

บทคัดย่อ

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

การศึกษาการนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ผลสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาถึงกระบวนการเกี่ยวกับความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน มาตรการควบคุมและประเมินผล การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตลอดจน เพื่อใช้เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการในนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อพื้นที่ที่ศึกษา โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิและจากการสัมภาษณ์คณะกรรมการการจัดการสิ่งแวดล้อม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 18 คน

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย อาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่นๆ และงบประมาณที่ใช้ก็จะมาจากงบประมาณในแหล่งต่างๆ โดยงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า จังหวัดได้มีการจัดทำนโยบายตรงตามปัญหาที่ประสบอยู่ ซึ่งสามารถสรุปผลความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ดังนี้

1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนใหญ่แล้วจะทราบนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายระดับจังหวัดทั้งสิ้น แต่นโยบายและวัตถุประสงค์ที่เป็นระดับกระทรวงไม่มีความชัดเจน

2. การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีผลสอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์ของจังหวัด การมอบหมายงานในระดับกระทรวง เป็นการมอบหมายงาน แต่ไม่มีอำนาจในการโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้

3. มาตรการควบคุมและประเมินผล จังหวัดมีการควบคุมและประเมินผลตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นหลัก และการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารการก่อ

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 งบประมาณส่วนใหญ่ก็ได้รับมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และมีจำนวนไม่เพียงพอ ซึ่งการปฏิบัติงานบางครั้งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เฉพาะด้าน

ผลการปฏิบัติงานพบว่า ความสามารถในการบรรลุได้ตามแผนที่ตั้งไว้ในระดับ 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 โดยให้อำนาจในการตัดสินใจในบางโครงการที่เสนอเข้าช้อนกันได้ มีหน้าที่ในการประสานงานในส่วนราชการระดับต่างๆ และในระดับจังหวัดเอง อีกทั้งรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารระดับสูงทราบเป็นระยะๆ ควรมีการประชุมประสานแผนก่อนที่จะเสนอผ่านไปยังหน่วยงานระดับกระทรวง และเมื่อได้รับการอนุมัติควรจัดประชุมร่วมจัดในระหว่างหน่วยงานที่ได้รับการอนุมัติโครงการ เนื่องจากบางแผนงานและโครงการสามารถดำเนินการร่วมกันไปได้ เป็นการประหยัดทรัพยากรได้ทางหนึ่ง

2. การกระจายอำนาจและการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานแทน ควรกระจายอำนาจให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนควรมีอำนาจเพียงพอและมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3. ผู้บริหารระดับสูงควรมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และควรร่วมมือแก้ไขกันอย่างจริงจัง โดยให้องค์กรเอกชน นักธุรกิจ และประชาชนภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนระดับจังหวัดนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การเสริมสร้างจิตสำนึก และความตระหนักร่วมกัน ของราชการและประชาชนในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และการแก้ไขสิ่งแวดล้อมร่วมกัน