



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และ
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม**

เล่มที่ 1

ภาพรวมของผลการศึกษา

โดย ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มทรัพย์ และคณะ
สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

กุมภาพันธ์ 2546

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และ
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

เล่มที่ 1

ภาพรวมของผลการศึกษา

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และ
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

หัวหน้าโครงการ

ดร.คุณหญิงสุชาวัลย์ เกลียรไทย

รายนามนักวิจัย

โครงการย่อยกากลและมลพิษอุตสาหกรรม

หัวหน้าโครงการย่อย

ดร.คุณหญิงสุชาวัลย์ เกลียรไทย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

มติสังคมและชุมชน

รศ.สุริชัย หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.ขวัญชัย บัวแดง

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์

โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตสำหรับผู้บริหาร

มหาวิทยาลัยบูรพา

นายจรรยา คำปันนา

สถาบันวิจัยทรัพยากรไทย

นางสาวพวงทิพย์ ทองสิน

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง

ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.สมศรี ปัทมพันธ์

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายสุชาติ ตระกูลหุทิพย์

ชมรมเพื่อนเพื่อเพื่อน จังหวัดลำพูน

นายดนัย สารพุกษ์

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง จังหวัดลำพูน

มติเศรษฐกิจศาสตร์

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ

รศ.ดร.อิศรา คานติศาสน์

นายสาธิต จรรยาสวัสดิ์

นางสาวชุตินันท์ พจน์วิชเมื่อง

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

มติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ

ดร.คุณหญิงสุมณฑา เสงี่ยมไทย

ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

ผ.ศ. อธิพนธ์ ศรีเสาวลักษณ์

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ปรึกษาโครงการย่อย

รศ.ดร.ม.ร.ว.อศิน ระพีพัฒน์

รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ผศ.ดร.จันทนา บรรพศิริโชติ

ดร.ชยันต์ วรรณะภู่

นพ.ชูชัย ศุภวงศ์

ผศ.บุญยง โล่ห์วงศ์วัฒน์

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สาขาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ภาควิชาสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายนามนักวิจัย

โครงการย่อยการจัดการมูลฝอยชุมชน

หัวหน้าโครงการย่อย

รศ.ดร. เรณู สุขารมณ

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

มติการเมือง สังคมและวัฒนธรรม

ผศ.ดร. วัฒนา สุกันต์

ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

รศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อ. ศุภิมา (นฤมล) วงศ์สุภาพ

ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะศิลปศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตหาดใหญ่

มติเศรษฐศาสตร์และการจัดการ

รศ.ดร. เรณู สุขารมณ

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นางสาวยุวดี คาดการณ์ไกล

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ดร. เพ็ญพร เจนการกิจ

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มติสุขภาพ สิ่งแวดล้อม

ผศ.ดร. นพ. พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติด้าน กฎหมาย

รศ.ดร. เรณู สุขารมณ

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นางสาวยุวดี คาดการณ์ไกล

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ผ.ศ. อธิพนธ์ ศรีเสาวลักษณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ปรึกษาโครงการย่อย

รศ.ดร. ม.ร.ว. อคิน ระพีพัฒน์

รศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ดร. ชัยนัต วรรณะภุติ

นพ. ชูชัย ศุภวงศ์

ดร. ทิพวรรณ ประภามณฑล

คุณสมสุข บุญญะบัญชา

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สาขาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มวิจัยอนามัยสิ่งแวดล้อมและพิษวิทยา

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

นักวิจัยผู้ช่วย

นางสาวชุตินันท์ พจน์วณิชเมธียง

นางสาวสุวพร ลำประสิทธิ์

นางสาวอรภาค รัฐไฟไท

นางสาวอิทธิพร อารยะเมธ

นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์

นายยูโส๊ะ เกาะมัน

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG3/01/2544

ชื่อโครงการ : ธรรมนูญบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้าน
สิ่งแวดล้อม

ื่อนักวิจัย : คุณหญิงสุชาวัลย์ เสถียรไทย¹, ขวัญชีวัน บัวแดง², จริญญา คำปันนา³,
ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์⁴, ชุตินันท์ พจนวิณิชเมื่อง¹, ดนัย สารพฤกษ์⁵,
ธเนศวร์ เจริญเมือง⁶, พงศ์เทพ วิวรรณะเดช⁷, พวงทิพย์ ทองสิน²,
เพ็ญพร เจนการกิจ⁸, ยุวดี คาคการณ์ไกล⁹, เรณู สุขารมณ¹⁰,
วรวิทย์ เจริญเลิศ¹¹, วัฒนา สุทัศน์¹², ศุภิสมา (นฤมล) วงศ์สุภาพ¹³,
สมศรี ปัทมพันธุ์⁷, สาธิต จรรยาสวัสดิ¹, สุชาติ ตระกูลหุทิพย์¹⁴,
สุริชัย หวันแก้ว¹⁵, โสภารัตน์ จารุสมบัติ¹⁶, อธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹⁷,
อิสรา ศานติศาสน¹¹

¹สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

²สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ³สถาบันวิจัยทรัพยากรไทย

⁴วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

⁵องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

⁶คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

⁷คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

⁸คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ⁹มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

¹⁰สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹¹คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

¹³คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

¹⁴ชมรมเพื่อนเพื่อเพื่อน จังหวัดลำพูน

¹⁵คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁷คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

email address : suthawan@loxinfo.co.th

ระยะเวลาโครงการ : มีนาคม 2544 – สิงหาคม 2545

รายงานฉบับนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของโครงการธรรมนูญบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการศึกษาในลักษณะสหวิทยาการ ประกอบด้วยการวิเคราะห์ทั้งในมิติด้านสังคมและการเมือง มิติด้านเศรษฐศาสตร์ มิติด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และมิติด้านสถาบัน ซึ่งรวมถึงกฎหมายและนโยบาย การ

ศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทย โดยใช้กรณีศึกษาเป็นเครื่องมือ ซึ่งผลการศึกษาในช่วงนี้ จะได้นำไปใช้ในการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของธรรมาภิบาล ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ต่อไป ซึ่งหัวใจสำคัญก็คือการมุ่งที่จะให้คำนิยามของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้ในสังคมไทย โครงการวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 2 โครงการย่อยตามกรณีศึกษา คือโครงการย่อยเรื่องการจัดการมูลฝอยชุมชนและโครงการย่อยเรื่องการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งในโครงการหลังนั้นได้มีการประยุกต์ใช้แนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) ในการศึกษาด้วย

จากผลการศึกษาในกรณีศึกษา ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขหลักที่จำเป็นต่อการเกิดธรรมาภิบาลตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ 1) การมีระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจ ที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสมสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม 3) การสร้างองค์ความรู้กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้วิจาร์ณญาณของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการลดปัญหาการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยราชการ 5) การลดต้นทุนดำเนินการ (transaction cost) ในกระบวนการจัดการต่างๆ เพื่อให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6) การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกกระดับ

นอกจากนี้ ในกรณีของขยะมูลฝอยชุมชนนั้น พบว่าผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างกระบวนการธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ขณะที่ในกรณีกากและมลพิษอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาของประเทศที่มุ่งแต่จะพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญของการนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมของชุมชนท้องถิ่น และนำมาซึ่งภาวะอสมมาตรของอำนาจต่อรองซึ่งเป็นปัจจัยที่ขวางกั้นระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิดธรรมาภิบาล

คำหลัก : ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม การจัดการมูลฝอยชุมชน

Abstract

Project Code : RDG3/01/2544

Project Title : Good Governance and Public Participation in Environmental Management

Investigators : Sathirathai S.¹, Buadaeng K.², Kampanna J.³, Praditsil C.⁴,
Pojwanichmaluang C.¹, Sarapruk D.⁵, Charoenmuang T.⁶,
Wiwatanadate P.⁷, Thongsin P.², Janekarnkij P.⁸, Kardkarnklai Y.⁹,
Sukharomana R.¹⁰, Charoenloet V.¹¹, Sugunnasil W.¹²,
Wongsuphap S.¹³, Pattamapun S.⁷, Chanyaswad S.¹,
Trakoonhutip S.¹⁴, Wankaeo S.¹⁵, Jarusombat S.¹⁶, Srisawluck E.¹⁷,
Sarntisart I.¹¹

¹ Good Governance for Social Development and the Environment

Institute ² Social Research Institute, Chiang Mai University

³ Hariphunchai Research Institute

⁴ Graduate School of Public Administration, Burapha University

⁵ Ban Klang Sub-District Administration Organization, Muang District,

Lamphun Province ⁶ Faculty of Social Science, Chiang Mai University

⁷ Faculty of Medicine, Chiang Mai University

⁸ Faculty of Economics, Kasetsart University

⁹ National Health Foundation

¹⁰ School of Economics, Sukhothai Thammathirat Open University

¹¹ Faculty of Economics, Chulalongkorn University

¹² Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla
University, Pattani Campus

¹³ Faculty of Liberal Arts, Prince of Songkla University, Hat Yai Campus

¹⁴ Friend for Friend Club, Lamphun Province

¹⁵ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

¹⁶ Faculty of Political Science, Thammasat University

¹⁷ Faculty of Law, Chulalongkorn University

email address : suthawan@loxinfo.co.th

Project Duration : March 2001-August 2002

This is a final report of the first phase of the project: “Good Governance and Public Participation in Environmental Management”. By using an interdisciplinary approach incorporating perspectives from political and social sciences, economics, health and environment, and institutional analysis, the project in the first phase aims to identify the key aspects of and the conditions for good governance in environmental management appropriate to the Thai context. Based on a case study approach, the project considers the extent to which waste and pollution management in Thailand can be considered to be operating in a context of good governance. The findings from the first phase will also be used in the second phase of the project which focuses on law and policy development including its implementation process such that public participation and environmental management can occur in the context of good governance. In essence, the project attempts to provide a practical definition of good governance for Thailand to be implemented for the benefit of society and the environment. The project is divided into 2 sub-projects, namely domestic waste, and industrial pollution and waste management sub-projects. In the latter sub-project, a Participatory Action Research (PAR) methodology has also been adopted.

Based on real case studies, the project has preliminary identified the major necessary conditions for good governance and problems relating to these conditions which includes:- 1) The existence of a system of checks and balances which is continually maintained by public participation in the process of implementation.; 2) The institution of appropriate incentives / drivers and deterrents.; 3) The development of a sufficient body of knowledge and participatory research process.; 4) The prevention of corruption and the reduction of official discretionary power, which can be easily abused, such that conflicts of interest among representatives of the state and the interests of communities can be reduced.; 5) Reduction of transaction costs among different actors at all levels of the process and elimination of differences among the transaction costs depending on the actors. ; and 6) Adoption of ethics and moral principles by all actors at all levels of the process.

In addition, it can be observed that leadership in local politics has played a significant role in promoting good governance of domestic waste management in the Thai context. Whereas in the case of industrial pollution and waste management, major obstacles to good governance stem from the national development policy which focussed on industrial development with particular emphasis on foreign direct investment. This imbalance in policy has brought about economic dependency of the

local community on foreign industrial groups. As a result, an asymmetric power situation obstructs a system of checks and balances with public participation which is a necessary condition for good governance.

Keywords : Good Governance, Public Participation, Domestic Waste Management, Industrial Environmental Management

สารบัญ

บทที่ 1 : บทนำ

1.1 ภูมิหลัง : หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1-5
1.3 วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา	1-5
1.4 กิจกรรมหลักของโครงการ	1-7
1.4.1 การจัดเวทีชุมชนและประชาคมเพื่อการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน และกำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมลำพูน	1-7
1.4.2 การจัดอบรมให้กับนักวิจัยของโครงการฯ และกลุ่มชุมชนในจังหวัดลำพูน	1-8
1.4.3 การจัดสัมมนา	1-10
1.4.4 การเผยแพร่ผลงานวิจัย	1-11
1.5 โครงสร้างของรายงานฉบับสมบูรณ์	1-11

บทที่ 2 : มโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 ที่มาของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance	2-1
2.2 ทำไมจึงต้องมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม	2-3
2.3 ความหมายของธรรมาภิบาลในเชิงสถาบัน	2-4
2.3.1 หลักสากลของธรรมาภิบาล	2-4
2.3.2 กรอบแนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน ในการจัดการทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม	2-6
2.3.3 เจเนซิสเชิงสถาบันของธรรมาภิบาล ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	2-10

บทที่ 3 : ผลการศึกษาโดยสังเขปของทั้ง 2 โครงการย่อย

3.1 โครงการย่อย – ชยะและกากอุตสาหกรรม	3-1
3.1.1 มิติสังคมและชุมชน	3-1
3.1.2 มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง	3-3
3.1.3 มิติเศรษฐศาสตร์	3-4
3.1.4 มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ	3-6
3.2 โครงการย่อย – ชยะมูลฝอยชุมชน	3-7
3.2.1 มิติการเมือง สังคม วัฒนธรรม	3-7

3.2.2 มิติสุขภาพ สิ่งแวดล้อม	3-10
3.2.3 มิติเศรษฐศาสตร์และการจัดการ	3-11
3.2.4 มิติสถาบัน กฎหมาย	3-12

บทที่ 4 : ธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดการกากและมลพิษ อุตสาหกรรม

4.1 ภาพรวม	4-1
4.2 การวิเคราะห์ปัญหาธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมในระดับปฏิบัติการ	4-6
4.2.1 กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน	4-9
4.2.1.1) ความปลอดภัยของคนงาน	4-9
4.2.1.2) ชุมชนหนองเป็ดและมลพิษทางอากาศ	4-12
4.2.1.3) สรุปกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน	4-16
4.2.2 กรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม	4-17
4.2.2.1) กรณีศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมของบริษัทเจนโก้	4-17
4.2.2.2) กรณีการฝังกลบกากอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี	4-21
4.2.2.3) สรุปกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม	4-24
4.3 สรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมในกรณี การจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมในบริบทของสังคมไทย	4-25

บทที่ 5 : สรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม ในกรณีการจัดการมูลฝอยชุมชนในบริบทของสังคมไทย

5.1 บทนำ	5-1
5.2 บริบทที่เป็นอยู่	5-4
5.2.1 บริบททางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม	5-4
5.2.1.1) ในบริบทการเมืองไทย	5-4
5.2.1.2) ในบริบททางสังคม วัฒนธรรม	5-7
5.2.2 บริบททางด้านกฎหมาย	5-8
5.2.3 บริบททางด้านเศรษฐศาสตร์	5-9
5.2.3.1) การจัดการภาครัฐ	5-9
5.2.3.2) พฤติกรรมผู้ใช้บริการ	5-12
5.2.4 บริบททางสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม	5-13
5.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยชุมชน	5-14
5.3.1 หน่วยงานระดับประเทศ	5-14

5.3.2	หน่วยงานระดับภูมิภาค	5-15
5.3.3	หน่วยงานระดับท้องถิ่น	5-15
5.3.4	องค์กรอิสระ	5-16
5.3.5	ภาคเอกชน	5-16
5.3.6	องค์กรชุมชน หรือกลุ่มต่างๆ	5-17
5.3.7	ผู้ให้บริการ	5-17
5.3.8	องค์กรพัฒนาเอกชน	5-17
5.3.9	องค์กรช่วยเหลือจากภายนอก	5-17
5.4	ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการขยะในพื้นที่ที่ศึกษา	5-18
5.4.1	ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม	5-18
5.4.1.1)	กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่	5-18
5.4.1.2)	กรณีศึกษาเทศบาลเมืองลำพูน	5-19
5.4.1.3)	กรณีศึกษาเกาะพีพี จังหวัดกระบี่	5-23
5.4.2	ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการ	5-26
5.4.3	ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านกฎหมาย	5-32
5.4.4	ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม	5-34
5.5	ข้อสรุปเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล	5-37
บทที่ 6 :	บทสรุปว่าด้วยทางแพร่งที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล	6-1

บทที่ 1 : บทนำ

1.1 ภูมิหลัง : หลักการและเหตุผล

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2544 โดยกรมควบคุมมลพิษ บ่งชี้อย่างชัดเจนถึงวิกฤตของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ของประเทศที่ยังคงเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพบว่า มีแหล่งน้ำที่ถูกจัดอยู่ในเกณฑ์คุณภาพต่ำถึง 18 แหล่ง หรือร้อยละ 35 ของแหล่งน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งพบว่ามลพิษบางตัวยังอยู่ในระดับวิกฤต คือมีค่าเกินมาตรฐานได้แก่ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพ และก๊าซโอโซนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม โดยพบฝุ่นขนาดเล็กสูงสุดบริเวณสถานีอนามัยท่าสี่ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง มีปริมาณ 372.9 มคก./ลบม. ส่วนก๊าซโอโซนพบเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว โดยพบปริมาณสูงสุด 121.0 ppb บริเวณสถานีดับเพลิงอ่าวอุดม แหลมฉับ จ.ชลบุรี นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาว่า คนในกรุงเทพฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมลพิษทางอากาศ (สุธาวลัย 2544) ขณะเดียวกันปัญหาด้านขยะของเสียจากชุมชนและของเสียอันตรายก็ยังเป็นปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 นี้ ปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนทั่วประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2543 มากนักคือประมาณ 13.9 ล้านตัน ของเสียอันตรายมีประมาณสูงถึง 1.6 ล้านตันโดยส่วนใหญ่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีโรงงานให้บริการและกำจัดนำของของเสียมาใช้ประโยชน์ได้ 5 แห่ง แต่ก็สามารถให้บริการได้รวมเพียง 0.2 ล้านตันหรือเพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น ปริมาณของเสียอันตรายจำนวนมากยังคงเก็บไว้ในโรงงานหรือลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย ในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ได้ลดลงจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี 2541 สัตว์ป่าประเภทมีกระดูกสันหลังสูญพันธุ์ไปแล้ว 6 ชนิด และพันธุ์พืชอีกร้อยละ 10 กำลังจะสูญพันธุ์ ป่าชายเลนลดลงร้อยละ 50 ในช่วงปี 2504 ถึง 2536 ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย ซึ่งมีอัตราจับต่อชั่วโมงลากอวนเคยสูงถึง 265 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 2506 ปัจจุบันนี้เหลือประมาณ 25 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการวางท่อแก๊ส โครงการกำจัดกากของเสีย และโครงการไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในอดีตรัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเหมือนกับไม่ค่อยมีปัญหาเพราะ ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลีกเลี่ยงในการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก ประการที่สองคือ ในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่ถึงจะมีอยู่ก็จะไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งยังนำไปสู่การขาดความเชื่อใจกัน (Trust) ระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรของรัฐและบริษัทเอกชนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระ และประชาชนผู้สนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งมีผลทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้การจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานกันของแนวคิดที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทางและการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งด้วยความชอบธรรมโดยมีหลักธรรมาภิบาล (good governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะนำมาใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแล้ว ภาครัฐยังควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากผลกระทบเชิงลบที่จะมาจากภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะปัจจุบัน ที่กระแสการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมสกปรกจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนากำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้หน้าฉากของการส่งผ่านการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศปลายทาง

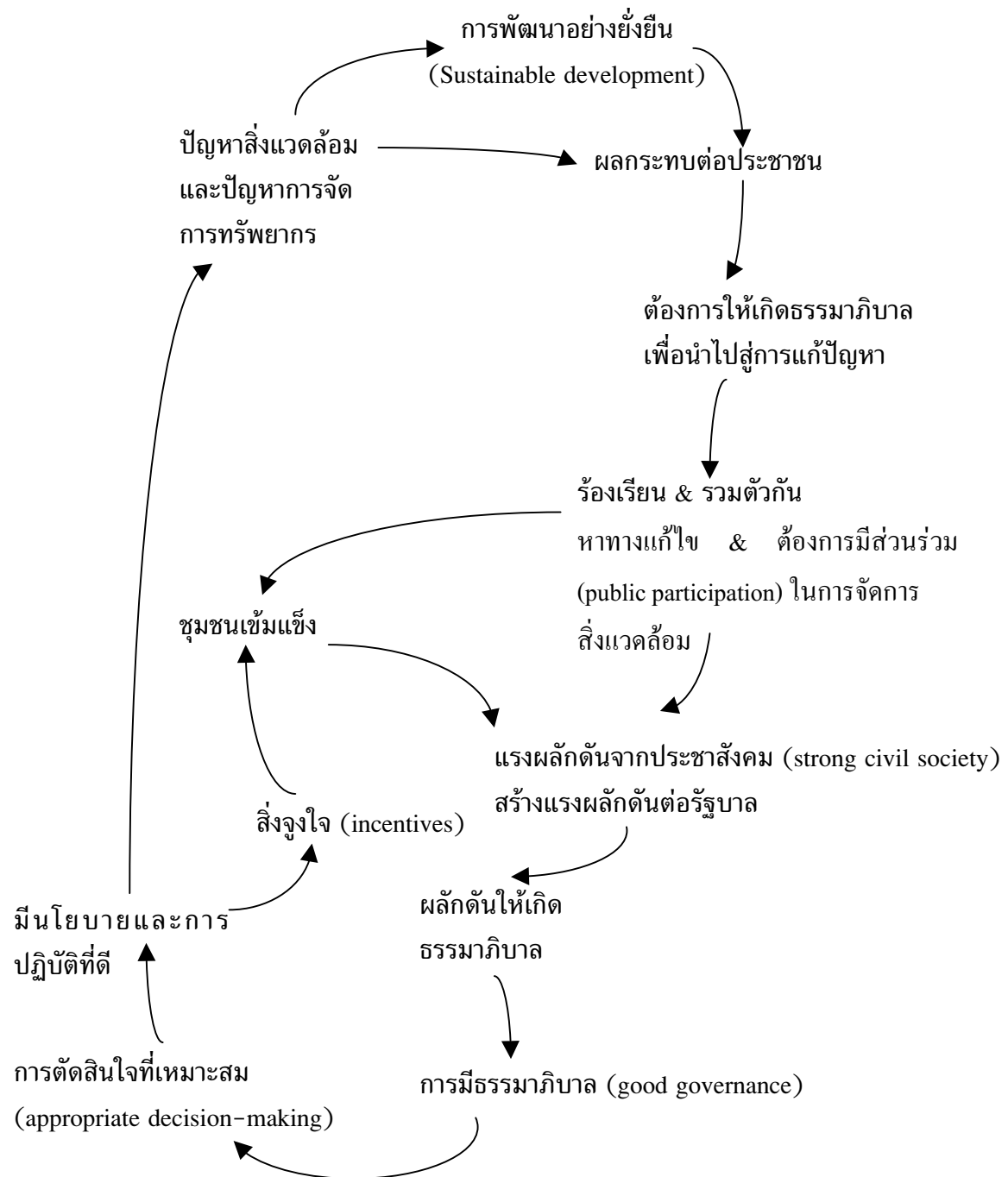
ธรรมาภิบาลในระบบสากลนั้นมีการเน้นที่กฎเกณฑ์ในการวางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี (บวรศักดิ์ 2542) หลักสากลของธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย คุณสมบัติของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจได้ (predictability) โดยในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การมีจริยธรรม (ethics) และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลเองแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้

เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สุด (โปรดดูแผนภูมิที่ 1.1) ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลไกหรือระบบในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีการคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ และมีแรงจูงใจอีกทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องไปในทางที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อย่างไรก็ตาม ในการจะเกิดธรรมาภิบาลที่ได้ผลนั้นคงต้องคำนึงถึงหลักการของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของไทยด้วย

โครงการวิจัย ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาในการศึกษา (phase) โดยที่โครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยหยาบกรณการศึกษา การจัดการของเสีย ซึ่งแบ่งในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้เป็น โครงการย่อยกรณีศึกษาการจัดการมูลฝอยชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นภาคการบริโภค และโครงการย่อยกรณีศึกษาการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นภาคการผลิต โดยแบ่งมิติของการศึกษาเป็น 4 ด้าน คือ ด้านสังคมและชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในส่วนของการศึกษาด้านขยะและของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ได้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR) ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเข้าใจเงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับกรณีศึกษาการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ได้กำหนดไว้เป็นกรณีศึกษาการจัดการขยะและกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม เนื่องจากต้องการเน้นที่กากอันตราย (Hazardous Waste) เป็นหลัก แต่หลังจากการสำรวจพื้นที่ศึกษาเบื้องต้นพบว่า การสื่อสารในเรื่องกากอันตราย (Hazardous Waste) กับชุมชนเป็นประเด็นที่ขาดความชัดเจน เนื่องจากกากอันตรายจากอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาวะของแข็ง (Solid Waste) ในปัจจุบันมีการสัมผัสกับชุมชนโดยรอบนิคมฯ ไม่มากนัก เนื่องจากมีการขนย้ายไปที่อื่น นอกจากนี้ ความหมายของกากอันตรายจากอุตสาหกรรม ยังครอบคลุมถึงกากในรูปของเหลวและก๊าซที่เกิดจากกระบวนการผลิต ซึ่งทำให้แยกออกจากมลพิษอุตสาหกรรมได้ยาก ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมมลพิษอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนชื่อกรณีศึกษาเป็นกรณีศึกษาการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมดังกล่าว

สำหรับโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ซึ่งจะดำเนินการต่อไปนั้น จะเน้นการทำความเข้าใจกับธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ซึ่งเป็นทั้งกระบวนการดำเนินการและเป้าหมายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 มาปรับปรุงแก้ไขกลไก รวมถึงกฎหมายและนโยบายเพื่อทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง



แผนภูมิที่ 1.1 แผนผังเชิงเหตุและผลของธรรมาภิบาล และการตัดสินใจของรัฐใน
การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (พัฒนาโดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์และหลักการของโครงการวิจัยนี้คือ

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสี่ยงและความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรณีศึกษาด้านการจัดการของเสียจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ซึ่งแบ่งออกได้เป็นโครงการย่อยด้านขยะมูลฝอยชุมชนและโครงการขยะและกากอุตสาหกรรม
- 2) การเน้นการศึกษาในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) ได้แก่ มิติด้านสังคมและผู้เกี่ยวข้องท้องถิ่น (local stakeholders) มิติด้านสถาบันซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องมาตรการและกลยุทธ์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง และมิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวคิดด้านธรรมาภิบาลที่ใช้ได้ผลในบริบทของสังคมไทย และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว
- 3) ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 จะนำผลการศึกษาที่เจาะลึกในข้อ 1) และ ข้อ 2) มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนกลไกและนโยบายที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมฤทธิ์ผล
- 4) เพื่อเสนอเครื่องมือที่ใช้ช่วยการตัดสินใจ อีกทั้งแนวนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาในข้อ 3) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง
- 5) โครงการวิจัยมีความมุ่งหมายที่จะมีส่วนในการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ขึ้นมา โดยการส่งเสริมให้นักศึกษาปริญญาโทเข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัยโครงการนี้ด้วย

1.3 วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา (phase) ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่ 1 (phase) จะใช้เวลาศึกษา 18 เดือน และมีขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 1), 2) และ 5) และมีการแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามลักษณะของปัญหา คือ โครงการขยะมูลฝอยชุมชน และโครงการด้านกากและมลพิษอุตสาหกรรม ส่วนในช่วงระยะเวลาที่ 2 (phase 2) ของโครงการซึ่งมีระยะเวลาศึกษา 24 เดือน จะมีขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 3), 4) และ 5) จะแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามแนวทางที่ใช้ในการศึกษา คือ โครงการศึกษามิติด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียท้องถิ่น (local stakeholders) โครงการศึกษามิติด้านสถาบันซึ่งรวมทั้งกฎหมายและการจัดการ โครงการศึกษามิติด้านเศรษฐศาสตร์ และโครงการศึกษามิติด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพความเสี่ยง

ในการเสนอภาพรวมของแนวทางการศึกษาของโครงการทั้งระยะที่ 1 (phase 1) และระยะที่ 2 (phase 2) อาจารย์หลักอริยสัจ 4 กล่าวคือ

1) ทุกข์ ในที่นี้คือ ปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบด้านสุขภาพและด้านสังคมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการวิจัยในส่วนนี้ได้พยายามประเมินสภาพปัญหาในกรณีศึกษาของทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน โดยทีมวิจัยมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ได้ประเมินปัญหาในเชิงกายภาพด้วยการตรวจวัดสุขภาพและประเมินความเสี่ยงที่ชุมชนและคนงานได้รับจากสิ่งแวดล้อมเมืองและอุตสาหกรรม ขณะที่ทีมวิจัยมิติสังคมและชุมชนมีการประเมินผลกระทบดังกล่าวในเชิงสังคมที่ชุมชนประสบอยู่ร่วมกับทีมมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ขณะที่ทีมวิจัยมิติเศรษฐศาสตร์ได้มีการพยายามประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ

2) สมุทัย ในที่นี้สาเหตุของปัญหามาจากการไม่มีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดการชุมชนและในภาคอุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และมีการชี้ให้เห็นปัญหาการขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม พบว่าส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ชุมชนค่อนข้างอ่อนแอและมีความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอุตสาหกรรมสูง โดยทีมวิจัยมิติสังคมและชุมชนและทีมวิจัยเศรษฐศาสตร์ทำการศึกษาในส่วนนี้ นอกจากนี้ทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และการศึกษากรณีศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นการขาดธรรมาภิบาลที่มาจากปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาการมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงานรัฐ (conflict of interest) และความขัดแย้งของผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3) นิโรธ คือสภาวะที่พ้นจากทุกข์หรือในที่นี้คือสภาวะที่พ้นจากปัญหา กล่าวคือ การที่ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีธรรมาภิบาลโดยมีภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของการโครงการนี้ในระยะที่ 1 (phase 1) ได้มีการหยิบยกกรณีศึกษาการระเบิดของสารพิษที่คลองเตยและฝั่งกลบที่กาญจนบุรี ซึ่งอาจถือเป็นกรณีที่ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการฝังกลบสารพิษร่วมกับรัฐจนเป็นที่สำเร็จ โดยพยายามทำความเข้าใจเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่ขยายความอยู่ในเรื่องของมรรค หรือวิธีการที่แนะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในหัวข้อถัดไป) อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการนิยามการมีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นส่วนที่โครงการในระยะที่ 2 (phase 2) จะเน้นมากกว่าในระยะที่ 1 โดยการพยายามนิยามธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยด้วย

4) มรรค คือ วิธีการที่นำไปสู่ความพ้นทุกข์หรือในที่นี้คือวิธีการที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในข้อ 3) จะเป็นงานในส่วนของการวิจัยระยะที่ 2 (phase 2) เป็นหลัก อย่างไร

ก็ดี จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของการประเมินสภาพของปัญหาและการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา (ทุกซ์และสมุหทัย) รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขและอุปสรรคในการเกิดธรรมชาติในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายรวมทั้งการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ทั้งนี้งานในระยะที่ 2 ของโครงการ จะเน้นการศึกษาในทั้ง 4 มิติดังกล่าวแล้ว เพื่อกำหนดแนวทางการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกในระดับปฏิบัติการ โดยโครงการจะมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเน้นความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

1.4 กิจกรรมหลักของโครงการ

1.4.1 การจัดเวทีชุมชนและประชาคมเพื่อการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน และกำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมลำพูน

การจัดเวทีระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ รับรู้ปัญหาของแต่ละฝ่าย ตลอดจนทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวทางในการทำกิจกรรมร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งการดำเนินงานในช่วงเวลาที่ผ่านมามีสรุปได้ดังนี้

- 1) การสำรวจชุมชนอย่างมีส่วนร่วมในช่วงเดือนสิงหาคม 2544 ทางทีมนักวิจัยในโครงการได้จัดให้มีการสำรวจชุมชนรอบนิคมฯ จำนวนสิบหมู่บ้าน ซึ่งมีระยะห่างจากนิคมต่างกัน เพื่อเป็นการแนะนำโครงการ และเพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้านในส่วนที่เกี่ยวกับนิคมฯ รวมทั้งทำความเข้าใจถึงความรับรู้ของชาวบ้านต่อปัญหาที่เกิดจากสารพิษอุตสาหกรรม และความพยายามในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ทางนักวิจัยได้มีการพบปะ กลุ่ม และองค์กรทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งนิคมอุตสาหกรรมฯ เพื่อแนะนำโครงการฯ และสัมภาษณ์ถึงการทำงานขององค์กรฯ ที่ผ่านมาและช่องทางการทำงานร่วมกันต่อไป
- 2) การประชุมกลุ่ม (focus group) เพื่อจัดลำดับหมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อสิ่งคุกคามจากมลพิษอุตสาหกรรมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในวันที่ 16 ธันวาคม 2544 โดยนักวิจัยมีติด้านสังคมและชุมชน ได้ร่วมกับมีติด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ในการเชิญสมาชิกอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และตัวแทนชาวบ้านจากชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ เข้าร่วมสนทนากลุ่มและจัดลำดับหมู่บ้านที่มีความเสี่ยง 5 ลำดับแรก โดยพิจารณาจากเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามภูมิปัญญาและความคิดเห็นของชุมชน ซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนและนักวิจัย

- 3) การจัดประชุมกลุ่ม (focus group) หลังจากมีการเลือก “หมู่บ้านเสี่ยง” จำนวน 5 หมู่บ้านในเดือนธันวาคม 2544 แล้ว จึงได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) แยกแต่ละหมู่บ้าน และการจัดประชุมกลุ่มอนุรักษ์น้ำกวัง ซึ่งกลุ่มทั้งสองเป็นกลุ่มที่รับผิดชอบโดยตรง และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชาวบ้าน เพื่อร่วมกันประเมินปัญหาสารพิษอุตสาหกรรมที่ชุมชนประสบอยู่ และหาช่องทางในการแก้ไข
- 4) การจัดเวทีเพื่อสร้างเครือข่ายของชุมชน กลุ่ม และองค์กรฯ ในจังหวัดลำพูน ทั้งนี้โดยการประสานกับสถาบันวิจัยหรือศูนย์ฯ ซึ่งเป็นองค์กรในจังหวัดลำพูนเองที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนวิจัย (สกว.) เพื่อทำงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งต่อไปจะได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงาน และดำเนินงานต่อไปได้แม้จะไม่มีโครงการฯ และเครือข่ายประกอบด้วย ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านที่อยู่รอบนิคมอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประสานการหอพัก เครือข่ายสิ่งแวดล้อมเมือง กลุ่มอนุรักษ์น้ำกวัง และกลุ่ม “หละอ่อนหละปุ่น” ซึ่งเป็นกลุ่มเยาวชนจากโรงเรียนจักรคำคณาธร และโรงเรียนสวนบุญญูปถัมภ์ ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมประจำจังหวัดที่เคยดำเนินกิจกรรม “นักสืบสายน้ำ” ร่วมกันมาก่อน การจัดประชุมเพื่อสร้างเครือข่ายนี้ได้ดำเนินการไปสามขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือ การสรุปเรื่องปัญหาและบทเรียนการแก้ไขปัญหาในอดีต ขั้นตอนที่สองคือ การทำความเข้าใจร่วมกันถึงหลักการธรรมาภิบาล และวัตถุประสงค์ของโครงการ และขั้นตอนสุดท้ายคือ การวางแผนทางและจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการทำงานของเครือข่ายและกิจกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาสารพิษอุตสาหกรรม โดยในแต่ละขั้นตอนมีการจัดประชุมหลายครั้ง ทั้งที่แยกเป็นแต่ละองค์กร เช่น กลุ่มครู กลุ่มเยาวชน กลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมเมือง และรวมกันทุกฝ่ายเป็นศูนย์ประสานงานเครือข่ายสิ่งแวดล้อมลำพูน
- 5) การจัดเวทีให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ อันสืบเนื่องมาจากสารไอระเหยจากกระบวนการผลิตของโรงงาน บริษัท กระเบื้องหลังคาซีแพค จำกัด ที่บ้านหนองเป็ด ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน โดยมีผู้แทนจากกรมควบคุมมลพิษ เป็นแกนหลัก และมีผู้เข้าร่วมจากทุกๆ ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน สำนักงานจังหวัดลำพูน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง บจก. กระเบื้องหลังคาซีแพค นักวิจัยของสถาบันธรรมรัฐฯ และชาวบ้านที่เดือดร้อน ทั้งนี้เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการผลักดันการแก้ไขปัญหายาอย่างเป็นรูปธรรม

1.4.2 การจัดอบรมให้กับนักวิจัยของโครงการฯ และกลุ่มชุมชนในจังหวัดลำพูน

การจัดการอบรมให้นักวิจัยของโครงการฯ และกลุ่มชุมชนในจังหวัดลำพูน ภายใต้โครงการ “The Good Governance, Public Participation and the Decision making Process for Environmental Protection: Strengthening Thai Capacity for the Analysis and Management of

Environmental Risk through Canadian Expertise” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก Canadian International Development Agency (CIDA) ได้มีการดำเนินการจัดอบรมอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยมีรายละเอียดของการอบรมดังนี้

- 1) 17 – 18 ต.ค. 2544 อบรมเรื่อง “การจัดการสารอันตราย” และ “กรณีศึกษาอุตสาหกรรมแผ่นวงจรพิมพ์” ให้กับนักวิจัยของโครงการฯ โดย ศ.สมร มุตตามระ จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และ ผศ.บุญยง โล่ห้วงศ์วัฒน์ จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2) 23 พ.ย. 2544 อบรมเรื่อง “สารไอระเหย กลิ่น และการกำจัด” ให้กับชาวบ้านหนองเป็ดและบ้านศรีบุญยืน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นสารเคมีของโรงงาน โดย อ.ศัลยา พรรณศิริ จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
- 3) 24 พ.ย. 2544 อบรมเรื่อง “การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และ “การกำจัดขยะมูลฝอย” ให้กับสมาชิก อบต. ซึ่งอยู่ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ โดย ศ.สมร มุตตามระ จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และ ผศ.บุญยง โล่ห้วงศ์วัฒน์ จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 4) 24 พ.ย. 2544 อบรมเรื่อง “การจัดการน้ำเสีย” ให้กับองค์กรเอกชนและเครือข่ายสิ่งแวดล้อมในจังหวัดลำพูน โดย ศ.สมร มุตตามระ จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
- 5) 25 พ.ย. 2544 อบรมเรื่อง “วัตถุนันตราย ของเสียอันตราย และสารพิษ” ให้กับคนงานของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือซึ่งอยู่ในเครือข่ายของกลุ่มเพื่อนเพื่อเพื่อน
- 6) 27 ม.ค. 2545 อบรมเรื่อง “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ให้กับ ตัวแทนชุมชน สมาชิก อบต. และสมาชิกองค์กรชุมชน/องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น โดย คุณสุธีร์ ยืนยง จากสภานายความ คุณโสภณ ตะดิโชติพันธุ์ จากกรมควบคุมมลพิษ และ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 7) 18 – 19 มี.ค. 2545 อบรมเรื่อง “การจัดการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม” ให้กับนักวิจัยของโครงการฯ โดย Professor Dr.Robin S. Gregory จาก University of British Columbia ประเทศ Canada
- 8) 28 เม.ย. 2545 อบรมเรื่อง “ความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยง” และ “ชุมชนกับการจัดการความเสี่ยงภัย” ให้กับ ตัวแทนชุมชน สมาชิก อบต. และสมาชิกองค์กรชุมชน/องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น โดย ผศ.ดร.นพ.พงษ์เทพ วิวรรณะเดช จากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ คุณสุธีร์ ยืนยง จากสภานายความ

1.4.3 การจัดสัมมนา

การจัดสัมมนาในระหว่างการดำเนินการศึกษาของโครงการมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) การสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความก้าวหน้าในการดำเนินการศึกษาของโครงการฯ ในวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 ซึ่งได้มีการจัดอภิปรายในหัวข้อเรื่อง “Environmental Governance: Case Studies on Good Governance and Public Participation in Waste Management” โดยเชิญ Mr.Alvaro Rodriquez และ Mr.Sanaka Samarasinha จากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ Mr.Susumu Shimura จากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) เป็นผู้ร่วมอภิปราย
- 2) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การแสวงหารูปแบบที่ดีในการจัดการผลกระทบอุตสาหกรรม บhopาทภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของแรงงานและชุมชน” ณ จังหวัดลำพูน ในวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2545 โดยเชิญ ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานในการสัมมนา ซึ่ง ฯพณฯ รัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงจากผลกระทบอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่นที่เป็นเขตอุตสาหกรรม โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนได้ให้นโยบายในการที่จะให้จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดนำร่องในการสร้างระบบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชน รวมทั้งเป็นจังหวัดนำร่องในการปฏิรูประบบบริหารราชการเพื่อบูรณาการการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของชุมชน
- 3) สัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การเตรียมการเพื่อสร้างศักยภาพให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 15 ธันวาคม 2545 เพื่อเตรียมความพร้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เป้าหมายของจังหวัดลำพูน ในการเข้ามามีบทบาทเพื่อบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยการจัดทำข้อบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน
- 4) การสัมมนา “ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 16 ตุลาคม 2545 เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของโครงการฯ สู่สาธารณชน ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้รับไปใช้ในการปรับปรุงร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนทัศนะระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อแสวงหาทางออกในการจัดการกับปัญหาวิกฤต

การนำทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐาน ซึ่งในการสัมมนาครั้งนี้ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ให้เกียรติขึ้นกล่าวปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมกับการปฏิรูปสังคมไทย” ด้วย

1.4.4 การเผยแพร่ผลงานวิจัย (โปรดดูเอกสารแนบ)

- 1) ผลการวิจัยในส่วนโครงการย่อยกากและมลพิษอุตสาหกรรม ได้มีการนำไปเผยแพร่ในที่ต่างๆ ดังนี้
 - นำเสนอเป็นสมุดปกขาวใน World Summit on Sustainable Development (WSSD) ที่กรุงโจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในเดือนกันยายน 2545 และ International Public Symposium on Challenges to Human Security in A Borderless World ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเดือนธันวาคม 2545
 - นำเสนอเป็นบทความเรื่อง “Good Governance in Environmental Management: The Case of Industrial Waste and Pollution Management in Thailand” ในการสัมมนาเรื่อง Key Economics Issues for the Future of Asia ซึ่งเป็นการจัดร่วมกันระหว่างคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Department of Economics, National University of Singapore ในเดือนธันวาคม 2545
 - นำเสนอเป็นบทความเรื่อง “อุตสาหกรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในวารสารวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 2 ทศวรรษสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- 2) ผลการวิจัยในส่วนโครงการย่อยการจัดการมูลฝอยชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการนำเสนอเป็นบทความเรื่อง “ผลกระทบของโครงสร้างสังคมไทยต่อปัญหาการจัดการขยะในจังหวัดเชียงใหม่” ในวารสารวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 2 ทศวรรษสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

1.5 โครงสร้างของรายงานฉบับสมบูรณ์

รายงานฉบับสมบูรณ์นี้เป็นการเสนอผลการวิจัยของโครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 (phase 1) โดยประกอบด้วยรายงาน 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 เป็นการเสนอภาพรวมของผลการศึกษา ฉบับที่ 2 เป็นการเสนอผลการศึกษาในแต่ละมิติของโครงการย่อยกรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม และฉบับที่ 3 เป็นการเสนอผลการศึกษาในแต่ละมิติของโครงการย่อยการจัดการมูลฝอยชุมชน

รายงานเล่มนี้ คือรายงานฉบับที่ 1 ของรายงานฉบับสมบูรณ์ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการเสนอภาพรวมของผลการศึกษาของโครงการวิจัยฯ ในช่วงระยะเวลาที่ 1 และให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมจากทั้งสองกรณี ประกอบด้วยเนื้อหา 6 บท ได้แก่ บทนำ บทที่ว่าด้วยมโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม บทที่ว่าด้วยผลการศึกษาโดยสังเขปของทั้ง 2 โครงการย่อย ซึ่งแบ่งตามมิติต่างๆ 4 มิติ บทที่ว่าด้วยธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม บทที่ว่าด้วยธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดการมูลฝอยชุมชน และบทสรุปว่าด้วยทางแพรงที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- สุธาวลัย์ เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของชาติไทย ณ สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรศักดิ์ อุวรรณโน. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บทที่ 2 : มโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

2.1 ที่มาของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance

Good Governance หรือที่แปลมาเป็นภาษาไทยว่า ธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐนั้น เป็นแนวคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการกู้เงินให้กับประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งนี้ในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยที่ทางธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียภายใต้การกำกับของธนาคารโลก ได้กำหนดองค์ประกอบ 5 ประการของธรรมาภิบาลคือ

1. ความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (Accountability)
2. ความโปร่งใส (Transparency)
3. การมีส่วนร่วม (Participation)
4. ความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)
5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น (Interrelate)

(ยุค ศรีอารียะ ; Asian Development Bank, 1995.)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในลักษณะดังกล่าวได้ถูกนักวิชาการไทยหลายท่านวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ที่อำนาจทุนนิยม โดยเฉพาะกลุ่มทุนไร้พรมแดนของชาติตะวันตกต้องการนำมาใช้เพื่อสร้างกติกาใหม่ให้กับโลก โดยลดบทบาทความสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐในแต่ละประเทศลง และทำให้เกิดความเป็นสากลในการบริหารจัดการที่ง่ายต่อการควบคุมโดยอาศัยองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หรือ ธนาคารโลก (World Bank) (ยุค ศรีอารียะ, 2541)

ทั้งนี้ความเห็นดังกล่าวอาจมีความจริงอยู่บ้าง หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเผยแผ่อาณานิคมของประเทศตะวันตกในอดีต อย่างไรก็ตามก็ต้องยอมรับว่าการเกิดแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่เน้นระบบการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสยุติธรรมและปราศจากการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ดี โดยเฉพาะแนวคิดธรรมาภิบาลสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทของสังคมแต่ละประเทศได้ เช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นได้มีการให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลด้วยหลักใหญ่ๆ 3 ประการคือ

1. ความสามารถของรัฐที่จะทำงานให้ได้ผล มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากองค์กร และกลไกการทำงาน
2. รัฐต้องตอบสนองความต้องการต่อประชาชน และเคารพสิทธิมนุษยชน
3. รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมของประชาชน (เหงง โตจิราการ, 2541)

ขณะที่ประเทศไทยเอง นักคิดเช่น ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้อธิบายธรรม รัฐว่า ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจ ต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึงการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐ แห่งชาติขึ้น (นฤมล ทับจุมพล, 2541) และในการมาปาฐกถาพิเศษในหัวข้อเรื่อง “ธรรมาภิบาล ด้านสิ่งแวดล้อมกับการปฏิรูปสังคมไทย” ซึ่งทางสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) จัดขึ้นในวันที่ 16 ตุลาคม 2545 ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ยังให้ความหมาย ของธรรมาภิบาลที่อยู่ในบริบทของสังคมไทย โดยอิงพุทธศาสนาว่า “ธรรมาภิบาลหมายถึงการ รักษาความถูกต้อง ความถูกต้องท่านอาจารย์พุทธทาสใช้คำว่า ‘สัมมัตตะ’ ท่านจะพูดอยู่เรื่อย เรื่องทำอะไรต้องมีสัมมัตตะคือความถูกต้อง ความถูกต้องเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเราทำอะไรแล้วขาด ความถูกต้องก็จะนำไปสู่ความเสียหาย เพราะฉะนั้นความถูกต้องในทุกๆ องค์ประกอบในทุกขั้นตอน จึงจะนำไปสู่ความจริง เพราะฉะนั้นเรื่องธรรมาภิบาลถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดในทุกๆ เรื่อง”

นอกจากนี้ยังมีนายธีรยุทธ บุญมี ที่ได้เสนอแนวคิดเรื่องธรรมรัฐแห่งชาติว่า ประกอบด้วย แนวคิดการปฏิรูปตนเองของสังคมไทย ทั้งในภาครัฐ ธุรกิจ และสังคม ตลอดจนองค์กรสถาบัน และพฤติกรรมค่านิยมของบุคคลเพื่อให้ประเทศเข้มแข็งขึ้นพอที่จะสู้วิกฤติที่เกิดขึ้นได้ แนวคิดใน การพึ่งตนเองของสังคมไทยคือ จะต้องไม่โทษต่างชาติหรือไม่ถ่อมมือถ่อเท้าให้ต่างชาติเข้ามาช่วย มากเกินไป โดยเสนอโลแกนว่า “วิญญานไทย จิตใจสากล” โดยจะต้องยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอ เพียง เพื่อให้ประชาชน และชุมชนเข้มแข็ง โดยรัฐต้องเน้นการให้อำนาจด้านสิทธิผู้บริโภค สิทธิ ชุมชน สิทธิสภาพแวดล้อม สิทธิในข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และจะต้องส่งเสริมให้ครอบครัว ชุม ชน และสังคมมีความเอื้ออาทรเกื้อกูลกันตามค่านิยมของสังคมไทย (นฤมล ทับจุมพล, 2541) และนักวิชาการท่านอื่นๆ เช่น ดร.เกษียร เตชะพีระ ยังมีการแบ่งสำนักคิดทางการเมืองด้านธรรม รัฐออกเป็น ธรรมรัฐอำนาจนิยม, ธรรมรัฐเสรีนิยม และธรรมรัฐชุมชนนิยม (เกษียร เตชะพีระ, 2541)

อย่างไรก็ดี ในโครงการวิจัยนี้ คงจะไม่เน้นที่การเสนอแนวคิดของธรรมาภิบาลที่แตกต่าง ออกไปจากที่มีการเสนออยู่แล้วมากนัก แต่หากจะเน้นที่การทำความเข้าใจกับความหมายและ ประยุกต์แนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีเรื่องการ จัดการมูลฝอยชุมชน และการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม โดยอาศัยข้อมูลและ ข้อเท็จจริงจากภาคสนาม เพื่อทำความเข้าใจกับธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบท

ของสังคมไทยที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และพยายามค้นหาหนทางที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างสัมฤทธิ์ผล โดยที่โครงการวิจัยนี้เห็นว่าธรรมชาติไม่ใช้เป็นเพียงเป้าหมาย (ends) ที่จะทำให้เกิดขึ้น แต่เป็นกระบวนการ (means) ในการที่จะทำให้บรรลุซึ่งเป้าหมายได้อย่างแท้จริงด้วย

2.2 ทำไมจึงต้องมีธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมต่อทั้งคนทุกกลุ่มในสังคมในปัจจุบัน และต่อคนที่จะเกิดมาในอนาคตด้วย ซึ่งจะเห็นว่าสถานการณ์และสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันชี้ให้เห็นถึงความห่างไกลจากเป้าหมายดังกล่าวมากนัก

อันที่จริงแล้ว ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากความมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (common-pooled resources หรือ CPR) ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเองด้วย (Ostrom, 1991) โดยที่ทรัพยากรส่วนรวมหรือ CPR ดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) คุณสมบัติที่ยากต่อการกีดกันการใช้ประโยชน์ (nonexcludability) และ 2) เป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไป (subtractability) ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตกเป็นทรัพยากรเปิด ที่ง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ (free riders) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นการผลักระตุ้นทุนให้กับสังคม (externalities) และนำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับโลก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมโดยกลุ่มใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมีผลต่อส่วนรวม ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย “ความร่วมมือ” ของทุก ๆ ฝ่าย

อย่างไรก็ดี การพัฒนาทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเป็นเรื่องของ “การแข่งขัน” ซึ่งหากจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงได้ จำเป็นต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบที่มีความร่วมมือ เพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมไว้ได้ ทั้งนี้การมี “ธรรมชาติ” เป็นเสมือนกลไกและเงื่อนไขดังกล่าว ที่จะต้องทำให้เกิดขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก

ในความเป็นจริงแล้ว หากว่าปัจเจกบุคคลทั้งที่อยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีคุณธรรมหรือจริยธรรมกำกับจิตใจ การสร้างเงื่อนไขหรือกลไกเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปในกรอบของความร่วมมือที่จะสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้คงจะไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่เนื่องจากในโลกแห่งการแข่งขันในปัจจุบัน การมีคุณธรรมหรือจริยธรรมดังกล่าวลดน้อยลง และสังคมมีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมในการ

กำกับพฤติกรรมสร้างแรงจูงใจให้กับคนในสังคม เพื่อให้เป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่ต้องมีธรรมาภิบาลดังกล่าว

2.3 ความหมายของธรรมาภิบาลในเชิงสถาบัน

2.3.1 หลักสากลของธรรมาภิบาล

ดังที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าการมีคุณธรรมหรือจริยธรรมของปัจเจกบุคคลย่อมช่วยลดปัญหาในระดับส่วนรวมลงไปได้ แต่เมื่อสังคมอยู่ร่วมกันจำนวนมากขึ้น ประกอบกับสังคมมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงสูง โดยเฉพาะเมื่ออิทธิพลทางด้านวัตถุนิยมมีมากขึ้น ด้านคุณธรรมของจิตใจก็ย่อมย่อมนลงไป ทั้งนี้สังคมไทยเป็นสังคมชาวพุทธ ซึ่งในทางพุทธศาสนาก็มีการกล่าวถึงกำเนิดแห่งการปกครองโดยธรรม ได้แก่หลักอัครกัญญสูตร ซึ่งอธิบายถึงความจำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณธรรมมาช่วยดูแลแก้ปัญหาของการที่ผู้คนอยู่ร่วมกันมากๆ ซึ่งผู้ที่ปกครองนั้นหรือราชา ก็ต้องมีศัพทพิธราชธรรมเป็นต้น ขณะที่ผู้เป็นข้าราชการก็มีราชสวัสดิธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542) และบุคคลทั่วไปก็มีมาราสาธรรม อีกทั้งต้องอาศัยการมีศีลและความเมตตากรุณาเป็นพื้นฐานที่ดีของบุคคลในสังคม ซึ่งคุณธรรมเหล่านี้ อันที่จริงก็สมควรที่จะมีการรื้อฟื้นส่งเสริมให้เกิดมีขึ้นในจิตใจของผู้คนในสังคมไทย ควบคู่ไปกับแนวทางที่เป็นสากลของธรรมาภิบาล

สำหรับแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance อย่างสากลนี้ เป็นเรื่องใหม่ในปลายศตวรรษที่ 20 นี้เอง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าเป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอครั้งแรกโดยองค์กรระหว่างประเทศอย่างเช่น ธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยมีความหมายแบบสากลอย่างกว้างๆ หมายถึง “ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข” (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542)

หากจะประเมินหลักสากลของธรรมาภิบาลจากหลายๆ แหล่งจะพบว่าประกอบด้วยคุณสมบัติ 6 ประการที่สำคัญ คือ

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability)
2. ความโปร่งใส (transparency)
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)
4. การทำให้เกิดความมั่นใจได้ (predictability)
5. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)
6. การมีจรรยาบรรณทางการเมือง (political correct) และจริยธรรม (ethics)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ที่จะทำให้ระบบมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) อีกทั้งสามารถตรวจสอบได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หลักความรับผิดชอบสาธารณะ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่เงื่อนไขที่พอเพียง (Sufficient condition) คือหลักที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ และการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะช่วยให้

เกิดการสร้างแรงจูงใจและการเอาผิดกับผู้ที่สมควรได้รับโทษที่ได้ผล ขณะที่หลักจริยธรรมเป็นเครื่องส่งเสริมด้านจิตใจ ทำให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสมได้

ทางสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาล โดยได้มีการพัฒนาตัวชี้วัด (indicators) เพื่อทดสอบระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาศัยเงื่อนไข 3 ประการคือ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเรียกร้องความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายได้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2545)

สำหรับโครงการวิจัยนี้ ไม่ได้เน้นในเรื่องการพัฒนาตัวชี้วัด แต่จากการประเมินปัญหาในสถานการณ์ที่เป็นจริงพบว่าหลักธรรมาภิบาลระดับสากล 6 ประการดังกล่าว อาจนำไปใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างกลไกที่นำไปสู่ระบบที่มี

- ◆ การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
- ◆ การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม
- ◆ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้
- ◆ การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีมีส่วนร่วมของประชาชน
- ◆ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณ (discretionary power) ของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน (conflict of interest)
- ◆ การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสียเปล่า (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ
- ◆ การส่งเสริมด้านคุณธรรม / จริยธรรม และจิตสำนึก / สร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

แม้ว่า “ธรรมาภิบาล” อาจเป็นเรื่องของแนวความคิดสากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทย เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่เป็นเรื่องที่อาจสามารถดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับศาสนา และวัฒนธรรมดังที่กล่าวแล้ว และเกิดเป็นธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้

ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เหมาะสมอยู่แล้ว เช่น มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ซึ่งวางกรอบกติกาใหญ่ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับธรรมาภิบาล แต่ประเด็นปัญหาคือการทำให้เกิดการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลได้จริงยังคงเป็นเรื่องที่ทำทนายอยู่

ดังนั้น หากพิจารณาว่าธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมาย (ends) และกระบวนการ (means) ในขณะเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมคือกลไกหรือเงื่อนไข ที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง

ในการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการวิจัยนี้ ได้อาศัยกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) เข้ามาช่วยวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหา เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเน้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้กลไกหรือกฎกติกาในระดับต่างๆ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้รายละเอียดของกรอบแนวคิด IAD ได้มีการอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

2.3.2 กรอบแนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบันในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2.3.2.1) ความหมายของสถาบัน (institutions)

สถาบัน (institutions) หมายถึงกฎเกณฑ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งมาช่วยกำหนดกรอบ อีกทั้งเป็นแรงจูงใจในการกำหนดพฤติกรรมการมีปฏิสัมพันธ์กันของมนุษย์ (Bromley, 1989) สำหรับความหมายของสถาบันในด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม คือกฎกติกาหรือเปรียบเสมือนเงื่อนไข (rules of the game) ที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจในการดูแลและการจัดการทรัพยากร ทั้งนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ คนเราจะมีพฤติกรรมและการตัดสินใจในการจัดสรรและเลือกใช้ทรัพยากรอย่างไรรั้นขึ้นกับประโยชน์ที่จะพึงได้รับ ซึ่งเมื่อคนอยู่รวมกันมากเข้าก็จำเป็นต้องเกิดมีกฎเกณฑ์ในการจัดสรรเชิงสถาบัน หรือ institutional arrangement ขึ้นมาเพื่อกำหนดการจัดสรรประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ (Matthews, 1986 ; North, 1990)

การสร้างกติกาเกณฑ์ดังกล่าวย่อมไปโยงเข้ากับการสร้างกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดกรอบแนวคิดเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) ขึ้นมา ซึ่งสำนักทางแนวคิด (School of thoughts) ที่เด่นๆ ด้านนี้ได้แก่ กลุ่ม Chicago Law and Economics เริ่มจาก Coase และ Posner, กลุ่ม Public Choice บุกเบิกโดย Buchanan และ Mueller, กลุ่ม Institutional Economics ซึ่งริเริ่มโดย Commons จนวิวัฒนาการมาถึง Professor Elinor Ostrom และสำนักทางความคิดที่มีชื่อในด้านแนวคิดเชิงสถาบันอีกแห่งหนึ่งคือกลุ่ม Neoinstitutional Economics หรือ กลุ่ม Transaction Cost Economics นำโดย Williamson และ North เป็นต้น (Mercuro และ Medema, 1997)

2.3.2.2) ทำไมต้องใช้ IAD

ศาสตราจารย์ Elinor Ostrom และนักวิจัยมหาวิทยาลัย Indiana ได้พัฒนาแนวคิดในการวิเคราะห์เชิงสถาบันที่เรียกว่า Institutional Analysis Development หรือ IAD ขึ้นมาในปี 1973 โดยที่การวิเคราะห์เชิงสถาบันดังกล่าวมีทั้งความเป็นสหวิทยาการและอภิปรัชญา (Metatheories) คือไม่ได้อยู่เฉพาะภายใต้กรอบทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง แต่อาศัยทฤษฎีและแนวคิดจากหลายมุมมองเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของเงื่อนไขหรือกฎกติกาที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจทั้งของ

ปัจเจกและกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์ที่เป็นจริง

กรอบแนวคิด IAD ดังกล่าวมีประโยชน์ต่อโครงการวิจัยนี้ เนื่องจากสามารถเชื่อมโยงมุมมองที่เป็นสหวิทยาการ ซึ่งโครงการนี้อาศัยการศึกษาปัญหาจาก 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านชุมชน มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านกฎหมาย และมิติด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นการวิเคราะห์เงื่อนไขและกฎกติกาที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) โดยอาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และนำผลการวิเคราะห์มาช่วยในการปรับปรุงและออกแบบกฎกติกาที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เงื่อนไขที่เป็นทั้ง แรงจูงใจ และอุปสรรคที่มีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจที่เป็นอยู่เดิมจะได้รับอิทธิพลมาจากนโยบายและกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกายภาพของทรัพยากรและคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

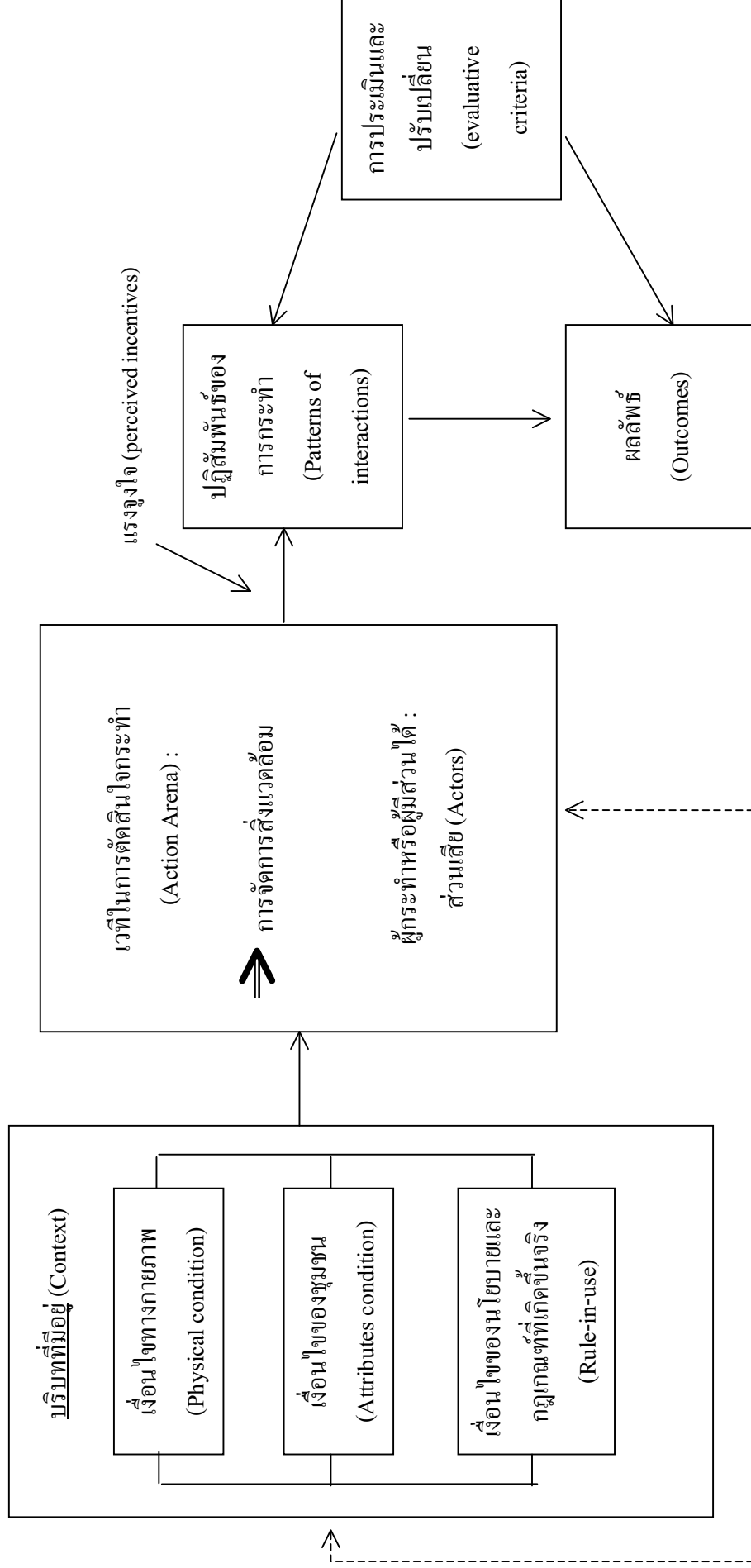
ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ IAD สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับใหญ่ๆ คือ

- 1) ระดับปฏิบัติการ (Operational level) คือการวิเคราะห์กฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรโดยตรง
- 2) ระดับการกำหนดกฎเกณฑ์ (Collective choice level) คือการวิเคราะห์การกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นนโยบายหรือกฎหมายมากำกับการใช้ในระดับปฏิบัติการ
- 3) ระดับการตั้งกติกาในการกำหนดกฎเกณฑ์ (Constitutional level) คือการวิเคราะห์เกณฑ์ในการตั้งกติกาเพื่อไปกำกับการออกกฎเกณฑ์ด้านนโยบายและกฎหมาย (Collective choice level) ซึ่งก็ไปมีผลถึงการใช้ทรัพยากรในระดับปฏิบัติการด้วย

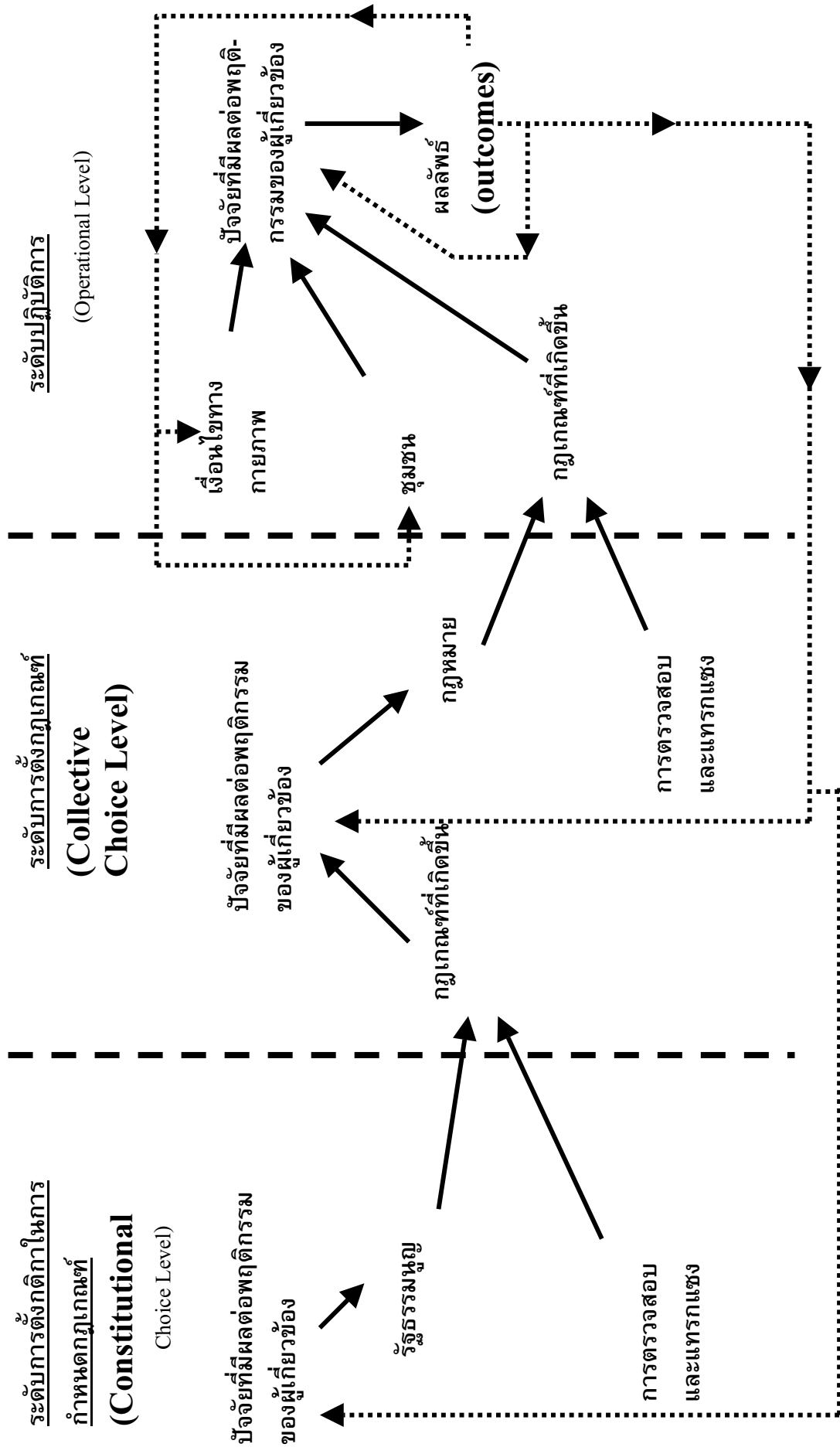
การวิเคราะห์ปัญหาหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสามารถจะสรุปได้ว่าเงื่อนไขต่างๆ เช่น คุณลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร คุณสมบัติของชุมชน และกฎเกณฑ์หรือนโยบาย มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง โดยทำให้เกิดแรงจูงใจและปฏิสัมพันธ์ในการนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ทำให้เกิดปัญหาได้ (รูปที่ 1)

ถ้านำการวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับมาเชื่อมเข้าด้วยกันก็สามารถแสดงได้ในรูปที่ 2

ระดับปฏิบัติการ (operational level)



รูปที่ 1 : การวิเคราะห์ปัญหาด้วย IAD (Ostrom and et.al, 1994)



รูปที่ 2

2.3.3 เงื่อนไขเชิงสถาบันของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้แนวคิดในด้านการจัดสรรเชิงสถาบัน อาจนำมาประยุกต์ในการวิเคราะห์การเกิดธรรมาภิบาลได้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า โดยทางทฤษฎีการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) ได้แบ่งกลไกที่ใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (McGinnis, 1999)

ระดับที่ 1. กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules) ซึ่งในกรณีนี้อาจถือ

ได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540

ระดับที่ 2. กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (collective choice rules)

ระดับที่ 3. กลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

การที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการกำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ในกรณีของไทยนั้น ในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในหลายๆ มาตราได้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา 46 56 58 59 และ 69 ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎกติกา ในระดับที่เป็นนโยบายและกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ดังเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือ การออกกฎหมายลูกมารับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญในกลไกระดับที่ 1 ด้วย

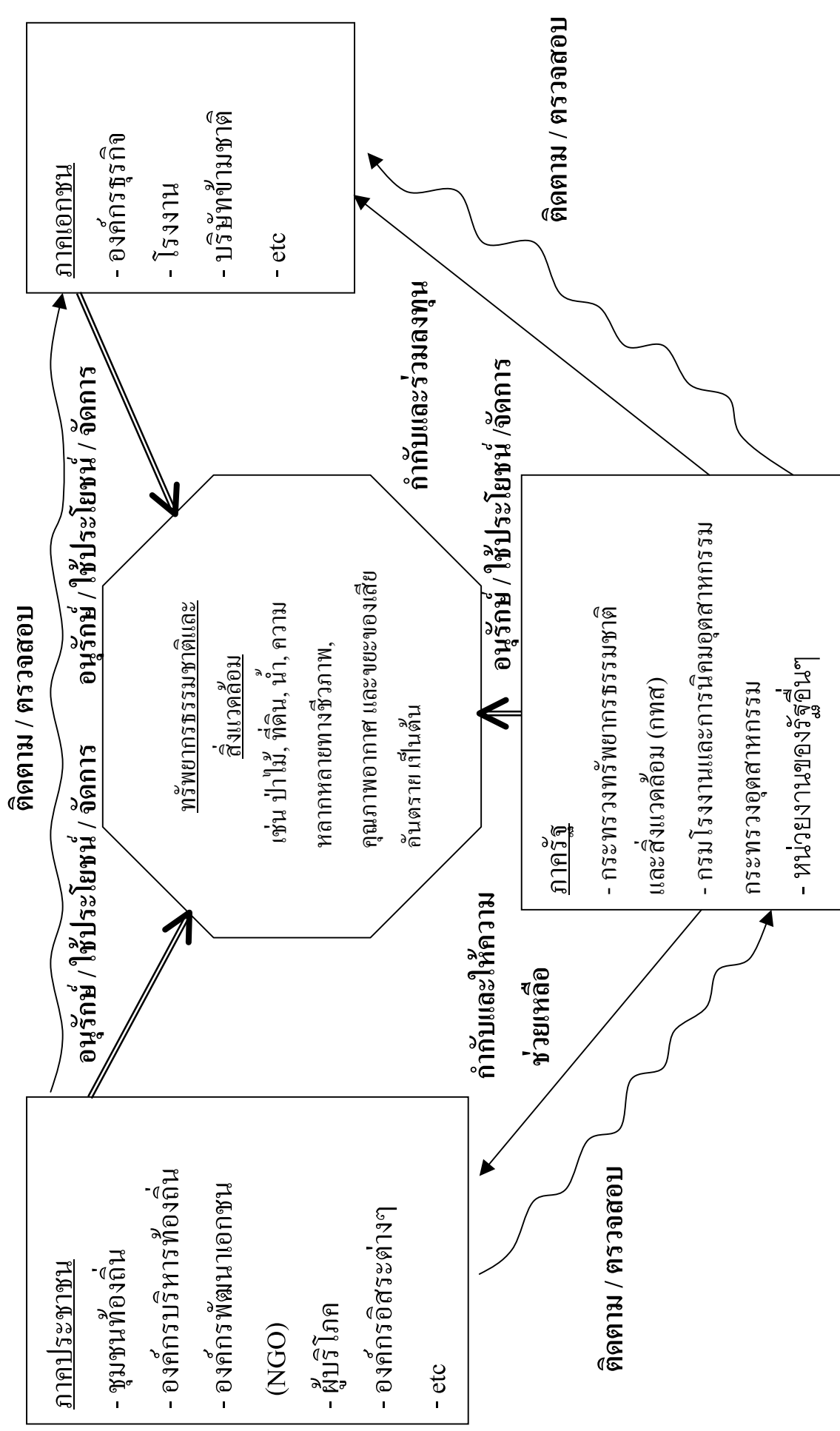
ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกาหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

รูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่าในกลไกระดับปฏิบัติการนี้ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนเข้าไปใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งนี้ถ้าจะให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม จำเป็นต้องให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ อีกทั้งตรวจสอบกันได้ใน 3 ส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน อาทิต้องชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีวิถีชีวิตขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ควรจะมีบทบาทและส่วนร่วมที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ทั้งนี้ถ้าจะประยุกต์การวิเคราะห์เชิงสถาบันของกลไกในระดับปฏิบัติการ จากรูปที่ 1 สามารถวิเคราะห์ปัญหาของกลไกในระดับปฏิบัติการในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในบริบทของธรรมาภิบาลได้โดยรูปที่ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายคือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมโดยมีเกณฑ์การประเมินและปรับเปลี่ยนผลลัพธ์ด้วยเงื่อนไขทางธรรมาภิบาล ซึ่งจากบริบทที่เป็น

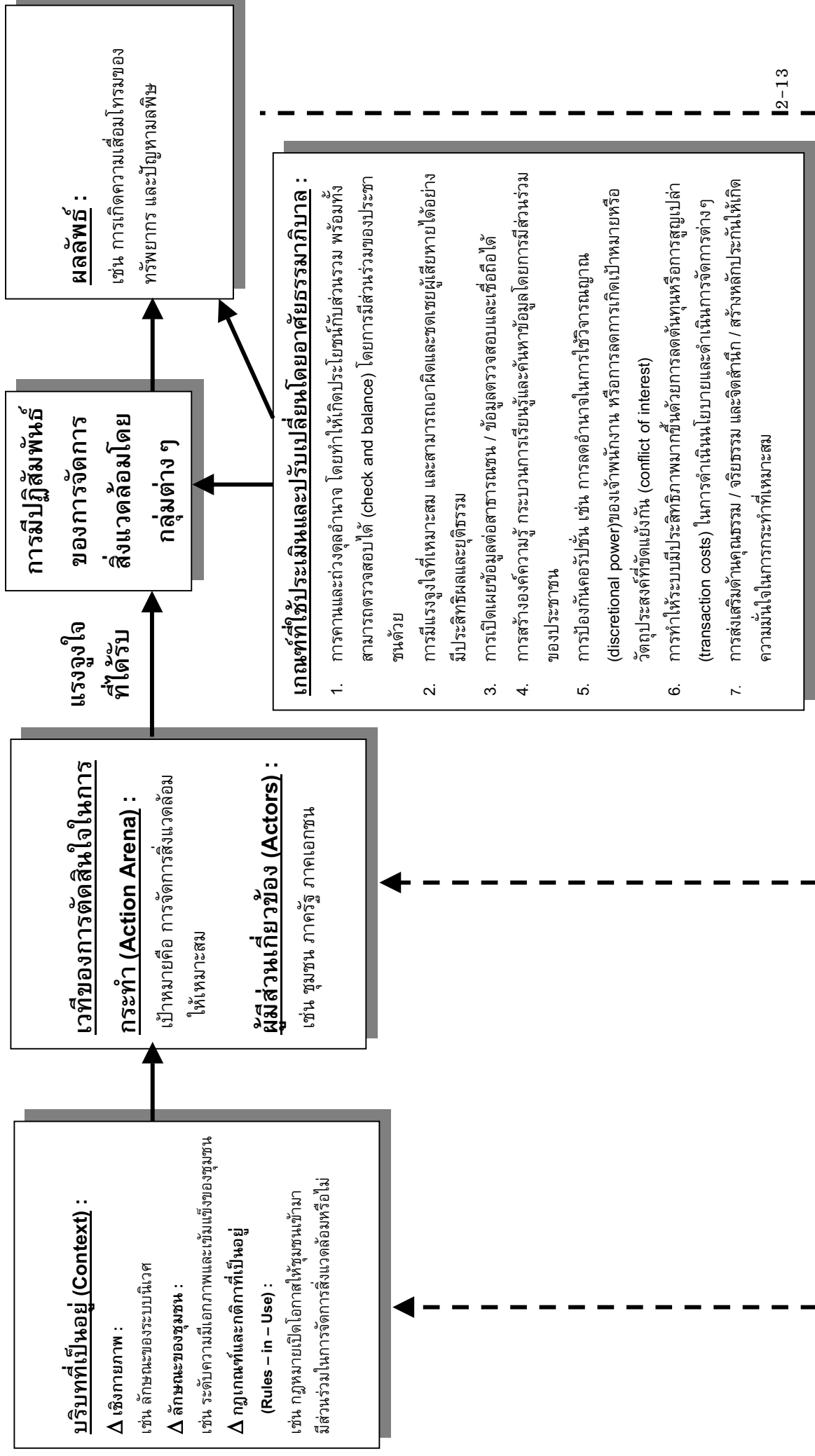
อยู่ ทั้งในรูปเงื่อนไขเชิงกายภาพ ลักษณะของชุมชน และกฎกติกาที่เป็นอยู่ซึ่งส่วนมากขึ้นกับนโยบายและกฎหมาย จะส่งผลให้การตัดสินใจในการดำเนินการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีผลลัพธ์ออกมาในทางที่เป็นบวกหรือเป็นลบได้

รูปที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (operational level)



(ระดับปฏิบัติการ)

รูปที่ 4 : ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม

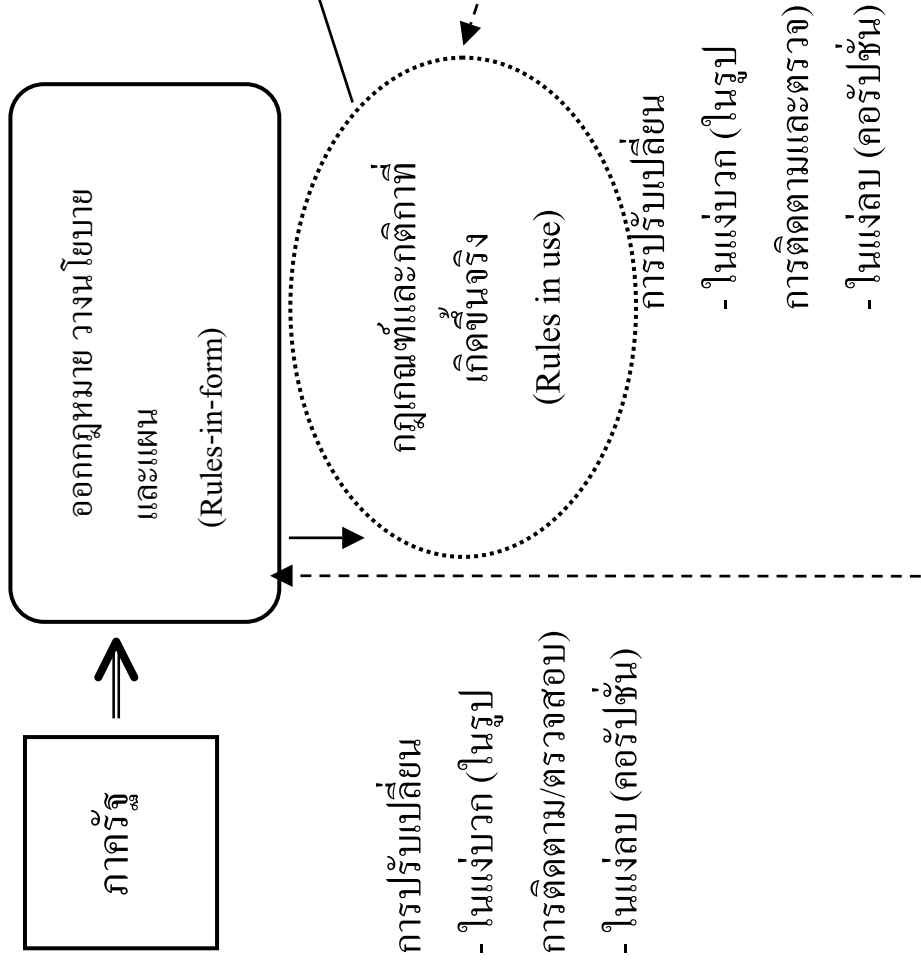


ตัวอย่างของกลไกในระดับปฏิบัติการของภาคประชาชน ได้แก่การที่ชุมชนมีการกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปของป่าชุมชน ตัวอย่างของความสำเร็จของกลไกระดับปฏิบัติการในระดับที่ 3 คือ ชุมชนท้องถิ่นบางแห่งที่ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีการรวมตัวและกำหนดรูปแบบในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมกันเองภายในท้องถิ่น เช่น ความพยายามปกป้องรักษาป่าชายเลนของชุมชนท่าโพธิ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากชาวบ้านเหล่านี้ซึ่งเป็นชาวประมงชายฝั่งตระหนักถึงผลประโยชน์ของป่าชายเลนและผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อพื้นที่ป่าชายเลนลดลง ซึ่งมีผลให้จับปลาได้น้อยลง (Sathirathai and Barbier, 2001) ชุมชนจึงมีแรงจูงใจในทั้งการสร้างกลไกในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่าขึ้นมามากมาย

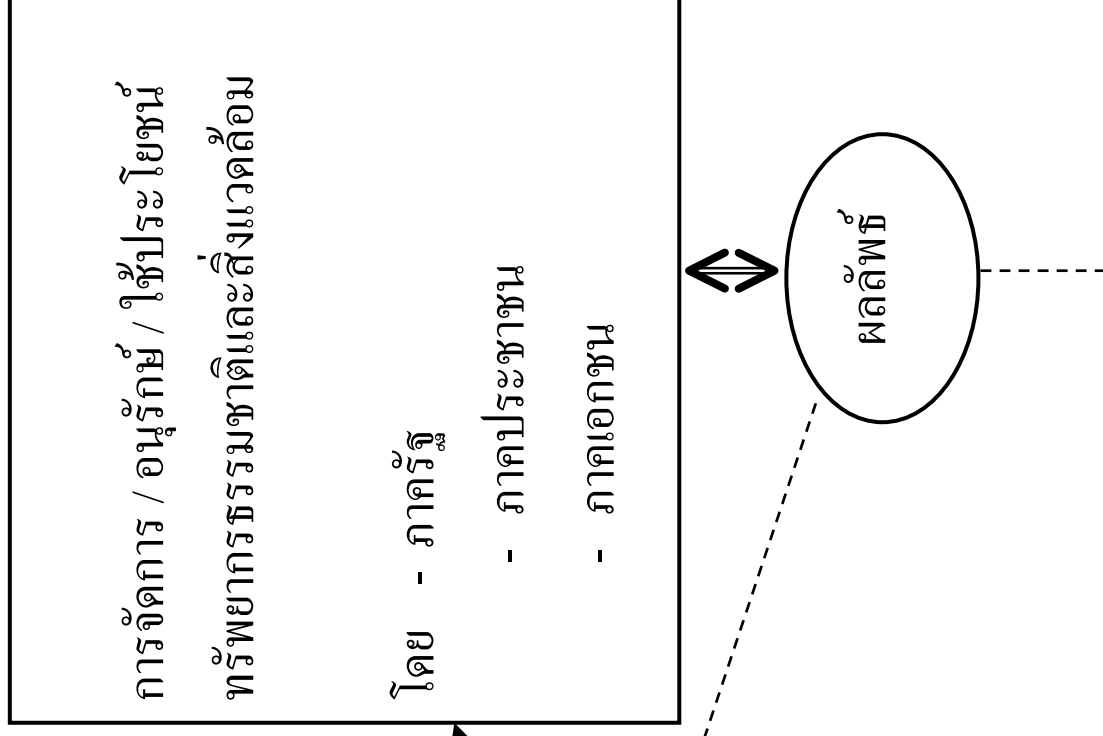
อย่างไรก็ดี กลไกในระดับปฏิบัติการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับ กลไกระดับการวางกติกาและกฎเกณฑ์ หรือกลไกระดับที่ 2 คือระดับนโยบายและกฎหมายของรัฐอีกทีหนึ่ง ซึ่งหากดูในรูปที่ 5 ภาครัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและนโยบายในการกำกับการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากร อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าบ่อยครั้งรัฐออกกฎหมายหรือวางนโยบายขึ้นมา แต่ผลลัพธ์อาจไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายดังกล่าว เช่น ในบางครั้งกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้กฎหมายหรือนโยบายที่รัฐออกมานั้นเป็นลักษณะของกฎกติกาในรูปแบบเท่านั้น (Rules-in-form) แต่เงื่อนไขหลาย ๆ ประการในกลไกระดับปฏิบัติการ ส่งผลให้กฎกติกาที่เกิดขึ้นจริง (Rules-in-use) ต่างออกไปจากกฎกติกาในรูปแบบ

หากจะกลับมาวิเคราะห์การจัดสรรเชิงสถาบันสำหรับการจัดการป่าชุมชนนั้น กลไกในระดับที่ 1 คือ การกำหนดกรอบในการตั้งกติกา และกลไกในระดับที่ 3 คือ ระดับปฏิบัตินั้น ถือว่ามีความสอดคล้องกันกล่าวคือ มีกรอบใหญ่ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิของชุมชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันกลไกในระดับปฏิบัติการ ก็ถือว่าอยู่ในขั้นที่มีความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากชุมชนมีแรงจูงใจในการที่จะรักษาป่าหรือป่าชายเลนและมีการรวมกลุ่มตั้งกฎกติกาในการจัดการป่าได้สำเร็จ อย่างไรก็ดี กลไกในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในรูปของป่าชุมชนอาจไม่ยั่งยืนได้เนื่องจากกลไกในระดับที่ 2 คือการตั้งกติกาในรูปนโยบายและกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกลไก ในระดับที่ 1 และระดับที่ 3 เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีกรอบกฎหมายหรือพระราชบัญญัติในเรื่องของป่าชุมชน เพื่อรับรองสิทธิในการจัดการป่าโดยชุมชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดช่องว่างในเชิงสถาบันที่อาจทำให้การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพไม่บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นการจะเกิดธรรมาภิบาลในมุมมองเชิงสถาบันจะต้องให้เริ่มจากการมีเงื่อนไขที่จะทำให้กลไกชั้นปฏิบัติการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ก่อน เช่น การที่ชุมชนรวมตัวกันตั้งกติกาในการดูแลทรัพยากรอย่างได้ผล และมีความยั่งยืนโดยอาศัยการทำงานที่สอดคล้องกันของกลไกทั้งสามระดับ จึงจะนำไปสู่การป้องกันความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

กลไกระดับการวางกติกา และกฎเกณฑ์
(นโยบาย และ กฎหมาย)
(Collective-choice level)



กลไกระดับปฏิบัติการ (operational level)



รูปที่ 5

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษียร เตชะพีระ 2541 “ธรรมรัฐ-ธรรมเละ” พีเพิล 10, ฉบับที่ 101 ปักษ์หลัง (มิถุนายน 2541) : 30-32

นฤมล ทับจุมพล, 2541 “แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ” ในธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย? โครงการวิถิทรทัศน์, กรุงเทพฯ

นายแพทย์เหวง โตจิราการ, 2541 “ธรรมรัฐแก้ปัญหาได้จริงหรือ?” ในธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย? โครงการวิถิทรทัศน์, กรุงเทพฯ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย* , สำนักพิมพ์วิญญูชน

ยุค ศรีอาริยะ, 2541 “โลกาภิวัตน์กับ Good Governance” ในธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย? โครงการวิถิทรทัศน์, กรุงเทพฯ

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2545 “ธรรมาภิบาลที่วัดได้ : ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม” พิมพ์ครั้งที่ 2, ฝ่ายเมืองและสิ่งแวดล้อม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, กรุงเทพฯ

ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank, 1995 “Governance Sound Development Management”

Matthews, R.C.O. 1986. “*The Economic Institutions and Sources of Growth.*” *Economic Journal.* 96 : 903-18.

McGinnis, M.D. 1999 *Polycentric Governance and Development : reading from the workshop in Political Theory and Policy Analysis.* University of Michigan 1999

Mercuro, N. and S.G. Medema 1997, “*Economics of the Law*”, Princeton University Press.

North, D.C. 1990. “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance.*” Cambridge : Cambridge University Press.

Ostrom, E. 1991. “*Governing the Commons : the Evolution of Institutions for Collective Action.*” Cambridge : Cambridge University Press.

Ostrom, E., R. Garden and J. Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* Ann Arbor : The University of Michigan Press.

Sathirathai, Suthawan and Edward B. Barbier, 2001. "Valuing mangrove conservation in Southern Thailand" *A Journal of Contemporary Economic Policy*, 19(2), 109–122.

บทที่ 3 : ผลการศึกษาโดยสังเขปของทั้ง 2 โครงการย่อย

3.1 โครงการย่อย – ชยะและกากอุตสาหกรรม

3.1.1 มิติสังคมและชุมชน

จากกิจกรรมการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจปัญหา ธรรมชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ นั้น พบข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ต่อสภาพของชุมชนซึ่งมีลักษณะที่เปราะบางและขาดอำนาจในการต่อรอง โดยสรุปได้ดังนี้ คือ ชุมชนอยู่ในภาวะที่พึ่งพิงต่ออุตสาหกรรมอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นรูปของการจ้างงานหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น หอพัก ร้านค้า เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการนิคมอุตสาหกรรมและความพยายามในการตรวจสอบมลพิษอุตสาหกรรม ส่งผลให้กลไกของชุมชนในการจัดการกับปัญหามลพิษทำงานได้อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเวลาที่รัฐต้องการดึงดูดเงินลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ การรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหายังอาจทำให้ชุมชนถูกมองว่าต่อต้านนโยบายของรัฐและเป็นศัตรูกับอุตสาหกรรม นอกจากนี้ การไหลเข้ามาของชุมชนจากต่างถิ่น และรูปแบบการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งตอบสนองต่ออุตสาหกรรม ยังทำให้ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ทางสังคมแบบปฐมภูมิของท้องถิ่นลดน้อยลงไป ชุมชนขาดความเป็นเอกภาพ วิถีชีวิตของคนเปลี่ยนไป ฐานของผลประโยชน์ร่วมของชุมชนขาดความชัดเจน ความเชื่อมโยงของคนกับพื้นที่ไม่ชัดเจน ทำให้การรับรู้ถึงปัญหาแตกต่างกันออกไป แม้จะมีความห่วงใยในปัญหาสภาพแวดล้อมในระดับปัจเจก ทว่าความห่วงใยนั้นไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ เมื่อชุมชนต้องเผชิญกับการพึ่งพาต่ออุตสาหกรรม ส่งผลให้กลไกของชุมชนในการทำงานเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมถูกลดทอนลง อีกทั้งชุมชนบางส่วนได้เคยผ่านประสบการณ์อันบอบช้ำจากการต่อสู้เรียกร้อง ซึ่งไม่สามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ในเรื่องการจัดการปัญหามลพิษที่ดีขึ้นได้ ทำให้คนจำนวนหนึ่งเกิดความท้อถอย และนำไปสู่ภาวะความไม่ไว้วางใจในขณะที่ยังคงปรารถนาที่จะปกป้องตนเอง ซึ่งควรจะเป็นตัวแปรสำคัญของการปรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม กลับไม่มีอิสระเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถสะท้อนความคิดเห็นออกมาได้อย่างประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามอาจจะเป็นส่วนที่ถูกกระดมความสนับสนุนทางการเมืองโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้มากกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพพื้นฐานของชุมชนอุตสาหกรรมข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะนำไปสู่การก่อให้เกิดธรรมชาติภายในได้เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทำได้ค่อนข้างยาก

อย่างไรก็ตาม จากการจัดเวทีร่วมกับกลุ่มต่างๆ ที่มีความสนใจและดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดลำพูน ได้สะท้อนถึงความสำเร็จในการดำเนินงานวิจัยของโครงการฯ โดยสามารถฟื้นฟูความเชื่อมั่นและความไว้วางใจกันในระดับชุมชน ตลอดจนมีการจัดตั้งกลไกประสานที่เรียกว่า “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชนลำพูน” โดยได้ร่วมปรึกษาหารือจัดทำร่างแผนปฏิบัติการในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนลำพูน

นอกจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมโดยอาศัยพื้นที่ศึกษาของชุมชนโดยรอบ นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือแล้ว การศึกษาในส่วนนี้ยังมีการวิจัยเชิงคุณภาพในกรณีศึกษาสารเคมีระเบิดที่ทำเรือคลองเตย-ฝังบกลบสารเคมีที่จังหวัดกาญจนบุรี และกรณีศึกษาศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกของเจนโก้ ทั้งนี้เพื่อช่วยเสริมการวิเคราะห์เงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาในกรณีสารเคมีระเบิดที่ทำเรือคลองเตย-ฝังบกลบสารเคมีที่จังหวัดกาญจนบุรีนั้น สามารถสรุปนัยความสำคัญต่อประเด็นธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

1) การแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวสะท้อนบริบทแห่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่หลอมน้ำอย่างมาก ระหว่างภาครัฐผู้ดูแลให้มีการจัดการปัญหา และภาคอุตสาหกรรม (กรณีนิคมอุตสาหกรรม) กับชุมชนผู้ตกเป็นฝ่ายเผชิญความเสี่ยงอันตราย

2) แต่แม้จะเป็นภายใต้ภาวะอสมมาตรแห่งอำนาจดังกล่าวก็ตาม บทบาทขององค์กรท้องถิ่น และชุมชนนั้นมีความเข้มแข็ง ความจริงจัง และความต่อเนื่องน่าสนใจอย่างยิ่ง จึงมีผลทำให้เกิดการยอมรับจากชุมชนและสาธารณะ จนทำให้ฝ่ายราชการและการเมืองจำต้องเปิดหนทางอันนำไปสู่กระบวนการจัดการปัญหาจนบรรลุผล

3) รูปแบบและกระบวนการจัดการปัญหาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งประชาชน NGOs ภาคราชการ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ โดยแต่ละฝ่ายต่างมีบทบาทและความสำคัญที่แตกต่างกันไป

4) มีปัจจัยหลายด้านที่เอื้อต่อความสำเร็จของการดำเนินการในกรณีนี้ กล่าวคือ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้แก่ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ความตั้งใจและความจริงจัง ปัจจัยด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน ได้แก่ การใช้วิธีการแบบสันติวิธี แต่ทว่าจริงจังและกัดไม่ปล่อย การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้แก่ ความร่วมมือของนักวิชาการ การเปิดกว้างของภาครัฐ การยอมรับจากชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนโดยสื่อมวลชน

สำหรับกรณีศึกษาศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกของเจนโก้นั้นชี้ให้เห็นว่า การจัดการกากพิษอุตสาหกรรมนำไปสู่ความขัดแย้งในท้องถิ่นได้มากจนสามารถกล่าวได้ว่า เป็นกรณีศึกษาแห่งปรากฏการณ์ของธรรมาภิบาลได้ ซึ่งนัยความสำคัญต่อประเด็นธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนของเรื่องดังกล่าว อาจสรุปได้ดังนี้

การพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ผ่านมาได้สร้างผลผลิตอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับกากอุตสาหกรรม แต่สิ่งที่น่าประหลาดใจอย่างยิ่งได้แก่ การขาดการวางแผนจัดสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการ ซึ่งมีผลให้เกิดกากพิษอุตสาหกรรมตกค้างสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ และมีการลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย จนก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้แก้ไขปัญหา ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดกากพิษ

อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้นมา เจนโก (Genco) หรือ บริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด จึงได้ถือกำเนิดขึ้นมาในรูปของบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของเจนโกต้องประสบปัญหาความขัดแย้ง ตั้งแต่เริ่มการเลือกพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรม ที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง จนกลายเป็นความขัดแย้งในระดับชาติและมีคนเสียชีวิตจากความขัดแย้งดังกล่าว ความขัดแย้งเกี่ยวกับพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดกากฯ ของเจนโกที่อำเภอปลวกแดง สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่แรก เนื่องจากเจนโกใช้กลยุทธ์การจัดการที่อิงอยู่แต่เพียงอำนาจรัฐส่วนกลางและอาศัยการยอมรับแต่เฉพาะกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นมากกว่าชุมชนโดยรวม ในที่สุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เจนโกทดลองใช้พื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นศูนย์กำจัดกากฯ แต่ภายใต้ข้อจำกัดของที่ดินในนิคมฯ ทำให้ต้องสร้างศูนย์กำจัดกากฯ ติดกับชุมชน ดังนั้นเมื่อศูนย์กำจัดกากฯ เริ่มดำเนินงาน จึงส่งผลกระทบเป็นคลื่นเหิมต่อชาวชุมชนรอบข้าง จนทำให้เกิดการต่อต้านรุนแรงขึ้นมา ซึ่งในที่สุดได้มีการตกลงร่วมกันในรูปแบบพหุภาคี ให้มีองค์กรแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์จนกว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น

ความขัดแย้งในการดำเนินงานของศูนย์กำจัดกากฯ ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดชี้ให้เห็นถึงปัญหาการจัดการเทคโนโลยีกำจัดขยะที่ก่อให้เกิดผลกระทบจนกลายเป็นความรุนแรง การที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานนั้น ในตอนแรกมิใช่เป็นความใจกว้างหรือเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่อย่างใดเลย ภายหลังต่อเมื่อสถานการณ์ด้านการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงไป ส่วนร่วมของชุมชนในเรื่องธรรมาภิบาลจึงพัฒนาการขึ้น

3.1.2 มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง

การศึกษาในมิตินี้ได้มีการพยายามประยุกต์แนวทาง Popular Epidemiology มาใช้ร่วมกับเกณฑ์ความเห็นของนักวิชาการ ในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการคุกคามของสารมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยใช้ประสบการณ์และการรับรู้ความเสี่ยงของแต่ละคนมาช่วยจัดลำดับหมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อมลพิษอุตสาหกรรม สำหรับผลการตรวจร่างกายเพื่อประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชากรในพื้นที่เสี่ยง 3 กลุ่มนั้น พบว่าในกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงตามความเห็นของนักวิชาการนั้น ไม่พบความเสี่ยงด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เด่นชัดสำหรับกลุ่มประชากรในพื้นที่เสี่ยงที่เลือกโดยความเห็นของชุมชน แม้จะพบความผิดปกติในเรื่องของภาวะเสื่อมของไต ความจุปอดต่ำกว่าปกติ และภาวะโลหิตจางในสัดส่วนที่สูง แต่ก็ยังไม่สามารถเชื่อมโยงความผิดปกติดังกล่าวข้ามมลพิษอุตสาหกรรมได้อย่างเด่นชัด ซึ่งผลการตรวจสุขภาพของชุมชนดังกล่าวต่างจากกลุ่มคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ซึ่งผลการตรวจโลหิตพบสารโลหะหนักในเลือดในระดับที่เกินไปจากค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไป ซึ่งมีโอกาสที่คนงานเหล่านี้จะได้รับสารดังกล่าวจากการทำงาน

นอกจากการประเมินความเสี่ยงในเชิงการแพทย์แล้ว การศึกษาในส่วนนี้ยังมีการวิเคราะห์ในเชิงการใช้แรงงานในกระบวนการผลิต (labour process) และระบบแรงงานสัมพันธ์ด้วยเมื่อ

โดยพบว่าปัญหาความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความพยายามในการทำให้แรงงานมีราคาถูกและไม่มีอำนาจต่อรอง ซึ่งจากการจัดสนทนากลุ่มร่วมกับคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ พบว่าคนงานส่วนใหญ่ถูกละเมิดสิทธิของแรงงาน โดยไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ จากนายจ้างได้ ทั้งนี้เนื่องจากคนงานไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ตลอดจนถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงาน นอกจากนี้ จากการประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของคนงานโดยใช้ Body Mapping และ Factory Mapping พบว่า คนงานอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาสุขภาพจากการทำงานเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวของนายจ้าง ประกอบกับการที่คนงานส่วนใหญ่เป็นคนต่างถิ่น ขาดฐานของชุมชนรองรับ ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรอง

3.1.3 มิติเศรษฐศาสตร์

ทำการศึกษาในพื้นที่จังหวัดลำพูน โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ (1) การประเมินมูลค่าความเสียหายจากผลกระทบภายนอก (externalities) ของอุตสาหกรรม (2) การปรับปรุงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดลำพูน (GPP) โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ อันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และ (3) การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ และระดับการพึงพิงของชุมชนโดยรอบที่มีต่อนิคมอุตสาหกรรม

ในการศึกษาส่วนที่ 1 นั้น ได้ทำการประเมินต้นทุนผลกระทบภายนอกจากมลพิษอุตสาหกรรมในจังหวัดลำพูน โดยใช้เทคนิคต้นทุนการป้องกันมลพิษของครัวเรือน (Averting Cost Approach) และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแบบจำลองสองขั้นตอนเฮคแมน (Two-Stage Heckman Model) สำหรับข้อมูลที่ใช้ได้มาจากการสำรวจครัวเรือนตัวอย่างในจังหวัดลำพูนจำนวน 1,000 ตัวอย่าง ซึ่งจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เสี่ยงที่ตรวจสุขภาพโดยนักวิจัยในมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง
- (2) กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เสี่ยงที่ไม่ได้ตรวจสุขภาพ
- (3) กลุ่มตัวอย่างนอกพื้นที่เสี่ยง

การสำรวจใช้แบบสอบถามที่ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) ข้อมูลเศรษฐกิจ-สังคม 2) ข้อมูลการรับรู้ปัญหามลพิษในชุมชน และ 3) ข้อมูลความสัมพันธ์กับนิคมอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการรับรู้ปัญหามลพิษต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าปัญหาที่ครัวเรือนรายงานว่า ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น ส่วนปัญหาที่ได้รับผลกระทบในระดับรองๆ ลงมาได้แก่ ปัญหาฝุ่นละออง ปัญหาเสียงดังรบกวน และปัญหาน้ำผิวดินเน่าเหม็นตามลำดับ ซึ่งแม้ว่าตัวอย่างบางส่วนจะรายงานว่าได้รับผลกระทบจากมลพิษ แต่ครัวเรือนกลับมีพฤติกรรมการป้องกันปัญหามลพิษน้อยมาก โดยเฉพาะปัญหากลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และเสียงดัง ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีทนต่อปัญหาดังกล่าวมากกว่าจะดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน อย่างไรก็ตาม มีต้นทุนในการหลีกเลี่ยงมลพิษที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่

ประการหนึ่ง คือ ต้นทุนในการซื้อน้ำดื่มบรรจุขวด ซึ่งจากตัวอย่างทั้งจังหวัดลำพูนมีครัวเรือนที่ซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดคิดเป็นร้อยละ 68 โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในพื้นที่เสี่ยงที่ตรวจและไม่ตรวจสุขภาพ มีตัวอย่างถึงร้อยละ 83 และ 78 ตามลำดับ ที่รายงานว่าซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดบริโภค ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในเขตอุตสาหกรรม ประชาชนไม่กล้าบริโภคน้ำจากแหล่งอื่น อันได้แก่ น้ำฝนและน้ำบ่อบาดาล (รวมถึงประปาหมู่บ้านที่ผลิตจากน้ำบ่อบาดาล) เพราะหวาดกลัวว่า จะมีการปนเปื้อนจากสารพิษอุตสาหกรรมทั้งทางอากาศและในดิน เนื่องจากในชุมชนจังหวัดลำพูน โดยเฉพาะบริเวณที่อยู่ใกล้กับนิคมอุตสาหกรรม มีการบอกเล่ากันว่า น้ำฝนเป็นพิษดื่มกินไม่ได้ ซึ่งเมื่อคำนวณมูลค่าการซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดทั้งหมดของจังหวัดลำพูนโดยใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนตัวอย่างในแต่ละพื้นที่ จะได้เท่ากับ 152,593,030.60 บาท/ปี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองสองขั้นตอนเฮคแมนแล้ว ปรากฏว่า ผลการวิเคราะห์ขาดความน่าเชื่อถือในทางสถิติ ทั้งนี้เนื่องจากตัวอย่างที่สามารถนำมาใช้ในแบบจำลองได้นั้นมีจำนวนน้อยเกินไป

สำหรับการศึกษาในส่วนที่ 2 ได้ทำการปรับมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดลำพูน (GPP) โดยหักต้นทุนทางสังคมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมใน 3 รายการหลัก คือ ค่าใช้จ่ายในการแก้ไข ป้องกัน หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Defensive Expenditures) ต้นทุนความเสียหายของสิ่งแวดล้อม (Environmental Damages) และต้นทุนการเสื่อมสิ้นของทรัพยากรธรรมชาติ (Depletion of Natural Resources) ซึ่งพบว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดลำพูนนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ คิดเป็นมูลค่าโดยเฉลี่ยตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ทำการศึกษา (พ.ศ.2533-2542) ประมาณร้อยละ 2 ของ GPP ซึ่งแม้ผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นแนวโน้มว่า สิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในจังหวัดลำพูนอาจได้รับการดูแลจัดการที่ดีขึ้นโดยลำดับ แต่ก็ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาความไม่สมบูรณ์และข้อจำกัดของข้อมูลในระดับจังหวัด ทำให้ไม่สามารถคำนวณต้นทุนทางสังคมที่สะท้อนผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ทั้งหมด ตลอดจนต้นทุนที่คำนวณได้ในบางรายการอาจมีค่าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

การศึกษาในส่วนที่ 3 ได้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนที่ได้กล่าวถึงในส่วนที่ 1 จำนวน 471 ตัวอย่าง และการสำรวจคนงานที่ทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือจำนวน 323 ตัวอย่าง ตลอดจนข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ และระดับการพึงพิงของชุมชนโดยรอบที่มีต่อนิคมฯ ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การมีอยู่ของนิคมอุตสาหกรรมช่วยสร้างรายได้ให้กับคนในพื้นที่จังหวัดลำพูนในรูปของค่าตอบแทนแรงงานเป็นส่วนใหญ่ โดยผลตอบแทนทุนเป็นของนักลงทุนชาวต่างชาติและนักลงทุนนอกพื้นที่ สำหรับผลตอบแทนแรงงานที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งตกกับคนในพื้นที่ แต่ส่วนใหญ่จะตกกับคนนอกพื้นที่ซึ่งเป็นแรงงานย้ายถิ่น อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายของคนงานที่มีภูมิลำเนาทั้งในและนอกพื้นที่ ทำให้มีผลประโยชน์บางส่วนกระจายไปยังต่อครัวเรือนอื่นๆ ในพื้นที่โดยรอบนิคมฯ ในประเด็นเรื่องการพึงพิงนิคมฯ ของชุมชนนั้น พบว่าครัวเรือนในพื้นที่โดยรอบมีการพึงพิงนิคมอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง ทั้งทางตรงโดยผ่านการใช้แรงงาน และทางอ้อมโดยผ่านการให้เช่าที่พัก

อาศัยและการจำหน่ายสินค้าและบริการให้แก่คนงาน โดยเฉพาะคนในช่วงรายได้ต่ำน้อยมีการพึ่งพิงหรือได้รับประโยชน์จากนิคมอุตสาหกรรมในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับมีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้ชุมชนจำเป็นต้องยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากความเป็นจริงที่ว่าอุตสาหกรรมในนิคมฯ มีลักษณะที่สามารถโยกย้ายได้โดยง่าย การแสดงออกซึ่งความกังวลในปัญหาหรือความต้องการที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงมีไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น

3.1.4 มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ

การศึกษาในส่วนนี้ถือเป็นการบูรณาการผลการศึกษาจากทุก ๆ มิติเข้าด้วยกัน โดยได้มีการประยุกต์แนวคิดเชิงสถาบันมาวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (โปรดดูบทที่ 5 ในรายงานฉบับที่ 1) ซึ่งมีข้อสังเกตหลายประการที่แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคของการมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงงานขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบระบบดังกล่าวได้ ในทางตรงกันข้ามนโยบายของรัฐที่ผ่านมากลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลเหนือกว่าประชาชน นอกจากนี้กลไกในระดับนโยบายยังขาดการมีแรงจูงใจที่เหมาะสมและสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างทั้งในการขาดความชัดเจนและความซ้ำซ้อนในด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น ส่วนลักษณะของชุมชนที่เป็นอยู่ในแต่ละกรณีก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลที่มีต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาได้อย่างชัดเจนเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่าหากชุมชนมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจสูง อำนาจในการต่อรองก็จะมีน้อย นอกจากนี้หากชุมชนมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของชุมชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการร่วมกันแก้ปัญหาให้กับชุมชนย่อมไม่บังเกิดผล และถ้ายังมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมอาจนำไปสู่ความแตกแยกภายในชุมชนและเกิดความขัดแย้งได้ ดังนั้นข้อค้นพบจากกรณีศึกษาเหล่านี้จึงถือเป็นบทเรียนที่ต้องมีการหาทางแก้ไขโดยเร่งด่วน ขณะเดียวกันก็ต้องหาทางส่งเสริมสิ่งดีที่มีอยู่ที่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจิตสำนึกและจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาที่พบในการศึกษาและแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นจะนำเสนอในส่วนต่อไป

ทั้งนี้ในส่วนของการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมอุตสาหกรรมของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า การเผชิญกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและการดำเนินนโยบายที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ เริ่มจากการดำเนินนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศนั้น ไม่ได้คำนึงถึงการ

จัดการในเรื่องมลพิษอุตสาหกรรมเท่าที่ควรตั้งแต่แรก การไม่เข้มงวดในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมีเป้าหมายในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ท้ายที่สุด ประเทศไทยจึงต้องตกเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ และเกิดภาวะการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงของชุมชนต่อกลุ่มอุตสาหกรรมโดยเฉพาะกลุ่มทุนต่างชาติที่เคลื่อนย้ายฐานการลงทุนเพื่อหาแหล่งผลิตต้นทุนต่ำดังกล่าว

นอกจากนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานหลักให้มีบทบาทขัดแย้งกันเอง (conflict of interest) ดังเช่นในกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ทำหน้าที่ทั้งในฐานะผู้ส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมและผู้ควบคุมตรวจสอบกิจกรรมของภาคอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานด้านการรักษาสีสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในแง่ของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่า เราไม่ได้ขาดกฎหมายในการควบคุม หากแต่ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนแนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่างๆ และอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมมลพิษ เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการมีส่วนร่วมและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ทำให้ไม่มีกลไกการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบโดยชุมชน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นอุปสรรคในเชิงสถาบันที่ขัดขวางกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม

3.2 โครงการย่อย – ขยะมูลฝอยชุมชน

3.2.1 มิติการเมือง สังคม วัฒนธรรม

ขยะไม่เคยเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทยยุคก่อนๆ ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญสองประการคือ 1) วัสดุที่ใช้สอยโดยเฉพาะการห่อของล้วนย่อยสลายได้ เช่น ใบตอง ไม้ไผ่ กาบกล้วย ก้านมะพร้าว และ 2) การบริโภคไม่ฟุ่มเฟือย แต่ระบบเศรษฐกิจเสรีในทิวทัศน์ศวรรษที่ผ่านมาได้กระตุ้นให้การค้าขาย การโฆษณาสินค้าและการบริโภคแบบฟุ่มเฟือยเพิ่มปริมาณขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ยิ่งจำนวนประชากรมีเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือ วัสดุที่ใช้แล้วและวัสดุห่อของจำนวนมากไม่ย่อยสลายและมีสารพิษ เช่น แบตเตอรี่ สารพิษ น้ำยาเคมี โฟม ถุงพลาสติก กระป๋อง โลหะ กระดาษ ขวดแก้ว ฯลฯ ปริมาณขยะจึงเพิ่มขึ้นจนกลายเป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคม

จริงอยู่แม้ว่าประเทศไทยจะมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก แต่เมื่อนำขยะเหล่านั้นไปกองเป็นภูเขา หรือทิ้งลงไปในหลุมขนาดใหญ่ ขาดการฝังกลบที่ถูกหลักสุขอนามัย (Sanitary landfill) จนส่งกลิ่นเหม็นและทำให้น้ำในบริเวณดังกล่าวเสียหาย และมีแมลงวันจำนวนมาก

ขยะจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ ที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน และนับวันจะมีปัญหามากขึ้นเป็นลำดับ ถ้าหากระบบการจัดการไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง

ยิ่งในสังคมปัจจุบันที่ข่าวการฝังกลบขยะที่ไม่ถูกต้องสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชุมชนบางแห่งได้แพร่ขยายออกไปให้ประชาชนรับรู้กว้างขวางเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ประชาชนในชุมชนอื่นยิ่งรังเกียจขยะ และไม่ไว้วางใจหน่วยงานใดก็ตามที่จะนำขยะไปทิ้งในบริเวณใกล้ชุมชนของตน เกิดการประท้วงและคัดค้านอย่างรุนแรง ทำให้การจัดการขยะในปัจจุบันเต็มไปด้วยอุปสรรค

การจะเข้าใจปัญหาขยะและการจัดการขยะแทบทุกพื้นที่ของประเทศไทย ควรศึกษาโครงสร้างสำคัญทางการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รวมเข้าด้วยกัน คือ 1. ระบบรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป 2. ระบบการบริหารแบบแยกเป็นส่วนๆ และขาดเอกภาพ 3. วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า อำนาจนิยม และคอร์รัปชัน 4. การเติบโตใหญ่ของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี 5. ความอ่อนแอของระบบการปกครองท้องถิ่น 6. ประสบการณ์จำกัดของสังคมเกี่ยวกับเมือง และการจัดการปัญหาของเมือง 7. วิธีการบริโภคที่หุรห่าฟุ่มเฟือยยุคโลกาภิวัตน์ 8. ระบบการศึกษาที่เน้นผลิตช่างเทคนิค ซึ่งมีใช้พลเมืองที่เข้มแข็ง และขาดแคลนการบ่มเพาะด้านคุณธรรมอย่างจริงจัง และ 9. การเติบโตอย่างจำกัดของภาคประชาสังคมและแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล

อนึ่ง โครงสร้างสำคัญของสังคมไทยรวมเข้าข้อดังกล่าวนี้ โดยพื้นฐานยังคงดำรงอยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไปสู่หลักการธรรมาภิบาลมากขึ้น เช่น โครงสร้างสำคัญที่สาม คือ วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าและอำนาจนิยมได้ถูกทำลายด้วยระบบกฎหมายที่มีทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบ ซึ่งส่งเสริมระบบการบริหารแบบประชาธิปไตย และต่อต้านแนวคิด และการปฏิบัติแบบอำนาจนิยมมากขึ้น เช่นเดียวกันกับคอร์รัปชันซึ่งแม้จะมีคนแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ แต่กฎหมายแบบใหม่ก็ไม่เปิดทางให้พฤติกรรมดังกล่าวขยายตัวได้อย่างเสรี ประชาชนมีโอกาสมากขึ้นในการตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

โครงสร้างสำคัญที่ห้า คือ ระบบการปกครองท้องถิ่น ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี คือ มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น มีคนที่มีคุณภาพเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกับโครงสร้างสำคัญที่ หก, แปด และ เก้า ช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา การตื่นร่นต่อสู้ของเมืองและประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้บริหารและประชาชนมีความเข้าใจในปัญหาเมืองมากขึ้น หากยังแสวงหาแนวทางที่จะปรับปรุงเมืองต่างๆ นอกจากนี้ ประสบการณ์ด้านลบที่ได้เกิดขึ้นกับเมืองหนึ่งก็กลายเป็นประสบการณ์ด้านบวกสำหรับเมืองอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาอาคารสูง ปัญหาวนจร หรือปัญหาขยะ

ความพยายามล่าสุดขององค์กรและสถาบันหลายแห่งที่สนใจ เรื่องการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม ในหลายพื้นที่ ได้ใช้วิธีคัดแยกขยะและรับซื้อขยะรีไซเคิลเป็นก้าวน่าสนใจและสำคัญมาก เพราะเกิดธุรกิจเอกชนตั้งโรงงานรับซื้อขยะรีไซเคิล ทำกำไรได้มหาศาล สร้างค่านิยมใหม่ ว่า

“ขยะเป็นทอง” เกิดเป็นธุรกิจชุมชนที่เข้มแข็งในหลายพื้นที่ เริ่มขยายตัวในรูปของ franchise ที่เริ่มจากบริษัททวงษ์พาณิชย์ จังหวัดพิษณุโลก

ข้อมูลที่ต้องทำการศึกษาต่อไป คือ ปริมาณขยะรีไซเคิลที่หน่วยงานต่างๆ รับซื้อไว้มีสัดส่วนอย่างไรกับปริมาณขยะที่เก็บได้ ประเด็นถัดไป คือ สังคมโดยรวมของเมืองได้เข้ามามีส่วนอย่างไรในการจัดการปัญหาขยะนี้ การแยกขยะเป็นชนิดต่างๆ ตามบ้านเรือนและถนนสายต่างๆ มีประสิทธิภาพเพียงใด หรือว่าเป็นเพียงการส่งเสริมให้คนจำนวนหนึ่งนำขยะรีไซเคิลไปขายเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่มีใช้วัฒนธรรมใหม่ที่สังคมโดยรวมจะช่วยกันคัดแยกขยะ และช่วยกันแก้ไขปัญหาขยะ

ภายใต้ระบบการบริหารที่เมืองใหญ่ที่มีหน่วยงานบริหารมากมาย เช่น เชียงใหม่ การแบ่งโซนจัดการปัญหาขยะเป็นสามโซนในระดับจังหวัด เป็นการดูแลที่ต้องการระบบการบริหารและการที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มีงบประมาณเกี่ยวพันสูงมาก ประเด็นมีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีแนวทางการบริหารและเทคนิคในการจัดการปัญหาขยะอย่างไร ระหว่างการส่งเสริมบทบาทของประชาชน (ซึ่งใช้งบประมาณไม่มากนัก แต่ควรถือว่า เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดเพราะเป็นการพัฒนาคุณภาพของประชาชน) ผสมผสานกับการคิดแบบใช้งบประมาณมาก ๆ แต่ไม่ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก เนื่องจากว่า งบประมาณจำนวนมาก อาจหมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายได้

ข้อสรุปสำคัญที่พบในการศึกษานี้ คือ

(1) สำหรับสังคมเมืองใหญ่ (เช่น เชียงใหม่) ที่มีความเจริญกระจุกตัวมากพร้อมกับระบบการบริหารที่มีลักษณะสองด้านที่ขัดแย้งกันคือ การรวมศูนย์อำนาจ และการแยกส่วนจนขาดความเป็นเอกภาพ สภาพเช่นนี้น่าจะเป็นระยะผ่านแบบใหม่ที่มีการแบ่งโซนเก็บขยะอาจนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “สหการ” หมายถึง ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีนี้ก็ คือ การร่วมกันกำจัดขยะ คำถามมีว่า จะส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการปัญหาขยะในระดับท้องถิ่นล่างสุดอย่างไร จะควบคุมหรือตรวจสอบปัญหาคอร์รัปชันเพื่อให้มีธรรมาภิบาลอย่างไร และจะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ประสานงานกันหรือจะแข่งขันกันเพื่อปรับปรุงระบบการกำจัดขยะอย่างไรเพื่อให้ส่วนรวมได้รับประโยชน์ให้มากที่สุด

(2) สำหรับเมืองเล็ก เทศบาลขนาดเล็ก (เช่น ลำพูน) การลงทุนในโครงการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการขยะ จะเป็นโครงการที่ต้องอาศัยงบประมาณสูง ในขณะที่ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางน้อย รายได้จากการเก็บภาษีและเงินรายได้อื่นๆ ก็มีจำนวนจำกัด การจะเริ่มโครงการใหญ่ๆ จะทำไม่สำเร็จถ้าไม่ได้ผู้นำท้องถิ่นที่มีความสามารถในการบริหารจัดการระดมเงินสนับสนุนจากภายนอก จากต่างประเทศ มีทีมงานเข้มแข็ง และมีความคิดสร้างสรรค์ (ดังตัวอย่างของทีมนายกเทศมนตรีเมืองลำพูน)

(3) สำหรับพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเป็นเกาะที่มีชื่อเสียงระดับโลก มีความเสี่ยงสูงมากที่จะถูกธุรกิจการท่องเที่ยวทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทัศนียภาพที่งดงาม (เช่น เกาะพีพี กระบี่) จนระยะบางส่วนที่ลึกลับแอบอิงอยู่ท้ายเกาะ (ทั้งๆ ที่มีเตาเผาขยะตั้งอยู่ในเกาะ แต่ไม่ได้ใช้งาน เพราะไม่เหมาะสมทางเทคนิค และ อบต. ไม่มีเงินค่าไฟฟ้าเผาขยะ) ชายหาดเริ่มมีปัญหาน้ำเสีย (ทั้งๆ ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียมูลค่าเกือบ 20 ล้านบาท) รวมทั้งปัญหาไขมันจากเศษอาหารจากร้านค้า ภัตตาคารที่ไม่มีระบบการบำบัดที่ถูกหลักวิชาการ ถึงแม้เกาะพีพีจะทำรายได้เข้าสู่ประเทศปีละมหาศาล แต่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางเป็นเพียงเศษเงินที่ไม่พอเพียงในการบริหารจัดการขยะและของเสีย อบต. ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องนำเงินรายได้ส่วนอื่นมาอุดหนุน

3.2.2 มิติสุขภาพ สิ่งแวดล้อม

ต้องการทดสอบว่า การจัดการขยะชุมชนส่งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร โดยใช้ตัวอย่างสองพื้นที่คือเชียงใหม่ และลำพูน โดยตรวจสอบสุขภาพของประชากรกลุ่มเป้าหมายสามกลุ่ม คือ (1) ประชาชนในบ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย เชียงใหม่ ซึ่งเป็นบริเวณที่ทิ้งขยะเดิมของเทศบาลเมืองเชียงใหม่ (2) ชุมชนรอบที่ตั้งเตาเผาของเทศบาลเมืองลำพูน คือ ชุมชนไก่อั่ว และชุมชนหนองเส้ง (3) กลุ่มพนักงานเก็บกวาดขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่

ผลการศึกษาในกลุ่มที่หนึ่ง พบว่าความเสี่ยงจากการได้รับสิ่งคุกคามที่ปนเปื้อนลงสู่พื้นดินไม่น่าจะมีเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนมากใช้น้ำประปาหมู่บ้านเป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค แต่อาจเสี่ยงต่อโรคระบบทางเดินอาหารจากการดื่มน้ำที่ไม่มีการปรับปรุงรวมทั้งพฤติกรรมการบริโภคอาหารดิบ นอกจากนั้นพฤติกรรมทางการกำจัดขยะส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.0) ใช้วิธีการเผา จึงอาจทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและมีผลต่อสุขภาพของคนในชุมชนได้โดยตรง การตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติคือ ระดับเอนไซม์ของตับในเลือดอยู่ในเกณฑ์ที่เกินค่ามาตรฐาน แต่ยังไม่พบอาการแสดงใดๆ และพบผู้ที่อยู่ในภาวะโลหิตจางค่อนข้างสูง (ร้อยละ 26.0) จึงควรจะหาสาเหตุของภาวะดังกล่าวต่อไป การตรวจสมรรถภาพปอดพบว่ามีความจุปอดน้อยกว่าปกติอยู่ในสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน ซึ่งบ่งชี้ถึงโรคปอดเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษในอากาศที่เกิดจากการเผาขยะของคนในชุมชนหรือปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ เช่น การสูบบุหรี่ เป็นต้น

การประเมินความเสี่ยงสุขภาพในชุมชนที่อาศัยอยู่รอบเตาเผาขยะของเทศบาลเมืองลำพูนพบว่า มีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อสารเคมีหลายชนิด โดยเฉพาะยาเกินยุง ร่วมกับการได้รับควันจากการเผาขยะตามบ้านเรือน จากการใช้ถ่านหรือฟืนในการประกอบอาหาร และควันจากการปิ้งหรือย่างอาหาร จึงเสี่ยงต่อโรคระบบทางเดินหายใจและระบบอื่นๆ ในร่างกาย การตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติของเอนไซม์ตับหลายชนิดในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ภาวะโลหิตจางและความจุปอดต่ำเช่นเดียวกับกลุ่มแรก ซึ่งอาจจะเป็นข้อบ่งชี้ว่ามีความเสี่ยงจากสารมลพิษทางอากาศได้

การศึกษาในกลุ่มพนักงานเก็บ/กวาดขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ยังมีพฤติกรรมปกป้องกันตนเองที่ไม่ถูกต้อง ควรจะได้มีการให้สุขศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อไป นอกจากนี้ มีผู้ที่อยู่ในภาวะอ้วนในสัดส่วนที่สูง อาจเสี่ยงต่อโรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง

และเบาหวานได้ การตรวจเลือดพบความผิดปกติของระดับเอ็นไซม์ตับ ภาวะโลหิตจาง รวมทั้ง กลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่มีความจุปอดน้อยกว่าปกติ

3.2.3 มิติเศรษฐศาสตร์และการจัดการ

การศึกษาการจัดการขยะที่อยู่ในส่วนของภาครัฐท้องถิ่นในเรื่องแนวทางของการจัดการขยะ โครงสร้างขององค์กรในการบริหารจัดการ รูปแบบและวิธีการจัดการขยะ รวมทั้งการคลังของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ รูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยของพื้นที่ที่ศึกษาใน 3 จังหวัด จากการศึกษาพบว่า

1. การจัดการขยะ ณ แหล่งกำเนิด การศึกษาพบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลเมืองลำพูนเริ่มให้ความสนใจกับการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด แนวคิดดังกล่าวเป็นการพัฒนา ก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่ง ที่ยกระดับการให้ความสำคัญแก่การจัดการที่ต้นเหตุของขยะ เพื่อลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัดขั้นสุดท้ายแทนที่จะเน้นเฉพาะการหาสถานที่ฝังกลบขยะหรือเทคโนโลยีเตาเผา เท่านั้น กลยุทธ์ที่นำมาใช้ส่วนใหญ่จะเน้นการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนด้วยการชูประเด็นขยะรีไซเคิลมีราคาซื้อขายได้ในตลาด

2. การเก็บรวบรวมขยะและการกำจัดขยะ เทศบาลนครเชียงใหม่และอบต.อ่าวนางใช้วิธีการบริหารจัดการโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการเก็บรวบรวมขยะ ณ แหล่งกำเนิด และขนถ่ายขยะเพื่อนำไปกำจัดสถานที่ฝังกลบขยะ การจัดการด้วยวิธีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะ แต่ยังพบปัญหาการจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงในสัญญาการประมูล ดังนั้น จึงเกิดคำถามต่อธรรมาภิบาลการจัดการขยะในส่วนนี้ว่า กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้ามาประมูลงานได้ดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์หรือไม่ อย่างไร เปิดกว้างให้ภาคเอกชนเข้ามายุ่งย่วนประมูลแข่งขันอย่างเสรีหรือไม่ หลังจากเอกชนที่ได้รับการประมูลแล้ว เทศบาลมีมาตรการการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของเอกชนอย่างไร และมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหรือไม่

3. การกำจัดขยะอันตรายในชุมชน เทศบาลและอบต.ยังไม่มีระบบการจัดเก็บและนำไปกำจัดอย่างเหมาะสม และมักจะไม่ใช่ที่รับทราบแก่ประชาชนทั่วไปว่าขยะติดเชื้อมีระบบการกำจัดอย่างไร และกำจัดที่ไหน ถ่านไฟฉายหรือแบตเตอรี่ที่มีการใช้ในทุกครัวเรือนที่ทราบกันดีว่าเป็นขยะอันตรายในชุมชน แม้เทศบาลจะมีการณรงค์ให้ความรู้การแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปในชุมชน แต่เทศบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะจัดระบบรองรับการจัดเก็บขยะอันตรายเหล่านี้

4. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย ที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดโดย พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งอัตราที่กำหนดใน พ.ร.บ.สาธารณสุข ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักเศรษฐศาสตร์ รายได้จากอัตราค่าธรรมเนียมขยะที่เก็บอยู่จะไม่สามารถบริหารจัดการขยะได้เพียงพอ ท้องถิ่นจะต้องหารายได้จากส่วนอื่นมาอุดหนุนเหมือนที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่ง

จะเป็นภาระอย่างมากของท้องถิ่น ในกรณีของ อบต.อ่าวนาง มีวิธีคิดอัตราค่าธรรมเนียมขยะต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ กล่าวคือ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะตามน้ำหนัก สอดคล้องกับหลักการ Pay as you throw ใครทิ้งขยะที่มีน้ำหนักมากก็ต้องจ่ายมาก

ผลจากการสำรวจค่าความยินดีจะจ่าย เพื่อให้ทางการผู้รับผิดชอบมีงบประมาณจัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสองจังหวัด คือ เชียงใหม่และลำพูน ทำให้ทราบว่าแท้จริงแล้วประชาชนมีความยินดีจะจ่ายต่อเดือนมากกว่าอัตราที่จัดเก็บอยู่เดิม แต่ต้องให้หลักประกันที่เชื่อถือได้ว่าจะได้รับบริการที่ดีอย่างที่สัญญาไว้กับประชาชน ประชาชนจึงจะให้ความร่วมมือดังกล่าว

3.2.4 มิติสถาบัน กฎหมาย

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะชุมชนในโครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม ระยะที่ 1 ได้ดำเนินการทบทวนหลักกฎหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการวิเคราะห์กฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในส่วนที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะชุมชน ได้ดำเนินการวิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ยังได้วิเคราะห์กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะชุมชน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

จากการวิเคราะห์สรุปได้ว่า กฎหมายเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้หน้าที่ในการจัดการขยะเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บขนและกำจัดขยะโดยใช้งบประมาณของรัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และค่าธรรมเนียม ตลอดจนกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณขยะจากแหล่ง ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่ชัดเจน ทำให้ภาระของท้องถิ่นนับวันจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของประชากรและการบริโภค ไม่สอดคล้องกับงบประมาณและขีดความสามารถของท้องถิ่น

กฎหมายของไทยยังมิได้มีแนวคิดในการใช้ซ้ำวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์เพื่อการลดขยะและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การมัดจำวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีส่วนรับผิดชอบนำส่งคืน

วัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วให้ผู้ผลิตนำไปใช้ซ้ำหรือรีไซเคิลเช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ขวด เครื่องดื่ม หรือขวดน้ำบางขนาด เกิดจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายกำหนดขึ้นเองเพื่อการตลาดของสินค้าของตนโดยมิได้มีกฎหมายรองรับ หากแต่เกิดจากการตกลงระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และลูกค้า โดยมีสิ่งจูงใจที่จะได้รับเงินมัดจำคืนเต็มจำนวนหากนำเอาขวดแก้วหรือขวดพลาสติกมาคืน ซึ่งทำให้ลดปริมาณขยะและใช้วัสดุอย่างคุ้มค่า

การจัดการขยะตามกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายบางฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีกรณีตัวอย่าง ปัญหาการตีความขัดแย้งกับกฎหมายโรงงาน และกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขัดแย้งกับนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือและโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการเก็บขนขยะที่ไม่อยู่ในข่ายขยะอันตราย

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะที่มีอยู่ยังไม่ได้มีบทบาทปฏิบัติเอื้ออำนวยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการในทุกขั้นตอน กฎหมายเพียงกำหนดหน้าที่ของประชาชนมิให้ทิ้งขยะในที่ห้าม หรือทิ้งขยะในสถานที่ที่กำหนดให้ และชำระค่าเก็บขนตามอัตราที่กำหนดซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเป็นจริง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีกรณีหลบลี่ยงไม่จ่ายเงินดังกล่าว ความสำเร็จของการจัดการขยะในบางท้องถิ่นที่กลับเกิดขึ้นโดยท้องถิ่นหรือภาคเอกชนที่สร้างจิตสำนึกเพื่อสิ่งแวดล้อมร่วมกันและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ

ในประเด็นความโปร่งใสของข้อมูลข่าวสาร ยังมีปัญหาความชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดให้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการระดับใดเป็นข้อมูลที่พึงเปิดเผยได้ และในภาพรวม ก่อนหน้าที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ ได้มีโครงการที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมิได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์หลายโครงการ จึงทำให้เกิดการต่อต้านในภายหลัง ในพื้นที่โครงการก็มีโครงการลักษณะดังกล่าว เช่น เตาเผาขยะ

การจัดประชุม Focus group ได้ผลสรุป ดังนี้

(1) ขยะเป็นสิ่งที่คนไม่ต้องการและเหลือทิ้ง เช่น ขวด พลาสติก เศษวัสดุก่อสร้าง แต่ของเหล่านี้คนบางกลุ่มเห็นว่าเป็นของมีค่า ขยะจึงมีทั้งมีค่าและไม่มีค่า และยังขึ้นอยู่กับฐานะของคนมองและจิตสำนึกของคนนั้น ๆ ด้วย

(2) ขยะก่อให้เกิดปัญหากับธรรมชาติและมนุษย์หากจัดการไม่ดี ถ้าจัดการได้ก็ไม่ใช่อุปสรรค ต้นเหตุต้องแก้ที่คน ผู้ผลิตสินค้าควรพิจารณาบรรจุภัณฑ์นั้น Recycle ไม่ได้ก็ไม่ควรใช้ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจะแก้ไขได้ ขยะบางอย่าง เช่น ขวดเหล้า เบียร์ ควรเก็บภาษีท้องถิ่น เพราะการสร้างจิตสำนึกคงไม่ทันการ

(3) นอกจากการใช้บังคับกฎหมายแล้ว การแก้ไขปัญหาขยะควรสร้างจิตสำนึกให้เยาวชน เช่น ธนาคารขยะ จะช่วยได้ในระดับหนึ่ง และหากเป็นผู้ใหญ่ก็ควรต้องใช้กฎหมายบังคับ จึงควรเสริมกันไปทั้ง 2 อย่าง โดยเริ่มเป็นขั้นตอน เช่น ให้รักบ้านรักชุมชนก่อน เมื่อมีขยะจึงนำไปจัดการต่อ ควรให้มีวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

(4) ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการขยะ ประชาชนไม่รู้หน้าที่ของตนในการทิ้งขยะ ถ้าขยะมีค่าเราก็ไม่ต้องกลัวเรื่องการทิ้งขยะ เช่น ที่พิษณุโลก ต้องใช้เงินเป็นกุศโลบายในการจัดการขยะร่วมกัน รถซาเล้งเก็บขยะในซอยเสียใหญ่จะเข้าออกเป็นเวลา และเป็นยามให้หมู่บ้านด้วย

(5) อบต. มีหน้าที่มากแต่ไม่ค่อยมีอำนาจ ถ้าภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันก็จะแก้ปัญหาได้ ปัญหาผู้มีอิทธิพล ข้าราชการกลัวอิทธิพล กฎหมายอ่อนและมีช่องโหว่ การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก แต่กฎหมายหลักก็ไม่แก้ไขจึงไม่อาจจัดการได้

(6) ในประเด็นความต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมควรสูงขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักว่า ควรแยกเป็นประเภทธุรกิจและจำนวนขยะ บ้านเรือนทั่วไปควรเก็บ 50 บาท ถ้าเพิ่มราคาก็ควรนำส่วนหนึ่งมาใช้สร้างจิตสำนึก หรือเก็บภาษีจากการผลิต ควรมีแนวทางการจัดการในเชิงธุรกิจมากขึ้น ชุมชนต้องการจัดการขยะกันเอง แต่บางพื้นที่อาจมีเงินไม่มากพอ และแม้ชุมชนเดียวกันก็อาจต่อต้านถ้ามีการชี้แจงและให้ผลประโยชน์ที่เพียงพอก็จะไม่ถูกต่อต้านควรมานำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้และให้ส่วนราชการพัฒนาต่อไป

(7) วิธีการที่ภาครัฐกับประชาชนทำงานร่วมกันได้ เช่น ที่ลาดกระบังจะมีในแต่ละเดือนจะมีวันที่เขตกับผู้นำประชาชนจะมาพบกันเพื่อบอกถึงปัญหา และเจ้าหน้าที่ก็มาให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ และแจ้งผลการแก้ปัญหา ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ถูกกระทบจริง และการให้ข้อมูลจากภาครัฐไปยังประชาชนควรต้องย่อยข้อมูลให้เข้าใจได้ง่าย

(8) ความเห็นต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเห็นว่ายังไม่ดีกฎหมายเก่าต้องแก้ไข บางส่วนเห็นว่ากฎหมายส่วนใหญ่ดีแล้วแต่ผู้ปฏิบัติไม่นำไปใช้ให้ถูกต้องอยู่ที่ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน ควรปิดช่องว่างและข้อยกเว้นต่างๆ ของกฎหมายและให้บังคับได้เข้มงวด กฎหมายควรมีสติของประชาชนบางอย่าง เช่น สิทธิในธรรมชาติ กฎหมายไม่ใช่คำตอบเดียวควรใช้วัฒนธรรมและสังคมเข้าปรับใช้

บทที่ 4 : ธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดการกากและมลพิษ อุตสาหกรรม

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์ธนา
ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

4.1 ภาพรวม

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นนี้ถูกเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างการแก้ปัญหาของคุณลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา และกระแสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน ส่งผลให้ประเทศยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่การพัฒนาที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมถือเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องของการพัฒนาประเทศที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะแม้ว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวเร็วมาก แต่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ทวีความรุนแรงตามไปด้วย

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะเกิดวิกฤติแล้วก็ตามเศรษฐกิจบางส่วนของประเทศยังคงเจริญเติบโต ดังเช่น ในภาคเหนือซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เช่น นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญที่สุดของประเทศ เมื่อพิจารณาที่มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์พบว่าการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในภาคเหนือคิดเป็น 435,939.1 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 430,536.1 ล้านบาท ในปีก่อน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2542 มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในภาคเหนือเริ่มปรับตัวลดลงเป็น 425,065.9 ล้านบาท เนื่องจากการลดการผลิตของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และการย้ายฐานการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ ไปยังประเทศอื่นด้วย

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนทำให้ประเทศประสบปัญหาวิกฤติในเรื่องของสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมด้วย เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหามลพิษทางอากาศ และปัญหาการจัดการกากพิษอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ แสดงให้เห็นว่า ในช่วง พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2539 ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจาก 7 แสนตันเป็น 1.18 ล้านตัน หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ 10 ต่อปี โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2543 ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมคิดเป็น 1.2 ล้านตัน ซึ่งสิ่งที่น่าสังเกตคือ แม้ว่าปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบบ้างให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้ปิดตัวลง แต่ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นกลับไม่ได้ลดปริมาณลง ทั้งนี้ความผันผวนของเศรษฐกิจและปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ที่เพิ่มขึ้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาของประเทศที่ยังไม่ใช้การพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ การพัฒนาที่ผ่านมายังมีผลกระทบในด้านสังคมตามมา เช่น การ

พัฒนาโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ อาทิ การสร้างโรงไฟฟ้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่ยุติธรรมในสังคม

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ต้องอาศัยธรรมาภิบาลซึ่งเป็นเสมือนกลไกหรือเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การจัดการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม ซึ่งในบทที่ผ่านมาได้อาศัยกรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันมาประยุกต์ โดยที่แนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวได้แบ่งกลไกในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

- ระดับที่ 1. กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules) ซึ่งในกรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540
- ระดับที่ 2. กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (collective choice rules)
- ระดับที่ 3. กลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปได้คือบทบาทของชุมชน โดยเฉพาะการเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการหรือกลไกขั้นที่ 3 นั้นเป็นเรื่องของการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลได้ จะต้องอาศัยการติดตามและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ซึ่งองค์กรของรัฐเพียงอย่างเดียวคงจะไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องอาศัยชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Stakeholder) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของอุตสาหกรรม ชุมชนมักจะมีลักษณะที่เปราะบางและขาดอำนาจในการต่อรอง ซึ่งทำให้ไม่มีระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างชุมชนกับภาคอุตสาหกรรมในการติดตามและตรวจสอบ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม

การเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการนั้น ชุมชนเป็นทั้งเป้าหมายและกลไกที่จะทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้การทำความเข้าใจลักษณะของชุมชนในเบื้องต้น จะนำไปสู่การแสวงหาทางออกของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ จากการศึกษาพบว่า ชุมชนในเขตอุตสาหกรรมมีลักษณะ¹ พอสรุปได้ดังนี้คือ ชุมชนอยู่ในภาวะที่พึ่งพิงต่อภาคอุตสาหกรรมอย่างมากทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการจ้างงานอย่างต่อเนื่องและความพยายามที่จะตรวจสอบและแก้ปัญหาที่เกิดจากมลพิษในอุตสาหกรรมนั้นๆ นอกจากนี้การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีการไหลเข้าของแรงงานต่างถิ่น อันก่อให้เกิดความหลากหลายที่ทำให้ฐานของผลประโยชน์ร่วมของชุมชนขาดความชัดเจน การรับรู้ปัญหาของชุมชนจึงแตกต่างกันออกไป ส่งผลให้กลไกการทำงานของชุมชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงถูกลดทอนลงไป ในขณะเดียวกันการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบทางประชากรและความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ภายในพื้นที่ ทำให้ขอบเขตทางสังคมและการเมืองของชุมชนมีความชัดเจนน้อยลง และการตื่นตัวในเรื่องการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมทำให้มีการสร้างสายสัมพันธ์ทางกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมข้ามเขตการปกครอง ชุมชนในพื้นที่อุตสาหกรรมบางแห่งผ่านการเผชิญกับวิกฤติมลพิษจากอุตสาหกรรม การ

¹ ดูรายละเอียดในส่วนการศึกษามิติด้านสังคมและชุมชน (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

รวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหายังทำให้ชุมชนถูกมองว่าต่อต้านนโยบายของรัฐและเป็นศัตรูกับอุตสาหกรรม และกลายเป็นเหยื่อของการระดมความสนับสนุนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ส่งผลให้ชุมชนบอบช้ำและขาดความไว้วางใจ ซึ่งถือเป็นโจทย์สำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานของชุมชนในภาคอุตสาหกรรมพบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะนำไปสู่การก่อให้เกิดธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากชุมชนต้องพึ่งพาอาศัยภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการ ยังรวมถึงการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจบนพื้นฐานของความเสมอภาค การสร้างพลังชุมชนและการฟื้นฟูความไว้วางใจในสังคม การสร้างกฎกติกาและเงื่อนไขที่เหมาะสมจะทำให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติการที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการวิเคราะห์ลักษณะของชุมชนในเขตอุตสาหกรรมที่กล่าวในตอนต้นชี้ให้เห็นว่า ชุมชนยังมีความเปราะบางและขาดอำนาจต่อรองกับภาคอุตสาหกรรม นอกจากชุมชนแล้ว คนงานก็ตกอยู่ในสถานะเดียวกันหรืออาจเลวร้ายยิ่งกว่า เพราะจากการศึกษา² พบปัญหาของคนงานได้รับสารพิษค่อนข้างมาก แต่อยู่ในฐานะที่ไม่อาจต่อรองกับนายจ้างภาคอุตสาหกรรมได้เลย ปัญหาเหล่านี้ทำให้กลไกในระดับปฏิบัติการบรรลุผลได้ยาก

นอกจากนี้แล้วปัญหาความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความพยายามในการทำให้แรงงานมีราคาถูก และไม่มีอำนาจต่อรองประกอบกับการลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมลง เพื่อดึงดูดความสนใจในการเป็นฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งมีส่วนทำให้ปัญหาทวีความซับซ้อน โดยเฉพาะเมื่อขณะนี้มีความโน้มที่ประเทศพัฒนาแล้วกำลังถ่ายโอนอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง (dirty industries) มายังประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้บริษัทข้ามชาติ (TNC) มีแนวโน้มที่จะแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของคนงานต่ำหรือที่เรียกว่า Pollution haven เพื่อลดต้นทุนการผลิต ขณะเดียวกันการขาดธรรมาภิบาลในระดับในประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มที่พยายามลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของคนงานของประเทศตนเอง เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้เกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในกลไกระดับปฏิบัติการยิ่งเป็นไปได้ยากขึ้นไปอีก

นอกจากนี้การแก้ปัญหการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคอุตสาหกรรมในระดับปฏิบัติการยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย เนื่องจากปัญหามลพิษที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นปัญหาทางเทคนิคที่ต้องอาศัยเรื่องของเทคโนโลยีเข้าช่วยด้วย ภาครัฐที่จะสร้างแรงจูงใจในการทำให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ปลอดภัย และจัดการกากพิษอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ประเด็นที่น่าเป็นห่วงอีกประการคือ ปัญหาการกล่าวอ้างของโรงงานอุตสาหกรรมว่าได้รับมาตรฐานสากล เช่น ISO14001 เท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษเบ็ดเสร็จ ทั้งๆ ที่การได้มาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงในการจะลดปัญหามลพิษ ทั้งนี้การที่จะได้รับมาตรฐาน ISO 14001 นั้น ในเบื้องต้นเพียงแค่ผู้ขอทำการ

² การศึกษาในส่วนมิติด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความเสี่ยง (บทที่ 3 และบทที่ 4 ของรายงานฉบับที่ 2)

เสนอบริบบนในการจัดการ สิ่งแวดล้อม (Environment Management System) ขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายในการลดมลภาวะในทางปฏิบัติจริง ก็สามารจะได้มาตรฐานรับรองดังกล่าว ทั้งนี้ในการจัดการและควบคุมตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทั้งของบริษัทผู้ขอการรับรองและบริษัทที่ให้การรับรอง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเองก็ยังไม่รัดกุมเพียงพอ กล่าวคือผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัดในช่วงที่จะมีการตรวจสอบหากไม่มีการตรวจสอบมาตรการที่ใช้ก็จะหละหลวม ไม่ถูกปฏิบัติอย่างจริงจัง ขณะนี้องค์กรระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก็เริ่มมีความเป็นห่วงในประเด็นนี้ และเห็นสมควรที่จะปรับมาตรฐานของ ISO ให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น (Pringle and et.al , 1998) ซึ่งปัญหาการใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ขาดการตรวจสอบจริงจัง อาจนำไปสู่การเกิด moral hazard ได้คือ มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกลายเป็นสิ่งที่โรงงานต่างๆ พยายามจะซื้อหาโดยไม่ได้มีการแก้ไขปัญห สิ่งแวดล้อมจริง

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขของความสำเร็หรือล้มเหลวของกลไกในระดับปฏิบัติการก็มีผลมาจากกลไกในระดับการตั้งกฎกติกาหรือกลไกในระดับที่ 2 ซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขณะนี้มีส่วนส่วนด้วยกัน³ ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ออกมาเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยที่โรงงานในแต่ละประเภทจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เช่น สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน มลพิษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อต้องการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจัดให้มีมาตรฐานในเรื่องของคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตราย ในกิจการต่างๆ และกำหนดสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายเหล่านั้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าขณะนี้อาจถือว่ามีกฎหมายที่ครอบคลุมพอสมควร แต่โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและนโยบายที่มีอยู่โดยสรุป ยังมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพทำให้การบังคับใช้กระทำไยยาก โดยเฉพาะในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรของรัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในระดับที่ 1 คือ การกำหนดกรอบใหญ่ในการตั้งกติกาได้มีการวางกรอบไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นอกจากนี้ใน มาตรา 78 ยังมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองรวมถึงการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาลที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปรากฏว่ากลไกในระดับที่ 2 คือระดับกฎหมายและนโยบายกลับมี กฎหมายหลายฉบับซึ่งออกมาบังคับใช้นานแล้ว

³ ดูรายละเอียดในเรื่องกฎหมาย ในมิติตสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ (บทที่ 7 ของรายงานฉบับที่ 2)

จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับ แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบางส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในมุมมองของการจัดสรรเชิงสถาบันของธรรมาภิบาล เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีอุตสาหกรรมของไทยอาจสรุปได้ว่า กลไกในระดับที่ 1 มีธรรมาภิบาลในการวางกรอบใหญ่ที่เป็นเป้าหมายอย่างชัดเจนให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ในการวางกฎกติกาหรือกลไกระดับการออกนโยบายและกฎหมายที่จะยอมรับสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนยังไม่มีความชัดเจน โดยกฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่ยังเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อวางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งอุตสาหกรรม โดยที่ยังไม่มีการสร้างกฎกติกาเพื่อให้สิทธิกับชุมชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งๆ ที่ได้มีการระบุสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายยังประสบปัญหา ในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ หรือการละเลยของผู้มีหน้าที่ ทำให้กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียและการลักลอบทิ้งกากพิษอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขาดกลไกการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบโดยชุมชน การมีช่องว่างในการแสวงผลประโยชน์และความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ด้วย เป็นต้น ดังนั้นหากต้องการให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะต้องมีการทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยมีความเข้าใจกลไกและเงื่อนไขในทั้ง 3 ระดับเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน

อาจกล่าวได้ว่า ในภาคอุตสาหกรรมนี้การเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนมากกว่าในภาคทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากปัญหาความอสมมาตร (asymmetry) ของอำนาจการต่อรองระหว่างชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งกลุ่มแรกมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มหลังอย่างมาก นอกจากนี้ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนมีผลให้รัฐให้ความสำคัญกับเป้าหมายในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะดูแลด้านสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ปัญหาความอสมมาตรของอำนาจดังกล่าวมีผลให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมในระดับพื้นที่หรือระดับปฏิบัติการ (กลไกระดับที่ 3) เกิดได้ยากกว่าในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติ

หากจะพิจารณาระบบการบริหารจัดการ (governance systems) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของสิ่งแวดล้อมภาคอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 3 ระบบของการจัดการที่สัมพันธ์กัน คือ

1. ระบบการจัดการด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
2. ระบบการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน ซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของคนงานโดยตรง

3. ระบบการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน ซึ่งกระทบต่อชุมชนและสังคมโดยรวม

ทั้งนี้การศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับระบบการบริหารจัดการ (governance systems) ที่ 2 และ 3 แต่ก็ต้องยอมรับว่าระบบการจัดการด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมมีส่วนหรือมีผลกระทบต่อระบบที่ 2 และ 3 ด้วย

เนื่องจากโครงการย่อยในส่วนของการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ได้หยิบยกรณีศึกษาที่มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) กรณีอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน โดยมีการศึกษาในลักษณะสหวิทยาการใน 4 มิติ กล่าวคือ ด้านสังคมและชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และด้านเศรษฐศาสตร์ ดังที่ได้มีการรายงานไว้ในการศึกษาแต่ละมิติ นอกจากนี้ ยังมีกรณีศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพในเรื่องการจัดการกากอุตสาหกรรมของบริษัท เจนโก้ (GENCO) และการฝังกลบกากอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาธรรมชาติทางด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะบูรณาการ จึงสามารถแบ่งกรณีศึกษาย่อยได้ออกเป็น 4 กรณีศึกษา ดังนี้คือ

- 1) กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน: ความปลอดภัยของคนงาน ซึ่งถือเป็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรม
- 2) กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน: ชุมชนหนองเป็ดและปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งถือเป็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานอุตสาหกรรม
- 3) กรณีการจัดการกากอันตรายจากอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณีย่อย คือ
 - 3.1) กรณีการจัดการกากอุตสาหกรรมของบริษัท เจนโก้ (GENCO)
 - 3.2) กรณีการฝังกลบกากอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี

4.2 การวิเคราะห์ปัญหาธรรมชาติทางด้านสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษากากและมลพิษอุตสาหกรรมในระดับปฏิบัติการ

ในเบื้องต้นในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ จะเน้นการวิเคราะห์ปัญหาในระดับปฏิบัติการ (operational level) หรือกลไกในระดับที่ 3 โดยเฉพาะ โดยที่ถ้าพิจารณาจากรูปที่ 1⁴ จะเห็นว่าผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้นมาจากปฏิสัมพันธ์ของการกระทำ (patterns of interaction)

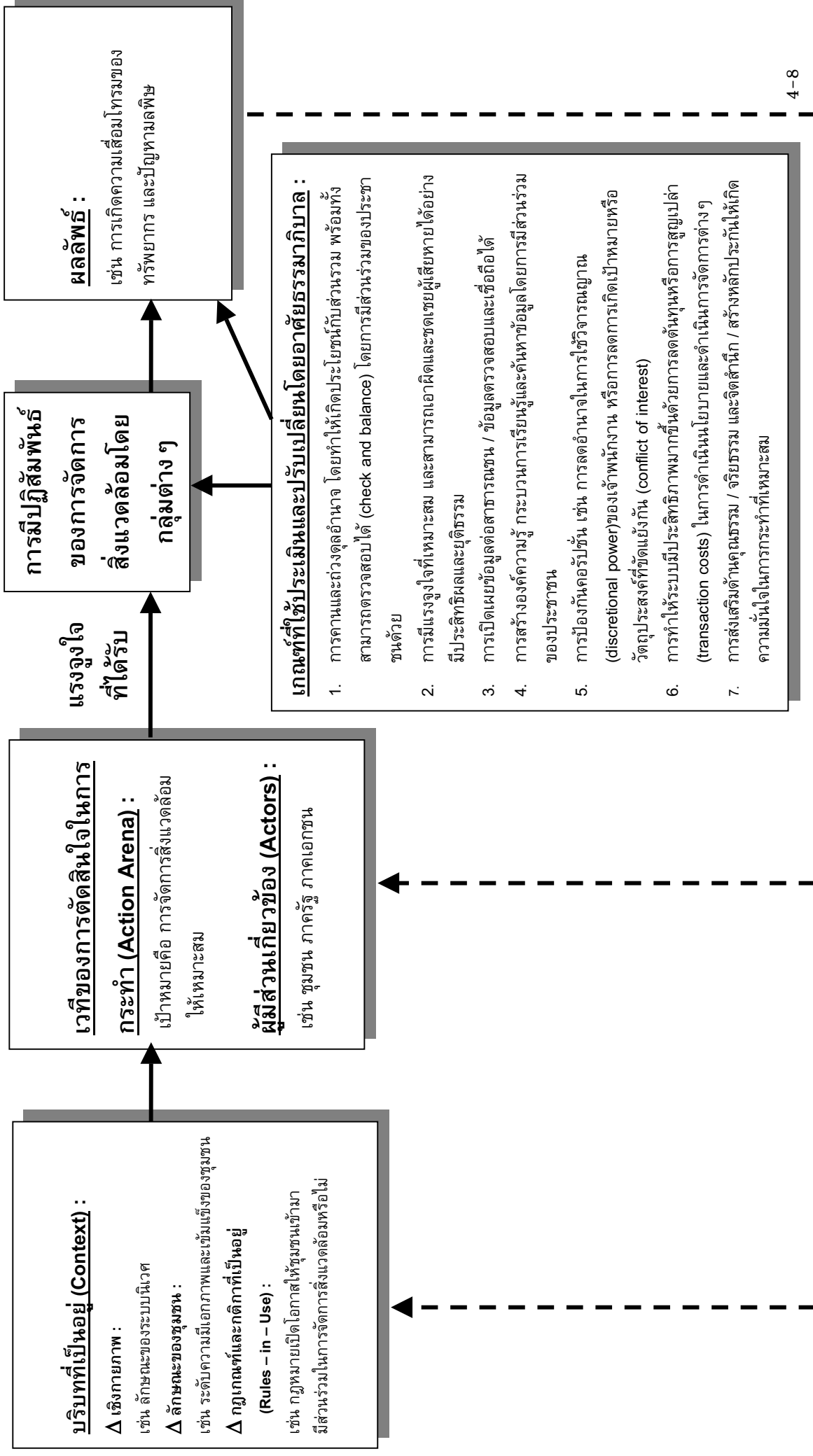
⁴ โปรดดูบทที่ 2 เรื่องมโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมชาติทางด้านสิ่งแวดล้อม

ของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (actors) ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการกระทำบางสิ่งบางอย่าง (Action Arena) ซึ่งในที่นี้คือ การจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมภายใต้บริบท (Context) หรือเงื่อนไขที่มีอยู่ เช่น เงื่อนไขทางกายภาพ ลักษณะชุมชนที่เกี่ยวข้อง และนโยบายหรือกฎกติกาที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ผลลัพธ์ดังกล่าวจะสามารถประเมินและปรับเปลี่ยนได้ (evaluative criteria) โดยในที่นี้เกณฑ์ที่จะใช้คือ เงื่อนไขการมีธรรมาภิบาลในระบบของการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นว่า ระบบการจัดการ (governance systems) ด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมอาจแบ่งได้เป็น ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน และระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน จากการประยุกต์การวิเคราะห์เชิงสถาบันตามรูปที่ 1 สามารถสรุปภาพรวมของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังรูปที่ 2 ซึ่งจะสรุปภาพรวมของปัญหาในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน ซึ่งเน้นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของคนงานโดยตรง โดยในที่นี้จะหยิบยกกรณีศึกษาเรื่องแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูนมาวิเคราะห์ ส่วนรูปที่ 3 เป็นการสรุปปัญหาภาพรวมของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน ซึ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานที่มีผลต่อชุมชนและสังคมโดยรวม ในที่นี้จะหยิบยกกรณีศึกษาชุมชนหนองเป็ดและมลพิษทางอากาศที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูนมาวิเคราะห์

ระดับปฏิบัติการ (operational level)

รูปที่ 1 : การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทธรรมาภิบาลด้วย IAD



สำหรับรูปที่ 4 และ 5 เป็นการสรุปภาพรวมของปัญหาการจัดการกากอันตรายจากอุตสาหกรรมซึ่งเป็นระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน ในกรณีศึกษาบริษัท เจนโก้ และการฝังกลบที่กาญจนบุรี

ในการวิเคราะห์กรณีศึกษาย่อย 4 กรณี ได้อาศัยการบูรณาการการศึกษาจากทั้ง 4 มิติดังที่ได้กล่าวแล้ว และประยุกต์แนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (รูปที่ 1) มาศึกษาปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.1 กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน⁵

4.2.1.1) ความปลอดภัยของคนงาน (โปรดดูรูปที่ 2)

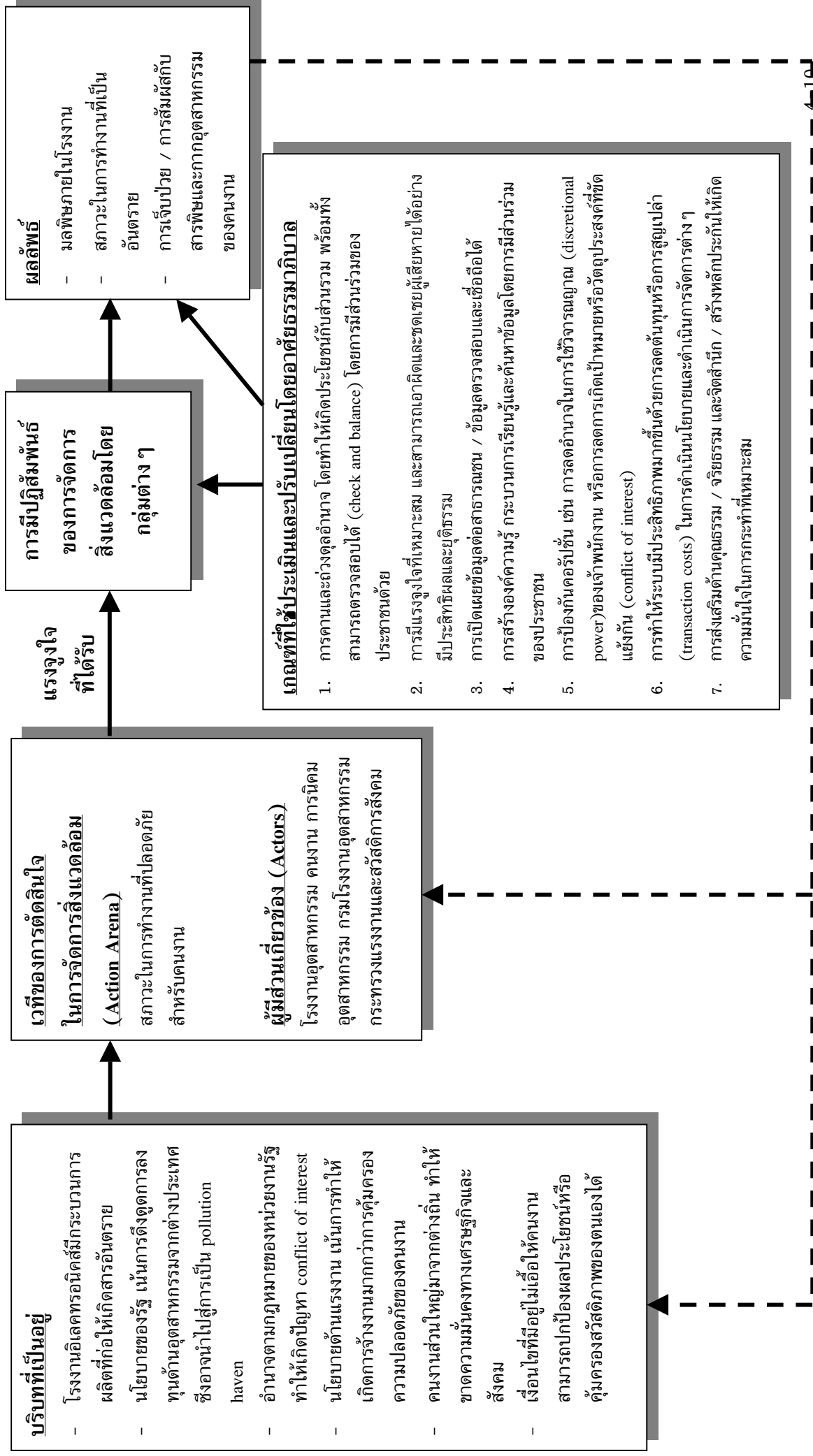
กรณีนี้เป็นเรื่องของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป้าหมายหลักในที่นี้คือ การจัดการให้เกิดสภาวะในการทำงานที่ปลอดภัยสำหรับคนงาน อย่างไรก็ตาม “ผลลัพธ์” (รูปที่ 4) ที่พบจากการศึกษาในโครงการวิจัยนี้ มีการค้นพบความผิดปกติในเลือดของคนงาน⁶ ประกอบกับการสัมภาษณ์⁷ ได้บ่งชี้ถึงปัญหาความเจ็บป่วยของคนงาน ซึ่งส่วนมากเป็นโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ในการศึกษาปัญหาของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานเป็นการวิเคราะห์ปัญหาระดับปฏิบัติการ (Operational Level) โดยมีผลกระทบจากกลไกระดับนโยบาย (Collective Choice Level) อยู่ด้วย ซึ่งผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ (Actors) ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม (ภาคเอกชน) คนงาน และภาครัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยที่การจัดการกับระบบสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยภายในโรงงาน เป็นหน้าที่โดยตรงของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องดำเนินการ รวมทั้งการให้ความรู้และอุปกรณ์กับคนงาน เพื่อให้คนงานสามารถปกป้องความปลอดภัยของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้บรรลุเป้าหมายที่ควรจะเป็น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาในเชิงธรรมาภิบาลของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

⁵ รายละเอียดกรณีนี้ โปรดดูในการศึกษามิติสังคมและชุมชน (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

⁶ รายละเอียดกรณีนี้ โปรดดูในการศึกษามิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง (บทที่ 3 ของรายงานฉบับที่ 2)

⁷ รายละเอียดกรณีนี้ โปรดดูในการศึกษามิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง (บทที่ 4 ของรายงานฉบับที่ 2)

รูปที่ 2 ภาพรวมของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน: กรณีความปลอดภัยของคนงาน



บริบทที่เป็นอยู่⁸ (Context)

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพ คือ โรงงานประเภทอิเล็กทรอนิกส์มีกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดสารอันตราย ทั้งในรูปของสารเคมีและโลหะหนัก ซึ่งต้องการกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่เหมาะสม ทั้งนี้ในการสร้างระบบดังกล่าวย่อมต้องการการลงทุน
- 2) เงื่อนไขที่เป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐ (กลไกระดับ Collective Choice) ซึ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ มีแนวโน้มที่จะต้องการให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมต่ำเพื่อแข่งขันในการดึงดูดการลงทุน นอกจากนี้ การที่อุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์สามารถย้ายฐานการลงทุนได้ง่าย ทำให้เกิดความหวาดเกรงการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่น
- 3) กลไกด่านกฎหมาย (ระดับ Collective Choice) ที่มีอยู่ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน
- 4) เงื่อนไขที่เป็นนโยบายด้านแรงงานเอง (กลไกระดับ Collective Choice) ก็เป็นการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงานมากกว่าที่จะคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน
- 5) ลักษณะของคนงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากต่างถิ่น จึงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะขาดความมั่นคงทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ
- 6) เงื่อนไขที่มีอยู่ไม่เอื้อให้คนงานสามารถปกป้องผลประโยชน์ หรือคุ้มครองสวัสดิภาพของตนเองได้ เช่น การมีสหภาพแรงงาน หรือ การมีอำนาจต่อรอง รวมถึงการเรียกร้องเงินทดแทน หากมีการเจ็บป่วยจากการทำงานก็เป็นไปได้ยาก

การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาจากบริบทที่เป็นอยู่ โรงงานจะไม่มีแรงจูงใจในการที่จะลงทุนเพื่อปรับปรุงให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานดีขึ้น เนื่องจากการเพิ่มต้นทุนการผลิต และโรงงานสามารถย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่าได้ โดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาของความอสมมาตร ทั้งในด้านอำนาจต่อรอง (Asymmetric Power) ในด้านความรู้ (Asymmetric Information) และด้านเศรษฐกิจระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับคนงานที่สูงมาก และแม้ว่าตามกฎหมาย จะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยพื้นฐาน (จปฐ.) ช่วยกำกับดูแล แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของคนงานอย่างแท้จริง แต่จะรักษาผลประโยชน์ให้กับบริษัทเป็นหลัก ทำให้เมื่อเกิดการเจ็บป่วยจากการทำงาน คนงานเหล่านี้ก็จะลาออกจากงานกลับท้องถิ่นเดิมไปอย่างเงียบๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะไม่มีหน่วยงานของรัฐติดตามแต่อย่างใด สถาบันความปลอดภัยในการทำงานของ

⁸ ในด้านเกี่ยวกับกฎหมาย โปรดดูรายละเอียดในส่วนกฎหมาย ของมิติสสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ (บทที่ 7 ของรายงานฉบับที่ 2)

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีการเตรียมเอกสารคู่มือในเรื่องความปลอดภัยและการป้องกันอันตรายในการทำงานภายในโรงงาน 16 ประเภทอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามการรับรู้ปัญหาและการติดตามตรวจสอบสุขภาพและผลการตรวจเลือดคนงานประจำปีของทางโรงงานยังไม่ค่อยชัดเจน นอกจากนี้การตรวจสอบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานเป็นหน้าที่ของกรรมการนิคมอุตสาหกรรมและกรมโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม บทบาทสำคัญของทั้งการนิคมฯ และกรมโรงงานฯ คือ การส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งภายใต้บริบทที่เป็นอยู่ นโยบายในทางปฏิบัติเอนเอียงไปในทางการส่งเสริมการลงทุน และเนื่องจากบริษัทข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำจึงส่งผลให้ความเข้มงวดด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นรองลงมา ฉะนั้นเมื่อพิจารณาปัญหาในบริบทของธรรมาภิบาลอาจสรุปได้ว่า ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงานซึ่งหมายถึงความปลอดภัยในการทำงานของคนงานโดยตรง เป็นระบบการจัดการที่ยังขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ตลอดจนการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การที่คนงานก็ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น ประกอบกับยังขาดอำนาจการต่อรองในการทำงานทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อคนงานถูกละเลยไป หรือกล่าวได้ชัดว่าคนงานขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลต่อสวัสดิภาพของพวกเขาโดยตรง และประการสำคัญคือ ปัญหาความขัดแย้งของเป้าหมายของหน่วยงาน (conflict of interest) ซึ่งเกิดจากความจำเป็นที่หน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อมขณะเดียวกันต้องส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมภายใต้สภาวะการแข่งขันกันเป็นฐานการลงทุนให้กับบริษัทข้ามชาติในภูมิภาคนี้ ทำให้การมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ การที่มีความหวั่นเกรงการสูญเสียบรรยากาศการลงทุนก็ยังมีผลทำให้ปัญหาที่มีอยู่ไม่ได้รับการเปิดเผยแต่ถูกปิดเงียบ ซึ่งในบริบทของธรรมาภิบาล ทำให้การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเป็นไปได้ยาก เพราะหลายฝ่ายกลัวการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การที่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้เกิดช่องทางใหม่ๆ ในการเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น ระบบศาลปกครอง และองค์กรอิสระ เช่น สภานายความ เข้ามามีบทบาทในเรื่องการฟ้องคดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้มากขึ้น แม้ว่าการพิสูจน์ในชั้นศาลเกี่ยวกับกรณีความเจ็บป่วยจากการทำงานจะกระทำได้ยาก แต่ก็อาจเป็นช่องทางที่จะทำให้ระบบมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น ปัญหาเรื่องความอสมมาตร (asymmetry) ของอำนาจและทรัพยากรทุนก็ยังคงเป็นอุปสรรคอยู่ไม่มากนัก

4.2.1.2) ชุมชนหนองเป็ดและมลพิษทางอากาศ⁹ (โปรดดูรูปที่ 3)

กรณีนี้เป็นเรื่องของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมนอกโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป้าหมายหลักในที่นี้คือ การแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนอกโรงงานซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

ในกรณีนี้ได้หยิบยกปัญหาของชุมชนหนองเป็ด ซึ่งตั้งอยู่ที่ หมู่ 4 ต.บ้านกลาง อ.เมืองลำพูน ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศของโรงงานผลิตกระเบื้องในเขตนิคมอุตสาหกรรมจังหวัด

⁹ รายละเอียดโปรดดูในมิติสังคมและชุมชน ในกรณีชุมชนหนองเป็ด (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)