

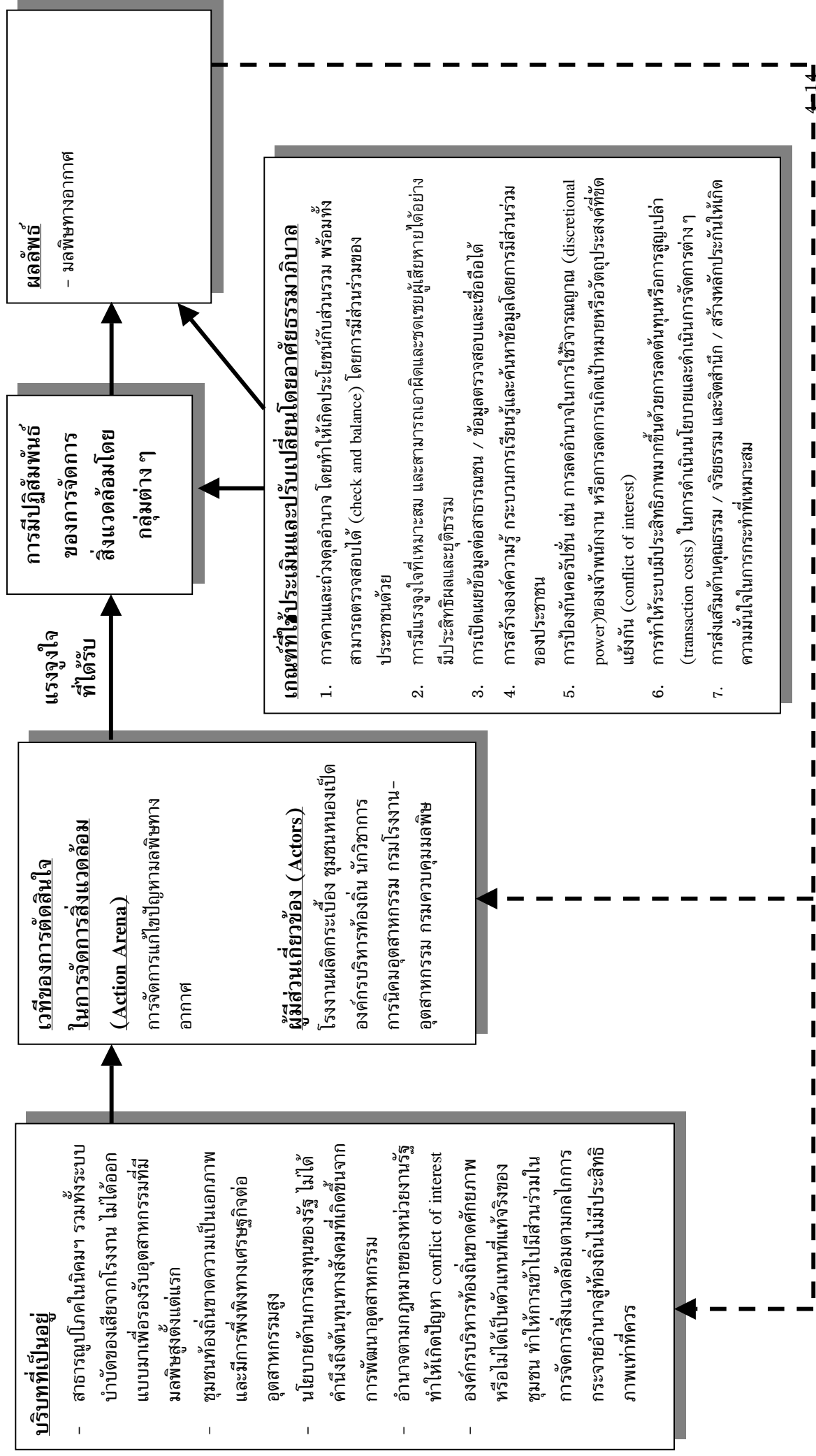
ลำพูน ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ปัญหาของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงาน เป็นการวิเคราะห์ปัญหาในระดับปฏิบัติการ (Operational Level) อย่างไรก็ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบมาจากกลไกระดับนโยบาย (Collective Choice Level) อยู่ด้วย ซึ่งในที่นี้ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ (Actors) ได้แก่ โรงงานกระเบื้อง (ภาคเอกชน) ชุมชนหนองเป็ด องค์การบริหารท้องถิ่น นักวิชาการ และภาครัฐ ได้แก่ จังหวัดลำพูน การนิคมอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ โดยที่การจัดการระบบสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานเป็นหน้าที่โดยตรงของโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะต้องมีการบำบัดมลพิษและสารอันตรายที่ปล่อยออกจากโรงงาน ไม่ว่าในรูปของก๊าซ ของเหลว หรือของแข็ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้การจัดการระบบสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานไม่บรรลุเป้าหมายที่ควรจะเป็น เนื่องจากเกิดมลพิษทางอากาศที่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในเชิงธรรมาภิบาลของระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

#### บริบทที่เป็นอยู่<sup>10</sup> (Context)

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพพบว่า สาธารณูปโภคในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ซึ่งรวมทั้งระบบการบำบัดของเสียจากโรงงานแต่เริ่มแรก ไม่ได้ออกแบบไว้รองรับอุตสาหกรรมประเภทที่มีมลพิษสูง แต่เป็นอุตสาหกรรมทางการเกษตรมากกว่า และในกรณีของโรงงานผลิตกระเบื้องที่มีปัญหา ก็ไม่ได้ติดตั้งเครื่องบำบัดมลพิษทางอากาศไว้ตรงกับความเสี่ยงของปัญหาที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการในช่วงแรก ก็ไม่ได้รับคำทักท้วงจากทางการนิคมอุตสาหกรรมแต่ประการใด
- 2) บริบทที่เป็นอยู่ในด้านของชุมชนท้องถิ่นที่จังหวัดลำพูน มีลักษณะที่ขาดความเป็นเอกภาพและพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมสูง เนื่องจากแต่เดิมเป็นชุมชนที่ทำการเกษตร แต่เมื่อมีนิคมอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและวิถีชีวิตอย่างเฉียบพลัน จากสังคมการเกษตรเข้าสู่ยุคแรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาก็ได้มีแรงงานจากต่างถิ่นเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในที่สุดชุมชนลำพูนก็อาศัยรายได้จากการสร้างที่พักอาศัยและร้านอาหาร รวมถึงสถานบันเทิงต่างๆ จากการที่มีอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ แม้ว่าชุมชนจะตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในทางลบ แต่ก็ไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบอะไรต่ออุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางเศรษฐกิจซึ่งพวกเขาอาศัยเป็นหลักอยู่
- 3) เงื่อนไขที่เป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐ (กลไกระดับ Collective Choice Level) ที่ผ่านมามีได้เน้นการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยจะคิดถึงแต่รายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นจากการมีอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้มีการคำนึงถึงต้นทุนทางสังคม (Social Costs) ในรูปของความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนแต่อย่างใด

<sup>10</sup> รายละเอียดโปรดดูในมิติสังคมและชุมชน ในกรณีชุมชนหนองเป็ด (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

### รูปที่ 3 ภาพรวมของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน: กรณีชุมชนหนองเปิดและมลพิษทางอากาศ



- 4) กลไกด้านกฎหมาย (ระดับ Collective Choice) ที่มีอยู่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหาผลกระทบต่อชุมชนในรูปของมลพิษ กฎหมายได้ให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษสามารถเข้ามาดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขได้ แต่ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ก็ให้แจ้งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการ ต่อเมื่อปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ทางกรมควบคุมมลพิษก็สามารถดำเนินการ เช่น ฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรมและปิดโรงงานได้ อย่างไรก็ตาม โดยปกติหลักในทางปฏิบัติ กรมควบคุมมลพิษจะไม่ต้องการกระทำการที่เป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน
- 5) กลไกด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ให้อำนาจกับองค์กรบริหารท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติ องค์การบริหารท้องถิ่นเหล่านี้ยังขาดศักยภาพ หรือบางครั้งก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงของชุมชน ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะเป็นที่พึ่งให้กับชาวบ้านได้เมื่อมีการร้องทุกข์

#### การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

แม้ว่าชุมชนหนองเป็ดจะเป็นชุมชนเก่าแก่ในพื้นที่ ตั้งอยู่มานานร่วมศตวรรษ แต่เพราะความเป็นชุมชนเล็กๆ และค่อนข้างจะยากจน จึงทำให้ความพยายามในการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนที่ต้องประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานผลิตกระเบื้อง ไม่ได้รับความสนใจอยู่เป็นเวลานานร่วม 10 ปี แม้ว่าชาวบ้านจะร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐ เช่น ทางจังหวัดลำพูนและการนิคมอุตสาหกรรม ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลายครั้ง ปัญหาก็กังยังไม่ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งนักวิจัยจากโครงการนี้ได้ทราบถึงปัญหา จึงติดต่อให้ทางกรมควบคุมมลพิษเข้าไปตรวจสอบทางกรมควบคุมมลพิษก็ได้ทราบว่า กระบวนการผลิตทางได้มีสาร Acrylic BL-991-28 ซึ่งเป็นอันตราย โดยโรงงานไม่มีระบบบำบัดที่ได้มาตรฐานจริง อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้เนื่องจากแหล่งมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ทางกรมควบคุมมลพิษจึงต้องแจ้งไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ร่วมมือกับทางจังหวัดลำพูนออกคำสั่งให้ทางโรงงานระบบบำบัดไอสารเคมีให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น และต่อมาทางจังหวัดลำพูนก็ได้มีหนังสือแจ้งกรมควบคุมมลพิษว่า ทางโรงงานได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนค่าความเข้มข้นของสารเคมีที่ปล่อยออกมาต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมแล้ว แต่ในเรื่องของกลิ่นเหม็นที่ยังมีอยู่ ทางจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถดำเนินการอะไรต่อไปได้ เพราะไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าปัญหาที่เป็นอยู่นี้จะเข้าข่ายที่เป็นอันตรายหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้กับบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานหรือไม่ ถ้าดำเนินการปิดโรงงานก็อาจถูกโรงงานฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางศาลปกครองได้

อย่างไรก็ดี ทางกรมควบคุมมลพิษได้มีจดหมายแจ้งไปยังทางจังหวัดลำพูนให้ทราบว่า เนื่องจากโรงงานดังกล่าวปล่อยกลิ่นไอสารเคมีที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรง

จึงทำให้เจ้าพนักงานจะได้รับการคุ้มครอง ไม่ให้ถูกดำเนินคดีโดยโรงงานตามที่เกิดความหวั่นเกรง แต่หากไม่ดำเนินการ ผู้เสียหายอาจฟ้องดำเนินคดีเจ้าพนักงานในฐานะที่ละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งขณะนี้ทางจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้พยายามให้โรงงานหาทางแก้ไขปัญหายอยู่ ในเรื่องนี้ อาจถือได้ว่า หน่วยงานของรัฐพอมิมีบทบาทที่จะถ่วงดุลและคานอำนาจกันเองได้บ้าง คือระหว่างกรมควบคุมมลพิษซึ่งพยายามดำเนินการให้เกิดการแก้ไขปัญหามลพิษ กับทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเข้าข่ายมีปัญหาของเป้าหมายหน่วยงานที่ขัดแย้งกันอยู่ (Conflict of Interest) คือต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ในขณะที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไปด้วย อย่างไรก็ตามข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ เมื่อปัญหาดังกล่าวถูกนำมาเปิดเผยสู่สาธารณะ ทำให้หน่วยงานของรัฐและทางโรงงานอุตสาหกรรมต้องพยายามหามาตรการแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ทางชุมชนก็พยายามร้องเรียนไปยังหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐ

#### 4.2.1.3) สรุปกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน

หากจะเปรียบเทียบกรณีโรงงานผลิตกระเบื้องกับกรณีโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ จะพบความแตกต่างกันอยู่กล่าวคือ เนื่องจากโรงงานผลิตกระเบื้องเป็นโรงงานของคนไทยที่ต้องรักษาชื่อเสียงและภาพพจน์ไว้ ขณะที่โรงงานอิเล็กทรอนิกส์เป็นของต่างชาติที่สามารถย้ายฐานการผลิตไปได้เรื่อย จึงไม่มีแรงจูงใจในการแก้ปัญหาแต่อย่างใด ในประเด็นนี้หากจะมีการประยุกต์ทฤษฎีเกมส์ในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวม<sup>11</sup> อาจสรุปได้ว่า บริษัทต่างชาติที่สามารถย้ายฐานการลงทุนไปที่อื่นได้จะมีพฤติกรรมที่ไม่ร่วมมือ นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บริษัทที่ต้องตั้งอยู่ตรงนั้น เช่น กรณีของโรงงานกระเบื้อง การที่ต้องเผชิญกับปัญหาในช่วงระยะเวลายาวนานมีส่วนทำให้พฤติกรรมปรับไปในลักษณะที่ต้องหันมาร่วมมือแก้ปัญหาในที่สุด นอกจากนี้ในกรณีของโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานของรัฐและชุมชนเองก็มีความหวั่นเกรงการสูญเสียบรรยากาศการลงทุน และที่สำคัญไปกว่านั้นคือ ในกรณีโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ คนงานที่ได้รับผลกระทบเป็นคนต่างถิ่นที่ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้นด้วย ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการเปิดเผยและมีแนวโน้มจะถูกทำให้เป็นเรื่องเล็กไปเสียด้วยซ้ำ ขณะที่ปัญหาของโรงงานผลิตกระเบื้องได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณะ และเป็นแรงผลักดันให้โรงงานต้องพยายามแก้ไขปรับปรุงเพื่อรักษาภาพพจน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ถ้าไม่มีปัจจัยภายนอกเข้ามาช่วย เช่น นักวิชาการและกรมควบคุมมลพิษ คือมีแต่เฉพาะชุมชน ก็ไม่สามารถจะสร้างอำนาจต่อรองหรือเรียกร้องความเป็นธรรมอะไรได้

ทั้งนี้โดยสรุปแล้ว ปัญหาธรรมชาติมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม เป็นปัญหาทั้งในกลไกระดับขั้นปฏิบัติการ (operational level) และในกลไกระดับการตั้งกฎเกณฑ์ (ระดับนโยบายและกฎหมาย) ซึ่งถ้าเน้นที่กลไกขั้นปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกระดับการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยตรงจะเห็นว่า ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ยังมีปัญหาในเรื่องที่ไม่สามารถจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้น ทั้งในและนอกโรงงานได้อย่างแท้จริง โดยสาเหตุหลัก ๆ มาจาก ระบบขาดการคานอำนาจและถ่วงดุล โดยที่มีพื้นฐานมาจากความอสมมาตร

<sup>11</sup> ดูภาคผนวกของมิตีสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ (บทที่ 7 ของรายงานฉบับที่ 2)

ของอำนาจ ซึ่งชุมชนและคนงานมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมสูงมาก ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับด้านสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน เกิดเป็นปัญหาของความขัดแย้งในเป้าหมายของหน่วยงาน (conflict of interest) นอกจากนี้เมื่อนโยบายของรัฐเน้นการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในภาวะที่มีการแข่งขันกันถึงจุดบริษัทข้ามชาติที่ต้องการฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำในภูมิภาคนี้ ก็เป็นธรรมดาที่เป้าหมายการลงทุนจะมาก่อนเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำให้ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงสรุปได้ว่าระบบยังไม่มีธรรมาภิบาลในกลไกระดับปฏิบัติการ (ระดับที่ 3) และกลไกระดับกฎหมายและนโยบาย (ระดับที่ 2) อย่างไรก็ตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกลไกในระดับที่ 1 เปิดโอกาสให้มีการเอาผิดกับหน่วยงานของรัฐได้ (accountability) โดยผ่านศาลปกครองและยังมีองค์กรอิสระที่เข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือกับชุมชนและแรงงาน เช่น สภานายความ ในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและการฟ้องร้องเอาผิด ในกรณีที่แรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นต้น หากช่องทางดังกล่าวสามารถดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลจริง ก็อาจเป็นช่องทางที่จะทำให้ระบบมีการถ่วงดุลของอำนาจได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำให้ประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมร่วมกับทางภาครัฐและภาคเอกชน เป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่และเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการมีธรรมาภิบาลของระบบ อย่างไรก็ตาม นโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐยังมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากต่างชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมและชุมชน ซึ่งทำให้เกิดสภาวะความอสมมาตรและการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มทุน ก็เป็นการยากที่จะให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้

#### 4.2.2 กรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม

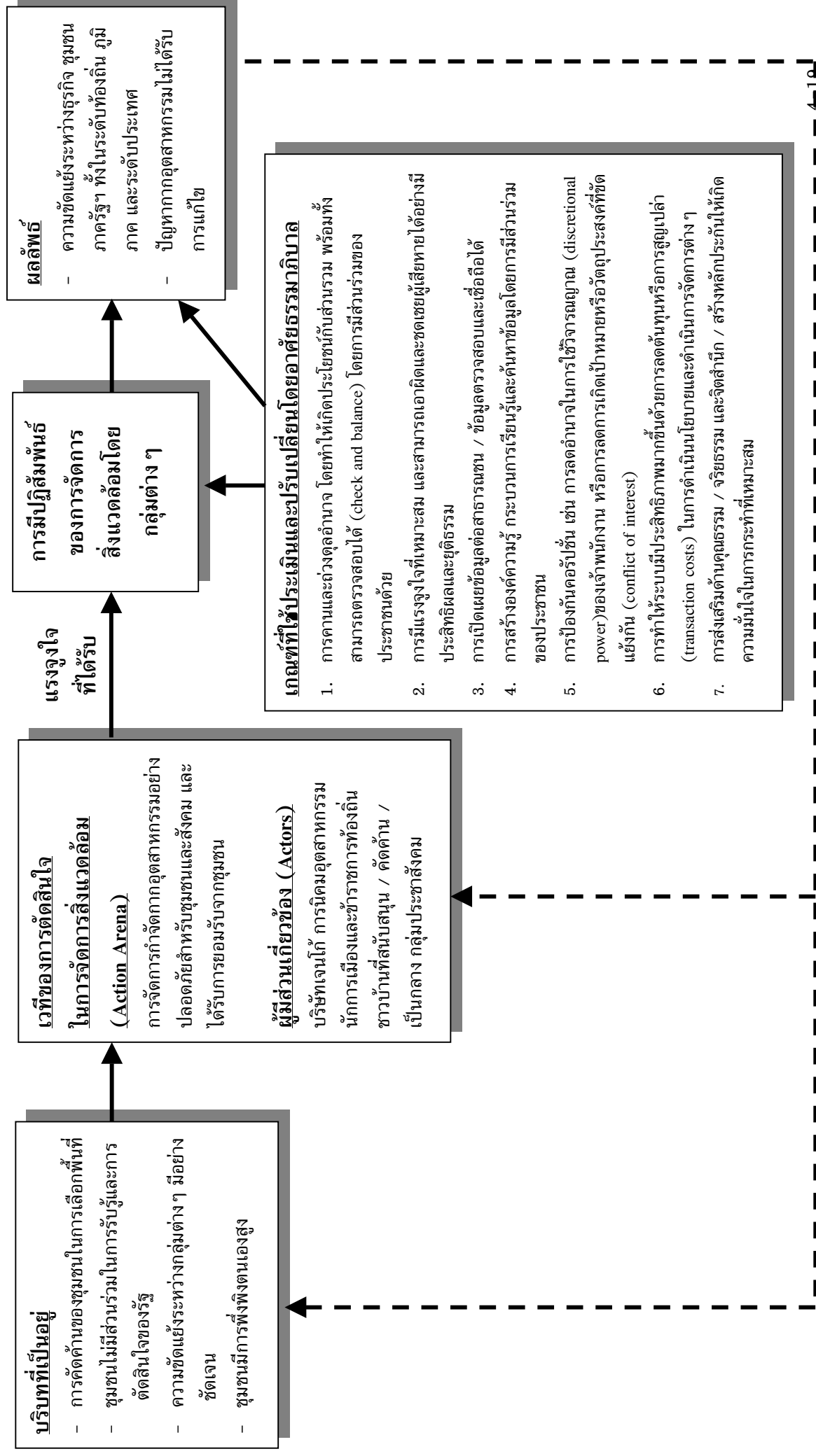
##### 4.2.2.1) กรณีศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมของบริษัทเจนโก้<sup>12</sup> (โปรดดูรูปที่ 4)

กรณีนี้เป็นเรื่องของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานอุตสาหกรรมอันได้แก่กากอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ต้องได้รับการบำบัดและการกำจัดขั้นสุดท้ายอย่างปลอดภัย ซึ่งเป้าหมายหลักในที่นี้คือ การจัดการให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนให้น้อยที่สุดและได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียง ในกรณีนี้ได้นำเสนอปัญหาการเลือกพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยบริษัทเจนโก้หรือบริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด โดยในการดำเนินงานของเจนโก้ประสบปัญหาในการเลือกพื้นที่ก่อสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรม ในพื้นที่ 3 แห่งในจังหวัดระยอง คือ ตำบลหนองตาสิทธิ์ อำเภอลวกแดง (ชุมชนบ้านตาสิทธิ์) ตำบลห้วยโป่ง อ.เมืองฯ (ชุมชนมาบชลูด) และ อ.บ้านค่าย (ชุมชนบ้านหนองละลอก) จังหวัดระยอง เนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวมีการต่อต้านอย่างแข็งขัน ผลลัพธ์ที่พบจากการศึกษาในโครงการนี้ มีการค้นพบความขัดแย้งที่ซับซ้อนและผลประโยชน์ที่หลากหลาย

<sup>12</sup> โปรดดูรายละเอียดในมิติสังคมและชุมชน เรื่องความขัดแย้งในการจัดการกากอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก: กรณีศึกษาเจนโก้ (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

หลายในปัญหาการสร้างและการดำเนินการของศูนย์กำจัดการระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งระหว่าง  
เจนโก้กับชุมชน และระหว่างเจนโก้กับบุคคลหลายฝ่ายทั้งในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่นและระดับ  
ประเทศ อย่างไรก็ตามปัญหากากอุตสาหกรรมก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ศูนย์กำจัดการดังกล่าวจึงเป็น  
เสมือนที่เก็บกากไว้ ทั้งนี้ในการศึกษาปัญหาความขัดแย้งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาระดับปฏิบัติการ  
โดยมีผลกระทบจากกลไกระดับนโยบายอยู่ด้วย ซึ่งผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ ธุรกิจเอกชน  
อันได้แก่บริษัทเจนโก้ ชุมชนต่างๆ ประชาสังคม นักการเมืองท้องถิ่น และภาครัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรมและ  
ข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยที่การจัดการกากอุตสาหกรรมครั้งนี้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ  
ที่จะต้องกำกับควบคุมให้การจัดการดำเนินไปอย่างปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การจัดการกากอุตสาหกรรม  
ไม่ได้บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสามารถจะวิเคราะห์ปัญหาในเชิงธรรมาภิบาลของระบบการ  
จัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

## รูปที่ 4 ภาพรวมของปัญหาการจัดการการออกุตสาหกรรม กรณีศึกษาบริษัทเจโนโก



## บริบทที่เป็นอยู่

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพพบว่า บริเวณพื้นที่โครงการชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศ มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหนักและมีกากอุตสาหกรรมมาก แต่ภาครัฐขาดการวางแผนเพื่อรองรับการเกิดขึ้นของกากอุตสาหกรรมดังกล่าว คือไม่มีการสร้างศูนย์กำจัดกากตั้งแต่แรกเริ่มโครงการ มีผลทำให้เกิดกากอุตสาหกรรมตกค้างสะสมจำนวนมาก พื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมได้ถูกจับจองไว้โดยโรงงานทั้งหมด การหาสถานที่เพื่อก่อสร้างศูนย์กำจัดกากจึงเป็นไปได้ยาก และต้องประสบกับปัญหาการคัดค้านของชุมชนเนื่องจากพื้นที่ที่เหลื่อมักอยู่ติดกับชุมชนจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มต่างๆ
- 2) บริบทที่เป็นอยู่ในด้านของชุมชนท้องถิ่นพบว่า ชุมชนมีอำนาจในการต่อรองกับภาคธุรกิจในพื้นที่เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมหนักที่ไม่ค่อยมีการเคลื่อนย้าย ภาคธุรกิจจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกับชุมชนค่อนข้างมาก นอกจากนี้ความขัดแย้งของชุมชนที่เกิดขึ้นมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันหลายระดับ อาทิ ผลประโยชน์จากการขายที่ดิน ผลประโยชน์จากการรับเหมาต่างๆ การแข่งขันแย่งชิงฐานเสียง อุดมการณ์อนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้ปัญหามีความซับซ้อน
- 3) กลไกการจัดการปัญหาเป็นการใช้กลยุทธการจัดการที่อิงกับอำนาจรัฐส่วนกลางและการยอมรับของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นมากกว่าชุมชนโดยรวมทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น การปรับกลยุทธการจัดการในช่วงต่อมาได้พยายามให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงรูปมากกว่า
- 4) ปัญหาที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นเวทีการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของเจนโก้ เช่นการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ผลประโยชน์จากธุรกิจที่ดิน เป็นต้น

## การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

ในบริบทที่เป็นอยู่ความขัดแย้งในการจัดการกากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างอุตสาหกรรมของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่เน้นอุตสาหกรรมหลักซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดกากพิษโดยตรง ในขณะเดียวกันการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การพึงพิงเชิงโครงสร้างของระบบโลก ซึ่งเป็นเงื่อนไขให้โรงงานที่ก่อกากพิษอุตสาหกรรมสูง สามารถมาตั้งในภาคตะวันออกได้ง่าย กากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการวางแผนจัดการจึงก่อให้เกิดปัญหา ในขณะเดียวกันโครงสร้างรัฐราชการเป็นบริบทที่มีผลต่อการจัดการกากอุตสาหกรรม เนื่องจากลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการรับรู้ แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหากากอุตสาหกรรม จนชุมชนต้องใช้รูปแบบการชุมนุมประท้วงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างทางอำนาจท้องถิ่นใน



จ.ระยองเป็นโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการและอำนาจเชิงอิทธิพล ประเด็นการก่อสร้างศูนย์กำจัดกากจึงดำเนินการภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ผู้กระทำการในกรณีนี้ก็กลุ่มคนที่ดำเนินกิจกรรมทางสังคมโดยมีแรงจูงใจทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยใช้อุดมการณ์เป็นเหตุผลของการเคลื่อนไหว การกระทำการของกลุ่มต่างๆจึงอยู่บนผลประโยชน์พื้นฐานที่ขัดแย้งกัน แม้ว่าจะเป็นการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจกันได้ แต่ก็เป็นการคานอำนาจที่ไม่ได้มุ่งเน้นประโยชน์ต่อส่วนรวม เมื่อพิจารณาในบริบทของธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดการหาพื้นที่และดำเนินงานของศูนย์กำจัดกาก เห็นได้ว่ามีปัญหาการมีส่วนร่วมโดยละเลยด้านการมีส่วนร่วมในการรับรู้ของประชาชน ส่งผลให้เกิดความระแวงสงสัยและการรับรู้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ของชาวบ้านความสามารถตรวจสอบได้เกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้อยู่ในรูปของกรรมการไตรภาคีระหว่างภาครัฐ บริษัทเอกชน และประชาชนในพื้นที่ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบไม่มีอำนาจในการสั่งปิดโรงงานในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่ควรปฏิบัติ

#### 4.2.2.2) กรณีการฝังกลบกากอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี<sup>13</sup> (โปรดดูรูปที่ 5)

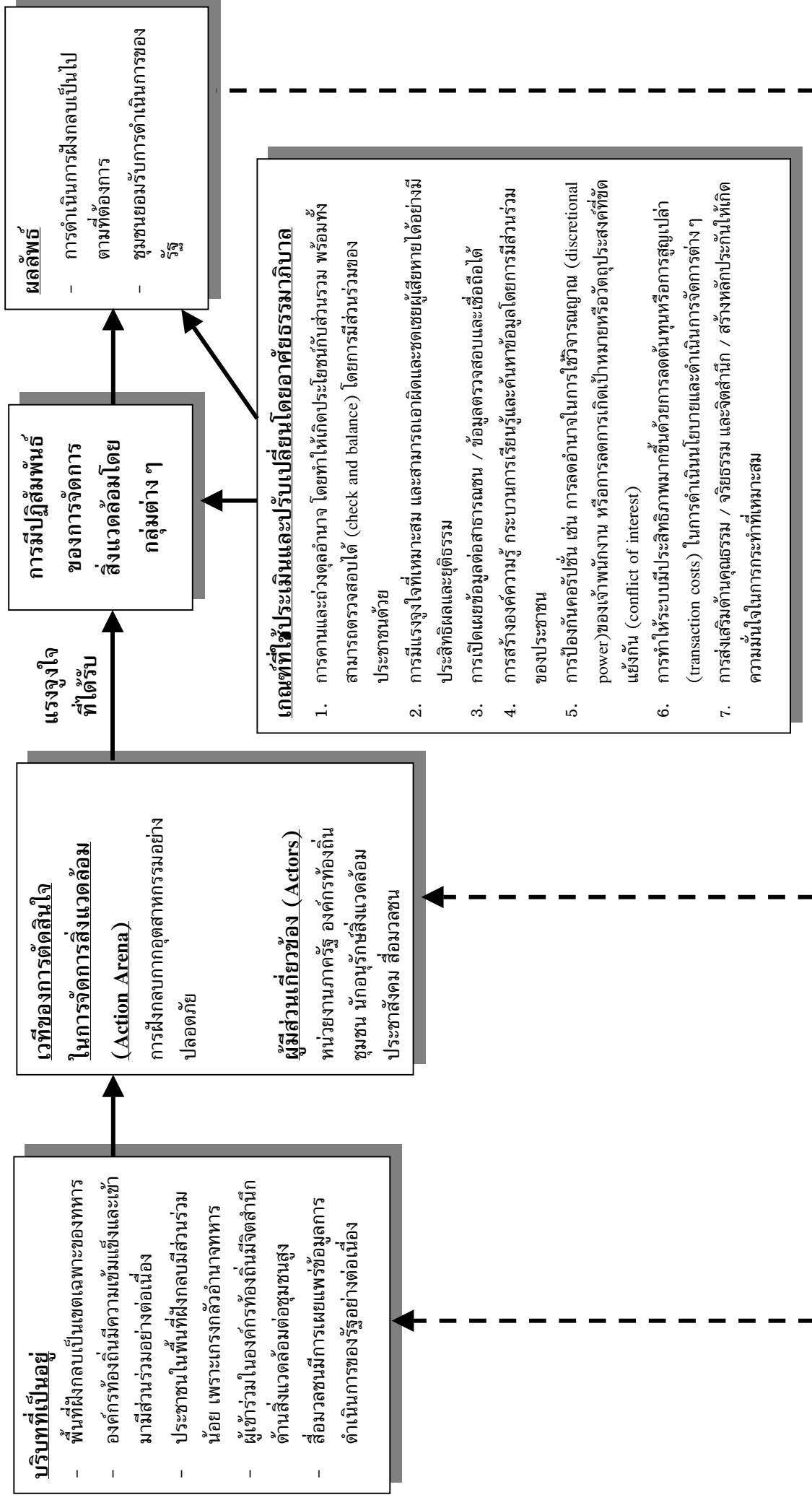
กรณีนี้เป็นเรื่องของการจัดการกากอุตสาหกรรมที่เกิดจากการนำเข้ามาภายในประเทศ โดยเป้าหมายหลักของการจัดการคือ การจัดการฝังกลบได้อย่างปลอดภัยโดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย และได้รับการยอมรับจากชุมชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ในการศึกษาได้คัดเลือกกรณีการนำสารเคมีที่เกิดเพลิงไหม้บริเวณท่าเรือคลองเตย กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2534 ไปดำเนินการฝังกลบที่บริเวณเชิงเขาแหลม อ.เมืองฯ จ. กาญจนบุรี ผลลัพธ์ที่พบจากการศึกษาคือ การดำเนินการฝังกลบได้เป็นไปตามที่ชุมชนต้องการ โดยมีภาครัฐเป็นผู้กระทำให้ได้แรงผลักดันขององค์กรท้องถิ่น โดยมีนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชนสนับสนุน ซึ่งผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องที่สำคัญได้แก่ องค์กรท้องถิ่นอันได้แก่ กลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ และภาครัฐได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ การท่าเรือแห่งประเทศไทย และ กองพลทหารราบที่ 9 กล่าวได้ว่าการจัดการปัญหากากอุตสาหกรรมครั้งนี้บรรลุผลในระดับหนึ่งเนื่องจากไม่มีปัญหาด้านการหาสถานที่ในการฝังกลบ และในส่วนของชุมชนซึ่งมีการคัดค้านในช่วงแรกก็ไม่ได้มีการคัดค้านต่อต้านอย่างรุนแรง แต่ได้มีความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาโดยมีองค์กรท้องถิ่นเป็นแกนนำ การมีส่วนร่วมในครั้งนี้ถือเป็นการริเริ่มจากภาคประชาชนโดยภาครัฐเป็นผู้สนองตอบเท่านั้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในเชิงธรรมาภิบาลของการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้คือ

<sup>13</sup> โปรดดูรายละเอียดในมิติสังคมและชุมชน เรื่องกรณีศึกษาสารเคมีระเบิดที่ท่าเรือคลองเตย-ฝังกลบสารเคมีที่จ.กาญจนบุรี (บทที่ 2 ของรายงานฉบับที่ 2)

### บริบทที่เป็นอยู่ (Context)

- 1) บริบทที่เป็นอยู่ในเชิงกายภาพ คือพื้นที่ที่มีการดำเนินการฝังกลบกากอุตสาหกรรมเป็นเขตพื้นที่เฉพาะของทหาร มีชุมชนอาศัยใกล้เคียงไม่มากนัก แต่เป็นที่ที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งจะไหลไปบรรจบกับแหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภคของชุมชนเมือง จ.กาญจนบุรี จึงมีความห่วงใยต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการดำเนินการฝังกลบอย่างไม่ถูกต้องปลอดภัย
- 2) ความตระหนักต่อผลกระทบต่อชุมชนโดยปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัวขององค์กรท้องถิ่นจ.กาญจนบุรี เป็นพื้นฐานสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจังจนเป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งองค์กรท้องถิ่นดังกล่าวได้ผ่านการต่อสู้ในเรื่องการต่อต้านเขื่อนน้ำโจนมาก่อนแล้ว จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเข้มแข็งและมีประสบการณ์
- 3) ชุมชนในบริเวณพื้นที่ฝังกลบมีส่วนร่วมน้อยเนื่องจากความเกรงกลัวต่ออำนาจและอิทธิพลของทหารในขณะนั้น
- 4) รัฐบาลพยายามดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดภาพของการใช้อำนาจเผด็จการอย่างชัดเจน โดยมีได้มีแผนการหรือแนวทางดำเนินการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ
- 5) ความร่วมมือของภาคประชาสังคม ประชาชนและสื่อมวลชนในการเรียกร้องและติดตามการดำเนินการของภาครัฐต่อกรณีนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากกระแสการเรียกร้องการมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของสังคมในขณะนั้นด้วย

## รูปที่ 5 ภาพรวมของปัญหาการจัดการการก่อกวนสาธารณะ กรณีฝั่งกลบกากอุตสาหกรรม จ.กาญจนบุรี



### การมีปฏิสัมพันธ์ของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานในบริบทของธรรมาภิบาล

ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวได้ว่าการคานอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจรวมทั้งการตรวจสอบเกิดขึ้นได้ภายใต้ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น ที่ได้มีความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจังโดยมิได้มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง หากแต่เป็นจิตสำนึกห่วงใยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ได้สั่งสมกันมาอย่างต่อเนื่อง ความพยายามในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้ใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนานกว่าที่จะสัมฤทธิ์ผล ในขณะที่ภาครัฐซึ่งดูเหมือนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนั้นก็ไม่ได้เป็นการริเริ่มของภาครัฐ หากแต่เป็นการเปิดโอกาสตามที่มีการเรียกร้อง นอกจากนี้ในส่วนของผู้มีส่วนได้เสียได้มีบทบาทสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐ ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความตื่นตัว เอาใจใส่ต่อการจัดการกับปัญหา อย่างไรก็ตามในส่วน of ภาครัฐนั้นก็ไม่ได้มีการวางแผนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบต่อผลเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสภาพแวดล้อมอันเกิดจากความบกพร่องของกลไกการควบคุมของภาครัฐดังเช่นในกรณีนี้ ที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถระบุได้ว่าใครคือเจ้าของกากอุตสาหกรรมที่ได้นำมาไว้ที่ท่าเรือคลองเตย แม้ว่าการท่าเรือจะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฝังกลบและการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบ แต่ก็ก็เป็นเพียงมาตรการจัดการกับปัญหาแบบเฉพาะหน้า รัฐไม่ได้มีอะไรเป็นหลักประกันด้านความปลอดภัยและมั่นใจให้แก่ชุมชนในอนาคต ฉะนั้นเมื่อพิจารณาในบริบทของธรรมาภิบาล อาจสรุปได้ว่า ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานซึ่งหมายถึงความปลอดภัยของชุมชนในกรณีนี้เป็นระบบการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

#### **4.2.2.3) สรุปกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม**

เมื่อเปรียบเทียบกรณีเงินโก๊กับกรณีกาญจนบุรี จะพบความแตกต่างกันอยู่หลายประการคือ ประการแรก ความแตกต่างกันในด้านกลุ่มที่เคลื่อนไหวในระดับชุมชน ของทั้งสองกรณีที่มีพื้นฐานความต้องการในความพยายามในการเข้าไปมีส่วนร่วมแตกต่างกัน โดยชุมชนใน จ.ระยองมีความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มต่างๆ มากเนื่องจากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน การเรียกร้องการมีส่วนร่วมภายใต้ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อชุมชน ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เรื่องที่จะยุติได้โดยง่าย ในขณะที่กรณี จ.กาญจนบุรีมีกลุ่มแกนนำซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีอุดมการณ์ในการอนุรักษ์เป็นพื้นฐานในการเคลื่อนไหว มีความตั้งใจจริงในการรักษาประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยรวม และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดการยอมรับจากชุมชนและสามารถผลักดันให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ตามที่ชุมชนต้องการ ประการที่สองคือ ความแตกต่างกันในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ กล่าวคือ ในกรณีเงินโก๊ซึ่งเป็นกรณีที่มีการคัดค้านอย่างรุนแรงในชุมชน ทำให้ภาครัฐต้องมีการดำเนินการโดยการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ แต่การจัดทำก็มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้เนื่องมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ตัวแทนภาครัฐบางส่วนในระดับท้องถิ่นและระดับ

ภูมิภาคซึ่งควรจะทำหน้าที่ในการดูแลชุมชน กลับเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทางการเมืองทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่ซับซ้อนนี้ได้ ประการที่สามคือ ความแตกต่างในบริบททางกายภาพของสภาพพื้นที่ เนื่องจากกรณีเจนโกมีข้อจำกัดด้านการหาพื้นที่ในการดำเนินการและประสบกับปัญหาการคัดค้านอย่างรุนแรงของชุมชนทำให้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ ในขณะที่กรณี จ.กาญจนบุรีไม่มีปัญหาเรื่องการหาสถานที่เนื่องจากบริเวณที่ฝังกลบเป็นเขตพื้นที่ของทหาร การเรียกร้องของประชาชนในกรณีนี้จึงมุ่งเน้นที่การให้ภาครัฐดำเนินการฝังกลบให้ถูกต้องและปลอดภัยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ศึกษาทั้งสองได้แสดงให้เห็นถึงความไม่มีธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐที่ไม่ได้มีการประชาชนได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจและมีการต่อต้านเกิดขึ้น

#### 4.3 สรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมในบริบทของสังคมไทย

โดยสรุปแล้ว ผลจากการศึกษานี้สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไขของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมในบริบทของสังคมไทยได้ดังต่อไปนี้

- 1) การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

จากกรณีศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม 2 กรณีแรก สะท้อนให้เห็นว่า หากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นแต่การลงทุน โดยเฉพาะการเป็นฐานการผลิตต้นทุนต่ำทางอุตสาหกรรมให้ต่างประเทศโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม จะส่งผลให้เกิดปัญหาความอสมมาตรทางอำนาจต่อรอง และเกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่อกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ และไม่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน โดยที่ชุมชนและคนงานซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในฐานะที่อ่อนแอและขาดบทบาทร่วมในการดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่พึ่งพิงการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจนทำให้เกิดการทำลายรากฐานเดิมและทุนทางสังคมเป็นอุปสรรคของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้ โดยทั้งนี้จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน ซึ่งแต่เดิมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นนโยบายของรัฐที่จะกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) โดยคาดหวังว่านิคมอุตสาหกรรมจะเป็นแหล่งของการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้กับภาคชนบทเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน ซึ่งเริ่มก่อสร้างขึ้นในปี 2526 ก็มีเป้าหมายแต่แรกที่จะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร และส่งผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเชื่อมโยงกับภาคการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2528 นโยบายของรัฐซึ่งได้เปลี่ยนมาสู่การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน จึงได้กลายเป็น

แหล่งรองรับการลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะการลงทุนในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ แม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะเป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้เทคโนโลยีสูง แต่กระบวนการผลิตที่ถูกเคลื่อนย้ายมาลงที่ประเทศไทย ก็เป็นการประกอบขึ้นส่วนที่นำเข้า 100% เพียงแต่มาใช้แรงงานราคาถูก และอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่รอบข้าง โดยเฉพาะกับภาคการเกษตรเพื่อสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน จึงกล่าวได้ว่า เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ขาดรากและนำเข้ามาจากภายนอก ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ใดๆ กับเศรษฐกิจภายใน และที่สำคัญยิ่งก็คือ ทำให้สังคมดั้งเดิมมีการเปลี่ยนแปลงจนมีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมสูง

อย่างไรก็ดี ในกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม 2 กรณีหลัง ชุมชนไม่ได้อยู่ในฐานะพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ และพอจะมีอำนาจต่อรอง จึงสามารถเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ในกรณีเจนโก้นั้น ประเด็นความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์มีสูงมาก กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีแนวโน้มที่มุ่งแต่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก จึงทำให้ความขัดแย้งสูงและขาดการประสานผลประโยชน์เพื่อส่วนรวม ขณะที่กรณีการฝังกลบกากอันตรายที่กาญจนบุรีนั้น การเรียกร้องของชุมชนไม่ได้เป็นเรื่องผลประโยชน์ แต่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์มากกว่า จึงประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อย่างไรก็ดีในทุกๆ กรณี ภาครัฐ ขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

## 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

ขณะนี้รัฐขาดมาตรการจูงใจในการเลือกให้เกิดการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นภัยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะในภาคปฏิบัติจะมุ่งเน้นการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เพื่อเป็นฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมของกลุ่มทุนต่างชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล

สำหรับในเรื่องกระบวนการเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรมนั้น ในกรณีของการพิสูจน์ในเรื่องสาเหตุของความเจ็บป่วยว่ามาจากความปลอดภัยด้านสิ่งแวดล้อมในการทำงานหรือไม่นั้นเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน ทั้งในเชิงของวิชาการและในเชิงการเมือง โดยเฉพาะถ้าผู้เรียกร้อง เช่น คนงานซึ่งอยู่ในฐานะที่ยากจนและขาดอำนาจต่อรองก็จะพบว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดี ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญปัจจุบันทำให้เกิดช่องทางใหม่ๆ ในการเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น ระบบศาลปกครอง และองค์การอิสระ เช่น สภาทนายความ เข้ามามีบทบาทในเรื่องการฟ้องคดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้มากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว แนวคิดในเรื่องการสร้างระบบประกัน (insurance) ที่ภาคเอกชนควรจะมีส่วนรับผิดชอบมากขึ้นในการจ่ายค่าเสียหายที่เกิดขึ้นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ก็ควรเป็นเรื่องที่น่าจะพิจารณาให้มากขึ้น ไม่ใช่จะพิจารณาแต่ด้านการส่งเสริมการลงทุนอย่างเดียว

## 3) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

ในบริบทของสังคมไทยนั้น เรื่องชื่อเสียงและภาพพจน์ค่อนข้างจะมีบทบาทที่สำคัญ ในกรณีของชุมชนหนองเป็ดนั้น บริษัทผลิตกระเบื้อง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีแนวโน้มที่จะแก้

ปัญหาอย่างจริงจังขึ้น เมื่อข้อมูลหรือปัญหามลพิษได้ถูกนำมาเปิดเผยสู่สาธารณะ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกันในกรณีของการฝักใฝ่กบการอันตรายที่จังหวัดกาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม ในกรณีของอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูนนั้น บริษัทต่างชาติพร้อมที่จะย้ายฐานไปยังประเทศอื่น จึงมีส่วนผลักดันให้เกิดความพยายามที่จะทำให้ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องเล็กและไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน เนื่องจากความหวั่นเกรงการเสียบรรยากาศของการลงทุนจากต่างประเทศ

#### 4) การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีส่วนร่วมของประชาชน

ในเรื่องการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องทางเทคนิคค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดประเด็นของความอสมมาตรของความรู้ ความเข้าใจและข้อมูล (asymmetric information) ระหว่างภาคประชาชนกับโรงงานอุตสาหกรรม และแม้แต่ภาครัฐ รวมถึงองค์การบริหารท้องถิ่นกับโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ทั้งนั้น กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างประชาชนกับนักวิชาการ จะมีส่วนช่วยได้มาก โดยเฉพาะกระบวนการเรียนรู้ด้านสุขภาพ เพื่อให้ชุมชนและคนงานสามารถเฝ้าระวังปัญหาและความเสี่ยงตลอดจนการปกป้องตนเองได้

ปัญหาในเรื่อง ขององค์ความรู้ก็มุมหนึ่งคือ การขาดองค์ความรู้สาธารณะต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ทำให้เกิดความสับสนของสังคม และนำไปสู่การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) และถ้ารุนแรงมากอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ในกรณีเจนโกก็อาจเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งที่มีส่วนมาจากการขาดความไว้วางใจ ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันแล้ว ยังเป็นเรื่องของข้อมูลที่มีความแตกต่างกันด้วย

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

กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ ค่อนข้างจะเปิดช่องให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย หรือถ้าไม่รุนแรงถึงขั้นนั้นก็อาจเป็นการเอื้อให้เกิดการรักษามลพิษให้กลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือกว่า เช่น กลุ่มทุนทางอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัญหาที่เห็นได้จากกรณีศึกษา คือการขาดการติดตามตรวจสอบปัญหาสุขภาพของคนงาน หรือการมีเป้าหมายของหน่วยงานที่ขัดกัน (conflict of interest) คือการที่หน่วยงานเดียวกันต้องทำหน้าที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมไปด้วย ซึ่งทำให้เป้าหมายในส่วนหลังลดความสำคัญลงไป

#### 6) การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่าง ๆ

ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น กลายเป็นอุปสรรคทำให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นตัวอย่างของกรณีชุมชนหนองเป็ด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งแม้ว่ากรมควบคุมมลพิษจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและชี้ให้เห็นถึงปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องที่ต้องการการแก้ไขอย่างจริงจัง แต่กรมควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจโดยตรงในการดำเนินการกับโรงงานได้ต้องกระทำผ่านกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมและทางจังหวัดลำพูนก็มี

ความหวังเกรงว่าจะถูกโรงงานฟ้องร้องหากดำเนินการเด็ดขาดกับโรงงาน จึงส่งผลให้ระบบการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ

7) การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

ในบริบทของสังคมไทย เรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเคยเป็นสิ่งที่สำคัญมากแต่ได้ถูกทำให้เจือจางไป เนื่องจากลัทธิบริโภคนิยมจากกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีกลไกที่ดีอย่างไร ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐขาดคุณธรรม ขณะที่ภาคเอกชนขาดจริยธรรม และภาคประชาชนก็ขาดจิตสำนึกแล้ว การจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมประสบปัญหา ในกรณีของการฝังกลบที่กาญจนบุรีได้ชี้ให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของความสำเร็จมาจากการที่ภาคประชาชนมีจิตสำนึกและอุดมการณ์ที่แน่วแน่ในการแก้ปัญหา ฉะนั้นท้ายที่สุด การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรมและจิตสำนึก ตลอดจนสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในเรื่อง “ทำดีได้ดี” 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 Arbour : 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 ด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีการจัดการมูลฝอยชุมชนในบริบท ของสังคมไทย

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ  
นางสาวยุวดี คาดการณ์ไกล

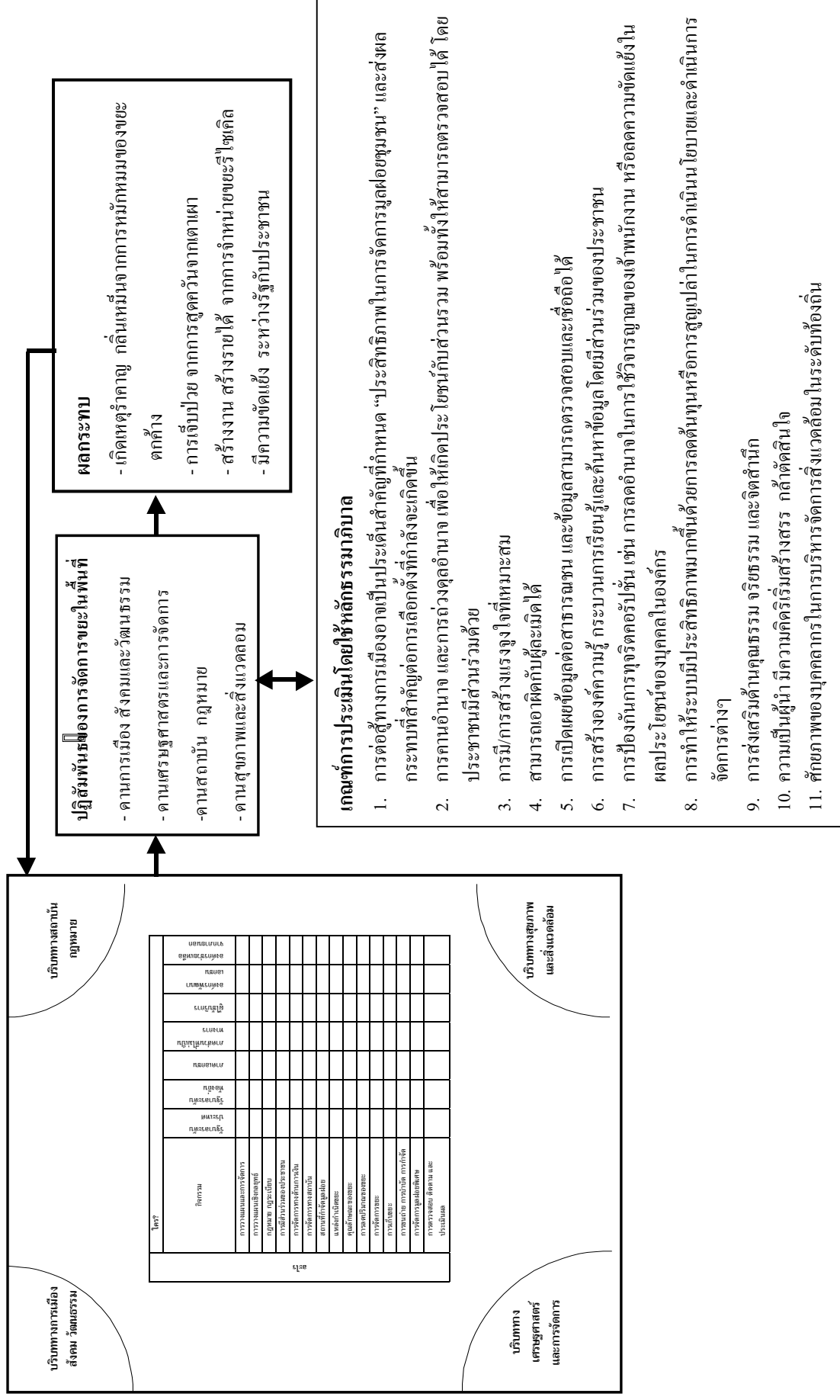
### 5.1 บทนำ

การจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบหลักขององค์กรส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาจะใช้งบประมาณระหว่างร้อยละ 20-50 ของงบประมาณของท้องถิ่น การจัดการมูลฝอยนับเป็นงานที่ซับซ้อนมาก เนื่องจากขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารภายในองค์กรและความร่วมมือระหว่างครัวเรือน ชุมชน ธุรกิจเอกชน และหน่วยงานระดับท้องถิ่นอื่นๆ และยังขึ้นกับวิธีการและการนำแนวทางการแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิควิชาการมาใช้ให้เหมาะสมสำหรับการรวบรวม การขนถ่าย การหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่และการกำจัดมูลฝอย นอกจากนี้ การจัดการมูลฝอยยังถือเป็นงานที่สำคัญส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน คุณภาพและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในเมือง รวมทั้งประสิทธิภาพและผลิตภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเมืองอีกด้วย ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบกับการจัดการมูลฝอยไม่ครอบคลุมเพียงพอ กล่าวคือประชาชนส่วนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการการเก็บรวบรวมมูลฝอย มีเพียงบางส่วนของมูลฝอยที่มีการเก็บรวบรวมเป็นประจำ เมื่อพิจารณาจากมุมมองทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ และการเงิน จะเห็นว่าระบบการขนถ่าย การหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่และการกำจัดมูลฝอยก็ยังไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ

เมื่อไม่กี่ปีมานี้ การจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นของไทยได้รับความสนใจมากขึ้นจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนา เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และความห่วงใยที่มีมากขึ้นในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางและเชื่อมความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภาคส่วนอื่นๆ ดังนั้นการจัดการมูลฝอยในระดับท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างจุดเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับการสนับสนุนวิธีบริหารจัดการเขตเมืองในภาพรวม

การศึกษาใช้พื้นที่ 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน และเกาะพีพี จังหวัดกระบี่ โดยจังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีตัวอย่างของปัญหาการจัดการมูลฝอยในเมืองใหญ่ ที่มีความซับซ้อนของปัญหามานาน และยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทุเลาลงได้ ทุกวันนี้ความขัดแย้งยังคงอยู่ แต่รูปแบบของปัญหาได้เปลี่ยนไป เพราะปัญหาขยะในเชียงใหม่กลายเป็นปัญหาการเมือง ลำพูนเป็นตัวแทนของจังหวัดเล็ก แต่มีนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือตั้งอยู่ มีรูปแบบการจัดการขยะที่หลากหลาย มีทั้งเตาเผา ทำปุ๋ยจากขยะ และนำขยะไปฝังกลบที่บ่อทิ้งขยะที่สอ ส่วนเกาะพีพี จังหวัดกระบี่ เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่ทำรายได้แก่ประเทศไทยปีละมหาศาลมีความเสี่ยงสูง เพราะบางมากที่ปัญหาขยะปัญหาน้ำเสีย จะทำลายทัศนียภาพความงดงามของแหล่งท่องเที่ยว

เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นผลผลิตของบริบทที่สลับซับซ้อนทางการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การวิเคราะห์หรือประเมินธรรมาภิบาลในการจัดการมูลฝอยชุมชนจึงต้องอาศัยทักษะทั้งหมดนี้ร่วมกัน จากภาพที่ 1 เป็นการแสดงกรอบการวิเคราะห์การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยชุมชนในภาพรวมทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของหลักธรรมาภิบาลในการจัดการมูลฝอย โดยเริ่มจากการวิเคราะห์บริบทที่เป็นอยู่ในสังคมไทย ได้แก่ บริบททางการเมืองและกฎหมาย สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บริบทเหล่านี้เสมือนเป็นกรอบโครงสร้างของระบบที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามาจัดการขยะในแต่ละขั้นตอน และเมื่อพิจารณาในเชิงปฏิสัมพันธ์ของการจัดการมูลฝอยชุมชนในระดับพื้นที่ โดยมองจากแง่มุมทางด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ถ้าขาดการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสม ไม่มีธรรมาภิบาลก็จะพบประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการขยะในพื้นที่นี้ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินธรรมาภิบาล ในการจัดการขยะในบริบทของสังคมไทย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



ภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่เกณฑ์ใช้ในการประเมินธรรมาภิบาลและมูลค่าของชุมชน

## 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 จัดตั้งกระทรวงต่างๆ และแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงไปบริหารท้องถิ่นต่างๆ พร้อมทั้งค่อยๆ ลิดรอนอำนาจของท้องถิ่นลงเป็นลำดับ นอกจากนี้ ยังมีระบบการรวมศูนย์อำนาจที่มีมากเกินไป (Overcentralization) เพราะการรวมศูนย์มีเพียงครอบคลุมพื้นที่ด้านอำนาจ หากยังครอบคลุมไปถึงมิติอื่นๆ ของสังคม ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษา ศาสนา รวมถึงศิลปวัฒนธรรมด้วย แม้ในขณะนี้ จะมีการรื้อฟื้นภูมิปัญญาท้องถิ่น และออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น ความพยายามเหล่านี้ยังถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น หลังจากทีระบบรวมศูนย์อำนาจแทบทุกด้านได้ครอบงำสังคมไทยมาแล้ว 100 ปีเศษ

2) ระบบการบริหารแบบแยกเป็นส่วนๆ และขาดเอกภาพ (Fragmented and Ununified Administrative System) ข้าราชการแต่ละกระทรวงสังกัดกรมใดกรมนั้น เสนอแผนงานขึ้นไปยังหน่วยเหนือพร้อมกับงบประมาณ แต่ละกระทรวงมีแผนงานและงบประมาณตลอดจนกำลังพลของตนเอง เกิดการสร้างอาณาจักรของตนเอง (Empire Building) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานงานการบริหารงานของส่วนราชการต่างๆ ในระดับภูมิภาค ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาข้าราชการจากกระทรวงทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้น หลายกระทรวงยังลงไปจัดสร้างหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางในต่างจังหวัด หน่วยงานเหล่านี้ไม่ต้องขึ้นต่อจังหวัด ทำให้ผลของการทำงานของแต่ละหน่วยงานขาดความเป็นเอกภาพ ทิศทางการพัฒนาของจังหวัดไม่แจ่มชัด กระทั่งขัดแย้งกันเอง

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า อำนาจนิยม และคอร์รัปชัน เนื่องจากสังคมไทยเคยเป็นสังคมศักดินาและมีร่องรอยเศรษฐกิจและวัฒนธรรมศักดินาหลงเหลืออีกไม่น้อย ทิศนะทางการเมืองหลายอย่างที่เป็นผลผลิตของระบบศักดินาจึงดำรงอยู่ เช่น ทิศนะที่ผู้ปกครองหรือประชาชนมองประชาชนเป็นคนยากไร้ ชั้นล่าง ไม่มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง ไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ทุกอย่างแล้วแต่ผู้ใหญ่ ผู้นำยึดติดตัวบุคคล เห็นว่าหากใครมีอำนาจก็สามารถทำทุกอย่างได้ นอกจากนี้ ยังมีทิศนะคอร์รัปชันก็คือ บ้านเมืองเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัว คนเราเกิดมาต้องทำทุกอย่างเพื่อจะได้ร่ำรวย อยู่ดีกินดี เล่นการเมืองเพื่อหารายได้ให้ตนเอง และมี

ความคิดว่าด้วยเรื่องที่เขากิน คือ ถ้าเขามีอำนาจก็ให้เขากินไปเป็นธรรมดา ต่อไปขอให้ถึงที่เราบ้าง เราก็จะได้กินอย่างเต็มที่ ฉะนั้น คนที่ไม่ทำก็คือคนโง่ เป็นพวกไล่แห่ง กินอุดมคติ ฯลฯ

4) การเติบโตของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมค่อยๆ ขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับในสังคมไทย ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็ยังขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากเริ่มมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 และตกเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก กลายเป็นเศรษฐกิจพึ่งพิง ต้องพัฒนาสินค้าเกษตรเพื่อป้อนตลาดโลก ต้องรับสินค้าอุตสาหกรรมจากตะวันตก เศรษฐกิจภาคบริการและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างมาก

5) ความอ่อนแอของระบบการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยกลับตกอยู่ในสภาพอ่อนแอเรื่อยมา หลังจากการสถาปนาระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เนื่องจากขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ถูกส่งมาประจำแต่ละท้องถิ่นได้ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ด้วยการรับเหมาทำแทนทุกเรื่อง

สังคมไทยในระดับจังหวัดลงไปมีผู้ว่าฯ ลงไปจนถึงผู้ใหญ่บ้าน มีศึกษาธิการจังหวัดลงไปจนถึงภารโรง และมีเจ้าคณะภาคไปจนถึงสามเณร บุคคลเหล่านี้มาจากการแต่งตั้ง ชีวิตการทำงานและความคืบหน้าทางราชการของพวกเขาถูกกำหนดโดยระบบราชการ ประชาชนแทบไม่มีส่วนใดในการกำหนดอนาคตของข้าราชการเหล่านี้ ส่วนการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่กลับถูกครอบงำในทุกด้าน เช่น ด้านรูปแบบ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอิสระในการเลือกรูปแบบการบริหารเอง แต่ทุกอย่างกำหนดโดยส่วนกลาง

ด้านบุคลากร ข้าราชการระดับสูงขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ทำให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งไม่อาจผลักดันนโยบายของตนเองได้อย่างเต็มที่

ด้านอำนาจ การที่นายอำเภอและผู้ว่าฯ มีอำนาจควบคุมโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการต่างๆ และการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องพออนุมัติตามการบริหารของข้าราชการประจำ เพื่อเอาใจหรือหาผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการประจำ

ด้านงบประมาณ ที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 9 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตลอดเกือบ 1 ศตวรรษที่ผ่านมา และนี่เป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารท้องถิ่นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

6) ประสพการณ์อันจำกัดของเมืองและการจัดการบริหารเมือง ในประเทศตะวันตกที่ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกมานาน เมืองมีลักษณะประการสำคัญที่เมืองในสังคมไทยไม่มี คือ 1. เมืองมีกิจกรรมการค้าขายถาวร (Permanent Market Activity) 2. กิจกรรมหลักของคนในเมืองมิใช่ด้านเกษตรกรรม แต่เป็นด้านหัตถกรรมและพาณิชยกรรม 3. เพื่อให้กิจการเหล่านั้นดำเนินไปได้ คนในเมืองจึงมีสิทธิเสรีภาพที่แน่นอนเพื่อดำเนินกิจการเหล่านั้น เช่น เสรีภาพที่จะเคลื่อนย้ายและเดินทาง ประกอบธุรกิจ การเรียนรู้แลกเปลี่ยนข่าวสารและองค์ความรู้ด้านอื่นๆ จึง

พัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่เมืองในสังคมไทยในอดีตเป็นเมืองของผู้ปกครองคือเจ้าที่ดินและขุนนาง และไพร่ทาสจำนวนหนึ่งได้รับความไว้วางใจใกล้ชิด ส่วนไพร่ซึ่งเป็นประชากรหลักของสังคมทำนาหรือทำการผลิตอย่างหนึ่งในเขตเกษตรอันเป็นชนบท

ความเป็นเมืองของสังคมไทยมีพัฒนาการในช่วงระยะเวลานั้น เพราะเมืองที่มีพ่อค้าและเศรษฐกิจหลายรูปแบบเกิดขึ้นได้ไม่นานนี้เอง ผลก็คือ ไม่เพียงแต่ความเป็นเมืองและการพัฒนาความเป็นเมือง (Urbanization) ในสังคมไทยมีข้อจำกัดเท่านั้น หากประชาชนในเขตเมืองยังมีประสบการณ์น้อยมากในการอยู่ในเมือง รู้จักเมืองของตนเอง และรู้วิธีในการบริหารจัดการและปรับปรุงเมืองของตนเอง

7) **วิธีการบริโภคนวัตกรรม** ระบบโลกานุวัตรได้ก่อกระแสส่งผลกระทบต่อทั่วโลก โดยเฉพาะระบบข่าวสารข้อมูล และเทคโนโลยี การเงินการธนาคาร และการข่าวที่ทำให้ทั้งโลกกลายเป็นหมู่บ้านเดียว (Global Village) ทั่วโลกรับรู้ข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว แต่ประชาชนในสังคมกำลังพัฒนาเคยชินกับวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมเป็นเวลานาน กระทั่งถูกกลืนรอนอำนาจในการปกครองตนเอง จึงถูกครอบงำทั้งด้านเศรษฐกิจ การบริหารและสังคมวัฒนธรรม สังคมที่ถูกระบบโฆษณา สินค้าครอบงำอย่างหนักได้กลายเป็นสังคมที่นิยมจับจ่ายใช้สอยตามอิทธิพลของระบบโฆษณา สินค้าตะวันตกทั้งสิ้น กลายเป็นการบริโภคอย่างไม่มีขีดจำกัด ทุกคนต้องการซื้อ ทุกคนต้องการความสะดวกสบาย จนในที่สุด การบริโภคที่ไร้ขีดจำกัดอันเป็นผลผลิตของระบบทุนนิยมตะวันตกเช่นนี้จึงนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก และอย่างหนึ่งก็คือ การสร้างขยะให้แก่สังคม

8) **ระบบการศึกษาที่เน้นผลิตช่างเทคนิค ไม่เน้นผลิตพลเมืองที่เข้มแข็ง และไม่ได้เน้นสร้างระบบคุณธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ** ในช่วงเวลาเกือบ 100 ปีที่ผ่านมา ระบบการศึกษาของสังคมไทยมีลักษณะสำคัญ 3 ด้านคือ

1. เน้นผลิตบัณฑิตให้มีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่ง (Professionalization)
2. ไม่สนใจหรือละเลยการสร้างบัณฑิตให้เป็นพลเมืองของสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็งในฐานะพลเมือง (Active Citizen) จุดนี้เป็นจุดอ่อนใหญ่หลวงประการหนึ่งของระบบการศึกษาไทย เพราะพลเมืองที่เข้มแข็งเอาการเอางาน จะช่วยสร้างสมาชิกที่มีคุณภาพให้แก่สังคม แต่ที่ผ่านมาสังคมจึงมีแต่ผู้ชำนาญการ (ซึ่งหลายครั้ง ก็ได้ชำนาญจริง) แต่ขาดแคลนพลเมืองที่รู้และเข้าใจการบริหารและการจัดการสังคม สังคมมีปัญหาเรื้อรัง ชะงักชะงัก แม่น้ำเน่าเสีย
3. ระบบการศึกษาละเลยการปลูกฝังคุณธรรมให้แก่นักศึกษา ระบบการเรียนไม่เพียงแต่เน้นการเรียนเพื่อความเป็นผู้เชี่ยวชาญบางอย่าง และละเลยการสร้างความเป็นพลเมือง หากยังได้ละเลยการปลูกฝังให้เกิดคุณธรรม

9) **ข้อจำกัดของภาคประชาสังคม และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล** ระบบการศึกษาที่ผ่านมาได้สร้างบัณฑิตให้มีความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (Active Citizen) เพื่อจะได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะการบริหารและการจัดการท้องถิ่น ระบบการศึกษาของไทยเราสร้างบัณฑิตให้เป็นช่างเทคนิค (Technician) ที่มีความรู้เฉพาะในสาขาวิชาของตน แต่กลับ

ไม่มีความรู้ในเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) อีกประการหนึ่งก็คือ ภาคประชาสังคมโดยรวม (Civil Society) อ่อนแออย่างยิ่ง เพราะมีแต่ผู้เชี่ยวชาญด้านสาขาวิชาชีพต่างๆ รักและห่วงใยตนเองและครอบครัว พวกพ้อง แต่กลับไม่สนใจบ้านเมืองและปัญหาต่างๆ ของบ้านเมืองของตน ไม่มีความรู้ว่าจะทำอย่างไรเพื่อแก้ไขสิ่งเหล่านี้ ไม่สามารถสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้ ภาวะการณ์ที่ระบบการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้มแข็งเรื่อยมา และภาคท้องถิ่นก็ยังอ่อนแออยู่ เติบโตอย่างช้าๆ จึงเป็นภาวะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความสำคัญและเป็นองค์ประกอบที่ไม่อาจขาดได้ ไม่ว่าจะเป็นความโปร่งใสในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเคารพกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ และประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

แต่หลักธรรมาภิบาลจะปรากฏเป็นจริงได้ จะต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ความผิดพลาดและจุดแข็งของตนเอง และแก้ไขปรับปรุงจากจุดเหล่านั้น ความเชื่อมั่นของรัฐบาลกลางว่าหากให้โอกาสแก่คนท้องถิ่น พวกเขาจะได้รับโอกาสที่สำคัญยิ่งในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างไม่หยุดยั้ง นอกจากนี้ การปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองและคุณธรรม ก็ถือเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะภาคประชาสังคมหรือหลักธรรมาภิบาลจะไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากปราศจากประชากรที่เป็นพลเมืองที่เอาการเอางาน

**5.2.1.2) ในบริบททางสังคม วัฒนธรรม** กรอบคิดในการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและการจัดการมูลฝอย มีดังนี้

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



ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน องค์การและหน่วยงานการเมืองเหล่านี้ ล้วนแต่กำลังตกอยู่ในสภาพที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งสิ้น ในสถานการณ์เช่นนี้ผู้บริหารองค์การการเมืองอาจจะขยายการให้บริการและต้องพยายามแก้ปัญหามากขึ้น (เช่น ปัญหาการมีขยะเพิ่มมากขึ้น) ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาข้อจำกัดใหม่ ๆ ทางการเมือง การบริหารจัดการและการคลังไปพร้อม ๆ กันไปด้วย

5) ขยะเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบ (externality) ต่อผู้คนในสังคม ในด้านหนึ่งขยะเป็นของเสีย สกปรก มีกลิ่นเหม็น ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย (negative externality) ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง การกำจัดขยะทำให้บ้านเมืองและถนนหนทางสะอาดเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ (positive externality) ขณะเดียวกันการจัดการปัญหาขยะก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองด้วย สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจกันก็คือว่า กระบวนการและการตัดสินใจทางการเมืองนี้ ไม่ได้แยกออกจากบริบท/สภาพแวดล้อมทางสังคม หากแต่มีปฏิสัมพันธ์ในฐานะผู้กระทำและผู้ถูกกระทำกับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม

6) การจัดการขยะเป็นบริการสาธารณะ (public goods) ที่ผู้คนต้องใช้/บริโภคร่วมกัน (collective consumption) และนับวันแต่จะเป็นบริการที่ต้องอาศัยงบประมาณสูงและต้องวิธีการ/เทคโนโลยีที่ซับซ้อนและลงทุนสูงมากขึ้น

7) ความรู้ความเข้าใจเรื่องขยะและวัฒนธรรมในการจัดการขยะของผู้คนในชุมชนและสังคม ไม่ได้เป็นสิ่งหยุดนิ่ง หากแต่เป็นสิ่งที่มีการปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับสภาพเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของชุมชนและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงความหมายของปัญหาขยะจากสิ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัวและจัดการได้ในระดับครัวเรือน (private issue) ไปสู่การเป็นปัญหาและความรับผิดชอบของภาครัฐ (public issue) และการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่การจัดการขยะของภาครัฐจากงานบริการที่ปกติธรรมดา (routine) กลายเป็นงานแก้ปัญหาวิกฤติ (critical/urgent) ที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ

ในอีกด้านหนึ่ง ความพยายามขององค์การภาครัฐและเอกชน ในการรณรงค์และเผยแพร่แนวคิดและวิธีการลดปริมาณขยะและนำขยะไปใช้ใหม่และการให้ความสำคัญกับมาตรฐานความสะอาดเรียบร้อยในชุมชนและสังคม ทำให้ความหมาย ความเข้าใจและวัฒนธรรมการจัดการขยะของผู้คนเปลี่ยนแปลงไปด้วย

### 5.2.2 บริบททางด้านกฎหมาย

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

ปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

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

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

จากการวิเคราะห์สรุปได้ว่า กฎหมายเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้หน้าที่ในการจัดการขยะเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บขนและกำจัดขยะโดยใช้งบประมาณของรัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และค่าธรรมเนียม ตลอดจนกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณขยะจากแหล่ง ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่ชัดเจน ทำให้ภาระของท้องถิ่นนั้นวันจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของประชากรและการบริโภค ไม่สอดคล้องกับงบประมาณและขีดความสามารถของท้องถิ่น

กฎหมายของไทยยังมิได้มีแนวคิดในการใช้ซ้ำวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์เพื่อการลดขยะและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การมัดจำวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีส่วนรับผิดชอบนำส่งคืนวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วให้ผู้ผลิตนำไปใช้ซ้ำหรือรีไซเคิลเช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ขวดเครื่องดื่ม หรือขวดน้ำบางขนาด เกิดจากผู้ผลิตและผู้จำหน่ายกำหนดขึ้นเองเพื่อการตลาดของสินค้าของตนโดยมิได้มีกฎหมายรองรับ หากแต่เกิดจากการตกลงระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และลูกค้า โดยมีสิ่งจูงใจที่จะได้รับเงินมัดจำคืนเต็มจำนวนหากนำเอาขวดแก้วหรือขวดพลาสติกมาคืน ซึ่งทำให้ลดปริมาณขยะและใช้วัสดุอย่างคุ้มค่า

### 5.2.3 บริบททางด้านเศรษฐศาสตร์

#### 5.2.3.1) การจัดการภาครัฐ

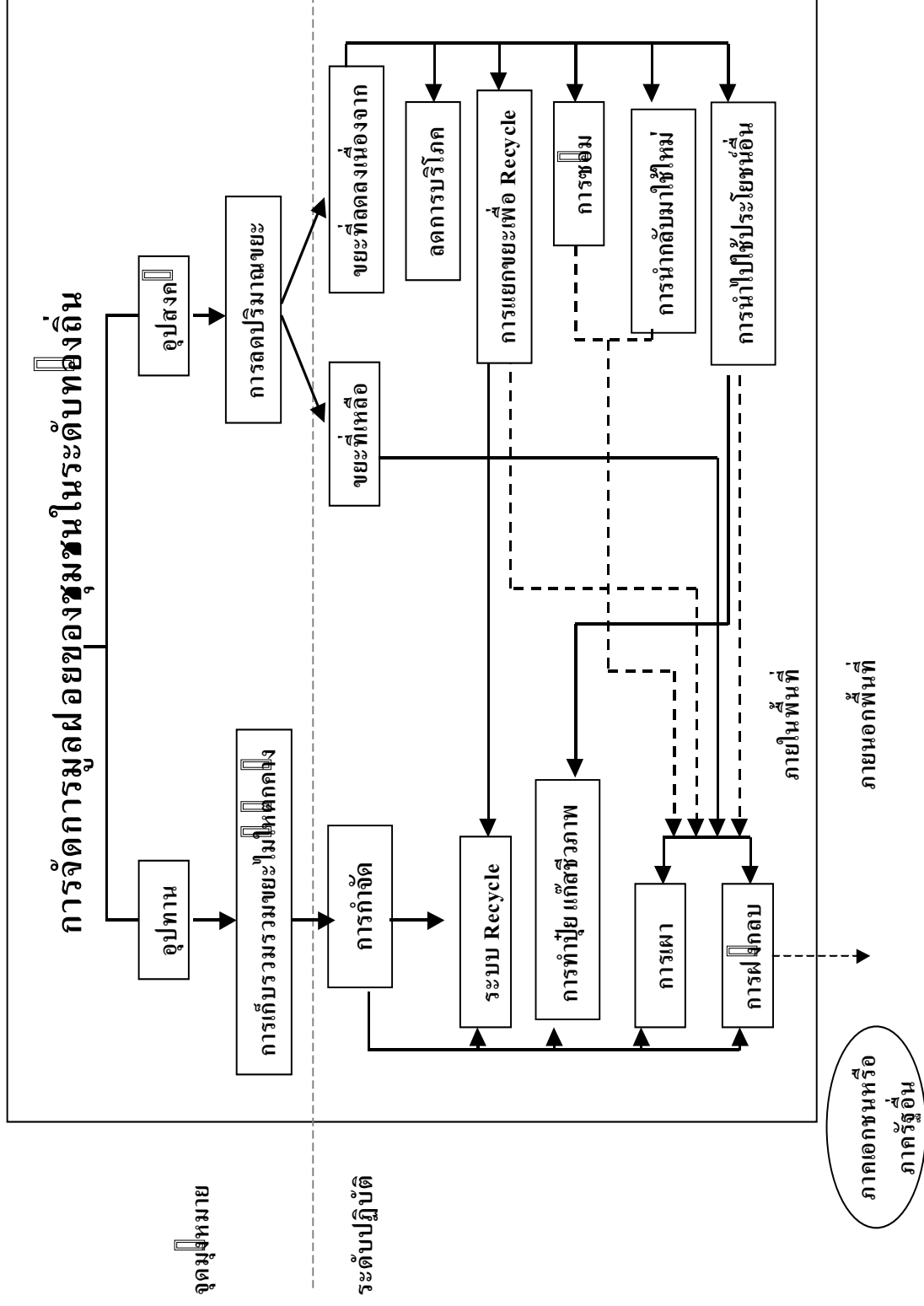
การวิเคราะห์การจัดการขยะของภาครัฐในระดับท้องถิ่นตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ การจัดการด้านอุปทาน (Supply side management) และการจัดการด้านอุปสงค์ (Demand side management) (ภาพที่ 2)

การจัดการด้านอุปทาน (Supply side management) มีจุดมุ่งหมายให้บริการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะเพื่อไม่ให้ตกค้าง ในทางปฏิบัติ การกำจัดขยะมีหลายวิธีขึ้นอยู่กับประเภทของขยะและขั้นตอนการจัดการ ได้แก่ การมีระบบรีไซเคิลขยะ การนำขยะไปทำปุ๋ยหรือแก๊สชีวภาพ การเผา และการฝังกลบ

การจัดการด้านอุปสงค์ (Demand side management) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ลดปริมาณ  
ขยะ ณ แหล่งกำเนิด ในทางปฏิบัติการลดปริมาณขยะเกิดจาก การลดการบริโภค การแยกขยะ  
เพื่อรีไซเคิล การซ่อม การนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำกลับไปใช้ประโยชน์อื่น

การจัดการขยะที่เหมาะสมจะต้องดำเนินการทั้ง 2 ด้านควบคู่กันไป การจัดการขยะทั้ง  
ระบบก็จะเกิดความสมดุลและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น จึงมีขยะคงเหลือที่จะต้องนำไปกำจัดขั้นสุด  
ท้ายน้อยที่สุด โดยเฉพาะการแยกขยะเพื่อรีไซเคิลจะต้องมีระบบและกระบวนการรีไซเคิลมารอง  
รับ ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์อื่นได้ก็ควรมีระบบมารองรับเช่นกัน (ดูเส้นที่บในภาพที่ 2) ส่วน  
การนำวัสดุไปซ่อมและการนำกลับมาใช้ใหม่จะช่วยยืดอายุการใช้งานของวัสดุและลดปริมาณขยะที่  
ต้องนำไปกำจัด ในที่สุดจะมีเฉพาะขยะที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้ที่จะต้องนำไปกำจัด  
ถ้าไม่มีระบบมารองรับการแยกขยะเพื่อรีไซเคิล การซ่อม การนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำกลับไป  
ใช้ประโยชน์อื่นแล้ว ขยะเหล่านี้ก็จะถูกนำไปกำจัด ปริมาณขยะที่จะต้องกำจัดจึงเพิ่มมากขึ้นโดยไม่  
จำเป็น

การกำจัดขยะในท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรจะกำจัดเบ็ดเสร็จในพื้นที่ของตน บางท้องถิ่นอาจจะ  
ต้องนำไปกำจัดนอกพื้นที่เนื่องจากไม่มีระบบกำจัดที่เหมาะสม จึงต้องขนส่งขยะไปกำจัดนอกพื้นที่  
เช่น ส่งให้เทศบาลใกล้เคียงที่มีสถานที่ฝังกลบขยะนำไปกำจัด หรือส่งให้เอกชนที่มีสถานที่ฝังกลบ  
ขยะนำไปกำจัด ซึ่งจะเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะเป็นการ  
เคลื่อนย้ายมลพิษจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการจัดการมูลฝอยชุมชนในระดับท้องถิ่น

### 5.2.3.2) พฤติกรรมผู้ใช้บริการ

เมื่อพิจารณาในบริบทของหลักธรรมาภิบาล ที่มีเป้าหมายที่สำคัญในการจัดการข้างต้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์นั้น จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความยั่งยืนในการจัดการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) แหล่งรายได้ในการจัดการขยะ เนื่องจากการจัดการมูลฝอยชุมชนนั้นมีต้นทุนที่เกิดขึ้นตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ในการจัดการอย่างชัดเจน และเพื่อความอยู่รอด (และยั่งยืน) ในการดำเนินงานก็จำเป็นที่จะเป็นการจัดการที่ต้องคืนทุน (cost recovery) จึงจะมีความเป็นไปได้ในทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ และนอกจากนี้หากเป็นการจัดการที่เกิดต้นทุนต่ำสุด ภายใต้ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อม ก็ถือว่าการจัดการจะมีประสิทธิผล

2) ผู้ใช้บริการในการขนเก็บและกำจัดมูลฝอยชุมชน ควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการ เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความชอบธรรมทางการเมือง การจัดเก็บค่าบริการจะต้องมาจากผู้ใช้บริการในการจัดการขยะ หรือตามหลักการ Beneficiary-Pay-Principle (BPP) และหากมูลฝอยชุมชนสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือผู้ก่อมลพิษจะเป็นผู้จ่ายตามหลักการ 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 ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดจนผู้ใช้บริการในการขนเก็บและการกำจัด

จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า การจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น หากมีปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

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

2) พฤติกรรมอันเนื่องมาจากความไม่สมดุลงานข่าวสารข้อมูล (asymmetric information) ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เรียกว่า ไร้งรรยาบรรณ ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลอื่น (moral hazard) สำหรับผู้ได้รับประโยชน์จากการรับทราบข่าวสารล่วงหน้าหรือข่าวสารในระดับวงใน ส่วนพฤติกรรมที่ตอบสนองจากผู้ที่ไม่ใช่ข้อมูลนั้นเรียกว่า การคัดเลือกที่เป็นผลเสีย (adverse selection)

3) พฤติกรรมกาฝาก (free rider) การใช้ประโยชน์หรือการใช้บริการ โดยไม่มีการจ่ายหรือจ่ายแบบไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือการผลักภาระความรับผิดชอบส่วนบุคคลให้กับผู้อื่น

4) ปัญหาผลกระทบภายนอกทางลบ (negative externality) ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมต่อสังคมที่จำเป็นต้องรับผิดชอบโดยผู้ก่อผลกระทบ และผู้ได้รับความเสียหายจะต้องได้รับการชดเชย

#### 5.2.4 บริบททางสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม

ที่ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเคยเป็นที่ทิ้งขยะเดิมของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า น้ำบ่อในบริเวณใกล้เคียงมีการปนเปื้อนด้วย total และ fecal coliforms, total solids,  $\text{Cl}^-$ , COD (chemical oxygen demand),  $\text{NO}_3^-$ -N,  $\text{NH}_3$ -N และแอมโมเนียในปริมาณสูง การศึกษาของ Thorn J พบว่า ขยะที่มาจากตามบ้านเรือนชนิดที่ย่อยสลายได้มีปริมาณสาร (1-3)-beta-D-glucan (ซึ่งเป็นสารที่พบในผนังเซลล์ของเชื้อรา พืชและแบคทีเรียบางชนิด) ในอากาศ และพบสูงขึ้นในฤดูร้อน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ใช้อธิบายการเกิดอาการทางระบบทางเดินหายใจในพนักงานเก็บขยะ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Lavoie J และ Guertin S ที่พบว่าในโรงงานรีไซเคิลขยะในช่วงฤดูร้อนมีความเข้มข้นเฉลี่ยของแบคทีเรียทั้งหมดในอากาศมากกว่าค่ามาตรฐานที่ 10,000 colony forming units per cubic meter ( $\text{CFU}/\text{m}^3$ ) และบางโรงมีความเข้มข้นเฉลี่ยของเชื้อราและ gram negative bacteria เกินไปจากค่ามาตรฐานที่ 1,000  $\text{CFU}/\text{m}^3$  สำหรับสารเคมีที่พบว่ามีความเข้มข้นในอากาศเกินค่ามาตรฐาน คือ คาร์บอนมอนอกไซด์รวมทั้งระดับเสี่ยงในบางโรง และการศึกษาของ Bohnel H และ Lube K ที่พบว่าผลิตภัณฑ์ที่ได้จากโรงงานรีไซเคิลกากของเสียชีวภาพประมาณร้อยละ 50 ของตัวอย่างที่สุ่มได้พบแบคทีเรียชื่อ *Clostridium botulinum* ซึ่งเป็นเชื้อที่ทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษในอาหารกระป๋อง การศึกษาคุณภาพน้ำใต้ดินในประเทศไนจีเรียพบว่ามียาระดับสารไนเตรท ตะกั่ว และค่าดรรชนีคอลิฟอร์มเกินไปจากค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีการทิ้งขยะพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านเรือนในบริเวณนั้น การศึกษาปริมาณสาร volatile organic compound (VOC) พบว่าขยะบ้านที่มีสารย่อยสลายได้เจือปนอยู่จะมีสาร VOC ระเหยออกมาจากกองขยะถึง 90 ชนิด ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีสารใดที่เกินไปจากค่ามาตรฐาน แต่ก็เกินไปได้ว่าขยะที่เก็บในบริเวณที่ปิดมิด

ชิดเช่นถังขยะอาจมีปริมาณเกินค่ามาตรฐานได้ สารอื่นที่อาจพบได้ในขยะบ้านจำพวกพลาสติก ได้แก่ แคลเซียมและโลหะหนักอื่นๆ เช่น โครเมียม สารหนู ปรีท เป็นต้น

ในบริเวณที่ทิ้งขยะที่ใช้วิธีฝังกลบยังพบว่าเกิดก๊าซชนิดต่างๆ ตามระยะเวลาการฝังกลบ จะเห็นได้ว่าก๊าซไนโตรเจนและคาร์บอนไดออกไซด์มีแนวโน้มลดลงในขณะที่ก๊าซมีเทนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามเวลา

สำหรับน้ำชะขยะ (leachate) ซึ่งหมายถึง ของเหลวใดๆที่ไหลซึมผ่านชั้นขยะและได้ละลายหรือชะเอาสารต่างๆ จากขยะไปด้วย ส่วนใหญ่เป็นของเหลวที่เกิดจากปฏิกิริยาการย่อยสลายของมูลฝอยและของเหลวที่มาจากภายนอก เช่น น้ำฝน น้ำใต้ดิน เป็นต้น คุณสมบัติและลักษณะของน้ำชะขยะจะแตกต่างกันขึ้นกับอายุของการฝังกลบ

### 5.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยชุมชน

บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชน ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ พบประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจัดการมูลฝอยในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

#### 5.3.1 หน่วยงานระดับประเทศ

##### 1) กรมควบคุมมลพิษ

- การกำหนดนโยบายการจัดการขยะขาดความสมดุล มุ่งเน้นการสร้างและพัฒนาระบบสนับสนุนการกำจัดขยะ โดยละเลยการลดปริมาณขยะ หรือการสร้างระบบหรือมาตรการจูงใจให้ลดการบริโภคบรรจุภัณฑ์น้อยลง หรือการนำบรรจุภัณฑ์กลับไปใช้ใหม่ เป็นต้น
- รูปแบบการจัดการขยะ เน้นการจัดการขยะรูปแบบเดียวกัน เช่น รูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยส่วนกลาง ซึ่งไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นบางแห่ง

##### 2) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

- การจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ไม่มีการตรวจสอบและคานอำนาจ ในการเสนอของบประมาณของจังหวัด ทำให้งบประมาณที่ลงไปยังจังหวัดไม่ได้นำไปใช้อย่างสอดคล้องกับการแก้ปัญหา หลายกรณีมีการลงทุนก่อสร้างระบบกำจัดขยะ แต่ไม่มีการใช้ หรือได้ใช้แต่ไม่เต็มศักยภาพ หรือไม่มีความสามารถในการใช้ ทำให้เกิดการสูญเสียของงบประมาณมหาศาลของประเทศ

##### 3) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะยังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ ที่ขึ้นกับวัฒนธรรมขององค์กรท้องถิ่น และความร่วมมือของชุมชน

#### 4) กรมอนามัย

- กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่ง ไม่อาจจะหยุดนิ่ง จะต้องปรับปรุงทบทวนตลอดเวลา ซึ่งที่ผ่านมามีความล่าช้าในการปรับปรุง เนื้อหาไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป

#### 5) กรมโยธาธิการ

- เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดแบบ และควบคุมการก่อสร้างระบบกำจัดขยะของท้องถิ่น บางแห่งมีความขัดแย้งกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

#### 5.3.2 หน่วยงานระดับภูมิภาค

##### 1) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

- ไม่ได้แสดงศักยภาพในการประสานและพัฒนาให้เกิดการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด อย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ

##### 2) ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต กรมอนามัย

- ไม่ได้แสดงบทบาทในการดูแลเฝ้าระวังผลกระทบของมลพิษต่อสุขภาพของประชาชน ที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณหลุมขยะ เตาเผา หรือคณงานที่คู้ย เก็บขยะ

#### 5.3.3 หน่วยงานระดับท้องถิ่น

##### 1) เทศบาล

- ขาดศักยภาพในการบริหาร ควบคุมและติดตาม ระบบการจัดการขยะที่ใช้เทคโนโลยีสูง
- ขาดงบประมาณมาใช้ในการดำเนินงานจัดการระบบอย่างต่อเนื่อง ต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางจัดสรรให้
- มุ่งเน้นการจัดการขยะในด้านอุปทานมากกว่าอุปสงค์ จึงไม่เกิดความสมดุลของการจัดการขยะ เช่น ให้ความสำคัญต่อการลงทุนสถานที่ฝังกลบขยะ โดยละเลยการมุ่งลดปริมาณขยะ หรือการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการจัดการขยะที่เหมาะสม
- ขาดการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ
- มีแนวโน้มที่แสดงบทบาทเฉพาะในกรณีที่เทศบาลจะได้รับผลประโยชน์ชัดเจน
- มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ในการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น
- ขาดการดูแลสวัสดิภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล



## 2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

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

### 5.3.4 องค์กรอิสระ

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (สพช.) ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพชุมชนและการสร้างเครือข่าย เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและทำงานร่วมกัน

### 5.3.5 ภาคเอกชน

#### 1) ชาเล้ง

- เป็นแหล่งรับซื้อขยะรีไซเคิลเคลื่อนที่ ที่สามารถเข้าไปรับซื้อขยะรีไซเคิลได้ทุกหนแห่ง
- ขาดอำนาจต่อรอง ในพื้นที่บางแห่งชาเล้งกำลังถูกลดบทบาท เนื่องจากมีธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิลรายใหญ่เกิดขึ้น ขยายสาขาเข้าถึงแหล่งชุมชนมากขึ้น และให้ราคารับซื้อที่สูงกว่าที่ชาเล้งรับซื้อ ทำให้ชาเล้งไม่สามารถยืนหยัดในธุรกิจต่อไปได้

#### 2) ธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิล

- มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง มีทรัพยากรทุนจำนวนมาก สามารถกำหนดราคารับซื้อได้
- เป็นแหล่งรวบรวมขยะรีไซเคิลที่สำคัญของท้องถิ่นเพื่อส่งต่อไปสู่กระบวนการรีไซเคิลในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ต่างพื้นที่ และต่างประเทศ

#### 3) อุตสาหกรรม

- ยังขาดจิตสำนึกในการร่วมกันรักษาลิ่งแวดล้อมและผลกระทบให้ผู้บริโภคกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์

#### 4) ธุรกิจรับบริหารจัดการขยะ เช่น เก็บขนขยะ กำจัดขยะ เป็นต้น

- เข้ามาประมูลบริหารจัดการระบบการกำจัดขยะโดยอาศัยสายสัมพันธ์ ทำให้ได้เปรียบกว่าคู่แข่งรายอื่น
- ธุรกิจบางรายสร้างอิทธิพล ทำให้เกิดความหวั่นกลัว จึงทำให้ไม่ต้องถูกตรวจสอบ

- มีการแสดงปริมาณขยะที่ให้บริการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เป็นช่องทางให้ได้รับประโยชน์มากขึ้น

#### 5.3.6 องค์กรชุมชน หรือกลุ่มต่าง ๆ

- ชุมชนในเขตเมืองมีศักยภาพสูงในการคัดแยกขยะหรือนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน
- ชุมชนรวมกลุ่มกันรับซื้อขยะรีไซเคิล เช่น ธนาคารขยะในชุมชนฯ เพื่อสร้างเงินออมในชุมชน ขณะเดียวกันสามารถนำขยะรีไซเคิลที่รับซื้อไปจำหน่ายให้กับธุรกิจรับซื้อรายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าได้

#### 5.3.7 ผู้ให้บริการ

- คริวเรือน ขาดความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะ และขาดความตระหนักในปัญหาและผลกระทบของการจัดการขยะที่ไม่เหมาะสม
- ขาดอำนาจต่อรองกับภาครัฐในกรณีที่มีปัญหาผลกระทบจากการกำจัดขยะ
- สถานศึกษา มีบทบาทนำในการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในการคัดแยกขยะ หรือนำขยะกลับมาใช้ใหม่
- หน่วยงานราชการหรือสำนักงาน โดยทั่วไปยังไม่ได้มีระบบการจัดการขยะอย่างเหมาะสม
- ร้านค้า และโรงแรม หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมหรือจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำกว่าความเป็นจริง หรือมีระบบการจัดการขยะของตนเองที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อภายนอกให้กับชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบ

#### 5.3.8 องค์กรพัฒนาเอกชน

- พัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนให้สามารถบริหารจัดการรับซื้อและจำหน่ายขยะรีไซเคิล
- ส่งเสริมให้ความรู้แก่ชุมชนในการคัดแยกขยะ

#### 5.3.9 องค์กรช่วยเหลือจากภายนอก

- เป็นแหล่งเงินทุนที่ให้ผ่านกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และนำมาลงทุนก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะของเทศบาล ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากที่ต้องถึ้นยากจะยืมคืนได้ในระยะเวลาอันสั้น
- เป็นแหล่งเงินทุนที่ให้โดยตรงกับเทศบาล ซึ่งนำมาใช้ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึก เกี่ยวกับการคัดแยกขยะให้กับประชาชน

- การให้ความช่วยเหลือมักมีเงื่อนไขให้ใช้ผู้เชี่ยวชาญ และจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์จากเจ้าของแหล่งเงินทุน ทำให้เจ้าของแหล่งเงินกู้จะได้ประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

## 5.4 ปฏิสัมพันธ์ของการจัดการขยะในพื้นที่ที่ศึกษา

### 5.4.1 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม

#### 5.4.1.1) กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่

ความเป็นมาของปัญหาขยะเชียงใหม่ แบ่งออกเป็น 5 ระยะ ได้แก่ (1) ระยะที่หนึ่ง ก่อนปี พ.ศ. 2538 ขยะจากครัวเรือนในเขตเทศบาลเชียงใหม่ถูกขนมาเทกองรวมกันบนพื้นดินโดยไม่มีการจัดการที่ดี ณ บริเวณหมู่ที่ 2 ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมือง เชียงใหม่ อนึ่ง ชาวบ้านส่วนใหญ่นิยมนิคมการเผาขยะกลางแจ้ง (2) ระยะที่สอง การพยายามแก้ปัญหาขยะที่ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย พ.ศ. 2538 ด้วยการจัดทำระบบฝังกลบ ต่อมาเทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางจำนวน 845 ล้านบาทเพื่อสร้างเตาเผาขยะ แต่ไม่สำเร็จเพราะชาวบ้านออกมาชุมนุมประท้วง คัดค้านการสร้างเตาเผาขยะ (3) ระยะที่สาม ปัญหาขยะที่ตำบลน้ำแพร่ อำเภอหางดง พ.ศ. 2538 ซึ่งเกิดจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเสนอโครงการกำจัดขยะ โดยการผลิตกระแสไฟฟ้าจากการเผาขยะและแวลิกไนต์ แต่ก็ไม่สำเร็จอีก ชาวบ้านชุมนุมคัดค้านหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ รัฐบาลสั่งระงับโครงการวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2538 (4) ระยะที่สี่ ช่วงปี พ.ศ. 2538-2541 เกิดปัญหาขยะล้นเมืองเชียงใหม่ ชาวอื้อฉาวบนหน้าหนังสือพิมพ์หน้าแรก รายงานว่า ชาวบ้านไม่ยินยอมให้เทศบาลนครเชียงใหม่ ขนขยะมาทิ้งพื้นที่หนองหาร อำเภอสันทราย และ (5) ระยะที่ห้า ช่วงปี พ.ศ. 2542-2545 นายกเทศมนตรี (บุญเลิศ บุรณุปกรณ์) นำทีมเทศมนตรี แก้ปัญหาขยะโดยการว่าจ้างบริษัทเอกชนขนขยะจากเทศบาลนครเชียงใหม่ไปทิ้งที่บ่อขยะ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองเชียงใหม่ถึง 100 กว่ากิโลเมตร ซึ่งมีใ่วว่าจะไม่มีปัญหาในการจัดการเลย เพราะ (1) เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ประชาชน ชุมชนและนักเรียนโรงเรียนช่วงสิงห์ร้องเรียนว่า ขยะที่บริษัทรับจ้างขนมาพักไว้ที่บริเวณสุสานช่วงสิงห์ ขณะรอขนย้ายไปทิ้งที่บ่อขยะอำเภอฮอดส่งกลิ่นเหม็นมาก (ภาพข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์) (2) เทศบาลเพิ่ริเริ่มโครงการคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอย โดยจัดให้มีร้านรับซื้อขยะรีไซเคิลของเทศบาลเอง และแก้ปัญหาขยะทั้งจังหวัดโดยแบ่งความรับผิดชอบ 3 เขต (Zone): เขตเหนือ ให้เทศบาลตำบลเวียงฝาง รับผิดชอบ เขตกลาง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบ เขตใต้ ให้เทศบาลนครเชียงใหม่ รับผิดชอบ ซึ่งมีกระแสข่าวออกมาในเชิงที่ว่า ประชาชนและผู้คนในสังคมเมืองเชียงใหม่ที่รับทราบเกี่ยวกับโครงการเกี่ยวกับขยะ ต่างวิตกกังวลเกี่ยวกับ “ความโปร่งใส” เพราะแต่ละโครงการมีงบประมาณจำนวนมาก มีข้อสังเกต ดังนี้

ข้อสังเกตที่หนึ่ง โครงสร้างสำคัญของสังคมไทยรวม 9 ข้อ ที่กล่าวไว้ในบริบททางการเมืองของไทย ยังคงดำรงอยู่ เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไปสู่หลักการธรรมาภิบาลมากขึ้น เช่น วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าและอำมาตย์นิยม ได้ถูกท้าทายด้วยระบบกฎหมาย ที่มีทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบซึ่งส่งเสริมระบบการบริหารแบบประชาธิปไตย และต่อต้านแนวคิดและการปฏิบัติแบบอำมาตย์นิยมมากขึ้น ระบบการปกครองท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี คือ มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น มีคนที่มีคุณภาพเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น

ข้อสังเกตที่สอง วิธีการพัฒนาที่สร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางทุก ๆ ด้านของภาคเหนือ จะส่งผลให้เมืองเชียงใหม่ยังคงเติบโตต่อไป มีปัจจัยหลายด้านที่จะส่งเสริมให้ปัญหาขยะกลายเป็นปัญหาใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ใช้วิธีคัดแยกขยะและรับซื้อขยะรีไซเคิลเป็นก๊วที่น่าสนใจและสำคัญมาก การแยกขยะเป็นชนิดต่างๆ ตามบ้านเรือนและถนนสายต่างๆ มีประสิทธิภาพเพียงใด หรือว่า เป็นเพียงการส่งเสริมให้คนจำนวนหนึ่งนำขยะรีไซเคิลไปขายเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ข้อสังเกตที่สาม การแบ่งโซนจัดการปัญหาขยะเป็น 3 โซนในระดับจังหวัด เป็นการดูแลที่ต้องการระบบการบริหารและจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มีงบประมาณเกี่ยวพันสูงมาก ประเด็นมีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะมีแนวทางการบริหารและเทคนิคในการจัดการปัญหาขยะอย่างไร ระหว่างการส่งเสริมบทบาทของประชาชน (ซึ่งใช้งบประมาณไม่มากนัก) ผสมผสานกับการคิดแบบใช้งบประมาณมาก ๆ และไม่ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก

ข้อสังเกตสุดท้าย สังคมเมืองใหญ่ที่มีความเจริญกระจุกตัวมากพร้อมกับระบบการบริหารที่มีลักษณะ 2 ด้านที่ขัดแย้งกันคือ การรวมศูนย์อำนาจ และการแยกส่วนจนขาดความเป็นเอกภาพ สภาพเช่นนี้ น่าจะเป็นระยะเปลี่ยนผ่านแบบใหม่ที่มีการแบ่งโซนเก็บขยะ อาจนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “สหการ” ซึ่งหมายถึง ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายหน่วยเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีนี้ก็คือ การร่วมกันกำจัดขยะ

#### 5.4.1.2) กรณีศึกษาเทศบาลเมืองลำพูน

##### (1) ปัญหาและการจัดการขยะ

1. แม้เทศบาลเมืองลำพูนมีพื้นที่และขนาดจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย มีระดับความเจริญน้อยกว่าเมืองเชียงใหม่ (ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน) ในหลายๆ ด้าน แต่ปริมาณความหนาแน่นของผู้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์พื้นที่ ความเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ทันสมัยขึ้น และแบบแผนการบริโภคของผู้คนในเขตเมืองที่เปลี่ยนไป ทำให้ขยะกลายเป็นปัญหาวิกฤติที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วนในที่สุด

2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมในด้านการผลิตและบริโภคของผู้คนในเขตเทศบาลเมืองลำพูน ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาขยะมี 2 ระดับคือ (1) ความเจริญและความทันสมัยทั้งในเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาลและจากตัวเมืองใหญ่ใกล้เคียง โดยเฉพาะการขยายตัวเศรษฐกิจ รายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้คน มีปฏิสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการขยายตัวของเมืองลำพูน สถานที่ราชการ ที่พักอาศัย ธุรกิจ ศูนย์การค้า ร้านค้าปลีก ตลาดและสถานบริการต่างๆ ขณะเดียวกันก็เห็นได้ชัดว่า การเปลี่ยนแปลงและการขยายตัว ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่เกิดขึ้นนี้ กลายเป็นแหล่งสร้างและเพิ่มปริมาณขยะที่สำคัญในเขตเทศบาลเมืองลำพูน และ (2) การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคที่ทันสมัยมากขึ้นของผู้คน กลุ่มและองค์กร จากการใช้และบริโภคสิ่งของจำเป็นที่ย่อยสลายได้ง่ายในจำนวนไม่มาก ไปสู่รูปแบบที่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ต้องพึ่งพาสิ่งของ (ทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็น) ในชีวิตประจำวันที่ย่อยสลายได้ยากในจำนวนที่มากขึ้น ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้สัดส่วนขยะที่ย่อยสลายได้ยากปริมาณขยะเพิ่มสูงขึ้น ควบคู่ไปกับปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

3. ปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นและองค์ประกอบขยะที่เปลี่ยนไป ทำให้รูปแบบการจัดการเดิม ที่เทศบาลนำขยะไปกองทิ้งในพื้นที่นอกเขต สร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชนใกล้เคียงมากขึ้น จนได้รับการต่อต้านจากชาวบ้านในชุมชนดังกล่าว ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม (Environmental Inequality) ซึ่งกลุ่มคนที่ไร้อำนาจ กลุ่มคนชายขอบและผู้คนในชนบท มักจะต้องกลายเป็นผู้ที่ต้องแบกรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้คนในเมืองที่มีชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบาย สะอาด ความเป็นอยู่ที่ดีและได้รับการเอาใจใส่จากผู้นำการเมืองท้องถิ่นมากกว่า ไม่น่าแปลกใจที่กลุ่มชาวบ้านซึ่งอยู่ในฐานะที่อ่อนด้อยกว่าคนในเมือง จึงไม่มีความมั่นใจและความเชื่อใจ (Trust) ว่าปัญหาของเขาจะได้รับการดูแลเอาใจใส่เช่นปัญหาของคนในเมือง ดังนั้น การประท้วงและการต่อต้านให้เลิกใช้พื้นที่ใกล้เคียงชุมชนเป็นที่ทิ้งขยะ จึงเป็นทางเลือกที่ชาวบ้านใช้เช่นเดียวกับที่อื่นๆ

4. รูปแบบการจัดการขยะของเทศบาลเมืองลำพูนหลังปัญหาการประท้วง มีลักษณะหลากหลายและมีลักษณะเป็นเชิงรุกมากขึ้น ปัญหาการจัดการขยะซึ่งกลายเป็นปัญหาการเมืองและเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก พร้อมๆ กับเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะกลายเงื่อนไขการต่อสู้แย่งชิงอำนาจการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญ ทำให้ขยะเป็นปัญหาที่ผู้บริหารเทศบาลเมืองลำพูนหันมาให้ความสนใจและใส่ใจมากขึ้น ประสบการณ์ในอดีต คุณลักษณะและรูปแบบการทำงานของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองลำพูนชุดปัจจุบัน ทำให้รูปแบบการจัดการขยะของเทศบาลเมืองลำพูนมีลักษณะยืดหยุ่น หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน การจัดสรรงบประมาณ กิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่เทศบาลได้ดำเนินการ อาทิ การพัฒนาศักยภาพและความสามารถของเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชน การเปิดรับและเรียนรู้ทักษะ ความรู้และรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ๆ จากองค์กรภายนอก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การก่อสร้างเตาเผาขยะ โครงการทำปุ๋ยหมัก การรณรงค์จัด

แยกขยะของชุมชน ความพยายามสร้างและส่งเสริมให้ชุมชนในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น การก่อตั้งธนาคารขยะในโรงเรียนและการจัดระบบการจัดเก็บขยะให้เป็นระเบียบ เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้ ทำให้เทศบาลสามารถลดและควบคุมปริมาณขยะและจัดการปัญหาขยะไว้ได้ในระดับหนึ่ง

## (2) ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม

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

ก. การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการแก้ปัญหาขยะในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบและกิจกรรมที่เทศบาลเมืองลำพูนให้ความสำคัญค่อนข้างมาก แต่ประสบการณ์ในภาคสนามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ พอสมควร (ทั้งภายในชุมชนระหว่างชุมชน และการให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าธรรมเนียมขยะ) ประเด็นที่น่าคิด ก็คือ รูปแบบการณรงค์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในกิจกรรมและโครงการคัดแยกขยะและการลดปริมาณขยะในลักษณะอื่นๆ จะพัฒนาไปถึงจุดอิ่มตัวได้หรือไม่ เพราะในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของเทศบาลเมืองลำพูน ถ้าตัวเลขและปริมาณขยะหลังการคัดแยก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจริง ตัวเลขนี้อาจจะแสดงถึงจุดอิ่มตัวของการรณรงค์คัดแยกขยะในระดับครัวเรือน และการแก้ไขปัญหาคงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น การออกกฎหมายบังคับ การใช้ระบบภาษีและการผลักดันให้ผู้ประกอบการสินค้าที่จะกลายเป็นขยะ ต้องแบกรับภาระค่าการจัดการขยะให้มากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาด้วยว่า ภาระรายจ่ายในการจัดการขยะที่เทศบาลต้องแบกรับ ซึ่งมีอยู่สูงมากกว่ารายรับมาก (โดยยังไม่ได้คำนึงถึงงบลงทุนเรื่องขยะที่ต้องใช้เงินสูงและเทศบาลต้องขอการสนับสนุนจากส่วนกลาง) และสัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาลที่ทิ้งขยะ แต่ไม่ได้จ่ายค่าจัดเก็บขยะ ที่มีอยู่มาก แสดงถึงระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนได้หรือไม่ หรือว่าปัญหาการไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมขยะนี้ ต้องคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น การตระหนักรู้ของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาขยะ และความจำเป็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการรักษาฐานเสียงและการสนับสนุนทางการเมือง เป็นต้น

ข. การดำเนินการและการจัดการขยะที่เป็นอยู่ ยังขาดความชัดเจนและมีความสับสนเรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณและองค์ประกอบของขยะ ฐานข้อมูลและตัวเลขปริมาณขยะในช่วงเวลาต่างๆ และปริมาณขยะหลังการคัดแยกที่ถูกต้องและเชื่อถือได้อยู่มาก ประเด็นที่ต้องพิจารณากันก็คือ ข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบขยะ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำความเข้าใจ การวิเคราะห์สถานการณ์ และการแก้ปัญหาการจัดการขยะของเทศบาลและหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การขาดแคลนฐานข้อมูลและตัวเลขบ่งบอกการเปลี่ยนแปลง

แปลงในช่วงเวลาต่างๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้การทำความเข้าใจขอบเขตและความรุนแรงของปัญหาตลอดจนการวางแผนงานที่ดีและรัดกุมเป็นไปได้ยากเท่านั้น แต่การประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกิจกรรมและการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล ก็สามารถทำได้อย่างจำกัดจำเขี่ยเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ ความคลุมเครือ (ambiguity) เรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับขยะ ส่งผลกระทบต่อ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการตัดสินใจและการวางแผนแก้ปัญหาขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อย่างไร?

ค. การลงทุนในโครงการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดขยะ เป็นโครงการที่ต้องอาศัยงบประมาณสูง เทศบาลเมืองลำพูนเป็นเทศบาลขนาดเล็ก รายได้จากการเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ จึงมีจำกัด ความสามารถของผู้บริหารในการขอเงินสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง ในการดำเนินการโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งสำคัญอย่างไม่น่าสงสัย โดยเฉพาะในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้และฐานภาษีจำกัดจำเขี่ย แต่ปัญหาก็คือว่า ยิ่งผู้บริหารท้องถิ่น ต้องพยายามแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องขอเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานส่วนกลาง ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของเตาเผาขยะมูลค่ากว่า 50 ล้านบาท ปัญหาต้นทุนค่าน้ำมันที่สูงเกิน ปัญหากลิ่นขยะที่ปกคลุมไว้ในบริเวณที่ตั้งเตาเผาและปัญหาภาระการเงินของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดการเตาเผา ทำให้ต้องตั้งคำถามกันว่า ความล้มเหลวซ้ำซากของการใช้เตาเผาในที่อื่นๆ หรือการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ แสดงให้เห็นข้อจำกัดและปัญหาเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) หรือไม่? ที่สำคัญก็คือ เราจะต้องพิจารณากันให้จริงจังกันว่า โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและรูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจและการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม (environmental decision-making and management) อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) โปร่งใส (transparent) และมีความรับผิดชอบ (accountable) ของท้องถิ่นอย่างไร? ความจำเป็นที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องหันมาใส่ใจและให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อการพึ่งพา และรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยตัวเองอย่างไร?

ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณและการตัดสินใจจากส่วนกลาง ความจำเป็นนี้ จะส่งผลกระทบต่อความรัดกุม และประสิทธิภาพของโครงการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร? ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งภาคธุรกิจและชุมชนในพื้นที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ ที่คำนึงถึงความเป็นธรรม (equity) และความยั่งยืน (sustainability) ได้อย่างไร?

#### 5.4.1.3) กรณีศึกษาเกาะพีพี จังหวัดกระบี่

การเปลี่ยนแปลงของปัญหาขยะและการจัดการเริ่มรุนแรงและเข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะในช่วงพ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เกิดความขัดแย้งทั้งในด้านการจัดการ และความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในการแก้ปัญหาขยะเกิดผลกระทบที่มีการจัดการไม่ดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และทางสังคมที่ชัดเจนมากขึ้นในหลายๆ พื้นที่ มีประเด็นและเงื่อนไข ข้อจำกัดที่ควรพิจารณาดังนี้

1) ลักษณะของความเป็นเกาะและเสน่ห์ความงามทางธรรมชาติจากทะเลอันดามัน ได้ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวทั่วโลก มีลักษณะของความเป็นเมืองบนเกาะกลางทะเลที่แตกต่างจากเมืองบนแผ่นดินใหญ่ เพราะมีความเคลื่อนไหวและเคลื่อนที่ของประชากรสูงมาก และเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดคือ การเข้า-ออกของนักท่องเที่ยวจากแผ่นดินมาสู่เกาะมีปริมาณมากต่อวัน และมีอย่างต่อเนื่อง ได้นำขยะเข้ามาสู่เกาะ ความห่างไกลและความเป็นเกาะมีผลทำให้เส้นทางการเดินเรือ คือเส้นทางในการผลิตขยะด้วย ทั้งจากนักท่องเที่ยวและธุรกิจโรงแรม การค้าและบริการต่างๆ ที่นำความทันสมัยเข้าสู่เกาะพร้อมขยะประเภทต่างๆ

2) จากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทของขยะกล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นขยะที่จัดการง่าย ย่อยสลายตามธรรมชาติ ไปสู่ขยะที่กำจัดยาก กอปรกับปริมาณขยะมีมากขึ้นเฉลี่ยประมาณ 4-8 ตันต่อวัน ฤดูกาลการท่องเที่ยวทำให้เกาะมีปัญหาในการจัดการขยะที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ ไม่สามารถกำจัดส่วนเกิน สิ่งที่ไม่ต้องการ ออกจากชุมชนได้ทันเวลา ขยะจึงเหลือตกค้างเพราะเกินความสามารถของระบบสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และระบบการจัดการของชุมชนจะจัดการแบบเดิมไม่ได้เสียแล้ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ การเผาขยะของธุรกิจต่างๆ ทำให้เกิดมลพิษรอบๆ แหล่งธุรกิจและที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน โดยเฉพาะชาวมุสลิมเจ้าของเกาะ ขยะจึงเป็นผลผลิตของชีวิตสมัยใหม่จากธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่เหลือจากกระบวนการผลิตและบริการ และเป็นผลผลิตของความเจริญทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี มากกว่าความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

3) การเปลี่ยนรูปแบบการท่องเที่ยว จากเดิมเป็นการท่องเที่ยวแบบ backpack ในยุคก่อนปี 2530 มาสู่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เน้นบริการครบวงจร ธุรกิจการท่องเที่ยวจากภูเก็ตและกระบี่ ทำให้เกาะพีพีอยู่ในฐานะตั่งรับ และพึ่งพา ที่อยู่บนเงื่อนไขของโลกภายนอกมากขึ้น

4) ข้อจำกัดของขีดความสามารถในการจัดการขยะของเกาะพีพีส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่เกาะพีพีถูกทำให้เป็นชายขอบ (marginalization) จากศูนย์กลางของจังหวัดกระบี่และภูเก็ต มีผู้คนมากมายหลายตาจากทั่วโลกมาเที่ยวที่พีพี ขณะเดียวกันขีดความสามารถในการจัดการปัญหาต่างๆ ตามไม่ทันกับความซับซ้อนของปัญหา เช่น กรณีขยะและน้ำเสีย กลายเป็นภาระของการจัดการและดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก ทั้งๆ ที่ชาวพีพีเองเคยมีประสบการณ์การต่อสู้ การจัดการสิ่งแวดล้อมที่สวยงามซึ่งถือว่าเป็นอยู่ข้างหน้าของชาวพีพีเอง ดังกรณี “มาหย่า” หรือการจัดตั้งกลุ่มพิทักษ์พีพี หรือชมรมเรือหางยาวก็ตาม



5) ปัญหาขยะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเกินกว่าที่จะใช้การจัดการแบบเดิม เนื่องจากปัญหาขยะมิได้เป็นเพียงปัญหาระดับท้องถิ่นอีกแล้ว แต่เป็นปัญหาระดับชาติซึ่งปรากฏเป็นข่าวตามสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ ขาดการทำความเข้าใจและวางแผนแก้ไขปัญหาขยะในเชิงระบบ

6) จากพัฒนาการปัญหาขยะจึงมีความสัมพันธ์กับการพัฒนารูปแบบการจัดการขยะ จากการจัดการภายในครัวเรือนไปสู่การจัดการโดยองค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะจึงกลายเป็นบริการสาธารณะ อะไรคือรอยต่อสำคัญในช่วงการเปลี่ยนผ่านวิธีคิดในการจัดการขยะของชุมชนซึ่งสะท้อนถึงความตระหนักถึงการเคารพต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ที่ผู้คนในอดีตพยายามรักษาสสิ่งแวดล้อมทั้งระบบจารีตประเพณีและระบบการจัดการของชุมชน มาสู่วิธีคิดเรื่องขยะไม่ใช่หน้าที่ของตนแต่เป็นหน้าที่ของอบต.

7) รูปแบบการจัดการขยะ รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาของขยะเช่นกัน เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อนโยบายการท่องเที่ยว แต่การจัดการของรัฐยังกำหนดและสั่งการมาจากข้างบน รวมถึงกำหนดรูปแบบในการจัดการขยะในรูปสูตรสำเร็จ กล่าวคือ รูปแบบในการจัดการออกมาในรูปเตาเผาขยะ มีขนาดและแบบต่างๆ มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หากมีพื้นที่มากใช้ระบบ landfill โดยที่รัฐยังไม่ชัดเจนต่อชนิด ขนาดและปริมาณขยะ รวมทั้งการคำนึงถึงความกลมกลืน ความเหมาะสมกับพื้นที่ เช่น เตาเผาขยะบนเกาะพีพี ซึ่งได้รับงบประมาณจากการท่องเที่ยวเมื่อปี พ.ศ. 2535 เป็นเตาเผาที่ออกแบบมาให้ใช้น้ำมันเบนซินเป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้ ทำให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงจนไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า มีความไม่ลงรอยระหว่างชาวบ้านกับทางราชการ โดยเห็นว่า เตาควรจะต้องบนแผ่นดินใหญ่

กล่าวโดยสรุป กระบวนการจัดการขยะของเกาะพีพีต้องเผชิญกับข้อจำกัด หรือเงื่อนไข (constraints) สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหามลพิษหลายด้าน พอสรุปได้ ดังนี้

1) เงื่อนไขทางการเมือง (political constraint) เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้นำชุมชน หากเปลี่ยนนโยบายหรือใช้นโยบายไม่ต่อเนื่อง หรือใช้มาตรการเชิงรุก เช่น มาตรการภาษี ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการรณรงค์เพื่อตระหนักถึงปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริงแล้ว กอปรกับต้องทำงานรับนโยบายจากส่วนกลาง รวมทั้งประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ อาจนำมาซึ่งความมั่นคงทางการเมืองได้

2) ปัญหาในการบริหารจัดการขยะ เนื่องจากความรู้ในการจัดการเป็นความรู้ใหม่กอปรกับความไกลจากแผ่นดินใหญ่ จึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูแลอย่างไม่ต่อเนื่อง ทำให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นภาระหนักกับอบต. ท่ามกลางปัญหาที่ยากลำบากนี้ ส่วนหนึ่งคือความสามารถและความทุ่มเทของอบต.ในการบริหารจัดการ มิใช่แต่เพียงด้านเทคนิคการจัดการขยะ แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมที่ประสานหรือดึงทรัพยากร คนกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษ

3) ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากการกลายเป็นเมืองจากการใช้พื้นที่จำกัดอย่างเข้มข้น การจัดการจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เป็นระบบขึ้นตามรูปแบบสังคมเมือง มีการสำรวจชุมชน มีการทำแผนที่ภาษีอย่างชัดเจน เพื่อติดตามดูการเปลี่ยนแปลงและวางแผนการพัฒนาเกาะไปในทิศทางที่สมดุลย์ แต่ในความเป็นจริงการพัฒนาชุมชนกลับกลายเป็นไม่ทันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เมื่อการบริหารจัดการไม่ดีขึ้นเนื่องจากปัจจัยต่างๆ ระบบการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขยะไม่รัดกุม หรือระเบียบไม่สมดุลย์กับรายจ่าย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการตามมา

4) เงื่อนไขที่เปลี่ยนไปทางวัฒนธรรม แบบแผนการบริโภคที่เปลี่ยนไปของคนบนเกาะพีพี การเข้ามาของนักท่องเที่ยว ได้พ่วงพาวัฒนธรรมของตะวันตกเข้ามา เงินตราเข้ามทดแทนระบบคุณค่า ซึ่งชุมชนเดิมมีฐานการควบคุมทางสังคมของชาวมุสลิม เริ่มแปรบางทางวัฒนธรรมขึ้น รวมทั้งการเข้ามาของนักท่องเที่ยวตะวันออกที่มีแบบแผนวัฒนธรรมการท่องเที่ยวและการบริโภคที่แตกต่างออกไป

5) เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน จากภาพการพัฒนาที่ผ่านหรือโครงการต่างๆ ของรัฐจะเห็นได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะในกระบวนการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและนโยบายของชุมชน ส่วนมากการมีส่วนร่วมมักเป็นเรื่องของการจ่ายภาษี ค่าธรรมเนียมการจัดระเบียบต่างๆ ไม่มีศูนย์กลางของชุมชนบริเวณย่านธุรกิจ ขณะที่ชาวมุสลิมยังพยายามผูกร้อยผู้คนด้วยประเพณีความเชื่อทางศาสนา มีมัสยิดเป็นพื้นที่แห่งความศักดิ์สิทธิ์ และใช้เป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรมของคนในชุมชน กรณีการต่อสู้เรื่องอ่าวมาหยา จะเห็นได้ถึง การขับเคลื่อนของคนในชุมชน ในการปกป้องทรัพยากรของตนเอง ขณะที่กรณีขยะ และน้ำเสีย ชาวพีพีรับรู้ต่อปัญหาแต่ไม่รู้ว่าหาทางต่อสู้ได้อย่างไร ชาวบ้านและนักธุรกิจบางกลุ่มวิเคราะห์ทางออกให้มีเวทีพูดคุย โดยให้หน่วยราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาร่วมแก้ปัญหา ปัญหาขยะจะแก้ไขไม่ได้ถ้าขาดองค์ประกอบนี้ นอกจากนี้การเมืองในระบบตัวแทนไม่สามารถแก้ปัญหาให้ชาวพีพีได้อย่างเพียงพอ จะหาทางออกอย่างไรให้ (เช่น เฝ้าขยะ ฝังกลบ หรือจ้างเรือบรรทุกขยะไปจัดการที่ภูเก็ตของตนเอง)

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ไม่มีธรรมาภิบาลในทุกๆ ระดับ ภายใต้บริบททางการเมืองและการเคลื่อนไหวของประชาชนต่อการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การตรวจสอบและการดูแลการดำเนินงานของภาครัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับ รวมทั้งมีการให้ข่าวสารข้อมูล รัฐและองค์กรท้องถิ่นจะกำหนดทิศทาง และทำงานเพียงลำพังไม่ได้ อีกแล้ว เพราะปัญหาต่างๆ ซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสังคมต้องเปิดกว้าง และเอื้อให้องค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้น องค์กรของรัฐและองค์กรการเมืองต้องปรับเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ รัฐจะทำได้รัฐควรจะมีการดำเนินงานที่เปิดกว้าง โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีระบบการจัดการที่ยืดหยุ่น

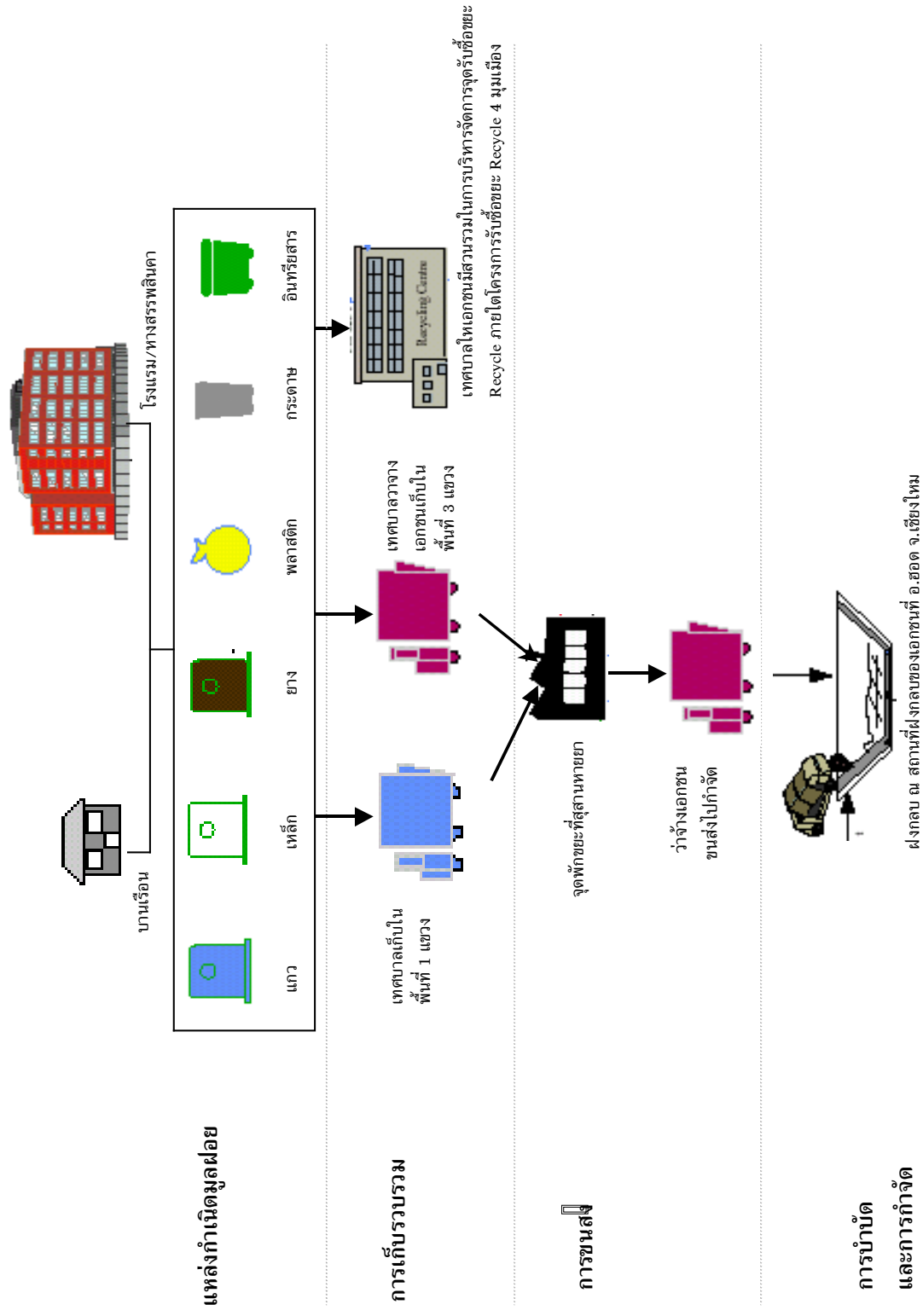
ปรับตัวได้ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ใช้งบประมาณอย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด ที่สำคัญที่สุดคือนำมาซึ่งการพัฒนาเกาะพีพีไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

#### 5.4.2 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการ

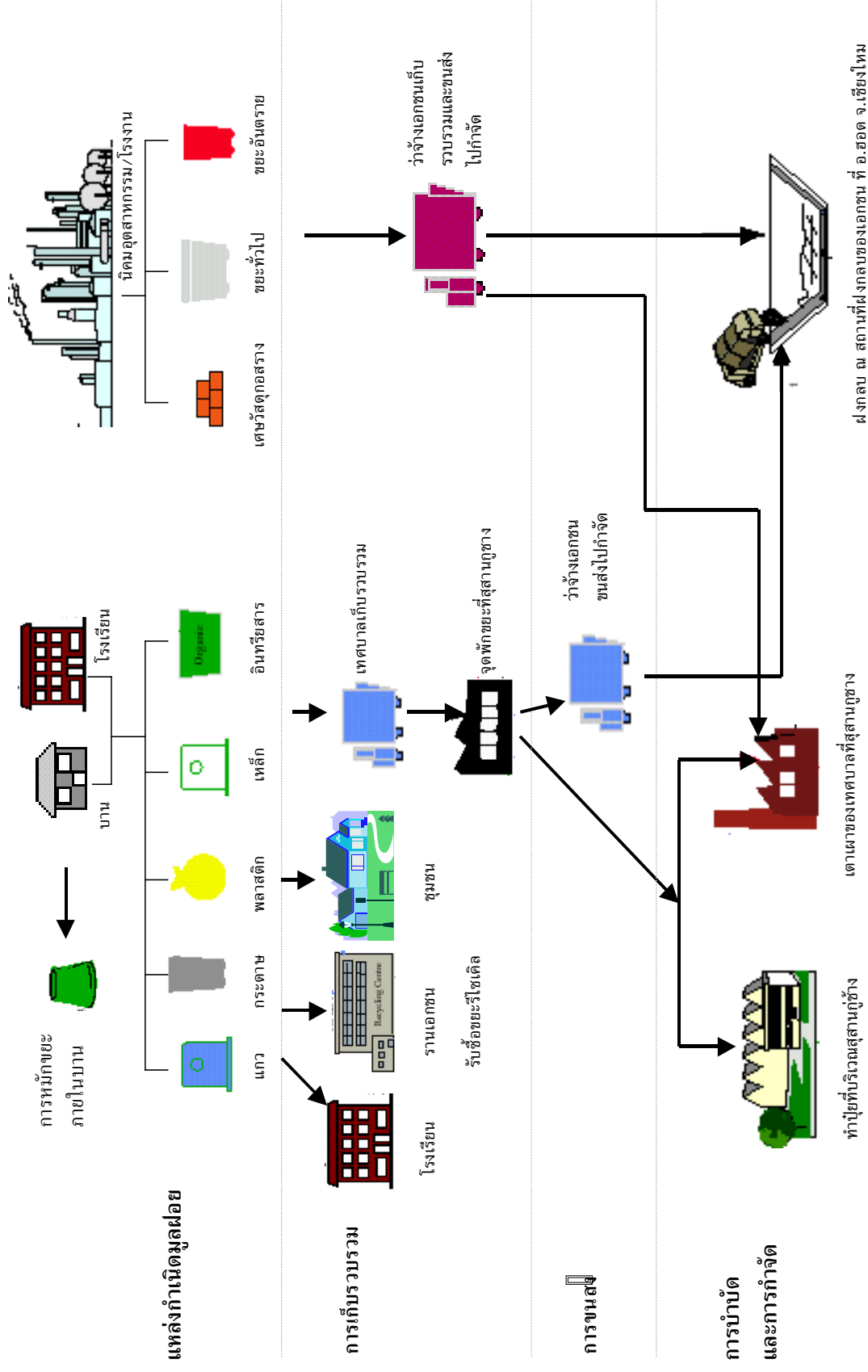
จากการศึกษาการจัดการขยะในระดับท้องถิ่น 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำพูน และอบต.อ่าวนาง (เกาะพีพี) มีรูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยปรากฏดังภาพที่ 3, 4 และ 5 จะเห็นว่า หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการให้บริการการจัดการขยะ และมีข้อสังเกตที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อนำไปสู่การสร้างกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลในเชิงการบริหารและจัดการขยะภาครัฐ ดังนี้

1) การจัดการขยะ ณ แหล่งกำเนิด การศึกษาพบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลเมืองลำพูนเริ่มให้ความสนใจกับการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด แต่มีข้อสังเกตว่าก่อนจะมีแนวคิดริเริ่มโครงการคัดแยกขยะอย่างจริงจัง เทศบาลทั้งสองต่างประสบกับวิกฤตของปัญหาขยะมาในอดีต แนวคิดดังกล่าวเป็นการพัฒนาก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่ง ที่ยกระดับการให้ความสำคัญแก่การจัดการที่ต้นเหตุของขยะ เพื่อลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัดขั้นสุดท้ายแทนที่จะเน้นเฉพาะการหาสถานที่ฝังกลบขยะหรือเทคโนโลยีเตาเผา เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามีแนวคิดที่จะนำไปสู่การลดขยะอย่างแท้จริง คือ การทำให้เกิดการลดการบริโภค

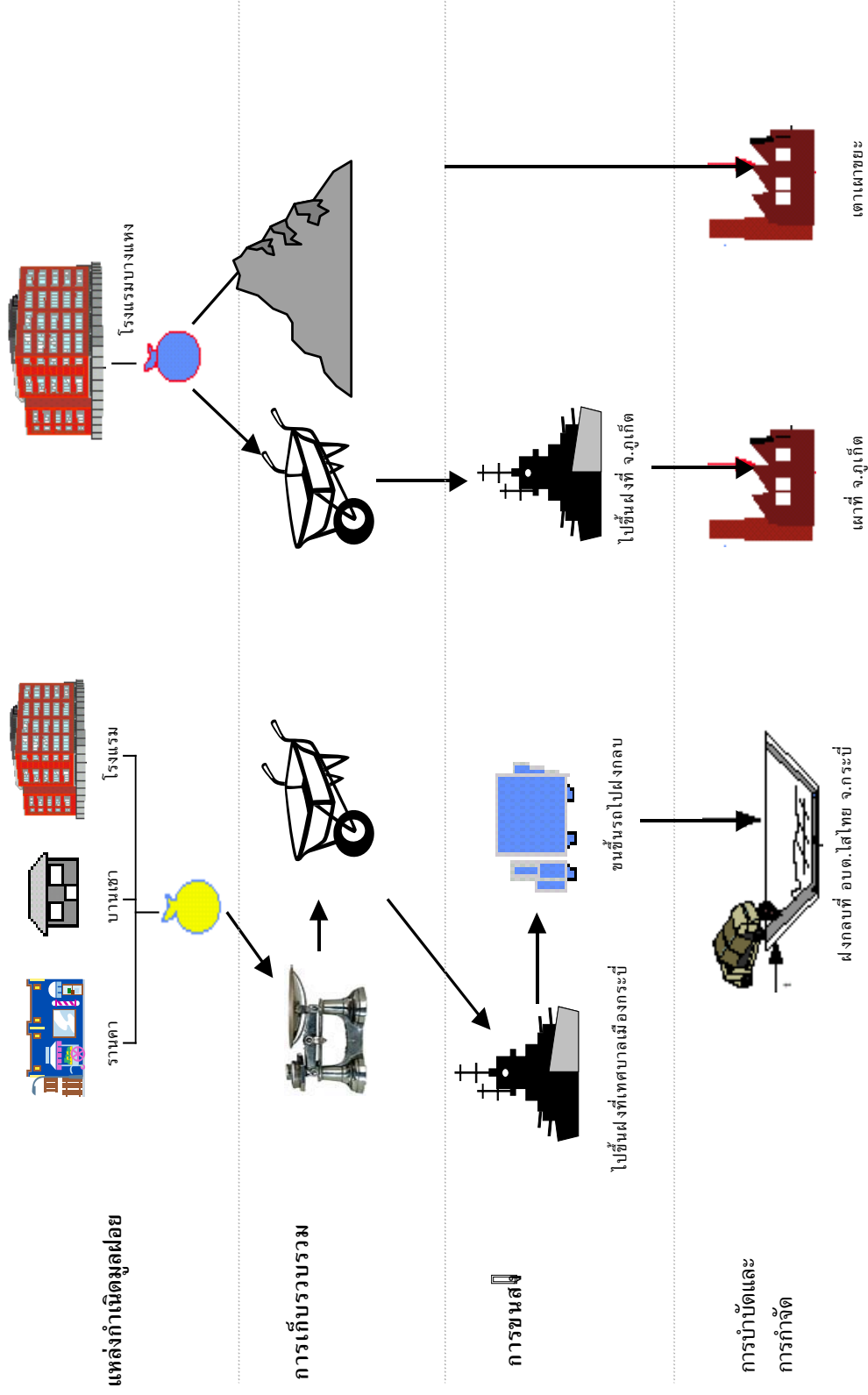
### แผนภาพที่ 3 รูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครเชียงใหม่



## แผนภาพที่ 4 รูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูน



แผนภาพที่ 5 รูปแบบการบริหารจัดการมูลฝอยของเกาะพีพี, อบต.อ่าวนาง จ.กระบี่



## 2) บทบาทภาครัฐกับการให้เอกชนมาดำเนินการแทน

กลยุทธ์ที่นำมาใช้ส่วนใหญ่จะเน้นการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนด้วยการชูประเด็นขยะรีไซเคิลมีราคาซื้อขายได้ในตลาด ซึ่งเป็นข้อดีอีกประการหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้สร้างอาชีพให้กับประชาชน แต่วิธีการจัดตั้งหน่วยรับซื้อขยะหรือที่เรียกว่า ตลาดกลางรับซื้อขยะรีไซเคิล 4 แขวง เทศบาลนครเชียงใหม่ โดยให้เอกชนเข้ามาประมูลดำเนินการนั้น มองได้ว่า ในขณะที่สังคมมีอุปทานขยะรีไซเคิล แต่ยังขาดอุปสงค์ของขยะรีไซเคิล เทศบาลจึงเข้ามาแทรกแซงตลาดรับซื้อขยะรีไซเคิล จึงทำให้ตลาดมีความเข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเทศบาลควรปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมธุรกิจเอกชนหรือกลไกตลาดที่มีอยู่เดิมให้สามารถดำเนินการรับซื้อขยะรีไซเคิล ไม่ควรเข้าสู่ตลาดแข่งขันดำเนินการรับซื้อขยะรีไซเคิลเอง เพื่อหลีกเลี่ยงคำถามตามมาว่า เป็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ (conflict of interest) ของเทศบาลเองหรือไม่ เพราะเทศบาลมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการรีไซเคิลขยะ แต่กลับเป็นผู้ให้การสนับสนุนในเรื่องการจัดเตรียมสถานที่ตั้งตลาดกลางและการประชาสัมพันธ์ ทำให้ธุรกิจรายนี้ได้เปรียบกว่าผู้รับซื้อขยะรีไซเคิลรายอื่นๆ ที่มีอยู่เดิม รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนผู้ได้รับการประมูลกับเทศบาลมีการจัดสรรอย่างเหมาะสมหรือไม่และอย่างไร กฎเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นอย่างไร เป็นระบบผูกขาดหรือไม่ มีระบบการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่ย่อมเกิดขึ้นได้

3) ประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมขยะและการกำจัดขยะ เทศบาลนครเชียงใหม่และอบต.อ่าวนางใช้วิธีการบริหารจัดการโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการเก็บรวบรวมขยะ ณ แหล่งกำเนิด และขนถ่ายขยะเพื่อนำไปกำจัด ณ สถานที่ฝังกลบขยะ การจัดการด้วยวิธีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดเก็บขยะ และยังสามารถควบคุมกำกับเวลาการทำงานของพนักงานเก็บขนขยะให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีโครงการที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมขยะคิดเป็นมูลค่าสูง แต่ยังพบปัญหาการจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงในสัญญาการประมูล ดังนั้น จึงเกิดคำถามต่อประเด็นธรรมาภิบาลการจัดการขยะในส่วนนี้ว่า การดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นหรือไม่ กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้ามาประมูลงานได้ดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์หรือไม่ อย่างไร เปิดกว้างให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนประมูลแข่งขันอย่างเสรีหรือไม่ หลังจากเอกชนที่ได้รับการประมูลแล้ว เทศบาลมีมาตรการการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของเอกชนอย่างไร และมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นความรับผิดชอบของเทศบาลที่ต้องแสดงออกมา ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่จะช่วยสร้างความมั่นใจ ไว้เนื้อเชื่อใจให้กับประชาชนอีกด้วย

4) การกำจัดขยะอันตรายในชุมชน จะเห็นได้ว่าในระดับท้องถิ่นยังไม่มีระบบการจัดเก็บและกำจัดขยะอันตรายในชุมชนอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะขยะติดเชื้อที่อยู่ในโรงพยาบาลแม้จะมีระบบการกำจัดโดยใช้วิธีการเผา แต่ขยะติดเชื้อจากคลินิกและบ้านเรือนนั้น เทศบาลและอบต.ยัง

ไม่มีระบบการจัดเก็บและนำไปกำจัดอย่างเหมาะสม และมักจะไม่เป็นที่รับทราบแก่ประชาชนทั่วไปว่าขยะติดเชื้อมีระบบการกำจัดอย่างไร และกำจัดที่ไหน นอกจากนี้ ถ่านไฟฉายหรือแบตเตอรี่ที่มีการใช้ในทุกครัวเรือนที่ทราบกันดีว่าเป็นขยะอันตรายในชุมชน แม้เทศบาลจะมีการณรงค์ให้ความรู้การแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปในชุมชน แต่เทศบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะจัดระบบมารองรับการจัดเก็บขยะอันตรายเหล่านี้

5) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย ที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดโดย พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535 อัตราที่กำหนดใน พ.ร.บ.สาธารณสุข ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักเศรษฐศาสตร์ พบว่า ท้องถิ่นต่างๆ ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะต่ำกว่า พ.ร.บ.กำหนด หากท้องถิ่นใดมีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยของตนเองโดยเฉพาะมีสถานที่ฝังกลบขยะถูกหลักสุขาภิบาลหรือเตาเผาขยะย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายในการกำจัดที่สูงขึ้น โดยเฉพาะ เทศบาลนครเชียงใหม่ที่กำลังมีโครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะครบวงจร และเทศบาลเมืองลำพูนที่ได้ดำเนินการเสร็จบางส่วนแล้ว รายได้จากอัตราค่าธรรมเนียมขยะที่เก็บอยู่จะไม่สามารถบริหารจัดการขยะได้เพียงพอ ทำให้ท้องถิ่นจะต้องหารายได้จากส่วนอื่นมาอุดหนุนเหมือนที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นภาระอย่างมากของท้องถิ่น

ในกรณีของ อบต.อ่าวนาง พบว่า มีวิธีคิดอัตราค่าธรรมเนียมขยะต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ กล่าวคือ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะตามน้ำหนัก และได้นำมาใช้กับภัตตาคาร ร้านอาหาร โรงแรม บนเกาะพีพี ซึ่งเป็นวิธีคิดที่น่าสนใจกล่าวคือสอดคล้องกับหลักการ Pay as you throw ใครทิ้งขยะที่มีน้ำหนักมากก็ต้องจ่ายมาก แต่ปัญหาที่พบคือ ทางอบต.ไม่ได้นำอัตราดังกล่าวมาบังคับใช้กับผู้ทิ้งขยะทุกรายบนเกาะพีพี เนื่องจากบางรายเลือกวิธีเหมาจ่าย จึงเกิดคำถามถึงการใช้อำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ทิ้งขยะบางราย

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

ส่วนปัญหาของภาคประชาชนที่พบในพื้นที่ศึกษาจากมุมมองเศรษฐศาสตร์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

เนื่องจากปัญหาความล้าสมัยของกฎระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ปรับเปลี่ยนไม่ทันยุคสมัยที่ได้เร่งรัดการพัฒนา การเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งผลักดันให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมบริโภค ผลิตขยะจนเกินขีดความสามารถในการจัดการของทางการได้ ค่าธรรมเนียมขยะเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งว่า ทางราชการยังสามารถปรับปรุงค่าธรรมเนียมบริการขยะได้เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจปัจจุบัน เพราะจากการสำรวจภาคสนามในพื้นที่ ประชาชน ชุมชน



บริษัทธุรกิจห้างร้าน ได้ตอบว่า ยินดีที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าอัตราที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันหลายเท่า กล่าวคือ ค่าความยินดีจะจ่ายเฉลี่ยสูงถึง 84 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ค่ามัธยฐานซึ่งเป็นค่ากลางที่แบ่งกลุ่มผู้ตอบเป็นสองกลุ่มใหญ่คิดเป็น 75 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ทั้งนี้ค่าทั้งสองอยู่บนเงื่อนไขที่เรียกร้องให้ทางการที่มีหน้าที่ปรับปรุงระบบการให้บริการ คุณภาพของบริการให้มีประสิทธิภาพ ไม่มีขยะเหลือตกค้าง เป็นแหล่งเสื่อมโทรม ทำลายทัศนียภาพของชุมชน โดยปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาดของเงินที่ยินดีจะจ่าย คือ รายได้ (กลุ่มรายได้สูงกว่า ยินดีจ่ายจะมากกว่า) ระดับการศึกษา (ระดับการศึกษาสูงกว่า จะจ่ายมากกว่า) ครัวเรือนที่คัดแยกขยะอยู่แล้ว ยินดีจะจ่ายค่าธรรมเนียมขยะลดลง เพราะขยะที่คัดแยกแล้ว ง่ายต่อการกำจัดต่อไป ในขณะที่ขยะที่ไม่ได้คัดแยก ก่อนนำไปกำจัดในเตาเผา หรือทิ้งที่หลุมขยะ ต้องเสียเวลาคัดแยกอีก)

นอกจากนั้น ประชาชน ชุมชน บริษัทห้างร้านยังตอบว่า ยินดีให้ความร่วมมือกับทางการในการคัดแยกขยะ แต่เกิดความสับสนเกี่ยวกับนิยามของขยะที่ทางการจัดบริการไว้รองรับ ทำให้เกิดการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีแรงจูงใจให้คัดแยกขยะ

1.ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ดังกรณีตัวอย่างที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดหาเตาเผาขยะมูลค่านาฬิกาให้ โดยไม่ได้ผ่านการประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตามหลักสากล เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และชุมชนในพื้นที่ก่อน ทำให้สิ่งที่นำเข้าไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ สุดท้ายเตาเผาถูกทิ้งรวันศุกร์นอน ไม่ได้ใช้งานอย่างคุ้มค่าเงินลงทุน สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเอง ไม่มีกำลังเงินทุนหมุนเวียน พอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายเดินเครื่องจักรเตาเผา ไม่มีค่าไฟฟ้า

2.ประชาชนในพื้นที่บางส่วนมีพฤติกรรมลักทิ้ง แอบทิ้งขยะ ซึ่งเข้าข่าย “กาฝากสังคม (Free Rider)” ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับอุปสงค์ต่อบริการสาธารณะต่ำกว่าความเป็นจริง นำไปสู่การวางแผนจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ

3.ปัญหาการบริหารจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพเพราะปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งมีสองประเด็น คือ (1) มีการใช้การจัดการขยะที่มีปัญหาเป็นประเด็นต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ชัดเมื่อใกล้ฤดูการเลือกตั้งของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (2) ประเด็นนี้มีผลเชื่อมโยงจากข้อแรก เพราะแม้หน่วยงานที่มีหน้าจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะจะรับทราบปัญหา Free Rider แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข เพราะนักการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียฐานเสียง

#### 5.4.3 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านกฎหมาย

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

ส่วนท้องถิ่นต้องขัดแย้งกับนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือและโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการเก็บขยะที่ไม่อยู่ในข่ายขยะอันตราย

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะที่มีอยู่ยังไม่ได้มีบทบาทบัญญัติให้อำนาจให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการในทุกขั้นตอน กฎหมายเพียงกำหนดหน้าที่ของประชาชนมิให้ทิ้งขยะในที่ห้าม หรือทิ้งขยะในสถานที่ที่กำหนดให้ และชำระค่าเก็บขนตามอัตราที่กำหนดซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเป็นจริง แต่ในทางปฏิบัติยังมีการหลบเลี่ยงไม่จ่ายเงินดังกล่าว ความสำเร็จของการจัดการขยะในบางท้องถิ่นที่กลับเกิดขึ้นโดยท้องถิ่นหรือภาคเอกชนที่สร้างจิตสำนึกเพื่อสิ่งแวดล้อมร่วมกันและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ

ประเด็นการตีความในข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นักกฎหมายบางกลุ่มให้ข้อสังเกตว่า ท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดให้ประชาชนทิ้งขยะแยกประเภทได้ แต่นักกฎหมายบางกลุ่มแย้งว่าสามารถกำหนดให้ประชาชนทิ้งขยะแยกประเภทได้ หากมีระบบการทิ้งขยะแยกประเภทชัดเจน

ในประเด็นความโปร่งใสของข้อมูลข่าวสาร ยังมีปัญหาความชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดให้ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการระดับใดเป็นข้อมูลที่พึงเปิดเผยได้ และในภาพรวม ก่อนหน้าที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ ได้มีโครงการที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมิได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์หลายโครงการ จึงทำให้เกิดการต่อต้านในภายหลัง ในพื้นที่โครงการก็มีโครงการลักษณะดังกล่าว เช่น เตาเผาขยะ

อนึ่ง ปัญหาที่พบในพื้นที่ มีดังนี้

(1) ขยะเป็นสิ่งที่คนไม่ต้องการและเหลือทิ้ง เช่น ขวด พลาสติก เศษวัสดุก่อสร้าง แต่ของเหล่านี้คนบางกลุ่มเห็นว่าเป็นของมีค่า ขยะจึงมีทั้งมีค่าและไม่มีค่า และยังขึ้นอยู่กับฐานะของคนมองและจิตสำนึกของคนนั้นๆ ด้วย

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

(3) นอกจากการใช้บังคับกฎหมายแล้ว การแก้ไขปัญหaxyขยะควรสร้างจิตสำนึกให้เยาวชน เช่น ธนาคารขยะ จะช่วยได้ในระดับหนึ่ง และหากเป็นผู้ใหญ่ก็ควรต้องใช้กฎหมายบังคับ จึงควรเสริมกันไปทั้ง 2 อย่าง โดยเริ่มเป็นขั้นตอน เช่น ให้รักบ้านรักชุมชนก่อน เมื่อมีขยะจึงนำไปจัดการต่อ ควรให้มีวิธีจัดการที่มีประสิทธิภาพให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

(4) ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการขยะ ประชาชนไม่รู้หน้าที่ของตนในการทิ้งขยะ ถ้าขยะมีค่า ประชาชนไม่กลัวเรื่องการทิ้งขยะ เช่น ที่พิษณุโลก ต้องใช้เงินเป็นกุศโลบายในการจัดการขยะร่วมกัน รดน้ำเลี้ยงเก็บขยะในบางพื้นที่จะเข้าออกเป็นเวลาและเป็นยามให้หมู่บ้านด้วย

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

(6)ในประเด็นความต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมควรสูงขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักว่า ควรแยกเป็นประเภทธุรกิจและจำนวนขยะ บ้านเรือนทั่วไปควรเก็บตามต้นทุนที่สะท้อนความเป็นจริง ถ้าเพิ่มราคาก็ควรนำส่วนหนึ่งมาใช้สร้างจิตสำนึก หรือเก็บภาษีจากการผลิต ควรมีแนวทางจัดการในเชิงธุรกิจมากขึ้น ชุมชนต้องการจัดการขยะกันเอง แต่บางพื้นที่อาจมีเงินไม่มากพอ และแม้ชุมชนเดียวกันก็อาจต่อต้านถ้ามีการชี้แจงและให้ผลประโยชน์ที่เพียงพอที่จะไม่ถูกต่อต้านควรมีนโยบายท้องถิ่นมาใช้และให้ส่วนราชการพัฒนาต่อไป

(7)วิธีการที่ภาครัฐกับประชาชนทำงานร่วมกันได้ เช่น ที่ลาดกระบังจะมีในแต่ละเดือนจะมีวันที่เขตกับผู้นำประชาชนจะมาพบกันเพื่อบอกถึงปัญหา และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมาให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และแจ้งผลการแก้ปัญหา ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ถูกระทบจริง และการให้ข้อมูลจากภาครัฐไปยังประชาชนควรต้องย่อยข้อมูลให้เข้าใจได้ง่าย

(8)ความเห็นต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเห็นว่ายังไม่ดีกฎหมายเก่าต้องแก้ไข บางส่วนเห็นว่ากฎหมายส่วนใหญ่ดีแล้วแต่ผู้ปฏิบัติไม่นำไปใช้ให้ถูกต้องอยู่ที่ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน ควรปิดช่องว่างและข้อยกเว้นต่าง ๆ ของกฎหมายและให้บังคับได้เข้มงวด กฎหมายควรมีสถิติของประชาชนบางอย่าง เช่น สิทธิในธรรมชาติ กฎหมายไม่ใช่คำตอบเดียวควรใช้วัฒนธรรมและสังคมเข้าปรับใช้

#### 5.4.4 ปฏิสัมพันธ์จากมุมมองด้านสุขภาพ ความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อม

1) การศึกษาในกลุ่มชาวบ้านที่บ้านเกษตรใหม่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ พบว่า ความเสี่ยงจากการได้รับสิ่งคุกคามที่ปนเปื้อนลงสู่น้ำใต้ดินไม่น่าจะมีหรือมีน้อยมาก เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนมากใช้น้ำประปาหมู่บ้านเป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค และไม่มีผู้ใดใช้น้ำบ่อ มีบางส่วนที่ใช้น้ำบาดาล (ร้อยละ 23.0) ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในระดับลึกที่น้ำชะขยะยังไม่สามารถซึมลงไปได้ อย่างไรก็ตามน้ำดื่มส่วนมากไม่มีการปรับปรุงก่อนดื่ม รวมทั้งส่วนมาก (ร้อยละ 60.0) ยังคงนิยมบริโภคอาหารดิบ จึงอาจทำให้มีปัญหาต่อระบบทางเดินอาหารได้ นอกจากนั้นพฤติกรรมกรากจัดขยะส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.0) ใช้วิธีการเผา ซึ่งอาจทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและมีผลต่อสุขภาพของคนในชุมชนได้โดยตรง จากการตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติที่เด่นชัด คือ ระดับเอ็นไซม์ของตับในเลือดอยู่ในเกณฑ์ที่เกินค่ามาตรฐาน แสดงว่า มีการทำลายของเซลล์ตับหรือเกิดการอุดกั้นของท่อน้ำดี (Isselbacher, K.J., and LaMont, J.T., 1980:1450-1) อย่างไรก็ตาม ระดับที่พบยังไม่สูงมากพอ รวมทั้งยังไม่พบอาการแสดงใดๆ ที่บ่งชี้ว่าจะมีพยาธิสภาพที่ตับ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามเฝ้าระวังด้านสุขภาพในประชากรกลุ่มนี้ต่อไป นอกจากนี้ยังพบว่า มีสัดส่วนของผู้ที่อยู่ในภาวะโลหิตจางค่อนข้างสูง (ร้อยละ 26.0) ซึ่งค่าเฉลี่ยฮีโมโกลบินของกลุ่มตัวอย่างแตกต่างไปจากค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติ จึงควรจะหาสาเหตุของภาวะดังกล่าวต่อไป การตรวจสมรรถภาพปอดพบว่ามีความจุปอดน้อยกว่าปกติอยู่ในสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน แสดงว่า อาจมีความผิดปกติของการขยายตัวของปอด (restrictive pulmonary diseases) หรือการอุดกั้นของท่อทางเดินหายใจ (obstructive pulmonary diseases) แต่ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าในผู้ที่สูงอายุบางส่วนมีการเป่าเครื่องทดสอบไม่ถูกต้อง ปัญหาความจุปอดที่ต่ำกว่าปกตินี้อาจบ่งชี้ถึงโรคปอดเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษในอากาศที่เกิดจากการเผาขยะของคนในชุมชนหรือปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ เช่น การสูบบุหรี่ เป็นต้น

2) การประเมินความเสี่ยงสุขภาพในชุมชนที่อาศัยอยู่รอบเตาเผาขยะของเทศบาลเมืองลำพูน พบว่า มีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อสารเคมีหลายชนิด โดยเฉพาะยากันยุง (ร้อยละ 45.0) ร่วมกับกลุ่มตัวอย่างส่วนมากได้รับควันที่เกิดจากการเผาขยะตามบ้านเรือน (ร้อยละ 70.6) ควันจากการใช้ถ่านหรือฟืนในการประกอบอาหาร (ร้อยละ 59.2) และควันจากการปิ้งหรือย่างอาหาร (ร้อยละ 72.5) จึงอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบทางเดินหายใจและระบบอื่นๆ ในร่างกายได้ การตรวจทางห้องปฏิบัติการพบความผิดปกติที่เด่นชัด คือ ระดับ direct bilirubin และเอนไซม์ของตับหลายชนิด ได้แก่ SGOT SGPT และ alkaline phosphatase ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เช่นเดียวกับกลุ่มชาวบ้านที่บ้านเกษตรใหม่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ จึงควรจะได้มีการติดตามปัญหาด้านสุขภาพอย่างใกล้ชิดต่อไป นอกจากนี้ยังพบผู้ที่มีภาวะโลหิตจางสูง โดยค่าเฉลี่ยของฮีโมโกลบินยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปที่อยู่ในภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกด้วย จึงควรจะต้องหาสาเหตุที่แท้จริงต่อไป และการตรวจสมรรถภาพปอดก็พบความผิดปกติของความจุปอดในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจจะบ่งชี้ว่า ประชากรกลุ่มนี้อาจมีความเสี่ยงของระบบทางเดินหายใจอันเนื่องจากสารมลพิษทางอากาศที่เกิดจากเตาเผาขยะของเทศบาลหรือพฤติกรรมทางสุขภาพที่ไม่ถูกต้องดังได้กล่าวมาแล้วก็ได้

3) การศึกษาในกลุ่มพนักงานเก็บ/กวาดขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ยังมีพฤติกรรมการป้องกันตนเองที่ไม่ถูกต้อง ดังจะเห็นได้จากร้อยละ 24.0 ของกลุ่มตัวอย่างไม่เคยสวมถุงมือขณะทำงาน ร้อยละ 28.9 ไม่เคยสวมผ้าปิดจมูก และร้อยละ 85.3 ไม่เคยสวมแว่นกันสายตา และร้อยละ 55.4 ที่เคยถูกของมีคมบาดหรือทิ่มตำขณะทำงาน ซึ่งผู้ที่ยังมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว ควรจะได้มีการให้สุขศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อไป นอกจากนี้มีผู้ที่อยู่ในภาวะอ้วนในสัดส่วนที่สูง (ร้อยละ 31.4) ซึ่งหากไม่แก้ไขหรือป้องกันอาจเสี่ยงต่อโรคหัวใจ ความดันโลหิตสูง และเบาหวานได้ การตรวจเลือดก็พบความผิดปกติของระดับเอนไซม์ตับทั้ง 3 ชนิด คือ SGOT SGPT และ alkaline phosphatase ในสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน ร่วมกับมี 6 คนที่พบเลือดมีผลบวกต่อแอนติเจนของไวรัสตับอักเสบบี แสดงว่า สามารถเป็นพาหะต่อโรคนี้ได้ และมีถึงร้อยละ 28.1 ที่มีแอนติบอดีต่อไวรัสตับอักเสบบี แสดงให้เห็นว่า อาจจะได้รับเชื้อจากการที่ถูกของมีคมบาดหรือทิ่มตำขณะทำงานก็ได้ ความผิดปกติอื่นๆ ได้แก่ ภาวะโลหิตจางที่พบในสัดส่วนที่สูง (ร้อยละ 25.8) และค่าเฉลี่ยของฮีโมโกลบินยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วไปที่อยู่ในภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกด้วย รวมทั้งผลการทดสอบสมรรถภาพปอดที่พบกลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่มีความจุปอดน้อยกว่าปกติ

จากการศึกษา จ.เชียงใหม่ กลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่ม คือ ประชาชนในบ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย ชุมชนที่อาศัยอยู่รอบบริเวณเตาเผาขยะของเทศบาลเมืองลำพูน คือ ชุมชน ไก่แก้วและชุมชนหนองแสง และพนักงานเก็บ/กวาดขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า มีความผิดปกติหลายระบบ เช่น ภาวะโลกร้อนและความจุปอดที่ต่ำ แต่ยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าเกิดจากสาเหตุเนื่องจากขยะชุมชนหรือกระบวนการในการกำจัดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดการความเสี่ยงในทั้ง 3 กลุ่ม ยังขาดการใช้หลักการของธรรมาภิบาล นั่นคือ ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ทุกระดับควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างจริงจัง

จากการศึกษาวิจัยในพื้นที่จะเห็นได้ว่าการจัดการปัญหาไม่อาจกระทำได้ตั้งแต่เริ่มต้นเนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) ในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยมากแล้วการจัดการปัญหาเป็นเรื่องของทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยภาคประชาชนมักจะถูกกลະเลยหรือกีดกันออกไป ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในแง่ลบโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าภาคประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสารคุกคามสุขภาพเลยแม้แต่น้อย ดังนั้น หากผู้ได้รับผลกระทบไม่อาจทราบข้อมูลได้ว่าจะมีสารคุกคามต่อสุขภาพอะไรในปริมาณเท่าไร ก็ไม่อาจเข้ามาจัดการปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

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

มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

นับเป็นนิมิตรหมายที่ดี เนื่องจากเป็นไปตามหลักการข้อหนึ่งของธรรมาภิบาลที่ต้องการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาต่างๆ อย่างครบวงจร จึงยังไม่สายเกินไปหากทุกฝ่ายจะหันหน้าเข้าหากันและร่วมมือกันในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่มีมาและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างจริงจัง

## 5.5 ข้อสรุปเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบประเด็นการจัดการขยะในระดับปฏิบัติในพื้นที่ศึกษา ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปในเชิงธรรมาภิบาลที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดการขยะชุมชนได้ ดังนี้

1) การต่อสู้ทางการเมืองอาจเป็นประเด็นสำคัญที่กำหนด “ประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยชุมชน” และส่งผลกระทบต่อทางเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น

ประสบการณ์อย่างน้อยสองครั้ง เกี่ยวกับการจัดเก็บขยะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จากการเก็บข้อมูลบางแห่งชี้ให้เห็นว่า การวิ่งเต้นให้มีการปิดบ่อขยะในเขตอำเภอรอบนอกในช่วงเวลาใกล้เลือกตั้งอาจมีบทบาทสำคัญยิ่ง ทำให้ผู้บริหาร “ขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะ” ส่งผลให้ขยะล้นเมือง และสร้างความเสื่อมศรัทธา และนำไปสู่ความพ่ายแพ้ทางการเมืองของบางกลุ่มได้

ประสบการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเล่นการเมืองนอกกติกา การใช้ระบบพรรคพวกยังมีบทบาทสำคัญในการเอาชนะคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องทำให้ประชาชน สื่อมวลชน และหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้การเล่นการเมืองแบบเก่ามีบทบาทชี้ขาดในอนาคต

2) การคานอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งให้สามารถตรวจสอบได้ (Check and balance) โดยประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

จากกรณีศึกษาการจัดการขยะชุมชนในพื้นที่ศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และกระบี่นั้น พบว่า ยังมีการจัดการที่น่าจับตามอง เพราะแต่ละโครงการที่เกี่ยวกับขยะที่มีงบประมาณจำนวนมากมหาศาลนั้น กำลังมีกระแสข่าวออกมาในเชิงที่ว่า ประชาชนและผู้คนในพื้นที่ต่างวิตกกังวล ทั้งนี้ เพราะในอดีตได้มีตัวอย่างให้เห็นมาแล้วในหลายพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจให้ความเห็นเสนอทางเลือกการกำจัดขยะขั้นสุดท้าย แทนชาวบ้านเจ้าของพื้นที่โดยไม่ได้สอบถาม

ถาม (ทำประชาพิจารณ์) ก่อนว่าชาวบ้านในสังคมท้องถิ่นนั้นต้องการหรือไม่ เทคโนโลยีของการกำจัดขยะขั้นสุดท้ายดังกล่าวที่เลือกนั้นเหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่ (เช่น เตาเผาขยะในเกาะพีพี ถูกทิ้งให้ผุพังโดยไม่ได้ใช้งานเพราะค่าไฟฟ้าแพงมาก อบต.ไม่มีเงินจ่ายค่าไฟฟ้า เป็นต้น) ประเด็นคำถามเหล่านี้นำไปสู่ข้อสงสัยว่าแล้วเตาเผาขยะในเกาะพีพีมาได้อย่างไร ทำไมจึงมาทำนองเดียวกันกับการเผาขยะด้วยเตาเผาที่เทศบาลเมืองลำพูน ทีมวิจัยก็พยายามสืบค้นข้อมูล แต่ไม่ได้ความกระจ่าง เพราะปัญหาการจัดเก็บ File ระบบข้อมูล เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้โอนย้ายไปแล้ว ไม่สามารถรื้อค้นแฟ้มให้ได้ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการเตาเผาขยะ

### 3) การมี/การสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม

ในกรณีของการจัดการขยะของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา ยังไม่มีมาตรการจูงใจผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ครว้เรือน ซึ่งเป็นผู้ก่อขยะให้จ่ายค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะที่ทิ้ง (ยกเว้น เกาะพีพี ซึ่งอบต. อ่าวนาง ดุแล)

นอกจากนี้การจัดการขยะที่มีส่วนที่ไม่เป็นทางการ (non-formal section) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการขยะชุมชน เช่น กลุ่มแม่หญิงในชุมชนเมืองจังหวัดลำพูน ทำการคัดแยกขยะและทำเป็นธุรกิจรีไซเคิลในชุมชนทำรายได้แก่กลุ่มแม่หญิง หรือกรณีที่ให้การสนับสนุนเป็นระบบระเบียบ ก็คือ กิจกรรมในโรงเรียนเทศบาล 4 แห่ง ของจังหวัดลำพูน ที่ให้นักเรียนคัดแยกขยะแล้วนำมาขาย เก็บสะสมแต้มเพื่อแลกจักรยาน ซึ่งเทศบาลเมืองลำพูนให้การสนับสนุนในการจัดทำโครงการในรูปของราคาต้นทุนจักรยาน และธนาคารขยะขึ้น เป็นโครงการที่ดีเพราะเป็นการสนับสนุนให้เยาวชนรู้จักประหยัด มัธยัสถ์ และออมทรัพย์

### 4) สามารถเอาผิดกับผู้ละเมิดได้

เรื่องของขยะชุมชน ปัญหาที่พบบ่อยครั้งมากและยังไม่มีมาตรการจัดการแก้ไขก็คือ ปัญหาการลักลอบทิ้งขยะตามที่สาธารณะ ตรอกซอย ตัวอย่างที่พบในการศึกษาวิจัยนี้คือ การรื้อंगทุกข้ของชุมชนทางดง ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเพราะหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดใหม่ชานเมืองเชียงใหม่ นำขยะใส่ถุงดำมาทิ้งตามไหล่ทางที่รกร้าง สุมทุมพุ่มไม้ หรือปัญหาที่ประชาชนนอกเขตเทศบาลเมืองลำพูนนำขยะมาทิ้งในเขตเทศบาล (ขยะเถื่อน) เนื่องจากเห็นว่าเทศบาลไม่มีระบบการจัดเก็บขยะที่ดี แต่เทศบาลเมืองลำพูนยังไม่สามารถเอาผิดแก่ผู้ลักลอบทิ้งขยะเถื่อนได้ แต่ที่ทำได้ก็คือเทศบาลเมืองลำพูนป้องกัน “ขยะเถื่อน” โดยการริเริ่มโครงการ “ถนนปลอดถังขยะ” ทดลองทำตั้งแต่ถนนหน้าบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน มาจนถึงโรงเรียนเทศบาลประตูลี้

### 5) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และข้อมูลสามารถตรวจสอบและเชื่อถือได้

การดำเนินการและการจัดการขยะที่เป็นอยู่ ยังขาดความชัดเจนและมีความสับสนเรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณและองค์ประกอบของขยะ ฐานข้อมูลและตัวเลขปริมาณขยะในช่วงเวลาต่าง ๆ และปริมาณขยะหลังการคัดแยกที่ถูกต้องและเชื่อถือได้อยู่มาก ประเด็นที่ต้องพิจารณา

กันก็คือ ข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบขยะ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำความเข้าใจ การวิเคราะห์สถานการณ์ และการแก้ปัญหาการจัดการขยะของเทศบาลและหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การขาดแคลนฐานข้อมูลและตัวเลขบ่งบอกการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่างๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้การทำความเข้าใจขอบเขตและความรุนแรงของปัญหาตลอดจนการวางแผนงานที่ดีและรัดกุมเป็นไปได้ยากเท่านั้น การประเมินประสิทธิภาพและความสัมฤทธิ์ผลของกิจกรรมและการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล ก็สามารถทำได้อย่างจำกัดจำเขี่ยเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ ความคลุมเครือ (ambiguity) เรื่องข้อมูลและตัวเลขเกี่ยวกับขยะ ส่งผลกระทบต่อ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ขององค์การปกครองท้องถิ่น ในการตัดสินใจและการวางแผนแก้ปัญหาขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อย่างไร?

#### 6) การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยมีส่วนร่วมของประชาชน

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

ส่วนเตาเผาขยะที่ตั้งอยู่ใกล้โรงเรียนจักรคำวิทยาลา จังหวัดลำพูน เทศบาลยังขาดการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องกับชุมชนที่อยู่รอบๆ บริเวณเตาเผาขยะ แพทย์ผู้เชี่ยวชาญในทีมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจร่างกายผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณรอบๆ เตาเผา ปรากฏผลที่ไม่ชัดเจน แพทย์ผู้ศึกษาเสนอแนะให้ติดตามตรวจสอบผลต่อไปอีกระยะหนึ่งเพื่อยืนยัน ทั้งนี้เพราะปัญหาความเสี่ยงต่อการรับผลกระทบนั้นไม่ใช่เรื่องการเจ็บป่วยที่ฉับพลันซึ่งแตกต่างจากกรณีมลพิษอุตสาหกรรม (ที่อาจส่งผลต่อการเจ็บป่วยที่ถึงแก่ชีวิตว่าได้รับมลพิษปริมาณมากพอ) ฉะนั้นประเด็นนี้จึงต้องอาศัยการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและเชื่อมโยงผลกับปัญหาการจัดการขยะ กรณีใช้เตาเผาได้

นอกจากนี้ การที่ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องในเรื่องการจัดการขยะก็นำมาซึ่งปัญหา NIMBY ทำให้ภาครัฐเกิดข้อยุ่งยากในการดำเนินโครงการในการจัดการขยะ เพราะไม่สามารถหาสถานที่ในการฝังกลบขยะ หรือเตาเผาขยะได้ และในด้านกลับกันการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ก็ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อภาครัฐ ในการจัดการขยะ



7) การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นการลดอำนาจในการใช้พิจารณาของเจ้าพนักงาน หรือการลดความขัดแย้งในผลประโยชน์ของบุคคลในองค์กร (Conflict of interest)

ในกรณีที่เทศบาลเข้าไปมีส่วนการจัดการธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิลเอง แทนที่จะทำการส่งเสริมธุรกิจเอกชนที่มีอยู่แล้ว แต่ได้มีคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐเข้าไปทำตัวเป็นคู่แข่ง (หรือมีส่วนในกิจการนั้น) แม้จะไม่ได้ทำการบริหารธุรกิจด้วยตนเองก็ตาม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดคำถามว่าเป็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ของเทศบาลเองหรือไม่ เพราะว่าทำให้ธุรกิจที่เทศบาลเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นได้เปรียบกว่าผู้รับซื้อขยะรีไซเคิลรายอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี มีการโต้เถียงอีกมุมมองหนึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เปิดธุรกิจรับซื้อขยะรีไซเคิล 4 มุมเมือง ว่าอาจจะจำเป็นต้องให้ทางภาครัฐเริ่มโครงการให้ก่อน เพราะมีวาทะขอให้ชุมชนเข้มแข็งเองดังชุมชนพิษณุโลกนั้น อาจใช้ไม่ได้ในกรณีของพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ จึงต้องอาศัยหวัคคิดและพลังของทางการก่อน ซึ่งเรื่องนี้ไม่น่าจะเข้าข่าย “อธรรมมาภิบาล”

8) การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนค่าเสียหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่าง ๆ

ประเด็นนี้จะตรงกับปัญหาที่พบในพื้นที่เชียงใหม่ ซึ่งมีประวัติการต่อสู้ของชุมชนที่ยาวนาน เพื่อประท้วง ปฏิเสธ ไม่ยอมรับโครงการพัฒนาของรัฐ ที่ไม่รับการทําประชาพิจารณ์ ทำให้กลายเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวมาก พบแต่ทางตัน ไม่สามารถหาช่องทางแก้ไขปัญหาใดๆ ได้ รวมทั้งปัญหาการจัดการขยะชุมชน ซึ่งถ้าจะพิจารณาการเกิดขึ้นมาต่อไปในอนาคต ทางทางจะต้องเสียค่า transaction costs ที่สูงกว่าความเป็นจริง เนื่องจากพื้นที่บอบช้ำมาก เกิดความไม่เชื่อใจ (trust) ต่อทางการ ฉะนั้นทางทางจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมหาศาลที่ต้องลงไปในพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจ ความมั่นใจ ความเชื่อถือ ความรับผิดชอบต่อชุมชน เพื่อให้เกิดการยอมรับให้ระบบการจัดการกำจัดขยะ

9) การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก

ในบริบทของการจัดการขยะ ถ้าหากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่มีคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก พยายามสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจก็จะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน กรณีตัวอย่างที่พบได้เกิดขึ้นกับภาครัฐส่วนกลางที่นำเอาขยะไปสร้างในเกาะพีพี

10) ความเป็นผู้นำ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าตัดสินใจ

ในเทศบาล อบต. ที่มีผู้นำเข้มแข็ง มีทีมงานดี สามารถดึงดูดทุนภายนอก (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) มาช่วยเสริมงบประมาณรัฐที่จัดการให้ท้องถิ่นอย่างจำกัด สามารถสนับสนุนโครงการกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมและดำเนินการได้อย่างคล่องตัว มีความกล้าตัดสินใจ ริเริ่มโครงการ

การใหม่ๆ ในพื้นที่ได้ เช่น การคัดแยกขยะรีไซเคิล การสนับสนุนให้จัดหาถังขยะเพื่อรองรับกิจกรรมในโครงการถนนปลอดถังขยะ ฯลฯ

#### 11) ศักยภาพของบุคลากรในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากท้องถิ่นหลายๆ พื้นที่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทั้งด้านเทคนิค และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการขาดแคลนความรู้ใหม่ๆ ที่ก้าวหน้าทันสมัยกับเทคโนโลยีการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น เตาเผาขยะ หรือการจัดการสถานที่ฝังกลบขยะ

## บทที่ 6 : บทสรุปว่าด้วยทางแพร่งที่เป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาล

จากผลการศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของทั้ง 2 โครงการย่อยคือ กรณีการจัดการมูลฝอยชุมชน และกรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ได้มีการตั้งข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริงจากภาคสนามที่เกิดขึ้นจากทั้ง 2 กรณี (โปรดดูข้อสรุปของบทที่ 4 และ 5) ซึ่งสามารถสรุปเงื่อนไขหลักๆ ของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมควรมีการคานและถ่วงดุลอำนาจ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะมีธรรมาภิบาลได้ต้องมีการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมและเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล จึงจะสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางที่ถูกต้องได้ และประการที่สำคัญมากคือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และเรื่องของการสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในการเข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในการตรวจสอบและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การจัดการที่มีธรรมาภิบาลได้ต้องมีระบบในการป้องกันการคอร์รัปชันและการสูญเสียเปล่าที่ก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายคือการสร้างเสริมจริยธรรมและจิตสำนึกเพื่อให้สังคมมีค่านิยมที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในกรณีของการจัดการมูลฝอยชุมชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นค่อนข้างมาก ฉะนั้นประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งและความเป็นผู้นำจะมีอิทธิพลสูงต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการขยะชุมชน ในขณะที่กรณีการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศสูงมาก จนส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนชนบท และทำให้เกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมสูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความอสมมาตรทั้งด้านเศรษฐกิจ อำนาจต่อรอง และทางความรู้ความเข้าใจกับปัญหาซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเกิดธรรมาภิบาล

ทั้งนี้การศึกษาวิจัยในช่วงระยะเวลาที่ 1 จากทั้ง 2 โครงการย่อย สามารถสรุปได้ว่ามีสถานการณ์ที่เป็นภาวะทางแพร่ง (dilemmas) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม อยู่ 9 ประการ (โปรดดูแผ่นภูมิที่ 2) ได้แก่

- 1) บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา กับ การขาดอำนาจต่อรองของชุมชนต่อภาครัฐ/ความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Economic dependency) เห็นได้ชัดในกรณีของชุมชนที่อยู่โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ซึ่งมีลักษณะที่พึ่งพิงทางเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นรูปของการจ้างงานหรือการเป็นเจ้าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจหอพัก ร้านอาหาร ดังนั้น การจะเข้าไปมีบทบาทในการเรียกร้องการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมนั้น จึงกระทำได้อย่างมีขีด

จำกัด เพราะที่ผ่านมา ชุมชนมีแนวโน้มที่จะเกรงกลัวว่าหากจะเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่ตนเองพึ่งพิงอยู่โดยตรง

- 2) การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินในทางธุรกิจ เนื่องจากปัญหาสมมาตรของอำนาจ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมักจะมีอำนาจในการต่อรองสูงกว่าชุมชนและคนงาน ในขณะเดียวกัน ชุมชนและคนงานเองก็ขาดความเข้มแข็งและขาดการรวมกลุ่ม การเคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทำได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องพึ่งพิงอุตสาหกรรมในทางเศรษฐกิจ ในสถานะที่ไม่มีระบบการคานอำนาจ (check and balance) เช่นนี้ ภาคธุรกิจจึงไม่เห็นความจำเป็นในการสร้างระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้น จึงดำเนินธุรกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบภายนอกและต้นทุนทางสังคมเท่าที่ควร แม้ว่าในบางครั้งหน่วยธุรกิจเองก็อาจมีความต้องการที่จะจัดการให้ถูกต้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหากับชุมชนและคนงาน แต่แรงจูงใจจากผลกำไรส่วนเกินที่จะได้รับนั้น ทำให้ประเด็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยถูกลดทอนความสำคัญลงไป เช่น กรณีการห้ามใช้เครื่องป้องกันของคณงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์แห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ เนื่องจากโรงงานได้ทำการประชาสัมพันธ์ในเรื่องระบบความปลอดภัยเพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้กับบริษัทและผลิตภัณฑ์ ดังนั้น หากยอมให้คณงานใช้เครื่องป้องกันก็จะกระทบต่อชื่อเสียง แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางเข้าไปตรวจสอบว่าระบบความปลอดภัยดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
- 3) การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางการเมือง ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในบางพื้นที่ที่ได้นำปัญหาขยะมูลฝอย มาใช้เป็นประเด็นในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ทำให้ปัญหาขยะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์แก่พวกพ้องตน (Rent seeking) ของนักการเมืองท้องถิ่น โดยอาศัยช่องว่างที่มีอยู่ เช่น ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เที่ยมกัน (Asymmetric information) ของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการขยะ ปัญหาขยะเถื่อน (Free rider) ไม่เก็บค่าธรรมเนียมขยะเพิ่มเติมเพื่อสะท้อนต้นทุนสังคมของการจัดการขยะ และไม่ติดตามเก็บค่าธรรมเนียมขยะให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะกลัวเสียคะแนนฐานเสียง ส่งผลให้การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาจึงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม
- 4) การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน ในภาวะที่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ และการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติเป็นไปอย่างเข้มข้นในโลกปัจจุบัน นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ จึงมักเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนข้ามชาติ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมองข้ามความสำคัญของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ทุนข้ามชาติเองก็มุ่งแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐาน

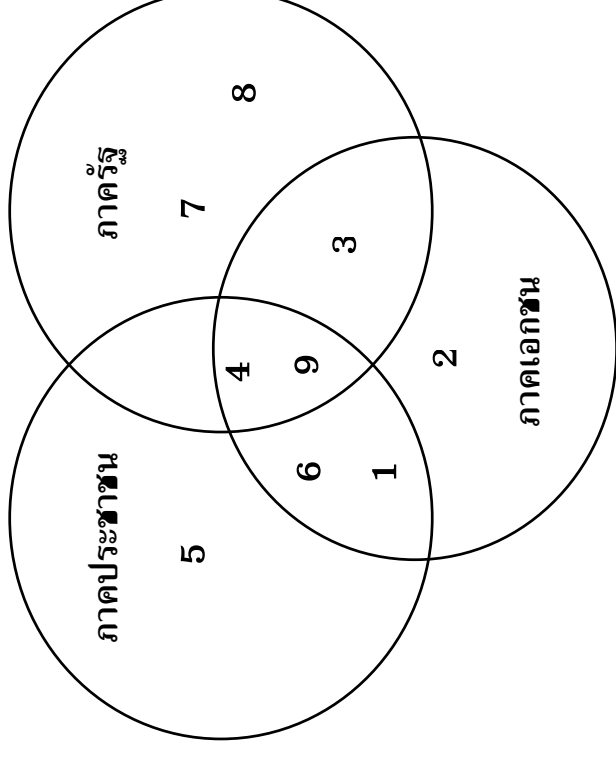
ทางด้านสิ่งแวดล้อมต่ำ เพื่อลดต้นทุนในการผลิต ด้วยเหตุนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงทวีความรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นวิกฤตในหลายๆ พื้นที่

- 5) การตรวจสอบ กับ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เนื่องจากบริบทเชิงวัฒนธรรมของสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะรักสงบและไม่ชอบความความขัดแย้ง ทำให้การดำเนินการซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมทั้งในระดับชุมชนด้วยกันและกับภาคธุรกิจเอกชน ไม่ถูกนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาตั้งแต่แรก เช่น การติดตามตรวจสอบการดำเนินการของกิจกรรมที่มีความเสี่ยงในการก่อปัญหามลพิษ จนปัญหาทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างในที่สุด
- 6) ความรู้และศักยภาพของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น กับ ความรุนแรงของปัญหา ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับมลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่ต้องการความรู้ความเข้าใจด้านเทคนิคค่อนข้างมาก ทั้งนี้แม้ว่าองค์กรชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะมีอำนาจในเชิงกฎหมายในการตรวจสอบปัญหามลพิษที่มีความเสี่ยงและผลกระทบต่อชุมชน แต่หากขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวก็ไม่สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานได้อย่างเท่าทันต่อความรุนแรงของปัญหาได้
- 7) การรักษาพันธกิจต่อชุมชน กับ การก้ำก๋ายอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ/การมีเป้าหมายที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยงานรัฐ กรณีตัวอย่าง ได้แก่ การที่กรมควบคุมมลพิษ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในการเข้าไปตรวจสอบและสั่งให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อปัญหามลพิษดำเนินการแก้ไข แต่หากโรงงานไม่ดำเนินการ กรมควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการสั่งปิดกิจการ ต้องขออำนาจจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เพื่อการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีความทับซ้อนกันเช่นนี้ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้อย่างหนึ่งได้ทันกับปัญหา เนื่องจากเกรงการก้ำก๋ายอำนาจระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน และอาจนำไปสู่การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในบางกรณีอีกด้วย นอกจากนี้การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ตรวจสอบปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวกัน อันเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ เพราะขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และนำมาซึ่งปัญหาการมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงาน
- 8) การจัดการจากล่างสู่บน (Bottom up) กับ การจัดการจากบนลงล่าง (Top down) ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาความไม่พร้อมและขาดความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการจากล่างสู่บนยังเป็นไปได้ยาก ในขณะที่โครงสร้างเดิมของอำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ซึ่งเอื้อต่อระบบการจัดการจากบนลงล่างนั้น ยังคงรักษาบทบาทของตนต่อการดำเนินงานตามระบอบราชการไว้อย่างเหนียวแน่น เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียอำนาจที่มีอยู่ ซึ่งด้วยความเข้มแข็งของฐานอำนาจรัฐ ทำให้การจัดการจากบนลงล่างยัง

คงเป็นรูปแบบหลักในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม การจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยนั้น อาจต้องมีการผสมผสานโดยใช้แนวทางการจัดการทั้งสองรูปแบบร่วมกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

- 9) ความเจริญทางวัตถุ กับ ความเจริญทางปัญญา การยอมรับการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม ซึ่งเน้นการสร้างความสำเร็จทางวัตถุเป็นเป้าหมายหลักนั้น ได้ทำให้กระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยมแพร่กระจายเข้าไปสู่ชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ตลอดจนกัดกร่อนทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่แต่เดิม สังคมภายใต้กระแสดังกล่าวยกย่องเชิดชูผู้มั่งคั่งด้วยทรัพย์สินมากกว่าผู้มีปัญญาและคุณธรรม ผู้คนต่างดิ้นรนแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุ โดยมองข้ามความสำคัญของการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อให้เท่าทันกับโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ในที่สุด เมื่อสังคมต้องเผชิญกับปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ อันเกิดจากแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอก ก็ไม่สามารถหาทางออกได้ เนื่องจากขาดแคลนภูมิปัญญาที่จะช่วยในการปรับตัวและจัดการกับปัญหาดังกล่าว ดังเช่นในกรณีชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ซึ่งเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรม แต่เมื่อมีจัดตั้งอุตสาหกรรมขึ้น ทำให้ชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ ซึ่งยังไม่เคยมีประสบการณ์หรือองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหามลพิษอุตสาหกรรม จึงทำให้การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเกินความสามารถสำหรับชุมชน หรือแม้กระทั่งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

แผนภูมิที่ 2 ภาวะทางแพร่ง (dilemmas) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม



1. บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา กับ การขาดอำนาจต่อรองของชุมชนต่อภาครัฐกิจ/ความพึงพอใจทางเศรษฐกิจ (Economic dependency)
2. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางธุรกิจ
3. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ ผลประโยชน์ทางการเมือง
4. การมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน
5. การตรวจสอบ กับ กลัวความขัดแย้ง
6. ความรู้และศักยภาพของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น กับ ความรุนแรงของปัญหา
7. การรักษาพันธกิจต่อชุมชน กับ การก้ำก๋ายอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ/การมีเป้าหมายที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยงานรัฐ
8. การจัดการจากล่างสู่บน (Bottom up) กับ การจัดการจากบนลงล่าง (Top down)
9. ความเจริญทางวัตถุ กับ ความเจริญทางปัญญา

ตามที่ได้เคยมีการกล่าวถึงความสำคัญของกลไกเชิงสถาบัน 3 ประเด็น (โปรดดูบทที่ 2) โดยที่กลไกระดับที่ 1 คือการตั้งกติกาในการกำหนดกฎเกณฑ์ (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 ในการจัดการและกำกับดูแล ซึ่งที่ผ่านมาโดยเฉพาะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ภาคประชาชน โดยเฉพาะชุมชนและองค์กรท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผลของการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว กลับมีแนวโน้มที่จะอ่อนแอและขาดความพร้อมดังที่อธิบายไว้ในเบื้องต้น ทั้งนี้การสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก นอกจากนี้ ผลกระทบที่ทำให้ชุมชนโดยเฉพาะ ชุมชนอุตสาหกรรมมีความอ่อนแอยังเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาที่ขาดความสมดุล (กลไกระดับที่ 2) ด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหาดรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะกลไกระดับที่ 2 และที่ 3 ซึ่งโครงการวิจัยนี้ในช่วงระยะที่ 2 จะเน้นหนักต่อไป