

การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

The Implementation of Natural Resources and Environmental
Policy : A Case Study of Phanakhon Sri Ayudhaya Province

วิทยานิพนธ์

โดย

นางจินตนา สิงห์เทพ

เสนอต่อคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(พัฒนาสังคม)

พ.ศ. 2540

วิทยานิพนธ์ : การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

: The Implementation of Natural Resources and Environmental Policy :
A Case Study of Phanakhon Sri Ayutthaya Province

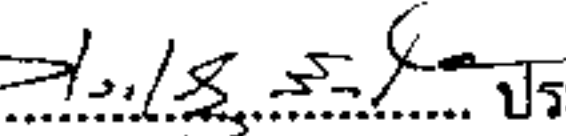
โดย : นางจินตนา สิงห์เทพ
: Mrs. Jintana Singhathep

นักศึกษาคณะพัฒนาสังคม : ภาคปกติ รุ่นที่ 20 รหัส 520382019

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรรับ
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) ได้


ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ลงนาม.......... ประธาน

(อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี)

วันที่ 12 กันยายน 2540

ลงนาม.......... ประธาน

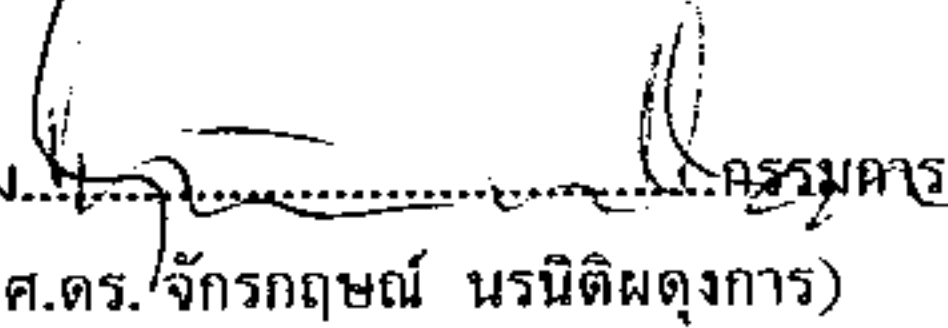
(อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี)

วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540

ลงนาม.......... ที่ปรึกษา

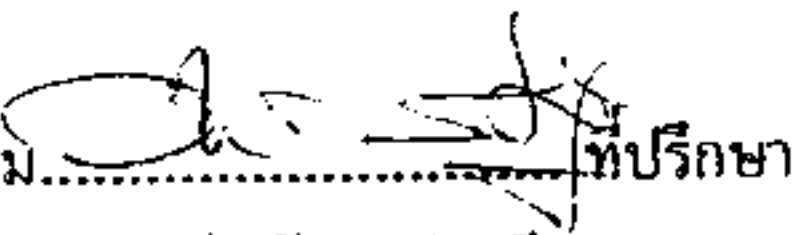
(ศ.ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

วันที่ 12 กันยายน 2540

ลงนาม.......... กรรมการ

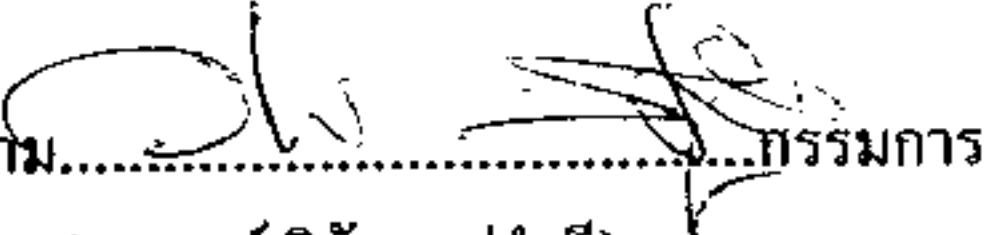
(ศ.ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540

ลงนาม.......... ที่ปรึกษา

(อาจารย์ วิชัย รูปชาติ)

วันที่ 12 กันยายน 2540

ลงนาม.......... กรรมการ

(อาจารย์ วิชัย รูปชาติ)

วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540

คณะพัฒนาสังคม อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(พัฒนาสังคม)

รองศาสตราจารย์.......... คณบดี

(สากล จริยวิทยานนท์)

ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2540

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ : การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
โดย : นางจินตนา สิงห์เทพ
ชื่อปริญญา : พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
วิชาเอก : การวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม
ปีการศึกษา : 2540

การศึกษาการนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ผลสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาถึงกระบวนการเกี่ยวกับความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน มาตรการควบคุมและประเมินผล การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตลอดจน เพื่อใช้เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการในนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อพื้นที่ที่ศึกษา โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิและการสัมภาษณ์คณะกรรมการการจัดการสิ่งแวดล้อม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 18 คน

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย อาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่นๆ และงบประมาณที่ใช้ก็จะมาจากงบประมาณในแหล่งต่างๆ โดยงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า จังหวัดได้มีการจัดทำนโยบายตรงตามปัญหาที่ประสบอยู่ ซึ่งสามารถสรุปผลความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ดังนี้

1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนใหญ่แล้วจะทราบนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายระดับจังหวัดทั้งสิ้น แต่นโยบายและวัตถุประสงค์ที่เป็นระดับกระทรวงไม่มีความชัดเจน
2. การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีคำสั่งตรงตามวัตถุประสงค์ของจังหวัด การมอบหมายงานในระดับกระทรวง เป็นการมอบหมายงาน แต่ไม่มีอำนาจในการโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้
3. มาตรการควบคุมและประเมินผล จังหวัดมีการควบคุมและประเมินผลตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นหลัก และการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารการก่อสร้าง

สร้างใช้พระราชบัญญัติพ.ศ.2522 แต่มาตรการในการควบคุมของจังหวัดเองยังไม่มีกำหนดใช้

4. การสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ในส่วนกลางให้การสนับสนุนเกี่ยวกับงบประมาณ โดยเป็นส่วนของงบประมาณประจำปีที่จังหวัดเสนอขอขึ้นไป แต่ก็ได้รับการสนับสนุนค่อนข้างน้อย ตลอดระยะเวลา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538-2539 ได้รับการอนุมัติไม่ถึงร้อยละ 50 ในด้านของบุคลากรได้รับสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นอย่างดี กรณีที่ขอความร่วมมือเรื่องการเฝ้าระวังโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ จากการร้องเรียนจากประชาชน ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการระดับจังหวัดค่อนข้างน้อย ส่วนความร่วมมือของประชาชนจะให้ความร่วมมือสูงกว่า

5. โครงสร้างขององค์กร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เนื่องจากนโยบายด้านนี้จะมีส่วนที่เกี่ยวข้องหลายกระทรวง โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นแกนหลักในการประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ในระดับจังหวัดจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องเกือบทุกหน่วยงาน รวมทั้งองค์กรเอกชน ตลอดจนนักการเมืองในท้องถิ่น โดยผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอื่นๆ ที่อยู่ในระดับภูมิภาค โดยสำนักงานจังหวัดเป็นผู้ประสานแผนนโยบาย ในระดับจังหวัดกับส่วนราชการ และระดับกระทรวง ซึ่งแต่ละส่วนราชการไม่มีงบประมาณโดยตรงในการจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม งบประมาณส่วนใหญ่ก็ได้รับมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และมีจำนวนไม่เพียงพอ ซึ่งการปฏิบัติงานบางครั้งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เฉพาะด้าน

ผลการปฏิบัติงานพบว่า ความสามารถในการบรรลุได้ตามแผนที่ตั้งไว้อยู่ในระดับ ปานกลางค่อนข้างต่ำ จำนวนแผนที่รองรับตามปัญหานั้นจังหวัดได้จัดทำแผนอย่างตรงตามปัญหาที่ประสบอยู่ แต่การได้รับอนุมัติตามแผนปฏิบัติการยังอยู่ในระดับต่ำ มีเพียงแผนการด้านการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น ที่จังหวัดมีจำนวนแผนมารองรับมากที่สุด และเป็นรูปธรรมมากกว่าแผนด้านอื่นๆ ความต่อเนื่องของโครงการยังขาดความต่อเนื่องทำให้โครงการไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมาย

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

1. ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ ในระดับกระทรวง ไม่มีคู่มือในการปฏิบัติตามแผน และนโยบาย และระดับจังหวัดไม่ได้ดัดแปลงนโยบายระดับกระทรวง มาเป็นของจังหวัด

2. การประสานงานระดับจังหวัด ในแต่ละส่วนราชการระดับจังหวัด และระดับกระทรวงไม่มีการประสานงานในการจัดทำโครงการแต่ละโครงการ บางครั้งทำให้เกิดการซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

3. จังหวัดไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

4. ปัญหาด้านงบประมาณจังหวัด ได้รับการอนุมัติช้า ไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีผู้ประสานงานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ในระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจในการตัดสินใจในบางโครงการที่เสนอเข้าซ้อนกันได้ มีหน้าที่ในการประสานงานในส่วนราชการระดับต่างๆ และในระดับจังหวัดเอง อีกทั้งรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารระดับสูงทราบเป็นระยะๆ ควรมีการประชุมประสานแผนก่อนที่จะเสนอผ่านไปยังหน่วยงานระดับกระทรวง และเมื่อได้รับการอนุมัติควรจัดประชุมร่วมจัดในระหว่างหน่วยงานที่ได้รับการอนุมัติโครงการ เนื่องจากบางแผนงานและโครงการสามารถดำเนินการร่วมกันไปได้ เป็นการประหยัดทรัพยากรได้ทางหนึ่ง

2. การกระจายอำนาจและการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานแทน ควรกระจายอำนาจให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนควรมีอำนาจเพียงพอและมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3. ผู้บริหารระดับสูงควรมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และควรร่วมมือแก้ไขกันอย่างจริงจัง โดยให้องค์กรเอกชน นักธุรกิจ และประชาชนภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนระดับจังหวัดนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การเสริมสร้างจิตสำนึก และความตระหนักร่วมกัน ของราชการและประชาชนในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และการแก้ไขสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

ABSTRACT

Thesis Title : The Implementation of Natural Resource and Environmental policy : A Case Study of Phanakhon Sri Ayudhaya Province.

Researcher : Mrs. Jintana Singhathep

Degree : Master of Arts (Social Development)

Major : Social Analysis and Planning

Academic year : 1997

Objective of this research is to study the success and failure of the implementation of policy on Natural resource and Environment Management, in Ayudhaya Province. The area of study includes the purpose of policy, activities design and job assignment, measurement of control and evaluation, supporting from central and local agency, structure of organization and personal concerned to policy. Moreover the result of this research could be a guidance for management of the policy on natural resource and environment management in that area. Method of the research based on collection of secondary data and interview board of environment management of Ayudhaya Province.

The study shows that the implementation of environment policy at Phanakhon Sri Ayudhaya Province relies on both officials and budgets from other agencies. Almost of the budget is supported by the Ministry of Science, Technology and Environment. As for the policy implementation, the study reveals that the provincial agency had precisely prepared the policy. The success and failure of the policy can be summarized as follows:-

1. The clarity in objectives of policy: Almost of the officials in charge of policy implementation on natural resource and environment management acknowledge the policy well because they also participate in the provincial policy planning. However, the policy and objectives in the ministerial level are not clear.

2. Activity construction and job assignment: Almost of the officials concerned view that the activity construction and job assignment are responded to the objectives. However, the job assignment in the ministerial level was proceeded without any penalty towards the abusement of the environment decree.

3. Measurement of control and evaluation ; the province mostly depend on the environment decree 1992 and the decree for land use and building construction 1979. The province did not have its own measurement of control.

4. Supporting form central and local agencies ; central agency supported some budget proposed by the province but little in amount of providing, less than 50% during fiscal year of 1995-1996 . While the supporting of the personal from central agency was quite good, cooperation of local agency especially at the province level was little compared with cooperation of people.

5. Structure of organization and the personel concerned ; though the policy related to many ministries and organizations , the Ministry of Science Technology and Environment, as coordinated, coordinated with other ministires. At local level, varieties agencies concerned included private sector, local politicians and other practitioners from ministry of Interios and other ministries at regional level, office of the governor is a coordinator of the policy. At the province level, the agencies did not have their own budget for environment project directly . Most of practitioness lacked of knowledge and did not understand the issue of environment management.

It has found that an ability to succeed according to the plan was moderate and low, the plans formulated by province related to the confront problem. But approval of the plan was still low, except for the plan to get rid of garbage and waste, which was more practical than other plans. Moreover, discontinuing of the projects brought about the failure of the projects.

Problems and obstruction of performance

1. At the ministry level, objective of policy is not clear. Besides, there is no manual of policy and plan implementation. As for the provincial level, policy adaptation is not made from ministerial to provincial level.

2. Lack of coordination between different agencies at province level and ministry level. Some time , there was redundant and budget consumed.

3. Lack of authority to penalize the abusement of Environment Decree.

4. Delay of budget approval , shortage and discontinuing of the budget,

Suggestions

1. At province level, there must be a coordinator who can make decision on projects, coordinate with different agencies and report of the performance progress to higher level regularly. There must be meeting between different agencies before submit the projects to ministry level and after the approval of the projects to determine how to cooperate with other agencies

2. Decentralized and delegate to the agencies concerned that could be efficient in practice. Providing sufficient authority to delegates for their better morale in works.

3. High-level admisnistrators should aware of the importance of environment. Moreover, government sector should allow private organization , businessmen, and provincial residents to cooperately prepare the provincial plan. for further imprementation.

The most important factor of environment problem and its resolution are to encourage consciousness and awareness among goverment officials and people.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก ศ.ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และอาจารย์วิชัย รูปขำดี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ ประเสริฐ รักไทยดี ที่รับเป็นภาระในฐานะประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรุณาชี้แนะ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี จนงานวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้รับความร่วมมือ และความอนุเคราะห์ จากบุคคลหลายหน่วยงาน คือ สำนักนโยบายและแผนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคกลางเขต 6(พระนครศรีอยุธยา) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ได้กรุณาอำนวยความสะดวกด้านการ ติดต่อประสานงาน ในเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ของจังหวัดตลอดจนการขอพบเพื่อเข้าสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับ หัวหน้าส่วนราชการในหน่วยต่างๆ ของระดับจังหวัดเป็นอย่างดี อีกทั้งท่านรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายปกครอง (นายบรรจง กัณตวิรุฒ) อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของจังหวัดในอดีต และคุณธนพรรณ สุนทรระ ได้กรุณาช่วยชี้แนะเกี่ยวกับโครงการที่ได้นำมาศึกษาและเกิดเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนคุณธวัชชัย สีสุวรรณ ที่กรุณาช่วยตรวจรายละเอียดของการพิมพ์งานในครั้งนี้

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้รับกำลังใจอย่างดีจาก ท่านคณาจารย์ เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในคณะพัฒนาสังคมทุกท่าน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกคนในครอบครัว

ขอกราบขอบพระคุณ ขอบคุณ และขอบใจ ในทุกท่านที่กล่าวถึงไว้ ใน ณ ที่นี้

จินตนา สิงห์เทพ

พฤศจิกายน 2540

คำนำ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นโครงการส่วนหนึ่งของโครงการ “นโยบายของรัฐ : บทบาทผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการศึกษาอยู่ในความดูแลของ อาจารย์ ประเสริฐ รักไทยดี ศ.ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และอาจารย์วิชัย รูปขำดี ซึ่งได้เริ่มต้นในการศึกษาตั้งแต่เดือน มีนาคม - พฤศจิกายน 2540 เป็นการศึกษาเอกสารย้อนหลัง พร้อมกับการสัมภาษณ์คณะกรรมการการจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยพบว่าในปัจจุบันจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับการขยายตัวให้เป็นเขตอุตสาหกรรมโซน 2 แต่ในขณะเดียวกันจังหวัดก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น เมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคกลางด้วย จะเห็นว่านโยบายทั้งสองนโยบายเป็นสิ่งที่ค่อนข้างจะขัดแย้ง และสวนทางกัน

อนึ่ง ในปัจจุบันจะเห็นว่า ได้มีกฎหมาย พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากมาย แต่ก็ยังคงพบว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องเดิมๆ ก็ยังคงมีอยู่ อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติก็ได้ถูกทำลายลงในทุกๆ วัน ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง และทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างเมื่อซำรุดสูญหายไป ก็ไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพดั้งเดิมได้ เป็นปัญหาในการจัดการที่หนักยิ่งสำหรับทุกๆพื้นที่ และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในระดับประเทศและระดับชาติ

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ ต่อผู้ที่จะมาศึกษาในหัวข้ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายในด้านต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป รวมทั้ง เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปปรับปรุง และพัฒนาแก้ไขงานในระดับต่างๆ

จินตนา สิงห์เทพ

พฤศจิกายน 2540