

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน เกิดภาวะวิกฤตการเงินในทุกประเทศทั่วโลกส่งผลให้เกิดการขาดทุนทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิต การผลิตด้านเศรษฐกิจหลักในประเทศไทย คือการเกษตรกรรม ในหลักการโดยรวมแล้วอาจส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรในการผลิตและการสร้างปริมาณมลพิษลดลงไปด้วย แต่ก็เกิดปัญหาตามมาที่ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานในเขตเมืองกลับมาสู่ชนบทเพื่อกลับไปประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากที่ดินทำกินและการใช้พื้นที่ป่าไม่อย่างเหมาะสม รวมทั้งเกิดปัญหา จากทั้งทางภาคการเกษตร การบริโภค การท่องเที่ยว (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2541) อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาลingkungan จึงได้เร่งรัดดำเนินการจัดการคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดและระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดีและเกิดความชัดเจน รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จะเน้นการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะกระจายอำนาจในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมไปยังท้องถิ่นให้มากขึ้น (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2541)

แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้มีความสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้บุคคล 5 กลุ่ม ต้องร่วมมือกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนี้

- 1) รัฐ
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.290)
- 3) ชุมชนท้องถิ่นเดิม (ม.46)
- 4) องค์การอิสระ คือ องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษา (ม.56)
- 5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (ม.59)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระดับล่างสุด เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้สิทธิและอำนาจหน้าที่ทั้งแก่ชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะในมาตรา 46 และมาตรา 290 ภายใต้หลักการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตรา 67(7) ภายใต้หลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องบริหารงาน โครงการและงบประมาณของตนเอง โดยคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง และปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการใช้งบประมาณของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่ ดังนั้น แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เพราะแผนพัฒนาตำบลเป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนา และจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในอนาคต ทั้งนี้การมีแผนพัฒนาตำบลที่ชัดเจนและการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จะทำให้เกิดการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และการจัดทำแผนพัฒนาตำบล กำหนดให้นำข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.) จากกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน

รายงานการสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.) ของอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย ปี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดเกณฑ์ชี้วัดระดับการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ระดับ คือ

ระดับ 1	ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ย ควรได้รับการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับแรก
ระดับ 2	อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย ควรได้รับการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับถัดไป
ระดับ 3	สูงกว่าเกณฑ์ ควรได้รับการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับสุดท้าย

#### ผลการสำรวจปรากฏ ดังนี้

ด้านป่าไม้	ระดับ 1 จำนวน 24 หมู่บ้าน
	ระดับ 2 จำนวน 124 หมู่บ้าน
	ระดับ 3 จำนวน 15 หมู่บ้าน
ด้านดิน	ระดับ 1 จำนวน 59 หมู่บ้าน
	ระดับ 2 จำนวน 74 หมู่บ้าน
	ระดับ 3 จำนวน 5 หมู่บ้าน
ด้านน้ำ	ระดับ 1 จำนวน 13 หมู่บ้าน
	ระดับ 2 จำนวน 68 หมู่บ้าน
	ระดับ 3 จำนวน 57 หมู่บ้าน

ข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าอำเภอพานมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ด้านดินมากที่สุด ปัญหาด้านป่าไม้รองลงมา และปัญหาด้านน้ำเป็นอันดับสุดท้าย

จากการศึกษาแผนพัฒนาตำบล ด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอพาน จำนวน 13 แห่ง พบประเด็น 4 ประเด็นคือ

1. ความไม่สอดคล้องของแผนในด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ ทรัพยากร กฎหมายอื่น ขนาดปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วน นโยบาย เป็นต้น นอกจากนโยบายแผนพัฒนาตำบลดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกันแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่ได้มีการแก้ไขที่ถูกต้องเหมาะสม หรืออีกแนวหนึ่งก็คือจะเป็นการเพิ่มปัญหาขึ้นมาอีกก็ได้
2. ความไม่ชัดเจนของแผน โครงการ ได้แก่ การระบุพื้นที่ดำเนินการกว้างมากเกินไป เป็นผลทำให้เกิดการดำเนินงานที่ผิดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้
3. การจัดการองค์กร เช่น การบริหารงานภายในของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล การขาดการประสานงานที่ดี การเน้นหลักผลประโยชน์จากการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เป็นต้น เมื่อมีปัญหาภายในองค์กรแล้วการจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมมีความสำคัญลดลงตามลำดับ

4. ด้านบุคลากร ผู้มีหน้าที่จัดทำแผนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้โดยตรง และไม่ตระหนักถึงความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาตำบลจึงได้จัดทำขึ้นภายใต้กรอบการจัดทำแผนที่กำหนดโดยจังหวัดเท่านั้น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการเร่งฟื้นฟูพร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบทและในเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น โดยการกระจายอำนาจการจัดการไปให้ท้องถิ่น โดยการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดทำแผนและโครงการ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเอง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ถ่ายโอนงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่น

สภาพพื้นที่ในอำเภอพาน ประกอบด้วย ทรัพยากรด้านดินเป็นพื้นที่ภูเขาและดินในที่ราบลุ่ม ปัจจุบันปัญหาได้แก่ การนำที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรไปทำประโยชน์อื่น ด้านทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วยเขตป่าสงวน เขตอนุรักษ์ วนอุทยาน และสวนป่า แต่ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว มาจากปัญหาการทำลายป่าไม้ การบุกรุกป่าเพื่อใช้ประโยชน์ในการขยายผลผลิตด้านการเกษตร ด้านทรัพยากรน้ำ แหล่งน้ำผิวดินได้แก่ แม่น้ำลำคลอง สภาพปัญหาที่พบในแหล่งน้ำมีหลายประการ คือ แหล่งน้ำธรรมชาติตื้นเขินแห้ง มีวัชพืชมาก ขาดน้ำใช้ในการเกษตร ปัญหาทางระบายน้ำ ท่อระบาย น้ำท่วมขังในที่ลุ่มต่ำ ปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ได้แก่ การเผาขยะกลางแจ้งทำให้เกิดควัน ละอองฝุ่น สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน ปัจจุบันปัญหาได้แก่ ปัญหาการขาดพื้นที่พักผ่อนสาธารณะ และการรักษาความสะอาดภายในชุมชน (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด(ภาคเหนือ) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาวิจัยการจัดทำแผนด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 13 แห่ง ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการถ่ายโอนงานด้านสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรและจะเป็นไปในทิศทางใด

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อนำผลการศึกษาไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตนเอง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนงาน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
2. เพื่อทราบ ความรู้ ความเข้าใจ ปัญหา อุปสรรคของสมาชิกองค์การบริหารตำบล และข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้กระจายอำนาจในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมไปยังท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้มีการถ่ายโอนภารกิจรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น จึงนำมาวิเคราะห์การถ่ายโอนงานสู่ท้องถิ่น ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม สองประการ คือ

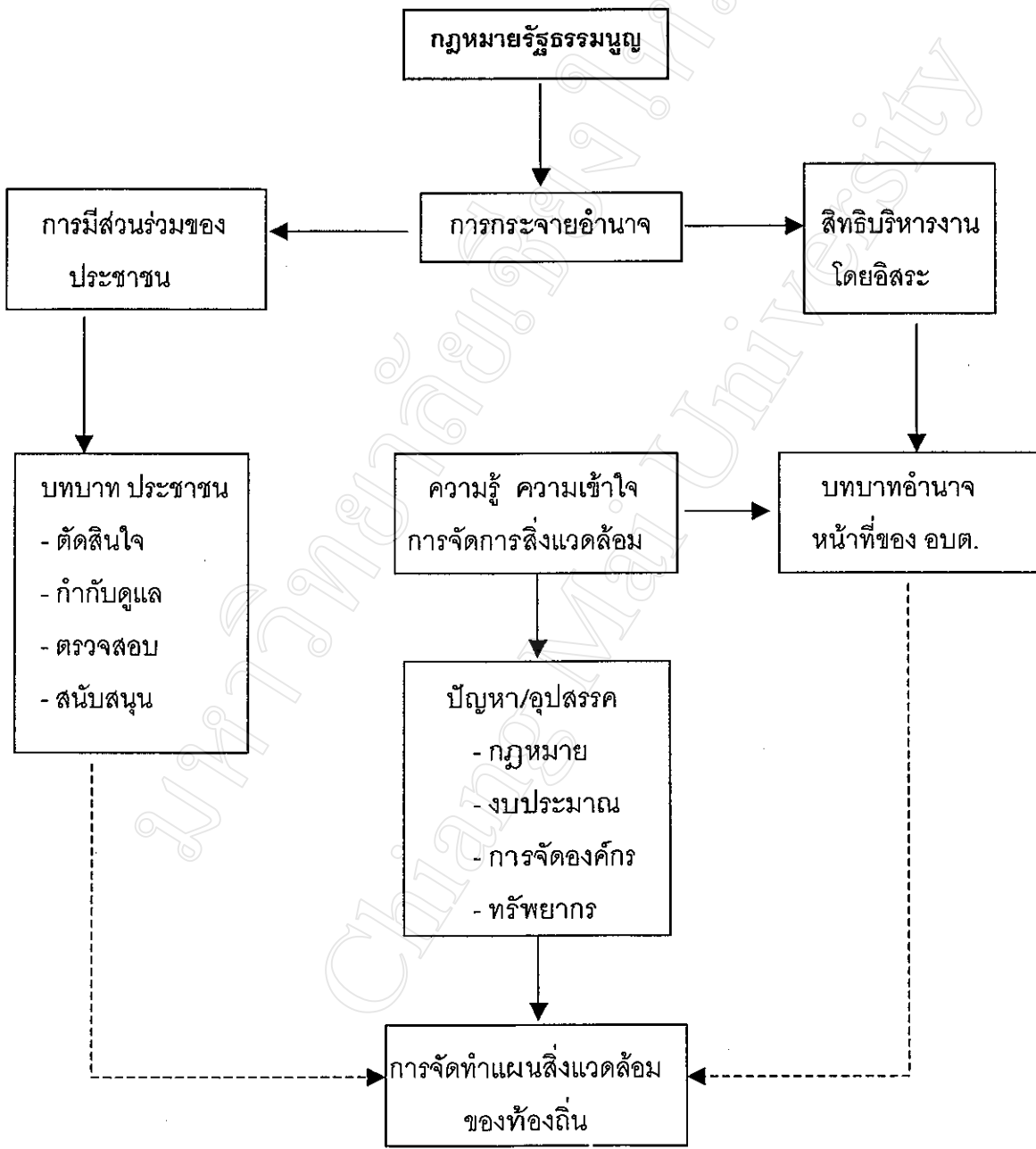
ประการที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่ 2 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงานหรือมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเองโดยอิสระ ว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนงานสู่ท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร โดยนำทฤษฎีความรู้ ความสนใจ ทศนคติมาวิเคราะห์ต่อปัญหา อุปสรรค แนวนโยบายด้านกฎหมาย งบประมาณ การจัดการองค์กร และทรัพยากรในท้องถิ่นขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ภายใต้กรอบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี 2542 – 2549 ของกระทรวง  
วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จำนวน 16 ด้าน คือ ด้านดินและการใช้ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ  
มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ทรัพยากรแร่  
ทรัพยากรพลังงาน ทรัพยากรชายฝั่ง มลพิษจากสารอันตราย สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ สิ่งแวด  
ล้อมศิลปกรรม สิ่งแวดล้อมชุมชน การศึกษาและการประชาสัมพันธ์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย



- > เครื่องหมายแสดงความไม่สอดคล้องของการถ่ายโอนงาน
- > เครื่องหมายแสดงความสอดคล้องของการถ่ายโอนงาน

## ขอบเขตของการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพาน ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

### 1. พื้นที่ที่ศึกษาวิจัย

พื้นที่ที่ศึกษาวิจัยกำหนดไว้คือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 13 แห่ง ในพื้นที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย เพราะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับล่างสุดของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และผู้วิจัยอาศัยอยู่ในชุมชนจึงมีความใกล้ชิดกับสมาชิกชุมชนและสภาพแวดล้อมของชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถทำให้เก็บข้อมูลได้ครบถ้วน ถูกต้องสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### 2. ด้านเนื้อหา

ด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ดังนี้

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. แผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. หลักการมีส่วนร่วม
6. ทฤษฎีความรู้ ความสนใจ ทัศนคติ

### 3. ด้านประชากร

ใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มบุคคลจำนวน 2 กลุ่มและใช้แบบสอบถาม จำนวน 1 กลุ่ม ที่ปฏิบัติงานและเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามประเด็นต่าง ๆ ของวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนี้

- 3.1 กลุ่มผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน พระ กลุ่มพัฒนาสตรี
- 3.2 กลุ่มสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.3 พนักงานส่วนท้องถิ่นได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล



## นิยามศัพท์

“สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 13 แห่งในอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

“ผู้นำชุมชน” หมายถึง กลุ่มประชาชนที่เป็นผู้นำกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นอกเหนือจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ กลุ่มพัฒนาสตรีในพื้นที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

“แผนพัฒนาตำบลด้านสิ่งแวดล้อม” หมายถึง รายงานที่เกี่ยวกับการกำหนดและ ตัดสินใจล่วงหน้าจะดำเนินการอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใดและใครเป็นคนดำเนินการตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดของกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ในองค์การบริหารส่วนตำบล

“การถ่ายโอนงานด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น” หมายถึง รัฐมอบสิทธิให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังในท้องถิ่นของตนเองโดย อิสระ

“ความรู้ ความเข้าใจ” หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ ในกฎหมาย บทบาท อำนาจ หน้าที่ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

“การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม” หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดค้นปัญหา วางแผน ปฏิบัติงาน ดูแลกำกับตลอดจนประเมิน ผลการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น