



รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษา เรื่อง
การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ

โดย

| | |
|--------------------------|----------------|
| นายสยาม ธีระบุตร | หัวหน้าโครงการ |
| นายศักรินทร์ นิลรัตน์ | นักวิจัย |
| นางสาวกฤษณาพร กันทา | นักวิจัย |
| นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง | นักวิจัย |

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
สำนักงาน ป.ป.ช.

กันยายน 2565

ความเห็นในการศึกษาฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย/คณะผู้วิจัยและไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความคิดเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความสูญเสีย ความเสียหาย หรือสิ่งใด ๆ อันเป็นผลจากข้อมูล หรือความคิดเห็นจากสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้ และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือ ผลที่ตามมาที่เกิดจากการใช้ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้

ผลงานการศึกษาโดย

นายสยาม ธีระบุตร

นายศักรินทร์ นิลรัตน์

นางสาวกฤษณาพร กันทา

นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

นักวิจัย



infographic

นำเสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

361 ถนนนนทบุรี (สนามบินน้ำ) ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ สิริพันธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา องค์กรความรู้เกี่ยวกับการวิจัย ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัยได้รับความกรุณาอย่างสูงจากหน่วยงานผู้ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการดำเนินงานวิจัย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงาน ป.ป.ท. เขตพื้นที่ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ที่ศึกษา คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัย
กันยายน 2565

ส่วนที่ 2

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง “การประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม 3) เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม และ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

ผลการวิจัยพบว่า

1) กระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมในพื้นที่ดินของรัฐ พบว่าจังหวัดที่ศึกษา สถานประกอบการอุตสาหกรรมมีการขออนุญาตถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มีการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทั้งนี้สถานประกอบการยังได้รับใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ใบอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า โดยกระบวนการขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรม จะมีขั้นตอนคล้ายคลึงกัน เช่น ผู้ประกอบการประสงค์จะขอรับใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานรับคำขอตรวจสอบเอกสารหลักฐาน การลงตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจ การขอความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การพิจารณาใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจ เป็นต้น ผู้ประกอบการยื่นขอใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแนบมติของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) และใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการต่อใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมมีขั้นตอนการดำเนินการเหมือนกับการขออนุญาตในครั้งแรก

2) การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ศึกษา พบว่ากรณีนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อ.พ.ด. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการอุตสาหกรรม” มีนายอำเภอในท้องที่เป็นประธาน และมีหน้าที่ตรวจสอบการประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมด ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในจังหวัดพื้นที่ที่ศึกษา พบว่าผลลัพธ์จากการอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2564 มีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตอุตสาหกรรม จำนวน 29 ราย พื้นที่ที่อนุญาตจำนวน 98 ไร่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเก็บเงินค่าตอบแทนในอัตราลูกบาศก์เมตรละ 28 บาทและค่าตอบแทนใบอนุญาตให้อุตสาหกรรม ไร่ละ 1,000 บาทต่อปี รวมถึงผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมใบคำขอ ใบประกาศ และเงินประกันที่ต้องวางเงินไว้กับสำนักงานที่ดินจังหวัด ในจำนวนเท่ากับหรือใกล้เคียงกับจำนวนค่าตอบแทนการอุตสาหกรรมที่เสียให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลกระทบที่เกิดจากการอุตสาหกรรมในพื้นที่พบว่าทำให้ปริมาณน้ำใต้ดินลดน้อยลง ตลิ่งพังทลาย ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดังที่เกิดจากการอุตสาหกรรม ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม พบว่าการร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่สามารถขออนุญาตอุตสาหกรรม (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วยการร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการชั้นสุตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ประชาชนที่อยู่ในชุมชนหรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบชี้เขตแนวพื้นที่ รวมถึงให้ความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์หรือประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ชั้นสุตรสอบสวนพื้นที่ การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาต

ดูตทราย การร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 และการร่วมแจ้งข้อขัดข้องหรือคัดค้าน กระบวนการหลังจากชั้นสูตรสอบสวนพื้นที่ที่ขออนุญาตดูตทรายเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีความเห็นควรอนุญาต จะมีการปิดประกาศในที่เปิดเผยเป็นเวลา 30 วัน การมีส่วนร่วมในการแจ้งให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำผิดของผู้ประกอบการดูตทรายร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่

5) วิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาพบว่ากรมมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตดูตทรายหลายหน่วยงาน ทำให้ใช้ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการที่มาก อาจเปิดช่องให้ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอหรือหน่วยงานรับผิดชอบเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกกับการดำเนินการที่รวดเร็วได้ การประชาคมที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ทำให้เป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ผ่านการประชาคมหรือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการอนุญาตดูตทราย ระเบียบบางประการอาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ อาทิ ใบอนุญาตดูตทรายหมดอายุ ผู้ประกอบการสามารถดูตทรายต่อได้ จนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการดูตทรายต่อได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนแก่ภาครัฐ เป็นต้น การขาดเอกภาพ ขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบติดตามควบคุมการประกอบกิจการดูตทรายภายหลังจากได้รับอนุญาตของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง การขาดบุคลากร เครื่องมือในการตรวจสอบ ปัจจัยเหล่านี้เป็นความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตให้ดูตทรายได้ รวมถึงประเด็นที่ประชาชนได้รับประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูตทราย

6) ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการกิจการดูตทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาหรือแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูตทรายไปดำเนินการ เช่น การแก้ไขกฎหมาย การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานผลการศึกษา การกำหนดให้มีการประชาคมทุกครั้งที่มีการขออนุญาตดูตทราย การบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่ ภาคประชาชนในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตทราย การตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูตได้กับที่ขออนุญาตไว้ให้สอดคล้องกัน เป็นต้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดให้หน่วยงานระดับพื้นที่ร่วมสังเกตการณ์หรือร่วมตรวจสอบกระบวนการอนุญาตให้ดูตทรายและการตรวจสอบ

สารบัญ

| | หน้า | |
|-----------------|--|----------------|
| กิตติกรรมประกาศ | | |
| บทคัดย่อ | ก - ค | |
| สารบัญ | i - iv | |
| บทที่ 1 | บทนำ | 1 - 3 |
| | 1. ความสำคัญของปัญหา | 1 |
| | 2. คำถามวิจัย | 2 |
| | 3. วัตถุประสงค์การวิจัย | 2 |
| | 4. การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ | 2 |
| | 5. ขอบเขตการวิจัย | 2 |
| | 6. คำจำกัดความปฏิบัติการ | 3 |
| บทที่ 2 | การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | 4 - 60 |
| | 1. ความรู้พื้นฐานทางวิชาการ | 4 |
| | 2. สถานการณ์ปัญหาและระบบการจัดการ | 8 |
| | 3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง | 37 |
| | 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 58 |
| | 5. กรอบความคิดในการวิจัย | 59 |
| บทที่ 3 | ระเบียบวิธีการวิจัย | 61 - 64 |
| | 1. รูปแบบการวิจัย | 61 |
| | 2. พื้นที่วิจัย | 61 |
| | 3. ระเบียบวิธีวิจัย | 61 |
| บทที่ 4 | ผลการวิจัย | 65 - 89 |
| | 1. สภาพทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา | 65 |
| | 2. กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย | 69 |
| | 3. การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย | 80 |
| | 4. การต่อใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย | 83 |
| | 5. ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย | 84 |
| | 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทราย | 86 |
| | 7. ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูทราย | 88 |

| | สารบัญ (ต่อ) | หน้า |
|---------|-----------------------------------|-----------|
| บทที่ 5 | สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ | 90 - 102 |
| | 1. สรุปผลการศึกษา | 90 |
| | 2. การอภิปรายผลการศึกษา | 97 |
| | 3. ข้อเสนอแนะ | 102 |
| | บรรณานุกรม | 103 - 104 |
| | ภาคผนวก | 105 - 116 |
| | เครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลวิจัย | 106 |

สารบัญตาราง

| | | หน้า |
|--------------|---|------|
| ตารางที่ 2.1 | สถิติการอนุญาตให้ดูดทรายในแม่น้ำภายในประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน | 10 |
| ตารางที่ 2.2 | สถิติการอนุญาตให้ดูดทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน | 11 |
| ตารางที่ 2.3 | สรุปจำนวนผู้ประกอบการดูดทรายและเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน | 12 |
| ตารางที่ 2.4 | ขั้นตอน ระยะเวลาในการดำเนินการขอใบอนุญาตให้ดูดทราย | 24 |

สารบัญแผนภาพ

| | | หน้า |
|---------------|--|------|
| แผนภาพที่ 2.1 | บริเวณท่าทรายที่ทางน้ำหรือร่องน้ำมีการเปลี่ยนแปลง | 15 |
| แผนภาพที่ 2.2 | การพังทลายของตลิ่งแม่น้ำบริเวณท่าทราย | 16 |
| แผนภาพที่ 2.3 | บริเวณท่าทรายที่ประกอบกิจการดูทรายทั้งสองฝั่งของแม่น้ำ | 16 |
| แผนภาพที่ 2.4 | ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2) | 45 |
| แผนภาพที่ 2.5 | กรอบแนวคิดการวิจัย | 60 |
| แผนภาพที่ 4.1 | สถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ก. | 66 |
| แผนภาพที่ 4.2 | สถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ข. | 67 |
| แผนภาพที่ 4.3 | สถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ค. | 68 |
| แผนภาพที่ 4.4 | ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตให้ดูทรายที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา | 73 |
| แผนภาพที่ 4.5 | ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา | 75 |
| แผนภาพที่ 4.6 | ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา | 77 |
| แผนภาพที่ 4.7 | ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา | 79 |

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจด้านการป้องกันการทุจริต โดยการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของหน่วยงานเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ รวมถึงยังมีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยการกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยที่ยังมีความรุนแรงและเกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่อง ทั้งต่องบประมาณแผ่นดิน ประชาชน สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะสร้างความเสียหายแก่งบประมาณของภาครัฐ รวมถึงผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากการขโมยความผิดเกี่ยวกับคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่มีจำนวน 19 คดี รวมมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น จำนวน 30,051,320,532 บาท¹ จะเห็นว่าความเสียหายของการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมียุทธศาสตร์สูงมาก ดังนั้นการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการป้องกันการกระทำความผิดหรือการทุจริต ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่ที่จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาการประกอบกิจการดูตรวจ ซึ่งเป็นกรหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถดำเนินการได้ทั้งแหล่งที่ดินกรรมสิทธิ์และที่ดินของรัฐ ที่หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจในการจัดสรรการใช้สอยทรัพยากรเพื่อประโยชน์สูงสุด รวมถึงมีหน้าที่ออกมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรไม่ให้เป็นไปในลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้นการประกอบกิจการดูตรวจ จึงเป็นการจัดการทรัพยากรของภาครัฐในรูปแบบของการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควบคุมไม่ให้เกิดการดำเนินการส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมหรือเกิดน้อยที่สุด เพื่อการอนุรักษ์ให้ทรัพยากรคงอยู่ให้ยาวนานที่สุด จึงต้องมีการออกกฎ ระเบียบเพื่อกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล ทั้งนี้ การประกอบกิจการดูตรวจ หากมีการอนุญาตให้ดูตรวจในปริมาณมากและผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอนุญาต ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และอาจนำไปสู่การขาดแคลนทรัพยากรในอนาคตได้ แต่การประกอบกิจการดูตรวจในประเทศไทยยังพบปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ อาทิ ประเด็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต

¹ สำนักงาน ป.ป.ช. (2563) .สถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.นนทบุรี

การลักลอบดูดทราย การกำกับติดตาม ควบคุม ผู้ประกอบการดูดทรายไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณกิจการดูดทราย ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การพังทลายของตลิ่ง การเกิดมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูดทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูดได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูดทรายไม่เหมาะสม และปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตดูดทรายมีความล่าช้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตขึ้น ทั้งการยื่นข้อเสนอแก่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาต การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับความสะดวกรวดเร็วในกระบวนการออกใบอนุญาต

ดังนั้นเพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อมูลประกอบการดำเนินการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักวิจัยและบริการวิชาการฯ จึงได้ศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดระเบียบและควบคุม กำกับดูแล รวมถึงการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทราย ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. และเครือข่ายภาคประชาชน ได้นำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐต่อไป

2. คำถามวิจัย

การประกอบกิจการดูดทราย มีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทราย
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูดทราย
3. เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดจากการประกอบกิจการดูดทราย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

4. การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การศึกษาเรื่อง “การประกอบกิจการดูดทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทราบขั้นตอน/กระบวนการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทราย เพื่อนำไปวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตดูดทราย วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทราย รวมถึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทรายที่สำนักงาน ป.ป.ช. นำไปใช้ในการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทรายต่อไป

5. ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) ศึกษากระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตดูดทราย การต่อใบอนุญาตดูดทราย การตรวจสอบกำกับติดตาม และควบคุมการประกอบกิจการดูดทรายตามที่กฎหมายกำหนดและที่ปฏิบัติจริงในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

- (2) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย
- (3) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา
- (4) วิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การประกอบกิจการดูทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาเรื่อง “การประกอบกิจการดูทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” ดำเนินการตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2564 – กันยายน 2565 รวมเป็นระยะเวลา 12 เดือน

6. คำจำกัดความปฏิบัติการ

การดูทราย หมายถึง การดูต รวมถึงการตัก การขุด การขน หรือการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งทรายที่ประกอบกิจการในที่ดินของรัฐ

การประกอบกิจการดูทราย หมายถึง การดำเนินการดูทรายโดยเอกชน ที่เป็นการดูทรายในแม่น้ำหรือบนที่ดินของรัฐ และต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด

กระบวนการขออนุญาตดูทราย หมายถึง ขั้นตอนการขอใบอนุญาตให้ดูทรายตามกฎหมายกำหนด ตั้งแต่การยื่นขอใบอนุญาต การพิจารณาออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และการยกเลิกใบอนุญาตให้ดูทราย และการตรวจสอบ กำกับติดตาม และควบคุมการประกอบกิจการดูทราย รวมถึงการขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายทั้งหมด

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือชุมชน เข้าร่วมกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการประกอบกิจการดูทราย ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการ กระบวนการร่วมตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

ภาคีเครือข่าย หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคลที่มาร่วมตัวกันเพื่อร่วมตรวจสอบ ติดตามหรือเฝ้าระวังการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา ที่จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม ชุมชน และสังคม

การบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐ หมายถึง การร่วมมือกันปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ และคณะกรรมการ คณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อดำเนินการเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษา

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาทฤษฎีและการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หัวข้อ ดังนี้

1. ความรู้พื้นฐานทางวิชาการ
2. สถานการณ์ปัญหาและระบบการจัดการ
3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบความคิดการวิจัย

โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังนี้

1. ความรู้พื้นฐานทางวิชาการ

การศึกษาความรู้พื้นฐานทางวิชาการเกี่ยวกับกรณีการประกอบกิจการดูตทราย เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการดูตทราย การกำกับติดตาม รวมถึงผลกระทบที่เกิดกับพื้นที่ที่ดำเนินกิจการดูตทราย ซึ่งสิ่งที่ศึกษา ประกอบด้วย ระบบนิเวศวิทยา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหลักกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายละเอียด ดังนี้

1.1 ระบบนิเวศวิทยา

ระบบนิเวศวิทยาเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง สิ่งมีชีวิต (organism) กับสิ่งแวดล้อม (environment) หรือแหล่งที่อยู่ (Habitat) ตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์ต่าง ๆ จะแสดงถึงการมีระบบ ซึ่งระบบความสัมพันธ์ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิต เช่น การหาอาหาร การกินอาหาร การแข่งขันเพื่อการอยู่รอด การปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม การพึ่งพากันเพื่อให้สังคมเป็นปกติและที่สำคัญที่สุด คือ ระบบการรักษาสมดุลระหว่างสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศในแง่ของการถ่ายทอดพลังงานการหมุนเวียนสารในระบบนิเวศ² หรืออีกความหมายคือ หน่วยพื้นที่หนึ่งที่มีสรรพสิ่งอยู่ร่วมกันระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม ต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน รวมทั้งมีพฤติกรรมและเอกลักษณ์เฉพาะ³ ดังนั้น ระบบนิเวศวิทยาจึงมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละความหลากหลายของพื้นที่ เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำจืด น้ำกร่อย น้ำเค็ม ทะเลทราย เป็นต้น โดยในประเทศไทยมีทั้งระบบนิเวศวิทยาทะเล ป่าไม้ และแหล่งน้ำต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นไปที่ระบบนิเวศวิทยาน้ำจืดที่มีลักษณะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง เนื่องจากการประกอบกิจการดูตทรายของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการกับพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแม่น้ำ

ระบบนิเวศทั้งในแม่น้ำและระบบนิเวศอื่น ๆ มีองค์ประกอบหลักอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน⁴ คือ

1) องค์ประกอบทางชีวภาพ (Biotic Component) คือ สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เช่น พืช สัตว์ และมนุษย์ โดยองค์ประกอบทางชีวภาพสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

² อภรณ์ รัชโช. (2560). นิเวศวิทยา. สืบค้น 5 เมษายน 2565, จาก <https://www.scimath.org/lesson-biology>

³ เกษม จันทร์แก้ว. (2544). วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม. คณะวนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁴ คัดคนัฐ ชื่นวงศ์อรุณ. (2562). ระบบนิเวศ (Ecosystem). สืบค้น 5 เมษายน 2565, จาก <https://ngthai.com/science/25251/ecosystem/>

- ผู้ผลิต (Producer) คือ สิ่งมีชีวิตที่สามารถสร้างอาหารเองได้ (Autotroph) จากพลังงานแสง แร่ธาตุและสารอาหารในธรรมชาติ เช่น พืช สาหร่าย และแบคทีเรียบางชนิด ซึ่งเป็นตัวการสำคัญในการผลิตอาหารหรือจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ในระบบนิเวศ

- ผู้บริโภค (Consumer) คือ สิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถสร้างอาหารเองได้ (Heterotroph) จึงดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการกินสิ่งมีชีวิตอื่น เช่น ผู้บริโภคพืช (Herbivore) ผู้บริโภคสัตว์ (Carnivore) ผู้บริโภคทั้งพืชทั้งสัตว์ (Omnivore) และผู้บริโภคซากพืชซากสัตว์ (Detritivore)

- ผู้ย่อยสลาย (Decomposer) เช่น รา แบคทีเรีย และจุลินทรีย์ ซึ่งย่อยสลายซากสิ่งมีชีวิตให้กลายเป็นแร่ธาตุและสารอาหาร เพื่อให้ผู้ผลิตสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง อีกทั้งยังเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงการหมุนเวียนของสารภายในระบบนิเวศอีกด้วย

2) องค์ประกอบที่ไม่มีชีวิต (Abiotic Component) คือ ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต (Living Factors)

- อนินทรีย์สาร (Inorganic Compound) : แร่ธาตุ น้ำ ออกซิเจนและคาร์บอนไดออกไซด์
- อินทรีย์สาร (Organic Compound) : คาร์โบไฮเดรต โปรตีนและไขมัน
- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Factor) : อุณหภูมิ แสง ความชื้น ความเค็ม และความเป็นกรดต่าง

โดยองค์ประกอบทั้งสองในระบบนิเวศมีหน้าที่ที่สำคัญ⁵ คือ การถ่ายทอดพลังงาน และการหมุนเวียนสารอาหาร

การถ่ายทอดพลังงาน (energy transfer / energy flow) มีลักษณะดังนี้

- ถ่ายทอดทางเดียว (one-way-flow)
- พลังงานจากดวงอาทิตย์เข้าสู่ระบบในรูปของแสง
- พืช (ส่วนใหญ่เป็นพืชสีเขียว) ตรึงพลังงานจากแสงมาแปรเป็นมวลชีวภาพโดยกระบวนการสังเคราะห์

- ถ่ายทอดพลังงานไปสู่ผู้บริโภคตามลำดับขั้นของการกิน
- พลังงานจะถูกปลดปล่อยออกจากระบบในรูปของความร้อน

การหมุนเวียนของสารอาหาร (nutrient cycle) หรือ การเคลื่อนย้ายของสารอาหารในระบบนิเวศ มีลักษณะวนกลับมาสู่ที่เดิม คือ จากดิน พืช สัตว์ แล้วย้อนกลับมาสู่ดิน ซึ่งเรียกว่าการหมุนเวียน หรือวัฏจักร หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการกินกันเป็นทอด ๆ ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ ห่วงโซ่อาหาร และข่ายใยอาหาร โดยห่วงโซ่อาหาร (food chain) เป็นการเคลื่อนย้ายพลังงาน และธาตุอาหารในระบบนิเวศ ผ่านผู้ผลิต ผู้บริโภคในระดับต่าง ๆ โดยการกินกันเป็นทอด ๆ ในลักษณะเป็นเส้นตรง กล่าวคือ สิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งกินสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นเพียงชนิดเดียวเท่านั้น ส่วนข่ายใยอาหารเป็นการเคลื่อนย้ายพลังงานและธาตุอาหารในระบบนิเวศ ผ่านผู้ผลิตและผู้บริโภคในระดับต่าง ๆ โดยการกินกันเป็นทอดๆในลักษณะไม่เป็นเส้นตรงเหมือนห่วงโซ่อาหารเสมอไป กล่าวคือ มีการจับกินกันอย่างสับสนวุ่นวาย สิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งอาจกินสิ่งมีชีวิตหลายชนิด ในขณะที่เดียวกัน สิ่งมีชีวิตชนิดนั้นก็มีโอกาสถูกจับกินโดยสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นหลายชนิด

⁵ บ้านจอมยุทธ. (2543). *นิเวศวิทยา*. สืบค้น 5 เมษายน 2565. จาก <https://www.baanjomuyut.com/library/ecology/index.html>

1.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶ หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด โดยใช้ให้น้อย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงระยะเวลาในการใช้ให้ยาวนาน และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รวมทั้งต้องมีการกระจายการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ในสภาพปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมมากขึ้น ดังนั้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

หลักการและวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1) การถนอมรักษา คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพทั้งปริมาณและคุณภาพเอาไว้ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น กรณีแร่เหล็กแทนที่จะนำมาใช้โดยตรงก็นำไปผสมกับแร่ธาตุอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นเหล็กกล้า ซึ่งนอกจากจะลดปริมาณการใช้เนื้อเหล็กให้น้อยลงแล้วยังช่วยยืดอายุการใช้งานให้ยาวนานออกไปอีกด้วย เป็นต้น

2) การบูรณะฟื้นฟู คือ การทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้เหมือนเดิม เช่น ดินที่นำมาใช้เพื่อการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวกันติดต่อกันเป็นเวลานานจะทำให้คุณภาพของดินเสื่อมลง การบูรณะฟื้นฟูจะทำได้โดยการใส่ปุ๋ยปลูกพืชคลุมดิน หรือพักหน้าดินไว้สักช่วงระยะหนึ่ง เป็นต้น

3) การนำกลับมาใช้ใหม่ หรือที่เรียกว่า รีไซเคิล นอกจากการถนอมรักษาและการบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว การนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้ไปแล้วกลับมาใช้ใหม่ถือเป็นการอนุรักษ์อีกวิธีหนึ่ง ซึ่งการอนุรักษ์ชนิดนี้จะทำได้กับทรัพยากรน้ำและแร่ธาตุบางชนิด เช่น การนำเศษกระดาษ พลาสติก อลูมิเนียม สังกะสี ตะกั่ว ทองแดง และเหล็กที่ทิ้งแล้วกลับมาหลอมหรือเปลี่ยนสภาพให้นำกลับมาใช้ได้อีก เป็นต้น

4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางชนิดจะไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มาก เช่น น้ำที่ไหลลงตามลำน้ำ ถ้าหากสร้างเขื่อนขวางกั้นลำน้ำเพื่อยกระดับของน้ำให้เขื่อนสูงขึ้น แล้วนำพลังงานน้ำนั้นมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานอีกวิธีหนึ่ง

5) การนำสิ่งอื่นมาใช้ทดแทนการนำสิ่งอื่นมาใช้ทดแทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางชนิดอาจทำได้ เช่น การนำก๊าซธรรมชาติ มาใช้ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงในรถยนต์ การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ทดแทนพลังงานไฟฟ้า ซึ่งทำให้ประหยัดค่าน้ำมันเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

6) การสำรวจแหล่งทรัพยากรเพิ่มเติมเป็นการค้นหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การใช้เครื่องตรวจสอบรังสีในการสำรวจแร่ยูเรเนียม การใช้ระบบคลื่นแผ่นดินไหวเทียมเพื่อสำรวจหาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

7) การประดิษฐ์ของเทียมขึ้นใช้ ความเจริญก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้มนุษย์สามารถผลิตของเทียมขึ้นใช้แทนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ยางเทียม ไหมเทียม เป็นต้น ความสามารถดังกล่าวจึงช่วยลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดให้น้อย

⁶ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4. (2555). การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 18 เมษายน 2565. จาก http://old.forest.go.th/phitsanulok/index.php?option=com_content&view=article&id=516%3A%2010-06-04-06-%25M-%25S&lang=th

เมื่อพิจารณาจากนิยามและวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในข้างต้น แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์แล้ว จะต้องใช้ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด ควรหาวิธีการตอบแทนธรรมชาติเพื่อให้ธรรมชาติเสียหายน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อมีการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปใช้ประโยชน์ สิ่งที่จะทำให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายมากน้อยเพียงใดก็คือ ดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพของระบบนิเวศในพื้นที่ที่มีการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปใช้ เพื่อเป็นตัวชี้วัดว่าการนำไปใช้ประโยชน์นั้นเพียงพอหรือยัง ควรมีการฟื้นฟูแล้วหรือไม่อย่างไร ซึ่งดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพของระบบนิเวศในการศึกษานี้ จะทำการศึกษาระบบนิเวศในแหล่งน้ำจืด

โดยดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพกำลังได้รับความนิยมอย่างสูงในการนำไปใช้สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการด้านการจัดการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการวิจัยต่าง ๆ ดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพของระบบนิเวศแหล่งน้ำ โดยใช้ปลาเป็นตัวชี้วัด (Fish-IBI) ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อต้นทศวรรษที่ 1980 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับคุณภาพและสถานะของถิ่นอาศัยในแหล่งน้ำ ดัชนีนี้กำหนดใช้คุณลักษณะของปลา กลุ่มต่าง ๆ ที่สามารถสื่อความหมายสัมพันธ์กับสุขภาพของสภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงแบบมีทิศทางเมื่อได้รับการรบกวนจากกิจกรรมของมนุษย์คุณลักษณะที่ใช้เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณนี้ เรียกว่า “เมตริก” (Metrics) ซึ่งครอบคลุมถึงความหลากหลายชนิด แหล่งอาศัย สถานะในโครงสร้างการบริโภค หรือนิสัยการกินอาหารตามธรรมชาติสัดส่วนที่เป็นชนิดเด่น จำนวนชนิดที่อ่อนไหวและความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลง และสถานะการเป็นโรคของกลุ่มปลารวมทั้งหมด 12 เมตริก ซึ่งจะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในแหล่งน้ำ โดยที่การประเมินคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำนอกจากใช้ตัวชี้วัดทางกายภาพและเคมีในการวัดคุณภาพน้ำแล้ว ก็ได้มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบโดยใช้สิ่งมีชีวิตที่หลากหลายในน้ำเป็นดัชนีร่วมชี้วัดคุณภาพและระดับมลพิษของแหล่งน้ำ เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลทางชีวภาพกับคุณภาพน้ำเพื่อบ่งชี้สุขภาพของแหล่งน้ำ หลายประเทศในทวีปยุโรป อเมริกา และออสเตรเลีย ได้มีการเลือกสิ่งมีชีวิตกลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่ขนาดเล็ก เช่น สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังหน้าดิน ไคอะตอมพื้นท้องน้ำ สาหร่าย พรรณไม้น้ำ จนถึงสัตว์ขนาดใหญ่ คือ ปลา เป็นต้น เพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำ⁷

ดังนั้น การนำการประเมินคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำและการวัดคุณภาพของแหล่งน้ำโดยใช้ดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพของระบบนิเวศมาเป็นตัวชี้วัดเพื่อประกอบการพิจารณาความเสียหายหรือผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งยังเป็นการถ่วงดุลของการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปใช้ประโยชน์ของมนุษย์อย่างไม่มีขีดจำกัดอีกด้วย

1.3 หลักกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57 บัญญัติว่า “รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและ ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

⁷ สมศักดิ์ รัชัน, และประณีต งามสน่ห์. (2561). ดัชนีความสมบูรณ์ทางชีวภาพของระบบนิเวศแหล่งน้ำจืดโดยใช้ปลาเป็นตัวชี้วัด. วารสารวิทยาศาสตร์บูรพา, 23(2), 928-943.

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการ ใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการ ดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีต ประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่าง ๆ ด้วยการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 บัญญัติว่า “การดำเนินการใด ของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือ สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและ ชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการ ดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความ เตือร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเสนออื่น ๆ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและจัดการ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมได้เสียก่อนดำเนินโครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม “อย่างรุนแรง”⁸

2. สถานการณ์ปัญหาและระบบการจัดการ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาสถานการณ์ปัญหาของการประกอบกิจการอุตสาหกรรมของไทยและในพื้นที่จังหวัดที่ ศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา รวมถึงศึกษาระบบการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ อุตสาหกรรม รายละเอียดดังนี้

⁸ เขตไท ลังการพันธุ์. (2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10(1), 47-61.

2.1 สถานการณ์ปัญหาของการประกอบกิจการดูทราย

การประกอบกิจการดูทราย เป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถดำเนินการได้ทั้งในทางบกและทางน้ำ ทั้งแหล่งที่ดินของภาคเอกชนและภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินการในที่ดินสาธารณะ ภาครัฐมีอำนาจในการจัดสรรการใช้สอยทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงมีหน้าที่ออกมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรไม่ให้เป็นไปในลักษณะของการทำลายทรัพยากรและก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้น การประกอบกิจการดูทราย ซึ่งเป็นการเข้ามาใช้สอยทรัพยากรของรัฐ จึงอยู่ในรูปแบบของการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควบคุมไม่ให้เกิดการดำเนินการส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือเกิดน้อยที่สุด การอนุรักษ์ให้ทรัพยากรคงอยู่ให้ยาวนานที่สุด จึงต้องมีการออกกฎ ระเบียบเพื่อกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล ทั้งนี้ การประกอบกิจการดูทราย หากมีการอนุญาตให้ดูทรายในปริมาณมากและผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอนุญาต ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และอาจนำไปสู่การขาดแคลนทรายในอนาคตได้ ผู้วิจัยได้สรุปสถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย รายละเอียดดังนี้

2.1.1 สถานการณ์การประกอบกิจการดูทรายในประเทศไทย

การประกอบกิจการดูทรายในประเทศไทย มีทั้งการดูทรายในพื้นที่ของเอกชนและการดูทรายในที่ดินของรัฐ ในที่นี้จะศึกษากรณีการดูทรายในที่ดินของรัฐเท่านั้น กรณีดังกล่าวนี้เอกชนจะขออนุญาตเข้ามาใช้สอยทรัพยากรที่ภาครัฐมีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการ อันเป็นการจัดสรร กำกับติดตาม และควบคุมการใช้ทรัพยากรทรายไม่ให้เป็นไปในลักษณะของการทำลายทรัพยากรและก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูทรายในที่ดินของรัฐ ทั้งกรณีการอนุญาตรายใหม่และการต่อใบอนุญาตให้ดูทรายในที่ดินของรัฐในประเทศไทยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน⁹ รายละเอียดดังนี้

1) สถิติการประกอบกิจการดูทรายภายในประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาตจากคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ให้ดูทรายในแม่น้ำภายในประเทศ ทั้งการอนุญาตรายใหม่และการต่อใบอนุญาต มีการอนุญาตผู้ประกอบการ จำนวน 166 ราย ในเนื้อที่รวม 413 ไร่ 20.15 ตารางวา ในพื้นที่ 20 จังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการอนุญาตผู้ประกอบการจำนวน 138 ราย ในเนื้อที่รวม 320 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวา ในพื้นที่ 16 จังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการอนุญาตผู้ประกอบการจำนวน 264 ราย ในเนื้อที่ รวม 686 ไร่ 1 งาน 40 ตารางวา ในพื้นที่ 21 จังหวัด และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ข้อมูล ณ วันที่ 28 มิ.ย. 2565) มีการอนุญาตผู้ประกอบการจำนวน 247 ราย ในเนื้อที่ รวม 629 ไร่ 1 งาน 63.52 ตารางวา ในพื้นที่ 16 รายละเอียดดังนี้

⁹ ข้อมูลจากกรมที่ดิน ตามหนังสือ ที่ มท 0511.3/14249 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2565 เรื่อง สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาตและจำนวนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ดูทรายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน

ตารางที่ 2.1 สถิติการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำภายในประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน

| ลำดับ | จังหวัด | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 | | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 | | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 | | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565* | |
|-------|---------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) |
| 1 | กาญจนบุรี | 18 | 39-2-82 | 1 | 2-0-00 | 18 | 38-0-32 | 19 | 38-0-37 |
| 2 | กำแพงเพชร | 28 | 89-0-00 | 6 | 18-0-00 | 32 | 102-0-00 | 33 | 105-0-00 |
| 3 | จันทบุรี | 1 | 2-0-00 | 1 | 2-0-00 | 1 | 2-0-00 | 1 | 2-0-00 |
| 4 | ชัยนาท | 2 | 10-0-00 | - | - | - | - | - | - |
| 5 | ชุมพร | 8 | 12-3-12.15 | 6 | 7-2-00 | 16 | 23-1-32 | 10 | 18-0-47.52 |
| 6 | เชียงใหม่ | 12 | 36-1-30 | 18 | 71-1-85 | 40 | 156-1-10 | 42 | 156-2-00 |
| 7 | เชียงราย | 27 | 58-0-00 | 25 | 53-2-00 | 43 | 109-0-00 | 50 | 102-0-00 |
| 8 | ตรัง | 2 | 4-0-00 | 2 | 1-3-92 | 1 | 1-3-96 | 2 | 1-3-92 |
| 9 | ตาก | 9 | 18-0-00 | - | - | 9 | 18-0-0 | 9 | 18-0-00 |
| 10 | นครศรีธรรมราช | 6 | 12-0-00 | 1 | 0-2-07 | 6 | 11-2-13 | - | - |
| 11 | นครสวรรค์ | - | - | - | - | 10 | 21-0-0 | 10 | 21-0-00 |
| 12 | น่าน | 2 | 2-3-63 | 3 | 4-3-65 | 3 | 4-3-63 | 3 | 4-3-63 |
| 13 | บุรีรัมย์ | 3 | 8-0-00 | 5 | 14-0-00 | 8 | 29-0-00 | 7 | 25-0-00 |
| 14 | ปัตตานี | | | | | 1 | 4-0-00 | | |
| 15 | ปราจีนบุรี | 3 | 5-0-00 | 4 | 8-0-00 | 3 | 7-0-00 | | |
| 16 | แพร่ | | | | | 1 | 4-0-00 | | |
| 17 | มหาสารคาม | | | | | 3 | 7-0-00 | | |
| 18 | ยะลา | - | - | 4 | 7-2-74 | 3 | 5-3-08 | 1 | 2-0-00 |
| 19 | ยโสธร | - | - | 14 | 21-2-00 | 15 | 40-3-43 | 31 | 45-0-54 |
| 20 | ลำปาง | 4 | 10-1-33 | 1 | 3-0-00 | 6 | 12-0-43 | 4 | 7-0-60 |
| 21 | ศรีสะเกษ | 2 | 7-0-00 | - | - | - | - | | |
| 22 | สงขลา | 6 | 10-0-00 | - | - | - | - | | |
| 23 | สุรินทร์ | 4 | 9-0-00 | - | - | - | - | | |
| 24 | หนองบัวลำภู | 2 | 2-0-00 | - | - | - | - | 2 | 2-0-00 |
| 25 | อุตรดิตถ์ | 8 | 18-0-00 | 39 | 82-0-00 | 23 | 48-0-00 | | |
| 26 | อุบลราชธานี | 19 | 59-0-00 | 8 | 22-2-00 | 22 | 41-3-0 | 23 | 80-2-00 |
| รวม | | 166 | 413-0-20.15 | 138 | 413-0-20.15 | 264 | 686-1-40 | 247 | 629-1-63.52 |

* ข้อมูล ณ วันที่ 28 มิถุนายน 2565

2) สถิติการประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ก.พ.ด.) ทั้งการอนุญาตรายใหม่และการต่อใบอนุญาต มีการอนุญาตผู้ประกอบการ จำนวน 42 ราย ในเนื้อที่รวม 140 ไร่ 96 ตารางวา ในพื้นที่ 3 จังหวัด และพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 14 ราย ในเนื้อที่ที่ขออนุญาตไว้ จำนวน 35 ไร่ 1 งาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีการอนุญาตผู้ประกอบการ จำนวน 39 ราย ในเนื้อที่รวม 103 ไร่ 1 งาน 71 ตารางวา ในพื้นที่ 7 จังหวัด ทั้งนี้เป็นการอนุญาตให้ดูทรายในทุกทรายที่ขออนุญาตมา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการอนุญาตผู้ประกอบการ จำนวน 92 ราย ในเนื้อที่รวม 281 ไร่ 67.2 ตารางวา ในพื้นที่ 7 จังหวัด และพิจารณาไม่อนุญาต

ให้ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 7 ราย ในเนื้อที่ที่ขออนุญาตไว้จำนวน 26 ไร่ และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ข้อมูล ณ วันที่ 28 มิ.ย. 2565) มีการอนุญาตผู้ประกอบการ จำนวน 57 ราย ในเนื้อที่รวม 157 ไร่ 24.5 ตารางวา ในพื้นที่ 6 จังหวัด ทั้งนี้เป็นการอนุญาตให้ดูทรายในทุกทรายที่ขออนุญาตมา รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2.2 สถิติการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน

| ลำดับ | จังหวัด | อนุญาต | | ไม่อนุญาต* | |
|---|-------------|----------------|-------------------------------|------------|-------------------------------|
| | | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | จำนวน(ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) |
| ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 | | | | | |
| 1 | หนองคาย | 8 | 28-3-00 | 10 | 23-1-00 |
| 2 | บึงกาฬ | 14 | 47-1-96 | - | - |
| 3 | นครพนม | 20 | 64-0-00 | 4 | 12-0-0 |
| รวม | | 42 | 140-0-96 | 14 | 25-1-00 |
| ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 | | | | | |
| 1 | ตาก | 12 | 18-0-00 | - | - |
| 2 | นครพนม | 11 | 37-0-00 | - | - |
| 3 | หนองคาย | 7 | 16-2-52.5 | - | - |
| 4 | บึงกาฬ | 29 | 114-0-1 | - | - |
| 5 | มุกดาหาร | 10 | 25-1-71 | - | - |
| 6 | อุบลราชธานี | 1 | 2-1-00 | - | - |
| 7 | เลย | 11 | 24-3-37 | - | - |
| รวม | | 39 | 103-1-71 | - | - |
| ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 | | | | | |
| 1 | ตาก | 11 | 16-0-00 | - | - |
| 2 | นครพนม | 22 | 74-0-00 | 2 | 6-0-00 |
| 3 | หนองคาย | 7 | 16-2-52.5 | 4 | 15-0-00 |
| 4 | บึงกาฬ | 29 | 114-0-01 | 1 | 5-0-00 |
| 5 | มุกดาหาร | 8 | 24-2-81 | - | - |
| 6 | อุบลราชธานี | 4 | 11-0-00 | - | - |
| 7 | เลย | 11 | 24-3-33 | - | - |
| รวม | | 92 | 281-0-67.2 | 7 | 26-0-00 |
| ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ข้อมูล ณ วันที่ 28 มิ.ย.65) | | | | | |
| 1 | ตาก | 11 | 16-0-00 | - | - |
| 2 | นครพนม | 17 | 55-0-00 | - | - |
| 3 | หนองคาย | 8 | 33-1-00 | - | - |
| 4 | เลย | 10 | 24-1-71 | - | - |
| 5 | มุกดาหาร | 7 | 17-1-53.5 | - | - |
| 6 | อุบลราชธานี | 4 | 11-0-00 | - | - |
| รวม | | 57 | 157-0-24.5 | - | - |
| รวมทั้งหมด | | 230 | 681-3-58.7 | 21 | 51-1-00 |

กรณีไม่อนุญาตให้ดูทรายระหว่างประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และ 2564 นั้น เนื่องจากมีระยะห่างจากเขื่อนป้องกันตลิ่งน้อยกว่า 1,000 เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 18 (1)(3) ประกอบข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ข้อ 1.1.4 (1)

ตารางที่ 2.3 สรุปจำนวนผู้ประกอบการดูทรายและเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน

| ปีงบประมาณ | การอนุญาตให้ดูทรายแม่น้ำในประเทศ | | การอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ | | | |
|------------|----------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|-------------|----------------------------|
| | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | อนุญาต | | ไม่อนุญาต | |
| | | | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) | จำนวน (ราย) | เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา) |
| 2562 | 166 | 413-0-20.15 | 42 | 140-0-96 | 14 | 25-1-00 |
| 2563 | 138 | 320-2-23 | 39 | 103-1-71 | - | - |
| 2564 | 264 | 686-1-40 | 92 | 281-0-67.2 | 7 | 26-0-00 |
| 2565* | 247 | 629-1-63.52 | 57 | 157-0-24.5 | - | - |
| รวม | 815 | 2,049-1-46.67 | 230 | 681-3-58.7 | 21 | 51-1-00 |

* ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ณ วันที่ 28 มิถุนายน 2565

จะเห็นได้ว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำภายในประเทศแก่ผู้ประกอบการ จำนวน 815 ราย ในเนื้อที่รวม 2,049 ไร่ 1 งาน 46.67 ตารางวา และมีการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ แก่ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 230 ราย ในเนื้อที่ 681 ไร่ 3 งาน 58.7 ตารางวา และมีผลการพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 21 ราย ในเนื้อที่ที่ขออนุญาต จำนวน 51 ไร่ 1 งาน

ทั้งนี้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ**สภาพปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทรายในประเทศไทย** พบว่าโดยทั่วไปสภาพปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทรายของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับประเด็นในการควบคุมมาตรการทางกฎหมาย และประเด็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดูทราย สามารถแยกปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทรายในประเทศไทยเป็นประเด็นดังนี้

1) ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการออกไปอนุญาต การควบคุมการดูทรายและการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดูทราย¹⁰ ที่ปัจจุบันยังไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ โดยเฉพาะประเด็นการควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการดูทรายให้เป็นไปตามกฎหมาย/ระเบียบกำหนดไว้ ทำให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ดูทราย มีการดูทรายในปริมาณมากกว่าที่ได้รับอนุญาต ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดความลึกในการดูทราย และปริมาณในการดูทราย ผู้ประกอบการบางรายได้รับใบอนุญาตไม่ครบถ้วน หรือไม่เคยได้รับอนุญาต แต่ล่องเรือตามลำน้ำ ลักลอบดูทราย เป็นต้น การประกอบกิจการดูทรายยังก่อผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมข้างเคียง ทั้งปัญหาตลิ่งพัง เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ปัญหามลภาวะทางเสียงและอากาศจากรถ

¹⁰ ชญานิศ เกิดจังหวัด.(2550) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูทราย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ลำเลียงทราย นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทราย เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาทในการเข้าร่วมตรวจสอบก่อนการอนุญาตแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีบัญญัติมาตรการกระบวนกรฟื้นฟูสภาพแหล่งทรายเพื่อการอนุรักษ์อีกด้วย

2) **ปัญหาการลักลอบดูดทราย** การลักลอบดูดทรายโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ โดยความรุนแรงขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ บางพื้นที่มีแม่น้ำที่เหมาะสมแก่การดูดทราย ก็จะพบการลักลอบดูดทรายจำนวนมาก ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการทางกฎหมายอยู่อย่างต่อเนื่อง

3) **ปัญหาการทำลายระบบนิเวศน์** การดูดทรายในปริมาณมาก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา โดยเฉพาะสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ตามแหล่งทราย เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำตื้นริมตลิ่ง หรือสันดอนทราย อาทิ การลักลอบดูดทรายในคลองภูมิ จังหวัดสงขลา ที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำในคลองเป็นสีขุ่นข้นทั้งลำน้ำระยะทางยาวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ สัตว์น้ำบางชนิดสูญพันธุ์ สภาพพื้นที่ป่าถูกรุกราน ปัญหาน้ำกัดเซาะตลิ่งพัง ที่ดินของประชาชนทรุดพังลงในแม่น้ำ เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

4) **ปัญหาการทรุดตัวของตลิ่งและพื้นที่บริเวณท่าทราย** การดูดทรายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตลิ่งพังทลาย นอกเหนือจากการกัดเซาะตามธรรมชาติ โดยตลิ่งที่พังทลาย อาจจะเป็นที่ของภาครัฐหรือเอกชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ดังนั้นจึงควรกำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้ดูดทรายในพื้นที่ที่มีศักยภาพการทับถมของทรายอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งควบคุม โดยคำนึงถึงปริมาณทรายที่อยู่ในบริเวณนั้นและกำลังการผลิตกำลังเครื่องยนต์ดูดทราย¹¹

5) **ปัญหาคุณภาพน้ำผิวดิน** กระบวนการผลิตทรายจะมีน้ำขุ่นข้นเกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นน้ำที่มีการปนเปื้อนของน้ำโคลน โดยปกติบ่อทรายส่วนใหญ่จะไม่มีการระบายน้ำขุ่นข้นออกมาสู่แหล่งน้ำภายนอก เนื่องจากเป็นตัวทำระบบปิด คือให้น้ำไหลหมุนเวียนภายในบ่อ แต่ถ้ามีการระบายน้ำออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะเมื่อน้ำในบ่อมีปริมาณมากระดับน้ำสูงเป็นอุปสรรคต่อการดูดทราย จะทำให้แหล่งน้ำธรรมชาติเกิดความขุ่นข้น มีตะกอนแขวนลอยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและสิ่งมีชีวิตในน้ำ นอกจากนี้ระหว่างการดำเนินการดูดทราย เมื่อมีการเปิดบ่อจนถึงระดับน้ำใต้ดิน ในบ่อทรายจะมีน้ำอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากน้ำซึมไหลออกมาจากดิน ในบางพื้นที่การขุด ตัก และดูดทรายจะส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำใต้ดินของชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง โดยเฉพาะบ่อน้ำตื้น ซึ่งมีปริมาณน้ำน้อยลงหรือไม่มีเลยในฤดูแล้งเป็นเหตุให้บ่อน้ำตื้นเหิน

6) **ปัญหาจากการขนส่งลำเลียงทราย** การขนส่งทรายส่วนใหญ่จะมีปัญหาของน้ำหนัก การบรรทุกทรายเกินที่กฎหมายกำหนด ทำให้ถนนเกิดความชำรุดเสียหาย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการฟุ้งกระจายของฝุ่น และการร่วงหล่นของทราย ตลอดจนเสียงดังรบกวนส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ข้างทาง นอกจากนี้การขุด ตัก และดูดทราย ยังก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงด้วย โดยการทำงานของเครื่องจักรกล เช่น เรือดูดทราย เครื่องล้างคัดแยกและทำความสะอาด เป็นต้น

7) **ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูดทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูดได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูดทรายไม่เหมาะสม** ซึ่งการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูดทรายได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9/1 ที่ให้ผู้รับอนุญาตดูดทรายเสียค่าตอบแทนรายปีแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยกำหนดวิธีการและอัตราการเรียกเก็บค่าตอบแทนการอนุญาต ประกอบด้วย ค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา 9(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไร่ละ 1,000 บาทต่อปี และค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา 9(2) การขุดหรือดูดทราย ลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท

¹¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. มาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ขุด ตักและดูดทรายในแม่น้ำ.

และการดูทรายของผู้ประกอบการยังพบว่า มีการดูทรายเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตหรือเกินกว่าปริมาณทรายที่คำนวณไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการเสียค่าตอบแทนด้วย ทำให้ภาครัฐได้รับความเสียหายจากการเสียทรัพยากรทรายที่ไม่คุ้มค่ากับค่าธรรมเนียมที่ภาครัฐได้รับ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูทรายไม่เท่ากัน โดยพิจารณาจากการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการอนุญาตดูทรายตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้เสียค่าตอบแทนการดูทรายในอัตราลูกบาศก์เมตรละไม่เกิน 28 บาท ซึ่งแต่ละท้องถิ่นกำหนดอัตราไม่เท่ากัน มีตั้งแต่ 5 – 28 บาทต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีความแตกต่างจากราคาในเชิงพาณิชย์ที่ผู้ประกอบการดูทรายนำทรายที่ได้ไปจำหน่ายอย่างมาก

8) ปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน¹² เกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในจังหวัดหนองคาย จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดนครพนม พบว่า ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาอนุญาตดูทรายของทุกจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้า โดยจังหวัดที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตดูทรายมากที่สุด คือ จังหวัดหนองคาย ซึ่งมีการใช้ระยะเวลาการดำเนินการมากถึง 1,332 วัน หรือ 3 ปี 7 เดือน สำหรับจังหวัดที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการน้อยที่สุด คือ จังหวัดนครพนม ซึ่งมีการใช้ระยะเวลาการดำเนินการมากเช่นเดียวกัน เป็นจำนวนมากถึง 433 วัน หรือ 1 ปีกว่า ทั้งนี้ช่วงระยะเวลาที่เป็นปัจจัยเสี่ยงในการดำเนินการมากที่สุด คือ ช่วงระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) รับเรื่องจนถึงวันที่คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (กพต.) มีมติอนุญาตดูทราย โดยใช้ระยะเวลามากกว่า 3 ปี และรองลงมา คือ ช่วงระยะเวลาการขออนุญาต ตั้งแต่วันที่ผู้ประกอบการยื่นขอใบอนุญาตจนถึงวันที่ส่งข้อมูลให้อพต. โดยใช้ระยะเวลามากกว่า 1 ปี จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงการขออนุญาตและช่วงการพิจารณาอนุญาตเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาอนุญาตดูทรายได้ทันกับกรอบระยะเวลาการขอต่อใบอนุญาตดูทรายในปีถัดไปด้วย การพิจารณาใบอนุญาตที่ล่าช้ายังมีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการออกใบอนุญาตดูทรายได้ ซึ่งอาจจะมีการให้สินบนหรือการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วในขั้นตอนของการออกใบอนุญาตดูทราย

จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาของการประกอบกิจการดูทรายที่สำคัญ เป็นประเด็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การลักลอบดูทราย การกำกับติดตาม ควบคุมผู้ประกอบการดูทรายไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณกิจการดูทราย ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การพังทลายของตลิ่ง การเกิดมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูทรายไม่เหมาะสม และปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะเกิดการทุจริตขึ้น ทั้งการยื่นข้อเสนอแก่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาต การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับความสะดวก รวดเร็ว ในกระบวนการออกใบอนุญาต

¹² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.(2560) รายงานผลการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1.2 สถานการณ์การประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ

จังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาในภาคเหนือนั้น ลักษณะภูมิประเทศมีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาและป่าละเมาะ มีที่ราบอยู่ตอนกลางตามสองฝากฝั่งแม่น้ำ มีลุ่มน้ำหลักในพื้นที่ทั้งหมด จำนวน 3 ลุ่มน้ำและลำน้ำสาขาอีกจำนวนมาก โดยปัจจุบันจังหวัดที่ศึกษามีผู้ประกอบการกิจการดูทรายที่ได้รับอนุญาต จำนวน 29 ราย และอยู่ระหว่างการรอออกใบอนุญาต จำนวน 16 ราย โดยผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด ประกอบกิจการบนที่ดินรวม 98 ไร่

ทั้งนี้ ลักษณะปัญหาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา จากข้อมูลเบื้องต้นที่มีการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์การประกอบกิจการดูทรายลุ่มแม่น้ำหลักและลุ่มน้ำสาขาในพื้นที่ 2 อำเภอของจังหวัดที่ศึกษา จำนวน 3 ราย ได้แก่ 1) บริษัท ก. 2) บริษัท ข. และ 3) บริษัท ค. มีสภาพปัญหาที่พบจากการลงพื้นที่มีดังต่อไปนี้

1) การเปลี่ยนแปลงทางน้ำ จากการลงพื้นที่มีข้อสังเกตว่าการประกอบกิจการดูทรายของผู้ประกอบการบางราย มีข้อสังเกตว่า อาจจะส่งผลให้แม่น้ำเปลี่ยนทิศทางไปจากเดิม ซึ่งจะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ตลิ่งพัง รวมถึงอาจจะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการดูทรายที่จะมีพื้นที่ให้ดูทรายหรือมีปริมาณทรายให้ดูมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพียงข้อสังเกตเบื้องต้นเท่านั้น รายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 2.1 บริเวณท่าทรายที่ทางน้ำหรือร่องน้ำมีการเปลี่ยนแปลง



2) การพังทลายของตลิ่ง ปัญหาการหลุดตัวของตลิ่งที่พบเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือร่องน้ำบริเวณท่าทราย ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อตลิ่งที่เป็นที่ดินริมแม่น้ำและที่ดินของประชาชน กรณีดังกล่าวตลิ่งที่พังทลายเป็นบริเวณสวนลำไยของชาวบ้าน มีระยะการพังทลายประมาณ 200 – 300 เมตร รายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 2.2 การพังทลายของตลิ่งแม่น้ำบริเวณท่าทราย



ทั้งนี้จากการลงพื้นที่ท่าทรายของผู้ประกอบการดูดทราย ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว ยังมีข้อสังเกตอีกหลายประการ อาทิ พื้นที่การดำเนินการดูดทรายที่ผู้ประกอบการดูดทรายจริงกับที่ขออนุญาต มีความแตกต่างกันหรือไม่ โดยผู้ประกอบการบางรายอาจจะมีการดูดทรายเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวต้องให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบต่อไป หรือประเด็นค่าตอบแทนใบอนุญาตดูดทรายที่ภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดูดได้

แผนภาพที่ 2.3 บริเวณท่าทรายที่ประกอบการดูดทรายทั้งสองฝั่งของแม่น้ำ



ส่วนสภาพปัญหาหรือข้อสังเกตจากการประกอบกิจการดูทรายในภาพรวมในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ปัญหาการดูทรายเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต
- 2) การลักลอบดูทราย
- 3) การพังหรือทรุดตัวของตลิ่ง
- 4) การเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ
- 5) การลดระดับของน้ำผิวดิน
- 6) การจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ดูได้

และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูทรายไม่เหมาะสม

- 7) กระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายมีความล่าช้า

ทั้งนี้สภาพปัญหาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา จะสอดคล้องกับสภาพปัญหาของการประกอบกิจการดูทรายของทั่วประเทศ ที่มีสภาพปัญหาของการประกอบกิจการดูทรายที่สำคัญ เช่น ประเด็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การลักลอบดูทราย การกำกับติดตาม ควบคุมผู้ประกอบการดูทรายไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณกิจการดูทราย ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การพังทลายของตลิ่ง การเกิดมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูทรายไม่เหมาะสม และปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า

สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ที่ได้ตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐแม่น้ำโขง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม พบว่า (1) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดูทรายหรือผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนด (2) การจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูทรายไม่เหมาะสม และ (3) กระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า

2.1.3 การดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทราย

การประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำเป็นการดำเนินการในลักษณะของการเข้ามาใช้สอยทรัพยากรโดยเอกชน ดังนั้นภาครัฐจึงต้องมีบทบาทในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ โดยการใช้ระบบการออกใบอนุญาตจากภาครัฐแก่เอกชนและเมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาต ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายในการรับผิดชอบหรือโทษ ทั้งนี้สามารถสรุปกฎหมายที่ด้านความรับผิดชอบของการประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำแยกตามใบอนุญาต ดังนี้

1) ใบอนุญาตให้ดูทราย การประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำหรือในที่ดินของรัฐนั้นมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐ อันทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดินหรือเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดิน โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งครอบคลุมถึงการประกอบกิจการดูทรายด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน

ที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่¹³ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1) อธิบดีกรมที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเปิดและย่อยหิน การขุดตักดินลูกรัง หรือหินผุ ในบริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร ที่รัฐมนตรียังมีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้นให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาต ดังนี้

(1) การระเปิดและย่อยหิน การขุดตักดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุ เพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่นอกเขตเขาหรือภูเขา และปริมณฑลรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร

(2) การขุดหรือดูดทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน

(3) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(4) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตไว้

การดูดทรายในที่ดินของรัฐจากแม่น้ำลำคลองเป็นการที่ผู้ประกอบการดูดทราย รายใดจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะเข้าไปกระทำการอย่างใด ๆ ได้ และจะต้องไม่กระทำการเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดินนั้นด้วย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้บริเวณที่เขาหรือภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร บริเวณแม่น้ำและลำคลอง และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย ทุกแห่งทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁴

ที่ดินใดก็ตามที่เป็นของรัฐ รวมถึงหิน กรวด ทราย ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่ดินหรือพื้นที่ลำน้ำ แม่น้ำ ย่อมถือเป็นบริเวณหวงห้ามมิให้เข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดินนั้น หากบุคคลจะเข้าไปกระทำการใด ๆ เช่น ประกอบกิจการขุด ตัก ดูดทราย ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาอนุญาตตามระเบียบหลักเกณฑ์เสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9 โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา 108 ทวิ¹⁵

¹³ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2538 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁵ มาตรา 108 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ การเข้าไป
ดูทรายในแม่น้ำลำคลองอันถือเป็นที่ดินของรัฐนั้น จึงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
มาตรา 9 ซึ่งผู้ประกอบการดูทรายไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้โดยพลการ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจาก
พนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการดูทรายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ได้ และต้องเป็นไปตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546¹⁶

2) **ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน** มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ
ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14)
พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและ
ทะเลภายในน่านน้ำไทย ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ
ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใด
ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว ซึ่งคำว่า
“น่านน้ำไทย”¹⁷ หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณี
ตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220
แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขต
ต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย ดังนั้น การดำเนินการดูทราย ทั้งแม่น้ำภายในประเทศและแม่น้ำระหว่าง
ประเทศ จึงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 120 ที่ต้องขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการ
ดูทรายจากกรมเจ้าท่า

3) **ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน** กรณีผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 กระทำ
การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง หรือตั้งโรงงาน
โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสน
บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁸

4) **ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า** กรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54
แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินสี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึง
สิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ในกรณีที่มิคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิด
ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง
ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิด ออกไปจากป่านั้นได้ด้วย¹⁹ บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ
ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผล
ในการกระทำความผิด ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่²⁰

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็น
อุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่.

¹⁶ ชญาณิศ เกิดจังหวัด. (2550). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูทราย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน
, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ.
2540 มาตรา 3

¹⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 50

¹⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 72 ตี

²⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 74 ทวิ

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทราย ผู้ประกอบกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือดำเนินการนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตนั้น จะมีความผิดแยกไปตามกฎหมายของแต่ละใบอนุญาต ยกตัวอย่างเช่น ผู้ลักลอบดูทรายในแม่น้ำสาธารณะ โดยใช้เครื่องจักรกล ก็มีความผิดตามใบอนุญาตดูทราย ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

2.2 ระบบการจัดการเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทราย

การประกอบกิจการดูทราย เป็นการดำเนินการโดยภาคเอกชนกับทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของเอกชนและของภาครัฐ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เกิดความคุ้มค่าและลดผลกระทบต่อระบบนิเวศ รวมถึงไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคม และประชาชนในพื้นที่ของการประกอบกิจการดูทรายด้วย ในเรื่องระบบการจัดการเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทราย จะกล่าวถึงเฉพาะการประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐใน 3 ประเด็น ดังนี้

2.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย

การประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องมีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาเป็นผู้จัดสรรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความคุ้มค่าและลดผลกระทบต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้การประกอบกิจการดูทรายมีกฎหมาย ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) **ประมวลกฎหมายที่ดิน** : ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้สิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า หรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน ดังนั้นการประกอบกิจการดูทราย ผู้ประกอบการที่ต้องการเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในที่ดินของรัฐ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน จึงจะเข้าไปดำเนินการได้ และจะต้องไม่กระทำอันเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดินของรัฐในบริเวณที่เขาหรือภูเขา บริเวณแม่น้ำและลำคลอง รวมถึงห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใดๆ ที่เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย นอกจากนี้ มาตรา 9/1 ยังกำหนดให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ด้วย

2) **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546** :

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ออกตามประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้โอนภารกิจงานการขออนุญาตดูทรายไปให้กรมที่ดินดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้การควบคุมการประกอบการดูทรายมิให้เป็นการทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน และมีให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้ออกระเบียบดังกล่าว โดยในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ก.พ.ด.) และคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (อพ.ด.) ที่ทั้งสองคณะมีอำนาจในการอนุญาตให้ทำการดูทราย การแก้ไขปัญหา

อุปสรรค ข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดูแลรักษาทั้งปวงครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร วิธีการขออนุญาตดูแลรักษา การพิจารณาอนุญาต เงื่อนไขการอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ค่าตอบแทนและเงินประกันที่ผู้ขออนุญาตต้องจ่ายแก่หน่วยงานรัฐ รวมถึงการควบคุมการประกอบกิจการดูแลรักษา เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการดูแลรักษาไม่ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดิน และไม่ให้เกิดเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรที่ดิน ระบบนิเวศและประชาชน

3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูแลรักษาตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 : พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 120 บัญญัติให้กรมเจ้าท่า มีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย และห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูแลรักษา พ.ศ. 2546 ข้อ 17 ที่กำหนดว่า “จังหวัดได้รับแจ้งมติ ก.พ.ด. และเรื่องราวการขออนุญาตดูแลรักษาซึ่ง ก.พ.ด. พิจารณาอนุญาตแล้ว ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วให้จังหวัดออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ด. 69 ก. ทำระเบียบนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่จังหวัดได้รับแจ้งมติ ก.พ.ด.” ดังนั้นกรมเจ้าท่า จึงได้วางระเบียบและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูแลรักษาตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น โดยระเบียบได้บัญญัติเกี่ยวกับการยื่นขออนุญาตขุดลอก เกณฑ์การพิจารณาอนุญาต ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาต และกำหนดอายุใบอนุญาตขุดลอกไว้คราวละไม่เกิน 6 เดือน โดยให้อธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นผู้รักษาการตามระเบียบดังกล่าว

4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม : พระราชบัญญัติโรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการประกอบกิจการโรงงานทั้งปวง โดยการประกอบกิจการดูแลรักษา จัดเป็นโรงงานจำพวก 3 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) โดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน การกำกับและดูแลโรงงาน รวมถึงบทกำหนดโทษด้วย ในส่วนของการประกอบกิจการดูแลรักษาที่จัดเป็นโรงงานจำพวก 3 นั้น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 12 กำหนดไว้ว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ และห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับอนุญาต กำหนดการยื่นคำขออนุญาต หลักเกณฑ์และขั้นตอนการอนุญาต รวมถึงอำนาจในการอนุญาตให้ตั้งโรงงาน ทั้งนี้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดหลักการกำกับและดูแลโรงงานไว้ใน มาตรา 34 ถ้าโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 หยุดดำเนินการติดต่อกันเกินกว่า 1 ปี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันพ้นกำหนด 1 ปี และมาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียง ให้เจ้าหน้าที่สั่งระงับหรือแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

5) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมชุด ตัก ลอก หรือดูดทรายหรือดินในที่ดินกรรมสิทธิ์ สำหรับใช้ในการก่อสร้าง พ.ศ. 2554 : ประกาศดังกล่าวประกาศเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมชุด ตัก ลอกหรือดูดทรายหรือดิน สำหรับใช้ในการก่อสร้างที่ก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายและความเดือดร้อนแก่บุคคลและทรัพย์สิน โดยประกาศดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับนิยามของการชุด ตัก ลอก หรือดูดทรายหรือดิน การยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ตามแบบ ร.ง. 3 ระยะเวลาดำเนินการโรงงาน กำหนดลักษณะและเกณฑ์การชุด ตัก ลอก หรือดูดทรายหรือดิน ข้อห้ามการประกอบกิจการในพื้นที่ต่าง ๆ การจ่ายค่าเสียหายแก่ความเสียหายที่เกิดอันตรายและความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

6) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกอบกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 : พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดนิยาม คำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัตินิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ดังนั้นป่า จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย

ดังนั้น การประกอบกิจการดูดทรายในแม่น้ำที่เป็นป่าตามความหมายข้างต้น จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ที่เป็นไปตามมาตรา 54 วรรคสอง มาตรา 58 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 โดยบัญญัติเกี่ยวข้องกับการขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า หลักเกณฑ์ขั้นตอนการขออนุญาต การตรวจสภาพป่า หลักเกณฑ์การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต รวมถึงการโอนใบอนุญาต ใบแทนใบอนุญาต

2.2.2 หลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูดทราย และใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง การต่อและยกเลิกใบอนุญาตให้ดูดทราย

การประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐเป็นการเข้าไปใช้สอยทรัพยากรในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9(2) ของประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีเอกชนขออนุญาตดูดทรายในที่ดินของรัฐ ผู้ขอต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้ดูดทรายภายในจังหวัด ในการอนุญาตได้เนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่ มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี และผู้ขออนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 9/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่เกินบัญชีแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ซึ่งการดำเนินการขออนุญาตดูดทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบกิจการดังต่อไปนี้

การพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตโดยคำนึงถึง

- 1) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ
- 2) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจ

หรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ จะต้องดำเนินการโดยไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ในการยื่นคำขอและในการพิจารณาอนุญาต จากคู่มือสำหรับประชาชนในการขออนุญาตดูทราย มีรายละเอียดดังนี้

1) เป็นการขออนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐ ยกเว้นเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ

2) ผู้ขอต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ดำเนินการด้วยตนเองจะโอนสิทธิให้ผู้อื่นมิได้

(2) ทำการดูทรายตั้งแต่เวลา 06.00 น. ถึง 18.00 น.

(3) ไม่ทำการดูทรายจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการหรือของผู้อื่น

(4) ไม่ทำการเป็นที่กีดขวางการจราจรหรือก่อให้เกิดเสียงดังเป็นที่รบกวนบุคคลอื่น

(5) แสดงใบอนุญาตไว้ประจํายานพาหนะเครื่องมือเครื่องใช้หรือเครื่องจักรกลที่ใช้ดูทราย

3) ให้ผู้ประสงค์ขออนุญาตดูทรายยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกรายชื่อของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แล้วให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี

4) จำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตในจังหวัดหนึ่ง ๆ โดยผู้ขอจะขอกี่แห่งก็ตามเมื่อรวมเนื้อที่ทั้งหมดรายหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน 5 ไร่

5) ที่ดินที่ขออนุญาตจะต้องอยู่ในโซนนิ่ง (Zoning) ที่จังหวัดกำหนด

6) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้คำนี้ถึง

(1) ในด้านวิชาการเช่นความเสียหายแก่สภาพตลิ่งสภาพธรรมชาติของลำน้ำ

(2) ในด้านการปกครองเช่นความเดือดร้อนของราษฎรความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ

7) กรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบมติอนุญาตโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ถือว่าผู้ขอรับอนุญาตไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไปและให้งดเว้นการออกใบอนุญาต

8) ก่อนจังหวัดออกใบอนุญาต ผู้ขอต้องนำใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาแสดงให้ครบถ้วน

9) ใบอนุญาตมีกำหนดไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต

10) วันหมายถึงวันทำการปกติของหน่วยงานของรัฐ

11) ระยะเวลาดำเนินการอาจลดลงหรือเพิ่มขึ้นขึ้นอยู่กับกรออกใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ในการขออนุญาตดูทรายนั้น จากคู่มือสำหรับประชาชนของกรมที่ดินเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตดูทรายได้อธิบายไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.4 ขั้นตอน ระยะเวลา ในการดำเนินการขอใบอนุญาตให้ดูทราย

| ลำดับ | ขั้นตอน | ระยะเวลา |
|-------|--|-------------|
| 1 | <p>การตรวจสอบเอกสาร</p> <p>ยื่นคำขอตามแบบทต. 64 ต่อนายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมด้วยแผนที่ดินบริเวณที่ขออนุญาต (ในการจัดทำแผนที่ประกอบคำขอให้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุดที่มท 0511.3/ว 1046 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2547 รายละเอียดตามเอกสารประกอบ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - สอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียดตามแบบ ท.ด. 66 - ชำระค่าใช้จ่าย <p>(หมายเหตุ: หน่วยงานผู้รับผิดชอบคืออำเภอ/กิ่งอำเภอ/สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่ตั้งอยู่)</p> | 1 วันทำการ |
| 2 | <p>การพิจารณา</p> <p>ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการขออนุญาต ออกไปชั้นสุตรสอบสวนที่ดินที่ขออนุญาตตามแบบ ท.ด.67</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้รายงานจังหวัดภายใน 5 วัน <p>หมายเหตุ: หน่วยงานผู้รับผิดชอบคือหน่วยงานรับคำขอ</p> | 5 วันทำการ |
| 3 | <p>การพิจารณา</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีเห็นควรอนุญาตให้จัดทำประกาศโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่ทำการ กำนันที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่บริเวณใกล้เคียงหรือในที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ (ประกาศตามกฎหมาย 30 วันและรวมระยะเวลาการปิดประกาศ 10 วัน) - ขอความเห็นจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น <p>หมายเหตุ: หน่วยงานผู้รับผิดชอบคือหน่วยงานรับคำขอ</p> | 40 วันทำการ |
| 4 | <p>การพิจารณา</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีไม่มีการคัดค้านหรือข้อขัดข้องให้หน่วยงานรับคำขอส่งเรื่องและชี้แจงไปจังหวัด (3 วันทำการ) - กรณีมีการคัดค้านหรือมีข้อขัดข้องให้หน่วยงานที่รับคำขอสอบสวนพิจารณาแล้วรายงานจังหวัด (10 วันทำการ) <p>หมายเหตุ: หน่วยงานผู้รับผิดชอบคือหน่วยงานรับคำขอ</p> | 10 วันทำการ |

| ลำดับ | ขั้นตอน | ระยะเวลา |
|-------|--|-------------|
| 5 | <p>การพิจารณา</p> <p>คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัดตรวจสอบพื้นที่และประชุมพิจารณาให้ความเห็นเสนอจังหวัดดำเนินการตามมติที่ประชุมและแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ขอทราบ (กรณีไม่อนุญาตแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย)</p> <p>หมายเหตุ: หน่วยงานรับผิดชอบคือสำนักงานที่ดินจังหวัด</p> | 27 วันทำการ |
| 6 | <p>การลงนาม/คณะกรรมการมีมติ</p> <p>กรณีอนุญาตให้ผู้ขอยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบมติอนุญาตพร้อมใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เมื่อจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่าใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วให้จังหวัดออกใบอนุญาตพร้อมแจ้งหน่วยงานรับคำขอ/ผู้ขอ <p>หมายเหตุ: หน่วยงานรับผิดชอบคือสำนักงานที่ดินจังหวัด</p> | 30 วันทำการ |

ระยะเวลาดำเนินการ รวม 113 วันทำการ

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการควบคุมการดำเนินการดูตทราย โดยกำหนดไว้ว่า เมื่อมีการอนุญาตให้ดูตทรายในท้องที่ใดแล้ว จังหวัดมีหน้าที่ในการจัดประชุมชี้แจงหรือประกาศให้ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณที่ได้มีการอนุญาตให้ดูตทรายทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันออกใบอนุญาต²¹ เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การดูตทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร พร้อมทั้งแจ้งให้ประชาชนทราบด้วยว่า หากผู้ได้รับอนุญาตได้ทำการดูตทรายโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ รวมถึงผู้ประกอบการดูตทรายต้องดำเนินการดูตทรายตามที่ขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมไว้

ดังนั้นประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมการควบคุม ดูแลการประกอบกิจการดูตทรายตามระเบียบนี้ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้จังหวัด อำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จัดเจ้าหน้าที่ตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการดูตทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ตามระเบียบดังกล่าวยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายข้อ 18(2) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางปฏิบัติสภาท้องถิ่น จะร่วมกันพิจารณาให้ความเห็น โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ขออนุญาต ผู้นำชุมชน ประชาชนในพื้นที่เพื่อรับทราบความเห็นของประชาชน รวมทั้งการนำผลการทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณา เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมภายในชุมชนด้วย ส่วนกระบวนการทำประชาคมจะมีความโปร่งใสได้รับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ของคนในชุมชนหรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละชุมชน เช่น ผู้นำชุมชนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ผู้ประกอบการที่ขออนุญาตเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หรือไม่ เป็นต้น

²¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 33

จะเห็นได้ว่า ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกใบอนุญาตดูทราย ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การร่วมประชาคมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต (ขั้นตอนระหว่างออกใบอนุญาต) เพื่อเป็นข้อมูลให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูทราย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 18 (2)
- 2) การร่วมตรวจสอบ กำกับติดตาม ผู้ประกอบกิจการดูทราย หลังจากได้รับใบอนุญาตแล้ว โดยหน่วยงานภาครัฐจะประกาศให้ประชาชนพื้นที่ทราบถึงมาตรการเพื่อป้องกันและควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการดูทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินประชาชน และเพื่อให้ประชาชนทราบว่าหากผู้ประกอบการดูทรายทำผิดเงื่อนไขดังกล่าว ก็จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 33

การต่อและยกเลิกใบอนุญาตดูทราย เมื่อผู้ประกอบการดูทรายดำเนินการดูทรายครบกำหนดตามใบอนุญาตเดิม คือดำเนินการครบกำหนด 1 ปี แล้ว หากผู้ประกอบการมีความประสงค์จะดำเนินการต่อ ผู้ประกอบการต้องขอต่ออายุใบอนุญาต ที่ต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน หากไม่ยื่นภายในกำหนดให้ถือว่าไม่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาต²² โดยขั้นตอนการขอต่อใบอนุญาตจะมีขั้นตอน วิธีการหรือหลักเกณฑ์เงื่อนไขเหมือนกับการขอใบอนุญาตดูทราย ยกเว้นบางขั้นตอน เช่น เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดูทรายแล้ว ผู้ประกอบการไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบมติอนุญาตโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไป และให้งดเว้นการออกใบอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้การแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ขอต่อใบอนุญาตทราบนั้น หากเป็นกรณีไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตดูทราย ให้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย

2.2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตให้ดูทราย

การขออนุญาตให้ดูทรายในที่ดินของรัฐ ในกระบวนการดำเนินงานและความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9(2) ของประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดวิธีการขออนุญาต การต่อใบอนุญาต การพิจารณาอนุญาต เงื่อนไขการอนุญาตที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดเกณฑ์การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตดูทรายว่า เมื่อมีการอนุญาตให้ดูทรายในท้องที่ใดแล้ว ให้จังหวัดประชุมชี้แจงหรือประกาศให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณที่ได้รับการอนุญาตให้ดูทรายทราบภายใน 15 วันนับแต่วันออกใบอนุญาต เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การดูทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร พร้อมทั้งแจ้งให้ราษฎรทราบว่าหากผู้ได้รับอนุญาตได้ทำการดูทรายโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้²³ และให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดทำหุ่นหรือเครื่องหมายอื่นใด เพื่อแสดงขอบเขตที่ได้รับอนุญาตให้ดูทราย ให้ทราบตลอดระยะเวลาที่ทำการอยู่นั้น²⁴ โดยจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จัดเจ้าหน้าที่ตรวจตราควบคุม ดูแล ให้การดำเนินการดูทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 26 วรรค 2

²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 33

²⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 34

ในกระบวนการขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐ ทั้งกระบวนการ มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการประกอบกิจการดูดทราย อาจมีผลกระทบ หรือก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมการดำเนินการไว้ คือ การใช้ระบบอนุญาต ผู้ซึ่งจะขออนุญาตต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง กับการอนุญาตให้ดูดทรายในที่ดินของรัฐ มี 4 ฉบับ ได้แก่ (1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 (2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูดทราย ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 (3) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2553 และ (4) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ประกอบกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 จึงมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูดทราย ดังนี้

(1) กรมที่ดิน กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานหลักในการกิจการอนุญาตดูดทรายในที่ดินของรัฐ ตามประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กระทรวงมหาดไทยได้ปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้โอนภารกิจงานการขออนุญาตดูดทรายไปให้กรมที่ดินดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้การควบคุมการประกอบการดูดทรายมิให้เป็นการทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน และมีให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (ก.พ.ด.) และคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (อ.พ.ด.) ที่ทั้งสองคณะมีอำนาจในการอนุญาตให้ดูดทราย การแก้ไขปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดูดทราย วิธีการขออนุญาตดูดทราย เกณฑ์การพิจารณาอนุญาต เงื่อนไขการอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ค่าตอบแทน และเงินประกันที่ผู้ขออนุญาตต้องจ่ายแก่หน่วยงานรัฐ รวมถึงการควบคุมการประกอบกิจการดูดทราย เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการดูดทรายมิให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดิน และไม่ให้เกิดเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรที่ดิน ระบบนิเวศและประชาชน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดมีบทบาทเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (อ.พ.ด.) และสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ยังเป็นหน่วยงานรับคำขอการยื่นขอใบอนุญาตดูดทราย รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตดูดทราย หรือปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (อ.พ.ด.) อีกด้วย

(2) กรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบในน่านน้ำไทย และห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมเจ้าท่าจึงวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูดทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 มีรายละเอียดประกอบด้วย การยื่นขออนุญาตขุดลอก พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบ หลักเกณฑ์การพิจารณา ผู้มีอำนาจอนุญาต การขอต่อใบอนุญาตขุดลอก

โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ระบุไว้ว่า การขุดลอกต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ หรือการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินของกรมเจ้าท่า และการขุดลอกต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทางน้ำ และกรณีที่มีการ

นำเอาวัสดุที่ได้จากการขุดลอกไปใช้ประโยชน์ ให้ผู้รับอนุญาตดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ผู้มีอำนาจในการอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบที่ออกไปอนุญาตแล้วแต่กรณี ส่วนใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน มีอายุคราวละไม่เกิน 6 เดือน นับจากวันที่ได้รับอนุญาต²⁵ กรณีขอต่อใบอนุญาตขุดลอกเพื่อประกอบกิจการอนุญาตให้ดูตทราย ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้²⁶

1) กรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูตทรายของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย (ก.พ.ด.) แล้วแต่กรณี ยังไม่สิ้นอายุ และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบกิจการอนุญาตให้ดูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี พิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกแก่ผู้ขออนุญาตต่อไป

2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูตรายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่ออายุของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตราย (ก.พ.ด.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตขุดลอกก่อนใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ 45 วัน และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบกิจการอนุญาตให้ดูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี พิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกโดยมิต้องรอผลการพิจารณาจาก อ.พ.ด. หรือ ก.พ.ด. แต่หากผลการพิจารณาของ อ.พ.ด. หรือ ก.พ.ด. มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดูตรายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขายกเลิกใบอนุญาตขุดลอกนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

นอกจากนี้ผู้แทนของกรมเจ้าท่า ยังมีหน้าที่ในการเป็นกรรมการของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย (ก.พ.ด.) และคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ซึ่งมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็นทางด้านเทคนิค เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายในพื้นที่นั้น ๆ หรือไม่ สำหรับการขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินนั้น กรมเจ้าท่ากำหนดให้ผู้อนุญาตต้องยื่นหนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย (ก.พ.ด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) และเรื่องราวการขออนุญาตดูตทราย ซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้วด้วย เพื่อประกอบกิจการพิจารณาอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการดูตทราย

ส่วนเกณฑ์การควบคุมการดำเนินการโดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ หรือของสำนักความปลอดภัย

²⁵ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบกิจการอนุญาตให้ดูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 ข้อ 9

²⁶ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบกิจการอนุญาตให้ดูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 ข้อ 8

และสิ่งแวดล้อมทางน้ำ แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการขุดลอกให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรณีคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ตรวจพบว่า การขุดลอกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือการขุดลอก จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพตลิ่งและสภาพลำนน้ำอย่างรุนแรง ให้เสนอผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายต่อไป

(3) กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดูแลตรวจตรา เนื่องจากประกอบกิจการอุตสาหกรรมจัดเป็นโรงงานจำพวก 3 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งจะต้องขออนุญาตและจดทะเบียนโรงงาน โดยมีข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พื้นที่อนุญาตการดูแลตรวจตราแม่น้ำ มีเงื่อนไขที่กำหนดให้ดูแลตรวจตราในบริเวณที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการเท่านั้น ซึ่งก็คือแปลงที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า และคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลตรวจตรา (ก.พ.ด.) หรือ คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลตรวจตราประจำจังหวัด นอกจากนี้กระทรวงอุตสาหกรรมยังเป็นกรรมการของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลตรวจตรา (ก.พ.ด.) และคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลตรวจตราประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ด้วย

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้กฎกระทรวง²⁷ โดยห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับอนุญาต ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรี ที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณา โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ในกรณีนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้ กรณีการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีกำลังแรงม้าเครื่องจักรรวมไม่เกิน 500 แรงม้า และประเภทของกิจการไม่มีมลภาวะ เป็นอำนาจของอุตสาหกรรมจังหวัดในการออกใบอนุญาต ส่วนกรณีที่มีการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีกำลังแรงม้าเครื่องจักรรวมเกิน 500 แรงม้า ต้องส่งเรื่องให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาอนุญาต

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ใบอนุญาตใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้า นับแต่ปีที่เริ่ม และการขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอีกต่อไป

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมกิจการโรงงาน ดังนี้

- 1) หากโรงงานประกอบกิจการดูแลตรวจตราหยุดดำเนินการติดต่อกันเกินกว่า 1 ปี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันพ้นกำหนด 1 ปี²⁸
- 2) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

²⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 12

²⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 33

หรือประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงให้เจ้าหน้าที่สั่งระงับหรือแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และเพิกถอนใบอนุญาตด้วย²⁹

ถ้าในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่แก้ไขให้ถูกต้องและมีเหตุสมควรที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการแทน ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่จ่ายจริง รวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 30 ต่อปี ซึ่งถ้าเป็นการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการและให้ผู้ประกอบการชดใช้เงินคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป

(4) กรมป่าไม้ กรมป่าไม้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ การขออนุญาตดูต๋รายในแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยก่อนที่ผู้ได้รับอนุญาตจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่จะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าตามกฎกระทรวงการอนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2556 ก่อน และจากมาตรา 4 (1)13 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยาม คำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า “พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากการพิจารณาบทนิยามดังกล่าว คำว่า “ที่ดิน” นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงที่ดิน ซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามมาตรา 315 ประกอบกับมาตรา 416 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 217 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ป่า” จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย และแม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง ลำน้ำใหญ่ ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง “แม่น้ำ” จึงเป็นลำน้ำใหญ่และถือเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการดูต๋รายในแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงาน นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้าง แฝ้วฉวาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าว ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5418 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และแม้การอนุญาตให้ดูต๋รายในแม่น้ำลำคลองจะได้รับการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูต๋ราย พ.ศ. 2546 ที่ออกตามความใน มาตรา 9 แห่งประมวล

²⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37

กฎหมายที่ดินแล้วก็ตาม แต่โดยที่มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และการป่าไม้ด้วย ดังนั้นหากการเข้าดำเนินการอุดหนุนมีการก่อสร้าง แฝ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า ก็จะต้องขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองเพื่อตนเองหรือผู้อื่นเว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นการอุดหนุนจึงต้องขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ตามข้อ 5(3)³⁰ ของกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้ประสงค์จะขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยระบุวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตให้ชัดเจนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอและเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ขออนุญาตไว้เป็นหลักฐาน

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558³¹ ข้อ 12 กำหนดให้พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่เป็นพื้นที่ป่าที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์
- 2) ไม่เป็นพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
- 3) ไม่เป็นพื้นที่ที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามใช้ประโยชน์ไว้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ การอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อทำการขุด เถ็บ ซึ่งทราย ลูกกรัง หรือดินที่มีใช้การทำเหมืองแร่ หรือการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ต้องไม่เป็นเขตพระราชฐาน ศาสนสถาน หรือโบราณสถาน และต้องมีระยะห่างจากทางหลวงแผ่นดิน หรือทางหลวงพิเศษตามกฎหมาย ไม่น้อยกว่า 500 เมตร จากจุดกึ่งกลางของเขตทาง โดยพิจารณาอนุญาตในจำนวนพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ไม่เกิน 10 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 5 ปี³²

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะออกใบรับรองคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถทำประโยชน์ตามที่ได้รับใบอนุญาตต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต³³ ซึ่งการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้กระทำโดยวิธีสักระยะใบอนุญาตเดิมหรือจะออกใบอนุญาตให้ใหม่ก็ได้ โดยระบุคำว่า “ต่ออายุ” กำกับไว้ด้วย³⁴

³⁰ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 5

³¹ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 12

³² กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 15

³³ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 25

³⁴ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 27

ผู้ใดประสงค์จะขอรับโอนใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ³⁵ ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลดังกล่าวสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าต่อไปได้ไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย และหากทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลดังกล่าวประสงค์จะทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมที่ได้รับอนุญาตไว้ต่อไปแทนผู้ได้รับใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอรับโอนใบอนุญาตภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย หากไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นสุดลง³⁶ และผู้รับโอนใบอนุญาตจะรับโอนไปซึ่งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตเดิม ในกรณีที่ใบอนุญาตชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยส่งคืนใบอนุญาตฉบับเดิมที่ชำรุด หรือยื่นหลักฐานการแจ้งความกรณีสูญหายหรือถูกทำลาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและเสนอให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาออกใบแทนใบอนุญาตต่อไป

การอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาต³⁷ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบสภาพป่า เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน โดยอธิบดีกรมป่าไม้แจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว การพิจารณาอนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตป่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบสภาพป่า และให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบ การอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาอนุญาตจะกระทำต่อเมื่อได้รับทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว³⁸

ด้านเกณฑ์การควบคุม กำกับติดตาม การอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ดังต่อไปนี้³⁹

- 1) เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กฎกระทรวง ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกิน 120 วัน
- 2) เมื่อมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

เมื่อได้มีคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้พักใช้ใบอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตหมดสิทธิตามใบอนุญาตนั้นนับแต่วันทราบคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จนกว่าจะครบกำหนดเวลาการพักใช้ใบอนุญาต หรือจนกว่ารัฐมนตรีจะได้สั่งให้เพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต⁴⁰

³⁵ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 28

³⁶ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 29

³⁷ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 4

³⁸ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 23

³⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 59

⁴⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 60

ทั้งนี้ ถ้าบริเวณสถานประกอบกิจการดูทราย จำเป็นต้องใช้พื้นที่ของราชพัสดุเพื่อพักหรือวางกองทราย ผู้ประกอบการต้องขอใบอนุญาตที่ราชพัสดุเพื่อพักและวางกองทราย จากกรมธนารักษ์ หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ด้วย

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีบทบาทในกระบวนการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการดูทรายในพื้นที่ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 18 (2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายให้คำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนอนุญาต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์ความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ บางกรณีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังนำผลการประชาคมดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย แต่ยังไม่มียกกฎหมายบังคับไว้อย่างชัดเจนว่าต้องนำผลการประชาคมไปประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความเห็นชอบให้ดูทรายในพื้นที่

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการสำรวจพื้นที่หรือบริเวณกำหนดที่อนุญาตให้ดูทราย (Zoning) ที่จะมีการให้ความเห็นต่อจังหวัด ว่าในพื้นที่ของตนเองมีพื้นที่หรือบริเวณใดบ้างที่จะกำหนดให้ดูทรายได้ โดยการสำรวจดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อมีการทบทวนบริเวณที่อนุญาตให้ดูทรายจากกระทรวงมหาดไทยหรือจังหวัด ที่จะขอความคิดเห็นจากพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการตรวจสอบ ติดตามการประกอบกิจการดูทราย โดยการร่วมเป็นคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือคณะกรรมการตรวจสอบต่างๆ กับหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานเจ้าท่าจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่อยู่ในรูปคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอนุญาตดูทรายดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ก.พ.ด.) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ทำการดูทราย ที่เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ด.” ประกอบด้วย

- | | |
|---|-------------------|
| (1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (3) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (4) อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (5) อธิบดีกรมชลประทานหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (6) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (7) อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (8) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (9) ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดที่มี การขออนุญาตดูทรายหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| (10) ที่ปรึกษาด้านกฎหมายกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| (11) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |

- | | |
|---|------------------------------------|
| (12) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นกรรมการ |
| (13) ผู้แทนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง | เป็นกรรมการ |
| (14) ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน | เป็นกรรมการและ เลขานุการ |
| (15) ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน | เป็นกรรมการและ ผู้ช่วยเลขาธิการ |
| (16) หัวหน้ากลุ่มจัดการที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |
| (17) หัวหน้ากลุ่มงานจัดการที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาให้ดูตทราย (ก.พ.ด.) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ดังนี้

(1) พิจารณาอนุญาตให้ทำการดูตทรายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ

- (2) พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดูตทรายทั้งปวง
- (3) พิจารณาวางระเบียบข้อบังคับตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูตทราย
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายแทน ก.พ.ด.
- (5) เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ
- (6) พิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูตทราย

(2) คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด ทั้งนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ เรียกว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด : อ.พ.ด.” ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานอนุกรรมการ |
| (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย | เป็นอนุกรรมการ |
| (3) ปลัดจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| (4) อัยการจังหวัดหรือผู้แทน | เป็นอนุกรรมการ |
| (5) อุตสาหกรรมจังหวัดหรือผู้แทน | เป็นอนุกรรมการ |
| (6) ผู้แทนกรมเจ้าท่า | เป็นอนุกรรมการ |
| (7) ผู้แทนกรมชลประทาน | เป็นอนุกรรมการ |
| (8) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน | เป็นอนุกรรมการ |
| (9) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอ | เป็นอนุกรรมการ |
| (10) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้แทน หรือผู้แทน คณะผู้บริหารท้องถิ่น ในเขตท้องถิ่นที่ มีการขออนุญาตให้ดูตทราย | เป็นอนุกรรมการ |
| (11) ผู้แทนสำนักงานสิ่งแวดล้อม | เป็นอนุกรรมการ |
| (12) ผู้แทนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง | เป็นอนุกรรมการ |

- | | |
|--|--------------------------------|
| (13) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด | เป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ |
| (14) หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานที่ดินจังหวัด | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |
| (15) หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน หรือหัวหน้างาน ควบคุมและประสานงาน สำนักงานที่ดินจังหวัด | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดยุทธรายประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดยุทธราย พ.ศ. 2546 ดังนี้

- (1) พิจารณาการขออนุญาตให้ดูดยุทธรายภายในจังหวัด
- (2) พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องและแก้ไขปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับการดูดยุทธราย
- (3) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ ก.พ.ด. มอบหมาย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตประกอบกิจการดูดยุทธรายในแม่น้ำตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการจะต้องยื่นขออนุญาตดูดยุทธรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดยุทธราย พ.ศ. 2546 เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดยุทธราย (ก.พ.ด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดยุทธรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) พิจารณาว่าจะมีมติอนุญาตหรือไม่ และในขณะเดียวกันผู้ประกอบการจะต้องยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินจากกรมเจ้าท่า ขอประกอบกิจการโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าจากกรมป่าไม้ และถ้าบริเวณประกอบกิจการดูดยุทธราย จำเป็นต้องใช้พื้นที่ของราชพัสดุเพื่อพักหรือวางกองทราย ผู้ประกอบการต้องขอใบอนุญาตที่ราชพัสดุเพื่อพักและวางกองทราย จากกรมธนารักษ์ ไว้พร้อมกันด้วย ซึ่งในการออกใบอนุญาตให้ดูดยุทธรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดยุทธราย พ.ศ. 2546 ผู้ออกใบอนุญาตจะต้องตรวจสอบให้ครบถ้วนเสียก่อนว่า ผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จึงจะออกใบอนุญาตให้ดูดยุทธรายได้

จะเห็นได้ว่ากระบวนการ ขั้นตอนการขออนุญาตดูดยุทธรายทั้งหมด มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ต้องใช้ขั้นตอน ระยะเวลาที่นาน ถึงแม้ในคู่มือสำหรับประชาชนจะกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงแล้วการดำเนินการมักจะช้ากว่า สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบการดูดยุทธรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)⁴¹ ที่ได้ตรวจสอบการดูดยุทธรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม พบว่า กระบวนการพิจารณาอนุญาตดูดยุทธรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า จากการตรวจสอบการขอใบอนุญาตดูดยุทธรายในจังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนมและจังหวัดบึงกาฬ ปรากฏว่า ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาอนุญาตดูดยุทธรายของทุกจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้า โดยจังหวัดที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตดูดยุทธรายมากที่สุด คือ จังหวัดหนองคาย มีระยะเวลามากถึง 1,332 วัน หรือ 3 ปี 7 เดือน สำหรับจังหวัดที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการน้อยที่สุด คือจังหวัดนครพนม มีการใช้ระยะเวลาการดำเนินการมากเช่นเดียวกัน เป็นจำนวนมากถึง 433 วัน หรือ 1 ปีกว่า โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้การพิจารณาอนุญาตดูดยุทธรายล่าช้า เนื่องจากการพิจารณาของ อ.พ.ด. และ ก.พ.ด. มีความล่าช้า รวมทั้ง ก.พ.ด. ไม่ให้ความสำคัญในการพิจารณาอนุญาตดูดยุทธราย โดยที่ผ่านมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2559 (ระยะเวลา 5 ปี) ก.พ.ด. มีการประชุมบ่อยมาก เฉลี่ยปีละ 1-2 ครั้งเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับที่ อ.พ.ด. ยื่นเรื่องให้พิจารณา ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดยุทธราย พ.ศ. 2546

⁴¹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.(2560) รายงานผลการตรวจสอบการดูดยุทธรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการพิจารณาอนุญาตดูตรวจให้ชัดเจน เพื่อให้ทันกับรอบระยะเวลาการขอต่อใบอนุญาตดูตรวจในปีถัดไป ทั้งนี้ ระเบียบได้กำหนดการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตดูตรวจ ไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อใบอนุญาต โดยที่ผ่านมาไม่สามารถพิจารณาอนุญาตดูตรวจได้ทันก่อนวันสิ้นอายุของใบอนุญาต นอกจากนี้ ระเบียบยังได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น” ซึ่งถือได้ว่า เป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการดูตรวจได้อย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาต โดยผู้ประกอบการอาจใช้จุดอ่อนของระเบียบดังกล่าวเป็นข้อกล่าวอ้างไม่จ่ายค่าตอบแทน กล่าวคือ ยังไม่มีใบอนุญาตดูตรวจเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐ

จากการศึกษากระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตดูตรวจ พบว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหรือช่องโหว่ที่อาจเกิดความเสียหายแก่ภาครัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการออกใบอนุญาตดูตรวจ มีประเด็นดังนี้

1) กระบวนการขออนุญาตที่ใช้ระยะเวลายาวนาน และมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วย อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตได้ โดยผู้ประกอบการอาจจะมีการเสนอผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการออกใบอนุญาตให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงอาจจะเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็วได้เช่นกัน

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตรวจ พ.ศ. 2546 ข้อ 26 ที่ระบุว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตนั้น” ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรที่สามารรถดูแลตลอดระหว่างขั้นตอนนี้ หรือกระทบถึงค่าตอบแทนที่ภาครัฐจะได้รับจากการอนุญาตดูตรวจในระหว่างขออนุญาตต่อใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการอาจกล่าวอ้างว่ายังไม่มีใบอนุญาตดูตรวจเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงิน

3) การทำประชาคมในชุมชนหรือพื้นที่ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการเพียงแต่เป็นความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะพิจารณาหรือมีความเห็นให้ดำเนินการประชาคมในเรื่องการขออนุญาตดูตรวจ

ทั้งนี้ จากรายงานการตรวจสอบการดูตรวจในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)⁴² ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาและขั้นตอนการออกใบอนุญาตดูตรวจแก่กระทรวงมหาดไทย ไว้ว่า ควรกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการพิจารณาอนุญาตดูตรวจให้ชัดเจน เพื่อให้ทันกับรอบระยะเวลาการขอต่อใบอนุญาตดูตรวจในปีถัดไป และปรับลดขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้มีความกระชับและรวดเร็ว โดยให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจ มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัด สามารถพิจารณาอนุมัติได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ขัดต่อความมั่นคงของประเทศและรายงานผลการพิจารณาอนุมัติต่อคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจ เพื่อทราบ รวมทั้งให้ยกเลิกข้อความ ตามข้อ 26 ที่กล่าวว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น”

⁴² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.(2560) รายงานผลการตรวจสอบการดูตรวจในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้อง

3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2533, หน้า 117-119) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ของบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแสดงออกโดยมีพื้นฐานจากความรู้และทัศนคติ การที่บุคคลมีทัศนคติที่แตกต่างกัน เพราะการมีความรู้และทัศนคติที่แตกต่างกัน เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปิดรับสื่อและความแตกต่างในการแปลความสารที่ตนได้รับ จึงทำให้เกิดการสังสมประสบการณ์ที่แตกต่างกันไปอันมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคล

พัชรี สิโรรส (2546, หน้า 5) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจของรัฐ

ยวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, หน้า 20) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับ การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ รวมทั้งการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

เจมส์ แอล เครทตัน (Creighton, 2543 แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, หน้า 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน ซึ่งสาธารณชนมีความต้องการ มีความกังวล และมีทักษะที่จะร่วมมือกับภาครัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับความเห็นด้วยและการสนับสนุนจากสาธารณชน

ปรัชญา เวสารัชช (2528, หน้า 4) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการที่ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง

ณัฐกานต์ เกตุชาวนา (2554, หน้า 34) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยที่ประชาชนผู้มีส่วนร่วมจะเป็นผู้ให้ข้อมูล รับข้อมูลร่วมกันวางแผน ตัดสินใจ และประเมินผลโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนะ ความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการ การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือชุมชน เข้าร่วมกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การแสดงทัศนะ ความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการ การคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การในกระบวนการตัดสินใจ การในการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือชุมชน เข้าร่วมกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการประกอบกิจการดูตหาย ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล

การแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการ กระบวนการตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

3.1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 7-9) ได้สรุปไว้ดังนี้

ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

Maslow กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะให้ เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้นความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival need) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

3) ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

5) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาไรต์เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดี จะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดียอมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

ทฤษฎีสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้รักชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อ ท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการร่วมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไป แล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดี เรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8-9)

3.1.3 องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

พัชรี สีโรรส (2546, หน้า 2) ได้สรุปองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอดโครงการ
- 2) เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากแต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

ถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ด้าน คือ

- 1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน การใช้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะพิจารณาและตัดสินใจได้อย่างถูกต้องว่าควรเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่
- 2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะต้องระบุลักษณะและรูปแบบของกิจกรรมว่าเป็นอย่างไร เพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชนว่าเขาควรจะเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่
- 3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้อง ระบุกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งโดยพื้นฐานทั่วไปจะมีการจำกัดกลุ่มเป้าหมายโดยรูปแบบและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมอยู่แล้ว

3.1.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

จารุณี บุญนิพัทธ์ (2539, หน้า 31) ได้กล่าวถึง รูปแบบของการมีส่วนร่วมว่าสามารถจำแนกออกได้ 3 ลักษณะ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน เช่น การรวมตัวของชาวบ้านเพื่อเรียกร้อง หรือคัดค้านการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการกลุ่ม ตัวแทนจากหน่วยงาน
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น หน่วยงานที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อใดก็ได้

เนตรนิภา ภูตระกูล (2555, หน้า 41) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่ทั่ว ๆ ไปว่าสามารถสรุปเป็น 5 รูปแบบ ได้ดังนี้

- 1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) คือ การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในระดับบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง จะต้องได้รับทราบถึงการแจ้งรายละเอียดของกิจกรรม/โครงการที่จะดำเนินการ รวมถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยการได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นการแจ้งให้ทราบก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

- 2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) หมายถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเพื่อตรวจสอบข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังถือเป็นช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในโครงการมากขึ้นและเพื่อให้เกิดการให้ข้อเสนอแนะประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

- 3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ประชาชนทั่วไปและผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการได้ ใช้เวทีสาธารณะในการค้นหาเหตุผล และทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการว่าจะดำเนินการในพื้นที่นั้นได้หรือไม่ ซึ่งในการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นนั้น มีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่มักพบเห็นได้บ่อย คือ

(3.1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) เป็นการประชุมที่ถูกจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ผู้เข้าร่วมการประชุมรับทราบถึงลักษณะของการดำเนินโครงการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยต้องจัดให้มีการตอบข้อซักถาม ซึ่งในการประชุมระดับนี้ อาจจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ เพื่อประชุมรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน

(3.2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical hearing) เป็นวิธีที่เหมาะสมกับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการจึงจำเป็นต้องมีการจัดประชุมในลักษณะดังกล่าว โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาอธิบาย ซักถามและให้ข้อคิดเห็นต่อโครงการ ซึ่งการประชุมลักษณะนี้อาจจัดขึ้นในที่สาธารณะได้ และผลการประชุมจะต้องเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมการประชุมจะต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

(3.3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ เป็นเวทีการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีอะไรที่ถูกปิดบัง ทั้งจากฝ่ายเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ คณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นที่

ยอมรับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและมีการแจ้งให้ทุกฝ่ายรับทราบทั่วกัน ทั้งนี้หลักเกณฑ์หรือประเด็นในการพิจารณานั้นอาจเกิดจากการร่วมกันกำหนดขึ้นมา โดยมีรูปแบบการประชุมที่ไม่ควรเป็นทางการมากนัก และต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับนัยทางกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย ซึ่งในการจัดประชุมนั้นไม่จำเป็นต้องจัดขึ้นเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป และอาจจัดประชุมได้ในหลายวัน

4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในทางปฏิบัติ การที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นหรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย และอาจดำเนินการโดยใช้ระบบการเลือกตัวแทนของประชาชนเข้าไปนั่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือการเลือกตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้การที่ประชาชนจะสามารถมีบทบาทในการขึ้นำกระบวนการตัดสินใจได้มากนักเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษคณะนั้น ๆ ว่าได้มีการให้น้ำหนักของประชาชนไว้มากน้อยเพียงใด

อรรถย ก๊กผล กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ซึ่งควรให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 4S ดังนี้

1) Starting Early : เริ่มต้นเร็วก่อนการตัดสินใจ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูลกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้นและเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้นการบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการ หรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน

2) Stakeholders : คลอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง

หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน

3) Sincerity : ความจริงใจเป็นฐานของความไว้วางใจ

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดข่าวลือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น การตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจ และการสื่อสารที่ดีขึ้น

4) Suitability : ยึดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์

การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกัน พื้นที่ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

3.1.5 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไปว่าแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
- 2) การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
- 3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสีย โดย แบ่งเป็น 3 กรณีแล้วแต่กิจกรรมในตนเองอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี้

(3.1) ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ

(3.2) ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ

(3.3) ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ

- 4) การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด

- 5) การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือ ในด้านอื่น ๆ

ทั้งนี้ โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1977, page 219-222) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมว่า สามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดระบบหรือการกำหนดระบบของโครงการ รวมถึงการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและเพื่อการพัฒนาสภาพที่เป็นอยู่ การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมขั้นต้น หรือวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมขั้นเตรียมการ และขั้นตัดสินใจปฏิบัติการ

- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) หมายถึง การเข้าไปดำเนินงานโครงการและแผนงานสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการสหระทรัพยากร มีส่วนร่วมในการบริหารและประสานการทำงานตลอดจนการเข้าไปเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ

- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) หมายถึง การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านบุคคลและด้านสังคม ตัวอย่างเช่น ความนับถืออำนาจทางการเมืองที่ได้รับจากการพัฒนา

- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงาน และวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน รวมถึงการค้นหาค้นหาข้อบกพร่องและข้อดี เพื่อหาทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเป็นการแสดงออกถึงการปรับตัวของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อไป

นอกจากนี้ อคิน รพีพัฒน์ (2525, หน้า 78-79) ยังได้กล่าวไว้ว่า สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาความต้องการของคนในชุมชน และปัญหาของชุมชน และเรียงลำดับความสำคัญของสิ่งที่ตนเข้าไปมีส่วนร่วมค้นหานั้นร่วมกับผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม
- 2) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางที่เหมาะสมต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา
- 3) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางในการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การวางแผนหาวิธีที่จะใช้แก้ไขปัญหา ตลอดจนการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกับผู้ปฏิบัติภาคสนาม
- 4) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการตามแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
- 5) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติภาคสนาม

สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2) ได้จัดระดับของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ ซึ่งยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นด้วย ดังนี้

1) ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) : เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับน้อยที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ถึงแม้ว่าการให้ข้อมูลจะเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานที่สำคัญและมีความจำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

2) ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับที่ปรึกษาหารือ (Consult) : เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานรัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

3) ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve) : เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ

4) ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaborate) : เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การสัญญาให้กับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าองค์กรจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและแนวความคิดใหม่ รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อน

ออกมาในการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน
คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

5) ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (Empower) : เป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยเป็นผู้ดำเนินภาคกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ได้แก่ การลงประชามติ หรือสภาการเมือง เป็นต้น

ทั้งนี้สามารถสรุประดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2) ดังนี้

แผนภาพที่ 2.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2)

| เพิ่มระดับหรือบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|
| | ให้ข้อมูลข่าวสาร Inform | ปรึกษาหารือ Consult | เข้ามามีบทบาท Involve | สร้างความร่วมมือ Collaboration | เสริมอำนาจ Empower |
| เป้าหมาย | เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางเลือกและแนวทางแก้ไข | เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางเลือกและแนวทางแก้ไข | เพื่อร่วมทำงานกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา | เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาแนวทางเลือกและแนวทางแก้ไข | เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ |
| สัญญาต่อประชาชน | เราจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร | เราจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือรวมทั้งหรือทั้งข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนในการตัดสินใจ | เราจะทำงานกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและให้ข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก | เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวคิดใหม่รวมทั้งนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ | เราจะปฏิบัติสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจ |
| รูปแบบการมีส่วนร่วม | <ul style="list-style-type: none"> เอกสารข้อเท็จจริง การแสดงความเห็นผ่านเว็บไซต์ การพบปะแบบไม่เป็นทางการ | <ul style="list-style-type: none"> ข้อเสนอแนะสาธารณะ การสนทนากลุ่มย่อย การสำรวจความคิดเห็น เวทีสาธารณะ | <ul style="list-style-type: none"> การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยการปรึกษาหารือ | <ul style="list-style-type: none"> คณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน การสร้างฉันทามติ กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม | <ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการประชาชน การลงประชามติ การตัดสินใจโดยระบบตัวแทน |
| | ระดับที่ ๑ | ระดับที่ ๒ | ระดับที่ ๓ | ระดับที่ ๔ | ระดับที่ ๕ |

3.2 ภาคีเครือข่าย

3.2.1 ความหมายของภาคีเครือข่าย

จิริวิทย์ มั่งคั่งวัฒนะ (2557 : 1) ให้ความหมายของภาคีเครือข่าย ไว้ว่า ภาคีเครือข่ายหมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกัน มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อทำกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย (ร่วมคิด/วางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมิณผล) โดยมีความสัมพันธ์แนบราบ มีความเสมอภาค และเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

พระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547 : 2) ให้ความหมายของภาคีเครือข่าย คือ ความร่วมมือและการได้รับของฝ่ายต่าง ๆ ที่จะมีข้อตกลงร่วมกันในการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งข้อกำหนดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความมุ่งหมายที่จะระดมทรัพยากร กระบวนการ ความรู้และวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จจากการร่วมมือ และได้รับในสิ่งใหม่ ๆ นั้นเสมอ

วนิดา หริกประโคน (2563 : 24) ให้ความหมาย ภาคีเครือข่าย หมายถึง กลุ่มหรือองค์กร หรือ หน่วยงาน หรือบุคคลที่ทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน หรืองานอย่างเดียวกันประเภทเดียวกัน โดยมี เป้าหมายเดียวกัน มีความต้องการ ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เป็นประเด็นปัญหาหรือเป็นขีดจำกัดของกลุ่ม/ องค์กร/หน่วยงาน/ บุคคลโดยเข้าร่วมมือกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างพลังและความแข็งแกร่งในการผลักดันให้เกิดผลในการแก้ปัญหาหรือร่วมกันในอนาคต

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2555 : 196) ให้ความหมายของเครือข่าย คือ การที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันใด ๆ ได้ตกลงที่จะประสาน เชื่อมโยงเข้าหากันภายใต้วัตถุประสงค์ หรือ ข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่ง ร่วมกันอย่างเป็นระบบโดยมีจุดหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา กลุ่มเครือข่ายนี้ต้อง มีการแสดงออก เป็นการลงมือกระทำกิจกรรมร่วมกัน

นฤมล นิราทร (2543 : 6) ให้ความหมายของเครือข่าย หมายถึง กลุ่มของจุดต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมต่อกันด้วยเส้น จุดต่าง ๆ ที่ที่ว่านี้คือบุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมต่อนี้หมายถึงความสัมพันธ์ที่บุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ มีต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม (แต่กลุ่มไม่ใช่เครือข่ายเสมอไป)

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550 : 32-35) สรุปความหมายของเครือข่ายโดยอิงกับกรอบ วิเคราะห์ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ว่าหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหา กำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครของประชาชน หรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กัน ในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะ บางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การใดองค์การหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความหมายของภาคีเครือข่าย สามารถสรุปได้ว่า ภาคีเครือข่าย หมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกัน มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อทำกิจกรรมให้บรรลุ เป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อันจะเป็นประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างพลังและความแข็งแกร่ง ในการผลักดันให้เกิดผลในการแก้ปัญหาหรือร่วมกันในอนาคต

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นิยามคำว่า “ภาคีเครือข่าย” หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคลที่มารวมตัว กันเพื่อร่วมตรวจสอบ ติดตามหรือเฝ้าระวังการประกอบกิจการดูตหายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา ที่จะมีผลกระทบต่อ ระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม ชุมชน และสังคม

3.2.2 องค์ประกอบของภาคีเครือข่าย

องค์ประกอบของภาคีเครือข่ายความร่วมมือมีองค์ประกอบหลายประการ ซึ่งมี นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงองค์ประกอบของภาคีเครือข่ายไว้ ดังนี้

พระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547 : 48) กล่าวว่ามิจุดรวมที่สำคัญ 5 ประการ ที่เป็น องค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นเครือข่าย ได้แก่

- 1) หน่วยชีวิตหรือสมาชิก
- 2) จุดมุ่งหมาย
- 3) การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก
- 4) การมีส่วนร่วม และการแลกเปลี่ยน
- 5) ระบบความสัมพันธ์

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553 : 33) กล่าวถึง องค์ประกอบของการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมว่าควรมีองค์ประกอบ 5 องค์ประกอบ คือ

- 1) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
- 2) สมาชิก
- 3) ผู้ประสานงานและคณะกรรมการ
- 4) กิจกรรม
- 5) ทรัพยากร เพื่อการดำเนินการให้ เกิดประสิทธิภาพของเครือข่ายสถานศึกษา

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2555 : 197) ได้นำเสนอองค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายไว้ 7 องค์ประกอบ คือ

- 1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน (Common perception)
- 2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision)
- 3) การมีผลประโยชน์ และความสนใจร่วมกัน (Mutual Interests/ Benefits)
- 4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (All stakeholder participation)
- 5) การเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary relationship)
- 6) การพึ่งพาอิงร่วมกัน (Interdependence)
- 7) การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Interaction)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์ประกอบหลักที่สำคัญของเครือข่ายร่วมมือ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน สมาชิกและโครงสร้างของเครือข่าย การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่าย การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก กิจกรรมของกลุ่มเครือข่าย การเรียนรู้และการพัฒนาบุคลากรเครือข่าย

3.2.3 ลักษณะของภาคีเครือข่าย

นักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ ดังนี้

สนธยา พลศรี (2548 : 213-218) สรุปลักษณะทั่วไปของเครือข่ายไว้ ดังต่อไปนี้

1) สมาชิกมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เครือข่ายเป็นการถักทอสายใยสัมพันธ์ของสมาชิกเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยมีลักษณะเหมือนกับตาข่ายหรือใยแมงมุม

2) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการร่วมกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันหรืออาณาบริเวณใกล้เคียงกันประกอบอาชีพเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันใช้ทรัพยากร เช่น สายน้ำ ป่าไม้ ประสบบัญญาหรือวิกฤตการณ์ร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการรวมกัน เป็นเครือข่ายเร็วขึ้น

3) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการแตกต่างกัน เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา ชาติพันธุ์ ฐานะทางเศรษฐกิจ ลักษณะเหล่านี้ทำให้เครือข่ายมีความหลากหลายและมีพลัง

4) สมาชิกมีความสัมพันธ์หลายมิติ เครือข่ายเป็นระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มีหลายลักษณะ เช่น เป็นความสัมพันธ์ของธรรมชาติโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ความสัมพันธ์เชิงกระบวนการของการทำงาน ความสัมพันธ์ในการร่วมมือกันของมนุษย์ในทางสังคมวิทยา ความสัมพันธ์ในลักษณะของการประสานงาน เป็นพลังในการทำงานเป็นเครือข่ายประชาสังคม เป็นต้น

5) เครือข่ายมีลักษณะเป็นการรวมพลังหรือศักยภาพของสมาชิกเข้าด้วยกัน ไม่ใช่พึ่งพิงอิงสมาชิกอื่น ๆ เพียงฝ่ายเดียว สมาชิกจึงต้องนำศักยภาพของตนออกมาใช้อย่างเต็มที่ พลังของเครือข่ายเป็นแบบทวีคูณหรือก้าวกระโดด

6) สมาชิกมารวมกันด้วยความสมัครใจไม่ใช่เพราะถูกบีบบังคับ เนื่องจากสมาชิกไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เป็นต้น

7) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเป็นแบบกัลยาณมิตร คือ มีความสมานฉันท์ สามัคคี มีความเอื้ออาทร สนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่ขัดแย้ง ไม่ชิงดีชิงเด่น

8) สมาชิกมีความสัมพันธ์กันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง สมาชิกมีความรู้สึกที่ต่างเป็นส่วนประกอบของกันและกัน แม้ว่าบางเครือข่ายจะร่วมกิจกรรมกันนาน ๆ ครั้งก็ตาม แต่ยังคงมีสายใยสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และพร้อมที่จะร่วมกิจกรรมอยู่เสมอ

9) สมาชิกมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมของเครือข่ายอาจจะมีกิจกรรมเดียวหรือหลายกิจกรรมก็ได้ เช่น การเยี่ยมเยียนกัน การประชุมสัมมนาร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กัน การจัดเวทีสรุปบทเรียนร่วมกัน การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่างร่วมกัน การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่สมาชิกร่วมกันดำเนินการเป็นครั้งคราวหรืออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

10) มีความสัมพันธ์เท่าเทียมกัน สมาชิกของเครือข่ายมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เสมอภาคกันแบบแนวราบ คือ ไม่มีใครบังคับบัญชาแต่มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนกัน มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง ไม่รู้สึกว่าจะต้องสูญเสียอิสระของตนเองไป

11) การมีพันธะสัญญาร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างสมาชิกที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งข้อตกลงร่วมกันนี้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของเครือข่าย

12) การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิก เครือข่ายมีลักษณะเป็นการติดต่อสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างสมาชิก เพราะการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์แบบหนึ่งของเครือข่ายนั่นเอง

13) การบูรณาการ เป็นการร่วมกันของสมาชิกในด้านต่าง ๆ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม ทรัพยากร การบริหารจัดการผลประโยชน์ อันเป็นการรวมระบบย่อยต่าง ๆ เข้าเป็นระบบใหม่ที่มีคุณภาพ มีพลัง มีศักยภาพที่มากขึ้นกว่าเดิม

14) เครือข่ายมีหลายระดับ ระดับของเครือข่ายแตกต่างกันตามจำนวนของสมาชิก เช่น ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับองค์การ ระดับสถาบัน ระดับชุมชน ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ เป็นต้น

15) เครือข่ายเป็นเครือข่ายระดับกลุ่มกับกลุ่มหรือองค์การกับองค์การขึ้นไป สมาชิกอาจจะเป็นอิสระต่อกันมารวมกันเป็นบางเรื่องบางส่วนเท่านั้น เมื่อดำเนินกิจกรรมประสบความสำเร็จแล้วก็อาจจะสลายตัวได้ แล้วมารวมตัวกันอีกครั้งเมื่อจะทำกิจกรรมครั้งใหม่ ส่วนการบริหารเครือข่าย อาจใช้การประชุมร่วมกันเป็นครั้งคราวหรือจัดตั้งเป็นองค์การร่วมก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของเครือข่าย ความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมและความเห็นพ้องระหว่างสมาชิกของเครือข่าย

16) เครือข่ายบางเครือข่ายอาจจะดำรงอยู่ได้นานแต่บางเครือข่ายอาจจะล่มสลายได้ง่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมาชิก การบริหารจัดการและการพัฒนาเครือข่ายเป็นสำคัญ

17) มีลักษณะเป็นพลวัต เครือข่ายมีระบบการทำงานที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่งเหมือนกับระบบหายใจของสิ่งมีชีวิต ลักษณะประการหนึ่งของเครือข่ายจึงได้แก่ ระบบการขับเคลื่อน การดำเนินงานของสมาชิกและการหาสมาชิกใหม่โดยไม่หยุดยั้ง

18) เป็นการเรียนรู้ร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนความรู้และ ประสบการณ์ระหว่างสมาชิกด้วยกันหรือระหว่างสมาชิกกับคนอื่น ๆ เช่น ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญที่อยู่นอกเครือข่าย นักวิชาการสาขาต่าง ๆ การเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสรุปบทเรียน การปรับปรุงข้อผิดพลาดที่ผ่านมา การจัดทำแผน และโครงการ ซึ่งทำให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่ เสาวลักษณ์ ชายทวีป (2542: 12) ได้อธิบายถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ ดังนี้

1) เครือข่ายควรมีบทบาทในการเป็นกลไกขั้นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ได้เข้าไปสู่กลไกแก้ไขปัญหาที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้น เครือข่ายเป็นองค์กรภาคประชาชนที่เปรียบเสมือนเป็นห้องปฐมพยาบาลขั้นต้น

2) องค์กรที่เป็นเครือข่าย ควรมีความสัมพันธ์เป็นแบบเพื่อนร่วมงานเพื่อการ ประสานงานกันช่วยเหลือกัน เพื่อจะได้มีพลังที่เป็นขบวนการ ความสัมพันธ์ขององค์กรเครือข่ายอาจจะมีลักษณะ แนวตั้งแต่ไม่ได้หมายถึงการมีอำนาจในการสั่งการ

3) เครือข่ายต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน องค์กรที่เป็นเครือข่ายควรมีลักษณะที่เป็นอิสระ

นฤมล นิราทร (2543 : 7-8) กล่าวว่า ลักษณะของเครือข่ายที่สำคัญมี ดังนี้

1) มีกลุ่มบุคคลหรือองค์กร

2) กลุ่มเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ ปฏิสัมพันธ์เป็นกระบวนการที่ประสานกลุ่มหรือบุคคล เอาไว้ สิ่งที่ได้จากการมีปฏิสัมพันธ์ก็คือข่าวสารข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ (หรือบางครั้งอาจไม่ เป็นประโยชน์) ต่อการทำงาน

3) มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันลักษณะทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็น ลักษณะทั่วไปของกลุ่มหรือองค์กร

4) มีความเป็นอิสระต่อกัน ความเป็นอิสระต่อกันนี้หมายถึง แต่ละกลุ่มก็มีเป้าหมายมี กิจกรรมของตนเองอยู่แล้ว การเข้ามาร่วมเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเป็นบางส่วนเพื่อทำกิจกรรมหรือ โครงการร่วมกัน เมื่อโครงการสำเร็จแล้วเครือข่ายก็อาจสลายตัวไปได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะที่ดีของการทำงานเครือข่ายจำเป็นต้องมี องค์กรประกอบหลัก ๆ ที่สำคัญ คือ เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายในการทำงาน ที่ชัดเจนและเป็นอิสระ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้การทำงานแบบเครือข่ายเป็นไป ด้วยดี

3.2.4 การสร้างและการบริหารภาคีเครือข่าย

การสร้างเครือข่าย หมายถึง กิจกรรมในการก่อให้เกิดกลุ่มองค์กรหรือกลุ่มบุคคล เพื่อ วัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยน การจัดกิจกรรม หรือการผลิตระหว่างองค์กรสมาชิก ซึ่งต้องอาศัยการมี ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนที่จะทำความตกลงเป็นองค์กรเครือข่าย เครือข่ายต่าง ๆ มีจุดเริ่มต้นมาใน 3 ลักษณะ เกิดตามธรรมชาติ เกิดจากการจัดตั้ง และเกิดจากวิวัฒนาการ

เครือข่ายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม เป็นเครือข่ายที่ประชาชนตระหนัก ตื่นตัวในปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วลงมือริเริ่มรวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มเป็นเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหา ภาคประชาชนจึง เป็นแกนหลัก ภาครัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนและผู้อำนวยความสะดวกให้การจัดตั้งเครือข่าย ทำได้ง่ายขึ้น

บทบาทภาครัฐจะน้อย กลุ่มองค์กรชุมชนประชาคมจะทำงานและมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ มาก เครื่องมือที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้ง หรือรัฐเข้าไปเป็นผู้ริเริ่ม กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักในปัญหา สร้างความตื่นตัวให้เกิดความสนใจ และผลักดันให้เกิดการรวมตัวของประชาชน เช่น การที่หน่วยงานราชการพยายามผลักดันการสร้างหน่วยเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

เครื่องมือที่เกิดจากวิวัฒนาการ มีกระบวนการพัฒนาที่เริ่มจากกลุ่มบุคคล องค์กร มารวมกันด้วยวัตถุประสงค์กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน สนับสนุนและเรียนรู้ไปด้วยกัน หรือกลุ่มคนเกิดความคิดที่จะรวมตัวกัน สร้างพันธสัญญาเป็นเครื่องมือช่วยเหลือและพัฒนาตนเอง หลังถูกจุดประกายความคิดมาจากการได้รับฟัง ได้เห็นการดำเนินงานของเครื่องมืออื่น ๆ เช่น เครื่องมือเกษตรอินทรีย์ เครื่องมือผู้สูงอายุ

กระบวนการสำคัญในการสร้างหรือเริ่มประสานเครื่องมือ ประกอบด้วย 1) พัฒนาผู้นำ การเปลี่ยนแปลง 2) จัดตั้งเครื่องมือ 3) ดำเนินการ และประเมินผล ดังนี้

1) พัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นการเตรียมการศึกษา วิเคราะห์ผู้ที่ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) ระบุผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการสร้างเครื่องมือ 2) การแสวงหาแกนนำที่ดีของกลุ่มที่จะเป็นเครื่องมือ และ 3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกลุ่ม โดยใช้ผังเครื่องมือ

2) จัดตั้งเครื่องมือ เป็นระยะของการเริ่มรวมตัวกันเป็นเครื่องมือ ประกอบด้วย 1) สร้างพันธสัญญาสู่เป้าหมายร่วมกัน 2) การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม และการสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ 3) พัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ความร่วมมือ

3) ดำเนินการ และประเมินผล ประกอบด้วย 1) การพัฒนาความสัมพันธ์ และ 2) ติดตามและประเมินผล

การบริหารเครื่องมือเพื่อความยั่งยืน

ในการบริหารเครื่องมือเพื่อความยั่งยืนนั้น เงื่อนไขสำคัญ คือ ธรรมาภิบาล ซึ่งแนวคิดการจัดการ เครื่องมือเป็นแนวคิดหนึ่งของธรรมาภิบาลหรือการบริหารงานแนวใหม่ของภาครัฐ ที่เป็นการจัดการแบบประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบไปด้วยแนวคิดหลักในเรื่อง 1) การบริหารงานแนวราบที่เน้นการสร้างความร่วมมือ 2) การสร้างความไว้วางใจ และ 3) ความเสี่ยงของเครื่องมือ ดังรายละเอียด

1) การบริหารแนวราบ แนวคิดสำคัญในการบริหารแนวราบ คือ การสร้างความร่วมมือ (Collaborating) การจัดระบบเครื่องมือที่ดี และการกำหนดกลไกสร้างระบบจริงใจ

(1) การสร้างความร่วมมือ (Collaborating) ในเครื่องมือ เพื่อกระจายอำนาจ โดยการช่วยสร้าง ศักยภาพของเครื่องมือที่เป็นคู่ความร่วมมืออื่น เพื่อผลประโยชน์และเป้าหมายร่วมกัน (Core objectives/values) ทั้งการร่วมรับรู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำเพื่อช่วยสร้างสถานะที่เท่าเทียมในความเป็น “หุ้นส่วน” ของเครื่องมือ

(2) การจัดระบบเครื่องมือที่ดี เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้เครื่องมือดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ วิธีการทำงาน ตลอดจนการประสานงานระหว่างสมาชิก มีการร่วมกันกำหนดเป้าหมายการทำงานและกติกาที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิก มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ การกำหนดผู้นำที่เหมาะสม รวมทั้งมีระบบการช่วยเหลือและช่วยแก้ไขปัญหา บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้สมาชิกแต่ละคนรู้จักบทบาทของตนเองและมองเห็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในเครื่องมือ ช่วยป้องกันความสับสนและความขัดแย้งจากการทำงานที่ซ้ำซ้อน

การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่สมาชิกเครือข่ายควรเป็นไปตามความสนใจ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และ ศักยภาพ รวมทั้งเป็นไปในลักษณะที่เอื้อให้สมาชิกเข้าร่วมได้แม้มีเวลาจำกัด ด้วยมีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบ

(3) การกำหนดกลไกสร้างระบบจิตใจเป็นสิ่งสำคัญ เครือข่ายจะยังคงอยู่ตราบเท่าที่มีสิ่งจูงใจเพียงพอที่จะดึงดูดให้เข้าไปมีส่วนร่วม การกำหนดกลไกที่เป็นระบบจะช่วยสร้างความยั่งยืนของเครือข่าย โดยการวิเคราะห์และจัดหาสิ่งจูงใจบนพื้นฐานความแตกต่างของบุคคลในแต่ละกลุ่มย่อยของสมาชิกเครือข่าย กลุ่มของสิ่งจูงใจอาจเป็นค่าตอบแทน เกียรติยศชื่อเสียง หรือการได้รับการยอมรับ ชื่นชม ทั้งนี้หากใช้เป็นค่าตอบแทน ควรเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลงานที่สนับสนุนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเครือข่ายมากกว่าการให้ผลตอบแทนในลักษณะเหมาจ่าย และควรแบ่งให้เป็นงวด ๆ ตามผลงาน รวมทั้งควรมีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนเพื่อสร้างทักษะผูกพันระหว่างผู้รับทุนและผู้ให้ทุน

2) การสร้างความไว้วางใจ (trust) ความไว้วางใจได้มาจากความยุติธรรม (Fairness) การทำให้เกิดสถานะที่เท่าเทียมกัน และการกระจายผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน แนวทางสำคัญในการสร้างความไว้วางใจ มีดังนี้

รับรู้ถึงความเท่าเทียมกันในอำนาจและยอมรับผิดชอบ มีความเท่าเทียมในการเข้าถึง การแบ่งปันข้อมูลและความรู้ รับรู้ถึงคุณค่าของตนเองแม้จะมีความแตกต่างกันในความร่วมมือ นั้น ยินดีที่จะรับคำแนะนำเมื่อผิดพลาดเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายร่วมกัน ไม่ทอดทิ้งและพร้อมที่จะไปสู่ความสำเร็จร่วมกัน

พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และให้ค่ากับการพึ่งพากันและกัน โดยธรรมชาติสมาชิกของเครือข่ายมีข้อจำกัดของตนเองในด้านทรัพยากรความรู้ เงินทุน กำลังคน จึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตัวเอง การพึ่งพากันและการเสริมสร้างกัน ภายใต้จุดแข็งของตนเองที่มีอยู่จะช่วยให้เครือข่ายดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องไปสู่เป้าหมายร่วมกันอย่างไว้วางใจกัน เช่น นักวิชาการมีความรู้เชิงทฤษฎีเข้าไปทำงานร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้เชิงพื้นที่ที่จะช่วยให้เกิดการระดมองค์ความรู้ของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ มีประโยชน์ต่อชุมชน

สื่อสารอย่างเปิดเผยและซื่อสัตย์ ทุกกลุ่มเครือข่ายต้องการการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่จะสร้างให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้ ต้องสร้างความไว้วางใจผ่านการกระทำและคำพูด เปิดเผยตนเองหรือเปิดเผยความคิด ความรู้สึก ข้อมูลของตนเองต่อผู้อื่น รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะอย่างเปิดเผย การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเครือข่ายแบบเปิดจะช่วยสร้างความเข้าใจและคุณค่าร่วม

จัดการแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ การจะทำให้เครือข่ายอื่นไว้วางใจ เชื่อใจต้องทำให้เครือข่ายสามารถที่จะคงไว้ในความไว้วางใจเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาจากภายนอกที่ห้ามไม่ให้บางเครือข่ายเข้าไปยุ่งเกี่ยว ต้องทำให้มั่นใจว่าความไว้วางใจที่มีต่อกันในกลุ่มเครือข่ายจะถูกปกป้องจากความไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นในองค์กรหลักที่สร้างเครือข่ายมา

3) ความเสี่ยงของเครือข่าย และธรรมาภิบาล (governance) ความเสี่ยงของเครือข่ายมาจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกเครือข่าย

(1) ปัจจัยภายในเครือข่าย ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของเครือข่าย การขาดผู้นำผู้ประสานที่ดี การสื่อสารไม่ทั่วถึง การบริหารรวมศูนย์ ความไม่โปร่งใส ความไม่สมดุลในการจัดการผลประโยชน์

(2) ปัจจัยภายนอกเครือข่าย ได้แก่ การถูกครอบงำโดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภายนอก การขึ้นนำโดยแหล่งทุน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การตลาด

ปัจจัยสำคัญในการสร้างและบริหารเครือข่าย

ปัจจัยสำคัญในการสร้างและบริหารเครือข่าย ประกอบด้วย 1) ผู้นำของเครือข่าย 2) ระบบการติดต่อ สื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน 3) การจัดระบบสารสนเทศ 4) ทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ และ 5) ระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ดังรายละเอียด

1) ผู้นำของเครือข่าย ในจำนวนสมาชิกของเครือข่ายบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่าย คือ ผู้นำของเครือข่าย ดังนั้น การกำหนดตัวผู้นำเครือข่ายที่มีภาวะผู้นำเข้มแข็งสามารถระดมความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกในกลุ่ม รวมทั้งมีความรู้และประสบการณ์ร่วมกับเครือข่าย มีความเข้าใจในปัญหาและความต้องการของกลุ่ม มีบารมีเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสมาชิก และที่สำคัญ คือ สามารถบริหารจัดการกลุ่มได้ ทั้งนี้ผู้นำกลุ่มหรือเครือข่ายอาจมีไขว่บุคคลเพียงคนเดียว แต่เป็นคณะผู้นำ (collective) ที่ประกอบไปด้วยบุคคลหลากหลายในท้องถิ่นเข้ามาช่วยกัน เครือข่ายจะขับเคลื่อนไปได้อย่างมีพลัง หากคณะผู้นำทำงานประสานกันอย่างแนบสนิท แต่ถ้าคณะผู้นำแตกแยกก็จะส่งผลทำให้เครือข่ายอ่อนกำลังลง ไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ได้

2) ระบบการติดต่อ สื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน การติดต่อสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างสมาชิก เป็นช่องทางที่สร้างความยั่งยืนให้กับเครือข่าย ซึ่งต้องอาศัยผู้ประสาน การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดต่อสื่อสาร การมีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ

ผู้ประสาน เมื่อเครือข่ายขยายตัวอย่างกว้างขวาง มีกิจกรรม โครงการที่ทำอย่างต่อเนื่องร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ อาจต้องมีผู้ประสานซึ่งเป็นตัวบุคคล กลุ่ม องค์กรทำหน้าที่ประสานงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการจัดการงานประจำในลักษณะเช่นนี้ของเครือข่าย ผู้ประสานเป็นผู้เชื่อมโยงและเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาไปด้วยกัน เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้สร้างเสริมให้เกิดความเป็นเครือข่ายต่อกัน กระบวนการสื่อสารเป็นกลไกที่เชื่อมสมาชิกของเครือข่ายเข้าหากัน ช่วยสร้างความเข้าใจในภารกิจของเครือข่ายให้กับสมาชิก ช่วยแพร่กระจายความรู้ หรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และยกระดับความตระหนักในปัญหาของสมาชิก

การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ในการติดต่อ สื่อสาร กระบวนการสื่อสารที่ทันสมัยผ่านอินเทอร์เน็ต ทั้งทางเฟซบุ๊ก ไลน์ ชุม หรือแพลตฟอร์มอื่น ๆ ที่พัฒนาขึ้น ช่วยให้การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกเป็นไปได้อย่างสะดวก สบาย รวดเร็ว เสมอ และทั่วถึง ทั้งในช่วงเวลาปกติ และช่วงที่มีภาวะวิกฤติ

แบบแผนการมีกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอให้สมาชิกของเครือข่ายได้กระทำร่วมกัน เป็นกลไกสำคัญที่จะดึงสมาชิกของเครือข่ายให้มีโอกาสปฏิสัมพันธ์ต่อกัน สร้างความมั่นใจในการคงอยู่ของเครือข่ายให้กับสมาชิกเครือข่าย การดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องที่สร้างความยั่งยืนของเครือข่ายควรถูกพัฒนาจนกลายเป็นแบบแผน (pattern) ของการกระทำที่สมาชิกเครือข่ายยอมรับโดยทั่วกัน มีการกำหนดโครงสร้างของกิจกรรมที่น่าสนใจและสามารถตอบสนองกับความต้องการของกลุ่มสมาชิกย่อย กิจกรรมมีความหลากหลายเพียงพอที่จะดึงดูดสมาชิกให้เข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ มีการกำหนดตารางกิจกรรมไว้ชัดเจนทั้งในแง่ของเวลา ความถี่ และกิจกรรมเหล่านี้ยังคงอยู่ในทิศทางที่จะสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของเครือข่าย

กิจกรรมอาจจัดในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การวางแผนงานร่วมกับการพบปะ เพื่อประเมินผลร่วมกันทุกเดือน หรือจัดในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น กีฬาสันทนาการระหว่างสมาชิก งานประเพณีท้องถิ่นร่วมกัน เป็นต้น กรณีที่เครือข่ายครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมากควรกระจายจุดพบปะสังสรรค์ หมุนเวียนกันไปเพื่อให้สมาชิกเข้าร่วมได้โดยสะดวกและทั่วถึง

3) **การจัดการระบบสารสนเทศ** ในการจัดการเครือข่ายควรมีหน่วยงานที่เป็นแกนกลางทำหน้าที่จัดระบบฐานข้อมูล โดยรวบรวมข้อมูลทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย รูปแบบ วิธีการ ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคและข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งผลการวิจัย ทฤษฎี โครงการ ประสบการณ์ภาคปฏิบัติเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลระบบสารสนเทศต้องใช้งานได้ง่าย (user friendly) ทุกคนเข้าถึงได้ง่าย (accessible) และเผยแพร่ให้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง เครือข่ายฐานข้อมูลที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ต่อยอดทางปัญญาระหว่างเครือข่าย ช่วยลดความสูญเสียสิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาจากการทำงานซ้ำซ้อนและการลองผิดลองถูก

4) **ทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ** เงินทุนในการดำเนินงาน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินงานที่มีความยั่งยืนของเครือข่าย เครือข่ายต้องมีงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และช่วยให้คนเข้ามามีส่วนร่วม งบประมาณที่นำมาใช้ต้องเป็นจำนวนไม่มาก และต้องระมัดระวัง รวมทั้งไวต่อผลกระทบของเงินต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่เป็นทางการ หากได้รับการสนับสนุนจะต้องมีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างรัดกุมและมีการรายงานผลเป็นระยะ

5) **ระบบการเรียนรู้ร่วมกัน** เครือข่ายจะแข็งแกร่งก้าวหน้าไปได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของสมาชิกของเครือข่าย การสร้างองค์ความรู้เฉพาะของกลุ่มเป็นสิ่งจำเป็นเพราะแต่ละกลุ่มอยู่ในบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันทั้งในเชิงของประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม ความเชื่อ สถานะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ การทำให้เครือข่ายแข็งแกร่งจึงต้องอาศัยระบบการพัฒนาสมาชิกของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน (interactive action learning) การเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติ ทั้งการติดต่อกันผ่านทาง การเขียน การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนา ร่วมกัน จะช่วยให้เกิดองค์ความรู้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์จริง ดังนั้น การจัดการระบบการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องจะช่วยสร้างและสะสมองค์ความรู้ที่สามารถนำมาปรับใช้และเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา

3.3 การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการดูตหาย มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิบัติงาน โดยการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 ความหมายของการบูรณาการ

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (2540) ได้ให้ความหมายการบูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยที่มีอยู่ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกันเข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนให้เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความหมายครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว

ประเวศ วะสี (2545) ได้ให้ความหมายของการบูรณาการเป็นความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่างๆ ไปด้วยกัน อย่างลงตัวและอย่างสมดุล

ทิศนา แคมณี (2548) ได้ให้นิยามของการบูรณาการ หมายถึงการทำให้สมบูรณ์ โดยการนำหน่วยย่อย ๆ ที่มีความสัมพันธ์มาทำหน้าที่อย่างผสมผสานกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวให้ครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเองไม่ได้แยกเป็นส่วน ๆ

บีเน่ (Beane, 1991) การบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงความรู้ประสบการณ์ในลักษณะผสมผสานเข้าด้วยกันทั้งหมดเพื่อให้สอดคล้องสมบูรณ์โดยรวมกันมากกว่าการแยกส่วน

การบูรณาการ (Integration) หมายถึง การประสานกลมกลืนกันของแผนกระบวนการสารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของสถาบัน (Organization-wide Goal) การบูรณาการที่มีประสิทธิผลเป็นมากกว่าความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน (Alignment) ซึ่งการดำเนินการของแต่ละองค์ประกอบภายใน ระบบการจัดการ ผลการดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ (คณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2557, หน้า 35)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations European Security Cooperation : UNESCO) ได้มาศึกษาจุดเริ่มต้นของการบูรณาการว่าเป็นแนวคิดในการบูรณาการหลักสูตรโดยวิธีการเน้นเนื้อหาสาระและแยกความรู้ออกเป็นสัดส่วนเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในชุมชนและให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

พจนานุกรมศัพท์ (๒๕๖๑ : ๑๖) การบูรณาการหมายถึง การผสมผสานแนวคิดและแนวทาง เพื่อจัดทำแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบและการปรับปรุง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ โดยเชื่อมโยงแนวทางการดำเนินงานในรูปแบบที่คล้ายกัน หรือ สามารถเชื่อมโยงได้ตามแนวคิดห่วงโซ่คุณค่าที่สนับสนุนส่งเสริมแนวคิด/วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ส่งมามีผลหรือดำเนินงานร่วมกันได้กับอีกแนวคิดหรือวิธีการหนึ่ง

สรุปความหมายของ การบูรณาการ หมายถึง การร่วมมือกันปฏิบัติงาน โดยการผสมผสานแนวคิดและแนวทาง เพื่อวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบและปรับปรุง อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นิยามคำว่า “การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ” หมายถึง การร่วมมือกันปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ และ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อดำเนินการเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตหาย

3.3.2 ประโยชน์ของการบูรณาการ

แนวคิดการบูรณาการถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการของรัฐบาลด้านการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การบริหารราชการระดับจังหวัดที่ปรับเปลี่ยนการบริหารงานแบบแยกส่วนมาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการ (CEO) การที่หน่วยงานนำหลักการบูรณาการมาใช้ในการดำเนินงานก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2546)

- 1) เป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เกิดการรวมงานที่ใกล้เคียงกันให้เป็นสิ่งเดียวกัน เกิดผลดีต่อเรื่องใหญ่ โดยดูคุณภาพรวมทั้งหมด และมองปัญหาได้ถูกจุดโดยใช้ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับระบบหรือปัจจัยต่าง ๆ ให้มีมุมมองที่กว้าง ครบถ้วน
- 2) สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น บุคลากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน การสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ทำให้มีทรัพยากรเหลือใช้อย่างอื่นได้
- 3) พนักงานทำงานได้ง่าย สะดวก มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจะปรับตัวอย่างต่อเนื่องและช่วยให้ สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ
- 4) ลดความสูญเปล่าของเวลา ความซ้ำซ้อน ในการบริหารช่วยให้การแก้ปัญหาในงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเชื่อมโยงกับระบบต่าง ๆ ให้มีมุมมองอย่างครบถ้วนและลึกซึ้ง
- 5) ลดค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตาม และตรวจประเมินผลที่ต้องดำเนินการตรวจติดตามและประเมินผลที่ละกิจกรรม หากมีการบูรณาการกิจกรรมหรือโครงการทำให้การดำเนินการติดตามและตรวจประเมินผลเพียงครั้งเดียวสามารถตอบได้หลายเป้าหมาย

- 6) สร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กรในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพภายในองค์กร
 - 7) เป็นการพัฒนามนุษย์ให้มีความสมบูรณ์ บุคคลที่มีความคิดแบบบูรณาการจะช่วย
ให้ลดความผิดพลาดจากการตัดสินใจที่ไม่รอบคอบ มีความเข้าใจเรื่องที่มีความซับซ้อนได้อย่างลึกซึ้ง และ
กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้การตัดสินใจในเรื่องเล็กเกิดผลดีต่อเรื่องใหญ่โดยดูภาพรวมทั้งหมด ก่อนตัดสินใจและ
มองปัญหาได้ถูกต้อง รู้จุดเชื่อมโยงและผลกระทบ
 - 8) การบูรณาการเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความฉลาดหลักแหลมในการปรับตัวเอง
อย่างต่อเนื่อง ด้วยการใช้ทวิทวีป ปฏิภาณ สติปัญญาและมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งอื่นให้เข้าด้วยกันอย่างสมบูรณ์แบบ
 - 9) ช่วยขจัดความขัดแย้ง เนื่องจากการบูรณาการทำให้เกิดความเชื่อมโยงแนวคิดต่าง ๆ
เข้ากันได้อย่างสมบูรณ์
 - 10) รู้จุดเชื่อมโยงของงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้
อย่างชัดเจนเบ็ดเสร็จ เชื่อมโยงงานต่างๆ อย่างลงตัว
- สรุปการบูรณาการทำให้องค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานแบบเดิม ๆ ทำให้
เกิดผลดีแก่องค์กร หลุดพ้นจากปัญหาความขาดแคลน และสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอันเกิด
จากการบูรณาการงานที่มีอยู่เข้าด้วยกันสามารถลดความซ้ำซ้อนของงาน ความสูญเปล่าเกี่ยวกับบุคลากร
งบประมาณ เวลา ประหยัดทรัพยากร ลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้
เป็นบุคคลที่รอบคอบ มองงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและทำให้ การทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

3.3.3 การบริหารราชการแบบบูรณาการ

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารราชการแบบบูรณาการ สืบเนื่องจากปัจจุบัน
ปัญหาบ้านเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในการแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจจำเป็นต้องใช้ความรู้
และทักษะจากหลายสาขาวิชาร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งได้ รวมทั้ง
การบริหารงานตามภารกิจ (Function) ไม่สามารถแก้ปัญหาบางอย่างได้ เพราะการจัดแบ่งโครงสร้างของ
องค์กรภาครัฐในปัจจุบันแต่ละองค์กรจะมีพันธกิจ (Mission) ขององค์กรอยู่ ซึ่งจะทำให้แต่ละองค์กรความ
เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน ข้อดีของการจัดแบ่งโครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้มีความชัดเจนในการแบ่ง
หน้าที่ความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กร แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้นคือ การไม่ประสานกันใน
การทำงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีอีกรูปแบบหนึ่งของการทำงานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือ “การบูรณาการ
ในการทำงาน” การบูรณาการการทำงานจะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการทำงานของแต่ละหน่วยงาน
ได้ เป็นการขจัดความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมาย
เอาไว้ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึงการ
ร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่
สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่
ประชาชนส่วนรวมและมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลด
ขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่
เกี่ยวข้อง โดยในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

“มาตรา 10 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็น ภารกิจที่
ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการ
บริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการมีหน้าที่

สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการ ในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ดังนั้น “การบริหารราชการแบบบูรณาการ” คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงาน โดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญการของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันเฉพาะด้าน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน มุ่งผลสำเร็จและเป้าหมายของงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัดเสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก ทั้งในลักษณะของการทำงานข้ามกระทรวง กระทรวงเดียวกันแต่ต่างกรม หรือกรมเดียวกันแต่ต่างกอง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันในการทำงานกับภาครัฐในระบบเครือข่าย (Network)

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีองค์ประกอบที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา รวม 4 ประการ ได้แก่

1) โครงสร้างส่วนราชการ ตามแนวคิดของการบริหารราชการแบบบูรณาการ องค์กรควรมีลักษณะ 2 ระดับ คือ องค์กรในระดับบน มีการทำงานแบบยุทธศาสตร์ค่อนข้างสูง และองค์กรในระดับย่อยลงมา การทำงานตามสายงาน/โครงสร้างจะค่อนข้างมาก

2) ระบบการทำงาน เป็นการบูรณาการโครงสร้างหน่วยงาน ระบบการบริหารจัดการการทำงานแบบ Network ปัจจัยนำไปสู่ความสำเร็จของงาน

3) การจัดสรรงบประมาณ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความคล่องตัว เพื่อบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้

4) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน การบริหารราชการแบบบูรณาการซึ่งมุ่งผลลัพธ์การทำงานตามยุทธศาสตร์ สิ่งสำคัญที่สุดที่จะผลักดันให้ทั้งยุทธศาสตร์และการทำงานแบบบูรณาการสำเร็จได้นั้น คือ เรื่องของคน ดังนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน โดยวัฒนธรรมที่ควรสร้างให้เกิดขึ้นในระบบราชการคือ วัฒนธรรมการมีใจในการบริการ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมวิธีการทำงานรูปแบบใหม่ วัฒนธรรมการทำงานแบบไร้พรหมแดน วัฒนธรรมแบบช่วยเหลือกันและกัน และวัฒนธรรมบรรยากาศของการทำงานแบบไม่เป็นทางการ

3.3.4 ปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

ปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ก็คือ ระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ (Collaborative capacity) ทั้งขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์กรภาคีที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ด้วยเหตุที่องค์กรแต่ละฝ่ายอาจมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยแตกต่างกันไป การเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยการสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล และขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร

1) ชีตความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล หากพิจารณาในระดับตัวบุคคล ชีตความสามารถในการประสานความร่วมมือปรากฏใน 2 ลักษณะควบคู่กัน คือ หนึ่ง ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยง (Boundary - spanners) และ สอง ความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย (Reticulitis) มักจะพบในบุคคลที่มีทักษะเฉพาะตัวในด้านการเจรจาสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักใช้ถ้อยคำและท่าทีการพูดจาได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ มีทักษะเป็นเลิศในด้านการประสานเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินภารกิจในทิศทางเดียวกัน ให้เข้ามาเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกัน

ทั้งนี้ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน นับตั้งแต่การริเริ่มความร่วมมือ การเอื้อให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกัน โดยในช่วงเริ่มต้นผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างการแข่งขันเพื่อเป้าหมาย ผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้จัดการ” โดยอาศัยทักษะการบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหาการจัดการความเสี่ยงและการมีวิสัยทัศน์ถึงถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการแสดงภาวะผู้นำที่เด่นชัดที่สุด มักจะปรากฏในกรณีที่มีการริเริ่มต่อยอดการประสานความร่วมมือ โดยขยายไปสู่การร่วมกันดำเนินภารกิจใหม่ ๆ หรือริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านอื่น ๆ

บุคคลผู้มีบทบาทในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งบุคคลในองค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ในกระบวนการสร้างความร่วมมือ อาจมีเพียงตัวแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทโดดเด่นเพียงคนเดียว หรือมีหลายคนพร้อมกัน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนขององค์กรหลักที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนตั้งแต่แรกเริ่ม

2) ชีตความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กรหากพิจารณาในระดับองค์กร ชีตความสามารถในการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรอื่น ปรากฏใน 4 ลักษณะ คือ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Collaborative culture) การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Learning in collaboration) การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Organizational leadership) และการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและการยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน (Inter-organizational trust and principled conduct)

การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ (Collaborative culture) มีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรที่มีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มักจะมีลักษณะสำคัญที่เด่นชัด ได้แก่ การบริหารงานที่ให้ความสนใจกับชุมชน มีผู้บริหารระดับสูงที่เชื่อมประสานองค์กรหรือฝ่ายต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี มีกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีกลไกการเชื่อมต่อกับชุมชนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างหลากหลาย มีเจ้าหน้าที่ในทุกระดับสามารถทำงานแบบตัดข้ามหน่วยงานได้ บางกรณีอาจมีการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกในระดับนานาชาติได้

คุณลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Learning in collaboration) กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการสร้างระบบการติดตามประเมินผลเพื่อชี้วัดระดับประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน รวมถึงการสำรวจสภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เนื่องจากการเสริมสร้างขีดความสามารถในระดับองค์กร จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำในแต่ละองค์กรที่มีความสามารถในการสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมในภารกิจให้เกิดขึ้นในองค์กรของตนเอง และกระตุ้นให้บุคลากรขององค์กรร่วมกันทำหน้าที่ของตนเองเพื่อผลักดันเป้าหมายของส่วนรวม

อีกองค์ประกอบหนึ่ง คือ การมีความไว้วางใจกันระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วน โดยปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ประกอบด้วย การยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงาน การปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของงาน การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบต่อทุกฝ่าย การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทาง การตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตดูศพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคม พบว่ามีการศึกษาวิจัยหลายประเด็น สรุปได้ดังนี้

อัครเดช มณีภาค และเอกพงษ์ สารน้อย⁴³ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูศพ จังหวัดชัยนาท พบว่าการประกอบกิจการดูศพมีทั้งประกอบกิจการในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน มีทั้งประกอบกิจการดูศพแม่น้ำและทรายบก กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูศพในแม่น้ำเป็นหลัก โดยมีการออกใบอนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตดำเนินการดูศพไม่เป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ขาดข้อมูลทางวิชาการในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศในการประกอบกิจการดูศพ การเรียกให้วางเงินประกันและค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ดูศพปัจจุบันนั้น ถือว่าเป็นอัตราที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากการประกอบกิจการดูศพ และเมื่อเทียบกับสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศที่ถูกทำลายและการหมดไปของทรัพยากร จะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับการที่รัฐต้องมาเยียวยาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งระบบนิเวศให้กลับมาดังเดิม

ดังนั้น การดูศพทำการพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกันและมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทำให้มีความซับซ้อนและไม่มีความชัดเจนในการออกกฎหมายควบคุมได้อย่างรัดกุม จึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไม่หยุดหย่อน จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งลดปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการดูศพและสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งหาแนวทางเพื่อปรับปรุงมาตรการทางอาญาดังกล่าวและแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งเห็นสมควรผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูศพโดยเฉพาะในนโยบายเร่งด่วนเพื่อความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

⁴³ อัครเดช มณีภาค และเอกพงษ์ สารน้อย. (2555). ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูศพ จังหวัดชัยนาท. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.

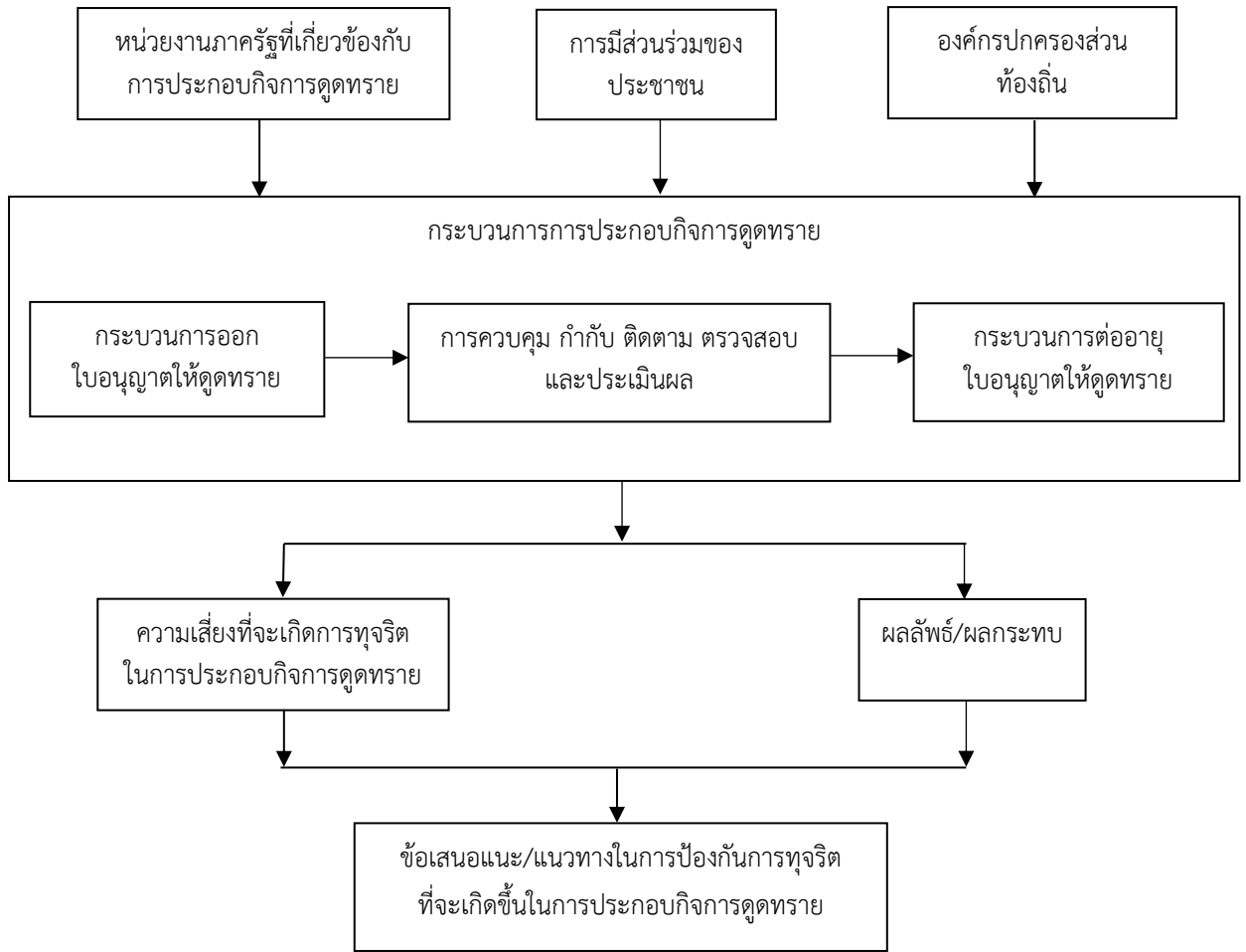
สุรยุทธ หลิมตระกูล⁴⁴ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้: ศึกษาเฉพาะกรณีป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า กรณีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน ซึ่งพบว่าในการศึกษาเชิงปริมาณ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน อยู่ในระดับต่ำถึงปานกลางเท่านั้น อธิบายได้ว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ กลุ่มผู้นำชุมชนจะมีส่วนร่วมมากในขั้นตอนการวางแผนและการประเมินผล ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าไปมีส่วนร่วมมากก็เฉพาะในขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผนและการรับผลประโยชน์เท่านั้น สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชนที่จริงจังและเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การมีความรู้ความเข้าใจของชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนการสนับสนุนรัฐ ซึ่งชุมชนบ้านห้วยสะพานเป็นชุมชนชนบท เศรษฐกิจในผู้อาวุโสและผู้นำของชุมชน ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน การศึกษาอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลางเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น จึงไม่มีใครแสดงบทบาทของตนเองอย่างเด่นชัด แต่จะแสดงบทบาทผ่านผู้นำของชุมชนในกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งหากได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแบบบูรณาการอย่างยั่งยืนอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานก็จะอยู่ในระดับสูงขึ้น ทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งในทุกๆ ด้าน รวมถึงภาพรวมของประเทศด้วยเช่นกัน

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ กล่าวคือในการศึกษาค้นคว้านี้มุ่งเน้นศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูตหายทั้งในภาพรวมของไทยและในพื้นที่กรณีศึกษา กระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูตหายและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบกำกับติดตาม และควบคุมการประกอบกิจการดูตหาย การมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งการดูตหายในที่ดินของรัฐและการดูตหายในที่ดินกรรมสิทธิ์ เพื่อศึกษาความเสี่ยงในการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูตหาย รวมถึงการหาแนวทางป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูตหาย โดยศึกษากรณีการประกอบกิจการดูตหายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ รายละเอียดดังนี้

⁴⁴ สุรยุทธ หลิมตระกูล. (2544). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้: ศึกษาเฉพาะกรณีป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี.

แผนภาพที่ 2.5 กรอบความคิดการวิจัย



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาเอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ การสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐในการประกอบกิจการดูทราย เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริต รวมถึงศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในพื้นที่ เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก มีการดำเนินงานวิจัย โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดแหล่งข้อมูลวิจัย การเลือกเครื่องมือเก็บข้อมูลวิจัย วิธีการเก็บข้อมูลวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

2. พื้นที่วิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ มีบริบทของพื้นที่ที่ศึกษา ที่เป็นพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือของประเทศไทย โดยศึกษาสถานประกอบการดูทรายในแม่น้ำ จำนวน 3 แห่ง ที่เป็นผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ดูทรายอย่างถูกต้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด และบางแห่งอยู่ระหว่างการขอต่อใบอนุญาตให้ดูทราย โดยลักษณะภูมิประเทศในพื้นที่ที่ศึกษามีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาและป่าละเมาะ มีแม่น้ำสายหลักและสายรองจำนวนมาก และมีที่ราบอยู่ตอนกลางตามสองฝากฝั่งแม่น้ำ ในฤดูฝนจะมีน้ำหลากมาจากภูเขา ที่จะพัดพาทราย หินหรือเศษไม้จากภูเขามารวมอยู่แม่น้ำ ส่วนฤดูแล้งแม่น้ำจะมีน้ำในปริมาณที่น้อยหรือแห้งขอดทำให้สภาพแม่น้ำเหมาะสมที่จะดำเนินการดูทรายในเชิงพาณิชย์

3. ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 แหล่งข้อมูลวิจัย

เกณฑ์ในการคัดเลือกและวิธีการในการได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยใช้การเลือกแบบเจาะจง (Criterion Based Selection) โดยกำหนดเป็นเกณฑ์/คุณสมบัติว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และสามารถให้ข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ ได้ลึกซึ้งที่สุด เช่น ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรง โดยการศึกษาในครั้งนี้ ได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักมาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และสามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย

(1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูทราย ควบคุม กำกับติดตาม รวมถึงการต่อและยกเลิกใบอนุญาต รวมถึงใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบขั้นตอนกระบวนการขออนุญาตดูทราย ควบคุม กำกับติดตาม และการต่อและยกเลิกใบอนุญาต รวมถึงกระบวนการดำเนินการของภาครัฐในทางปฏิบัติ

(2) หน่วยงานในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงขั้นตอนการออกใบอนุญาตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบ กำกับติดตาม การมี

ส่วนร่วมของหน่วยงานและภาคประชาชน ในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการอุตสาหกรรม รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

(3) หน่วยงานที่ตรวจสอบการกระทำผิดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ และสำนักงาน ป.ป.ท. เขตรับผิดชอบในพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงสถานการณ์ปัญหา การดำเนินการทางกฎหมาย ข้อร้องเรียน รวมถึงความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในจังหวัดที่ศึกษา

2) ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ได้แก่ ผู้นำชุมชน และชาวบ้านในพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงการรับรู้และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ เกี่ยวกับกระบวนการออกใบอนุญาตอุตสาหกรรม กำกับติดตาม ตรวจสอบ รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

3) ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงขั้นตอนการขอใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงปัญหา อุปสรรคของการประกอบกิจการอุตสาหกรรม และข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 3 แห่ง โดยสัมภาษณ์เชิงลึกจากแหล่งข้อมูล ดังตาราง

| ลำดับ | แหล่งข้อมูล | จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก |
|------------|--|-----------------------|
| 1 | เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 3 | เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 5 | เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 7 | เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 8 | เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 9 | ผู้ใหญ่บ้าน พื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 3 คน |
| 11 | ประชาชนในหมู่บ้าน พื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 3 คน |
| 13 | เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 1 คน |
| 14 | เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. เขตรับผิดชอบในพื้นที่ | 1 คน |
| 15 | ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ | 3 คน |
| รวม | | 16 คน |

3.2 เครื่องมือเก็บข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ มีนักวิจัยจำนวน 3 คน และแบบเก็บข้อมูลสถิติการดำเนินคดีเกี่ยวกับการลักลอบอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ศึกษา เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกตามประเด็น ดังนี้ (1) กระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (3) การบังคับใช้กฎหมาย ควบคุม กำกับ ตรวจสอบ (4) ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม และ (5) ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

ก) เอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ ดูดทราย เป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการออกใบอนุญาต ต่ออายุ และยกเลิกใบอนุญาต การตรวจสอบ กำกับ ติดตามการประกอบกิจการดูดทราย ข้อมูลผู้ประกอบการดูดทรายที่ได้รับใบอนุญาต การดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลลัพธ์ ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูดทราย

ข) การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล รายละเอียดดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกใบอนุญาต เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกใบอนุญาตดูดทราย ควบคุม กำกับติดตาม รวมถึงการต่อ และยกเลิกใบอนุญาต มีประเด็นข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) ขั้นตอนกระบวนการขอใบอนุญาตในทางปฏิบัติ
- (3) การควบคุม กำกับติดตามผู้ประกอบการดูดทรายในพื้นที่
- (4) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูดทราย
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาต และการกำกับติดตาม
- (6) ปัญหา อุปสรรค ของกระบวนการขออนุญาตดูดทราย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง

ในการแก้ไขปัญหา

2) หน่วยงานในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการดูดทราย เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ประกอบกิจการดูดทราย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) ขั้นตอนกระบวนการออกใบอนุญาตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ
- (3) การกำกับติดตาม ตรวจสอบการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่
- (4) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูดทราย
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาต กำกับ ติดตาม และตรวจสอบ
- (6) ปัญหา อุปสรรค ของกระบวนการขออนุญาตดูดทราย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง

ในการแก้ไขปัญหา

3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการกระทำผิดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทราย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำ จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ และสำนักงาน ป.ป.ท. เขตหนึ่งในภาคเหนือ มีประเด็นข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทราย
- (3) ความเสี่ยงที่เกิดการทุจริตจากการประกอบกิจการดูดทราย
- (4) การมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูดทราย

(5) แนวทางการป้องกันการทุจริตและแก้ไขปัญหาจากการประกอบกิจการดูทราย

4) **ภาคีเครือข่ายในการตรวจสอบ** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคีเครือข่ายในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย ได้แก่ ผู้นำชุมชน และชาวบ้านในพื้นที่ มีประเด็นข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการออกใบอนุญาต กำกับ ติดตาม และตรวจสอบ
- (3) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย
- (4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย

5) **ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการดูทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ จำนวน 3 แห่ง มีประเด็นข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) กระบวนการขอใบอนุญาต และการต่อใบอนุญาต ในส่วนของผู้ประกอบการ
- (3) ปัญหา อุปสรรค ในการประกอบกิจการดูทราย รวมถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา
- (4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย

ค) **แบบเก็บข้อมูลวิจัย** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการดำเนินคดีเกี่ยวข้องกับการลักลอบดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ โดยขออนุเคราะห์ข้อมูลจากสถานีตำรวจที่มีขอบเขตอำนาจในพื้นที่ที่เป็นเขตพื้นที่อนุญาตให้ดูทรายของจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลวิจัย มีรายละเอียด ดังนี้

1) เอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยนำข้อมูลจากการถอดเทปสัมภาษณ์และแบบเก็บข้อมูลมาเรียบเรียง และจำแนกอย่างเป็นระบบจากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจน ก็จะตามไปเก็บข้อมูลในประเด็นเหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ

บทที่ 4 ผลการศึกษา

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย ทั้งการศึกษาจากเอกสารแบบเก็บข้อมูลวิจัยและการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจออกใบอนุญาตดูทรายและใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานตรวจสอบการทุจริต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน และผู้ประกอบการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 หัวข้อ ดังนี้

1. สภาพทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา
2. กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย
3. การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย
4. การต่อใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย
5. ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทราย
7. ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูทราย

โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังนี้

1. สภาพทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา

1.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ

การศึกษาค้นคว้านี้ได้ศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ ที่เป็นการประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐ และต้องได้รับใบอนุญาตให้ดูทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นสถานประกอบการดูทราย จำนวน 3 แห่ง ในที่นี้ขอใช้ชื่อย่อเป็น 1) บริษัท ก. 2) บริษัท ข. และ 3) บริษัท ค. ซึ่งทั้ง 3 บริษัทเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ดูทรายอย่างถูกต้องและบางแห่งอยู่ระหว่างการขอต่อใบอนุญาตดูทราย ลักษณะภูมิประเทศพื้นที่ที่ศึกษา พบว่ามีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาและป่าละเมาะ มีที่ราบอยู่ตอนกลางตามสองฝากฝั่งแม่น้ำ การประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาสามารถดำเนินการในพื้นที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ จังหวัดได้กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (zoning) เพื่อป้องกันมิให้การดูทรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและทรัพย์สินต่าง ๆ และมีการทบทวนการกำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (zoning) อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาทบทวนการกำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทรายอย่างรอบด้าน สถานประกอบการดูทรายที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง ดำเนินกิจการอยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้สามารถขออนุญาตดูทราย (zoning) ตามที่จังหวัดกำหนด มีรายละเอียดดังนี้

1) ผู้ประกอบกิจการการดูทรายบริษัท ก.

ลักษณะที่ตั้งของสถานประกอบกิจการการดูทรายของบริษัท ก. อยู่บริเวณริมแม่น้ำสายหลักของจังหวัดที่ศึกษาได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดูทราย จำนวน 5 ไร่ โดยหมู่บ้านที่ตั้งของสถานประกอบการดูทรายดังกล่าว มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 177 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 444 คน⁴⁵ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำสวนลำไยและพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามฤดูกาล บริเวณโดยรอบท่าทรายจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งพื้นที่นา และสวนลำไย ที่ต้องใช้น้ำจากแม่น้ำเพื่อประกอบการทำเกษตรกรรม และท่าทรายอยู่ห่างไกลจากชุมชนหรือสถานที่สำคัญต่าง ๆ ลักษณะโดยรวมของท่าทรายมีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 4.1 สถานประกอบกิจการการดูทรายของบริษัท ก.



จะเห็นได้ว่าบริเวณสถานประกอบกิจการการดูทรายของบริษัท ก. ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ที่ลักษณะของแม่น้ำจะมีการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ โดยก่อนที่จะมีการประกอบกิจการดูทรายนั้น แม่น้ำจะมีลักษณะโค้งเป็นท้องหมู ภายหลังการขออนุญาตดูทราย (การปรับพื้นที่ก่อนดูทราย) รวมถึงระหว่างการลงพื้นที่ช่วงปลายเดือนธันวาคม 2564 ทางน้ำได้เปลี่ยนเป็นลักษณะตัดตรง ทำให้เกิดสันดอนทราย แอ่งน้ำและพื้นที่มีลักษณะเป็นเกาะกลางแม่น้ำขึ้น โดยพื้นที่เกาะกลางแม่น้ำมีทรายจำนวนมากที่จะสามารถดูดขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้ในอนาคต บริเวณรอบท่าทรายจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการเพาะปลูกข้าว พืชตามฤดูกาล รวมถึงสวนลำไยผสมผสานกันไป สถานที่ตั้งของท่าทรายอยู่ห่างไกลจากบ้านพักอาศัยของประชาชนหรือสถานที่สำคัญอื่น ๆ มากกว่า 1 กิโลเมตร ผู้ประกอบกิจการการดูทรายมีการขนส่งทรายผ่านถนนลูกรังขนาดเล็กที่เป็นถนนผ่านสวนบริเวณลำไยของชาวบ้าน ก่อนออกไปสู่ถนนหลัก

⁴⁵ <http://banpaecity.go.th/acquainted/view/1442201236.html> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2565

2) ผู้ประกอบกิจการดูทรายบริษัท ข.

ลักษณะที่ตั้งของสถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ข. อยู่บริเวณริมแม่น้ำสายหลักและสายรองของจังหวัด บริเวณที่แม่น้ำสองสายมาบรรจบกัน แต่ท่าทรายของบริษัท ข. จะตั้งติดกับแม่น้ำสายหลักได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดูทราย จำนวน 2 ไร่ โดยหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบกิจการ มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 148 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 417 คน⁴⁶ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมทำนา ทำสวนลำไยและพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามฤดูกาล บริเวณโดยรอบท่าทรายจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งพื้นที่นา และสวนลำไยที่ต้องใช้น้ำเพื่อประกอบการทำเกษตรกรรม และท่าทรายอยู่ห่างไกลจากชุมชนหรือบ้านเรือนของชาวบ้านหรือสถานที่สำคัญต่าง ๆ ลักษณะโดยรวมของท่าทรายมีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 4.2 สถานประกอบกิจการดูทรายของท่าทราย ข.



จะเห็นได้ว่าบริเวณสถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ข. ตั้งอยู่บริเวณที่แม่น้ำสองสายมาบรรจบกัน กล่าวคือท่าทรายจะตั้งอยู่บริเวณของแม่น้ำสายหลักจากทางทิศเหนือ มาบรรจบกับแม่น้ำสายรองที่มาจากทางทิศตะวันตก มีการดูทรายของทั้งสองฝั่งแม่น้ำ โดยที่ตั้งของท่าทรายของบริษัท ข. จะดำเนินการดูทรายอยู่บริเวณริมแม่น้ำสายหลักเท่านั้น มีการพักทราย แยกทรายหรือการขนส่งทรายออกเส้นทางนี้ โดยบริเวณตรงข้ามอีกฝั่งของแม่น้ำ (ติดแม่น้ำสายรอง) จะเป็นท่าทรายของบริษัทอื่น ทั้งนี้บริเวณรอบท่าทรายของบริษัท ข. จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการเพาะปลูกพืชตามฤดูกาล สวนลำไย รวมถึงที่รกร้างผสมผสานกันไป ท่าทรายอยู่ห่างไกลจากบ้านพักอาศัยของประชาชนหลายกิโลเมตร

⁴⁶ เฟิ่งอ้อาง

3) ผู้ประกอบกิจการดูทรายบริษัท ค.

ลักษณะที่ตั้งของสถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ค. อยู่บริเวณริมแม่น้ำสายรองในพื้นที่ที่ศึกษา ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดูทราย จำนวน 5 ไร่ โดยหมู่บ้านที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 49 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 108 คน⁴⁷ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ทำสวนลำไยและพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามฤดูกาล ทั้งนี้บริเวณโดยรอบท่าทรายจะเป็นพื้นที่สวนลำไย ป่าละเมาะ พื้นที่รกร้าง และฝั่งตรงข้ามจะเป็นที่ตั้งของที่พักอาศัยของประชาชน ลักษณะโดยรวมของท่าทรายมีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 4.3 สถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ค.



บริเวณสถานประกอบกิจการดูทรายของบริษัท ค. ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำสายรองในพื้นที่มีลักษณะโค้งไปทางทิศตะวันออกและบริเวณที่พังกายเป็นแนวยาวไปตามริมแม่น้ำ โดยฝั่งที่ติดกับที่พังกายจะเป็นป่าละเมาะ และพื้นที่สวนลำไย ห่างไกลจากที่พักอาศัยของประชาชน แต่ฝั่งตรงข้ามของท่าทรายจะมีบ้านพักอาศัยของประชาชนอยู่ใกล้ ๆ แม่น้ำ และห่างจากท่าทรายประมาณ 100 – 200 เมตรเท่านั้นอาจมีความเสี่ยงที่จะทำให้ประชาชนบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบจากท่าทราย

จะเห็นได้ว่าสถานที่ตั้งของท่าทรายที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 แห่ง จะตั้งอยู่ริมแม่น้ำและติดกับพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งที่นา พืชตามฤดูกาล สวนลำไย ที่รกร้าง และป่าละเมาะ ห่างไกลจากที่พักอาศัยของประชาชนและสถานที่สำคัญ ยกเว้นท่าทรายของบริษัท ค. ที่ฝั่งตรงข้ามมีบ้านเรือนของประชาชนตั้งอยู่ใกล้เคียงจะมีความเสี่ยงที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทรายและการอนุญาตให้ดูทรายจะเสี่ยงว่าผิดไปจากกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

⁴⁷ http://www.hangdonghod.go.th/index.php?_mod=ZGI5&type=OQ สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2565

2. กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย

ผลการศึกษาระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายที่มีการปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

2.1 ใบอนุญาตให้ดูทราย

การประกอบกิจการดูทรายต้องดำเนินการขอใบอนุญาตให้ดูทรายที่เป็นใบอนุญาตหลักก่อนใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ประกอบการที่ประสงค์จะประกอบกิจการดูทราย ต้องยื่นขอใบอนุญาตให้ดูทราย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 โดยบริเวณที่จะขออนุญาตดูทรายได้ต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) โดยขั้นตอน/วิธีการขอใบอนุญาตให้ดูทรายที่มีการปฏิบัติกันในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

1) การยื่นคำขอ ผู้ประกอบการที่ต้องการขอรับใบอนุญาตดูทราย ต้องดำเนินการยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. 64⁴⁸ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา อำเภอหรือกิ่งอำเภอ ในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการยื่นคำขอ ได้แก่

(1) กรณีบุคคลธรรมดา บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน พร้อมสำเนาที่มีการลงนามรับรองความถูกต้อง ถ้าไม่สามารถดำเนินการเองได้ต้องมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปดำเนินการแทน

(2) กรณีนิติบุคคล หนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล หนังสือบริคณห์สนธิและวัตถุประสงค์ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น กรณีบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แบบรับรองการจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วน กรณีห้างหุ้นส่วนสามัญ จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว บัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนบ้านของกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล ตัวอย่างลายมือชื่อของกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล รายงานการประชุมนิติบุคคล พร้อมสำเนาที่มีการลงนามรับรองความถูกต้อง

โดยทุกกรณีต้องแนบแผนที่ที่ดินบริเวณที่ขออนุญาต โดยจัดทำแผนที่ตามหลักวิชาการรังวัดและทำแผนที่ ระบุตำแหน่งพื้นที่ที่ขออนุญาตด้วยค่าพิกัดฉาก UTM หรือระบบเดิมแล้วแต่กรณี และใช้มาตราส่วน 1:40,000 เป็นหลัก โดยให้จัดทำลงบนกระดาษขนาด A 4 กรณีบริเวณที่ที่ขออนุญาต ไม่มีหมุดหลักฐานแผนที่ ก็ให้ทำการรังวัดเพื่อหาตำแหน่งของพื้นที่ โดยใช้เครื่องมือกำหนดตำแหน่งโดยการรับสัญญาณดาวเทียม (GPS) แผนที่แสดงบริเวณที่ขออนุญาตดูทรายให้แสดงให้เห็นว่าบริเวณใกล้เคียงระยะ 500 เมตร มีถาวรวัตถุหรือสิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ หรือเป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือไม่ อย่างไร อยู่ห่างจากทางหลวงสายประธานเท่าใด โดยให้ผู้จัดทำแผนที่และผู้ขออนุญาตลงชื่อรับรองความถูกต้องของแผนที่ด้วย

เมื่อยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. 64 แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียด ผู้ยื่นคำขอต้องตอบคำถามเจ้าหน้าที่ด้วยความสัตย์จริง และผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าธรรมเนียม เป็นค่าคำขอ แปรลงละ 5 บาท และค่าประกาศฉบับละ 10 บาท

2) การดำเนินการของหน่วยงานที่รับคำขอ (อำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับคำขอ จะมีการดำเนินการต่างๆ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบบริเวณที่ขออนุญาตดูทรายว่าอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) หรือไม่ ถ้าอยู่ก็ให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียดตามแบบ ท.ด. 66 ที่มีรายละเอียดต่าง ๆ เช่น รายละเอียดผู้ยื่นคำขอ ความประสงค์ขอ

⁴⁸ แบบ ท.ด. 64 หรือแบบเรื่องขออนุญาตตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประกอบกิจการในที่ดินของรัฐ เพื่อทำการอะไร เพื่อประโยชน์อะไร ทรัพย์สินของผู้ยื่นคำขอ ประวัติการรับ โทษทางอาญา การทำผิดเงื่อนไขตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตไว้แล้วหรือไม่ อย่างไร ทุน อุปกรณ์ แรงงาน เท่าใด เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ ต้องให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ยื่นคำขอ

(2) เมื่อสอบสวนแล้ว นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายและผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการขออนุญาต ออกไปชั้นสูตรสอบสวนที่ดินที่ขออนุญาต (ตามแบบ ท.ด. 67) ว่าที่ดินที่ ขออนุญาตดูตรงเป็นที่ดินประเภทใด สภาพลักษณะของที่ดินเป็นอย่างไร มีโบราณวัตถุ โบราณสถาน สิ่งก่อสร้างหรือสถานที่ราชการอยู่ใกล้เคียงหรือไม่ หากอนุญาตให้ผู้ขอทำการดูตรงแล้วจะเกิดปัญหาในภายหลัง หรือไม่ รวมถึงให้สอบถามหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ เป็นต้น เพื่อขอความเห็นการ ดำเนินการสอบสวนดังกล่าวนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 วันทำการ ถ้าเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้ทำ การดูตรงก็ให้รายงานจังหวัดภายใน 5 วันทำการนับแต่วันที่เห็นว่าไม่อนุญาตหรือ

(3) การพิจารณาของหน่วยงานผู้รับคำขอ เมื่อชั้นสูตรสอบสวนที่ดินแล้วเห็นว่าควรอนุญาต ให้ดูตรงได้ ให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ที่ทำการกั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่บริเวณใกล้เคียง หรือใน ที่ดินที่ขออนุญาตนั้น มีกำหนด 30 วัน นับแต่วันครบกำหนดประกาศการขออนุญาต เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียได้คัดค้านหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เพื่อดูตรง หากไม่มีการขัดข้องหรือคัดค้าน อย่างไรก็ดี ให้รายงานส่งเรื่องและชี้แจงไปจังหวัดภายใน 30 วัน

ถ้ามีการคัดค้านหรือขัดข้องประการใด ให้สอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วรายงานจังหวัด ภายใน 10 วัน นับแต่วันครบกำหนดประกาศการอนุญาต

ในการพิจารณาของหน่วยงานผู้รับคำขอ ต้องขอความเห็นจากสภาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ ศึกษาจะพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตดูตรงนั้น ต้องมีการชี้แจงจากผู้ยื่นคำขอ ผลการทำ ประชาคมจากประชาชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(4) การทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ในทางปฏิบัติของจังหวัด ที่ศึกษา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำประชาคม ได้แก่ อำเภอท้องที่ จะดำเนินการทำประชาคมร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะประชาคมชาวบ้านในหมู่บ้านที่ที่ดินตั้งอยู่ ถ้าสองฝั่งแม่น้ำเป็นคนละหมู่บ้าน ก็ต้องทำ ประชาคมทั้งสองหมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง ทั้งนี้กระบวนการทำประชาคมนั้น ผู้ยื่นคำขอต้องทำหนังสือขอให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกในการประชาคมร่วมกับอำเภอด้วย

ทั้งนี้ผลการทำประชาคมจะนำไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาสถานประกอบการดูตรงที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 แห่งนั้น พบว่า ได้มีการ ประชาคมทั้ง 3 แห่ง และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำผลการประชาคมดังกล่าว ประกอบการพิจารณาให้ ความเห็นชอบในการขออนุญาตดูตรงด้วย

(5) ผลการพิจารณา เมื่อหน่วยงานผู้รับคำขอพิจารณาโดยไม่มีการคัดค้านหรือขัดข้องแล้วนั้น ให้ หน่วยงานผู้รับคำขอ ส่งเรื่องและชี้แจงไปจังหวัด ภายในระยะเวลา 3 วัน

3) การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานที่ต้องให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูตรง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ อนุญาตให้ดูตรง พ.ศ. 2546 ข้อ 18 (2) อันเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ดูตรงด้านการ ปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความ

เห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษา มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการอนุญาตดูตุทรายในหลายประเด็น ดังนี้

(1) การเข้าร่วมชั้นสูตรสอบสวนพื้นที่ที่ยื่นขออนุญาตดูตุทราย ร่วมกับหน่วยงานรับคำขอ เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาต โดยมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการชั้นสูตรสอบสวนพื้นที่ที่ขออนุญาตดูตุทราย

(2) การอำนวยความสะดวกในการประชาคม กรณีจังหวัดที่ศึกษาการทำประชาคมเป็นหน้าที่ของอำเภอท้องที่ ตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ประกอบการที่ต้องการขออนุญาตดูตุทราย ต้องยื่นคำขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้อำนวยความสะดวกในการจัดประชาคมร่วมกับอำเภอท้องที่ด้วย

(3) การพิจารณาให้ความเห็นชอบการประกอบกิจการดูตุทรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ พบว่า การพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษา ทั้งสภาเทศบาลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการนำผลการประชาคมของชาวบ้านในพื้นที่ ประกอบการพิจารณาของสภาทุกครั้ง และมีการเชิญผู้ประกอบการที่ยื่นขออนุญาตมานำเสนอข้อมูลและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(4) การรับชำระค่าตอบแทนจากการดูตุทราย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ดูตุทราย ตามประกาศท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ในอัตราไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท โดยหลังจากผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตจากจังหวัดแล้ว ต้องมาชำระค่าตอบแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เช่น สำเนาใบอนุญาตให้ดูตุทราย หนังสือขุดลอกร่องน้ำ แบบแปลนและแผนที่แสดงอาณาบริเวณที่ได้รับอนุญาต โดยแบบแปลนต้องระบุปริมาณทรายที่ขออนุญาตดูตุไว้ด้วย หนังสืออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเงินค่าตอบแทนที่จัดเก็บได้ร้อยละ 40 ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) ต่อไป

4) การดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) มีบทบาทหรือหน้าที่ในขั้นตอนการขออนุญาตดูตุทรายในจังหวัด ในหลายประเด็นดังนี้

(1) สำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นหน่วยรับคำขอ ในกรณีที่พื้นที่ที่ขออนุญาตดูตุทรายอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด (ยกเว้น สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) โดยมีหน้าที่ในการดำเนินการตาม 2) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(2) สำนักงานที่ดินจังหวัด ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) มีหน้าที่ในการรับเรื่องจากหน่วยงานรับคำขอหรือหน่วยงานระดับอำเภอเพื่อนำเสนอเรื่องต่อ อ.พ.ด. รวมถึงการนัดหมายประชุม อ.พ.ด. ประสานงานเกี่ยวกับการลงพื้นที่ตรวจสอบของ อ.พ.ด. การปฏิบัติตามมติที่ประชุม อ.พ.ด. การแจ้งมติที่ประชุม อ.พ.ด. ให้ผู้ประกอบการที่ยื่นคำขอไว้

(3) สำนักงานที่ดินจังหวัด มีหน้าที่ในการจัดเก็บเงินประกัน จากผู้ประกอบการดูตุทรายที่ได้รับอนุญาต พบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดจะเก็บเงินประกันในอัตราเดียวกับค่าตอบแทนรายปีที่เสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท) หรือจำนวนที่ใกล้เคียงกัน และเมื่อมีการขอต่อใบอนุญาตดูตุทราย ถ้าเงินประกันลดน้อยถอยลงไป เนื่องจากนำไปเป็นค่าชดใช้ความเสียหายหรือค่าปรับให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเรียกเงินประกันเพิ่มจากผู้ประกอบการไว้ให้ครบเต็มตามจำนวน

5) การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูศพประจำจังหวัด (อ.พ.ด.)

เมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดได้รับเรื่องมาจากหน่วยงานรับคำขอระดับอำเภอแล้ว ต้องนัดประชุม อ.พ.ด. เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ดูศพในรายที่ยื่นคำขอไว้ ทั้งนี้กระบวนการก่อนพิจารณานั้น อ.พ.ด. ต้องตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตอีกหนึ่งรอบ หลังจากมีการตรวจสอบพื้นที่ของหน่วยงานรับคำขอหรืออำเภอไปก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้การลงพื้นที่ตรวจสอบของ อ.พ.ด. ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานนั้น อาจมีการมอบหมายให้ผู้แทนเป็นประธานในการตรวจสอบพื้นที่ และในการตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว ต้องมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย จำนวน 2 คน เมื่อ อ.พ.ด. ตรวจสอบพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ต้องมีการนัดประชุม อ.พ.ด. เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ ถ้า อ.พ.ด. มีมติอนุญาตให้ดูศพได้ต้องแจ้งให้จังหวัดเพื่อดำเนินการตามมติที่ประชุม รวมถึงแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วย แต่กรณีไม่อนุญาตต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแก่ผู้ยื่นคำขอด้วยเมื่อที่ประชุม อ.พ.ด. มีมติอนุญาตแล้ว จังหวัดต้องดำเนินการตามมติที่ประชุม อ.พ.ด. ภายใน 30 วัน

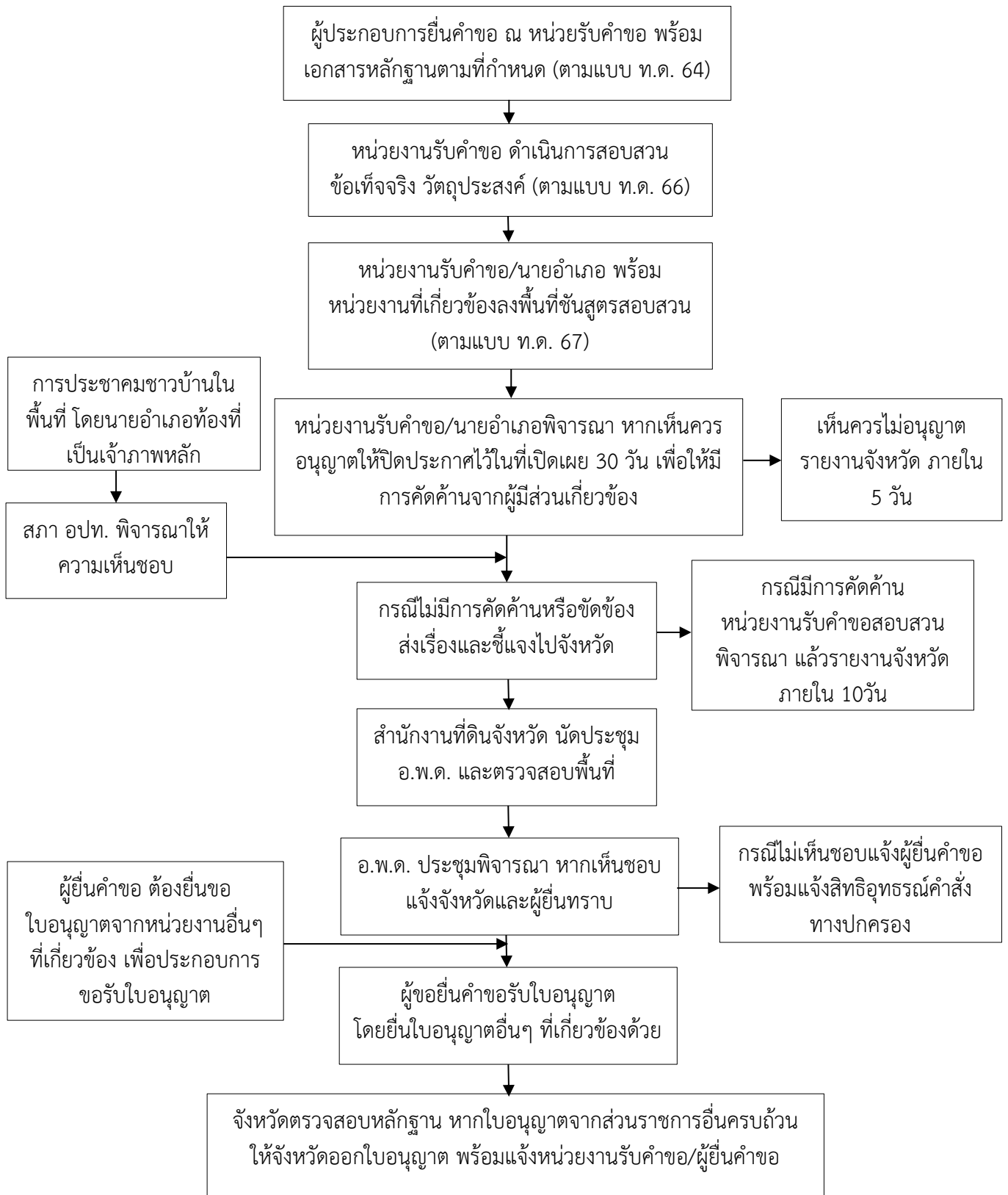
6) การยื่นขอใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้อง การขออนุญาตดูศพนั้น ผู้ประกอบการที่ต้องการขออนุญาตต้องยื่นคำขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน กล่าวคือนอกจากใบอนุญาตให้ดูศพที่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูศพประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) แล้ว ยังต้องมีใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินจากกรมเจ้าท่า (สำนักงานเจ้าท่าจังหวัด) ใบอนุญาตโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด) ใบอนุญาตใช้พื้นที่ป่าจากกรมป่าไม้ (สำนักงานป่าไม้จังหวัด) หรือใบอนุญาตใช้พื้นที่ที่ดินราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ กรณีต้องใช้ที่ดินราชพัสดุในการเก็บศพ ดังนั้นระหว่างที่ยื่นขออนุญาตดูศพต่อสำนักงานที่ดินนั้น ผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย โดยใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะต้องแนบหลักฐานมติที่ประชุมของ อ.พ.ด. ว่าอนุญาตให้ดูศพหรือไม่ประกอบการขออนุญาต ดังนั้นเมื่อที่ประชุมของ อ.พ.ด. มีมติเห็นชอบให้ดูศพแล้ว ผู้ประกอบการต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ใบอนุญาตจากหน่วยงานดังกล่าว ประกอบการยื่นขอใบอนุญาตดูศพจากผู้ว่าราชการจังหวัดในขั้นตอนต่อไป

7) การยื่นขอรับใบอนุญาต เมื่อที่ประชุม อ.พ.ด. มีมติอนุญาตให้ดูศพแล้ว สำนักงานที่ดินจังหวัด จะแจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการที่ยื่นขอ ในขั้นตอนนี้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบมติอนุญาตของ อ.พ.ด. ซึ่งในขั้นตอนนี้ ผู้ยื่นคำขอต้องมีใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตด้วย หากพ้นกำหนด 30 วัน ผู้ขออนุญาตไม่ดำเนินการยื่นคำขอโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไปและให้จังหวัดงดเว้นการออกใบอนุญาต เมื่อจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องของใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในใบอนุญาตให้ดูศพพร้อมแจ้งหน่วยงานรับคำขอและผู้ยื่นคำขอด้วย รวมถึงจังหวัดต้องรวบรวมเรื่องราวและรายงานการประชุมและบัญชีรายงานผล จำนวน 15 ชุด ให้คณะกรรมการพิจารณาให้ดูศพ (ก.พ.ด.) ทราบ

8) การดำเนินการหลังจากได้รับใบอนุญาต หลังจากจังหวัดออกใบอนุญาตให้ดูศพแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอในท้องที่ ดำเนินการจัดประชุมชี้แจงให้ชาวบ้านในพื้นที่หรือในบริเวณที่ได้มีการอนุญาตให้ดูศพ เพื่อทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การดูศพทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของชาวบ้าน พร้อมทั้งแจ้งให้ชาวบ้านทราบว่า หากผู้ได้รับอนุญาตได้ทำการดูศพโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขจากถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีคำสั่งมอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบจัดเจ้าหน้าที่ตรวจตราผู้ประกอบการดูศพในท้องที่ของตนเองและรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

จากขั้นตอนการขอใบอนุญาตดูต๋รายและการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูต๋รายที่ปฏิบัติจริงในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4.4 ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตให้ดูต๋รายที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา



2.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน เป็นใบอนุญาตหนึ่งซึ่งผู้ประกอบการดูตทรายต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการประกอบกิจการดูตทราย ขั้นตอนการขอและการพิจารณาใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน มีรายละเอียดดังนี้

1) **การยื่นคำขอ** ผู้ประกอบกิจการดูตทรายต้องขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำ โดยเริ่มต้นจากผู้ขออนุญาตยื่นคำขอตามแบบ ข.1 ที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน เช่น เอกสารระบุตัวตนของผู้ขออนุญาต แผนที่แสดงแนวขอบเขตลำน้ำ ความลึกท้องน้ำ มีมาตราส่วน 1:2,000 โดยต้องสำรวจไม่เกิน 6 เดือน แผนที่แสดงบริเวณการกองทราย สำเนาหลักฐานพื้นที่กองทราย และที่สำคัญต้องมีหนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) และเรื่องราวการขออนุญาตดูตทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้ก่อนแล้ว

2) **การพิจารณา** ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่ ขั้นตอนการพิจารณามีดังนี้

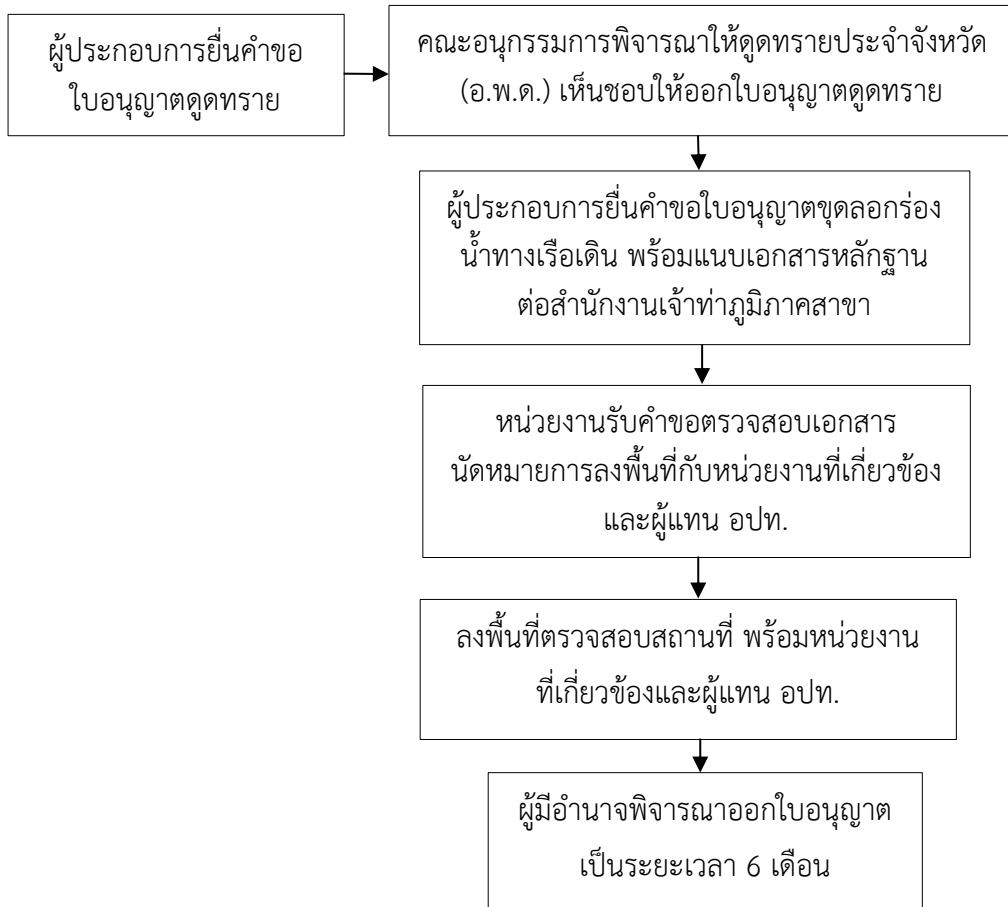
(1) การรับคำขอใบอนุญาต จากผู้ยื่นคำขอต้องมีการตรวจสอบเอกสารในเบื้องต้น หากเอกสารครบถ้วนก็รับเรื่องไว้ จากนั้นนัดหมายเพื่อลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณที่ขออนุญาต โดยการตรวจสอบพื้นที่นั้น จะมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนหรือชาวบ้านที่มีที่ดินใกล้เคียงร่วมตรวจสอบ ให้ทำการนัดหมายผู้มีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย

(2) การตรวจสอบสถานที่ เมื่อตรวจสอบเอกสารและนัดหมายผู้ยื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานเจ้าท่าต้องดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตไว้ การตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การพิจารณา รวมถึงความถูกต้องระหว่างพื้นที่จริงกับเอกสาร/แผนที่ที่ยื่นมา

(3) การพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ เมื่อเอกสารถูกต้องครบถ้วน และจากการลงตรวจสอบพื้นที่แล้ว ผู้ยื่นดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด รวมถึงการตรวจสอบพื้นที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการเดินทางเรือและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางน้ำ จึงพิจารณาออกใบอนุญาต

จากขั้นตอนการยื่นขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4.5 ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตชุดลอร่องน้ำทางเรือเดินที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา



2.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

การประกอบกิจการอุตสาหกรรม เป็นผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเป็นใบอนุญาตหนึ่งที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการประกอบกิจการอุตสาหกรรม มีรายละเอียดดังนี้

1) **การยื่นคำขอ** ผู้ประกอบการที่ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 นั้น ต้องเป็นผู้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะยื่นคำขอประกอบกิจการโรงงาน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 โดยเริ่มต้นจากผู้ขออนุญาตยื่นคำขอตามแบบ ร.ง.3 ที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน เช่น แผนที่แสดงที่ตั้งโรงงานและบริเวณใกล้เคียง แบบแปลนอาคารโรงงาน แบบแปลนแสดงอาณาบริเวณทั้งหมดของโรงงานและกำหนดตำแหน่งบ่อทราย พร้อมแจ้งขนาดความกว้าง ความยาวบ่อ และระยะห่างจากขอบบ่อถึงแนวเขตที่ดินทุกด้าน เอกสารระบุตัวบุคคลของผู้ขออนุญาต และหลักฐานการอนุญาต หรือหลักฐานการให้ความยินยอมให้ประกอบกิจการชุด ตัก ลอก หรือชุดทราย หรือดินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การพิจารณา ผู้ประกอบการที่ยื่นขอใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 นั้น ต้องเป็นผู้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด กรณีจังหวัดที่ศึกษาผู้พิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักอุตสาหกรรมจังหวัด

ขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดที่ปฏิบัติจริงในพื้นที่ที่ศึกษา มีดังนี้

(1) การรับคำขอใบอนุญาต พร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ รวมถึงเอกสารผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสาร

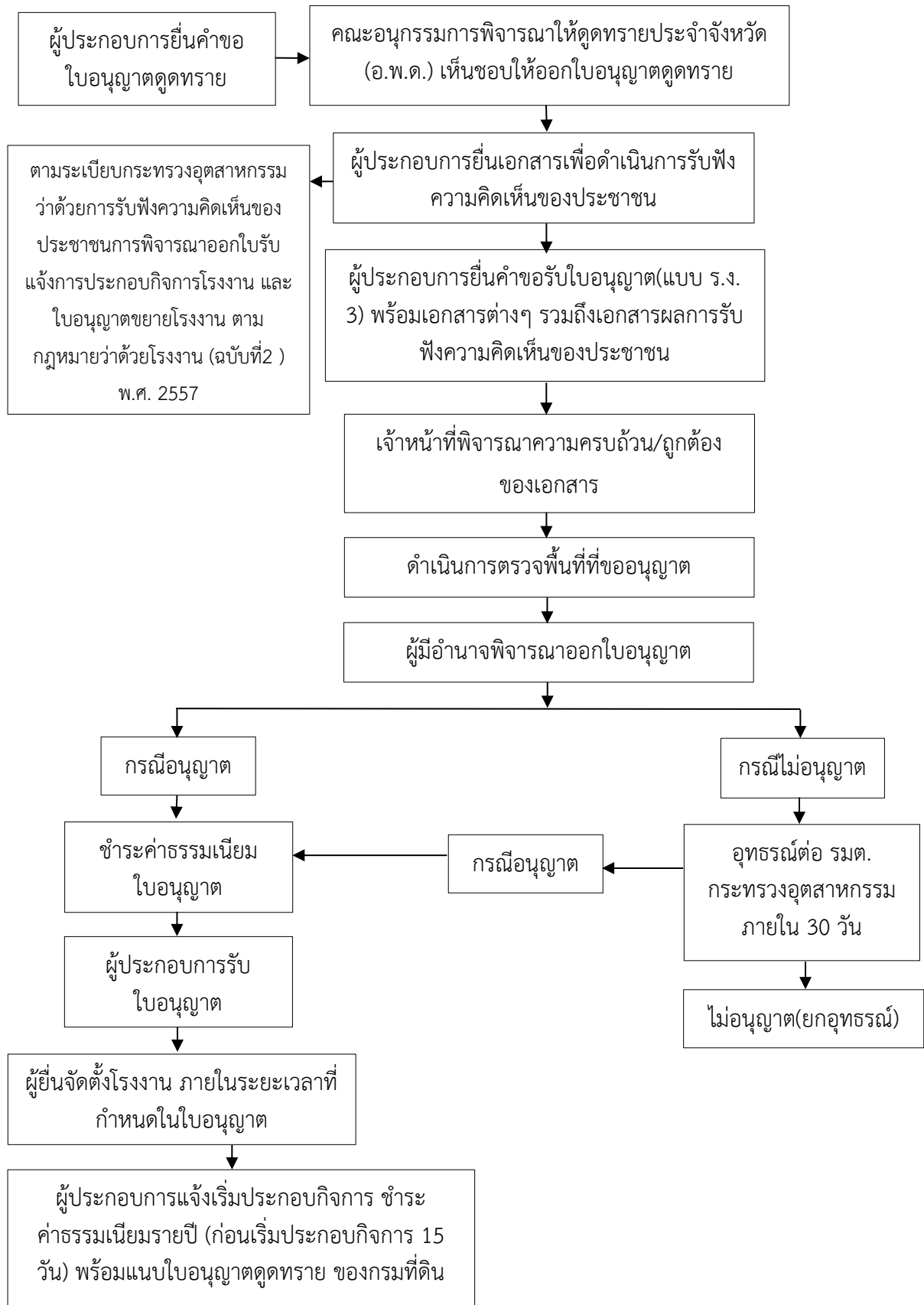
(2) การตรวจสอบสถานที่ เมื่อได้รับคำร้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต รวมถึงการตรวจสอบเอกสารในเชิงคุณภาพและตรวจสอบพื้นที่ตั้งโรงงานแล้วพบว่าเอกสารมีข้อมูลไม่ชัดเจน หรือมีข้อมูลไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง ผู้ขออนุญาตสามารถแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอส่งรายละเอียดเพื่อชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมได้

(3) การพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ เมื่อเอกสารถูกต้องครบถ้วน และจากการลงตรวจสอบพื้นที่แล้ว ผู้ยื่นดำเนินการถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนด พิจารณาออกคำสั่งอนุญาต/หรือไม่อนุญาตและผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ ผู้ยื่นต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รับใบอนุญาต และดำเนินการจัดตั้งโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบอนุญาต จากนั้นแจ้งเริ่มประกอบกิจการ/ชำระค่าธรรมเนียมรายปี พร้อมแนบใบอนุญาตดูตรวจรายของกรมที่ดิน

หากผลการพิจารณาไม่อนุญาต ผู้ยื่นคำขออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ภายใน 30 วัน

จากขั้นตอนการยื่นขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4.6 ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ปฏิบัติจริงในจังหวัดที่ศึกษา



2.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

การประกอบกิจการดูทรายแม่น้ำนั้น เป็นการทำประโยชน์ในเขตป่า เพราะแม่น้ำถือเป็นป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนั้นผู้ประกอบการต้องมีใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าที่มีกรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนของจังหวัดที่ศึกษาผู้ประกอบการสามารถยื่นคำขอใบอนุญาตได้ที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ การขอใบอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าเป็นไปตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 มีรายละเอียดดังนี้

1) การยื่นคำขอ ผู้ประกอบการที่ยื่นขอใบอนุญาตการทำประโยชน์ในเขตป่าให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตให้ชัดเจน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนได้ที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้จังหวัดในพื้นที่ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน เช่น เอกสารระบุตัวบุคคล แผนที่สังเขป และแผนที่ระวาง มาตราส่วน 1 : 50,000 แสดงจุดที่ตั้งบริเวณที่ขออนุญาตรายละเอียดโครงการที่ขออนุญาต พร้อมแบบแปลนหรือแผนผังโครงการหรือกิจการที่ขออนุญาต และอื่น ๆ หลักฐานที่แสดงผลการพิจารณาให้ความเห็นจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ป่าที่ตั้งอยู่และบันทึกยินยอมแก้ไขปัญหากับราษฎร เมื่อได้รับคำขออนุญาตจากผู้ยื่นคำขอแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ขออนุญาตไว้เป็นหลักฐาน

2) การพิจารณา ผู้ประกอบการที่ยื่นขอใบอนุญาตการทำประโยชน์ในเขตป่า ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วนตาม 1) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ป่าตั้งอยู่ ก่อนที่จะยื่นคำขออนุญาต เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอตรวจสอบคำขอและเอกสารหลักฐานหากครบถ้วนและถูกต้อง ให้ส่งสำเนาคำขอพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้หน่วยตรวจสอบสภาพป่า ภายใน 7 วัน นับจากวันที่ได้รับขอคำขอและเอกสารหลักฐานครบถ้วน และให้หน่วยตรวจสอบสภาพป่าจัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเบื้องต้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารดังกล่าวด้วย แต่หากเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง ครบถ้วนให้แจ้งผู้ยื่นคำขอเป็นหนังสือเพื่อให้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ยื่นคำขอไม่ส่งเอกสารหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคำขออนุญาตนั้นเป็นอันยกเลิกนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบ

ขั้นตอนการพิจารณาใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า มีดังนี้

(1) การรับคำขอ ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้จังหวัดในพื้นที่ ออกใบรับคำขอแก่ผู้ยื่นคำขอเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหลังจากที่ตรวจเอกสารหลักฐานแล้ว และให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอตรวจสอบคำขอและเอกสารหลักฐาน หากครบถ้วนให้ส่งสำเนาคำขอและเอกสารหลักฐานให้หน่วยงานตรวจสอบสภาพป่าไม้ ภายใน 7 วัน

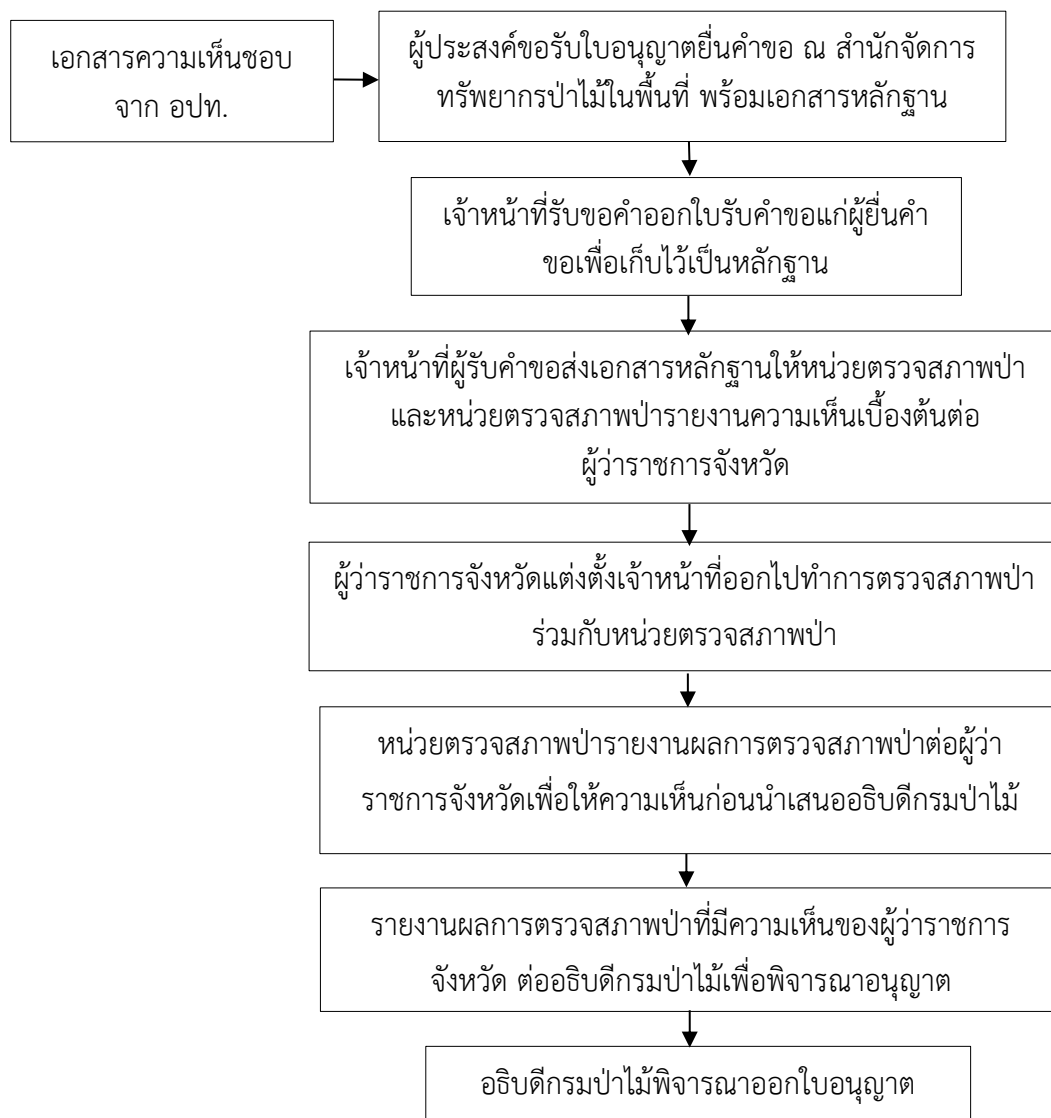
(2) การตรวจสอบสภาพป่า เมื่อหน่วยตรวจสอบสภาพป่าไม้ได้รับสำเนาคำขอและเอกสารหลักฐานจากผู้รับคำขอแล้ว ให้จัดทำรายงานพร้อมความเห็นเบื้องต้นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 7 วัน โดยการตรวจสอบสภาพนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบสภาพป่าร่วมกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสภาพป่าด้วย ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสภาพป่าเป็นผู้นัดวันและเวลาที่ตรวจสอบสภาพป่าไม้ พร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบ และให้ผู้ยื่นคำขอนำเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสภาพป่าตามวันและเวลาที่กำหนด หลังจากตรวจสอบสภาพป่าเสร็จสิ้นแล้ว ให้หน่วยตรวจสอบสภาพป่าพิจารณาและจัดทำความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็น

(3) การนำเสนออธิบดีกรมป่าไม้ เพื่อพิจารณาหลังจากเสนอผลการตรวจสภาพป่า แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นประกอบในรายงานแล้ว ให้นำเสนอเรื่อง ทั้งหมดไปยังอธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้รายงานผลการตรวจสภาพป่าต้องมีข้อมูลตามแบบ ป.84-2 เช่น ชื่อผู้ขอ วัตถุประสงค์ ชื่อป่า ที่ตั้งของพื้นที่ เนื้อที่ อาณาเขตและเขตติดต่อพื้นที่ที่ขออนุญาต ลักษณะภูมิประเทศ ชนิดป่าและสภาพป่า พันธุ์ไม้ที่ขึ้นอยู่ สิ่งแวดล้อมข้างเคียง และความเห็นผู้ตรวจสอบสภาพป่าว่าอนุญาตหรือไม่อนุญาต เป็นต้น

(4) การพิจารณา ให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ ได้รับรายงานผลการตรวจสภาพป่าตาม (3) เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน โดยอธิบดีกรมป่าไม้แจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบก่อนครบกำหนดเวลา

จากขั้นตอนการยื่นขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าที่ปฏิบัติจริงใน จังหวัดที่ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4.7 ขั้นตอนการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าที่ปฏิบัติจริงใน จังหวัดที่ศึกษา



3. การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย

3.1 การดำเนินการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรายในที่ดินของรัฐหลังได้รับใบอนุญาตหรือระหว่างดำเนินการนั้น กรณีจังหวัดที่ศึกษา พบว่า การควบคุม กำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการดูทรายเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ที่มีอำนาจพิจารณาการขออนุญาตดูทรายและพิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องและแก้ไขปัญหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษา โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อ.พ.ด. มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูทราย” มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนกรมเจ้าท่า อุทสาหกรรมจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ตำรวจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลควบคุมการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงดำเนินการตามที่ ประชาชนร้องเรียน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 36 และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้จัดประชุมชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ และให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ออกประกาศเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกัน และควบคุมมิให้ การดูทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินประชาชนเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบ

ในส่วนของการกำกับ ติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการดูทรายตามระเบียบหรือ กฎหมายของหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน รัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนหรือใกล้พื้นที่ที่ประกอบกิจการดูทรายมากที่สุด มีบทบาทในการตรวจสอบติดตาม การประกอบกิจการดูทราย ในฐานะผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือ ร่วมกับ “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูทราย” ที่มีนายอำเภอเป็นประธานด้วย รวมถึงการ ตรวจสอบพื้นที่กับหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบของสำนักงานเจ้าท่าฯ นั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่ จำนวน 3 คน มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการ ขุดลอกให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หากตรวจสอบพบว่าการขุดลอกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือการขุดลอก จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพตลิ่งและสภาพลำน้ำอย่างรุนแรง ให้เสนอผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเพื่อให้ ยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป รวมถึงการตรวจสอบพื้นที่ ที่ดำเนินการดูทรายก่อนพิจารณาต่อใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในแต่ละครั้ง ที่กำหนดอายุใบอนุญาต ขุดลอกไว้คราวละ 6 เดือน ดังนั้นสำนักงานเจ้าท่าฯ ก็จะมีการตรวจสอบประจำทุก 6 เดือน เพื่อต่อใบอนุญาตด้วย

การตรวจสอบของสำนักงานอุทสาหกรรมจังหวัดที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 มีการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการตามกฎหมายว่า ด้วยโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้แก่ หากโรงงานประกอบกิจการดูทรายหยุดดำเนินการติดต่อกันเกิน 1 ปี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทราบภายใน 7 วัน ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงให้เจ้าหน้าที่สั่งระงับ หรือแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และเพิกถอนใบอนุญาตด้วยรวมถึง เมื่อผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติแก้ไขให้ถูกต้อง และมีเหตุผลสมควรที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการแทน

ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่จ่ายจริง พร้อมทั้งแนะนำให้มีมาตรการป้องกันทางด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรม อีกทั้งมีการตรวจสอบประจำปีร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายระดับจังหวัด (อ.พ.ด.) เพื่อพิจารณาต่อไปอนุญาตดูตรวจด้วย

การตรวจสอบของสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าไม้อายุ 5 ปี แต่ใบอนุญาตดูตรวจรายมีอายุ 1 ปี และก่อนขอต่อใบอนุญาตดูตรวจรายก็ต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ทุก ๆ ปีอยู่แล้ว อีกทั้งผู้แทนกรมป่าไม้ ยังร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายประจำจังหวัดด้วย สามารถให้ความเห็นประกอบการพิจารณาได้

ทั้งนี้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการดูตรวจราย สามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐได้หลายหน่วยงาน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตำรวจ ศูนย์ดำรงธรรม เมื่อหน่วยงานเหล่านี้ได้รับข้อร้องเรียนก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูตรวจราย ชุดดังกล่าวเพื่อดำเนินการตรวจสอบ โดยผลการตรวจสอบจะนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) เพื่อพิจารณาและดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีและผู้ประกอบการทำผิดไปจากเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการกำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการดูตรวจรายพบว่า ปัญหาด้านบุคลากรหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบ มีไม่เพียงพอ เพราะจังหวัดที่ศึกษามีผู้ประกอบการดูตรวจรายจำนวนมาก โดยแต่ละพื้นที่มีระยะทางที่ห่างไกลกัน การตรวจสอบจึงอาจจะไม่ทั่วถึง และปัญหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ขาดแคลนบุคลากรและเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบปริมาณทรายที่ขุดได้เทียบกับปริมาณทรายที่ขออนุญาตไว้ การตรวจสอบดังกล่าวนี้ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือเครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อหาปริมาณทรายที่ขุดได้ว่าถูกต้องตรงตามที่ขออนุญาตไว้หรือไม่ แต่ต้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่หรือเครื่องมือดังกล่าว เป็นต้น ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้แค่เป็นหน่วยงานสนับสนุนหรือหน่วยงานร่วมตรวจสอบเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งการระงับ ยั้งยั้งหรือดำเนินการยุติการประกอบกิจการดูตรวจรายได้ การดำเนินการตรวจสอบจากหน่วยงานระดับอำเภอ ที่ต้องร่วมกับผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว เพราะเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีเวลาว่างที่จะลงพื้นที่ตรวจสอบไม่ตรงกัน ในทางปฏิบัติจะลงตรวจสอบด้วยเหตุที่มีการร้องเรียนเป็นส่วนใหญ่

ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น พบว่าผู้ให้ข้อมูลเสนอให้มีการมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบอย่างชัดเจน และเตรียมงบประมาณ บุคลากรและเครื่องมือในการตรวจสอบให้พร้อมด้วย รวมถึงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่หลายฉบับ ให้เกิดการทำงานที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้นด้วย

3.2 วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของการตรวจสอบ ติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตรวจรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ

จากการศึกษาการตรวจสอบ ติดตามกำกับและควบคุมการประกอบกิจการดูตรวจรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่า จุดแข็งคือการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน อ.พ.ด. ไปสู่หน่วยงานระดับอำเภอ กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่ศึกษา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูตรวจราย” ที่มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน มีผู้แทนจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมเจ้าท่า กรมป่าไม้ กรมอุตสาหกรรม ตำรวจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการดูตรวจรายเป็นไป

ตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด รวมถึงนายอำเภอยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมชี้แจงหรือประกาศให้ชุมชนทราบเมื่อได้มีการอนุญาตให้ดูทรายในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การดูทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การออกมาตรการป้องกันดังกล่าว จะออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การกระจายอำนาจในการตรวจสอบดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะจังหวัดที่ศึกษามีพื้นที่ขนาดใหญ่และระยะทางห่างไกลกันมาก ถ้ามีคณะตรวจสอบจากจังหวัดแค่คณะเดียวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการตรวจสอบโดยอำนาจของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) แล้ว หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มีบทบาทในการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของใบอนุญาตตนเองและร่วมกับคณะตรวจสอบตามอำนาจของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ด้วย เช่น กรมเจ้าท่าที่มีอำนาจออกใบอนุญาตขุดลอก มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเจ้าท่า จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อตรวจสอบการขุดลอกไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ตลิ่ง หรือทำความเสียหายแก่ทางเดินเรือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ตรวจสอบการใช้เครื่องจักรเครื่องมือต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามที่ขออนุญาตไว้ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นผู้ที่มีบทบาทในการตรวจสอบ กำกับติดตามการดูทรายในพื้นที่อย่างยิ่ง เพราะตั้งแต่กระบวนการขออนุญาต การต่อใบอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบการดูทรายของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทการตรวจสอบ ติดตามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในระดับร่วมตรวจสอบกับหน่วยงานอื่น ๆ การดำเนินการตามที่หน่วยงานภาครัฐร้องขอไม่มีอำนาจในการเพิกถอนหรือออกคำสั่งให้หยุดดำเนินการแต่อย่างใด

ส่วนจุดอ่อนของการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษาพบว่าหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบที่จำกัด กล่าวคือการตรวจสอบการดูทรายที่มีทั้งการตรวจสอบด้วยสายตา เช่น สภาพตลิ่ง สภาพถนน ปริมาณทรายที่ขนส่ง เป็นต้น และการตรวจสอบที่ต้องใช้องค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญหรือเครื่องมือตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบปริมาณทรายที่ตูดได้จริง ที่จะคำนวณจากสภาพทรายในแม่น้ำหรือสภาพของบ่อทรายหลังการดู ที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือเครื่องมือในการตรวจสอบ เพราะไม่สามารถไปนับปริมาณทรายที่ตูดได้ด้วยเจ้าหน้าที่ ดังนั้นเมื่อหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากรจำกัด การตรวจสอบก็ไม่มีประสิทธิภาพ จำนวนครั้งในการตรวจสอบก็น้อยลง บางกรณีมีการตรวจสอบเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามาเท่านั้น

อำนาจในการตรวจสอบควบคุมกำกับติดตามที่เป็นของหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาต แต่บางกรณีจะมีการร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยตรวจสอบแทน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและขาดเครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบ ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเห็นว่าหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของใบอนุญาตควรเป็นผู้ตรวจสอบเอง เพราะมีอำนาจตามกฎหมาย

จุดด้อยอีกประการของการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษา ที่มีคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบระดับอำเภอเป็นคณะใหญ่ อาจทำให้การนัดหมายเข้าทำการตรวจสอบในรอบปกติเป็นไปได้ยาก เพราะคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในราชการของตนเอง รวมถึงการลงพื้นที่ตรวจสอบในแต่ละครั้ง ต้องใช้งบประมาณในการเดินทาง เบี้ยเลี้ยง ค่าอาหารกลางวัน ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่ได้รับการจัดสรรไว้โดยตรงแก่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ในทางปฏิบัติจะใช้งบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัดของคณะเจ้าหน้าที่ในการลงพื้นที่ตรวจสอบหรือปฏิบัติราชการแทน

4. การต่อใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย

การต่อใบอนุญาตให้ดูทรายและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง พบว่า ใบอนุญาตให้ดูทรายมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต โดยผู้ประกอบการที่ต้องการต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการยื่นคำขอต่อหน่วยงานรับคำขอเช่นเดียวกับการขออนุญาตดูทราย ให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน ระหว่างนี้สามารถดำเนินการดูทรายต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ทั้งนี้ ขั้นตอนการขอต่อใบอนุญาตจะมีขั้นตอน วิธีการหรือหลักเกณฑ์เงื่อนไขเหมือนกับการขอใบอนุญาตให้ดูทราย ยกเว้นบางประการ เช่น เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดูทรายแล้ว ผู้ประกอบการไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบมติอนุญาตโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไป และให้งดเว้นการออกใบอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้การแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ขอต่อใบอนุญาตทราบนั้น หากเป็นกรณีไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตดูทราย ให้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย

ใบอนุญาตชุดลกร่องน้ำทางเรือเดิน มีอายุ 6 เดือน ผู้ประกอบกิจการดูทรายที่ประสงค์จะต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการ แบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูทรายของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ก.พ.ด.) ยังไม่สิ้นอายุ และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินต่อไป

(2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูทรายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่ออายุของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ก.พ.ด.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินฉบับเดิมสิ้นอายุ 45 วัน และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินโดยมิต้องรอผลการพิจารณาจาก อพต. แต่หากผลการพิจารณาของ อพต. มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดูทรายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ยกเลิกใบอนุญาตชุดลกร่องน้ำทางเรือเดินที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

การต่อใบอนุญาตโรงงาน เดิมมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอายุของใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ แต่ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 ส่งผลให้ปัจจุบันผู้ประกอบการไม่ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 อีกต่อไป

การต่อใบอนุญาตการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอออกใบรับรองคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นขอต่อใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ผู้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าจะดำเนินการเหมือนกับการขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าทุกประการ ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่น ขั้นตอนการตรวจสภาพป่า การพิจารณาของอธิบดีกรมป่าไม้

5. ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการดูตทราย

5.1 ผลลัพธ์จากการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

5.1.1 จำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้ดูตทราย ในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาพบผู้ประกอบการดูตทรายที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด จำนวน 29 ราย และผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการพิจารณาใบอนุญาต จำนวน 16 ราย โดยผู้ประกอบการดูตทรายที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดประกอบกิจการบนที่ดินรวม 98 ไร่⁴⁹ และพบว่าพื้นที่ที่ผู้ประกอบการดูตทรายทั้ง 3 ราย ได้รับอนุญาตให้ดูตรายดังนี้

- (1) บริษัท ก. ได้รับอนุญาตให้ดูตทรายในพื้นที่ จำนวน 5 ไร่
- (2) บริษัท ข. ได้รับอนุญาตให้ดูตทรายในพื้นที่ จำนวน 2 ไร่
- (3) บริษัท ค. ได้รับอนุญาตให้ดูตทรายในพื้นที่ จำนวน 5 ไร่

5.1.2 ค่าตอบแทน ค่าธรรมเนียม เงินประกันความเสียหายจากการประกอบกิจการดูตทราย การจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตให้ดูตทรายได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9/1 ที่ให้ผู้รับใบอนุญาตให้ดูตทรายเสียค่าตอบแทนรายปีแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยกำหนดวิธีการและอัตราการเรียกเก็บค่าตอบแทนการอนุญาต ประกอบด้วย

(1) ค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา 9(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในอัตราไร่ละ 1,000 บาทต่อปี และค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้การดูตทรายต้องเสียค่าตอบแทนในอัตราไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษา ได้แก่ เทศบาลตำบล ก. และองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ออกบัญญัติให้ผู้ประกอบการดูตทราย เสียค่าตอบแทนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท ซึ่งไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรายได้ที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการดูตรายดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำส่งรายได้ร้อยละ 40 ของค่าตอบแทนที่ได้รับให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 9/1 วรรค 2

(2) ค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการดูตทรายต้องเสียแก่หน่วยงานที่ต้องขออนุญาต ทั้งใบอนุญาตดูตทราย และใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในอัตราตามกฎหมาย ระเบียบของแต่ละใบอนุญาตกำหนดไว้ เช่น ค่าคำขอ ใบละ 5 บาท ค่าประกาศฉบับละ 10 บาท เป็นต้น

(3) เงินประกัน จังหวัดที่ศึกษาได้กำหนดให้เก็บเงินประกันความเสียหายในจำนวนเท่ากับเงินค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการดูตรายกรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง ได้จัดส่งเงินประกันไว้กับจังหวัด ดังนี้

- บริษัท ก. ส่งเงินประกันแก่จังหวัดสะสมรวมจำนวน 448,000 บาท
- บริษัท ข. ส่งเงินประกันแก่จังหวัดสะสมรวม จำนวน 179,200 บาท
- บริษัท ค. ส่งเงินประกันแก่จังหวัดสะสมรวมจำนวน 109,090 บาท

⁴⁹ ข้อมูล ณ วันที่ 21 ธันวาคม 2564 โดยสำนักงานที่ดินจังหวัด นำเสนอในการประชุมร่วมระหว่างสำนักงาน ป.ช. กับหน่วยงานราชการในจังหวัดที่ศึกษา

5.1.3 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ จากการศึกษาแหล่งข้อมูลยังให้ข้อมูลว่าการดูทรายส่งผลดีหรือเป็นประโยชน์ต่อชุมชน/ประชาชนในพื้นที่ด้วยดังนี้

(1) การดูทรายทำให้เกิดบ่อน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งในช่วงฤดูแล้งประชาชนสามารถอาศัยน้ำจากบ่อทรายใช้ในการเกษตรกรรม รวมถึงการประกอบกิจการดูทรายมีส่วนช่วยในการขุดลอกแม่น้ำที่ตื้นเขินที่ในบางจุดแม่น้ำมีการทับถมของเศษไม้ หิน ดิน ทราย เพราะการดูทรายต้องมีการเปิดหน้าดินหรือเตรียมพื้นที่ ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ในการใช้น้ำทางการเกษตรด้วย

(2) ประชาชนในพื้นที่บางรายได้รับค่าตอบแทนในการให้เช่าพื้นที่เพื่อจัดเก็บทราย หรือการเช่าพื้นที่เพื่อขนส่งทรายจากผู้ประกอบการของบริษัท ก. และบริษัท ข.

(3) ผู้ประกอบการดูทรายทั้ง 3 ราย มีการให้การสนับสนุนทราย หิน แก่ชุมชนในพื้นที่เพื่อนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะ เช่น การก่อสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

5.2 ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

5.2.1 ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและชุมชน การประกอบกิจการดูทรายพบว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สังคมและชุมชน ดังนี้

1) ตลิ่งบริเวณรอบแม่น้ำบริเวณท่าทรายของบริษัท ก. เกิดการพังทลายหรือทรุดตัวเป็นทางยาวประมาณ 200 – 300 เมตร ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นส่วนลำไยของชาวบ้าน แต่การพังหรือทรุดตัวของตลิ่งดังกล่าว ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดจากการดูทรายหรือเป็นการพังหรือทรุดตัวตามธรรมชาติ

2) ปัญหาน้ำฝืดดิน เนื่องจากกระบวนการดูทรายจะเป็นการดูดโดยใช้เครื่องจักรที่มีกำลังสูง และกระบวนการดูทรายต้องดูทรายที่อยู่ใต้น้ำ ทำให้การดูทรายจะดูดน้ำใต้ดินบริเวณรอบ ๆ บ่อทรายขึ้นมาด้วย โดยปกติชาวบ้านที่ขุดบ่อน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรกรรมจะขุดบ่อลึกประมาณ 5 – 10 เมตร ก็จะพบน้ำใต้ดิน แต่ปัจจุบันการขุดน้ำใต้ดินจะต้องขุดลึกมากขึ้นกว่าเดิม

3) ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดัง ที่เกิดจากการดูทราย โดยบริเวณบ่อทรายมักพบที่มีการฟุ้งกระจายของฝุ่นโดยเฉพาะช่วงที่มีลมแรง ทำให้ฝุ่นกระจายไปไกลถึงชุมชน รวมถึงปัญหาเสียงดังที่เกิดจากการดำเนินการ ทั้งนี้ปัญหาเสียงดังยังไม่กระทบต่อชุมชน เนื่องจากบริเวณบ่อทรายอยู่ห่างไกลจากชุมชนมากนั่นเอง

4) ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน การดูทรายต้องมีการขนส่งทรายเพื่อไปคัดแยกหรือไปจำหน่าย และการขนส่งบางครั้งจะเป็นการขนทรายเปียก ทำให้การขนส่งน้ำและเศษทรายร่วงหล่นบนถนน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้ถนนที่เปียกน้ำหรือทราย

5.2.2 การดำเนินการหลังจากเกิดผลกระทบ เมื่อพบผลกระทบจากการดูทราย ส่วนใหญ่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจะแจ้งไปยังผู้นำชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เข้าตรวจสอบและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบนั้น จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาต อาทิ ปัญหาตลิ่งพังทลาย สำนักงานเจ้าท่าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้าตรวจสอบและสั่งการให้ผู้ประกอบการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนได้แจ้งให้ประชาชนในพื้นที่หากได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย สามารถแจ้งหรือร้องเรียนได้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการได้ลงนามในสัญญาประชาคมที่เป็นข้อตกลงในการประชาคมก่อนดำเนินการออกใบอนุญาตดูทรายว่าผู้ประกอบการจะดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นอันกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อมอย่างไร

เช่น การขนส่งทรายจะขนส่งเฉพาะทรายแห้งเท่านั้น มีการถ่ายรูปถนนก่อนและหลังการดำเนินการ หากเกิดความเสียหายกับถนน ผู้ประกอบการยินดีจะดำเนินการซ่อมแซมหรือแก้ไข เป็นต้น

5.2.3 สถานการณ์ปัญหา ขอร้องเรียน และสถิติการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา จากการศึกษาพบว่า

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ ได้รับเรื่องร้องเรียนการประกอบกิจการดูดทรายจำนวนน้อย ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2564 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขุดลอกลำน้ำและการลักลอบดูดทรายเพียงแห่งเดียว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการทางคดี ส่วนประเด็นอื่น ๆ มักจะพบตามสื่อมวลชน อาทิ การลักลอบดูดทรายในพื้นที่แห่งหนึ่งในพื้นที่กว่า 30 ไร่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนธิกำลังกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบุกจับกุม เป็นต้น

(2) ศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อแห่งชาติ (CDC) และการเป็นข่าวที่ปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์ มีการแจ้งเบาะแสความเสี่ยงทุจริตเกี่ยวกับการลักลอบขุดทรายในพื้นที่ตำบลหนึ่งในจังหวัดที่ศึกษา และหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ณ ลำน้ำแห่งหนึ่งในพื้นที่ โดยขณะลงพื้นที่พบการลักลอบขุดทรายขึ้นจริงและผู้กระทำความผิดได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่จับกุมตัวเพื่อดำเนินคดีรวมทั้งยึดรถแบคโฮที่ใช้กระทำความผิดไว้ให้พนักงานสอบสวนของสถานีตำรวจเขตรับผิดชอบดำเนินการต่อไป สำหรับความคืบหน้าการดำเนินคดีโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดแจ้งว่าได้ส่งสำนวนการกระทำความผิดไปยังกองกฎหมายส่วนกลางแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการรออนุญาตยื่นจำนวนเงินเพื่อเปรียบเทียบปรับตามฐานความผิดดังกล่าว และเมื่อกระบวนการทางกฎหมายแล้วเสร็จ จะมีการลงพื้นที่ตรวจสอบเป็นระยะ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในพื้นที่สาธารณะดังกล่าว

(3) สำนักงาน ป.ป.ท. เขตในพื้นที่พบว่ามีการดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทราย จำนวน 1 ราย ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ กรณีดังกล่าวเป็นคดีทุจริตเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ดูดทราย ทั้งนี้ไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดทางคดีได้

(4) ปัญหาการลักลอบดูดทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ดูดทราย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีการจับกุมผู้ลักลอบดูดทรายในพื้นที่ จำนวน 6 คดี ผู้ต้องหา จำนวน 8 ราย

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูดทราย

6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการอนุญาตดูดทราย กระบวนการตรวจสอบควบคุมกำกับติดตามผู้ประกอบการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูดทรายในหลายประเด็นดังนี้

1) การร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูดทราย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วย การประกอบกิจการดูดทรายมีหลักเกณฑ์สำคัญที่สุดคือพื้นที่ที่จะอนุญาตดูดทรายได้นั้น ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูดทราย (Zoning) โดยการกำหนดพื้นที่ Zoning เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยผ่านไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) โดย

กระบวนการกำหนด Zoning นั้น จะมีการขอความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดว่ามีความประสงค์ที่จะกำหนดหรือทบทวนพื้นที่ Zoning ดุดทรายหรือไม่ จากนั้นแจ้งไปยังจังหวัดเพื่อดำเนินกระบวนการต่อไป ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่และกำหนดบริเวณที่สามารถขอ ดุดทราย (Zoning) ประจำจังหวัดขึ้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน เป็นประธาน มีนายอำเภอท้องที่ นายกเทศมนตรีท้องที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ กำหนดตำบลท้องที่ หัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำ หรือผู้แทน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้แทน เป็นคณะกรรมการ และมีเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัด เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดพื้นที่ Zoning ต่างๆ ตามที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอมา จากนั้นนำเสนอ อ.พ.ด. ก่อนนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ต่อไป ในกระบวนการตรวจสอบพื้นที่แต่ละแห่งนั้น จะมีการจัดทำประชาคมประชาชนในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย ดังนั้นประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนกำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดุดทราย (Zoning) การ ทบทวนการกำหนดบริเวณที่สามารถขอ ดุดทราย (Zoning) ของกระทรวงมหาดไทยครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2564 ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท0511.3/ว3417 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2564 เรื่อง การทบทวนการ กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดุดทราย (Zoning) ซึ่งปัจจุบันทุกจังหวัดมีการกำหนดบริเวณที่สามารถขอ อนุญาตดุดทราย (Zoning) ใหม่ทั้งหมดแล้ว

2) การร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการชั้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดุดทราย พ.ศ. 2546 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอหรือผู้ได้รับ มอบหมายและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ออกไปชั้นสูตรสอบสวนตามแบบ ท.ด. 67 ในขั้นตอน ดังกล่าวมีประชาชนที่อยู่ในชุมชนหรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบ ซึ่งเขตแนวพื้นที่ รวมถึงให้ความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์หรือประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ชั้นสูตรสอบสวนพื้นที่

3) การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตดุดทราย พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งให้นายอำเภอท้องที่ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดประชาคม โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน การประชาคม ผู้ประกอบการต้องยื่นขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกในการทำประชาคมด้วย ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษา พบว่ามีการทำประชาคมทุกครั้งที่มีการขออนุญาตดุดทราย โดยสภาท้องถิ่นจะนำผลการประชาคมประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบทุกครั้ง รวมถึงเมื่อมีการประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ผู้ประกอบการต้องร่วมให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามของสภาท้องถิ่นด้วย ทุกครั้ง

4) การร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและใบอนุญาตขยายโรงงาน ตามกฎหมายว่า ด้วยโรงงาน พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่แสดงความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจ ก่อนออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

5) การร่วมแจ้งข้อขัดข้องหรือคัดค้าน กระบวนการหลังจากชั้นสูตรสอบสวนพื้นที่ที่ขอ อนุญาตดุดทรายเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีความเห็นควรอนุญาต จะมีการปิดประกาศในที่เปิดเผย เป็นเวลา 30 วัน เพื่อรับฟังข้อขัดข้องหรือการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียในการขออนุญาตดุดทราย ในขั้นตอน ดังกล่าวประชาชนหรือผู้ที่คิดว่าการประกอบกิจการดุดทรายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนสามารถ แจ้งข้อขัดข้องหรือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ในพื้นที่ที่ศึกษาพบว่ามีการ

แจ้งข้อขัดข้องหรือการคัดค้านเป็นบางครั้ง แต่ก็มีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือการชี้แจงจากผู้ยื่นคำขอ อนุญาตในทุกครั้งเช่นกัน

ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ ควบคุมกำกับติดตามผู้ประกอบ กิจกรรมดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ ติดตามในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎหมายหรือ หลักเกณฑ์กำหนด เมื่อมีการอนุญาตให้ดูทรายแล้ว ประชาชนที่พบเห็นว่าการประกอบกิจกรรมดูทรายส่งผลกระทบต่อตนเองหรือสิ่งแวดล้อม ชุมชน ถนน พื้นที่เกษตรกรรม สามารถแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการได้ จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือพบเห็นการกระทำผิด ของผู้ประกอบการจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ตำรวจ เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ ประสานงานไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง เช่น คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูทราย สำนักงานเจ้าท่า อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น
- 2) การร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการตรวจสอบกรณีมีผู้แจ้งการ กระทำผิดของผู้ประกอบการดูทรายเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

7. ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูทราย

7.1 ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดูทราย

การศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต จากความเห็นของแหล่งข้อมูลสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูทราย มีหลายหน่วยงาน มีอำนาจการใช้ ดุลยพินิจพิจารณาอนุมัติใบอนุญาต ยกเว้นใบอนุญาตให้ดูทรายที่พิจารณาในรูปของคณะกรรมการฯ โดย ใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นการพิจารณาอนุญาตโดยบุคคล รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการออก ใบอนุญาตที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้เกิดช่องว่างที่จะทำให้ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอหรือผู้ ออก ใบอนุญาตเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกกับการออกใบอนุญาตที่รวดเร็วยิ่งขึ้นได้
- 2) การทำประชาคม ที่ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ชัดเจน ทำให้บางกรณีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตดูทรายในพื้นที่โดยไม่มี การรับฟังความเห็นประชาชนหรือการทำ ประชาคม เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ยื่นขอใบอนุญาตได้ รวมถึงหากไม่มีการ ทำประชาคม เมื่อเกิดผลกระทบจากการดูทราย ผู้ประกอบการดูทรายอาจจะไม่รับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นนั้นได้
- 3) การจัดทำประกาศโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดค้าน หรือแจ้งข้อขัดข้อง ที่ประกาศไว้บางจุด ถ้าไม่มีการประกาศในที่ประชุมหรือแจ้งผ่านหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่ทราบว่ามีการปิดประกาศดังกล่าว
- 4) หลักเกณฑ์การพิจารณาบางข้อไม่มีความชัดเจน อาทิ หลักเกณฑ์ด้านวิชาการ การเกิด ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ดูทรายก่อนออกใบอนุญาตนั้น สภาพตลิ่งยังไม่เกิดความเสียหาย ดังนั้นการพิจารณาออกใบอนุญาตครั้งแรกนั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพตลิ่งหรือลำน้ำ เป็นต้น
- 5) ระเบียบบางข้อทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานภาครัฐได้ อาทิ เมื่อใบอนุญาต หมดอายุและอยู่ระหว่างการยื่นขอต่อใบอนุญาต ผู้ประกอบการสามารถดูทรายได้ตามปกติ จนกว่าจะมีคำสั่ง ไม่ต่อใบอนุญาต เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการบางรายรู้ว่าปริมาณทรายที่ดูมีจำกัดหรือใกล้หมดแล้ว ถึงแม้จะ

ยื่นขอต่อใบอนุญาตไป บางกรณีอาจจะยอมที่จะไม่ให้มีการต่อใบอนุญาตอีก เพื่อให้ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือตอบแทนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของทรายที่ดูดได้หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ

6) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถพิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทน จากการอนุญาตให้ดูดทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ที่กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่เกิน 28 บาท ต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเท่าใดก็ได้แต่ไม่เกิน 28 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการดูดทรายที่ไม่ต้องเสีย ค่าตอบแทนให้ภาครัฐได้เท่าที่ควร แต่ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษาพบว่า มีการ กำหนดค่าตอบแทน จำนวน 28 บาทต่อลูกบาศก์เมตร

7) การที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูดทราย เช่น การ ใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อทราย ค่าเช่าพื้นที่ ทรายหรือหินจากท่าทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมมี ความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะเห็นด้วยและเป็น คนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การ ประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ของประชาชนดังกล่าว อาจจะส่งผลต่อการตรวจสอบ ติดตามการประกอบการดูดทรายในพื้นที่ด้วย

7.2 ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบ กิจการดูดทราย

การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูดทราย เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ภาครัฐที่กฎหมาย/ระเบียบให้อำนาจไว้ โดยการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมดังกล่าว สามารถให้คุณ ให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้ ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตขึ้นกระบวนการดังกล่าว ทั้งนี้ผลการศึกษา พบว่าแหล่งข้อมูลมีความคิดเห็นว่าการเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม แยกเป็นประเด็นดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ แท้จริง ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้การตรวจสอบ กำกับติดตามและ ควบคุมผู้ประกอบการดูดทรายด้อยประสิทธิภาพ

2) ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยข้องกับการอนุญาตหรือการตรวจสอบควบคุมการประกอบที่ เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทรายมีหลายฉบับ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างปฏิบัติตามเพียงกฎหมาย หรือระเบียบของตนเอง ขาดการบูรณาการในการตรวจสอบ เช่น กรมเจ้าท่ารับผิดชอบลำน้ำและตลิ่งพัง แต่ไม่ สามารถตรวจสอบเครื่องจักรดูดทรายได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของอุตสาหกรรมที่ต้องตรวจสอบ เป็นต้น

3) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบางคน ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามและควบคุม รวมถึงการดำเนินการทางคดีเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดของผู้ประกอบการ

4) หน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากรไม่เพียงพอในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการดูดทรายในจังหวัดที่ศึกษาที่มีจำนวนมาก ทำให้การลงพื้นที่ตรวจสอบทำได้น้อยลง

5) เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานขาดความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูดได้ ขาดความรู้เกี่ยวกับการคำนวณ ปริมาณทราย รวมถึงขาดเครื่องมือในการตรวจสอบ เป็นต้น ทำให้การตรวจสอบอาจจะไม่มีความเที่ยงตรงตาม หลักวิชาการ

บทที่ 5

สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะนำเสนอสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย รวมถึงข้อเสนอแนะของการวิจัย อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูทราย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายที่สำนักงาน ป.ป.ช. นำไปใช้ในการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายต่อไป

การวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทราย 3) เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดจากการประกอบกิจการดูทราย และ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. โดยศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตดูทราย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐในการออกใบอนุญาต การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม วิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริต รวมถึงศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. มีรายละเอียดดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐ

การประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐ ต้องดำเนินการขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน โดยผู้ประกอบการต้องยื่นขอรับใบอนุญาตให้ดูทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) พิจารณานุมัติ การขออนุญาตดูให้ทรายมีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ประกอบการยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา อำเภอหรือกิ่งอำเภอในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าบริเวณที่ขออนุญาตดูทรายว่าอยู่ในพื้นที่กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) หรือไม่ ถ้าอยู่ก็ให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียด

2) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการขออนุญาต ออกไปชั้นสูตรสอบสวนที่ดินที่ขออนุญาตตามแบบ ท.ด. 67 หากเห็นควรอนุญาตให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย 30 วันเพื่อให้มีการคัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้องจากผู้มีส่วนได้เสีย

3) อำเภอท้องที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดประชาคมชาวบ้านในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น

4) สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตดูทราย และนำผลการประชาคมประกอบการพิจารณา

5) อำเภอส่งเรื่องไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด พร้อมมติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว
6) คณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูตรวจรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ลงตรวจสอบพื้นที่
7) คณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูตรวจรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ประชุมเพื่อพิจารณา หากเห็นชอบให้แจ้งจังหวัดและผู้ยื่นทราบ

8) ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อประกอบการขอรับใบอนุญาตให้ดูตรวจรายจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ยื่นคำขอต้องยื่นขอรับใบอนุญาตให้ดูตรวจรายภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งผลการประชุม อ.พ.ด. จังหวัดตรวจสอบหลักฐาน หากใบอนุญาตจากส่วนราชการอื่นครบถ้วนให้จังหวัดออกใบอนุญาต พร้อมแจ้งหน่วยงานรับคำขอ/ผู้ขอทราบ

การขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน มีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ยื่นต้องยื่นคำขอ ณ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในพื้นที่ พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องมีเอกสารมติคณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูตรวจรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ที่เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตดูตรวจรายด้วย

2) หน่วยงานรับคำขอตรวจสอบเอกสารและนัดหมายการลงพื้นที่กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

3) เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตไว้ การตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การพิจารณา อาทิ การขุดลอกไม่เป็นอุปสรรคหรืออันตรายต่อการเดินเรือ เป็นต้น เมื่อเอกสารถูกต้องครบถ้วน และจากการลงตรวจสอบพื้นที่แล้ว ผู้ยื่นดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด

4) ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในพื้นที่ พิจารณาออกใบอนุญาตขุดลอก ทั้งนี้ ใบอนุญาตขุดลอกมีอายุ 6 เดือน

การขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดมีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ประกอบการยื่นคำขอเพื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมฯ พร้อมเอกสารหลักฐานและมติที่ประชุม อ.พ.ด. ที่มีมติอนุญาตให้ดูตรวจราย

2) เจ้าหน้าที่ตรวจเอกสารหลักฐาน และนัดหมายเพื่อจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากนั้นดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

3) ผู้ประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาต แบบ ร.ง. 3 พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมถึงเอกสารผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) เจ้าหน้าที่พิจารณาความครบถ้วนถูกต้องของเอกสารหลักฐาน

5) ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเมื่อเอกสารหลักฐานครบถ้วน ผลการตรวจพื้นที่แล้วผู้ประกอบการดำเนินการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ถูกต้องครบถ้วนแล้ว

6) พิจารณาออกคำสั่งอนุญาต/ไม่อนุญาต ผู้ประกอบการเสียค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต รวมถึงดำเนินการตั้งโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบอนุญาต

การขอใบอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าด้วย มีขั้นตอนดังนี้

1) ยื่นคำขอ ณ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมถึงเอกสารความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน

3) เจ้าหน้าที่รับคำขอส่งเอกสารหลักฐานให้หน่วยตรวจสอบสภาพป่าและหน่วยตรวจสอบสภาพป่ารายงานความเห็นเบื้องต้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมตรวจสอบสภาพป่าพร้อมกับหน่วยตรวจสอบสภาพป่า

5) ตรวจสอบสภาพป่าลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ความเห็นก่อนนำเสนออธิบดีกรมป่าไม้ เพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

1.2 การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการตัดทอน

1) การควบคุม กำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบกิจการตัดทอนในพื้นที่ที่ศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อ.พ.ด. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการตัดทอน” มีนายอำเภอในท้องที่เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนกรมเจ้าท่า อุตสาหกรรมจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ตำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลควบคุมการประกอบกิจการตัดทอนในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงดำเนินการตามที่ประชาชนร้องเรียน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอท้องที่จัดประชุมชี้แจงหรือการประกาศให้ประชาชนทราบว่ามีการอนุญาตตัดทอน เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การตัดทอนทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน พร้อมทั้งแจ้งประชาชนให้ทราบด้วยว่าหากผู้ได้รับใบอนุญาตได้ทำการตัดทอนโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการตรวจสอบติดตามการประกอบกิจการตัดทอนร่วมกับ “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการตัดทอน” ที่มีนายอำเภอเป็นประธานด้วย รวมถึงการตรวจสอบพื้นที่กับหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) สำนักงานเจ้าท่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่ จำนวน 3 คน มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการขุดลอกให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หากตรวจสอบพบว่าการขุดลอกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือการขุดลอกจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพตลิ่งและสภาพลำนน้ำอย่างรุนแรงให้เสนอผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเพื่อให้ยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป

5) จุดแข็งของการตรวจสอบในพื้นที่ที่ศึกษา คือการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน อ.พ.ด. ไปสู่หน่วยงานระดับอำเภอให้การดำเนินการตัดทอนเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด การกระจายอำนาจในการตรวจสอบดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดในการปฏิบัติงาน เพราะจังหวัดที่ศึกษามีพื้นที่ขนาดใหญ่และระยะทางห่างไกลกันมาก หากมีคณะตรวจสอบเฉพาะของจังหวัดแค่คณะเดียว อาจเกิดความล่าช้าในการตรวจสอบและภาระการตรวจสอบจะมีมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) จุดอ่อนของการตรวจสอบ พบว่าหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบที่จำกัด ขาดแคลนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ตรวจสอบ

1.3 การต่อใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการตัดทอน

1) การต่อใบอนุญาตให้ตัดทอน มีการดำเนินการเช่นเดียวกับการขอใบอนุญาตให้ตัดทอนทุกประการ โดยผู้ประกอบการที่ประสงค์จะต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน

2) การต่อใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำ ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน มีอายุ 6 เดือน ผู้ประกอบกิจการตัดทอนที่ประสงค์จะต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการ แบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1)กรณี

ผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูตราชายของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตราชาย (ก.พ.ด.) ยังไม่สิ้นอายุ และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลอกฯ แล้วให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ชุดลอกแก่ผู้ขออนุญาตต่อไป 2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูตราชายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่ออายุของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตราชาย (ก.พ.ด.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตชุดลอกก่อนในใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ 45 วัน และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลอกฯ แล้ว ให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ชุดลอกโดยมิต้องรอผลการพิจารณาจาก อพต. แต่หากผลการพิจารณาของ อพต. มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดูตราชายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ยกเลิกใบอนุญาตชุดลอกนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

3) การต่อใบอนุญาตโรงงาน เดิมมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอายุของใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ แต่ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 ส่งผลให้ปัจจุบันผู้ประกอบการไม่ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 อีกต่อไป

4) การต่อใบอนุญาตการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอก่อนใบรับรองคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นขอต่อใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าจะดำเนินการเหมือนกับการขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าทุกประการ ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่น ขั้นตอนการตรวจสอบสภาพป่า การพิจารณาของอธิบดีกรมป่าไม้

1.4 ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการดูตราชาย

ผลลัพธ์จากการประกอบกิจการดูตราชายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา มีดังนี้

- 1) จำนวนพื้นที่ที่มีการดูตราชาย พบว่ามีการอนุญาตให้ดูตราชายจำนวน 29 ราย และอยู่ระหว่างการออกใบอนุญาต จำนวน 16 ราย ในที่ดินรวม 98 ไร่
- 2) การกำหนดค่าตอบแทน ค่าธรรมเนียมเป็นไปตามกฎหมายกำหนด
- 3) การกำหนดค่าเงินประกัน จังหวัดกำหนดให้จำนวนเงินประกันเท่ากับเงินค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ พบว่า การดูตราชายส่งผลดีหรือเป็นประโยชน์ต่อชุมชน/ประชาชนในพื้นที่ด้วย อาทิ การดูตราชายทำให้เกิดบ่อน้ำขนาดใหญ่ ในช่วงฤดูแล้งที่น้ำในแม่น้ำแห้งขอด ประชาชนสามารถอาศัยน้ำจากบ่อทรายใช้ในการเกษตรกรรมชาวบ้านที่มีที่ดินใกล้บริเวณทำทราชายจะได้รับค่าตอบแทนการเช่าพื้นที่จัดเก็บทราย การเช่าพื้นที่ถนนส่วนบุคคลเพื่อขนส่งทราย วัด โรงเรียนหรือชุมชน ได้รับทรายเพื่อใช้ในการก่อสร้างจากผู้ประกอบการฟรี เป็นต้น

ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและชุมชน การประกอบกิจการดูตราชายพบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สังคมและชุมชน ดังนี้

1) การพังหรือทรุดตัวของตลิ่ง การดูดทรายเป็นสาเหตุทำให้ตลิ่งบริเวณรอบแม่น้ำที่มีการดูดทรายพังทลายหรือทรุดตัว นอกเหนือจากการกัดเซาะตามธรรมชาติ โดยเฉพาะหากมีการดูดทรายในปริมาณที่มากและใช้กำลังการผลิตหรือเครื่องยนต์ที่แรงเกินไป รวมถึงหากมีการดูดทรายใกล้ตลิ่งมากเกินไป กำหนดไว้จะเป็นการเร่งการพังทลายของตลิ่งได้

2) ปัญหาน้ำใต้ดิน สืบเนื่องจากกระบวนการดูดทรายจะเป็นการดูดโดยใช้เครื่องจักรที่มีกำลังแรงมาก และต้องดูดทรายในน้ำด้วย ทำให้การดูดทรายจะดูดน้ำใต้ดินบริเวณรอบๆ บ่อทรายขึ้นมาด้วย ซึ่งปกติชาวบ้านที่ขุดบ่อน้ำใช้ในการเกษตรกรรม จะขุดความลึกประมาณ 5 – 10 เมตร ก็จะพบน้ำใต้ดิน แต่เมื่อมีการดูดทรายการขุดน้ำใต้ดินจะต้องขุดลึกมากขึ้นกว่าเดิม ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญเพราะบริเวณบ่อทรายส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อาศัยน้ำจากทั้งแม่น้ำและน้ำใต้ดิน เมื่อฤดูแล้งน้ำในแม่น้ำแห้งขอด เกษตรกรต้องอาศัยน้ำใต้ดินเป็นหลัก หากน้ำใต้ดินมีน้อยหรือลดลง จะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

3) ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดัง ที่เกิดจากการดูดทราย โดยบริเวณบ่อทรายมักพบว่ามี การฟุ้งกระจายของฝุ่นโดยเฉพาะช่วงที่มีลมแรง ทำให้ฝุ่นกระจายไปไกลถึงชุมชน รวมถึงปัญหาเสียงดังที่เกิดจากการดำเนินการ ทั้งนี้ปัญหาเสียงดังยังไม่กระทบต่อชุมชน เนื่องจากบริเวณบ่อทรายอยู่ห่างไกลจากชุมชนมากนั่นเอง

4) ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน การดูดทรายต้องมีการขนส่งทรายเพื่อไปคัดแยกหรือไปจำหน่าย และการขนส่งบางครั้งจะเป็นการขนทรายเปือก ทำให้การขนส่งน้ำและเศษทรายร่วงหล่นบนถนน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้ถนนที่เปียกน้ำหรือทราย

สถานการณ์ปัญหา ขอร้องเรียน และสถิติการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ พบว่า

1) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ ได้รับเรื่องร้องเรียนการประกอบกิจการดูดทราย จำนวนน้อยมาก ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2564 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขุดลอกลำน้ำและการลักลอบดูดทรายเพียงแห่งเดียว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการทางคดี ส่วนประเด็นอื่นๆ มักจะพบตามสี่มวลชน อาทิ การลักลอบดูดทรายในพื้นที่แห่งหนึ่ง ในพื้นที่กว่า 30 ไร่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนธิกำลังกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบุกจับกุม เป็นต้น

2) ศูนย์ป้องปรามการทุจริตแห่งชาติ (CDC) และตามที่ปรากฏใน สื่อสังคมออนไลน์ แจ้งเบาะแสความเสียหายทุจริต เกี่ยวกับการลักลอบขุดทราย พื้นที่ตำบลหนึ่งในจังหวัดที่ศึกษา โดยพบว่า หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ณ ลำน้ำแม่ในพื้นที่ โดยขณะลงพื้นที่พบการลักลอบขุดทรายจริง โดยผู้กระทำความผิดได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่จับกุมตัวเพื่อดำเนินคดีรวมทั้งยึดรถแบคโฮที่ใช้กระทำความผิดไว้ให้พนักงานสอบสวน ของสถานีตำรวจเขตรับผิดชอบ ดำเนินการต่อไป สำหรับความคืบหน้าการดำเนินคดีโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด แจ้งว่าได้ส่งสำนวนการกระทำความผิดไปยังกองกฎหมายส่วนกลางแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการรอยืนยันจำนวนเงินเพื่อเปรียบเทียบปรับตามฐานความผิดดังกล่าว และเมื่อกระบวนการทางกฎหมายแล้วเสร็จ จะมีการลงพื้นที่ตรวจสอบเป็นระยะ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในพื้นที่สาธารณะดังกล่าว

3) สำนักงาน ป.ป.ท. เขตรับผิดชอบ พบว่ามีการดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทราย จำนวน 1 ราย ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ กรณีดังกล่าวเป็นคดีทุจริตที่เป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการพิจารณาต่อใบอนุญาตดูดทราย ทั้งนี้ไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดทางคดีได้

4) ปัญหาการลักลอบดูดทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ดูดทราย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีการจับกุมผู้ลักลอบดูดทรายในพื้นที่ จำนวน 6 คดี ผู้ต้องหา จำนวน 8 ราย

1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูดทราย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายและการตรวจสอบกำกับติดตามและควบคุม พบว่า

- 1) ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่สามารถขออนุญาตดูดทราย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning
- 2) การร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการขึ้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่รับคำขอ
- 3) การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตดูดทราย
- 4) การร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาต
- 5) ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3
- 6) การแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎหมายหรือหลักเกณฑ์กำหนด
- 7) การร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการตรวจสอบกรณีมีผู้แจ้งการกระทำผิดของผู้ประกอบการดูดทรายเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

1.6 ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทราย

ในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตจากความเห็นของแหล่งข้อมูลสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูดทราย มีหลายหน่วยงาน มีอำนาจการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุมัติใบอนุญาต ยกเว้นใบอนุญาตให้ดูดทรายที่พิจารณาในรูปของคณะกรรมการฯ โดยใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นการพิจารณาอนุญาตโดยบุคคล รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน
- 2) การทำประชาคม ที่ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ชัดเจน ทำให้บางกรณีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตดูดทรายในพื้นที่โดยไม่มีผลการทำประชาคม เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ยื่นขอใบอนุญาตได้
- 3) การจัดทำประกาศโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้อง ที่ประกาศไว้บางจุด ถ้าไม่มีการประกาศในที่ประชุมหรือแจ้งผ่านหอกระจายข่าวในหมู่บ้านประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่ทราบว่ามีการปิดประกาศดังกล่าว
- 4) หลักเกณฑ์การพิจารณาบางข้อไม่มีความชัดเจน อาทิ หลักเกณฑ์ด้านวิชาการ การเกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ดูดทรายก่อนออกใบอนุญาตนั้น สภาพตลิ่งยังไม่เกิดความเสียหาย ดังนั้นการพิจารณาออกใบอนุญาตครั้งแรกนั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพตลิ่งหรือลำน้ำ เป็นต้น
- 5) ระเบียบบางข้อทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานภาครัฐได้ อาทิ เมื่อใบอนุญาตหมดอายุและอยู่ระหว่างการยื่นขอต่อใบอนุญาต ผู้ประกอบการสามารถดูดทรายได้ตามปกติ จนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการบางรายรู้ว่าปริมาณทรายที่ดูดมีจำกัดหรือใกล้หมดแล้ว ถึงแม้จะยื่นขอต่อใบอนุญาตไป บางกรณีอาจจะยอมที่จะไม่ให้มีการต่อใบอนุญาตอีก เพื่อให้ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือตอบแทนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของทรายที่ดูดได้หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ

6) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถพิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ดูตทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ที่กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่เกิน 28 บาทต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเท่าใดก็ได้แต่ไม่เกิน 28 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการดูตทรายที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้ภาครัฐได้เท่าที่ควร

7) การที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูตทราย เช่น การใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อตทราย ค่าเช่าพื้นที่ ทรายหรือหินจากท่าตทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะเห็นด้วยและเป็นคนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ของประชาชนดังกล่าว อาจจะส่งผลต่อการตรวจสอบ ติดตามการประกอบการดูตทรายในพื้นที่ด้วย

ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตทราย ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่าแหล่งข้อมูลมีความคิดเห็นว่าการเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมแยกเป็นประเด็นดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่แท้จริง ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูตทรายด้อยประสิทธิภาพ

2) ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยข้องกับการอนุญาตหรือการตรวจสอบควบคุมการประกอบที่ เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทรายมีหลายฉบับ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างปฏิบัติตามเพียงกฎหมาย หรือระเบียบของตนเอง ขาดการบูรณาการในการตรวจสอบ

3) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบางคน ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม รวมถึงการดำเนินการทางคดีเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดของผู้ประกอบการ

4) หน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากรไม่เพียงพอในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการดูตทรายในจังหวัดที่ศึกษาที่มีจำนวนมาก ทำให้การลงพื้นที่ตรวจสอบทำได้น้อยลง

5) เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานขาดความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูตได้ ขาดความรู้เกี่ยวกับการคำนวณปริมาณทราย

2. การอภิปรายผลการศึกษา

ในหัวข้อนี้เป็นการอภิปรายผลการศึกษา โดยการอภิปรายจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 หัวข้อ ได้แก่ (1) กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย (2) การตรวจสอบ กำกับ ติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตทราย (3) ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูตทราย (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (5) ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูตทราย รายละเอียดดังนี้

2.1 กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย

การอนุญาตให้ดูตทรายต้องได้รับใบอนุญาตให้ดูตทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) จากผลการศึกษาพบว่า การประกอบกิจการดูตทรายในจังหวัดที่ศึกษา มีการขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาต เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือมีการยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในพื้นที่ที่ที่ดินตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่หน่วยรับยื่นดำเนินการตรวจสอบเอกสาร สอบสวนวัตถุประสงค์ตามแบบฟอร์ม รวมถึงลงพื้นที่ชั้นสุตรสอบสวนพื้นที่พร้อมผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เมื่อเห็นควรอนุญาตให้ปิดประกาศในพื้นที่เป็นระยะเวลา 30 วันเพื่อให้ผู้คัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้อง ระหว่างนี้อำเภอโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการจัดทำประชาคมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำผลการประชาคมดังกล่าว ประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบว่าจะอนุญาตให้ดูตทรายหรือไม่ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ทั้งนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดสาขา ร่วมกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนในพื้นที่ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้ว ทางอำเภอนำส่งเรื่องราวการขออนุญาตและความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังจังหวัด โดยสำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อดำเนินการนัดหมายการประชุมของ อ.พ.ด. และนัดหมายลงตรวจสอบพื้นที่ เมื่อ อ.พ.ด. ประชุมแล้ว ก็มีการนัดหมายลงตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต เป็นการลงพื้นที่ของหน่วยงานระดับจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน เป็นประธาน และอนุกรรมการ หลังจากการลงตรวจสอบพื้นที่เสร็จแล้ว อ.พ.ด. นัดหมายการประชุมเพื่อพิจารณาอนุญาต เมื่อมีมติอนุญาตให้แจ้งไปยังจังหวัดและผู้ยื่นคำขอ เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการยื่นใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ต้องใช้มติของ อ.พ.ด. ประกอบ เช่น ใบอนุญาตขุดลอกคลองน้ำทางเรือเดิน เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว ก็ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดูตทรายต่อจังหวัด จังหวัดตรวจสอบเอกสารใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหากครบถ้วน ออกใบอนุญาตให้ดูตทราย ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนาม ดังนั้นกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูตทรายของจังหวัดที่ศึกษามีขั้นตอนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

ส่วนประเด็นระยะเวลาในการดำเนินการนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการบางขั้นตอนจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่นาน ในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาพบว่า การทำประชาคมต้องดำเนินการทุกครั้งที่มีการขออนุญาตดูตทราย ดำเนินการโดยอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการทำประชาคม บางครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในครั้งเดียว จำเป็นต้องมีการจัดมากกว่า 1 ครั้ง ทำให้ใช้ระยะเวลาดำเนินการมาก ในส่วนของจังหวัดพบว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) มีองค์ประกอบจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้แทนชลประทาน นายอำเภอในพื้นที่ ผู้แทนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้การนัดหมายประชุมหรือนัดหมายเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต ทำได้ยากและใช้

ระยะเวลานาน ดังนั้นการดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูทรายของจังหวัดที่ศึกษาอาจจะใช้ระยะเวลา รวมมากกว่าที่คู่มือประชาชนแนะนำไว้ ที่ต้องดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 113 วันทำการ สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)⁵⁰ ที่ได้ตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐแม่น้ำโขง พบว่า กระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายให้ชัดเจน เพื่อให้ทันกับรอบระยะเวลาการขอต่อใบอนุญาตดูทรายในปีถัดไป ทั้งนี้ ระเบียบได้กำหนดการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตดูทราย ไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อใบอนุญาต โดยที่ผ่านมาไม่สามารถพิจารณาอนุญาตดูทรายได้ทันก่อนวันสิ้นอายุของใบอนุญาต นอกจากนี้ ระเบียบยังได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วจะประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการดูทรายได้อย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาต โดยผู้ประกอบการอาจใช้จุดอ่อนของระเบียบดังกล่าวเป็นข้อกล่าวอ้างไม่จ่ายค่าตอบแทน กล่าวคือ ยังไม่มีใบอนุญาตดูทรายเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐ

2.2 การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย

การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทราย หลังได้รับใบอนุญาตหรือระหว่างดำเนินกิจการนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในหมวด 7 การควบคุม ข้อ 33 ถึงข้อ 36 รวมถึงผู้ประกอบการดูทราย ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศกำหนดไว้ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข อาจถูกสั่งระงับการดูทราย และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งให้หยุดทำการดูทรายทันทีและสั่งเพิกถอนใบอนุญาตด้วยก็ได้ รวมถึงผู้ประกอบการต้องส่งเงินประกันความเสียหายไว้กับหน่วยงานรัฐ เพื่อเป็นค่าชดเชยความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากผลของการดูทรายด้วย

กรณีจังหวัดที่ศึกษา พบว่าการควบคุม กำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการดูทราย ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อ.พ.ด. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูทราย” มีนายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนกรมเจ้าท่า อุตสาหกรรมจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลควบคุมการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

จุดแข็งของการตรวจสอบในพื้นที่ที่ศึกษา คือการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน อ.พ.ด. ไปสู่หน่วยงานระดับอำเภอให้การดำเนินการดูทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด การกระจายอำนาจในการตรวจสอบดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาคความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะจังหวัดที่ศึกษามีพื้นที่ขนาดใหญ่และระยะทางห่างไกลกันมาก หากมีคณะตรวจสอบเฉพาะของจังหวัดแค่คณะเดียว อาจเกิดความล่าช้าในการตรวจสอบและภาระการตรวจสอบจะมีมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนจุดด้อยของการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษา พบว่าหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบที่จำกัด ขาดแคลนงบประมาณ

⁵⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.(2560) รายงานผลการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ตรวจสอบ โดยหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบนอกจากอำเภอแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการตรวจสอบอย่างมาก ที่ต้องส่งผู้แทนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ทั้งอำเภอหรือสำนักงานเจ้าท่า สำนักงานอุตสาหกรรม สำนักงานทรัพยากรป่าไม้ ในการเข้าตรวจสอบสถานประกอบการดูทรายในพื้นที่ บางกรณีหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตอาจมีการขอความอนุเคราะห์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าตรวจสอบแทนด้วย เช่น สำนักงานเจ้าท่าอาจขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าตรวจสอบการดูทรายว่ามีการดูทรายเกินกว่าที่กำหนดหรือไม่ กรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบได้เพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ เป็นต้น ทำให้การตรวจสอบด้อยประสิทธิภาพ

2.3 ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย

ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและชุมชน การประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สังคมและชุมชน ได้แก่ การพังหรือทรุดตัวของตลิ่ง ปัญหาน้ำใต้ดินลดลง ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดังที่เกิดจากการดูทราย ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน ด้านการดำเนินการหลังจากเกิดผลกระทบโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนที่ได้รับเดือดร้อนจะแจ้งไปยังผู้นำชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เข้าตรวจสอบและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบนั้น จะเป็นหน้าที่ของหน่วยเจ้าของใบอนุญาต อาทิ เมื่อเกิดปัญหาตลิ่งพังทลาย สำนักงานเจ้าท่าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้าตรวจสอบและสั่งการให้ผู้ประกอบการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการจะลงนามในสัญญาประชาคมที่เป็นข้อตกลงในการประชาคมก่อนดำเนินการออกใบอนุญาตดูทราย ว่าผู้ประกอบการจะดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นอันกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อมอย่างไร เช่น การขนส่งทรายจะขนส่งเฉพาะทรายแห้งเท่านั้น มีการถ่ายรูปถนนก่อนและหลังการดำเนินการ หากเกิดความเสียหายกับถนนผู้ประกอบการยินดีจะดำเนินการซ่อมแซมหรือแก้ไข เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาที่สำคัญได้แก่ปัญหาน้ำใต้ดินหรือผิวดินลดลง ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องนำน้ำใต้ออกมาใช้ในการทำเกษตรกรรม เพราะปกติก่อนมีการดูทรายการขุดบ่อไปแค่ 10 เมตร ก็พบน้ำและสามารถนำมาใช้ได้แล้ว ปัจจุบันหลังมีการดูทรายต้องขุดลึกกว่านั้น บางบ่อลึกถึง 20 - 30 เมตร ปัญหาดังกล่าวเป็นผลกระทบที่ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน ถ้าไม่ได้เจาะบ่อก็ไม่ทราบได้ว่ามีผลกระทบ หรือบางครั้งอาจจะไม่ได้เกิดจากการดูทรายทั้งหมด ทำให้ผู้ประกอบการบางรายไม่รับผิดชอบในปัญหาดังกล่าว ด้านปัญหาดลิ่งพังทลายนั้นพบแค่บางจุด แต่ก็ไม่สามารถระบุชัดเจนว่าสาเหตุเกิดจากการดูทรายหรือไม่ อาจจะเป็นการพังตามธรรมชาติ ปัญหาอื่นๆ ที่พบเห็นบ่อย แต่ก็สามารถแก้ไขได้ทันท่วงที อาทิ การร่วงหล่นของทรายบนถนน เป็นต้น

สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และสถิติการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ พบว่า หน่วยงานตรวจสอบได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทรายน้อยมาก แม้บางกรณีจะเป็นการปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์หรือข่าวบ้าง แต่ก็มีจำนวนน้อยและกรณีเหล่านี้ก็อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนสำนักงานป.ป.ท. ในเขตรับผิดชอบ ปัจจุบันมีการดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการดูทรายเพียง 1 เรื่อง ด้านปัญหาการลักลอบดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ดูทราย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีการจับกุม ผู้ลักลอบดูทรายในพื้นที่ จำนวน 6 คดี ผู้ต้องหา จำนวน 8 ราย

จะเห็นได้ว่าปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐมีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสมาเรื่อยๆ ส่วนใหญ่จะเปิดประเด็นจากสื่อมวลชน และมีการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือตำรวจในพื้นที่ ส่วนปัญหาการลักลอบดูตราชายที่พบจะมีจำนวนน้อยด้วยเช่นกัน

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูตราชาย

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูตราชายในหลายประเด็นดังนี้ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูตราชาย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วย การประชาคมดังกล่าวจะเป็นการทบทวนพื้นที่ Zoning เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อมีการสั่งให้ทบทวนพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูตราชาย (Zoning) จากกระทรวงมหาดไทย หรือการทบทวนเมื่อมีผู้ยื่นขออนุญาตดูตราชาย แต่พื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูตราชาย (Zoning) จึงมีการขอให้มีการทบทวนพื้นที่ดังกล่าว การร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการขึ้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ในขั้นตอนดังกล่าวมีประชาชนที่อยู่ในชุมชนหรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบ ชี้เขตแนวพื้นที่ รวมถึงให้ความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์หรือประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ขึ้นสูตรสอบสวนพื้นที่

การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตดูตราชาย เป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญเพราะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อขัดข้อง และรับฟังข้อมูลจากผู้ประกอบการที่ยื่นขออนุญาตดูตราชาย รวมถึงการรับรู้ว่าการประกอบกิจการดูตราชายส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างไร มีการทำสัญญาประชาคมไว้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำผลการประชาคมประกอบการประชุมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการขออนุญาตดูตราชายด้วย

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่กฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการพิจารณาอนุญาต การร่วมแจ้งข้อขัดข้องหรือคัดค้าน กระบวนการหลังจากขึ้นสูตรสอบสวนพื้นที่ที่ขออนุญาตดูตราชายเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีความเห็นควรอนุญาต จะมีการปิดประกาศในที่เปิดเผยเป็นเวลา 30 วัน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ กำกับติดตามการประกอบกิจการดูตราชายนั้น พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำผิดของผู้ประกอบการดูตราชายหรือเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการตรวจสอบ

2.5 ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูตราชาย

จากการศึกษากระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตดูตราชาย พบว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหรือช่องโหว่ที่อาจเกิดความเสียหายแก่ภาครัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการออกใบอนุญาตดูตราชาย มีประเด็นดังนี้

1) กระบวนการขออนุญาตที่ใช้ระยะเวลายาวนาน และมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วย อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตได้ โดยผู้ประกอบการอาจมีการเสนอผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการออกใบอนุญาตให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงอาจจะเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็วได้เช่นกัน

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตราชาย พ.ศ. 2546 ข้อ 26 ที่ระบุว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ ต่อใบอนุญาตนั้น” ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่

ทรัพยากรที่สามารถดูได้ตลอดระหว่างขั้นตอนนี้ หรือกระทบถึงค่าตอบแทนที่ภาครัฐจะได้รับจากการอนุญาตดูทรัพยากรในระหว่างขออนุญาตต่อใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการอาจจะกล่าวอ้างว่ายังไม่มีใบอนุญาตดูทรัพยากรเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงิน

3) การทำประชาคมในชุมชนหรือพื้นที่ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการ เพียงแต่เป็นความเห็นหรือดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะนำผลการประชาคมมาประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขออนุญาตดูทรัพยากร ดังนั้นเมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมให้ความเห็นชอบโดยไม่มีผลการประชาคมประกอบการพิจารณา เกิดความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการเพื่อแลกกับมติความเห็นชอบให้ดูทรัพยากรได้

4) การที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูทรัพยากร เช่น การใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อทราย ค่าเช่าพื้นที่ ทรายหรือหินจากท่าทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะเห็นด้วยและเป็นคนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่

5) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถพิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ดูทรัพยากรตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ที่กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่เกิน 28 บาท ต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเท่าใดก็ได้แต่ไม่เกิน 28 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่มูลค่าทรายในท้องตลาดมักมีมูลค่าสูงกว่าค่าตอบแทนจำนวนมาก รวมถึงอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการดูทรัพยากรบางรายที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้ภาครัฐตามมูลค่าจริงของทรัพยากรทราย

6) หลักเกณฑ์บางข้อไม่มีความชัดเจน อาทิ หลักเกณฑ์ด้านวิชาการ การเกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ดูทรัพยากรก่อนออกใบอนุญาตนั้น สภาพตลิ่งยังไม่เกิดความเสียหายการพิจารณาออกใบอนุญาตครั้งแรกจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพตลิ่งหรือลำน้ำ เป็นต้น

7) การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรัพยากร อาจจะสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้ จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน หากขาดการบริหารจัดการที่ดี ก็จะทำให้การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรัพยากรด้วยประสิทธิภาพ การตรวจสอบของหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตอาจจะเป็นการลงพื้นที่เฉพาะหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง หรือบางกรณีก็ละเลยการตรวจสอบหรืออ้างว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบางคนละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามและควบคุม ทำให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์ กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบเพื่อประเมินการต่อใบอนุญาต แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง ทำให้ผู้ประกอบการสามารถต่ออายุใบอนุญาตได้โดยอาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือกฎหมายกำหนด

ประเด็นความเสี่ยงทั้งจากขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือขั้นตอนการตรวจสอบติดตามการประกอบกิจการดูทรัพยากร เป็นการวิเคราะห์จากผลการศึกษาที่ได้ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกแหล่งข้อมูล ทั้งนี้ประเด็นความเสี่ยงดังกล่าวยังไม่ได้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่ศึกษา

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางเพื่อป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการ ดูดทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

3.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออก ใบอนุญาตให้ดูดทรายทั้งระบบ ไปดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต ลดผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยสำนักงาน ป.ป.ช. อาจมีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดูดทรายให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลยพินิจ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเพิ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทน ประชาชนในคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการตรวจสอบติดตาม การทบทวนค่าตอบแทนจากการดูดทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นไปตามสภาวะเศรษฐกิจ และเงินเฟ้อ การต่อใบอนุญาตให้ดูดทรายที่ผู้ประกอบการสามารถดูดทรายต่อเนื่องได้แม้ใบอนุญาตหมดอายุ หรืออยู่ระหว่างการขอต่ออายุใบอนุญาต จนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต ทำให้เมื่อมีการดูดทราย ระหว่างนี้ ผู้ประกอบการไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดระเบียบ ที่เกี่ยวข้องบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาเวลานานมาก ควรมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยและสามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การกำหนดให้จังหวัดหรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัด (อ.พ.ด.) ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้ดูดทราย แล้วจัดทำรายงานผลการศึกษา พร้อม ติดตามปัญหาและวางแนวทางป้องกันและแก้ไข

3) กำหนดให้มีการทำประชาคมทุกครั้ง ก่อนมีการอนุญาตให้ดูดทราย โดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการจัดทำประชาคม และกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องนำผลการ ประชาคมประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขออนุญาตดูด ทรายในพื้นที่

4) ในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูดทราย ควรมีการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานระดับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายประชาสังคมและผู้แทนประชาชน ในพื้นที่ เพื่อให้การติดตามควบคุมและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันกลุ่มอิทธิพลหรือ ระบบอุปถัมภ์หากมีเจ้าหน้าที่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

5) การตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูดได้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการตรวจสอบอย่าง เข้มงวดเพื่อป้องกันการดูดทรายเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต รวมถึงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเจ้าท่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูดได้ให้เป็นไปตามที่ขอ อนุญาตหรือที่เสียค่าตอบแทนไว้ ลดความสูญเสียของภาครัฐ

3.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดให้หน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ระดับพื้นที่ร่วมสังเกตการณ์ หรือตรวจสอบในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายหรือการตรวจสอบกำกับติดตามเพื่อป้องกันการทุจริต ที่จะเกิดขึ้นและเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูดทราย โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการ อนุญาตให้ดูดทรายหรือผู้ประกอบการดูดทรายจำนวนมาก หรือจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ชญาณิช เกิดจังหวัด. (2550). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูทราย** วิทยานิพนธ์หลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นภดล อิงควัชระกุล. (2558). **การศึกษาผลกระทบของการดูทรายที่มีต่อคุณภาพน้ำและสัตว์ไม่มีกระดูก
สันหลังขนาดใหญ่ ในคลองฉวาง อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี**. วิทยานิพนธ์
หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- พสกร ทวีทรัพย์. (2561). **การศึกษาปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการจัดการศึกษาใน
จังหวัดเพชรบูรณ์**. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
กระทรวงศึกษาธิการ.
- ภูเบศ ยศกิตติภรณ์. (2557). **แนวทางด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม
ดูทรายและขุดตักดินหรือทราย : กรณีศึกษาจังหวัดอ่างทอง**. รายงานการค้นคว้าอิสระ
หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วนิดา ทริภักโคน. (2563). **การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษา
ตามอัธยาศัยอำเภอ สังกัดสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษา
ตามอัธยาศัยจังหวัดบุรีรัมย์**. หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสาขาวิชาการบริหาร
การศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- วิชิตร แสงทองล้วน. (2561). **แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด**. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกัน
ราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 60.
- สุรยุทธ หลิมตระกูล. (2544). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร
ป่าไม้: ศึกษาเฉพาะกรณีป่าชุมชนบ้านห้วยสะพาน ตำบลหนองโรง อำเภอมทวอน จังหวัด
กาญจนบุรี** วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา
มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน
สำหรับบุคลากร**. กรุงเทพฯ : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม (2564). **(ร่าง)มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการขุดดินและถมดิน
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย**. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ.
- อัครเดช มณีภาค และเอกพงษ์ สารน้อย. (2555). **ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม
ธุรกิจดูทราย จังหวัดชัยนาท**. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
จันทระเกษม.

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งและความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2556

ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ดูดทราย
ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546

ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวน
แห่งชาติ พ.ศ. 2563

ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดแบบคำขอ แบบใบอนุญาตและแบบอื่นๆ ตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและ
การอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการประกอบกิจการโรงงาน
อุตสาหกรรมขุด ตัก ลอก หรือดูดทรายหรือดินในที่ดินกรรมสิทธิ์ สำหรับใช้ใน
การก่อสร้าง พ.ศ. 2554

บันทึกข้อความด่วนที่สุด ที่ ตผ 0019/0054 ลงวันที่ 6 มกราคม 2560 เรื่อง การดูดทรายในที่ดินของรัฐ
แม่น้ำโขง

สืบค้นทางออนไลน์

<https://chiangmai.cdd.go.th> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565

<https://www.dol.go.th/Documents/manual/2561/28.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565

<https://www.dol.go.th/chainat/Documents/> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565

<https://tna.mcot.net/region-623894> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2565

<https://www.gotoknow.org/posts/344755> สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565

<https://www.senate.go.th/assets/portals/76/fileups/168/files/> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2565

ภาคผนวก

เครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพ

แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ”
สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตดูตทราย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่

สังกัด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน..... ปี

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ขั้นตอน/กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดูตทรายในอำนาจและหน้าที่ของ
หน่วยงาน และข้อความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย

2.1 ขั้นตอน/กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย ที่อยู่
ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่าน เป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 หน่วยงานของท่าน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ติดตาม ผู้ประกอบกิจการ
ดูตทรายหลังจากที่ได้รับอนุญาตไปแล้ว อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 ท่านคิดว่า การประกอบกิจการดูตทราย มีผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 ในขั้นตอน/กระบวนการออกใบอนุญาตหรือการกำกับติดตาม ควบคุม การประกอบกิจการดูตทราย ในอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของท่าน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่าขั้นตอน/กระบวนการการออกใบอนุญาตดูตทรายในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่าน มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร และท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ”
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่

สังกัด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน..... ปี

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่

2.1 หน่วยงานของท่าน มีอำนาจและหน้าที่ในกระบวนการออกใบอนุญาต การกำกับ
ติดตามการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ในฐานะหน่วยงานในพื้นที่ ท่านคิดว่าการประกอบกิจการดูตทราย ส่งผลกระทบต่อ
ชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 ประชาชนในพื้นที่ของท่าน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอภิปราย
การกำกับ ติดตาม หรือตรวจสอบ และการต่อไปอนุญาตดูตรวจ หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านคิดว่าในกระบวนการ/ขั้นตอนการอนุญาตดูตรวจ ในอำนาจหน้าที่ของท่าน
มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร และท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ”
สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่

สังกัด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน..... ปี

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 สถานการณ์/สภาพปัญหา และการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูตทราย

2.1 สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่าน เป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ท่านคิดว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการออกใบอนุญาต การกำกับติดตาม ควบคุม ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทราย มีอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 ท่านคิดว่า ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาตดูทรายหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านคิดว่า แนวทางการป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตดูทราย ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูทราย ควรเป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ”
สำหรับผู้นำชุมชน/ภาคประชาชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

สถานภาพของท่าน ภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้นำชุมชน ประชาชนในพื้นที่

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่

2.1 ท่านทราบหรือไม่ว่า ในพื้นที่ของท่านมีการประกอบกิจการดูตทราย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการออกใบอนุญาตดูตทราย หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต :
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ”
สำหรับผู้ประกอบกิจการดูตทราย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อบริษัทที่ประกอบกิจการ

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

สถานที่ที่สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ขั้นตอน/กระบวนการขอใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตดูตทราย

2.1 ท่านมีขั้นตอนในการขอใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตดูตทราย อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ในมุมมองของผู้ประกอบกิจการดูตทราย ท่านคิดว่ากระบวนการขอใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาต หรือการต่อใบอนุญาตดูตทราย อย่างไรบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.4 ท่านคิดว่าการประกอบกิจการดูตทรายของท่าน ส่งผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร ถ้าท่านคิดว่ามีผลกระทบ ท่านจะมีแนวทางแก้ไขปัญหายังไง

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.5 ท่านคิดว่าการประกอบกิจการดูตทรายของท่าน มีความคุ้มค่าในเชิงธุรกิจมากน้อยแค่ไหน (ต้นทุนเทียบกับกำไรที่เกิดขึ้น)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
