



บทที่ 6

สรุปและเสนอแนะ

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพป่าในภาคต่าง ๆ ได้ถูกบุกรุกทำลายล้างทางพงเพื่อใช้เป็นพื้นที่เพาะปลูกอย่างมากมาจนส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทำให้เกิดภัยธรรมชาติอยู่เนือง ๆ ประกอบกับความเจริญทางวัตถุและเทคโนโลยี ทำให้มีอาวุธทันสมัยในการทำลายล้างชีวิตสัตว์ป่า จนสัตว์ป่าหลายชนิดสูญพันธุ์ไป รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ จึงทำการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และชีวิตสัตว์ป่า โดยการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในท้องที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์และงดงาม โดยกรมป่าไม้เริ่มดำเนินงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 แต่การดำเนินงานอย่างจริงจังได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 โดยความสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ปัจจุบันอุทยานแห่งชาตินอกจากช่วยรักษาสภาพธรรมชาติของป่าไม้ที่หลงเหลืออยู่อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนที่สำคัญอย่างยิ่งอีกด้วย จำนวนนักท่องเที่ยวประมาณ 2 ล้านคน ในปัจจุบันและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างมหาศาลไปสู่ท้องถิ่นที่ยากจนที่เป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติ ช่วยสนับสนุนการใช้มาชนบทได้อย่างดี

เมื่อกล่าวถึงด้านการบริหารงานอุทยานแห่งชาติในความรับผิดชอบของกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ จะสามารถพิจารณาการจัดการออกได้เป็นการจัดการของกองอุทยานแห่งชาติ เน้นงานด้านนโยบายและคอยควบคุมการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทั่วประเทศ กับการจัดการของอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ เน้นงานด้านการปฏิบัติการ โดยดำเนินงานคล้ายกับเป็นหน่วยงานอิสระในขอบเขตอุทยานแห่งชาติที่รับผิดชอบ ดำเนินงานตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ กำลังคน และเครื่องมือเครื่องใช้จากกองอุทยานแห่งชาติ

อิทธิพลทางการเมืองของประเทศไทยเป็นอิทธิพลภายนอกที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ เพราะประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ แต่ละรัฐบาลมีนโยบายด้านการป่าไม้แตกต่างกันทำให้แนวนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของกองอุทยานแห่งชาติ

ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เอกสารข้อมูลต่าง ๆ จึงล้ำสมัยอย่างรวดเร็วอันมีผลเสียต่อการประสานงานกับอุทยานแห่งชาติในความดูแล ดังนั้นกองอุทยานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขปรับปรุงระบบเอกสารข้อมูลให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ มีแนวนโยบายและแผนงานในการดำเนินงานที่ถูกต้อง ส่วนภายในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งก็จำเป็นต้องปรับปรุงแผนงานและโครงสร้างการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอยู่เสมอ ซึ่งบางครั้งต้องมีการเพิ่มหน่วยงานที่จำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสภาพแวดล้อมแต่ละท้องถิ่นด้วย ซึ่งลักษณะการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ สามารถสรุปให้เห็นได้ดังแผนภูมิ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 6

แผนภูมิลำดับลักษณะการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ



ในการทำวิจัยปัญหาการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยซึ่งครอบคลุมอุทยานแห่งชาติ 6 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ / อุทยานแห่งชาติภูพาน / อุทยานแห่งชาติภูกระดึง อุทยานแห่งชาติตาดโตน อุทยานแห่งชาติภูเรือ และอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ โดยมีสมมติฐานว่าอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่ประสบปัญหาต่าง ๆ ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเห็น จากผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติมีปัญหาหลายประการพอประมวลได้เป็น 4 ปัญหาคือ ปัญหาทางด้านบริการ ด้านบุคลากร ด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน และด้านการปฏิบัติงาน

### ด้านบริการ

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ใช้บริการพบว่า ผู้ใช้บริการอุทยานแห่งชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณร้อยละ 50 มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครและเป็นนักศึกษามากที่สุด
2. ปัญหาการคมนาคม สาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวก พบว่า ปัญหาการคมนาคมเกิดจากสภาพถนนชำรุดและขรุขระ ผู้ใช้พาหนะต้องระมัดระวังและจดจำเส้นทางอย่างมาก ควรแก้ไขโดยการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดและปาดร่องข้างทางถนนที่ทรุดโทรมโดยเร็ว ตลอดจนเพิ่มป้ายบอกทิศทางตามจุดที่อันตรายหรือง่ายต่อการหลงทาง ปัญหาน้ำใช้ไม่เพียงพอเกิดเฉพาะอุทยานแห่งชาติภูกระดึง และอุทยานแห่งชาติภูพานเท่านั้น เนื่องจากความแห้งแล้งของธรรมชาติเป็นสำคัญ ซึ่งอุทยานแห่งชาติดังกล่าวควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการได้ทราบถึงสาเหตุและแนะนำให้ประหยัดในการใช้น้ำ ปัญหาสุนัขเกิดจากจำนวนสุนัขไม่เพียงพอและปัญหาสุนัขไม่เพียงพอจะยิ่งเพิ่มต้นทุนมากขึ้นในฤดูท่องเที่ยว ซึ่งอุทยานแห่งชาติควรสร้างสุนัขให้มากขึ้นจำนวนหนึ่งให้เพียงพอกับจำนวนผู้ให้บริการในเหตุการณ์ปกติประจำวัน ส่วนในฤดูท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย อุทยานแห่งชาติควรใช้การสร้างสุนัขชั่วคราวเพิ่มเติมตามความจำเป็นกรณีพิเศษดังกล่าว ปัญหาภาชนะทิ้ง เศษขยะมูลฝอยเกิดจากภาชนะมีไม่เพียงพอและอยู่ในสภาพชำรุดบางอุทยานแห่งชาติ ควรที่อุทยานแห่งชาติจะสำรวจและจัดเตรียมเพิ่มเติมให้พร้อมอยู่เสมอ

### ด้านบุคลากร

1. ข้อมูลพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ที่เป็นประเด็นน่าสนใจ คือ พนักงานลูกจ้างซึ่งเป็นคนพื้นเมืองในท้องถิ่นที่อุทยานแห่งชาติตั้งอยู่ และมีการศึกษาไม่สูงนัก ส่วนหัวหน้าอุทยานแห่งชาติมีพื้นฐานการศึกษาทางด้านวนศาสตร์

2. ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพบว่า เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานน้อยและพนักงานลูกจ้างชั่วคราวมีอัตราการหมุนเวียนเข้าออกสูงมาก การลดอัตราหมุนเวียนเข้าออกของลูกจ้างชั่วคราวให้น้อยลง และเพิ่มจำนวนพนักงานประจำให้มากขึ้น ทำได้โดยการเลื่อนตำแหน่งให้ลูกจ้างชั่วคราวเป็นลูกจ้างประจำและให้ลูกจ้างประจำเป็นข้าราชการ เป็นการสนองความต้องการด้านความมั่นคงในการทำงาน และปรับปรุงค่าแรงให้สูงใจมากยิ่งขึ้นด้วย

### ด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน

1. เครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานสามารถเรียงลำดับจากเครื่องมือที่เป็นปัญหาในการดำเนินงานมากที่สุดไปยัง เครื่องมือที่เป็นปัญหาในการดำเนินงานน้อยที่สุดได้คือ แครื่องกำเนิดไฟฟ้า อาวูรบิน รถยนต์ เครื่องสูบน้ำ วิทยุติดต่อของอุทยานแห่งชาติ และรถจักรยานยนต์

2. สาเหตุของปัญหาเครื่องมือเครื่องใช้ จากการศึกษพบว่า ปัญหาที่เกิดมากที่สุดคือ เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการใช้ปฏิบัติงาน ควรที่กองอุทยานแห่งชาติจะได้จัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความจำเป็นเพิ่มเติมให้กับอุทยานแห่งชาติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามลำดับ

### ด้านการปฏิบัติงาน

1. ปัญหาการปฏิบัติงานภายนอกอุทยานแห่งชาติ พบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ผู้ใช้บริการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ โดยการขีดเขียนและล่สีกตามต้นไม้ ก้อนหิน หรืออื่น ๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ทราบกฎข้อห้ามการทำผิดระเบียบต่าง ๆ

ดังกล่าวแล้ว และพบว่าช่องทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการทราบ เรื่องกฎระเบียบและข้อห้ามต่าง ๆ ของอุทยานแห่งชาติ คือ ป้ายประกาศต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอุทยานแห่งชาติควรยึดเป็นช่องทางหลักในการประชาสัมพันธ์ พร้อมกับการปฏิบัติให้กฎระเบียบมีผลอย่างจริงจัง โดยการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน

2. ปัญหาการปฏิบัติงานภายในอุทยานแห่งชาติ พบว่า ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาประชาสัมพันธ์รอบ ๆ อุทยานแห่งชาติซึ่งบุกรุกเข้ามาทำทางเพาะปลูกและหาประโยชน์จากพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งอุทยานแห่งชาติควรมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการอพยพราษฎรออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและผลตอบแทนที่ราษฎรเหล่านี้สมควรได้รับในกรณีที่ได้รับเข้ามาใช้ประโยชน์นานเกิน 10 ปีแล้ว ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติควรกดดันมิให้ราษฎรบุกรุกเข้ามาครอบครองพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติอีกโดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาไฟฟ้า ปัญหาอิทธิพลในท้องถิ่น ปัญหาการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น และปัญหาที่ไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นคือปัญหาสัมมูลย์ของธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ

### ข้อเสนอแนะ

ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยเงิน คน เครื่องมือเครื่องใช้ และวิธีการจัดการ เป็นองค์ประกอบสำคัญหรือเรียกสั้น ๆ ว่า 4M'S ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้เรียกปัจจัยคน เงิน และเครื่องมือเครื่องใช้ว่าเป็นทรัพยากรในการดำเนินงาน ดังนั้นเพื่อให้การเสนอแนะสามารถครอบคลุมปัจจัยองค์ประกอบของการบริหารดังกล่าวได้ครบถ้วน จึงจะแบ่งการเสนอแนะออกเป็นข้อเสนอแนะทางด้านการดำเนินงานตามปัจจัยเงิน คน และเครื่องมือเครื่องใช้ กับข้อเสนอแนะทางด้านการจัดการตามแนวทางอื่นประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การประสานงาน และการควบคุม ดังต่อไปนี้

### ข้อเสนอแนะการดำเนินงานอุทยานแห่งชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อุทยานแห่งชาติมีทรัพยากรในการดำเนินงานจำกัด ทั้งทางด้านเงินงบประมาณ กำลังคน และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติไม่

ได้ผลดีเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้สามารถพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

### ด้านรัฐบาล

ตามแผนพัฒนาการท้องถิ่นที่อยู่ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ได้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้ เป้าหมายนี้ จะสำเร็จได้ รัฐบาลจะต้องเร่งปรับปรุงและพัฒนาความสะอาดของอุทยานแห่งชาติในท้องที่ดังกล่าว ให้สัมพันธ์กับฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยการจัดสรรเงินงบประมาณในการพัฒนาผ่านกองอุทยานแห่งชาตินำไปปรับปรุงสถานที่ ตลอดจนเพิ่มกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ของอุทยานแห่งชาตินั้น ๆ ให้พร้อมเพียง

### ด้านกองอุทยานแห่งชาติ

1) จากการศึกษาเงินงบประมาณในการดำเนินงานอยู่อย่างจำกัด ทำให้ไม่สามารถพัฒนาอุทยานแห่งชาติในภูมิภาคนี้ได้เท่าที่ควรพร้อม ๆ กันทุกแห่ง ซึ่งจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของแต่ละอุทยานแห่งชาติที่จะทำการพัฒนา โดยการพิจารณาจากสถิติผู้ใช้บริการของอุทยานแห่งชาติทุกแห่ง ตลอดจนระยะทางและความสะอาดในการเดินทางเป็นหลักประกอบกับข้อมูลอื่น เช่น สถานที่ท่องเที่ยวแหล่งอื่น ๆ ในละแวกนั้น ๆ

สำหรับอุทยานแห่งชาติที่เพิ่งประกาศตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นทางการจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและต้องทำการปรับปรุงในเรื่องความสะอาดต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ปัญหาที่มักเกิดขึ้นค่อนข้างรุนแรง คือ ที่คนคิดของคนท้องถิ่นยังไม่ยอมรับอุทยานแห่งชาติ ยังมีการแสลงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ตัดไม้และล่าสัตว์ ระเบียบอุทยานแห่งชาติดังกล่าวควรเน้นวัตถุประสงค์การป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>1</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, แผนพัฒนาการท้องถิ่นอยู่ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, กรุงเทพมหานคร, หน้า 15.

เป็นประการสำคัญ พร้อมทั้งทำการยื่นแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าใจการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติ และทำความเข้าใจในเรื่องแนวเขตของพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของอุทยานแห่งชาติ ส่วนด้านการปรับปรุงเป็นแหล่งท่องเที่ยวของสัตว์ป่าเป็นวัตถุประสงค์รองลงไป

2) จากปัญหาทางด้านกำลังคน กองอุทยานแห่งชาติควรเพิ่มพนักงานประจำให้มากขึ้น และทำให้อัตราการหมุนเวียนเข้าออกงานของลูกจ้างชั่วคราวลดลง ซึ่งทำได้โดยกองอุทยานแห่งชาติต้องกำหนดอัตราค่าจ้างพนักงานลูกจ้างให้สูงขึ้นกว่าเดิม เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนในท้องถิ่นอยากทำงานเป็นพนักงานของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยให้อุทยานแห่งชาติสามารถคัดเลือกพนักงานที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถตามต้องการได้ เช่น สามารถกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัคร เป็นพนักงานอุทยานแห่งชาติว่าต้องผ่านการเกณฑ์ทหารแล้ว เป็นต้น ถ้าพนักงานได้รับรายได้ดีกว่ารายได้จากการทำการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพที่ก่ออยู่เดิมจะเกิดความรู้สึกไม่อยากลาออก ส่วนการบำรุงขวัญและกำลังใจของพนักงานให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ทำได้โดยการที่กองอุทยานแห่งชาติควรมีระเบียบเพื่อให้พนักงานลูกจ้างชั่วคราวได้เลื่อนเป็นพนักงานลูกจ้างประจำและพนักงานลูกจ้างประจำได้เลื่อนเป็นข้าราชการ เป็นการสนองความต้องการด้านความมั่นคง (ผลการวิจัยพบว่า พนักงานลูกจ้างของอุทยานแห่งชาติร้อยละ 73.6 ต้องการความมั่นคงในการทำงาน ส่วนที่เหลือร้อยละ 26.4 ต้องการรายได้และสวัสดิการเพิ่มขึ้น)

นอกจากนี้ทางด้านผู้บริหารหรือหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ กองอุทยานแห่งชาติควรจัดให้มีการสัมมนาเป็นครั้งคราว เพื่อให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติได้รับความรู้ใหม่ ๆ ในการดำเนินงานเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น

3) จากการที่เครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติมีไม่เพียงพอ ค่าเป็นที่กองอุทยานแห่งชาติจะต้องจัดสรร เครื่องมือ เครื่องใช้ให้กับอุทยานแห่งชาติเพิ่มให้มากขึ้นตามความจำเป็น ซึ่ง 3 อันดับแรก คือ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า อ่างูรบิน และรถยนต์ ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะการจัดการอุทยานแห่งชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จำนวนผู้ให้บริการของอุทยานแห่งชาติ และจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่บริเวณรอบ ๆ



อุทยานแห่งชาตินับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ คนในบัลลังก์การคัดการอุทยานแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพกลายเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งจกการศึกษาได้แนวทางในการปรับปรุงการคัดการดังนี้

### การวางแผน

#### ก. ด้านการให้บริการ

การที่จะคัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้เป็นแหล่งพักผ่อนหรือแหล่งท่องเที่ยว โดยให้ผู้ให้บริการได้รับความพอใจมากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดนั้น อุทยานแห่งชาติควรกำหนดขั้นตอนในการวางแผนดังนี้คือ

1. กำหนดแหล่งหรือบริเวณที่ไปเพื่อการพักผ่อนหรือการท่องเที่ยวให้ชัดเจน
2. สังเกตหรือพิจารณาดูว่า ผู้ใช้บริการสนใจในกิจกรรมอะไรและในบริเวณใดมากที่สุด
3. นำข้อมูลที่ได้มาจัดแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสนองความต้องการหรือความพอใจของผู้ใช้บริการได้อย่างถูกต้อง

สำหรับการให้บริการด้านที่พัก อุทยานแห่งชาติที่มีชื่อเสียง โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ให้บริการมากกว่าร้อยละ 80 (ดูตารางที่ 15) จะค้างแรมที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งอาจจะใช้เป็นเกณฑ์คร่าว ๆ เพื่อช่วยในการวางแผนเตรียมที่พักหรือเต็นท์สำหรับบริการผู้ต้องการค้างแรมได้อย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้ในการวางแผนด้านที่พักต้องพิจารณาควบคู่ไปกับสถิตินักท่องเที่ยวด้วย ในการคัดสร้างที่พักเพื่อบริการผู้ต้องการค้างแรมควรเน้นที่พักที่เป็นเรือนขนาดใหญ่พักได้ครั้งละมาก ๆ โดยเก็บค่าใช้-จ่ายในอัตราที่ต่ำ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนมากมีรายได้ค่อนข้างน้อย (เช่น นิสิต นักศึกษา) และนิยมเดินทางไปอุทยานแห่งชาติเป็นกลุ่ม เป็นต้น

#### ข. ด้านการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ

1. อุทยานแห่งชาติควรคัดสร้างป้อมยามไว้รอบ ๆ อุทยานแห่งชาติเพื่อป้องกันผู้บุกรุกเข้ามาทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ และให้มีเจ้าหน้าที่คอยลาดตระเวน

ตรวจรอบ ๆ อุทยานแห่งชาติอย่างสม่ำเสมอ ถ้าเขตใดเป็นบริเวณที่มีผู้ลักลอบเข้ามาทำลายได้  
ง่ายก็ควรสร้างป้อมยามให้มีจำนวนมากขึ้นหรือจัดเจ้าหน้าที่ลาดตระเวนตรวจให้บ่อยครั้งขึ้น

2. สร้างความรู้สึกกับราษฎรโดยรอบอุทยานแห่งชาติให้เกิดเป็นเป้าหมายร่วมกัน<sup>1</sup>  
ในการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการทำให้ราษฎรได้รับประโยชน์  
จากงานอุทยานแห่งชาติในทางที่ถูกต้องจนเกิดความผูกพันเป็นแนวร่วมในการป้องกัน เช่น ส่งเสริม  
อาชีพของราษฎร โดยการคัดค้านทำให้ราษฎรนำสินค้า เกษตรหรือหัตถกรรมพื้นเมืองมาขายให้กับนัก-  
ท่องเที่ยว จัดบริการรถเทียมเกวียนหรือรถม้าเพื่อบริการนักท่องเที่ยวในเส้นทางภายในอุทยาน-  
แห่งชาติโดยให้ราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน โดยทางอุทยานแห่งชาติกำหนดค่าบริการที่เหมาะสม  
ส่งให้เป็นแบบเดียวกัน ฯลฯ แล้วให้เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติใช้โอกาสที่มีคอยชักจูงให้ราษฎร  
เห็นเป็นความจำเป็นว่าต้องหวงแหนและร่วมกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติ  
เพราะเป็นบ่อเกิดของธุรกิจการท่องเที่ยวที่ทำให้ราษฎรมีอาชีพใหม่ที่มีรายได้แน่นอนเพิ่มขึ้น

#### การคัดค้านการ

การที่อุทยานแห่งชาติได้รับการกระจายอำนาจการบังคับบัญชาจากกองอุทยานแห่งชาติ  
อย่างมาก ประกอบกับภายในอุทยานแห่งชาติมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น ทำให้สามารถปฏิบัติงาน  
ด้วยความคล่องตัวสูงมาก แต่ยังมีข้อผิดพลาดคือ ปัจจุบันโครงสร้างการคัดค้านการภายในอุทยาน-  
แห่งชาติเน้นงานด้านการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติเพียงด้านเดียว โดยคัดค้านวัตถุประสงค์ปฏิบัติ  
หน้าที่ดังกล่าว ส่วนงานตามวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจแต่ผู้ใช้-  
บริการทั่วไป ๆ ไปยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร กรณีที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก โครงสร้าง

<sup>1</sup> การมีเป้าหมายร่วม คือ ความสัมพันธ์ของกลุ่มเป็นลักษณะร่วมมือกัน เห็นพ้องต้องกัน  
ปฏิบัติได้จริง และมีความรับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์กร มีความคิดริเริ่ม มีความจริงจัง  
ไม่มีการขู่ ขู่บังคับมีการใช้ความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

การคัดองค์การภายในอุทยานแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาการใช้โครงสร้างการคัดองค์การในการปฏิบัติงานภายในอุทยานแห่งชาติให้เหมาะสมแล้ว ควรกำหนดได้ 2 แบบ คือ

แบบที่ 1 โครงสร้างการคัดองค์การแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (แผนภูมิที่ 3)

ประกอบด้วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ มีจำนวนตามขนาดของพื้นที่รับผิดชอบ และคนงานที่สังกัดในหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง โครงสร้างดังกล่าวเหมาะกับอุทยานแห่งชาติที่เริ่มดำเนินการไม่นานนักหรือดำเนินการมานาน แต่มีผู้นิยมมาใช้บริการจำนวนน้อย อุทยานแห่งชาติลักษณะดังกล่าวควรดำเนินงานโดยมุ่งวัตถุประสงค์การรักษาทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก

แบบที่ 2 ปรับปรุงจากโครงสร้างแบบที่ 1 โดยให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติด้านการให้บริการด้วย

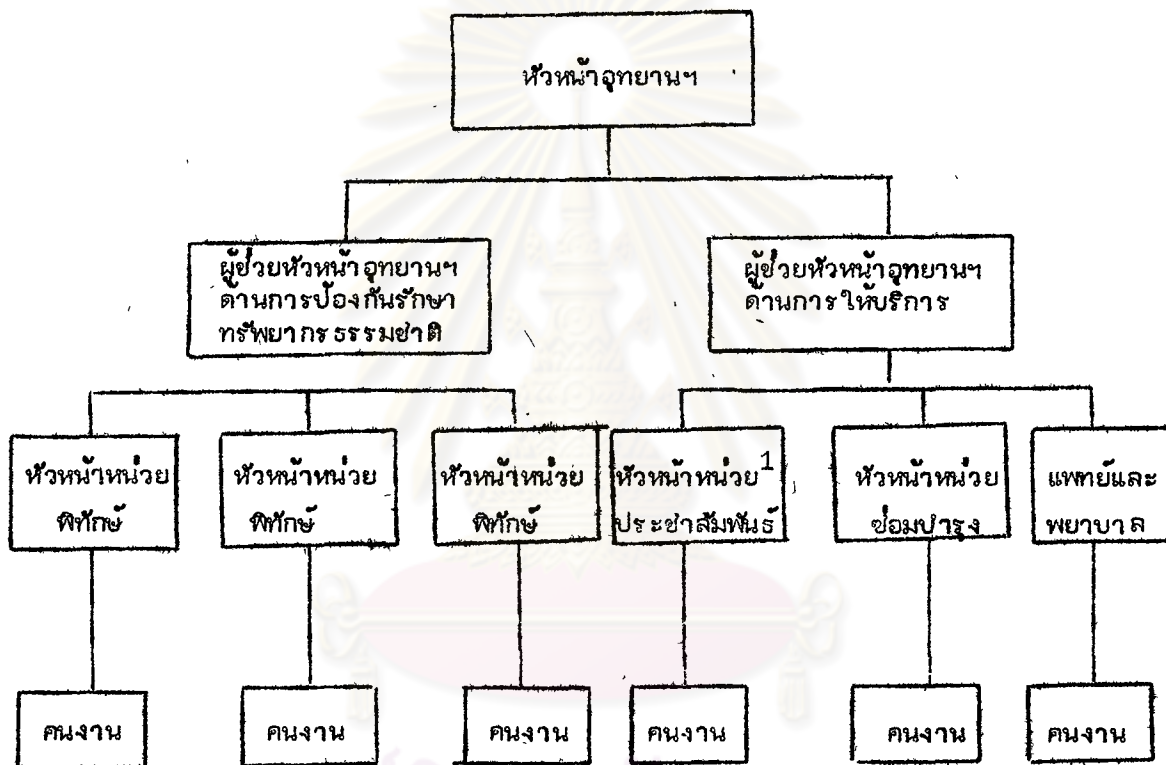
ลักษณะโครงสร้างการคัดองค์การแบบที่ 2 นี้ ประกอบด้วย หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ด้านการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ (ปฏิบัติหน้าที่ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ) อยู่ในสายการบังคับบัญชา และมีผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ด้านการบริการ โดยให้มีหน่วยพยาบาล หน่วยซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ และหน่วยประชาสัมพันธ์ อยู่ในสายการบังคับบัญชา (ดูแผนภูมิที่ 7)

ศูนย์สัตวแพทย์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 7

โครงสร้างการติดต่อการของอุทยานแห่งชาติที่ค้ำฝิ่งถึงวัตถุประสงค์ด้านการป้องกัน  
รักษาทรัพยากรธรรมชาติและด้านการให้บริการ



<sup>1</sup> กรณีที่มีการจัดพิทักษ์ทางธรรมชาติประจำอุทยานแห่งชาติเพื่อสนับสนุนการศึกษาควรให้  
อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยประชาสัมพันธ์

เหตุผลของการคัดค้านการตามโครงสร้างนี้ อยู่ที่จำนวนผู้ใช้บริการฯ เป็นตัวกำหนด ถ้ามีผู้ใช้บริการมากต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยซ่อมบำรุง เมื่อเครื่องมือเครื่องใช้เสีย และถ้ามีผู้ใช้บริการมากย่อมมีปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัยของผู้ใช้บริการ ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยพยาบาลเพื่อให้บริการทางด้านนี้ นอกจากนี้จำเป็นต้องมีหน่วยประชาสัมพันธ์เพื่อคอยให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือ (ในการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ) แก่ผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้อุทยานแห่งชาติยังมีวัตถุประสงค์ทางด้าน การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า ทางธรรมชาติ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ทางด้าน การป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการให้บริการ แต่จากการวิจัยพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ต้องการพักผ่อนมากกว่า มีเพียงร้อยละ 16.2 เท่านั้น ที่ต้องการทางด้าน การศึกษา ค้นคว้า ทางธรรมชาติ ซึ่งไม่ควรตัดลดยางานด้าน การสนับสนุน การศึกษาแยกเป็นอิสระต่างหาก แต่ควรจัดให้ขึ้นกับงานด้านการบริการ โดยสร้างเป็นพิพิธภัณฑ์ ทางธรรมชาติ ประจำอุทยานแห่งชาติให้ขึ้นอยู่ กับหน่วยประชาสัมพันธ์ เนื่องจากลักษณะงานมีความสัมพันธ์กันมากและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายด้วย

#### การประสานงาน

ความร่วมมือและการประสานงานกันของพนักงานทุกคนในการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถควบคุม และแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ควรยึดหลักในการปฏิบัติดังนี้

1. เสริมสร้างความสามารถในการเป็นผู้นำ ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อควบคุม การทำงานของกลุ่มให้ทำงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
2. แบ่งงานกันทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบหรือความรู้ความสามารถของพนักงาน
3. สร้างความคุ้นเคยหรือความชำนาญในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นที่อุทยาน แห่งชาติ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวอุทยานแห่งชาติควรมีการฝึกฝนการปฏิบัติงานในเหตุการณ์ที่อาจ เกิดขึ้นได้บ่อย ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานจริง มีความคล่องตัว โดยการจำลองเหตุการณ์ต่าง ๆ

เช่น ปัญหาการสักรอบตัดไม้ทำลายป่าหรือล่าสัตว์ ปัญหาคนจนไร้บ้าน หunger หรือรถตกเขา เป็นต้น ว่าควรจะให้ความช่วยเหลือเขาอย่างไร ให้พนักงานได้เกิดการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหา โดยแบ่งความรับผิดชอบว่าใครเป็นผู้ทำหน้าที่อะไร

ส่วนการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น พวกตำรวจ ทหาร และข้าราชการต่าง ๆ ในท้องถิ่นควรจะได้มีการทำความเข้าใจตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทางองเดียวกัน จะได้ไม่เกิดข้อขัดแย้งในภายหลัง ทั้งนี้ต้องมีการตกลงหลักการในระดับกระทรวงแล้วส่งการลงมาตามลำดับด้วย

#### การควบคุม

การควบคุมทางการบริหารโดยทั่วไปมี 2 แบบ คือ การควบคุมทางด้านทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน และการควบคุมทางด้านผลงาน

การควบคุมทางด้านทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานเป็นวิธีที่ระบบราชการใช้อยู่ ซึ่งพบว่าเกิดปัญหาความล่าช้ากันทุกหน่วยงานเนื่องจาก "ระบบราชการมีขั้นตอนเบิกจ่ายมากมายกว่าจะอนุมัติและกินเวลานานพอสมควร เพราะมีสายบังคับบัญชาที่ยาวและสลับซับซ้อนจนบางครั้งงานขาดประสิทธิภาพ"<sup>1</sup> สำหรับกองอุทยานแห่งชาติซึ่งใช้ระบบราชการในการเบิกจ่ายและมีความล่าช้าเช่นกัน อันเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติงานของกองอุทยานแห่งชาติเอง ดังนั้นทางกองอุทยานแห่งชาติน่าจะได้นำปัญหานี้มาพิจารณาแก้ไขด้วยว่าสามารถลดขั้นตอนให้รวดเร็วขึ้นโดยมีความรัดกุมเช่นเดิมได้หรือไม่

<sup>1</sup> นิยะดา ชูณรงค์ "การบริหารองค์การที่ไม่ได้แสวงหากำไร" บริหารธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5 (ตุลาคม-ธันวาคม) 2523 : 05.

ส่วนการควบคุมทางด้านผลงานเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ อุทยานแห่งชาติสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่ควรปรับปรุงการควบคุมอยู่ 2 ด้าน คือ ด้าน การให้บริการ และด้านการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

#### ด้านการให้บริการ

การควบคุมผลงานทางด้านบริการสามารถวัดได้จากจำนวนผู้ใช้บริการอุทยาน-  
แห่งชาติ ซึ่งกองอุทยานแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติควรจะได้มีการตั้งเป้าหมายที่ท่วงทีเกี่ยวในแต่  
ละปีร่วมกัน โดยพิจารณาจากแนวโน้มของจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีสถิติเอาไว้ประกอบกับการพิจารณา  
ภาวะเศรษฐกิจโดยกองอุทยานแห่งชาติควรกำหนดเป้าหมายรวมและแยกเป็นรายอุทยานแห่งชาติด้วย  
โดยเป้าหมายต้องไม่สูงเกินไปและสามารถเป็นไปได้เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบผลงานในแต่ละปี

ส่วนการดำเนินงานเพื่อให้ผลงานเป็นไปตามเป้าหมายต้องดำเนินงานพร้อมกันทั้ง  
ทางกองอุทยานแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ โดยกองอุทยานแห่งชาติพยายามประชาสัมพันธ์และ  
เผยแพร่ข้อมูลเพื่อชักจูงให้ผู้มาใช้บริการอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้มากที่สุด กลุ่มผู้ใช้บริการ  
กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดที่ควรให้ความสนใจคือ ผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร รัศมีรัศมีช่วยสำรวจประมาณ  
16 - 30 ปี และเป็นนิสิตนักศึกษาเป็นส่วนใหญ่ โดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านสถานศึกษาต่าง ๆ ข้อมูล  
ข่าวสารทุกชั้นควรแจ้งวิธีการติดต่อจองที่พักและวิธีขอรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ด้วย ส่วนทางอุทยาน-  
แห่งชาติแต่ละแห่งต้องพยายามรักษากลุ่มผู้ใช้บริการเก่า ๆ ไว้ให้มากที่สุด (ปัจจุบันผู้ใช้บริการร้อยละ  
41 เป็นผู้เคยใช้บริการอุทยานแห่งชาติแห่งนั้น ๆ มาก่อน) โดยการปรับปรุงความสะอาด  
ต่าง ๆ ทั้งด้านที่พัก ล่าธารอุปโภค และอื่น ๆ ให้พร้อมอยู่เสมอ และสิ่งที่สำคัญคือต้องรักษา  
สภาพธรรมชาติให้คงความงดงามอยู่เช่นเดิมไม่ปล่อยให้เสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไป

#### ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติบางบริเวณต้องการคงสภาพเดิมไว้ให้มากที่สุด บางบริเวณเหมาะที่  
จะใช้เพื่อการพักผ่อน เมื่อเป็นดังนี้ความจำเป็นในการระแวดระวังสิ่งมีชีวิตที่ง่ายต่อการ  
ทรุดโทรมความจำเป็นในการป้องกันจะมากกว่าปกติ เป็นต้น เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งในการควบคุม

การจัดการแหล่งพักผ่อนหย่อนใจนิยมใช้การแบ่งโซนของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ<sup>1</sup> โดยนิยมแบ่งเป็นโซนต่าง ๆ 6 โซน คือ

1. โซนที่ใช้เป็นแหล่งพักผ่อน

มีการปรับปรุงธรรมชาติและจัดสาธารณูปโภคอย่างพร้อมมูล กิจกรรมต่าง ๆ

ก็สามารถจัดทำได้ในโซนนี้

2. โซนที่ใช้เป็นแหล่งพักผ่อนโดยเน้นธรรมชาติ

มีการปรับปรุงน้อยมาก จะทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

3. โซนธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติ

จะไม่มีการปรับปรุงใด ๆ ปล่อยให้อยู่ในสภาพเดิม

4. โซนที่เป็นจุดเด่นเฉพาะของอุทยานแห่งชาติ

บริเวณในโซนนี้อาจมีถ้ำ น้ำตก ฯลฯ

5. โซนป่าทึบ

นอกจากจะไม่มีการปรับปรุงใด ๆ ในบริเวณนี้แล้ว การเข้าไปในโซนนี้ยัง

ต้องขออนุญาตอีกด้วย

6. โซนที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือขนบธรรมเนียมประเพณี

การแบ่งโซนดังกล่าวอุทยานแห่งชาติไม่จำเป็นต้องแบ่งครบทุกโซน ทั้งแต่ละโซนยังอาจมีพื้นที่เหลื่อมกันได้อีกด้วย ป่าที่กรมกสิกรรมโซนที่ 4-6 และบางครั้งเหลื่อมไปในโซนที่ 1 2 หรือ 3 ทั้งนี้ขึ้นกับความสะดวกและเหมาะสมในการจัดการของแต่ละอุทยานแห่งชาติ การแบ่งโซนที่

<sup>1</sup>Brockman and Merriam, Recreation Use of Wild Lands, (McGraw-Hill Series in Forest Resources, 1973) p. 258.



ประสับความสำเร็จ รัฐต้องสามารถควบคุมผู้ใช้บริการให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดได้โดยผู้ใช้บริการได้รับความ  
 สบายความพอใจและปลอดภัย และต้องส่งเสริมประสิทธิภาพในการรักษาสภาพธรรมชาติได้เป็นอย่างดี

ในกรณีที่จำเป็นต้องควบคุมผู้ใช้บริการไม่ให้อยู่เขตใดมากเกินไป อาจทำได้โดยการ  
 เก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการสาธารณะทุกประเภทและบริเวณไม่เท่ากัน ทั้งนี้อุทยานแห่งชาติต้องไม่  
 สันนิษฐานว่าผลเสียจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ใช้บริการของอุทยานแห่งชาติจะลดน้อยลง ซึ่งการตัดสินใจใช้  
 วิธีนี้ต้องพิจารณาให้รอบคอบ อย่างไรก็ตามอุทยานแห่งชาติไม่ควรนำเรื่องราวได้จากบริการมาพิจารณา  
 เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจเพราะการดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติไม่ใช่ธุรกิจแต่เป็นบริการ  
 ทางสังคมที่รัฐต้องให้กับประชาชน การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมหรือบริการต่าง ๆ  
 ซึ่งไม่มีความจำเป็น จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการจัดการหรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ  
 ดำเนินงานเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย