งกิจกรรมหนึ่งอาจต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย แต่จะลดค่าใช้จ่ายลงในอีกกิจกรรมหนึ่ง ผลรวมสุดท้ายคือต้นทุนรวมลดลงหรือต้นทุนต่อหน่วยลดลง

๕. สรุปปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย

ผลจากการประชุมโต๊ะกลม และการสัมมนากับภาครัฐและเอกชนของสภาที่ปรึกษาฯ หลายครั้ง สามารถสรุปรวบรวมประเด็นปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ในช่วงก่อนเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ ได้ดังนี้คือ

- โลจิสติกส์เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนทั่วไป ยังมีความเข้าใจในเรื่องนี้ไม่มากนักและมีความขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้
- ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มองภาพรวมด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทย
- ไม่มีแผนแม่บท(Master Plan) ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ
- ไม่มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและการเชื่อมโยงเครือข่ายของระบบข้อมูลโลจิสติกส์และระบบข้อมูลการขนส่งของประเทศ
- ไม่มีการเชื่อมโยงระบบการขนส่งอย่างเป็นระบบ และใช้การขนส่งทางรถบรรทุกเป็นสัดส่วนที่มากกว่าการขนส่งทางอื่นๆ
- ไม่มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทย โดยเฉพาะรายเล็กให้สู้กับบริษัทต่างประเทศ
- ไม่มีการบูรณาการกฎหมายสำหรับโลจิสติกส์โดยเฉพาะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีหลายฉบับ และยังไม่ไปในทิศทางเดียวกัน
- ไม่มีการพัฒนาและสร้างมาตรฐานด้านโลจิสติกส์และการขนส่งอย่างเป็นระบบ
- ไม่มีการใช้ประโยชน์ของจุดขนถ่ายสินค้าชานเมืองและพัฒนาประสิทธิภาพ การใช้งานของรถบรรทุก
- ค่าใช้จ่ายรวมด้านโลจิสติกส์โดยเฉลี่ยสูงกว่าประเทศอื่น
- ค่าระวางเรือระหว่างประเทศถูกกำหนดโดยสายการเดินเรือต่างชาติ

๖. การดำเนินงานของหน่วยราชการและรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์

นับตั้งแต่คณะทำงานการเศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม สภาที่ปรึกษาฯ ได้เริ่มกิจกรรมเรื่องการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการเชิญภาครัฐและเอกชน เข้ามาร่วมเสวนาโต๊ะกลม เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้น ภาครัฐยังไม่มีแผน นโยบาย และเจ้าภาพในเรื่องโลจิสติกส์ กระทรวงคมนาคมดูแลเฉพาะในด้านการขนส่งซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบโลจิสติกส์เท่านั้น คณะทำงานฯ พยายามรวบรวมข้อมูลจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์โดยตรงนั้น พบว่า ยังไม่มีข้อมูล ส่วนข้อมูลที่มีก็กระจัดกระจาย โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวกับต้นทุนในแต่ละกิจกรรมของโลจิสติกส์ในระดับประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม ในรอบปีที่ผ่านมาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มตื่นตัวและให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับภาพรวมของโลจิสติกส์ของประเทศไทยว่าจำเป็นต้องมีการพัฒนา เพื่อไม่ให้เสียเปรียบในการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศ องค์กรตัวแทนภาคเอกชนที่มีกิจกรรมและให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากคือ สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย โดยมีวิสัยทัศน์ชัดเจนที่จะสนับสนุนการพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศ

สำหรับในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนาการของโลจิสติกส์ในต่างประเทศและประเด็นปัญหาการจัดการโลจิสติกส์ของไทย นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธานที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ผลักดันไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค และมอบหมายให้ สศช. เป็นแกนกลางในการจัดตั้ง Task Force เพื่อผลักดันประเด็นสำคัญ ๔ คณะด้วยกัน แต่ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมารับผิดชอบเรื่องโลจิสติกส์โดยตรงเหมือนอย่างประเทศฮ่องกง แต่ให้คณะทำงาน (Task Force) รายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่มีการประชุมทุกสามเดือน

๖.๑ คณะทำงานดังกล่าว ๔ คณะประกอบไปด้วย

๑. คณะทำงานการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านโลจิสติกส์ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลัก

๒. คณะทำงานด้านการเชื่อมต่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (EDI) มอบหมายให้กระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากรเป็นเจ้าภาพหลัก

๓. คณะทำงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม โดยสำนักนโยบายและแผนการขนส่งเป็นเจ้าภาพหลัก

๔. คณะทำงานด้านการพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ด้านโลจิสติกส์ มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์และสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือเป็นเจ้าภาพหลัก

๖.๒ ความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะทำงานทั้ง ๔ คณะ

ผลจากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่มอบหมายให้แต่ละกระทรวงไปดำเนินการตามกรอบของแต่ละคณะทำงาน ได้มีการรวบรวมปัญหาและนำเสนอแผนการดำเนินงานพอสรุปได้ ดังนี้

๖.๒.๑ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านโลจิสติกส์ ข้อมูลโลจิสติกส์ของไทยมีน้อย และขาดความสมบูรณ์ ข้อมูลมหภาคส่วนใหญ่ที่สมบูรณ์เป็นข้อมูลเฉพาะด้านการขนส่งเท่านั้น การจัดเก็บข้อมูลไม่สามารถวิเคราะห์ดัชนีที่สำคัญได้ ด้านข้อมูลของโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลบางข้อมูลไม่ทันสมัยและไม่เป็นมาตรฐาน ขาดการเก็บข้อมูลที่สำคัญ ด้านข้อมูลบุคลากรพบว่าไม่มีการเก็บข้อมูลในเรื่องนี้ และสำหรับกิจกรรมภาคธุรกิจ สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ ได้เริ่มศึกษาวิจัยเรื่องต้นทุนโลจิสติกส์ในแต่ละกลุ่มสินค้าแล้วแต่การสำรวจยังไม่เสร็จสิ้น

แผนการดำเนินการใน ๑ ปี คณะทำงานตั้งเป้าหมายไว้ว่า ในกลุ่มข้อมูลมหภาคจะต้องมีต้นทุนโลจิสติกส์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) กลุ่มข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานจะต้องมีข้อมูลการเคลื่อนย้ายสินค้า (Commodity Flow) กลุ่มข้อมูลด้านบุคลากร จะต้องมีข้อมูลอุปสงค์ อุปทานของบุคลากรด้านโลจิสติกส์ และกลุ่มกิจกรรมภาคธุรกิจจะต้องมีต้นทุนโลจิสติกส์ในแต่ละอุตสาหกรรม

๖.๒.๒ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันผู้นำเข้าและส่งออกต้องติดต่อกับหลายหน่วยงาน เพื่อกรอกเอกสารจำนวนมากและมีการซ้ำซ้อนกัน ใช้เวลาในการดำเนินการนาน คณะทำงานฯ จะดำเนินการติดตั้งระบบเครือข่ายข้อมูล Single Window Entry ที่ศูนย์บริการกลางเพื่อการนำเข้าและส่งออกซึ่งจะเชื่อมโยงเครือข่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอินเตอร์เนต ระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านระบบ Etracking และ Elicensing ผู้นำเข้าและส่งออกไม่จำเป็นต้องติดต่อหลายกระทรวง ทำให้ลดระยะเวลาของผู้ประกอบการลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของระบบปัจจุบัน

สำหรับระยะต่อไป จะมีการขยายระบบในวงกว้างนอกเหนือจากพิธีการศุลกากรแล้ว ยังมีการขยายไปสู่เครือข่ายการขนส่ง สายการบิน บริษัทเดินเรือ การท่าเรือ และไปสู่เครือข่ายธุรกรรมการเงิน ได้แก่ ธนาคาร และบริษัทประกันภัย โดยผู้ประกอบการ สามารถใช้บริการผ่านอินเตอร์เนตแบบ Web-base Application Form โดยจะเลือกกลุ่มสินค้านำร่องที่สามารถเห็นผลชัดเจนเพื่อเป็นแม่แบบในการขยายผลต่อไป ได้แก่ กลุ่มสินค้าเกษตร อาหาร (ไก่ กุ้ง) และสิ่งทอ

ใช้งบประมาณในระยะแรกนี้ ๓๐๐ ล้านบาท ในเวลา ๑ ปี จากงบประมาณทั้งหมด ๑,๒๕๐ ล้านบาท ระยะเวลาทั้งโครงการรวม ๓ ปี มอบให้กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ เป็นหน่วยบริหารจัดการโครงการ

๖.๒.๓ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ใช้บริการด้านการขนส่งได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาโครงสร้างพื้นฐานเร่งด่วนที่ต้องรับดำเนินการมีอยู่ ๕ เรื่อง คือ การขาดความเชื่อมโยงของเครือข่าย (Missing Link) การใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ (Under Utilization) เกิดความแออัดในเส้นทางขนส่ง (Boltleneck) การขาดความชัดเจนด้านกฎระเบียบ เช่น เรื่องพิกัดน้ำหนักรถบรรทุก และมีความซับซ้อนในการจัดเก็บภาระการใช้ท่าเรือ

ดังนั้น คณะทำงานฯ จึงได้จัดทำโครงการระยะเร่งด่วนที่จุด Gateway ซึ่งจะให้ผลเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดในเส้นทางขนส่ง ทำการตัดเส้นทางลัดและเชื่อมเครือข่าย ได้แก่ โครงการปรับปรุงสภาพโครงข่ายถนนบริเวณทางเข้าออกศูนย์บรรจุและแยกสินค้ากล่อง ICD (Inland Container Deport) ลาดกระบัง โครงการก่อสร้าง ICD แห่งที่ ๒ โครงการก่อสร้างเพิ่มช่องทางจราจรจากแยก อ. แม่จัน – อ.เชียงแสน

๖.๒.๔ การพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ การพัฒนาโลจิสติกส์ของไทย มีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและเอกชน บุคลากรขาดความรู้เรื่องโลจิสติกส์ ขาดข้อมูลในการวางแผนพัฒนาบุคลากรและผู้ฝึกอบรมด้านโลจิสติกส์มีไม่เพียงพอ สำหรับผู้ประกอบการทั่วไปนั้น สิ่งที่ผู้บริหารยังไม่เข้าใจ คือ มูลค่าเพิ่มที่ได้จากการบริหารโลจิสติกส์ที่ดี พนักงานระดับปฏิบัติการไม่สามารถประยุกต์ใช้ความรู้ด้านโลจิสติกส์ และขาดผู้ชำนาญการด้านการออกแบบระบบโลจิสติกส์ ส่วนผู้ให้บริการโลจิสติกส์นั้นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการให้บริการที่ซับซ้อนที่มีตัวแปรมีขั้นตอนมากเหมือนการบริการในต่างประเทศ

ที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันฯ ได้มอบหมายให้สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือและกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งสถาบันการศึกษาดำเนินการจัดทำแผนการสร้างบุคลากรด้านโลจิสติกส์ และสามารถสรุปแผนงานโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- แผนงานการสร้างความตื่นตัวและการรู้จักโลจิสติกส์ ในกลุ่มประชาชนทั่วไป นิสิต นักศึกษา โดยการจัดโครงการประกวดคำแปลและความหมายของโลจิสติกส์เป็นภาษาไทย โครงการจัดสัมมนาและนิทรรศการเผยแพร่ความสำคัญของโลจิสติกส์ในการประกอบธุรกิจและการจัดทำนิตยสารรายเดือนด้านโลจิสติกส์
- แผนงานให้ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย ๓ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการภาคเอกชน บุคลากรภาครัฐและเอกชน ผู้ให้บริการโลจิสติกส์และการขนส่ง ได้แก่ โครงการ Training for the trainers โครงการฝึกอบรมพื้นฐานและเชิงลึกการพัฒนาหลักสูตรการเรียนระดับมัธยมศึกษา วิชาชีพและระดับมหาวิทยาลัย
- แผนงานจัดทำข้อมูลสนับสนุนการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการพัฒนาระบบฐานข้อมูลโลจิสติกส์ (Data Warehouse) การศึกษาอุปสงค์ อุปทานด้านบุคลากรโลจิสติกส์ การจัดทำ Benchmarking และ Best Practice การจัดทำฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญด้านโลจิสติกส์ของประเทศ
- แผนงานให้คำปรึกษาและแนะนำด้านโลจิสติกส์ (Logistic Clinic) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับโลจิสติกส์จากผู้เชี่ยวชาญที่รัฐช่วยจัดหาให้
- แผนงานสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและพัฒนาความรู้ด้านโลจิสติกส์ในเชิงลึก โดยการให้ทุนการวิจัยแก่สถาบันการศึกษา และโครงการจัดทำรางวัลด้านการบริหารงานโลจิสติกส์ดีเด่นระดับชาติจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

๗. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เชิงลึกของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย เพื่อการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗ – ๒๕๕๑

๗.๑ การดำเนินงานของรัฐบาลที่เหมาะสมแล้วและควรดำเนินการต่อไป

ในรอบ ๓ เดือนที่ผ่านมาตั้งแต่มกราคม – มีนาคม ๒๕๔๗ ได้มีความเคลื่อนไหวและดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์กับโลจิสติกส์ของประเทศอย่างมากเป็นประวัติการ เป็นผลมาจากการที่คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้รับเป็นเจ้าภาพในเรื่องโลจิสติกส์เอง และเริ่มผลักดันให้เกิดการดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่ครั้งประชุมเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๖

คณะทำงานทางเศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม สภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะที่เริ่มต้นและเห็นภาพรวมการพัฒนาเรื่องนี้มาตั้งแต่ ๒ ปีที่แล้ว เห็นว่ามาตรการทั้งหลายที่คณะทำงาน (Taskforce) ต่างๆ ๔ คณะ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันดำเนินการอยู่นั้น เป็นสิ่งที่สมควรทำเป็นอย่างยิ่งและควรเร่งดำเนินการ ตามที่ได้มีการนำเสนอไว้ในที่ประชุม เนื่องจากมาตรการต่างๆ นั้น เป็นมาตรการพื้นฐานแรกเริ่มของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่จำเป็นต้องมี และสอดคล้องกับบางส่วนของยุทธศาสตร์ที่คณะทำงานการเศรษฐกิจฯ ได้เคยนำเสนอไว้ในที่ประชุมและงานสัมมนาต่างๆ ที่ผ่านมาในปี ๒๕๔๖

๗.๒ ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยและโครงการที่ควรมีเพิ่มเติม

จากความคิดเห็นที่รวบรวมได้จากผู้เข้าร่วมสัมมนา และการประชุมโต๊ะกลมและข้อมูลการดำเนินงานการพัฒนาโลจิสติกส์ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ฮ่องกง และญี่ปุ่น คณะทำงานฯ เห็นว่าการที่ไทยจะพัฒนาระบบโลจิสติกส์ให้เป็นศูนย์กลางทางภูมิภาคและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้นั้น เพื่อให้ทันกับการพัฒนาของประเทศอื่นที่ทำล่วงหน้าไปแล้วหลายปี จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เชิงลึกที่ได้จากความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการโลจิสติกส์ และการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จมาแล้วจากประเทศต่างๆ (Best Practice) โดยที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงเฝ้าติดตามการพัฒนาดำเนินการในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดและเป็นองค์รวม รัฐบาลต้องหา Chief Logistic Officer (CLO) ของประเทศไทย มาเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ให้สัมฤทธิ์ผล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก หากประเทศไทยสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ ๐.๕ ของ GDP ต่อปี ประเทศไทยสามารถประหยัดเงินได้ปีละประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท สามารถนำเงินที่ประหยัดนี้ไปลงทุนในยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการ และยุทธศาสตร์เชิงลึกที่กำลังเสนอแนะต่อไปนี้ได้อย่างพอเพียง และคุ้มค่าต่อการลงทุน

ดังนั้น เพื่อเป็นการเติมและเสริมมาตรการที่รัฐบาลได้ทำไปแล้ว สภาที่ปรึกษาฯ ขอเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทยในเชิงลึก โดยที่รัฐบาลสามารถเลือกยุทธศาสตร์ และโครงการที่เห็นว่าเหมาะสมบางส่วนหรือทั้งหมดนำไปใช้ปฏิบัติต่อไป

วิสัยทัศน์ ๒๕๕๑

ประเทศไทยมีระบบโลจิสติกส์ที่ทันสมัย สะดวก ปลอดภัยและมีต้นทุนที่ต่ำ สามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ และเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค

เป้าประสงค์

๑. เพื่อให้ต้นทุนโลจิสติกส์เฉลี่ยของประเทศลดลง เหลือไม่เกินเฉลี่ยร้อยละ ๙ ของยอดขายในปี ๒๕๕๑

๒. เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบโลจิสติกส์ที่ทันสมัยและสะดวก ยกระดับให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค

๓. เพื่อแก้ปัญหาพลังงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยด้านการจราจร

๔. เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการไทยให้สามารถแข่งขันได้กับผู้ให้บริการโลจิสติกส์ต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

เป้าประสงค์ที่ ๑ เพื่อให้ต้นทุนเฉลี่ยด้านโลจิสติกส์ของประเทศลดลงเหลือเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๙ ของยอดขายในปี ๒๕๕๑ การที่จะบรรลุกับเป้าประสงค์นี้จะต้องดำเนินยุทธศาสตร์และโครงการ ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑.๑ การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในธุรกิจของผู้ประกอบการ

การดำเนินธุรกิจโดยปกติผู้ประกอบการอาจไม่ได้ตระหนักถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของโลจิสติกส์ภายในบริษัท หรือต้องการปรับปรุงแต่ไม่รู้จะเริ่มต้นอย่างไร รัฐบาลควรทำโครงการต่างๆ ต่อไปนี้

- โครงการสำรวจสถานะปัจจุบันของโลจิสติกส์
- โครงการจัดทำคู่มือการคำนวณต้นทุนโลจิสติกส์และการบริหารงานเพื่อเป็นมาตรฐานการบริหารงานและการคิดต้นทุนแบบเดียวกันทั้งระบบ
- โครงการพัฒนาซอฟแวร์มาตรฐานสำหรับระบบโลจิสติกส์ของธุรกิจในกลุ่มต่างๆ ในราคาถูก

ตัวชี้วัด

- สถานะปัจจุบันของการปฏิบัติงานด้านโลจิสติกส์รายอุตสาหกรรม
- จำนวนผู้ใช้มาตรฐานต้นทุนโลจิสติกส์และการบริหาร
- ต้นทุนของโลจิสติกส์รายอุตสาหกรรม
- จำนวนผู้ใช้ซอฟแวร์มาตรฐานสำหรับระบบโลจิสติกส์

ผลลัพธ์

- การลดค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ในส่วนที่ควบคุมได้ภายในบริษัทของผู้ประกอบการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑.๒ การส่งเสริมการร่วมมือด้านการปฏิบัติการระหว่างผู้ผลิต ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ และลูกค้าเพื่อหาทางลดต้นทุนระหว่างบริษัท

การร่วมมือกัน ๒ ฝ่าย หรือ ๓ ฝ่าย ในสายของห่วงโซ่อุปทานโลจิสติกส์เป็นไปได้อย่างจำกัดเฉพาะบางกลุ่มบริษัทเท่านั้น รัฐบาลจึงควรยื่นมือเข้ามาช่วยเป็นตัวกลางและส่งเสริมให้มีการร่วมมือระหว่างกัน เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ ลดปริมาณสินค้าคงคลังโดยจัดทำโครงการต่าง ๆ ต่อไปนี้

- โครงการให้ทุนสนับสนุนการร่วมมือกันด้านการปฏิบัติการโลจิสติกส์ ตามความสำเร็จของการลดต้นทุนระหว่างบริษัท
- โครงการ Pallet Pool เพื่อใช้ Pallet ร่วมกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- โครงการจัดทำกฎระเบียบและคู่มือเกี่ยวกับการขนถ่ายที่มีประสิทธิภาพ
- โครงการจัดทำมาตรฐานการออกแบบพาเล็ตและมาตรฐานเครื่องมือยกขน ต่าง ๆ
- โครงการความร่วมมือระหว่างผู้ขนส่งด้วยกัน การแบ่งน้ำหนักบรรทุก การทำTruck Pool ร่วมกัน

ตัวชี้วัด

- จำนวนโครงการความร่วมมือด้านการปฏิบัติการโลจิสติกส์
- ปริมาณ Pallet ในระบบ Pallet Pool
- จำนวนผู้ประกอบการที่ใช้มาตรฐานการออกแบบ pallet
- จำนวนผู้ประกอบการที่เข้าร่วมและปฏิบัติตามกฎระเบียบ การขนถ่ายที่มีประสิทธิภาพ

ผลลัพธ์

- การลดต้นทุนโลจิสติกส์ระหว่างบริษัท

ยุทธศาสตร์ที่ ๑.๓ การส่งเสริมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและชายฝั่ง

ปัจจุบันสัดส่วนการขนส่งสินค้าภายในประเทศทางแม่น้ำและชายฝั่งทะเล มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๙ ของการขนส่งทุกชนิดซึ่งน้อยมากเมื่อเมื่อเทียบกับการขนส่งทางรถบรรทุก ที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๘๘ ของการขนส่งทั้งหมด ในการขนส่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเลส่วนใหญ่ร้อยละ ๙๗ เป็นการขนส่งเชื้อเพลิงและปิโตรเลียมเหลว สินค้าอื่น ๆ ที่สำคัญใช้ระบบนี้กันน้อยมากทั้ง ๆ ที่ขนได้ครั้งละปริมาณมาก ๆ และต้นทุนต่ำกว่าการขนส่งทางบก ปัญหาอยู่ที่การติดขัดด้านโครงสร้างพื้นฐานบางประการ และไม่ได้มีการผลักดันจากภาครัฐอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่กระทรวงคมนาคมมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ไว้แล้ว

รัฐบาลจึงควรมีการทบทวนแผนการพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่งของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมพาณิชยนาวีที่ได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำเมื่อปี ๒๕๔๕ และควรมีมาตรการเร่งด่วนจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้การขนส่งน้ำและชายฝั่งดังนี้คือ

- โครงการยกปรับระดับความสูงของสะพานในแม่น้ำสายสำคัญให้เรือคอนเทนเนอร์ผ่านได้ในฤดูน้ำหลาก
- โครงการส่งเสริมการใช้เรือบรรทุกรถยนต์ RoRo ในการขนส่งชายฝั่ง

- โครงการส่งเสริมให้มีเรือสินค้าประจำทางตามเส้นทางที่มีสินค้ามากทั้งชายฝั่งทะเลและแม่น้ำ
- โครงการขุดลอกล่องน้ำที่ตื้นเขินและเชื่อมแม่น้ำบางสาย
- โครงการปรับปรุงท่าเรือให้เป็นจุดกระจายสินค้าและเชื่อมต่อการคมนาคมทางบก และทางอากาศ
- โครงการส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ประกอบการขนส่งทางน้ำ

ตัวชี้วัด

- ระยะทางที่เรือคอนเทนเนอร์ขนาดเล็กสามารถวิ่งในแม่น้ำ
- ปริมาณสินค้าที่ขนโดยใช้เรือบรรทุกรถยนต์ (RoRo) ชายฝั่ง
- ปริมาณสินค้าที่ใช้เรือบรรทุกสินค้าประจำทาง
- จำนวนจุดเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำ
- อัตราการใช้ท่าเรือในแม่น้ำ
- อัตราการเพิ่มของเรือขนส่งชายฝั่ง

ผลลัพธ์

- สัดส่วนการขนส่งทางน้ำเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการขนส่งทางอื่น ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑.๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานรถบรรทุกเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง

ประเทศไทยมีการขนส่งด้วยรถบรรทุกถึงร้อยละ ๘๘ ของการขนส่งทุกประเภท และประเทศไทยมีจำนวนรถทั่วประเทศถึง ๖๘๙,๕๑๒ คัน ที่จดทะเบียนกับกรมขนส่งทางบกในปี ๒๕๔๕ ยุทธศาสตร์การเพิ่มสัดส่วนการขนส่งทางน้ำคงยังไม่เห็นผลภายในเวลาอันใกล้ มาตรการที่น่าจะเห็นผลเร็วในการลดต้นทุนการขนส่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานของรถบรรทุกที่มีอยู่โดยรัฐบาลควรสนับสนุนโครงการต่าง ๆต่อไปนี้

- โครงการลดจำนวนเที่ยวเปล่าวิ่งกลับของรถบรรทุก โดยการจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนการขนส่งแห่งชาติ (Thailand Transport Exchange) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลธุรกรรมขนส่ง ระหว่างผู้ใช้บริการขนส่งที่แจ้งความจำนงในการขนส่ง และผู้ให้บริการขนส่งที่แจ้งช่วงการว่างของรถ เส้นทางและพื้นที่บรรทุกไว้ที่คอมพิวเตอร์ส่วนกลางซึ่งจะมีหน้าที่จับคู่อุปสงค์อุปทานการใช้รถให้ นอกจากนี้ยังสามารถบริหารการขนส่งที่ไม่เต็มคันรถได้อีกด้วย
- โครงการเพิ่มการขนส่งรถบรรทุกแบบไปกลับครึ่งวันให้สูงขึ้น โครงการนี้จะช่วยให้รถบรรทุกวิ่งระยะทางสั้นลงแต่วิ่งถี่ขึ้น ส่วนการขนส่งช่วงยาวให้หันไปใช้ทางน้ำชายฝั่งทางแม่น้ำหรือทางรถไฟ โดยการส่งเสริมให้มีศูนย์กระจายสินค้าชานเมืองที่เชื่อมต่อกับการขนส่งทางน้ำ และทางรถไฟรวมทั้งทางอากาศ
- โครงการส่งเสริมการใช้ระบบข้อมูลภูมิศาสตร์สารสนเทศ (GIS) เพื่อเก็บข้อมูลการขนส่งทางบกอย่างละเอียดเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้รถยนต์ การขนส่งต่อเนื่องและภาพรวมของระบบโลจิสติกส์ โดยการช่วยเหลือการติดตั้งหรือช่วยเหลือด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการที่ติดตั้งระบบ GIS

ตัวชี้วัด

- อัตราการวิ่งเที่ยวเปล่าของรถบรรทุกลดลง
- อัตราการขนส่งแบบไปกลับครึ่งวันสูงขึ้น
- ร้อยละของรถบรรทุกที่ติดตั้งระบบ GIS

ผลลัพธ์

- การลดต้นทุนการขนส่งทางรถบรรทุก

ยุทธศาสตร์ที่ ๑.๕ การเพิ่มการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

ประเทศไทยใช้การขนส่งทางรถไฟเพียงร้อยละ ๑.๙๘ ของการขนส่งทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วใช้รถไฟขนส่งผู้โดยสารเป็นหลัก ซึ่งการขนส่งทางรถไฟนั้นจะช่วยในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของการขนส่งเมื่อเทียบกับการใช้รถบรรทุก ดังนั้นรัฐบาลควรมีโครงการต่าง ๆเหล่านี้เพิ่มเติม

- โครงการปรับปรุงหัวรถจักร แคร่ขนสินค้าให้มีสภาพดี และได้มาตรฐานการให้บริการ รวมทั้งการเพิ่มจำนวนขบวนรถไฟขนสินค้า
- โครงการจัดทำรางคู่ตามเส้นทางที่สำคัญ
- โครงการเชื่อมโยงรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้าน
- โครงการเชื่อมโยงรถไฟไปยังท่าเรือต่าง ๆ

ตัวชี้วัด

- ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟต่อการขนส่งทั้งหมด

ผลลัพธ์

- สัดส่วนการขนส่งทางรถไฟเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการขนส่งทางอื่น ๆ

เป้าประสงค์ที่ ๒ เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบโลจิสติกส์ที่ทันสมัยและสะดวก สามารถยกระดับให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค การที่จะบรรลุถึงเป้าประสงค์นี้จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ และโครงการดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๑ การเพิ่มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้ครอบคลุมในทุกกลุ่มนอกเหนือจากภาครัฐ

ตามที่กระทรวงการคลังได้มีแผนงานที่ชัดเจนที่จะเชื่อมต่อเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของหน่วยราชการเข้าด้วยกันสำหรับการบริการประชาชนภาคการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้คณะทำงานเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ งบประมาณ ๑,๒๕๐ ล้านบาท ระยะเวลา ๓ ปีนั้น เพื่อให้มีการต่อยอดเครือข่ายดังกล่าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรมีโครงการเสริมเพิ่มเติมต่อไปนี้

- โครงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยผ่าน Internet EDI และ
- โครงการส่งเสริมให้ใช้ EDI ในการค้าขายและการขนส่งภายในประเทศ เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารระบบสารสนเทศของระบบโลจิสติกส์ สำหรับนำข้อมูลไปใช้อย่างบูรณาการในการพัฒนา Logistic Data Warehouse ของประเทศไทยต่อไป

ตัวชี้วัด

- การลดอัตราการใช้กระดาษสำหรับเอกสารนำเข้าและส่งออก
- เวลาใช้บริการที่ลดลงหลังจากการติดตั้งระบบ

ผลลัพธ์

- ลดต้นทุนและสร้างความเป็นสากล

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๒ การใช้เทคโนโลยีใหม่เพื่อเพิ่มความเร็วและเพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์

นอกเหนือจากการเพิ่มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และให้ทันกับการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเลือกเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้านโลจิสติกส์ตามความเหมาะสมได้แก่

- โครงการส่งเสริมและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการขนส่งทางบก
  - Intelligent Transport System (ITS)
  - Electronic Toll Collection System (ETC)
  - Advance Safety Vehicle (ASV)
  - Universal Traffic Management System (UTMS)
  - Electronic Number Plate (Smart Plate)

- โครงการส่งเสริมการใช้ RFID (Radio-Frequency Identification) เพื่อการค้าและการควบคุมการขนส่ง

ตัวชี้วัด

- จำนวนเทคโนโลยีใหม่ที่นำมาใช้ปฏิบัติ
- อัตราความเร็วของรถบรรทุกในช่วงเร่งด่วนในเมืองใหญ่

ผลลัพธ์

- ความเร็วและความสะดวกของระบบโลจิสติกส์

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๓ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือด้านโลจิสติกส์ของอาเซียน (Asean Collaboration Logistic Organization)

การที่จะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคจะต้องมีการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างความร่วมมือ การช่วยเหลือ การสร้างมาตรฐานร่วมกัน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน รวมทั้งออกกฎระเบียบร่วมกันโดยเฉพาะเรื่องกฎหมายการขนส่งข้ามแดนหลายรูปแบบ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโลจิสติกส์ของประเทศจะเป็นผู้ประสานงานกับประเทศต่าง ๆ

- โครงการออกกฎระเบียบการขนส่งข้ามแดนหลายรูปแบบ
- โครงการจัดทำมาตรฐานโลจิสติกส์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- โครงการปรับปรุงแม่น้ำโขงให้เป็นเส้นทางขนส่งได้ตลอดปี
- โครงการประชุมสัมมนา ASEAN Logistic

ตัวชี้วัด

- จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วม

ผลลัพธ์

- ประเทศไทยเป็นประตูสู่ภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๔ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระหว่างจังหวัด

การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการขนส่งทางรถในเมืองให้ส่งของได้ตรงเวลาและรวดเร็วรัฐบาลจะต้องมีโครงการดังต่อไปนี้

- โครงการปรับปรุงถนนเลี่ยงเมืองและถนนวงแหวนตามเมืองต่าง ๆ
- โครงการลดการแออัดที่แยกและจุดตัดรถไฟ
- โครงการส่งเสริมการสร้างศูนย์โลจิสติกส์บริเวณใกล้เคียงกับถนนสายหลัก ชานเมืองใกล้กับท่าเทียบเรือและสถานีรถไฟ
- โครงการจัดทำจุดขนถ่ายในเมืองขนาดเล็ก เพื่ออำนวยความสะดวกในการกระจายสินค้าจากรถบรรทุกใหญ่สู่รถบรรทุกขนาดเล็ก

ตัวชี้วัด

- จำนวนจุดที่รถติดในเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศลดลง
- จำนวนการขนส่งไปกลับครึ่งวันมีการเพิ่มสูงขึ้น

ผลลัพธ์

- การขนส่งที่ตรงเวลาและรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๕ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระหว่างภูมิภาค

การที่จะเพิ่มศักยภาพของการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ รัฐบาลควรส่งเสริมโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

การขนส่งโดยรถบรรทุก

- โครงการขยายช่องทางจราจรบนถนนไฮเวย์และสร้างถนนเข้าลัดสู่ฐานโลจิสติกส์ หรือศูนย์กระจายสินค้า ท่าเรือ สนามบิน
- โครงการเสริมความแข็งแรงของสะพานเพื่อรองรับกับน้ำหนักรถบรรทุกที่เพิ่ม

การขนส่งชายฝั่ง

- โครงการปรับปรุงท่าเรือและคลังสินค้าเพื่อรองรับการขนส่งหลายรูปแบบ
- โครงการศึกษาปริมาณสินค้าเพื่อเพิ่มการขนส่งระหว่าง ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลาง โดยทางเรือ

การขนส่งโดยรถไฟ

- ดูรายละเอียดโครงการยุทธศาสตร์ที่ ๑.๕ การเพิ่มการขนส่งสินค้าทางรถไฟ*

การขนส่งทางอากาศ

- โครงการศึกษาการเชื่อมโยงการขนส่งทางอากาศกับการคมนาคมทางบกและทางน้ำ
- โครงการพัฒนาท่าอากาศยานภูมิภาคเพื่อการขนส่งสินค้า

ตัวชี้วัด

- ปริมาณสินค้าที่ขนส่งแบบต่าง ๆ หน่วยเป็นตัน-กิโลเมตร
- เวลาการขนส่งสินค้าระหว่างภาคต่าง ๆ ลดลง

ผลลัพธ์

- ความพร้อมในการเป็นฐานโลจิสติกส์ของภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ที่ ๒.๖ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ

เพื่อที่จะรองรับการขนส่งคอนเทนเนอร์ที่นับวันจะเติบโตมากขึ้นจะต้องมีโครงการเพิ่มเสริมสร้างสมรรถนะระบบโลจิสติกส์ระหว่างประเทศด้วย ได้แก่

- โครงการปรับปรุงให้การขนส่งคอนเทนเนอร์ภายในประเทศมายังท่าเรือส่งออกให้มีความสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะการขนส่งคอนเทนเนอร์ทางชายฝั่งและทางแม่น้ำ
- โครงการลดขั้นตอนการส่งออกและนำเข้าโดยใช้ EDI เต็มรูปแบบและจัดทำศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ
- โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกฝั่งทะเลอันดามัน
- โครงการสนับสนุนและส่งเสริมบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด ให้เป็นสายการเดินเรือแห่งชาติ
- โครงการลดการนำเข้าตู้คอนเทนเนอร์เปล่าโดยการเปลี่ยนการนำเข้าสินค้าเทกองให้เป็นตู้คอนเทนเนอร์

ตัวชี้วัด

- ระยะเวลาการตรวจปล่อยสินค้าสั้นลง
- ระยะเวลาที่เรืออยู่กับท่าสั้นลง
- สัดส่วนการส่งออกนำเข้าด้วยเรือไทย
- สัดส่วนตู้เปล่านำเข้าต่อการส่งออกลดลง

ผลลัพธ์

- ต้นทุนการขนส่งคอนเทนเนอร์มายังท่าเรือลดต่ำลง
- ค่าระวางเรือระหว่างประเทศลดลง (ในระยะยาว)

เป้าประสงค์ที่ ๓ เพื่อแก้ไขปัญหาพลังงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยด้านการจราจร จากการที่ภาคการขนส่ง ใช้พลังงานมากที่สุดถึงร้อยละ ๓๘ เป็นเพราะประเทศไทยใช้รถบรรทุกในการขนส่งสินค้าถึงร้อยละ ๘๘ และมีการจราจรติดขัดตามจุดคอขวดต่าง ๆ อีก มีผลทำให้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซอื่น ๆ มากตามไปด้วย อีกทั้งยังทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นทุกวัน

โครงการบางโครงการในยุทธศาสตร์ที่อยู่ในเป้าประสงค์ ๑ และ ๒ ก็มีส่วนช่วยให้ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์และฝุ่นละอองได้ เช่น การร่วมมือกันด้านการปฏิบัติการ การจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์ชานเมือง ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานรถบรรทุกได้ดียิ่งขึ้น การเพิ่มสัดส่วนการขนส่งทางน้ำเป็นผลทางอ้อมให้ปล่อยก๊าซเป็นสัดส่วนต่อน้ำหนักบรรทุกลดลงเป็นต้น ซึ่งเป็นการลดทางอ้อม แต่ยุทธศาสตร์ที่ ๓.๑ จะเป็นมาตรการทางตรงที่จะลดปริมาณก๊าซได้อย่างเกิดประสิทธิผล

ยุทธศาสตร์ที่ ๓.๑ การลดการปล่อยก๊าซพิษจากรถบรรทุก

เพื่อที่จะลดการปล่อยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์และก๊าซอื่นตลอดจนฝุ่นละอองของรถบรรทุก ๖๘๙,๕๑๒ คันทั่วประเทศนั้น รัฐบาลจะต้องมีการควบคุมที่รัดกุมและต้องมีโครงการเสริมด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- โครงการส่งเสริมการใช้รถบรรทุก Low Emission และเชื้อเพลิงสะอาด เช่น น้ำมันปาล์ม หรือรถที่ใช้ไฟฟ้าเป็นพลังงาน โดยการช่วยเหลือด้านภาษี (Green Tax System)
- โครงการการบังคับให้ใช้น้ำมันดีเซลชนิดกำมะถันต่ำ
- โครงการส่งเสริมการติดตั้งเครื่องกรองฝุ่นละอองในน้ำมันดีเซล (DPFs)
- โครงการส่งเสริมการส่งสินค้าด้วยระบบท่อเพื่อลดการใช้รถบรรทุก

ตัวชี้วัด

- จำนวนรถบรรทุกประเภท Low Emission เพิ่มมากขึ้น
- สัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงสะอาดต่อปริมาณเชื้อเพลิงทั้งหมด
- การประกาศใช้น้ำมันดีเซลกำมะถันต่ำ
- จำนวนเครื่อง DPF ที่มีการติดตั้ง

ผลลัพธ์

- การลดการปล่อยก๊าซพิษจากรถบรรทุก

ยุทธศาสตร์ที่ ๓.๒ การป้องกันอุบัติเหตุในระบบโลจิสติกส์

เพื่อที่จะปรับปรุงการดำเนินงานและป้องกันอุบัติเหตุในระบบโลจิสติกส์ ควรมีโครงการดังนี้

- โครงการการติดตั้งกล่องดำ หรือระบบดาวเทียมเพื่อควบคุมความเร็วของรถบรรทุก
- โครงการสร้างความตระหนักในความปลอดภัย สำหรับผู้ประกอบการ
- โครงการการติดตั้งระบบ Maritime Traffic Safety และเรดาร์ชายฝั่งให้ครอบคลุมทั้งอ่าว

ตัวชี้วัด

- จำนวนอุบัติเหตุจากการขนส่งลดลง

ผลลัพธ์

- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เป้าประสงค์ที่ ๔ เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการไทยให้สามารถแข่งขันได้กับผู้ให้บริการโลจิสติกส์ จากต่างประเทศ จากการเปิดเสรีการค้าและข้อตกลงทางการค้าทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่ก้าวหน้าด้านโลจิสติกส์ทำให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นสามารถเข้ามาแข่งขันอย่างได้เปรียบทั้งในด้านเงินทุน และระบบการบริหาร โดยเฉพาะด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรวมทั้งบุคลากรที่มีความสามารถมีความชำนาญ และมีประสบการณ์

ประกอบกับในอนาคตอุตสาหกรรมบริการด้านโลจิสติกส์และการขนส่งจะเพิ่มขนาด และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก

ถ้ารัฐบาลไม่ยื่นมือเข้ามาช่วยผู้ประกอบการไทย จะไม่มีการถ่วงดุล ธุรกิจบริการด้านโลจิสติกส์ไม่อยู่ในการควบคุม อาจจะมีผลให้ผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทั่วไปและประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมในด้านราคาค่าบริการในอนาคตได้ ควรมียุทธศาสตร์ส่งเสริมผู้ประกอบการดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๔.๑ การส่งเสริมผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยให้มีความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

เพื่อที่จะส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันกับต่างประเทศให้แก่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยควรมีโครงการดังต่อไปนี้

- โครงการส่งเสริมโดยใช้มาตรการทางภาษีและมาตรการทางการเงิน
- โครงการจัดทำ Benchmarking และ Best Practice ด้านโลจิสติกส์ เปรียบเทียบกับประเทศที่ก้าวหน้าทางโลจิสติกส์ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศที่กำลังพัฒนาด้านโลจิสติกส์ เช่น มาเลเซีย
- โครงการประกวดธุรกิจโลจิสติกส์ไทยดีเด่น โดยให้รางวัลที่ดึงดูดผู้ให้บริการโลจิสติกส์และสามารถใช้เป็นกรณีศึกษากับผู้ประกอบการรายอื่นต่อไป
- โครงการเสริมสร้างความสามารถของบุคลากรด้านโลจิสติกส์เพื่อเป็นทรัพยากรสำหรับธุรกิจโดยทั่วไปและธุรกิจบริการด้านโลจิสติกส์ โดยเชื่อมกับแผนของกระทรวงพาณิชย์ และสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือที่กำลังดำเนินการอยู่

ตัวชี้วัด

- การเติบโตทางด้านยอดขายและกำไรของธุรกิจโลจิสติกส์ของไทย
- จำนวนผู้ได้รับการอบรมและศึกษาเกี่ยวกับโลจิสติกส์

ผลลัพธ์

- ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยมีศักยภาพเพิ่มขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔.๒ การส่งเสริมผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยให้ไปลงทุนในต่างประเทศ

เพื่อให้ธุรกิจบริการด้านโลจิสติกส์เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) และสร้างฐานธุรกิจให้เติบโตขึ้น รัฐบาลควรมีมาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจโลจิสติกส์ของไทยใช้ความรู้และระบบที่มีอยู่ขยายไปยังประเทศที่มีความต้องการด้วย

- โครงการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเป้าหมาย โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน(BOI)
- โครงการเปิดตลาดธุรกิจโลจิสติกส์ในประเทศเป้าหมาย (Road Show)

ตัวชี้วัด

- การเพิ่มขึ้นของธุรกิจโลจิสติกส์ของไทยในต่างประเทศ

ผลลัพธ์

- ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยสามารถแข่งขันกับบริษัทท้องถิ่นในประเทศเป้าหมาย

๘. บทสรุป

ยุทธศาสตร์เชิงลึกจำนวน ๑๔ ยุทธศาสตร์ที่นำเสนอมาเบื้องต้นเป็นมุมมองใหม่ที่ส่วนใหญ่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการ เพื่อเป็นการเสริมสิ่งที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ การเชื่อมโยงและการจัดทำฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างองค์ความรู้แก่ผู้ประกอบการนั้น เป็นยุทธศาสตร์พื้นฐานที่ต้องทำอย่างเร่งด่วนและถ้าหากนำ ๑๔ ยุทธศาสตร์เชิงลึกที่เสนอแนะเพิ่มเติมไปต่อยอดอีก จะทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์โลจิสติกส์ของภูมิภาคและผู้ประกอบการจะมีค่าใช้จ่ายของโลจิสติกส์ที่ต่ำลงในเวลาที่เร็วยิ่งขึ้น

โครงการต่างๆ ทั้งหมด ๗๑ โครงการ ๔๓ ตัวชี้วัด ภายใต้ ๑๖ ยุทธศาสตร์นั้นเป็นการพัฒนามาจากประสบการณ์และกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว จากต่างประเทศหลายประเทศนำมากลั่นกรองให้เข้ากับสถานการณ์ในประเทศไทย เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคด้านโลจิสติกส์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และรับกับการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ด้านโลจิสติกส์ที่จะมาในอนาคต เสนอแนะเป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ดังปรากฏรายละเอียดในหัวข้อที่ ๗ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่แตกต่างไปจากที่เคยเสนอไว้เมื่อ ๒ ปีที่แล้ว รัฐบาลสามารถเลือกเอาไปใช้ได้ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ (๑๖) หรือระดับโครงการ (๗๑) หรือตัวชี้วัด (๔๓) ตามความเหมาะสม ตามสถานการณ์และงบประมาณ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่แผนจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีผู้รับผิดชอบ และควบคุมการปฏิบัติตามแผน และการที่จะให้โครงการดังกล่าวบรรลุถึงเป้าหมายจะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เสมือน Chief Logistic Officer (CLO) ของประเทศเป็นเจ้าภาพ มาติดตามดูแลผลักดันโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์อย่างใกล้ชิดให้บรรลุถึงผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่ได้แนะนำไว้ให้ในทุกยุทธศาสตร์ รวมทั้งให้บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์อย่างเกิดประสิทธิผลต่อไป

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ทราบว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายคมนาคมและแรงงาน) ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงลึกการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑ แล้ว ซึ่งมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้เห็นชอบในหลักการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อกำหนดรูปแบบขององค์กรที่จะทำหน้าที่เป็น Chief Logistic Officer (CLO) ของประเทศ โดยจัดให้เป็น Model มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตลอดจนกรอบเวลาที่ชัดเจนตามแนวทางความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ให้แล้วเสร็จ และให้นำเสนอคณะกรรมการฯ คณะที่ ๒ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๑๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค"

๑. ความเป็นมา

คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีแนวคิดในการศึกษาสภาพปัญหาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทั้ง ๔ ภูมิภาคของประเทศไทย เพื่อนำมาประมวลและสังเคราะห์ จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนหาแนวทางในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยในขั้นตอนของการดำเนินงาน คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยวได้จัดประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความเห็นและรับทราบสภาพปัญหาของภาคบริการและการท่องเที่ยว ในระดับภูมิภาค ทั้ง ๔ ภาค ๆ ละ ๑ ครั้ง โดยเป็นการประชุมสัมมนาร่วมระหว่างคณะทำงานฯ กับองค์กรเครือข่ายในพื้นที่ ที่เป็นตัวแทนของผู้เกี่ยวข้องในภาคบริการและการท่องเที่ยวสาขาต่าง ๆ ในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและนำเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

๒. สรุปสภาพปัญหาโดยรวมจากการสัมมนา

๑. แผนและงบประมาณการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่บางจังหวัด ยังไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่องและครบวงจรในทุกมิติของการพัฒนา โดยเฉพาะความพร้อมด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการของแหล่งท่องเที่ยว

๒. คนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาความรู้ และมีความเข้าใจในเรื่องอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวค่อนข้างน้อย ไม่ทั่วถึง และไม่เพียงพอต่อการตอบสนองด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

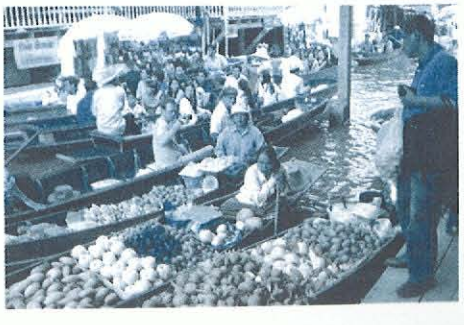
๓. การประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวหลายแห่งไม่น่าสนใจ และดึงดูดนักท่องเที่ยวเท่าที่ควร โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ

๔. การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

๕. การมีส่วนร่วม และการประสานงานในการแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยวจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้งส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ ภาคเอกชน และประชาชน ยังมีน้อย และไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

๖. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการบังคับใช้กฎหมายไม่ส่งเสริมและอำนวยประโยชน์ต่อการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว





๓. ข้อเสนอแนะจากการสัมมนา

๑. ในแต่ละจังหวัดควรดำเนินการจัดทำแผนและจัดสรรงบประมาณรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวตามศักยภาพพื้นที่

๒. ในแต่ละจังหวัดควรมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่

๓. ในแต่ละจังหวัดควรส่งเสริมการจัดทำระบบสารสนเทศและสื่อต่าง ๆ หรือประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวอย่างจริงจัง

๔. ในแต่ละจังหวัดควรมีความชัดแจนในแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืน มีการดูแลรักษาฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอย่างจริงจังโดยให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ต้องมีระบบรักษาความปลอดภัยที่ดีและมีประสิทธิภาพ

๕. ในแต่ละจังหวัดควรตั้งหน่วยงานประสานการปฏิบัติงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เป็นระบบ โดยให้ส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

๖. ควรทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้สอดคล้อง และอำนวยประโยชน์ต่อธุรกิจท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิผล

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับแนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค

จากการประมวล สังเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาในภูมิภาค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นควรมีนโยบายให้แต่ละจังหวัดเร่งดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบและเบ็ดเสร็จ ตามแนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ให้มีการจัดตั้ง**คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด**ขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นประธาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกมิติของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ทั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ทั้งภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และเครือข่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ และให้ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด ร่วมกับสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ถ้ามี) เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยให้มีหน้าที่ควบคุม ดูแล ติดตามและประสานความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม พร้อมทั้งการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้การจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดควรให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของหน่วยงานต่างๆ อาทิ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาร่วมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีเอกภาพ เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมต่อท้องถิ่น และต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



๒. การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด ที่อยู่ภายใต้อำนาจ**การสั่งการ**ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องดำเนินการให้อยู่ภายใต้แผนและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ได้จัดทำไว้แล้ว (ตามข้อ ๑)

๓. การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ และใช้เงินในการพัฒนาการท่องเที่ยวจากรายได้ของตนเอง อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ **ไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง** ให้มีการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นที่ปรึกษา พร้อมทั้งขอความร่วมมือให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปตามแผนและกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นด้วย รวมทั้งช่วยสนับสนุนความรู้และข้อมูลทางด้านเทคนิคที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อไป

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว โดยหนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ระบุว่าได้เสนอเรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่อง แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค ประกอบกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับแนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กล่าวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาชี้แจงว่า ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๔ หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ประชุมหารือตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ได้ข้อสรุปดังนี้

๑. เห็นด้วยกับการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดเข้าด้วยกัน และตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวจังหวัด โดยอาศัยการบริหารแบบบูรณาการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยกรรมการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัดควรเน้นให้ภาคธุรกิจ เอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด

๒. เห็นด้วยที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตามแผนและกรอบการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดที่จัดทำโดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของแผนและกรอบการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด

๓. ไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าตามพระราชบัญญัติและกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ควรที่จะเป็นที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก แต่เห็นด้วยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบ สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิอาจจะเป็นส่วนราชการ อาจารย์ หรือภาคธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ก็ได้

๔. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวได้แจ้งให้ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด ดำเนินการจัดตั้งคณะกรมการการท่องเที่ยวจังหวัดแล้ว และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประสานขอความร่วมมือกระทรวงมหาดไทย สนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จัดให้มีส่วนหรืองานการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มอบหมายให้ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดประสานให้การสนับสนุนความรู้ ความเข้าใจ และแนวทางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเชื่อมต่อการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวและกีฬากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

๕. การจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัดมีข้อดี คือ เป็นการวางรากฐานการปฏิบัติงานการบูรณาการภารกิจด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ ธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และผู้ประกอบการเข้าไว้ด้วยกัน เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีศูนย์-การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภาคที่ปฏิบัติงานในภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่บูรณาการภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวยังเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องร่วมมือกันพัฒนาอนุรักษ์และบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ แต่การจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัดมีข้อเสีย คือ การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของจังหวัด อาจเป็นการดำเนินภารกิจด้านการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว และไม่สามารถเชื่อมโยงภารกิจส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในประเด็นด้านอื่นๆ ได้ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการคมนาคม ด้านการเกษตร และด้านวัฒนธรรม

๖. การจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด ควรจัดตั้งเป็นคณะอนุกรรมการการท่องเที่ยว ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการมอบหมายเป็นประธาน ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวสามารถเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้

๗. การให้ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด ตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เสนอมีข้อจำกัดใน ๓ ประการดังนี้

๗.๑ ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เฉลี่ยจังหวัดละ ๓ คน และขาดทักษะ ความรู้ ความชำนาญด้านการท่องเที่ยว ต้องพัฒนาศักยภาพอีกมาก

๗.๒ งบประมาณเพื่อการบริหารจัดการ การประสานจัดทำแผนมีไม่เพียงพอ

๗.๓ ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด ในปัจจุบันอำนาจบังคับขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หากต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบังคับบัญชาโดยตรง จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างของศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค มีโครงสร้างอัตรากำลังที่เหมาะสมกับภารกิจและมีงบประมาณที่เพียงพอกับการบริหารจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๘. การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคจะทำให้ขอบเขตของการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดไม่เพียงพอ ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเข้าด้วยกัน โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัดระดับเขต ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ และผลการพิจารณาของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบแล้ว

๑๗. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "กระบวนการทำงานระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับรัฐบาล"





๑. ความเป็นมา

ตามที่ปรากฏว่ารัฐบาลจะยกเลิกการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินแทนนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอตั้งข้อสังเกตว่าแนวนโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานะและบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๘๙ ที่กำหนดว่า "เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นๆ..." สภาที่ปรึกษาฯ จึงใคร่ขอเรียนปรึกษาคณะรัฐมนตรีและเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่รัฐบาลจะจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินแทน "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้สภาที่ปรึกษาฯ มีบทบาทหน้าที่อย่างไรต่อไปและ "แผนอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้" นั้น จะประกอบด้วยแผนใดบ้าง

๒. จากประสบการณ์ในการดำเนินงานตลอด ๓ ปีที่ผ่านมา สภาที่ปรึกษาฯ มีความชื่นชมที่คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ในหลายประเด็น อย่างไรก็ดี สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าน่าจะมีการสร้างรูปแบบและเสริมสร้างกระบวนการความเข้าใจร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ และการประสานงานระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและมีความสมบูรณ์มากขึ้น ดังต่อไปนี้

๒.๑ ควรจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ที่มีความเป็นอิสระให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อให้การบริหารสำนักงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิผล โดยไม่ยึดติดกับระบบกฎเกณฑ์ทางราชการ

๒.๒ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ไม่ควรมีบทบาทอย่างใดทั้งสิ้นในกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

๒.๓ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๓ ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนในเนื้อหาของข้อเสนอสภาที่ปรึกษาฯ ควรจัดให้มีช่องทางการสื่อสารสองทางระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในระหว่างขั้นตอนของการพิจารณาของส่วนราชการก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒.๔ ควรสร้างรูปแบบอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับเนื้อหาและรูปแบบการจัดทำรายงานผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๒.๕ ควรสร้างรูปแบบอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับการเปิดเผยเหตุผลในการพิจารณาและผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีให้สาธารณชนทราบ โดยเฉพาะเนื้อหาที่จะเผยแพร่ ช่องทางและระยะเวลาในการเปิดเผยสู่สาธารณชน

๒.๖ ควรมีการจัดสรรสื่อของรัฐเพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ มีความเชื่อมโยงกับภาคประชาชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น

๒.๗ ควรจัดสรรบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ อย่างเพียงพอ เพื่อให้สภาที่ปรึกษาฯ สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การหารือและการเสนอข้อพิจารณาดังกล่าว มุ่งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรจะมีการปรึกษาหารือระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับตัวแทนคณะรัฐมนตรีในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ต่อไป

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า ตามที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ "กระบวนการทำงานระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับรัฐบาล" เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว และผลการประชุมหารือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ผลการพิจารณาต่อความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวทางเว็บไซต์แล้ว

๑๘. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงเพื่อการผลิตน้ำประปา"





๑. ความเป็นมา

จากการที่แหล่งชุมชน เขตเมือง เขตประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บริเวณริมสองฝั่งของแม่น้ำที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำสายหลักที่ไหลลงสู่อ่าวไทย ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ซึ่งบริเวณลุ่มน้ำตอนกลางและตอนล่างของแม่น้ำดังกล่าว ยังเป็นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรทั้งการเพาะปลูก และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จึงทำให้บริเวณดังกล่าวมีความต้องการใช้น้ำมากในหลายกิจกรรมด้วยกัน รวมถึงการปล่อยน้ำเพื่อผลักดันหรือควบคุมน้ำเค็ม และผลักดันน้ำเสียให้ออกสู่ทะเลโดยเร็ว นอกจากนั้นจากการขยายตัวของชุมชน เขตเมือง และการประกอบการอุตสาหกรรม ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพื่อผลิตน้ำประปามากยิ่งขึ้นตามลำดับ ซึ่งแต่เดิมนั้นการนำน้ำมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม บางส่วนสามารถใช้น้ำจากแหล่งน้ำบาดาลได้ ปัจจุบันนโยบายของรัฐ จำเป็นต้องมีการชะลอการใช้น้ำบาดาล และจะพัฒนาการผลิตประปาจากแหล่งน้ำผิวดินไปใช้แทน จึงทำให้มีความต้องการใช้น้ำดิบจากแหล่งน้ำผิวดินมากขึ้นทั้งการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้มีกิจกรรมการใช้น้ำมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการชลประทาน อุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม จนถึงขั้นที่จะใช้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับการประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไม่พอเพียง จึงได้เริ่มมีการผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองจากบริเวณเหนือเขื่อนแม่กลองมาใช้เพื่อผลิตประปาของกรุงเทพฯ ฝั่งตะวันตก และต่อไปคาดว่าจะต้องมีการผันน้ำมาช่วยเสริมการประปาของลุ่มน้ำท่าจีนด้วย สำหรับแม่น้ำบางปะกงปัจจุบันในช่วงฤดูแล้งมีปริมาณน้ำค่อนข้างจำกัด ในอนาคตคาดว่าจะมีปัญหาเรื่องการนำน้ำไปใช้เพื่อกิจกรรมประปา ทั้งในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และอาจรวมถึงบางส่วนของพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ดังนั้นการผันน้ำไปใช้ในลุ่มน้ำอื่นอาจจะส่งผลกระทบไม่มากก็น้อยต่อการใช้น้ำในลุ่มน้ำเดิม จึงสมควรที่จะต้องศึกษา ติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อหาแนวทางที่แก้ไขผลกระทบก่อนที่จะสายเกินไป

การนำน้ำดิบจากแม่น้ำหลักทั้ง ๔ สาย จำเป็นต้องคำนึงถึงด้านคุณภาพน้ำด้วย ซึ่งในปัจจุบันแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง มีสภาวะคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรมลงตามลำดับ หากไม่รีบดำเนินการแก้ไข คาดว่าจะมีผลกระทบต่อการนำน้ำไปผลิตประปาได้ในอนาคต

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำน้ำดิบจากแม่น้ำที่สำคัญทั้ง ๔ สาย มาใช้ในการผลิตน้ำประปา ทั้งกรณีปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ และการจัดสรรน้ำในอนาคต จึงได้จัดให้มีการเสวนาเรื่อง การใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง เพื่อผลิตน้ำประปา เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ และจากผลการเสวนาดังกล่าว ได้จัดให้มีกิจกรรมต่อเนื่อง เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาและแนวทาง แก้ไขในหัวข้อเรื่องดังกล่าว โดยจัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๗ จากผลการประชุมเสวนา และการประชุมกลุ่มย่อยดังกล่าว จึงได้จัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง เพื่อการผลิตน้ำประปา

๓. ลักษณะภูมิศาสตร์และสถานภาพปัจจุบันของแม่น้ำสายหลัก

๓.๑ สภาพอุทกวิทยาและแหล่งน้ำ

๑) ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (สายหลัก)

ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (สายหลัก) มีพื้นที่ลุ่มน้ำ ๒๐,๑๒๕ ตร.กม. (ไม่รวมลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน) พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขต ๑๑ จังหวัดในภาคกลาง ได้แก่ นครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง อยุธยา สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร มีปริมาณน้ำท่าตามธรรมชาติเฉลี่ยรายปี ที่เกิดจากลุ่มน้ำ ๑,๗๓๑.๘๐ ล้าน ลบ.ม. และปริมาณน้ำท่าตามธรรมชาติเฉลี่ยรายปีที่รวมลุ่มน้ำสาขาตอนบนคือ ลุ่มน้ำ ปิง วัง ยม น่าน สะแกกรังด้วยแล้วประมาณ ๒๙,๐๒๐.๓๘ ล้าน ลบ.ม. ปัจจุบันเนื่องจากการใช้น้ำในลุ่มน้ำสาขาตอนบน ปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรายปีของแม่น้ำเจ้าพระยา (ไม่รวมลุ่มน้ำท่าจีนและแม่น้ำป่าสัก) ประมาณ ๒๒,๑๐๖ ล้าน ลบ.ม.

สำหรับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำเจ้าพระยา ที่สำคัญได้แก่ เขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ มีความจุที่ระดับเก็บกักและความจุใช้การดังนี้

เขื่อนเก็บกักน้ำ	ความจุที่ระดับเก็บกัก (ล้าน ลบ.ม.)	ความจุใช้การ (ล้าน ลบ.ม.)	ปีก่อสร้างแล้วเสร็จ
เขื่อนภูมิพล	๑๓,๔๖๒	๙,๖๖๒	๒๕๐๗
เขื่อนสิริกิติ์	๙,๕๑๐	๖,๖๖๐	๒๕๑๔
รวม	**๒๒,๙๗๒**	**๑๖,๓๒๒**	-

สำหรับเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่มีอยู่ ๒ แห่ง คือ เขื่อนทดน้ำเจ้าพระยา และเขื่อนทดน้ำนเรศวร ก่อสร้าง แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ และ ๒๕๒๒ ตามลำดับ

๒) ลุ่มน้ำท่าจีน

ลุ่มน้ำท่าจีน มีพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑๓,๖๘๑ ตร.กม. พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขต ๘ จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร อ่างทอง อยุธยา และนนทบุรี ลุ่มน้ำท่าจีนมีแม่น้ำสำคัญเพียงสายเดียว คือ แม่น้ำท่าจีน (ตอนต้นน้ำเรียกว่าแม่น้ำสุพรรณบุรี) โดยมีพื้นที่ลุ่มน้ำเริ่มต้นที่จังหวัดนครสวรรค์ แยกออกจากแม่น้ำ เจ้าพระยาทางฝั่งขวาเหนือเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยาที่ตำบลมะขามเฒ่า อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท ไหลผ่านเขตจังหวัด สุพรรณบุรี นครปฐม และออกสู่อ่าวไทยบริเวณจังหวัดสมุทรสาคร มีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรายปีที่เกิดจากพื้นที่ลุ่มน้ำ ๑,๓๖๔.๔ ล้าน ลบ.ม. โดยจากแม่น้ำกระเสียวประมาณ ๓๑๘ ล้าน ลบ.ม. อย่างไรก็ดีปริมาณน้ำท่าของแม่น้ำท่าจีนขึ้นอยู่ กับการผันน้ำมาจากแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูแล้ง

เขื่อนเก็บกักน้ำที่สำคัญในลุ่มน้ำท่าจีน ได้แก่ เขื่อนกระเสียว มีความจุอ่างที่ระดับเก็บกัก ๒๔๐ ล้าน ลบ.ม. ความจุใช้การ ๒๐๐ ล้าน ลบ.ม. ก่อสร้างที่อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔

๓) ลุ่มน้ำแม่กลอง

ลุ่มน้ำแม่กลองมีพื้นที่ลุ่มน้ำ ๓๐,๘๓๖ ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่ ๘ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม บางส่วนของจังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร อุทัยธานี และตาก ปริมาณน้ำท่ารายปีเฉลี่ย ๑๕,๑๓๐ ล้าน ลบ.ม. ลุ่มน้ำแม่กลองมีลำน้ำสาขาที่สำคัญตอนบนได้แก่ แม่น้ำแควใหญ่ และแม่น้ำแควน้อย ไหลมาบรรจบกันที่บ้านปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี รวมเป็นแม่น้ำแม่กลอง ไหลผ่านจังหวัดราชบุรี และออกสู่อ่าวไทยที่จังหวัดสมุทรสงคราม

เขื่อนเก็บกักน้ำที่สำคัญในลุ่มน้ำแม่กลอง ได้แก่ เขื่อนศรีนครินทร์ และเขื่อนวชิราลงกรณ์ (เขื่อนเขาแหลม) และมีเขื่อนทดน้ำแม่กลองตั้งอยู่ที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี

เขื่อนเก็บกักน้ำ	ความจุที่ระดับเก็บกัก (ล้าน ลบ.ม.)	ความจุใช้การ (ล้าน ลบ.ม.)	ปีก่อสร้างแล้วเสร็จ
๑. เขื่อนศรีนครินทร์	๑๗,๗๔๕	๗,๔๗๐	๒๕๒๑
๒. เขื่อนวชิราลงกรณ์	๘,๘๖๐	๕,๘๔๘	๒๕๒๘
รวม	**๒๖,๖๐๕**	**๑๓,๓๑๘**	-

๔) ลุ่มน้ำบางปะกง

ลุ่มน้ำบางปะกง มีพื้นที่ลุ่มน้ำ ๗,๙๗๘ ตารางกิโลเมตร (ไม่รวมลุ่มน้ำปราจีนบุรี) ครอบคลุมจังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ชลบุรี และนครนายก มีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรายปี ๓,๓๔๔ ล้าน ลบ.ม.และเมื่อรวมปริมาณน้ำท่าจากลุ่มน้ำปราจีนบุรีด้วยประมาณ ๘,๕๐๘ ล้าน ลบ.ม. สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ลุ่มน้ำย่อย ได้แก่ แม่น้ำนครนายก คลองท่าลาด คลองหลวง และแม่น้ำบางปะกงสายหลัก

๓.๒ สภาพการใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำที่ศึกษา

๑) การใช้น้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนน้ำของโครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่และโครงการชลประทานพิษณุโลกมีเพิ่มมากขึ้น น้ำใช้เพื่อการเพาะปลูก ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค ตลอดจนน้ำใช้ในกิจการอุตสาหกรรมและอื่นๆ ในท้องที่ต่างๆ ทั่วเขตโครงการมีความต้องการมากกว่าเดิม ขณะที่ปริมาณน้ำต้นทุน ซึ่งเขื่อนเจ้าพระยา เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ที่ระบายลงมาให้ กำลังมีสภาพลดลงเป็นที่น่าวิตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูแล้ง จึงเป็นเหตุให้หลายท้องที่ต้องประสบกับความเดือดร้อน เนื่องจากขาดแคลนน้ำเป็นประจำ ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี สภาพการใช้น้ำของกิจกรรมต่างๆ ในเขตโครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่และโครงการพิษณุโลก สรุปได้ดังนี้

(๑) ปริมาณน้ำเพื่อการผลักดันน้ำเค็ม

- บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา ๕๐ ลบ.ม./วินาที ประมาณปีละ ๑,๕๘๐ ล้าน ลบ.ม.
- บริเวณปากแม่น้ำท่าจีน ๓๐ ลบ.ม./วินาที ประมาณปีละ ๙๔๖ ล้าน ลบ.ม.

(๒) เพื่อการผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลประมาณ ๖๐ ลบ.ม./วินาที ประมาณปีละ ๑,๘๙๒ ล้าน ลบ.ม.

(๓) เพื่อการเกษตรในเขตโครงการชลประทานพิษณุโลกและโครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งรวมทั้งน้ำอุปโภคบริโภคในพื้นที่โครงการด้วย

- ฤดูนาปี ปีละประมาณ ๔,๐๐๐ ล้าน ลบ.ม.
- ฤดูนาปรัง ปีละประมาณ ๔,๐๐๐ - ๖,๐๐๐ ล้าน ลบ.ม.

๒) การใช้น้ำจากแม่น้ำท่าจีน

สภาพน้ำท่าของแม่น้ำท่าจีนในฤดูแล้งจะมาจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ระบายมาจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนในฤดูฝนจะมีน้ำท่าส่วนหนึ่งจากพื้นที่ทิศตะวันตกของลุ่มน้ำไหลลงแม่น้ำท่าจีนรวมกับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา ดังนั้นปริมาณน้ำต้นทุนของแม่น้ำท่าจีนโดยเฉพาะในฤดูแล้งจึงเป็นน้ำต้นทุนเดียวกันกับของแม่น้ำเจ้าพระยา ในการนำน้ำจากแม่น้ำท่าจีนมาใช้ จึงไม่ได้เป็นการเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน ยกเว้นในฤดูฝนที่มีน้ำท่าจากพื้นที่ฝั่งตะวันตกของลุ่มน้ำท่าจีนเอง

๓) การใช้น้ำจากแม่น้ำแม่กลอง

(๑) ปริมาณน้ำเพื่อการชลประทาน พื้นที่เพาะปลูกฤดูฝน และพื้นที่เพาะปลูกฤดูแล้ง ในปัจจุบันมีรายละเอียดดังนี้

ช่วงฤดู	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)			
	ข้าว	อ้อย	พืชไร่ - พืชผัก	ไม้ผล
ฤดูฝน	๑,๒๐๐,๐๐๐	๗๐๐,๐๐๐	๒๐๐,๐๐๐	๓๐๐,๐๐๐
ฤดูแล้ง	๖๐๐,๐๐๐	๗๐๐,๐๐๐	๒๐๐,๐๐๐	๓๐๐,๐๐๐

หมายเหตุ : ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพาะปลูกข้าวนาปรังสูงถึง ๖๕๐,๐๐๐ ไร่

(๒) ปริมาณน้ำระบายท้ายเขื่อนแม่กลองเพื่อผลักดันน้ำเค็มประมาณ ๔๐ ลบ.ม. ต่อวินาที

(๓) การผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองเหนือเขื่อนแม่กลองไปใช้ในเขตโครงการชลประทานเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกตอนล่าง และผลักดันน้ำเค็มที่ปากแม่น้ำท่าจีน ซึ่งประกอบด้วย

- คลองท่าสาร - บางปลา (รับน้ำจากคลอง ๑ ซ้าย) ประมาณ ๓๐ ลบ.ม. ต่อวินาที
- คลองจรเข้สามพัน (รับน้ำจากหน้าเขื่อนแม่กลอง) ประมาณ ๕๐ ลบ.ม. ต่อวินาที นอกจากนี้ยังมีการนำน้ำจากคลองจรเข้สามพันไปใช้เพื่อการเพาะปลูกนอกเขตโครงการชลประทานแม่กลอง โดยการสูบน้ำอีกด้วย

(๔) ศักยภาพการผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองบริเวณเหนือเขื่อนแม่กลอง เพื่อการประปานครหลวงในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตะวันตก ประมาณ ๔๕ ลบ.ม./วินาที

๔. คุณภาพน้ำ

จากข้อมูลการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายต่าง ๆ ของกรมควบคุมมลพิษในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๕ พอสรุปสถานการณ์คุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง โดยการกำหนดเป็นประเภทคุณภาพของแหล่งน้ำได้ดังนี้

แม่น้ำ	เขตควบคุมมาตรฐานคุณภาพน้ำ (กิโลเมตร จากปากแม่น้ำ)	ประเภทคุณภาพของแหล่งน้ำ (ตามมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน)
แม่น้ำเจ้าพระยา	ช่วงที่ ๑ จากองค์พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ ถึง ศาลากลาง จ.นนทบุรีหลังเก่า (กม. ที่ ๗ ถึง ๖๒) ช่วงที่ ๒ จากศาลากลาง จ.นนทบุรีหลังเก่า ถึง ป้อมเพชร จ.พระนครศรีอยุธยา (กม. ที่ ๖๒ ถึง ๑๔๒) ช่วงที่ ๓ จากป้อมเพชร จ.พระนครศรีอยุธยา ถึง จุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา จ.นครสวรรค์ (กม. ที่ ๑๔๒ ถึง ๓๗๙)	๔ ๓ ๒
แม่น้ำท่าจีน	ช่วงที่ ๑ จากปากแม่น้ำ อ.เมือง จ.สมุทรสาคร ถึง ที่ว่าการ อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม (กม. ที่ ๐ ถึง ๘๒) ช่วงที่ ๒ จากที่ว่าการ อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม ถึงประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี (กม. ที่ ๘๒ ถึง ๒๐๒) ช่วงที่ ๓ จากประตูระบายน้ำโพธิ์พระยา จ.สุพรรณบุรี ถึงบ้านปากคลองมะขามเฒ่า อ.วัดสิงห์ จ.ชัยนาท (กม. ที่ ๒๐๒ ถึง ๓๒๕)	๔ ๓ ๒
แม่น้ำแม่กลอง	บริเวณปากแม่น้ำ (คลังน้ำมันเชลล์) จ.สมุทรสงคราม (กม. ที่ ๐) ถึง บริเวณบ้านปากแพรก อ.เมือง จ.กาญจนบุรี (กม. ที่ ๑๔๐)	๓
แม่น้ำบางปะกง	ตั้งแต่ปากแม่น้ำ คลังน้ำมันของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต.ท่าข้าม อ.บางปะกง จ.ฉะเชิงเทรา ถึงจุดบรรจบของแม่น้ำนครนายกและปราจีนบุรี ที่ ต.บางแตน อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี รวมระยะทาง ๑๒๒ กิโลเมตร	๓

๕. การดำเนินงานการผลิตน้ำประปา

๕.๑ การประปานครหลวง (กปน.)

การประปานครหลวงมีแผนบริการ (ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ของการประปานครหลวง) ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมีกำลังผลิต ๖.๓๒ ล้านลูกบาศก์เมตร/วัน จ่ายน้ำให้ประชาชนในพื้นที่บริการทั้งหมด ๓ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ได้ประมาณ ๙.๒๐ ล้านคน ถึงแม้ว่าการประปานครหลวงจะมีแผนบริการถึงแค่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ว่าความสามารถขยายกำลังการผลิตของการประปานครหลวงที่ได้เตรียมไว้สูงสุดถึง ๗.๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน จ่ายน้ำให้ประชาชนได้ประมาณ ๑๓ ล้านคน ปริมาณน้ำดิบที่ได้รับจัดสรรแล้ว ๑๐๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เพียงพอต่อการขยายกำลังการผลิตดังกล่าว ดังนั้นการประปานครหลวงสามารถจ่ายน้ำประปาที่มีคุณภาพดีและปริมาณเพียงพอจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๘๐ ดังแสดงในตาราง

แสดงแผนการให้บริการในอนาคตของการประปานครหลวง

พ.ศ.	ผู้ใช้น้ำ (ล้าน คน)	น้ำผลิต (ล้าน ลบ.)	น้ำ (ล้าน ลบ.)	น้ำสูญเสีย (ล้าน ลบ.)	กำลังการผลิต (ล้าน ลบ.ม./วัน)	ปริมาณน้ำดิบ (ลบ.ม./วินาที)
๒๕๔๕	๖.๗๐	๔.๑๒	๒.๖๖	๓๖	๔.๗๒	๕๒.๕๐
๒๕๕๐	๗.๖๗	๔.๓๘	๓.๐๗	๓๐	๕.๕๒	๕๕.๘๒
๒๕๖๐	๙.๒๐	๕.๒๔	๓.๖๗	๓๐	๖.๓๒	๖๖.๗๔
๒๕๗๐	๑๐.๔๙	๖.๑๕	๔.๓๐	๓๐	๗.๓๕	๗๘.๓๐
๒๕๘๐	๑๓.๐๐	๗.๐๕	๔.๙๓	๓๐	๗.๗๕	๙๐.๐๐

ที่มา : แผนการให้บริการ พ.ศ. ๒๕๔๕ – พ.ศ. ๒๕๖๐ ของ กปน.
แผนการให้บริการ พ.ศ. ๒๕๖๐ – พ.ศ. ๒๕๘๐ ของ TEAM – AEC – MSI – SLC

๑) ระบบน้ำดิบ

การประปานครหลวงได้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแหล่งน้ำดิบดั้งเดิมตั้งแต่เริ่มมีกิจการประปาในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี ๒๔๕๗ ส่วนแม่น้ำแม่กลองเป็นแหล่งน้ำดิบใหม่ ซึ่งเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ ในปัจจุบันการประปานครหลวงใช้น้ำดิบประมาณ ๖๒ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และปริมาณน้ำดิบสูงสุดที่การประปานครหลวงได้รับจัดสรรเท่ากับ ๑๐๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งเพียงพอต่อการวางแผนผลิตจ่ายน้ำประปาได้จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๗๘ ดังแสดงในตาราง

แสดงการใช้น้ำดิบในปัจจุบัน

แหล่งน้ำดิบ	ปริมาณน้ำดิบที่ใช้ปัจจุบัน		ปริมาณน้ำดิบสูงสุดที่ได้รับจัดสรร	
	ลบ.ม./วินาที	ล้าน ลบ.ม./วัน	ลบ.ม./วินาที	ล้าน ลบ.ม./วัน
แม่น้ำเจ้าพระยา	๕๒	๔.๔๙	๖๐	๕.๑๘
แม่น้ำแม่กลอง	๘	๐.๖๙	๔๕	๓.๘๙
รวม	**๖๐**	**๕.๑๘**	**๑๐๕**	**๙.๐๗**

ที่มา : รายงานการศึกษาเรื่องความเสี่ยงด้านปริมาณน้ำดิบของการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๔๖

แหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยา การประปานครหลวงสูบน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยา ที่บริเวณสำแล อำเภอเชียงรากน้อย จังหวัดปทุมธานี น้ำดิบจะถูกส่งมาตามคลองส่งน้ำ (คลองประปา) คลองในช่วงจากปากคลองที่สำแลถึงโรงผลิตน้ำบางเขน ยาวประมาณ ๑๘ กิโลเมตร คลองมีขีดความสามารถส่งน้ำได้ ๖๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที หรือ ๕.๑๘ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน

แหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำแม่กลอง การประปานครหลวงได้สร้างคลองส่งน้ำมหาสวัสดิ์เพื่อนำน้ำจากแม่น้ำแม่กลอง บริเวณเขื่อนแม่กลอง มาใช้ในการผลิตน้ำที่โรงผลิตน้ำมหาสวัสดิ์คลองส่งน้ำมหาสวัสดิ์ มีความยาวรวมทั้งสิ้น ๑๐๗ กิโลเมตร และมีขีดความสามารถส่งน้ำได้ในอัตรา ๔๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ ๓.๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน สำหรับรายละเอียดแผนการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำแม่กลองของการประปานครหลวงตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ ถึง ๒๕๖๐ สรุปได้ดังนี้

แผนการใช้น้ำดิบของการประปานครหลวง

พ.ศ.	ล้าน ลบ.ม./วัน			ล้าน ลบ.ม./ปี			ลบ.ม./วินาที		
	ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก	รวม	ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก	รวม	ฝั่งตะวันออก	ฝั่งตะวันตก	รวม
๒๕๔๖	๔.๕	๐.๖๖	๕.๒	๑,๖๔๓	๒๔๑	๑,๘๘๔	๕๒	๘	๖๐
๒๕๔๙	๔.๙	๐.๘๘	๕.๘	๑,๗๘๙	๓๒๑	๒,๑๑๐	๕๗	๑๐	๖๗
๒๕๕๐	๔.๙	๐.๙๙	๕.๙	๑,๗๘๙	๓๖๑	๒,๑๕๐	๕๗	๑๒	๖๙
๒๕๕๔	๔.๙	๑.๓๒	๖.๒	๑,๗๘๙	๔๘๒	๒,๒๗๑	๕๗	๑๕	๗๒
๒๕๕๕	๔.๙	๑.๓๘	๖.๓	๑,๗๘๙	๕๐๔	๒,๒๙๓	๕๗	๑๖	๗๓
๒๕๕๙	๔.๙	๑.๕๑	๖.๔	๑,๗๘๙	๕๕๑	๒,๓๔๐	๕๗	๑๘	๗๕
๒๕๖๐	๔.๙	๑.๕๔	๖.๔	๑,๗๘๙	๕๖๒	๒,๓๕๑	๕๗	๑๘	๗๕

๒) ระบบผลิตน้ำประปา

ระบบผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวง ประกอบด้วยโรงงานผลิตน้ำประปา ๔ แห่ง สามารถผลิตน้ำได้ ๔.๗๒ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันในปัจจุบัน และสามารถก่อสร้างเพิ่มเป็น ๗.๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันได้ในอนาคต กำลังการผลิตของโรงงานผลิตน้ำประปาแต่ละแห่ง ดังแสดงในตาราง

แสดงกำลังการผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวง

โรงงานผลิตน้ำ	กำลังการผลิตปัจจุบัน (ล้าน ลบ.ม./วัน)	กำลังการผลิตสูงสุดที่ได้วางแผนไว้ในอนาคต (ล้าน ลบ.ม./วัน)
ธนบุรี	๐.๑๗	-
สามเสน	๐.๕๕	๐.๕๕
บางเขน	๓.๒๐	๔.๐๐
มหาสวัสดิ์	๐.๘๐	๓.๒๐
กำลังการผลิตรวม	**๔.๗๒**	**๗.๗๕**

ที่มา : รายงานการจัดทำแผนการลงทุนของการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) ระบบจำหน่ายและบริการ

ระบบจำหน่ายและบริการของ กปน. แบ่งพื้นที่บริการเป็น ๑๕ พื้นที่ แต่ละพื้นที่มีสำนักงานประปาสาขารับผิดชอบในการบริการแก่ผู้ใช้น้ำ พื้นที่บริการในภาพรวมและข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่บริการ ดังแสดงในตาราง

แสดงพื้นที่บริการของการประปานครหลวง

รายการข้อมูล	กรุงเทพมหานคร	นนทบุรี	สมุทรปราการ	รวม
พื้นที่ทั้งหมด(ตารางกิโลเมตร)	๑,๕๖๘	๖๒๑	๑,๐๐๓	๓,๑๙๒
จำนวนประชากร (ทะเบียนราษฎร์) คน	๕,๘๔๔,๖๐๗	๙๒๔,๘๙๐	๑,๐๔๕,๘๕๐	๗,๘๑๕,๓๔๗
จำนวนครัวเรือน	๒,๐๒๐,๐๑๙	๓๘๘,๕๕๒	๓๙๒,๖๐๖	๒,๘๐๑,๑๗๗
(๑) ความหนาแน่นประชากร (คน/ตารางกิโลเมตร)	๓,๗๒๗	๑,๔๘๙	๑,๐๔๓	๖,๒๕๙
(๒) พื้นที่จ่ายน้ำ (ตร.กม.)	๑,๐๒๖.๙	๒๖๔.๓	๒๒๓.๙	๑,๕๑๕.๑
อัตราร้อยละของพื้นที่จ่ายน้ำ	๖๕.๕๐	๔๒.๕๖	๒๒.๓๒	๑๓๐.๓๘
(๒) จำนวนผู้ใช้น้ำประปา รวมทุกกิจกรรม (ราย)	๑,๒๑๙,๖๘๘.๐๐	๒๑๐,๐๘๐	๑๑๐,๔๓๕	๑,๕๔๐,๒๐๓

ที่มา : (๑) ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖)
(๒) ข้อมูลจากการประปานครหลวง ณ มิถุนายน ๒๕๔๗

๕.๒ การประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินการผลิตน้ำประปาและบริการจ่ายน้ำในพื้นที่ต่างๆ โดยแบ่งออกเป็นการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการเอง และการประปาส่วนภูมิภาคให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ซึ่งพอสรุปการใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ได้ดังนี้

๑) การประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการเอง

การใช้น้ำดิบของการประปาต่างๆ จาก ๔ แม่น้ำหลัก พอสรุปได้ดังนี้

แม่น้ำ	ปริมาณการใช้น้ำดิบ	
	ลบ.ม./วัน	ล้าน ลบ.ม./ปี
๑. แม่น้ำเจ้าพระยา	๒๐๘,๘๒๘	๗๖.๒๒
๒. แม่น้ำท่าจีน	๖๗,๔๔๓	๒๔.๖๒
๓. แม่น้ำแม่กลอง	๗๓,๘๐๐	๒๖.๙๔
๔. แม่น้ำบางปะกง	๑๕,๓๖๐	๕.๖๑

๒) การประปาส่วนภูมิภาคให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ

(๑) การประปาส่วนภูมิภาคให้เอกชนร่วมลงทุนดำเนินการในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี (สำนักงานประปาปทุมธานี และรังสิต) โดย บริษัทปทุมธานี จำกัด ใช้แหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยา และได้เริ่มจ่ายน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

- ขนาดกำลังผลิตสูงสุด ๒๘๘,๐๐๐ ลบ.ม./วัน
- ปริมาณการจ่ายน้ำปัจจุบัน ๑๙๐,๐๐๐ ลบ.ม./วัน
- ปริมาณน้ำสามารถจ่ายในทุกพื้นที่ของจังหวัดปทุมธานี

(๒) การประปาส่วนภูมิภาคให้เอกชนดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนครปฐมและสมุทรสาคร (สำนักงานประปาสามพราน อ้อมน้อย และสมุทรสาคร) โดยบริษัทน้ำประปาไทย ใช้แหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำท่าจีน ซึ่งได้เปิดดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๗

- ขนาดกำลังผลิตสูงสุด ๓๒๐,๐๐๐ ลบ.ม./วัน
- ปริมาณน้ำสามารถจ่ายให้พื้นที่อำเภอสามพราน อำเภอนครชัยศรี กิ่งอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร และเทศบาลที่ดำเนินการประปาเองอยู่ ได้แก่ กระทุ่มแบน และสมุทรสาคร (มหาชัย) ในกรณีที่เทศบาลดังกล่าวขอซื้อน้ำสามารถจ่ายให้ได้ทันที

(๓) การประปาของการประปาส่วนภูมิภาคที่อยู่ใกล้กับพื้นที่รอบ ๆ สนามบินสุวรรณภูมิมี ๒ แห่ง คือ

๑. การประปาฉะเชิงเทรา ระบบผลิตน้ำประปากำลังการผลิตรวม ๕๑,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน โดยมีบริษัท ประปาฉะเชิงเทรา จำกัด ผลิตน้ำประปาจากแม่น้ำบางปะกงให้กับการประปาส่วนภูมิภาค กำลังผลิตสูงสุด ๓๐,๖๐๐ ลบ.ม./วัน

๒. การประปาบางปะกง บริษัท ประปาบางปะกง จำกัด ผลิตน้ำประปาจากแม่น้ำบางปะกงให้กับการประปาส่วนภูมิภาค กำลังผลิตสูงสุด ๑๙,๒๐๐ ลบ.ม./วัน และการประปาส่วนภูมิภาค ทำการปรับปรุงระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มขึ้นเป็น ๓๖,๐๐๐ ลบ.ม./วัน ซึ่งกำลังดำเนินการก่อสร้าง คาดว่าจะแล้วเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๗

การประปาทั้ง ๒ แห่ง บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี จำกัด ผลิตน้ำประปาจำหน่ายให้การประปาส่วนภูมิภาค โดยรับน้ำดิบจากท่อส่งน้ำดิบของ East Water (น้ำดิบจากด้านเหนือเขื่อนบางปะกง กำลังการผลิต ๓,๐๐๐ ลบ.ม./ชม.)

สำหรับการใช้น้ำดิบของบริษัท East Water ที่ใช้น้ำจากแม่น้ำบางปะกง เพื่อส่งจ่ายให้กับการประปาส่วนภูมิภาค และนิคมอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนผู้ประกอบการรายย่อยในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราและบางปะกง สรุปได้ดังนี้

แสดงความต้องการน้ำดิบ ของบริษัท East Water

ผู้ใช้น้ำ	ปริมาณการใช้น้ำจากแม่น้ำบางปะกง (ล้าน ลบ.ม.)				
	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๕๐	๒๕๕๓	๒๕๕๖
ผู้ใช้น้ำปัจจุบัน					
๑. การประปาฉะเชิงเทราและบางปะกง	๖.๑๒๐	๗.๖๐๔	๘.๓๘๕	๙.๗๐๗	๑๑.๒๓๗
๒. นิคมอุตสาหกรรมเวลโกรว์และอมตะนคร	-	๒.๔๐๐	๔.๘๐๐	๖.๖๐๐	๘.๔๐๐
ผู้ใช้น้ำอนาคต					
๓. นิคมอุตสาหกรรมบางปูและลาดกระบัง	-	-	๒๐.๐๑๗	๒๑.๔๓๐	๒๒.๙๔๘
รวมทั้งหมด	**๖.๑๒๐**	**๑๐.๐๐๔**	**๓๓.๒๐๒**	**๓๗.๗๓๗**	**๔๒.๕๘๕**

(๔) พื้นที่อื่นๆ

- บริษัท ประปานครสวรรค์ ผลิตน้ำประปาให้กับการประปาส่วนภูมิภาค โดยใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำปิง กำลังผลิตสูงสุด ๔,๐๐๐ ลบ.ม./วัน
- บริษัท เอกคอมธารา จำกัด ผลิตน้ำประปาให้กับการประปาส่วนภูมิภาค โดยใช้น้ำจากแม่น้ำแม่กลอง กำลังผลิตสูงสุด ๔,๐๐๐ ลบ.ม./วัน

๕.๓ การใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานที่จะต้องจ่ายค่าชลประทาน

กรมชลประทานได้อนุญาตให้ผู้ขอใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานที่จะต้องจ่ายค่าชลประทานสำหรับน้ำชลประทานและอ่างเก็บน้ำที่อยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ท่าจีน แม่กลอง และบางปะกง โดยแยกเป็นรายสำนักชลประทานได้ดังนี้

แสดงปริมาณน้ำที่ขออนุญาตใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานที่จะต้องจ่ายค่าชลประทาน

สำนักชลประทาน	จำนวนผู้ขออนุญาตใช้น้ำ (ราย)	ปริมาณน้ำที่ขอใช้ (ลบ.ม./เดือน)
๑. สำนักชลประทานที่ ๑๐	๓๓	๔,๔๑๕,๓๓๗
๒. สำนักชลประทานที่ ๑๑	๙	๑๓๗,๖๐๐
๓. สำนักชลประทานที่ ๑๒	๒๐	๕๕๗,๑๐๐
รวม	**๖๒**	**๕,๑๑๐,๐๓๗**

๖. สภาพปัญหาการใช้น้ำดิบจาก ๔ แม่น้ำหลัก มาผลิตน้ำประปา และการดำเนินงานด้านประปา

๖.๑ ปัญหาการใช้น้ำดิบของการประปานครหลวง

๑) จากปัญหาการขาดแคลนน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณน้ำที่จะนำไปใช้ในการผลิตน้ำประปาสำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งมีแผนการที่จะต้องใช้น้ำดิบเพื่อผลิตประปา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ๒๕๕๐ ๒๕๖๐ เท่ากับ ๖๐ ๖๙ และ ๗๕ ลบ.ม./วินาที ตามลำดับ ซึ่งกรมชลประทานสามารถจัดสรรน้ำให้การประปานครหลวงเพิ่มจากปัจจุบันได้ไม่เกิน ๖๐ ลบ.ม./วินาที จึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม ซึ่งจากการศึกษาการพัฒนาและการจัดสรรน้ำของลุ่มน้ำแล้วพบว่า สามารถใช้น้ำจากลุ่มน้ำแม่กลอง ซึ่งมีศักยภาพสูงเป็นแหล่งน้ำดิบเพิ่มเติมได้ โดยสามารถผันน้ำได้สูงสุด ๔๕ ลบ.ม./วินาที ทำให้แหล่งน้ำดิบของการประปานครหลวงทั้งจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำแม่กลองรวมกัน ๑๐๕ ลบ.ม./วินาที อย่างไรก็ดีจากแผนการใช้น้ำดิบของการประปานครหลวง จะมีความต้องการใช้น้ำจากแม่กลองตั้งแต่ ๘ ลบ.ม./วินาที ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึง ๑๘ ลบ.ม./วินาที ในปี ๒๕๖๐ ดังนั้นจึงคาดว่าการประปานครหลวงสามารถจ่ายน้ำประปาที่มีปริมาณเพียงพอจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๘๐ ซึ่งมีความต้องการใช้น้ำดิบประมาณ ๙๐ ลบ.ม./วินาที โดยเป็นปริมาณน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา ๖๐ ลบ.ม./วินาที และจากแม่น้ำแม่กลอง ๓๐ ลบ.ม./วินาที

๒) จากผลการศึกษาที่ผ่านมา การผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่กลอง ๔๕ ลบ.ม./วินาที โดยการประปานครหลวงมาใช้ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล คาดว่าจะไม่มีปัญหาในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้นี้ แต่เนื่องจากในอนาคต การใช้น้ำในลุ่มน้ำแม่กลองจะมีมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้นอาจจะมีปัญหาในเรื่องการผันน้ำมายังกรุงเทพมหานครได้

๖.๒ ปัญหาการใช้น้ำดิบของการประปาส่วนภูมิภาค

๑) การประปาส่วนภูมิภาค ต้องการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อผลิตประปาเองประมาณ ๒๐๘,๘๒๘ ลบ.ม./วัน และร่วมลงทุนกับบริษัท ปทุมธานี จำกัด เพื่อผลิตน้ำประปาสำหรับสำนักประปาปทุมธานี และสำนักประปารังสิตมีกำลังผลิตสูงสุด ๒๘๘,๐๐๐ ลบ.ม./วัน และบริษัท ประปานครสวรรค์ ใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำปิง มีกำลังผลิตสูงสุด ๔,๐๐๐ ลบ.ม./วัน ดังนั้นการประปาส่วนภูมิภาคต้องการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ ๕๐๐,๘๒๘ ลบ.ม./วัน หรือประมาณ ๕.๘๐ ลบ.ม./วินาที อัตราการเพิ่มของการใช้น้ำทั้งประเด็นประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายพื้นที่อยู่อาศัย เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในข้อเท็จจริงและแนวโน้ม

๒) การประปาส่วนภูมิภาค ต้องการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำท่าจีนเพื่อผลิตน้ำประปาเองประมาณ ๖๗,๔๔๓ ลบ.ม./วัน และได้ให้บริษัท น้ำประปาไทยดำเนินการผลิตน้ำประปาโดยใช้น้ำดิบจากแม่น้ำท่าจีนมีขนาดกำลังผลิตสูงสุด ๓๒๐,๐๐๐ ลบ.ม./วัน ดังนั้นจึงคาดว่าจะมีการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำท่าจีนสำหรับประปาส่วนภูมิภาคประมาณ ๓๘๗,๔๔๓ ลบ.ม./วัน หรือประมาณ ๔.๔๘ ลบ.ม./วินาที ซึ่งอาจจะมีปัญหาได้ เพราะปริมาณน้ำที่ผันมาจากเขื่อนชัยนาทเข้าสู่แม่น้ำท่าจีนมีจำนวนจำกัด และโรงกรองน้ำตั้งอยู่ในแหล่งมลพิษ ต้องเตรียมการที่จะผันน้ำจากเขื่อนแม่กลองที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรีมาช่วยในการผลิตน้ำประปา ซึ่งการประปานครหลวง ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

๓) การประปาส่วนภูมิภาค ต้องการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำแม่กลองสำหรับผลิตน้ำประปาประมาณ ๗๓,๘๐๐ ลบ.ม./วัน และได้ให้ บริษัท เอกคอมธารา ดำเนินการผลิตน้ำประปา โดยใช้น้ำดิบจากแม่น้ำแม่กลอง กำลังผลิตสูงสุด ๔,๐๐๐ ลบ.ม./วัน ดังนั้นการประปาส่วนภูมิภาคต้องการใช้น้ำดิบจากแม่น้ำแม่กลองประมาณ ๗๗,๘๐๐ ลบ.ม./วัน หรือประมาณ ๐.๙๐ ลบ.ม./วินาที แม่น้ำแม่กลองมีมลพิษน้อยที่สุดในจำนวน ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ เนื่องจากมีปริมาณน้ำจากเขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนวชิราลงกรณ์ และเขื่อนแม่กลองเป็นแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำแม่กลองอยู่ ดังนั้นจึงไม่น่าจะมีปัญหาในการผลิตน้ำประปา

๔) การประปาส่วนภูมิภาค มีการประปาที่อยู่ใกล้กับพื้นที่รอบๆ สนามบินสุวรรณภูมิ ๒ แห่ง ได้แก่ การประปาฉะเชิงเทรา และการประปาบางปะกง โดยการประปาฉะเชิงเทรามีระบบผลิตน้ำประปากำลังผลิต ๕๑,๖๐๐ ลบ.ม./วัน ส่วนการประปาบางปะกงมีการปรับปรุงระบบผลิตน้ำประปาเดิม ๑๙,๒๐๐ ลบ.ม./วัน เป็น ๓๖,๐๐๐ ลบ.ม./วัน กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๗ การประปาทั้งสองแห่ง บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี จำกัด ผลิตน้ำประปาแล้วจำหน่ายให้การประปาส่วนภูมิภาค โดยรับน้ำดิบจากท่อส่งน้ำดิบของบริษัท East Water (น้ำดิบจากด้านเหนือเขื่อนทดน้ำบางปะกง) และจากการศึกษาของบริษัท East Water พบว่า สามารถจ่ายน้ำดิบให้กับกลุ่มเป้าหมายทั้งผู้ใช้น้ำปัจจุบันและผู้ใช้น้ำในอนาคต รวม ๖.๑๒ ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเพิ่มเป็น ๔๒.๕๙ ล้าน ลบ.ม./ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไรก็ดีในปัจจุบันปริมาณน้ำบริเวณด้านเหนือเขื่อนทดน้ำบางปะกงมีจำนวนจำกัดมากในช่วงฤดูแล้ง จึงจำเป็นต้องนำน้ำจากเขื่อนคลองสียัดมาช่วยเสริมได้บ้าง แต่ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เนื่องจากน้ำจากเขื่อนคลองสียัดจากวัตถุประสงค์เดิมจะนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ชลประทานเปิดใหม่ในลุ่มน้ำคลองท่าลาด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการแย่งน้ำกันได้ในอนาคตหากไม่มีการแก้ไข รวมทั้งยังมีปัจจัยต่างๆ ที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการได้แก่ น้ำทะเลขึ้นสูง เขื่อนบางปะกงไม่มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย อัตราการใช้น้ำเพิ่มสูงขึ้น และการสร้างเขื่อนเก็บน้ำไม่เป็นไปตามแผนงานของกรมชลประทาน

๖.๓ ปัญหาด้านคุณภาพน้ำสำหรับการผลิตน้ำประปา

๑) แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและตอนกลาง จะเป็นแหล่งน้ำดิบหลักของการประปานครหลวง เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร เขตประกอบการอุตสาหกรรม การขาดการวางแผนการใช้ที่ดินและการจัดการน้ำเสียที่เหมาะสม ทำให้แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีการปนเปื้อนสูงขึ้นจากการได้รับน้ำเสียจากชุมชนและกิจกรรมอุตสาหกรรมของประเภทต่างๆ ดังนั้นหากไม่มีการควบคุมน้ำเสียจากชุมชนและน้ำเสียจากกิจกรรมอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวดแล้ว แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและตอนกลางจะประสบกับภาวะเน่าเสียจนถึงขั้นมีผลกระทบต่อการผลิตน้ำประปาได้

๒) แม่น้ำท่าจีนตอนล่างและตอนกลาง ปัจจุบันคุณภาพน้ำค่อนข้างวิกฤต โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการระบายน้ำเสียของแหล่งชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และฟาร์มสุกรที่มีอยู่หนาแน่นในบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ดังนั้นคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนจะมีผลต่อการผลิตน้ำประปาหากไม่มีมาตรการแก้ไขอย่างมีประสิทธิผล

๓) สำหรับแม่น้ำแม่กลอง คุณภาพน้ำไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก และมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี เหมาะสมที่จะเป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับผลิตประปา อย่างไรก็ดีจำเป็นต้องมีการควบคุมการระบายน้ำเสียและน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนที่มีอยู่หนาแน่นบริเวณริมฝั่งแม่น้ำแม่กลอง เนื่องจากจะทำให้ปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นได้ในอนาคต

๔) สำหรับแม่น้ำบางปะกง คุณภาพน้ำอยู่ในสภาวะที่จะต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะหากมีการปิดบานระบายของเขื่อนทดน้ำบางปะกงเพื่อป้องกันการรุกล้ำของน้ำเค็มขึ้นไปทางด้านเหนือน้ำ รวมทั้งการเร่งสร้างแหล่งเก็บน้ำจืด บริเวณเหนือเขื่อนทดน้ำบางปะกงตามแผนของกรมชลประทาน

๖.๔ ปัญหาด้านอัตราการใช้น้ำและความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น

๑) จากการที่ประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท

๒) เมื่อเขตชุมชนเติบโตและยกระดับสูงขึ้น เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเมืองที่มีการปกครองพิเศษ เช่น ภูเก็ต พัทยา อัตราการใช้น้ำต่อวันต่อคนจะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มทวีขึ้น

๖.๕ ปัญหาด้านแหล่งน้ำดิบ

๑) ในอดีตแหล่งน้ำสำคัญที่ใช้ผลิตน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเมืองต่างๆ ในบริเวณภาคกลางตอนล่าง ได้แก่ น้ำใต้ดิน ในปัจจุบันได้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด และมีน้ำเค็มรุกล้ำเข้ามาบริเวณชั้นน้ำบาดาล เนื่องจากการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้เกินขีดสมดุลตามธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลมีนโยบายให้ชะลอการสูบน้ำบาดาล และจะยกเลิกการสูบน้ำบาดาลเมื่อมีประปาผิวดินเข้าถึง ดังนั้นในหลายพื้นที่จะมีการขาดแคลนแหล่งน้ำผิวดินสำหรับการผลิตประปา และในอนาคตคาดว่าจะมีการขาดแคลนแหล่งน้ำดิบมากขึ้น จนถึงขั้นต้องมีการผันน้ำข้ามลุ่มมาใช้กัน

๒) เกิดปัญหาในการจัดการ ควบคุม และบริหารแหล่งน้ำดิบ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

๖.๖ ปัญหาด้านการลงทุนในการผลิตและการจำหน่าย

๑) มีขั้นตอน กระบวนการ และเงื่อนไขต่างๆ ที่ซับซ้อน ในการที่จะร่วมลงทุนในการผลิตและการจำหน่าย คือ ด้วยตัวกฎหมาย พ.ร.บ. กปน. กปภ. และ ปว. ๕๘ ระบุว่า เมื่อเอกชนร่วมลงทุนกับ กปภ. จะต้องขอสัมปทานตาม ปว. ๕๘ ด้วย

๒) ด้วยข้อจำกัดของการลงทุนที่ต้องแสวงหากำไร ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

๖.๗ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

๑) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอำนาจของรัฐ โดยที่ภาคเอกชนและประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเท่าที่ควร ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องสัมพันธ์ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๒) การบริหารจัดการประปาไม่เป็นระบบ โดยมีทั้งประปาส่วนภูมิภาค ประปานครหลวง ประปาท้องถิ่น ประปาหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งเป็นของเอกชน ซึ่งต่างคนต่างทำ ไม่มีการวางแผนเชิงนโยบายที่สอดคล้องกัน

๓) กฎหมายในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประปายังมีความทับซ้อนกัน ขาดความชัดเจน

๔) ขาดองค์กรวางแผนในระดับชาติ และขาดบุคลากรในการทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติแล้วก็ตาม สามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับในการปฏิบัติงาน

๕) ขาดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ขาดการวางแผนในเชิงนโยบาย ขาดการมองภาพรวม และขาดการประสานงานกันในด้านต่าง ๆ

๖.๘ ปัญหาด้านความเป็นธรรมกับผู้ด้อยโอกาสในอันที่จะใช้น้ำ

น้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งรัฐต้องจัดให้กับประชากรของประเทศอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ด้อยโอกาสของประเทศ

๑) ในการบริหารจัดการยังไม่ได้มองในเรื่องประชากรที่ยังไม่มีโอกาสได้รับบริการและโอกาสในการใช้น้ำ

๒) ประชาชนไม่มีเงินจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการขอใช้น้ำประปา ทำให้เสียโอกาสในการใช้น้ำประปา

๓) เรื่องน้ำประปายังเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประปาหมู่บ้านในชนบทที่ยังก่อสร้างไม่ทั่วถึง และยังไม่มีเจ้าภาพดำเนินการหรือรับผิดชอบที่แท้จริง เมื่อเทียบกับการประปาส่วนภูมิภาค และการประปานครหลวงที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตเมือง

๖.๙ ปัญหาด้านความเป็นธรรมในเรื่องค่าน้ำ

๑) นโยบายเรื่องค่าน้ำยังขาดความชัดเจนและไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

๒) แนวทางการกำหนดค่าน้ำแต่ละ Sector ยังเหลื่อมล้ำ และขาดมาตรฐานและเกณฑ์กำหนด

๖.๑๐ ปัญหาด้านน้ำต้นทุนและต้นทุนของน้ำ

๑) จากการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทำให้มีความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้มีการใช้น้ำมากกว่าปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่

๒) จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ค่าใช้จ่ายในส่วนต้นทุนของน้ำเพิ่มมากขึ้น

๓) ประชาชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องน้ำต้นทุนและต้นทุนของน้ำ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการแย่งชิงน้ำ

๖.๑๑ ปัญหาด้านผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

๑) จากการที่มีกฎหมายกระจายอำนาจ ทำให้การทำผังเมืองเฉพาะต้องกระจายให้ท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติยังใช้ไม่ได้ผล บุคลากรในท้องถิ่นยังมีศักยภาพไม่เพียงพอ

๒) จากการที่มีผังเมือง ถ้าทำตามที่ผังเมืองกำหนดจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประชาชนไม่เข้าใจเรื่องผังเมือง

๓) แนวคิดที่จะใช้ผังเมืองเพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติทำได้ยาก

๖.๑๒ ปัญหาด้านคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติ

๑) บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติยังไม่ชัดเจน ไม่เป็นรูปธรรม และส่วนใหญ่จะเน้นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประปาส่วนภูมิภาค และประปานครหลวงเท่านั้น

๒) ขาดการประสานกันระหว่างคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติและคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างใกล้ชิด

๖.๑๓ ปัญหาด้านรูปแบบการบริหารจัดการน้ำดิบ

๑) ขาดรูปแบบการบริหารจัดการน้ำดิบระหว่างภาครัฐและเอกชน

๒) ปัญหาการดำเนินการในเรื่องแหล่งน้ำดิบของ East Water

๗. แนวทางในการแก้ไขปัญหา

๗.๑ มาตรการด้านบริหารจัดการ

๑) จัดทำแผนแม่บทแบบบูรณาการทรัพยากรน้ำทั้งในและนอกลุ่มน้ำทั้งหมด และมองการจัดการแบบภาพรวม เพื่อความเป็นระบบและครอบคลุมในด้านการพัฒนา จัดหาน้ำต้นทุน การจัดสรรน้ำ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำให้มากขึ้น เป็นแผนระยะยาวควบคู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินและการขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน

๒) ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นให้เต็มศักยภาพ ให้มีความเหมาะสมกับระบบนิเวศวิทยาและการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดหาแหล่งน้ำดิบ และการผันน้ำเพื่อผลิตน้ำประปา รวมทั้งการพิจารณาเพิ่มปริมาณน้ำจืดโดยการสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำเพิ่มจากที่มีอยู่เดิมภายใต้การคำนึงถึงหลักการ เหตุผลและความจำเป็น

๓) รณรงค์และเร่งรัดในเรื่องการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียสำหรับเมืองและเขตที่มีชุมชนหนาแน่น และส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำและลำน้ำธรรมชาติต่าง ๆ

๔) ควรปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการวางแผนการบริหารจัดการประปา ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนามีความต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

๕) ควรมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งเสริมสร้างสมรรถนะแก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่น

๖) ควรผลักดันให้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในทุกพื้นที่ สนับสนุนแนวคิดที่จะใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์แหล่งน้ำ และรณรงค์ให้ประชาชนได้เข้าใจในแนวคิดนี้

๗) ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนทั้งในเรื่องแหล่งน้ำที่มีอยู่ และการใช้น้ำของลุ่มน้ำของตนเอง และต้องตกลงกับชุมชนในลุ่มน้ำอื่น ถ้าหากต้องดึงน้ำจากลุ่มน้ำอื่นมาใช้ โดยมีการชดใช้ตามข้อตกลงที่คณะกรรมการลุ่มน้ำเห็นชอบ

๘) ปรับปรุงอำนาจ หน้าที่ ของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติให้มีความชัดเจนในแง่การปฏิบัติและให้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพิ่มขึ้น และให้ครอบคลุมถึงการประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน

๙) ควรมีนโยบายในเรื่องการให้ความเป็นธรรมกับผู้ด้อยโอกาสในอันที่จะใช้น้ำ และให้ความเป็นธรรมในเรื่องค่าน้ำโดยคำนึงถึงรายได้ของผู้ใช้น้ำด้วย

๗.๒ มาตรการด้านการลงทุน

๑) จัดให้มีระบบประปาอย่างทั่วถึง โดยให้เป็นการบริการขั้นพื้นฐาน ไม่ใช่เพื่อแสวงหากำไร

๒) สนับสนุนการลงทุนของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในการจัดหาแหล่งน้ำดิบและการก่อสร้างระบบประปา

๓) ศึกษาในเรื่องการผันน้ำเพื่อการผลิตน้ำประปา ทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และค่าใช้จ่ายโดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้น้ำของลุ่มน้ำที่จะผันน้ำ

๗.๓ มาตรการด้านกฎหมาย

๑) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการประปาให้มีความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติประปานครหลวง พระราชบัญญัติประปาส่วนภูมิภาค และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ ฯ

๒) กระจายความรับผิดชอบการจัดการเรื่องน้ำประปาสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

๓) ออกกฎหมายบังคับให้อาคารต่าง ๆที่สร้างใหม่ใช้อุปกรณ์ประหยัดน้ำ เช่น ก๊อกน้ำ ฝักบัว เครื่องซักผ้า เครื่องล้างจาน เป็นต้น

๗.๔ มาตรการด้านการส่งเสริม

๑) ร่วมมือกับเอกชนและองค์กรต่าง ๆ รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการระบบประปา

๒) สนับสนุนการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบประปา เพื่อส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัย

๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของน้ำ และคุณภาพของน้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการผลิตน้ำประปา

๔) ส่งเสริมและรณรงค์เผยแพร่ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด และรู้คุณค่าของน้ำโดยพิมพ์เป็นคู่มือแจกจ่าย

๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมนำน้ำที่ใช้แล้วกลับนำมาใช้ใหม่ โดยให้สิ่งจูงใจในการลดภาษีบางประเภท เพื่อลดปริมาณการใช้น้ำประปา โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีการใช้น้ำในขบวนการผลิตปริมาณมาก ควรมีมาตรการสนับสนุนให้มีโครงการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อใช้ในระบบสาธารณูปโภคอย่างจริงจัง

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาและมีคำสั่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธานกรรมการในการพิจารณา โดยได้รับทราบรายงานเพิ่มเติมของผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมสรุปว่า นอกจากมาตรการด้านการส่งเสริมที่กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการโดยออกกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานลดปริมาณการใช้น้ำประปาแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการ ดังนี้ ๑) จัดทำโครงการเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (Cleaner Technology, CT) และระบบจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management System, EMS) ให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมผลิตอาหาร ยางพารา น้ำมันปาล์ม ซึ่งใช้เทคนิคหรือวิธีการลดมลพิษจากแหล่งกำเนิดแทนวิธีการเดิมที่เน้นกำจัดมลพิษจากปลายท่อระบายน้ำทิ้ง โดยส่งเสริมให้มีการใช้ซ้ำ (Reuse) นำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และลดของเสีย (Reduce) จากกระบวนการผลิตและส่งเจ้าหน้าที่ออกเผยแพร่ความรู้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและปริมาณในการใช้น้ำ และสนับสนุนให้เห็นความสำคัญของการใช้น้ำในกระบวนการผลิต ๒) ดำเนินการควบคุมคุณภาพน้ำในลำน้ำให้เหมาะสมกับปริมาณการใช้น้ำประปา โดยการกำกับดูแลแม่น้ำสายหลัก และจัดทำข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำในลำน้ำ เผยแพร่ไปยังหน่วยงานและโรงเรียนต่างๆ ๓) จัดตั้งคณะทำงานกำกับดูแล ตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม และออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องต่างๆ นอกจากนั้นที่ประชุมยังเห็นว่า ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ มีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาระดับมหภาค เกี่ยวกับการจะเกิดความขาดแคลนน้ำที่ใช้ผลิตน้ำประปาจากแม่น้ำทั้งสี่สายดังกล่าว รวมทั้งโครงสร้างและระบบการผลิตน้ำประปาที่ยังคงเป็นงานของการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการเป็นส่วนใหญ่อยู่

ทั้งนี้ รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการน้ำเช่นกัน จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นแก้ไขปัญหาและจัดระบบการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมทั้งประเทศ และความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ แต่ยังเป็นการพิจารณาดำเนินการในรายละเอียดเฉพาะเรื่องยังขาดการบูรณาการร่วมกันเท่าที่ควร และไม่เชื่อมโยงกับการดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำต่างๆ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เสนอให้เป็นผลสำเร็จอย่างแท้จริง จึงเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณากำหนดแนวทางปรับปรุง และแก้ไขปัญหาในเชิงบูรณาการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ โดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่ทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้นำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์ภาพรวมของชาติโดยเร็วต่อไป โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมพิจารณาดำเนินการตามแนวทางข้างต้นด้วย

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

๑๙. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "คำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรี : มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗"

๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ เกี่ยวกับคำสั่งปิดบ่อน้ำบาดาลของนายกรัฐมนตรีในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๗ จังหวัด ซึ่งได้กำหนดการอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลในได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ และต่อมาได้มีการผ่อนผันกำหนดการปิดบ่อน้ำบาดาลไปจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗

อนึ่งเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล (กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม และพระนครศรีอยุธยา) ลูกบาศก์เมตรละ ๘.๕๐ บาท โดยทยอยขึ้นไตรมาสละ ๑.๐๐ บาทต่อลูกบาศก์เมตร นอกเหนือจากค่าใช้น้ำบาดาลซึ่งเก็บอยู่แล้วจำนวน ๘.๕๐ บาท ซึ่งจะมีผลให้ผู้ใช้น้ำบาดาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นลูกบาศก์เมตรละ ๑๗ บาท ถือได้ว่าสร้างผลกระทบโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวม และเชื่อมโยงไปถึงประเด็นความเป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำบาดาลเป็นอย่างมาก สภาที่ปรึกษาฯ เห็นสมควรที่จะศึกษาในสาระสำคัญ ปัญหา และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ใช้น้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เป็นการดำเนินการตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ภายใต้มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ



สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงได้ทำการศึกษาสาระสำคัญ และพิจารณาศึกษาปัจจัยสำคัญเรื่องนี้ใน ๘ ประเด็นสำคัญ ได้แก่

๑) ข้อมูลการทรุดตัวของแผ่นดิน

๒) ข้อมูลของการใช้น้ำบาดาล

๓) ข้อมูลความถี่ของการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๔) การแทนที่ของน้ำเค็มและน้ำจืด

๕) ศักยภาพของน้ำบาดาลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๖) ความเป็นธรรมในกรณีที่รัฐจะเก็บค่าใช้น้ำบาดาลในอัตรา ลบ.ม.ละ ๘.๕๐ บาทและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในอัตราลบ.ม.ละ ๘.๕๐ บาท

๗) น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งควรนำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

๘) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล และน้ำผิวดินด้วยปรัชญา หลักการและเหตุผล

ทั้งนี้คณะทำงานฯ ดำเนินการศึกษาโดย

๑) รวบรวมเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

๒) จัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๓) การจัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาร่วมให้ความคิดเห็น

๓. ปัญหาและผลกระทบจากมติคณะรัฐมนตรี ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗

๓.๑ ค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ๘.๕๐ บาท

การที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลลูกบาศก์เมตรละ ๘.๕๐ บาท โดยให้ทยอยขึ้นไตรมาสละ ๑ บาท จนกว่าจะครบตามราคาในที่กำหนดไว้ เขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล และสั่งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลให้เหมาะสม เมื่อเทียบกับราคาน้ำประปา

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน เศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมากในบริเวณพื้นที่ ๗ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และพระนครศรีอยุธยา คือ

๑ ด้านอุปโภคบริโภค

ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตที่น้ำประปาของภาครัฐยังให้บริการไม่ถึงจะได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมต่อการรับภาระในการจ่ายเงินค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลเพิ่มขึ้น

๒ การเกษตรกรรม

เกษตรกรที่ใช้น้ำบาดาลเพื่อการเกษตรจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลแต่จะต้องเสียค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล เกษตรกรจะรับภาระได้อย่างไร

๓ อุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้ใช้น้ำบาดาลมากที่สุด แต่การเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในราคาที่สูงเกินไปก็ทำให้อุตสาหกรรม โดยเฉพาะขนาดกลางและขนาดเล็กต้องรับภาระต้นทุนที่สูง ทำให้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศจีน ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

๔. สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลในบริเวณกรุงเทพมหานคร และใกล้เคียง ๖ จังหวัดที่เกิดปัญหาทำให้ประชาชน และภาคอุตสาหกรรมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม ในการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลนั้น สืบเนื่องมาจากการขาดความถ่องแท้ของข้อมูลมาประกอบในการตัดสินใจเพื่อออกมาตรการต่างๆ ในประเด็นต่อไปนี้คือ

๔.๑ การทรุดตัวของแผ่นดิน ที่อ้างถึงว่าเกิดจากการใช้น้ำบาดาลมากเกินสมดุลนั้น ควรจะได้พิจารณาถึงสถานการณ์การทรุดตัว ที่เกิดขึ้นจริงทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งการหาสาเหตุที่แท้จริงว่าเกิดจากอะไร มิใช่ตั้งสมมติฐานว่าเกิดจากน้ำบาดาลอย่างเดียว

๔.๒ ปริมาณการใช้น้ำบาดาลทั้งหมดในบริเวณเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ที่นำมาพิจารณาใช้ทั้งในอดีต และปัจจุบัน ต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องตรงกับการใช้จริงมากที่สุด

๔.๓ การใช้น้ำบาดาลจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น เช่น แหล่งชุมชน แหล่งธุรกิจ หรืออุตสาหกรรม ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงจำกัดอยู่เฉพาะในแหล่งที่ใช้น้ำบาดาลดังกล่าวเท่านั้น

๔.๔ การไหลเข้ามาทดแทนของน้ำจืดในแหล่งน้ำบาดาล และการไหลของน้ำเค็มที่เข้ามาปะปนในแหล่งน้ำจืด ควรจะต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนประกอบการออกมาตรการ หรือการตัดสินใจ หรือกำหนดปริมาณน้ำปลอดภัย (Safe Yield)

๔.๕ ศักยภาพน้ำบาดาลต้องนำมาใช้ในการพิจารณา ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๗ จังหวัด ประกอบการออกมาตรการต่างๆ

๔.๖ เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนทั่วไปที่จำเป็นต้องใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคที่ภาครัฐจะเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลลูกบาศก์เมตรละ ๘.๕๐ บาท และภาคอุตสาหกรรมที่ภาครัฐจะเก็บค่าใช้น้ำบาดาลในอัตรา ลบ.ม. ละ ๘.๕๐ บาท และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ลบ.ม. ละ ๘.๕๐ บาท

๕. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๕.๑ น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งควรจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล รวมทั้งน้ำผิวดินต้องมีปรัชญา หลักการและมีเหตุผล ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำบาดาล ดังนั้นการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุด รัฐบาล (ภาครัฐ) ควรคำนึงถึงข้อมูล และปัจจัยประกอบในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

๕.๒ การอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่ควรอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพน้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่นั้น

๕.๓ การใช้น้ำบาดาลร่วมกับน้ำผิวดิน (น้ำประปา) ควรจะเป็นการจัดการน้ำบาดาลที่ดีที่สุดที่ภาครัฐควรจะมีการพิจารณา

๕.๔ การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการแก้ไขปัญหา ควรมีแผนปฏิบัติการและการดำเนินการแบบบูรณาการ

๕.๕ ประเด็นความเดือดร้อนของประชาชนในการปิดบ่อน้ำบาดาล ควรจะต้องพิจารณาอนุญาตให้มีบ่อน้ำบาดาลเป็นบ่อสำรอง เนื่องจากในบางเวลาที่การประปาไม่สามารถให้บริการได้ หรือเวลาเกิดอุบัติภัยต่าง ๆ เช่น ไฟไหม้ จะได้ใช้ประโยชน์จากบ่อสำรองนี้

๕.๖ ควรมีมาตรการควบคุมติดตามการปิดบ่อน้ำบาดาลให้เป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิควิชาการด้านน้ำบาดาล

๕.๗ การเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล และการประกาศพื้นที่เขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงตามสถานการณ์เป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไป

๕.๘ ภาครัฐควรคำนึงถึงความเสียหาย และผลกระทบต่อภาคเอกชนและภาคประชาชน รวมทั้งด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอันเนื่องมาจากมาตรการของรัฐ

๕.๙ การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ปิดบ่อน้ำบาดาลและเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งอยู่ในเขตวิกฤตน้ำบาดาลนั้น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับผู้ใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภค บริโภค รัฐบาลควรมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประชาชนให้สามารถเปลี่ยนมาใช้น้ำประปาของการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค แทนน้ำบาดาลที่ใช้อยู่เดิมได้ เช่น กรณีประปาหมู่บ้านหรือโครงการบ้านจัดสรรที่ไม่สามารถเชื่อมต่อท่อเพื่อเปลี่ยนไปใช้น้ำประปาได้ เพราะการประปาฯ คิดค่าธรรมเนียมในการเชื่อมต่อกับท่อประธานของการประปาฯ สูงมากหรือบางครั้งก็ให้หมู่บ้านลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่ทั้งหมด

การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคควรสำรวจจำนวนประปาหมู่บ้านที่ใช้น้ำบาดาลที่การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคสามารถเข้าไปให้บริการน้ำประปาได้ และงบประมาณในการดำเนินการเพื่อจ่ายน้ำประปาให้กับหมู่บ้านดังกล่าว และให้การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคของบประมาณจากรัฐบาลมาดำเนินการโดยเร่งด่วน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒๐. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง"



๑. ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับหนังสือจากตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาชน ๑๗ องค์กร ขอให้ศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบหน้าที่สภาที่ปรึกษาฯ ที่จะให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริงขึ้น เพื่อทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ

คณะทำงานฯ ได้เสนอสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ให้มีหนังสือเรียนนายกรัฐมนตรี เสนอแนะให้รัฐบาลจัดให้มีกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและสร้างสรรค์โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันไม่ให้ความรุนแรงของปัญหาลุกลามบานปลายออกไป ตามแนวทางในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ เรื่อง นโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี และขั้นตอนที่ ๒ ให้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยได้มีการจัดประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๓ ครั้ง และจัดสัมมนาประชาศึกษา (Public Consultation) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๗ โดยเชิญบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่ได้เชิญมาช่วงแรกมาระดมความคิดเห็นร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งเชิญผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอีกกว่า ๕๐ แห่ง เพื่อหาข้อสรุปและนำไปสังเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. กรอบการศึกษา

ในการศึกษาของคณะทำงานศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริงได้ยึดตามแนวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกรอบแนวทางศึกษาใน ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ เรื่อง สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๗)

ประเด็นที่ ๒ เรื่อง รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖)

ประเด็นที่ ๓ เรื่อง รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค (มาตรา ๘๗)

๔. ประเด็นปัญหาที่สำคัญ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ มักไม่มีการชี้แจงถึงเหตุผลหรือข้อดีข้อเสียของการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างชัดเจน ทำให้เกิดข้อสงสัยตามมาในแต่ละครั้ง และนำไปสู่ความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายฝ่าย ประกอบกับการพิจารณาสังเคราะห์ของสภาที่ปรึกษาฯ สรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการที่มีโครงสร้างทางวิศวกรรมและหรือระบบตลาดเป็นระบบเดียว (ลักษณะการผูกขาด) จะเป็นการโอนอำนาจการผูกขาดไปให้กับเอกชน ซึ่งสามารถแสวงหากำไรจากการผูกขาดนั้นได้ ทำให้ประชาชนเป็นผู้เสียประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

๒) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐวิสาหกิจนั้นยังมีสิทธิพิเศษ และอำนาจแห่งรัฐอยู่ จะเป็นข้อได้เปรียบของรัฐวิสาหกิจที่มีเหนือคู่แข่ง ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

๓) การมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการโดยรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง อาจทำให้องค์กรนั้นไม่สามารถเป็นอิสระได้มากเท่าที่ควร

๔) การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของรัฐวิสาหกิจยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ แม้จะมีหลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติ แต่ยังมีปัญหาขาดการตรวจสอบ และถ่วงดุลจากฝ่ายอื่น เช่น สหภาพแรงงานหรือภาคประชาชน เป็นต้น

๕) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในการแสดงความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปหรือปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลหรือร่วมตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตัวเอง

๖) รัฐยังไม่คำนึงถึงความพร้อมในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ เช่น ความพร้อมในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ ความพร้อมทางวิศวกรรมและทางเทคนิค เป็นต้น

๕. ผลการสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

จากการสังเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สภาที่ปรึกษาฯ มีข้อเสนอแนะในเรื่องการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยพิจารณาประเด็นทั้งหมดเป็นองค์รวมมากกว่าที่จะแยกเป็นข้อหนึ่งข้อใดโดยเฉพาะ ดังต่อไปนี้

๕.๑ เป้าหมายในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันคือ ต้องการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง โดย

๑) ยึดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นหลัก โดยคำนึงถึงปรัชญาความมั่นคง ความยั่งยืน และอธิปไตยของรัฐ

๒) ประชาชนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ

๓) ประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึงโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์

๔) มีการประกันสิทธิความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชน

๕) มีการคิดค่าบริการที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งต่อประชาชน ผู้ใช้บริการ ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจและผู้เกี่ยวข้องอื่น

๖) มีการใช้ทรัพยากร และเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๒ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

สภาที่ปรึกษาฯ ขอเสนอให้มีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจโดยรวม เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และมุ่งให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) กิจการที่โครงสร้างการตลาดและโครงสร้างทางวิศวกรรมไม่เอื้อให้มีการแข่งขัน รัฐควรเป็นเจ้าของกิจการ เช่น กิจการสายส่งไฟฟ้าแรงสูง เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และการลงทุนที่ซ้ำซ้อนจะไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

๒) กิจการใดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือต่อความจำเป็นของสังคมอย่างสำคัญ รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการ

๓) หากจะมีการแปรรูปบางรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน จะต้องทบทวนสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้รับ และยกเลิกอำนาจแห่งรัฐที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ เพื่อไม่ให้เอกชนผู้ดำเนินกิจการมีความได้เปรียบจากการเป็นหุ้นส่วนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

๔) ไม่ว่าจะมีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ตาม กิจการด้านสาธารณูปโภคจำเป็นต้องแยกการกำกับดูแลให้เป็นอิสระจากฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติการ โดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระเพื่อทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขในการบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและประชาชนและกำหนดกฎ กติกาในการแข่งขันในตลาดที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ทั้งนี้จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารับรองด้วย โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คือ วุฒิสภาซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหาร และองค์ประกอบขององค์กรอิสระต้องมีที่มา ซึ่งไม่ใช่ผู้มีประโยชน์ทับซ้อนกับรัฐวิสาหกิจนั้น

๕) การบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจควรยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ให้ภาคประชาชนร่วมรับรู้และมีบทบาทร่วมตรวจสอบกับรัฐวิสาหกิจและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตัวแทนภาคประชาชน หรือองค์กรตัวแทนเพื่อผู้บริโภค สามารถเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจได้ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ให้สามารถกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้เน้นหลักความโปร่งใสในการคัดเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๖) รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายกับภาครัฐหรือร่วมตัดสินใจในการเลือกแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใดที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกฝ่ายและมิใช่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว รวมถึงควรมีการประเมินผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการไปแล้วเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย

๗) รัฐควรคำนึงถึงความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ความพร้อมในการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ ความพร้อมทางด้านกฎหมาย ความพร้อมทางด้านวิศวกรรมและทางเทคนิค เป็นต้น ก่อนที่จะมีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

๕.๓ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจกรณีกิจการไฟฟ้า

๑) ควรนำเป้าหมายทั้ง ๖ ข้อ และแนวทางทั้ง ๗ ข้อที่ได้เสนอข้างต้นมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายการ ปฏิรูปกิจการไฟฟ้าด้วย

๒) ควรพิจารณาดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ในหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง "การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน" ทั้งนี้ควรพิจารณาถึงการส่งเสริมและการพัฒนาพลังงานทางเลือก เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาระยะยาวด้วย

๓) ควรพิจารณาดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ในหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เรื่องนโยบายของรัฐและการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเสนอให้ใช้หลักการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ตามนัยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๘๗ / ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ในการนี้ รัฐบาลควรจัดให้มีกระบวนการหารือสาธารณะ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า และเชิญผู้เกี่ยวข้องมาร่วมให้ความคิดเห็น และปรึกษาหารือกันอย่างสร้างสรรค์เพื่อให้ได้ความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมอย่างดีที่สุด

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งมอบให้คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน"





๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้โดยเฉพาะในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๘๑ และในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามมาตรา ๔๓ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ในมาตรา ๑๐ (๑) ที่บัญญัติว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา ๕๘ ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ดำเนินการตามมาตราต่างๆ ในหลายประเด็น และยังไม่สามารถดำเนินการได้ในบางมาตรา เมื่อนำมาพิจารณาพบว่า ในบางประเด็นที่มีการดำเนินการไปแล้วนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ตามหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ จึงได้ดำเนินการศึกษาประเด็น "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" ขึ้น เพื่อจัดทำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวต่อไป

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การศึกษาเรื่อง "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินการด้านการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เป็นแนวทางในการประเมิน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ รวมถึงพิจารณาแนวทางในการดำเนินการจัดการศึกษาของรัฐให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงาน องค์กร และแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- การสำรวจวรรณกรรม โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร รายงาน หนังสือสั่งการ และหนังสือหารือระหว่างหน่วยงาน ทั้งที่เป็นข้อมูลของภาครัฐ และภาคเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
- การจัดเสวนากลุ่มย่อย โดยเชิญผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนจากองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดประเด็นการศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา นักวิชาการ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การจัดสัมมนา โดยเชิญผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนจากองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมและร่วมแสดงความคิดเห็นนำไปสู่การกำหนดประเด็นการศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย บุคลากรทางการศึกษาของภาครัฐและเอกชน องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา นักวิชาการ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผู้สนใจ
- การรวบรวมความคิดเห็นในรูปแบบเอกสารแสดงความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาและผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการสัมมนา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นที่มีอยู่อย่างครบถ้วน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงทุกความคิดเห็นที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับในทุกด้าน ทั้งนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะโดยยึดหลักการเป็นภาวะที่ดีที่สุดภายใต้ความจำกัด (optimization) การจัดลำดับความสัมพันธ์ก่อนหลัง (prioritization) ความคิดสร้างสรรค์ และทำได้จริงและก่อให้เกิดพลังผลักดันให้เกิดการปฏิบัติ

๓. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านการศึกษา

๓.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

ในหมวด ๓ มาตรา ๔๓ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพทางด้านการศึกษาของบุคคลและองค์กรต่างๆ ประกอบด้วย

- สิทธิของประชาชนชาวไทยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ
- การให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

ในหมวด ๕ มาตรา ๘๑ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยแนวนโยบายที่สำคัญที่รัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- จัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม
- จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ

- การปรับปรุงการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
- สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- การสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ
- เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ
- การพัฒนาวิชาชีพครู
- ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

๓.๒ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา

จากความไม่ชัดเจนถึงวิธีการและการดำเนินงานที่ผ่านมามีข้อถกเถียงกันเป็นวงกว้างในประเด็นของการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของสถานศึกษาในระบบทุกระดับ โดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบการศึกษาทั้งหมด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงดำเนินการศึกษา สอบถาม วิเคราะห์ประเด็นการเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้และมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ นั้น มีรายละเอียดโดยสรุปได้ดังนี้

๓.๒.๑ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการ โดยมีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ และหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๐๓๑ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่นอกเหนือจากที่รัฐต้องจัดสรรให้ เพื่อการจัดการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดประสบการณ์และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนให้ดีขึ้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาเห็นว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอาจจะระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและให้ผู้ปกครองนักเรียนมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่นอกเหนือจากที่รัฐจัดสรรให้ได้หรือไม่ รวมถึงประเด็นทางการจัดการอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปประเด็นได้ ๔ ประเด็น โดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กระทรวงศึกษาธิการจะประกาศกำหนดสถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสองประเภท ดังนี้ จะได้หรือไม่

- สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งรัฐจะจัดให้มีจำนวนเพียงพอสำหรับเด็กนักเรียนที่ใช้บริการในเขตพื้นที่การศึกษานั้น
- สถานศึกษาที่ให้บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชนบางแห่ง ผู้เรียนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนเอง เช่น โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา หรือโรงเรียนของรัฐหรือเอกชนอื่นที่ประสงค์ไม่ขอรับงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่รัฐจัดสรรให้ โดยขอเก็บเงินบำรุงการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนจากผู้ปกครองนักเรียน

ผลสรุปว่า กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนได้ แต่สำหรับสถานศึกษาของเอกชนที่มิได้รับจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่รัฐมีหน้าที่ย่อมไม่มีหน้าที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตร การจัดประสบการณ์และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่น เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

ผลสรุปว่า การจัดการศึกษานอกหลักสูตรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ย่อมไม่อยู่ในหน้าที่ที่รัฐจะต้องจัดตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามที่ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งไปแล้ว ดังนั้นการจัดการศึกษานอกหลักสูตรจึงอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ตามความสมัครใจของนักเรียนว่าจะเข้าร่วมในการศึกษานอกหลักสูตรนั้นหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาและจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อสำหรับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ พร้อมทั้งได้แจ้งการเข้าเรียนว่าเด็กคนใดได้เข้าเรียนในสถานศึกษาใดแล้ว เด็กคนนั้นไม่ยอมเข้าเรียนในสถานศึกษาที่กำหนดให้ แต่เข้าไปเรียนในสถานศึกษาตามข้อ ๑.๒ จะถือว่าเด็กคนนั้นสละสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเด็กจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียนเองได้หรือไม่

ผลสรุปว่า หากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาให้แก่เด็ก ซึ่งอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองของเด็กทราบอันเป็นการจัดให้เด็กเข้ารับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและให้สิทธิโอกาสเสมอกันแล้ว ก็ถือว่ารัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนเด็กจะเลือกเรียนในสถานศึกษาที่รัฐจัดให้หรือสถานศึกษาอื่นซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายก็เป็นสิทธิของเด็กผู้นั้น

ประเด็นที่ ๔ กรณีที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาและจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว แต่เด็กคนนั้นมีความประสงค์จะไปเรียนในสถานศึกษาอื่นที่มิได้จัดให้ สถานศึกษาดังกล่าวจะปฏิเสธไม่รับเด็กนั้นเข้าเรียนได้หรือไม่

ผลสรุปว่า การจัดสรรโอกาสให้เด็กได้รับสิทธิเข้ารับการศึกษาภาคบังคับตามรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้ประกาศจัดสรรโอกาสให้เด็กเข้ารับการศึกษาในสถานศึกษาใดแล้ว สถานศึกษานั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้เลือกได้ว่าจะรับหรือไม่รับเด็กเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ หากแต่มีหน้าที่จะต้องจัดการศึกษาให้เด็กผู้มีสิทธิตามประกาศฯ ส่วนกรณีที่เด็กผู้ได้รับสิทธิเข้ารับการศึกษาภาคบังคับประสงค์จะเข้าเรียนในสถานศึกษาอื่นที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ประกาศจัดสรรโอกาสให้สถานศึกษาอื่นนั้นอาจปฏิเสธไม่รับเด็กที่มาขอเข้าเรียนนั้นได้ และหากเด็กเห็นว่าการจัดสรรโอกาสไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ก็จะต้องร้องเรียนหรือขอทบทวนกับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๓.๒.๒ คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓ / ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในบางประเด็นกระทรวงศึกษาธิการยังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับความเห็นที่พิจารณาเสนอมา จึงเห็นควรให้มีการพิจารณาข้อหารือดังกล่าวใหม่ พร้อมทั้งรับความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่าในกรณีสถานศึกษาที่มีความพร้อม เช่น โรงเรียนเอกชน หรือโรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น และผู้ปกครองให้ความยินยอมแล้วจะขอรับหรือไม่รับงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลที่รัฐจัดสรรให้ พร้อมทั้งเก็บเงินบำรุงการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนเพิ่มอีกด้วยได้หรือไม่

๓.๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแนวทางในการปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามบันทึกที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๕๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และตามหนังสือที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยแนวปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้ยกเลิกแนวปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้ใช้ตามแนวทางใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) รายการที่ให้สถานศึกษาใช้เงินอุดหนุนรายหัวเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา

๑.๑ ค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนตามระเบียบว่าด้วยการเก็บเงินบำรุงการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้แก่

- ค่าระเบียบการและใบสมัคร
- ค่าสมัครเข้าเรียน
- ค่าขึ้นทะเบียนเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา
- ค่าบำรุงสุขภาพหรือห้องพยาบาล
- ค่าบำรุงห้องสมุด
- ค่าภาคปฏิบัติหรือวัสดุฝึกหัดหรืออุปกรณ์การศึกษา
- ค่าลงทะเบียนรายวิชา
- ค่าสอบแก้ตัว

๑.๒ ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าตอบแทนใช้สอย ที่ใช้ในการเรียนการสอนของสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์การใช้งานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งสถานศึกษาได้รับการจัดสรรจากรัฐ

๒) รายการที่เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมเสริมพิเศษเพิ่มเติมจากหลักสูตรการเรียนการสอนตามปกติที่รัฐต้องจัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ นั้น ให้พิจารณาเป็น ๒ กรณี

๒.๑ กรณีที่บริการนั้นจัดสำหรับนักเรียนทุกคน หรือนักเรียนส่วนใหญ่ เช่น การเรียนภาษาต่างประเทศกับเจ้าของภาษา ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดของกิจกรรม เหตุผลความจำเป็นและรายละเอียดค่าใช้จ่ายจริง เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความเห็นของผู้ปกครองเพื่อประกอบการพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงเรียกเก็บได้ ทั้งนี้ให้มีมาตรการที่จะดูแลนักเรียนที่ยากจนและมีปัญหาการชำระเงินเพิ่มเติมให้ได้รับบริการด้วย

๒.๒ กรณีที่เป็นบริการเฉพาะผู้ที่มีความสนใจ ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายเสนอคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอความเห็นชอบและเก็บเฉพาะผู้ที่สมัครใจ

๓) อื่น ๆ

๓.๑ ค่าปรับการลงทะเบียนรายวิชาช้า ให้เก็บค่าปรับได้ครั้งละ ๑๐ บาท

๓.๒ ค่าออกใบรับรอง ใบรายงานต่าง ๆ ถ้าเป็นภาษาไทย ชุดแรกไม่เก็บค่าใช้จ่าย ชุดต่อไปให้เก็บได้ชุดละ ๕ บาท หากเป็นฉบับภาษาอังกฤษให้เก็บได้ชุดละ ๒๐ บาท

๔) การรับบริจาค สถานศึกษาอาจรับบริจาคได้ แต่ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่เป็นการบังคับ ไม่เป็นไปเพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือเงื่อนไขกับทางราชการ โดยนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาโรงเรียน

กรณีที่บริการนั้นจัดสำหรับนักเรียนทุกคนหรือนักเรียนส่วนใหญ่ เช่น การเรียนภาษาต่างประเทศกับเจ้าของภาษา ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดของกิจกรรมเหตุผลความจำเป็น และรายละเอียดค่าใช้จ่ายจริง เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความเห็นของผู้ปกครองเพื่อประกอบการพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงเรียกเก็บได้ ทั้งนี้ให้มีมาตรการที่จะดูแลนักเรียนที่ยากจนและมีปัญหาการชำระเงินเพิ่มเติมให้ได้รับบริการด้วย

๓.๓ ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ กรณีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การสัมมนาประชาปรึกษาและการสัมมนาเฉพาะกลุ่ม เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและการดำเนินการของสถานศึกษาในกรณีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในบางกรณีนั้นได้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๓.๓.๑ การบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๑) การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแจ้งแนวทางการปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ไม่สามารถที่จะกระทำได้ และยังเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้แก่ผู้ปกครองและนักเรียน

๒) การจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรเป็นการจัดประสบการณ์และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่นๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดให้ตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นค่าใช้จ่ายนอกเหนือหลักสูตรที่จัดเก็บเพิ่มเติมจึงไม่สามารถเรียกเก็บได้

๓) คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ควรมีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ในกรณีการจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรของสถานศึกษานั้น

๔) การระดมทุนหรืองบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการศึกษา ควรเป็นหน้าที่ของส่วนกลางหรือองค์กรท้องถิ่น ไม่ควรให้สถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในหน้าที่และบทบาทของสถานศึกษา

๕) การกำหนดมาตรการระดมทุนเพื่อการศึกษาจากส่วนกลาง และจัดสรรตามความจำเป็นของสถานศึกษาในแต่ละพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการจัดการศึกษา อาทิ ภาษีการศึกษาหรือการบริจาค เพื่อนำมาลดหย่อนในส่วนของภาษีอื่นๆ

๖) ความไม่ชัดเจนของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่รัฐอุดหนุน เช่น ค่าหนังสือชุดนักเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ทำให้เกิดความสับสนของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง นักเรียน ในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา

๓.๓.๒ การจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ

๑) การกำหนดแนวทางปฏิบัติการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา ๔๓

๒) การจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรเป็นการจัดประสบการณ์และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือบริการอื่นๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ ไม่สามารถแยกเป็นในหลักสูตรและนอกหลักสูตรได้

๓) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายบางประเภทที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น ค่าสาธารณูปโภคเพิ่มเติม หรือค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อการศึกษาของผู้เรียน ควรที่จะไม่สามารถที่จะจัดเก็บได้

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๔.๑ ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ ตามบันทึกที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๕๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่องการเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และหนังสือที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่องการเก็บค่าใช้จ่ายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามข้อที่ ๒ "รายการที่เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมเสริมพิเศษเพิ่มเติมจากหลักสูตรการเรียนการสอนตามปกติ" โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา ๔๓ ที่ระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ..."

๔.๒ รัฐควรเร่งรัดออกกฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาตามมาตรา ๕๘ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เช่น

- กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการศึกษาของท้องถิ่นและส่วนกลางเพื่อเป็นการระดมทรัพยากรจากภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์ในด้านการศึกษาเป็นการเฉพาะที่ชัดเจน

- การตั้งกองทุนทางการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและเพื่อนำงบประมาณมาสนับสนุน ปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นอย่างน้อย และกระจายงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมไปยังสถานศึกษาที่มีความขาดแคลนโดยตรง

- จัดทำแนวทางหรือกฎเกณฑ์การรับบริจาคของสถาบันการศึกษาให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาการบริจาคที่มีลักษณะต่างตอบแทนมุ่งหวังผลประโยชน์อื่นหรือมีเงื่อนไขในการเข้าศึกษาต่อ

๔.๓ ในการดำเนินการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตราต่างๆ ถ้ามีความไม่ชัดเจนในประเด็นใดที่เห็นว่าจะขัดหรือแย้ง ควรหารือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงและถือเป็นที่สุด อาทิ

- การเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรและการศึกษานอกหลักสูตรจะกระทำได้หรือไม่

- การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายของสถาบันการศึกษาที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนการศึกษาจากรัฐ เช่น โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย เป็นการขัดต่อสิทธิในการเข้าศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้เรียนที่ไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าใช้จ่ายทางการศึกษาหรือไม่

๔.๔ เร่งรัดให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย/กฎ/ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนของผู้ที่เกี่ยวข้องและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการนำไปปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

หลังจากที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาและมีคำสั่งมอบให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาจัดทำความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งความก้าวหน้าการดำเนินการตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่า กระทรวงศึกษาธิการและรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ในข้อ ๓ ที่ให้หารือต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนในการดำเนินการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาว่า เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล การขอหารือศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถกระทำได้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๔๒ ๗/๒๕๔๒ ๘/๒๕๔๒ และ ๓๓/๒๕๔๓ เป็นต้น เว้นแต่จะเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้น แล้วองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๖ อย่างไรก็ตามหากกระทรวงศึกษาธิการประสงค์จะหารือเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ย่อมกระทำได้ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ลงมติเห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการ โดยปรับให้สอดคล้องกับความเห็นเพิ่มเติมตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ แล้วดำเนินการต่อไปได้

๒๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ... (ฉบับมกราคม ๒๕๔๗ ของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)"



๑. ความเป็นมา

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งรัฐใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ มีอายุถึง ๕๗ ปีแล้ว และมีบทบัญญัติส่วนใหญ่ที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาวะการประมงและสภาวะของทรัพยากรสัตว์น้ำในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำที่ไม่เหมาะสมในการทำประมงเพื่อการยังชีพ การทำอาชีพประมงตั้งแต่ขนาดเล็กถึงขนาดใหญ่ การทำประมงนอกน่านน้ำ การทำประมงในน่านน้ำสากล การทำอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงและประชาชนผู้บริโภค

กอปรกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติมาตรา ๔๖, ๕๖, ๕๙, ๖๐, ๗๖, ๗๙ และ ๘๔ สิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตรา ๒๖, ๒๗, ๒๘ และ ๒๙ เสรีภาพในการประกอบอาชีพมาตรา ๕๐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่า "ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ..." ฉบับเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งร่างโดยข้าราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ขณะนี้ จะเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ การส่งเสริมและพัฒนา การกระจายอำนาจและการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอาชีพประมง รวมทั้งอาชีพที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกับการประมงได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน ถ้าประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการร่างหรือแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเนื้อหาที่สำคัญได้ถูกนำมาเป็นประโยชน์และใช้ในการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การประมงเป็นเรื่องของเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติและประชาชน ประเทศไทยมีผลผลิตสัตว์น้ำประมาณ ๔,๗๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี รายได้จากการส่งออกมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี มูลค่าทรัพย์ลิน (เรือประมง) ประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท มูลค่าทรัพย์สิน (โรงงาน) ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องประมาณ ๒,๐๐๐ แห่ง มีการจ้างงานมากกว่า ๒ ล้านคน เขตพื้นที่เกี่ยวข้องด้านประมงทะเลและประมงน้ำกร่อยมีจำนวน ๒๔ จังหวัด ชายทะเลและเขตพื้นที่เกี่ยวข้องด้านประมงน้ำจืดมีเกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการประมงของประเทศ ซึ่งยังคงมีปัญหาต่างๆ อยู่มากมาย และ "ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ..." ซึ่งกรมประมงและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการร่างอยู่ในขณะนี้จะเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา การลดปัญหา การพัฒนา การส่งเสริมสนับสนุน การกระจายอำนาจและการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร การสร้างความมั่นใจของมาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทุกประเภท ทั้งที่ใช้บริโภคในประเทศ และส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ

ดังนั้นสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ดำเนินการหลายวิธีเพื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ รับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วย

- การศึกษาร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... และศึกษาข้อมูลจากเอกสารของภาครัฐ เช่น นโยบายพัฒนาการประมงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) โดยศึกษาทั้งฉบับเดิม และฉบับปรับปรุงโดยสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งได้เสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เอกสาร รายงาน บทความวิชาการของภาคเอกชน และองค์กรประมง
- การจัดการสัมมนาและเสวนาในระดับภาคและระดับประเทศ โดยเชิญชาวประมง ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องการประมงในท้องถิ่น ผู้นำองค์กรประมงระดับตำบลและอำเภอ ผู้นำองค์กรประมงระดับสหกรณ์และระดับจังหวัด เช่น ประธานสหกรณ์การประมง นายกสมาคมประมงจังหวัด ผู้นำองค์กรประมงระดับภาค ผู้นำองค์กรประมงระดับประเทศ เช่น ประธานกรรมการสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย นายกสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นักวิชาการ สมาชิกสภา ที่ปรึกษาฯ และผู้ที่สนใจเข้าร่วมเสวนาเพื่อรวบรวมความคิดเห็น

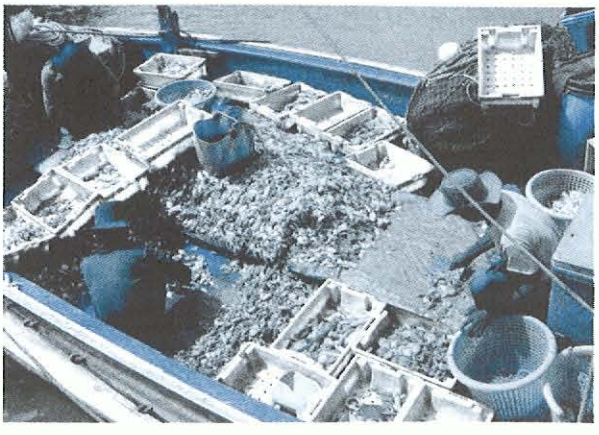
สภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการศึกษาและพยายามรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มากพอสมควรในระดับหนึ่ง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ โดยได้พบว่ามีประเด็นสำคัญหลายมาตราควรจะต้องได้รับการการทบทวนและการแก้ไข ทั้งในเรื่องหลักการและรายละเอียดเพื่อให้ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับนี้

๓. ประเด็นพิจารณาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... ซึ่งกรมประมงและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับปรุงครั้งสุดท้าย ฉบับ มีนาคม ๒๕๔๖ ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวน ๑๓ หมวด ๑๓๙ มาตรา ครอบคลุม ๕ ด้านใหญ่ดังนี้

๑. ด้านการจัดการทรัพยากรประมง
๒. ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
๓. ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน
๔. ด้านการประมงนอกน่านน้ำไทย
๕. ด้านการสุขอนามัยของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

โดย ๑๓๙ มาตราของ พ.ร.บ. การประมงฉบับนี้มีเนื้อหามากมาย ทั้งคำจำกัดความ กรอบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประมงระดับชาติ คณะกรรมการประมงระดับจังหวัดและท้องถิ่น คณะกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำระดับชาติ คณะกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำระดับจังหวัดและท้องถิ่น การแบ่งเขตการประมงเป็นเขตประมงชายฝั่ง เขตประมงพาณิชย์ เขตประมงน้ำจืด และเขตคุ้มครอง การจัดการประมงโดยชุมชน การประมงนอกน่านน้ำไทย การประมงของต่างชาติในน่านน้ำไทย กองทุนพัฒนาการประมง ตลอดจนบทกำหนดโทษต่างๆ ซึ่งมีสาระที่สำคัญมากเกี่ยวข้องกับภาครัฐและประชาชนส่วนใหญ่





ในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปัจจุบัน (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖) กรมประมงและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การประมง ฉบับนี้เป็นลำดับ โดยชาวประมง องค์กรการประมง องค์กรอุตสาหกรรมต่อเนื่องการประมงและประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง มิได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงในช่วงเวลาดังกล่าว (หลังจากที่ได้มีส่วนร่วมออกความเห็นและร่วมปรับปรุงก่อนช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นบ้างแล้ว) ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ น่าจะได้จัดการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคประชาชนรวมทั้งนักวิชาการเอกชนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อจะได้นำข้อคิดเห็นทั้งปวง มาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การประมงฉบับนี้ให้มีความเหมาะสมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ก่อนที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้เสนอร่าง พ.ร.บ. การประมง ฉบับนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

๔.๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรจะดำเนินการจัดให้มีการสัมมนาครั้งใหญ่ระดับชาติโดยเร็ว เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับนี้ของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ซึ่งอาจจะประกอบด้วย ชาวประมงทุกระดับ ผู้แทนองค์กรประมงทุกระดับ นักธุรกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่องการประมงทุกระดับ ผู้แทนองค์กรอุตสาหกรรมต่อเนื่องการประมงทุกระดับ นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง อาจรวมทั้งตัวแทนคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อเป็นการระดมสมองครั้งใหญ่ทำให้ร่าง พ.ร.บ. การประมงฉบับนี้เหมาะสมและสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๔.๒ หลังการสัมมนาครั้งใหญ่ระดับชาติตามข้อ ๔.๑ แล้ว ควรให้ผู้แทนสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย ผู้แทนสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย ผู้แทนสมาคม ซึ่งเป็นตัวแทนผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผู้แทนองค์กรชาวประมงพื้นบ้านและชุมชน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และอื่นๆ มีส่วนร่วมกับ **"คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์"** ในการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การประมงฉบับนี้อีกครั้งหนึ่งให้เหมาะสมและสมบูรณ์ที่สุดโดยเร็วก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๔.๓ หมวดที่ ๑๓ บทกำหนดโทษ ซึ่งประกอบด้วยมาตรา ๑๒๔-๑๓๘ นั้น สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการลงโทษประชาชนชาวไทยและชาวต่างชาติ ควรต้องอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคกัน เช่น มาตราที่ ๑๓๕ ถ้ากฎหมายไทยปัจจุบันไม่สามารถจำคุกชาวต่างชาติ หรือให้ศาลริบเรือประมงของชาวต่างชาติ ซึ่งกระทำความผิดได้เพียงแต่มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินเท่านั้น ก็ควรใช้หลักเกณฑ์นี้กับประชาชนชาวไทยด้วยเช่นกัน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาเพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ"

๑. ความเป็นมา

พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง มีลักษณะของพื้นที่บริเวณทิศตะวันตกตอนล่างเป็นพื้นที่ลุ่ม มีระดับพื้นดินต่ำ บางแห่งมีลักษณะพื้นที่เป็นแอ่งท้องกระทะ ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติ และส่วนหนึ่งเกิดจากการทรุดตัวของแผ่นดินด้วยปัจจัยต่างๆ พื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นพื้นที่บริเวณชานเมืองฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสถานที่รองรับการขยายตัวจากความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองหลวง เป็นชุมชนที่พักอาศัย บ้านจัดสรร นิคมอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัย ตลาด ร้านค้า รวมถึงหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพิ่มขึ้นในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการพัฒนาด้านต่างๆ ตามมาอย่างรวดเร็ว เช่น มีการสร้างระบบทางด่วน การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ตั้งอยู่บริเวณทางน้ำหลาก ทำให้สูญเสียพื้นที่รองรับน้ำกว่า ๒๐,๐๐๐ ไร่ ในการสร้างและการขยายถนน โครงการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การสูบน้ำบาดาล ตลอดจนการปลูกสร้างที่พักอาศัย โรงเรือนต่างๆ เป็นต้น จากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่โครงการที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ รวมถึงการขยายตัวและการพัฒนาพื้นที่อย่างรวดเร็ว ไม่เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะอย่างเป็นระบบ ไม่มีการสร้างความพร้อม และเตรียมการในแนวทางการแก้ไขและป้องกัน ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อสาธารณะเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดสภาวะน้ำท่วมขังในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องลึกเข้าสู่พื้นที่ชั้นกลางและชั้นในของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล

จากการที่สนามบินสุวรรณภูมิจะก่อสร้างแล้วเสร็จและจะเปิดดำเนินการในเดือนกันยายน ๒๕๔๘ ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อรองรับการเปิดบริการของสนามบิน ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาเพื่อกำหนดและวางผังเมืองเฉพาะบริเวณโดยรอบสนามบินแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็จะมีปัญหาในหลายประการ และสำหรับปัญหาสำคัญซึ่งต้องเร่งแก้ไขประการหนึ่งก็คือ การระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมบริเวณโดยรวมรอบสนามบินและพื้นที่ส่วนใต้สนามบินถึงฝั่งทะเลอ่าวไทย เพราะบริเวณที่ทำการก่อสร้างสนามบินเป็นบริเวณที่ลุ่มต่ำ และเป็นแหล่งรับน้ำปริมาณสูง พร้อมกับเป็นทางน้ำหลากจากพื้นที่ตอนบนและปริมาณน้ำหลากจากบริเวณด้านตะวันออกไหลเข้ามารวมตัวเป็นเสมือนแก้มลิง ซึ่งบรรเทาความเดือดร้อนของบริเวณกรุงเทพมหานครพื้นที่ชั้นในและปริมณฑล ทั้งนี้ประเด็นพิจารณาเร่งด่วนที่ต้องคำนึงถึงคือการดำเนินการใดๆ เพื่อมิให้การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิสร้างผลกระทบต่อสาธารณะ

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วม โดยได้นำเสนอ ๓ ภัยสำคัญต่อรัฐบาลไปแล้ว ได้แก่ภัยน้ำท่วม ภัยน้ำแล้ง และภัยน้ำเสียซึ่งปัจจุบันทั้ง ๓ ภัยก็ยังเป็นปัญหาอยู่ และปัญหาจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น หากสนามบินเปิดดำเนินการ ถ้าทางภาครัฐไม่มีการสร้างความพร้อม และเตรียมการในลักษณะ

ของการแก้ไข และการป้องกันก็ย่อมเกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อสาธารณะ ทั้งนี้การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างเร่งด่วนและทันเหตุการณ์ ในปัจจุบันมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาศึกษา สำรวจ และออกแบบเกี่ยวกับระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมทั้งโดยตรงและเกี่ยวเนื่อง ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องกันทุกด้านและเป็นระบบทั้งบริเวณโดยรอบสนามบิน และพื้นที่เกี่ยวเนื่องโดยรอบครอบคลุมทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง

คณะทำงานฯ ได้ดำเนินการศึกษาในประเด็นดังกล่าวโดย ๑) รวบรวมเอกสาร และข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ๒) จัดประชุมเสวนาร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ๓) ศึกษาดูงานในพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ และพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ และ ๔) จัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และป้องกันผลกระทบอันจะมีผลต่อสาธารณะ

๓. สภาพพื้นที่

พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการระบายน้ำและน้ำท่วมบริเวณโดยรอบสนามบิน ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง มีขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำ ๕,๒๐๐ ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ ๗ จังหวัด ๒๗ อำเภอ โดยมีพื้นที่ทั้งหมดเป็นพื้นที่ชลประทานกระจายอยู่ในเขตโครงการชลประทาน ๗ โครงการของกรมชลประทาน

อย่างไรก็ตาม พื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิที่มีความสำคัญโดยตรงต่อการระบายน้ำและน้ำท่วมมีขนาดประมาณ ๖๒๔ ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่อยู่ในขอบเขตของแนวคันกั้นน้ำภายในครอบคลุมเขตการปกครองทั้งหมดของอำเภอบางเสาธง บางส่วนของอำเภอบางบ่อ บางพลี และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ บางส่วนของเขตมีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร และบางส่วนของอำเภอเมือง อำเภอบางปะกง และอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

ภายในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่างมีคลองตามแนวทิศเหนือ-ใต้ และทิศตะวันออก-ตะวันตกกระจายอยู่เต็มพื้นที่ โดยคลองในแนวทิศเหนือ-ใต้ จะทำหน้าที่เป็นคลองระบายน้ำจากพื้นที่ตอนบนลงไปสู่พื้นที่ตอนล่าง เช่น คลอง ๑ คลอง ๒ คลอง ๓ เรื่อยไปถึงคลอง ๑๗ และคลองพระองค์ไชยานุชิต ส่วนคลองในแนวทิศตะวันออก-ตะวันตก จะเป็นคลองเชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายก หรือแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำบางปะกง เช่น คลองรังสิต คลองหกวาสายล่าง คลองแสนแสบ คลองประเวศบุรีรมย์ คลองสำโรง และคลองชายทะเล ซึ่งทำหน้าที่ในการรับน้ำจากแม่น้ำทั้งสองด้านที่ปลายคลองมาเก็บไว้ในคลองสำหรับการเพาะปลูก โดยมีประตูระบายบังคับน้ำสำหรับเก็บกักน้ำที่ปลายคลองทั้งสองด้าน และคลองต่างๆ เหล่านี้ ยังใช้สำหรับการคมนาคมทางน้ำ ติดต่อค้าขายไปมาหาสู่กันด้วย

สำหรับสภาพภูมิประเทศและการระบายน้ำ ได้พิจารณาแบ่งพื้นที่ทั้งหมดออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง และพื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ดังนี้

๑) พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง

พื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง ประกอบด้วย พื้นที่โครงการชลประทานทางตอนบน ๔ แห่ง ได้แก่ โครงการชลประทานนครหลวง ป่าสักใต้ รังสิตเหนือ และนครนายก มีสภาพของระดับของพื้นที่ค่อนข้างสูง คือ จากตอนบนตั้งแต่บริเวณแม่น้ำป่าสักและแม่น้ำนครนายก ลงมาจนถึงแนวคลองรังสิต มีระดับพื้นที่เฉลี่ยประมาณ +๖.๕๐ ม.(รทก.)[๑] ถึง +๒.๕๐ ม.(รทก.) ด้วยระยะทางประมาณ ๕๐ กิโลเมตร นับว่ามีความลาดเทของพื้นที่ค่อนข้างมาก พื้นที่บริเวณนี้จึงเป็นเสมือนแหล่งรองรับน้ำที่จะระบายลงสู่พื้นที่ทางตอนล่าง เพราะทุกครั้งที่น้ำท่วมนองในพื้นที่ตอนบนแล้วก็จะเคลื่อนผ่านลงสู่พื้นที่ถัดไปทางตอนล่างเสมอ

พื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง เป็นพื้นที่ที่ถัดจากพื้นที่ตอนบนลงไปทางทิศใต้ ตั้งแต่แนวคลองรังสิตจนจรดชายทะเล เป็นพื้นที่ในเขตชลประทานของโครงการชลประทานรังสิตใต้ คลองด่าน และพระองค์ไชยานุชิต ทางด้านตะวันออกของพื้นที่ติดกับแม่น้ำนครนายกและแม่น้ำบางปะกง ทางด้านตะวันตกของพื้นที่ติดกับแนวคันกั้นน้ำตามพระราชดำริ โดยมีระดับพื้นดินดังนี้

- พื้นที่ตั้งแต่แนวคลองรังสิตถึงแนวคลองหกวาสายล่าง มีระดับพื้นดินเฉลี่ยประมาณ +๒.๐๐ ม.(รทก.)
- พื้นที่ตั้งแต่แนวคลองหกวาสายล่างถึงแนวคลองแสนแสบและคลองนครเนื่องเขต มีระดับพื้นดินเฉลี่ยประมาณ +๑.๕๐ ม.(รทก.)
- พื้นที่ตั้งแต่แนวคลองแสนแสบถึงแนวคลองประเวศบุรีรมย์ มีระดับพื้นดินเฉลี่ยประมาณ +๑.๐๐ ม.(รทก.) ระดับดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปจนถึงริมฝั่งขวาของแม่น้ำบางปะกงในเขตโครงการฯ พระองค์ไชยานุชิต
- พื้นที่โครงการที่มีระดับต่ำสุด คือ พื้นที่บริเวณแนวคลองประเวศบุรีรมย์ไปจนจรดคลองสำโรงกับแนวคันกั้นน้ำตามพระราชดำริไปจนถึงแนวคลองพระองค์ไชยานุชิต มีระดับพื้นดินเฉลี่ยประมาณ +๐.๕๐ ม.(รทก.) ถึง +๐.๔๐ ม.(รทก.)
- พื้นที่บริเวณด้านล่างริมชายทะเล ตั้งแต่ใต้คลองสำโรงไปจนจรดคลองชายทะเล ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่บ่อปลา จะมีระดับพื้นดินสูงขึ้นเล็กน้อย ประมาณ +๐.๕๐ ม.(รทก.) ขึ้นไปจนถึง +๐.๙๐ ม.(รทก.)

จากทิศทางการไหลของน้ำ แสดงให้เห็นว่า คราวใดที่เกิดฝนตกหนักหรือสภาพน้ำท่วมนองในเขตพื้นที่โครงการ ปริมาณน้ำจะไหลไปรวมกันบนพื้นที่ลุ่มต่ำที่มีชุมชนอยู่หนาแน่น ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ในขอบเขตระหว่างพื้นที่ต่างๆ คือ เขตมีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง ลงมาทางทิศใต้ถึงระหว่างเขตอำเภอบางพลี และอำเภอบางบ่อ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการก่อสร้างทางคมนาคมทางบกหลายสายโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีทิศทางในแนวตะวันออก - ตะวันตก จะขวางทางระบายและมีอาคารระบายน้ำหลายแห่งไม่เพียงพอต่อการระบายน้ำหลาก

๒) พื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ

พื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นพื้นที่อยู่ในขอบเขตของแนวคันกั้นน้ำภายใน คือ ทิศเหนือจรดแนวคลองแสนแสบต่อเชื่อมกับคลองเนื่องเขต ทิศตะวันออกจรดแนวคลองพระองค์ไชยานุชิต ตั้งแต่คลองเนื่องเขตจนถึงคลองสำโรงที่อำเภอบางบ่อ กับต่อเลยด้วยแนวถนนปานวิถี ลงมาทางทิศใต้จนถึงถนนสุขุมวิทที่แนวคลองชายทะเล ทิศใต้ติดชายทะเลบริเวณแนวคลองชายทะเลและทิศตะวันตกติดแนวคันกั้นน้ำพระราชดำริ ตั้งแต่ที่คลองแสนแสบ เขตมีนบุรี ลงมาทางทิศใต้จรดถนนสุขุมวิทบริเวณ ปตร. บางตำหรุ

พื้นที่ลุ่มต่ำบริเวณขอบเขตที่มีชุมชนหนาแน่นในเขตพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิแห่งนี้ เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเกิดสภาวะน้ำท่วมนองได้ง่ายเพราะเป็นพื้นที่ที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่น และถ้าเกิดน้ำท่วมนองก็จะเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทุกครั้งไป จึงกำหนดให้พื้นที่แห่งนี้ต้องมีการดำเนินงานเป็นแผนระยะเร่งด่วนเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมโดยพื้นที่แห่งนี้มีระดับพื้นดินเฉลี่ยประมาณจาก +๑.๐๐ ม.(รทก.) ถึง +๐.๔๐ ม.(รทก.)

๔. ปัญหาและเหตุแห่งปัญหา

การเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตพื้นที่โดยรอบสนามบิน มีสาเหตุสำคัญหลายประการเนื่องมาจาก

๑) พื้นที่อยู่บริเวณด้านท้ายน้ำก่อนไหลลงสู่ทะเล ดังนั้นน้ำที่เกิดจากฝนตกหนักและน้ำที่ไหลลงมาจากด้านเหนือมีปริมาณมาก และเนื่องจากสภาพภูมิประเทศมีลักษณะความลาดชันต่ำ ทำให้เกิดการสะสมของปริมาณน้ำจำนวนมากในพื้นที่กลายเป็นปัญหาน้ำท่วมขัง

---

๑ รทก. = ระดับน้ำทะเลปานกลาง

๒) พื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิเป็นพื้นที่ต่ำ เป็นหนองน้ำ และเป็นแหล่งรองรับน้ำหลากโดยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒ ตร.กม. โดยในภาวะปกติจะรับน้ำฝนที่ตกลงในพื้นที่ และเมื่อเกิดน้ำท่วมโดยรอบจะมีปริมาณน้ำหลากจากภายนอกมาท่วมบริเวณนี้มากยิ่งขึ้น จึงเป็นแหล่งรองรับน้ำหลากที่สำคัญ และเป็นทางระบายน้ำหลากด้วย ดังนั้นเมื่อมีการถมแหล่งรองรับน้ำเดิมเพื่อเป็นสนามบิน แหล่งรองรับน้ำดังกล่าวที่สูญเสียไปทำให้ปริมาณน้ำต้องเคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งอื่น เป็นการเพิ่มปริมาณน้ำโดยรวมของพื้นที่โดยรอบสนามบิน

๓) ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงสู่พื้นที่ ๒๐,๐๐๐ ไร่ ของสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบคันคูน้ำโดยรอบ ในกรณีที่ฝนตกหนักลงสู่พื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งอยู่ภายใต้คันกั้นน้ำ และคูน้ำโดยรอบพร้อมสถานีสูบน้ำ เพื่อให้สนามบินดำเนินการต่อไปได้ ก็จำเป็นต้องมีการสูบน้ำออกด้วยปริมาณสูง ซึ่งย่อมสร้างปัญหาสู่สาธารณะในประเด็นน้ำท่วม

๔) การขยายตัวของชุมชนและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น สนามบินสุวรรณภูมิ ทำให้กีดขวางการไหลของน้ำ อีกทั้งสูญเสียพื้นที่กักเก็บน้ำตามธรรมชาติทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมขัง

๕) ขนาดคูคลองที่มีขนาดเล็กและตื้นเขินไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน จึงเกิดปัญหาน้ำท่วม

๖) ระดับน้ำทะเลขึ้น-ลง ทำให้ในช่วงน้ำทะเลขึ้นสูงไม่สามารถระบายน้ำลงสู่ทะเลได้ จึงทำให้เกิดสภาวะน้ำท่วมขัง และจำเป็นต้องสูบน้ำออกสู่ทะเล

๕. ผลกระทบจากการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ

๑) สูญเสียแหล่งรับน้ำและแหล่งรองรับน้ำหลาก ซึ่งการก่อสร้างสนามบินจะเป็นอุปสรรคต่อทางน้ำหลากตามแนวด้านตะวันออกของคันกั้นน้ำตามพระราชดำริ

๒) เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆ จะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นไปอย่างไม่มีทิศทาง ถ้าไม่มีมาตรการด้านผังเมืองที่ดีพอ

๓) การประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของชุมชน และประชาชนบริเวณโดยรอบสนามบินจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ในกรณีที่ภาครัฐขาดนโยบาย เป้าหมาย แผนงาน และแผนปฏิบัติอย่างบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ

๔) การเกิดสภาพไร้ทิศทางของการเติบโตของเมืองโดยรอบและปริมณฑลของสนามบินสุวรรณภูมิ

๕) การเกิดภัยน้ำท่วม ภัยน้ำเสียและภัยน้ำแล้งกับพื้นที่โดยรอบและปริมณฑลในแต่ละฤดูกาล

๖) สภาพการไหลของน้ำจากส่วนเหนือและบริเวณโดยรอบจะเกิดปัญหารุนแรง สร้างผลกระทบรุนแรงหากไม่มีการสำรวจแก้ไขและป้องกันที่ดีพออย่างเป็นรูปธรรม

๖. สภาพการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วม

๖.๑ ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมในปัจจุบัน

ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง เป็นพื้นที่ระบบปิดล้อมใหญ่นอกคันกั้นน้ำพระราชดำริ ในปัจจุบันมีคันกั้นน้ำพร้อมประตูระบายน้ำที่ใช้ป้องกันน้ำล้นตลิ่งจากแม่น้ำนครนายก แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำเจ้าพระยา และจากทะเล รวมความยาวทั้งสิ้นประมาณ ๓๕๓ กิโลเมตร โอบล้อมอยู่โดยรอบพื้นที่ ปัจจุบันสามารถป้องกันน้ำหลากได้ค่อนข้างดี นอกจากนี้ภายในเขตพื้นที่มีโครงการชลประทานอยู่ ๗ โครงการ ซึ่งมีคันกั้นน้ำภายในและแนวถนนปิดกั้นขอบเขตพื้นที่โครงการของตัวเองอีกชั้นหนึ่ง ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมในพื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันออกตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาแห่งนี้ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ พื้นที่ คือ พื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ และพื้นที่นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน

๖.๑.๑ ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมภายในพื้นที่เร่งด่วน

พื้นที่โดยรอบสนามบินซึ่งเป็นพื้นที่เร่งด่วน มีคันกั้นน้ำภายในโดยรอบทั้งด้านตะวันออก (คันกั้นน้ำฝั่งขวาคลองพระองค์ไชยานุชิตและถนนปานวิถี) ด้านตะวันตก (คันกั้นน้ำพระราชดำริ) ด้านใต้คันกั้นน้ำชายทะเล

ยกเว้นด้านเหนือบริเวณคลองแสนแสบที่ยังไม่ได้ปิดกั้น เพื่อเปิดให้น้ำจากพื้นที่ตอนบนระบายผ่านได้ ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมในปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

- สถานีสูบน้ำ เพื่อระบายน้ำที่ท่วมขังออกจากพื้นที่เร่งด่วน โดยทำการสูบน้ำจากด้านใต้บริเวณคลองชายทะเลออกสู่ทะเลโดยตรง จำนวน ๖ สถานี
- ขุดลอกคลองระบายน้ำสายหลักและกำจัดวัชพืช เพื่อช่วยระบายน้ำที่ไหลจากพื้นที่ตอนบนมายังพื้นที่ตอนล่าง เพื่อทำการสูบระบายน้ำออกสู่ทะเลให้เร็วขึ้น ซึ่งกรมชลประทานได้บรรจุไว้ในแผนงานปรับปรุงทุก ๆ ปี อย่างไรก็ดี เนื่องจากความลาดเทของพื้นที่ ปริมาณน้ำที่ระบายมายังสถานีสูบน้ำต่าง ๆ ยังไม่ทันต่อการสูบน้ำเต็มที่ออกสู่ทะเล

๖.๑.๒ ระบบระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมภายนอกพื้นที่เร่งด่วน

พื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันออกตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน มีลักษณะความลาดเทจากด้านเหนือไปสู่ด้านใต้ และจากด้านตะวันออกไปสู่ด้านตะวันตก ระบบการระบายน้ำและบรรเทาอุทกภัยในปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

- สถานีสูบน้ำ เพื่อระบายน้ำหลากท่วมออกจากพื้นที่ จำนวน ๑๑ สถานี เพื่อสูบน้ำออกจากพื้นที่ลงสู่แม่น้ำนครนายก แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำเจ้าพระยาและทะเล
- การระบายน้ำออกจากพื้นที่ใช้ระบบคลองระบายทั้งแนวเหนือ-ใต้ และแนวตะวันออก-ตะวันตก โดยมีคลองพระองค์ไชยานุชิตและคลองด่านเป็นคลองหลัก เร่งระบายน้ำลงสู่ด้านใต้และระบายออกสู่ทะเลทั้งทางประตูระบายน้ำเมื่อน้ำทะเลต่ำกว่าระดับน้ำในคลอง และสูบระบายออกด้วยสถานีสูบน้ำต่าง ๆ
- ภายในแต่ละพื้นที่โครงการชลประทาน มีบริเวณลุ่มต่ำที่เก็บกักน้ำหรือชะลอน้ำหลากชั่วคราวหลายแห่ง เช่น บริเวณด้านใต้ของโครงการชลประทานนครหลวงและป่าสักใต้ สระเก็บน้ำพระราม ๙ พื้นที่ในโครงการรังสิตใต้ และพื้นที่ในโครงการรังสิตใต้ (คลอง ๑๔-๑๙)

๖.๒ โครงการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมที่อยู่ในแผน

๖.๒.๑ พื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ

(๑) ระบบป้องกันน้ำหลาก

เป็นแผนการปรับปรุงคันกั้นน้ำภายใน ตามแนวคลองพระองค์ไชยานุชิตฝั่งขวา ความยาวประมาณ ๓๐ กิโลเมตร เพื่อป้องกันน้ำจากภายนอกไหลเข้ามาท่วมพื้นที่เร่งด่วน และปรับปรุงอาคารบังคับน้ำ ๒๐ แห่ง

(๒) ระบบเร่งระบายน้ำออกจากพื้นที่ ประกอบด้วย

การก่อสร้างสถานีสูบน้ำเพิ่มเติม อัตราการสูบ ๖๐ ลบ.ม./วินาที (สูบน้ำได้สูงสุดวันละ ๕.๑๘ ล้าน ลบ.ม.) ที่สถานีสูบน้ำชลหารพิจิตร ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๔๗

ขุดลอกคลองระบายเดิมบริเวณด้านตะวันออกและด้านใต้ของสนามบิน ประกอบด้วย คลองระบายน้ำ จำนวน ๓๔ สาย ที่ได้ดำเนินการขุดลอกเสร็จแล้วในปี ๒๕๔๖ และจะทำการขุดลอกอีก ๒๖ สาย ในปี ๒๕๔๗

(๓) สำรวจและออกแบบคลองระบายน้ำสายใหม่

เนื่องจากพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิในส่วนที่อยู่ระหว่างคลองสำโรงและคลองประเวศบุรีรมย์เป็นที่ลุ่มต่ำ การระบายน้ำโดยระบบคลองระบายน้ำที่มีอยู่เดิมจากคลองสำโรงไปคลองชายทะเล ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่หลายแห่งไม่สามารถระบายได้ทัน ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงขุดลอกคลองระบายน้ำเดิมแล้วก็ตาม จะสามารถระบายได้ทันสำหรับน้ำหลากระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่ เพื่อเร่งระบายน้ำจากคลองสำโรงออกสู่ทะเลโดยตรงด้วยการสูบออก ซึ่งขณะนี้กรมชลประทานกำลังดำเนินการออกแบบและมีแผนที่จะทำการก่อสร้างต่อไป

(๔) มาตรการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมโดยไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

ในการติดตามและเฝ้าระวังสภาพน้ำหลากและการทำงานของเครื่องสูบน้ำ จำเป็นจะต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจวัดและทำการรับ-ส่งข้อมูลแบบ Real-time Data Collection and Transmission (รายงานผลตามเวลาจริงขณะรายงาน) เพื่อให้สามารถรายงานข้อมูลมาที่ส่วนกลางหรือศูนย์ควบคุมได้ทันต่อเหตุการณ์

ตลอดเวลาแบบอัตโนมัติ คือ ระบบโทรมาตรอุทกวิทยา ซึ่งเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ในการช่วยตัดสินใจเกี่ยวกับบริหารจัดการน้ำหลาก โดยกรมชลประทานได้ทำการสำรวจออกแบบถึงขั้น Tender Design แล้ว

๖.๒.๒ พื้นที่นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน

นอกเหนือจากแผนงานที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในพื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิแล้ว กรมชลประทานมีแผนที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน ดังนี้

(๑) การปรับปรุงสภาพลำน้ำและระบบระบายน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักลงสู่แม่น้ำบางปะกง จากแนวพระราชดำริ (๒๕๔๒) และพระราชหัตถเลขาในการเพิ่มขีดความสามารถของการระบายน้ำทางทุ่งฝั่งตะวันออก (๒๕๔๔) ให้มีการบริหารจัดการน้ำหลากโดยใช้คลองและลำน้ำที่มีอยู่เดิม โดยผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักผ่านคลองระพีพัฒน์ คลอง ๑๓ คลองแสนแสบ ลงสู่แม่น้ำบางปะกงและอ่าวไทย ปัจจุบันคลองระพีพัฒน์มีความสามารถรับน้ำสูงสุด ๒๑๐ ลบ.ม./วินาที สามารถเพิ่มศักยภาพของการระบายน้ำได้เพิ่มขึ้นเป็น ๓๐๐ ลบ.ม./วินาที โดยการปรับปรุงขยายคลอง และเสริมคันคลองในคลองระพีพัฒน์แยกใต้ (คลอง ๑๓) คลอง ๑๔ แม่น้ำนอก และลำน้ำต่อเนื่องต่างๆ ที่จำเป็น เช่น คลองบางขนาก คลองนครเนื่องเขต คลองพระองค์ไชยานุชิต เป็นต้น พร้อมกับปรับปรุงอาคารระบายน้ำกลางคลองให้สามารถรับน้ำได้มากขึ้น เพื่อระบายน้ำไปยังแม่น้ำบางปะกงในปริมาณที่ไม่เกิดผลกระทบต่อพื้นที่สองฝั่งของแม่น้ำบางปะกง และสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการน้ำของโครงการเขื่อนท่าด่านในอนาคต (หลังปี ๒๕๔๗)

(๒) เพิ่มประสิทธิภาพของคันกั้นน้ำรอบนอก และปรับปรุงเสริมคันบริเวณที่ต่ำเพิ่มเติมตามความจำเป็น

(๓) สำรวจบริเวณพื้นที่ลุ่มต่ำในแต่ละพื้นที่ชลประทาน เพื่อที่จะกำหนดและพัฒนาเป็นที่กักเก็บน้ำ หรือชะลอน้ำหลาก (แก้มลิง)

(๔) สำรวจและศึกษาบริเวณพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นแหล่งเก็บกักน้ำ โดยจะทำการสูบหรือผันน้ำหลากจากคลองระพีพัฒน์เก็บสำรองไว้ในช่วงฤดูแล้ง ในพื้นที่ศูนย์ราชการใหม่บริเวณรอยต่ออำเภอบ้านนา วิหารแดง และหนองแค

(๕) ศึกษาแนวทางผันน้ำบางไทร-คลองด่าน-อ่าวไทย ซึ่งจะเป็นแผนระยะยาว

๗. มาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมพื้นที่เร่งด่วน

แนวทางการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมในพื้นที่เร่งด่วน จะเป็นการจัดการน้ำที่เกิดจากปริมาณฝนที่ตกภายในพื้นที่เร่งด่วน และปริมาณน้ำที่สูบออกจากสนามบินสุวรรณภูมิ โดยจะยอมให้น้ำตอนบนเหนือคลองแสนแสบระบายลงมาได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนในบริเวณนอกพื้นที่เร่งด่วน จะเป็นการจัดการน้ำที่เกิดจากฝนที่ตกในพื้นที่และปริมาณน้ำหลากจากบริเวณนอกคันกั้นน้ำภายนอก โดยจะเร่งระบายน้ำออกทางแม่น้ำบางปะกงและแม่น้ำนครนายกและส่วนที่เหลือระบายลงสู่ด้านชายทะเลโดยใช้คลองพระองค์ไชยานุชิตและคลองด่านเป็นทางระบายน้ำหลัก

๗.๑ ระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมของสนามบินสุวรรณภูมิ

(๑) สร้างระบบป้องกันน้ำท่วม (Polder System) ภายในพื้นที่สนามบิน ประกอบด้วย

- เขื่อนดินป้องกันน้ำท่วมโดยรอบพื้นที่ ฐานเขื่อนกว้าง ๗๐ เมตร สูง ๓.๕ เมตร สันเขื่อนกว้าง ๓ เมตร ออกแบบให้ป้องกันน้ำท่วมที่เกิดจากฝนในรอบ ๑,๒๕๐ ปี (ที่ระดับ +๒.๒๗ ม.รทก.)
- ขุดคลองขนานเขื่อนดินภายในพื้นที่กว้าง ๓๕ เมตร ลึก ๒ เมตร โดยตลอด เพื่อรองรับน้ำจากฝนภายในบริเวณพื้นที่สนามบิน
- อ่างเก็บน้ำรวม ๖ แห่ง สามารถรับน้ำได้ ๓.๒ ล้านลูกบาศก์เมตร
- รางระบายน้ำฝนจากส่วนต่างๆ ของโครงสร้างอาคาร ทางวิ่ง ทางขับ ลานจอด และระบบถนนภายในสนามบินเชื่อมต่อกับคลองขนานภายในพื้นที่

● สถานีสูบน้ำทางด้านมุมทิศใต้ ทั้ง ๒ มุมของท่าอากาศยานฯ ด้านละ ๑ สถานี และติดตั้งเครื่องสูบน้ำขนาด ๒ ลบ.ม./วินาที จำนวน ๔ เครื่อง โดยแต่ละสถานีกำหนดให้สูบน้ำออกได้สูงสุดสถานีละ ๖ ลบ.ม./วินาที (๓ เครื่อง สำรอง ๑ เครื่อง)

● ทำการปรับปรุงพื้นที่โดยการล้มคันบ่อปลาแล้วเกลี่ยแต่งให้ได้ระดับเฉลี่ย ประมาณ ± ๐.๐๐ เมตร รทก. เป็นการปรับปรุงพื้นที่สำหรับรองรับการก่อสร้างท่าอากาศยาน

ระบบระบายน้ำภายในพื้นที่สนามบินนี้ ได้รับการออกแบบสำหรับพายุฝนที่รอบปีการเกิด ๑๐ ปี ส่วนระบบชะลอน้ำไว้ภายในพื้นที่ด้วยคลองขนานเขื่อนดินโดยรอบพื้นที่และอ่างเก็บน้ำ ถูกออกแบบให้สามารถรองรับน้ำฝนจำนวน ๗ วัน ของฝนในรอบ ๑๐ ปี โดยไม่ต้องสูบน้ำออกจากพื้นที่

(๒) ปรับปรุงคลองภายนอกพื้นที่ ประกอบด้วย

● ขุดคลองภายนอกทางด้านทิศเหนือ ขนานกับพื้นที่โครงการฯ เพื่อผันน้ำจากคลองหนองปรือ หนองคา หนองตะกล้า ลงสู่คลองหนองงูเห่า และคลองลาดกระบัง ขนาดของคลองกว้าง ๑๗.๕ เมตร ลึก ๒.๐ เมตร ยาว ๖.๐ กิโลเมตร

● ขุดขยายและขุดคลองหนองงูเห่าและคลองลาดกระบังให้มีความกว้างเพิ่มขึ้นจากเดิม ๓๐-๓๕ เมตร เป็น ๔๐ เมตร และจาก ๒๐ เมตร เป็น ๒๕-๓๐ เมตร ตามลำดับ ลึก ๓ เมตร ยาวประมาณ ๘.๐ กิโลเมตร

● ขุดขยายและขุดลอกคลองเทวะตรง ซึ่งเป็นคลองขนานด้านทิศใต้ของโครงการให้กว้าง ๑๗.๕ เมตร ลึก ๒.๐ เมตร ยาวประมาณ ๔.๐ กิโลเมตร

● ขุดลอกคลองบางขวางเล็ก คลองบางขวางใหญ่ และคลองซอยต่างๆ จากแยกคลองเทวะตรงไปจนถึงคลองสำโรง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไหลของน้ำจากคลองลาดกระบังสู่คลองสำโรง

● ปรับปรุงและขุดลอกคลองบางโฉลง และคลองบางพลี ให้ลึก ๓ เมตร ไปจนถึงคลองสำโรง เพื่อลดผลกระทบจากน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน และช่วยระบายน้ำออกสู่ทะเลให้เร็วขึ้น

๗.๒ มาตรการเร่งด่วนการแก้ไขปัญหาการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมพื้นที่บริเวณโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิของกรมชลประทาน

กรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ได้ทำการว่าจ้าง ๓ สถาบัน ประกอบด้วย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย เป็นสถาบันหลัก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมทำการศึกษาโครงการศึกษาทบทวนโครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ โดยสรุปผลการศึกษาถึงปัจจุบันได้ดังนี้

๗.๒.๑ การออกแบบด้านอุทกวิทยาน้ำหลาก

ในการออกแบบอุทกวิทยาน้ำหลาก ได้พิจารณาปริมาณน้ำฝนสะสมสูงสุด ๓๐ วัน ของแต่ละปี โดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ ถึง ๒๕๓๙ ซึ่งครอบคลุมปีที่มีน้ำหลากสูงสุด เช่น ปี ๒๕๒๖ ๒๕๓๓ ๒๕๓๘ และสรุปได้ว่าปริมาณฝนที่เกิดในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นปริมาณฝนสูงสุดในพื้นที่เร่งด่วน และทำให้เกิดปริมาณน้ำหลาก จากการประเมินได้ดังนี้

ปริมาณน้ำฝนสะสมสูงสุด	๓๐	วัน	เท่ากับ	๔๓๖.๒๐	มิลลิเมตร
ปริมาตรน้ำหลากจากฝน	๓๐	วัน	เท่ากับ	๑๑๙.๖๒	ล้าน ลบ.ม.
ปริมาณน้ำนองสูงสุดจากฝน	๓๐	วัน	เท่ากับ	๓๐๒.๒๐	ลบ.ม./วินาที

๗.๒.๒ แนวทางการระบายน้ำและแก้ไขน้ำท่วมพื้นที่เร่งด่วน

(๑) พื้นที่ระหว่างชายทะเลถึงคลองสำโรง

● ปรับปรุงขุดลอกคลองระบายน้ำเดิม

● ปรับปรุงแนวคันกั้นน้ำภายในด้านตะวันออกและอาคารบังคับน้ำ

- ปรับปรุงสถานีสูบน้ำบริเวณคลองชายทะเล
- ก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่เพื่อระบายน้ำจากคลองสำโรงออกสู่ทะเลโดยตรง

(๒) **พื้นที่ระหว่างคลองสำโรงถึงคลองประเวศบุรีรมย์**

- ปรับปรุงขุดลอกคลองระบายน้ำเดิม
- ปรับปรุงแนวคันกั้นน้ำภายในด้านตะวันออกและอาคารบังคับน้ำ
- กำหนดขอบเขตทางน้ำหลากโดยใช้หลักการผังเมืองเฉพาะ และควบคุมการใช้ที่ดิน
- ปรับปรุงสะพานและท่อลอดบริเวณถนนบางนา-บางปะกง เพื่อเร่งระบายน้ำจากพื้นที่รอบสนามบินลงสู่คลองสำโรง
- พื้นที่ชะลอน้ำหลาก (แก้มลิง)

(๓) **พื้นที่ระหว่างคลองประเวศบุรีรมย์ถึงคลองแสนแสบ**

- ปรับปรุงขุดลอกคลองระบายน้ำเดิม
- ปรับปรุงแนวคันกั้นน้ำภายในด้านตะวันออกและอาคารบังคับน้ำ
- พื้นที่ชะลอน้ำหลาก (แก้มลิง)
- การผันน้ำจากคลองต่าง ๆ ไปลงคลองพระองค์ไชยานุชิต
- กำหนดขอบเขตทางน้ำหลากโดยใช้หลักการผังเมืองเฉพาะ และควบคุมการใช้ที่ดิน
- กำหนดปริมาณน้ำที่จะระบายลงด้านใต้

หมายเหตุ : ทุกพื้นที่เสนอแนวทางการกำจัดผักตบชวาและวัชพืชน้ำ

๗.๒.๓ **ความสามารถในการระบายน้ำของคลองธรรมชาติในพื้นที่เร่งด่วน**

(๑) **ความสามารถในการระบายน้ำของคลองระบายน้ำปัจจุบัน**

จากการศึกษาด้วยการใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ โดยใช้ข้อมูลการเกิดน้ำหลากสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ พอสรุปความสามารถในการระบายน้ำของคลองธรรมชาติสายหลักในพื้นที่เร่งด่วน ทั้งกรณีสภาพก่อนการขุดลอกและกรณีที่มีการขุดลอกตามที่ได้ออกแบบไว้โดยกรมชลประทาน สรุปได้ดังนี้

คลองสายหลัก	ความสามารถในการระบายน้ำ (ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที)			
	กรณีก่อนขุดลอก		กรณีหลังขุดลอก	
	ต้นคลอง	ปลายคลอง	ต้นคลอง	ปลายคลอง
คลองประเวศ-คลองสำโรง คลองลาดกระบัง	๑๕	๑๒	๒๐	๑๕
คลองบางโฉลง	๒๕	๑๕	๒๘	๑๘
คลองจรเข้ใหญ่	๒๒	๑๕	๒๒	๑๘
คลองเสาธง	๑๐	๑๐	๑๔	๑๔
คลองสำโรง-คลองชายทะเล คลองบางคลี่	๒	๑๐	๘	๒๐
คลองบางปลาร้า	๑๑	๑๖	๑๙	๒๓
คลองบางปลา	๓๐	๕๕	๓๒	๕๕
คลองเจริญราษฎร์	๑๓	๑๔	๑๘	๒๐
คลองหนามแดง	๑๕	๓๐	๒๐	๓๖

สำหรับคลองระบายน้ำที่อยู่ระหว่างคลองสำโรงและคลองชายทะเล จำนวน ๕ สายนั้น มีความสามารถในการระบายน้ำรวมกันสูงสุดก่อนการขุดลอกประมาณ ๑๒๕ ลบ.ม./วินาที และหลังการขุดลอก ประมาณ ๑๕๔ ลบ.ม./วินาที ซึ่งไม่พอเพียงที่จะระบายน้ำจากคลองสำโรงไปยังสถานีสูบน้ำบริเวณตามแนวคลองชายทะเลได้ทันกับความสามารถสูงสุดของเครื่องสูบน้ำทุกสถานี จึงสมควรหาแนวทางเร่งระบายน้ำจากคลองสำโรงไปยังบริเวณชายทะเล และสูบระบายออกโดยตรงเพิ่มเติม

(๒) แนวทางการเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำจากคลองสำโรงไปออกสู่ทะเลโดยเร็ว

การเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำ หมายถึง การพัฒนาเพิ่มอาคารระบายน้ำ เพื่อนำน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนเหนือคลองสำโรง ให้ออกสู่ทะเลเร็วที่สุด เพื่อลดขนาดและระยะเวลาของน้ำท่วมขัง อันจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมในพื้นที่ตอนบนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิให้เหลือน้อยที่สุด จากการทบทวนผลการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ พอสรุปแนวทางการเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำดังกล่าวได้ดังนี้

๑) ก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำบริเวณใต้คลองบางปลา (ตามผลการศึกษาของกรมชลประทาน ๒๕๔๔) ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางอุโมงค์ ๗ เมตร ความยาวอุโมงค์ ๑๑.๐๖ กิโลเมตร อัตราการระบายสูงสุด ๑๑๕ ลบ.ม./วินาที ขนาดเครื่องสูบน้ำ ๒๓ ลบ.ม./วินาที จำนวน ๕ เครื่อง

๒) ปรับปรุงเพิ่มความจุคลอง ๑๖ สาย พร้อมก่อสร้างกำแพงริมคลองในเขตคลองเดิมบริเวณพื้นที่ใต้คลองสำโรงที่อยู่ระหว่างแนวคันกั้นน้ำตามพระราชดำริกับคลองพระองค์ไชยานุชิต โดยขุดท้องคลองให้ลึกที่ระดับ -๕.๐ ม.รทก. (หรือลึกเป็นสองเท่า) และเพิ่มสถานีสูบน้ำในคลองที่ตั้งอยู่ชายทะเล (ตามผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๖)

๓) ก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่ พร้อมถนนคมนาคมทั้งสองฝั่งคลอง ลึกประมาณ ๓.๔ เมตร อัตราการระบายน้ำสูงสุด ๑๐๐ ลบ.ม./วินาที สูบน้ำออกสู่ทะเลโดยมีสะพานน้ำข้ามคลองชายทะเลและถนนสุขุมวิท

๗.๓ รูปแบบคลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองสำโรง-คลองชายทะเล)

๗.๓.๑ องค์ประกอบหลักของคลองระบายน้ำสายใหม่

(๑) ในการศึกษาและออกแบบคลองระบายน้ำสายใหม่ พิจารณาเกณฑ์ปริมาณฝนสูงสุดติดต่อกัน ๗ วัน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งมีรอบปีการเกิดประมาณ ๒๕ ปี โดยมีปริมาณฝนสะสมรวม ๒๘๐ มิลลิเมตร จากระบบคลองระบายน้ำเดิมที่ได้ปรับปรุงขุดลอกแล้วนั้น จะไม่สามารถระบายได้ทัน ยังคงมีปริมาณน้ำที่จะต้องระบายด้วยการสูบออกทะเลโดยตรง ด้วยอัตราสูงสุดประมาณ ๑๐๐ ลบ.ม./วินาที

(๒) การเร่งระบายน้ำในคลองระบายน้ำสายใหม่และสูบออกทะเลโดยตรง ควรเป็นอิสระกับน้ำระบายจากคลองบริเวณด้านข้าง เพื่อที่จะลดระดับน้ำในคลองหรือเพิ่มระดับน้ำในคลองสายใหม่ โดยไม่มีผลกระทบกับระดับน้ำในคลองข้างเคียง สมควรมีคันกั้นน้ำตามแนวคลองทั้งสองฝั่ง และเพื่อให้ใช้เป็นทางคมนาคมได้ สมควรก่อสร้างเป็นถนนทั้งสองด้านของคลองระบายน้ำสายใหม่

(๓) เพื่อให้การสัญจรไปมาของประชาชนในพื้นที่ไม่มีผลกระทบจากสภาพเดิมมากนัก สมควรมีคลองระบายน้ำขนาดเล็กพอที่เรือหางยาวสัญจรได้บริเวณด้านนอกและเลียบถนนทั้งสองด้าน และตามแนวถนนทั้งสองด้าน จะมีสะพานพร้อมประตูระบายน้ำข้างละ ๕ แห่ง เพื่อให้เรือสัญจรเข้ามาภายในคลองระบายน้ำได้ในยามปกติ และเมื่อมีการเร่งระบายน้ำในคลองสายใหม่ จะทำการปิดประตูระบายของสะพานทุกแห่ง

๗.๓.๒ รูปแบบของคลองระบายน้ำสายใหม่

คลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองสำโรง-คลองชายทะเล) มีความกว้างท้องคลอง ๔๘ เมตร ความลึกของน้ำที่ออกแบบ ๓.๓๗ เมตร ลาดตามยาวของคลอง ๑ : ๒๕,๐๐๐ เขตคลองทั้งหมด ๑๗๐ เมตร ระบายน้ำสูงสุด ๑๐๐ ลบ.ม./วินาที ที่ความเร็วประมาณ ๐.๕๐ เมตร/วินาที องค์ประกอบที่สำคัญมีดังนี้

- คลองระบายน้ำ
- ถนนบนคันคลองขนาด ๑๑ เมตร ทั้งสองด้าน
- อาคารรับน้ำคลองสำโรง
- สะพานถนนเทพารักษ์ข้ามคลองระบายน้ำสายใหม่
- สะพานข้ามคลองสำโรง ๒ แห่ง
- สะพานข้ามคลองชายทะเล ๒ แห่ง
- อาคารระบายน้ำตามแนวถนนบนคันคลองด้านละ ๕ แห่ง
- สะพานน้ำ (Elevated Flume) ด้านปลายคลองข้ามคลองชายทะเลและถนนสุขุมวิท
- สถานีสูบน้ำและบ่อสูบน้ำ
- ทางน้ำสำหรับเรือสัญจรขนาดเล็กตามแนวถนนด้านนอกทั้งสองฝั่ง
- สถานีไฟฟ้าย่อย
- ระบบควบคุมระยะไกล

๗.๔ มาตรการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมโดยไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง

มาตรการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมโดยไม่ใช้สิ่งก่อสร้างในการติดตามและเฝ้าระวังสภาพน้ำหลากและการทำงานของเครื่องสูบน้ำ จำเป็นจะต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจวัดและทำการรับ-ส่งข้อมูลแบบ Real-time Data Collection and Transmission เพื่อให้สามารถรายงานข้อมูลมาที่ส่วนกลางหรือศูนย์ควบคุมได้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดเวลาแบบอัตโนมัติ คือ ระบบโทรมาตรอุทกวิทยา ซึ่งเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการช่วยตัดสินใจในการจัดการน้ำหลาก โดยการศึกษาออกแบบระบบโทรมาตรอุทกวิทยา มีแนวคิดดังนี้

๗.๔.๑ ระบบโทรมาตรอุทกวิทยาที่ได้ติดตั้งแล้วโดยกรมชลประทาน สามารถนำข้อมูลมาประยุกต์ใช้ในโครงการนี้ได้ คือ

(๑) ระบบโทรมาตรโครงการลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จนถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา จำนวน ๘ สถานี

(๒) ระบบโทรมาตรโครงการลุ่มน้ำป่าสัก โดยเฉพาะข้อมูลที่สถานีเขื่อนพระราม ๖ ซึ่งจะเป็นดัชนีแสดงสภาพน้ำที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่โครงการ

ข้อมูลของระบบโทรมาตรทั้ง ๒ โครงการ สามารถถ่ายเทเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของโครงการนี้ได้

๗.๔.๒ ระบบโทรมาตรอุทกวิทยาที่ทำการติดตั้งในพื้นที่เจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง

(๑) โครงการเร่งด่วนหรือระยะที่ ๑ ประกอบด้วย สถานีหลัก หรือห้องควบคุม (Master Station or Control Room) ตั้งอยู่ที่สำนักงานโครงการก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองสำโรง-คลองชายทะเล) และสถานีตรวจวัดข้อมูล (Field or Remote Station) ทั้งข้อมูลปริมาณฝน ระดับน้ำ และการทำงานของเครื่องสูบน้ำ จำนวน ๑๓ สถานี

(๒) โครงการระยะที่ ๒ ทำการขยายโครงข่ายตรวจวัดข้อมูลเพิ่มขึ้น โดยสถานีหลัก หรือห้องควบคุมเป็นสถานีเดิมตั้งอยู่ที่สำนักงานโครงการก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่ (สำโรง-ชายทะเล) และสถานีตรวจวัดข้อมูล (Field or Remote Station) จำนวน ๑๒ สถานี

ตำแหน่งที่ตั้งสถานีระบบติดตามสภาพน้ำและการทำงานของเครื่องสูบน้ำ และองค์ประกอบของระบบการติดตามสภาพน้ำและการทำงานของเครื่องสูบน้ำ

๘. แนวทางการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมพื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันออกตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยานอกเขตพื้นที่เร่งด่วน

แนวทางการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมนอกเขตพื้นที่เร่งด่วน จากการทบทวนรายงานการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

๑) การปรับปรุงสภาพลำน้ำและระบบระบายน้ำเพื่อผันน้ำจากพื้นที่รับน้ำตอนบนและจากแม่น้ำป่าสักลงสู่แม่น้ำบางปะกงตามแนวพระราชดำริ (๒๕๔๒) และพระราชหัตถเลขาในการเพิ่มขีดความสามารถของการระบายน้ำทางทุ่งฝั่งตะวันออก (๒๕๔๔)

๒) การปรับปรุงคลองพระองค์ไชยานุชิตและคลองด่านให้มีประสิทธิภาพการระบายน้ำมากยิ่งขึ้น โดยจากผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๔๖) ได้เสนอให้ปรับปรุงเพิ่มความจุคลองพระองค์ไชยานุชิต และคลองด่าน โดยขุดลึกประมาณสองเท่า (ระดับท้องคลองอยู่ที่ -๕.๐ เมตร รทก.) พร้อมก่อสร้างกำแพงริมคลองในเขตคลองเดิม ค่าก่อสร้างปรับปรุงประมาณ ๑๐,๒๕๕ ล้านบาท

๓) การขุดคลองผันน้ำบางไทร-คลองด่าน-อ่าวไทยแนวคลองเบื้องต้นที่นำเสนอในการขุดคลองสายใหม่บางไทร-คลองด่าน-อ่าวไทย แบ่งเป็น ๒ ระยะ โดยเป็นแนวที่ปรับปรุงจากแนวบางไทร-กรุงเทพฯ ฝั่งตะวันออก-ชายทะเลที่ JICA เคยเสนอกรมชลประทานไว้เดิมในการผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาลงทะเล โดยมีจุดเริ่มผันน้ำบริเวณจังหวัดอยุธยาผ่านทุ่งตะวันออกและระบายลงทะเลที่อ่าวไทย เพื่อประโยชน์ในการบรรเทาปัญหาน้ำท่วมต่อพื้นที่ทางตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ พื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรี แนวคลองผันน้ำเบื้องต้นมีรายละเอียด ดังนี้

- ความจุคลองออกแบบ : ขั้นที่ ๑ ความจุ ๘๐๐ ลบ.ม./วินาที และเพิ่มเป็น ๑,๑๐๐ ลบ.ม./วินาที ในขั้นที่ ๒
- ความยาวคลอง : ๙๕ กิโลเมตร
- ความกว้างคลอง : ในขั้นที่ ๑ ออกแบบความกว้างคลอง ๒๐๐ เมตร และขยายเป็น ๒๕๐ เมตร ในขั้นที่ ๒
- ความลึกน้ำในคลอง : ความลึกเฉลี่ย ๗.๗ เมตร
- การเวนคืนที่ดิน : ในขั้นที่ ๑ ประมาณ ๑๐,๖๒๕ ไร่ และเพิ่มเป็น ๑๔,๓๗๕ ไร่ ในขั้นที่ ๒
- ระดับน้ำในคลองออกแบบ : ต้นคลองที่อยุธยา ระดับ +๓.๘๕ เมตร (รทก.) ที่ปากคลองติดทะเล ระดับ +๑.๖๐ เมตร (รทก.) ความลาดชันเฉลี่ย ๑ : ๔๓,๐๐๐

จากลักษณะของคลองผันน้ำที่มีแนวตัดผ่านทุ่งตะวันออก ซึ่งมีแนวคลองติดกับคลองระบายน้ำในพื้นที่โครงการจำนวนมาก ที่สำคัญ ได้แก่ คลองรังสิต คลองหกวาสายล่าง คลองแสนแสบ คลองประเวศบุรีรมย์ และคลองสำโรง เป็นต้น และการที่แนวคลองระบายน้ำลงทะเลที่อ่าวไทยโดยตรง ทำให้ได้รับอิทธิพลจากน้ำขึ้น-น้ำลงเช่นเดียวกับแม่น้ำเจ้าพระยา และเมื่อประกอบกับปริมาณน้ำผันรวมถึงน้ำที่จะระบายจากพื้นที่โครงการลงคลองผันน้ำทำให้ระดับน้ำในช่วงน้ำนองสูงกว่าระดับพื้นดินโดยเฉลี่ย จึงต้องมีการก่อสร้างแนวคันดินทั้งสองฝั่งคลองโดยเฉพาะในช่วงบริเวณตอนล่างของพื้นที่โครงการ ดังนั้นการระบายน้ำภายในพื้นที่โครงการลงคลองผันน้ำจะต้องใช้เครื่องสูบน้ำช่วยในการระบายน้ำ แนวทางที่พิจารณาทางเลือกนี้ สามารถแก้ไขปัญหาการระบายน้ำ/ป้องกันน้ำท่วมของพื้นที่กรุงเทพมหานครได้หมด แต่มีราคาค่าก่อสร้างสูงมาก และมีผลกระทบต่อประชาชนค่อนข้างมาก โดยจะต้องเวนคืนที่ดินเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นแนวทางเลือกที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างแนวคลองผันน้ำสายใหม่บางไทร-คลองด่าน-อ่าวไทย ก็คือ การศึกษาการบรรเทาน้ำท่วมในพื้นที่เจ้าพระยาตอนบน ทั้งการพัฒนาก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ และการกำหนด/พัฒนาพื้นที่ชะลอน้ำท่วมหรือแก้มลิงขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งถึงแม้ว่าจะลงทุนสูงเช่นกัน แต่ก็สามารถนำน้ำที่เก็บกักไว้ในช่วงน้ำหลากมาใช้ในช่วงฤดูแล้งได้

๙. สรุปข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

๙.๑ ระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เร่งด่วนโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ

๙.๑.๑ มาตรการที่เสนอให้มีการดำเนินการเร่งด่วน

สมควรดำเนินการตามมาตรการที่เสนอให้มีการดำเนินการเร่งด่วน ซึ่งอยู่ในระหว่างสำรวจและออกแบบขั้น Tender Design โดยกรมชลประทาน และมีแผนที่จะประกวดราคาจ้าง เหมาออกแบบและก่อสร้างในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ จำนวนงบประมาณ ๙,๒๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วย

(๑) การขุดคลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองสำโรง-คลองชายทะเล) เพื่อเร่งระบายน้ำจากคลองสำโรงและน้ำหลากบริเวณพื้นที่เหนือคลองสำโรงออกสู่ทะเลโดยเร็ว โดยมีความยาวของคลองระบายน้ำสายใหม่นี้ประมาณ ๑๒ กิโลเมตร พร้อมถนนคมนาคมทั้งสองด้านของคลองและบริเวณปลายคลอง ติดตั้งสถานีสูบน้ำเพื่อเร่งระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยเร็ว มีอัตราสูบน้ำสูงสุด ๑๐๐ ลบ.ม./วินาที

(๒) การติดตั้งระบบโทรมาตรอุทกวิทยาเพื่อติดตามสถานการณ์น้ำหลากและการทำงานของเครื่องสูบน้ำ ซึ่งเป็นระบบการตรวจวัดและทำการรับ-ส่งข้อมูลแบบ Real-time Data Collection and Transmission เพื่อให้สามารถรายงานข้อมูลมาที่ศูนย์ควบคุมได้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดเวลาแบบอัตโนมัติ ซึ่งจะทำให้มีประสิทธิภาพในการช่วยตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำหลาก

สมควรดำเนินการตามผลการศึกษาของกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังนี้

(๓) มาตรการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน กำหนดคลองระบายน้ำสายหลัก สายรอง และบริเวณทางน้ำหลาก และระบุให้ชัดเจนว่าในแต่ละพื้นที่บริเวณโดยรอบสนามบินควรดำเนินการกิจกรรมประเภทใด โดยคำนึงถึงคุณภาพและวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่เดิม และแนวทางการประกอบอาชีพในอนาคตเมื่อสนามบินเปิดบริการ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาและจะแล้วเสร็จในต้นปี ๒๕๔๘ พื้นที่ครอบคลุมประมาณ ๘๒๐ ตร.กม. และครอบคลุมพื้นที่เร่งด่วนแล้ว (กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และปทุมธานี)

๙.๑.๒ มาตรการที่จะต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง

(๑) การขุดลอกคลองระบายน้ำเดิมและกำจัดวัชพืชในพื้นที่เร่งด่วนทุกสาย จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเร่งระบายน้ำที่ไหลจากพื้นที่ตอนบนมายังพื้นที่ตอนล่าง และทำการสูบระบายน้ำออกสู่ทะเลให้เร็วขึ้น

(๒) การปรับปรุงระดับฐานรากหรือช่องระบายน้ำบริเวณสะพานและท่อลอดต่างๆ ตามแนวถนนบางนา-บางปะกง เพื่อเร่งระบายน้ำจากบริเวณรอบๆ สนามบินสุวรรณภูมิลงสู่คลองสำโรงอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๓) การปรับปรุงคลองในแนวตะวันออก-ตะวันตก บริเวณด้านเหนือทางรถไฟ และร่องระบายน้ำริมทางรถไฟด้านเหนือ เพื่อระบายน้ำออกไปทางคลองพระองค์ไชยานุชิตให้มากและเร็วขึ้น

(๔) การปรับปรุงและบำรุงรักษาสถานีสูบน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันตามแนวคลองชายทะเล และรวมถึงสถานีที่กำลังดำเนินการก่อสร้างที่จะแล้วเสร็จในปี ๒๕๔๗ ด้วย ให้สามารถใช้การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) รักษาโครงข่ายคลองเดิมไม่ให้มีการรุกล้ำ โดยใช้มาตรการการใช้ที่ดิน/ผังเมืองเป็นตัวควบคุมร่วมกับมาตรการด้านภาษี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนเดิมและนักพัฒนาที่ดินเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันน้ำท่วม

(๖) ในกรณีที่อัตราการเจริญเติบโตของเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีการรุกล้ำและถมบริเวณทางน้ำหลากและแก้มลิงที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะต้องทำการปรับปรุงเพิ่มความจุที่อยู่เหนือคลองสำโรง จำนวน ๑๓ สาย โดยการขุดคลองให้ลึกลง และก่อสร้างกำแพงกันดิน เพื่อเร่งระบายน้ำออกจากพื้นที่บริเวณโดยรอบสนามบินผ่านถนนบางนา-บางปะกง มาลงสู่คลองสำโรงโดยเร็ว

(๗) จัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมในการบริหารจัดการน้ำท่วมและการระบายน้ำบริเวณโดยรอบสนามบินและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง โดยมีตัวแทนมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น กรมชลประทาน สำนักการระบายน้ำของกรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานท่าอากาศยานฯ เป็นต้น ตลอดจนตัวแทนจากประชาชนในพื้นที่

(๘) ให้การศึกษา ปลูกจิตสำนึกเด็กและผู้ใหญ่ในเรื่องการช่วยดูแล รักษา คู คลองต่าง ๆ

(๙) มาตรการของรัฐอันทันต่อเหตุการณ์เพื่อความสอดคล้องสัมพันธ์ทั้งภาครัฐเอง และภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาชน

๙.๒ พื้นที่นอกเขตพื้นที่เร่งด่วน

๙.๒.๑ มาตรการและแผนงานระยะสั้น

(๑) การปรับปรุงสภาพลำน้ำและระบบระบายน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักลงสู่แม่น้ำบางปะกง จากแนวพระราชดำริ (๒๕๔๒) และพระราชหัตถเลขาในการเพิ่มขีดความสามารถของการระบายน้ำทางทุ่งฝั่งตะวันออก (๒๕๔๔) ให้มีการบริหารจัดการน้ำหลากโดยใช้คลองและลำน้ำที่มีอยู่เดิม โดยผันน้ำจากแม่น้ำป่าสักผ่านคลองระพีพัฒน์ ปล่อยตรงไปทางคลอง ๑๓ และ ๑๔ ลงสู่คลองแสนแสบ แล้วระบายออกไปทางแม่น้ำบางปะกงและคลองพระองค์ไชยานุชิต

(๒) การปรับปรุงเพิ่มความจุคลองพระองค์ไชยานุชิตและคลองด่าน โดยขยายคลองเพิ่มขึ้น ซึ่งเขตคลองที่มีการบุกรุกจะต้องรื้อถอนออกให้หมด พร้อมทั้งขุดคลองให้ลึกขึ้น เพื่อเร่งระบายน้ำออกสู่ทะเลโดยเร็ว และมีประสิทธิภาพและเสริมกับมาตรการในหัวข้อ (๑)

(๓) เพิ่มประสิทธิภาพของคันกั้นน้ำรอบนอก และปรับปรุงเสริมคันบริเวณที่ต่ำเพิ่มเติมตามความจำเป็น

(๔) สำรวจบริเวณพื้นที่ลุ่มต่ำในแต่ละพื้นที่ชลประทาน เพื่อที่จะกำหนดและพัฒนาเป็นที่กักเก็บน้ำหรือชะลอน้ำหลาก (แก้มลิง)

(๕) สำรวจและศึกษาบริเวณพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นแหล่งเก็บกักน้ำ โดยจะทำการสูบหรือผันน้ำหลากจากคลองระพีพัฒน์เก็บสำรองไว้ในช่วงฤดูแล้ง ในพื้นที่ศูนย์ราชการใหม่บริเวณรอยต่ออำเภอบ้านนา วิหารแดง และหนองแค

๙.๒.๒ การป้องกันน้ำท่วมระยะยาว

(๑) ศึกษาแนวทางผันน้ำบางไทร-คลองด่าน-อ่าวไทย โดยมีจุดเริ่มต้นที่จังหวัดอยุธยาผ่านทุ่งฝั่งตะวันออก และระบายลงทะเลที่อ่าวไทย เพื่อประโยชน์ในการบรรเทาน้ำท่วมต่อพื้นที่ทางตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร

(๒) ศึกษาแนวทางเลือกเพื่อเปรียบเทียบทางเลือก (๑) ได้แก่ การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางการกำหนดและพัฒนาพื้นที่ชะลอน้ำท่วมและแก้มลิงขนาดใหญ่ในบริเวณพื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งจะสามารถบรรเทาน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนล่างได้ และสามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ช่วงฤดูแล้งได้เป็นอย่างดี

๑๐. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑) เมื่อมีการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ จะมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตควบคู่กันไป เนื่องจากในอดีตบริเวณที่ก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบเป็นพื้นที่รองรับน้ำทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาพื้นที่จึงควรกำหนดให้มีสระพักน้ำควบคู่กันไป เพื่อรองรับน้ำส่วนเกินก่อนระบายออกด้วยโครงข่ายคลองธรรมชาติและระบบป้องกันน้ำท่วมที่จะก่อสร้างขึ้น การสำรองพื้นที่บางส่วนไว้ให้เป็นสระพักน้ำจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบป้องกันน้ำท่วมได้มาก และสามารถนำน้ำจากสระพักน้ำมาใช้เป็นประโยชน์ได้

๒) ในการพัฒนาและก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วม จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อการใช้น้ำในพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณน้ำใช้ในด้านการเกษตรกรรม กล่าวคือ ควรจะใช้ประโยชน์จากโครงการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมในการกักเก็บกักน้ำหรือผันน้ำไปกักเก็บไว้ใช้ในช่วงฤดูแล้งในพื้นที่ด้วย

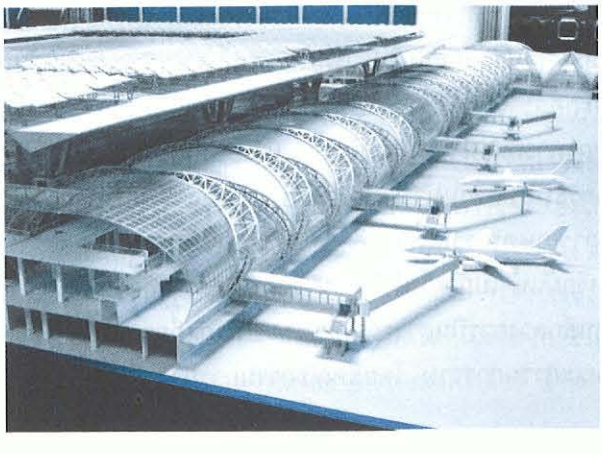
๓) ในการบริหารจัดการน้ำหลากในบริเวณเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ และบริเวณเกี่ยวเนื่องในทุ่งฝั่งตะวันออกตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา จำเป็นจะต้องให้มีคณะกรรมการร่วม โดยมีคณะกรรมการมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และตัวแทนจากประชาชนในพื้นที่

๔) ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการร่วมดำเนินการพัฒนาระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมในทุกขั้นตอน ตลอดจนร่วมในการเฝ้าระวังและบริหารจัดการน้ำหลากอย่างต่อเนื่อง

๕) สนามบินสุวรรณภูมิจะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารจัดการน้ำหลาก และการระบายน้ำทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการและบำรุงรักษา

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งความก้าวหน้าการดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้กรมทรัพยากรน้ำประสานงานเพื่อรวบรวมความเห็นและข้อเสนอแนะ ผลการพิจารณาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาเพื่อดำเนินการสรุปในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การบริหารจัดการระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมของพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ควรจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมในการบริหารจัดการน้ำท่วม และการระบายน้ำบริเวณโดยรอบสนามบินและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง โดยมีกรมชลประทานเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการร่วมดำเนินการพัฒนาระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมในทุกขั้นตอน และร่วมในการเฝ้าระวังและการบริหารจัดการน้ำหลากอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมอบให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และมอบให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประกาศเขตผังเมืองรวมออกมา เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินกำหนดทางระบายน้ำสายหลัก สายรอง และบริเวณทางน้ำหลาก เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิเนื่องจากสภาพพื้นที่ต่ำเป็นหนองน้ำ นอกจากนั้น ควรจัดให้มีการประชุมหรือคณะกรรมการร่วมตามที่ได้มีการเสนอเพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมของพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ โดยร่วมกับสำนักการระบายน้ำของกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปทุมธานี กรุงเทพมหานคร กรมชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานท่าอากาศยานฯ และกรมทรัพยากรน้ำ ตลอดจนตัวแทนจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ ลงมติรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เรื่องขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ต่อไป





๒๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ และการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ"



๑. ความเป็นมา

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ เป็นประเด็นสำคัญของชาติ เพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีผลผลิตทางการเกษตรได้บริโภคกันอย่างพอเพียงกับคน ๖๐ กว่าล้านคน และในเวลาเดียวกัน แม้ว่าจะเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และประเทศได้สูญเสียความมั่งคั่งไปแล้ว ซึ่งความมั่งคั่งจะกลับคืนมาได้เมื่อไรก็ยังไม่มีใครที่จะยืนยันในเรื่องนี้ได้ อย่างไรก็ตามประเทศก็มีความอุดมสมบูรณ์เป็นเอกลักษณ์ การที่จะรักษาผลผลิตทางการเกษตรและอาชีพเกษตรกรรมให้เป็นไปได้ด้วยดีนั้น น้ำเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศอย่างสัมฤทธิผล เป็นประเด็นที่จะต้องเร่งรีบดำเนินการเพราะเป็นสิ่งสำคัญของชาติ

ประเด็นหลักของเรื่องน้ำก็คือ นโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีจะมีหัวข้อหลักอยู่ ๙ หัวข้อด้วยกัน ซึ่งเป็นนโยบายน้ำที่อาจจะต้องมีการปรับปรุงหรือพัฒนาให้สอดคล้องและทันเหตุการณ์ในปัจจุบันและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีเจ้าภาพที่จะมาบริหารจัดการในเรื่องน้ำอย่างเป็นเอกภาพ จึงควรจะมีการผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติขึ้นโดยมีเจ้าภาพที่แท้จริง ในขณะนี้ขาดความเป็นรูปธรรมในการเป็นเจ้าภาพ จะเห็นได้ว่าก่อนการปฏิรูประบบราชการบริหารแผ่นดิน (ตุลาคม ๒๕๔๕) และหลังจากการปฏิรูป ความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องน้ำก็ยังคงไม่มีความเป็นเอกภาพอย่างชัดเจน อีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งเดิมขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันเป็นภาระหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำ อีกประเด็นหนึ่งก็คือ เรื่องของกระทรวงน้ำควรจะเกิดหรือไม่ เพื่อความเป็นเอกภาพ ปัญหาแหล่งน้ำ ความพอเพียงของแหล่งน้ำที่มีอยู่ ปัญหาการจัดการน้ำอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นธรรม การเก็บค่าน้ำทั้งปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือ สมควรจะมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำหรือไม่ และยังปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หลากหลาย และบางกฎหมายก็ล้าสมัย เป็นต้น

ในเรื่องของการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ ปัจจุบันดำเนินการแต่ละลุ่มน้ำ ทำให้เกิดความไม่ครบสมบูรณ์เป็นระบบทั้งลุ่มน้ำขนาดใหญ่หรือกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะภูมิประเทศ หรือการไหลลงสู่ทะเลและออกสู่แม่น้ำขนาดใหญ่ที่เป็นนานาชาติ ซึ่งการจัดกลุ่มลุ่มน้ำแต่เดิมจะพิจารณาแบ่งตามภาคของเขตการปกครอง ประเด็นที่สำคัญก็คือ หากมีการจัดกลุ่มลุ่มน้ำโดยแบ่งตามลักษณะภูมิประเทศที่เกี่ยวเนื่องกัน ก็จะทำให้การบริหารจัดการลุ่มน้ำเป็นแบบบูรณาการทั้งลุ่มน้ำ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าว จึงได้ดำเนินการศึกษาแนวทางที่จะดำเนินการในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ โดยจะเน้นใน ๗ ปัจจัยที่สำคัญ คือ (๑) นโยบายน้ำแห่งชาติ (๒) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (๓) คณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ (๔) กระทรวงน้ำ (๕) กฎหมายน้ำ (๖) ฐานความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และ (๗) การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ได้มีการดำเนินการศึกษาดังนี้ (๑) จัดประชุมเสวนาในเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ และ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน ๕ ครั้ง (๒) การศึกษาดูงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ และ (๓) จัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อจัดทำข้อความคิดและเสนอแนะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศ จำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งคณะทำงานฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศต่อสภาที่ปรึกษาและคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. ประเด็นพิจารณาในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ

๓.๑ นโยบายน้ำแห่งชาติ

๓.๑.๑ สถานภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ พอสรุปวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติและนโยบายน้ำแห่งชาติ ได้ดังนี้

๑) วิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ

ภายในปี ๒๕๖๘ ประเทศไทยจะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ และมีคุณภาพ โดยมีระบบการบริหารจัดการองค์กร ระบบกฎหมายในการใช้น้ำอย่างเป็นธรรม ยั่งยืน โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

๒) นโยบายน้ำแห่งชาติ

(๑) เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยทบทวนและปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่ และเร่งดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้สามารถนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ รวมทั้งจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

(๒) จัดให้มีองค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ในระดับลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้องค์กรระดับชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับและประสานให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และให้องค์กรระดับลุ่มน้ำและระดับท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

(๓) เน้นการจัดสรรน้ำที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับการใช้น้ำภาคต่างๆ ทั้งเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ภายใต้กติกาการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน และให้ผู้ใช้น้ำมีส่วนรับผิดชอบในการได้รับบริการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและระดับการให้บริการ

(๔) กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อจัดหาน้ำต้นทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับทุกกิจกรรม โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำธรรมชาติอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

(๕) จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการทำการเกษตร และอุปโภคบริโภค เช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐด้านอื่นๆ

(๖) พัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำ ในหลักสูตรของทุกระดับการศึกษา เพื่อปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ เข้าใจความสำคัญของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นและหน้าที่ในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

(๗) สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม สิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของประชาชน องค์กรเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน ทั้งการใช้น้ำ การดูแลรับผิดชอบ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการตรวจสอบดูแลคุณภาพน้ำ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

(๙) เร่งรัดให้มีการวางแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และภัยแล้งทั้งการเตือนภัย และกำหนดแนวทางการบรรเทาและการฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) สนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการตามนโยบาย รวมทั้งการวิจัย การประชาสัมพันธ์ การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

๓.๑.๒ ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

๑) นโยบายน้ำแห่งชาติ

นโยบายน้ำแห่งชาติทั้ง ๙ ข้อ ยังเป็นการมองภาพกว้าง ซึ่งเป็นนโยบายน้ำที่อาจจะต้องมีการปรับหรือพัฒนาให้สอดคล้องและทันเหตุการณ์ในปัจจุบัน อย่างไรก็ดีถ้าไม่ยึดติดกับคำว่า นโยบาย หรือกลยุทธ์ ก็สามารถใช้ในทั้ง ๙ ข้อที่ระบุไว้ได้ แต่ควรจะมีการเพิ่มเติมในบางประเด็นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาทิ เพิ่มเติมนโยบายในเรื่องน้ำเสียซึ่งได้มีการยอมรับกันแล้ว แต่ยังไม่มีในรายงาน

๒) นโยบายและแผนหลักการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐแต่ละสมัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายและมาตรการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศและเฉพาะด้านที่รัฐบาลหลายสมัยได้แถลงนโยบายต่อสภา รวมระยะเวลานานกว่า ๑๐ ปี และกำหนดไว้เป็นกรอบแนวปฏิบัติในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๙ (ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙) พอสรุปได้ว่า นโยบายและแผนหลักการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐแต่ละสมัยมีความไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

โดยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ – ๒๕๓๔) รวมเวลา ๕๕ ปีเศษ ทุกสมัยต่างมีนโยบายเน้นด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานหรือการเพาะปลูกและเพื่อประโยชน์อเนกประสงค์ ให้ดำเนินการในลุ่มน้ำต่างๆ ทั่วประเทศที่สภาพภูมิประเทศและสภาพแหล่งน้ำมีความเหมาะสมอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง รวมทั้งโครงการชลประทานราษฎร์หรือชลประทานท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อขยายพื้นที่ชลประทานให้กระจายกว้างขวางไปตามภาคต่างๆ และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา รัฐบาลก็มีนโยบายให้ชะลอการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ด้วยเช่นกัน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเร่งรัดดำเนินการโครงการที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว พร้อมกันนี้ได้มีนโยบายสนับสนุนและเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายออกไปในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทาน เพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำเสริมที่จะช่วยประชาชนตามหมู่บ้านชนบทให้มีน้ำเพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐาน จากนั้นจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ในปัจจุบัน ซึ่งสถานการณ์เกี่ยวกับน้ำมีปัญหาเกิดขึ้นเป็นอันมาก นโยบายและมาตรการจัดการเกี่ยวกับน้ำ ซึ่งควรประกอบด้วยนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ การใช้และการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ตลอดจนนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหาอุทกภัยและคุณภาพน้ำและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐนั้น กล่าวได้ว่ากรอบแนวทางในการปฏิบัติที่จะเอื้ออำนวยให้บรรลุเป้าหมายเป็นรูปธรรมได้ ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จตามแผนที่กำหนด จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับน้ำให้หมดไปได้อย่างทั่วถึงเท่าที่ควร

๓.๑.๓ แนวทางแก้ไข

(๑) ดำเนินการปรับปรุงเพื่อเสนอแนวนโยบายที่เหมาะสม สอดคล้องและทันเหตุการณ์ในปัจจุบัน และมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่ครบสมบูรณ์ เช่น เรื่องน้ำเสีย เป็นต้น

(๓) ให้มีความชัดเจนในแต่ละหัวข้อของนโยบาย และคำนึงถึงแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสัมฤทธิผล

(๔) กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินและการพัฒนาในลุ่มน้ำ โดยการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับขีดความสามารถของทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรอื่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติ การพัฒนาชุมชน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศของลุ่มน้ำ และกำหนดประเภท และขนาดการตั้งถิ่นฐานของประชากรในแต่ละลุ่มน้ำให้สัมพันธ์กับต้นทุนน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งกลไกที่ทำให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ กำหนดผังเมืองรวมของลุ่มน้ำ และผังเมืองเฉพาะของแต่ละชุมชน

(๕) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์สูงสุดอย่างมีหลักเกณฑ์โดยความเห็นชอบร่วมกันโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งกลไกที่ทำให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือผังการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมของลุ่มน้ำ โดยยึดนโยบายการใช้ที่ดิน และการพัฒนา รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานของประชากรให้สัมพันธ์กับต้นทุนน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ

๓.๒ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

๓.๒.๑ สถานภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นองค์กรระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ เรียกโดยย่อว่า "กทช" มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ๑ คนที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กร ผู้ใช้น้ำภาคต่างๆ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำที่ได้รับมอบหมาย และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

๓.๒.๒ ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

(๑) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นมาโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เท่าที่ผ่านมาขึ้นกับรัฐบาลว่าจะทำเองหรือดำเนินการมอบหมาย ถ้านายกรัฐมนตรีลงมาดำเนินการเองก็จะจัดการอะไรง่ายขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีการแต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรีมาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำให้ความสำคัญลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการฯ ที่เข้าร่วมประชุมจะเป็นตัวแทน แต่ถ้าหากประธานเป็นนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งจะเข้าร่วมประชุม ทำให้การตัดสินใจในการแก้ปัญหา และกำหนดแนวนโยบายสามารถดำเนินการได้ดีและรวดเร็วขึ้น

(๒) ประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติยังไม่มีสิทธิเด็ดขาดในการดำเนินการ ถึงแม้จะเป็นรองนายกฯ ก็ตาม คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีปัญหาในความไม่เป็นเอกภาพในตัวเองด้วย เช่น แนวคิด Water Grid น่าจะเป็นงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่จะประสานกันในเรื่องนี้ สุดท้ายยังหาข้อยุติไม่ได้ ไม่มีทิศทาง ไม่มีเอกภาพ ไม่มีการยอมรับกันเท่าที่ควร ในทางกฎหมายการบริหารบ้านเมืองที่ดี ถ้าเป็นกรรมการโดยการแต่งตั้งด้วยนายกฯ หรือเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ถือว่าจะต้องยอมรับและดำเนินตามมติเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๓) ในทางปฏิบัติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ดำเนินการได้ยาก เพราะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ใช้กฎหมายหรือมีพระราชบัญญัติรองรับ นอกจากนั้น อำนาจ บทบาทหน้าที่ยังไม่ชัดเจน ในส่วนของงานและผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการในปัจจุบันจะอยู่ในกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิมก่อนปฏิรูประบบราชการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ) ทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นกลางและขาดความเชื่อถือจากหน่วยงานราชการในกระทรวงสังกัดอื่น

(๔) การกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ยังไม่สามารถผลักดันแต่ละนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีเฉพาะบางเรื่องที่มีความก้าวหน้า เช่น การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ แต่ก็ยังมีอุปสรรคในเรื่องวิธีการดำเนินงาน และการมีกฎหมายรองรับ

(๕) องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากส่วนราชการมีจำนวนตัวแทนผู้ใช้น้ำในคณะกรรมการฯ น้อย ทำให้การเข้าใจถึงสภาพและปัญหาในแต่ละลุ่มน้ำหรือพื้นที่ไม่ชัดเจน และสะท้อนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีส่วนร่วมในทุกระดับนั้นยังไม่ชัดเจนหรือมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๓ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(๑) ควรมีการระบุองค์ประกอบของ กทช. ให้ชัดเจน ไม่ต้องใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี หรือประธาน กทช. เพราะหากใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว การดำเนินงานของ กทช. จะมีความอ่อนไหวทางการเมืองสูง อาจแต่งตั้งบุคคลที่มีแนวคิดคล้ายกับตน เพื่อให้ กทช. ดำเนินการไปตามที่ประธานต้องการ หรือบางครั้งอาจแต่งตั้งบุคคลที่มิได้มีความรู้ความชำนาญหรือไม่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ดีการแต่งตั้งโดยใช้ดุลพินิจ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการสรรหาผู้มีความสามารถสูง

(๒) องค์ประกอบของ กทช. ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนของส่วนราชการ ควรจะต้องเพิ่มสัดส่วนตัวแทนผู้ใช้น้ำใน กทช. ให้มากขึ้น เพื่อสะท้อนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการมีส่วนร่วมในทุกระดับให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) ในข้อเท็จจริง กทช. ควรจะต้องทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพราะเป็นองค์กรสูงสุดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ สถานภาพการทำงานในปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ เช่น การพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งปัจจุบัน กระทรวงต่างๆ ยังคงเสนอขออนุมัติโครงการโดยตรงไปยังคณะรัฐมนตรี และจัดทำคำของบประมาณตรงไปยังสำนักงบประมาณ

(๔) การกำหนดนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ยังไม่สามารถผลักดันแต่ละนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นจึงสมควรให้มีการปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้มีความชัดเจนและครอบคลุมทุกด้าน พร้อมทั้งระบุแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสัมฤทธิผล

(๕) อำนาจหน้าที่ของ กทช. ที่มีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ค่อนข้างเป็นไปในลักษณะการประสานงาน และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในแต่ละเรื่อง จึงทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

(๖) หน่วยงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติ ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ที่มีประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์ มีความเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชน

(๗) จะต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยให้มีภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในอัตราส่วนที่สูงขึ้น

๓.๓ คณะกรรมการลุ่มน้ำ

๓.๓.๑ สถานภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำ นอกจากนั้นยังได้มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านวิชาการ และคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย ซึ่งพอสรุปสถานภาพได้ดังนี้

๑) คณะกรรมการลุ่มน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ คือ บุคคลที่คัดเลือกจากข้าราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยอยู่ในลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีสัดส่วนและจำนวนตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำ สำหรับประธานกรรมการและเลขานุการให้แต่งตั้งจากคณะกรรมการในลุ่มน้ำนั้นๆ และให้มีผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น

๒) คณะทำงานด้านวิชาการ

คณะทำงานด้านวิชาการ คือ บุคคลที่คณะกรรมการลุ่มน้ำได้แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านจะมาจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือจากบุคคลที่คณะกรรมการลุ่มน้ำเห็นเหมาะสม แต่จะต้องมีผู้แทนเกษตรกรระดับอำเภอเข้ามาเป็นคณะทำงานแต่ละด้าน อำเภอละ ๑ คน คณะทำงานเฉพาะด้านในระยะแรกควรจะประกอบด้วยคณะทำงานด้านแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำ ด้านข้อมูล และด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือด้านอื่นๆ ตามความจำเป็น

๓) คณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล

คณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ได้รับการคัดสรรและแต่งตั้งจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในจำนวนที่เหมาะสม

๔) ผลการดำเนินการด้านการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำถึงปัจจุบัน

(๑) กรมทรัพยากรน้ำได้จัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการจนครบทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำหลัก ในปี ๒๕๔๖ จำนวน ๒๙ คณะกรรมการลุ่มน้ำ จำนวน ๙๙๗ คน โดยแบ่งเป็น

- ภาคราชการ ๔๘๗ คน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๙๖ คน
- องค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ๑๓๔ คน
- องค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจหรือภาคอุตสาหกรรม ๙๒ คน
- ภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ๙๕ คน
- สถาบันการศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ๙๑ คน
- ผู้แทนเครือข่ายชนเผ่า ๒ คน

(๒) คณะกรรมการลุ่มน้ำทุกคณะได้มีการประชุมเพื่อดำเนินการเลือกประธานกรรมการลุ่มน้ำและเลขานุการเสร็จแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งประธานกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ๒๘ คน และลุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจ ๑ คณะ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี และโตนเลสาป

(๓) คณะกรรมการลุ่มน้ำ มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะทำงานระดับต่างๆ ดังนี้

- คณะทำงานด้านวิชาการ ๓ คณะ ประกอบด้วย คณะทำงานด้านแผนบูรณาการลุ่มน้ำ คณะทำงานด้านข้อมูล และคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- คณะทำงานระดับจังหวัด
- คณะทำงานลุ่มน้ำสาขา
- คณะทำงานระดับอำเภอ
- คณะทำงานระดับตำบล

การแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล เป็นการแต่งตั้งคณะทำงานทั่วประเทศ

(๔) คณะกรรมการลุ่มน้ำพิจารณาเห็นชอบแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๘ เพื่อดำเนินการขอจัดตั้งงบประมาณของลุ่มน้ำ จำนวน ๒๙ แผนลุ่มน้ำ

(๕) การจัดทำแผนรวมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

๑. ลุ่มน้ำที่ดำเนินการจัดทำแผนรวมแล้ว คือ ลุ่มน้ำปิง (ปิงตอนบนและปิงตอนล่าง) ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี และโตนเลสาป ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ลุ่มน้ำยม และลุ่มน้ำน่าน

๒. ลุ่มน้ำที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำแผนรวม คือ ลุ่มน้ำโขง ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำสะแกกรัง และลุ่มน้ำท่าจีน

๓.๓.๒ ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

(๑) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญ จำนวน ๒๙ คณะกรรมการลุ่มน้ำ จากการปรับปรุงแก้ไขค่อนข้างมีความชัดเจน แต่จะมีอุปสรรคในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

(๒) ขอบเขตพื้นที่การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญ จะครอบคลุมเฉพาะแต่ละลุ่มน้ำเท่านั้น และบางลุ่มน้ำจะมีการแบ่งเป็นลุ่มน้ำตอนบนและตอนล่าง ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงกลุ่มลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องกันตามลักษณะภูมิศาสตร์ หรือการไหลลงทะเลหรือแม่น้ำนานาชาติทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นระบบทั้งลุ่มน้ำไม่ชัดเจนและจะมีการขัดแย้งกันได้ในอนาคต

(๓) การพิจารณาคัดเลือกบุคลากรและผู้แทนภาคประชาชน ยังไม่มีมาตรฐานเท่าที่ควร โดยคำนึงถึงผู้ที่มีความรู้เรื่องน้ำและสภาพพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นอย่างดี

(๔) การบริหารจัดการแบบบูรณาการเป็นระบบกลุ่มลุ่มน้ำที่เกี่ยวเนื่องกันยังไม่มี มีเพียงแนวคิดซึ่งยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ทั้งสิ้น การบริหารจัดการทั้งปริมาณและคุณภาพของแต่ละลุ่มน้ำย่อยมีแล้ว แต่ลุ่มน้ำใหญ่หรือกลุ่มลุ่มน้ำยังไม่มี คณะกรรมการจัดการกลางก็ยังไม่มี กิจกรรมการใช้น้ำในแต่ละลุ่มน้ำย่อยนั้นไม่เหมือนกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ต่างกัน แต่พอมองภาพรวมเป็นลุ่มน้ำใหญ่แล้วต้องบริหารการใช้น้ำทั้งหมดจึงเป็นแบบบูรณาการทั้งลุ่มน้ำที่ชัดเจน

(๕) คณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญ จะมุ่งพิจารณาในเรื่องทรัพยากรน้ำอย่างเดียวเป็นส่วนใหญ่ ยังขาดการบูรณาการกับทรัพยากรอื่น และการจัดการในลักษณะครบวงจรในการใช้น้ำด้านการเกษตรกรรม ซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลผลิต รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้นด้วย

๓.๓.๓ แนวทางแก้ไข

(๑) สำหรับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตัวคณะกรรมการลุ่มน้ำระดับกรรมการในตัวแทนภาคประชาชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นระดับข้างบนอยู่ในขั้นตอนการเรียนรู้บทบาทของตนคืออะไร เรียนรู้ทั้งฝ่ายภาคประชาชนและภาครัฐ ส่วนระดับจังหวัดหรืออำเภอยังเป็นจุดอ่อน ยังไม่สามารถทำให้กระจ่าง เพราะปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นปัญหาระดับพื้นที่ ดังนั้นจึงสมควรให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์อย่างจริงจัง

(๒) ควรจัดให้มีคณะกรรมการกลางสำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่หรือกลุ่มลุ่มน้ำ ควรมีการจัดประชุมรวมกลุ่มคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีความเชื่อมต่อกันในลักษณะภูมิศาสตร์ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการซึ่งจะเป็นการบูรณาการเป็นระบบทั้งลุ่มน้ำที่แท้จริง

(๓) คณะกรรมการลุ่มน้ำ จะมุ่งพิจารณาในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(๔) ควรดำเนินการให้มีกฎหมายรองรับ และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ และสำนักเลขาฯ ในคณะดำเนินงาน และส่งเสริมในด้านงบประมาณค่าใช้จ่าย และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

๓.๔ กระทรวงน้ำ

๓.๔.๑ ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ก็ยังมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายกระทรวง มีหน่วยงานระดับกรมและรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงต่างๆ รวมนับสิบหน่วยงานเช่นกัน กระทรวงที่มีหน่วยงานระดับกรมและรัฐวิสาหกิจทำงานเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ สรุปได้ดังนี้

กระทรวง	กรมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
๑. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	● กรมทรัพยากรน้ำ ● กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ● กรมป่าไม้ ● กรมควบคุมมลพิษ
๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	● สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร ● กรมพัฒนาที่ดิน ● กรมส่งเสริมการเกษตร ● กรมชลประทาน
๓. กระทรวงมหาดไทย	● กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ● กรมโยธาธิการและผังเมือง ● การประปานครหลวง ● การประปาส่วนภูมิภาค
๔. กระทรวงคมนาคม	● กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
๕. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	● กรมอุตุนิยมวิทยา
๖. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เทียบเท่ากระทรวง	● กรุงเทพมหานคร (สำนักการระบายน้ำ)

นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการจัดการน้ำอีกด้วย เมื่อวิเคราะห์ถึงกลไกองค์กรบริหารจัดการน้ำหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว กล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำยังคงมีปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรเช่นเดิมเหมือนในอดีต ย่อมเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาการทำงานยังไม่เป็นเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานส่วนราชการต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำที่มีอยู่หลากหลายยังคงสังกัดอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหลายกระทรวง โดยมีหน่วยงานปฏิบัติในบางกระทรวงมีหน้าที่แบบไม่ใช่ภารกิจหลักหรือเป็นงานฝาก บางหน่วยงานได้กำหนดภาระการทำงานไว้หลายประเภทหลายวัตถุประสงค์ เกินบทบาทในภาระหน้าที่ของกระทรวงที่สังกัด แต่งานบางประเภทที่มีความสำคัญกลับไม่มีเจ้าภาพรับผิดชอบเหมือนที่เป็นในสมัยก่อนการปฏิรูประบบราชการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ภาระหน้าที่งานจัดการทรัพยากรน้ำอันเป็นอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการไม่ว่าจะเป็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตามที่กล่าวถึงข้างต้น ก็ปรากฏว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของกระทรวงใดๆ เลย

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า การแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำของประเทศให้บรรเทาลงหรือกำจัดจนหมดสิ้นให้ครบทุกด้านตามนโยบายที่กำหนดไว้ คงจะหวังผลสัมฤทธิ์ได้ยาก ถ้าหากไม่มีการปรับหรือปฏิรูปกลไกองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติและระบบการบริหารจัดการเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพ

๓.๔.๒ แนวทางการจัดตั้งกระทรวงน้ำ

องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติที่รัฐบาลสมควรพิจารณาปรับปรุง คือ การจัดตั้งกระทรวงน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำครอบคลุมทุกด้าน โดยมีนโยบายและการดำเนินงานที่สอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อตอบสนองนโยบายน้ำแห่งชาติให้สัมฤทธิผล ซึ่งมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งกระทรวงน้ำดังนี้

๑) จากการศึกษาถึงสภาพทรัพยากรน้ำและศักยภาพในการพัฒนา สภาพปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ซึ่งในปัจจุบันมีปัญหาเกิดขึ้นเป็นอันมาก ทั้งด้านการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนทำความเสียหายให้กับพืชผลและชุมชนในหลายท้องที่เป็นประจำทุกปี ตลอดจนการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทำให้คุณภาพน้ำตามแหล่งน้ำของชุมชนเมืองใหญ่ๆ เสียไปไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี เป็นเรื่องที่ชี้ให้คนทั่วไปเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับน้ำให้จริงจังและมีประสิทธิภาพเพราะเรื่องการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ มิใช่เป็น "งานฝาก" ที่ฝากตามกระทรวงต่างๆ อย่างที่เป็นอยู่นี้อีกต่อไป จึงต้องพิจารณาจัดตั้ง "กระทรวงน้ำ" ขึ้นมารับภารกิจอันสำคัญและหนักหน่วงนี้

๒) การจัดตั้งกระทรวงน้ำ เป็นการรวบรวมหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทุกด้านเข้ามาอยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างบูรณาการครบทั้งวงจรอยู่ภายในกระทรวงที่รับผิดชอบด้านน้ำอย่างเป็นเอกภาพโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ต่างๆ การบริหารการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพเพราะการมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ตลอดจนการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ เพื่อเป้าหมายการมีน้ำใช้อย่างยั่งยืนและมีคุณภาพน้ำที่ดี

๓) ในด้านของผู้บริหารระดับสูง ต้องมีผู้รับผิดชอบโดยตรง ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลในแง่ของนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำแต่ละด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมด

อย่างไรก็ตามก็มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ดังที่มีในระบบปัจจุบันทำหน้าที่ให้การปรึกษา และในการดำเนินงานสามารถทำให้สอดคล้องกับคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ได้จัดตั้งขึ้นในปัจจุบันอย่างเป็นเอกภาพ

๔) ในด้านการปฏิบัติงาน เมื่อมีการบริหารจัดการอยู่ในความรับผิดชอบรวมที่กระทรวงเดียวกัน ย่อมทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความหลากหลายสาขาวิชาการนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันใกล้ชิดมีประสิทธิภาพดีกว่าแยกทำอยู่ต่างกระทรวงกัน สามารถที่จะเร่งรัดดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมายประชาชนพ้นจากความเดือดร้อนเรื่องน้ำอย่างเป็นรูปธรรมได้โดยเร็วทั่วทุกลุ่มน้ำ และจะสามารถลดจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานและประหยัดงบประมาณในการดำเนินงานได้มากทีเดียว

๕) เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงน้ำขึ้น ทำให้มีการรวมระบบศูนย์ข้อมูล องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นลักษณะหนึ่งเดียว และมีประสิทธิภาพ และระบบข้อมูลและฐานความรู้ต่างๆ จะเป็นแนวเดียวกันทั้งหมด

๖) เนื่องด้วยงบประมาณของประเทศที่ใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก ตัวเลขจากสำนักงบประมาณ เฉพาะที่ใช้ในการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการเกษตร เพื่อการประปาและอุตสาหกรรม และน้ำเพื่อการพลังงานในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๓๗-๒๕๔๖) งบประมาณที่ส่วนราชการต่างๆ ได้รับจัดสรรมาทำงานมียอดรวมทั้งสิ้น ๓๖๔,๖๗๓.๔๗ ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ ๓๖,๔๖๗.๓๕ ล้านบาท (มากกว่างบประมาณของกระทรวงสำคัญหลายกระทรวงในปัจจุบันนี้) แจกจ่ายไปตามหน่วยงานดำเนินการที่มีอยู่จำนวนมากในหลายกระทรวง เมื่อการปฏิบัติงานที่เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ตามภารกิจและงบประมาณที่ได้รับมา ขาดการประสานงานหรือประสานแผนปฏิบัติการอย่างจริงจังเพราะการอยู่ต่างกระทรวง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการบริหารจัดการงบประมาณที่มีการกระจายมากเช่นนี้ย่อมไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่หรือปัญหาบางอย่างไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

๓.๕ กฎหมายน้ำ

การที่ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งไม่บรรลุตามเป้าหมายนั้น กฎหมายเป็นส่วนสำคัญด้านหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในหลายด้าน เช่น เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำและไม่สามารถขจัดปัญหามลพิษทางน้ำได้ เนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างกระจัด-

กระจาย กฎหมายบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง แต่บางฉบับไม่ค่อยเกี่ยวข้องมากนัก จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเป็นเหตุให้การจัดการทรัพยากรน้ำไม่บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร

นอกจากนั้น จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมากทำงานเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ หน่วยงานต่างๆ ก็จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินงานไว้มีสภาพแตกต่างกันบ้าง คล้ายกันบ้าง อยู่ในกฎหมายต่างฉบับกัน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายและวิธีการปฏิบัติอาจมีความแตกต่างกัน อีกทั้งกฎหมายบางฉบับใช้มานาน ขาดการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขทำให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาในลักษณะภาพรวมของทรัพยากรน้ำ ความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ ความรับผิดชอบในการเสียหายของทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้น การจัดสรรน้ำในภาวะที่ขาดแคลน การระบายน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นเรื่องสำคัญต่อไปในอนาคต และจะเป็นสิ่งที่อาจก่อปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมหากไม่มีการวางกฎระเบียบในการปฏิบัติให้ชัดเจนและเป็นธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งกำหนดกฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทต่อไป

ในขณะที่กฎหมายไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องตามสภาพสังคมและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าในระยะ ๓-๔ ปีที่ผ่านมา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำหลายฉบับที่ล้าสมัยก็ตาม แต่อีกหลายฉบับก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งลงโทษผู้ทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สิ่งโสโครกลงในคลอง โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับเพียงยี่สิบบาท ซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน ทำให้การลงโทษไร้ผล หรือแม้แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กล่าวถึงสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนทั่วไป ซึ่งมิได้กล่าวไว้ให้ชัดเจนว่าใครมีสิทธิใช้น้ำมากน้อยกว่ากัน การที่ยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข จึงทำให้เกิดปัญหาช่องว่างในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน

๓.๕.๑ ภาพรวมของกฎหมายน้ำในปัจจุบัน

๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

จากการทบทวนรายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิผลในประเทศไทย พอสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้ดังนี้

- กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ จำนวน ๒๖ ฉบับ
- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ จำนวน ๖ ฉบับ
- กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย จำนวน ๓ ฉบับ
- กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ จำนวน ๑๔ ฉบับ

๒) ประเด็นสำคัญที่กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมให้การจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมีหลายฉบับ และกล่าวถึงทรัพยากรน้ำในหลายประเด็นดังได้กล่าวแล้ว ประเด็นสำคัญที่มีอยู่ในหลายกฎหมาย และยังไม่ครอบคลุมให้การจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

(๑) สิทธิในการใช้น้ำ น้ำที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองทั่วไปนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง เพราะน้ำที่อยู่ในทางน้ำย่อมมีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผลทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ทุกคนมีสิทธิใช้น้ำในแม่น้ำลำคลองทั่วไป ไม่มีความแตกต่างกันว่าเป็น ผู้ใช้น้ำภาคเอกชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งห้ามมิให้ประชาชนใช้น้ำจากทางน้ำ เพราะทุกคนมีสิทธิในการใช้น้ำเท่าเทียมกัน เพราะขณะที่มีการตรากฎหมายนั้นประชากรมีจำนวนไม่มาก น้ำมีปริมาณเหลือใช้ไม่ต้องควบคุมการใช้น้ำอย่างเข้มงวดนัก

(๒) มลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางน้ำมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงหน่วยงานเดียว มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัตินั้นเมื่อปัญหาใดอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน มีแนวโน้มว่าปัญหานั้นมักมิได้รับการแก้ไขอย่างทันการณ์และเหมาะสม เพราะคิดว่าหน่วยงานของตนเองมิใช่ผู้รับผิดชอบหลัก

(๓) องค์กร ในอดีตก่อนการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหน่วยงานระดับชาติหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่ในปัจจุบันลดลง ในส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำจะมีเฉพาะในส่วนขององค์กรเพื่อการบริหารจัดการ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย โดยจะกำหนดให้ในเรื่องขององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่

(๔) การป้องกันน้ำท่วม โดยปกติการดำเนินการป้องกันน้ำท่วม ดำเนินการโดยหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยมาตรการตามที่ตนเองเห็นสมควร เช่น การสร้างคันกั้นน้ำเข้าสู่พื้นที่ การขุด ขยาย คลอง เพื่อเพิ่มการระบายน้ำ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาคือ การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในการป้องกันน้ำท่วม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง

(๕) การพัฒนาอนุรักษ์แหล่งน้ำ มีกฎหมายหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ แต่มิได้หมายความว่า การพัฒนาแหล่งน้ำจะดำเนินไปอย่างเหมาะสม และแหล่งน้ำจะได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงเสมอไป ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งที่จะต้องศึกษาต่อไปว่าควรจะต้องปรับปรุงกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำหรือไม่

๓.๕.๒ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

๑) ความหลากหลายของกฎหมาย

- ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย ถึงแม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำมีแฝงอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จทำให้การบังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี
- ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นความซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษ
- ปัญหาความล้าสมัยและมีช่องว่างของกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวข้องกับน้ำที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน บางฉบับได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน ๕๐-๖๐ ปี แล้ว โดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันแต่อย่างใด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ

๒) การขาดความเป็นเอกภาพ

สภาพของกฎหมายในปัจจุบันยังขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันมีจำนวนมาก โดยแต่ละฉบับมีการบังคับใช้ไม่ครอบคลุมในทุกกรณี ซึ่งนอกจากจะก่อความสับสนในการใช้กฎหมายแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาอีกด้วย เพราะว่าผู้บังคับใช้มักเกิดความสับสน ไม่แน่ใจว่าสมควรจะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับใช้แก่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ต้องเสียเวลาในการวินิจฉัยและตีความว่าจะเข้าความผิดกรณีใด จึงขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

๓) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำหลายฉบับ ซึ่งต่างก็มอบหมายความรับผิดชอบให้แต่ละหน่วยงานไปดำเนินการ โดยมิได้มีกฎหมายหลักที่ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามเป็นแนวเดียวกัน ทำให้มีข้อขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ

๓.๕.๓ แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

(๑) สมควรให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นในประเทศไทย ด้วยเหตุผลสำคัญว่า แม้ว่าในปัจจุบันเรามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีกฎหมายใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมการดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านของปริมาณและคุณภาพ ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายที่มีมาตรการเฉพาะใช้สำหรับควบคุมและบริหารแหล่งน้ำ ที่ดินอยู่ต่อเนื่องกับแหล่งน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย การอนุรักษ์และฟื้นฟูคุณภาพน้ำ รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐ นอกจากนี้ ควรจะได้มีการกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่ง ค่าปรับในทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญาให้เหมาะสม เพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำสามารถสนองตอบความ

ต้องการใช้น้ำของประเทศอย่างเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ควรมีบทบัญญัติที่สามารถแก้ไขข้อจำกัดและปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำในแง่มุมต่าง ๆ ให้ครบถ้วนด้วย

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ไม่ได้คำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่น จึงทำให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย เกิดความสับสนแก่หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนั้น กฎหมายหลายฉบับค่อนข้างล้าสมัย มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมในทุกด้าน อีกทั้งมีความซ้ำซ้อนกันและขาดหน่วยงานรับผิดชอบดูแลโดยตรง จึงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ทั้งกับหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษ ซึ่งผู้ปฏิบัติหน้าที่มักไม่แน่ใจว่าต้องใช้กฎหมายบทบัญญัติใดในการบังคับใช้

การบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ ในอดีตถึงปัจจุบันปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับน้ำมักไม่มีความเข้มงวด การบังคับใช้กฎหมายขาดความจริงจังและไม่เด็ดขาด อีกทั้งบทลงโทษค่อนข้างเบา จึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ สมควรดำเนินการแก้ไขดังต่อไปนี้

(ก) สมควรปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษทางแพ่งเกี่ยวกับน้ำให้เป็นบทลงโทษทางอาญา เนื่องจากทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องราวของความผิดที่กระทบต่อทรัพย์สินของส่วนรวมเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน ควรพิจารณาเพิ่มโทษให้หนักขึ้น เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรน้ำนั้นมีมากเกินกว่าที่จะเยียวยา หากเป็นการลงโทษแค่ทางแพ่ง คือ การปรับจะเป็นการส่งผลให้ผู้กระทำผิด กระทำผิดได้ง่ายโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

(ข) เนื่องจากบทลงโทษของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับน้ำยังไม่หนักพอ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงควรเพิ่มโทษให้หนักเพื่อให้หลาบจำ

(ค) ควรแก้ไขบทลงโทษที่ก่อให้เกิดความลักลั่นกัน เนื่องมาจากบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายต่างฉบับกันมีการลงโทษไม่เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ทำให้เกิดช่องว่างและความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

(ง) ต้องให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เฉียบขาดไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความพร้อมทั้งกำลังเงิน กำลังคน อีกทั้งมีความรู้ มีประสบการณ์ มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมาย

(จ) การดำเนินการของทางภาครัฐด้วยมาตรการทางกฎหมาย ควรคำนึงถึงผลกระทบและสิทธิประโยชน์ของภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อความเป็นธรรมของท้องถิ่น

๓.๖ ฐานความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

๓.๖.๑ ปัญหาด้านข้อมูลทรัพยากรน้ำ

เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ดำเนินการในกิจกรรมที่อาจมีลักษณะงานเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานที่แต่ละหน่วยงานต่างจัดทำขึ้นมักมีความซ้ำซ้อน ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันแล้ว ก็ไม่ทราบว่าข้อมูลของหน่วยงานใดมีความถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดอีกด้วย

ในปัจจุบันข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำตามลุ่มน้ำต่าง ๆ และทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานจะมีการทำด้วยระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อให้มีระบบข้อมูลดิจิตอล ที่มีรายละเอียดทั้งด้านตำแหน่ง ทิศทางและพื้นที่ มีฐานข้อมูลทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ประกอบกันอย่างสมบูรณ์ เพื่อสะดวกในการเรียกค้นและวิเคราะห์ แต่ส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจะเป็นข้อมูลภายในของแต่ละหน่วยงาน โดยไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกันและไม่มีการนำมารวมไว้ในที่เดียวกัน จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลประเภทเดียวกันขึ้น เป็นเหตุให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดทำข้อมูลเหล่านั้นโดยไม่จำเป็น และที่สำคัญทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวข้องกับด้านทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่ที่ไม่สมบูรณ์กระจัดกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้สำหรับการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและทันต่อความต้องการได้อย่างสมบูรณ์

๓.๖.๒ แนวทางพัฒนาและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์

เนื่องด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลไว้ใช้งานเฉพาะหน่วยงานของตน กล่าวได้ว่าอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์มีความซ้ำซ้อน และไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพราะไม่มีการนำมารวมไว้ในที่เดียวกัน จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลประเภทเดียวกันขึ้น เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงน้ำหรือหน่วยงานโดยเฉพาะแล้ว ย่อมสามารถพัฒนาและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ได้โดยง่าย โดยข้อมูลหลักทั้งหมดเมื่อนำมารวมไว้ที่สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำก็จะเกิดประสิทธิภาพในการบริหารข้อมูล สามารถสร้างความเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงทรัพยากรน้ำได้อย่างชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนและลดค่าใช้จ่ายในการจัดทำและรวบรวมข้อมูลประเภทเดียวกันได้มากทีเดียว

ฐานข้อมูลและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ต้องมีการพัฒนาฐานข้อมูลระดับพื้นที่และระดับลุ่มน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดการ ติดตามตรวจสอบทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำได้อย่างทันการณ์ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างผิดกฎหมายด้วย

๓.๗ การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยพิจารณาเป็นลุ่มน้ำสำคัญ ๒๕ ลุ่มน้ำของประเทศ และลุ่มน้ำย่อยต่าง ๆ ทำให้สามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดีอาจทำให้เห็นภาพที่ไม่ตรงจากข้อเท็จจริงหรือไม่สอดคล้องในเชิงการจัดการเป็นระบบภาพรวมทั้งกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะภูมิศาสตร์

ดังนั้น นอกจากจะมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศแล้ว ควรจัดกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะภูมิศาสตร์ หรือการไหลลงหรือจุดออกสู่ทะเล/แหล่งน้ำขนาดใหญ่ เพื่อให้มองภาพได้ถูกต้องชัดเจนทั้งระบบ และมีรายละเอียดแยกเป็นแต่ละลุ่มน้ำสำคัญทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำของประเทศ

๓.๗.๑ ลุ่มน้ำของประเทศไทยและการจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการ

คณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ ได้แบ่งพื้นที่ประเทศไทยออกเป็นลุ่มน้ำสำคัญ ๒๕ ลุ่มน้ำ และยังได้แบ่งออกเป็นลุ่มน้ำย่อย ๒๕๔ ลุ่มน้ำย่อย มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งประเทศประมาณ ๕๑๑,๓๖๑ ตร.กม. ในการศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศนั้น นอกจากจะทำการศึกษาโดยแยกเป็นลุ่มน้ำสำคัญ ๒๕ ลุ่มน้ำแล้ว ยังสรุปภาพรวมเป็นกลุ่มลุ่มน้ำ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ แนวทางด้วยกัน คือ กลุ่มลุ่มน้ำจัดตามภาคการปกครองของประเทศ และกลุ่มลุ่มน้ำโดยพิจารณาจากต้นน้ำจนถึงจุดออกของแม่น้ำ หรือตามลักษณะภูมิศาสตร์

๑) กลุ่มลุ่มน้ำจัดตามเขตภาคการปกครอง

กลุ่มลุ่มน้ำตามเขตการปกครอง ประกอบด้วย ๕ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มลุ่มน้ำภาคเหนือ ภาคกลาง (รวมภาคตะวันตก) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ ประกอบด้วยลุ่มน้ำสำคัญในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มลุ่มน้ำหลัก	พื้นที่ลุ่มน้ำรวม (ตร.กม.)	ชื่อลุ่มน้ำหลัก
๑. ภาคเหนือ	๑๒๘,๔๕๐	สาละวิน กก ปิง วัง ยม น่าน
๒. ภาคกลาง (รวมตะวันตก)	๙๘,๔๗๖	เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก ท่าจีน แม่กลอง เพชรบุรี ชายฝั่งทะเลตะวันตก
๓. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๗๖,๕๙๙	โขง ชี มูล
๔. ภาคตะวันออก	๓๖,๔๘๐	ปราจีนบุรี บางปะกง โตนเลสาป ชายฝั่งทะเลตะวันออก
๕. ภาคใต้	๗๒,๑๐๒	ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ตาปี ทะเลสาบสงขลา ปัตตานี ภาคใต้ฝั่งตะวันตก

การแบ่งกลุ่มลุ่มน้ำตามเขตการปกครองเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า มีปัญหาในหลายด้าน เนื่องจากไม่ได้พิจารณาเป็นระบบทั้งลุ่มน้ำ คือ จากต้นน้ำจนถึงจุดออกของแม่น้ำตามลักษณะภูมิศาสตร์ที่แท้จริง อาทิ การบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกง จำเป็นต้องนำลุ่มน้ำปราจีนบุรี มาพิจารณาด้วย เพราะการจัดการน้ำในลุ่มน้ำปราจีนบุรี จะมีผลต่อลุ่มน้ำบางปะกงซึ่งอยู่ตอนล่าง เป็นต้น นอกจากนั้นเมื่อแบ่งกลุ่มเป็นกลุ่มภาคเหนือและกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลุ่มน้ำโขงจะแยกจากกันเป็น โขงเหนือ และโขงอีสาน

๒) กลุ่มลุ่มน้ำพิจารณาจากต้นน้ำถึงจุดออก ๙ กลุ่ม

หากพิจารณาจากจุดออกหรือบริเวณที่แม่น้ำที่ไหลลงแล้ว แม่น้ำในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงแม่น้ำสาละวิน และกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงทะเลโดยตรง ซึ่งในกลุ่มที่สามนี้ยังแยกย่อยออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน คือ กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงทะเลด้านอ่าวไทย และกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงทะเลด้านอันดามัน อย่างไรก็ตามกลุ่มลุ่มน้ำหลักที่ไหลออกสู่อ่าวไทยอาจแบ่งออกได้เป็น ๖ กลุ่ม คือ กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก และกลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ด้านอ่าวไทย) และเมื่อรวมกับกลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน และกลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ด้านทะเลอันดามัน) พบว่าประเทศไทยสามารถแบ่งเป็นกลุ่มลุ่มน้ำหลักได้จำนวน ๙ กลุ่มลุ่มน้ำ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำหลัก และ ๒๕๔ ลุ่มน้ำย่อย และสรุปชื่อลุ่มน้ำหลัก จำนวนลุ่มน้ำย่อยของแต่ละกลุ่มลุ่มน้ำหลักได้ดังนี้

กลุ่มลุ่มน้ำหลัก	พื้นที่ลุ่มน้ำรวม (ตร.กม.)	ชื่อลุ่มน้ำหลัก	จำนวนลุ่มน้ำย่อย
๑. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง	๑๘๘,๖๔๕	โขง กก ชี มูล โตนเลสาป	๙๕
๒. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน	๑๗,๙๑๘	สาละวิน	๑๗
๓. กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน	๑๕๗,๙๒๕	ปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา ท่าจีน	๗๐
๔. กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง	๓๐,๘๓๖	แม่กลอง	๑๑
๕. กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง	๑๘,๔๕๘	ปราจีนบุรี บางปะกง	๘
๖. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก	๑๓,๘๒๙	ชายฝั่งทะเลตะวันออก	๖
๗. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก	๑๒,๓๔๗	เพชรบุรี ชายฝั่งทะเลตะวันตก	๘
๘. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ด้านอ่าวไทย)	๕๐,๙๓๐	ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ตาปี ทะเลสาบสงขลา ปัตตานี	๒๖
๙. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ด้านทะเลอันดามัน)	๒๐,๔๗๓	ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	๑๓
รวม	**๕๑๑,๓๖๑**		**๒๕๔**

จะเห็นว่าการแบ่งกลุ่มลุ่มน้ำ โดยพิจารณาจุดออกของแม่น้ำเป็นหลัก จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นระบบทั้งลุ่มน้ำมีความถูกต้องและเป็นจริงมากกว่าการพิจารณากลุ่มลุ่มน้ำตามเขตการปกครอง ดังนั้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและรวมถึงทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากจะมีการพิจารณาในระดับลุ่มน้ำหลัก ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศแล้ว ควรดำเนินการพิจารณาในระดับภาพรวมของกลุ่มลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบด้วย

๓.๗.๒ ภาพรวมการจัดการทรัพยากรน้ำตามกลุ่มลุ่มน้ำ

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่างๆ อาทิ ข้อมูลสภาพทั่วไปของลุ่มน้ำ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ดำเนินการแล้วในปัจจุบัน และที่อยู่ในแผนพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ ปริมาณความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ สภาพปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการและใช้น้ำในระดับลุ่มน้ำ ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน และจากการทบทวนรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องต่างๆ สามารถนำผลการวิเคราะห์มาศึกษาภาพรวมการจัดการทรัพยากรน้ำจำแนกตามกลุ่มลุ่มน้ำ โดยสามารถดำเนินการใน ๒ ประเด็นด้วยกัน ดังนี้

๑) สภาพและปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละกลุ่มลุ่มน้ำทั้ง ๙ กลุ่ม

๒) แนวทางการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในแต่ละกลุ่มลุ่มน้ำ ทั้ง ๙ กลุ่ม

๔. ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศใน ๗ หัวข้อหลัก ได้แก่

๑. นโยบายน้ำแห่งชาติ
๒. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
๓. คณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญ
๔. กระทรวงน้ำ
๕. กฎหมายน้ำ
๖. ฐานความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ
๗. การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยที่ในแต่ละหัวข้อมีประเด็นสภาพและปัญหา รวมทั้งแนวทางการแก้ไขเบื้องต้น ดังนี้

หัวข้อ	สภาพและปัญหา	แนวทางแก้ไข
๑. นโยบายน้ำแห่งชาติ	- นโยบายน้ำแห่งชาติยังเป็นการมองภาพกว้าง ไม่บ่งชัดในแนวปฏิบัติ - นโยบายในเรื่องน้ำเสีย ยังไม่ชัดเจน - นโยบายและแผนหลักการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐแต่ละสมัยมีความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมทุกด้านที่เกี่ยวข้อง - หน่วยงานราชการหลักของรัฐต่างเน้นหนักในด้านการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเป็นส่วนใหญ่ จึงขาดเครื่องมือทางด้านนโยบายการจัดสรรและการจัดการด้านอุปทาน - นโยบายด้านน้ำขาดความเชื่อมโยงกับนโยบายด้านอื่นๆ เช่น ป่าไม้ พื้นดิน และผังเมือง เป็นต้น	- เสนอแนะแนวนโยบายที่เหมาะสมสอดคล้อง กับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง - ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ขาดหายไป เช่น เรื่องน้ำเสีย เป็นต้น - ให้ความชัดเจนในแต่ละข้อของนโยบายและคำนึงถึงแนวทางปฏิบัติด้วย - กำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน และการพัฒนาในลุ่มน้ำให้เป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างความพร้อมในทุกปัจจัย - กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมทั้งการจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์สูงสุดอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยความเห็นชอบร่วมกันโดยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

หัวข้อ	สภาพและปัญหา	แนวทางแก้ไข
๒. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	- ในทางปฏิบัติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ดำเนินการได้ยากเพราะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่กฎหมายหรือมีพระราชบัญญัติรองรับ - องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ไม่ค่อยชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนของส่วนราชการ และยังใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ - ในข้อเท็จจริง คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ควรจะต้องทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพราะเป็นองค์กรสูงสุดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ สถานภาพการทำงานในปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ - หน่วยงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติ และมีนโยบายเป็นกลาง - อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มีตามระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ค่อนข้างเป็นไปในลักษณะการประสานงานและไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในแต่ละเรื่อง จึงทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่	- จะต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยให้มีภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในอัตราส่วนที่สูงขึ้น - ควรมีการระบุองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้ชัดเจน ไม่ต้องใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี และควรจะต้องเพิ่มจำนวนตัวแทนผู้ใช้น้ำในคณะกรรมการฯ ให้มากขึ้นเพื่อสะท้อนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการมีส่วนร่วมในทุกระดับให้ชัดเจนยิ่งขึ้น - คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติควรเร่งดำเนินการปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้มีความชัดเจน และครอบคลุมทุกด้านพร้อมทั้งระบุแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสัมฤทธิผล - ควรพิจารณาแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ที่มีประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์มีความเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของทั้งหน่วยงานและภาคเอกชน - ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายหลักของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมากยิ่งขึ้น และกำหนดวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจนในทุกเรื่อง
๓. คณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญ	- บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำยังไม่ค่อยชัดเจน และขาดการรองรับทางด้านกฎหมาย - ขอบเขตพื้นที่การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญจะครอบคลุมเฉพาะแต่ละลุ่มน้ำเท่านั้นไม่คำนึงถึงกลุ่มลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องกันตาม	- ควรดำเนินการให้มีกฎหมายรองรับ และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ และสำนักเลขาฯ ในคณะดำเนินงานและส่งเสริมในด้าน งบประมาณ ค่าใช้จ่าย และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

หัวข้อ	สภาพและปัญหา	แนวทางแก้ไข
	สภาพภูมิศาสตร์หรือการไหลลงทะเลหรือแม่น้ำนานาชาติ - การพิจารณาคัดเลือกบุคลากร และผู้แทนภาคประชาชนยังไม่มีมาตรฐาน และยังคำนึงถึงผู้ที่มีความรู้เรื่องน้ำและสภาพพื้นที่ลุ่มน้ำค่อนข้างน้อย	- กำหนดอำนาจ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำให้ชัดเจน รวมถึงขอบเขตพื้นที่ในในการดำเนินงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาเป็นภาพรวมในลักษณะกลุ่มลุ่มน้ำ และพิจารณาทรัพยากรอื่นๆ ร่วมด้วย - มีหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกบุคลากร และผู้แทนภาคประชาชน โดยคำนึงตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ รวมถึงให้ความรู้และทำความเข้าใจในเรื่องน้ำและการบริหารจัดการ และมีประสบการณ์ก่อนการคัดเลือกตัวบุคคล
๔. กระทรวงน้ำ	- การขาดองค์กรและโครงสร้างหลักในการบริหารจัดการ - โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังกระจัดกระจาย - การขาดเจ้าภาพในการบริหารจัดการที่แท้จริงและเป็นรูปธรรม - ขาดความเป็นเอกภาพและความชัดเจนในการบริหารจัดการและการปฏิบัติ - การขาดงบประมาณและแผนงบประมาณในการดำเนินการ	- ศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงน้ำ และดำเนินการจัดตั้งกระทรวงน้ำ เพื่อเป็นเจ้าภาพ และองค์กรหลักในการบริหารจัดการเพื่อการบริหารจัดการอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ - ดำเนินการจัดทำ วางแผนด้านงบประมาณ - สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำสามารถทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติด้วย - ควรใช้ชื่อ “กระทรวงน้ำ” จะเหมาะสมกว่า “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” เพราะจะครอบคลุมมากกว่า และเน้นในเรื่องบริหารจัดการน้ำ
๕. กฎหมายน้ำ	- การขาดกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - ความหลากหลายและไม่ครอบคลุมของกฎหมายในปัจจุบัน และกฎหมายบางฉบับล้าสมัย - การขาดความเป็นเอกภาพและมีความขัดแย้งของกฎหมายระหว่างหน่วยงาน - การขาดการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	- ควรมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นในประเทศไทย - ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ - ควรแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ

หัวข้อ	สภาพและปัญหา	แนวทางแก้ไข
	- กฎหมายเน้นเรื่องการใช้ไม่ได้เน้นเรื่องการจัดการ และการบังคับใช้ยังไม่มีบทลงโทษที่มีประสิทธิผล - มีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดการกระจายอำนาจ - แม้จะมีหน่วยงานดูแลจำนวนมาก แต่ทรัพยากรน้ำก็ยังอยู่ในระบบที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยเสรี โดยปราศจากกติกาในการจัดสรรน้ำ	- ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น - ควรมีการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม รณรงค์ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ - การดำเนินการของทางภาครัฐด้วยมาตร-การทางกฎหมายโดยให้คำนึงถึงผลกระทบและสิทธิประโยชน์ของภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อความเป็นธรรมของท้องถิ่น
๖. ฐานความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรข้อมูลน้ำ	- ข้อมูลที่มีอยู่กระจัดกระจายในหลายหน่วยงาน และหลายครั้งมีการขัดแย้งของข้อมูล - ข้อมูลมีความหลากหลาย และไม่มีการจัดกลุ่มของข้อมูล ทำให้ยากต่อการนำไปใช้ - การขาดการเชื่อมต่อ เชื่อมโยง ของข้อมูลที่สมบูรณ์ - การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ - การขาดศูนย์ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำของประเทศ	- มีการรวบรวมและจัดกลุ่มของข้อมูล จัดทำเป็นศูนย์ระบบข้อมูลและฐานความรู้ด้านทรัพยากรน้ำ เชื่อมโยงทั้งระบบให้สมบูรณ์ - จัดอบรม พัฒนา เพิ่มทักษะความรู้ ความสามารถของบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญมากขึ้น และสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิ และหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้กับประชาชนทุกพื้นที่และทุกภาคส่วน - จัดให้มีการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลในทุกระดับทั้งฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหาร
๗. การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ	- การจัดกลุ่มลุ่มน้ำเป็น ๒๕ ลุ่มน้ำ (เดิม) ทำให้เห็นภาพไม่ถูกต้องหรือไม่สอดคล้องในเชิงการจัดการเป็นระบบภาพรวมทั้งกลุ่มลุ่มน้ำ	- ควรจัดกลุ่มลุ่มน้ำเป็น ๙ ลุ่มน้ำ ตามการไหลลง เพื่อให้มองภาพได้ถูกต้องชัดเจนทั้งระบบ และมีรายละเอียดแยกเป็นแต่ละลุ่มน้ำหลักทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำที่มีความเชื่อมต่อ

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒.๒ (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและการจัดการ ๒๕ ลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ และ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศรวม ๙ กลุ่มลุ่มน้ำ อาทิเช่น รัฐควรดำเนินการแบ่ง ๒๕ แม่น้ำสำคัญเป็น ๙ กลุ่มลุ่มน้ำ เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็นระบบทั้งลุ่มน้ำที่เกี่ยวเนื่องกัน และควรดำเนินการให้มียุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำเพื่อตอบสนองความจำเป็นเพื่อการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของลุ่มน้ำ รวมทั้งทบทวนกรอบการทำงานและการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น และมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการจัดทำข้อมูลตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้แก่ การกำหนดวิธีการและแสดงผลการศึกษาให้ทราบถึงต้นตอและสาเหตุแห่งปัญหาน้ำของประเทศ การบริหารจัดการน้ำ การจัดทำระบบการโยกย้ายน้ำ (Water Grid) และข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เห็นควรให้มีพระราชบัญญัติน้ำและจัดตั้งกระทรวงน้ำ และการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับต่างๆ แล้วเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาโดยด่วนต่อไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาลุ่มน้ำของประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการผลิต การบริโภค และการป้องกันอุทกภัยต่อไป

๒๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย"



๑. ความเป็นมา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจเสรีทำให้มีการแข่งขันกันอย่างมาก ทั้งธุรกิจที่อยู่ในประเทศและธุรกิจระหว่างประเทศ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันก็คือแรงงานที่มีฝีมือ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านความรู้วิทยาการและเทคโนโลยีการผลิต แม้ว่าในระยะเวลากว่า ๑๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะได้ใช้งบประมาณในด้านนี้เป็นจำนวนมาก แต่ผลการดำเนินงานก็ยังไม่ได้ทำให้แรงงานไทยมีคุณภาพตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งการพัฒนาฝีมือและทักษะของแรงงานไทยก็มีหน่วยงานราชการเข้ามาเกี่ยวข้องหลายแห่ง ทำให้การพัฒนาฝีมือแรงงานขาดเอกภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เล็งเห็นปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ซึ่งทำให้การพัฒนาฝีมือแรงงานไม่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงได้ยกปัญหาการพัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนการทำงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ขึ้นมาศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. การดำเนินการของคณะทำงานฯ

ในการศึกษาการพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานนั้น คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย ทั้งของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและหน่วยงานอื่นของนักวิชาการต่าง ๆ

๒.๒ ศึกษาดูงานศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานใน ๔ ภาค คือ

- ภาคใต้ จังหวัดสงขลา และสุราษฎร์ธานี
- ภาคเหนือ จังหวัดลำปาง และพิษณุโลก
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น และนครพนม
- ภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรี และระยอง

๒.๓ สอบถามและสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและคนงานที่เกี่ยวข้อง

๓. ภาพรวมของแรงงานไทย

๓.๑ ประชากรและกำลังแรงงาน

(๑) การมีงานทำ

จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๖ (ตารางที่ ๑) ปรากฏว่ามีผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ๓๕.๒๘ ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ ๓๔.๕ ล้านคน ผู้ว่างงาน ๐.๕๔ ล้านคน หรืออัตราการว่างงาน ร้อยละ ๑.๗ นอกนั้นเป็นผู้รอทำงานตามฤดูกาล ๐.๒๔ ล้านคน

ตารางที่ ๑ ภาวะการมีงานทำของประชากร พ.ศ. ๒๕๔๖

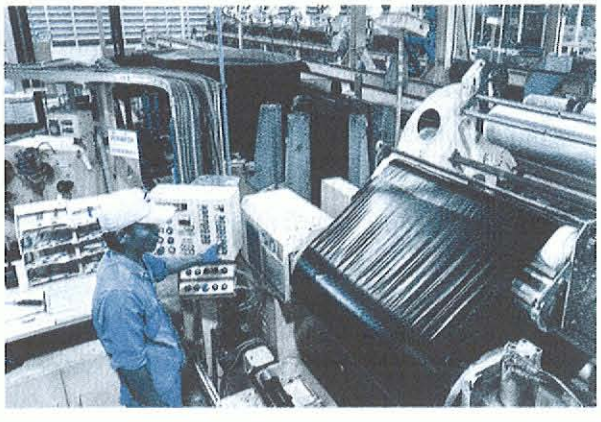
	จำนวน (ล้านคน)
ประชากรทั้งประเทศ	๖๔.๒๔
ผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี	๑๕.๖๗
ผู้มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป	๔๘.๕๗
ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	๓๕.๒๘
ผู้มีงานทำ	๓๔.๕
ผู้ว่างงาน	๐.๕๔
ผู้รอฤดูกาล	๐.๒๔
ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	๑๓.๒๙
ทำงานบ้าน	๓.๗๕
เรียนหนังสือ	๔.๕๗
อื่นๆ	๔.๙๗

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, ๒๕๔๖. สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในจำนวนผู้มีงานทำนั้นแยกเป็นชาย ๑๙.๐๓ ล้านคน และหญิง ๑๕.๔๗ ล้านคน โดยทำงานในสาขาเกษตรกรรม ๑๔.๑๘ ล้านคน (ร้อยละ ๔๑.๑๐) และสาขานอกภาคเกษตรกรรม ๒๐.๓๒ ล้านคน (ร้อยละ ๕๘.๙) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิต พาณิชยกรรมและบริการ การเติบโตของผู้มีงานทำในสาขานอกภาคเกษตรกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยเพิ่มจาก ๑๖.๗ ล้านคน ในปี ๒๕๔๑ เป็น ๑๗.๖ ล้านคน ในปี ๒๕๔๓ เพิ่มเป็น ๑๙.๑ ล้านคนในปี ๒๕๔๕ และ ๒๐.๓ ล้านคน ในปี ๒๕๔๖ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเร่งการพัฒนาฝีมือแรงงานของแรงงานรุ่นใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น

(๒) ระดับการศึกษา

จากจำนวนผู้มีงานทำ ๓๓.๗ ล้านคนในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่าเป็นผู้มีการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาร้อยละ ๓๗.๘ ระดับประถมศึกษาร้อยละ ๒๒.๘ มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ ๑๓.๗ มัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ ๑๐.๑ และระดับอุดมศึกษาร้อยละ ๑๑.๖ นอกนั้นเป็นผู้ไม่มีการศึกษา แสดงให้เห็นว่าแรงงานไทยกว่าครึ่งหนึ่งมีการศึกษาระดับต่ำเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ซึ่งย่อมเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทย





ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละของผู้มีงานทำ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๕

ระดับการศึกษา	๒๕๔๔*		๒๕๔๕*	
	จำนวนพันคน	ร้อยละ	จำนวนพันคน	ร้อยละ
รวม	๓๓,๑๙๔.๒	๑๐๐.๐	๓๓,๗๔๖.๙	๑๐๐.๐
ไม่มีการศึกษา	๑,๑๓๗.๘	๓.๔	๑,๒๕๙.๓	๓.๗
ต่ำกว่าประถมศึกษา	๑๓,๐๕๐.๐	๓๙.๓	๑๒,๗๕๙.๒	๓๗.๘
ประถมศึกษา	๗,๖๓๕.๕	๒๓.๐	๗,๖๘๘.๔	๒๒.๘
มัธยมศึกษาตอนต้น	๔,๓๖๐.๖	๑๓.๑	๔,๖๐๙.๑	๑๓.๗
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๓,๒๙๖.๙	๙.๙	๓,๔๒๓.๐	๑๐.๑
สายสามัญ	๒,๒๓๔.๕	๖.๗	๒,๒๖๕.๕	๖.๗
อาชีวศึกษา	๑,๐๔๔.๒	๓.๑	๑,๑๓๕.๕	๓.๔
วิชาการศึกษา	๑๘.๒	๐.๑	๒๒.๐	๐.๑
อุดมศึกษา	๓,๖๐๓.๑	๑๐.๙	๓,๙๑๔.๙	๑๑.๖
สายวิชาการ	๑,๗๘๘.๓	๕.๔	๑,๙๕๕.๐	๕.๘
สายวิชาชีพ	๑,๐๓๔.๑	๓.๑	๑,๒๓๐.๖	๓.๖
สายวิชาการศึกษา	๗๘๐.๘	๒.๔	๗๒๙.๓	๒.๒
อื่นๆ	๒๔.๘	๐.๑	๑๐.๓	๐.๐
ไม่ทราบ	๘๕.๔	๐.๓	๘๒.๖	๐.๒

ที่มา : โครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

* เป็นข้อมูลเดือนพฤศจิกายน

(๓) อาชีพ

ข้อมูลจากรายงานสำมะโนธุรกิจทางการค้าและธุรกิจบริการ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าแรงงานไทยอยู่ในภาคการผลิต ร้อยละ ๓๙.๘ รองลงไปเป็นการขายปลีก ซ่อมของใช้ ร้อยละ ๑๗.๘ โรงแรมและภัตตาคาร ร้อยละ ๑๒.๐ การขายส่งและการค้าเพื่อค่านายหน้า ร้อยละ ๖.๕ การให้เช่าเครื่องจักรรวมการวิจัยและพัฒนา ร้อยละ ๕.๑ การขายบำรุงรักษาและซ่อมยานยนต์ ร้อยละ ๔.๙ นันทนาการ ร้อยละ ๔.๔ การก่อสร้าง ร้อยละ ๒.๘ อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ ๒.๓

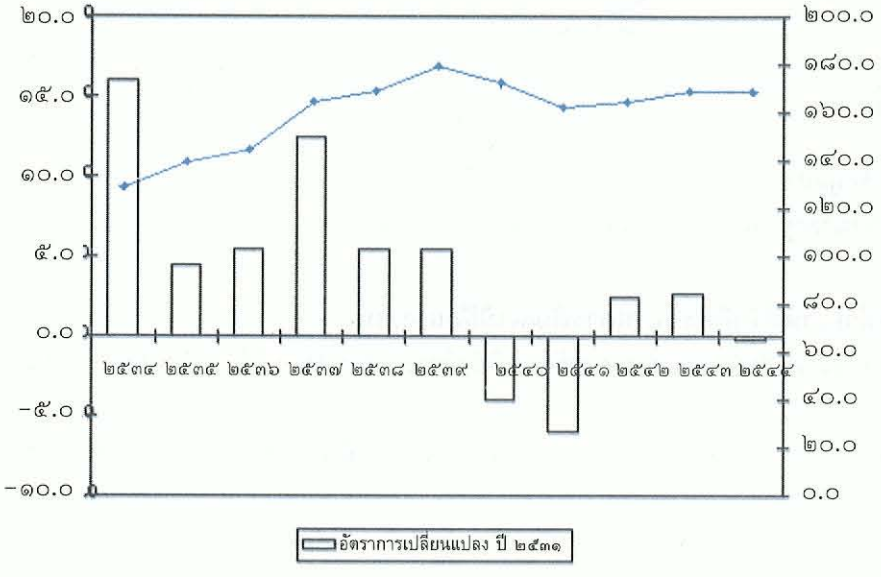
จากข้อมูลด้านประชากรและแรงงาน เห็นได้ชัดเจนว่า ภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นภาคที่มีการรองรับการมีงานทำได้มากกว่าภาคเกษตรกรรม โดยสาขาที่มีผู้ทำงานอยู่มากคือ สาขาการผลิต ขายส่ง ขายปลีก และการซ่อมแซมยานยนต์ ซึ่งมีการเติบโตในอัตราสูง แต่การที่แรงงานไทยมีการศึกษาพื้นฐานค่อนข้างต่ำ ทำให้มีความจำเป็นต้องเร่งรัดในการพัฒนาฝีมือแรงงานไปพร้อมๆ กับการยกมาตรฐานการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงาน และเป็นการเพิ่มผลผลิตพร้อมกับการยกขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๓.๒ สถานการณ์ด้านฝีมือแรงงานของไทย

จากรายงานการวิเคราะห์ผลิตภาพแรงงาน ปี ๒๕๔๕ ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (แผนภูมิที่ ๑) ปรากฏว่าในช่วงปี ๒๕๓๔-๒๕๔๔ ผลิตภาพแรงงานในภาพรวมทุกอุตสาหกรรมมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ ๔.๐ ต่อปี โดยเมื่อพิจารณาตามประเภทอุตสาหกรรมแล้ว พบว่า อุตสาหกรรมการไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีของผลิตภาพแรงงานมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๖ รองลงมาได้แก่ อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน และอุตสาหกรรมเกษตรกรรมล่าสัตว์ ป่าไม้ และประมง คิดเป็นร้อยละ ๙.๓

และ ๕.๘ ตามลำดับ ขณะที่อุตสาหกรรมการก่อสร้างมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีลดลง คิดเป็นร้อยละ ๗.๑ และเมื่อพิจารณาผลิตภาพแรงงาน ณ ราคาคงที่ จำแนกตามโครงสร้างการผลิตเป็นภาคการเกษตร และภาคนอกการเกษตร พบว่า ผลิตภาพแรงงานในภาคการเกษตรมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปี คิดเป็นร้อยละ ๕.๘ และนอกภาคการเกษตรมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีลดลงร้อยละ ๐.๑

แผนภูมิที่ ๑ ความเคลื่อนไหวของดัชนีผลิตภาพแรงงาน ณ ราคาคงที่ปี ๒๕๓๑ และอัตราการเปลี่ยนแปลง ปี ๒๕๓๔-๒๕๔๔ ทั่วประเทศ



ดัชนีผลิตภาพแรงงานในปี ๒๕๔๔ (ณ ราคาคงที่ปี ๒๕๓๑) มีค่าเท่ากับ ๑๖๙.๖ ลดลงร้อยละ ๐.๑ จากปี ๒๕๔๓ โดยดัชนีผลิตภาพแรงงานในอุตสาหกรรมการไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา มีอัตราการเพิ่มมากที่สุด ร้อยละ ๗๙.๗ ขณะที่ดัชนีผลิตภาพแรงงานในด้านพาณิชยกรรมลดลงถึงร้อยละ ๑๖.๓

จากการวิเคราะห์ดัชนีผลิตภาพแรงงานดังกล่าว เห็นได้ว่า การพัฒนาฝีมือแรงงานในช่วงปี ๒๕๓๔-๒๕๔๔ ไม่ได้ทำให้แรงงานมีฝีมือสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตร ขณะที่ดัชนีผลิตภาพแรงงานที่สูงขึ้นในภาคอุตสาหกรรมการไฟฟ้า ก๊าซและการประปา ก็เป็นผลมาจากการลงทุนด้านเทคโนโลยีมากกว่ามาจากการเพิ่มของฝีมือแรงงาน จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่า หากไม่มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างจริงจังแล้ว ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศคงลดต่ำลงไปอย่างแน่นอน

รายงานการวิจัยของสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องทัศนคติของแรงงานไทยต่อการทำงานในยุคโลกาภิวัตน์ ในปี ๒๕๔๔ ยังเป็นการย้ำผลการศึกษาเกี่ยวกับผลิตภาพแรงงานด้วย โดยการวิจัยดังกล่าวได้สรุปผลว่าแรงงานไทยไม่สนใจในการใฝ่รู้และการพัฒนาตนเอง ไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลของการฝึกอบรมกับการมีรายได้เพิ่มขึ้น ไม่ให้ความสำคัญและความพึงพอใจต่อการเพิ่มความรู้ ทักษะและความสามารถตลอดจนโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้แรงงานไทยขาดความใส่ใจในประสิทธิภาพของการทำงาน ขาดแรงจูงใจในการทำงาน แม้ว่าจะมีความพึงพอใจต่อการเพิ่มรายได้ก็ตาม รายงานการวิจัยดังกล่าวได้เสนอให้มีการปรับปรุงรายได้ของแรงงานในระดับที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้แรงงานไทยมีทัศนคติต่องานดีขึ้น และสนใจในการพัฒนาตนเองเพิ่มขึ้นด้วย

ตารางที่ ๒ ดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่ จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมปี ๒๕๓๔-๒๕๔๔

หน่วย : บาท/คน/ปี

ปี / อุตสาหกรรม	๒๕๓๔	๒๕๓๕	๒๕๓๖	๒๕๓๗	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๔๐	๒๕๔๑	๒๕๔๒	๒๕๔๓	๒๕๔๔$_p$
รวม	๑๓๕.๔	๑๔๖.๓	๑๕๘.๔	๑๗๒.๖	๑๘๘.๖	๑๙๙.๗	๑๙๗.๐	๑๗๖.๓	๑๘๔.๑	๑๙๒.๖	๑๙๖.๔
เกษตรกรรม ล่าสัตว์ ป่าไม้ ประมง	๑๑๒.๐	๑๗.๔	๑๑๔.๖	๑๒๐.๒	๑๒๔.๔	๑๒๙.๕	๑๒๘.๓	๑๒๖.๔	๑๒๙.๐	๑๓๕.๓	๑๒๖.๐
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	๑๓๕.๗	๑๔๒.๗	๑๕๓.๓	๑๖๔.๘	๑๖๘.๒	๑๙๘.๘	๒๒๕.๕	๒๑๑.๕	๒๒๘.๘	๒๔๑.๓	๒๔๒.๙
การผลิต	๑๔๙.๙	๑๖๖.๙	๑๘๕.๖	๒๐๓.๒	๒๒๘.๕	๒๔๔.๐	๒๔๗.๙	๒๒๐.๑	๒๔๗.๓	๒๖๒.๒	๒๗๕.๖
การก่อสร้าง	๑๗๘.๐	๑๘๖.๓	๒๐๒.๔	๒๓๑.๑	๒๔๖.๖	๒๖๔.๐	๑๙๖.๓	๑๒๑.๒	๑๑๓.๐	๑๐๒.๔	๑๐๑.๒
การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา	๑๔๖.๖	๑๖๑.๘	๑๗๖.๘	๑๙๖.๔	๒๒๔.๐	๒๓๒.๒	๒๔๕.๖	๒๔๔.๐	๒๕๑.๖	๒๗๖.๕	๒๙๔.๔
การขนส่งและคมนาคม	๑๓๕.๒	๑๔๘.๒	๑๖๔.๒	๑๘๒.๙	๒๐๕.๒	๒๒๙.๒	๒๔๐.๑	๒๑๘.๒	๒๓๑.๕	๒๔๙.๔	๒๖๖.๐
พานิชยกรรม	๑๓๙.๑	๑๕๒.๙	๑๗๐.๔	๑๘๘.๕	๒๐๔.๒	๒๐๙.๗	๑๙๙.๖	๑๖๗.๑	๑๕๙.๑	๑๖๒.๓	๒๐๕.๑
บริการและอื่นๆ	๑๑๖.๖	๑๙๙.๒	๑๒๔.๓	๑๒๙.๔	๑๓๙.๖	๑๔๙.๑	๑๕๒.๘	๑๕๔.๙	๑๖๒.๖	๑๖๙.๙	๑๐๘.๔

P = ข้อมูลเบื้องต้น

ที่มา : สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๓.๓ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันได้กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ได้แก่

๓.๓.๑ **กระทรวงแรงงาน** ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยจัดอบรมหลักสูตรพื้นฐานเพื่อเตรียมแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมและบริการ และมีหลักสูตรสำหรับแรงงานกึ่งฝีมือทางด้านช่าง เช่น ช่างก่อสร้าง ช่างเชื่อม ช่างยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างกลโรงงาน ช่างอิเล็กทรอนิกส์ ช่างเขียนแบบ และช่างอุตสาหกรรมศิลป์ นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมร่วมกับสถานประกอบการด้วย

๓.๓.๒ **กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** มีกรมประชาสงเคราะห์จัดหลักสูตรฝึกอาชีพเพื่อไปประกอบอาชีพส่วนตัว หรือเพื่อเป็นรายได้เสริมโดยเน้นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมากกว่ากลุ่มอื่น

๓.๓.๓ **กระทรวงศึกษาธิการ** มีการจัดการฝึกอบรมโดยสถาบันการศึกษาในสังกัด มีทั้งหลักสูตรทางสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เช่น การบริหารจัดการ ภาษา คอมพิวเตอร์ รวมทั้งหลักสูตรการฝึกอาชีพ เช่น หลักสูตรเกษตรกรรม ช่างอุตสาหกรรม อาชีพในสถานบริการ

๓.๓.๔ **กระทรวงมหาดไทย** มีการพัฒนาอาชีพโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมพัฒนาชุมชน กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในชนบท และต้องการมีรายได้เสริมจากงานนอกภาคเกษตร หรือการผลิตสินค้าในครัวเรือน

๓.๓.๕ **กระทรวงอุตสาหกรรม** มีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมจัดอบรมระดับพื้นฐานและระดับกึ่งฝีมือในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ และยังมีสถาบันเฉพาะทาง เช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันยานยนต์ สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ สถาบันอาหาร สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ทำหน้าที่จัดอบรมช่างระดับฝีมือเฉพาะทางตามความต้องการของสถานประกอบการในอุตสาหกรรมนั้นๆ

๓.๓.๖ **กรุงเทพมหานคร** จัดอบรมด้านช่างต่างๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

๓.๓.๗ **หน่วยงานเอกชน** เช่น สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สถาบันส่งเสริมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบาทในการฝึกอบรมด้านบริหารจัดการและช่างเทคนิคระดับมีฝีมือ นอกจากนี้ยังมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเอกชน มูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานฝึกอบรมของสถานประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งจัดการฝึกอบรม

พนักงานตนเอง ส่วนสถานประกอบการขนาดเล็กนั้นมักขาดการฝึกอบรมภายในสถานประกอบการและยังต้องการความช่วยเหลือด้านนี้อีกมาก

๔. การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

๔.๑ เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙

ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและคุ้มครองทางสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้วางแนวทางการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

๑. การเตรียมความพร้อมและยกระดับฝีมือคนไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

- ผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง โดยผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น ทักษะชีวิตกับความรู้พื้นฐาน เช่น ภาษา คณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ การจัดการ เป็นต้น
- สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา และฝึกอบรมกับสถานประกอบการทั้งในประเทศและที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การประสานพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการปรับหลักสูตร และการกำหนดเป้าหมายการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- สนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีการนำประสบการณ์ในการทำงานมาเทียบโอน เพื่อเข้ารับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพที่เน้นสมรรถนะในการปฏิบัติงานควบคู่กับการส่งเสริมให้แรงงานในสถานประกอบการมีพื้นฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น
- ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันจัดการฝึกอบรมเพิ่มเติมให้กับผู้ที่กำลังทำงานอยู่ในสถานประกอบการในสาขาต่างๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แรงงานมีผลิตภาพสูงขึ้น มีทักษะทันต่อการเปลี่ยนแปลงของการค้าเสรี และนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนทำการวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ มาพัฒนาการเรียนและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจยุคใหม่ และการพัฒนาเทคโนโลยีอนาคตบนพื้นฐานการพึ่งตนเอง

๒. การส่งเสริมให้คนมีงานทำโดยมุ่งสร้างอาชีพแก่แรงงานให้สามารถประกอบอาชีพส่วนตัว และเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการมีงานทำในทุกๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ส่งเสริมการจ้างงานนอกภาคเกษตรและส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศ เป็นการขยายตลาดแรงงานใหม่ๆ ให้แก่แรงงานไทยควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน และตัวชี้วัดด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญกับ

๒.๑ สร้างผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวและผู้ประกอบการขนาดเล็ก โดย

- ส่งเสริมให้ผู้ที่ตกงานและผู้ว่างงาน โดยเฉพาะผู้ที่สำเร็จอาชีวศึกษา หรืออุดมศึกษามีความรู้ในการประกอบอาชีพส่วนตัวหรือธุรกิจขนาดเล็ก โดยให้การฝึกอบรมเพิ่มความรู้ด้านเทคนิคการทำธุรกิจ การเงิน การตลาด การจัดการ แหล่งเงินทุนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- เพิ่มทักษะความรู้ความสามารถแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตลอดจนแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานที่มีฝีมือและกึ่งฝีมือให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง
- สนับสนุนแหล่งเงินกู้ เพื่อประกอบอาชีพทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนรวมกันจัดตั้งกองทุนหรือสหกรณ์
- สนับสนุนให้แรงงานไทยทำงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลนแรงงาน โดยกำหนดมาตรการจูงใจให้มีการจ้างแรงงานไทยเพิ่มขึ้น ควบคู่กับการจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามกฎหมายความมั่นคงของประเทศ และการมีงานทำของแรงงานไทย โดยคำนึงถึงข้อผูกพันระหว่างประเทศ

๒.๒ กระจายโอกาสการมีงานทำ โดย

- ขยายการจ้างงานนอกภาคเกษตร โดยส่งเสริมการฝึกอาชีพที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่และตามศักยภาพให้แก่เกษตรกร และกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน
- สร้างโอกาสการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มยากจน โดยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในกิจกรรมทางธุรกิจที่ใช้แรงงานมีทักษะฝีมือน้อย และกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ
- ส่งเสริมการจ้างงานในต่างประเทศ โดยการฝึกอบรมทักษะอาชีพใหม่ ๆ ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศให้กับแรงงานไทย โดยเฉพาะอาชีพในภาคบริการ เช่น พนักงานดูแลผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาหารไทย เป็นต้น เพื่อสร้างโอกาสให้คนไทยมีงานทำในต่างประเทศมากขึ้น สนับสนุนเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่แรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ และหาลู่ทางเปิดตลาดแรงงานใหม่ ๆ ในต่างประเทศรวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับข้อพึงปฏิบัติในการไปทำงานในแต่ละประเทศด้วย

๔.๒ นโยบายกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน กำหนดนโยบายการพัฒนาขีดความสามารถให้กระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ โดยเน้นการจัดทำแผนแม่บทพัฒนากำลังคนของประเทศให้สามารถคาดการณ์ความต้องการแรงงานในอนาคต เพื่อส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งการดำเนินการเรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงานอย่างจริงจัง และให้มีครบทุกอาชีพ นอกจากนี้จะต้องมีการจัดทำระบบข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อให้ผู้ว่างงานทุกพื้นที่เข้าถึงตลาดแรงงานได้ การจัดทำมาตรฐานแรงงานไทยเพื่อเสริมสภาพการจ้างให้ได้มาตรฐานและช่วยลดการกีดกันทางการค้า การขยายตลาดแรงงานไทยสำหรับอาชีพใหม่ โดยพิจารณาอาชีพที่เป็นความได้เปรียบของภูมิปัญญาไทย เช่น นวดแผนไทย พ่อครัวไทย และการส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษาได้มีงานทำยามว่างจากภารกิจ ด้วยการพิจารณาให้มีการกำหนดค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง

กระทรวงแรงงานจึงกำหนดนโยบายดำเนินการ ดังนี้

๑. การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากำลังคน ที่สามารถชี้นำการผลิต การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการคาดคะเนความต้องการกำลังคน หรืออาชีพใหม่ที่จะเกิดขึ้นและเป็นที่ต้องการทั้งในและต่างประเทศในอนาคตได้อย่างชัดเจน รวมทั้งผลักดันให้มีการเปลี่ยนแผนสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งนี้ โดยการร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐภาคเอกชน เช่น สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติในการหาข้อมูลความจำเป็นในการใช้แรงงานแต่ละกิจการ

๒. เพิ่มศักยภาพของบุคคลให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น โดยการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงแรงงานเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการปฏิรูปภาคราชการ

๓. การจัดทำระบบข้อมูลตลาดแรงงานที่มีข้อมูลตำแหน่งว่าง และทะเบียนกำลังแรงงานที่เป็นปัจจุบันเพื่อสามารถประสานการบรรจุงาน (Matching) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. การพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงแรงงานในบริบทของความเป็นนานาชาติ โดยการเป็นเจ้าภาพและเข้าร่วมดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในเวทีระดับนานาชาติ เป็นกระทรวงที่ทันสมัยมีโอกาสได้รับข้อมูลใหม่ ๆ เกี่ยวกับมาตรการทางการค้า การแรงงาน สามารถนำมาใช้เป็นสิ่งบอกเหตุเตือนภัยล่วงหน้าได้อย่างทันท่วงที

๕. การส่งเสริมการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานร่วมกับสถานประกอบการ และการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครบทุกอาชีพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลักดันให้มาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นที่ยอมรับของภาคการว่าจ้างงาน โดยเฉพาะการพิจารณารับเข้าทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับมาตรฐานฝีมือแรงงาน

๖. การพัฒนาฝีมือแรงงานและการสร้างผู้ประกอบการ โดยการยกระดับฝีมือแรงงานและให้การสนับสนุนลูกจ้างให้สามารถเป็นผู้ประกอบการอิสระ จนถึงเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อม โดยเน้นเพิ่มทักษะในด้านการจัดการ การตลาด ภาษา การสนับสนุนเงินทุนประกันสังคมผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้กองทุนประกันสังคมสามารถดำเนินการได้โดยได้รับผลตอบแทนและมีเสถียรภาพ

๗. เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถจ้างนักเรียน นักศึกษา ทำงานได้ โดยเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมงได้สำหรับกลุ่มนักเรียน นักศึกษา

๘. การส่งเสริมการมีงานทำในต่างประเทศ และการสร้างตลาดแรงงานใหม่ในต่างประเทศ

๙. ให้ความสำคัญต่อการจ้างคนพิการ โดยขอความร่วมมือนายจ้างให้รับคนพิการเข้าทำงานให้มากขึ้น จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานสำหรับลูกจ้างพิการรวมทั้งเร่งรัดเปิดศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้ครบทุกภาค

๔.๓ การดำเนินงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานไว้ว่า "มุ่งมั่นพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับความรู้ ความสามารถทั่วไป และความรู้ ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการของโลกและของภูมิภาค" ซึ่งจะมีทั้งการแข่งขันและการร่วมมือมากขึ้น โดยมีศักยภาพและแนวทางดำเนินงานดังนี้

๑. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (สพร.) ๑๒ แห่ง และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (ศพจ.) ๕๐ แห่ง โดยมีการดำเนินงานดังนี้

๑) หลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน เป็นหลักสูตรที่ใช้สำหรับฝึกอาชีพให้แก่แรงงานใหม่ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ และความพร้อมที่จะทำงานในธุรกิจ อุตสาหกรรม ตามความต้องการของนายจ้าง ระยะเวลาฝึก ๒-๑๐ เดือน (สาขาช่าง) โดยยึดภาคทฤษฎีร้อยละ ๒๐ และภาคปฏิบัติร้อยละ ๘๐ ของการฝึก ผู้ผ่านการฝึกในศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจะได้รับการฝากฝึกในสถานประกอบการเป็นเวลา ๑-๔ เดือน

๒) หลักสูตรยกระดับฝีมือ เป็นหลักสูตรฝึกอาชีพสำหรับผู้มีงานทำอยู่แล้วในตลาดแรงงานได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และพัฒนาฝีมือให้ทันต่อวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถยกระดับฝีมือและฐานะของตนให้ดีขึ้น หลักสูตรยกระดับฝีมือแตกสาขาช่างจำแนกเป็นหัวข้อย่อย ๆ เพื่อให้ผู้สนใจเลือกเข้าฝึก และหาความรู้ความชำนาญเพิ่มเติมในส่วนที่ตนจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระยะเวลาฝึกเฉลี่ย ๖๐ ชั่วโมง

๓) การส่งเสริมและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ

ก. การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ เป็นการทดสอบความสามารถตามมาตรฐานฝีมือแรงงานที่กำหนดในแต่ละประเภท ที่กำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ซึ่งแบ่งเป็นขั้นต้น ขั้นกลางและขั้นสูง

ข. การทดสอบฝีมือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน ปี ๒๕๒๘ มาตรา ๓๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้รับการอนุญาตจัดหางานไปทำงานต่างประเทศจะต้องคัดเลือกและทดสอบคนหางานก่อนไปทำงาน

๔) ส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมราชทัณฑ์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กระทรวงยุติธรรม และส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานของภาคเอกชนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

๕) โครงการอื่น ๆ ได้แก่ โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจัดทำหลักสูตรเฉพาะพื้นที่

หลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงาน

๑) การฝึกเตรียมเข้าทำงานในสถาบัน

กลุ่มอาชีพช่างไม้และก่อสร้าง

(๑) ช่างสีเครื่องเรือน

(๒) ช่างประกอบโครงอลูมิเนียม

(๓) ช่างไม้เครื่องเรือน

(๔) ช่างเทคนิคงานปูน

กลุ่มอาชีพช่างยนต์

(๕) ช่างยนต์

(๖) ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์

(๗) ช่างซ่อมเครื่องยนต์เล็กเพื่อการเกษตร

(๘) ช่างเคาะพ่นสีรถยนต์

กลุ่มอาชีพอุตสาหกรรมศิลป์

(๙) ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม

(๑๐) ช่างผลิตภัณฑ์เครื่องหนังและครุภัณฑ์

(๑๑) ช่างเขียนลายเบญจรงค์

กลุ่มอาชีพช่างเชื่อมและโลหะแผ่น

(๑๒) ช่างเชื่อมอุตสาหกรรม

กลุ่มอาชีพช่างไฟฟ้าและเครื่องทำความเย็น

(๑๓) ช่างไฟฟ้า

(๑๔) ช่างเครื่องทำความเย็นและปรับอากาศ

กลุ่มอาชีพช่างกลโรงงาน

(๑๕) ช่างเครื่องมือกล

(๑๖) ช่างกลึงโลหะ

(๑๗) ช่างปรับประกอบเครื่องกล

(๑๘) ช่างควบคุมเครื่องจักร CNC

(๑๙) ช่างซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักร

กลุ่มอาชีพช่างอิเล็กทรอนิกส์

(๒๐) ช่างคอมพิวเตอร์เทคนิค

(๒๑) ช่างอิเล็กทรอนิกส์

(๒๒) ช่างแมคคาทรอนิกส์

กลุ่มอาชีพช่างเขียนแบบ

(๒๓) ช่างควบคุมงานก่อสร้าง

(๒๔) ช่างเขียนแบบก่อสร้าง

๒) การฝึกเตรียมเข้าทำงานนอกสถานที่

(๑) ช่างกลโรงงาน

(๒) ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น

(๓) ช่างยนต์

(๔) ช่างไม้และก่อสร้าง

(๕) ช่างเขียนแบบ

(๖) ช่างไฟฟ้าและเครื่องทำความเย็น

(๗) ช่างอิเล็กทรอนิกส์

(๘) ช่างอุตสาหกรรมศิลป์

(๙) ธุรกิจและบริการ

๓) ส่งเสริมและรองรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ แยกเป็นสาขาดังนี้

(๑) พนักงานเสิร์ฟ

(๒) พนักงานต้อนรับ

(๓) พนักงานบริการ
(๔) พนักงานเครื่องดื่ม
(๕) มัคคุเทศน์
(๖) ผู้ช่วยแม่บ้าน
(๗) พนักงานประกอบอาหาร
(๘) สาขาหัตถกรรมและอุตสาหกรรมศิลป์
(๙) สาขาภาษาต่างประเทศ
(๑๐) สาขาการทำของที่ระลึก

๔) ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ แยกเป็นสาขาดังนี้
(๑) ช่างซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
(๒) ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์
(๓) ช่างซ่อมเครื่องยนต์เล็กเพื่อการเกษตร
(๔) ช่างตัดเย็บเสื้อผ้าบุรุษและสตรี ช่างปักผ้าลวดลาย ทอผ้าด้วยมือ
(๕) ช่างตัดผมและช่างเสริมสวย
(๖) พนักงานนวดแผนไทย
(๗) ช่างแกะสลักไม้
(๘) ช่างซ่อมรถยนต์
(๙) ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น
(๑๐) ช่างซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์
(๑๑) สาขาหัตถกรรมและอุตสาหกรรมศิลป์
(๑๒) ช่างก่ออิฐ-แบกปูน

๕) ส่งเสริมและรองรับการบริหารและการจัดการ
(๑) พนักงานบันทึกข้อมูลและสารสนเทศ
(๒) พนักงานขายและบริการ

หากพิจารณาเป้าหมายแผนการดำเนินงานและผลการดำเนินการในเชิงปริมาณ ปรากฏว่าส่วนใหญ่สามารถดำเนินงานเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดทุกพื้นที่ แต่ในคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานหรือนายจ้างยังไม่ชัดเจน

ตารางเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงานด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ ๒๕๔๐-๒๕๔๔

กิจกรรม	แผนดำเนินงาน					ผลดำเนินการ				
	๒๕๔๐	๒๕๔๑	๒๕๔๒	๒๕๔๓	๒๕๔๔	๒๕๔๐	๒๕๔๑	๒๕๔๒	๒๕๔๓	๒๕๔๔
ฝึกอาชีพตามแผนปกติ	๒๒๕,๓๕๐	๒๓๒,๘๕๙	๒๐๕,๓๗๔	๑๘๕,๖๖๐	๑๗๙,๖๐๘	๒๒๖,๐๐๕	๒๕๑,๕๔๗	๒๗๓,๖๒๔	๒๐๖,๐๓๑	๑๙๙,๔๐๙
ฝึกเตรียมเข้าทำงาน	๗๒,๕๐๐	๘๒,๓๐๙	๔๘,๙๓๔	๓๐,๖๖๐	๒๙,๘๗๖	๘๑,๗๘๑	๘๕,๓๖๘	๗๔,๐๑๔	๔๔,๙๐๓	๔๑,๔๑๓
ฝึกยกระดับฝีมือ	๑๐๖,๕๕๐	๙๙,๐๕๐	๑๑๓,๔๔๐	๑๑๐,๐๐๐	๑๐๗,๗๑๗	๑๑๔,๒๘๒	๑๓๐,๕๖๘	๑๕๖,๘๔๑	๑๑๘,๔๙๒	๑๑๙,๘๔๕
ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน	๖,๖๐๐	๔,๕๐๐	๓,๐๐๐	๔๒,๐๐๐	๓๙,๐๑๕	๖,๖๒๙	๖,๒๓๒	๖,๒๑๖	๓๗,๔๙๑	๓๔,๕๙๐
พัฒนาบุคลากรฝึก	๓๙,๗๐๐	๔๗,๐๐๐	๔๐,๐๐๐	๓,๐๐๐	๓,๐๐๐	๒๓,๓๑๓	๒๙,๓๗๙	๓๖,๕๕๓	๕,๑๔๕	๓,๕๖๑

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๕. ปัญหาอุปสรรคในการทำงานของศูนย์/สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานของภาคต่าง ๆ และข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

จากการที่คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาดูงานศูนย์/สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานของทุกภาคในประเทศไทย พบว่าศูนย์/สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในแต่ละภาคมีปัญหาอุปสรรคหลายด้าน ซึ่งคณะทำงานฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๕.๑ ภาคเหนือ

- ปัญหาอุปสรรค
  - ขาดอัตรากำลัง โดยเฉพาะครูฝึกบุคลากร
  - ปัญหาด้านอาคารสถานที่ไม่เพียงพอสำหรับรองรับผู้เข้ารับการฝึก
  - ขาดโรงงานหรือสถานประกอบการให้การฝึกภาคปฏิบัติ
  - การคมนาคมไม่สะดวก
  - ขาดแคลนวิทยากรในสาขาอาชีพที่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น
  - ความต้องการของตลาดแรงงานด้านอุตสาหกรรมการผลิตมีน้อย
  - ปัญหาการส่งเสริมบุคลากรที่ได้รางวัลยอดเยี่ยมมาเป็นครูฝึกที่ไม่สามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ได้
  - ผู้รับการฝึกส่วนใหญ่เป็นประชากรประเภทที่ ๒ (ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน) ไม่สามารถไปทำงานข้ามจังหวัด
- ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
  - สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ควรดำเนินงานในเชิงรุก โดยการประสานกับสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด เพื่อกำหนดหลักสูตรความต้องการอบรมในระดับพื้นที่ ภาคเหนือตอนบนมีศักยภาพทางภูมิประเทศสวยงาม ควรให้ความสำคัญกับสาขาธุรกิจบริการ หลักสูตรสาขาช่างแกะสลักน้ำแข็ง และการจัดสวน
  - การฝึกเตรียมคนเข้าทำงานให้แก่ผู้จบการศึกษาใหม่ ควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะ ซึ่งมีการปฏิรูปการศึกษาน่าจะต้องมีความรับผิดชอบได้ ระยะแรกอาจขอความร่วมมือจากสถานศึกษาเพื่อเชื่อมต่อระหว่างผู้ที่กำลังจะจบการศึกษาในการร่วมจัดหลักสูตรร่วมกันเพื่อฝึกเตรียมคนก่อนเข้าทำงาน
  - การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน ควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานฝีมือแรงงาน

๕.๒ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- ปัญหาอุปสรรค
  - ขาดแคลนครูฝึกบางสาขาเนื่องจากค่าตอบแทนต่ำ
  - จำนวนห้องฝึก/สถานที่ฝึกมีน้อยไม่เพียงพอ
  - ศูนย์สามารถเปิดทดสอบมาตรฐานได้เฉพาะบางสาขาช่างเท่านั้น
- ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
  - ในระยะสั้นศูนย์ขอความร่วมมือหน่วยงานราชการ และเอกชนสนับสนุนผู้ชำนาญการ ส่วนในระยะยาวควรเพิ่มค่าตอบแทนแก่ครูฝึก

๕.๓ ภาคตะวันออก

- ปัญหาอุปสรรค
  - ตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานฝีมือในสาขาช่างต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เยาวชนอยู่ในระบบการศึกษามากขึ้น และเป็นระยะเวลานานขึ้น อีกทั้งขยายโอกาสให้เยาวชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนเข้ารับการศึกษามากขึ้น ทำให้เกิดค่านิยมเข้าศึกษาในสถานศึกษามากกว่าที่จะเข้ารับการฝึกอาชีพเพื่อหารายได้เลี้ยงตนเอง ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนผู้สมัครฝึกแรงงานฝีมือในสาขาช่างที่มีตลาดแรงงานรองรับอยู่แล้ว

- หลักสูตรของกรมไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- อัตรากำลังของครูฝึกมีน้อย ทำให้ไม่สามารถเปิดฝึกได้หลากหลายตามสาขาช่าง
- มาตรฐานฝีมือแรงงานมีเอกภาพ แต่ไม่เป็นที่ยอมรับจากภาคการจ้างงาน โดยเฉพาะการพิจารณารับเข้าทำงาน ไม่เห็นความสำคัญของการได้มาตรฐานฝีมือแรงงานเหมือนเช่นผู้มีคุณวุฒิ ปวช. ปวส. ปริญญาตรี-เอก
- ไม่มีระบบเครือข่าย ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศ (Internet)
- ผู้ลงทุนที่เป็นชาวต่างประเทศ ที่นำเทคโนโลยีการผลิตระดับสูงมาใช้ทุกสาขา ไม่ได้ถ่ายทอดให้คนไทยอย่างจริงจัง หรือถ่ายทอดให้ไม่หมด
- บางสาขาช่างไม่มีผู้นิยมเข้ารับฝึกอาชีพ แต่ตลาดแรงงานขาดแคลนแรงงานฝีมือขั้นพื้นฐานที่เป็นงานหนัก หรืองานตรากตรำ

● ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

- จัดทีมประชาสัมพันธ์การฝึกและโอกาสการได้งานทำทุกอำเภอ ประชาสัมพันธ์ภารกิจและโอกาสการมีงานทำ สิทธิและประโยชน์ที่เยาวชนจะได้รับจากการเข้ารับการฝึก และจากสถานประกอบการ จัดทำเว็บไซต์ประชาสัมพันธ์ของสถาบันฯ ร่วมมือการให้พัฒนาฝีมือแก่บุคลากรของภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้น เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่าร่วมกันให้มากที่สุด ช่วยเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายแก่ประชาชนผู้สนใจในการฝึกฝีมือแรงงานมากขึ้น จูงใจการเข้าฝึกของลูกจ้างในสถานประกอบการด้วยการใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นเกณฑ์กำหนดอัตราการจ้างที่สูงขึ้น
- ปรับหลักสูตรให้เข้ากับพื้นที่ เช่น เฟอร์นิเจอร์หวายและไม้ไผ่ ภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยว การแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร ดังนั้นหลักสูตรควรเน้นเกี่ยวกับการบริการ การท่องเที่ยว การแปรรูปผลิตผลในท้องถิ่น การทำของที่ระลึกและหัตถกรรมพื้นบ้าน (Major-Training Course) ส่วนหลักสูตรที่เป็นแกนหลักเดิม เช่น ช่างยนต์ ช่างไฟฟ้า ฯลฯ นั้น ในบางพื้นที่ถือได้ว่าเป็นเพียงหลักสูตรรองลงมา นอกจากนี้ควรส่งเสริมและแนะนำให้สถานประกอบการประเภทโรงแรม รีสอร์ทต่างๆ จัดให้มีงานบริการดูแลผู้สูงอายุ (ชาวต่างชาติ) ซึ่งประสงค์จะเดินทางมาพักผ่อน หรือพักฟื้นสุขภาพ โดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมพื้นบ้านของชาวไทย
- จัดหาวิทยากรที่มีความสามารถมาทดแทน แต่ขาดความต่อเนื่องในการว่าจ้างเนื่องจากปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้นควรกระจายอัตรากำลังของครูฝึกจาก สพร./ศพจ. อื่นๆ มาให้สามารถฝึกตอบสนองกลุ่มเป้าหมายได้
- ควรให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานติดตั้งระบบ Internet ได้ เพราะเป็นการสนับสนุนการพัฒนารูปแบบของการประชาสัมพันธ์ไปด้วย
- รัฐควรเร่งรัดให้มีการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครบทุกสาขาอาชีพ โดยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง และควรสนับสนุนให้มีการทบทวนมาตรฐานฝีมือแรงงานเดิม นำมาพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย รวมทั้งออกมาตรการผลักดันให้มาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นที่ยอมรับจากการจ้างงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะการพิจารณารับเข้าทำงานและกำหนดมาตรฐานระบบการจ่ายค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับมาตรฐานฝีมือแรงงานและออกพระราชกำหนดให้มาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของมาตรฐานการผลิต
- รัฐควรออกกฎหมายบังคับให้ผู้ลงทุนที่เป็นชาวต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีการผลิตระดับสูงมาใช้ให้ถ่ายทอดให้คนไทยอย่างเป็นระบบและจริงจังทั้งหมดในอัตราส่วนที่รัฐกำหนด รวมทั้งออกมาตรการสนับสนุนชาวต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีการผลิตระดับสูงมาใช้และได้ถ่ายทอดให้คนไทยอย่างเป็นระบบจริงจังทั้งหมด โดยใช้มาตรการยกเว้นภาษีอากรหรือรัฐร่วมสนับสนุนงบประมาณในบางส่วนของการฝึกอบรมและเข้าร่วมจัดการฝึกอบรมให้เป็นระบบอย่างแท้จริง
- รัฐควรออกกฎหมายอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว ที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเข้ารับการฝึกอาชีพในสาขาช่างฝีมือที่ขาดแคลนขั้นพื้นฐานได้ในอัตราส่วนที่เหมาะสมโดยไม่กระทบกระเทือนต่องบประมาณของประเทศ

๕.๔ ภาคใต้

- ปัญหาอุปสรรค

- งบประมาณจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน

- อัตรากำลังที่ศูนย์ฯ แต่ละจังหวัดได้รับมีจำกัดและบุคลากรบางส่วนที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดส่งมาไม่ตรงกับสายงานที่จะปฏิบัติ รวมทั้งการวางบุคลากรไม่เหมาะสมกับงาน เช่น ให้บุคลากรทำหน้าที่ฝึกอบรมหรือสอนงานช่างที่ตนไม่มีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ หากจะต้องจ้างวิทยากรเสริม ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานแต่ละจังหวัดเกรงว่าจะมีงบประมาณไม่เพียงพอ

- ครุภัณฑ์มีไม่เพียงพอสำหรับการฝึกอบรมให้ครบในแต่ละหลักสูตร

- การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน สถานประกอบการและผู้ใช้แรงงานจะไม่ค่อยให้ความสำคัญเนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวไม่เข้าใจและเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการทดสอบต่อการดำเนินงานด้านธุรกิจมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย โดยส่วนใหญ่นักธุรกิจและเจ้าของสถานประกอบการจะมองว่าการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจะส่งผลกระทบกับตนในด้านลบมากกว่า จึงไม่ค่อยสนับสนุนให้พนักงานของตนมาทดสอบ

- ความร่วมมือกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือภารกิจอื่นๆ มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเท่าที่ควร

- ทัศนคติของประชาชนต่อการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงานส่งผลต่อการทำงาน เนื่องจากในปัจจุบันประชาชนมักจะให้ความสำคัญด้านการศึกษาต่อมากขึ้น โดยหวังที่จะให้บุตรหลานสำเร็จการศึกษาและสามารถสอบเข้าทำงานราชการได้ นอกจากนี้ในการรับสมัครบุคคลทั่วไปเข้าทำงานมักจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัคร โดยดูจากวุฒิการศึกษาเป็นเกณฑ์ ไม่เน้นความรู้ความสามารถ ด้านทักษะ และประสบการณ์ ทำให้กลุ่มเยาวชนวัยแรงงานบางส่วนไม่สามารถหางานได้

- ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

- ควรสนับสนุนให้นักธุรกิจ และเจ้าของสถานประกอบการเล็งเห็นความสำคัญในส่วนนี้ โดยอาจจะมีการกำหนดค่าจ้างแรงงานของผู้ผ่านการทดสอบฯ ผนวกเข้ากับค่าจ้างขั้นต่ำจะเป็นการดี หรือเป็นข้อกำหนดพื้นฐานในการรับสมัครพนักงานใหม่ โดยให้เน้นการวัดความรู้สึก ความสามารถของผู้สมัครงานด้านฝีมือแรงงานมากกว่ากำหนดวุฒิการศึกษา จะเป็นการช่วยให้การพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นไปด้วยความยั่งยืนต่อธุรกิจการผลิต ตลอดจนการพัฒนาฝีมือแรงงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

- ควรประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชนได้รับทราบ ถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของศูนย์/สถาบันฯ ในการที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนภาคเอกชน

- หากภาคเอกชนกำหนดคุณสมบัติในการรับสมัครพนักงานใหม่ โดยเน้นผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านทักษะและประสบการณ์แล้ว จะถือเป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้เยาวชนและผู้ปกครองให้ความสำคัญในการฝึกอาชีพเพื่อการมีงานทำอีกทางหนึ่ง

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

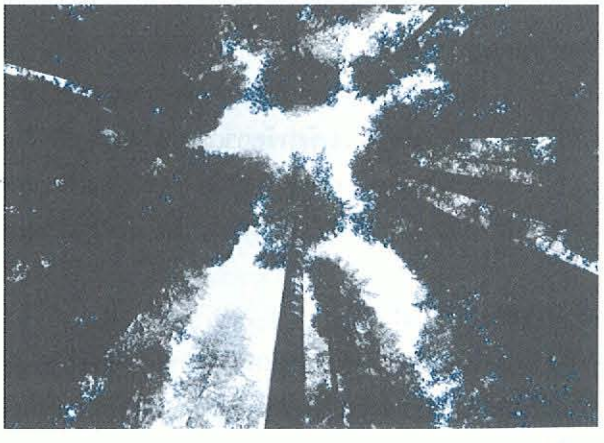
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งมายังสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ ว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งมอบให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน"

๑. ความเป็นมา

การพัฒนาประเทศไทยด้วยนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา ชุมชนขาดความสามารถพึ่งตนเอง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต เมื่อพิจารณาประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้วยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตของคนไทย เมื่อที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรเริ่มหมดไปจากการพัฒนา เกษตรกรจึงมีการขยายพื้นที่ทำการเกษตรเข้าไปในเขตป่าสงวน เพื่อนำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกมากขึ้นโดยไม่มีการอนุรักษ์และการปรับปรุงบำรุงดินและทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในแหล่งต้นน้ำลำธาร และกระทบต่อศักยภาพทรัพยากรน้ำของประเทศที่มีแนวโน้มที่จะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาสินค้าเกษตรที่ใช้น้ำมาก เช่น ข้าว พืชสวน และผลไม้ ซึ่งประสิทธิภาพของการบริหารจัดการป่าต้นน้ำ ลุ่มน้ำจะเป็นกุญแจสำคัญในการรักษาความสามารถในการแข่งขันด้านการเกษตรส่งออกของไทยให้ยั่งยืนและรักษาสมดุลของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม





๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๑ รวบรวมและศึกษาข้อมูล กฎหมาย กฎระเบียบ ในการจัดการลุ่มน้ำ ป่าต้นน้ำ การใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ยั่งยืนจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

๒.๑.๑ รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ, พฤศจิกายน ๒๕๒๙.

๒.๑.๒ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด" โดย รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. พฤศจิกายน ๒๕๔๔.

๒.๑.๓ เอกสารประกอบการฟังบรรยายและแลกเปลี่ยนความเห็นกับ Dr.Hernando de Soto เรื่อง "การใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศไทย" โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. พฤศจิกายน ๒๕๔๕.

๒.๑.๔ แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. กันยายน ๒๕๔๔.

๒.๑.๕ รายงานสรุปการสัมมนาเรื่อง "แนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ" โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กันยายน ๒๕๔๕.

๒.๑.๖ รายงานสรุปการสัมมนาเรื่อง "สภาพการณ์และปัญหาการทำประมงและชายฝั่งทะเลตะวันออก" โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กันยายน ๒๕๔๕.

๒.๑.๗ เอกสารประกอบการสัมมนา "เรื่องโครงการศึกษาการจัดการลุ่มน้ำ ป่าต้นน้ำ การใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ยั่งยืน" โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สิงหาคม ๒๕๔๖.

๒.๑.๘ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙. ๒๕๔๕-๒๕๔๙.

๒.๑.๙ รายงานการใช้ที่ดินของประเทศต่างๆ ของ UNDP. ๑๙๙๖.

๒.๒ จัดการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นกลุ่มใหญ่ โดยการเข้ากลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อระดมความคิดเห็น สะท้อนประเด็นปัญหาระหว่างผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน นักวิชาการ/นักวิจัย และสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

๒.๒.๑ สัมมนา "สภาพการณ์และปัญหาการทำประมงชายฝั่งทะเลตะวันออก" วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึง ๑ กันยายน ๒๕๔๕ มหาวิทยาลัยบูรพา จ.ชลบุรี

๒.๒.๒ สัมมนาเรื่อง "สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำ : กรณีต้นน้ำน่าน" วันที่ ๕-๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ อ.ปัว จ.น่าน

๒.๒.๓ สัมมนาเรื่อง "การจัดการลุ่มน้ำ ป่าต้นน้ำ การใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ยั่งยืน" วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ หอประชุมคุรุสภา กรุงเทพฯ

๒.๓ การจัดสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ดังนี้

๒.๓.๑ ณ จังหวัดกาญจนบุรี วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕

๒.๓.๒ ณ จังหวัดภูเก็ต วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๖

๒.๓.๓ ณ จังหวัดน่าน วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖

๓. กรอบการศึกษา

ในการศึกษาของคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน ได้ยึดตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ มาเป็นแนวทางใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ เรื่อง สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา ๔๖)

ประเด็นที่ ๒ เรื่อง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลาย และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา ๕๖)

๔. ประเด็นปัญหาสำคัญ

๔.๑ ปัญหาด้านการจัดการป่าต้นน้ำ

การจัดการป่าต้นน้ำมีปัญหาที่สำคัญเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การแสวงหาผลประโยชน์ของนายทุนด้วยการตัดไม้ทำลายป่า การขยายพื้นที่เกษตรเข้าไปในพื้นที่ป่าต้นน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนสิทธิการถือครองของการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งหากปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ปล่อยให้ป่าต้นน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ถูกบุกรุกจะทำให้ปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอ เกิดการแย่งชิงการใช้น้ำ ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ประกอบกับรัฐยังขาดนโยบายในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์จากการแบ่งปันทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำอย่างชัดเจนและอย่างเท่าเทียมกัน

๔.๒ ปัญหาด้านการจัดการลุ่มน้ำ

การบริหารจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาเน้นหนักในเรื่องการจัดหาน้ำสำหรับฤดูแล้ง แต่เนื่องจากการเพิ่มของประชากรและความเข้มข้นของกิจกรรมทางการเกษตรและเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความต้องการน้ำมีมากขึ้นเป็นลำดับ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำบ่อยครั้ง ประกอบกับรัฐก็ยังขาดทั้งกติกา และเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ ทำให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรน้ำขึ้นเนืองๆ ระหว่างพื้นที่เขตชนบทและเมืองที่ยากต่อการตัดสินใจในระบบปัจจุบันว่าใครควรได้น้ำและปริมาณมากเพียงใด รวมทั้งการจัดการกิจกรรมในลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

๕. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการจัดการป่าต้นน้ำและลุ่มน้ำของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน"

๕.๑ ข้อเสนอแนะหลักการร่วมเชิงนโยบาย

เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตอบสนองต่อการปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่สมดุล เน้นการพัฒนาในเชิงคุณภาพ โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและคุ้มค่า ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญต่อความเป็นธรรมในสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิต ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการได้รับประโยชน์และการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ดังนี้

๕.๑.๑ กำหนดให้มีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถท้องถิ่น ให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิต ให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

๕.๑.๒ ให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติ มีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๕.๑.๓ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ สร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและผังเมืองให้สัมพันธ์อย่างเกื้อกูลและเกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยความเข้มแข็งของชุมชน และประชาสังคม ควบคู่กับการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม เป็นพื้นฐานของการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มองการพัฒนาบนระบบนิเวศน์แบบองค์รวม

๕.๑.๔ ยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้คนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเสมอภาค ในการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจชนบทและเมือง รวมทั้งการพัฒนาชนบทและเมืองให้น่าอยู่ตามศักยภาพและความพร้อมของชุมชน เพื่อเสริมสร้างวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้เกิดความสงบ สะดวก สะอาด มีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินและมีระเบียบวินัย

๕.๒ การจัดการป่าต้นน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๕.๒.๑ รัฐควรแก้ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า โดยใช้ยุทธศาสตร์ "คนอยู่กับป่า" โดยให้ราษฎรถือครองที่ดินจำนวนที่พอเหมาะ และใช้ประโยชน์จากที่ดินเพียงเพื่อทำกินเลี้ยงชีพเท่านั้น หรือเปิดโอกาสให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน และไม่มีงานทำ ได้เข้าไปปลูกป่าและดูแลรักษาป่า หรือในเขตพื้นที่ว่างเปล่า หรือพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในลักษณะการจ้างหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างราษฎรกับรัฐ

๕.๒.๒ รัฐควรรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนชุมชนร่วมอนุรักษ์ป่าต้นน้ำในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนจำกัดการทำการเกษตรบนพื้นที่สูง เช่น ไม่สนับสนุนการเกษตรเชิงพาณิชย์ในพื้นที่ป่าต้นน้ำที่ต้องการใช้น้ำปริมาณมากหรือการใช้ปุ๋ยเคมี และการใช้สารเคมีฆ่าวัชพืช เพราะจะส่งผลกระทบต่อการแห้งขอดของลำน้ำ การปนเปื้อนของสารเคมีในแหล่งน้ำที่ใช้อุปโภคและบริโภค

๕.๒.๓ รัฐควรเร่งจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน ในสถานที่และจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องพิจารณากลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าเป็นอันดับแรก โดยรัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิในลักษณะที่ผู้ถือครองสามารถจะจำหน่ายหรือถ่ายโอนให้แก่ประชาชนที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เช่น โฉนด นส.๓ หรือใบเหยียบย่ำ เป็นต้น แต่ควรให้เอกสารที่ใช้สิทธิครอบครองเพื่อทำกินเท่านั้น ซึ่งหากผู้ได้รับสิทธิไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือตายและไม่มีทายาทสืบทอด ก็ให้กลับคืนเป็นของรัฐ อนึ่ง รัฐควรให้สิทธิครอบครองที่ดินอีกลักษณะหนึ่ง คือ สิทธิครอบครองเพื่อทำกินของชุมชน อาทิ ภาคใต้ เรียกว่า สวนพ่อเฒ่า ภาคเหนือ เรียกว่า สิทธิหน้าหมู่ เป็นต้น เพื่อชุมชนจะได้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาที่ดินร่วมกัน

ในกรณีการประกาศที่ดินของรัฐได้ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งอาศัยทำกินในที่ดินนั้นมาก่อน รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลเหล่านั้นได้สิทธิตามกฎหมายต่อไป

๕.๒.๔ รัฐควรส่งเสริมให้ราษฎรใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น การผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ ทดแทนปุ๋ยเคมีจากเศษไม้ ซากอินทรีย์ และมูลสัตว์ ซึ่งจะช่วยเพิ่มผลผลิต ลดค่าใช้จ่ายการทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังเป็นการรักษาสภาพพื้นดินและสิ่งแวดล้อม

๕.๒.๕ รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การควบคุมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากป่า สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าของป่าและร่วมพิทักษ์ปกป้องรักษาป่าเพื่อเป็นพื้นฐานของการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๕.๒.๖ รัฐควรดำเนินการแก้ปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าโดยใช้แนวทางสันติวิธี ไม่เลือกปฏิบัติ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ให้ทุกฝ่ายยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันไว้ สุดท้ายทุกฝ่ายต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

๕.๓ การจัดการลุ่มน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๕.๓.๑ รัฐควรดำเนินการให้มียุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำ เพื่อสนองตอบความจำเป็นการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของลุ่มน้ำ เกิดความโปร่งใสในการจัดการ

๕.๓.๒ จัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำในกิจกรรมของชุมชนและเมืองให้ชัดเจน ดำเนินการเผยแพร่และรับฟังจนเกิดเป็นสัญญาประชาคม

๕.๓.๓ การจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพ ควรให้สิทธิการใช้น้ำแก่ประชาชน ซึ่งจะมีความเป็นธรรมและสามารถปรับให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นตามสถานการณ์ที่เหมาะสม การบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อลดความขัดแย้งในสังคมควรมีการจัดตั้งองค์กรในระดับลุ่มน้ำย่อย ได้แก่ คณะกรรมการเขตจัดการน้ำ ซึ่งจะเป็นวิธีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ ซึ่งแนวทางการจัดสรรน้ำระหว่างลุ่มน้ำและภายในลุ่มน้ำ ให้มีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ การจัดสรรภายในลุ่มน้ำระหว่างเขต ให้เป็นไปตามสิทธิที่ได้กำหนดไว้ หากมีการโอนกันระหว่างลุ่มน้ำต้องให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเห็นชอบ

๕.๓.๔ ควรมีการพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการใช้น้ำในสภาพปัจจุบัน สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำ ควรมีการแยกรายงานผลกระทบทางสังคมออกจากรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้ทุกหน่วยงานให้หลักการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการชดเชยแก่ประชาชน และนำค่าชดเชยนี้มาคำนวณจุดคุ้มทุนของการสร้างเขื่อนและเปิดเผยข้อมูลนี้ต่อสาธารณชน โดยที่การรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนการวิจัยด้านระบบนิเวศน์ และการประเมินมูลค่าทรัพยากรมากกว่ากระทำอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕.๓.๕ กำหนดมาตรการการลดการสูญเสียน้ำในกระบวนการใช้น้ำทั้งทางการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรมและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการจัดการน้ำให้มากที่สุด

๕.๓.๖ รัฐควรส่งเสริมให้ใช้น้ำใต้ดินแบบผสมผสานกับน้ำท่าผิวดินให้สมดุลเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยควรเร่งขุดลอกแหล่งน้ำตื้นเขิน เพื่อการแก้ปัญหาภัยแล้งและป้องกันอุทกภัย และช่วยราษฎรให้มีแหล่งน้ำทำประโยชน์หาเลี้ยงชีพ

๕.๓.๗ องค์ประกอบทั้งหมด (ข้อ ๕.๓.๑ - ๕.๓.๖) จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพป่าไม้ในปัจจุบัน และกลยุทธ์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำแบบองค์รวม

๕.๓.๘ ควรศึกษาการจัดการน้ำระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยทั้งทางด้านกฎหมายและเครื่องมือการบริหารอุปสงค์ เพื่อให้สามารถเข้าสู่เวทีเจรจาระหว่างประเทศได้อย่างมั่นคง และมีศักดิ์ศรี

๕.๓.๙ ควรจัดการระบบน้ำเสีย ระบบนิเวศน์ และการก่อสร้างชายฝั่งให้อยู่ในสภาพสมดุล ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง และการลดลงของทรัพยากรทะเล

๕.๓.๑๐ ควรจัดการสิ่งแวดล้อม สารพิษ และระบบนิเวศน์ชายฝั่ง ไม่ให้มีผลกระทบต่อมาตรฐานคุณภาพของทรัพยากรประมง และสุขภาพของชุมชนที่เกี่ยวข้อง

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งมายังสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒๗. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย"



๑. ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ว่ามีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัดในระยะที่ผ่านมา โดยเฉพาะผลกระทบในทางลบต่อต้นทุนทางสังคมในมุมกว้างที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรมประเพณี อันมีผลจากการขาดการบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยขาดการบูรณาการและมีลักษณะเป็นการบริหารแบบต่างคนต่างทำ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และไม่มีกระบวนการการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง ลักษณะการบริหารดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จในอันที่จะนำพาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยให้ก้าวไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและมีความยั่งยืน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยวจึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยรังสิต ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง **"โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย"** เพื่อให้ได้ข้อมูลและแนวทางที่สามารถให้คำตอบได้ว่า แต่ละองค์ประกอบในโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ควรจะมีการปรับโครงสร้างให้มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร จึงจะสามารถผลักดันและสนับสนุนให้การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และส่งผลกระทบในทางบวกต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว ร่วมกับมหาวิทยาลัยรังสิต ได้มีการดำเนินการศึกษา ดังนี้

๒.๑ การศึกษาจากรายงานวิจัย และเอกสารรายงานต่างๆ อาทิ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นต้น

๒.๒ การดำเนินการศึกษาข้อเท็จจริง และการระดมความเห็นจากภาคีการท่องเที่ยวต่างๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดรวม ๔ ภาค แล้วนำข้อมูลต่างๆ มาประมวล วิเคราะห์ และจัดทำเป็นรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง "โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย"

๒.๓ การจัดสัมมนาสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็น ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ณ กรุงเทพมหานคร (วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุม ๑ สภาที่ปรึกษาฯ)

คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวไทยโดยรวม

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การระดมความคิดเห็นเวทีสาธารณะจากการประชุมสัมมนา ผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย มีประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยโดยรวม ๔ ประการ ดังนี้ คือ

๓.๑ การบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังมีการบูรณาการค่อนข้างน้อย ทั้งในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกับภาคเอกชน

๓.๒ การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น

๓.๓ ความรู้ความเข้าใจด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของบุคลากรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและที่อยู่ในโครงสร้างอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ยังมีไม่เพียงพอ

๓.๔ กฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารและการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะยังไม่มี ส่วนกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรปรับปรุงให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มากขึ้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้ตามกฎหมายด้วย

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

จากการประมวลสภาพปัญหา และข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ ดังนี้

๑. แนวทางในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เสนอให้จัดตั้ง “สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ” ขึ้น โดยให้มีหน้าที่หลัก ๔ ประการ คือ

๑.๑ จัดระบบการฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยสถาบันทำหน้าที่ประสานกับสถาบันฝึกอบรมที่มีหลักสูตรด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นเครือข่ายในการฝึกอบรม หรือสถาบันอาจดำเนินการเองในบางเรื่อง ซึ่งสถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ ยังไม่มีความพร้อมด้านผู้เชี่ยวชาญ

๑.๒ การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เนื่องจากการศึกษาวิจัยเป็นฐานข้อมูลที่ดีสำหรับการฝึกอบรม การเผยแพร่ความรู้และการกำหนดหรือจัดทำแผน และยุทธศาสตร์บนฐานข้อมูลที่ถูกต้อง

๑.๓ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวให้แก่สังคม เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน

๑.๔ เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (Intelligence Unit) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ทันกับสถานการณ์ และเอื้อประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา (Strategic Development) และยุทธศาสตร์ด้านการตลาด (Strategic Marketing) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

๒. แนวทางในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้เสนอให้มีมาตรการ ๔ ประการ เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการท่องเที่ยว กล่าวคือ

๒.๑ การกำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารการท่องเที่ยว ซึ่งต้องพิจารณาทุกมิติ มิใช่มิติทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว เช่น การแสวงหารายได้ แต่จะมีมิติอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย เช่น มิติการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติด้านการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี เพื่อให้เกิดลักษณะการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

๒.๒ การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนให้มีความเหมาะสม โดยให้จัดตั้ง **"คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ"** เพื่อจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ในการแก้ปัญหาการท่องเที่ยวในภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ซึ่งเมื่อจะนำแผนระดับประเทศไปสู่การปฏิบัติโดยให้สอดคล้องกับพื้นที่ต่าง ๆ ในระดับอนุภาค จึงเสนอให้จัดตั้ง **"คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด"** และ **"คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด"** เพื่อให้เกิดการบริหารระดับพื้นที่ในลักษณะองค์รวมและเกิดความเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับประเทศกับแผนระดับกลุ่มจังหวัดและแผนจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงที่เกี่ยวข้อง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น ร่วมเป็นคณะกรรมการ

๒.๓ การกำหนดให้มีกระบวนการในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวที่เหมาะสม โดยมีหลักการสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๒.๓.๑ การใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ฯ

๒.๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้การจัดทำแผนดำเนินไปบนพื้นฐานของความหลากหลาย และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒.๓.๓ การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว จากการใช้ข้อมูลการศึกษาวิจัยและการรับฟังความเห็นของประชาชน คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ จะต้องนำข้อมูลมาจัดทำแผนในลักษณะบูรณาการโดยมีความเป็นกลางจึงเสนอให้แต่งตั้ง" คณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ" ขึ้น โดยอยู่ภายใต้คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ

๒.๔ การกำหนดรายละเอียดที่ควรมีในแผนการบริหารการท่องเที่ยว เช่น

- หลักการสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยว
- แผนและยุทธศาสตร์การบริหารการท่องเที่ยวขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วน
- แผนและยุทธศาสตร์ การบูรณาการ การทำงานขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วน
- แผนงบประมาณขององค์กรภาครัฐ
- แผนการติดตามและประเมินผล
- ฯลฯ

๓. แนวทางในการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

เพื่อเสริมสร้างการบูรณาการในการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และเพื่อให้สามารถนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างจริงจัง สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้เสนอแนวทางดำเนินงานไว้ ดังนี้

๓.๑ การจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เหมาะสม ซึ่งเสนอไว้ ๔ ประการ คือ

๓.๑.๑ การจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวรูปแบบใหม่โดยเสนอให้ **"คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ"** ทำหน้าที่บริหารแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ติดตามและกำกับดูแลการทำงานขององค์กรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจในการสั่งการและเสนอให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ สำหรับในระดับอนุภาค ให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการบริหารการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวข้อง กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในกลุ่มจังหวัด และมีอำนาจในการสั่งการในกลุ่มจังหวัด และในระดับจังหวัดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดและมีสำนักงานคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ

๓.๑.๒ การจัดตั้งส่วนงานการท่องเที่ยวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบล เพื่อให้ภาระงานด้านการท่องเที่ยวมีเจ้าภาพในการดำเนินงานและมีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะองค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบได้อยู่แล้ว

๓.๑.๓ การพัฒนาองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นที่เกาะช้าง จังหวัดตราด เป็นแห่งแรก จึงควรให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการประสานงานในโอกาสต่อไป และสามารถใช้องค์กรนี้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวภายใต้โครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ที่ได้เสนอไว้ข้างต้น

๓.๑.๔ การพัฒนาสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นของภาคเอกชน ควรเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพในการบริหารงานให้ครอบคลุมทุกจังหวัด จึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้สามารถจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดได้ เพื่อให้สอดรับกับโครงสร้างการบริหารใหม่ที่ได้เสนอให้จัดตั้งขึ้น คือ คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด และคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด

๓.๒ ให้มีการจัดกลุ่มภารกิจ เพื่อเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์เฉพาะขององค์กรภาครัฐทั้งในระบบหลัก (องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรง) และระบบรอง (องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม) ให้เข้ามาเกื้อหนุนต่อการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว ดังนี้

๓.๒.๑ กำหนดกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๖ กลุ่ม คือ

๑) กลุ่มภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

๒) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์และพัฒนาด้านโบราณสถาน เช่น กรมศิลปากร สำนักงานศาสนสมบัติ เป็นต้น จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ภาคเอกชน และชุมชนในท้องถิ่น

๓) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม เช่น กรมศิลปากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น

๔) กลุ่มภารกิจด้านธุรกิจท่องเที่ยว ได้แก่ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นต้องเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

๕) กลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ องค์กรภาครัฐในระบบรองที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง เป็นต้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) กลุ่มภารกิจเฉพาะเพื่อเปิดช่องทางให้มีการบูรณาการสำหรับการทำงานในกรณีพิเศษหรือภารกิจพิเศษ

๓.๒.๒ การกำหนดระดับของภารกิจ โดยพิจารณาว่าเป็นภารกิจระดับชาติหรือระดับพื้นที่ เพื่อให้มีการใช้องค์กรและบุคลากรให้ตรงกับระดับภารกิจ

๓.๓ การติดตามและประเมินผล มีข้อเสนอให้จัดตั้ง **"คณะกรรมการประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว"** เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของสถาบันและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้เสนอให้จัดตั้งขึ้นตามโครงสร้างบริหารใหม่ ส่วนองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดนี้ควรมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

๔. แนวทางด้านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

๔.๑ การจัดทำร่าง **"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการท่องเที่ยวแห่งชาติ"** โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๑.๑ การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ

๔.๑.๒ การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด

๔.๑.๓ การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด

๔.๑.๔ การกำหนดระบบบูรณาการการทำงาน โดยให้อำนาจบังคับบัญชา หรือให้อำนาจกำกับดูแลแก่คณะกรรมการทั้ง ๓ คณะ

๔.๑.๕ การกำหนดระบบการติดตามและประเมินผลและการจัดตั้ง **"คณะกรรมการประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว"**

๔.๒ **การดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้เอื้อต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว**



คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อค้นหารายละเอียดทางกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและดำเนินการแก้ไขปรับปรุง โดยเสนอให้พิจารณา ๓ ประการ คือ

๔.๒.๑ การแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรภาครัฐในระบบบรอง อาทิ กรมป่าไม้ กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทางหลวง และกรมศิลปากร ให้สอดรับกับการบริหารการท่องเที่ยว

๔.๒.๒ การศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ เพื่อสานต่องานวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว

๔.๒.๓ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ในรายละเอียดให้สามารถจัดตั้ง **"สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด"** เพื่อเชื่อมโยงการบริหารและการประสานงานด้านการท่องเที่ยว ระหว่างองค์กรภาคเอกชนด้วยกัน ระหว่างองค์กรภาคเอกชนกับองค์กรภาครัฐ และกับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ที่ได้เสนอให้จัดตั้งขึ้น

๔.๓ **การสนับสนุนและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้สอดรับกับแนวทางการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว** ซึ่งเสนอให้ดำเนินการ ๓ ประการ คือ

๔.๓.๑ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ จัดตั้งส่วนงานที่มีภารกิจในการบริหารการส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นตามความจำเป็น ซึ่งทำได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๓.๒ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรภาครัฐในระบบบรอง ควรคำนึงถึงวาระของชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

๔.๓.๓ การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๔ ในมาตรา ๘ โดยการจัดตั้งสำนักงานขึ้นในภูมิภาคและในระดับจังหวัด เพื่อให้สอดรับกับโครงสร้างการบริหารใหม่ในระดับอนุภาคและระดับจังหวัด

๕. **ในช่วงระหว่างที่รอการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามรูปแบบใหม่** ควรมีการดำเนินการเพื่อให้สอดรับกับโครงสร้างดังกล่าว ดังนี้

๕.๑ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปรับวิธีการทำงานและการประสานงานขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ และผู้อำนวยการศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด ให้มีการบูรณาการมากยิ่งขึ้น

๕.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เคยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ดังนี้

๕.๒.๑ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัดขึ้น โดยอาศัยการบริหารงานแบบบูรณาการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานรับผิดชอบอย่างเป็นระบบและแบบเบ็ดเสร็จ มีหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องในทุกมิติของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน เป็นกรรมการ โดยให้มีหน้าที่ควบคุมดูแล ติดตามและประสานความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม รวมทั้งการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

๕.๒.๒ การดำเนินงานของทุกหน่วยงานภายใต้อำนาจ***การสั่งการ***ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องอยู่ภายใต้แผนและกรอบการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จัดทำโดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด (ตามข้อ ๕.๒.๑)

๕.๒.๓ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ***ไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง***นั้น ขอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้เพื่อให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวของส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนและกรอบการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นด้วย

๕.๓ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทุกขั้นตอน

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

หลังจากรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย รับไปจัดทำความเห็นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สำนักเลขาธิการได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ (ฝ่ายการต่างประเทศ วัฒนธรรม ท่องเที่ยวและกีฬา) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เป็นประธานกรรมการ พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีมติดังนี้ ๑) ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง "สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ" เห็นชอบตามความเห็นของที่ประชุมร่วมที่มีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเจ้าภาพ แต่ในประเด็นการจัดตั้ง "สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ" เห็นควรให้กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งโดยอาจใช้สถาบันการศึกษาเป็นเครือข่ายฝึกอบรมบุคลากรให้ตรงตามความต้องการของตลาด และในการที่จะเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของเอเชีย จะต้องใช้วัฒนธรรมแต่ละภูมิภาคที่มีความโดดเด่นและหลากหลายเป็นตัวนำ โดยประสาน "สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ" และใช้กลไกวัฒนธรรมจังหวัด และวัฒนธรรมอำเภอให้เป็นประโยชน์ ๒) ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำ "แผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาท่องเที่ยว" เมื่อกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑ และผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ ก็เห็นควรรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ๓) ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง "คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ" "คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด" "คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด" และ "คณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ" เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะลดการทำงานในรูปคณะกรรมการและเพื่อให้เห็นภาพรวมของคณะกรรมการชุดต่างๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อให้มีการทำงานอย่างบูรณาการและลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ จึงเห็นควรให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารับไปพิจารณาทบทวนความจำเป็นในการที่จะต้องมีคณะกรรมการชุดต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ พิจารณาต่อไป ๔) ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เหมาะสม ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภา-

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้จัดตั้ง "สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด" ในแต่ละจังหวัด เห็นควรให้จัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงและความพร้อมของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้จะประสานความสัมพันธ์กับมติในข้อ ๓. ๕) ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค" เมื่อกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ขยายผลการพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ (ฝ่ายการต่างประเทศ วัฒนธรรม ท่องเที่ยวและกีฬา)

๒๘. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ"



๑. ความเป็นมา

การดำเนินการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนพัฒนาการศึกษาในระดับต่างๆ พบว่า ถึงแม้จะได้มีความพยายามของรัฐในการปฏิรูปการศึกษามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศนั้น เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมระหว่างคนในชาติค่อนข้างมาก อันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาประเทศในแนวทางทุนนิยมเสรีมีลักษณะล้าหลัง ปัญหานี้เกิดจากทั้งปัจจัยภายนอก เช่น การเปิดเสรีให้ต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการเงินและการเปิดเสรีในภาคบริการอื่นซึ่งจะรวมทั้งการศึกษาด้วย

ปัจจัยภายในเป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ระบบอุปถัมภ์ที่เคยมีอยู่เดิมในสังคมไทยที่อยู่บนพื้นฐานความเมตตากรุณาของผู้มีบุญบารมีต่อผู้น้อยได้ถูกทำให้เปลี่ยนไปเป็นการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบผู้ที่ด้อยกว่า ประกอบกับการที่เคยเป็นสังคมที่มีการสั่งการจากบนลงล่างอันเกิดจากอำนาจนิยมในอดีต ทำให้ผู้บริหารประเทศที่ไม่สามารถจำแนกได้ชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัวตัดสินใจโดยไม่รับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายอย่างเพียงพอ

แม้ว่าเศรษฐกิจการเมืองไทยจะพัฒนาเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงสร้างความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการศึกษาระหว่างประชาชนกลุ่มที่มีฐานะและสภาพแวดล้อมต่างกันอย่างมาก การจัดการศึกษาทั้งเป็นปัญหาในตัวเอง และทั้งไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างดีเพียงพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหายุทธศาสตร์การจัดการศึกษาใหม่ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาไปสู่แนวทางที่พึงปรารถนาในอนาคต

๒. การดำเนินงาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ได้ศึกษาในประเด็นดังกล่าวข้างต้น โดยใช้วิธีการศึกษาที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลในประเด็นต่างๆ อย่างครบถ้วน จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน นักการเมือง นักการศึกษา นักเรียน นักศึกษา นำมาประมวลจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ

๒.๑ การศึกษาจากเอกสารที่มีผู้ศึกษาไว้แล้ว ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการ บทสัมภาษณ์ และข้อเสนอและความเห็นจากการสัมมนาที่จัดทำโดยคณะทำงานการศึกษาฯ

๒.๒ การศึกษาข้อเท็จจริงและระดมความคิดเห็นจากภาคีต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดทั้ง ๔ ภาค เกี่ยวกับปัญหาของชุมชนที่เกิดจากการศึกษา ปัญหาของการจัดการศึกษา สาเหตุของปัญหา ความต้องการของประชาชน และข้อเสนอเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา รวมทั้งนำข้อมูลต่างๆ มาประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ

๒.๓ การจัดประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความเห็นทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ในผลงานการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุม ๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่จะให้ได้ผล คือ การเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าใจสภาพสาเหตุและทางออกของปัญหาการจัดการศึกษา และเห็นความจำเป็นที่จะต้องช่วยกันผลักดันให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา จนถือเป็นวาระเร่งด่วนแห่งชาติที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการด้วยตนเอง หรือให้สนับสนุนอย่างแข็งขันที่จะให้มีรัฐมนตรีและผู้บริหารการศึกษาที่เข้าใจปัญหาและสามารถปฏิรูปการศึกษาได้จริงและได้ผล การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา เพื่อการพัฒนาประเทศควรเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายใหญ่ ๓ ประการ คือ

๓.๑ เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการเรียนรู้ พัฒนาตนเองและสังคมอย่างมีคุณภาพในโลกที่เปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว

๓.๒ เพื่อให้การศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการในการยกฐานะและพัฒนาตนเองของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

๓.๓ เพื่อให้การศึกษาผลิตคนที่มีปัญญา ประกอบด้วยจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม สามารถนำความรู้และจิตสำนึกที่เป็นประโยชน์ ไปใช้ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจสังคมที่เพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในอนาคตได้

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

การปฏิรูปการศึกษาเพื่อผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว จึงต้องสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมในเชิงการปรับรื้อระบบโครงสร้างของการได้มาและการพัฒนาผู้บริหารและครูที่มีกรอบคิดแบบใหม่ และการเรียนการสอนแบบใหม่เพื่อให้นักเรียนใฝ่รู้ สามารถคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประยุกต์ใช้ความรู้ เพื่อแก้ปัญหาในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้เป็นอย่างดี

การปฏิรูป "การศึกษา" หมายถึง การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของคนทั่วประเทศ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมพัฒนาทางด้านศาสนาและศิลปวัฒนธรรม เพื่อทำให้คนมีปัญญาที่ประกอบกับมีจิตสำนึกสาธารณะมากขึ้น นั่นก็คือมุ่งสร้างคนทั้งเก่ง คนดีที่มีการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย ปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคม ตลอดจนจิตสำนึกมากพอที่จะไปแก้ไขปัญหาวิกฤติด้านต่างๆ และพัฒนาประเทศไทยได้อย่างแยบยลและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล การจัดการศึกษาที่ช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพและมีจิตสำนึกควบคู่กันไปด้วย จะช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจในสถานการณ์ต่างๆ ตามความเป็นจริง สามารถร่วมมือกันในการรักษากฎหมายและช่วยกันดำเนินการเข้าใจปัญหาของตนและของกลุ่มที่ตนสังกัด รวมทั้งผลักดัน ตรวจสอบให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเสมอภาค การจัดการศึกษาให้สามารถบรรลุเป้าหมายใหญ่ๆ ที่ได้ตั้งไว้ทั้งสามประการจะได้รับผลสำเร็จจากการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริงนั้น สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาโดยสรุปมี ๗ ประการดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่หนึ่ง คือ **พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา** เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญอันดับแรก โดยครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้ครูที่มีความรู้ความสามารถในทางวิชาการที่ลึกซึ้ง มีเจตคติที่ดีต่อความเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา มีคุณธรรมและจริยธรรมแห่งวิชาชีพครู เป็นครูอาชีพที่มีจรรยาบรรณของความเป็นครูที่ดี และมีทักษะในการส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความสามารถค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดกระบวนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพทันสมัย มีวิสัยทัศน์ในการเรียนรู้ที่กว้างไกล

ยุทธศาสตร์ที่สอง คือ **พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัยและการศึกษาพื้นฐานให้สามารถ**ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายต่างๆ และมีหลักสูตรยุทธศาสตร์พื้นบ้านประยุกต์ของแต่ละท้องที่ ซึ่งช่วยให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของศักยภาพแต่ละคนที่มีอยู่เดิมที่มีความแตกต่างกัน

ยุทธศาสตร์ที่สาม คือ สนับสนุนและพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาให้ประชาชนทั่วประเทศได้เรียนรู้เพิ่มขึ้น อีกทั้งเป็นการลดค่าใช้จ่ายโดยการนำการศึกษาที่มีรูปแบบที่หลากหลายสะดวกแก่ผู้ที่ประสงค์จะค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องและสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยรัฐจะต้องเพิ่มงบประมาณสนับสนุนการสร้างระบบเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง เสริมด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่สี่ คือ ปฏิรูปการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน และเอกชนในการจัดการศึกษา ซึ่งมีความหมายทั้งหมดสามนัยยะด้วยกัน นัยยะแรกเป็นการดึงส่วนต่างๆ ของสังคมให้มาร่วมจัดการศึกษามากขึ้น โดยเน้นความรู้และความสามารถของผู้เข้าร่วมเป็นหลัก นัยยะที่สองเป็นการส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมที่สำคัญในการสร้างความหลากหลายในรูปแบบและเนื้อหาของการศึกษา ในกรณีนี้ภาคต่างๆ ที่เข้ามาร่วมอาจจะต้องสนับสนุนทรัพยากรบางส่วน และจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบางส่วนหรือเป็นส่วนใหญ่ ส่วนนัยยะสุดท้ายเป็นการระดมทรัพยากรจากกลุ่มเหล่านี้ ในอดีตประเด็นนี้มักจะได้รับการเน้นเป็นพิเศษ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ยังสำคัญน้อยกว่า การมีส่วนร่วมในสองนัยยะแรก แต่ทั้งนี้เด็กจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การดูแลโรงเรียนเพื่อให้เกิดความรักในโรงเรียน และมีความสุขเมื่ออยู่ในโรงเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ห้า คือ ปรับทิศทางของการฝึกอบรมและการจัดการทางด้านอาชีวศึกษา โดยให้เป็นการอาชีวศึกษาที่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพได้จริง และเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถพัฒนาทักษะที่ใช้งานได้และอย่างต่อเนื่อง โดยมีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสถาบันศึกษาและสถานประกอบการ มีระบบที่จะให้การรับรองจัดอันดับทักษะของการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยไม่จำเป็นที่จะต้องผ่านสถาบันอาชีวศึกษาที่เป็นทางการ มีการเทียบความรู้และวุฒิบัตร เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้และทักษะทางด้านการประกอบอาชีพในแขนงต่างๆ สามารถได้รับค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่หก คือ ปฏิรูประบบอุดมศึกษาโดยเริ่มจากการปฏิรูประบบการสอบคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษาที่จำกัดรับ ด้วยวิธีการวัดผลที่วัดความรู้ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และความพร้อมที่จะเรียนต่อ แทนการวัดการท่องจำ ถัดมาคือ การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนโดยเน้นคุณภาพและการสนองความต้องการของประเทศมากกว่าการขยายการศึกษาในเชิงปริมาณที่ขาดคุณภาพเพื่อหวังผลทางการเงิน ตลอดจนสถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและบำรุงศิลปวัฒนธรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างกว้างขวาง

ยุทธศาสตร์ที่เจ็ด คือ ปฏิรูปการบริหารทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเกิดความเป็นธรรมและทั่วถึง เช่น เน้นการจัดสรรให้ทุกคนได้เรียนชั้นปฐมวัยที่มีคุณภาพเพื่อได้รับโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับสูงขึ้นอย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาที่สูงกว่านั้นได้แก่อาชีวศึกษา จะต้องเน้นให้เป็นการศึกษาที่สามารถประกอบอาชีพได้จริงจะได้ลดความสูญเปล่าจากการจัดการศึกษาประเภทนี้ ซึ่งจะต้องเป็นลักษณะการฝึกปฏิบัติที่สามารถสร้างรายได้แก่สถานศึกษาและแก่ตัวนักเรียนเอง ประกอบกับเน้นความรู้ทางทฤษฎีเสริมความรู้ภาคปฏิบัติให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น มีการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้เพิ่มมากขึ้น ส่วนระดับอุดมศึกษาควรจัดสรรงบประมาณตามนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐ และเน้นการพัฒนาท้องถิ่นที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ พร้อมกับต้องสนองความต้องการของตลาดแรงงานเป็นสำคัญ

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม มีข้อเสนอเป็น ๗ ด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๔.๑ ยุทธศาสตร์การบริหารและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา

๔.๑.๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาครูเพื่อสอดรับกับการปฏิรูปการศึกษา

๑) เร่งรัดให้สถาบันผลิตครูและหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ กำหนดรูปแบบหลักสูตร การผลิตครูแนวใหม่เพื่อที่จะเน้นการคัดเลือกและฝึกอบรมผู้จะเป็นครูอย่างเข้มข้น

๒) เร่งสนับสนุนแผนการปฏิรูปสถาบันผลิตครู โดยเฉพาะในด้านการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการศึกษาให้เป็นรูปธรรม สนับสนุนแผนพัฒนาคณาจารย์ครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์

๓) จัดตั้งหรือส่งเสริมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คะแนนและจัดอันดับสถาบันที่ผลิตครู โดยสถาบันที่ได้คะแนนประเมินต่ำ ต้องเร่งปรับปรุงตัวเอง ลดการรับนักศึกษา หรือแม้แต่ควรจะถูกยุบหรือเลิกผลิตครู

๔) เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาครูขาดแคลนด้วยวิธีเร่งด่วน เช่น การจัดหลักสูตรระยะสั้น หรือหลักสูตรเร่งรัดเพื่ออบรมผู้ที่จบปริญญาสาขาอื่นมาศึกษาต่อยอดในวิชาชีพครู การจ้างครูที่เกษียณอายุและผู้มีประสบการณ์และความรู้ทันสมัยให้ปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำแนะนำอบรมแก่ครูรุ่นใหม่เป็นรายปี

๕) สนับสนุนให้คนเก่งเข้ามาเรียนครูมากขึ้น เช่น กำหนดทุน/โควตาตามจังหวัด/สาขาวิชาให้แก่ผู้ประสงค์จะเรียนครู รวมทั้งเร่งปรับค่าตอบแทน และแรงจูงใจอื่นๆ

๔.๑.๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพครูที่มีอยู่เดิม

เร่งสนับสนุนให้มีการพัฒนาครูประจำการด้วยระบบเครือข่าย โดยใช้เครือข่ายครูผู้นำ/องค์กร/ชมรม/ สมาคมครูในเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินงานด้วยรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย อาทิ

๑) สถาบันอุดมศึกษาร่วมพัฒนาครูในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายผู้บริหารและครูประจำการตามเขตพื้นที่การศึกษา และมอบให้สถาบันอุดมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบการพัฒนาและติดตามประเมินผล รวมทั้งลดภาระหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอน เพื่อให้ครูได้ทำการสอนอย่างแท้จริง

๒) สนับสนุนให้มีโครงการพิเศษในการสรรหาครู ในลักษณะโครงการครูอาสาสมัครหรือโครงการขนาดเล็ก โดยมีองค์กรต่างๆ และภาคเอกชนเข้ามาร่วม

๓) เร่งพัฒนาครูประจำการ โดยมีระบบสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น ระบบการให้คูปองสำหรับครูไปเข้ารับการฝึกอบรม e-learning และการเรียนรู้ทางไกล (distance learning) รวมถึงการพัฒนาครูในสาขาที่ขาดแคลน และต้องกำหนดเกณฑ์การอบรมครูที่ชัดเจนเพื่อให้ครูทุกคนต้องได้เข้ารับการอบรม

๔) กำหนดวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนกับครูอัตรารับจ้าง จะต้องมีการประเมินครูอัตรารับจ้างว่าสมควรที่จะได้รับการพัฒนาเป็นครูปฏิรูปหรือควรจะเลิกจ้างในที่สุด

๕) เร่งรัดให้มีระบบการติดตามผลการปฏิบัติงานที่เข้มข้น การเลื่อนวิทยฐานะครูให้เป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีแรงจูงใจให้ครูได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมจากเงินเดือน เช่น วิทยฐานะ เงินค่าตอบแทนอันเนื่องจากมีชั่วโมงสอนเกินเกณฑ์ เงินค่าตอบแทนครูที่สอนในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

๖) ให้มีประชาสังคมในพื้นที่มีส่วนร่วมประเมินครู เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบ การทำงานของครูในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง อันเนื่องจากผลการศึกษาของบุตรหลานของพวกเขา ประชาสังคมในพื้นที่จะต้องมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อครูเพื่อการสนับสนุนครูที่ดีและมีมาตรฐานในการสอนสูงและสามารถชี้ข้อบกพร่องของครูได้

๔.๑.๓ ยุทธศาสตร์การกระจายครูเก่งอย่างทั่วถึง

ต้องจัดให้ครูได้สอนตามวุฒิการศึกษา และครูที่สอนระดับปฐมวัยต้องมีความรู้ ความเข้าใจในจิตวิทยาเด็ก มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายผู้บริหาร ครู ให้แต่ละโรงเรียนมีผู้มีความรู้ความสามารถใกล้เคียงกัน โรงเรียนเล็กๆ ควรมีโอกาสได้ครูเก่งๆ ด้วย นอกจากนี้ควรมีงบประมาณเฉพาะสำหรับให้แต่ละโรงเรียนสามารถจ้างผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมาบรรยายเป็นกรณีพิเศษได้ด้วย

๔.๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอนและการปฏิรูปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๔.๒.๑ รณรงค์การปฏิรูปการจัดการศึกษาปฐมวัยในฐานะที่เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ ควรจัดตั้งหน่วยงานที่เชี่ยวชาญด้านการศึกษาปฐมวัยเพื่อฝึกอบรมและพัฒนาครูอนุบาล ให้การศึกษาบิดามารดาและผู้ปกครอง กำหนดมาตรฐานครูในสถานศึกษา กำหนดหลักสูตรและวิธีการให้บริการสนับสนุนการจัดการศึกษาปฐมวัยที่บ้านและชุมชน ตรวจสอบดูแลและช่วยพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษาปฐมวัยทุกแห่งให้มีคุณภาพใกล้เคียงกัน

๔.๒.๒ สร้างความพร้อมและความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้แก่ครูและผู้บริหาร โดยการจัดตั้งคลังหลักสูตรและศูนย์กลางการปฏิรูปการเรียนรู้ที่โรงเรียน เพื่อให้ครูและผู้เรียนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้สะดวก ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูและสถานศึกษาจากองค์กรต่างๆ ด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย

๔.๒.๓ ทบทวนโครงสร้าง สาระของหลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้ หลักสูตรแกนกลางควรมีวิชาหลักน้อยวิชา เช่น เพียงห้าวิชาแต่เรียนให้เข้าใจแบบเชื่อมโยงทั้งระบบอย่างลึกซึ้ง และมีหลักสูตรท้องถิ่นและวิชาเลือกและวิชาชีพในสายสามัญที่หลากหลาย รวมทั้งให้ความสำคัญกับสาระความรู้หลักเท่ากับการเสริมสร้างความเป็นมนุษย์ศักยภาพในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้สอดคล้องกับวัย วุฒิภาวะ ความสนใจของผู้เรียน

๔.๒.๔ ส่งเสริมเร่งรัดพัฒนาคุณภาพโรงเรียนในอำเภอรอบนอกและโรงเรียนในเมืองที่ไม่มีชื่อเสียงให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับโรงเรียนมีชื่อเสียง โดยการสนับสนุนด้านทรัพยากรเพิ่มขึ้นและการส่งศึกษานิเทศก์และครูที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้าไปช่วย และให้แรงจูงใจแก่ครูที่เข้าไปช่วยและครูประจำการที่พยายามพัฒนาตัวเองเพิ่มขึ้น

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ควรกำหนดส่วนแบ่งส่วนหนึ่งในการรับผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและยากจน เพื่อให้นักเรียนจากโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลมีโอกาสเข้าศึกษาในระดับสูงได้มากขึ้น

๔.๓ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๔.๓.๑ สร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยปรับบทบาทของการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ให้เป็นองค์กรกึ่งรัฐที่มีอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยราชการปกติ โดยลดบทบาทด้านการจัดการศึกษาเอง และเพิ่มบทบาทเป็นผู้จัด และอำนวยความสะดวก (Provider & Facilitator) ส่งเสริม ประสาน เชื่อมโยงแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ

๔.๓.๒ สนับสนุนและเร่งรัดการปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ เช่น ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาองค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมจัดรายการเพื่อการเรียนรู้ของประชาชนเพิ่มขึ้น สนับสนุนและลดหย่อนภาษีเพื่อให้สื่อต่าง ๆ สร้างสรรค์ รายการที่ช่วยให้ประชาชนมีความรู้ที่จำเป็น และมีประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตและความก้าวหน้าของวิชาความรู้เชื่อมโยงกับแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดโครงข่ายการบริการการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

๔.๓.๓ ส่งเสริมการเชื่อมโยงการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พัฒนามาตรฐานการศึกษาและเกณฑ์การเทียบโอนความรู้ ประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษาในกรณีที่ผู้ต้องการเทียบโอน และมีมาตรฐานเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบ เพื่อให้ผู้เรียนมีศักดิ์และสิทธิ์เท่าเทียมและเทียบกันได้

๔.๓.๔ ส่งเสริมให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตบูรณาการเข้าเป็นวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน รัฐต้องส่งเสริมให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ โดยมีมาตรการดังนี้

๑) ส่งเสริมให้ทุกชุมชนจัดทำแผนการศึกษาของชุมชนโดยเป็นส่วนขยายจากแผนแม่บท (เพื่อการพัฒนา) ชุมชน แผนนี้จะรวบรวมความต้องการการศึกษาของสมาชิกในชุมชน ซึ่งควรจะมีการระบุว่าสมาชิกของชุมชนในแต่ละช่วงวัยต้องการหรือควรได้เรียนรู้ในเรื่องใด จะมีกระบวนการเรียนรู้อย่างไร

๒) จัดให้มีการสำรวจและจัดการระบบข้อมูลแหล่งเรียนรู้ (MIS) เพื่อเชื่อมโยงแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ และจัดการให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ

๔.๓.๕ การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งกระจายการศึกษาให้ถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง รัฐควรกำหนดทิศทางในการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งกระจายอำนาจในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยให้ถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง โดยมีมาตรการสำคัญ ๆ ดังนี้

๑) ผลักดันนโยบายและโครงการที่เอื้อให้เกิดโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และปรับแก้กฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณการเงิน

๒) จัดให้มีกองทุนสนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้ของชุมชน (Learning Fund) ในลักษณะเงินอุดหนุน เพื่อให้จัดกิจกรรมการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนเพื่อการเรียนรู้ โดยให้มีการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ เช่น รายได้จากการบริจาคของประชาชน และรายได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในชุมชน/ท้องถิ่น พร้อมทั้งให้มีการแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวให้สอดคล้องกับกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายได้สะดวก

๔) อุดหนุนการเสริมความรู้ให้แก่ผู้ที่ต้องออกจากการศึกษากลางคัน โดยเฉพาะผู้ที่ต้องออกจากการศึกษาขั้นพื้นฐานกลางคัน ด้วยเหตุผลของการหารายได้เลี้ยงตนเองหรือครอบครัวหรือด้วยเหตุผลอื่นใด แต่ประสงค์จะเรียนรู้ต่อไป รัฐควรให้การอุดหนุนในรูปคูปองเสริมการเรียนรู้เป็นรายบุคคล โดยเฉพาะกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส กลุ่มที่ต้องทำงานหรือคนที่ไม่สามารถเรียนในระบบ ๑๒ ปีได้ ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

๔.๔ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของบิดามารดา ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน องค์กรศาสนาและเอกชนในการจัดการศึกษา

รัฐควรสนับสนุนให้ภาคเอกชน ชุมชน องค์กรทางศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงขึ้น เพื่อจัดให้เกิดการศึกษาทางเลือกที่หลากหลาย โดยมี ยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ

๔.๔.๑ การทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และการออกนโยบาย กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ

๑) เร่งกำหนดมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยเร่งทบทวนกฎระเบียบและแนวปฏิบัติต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดกลไกและแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ ให้เกิดขึ้นโดยเร็ว เช่น การอนุญาตให้ภาคเอกชนจัดตั้งสถานศึกษาได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น การสนับสนุนด้านการเงินและวิชาการเป็นต้น

๒) ปรับปรุงเกณฑ์ประเมินความพร้อมจัดการศึกษา โดยเร่งแก้ไขปรับปรุงร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญต่างๆ เช่น หลักการและเหตุผล เกณฑ์การผ่านการประเมิน การปรับปรุงเงื่อนไขการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นปฏิบัติได้ตามสถานการณ์ความเป็นจริงที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

๔.๔.๒ ส่งเสริมให้องค์กรทางสังคมและประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมจัดการศึกษา

๑) สนับสนุนการจัดการศึกษาแก่องค์กรทางศาสนาเป็นพิเศษ องค์กรทางศาสนาที่จัดการศึกษา แต่มีปัญหาทางด้านการเงินและวิชาการควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเต็มที่

๒) ส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ ควรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข มูลนิธิต่างๆ เร่งดำเนินการจัดให้มีระบบและกลไกในการให้ความรู้แก่บิดามารดา ผู้ปกครองในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตรและบุคคลที่อยู่ในความดูแล เพื่อส่งเสริมความพร้อมในตัวเองพร้อมทั้งมีการเริ่มกระบวนการการเรียนรู้ตั้งแต่เด็ก

๔.๕ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการอาชีวศึกษาและฝึกอบรม

๔.๕.๑ การปรับทิศทางและแนวทางการจัดการอาชีวศึกษาแนวใหม่

๑) ระบบการเรียนรู้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับการมีงานทำ โดยทำให้ระบบการเรียนมีความยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้ทุกคนประกอบอาชีพและสามารถศึกษาได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และจัดระบบรับรองประสบการณ์การทำงานของบุคคลและระบบสะสมหน่วยการเรียน เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดคุณวุฒิวิชาชีพได้

๒) พัฒนาระบบความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดอาชีวศึกษา ตั้งแต่เริ่มต้นทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ความต้องการการพัฒนาหลักสูตร การฝึกงาน และการประเมินสมรรถนะของผู้ฝึกอบรม โดยภาครัฐควรให้แรงจูงใจด้านการลดภาษีให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน มาตรการสำคัญ คือ การส่งเสริมและพัฒนาการจัดสหกิจศึกษา เช่น ระบบทวิภาคี หรือโรงเรียนอุปถัมภ์ในสถานประกอบการ (Adopted School) ให้เพิ่มขึ้นทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ และเร่งจัดทำหลักเกณฑ์การจัดระบบทวิภาคีที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือเพื่อให้การจัดระบบสหกิจศึกษามีคุณภาพและมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน

๔.๕.๒ ปรับระบบการเงินและทรัพยากร (Re-financing and Remobilizing Resources) โดยทำการศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบการเงินเพื่อการอาชีวศึกษาและฝึกอบรม เพื่อให้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทาน (Supply-side) ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้จัดการศึกษา เป็นการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์ (Demand-side) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน

๔.๖ ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์การปฏิรูปอุดมศึกษา

๔.๖.๑ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารจัดการอุดมศึกษา

๑) พัฒนาระบบการให้คะแนนและจัดอันดับ (Rating and Ranking) สถาบันอุดมศึกษา เพื่อกระตุ้นให้อาจารย์และบุคลากรต้องปฏิรูปตนเอง และส่งเสริมการแข่งขันในเชิงคุณภาพ

๒) พัฒนามาตรฐานระบบบัญชี เร่งดำเนินงานโครงการการจัดระบบบัญชีและการรายงานของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยเร็ว

๓) จำแนกกลุ่มตามความเชี่ยวชาญของสถาบันอุดมศึกษา จัดกลุ่มหรือเครือข่ายของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งเครือข่ายแนวดิ่งที่ประกอบด้วยกลุ่มสถาบันที่มีระดับการพัฒนาและบทบาทที่ต่างกัน และเครือข่ายแนวระนาบที่จะประสานการดำเนินภารกิจระหว่างสถาบันหรือกลุ่มสถาบัน รวมทั้งจำแนกประเภทสถาบันอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาสู่ความเป็นเลิศตามบทบาทและภารกิจที่ควรเป็นจุดเน้นของแต่ละสถาบัน เช่น มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย มหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาอาชีพและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเปิดที่ขยายโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต มหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนความรู้ที่เกี่ยวกับศาสนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งในทางจริยธรรมให้กับประเทศ เป็นต้น โดยให้มีการพัฒนาสถาบันที่มีศักยภาพความพร้อมจำนวนหนึ่ง เพื่อมุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในมาตรฐานระดับโลก (World Class University)

๔) ปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาของผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา พัฒนากระบวนการสรรหาเพื่อให้ได้ผู้บริหารที่ดี และมีความเป็นผู้นำ แทนวิธีการเลือกตั้ง และปรับบทบาทสภาสถาบันให้เป็นคณะกรรมการนโยบายที่มีอำนาจควบคุมผู้บริหารแบบวิสาหกิจภาคเอกชนโดยควรจะมีคณะทำงานชุดเล็ก ๆ ที่ทำงานเกือบเต็มเวลาเพื่อรับผิดชอบและกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารสถาบัน

๕) ลดสัดส่วนการสนับสนุนอุดมศึกษาจากภาครัฐ โดยระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ศิษย์เก่า บริษัทขนาดใหญ่ และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งภายในสถาบันอุดมศึกษา และร่วมมือกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน และกับภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยรัฐจะต้องไม่ให้การอุดหนุนแก่โครงการพิเศษ ทั้งในและนอกพื้นที่บริการของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดโครงการพิเศษนอกพื้นที่บริการของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพของการศึกษาโดยรวมค่อนข้างมาก

๔.๖.๒ ปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา

๑) ลดการลงทุนประเภทสิ่งก่อสร้าง โดยพยายามใช้สิ่งก่อสร้างที่มีอยู่ให้คุ้มค่า เน้นการขอใช้หรือเช่าสถานที่จากสถาบันอื่น หรือองค์กรอื่นที่มีพื้นที่ว่างและอยู่บริเวณใกล้เคียง

๒) ให้มีกองทุนสมทบรายได้ที่สถานศึกษาหารายได้เองจากงานวิจัยและบริจาค สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งการรับบริจาคจากศิษย์เก่า มูลนิธิ บริษัทและหารายได้จากการวิจัยและการให้บริการด้านความรู้ นอกเหนือไปจากรายได้จากค่าเล่าเรียนของนักศึกษาปกติ

๔.๖.๓ ปฏิรูปการเรียนการสอนและการวิจัย

๑) ส่งเสริมการวิจัยให้เพิ่มมากขึ้น มีกลไก/ระบบที่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ ความสามารถและมีความสนใจการวิจัย ให้เข้ามาเป็นบุคลากรวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาและให้คงอยู่ในระบบ โดยสามารถก้าวหน้าในสายงาน และมีกลไกในการช่วยส่งเสริมการพัฒนางานวิจัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในระบบการเรียน ขณะที่การสอนควรมีการส่งเสริมให้ผู้เรียนต้องทำวิจัยในเรื่องที่ผู้เรียนจะต้องศึกษาด้วย

๒) จัดทำหลักสูตรปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาในเชิงบูรณาการ ปฏิรูปหลักสูตรทั้งในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาให้เป็นแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และปฏิรูปการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนสามารถคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์และรู้จักการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ สร้างสรรค์นวัตกรรม และใฝ่เรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนสามารถสร้างงาน ปรับตัวในโลกของงาน พึ่งพาตนเองได้ และเป็นประโยชน์ต่อสังคม ควรมีหลักสูตรการฝึกอบรมหรือให้การฝึกงานเป็นหนึ่งในหลักสูตรในการศึกษา เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการทำงาน

๓) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานเพื่อเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพและความสำเร็จของทุกหลักสูตร ทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ รวมทั้งมาตรฐานภารกิจอื่น และกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice)

๔.๖.๔ ปฏิรูประบบพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา

๑) เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาบุคลากรทุกระดับ เร่งรัดให้มีระบบการพัฒนาผู้บริหาร บุคลากรสายวิชาการ และบุคลากรสนับสนุนงานวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา โดยส่งเสริมการวิจัยการศึกษาต่อ การพัฒนาฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง และมีระบบติดตาม ประเมินผลเพื่อส่งเสริมการพัฒนาของบุคคลเหล่านั้นตลอดชีวิต

๒) พัฒนาบัณฑิตศึกษาให้สามารถสร้างอาจารย์รุ่นใหม่ พัฒนาการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาให้มีคุณภาพ เพื่อให้เป็นกลไกในการสร้างอาจารย์ใหม่เข้าสู่ระบบ และมีระบบที่จูงใจคนเก่ง คนดี มีความสามารถและมีความสนใจให้เข้ามาเป็นอาจารย์โดยมีระบบคัดเลือกที่เป็นธรรม

๓) ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและการเชื่อมโยงระหว่างสถาบัน สนับสนุนการสร้างระบบเครือข่ายอาจารย์และบุคลากรระหว่างสาขา สถาบัน ทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ช่วยเหลือแลกเปลี่ยนทั้งในการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการดำเนินภารกิจต่าง ๆ

๔) ปรับปรุงระบบผลตอบแทนตามผลงาน พัฒนาระบบการให้ผลตอบแทนตามตำแหน่งให้มีความหลากหลาย ตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งด้านการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และมีกลไกสนับสนุน ส่งเสริม ยกย่อง ผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากรที่ทุ่มเท อุทิศตนในด้านที่บุคลากรเหล่านั้นมีความเป็นเลิศ การให้เงินประจำตำแหน่งทางวิชาการควรให้แบบมีเงื่อนไขสำหรับผู้ที่ยังทำงานวิจัยพัฒนาอย่างต่อเนื่องอยู่ ไม่ควรให้แบบเป็นการสมนาคุณไปตลอดชีวิตการทำงาน

๕) กำหนดมาตรฐานสำหรับภาระงานประเภทต่างๆ ของอาจารย์ และหลักเกณฑ์การเทียบโอนระหว่างภาระงานประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเกณฑ์ในการเทียบคุณสมบัติอาจารย์พิเศษ เพื่อที่จะได้จ้างอาจารย์ที่เกษียณอายุแล้วและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนมาเป็นอาจารย์พิเศษได้คล่องตัวยิ่งขึ้น

๔.๖.๕ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนในการบริหารและจัดการอุดมศึกษา

๑) สนับสนุนธุรกิจเอกชนลงทุนในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัทขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม ให้ร่วมลงทุนในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะสาขาที่เป็นความต้องการของตลาดและสังคม โดยรัฐกำหนดสัดส่วนและกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

๒) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยอนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมตามเกณฑ์ที่กำหนดจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่นชุมชน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

๓) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและเอกชน สนับสนุนโครงการความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับหน่วยงานทั้งภาคธุรกิจเอกชน องค์กรที่เน้นการสร้างความรู้โดยไม่หวังผลกำไร องค์กรศาสนา ชุมชน และท้องถิ่น ในการดำเนินภารกิจของสถาบัน รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคอื่นๆ ในการบริหารจัดการ กำกับติดตาม และประเมินผล การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ส่งเสริมให้ภาคอื่นๆ บริจาคเงินและทรัพย์สินอื่นเพื่อการศึกษา โดยรัฐมีมาตรการลดหย่อนภาษีและมาตรการยกย่องเกียรติคุณเพื่อสนับสนุนและเป็นแรงจูงใจ

๔.๗ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

๔.๗.๑ ปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา

๑) เน้นความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาต้องยึดหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการกระจายอำนาจ และหลักเสรีภาพในการเลือกของผู้เรียน เช่น ควรให้งบการศึกษาขั้นพื้นฐานในสัดส่วนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับอุดมศึกษาจัดสรรให้โรงเรียนในเขตยากจนและผู้เรียนด้อยโอกาสสูงขึ้น

๒) จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผ่านหลายช่องทาง นอกเหนือจากสถานศึกษาของรัฐ โดยสามารถผ่านทางสถาบันอื่น เช่น สถาบันทางศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรประชาสังคม เพื่อส่งเสริมให้องค์กรเหล่านั้นจัดการศึกษาโดยตรงหรือส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

๔.๗.๒ ปฏิรูปการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

๑) เพิ่มช่องทางและมาตรการในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น จากภาษีทรัพย์สิน / ภาษีมรดก การให้สัมปทานวิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ การใช้มาตรการลดหย่อน / ยกเว้นภาษีสำหรับการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา การระดมทรัพยากรจากสถาบันทางศาสนา ตลอดจนสถาบันทางสังคมอื่น ๆ

๒) สนับสนุนให้เอกชนและองค์กรศาสนาจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น รัฐควรเปลี่ยนนโยบายจากการจัดการศึกษาเองที่มีสัดส่วนสูงเกือบร้อยละ ๙๐ เป็นการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ขึ้นไปถึงอุดมศึกษา

๓) สถานศึกษาของรัฐควรปรับค่าเล่าเรียนตามหลักประโยชน์ที่ได้รับและความสามารถในการจ่าย โดยเฉพาะการศึกษาตั้งแต่ระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับขึ้นไป และควรเรียกในอัตราที่เก็บแตกต่างกันไปตามระดับ/ประเภทของบริการการศึกษา พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนให้เป็นไปตามหลักการประโยชน์ที่ได้รับและหลักความสามารถในการจ่ายของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้รัฐมีงบประมาณมากพอที่จะจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง

๔.๗.๓ ปฏิรูปการบริหารและการใช้ทรัพยากร

๑) ใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการจัดสภาพแวดล้อมที่ดี ปลอดภัย สวยงามและร่มรื่น โดยให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ด้วยการใช้ระบบการจัดการการใช้อาคาร สถานที่บุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมดูแลรักษาสมบัติ ส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือและประสานการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระหว่างสถาบัน ส่วนในแต่ละสถาบันต้องให้นักเรียน นักศึกษา ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปรับปรุงภูมิทัศน์ของสถาบันด้วย

๒) จัดสรรทรัพยากรเป็นพิเศษในกลุ่มขาดแคลน โรงเรียนในพื้นที่ทุรกันดาร พื้นที่ตามแนวชายแดน พื้นที่ห่างไกล และพื้นที่ซึ่งมีการคมนาคมไม่สะดวก

โดยสรุป ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนที่มีความเร่งด่วนจะต้องดำเนินการทันทีพร้อมกัน ๕ ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก สร้างครูและผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษาเพื่อเป็นหัวขบวนในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา

ประการที่สอง ปรับแก้หลักสูตรการศึกษาให้มีความคล่องตัวและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ หลักสูตรที่สอดแทรกคุณธรรมจริยธรรมและหลักสูตรการศึกษาที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับภาษาไทย โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนทุกภาคของประเทศ เพื่อให้คนไทยทุกคนสามารถ พูด เขียน อ่านภาษาไทยได้

ประการที่สาม ลดสัดส่วนของงบประมาณสำหรับอุดมศึกษาในภาพรวมที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่(Function) ทั้ง ๔ ประการตามปกติ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา การบริการสังคม และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม โดยสนับสนุนให้อุดมศึกษามีรายได้เพิ่มจากการผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการบริการสังคมที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐและท้องถิ่นที่สถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่ เพื่อช่วยให้สถาบันอุดมศึกษา

สนองนโยบายพัฒนาประเทศและสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งเป็นการช่วยให้สามารถนำเอางบประมาณที่ประหยัดได้บางส่วน จากที่เคยใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของอุดมศึกษามาเพิ่มการจัดการศึกษาปฐมวัย การจัดการศึกษาโดยสถาบันศาสนา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้มีคุณภาพและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเจาะจงให้มากยิ่งขึ้นเป็นการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีจำกัดให้ได้ประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด

ประการที่สี่ เน้นการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนมีรายได้พร้อมกับการเรียน (Earning While Learning) โดยเน้นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (Learning by Doing) ให้เพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับคุณวุฒิวิชาชีพในทุกแขนงอาชีพ รวมทั้งในภาคการเกษตรเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดการให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบจนเกินความเป็นจริง

ประการที่ห้า เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ธุรกิจ เอกชน องค์กรศาสนา หน่วยงานอาสาสมัครเอกชน สถาบันการศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทางเลือกที่มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ทางการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายโดยตรงอย่างทั่วถึง

นอกจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานด้านการศึกษาจะต้องไม่ละเลยในเรื่องของ สุ จิ ปุ ลิ และการจัดการศึกษาที่สมดุลในสี่ส่วนล้วนพอเหมาะในเรื่อง พุทธิศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา และต้องไม่ลืมว่าการปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับระบบใหญ่ของสังคมคือ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ที่จะต้องมีการปฏิรูปสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เป็นแบบอย่างต่อระบบการศึกษา สังคมภายนอกต้องช่วยเป็นผู้หล่อหลอมเด็กให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ด้วย จะปล่อยให้ระบบการศึกษาดำเนินการโดยลำพังไม่ได้ และรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างจริงใจและจริงจัง ประการที่สำคัญที่รัฐต้องดำเนินการคือ รัฐต้องมีความกล้าหาญทางการเมืองในการเสาะแสวงหาผู้บริหารทางการศึกษาที่แท้จริงที่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องให้ได้

ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งมายังสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗ ว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งมอบให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำความเห็นผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒.๒ สรุปผลการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ (การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี)



๑. ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาฯ ได้รวบรวมความคิดเห็นจากองค์กรภาคประชาชนทั่วประเทศ พบว่า ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ประชาชนเห็นว่าสำคัญที่สุด และต้องการให้รัฐบาลแก้ไขโดยเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้นำประเด็นปัญหาการคอร์รัปชันขึ้นมาเป็นหัวข้อการสัมมนาประจำปี ๒๕๔๗ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี

๒. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อยกระดับความรู้ความเข้าใจของสังคมต่อรูปแบบและวิธีการคอร์รัปชันทั้งที่ผ่านมา และที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒. เพื่อชี้ให้เห็นแนวโน้มและผลกระทบของการคอร์รัปชันต่อการพัฒนาประเทศและประชาชน

๓. เพื่อระดมข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน ผู้นำองค์กรอิสระ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม

๔. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือระหว่างประชาชนและองค์กรภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

๕. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

๓. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ผู้เข้าร่วมสัมมนาจะได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และเห็นว่าคอร์รัปชันเป็นเรื่องใกล้ตัวของพวกเราทุกคนที่สามารถส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และสังคมโดยรวม

๒. ภาคประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าจะต้องสร้างวัฒนธรรมที่ "ต้อง" คัดค้าน ขัดขวาง ยับยั้ง เปิดโปง และร่วมกันต่อต้านการคอร์รัปชัน

๓. ภาคประชาชนจะได้ร่วมกันคิดอย่างสร้างสรรค์ในการเชื่อมโยงกลุ่มและเครือข่ายในการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม

๔. จำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนา

การสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาฯ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา ๗๖๒ คน สื่อมวลชน ๖๓ คน สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และเจ้าหน้าที่ ๒๐๐ คน รวมทั้งสิ้น ๑,๐๒๕ คน

สรุปผลการประชุม กลุ่มย่อย ๘ กลุ่ม



กลุ่มที่ ๑ การคอร์รัปชันในวงการก่อสร้าง และในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม

ข้อสรุปของกลุ่มที่ ๑ เห็นว่า การคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างและในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ผู้คิดทำโครงการ ผู้เสนอโครงการ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มทุน การตั้งงบประมาณ การประมาณราคากลาง การทำเงื่อนไขการเสนองาน (TOR : Term of Reference) ข้อกำหนดรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างที่ปรึกษาฯ การควบคุมงานในการดำเนินการก่อสร้าง และการตรวจรับงานสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีตั้งแต่ระดับนักการเมือง ผู้มีอิทธิพลที่แฝงอยู่ ข้าราชการทุกระดับ และผู้แทรกตัวอยู่ในวงราชการ ฯลฯ

แนวทางแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างและในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม คือ การเสนอให้มีมาตรฐานแห่งชาติในทุกขั้นตอน มีองค์กรกลางดูแลราคากลางเนื่องจากราคากลางยังเป็นราคาที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควบคุมจรรยาบรรณโดยให้มีองค์กรตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลอย่างเป็นอิสระตลอดจนห้ามหน่วยงานของรัฐแข่งขันกับเอกชน เมื่อมีการควบคุมที่ดีแล้วต้องให้ภาคเอกชนเติบโต ทั้งนี้ควรให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ และให้มีมาตรการควบคุมโครงการจากเงินกู้ต่างประเทศ รวมทั้งเงินนอกงบประมาณด้วย และให้มีมาตรการควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนและเป้าหมายสุดท้ายให้ทำงานเพื่อสังคมด้วย

กลุ่มที่ ๒ การคอร์รัปชันในภาคเกษตรและแนวทางการแก้ไข

ข้อสรุปของกลุ่มที่ ๒ เห็นว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในภาคเกษตร เกิดจาก ๑) การแทรกแซงราคา ซึ่งทำให้เกิดช่องทางในการคอร์รัปชันในด้านค่าขนส่ง ค่าวัสดุหีบห่อ ค่าจัดเก็บและรักษาคุณภาพสินค้า การปลอมปนสินค้า การเปลี่ยนแปลงสถานที่ เวลา การจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลมีการฮั้วกันโดยการล็อกสเป็ก ๒) สภาพสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์และสังคมมีความแตกต่างกัน ๓) นโยบายการผลิตพืชเชิงเดี่ยว ๔) เกษตรกรขาดข้อมูลข่าวสาร และรู้ไม่เท่าทัน ๕) เกษตรกรขาดการรวมกลุ่ม ๖) การหวังพึ่งผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง ๗) การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง บริษัทที่ทำธุรกรรมด้านการเกษตร และ ธ.ก.ส. ๘) เกษตรกรไทยมีข้อด้อย คือ ไม่มีพลังความรู้ ไม่มีพลังความคิดอ่านที่จะทะลุทะลวง และไม่มีพลังในการต่อรอง

แนวทางแก้ไขการคอร์รัปชันในภาคเกษตรและแนวทางการแก้ไข มีดังนี้ ๑) สร้างจิตสำนึก คุณธรรมและจริยธรรมที่ดีให้กับเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒) สร้างความเท่าเทียมกันทางด้านความคิดและโอกาส พร้อมทั้งสนับสนุนให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ๓) สื่อมวลชนต้องมีเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน ๔) การจัดหาตลาดสำหรับจำหน่ายสินค้าเกษตรล่วงหน้าให้เร็วขึ้น ๕) รัฐต้องกระจายอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ๖) รัฐต้องสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาที่ดีและมีคุณภาพให้กับเกษตรกร ๗) ต้องลดต้นทุนการผลิตแต่เพิ่มผลผลิตด้านการเกษตร ๘) เกษตรกรต้องรู้เท่าทัน มีการรวมตัวกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของตนเองได้ ๙) เกษตรกรต้องมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ ๑๐) รัฐต้องให้เกษตรกรได้รับรู้ถึงผลกระทบเกี่ยวกับนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) ที่รัฐบาลกำลังทำสัญญาร่วมกับต่างชาติ ๑๑) รัฐต้องส่งเสริมการจัดตั้งสภาเกษตรกร ๑๒) รัฐต้องมีมาตรการการแก้ไขปัญหาในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้นเพื่อประโยชน์แห่งความยั่งยืน






กลุ่มที่ ๓ การคอร์รัปชันในวงการสุขภาพ

ข้อสรุปของกลุ่มที่ ๓ เห็นว่า การคอร์รัปชันในวงการสุขภาพเป็นการทุจริตที่ซับซ้อน และเป็นการทุจริตทางเทคนิควิชาชีพ ดังนั้นการเปิดโปงในเรื่องการทุจริตในสาขานี้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญ และต้องอาศัยข้อมูลของการศึกษาวิจัยและการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง

แนวทางแก้ไขการคอร์รัปชันในวงการสุขภาพ มีดังนี้ ๑) ควรสร้างเวทีการเรียนรู้ในเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง ๒) ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ๓) การเปิดเวทีสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับภาคประชาชน ๔) แพทย์ไม่ควรปฏิบัติงานเป็นเชิงพาณิชย์ ๕) ประชาชนคือมือปราบคอร์รัปชันที่แท้จริง ไม่ใช่คนอื่น

กลุ่มที่ ๔ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขการคอร์รัปชันในธุรกิจเอกชน

ข้อสรุปของกลุ่ม ๔ เห็นว่า กลวิธีในการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงิน มีการดำเนินการในลักษณะตกแต่งโครงการให้ดูดีเกินสภาพจริงเพื่อขอกู้ยืมเงิน ซึ่งมักจะกลายเป็นหนี้เสีย การยักยอกเงินของลูกค้าโดยตกแต่งบัญชีหรือปลอมแปลงเอกสาร การปล่อยเงินกู้โดยมีหลักทรัพย์ไม่เพียงพอให้กับเครือญาติของผู้บริหารสถาบันการเงิน มีการตกแต่งบัญชีเพื่อสร้างมูลค่าหุ้นให้มีราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกติ นอกจากนี้ยังขาดองค์กรที่มาทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารธุรกิจของเอกชน และการประเมินภาษีที่ไม่อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน

แนวทางการแก้ไข คือ ต้องให้ความสำคัญในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและโปร่งใส ควรมีคณะกรรมการจรรยาบรรณทางธุรกิจภาคประชาชน เพื่อสร้างจรรยาบรรณและความโปร่งใสของผู้บริหารสถาบันการเงิน ส่งเสริมให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินของผู้บริหารสถาบันการเงิน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังออกจากตำแหน่ง ควรมีระบบข้อมูลของบุคคล และจัดให้มีองค์กรตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน และสิ่งสำคัญที่สุดคือ การสร้างเสริมจริยธรรม โดยเริ่มจากตนเอง ครอบครัว และองค์กร ซึ่งจะทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมลดลงได้

กลุ่มที่ ๕ จริยธรรม คุณธรรมและค่านิยมกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ข้อสรุปของกลุ่ม ๕ เห็นว่า ประชาชนต้องร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันใน ๕ มิติ คือ

มิติที่ ๑ ด้านการศึกษา โดยรัฐบาลและภาคประชาชนต้องร่วมกันพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง

มิติที่ ๒ ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยภาครัฐสนับสนุนให้องค์กรเครือข่ายภาคประชาชน ป้องปราม และตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของสังคมอย่างอิสระและรอบคอบ

มิติที่ ๓ ด้านศาสนาสถาบันศาสนาต้องมีส่วนสำคัญในการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

มิติที่ ๔ ด้านการเมือง ผู้นำต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมือง

มิติที่ ๕ ด้านสังคม ประชาชนต้องมีข้อตกลงร่วมกัน ในการต่อต้านคอร์รัปชัน



กลุ่มที่ ๖ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

ข้อสรุปของกลุ่ม ๖ เห็นว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนกว่าการคอร์รัปชันประเภทอื่นและยากแก่การติดตาม ตรวจสอบ เนื่องจากมีกฎหมายหรือระเบียบราชการเปิดช่องทางให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ได้สามารถใช้นโยบายในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการผูกขาดตัดตอนและความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง มีการกำหนดนโยบายเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของผู้กำหนดนโยบายหรือเครือญาติ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน และมีผลต่อการกระจายรายได้ของประเทศ

แนวทางแก้ไข รัฐควรให้ความรู้แก่องค์กรภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจถึงนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของผู้กำหนดนโยบายหรือเครือญาติและการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนผูกขาด รัฐควรมีช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และเครือข่ายภาคประชาชนต้องเฝ้าระวังการใช้นโยบายที่เป็นเครื่องมือในการทุจริตคอร์รัปชัน

กลุ่มที่ ๗ การคอร์รัปชันในวงการตำรวจ

ข้อสรุปของกลุ่ม ๗ เห็นว่า การคอร์รัปชันในวงการตำรวจ เกิดขึ้นในรูปแบบของการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อให้ผลประโยชน์ตอบแทนการใช้อำนาจนั้น การมีค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง ขาดคุณธรรม จริยธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมาย โครงสร้างการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้มีการวิ่งเต้นเพื่อผลประโยชน์และตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ ภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบทบาทของตำรวจค่อนข้างน้อย

แนวทางการแก้ไข คือ ต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร โดยปรับโครงสร้างให้มีตำรวจท้องถิ่นเพื่อให้ตำรวจใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และไม่ควรมีชั้นยศสูงเกินความจำเป็น ยกระดับความเป็นอยู่และเกียรติภูมิของตำรวจโดยจัดสวัสดิการและรายได้ให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับข้าราชการอื่นที่ทำหน้าที่ในสายงานยุติธรรม พร้อมทั้งปรับระดับการศึกษา คุณธรรม จริยธรรมของตำรวจชั้นผู้น้อยให้สูงขึ้นควบคู่กันไปด้วย และส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบทบาทของตำรวจในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๘ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อสรุปของกลุ่ม ๘ มี ๔ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑) ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย คนกรุงเทพมหานครบางส่วนขาดการตระหนักรู้ในหน้าที่ของตนเอง โครงสร้างของกฎหมาย ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้บริหาร นักการเมือง ข้าราชการยังไม่ยอมรับในบทบาทของประชาชน คนกรุงเทพฯ ขาดการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งและขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐอย่างทั่วถึง คนชั้นกลางจะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองในบางโอกาสที่เกี่ยวข้องกับตนเองเท่านั้น ในขณะที่คนชั้นล่างต้องใช้เวลาในการทำมาหากินจึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง

๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

๒.๑ กรุงเทพมหานครควรสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชน โดยสนับสนุนด้านการจัดสถานที่และงบประมาณ

๒.๒ ใช้สื่อเป็นตัวกลางในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๓ ผลักดันให้มีพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๒.๔ สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มอย่างถาวร

๒.๕ การบริหารงบประมาณในทางปฏิบัติต้องให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ

๒.๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเริ่มจากการมีส่วนร่วมในการคิด และการวางแผน

๒.๗ กรุงเทพมหานครต้องประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้มากขึ้น

๒.๘ ควรทำคู่มือการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อให้ประชาชนรับทราบกระบวนการรวมกลุ่ม

๒.๙ ต้องทำทำเนียบของประชาชนที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

๓) การบริหารกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

๓.๑ ต้องเริ่มจากการมีปรัชญาในการดำเนินงานและบริหารงานอย่างชัดเจน

๓.๒ ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการโดยแยกกรุงเทพมหานครเป็นหลายเทศบาล เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง

๓.๓ ปรับโครงสร้างของการพัฒนาเมือง โดยใช้แนวความคิดการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่อย่างยั่งยืนเป็นกรอบในการพัฒนา

๓.๔ เพิ่มประสิทธิภาพระบบการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างภาษีปัจจุบันทั้งประเทศ เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการบริหารจัดการ

๓.๕ ภาครัฐต้องกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จในเรื่องการจัดการต่าง ๆ

๓.๖ ผู้อำนวยการเขตต้องมาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

๓.๗ รัฐต้องปลูกจิตสำนึกนักการเมือง ข้าราชการให้ปฏิบัติดีกับชาวบ้าน

๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่ ประกอบด้วย ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างไร ต้องเปิดรับฟังความเห็นจากภาคประชาชน และจัดทำคู่มือแนะนำประชาชนในการเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

*สภาที่ปรึกษาฯ ได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน" เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

๓ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๕ มาตรา ๘๙ กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ๓๐ มาตรา โดยในมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มี สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๙ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในวาระเริ่มแรก และมาตรา ๓๐ กำหนดไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ บังคับใช้ครบ ๒ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ต่อไป

สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งถือกำเนิดตามพระราชบัญญัติข้างต้น ได้ปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ จนครบตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นสำนักงานฯ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา บัดนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้มีการประกาศใช้ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดย **พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗** มีสาระสำคัญดังนี้

๑. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานสภาที่ปรึกษาฯ โดยให้ประธานสภามีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน ปฏิบัติงาน หรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในส่วนที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ได้

๒. กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยให้สภาที่ปรึกษาฯ มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ







บทบาทหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาตรา ๒๗ กำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

๒. รับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๔. เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๕. ดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายข้างต้น สรุปได้ว่า สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ใน ๓ ด้านหลัก ดังนี้

๑) ด้านวิชาการ

สภาที่ปรึกษาฯ ทำงานในฐานะ "สภาภูมิปัญญาภาคประชาชน" ที่สะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างมีบูรณาการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงมีบทบาทในการสนับสนุนสภาที่ปรึกษาฯ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในการรวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคประชาชน ตลอดจนจากการจัดอภิปราย การสัมมนาในรูปแบบต่าง ๆ และการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน โดยบุคลากรของสำนักงานฯ จะทำหน้าที่เลขานุการคณะทำงานนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาจัดทำเป็นข้อมูลสนับสนุนเพื่อให้คณะทำงานใช้พิจารณาก่อนจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะส่งไปยังรัฐบาล

๒) ด้านธุรการ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและดูแลการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ได้แก่ การจัดประชุมสภาที่ปรึกษาฯ การจัดประชุมคณะทำงานต่าง ๆ การงบประมาณ การเบิกจ่ายค่าใช้จ่าย อาทิ ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าเบี้ยประชุม ฯลฯ รวมไปถึงงานพัสดุ งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ และดูแลอาคารสถานที่ ทั้งนี้บทบาทของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในด้านธุรการ มีเป้าหมายหลัก คือ เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว

๓) ด้านการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ

การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งนี้เป็นเพราะสภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบหลักมาจากสมาชิกที่ผ่านการสรรหาฯ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาฯ สำนักงานฯ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มใด เริ่มจากการสำรวจข้อมูลและจัดทำทำเนียบองค์กรทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้องค์กรต่าง ๆ มาสมัครเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จากนั้นสำนักงานฯ ต้องดำเนินการจัดประชุมเพื่อให้ได้คณะกรรมการสรรหาฯ ตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ จากนั้นทำหน้าที่เป็นเลขานุการในคณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการสรรหาจนกระทั่งได้สมาชิก จำนวน ๙๙ คน ซึ่งกระบวนการทั้งหมดสำนักงานฯ ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสและประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย

วิสัยทัศน์ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานชั้นนำในการสนับสนุนงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พันธกิจของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

พันธกิจที่ ๑ สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พันธกิจที่ ๒ พัฒนาระบบการดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และมีความโปร่งใส

พันธกิจที่ ๓ พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระบบการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการบริหารงบประมาณของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ให้มีศักยภาพสามารถรองรับภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เป้าประสงค์ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

๑. เพิ่มประสิทธิภาพความทันสมัยและความโปร่งใสในระบบงานเพื่อรองรับสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. เพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

ประเด็นยุทธศาสตร์	กลยุทธ์
๑. เสริมสร้างการดำเนินงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อสามารถรองรับสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ให้สามารถทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	๑.๑ พัฒนาระบบการเงินและพัสดุเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ๑.๒ พัฒนาระบบการจัดประชุมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ
๒. เสริมสร้างประสิทธิภาพและศักยภาพของบุคลากรโดยกลไกการพัฒนาขีดความสามารถการจัดระบบ การแลกเปลี่ยนถ่ายทอดความรู้และปรับปรุงด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลัก	๒.๑ การดำเนินการศึกษาวิจัยขีดสมรรถนะหลักบุคลากรของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ
๓. เสริมสร้างประสิทธิภาพกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	๓.๑ ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้จัก ความเข้าใจ และการยอมรับจากสาธารณชน ๓.๒ ดำเนินการประสานงานระหว่างองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗)

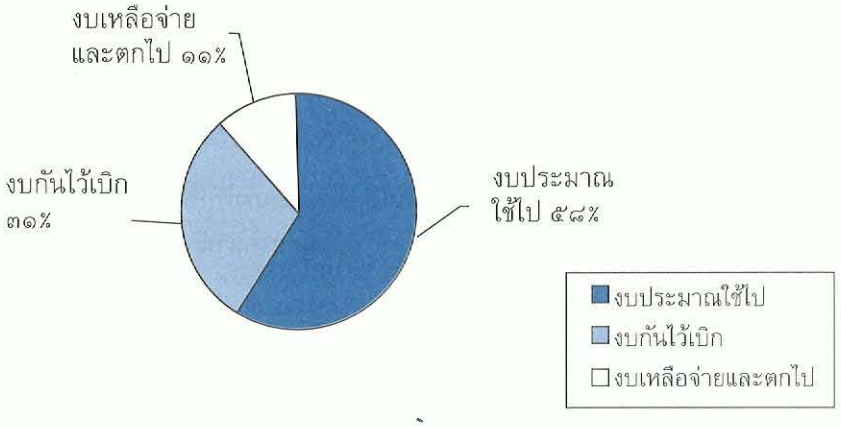
พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ในการนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๔๗ จำนวนทั้งสิ้น ๑๗๙,๐๕๖,๕๐๐.๐๐ บาท โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

สรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณ
ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗

หมวดรายจ่าย	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ	งบประมาณใช้ไป	จำนวนเงินกันไว้เบิก	งบประมาณเหลือจ่ายและตกไป ณ ๓๐ ก.ย. ๔๗
งบบุคลากร					
เงินเดือน	๑๖,๒๘๗,๐๐๐.๐๐		๑๓,๑๖๗,๑๗๐.๐๐	–	๓,๑๑๙,๘๓๐.๐๐
ค่าจ้างชั่วคราว	๖,๕๐๒,๐๐๐.๐๐		๔,๘๑๕,๐๒๘.๓๓	–	๑,๖๘๖,๙๗๑.๖๗
งบดำเนินงาน					
ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	๘๒,๖๒๘,๐๐๐.๐๐	(๑๕,๒๔๘,๖๔๑.๗๙)	๖๑,๑๓๒,๕๒๗.๘๑	๑,๘๔๖,๗๙๓.๐๐	๔,๔๐๐,๐๓๗.๔๐
ค่าสาธารณูปโภค	๓,๘๒๐,๐๐๐.๐๐		๓,๕๑๓,๓๗๗.๗๒		๓๐๖,๖๒๒.๒๘
ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการต่างประเทศ		๙๑๔,๕๐๐.๐๐*	๖๘๒,๐๐๐.๐๐	๒๓๐,๐๐๐.๐๐	๒,๕๐๐.๐๐
งบลงทุน					
ค่าครุภัณฑ์	๖๕๐,๐๐๐.๐๐	๑,๕๑๖,๑๓๑.๗๙ *	๑,๙๔๙,๗๐๐.๑๙	๙๐,๕๙๐.๐๐	๑๒๕,๘๔๑.๖๐
รายจ่ายอื่น (จ้างที่ปรึกษา)	๔๔,๙๕๙,๕๐๐.๐๐	๑๒,๘๑๘,๐๑๐.๐๐*	๑๔,๕๗๑,๕๒๕.๐๐	๓๓,๗๐๙,๐๘๕.๐๐	๙,๔๙๖,๙๐๐.๐๐
งบสรรหาสมาชิก					
รายจ่ายอื่น(งานวิจัย) (การสรรหาสมาชิก)	๖,๗๑๐,๐๐๐.๐๐	(๔๑๕,๐๐๐.๐๐)	๓,๑๔๗,๕๐๐.๐๐	๓,๑๔๗,๕๐๐.๐๐	–
งบดำเนินงานสรรหาการสรรหาสมาชิก	๑๗,๕๐๐,๐๐๐.๐๐	๔๑๕,๐๐๐.๐๐*	๓๙๑,๐๓๗.๐๐ ๓๕๖,๖๘๒.๗๙	๑๖,๑๔๕,๘๑๖.๐๐ –	๙๖๓,๑๔๗.๐๐ ๕๘,๓๑๗.๒๑
รวมทั้งสิ้น	**๑๗๙,๐๕๖,๕๐๐.๐๐**	–	**๑๐๓,๗๒๖,๕๔๘.๘๔**	**๕๕,๑๖๙,๗๘๔.๐๐**	**๒๐,๑๖๐,๑๖๗.๑๖**

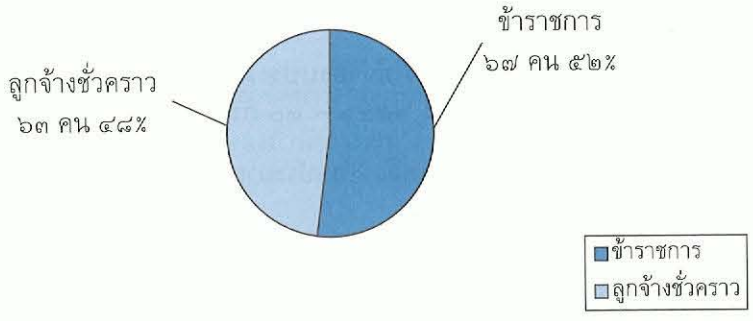
หมายเหตุ – ( ) โอนออก * โอนเข้า
– เงินเดือนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เบิกจ่าย
– ได้ตรวจสอบกับรายงานรายจ่ายส่วนกลางตามที่กรมบัญชีกลางจัดส่งแล้ว

กราฟสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณปี ๒๕๔๗

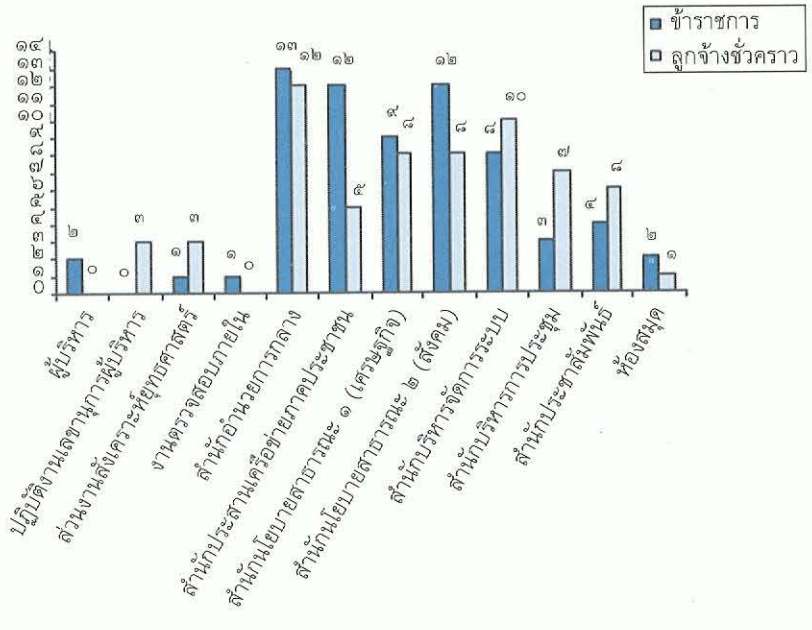


บุคลากรของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

กราฟแสดงจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของสำนักงานฯ



กราฟแสดงจำนวนข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราวจำแนกตามส่วนงาน



ส่วนงานในสำนักงานสภาที่ปรึกษา

ข้อมูลจากสำนักอำนวยการกลาง ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗

ผลการดำเนินงาน

โครงการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (โครงการวิจัยที่ ๑, ๒ และ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗)





สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราช-อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ สถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปีแรก คือการแสดงบทบาท หน้าที่ต่อสาธารณชนยังไม่เป็นที่ประจักษ์ อีกทั้ง การดำเนินงานให้สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรม คือ "การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี" ยังไม่มีความชัดเจนและกอปรกับกระแสการยอมรับจากสาธารณชนยังไม่กว้างขวาง เนื่องจากภาคประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จัก และไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในบทบาท หน้าที่ ความสำคัญของสภาที่ปรึกษาฯ ที่มีความผูกพันรับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๑- ๘๙) ที่ครอบคลุมในมิติเศรษฐกิจและสังคมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยที่สภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่เสมือนกระจกเงาที่ต้องสะท้อนข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา มีความต่อเนื่องและมีความถูกต้อง ด้วยเหตุนี้หลักการทำงานที่จะทำให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรม สามารถตอบสนองความต้องการของภาคประชาชน และปฏิบัติงานได้สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องมีปัจจัยพื้นฐาน ๓ ประการ คือ

๑. การประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และภารกิจหลักของสภาที่ปรึกษาฯ อย่างชัดเจน และกว้างขวางในทุกภาคส่วนของประชาชน

๒. มีระบบกลไกเชื่อมโยงองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริงในมิติเชิงเศรษฐกิจและสังคม ที่รวดเร็วทันกับเหตุการณ์และสามารถนำไปสู่กระบวนการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บนพื้นฐานของหลัก "การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน"

๓. มีกระบวนการทำให้เกิดความสมบูรณ์ตามภาระหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีได้ อันได้แก่ การส่งเสริมให้ภาคประชาชนสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริงผ่านสู่สภาที่ปรึกษาฯ อย่างเป็นระบบชัดเจนถูกต้อง น่าเชื่อถือ และมีความต่อเนื่อง และนำมาสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล รวบรวมวินิจฉัยของคณะทำงานต่าง ๆ ของสภาที่ปรึกษาฯ ก่อนนำเรื่องเสนอต่อรัฐบาล

สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองภาระงานตามปัจจัยพื้นฐานข้างต้น ด้วยการ **"จัดจ้างที่ปรึกษา"** เข้ามาทำการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการจัดจ้าง ให้เป็น "ที่ปรึกษาโครงการ" หรือผู้รับผิดชอบในการทำการศึกษาใน ๓ ระยะ ได้แก่

- โครงการระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๕ มีพื้นที่ดำเนินการ ๒๑ จังหวัดนำร่อง
- โครงการระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๖ สร้างความต่อเนื่องใน ๒๑ จังหวัดเดิม และขยายพื้นที่ดำเนินการ ๒๐ จังหวัดใหม่
- โครงการระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๗ ดำเนินการขยายพื้นที่เพิ่มอีก ๓๕ จังหวัดใหม่ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ๗๖ จังหวัด

การดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการโครงการระยะที่ ๑ ภายใต้ชื่อ **"สภาที่ปรึกษาฯ ในความคาดหวังของสังคมไทยและความเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน"** มีระยะเวลา ๑ ปี (๒๕๔๔ - ๒๕๔๕) ดำเนินการศึกษาวิจัยใน ๒๑ จังหวัด กระจายทั่วทุกภูมิภาค และเน้นจังหวัดที่มีศักยภาพการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมหรือจังหวัดขนาดใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประชาสัมพันธ์บทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ตลอดจนเข้าไปศึกษาในด้านแนวทางการประสานงานสำหรับการเชื่อมโยงและศึกษาการพัฒนาการรวมกลุ่มขององค์กร เครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดนั้นๆ และเสริมสร้างศักยภาพขององค์กร เครือข่ายให้มีความเข้มแข็งในการสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้กับสภาที่ปรึกษาฯ โดยโครงการวิจัยฯ ระยะแรกนี้ นำตัวแบบ KAP Model* มาใช้ในการศึกษา และเน้นการสะท้อนข้อเท็จจริงในประเด็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมระดับจังหวัด พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขจากองค์กร เครือข่ายภาคประชาชน เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาฯ

ผลการศึกษาโครงการวิจัยฯ ดังกล่าวข้างต้นพบว่า การประชาสัมพันธ์บทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ และการเชื่อมโยงองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนในระยะที่ ๑ (๒๕๔๔)** ยังไม่ครอบคลุม และยังไม่เป็นที่ยอมรับจากสาธารณชน ตลอดจนยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการเรียนรู้ที่มากขึ้นและขยายการดำเนินงานในการเข้าถึงภาคประชาชนให้กว้างขวางขึ้น ด้วยเหตุนี้ ที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้มีมติให้จัดทำโครงการวิจัยในระยะที่ ๒ ภายใต้ชื่อ "การศึกษาการประสานความร่วมมือระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับเครือข่ายภาคประชาชน และการศึกษาผลการพัฒนาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" รวมระยะเวลา ๑ ปี (๒๕๔๕ - ๒๕๔๖) เพื่อสร้างความต่อเนื่องจากโครงการระยะแรก โดยให้ความสำคัญกับการเข้าถึงภาคประชาชนอย่างแท้จริง และได้นำรูปแบบ KAP Model เป็นวิธีการในการศึกษาและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเน้นกิจกรรมเพื่อรักษาสัมพันธมิตรเดิม ๒๑ จังหวัด และขยายพื้นที่ดำเนินการอีก ๒๐ จังหวัดใหม่ รวมทั้งหมด ๔๑ จังหวัด (จังหวัดเดิม ๒๑ จังหวัด และ ๒๐ จังหวัดใหม่) สร้างกิจกรรมในรูปแบบการจัดเวทีสาธารณะระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ บนพื้นฐานหลักการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลและการสะท้อนข้อเท็จจริงของภาคประชาชน ทั้งนี้มีการสร้างองค์ความรู้ร่วมกันในเรื่องปัญหาสาธารณะต่างๆ ที่มีผลผูกพันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนมีการศึกษาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรเครือข่ายกับสภาที่ปรึกษาฯ อันสร้างการเรียนรู้เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการติดตามผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่ ๒)

ผลการศึกษาภายใต้โครงการวิจัยฯ ระยะที่ ๒*** พบว่า องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนให้ความสนใจและเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ มากขึ้น โดยมีความกระตือรือร้นในกระบวนการการมีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อเท็จจริงเชิงมิติเศรษฐกิจและสังคมระดับจังหวัด ในการเรียนรู้ร่วมกันอย่างหลากหลายตามฐานที่มาของกลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคประชาชน ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กลุ่มองค์กร เครือข่ายต่างๆ ที่ขับเคลื่อนในการพัฒนาจังหวัดนั้นๆ โดยการแบ่งกลุ่มย่อยระดมความคิด เน้นหัวข้อสำคัญ คือ

---

* KAP Model คือตัวแบบที่ประกอบด้วยแนวความคิด ๓ ประการ คือ K = Knowleage, A = Attitude, P = Practice

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานการวิจัย เรื่อง *"สภาที่ปรึกษาฯ ในความคาดหวังของสังคมไทยและความเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน"* โดย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตุลาคม ๒๕๔๕

*** (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานการวิจัย เรื่อง *"การศึกษาการประสานความร่วมมือระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับเครือข่ายภาคประชาชนและการศึกษาผลการพัฒนาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ"* โดย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พฤษภาคม ๒๕๔๖

๑) ปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับจังหวัด พร้อมแนวทางการแก้ไข

๒) ความสอดคล้องระหว่างปัญหาสาธารณะกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๓) แนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ

ลักษณะโดยรวมพบว่า บรรยากาศการประชุมสัมมนาตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ที่สอดคล้องกับแนวทางการหาข้อยุติโดยเสียงข้างมาก สร้างการยอมรับอย่างฉันทามติร่วมกัน เวทีสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนเห็นความสำคัญของสภาที่ปรึกษาฯ เข้าใจกระบวนการทำงานของการรับฟังข้อเท็จจริง หรือการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคประชาชน และภาคประชาชนได้เรียนรู้ถึงความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสามารถระบุข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ถึงความบกพร่องหรือสิ่งที่รัฐบาลควรเอาใจใส่ เรียงตามมาตราตั้งแต่มาตรา ๗๑- ๘๙ ได้เป็นอย่างดี* (นอกจากนี้ กลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนได้หารือแนวทางการประสานความร่วมมือระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันในนามสภาที่ปรึกษาฯ ประจำจังหวัด หรือมีกลุ่มที่ทำงานเป็นตัวแทนในลักษณะของคณะกรรมการ / คณะทำงาน ให้กับสภาที่ปรึกษาฯ ที่อยู่ส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาในการดำเนินโครงการวิจัยฯ ทั้ง ๒ ระยะ ซึ่งมีระยะเวลาโครงการละ ๑ ปี ที่ได้มีโอกาสเข้าไปดำเนินการได้เพียง ๔๑ จังหวัด และหากจะสร้างความเท่าเทียมและกระจายให้ครบทั้งประเทศ ที่ยังเหลืออีก ๓๕ จังหวัด ที่ยังไม่มีโอกาสเรียนรู้และเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ จึงทำให้มีการพิจารณาและเห็นควรให้มีการสร้างความต่อเนื่องในการรักษาพันธมิตรเดิม คือ องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนเดิมในพื้นที่ ๔๑ จังหวัด และควรมีการขยายงานเพิ่มอีก ๓๕ จังหวัด ให้ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ จึงได้จัดทำโครงการวิจัยระยะที่ ๓ ภายใต้ชื่อ "ความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" (๒๕๔๖-๒๕๔๗) โดยมีแผนปฏิบัติงานและวิธีการศึกษา ๓ ระดับ คือ

๑. **การประชุมเวทีสาธารณะระดับจังหวัด** การประชุมยังคงให้ความสำคัญในการสะท้อนปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับจังหวัด การติดตามผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาล และการประสานความร่วมมือกับภาคประชาชน ในขณะเดียวกันได้เพิ่มเนื้องานที่อยู่ในความสนใจของรัฐบาล คือ "การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ" โดยให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และติดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้ง ๗๖ จังหวัด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ๑๙ กลุ่มจังหวัด กรอบยุทธศาสตร์ภาค ๕ ภาค และวาระแห่งชาติ พร้อมกับให้ภาคประชาชนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเชิงนโยบาย

สำหรับรูปแบบการประชุมมีทั้งการประชุมกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อย โดยให้องค์กรเครือข่ายภาคประชาชนระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและทั่วถึงบนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้เข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมโดยตรง เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงนำไปสู่การวิเคราะห์สังเคราะห์ต่อไป

ผลการศึกษาจาก ๓๕ จังหวัด และ ๑๙ กลุ่มจังหวัด (Cluster) ในเบื้องต้น พบว่า กลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนส่วนใหญ่ ได้สะท้อนประเด็นปัญหาสาธารณะเร่งด่วน ที่มีความผูกพันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นการสะท้อนข้อเท็จจริงตามสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด สามารถประมวลผลสรุปปัญหาสาธารณะเร่งด่วน ๘ เรื่อง** ดังนี้

- ปัญหาความยากจนและหนี้สินภาคประชาชน (ม. ๘๓)
- ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ม. ๗๖)

---

* นับเป็นครั้งแรกของภาคประชาชนที่ได้มีโอกาสติดตามผลการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และได้มีการสะท้อนข้อเท็จจริงให้กับสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเชิงสร้างสรรค์

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน www. nesacnetwork.com

- ปัญหาการพัฒนาในภาคเกษตร (ราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำ/ต้นทุนปัจจัยการผลิตราคาสูง/สารเคมีตกค้างในผลผลิตและพื้นที่การเกษตร / ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย) (ม. ๗๙, ๘๔, ๘๕, ๘๗)
- ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ม. ๗๙, ๘๔)
- ปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน (ม. ๗๗)
- ปัญหาด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ม. ๗๓, ๘๐, ๘๑)
- ปัญหาสาธารณสุข และสวัสดิการสังคม (ม.๘๒)
- ปัญหายาเสพติด (ม. ๗๕)

จากประเด็นปัญหาทั้ง ๘ เรื่อง ข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม มีข้อสังเกต ดังนี้

– ภาคประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดร่วมกับภาครัฐ

– ข้อเสนอแนะบางประเด็นจากภาคประชาชนที่เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ไม่ได้รับการบรรจุในแผนยุทธศาสตร์ฯ อาทิ การป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ผลกระทบจากการทำโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เป็นต้น

– แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดส่วนใหญ่เป็นประเด็นยุทธศาสตร์กว้างๆ และเน้นในมิติด้านเดียว คือ ด้านเศรษฐกิจ ยังไม่ครอบคลุมหรือรองรับแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทั้งหมด อาทิ ปัญหาทางด้านสังคมที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนในเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ เป็นต้น

นอกจากนี้ กลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนยังได้มีการเสนอยุทธศาสตร์เพิ่มเติม เพื่อให้ภาครัฐหรือทางจังหวัดได้นำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในยุทธศาสตร์จังหวัดนั้นๆ มีความสมบูรณ์มากขึ้น นับได้ว่าการจัดเวทีสาธารณะลักษณะนี้ เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย ในการที่จะทบทวน เรียนรู้และร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยกัน โดยสภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับการหารือเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ ผลการศึกษาในเบื้องต้นสรุปได้ดังนี้

– ภาคประชาชนเห็นควรให้สภาที่ปรึกษาฯ **จัดเวทีสาธารณะระดมความคิดเห็นในพื้นที่ทุกระดับและทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง** อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง และให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ และผู้แทนสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ระดับจังหวัด เป็นกลไกสำหรับการประสานงานอย่างต่อเนื่อง

– ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เข้าร่วมประชุมสังเกตการณ์ในพื้นที่ที่จัดเวทีประชุมสาธารณะเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง และมีการเชื่อมโยงโดยผ่านสื่ออินเตอร์เน็ต จดหมาย หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในพื้นที่ ตลอดจนให้สภาที่ปรึกษาฯ ติดต่อประสานกลับ โดยส่งข้อมูลสรุปรายงานให้กับกลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง

– การประชุมแกนนำระดับกลุ่มจังหวัด (Cluster) พบว่า แกนนำองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนให้ความสนใจในเรื่องของ **"ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด"** เป็นอย่างดี มีการหารือร่วมกันและวิเคราะห์สภาพการณ์ประเด็นปัญหาสาธารณะระดับกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไข พิจารณาความสอดคล้องระหว่างปัญหาสาธารณะกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด รวมทั้งมีการเสนอแนะปรับปรุง เพิ่มเติมประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น พบว่า ประเด็นที่เพิ่มเติม ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริต คอรัปชัน และยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น

ส่วนแนวทางการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนระดับกลุ่มจังหวัด พบว่าที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน **ให้มีการประสานความร่วมมือในลักษณะของการจัดเวทีสัญจร เพื่อแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดร่วมกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง** ตลอดจนศึกษาหาองค์ความรู้ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมแบบบูรณาการในระดับกลุ่มจังหวัดร่วมกัน นับได้ว่า เป็นเวทีแรกขององค์กรเครือข่ายภาคประชาชนระดับกลุ่ม

จังหวัดที่ได้มีโอกาสหารือร่วมกัน และสภาที่ปรึกษาฯ ได้ข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจและสังคมระดับกลุ่มจังหวัดที่ไปผูกพันอยู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการบริหารงานแบบบูรณาการ (CEO)

๒. การประชุมเวทีสาธารณะระดับภูมิภาค ในพื้นที่ ๕ ภูมิภาค ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และภาคใต้ เพื่อสร้างความต่อเนื่องการสะท้อนปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับจังหวัดสู่ระดับภูมิภาค โดยมุ่งทำการศึกษาในประเด็นสำคัญ ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ : การสะท้อนปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับภูมิภาค	**ส่วนที่ ๒ : การสะท้อนผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (๕ กลุ่มย่อย)**
ประเด็นหารือกลุ่มที่ ๑ ๑. ปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับภูมิภาค และแนวทางแก้ไขในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น/จังหวัด และระดับนโยบาย ๒. ความสอดคล้องระหว่างปัญหาสาธารณะระดับภูมิภาคกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกรอบยุทธศาสตร์ภาค และข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์เพิ่มเติม ๓. แนวทางการประสานความร่วมมือขององค์กรเครือข่ายในระดับภูมิภาค	ประเด็นหารือกลุ่มที่ ๒/๑, ๒/๒, ๒/๓, ๒/๔, ๒/๕ - ความเหมาะสม/ปัญหาอุปสรรค/แนวทางการแก้ไขของผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ● กลุ่มที่ ๒/๑ ด้านความมั่นคงของชาติ ● กลุ่มที่ ๒/๒ ด้านการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและการบริหาร ● กลุ่มที่ ๒/๓ ด้านการเมือง การปกครอง ● กลุ่มที่ ๒/๔ ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข ● กลุ่มที่ ๒/๕ ด้านเศรษฐกิจ

กิจกรรมในส่วนที่ ๑ เป็นความต่อเนื่องจากการประชุมระดับจังหวัด มุ่งเน้นให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นโดยมองภาพรวมเศรษฐกิจและสังคมระดับภาค ในขณะที่ส่วนที่ ๒ เป็นการสะท้อนผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่รัฐบาลแบ่งออกเป็น ๕ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านความมั่นคงของชาติ* (ม.๗๑, ๗๒, ๗๔) ๒) ด้านการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและการบริหาร (ม. ๗๕) ๓) ด้านการเมือง การปกครอง (ม. ๗๖, ๗๗, ๗๘, ๗๙) ๔) ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (ม. ๗๓, ๘๐, ๘๑, ๘๒) ๕) ด้านเศรษฐกิจ (ม. ๘๓, ๘๔, ๘๕, ๘๖, ๘๗) เพื่อภาคประชาชนได้ร่วมติดตามผลการดำเนินการดังกล่าว ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ มีปัญหา/อุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย/โครงการด้านใดบ้าง รวมทั้งพิจารณาตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ*

๓. การประชุมเวทีสาธารณะระดับประเทศ เป็นการประชุมเพื่อสรุปภาพรวม มุ่งเน้นให้ตัวแทนขององค์กรเครือข่ายภาคประชาชนทั้ง ๗๖ จังหวัด ได้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกัน และได้มีโอกาสนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาฯ ได้นำเสนอประเด็นที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ www.nesacnetwork.com

ส่วนที่ ๑ : การสะท้อนปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับประเทศ	ส่วนที่ ๒ : การสะท้อนผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (๕ กลุ่มย่อย)
ประเด็นหารือกลุ่มที่ ๑ ๑. ปัญหาสาธารณะเร่งด่วนระดับประเทศและข้อกำหนดเชิงนโยบายระดับประเทศ ๒. ความสอดคล้องระหว่างปัญหาระดับประเทศกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกรอบวาระแห่งชาติ และข้อเสนอแนะ ๓. แนวทางการประสานความร่วมมือขององค์กรเครือข่ายในระดับประเทศ	ประเด็นหารือกลุ่มที่ ๒/๑, ๒/๒, ๒/๓, ๒/๔, ๒/๕ - ความเหมาะสม/ปัญหาอุปสรรค/แนวทางการแก้ไขของผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ● กลุ่มที่ ๒/๑ ด้านความมั่นคงของชาติ ● กลุ่มที่ ๒/๒ ด้านการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและการบริหาร ● กลุ่มที่ ๒/๓ ด้านการเมือง การปกครอง ● กลุ่มที่ ๒/๔ ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข ● กลุ่มที่ ๒/๕ ด้านเศรษฐกิจ

ผลของการประชุมเวทีสาธารณะระดับประเทศนี้ จะได้นำไปสู่ขั้นตอนการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีต่อไป

๔. การจัดทำระบบฐานข้อมูลองค์กร เครือข่ายระดับจังหวัด ที่สามารถเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรแกนนำหลากหลายภาคส่วนเชื่อมโยงกันได้ทั้ง ๗๖ จังหวัด โดยใช้ระบบอินเตอร์เน็ต (Internet) เป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยง ภายใต้ชื่อเว็บไซต์ www.nesacnetwork.com เพื่อเป็นฐานข้อมูลรองรับ สนับสนุนการสะท้อนข้อเท็จจริง และการสืบค้นองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนในกลุ่มภาคฐานต่างๆ และเพื่อสนับสนุนในกระบวนการการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ รุ่นต่อไป

๕. การศึกษาสำรวจทัศนะคติและความคิดเห็นของภาคประชาชน (POLL) ๓ ครั้ง การสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ ๑ มีมติจากคณะติดตามการดำเนินงานโครงการฯ ให้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเรื่อง **"ปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย"*** (ผลการศึกษาได้ใช้ประกอบในงานประชุมใหญ่ประจำปีของสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ รายละเอียดสามารถดูใน www.nesacnetwork.com)

สำหรับการสำรวจความคิดเห็นครั้งที่ ๒ และ ๓ มีมติจากคณะติดตามโครงการฯ ให้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเรื่อง **"การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน"** และ **"บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีต่อสังคมไทย"** ตามลำดับ ผลการสำรวจทั้ง ๒ เรื่องดังกล่าวได้มีการแถลงในการประชุมของโครงการฯ ระดับประเทศแล้ว

โดยสรุป การดำเนินโครงการวิจัยฯ ทั้ง ๓ ระยะ เสริมสร้างประโยชน์ให้กับสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ คือ การประชาสัมพันธ์บทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ให้กับภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวางและกระจายครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด และได้มีการเชื่อมโยง รู้จักแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อเท็จจริง และกระบวนการเรียนรู้กับองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนใน ๗๖ จังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบ สรุปเป็นแนวทางการเชื่อมโยงได้ ๗ รูปแบบ ดังนี้

๑. **การเชื่อมโยงโดยผ่านศูนย์ประสานในระดับจังหวัดและภูมิภาค** หรืออาศัยการรวมศูนย์ในเชิงพื้นที่เป็นวิธีการดำเนินการ เช่น การเชื่อมโยงผ่านเครือข่ายประชาสังคมในจังหวัด และเชื่อมโยงกับองค์กรอื่นๆ แล้วทำการรวบรวมข้อมูลในภาพรวมของจังหวัดหรือภูมิภาค

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ www.nesacnetwork.com

๒. การเชื่อมโยงโดยผ่านเครือข่ายกิจกรรม เป็นกระบวนการทำงานในลักษณะการติดต่อผ่านเครือข่ายประเด็นกิจกรรมหรือปัญหา เช่น การเชื่อมโยงกิจกรรม ข้อมูล ข้อเท็จจริง จากเครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเกษตรกร เป็นต้น

๓. การเชื่อมโยงโดยผ่านการจัดเวทีสาธารณะหรือประชุม/สัมมนา ร่วมกับภาคประชาชน ในประเด็นปัญหาที่สนใจและเป็นเรื่องเดือดร้อนของภาคประชาชน เช่น การลงไปพบปะและรับฟังข้อปัญหา ข้อมูล ข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔. การเชื่อมโยงโดยผ่านการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงผ่านตัวแทน ระหว่างกระบวนการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ กับตัวแทนภาคประชาชน ในการชี้แจงข้อมูล ข้อเท็จจริงร่วมกันโดยเฉพาะในประเด็นที่เร่งด่วนและมีผลกระทบต่อมหาชน

๕. การเชื่อมโยงโดยผ่านการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในระยะเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นการเข้าไปร่วมทำกิจกรรมกับองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนและตัวแทนสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อการวางแผนในระยะยาวและการประชาสัมพันธ์กิจกรรมและความเคลื่อนไหวของสภาที่ปรึกษาฯ

๖. การเชื่อมโยงโดยผ่านองค์กร ร่วมประสานงานทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมในระดับต่างๆ ทั้งในเชิงพื้นที่และประเด็นปัญหา เช่น การร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนให้เข้มแข็ง และร่วมกับ กรอ. ประจำจังหวัด เป็นต้น

๗. การเชื่อมโยงโดยผ่านสื่อและเทคโนโลยีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เช่น มีจดหมายข่าว สารสภาที่ปรึกษาฯ และอินเตอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเผยแพร่ข่าวสาร ความเคลื่อนไหวและกิจกรรมของสภาที่ปรึกษาฯ

นอกจากนี้ ภาคประชาชนมีความคาดหวังที่จะเห็นบทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้

๑. เป็นองค์กรแห่งศรัทธามหาชน สภาที่ปรึกษาฯ จะต้องทำบทบาท หน้าที่ ให้เป็นที่ยอมรับจากภาคประชาชนด้วยการสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น คือการสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แก่ภาคประชาชน โดยมีกระบวนการทำงานร่วมกับภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๒. เป็นองค์กรที่มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปลอดจากการเมือง คือจะต้องเน้นการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั้งในด้านกระบวนการทำงานและการนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงจากภาคประชาชนสู่ภาครัฐ และมีกระบวนการที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้จากภาคประชาชน และวางตัวเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง

๓. เป็นองค์กรแห่งข้อมูลหรือขุมพลังแห่งความรู้ ข้อมูลเป็นสิ่งจำเป็นในการนำมาวิเคราะห์หาทางเลือกและการตัดสินใจในเชิงนโยบาย ดังนั้นสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องมีแหล่งข้อมูลที่มาจากภาคประชาชนในการวิเคราะห์สังเคราะห์ และสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริงแก่รัฐบาล พร้อมทั้งสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่ภาคประชาชนได้ด้วย

๔. เป็นองค์กรที่มีกระบวนการทำงานในเชิงรุก บนพื้นฐานผลประโยชน์ของชาติ และเป็นองค์กรที่ลดความขัดแย้งในสังคม กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการให้คำปรึกษาและข้อควรพิจารณา โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ซึ่งจะเป็นแนวทางการกำหนดทิศทางความเป็นไปของประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการทำงานในเชิงรุกเพื่อผลประโยชน์ของชาติและวางตัวเป็นกลางเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม

๕. เป็นองค์กรแห่งปัญญาหรือเป็นองค์กรที่ใช้ปัญญาเป็นอำนาจ การให้คำปรึกษานั้น จะต้องมาจากฐานความรู้ในสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม และการคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นการใช้การพิจารณาวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล บนพื้นฐานแห่งความรู้และปัญญาที่มีอยู่จะนำไปสู่กระบวนการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ควรมีการกำหนดกลยุทธ์ในการประสานความร่วมมือที่เหมาะสมในลักษณะแผนงานประจำปี ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และควรมีการชี้แจงให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ และควรสนับสนุนการทำกิจกรรมและการพัฒนาขององค์กรเครือข่ายภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดขบวนการขับเคลื่อนทางสังคมในการที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (โครงการระยะที่ ๑, ๒ และ ๓)

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาตรา ๒๗ กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งในด้านการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณา รวมทั้งเป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาฯ ดังนั้นเพื่อให้การทำงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ บรรลุผลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้จัดทำ "โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" เพื่อเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าข้อมูลในการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สำหรับสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา หรือกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้จัดทำโครงการดังกล่าวขึ้นแบ่งเป็น ๓ ระยะ โดยได้รับความร่วมมือจากศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ในฐานะที่ปรึกษาโครงการฯ กระทั่งโครงการนี้สำเร็จลุล่วงตามเป้าประสงค์และสามารถสรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๑ (ตุลาคม ๒๕๔๔ - พฤษภาคม ๒๕๔๕)

การดำเนินงานจัดทำโครงการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลฯ ระยะที่ ๑ เป็นระยะการพัฒนาพื้นฐานทั้งด้านตัวชี้วัดและฐานข้อมูลสนับสนุนตัวชี้วัดเพื่อเป็นระบบองค์ความรู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีขอบเขตงานที่สำคัญคือ

๑. ระบบองค์ความรู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานฯ

- ฐานข้อมูล ๑,๐๒๘ แหล่ง ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระจำนวนมาก
- ตัวชี้วัด ๔๑๑ ตัว สำหรับข้อมูล ๘ ด้าน
  - การศึกษา เศรษฐกิจ ทรัพยากรและการเกษตร การเมืองการปกครอง ความยุติธรรมและการบริหาร สังคม ศาสนา สาธารณสุข ความมั่นคงของชาติ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การสร้างโปรแกรมสืบค้นข้อมูล

๒. ระบบติดต่อกับสภาที่ปรึกษาฯ

- Web Board / E-mail

๓. พัฒนา Web Site ของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งประกอบด้วยระบบบริหารจัดการข้อมูลในส่วนที่จะให้บริการแก่สภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้



- ระบบสมาชิกและองค์กรของสภาที่ปรึกษาฯ
- ระบบการจัดการการประชุม
- ระบบข้อมูลสภาต่างประเทศ
- ระบบข่าวจากเว็บไซต์
- ระบบรวมความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ
- ระบบข่าวจากสภาที่ปรึกษาฯ

๔. พัฒนาและติดตั้งระบบเครือข่ายเชื่อมโยงรับส่งข้อมูล

- อุปกรณ์เครื่องแม่ข่าย
- ระบบสำรองข้อมูล
- ติดตั้งระบบ Internet ให้กับสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อใช้งานในการติดต่อและสืบค้นข้อมูลเป็นระยะเวลา ๒ ปี ประกอบด้วย

๑. ติดตั้ง Leased Line ที่ความเร็ว ๕๑๒ Kbps

๒. จดทะเบียนชื่อโดเมน www.nesac.or.th

๕. ติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ลูกข่าย ๓ จังหวัด ใน ๓ ภูมิภาค เพื่อเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้

- ภาคเหนือ ณ สถาบันราชภัฏลำปาง จังหวัดลำปาง
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ สถาบันราชภัฏนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา
- ภาคใต้ ณ สถาบันทักษิณคดีศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา

การประเมินผลที่ได้จากโครงการฯ ระยะที่ ๑

๑. การจัดทำข้อมูลและการติดตั้งอุปกรณ์เครือข่ายต่างๆ เป็นระบบที่ชัดเจนสำหรับการเริ่มงานทั้งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานฯ แต่ตัวชี้วัดที่ได้จากโครงการนี้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลต่างๆ มีปริมาณมาก และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้ต้องมีการศึกษาและทดสอบตัวชี้วัดเพื่อปรับปรุงให้ถูกต้องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศ พร้อมทั้งพัฒนาตัวชี้วัดใหม่ที่เหมาะสมเพิ่มเติมด้วย

๒. การออกแบบ และโครงสร้างของ Web Site เน้นสาระทางวิชาการมากกว่าความสวยงาม ดังนั้นจึงอาจไม่จูงใจบุคคลภายนอกให้เข้ามาเยี่ยมชม

ผลสำเร็จของโครงการระยะที่ ๑

๑. สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

- ได้ระบบฐานข้อมูลตัวชี้วัดด้านต่างๆ
- ได้ระบบ Web Site ของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อใช้ในการสืบค้นข้อมูล และการประชาสัมพันธ์ผลงานการดำเนินงาน
- ได้ช่องทางการสื่อสารทาง E-Mail
- ผู้ดูแลระบบของสำนักงานฯ ได้เครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่มขึ้น ซึ่งต้องมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะด้านเทคนิคอย่างต่อเนื่อง

๒. ประชาชน

- ได้เวทีเพื่อแสดงความคิดเห็น (Web Board)
- ได้ทางเลือกในการสืบค้นข้อมูล
- ได้ช่องทางการสื่อสารกับสภาที่ปรึกษาฯ โดยผ่านทางระบบเครื่องคอมพิวเตอร์ลูกข่ายที่ได้ไปติดตั้งใน ๓ จังหวัด

● การประชาสัมพันธ์ Web Site ของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเข้าถึงภาคประชาชนยังมิได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ จึงไม่มีการสื่อสารระหว่างภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ ผ่านช่องทางนี้มากนัก

โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๒* (กรกฎาคม ๒๕๔๖ - เมษายน ๒๕๔๗)

โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลฯ ระยะที่ ๒ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ประเมิน ทดสอบ ระบบเครือข่ายฐานข้อมูลที่ได้พัฒนาไว้ในโครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลฯ ระยะที่ ๑ เพื่อออกแบบและพัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลฯ ระยะที่ ๒ ซึ่งจะเน้นที่ตัวชี้วัด ข้อมูลพื้นฐาน และประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งานระบบของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีขอบเขตงานที่สำคัญคือ

๑. ปรับปรุง และพัฒนาเครือข่ายฐานข้อมูล/ตัวชี้วัด ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. ปรับปรุงโปรแกรมสืบค้นข้อมูล Web Site / Web Link

๓. ปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของเวบไซต์สภาที่ปรึกษาฯ ให้มีความสอดคล้องกับภารกิจของสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มากยิ่งขึ้น

๔. นำฐานข้อมูลตัวชี้วัดร่วมทำงานกับคณะทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ และฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ๒ ลักษณะ คือ

● จัดบุคลากรประสานงานหาข้อมูลให้กับคณะทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๙ - ๑๒ คน

● จัดจ้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาศึกษาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมสำคัญ ๆ โดยใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลที่ได้จากโครงการฯ ระยะที่ ๑ ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะทำงานติดตามการดำเนินงานโครงการฯ ที่สภาที่ปรึกษาฯ ได้แต่งตั้ง

๕. จัดหาและติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

๖. จัดอบรมการใช้งานคอมพิวเตอร์ และการใช้งานระบบเครือข่ายฐานข้อมูลให้แก่สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และบุคลากรของสำนักงานฯ

ผลการดำเนินงานจากโครงการฯ ระยะที่ ๒

๑. สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ผลการใช้งานเครือข่ายฐานข้อมูลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๑ ผลการดำเนินงานปรากฏดังนี้

๑.๑ สำรวจ และรวบรวมข้อคิดเห็น ปัญหาในการใช้งาน ข้อเด่น ข้อด้อย ของเครือข่ายฐานข้อมูลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยประสานกับสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ และประชาชนทั่วไป

๑.๒ วิเคราะห์ และประเมินข้อมูลที่รวบรวมจากผลการศึกษาในข้อที่ ๑ มาเพื่อออกแบบและพัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลฯ ระยะที่ ๒ ซึ่งจะเน้นที่ตัวชี้วัด ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปและประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูล โดยวิเคราะห์ข้อจำกัด ความพร้อม ศักยภาพและโอกาสในการปรับปรุงข้อมูลในเครือข่ายฐานข้อมูลฯ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งานต่อสภาที่ปรึกษาฯ

๒. จัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบายสาธารณะเพื่อปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ว่าจ้างในคณะทำงาน ๑ - ๓ คณะ เพื่อศึกษาปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่จะเลือกขึ้นมาพิจารณาจำนวน ๑ - ๓ เรื่อง แล้วแต่การพิจารณาตัดสินใจของผู้ว่าจ้าง โดยความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาฯ โดยใช้ข้อมูลระบบเครือข่ายฐานข้อมูลของโครงการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๑

*รายละเอียดทั้งหมดสามารถศึกษาได้จากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๒. สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๔๗.

๓. จัดหาและติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ จำนวน ๒๐ เครื่อง สำหรับใช้งานในสำนักบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน ๑๐ เครื่อง สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๓๐ เครื่อง และคอมพิวเตอร์กระเป๋าหิ้ว (Laptop) จำนวน ๘ เครื่อง ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการใช้งานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ

๔. ทดสอบระบบเครือข่ายฐานข้อมูลที่พัฒนาไว้ในระยะที่ ๑ และปรับปรุงพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้สามารถค้นหาข้อมูลภาษาไทยและค้นหาข้อมูลได้จากแฟ้มข้อมูลในรูปแบบต่างๆ โดยสามารถจัดการ เรียกใช้ และจัดทำรายงานได้โดยผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ตได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว พร้อมทั้งพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อให้ระบบสามารถรวบรวมและแสดงรายงานการประชุมของสภาที่ปรึกษาฯ

๕. ที่ปรึกษาโครงการฯ จะรับผิดชอบในการนำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ปรับปรุงเพิ่มเติมและผ่านการทดสอบเรียบร้อยแล้ว ไปติดตั้งและทดสอบระบบในภาพรวม พร้อมทั้งอบรมการใช้งานให้แก่ผู้ใช้งาน (User Training) จำนวนไม่เกิน ๕๐ คน ตลอดจนอบรมการพัฒนาระบบให้เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ และผู้ใช้งานระดับต่างๆ ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ไม่เกิน ๕ คน พร้อมคู่มือการใช้งาน

๖. จัดอบรมการใช้งานอินเตอร์เน็ตเบื้องต้นโดยแบ่งเป็นการอบรมเพื่อ Train-the-trainers จำนวน ๑๐ คน อบรมเพื่อการใช้งานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๙๙ คน และอบรมเพื่อการใช้งานของเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๕๐ คน

โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๓* (พฤศจิกายน ๒๕๔๖ - พฤษภาคม ๒๕๔๗)

โครงการระยะที่ ๓ จัดทำขึ้นโดยสำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ ในฐานะที่ปรึกษาโครงการฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลเข้ามาประยุกต์ใช้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้คล่องตัวยิ่งขึ้น และเพื่อนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานฯ โดยจัดให้มีระบบการประชุมอิเล็กทรอนิกส์และระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนเพื่อจัดหาคอมพิวเตอร์แบบพกพา สำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และการประชุมอิเล็กทรอนิกส์อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการดำเนินงานจากโครงการฯ ระยะที่ ๓

๑. ที่ปรึกษาโครงการฯ ได้ประสานงานกับสภาที่ปรึกษาฯ ในการสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการในการประชุมของสภาที่ปรึกษาฯ

๒. ที่ปรึกษาโครงการฯ ได้ประสานงานกับสภาที่ปรึกษาฯ ในการสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการในระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของสภาที่ปรึกษาฯ

๓. พัฒนาและจัดทำระบบงานคอมพิวเตอร์เพื่อการประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ที่มีขั้นตอนและระเบียบวิธีปฏิบัติตามแบบของสภาที่ปรึกษาฯ ตามคุณสมบัติที่เสนอในข้อเสนอด้านเทคนิค

๔. พัฒนาและจัดทำระบบงานระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ที่มีขั้นตอนและระเบียบวิธีปฏิบัติตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามคุณสมบัติที่เสนอในข้อเสนอด้านเทคนิค

*รายละเอียดทั้งหมดสามารถศึกษาได้จากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ระยะที่ ๓. สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๔๗.

๕. จัดหาและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ต่อพ่วง อุปกรณ์เครือข่ายระบบปฏิบัติการเครือข่าย พร้อมทั้งดำเนินการติดตั้งระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ และระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ตามคุณสมบัติที่เสนอในข้อเสนอด้านเทคนิค

๖. ดำเนินการทดสอบระบบทั้งหมดให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับวัตถุประสงค์จากผลการศึกษาวิจัยในข้อที่ ๑ และ ๒

การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๒

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ และมีผลในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ผ่านมาได้มีสภาที่ปรึกษาฯ ชุดแรกซึ่งทำหน้าที่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ดังนั้นตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงต้องดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อมาดำรงตำแหน่งแทนสมาชิกชุดเก่าที่หมดวาระลง โดยกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ การมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และขั้นตอนที่ ๒ การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ (รายละเอียดดูส่วนที่ ๑ ขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ) ทั้งนี้ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ แล้ว ดังนี้

สรุปการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒
(ข้อมูลตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗)

การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒	ช่วงเวลา	สื่อที่ใช้
๑. การประกาศเริ่มการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒	๖ ส.ค.๔๗	สื่อมวลชนและเว็บไซต์ www.nesac.net
๒. การเลือกคณะกรรมการสรรหาฯ และประกาศรายชื่อกรรมการสรรหาฯ ๒๑ คน	๗ ก.ค. – ๒๐ ก.ย. ๔๗	จดหมายตรง/สื่อมวลชนและเว็บไซต์ www.nesac.net
๓. การดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาฯ และคณะอนุกรรมการ		
๓.๑ การประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ		
– ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗	๒๔ ก.ย. ๔๗	จดหมายเชิญ

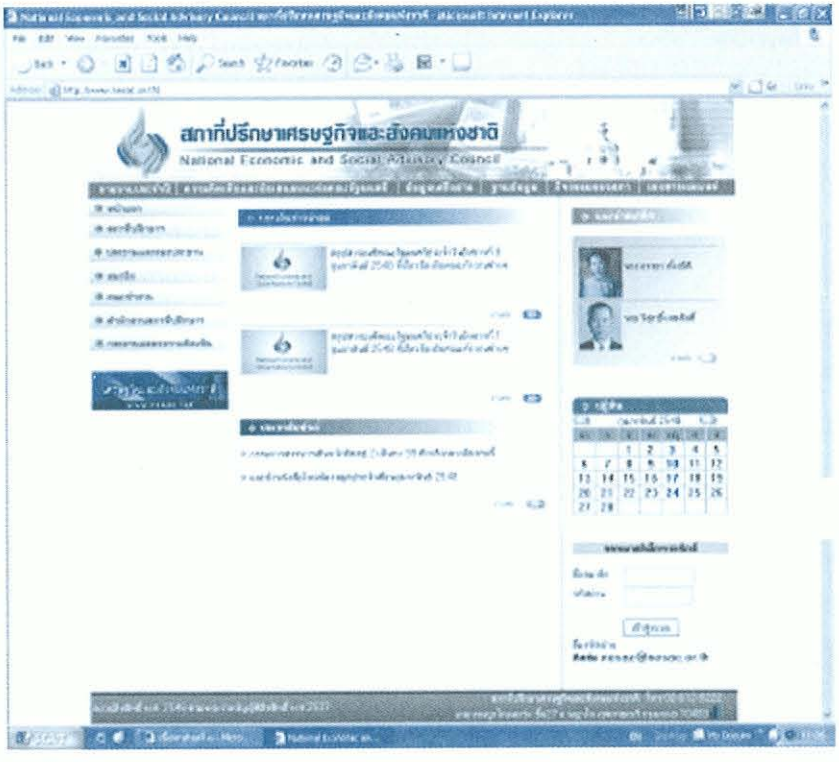


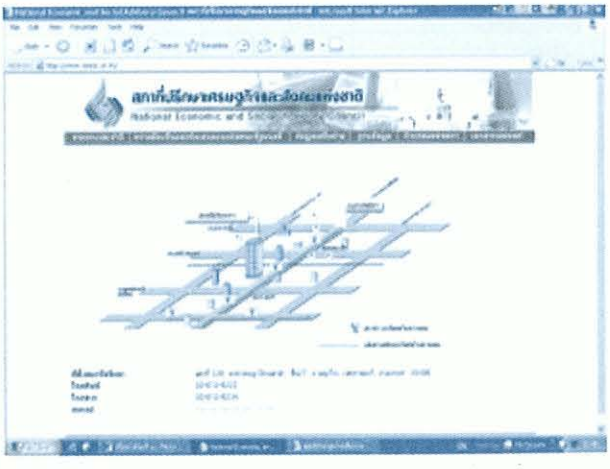


รายชื่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒	ตำแหน่ง	หมายเหตุ
ประธานกรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ. มาตรา ๖ (๑) (ก)		
๑. นายทนง พิทยะ	ประธาน	ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ข)		
๒. นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	กรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง
๓. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	กรรมการ	ปลัดกระทรวงยุติธรรม
๔. นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช	กรรมการ	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
๕. นายบรรพต หงษ์ทอง	กรรมการ	ปลัดกระทรวงเกษตรฯ
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ค)		
๖. ผศ.ดร.จันทร์จิรา วงษ์ขมทอง	กรรมการ	อธิการบดี ม.คริสเตียน
๗. นายพรชัย มงคลวนิช	กรรมการ	อธิการบดี ม.สยาม
๘. รศ.ดร.จีรเดช อู่สวัสดิ์	กรรมการ	อธิการบดี ม.หอการค้าไทย
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ง)		
๙. รศ. เทื้อน ทองแก้ว	กรรมการ	อธิการบดี ม.รภ.จันทรเกษม
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (จ)		
๑๐. นายวิโรจน์ อมตกุลชัย	กรรมการ	ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
๑๑. นายเผ่าเทพ โชตินุชิต	กรรมการ	ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๑๒. นางสาวสิริมาศ วัฒนะโชติ	กรรมการ	ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย
๑๓. นายวัฒนศักดิ์ จังจรูญ	กรรมการ	ผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศ จำกัด
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ฉ)		
๑๔. นายนพพนธ์ ไทยล้วน	กรรมการ	ผู้แทนสหภาพแรงงาน
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ช)		
๑๕. นายศรีสุวรรณ ควรขจร	กรรมการ	ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนด้านการพัฒนาชุมชนชนบทฯ
๑๖. นายนิมิตร์ เทียมอุดม	กรรมการ	ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนด้านการพัฒนาชีวิตของเด็กฯ
๑๗. นายสุธรรม เจริญพรวัฒนา	กรรมการ	ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนฯ
๑๘. นายสมพร เทพสิทธา (ลาออกวันที่ ๒๔ ก.ย.๔๗)		
นายโกศล พละกลาง (แทน)	กรรมการ	ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนด้านการสาธารณสุขฯ
กรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.มาตรา ๖ (๑) (ซ)		
๑๙. นายอดินันท์ แสงหิรัญ (ลาออกวันที่ ๓๐ ก.ย.๔๗)		
นายตุลย์ ศิริกุลพิพัฒน์ (แทน)	กรรมการ	ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์
๒๐. นางสาวลักษมี ศรีสมเพชร	กรรมการ	ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านวิทยุกระจายเสียง
๒๑. นายพัชระ สารพิมพา	กรรมการ	ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านวิทยุโทรทัศน์

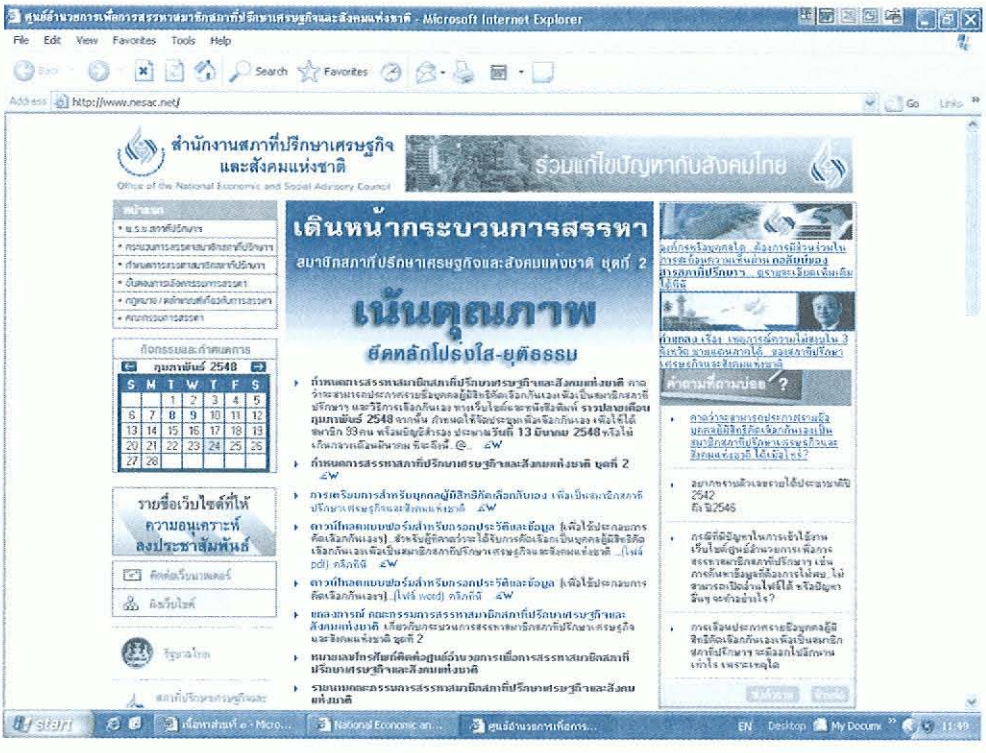
เว็บไซต์สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

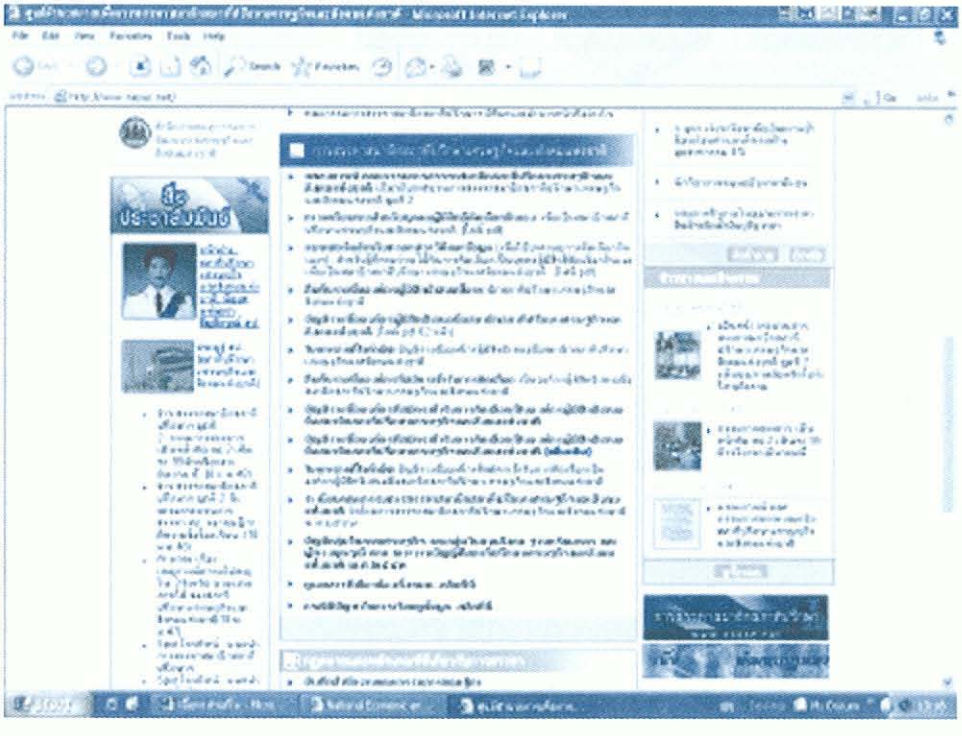
หน้าหลักเว็บไซต์สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ www.nesac.or.th ในหน้าแรกประกอบด้วยข้อมูลของสภาที่ปรึกษาฯ ประธานและรองประธาน สมาชิก คณะทำงาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ กระดานแสดงความคิดเห็น ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ข้อมูลเครือข่าย ฐานข้อมูล กิจกรรมของสภาและเอกสารเผยแพร่ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงเข้าสู่เว็บไซต์ของศูนย์อำนวยการเพื่อการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้





หน้าหลักเว็บไซต์ของศูนย์อำนวยการเพื่อการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ www.nesac.net. ในหน้าแรกประกอบด้วย พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ขั้นตอนการเลือกกรรมการสรรหาฯ กฎหมาย/หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาฯ คณะกรรมการสรรหาฯ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงเข้าสู่เว็บไซต์ของรัฐบาลไทย www.thaigov.go.th ได้





ภาคผนวก ภาพกิจกรรม

(ตุลาคม ๒๕๔๖ – กันยายน ๒๕๔๗)












นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปาฐกถาพิเศษ "แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและการปฏิรูประบบราชการไทย" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖



การประชุมระดับประเทศ "๓ ปี สภาที่ปรึกษาฯ : สะท้อนเสียงจากประชา ... ให้คำปรึกษาสู่รัฐ" ณ ห้องประชุมสุขุมนัยประดิษฐ์ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ๕ กันยายน ๒๕๔๗



ผู้แทนเครือข่าย ๓๐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคีเครือข่ายความร่วมมือต่อต้านคอร์รัปชัน ยื่นหนังสือกับ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาฯ ขอให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นศูนย์ประสานในการสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากวงการวิชาชีพที่ใช้ระบบ TOR แบบ ๒ ซอง ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เป็นตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ๑๗ องค์กร ยื่นหนังสือต่อรองประธานสภาที่ปรึกษาคนที่หนึ่งให้สภาที่ปรึกษาฯ เสนอกรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗





คณะทำงานสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ จัดสัมมนา "การประเมินผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ตามยุทธศาสตร์ที่ ๑-๖" ณ โรงแรม เดอะ ไทด์ รีสอร์ท บางแสน จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ ๒๘-๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

คณะทำงานเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน จัดสัมมนา "ความเป็นอิสระของสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อความมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗





คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว ศึกษาดูงานและติดตามความก้าวหน้าการก่อสร้าง โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖



คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดสัมมนา "แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน (ILO)" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖



คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลองและแม่น้ำบางปะกงจัดสัมมนา "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีน" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

คณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตจัดประชุมเวทีภาคกลางผู้สูงอายุ โครงการวิจัยเรื่อง "ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท" ณ โรงแรมมิราเคิล กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖





คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยวศึกษาดูงานความคืบหน้าและปัญหาการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ณ สถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจัดสัมมนา "กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ : ประเด็นสิทธิคนพิการ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖





นายปราโมทย์ ไม้กลัด สมาชิกวุฒิสภา ให้ข้อเสนอแนะ "การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติ" คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖



คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดสัมมนา "การจัดเตรียมแนวทางสำหรับกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๗



สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ตอบคำถามจากผู้ชมทางบ้าน ในการออกอากาศสดรายการ หมายเหตุประเทศไทย เรื่อง ปัญหาการพนันในสังคมไทย ณ สถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๗



กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท การบิน-ไทย จำกัด (มหาชน) ชี้แจงนโยบายการบริหารจัดการสายการบินไทย ในการศึกษาดูงานของ คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว ณ ห้องประชุมบริษัทการบินไทย (สำนักงานใหญ่) เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗



คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม นำเสนอผลการศึกษา "ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗



ศึกษาดูงานระบบป้องกันน้ำท่วม สนามบินสุวรรณภูมิ คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง ดูงานระบบระบายน้ำโครงการท่าอากาศยานสากลแห่งใหม่ สนามบินสุวรรณภูมิ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗



คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จัดสัมมนา "การจัดการศึกษาเพื่อสร้างคนให้มีคุณธรรม จริยธรรม" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษา ฯ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว จัดสัมมนา "โครงการศึกษายุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจัดสัมมนา "ปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภค และการคุ้มครองผู้บริโภค" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจัดสัมมนา แนวทางการแก้ไขปัญหา "เด็กไร้สัญชาติ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗



คณะทำงานเฉพาะกิจการศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ จัดสัมมนา "ปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๗



คณะทำงานศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจัดสัมมนา "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗



คณะข้าราชการระดับสูง จากกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ศึกษาดูงานการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติของอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ และสิทธิที่ทำกินของประชาชนจังหวัดน่าน ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ จัดสัมมนา "ปัญหาผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตจากพืชที่ดัดแปลงพันธุกรรม GMO" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานการสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตจัดสัมมนา "การพัฒนาแพทย์แผนไทย" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจฯจัดสัมมนาเวทีประชา-ปรึกษา "แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๗



โครงการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาฯ "ยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพ-มหานคร" ณ ห้องประชุมสภาที่-ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานศึกษาแนวทางการป้องกันการระบาดไข้หวัดนกในอนาคต จัดสัมมนา "แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคไข้หวัดนกในอนาคต" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗



คณะทำงานเฉพาะกิจศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ จัดสัมมนา "ปัญหาการกระจายอำนาจการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗



คณะทำงานความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาชนจัดศึกษาดูงาน "เครือข่ายเศรษฐกิจชุมชน" ณ บ้านบางทอง-นาใน จังหวัดพังงา เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗

คณะทำงานศึกษาและติดตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจัดสัมมนาการติดตามการทุจริตและประพฤติมิชอบศึกษากรณีต่างประเทศ ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๒-๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗





คณะทำงานศึกษาการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางที่กฎหมายถือว่าไม่ถูกต้องจัดสัมมนา "ปัญหาโสเภณี ในสังคมไทย" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗

คณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตจัดโครงการความร่วมมือกับองค์กรสุขภาพอื่น เรื่อง "ผลเสวนาเขตการค้าเสรี (FTA) ที่กระทบต่อระบบสุขภาพของประเทศ-ไทย : ด้านระบบยา พันธุ์พืช และสมุนไพรไทย" ณ ห้องประชุมสภา-ที่ปรึกษา ฯ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗





คณะทำงานสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การทำงานของสภาที่ปรึกษาฯจัดประชุมโต๊ะกลม "การแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนากระบวนการ มีส่วนร่วมภาคประชาชน" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานเฉพาะกิจศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญฯ จัดสัมมนา "การศึกษาและติดตามผลกระทบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา" ณ จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗



คณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมจัดสัมมนาขั้นสุดท้าย โครงการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านมูลค่าเพิ่มภายใต้องค์ประกอบของสายโซ่แห่งคุณค่าอาหาร กรณีข้าวและผลิตภัณฑ์แปรรูปจากข้าว ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗

คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมจัดสัมมนาประชาปรึกษา "ยุทธศาสตร์การพัฒนางานด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นขององค์กรภาคประชาชน" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗





คณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมจัดสัมมนา "โครงการการศึกษาติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม" เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗

คณะทำงานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตจัดสัมมนา "ปัญหา ความรุนแรงของเยาวชน กรณีเด็กอาชีวะ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗



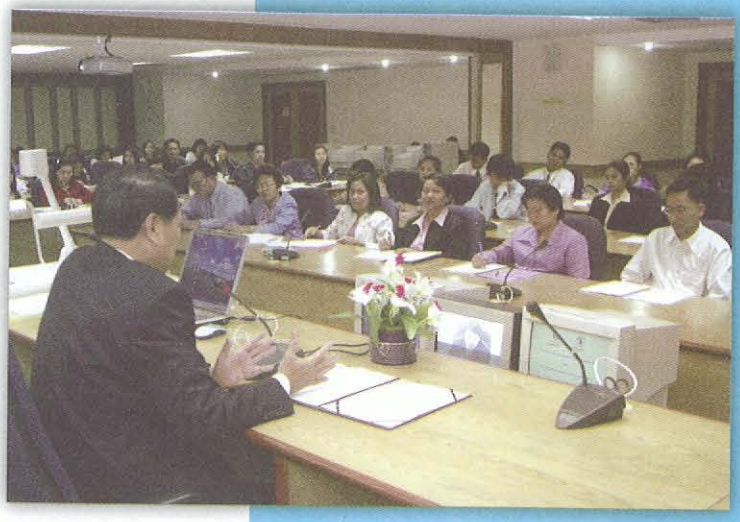


คณะทำงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดประชุมสัมมนา "การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนที่เป็นรายได้จากสวัสดิการ" ณ โรงแรมแกรนด์ เดอวิวส์ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗



คณะทำงานศึกษากระบวนการธรรมะ เพื่อสันติภาพจัดสัมมนา "โครงการศึกษากระบวนการธรรมะเพื่อสันติภาพ" ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗

นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช เลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ บรรยายให้ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ชั้น ๒๗ อาคารพญาไทพลาซ่า กรุงเทพมหานคร





นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช เลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ และนางสาวพรรณราย ขันธกิจ แถลงข่าวกำหนดการและกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๒ ต่อสื่อมวลชน เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗

นางสาวพรรณราย ขันธกิจ ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นประธานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ "การปรับแผนกลยุทธ์ สสป. ปีงบประมาณ ๒๕๔๘" เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมสภาที่ปรึกษา ชั้น ๒๗ อาคารพญาไทพลาซ่า กรุงเทพมหานคร



ผู้บริหารสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



นางสาวพรรณราย ขันธกิจ

รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



นายสถาพร วชิรโรจน์

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๙ ชช.

ตราสัญลักษณ์สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความหมายของตราสัญลักษณ์

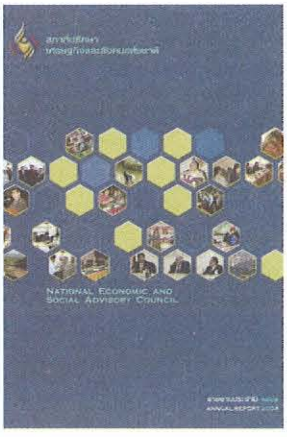
๑. พลังของประชาชนที่เป็นแกนกลางในการพัฒนาประเทศ โดยมีภาพคนอยู่ในรูปหัวใจชูมือแสดงพลังบนพื้นสีทองซึ่งแสดงถึงความเจริญรุ่งเรือง

๒. กระบวนการพัฒนาประเทศที่เป็นพลวัตนำความเจริญมาสู่ประเทศแทนด้วยภาพธงไตรรงค์ที่พริ้วหมุนจากฐานรากไปสู่ยอดแหลมในรูปทรงของสถาปัตยกรรมแบบไทย

๓. ภาพรวมของสัญลักษณ์จะอยู่ในเส้นกรอบทรงดอกบัวที่สื่อถึงความเป็นธรรมที่ค้ำจุนสังคมไทย

ความหมายแห่งสีตราสัญลักษณ์

สีทอง	แสดงถึงความเจริญ ความรุ่งเรือง ความขลังและความศักดิ์สิทธิ์
สีน้ำเงิน	สีขาวและสีแดงเป็นสีของธงชาติไทย อันหมายถึง ประเทศไทย
สีเทา	แสดงถึงความมีเสรีภาพ



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ประธานสภาที่ปรึกษาฯ	นายอานันท์	ปันยารชุน
รองประธานสภาที่ปรึกษาฯ (คนที่ ๑)	นายชุมพล	พรประภา
รองประธานสภาที่ปรึกษาฯ (คนที่ ๒)	นายสังศิต	พิริยะรังสรรค์
เลขาธิการฯ	ณฑ์	ผาสุกวนิช
รองเลขาธิการฯ	รรณราย	ขันธกิจ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ		วชิรโรจน์

คณะทำงานจัดทำรายงานประจำปี ๒๕๔๗

บรรณาธิการ	นางสาวเยาวลักษณ์	สุขวิวัฒนพร
กองบรรณาธิการ	นายกฤษณ์สัมพันธ์	เมนะสูต
	นางพรทิพย์	โรจน์ธำรงค์
	นางสาววิไล	ว่องพูลสิน
	นายอนันต์	เฉลิมชัย
	นางสาวหิรัญญา	บุญจำรูญ
	นายเสถียร	จิรรังสิมันต์
	นายนิพนธ์	เพ็ญจันทร์
	นายสรัล	สินุธก
	นางสาววัชรา	ไชยสาร
	นางคณพร	โพธิจิตสกุล
ฝ่ายข้อมูลและจัดทำ	นางสาวอัญชุลี	แย้มจินดา
	นายรัชฎพงศ์	เศรษฐวัฒน์
	นางสาวพัชรินทร์	กุนศิลา
	นางสาวสายบัว	รองยาง
ภาพประกอบ	นายศาตนันท์	จันทรวิบูลย์

ติดต่อข้อมูล

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เลขที่ ๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น ๒๗ ถ.พญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐-๒๖๑๒-๙๒๒๒ ต่อ ๑๑๘, ๑๑๙ โทรสาร ๐-๒๖๑๒-๖๙๑๘-๙

พิมพ์ที่โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว



FOR MORE INFORMATION PLEASE CONTACT :

OFFICE OF THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL

128 PAYATHAI PLAZA, 27TH FLOOR, PAYATHAI ROAD, RAJTEVI, BANGKOK 10400

TEL : 0-2612-9222

FAX : 0-2612-9234

E-MAIL : NESAC@NESAC.OR.TH

WEBSITE : WWW.NESAC.OR.TH