

บทที่ 4

ประเทศไทยกับการร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา

4.1 สถานภาพปัจจุบันของประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้งเป็นปัญหาระดับใหญ่ระดับโลก พื้นที่หนึ่งในสี่ของโลกประสบกับปัญหานี้ สำหรับประเทศไทยสภาวะความแห้งแล้งคุกคามอย่างเห็นได้ชัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ซึ่งมีสภาวะความแห้งแล้งที่เกิดจากการขาดน้ำ เนื่องจากดินไม่กักเก็บน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติมีน้อย ระดับน้ำใต้ดินต่ำ และดินไม่มีความอุดมสมบูรณ์มากพอที่พืชจะเติบโตได้ ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของที่ดินแผ่ขยายออกไปในวงกว้าง ผลผลิตทางการเกษตรลดลงอย่างมาก บางพื้นที่ไม่สามารถใช้ปลูกพืชได้ และประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายหรือความเสื่อมโทรมของดินตามคำจำกัดความในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการให้ภาคยานุวัติสาร^{*} ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติ
เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผน
สิ่งแวดล้อม, 2540), หน้า 1.

^{*} การภาคยานุวัติมีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกันกับการให้สัตยาบัน กล่าวคือ เป็นการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาเช่นกันแต่ก็มีความแตกต่างจากการให้สัตยาบันเล็กน้อยในแง่ของขั้นตอน กล่าวคือการภาคยานุวัตินั้นจะใช้ในกรณีที่รัฐซึ่งให้ความยินยอมของตนเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญามาก่อน และมีได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อน แต่ได้ให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นเมื่อ

แปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยมติการประชุมคณะกรรมการกำกับการอนุรักษ์ตามแผนปฏิบัติการ 21 ครั้งที่ 2/2537 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2337 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยในการประสานการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เตรียมการพิจารณาเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าไม่มีกฎหมายใดขัดกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และได้แจ้งทำที่ว่าเห็นชอบต่อการเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2540 โดยจากการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อกังวลในพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติ 2 ประเด็นที่ยังคงไว้ในกรณีความเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนี้²

1. การจัดตั้งโครงการเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security Programme) ในมาตรา 10 วรรค 3 (ค) ซึ่งอาจเป็นภาระแก่ประเทศไทย โดยอาจยอมรับได้ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเป็นระดับขั้นต่ำให้เพียงพอในสถานการณ์หนึ่งๆ ในขอบเขตประเทศ โดยไม่นำสู่การคุ้มครองทางการค้าและปัจจุบันประเทศไทยได้มีการดำเนินงานตามพันธกรณีในเรื่องการสำรองอาหารกับกลุ่มอาเซียนเฉพาะในเรื่องข้าวเท่านั้น

2. สิทธิของประชากรในดินแดนที่ประสบปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ในอันที่จะย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น (Cross Boundary Migration) ในมาตรา 10 วรรค 3 (ก) และมาตรา 17 วรรค 1 (จ) โดยประเทศไทยยังคงยืนยันในการตีความของกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ เกี่ยวกับข้อความที่ว่า “ประชาชนที่ต้องโยกย้ายเนื่องจากสภาวะแวดล้อม” (environmentally displaced persons) และ “การอพยพโยกย้ายอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้าน

สนธิสัญญานั้นเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือมิได้ลงนามในสนธิสัญญาสามารถให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาได้

² กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “เอกสารประกอบการประชุมหารือเรื่องการให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ,” โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540, หน้า 4 – 5.

สิ่งแวดล้อมและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย” (migration caused by environmental factors, and desertification) จะมีผลเท่ากับเป็นการยอมรับหลักการที่ว่าในกรณีที่ดินแดนใดประสบปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดสิทธิของประชากรในดินแดนในอันที่จะย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น ซึ่งอาจรวมไปถึงการย้ายไปอยู่ในประเทศอื่นก็ได้ จึงไม่อาจยอมรับการตีความดังกล่าว โดยขอให้เป็นที่เข้าใจว่าการย้ายถิ่นฐานนั้นจะจำกัดอยู่ในประเทศของตน

คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการสิ่งแวดล้อมและการเกษตร ครั้งที่ 20 ได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 เพื่อเร่งรัดการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของพิจารณาทบทวนข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องพันธกรณีทั้ง 2 ประการอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ทำหนังสือหารือไปยังกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ เพื่อขอความคิดเห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขอตั้งข้อสงวนการตีความเป็นลายลักษณ์อักษรทั้ง 2 ประการ ในฐานะที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้ภาคยานุวัติสาร ได้ข้อคิดเห็นดังนี้³

1. กระทรวงต่างประเทศมีความเห็นว่า ไม่มีข้อสังเกตของข้อกฎหมายเพิ่มเติมแต่ประการใด สำหรับประเด็นเรื่องสิทธิของประชากรในดินแดนและเรื่องการจัดตั้งโครงการเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารเป็นเพียงข้อสังเกตทางด้านนโยบายเท่านั้น การจะทำคำแถลงเกี่ยวกับข้อสังเกตดังกล่าวในการภาคยานุวัติสารหรือไม่จึงเป็นเรื่องของนโยบายที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะพิจารณา

2. กระทรวงพาณิชย์มีความเห็นว่า การที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ไม่เป็นภาระต่อประเทศไทยในการสำรองอาหาร เนื่องจากข้อความที่กำหนดในมาตรา 10 วรรค 3 (ค) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารนั้นไม่ได้เป็นการผูกมัดให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการจัดตั้งระบบ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

ความมั่นคงทางด้านอาหาร แต่เปิดให้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม ประกอบกับประเทศไทยได้มีการสำรวจข้าวในอาเซียนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งโครงการสำรวจอาหารเพิ่มเติม

จนในที่สุดกระทรวงต่างประเทศได้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ (permanent secretariat) แล้วว่า ข้อกังวลในพันธกรณี 2 ประเด็น เป็นเพียงแนวทางให้ประเทศภาคีสมาชิกดำเนินการได้ตามความเหมาะสม (May include) ไม่ได้เป็นบทข้อบังคับ (Mandate) ที่ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตาม⁴

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับการอนุวัติตามแผนปฏิบัติการ 21 ครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 มีความเห็นให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำกลับไปพิจารณาทบทวนข้อบทกฎหมายตามข้อกังวลของกระทรวงต่างประเทศในความสอดคล้องและเหมาะสมกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่อีกครั้งเพื่อความรอบคอบก่อนที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เพื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือไม่ ผลสรุปดังนี้

1. ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมชลประทาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวถึงพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องความร่วมมือ ส่วนในเรื่องข้อผูกพันที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในภายใต้อนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศแบ่งการพิจารณาเป็น 3 ประเด็นคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองภายในประเทศ การจัดเก็บภาษีค่า

⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณาให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา ครั้งที่ 1/2543,” ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2543, หน้า 4.

ธรรมนิยมพลเมือง และการจัดตั้งนิติบุคคล ทั้งนี้ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ประเด็นผูกพันเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้นมาใหม่ นอกจากว่ามีกฎหมายที่กรมต่างๆ ดำเนินการอยู่มีผลในข้อผูกพัน)⁵ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ตรวจสอบกฎหมายที่รับผิดชอบแล้ว เห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อการที่ประเทศไทยจะให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และเห็นควรให้ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาของคณะทำงานฯ เสนอต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยแจ้งผลการพิจารณาว่าเห็นควรให้ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และขอให้นำเสนอคณะอนุกรรมการกำกับการอนุวัติตามแผนปฏิบัติการ 21 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 10/2543 วันที่ 21 กันยายน 2543 เห็นชอบกับการภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นำเสนอเรื่องการภาคยานุวัติสารเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยภาคยานุวัติเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2543 ต่อมาในเดือนธันวาคม 2544 กระทรวงต่างประเทศได้ยื่นภาคยานุวัติสารต่อองค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยจึงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามมาตรา 36 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นประเทศสมาชิกลำดับที่ 174 ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือจากประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย นี้เป็นการแสดงเจตนาที่ชัดเจนของประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกที่จะเข้าร่วมแก้ไขปัญหาลี้ภัยสิ่งแวดล้อมของโลกดังกล่าว⁶

4.2 ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย

4.2.1 สาเหตุของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ⁷

1. ปัจจัยที่เกิดจากมนุษย์ เช่น การใช้ที่ดินโดยไม่มีการบำรุงรักษา การใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชัน ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน หรือมีการขยายตัวของดินเค็ม ตลอดจนการทำให้โครงสร้างของดินเปลี่ยนแปลง

2. ปัจจัยที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น ฝนตกชุกในฤดูมรสุมทำให้ธาตุอาหารในดินละลายไปกับน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง การเกิดความแห้งแล้ง

4.2.2 การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย

มาตรา 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

⁶ โสภณ ชมชาญ, "ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา," เอกสารประกอบการประชุมวิชาการกรมพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 7 ในวันที่ 21-24 สิงหาคม 2544, หน้า 11-12.

⁷ Land Development Department Ministry of Agriculture and Cooperatives, Kingdom of Thailand National action Programme for Combating desertification, p 3.

มาตรา 1 (ก) "การแปรสภาพเป็นทะเลทราย (desertification)" หมายถึง ความเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และบริเวณพื้นที่แห้งแล้งของเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายอย่างรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมของมนุษย์

มาตรา 1 (ข) "ความเสื่อมโทรมของที่ดิน (land degradation)" หมายถึง การลดลงหรือสูญเสียผลิตภาพทางชีวภาพหรือทางเศรษฐกิจและความซับซ้อนของพื้นที่ระบบพืชน้ำฝน พื้นที่ระบบพืชชลประทาน หรือ พุ่มหญ้า ป่า ในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินหรือจากกระบวนการ หรือการประกอบกันของกระบวนการรวมทั้งกระบวนการที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และแบบแผนของการดำรงชีพ เช่น

1. การชะล้างพังทลายของดินที่เกิดจากลมและ/หรือน้ำ
2. ความเสื่อมโทรมของคุณสมบัติทางกายภาพ เคมีและชีวภาพหรือเศรษฐกิจของดินและ
3. การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ (natural vegetation) ในระยะยาว

มาตรา 1 (ข) "พื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้งและบริเวณพื้นที่แห้งแล้งของเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น (arid, semi-arid and dry sub – humid areas)" หมายถึง พื้นที่อื่นๆ นอกจากขั้วโลกและภูมิภาคย่อยขั้วโลก (sub-polar region) ซึ่งมีสัดส่วนของปริมาณน้ำฝนต่อปีต่อแนวโน้มของการคายระเหยอยู่ระหว่าง 0.05 ถึง 0.65

เพื่อให้เป็นไปตามความหมายในมาตรา 1 (ก) (ข) และ (ข) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ การที่จะพิจารณาว่าพื้นที่ใดได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายจะต้องพิจารณาดรรชนีความแห้งแล้ง การชะล้างพังทลายของดิน และการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ หากพื้นที่ใดมีดรรชนีความแห้งแล้งที่คำนวณโดยใช้อัตราส่วนของปริมาณน้ำฝนต่อปีต่อค่าเฉลี่ยของศักยภาพการคายระเหยทั้งปีอยู่ระหว่าง 0.05 ถึง 0.65 และมีการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง รวมทั้งมีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายตามคำจำกัดความของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

ดังนั้น การวิเคราะห์การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย จะพิจารณาถึง ดรรชนีความแห้งแล้ง การชะล้างพังทลายของดิน และการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ รายละเอียดดังต่อไปนี้⁸

1. ดรรชนีความแห้งแล้ง

โดยการใช้ข้อกำหนดของ WMO-UNEP (1996) ดรรชนีความแห้งแล้งที่คำนวณ โดยใช้อัตราส่วนของปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งปีต่อค่าเฉลี่ยของศักยภาพการคายระเหยทั้งปี จะเป็น ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงดรรชนีความแห้งแล้ง

เขต	อัตราส่วน P : PET
แห้งแล้งรุนแรง (Hyper -arid)	< 0.05
แห้งแล้ง (Arid)	0.05 – 0.20
กึ่งแห้งแล้ง (Semi arid)	0.21 – 0.50
แห้งแล้งในเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น (Dry Sub -humid)	0.51 – 0.65
ชื้น (Humid)	> 0.65

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

จากข้อมูลสถิติน้ำฝนรายปี เฉลี่ย 30 ปี (พ.ศ 2514-2543) และค่าเฉลี่ย ศักยภาพการคายระเหยในช่วงเวลาเดียวกันพบว่า ดรรชนีความแห้งแล้งที่คำนวณโดยใช้อัตราส่วน ระหว่างน้ำฝนและศักยภาพการคายระเหยที่สถานีตรวจอากาศของประเทศไทยทั้ง 9 แห่ง ตกอยู่ในระหว่าง 0.51-0.65 ซึ่งจัดอยู่ในพื้นที่แห้งแล้งในเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น (Dry sub – humid) ตาม ข้อกำหนดของ WMO – UNEP (1996) ดังตารางที่ 4.2

⁸ Ibid.

ตารางที่ 4.2 แสดงดัชนีความแห้งแล้งที่สถานีตรวจอากาศของประเทศไทย

สถานีตรวจอากาศ	อัตราส่วน P : PET
1. ชัยนาท	0.59
2. หัวหิน	0.61
3. กาญจนบุรี	0.64
4. ลพบุรี	0.64
5. ชัยภูมิ	0.65
6. เขื่อน ภูมิพล	0.62
7. สุพรรณบุรี	0.61
8. ตาก	0.63
9. อุทอง	0.61

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีอัตราส่วนของปริมาณน้ำฝนต่อปีต่อค่าเฉลี่ยของศักยภาพการคายระเหยทั้งปีอยู่ระหว่าง 0.51-0.65 ซึ่งจัดว่าประเทศไทยอยู่ในพื้นที่แห้งแล้งในเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น (Dry sub - humid) ตามคำจำกัดความของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. การชะล้างพังทลายของดิน

การจัดชั้นความรุนแรงของการสูญเสียดินจะเป็นดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงการจัดชั้นความรุนแรงของการสูญเสียดิน

ระดับการสูญเสียดิน	อัตราการสูญเสียดิน	
	ตัน/ไร่/ปี	มิลลิเมตร/ปี
1 : น้อย	0-2	0-0.96
2 : ปานกลาง	2-5	0.96-2.4
3 : รุนแรง	5-15	2.4-7.2
4 : รุนแรงมาก	15-20	7.2-9.6
5 : รุนแรงมากที่สุด	มากกว่า 20	มากกว่า 9.6

ซึ่งจากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินโดยใช้สมการการสูญเสียดินสากล (Universal Soil Loss Equation : $A=RKLSCP$) ในพื้นที่ราบสูงและที่สูงพบว่า ประเทศไทยมีการสูญเสียของดินดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 แสดงการประเมินการสูญเสียดินในประเทศไทย

ชั้นความรุนแรงของ การสูญเสียดิน	รวมพื้นที่ทั้งประเทศ (ไร่)
พื้นที่ราบ (ที่ราบลุ่มน้ำ ที่ลาดเชิงเขา และเนินเขา ความลาดชันไม่เกิน 35 เปอร์เซ็นต์)	
ชั้น 1 การสูญเสียดินน้อย	170,218,977
ชั้น 2 การสูญเสียดินปานกลาง	42,912,444
ชั้น 3 การสูญเสียดินรุนแรง	9,789,226
ชั้น 4 การสูญเสียดินรุนแรงมาก	689,699
ชั้น 5 การสูญเสียดินรุนแรงมากที่สุด	2,271,340
รวมพื้นที่ราบ	225,881,686
พื้นที่สูง (ภูเขาและที่ลาดหุบเขา พื้นที่ส่วนใหญ่มีความลาดชันมากกว่า 35 เปอร์เซ็นต์)	
ชั้น 1H การสูญเสียดินน้อย	41,601,024
ชั้น 2H การสูญเสียดินปานกลาง	25,712,650
ชั้น 3H การสูญเสียดินรุนแรง	14,231,885
ชั้น 4H การสูญเสียดินรุนแรงมาก	2,667,582
ชั้น 5H การสูญเสียดินรุนแรงมากที่สุด	10,602,060
รวมพื้นที่สูง	94,815,201
รวมพื้นที่ประเทศ	320,696,887

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน ปี พ.ศ. 2545

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยในพื้นที่ราบมีการสูญเสียดินปานกลางถึงรุนแรงมากที่สุด ซึ่งเป็นการเกินระดับการสูญเสียดินที่ยอมรับได้ (permissible soil loss) คือ 2 ตันต่อไร่ต่อปี มีเนื้อที่สูงถึง 55,662,709 ไร่ ส่วนในพื้นที่ภูเขาที่มีการสูญเสียดินปานกลางถึงรุนแรงมากที่สุดนั้น มีเนื้อที่รวม 53,214,177 ไร่ รวมพื้นที่ราบและพื้นที่สูงแล้วจะมีพื้นที่ที่สูญเสียดินปานกลางถึงรุนแรงมากที่สุดถึง 108,876,886 ไร่ หรือร้อยละ 33.9 ของเนื้อที่ประเทศ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่มีการชะล้างพังทลายของดินทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน โดยการสูญเสียหน้าดินและธาตุอาหารพืช หากเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีมาตรการแก้ไขและป้องกันในระยะยาวจะมีผลให้ไม่สามารถใช้พื้นที่นั้นทำการเกษตรได้

3. การลดลงของพื้นที่ป่าไม้

ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 320.70 ล้านไร่ หรือประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นไปอย่างรวดเร็วจากการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม แต่การพัฒนาโดยการเพิ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินอย่างไม่สมดุล ประเทศไทยต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ⁹ แต่ในปี พ.ศ. 2541 พื้นที่เหลือประมาณ 81.08 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ประเทศ¹⁰ จะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ยังถูกใช้ประโยชน์มากเกินไปจนถึงกำลังผลิตของป่าโดยปราศจากการป้องกันแก้ไขจนทำให้เกิดสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรป่าไม้เพื่อการบริโภคและการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรง ดังตารางที่ 4.5

⁹ กรมป่าไม้, แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานกรมป่าไม้, 2539), หน้า 347.

¹⁰ กรมป่าไม้, สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย 2541 (กรุงเทพมหานคร: เข็มฟ้าพริ้นติ้ง, 2542), หน้า 17.

ตารางที่ 4.5 แสดงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย

ปี พ.ศ.	พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ทั่วประเทศ	
	ไร่	ร้อยละของพื้นที่ประเทศ
2504	171,017,812	53.33
2516	138,578,125	43.21
2519	124,010,625	38.67
2521	109,515,000	34.15
2525	97,875,000	30.52
2528	94,291,349	29.40
2531	89,877,182	28.03
2532	89,635,625	27.95
2534	85,436,284	26.64
2536	83,470,967	26.03
2538	82,178,161	25.62
2541	81,076,488	25.28

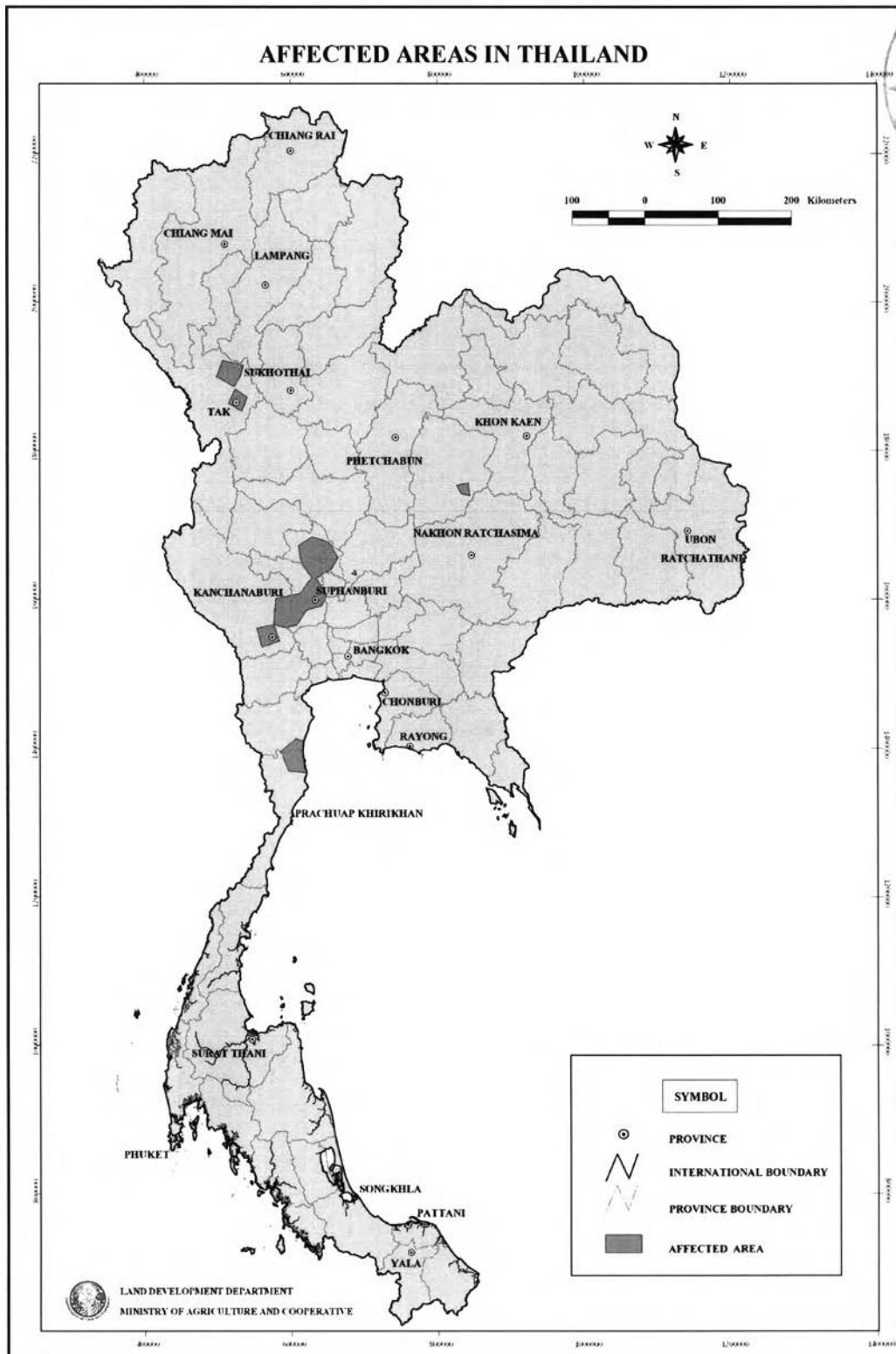
ที่มา : กรมป่าไม้

จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดลงจาก 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของเนื้อที่ประเทศไทยในปี 2504 เหลือเพียง 81.08 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.28 ของเนื้อที่ประเทศไทยในปี 2541 การลดลงของพื้นที่ป่าไม้มีส่วนให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินโดยตรงในพื้นที่ที่มีความลาดชัน พื้นที่ต้นน้ำ เนื่องจากจะมีการชะล้างพังทลายของดินเกิดขึ้น จะเห็นได้จากข้อมูลในช่วงต้นที่พื้นที่การชะล้างพังทลายในพื้นที่สูง มีการสูญเสียดินปานกลางถึงรุนแรงมากที่สุดรวม 53.21 ล้านไร่ นอกจากนี้การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีส่วนทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มเกิดขึ้นด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากธรรมชาติความแห้งแล้ง การชะล้างพังทลายของดิน และการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีอัตราส่วนของปริมาณน้ำฝนต่อปีต่อค่าเฉลี่ยของศักยภาพการคายระเหยทั้งปีอยู่ระหว่าง

0.51-0.65 แสดงให้เห็นว่าบางพื้นที่ของประเทศไทยจัดอยู่ในแห้งแล้งในเขตภูมิอากาศกึ่งชื้น (Dry Sub-humid) และได้เกิดความเสื่อมโทรมของดินชั้นในประเทศไทยจากการชะล้างพังทลายของดิน รวมทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายตามคำนิยามของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังภาพที่ 4.1

ภาพที่ 4.1 แสดงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย



ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

4.3 พันธกรณีของประเทศไทยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นประเทศสมาชิกลำดับที่ 174 ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายตามคำนิยามของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ตามมาตรา 1 ข้อ (ก) (ฉ) และ (ช) ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อ 4.2 จึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย นอกจากนี้ยังจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในการร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ การสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน และการจัดการทางการเงิน ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในปัญหาความแห้งแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยการบรรจุเรื่องของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน
2. จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Program : NAP) เพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตลอดจนการดำเนินงาน
3. ให้ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
4. ให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสบการณ์ เทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5. ให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างสมรรถนะ (Capacity Building) การให้การศึกษาศึกษาและสร้างจิตสำนึกของประชาชน (Public Awareness and Education) รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

6. จ่ายเงินค่าบำรุงสมาชิกประจำปีประมาณ 8,000 เหรียญสหรัฐฯ

7. การเข้าร่วมประชุมประเทศสมาชิกภาคี (Conference of the Parties) และการรายงานให้ที่ประชุม ได้ทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อกำหนดต่างๆ ในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา

8. การเข้าร่วมในการประชุมอื่นๆ จัดขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังกล่าว ตามที่ประเทศไทยจะพิจารณาเห็นสมควร

จากพันธกรณีของประเทศไทยในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีหลายประการที่ประเทศไทยได้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยเฉพาะในเรื่องการแก้ไขความแห้งแล้ง โดยการฟื้นฟูต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน ทั้งนี้ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ฉบับที่ 6 รวมทั้งมีแผนปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมาอย่างต่อเนื่อง จึงไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีแต่อย่างใด¹¹

¹¹โสภณ ชมชาญ, "ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา," เอกสารประกอบการประชุมวิชาการกรมพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 7, หน้า 12.

4.4 นโยบายและการดำเนินการของประเทศไทยเกี่ยวกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีดังต่อไปนี้

4.4.1 นโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน นับตั้งแต่ระดับประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่แก่ภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่จะดูแลจัดการ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายคือ มาตรา 79 และ 84 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 79 รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลรวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ”

“มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในมาตรา 79 และ 84 รัฐจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐจะต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในประเทศไทยได้

4.4.2 นโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549)

แต่เดิมนั้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิได้ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เน้นการเพิ่มรายได้ของประชากรและของชาติ ด้วยวิธีการต่างๆ รวมถึงการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้และขยายพื้นที่ทำกิน เมื่อเริ่มเกิดปัญหาจากนโยบายดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงต้องกล่าวถึงแผนการจัดการ การพัฒนาการใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย¹² ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549 เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่สมดุล เน้นการพัฒนาในเชิงคุณภาพ โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและคุ้มค่า ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญต่อความเป็นธรรมในสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิต ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการรับประโยชน์และการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ¹³

1. ให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติ มีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดีเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิตให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

¹² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2545). หน้า 49-50.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549 (กรุงเทพมหานคร: สกายบุ๊กส์, 2545) หน้า 62.

ซึ่งเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549 ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง คือ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549 โดยมีแนวทาง

1. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและอำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ

2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน

ดังนั้น จึงสามารถนำแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 มาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในประเทศไทยได้

4.4.3 นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลคณะที่ 55 ซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า

“ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์ และการทดแทนอย่างเหมาะสม เพื่อรักษาทรัพยากรของประเทศที่มีค่านี้ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจะส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดินและน้ำสุทธรมชาติ แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและมลภาวะเพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนไทย

รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครองและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ลุ่มน้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง การใช้ภูมิสารสนเทศ การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและ คุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

รัฐบาลจะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำฝาย น้ำล้นและฝายชะลอความชุ่มชื้นหรือฝายแม้วตามพระราชดำริ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม รัฐบาลจะลงทุนเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบตามลักษณะ กายภาพของลุ่มน้ำ ตั้งแต่การพัฒนาแหล่งน้ำกลางน้ำ และการกระจายการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง รัฐบาลจะฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรดินอย่างเต็มที่ การยุติการเผาไร่นา และทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกแฝกตามแนวพระราชดำริ และให้มีมาตรการป้องกัน และเตือนภัยจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ธรณีพิบัติ และการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ และดำเนินมาตรการ ลดผลกระทบและความเดือดร้อนของประชาชน "

จากนโยบายของรัฐบาลในยุคปัจจุบันที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งนโยบายดังกล่าวสามารถใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งในประเทศไทยได้

4.4.4 การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับการอนุรักษ์ตามแผนปฏิบัติการ 21 ครั้งที่ 2/2537 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2537 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยในการประสานการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประสานให้กระทรวงวิทยาศาสตร์รับนำเรื่องเข้าเสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติสารในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2544 ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เสนอ กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ส่งภาคยานุวัติสาร (Instrument of Accession) ถึงองค์การสหประชาชาติที่

กรุงนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2544 ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ มาตรา 36 ประเทศไทยจะเป็นสมาชิกโดยสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 เป็นประเทศสมาชิกภาคีที่ 174

ต่อมากระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบให้กรมพัฒนาที่ดินรับผิดชอบการพัฒนาที่ดินในฐานะผู้รับผิดชอบจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแห่งสหประชาชาติ (National Focal Point for United Nations Convention to Combat Desertification) ขึ้นในกรมพัฒนาที่ดิน และจากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติตามมาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งในมาตรา 9 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของประเทศสมาชิกภาคีที่ได้รับผลกระทบได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกภาคีจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ รวมทั้งมาตรา 10 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ให้ระบุถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และมาตรการปฏิบัติที่จำเป็นในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการแก้ไขผลกระทบจากความแห้งแล้ง กรมพัฒนาที่ดินจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในช่วงเวลา พ.ศ. 2547-2551 ขึ้น โดยแผนปฏิบัติการแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรที่ดินให้เป็นฐานการผลิตอาหารที่ปลอดภัย ยั่งยืนและมั่นคงของประเทศ¹⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรมพัฒนาที่ดินในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายของประเทศไทยขึ้นตามพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับกระทบตามมาตรา 9 มาตรา 10 ของอนุสัญญา

¹⁴ Land Development Department Ministry of Agriculture and Cooperatives, Kingdom of Thailand National action Programme for Combating desertification, p 1.

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงควรส่งเสริมการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เพื่อก่อให้เกิดผลดีในการแก้ไขการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

ปัจจุบันประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่ไม่มีบัญญัติไว้เป็นกฎหมายโดยตรง กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องจะกระจัดกระจายอยู่ในหลายพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการอนุรักษ์ป่าไม้ เนื่องจากสิ่งดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง โดยจากการศึกษาวิจัยพบว่า มีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ดังนี้

4.5.1 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มีวัตถุประสงค์คือ โอนอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดิน และน้ำ มาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน และโดยที่เป็นการสมควรกำหนดวิธีการในการนำผลงานทางวิชาการด้านการพัฒนาที่ดิน เช่น มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินและที่ดิน และมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำไปใช้ในการปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมของ ประเทศอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ในมาตรา 10 กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อให้ทราบถึง ความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน หรือภาวะเศรษฐกิจที่ดิน

นอกจากนั้น ในมาตรา 5 คณะกรรมการพัฒนาที่ดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดพิจารณา กำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการ

อนุรักษ์ ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

ฉะนั้น จึงสามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวในป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน รวมถึงกำหนดมาตรการต่างๆ ในการปรับปรุงความเสื่อมโทรมของที่ดิน อันนำมาสู่ต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้

4.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม มีการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการรักษาสีสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน มีมาตรการในการควบคุมมลพิษ มีการจัดการระบบบำบัดอากาศ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษอย่างชัดเจน มาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือในด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ยังได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดอีกด้วย

และในมาตรา 43 กำหนดว่า หากพื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปะอันควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือพื้นที่นั้นยังไม่ได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์* แล้วสามารถกำหนดให้เป็น "เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม" ได้ (มาตรา 43) ซึ่งอาจกำหนดมาตรการคุ้มครองตามสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้นได้

* เขตอนุรักษ์ หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยวและเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด

เช่น การห้ามกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ

นอกจากนี้ ในเขตอนุรักษ์ซึ่งปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม* รุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ทันที ในมาตรา 45 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

ฉะนั้น หากเกิดปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในพื้นที่อนุรักษ์ในพื้นที่อนุรักษ์ใดๆ อย่างร้ายแรงซึ่งไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ ตามบทบัญญัตินี้ก็สามารถส่งผลให้กำหนดมาตรการในการจัดการกับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้

นอกจากนั้น ตามมาตรา 46 ยังมีบทบัญญัติในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมทั้งของภาครัฐและเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว ฉะนั้น ในโครงการที่มีลักษณะก่อให้เกิดปัญหาในการแปรสภาพเป็นทะเลทรายหรือภัยแล้ง จึงสามารถกำหนดโดยราชกิจจานุเบกษาว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

และในมาตรา 97 กำหนดว่าผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือสูญเสียแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย ซึ่งหากบุคคลใดกระทำผิดตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมี

* คุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติอันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ สิ่งที่มีมนุษย์ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

ความรับผิดชอบทางแพ่ง ดังนั้น จึงควรมีการบังคับกฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งแวดลอมและเป็นการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งสิ่งดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

4.5.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกของรัฐและประชาชน" เท่ากับเป็นการจำแนกประเภทของป่าให้จำกัดลงมาอีก โดยเน้นการคุ้มครองป่าไม้ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะแก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน ต้องการรักษาสภาพธรรมชาติเดิมเอาไว้เช่นนั้น ตลอดไป พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่อนุญาตให้มีการทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ ขุดดิน ทำเขื่อน ฯลฯ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่ต้องการควบคุมสภาพธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงตลอดไป

ในมาตรา 16 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้ยึดหรือครอบครองที่ดิน รวมถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผ่าป่า และเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมทั้งทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด ทรายในเขตอุทยานแห่งชาติ* ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลนั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติและงดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ (มาตรา 21) ฉะนั้น อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการป้องกันและ/หรือลดความเสื่อมโทรมของที่ดินอันนำมาสู่การแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ ทั้งนี้ ควรเพิ่มการให้การศึกษาและความตระหนักถึงผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากขึ้น อันจะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

* อุทยานแห่งชาติ คือ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าจะรักษาให้คงสภาพไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และเพื่อการรื่นรมย์ของประชาชน

4.5.4 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ถูกตราขึ้นสำหรับควบคุมการตัดไม้และการหาของป่า เพื่อให้มีไม้และของป่าไว้ใช้อย่างเพียงพอและยาวนาน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามการทำไม้หวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด การกำหนดให้การทำไม้หวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานนั้น ย่อมสามารถช่วยให้การจัดการป่าไม้มีประสิทธิภาพได้ระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะกำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราการลักลอบตัดไม้ไม่เพียงพอ กฎหมายฉบับนี้จึงได้มีมาตรการเสริม เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ เช่น การนำไม้เคลื่อนที่จะต้องมีใบเบิกทาง และแจ้งให้ด่านป่าไม้ทราบ มีการห้ามการแปรรูปไม้ การครอบครองไม้แปรรูป โดยมีได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ได้ห้ามการก่อสร้างเผาป่า ครอบครองป่า หรือทำกินในพื้นที่ป่าเป็นต้น เนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งในการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้

ในมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า* หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดมาตรการการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวข้างต้นดังบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ตรี และยังได้กำหนดบทลงโทษโดยการริบเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 54 ดังกล่าวด้วยไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าไม้ จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้ เนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งในการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้

* ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

4.5.5 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ถูกตราขึ้นคุ้มครองป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ* ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา 14 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่ป่าสงวน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นงดเว้นการกระทำนั้นหรือออกไปจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามมาตรา 25 ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำใดในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะถือเป็นอันตรายต่อสภาพป่าหรือไม่ ฉะนั้น จึงควรเพิ่มการให้การศึกษาคูหาและความตระหนักถึงผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากขึ้นอันจะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ในมาตรา 16 ทวิ ได้กำหนดว่าในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้าง หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าทางราชการจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้รัฐมนตรีกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ และในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต (มาตรา 20) ดังนั้น ในกรณีที่เขตป่าสงวนแห่งชาติมีสภาพเสื่อมโทรมหรืออาจจะแปรสภาพเป็นทะเลทราย อาจกำหนดให้เขตดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าทางราชการจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้รัฐมนตรีกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

* รัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพของป่าไม้, ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

4.5.6 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีเหตุผลเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าขึ้นอย่างมาก จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากป่าในท้องถิ่นของตนพอสมควร อีกทั้งยังให้มีส่วนร่วมดำเนินการในการป้องกันและอนุรักษ์ป่านั้นอย่างมีระบบ อันจะเป็นการลดการบุกรุกทำลายป่าและทำให้คงสภาพเป็นป่าอยู่ได้จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดพื้นที่ป่าบริเวณใดให้เป็นป่าชุมชน และการจัดการการป่าการจัดตั้งป่าชุมชนมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน เพื่อรักษาระบบนิเวศของป่า การรับรองและส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์และการ ใช้ทรัพยากรป่าไม้ และการสร้างกระบวนการร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชน (มาตรา 8)

ในมาตรา 34 กำหนดว่าในป่าชุมชนห้ามบุคคลใดเข้ายึด ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า กระทำการที่เป็นการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียสภาพแก่ป่าชุมชน โดยไม่มีเหตุซึ่งกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากผู้ใดกระทำการอันเสื่อมเสียสภาพป่าชุมชนจะต้องถูกลงโทษตามมาตรา 44 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางอาญาอย่างหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายที่อีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งจะป้องกันและปรับปรุงความเสื่อมโทรมของที่ดินอันนำมาสู่การแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานาน เคยมีการประชาพิจารณ์มาแล้วแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ผ่านการประชาพิจารณ์บางประการ จึงทำให้ไม่สามารถมีความเห็นร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตป่า ทำให้กฎหมายป่าชุมชนจึงยังไม่ได้มีการประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน ฉะนั้น เพื่อก่อให้เกิดผลดีในการแก้ไขปัญหการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งได้

4.5.7 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดในมาตรา 8 ให้บุคคลไม่ว่าจะมีที่ดินติดต่อกับแหล่งน้ำสาธารณะหรือไม่ มีสิทธินำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะในปริมาณพอสมควรแก่ความจำเป็นมาใช้เท่าที่ไม่เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น หากผู้ใดจงใจประมาทเลินเล่อกระทำโดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำของรัฐ ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 60

และในมาตรา 11 (1) ยังกำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ และการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐต่อรัฐมนตรี นอกจากนี้หากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของรัฐ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเสนอแนะไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณากำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 54

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง ซึ่งการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ไว้มีตั้งแต่ พ.ศ. 2537 ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหลายครั้ง แต่ยังมีได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ขณะนี้จึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรเร่งดำเนินการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดผลดีในการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งได้

4.6 บทวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยกับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

ประเทศไทยมีกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านแปรสภาพเป็นทะเลทราย ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยเนื้อหาของสาระของกฎหมายภายในและนโยบายของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ดังนี้

1. พันธกรณีทั่วไป

ก. กำหนดแนวทางการบูรณาการในการศึกษาด้านกายภาพ ชีวภาพและสังคม เศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นความเสื่อมโทรมของที่ดินซึ่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มาตรา 10 กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อพัฒนาที่ดิน ซึ่งมาตราดังกล่าวใช้ในการกำหนดแนวทางการบูรณาการของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้ซึ่งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมของที่ดินอย่างหนึ่ง แต่มีอุปสรรคและปัญหาเนื่องมาจากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจัง ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ขาดงบประมาณที่เพียงพอทำให้บางโครงการขาดความต่อเนื่อง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁵ ดังนั้น เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศไทยจึงควรเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้เพิ่มขึ้น ควรเพิ่มการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้น ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศกำหนดแนวทางการบูรณาการที่ครอบคลุมประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพและสังคมเศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น

ข. ให้ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์กรมภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน

รัฐบาลมีนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้านความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคีกำหนดให้มีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังนั้นสามารถนำนโยบายดังกล่าวมาปรับใช้กับการให้ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์กรมภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน

¹⁵ สัมภาษณ์ นายโสภณ ชมชาญ, ผู้เชี่ยวชาญ กรมพัฒนาที่ดิน, 26 เมษายน 2546.

ค. บูรณาการยุทธศาสตร์ในการขจัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

รัฐบาลมีนโยบายขจัดความยากจน โดยจะดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้นไปโดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาคความยากจนทุกระดับตั้งแต่บุคคล ชุมชน และประเทศ ตลอดจนการสร้างกลไกที่เชื่อมโยงให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ นโยบายดังกล่าวสามารถดั่งกล่าวนำมาใช้ในบูรณาการยุทธศาสตร์ในการขจัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

ง. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีประเทศที่ได้รับผลกระทบในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ

การป้องกันสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ดินและน้ำนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2504 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

นายโสภณ ชมชาญ ผู้เชี่ยวชาญ กรมพัฒนาที่ดินมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีขึ้นมาเป็นเวลานานดังที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรกลางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกมาแทน ถึงแม้ว่ารัฐจะมีความพยายามดังกล่าวก็ตามการเปล่งนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติการก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากมีอุปสรรคในภาพรวมที่สรุปได้ 4 ประการ คือ¹⁶

¹⁶ สัมภาษณ์ นายโสภณ ชมชาญ, ผู้เชี่ยวชาญ กรมพัฒนาที่ดิน, 26 เมษายน 2546.

(1) การเมือง / การบริหาร

เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นระบบที่สลับซับซ้อนมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีเอกภาพ การเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งของระบบอาจจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นๆ เช่น กรณีของปัจจัยหลักของสิ่งแวดล้อมบางปัจจัย เช่น ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ เมื่อมีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ จะเกิดผลกระทบต่อที่ดินและน้ำตามไปด้วยหากไม่มีการใช้อย่างระมัดระวัง ในขณะที่เดียวกันการบริหารที่ดิน และน้ำยังคงอยู่ในหลายสังกัด มีปัญหาในการประสานงาน ถึงแม้ว่าจะมีแผนแม่บทในการจัดทำแผนปฏิบัติการ คือ แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540 – 2559) แล้วก็ตาม แต่ทุกหน่วยงานยังมีได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องเชื่อมโยงกันเป็นระบบแต่อย่างใด เป็นเพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎระเบียบซึ่งเป็นที่มาของอำนาจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ อยู่แล้ว โดยเฉพาะหากผู้กำกับดูแลนโยบายของแต่ละหน่วยงานมาจากพรรคการเมืองต่างสังกัดแล้ว การประสานงานที่เป็นระบบก็จะเกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้การมีกฎหมายหลายฉบับทำให้เกิดช่องว่างในการควบคุม กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเพราะหน่วยงานผู้อนุญาตกับหน่วยงานที่ควบคุมอยู่ต่างสังกัด จะแก้ไขได้ก็ต้องใช้แรงผลักดันจากภาคการเมือง แต่ไม่มีแรงผลักดันดังกล่าวในเรื่องนี้อย่างจริงจังตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อุปสรรคต่างๆ ยังคงมีอยู่จึงทำให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

(2) เงื่อนไขทางสังคม

ต่อเนื่องจากอุปสรรคทางการเมืองและการบริหารซึ่งขาดแคลนการเชื่อมโยงที่เป็นระบบดังกล่าว ส่งผลให้มีเงื่อนไขทางสังคมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 จะบัญญัติไว้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมก็ตาม แต่ขณะนี้ไม่สามารถทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ในทางตรงกันข้ามกลับมีความขัดแย้ง ระหว่างรัฐกับประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เกือบทุกโครงการ เช่น โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการบำบัดน้ำเสีย

จ. สมุทรปราการ โครงการเชื่อมแก่งเสือเต้น เป็นต้น อาจเป็นเพราะประชาชนได้เห็นปัญหาที่ส่งสม จากโครงการพัฒนาของรัฐในอดีตว่ามีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และมีการช่วยเหลือดูแล จากรัฐไม่เพียงพอ

(3) อุปสรรคทางวิชาการ

จากที่ได้กล่าวข้างต้นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะต้องแก้ทั้งระบบที่ เชื่อมโยงถึงปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องชัดเจน ทันสมัย เป็นที่ยอมรับของ บุคคลทุกกลุ่ม มีระบบข้อมูลกลางที่บุคคลทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงและนำมาใช้ประโยชน์ได้ จาก การวิเคราะห์ถึงความขัดแย้งในโครงการพัฒนาต่างๆ แล้วพบว่าข้อมูลที่นำมาใช้วิเคราะห์โครงการ ของหน่วยงานเจ้าของโครงการและของสถาบันหรือบุคคลกลุ่มต่างๆ ไม่ตรงกันตัวอย่าง เช่น พื้นที่ น้ำท่วม รอยเลื่อนหรือปริมาณไม้สัก ของโครงการเชื่อมแก่งเสือเต้น เป็นต้นทั้งนี้ เป็นเพราะขาด ข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทุกกลุ่ม

(4) อุปสรรคด้านงบประมาณ

การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมบางประการต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพราะ ขอบเขตของปัญหากว้างขวาง เช่นปัญหาการชะล้างพังทลายของดินที่มีประมาณหนึ่งในสามของ พื้นที่ประเทศ แต่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อแก้ไขในแต่ละปีมีน้อยมาก นอกจากนี้การจัด สรรงบประมาณในปัจจุบันยังเป็นลักษณะจัดงบประมาณให้ส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม) โครงการของส่วนราชการหนึ่งๆ จึง ไม่สามารถใช้งบประมาณของส่วนราชการอื่นๆ ได้เป็นเพราะ แต่ละส่วนราชการก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมของส่วนราชการนั้นๆ ไม่สามารถ จะจัดสรรงบประมาณไปให้โครงการของส่วนราชการอื่นๆ ได้หากจะตั้งงบประมาณให้กับส่วน ราชการอื่นๆ ก็เกินกำหนดวงเงินที่ได้รับมาต้องไปลดกิจกรรมของตนเองซึ่งไม่มีหน่วยงานใด ดำเนินการเช่นนี้ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะโครงการจึงไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควร

และนางอารี วัฒนา ทุมมาเกิด หัวหน้ากลุ่มวิเคราะห์มาตรการ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นว่า ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น มีปัญหาและอุปสรรคดังนี้¹⁷

(1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ในบางเรื่องกฎหมายมีเพียงพอ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บางเรื่องกฎหมายมีรองรับเพียงพอ แต่มี การทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ส่วนบางเรื่องกฎหมายไม่เพียงพอต้องออกกฎหมายมารองรับ

(2) นโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มี นโยบายของรัฐบาลเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะนำนโยบายของ รัฐบาลไปกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการของหน่วยงานของตน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี ยุทธศาสตร์ภายในองค์กรที่เป็นยุทธศาสตร์เดียวกัน แต่นโยบายดังกล่าวอาจมีปัญหาในทาง ปฏิบัติ เช่น งบประมาณ บุคลากร และระยะเวลา

จ. เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือภายในองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

รัฐบาลมีนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในการเสริมสร้าง ความร่วมมือกับในระดับภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันพัฒนาและป้องกัน ปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อประเทศไทยได้ ดังนั้น นโยบายดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการ เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาค และให้ความร่วมมือภายในองค์การรัฐบาลที่ เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้เข้มแข็งขึ้นได้

¹⁷ สัมภาษณ์ นางอารี วัฒนา ทุมมาเกิด, หัวหน้ากลุ่มวิเคราะห์มาตรการ สำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, 27 เมษายน 2548.

ข. กำหนดกลไกทางสถาบันที่เหมาะสม

กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้จัดตั้งสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (National Focal Point for United Nations Convention to Combat Desertification) ขึ้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 เพื่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมการดำเนินงานของสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานยังมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องดิน กฎหมาย และภาษาอังกฤษในบุคคลคนเดียวกัน จึงเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เพียงพอ เพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานของสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข. ส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงทางการเงินทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินขนาดใหญ่ไปยังภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการต่อต้านการเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาภัยแล้งจึงได้มีการจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ซึ่งส่วนหนึ่งของงบประมาณนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ แต่อย่างไรก็ตาม งบประมาณดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้ ดังนั้น จึงควรเพิ่มงบประมาณเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งจึงได้รับเงินช่วยเหลือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีในปัจจุบันที่ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินขนาดใหญ่ไปยังภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบให้มากยิ่งขึ้น

2. พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ

ก. แผนปฏิบัติการแห่งชาติ

กรมพัฒนาที่ดินซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการแก้ไขและการป้องกันการเสื่อมโทรมของที่ดินและโดยการมอบหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับผิดชอบการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในช่วงเวลา พ.ศ. 2547 – 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ เพื่อเป็นฐานการผลิตอาหารที่ปลอดภัย ยั่งยืน และมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเพื่อให้สามารถต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข. แผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ปัจจุบันประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในทวีปเอเชียได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติระดับภูมิภาคเอเชียเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกซึ่งอยู่ในทวีปเอเชียควรจะดำเนินการตามแนวทางของแผนปฏิบัติการแห่งชาติระดับภูมิภาคและควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเอเชียให้มากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งในระดับภูมิภาคเอเชียได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์

ก. การรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ระบบเครือข่ายข้อมูลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นยังไม่ดีพอ จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง ในส่วนของขีดความสามารถของสถาบันในระดับชาติในการวิเคราะห์และติดตามผลของการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ

ปัญหาความแห้งแล้ง ได้แก่ วิเคราะห์ข้อมูลสภาพอากาศ สถานการณ์ด้านการป่าไม้ ทรัพยากรดิน และที่ดิน ทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ¹⁸ แม้ว่าหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมอุตุนิยมวิทยา จะดำเนินการอยู่แล้วแต่ยังมีขีดจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการป้องกันและเตือนภัยแล้งล่วงหน้า ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้รัฐบาลนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกันและเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ธรณีพิบัติ การเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวสามารถใช้ในการกำหนดให้มีมาตรการป้องกันและเตือนภัยแล้งล่วงหน้า เพื่อเป็นการลดผลกระทบและความเดือดร้อนของประชาชนจากปัญหาภัยแล้ง นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือในรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

ข. การวิจัยและพัฒนา

รัฐบาลมีนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินได้จัดตั้งสถาบันวิจัยพัฒนาเพื่อป้องกันการเป็นทะเลทรายและการเตือนภัยขึ้น แต่อย่างไรก็ดีประเทศไทยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งยังไม่มีเพียงพอ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

ค. การเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยี

ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2540 – 2559 มีนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม พัฒนาและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากประเทศไทยมีเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

¹⁸ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนสำหรับประเทศไทย, หน้า 10.

และการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งยังไม่มีเพียงพอ ดังนั้น นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้การปกป้อง ส่งเสริม และใช้เทคโนโลยีความรู้ความชำนาญแบบดั้งเดิมและท้องถิ่นในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือในการเคลื่อนย้าย ครอบครอง และพัฒนาเทคโนโลยีระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

4. การสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน

ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2540 – 2559 มีนโยบายทรัพยากรธรรมชาติที่สนับสนุนการศึกษา และส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและจิตวิญญาณด้านการอนุรักษ์ให้แก่ผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ นักการเมืองทุกระดับ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดการประสานแนวความคิดทางด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีนโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนในทุกระดับให้มีความเข้มแข็ง และเกิดกระบวนการความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนโยบายดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการสร้าง ขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนในการต่อต้านการแปรสภาพเป็น ทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ดังนั้น จึงควรส่งเสริมการสร้างสถาบันการฝึก อบรม โปรแกรมการศึกษาและการจิตสำนึกของประชาชนเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในสาเหตุและ ผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมความร่วมมือ ในการสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชนในระดับระหว่างประเทศให้ มากยิ่งขึ้น

5. การจัดการทางการเงิน

เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาภัยแล้งจึงได้มีการจัดสรร งบประมาณในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ซึ่งส่วนหนึ่งของงบประมาณนำมาใช้ในการต่อต้านการแปร สภาพเป็นทะเลทรายได้ แต่อย่างไรก็ตาม งบประมาณดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา การแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้ ดังนั้น จึงควรเพิ่มงบประมาณเพื่อที่จะแก้ไขปัญหา

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งจึงได้รับเงินช่วยเหลือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้

จากการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่ที่เกี่ยวข้องกับต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในข้างต้นจะเห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายภายในและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งได้ ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 แสดงการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยกับพันธกรณีตาม
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
1.พันธกรณีทั่วไป (มาตรา 4)	1. กำหนดแนวทางการบูรณาการในการศึกษาด้านกายภาพชีวภาพและสังคมเศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง (ความร่วมมือระหว่างประเทศ	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อพัฒนาที่ดิน (มาตรา 10)	มาตราดังกล่าวใช้ในการศึกษากระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้	1. ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ 2. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3. งบประมาณไม่เพียงพอทำให้บางโครงการขาดความต่อเนื่อง	1. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เพิ่มขึ้น 2. ควรเพิ่มการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้น 3. ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
					<p>4. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง</p>	<p>4. ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น</p> <p>5. ควรส่งเสริมความร่วมมือ ี าระหว่างประเทศในการบูรณาการในการศึกษาระบบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง</p>

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	2. ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์การภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน (ความร่วมมือระหว่างประเทศ	รัฐบาลมีนโยบายการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้านความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคีกำหนดให้มีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ		นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการให้ความสนใจประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำเตรียมด้านการตลาดและหนี้สินได้		ควรส่งเสริมความร่วมมือในการให้ความสนใจประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบให้มากขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	3. บูรณาการยุทธศาสตร์ในการขจัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	รัฐบาลมีนโยบายขจัดความยากจน โดยดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้น โดยปรับปรุงบริหารจัดการทั้งระบบ เชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับตั้งแต่บุคคล ชุมชนและประเทศ		นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ในการขจัดความยากจนไปสู่การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้		ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการบูรณาการยุทธศาสตร์ความยากจนให้มากขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	4. ส่งเสริมความร่วมมือ ี อ ระ ห ว ่า ง ภ า ค ี ประเทศที่ได้รับผลกระทบในด้าน การค ุ ม ครองสิ่งแวดล้อมและ การอนุรักษ์ทรัพยากร ดินและน้ำ (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	1.พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	-รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎ กระทรวงกำหนด "เขตพื้นที่ ค ุ ม ครองสิ่งแวดล้อม" (มา ต ร า 43) ซึ่ง อาจ กำหนดมาตรการการค ุ ม ครอง ตามที่เห็นสมควรและ เหมาะสมแก่พื้นที่นั้น (มาตรา 44 (2))	-อาจกำหนดมาตรการ ในการป้องกัน การแปรสภาพเป็น ทะเลทรายและ ภัยแล้งได้	1. กฏ ห ม า ย ที่ เกี่ยวข้องกับการ ค ุ ม ครองสิ่งแวด ล ็ อ ม แล ะ การ อนุรักษ์ทรัพยากร ดินและน้ำมีหลาย ฉบับทำให้เกิดช่องว่างในการรควบคุม กำกับ ดูแล ปัญหาสิ่งแวดล้อม 2. ขาดการประสานงานระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1. ควรเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น 2. ควรส่งเสริมให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3. ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น 4. ควรส่งเสริมให้มีข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้อง

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
			-ผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือสูญเสียแก่ทรัพยากรธรรมชาติมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย (มาตรา 97)	-เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งอย่างหนึ่ง	3. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง 4. ขาดข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับ 5. งบประมาณไม่เพียงพอ	5. ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ 6. ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีประเทศที่ได้รับผลกระทบในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรดินล่น้ำให้มากยิ่งขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
		2. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	-กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อพัฒนาที่ดิน (มาตรา 10)	-มาตราดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำได้		
			-คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจในการกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 5)	-มาตราดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำ		

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
		3. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า (มาตรา 54)	-เป็นความรับผิดชอบทางอาญาอย่างหนึ่ง		
		4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ห้ามกระทำการใด อันเป็นการเสื่อมเสียแก่ป่าสงวนแห่งชาติ(มาตรา 14) ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นงดเว้นกระทำการหรือออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ (มาตรา 25)	-เป็นความรับผิดชอบทางอาญาอย่างหนึ่ง -ขึ้นกับดุลพินิจของเจ้าพนักงาน		

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
		5. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ห้ามทำด้วยประการใดๆ เป็น อัน ต ร า ย ต่ อ ทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 16)	-เป็นความรับผิดชอบทางอาญาอย่างหนึ่ง		
		6. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	ห้ามกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียสภาพแก่ป่าชุมชน (มาตรา 34)	-เป็นความรับผิดชอบทางอาญาอย่างหนึ่ง		
		7. ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ	บุคคลมีสิทธินำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะในปริมาณพอสมควรแก่ความจำเป็นมาใช้เท่าที่ไม่เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น (มาตรา 8)	-เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งอย่างหนึ่ง		

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	5. เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือภายในองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	รัฐบาลมีนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการเสริมสร้างความร่วมมือกับในระดับภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันพัฒนาและป้องกันปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อประเทศไทยได้		นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการเสริมสร้างความร่วมมือในภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศ ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้		ควรเสริมสร้างความร่วมมือในภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้เข้มแข็งขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	6. กำหนด กลไกสถาบันที่เหมาะสม (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดตั้งสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้นและเปิดสำนักงานเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544		สำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ	ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ	1. ควรเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เพียงพอ 2. ควรส่งเสริมการดำเนินงานของสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้อง			
	7. ส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงทางการเงินทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินขนาดใหญ่ไปยังภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการต่อต้านการเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	รัฐได้จัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง		ส่วนหนึ่งของงบประมาณนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง	งบประมาณในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งยังมีไม่เพียงพอ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรเพิ่มงบประมาณในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น 2. ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินช่วยเหลือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ 3. ควรส่งเสริมกลไกและการจัดเตรียมทางการเงินระหว่างประเทศ

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
2. พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ (มาตรา 5)	1. แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (มาตรา 9 และ 10) (การมีส่วนร่วมของประชาชน)	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดิน (มาตรา 10)	กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2547-2551 ขึ้น		ควรส่งเสริมการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเพื่อให้สามารถต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
		รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540	รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (มาตรา 79)			

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	2. แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค (มาตรา 11) (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	รัฐบาลมีนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการสร้างความร่วมมือกับในระดับภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันพัฒนาและป้องกันปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อประเทศไทยได้		ปัจจุบันประเทศไทยภาคีสมาชิกในภูมิภาคเอเชียได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเอเชีย ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้น		1. ควรส่งเสริมดำเนินการตามแนวทางแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเอเชีย 2. ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเอเชียมากยิ่งขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
3. ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ และวิชาการ (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	1. การรวบรวมวิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 16)	รัฐบาลมีนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกันและเตือนภัยแล้งล่วงหน้า			ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การเตือนภัยแล้งล่วงหน้า	1. ควรส่งเสริมให้มี มาตรการเตือนภัยแล้งล่วงหน้า 2. ควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่าง ประเทศการรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	2. การวิจัยและพัฒนา (มาตรา 17)	รัฐบาลมีนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม		กรมพัฒนาที่ดินได้จัดตั้งสถาบันวิจัยพัฒนาเพื่อป้องกันการเป็นทะเลทรายและการเตือนภัยขึ้น	การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งยังไม่มีเพียงพอ	1. ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากขึ้น 2. ควรส่งเสริมให้มีการความร่วมมือระหว่างประเทศในการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
	3. การเคลื่อนย้ายครอบครองปรับเปลี่ยนและพัฒนาเทคโนโลยี (มาตรา 18)	นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม		นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายครอบครองปรับเปลี่ยนและพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งได้	ปัจจุบันประเทศไทยมีเทคโนโลยีเกี่ยวกับต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งไม่เพียงพอ	ควรส่งเสริมการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศให้มากขึ้น

หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
4. การสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน (มาตรา 19)	ส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน (ความร่วมมือระหว่างประเทศ)	นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีนโยบายในการส่งเสริมการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม		นโยบายดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชนในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้งได้	ประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย	1. ควรส่งเสริมการสร้างสถาบันฝึกอบรมโปรแกรมการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนเพื่อความเข้าใจในสาเหตุและผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้มากยิ่งขึ้น 2. ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนให้มากขึ้น



หัวข้อ	พันธกรณีหรือแนวทางตามอนุสัญญาฯ	กฎหมายหรือนโยบายของประเทศไทย		ข้อสังเกต	ปัญหาและอุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้อง			
5. การจัดการทางการเงิน (มาตรา 20)	มีการสนับสนุนทางการเงินในการอนุรักษ์ธรรมชาติตามอนุสัญญาฯ	รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง		ส่วนหนึ่งของงบประมาณนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้	งบประมาณในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งน้อยทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ	1. ควรเพิ่มงบประมาณในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งให้มากยิ่งขึ้น 2. ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินช่วยเหลือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ