

แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดกับการแปลงแผนสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่

ปราณี โอříกษ

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ

แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นแผนระดับปฏิบัติการที่แปลงแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัด เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ โดยให้จังหวัดในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ หรือหากจังหวัดอื่นๆที่มีความประสงค์จะดำเนินการ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับประเทศ ประกอบด้วยหน่วยงานหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป้าหมายหลักของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเป็นแผนในภาพรวมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด โดยมีการจัดทำข้อมูลสถานการณ์ปัญหา ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด มีการบรรจุแผนงานโครงการเพื่อเสนอของบประมาณในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะภารกิจสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะและน้ำเสียที่ถ่ายโอนให้อำเภอปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อำเภอปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ เป็นงบลงทุนในการจัดการขยะและน้ำเสีย ภายใต้ใต้งบอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นสัดส่วนของงบกระจายอำนาจ หรือท้องถิ่นสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงจากสำนักงบประมาณได้ตามระเบียบการจัดสรรงบประมาณ สำหรับด้านทรัพยากรธรรมชาติสามารถนำแผนปฏิบัติการฯ มาเป็นแนวทางในการจัดการของพื้นที่จังหวัดให้สอดคล้องกับระดับนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานตามภารกิจจัดทำแผนงานโครงการเสนอของบประมาณในช่องทางต่างๆ ซึ่งจะเป็นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ตามเป้าหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มีผลต่อความสำเร็จในการแปลงแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากการเสนอแนวคิด และความต้องการจากพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนแผนจากระดับปฏิบัติ และระดับนโยบายมาเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดการดำเนินงานขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยหลักการในการเชื่อมโยงแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติจะต้องมีจุดเชื่อมที่สำคัญซึ่งตัวกลางนั้นก็คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด จะต้องมีการผลักดันให้เกิดความเชื่อมโยง และสอดคล้องควบคู่ไปกับแผนพัฒนาจังหวัด และการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในระบบการแปลงแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน

ระดับจังหวัด และในข้อสำคัญการจัดการมลพิษเรื่องขยะและน้ำเสีย จะมองว่าเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก และดำเนินการไม่ได้ ด้วยปัญหาอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมเรื่องเอกสารต่างๆ ทำให้การขับเคลื่อนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นน้อย

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้มีการจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นแผนระยะยาว ๒๐ ปี จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นแผนระยะกลาง ๕ ปี และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเป็นแผนรายปี โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำขึ้นเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเร่งด่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเป็นการแปลงแผนในระดับนโยบายสู่การปฏิบัติพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และแก้ไขปัญหามลพิษ ที่อาจต้องดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมและระบบกำจัดของเสียรวม ประกอบกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวทางปฏิบัติในการเสริมสร้างบทบาทและศักยภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และภาคีท้องถิ่น มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในการจัดระบบบริการสาธารณะ การกระจายงบประมาณในการบริหารจัดการ บทบาทของท้องถิ่นมีความชัดเจนและสำคัญมากยิ่งขึ้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคุมและบำบัดมลพิษ ในส่วนของการจัดการขยะและน้ำเสีย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการเสนอขอของบประมาณ เพื่อสนับสนุนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือจังหวัดจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด รวบรวมโครงการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำคำขอรับการอุดหนุนงบประมาณ สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และมีเอกสารประกอบการพิจารณาตามที่กำหนด

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด จะต้องจัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกรอบเวลา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำและติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ พิจารณาเสนอโครงการ และติดตามประเมินผลแผนงานและโครงการ ซึ่งมีหน่วยงานภาคีที่สนับสนุนเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ จัดทำโครงการ และสนับสนุนทางวิชาการ โดยเริ่มให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๗ เป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เพื่อเสนอขอของบประมาณล่วงหน้า ๒ ปี จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๖๓ รวม ๒๖ ปี มีการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณทั่วประเทศในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม จำนวน ๙๐ ระบบ เป็นเงิน ๑๙,๗๑๑.๑๘ ล้านบาท ก่อสร้างระบบกำจัดของเสียรวม จำนวน ๑๖๙ ระบบ เป็นเงิน ๑๖,๑๐๑.๕๘ ล้านบาท



สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> ▶ จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ▶ เลขานุการคณะกรรมการจัดทำและติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ▶ ประสานงานกลางระดับจังหวัด (ส่วนราชการจังหวัด และ อปท.) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ▶ สนับสนุน อปท. จัดทำโครงการ/กิจกรรมในการขอรับงบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ จัดทำโครงการ/กิจกรรม ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ป้องกัน รักษาทรัพยากรธรรมชาติ (ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง) ▶ บริหารจัดการโครงการ <ul style="list-style-type: none"> - การจัดซื้อจัดจ้าง เบิกจ่ายงบประมาณ - เตินระบบและบำรุงรักษาระบบ - รายงานผลการดำเนินงาน
สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
<ul style="list-style-type: none"> ▶ สนับสนุนทางวิชาการข้อมูลแก่ ทสจ. ในการจัดทำแผนฯ ▶ สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการและเทคนิคแก่ อปท. จัดทำโครงการ/กิจกรรม ในการขอรับการอุดหนุนงบประมาณ ▶ กรรมการในคณะกรรมการจัดทำและติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติการฯ ▶ คณะทำงานเทคนิควิชาการพิจารณาแผนปฏิบัติการฯ วิเคราะห์ ตรวจสอบพื้นที่โครงการร่วมกับคณะทำงาน ▶ ติดตามการเดินระบบที่ได้รับงบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ หน่วยงานหลักในการประสานการจัดทำ รวบรวม และวิเคราะห์แผนปฏิบัติการฯ ▶ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานเทคนิควิชาการ คณะอนุกรรมการกำกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และ กก.วล ▶ ประสานงานและสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ▶ ติดตามและประเมินการดำเนินงานแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ประสิทธิภาพการเดินระบบและการใช้จ่ายงบประมาณ

**หน่วยงานภาคี
การจัดทำและพิจารณา
แผนปฏิบัติการเพื่อ
การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ในระดับจังหวัด**

แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดที่มีการเสนอของบประมาณ เป็นการดำเนินการตามความต้องการแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ต่างๆ ไปเป็นส่วนใหญ่ มีการดำเนินการในพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่มากนักและยังพบปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งที่ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างระบบไปแล้ว เช่น ไม่สามารถใช้งานระบบได้ ปัญหาการดูแลบำรุงรักษาระบบ การเดินระบบไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ สำหรับพื้นที่จังหวัดในเขตควบคุมมลพิษ หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลายแห่งก็เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย มีการจัดทำแผนงานโครงการบรรจุเข้าแผนปฏิบัติการฯ เพื่อเสนอของบประมาณค่อนข้างน้อย รวมทั้งจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เพื่อเสนอของบประมาณด้านการจัดการมลพิษค่อนข้างน้อยเช่นกัน จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านการจัดการมลพิษในพื้นที่ที่ไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในระดับสูง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการจัดการมลพิษในการรองรับการพัฒนา และเมื่อพิจารณาหลักการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในการจัดการมลพิษ หัวใจสำคัญคือแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณตามกฎหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะ และระบบบำบัดน้ำเสีย ที่เป็นงบประมาณสูงเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกที่สำคัญอีกทางก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานในการนำยุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ เสนอของบประมาณเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ด้วยความสำเร็จของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดกับการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ จะช่วยให้แต่ละจังหวัดมีศักยภาพในการบริหารจัดการด้านการจัดการมลพิษ ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และความพร้อมในการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จังหวัดต้องให้ความสำคัญและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ให้มีความครบถ้วนเพื่อเป็นข้อมูลภาพรวมในการบริหารจัดการของจังหวัด และการเตรียมความพร้อมในการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้เกิดการเสนอของบประมาณมาดำเนินการได้สำเร็จ ซึ่งความพร้อมในการเสนอโครงการฯ ยังมีปัญหาในเรื่องเอกสารประกอบการพิจารณาที่สำคัญ เช่น ผลการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดในเรื่องการจัดการน้ำเสีย หรือการจัดการขยะที่จะต้องอาศัยความเข้าใจ และงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดการมลพิษในภาพรวมของจังหวัด ควรมีการดำเนินการศึกษาในภาพรวมของจังหวัดให้หน่วยงานท้องถิ่นนำไปใช้ประโยชน์ตามภารกิจ และเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ สำหรับปัญหาเรื่องความพร้อมอื่นๆ หน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องจะต้องทบทวน เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ไข นำไปสู่การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด และหากจังหวัดและท้องถิ่นมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดแล้วมาร่วมมือกันให้เกิดการขับเคลื่อนงานตามภารกิจเพื่อนำไปสู่การรองรับการพัฒนาในพื้นที่ ทั้งนี้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเป็นหน่วยงานสนับสนุนหลักในพื้นที่ที่จะเป็นหน่วยสนับสนุนด้านเทคนิคและวิชาการให้กับจังหวัดในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้สำเร็จต่อไป

เอกสารอ้างอิง

๑. หลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (ภูมิภาค ภาคกลางและภาคตะวันออก) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕
๓. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒