

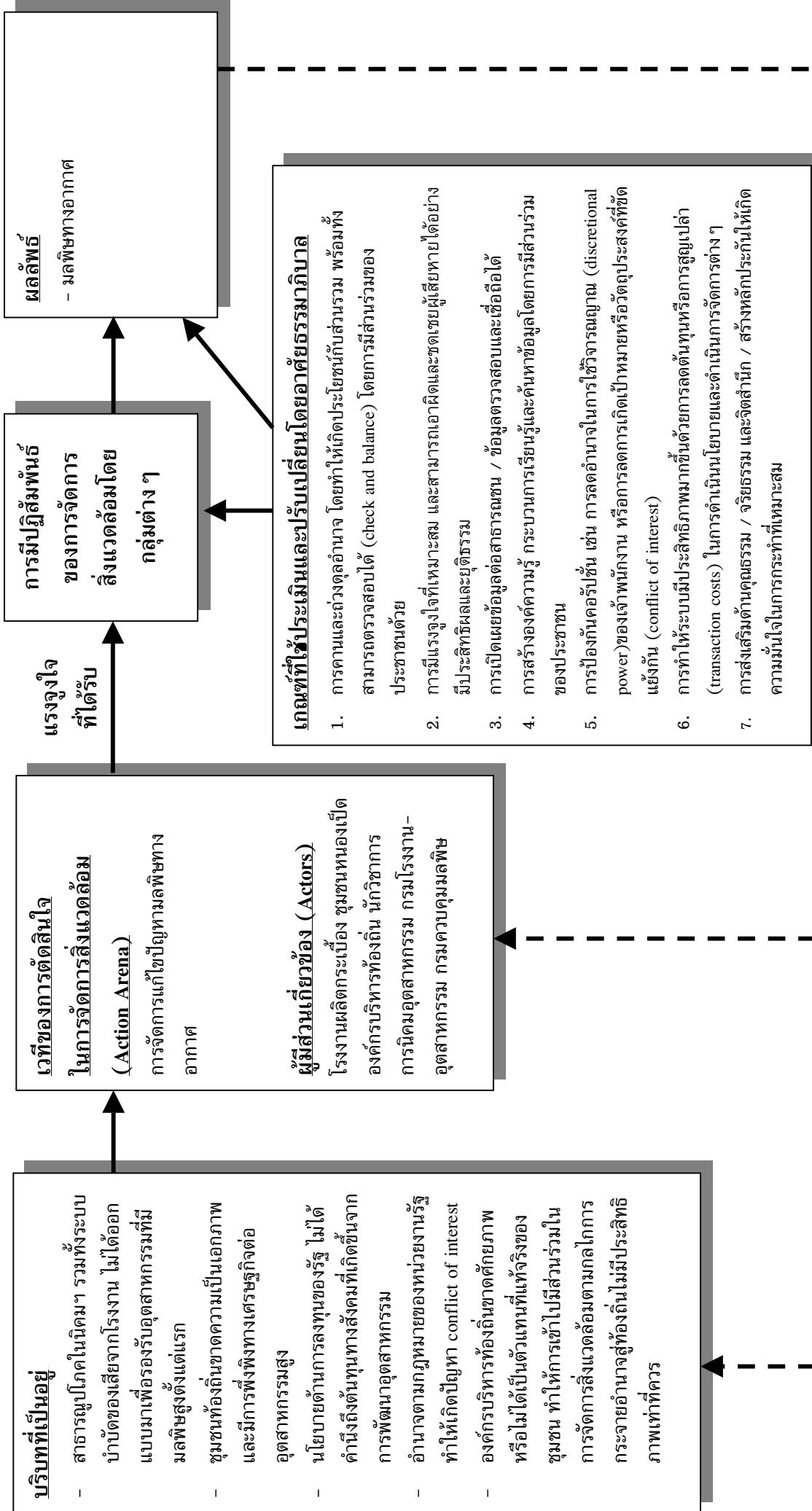
ลำพูน ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ปัญหาของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน เป็นการวิเคราะห์ปัญหาระดับปฏิบัติการ (Operational Level) อย่างไรก็ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบมาจากกลไกระดับนโยบาย (Collective Choice Level) อยู่ด้วย ซึ่งในที่นี้ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ (Actors) ได้แก่ โรงงานกระเบื้อง (ภาคเอกชน) ชุมชนหนองเป็ด องค์กรบริหารท้องถิ่น นักวิชาการ และภาครัฐ ได้แก่ จังหวัดลำพูน การนิคมอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ โดยที่การจัดการระบบสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานเป็นหน้าที่โดยตรงของโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะต้องมีการบำบัดมลพิษและสารอันตรายที่ปล่อยออกจากรองงาน ไม่ว่าในรูปของก๊าซ ของเหลว หรือของแข็ง อย่างไรก็ได้ ในกรณีนี้การจัดการระบบสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานไม่บรรลุเป้าหมายที่ควรจะเป็น เนื่องจากเกิดมลพิษทางอากาศที่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในเชิงธรรมาภิบาลของระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

บริบทที่เป็นอยู่¹⁰ (Context)

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพพบว่า สาธารณูปโภคในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ซึ่งรวมทั้งระบบการบำบัดของเสียจากโรงงานแต่เริ่มแรก ไม่ได้ออกแบบไว้รองรับอุตสาหกรรมประเภทที่มีมลพิษสูง แต่เป็นอุตสาหกรรมทางการเกษตรมากกว่า และในกรณีของโรงงานผลิตกระเบื้องที่มีปัญหา ก็ไม่ได้ติดตั้งเครื่องบำบัดมลพิษทางอากาศไว้ตรงกับความรุนแรงของปัญหาที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการในช่วงแรก ก็ไม่ได้รับคำทักท้วงจากทางการนิคมอุตสาหกรรมแต่ประการใด
- 2) บริบทที่เป็นอยู่ในด้านของชุมชนท้องถิ่นที่จังหวัดลำพูน มีลักษณะที่ขาดความเป็นเอกภาพและพึงพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมสูง เนื่องจากแต่เดิมเป็นชุมชนที่ทำการเกษตร แต่เมื่อมีนิคมอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและวิถีชีวิตอย่างเฉียบพลัน จากสังคมการเกษตรเข้าสู่ยุคแรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาเกิดมีแรงงานจากต่างถิ่นเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในที่สุดชุมชนลำพูนก็อาศัยรายได้จากการสร้างที่พักอาศัยและร้านอาหาร รวมถึงสถานบันเทิงต่างๆ จากการที่มีอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ แม้ว่าชุมชนจะตระหนักรถึงการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในทางลบ แต่ก็ไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบอะไรต่ออุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางเศรษฐกิจซึ่งพากเพียศักย์เป็นหลักอยู่
- 3) เนื่องไปที่เป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐ (กลไกระดับ Collective Choice Level) ที่ผ่านมาได้นำการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยจะคิดถึงแต่รายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นจากการมีอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้มีการคำนึงถึงต้นทุนทางสังคม (Social Costs) ในรูปของความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุภาพของชุมชนแต่อย่างใด

¹⁰ รายละเอียดโปรดดูในมิติสังคมและชุมชน ในกรณีชุมชนหนองเป็ด (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

รูปที่ 3 ภาพรวมของปัญหาการจัดการตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงหลังการประเมิน: การพัฒนาหนอนเป็นแมลงพิษทางอากาศ



- 4) กลไกด้านกฎหมาย (ระดับ Collective Choice) ที่มีอยู่ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ คือ การนิคม อุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลด้าน สิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ได้ เมื่อมีปัญหาผลกระทบต่อชุมชนในรูปของมลพิษ กฎหมายได้ให้อำนาจกรรมควบคุมมลพิษสามารถเข้ามาดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขได้ แต่ใน กรณีที่เหล่าคนเมืองเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ก็ให้แจ้งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนิน การ ต่อเมื่อปัญหามีได้รับการแก้ไข ทางกรมควบคุมมลพิษก็สามารถดำเนินการ เช่น ฟ้อง กรมโรงงานอุตสาหกรรมและปิดโรงงานได้ อย่างไรก็ตาม โดยปกติหลักในทางปฏิบัติ กรมควบ คุมมลพิษจะไม่ต้องการกระทำการที่เป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย กัน
- 5) กลไกด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจกับองค์กรบริหารท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหาร ท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต ในกรณีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ ชุมชนท้องถิ่น แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติ องค์กรบริหารท้องถิ่นเหล่านี้ยังขาดศักยภาพ หรือบาง ครั้งก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงของชุมชน ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะเป็นที่พึ่งให้กับชาวบ้านได้เมื่อ มีการร้องทุกข์

การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

แม้ว่าชุมชนหนองเป็ดจะเป็นชุมชนเก่าแก่ในพื้นที่ ตั้งอยู่มานานร่วมศตวรรษ แต่เพราความที่ เป็นชุมชนเล็กๆ และค่อนข้างจะยากจน จึงทำให้ความพยายามในการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนที่ ต้องประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานผลิตกระเบื้อง ไม่ได้รับความสนใจอยู่เป็นเวลานาน ร่วม 10 ปี แม้ว่าชาวบ้านจะร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐ เช่น ทางจังหวัดลำพูนและการนิคมอุต สาหกรรม ตลอดจนองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลายครั้ง ปัญหาก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จน กระทั่งนักวิจัยจากการนี้ได้ทราบถึงปัญหา จึงติดต่อให้ทางกรมควบคุมมลพิษเข้าไปตรวจสอบ ทางกรมควบคุมมลพิษก็ได้ทราบว่า กระบวนการผลิตทางได้มีสาร Acrylic BL-991-28 ซึ่งเป็น อันตราย โดยโรงงานไม่มีระบบบำบัดที่ได้มาตรฐานจริง อย่างไรก็ได้ ในกรณีนี้เนื่องจากเหล่ามลพิษ เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ทางกรมควบคุมมลพิษจึงต้องแจ้งไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นผู้ ดำเนินการ ซึ่งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ร่วมมือกับทางจังหวัดลำพูนออกคำสั่งให้ทางโรงงาน ระบบบำบัดไอสารเคมีให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น และต่อมาทางจังหวัดลำพูนก็ได้มีหนังสือแจ้งกรมควบ คุมมลพิษว่า ทางโรงงานได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนค่าความเข้มข้นของสารเคมีที่ปล่อยออกมาน้อยกว่า มาตรฐานควบคุมแล้ว แต่ในเรื่องของกลิ่นเหม็นที่ยังมีอยู่ ทางจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ สามารถดำเนินการอะไรต่อไปได้ เพราะไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าปัญหาที่เป็นอยู่นี้จะเข้าข่ายที่เป็นอันตราย หรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้กับบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานหรือไม่ ถ้าดำเนินการ ปิดโรงงานก็อาจถูกโรงงานฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางศาลปกครองได้

อย่างไรก็ได้ ทางกรมควบคุมมลพิษได้มีจดหมายแจ้งไปยังทางจังหวัดลำพูนให้ทราบว่า เนื่อง จากโรงงานดังกล่าวปล่อยกลิ่นไอสารเคมีที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรง

จึงทำให้เจ้าพนักงานจะได้รับการคุ้มครอง ไม่ให้ออกดำเนินคดีโดยโรงงานตามที่เกิดความหวั่นเกรง แต่หากไม่ดำเนินการ ผู้เสียหายอาจฟ้องดำเนินคดีเจ้าพนักงานในฐานะที่ล่วงละเมิดภารกิจที่ได้ ซึ่งขณะนี้ทางจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้พยายามให้โรงงานทางแก้ไขปัญหาอยู่ ในเรื่องนี้อาจถือได้ว่า หน่วยงานของรัฐพอมีบทบาทที่จะถ่วงดุลและคานอำนาจกันเองได้บ้าง คือระหว่างกรมควบคุมมลพิษซึ่งพยายามดำเนินการให้เกิดการแก้ไขปัญามลพิษ กับทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเข้าข่ายมีปัญหาของเป้าหมายหน่วยงานที่ขัดแย้งกันอยู่ (Conflict of Interest) คือต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ในขณะที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไปด้วย อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ เมื่อปัญหาดังกล่าวถูกนำมาเปิดเผยสู่สาธารณะ ทำให้หน่วยงานของรัฐและทางโรงงานอุตสาหกรรมต้องพยายามหามาตรการแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ทางชุมชนก็พยายามร้องเรียนไปยังหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐ

4.2.1.3) สรุปกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน

หากจะเปรียบเทียบกรณีโรงงานผลิตกระเบื้องกับกรณีโรงงานอิเลคทรอนิกส์ จะพบความแตกต่างกันอยู่ก่อนว่า เนื่องจากโรงงานผลิตกระเบื้องเป็นโรงงานของคนไทยที่ต้องรักษาชื่อเสียงและภาพพจน์ไว้ ขณะที่โรงงานอิเลคทรอนิกส์เป็นของต่างชาติที่สามารถย้ายฐานการผลิตไปได้เรื่อย จึงไม่มีแรงจูงใจในการแก้ปัญหาแต่อย่างใด ในประเด็นนี้หากจะมีการประยุกต์ทฤษฎีเกมส์ในการจัดการปัญหา บริษัทต่างชาติที่สามารถย้ายฐานการลงทุนไปที่อื่นได้จะมีพฤติกรรมที่ไม่ร่วมมือ นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บริษัทที่ต้องตั้งอยู่ตรงนี้ เช่น กรณีของโรงงานกระเบื้อง การที่ต้องเผชิญกับปัญหาในช่วงระยะเวลาหนานมีส่วนทำให้พฤติกรรมปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่ต้องหันมาร่วมมือแก้ปัญหาในที่สุด นอกจากนี้ในกรณีของโรงงานอิเลคทรอนิกส์ หน่วยงานของรัฐและชุมชนเองก็มีความหวั่นเกรงการสูญเสียบรรณาการและการลงทุน และที่สำคัญไปยิ่งกว่านั้นคือ ในกรณีโรงงานอิเลคทรอนิกส์ คุณงานที่ได้รับผลกระทบเป็นคนต่างดินที่ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้นด้วย ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการเปิดเผยและมีแนวโน้มจะถูกทำให้เป็นเรื่องเล็กไปเสียด้วยซ้ำ ขณะที่ปัญหาของโรงงานผลิตกระเบื้องได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณะ และเป็นแรงผลักดันให้โรงงานต้องพยายามแก้ไขปรับปรุงเพื่อรักษาภาพพจน์ อย่างไรก็ดี ในกรณีนี้ถ้าไม่มีปัจจัยภายนอกเข้ามาช่วย เช่น นักวิชาการและกรมควบคุมมลพิษ คือมีแต่เฉพาะชุมชน ก็ไม่สามารถจะสร้างอำนาจต่อรองหรือเรียกร้องความเป็นธรรมอะไรได้

ทั้งนี้โดยสรุปแล้ว ปัญหาระมารภัยบาลด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม เป็นปัญหาทั้งในกลไกดีดับขั้นปฏิบัติการ (operational level) และในกลไกดีดับการตั้งกฎเกณฑ์ (ระดับนโยบายและกฎหมาย) ซึ่งถ้าเน้นที่กลไกดีดับขั้นปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกดีดับการจัดการแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยตรงจะเห็นว่า ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ยังมีปัญหาในเรื่องที่ไม่สามารถจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้น ทั้งในและนอกโรงงานได้อย่างแท้จริง โดยสាងเหตุหลักๆ มาจาก ระบบขาดการคานอำนาจและถ่วงดุล โดยที่มีพื้นฐานมาจากความอสมมาตร

¹¹ ดูภาคผนวกของมติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ (บทที่ 7 ของรายงานฉบับที่ 2)

ของอำนาจ ซึ่งชุมชนและคนงานมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมสูงมาก ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับด้านสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน เกิดเป็นปัญหาของความขัดแย้งในเป้าหมายของหน่วยงาน (conflict of interest) นอกจากนี้เมื่อนโยบายของรัฐเน้นการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในภาวะที่มีการแข่งขันกันดึงดูดบริษัทข้ามชาติที่ต้องการฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำในภูมิภาคนี้ ก็เป็นธรรมชาติที่เป้าหมายการลงทุนจะมาก่อนเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำให้ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงสรุปได้ว่าระบบยังไม่มีธรรมาภิบาลในกลไกระดับปฏิบัติการ (ระดับที่ 3) และกลไกระดับกฎหมายและนโยบาย (ระดับที่ 2) อย่างไรก็ได้ กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกลไกในระดับที่ 1 เปิดโอกาสให้มีการเอาผิดกับหน่วยงานของรัฐได้ (accountability) โดยผ่านศาลปกครองและยังมีองค์กรอิสระที่เข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือกับชุมชนและแรงงาน เช่น สภาทนายความ ในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและการฟ้องร้องอาชญากรรม ในการที่แรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น หากซองทางดังกล่าวสามารถดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลจริง ก็อาจเป็นซองทางที่จะทำให้ระบบมีการถ่วงดุลของอำนาจได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำให้ประชาชนมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมร่วมกับทางภาครัฐและภาคเอกชน เป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่และเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการมีธรรมาภิบาลของระบบ อย่างไรก็ได้ ถ้านโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐยังมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากต่างชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมและชุมชน ซึ่งทำให้เกิดสภาวะความอสมมาตรและการพึงพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มทุน ก็เป็นการยากที่จะให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้

4.2.2 กรณีการจัดการภาคอุตสาหกรรม

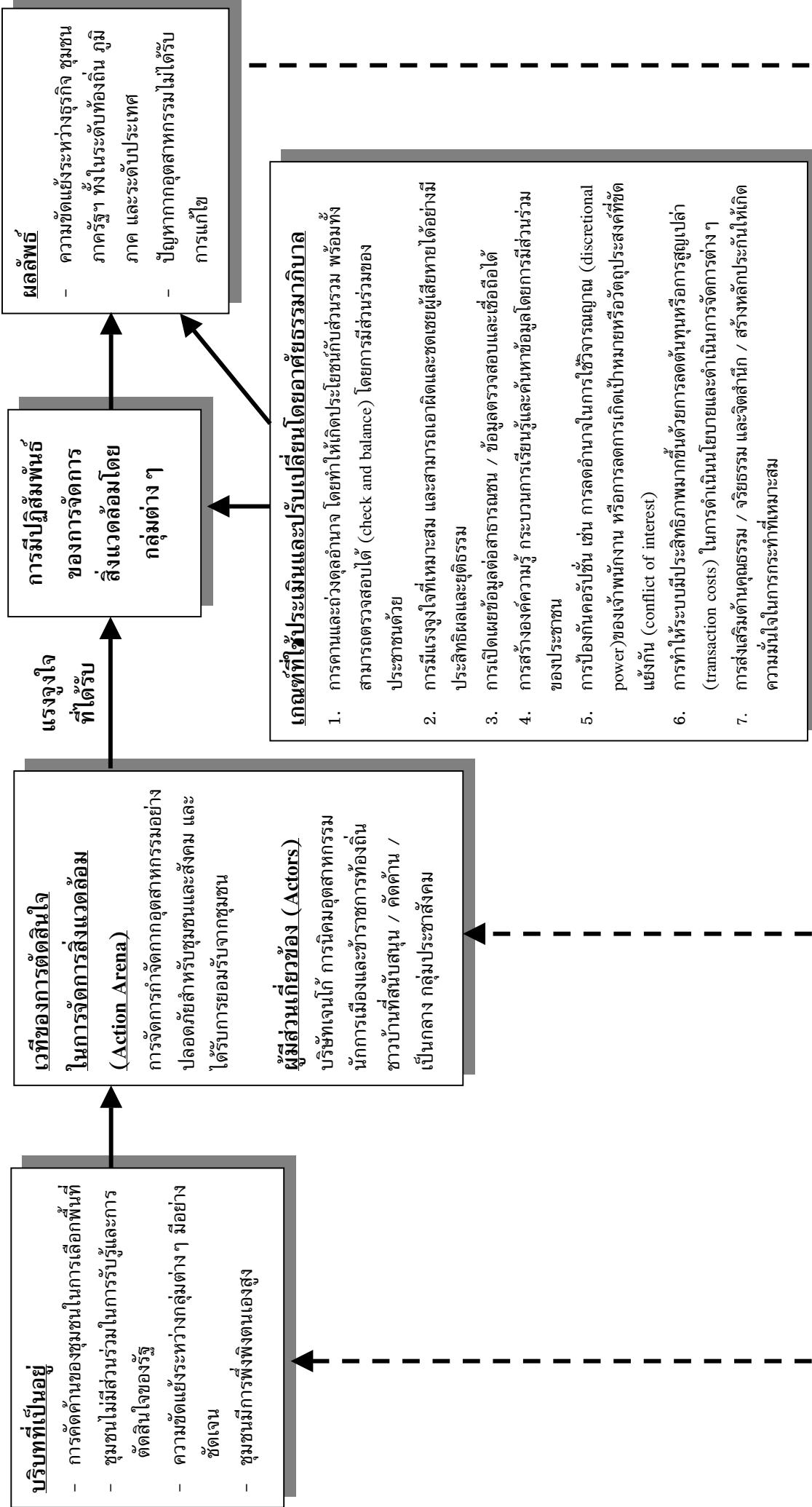
4.2.2.1) กรณีศูนย์กำจัดภาคอุตสาหกรรมของบริษัทเจนโก¹² (โปรดดูรูปที่ 4)

กรณีนี้เป็นเรื่องของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกของอุตสาหกรรมอันได้แก่การอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ต้องได้รับการบำบัดและการกำจัดขั้นสุดท้ายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป้าหมายหลักในที่นี้คือ การจัดการให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนให้น้อยที่สุดและได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียง ในกรณีนี้ได้นำเสนอปัญหาการเลือกพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดภาคอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่โครงสร้างพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยบริษัทเจนโกหรือบริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด โดยในการดำเนินงานของเจนโกประสบปัญหาในการเลือกพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่ 3 แห่งในจังหวัดระยอง คือ ตำบลหนองตาลิธ์ อำเภอ平淡แดง (ชุมชนบ้านตาลิธ์) ตำบลห้วยโป่ง อ.เมืองฯ (ชุมชนบ้านชลูด) และ อ.บ้านค่าย (ชุมชนบ้านหนองละลอก) จังหวัดระยอง เนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวมีการต่อต้านอย่างแข็งขัน ผลลัพธ์ที่พบจากการศึกษาในโครงการนี้ มีการค้นพบความขัดแย้งที่ซับซ้อนและผลประโยชน์ที่หลากหลาย

¹² โปรดดูรายละเอียดในมติสังคมและชุมชน เรื่องความขัดแย้งในการจัดการภาคอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก: กรณีศึกษาเจนโก (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

หลายในปัญหาการสร้างและการดำเนินการของศูนย์กำจัดภาระห่วงผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งระหว่างเจนโกกับชุมชน และระหว่างเจนโกกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ อย่างไรก็ตามปัญหาหากอุตสาหกรรมก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ศูนย์กำจัดการดังกล่าวจึงเป็นเสมือนที่เก็บกากรไว้ ทั้งนี้ในการศึกษาปัญหาความขัดแย้งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาระดับปฏิบัติการ โดยมีผลกระทบจากกลไกระดับนโยบายอยู่ด้วย ซึ่งผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรม เอกชน อันได้แก่บริษัทเจนโก ก ชุมชนต่างๆ ประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น และภาครัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรมและ ข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยที่การจัดการหากอุตสาหกรรมครั้งนี้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะต้องกำกับควบคุมให้การจัดการดำเนินไปอย่างปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การจัดการหากอุตสาหกรรมไม่ได้บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสามารถจะวิเคราะห์ปัญหาในเชิงธรรมาภิบาลของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

รูปที่ 4 ภาพรวมของปัญหาการจัดการก่ออุบัติสากหกรรม กรณีศึกษาบรษษัทเจนโก



บริบทที่เป็นอยู่

- บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงการภาพพบว่า บริเวณพื้นที่โครงการชายฝั่งทะเลวันออกเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศไทย มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหนักและมีการอุตสาหกรรมมาก แต่ภาครัฐขาดการวางแผนเพื่อรองรับการเกิดขึ้นของการอุตสาหกรรมดังกล่าว คือไม่มีการสร้างศูนย์กำจัดการตั้งแต่แรกเริ่มโครงการ มีผลทำให้เกิดการอุตสาหกรรมตกค้างสะสมจำนวนมาก พื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมได้ถูกจับจองไว้โดยโรงงานทั้งหมด การหาสถานที่เพื่อก่อสร้างศูนย์กำจัดการจึงเป็นไปได้ยาก และต้องประสบกับปัญหาการคัดค้านของชุมชนเนื่องจากพื้นที่ที่เหลือมักอยู่ติดกับชุมชนจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มต่างๆ
 - บริบทที่เป็นอยู่ในด้านของชุมชนท้องถิ่นพบว่า ชุมชนมีอำนาจในการต่อรองกับภาคธุรกิจในพื้นที่เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมหนักที่ไม่ค่อยมีการเคลื่อนย้าย ภาคธุรกิจจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกับชุมชนค่อนข้างมาก นอกจากนี้ความขัดแย้งของชุมชนที่เกิดขึ้นมีผลประโยชน์เข้ามามาก เนื่องจากชุมชนต้องเผชิญกับผลกระทบที่แตกต่างกัน หลายระดับ อาทิ ผลประโยชน์จากการขายที่ดิน ผลประโยชน์จากการรับเหมาต่างๆ การแข่งขันแย่งชิงฐานเสียง อุดมการณ์อนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้ปัญหามีความซับซ้อน
 - กลไกการจัดการปัญหาเป็นการใช้กลยุทธ์การจัดการที่อิงกับอำนาจจัดการและภาระรับของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นมากกว่าชุมชนโดยรวมทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น การปรับกลยุทธ์การจัดการในช่วงต่อมาได้พยายามให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงรูปมากกว่า
 - ปัญหาที่เกิดขึ้นได้กล่าวเป็นเวทีการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจของเจนโก้ เช่นการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ผลประโยชน์จากธุรกิจที่ดิน เป็นต้น

การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกองานในบริบทของธรรมาภิบาล

ในบริบทที่เป็นอยู่ความขัดแย้งในการจัดการกากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างอุตสาหกรรมของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่เน้นอุตสาหกรรมหลักซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการพิษโดยตรง ในขณะเดียวกันการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การพึงพิงเชิงโครงสร้างของระบบโลจิค ซึ่งเป็นเงื่อนไขให้โรงงานที่ก่อการพิษอุตสาหกรรมสูง สามารถมาตั้งในภาคตะวันออกได้ง่าย กากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการวางแผนจัดการจึงก่อให้เกิดปัญหา ในขณะเดียวกันโครงสร้างรัฐราชการเป็นบริบทที่มีผลต่อการจัดการกากอุตสาหกรรม เนื่องจากลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้ห้องคินหรือชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการรับรู้ แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาการกากอุตสาหกรรม จนชุมชนต้องใช้รูปแบบการชุมนุมประท้วงเป็นการแสดงออกถึงการเมืองร่วมตั้งกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างทางอำนาจท้องถิ่นใน

จ.ระยองเป็นโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการและอำนาจเชิงอิทธิพล ประเด็นการก่อสร้างศูนย์กำจัด กากเจิงดำเนินการภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ผู้กระทำการในกรณีนี้ก็เป็นกลุ่มคน ที่ดำเนินกิจกรรมทางสังคมโดยมีแรงจูงใจทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยใช้ อุดมการณ์เป็นเหตุผลของการเคลื่อนไหว การกระทำการของกลุ่มต่าง ๆ จึงอยู่บนผลประโยชน์พื้น ฐานที่ขัดแย้งกัน แม้ว่าจะเป็นการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจกันได้ แต่ก็เป็นการคานอำนาจที่ไม่ได้ มุ่งเน้นประโยชน์ต่อส่วนรวม เมื่อพิจารณาในบริบทของธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดการหาพื้นที่ที่ และดำเนินงานของศูนย์กำจัดกาก เห็นได้ว่ามีปัญหาการมีส่วนร่วมโดยละเอียดด้านการมีส่วนร่วมใน การรับรู้ของประชาชน ส่งผลให้เกิดความระแวงสงสัยและการรับรู้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ของชาวบ้าน ความสามารถตรวจสอบได้เกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์แม้ว่าจะได้มีการทำหนดให้อยู่ในรูปของ กรรมการไตรภาคีระหว่างภาครัฐ บริษัทเจนโก และประชาชนในพื้นที่ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบไม่มีอำนาจในการสั่งปิดโรงงานในกรณีที่เจนโกไม่ปฏิบัติตามาตร การที่ควรปฏิบัติ

4.2.2.2) กรณีการฝังกลบกากอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี¹³ (โปรดดูรูปที่ 5)

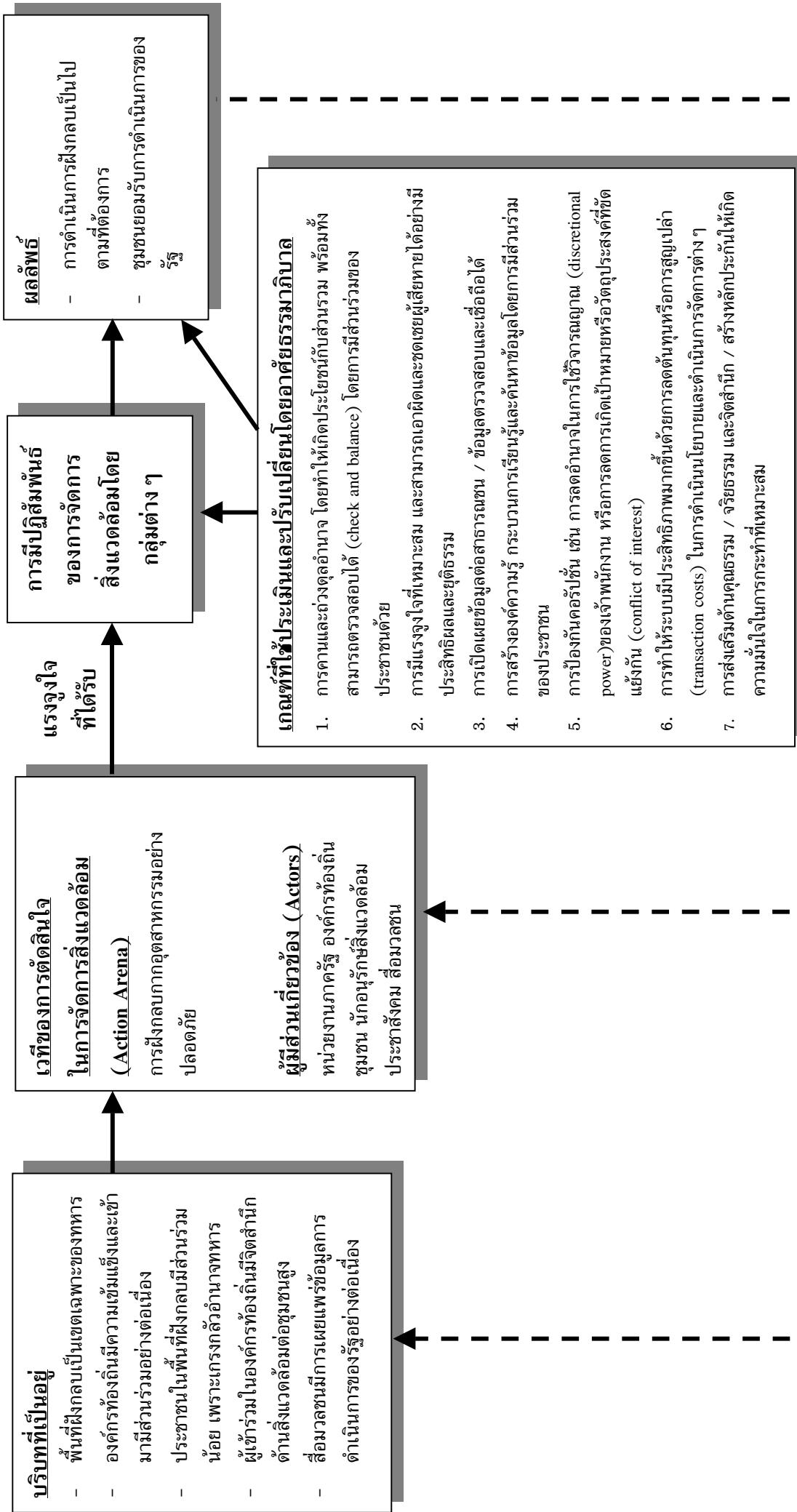
กรณีนี้เป็นเรื่องของการจัดการกากอุตสาหกรรมที่เกิดจากการนำเข้ามาภายในประเทศไทย โดย เป้าหมายหลักของการจัดการคือ การจัดการฝังกลบได้อย่างปลอดภัยโดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย และ ได้รับการยอมรับจากชุมชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ในการศึกษาได้คัดเลือกกรณีการนำสารเคมีที่เกิดเพลิงใหม่บริเวณท่าเรือคลองเตย กรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2534 ไปดำเนินการฝังกลบ ที่บริเวณเชิงเขาแหลม อ.เมืองฯ จ. กาญจนบุรี ผลลัพธ์ที่พบจากการศึกษาคือ การดำเนินการฝังกลบ ได้เป็นไปตามที่ชุมชนต้องการ โดยมีภาครัฐเป็นผู้กระทำการโดยได้แรงผลักดันขององค์กรท้องถิ่น โดยมี นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชนสนับสนุน ซึ่งผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องที่ สำคัญได้แก่ องค์กรท้องถิ่นอันได้แก่ กลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ และภาครัฐได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ การ ท่าเรือแห่งประเทศไทย และ กองพลททหารราบที่ 9 กล่าวได้ว่าการจัดการปัญหาการกากอุตสาหกรรมครั้ง นี้บรรลุผลในระดับหนึ่งเนื่องจากไม่มีปัญหาด้านการหาสถานที่ในการฝังกลบ และในส่วนของชุมชน ซึ่งมีการคัดค้านในช่วงแรกก็ไม่ได้มีการคัดค้านต่อต้านอย่างรุนแรง แต่ได้มีความพยายามเข้าไปมี ส่วนร่วมในการจัดการปัญหาโดยมีองค์กรท้องถิ่นเป็นแกนนำ การมีส่วนร่วมในครั้งนี้ถือเป็นการริเริ่ม จากภาคประชาชนโดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนต่อการดำเนินการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความ สำเร็จในเชิงธรรมาภิบาลของการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

¹³ โปรดดูรายละเอียดในมติสังคมและชุมชน เรื่องกรณีศึกษาสารเคมีระเบิดที่ท่าเรือคลองเตย-ฝังกลบสารเคมีที่ จ.กาญจนบุรี (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

บริบทที่เป็นอยู่ (Context)

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพ คือพื้นที่ที่มีการดำเนินการฝังกลบภากอุตสาหกรรมเป็นเขตพื้นที่เฉพาะของทหาร ชุมชนอาศัยใกล้เคียงไม่มากนัก แต่เป็นที่ท่องเที่ยวใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งจะให้ไปบรรจบกับแหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภคของชุมชนเมือง จ.กาญจนบุรี จึงมีความห่วงใยต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการดำเนินการฝังกลบอย่างไม่ถูกต้องปลอดภัย
- 2) ความตระหนักรถต่อผลกระทบต่อชุมชนโดยปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัวขององค์กรท้องถิ่น จ.กาญจนบุรี เป็นพื้นฐานสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจัง จนเป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งองค์กรท้องถิ่นดังกล่าวได้ผ่านการต่อสู้ในเรื่องการต่อต้านเชื้อน้ำโภนมาก่อนแล้ว จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเข้มแข็งและมีประสบการณ์
- 3) ชุมชนในบริเวณพื้นที่ฝังกลบมีส่วนร่วมอย่างเนื่องจากความเกรงกลัวต่ออำนาจและอิทธิพลของทหารในขณะนั้น
- 4) รัฐบาลพยายามดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดภาพของการใช้อำนาจเผด็จการอย่างชัดเจน โดยมิได้มีแผนการหรือแนวทางดำเนินการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ
- 5) ความร่วมมือของภาคประชาชน ประชาชนและสื่อมวลชนในการเรียกร้องและติดตามการดำเนินการของภาครัฐต่อกรณีนี้ เป็นผลลัพธ์เนื่องจากกระแสการเรียกร้องการมีระบบการปกคล้องแบบประชาธิไตยของสังคมในขณะนั้นด้วย

รูปที่ ๕ ภาพรวมของปัญหาการจัดการก่ออาชญากรรม การผิดกฎหมายทางอาชญากรรม จ.กาญจนบุรี



การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวได้ว่าการคานอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจรวมทั้งการตรวจสอบเกิดขึ้นได้ภายใต้ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น ที่ได้มีความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจังโดยมิได้มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง หากแต่เป็นจิตสำนึกห่วงใยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ได้สั่งสมกันมาอย่างต่อเนื่อง ความพยายามในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้ใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนานกว่าที่จะล้มถูกทึบ ให้ในขณะที่ภาครัฐซึ่งดูเหมือนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนั้นก็ไม่ได้เป็นการริเริ่มของภาครัฐ หากแต่เป็นการเปิดโอกาสตามที่มีการเรียกร้อง นอกจากนี้ในส่วนของสื่อมวลชนได้มีบทบาทสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความตื่นตัว เอาใจใส่ต่อการจัดการกับปัญหา อย่างไรก็ตามในส่วนของภาครัฐนั้นก็ไม่ได้มีการวางแผนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบต่อผลเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสภาพแวดล้อมอันเกิดจากความบกพร่องของกลไกการควบคุมของภาครัฐดังเช่นในกรณีนี้ ที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถระบุได้ว่าใครคือเจ้าของกากรอุตสาหกรรมที่ได้นำมาไว้ที่ท่าเรือคลองเตย แม้ว่าการท่าเรือจะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฝังกลบและการซัดเซย์ค่าเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบ แต่ก็เป็นเพียงมาตรการจัดการกับปัญหาแบบเฉพาะหน้า รัฐไม่ได้มีอะไรเป็นหลักประกันด้านความปลอดภัยและมั่นใจให้แก่ชุมชนในอนาคต จะนั้นเมื่อพิจารณาในบริบทของธรรมาภิบาลอาจสรุปได้ว่า ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานซึ่งหมายถึงความปลอดภัยของชุมชนในกรณีนี้เป็นระบบการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

4.2.2.3) สรุปกรณีการจัดการกากรอุตสาหกรรม

เมื่อเปรียบเทียบกรณีเงินโ哥กับกรณีกาญจนบุรี จะพบความแตกต่างกันอยู่หลายประการคือ ประการแรก ความแตกต่างกันในด้านกลุ่มที่เคลื่อนไหวในระดับชุมชน ของทั้งสองกรณีที่มีพื้นฐานความต้องการในความพยายามในการเข้าไปมีส่วนร่วมแตกต่างกัน โดยชุมชนใน จ.ราชบุรีมีความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มากเนื่องจากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน การเรียกร้องการมีส่วนร่วมภายใต้ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อชุมชน ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เรื่องที่จะยุติได้โดยง่าย ในขณะที่กรณี จ.กาญจนบุรีมีกลุ่มแกนนำซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีอุดมการณ์ในการอนุรักษ์เป็นพื้นฐานในการเคลื่อนไหว มีความตั้งใจจริงในการรักษาประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยส่วนรวม และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดการยอมรับจากชุมชนและสามารถผลักดันให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ตามที่ชุมชนต้องการ ประการที่สองคือ ความแตกต่างกันในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ กล่าวคือ ในกรณีเงินโ哥ซึ่งเป็นกรณีที่มีการคัดค้านอย่างรุนแรงในชุมชน ทำให้ภาครัฐต้องมีการดำเนินการโดยการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ แต่การจัดทำก็มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้เนื่องมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ตัวแทนภาครัฐบางส่วนในระดับท้องถิ่นและระดับ

ภูมิภาคซึ่งควรจะทำหน้าที่ในการดูแลชุมชน กลับเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทางการเมืองทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนนี้ได้ ประการที่สามคือ ความแตกต่างในบริบททางกายภาพของสภาพพื้นที่ เนื่องจากกรณีเงินโภคทรัพย์จำกัดด้านการหาพื้นที่ในการดำเนินการและประสบกับปัญหาการคัดค้านอย่างรุนแรงของชุมชนทำให้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ในขณะที่กรณี จ.กาญจนบุรีไม่มีปัญหารื่องการสาธารณูปโภคที่เนื่องจากบริเวณที่ฝังกลบเป็นเขตพื้นที่ของทหาร การเรียกร้องของประชาชนในกรณีนี้จึงมุ่งเน้นที่การให้ภาครัฐดำเนินการฝังกลบให้ถูกต้องและปลอดภัยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ได้กรณีที่ศึกษาทั้งสองได้แสดงให้เห็นถึงความไม่มีธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐที่ไม่ได้มีการประชาคมให้รับรู้ข้อมูลต่างๆโดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจและการต่อต้านเกิดขึ้น

4.3 สรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีการจัดการภาคและมลพิษอุตสาหกรรมในบริบทของสังคมไทย

โดยสรุปแล้ว ผลจากการศึกษานี้สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีการจัดการภาคและมลพิษอุตสาหกรรมในบริบทของสังคมไทยได้ดังต่อไปนี้

1) การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

จากการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม 2 กรณีแรก สะท้อนให้เห็นว่า หากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นแต่การลงทุน โดยเฉพาะการเป็นฐานการผลิตต้นทุนต่ำทางอุตสาหกรรมให้ต่างประเทศโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม จะส่งผลให้เกิดปัญหาความอสมมาตรทางอำนาจต่อรอง และเกิดการพึงพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่อกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ และไม่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน โดยที่ชุมชนและคนงานซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในฐานที่อ่อนแอและขาดบทบาทร่วมในการดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่พึงพิงการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจนทำให้เกิดการทำลายรากฐานเดิมและทุนทางสังคมเป็นอุปสรรคของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้ โดยทั้งนี้จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน ซึ่งแต่เดิมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นนโยบายของรัฐที่จะกระจายอุตสาหกรรมออกจากสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 – 2519) โดยคาดหวังว่านิคมอุตสาหกรรมจะเป็นแหล่งของการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้กับภาคชนบทเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน ซึ่งเริ่มก่อสร้างขึ้นในปี 2526 ที่มีเป้าหมายแต่แรกที่จะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเประรูปผลทางการเกษตร และส่งผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเชื่อมโยงกับภาคการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2528 นโยบายของรัฐซึ่งได้เปลี่ยนมาสู่การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน จึงได้กลายเป็น

แหล่งรองรับการลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะการลงทุนในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ แม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะเป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้เทคโนโลยีสูง แต่กระบวนการผลิตที่ถูกเคลื่อนย้ายมาลงที่ประเทศไทย ก็เป็นการประกอบชิ้นส่วนที่นำเข้า 100% เพียงแต่มาใช้แรงงานราคาถูก และอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านพื้นที่รอบข้าง โดยเฉพาะกับภาคการเกษตรเพื่อสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน จึงกล่าวได้ว่า เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ขาดจากและนำเข้ามาจากภายนอก ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ใดๆ กับเศรษฐกิจภายใน และที่สำคัญยิ่งก็คือ ทำให้สังคมดังเดิมมีการเปลี่ยนแปลงจนมีการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมสูง

อย่างไรก็ต้องในการจัดการภาคอุตสาหกรรม 2 กรณีหลัง ชุมชนไม่ได้อยู่ในฐานะเพียงพิงทางเศรษฐกิจ และพอจะมีอำนาจต่อรอง จึงสามารถเรียกร้องและปักป้องสิทธิของตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ในกรณีเจนโก้นั้น ประเด็นความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์มีสูงมาก กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีแนวโน้มที่มุ่งแต่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก จึงทำให้ความขัดแย้งสูงและขาดการประสานผลประโยชน์เพื่อส่วนรวม ขณะที่กรณีการฝังกลบภาคอันตรายที่กาญจนบุรีนั้น การเรียกร้องของชุมชนไม่ได้เป็นเรื่องผลประโยชน์ แต่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์มากกว่า จึงประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อย่างไรก็ต้องทุกๆ กรณี ภาครัฐ ขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านลิงแวดล้อม

2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิผลและยุติธรรม

ขณะนี้รัฐพยายามลดความรุนแรงในการเลือกให้เกิดการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นภัยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะในภาคปฏิบัติจะมุ่งเน้นการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เพื่อเป็นฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมของกลุ่มทุนต่างชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล

สำหรับในเรื่องกระบวนการเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิผลและยุติธรรมนั้น ในกรณีของการพิสูจน์ในเรื่องสาเหตุของความเจ็บป่วยว่ามาจากความปลอดภัยด้านสิ่งแวดล้อมในการทำงานหรือไม่นั้นเป็นกระบวนการที่สับซับซ้อน ทั้งในเชิงของวิชาการและในเชิงการเมือง โดยเฉพาะถ้าผู้เรียกร้อง เช่น คนงานชี้อยู่ในฐานะที่ยากจนและขาดอำนาจต่อรองก็จะพบว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาล อย่างไรก็ต้องภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญปัจจุบันทำให้เกิดช่องทางใหม่ๆ ในการเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น ระบบศาลปกครอง และองค์กรอิสระ เช่น ศาลทนายความ เข้ามายืดหยุ่นในเรื่องการฟ้องคดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้มากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว แนวคิดในเรื่องการสร้างระบบประกัน (insurance) ที่ภาคเอกชนควรจะมีส่วนรับผิดชอบมากขึ้นในการจ่ายค่าเสียหายที่เกิดขึ้นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ก็ควรเป็นเรื่องที่น่าจะพิจารณาให้มากขึ้น ไม่ใช่จะพิจารณาแต่ด้านการส่งเสริมการลงทุนอย่างเดียว

3) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

ในบริบทของสังคมไทยนั้น เรื่องข้อเสียงและภาพพจน์ค่อนข้างจะมีบทบาทที่สำคัญ ในกรณีของชุมชนหนึ่งเป็นนั้น บริษัทผลิตกระเบื้อง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีแนวโน้มที่จะแก้

ปัญหาอย่างจริงจังขึ้น เมื่อข้อมูลหรือปัญหามลพิษได้ถูกนำมาเปิดเผยสู่สาธารณะ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกันในกรณีของการฝังกลบภารกิจที่จังหวัดกาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม ในกรณีของอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูนนั้น บริษัทต่างชาติพร้อมที่จะย้ายฐานไปยังประเทศอื่น จึงมีส่วนผลักดันให้เกิดความพยายามที่จะทำให้ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องเล็กและไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน เนื่องจากความท่วงergusonการเสียบรรยากาศของการลงทุนจากต่างประเทศ

4) การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีส่วนร่วมของประชาชน
ในเรื่องการจัดการภัยและมลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องทางเทคนิคค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดประเด็นของความอสมมาตรของความรู้ ความเข้าใจและข้อมูล (asymmetric information) ระหว่างภาคประชาชนกับโรงงานอุตสาหกรรม และแม้แต่ภาครัฐ รวมถึงองค์กรบริหารท้องถิ่นกับโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ทั้งนั้น กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างประชาชนกับนักวิชาการ จะมีส่วนช่วยได้มาก โดยเฉพาะกระบวนการเรียนรู้ด้านสุขภาพ เพื่อให้ชุมชนและคนงานสามารถเฝ้าระวังปัญหาและความเสี่ยงตลอดจนการปกป้องตนเองได้

ปัญหาในเรื่อง ขององค์ความรู้อีกมุมหนึ่งคือ การขาดองค์ความรู้สาธารณะต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ทำให้เกิดความลับสนของสังคม และนำไปสู่การขาดความไว้เนื้อเชือใจซึ่งกันและกัน (trust) และถ้ารุนแรงมากอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ในกรณีเจนโก๊กอาจเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งที่มีส่วนมาจากการขาดความไว้เนื้อเชือใจ ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันแล้ว ยังเป็นเรื่องของข้อมูลที่มีความแตกต่างกันด้วย

5) การป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่น เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณ (discretionary power) ของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน (conflict of interest)

กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ ค่อนข้างจะเปิดช่องให้เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นได้ง่าย หรือถ้าไม่รุนแรงถึงขั้นนักก็อาจเป็นการเอื้อให้เกิดการรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือกว่า เช่น กลุ่มทุนทางอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาที่เห็นได้จากการณีศึกษา คือการขาดการติดตามตรวจสอบปัญหาสุขภาพของคนงาน หรือการมีเป้าหมายของหน่วยงานที่ขัดกัน (conflict of interest) คือการที่หน่วยงานเดียวกันต้องทำหน้าที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลลิงแวดล้อมไปด้วย ซึ่งทำให้เป้าหมายในส่วนหลังลดความสำคัญลงไป

6) การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเปล่า (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่าง ๆ

ปัญหาความช้าช้อนของอำนาจหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น กลายเป็นอุปสรรคทำให้ระบบการจัดการลิงแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นตัวอย่างของกรณีชุมชนหนองเป็ด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งแม้ว่ากรมควบคุมมลพิษจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและซึ่งให้เห็นถึงปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องที่ต้องการแก้ไขอย่างจริงจัง แต่กรมควบคุมคุณภาพมลพิษก็ไม่มีอำนาจโดยตรงในการดำเนินการกับโรงงานได้ต้องกระทำการผ่านกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมและทางจังหวัดลำพูนก็มี

ความหวั่นเกรงว่าจะถูก逕งงานฟ้องร้องหากดำเนินการเด็ดขาดกับ逎งงาน จึงส่งผลให้ระบบการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ

7) การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

ในบริบทของสังคมไทย เรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเคยเป็นสิ่งที่สำคัญมากแต่ได้ถูกทำให้เลือดไป เนื่องจากลักษณะนิยมจากการแสโลกาภิวัตน์เข้ามา มีอิทธิพลต่อสังคมไทย อย่างไรก็ดีไม่ว่าระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีกลไกที่ดีอย่างไร ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐขาดคุณธรรม ขณะที่ภาคเอกชนขาดจริยธรรม และภาคประชาชนก็ขาดจิตสำนึกแล้ว การจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมประสบปัญหา ในกรณีของการฝังกลบที่กาญจนบุรีได้ชี้ให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของความสำเร็จมาจากการที่ภาคประชาชนมีจิตสำนึกและอุดมการณ์ที่แน่วแน่ในการแก้ปัญหา ฉะนั้นท้ายที่สุด การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรมและจิตสำนึก ตลอดจนสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในเรื่อง “ทำได้ดี” เป็นปัจจัยที่สำคัญมากสำหรับธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ, “Website: <http://www.pcd.go.th>”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “Website:

<http://www.nesdb.go.th>”

ภาษาอังกฤษ

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

Pringle, J., K. J Lenteritz and M. Fitzgerald, 1998 “*ISO 14001 : A Discussion of Implications for Pollution Prevention*” in National Pollution Prevention Roundtable ISO 14000 Workgroup Whitepaper, 28 January 1997

บทที่ 5 : สรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาล

ด้านสิ่งแวดล้อมในการณีการจัดการมูลฝอยชุมชนในบริบท ของสังคมไทย

รศ.ดร.เรณู สุธรรมณี
นางสาวyuวีดี คาดการณ์ไกล

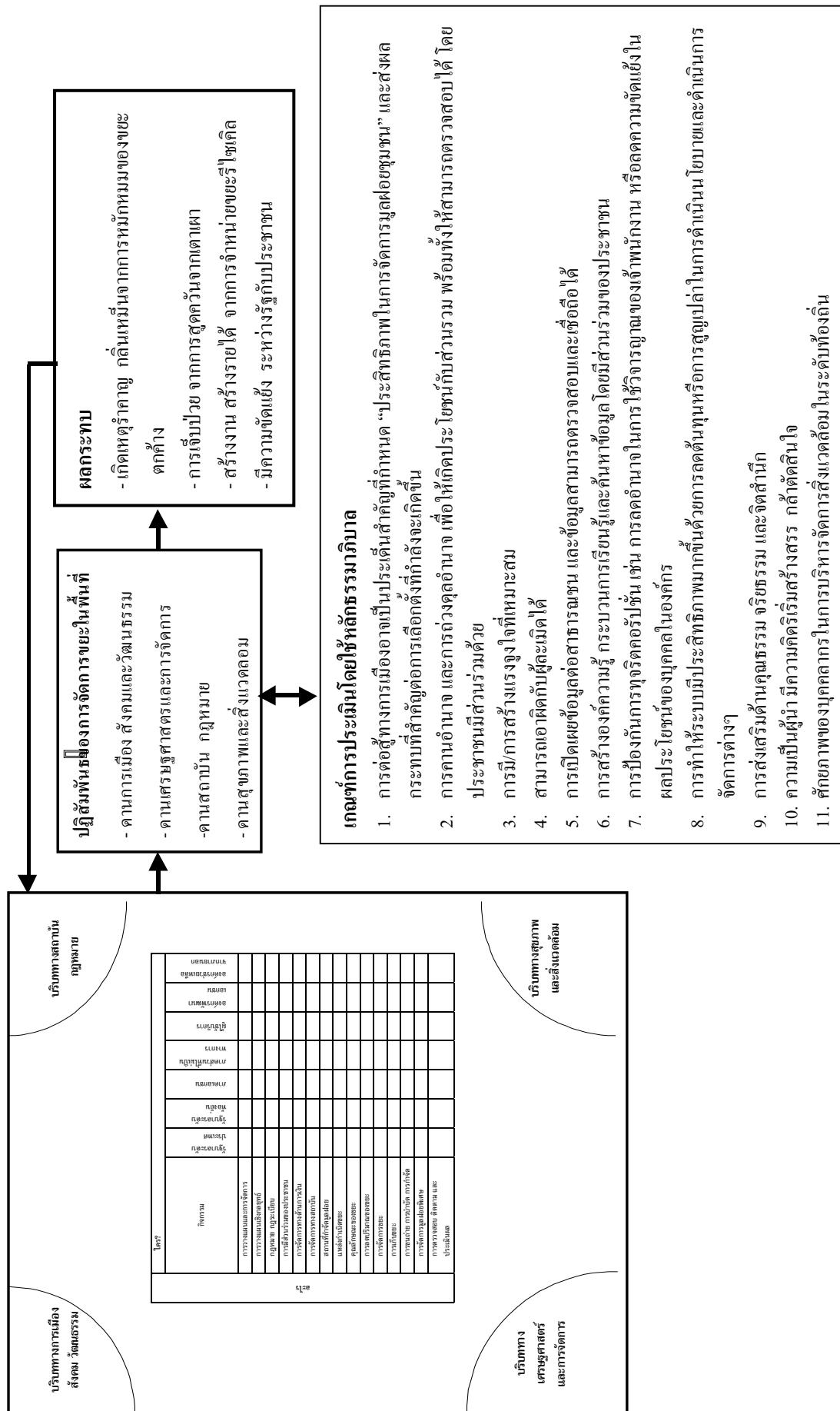
5.1 บทนำ

การจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบหลักขององค์กรล้วนท้องถิ่น โดยที่นำไปในประเทศไทยกำลังพัฒนาจะใช้งบประมาณระหว่างร้อยละ 20-50 ของงบประมาณของท้องถิ่น การจัดการมูลฝอยนับเป็นงานที่ซับซ้อนมาก เนื่องจากขั้นตอนยุ่งยากวิธีการบริหารภายในองค์กรและความร่วมมือระหว่างครัวเรือน ชุมชน อุตสาหกรรม และหน่วยงานระดับท้องถิ่นอื่นๆ และยังขึ้นกับวิธีการและการนำแนวทางการแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิควิชาการมาใช้ให้เหมาะสมสำหรับการรวม การขนถ่าย การหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่และการกำจัดมูลฝอย นอกจากนี้ การจัดการมูลฝอยยังถือเป็นงานที่สำคัญส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน คุณภาพและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในเมือง รวมทั้งประสิทธิภาพและผลิตภัณฑ์เศรษฐกิจในพื้นที่ เชตเมืองอีกด้วย ประเทศไทยกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบกับการจัดการมูลฝอยไม่ครอบคลุมเพียงพอ กล่าวคือประชาชนส่วนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการการเก็บรวบรวมมูลฝอย มีเพียงบางส่วนของมูลฝอยที่มีการเก็บรวบรวมเป็นประจำ เมื่อพิจารณาจากมุมมองทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ และการเงิน จะเห็นว่าระบบการขนถ่าย การหมุนเวียนนำกลับมาใช้และการกำจัดมูลฝอย ยังไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ

เมื่อไม่กี่ปีมานี้ การจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นของไทยได้รับความสนใจมากขึ้นจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนา เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และความห่วงใยที่มีมากขึ้นในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางและเชื่อมความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นๆ ดังนั้น การจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างจุดเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับการสนับสนุนวิธีบริหารจัดการเขตเมืองในภาพรวม

การศึกษาใช้พื้นที่ 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน และเชียงราย จังหวัดระดับ โดยจังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีตัวอย่างของปัญหาการจัดการมูลฝอยในเมืองใหญ่ ที่มีความซับซ้อนของปัญหามากมาย และยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทุกเลาลงได้ ทุกวันนี้ความขัดแย้งยังคงอยู่ แต่รูปแบบของปัญหาได้เปลี่ยนไป เพราะปัญหาขยะในเชียงใหม่กล้ายเป็นปัญหาการเมือง ลำพูนเป็นตัวแทนของจังหวัดเล็ก แต่มีนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือตั้งอยู่ มีรูปแบบการจัดการขยะที่หลากหลาย มีทั้งเตาเผา ทำปุ๋ยจากขยะ และนำขยะไปฟิล์กลบที่บ่อทึบขยะที่สอด ส่วนเชียงราย จังหวัดระดับ เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่ทำรายได้แก่ประเทศไทยเป็นมหาศาล มีความเสี่ยงสูง เประบางมากที่ปัญหาขยะปัญหาน้ำเสีย จะทำลายทัศนียภาพความงามของแหล่งท่องเที่ยว

เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นผลลัพธ์ของบริบทที่สับซ้อนทางการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การวิเคราะห์หรือประเมินธรรมาภิบาลในการจัดการมูลฝอยชุมชนจึงต้องอาศัยทักษะทั้งหมดนี้ร่วมกัน จากภาพที่ 1 เป็นการแสดงกรอบการวิเคราะห์การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยชุมชนในภาพรวมทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของหลักธรรมาภิบาลในการจัดการมูลฝอย โดยเริ่มจากการวิเคราะห์บริบทที่เป็นอยู่ในสังคมไทย ได้แก่ บริบททางการเมืองและกฏหมาย สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บริบทเหล่านี้เป็นมีองเป็นกรอบโครงสร้างของระบบที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามายัดการขยายในแต่ละขั้นตอน และเมื่อพิจารณาในเชิงปฏิสัมพันธ์ของการจัดการมูลฝอยชุมชนในระดับพื้นที่ โดยมองจากแง่มุมทางด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจและการจัดการ ด้านกฏหมาย และด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ถ้าขาดการจัดการขยายที่ไม่เหมาะสม ไม่มีธรรมาภิบาลก็จะพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการขยายในพื้นที่นี้ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินธรรมาภิบาล ในการจัดการขยายในบริบทของสังคมไทย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



กิจกรรมที่ 1 การอนภารวิเคราะห์รับบทบาทตัวเองเพื่อประเมินการพัฒนาศักยภาพของบุคคล

5.2 บริบทที่เป็นอยู่

5.2.1 บริบททางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม

5.2.1.1) ในบริบทการเมืองไทย โครงสร้างสำคัญทางการเมืองและการปกครองในสังคมไทยที่มีอิทธิพลและกำหนดพฤติกรรมขององค์กรและผู้คนในสังคมไทย ควรนำมาพิจารณา มี 9 ด้านด้วยกัน คือ

1) ระบบรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (An Overcentralized System) สังคมไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจ (Overcentralized State) เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการ จัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ และแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงไปบริหารห้องคินต่าง ๆ พร้อมทั้งค่ายฯ ลิดرونอำนาจของห้องคินลงเป็นลำดับ นอกจากนี้ ยังมีระบบการรวมศูนย์อำนาจที่มีมากเกินไป (Overcentralization) เพราะการรวมศูนย์มิเพียงครอบคลุมพื้นที่ด้านอำนาจ หากยังครอบคลุมไปถึงมิติอื่น ๆ ของสังคม ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษา ศาสนา รวมถึงศิลปวัฒนธรรมด้วย แม้ในขณะนี้ จะมีการรื้อฟื้นภูมิปัญญาห้องคิน และออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ ห้องคิน ความพยายามเหล่านี้ยังถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น หลังจากที่ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบทุกด้านได้ครอบงำสังคมไทยมาแล้ว 100 ปีเศษ

2) ระบบการบริหารแบบแยกเป็นส่วน ๆ และขาดเอกภาพ (Fragmented and Ununified Administrative System) ข้าราชการแต่ละกระทรวงสังกัดกรมได้รับมั่น เสนอแผนงานขึ้นไปยังหน่วยเหนือพร้อมกับงบประมาณ แต่ละกระทรวงมีแผนงานและงบประมาณตลอดจนกำลังพลของตนเอง เกิดการสร้างอำนาจจักรของตนเอง (Empire Building) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานงานการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาข้าราชการจากกระทรวงทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้น หลายกระทรวงยังคงไปจัดสร้างหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางในต่างจังหวัด หน่วยงานเหล่านี้ไม่ต้องขึ้นต่อจังหวัด ทำให้ผลของการทำงานของแต่ละหน่วยงานขาดความเป็นเอกภาพ ทิศทางการพัฒนาของจังหวัดไม่แจ่มชัด กระทั่งขัดแย้งกันเอง

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไฟร์ฟ้า อำนาจนิยม และคอร์ปชั่น เนื่องจากสังคมไทยเคยเป็นสังคมศักดินาและมีร่องรอยเศรษฐกิจและวัฒนธรรมศักดินาหลงเหลืออีกไม่น้อย ทัศนะทางการเมืองหลายอย่างที่เป็นผลผลิตของระบบศักดินาจึงดำรงอยู่ เช่น ทัศนะที่ผู้ปกครองหรือประชาชนมองประชาชนเป็นคนยากไร้ ชั้นล่าง ไม่มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง ไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ทุกอย่างแล้วแต่ผู้ใหญ่ ผู้นำยึดติดตัวบุคคล เห็นว่าหากใครมีอำนาจก็สามารถทำทุกอย่างได้ นอกจากนี้ ยังมีทัศนะคอร์ปชั่นก็คือ บ้านเมืองเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ได้ตัว คนเราเกิดมาต้องทำทุกอย่างเพื่อจะได้ร่ำรวย อยู่ดีกินดี เล่นการเมืองเพื่อหารายได้ให้ตนเอง และมี

ความคิดว่าด้วยเรื่องที่เข้าที่เรา คือ ถ้าเขามีอำนาจก็ให้เขากินไปเป็นธรรมชาติ ต่อไปขอให้อีกที่เรา บ้าง เราจะได้กินอย่างเต็มที่ ฉะนั้น คนที่ไม่ทำก็คือคนโน้ะ เป็นพวกໄส์แห่ง กินอุดมคติ ฯลฯ

4) การเติบโตของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมคือฯ ขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับในสังคมไทย ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็ยิ่งขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากเริ่มนี้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 และต่อเป็นล่วงหนึ่งของเศรษฐกิจโลก กลายเป็นเศรษฐกิจพึ่งพิง ต้องพัฒนาสินค้าเกษตรเพื่อป้อนตลาดโลก ต้องรับสินค้าอุตสาหกรรมจากตะวันตก เศรษฐกิจภาคบริการและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างมาก

5) ความอ่อนแอกของระบบการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยกลับตกลอยู่ในสภาพอ่อนแอกเรื่อยมา หลังจากการสถาปนาระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เนื่องจากชนชั้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ถูกส่งมาประจำแต่ละท้องถิ่นได้ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ด้วยการรับเหมาทำแทนทุกเรื่อง

สังคมไทยในระดับจังหวัดลงไปมีผู้ว่าฯลงไปจนถึงผู้ใหญ่บ้าน มีศึกษาธิการจังหวัดลงไปจนถึงการโรง และมีเจ้าคณะภาคไปจนถึงสามเณร บุคคลเหล่านี้มีจากการแต่งตั้ง ชีวิตการทำงานและความคืบหน้าทางราชการของพวกราชถูกกำหนดโดยระบบราชการ ประชาชนแทบไม่มีส่วนได้ในการกำหนดอนาคตของข้าราชการเหล่านี้ ส่วนการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่กลับถูกครอบงำในทุกด้าน เช่น ด้านรูปแบบ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอิสระในการเลือกรูปแบบการบริหารเอง แต่ทุกอย่างกำหนดโดยล้วนกลาง

ด้านบุคลากร ข้าราชการระดับสูงขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ทำให้ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งไม่อาจผลักดันนโยบายของตนเองได้อย่างเต็มที่

ด้านอำนาจ การที่นายอำเภอและผู้ว่าฯมีอำนาจควบคุมโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการต่างๆ และการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องผ่อนตามการบริหารของข้าราชการประจำ เพื่อเอาใจหรือหาผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการประจำ

ด้านงบประมาณ ที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 9 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตลอดเกือบ 1 ศตวรรษที่ผ่านมา และนี้เป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารท้องถิ่นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

6) ประสบการณ์อันจำกัดของเมืองและการจัดการบริหารเมือง ในประเทศไทยตะวันตกที่ระบบประชาธิปไตยฝัง根柢มานาน เมืองมีลักษณะประการสำคัญที่เมืองในสังคมไทยไม่มี คือ 1. เมืองมีกิจกรรมการค้าขายถาวร (Permanent Market Activity) 2. กิจกรรมหลักของคนในเมืองมิใช่ด้านเกษตรกรรม แต่เป็นด้านหัตถกรรมและพาณิชยกรรม 3. เพื่อให้กิจการเหล่านี้ดำเนินไปได้ คนในเมืองจึงมีลิทธิเสรีภาพที่แน่นอนเพื่อดำเนินกิจการเหล่านี้ เช่น เสรีภาพที่จะเคลื่อนย้ายและเดินทาง ประกอบธุรกิจ การเรียนรู้แลกเปลี่ยนข่าวสารและองค์ความรู้ด้านอื่นๆ จึง

พัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่เมืองในสังคมไทยในอดีตเป็นเมืองของผู้ปกครองคือเจ้าที่ดินและชุมชน แล้วไพร่ท้าส่วนวนหนึ่งที่ได้รับความไว้วางใจใกล้ชิด ส่วนไพร่ซึ่งเป็นประชากรหลักของสังคมทำนาหรือทำการผลิตอย่างหนึ่งในเขตเกษตรอันเป็นชนบท

ความเป็นเมืองของสังคมไทยมีพัฒนาการในช่วงระยะเวลาสั้น เพราะเมืองที่มีพ่อค้าและเศรษฐกิจหลายรูปแบบเกิดขึ้นได้ไม่นานนี้เอง ผลก็คือ ไม่เพียงแต่ความเป็นเมืองและการพัฒนาความเป็นเมือง (Urbanization) ในสังคมไทยมีข้อจำกัดเท่านั้น หากประชาชนในเขตเมืองยังมีประสบการณ์สัมภានในการอยู่ในเมือง รู้จักเมืองของตนเอง และรู้วิธีในการบริหารจัดการและปรับปรุงเมืองของตนเอง

7) วิถีการบริโภคยุคโลกนิวัตร ระบบโลกรากนิวัตรได้ก่อกระแสส่งผลกระทบต่อทั่วโลก โดยเฉพาะระบบข่าวสารข้อมูล และเทคโนโลยี การเงินการธนาคาร และการข่าวที่ทำให้ทั่วโลกภายในเป็นหมู่บ้านเดียว (Global Village) ทั่วโลกรับรู้ข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว แต่ประชาชนในสังคมกำลังพัฒนาโดยเดียวกับวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมเป็นเวลานาน กระทั่งถูกลิดرونอำนาจในการปกครองตนเอง จึงถูกครอบงำทั้งด้านเศรษฐกิจ การบริหารและสังคมวัฒนธรรม สังคมที่ถูกระบบโฆษณา สินค้าครอบงำอย่างหนักได้กลายเป็นสังคมที่นิยมจับจ่ายใช้สอยตามอิทธิพลของระบบโฆษณา สินค้าตัวแทนตอกทั้งสิ้น กลายเป็นการบริโภcy อย่างไม่มีขีดจำกัด ทุกคนต้องการซื้อ ทุกคนต้องการความสะดวกสบาย จนในที่สุด การบริโภคที่ไร้ขีดจำกัดอันเป็นผลผลิตของระบบทุนนิยม ตะวันตกเช่นนี้จึงนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ เป็นจำนวนมาก และอย่างหนึ่งคือ การสร้างขยะให้แก่สังคม

8) ระบบการศึกษาที่เน้นผลิตช่างเทคนิค ไม่เน้นผลิตพลเมืองที่เข้มแข็ง และไม่ได้เน้นสร้างระบบคุณธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในช่วงเวลาเกือบ 100 ปีที่ผ่านมา ระบบการศึกษาของสังคมไทยมีลักษณะสำคัญ 3 ด้านคือ

1. เน้นผลิตบัณฑิตให้มีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่ง (Professionalization)
2. ไม่สนใจหรือละเลยการสร้างบัณฑิตให้เป็นพลเมืองของสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็งในฐานะพลเมือง (Active Citizen) จุดนี้เป็นจุดอ่อนใหญ่หลวงประการหนึ่งของระบบการศึกษาไทย เพราะพลเมืองที่เข้มแข็งเอกสารอาชญากรรม จะช่วยสร้างสมัชิกที่มีคุณภาพให้แก่สังคม แต่ที่ผ่านมา สังคมจึงมีแต่ผู้ชำนาญการ (ช่างลายครั้ง กมิไดชำนาญจริง) แต่ขาดแคลนพลเมืองที่รู้และเข้าใจการบริหารและจัดการสังคม สังคมมีปัญหารถติด ขยายเน่าเหม็น แม่น้ำเน่าเสีย
3. ระบบการศึกษาละเลยการปลูกฝังคุณธรรมให้แก่นักศึกษา ระบบการเรียนไม่เพียงแต่เน้นการเรียนเพื่อความเป็นผู้เชี่ยวชาญบางอย่าง และละเลยการสร้างความเป็นพลเมือง หากยังได้ละเลยการปลูกฝังให้เกิดคุณธรรม

9) ข้อจำกัดของภาคประชาชน และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ระบบการศึกษาที่ผ่านมาได้สร้างบัณฑิตให้มีความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (Active Citizen) เพื่อจะได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการสาธารณะ โดยเฉพาะการบริหารและจัดการท้องถิ่น ระบบการศึกษาของไทยเราสร้างบัณฑิตให้เป็นช่างเทคนิค (Technician) ที่มีความรู้เฉพาะในสาขาวิชาของตน แต่กลับ

ไม่มีความรู้ในเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) อีกประการหนึ่งก็คือ ภาคประชาสังคมโดยรวม (Civil Society) อ่อนแอก่ออย่างยิ่ง เพราะมีแต่ผู้เชี่ยวชาญด้านสาขาวิชาชีพต่าง ๆ รักและห่วงใยตนเองและครอบครัว พวกร้อง แต่กลับไม่สนใจบ้านเมืองและปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองของตน ไม่มีความรู้ว่าจะทำอย่างใดเพื่อแก้ไขสิ่งเหล่านี้ ไม่สามารถสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้ ภาระการณ์ที่ระบบการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้มแข็งเรื่อยมา และภาคท้องถิ่นก็ยังอ่อนแอกันอยู่ เติบโตอย่างช้า ๆ จึงเป็นภาวะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

การปกครองในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความสำคัญและเป็นองค์ประกอบที่ไม่อาจขาดได้ ไม่ว่าจะเป็นความโปร่งใสในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเคารพกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ และประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

แต่หลักธรรมาภิบาลจะปราฏเป็นจริงได้ จะต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ความผิดพลาดและจุดแข็งของตนเอง และแก้ไขปรับปรุงจากจุดเหล่านั้น ความเชื่อมั่นของรัฐบาลกลางว่าหากให้โอกาสแก่คนท้องถิ่น พวกรเข้าจะได้รับโอกาสที่สำคัญยิ่งในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างไม่หยุดยั้ง นอกจากนี้ การปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองและคุณธรรม ก็ถือเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะภาคประชาสังคมหรือหลักธรรมาภิบาลจะไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากปราศจากประกาศที่เป็นพลเมืองที่เอกราชเจางาน

5.2.1.2) ในบริบททางสังคม วัฒนธรรม กรอบคิดในการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและการจัดการมูลฝอย มีดังนี้

- 1) ปัญหาขยะเกิดจากสภาพที่ตั้งและการกระจายตัวของกิจกรรมการผลิตและการบริโภค
- 2) ปัญหาขยะส่วนหนึ่งเกิดจากผลกระทบ ความเสียหายและผลเสียด้านนิเวศน์ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม ปัญหานี้เกิดจากความแตกต่างระหว่างต้นทุนส่วนตัว/เอกชน (private cost) และต้นทุนทางสังคม (social cost) ในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ
- 3) พัฒนาการของรูปแบบและปริมาณขยะไม่เพียงแต่มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของสังคมเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์กับรูปแบบและวิธีการจัดการขยะของผู้คน ชุมชน และสังคมด้วย การขยายตัวของชุมชน/เมือง การเพิ่มประชากร แบบแผนการผลิตและแบบแผนการบริโภคที่ทันสมัยขึ้น
- 4) องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดการปัญหาขยะมีหลายระดับ ตั้งแต่รัฐบาลกลางไปจนถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและการจัดการขยะในชุมชน จึงเป็นหน้าที่และบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของภาครัฐเท่านั้น เนื่องจากบริการเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการและส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในพื้นที่ การจัดการขยะจึงมีความสัมพันธ์และเป็นส่วนหนึ่งของบริการทางการเมืองและกระบวนการจัดสรรและตัดสินใจใช้งบประมาณ (allocation of public resource)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกระบวนการกรະชาຍอำนาจในปัจจุบัน องค์กรและหน่วยงานการเมืองเหล่านี้ ล้วนแต่กำลังตอกย้ำในสภาพที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งสิ้น ในสถานการณ์เช่นนี้ผู้บริหารองค์กรการเมืองอาจขยายการให้บริการและต้องพยายามแก้ปัญหามากขึ้น (เช่น ปัญหาการมีขยะเพิ่มมากขึ้น) ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาข้อจำกัดใหม่ ๆ ทางการเมือง การบริหารจัดการและการคลังไปพร้อม ๆ กันไปด้วย

5) ขยายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบ (externality) ต่อผู้คนในสังคม ในด้านหนึ่งขยายเป็นของเสีย ยกตัวอย่างเช่น เมืองที่มีกลิ่นเหม็น ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย (negative externality) ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง การกำจัดขยะทำให้บ้านเมืองและถนนทางสาธารณะเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ (positive externality) ขณะเดียวกันการจัดการปัญหาขยะก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองด้วย สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจกันก็คือว่า กระบวนการและการตัดสินใจทางการเมืองนี้ ไม่ได้แยกออกจากบริบท/สภาพแวดล้อมทางสังคม หากแต่เมืองที่มีปัญหานี้ในฐานะผู้กระทำและผู้ถูกกระทำกับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม

6) การจัดการขยายเป็นบริการสาธารณะ (public goods) ที่ผู้คนต้องใช้/บริโภคร่วมกัน (collective consumption) และนับวันแต่จะเป็นบริการที่ต้องอาศัยบุคคลสาธารณะและต้องวิธีการ/เทคโนโลยีที่ซับซ้อนและลงทุนสูงมากขึ้น

7) ความรู้ความเข้าใจเรื่องขยายและวัฒนธรรมในการจัดการขยายของผู้คนในชุมชนและสังคม ไม่ได้เป็นสิ่งหยุดนิ่ง หากแต่เป็นสิ่งที่มีปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับสภาพเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของชุมชนและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงความหมายของปัญหาขยายจากสิ่งที่เป็นเรื่องล้วนตัวและจัดการได้ในระดับครัวเรือน (private issue) ไปสู่การเป็นปัญหาและความรับผิดชอบของภาครัฐ (public issue) และการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่การจัดการขยายของภาครัฐจากการบริการที่ปกติธรรมดា (routine) กลายเป็นงานแก้ปัญหาวิกฤติ (critical/urgent) ที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ

ในอีกด้านหนึ่ง ความพยายามขององค์กรภาครัฐและเอกชน ในการรณรงค์และเผยแพร่แนวคิดและวิธีการลดปริมาณขยะและนำขยะไปใช้ใหม่และการให้ความสำคัญกับมาตรฐานความสะอาดเรียบร้อยในชุมชนและสังคม ทำให้ความหมาย ความเข้าใจและวัฒนธรรมการจัดการขยายของผู้คนเปลี่ยนแปลงไปด้วย

5.2.2 บริบททางด้านกฎหมาย

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยายชุมชนในโครงการธรรมปฏิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปีครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ส่วนที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะชุมชน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

นอกจากนั้นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจัดการขยะชุมชน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัตitechบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาร่างกาย ตลอดจนกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณขยะจากแหล่ง อึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่ชัดเจน ทำให้ภาระของท้องถิ่นนับวันจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของประชากรและการบริโภค ไม่สมดุลกับงบประมาณและชี้ดความสามารถของท้องถิ่น

กฎหมายของไทยยังมิได้มีแนวคิดในการใช้ชั่วสุดหรือบรรจุภัณฑ์เพื่อการลดขยะและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การมัดจำวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีส่วนรับผิดชอบนำส่งคืน วัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วให้ผู้ผลิตนำไปใช้ช้ำหรือรีไซเคิล เช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ขาดเครื่องดื่ม หรือขวดน้ำบางขนาด เกิดจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายกำหนดขึ้นเองเพื่อการตลาดของสินค้าของตนโดยมิได้มีกฎหมายรองรับ หากแต่เกิดจากการตกลงระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และลูกค้า โดยมีสิ่งจุ่งใจที่จะได้รับเงินมัดจำคืนเต็มจำนวนหากนำเข้าห้องเก็บหรือขวดพลาสติกมาคืน ซึ่งทำให้ลดปริมาณขยะและใช้วัสดุอย่างคุ้มค่า

5.2.3 บริบททางด้านเศรษฐศาสตร์

5.2.3.1) การจัดการภาครัฐ

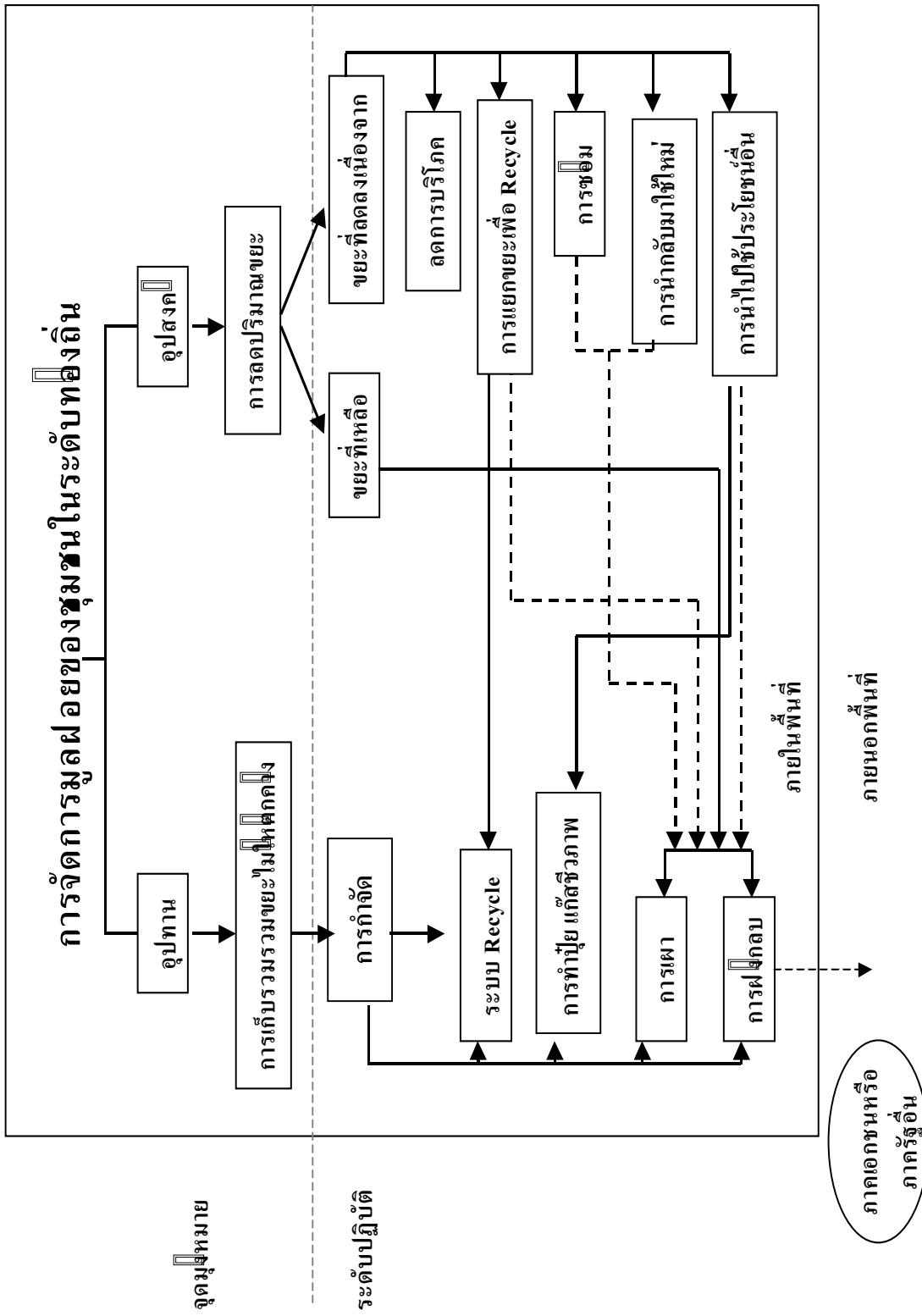
การวิเคราะห์การจัดการขยะของภาครัฐในระดับท้องถิ่นตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ แบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ การจัดการด้านอุปทาน (Supply side management) และการจัดการด้านอุปสงค์ (Demand side management) (ภาพที่ 2)

การจัดการด้านอุปทาน (Supply side management) มีจุดมุ่งหมายให้บริการเก็บรวมและกำจัดขยะเพื่อไม่ให้ตกค้าง ในทางปฏิบัติ การกำจัดขยะมีหลายวิธีซึ่งอยู่กับประเภทของขยะและขั้นตอนการจัดการ ได้แก่ การมีระบบบริษัทเดียวขาย การนำขยะไปทำปุ๋ยหรือแก๊สชีวภาพ การเผา และการฝังกลบ

การจัดการด้านอุปสงค์ (Demand side management) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ลดปริมาณ
ขยาย ณ แหล่งกำเนิด ในทางปฏิบัติการลดปริมาณขยายเกิดจาก การลดการบริโภค การแยกขยาย
เพื่อรีไซเคิล การซ่อม การนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำกลับไปใช้ประโยชน์อื่น

การจัดการขยายที่เหมาะสมจะต้องดำเนินการทั้ง 2 ด้านควบคู่กันไป การจัดการขยายทั้ง
ระบบก็จะเกิดความสมดุลและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น จึงมีขยายเหลือที่จะต้องนำไปกำจัดขั้นสุด
ท้ายน้อยที่สุด โดยเฉพาะการแยกขยายเพื่อรีไซเคิลจะต้องมีระบบและกระบวนการรีไซเคิลรอง
รับ ขยายที่นำกลับไปใช้ประโยชน์อื่นได้ก็ควรมีระบบรองรับเช่นกัน (ดูเล่นทีบในภาพที่ 2) ส่วน
การนำวัสดุไปซ่อมและการนำกลับมาใช้ใหม่จะช่วยยืดอายุการใช้งานของวัสดุและลดปริมาณขยายที่
ต้องนำไปกำจัด ในที่สุดจะมีเฉพาะขยายที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้ที่จะต้องนำไปกำจัด
ถ้าไม่มีระบบรองรับการแยกขยายเพื่อรีไซเคิล การซ่อม การนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำกลับไป
ใช้ประโยชน์อื่นแล้ว ขยายเหล่านี้ก็จะถูกนำไปกำจัด ปริมาณขยายที่จะต้องกำจัดจึงเพิ่มมากขึ้นโดยไม่
จำเป็น

การกำจัดขยายในห้องถังหนึ่ง ๆ ควรจะกำจัดเบ็ดเสร็จในพื้นที่ของตน บางห้องถังอาจจะ
ต้องนำไปกำจัดนอกพื้นที่เนื่องจากไม่มีระบบกำจัดที่เหมาะสม จึงต้องขนส่งขยายไปกำจัดนอกพื้นที่
 เช่น ส่งให้เทศบาลใกล้เคียงที่มีสถานที่ฝังกลบขยายนำไปกำจัด หรือส่งให้เอกชนที่มีสถานที่ฝังกลบ
 ขยายนำไปกำจัด ซึ่งจะเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะเป็นการ
 เคลื่อนย้ายมลพิษจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการจัดการมูลฝอยชุมชนในระดับทองตัน

5.2.3.2) พฤติกรรมผู้ใช้บริการ

เมื่อพิจารณาในบริบทของหลักธรรมาภิบาล ที่มีเป้าหมายที่สำคัญในการจัดการข้างต้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์นั้น จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความยั่งยืนในการจัดการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) แหล่งรายได้ในการจัดการขยะ เนื่องจากการจัดการมูลฝอยชุมชนนั้นมีต้นทุนที่เกิดขึ้นตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ในการจัดการอย่างชัดเจน และเพื่อความอยู่รอด (และยั่งยืน) ใน การดำเนินงานก็จะจำเป็นการจัดการที่ต้องคืนทุน (cost recovery) จึงจะมีความเป็นไปได้ในทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ และนอกจากนี้หากเป็นการจัดการที่เกิดต้นทุนต่ำสุด ภายใต้ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของลังแวดล้อม ก็ถือว่าเป็นการจัดการจะมีประสิทธิผล

2) ผู้ใช้บริการในการขันเก็บและกำจัดมูลฝอยชุมชน ควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการ เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความชอบธรรมทางการเมือง การจัดเก็บค่าบริการจะต้องมาจากผู้ใช้บริการในการจัดการขยะ หรือตามหลักการ Beneficiary-Pay-Principle (BPP) และหากมูลฝอยชุมชนสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือผู้ก่อ/molพิษจะเป็นผู้จ่ายตามหลักการ Polluter-Pay Principle (PPP)

3) การจัดเก็บค่าบริการในการจัดการมูลฝอย จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บที่ยุติธรรม มีเหตุผลเพื่อให้เกิดการคาดหวังผล ซึ่งการคาดหวังผลที่เป็นที่ยอมรับกันคือ การลดปริมาณของมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด ตลอดจนการมีกิจกรรมคัดแยกขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อ และเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวจึงควรจัดเก็บค่าบริการตามปริมาณขยะที่เกิด หรือตามหลักการ Pay-As-You-Throw (PAYT) เพราะอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการมูลฝอยที่ไม่สะท้อนถึงปริมาณในการทิ้งขยะ จะไม่มีส่วนช่วยในการสร้างแรงจูงใจในการลดปริมาณการทิ้ง และไม่มีผลต่อการลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด หรือแรงจูงใจในการนำขยะมาคัดแยก นำขยะมาใช้ใหม่ ใช้หมุนเวียนหรือการนำขยะไปทำปุ๋ย

4) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นต้องแสวงหาวิธีการจัดการที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน น่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดการภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการอีกด้วย

5) ระบบการจัดเก็บค่าบริการตลอดจนขั้นตอนในการจัดการ และวิธีการจัดการ จะต้องมีความโปร่งใส ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดจนผู้ใช้บริการในการขันเก็บและการกำจัด

จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า การจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น หากมีปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน (rent seeking behavior) กิจกรรมต่างๆ เพื่อการจัดการมูลฝอยที่อยู่ในลักษณะการเพิ่มต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการจัดการแต่ไม่ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ (non-productive cost)

2) พฤติกรรมอันเนื่องมาจากความไม่สมดุลย์ของข่าวสารข้อมูล (asymmetric information) ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เรียกว่า ไร้จรรยาบรรณ ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลอื่น (moral hazard) สำหรับผู้ได้รับประโยชน์จากการรับทราบข่าวสารล่วงหน้าหรือข่าวสารในระดับวงใน ส่วนพฤติกรรมที่ตอบสนองจากผู้ที่ไม่มีข้อมูลนั้นเรียกว่า การคัดเลือกที่เป็นผลเสีย (adverse selection)

3) พฤติกรรมการฟาก (free rider) การใช้ประโยชน์หรือการใช้บริการ โดยไม่มีการจ่าย หรือจ่ายแบบไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือการผลักภาระความรับผิดชอบส่วนบุคคลให้กับผู้อื่น

4) ปัญหาผลกระทบภายนอกทางลบ (negative externality) ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมต่อสังคมที่จำเป็นต้องรับผิดชอบโดยผู้ก่อผลกระทบ และผู้ได้รับความเสียหายจะต้องได้รับการชดเชย

5.2.4 บริบททางสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม

ที่ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเคยเป็นที่ทึ่งขยะเดิมของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า น้ำบ่อในบริเวณใกล้เคียงมีการปนเปื้อนด้วย total และ fecal coliforms, total solids, Cl⁻, COD (chemical oxygen demand), NO₃-N, NH₃-N และแมลงนานีสในปริมาณสูง การศึกษาของ Thorn J พบว่า ขณะที่มาจากการบ้านเรือนชนิดที่ย่อยสลายได้มีปริมาณสาร (1–3)-beta-D-glucan (ซึ่งเป็นสารที่พบในผนังเซลล์ของเชื้อรา พิชและแบคทีเรียบางชนิด) ในอากาศ และพบสูงขึ้นในถุงร้อน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ชี้อธิบายการเกิดอาการทางระบบทางเดินหายใจในพนักงานเก็บขยะ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Lavoie J และ Guertin S ที่พบว่าในโรงงานรีไซเคิลขยะในช่วงถุงร้อนมีความเข้มข้นเฉลี่ยของแบคทีเรียทั้งหมดในอากาศมากกว่าค่ามาตรฐานที่ 10,000 colony forming units per cubic meter (CFU/m³) และบางโรงงานมีความเข้มข้นเฉลี่ยของเชื้อราและ gram negative bacteria เกินไปจากค่ามาตรฐานที่ 1,000 CFU/m³ สำหรับสารเคมีที่พบว่ามีความเข้มข้นในอากาศเกินค่ามาตรฐาน คือ คาร์บอนมอนอกไซด์รวมทั้งระดับเสียงในบางโรงงาน และการศึกษาของ Bohnel H และ Lube K ที่พบว่าผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการรีไซเคิลหากองเสียชีวภาพประมาณร้อยละ 50 ของตัวอย่างที่สุ่มได้พบแบคทีเรียชื่อ Clostridium botulinum ซึ่งเป็นเชื้อที่ทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษในอาหารกระป๋อง การศึกษาคุณภาพน้ำได้ดินในประเทศไทยเรียบพบว่ามีระดับสารในเกรด ๕๗ กว่า และค่าดัชนีคอลิฟอร์มเกินไปจากค่ามาตรฐานขององค์กรอนามัยโลก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีการทิ้งขยะพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านเรือนในบริเวณนั้น การศึกษาปริมาณสาร volatile organic compound (VOC) พบว่าขยะบ้านที่มีสารย่อยสลายได้เจือปนอยู่จะมีสาร VOC ระหว่างออกมายากองขยะถึง 90 ชนิด ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีสารใดที่เกินไปจากค่ามาตรฐาน แต่ก็เป็นไปได้ว่าขยะที่เก็บในบริเวณที่ปิดมิด

ชิดเช่นถังขยะอาจมีปริมาณเกินค่ามาตรฐานได้ สารอื่นที่อาจพบได้ในขยะบ้านจำพวกพลาสติก ได้แก่ แอดเมียร์และโลหะหนักอื่น ๆ เช่น โครเมียม สารหนู proto เป็นต้น

ในบริเวณที่ทิ้งขยะที่ใช้วิธีฝังกลบยังพบว่าจะเกิดก้าชชนิดต่าง ๆ ตามระยะเวลาการฝังกลบ จะเห็นได้ว่าก้าชในตรีเจนและคาร์บอนไดออกไซด์มีแนวโน้มลดลงในขณะที่ก้าชมีเรนเมเนวนามเพิ่มขึ้นตามเวลา

สำหรับน้ำชาขยะ (leachate) ซึ่งหมายถึง ของเหลวใด ๆ ที่ไหลซึมผ่านชั้นขยะและได้ละลายหรือซึมเข้าสารต่าง ๆ จากขยะไปด้วย ส่วนใหญ่เป็นของเหลวที่เกิดจากปฏิกิริยาการย่อยสลายของมูลฝอยและของเหลวที่มาจากการน้ำฝน น้ำใต้ดิน เป็นต้น คุณสมบัติและลักษณะของน้ำชาขยะจะแตกต่างกันขึ้นกับอายุของการฝังกลบ

5.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยชุมชน

บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชน ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่นและภาคล้วนอื่น ๆ พบประเด็นปัญหาที่ส่งผลต่อการจัดการมูลฝอยในชั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

5.3.1 หน่วยงานระดับประเทศ

1) กรมควบคุมมลพิษ

- การกำหนดนโยบายการจัดการขยะขนาดความสมดุล มุ่งเน้นการสร้างและพัฒนาระบบสนับสนุนการกำจัดขยะ โดยละเอียดปริมาณขยะ หรือการสร้างระบบหรือมาตรการจุงใจให้ลดการบริโภคบรรจุภัณฑ์น้อยลง หรือการนำบรรจุภัณฑ์กลับไปใช้ใหม่ เป็นต้น
- รูปแบบการจัดการขยะ เน้นการจัดการขยะรูปแบบเดียวกัน เช่น รูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยส่วนกลาง ซึ่งไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นบางแห่ง

2) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

- การจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ไม่มีการตรวจสอบและคานอำนาจในการเสนอของบประมาณของจังหวัด ทำให้บประมาณที่ลงไปยังจังหวัดไม่ได้นำไปใช้อย่างสอดคล้องกับการแก้ปัญหา หลายกรณีมีการลงทุนก่อสร้างระบบกำจัดขยะ แต่ไม่มีการใช้ หรือได้ใช้แต่ไม่เต็มศักยภาพ หรือไม่มีความสามารถในการใช้ ทำให้เกิดการสูญเสียของงบประมาณมหาศาลของประเทศไทย

3) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะยังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ ที่ขึ้นกับวัฒนธรรมขององค์กรท้องถิ่น และความร่วมมือของชุมชน

4) กรมอนามัย

- กฏหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นกฏหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่ง ไม่อาจจะหยุดนิ่ง จะต้องปรับปรุงทบทวนตลอดเวลา ซึ่งที่ผ่านมา มีความล่าช้าในการปรับปรุง เนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป

5) กรมโยธาธิการ

- เป็นผู้มีอำนาจกำหนดแบบ และควบคุมการก่อสร้างระบบกำจัดขยะของท้องถิ่น บางแห่งมีความชัดແยังกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

5.3.2 หน่วยงานระดับภูมิภาค

1) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

- ไม่ได้แสดงศักยภาพในการประสานและพัฒนาให้เกิดการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด อย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ

2) ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต กรมอนามัย

- ไม่ได้แสดงบทบาทในการดูแลเฝ้าระวังผลกระทบของมลพิษต่อสุขภาพของประชาชน ที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณหลุมขยะ เตาเผา หรือคุนงานที่คุ้ย เก็บขยะ

5.3.3 หน่วยงานระดับท้องถิ่น

1) เทศบาล

- ขาดศักยภาพในการบริหาร ควบคุมและติดตาม ระบบการจัดการขยะที่ใช้เทคโนโลยีสูง
- ขาดงบประมาณมาใช้ในการดำเนินงานจัดการระบบอย่างต่อเนื่อง ต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางจัดสรรให้
- มุ่งเน้นการจัดการขยะในด้านอุปทานมากกว่าอุปสงค์ จึงไม่เกิดความสมดุลของการจัดการขยะ เช่น ให้ความสำคัญต่อการลงทุนสถานที่ฝังกลบขยะ โดยละเอียดปริมาณขยะ หรือการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการจัดการขยะที่เหมาะสม
 - ขาดการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ
 - มีแนวโน้มที่แสดงบทบาทเฉพาะในกรณีที่เทศบาลจะได้รับผลกระทบโดยชนชั้ดเจน
 - มีความชัดແยังในผลประโยชน์ ในการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น
 - ขาดการดูแลสวัสดิภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

- ขาดศักยภาพในการบริหาร ควบคุมและติดตามระบบการจัดการขยะที่ใช้เทคโนโลยีสูง เช่น ไม่สามารถรับช่วงมาบริหารจัดการหลังจากที่สร้างระบบกำจัดขยะเสร็จแล้ว
- ขาดการดูแลสวัสดิภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล
- มีการซ่อนทับของอำนาจ ทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการขยะทั่วไปในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่อบต.
- ให้ความสำคัญต่อวิธีการกำจัดขยะมากกว่าการลดและใช้ประโยชน์ขยะ

5.3.4 องค์กรอิสระ

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (สพช.) ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพชุมชนและการสร้างเครือข่าย เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและทำงานร่วมกัน

5.3.5 ภาคเอกชน

1) ชาเลنج

- เป็นแหล่งรับซื้อขยะรีไซเคิลเคลื่อนที่ ที่สามารถเข้าไปรับซื้อขยะรีไซเคิลได้ทุกหนแห่ง
- ขาดอำนาจต่อรอง ในพื้นที่บางแห่งชาเลنجกำลังถูกกดบញบาท เนื่องจากมีธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิลรายใหญ่เกิดขึ้น ขยายสาขาเข้าถึงแหล่งชุมชนมากขึ้น และให้ราคารับซื้อที่สูงกว่าที่ชาเลنجรับซื้อ ทำให้ชาเลنجไม่สามารถยืนหยัดในธุรกิจต่อไปได้

2) ธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิล

- มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง มีทรัพยากรทุนจำนวนมาก สามารถกำหนดราคารับซื้อได้
- เป็นแหล่งรวมขยะรีไซเคิลที่สำคัญของท้องถิ่นเพื่อส่งต่อไปสู่กระบวนการรีไซเคิล ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ต่างพื้นที่ และต่างประเทศ

3) อุตสาหกรรม

- ยังขาดจิตสำนึกในการร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อมและผลักภาระให้ผู้บริโภคกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์

4) ธุรกิจบริหารจัดการขยะ เช่น เก็บขยะ กำจัดขยะ เป็นต้น

- เข้ามาประมูลรับบริหารจัดการระบบการกำจัดขยะโดยอาศัยสายสัมพันธ์ ทำให้ได้เปรียบกว่าคู่แข่งรายอื่น
- ธุรกิจบางรายสร้างอิทธิพล ทำให้เกิดความหวั่นกลัว จึงทำให้ไม่ต้องถูกตรวจสอบ

- มีการแสดงปริมาณขยะที่ให้บริการลดลงจากความเป็นจริง เป็นช่องทางให้ได้รับประโยชน์มากขึ้น

5.3.6 องค์กรชุมชน หรือกลุ่มต่าง ๆ

- ชุมชนในเขตเมืองมีศักยภาพสูงในการคัดแยกขยะหรือนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน
- ชุมชนรวมกลุ่มนรับซื้อขยะรีไซเคิล เช่น ธนาคารขยะในชุมชนฯ เพื่อสร้างเงินออมในชุมชน ขณะเดียวกันสามารถนำขยะรีไซเคิลที่รับซื้อไปจำหน่ายให้กับธุรกิจรับซื้อรายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าได้

5.3.7 ผู้ใช้บริการ

- ครัวเรือน ขาดความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะ และขาดความตระหนักรู้ในปัญหาและผลกระทบของการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสม
- ขาดอำนาจต่อรองกับภาครัฐในกรณีที่มีปัญหาผลกระทบจากการกำจัดขยะ
- สถานศึกษา มีบทบาทนำในการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมการคัดแยกขยะ หรือนำขยะกลับมาใช้ใหม่
- หน่วยงานราชการหรือสำนักงาน โดยทั่วไปยังไม่ได้มีระบบการจัดการขยะอย่างเหมาะสม
- ร้านค้า และโรงแรม หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมหรือจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำกว่าความเป็นจริง หรือมีระบบการจัดการขยะของตนเองที่ไม่ถูกหลักสุขाधิบาลซึ่งส่งผลกระทบภายใต้กับชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบ

5.3.8 องค์กรพัฒนาเอกชน

- พัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนให้สามารถบริหารจัดการรับซื้อและจำหน่ายขยะรีไซเคิล
- ส่งเสริมให้ความรู้แก่ชุมชนในการคัดแยกขยะ

5.3.9 องค์กรช่วยเหลือจากภายนอก

- เป็นแหล่งเงินกู้ที่ให้ผ่านกระบวนการตรวจวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และนำมูลค่าส่วนของสถาบันที่ฝึกอบรมเชิงของเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากที่ห้องดื่นยากจะใช้คืนได้ในระยะเวลาอันสั้น
- เป็นแหล่งเงินทุนที่ให้โดยตรงกับเทคโนโลยี ซึ่งนำมาใช้ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึก เกี่ยวกับการคัดแยกขยะให้กับประชาชน

- การให้ความช่วยเหลือมักมีเงื่อนไขให้เชื้อเพลิงเข้าสู่ภูมิภาค และจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์จากเจ้าของแหล่งเงินกู้ ทำให้เจ้าของแหล่งเงินกู้จะได้ประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

5.4 ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการขยายในพื้นที่ที่ศึกษา

5.4.1 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม

5.4.1.1) กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่

ความเป็นมาของปัญหาขยายเชียงใหม่ แบ่งออกเป็น 5 ระยะ ได้แก่ (1) ระยะที่หนึ่ง ก่อนปี พ.ศ. 2538 ขยายจากครัวเรือนในเขตเทศบาลเชียงใหม่ ถูกขับออกจากบ้านพื้นดินโดยไม่มีการจัดการที่ดี ณ บริเวณหมู่ที่ 2 ตำบลแม่เที่ยะ อำเภอเมือง เชียงใหม่ อนึ่ง ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังนิยมการเผาขยายกลางแจ้ง (2) ระยะที่สอง การพยายามแก้ปัญหาขยายที่ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย พ.ศ. 2538 ด้วยการจัดทำระบบฝังกลบ ต่อมาเทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางจำนวน 845 ล้านบาทเพื่อสร้างเตาเผาขยาย เดตไม่สำเร็จ เพราะชาวบ้านอุดมด้วยน้ำมันประท้วง คัดค้านการสร้างเตาเผาขยาย (3) ระยะที่สาม ปัญหาขยายที่ตำบลน้ำแพร่ อำเภอหางดง พ.ศ. 2538 ซึ่งเกิดจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเสนอโครงการกำจัดขยาย โดยการผลิตกระแสไฟฟ้าจากการเผาขยายและแร่ลิกไนต์ แต่ก็ไม่สำเร็จอีก ชาวบ้านชุมชนคัดค้านหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ รัฐบาลสั่งระงับโครงการวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2538 (4) ระยะที่สี่ ช่วงปี พ.ศ. 2538-2541 เกิดปัญหาขยายล้นเมืองเชียงใหม่ ข่าวอื้อฉาวบนหน้าหนังสือพิมพ์หน้าแรก รายงานว่า ชาวบ้านไม่ยอมให้เทศบาลนครเชียงใหม่ ขนายน้ำทิ้งพื้นที่หนองหาร อำเภอสันทราย และ (5) ระยะที่ห้า ช่วงปี พ.ศ. 2542-2545 นายกเทศมนตรี (บุญเลิศ บูรณะปุกรณ์) นำทีมเทศมนตรี แก้ปัญหาขยายโดยการว่าจ้างบริษัทเอกชนขนาดใหญ่จากเทศบาลนครเชียงใหม่ไปทิ้งที่บ่อขยาย อำเภอหอด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองเชียงใหม่ถึง 100 กิโลเมตร ซึ่งมิใช่ว่าจะไม่มีปัญหาในการจัดการเลย เพราะ (1) เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ประชาชน ชุมชนและนักเรียนโรงเรียนช่วงลิงห้องเรียนว่า ขยายที่บริษัทรับจ้างขนาดมากไว้ที่บริเวณสุสานช่วงลิงที่ ขณะรอขันย้ายไปทิ้งที่บ่อขยาย อำเภอหอด ส่งกลิ่นเน่าเหม็นมาก (ภาพช่าวในหน้าหนังสือพิมพ์) (2) เทศบาลเพิ่มริบบิ่นโครงการคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอย โดยจัดให้มีร้านรับซื้อขยะรีไซเคิลของเทศบาลเอง และแก้ปัญหาขยายทั้งจังหวัดโดยแบ่งความรับผิดชอบ 3 เขต (Zone): เขตเหนือ ให้เทศบาลตำบลเวียงฝาง รับผิดชอบ เขตกลาง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบ เขตใต้ ให้เทศบาลนครเชียงใหม่ รับผิดชอบ ซึ่งมีกระแสข่าวอกมาในเชิงที่ว่า ประชาชนและผู้คนในสังคมเมืองเชียงใหม่ที่รับทราบเกี่ยวกับโครงการเกี่ยวกับขยาย ต่างวิตกกังวลเกี่ยวกับ “ความโปร่งใส” เพราะแต่ละโครงการมีงบประมาณจำนวนมหาศาล มีข้อสังเกต ดังนี้

ข้อสังเกตที่หนึ่ง โครงสร้างสำคัญของสังคมไทยรวม 9 ข้อ ที่กล่าวไว้ในบริบททางการเมืองของไทย ยังคงดำเนินอยู่ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไปสู่หลักการธรรมาภิบาลมากขึ้น เช่น วัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ฟ้าและอำนาจนิยม ได้ถูกท้าทายด้วยระบบกฎหมาย ที่มีทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบชั้นส่งเสริมระบบการบริหารแบบประชาธิปไตย และต่อต้านแนวคิดและการปฏิบัติแบบอำนาจนิยมมากขึ้น ระบบการปกครองท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี คือ มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น มีคนที่มีคุณภาพเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น

ข้อสังเกตที่สอง วิถีการพัฒนาที่สร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางทุก ๆ ด้านของภาคเหนือ จะส่งผลให้เมืองเชียงใหม่ยังคงเติบใหญ่ต่อไป มีปัจจัยหลายด้านที่จะส่งเสริมให้ปัญหาขยายตัวเป็นปัญหาใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ใช้วิธีคัดแยกขยายและรับซื้อขายระยะเดียวเป็นก้าวที่น่าสนใจและสำคัญมาก การแยกขยายเป็นชนิดต่าง ๆ ตามบ้านเรือนและถนนสายต่าง ๆ มีประสิทธิภาพเพียงใด หรือว่า เป็นเพียงการล่งเสริมให้คนจำนวนหนึ่งนำขยะระยะเดียวเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ข้อสังเกตที่สาม การแบ่งโซนจัดการปัญหาขยายเป็น 3 โซนในระดับจังหวัด เป็นการดูแลที่ต้องการระบบการบริหารและจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มีงบประมาณเกี่ยวกับพัฒนาสูงมาก ประเด็นมีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะมีแนวทางการบริหารและเทคนิคในการจัดการปัญหาขยายอย่างไร ระหว่างการส่งเสริมนบทบาทของประชาชน (ซึ่งใช้งบประมาณไม่มากนัก) ผสมผสานกับการคิดแบบใช้งบประมาณมาก ๆ และไม่ส่งเสริมนบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก

ข้อสังเกตสุดท้าย สังคมเมืองใหญ่ที่มีความเจริญกระฉูดตัวมากพร้อมกับระบบการบริหารที่มีลักษณะ 2 ด้านที่ขัดแย้งกันคือ การรวมศูนย์อำนาจ และการแยกส่วนจนขาดความเป็นเอกภาพ สภาพเช่นนี้ น่าจะเป็นระยะเปลี่ยนผ่านแบบใหม่ที่การแบ่งโซนเก็บขยาย อาจนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “สหการ” ซึ่งหมายถึง ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งเพื่อดำเนินการอย่างโดยย่างหนึ่ง กรณีนี้ก็คือ การร่วมกันกำจัดขยะ

5.4.1.2) กรณีศึกษาเทศบาลเมืองลำพูน

(1) ปัญหาและการจัดการขยะ

1. แม้เทศบาลเมืองลำพูนมีพื้นที่และขนาดจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย มีระดับความเจริญน้อยกว่าเมืองเชียงใหม่ (ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน) ในหลาย ๆ ด้าน แต่ปริมาณความหนาแน่นของผู้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์พื้นที่ ความเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ทันสมัยขึ้น และแบบแผนการบริโภคของผู้คนในเขตเมืองที่เปลี่ยนไป ทำให้ขยะกลับเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วนในที่สุด

2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมในด้านการผลิตและบริโภคของผู้คนในเขตเทศบาลเมืองลำพูน ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาขยะมี 2 ระดับคือ (1) ความเจริญและความทันสมัย ทั้งในเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาลและจากตัวเมืองใหญ่ใกล้เคียง โดยเฉพาะการขยายตัวเศรษฐกิจ รายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้คน มีปฏิสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการขยายตัวของเมืองลำพูน สถานที่ราชการ ที่พักอาศัย ธุรกิจ ศูนย์การค้า ร้านค้าปลีก ตลาดและสถานบริการ ต่างๆ ขณะเดียวกันก็เห็นได้ชัดว่า การเปลี่ยนแปลงและการขยายตัว ทั้งในภาคราชการและภาคเอกชนที่เกิดขึ้นนี้ กลยุทธ์เป็นแหล่งสร้างและเพิ่มปริมาณขยะที่สำคัญในเขตเทศบาลเมืองลำพูน และ (2) การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคที่ทันสมัยมากขึ้นของผู้คน กลุ่มและองค์กร จากการใช้และบริโภคสิ่งของจำเป็นที่ย่อยสลายได้ง่ายในจำนวนไม่น่า ไปสู่รูปแบบที่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ต้องพึงพาสิ่งของ (ทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็น) ในชีวิตประจำวันที่ย่อยสลายได้ยากในจำนวนที่มากขึ้น ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้สัดส่วนขยะที่ย่อยสลายได้ยากปริมาณขยะเพิ่มสูงขึ้น ควบคู่ไปกับปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

3. ปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นและองค์ประกอบขยะที่เปลี่ยนไป ทำให้รูปแบบการจัดการเดิม ที่เทศบาลนำขยะไปกองทิ้งในพื้นที่นอกเขต สร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของชุมชนใกล้เคียงมากขึ้น จึงได้รับการต่อต้านจากชาวบ้านในชุมชนดังกล่าว ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม (Environmental Inequality) ซึ่งกลุ่มคนที่ไร่องนาญา กลุ่มคนชายขอบและผู้คนในชนบท มักจะต้องกลายเป็นผู้ที่ต้องแบกรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้คนในเมืองที่มีชีวิตความเป็นอยู่แตกต่างกัน สะอาด ความเป็นอยู่ที่ดีและได้รับการเอาใจใส่จากผู้นำการเมืองห้องถินมากกว่า ไม่น่าแปลกใจที่กลุ่มชาวบ้านซึ่งอยู่ในฐานะที่อ่อนด้อยกว่าคนในเมือง จึงไม่มีความมั่นใจและความเชื่อใจ (Trust) ว่าปัญหาของเขายังได้รับการดูแลเอาใจใส่เช่นปัญหาของคนในเมือง ดังนั้น การประท้วงและการต่อต้านให้เลิกใช้พื้นที่ใกล้เคียงชุมชนเป็นที่ทิ้งขยะ จึงเป็นทางเลือกที่ชาวบ้านใช้เช่นเดียวกับที่อื่นๆ

4. รูปแบบการจัดการขยายของเทศบาลเมืองลำพูนหลังปัญหาการประท้วง มีลักษณะหลากหลายและมีลักษณะเป็นเชิงรุกมากขึ้น ปัญหาการจัดการขยายซึ่งกลยุทธ์เป็นปัญหาการเมืองและเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีชั้นชั้นและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก พร้อมๆ กับเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะกลยุทธ์การเงื่อนไขการต่อสู้แข่งขันการเมืองห้องถินที่สำคัญ ทำให้ขยะเป็นปัญหาที่ผู้บริหารเทศบาลเมืองลำพูนหันมาให้ความสนใจและใส่ใจมากขึ้น ประสบการณ์ในอดีต คุณลักษณะและรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการบริหารเทศบาลเมืองลำพูนชุดปัจจุบัน ทำให้รูปแบบการจัดการขยายของเทศบาลเมืองลำพูนมีลักษณะยืดหยุ่น หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน การจัดสรรงบประมาณ กิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่เทศบาลได้ดำเนินการ อาทิ การพัฒนาศักยภาพและความสามารถของเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชน การเปิดรับและเรียนรู้ทักษะ ความรู้และรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ๆ จากองค์กรภายในประเทศและต่างประเทศ การก่อสร้างเตาเผาขยะ โครงการทำปุ๋ยหมัก การรณรงค์ชัด

แยกขยะของชุมชน ความพยายามสร้างและส่งเสริมให้ชุมชนในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น การก่อตั้งธนาคารขยะในโรงเรียนและการจัดระบบการจัดเก็บขยะให้เป็นระเบียบ เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้ ทำให้เทศบาลสามารถลดและควบคุมปริมาณขยะและจัดการปัญหาขยะໄว้ได้ในระดับหนึ่ง

(2) ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม

การพิจารณาประเด็นที่ว่ารูปแบบการจัดการขยะของเทศบาลเมืองลำพูนในปัจจุบัน มีลักษณะที่สอดคล้องและเอื้อต่อธรรมาภิบาล (good governance) หรือไม่ อย่างไร อาจจะจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาข้อจำกัดในระดับชุมชน องค์กรบริหารท้องถิ่นและปัญหาเชิงโครงสร้างที่เทศบาลเมืองลำพูนกำลังประสบอยู่ด้วย ควรจะพิจารณา 3 ประเด็น คือ

ก. การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ใน การแก้ปัญหาขยะในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบและกิจกรรมที่เทศบาลเมืองลำพูนให้ความสำคัญค่อนข้างมาก แต่ประสบการณ์ในภาคสนามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ พอสมควร (ทั้งภายในชุมชนระหว่างชุมชน และการให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าธรรมเนียมขยะ) ประเด็นที่น่าคิด ก็คือ รูปแบบการรณรงค์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในกิจกรรมและโครงการคัดแยกขยะและการลดปริมาณขยะในลักษณะอื่น ๆ จะพัฒนาไปถึงจุดอิ่มตัวได้หรือไม่ เพราะในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของเทศบาลเมืองลำพูน ถ้าตัวเลขและปริมาณขยะหลังการคัดแยก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจริง ตัวเลขนี้อาจจะแสดงถึงจุดอิ่มตัวของการรณรงค์คัดแยกขยะในระดับครัวเรือน และการแก้ไขปัญหาคงจะเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น การออกแบบหมายบังคับ การใช้ระบบภาษีและการผลักดันให้ผู้ประกอบการสินค้าที่จะกล้ายเป็นขยาย ต้องแบกรับภาระค่าการจัดการขยะให้มากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาด้วยว่า ภาระรายจ่ายในการจัดการขยะที่เทศบาลต้องแบกรับ ซึ่งมีอยู่สูงมากกว่ารายรับมาก (โดยยังไม่ได้คำนึงถึงบลงทุนเรื่องขยะที่ต้องใช้วงเงินสูงและเทศบาลต้องขอการสนับสนุนจากส่วนกลาง) และสัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาลที่ทึ่งขยะ แต่ไม่ได้จ่ายค่าจัดเก็บขยะ ที่มีอยู่มาก แสดงถึงระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนได้หรือไม่ หรือว่าปัญหาการไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมขยะนี้ ต้องคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย เช่น การตระหนักรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาขยะ และความจำเป็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการรักษาฐานเสียงและการสนับสนุนทางการเมือง เป็นต้น

ข. การดำเนินการและการจัดการขยะที่เป็นอยู่ ยังขาดความชัดเจนและมีความลับสนเรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณและองค์ประกอบของขยะ ฐานข้อมูลและตัวเลขปริมาณขยะในช่วงเวลาต่าง ๆ และปริมาณขยะหลังการคัดแยกที่ถูกต้องและเชื่อถือได้อยู่มาก ประเด็นที่ต้องพิจารณา ก็คือ ข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบขยะ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำความเข้าใจ การวิเคราะห์สถานการณ์ และการแก้ปัญหาการจัดการขยะของเทศบาลและหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การขาดแคลนฐานข้อมูลและตัวเลขบ่งบอกการเปลี่ยน

แปลงในช่วงเวลาต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้การทำความเข้าใจของเขตและความรุนแรงของปัญหาตลอดจนการวางแผนงานที่ดีและรัดกุมเป็นไปได้ยากเท่านั้น แต่การประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกิจกรรมและการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล ก็สามารถทำได้อย่างจำกัดจำเพียงเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในที่นี้คือ ความคลุมเครื่อง (ambiguity) เรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับขยะ ส่งผลกระทบต่อ ปัญหามีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการตัดสินใจและการวางแผนแก้ปัญหาขยะและปัญหาลึกล้มอื่น ๆ อย่างไร?

ค. การลงทุนในโครงการลิงแวดล้อม โดยเฉพาะการกำจัดขยะ เป็นโครงการที่ต้องอาศัยงบลงทุนสูง เทศบาลเมืองลำพูนเป็นเทศบาลขนาดเล็ก รายได้จากการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ จึงมีจำกัด ความสามารถของผู้บริหารในการขอเงินสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง ในการดำเนินการโครงการด้านลิงแวดล้อม เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างไม่น่าสงสัย โดยเฉพาะในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้และฐานภาษีจำกัดจำเพียง แต่ปัญหาก็คือว่า ยังผู้บริหารท้องถิ่น ต้องพยายามแก้ปัญหาลิงแวดล้อมที่เกิดขึ้นมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องขวนข่ายติดต่อของการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของเตาเผาขยะมูลค่ากว่า 50 ล้านบาท ปัญหาต้นทุนค่าน้ำมันที่สูงเกิน ปัญหากลั่นขยะที่พักเก็บไว้ในบริเวณที่ตั้งเตาเผาและปัญหาวาระการเงินของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดการเตาเผา ทำให้ต้องตั้งคำถามกันว่า ความล้มเหลวซ้ำซากของการใช้เตาเผาในที่อื่น ๆ หรือการลงทุนด้านลิงแวดล้อมอื่น ๆ แสดงให้เห็นข้อจำกัดและปัญหาเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) หรือไม่? ที่สำคัญคือ เราอาจจะต้องพิจารณา กันให้จริงจังกันว่า โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและรูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจและการจัดการแก้ปัญหาลิงแวดล้อม (environmental decision-making and management) อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) โปร่งใส (transparent) และมีความรับผิดชอบ (accountable) ของท้องถิ่นอย่างไร? ความจำเป็นท่องค์กรการปกครองท้องถิ่น ต้องหันมาสนใจและให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาลิงแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อการพึ่งพา และรับผิดชอบแก้ปัญหาลิงแวดล้อมด้วยตัวเองอย่างไร?

ในกรณีท่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องพึงพงบประมาณและการตัดสินใจจากส่วนกลาง ความจำเป็นนี้ จะส่งผลกระทบต่อความรัดกุม และประสิทธิภาพของโครงการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร? ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภาคธุรกิจและชุมชนในพื้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการลิงแวดล้อมขนาดใหญ่ ที่คำนึงถึงความเป็นธรรม (equity) และความยั่งยืน (sustainability) ได้อย่างไร?

5.4.1.3) กรณีศึกษาເກະພີ້ມ ຈັງຫວັດຮະບູ

การเปลี่ยนแปลงของปัญหาขยะและการจัดการเริ่มรุนแรงและเข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะในช่วงพ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เกิดความชัดแย้งทั้งในด้านการจัดการ และความชัดแย้งเชิงโครงสร้างในการแก้ปัญหาขยะเกิดผลกระทบที่มีการจัดการไม่ดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และทางสังคมที่ซัดเจนมากขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ มีประเด็นและเงื่อนไข ข้อจำกัดที่ควรพิจารณาดังนี้

1) ลักษณะของความเป็นケーアและเสน่ห์ความงามทางอธรรมชาติจากทะเล้นดามัน ได้ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวทั่วโลก มีลักษณะของความเป็นเมืองบนケーアกลางทะเลที่แตกต่างจากเมืองบนแผ่นดินใหญ่ เพราะมีความเคลื่อนไหวและเคลื่อนที่ของประชากรสูงมาก และเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดคือ การเข้า-ออกของนักท่องเที่ยวจากแผ่นดินมาสู่ケーアมีปริมาณมากต่อวัน และมีอย่างต่อเนื่อง ได้นำขยะเข้ามาสู่ケーア ความห่างไกลและความเป็นケーアมีผลทำให้เส้นทางการเดินเรือ คือเส้นทางในการผลิตขยะตัวย ทั้งจากนักท่องเที่ยวและธุรกิจโรงแรม การค้าและบริการต่าง ๆ ที่นำความทันสมัยเข้าสู่ケーアมของประเทศไทยต่าง ๆ

2) จากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทของขยะกล่าวคือ เปลี่ยน
แปลงจากเดิมที่เป็นขยะที่จัดการง่าย ย่อยสลายตามธรรมชาติ ไปสู่ขยะที่กำจัดยาก กอปรกับ
ปริมาณขยะมีมากขึ้นเฉลี่ยประมาณ 4-8 ตันต่อวัน ถูกจัดการท่องเที่ยวทำให้เกามีปัญหาในการ
จัดการขยะที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ ไม่สามารถกำจัดล้วนเกิน สิ่งที่ไม่ต้องการ ออกจากชุมชนได้
ทันเวลา ขยะจึงเหลือตกค้างเพาะเนินความสามารถของระบบสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และ
ระบบการจัดการของชุมชนจะจัดการแบบเดิมไม่ได้เสียแล้ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรุน
แรงมากขึ้นเรื่อยๆ การเผาขยะของธุรกิจต่างๆ ทำให้เกิดมลพิษรอบๆ แหล่งธุรกิจและที่อยู่อาศัย
ของคนในชุมชน โดยเฉพาะชาวมุสลิมเจ้าของเกาะ ขยะจึงเป็นผลผลิตของชีวิตสมัยใหม่จากธุรกิจ
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่เหลือจากการบวนการผลิตและบริโภค และเป็นผลผลิตของความ
เจริญทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี มากกว่าความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

3) การเปลี่ยนรูปแบบการท่องเที่ยว จากเดิมเป็นการท่องเที่ยวแบบ backpack ในยุค ก่อนปี 2530 มาสู่อุดสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เน้นบริการครบวงจร ธุรกิจการท่องเที่ยวจากภูเก็ต และกระบี่ ทำให้เกาะพีพีอยู่ในฐานะตั้งรับ และพึ่งพา ที่อยู่บนเงื่อนไขของโลกภายนอกมากขึ้น

4) ข้อจำกัดของขีดความสามารถในการจัดการขยะของเกษตรพืชส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจาก การที่เกษตรพืชถูกทำให้เป็นชายขอบ (marginalization) จากศูนย์กลางของจังหวัดกระเบียงและภูเก็ต มีผู้คนมากหน้าهلายตากจากทั่วโลกมาเที่ยวที่พีพี ขณะเดียวกันขีดความสามารถในการจัดการ ปัญหาต่างๆ ตามไม่ทันกับความซับซ้อนของปัญหา เช่น กรณีขยะและน้ำเสีย กลับกล้ายเป็นภาระ ของการจัดการและดูแลขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก ทั้งๆ ที่ชาวพีพีเองเคยมีประสบ การณ์การต่อสู้ การจัดการลิงแวงลดล้มที่สวยงามซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของชาวพีพีเอง ดังกรณี “มหาดya” หรือการจัดตั้งกลุ่มพิทักษ์พีพี หรือชมรมเรือนไทยยาวกีตาม

5) ปัญหาขยะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเกินกว่าที่จะใช้การจัดการแบบเดิม เนื่องจากปัญหาขยะมีได้เป็นเพียงปัญหาระดับท้องถิ่นอีกแล้ว แต่เป็นปัญหาระดับชาติซึ่งปรากฏ เป็นข่าวตามสื่อมวลชนทั่วในและต่างประเทศ ขาดการทำความเข้าใจและวางแผนแก้ไขปัญหาขยะ ในเชิงระบบ

6) จากพัฒนาการปัญหาขยะจึงมีความสัมพันธ์กับการพัฒนารูปแบบการจัดการขยะ จาก การจัดการภายในครัวเรือนไปสู่การจัดการโดยองค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการขยะจึงกลายเป็นบริการสาธารณะ อะไรคือร้อยต่อสำคัญในช่วงการเปลี่ยนผ่านวิธีคิดในการ จัดการขยะของชุมชนซึ่งสะท้อนถึงความตระหนักถึงการเคารพต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ที่ผู้ คนในอดีตพยายามรักษาลิ่งแวดล้อมทั้งระบบ Jarvis ประเพณีและระบบการจัดการของชุมชน มาสู่ วิธีคิดเรื่องขยะไม่ใช่หน้าที่ของตนแต่เป็นหน้าที่ของบด.

7) รูปแบบการจัดการขยะ รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาของขยะเช่นกัน เนื่องจากเกรงว่าจะ กระทบต่อนโยบายการท่องเที่ยว แต่การจัดการของรัฐยังกำหนดและสั่งการมาจากข้างบน รวมถึง กำหนดรูปแบบในการจัดการขยะในรูปสูตรสำเร็จ กล่าวคือ รูปแบบในการจัดการออกแบบในรูปเตา เพาขยะ มีขนาดและแบบต่างๆ มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หากมีพื้นที่มากใช้ระบบ landfill โดยที่ รัฐยังไม่ชัดเจนต่อชนิด ขนาดและปริมาณขยะ รวมทั้งการคำนึงถึงความกลมกลืน ความเหมาะสมกับ พื้นที่ เช่น เตาเผาขยะบนเกาะพีพี ซึ่งได้รับงบประมาณจากการท่องเที่ยวเมื่อปี พ.ศ. 2535 เป็น เตาเผาที่ออกแบบมาให้ใช้น้ำมันเบนซินเป็นเชื้อเพลิงในการเผาใหม่ ทำให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่ สูงจนไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า มีความไม่ลงรอยระหว่างชาว บ้านกับทางราชการ โดยเห็นว่า เตาควรจะตั้งบนแผ่นดินใหญ่

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดการขยะของเกาะพีพีต้องเผชิญกับข้อจำกัด หรือเงื่อน ไข (constraints) สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาขยะหลายด้าน พoSruP ได้ ดังนี้

1) เงื่อนไขทางการเมือง (political constraint) เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นได้รับการเลือก ตั้งเป็นผู้นำชุมชน หากเปลี่ยนนโยบายไม่ต่อเนื่อง หรือใช้มาตรการเชิงรุก เช่น มาตรการภาษี ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการรณรงค์เพื่อตระหนักถึงปัญหาของชุมชนอย่าง แท้จริงแล้ว กองประกันต้องทำงานรับนโยบายจากส่วนกลาง รวมทั้งประสานขอความร่วมมือกับ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ อาจนำมาซึ่งความมั่นคงทางการเมืองได้

2) ปัญหาในการบริหารจัดการขยะ เนื่องจากความรู้ในการจัดการเป็นความรู้ใหม่ก่อปร กับความไม่กล้าหากแพร่ดินใหญ่ จึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูแลอย่างไม่ต่อเนื่อง ทำให้การจัด การไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นภาระหนักกับบด. ท่ามกลางปัญหาที่ยากลำบากนี้ ส่วนหนึ่งคือ ความสามารถและความทุ่มเทของบด. ในการบริหารจัดการ มิใช่แต่เพียงด้านเทคนิคการจัดการ ขยะ แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมที่ประสานหรือดึงทรัพยากร คนกลุ่ม ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

3) ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากการกล่าวเป็นเนื้องจาก การใช้พื้นที่จำกัดอย่างเข้มข้น การจัดการจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เป็นระบบขึ้นตามรูปแบบสังคมเมือง มีการสำรวจชุมชน มีการทำแผนที่ภาษีอย่างชัดเจน เพื่อติดตามดูการเปลี่ยนแปลงและวางแผนการพัฒนาเกาะไปในทิศทางที่สมดุลย์ แต่ในความเป็นจริงการพัฒนาชุมชนกลับกลายเป็นไม่ทันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เมื่อการบริหารจัดการไม่ดีอันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ระบบการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขยะไม่รัดกุม หรือระเบียบไม่สมดุลย์กับรายจ่าย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการตามมา

4) เงื่อนไขที่เปลี่ยนไปทางวัฒนธรรม แบบแผนการบริโภคที่เปลี่ยนไปของคนบนเกาะพีพี การเข้ามาของนักท่องเที่ยว ได้พกพาวัฒนธรรมของตะวันตกเข้ามา เงินตราเข้ามาทดแทนระบบคุณค่า ซึ่งชุมชนเดิมมีฐานการคุบคุมทางสังคมของชาวมุสลิม เริ่มเปลี่ยนทางวัฒนธรรมขึ้น รวมทั้งการเข้ามาของนักท่องเที่ยวตะวันออกที่มีแบบแผนวัฒนธรรมการท่องเที่ยวและการบริโภคที่แตกต่างกันออกไป

5) เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน จากภาพการพัฒนาที่ผ่านหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐจะเห็นได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะในกระบวนการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและนโยบายของชุมชน ส่วนมากการมีส่วนร่วมมักเป็นเรื่องของการจ่ายภาษี ค่าธรรมเนียมการจัดระเบียบต่าง ๆ ไม่มีศูนย์กลางของชุมชนบริเวณย่านธุรกิจ ขณะที่ชาวมุสลิมยังพยายามผูกร้อยผู้คนด้วยประเพณีความเชื่อทางศาสนา มีมัสยิดเป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ และใช้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมของคนในชุมชน กรณีการต่อสู้เรื่องอ่าวมาหยา จะเห็นได้ถึงการขับเคลื่อนของคนในชุมชน ในการปกป้องทรัพยากรของตนเอง ขณะที่กรณีขยะ และน้ำเสีย ชาวพีพีรับรู้ต่อปัญหาแต่ไม่รู้ว่าจะหาทางต่อสู้ได้อย่างไร ชาวบ้านและนักธุรกิจบางกลุ่มวิเคราะห์ทางออกให้มีเวทีพูดคุย โดยให้หน่วยราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาร่วมแก้ปัญหา ปัญหานี้จะแก้ไขไม่ได้ถ้าขาดองค์ประกอบนี้ นอกจากนี้การเมืองในระบบตัวแทนไม่สามารถแก้ปัญหาให้ชาวพีพีได้อย่างเพียงพอ จะหาทางออกอย่างไรให้ (เช่น เพาขยาย ผังกลบ หรือจ้างเรือบรรทุกขยะไปจัดการที่ภูเก็ตของตนเอง)

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ไม่มีธรรมาภิบาลในทุกระดับ ภายใต้บริบททางการเมืองและการเคลื่อนของประชาชนต่อการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การตรวจสอบและการดูแลและการดำเนินงานของภาครัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับ รวมทั้งมีการให้ข่าวสารข้อมูล รัฐและองค์กรท้องถิ่นจะกำหนดทิศทาง และทำงานเพียงลำพังไม่ได้อีกแล้ว เพราะปัญหาต่าง ๆ ซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสังคมต้องเปิดกว้าง และเอื้อให้องค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้น องค์กรของรัฐและองค์กรการเมืองต้องปรับเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ รัฐจะทำได้รัฐควรจะมีการดำเนินงานที่เปิดกว้าง โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีระบบการจัดการที่ยึดหยุ่น

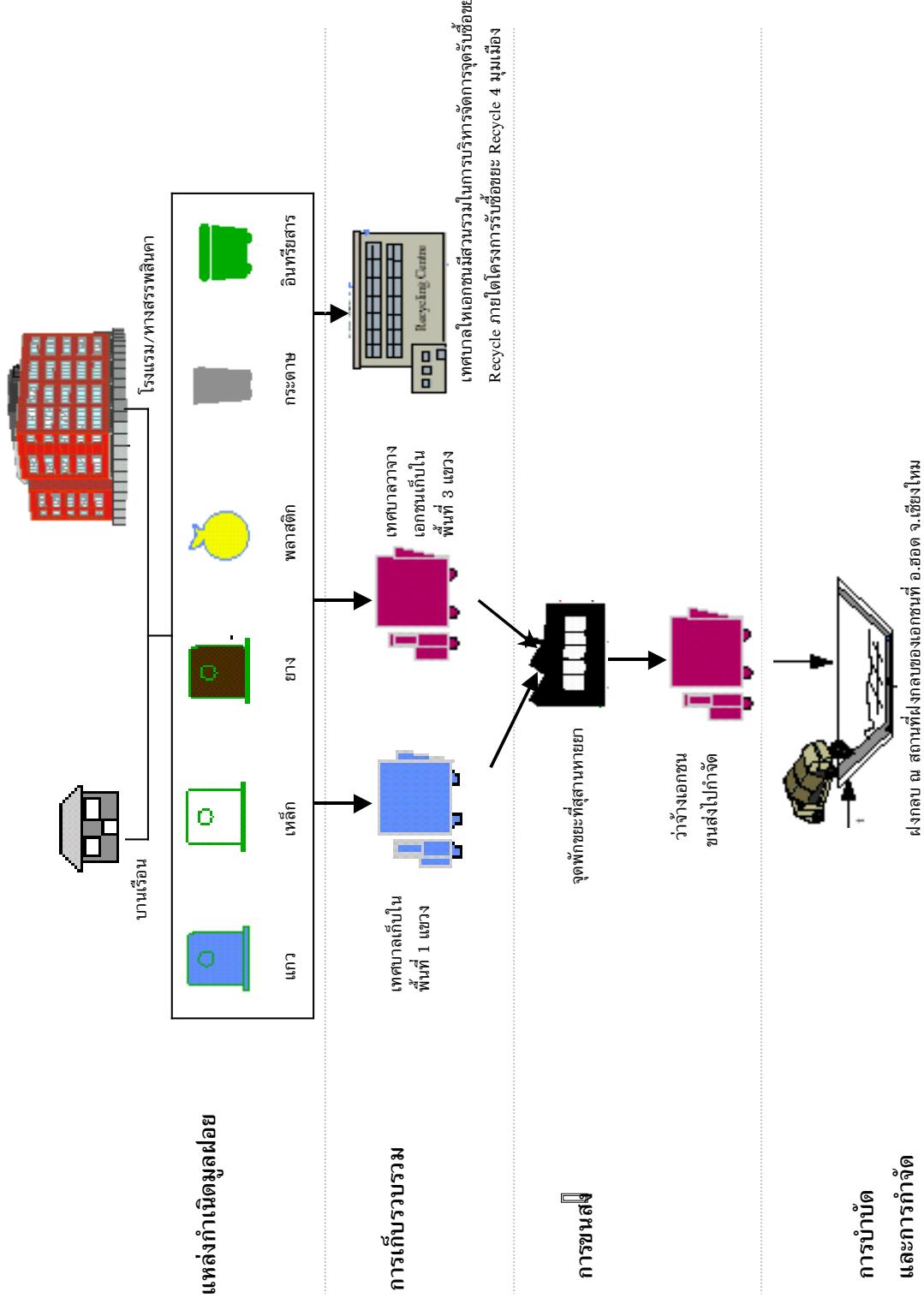
ปรับตัวได้ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ใช้งบประมาณอย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด ที่สำคัญที่สุดคือนำมาซึ่งการพัฒนาเกษตรพืชไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

5.4.2 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการ

จากการศึกษาการจัดการขยะในระดับท้องถิ่น 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำพูน และอบต.อ่อนาง (เกษตรพีพี) มีรูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยหลากหลายที่ 3, 4 และ 5 จะเห็นว่า หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการให้บริการการจัดการขยะ และมีข้อสังเกตที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อนำไปสู่การสร้างกระบวนการการพัฒนาอุรรมาภิบาล ในเชิงการบริหารและจัดการขยะภาครัฐ ดังนี้

1) การจัดการขยะ ณ แหล่งกำเนิด การศึกษาพบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลเมืองลำพูนเริ่มให้ความสนใจกับการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด แต่มีข้อ不足ที่สำคัญคือการคัดแยกขยะอย่างจริงจัง เทศบาลทั้งสองต่างประสบกับวิกฤตของปัญหาขยะมาในอดีต แนวคิดดังกล่าวเป็นการพัฒนาภ้าอีกขั้นหนึ่ง ที่ยกระดับการให้ความสำคัญแก่การจัดการที่ต้นเหตุของขยะ เพื่อลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัดขั้นสุดท้ายแทนที่จะเน้นเฉพาะการหาสถานที่ฝังกลบขยะหรือเทคโนโลยีเตาเผา เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามีแนวคิดที่จะนำไปสู่การลดขยะอย่างแท้จริง คือ การทำให้เกิดการลดการบริโภค

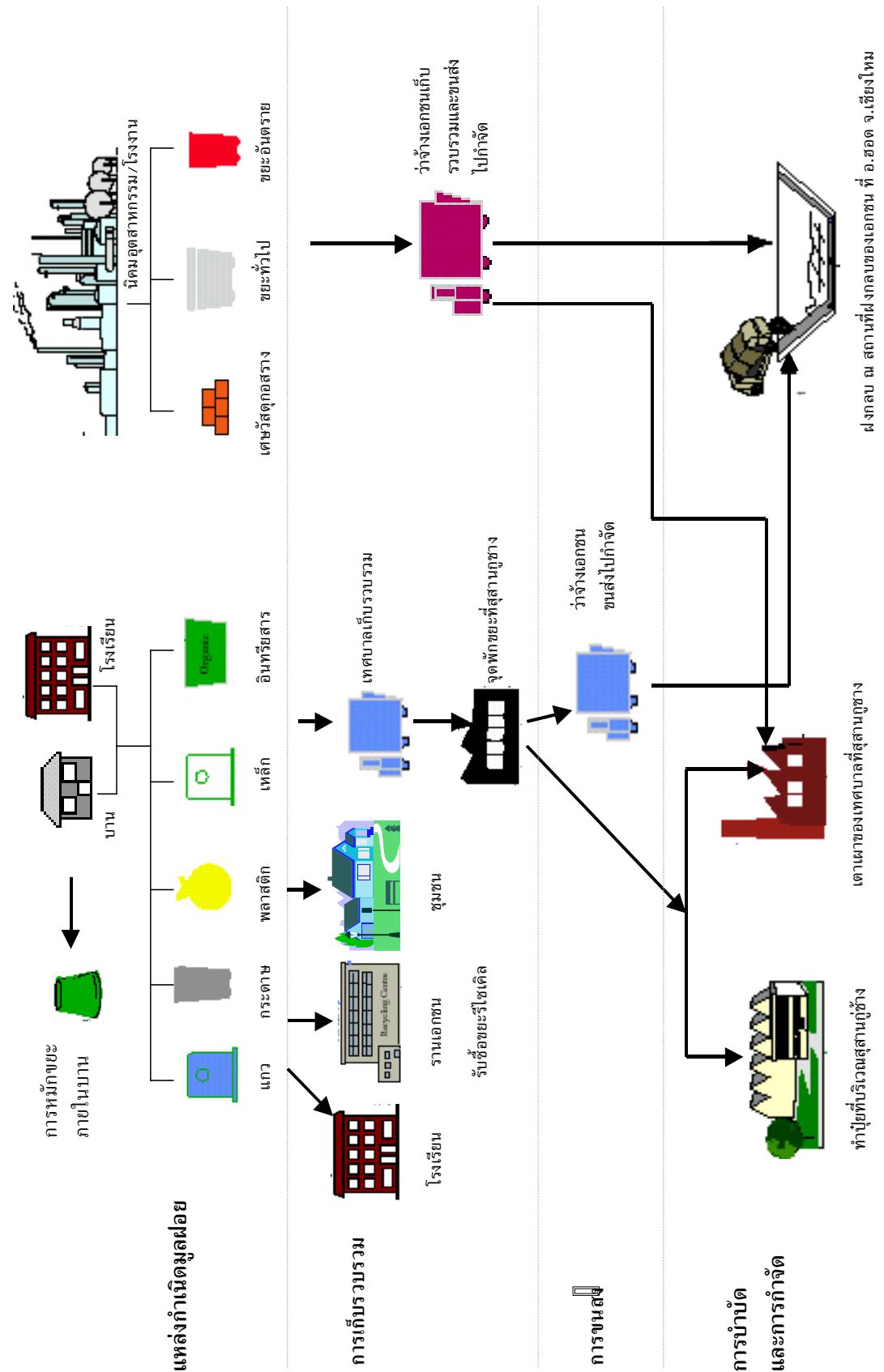
แผนภาพที่ 3 รูปแบบการบริหารจัดการขยะและน้ำเสียทางการเมืองใน



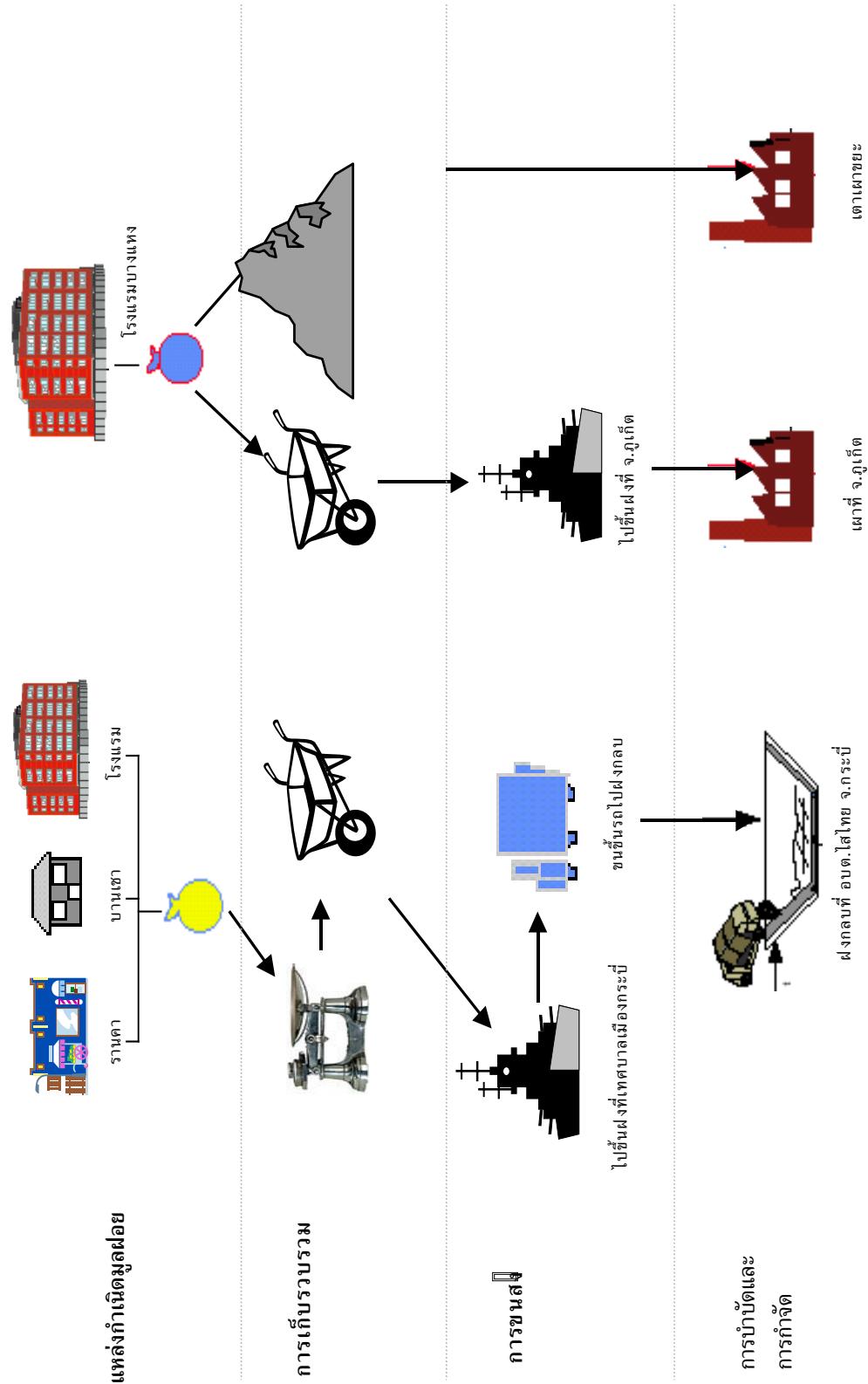
ผู้คนใน สถานที่ประกอบด้วยองค์กรที่ อ.สังคต. จ.เชียงใหม่

การบำบัด
และการกำจัด

ມັນຫຍຸ້ງສຳເນົາ ສະຫຼຸບໄລຍະກົມ 4



แผนภูมิ ๕ ศูนย์การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม



เมืองที่จะได้รับ
ผลประโยชน์

เช่นเดียวกัน

2) บทบาทภาครัฐกับการให้เอกชนมาดำเนินการแทน

กลยุทธ์ที่นำมาใช้ส่วนใหญ่จะเน้นการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนด้วยการชูประเด็นขยะรีไซเคิลมีราคาซื้อขายได้ในตลาด ซึ่งเป็นข้อดีอีกประการหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้สร้างอาชีพให้กับประชาชน แต่วิธีการจัดตั้งหน่วยรับซื้อขยะหรือที่เรียกว่า ตลาดกลางรับซื้อขยะรีไซเคิล 4 แห่งของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยให้เอกชนเข้ามาระบุดำเนินกิจการนั้น มองได้ว่า ในขณะที่สังคมมีอุปทานขยะรีไซเคิล แต่ยังขาดอุปสงค์ของขยะรีไซเคิล เทศบาลจึงเข้ามาระบุแทนเชิงตลาดรับซื้อขยะรีไซเคิล จึงทำให้ตลาดมีความเข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเทศบาลควรปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมธุรกิจเอกชนหรือกลไกตลาดที่มีอยู่เดิมให้สามารถดำเนินการรับซื้อขยะรีไซเคิล ไม่ควรเข้าสู่ตลาดแข่งขันดำเนินกิจการรับซื้อขยะรีไซเคิลเอง เพื่อลดภาระค่าตอบแทนมากว่า เป็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ (conflict of interest) ของเทศบาลเองหรือไม่ เพราะเทศบาลมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการรีไซเคิลขยะ แต่กลับเป็นผู้ให้การสนับสนุนในเรื่องการจัดเตรียมสถานที่ตั้งตลาดกลางและการประชาสัมพันธ์ ทำให้อธิบดีรายนี้ได้เปรียบกว่าผู้รับซื้อขยะรีไซเคิลรายอื่นๆ ที่มีอยู่เดิม รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนผู้ได้รับการประเมินกับเทศบาลมีการจัดสรรอย่างเหมาะสมหรือไม่และอย่างไร กฎเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการเป็นอย่างไร เป็นระบบผูกขาดหรือไม่ มีระบบการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่ย้อมเกิดขึ้นได้

3) ประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมขยะและการกำจัดขยะ เทศบาลนครเชียงใหม่และอบต.อ่าวนางใช้วิธีการบริหารจัดการโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในการเก็บรวบรวมขยะ ณ แหล่งกำเนิด และขนถ่ายขยะเพื่อนำไปกำจัด ณ สถานที่ฝังกลบขยะ การจัดการด้วยวิธีดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดเก็บขยะ และยังสามารถควบคุมกำกับเวลาการทำงานของพนักงานเก็บขยะให้รวดเร็วและมีประสิทธิผล การที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีโครงสร้างที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมในการเก็บรวบรวมขยะคิดเป็นมูลค่าสูง แต่ยังพบปัญหาการจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงในสัญญาการประเมิน ดังนั้น จึงเกิดคำถามต่อประเด็นธรรมาภิบาลการจัดการขยะในส่วนนี้ว่า การดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นหรือไม่ กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้ามาระบุลงงานได้ดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์หรือไม่ อย่างไร เปิดกว้างให้ภาคเอกชนเข้ามายื่นประเมินแข่งขันอย่างเสรีหรือไม่ หลังจากเอกชนที่ได้รับการประเมินแล้ว เทศบาลมีมาตรการการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของเอกชนอย่างไร และมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นความรับผิดชอบของเทศบาลที่ต้องแสดงออกมา ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่จะช่วยสร้างความมั่นใจ ไว้เนื้อเชื่อใจให้กับประชาชนอีกด้วย

4) การกำจัดขยะอันตรายในชุมชน จะเห็นได้ว่าในระดับท้องถิ่นยังไม่มีระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะอันตรายในชุมชนอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะขยะติดเชื้อที่อยู่ในโรงพยาบาลแม้จะมีระบบการกำจัดโดยใช้วิธีการเผา แต่ขยะติดเชื้อจากคลินิกและบ้านเรือนนั้น เทศบาลและอบต.ยัง

ไม่ใช่ระบบการจัดเก็บและนำไปกำจัดอย่างเหมาะสม และมักจะไม่เป็นที่รับทราบแก่ประชาชนทั่วไปว่าจะติดเชื้อนั้นเมื่อระบบการกำจัดอย่างไร และกำจัดที่ไหน นอกจากนี้ ถ้าน้ำเสียหรือแบบเตอร์ที่มีการใช้ในทุกครัวเรือนที่ทราบกันดีว่าเป็นขยะอันตรายในชุมชน แม้เทศบาลจะมีการรณรงค์ให้ความรู้การแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปในชุมชน แต่เทศบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะจัดระบบการองรับการจัดเก็บขยะอันตรายเหล่านี้

5) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย ที่ห้องถ่ายทำเนินการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดโดย พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535 อัตราที่กำหนดใน พ.ร.บ.สาธารณสุข ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักเศรษฐศาสตร์ พ布ว่า ห้องถ่ายต่างๆ ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะต่ำกว่า พ.ร.บ.ฯ กำหนด หากห้องถ่ายใดมีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยของตนเองโดยเฉพาะมีสถานที่ฝังกลบขยะถูกหลักสุขागิบาลหรือเตาเผาขยะยอมต้องมีค่าใช้จ่ายในการกำจัดที่สูงขึ้น โดยเฉพาะ เทศบาลนครเชียงใหม่ที่กำลังมีโครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะครบวงจร และเทศบาลเมืองลำพูนที่ได้ดำเนินการเสร็จบางส่วนแล้ว รายได้จากการจัดการขยะมูลฝอยจะไม่สามารถบริหารจัดการขยะได้เพียงพอ ทำให้ห้องถ่ายจะต้องหารายได้จากส่วนอื่นมาอุดหนุนเหมือนที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นภาระอย่างมากของห้องถ่าย

ในกรณีของ อบต.อ่อนาง พ布ว่า มีวิธีคิดอัตราค่าธรรมเนียมขยะต่างจากห้องถ่ายอื่นๆ กันว่าคือ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะตามน้ำหนัก และได้นำมาใช้กับภัตตาคาร ร้านอาหาร โรงแรม บันไดทางพีพี ซึ่งเป็นวิธีคิดที่น่าสนใจกันมาก แต่ปัญหาที่พบคือ ทางอบต.ไม่ได้นำอัตราดังกล่าวมาบังคับใช้กับผู้ที่ขายทุกรายบนทางพีพี เนื่องจากบางรายเลือกวิธีเหมาจ่าย จึงเกิดคำถามถึงการใช้ข้อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ขายบางราย

6) ทุกพื้นที่ยังไม่ได้พัฒนาระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สะท้อนการวิเคราะห์ต้นทุนการจัดการขยะ ง่ายต่อการสืบค้น ตรวจสอบ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการวางแผนจัดการ ปรับปรุงงานในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งรับระบบบัญชีใหม่ตามหลักแนวคิดของ E-Government ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีระบบบัญชี ระบบข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะได้ตลอดเวลา

ส่วนปัญหาของภาคประชาชนที่พบในพื้นที่คือขาดจากมุ่งมองเศรษฐศาสตร์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

เนื่องจากปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ปรับเปลี่ยนไม่ทันยุคสมัยที่ได้เร่งรัดการพัฒนา การเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งผลักดันให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมบริโภค ผลิตขยะจนเกินขีดความสามารถในการจัดการของทางการได้ ค่าธรรมเนียมขยะเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งว่า ทางการยังสามารถปรับปรุงค่าธรรมเนียมบริการขยะได้เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจปัจจุบัน เพราะจากการสำรวจภาคสนามในพื้นที่ ประชาชน ชุมชน

บริษัทธุรกิจห้างร้าน ได้ตอบว่า ยินดีที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าอัตราที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน หลายเท่า กล่าวคือ ค่าความยินดีจะจ่ายเฉลี่ยสูงถึง 84 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ค่ามรณะชั่ง เป็นค่ากลางที่แบ่งกลุ่มผู้ตอบเป็นสองกลุ่มใหญ่คิดเป็น 75 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ทั้งนี้ค่าทั้งสองอยู่บนเงื่อนไขที่เรียกร้องให้ทางการที่มีหน้าที่ปรับปรุงระบบการให้บริการ คุณภาพของบริการ ให้มีประสิทธิภาพ ไม่มีขยะเหลือตกค้าง เป็นแหล่งเสื่อมโทรม ทำลายทัศนียภาพของชุมชน โดยปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาดของเงินที่ยินดีจะจ่าย คือ รายได้ (กลุ่มรายได้สูงกว่า ยินดีจ่ายจะมาก กว่า) ระดับการศึกษา (ระดับการศึกษาสูงกว่า จะจ่ายมากกว่า) ครัวเรือนที่คัดแยกขยะอยู่แล้ว ยินดีจะจ่ายค่าธรรมเนียมขยะลดลง เพราะขยะที่คัดแยกแล้ว ง่ายต่อการกำจัดต่อไป ในขณะที่ขยะที่ไม่ได้คัดแยก ก่อนนำไปกำจัดในเตาเผา หรือทิ้งที่หลุมขยะ ต้องเสียเวลาคัดแยกอีก)

นอกจากนี้ ประชาชน ชุมชน บริษัทห้างร้านยังตอบว่า ยินดีให้ความร่วมมือกับทางการในการคัดแยกขยะ แต่เกิดความสับสนเกี่ยวกับนิยามของขยะที่ทางการจัดบริการไว้รองรับ ทำให้เกิดการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีแรงจูงใจให้คัดแยกขยะ

1. ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการลิงแวดล้อม ทำให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ดังกรณีตัวอย่างที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดหาเตาเผาขยะมูลค่ามหาศาลให้ โดยไม่ได้ผ่านการประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตามหลักสากล เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และชุมชนในพื้นที่ก่อน ทำให้ลิงที่นำเข้าไป ไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ สุดท้ายเตาเผาถูกทิ้งรอวันผุกร่อน ไม่ได้ใช้งานอย่างคุ้มค่าเงินลงทุน สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเอง ไม่มีกำลังเงินทุนหมุนเวียน พอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายเดินเครื่องจัดการเตาเผา ไม่มีค่าไฟฟ้า

2. ประชาชนในพื้นที่บางส่วนมีพฤติกรรมลักษณะ “การฝ่ากังวล” (Free Rider) ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับอุปสงค์ต่อบริการสาธารณสุขต่ำกว่าความเป็นจริง นำไปสู่การวางแผนจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาการบริหารจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งมีส่องประเด็น คือ (1) มีการใช้การจัดการขยะที่มีปัญหาเป็นประเด็นต่อสู้และชิงอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองห้องถิ่น ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ชัดเมื่อใกล้ถูกการเลือกตั้งของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (2) ประเด็นนี้มีผลเชื่อมโยงจากข้อแรก เพราะแม้หน่วยงานที่มีหน้าจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะจะรับทราบปัญหา Free Rider แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข เพราะนักการเมืองห้องถิ่นกลัวเสียฐานเสียง

5.4.3 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านกฎหมาย

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

ส่วนท้องถิ่นต้องขัดแย้งกับนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือและโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการเก็บขยะที่ไม่อุปโภคบริโภคและขยะอันตราย

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะที่มีอยู่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเอื้ออำนวยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการในทุกขั้นตอน กฎหมายเพียงกำหนดหน้าที่ของประชาชนมิให้ทึ่งขยะในที่ทั่วไป หรือทึ่งขยะในสถานที่ที่กำหนดให้ และชำระค่าเก็บขยะตามอัตราที่กำหนดซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเป็นจริง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการหลบเลี่ยงไม่จ่ายเงินดังกล่าว ความสำเร็จของการจัดการขยะในบางท้องที่กลับเกิดขึ้นโดยท้องถิ่นหรือภาคเอกชนที่สร้างจิตสำนึกเพื่อลั่นแวดล้อมร่วมกันและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ

ประเด็นการตีความในข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นักกฎหมายบางกลุ่มให้ข้อสังเกตว่า ท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดให้ประชาชนทึ่งขยะแยกประเภทได้แต่นักกฎหมายบางกลุ่มยังคงเชื่อว่าสามารถกำหนดให้ประชาชนทึ่งขยะแยกประเภทได้ หากมีระบบการทึ่งขยะแยกประเภทชัดเจน

ในประเด็นความโปร่งใสของข้อมูลข่าวสาร ยังมีปัญหาความชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดให้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการระดับใดเป็นข้อมูลที่พึงเปิดเผยได้ และในภาพรวม ก่อนหน้าที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ ได้มีโครงการที่มีผลกระทบกับลั่นแวดล้อมซึ่งมิได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์หลายโครงการ จึงทำให้เกิดการต่อต้านในภายหลัง ในพื้นที่โครงการก็มีโครงการลักษณะดังกล่าว เช่น เตาเผาขยะ

อนึ่ง ปัญหาที่พบในพื้นที่ มีดังนี้

(1) ขยะเป็นลิ่งที่คนไม่ต้องการและเหลือทิ้ง เช่น ขวด พลาสติก เศษวัสดุก่อสร้าง แต่ของเหล่านี้คนบางกลุ่มเห็นว่าเป็นของมีค่า ขยะจึงมีทึ่งมีค่าและไม่มีค่า และยังขึ้นอยู่กับฐานะของคนมองและจิตสำนึกของคนนั้น ๆ ด้วย

(2) ขยะก่อให้เกิดปัญหากับธรรมชาติและมนุษย์หากจัดการไม่ดี ถ้าจัดการได้ก็ไม่ใช่ปัญหา ต้นเหตุต้องแก้ที่คน ผู้ผลิตสินค้าควรพยายามรีไซเคิล Recycle ไม่ได้ก็ไม่ควรใช้ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจะแก้ไขได้ ขยะบางอย่าง เช่น ขวดเหล้า เปียร์ ควรเก็บภาษีท้องถิ่น เพื่อการสร้างจิตสำนักคงไม่ทันการ

(3) นอกจากการใช้บังคับกฎหมายแล้ว การแก้ไขปัญหายังควรสร้างจิตสำนักให้เยาวชน เช่น ธนาคารขยะ จะช่วยได้ในระดับหนึ่ง และหากเป็นผู้ใหญ่ก็คงต้องใช้กฎหมายบังคับ จึงควรเสริมกันไปทั้ง 2 อย่าง โดยเริ่มเป็นขั้นตอน เช่น ให้รักบ้านรักชุมชนก่อน เมื่อมีขยะจึงนำไปจัดการต่อ ควรให้มีวิธีจัดการที่มีประสิทธิภาพให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

(4) ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการขยะ ประชาชนไม่ว่าหน้าที่ของตนในการทึ่งขยะ ถ้าขยะมีค่า ประชาชนไม่กลัวเรื่องการทึ่งขยะ เช่น ที่พิษณุโลก ต้องใช้เงินเป็นกุศลพยายามในการจัดการขยะร่วมกัน รถชาเล้งเก็บขยะในบางพื้นที่จะเข้าออกเป็นเวลาและเป็นยามให้หมุนเวียนด้วย

(5) อบต. มีหน้าที่มากแต่ไม่ค่อยมีอำนาจ ถ้าภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันก็จะแก้ปัญหาได้ ปัญหาผู้มีอิทธิพล ข้าราชการกลัวอิทธิพล กว้างหายอ่อนและมีช่องโหว่ การออกข้อกำหนดของห้องถินต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก แต่กฎหมายหลักก็ไม่แก้ไขจึงไม่อาจจัดการได้

(6) ในประเด็นความต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมควรสูงขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักว่า ควรแยกเป็นประเภทธุรกิจและจำนวนขาย บ้านเรือนทั่วไปควรเก็บตามต้นทุนที่สะท้อนความเป็นจริง ถ้าเพิ่มราคาก็ควรนำส่วนหนึ่งมาใช้สร้างจิตสำนึก หรือเก็บภาษีจากการผลิต ควรมีแนวทางจัดการในเชิงธุรกิจมากขึ้น ชุมชนต้องการจัดการขยายกันเอง แต่บางพื้นที่อาจมีเงินไม่มากพอ และแม่ชุมชนเดียว ก็อาจต่อต้านถ้ามีการซื้อขายและให้ผลประโยชน์ที่เพียงพอ ก็จะไม่ถูกต่อต้านควรนำภูมิปัญญาห้องถินมาใช้และให้ส่วนราชการพัฒนาต่อไป

(7) วิธีการที่ภาครัฐกับประชาชนทำงานร่วมกันได้ เช่น ที่ลาดกระบังจะมีในแต่ละเดือนจะมีวันที่เขตกับผู้นำประชาชนจะมาพบกันเพื่อบอกถึงปัญหา และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมาให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และแจ้งผลการแก้ปัญหา ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ถูกกระทบจริง และการให้ข้อมูลจากภาครัฐไปยังประชาชนควรต้องย่ออยู่ข้อมูลให้เข้าใจได้ง่าย

(8) ความเห็นต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเห็นว่า yang ไม่ดีกฎหมายเก่าต้องแก้ไข บางส่วนเห็นว่ากฎหมายส่วนใหญ่ดีแล้วแต่ผู้ปฏิบัติไม่นำไปใช้ให้ถูกต้องอยู่ที่ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน ควรปิดช่องว่างและข้อยกเว้นต่าง ๆ ของกฎหมายและให้บังคับได้เข้มงวด กฎหมายควรมีสิทธิของประชาชนบางอย่าง เช่น สิทธิในธรรมชาติ กฎหมายไม่ใช่คำตอบเดียวควรใช้วัฒนธรรมและสังคมเข้าปรับใช้

5.4.4 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม

1) การศึกษาในกลุ่มชาวบ้านที่บ้านเกษตรใหม่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ พบว่า ความเสี่ยงจากการได้รับสิ่งคุกคามที่ปนเปื้อนลงสู่น้ำใต้ดินไม่น่าจะมีหรือมีน้อยมาก เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนมากใช้น้ำประปาหมู่บ้านเป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค และไม่มีผู้ใดใช้น้ำบ่อ มีบางส่วนที่ใช้น้ำดาด (ร้อยละ 23.0) ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในระดับลึกที่น้ำจะขยายยังไม่สามารถซึมลงໄไปได้ อย่างไรก็ตามน้ำดื่มน้ำส่วนมากไม่มีการปรับปรุงก่อนดื่ม รวมทั้งส่วนมาก (ร้อยละ 60.0) ยังคงนิยมบริโภคอาหารดิบ จึงอาจทำให้มีปัญหาต่อระบบทางเดินอาหารได้ นอกจากนั้นพฤติกรรมการกำจัดขยะส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.0) ใช้วิธีการเผา ซึ่งอาจทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและมีผลต่อสุขภาพของคนในชุมชนได้โดยตรง จากการตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติที่เด่นชัด คือ ระดับเอ็นไซม์ของตับในเลือดอยู่ในเกณฑ์ที่เกินค่ามาตรฐาน แสดงว่า มีการทำลายของเซลล์ตับหรือเกิดการอุดกั้นของห้องน้ำดี (Isselbacher, K.J.,and LaMont, J.T., 1980:1450-1) อย่างไรก็ตาม ระดับที่พบยังไม่สูงมากพอ รวมทั้งยังไม่พบอาการแสดงใด ๆ ที่บ่งชี้ว่าจะมีพยาธิสภาพที่ตับ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามเฝ้าระวังด้านสุขภาพในประชากรกลุ่มนี้ต่อไป นอกจากนี้ยังพบว่า มีสัดส่วนของผู้ที่อยู่ในภาวะโลหิตจางค่อนข้างสูง (ร้อยละ 26.0) ซึ่งค่าเฉลี่ยสูงกว่าโลกบินของกลุ่มตัวอย่างแตกต่างไปจากค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสติ จึงควรจะหาสาเหตุของภาวะดังกล่าวต่อไป การตรวจสมรรถภาพปอดพบว่ามีผู้ที่ความจุปอดน้อยกว่าปกติอยู่ในสัดส่วนที่สูง เช่นเดียวกัน แสดงว่า อาจมีความผิดปกติของการขยายตัวของปอด (restrictive pulmonary diseases) หรือการอุดกั้นของท่อทางเดินหายใจ (obstructive pulmonary diseases) แต่ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าในผู้ที่สูงอายุบางส่วนมีการเป่าเครื่องทดสอบไม่ถูกต้อง ปัญหาความจุปอดที่ต่ำกว่าปกตินี้อาจบ่งชี้ถึงโรคปอดเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษในอากาศที่เกิดจากการเผาไหม้ของคนในชุมชนหรือปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ เช่น การสูบบุหรี่ เป็นต้น

2) การประเมินความเสี่ยงสุขภาพในชุมชนที่อาศัยอยู่รอบเตาเผาไหม้ของเทศบาลเมืองลำพูน พบว่า มีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อสารเคมีหลายชนิด โดยเฉพาะยาแก้ไข้ (ร้อยละ 45.0) ร่วมกับกลุ่มตัวอย่างส่วนมากได้รับควันที่เกิดจากการเผาไหม้ตามบ้านเรือน (ร้อยละ 70.6) ควันจากการใช้ถ่านหรือฟืนในการประกอบอาหาร (ร้อยละ 59.2) และควันจากการปั้งหรือย่างอาหาร (ร้อยละ 72.5) จึงอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบทางเดินหายใจและระบบอื่นๆ ในร่างกายได้ การตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติที่เด่นชัด คือ ระดับ direct bilirubin และเอ็นไซม์ของตับหลายชนิด ได้แก่ SGOT SGPT และ alkaline phosphatase ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เช่นเดียวกับกลุ่มชาวบ้านที่บ้านเกษตรใหม่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ จึงควรจะได้มีการติดตามปัญหาด้านสุขภาพอย่างใกล้ชิดต่อไป นอกจากนี้ยังพบผู้ที่มีภาวะโลหิตจางสูง โดยค่าเฉลี่ยของฮีโมโกลบินยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปที่อยู่ในภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกด้วย จึงควรจะต้องหาสาเหตุที่แท้จริงต่อไป และการตรวจสมรรถภาพปอดกับพบรความผิดปกติของความจุปอดในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นข้อบ่งชี้ว่า ประชากรกลุ่มนี้อาจมีความเสี่ยงของระบบทางเดินหายใจอันเนื่องจากสารมลพิษทางอากาศที่เกิดจากเตาเผาไหม้ของเทศบาลหรือพฤติกรรมทางสุขภาพที่ไม่ถูกต้องดังได้กล่าวมาแล้วกี้ได้

3) การศึกษาในกลุ่มพนักงานเก็บ/ภาัดขยายของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ยังมีพฤติกรรมการป้องกันตนเองที่ไม่ถูกต้อง ดังจะเห็นได้จากร้อยละ 24.0 ของกลุ่มตัวอย่างไม่เคยสวมถุงมือขณะทำงาน ร้อยละ 28.9 ไม่เคยสวมผ้าปิดจมูก และร้อยละ 85.3 ไม่เคยสวมแวนกันสายตา และร้อยละ 55.4 ที่เคยถูกของมีคมบาดหรือทิ่มทำงาน ซึ่งผู้ที่ยังมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว ควรจะได้มีการให้สุขศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อไป นอกจากนี้มีผู้ที่อยู่ในภาวะอ้วนในสัดส่วนที่สูง (ร้อยละ 31.4) ซึ่งหากไม่แก้ไขหรือป้องกันอาจเสี่ยงต่อโรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง และเบาหวานได้ การตรวจเลือดกับพบรความผิดปกติของระดับเอ็นไซม์ตับทั้ง 3 ชนิด คือ SGOT SGPT และ alkaline phosphatase ในสัดส่วนที่สูง เช่นเดียวกัน ร่วมกับมี 6 คนที่พบเลือดมีผลบวกต่อแอนติเจนของไวรัสตับอักเสบชนิดบี แสดงว่า สามารถเป็นพาหะต่อโรคนี้ได้ และมีร้อยละ 28.1 ที่มีแอนติบอดีต่อไวรัสตับอักเสบชนิดบี แสดงให้เห็นว่า อาจจะได้รับเชื้อจากการที่ถูกของมีคมบาดหรือทิ่มทำงานก็ได้ ความผิดปกติอื่นๆ ได้แก่ ภาวะโลหิตจางที่พบในสัดส่วนที่สูง (ร้อยละ 25.8) และค่าเฉลี่ยของฮีโมโกลบินยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปที่อยู่ในภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกด้วย รวมทั้งผลการทดสอบสมรรถภาพปอดที่พบกลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่มีความจุปอดน้อยกว่าปกติ

จากการศึกษา จ.เชียงใหม่ กลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่ม คือ ประชาชนในบ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย ชุมชนที่อาศัยอยู่รอบบริเวณเตาเผาขยายของเทศบาลเมืองลำพูน คือ ชุมชน ไก่แก้วและชุมชนหนองเล้ง และพนักงานเก็บ/ภาดขยายของเทศบาลเชียงใหม่ พน ว่า มีความผิดปกติหลายระบบ เช่น ภาวะโลหิตจางและความจุปอดที่ต่ำ แต่ยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าเกิดจากสาเหตุใดเนื่องจากขยายชุมชนหรือกระบวนการในการกำจัดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดการความเสี่ยงในทั้ง 3 กลุ่ม ยังขาดการใช้หลักการของธรรมาภิบาล นั่นคือ ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ทุกรายดับควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจัง

จากการศึกษาวิจัยในพื้นที่จะเห็นได้ว่าการจัดการปัญหาไม่อาจกระทำได้ตั้งแต่เริ่มต้น เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียทุกรายดับไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) ในการแก้ไขปัญหา อย่างจริงจัง โดยมากแล้วการจัดการปัญหาเป็นเรื่องของทางหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยภาคประชาชนมักจะถูกละเลยหรือถูกกีดกันออกไป ทั้งๆ ที่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในแง่ลบโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าภาคประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสารคุกคามสุขภาพโดยแม้มีแต่น้อย ดังนั้น หากผู้ได้รับผลกระทบไม่อาจทราบข้อมูลได้ว่าจะมีสารคุกคามต่อสุขภาพอะไรในปริมาณเท่าไร ที่ไม่อาจเข้ามายัดการปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ในยุคหรือกระแสการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของภาคประชาชนในปัจจุบัน อันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังเช่น มาตรา 56 58 59 ภายใต้หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กล่าวไว้ว่า

มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

นับเป็นนิมิตรหมายที่ดี เนื่องจากเป็นไปตามหลักการข้อหนึ่งของธรรมาภิบาลที่ต้องการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาต่าง ๆ อย่างครบวงจร จึงยังไม่สายเกินไปหากทุกฝ่ายจะหันหน้าเข้าหากันและร่วมมือกันในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่มีมาและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างจริงจัง

5.5 ข้อสรุปเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบระเบ็ดการจัดการขยะในระดับปฏิบัติในพื้นที่ศึกษา ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปในเชิงธรรมาภิบาลที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดการขยะชุมชนได้ ดังนี้

1) การต่อสู้ทางการเมืองอาจเป็นประเด็นสำคัญที่กำหนด “ประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยชุมชน” และส่งผลกระทบที่สำคัญต่อการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น

ประสบการณ์อย่างน้อยสองครั้ง เกี่ยวกับการจัดเก็บขยะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จากการเก็บข้อมูลบางแห่งซึ่งให้เห็นว่า การวิ่งเด้นให้มีการปิดบล็อกขยะในเขตอำเภอในช่วงเวลาใกล้เลือกตั้งอาจมีบทบาทสำคัญยิ่ง ทำให้ผู้บริหาร “ขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะ” ส่งผลให้ขยะล้นเมือง และสร้างความเสื่อมครั้งใหญ่ แนะนำไปสู่ความพ่ายแพ้ทางการเมืองของบางกลุ่มได้

ประสบการณ์ดังกล่าวซึ่งให้เห็นว่า การเล่นการเมืองนอกติกา การใช้ระบบบรรพบุรุษยังมีบทบาทสำคัญในการเข้าชนะคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องทำให้ประชาชน สื่อมวลชน และหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้การเล่นการเมืองแบบเก่ามีบทบาทซึ้งขาดในอนาคต

2) การคาดคะเน และการตั้งคุณลักษณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งให้สามารถตรวจสอบได้ (Check and balance) โดยประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

จากการศึกษาการจัดการขยะชุมชนในพื้นที่ศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ล้าพูน และกระเป็นนั้น พบว่า ยังมีการจัดการที่น่าจับตามอง เพราะแต่ละโครงการที่เกี่ยวกับขยะที่มีงบประมาณจำนวนมหาศาลนั้น กำลังมีกระแสข่าวอุบกมในเชิงที่ว่า ประชาชนและผู้คนในพื้นที่ต่างวิตกกังวล ทั้งนี้ เพราะในอดีตได้มีตัวอย่างให้เห็นมาแล้วในหลายพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบทางเลือกการกำหนดขยะขั้นสุดท้าย แทนชาวบ้านเจ้าของพื้นที่โดยไม่ได้สอบถาม

ถ้าม (ทำประชาริการณ์) ก่อนว่าชาวบ้านในสังคมห้องถินนั้นต้องการหรือไม่ เทคโนโลยีของการกำจัดขยายขั้นสุดท้ายดังกล่าวที่เลือกนี้เหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่ (เช่น เตาเผาขยายในเกษตรพีพี ถูกทิ้งให้ผุพังโดยไม่ได้ใช้งาน เพราะค่าไฟฟ้าแพงมาก อบต.ไม่มีเงินจ่ายค่าไฟฟ้า เป็นต้น) ประเด็นคำถามเหล่านี้นำไปสู่ข้อสงสัยว่าแล้วเตาเผาขยายในเกษตรพีพีมาได้อย่างไร ทำไมจึงมาทำงานเดียว กันกับการเผาขยายด้วยเตาเผาที่เทศบาลเมืองลำพูน ที่มีวิจัยก็พยากรณ์สืบค้นข้อมูล แต่ไม่ได้ความกระจัง เพราะปัญหาการจัดเก็บ File ระบบข้อมูล เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้โอนข้อมูลไปแล้ว ไม่สามารถรื้อคืนแฟ้มให้ได้ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะมีหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนในการจัดทำโครงการเตาเผาขยาย

3) การมี/การสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม

ในการณีของการจัดการขยายของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา ยังไม่มีมาตรการจูงใจผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ครัวเรือน ซึ่งเป็นผู้ก่อขยายให้จ่ายค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยายที่ทิ้ง (ยกเว้น เกษตรพีช่องอบต. อ่าวนาง ดูแล)

นอกจากนี้การจัดการขยายที่มีส่วนที่ไม่เป็นทางการ (non-formal section) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการขยายชุมชน เช่น กลุ่มแม่หญิงในชุมชนเมืองจังหวัดลำพูน ทำการคัดแยกขยายและทำเป็นธุรกิจริใช้เคลื่อนย้ายในชุมชนทำรายได้แก่กลุ่มแม่หญิง หรือกรณีที่ทำการสนับสนุนเป็นระบบระเบียบ ก็คือ กิจกรรมในโรงเรียนเทศบาล 4 แห่ง ของจังหวัดลำพูน ที่ให้นักเรียนคัดแยกขยายแล้วนำมายield เก็บสะสมแต้มเพื่อแลกรับจัดอาหาร ซึ่งเทศบาลเมืองลำพูนให้การสนับสนุนในการจัดทำโครงการในรูปของราคាដันทุนจักรยาน และธนาคารขยายชีวิ เป็นโครงการที่ดี เพราะเป็นการสนับสนุนให้เยาวชนรู้จักระหว่างประเทศ มัธยัสถ์ และออมทรัพย์

4) สามารถเอาผิดกับผู้ละเมิดได้

เรื่องของขยายชุมชน ปัญหาที่พบบ่อยครั้งมากและยังไม่มีมาตรการจัดการแก้ไขก็คือ ปัญหาการลักลอบทิ้งขยายตามที่สาธารณะ ตروعซอย ตัวอย่างที่พบในการศึกษาวิจัยนี้คือ การร้องทุกข์ของชุมชนทางดง ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเพราะหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดใหม่ชานเมืองเชียงใหม่ นำขยายใส่ถุงดำมาทิ้งตามไหล่ทางที่กรรง สูญทุนพุ่มไม้ หรือปัญหาที่ประชาชนนอกเขตเทศบาล เมืองลำพูนนำขยายมาทิ้งในเขตเทศบาล (ขยายถ่อน) เนื่องจากเห็นว่าเทศบาลมีระบบการจัดเก็บขยายที่ดี แต่เทศบาลเมืองลำพูนยังไม่สามารถเอาผิดแก่ผู้ลักลอบทิ้งขยายได้ แต่ที่ทำได้ก็คือ เทศบาลเมืองลำพูนป้องกัน “ขยายถ่อน” โดยการเริ่มโครงการ “ถนนปลอดถังขยาย” ทดลองทำตั้งแต่ถนนหน้าบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน มาจนจดโรงเรียนเทศบาลประถมลี

5) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และข้อมูลสามารถตรวจสอบและเชื่อถือได้

การดำเนินการและการจัดการขยายที่เป็นอยู่ ยังขาดความชัดเจนและมีความสับสนเรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณและองค์ประกอบของขยาย ฐานข้อมูลและตัวเลขปริมาณขยายในช่วงเวลาต่างๆ และปริมาณขยายหลังการคัดแยกที่ถูกต้องและเชื่อถือได้อยู่มาก ประเด็นที่ต้องพิจารณา

กันก็คือ ข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบของ การวิเคราะห์สถานการณ์ และการแก้ปัญหาการจัดการขยะของเทศบาลและหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การขาดแคลนฐานข้อมูลและตัวเลขบ่งบอกการเปลี่ยนแปลง ในช่วงเวลาต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้การทำความเข้าใจของเขตและความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนการวางแผนงานที่ดีและรัดกุมเป็นไปได้ยากเท่านั้น การประเมินประสิทธิภาพและความสัมฤทธิ์ผลของกิจกรรมและการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล ก็สามารถทำได้อย่างจำกัดจำเพย เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ ความคลุมเครือ (ambiguity) เรื่องข้อมูลและตัวเลข เกี่ยวกับขยะ ส่งผลกระทบต่อ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการตัดสินใจและการวางแผนแก้ปัญหาขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างไร?

6) การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการและกำจัดขยะชุมชนเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เชิงเทคนิค จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาด้านการรู้ไม่เท่ากัน (Asymmetric Information) ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการกำจัดขยะ ดังจะพบได้จากพื้นที่สันทราย ซึ่งเคยเป็นสถานที่ฝังกลบขยะ แต่ประชาชนยังเกิดความระแวงสงสัยว่าจะมีการปนเปื้อนของน้ำชาขยะลงสู่น้ำใต้ดิน แม้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ให้ข้อมูลว่า เทศบาลได้มีการจัดการฝังกลบตามหลักสุขาภิบาลแล้วก็ตาม

ส่วนเตาเผาขยะที่ตั้งอยู่ใกล้โรงเรียนจักษ์คำวิทยา จังหวัดลำพูน เทศบาลยังขาดการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องกับชุมชนที่อยู่รอบ ๆ บริเวณเตาเผาขยะ แพทย์ผู้เชี่ยวชาญในทีมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจสอบกายผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณรอบ ๆ เตาเผา ปรากฏผลที่ไม่ชัดเจน แพทย์ผู้ศึกษาเสนอแนะให้ติดตามตรวจสอบผลต่อไปอีกระยะหนึ่งเพื่อยืนยัน ทั้งนี้ เพราะปัญหาความเสี่ยงต่อการรับผลกระทบนั้นไม่ใช่เรื่องการเจ็บป่วยที่ฉับพลันซึ่งแตกต่างจากการณ์มลพิษอุตสาหกรรม (ที่อาจส่งผลต่อการเจ็บป่วยที่ถึงแก่ชีวิตว่าได้รับมลพิษปริมาณมากพอก) จะนั้นประเด็นนี้จึงต้องอาศัยการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและเชื่อมโยงผลกับปัญหาการจัดการขยะ กรณีใช้เตาเผาได้

นอกจากนี้ การที่ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องในเรื่องการจัดการขยะ ก็นำมาซึ่งปัญหา NIMBY ทำให้ภาครัฐเกิดข้อยุ่งยากในการดำเนินโครงการในการจัดการขยะ เพราะไม่สามารถหาสถานที่ในการฝังกลบขยะ หรือเตาเผาขยะได้ และในด้านกลับกันการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ก็ทำให้เกิดความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจต่อภาครัฐ ใน การจัดการขยะ

7) การป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่น เช่นการลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าพนักงาน หรือการลดความขัดแย้งในผลประโยชน์ของบุคคลในองค์กร (Conflict of interest)

ในกรณีที่เทศบาลเข้าไปมีส่วนการจัดการธุรกิจรับซื้อขายริ่วเชิงเดิมของ แทนที่จะทำการส่งเสริมธุรกิจเอกชนที่มีอยู่แล้ว แต่ได้มีคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐเข้าไปทำด้วยเป็นคู่แข่ง (หรือมีหุ้นส่วนในกิจการนั้น) แม้จะไม่ได้ทำการบริหารธุรกิจด้วยตนเองก็ตาม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความว่าเป็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ของเทศบาลเองหรือไม่ เพราะว่าทำให้ธุรกิจที่เทศบาลเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นได้เปรียวกว่าผู้รับซื้อขายริ่วเชิงเดิมรายอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี มีการโต้เถียงอีกมุมมองหนึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เปิดธุรกิจรับซื้อขายริ่วเชิงเดิม 4 หมู่เมือง ว่าอาจจะจำเป็นต้องให้ทางภาครัฐเริ่มโครงการให้ก่อน เพราะมัวแต่รอให้ชุมชนเข้มแข็งเองดังชุมชนพิชณุโลกนั้น อาจใช้ไม่ได้ในกรณีของพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ จึงต้องอาศัยหัวคิดและพลังของทางการก่อน ซึ่งเรื่องนี้ไม่น่าจะเข้าข่าย “อธรรมภิบาล”

8) การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนค่าโสหุยหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่าง ๆ

ประเด็นนี้จะตรงกับปัญหาที่พบในพื้นที่เชียงใหม่ ซึ่งมีประวัติการต่อสู้ของชุมชนที่ยาวนาน เพื่อประท้วง ปฏิเสธ ไม่ยอมรับโครงการพัฒนาของรัฐ ที่ไม่รับการทำประชาพิจารณ์ ทำให้กล้ายเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวมาก พบรั่วทางตัน ไม่สามารถจะหาช่องทางแก้ไขปัญหาได้ฯ ได้ รวมทั้งปัญหาการจัดการชุมชน ซึ่งถ้าจะพิจารณาการเกิดขึ้นมาต่อไปในอนาคต ทางการจะต้องเสียค่า transaction costs ที่สูงกว่าความเป็นจริง เนื่องจากพื้นที่บอบช้ำมาก เกิดความไม่เชื่อใจ (trust) ต่อทางการ ฉะนั้นทางการจะต้องเลี้ยวเวลาและค่าใช้จ่ายมหาศาลที่ต้องลงไปในพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจ ความมั่นใจ ความเชื่อถือ ความรับผิดชอบต่ochumชน เพื่อให้เกิดการยอมรับให้มีระบบการจัดการกำจัดขยะ

9) การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก

ในบริบทของการจัดการขยะ ถ้าหากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่มีคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก พยายามสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจก็จะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนกรณีตัวอย่างที่พบได้เกิดขึ้นกับภาครัฐส่วนกลางที่นำเตาเผายะไปสร้างในເກະພີ

10) ความเป็นผู้นำ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าตัดสินใจ

ในเทศบาล อบต. ที่มีผู้นำเข้มแข็ง มีทีมงานดี สามารถดึงทุนภายนอก (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) มาช่วยเสริมงบประมาณรัฐที่จัดการให้ห้องถีนอย่างจำกัด สามารถสนับสนุนโครงการกิจกรรมทางลิ่งแวดล้อมและดำเนินการได้อย่างคล่องตัว มีความกล้าตัดสินใจ ริเริ่มโครง

การใหม่ๆ ในพื้นที่ได้ เช่น การคัดแยกขยะรีไซเคิล การสนับสนุนให้จัดทำถังขยะเพื่อรับกิจการในโครงการถนนปลอดถังขยะ ฯลฯ

11) ศักยภาพของบุคคลากรในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากท้องถิ่นหลาย ๆ พื้นที่ยังขาดบุคคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทั้งด้านเทคนิค และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการขาดแคลนความรู้ใหม่ๆ ที่ก้าวหน้าทันสมัยกับเทคโนโลยีการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น เตาเผาขยะ หรือการจัดการสถานที่ฝังกลบขยะ

บทที่ 6 : บทสรุปว่าด้วยทางแพร่งที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล

จากการศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของทั้ง 2 โครงการย่อยคือ กรณีการจัดการมูลฝอยชุมชน และกรณีการจัดการากและลพิษอุตสาหกรรม ได้มีการตั้งข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของ การมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริงจากภาคสนามที่เกิดขึ้นจากทั้ง 2 กรณี (โปรดดูข้อสรุปของบทที่ 4 และ 5) ซึ่งสามารถสรุปเพื่อนไปหลักๆ ของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมควบคุมมีการคานและตั้งดุลอำนาจ เพื่อทำให้เกิด ประโยชน์กับส่วนรวม พرومทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะมีธรรมาภิบาลได้ต้องมีการสร้าง แรงจูงใจที่เหมาะสมและเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล จึงจะสามารถปรับเปลี่ยน พฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางที่ถูกต้องได้ และประการที่สำคัญมากคือ การเปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณะ และเรื่องของการสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่ ความเข้มแข็งของชุมชนในการเข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในการตรวจสอบและจัดการด้านสิ่ง แวดล้อมได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การจัดการที่มีธรรมาภิบาลได้ต้องมีระบบ ในการป้องกันการคอร์ปชั่นและการสูญเสียเปล่าที่ก่อให้เกิดความไม่ประสิทธิภาพ และ ประการสุดท้ายคือการสร้างเสริมจริยธรรมและจิตสำนึกเพื่อให้สังคมมีค่านิยมที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในกรณีของการจัดการมูลฝอยชุมชนเป็นเรื่องที่เกี่ยว พันกับการเมืองท้องถิ่นค่อนข้างมาก จะนั้นประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งและความเป็นผู้นำจะมี อิทธิพลสูงต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการขยะชุมชน ในขณะที่กรณีการจัดการากและลพิษ อุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งให้ความ สำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศสูงมาก จนส่งผลกระทบต่อวิถี ชีวิตร่องชุมชนชนบท และทำให้เกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรม สูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความอสมมาตรทั้งด้านเศรษฐกิจ อำนาจต่อรอง และทางความรู้ความเข้าใจ กับปัญหาซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเกิดธรรมาภิบาล

ทั้นนี้การศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาที่ 1 จากทั้ง 2 โครงการย่อย สามารถสรุปได้ว่ามีสถาน การณ์ที่เป็นภาวะทางแพร่ง (dilemmas) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม อよ 9 ประการ (โปรดดูแผ่นภูมิที่ 2) ได้แก่

- 1) บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา กับ การขาดอำนาจต่อรองของ ชุมชนต่อภาครัฐกิจ/ความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Economic dependency)** เท็นได้ชัดใน กรณีของชุมชนที่อยู่โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ซึ่งมีลักษณะที่พึ่งพิงทางเศรษฐกิจ จำกอุตสาหกรรมในระดับสูง ไม่ว่าจะในรูปของการจ้างงานหรือการเป็นเจ้าของกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจหอพัก ร้านอาหาร ดังนั้น การจะเข้าไปมีบทบาทในการเรียก ร้องการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมนั้น จึงจะทำได้อย่างมีขีด

จำกัด เพราะที่ผ่านมา ชุมชนมีแนวโน้มที่จะเกรงกลัวว่าหากจะเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่ตนเองพึงพิงอยู่โดยตรง

- 2) การมีการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินในทางธุรกิจ เนื่องจากปัญหาอสมมาตรของอำนาจ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมักจะมีอำนาจในการต่อรองสูงกว่าชุมชนและคนงาน ในขณะเดียวกัน ชุมชนและคนงานเองก็ขาดความเข้มแข็งและขาดการรวมกลุ่ม การเคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทำได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องพึ่งอุตสาหกรรมในทางเศรษฐกิจ ในสภาวะที่ไม่มีระบบการคานอำนาจ (check and balance) เช่นนี้ ภาคธุรกิจจึงไม่เห็นความจำเป็นในการสร้างระบบการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้น จึงดำเนินธุรกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบภายนอกและต้นทุนทางสังคมเท่าที่ควร แม้ว่าในบางครั้ง หน่วยธุรกิจเองก็อาจมีความต้องการที่จะจัดการให้ถูกต้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหากับชุมชนและคนงาน แต่แรงจูงใจจากผลกำไรส่วนเกินที่จะได้รับนั้น ทำให้ประเด็นในเรื่องลิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยถูกลดทอนความสำคัญลงไป เช่น กรณีการห้ามใช้เครื่องป้องกันของคนงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์แห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ เนื่องจากโรงงานได้ทำการประชาสัมพันธ์ในเรื่องระบบความปลอดภัยเพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้กับบริษัทและผลิตภัณฑ์ ดังนั้น หากยอมให้คนงานใช้เครื่องป้องกันก็จะกระทบต่อชื่อเสียง แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางเข้าไปตรวจสอบว่าระบบความปลอดภัยดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
- 3) การมีการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางการเมือง ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในบางพื้นที่ที่ได้นำปัญหาขยะมูลฝอย มาใช้เป็นประเด็นในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ทำให้ปัญหาขยะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์แก่พวกรพองตน (Rent seeking) ของนักการเมืองท้องถิ่น โดยอาศัยช่องว่างที่มีอยู่ เช่น ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เที่ยมกัน (Asymmetric information) ของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการขยะ ปัญหาขยะเดือน (Free rider) ไม่เก็บค่าธรรมเนียมขยะเพิ่มเพื่อสะท้อนต้นทุนสังคมของการจัดการขยะ และไม่ติดตามเก็บค่าธรรมเนียมขยะให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะกลัวเสียคะแนน ฐานเสียง ส่งผลให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม
- 4) การมีการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน ในภาวะที่การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ และการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ เป็นไปอย่างเข้มข้นในโลกปัจจุบัน นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ จึงมักเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนชาวชาติ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมองข้ามความสำคัญของการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ทุนข้ามชาติเองก็มุ่งแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐาน

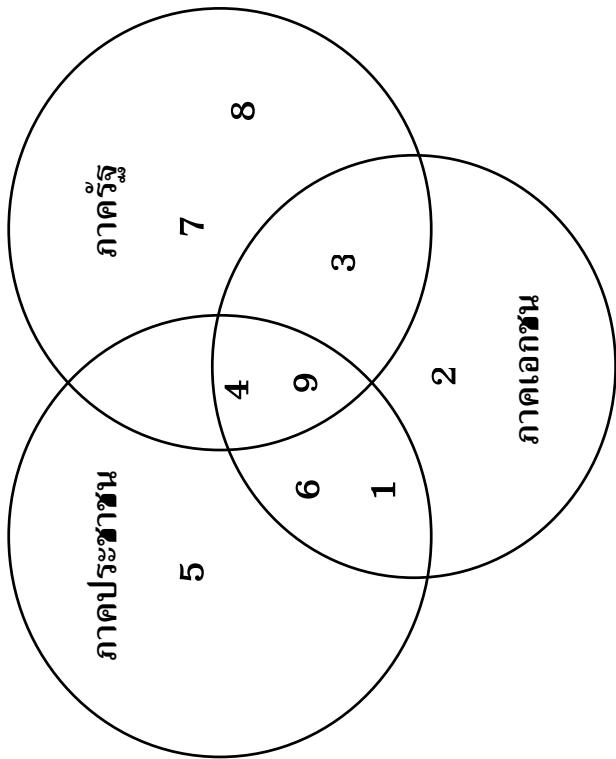
ทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อ เพื่อลดต้นทุนในการผลิต ด้วยเหตุนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงทวีความรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นวิกฤตในหลาย ๆ พื้นที่

- 5) การตรวจสอบ กับ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เนื่องจากบริบทเชิงวัฒนธรรมของสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะรักสงบและไม่ชอบความความขัดแย้ง ทำให้การดำเนินการซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมทั้งในระดับชุมชนด้วยกันและกับภาครัฐกิจเอกชน ไม่ถูกนำมาใช้ในการจัดการ กับปัญหาตั้งแต่แรก เช่น การติดตามตรวจสอบการดำเนินการของกิจกรรมที่มีความเสี่ยงในการก่อปัญหามลพิษ จนปัญหาทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างในที่สุด
- 6) ความรู้และศักยภาพของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น กับ ความรุนแรงของปัญหา ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับมลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่ต้องการความรู้ความเข้าใจด้านเทคนิคค่อนข้างมาก ทั้งนี้แม้ว่าองค์กรชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะมีอำนาจในการตรวจสอบปัญหามลพิษที่มีความเสี่ยง และผลกระทบต่อชุมชน แต่หากขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวก็ไม่สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานได้อย่างเท่าทันต่อความรุนแรงของปัญหาได้
- 7) การรักษาพันธกิจต่อชุมชน กับ การก้าวถ่ายอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ/การมีเป้าหมายที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยงานรัฐ กรณีตัวอย่าง ได้แก่ การที่กรมควบคุมมลพิษ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในการเข้าไปตรวจสอบและสั่งให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อปัญหามลพิษดำเนินการแก้ไข แต่หากโรงงานไม่ดำเนินการ กรมควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการสั่งปิดกิจการ ต้องขออำนาจจากการโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เพื่อการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีความทับซ้อนกันเช่นนี้ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการอย่างโดยย่างหนึ่งได้ทันกับปัญหา เนื่องจากเกรงการก้าวถ่ายอำนาจระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน และอาจนำไปสู่การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในบางกรณีอีกด้วย นอกจากนี้การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นพื้นผู้ส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ตรวจสอบปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวกัน อันเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ เพราะขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และนำมาซึ่งปัญหามีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงาน
- 8) การจัดการจากล่างสู่บน (Bottom up) กับ การจัดการจากบนลงล่าง (Top down) ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาความไม่พร้อมและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการจากล่างสู่บนยังเป็นไปได้ยาก ในขณะที่โครงสร้างเดิมของอำนาจจัดระบบรวมศูนย์ซึ่งเอื้อต่อระบบการจัดการจากบนลงล่างนั้น ยังคงรักษาบทบาทของตนต่อการดำเนินงานตามระบบราชการไว้อย่างเหนียวแน่น เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียอำนาจที่มีอยู่ ซึ่งด้วยความเข้มแข็งของฐานอำนาจจัดระบบ การจัดการจากบนลงล่างยัง

คงเป็นรูปแบบหลักในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทย นั้น อาจต้องมีการผสมผสานโดยใช้แนวทางการจัดการทั้งสองรูปแบบร่วมกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

- 9) **ความเจริญทางวัฒนธรรม** กับ **ความเจริญทางปัญญา** การยอมรับการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม ซึ่งเน้นการสร้างความเจริญทางวัฒนุเป็นเป้าหมายหลักนั้น ได้ทำให้กระแสวัฒนธรรมบริโภค นิยมแพร่กระจายเข้าไปสู่ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ตลอด จนกัดกร่อนทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่แต่เดิม สังคมภายใต้กระแสดังกล่าวยก ย่องเชิดชูผู้มีคุณค่าด้วยทรัพย์สินมากกว่าผู้มีปัญญาและคุณธรรม ผู้คนต่างดันรุนแรงห้ามให้ ได้มาซึ่งวัฒนุ โดยมองข้ามความสำคัญของการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อให้เท่าทันกับโลกในยุค โลกาภิวัตน์ ในที่สุด เมื่อสังคมต้องเผชิญกับปัญหาในรูปแบบใหม่ ๆ อันเกิดจากแรงกดดันทั้ง จากภายในและภายนอก ที่ไม่สามารถหาทางออกได้ เนื่องจากขาดแคลนภูมิปัญญาที่จะช่วยในการปรับตัวและจัดการกับปัญหาดังกล่าว ดังเช่นในกรณีชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ซึ่งเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรม แต่เมื่อมีจัดตั้งอุตสาหกรรมขึ้น ทำให้ชุมชนต้องเผชิญกับ ปัญหาใหม่ ๆ ซึ่งยังไม่เคยมีประสบการณ์หรือองค์ความรู้ที่สอดรับกับปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหามลพิษอุตสาหกรรม จึงทำให้การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเกินความ สามารถสำหรับชุมชน หรือแม้กระทั่งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

แผนภูมิที่ 2 ภาวะทางแพร่ง (dilemmas) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อธรรมาภินาลด้านสิ่งแวดล้อม



1. บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา กับ การขาดอำนาจตัดสินใจของชุมชนต่อภาคธุรกิจ/
ความพึ่งพาเศรษฐกิจ (Economic dependency)
2. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางธุรกิจ
3. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางการเมือง
4. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การเคลื่อนย้ายไปทางเศรษฐกิจและภาระคน
5. การตรวจสอบ กับ กล่าวความข้อด้อย
6. ความขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างองค์กรท้องถิ่น กับ ความรุนแรงทางเศรษฐกิจ
7. การรักษาพื้นที่ต่อสู้ กับ การก้าว步入ทางหน้าที่ระหบแห่งอาชญากรรมเชิงทางการค้า/การเมืองที่ส่วนใหญ่เกิดขึ้น
(Conflict of Interest)
8. การจัดการจากลางสูบน (Bottom up) กับ การจัดการลงบนลงล่าง (Top down)
9. ความเจริญทางวัฒนธรรม กับ ความเจริญทางปัญญา

ตามที่ได้เคยมีการกล่าวถึงความสำคัญของกลไกเชิงสถาบัน 3 ประเด็น (โปรดดูบทที่ 2) โดยที่กลไกระดับที่ 1 คือการตั้งกติกาในการกำหนดกฎหมาย (Constitutional level) นั้นอาจถือได้ว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ซึ่งกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ การที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติการจริง (กลไกระดับที่ 3 คือระดับ Operational ทำงานได้ผล) จะเกิดได้จะต้องมีการปรับให้กลไกระดับที่ 2 หรือระดับนโยบายและกฎหมาย (ระดับ Collective choice level) เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม การคานอำนาจและตรวจสอบโดยภาคประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งต้องทำให้กลไกด้านกฎหมายสามารถสร้างแรงจูงใจและเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตามในระดับการจัดการสิ่งแวดล้อมจริงคือ ระดับปฏิบัติการ (Operational level) ความสำเร็จส่วนนี้ขึ้นอยู่กับบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ใน การจัดการและกำกับดูแล ซึ่งที่ผ่านมาโดยเฉพาะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ภาคประชาชน โดยเฉพาะชุมชนและองค์กรห้องถินซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผลของการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว กลับมีแนวโน้มที่จะอ่อนแอและขาดความพร้อมดังที่อธิบายไว้ในเบื้องต้น ทั้งนี้การสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก นอกจากนี้ ผลกระทบที่ทำให้ชุมชนโดยเฉพาะ ชุมชนอุตสาหกรรมมีความอ่อนแยຍเป็นผลมาจากการพัฒนาที่ขาดความสมดุล (กลไกระดับที่ 2) ด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหารัฐมาราภิบาลจึงเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะกลไกระดับที่ 2 และที่ 3 ซึ่งโครงการวิจัยนี้ในช่วงระยะที่ 2 จะเน้นหนักต่อไป