

เรื่อง

เหลี่ยมหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

กลุ่มที่ 2

การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย

2.3 การพัฒนาประเทศกับความสมดุลทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม:

จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle)

ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation Policy)

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

(Polluters Pay Principle)

ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(People's Participation Policy)

ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หากจะถามว่า จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นเมื่อไหร่ ก็อาจจะตอบได้ว่า เกิดขึ้นเมื่อปี 2533 ในงานประชุมประจำปีของ TDRI นี้เอง ในการประชุมครั้งนั้น ดร.ธีระ พันธุมวณิช ได้เสนอกฎกติกา "ผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย" หรือ Polluters Pay Principle (PPP) เป็นครั้งแรก และก็ดูเหมือนว่าได้รับการตอบรับอย่างดีจากหน่วยงานส่วนราชการต่างๆ หลังจากนั้นมาหลักการนี้ก็กลายเป็นที่กล่าวขานและยอมรับกันทั่วไป

ทำไมถึงได้เห็นหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ของการจัดการสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะถึงจุดเปลี่ยนนี้ เครื่องมือกำกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเกือบทั้งหมดเป็นเครื่องมือที่รู้จักในนาม "การกำกับและควบคุม" (command and control) หรือเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อกำกับและควบคุม เครื่องมือทางกฎหมายนี้ต้องอาศัยมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ เสียง หน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในตอนแรก ก็คือการสร้างมาตรฐานต่างๆ หากใครละเมิดมาตรฐานก็จะต้องมีการลงโทษทางแพ่งและอาญา ที่จริงหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไม่เพียงเป็นการดึงเอาเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษขึ้นมาให้สังคมเห็นเด่นชัดขึ้น แต่ยังมีที่สำคัญมากของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก็คือการเปิดทางให้นักเศรษฐศาสตร์ เข้ามาร่วมวงไขว่คว้าของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะคำถามสำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 2 คำถามก็คือ

1. ผู้ก่อมลพิษควรจ่ายเท่าไร
2. ผู้ก่อมลพิษควรจ่ายด้วยวิธีอะไร

ทั้ง 2 คำถามนี้ทำให้ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาให้คำตอบ สำหรับคำถามชุดที่ 1 องค์ความรู้ที่ต้องการก็คือ การประเมินมูลค่า (ความเสียหายของการก่อมลพิษ) สิ่งแวดล้อม และสำหรับคำถามที่ 2 ก็คือ ชุดองค์ความรู้อันเกี่ยวกับเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะสามารถเสนอวิธีการอันเหมาะสมที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้ภาวะการเกิดและการแก้ไขอยู่ในสภาพสมดุล

ก่อนที่จะมีการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมมักถูกตีค่าเท่ากับศูนย์ (โดยเฉพาะคนที่เอนเอียงไปทางการพัฒนา หรือการนำเอาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด หรือมีค่าเป็น

อสงไขย หรือมีค่าอนันต์ (infinity) สำหรับนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและนักนิเวศวิทยา การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม เป็นความพยายามที่จะกำหนดมูลค่าของสิ่งแวดล้อม (เช่น อากาศดี แม่น้ำใสสะอาด บรรยากาศสงบเงียบ) ซึ่งแต่เดิมสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีคุณค่าก็จริง แต่ประเมินราคาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมจึงเป็นวิธีการที่จะกำหนดราคาหรือมูลค่าสินค้า (ที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อม) ที่ไม่มีตลาด

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นที่ยอมรับกันในสากล เนื่องจากกรณีของ Exxon Valdez เมื่อเรือบรรทุกน้ำมันซึ่งรั่วในอลาสกา ทำให้ทรัพยากรทะเลและชายฝั่งทะเล สัตว์น้ำ สัตว์ปีก สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ ล้มตายเป็นอันมาก รัฐบาลสหรัฐให้ประเมินความเสียหาย โดยประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมในความเห็นของประชาชน และใช้มูลค่านี้ ในการเรียกร้องค่าเสียหาย วิธีการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมที่ใช้กันแพร่หลาย ก็คือ วิธี contingent valuation ที่มีคำถามสำคัญคือ “คุณยินดีจะจ่ายชักรเท่าไร สำหรับ.....?” แต่ contingent valuation ก็เป็นเพียงวิธีหนึ่งในหลายๆ วิธีของการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม (อดิศร์ 2541)

การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน วิธี contingent valuation และ travel cost นั้นจัดเป็นวิธีที่ใช้กันแพร่หลายมากที่สุดโดยเฉพาะในระดับวิทยานิพนธ์ปริญญาโท แต่การศึกษาส่วนใหญ่โดยเฉพาะวิธี contingent valuation จะใช้จำนวนตัวอย่างและการกระจายตัวของตัวอย่างไม่มากพอที่จะใช้ตัดสินใจเชิงนโยบาย การประเมินมูลค่าด้วยวิธีการอื่นๆ ยังมีน้อย เพราะวิธีการอื่นๆ นั้น หรือแม้แต่วิธีการที่อาศัยราคาตลาดต้องอาศัยฐานข้อมูลทางกายภาพ และชีวมวล ค่อนข้างมาก

องค์ความรู้ชุดที่ 2 ก็คือ เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นที่รู้กันว่าเครื่องมือกำกับและความควบคุมขาดความยืดหยุ่นชักนำให้เกิดการหลบเลี่ยงโดยวิธีต่างๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะเผชิญหน้ากับประชาชนหรือองค์กรที่สร้างปัญหา ดังนั้นจึงมักพบว่า ถึงแม้จะมีมาตรฐานคุณภาพต่างๆ แต่การบังคับใช้มักจะหย่อนยาน หรือละเลยกันไปเลย

แต่เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นวิธีการควบคุมที่ยืดหยุ่นกว่า ต้นทุนต่ำกว่า และประสิทธิภาพสูงกว่า ยกตัวอย่างว่า การควบคุมมลพิษทางน้ำโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเป็นมาตรฐานเดียวกัน (แบบ command and control) จะทำให้โรงงานที่มีระบบผลิตเก่าอาจจะต้องปิดกิจการไปเลย แต่หากอนุญาตให้โรงงานซื้อขายสิทธิน้ำทิ้งจากกันและกัน ก็จะทำให้โรงงานเก่าสามารถซื้อสิทธิการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานใหม่ โรงงานใหม่ก็จะมีแรงจูงใจที่จะลดน้ำทิ้งของตัวเองให้น้อยที่สุด ซึ่งก็มีโอกาสมาก เพราะระบบยังใหม่ แล้วเอาโควตาที่เหลือขายให้โรงงานเก่า โดยวิธีนี้ทั้งโรงงานเก่าและใหม่ รวมทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ยังยืนยงอยู่ได้ ตัวอย่างอื่นๆ ของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ได้เสนอไว้ในกรอบที่ 1

กรอบที่ 1 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดแบ่งได้หลายประเภท เช่น

1. **การใช้เครื่องมือทางภาษี** เป็นการนำมาตรการทางการคลังมาใช้ในการอนุรักษ์และการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ว่า ถ้ามลพิษเกิดขึ้นในขั้นตอนการผลิตก็เก็บภาษีที่ผู้ผลิต หากเกิดขึ้นเมื่อบริโภคก็เก็บภาษีจากผู้บริโภค ซึ่งเครื่องมือประเภทนี้มีหลายรูปแบบ ได้แก่ การเก็บค่าภาษีมลพิษ เป็นการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการบำบัดเพื่อทำให้ต้นทุนของเอกชนเท่ากับต้นทุนทางสังคม การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ เป็นการเรียกเก็บภาษีจากตัวสินค้า เนื่องจากการบริโภคหรือการใช้สินค้านั้นก่อให้เกิดมลพิษ เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีปุ๋ย เป็นต้น หรือเป็นการเรียกเก็บแทนการเรียกเก็บตามปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการผลิตสินค้านั้นไม่สามารถวัดปริมาณมลพิษจากขั้นตอนการผลิตหรือการบริโภคได้ และ**การกำหนดอัตราภาษีให้แตกต่างกัน** เป็นการปรับราคาสินค้าให้ต่างกันตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำมันที่ปลอดสารตะกั่วและไม่ปลอดสารตะกั่ว

2. **การให้เงินช่วยเหลือ หรืออุดหนุน (Subsidy)** หมายถึง การที่รัฐให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้างแรงจูงใจให้ดำเนินกิจกรรมนั้นต่อไป ทั้งนี้สามารถทำได้หลายวิธี เช่น การให้เงินทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน (grant) การให้เงินกู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด (soft loan) และการลดหย่อนภาษี (tax allowances) ซึ่งกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ ลดหย่อนภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ผลิตตามปกติ และการจ่ายคืนภาษีให้แก่ผู้ผลิต

3. **ระบบค่าประกันและมัดจำ** เป็นระบบที่มีจุดมุ่งหมายให้ผู้ผลิตและผู้บริโภครับผิดชอบต่อการสร้างมลพิษของตนมากขึ้น ในส่วนของผู้บริโภคนั้นเป็นการเก็บค่ามัดจำสำหรับสินค้าบางชนิด เพื่อให้มีแรงจูงใจนำสินค้าที่หมดสภาพใช้งานกลับมาคืนเพื่อรับเงินมัดจำเพื่อลดขยะหรือกากสารอันตราย ในส่วนของผู้ผลิตนั้นจะอยู่ในลักษณะของการเรียกเงินค่าประกันล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ผลิตดำเนินกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ หากไม่ทำตามก็จะสูญเสียเงินประกัน ทั้งนี้รัฐอาจกำหนดให้โรงงานบางประเภท (หรือโครงการบางประเภท) ที่อาจจะเป็นต้นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงถือ **เงินประกัน เช่น การวางเงินประกันก่อนทำเหมือง เมื่อทำเหมืองแล้วต้องปรับสภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมือนเดิมจึงจะรับเงินประกันคืนได้ (performance bond)** ซึ่งมีเงื่อนไขการชำระคืนที่สัมพันธ์กับสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4. **สิทธิและระบบกรรมสิทธิ์ และการขายสิทธิ** ใช้สำหรับทรัพยากรบางประเภทที่ไม่มีความแน่นอนในเรื่องขอบเขตของกรรมสิทธิ์หรือมีลักษณะที่เข้าถึงได้โดยเสรี เช่น น้ำ ป่าไม้ วิธีการนี้จะเป็นการสร้าง "ตลาด" ให้แก่ทรัพยากรต่างๆ โดยการสร้างความเป็นเจ้าของ คือกำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ หรือการให้สัมปทาน ทั้งนี้ให้สามารถมีการซื้อขายหรือโอนสิทธิ (หรือกรรมสิทธิ์) ในทรัพยากรสินค้านั้นได้

ที่มา: ⁽¹⁾ กอบกุล ราชนาคร และคณะ. รายงานการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย. 2547.

⁽²⁾ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. อธิบายว่าด้วยเศรษฐกิจไทย. 2546

ถึงแม้ว่า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จะเป็นที่ยอมรับกันมากกว่า 10 ปีแล้ว แต่การนำเอาชุดความรู้ทั้ง 2 ชุดไปใช้ก็ยังจำกัดอยู่มาก ในประเทศไทยที่ใช้อยู่ก็มีคำสัมปทาน คำบับัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ดังนั้นจึงยังมีโอกาสอยู่มากที่จะใช้ได้เพิ่มขึ้น (ดูกรอบที่ 2) แต่เครื่องมือเศรษฐศาสตร์มักทำให้ประชาชนเจ็บที่กระเป๋าจึงเป็นเครื่องมือที่นักการเมืองประชานิยมอาจจะรู้สึกไม่สะดวกใช้ ในประเทศจีนหลังจากการเข้าสู่ระบบตลาด รัฐบาลจีนใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าประเทศทุนนิยมอย่างไทยเสียอีก ในปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เริ่มให้ความสนใจต่อเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น เช่น ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินการศึกษาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย เมื่อปี พ.ศ. 2547 (กรอบที่ 3)

กรอบที่ 2 การปรับปรุงภูมิทัศน์และความปลอดภัยในกรุงเทพมหานคร โดยใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ (Transferable Development Right: TDR)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญปัญหาหนึ่งของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ก็คือ การขยายตัวอย่างไร้ระเบียบทำให้การใช้พื้นที่ในปัจจุบันก่อให้เกิดความเสี่ยงต่ออัตรภัย เพราะ (1) ขาดพื้นที่เปิดโล่ง 2 ข้างทางด่วน หรือ 2 ข้างทางรถไฟ ทำให้รถดับเพลิงเข้าไม่ได้ (2) มีการก่อสร้างอาคารสูงเกินสมรรถนะของรถดับเพลิง ทำให้การรักษาความปลอดภัยจากอัตรภัยมีต้นทุนสูงมากเนื่องจากต้องใช้เฮลิคอปเตอร์เข้ามาช่วย

เพื่อแก้ไขทั้ง 2 ปัญหาพร้อมๆ กัน ควรพัฒนาเครื่องมือทางการระดมทุนใหม่ เรียกว่า Transferable Development Right ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. ประกาศข้อบังคับให้เจ้าของที่ดินในเขตประชากรหนาแน่นใน กทม. มีสิทธิสร้างอาคารสูงไม่เกิน 8 ชั้น (ความสูงเท่ากับสมรรถนะรถดับเพลิง)
2. ผู้ที่ต้องการสร้างตึกสูงเกิน 8 ชั้น ต้องขอสิทธิในการพัฒนา (TDR) เป็นพิเศษ
3. เว้นคืนที่ดิน 2 ข้างทางรถไฟ โดยจ่ายค่าชดเชยเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจ่ายเป็น TDR ในการสร้างตึกสูง โดยวิธีนี้ กทม. จะลดภาระการเงินลงได้มาก
4. ผู้ที่ต้องการสร้างตึกสูงต้องมาซื้อ TDR จากเจ้าของสิทธิ ทำให้เกิดตลาดของ TDR ขึ้น
5. ด้วยวิธีดังกล่าว กทม. ก็จะลดภาระงบประมาณของตน และค่อยๆ จัดระเบียบของเมือง ให้มีความปลอดภัยมากขึ้น

กรอบที่ 3 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน

ในปัจจุบัน ของเสียอันตรายจากชุมชนกำลังกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมากขึ้นตามลำดับ ทั้งสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ของเสียอันตรายจากชุมชนเหล่านี้มีทั้งที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทสถานประกอบการต่างๆ เช่น ร้านล้างฟิล์มและอัดรูป ร้านซักอบรีด และอู่ซ่อมรถ ของเสียอันตรายที่เป็นมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล สถานพยาบาล และห้องปฏิบัติการต่างๆ และของเสียที่เกิดจากการทิ้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วของผู้บริโภค เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ แบตเตอรี่ใช้แล้ว น้ำมันหล่อลื่นใช้แล้ว หลอดไฟฟ้า ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่นิกเกิล-แคดเมียม ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

ในบรรดาของเสียอันตรายจากชุมชนเหล่านี้ ชาวผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วซึ่งผู้บริโภคต้องการทิ้งเป็นของเสียอันตรายที่ยังไม่มีกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ชยะเหล่านี้จึงยังคงถูกทิ้งรวมไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป และถูกจัดการภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ต้องคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป ทั้งๆ ที่ขยะเหล่านั้นมีองค์ประกอบที่เป็นสารอันตราย เช่น ตะกั่วปรอท แคดเมียม นิกเกิล สารโลหะหนักอื่นๆ และเคมีวัตถุต่างๆ ที่เป็นอันตราย ซึ่งสามารถคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้นาน หากไม่มีการจัดการอย่างถูกต้องและถูกนำไปฝังกลบรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไป ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในระยะยาว

การจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วของชุมชน เป็นภารกิจโดยตรงของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การจัดการกับซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วอย่างมีประสิทธิภาพกระทำได้ยากกว่าการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เนื่องจากเป็นของเสียอันตรายที่ไม่มีแหล่งกำเนิดชัดเจน การใช้มาตรการบังคับและควบคุม (command and control) จึงมีข้อจำกัด และยากแก่การบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ควบคู่ไปกับมาตรการบังคับและควบคุม และมาตรการทางสังคม อันได้แก่ การประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับพิษภัยของของเสียอันตรายเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือในการแยกทิ้งขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป

สำหรับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอให้นำมาใช้เสริมมาตรการบังคับ ได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิตและผู้นำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมที่จะก่อให้เกิดของเสียอันตราย ซึ่งในที่สุดภาระนี้จะถูกผลักให้แก่ผู้บริโภค การจัดระบบรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้ว หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งรายได้หลักของกองทุนมาจากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่เรียกเก็บและมีการใช้จ่ายเพื่อรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ ค่าบริหารจัดการ ค่าขนส่ง และค่าจัดการของเสียอันตราย รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่กิจการรีไซเคิลของเสียประเภทที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ

กรอบที่ 3 (ต่อ)

โครงการศึกษานี้ได้เสนอแนะให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากการทิ้งซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้ว โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวมาเสริมมาตรการบังคับ และการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน ของเสียอันตรายที่เกิดจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ประกอบด้วยซากผลิตภัณฑ์ทั้งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสำหรับอุตสาหกรรมรีไซเคิล เช่น แบตเตอรี่รถยนต์ ยางรถยนต์ใช้แล้ว ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และของเสียอันตรายที่ไม่เป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมรีไซเคิล ซึ่งจะต้องส่งไปบำบัดหรือกำจัดแต่อย่างเดียว เช่น หลอดไฟฟ้าฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉายใช้แล้ว ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช และเคมีภัณฑ์ต่างๆ ที่เหลือใช้ การจัดการของเสียอันตรายเหล่านี้จะต้องมีมาตรการจูงใจให้ผู้บริโภคแยกขยะเหล่านี้ออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป และนำซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาคืนเพื่อนำไปจัดการอย่างถูกต้องต่อไป

ที่มา: กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย. 2547.

ในประเทศพัฒนาแล้ว เมื่อได้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาระยะหนึ่งแล้ว ก็พบจุดอ่อนว่า เครื่องมือเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือในเชิงรับ กล่าวคือ ปล่อยให้เกิดมลพิษขึ้น แล้วจึงเข้าไปกำกับในระยะหลัง จึงได้พยายามหา**มาตรการในเชิงรุก**มากขึ้น หรืออย่างน้อยก็หา**มาตรการจำพวก “ป้องกันไว้ก่อน”** (Precautionary Principle) แต่น่าเสียดายว่า มาตรการกลุ่มนี้ไม่มีชุดองค์ความรู้ชุดใหญ่ที่น่าทางเหมือนชุดแรก แต่เป็นมาตรการที่ใช้กระจายในสาขาวิทยาการต่างๆ จึงทำให้การเข้ามาทำแนวร่วมที่ชัดเจนเป็นไปได้ยากกว่า

มาตรการเชิงรุกที่แพร่หลายและรู้จักกันมากๆ ก็คือ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งมาจนถึงบัดนี้ก็ยังเป็นสื่อเชี่ยวชาญ หรือมาตรการผังเมือง ซึ่งได้กำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะต่างๆ ยังไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร

ที่จริงแล้ว กระบวนการ EIA มีมาก่อนหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเสียอีก แต่ EIA รุ่นแรกในประเทศไทยนั้นตามความเป็นจริงก็เพียงเป็นตารางประกอบการอนุญาตเท่านั้น ต่อมา EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับว่าดูขลังขึ้นมาก แต่ยังไม่มีความเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการใหญ่ๆ ทั้งหลายของรัฐก็ยังยกเว้นเสียอีก กล่าวคือ ไม่ได้ทำ EIA !!!

ในแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่า “บูรณาการในเชิงรุก” ได้ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจ หมายความว่า หลักการ “เชิงรุก” ได้เข้ามาถึงหน่วยปฏิบัติแล้ว ส่วนคำว่า บูรณาการนั้นนอกจากจะทำให้ผู้คนสับสนกันอยู่บ้าง บ้างก็เห็นว่าบูรณาการหมายความว่า การคำนึงถึงผลรอบด้าน แต่ในทางปฏิบัติบางทีก็เฉไฉไปว่า บูรณาการ คือการรวมศูนย์ เช่น ผู้ว่าซีโอก็คือผู้ว่าบูรณาการ

นวัตกรรมล่าสุดของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือ “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” แต่ นวัตกรรมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม แต่เป็น “ภาคบังคับ” ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการปฏิรูปราชการตามยุทธศาสตร์ข้อ 7 ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตราที่ 58, 59, 60, 76 และ 79) และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งได้แปลงไปสู่การปฏิบัติโดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ในการบริหารราชการระบบเปิดนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ประชาสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะ แผนและกฎหมาย ต่างๆ ได้รับข่าวสาร ได้รับประโยชน์ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญอีกจุดหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการบังคับให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความถนัดในการจัดการ “ดิน น้ำ ลม ไฟ” ให้หันเข้ามาหาความร่วมมือรวมทั้งการใส่ใจ การให้บริการต่อประชาชน

การมีส่วนร่วม อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ (Mingsarn et al. 1998) ใหญ่ๆ คือ

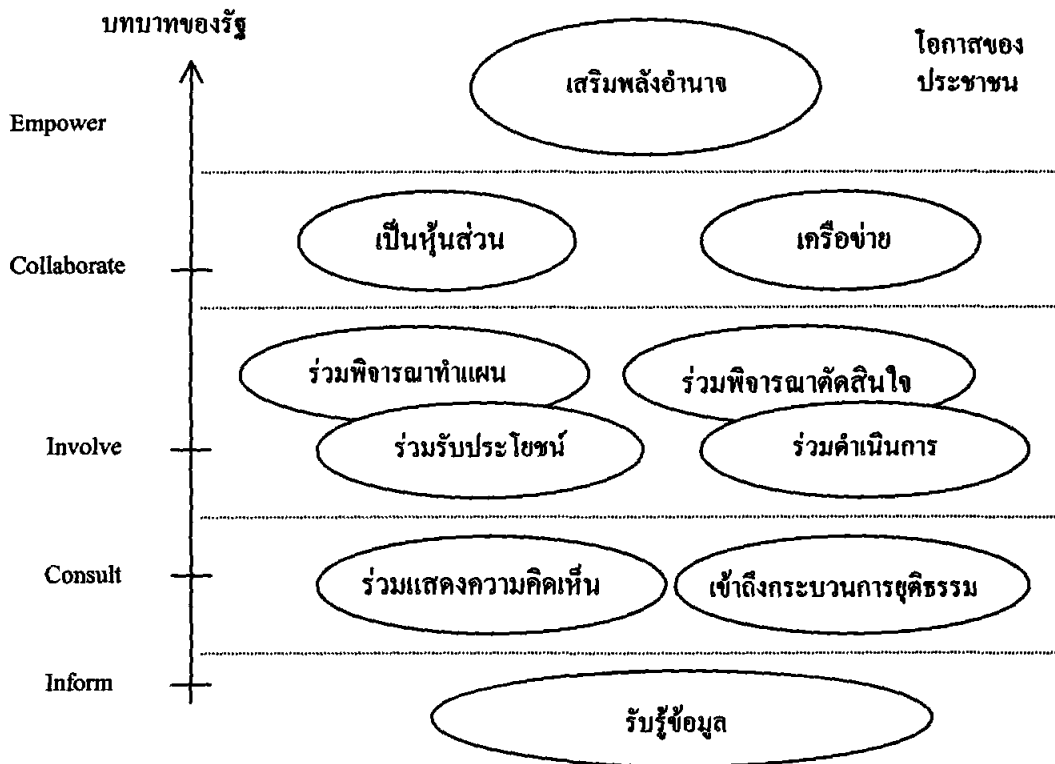
(1) การมีส่วนร่วมรับประโยชน์/ ต้นทุน (Benefit/Cost Sharing Model) เป็นรูปแบบที่ประชาชน ร่วมกันสละแรงงานหรือเงินทุนโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์แก่ส่วนตนด้วย) ความสัมพันธ์ที่สามารถเชื่อมโยงปัจเจกชนในชุมชนให้มีกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าให้แก่ สังคม หรือที่รู้จักกันในนาม “ทุนสังคม” รูปแบบการมีส่วนร่วมเช่นนี้มีมาแต่โบราณ เช่น การจัดทำระบบ เหมืองฝาย หรือแม้แต่การทำนุบำรุงพระศาสนา ซึ่งสมาชิกชุมชนจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันนำอาหาร ถวายพระ ในอดีตการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ จะเกิดในสังคมขนาดเล็ก ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นคนในกลุ่มเดียวกัน ทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้ร่วมกันก็เป็นทรัพย์สินที่บริหารภายในชุมชน

จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ เป็นกุญแจของการมีส่วนร่วม แต่ผลประโยชน์อาจไม่อยู่ในรูปของเงินตรา ซึ่งเป็นนามธรรมก็ได้ เช่น ช่วยกันดูแลวัดเพื่อทำนุบำรุงพระศาสนา (และวัดก็เป็นโครงสร้างพื้นฐานด้าน สวัสดิการของชุมชนไปด้วย) ดังนั้น ประชาชนก็จะเข้าร่วมน้อยหากรัฐไปเชื่อเชิญประชาชนมามีส่วนร่วมใน กิจกรรมที่ไม่เห็นประโยชน์ชัดเจนก็จะไม่มีผล เมื่อรัฐบาลได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มาเป็นวิถี หนึ่งของการพัฒนาประเทศ การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่หนึ่งจึงเป็นรูปแบบที่แพร่หลายที่สุด เช่น การให้ ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการดับไฟป่า การบริหารจัดการน้ำ การรวบรวมขยะ เป็นต้น การวิเคราะห์วิสัยทัศน์ และพันธกิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็พบว่า เป็นแนวทางของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการในรูปแบบที่ 1 ทั้งนี้

(2) การเจรจา/ชดเชย (Negotiation/Compensation Model) รูปแบบที่ 2 นี้ มักเป็นกรณีที่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมไม่ใช่คนในพื้นที่เดียวกัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีหลายกลุ่มและอาจมีผลประโยชน์ ขัดแย้งกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้แต่ละกลุ่มได้รับฟังความเห็นของกันและกัน และสร้างข้อยุติหรือ ข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งในการบรรลุข้อตกลงอาจจำเป็นต้องมีการชดเชยให้กับผู้มีส่วนเสีย ในรูปแบบที่ 2 นี้

การมีส่วนร่วมมีหลายระดับด้วยกัน ตั้งแต่การได้รับข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องทำงานในรูปแบบนี้ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประกาศเขตควบคุมมลพิษและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 1 แสดงบทบาทของรัฐและโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ



ที่มา: มิ่งสรรพและคณะ 2547 หน้า 500 รูปที่ 15.1

ที่จริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เคยเป็นจารีตและประเพณีดั้งเดิมมาเป็นพันปีแล้ว เช่น กรณีเหมืองฝายในภาคเหนือ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบราชการไทยยังเป็นเรื่องใหม่ เท่าที่ผ่านมายังมีกิจกรรมที่จัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนฯ แบบประชาชนมีส่วนร่วม นโยบายและแผนต่าง ๆ ของทุกกระทรวงก็ได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่โครงการลงทุนของรัฐเป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะมีการประชุมเชิงวิชาการ (technical hearing) การประชาพิจารณ์ (public hearing) แต่การประชาพิจารณ์ในระยะหลัง ๆ มักจะไม่มีข้อยุติ และยังทำให้เกิดข้อร้องเรียนมากขึ้น เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะพบว่ายังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (รูปที่ 1) ส่วนใหญ่อยู่ในระดับการให้ข้อมูล

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของหน่วยราชการไทยที่กำลังดำเนินการเป็นส่วนใหญ่และเริ่มมีความสัมฤทธิ์ผลมักจะเป็นรูปแบบของการแบ่งปันต้นทุน/ผลประโยชน์ (benefit/cost sharing model) เช่น การจัดทำเครือข่ายป่าชุมชน การริเริ่มเคสชยะ ซึ่งสมาชิกกลุ่มจะเป็นผู้มีส่วนได้รับประโยชน์ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ต้องหาข้อยุติจากการเจรจาและการชดเชย มักจะเป็นกรณีที่จะเกิดผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสีย โดยมักเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่มีอาณาบริเวณกว้างเกินกว่าจะใช้เครื่องมือทางสังคม เช่น ภูมิปัญญาการจัดการแบบดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะหลังนี้ยังจะต้องพัฒนารูปแบบอีกมาก ในปัจจุบันการเจรจาต่อรองมักจบลงในรูปแบบของความขัดแย้ง หรือการชดเชยในระดับสูงมาก

ถ้าจะถามว่าที่ทำมาทั้งหมด เรามาถูกทางหรือยัง คำตอบก็คือว่า น่าจะถูกทางแล้ว แต่ปัญหาก็คือว่า เราจะเคลื่อนที่ไปสู่เป้าหมายช้ามาก ๆ เรียกว่า คลานไปอย่างเต่าที่เดียว หากจะถามว่าอนาคตของสิ่งแวดล้อมไทยในวันข้างหน้าจะดีหรือเลวกว่าวันนี้ ก็คงขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของเรา และตัวแปรสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) ในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบด้าน ทั้งจากโลกาภิวัตน์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ทำให้ความคาดหวังของประชาชนและนักการเมือง ต่อส่วนราชการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างไปจากในอดีต เช่น การมองกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าต้องเป็นองค์กรที่สร้างความรู้ทางชีวภาพ หรือกรมป่าไม้ที่ต้องสร้างการวิจัยและพัฒนา มาช่วยพัฒนาป่าเศรษฐกิจและการแปรรูปไม้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่ต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดหา มาเป็นผู้พิทักษ์น้ำบาดาลซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำที่มีคุณค่ายิ่ง เป็นต้น การสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องในองค์กรและการหลอมรวมองค์ความรู้ของบุคลากรเป็นเรื่องจำเป็น แต่ในปัจจุบันรัฐให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้น้อยมาก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดสรรงบประมาณที่ดูเหมือนงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นงานที่ปรึกษาที่ใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วเพื่อจัดทำแผน การศึกษาผลกระทบของกิจกรรมมนุษย์โดยเฉพาะผลสะสมระยะยาวที่มีต่อระบบนิเวศ (cumulative impacts) แทบจะไม่มี และการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีเช่นกัน แล้วจะไปเปลี่ยนวิธีคิด วิธีปฏิบัติของประชาชนได้อย่างไร

(2) ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม แตกต่างไปตามลักษณะของระบบนิเวศ แต่การบริหารจัดการของเราเป็นการบริหารจัดการในแนวตั้ง แยกตามสาขาของทรัพยากร (เช่น ดิน น้ำ ป่า ฯลฯ) เป็นเอกเทศต่อกัน การบริหารจัดการในลักษณะนี้เป็นการบริหารที่ยากที่จะสำเร็จได้ อีกทั้งการปฏิรูปองค์กรที่ผ่านมาก็ทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการพิกลพิการไปยิ่งขึ้น ที่จริงแล้วการบริหารจัดการต้องแยกตามระบบนิเวศ คณะกรรมการประจำลุ่มน้ำในปัจจุบันก็ต้องปรับให้ดูแลทุกทรัพยากรไปด้วย ดังนั้น แทนที่จะมีกรมทรัพยากรน้ำ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ก็ควรแยกเป็น สถาบันระบบนิเวศที่สูง สถาบันระบบนิเวศชุ่มน้ำ สถาบันวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีไม้ และสถาบันเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ฯลฯ ซึ่งสถาบันเหล่านี้เป็นฝ่ายวิชาการของแต่ละระบบนิเวศ เสร็จแล้วก็มีฝ่ายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำหน้าที่นำความรู้จาก สถาบันเหล่านี้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละพื้นที่ซึ่งต้องปรับทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคมาเป็นตามระบบนิเวศและลุ่มน้ำ การบริหารจัดการจึงจะอยู่ในลักษณะบูรณาการโดยธรรมชาติไม่แยกกันเป็นเอกเทศ โดยการแบ่งที่ผิดธรรมชาติเช่นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังจะต้องมีหน่วยงานส่งเสริมแล้ว อาจจะต้องมีกรมเอพีไอสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

งานในส่วนกลางควรจะเป็นงานกำกับนโยบายและการกำกับติดตามผลเท่านั้นกิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการส่วนกลางริเริ่มขึ้นในขั้นต้น ที่ปัจจุบันเรียกว่าเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ แต่เมื่อได้ทดลองจนได้รูปแบบที่ต้องการแล้ว ก็หน้าที่จะบูรณาการกิจกรรมเข้าไปในแผนปฏิบัติงานของท้องถิ่น

(3) เนื่องการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากถึง 245 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็มีบุคลากรและทรัพยากรจำกัด อีกทั้งการจัดงบประมาณให้อบต. ก็เป็นการจัดงบประมาณอย่างเป็นก้อน (lump sum) ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ อบต. ก็อาจเลือกที่จะไม่ทำภารกิจจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรเสนอให้สิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่มีงบประมาณหรือให้กำหนดว่าอย่างน้อยร้อยละ 20 ของงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มิฉะนั้น ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับวันก็จะหมักหมม กลายเป็นดินพอกหางหมูไปในที่สุด

สรุปสั้นๆ ได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มักเป็นปัญหาที่ถูกทิ้งไว้จนเกือบจะสายเกินไปแล้วจึงค่อยมาคิดแก้ไขกัน ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของนานาประเทศ ที่กว่าจะให้ความสำคัญสำคัญกับสิ่งแวดล้อมก็เกือบจะสายเกินไป เข้าทำนอง "ไม่เห็นโลงศพ ไม่หลั่งน้ำตา" สำหรับอนาคตด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเองนั้นจะเป็นอย่างไร และประเทศไทยจะเป็นช้อยกวันหรือไม่ ก็คงขึ้นอยู่กับความคิด ความอ่านและมีมือการจัดการและการป้องกันของคนไทยนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. 2547. โครงการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย. (รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษ). เชียงใหม่.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. มกราคม 2546. อวิชาว่าด้วยเศรษฐกิจไทย. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัย เชียงใหม่. เชียงใหม่.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. และคณะ. 2547. มีนาคม 2547. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำรูปแบบ กลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. กันยายน 2547.
- อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2541. "การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: คืออะไร ทำอย่างไร และเพื่อใคร." วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2541.
- Mingsarn Kaosa-ard and others. 1998. **Towards Public Participation in Mekong River Basin Development.** Thailand Development Research Institute, Bangkok.

เรื่อง

เหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

กลุ่มที่ 2

การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย

2.3 การพัฒนาประเทศกับความสมดุลทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทุนสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ทุนสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹

โดย ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

การมีส่วนร่วมของประชาชน ดูเหมือนเป็นความคิดใหม่สำหรับระบบราชการ แต่การที่ประชาชนมาร่วมกันทำกิจกรรมส่วนรวมนั้นมีมานานแล้ว อาจจะมีมาพร้อมๆ กับการเกิดสังคมมนุษย์ที่เดียว เพราะชุมชนต้องร่วมคิด ร่วมทำกิจกรรมส่วนรวม เพื่อความอยู่รอดและความอยู่ดีกินดี ในภาคเหนือของประเทศไทยประชาชนได้ร่วมจัดทำเหมืองฝาย (ฝายทดน้ำและคันคลอง นำน้ำเข้าและระบายออก) มาไม่ต่ำกว่า 700 ปีแล้ว ตามที่ปรากฏในมังรายศาสตร์ แต่เมื่ออำนาจรัฐขยายตัวไป “ช่วยคิด ช่วยทำ” ให้ประชาชนบทบาทของประชาชนในการช่วยเหลือกิจกรรมของส่วนรวมก็เปลี่ยนไป จาก “ออกแรง ออกความคิด” มาเป็นการเสียภาษีและเกื้อหนุนสังคมในรูปบริจาคการกุศล ส่วนกิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ก็คอยให้รัฐเป็นผู้จัดหาและดำเนินการ

ในปัจจุบัน ประชาชนก็ยังร่วมกันทำกิจกรรมส่วนรวมอยู่ในเรื่องการทนุบำรุงพระศาสนา เช่น ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการทนุบำรุงศาสนาในหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดลำพูน ซึ่งชาวบ้านจัดเวรหมุนเวียน นำอาหารไปถวายวัด ทำกิจกรรมศาสนาร่วมกันทั้งปี รวมทั้งชักจูงคนออกมาทอดกฐิน พบว่ากิจกรรมเหล่านี้รวมเป็นมูลค่าประมาณ 400,000 บาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้ของประชาชนทั้งหมู่บ้านซึ่งก็นับว่าเป็นจำนวนที่ไม่น้อยเลย มูลค่านี้ในทางศาสนาเราเรียกว่าเป็นการ “ทำบุญ” ในทางเศรษฐศาสตร์อาจเรียกได้ว่าเป็นภาษีสังคม แต่เป็นภาษีที่ประชาชนเต็มใจจ่าย สาเหตุที่ชาวบ้านยินดีเกื้อหนุนศาสนาก็เพราะความเชื่อในเรื่องบุญบาปส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งก็เพราะวัดเป็นสาธารณูปโภคทางสังคมหลักของชุมชน เป็นโรงเรียน สนามเด็กเล่น เป็นที่พบปะสังสรรค์ ที่ประชุม เป็นที่จัดงานศพ เป็นที่พึ่งให้ยืมถ้วย โถ จาน ชาม เมื่อมีงานเลี้ยง งานแต่งงาน เป็นต้น เมื่อรัฐได้อำนาจโรงเรียนออกไปจากวัดก็ได้ทำให้วัดลดบทบาทไปบ้าง แต่ในชนบทที่ห่างไกล วัดก็ยังเป็นที่พึ่งด้านสาธารณูปโภคของชุมชนอยู่นั่นเอง

กิจกรรมที่ประชาชนร่วมกันทำเหล่านี้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ทุนสังคม” (social capital) ซึ่งเป็นพลังหรือศักยภาพของสังคมที่สามารถร่วมกันสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีที่ประชาชนไม่มีกิจกรรมร่วมกัน บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของทุนสังคม และบทบาทของรัฐในการที่จะสนับสนุนเสริมสร้างทุนสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ ปรับปรุงจากบทความพิเศษใน จดหมายข่าวสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 (เดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2547). กองติดตามประเมินผล สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทุนสังคมคืออะไร ทุนทางสังคมมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่เหมือนเงินทุนที่อยู่ในรูปธนบัตร เหรียญ บัญชีเงินฝากที่เห็นและจับต้องได้ ทุนสังคมมีลักษณะคล้ายคลึงกับทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งเป็นทุนที่แฝงเร้นในบุคคล และเป็นศักยภาพที่ทำให้บุคคลนั้นมีความสามารถมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน ทุนสังคมก็เพิ่มศักยภาพของชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถสร้างบริการและให้สวัสดิการให้แก่ชุมชน บริการ และสวัสดิการที่เกิดขึ้นก็คือมูลค่าหรือคุณค่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ อาจมีผู้เข้าใจผิดว่าเหมืองฝาย หรือวัด เป็นทุนสังคม แต่ที่จริงแล้วเหมืองฝายและวัดเป็นผลผลิตของทุนสังคม แม้ว่าทุนสังคมเป็นเพียงนามธรรม ที่มีองค์ประกอบของระบบความสัมพันธ์ ศรัทธา ความเชื่อ และความไว้วางใจ แต่ทุนสังคมก็มีผลผลิตที่เป็นทั้งรูปธรรมและนามธรรมได้ ผลผลิตนี้จะเพิ่มหรือลดมูลค่าและคุณค่าให้แก่สังคมก็ได้

ในบางครั้งมีผู้สับสนระหว่างทุนสังคมและทุนวัฒนธรรม ทุนสังคมนี้ต่างจากทุนวัฒนธรรม ตรงที่ ทุนสังคมนั้นเกิดจากการกระทำร่วมกันของกลุ่ม แต่ทุนวัฒนธรรมนั้นเป็นผลรวมสะสมของภูมิปัญญาของชุมชน บัจเจกชนอาจดึงไปใช้ได้โดยไม่ต้องพึ่งกลุ่ม²

ประโยชน์ที่ชุมชนได้รับจากการมีทุนสังคม ไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปตัวเงิน หรือเป็นรูปธรรมเสมอไป แต่จะได้เป็นรูปของความสามัคคี ศักยภาพในการแก้ปัญหา ความสงบร่มเย็นของชุมชน ที่เกิดจากการรักษาศีลธรรมของชาวบ้าน ความรู้สึกที่มีความมั่นคงในชีวิต เพราะอยู่ในสังคมที่เกื้อกูลกัน ทุนสังคมอาจจะเป็นลบก็ได้ เช่น กลุ่มบางกลุ่มอาจใช้ศักยภาพของตนเองทำลายล้างฝ่ายตรงกันข้ามที่มีความเชื่อต่างกัน อย่างในกรณีที่ชาวบ้านยกพวกตีกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากร ก็นับว่าเป็นทุนสังคมที่สร้างผลผลิตที่เป็นลบต่อสังคม

แม้ตัวทุนสังคมจะเป็นนามธรรม และวัดไม่ได้ แต่สามารถสะท้อนออกมาในรูปของกิจกรรมส่วนรวม หรือในลักษณะเครือข่าย ซึ่งสามารถเกื้อหนุน อุ่มชู สมาชิกในชุมชน เช่น กลุ่มเหมืองฝายที่ร่วมกันจัดหา น้ำและบริหารจัดการน้ำ โดยชุมชนลงทุนในการสร้างฝายขนาดเล็ก กลุ่มศรัทธาวัดที่ทนุบำรุงวัดและพระพุทธศาสนา กลุ่มผู้อนุรักษ์ป่าชุมชนที่ดูแลป่าไม่ให้ถูกทำลาย ทั้งจากมนุษย์และไฟป่า สมาคมการค้าและอุตสาหกรรม ที่ซื้อวัตถุดิบและขายสินค้าร่วมกัน เจือนไขสำคัญที่ทำให้สมาชิกในกลุ่มเหล่านี้เข้ามารวมกัน ก็คือ ผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การสร้างและรักษาทุนสังคมมีต้นทุนส่วนบุคคลนั้นคือทุกคนต้องเสียสละแรงงาน เวลา หรือแม้แต่ทรัพย์สินส่วนบุคคล ดังนั้น ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของทุนสังคม จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของเหล่าสมาชิก ยกตัวอย่างเช่นเหมืองฝาย การบำรุงรักษาเหมืองฝายต้องอาศัยแรงงานจากสมาชิกทุกปี หากแรงงานเหล่านี้ต่างคนต่าง “เบียด” เหมืองฝายจะขาดการบำรุง

² ตัวอย่างของทุนวัฒนธรรมได้แก่ สถาปัตยกรรมไทย ลายปักผ้าของชาวม้ง วัฒนธรรมทางเกนยีนส์ ซึ่งอนุชนรุ่นหลังได้นำไปเป็นปัจจัยในการทำมาหากิน ประเด็นของทุนวัฒนธรรม (ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวม) นั้นต่างไปจากทุนสังคมจึงจะไม่พูดในที่นี้

รักษาและก็จะทิ้งร้างไปในที่สุด กรณีการซื้อขายร่วมกันของกลุ่มผู้ประกอบการก็เช่นเดียวกันก็ต้องมีความไว้วางใจกัน จึงจะลงขันร่วมกันซื้อร่วมกันขายได้

ทุนสังคมได้มาซึ่งบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพย์สินส่วนรวมมานานแล้ว การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็คือ การจัดการให้เกิดแรงจูงใจที่จะทำให้ทุนสังคมในชุมชนผลิตออกออกมาเป็นสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น การเลือกกิจกรรมที่มีแรงจูงใจ จึงเป็นกุญแจที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ

กิจกรรมอะไรที่ประชาชนหรือชุมชนจะมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมที่ประชาชนมีแรงจูงใจเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นกิจกรรมที่เมื่อทำสำเร็จแล้ว ทุกคนจะได้ประโยชน์ แต่ทำคนเดียวจะไม่สำเร็จ เพราะไม่มีแรงงานหรือทุนเพียงพอ เช่น การทำเหมืองฝาย การขุดลอกห้วย หนอง คลอง บึง นอกจากนี้ กิจกรรมเหล่านี้หากทำคนเดียวจะได้ผลประโยชน์ต่ำกว่าทำร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้าทำคนเดียวต้นทุนต่อหน่วย (ของผลประโยชน์ที่ได้รับ) จะสูงเกินไป

ข้อสังเกตเกี่ยวกับทุนสังคม ประเภทแรกนี้ ก็คือ ศักยภาพของทุนสังคมอยู่ที่ความต่อเนื่องของกิจกรรมในกรณีของเหมืองฝาย กิจกรรมการดูแลเหมืองฝายเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง สมาชิกทุกคนต้องส่งชายฉกรรจ์ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มาดูแลเหมืองฝายทุกปี มิฉะนั้นจะมีค่าปรับ การมีเหมืองฝายจึงสะท้อนการคงอยู่ของทุนสังคม ในกรณีกิจกรรมขุดลอก หนอง บึง หากชาวบ้านขุดลอกหนอง บึงครั้งเดียวแล้วจบกันไม่ทำอีกเลยก็ไม่เรียกว่ามีทุนสังคม แต่ถ้าชาวบ้านกลุ่มเดียวกันทำกิจกรรมอื่นๆ ร่วมกันอีกเพื่อสังคมอย่างต่อเนื่อง เช่น ซ่อมถนน ก็นับได้ว่ามีทุนสังคมดั้งเดิมอยู่

แรงจูงใจอีกประเภทหนึ่งที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นกิจกรรมที่ถ้าทำคนเดียวหรือกลุ่มเดียว กลุ่มอื่นอาจจะเข้าได้ประโยชน์โดยไม่ต้องมีต้นทุนที่เรียกกันว่า ตีตัวฟรี (free riders) เช่น หากบางชุมชนมีป่าชุมชนไว้ใช้สอยแต่หมู่บ้านอื่นไม่มีก็อาจเข้ามาลักลอบตัดในป่าของบ้านตน หากทำเป็นเครือข่ายก็จะแก้ปัญหานี้ได้ หรือหากชุมชนทำกันอยู่กลุ่มเดียวไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มได้เต็มที่ เช่น เครือข่ายป้องกันไฟป่า หมู่บ้านที่ป้องกันไฟป่าเพียงหมู่บ้านเดียวจะไม่เป็นผล เพราะไฟอาจลามมาจากหมู่บ้านอื่น หรือเครือข่ายเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ หากหมู่บ้านเหนือน้ำไม่เป็นสมาชิก ความพยายามของหมู่บ้านกลางน้ำและปลายน้ำก็จะไม่เป็นผล นี่เป็นสาเหตุว่าทำไมการทำกิจกรรมประเภทนี้จึงมีลักษณะเป็นเครือข่าย

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับทุนสังคมก็คือ ทุนสังคมเป็นศักยภาพที่มีพลวัตเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ผลิตผลงานมาได้เรื่อยๆ แต่อาจจะสึกหรอหรือเพิ่มเติมหรือขยายสมรรถนะและกำลังได้แล้วแต่เงื่อนไขแวดล้อมของสังคม กิจกรรมต่อเนื่องจะเป็นเสมือนน้ำมันหล่อลื่นที่สำคัญในการดำเนินงานสังคม ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมต่อเนื่องสร้างความรู้จักมักคุ้นและความไว้วางใจระหว่างกัน สาเหตุที่ NGOs สามารถทำงานร่วมกับชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐก็เพราะ NGOs มักมีเจ้าหน้าที่ฝังตัวอยู่ในชุมชนหรือมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปทำงานอย่างต่อเนื่อง ชุมชนให้ความไว้วางใจว่ามีความตั้งใจจริง ชุมชนจึงเข้ามาให้ความร่วมมือ เพราะแน่ใจว่าไม่มีความ สลวยเปล่านั้นภายหลัง

ข้อสังเกตประการที่ 2 ก็คือทุนสังคมเป็นเรื่องของการจัดการ การมีเครือข่ายเป็นวิธีการจัดการที่ลดต้นทุนของสังคม โดยการช่วยกันเข้ามาแบ่งเบาภารกิจเป็นลูกโซ่ (ตามศัพท์ CEO เรียกว่า value chain) แต่เครือข่ายเป็นวิธีการจัดการแบบไทยๆ ที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พอมาถึงจุดนี้ ในยุคที่ข้าราชการจำเป็นต้องคิดถึงตัวชีวิต ก็คงเกิดคำถามว่า จะวัดทุนทางสังคมได้อย่างไร ถ้าคำตอบก็คือว่า วัดตรงๆ ไม่ได้ ศัพท์วิชาการเรียกทุนสังคมว่าตัวแปรแฝง ต้องวัดโดยอ้อมจากผลผลิตและกิจกรรมต่อเนื่อง ซึ่งผลผลิตก็คือ การมีกลุ่ม การมีเครือข่ายซึ่งเป็นการวัดจำนวนระบบการจัดการ ส่วนระบบเหมือนฝ้ายซึ่งก็คือเป็นผลผลิตเหมือนกัน ผลลัพธ์จากทุนสังคมก็จะเป็นน้ำชลประทานจากระบบเหมือนฝ้าย ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือผลผลิตดีขึ้น เพราะได้รับน้ำเพียงพอสม่ำเสมอขึ้น

บทบาทของรัฐ ที่เหมาะสมในการกระตุ้นให้เกิดทุนสังคม ไม่ใช่การหยิบบิ้น หรือยึดยึดโครงการแบบสำเร็จรูปให้แก่ชุมชน แต่เป็นการเสริมพลังหรือสนับสนุนการสร้างศักยภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนคิดเอง สร้างเอง บริหารเอง กองทุน SML ซึ่งถึงแม้จะถูกโจมตีว่าเป็นกองทุนทางการเมือง แต่ความจริงจะสามารถสร้างศักยภาพทุนสังคมได้ หากการกระจายทุนเป็นไปอย่างระมัดระวัง มีการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ และมอบให้ชุมชนที่มีความพร้อมก่อน ส่วนชุมชนที่ยังไม่พร้อมก็ให้มีพี่เลี้ยงไปก่อนจนกว่าจะได้โครงการที่ดี การให้ทุนแบบปูพรมจะมีลักษณะเป็นประเภท “หยิบบิ้น” และมีโอกาสที่จะทำลายทุนสังคมดั้งเดิมอีกด้วย

ตัวอย่างการเสริมสร้างศักยภาพก็คือ การไม่เข้าไปแทนที่งานที่ชาวบ้านทำกันอยู่แล้ว หรือ NGOs ทำอยู่แล้ว แต่เข้าไปทำให้การทำงานของชาวบ้านง่ายขึ้น ในลักษณะการหล่อลื่น เช่น ในลักษณะของการให้ข้าวหอมมากกว่าค่าจ้าง หรือหากว่า ยังไม่มีทุนสังคมอยู่เดิม ต้องใช้ค่าจ้างกระตุ้น ค่าจ้าง ก็ควรจะต้องต่ำกว่าราคาตลาด แต่ทั้งนี้โครงการ ต้องเกิดผลกับชาวบ้านอย่างแท้จริง ชาวบ้านถึงจะยอมมาร่วมโครงการ แม้ผลตอบแทนส่วนตัวต่ำกว่าราคาค่าแรงในตลาด แต่เมื่อรวมผลตอบแทนส่วนตัวกับผลตอบแทนที่จะได้รับร่วมกันก็ยังถือว่าคุ้มอยู่แล้ว ก็จะมีชาวบ้านมาร่วมด้วย

ในการสร้างทุนสังคมใหม่ การแสวงหาและการเข้าหาผู้นำธรรมชาติเป็นเงื่อนไขสำคัญ และจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนมีส่วนร่วมสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ลุงประยงค์ ซึ่งได้รับรางวัลแมกไซไซ ปี 2547 ให้คำแนะนำว่า หากจะหาชาวบ้านมาร่วมกระบวนการเพิ่มศักยภาพของชุมชนอย่าไปหากลุ่มคนที่รวยที่สุด เพราะเขาติดอยู่แล้ว และก็อย่าไปหาคนจนที่สุด เพราะเขาต้องทำมาหากิน หากกลุ่มกลางๆ ที่ค่อนข้างดีมาร่วมมือกันก่อน เพราะกลุ่มนี้จะมีศักยภาพอยู่แล้ว และมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาตัวเองยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังก็คงหนีไม่พ้นความตั้งใจจริง และความทุ่มเทของหน่วยราชการ ตลอดจนความสามารถที่จะยืดหยุ่นการทำงานให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและการทำมาหากินของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ