

**องค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ**

ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาตินั้น นอกจากจะมีการจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยนโยบายและแผนต่าง ๆ และมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการคุ้มครองดูแลรักษาแล้ว การบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าขาดหลักการบริหารที่ดีก็จะทำให้การดำเนินงานดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก ดังนั้นการจัดการราชการบริหารที่ดี เพื่อรองรับนโยบายและอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้งานด้านอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพ

**องค์การบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติ**

ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้มีการแบ่งอำนาจปกครอง \* ออกเป็น 3 ส่วน <sup>1</sup> คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเท่าเทียม

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ

---

\* เป็นอำนาจและหน้าที่ที่ได้มาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ซึ่งผู้ใช้อำนาจ คือ ฝ่ายปกครองหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล  
 สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

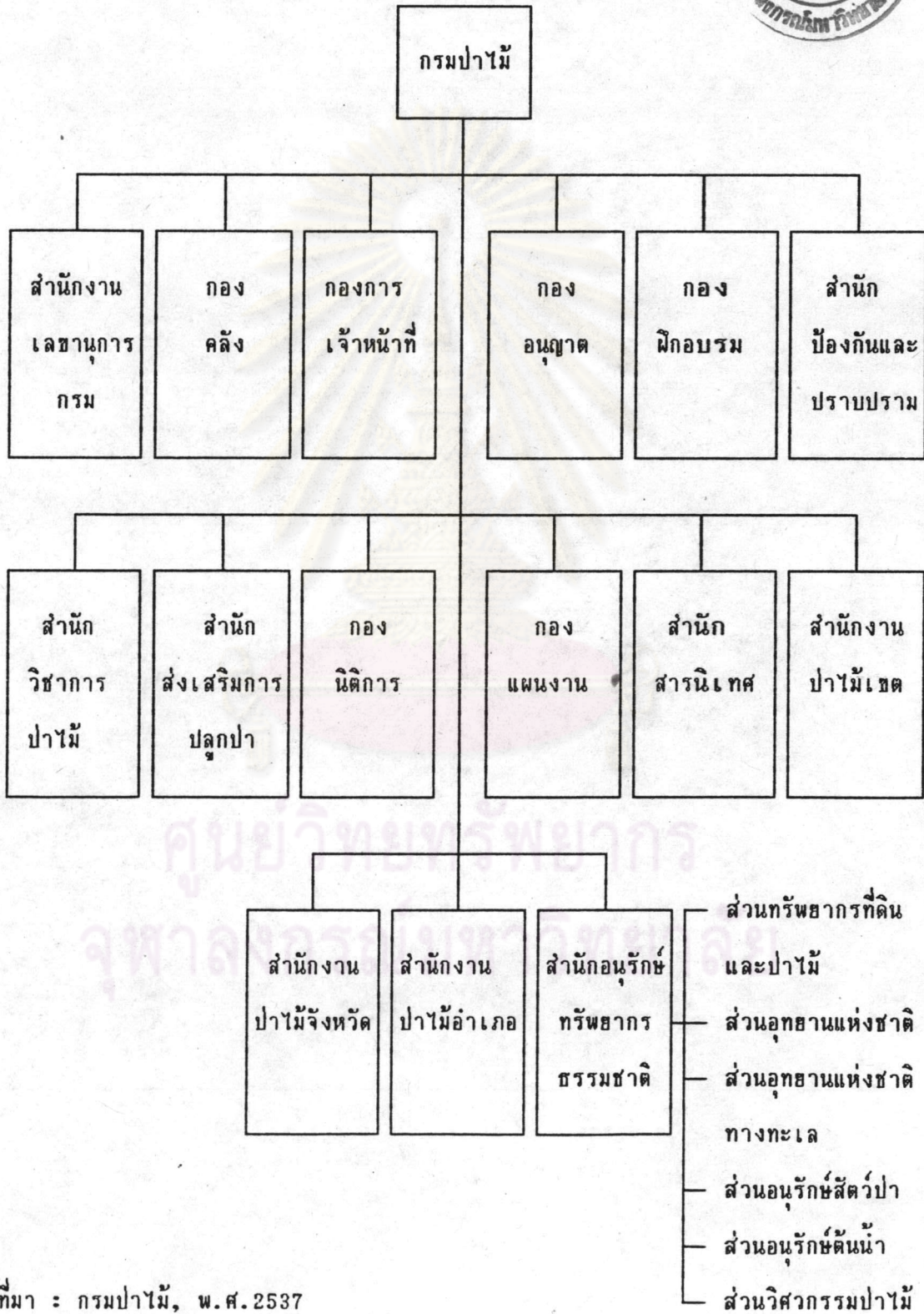
สำหรับการใช้อำนาจปกครองในการบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาตินั้น รัฐได้มอบ  
 หมายให้องค์การของรัฐทำหน้าที่ดังกล่าว ในรูปแบบของ "ราชการ"<sup>\*</sup> และให้หน่วยงานราชการที่มี  
 หน้าที่ควบคุมดูแลอุทยานแห่งชาติทั้งหมดอยู่ในการบริหารราชการส่วนกลางทั้งหมด กล่าวคือ จาก  
 ระดับกระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระดับกรม คือ กรมป่าไม้ และลงมาในระดับ  
 หน่วยปฏิบัติ คือ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและส่วนอุทยานแห่งชาติ<sup>2</sup> ตามลำดับ (แผนภูมิ  
 ที่ 1)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>\*</sup> ลักษณะของราชการที่แตกต่างองค์กรเอกชน คือ ราชการมีอำนาจมหาชนในการ  
 ดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทรัพย์สินของราชการมีเอกสิทธิ์บางประการเพื่อให้การ  
 ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเจ้าหน้าที่ราชการมีฐานะเป็นข้าราชการ

<sup>2</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.  
 2535 และคำสั่งกรมป่าไม้ที่ 914/2536 เรื่อง การจัดส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความ  
 รับผิดชอบในส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่

แผนภูมิที่ 1 การแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้



ที่มา : กรมป่าไม้, พ.ศ.2537

ลักษณะการบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย พิจารณาได้ 2 ลักษณะ  
คือ <sup>3</sup>

1. การบริหารและจัดการของส่วนอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนด  
นโยบายกำกับดูแล และการดำเนินงานของส่วนกลาง ในส่วนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของ  
ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ

2. การบริหารและจัดการของอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ เป็นลักษณะการดำเนินงาน  
ในพื้นที่ จะคล้ายกับหน่วยงานอิสระ โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ  
แต่ละแห่ง ซึ่งขึ้นตรงกับผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ

ต่อไปจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ หน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดรูปองค์กรของส่วนอุทยาน  
แห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ แล้วจะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการ  
ดำเนินงานด้านนี้ ซึ่งมีผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติเป็น  
อย่างยิ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> เกริก ฉัตรวิรุณี, "ปัญหาในการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิต  
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

1. ส่วนอุทยานแห่งชาติ (กองอุทยานแห่งชาติเดิม) สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้

ส่วนอุทยานแห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และดำเนินงานอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ เป็นส่วน 1 ในจำนวน 6 ส่วนของสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แผนภูมิที่ 1) ได้ถูกจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังนี้<sup>4</sup>

- 1) เพื่ออนุรักษ์ถิ่นกำเนิดของทรัพยากรและรักษาทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทที่สำคัญ
- 2) เพื่อรักษาทัศนียภาพและปรากฏการณ์ธรรมชาติที่สำคัญให้คงสภาพเดิม
- 3) เพื่อสนับสนุนการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ทุกสาขา โดยเฉพาะทางด้านธรรมชาติวิทยา
- 4) เพื่อรักษาป่าบริเวณต้นน้ำลำธารไม่ให้เสื่อมโทรม
- 5) เพื่อเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน และสนับสนุนการท่องเที่ยวเพื่อทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น
- 6) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญ และคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ ปลุกฝังให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนป่าไม้ของประเทศ

หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น กล่าวคือ สืบสวน จัดตั้ง และบริหารงานอุทยานแห่งชาติ และวนอุทยานทั่วประเทศ จัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ส่งเสริมการใช้ประโยชน์

<sup>4</sup> คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, การใช้พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529), หน้า 61.

ทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ส่งเสริมการใช้ประโยชน์  
ทางนันทนาการในแง่ของการอนุรักษ์ธรรมชาติ การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่  
นักท่องเที่ยว และการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่ง  
ชาติ พ.ศ. 2504 ตลอดจนศึกษาวิจัย ส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ  
ให้นักเรียน นักศึกษาและประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำหรับการจัดรูปองค์กรหรือโครงสร้างของส่วนอุทยานแห่งชาติ ได้มีการแบ่งเป็น 7  
ฝ่าย เพื่อรับผิดชอบงานในแต่ละด้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ความรับผิดชอบ คือ  
ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายจัดการอุทยานแห่งชาติ ฝ่ายจัดการวนอุทยาน ฝ่ายจัดการทรัพยากร  
ฝายนันทนาการและสื่อความหมาย ฝ่ายวางแผนและประเมินผล ฝ่ายภูมิสถาปัตยกรรม  
(แผนภูมิที่ 2) ทั้งนี้ โดยมีหัวหน้าฝ่ายเป็นผู้กำกับดูแลและปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้  
งานทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> สุรเชษฐ์ เชษฐมาลี และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องป่าอนุรักษ์ : ขนาดเนื้อที่  
และมาตรการในการจัดการ (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534),  
หน้า 39.

หน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ มีดังนี้ คือ

ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่ในด้านสารบรรณ งานการพิมพ์ การเบิกจ่ายเงิน ควบคุมการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี พัสดุ จัดจ้าง การควบคุมเงินนอกงบประมาณ (เงินรายได้อุทยานแห่งชาติ) ตลอดจนบริหารงานบุคคล

ฝ่ายจัดการอุทยานแห่งชาติ มีหน้าที่ดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ จัดทำแผนปฏิบัติการอุทยานแห่งชาติ ดำเนินงานต่าง ๆ ด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ฝ่ายจัดการวนอุทยาน มีหน้าที่ในการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับวนอุทยาน วิเคราะห์วางแผนทางการบริหารงาน กำหนดนโยบาย กำกับ ดูแล ตรวจสอบการบริหารงานของวนอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ

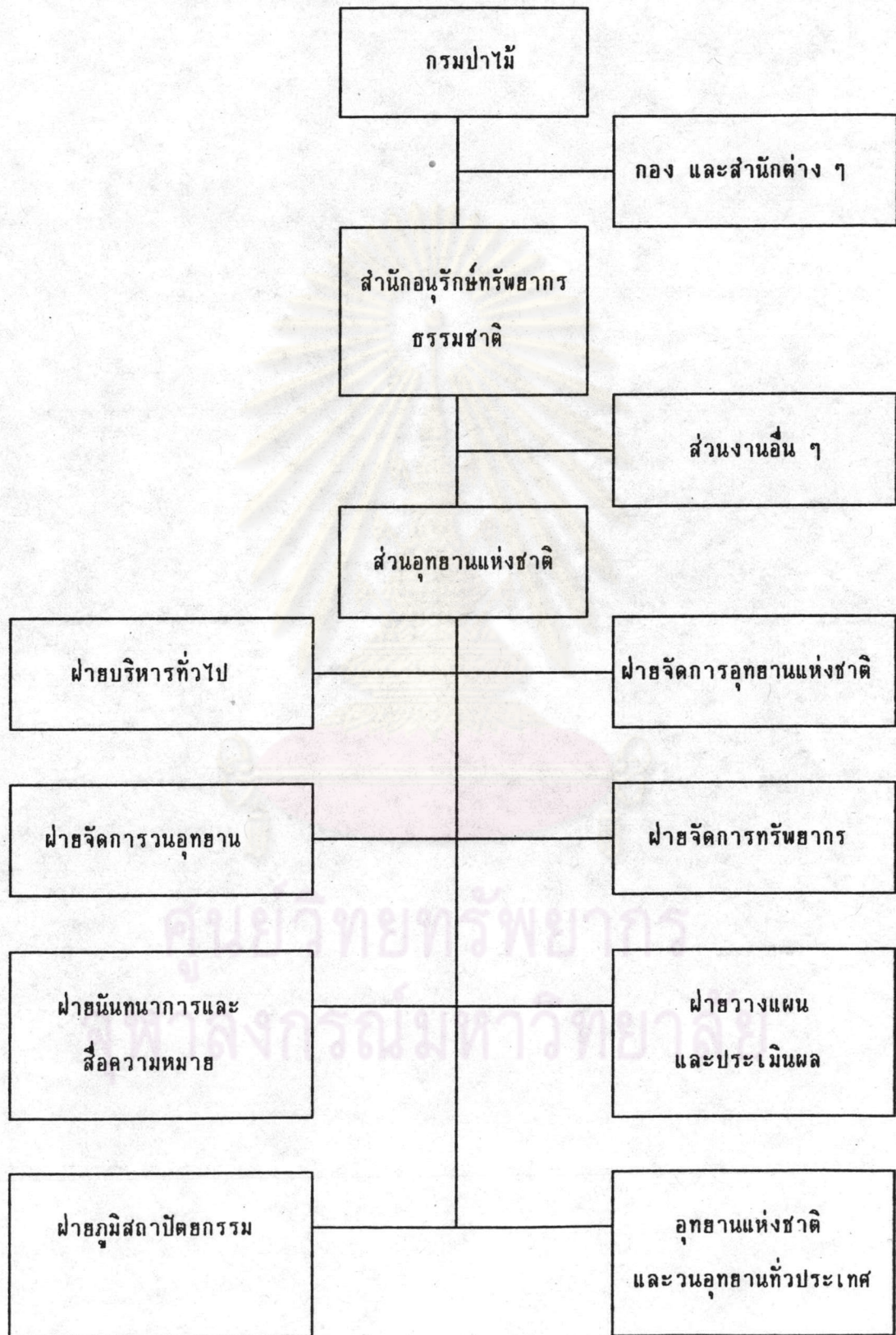
ฝ่ายจัดการทรัพยากร มีหน้าที่ในการสำรวจทรัพยากรต่าง ๆ วิเคราะห์และกำหนดแนวทางการจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรต่าง ๆ ประสานงานในการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ ติดตามและประเมินผล ตลอดจนประสานงานให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรในพื้นที่

ฝ่ายนันทนาการและสื่อความหมาย มีหน้าที่ในการสำรวจ วิเคราะห์ เพื่อวางแผนสื่อความหมายธรรมชาติ และจัดทำสื่อความหมายเผยแพร่ให้แก่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน และการประชาสัมพันธ์ทั่วไป

ฝ่ายวางแผนและประเมินผล มีหน้าที่ในการกำหนดแผนงาน ติดตามและประเมินผลงานจัดการอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน

ฝ่ายภูมิสถาปัตยกรรม มีหน้าที่ในการวิเคราะห์พื้นที่เพื่อจัดทำกิจกรรม และออกแบบวางแผนผังพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักภูมิสถาปัตยกรรม โดยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

แผนภูมิที่ 2 การแบ่งส่วนราชการของส่วนอุทยานแห่งชาติ



ที่มา : ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, พ.ศ. 2537



ในเรื่องนี้ มีข้อสังเกตว่า ส่วนอุทยานแห่งชาติได้แบ่งให้มีฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงฝ่ายจัดการวนอุทยานและวนอุทยานในพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ งานวนอุทยานบางแห่งจะอยู่ในความดูแลของสำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานป่าไม้จังหวัด และโรงเรียนป่าไม้แพร่ \* ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ต่างกัน ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในด้านบริหารที่น่าจะพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป

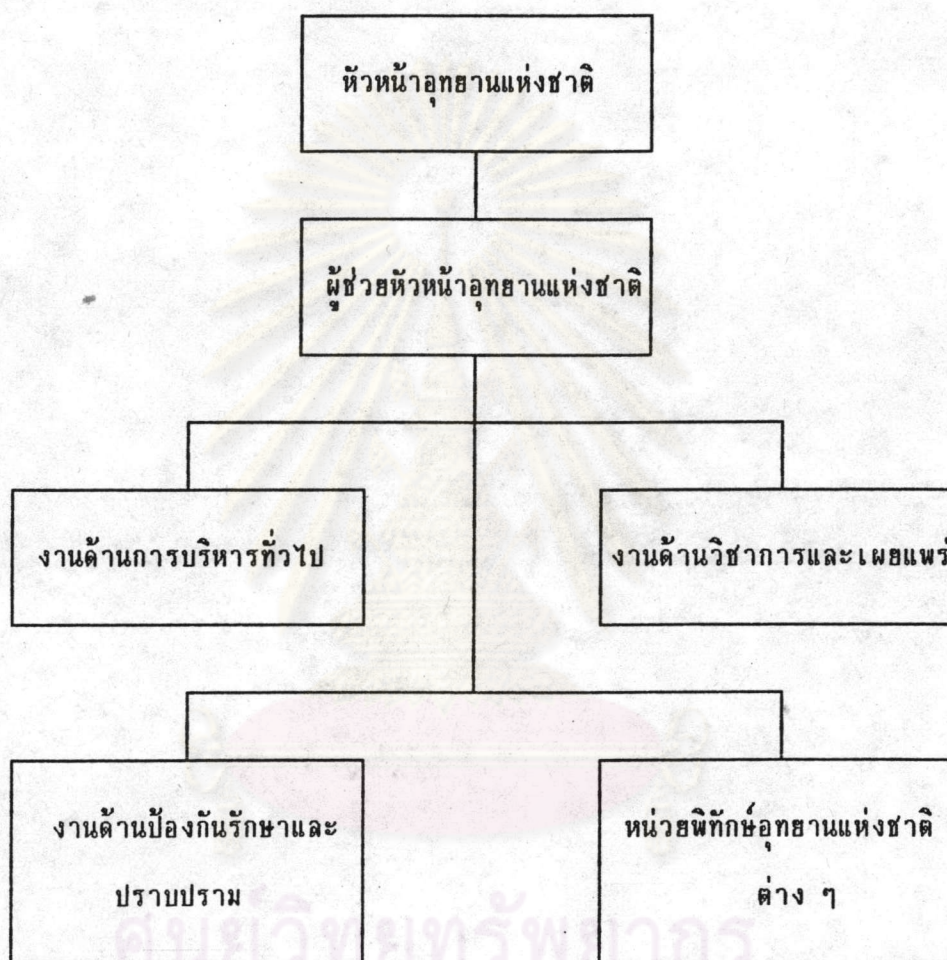
## 2. อุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่



อุทยานแห่งชาติแต่ละพื้นที่ จะมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งกำหนดโดยส่วนอุทยานแห่งชาติ โครงสร้างการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ จะไม่มีรูปแบบมาตรฐานโดยเฉพาะ แต่มักยึดโครงสร้างตามส่วนอุทยานแห่งชาติ เช่น งานด้านบริหาร ด้านป้องกันปราบปราม ด้านส่งเสริมและเผยแพร่ เป็นต้น เป็นหน่วยย่อยในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและจำนวนของบุคลากรในแต่ละแห่งแต่โดยทั่วไปแล้ว ถ้าเป็นอุทยานแห่งชาติที่เพิ่งดำเนินการจัดตั้งและมีขนาดไม่ใหญ่แล้ว จะมีโครงสร้างการบริหารงานตามแผนภูมิที่ 3

\* เนื่องจากในขณะนั้นส่วนอุทยานแห่งชาติ (กองอุทยานแห่งชาติเดิม) ไม่มีงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ดูแลเพียงพอ ทางกรมป่าไม้จึงมอบหมายให้สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานป่าไม้จังหวัด และโรงเรียนป่าไม้แพร่ เป็นผู้ดูแลบางส่วน

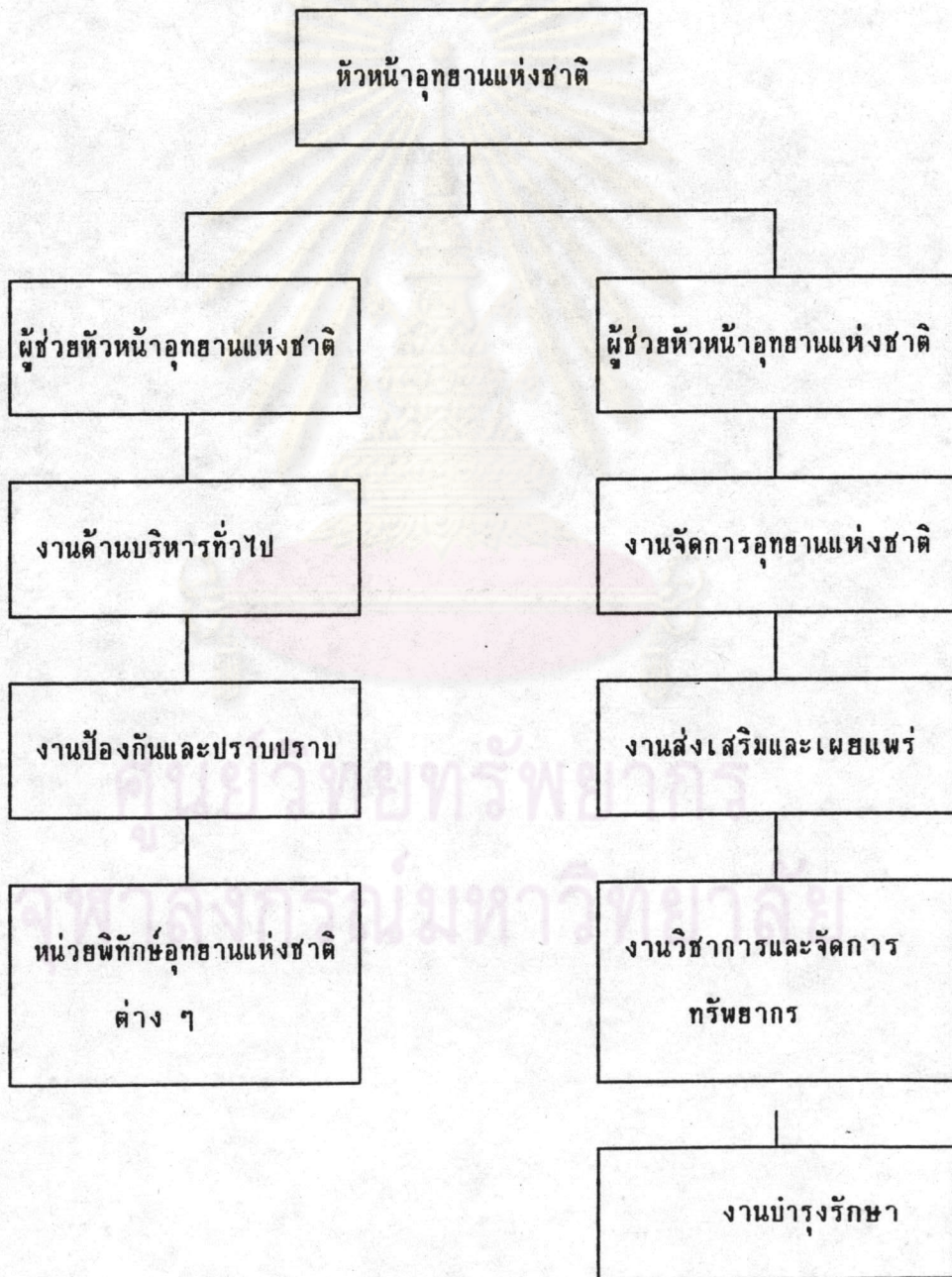
แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ แบบที่ 1



ที่มา : ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, พ.ศ.2537

สำหรับอุทยานแห่งชาติที่มีขนาดใหญ่ หรือมีความสำคัญแล้ว จะมีโครงสร้างการบริหารงาน ตามแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ แบบที่ 2



ที่มา : ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, พ.ศ.2537

การควบคุมการบริหารงาน ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติจะเรียกประชุมหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ ปีละ 3 - 4 ครั้ง เพื่อชี้แจงแนะนำ และกำชับข้อข้องในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม จนได้ผลสรุปเป็นที่ยอมรับก่อนจะนำไปปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติต้องรายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ ต่อผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติในรูปของรายงาน เช่น สถิติผลการปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติอื่น ๆ สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวประจำเดือน สถิติและรายละเอียดเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ส่วนการออกตรวจพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือ และข้อแนะนำในการดำเนินงานนั้น เนื่องจากมีอุทยานแห่งชาติกระจายอยู่ทั่วประเทศ ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ จึงมอบหมายให้ผู้ติดตามผลการปฏิบัติงานของอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ 4 คน โดยแบ่งความรับผิดชอบเป็น 4 เขต คือ เขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคตะวันตก และเขตภาคใต้ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามผลและแนะนำการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนด<sup>6</sup>

สำหรับการดำเนินงานในอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยข้าราชการเพียงไม่กี่คน โดยทั่วไป คือ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ (บางแห่งอาจจะไม่มี) และข้าราชการอีก 2 - 3 คน นอกจากนั้น จะเป็นพนักงานพิทักษ์ป่าซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ และคนงานที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว<sup>7</sup>

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ คุณเสรี เวชชบุษกร, นักวิชาการป่าไม้ 7 หัวหน้าฝ่ายจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, 21 พฤศจิกายน 2537.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ คุณชลธร ชำนาญคิด, นักวิชาการป่าไม้ 6 ฝ่ายจัดการทรัพยากร ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, 21 พฤศจิกายน 2537.

ปัญหาที่เกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานแต่ละพื้นที่ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคทางด้านบริหารที่ทำให้การคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน ทำได้อย่างค่อนข้างจำกัด จากการศึกษาพบว่า มีดังนี้

1. บุคลากร เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมภารกิจมากมาย ทั้งในด้านป้องกันและปราบปราม ด้านบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ด้านวิชาการ ด้านประชาสัมพันธ์และสื่อความหมาย เป็นต้น ซึ่งจากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ได้ยืนยันในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี เพราะพบว่าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมด คือ 54 ราย หรือคิดเป็น 93.1% ตอบว่ามีปัญหาในเรื่องบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และมีเพียง 4 ราย หรือคิดเป็น 6.9% เท่านั้น ที่ตอบว่ามีบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน (ตารางที่ 22)

ตารางที่ 22 อุปสรรคด้านการบริหาร (บุคลากร)

อุปสรรคในการบริหาร (บุคลากร)	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
เพียงพอในการปฏิบัติงาน	2	2	4	6.9
ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน	35	19	54	93.1
รวม	37	21	58	100.0

นอกจากนี้ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ยังได้ให้ความเห็นว่ารัฐบาล ควรเพิ่มบุคลากรให้กับงานด้านอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาปรับปรุงอุทยานแห่งชาติ และวนอุทยานได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ ส่วนบุคลากรที่ต้องการเพิ่มคือ ในด้านงานป้องกันและปราบปราม ด้านการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ และบริการแก่นักท่องเที่ยว ด้านวิชาการและบริหารงาน เป็นต้น

2. งบประมาณ อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานดำเนินงานโดยอาศัยเงินงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรเป็นรายปีจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และอีกส่วนหนึ่งได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปท่องเที่ยว พักอาศัย หรือทำธุรกิจในเขตอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน อย่างไรก็ตาม งบประมาณดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริหารงานอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน โดยจากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและวนอุทยาน ส่วนใหญ่คือ 49 ราย หรือคิดเป็น 84.5% เห็นว่างบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและมีเพียง 9 ราย หรือคิดเป็น 15.5% เท่านั้น ที่ตอบว่ามีงบประมาณเพียงพอในการปฏิบัติงาน (ตารางที่ 23)

ตารางที่ 23 อุปสรรคด้านการบริหาร (งบประมาณ)

อุปสรรคในการบริหาร (งบประมาณ)	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
เพียงพอในการปฏิบัติงาน	6	2	9	15.5
ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน	31	18	49	84.5
รวม	37	21	58	100.0

ในเรื่องนี้ มีข้อสังเกตว่างประมาณที่ได้รับถูกนำมาใช้ในด้านป้องกันและปราบปรามมากที่สุด ทำให้เหลืองบประมาณอย่างจำกัดในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับด้านการป้องกันและปราบปราม เช่น ด้านการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึกให้กับราษฎรในพื้นที่และนักท่องเที่ยว ให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานด้านนี้ยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากขาดงบประมาณนั่นเอง

3. วิสัตุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และหัวหน้าวนอุทยานในเรื่องนี้ พบว่าส่วนใหญ่คือ 52 ราย หรือคิดเป็น 89.7% เห็นว่าวิสัตุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน และมีเพียง 6 ราย หรือคิดเป็น 10.3% เท่านั้น ที่ตอบว่ามีวิสัตุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอในการปฏิบัติงาน (ตารางที่ 24)

ตารางที่ 24 อุปสรรคด้านการบริหาร (วิสัตุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้)

อุปสรรคในการบริหาร (วิสัตุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้)	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
เพียงพอในการปฏิบัติงาน	4	2	6	10.3
ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน	33	19	52	89.7
รวม	37	21	58	100.0

และหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุทยาน ยังเห็นว่าวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ นั้นขาดแคลนทั้งจำนวน และที่มีอยู่ก็มีคุณภาพไม่เหมาะสมกับการใช้งานในพื้นที่ ควรที่ รัฐบาลจะจัดสรรให้เพียงพอ หรือมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ต้องการเพิ่มคือ อาวุธปืน ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสาร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการเผยแพร่ความรู้ และสื่อความหมาย ซึ่งจะนำไปใช้ในด้านต่าง ๆ คือ ด้านการป้องกันและปราบปราม การลาดตระเวนและตรวจพื้นที่ การเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึก และการติดต่อประสานงานกับหน่วย อื่นๆ เป็นต้น อันจะทำให้การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติและวนอุทยานมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การขาดบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ทำให้การดำเนินงานของรัฐในด้านของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตลอดจนการคุ้มครองดูแล และพัฒนาปรับปรุงอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกและให้ความรู้และความเข้าใจแก่ นักท่องเที่ยวและราษฎรในพื้นที่ในเรื่อง "การอนุรักษ์" เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

ในปัจจุบันมีองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติหลายหน่วยงานด้วยกัน กล่าวคือ มีทั้งองค์กรระดับ นโยบายและแผนงาน องค์กรระดับปฏิบัติ องค์กรให้การศึกษาคู่มือและเผยแพร่ และองค์กร เอกชน เป็นต้น แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงองค์กรที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านการดำเนินงานของ องค์กรเหล่านั้นที่มีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้นำไปประกอบการ วิเคราะห์ในหัวข้อความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ต่อไป



### 1. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

เป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ ให้สอดคล้องและรับกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับปรุงองค์การด้านสิ่งแวดล้อมจากเดิมที่มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ได้แยกเป็นกรมใหม่ขึ้น 3 กรม คือ <sup>a</sup>

1. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานและกำหนดแผนงานที่จะใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของภาครัฐและเอกชน

2. กรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องมลพิษ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวการร้องทุกข์ด้านมลพิษ

3. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีบทบาทและหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ มีศูนย์ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้บริการข้อมูลข้อสนเทศ และศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ศึกษาวิจัย และให้ความรู้ในด้านวิชาการเรื่องสิ่งแวดล้อม

<sup>a</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, "เจาะลึกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," จุลสารสภาวะแวดล้อม 11 (เมษายน 2535) : 5 - 6.

ในส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานทางด้านนโยบายที่ได้  
รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา วิเคราะห์ วางแผน กำหนดมาตรการและแนวทางในการ  
ปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติในการป้องกัน การ  
กระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ °

1. จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล
2. ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
3. ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. ประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
6. กำหนดทำที่ แนวทางและประสานความร่วมมือและเข้าร่วมในพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
7. เสนอแนะนโยบายแนวทาง และประสานความร่วมมือและการเข้าร่วมในพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมทุนเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
8. ดำเนินการและประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาค
9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

° พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 3

จากอำนาจและหน้าที่ที่ได้กล่าวมา ทำให้เห็นถึงบทบาทของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ การจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาแนะนำ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อการพยายามแก้ไขหรือลดปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศให้บรรเทาเบาบางลงไป

ในการดำเนินงานในด้านที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการในหลายรูปแบบในระดับต่าง ๆ กัน ที่สำคัญ คือ การจัดทำนโยบาย และแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการดำเนินงานในด้านอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ ซึ่งได้จัดตั้งกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านนี้

ในการดำเนินงานด้านอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดนโยบายในการวางแผนทาง และมาตรการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงอุทยานแห่งชาติด้วย การดำเนินงานที่สำคัญ คือ การประกาศแหล่งท่องเที่ยวอันควรรักษาจำนวน 263 แห่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 และการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 โดยแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ<sup>10</sup> จะเป็นการวางนโยบายและแนวทางในการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้อย่างกว้างๆ และจะมีแผนย่อยเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในบางแผนก็จะมุ่งประมวลสนับสนุนในการดำเนินการด้วย เท่าที่ผ่านมาได้มีการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติบางแห่งด้วย เช่น อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานี อุทยานแห่งชาติภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น<sup>10</sup>

<sup>10</sup> เอกสารของกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ดี เท่าที่ผ่านมา มีข้อสังเกตว่าทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้  
ดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมทางอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม ได้แก่ น้ำเสีย อากาศเสียและเสียง เป็นต้น รวมทั้งงานด้านกฎหมาย ก็เป็นกฎหมาย  
เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่งานด้านอนุรักษ์ธรรมชาติยังคงให้  
ความสำคัญอยู่ในอันดับรองอยู่

## 2. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522  
ซึ่งมาตรา 8 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ 5 ประการ คือ

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของ  
คนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
2. เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ  
ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจกรรมอย่างอื่น  
อันเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว
3. อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
4. ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่าง  
ประเทศ โดยอาศัยการท่องเที่ยว
5. ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก  
ให้นักท่องเที่ยว

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทใน  
ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ให้เติบโตอย่างถูกต้องและ  
มีทิศทางที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว ที่จะต้อง  
ดำเนินการไปพร้อมกับการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย โดยจะเห็นได้จากนโยบายหลัก  
ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้อ 3 ที่ระบุว่า "อนุรักษ์และฟื้นฟูสมบัติวัฒนธรรมทิวทัศน์  
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของไทยไว้ด้วยดีที่สุด"

มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ถึง 12 อนุมาตรา ที่สำคัญ คือ อนุมาตรา ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ องค์การ สถาบัน นิติบุคคลและเอกชน ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(5) สำรวร กำหนดพื้นที่ และสถานที่ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนให้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

(6) สำรวร วางแผน และดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจที่บัญญัติไว้ว่าด้วยกรณีนั้น ๆ

(7) ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็น รวมตลอดถึงการลงทุน หรือร่วมทุน เพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวหรือพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก ให้แก่นักท่องเที่ยว

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจน ตามมาตรา 19 (1) กล่าวคือ ให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือ และประสานงานในด้านที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจโดยตรงในการเข้าไปจัดการหรือดำเนินการด้านท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ เนื่องจาก มาตรา 9 (6) ได้กำหนดบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ให้มีลักษณะงานที่จะต้องสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ รวมทั้งองค์การหรือหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ มาตรา 9 (6) บัญญัติให้อยู่ภายใต้อำนาจที่บัญญัติไว้ว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ซึ่งก็หมายความว่า หาก

กฎหมายเหล่านั้น ได้บัญญัติไว้แล้วหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนั้นให้อำนาจอยู่แล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็อาจจะเข้าไปจัดการหรือดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวได้โดยตรง

สำหรับบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มีต่ออุทยานแห่งชาติในขณะนี้ คือการร่วมมือ ประสานงาน และให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ ในการพัฒนาและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติ การฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้ในด้านการท่องเที่ยวแก่เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ให้กับนักท่องเที่ยว

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงอุทยานแห่งชาติด้วย โดยได้ดำเนินการ ในหลายรูปแบบ <sup>11</sup> เช่น

การดำเนินงานทางด้านการวางแผนและวิชาการ มีการศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนพัฒนา การท่องเที่ยว การจัดทำคู่มือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ การศึกษาเรื่องผลกระทบจาก การท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการเสนอความคิดเห็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้อม

การสนับสนุนด้านงบประมาณในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว โดยจัดสรรให้กับ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ (ตารางที่ 25) ซึ่งในส่วนของกรมป่าไม้ได้รับงบประมาณมาแล้ว ทั้งสิ้น 193.43 ล้านบาท ซึ่งได้นำมาพัฒนาและอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ด้วย เช่น อุทยาน แห่งชาติภูกระดึง อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว เป็นต้น

<sup>11</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สรุปปัญหาและการป้องกันแก้ไขผลกระทบของ การท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 22-

ตารางที่ 25 โครงการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับการสนับสนุน ระหว่างปีงบประมาณ  
พ.ศ.2530 - 2537 แยกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานรับผิดชอบ	จำนวน โครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	ร้อยละ
กรมการปกครอง	232	942.2190	52.16
กรมทางหลวง	8	173.4800	9.60
กรมศิลปากร	30	188.5020	10.44
กรมป่าไม้	22	193.4350	10.71
กรมโยธาธิการ	4	16.0000	0.89
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	8	133.4000	7.39
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	18	63.3100	3.50
อื่น ๆ	27	96.0135	5.32
รวม	349	1806.3595	100.00

ที่มา : กองวางแผนโครงการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ในเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวไปยังสื่อมวลชนหลายสาขารวมทั้ง ได้จัดให้มีการฝึกอบรมและบรรยายให้ความรู้แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทและให้ความสำคัญในการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวให้ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์มากขึ้น และชัดเจนกว่าที่ผ่านมาเป็นอันมาก

### 3. องค์กรพัฒนาเอกชน

เป็นองค์กรที่มีส่วนแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐได้เป็นอย่างมากในการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนับวันบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization / NGO) เหล่านี้จะมีบทบาทมากขึ้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงมีบทบัญญัติรับรองถึงฐานะและสิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 พอสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 7)

2. องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่าง ๆ รวมตลอดถึงอาจได้รับการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรนั้น ๆ (มาตรา 8)

3. ผู้แทนภาคเอกชนมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 12)

การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ตามมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 นับว่ามีส่วนเป็นอย่างมากที่จะผลักดันให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีการรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ในกฎหมายโดยตรง เมื่อมีการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นมาเช่นนี้แล้ว จะทำให้เกิดการเชื่อมโยงการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนได้อย่างจริงจังขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้แสดงบทบาทที่ทำให้รัฐจะต้องยอมรับมากขึ้น





การเชื่อมโยงการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนได้อย่างจริงจังขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้แสดงบทบาทที่ทำให้รัฐจะต้องยอมรับมากขึ้น

สำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาตินั้น ในปัจจุบันมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วม<sup>12</sup> เช่น

มูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยวของไทย ในด้านการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ ตลอดจนให้การสนับสนุนและร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาสภาพธรรมชาติของสัตว์ป่า พืชพรรณ และทรัพยากรอื่น ๆ โดยเป็นผู้สนับสนุนและประสานงานด้านอนุรักษ์ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัยในทางนิเวศวิทยา และให้ความร่วมมือเพื่อการค้นคว้าและแก้ไขปัญหาด้านนิเวศวิทยา รวมทั้งส่งเสริมประสานงานในระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสิ่งแวดล้อมด้วยกัน

บทบาทที่เห็นได้ชัดขององค์กรเหล่านี้คือ การส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ให้นักเรียน นิสิตนักศึกษาและประชาชน ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิ่งที่คาดหวังได้จากองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้เมื่อมีกฎหมายรับรองก็คือ การตื่นตัวและเข้ามามีบทบาทในด้านอื่น ๆ มากขึ้น เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างแท้จริงต่อไป

<sup>12</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ทำเนียบองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4. องค์กรระดับท้องถิ่น

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2535) รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาสู่ องค์กรระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และราษฎรแต่ละบุคคล โดย เน้นบทบาทของการจัดตั้งองค์กรและการประสานงาน และให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหาร งานพัฒนาชนบทระดับชาติ (กชช.) ซึ่งจะมีองค์กรระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงมา ดังนี้<sup>13</sup>

- ระดับชาติ มีคณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขึ้น อยู่ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนสนับสนุนให้การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้แทนจาก หน่วยงานในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนผลักดันให้เกิดความร่วมมือจากประชาชน หน้าที่หลักของคณะ อนุกรรมการชุดนี้ คือ กำหนดแนวทางและมาตรการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมระดับชาติ

- ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีอนุกรรมการประกอบด้วย ประธานสภาจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจากกรมพัฒนาที่ดินและกรมทรัพยากรน้ำ หัวหน้าหน่วย

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คู่มือการจัดองค์กร ประชาชนและการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531), หน้า

ราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง เช่น ป่าไม้จังหวัด ที่ดินจังหวัด ชลประทาน อุตสาหกรรมจังหวัด เกษตรจังหวัด และพัฒนาจังหวัด และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ คือ จัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับ จังหวัด วิเคราะห์และประสานโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในระดับไร่ไปตามที่คณะกรรมการพัฒนาอำเภอเสนอ กำกับ ติดตาม และให้คำแนะนำและสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

- ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระดับอำเภอ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำสนับสนุนทางวิชาการแก่คณะกรรมการพัฒนา อำเภอในการพิจารณาแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสนอขึ้นมา จากระดับตำบล ที่ระดับนี้จะมีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการทางด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น และคณะทำงานทางด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระดับไร่ สำหรับคณะทำงานทางด้านอนุรักษ์นั้น จะมีหน้าที่วิเคราะห์และประสาน โครงการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่สภาตำบลเสนอ และจัดทำ โครงการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในส่วนที่เป็นความต้องการระดับอำเภอ ส่วน คณะทำงานทางด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระดับไร่ จะให้คำแนะนำเกษตรกรถึงวิธีการทาง ด้านการเกษตรและการจัดไร่สวนผสมที่มีผล เป็นการอนุรักษ์ที่ดิน

- ระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้คณะกรรมการสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็น องค์การที่จะต้องมึบทบาทเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยตรง เป็นผู้จัดทำแผน พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล

นอกเหนือจากองค์กรดังกล่าว ซึ่งเป็นองค์กรของทางราชการแล้ว จะมีองค์กร ประชาชน เช่น กลุ่ม หรือชมรมอนุรักษ์ต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งโดยราษฎรในพื้นที่ซึ่งมีส่วนร่วมในการ จัด การและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

บทบาทการดำเนินงานขององค์กรระดับท้องถิ่นเหล่านี้ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา คือการป้องกัน สงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ ถูกทำลาย การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด การออกแรง เงิน วัสดุอุปกรณ์ หรือชักชวน บุคคล องค์กรเอกชนต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>14</sup> เหตุนี้เอง อุทยานแห่งชาติที่มีราษฎรอาศัยอยู่ทั้งในเขตและรอบนอก ซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ จากอุทยานแห่งชาติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือ ช่วยเหลือ และประสานงาน จากองค์กรระดับท้องถิ่นเหล่านี้มากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ

ในปัจจุบันอุทยานแห่งชาติหลายแห่ง จึงได้เริ่มให้ความสำคัญกับองค์กรระดับท้องถิ่นและ ราษฎรในพื้นที่มากขึ้น โดยให้ความใกล้ชิดและสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ แต่ละปีจะจัดให้มีการสัมมนาระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติกับผู้นำชุมชนที่อยู่รอบ ๆ โดยเน้น ถึงวัตถุประสงค์ของการจัดการและประโยชน์ที่ราษฎรจะได้รับ ตลอดจนแนวทางการ ปฏิบัติและ ความร่วมมือของราษฎรที่ควรจะให้กับอุทยานแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งยังได้พัฒนาหมู่บ้าน ที่อยู่ติดกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ควบคู่กันไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จนมีการจัดตั้งเป็น ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นที่บ้านซับใต้ บ้านโศกน้อย และบ้านโนนกระโดน ตำบล พญาเย็น อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จเพราะชมรมดังกล่าว ได้กลายเป็นศูนย์รวมของการสนับสนุนกิจกรรม เพื่อการอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติในเวลาต่อมา<sup>15</sup>

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาท ขององค์กรในท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 40 - 42.

<sup>15</sup> คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินสภาพอุทยานแห่ง ชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า และพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะวน ศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2530), หน้า 135.

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมแห่งชาติบางแห่งได้เริ่มมีการคัดเลือกแผนงาน โครงการและ กิจกรรมในแผนการจัดการ หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของอุตสาหกรรมแห่งชาติ เสนอไปยังคณะกรรมการประสานการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด เพื่อกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของจังหวัด <sup>16</sup> ซึ่งเป็นที่คาดหมายว่า เมื่อองค์กรท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมแห่งชาติมากขึ้นเช่นนี้แล้ว จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมแห่งชาติได้ดียิ่งขึ้น และอุตสาหกรรมแห่งชาติเองก็ควรรองรับการมีส่วนร่วมขององค์กรระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย เช่น สนับสนุนการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาอุตสาหกรรมแห่งชาติในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดจิตสำนึก และร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กระจายไปสู่ราษฎรในพื้นที่มากขึ้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>16</sup> สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, แผนแม่บทอุตสาหกรรมแห่งชาติ เขาแหลม (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 5(5) - 5(6).

### ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับการอุทยานแห่งชาติอยู่ในความรับผิดชอบ โดยตรงของส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องอาศัยการปฏิบัติงาน การประสานงาน ความร่วมมือ สนับสนุน และรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเรื่องของ "การร่วมมือประสานงาน" (Co - ordination) <sup>17</sup> ซึ่งโดยทั่วไป จะมี 2 รูปแบบ <sup>18</sup> คือ

1) การประสานงานตามแนวดิ่ง หรือจากบนลงล่าง เป็นการประสานงานของหน่วยงานตามสายการบังคับบัญชา ระหว่างหน่วยงานที่อยู่เหนือกับหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชา เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกรมป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งการประสานงานในลักษณะนี้ทำได้โดย

1.1 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน และทำเป็นลายลักษณ์อักษร

1.2 การกำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการและประสานงาน

1.3 การสั่งการและประสานงานเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาโดยลำดับ จากบนลงล่าง

<sup>17</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532), หน้า 247.

<sup>18</sup> กิ่งพร ทองใบ. "การประสานงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนประสานงาน และการควบคุมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 90.

2) การประสานงานตามแนวราบ เป็นการประสานงานในระดับที่มีฐานะเท่ากัน ซึ่งอาจเป็นทางการ เช่น การมีกฎหมายหรือระเบียบคำสั่ง ให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องทำร่วมกัน ส่วนแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ การที่หน่วยงานนั้น ๆ ติดต่อกันเองตามความเหมาะสม

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ จะพบความสัมพันธ์ของอุทยานแห่งชาติ กับหน่วยงานอื่น ๆ ใน 2 ลักษณะ คือ

1. อุทยานแห่งชาติกับหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของนโยบายการวางแผน การศึกษาวิจัย การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ ตลอดจนการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากร ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีร่วมกันรวมทั้งการประสานงานในรูปแบบของคณะกรรมการร่วม (Joint Committee หรือ Interdepartmental Committee) <sup>10</sup> เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 9 กำหนดให้มี "คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ" ที่ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนกรมการปกครอง เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือผู้แทน ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมกันไม่เกิน 15 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและพิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติให้กับรัฐมนตรีว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเห็นชอบ ก่อนจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานุมัติต่อไป

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

2. อุกุธานแห่งชาติกับหน่วยงานในพื้นที่ จะเป็นเรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ 26)

ตารางที่ 26 อุกุธานแห่งชาติกับหน่วยงานในพื้นที่

ด้าน	หน่วยงาน
ปราบปราม	ทหาร ตำรวจ
ปกครอง	จังหวัด อำเภอ สภาตำบล ฯลฯ
ยุติธรรม	ศาล อัยการ
ศึกษาและ	โรงเรียน และสถานศึกษาต่าง ๆ
เผยแพร่	
มวลชน	ชมรมและกลุ่มราษฎรต่าง ๆ

จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าอุกุธานแห่งชาติและหัวหน้าวนอุกุธาน ในเรื่องการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ พบว่าส่วนใหญ่ คือ 24 ราย หรือคิดเป็น 48% ตอบว่าได้รับความร่วมมือจากองค์กรอื่นๆ เป็นอย่างดี อีก 14 ราย หรือคิดเป็น 28% ตอบว่าได้รับความร่วมมือดีมาก ส่วนอีก 9 ราย หรือคิดเป็น 18% ตอบว่าพอใช้ และมีเพียง 3 รายหรือคิดเป็น 6% เท่านั้น ที่ตอบว่าได้รับความร่วมมือไม่ค่อยดี (ตารางที่ 27) จึงพอจะสรุปได้ว่าองค์กรอื่นๆ ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของอุกุธานแห่งชาติและวนอุกุธานเป็นอย่างดี จะมีปัญหาอยู่บ้าง ก็ในเรื่องนโยบายที่บางครั้งไม่สอดคล้องกัน และความไม่คล่องตัวของระบบราชการเท่านั้น



## ตารางที่ 27 ความร่วมมือขององค์กรอื่น ๆ

ความร่วมมือของ องค์กรอื่น ๆ	พื้นที่		รวม	%
	อุทยานแห่งชาติ	วนอุทยาน		
ดีมาก	9	5	14	28
ดี	15	9	24	48
พอใช้	6	3	9	18
ไม่ค่อยดี	2	1	3	6
ไม่ดี	-	-	-	-
รวม	32	18	50	100

อย่างไรก็ตาม การที่มืองค์กรและหน่วยงานจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ ซึ่งแต่ละองค์กรและหน่วยงานก็มีนโยบาย วัตถุประสงค์ และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป มีความเป็นอิสระต่อกัน มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่อาจซ้ำซ้อนกันหรือแตกต่างกัน จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่บ้าง โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาจะเกิดจากการไม่มีนโยบายที่ชัดเจนแน่นอนและต่อเนื่อง ว่าควรส่งเสริมการท่องเที่ยวเพียงใดและอย่างไร เท่าที่ผ่านมา จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย เช่น เมื่อ พ.ศ. 2532 รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ออกพระราชกำหนดปิดสัมปทานป่า เพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ แต่อีก 1 ปีต่อมา รัฐบาลชุดเดียวกันกลับมีนโยบายส่งเสริม

การท่องเที่ยว ด้วยการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 17 แห่ง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินธุรกิจรีสอร์ทและบ้านพัก ซึ่งก็ได้รับเสียงคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ทำให้นโยบายนี้ต้องระงับไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายไม่ต้องการให้มีการพักแรม และให้เลิกกิจการสนามกอล์ฟของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ แต่พอเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ นโยบายด้านนี้ก็เปลี่ยนไปอีก กล่าวคือ ช่วงต้นปี 2536 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายประกาศเขตท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ 13 แห่ง<sup>20</sup> เพื่อให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าไปดำเนินการพัฒนาด้านท่องเที่ยว โดยอาศัยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9(5) \* ที่เปิดช่องให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสำรวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในเรื่องนี้ก็ได้รับการคัดค้านอีกเช่นกัน ทั้งจากกรมป่าไม้ที่เป็นเจ้าของพื้นที่ กลุ่มอนุรักษ์และนักวิชาการต่าง ๆ ที่เห็นว่า อุทยานแห่งชาติควรมีผู้ดูแลเพียงหน่วยงานเดียว คือ กรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีความรู้ ความชำนาญในการ

<sup>20</sup> จิตราภรณ์ วนัสพงษ์, "หยุด ! ประชาธิปัตย์ เจือนอุทยานแห่งชาติทำท่องเที่ยว ผลงานชูเปอร์โอบคำรัฐบาล," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 21(24 - 30 ตุลาคม 2536) : 7 - 9.

\* พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9 (5) บัญญัติว่า "ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(5) สำรวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา"

อนุรักษ์ธรรมชาติ ส่วนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีศักยภาพสูงทั้งในด้านงบประมาณและการปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยว ควรจะทำหน้าที่ด้านส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ และประสานงานมากกว่าที่จะเข้าไปดำเนินการเอง หรือถ้าต้องการดำเนินการเองก็สามารถทำได้โดยขออนุญาตใช้พื้นที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 16 (13) ที่เปิดช่องให้โดยไม่ต้องกันพื้นที่ออกตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ ถ้าหากพื้นที่หนึ่งมีหน่วยงานหลายแห่งดูแล และในที่สุด นโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ก็ต้องล้มเลิกไป เนื่องจากมีอาจตันกระแสนอนุรักษ์ของหลายฝ่ายได้

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมา ยังทำให้เห็นถึงความแตกต่างและหลากหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ไม่มีความชัดเจน ข้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะของตน ซึ่งถ้าหากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เหล่านั้น ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ข้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับกฎหมายของหน่วยงานอื่นแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน 2 ลักษณะ คือ แย่งอำนาจหน้าที่กับเกี่ยงกันในการปฏิบัติงาน ในกรณี พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 9(5) ที่ให้อำนาจการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ออกพระราชกฤษฎีกา สํารวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงระเบียบ วิธีการ ในการออกพระราชกฤษฎีกาว่าจะให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควบคุมดูแลอย่างไร โดยวิธีใด หากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษอย่างไร และกรณีที่เกิดการข้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นจะบังคับใช้และมีผลอย่างไร ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้ จึงทำให้ มาตรา 9 (5) ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

เท่าที่กล่าวมา จึงพอจะสรุปได้ว่า ในความร่วมมือขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่บ้าง ซึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยที่ต่างกันไป รวมทั้งความแตกต่างและหลากหลายของกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับไม่ชัดเจน หรืออาจจะเข้าซ้อนหรือขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องหาทางแก้ไขต่อไป แต่สิ่งหนึ่งที่อุทยานแห่งชาติในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบพื้นที่โดยตรงจะทำได้ คือ การพยายามทำความเข้าใจและชี้แจงกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ การดำเนินงานอุทยานแห่งชาติ และทำความเข้าใจตกลงร่วมกันและประสานงานในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยพยายามลดความขัดแย้งให้มากที่สุด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย