



รายงานโครงการฉบับสมบูรณ์

โครงการเวทีสาธารณะ : จัปกระแสน้ำ EARTH SUMMIT 2 สู่อสังคมนไทย

ภาคผนวก ก

บทความของเวทีสาธารณะ 8 หัวข้อ

กุมภาพันธ์ 2546

ภาคผนวก ก
บทความของเวทีสาธารณะ 8 หัวข้อ

สารบัญ

หน้า

-
- ก1 สังคมโลก-สังคมไทย และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก.....1/1
โดย ดร.สิดานนท์ เจษฎาพิพัฒน์
 - ก2 ธรรมชาติของการจัดการเศรษฐกิจไทย2/1
โดย ดร.ภูษณ ปรีซ์มาโนช
 - ก3 การพัฒนาที่พอเพียงกับ EARTH SUMMIT 20023/1
โดย ดร.สุภาพ พัส่อง
 - ก4 สิ่งแวดล้อมกับการกีดกันทางการค้า4/1
โดย นายเกริกไกร จีระแพทย์
 - ก5 ธรรมชาติกับการจัดการสิ่งแวดล้อม : กรณีภาคอุตสาหกรรม.....5/1
โดย ดร.คุณหญิง สุชาวัลย์ เสถียรไทย
 - ก6 ความมั่นคงทางอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย.....6/1
โดย นางสุนันท์ธนา แสนประเสริฐ
 - ก7 ความยากจนและการแก้ไขความยากจนในสังคมไทย.....7/1
โดย รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
 - ก8 ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาประเทศ :
โอกาสและข้อจำกัด8/1
โดย ดร.บรรพต ณ ป้อมเพชร

ภาคผนวก ก1

สังคมโลก – สังคมไทย และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

โดย

ดร. สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์

สังคมโลก – สังคมไทย และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

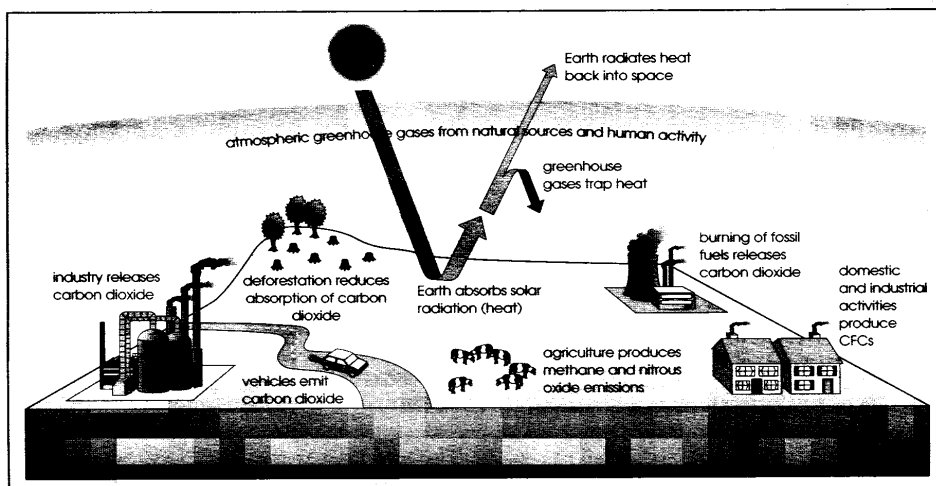
สิดานนท์ เกษญาพิพัฒน์

1. อารัมภบท

อาจถือได้ว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเป็น “สุดยอด” ของความท้าทาย การอยู่รอดของสรรพสิ่งที่มีชีวิตบนโลกใบนี้ ซึ่งรวมถึงมนุษย์และระบบนิเวศที่มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพา เพื่อความอยู่รอดด้วย ทั้งนี้เพราะ (1) กิจกรรมของมนุษย์ เช่น การขนส่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม การใช้พลังงาน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เป็นต้นเหตุของปัญหานี้ นอกเหนือไปจากการที่ก๊าซเรือนกระจกและสถานะเรือนกระจก (หรือภาวะการสะสมและการดูดกลืนความร้อน) มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ (2) ประเทศที่เป็น “ผู้ร้าย” สำคัญ ที่เป็นต้นตอของปัญหาคือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาเป็นระยะเวลานานแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรม และมี “การอยู่ดีกินดี” มากขึ้น (นั่นหมายถึงการเพิ่มการปล่อยออกก๊าซเรือนกระจกนั่นเอง) ชั่วร้าย มีงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าประเทศร่ำรวยจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการ ไม่แก้ ปัญหา (เช่น ฤดูหนาวจะอุ่นขึ้น และยาวนานขึ้น ทำให้สามารถลดการใช้พลังงานลง) และจากการแก้ปัญหา (เช่น ขายเทคโนโลยีได้มากขึ้น และ / หรือ ได้ประโยชน์ในรูปของเครดิต) (3) นักวิทยาศาสตร์ชั้นนำ กลุ่มใหญ่ของโลกทำการประเมินไว้ในรายงานล่าสุดว่า มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดผลกระทบซึ่งอาจจะครอบคลุมทั่วโลก โดยพื้นที่และกลุ่มชนที่ยากจนจะได้รับผลกระทบมากกว่าพื้นที่และ/หรือกลุ่มอื่น เมื่อ “ผู้ร้าย” มีกำลังอำนาจมากกว่า “ผู้อ่อนแอ” (คือประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่า) การต่อรองหรือเจรจาเพื่อแก้ปัญหาระดับโลกจึงไม่เท่ากัน ทำให้การแก้ปัญหาทำได้ยากลำบากกว่าการแก้ปัญหาในระดับประเทศ

จะเห็นได้ว่าทั้งเหตุและผลของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกผูกพันกับมนุษย์ผู้ซึ่งเข้าไปรบกวนระบบภูมิอากาศที่มีกลไกการดูแลสมดุลทางธรรมชาติให้สูญเสียสมดุล และสูญเสียความสามารถในการดูแลสมดุลนั้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะมีการทบทวนกันอีกครั้งในระดับโลก ในอีกหนึ่งปีข้างหน้าประเทศแอฟริกาใต้เลย ความสามารถในการแก้ปัญหา และความอยู่รอดของชีวิตทั้งหมดเองยังเป็นที่กังขา

โดยเหตุนี้เอง การประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จัดเป็น Rio+10 (หรือ การประชุม 10 ปี หลังจากการประชุมที่กรุงริโอ เดอจาเนโร เมื่อปี 2535) จะเป็นอีกวาระที่เหมาะสมแก่การตรวจสอบความคืบหน้าการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน



ภาพแสดงการเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก เมื่อบางส่วนความร้อนจากดวงอาทิตย์ที่สะท้อนจากพื้นผิวโลก ไม่สามารถลอดผ่านก๊าซเรือนกระจกที่ปกคลุมอยู่ในชั้นบรรยากาศ ทำให้เกิดการสะสมความร้อนและทำให้โลกร้อนขึ้น (global warming)

2. การสนองตอบของประชาคมโลก

การแก้ปัญหาในระดับโลกจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในระดับโลก ประชาคมโลกมีการสนองตอบต่อความเร่งด่วนและมหันตภัยของปัญหา ได้ปรากฏแล้วเป็นรูปธรรมคือ (1) มีการให้สัตยาบันแก่ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ที่เป็นผลพวงจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อปี ค.ศ.1992 โดยให้มีผลบังคับใช้เป็นเสมือน “รัฐธรรมนูญ” ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อรับมือกับการท้าทายนี้ และ (2) มีการลงนามรับรอง Kyoto Protocol ที่เป็นผลพวงจากการประชุมและการเจรจาที่ยากลำบากเมื่อปี ค.ศ. 1997 แต่การให้สัตยาบันโดยสมาชิกประเทศยังไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่วางไว้ เป็นเหตุให้ Kyoto Protocol ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

จริงอยู่ แม้ว่ากติการะดับโลกจะเกิดขึ้นแล้ว แต่กติกาดังกล่าวยังไม่มีการนำไปใช้ทั้งหมด โดยเหตุที่ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศยังคงลังเลที่จะตัดสินใจในเชิงการเมือง เพื่อเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาตามพันธกรณีที่ตนเองแสดงเจตจำนงไว้ใน UNFCCC ในขณะที่พวกเขาก็มีความพยายามให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา “อย่างมีนัยสำคัญ”¹ ทำให้แม้แต่การตกลงเห็นชอบที่จะลงมือแก้ปัญหา ยังต้องใช้เวลาและความพยายามเป็นอันมาก

การสนองตอบที่จะแก้ปัญหา อาจจะเกิดขึ้นจริงบ้างแล้วในหลายประเทศ ซึ่งในบางกรณีนั้น เป็นการลงมือกระทำโดยสมัครใจ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีได้จูงใจหรือคำนึงถึงพันธกรณีใดๆ

¹ “Meaningful participation” มีนัยยะขึ้นอยู่กับการตีความ คำนี้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดยสหรัฐอเมริกา อย่างน้อยหมายถึงการให้ประเทศกำลังพัฒนาอย่างจีนและอินเดีย เข้ามามีพันธกรณีในการลดการปล่อยออกก๊าซเรือนกระจกด้วย

ในระดับระหว่างประเทศ สถานการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า การตกลงทางการเมือง และการลงมือทำจริงใ้บังเกิดผลดีในทางปฏิบัติแก่การแก้ปัญหา นั้น อาจมีความเชื่อมโยงน้อยมาก อย่างไรก็ตาม การร่วมมือในระดับโลกเป็นหนทางเดียวที่พอเพียง และจำเป็นแก่การแก้ปัญหา การเจรจาระหว่างประเทศจึงต้องดำเนินการต่อไป แม้จะมีอุปสรรคบ้างเป็นธรรมดา ซึ่งทำความเข้าใจได้ไม่ยากนัก

3. เศรษฐศาสตร์มีคำตอบ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ใครลงมือแก้ปัญหา ก่อน ก็อาจจะต้องแบกรับภาระทางการเงินเพิ่มจากการกระทำนั้นแต่โดยลำพัง แต่เมื่อทำแล้วผลประโยชน์จากการกระทำที่เกิดขึ้นนั้น อาจจะกลับถูกแบ่งปันไปสู่ประเทศหรือภาคอื่นๆ ที่ไม่ได้ทำ ชำรายการไม่ทำอะไรให้เกิดผลดี ยังทำให้ประเทศ “ผู้ร้าย” หรือไม่รับผิดชอบนั้น (คือมีพฤติกรรมเดิมๆ เจกเช่นที่เคยทำมาตลอด) ซึ่งเรียกว่า พวกขอลงโดยสารฟรี (free rider) กลับได้รับประโยชน์เฉพาะหน้า และสร้างสมปัญหาให้กับผู้อื่นที่เหลือทั้งหมดได้ เสมือนหนึ่งขึ้นรถเมล์โดยไม่เสียค่าโดยสารแล้วยังสร้างปัญหากับผู้โดยสารท่านอื่นๆ ด้วย

โดยหลักการทุกประเทศจึงต้องร่วมมือกันแก้หรือป้องกันปัญหา แต่โดยเหตุที่แต่ละประเทศ “ทำบาป” ไม่เท่ากัน และในวาระที่ต่างกัน จึงควรจะมีควมรับผิดชอบที่แตกต่างกัน “การร่วมรับผิดชอบโดยแตกต่าง” (Common but Differentiated Responsibilities) จึงเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (มาตรา 4 (1)) ของ UNFCCC ซึ่งก็มีนัยยะต่อ ขนาด และ ระยะเวลาของการรับผิดชอบที่มีผลต่อการทางการเงินหรือเศรษฐกิจ ในการแก้ปัญหานี้เอง กล่าวคือ ประเทศใดปล่อยมาก ปล่อยมานาน ควรจะมีความรับผิดชอบมากเป็นเงาตามตัว ขณะเดียวกันก็เป็นความคาดหวังว่า ประเทศร่ำรวยเหล่านั้นจะช่วยเหลือทางการเงิน และเทคโนโลยีแก่ประเทศยากจนที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่า ในระยะเวลาไม่นานมานี้เอง (เพราะยังมี “การอยู่ดีกินดี” น้อยกว่า และเพิ่งจะเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรม) ให้หลีกเลี่ยง “การทำบาป” แก่ระบบภูมิอากาศโลกเช่นที่ตนเองได้ทำไว้

เมื่อมีเหตุผลที่ดีเช่นนี้แล้ว เหตุใดเราจึงไม่เห็นการรับผิดชอบที่ควรจะเป็นในทางปฏิบัติ ?

4. นักการเมืองคือคำตอบสุดท้าย

เมื่อเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ชี้ว่า “ใครยับก่อนก็เจ็บตัวก่อน” ทำให้การเจรจาเพื่อลงมือทำเพื่อพาให้โลกพ้นจากหายนะ เป็นไปได้ยากลำบาก การเมืองจึงนำการเศรษฐกิจ เพราะนอกจากจะทำให้การเจรจายากลำบากต้องอาศัยความระมัดระวังเป็นอันมากแล้ว การตัดสินใจทางการเมืองที่มีความเสี่ยง

สูง ยังไม่เกิดขึ้น การดำเนินการจริงในทางปฏิบัติจึงไม่เกิดหรือไม่ได้รับการสนับสนุนให้เกิด หรือในส่วนที่เกิดอาจจะไม่พอเพียงต่อการแก้ไขปัญหาก็ยังเกิดประสิทธิผล (เป็นที่ยอมรับกันว่า การตกลงลดการปล่อยออกก๊าซเรือนกระจกอีกร้อยละ 5.2 โดยเฉลี่ยของปริมาณที่ปล่อยในปี ค.ศ.1990 ภายใต้ Kyoto Protocol ของประเทศในกลุ่ม Annex I นั้น เป็นตัวเลขที่มีนัยยะทางการเมืองเท่านั้น ไม่พอเพียงแก่การนำพาโลกให้พ้นจากหายนะที่คาดการณ์ไว้)²

สิ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเลวร้ายลงไปอีก คือ สหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมามากที่สุดในโลก (ประมาณร้อยละ 25 ตั้งแต่มีการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือคิดเป็นครึ่งหนึ่งของปริมาณที่ปล่อยออกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา) มีการปรับท่าทีและนโยบายที่จะไม่ให้สัตยาบันแก่ Kyoto Protocol ประเทศที่เหลือแบ่งเป็น 2 ฝ่าย โดยที่ฝ่ายหนึ่งต้องการเร่งผลักดันให้ Kyoto Protocol มีผลบังคับใช้โดยเร็ว โดยถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ปัญหา ซึ่งน่าจะดีกว่าการไม่ได้เริ่มต้นเลย อีกฝ่ายหนึ่ง (โดยเฉพาะออสเตรเลีย และญี่ปุ่น) รอดูท่าทีที่จะ “โหนรถ” ตามสหรัฐอเมริกา เพราะนั่นคือโอกาสได้ขึ้นรถโดยไม่เสียค่าโดยสาร หากฝ่ายแรกลงมือทำ

สหรัฐอเมริกาอ้างเหตุผล 2 ประการเพื่อสนับสนุนท่าทีของตนเอง คือ (1) Kyoto Protocol ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐ (คือทำให้ “เจ็บตัว” นั้นเอง) และ (2) มีผู้โดยสารตัวโตตัวอื่นๆ เช่น จีนและอินเดีย ที่ไม่ยอมเสียค่าโดยสาร ทำให้การแก้ปัญหาไม่บรรลุผล

คำถาม คือเหตุผลดังกล่าว “ฟังขึ้น” หรือไม่? และ ประเทศไทยควรพิจารณาสาระสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างไร ?

5. ทางเลือกของไทย

ในเกมส์การเมืองระหว่างประเทศเดิมพันสูงนี้ ประเทศไทยตกที่นั่งลำบาก เพราะไม่ได้มีอิทธิพลขนาดที่คนทั่วโลกต้องมาเอาใจใส่ร้องขอให้ทำการใดการหนึ่ง จึงขาดอำนาจต่อรองอย่างเด็ดเดี่ยว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือมิได้เป็นพระเอกที่ไม่สร้างปัญหาเพิ่มเติมแก่โลก คือสร้างสมดุลระหว่างการปล่อยออกและการดูดซับก๊าซเรือนกระจกได้ในประเทศของตน ซึ่งจะทำให้รอดตัวไป

การหาทางเลือกของไทย จำเป็นต้องพิจารณาทั้งข้อจำกัด และโอกาสพร้อมไปกับข้อมูลอีก 2 ด้าน คือ (1) การเจรจาและผลการเจรจาระหว่างประเทศ และ (2) ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อมูลทางวิชาการจากการศึกษาวิจัยซึ่งจะได้อภิปรายลงในรายละเอียดต่อไป

² ระดับหรืออัตราที่จะช่วยให้รอดพ้นหายนะจะเป็นเท่าไร ไม่มีใครทราบเพราะระบบภูมิอากาศซับซ้อน แปรปรวนและมืองคับประกอบมากเกินความสามารถของมนุษย์และเทคโนโลยีที่มีอยู่จะคาดเดาได้

5.1 การเจรจาจากเชิงยุทธศาสตร์ ประเทศกำลังพัฒนาเสียผลประโยชน์สุทธิ

จากการเฝ้าติดตามการเจรจาระหว่างประเทศของผู้เขียน พบว่า มีแนวโน้มสำคัญที่น่าสนใจที่ประเทศไทยต้องรู้ และเข้าใจให้เท่ากัน ดังนี้

(1) ประเทศกำลังพัฒนาถูกลากจูงเข้าไปให้มีภาระในการแก้ปัญหาผ่านกลไกต่างๆ มากขึ้น ทั้งๆ ที่ “การร่วมรับผิดชอบอย่างแตกต่าง” หมายถึงการร่วมมือเท่าที่สามารถทำได้ โดยอยู่ในกรอบสิทธิการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ตัวอย่างเช่น กลไกการพัฒนาสะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) และ AIJ (Activities Implemented Jointly) ทั้งๆ ที่โดยข้อตกลง UNFCCC ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นที่มีเป้าหมายการลดการปล่อยออกที่ชัดเจน การชักจูงดังกล่าวเป็นไปได้ง่าย เพราะประเทศกำลังพัฒนา “หิวเงิน” และ “หิวเทคโนโลยี” ทำให้แนวคิดการพัฒนาหันไปสู่การพึ่งพาเงินและฝ่ายอื่นๆ เป็นหลักมากกว่าการพึ่งพาตนเอง และพึ่งพาทุนท้องถิ่น ทำให้เกิดความเข้าใจว่าการจะพัฒนาได้ต้องรอ “การหยิบยื่น” ทางการเงินและเทคโนโลยีจากประเทศร่ำรวย³ หรือกลุ่มทุนของประเทศร่ำรวยเท่านั้น ถ้าเป็นเช่นนั้น กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเป็นจริงได้อย่างไร? การ ลืม การพึ่งพาตนเองด้านทุน วัฒนธรรม เทคโนโลยี และภูมิปัญญา จึงเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อการวางแผนการพัฒนาประเทศโดยตรง

ผลจากการถูกลากจูงและทำให้ “หลงประเด็น” ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเขวกับประเด็นของการเจรจาพูดคุย โดยเฉพาะเรื่องของการรับผิดชอบเบื้องต้นที่กล่าวไว้ใน UNFCCC และการร่วมรับผิดชอบอย่างแตกต่าง ยิ่งการเจรจายืดเยื้อมากเท่าไรยิ่งทำให้ต้นทุนหรือความเสี่ยงในอนาคตมีค่ามากขึ้นเรื่อย ๆ และผู้รับความเสี่ยงอย่างมากคือประเทศกำลังพัฒนานั่นเอง

(2) ประเทศพัฒนาแล้วพยายามผลักดันภาระการแก้ปัญหาออกไปจากตนเองพร้อมกับ

- การดำรงความได้เปรียบทางการค้าที่ไม่นำเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกอย่างปัญหาโลกร้อนนี้มาเป็นต้นทุนการผลิต
- รักษาแบบแผนบริโภคนิยม ค่า บริการและพลังงานตามวิถีที่ไม่ยั่งยืน และเกินความพอดี
- การผลักดันให้หมดควบคู่ไปกับการหาประโยชน์จากเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศ (ODA หรือ Overseas Development Assistance) แลกกับเครดิตคาร์บอน (Carbon Credit) ผ่านกลไก CDM ทำให้ขาดความเป็นธรรมระหว่างประเทศร่ำรวย และประเทศยากจน⁴
- การผลักดันผลประโยชน์จากการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา และนวัตกรรมที่มีมูลค่าเชิงพาณิชย์ ทำให้ตนเองได้ผลประโยชน์มากกว่าปกติ (ตลาดเปิดมากขึ้น) ซึ่งเป็นการผิดข้อตกลงมาตรา 4 (3) ของ UNFCCC ซึ่งกล่าวว่า ประเทศพัฒนาแล้วจะให้ความช่วยเหลือทาง

³ มีข้อสมมติอัตโนมัติ เมื่อกล่าวถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี คือ ความเชื่อที่ว่า เทคโนโลยีที่ดีที่สุดมีอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วทั้งสิ้น

⁴ รายได้ต่อหัวที่เพิ่มขึ้นจะมี “ต้นทุน” ที่สูงกว่าเมื่อครั้งประเทศพัฒนาแล้วยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนา

การเงิน (และเทคโนโลยี) ใหม่ และเพิ่มเติม (จากที่ได้อยู่แล้วเป็นปกติ) แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการหาข้อมูล ศึกษาเพิ่มเติม หรือดำเนินงานใดๆที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ UNFCCC (ตามมาตรา 12 (1))

- การครอบงำประเทศยากจนโดย เอาอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาบีบ หรือหิบบิ้นผลประโยชน์ที่มีภาระผูกพันให้เกิดการแตกแยก และการหวาดระแวงกันเองในกลุ่มประเทศยากจน
- การอาศัยกลไกทางการเงินระหว่างประเทศ (อันได้แก่ GEF หรือ Global Environment Facility และกลไกของสถาบันการเงินที่ทรงอิทธิพล เช่น ธนาคารโลก) ช่วยให้การผลักดันการเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น

(3) การรวมเอาป่ามาเป็นแหล่งเก็บกัก (Sinks) มาเป็นทางเลือกในการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วถกฉวยโอกาสที่ทำให้ตนเองต้อง “ขยับ” น้อยมาก หรือเสียต้นทุนในการลดการปล่อยออกน้อยลง ขณะเดียวกันเป็นการโยน “เผือกร้อน” ใส่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่ง (1) มีการดูแลรักษาป่าไม่ดี (จึงทำให้ “โอกาส” กลายเป็น “ปัญหา”) (2) จำกัดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ให้แคบลงจากเดิม และ (3) มีองค์ความรู้เรื่อง Sinks น้อยกว่าประเทศ Annex I ขึ้นนำ “เผือกร้อน” นี้ ทำให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศกำลังพัฒนามีข้อจำกัด หรือ ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง

(4) ถ้าองค์ประกอบของนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำของโลกที่อยู่ใน Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ที่เป็น “สมอง” ด้านวิชาการให้กับ UNFCCC จะเห็นว่าเกือบทั้งหมดมาจากประเทศพัฒนาแล้ว ข้อเท็จจริงนี้ แม้จะสะท้อนให้เห็นขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แต่ในอีกด้านหนึ่ง ดอกลำโพงให้เห็นความด้อยหรือความอ่อนแอของฝ่ายหลังที่ทำให้ความสามารถในการต่อรองหรือเข้าใจ “วิทยาศาสตร์” ของปัญหาด้อยลงไปด้วย จริงอยู่ แม้จะมีช่องให้ตรวจสอบ (review) ผลการศึกษาที่เป็นกลาสนี้ได้ แต่ถ้าประเทศขาดภูมิปัญญาที่จะไปตรวจสอบก็คงไม่ต่างกับเอาคนไม่รู้หนังสือไปอ่านภาษาละติน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ต้องสอนให้คนๆ นั้นอ่านออกเขียนได้เสียก่อนไปอ่านคัมภีร์ มิฉะนั้น ก็คงไม่มีภูมิความรู้ที่จะไปจับผิดนักวิทยาศาสตร์มากด้วยความรู้เหล่านั้น

ความตกลงทางการเมืองที่สรุปในการประชุมรอบที่ 2 สมัยประชุมที่ 6 (เรียก COP 6.5) ที่กรุงบอนน์ เป็นเพียงการสมยอมทางการเมือง เพียงเพื่อ “บีบ” สหรัฐอเมริกาให้เห็นว่าถูกโดดเดี่ยว ซึ่งนับว่าได้ผลพอสมควรในระยะสั้น แต่จะมีผลเกินกว่าผลทางจิตวิทยาต่อไปในระยะยาวหรือไม่นั้นคงมีอนาคต

⁵ การเก็บกัก ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ (Timber products) ได้ และตัดโอกาสการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์อื่น ๆ เช่นการทำเหมือง และการเกษตรกรรม เป็นต้น

เราได้ อีกทั้งเป็นการคาดเดาได้ยากว่า ผลเป็นรูปธรรมของ “ชัยชนะ” ทางการเมืองของพวกเขา “ประชาคมโลก – อเมริกา” นั้น จะเป็นจริงแค่ไหน เพียงใด และพอเพียงตามเป้าหมาย Kyoto Protocol หรือไม่ ?

ประเทศไทยในฐานะ “เปื้อน” ตัวหนึ่งบนกระดานทางการเมืองว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกก็ตกอยู่ในวังวนทางการเมือง และถูกลากจูงให้อยู่ใน “กระแส” ของการต่อสู้ที่เห็นเพียงกลางแพ้นในฐานะของประเทศด้อยพัฒนาดังกล่าวด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

ประเทศไทยไม่มีทางเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามแก้ไขปัญหาระดับโลก แต่ประเทศไทยจะอย่างไร ?

5.2 แรงสื่อกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เกี่ยวกับองค์ความรู้ที่ทั้งปวงของปัญหา โดยเน้นที่

- การสร้างความรู้ความเข้าใจเหตุและผลของปัญหาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อความอยู่รอดและการพัฒนาของกลุ่มชนด้อยโอกาสและมีความอ่อนไหว (vulnerable) สูงๆ ผลกระทบต่อฐานทรัพยากร ผลกระทบต่อภาคเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร (food security) เป็นต้น ปัจจุบันแทบจะไม่มีรูปธรรมของการดำเนินงานเช่นนี้เลย

-นโยบายของประเทศไทย ประเด็นสำคัญคือการเตรียมความพร้อมด้านนโยบายของประเทศไทยในระดับใด มีการประสานงาน / ประสานนโยบายในระบบราชการ และนอกระบบราชการ (เช่นภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม) อย่างไร? ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทที่ควรจะเป็น และที่เป็นจริงอย่างไร ?

- มาตรการและทางเลือกที่ประเทศมีอยู่ ประเทศไทยมีมาตรการและการดำเนินงานอย่างไร ที่จะช่วยให้เรามีส่วนในการแก้ปัญหาระดับโลกที่เราไม่ต้องเจ็บตัว ปังเจกชนหรือองค์กรทำอะไรได้บ้าง?

การ “หยังเสียง” ในหลายวาระของการประชุมด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย พบว่า ประชาชนโดยทั่วไป มีความต้องการที่จะรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาและทางออกของปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวกับโลกและประเทศไทยเป็นอย่างมาก การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความท้าทายในรูปแบบใด ๆ ก็ตามการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องและครบถ้วน จะเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธินี้ไว้กับประชาชนแล้ว (โดยเฉพาะมาตรา 58 ที่กล่าวว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ..”)

เมื่อรู้แล้วประชาชนจะทำอะไรได้? คำตอบนี้ประชาชนคงต้องคิดหาเอาเอง เพราะแต่ละคนหรือองค์กรมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่างกัน

ทว่า การให้ความรู้ ความเข้าใจ และการเสนอทางเลือกเพื่อช่วยกันแก้ปัญหา หรือเพื่อลดผลกระทบจากปัญหา หรือเพื่อเตรียมรับมือกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างซ้ำ ๆ ต่อเนื่อง จะทำไม่

ได้ผลถ้าหากภาพที่สมบูรณ์ที่จะบอกว่า ประเทศไทยได้สั่งสมองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ไปถึงไหนแล้ว เพื่อให้มีโอกาสได้ตรวจสอบคุณภาพงานและบ่งชี้ส่วนขาดที่ต้องต่อเติมให้เต็ม

5.3 ต้องรู้เราและรู้เขา

เมื่อต้องส่งเสริมให้คนของเรารู้จักตัวเราเองดังกล่าวข้างต้นแล้ว การรู้ตัวเราด้วย (หมายถึงประเทศผู้เจรจา) มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน นักวิชาการคงไม่ลุกขึ้นมาทำโดยลำพังด้วยเงินทุน เวลา และความอดสาหัสของตนเองได้ดีเท่ากับการได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันเพิ่มเติมจากภาครัฐและภาคอื่น ๆ เช่น ภาครัฐกิจและองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

การให้ “รู้เขา” ได้ต้องพึ่งพาการวิจัยเชิงวิชาการ การสังเคราะห์ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มีอยู่ค่อนข้างมาก และการสื่อ (Communicate) ความหมายของนัยยะสำคัญของข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น แก่ตัวแทนเจรจาของไทย และสาธารณะชนให้ได้ทราบและเข้าใจ ทั้งนี้ อาจต้องมีกลุ่มคนหรือองค์กรมาทำหน้าที่จัดการในส่วนนี้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีรูปธรรมของการประสานงานดังกล่าว

5.4 ต้องมีอาศรมทางปัญญาในชาติ

“ความยิ่งใหญ่” ของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ไม่มีภาคใด “เป็นเจ้าของ” เฉพาะ อีกทั้ง การลงมือกระทำการใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยประชาชน ชุมชนหรือภาคองค์กรธุรกิจ การรับรู้ข่าวสารเพียงลำพังนั้นไม่พอเพียง การเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การปรับตัวปรับตัวพฤติกรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่จะทำให้เกิดบรรลุผล การเรียนรู้จำเป็นต้องเข้าไปในรั้วของสถาบันการศึกษา เพื่อปฐกฐานความรู้ความเข้าใจ และความรู้ความเข้าใจอันนี้ต้องเข้าไปยังทุกระดับชั้นของสังคมและสาขาอาชีพ เพื่อที่จะสามารถเป็นหุ้นส่วนที่ดีกับชุมชนและภาครัฐได้

ความหมายของอาศรมทางปัญญาในชาติจึง หมายถึง การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลความคิดเห็นอย่างเปิดเผยโดยยึดเอาผลประโยชน์ทางวิชาการและผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก องค์การด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กล่าวถึงข้างต้น สามารถประสานงานกับสถาบันการศึกษาให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ แต่อาศรมทางปัญญานี้จะต้องไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ควรมีทั่วประเทศ

6. จากกรุงเทพถึงโจฮานเนสเบิร์ก

เมื่อถึงเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2545 ประชาคมโลกจะร่วมกันทบทวน การปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ที่เคยตกลงกันไว้เมื่อ 10 ปีก่อนหน้านี้ การตรวจสอบความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกจะเป็นวาระสำคัญหนึ่งที่ประชาคมโลกจะกล่าวถึง ประเทศ

ไทยจะมีส่วนร่วมในการนำเสนอความคืบหน้าของการอนุวัติ Agenda 21 และการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งคงจะหนีไม่พ้นการนำเสนอผลการคำนวณการปล่อยออกก๊าซเรือนกระจก และมาตรการที่มีการเริ่มดำเนินการไปแล้ว ตลอดจนนโยบายที่จะดำเนินการในฐานะสมาชิกประเทศของ UNFCCC คำถามที่จะมีขึ้นตั้งแต่วันนี้จนถึงเดือนกันยายนในปีหน้า คือ

- ทำที่ของไทยเกี่ยวกับ Kyoto Protocol จะเป็นอย่างไร ?
- ทำที่ของไทยต่อ CDM จะเป็นอย่างไร ?
- ข้อเสนอด้าน Capacity Building และการถ่ายทอดเทคโนโลยีมีหน้าตาอย่างไร ?
- ประเทศไทยจะประสานนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการพัฒนาประเทศอย่างไร ?

โลกภายนอกและเงื่อนไขทางการพัฒนาใน พ.ศ.2545 แตกต่างจากปี พ.ศ.2535 เป็นอันมาก ประเทศไทยและสังคมโลกเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ มากมาย สิ่งเหล่านี้อาจจะทำให้ความพยายามตกลงทางการเมือง ที่จะบังเกิดผลในทางปฏิบัติจริงภายใต้กรอบของ UNFCCC เดิมเปลี่ยนไป ประเทศไทยจะยังคงเดินหน้าด้วยวิธีคิด วิธีเจรจาเดิม ๆ อยู่หรือไม่ ? หรือเราควรจะนั่งดีใจท้อให้แตก ทำการบ้านให้ดี คุยกันเองให้รู้เรื่องก่อนที่จะนำข้อเสนอที่ได้ไปเจรจากับประชาคมโลก?

ความเห็นของผู้เขียน และความเห็นที่ยกขึ้นเป็นประเด็นในการเสวนาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการประชุม Earth Summit 2 คือ

(1) การเร่งสร้างความรู้ และความเข้าใจให้เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด ที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ต้องถือเป็นหน้าที่ต้องสนับสนุนให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

(2) เร่งให้เกิดอาศรม ทางปัญญา และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยสถาบันการศึกษาและสผ.ต้องเป็นหลักในเรื่องนี้

(3) การหาทรัพยากร และบุคคลที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยผลกระทบด้านต่างๆต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ผูกโยงกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ สผ.ในฐานะ National Focal Point จะต้องเป็นฝ่ายบอกกับสังคมวิจัยว่า ต้องการองค์ความรู้ในด้านใดโดยสกว.อาจจะเป็นหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือ แต่มิใช่หน่วยงานหลัก

(4) จำเป็นต้องจัดทำกลยุทธ์ระยะยาว (Long – term strategy) เพื่อการดำเนินงานในทุกด้านของประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองและการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมด้านการสนองตอบต่อผลกระทบด้านต่างๆ จากปัญหาโลกร้อน

(5) ความจำเป็นต้องบูรณาการนโยบาย และแผนงานของภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ๆที่จะมีตามมาจากการเจรจาและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังเกิดขึ้นจริง

(6) การหาทางจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านที่มีกำลังคน และทรัพยากรที่จะประสานงานอย่างรอบด้านทั้งเรื่องการวิจัย การสนับสนุนการเจรจาต่อรองและการดำเนินงานที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะในอนาคต (เช่นการจัดทำโครงการภายใต้ CDM เป็นต้น)

7. บันทึกต่อท้าย

การพัฒนาอย่างยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เป็นเรื่องเดียวกันก็ว่าได้ เพราะมีความสำคัญและเป็นปัญหาที่ท้าทายสังคมวิชาการ และการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ เมื่อโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นโดยการค้า – การลงทุน และกลไกของโลกาภิวัตน์อื่นๆ การมองปัญหาอย่างบูรณาการเป็นสิ่งจำเป็นแต่ประเทศไทยไม่อาจอยู่ได้โดยโดดเดี่ยว การกำหนดกลยุทธ์การเจรจาและการพัฒนาประเทศอย่างมีความรู้ และความเท่าทันจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งवाद Rio+10 เป็นเพียงวาระหนึ่งที่ประเทศไทย ไม่เพียงต้องตอบสนองสังคมโลกว่าเรามี “รอยเท้า” ของการพัฒนาในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมาอย่างไร ประเทศไทยต้องตอบตัวเอง และคนไทยด้วยกันเองให้ได้ด้วยว่า เราจะเดินหน้ากันต่อไปอย่างไร เพื่อนำพาสังคมไทยให้มีความสุข ให้ถูกเออาร์ดีเอเปรียบจากสังคมภายนอกน้อยที่สุด ให้ทุกองคาพยพของชาติมีสันติธรรมต่อกันและกันและต่อระบบนิเวศของเราเองมากที่สุด สิ่งที่จะเกิดขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 จะเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น ถ้าหากเราไม่ฉวยโอกาส เอวาระที่เหลื้อมอยู่มาสร้างรูปธรรมของความรู้ ความเข้าใจ ความเท่าทัน และความมีเมตตาธรรม มีสันติธรรมที่กล่าวถึงแล้ว ทุกฝ่ายต้องเริ่มวันนี้ เริ่มที่ไหนก็ได้ เพื่ออย่างน้อยที่สุดประเทศไทยจะไม่เป็นภาระแก่โลก ซึ่งแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของ “เศรษฐกิจพอเพียง” น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นได้ ทันที

สังคมโลก – สังคมไทย และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (บทความสำหรับสื่อมวลชน)

การประชุม Earth Summit ครั้งที่ 1 ที่กรุงริโอเดอจาเนโรในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการวางแผนร่วมกันระหว่างประเทศผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 180 ประเทศ ว่าด้วยเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งจะเป็แนวทางในการพัฒนาของมนุษยชาติในศตวรรษที่ 21 และสิ่งหนึ่งที่เป็นผลจากการประชุมครั้งนี้ด้วย ก็คือ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change) อันเป็ความพยายามให้ประเทศต่าง ๆ ลดการปล่อยก๊าซที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gases) ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น และส่งผลร้ายอื่น ๆ ต่อระบบนิเวศ ทั้งบนบก ทางน้ำ และบรรยากาศของโลก

การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก จึงได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในรูปของข้อตกลง ซึ่งเป็นความร่วมมือในระดับนานาชาติ โดยผ่าน 1) การให้สัตยาบัน กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change , UNFCCC) ซึ่งเป็นผลพวงจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกในปี พ.ศ. 2535 และ 2) การลงนามรับรองพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุมในปี 2540 ณ เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น เป็นการประชุมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ครั้งที่ 3 ของประเทศสมาชิก หรือเรียกกันว่า COP 3¹ (Conference of Parties) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้ว ตลอดจนมีการสร้างกลไกที่จะช่วยประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาอย่างยั่งยืนคู่กับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก กลไกดังกล่าว คือ “กลไกการพัฒนาสะอาด” (Clean Development Mechanism) แต่การให้สัตยาบันโดยสมาชิกประเทศยังไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่วางไว้ เป็นเหตุให้พิธีสารเกียวโต ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม หากจะสรุปโดยภาพรวม ตั้งแต่การให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จนถึงกรัรับรองพิธีสารเกียวโต จนปัจจุบัน ถือว่าการแก้ปัญหาสถานะแวดล้อมโลกและเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็น โดยในเบื้องต้นข้อตกลงหลัก ๆ จากการประชุมที่ริโอฯ มีว่า ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มดำเนินการลดการปล่อยออกก๊าซเรือนกระจก ส่วนประเทศกำลังพัฒนายังไม่ต้องทำอะไร ทั้งนี้ เพราะจากการพัฒนาของประเทศพัฒนาแล้วในเกือบสองศตวรรษที่ผ่านมา เป็นสาเหตุสำคัญเบื้องแรกที่ทำให้เกิดปัญหาด้าน

¹ สมาชิกที่ให้สัตยาบันต่อ UNFCCC จะมาประชุมกันปีละครั้ง ผู้เข้าประชุมประกอบด้วยกรรมการระดับนโยบายสำคัญ ที่จะตัดสินใจในหลาย ๆ เรื่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การประชุมครั้งต่อไปจะเป็นการประชุม COP 7

ภูมิอากาศ ส่วนการประชุมที่เกี่ยวข้อง กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและยุโรป มีพันธกรณีต้องลดก๊าซเรือนกระจกลงอีกเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ของระดับที่มีอยู่ในปี 1990 ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่ร่วมให้สัตยาบัน โดยอ้างถึงความไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐ เนื่องจากยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตาม เช่น จีนกับอินเดีย เป็นต้น

นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา อธิการบดีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กล่าวว่า “ในเวทีเจรจา สมาชิกประเทศทั้งหมด จะเห็นผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลัก ไม่มีใครเป็นนักบุญ การเจรจาก็กลายเป็นเรื่องของการเมืองระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ เช่น จีนและอินเดีย เป็นต้น จะมีทรัพยากรธรรมชาติมาก เช่น ถ่านหิน ซึ่งเมื่อนำไปใช้จะปล่อยก๊าซที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศสูง จึงไม่ยากให้มีข้อตกลง เพราะจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรนี้ในการพัฒนาประเทศ หากต้องเปลี่ยนแปลงไปใช้พลังงานอื่น ๆ จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ”

ในอีกด้านหนึ่ง ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เป็นปัญหาที่ใครลงมือแก้ปัญหาก่อน ก็จะต้องแบกภาระทางการเงินจากการกระทำนั้นเพิ่มขึ้นแต่โดยลำพัง ดร.สิดานนท์ เกษฎาพิพัฒน์ ผู้อำนวยการศูนย์เศรษฐศาสตร์นิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า “โดยหลักการทุกประเทศจำเป็นต้องร่วมมือแก้หรือป้องกันปัญหา แต่โดยเหตุที่แต่ละประเทศ ‘ทำบาป’ ไม่เท่ากัน และในวาระที่ต่างกัน จึงควรจะมี ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เรียกว่า ‘การร่วมรับผิดชอบโดยแตกต่าง’ (Common but Differentiated Responsibilities) ”

แต่จากการเจรจาระหว่างประเทศ ในเรื่องนี้พบว่ามีแนวโน้มที่ประเทศกำลังพัฒนาจะถูกลากจูงเข้าไปให้มีภาระในการแก้ปัญหามากเกินไปต่าง ๆ ที่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นฝ่ายกำหนดโจทย์เพียงฝ่ายเดียวมากขึ้น (ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย) ทั้ง ๆ ที่การร่วมรับผิดชอบโดยแตกต่าง หมายถึงการร่วมมือเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยอยู่ในกรอบสิทธิการพัฒนายั่งยืน ตัวอย่างเช่น กลไกพัฒนาสะอาด (Clean Development Mechanism) หรือ CDM เพราะจะเป็นกลไกที่ประเทศกำลังพัฒนา จะต้องพึ่งทั้งเงินและเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้วในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลง การใช้กลไกนี้มีนัยยะจะทำให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ตามข้อตกลง โดยเสียต้นทุนต่ำกว่าที่จะต้องเสีย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาเกี่ยวกับค่ามาตรฐาน ฐานเปรียบเทียบ (Baseline)² ที่เป็นเรื่องเทคนิคมาก และมีความซับซ้อน

การรับมือของประเทศไทย

² ฐานเพื่อเปรียบเทียบ (Baseline) เป็นระดับการปลดปล่อยที่ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับเปรียบเทียบระดับการปลดปล่อยจริงหรือค่าประมาณ ของโครงการลดผลกระทบต่อภูมิอากาศ ทำให้ทราบถึงประมาณการลดระดับการปลดปล่อยหรือปริมาณการดูดซับที่เพิ่มขึ้นที่น่าเชื่อถือ

ในส่วนของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งโดยตรงต่อระบบนิเวศ การเกษตรและด้านอื่น ๆ อีกมาก แต่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยที่ชัดเจนพอให้ครอบคลุมได้ โดยในทางปฏิบัติประเทศกำลังพัฒนาเช่นไทยตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบ เนื่องจากไม่ใช่ผู้กำหนดกติกาที่เข้มแข็ง ไม่มีข้อมูลทางวิชาการพอเพียงแก่การสนับสนุนการต่อรอง ขาดเงินและเทคโนโลยีในการศึกษาวิจัย ประกอบกับการวิจัยศึกษาแต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เวลาและงบประมาณสูงมาก และขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่มีโอกาสทำงานอย่างต่อเนื่อง จึงมักเปลี่ยนพลับนได้ประชุมหรือขาดอำนาจต่อรอง

จากที่ประชุมเวทีสาธารณะ : จัปกระแส Earth Summit 2 สู่สังคมไทย ซึ่งจัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง ระหว่างนักวิชาการหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และองค์กรเอกชน สรุปได้ว่า การรับมือของประเทศไทยต่อพันธกรณีตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตรวมทั้งการจะรับเอากลไกการพัฒนาสะอาด (CDM) มาใช้หรือไม่ต่อไปในอนาคตนั้น ประเทศไทยควรมี

1. มีหน่วยงานกลางที่อาจจะมีลักษณะเป็น ศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแห่งชาติ (National Climate Change Center) ศูนย์นี้ได้มีการพูดคุยกันมาหลายปี แต่ยังไม่เกิดผลเป็นรูปเป็นร่าง ถึงเวลาที่ประเทศไทยควรมีศูนย์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแห่งชาติเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแล้ว เพื่อ
 - การดำเนินการที่ต่อเนื่อง จากเดิมซึ่งอยู่ในความดูแลของหน่วยราชการซึ่งไม่มีสถานภาพที่แน่ชัดในเชิงบริหารจัดการเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเฉพาะ ทำให้ไม่ต่อเนื่อง ไม่มีเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนของชาติในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง
 - ให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่แน่ชัด ด้วยเป้าหมายที่ชัดเจน และมีจำนวนที่มากพอ
 - มีบุคลากรเฉพาะในการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่จะศึกษาหรือดำเนินการรับมือกับผลกระทบทั้งโดยตรงทางธรรมชาติและผลกระทบจากพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ
 - เป็นศูนย์รวมหรือบูรณาการข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งกระจายอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ในปัจจุบัน
2. การศึกษาข้อมูลและการวิจัยหาฐานเพื่อเปรียบเทียบ (Baseline) ในเรื่องต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในส่วนที่ไทยถูกกล่าวหาว่ามีส่วนในการเพิ่มก๊าซเรือนกระจก เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำไปใช้ในเวทีเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ
 - ปัจจุบัน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกำลังผลักดันการศึกษาในเรื่องของกลไกการพัฒนาสะอาด หรือ CDM และ หาฐานเปรียบเทียบที่จำเป็นต่อการใช้ในการแก้ปัญหาหรือป้องกันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนหน่วยงานอื่น เช่นในเรื่อง

ของป่าไม้ที่จะมีผลต่อการปล่อยและดูดซับก๊าซคาร์บอนได้ออกไซด์ เรื่องของการเกิดก๊าซมีเทนในนาข้าว ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีส่วนอย่างมากในการปล่อยก๊าซมีเทนที่เป็นก๊าซเรือนกระจกสำคัญ

3. คณะบุคคลที่จะไปเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศควรเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและเชี่ยวชาญในเรื่องของการเจรจาด้วย เนื่องจากมีข้อมูลอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ต้องอาศัยประสบการณ์และศิลปการเจรจา คณะบุคคลคณะนี้ควรมีองค์ประกอบครอบคลุมที่หลากหลายในสังคม
4. ในส่วนของภาคประชาชนก็มีส่วนที่จะเป็นแนวร่วมเป็นกำลังสนับสนุนการต่อรอง เป็นกระแสดกดันได้ แต่ต้องมีการดำเนินการในทางสาธารณะ เพื่อสร้างความตระหนัก ความเข้าใจ และจิตสำนึกที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ตลอดจนถึงพันธกรณีที่ไทยต้องไปเกี่ยวข้องและอาจต้องปฏิบัติในฐานะสมาชิกของภาคีโลก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยรวม

ภาคผนวก ก2

ธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการเศรษฐกิจไทย

โดย

ดร. ภูษณ ปริยมาโนช

โครงการบรรยายเรื่อง ธรรมชาติของการจัดการเศรษฐกิจไทย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการเศรษฐกิจ กับธรรมชาติ

ประเด็นหลักของการประชุม Earth Summit ครั้งที่ 1 ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 คือ การร่วมกันกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน สงคราม และปัญหาช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา โดยที่ประชุมได้กำหนดแผนร่วมกันเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของมนุษยชาติในศตวรรษที่ 21

สาระสำคัญในการประชุม Earth Summit ครั้งที่ 1 ได้ให้น้ำหนักไปที่การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติระหว่างผู้ใช้และผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยประเด็นในเรื่องของการบริหารจัดการระบบและโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ยังมีได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นสำคัญของการหารือ

แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหลังการประชุมครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 2001 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประเด็นหลักที่ทุกประเทศให้ความสนใจในขณะนี้ (และอาจจะยาวไปถึงปี 2002 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 2) คือ เรื่องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ (Human Capacity Building)

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่มีข้อกำหนดถึงหลักการในการบริหารจัดการที่ดีนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมทั้งโดยภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงบรรษัทข้ามชาติยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาเศรษฐกิจกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรากฏขึ้นในหลายประเทศ รวมทั้งในประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ หลักธรรมชาติจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อเป็นหลักการสำหรับการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่จะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นธรรมทั้งในสังคมระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ (Governance promoting sound Social and Economic Development Management) ทั้งนี้ การจัดการเศรษฐกิจแท้ที่จริงก็คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ก่อประโยชน์สูงสุด โดยธรรมชาติจะเข้ามากำกับให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรขึ้นอย่างเป็นธรรมนั่นเอง

2. ธรรมเนียมปฏิบัติและองค์ประกอบ

2.1 **สาระของธรรมเนียมปฏิบัติ** คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่จะต้องสามารถสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติและนำไปสู่การพัฒนาาร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความสมดุลของการจัดสรรทรัพยากรจะต้องทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมได้ที่เหมาะสมและยอมรับได้ หรือต้องนำไปสู่สถานการณ์ที่เรียกว่า Win-Win Situation

2.2 **องค์ประกอบของธรรมเนียมปฏิบัติ** ADB ได้มีเอกสารเรื่อง Governance : Sound Development Management ในปี 1995 ซึ่งได้ระบุถึงองค์ประกอบพื้นฐานของธรรมเนียมปฏิบัติไว้ 4 ส่วน ได้แก่

- 1) Accountability หมายถึง การบริหารจัดการที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล การตัดสินใจหรือการดำเนินการใด ๆ จะต้องสามารถอธิบายต่อสังคมได้ และจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการบริหารจัดการหรือการตัดสินใจที่ได้ดำเนินการไปแล้ว
- 2) Transparency หมายถึง การบริหารจัดการที่ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสภายใต้กระบวนการที่สามารถป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างบิดเบือน โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต เพื่อให้การกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และการใช้อำนาจดุลพินิจดำเนินไปอย่างไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) Predictability หมายถึง การบริหารจัดการที่สามารถวิเคราะห์ คาดการณ์ได้ล่วงหน้า หรือทราบได้ล่วงหน้าถึงหลักเกณฑ์และข้อพึงปฏิบัติ ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อความสามารถในการเตรียมความพร้อมและสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบ
- 4) Participation หมายถึง การบริหารจัดการที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และในทุกระดับของการบริหารจัดการ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการคิด ตัดสินใจ การดำเนินงาน และการตรวจสอบประเมินผล ซึ่งรวมถึงความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงเพื่อประโยชน์สูงสุดของการมีส่วนร่วม

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อของ ADB แล้ว องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดการเศรษฐกิจไทยอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของประสิทธิภาพและความประหยัด (Efficiency) ซึ่งครอบคลุมทั้งความรวดเร็ว รอบคอบ และประสิทธิผลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

เป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรม (Equity) และความสมดุล (Balance) ในการจัดสรรและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของทุกกลุ่มชนในสังคม รวมทั้งการสร้างสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารหรือรัฐ ซึ่งปัญหาช่องว่างในการพัฒนาและความไม่รับผิดชอบของนักการเมือง/ผู้บริหาร ถือเป็นปัญหาที่เรื้อรังของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยมานาน

3. การจัดการเศรษฐกิจไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.1 การจัดการเศรษฐกิจโดยภาครัฐ

- ก่อนปี 40 รัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเศรษฐกิจหลักในระบบทุนนิยมเสรีและของกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชนและสังคมส่วนรวม การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับรากหญ้าในการตัดสินใจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังมีข้อจำกัด และผู้กำหนดนโยบายและผู้ใช้อำนาจรัฐขาดความรับผิดชอบต่อผู้จัดการเศรษฐกิจที่ผิดพลาด (เช่น กรณีปกป้องค่าเงินบาทและกรณีการกำกับดูแลสถาบันการเงิน)
- หลังปี 40 (เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ) เกิดกระแสเรียกร้องในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการพัฒนามากขึ้นและเข้มข้นขึ้นแต่ก็ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจได้เพิ่มมากขึ้นจากการที่รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเงินตามพันธกรณีที่ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศและตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนและประชาชนระดับรากหญ้าเพิ่มมากขึ้น (จะเห็นได้จากนโยบายที่ใช้แรงจูงใจเสี่ยงของพรรคการเมือง)

3.2 การจัดการเศรษฐกิจโดยภาคเอกชน (ภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีในภาคเอกชน จึงเป็นส่วนสำคัญของการผลักดันเศรษฐกิจไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม)

- **ก่อนปี 40** การจัดการธุรกิจยังมีลักษณะของความเป็นครอบครัวหรือพรรคพวกเพื่อนฝูง ซึ่งมีได้แยกผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ทางธุรกิจออกจากกันอย่างชัดเจน การกำหนดนโยบายและการแบ่งปันผลประโยชน์อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ถือหุ้นใหญ่ โดยละเลยสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อย การดำเนินธุรกิจมุ่งที่หวังกำไรสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) และผลกระทบต่อสังคม และมีกรกล่าวถึงหลักบรรษัทภิบาลหรือ Good Corporate Governance ในแวดวงที่จำกัด
- **หลังปี 40** ธุรกิจที่ขาดความโปร่งใสและการบริหารจัดการที่ดีเริ่มล้มหายตายจาก รูปแบบธุรกิจเปลี่ยนจากธุรกิจครอบครัวมาเป็นธุรกิจมืออาชีพเพิ่มขึ้นจากการเข้ามาถือหุ้นโดยนักลงทุนต่างชาติ การดำเนินธุรกิจได้คำนึงถึงการแบ่งปันกำไรสู่สังคมและการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (รวมถึงการนำประเด็นการพัฒนาสังคมมาเป็น campaign ในการโฆษณาสินค้าและบริการ) และการกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการธุรกิจได้คำนึงถึงหลักบรรษัท ภิบาลเพิ่มมากขึ้น

ในอนาคต ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการจัดการเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมามีบทบาทของภาคประชาชนในการจัดการเศรษฐกิจโดยตรงยังไม่เด่นชัดนัก แต่จะมีบทบาทที่โดดเด่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ และบทบาทของกลุ่มชุมชนในการบริหารจัดการเศรษฐกิจภายในชุมชนของตนเองเป็นหลัก

ตัวอย่างของภาคประชาชนที่เข้ามามีบทบาทเด่นชัดในการจัดการเศรษฐกิจโดยตรง คือ การแสดงความเห็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับในช่วงปลายปี พ.ศ. 2541 เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาภายในกระแสนิยมโลกาภิวัตน์และการพัฒนาภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง และการคัดค้านการเสนอกฎหมายรวมบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยและบัญชีสำรองเงินตราเพื่อล้างขาดทุนสะสมของธนาคารแห่งประเทศไทยและลดความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

4. การจัดการเศรษฐกิจไทยโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล

การจัดการเศรษฐกิจนอกจากต้องคำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลควบคู่กันไป

4.1 ธรรมชาติกับการจัดการเศรษฐกิจภาครัฐ ซึ่งภาครัฐจะมีบทบาททั้งที่ เป็นผู้กำหนด นโยบายเศรษฐกิจ ผู้ดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจ และผู้กำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยองค์ ประกอบของธรรมชาติจะต้องแทรกอยู่ในทุกบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ

บทบาทผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ สิ่งสำคัญ คือ ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกระดับ เพื่อนำไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจในกระแสหลักและกระแสรอง และนำไปสู่ความเป็นธรรมของการพัฒนา นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายจะต้องสามารถคาดการณ์ถึง ผลกระทบต่าง ๆ ได้ล่วงหน้า เพื่อหาทางในการแก้ไขปัญหาหรือลดจุดอ่อนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ รวมทั้งจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องและทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

บทบาทผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ต้องคำนึงถึงหลักของความประหยัดและประสิทธิภาพ ภาครัฐจะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน การดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะต้องมีความโปร่งใสและคุ้มค่า และต้องส่งเสริมให้ประชาชนและเอกชนเข้า มามีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

บทบาทผู้กำกับควบคุมเศรษฐกิจ การกำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมการดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะต้องมีความโปร่งใส กล่าวคือ ภาคเอกชนและประชาชนจะต้องสามารถทราบ ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองได้อย่างชัดเจนจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่กำหนด มิใช่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจ และการออกกฎเกณฑ์จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อสร้างความ เป็นธรรมในการแข่งขันและเพื่อส่งเสริมให้กลไกตลาดดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์

4.2 ธรรมชาติกับการจัดการเศรษฐกิจภาคเอกชน ต้องส่งเสริมให้เกิด Good Corporate Governace ในภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ เมื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจในภาคธุรกิจเอกชนดำเนินภายใต้ หลักธรรมชาติ ก็จะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความยั่งยืนและเป็นธรรม

4.3 ธรรมชาติกับการจัดการเศรษฐกิจภาคประชาชน ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบกระจายอำนาจในอนาคต ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการจัดการเศรษฐกิจได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งความสามารถของคนในชุมชนในการจัดการเศรษฐกิจชุมชนและ ทรัพยากรในชุมชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันในการกำหนดรูปแบบของธรรมชาติสำหรับภาค ประชาสังคม (เสนอคำว่า Good People Governace) เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการระหว่างกัน ในชุมชน และประชาสังคม

5. การสร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมธรรมชาติในระบบการจัดการเศรษฐกิจไทย

สิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีส่วนในการจัดการเศรษฐกิจไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และรองรับภาคประชาชนในอนาคต คือ

5.1 เร่งกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนให้เกิดรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรับรองสิทธิของชุมชนในการพัฒนาตนเองและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56, 78 และ 79) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย (มาตรา 76) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (มาตรา 59) และการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดควบคู่ไปกับการดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภค และการป้องกันการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ (มาตรา 87)

5.2 ผลักดันการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับข้อ 5.1 และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจปกติของภาคเอกชนและไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

5.3 ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในการจัดการเศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคต ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการเศรษฐกิจและสังคมตามหลักธรรมาภิบาล และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

25Oct,2001

สรุปการอภิปราย
“ธรรมาภิบาลของการจัดการเศรษฐกิจไทย”

นำเสนอโดย

ดร.ภูษณ ปรีธะมาโนช

ประธานกรรมการสถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ

การอภิปรายประกอบด้วย 3 ส่วน โดยส่วนแรกชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของระบบโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบโลกกับ Good Governance ส่วนที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าการขาดธรรมาภิบาลทำให้ชาติล่มสลายได้อย่างไรและสุดท้ายจะขอความเห็นจากผู้ร่วมอภิปรายเพื่อเสนอแนวยุทธศาสตร์ว่า Good Governance หรือธรรมาภิบาลกับการจัดการเศรษฐกิจไทยควรจะมีแนวอย่างไร

สังคมโลกกับธรรมาภิบาล

สังคมโลกมีพื้นฐานดั้งเดิมมาจากสังคมเกษตรซึ่งมีองค์ความรู้ที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่สั่งสมยาวนานเรียกว่า“ภูมิปัญญาท้องถิ่น” (Local wisdom) และมีวิถีความเป็นอยู่ร่วมกันเรียกว่า “วัฒนธรรม” ภายใต้สังคมเกษตร สมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยสมานฉันท์และเอื้ออารีต่อกัน สังคมในยุคนี้มีการบริหารจัดการที่ตัว มีการจัดหมวดหมู่ จัดลำดับความสำคัญและจัดวางโครงสร้างสังคมที่ลงตัวโดยอาศัยการยึดมั่นต่อระบบคุณธรรมและระบบอาวุโส การผลิตในสังคมการเกษตรอิงกับธรรมชาติและผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเพื่อชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงพึ่งพาตนเอง สมาชิกในสังคมเกษตรอยู่ร่วมกันด้วยความสมานฉันท์และเอื้ออารี มีความอบอุ่นและมีน้ำใจ สังคมในยุคดังกล่าวจึงมีธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

สองร้อยปีที่ผ่านมาสังคมโลกก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมและเปลี่ยนแปลงพื้นฐานจากสังคมเกษตรมาสู่สังคมอุตสาหกรรม (Industrial base society) มีความเชื่อพื้นฐานว่า“ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ระบบการผลิตของสังคมเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งมีผลิตจำนวนมากโดยใช้ปัจจัยการผลิตจำนวนมากภายใต้อิทธิพลของ “ทฤษฎีความได้เปรียบ” ซึ่งกล่าวว่าแต่ละประเทศควรผลิตสินค้าที่ได้เปรียบด้านการแข่งขันและส่งสินค้าไปยังประเทศที่มีความได้เปรียบด้านการแข่งขันของสินค้านั้นน้อยกว่า

สังคมอุตสาหกรรมยึดมั่นในแนวคิดของการแสวงหากำไรภายใต้แนวคิดของการแข่งขันเสรี โดยเชื่อมั่นว่ากลไกตลาดจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ระบบการผลิตในสังคมอุตสาหกรรมเน้นเพื่อขายและมุ่งหวังผลกำไรทั้งโดยวิธีการลดต้นทุนการผลิตและตั้งราคาขายสูงสุด สังคมอุตสาหกรรมให้ความสำคัญต่อ “ทุน” ในฐานะปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญในระบบ

เศรษฐกิจ ปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆที่มีส่วนทำให้ระบบทุนขับเคลื่อนได้จึงมีแรงดึงดูดให้คนพยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับ “ทุน” จึงมีความหอมหวานในระบบอุตสาหกรรม

วิถีชีวิตของปัจเจกชนภายใต้สังคมอุตสาหกรรมยึดมั่นต่อเสรีภาพ อิสระภาพส่วนตัว และละเลยความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม ปัจเจกชนยกภาระในการดูแลและรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่รัฐบาล สังคมโลกได้ก้าวสู่ภาวะที่มนุษย์ยึดมั่นในความเป็นตัวของตัวเองและมุ่งหวังประโยชน์จากสังคมมากกว่าที่จะเป็นผู้ให้ ความเอื้ออาทรสมานฉันท์ลดลง

การก้าวสู่สังคมอุตสาหกรรมทำให้แนวคิดของธรรมาภิบาลลดความสำคัญลง สมาชิกของสังคมให้ความสำคัญต่อกำไรโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรมแห่งการได้มา ระบบการศึกษาละเลยให้ผู้เรียนตระหนักและเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการศึกษาด้านการบริหารธุรกิจที่เน้นให้ผู้เรียนประกอบธุรกิจโดยมุ่งหวังผลกำไรสูงสุด ความสนใจของปัจเจกชนมุ่งเน้นที่ “วัตถุ” และเชื่อในสิ่งที่พิสูจน์ได้ซึ่งเรียกว่า “Material Science” ละเลยความเชื่อในการสร้างสมคุณงามความดี ละเลยต่อปัญญา

การเรียนการสอนในระบบการศึกษามุ่งเน้นให้ผู้เรียนเป็นนักแสวงหากำไร ทั้งนี้สะท้อนจากความแพร่หลายของหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารธุรกิจ (Master in Business Management: MBA) ขณะเดียวกันหลักสูตรการเรียนสอนโดยทั่วไปมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมและหน้าที่พลเมืองที่ลดลง

แนวคิดอุตสาหกรรมนิยมและความเชื่อเฉพาะสิ่งที่พิสูจน์ได้ซึ่งมีระบบทุนนิยมเป็นแกนได้ทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมมานาน โลกให้ความสำคัญกับระบบทุนและเน้นกับคำว่าวิทยาศาสตร์ (Material Science) ซึ่งแปลว่าพิสูจน์ได้ ไม่เชื่อและไม่ศรัทธาในระบบคุณความดี ไม่เชื่อในไสยศาสตร์ การละเลยต่อความเชื่อเหล่านี้ทำให้ระบบโลกเปลี่ยนแปลงไปจากการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับจิตใจที่กายภาพและวัตถุมากขึ้นและมนุษย์ขาดความลึกซึ้งในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์

ยุคอุตสาหกรรมจึงเป็นยุคแห่งการทำลายภูมิปัญญาดั้งเดิมของมนุษย์ที่กำลังดำเนินมานานโดยมีทุนนิยมเป็นแกน การแพร่ขยายแนวคิดทุนนิยมเสรีโดยอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและองค์กรการค้าโลกได้ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จนนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา โลกได้ก้าวสู่ “ภาวะแห่งความไร้สมดุล” ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกำลังพัฒนาถูกกดขี่เพื่อสนองความมั่งคั่งของประเทศพัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าทุนนิยมไม่ดี แต่แนวคิดทุนนิยมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันเพราะปัญหาหลายอย่างที่เกิดจากผลกระทบในแง่ลบของระบบทุนนิยมได้แสดงผลชัดเจนขึ้นทั้งในด้านความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งด้านวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาค

ในการประชุม Earth Summit ในปี ค.ศ.1992 เป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงกระทบในทางลบจากการพัฒนาภายใต้แนวคิดอุตสาหกรรมนิยม โดยมีการกล่าวถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนและการนำธรรมชาติมาให้บริการให้มาสู่ระบบโลกอีกครั้ง เริ่มมีการระดมความคิดเพื่อนำธรรมชาติมาเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน

“Green Society” และ “Digital Society” กระแสแนวคิดที่ท้าทายการเปลี่ยนแปลง

ภาวะแห่งความไร้สมดุลของระบบโลก และความล้มเหลวขององค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกกระทำจากแรงเหวี่ยงของกระแสทุนนิยมส่งผลให้แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ที่ถูกจุดประกายขึ้นจากการประชุม Earth Summit ในปี 1992 ได้รับความสนใจ และถูกนำมาพิจารณาเพื่อเป็นประเด็นทางเลือกของการพัฒนา กระแสการต่อต้านการค้าเสรีเริ่มปรากฏตัวขึ้น การต่อต้านและไม่ยอมรับเงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นจากองค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศเริ่มปรากฏชัดขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ สะท้อนจากการประท้วงการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก โดยการเดินขบวนยาวถึง 7-8 กิโลเมตรในท่ามกลางอากาศที่หนาวเหน็บ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลกเริ่มมีการขอเจรจาเพื่อขอลดหนี้ให้ประเทศยากจน

สังคมโลกได้ก้าวมาสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ (Knowledge base society) ซึ่งเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญต่อภูมิปัญญาดั้งเดิม ความเชื่อมั่นต่อความสำคัญของทุนลดลง มนุษย์เริ่มให้ความสำคัญต่อมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคมมีการประสมประสานในระหว่างสามมิติ มีการลดความสำคัญในระบบทุน แต่ไปเพิ่มสำคัญของมิติสำคัญของทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติว่า โดยมีความเชื่อว่าโลกสมัยปัจจุบันไม่ใช่เส้นตรงที่ประกอบด้วยระบบทุนแต่เป็นสามเหลี่ยมด้านเท่าเหมือนปิรามิดที่เราเห็นในอียิปต์มีความสำคัญเท่าเทียมกันระหว่างระบบทุน ระบบทรัพยากรมนุษย์ และแน่นอนที่สุดคือระบบทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกเขียนไว้เป็นปรัชญาขณะที่การประชุม ที่ลิโอเดอนาเจอโร ได้บันทึกไว้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาต้องขจัดความยากจนให้ได้ ขจัดสงคราม ขจัดข้อแตกต่างระหว่างประเทศที่พัฒนากับประเทศที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนา แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับความสำคัญมากในทวีปยุโรปมีการประชุมที่ประเทศอังกฤษที่เมืองเบอร์มิงแฮม พูดถึงเรื่องการปฏิวัติโครงสร้างอุตสาหกรรมทางการเงิน มีการกำหนดให้คนทำงานต่อวันน้อยลง

ระบบสังคมที่เราเรียกว่า Knowledge base society หรือสังคมแห่งการเรียนรู้เป็นสังคมที่กำลังมองเห็นความสำคัญของระบบทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ กลับเอาภูมิปัญญาในระบบสังคมเกษตรกลับมาใช้อีกโดยแปลเป็นตัวแทนสื่อใช้เทคโนโลยีในการบันทึก จัดการประชุมเพื่อเผยแพร่และระดมความคิดเห็น ระบบทุนเริ่มล้าสมัย

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ให้คำจำกัดความซึ่งอาจไม่ได้ถูกต้องและครอบคลุมมากนัก กล่าวคือ ธรรมชาติต้องมี Accountability คือการอธิบายต่อสังคมได้ว่า จะทำอะไร มีความมีเหตุผล มีเป้าหมาย ประการต่อมาต้องมีความโปร่งใส (Transparency) สังคมนี้ จะต้องกำหนดได้ให้เห็นได้ กติกาสังคมต้องมีความชัดเจนแก่ทุกคน ประการต่อมาคือ การป้องกัน (Preventive) ป้องกันไม่ให้เกิดสงครามได้ใหม่ ไม่ให้ยาเสพติดมีมากขึ้นได้ใหม่ สร้างสรรค์ให้เกิด ธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องจริยธรรมว่ามีมากน้อยขนาดไหนในหลักธรรมชาติ และประการต่อมาต้องมี Predictability ต้องบอกล่วงหน้าได้ แล้วทราบกระบวนการป้องกันนั้นได้อย่างไร เพราะฉะนั้นถ้ามา ในส่วนสุดท้าย คือการมีส่วนร่วม (Participation) ความสามารถในการวิจารณ์ได้

ธรรมชาติได้รับความสนใจและร่วมมิตบพาทสำคัญในการสร้างสังคมที่ผาสุกควบคู่กับ แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนภายใต้หลักแห่งความสมดุลของการนำปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่ ทุน ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนา แนวคิดการพัฒนาแบบ ยั่งยืนมุ่งเน้นให้มนุษย์อาศัยอยู่ในระบบโลกที่มีความสมดุลโดยนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในระดับที่ เหมาะสม สังคมดังกล่าวนี้เรียกว่า” สังคมสีเขียว” (Green Society)

ในสังคมสีเขียวผู้คนไม่ปฏิเสธเทคโนโลยีแต่นำเทคโนโลยีมาใช้ในระดับที่เหมาะสม มีการ ใช้อินเทอร์เน็ต มีการเครื่องใช้อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน แต่ไม่ได้ตกเป็นทาสของสิ่งเหล่านี้ มีการสอนให้เด็กคุ้นเคยกับการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ กินอยู่อย่างประหยัด พอเพียง ไม่ฟุ้งเฟ้อ ให้ เรียนรู้วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้รู้จักพื้นเพของชุมชนอย่างแท้จริง

แม้ความล้มเหลวของการพัฒนาภายใต้แนวคิดของทุนนิยมเสรีจะผลักดันให้มนุษย์ตระหนัก ถึงความสำคัญของแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน อย่างไรก็ตามกระแสความคลั่งไคล้เทคโนโลยียังคงมีบทบาทครอบงำวิถีชีวิตผู้คน สังคมในอีกฟากหนึ่งก้าวเข้าสู่ ”ยุคดิจิทัล” ซึ่งผู้คนหมกมุ่นคลั่งไคล้ เทคโนโลยี ยึดมั่นและยอมรับเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในชีวิต สมาชิกในสังคมโดดเดี่ยวตัวเองจาก โลกภายนอก ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมลดน้อยลง ปัจเจกชนใช้ชีวิตผ่านเทคโนโลยีทั้ง ระบบการศึกษาและการทำงาน

สังคมไทยในท่ามกลางความเชื่อวาทกรรมของกระแสทุนนิยม

สังคมไทยมีพื้นฐานมาจาก”สังคมเกษตร” ซึ่งสมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความ สมานฉันท์ มีวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ทางสังคมเฉพาะตัว มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ผ่านขบวนการกลั่นกรอง ให้เหมาะสมกับพื้นฐานวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคม สังคมไทยเป็นสังคมประนีประนอมเคารพผู้ อาวุโสยึดมั่นในระบบจริยธรรม มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมศรัทธาและเชื่อมโยงความรัก สามัคคีของประชาชน และมีผู้นำโดยธรรมชาติที่สมาชิกในชุมชนให้ความเคารพนับถือ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้แนวคิดของอุตสาหกรรมนิยมได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การเปิดเสรีด้านตลาดเงินตลาดทุนตามกรอบแนวคิดกองทุนการเงินระหว่างประเทศและการเปิดเสรีด้านการค้าตามกรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลกโดยขาดการเตรียมความพร้อมพื้นฐานได้ผลักดันให้ประเทศก้าวสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540

การขาดธรรมาภิบาลส่งผลให้การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของไทยไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงเนื่องจากการแก้ปัญหาที่ขาดจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจส่งผลให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถึงแก่นแท้ของปัญหา การปรับโครงสร้างหนี้เป็นเพียงการยืดหนี้ ธนาคารพาณิชย์ไม่ใช้มาตรการตัดหนี้สูญเนื่องจากการตัดหนี้สูญทำให้เงินกองทุนของธนาคารลดลงส่งผลให้ธนาคารต้องเพิ่มทุน นายธนาคารไม่ประสงค์สูญเสียความเป็นเจ้าของธนาคารจึงร่วมหัวกับเจ้าของบริษัทลูกหนี้ปรับโครงสร้างหนี้แบบปลอม ในที่สุดหนี้เหล่านี้ก็เป็นภาระแก่ประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกเหนือจากภาคเอกชนจะขาดธรรมาภิบาลแล้ว ภาครัฐบาลก็อยู่ในฐานะที่ไม่แตกต่างกัน นักการเมืองบริหารประเทศชาติโดยขาดความตระหนักถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริงแต่คำนึงผลประโยชน์ตัวเองและพวกพ้องเป็นหลัก

นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตคนไทยแล้ว ประเทศไทยยังประสบกับ “วิกฤตทางปัญญา” อันเนื่องมาจากการเปิดรับวัฒนธรรมต่างชาติอย่างขาดการกลั่นกรอง ขาดความศรัทธาต่อภูมิปัญญาของตนเอง ไม่รู้ไม่เข้าใจพื้นฐานของตนเอง ขาดความภูมิใจในวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของตนเอง ยึดมั่นต่อวัฒนธรรมผู้ตาม ภาวะวิกฤตทางปัญญาที่เกิดขึ้นทำให้เราต้องยึดแนวคิดของต่างชาติมาแก้ปัญหาที่เราประสบอยู่

แนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสนใจในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 มีหลายมาตราที่สอดคล้องกับแนวทางธรรมาภิบาล เช่น การกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การรับรองสิทธิของบุคคลที่ร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในอันที่จะอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

“ธรรมาภิบาล”...ทางออกของสังคมไทย

ระบบการบริหารจัดการที่ละเลยต่อธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสาเหตุพื้นฐานที่นำประเทศไทยไปสู่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 การแก้ปัญหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยให้วิกฤตการณ์ส่งผลกระทบรุนแรงยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ยังไม่มีความ

คืบหน้าและยังเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ในขณะนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่บริษัทในภาคการผลิตเนื่องจากการแก้ปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ไม่มีความคืบหน้าเพราะธนาคารพาณิชย์ไม่ตัดหนี้สูญเนื่องจากการตัดหนี้สูญทำให้ฐานะเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลงซึ่งส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเพิ่มทุน ทำให้ฐานะความเจ้าของของกลุ่มทุนเดิมลดลง ขณะที่ถูกหนี้ขาดความรับผิดชอบต่อภาระหนี้ที่ก่อขึ้น ขาดความตระหนักที่จะพัฒนากิจการให้เจริญก้าวหน้า ปฏิเสธทุนใหม่ ขาดความโปร่งใสในการจัดการ ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุพื้นฐานให้การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ไม่มีความคืบหน้า

การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารจัดการในระบบเศรษฐกิจและสังคมควรประกอบด้วยยุทธศาสตร์พื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการ ประการสำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญคือต้องเร่งสร้าง “ฐานที่ข้อมูล” ที่ถูกต้องทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชน เนื่องจากข้อมูลที่ถูกต้องนำไปสู่การมองและวิเคราะห์ปัญหาที่ชัดเจนและทันต่อสถานการณ์ซึ่งสามารถทำให้เราออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับปัญหา ประการที่ 2 รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับวิกฤตปัญญา เร่งสร้างความภูมิใจในเอกลักษณ์และวัฒนธรรมไทย เร่งสนับสนุนและรื้อฟื้นภูมิปัญญาอันเป็นมรดกสำคัญของท้องถิ่น และประการที่ 3 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลต้องให้ความสำคัญคุ้มครองและเกื้อหนุนองค์กรและบุคคลที่ยึดมั่นต่อระบบธรรมาภิบาลโดยการสร้างแรงจูงใจสนับสนุนทั้งด้านวัตถุตอบแทนนอกเหนือจากการสรรเสริญเยินยอ เช่น องค์กรที่มีระบบบัญชีที่ถูกต้องโปร่งใสควรได้รับการลดภาษีและได้รับสิทธิพิเศษจากนโยบายของรัฐบาล บุคคลที่มีธรรมาภิบาลควรได้รับผลตอบแทนในรูปของสวัสดิการสังคมพิเศษที่ตกทอดถึงลูกหลาน ขณะเดียวกันต้องสร้างระบบการลงโทษที่เด็ดขาดต่อองค์กรและบุคคลที่ละเลยระบบธรรมาภิบาล

การเริ่มต้นนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการต้องเริ่มต้นจากจุดเล็กๆทั้งในระดับครอบครัวและชุมชนโดยการสนับสนุนของภาครัฐ ภาคการเมืองซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศควรนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้โดยการสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในรูปของการทำประชาพิจารณ์และการรับฟังการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงที่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ธรรมภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสร้างการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีเมตตาธรรมบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปการอภิปราย
“ธรรมาภิบาลของการจัดการเศรษฐกิจไทย”

นำเสนอโดย

ดร.ภูษณ ปรีธะมาโนช

ประธานกรรมการสถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ

การอภิปรายประกอบด้วย 3 ส่วน โดยส่วนแรกชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของระบบโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบโลกกับ Good Governance ส่วนที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าการขาดธรรมาภิบาลทำให้ชาติล่มสลายได้อย่างไรและสุดท้ายจะขอความเห็นจากผู้ร่วมอภิปรายเพื่อเสนอแนวยุทธศาสตร์ว่า Good Governance หรือธรรมาภิบาลกับการจัดการเศรษฐกิจไทยควรจะมีแนวอย่างไร

สังคมโลกกับธรรมาภิบาล

สังคมโลกมีพื้นฐานดั้งเดิมมาจากสังคมเกษตรซึ่งมีองค์ความรู้ที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่สั่งสมยาวนานเรียกว่า“ภูมิปัญญาท้องถิ่น” (Local wisdom) และมีวิถีความเป็นอยู่ร่วมกันเรียกว่า “วัฒนธรรม” ภายใต้สังคมเกษตร สมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยสมานฉันท์และเอื้ออารีต่อกัน สังคมในยุคนี้มีการบริหารจัดการที่ตัว มีการจัดหมวดหมู่ จัดลำดับความสำคัญและจัดวางโครงสร้างสังคมที่ลงตัวโดยอาศัยการยึดมั่นต่อระบบคุณธรรมและระบบอาวุโส การผลิตในสังคมการเกษตรอิงกับธรรมชาติและผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเพื่อชุมชนซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงพึ่งพาตนเอง สมาชิกในสังคมเกษตรอยู่ร่วมกันด้วยความสมานฉันท์และเอื้ออารี มีความอบอุ่นและมีน้ำใจ สังคมในยุคดังกล่าวจึงมีธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

สองร้อยปีที่ผ่านมาสังคมโลกก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมและเปลี่ยนแปลงพื้นฐานจากสังคมเกษตรมาสู่สังคมอุตสาหกรรม (Industrial base society) มีความเชื่อพื้นฐานว่า“ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ระบบการผลิตของสังคมเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งมีผลิตจำนวนมากโดยใช้ปัจจัยการผลิตจำนวนมากภายใต้อิทธิพลของ “ทฤษฎีความได้เปรียบ” ซึ่งกล่าวว่าแต่ละประเทศควรผลิตสินค้าที่ได้เปรียบด้านการแข่งขันและส่งสินค้าไปยังประเทศที่มีความได้เปรียบด้านการแข่งขันของสินค้านั้นน้อยกว่า

สังคมอุตสาหกรรมยึดมั่นในแนวคิดของการแสวงหากำไรภายใต้แนวคิดของการแข่งขันเสรี โดยเชื่อมั่นว่ากลไกตลาดจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ระบบการผลิตในสังคมอุตสาหกรรมเน้นเพื่อขายและมุ่งหวังผลกำไรทั้งโดยวิธีการลดต้นทุนการผลิตและตั้งราคาขายสูงสุด สังคมอุตสาหกรรมให้ความสำคัญต่อ “ทุน” ในฐานะปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญในระบบ

เศรษฐกิจ ปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆที่มีส่วนทำให้ระบบทุนขับเคลื่อนได้จึงมีแรงดึงดูดให้คนพยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับ “ทุน” จึงมีความหอมหวานในระบบอุตสาหกรรม

วิถีชีวิตของปัจเจกชนภายใต้สังคมอุตสาหกรรมยึดมั่นต่อเสรีภาพ อิสระภาพส่วนตัว และละเลยความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม ปัจเจกชนยกภาระในการดูแลและรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่รัฐบาล สังคมโลกได้ก้าวสู่ภาวะที่มนุษย์ยึดมั่นในความเป็นตัวของตัวเองและมุ่งหวังประโยชน์จากสังคมมากกว่าที่จะเป็นผู้ให้ ความเอื้ออาทรสมานฉันท์ลดลง

การก้าวสู่สังคมอุตสาหกรรมทำให้แนวคิดของธรรมาภิบาลลดความสำคัญลง สมาชิกของสังคมให้ความสำคัญต่อกำไรโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรมแห่งการได้มา ระบบการศึกษาละเลยให้ผู้เรียนตระหนักและเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการศึกษาด้านการบริหารธุรกิจที่เน้นให้ผู้เรียนประกอบธุรกิจโดยมุ่งหวังผลกำไรสูงสุด ความสนใจของปัจเจกชนมุ่งเน้นที่ “วัตถุ” และเชื่อในสิ่งที่พิสูจน์ได้ซึ่งเรียกว่า “Material Science” ละเลยความเชื่อในการสร้างสมคุณงามความดี ละเลยต่อปัญญา

การเรียนการสอนในระบบการศึกษามุ่งเน้นให้ผู้เรียนเป็นนักแสวงหากำไร ทั้งนี้สะท้อนจากความแพร่หลายของหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารธุรกิจ (Master in Business Management: MBA) ขณะเดียวกันหลักสูตรการเรียนสอนโดยทั่วไปมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมและหน้าที่พลเมืองที่ลดลง

แนวคิดอุตสาหกรรมนิยมและความเชื่อเฉพาะสิ่งที่พิสูจน์ได้ซึ่งมีระบบทุนนิยมเป็นแกนได้ทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมมานาน โลกให้ความสำคัญกับระบบทุนและเน้นกับคำว่าวิทยาศาสตร์ (Material Science) ซึ่งแปลว่าพิสูจน์ได้ ไม่เชื่อและไม่ศรัทธาในระบบคุณความดี ไม่เชื่อในไสยศาสตร์ การละเลยต่อความเชื่อเหล่านี้ทำให้ระบบโลกเปลี่ยนแปลงไปจากการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับจิตใจที่กายภาพและวัตถุมากขึ้นและมนุษย์ขาดความลึกซึ้งในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์

ยุคอุตสาหกรรมจึงเป็นยุคแห่งการทำลายภูมิปัญญาดั้งเดิมของมนุษย์ที่กำลังดำเนินมานานโดยมีทุนนิยมเป็นแกน การแพร่ขยายแนวคิดทุนนิยมเสรีโดยอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและองค์กรการค้าโลกได้ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จนนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา โลกได้ก้าวสู่ “ภาวะแห่งความไร้สมดุล” ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกำลังพัฒนาถูกกดขี่เพื่อสนองความมั่งคั่งของประเทศพัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าทุนนิยมไม่ดี แต่แนวคิดทุนนิยมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันเพราะปัญหาหลายอย่างที่เกิดจากผลกระทบในแง่ลบของระบบทุนนิยมได้แสดงผลชัดเจนขึ้นทั้งในด้านความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งด้านวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาค

ในการประชุม Earth Summit ในปี ค.ศ.1992 เป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงกระทบในทางลบจากการพัฒนาภายใต้แนวคิดอุตสาหกรรมนิยม โดยมีการกล่าวถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนและการนำธรรมชาติมาให้บริการให้มาสู่ระบบโลกอีกครั้ง เริ่มมีการระดมความคิดเพื่อนำธรรมชาติมาเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน

“Green Society” และ “Digital Society” กระแสแนวคิดที่ท้าทายการเปลี่ยนแปลง

ภาวะแห่งความไร้สมดุลของระบบโลก และความล้มเหลวขององค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกกระทำจากแรงเหวี่ยงของกระแสทุนนิยมส่งผลให้แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ที่ถูกจุดประกายขึ้นจากการประชุม Earth Summit ในปี 1992 ได้รับความสนใจ และถูกนำมาพิจารณาเพื่อเป็นประเด็นทางเลือกของการพัฒนา กระแสการต่อต้านการค้าเสรีเริ่มปรากฏตัวขึ้น การต่อต้านและไม่ยอมรับเงื่อนไขที่ถูกกำหนดขึ้นจากองค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศเริ่มปรากฏชัดขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ สะท้อนจากการประท้วงการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก โดยการเดินขบวนยาวถึง 7-8 กิโลเมตรในท่ามกลางอากาศที่หนาวเหน็บ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลกเริ่มมีการขอเจรจาเพื่อขอลดหนี้ให้ประเทศยากจน

สังคมโลกได้ก้าวมาสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ (Knowledge base society) ซึ่งเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญต่อภูมิปัญญาดั้งเดิม ความเชื่อมั่นต่อความสำคัญของทุนลดลง มนุษย์เริ่มให้ความสำคัญต่อมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคมมีการประสมประสานในระหว่างสามมิติ มีการลดความสำคัญในระบบทุน แต่ไปเพิ่มสำคัญของมิติสำคัญของทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติว่า โดยมีความเชื่อว่าโลกสมัยปัจจุบันไม่ใช่เส้นตรงที่ประกอบด้วยระบบทุนแต่เป็นสามเหลี่ยมด้านเท่าเหมือนปิรามิดที่เราเห็นในอียิปต์มีความสำคัญเท่าเทียมกันระหว่างระบบทุน ระบบทรัพยากรมนุษย์ และแน่นอนที่สุดคือระบบทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกเขียนไว้เป็นปรัชญาขณะที่การประชุม ที่ลิโอเดอนาเจอโร ได้บันทึกไว้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาต้องขจัดความยากจนให้ได้ ขจัดสงคราม ขจัดข้อแตกต่างระหว่างประเทศที่พัฒนากับประเทศที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนา แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับความสำคัญมากในทวีปยุโรปมีการประชุมที่ประเทศอังกฤษที่เมืองเบอร์มิงแฮม พูดถึงเรื่องการปฏิวัติโครงสร้างอุตสาหกรรมทางการเงิน มีการกำหนดให้คนทำงานต่อวันน้อยลง

ระบบสังคมที่เราเรียกว่า Knowledge base society หรือสังคมแห่งการเรียนรู้เป็นสังคมที่กำลังมองเห็นความสำคัญของระบบทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ กลับเอาภูมิปัญญาในระบบสังคมเกษตรกลับมาใช้อีกโดยแปลเป็นตัวแทนสื่อใช้เทคโนโลยีในการบันทึก จัดการประชุมเพื่อเผยแพร่และระดมความคิดเห็น ระบบทุนเริ่มล่าสมัย

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ให้คำจำกัดความซึ่งอาจไม่ได้ถูกต้องและครอบคลุมมากนัก กล่าวคือ ธรรมาภิบาลต้องมี Accountability คือการอธิบายต่อสังคมได้ว่า จะทำอะไร มีความมิเหตุผล มีเป้าหมาย ประการต่อมาต้องมีความโปร่งใส (Transparency) สังคมนี้ จะต้องกำหนดได้ให้เห็นได้ กติกาสังคมต้องมีความชัดเจนแก่ทุกคน ประการต่อมาคือ การป้องกัน (Preventive) ป้องกันไม่ให้เกิดสงครามได้ใหม่ ไม่ให้ยาเสพติดมีมากขึ้นได้ใหม่ สร้างสรรค์ให้เกิด ธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องจริยธรรมว่ามีมากน้อยขนาดไหนในหลักธรรมาภิบาล และประการต่อมาต้องมี Predictability ต้องบอกล่วงหน้าได้ แล้วทราบกระบวนการป้องกันนั้นได้อย่างไร เพราะฉะนั้นถ้ามา ในส่วนสุดท้าย คือการมีส่วนร่วม (Participation) ความสามารถในการวิจารณ์ได้

ธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและร่วมมิตบพาทสำคัญในการสร้างสังคมที่ผาสุกควบคู่กับ แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนภายใต้หลักแห่งความสมดุลของการนำปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่ ทุน ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนา แนวคิดการพัฒนาแบบ ยั่งยืนมุ่งเน้นให้มนุษย์อาศัยอยู่ในระบบโลกที่มีความสมดุลโดยนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในระดับที่ เหมาะสม สังคมดังกล่าวนี้เรียกว่า “สังคมสีเขียว” (Green Society)

ในสังคมสีเขียวผู้คนไม่ปฏิเสธเทคโนโลยีแต่นำเทคโนโลยีมาใช้ในระดับที่เหมาะสม มีการ ใช้อินเทอร์เน็ต มีการเครื่องใช้อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน แต่ไม่ได้ตกเป็นทาสของสิ่งเหล่านี้ มีการสอนให้เด็กคุ้นเคยกับการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ กินอยู่อย่างประหยัด พอเพียง ไม่ฟุ้งเฟ้อ ให้ เรียนรู้วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้รู้จักพื้นเพของชุมชนอย่างแท้จริง

แม้ความล้มเหลวของการพัฒนาภายใต้แนวคิดของทุนนิยมเสรีจะผลักดันให้มนุษย์ตระหนัก ถึงความสำคัญของแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน อย่างไรก็ตามกระแสความคลั่งไคล้เทคโนโลยียังคงมีบทบาทครอบงำวิถีชีวิตผู้คน สังคมในอีกฟากหนึ่งก้าวเข้าสู่ “ยุคดิจิทัล” ซึ่งผู้คนหมกมุ่นคลั่งไคล้ เทคโนโลยี ยึดมั่นและยอมรับเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในชีวิต สมาชิกในสังคมโดดเดี่ยวตัวเองจาก โลกภายนอก ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมลดน้อยลง ปัจเจกชนใช้ชีวิตผ่านเทคโนโลยีทั้ง ระบบการศึกษาและการทำงาน

สังคมไทยในท่ามกลางความเชื่อวาทกรรมของกระแสทุนนิยม

สังคมไทยมีพื้นฐานมาจาก “สังคมเกษตร” ซึ่งสมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความ สมานฉันท์ มีวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ทางสังคมเฉพาะตัว มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ผ่านขบวนการกลั่นกรอง ให้เหมาะสมกับพื้นฐานวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคม สังคมไทยเป็นสังคมประนีประนอมเคารพผู้ อาวุโสยึดมั่นในระบบจริยธรรม มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมศรัทธาและเชื่อมโยงความรัก สามัคคีของประชาชน และมีผู้นำโดยธรรมชาติที่สมาชิกในชุมชนให้ความเคารพนับถือ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้แนวคิดของอุตสาหกรรมนิยมได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การเปิดเสรีด้านตลาดเงินตลาดทุนตามกรอบแนวคิดกองทุนการเงินระหว่างประเทศและการเปิดเสรีด้านการค้าตามกรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลกโดยขาดการเตรียมความพร้อมพื้นฐานได้ผลักดันให้ประเทศก้าวสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540

การขาดธรรมาภิบาลส่งผลให้การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของไทยไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงเนื่องจากการแก้ปัญหาที่ขาดจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจส่งผลให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถึงแก่นแท้ของปัญหา การปรับโครงสร้างหนี้เป็นเพียงการยืดหนี้ ธนาคารพาณิชย์ไม่ใช้มาตรการตัดหนี้สูญเนื่องจากการตัดหนี้สูญทำให้เงินกองทุนของธนาคารลดลงส่งผลให้ธนาคารต้องเพิ่มทุน นายธนาคารไม่ประสงค์สูญเสียความเป็นเจ้าของธนาคารจึงร่วมหัวกับเจ้าของบริษัทลูกหนี้ปรับโครงสร้างหนี้แบบปลอม ในที่สุดหนี้เหล่านี้ก็เป็นภาระแก่ประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกเหนือจากภาคเอกชนจะขาดธรรมาภิบาลแล้ว ภาครัฐบาลก็อยู่ในฐานะที่ไม่แตกต่างกัน นักการเมืองบริหารประเทศชาติโดยขาดความตระหนักถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริงแต่คำนึงผลประโยชน์ตัวเองและพวกพ้องเป็นหลัก

นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตคนไทยแล้ว ประเทศไทยยังประสบกับ “วิกฤตทางปัญญา” อันเนื่องมาจากการเปิดรับวัฒนธรรมต่างชาติอย่างขาดการกลั่นกรอง ขาดความศรัทธาต่อภูมิปัญญาของตนเอง ไม่รู้ไม่เข้าใจพื้นฐานของตนเอง ขาดความภูมิใจในวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของตนเอง ยึดมั่นต่อวัฒนธรรมผู้ตาม ภาวะวิกฤตทางปัญญาที่เกิดขึ้นทำให้เราต้องยึดแนวคิดของต่างชาติมาแก้ปัญหาที่เราประสบอยู่

แนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสนใจในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 มีหลายมาตราที่สอดคล้องกับแนวทางธรรมาภิบาล เช่น การกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การรับรองสิทธิของบุคคลที่ร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในอันที่จะอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

“ธรรมาภิบาล”...ทางออกของสังคมไทย

ระบบการบริหารจัดการที่ละเลยต่อธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสาเหตุพื้นฐานที่นำประเทศไทยไปสู่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 การแก้ปัญหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยให้วิกฤตการณ์ส่งผลกระทบรุนแรงยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ยังไม่มีความ

คืบหน้าและยังเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ในขณะนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่บริษัทในภาคการผลิตเนื่องจากการแก้ปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ไม่มีความคืบหน้าเพราะธนาคารพาณิชย์ไม่ตัดหนี้สูญเนื่องจากการตัดหนี้สูญทำให้ฐานะเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลงซึ่งส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเพิ่มทุน ทำให้ฐานะความเจ้าของของกลุ่มทุนเดิมลดลง ขณะที่ถูกหนี้ขาดความรับผิดชอบต่อภาระหนี้ที่ก่อขึ้น ขาดความตระหนักที่จะพัฒนากิจการให้เจริญก้าวหน้า ปฏิเสธทุนใหม่ ขาดความโปร่งใสในการจัดการ ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุพื้นฐานให้การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ไม่มีความคืบหน้า

การสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารจัดการในระบบเศรษฐกิจและสังคมควรประกอบด้วยยุทธศาสตร์พื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการ ประการสำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญคือต้องเร่งสร้าง “ฐานที่ข้อมูล” ที่ถูกต้องทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชน เนื่องจากข้อมูลที่ถูกต้องนำไปสู่การมองและวิเคราะห์ปัญหาที่ชัดเจนและทันต่อสถานการณ์ซึ่งสามารถทำให้เราออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับปัญหา ประการที่ 2 รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับวิกฤตปัญญา เร่งสร้างความภูมิใจในเอกลักษณ์และวัฒนธรรมไทย เร่งสนับสนุนและรื้อฟื้นภูมิปัญญาอันเป็นมรดกสำคัญของท้องถิ่น และประการที่ 3 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลต้องให้ความสำคัญคุ้มครองและเกื้อหนุนองค์กรและบุคคลที่ยึดมั่นต่อระบบธรรมาภิบาลโดยการสร้างแรงจูงใจสนับสนุนทั้งด้านวัตถุตอบแทนนอกเหนือจากการสรรเสริญเยินยอ เช่น องค์กรที่มีระบบบัญชีที่ถูกต้องโปร่งใสควรได้รับการลดภาษีและได้รับสิทธิพิเศษจากนโยบายของรัฐบาล บุคคลที่มีธรรมาภิบาลควรได้รับผลตอบแทนในรูปของสวัสดิการสังคมพิเศษที่ตกทอดถึงลูกหลาน ขณะเดียวกันต้องสร้างระบบการลงโทษที่เด็ดขาดต่อองค์กรและบุคคลที่ละเลยระบบธรรมาภิบาล

การเริ่มต้นนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการต้องเริ่มต้นจากจุดเล็กๆทั้งในระดับครอบครัวและชุมชนโดยการสนับสนุนของภาครัฐ ภาคการเมืองซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศควรนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้โดยการสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในรูปของการทำประชาพิจารณ์และการรับฟังการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงที่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ธรรมภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสร้างการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีเมตตาธรรมบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภาคผนวก ก3

การพัฒนาที่พอเพียงกับ EARTH SUMMIT 2002

โดย

ดร. สุภาพ พัส่อง

EARTH SUMMIT 2002 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

โดย สุภาพ พัสทอง

๑. ริโอ เดอ จาเนโร และการพัฒนาที่ยั่งยืน

มีหลักฐานที่ชัดเจนมากพอที่แสดงว่าช่องว่างระหว่างผลการพัฒนาของประเทศฝ่ายหนึ่งกับประเทศฝ่ายได้ยิ่งนานวันก็ยิ่งถ่างห่างกันออกไปทุกที¹ ขณะที่ความยากจนในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศฝ่ายได้เพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกโดยเฉพาะในประเทศยากจนเหล่านี้กลับเสื่อมโทรมลง ภาวะเช่นนี้นำไปสู่การประชุมสุดยอดแห่งโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร เมื่อปี ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณาปัญหา การพัฒนาของโลก

การประชุมนี้สรุปว่า ปัญหาของการพัฒนาอยู่ที่ ความยากจนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอันเป็นผล จากการพัฒนา ที่ประชุมนี้เห็นพ้องกันว่า การพัฒนาที่เป็นมาไม่ก่อให้เกิดผลดีที่ยั่งยืน เพราะเป็นการพัฒนาที่เร่งผลิต เร่งใช้ทรัพยากร ทำให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม และหมดเปลืองอย่างรวดเร็ว การประชุมนี้จึงเรียกร้องให้ประชาคมโลกทบทวนผลของการพัฒนาแล้วหาหนทางพัฒนาที่ไม่ทำลายทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนาใหม่นี้ เป็นที่ยอมรับกันในประชาคมโลกในฐานะเป็นกระบวนการทัศน์การพัฒนาใหม่ เรียกว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา นิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า หมายถึง การพัฒนาที่สนองความต้องการของปัจจุบัน โดยไม่ทำให้ประชาชนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขาเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้องไม่ทำลายทรัพยากรอันเป็นที่ต้องการ ในอนาคต²

ในที่นี้จะไม่ถามว่าทำไมการพัฒนาที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่จึงไม่ยั่งยืน มีแหล่งข้อมูลและความรู้จำนวนมากที่วิพากษ์การพัฒนาและสรุปว่า การพัฒนากระแสหลักนั้นไม่ยั่งยืน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม และความยากจนเป็นหลักฐานพ้องที่ชัดเจนพอ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า แล้วมนุษย์จะแก้ปัญหการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนนี้ อย่างไร ประชาชาติต่าง ๆ ในโลกจะจัดสรรทรัพยากรของโลกและจัดระเบียบโลกกันอย่างไรจึงจะทำให้การพัฒนาก่อ ให้เกิดผลดีอย่างยั่งยืนแท้จริง?

การประชุมสุดยอดที่ริโอ เดอ จาเนโร ได้พยายามตอบคำถามเหล่านี้ โดยได้บรรลุฉันทามติและผลิตเอกสารสำคัญ ๕ เรื่อง ได้แก่

๑. ปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งได้นิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ว่า คือ การพัฒนา ในวันนี้ที่ไม่ขัดขวางความต้องการเพื่อการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในปัจจุบัน และคนรุ่นต่อไป ในอนาคต เพื่อการบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นส่วนสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกได้จากกระบวนการพัฒนา

๒. คำแถลงหลักการเกี่ยวกับป่าไม้ ซึ่งกำหนดเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน ก็ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคตทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและทางจิตใจ

๓. กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอน ไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ ในชั้นบรรยากาศ ที่มีผลทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ และอาจทำให้บรรยากาศผิวโลกร้อนขึ้นอันจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์และระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับน้ำทะเลอาจเพิ่มขึ้นอันเป็นผลเนื่องมาจากการละลายของธารน้ำแข็งในส่วนต่าง ๆ ของโลก

๔. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งรับรองว่าประเทศต่าง ๆ มีสิทธิในทรัพยากรชีวภาพที่ตนมีอยู่ แต่มีความรับผิดชอบที่จะต้องอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

๕. แผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) ซึ่งเปรียบเสมือนแผนแม่บทการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประชาคมโลกที่สะท้อนฉันทมติและพันธกิจทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชาติเพื่อให้การพัฒนาก่อให้เกิดผลดีอย่างยั่งยืนแท้จริง

๒. แผนปฏิบัติการ ๒๑³ (Agenda 21)

เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของแผนปฏิบัติการ ๒๑ ว่าครอบคลุมประเด็นและหัวข้อใดบ้างในกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงขอนำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการ ๒๑ ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา ๔ ส่วน แบ่งเป็น ๔๐ บท ๓๕ เรื่อง แต่ละบทครอบคลุมประเด็นปัญหาตามหัวเรื่องของบทนั้น ๆ มาประกอบไว้ดังนี้⁴

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยมิติทางสังคมและเศรษฐกิจของการพัฒนา ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ๗ เรื่องได้แก่

๑. ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา
๒. การขจัดความยากจน
๓. การเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการบริโภค
๔. ประชากรและความยั่งยืน
๕. การคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของมนุษย์
๖. การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
๗. การตัดสินใจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ส่วนที่ ๒ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ๑๓ เรื่อง

๑. การคุ้มครองชั้นบรรยากาศของโลก
๒. การจัดการดินอย่างยั่งยืน
๓. การแก้ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า
๔. การแก้ไขการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง
๕. การพัฒนาพื้นที่เขตภูเขา
๖. การเกษตรแบบยั่งยืนและการพัฒนาชนบท
๗. การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
๘. การคุ้มครองและการจัดการมหาสมุทร
๙. การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืด
๑๐. การใช้สารเคมีเป็นพิษอย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น
๑๑. การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย
๑๒. การจัดการของเสียที่เป็นของแข็งและน้ำโสโครก
๑๓. การจัดการกากกัมมันตภาพรังสี

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มทางสังคม ภาคการผลิต กลุ่มวิชาชีพ องค์กรทางสังคมที่สำคัญ
รวม ๑๐ กลุ่ม ได้แก่

๑. บทบาทของกลุ่มที่สำคัญ
๒. บทบาทของสตรีในการพัฒนาที่ยั่งยืน
๓. เด็กและเยาวชนในการพัฒนาที่ยั่งยืน
๔. การส่งเสริมบทบาทของคนพื้นเมือง
๕. ความร่วมมือกับองค์กรเอกชน
๖. องค์กรปกครองท้องถิ่น
๗. คนงานและสหภาพแรงงาน
๘. ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม
๙. นักวิทยาศาสตร์และนักเทคโนโลยี
๑๐. การส่งเสริมบทบาทของเกษตรกร

ส่วนที่ ๔ กำหนดวิธีการดำเนินงาน ๘ ประการเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามแนวทางที่กำหนดในส่วนที่ ๑-๓
ได้แก่

๑. การเงินสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน
๒. การถ่ายทอดเทคโนโลยี

๓. วิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
๔. การศึกษา การฝึกอบรม และความตระหนักของประชาชน
๕. การสร้างสมรรถนะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
๖. การจัดองค์การเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
๗. กฎหมายระหว่างประเทศ
๘. ข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ

๓. การประชุมสุดยอดแห่งโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ ๒ (Earth Summit 2)

ในปี ๒๕๔๕ การประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการ ๒๑ จะมีอายุครบ ๑๐ ปี นับว่าเป็นเวลานานพอสมควรที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการนำแผนปฏิบัติการ ๒๑ ไปปฏิบัติโดยประชาชาติ ต่าง ๆ หรือในทางตรงกันข้าม ความไม่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติหรือไม่ได้ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ ๒๑ ประชาคมโลกได้เตรียมการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ ๒ (World Summit on Sustainable Development 2002) เรียกกันสั้น ๆ ว่า Earth Summit 2 ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นในเดือนกันยายน ๒๕๔๕ ณ เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศอาฟริกาใต้ เพื่อสำรวจทบทวนประสบการณ์ใน ๑๐ ปีที่ผ่านมา และเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวพร้อม ๆ กับการแสวงหาหนทางเพื่อปรับปรุงทั้งแผนแม่บทและแนวทางปฏิบัติสำหรับทศวรรษถัด ๆ ไป

ประชาคมโลกคาดหวังกันว่าการประชุมนี้จะมีผลในทาง ทบทวนแก้ไขความผิดพลาด ปรับทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาของโลก ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ประชุมเตรียม ทบทวนเพื่อรายงานผลการพัฒนาในประเทศของตนต่อประชาคมโลกในเหตุการณ์นี้

ประเทศไทย โดยคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (NCSD-Thailand) ได้ดำเนินการระดมความคิดเพื่อประเมินแบบหลายฝ่ายหลายครั้ง จนได้ข้อสรุปเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมดังกล่าว ในฐานะเป็นรายงานความคิดเห็นและผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

รายงานผลการพัฒนาและความคิดเห็นจากประเทศไทย

ผลการทบทวนและข้อสรุปที่สำคัญจากรายงานดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

๑. การทบทวนผลการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งทบทวนในเรื่องต่อไปนี้

๑.๑ ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ สรุปว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมาขาดวิสัยทัศน์ระยะยาว แต่มี การปรับเปลี่ยนที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๘ ที่เน้น "คน" เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้ปรับวิสัยทัศน์อย่างสำคัญ คือมุ่งสร้างสังคมที่

เข้มแข็งและมีคุณภาพ โดยใช้ปรัชญา "เศรษฐกิจพอเพียง" นำการพัฒนาบนทางสายกลาง ที่มุ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน และมาตรฐานการดำรงชีพที่ดี จุดมุ่งหมาย ของวิสัยทัศน์นี้ มุ่งจัดความยากจน พื้นฟูเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพและพึ่งตนเอง ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีและ การมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างรัฐเอกชนและประชาชน นับได้ว่าเป็นวิสัยทัศน์ระยะยาว

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการวางแผนมีจุดอ่อนจุดแข็ง ได้แก่ ด้านระบบบริหารจัดการมีปัญหาใน การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ หน่วยกำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญคือ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม มีความเหลื่อมซ้อนกัน แต่ไม่เชื่อมต่อกัน ต่างมิได้ถูกตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยรวม โดยแยกกันต่างก็มีศักยภาพทางวิชาการและกำลังคนไม่เพียงพอ ในแง่ทรัพยากรความรู้ เทคโนโลยี ประเทศไทย ยังขาดระบบฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้เพื่อการวางแผนพัฒนา วิฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ ปี ๒๕๔๐ ทำให้การพัฒนาทรัพยากรด้านนี้ช้าลง ในด้านทุนทางสังคมประเทศไทยมีความเข้มแข็งในรูปของคุณค่าทางศาสนาและวัฒนธรรมและสถาบันกษัตริย์ที่เข้มแข็ง แต่ขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนที่ความซับซ้อนของการแบ่งชั้นทางสังคม เช่นระบบอุปถัมภ์และระบบราชการที่ครอบงำ เป็นต้น

ในด้านการสนับสนุนและอุปสรรคทางการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นความสำเร็จที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งประชาชนไทยยังต้องการเวลาเพื่อเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์ลักษณะก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่าง เต็มที่ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปฏิรูปสถาบัน ประเทศไทย มีกฎหมาย นโยบายและแผนงานที่ดี เช่น นโยบายและแผนการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อม ระยะ ๕ ปี และ ๒๐ ปี แต่การบังคับ ใช้บางครั้งยังหย่อนยาน มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีประสิทธิภาพ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม และบทบาทของประชาสังคมได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่กลไกกำกับและสนับสนุนสิ่งเหล่านี้ยังน้อยอยู่

๑.๒ ด้านการบูรณาการและการมีส่วนร่วม การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ช่วยให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและแผนและการดำเนินงานการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับ เกิดกลไกการมีส่วนร่วมและการประสานงานระหว่างพหุภาคีเพิ่มขึ้น เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่การบูรณาการนโยบายระดับประเทศกับการปฏิบัติระดับท้องถิ่นและระหว่างหน่วยงานยังขาดอยู่ แม้จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ๒๑ ระดับท้องถิ่น แต่การแปลงสู่การปฏิบัติยังมีอุปสรรคมาก เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของแผนปฏิบัติการท้องถิ่น และรูปแบบการพัฒนาใหม่ ๆ

๑.๓ สรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย การประชุมระดมความคิดเพื่อประเมินแบบพหุภาคี ๕ ครั้ง ได้เสนอและจัดลำดับประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญดังนี้

ประเด็นที่มีความสำคัญสูงมาก ได้แก่

- ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อกระตุ้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและนโยบายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนโยบายการค้า
- การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค
- การส่งเสริมการศึกษา จัดสำนักสาธารณะและการฝึกอบรม
- กลไกของประเทศเพื่อการเพิ่มศักยภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นที่มีความสำคัญสูง ได้แก่

- บูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในระดับการตัดสินใจ
- การพัฒนาด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
- การพัฒนาชนบทและการเกษตร
- บทบาทของภาครัฐกิจและอุตสาหกรรม

๑.๔ ประเด็นสำคัญของโลก ได้แก่ การศึกษา การฝึกอบรมและสำนักสาธารณะ

๒. ความท้าทายที่สำคัญและหนทางข้างหน้า

การระดมความคิดได้ชี้ปัญหาที่ทำนายและหนทางข้างหน้าว่า ประเทศไทยจะต้องยอมรับและแปลงวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นหลักความพอเพียง และ คุณค่าทาง จริยธรรม นอกจากนั้นการพัฒนาจะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การทบทวนประสบการณ์การพัฒนาของประเทศไทยสรุปว่า ด้วยหลักนำทางดังกล่าว ประเทศไทยสามารถดำเนินการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ด้วยยุทธศาสตร์ต่อไปนี้

- ความร่วมมือและภาคีภาพบนพื้นฐานของกัลยาณมิตรเท่าเทียมกัน
- การกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งแก่ท้องถิ่น
- คุณภาพและทางสายกลาง
- บูรณาการและคิดรวมต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ในนโยบาย แผนงาน สินค้าและบริการ และกิจกรรมการพัฒนาใด ๆ
- คุณภาพชีวิตสำหรับทุกคน

ประเทศไทยสามารถปรับทิศทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืน โดยเน้นที่ประเด็นปัญหาสำคัญยิ่งของชาติ แต่มอง ให้พ้นประเทศไทยออกไป ทุกประชาชาติต่างมีอธิปไตยอันสมบูรณ์ในอันที่จะวางแผนและดำเนินการพัฒนาตามที่ เห็นว่า สอดคล้องเหมาะสมกับเงื่อนไขของตนเอง

ปัญหาการพัฒนามีความซับซ้อนและครอบคลุมกว้างขวางมาก แม้ว่ารายงานการทบทวนผลการพัฒนาของคณะกรรมการระดับชาติได้สรุปประเด็นสำคัญไว้ดังที่รวบรวมไว้ข้างต้นแล้วก็ตาม แต่บทความนี้ยังอยากจะหยิบยก บางประเด็นใหญ่ ๆ มาอภิปราย สัก ๔ ประเด็น คือ ความยากจน การคอร์รัปชัน การปฏิรูปสถาบันทางสังคมเพื่อการพัฒนา และกระบวนการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นความสนใจของสาธารณะต่อการทบทวนผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประชาคมโลกและของสังคมไทย

๔. ความยากจนยังปัญหาใหญ่สำหรับประชาคมโลก

ความยากจนของประชาคมโลก แสดงให้เห็นได้ดีที่สุดด้วยการเปรียบเทียบความยากจนของประเทศกำลังพัฒนากับความมั่งคั่งร่ำรวยของประเทศพัฒนาแล้ว ช่องว่างระหว่างความยากจนกับความร่ำรวยในโลกถ่างห่างขึ้นอย่าง รวดเร็ว รายได้ต่อหัวของประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้น จาก ๑๘,๐๐๐ เหรียญสหรัฐในปี ๒๕๒๓ เป็นกว่า ๒๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐในปี ๒๕๔๑ เพิ่มขึ้น ๗,๐๐๐ เหรียญ หรือร้อยละ ๓๘ ในขณะที่รายได้ต่อหัวของประชากรในประเทศ กำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยน้อยกว่า ๓๐๐ เหรียญหรือร้อยละ ๓๐ โดยเพิ่มจากประมาณ ๑,๐๐๐ เหรียญในปี ๒๕๒๓ เป็น ๑,๓๐๐ เหรียญในปี ๒๕๔๑ รายได้ต่อหัวของกลุ่มประเทศยากจนที่สุดกลับลดลงด้วยซ้ำ คือจาก ๒๘๒ เหรียญสหรัฐ เป็น ๒๕๘ เหรียญสหรัฐในช่วงเวลาเดียวกัน รายได้ต่อหัวของประเทศอาฟริกาในเขตใต้ซาสาร่า (Sub-Saharan African countries) ลดลงจาก ๔๓๘ เหรียญสหรัฐเป็น ๓๕๓ เหรียญสหรัฐ^๖

สำหรับประเทศไทย สศช. ได้ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ว่า ผลการพัฒนาประกอบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทำให้จำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๕ ของประชากรทั้งประเทศ กล่าวคือเพิ่มจาก ๖.๘๔ ล้านคนในปี ๒๕๓๕ เป็น ๘.๓๔ ล้านคนในปี ๒๕๔๑ คนจนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๓ เป็นเกษตรกร อีกร้อยละ ๒๕ เป็นแรงงานภาคเกษตร^๗ ดังนั้น หากประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผน ปฏิบัติการ ๒๑ โดยวัดที่ความยากจน อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนยังไม่ประสบความสำเร็จ

มีการถกเถียงกันมากในวงการพัฒนาและวงวิชาการว่า เหตุใดการพัฒนาจึงไม่สามารถลดความยากจนลงได้ ทั้ง ๆ ที่ผลผลิตมวลรวมของประชาชาติต่าง ๆ ในโลกเพิ่มขึ้น ทรัพยากรร่อยหรอลง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง บางทฤษฎีชี้ไปที่ความไม่เท่าเทียมกันในปฏิสัมพันธ์ระหว่างโลกฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ อีกทฤษฎีหนึ่งก็ชี้ว่าโลกาภิวัตน์ เป็น เหตุให้โลกถูกหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน การไหลเวียนและ

ถ่ายทอด ทักษะและเทคโนโลยีเป็นไปในปริมาณและ ทิศทางที่ทำให้ประเทศฝ่ายเหนือได้เปรียบ ความ มั่งคั่งส่วนใหญ่ของโลกจึงถูกดูดไปรวมอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยผ่านกลไกการเปิดเสรีทางการค้าและ การลงทุนและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ไม่ว่าโดยเหตุผลใดประกอบกัน สถานการณ์ความยากจน ความเจ็บป่วย โดยเฉพาะเอดส์และ ยาเสพติด และความโง่เขลา ยังเป็นปัญหาหลักที่ทำให้ทนายประชาชาติต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยต่อไปใน ทศวรรษหน้า

๕. คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนา

นอกจากความยากจน การประเมินผลการพัฒนาสังคมไทยใน ๔๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นชัดเจนว่า เป็นการพัฒนา ที่ขาดสมดุล มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขาดคุณภาพ กระบวนการพัฒนามุ่งเน้นตัว เลขความเติบโต แต่ไม่สนใจความเท่าเทียม ไม่ใส่ใจสิ่งแวดล้อม อีกด้านหนึ่งระบบการบริหารรวมศูนย์ อำนาจ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการตรวจสอบ นำไปสู่การทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นปัญหามะเร็ง ร้ายภายในของสังคม เป็นอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนา ซึ่งเวทีการประชุมโลกที่รีโอ เดอ จาเนโร เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้วยังมองไม่เห็น ผลคือการทุจริตคอร์รัปชัน กลายเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤติเศรษฐกิจใน ประเทศเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ยังไม่นับความเสียหาย เสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุมาจากการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงการบริหาร และ ธุรกิจเอกชนทั้ง ๆ ที่การคอร์รัปชันมีมานาน แต่กระบวนการพัฒนาทั้งหลายกลับมองไม่เห็นว่าเป็น ปัญหาสำคัญ แผนปฏิบัติการ ๒๑ จึงไม่กล่าวถึงปัญหานี้ ไม่มีบทใดที่แนะนำให้จัดคอร์รัปชันในฐานะที่ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แนวคิดเรื่อง Good Governance หรือธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาลเพิ่งเป็นที่รู้ จักยอมรับกันเมื่อราว ๆ ปี ๒๕๓๗-๓๘ โดยการเสนอของ UNDP และ World Bank^๘ ซึ่งองค์กรทั้ง ๒ พบว่า ทรัพยากรความช่วยเหลือหรือเงินกู้ที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนามักจะถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ โปร่งใส ตรวจสอบไม่ได้ ซึ่งก็คือถูกคอร์รัปชันเสียเป็นจำนวนมากนั่นเอง โครงการพัฒนาจำนวนมากจึง ล้มเหลว สูญเปล่า หรือเกิดผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ปัจจุบันนี้องค์กรทั้ง ๒ มีโครงการรณรงค์ให้การศึกษา และต่อต้านการคอร์รัปชัน

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาเชิงสถาบันและปัญหาเชิงคุณค่าและจริยธรรม ซึ่งอย่างหลังนี้ กระบวนการพัฒนากระแสหลักไม่ให้ความสำคัญ จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมผลของการพัฒนากระแส หลักมักถ่วงช่องว่างระหว่างคนกลุ่มน้อยที่ได้เปรียบอยู่แล้วกับคนกลุ่มใหญ่ที่เสียเปรียบให้ห่างออกไปทุกที การแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ด้วยการปฏิรูปสถาบันโดยเฉพาะ สถาบันการเมืองการปกครองและการ บริหารจัดการ และสถาบันคุณค่าและจริยธรรม ซึ่งอย่างแรกได้รับความสนใจมากขึ้นในระยะ ๕-๖ ปีมานี้

๖. การปฏิรูปสถาบันทางสังคมเพื่อการพัฒนา

ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทย วิกฤติเศรษฐกิจ วิกฤติสังคมในรูปของยาเสพติด เอดส์และความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ มีสาเหตุสำคัญมาจากความอ่อนแอ และทุจริตฉ้อฉลของสถาบันทางสังคมเกือบทุกสถาบันไม่เว้นแม้กระทั่งสถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว และเครือญาติ การปฏิรูปสถาบันเหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนา โดยเฉพาะสถาบันการเมืองการปกครอง และสถาบันทางคุณค่าและจริยธรรม

บทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยและตัวชี้วัดที่สำคัญของความสำเร็จ และความล้มเหลวของการปฏิรูปสถาบันการเมืองการปกครอง หากพิจารณาว่าแผนปฏิบัติการ ๒๑ ประสบความสำเร็จในเรื่องใดมากที่สุด เคลาส์ เทิฟเฟอ ผู้อำนวยการ UNEP สรุปว่า บทที่ ๒๘ ของแผนปฏิบัติการ ๒๑ มีอิทธิพลอย่างสูงต่อท้องถิ่นและองค์การปกครองท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการท้องถิ่น ๒๑ ขึ้นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนความต้องการทรัพยากรและศักยภาพของท้องถิ่นเอง

เงื่อนไขสำคัญของการส่งเสริมบทบาทองค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรนำการพัฒนา คือการกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา สถาบันการเมืองการปกครองได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั่วโลก ทำให้เกิดประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่น ประเทศไทยนับได้ว่าได้ให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างยิ่ง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งออกกฎหมายกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลให้มีการจัดสรรแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบรวมทั้งทรัพยากรการเงินและการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น

ไม่เพียงกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น(มาตรา ๕๖, ๗๕) ให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาจิตประเพณีของท้องถิ่น จึงนับว่าเป็นก้าวสำคัญเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนา

หากจะประเมินความสำเร็จของการพัฒนาสังคมไทยโดยไม่ต้องกังวลกับตัวเลขของความยากจน ก็ให้พิจารณาที่ความสำเร็จความก้าวหน้าหรือถอยหลังของการปฏิรูปสถาบันทางสังคม โดยเฉพาะสถาบันที่เป็นรากฐานของการพัฒนา คือสถาบันการเมืองการปกครอง สถาบันเศรษฐกิจ การศึกษาและการวิจัย ศาสนาและวัฒนธรรม กฎหมาย รัฐและระบบ ราชการ การบริการสุขภาพ ชุมชนและครอบครัว สถาบันเหล่านี้กำลังได้รับการปฏิรูปกว้างลึกแตกต่างกันไป สถาบัน ที่สำคัญที่สุดในการพัฒนามนุษย์และสังคม คือสถาบันศาสนากับครอบครัว แต่ ๒ สถาบันนี้ได้รับการปฏิรูปน้อยที่สุด การพัฒนาจะพอเพียง ยั่งยืนหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง และประสิทธิภาพของสถาบันทางสังคมเหล่านี้

๑. กระบวนทัศน์ใหม่: ความพอเพียง

เป็นครั้งแรกที่ความคิดไทยได้รับเกียรติได้รับการยอมรับและอ้างอิงเป็นปรัชญาชี้นำการพัฒนาโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ปรากฏในแผนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) ความคิดที่ว่านี้ คือแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง¹⁰

วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศไทยที่กำหนดโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมไทย ตั้งจุด มุ่งหมายการพัฒนาว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสังคมที่เข้มแข็งมีคุณภาพ แก้ปัญหาความยากจนและยกระดับ คุณภาพชีวิตโดยยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องนำทางการพัฒนา สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ คือสังคมที่มีคุณสมบัติ ๓ ประการสำคัญคือ (๑) เป็นสังคมคุณภาพ¹¹(๒) เป็นสังคมแห่ง ภูมิปัญญาและการเรียนรู้¹² (๓) เป็นสังคมที่สมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน¹³ เศรษฐกิจพอเพียง หมายถึงแนวทางการ ดำรงชีวิตที่ตั้งอยู่บนความพอดี พอประมาณ มีเหตุผล มีอิสระพึ่งตนเองได้ รู้เท่าทันและก้าวทันโลกยุคโลกาภิวัตน์ มีภูมิคุ้มกันที่ดีพอสมควรต่อผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งจากภายนอกและภายใน¹⁴

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางสายกลางที่สามารถใช้ได้กับทุกระดับ ทั้งบุคคล ครอบครัว สถาบัน ชุมชน และระดับรัฐในการบริหารการพัฒนาประเทศ การนำหลักความพอเพียงมาใช้ในการพัฒนา เป็นการให้ความหมาย ใหม่แก่ความยั่งยืนให้มีผลปฏิบัติได้จริงทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิบัติได้โดยคนสามัญ สถาบันและท้องถิ่น เกิดเป็นกระบวนทัศน์ใหม่

นิยามใหม่ของความยั่งยืนจึงควรหมายถึงความพอเพียงในการผลิตและการบริโภค ที่กำหนดโดยความพอประมาณ ความพอดีตามสภาพแห่งตน ความมีเหตุผลตามมโนธรรมสำนึก ความมีอิสระและความสามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีภูมิคุ้มกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมและทางสิ่งแวดล้อม

ตามความหมายนี้การพัฒนาที่พอเพียงย่อมมีโยนิโสมนสิการ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเอง สิ่งแวดล้อม สรรพสัตว์ และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ตรงกันข้าม ความพอดี ความพอประมาณย่อมเกื้อกูลทั้งตนเอง และสิ่งแวดล้อม เมื่อการพัฒนา ไม่เบียดเบียนทำลายล้าง การพัฒนาจึงเกื้อกูล นำไปสู่ความยั่งยืนแท้จริง

นี่คือกระบวนทัศน์ใหม่ที่ไปพ้นกระบวนทัศน์เดิม ๆ คือกระบวนทัศน์การพัฒนาที่ยั่งยืนและโลกาภิวัตน์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวคิดนี้มานานแล้ว โดยมีได้อ้างว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ แต่ในทาง วิชาการ นี่คือกระบวนทัศน์การพัฒนาที่สำคัญ

แต่เพิ่งเป็นครั้งแรกที่วงวิชาการและวงการนโยบายการพัฒนายอมรับแนวคิดที่เป็นภูมิปัญญาไทย ทั้ง ๆ ที่ คนไทยและท้องถิ่นไทยดั้งเดิมปฏิบัติตามแนวนี้กันมาช้านานตามคถาคำสอนในพุทธศาสนา เช่นทางสายกลาง ก่อนที่ จะถูกครอบงำด้วยเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีและทฤษฎีการพัฒนาตามแนวเศรษฐศาสตร์

ที่ถือว่า มนุษย์ต้องเห็นแก่ตัว การลดละความเห็นแก่ตัวเป็นสิ่งไม่สมเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ การผลิตและการบริโภคจึงไม่มีขีดจำกัด

ตราบไคที่ การพัฒนาของเรายังคงอยู่ใต้อิทธิพลของกระบวนทัศน์โลกาภิวัตน์และกระบวนทัศน์การพัฒนา แบบยั่งยืนที่ไม่มีรากฐานทางจริยธรรม แม้อย่างหลังจะพูดถึงจริยธรรมสิ่งแวดล้อมบ้าง และประโยชน์ของคนรุ่นอนาคตซึ่งฟังดูดี แต่กระบวนทัศน์ทั้งสองถือกำเนิดจากลัทธิเสรีนิยม จึงไม่สามารถและไม่เต็มใจที่จะจำกัดความต้องการของมนุษย์ อันเป็นที่มาของการบริโภคและการผลิตที่ทำลายล้าง อันเป็นเหตุรากเหง้าแห่งความไม่ยั่งยืน เราจึงไม่สามารถบรรลุถึงความยั่งยืน ตรงกันข้าม กระบวนทัศน์ความพอเพียง ยอมรับและตระหนักถึงขีดจำกัดของโลกมนุษย์ และโลกธรรมชาติ จึงอ่อนน้อมถ่อมตนต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เพื่อว่าสังคมและชีวิตจะสามารถงอกงามและมั่นคง ได้อย่างไม่ทำลายล้าง การพัฒนาบนทางสายกลางที่เน้นความพอดีที่สมดุลจึงสามารถบรรลุถึงความพอเพียงและความมั่นคง

เมื่อมีความพอเพียงย่อมหมายถึงการพัฒนาที่จะไม่มีความยากจนอีกต่อไป ซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนาแบบ โลกาภิวัตน์และแบบยั่งยืนที่ก่อให้เกิดและตอกย้ำความมั่งคั่งฟุ้งเฟ้อในซีกโลกฝ่ายเหนือและความยากจนและการ ฟังพในซีกโลกฝ่ายใต้ แม้ในโลกฝ่ายเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลการพัฒนาที่แยกขั้วระหว่างความมั่งคั่งของคนส่วนน้อย กับความยากจนสำหรับคนส่วนใหญ่

๘. ข้อเสนอจากประเทศไทยต่อ Earth Summit 2002: การพัฒนาที่พอเพียง

ใน ๒๐ ปีต่อไปข้างหน้า ประเทศไทยจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ากระบวนทัศน์การพัฒนาแบบพอเพียงจะไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นที่เป็นอยู่ แต่จะขุดรากถอนโคนความยากจน ความโง่เขลา ความเจ็บป่วยให้หมดไปจากสังคมไทย พร้อมกับเปลี่ยนค่านิยมการผลิตและการบริโภคที่ทำลายล้างเป็นเกื้อกูล เป็นความพอ ดีมีเหตุผล มุ่งประโยชน์สุขแก่ คนให้เข้าสู่และเข้าถึงชีวิตที่ดีงาม สังคมที่มีคุณภาพ ซึ่งเท่ากับเป็นการเกื้อกูลต่อมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม

หากประสบความสำเร็จการพัฒนาสังคมไทยในอนาคตประสบความสำเร็จด้วยกระบวนทัศน์ความพอเพียง ย่อม เท่ากับเป็นการนำภูมิปัญญาไทยขึ้นสู่ความยอมรับของประชาคมโลก

Earth Summit 2002 เป็นเวทีสำคัญที่ประเทศไทยจะสามารถแสดงให้เห็นให้ประชาชาติต่าง ๆ ในโลกเห็นคุณค่าของ แนวคิดความพอเพียง เรามีตัวอย่างความสำเร็จและองค์ความรู้ด้านการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทด้วยทฤษฎีใหม่กระบวนทัศน์ใหม่มากพอที่จะเผยแพร่ได้¹⁵ ผู้เสนอบทความนี้จึงอยากสนับสนุนให้สศช.ไม่เพียงยอมรับ แนวคิดความพอเพียงเป็นปรัชญานำการวางแผนการพัฒนาเท่านั้น แต่ต้องกล้าหาญและมั่นใจพอที่จะนำคุณค่าและ ความสำเร็จของการพัฒนาที่พอเพียงไปประกาศให้โลก

ยอมรับ นี่คือข้อเสนอข้อหนึ่งจากประเทศไทยต่อการประชุม สหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่โจฮันเนสเบิร์ก

สำหรับสังคมไทย การนำหลักความพอเพียงมาประยุกต์ใช้อย่างฉลาดกับยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนและ การปฏิบัติในการพัฒนาทุกด้าน กับทุกชีวิตทุกเพศวัย ทุกชั้นกลุ่มและสาขาอาชีพ และสาขาการผลิต และกับสถาบัน ทางสังคมทุกสถาบัน คือความท้าทายที่สำคัญและเป็นหนทางข้างหน้าอย่างแท้จริง

¹ หลักฐานเหล่านี้อาจดูได้จากรายงานขององค์การระหว่างประเทศเช่น ธนาคารโลก และ UNDP ตัวอย่างเช่น World Bank, World Development Report 2000/01: Attacking Poverty, และ UNDP, Human Development Report 2001 เป็นต้น

² พระธรรมปิฎก, การพัฒนาที่ยั่งยืน, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง พิมพ์ครั้งที่ ๕, ๒๕๔๑ หน้า ๖๕-๖๖

³ ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านถือว่า Agenda 21 ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นแผนปฏิบัติการ ไม่ใช่ Action Plan เพราะไม่ระบุ Action ใด ๆ เพียงแต่เสนอแนวปฏิบัติในด้านต่าง ๆ แต่เอกสารหลายฉบับในภาคภาษาไทยใช้คำว่าแผนปฏิบัติการ ๒๑ เช่น เอกสารกระทรวงการต่างประเทศเรื่อง แผนปฏิบัติการ ๒๑ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (๒๕๓๙) รวมทั้งชื่อทางการของคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีหน้าที่กำกับติดตามความก้าวหน้าและข้อผูกพันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการกำกับการอนุรักษ์แผนปฏิบัติการ ๒๑ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน" บทความนี้จึงอนุโลมใช้คำนี้ตามความนิยม

⁴ Michael Keating, แผนปฏิบัติการ ๒๑ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, The Center for Our Common Future (Switzerland), สยามเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๙ หน้า ๖-๗

⁵ สสรุปรายงานเอกสารฉบับร่าง เรื่อง Kingdom of Thailand, NCSD Rio+10 Report, Ninth Preliminary Draft, November, 2001, กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, พฤศจิกายน ๒๕๔๔ 26+vii หน้า

⁶ UN, World Economic and Social Survey, 1999, อ้างใน Nitin Desai, Implementing Agenda 21: A United Nations Perspective, in *Earth Summit 2002, A New Deal*, ed. by Felix Dodds, London: Earthscan, 2001, p. 23

⁷ สสช., ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๓

⁸ อรพินท์ สฟโชคชัย, สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี, รายงาน ที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑

UNDP, Governance and Sustainable Human Development; A discussion paper, New York: UNDP, 1995

World Bank, Governance: The World Bank Experience, Washington D.C.: World Bank, 1994

⁹ Klaus Toeffer, From Rio to Earth Summit 2002, in *Earth Summit 2002, A New Deal*, ed. by Felix Dodds, London: Earthscan, 2001, p. xiii

¹⁰ ออดสงสัยไม่ได้ว่า ถ้าผู้เสนอแนวคิดนี้มีโชพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แนวคิดนี้จะได้รับการยอมรับหรือไม่ ? และถ้าไม่มีความกดดันจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี ๒๕๔๐ ด้วยแล้ว สสช. จะยอมรับแนวคิดนี้หรือไม่?

¹¹ หมายถึง สังคมที่มีความสมดุล มีความพอ อดิ สามารถสร้างให้ทุกคนเป็นคนดี คนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะ พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีเมืองและ

ชุมชนที่น่าอยู่ มีระบบดี มีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ เข้มแข็งและแข่งขันได้ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองโปร่งใส เป็นประชาธิปไตยและตรวจสอบได้ มีความเป็นธรรมในสังคม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘)

¹² หมายถึงสังคมเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็นทำเป็น มีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันผลกระทบพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา รักษาและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

¹³ หมายถึงสังคมที่ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของเอกลักษณ์สังคมไทย ที่พึ่งพาและเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี มีจารีตประเพณีดีงาม มีความเอื้ออาทร รักและภูมิใจในชาติและท้องถิ่น มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง ตลอดจนมีเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศ

¹⁴ สศช., แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๕-๒๕๕๘, หน้า ก

¹⁵ ตัวอย่างชาวนาเกษตรกรผู้ประสบความสำเร็จในอาชีพและชีวิตตามแนวทางนี้ ที่เป็นที่รู้จักกันดีหลายคนทั่วประเทศ เช่น คำเคื่อง ภาษี สุทธินันท์ ปรัชญ์ฤกษ์ แห่งจังหวัดบุรีรัมย์ ชาวนาอำเภออุดร จังหวดยโสธร เป็นต้น (ดูเพิ่มเติม, กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ทฤษฎีใหม่ในหลวง ชีวิตที่พอเพียง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, พิมพ์ครั้งที่ ๖, ๒๕๔๔)

การพัฒนาที่พอเพียงกับ EARTH SUMMIT 2002

(บทความสำหรับสื่อมวลชน)

สุภาพ พัสช่อง

1. ริโอ เดอ จาเนโร และการพัฒนาที่ยั่งยืน

มีหลักฐานที่ชัดเจนมากพอที่แสดงว่าช่องว่างระหว่างผลการพัฒนาของประเทศฝ่ายหนึ่งกับประเทศฝ่ายได้ยิ่งนานวันก็ยิ่งถ่างห่างกันออกไปทุกที ขณะที่ความยากจนในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศฝ่ายได้เพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกโดยเฉพาะในประเทศยากจนเหล่านีกลับเสื่อมโทรมลง สถานการณ์เหล่านี้นำไปสู่การประชุมสุดยอดแห่งโลกรองสิ่งแวดลอมกับการพัฒนา (Earth Summit 1) ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร เมื่อปี 2535

การประชุมนี้ได้ข้อสรุปว่าการพัฒนาที่ผ่านก่อให้เกิดความยากจน และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีที่ยั่งยืน เพราะมีการเร่งผลิตเร่งใช้ทรัพยากรจนเกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็น พิษทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและหมดเปลืองอย่างรวดเร็ว จึงเรียกร้องให้ประชาคมโลกทบทวนผลของการพัฒนาและเสนอให้ใช้กระบวนการพัฒนาใหม่ เรียกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา นิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า หมายถึงการพัฒนาที่สนองความต้องการของปัจจุบันโดยไม่ทำให้ประชาชนรุ่นต่อไปต้องประนีประนอมยอมลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขาเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้องไม่ทำลายทรัพยากรอันเป็นที่ต้องการในอนาคต

การประชุมสุดยอดที่ริโอ เดอ จาเนโร ได้พยายามตอบคำถามว่ามนุษย์จะแก้ปัญหาการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนได้อย่างไร ประชาชาติจะจัดสรรทรัพยากรของโลกและจัดระเบียบโลกกันอย่างไรจึงจะทำให้การพัฒนาก่อให้เกิดผลดีอย่างยั่งยืนแท้จริง? โดยได้บรรจุฉันทามติและผลิตเอกสารสำคัญ ๕ เรื่อง ได้แก่

1. ปฏิญญาแห่งริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา กำหนดให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องเป็นส่วนสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกได้จากการกระบวนการพัฒนา
2. คำแถลงหลักการเกี่ยวกับป่าไม้ กำหนดให้การใช้ประโยชน์ป่าไม้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคตทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและทางจิตใจ
3. กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ สมัยเป้าหมายลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศที่จะส่งผลกระทบต่อมนุษย์และระบบนิเวศ

4. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รับรองสิทธิในทรัพยากรชีวภาพของประเทศต่าง ๆ แต่ต้องอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน
5. แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เป็นเสมือนแผนแม่บทการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประชาคมโลก ประกอบด้วย 4 ส่วนคือ 1) มิติทางสังคมและเศรษฐกิจของการพัฒนา 2) การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร 3) การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มทางสังคม ภาคการผลิต กลุ่มวิชาชีพองค์กรทางสังคมที่สำคัญรวม 10 กลุ่ม และ 4) วิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสำเร็จ 8 ประการ

2. Earth Summit 2002 และบทบทวนจากประเทศไทย

ปี 2545 การประชุม Earth Summit และแผนปฏิบัติการ 21 จะมีอายุครบ 10 ปี นับว่าเป็นเวลานานพอสมควรที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและความไม่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการนำแผนปฏิบัติการ 21 การประชุมครั้งที่ 2 จะจัดขึ้นในเดือนกันยายน 2545 ณ เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศอาฟริกาใต้

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (NCSD-Thailand) จัดทำบทสรุปเป็น “รายงานความคิดเห็นและผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย” เตรียมนำเสนอต่อที่ประชุม รายงานฉบับนี้ เป็นผลจากการทบทวนกระบวนการพัฒนาของไทยในอดีตได้ข้อสรุปว่าชาติวิสัยทัศน์ระยะยาว อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและฉบับที่ 9 มุ่งสร้างสังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ โดยให้ปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ก็เห็นแนวโน้มที่ดีของการสร้างวิสัยทัศน์ระยะยาว

ยุทธศาสตร์และการวางแผนของไทยมีจุดอ่อนอยู่ที่ระบบบริหารจัดการมีปัญหาในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ หน่วยกำหนดนโยบายการพัฒนาหลักๆ มีอำนาจและทำงานเหลื่อมซ้อนและไม่เชื่อมประสานกัน และไม่ได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยรวม ขณะที่ศักยภาพทางวิชาการและกำลังคนก็ไม่เพียงพอ ด้านความรู้และเทคโนโลยี ไทยยังขาดระบบฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้ในการวางแผนพัฒนา วิฤติเศรษฐกิจทำให้การพัฒนาด้านนี้ช้าลง

ส่วนจุดแข็ง ไทยมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งภายใต้ระบบคุณค่าทางศาสนา วัฒนธรรม และสถาบันกษัตริย์ อย่างไรก็ตามอีกด้านหนึ่งระบบก็ทำให้เกิดความซับซ้อนในการแบ่งชั้นทางสังคม เช่น ระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

¹ สรุปจากเอกสารฉบับร่าง เรื่อง Kingdom of Thailand, NCSD Rio+10 Report, Ninth Preliminary Draft, November, 2001, กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, พฤศจิกายน 2544 26 +vii หน้า

ด้านการการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นความสำเร็จสำคัญของไทยซึ่งประชาชนยังต้องการเวลาเพื่อเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์ให้เต็มที่ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปฏิรูปสถาบันไทยมีกฎหมาย นโยบายและแผนงานบางอย่างที่ดี เช่นแผนทางด้านสิ่งแวดล้อม แต่การบังคับใช้ยังหย่อนยาน มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แม้ว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม และบทบาทของประชาสังคมได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่กลไกกำกับและสนับสนุนก็ยังน้อยอยู่

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ช่วยให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงนโยบายและแผนการพัฒนาเพิ่มขึ้นในทุกระดับ เกิดกลไกการมีส่วนร่วมและการประสานงานระหว่างพหุภาคีเพิ่มขึ้น แต่การบูรณาการนโยบายระดับประเทศกับการปฏิบัติระดับท้องถิ่นและระหว่างหน่วยงานยังน้อยอยู่ แม้จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 ระดับท้องถิ่น แต่การปฏิบัติยังมีอุปสรรคมากเพราะท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของแผนฯและรูปแบบการพัฒนาใหม่ ๆ

รายงานชี้ว่าในอนาคตไทยจะต้องยอมรับและแปลงวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นหลักความพอเพียง และคุณค่าทางจริยธรรม ตลอดจนความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3. ปัญหาของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการทัศน์โลกาภิวัตน์ แม้จะพูดถึงจริยธรรมสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของคนรุ่นอนาคตซึ่งฟังดูดี แต่เขาเข้าจริงกระบวนการทัศน์นี้ก็ถือกำเนิดจากลัทธิเสรีนิยม-ทุนนิยมเป็นความพยายามแก้ปัญหการพัฒนาของทุนนิยม ภายใต้กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนกลไกตลาดและการกระตุ้นสร้างอุดมการณ์การบริโภคจึงยังดำรงอยู่ ทั้ง 2 ปัจจัยยังคงเป็นเหตุผลในการตัดสินใจผลิตตัดสินใจใช้ทรัพยากรอย่างไม่รู้จักประมาณจนล้นล้นเข้าไปในอนาคต ยังผลให้ปัจจุบันเป็นหนี้อนาคต การสร้างแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมาโดยทำที่ที่คำนึงถึงอนาคตก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีวางแผนไว้แล้วสำหรับการใช้อย่างไม่รู้จักประมาณในคนรุ่นต่อไป แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงไม่เต็มใจและไม่สามารถที่จะจำกัดความต้องการของมนุษย์ อันเป็นที่มาของการบริโภคและการผลิตที่ทำลายล้าง อันเป็นเหตุรำคาญแห่งความไม่ยั่งยืน

ตราบใดที่การพัฒนาของเรายังคงอยู่ใต้อิทธิพลของกระบวนการทัศน์โลกาภิวัตน์และกระบวนการทัศน์การพัฒนาแบบยั่งยืนที่ไม่มีรากฐานทางจริยธรรม ไม่มีโยนิโสมนสิการ ยังเบียดเบียนตนเองและสิ่งแวดล้อมด้วยการผลิตและบริโภคอย่างไม่ประมาณ เราก็จะไม่สามารถบรรลุถึงความยั่งยืนอย่างแท้จริงได้เลย

4. โรคเรื้อรังและเชื้อร้ายที่ Earth Summit 1 มองไม่เห็น

ปัญหาการพัฒนามีความซับซ้อนและครอบคลุมกว้างขวางมาก แม้ว่ารายงานของคณะกรรมการระดับชาติได้สรุปประเด็นสำคัญไว้ข้างต้นแล้วก็ตาม แต่บทความนี้จะหยิบยกบางประเด็นใหญ่ ๆ มาอภิปรายใน 4 ประเด็นคือ ความยากจน การคอร์รัปชัน ความอ่อนแอของสถาบันทางสังคม และกระบวนการพัฒนา

4.1 ความยากจนยังปัญหาใหญ่สำหรับประชาคมโลก

ช่องว่างระหว่างความยากจนกับความร่ำรวยในโลกกว้างขึ้นอย่างรวดเร็ว รายได้ต่อหัวของประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้นจาก 18,000 เหรียญสหรัฐในปี 2523 เป็นกว่า 25,000 เหรียญสหรัฐในปี 2541 เพิ่มขึ้น 7,000 เหรียญ หรือ 39% ในขณะที่รายได้ต่อหัวของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยน้อยกว่า 300 เหรียญหรือ 30% โดยเพิ่มจากประมาณ 1,000 เหรียญในปี 2523 เป็น 1,300 เหรียญในปี 2541 รายได้ต่อหัวของกลุ่มประเทศยากจนที่สุดกลับลดลงด้วยซ้ำคือจาก 282 เหรียญสหรัฐเป็น 258 เหรียญสหรัฐในช่วงเวลาเดียวกัน รายได้ต่อหัวของประเทศอาฟริกาในเขตใต้ซาฮารา (Sub-Saharan African countries) ลดลงจาก 438 เหรียญสหรัฐเป็น 353 เหรียญสหรัฐ

สำหรับประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ว่าผลการพัฒนาประกอบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทำให้จำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้นเป็น 15% ของประชากรทั้งประเทศ กล่าวคือเพิ่มจาก 6.84 ล้านคนในปี 2539 เป็น 9.34 ล้านคนในปี 2543 คนจนที่เพิ่มขึ้น 43% เป็นเกษตรกร อีก 29% เป็นแรงงานภาคเกษตร ดังนั้น หากประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ 21 โดยวัดที่ความยากจน อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนยังไม่ประสบความสำเร็จ

4.2 ‘คอร์รัปชัน’ อุปสรรคสำคัญที่ Earth Summit 1 มองไม่เห็น

การพัฒนาสังคมไทยใน 40 ปีที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ขาดสมดุล การขยายตัวทางเศรษฐกิจขาดคุณภาพ การพัฒนามุ่งเน้นการเติบโตของตัวเลข แต่ไม่สนใจความเท่าเทียม ไม่ใส่ใจสิ่งแวดล้อม ระบบการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการตรวจสอบ นำไปสู่การทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นมะเร็งร้ายที่เกาะกินอยู่ในสังคม

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญและเรื้อรังที่เวที Earth Summit เมื่อ 10 ปีที่แล้วมองไม่เห็น การคอร์รัปชันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกลายเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้ง ๆ ที่การคอร์รัปชันมีมานาน แต่กระบวนการพัฒนาทั้งหลายกลับมองไม่เห็น แผนปฏิบัติการ 21 จึงไม่กล่าวถึงปัญหานี้ ไม่มีบทใดที่แนะนำให้ขจัดคอร์รัปชันในฐานะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แนวคิดเรื่อง Good Governance หรือธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลซึ่ง

เพิ่งเป็นที่รู้จักยอมรับกันเมื่อราว ๆ ปี 2537-2538 ก็เป็นการนำเสนอของ UNDP และ World Bank หลังจากที่สององค์กรพบว่าความช่วยเหลือหรือเงินกู้ที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนามักถูกใช้อย่างไม่โปร่งใส ไร้ประสิทธิภาพ และตรวจสอบไม่ได้ โครงการพัฒนาจำนวนมากล้มเหลว หรือเกิดผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาเชิงสถาบันและปัญหาเชิงคุณค่าและจริยธรรม ซึ่งอย่างหลังนี้ กระบวนทัศน์การพัฒนากระแสหลักไม่ให้ความสำคัญ จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมผลของการพัฒนากระแสหลักมักถ่วงช่องว่างระหว่างคนกลุ่มน้อยที่ได้เปรียบอยู่แล้วกับคนกลุ่มใหญ่ที่เสียเปรียบให้ห่างออกไปทุกที การแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ด้วยการปฏิรูปสถาบัน โดยเฉพาะสถาบันการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการ และสถาบันคุณค่าและจริยธรรม ซึ่งอย่างแรกได้รับความสนใจปฏิรูปมากขึ้นในระยะ 5-6 ปี มานี้ แต่อย่างหลังยังห่างไกลความสนใจของวงการพัฒนา

4.3 ความอ่อนแอของสถาบันทางสังคม

ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความล้มเหลวของประชาธิปไตยไทย วิกฤติเศรษฐกิจ วิกฤติสังคมในรูปของยาเสพติด เอดส์ โสเภณี และความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ มีสาเหตุสำคัญมาจากความอ่อนแอและทุจริตข้อฉลของสถาบันทางสังคมเกือบทุกสถาบันไม่เว้นแม้กระทั่งสถาบันศาสนา สถาบันครอบครัวและเครือญาติ การปฏิรูปสถาบันเหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่ง

บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นตัวอย่างและเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปสถาบันการเมืองการปกครอง แม้องค์กรท้องถิ่นจะตอบรับแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 อย่างไม่สู้จะเต็มเม็ดเต็มหน่วยนัก (โดยเฉพาะประเทศไทย) แต่ในบรรดาแผนปฏิบัติการ 21 ทั้ง 39 เรื่อง เคลาส์ เทิฟเฟอ ผู้อำนวยการ UNEP ชี้ว่าข้อที่ว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มทางสังคมมีอิทธิพลอย่างสูงต่อท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นดูจะก้าวหน้าไม่น้อย มีการจัดทำแผนปฏิบัติการท้องถิ่น 21 ขึ้นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้ในเบื้องต้นได้สะท้อนความต้องการ ทรัพยากร และศักยภาพของท้องถิ่นเอง

เงื่อนไขสำคัญของการส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรนำการพัฒนา คือการกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา สถาบันการเมืองการปกครองได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั่วโลก ประเทศไทยนับได้ว่าได้ให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจในระดับนี้อย่างยิ่ง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังผลให้มีการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบ พร้อมทั้งทรัพยากรการเงินและการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น แม้ว่าการปฏิบัติจริงจะล่าช้ากว่าแผนอยู่มาก

นอกจากนี้การให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาจารีตประเพณีของท้องถิ่น (มาตรา56,79) ก็นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ให้การรับรอง

หากจะประเมินความสำเร็จของการพัฒนาสังคมไทยโดยไม่ต้องกังวลกับตัวเลขของความยากจน ความสำเร็จความก้าวหน้าหรือถอยหลังของการปฏิรูปสถาบันทางสังคมเหล่านี้จะเป็นปัจจัยพิจารณาที่สำคัญ โดยเฉพาะสถาบันที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนา ตั้งแต่สถาบันการเมืองการปกครอง สถาบันเศรษฐกิจ การศึกษาและการวิจัย ศาสนาและวัฒนธรรม กฎหมาย รัฐและระบบราชการ การบริการสุขภาพ ชุมชนและครอบครัว สถาบันเหล่านี้กำลังได้รับการปฏิรูปทั้งในเชิงกว้างและลึกแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ดี สถาบันที่สำคัญที่สุดในฐานรากฐานของการพัฒนาคือสถาบันศาสนา คุณค่า และสถาบันครอบครัว กลับได้รับการปฏิรูปน้อยที่สุด

4.4 กระบวนทัศน์ใหม่ 'ความพอเพียง'

เป็นครั้งแรกที่ความคิดไทยๆ เรื่องเศรษฐกิจพอเพียงได้รับเกียรตินำไปอ้างอิงเป็นปรัชญานำในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545-2549) ของ สช. ทั้ง ๆ ที่คนไทยและท้องถิ่นไทยดั้งเดิมปฏิบัติตามแนวนี้นานมาช้านานแล้วตามคติคำสอนในพุทธศาสนาและศาสนาอิสลาม

วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศไทยที่กำหนดโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมไทย นำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาไว้ว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสังคมที่เข้มแข็งมีคุณภาพ แก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตโดยยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องนำทาง

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางสายกลางที่สามารถใช้ได้กับทุกระดับทั้งบุคคล ครอบครัว สถาบัน ชุมชน และระดับรัฐในการบริหารการพัฒนาประเทศ การนำหลักความพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาเป็นการให้ความหมายใหม่แก่การพัฒนาอย่างยั่งยืนให้มีผลปฏิบัติได้จริงทุกระดับตั้งแต่คนสามัญท้องถิ่น กระทั่งสถาบันต่างๆ ในสังคม

ตามความหมายนี้การพัฒนาที่พอเพียงย่อมมีโยนิโสมนสิการ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเอง สิ่งแวดล้อม สรรพสัตว์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ตรงกันข้าม ความพอดี ความพอประมาณย่อมเกื้อกูลทั้งตนเอง และสิ่งแวดล้อม เมื่อการพัฒนาไม่เบียดเบียนทำลายล้าง การพัฒนาจึงเกื้อกูล นำไปสู่ความยั่งยืนแท้จริง

ที่สำคัญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะยังผลให้เกิดกระบวนทัศน์การพัฒนาแบบใหม่ การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ไม่กล้าแตะต้องอุดมการณ์การผลิตและการบริโภคแบบเสรีนิยม-ทุนนิยมจะเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตและการบริโภคที่พอเพียง พอประมาณ พอดีตามสภาพแห่งตน มีเหตุผลตามมโนธรรมสำนึก มีอิสระและพึ่งตนเองได้ซึ่งจะเป็นภูมิคุ้มกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นี่คือกระบวนทัศน์ใหม่ที่ไปพ้นกระบวนทัศน์เดิม ๆ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแนวคิดนี้มานานแล้วโดยมิได้อ้างว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ แต่ในทางวิชาการนี่คือกระบวนทัศน์การพัฒนาที่สำคัญ เพราะหากเป้าหมายการพัฒนาเป็นไปเพื่อความพอเพียง พอประมาณ จะทำให้เรามองความยากจนเปลี่ยนไป วิชาการต้องเปลี่ยนนิยามความยากจน กล่าวคือการดำรงชีวิตอย่างพอเพียงไม่ใช่ความยากจน ตรงกันข้ามการดำรงชีวิตแบบฟุ่มเฟือย เกินพอดี เป็นหนี้อนาคตต่างหากคือความยากจนตัวจริง!

5. 'การพัฒนาที่พอเพียง' ข้อเสนอจากประเทศไทยต่อ Earth Summit 2002

ใน 20 ปีต่อไปข้างหน้า ไทยจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ากระบวนทัศน์การพัฒนาแบบพอเพียงจะไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นที่เป็นอยู่ แต่จะชดเชยทดแทนความยากจน ความโง่เขลา ความเจ็บป่วยให้หมดไปพร้อมกับเปลี่ยนค่านิยมการผลิตและการบริโภคที่ทำลายล้างเป็นเกื้อกูล เป็นความพอดีมีเหตุผล มุ่งประโยชน์สุขแก่คนให้เข้าสู่และเข้าถึงชีวิตที่ดีงาม สังคมที่มีคุณภาพ หากประสบการณ์การพัฒนาสังคมไทยในอนาคตประสบความสำเร็จด้วยกระบวนทัศน์ความพอเพียง ย่อมเท่ากับเป็นการนำภูมิปัญญาไทยขึ้นสู่ความยอมรับของประชาคมโลก

Earth Summit 2002 เป็นเวทีสำคัญที่ไทยจะสามารถแสดงให้เห็นคุณค่าของแนวคิดความพอเพียง เรามีตัวอย่างความสำเร็จและองค์ความรู้ด้านการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทด้วยทฤษฎีใหม่กระบวนทัศน์ใหม่มากพอที่จะเผยแพร่ได้

บทความนี้จึงอยากสนับสนุนให้สศช.และวงวิชาการด้านการพัฒนาไม่เพียงยอมรับแนวคิดความพอเพียงเป็นปรัชญานำการวางแผนการพัฒนาเท่านั้น แต่ต้องกล้าหาญและมั่นใจพอที่จะนำคุณค่าและความสำเร็จของการพัฒนาที่พอเพียงไปประกาศให้โลกยอมรับ นี่คือข้อเสนอข้อหนึ่งจากประเทศไทยต่อการประชุมสุดยอด แห่งโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่โจฮันเนสเบิร์ก

ภาคผนวก ก4

สิ่งแวดล้อมกับการกีดกันทางการค้า

โดย

นายเกริกไกร จีระแพทย์

สิ่งแวดล้อมกับการกีดกันทางการค้า

(บทสรุปสำหรับสื่อมวลชน)

เกริกไกร จิระแพทย์

1. คำนำ

ความล้าสมัยและตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้มีมานานพอสมควร เนื่องจากการขยายตัวของประชากรโลก การบริโภคและการผลิต เกิดขึ้นเกินขีดขั้นที่ธรรมชาติจะดูดซับไว้ได้ทัน

ขณะเดียวกัน ความต้องการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยการผลิต และการค้าระหว่างประเทศ ก็เร่งรัดอัตราการขยายตัวด้านการผลิต เมื่อมีกระแสการเปิดเสรียิ่งขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้การใช้ทรัพยากรและการผลิต อาจสร้างปัญหารุนแรงแก่สิ่งแวดล้อมได้

ทั้งสองกระแส คือการอนุรักษ์และการเปิดเสรี ที่เดิมต่างคนต่างเดิน ก็เกิดการปะทะกันขึ้น จนมีผู้มองเห็นการเปิดเสรีว่าเป็นตัวการในการทำลายสิ่งแวดล้อม และมีความพยายามใช้มาตรการทางการค้า (เช่นการห้ามนำเข้า ฯลฯ) มาบังคับให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการสิ่งแวดล้อม

ผู้คนที่ยืนอยู่ข้างการค้าและการเปิดเสรีจำนวนมาก มิได้ปฏิเสธการอนุรักษ์ ตรงกันข้าม กลับเห็นว่า การค้าและการเปิดเสรีจะทำให้เกิดการอนุรักษ์ได้ เมื่อความเจริญทางเศรษฐกิจดีขึ้น

สิ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือปะทะกันในสองกระแสหลักนี้ คือ การใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการผลิต การค้า และการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมทำโดยบริสุทธิ์ใจ และแอบแฝงเจตนาที่กีดกัน เนื่องจากมาตรการห้ามนำเข้า การจำกัดปริมาณ การเลือกปฏิบัติเป็นการขัดกับหัวใจ และหลักการการค้าเสรี ของระบบการค้าพหุภาคี หรือองค์การการค้าโลก

ผลที่ตามมาก็คือ ความขัดแย้ง และข้อพิพาทในองค์การการค้าโลกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ความขัดแย้งนี้นำไปสู่ประเด็นการตีความมาตรฐานต่างๆ ของ GATT/WTO และประเด็นการเจรจา เพื่อเพิ่มเติม ปรับปรุง กฎเกณฑ์ทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในช่วงที่ผ่านมา

การประชุมเปิดการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ที่เรียกว่า Doha Round ได้กำหนดประเด็นการเจรจาไว้ 3 ประเด็น และประเด็นศึกษาต่ออีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ความบาดหมางระหว่าง สองกระแสนี้ยังมีต่อไป แม้จะมีการตีความบทบัญญัติของ GATT/WTO จากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ตาม

ความจริงไม่น่าจะเกิดปรากฏการณ์ปะทะกันระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการค้า เพราะแท้ที่จริงต่างฝ่ายต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่มวลมนุษยชาติต้องการทั้งสิ้น กล่าวคือ ให้มีการค้าและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาการที่ดี นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สิ่งสำคัญจึงอยู่ที่การทำความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่กันและกัน และสร้างระบบเกื้อกูลอาทรต่อกันระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการค้า

โดยที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีผู้ใดผิดหมด หรือถูกหมด ฝ่ายอนุรักษ์ก็มีผู้แฝงเข้ามาใช้นโยบายอนุรักษ์เป็นเครื่องมือกีดกัน ฝ่ายการค้าก็ไม่ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์เท่าที่ควร จึงต้องมีมาตรการแก้ไขทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับชาติ

เราจะทำอย่างไรดี จึงจะให้สิ่งแวดล้อมกับการค้าเอื้ออาทรต่อกันและต่างเกื้อหนุนการพัฒนา?

2. WTO มิได้เพิกเฉยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

WTO และมนุษย์ทางการค้ามิได้ใจหินเพิกเฉยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ WTO มิได้มีวัตถุประสงค์หลักด้านนี้

WTO เป็นระบบที่สร้างเกณฑ์ระหว่างประเทศให้การค้าเคลื่อนไหวโดยเสรี ที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทั้งในระหว่างประเทศต่างๆ และระหว่างต่างชาติ กับคนในชาติ

WTO มี กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และมีประวัติการเจรจาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมานานพอสมควร

2.1 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ในคำนำของความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก นักเจรจาในรอบอุรุกวัยได้เห็นชอบให้นำการอนุรักษ์และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการค้าที่ไม่ฆ่าตัวตายผ่นส่ง มาเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของ WTO

- . ความตกลงสินค้าเกษตร ได้อนุญาตให้มีการอุดหนุนการผลิตที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการ
- . ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคทางการค้า และความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช ยินยอมให้ประเทศต่างๆ กำหนดมาตรการที่จำเป็นแก่การคุ้มครองชีวิตคน สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อมได้ ภายใต้กรอบของความ “พอเหมาะพอควร” และ “สมเหตุสมผล” ไม่กีดกันทางการค้า
- . ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนฯ อนุญาตให้ความช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงเครื่องมือ/ โรงงาน ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์สิ่งแวดล้อม จัดเป็นมาตรการที่ไม่ถูกตอบโต้

- . ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เปิดโอกาสให้สามารถปฏิเสธไม่จดสิทธิบัตรสิ่งประดิษฐ์ที่อาจก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

จ. กฎเกณฑ์การระบับยุติข้อพิพาท ได้ให้ความสำคัญและเปิดช่องให้ หาข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้

- ด. ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ และความตกลง GATT มีข้อยกเว้นของหลักการค่าเสรี ให้จำกัดการนำเข้าได้ หากเข้าข่ายยกเว้นใน มาตรา 14 และมาตรา 20 ของทั้งสองความตกลงตามลำดับ กล่าวคือ หากจำเป็นต้องพิทักษ์ชีวิต ความปลอดภัยของ คน สัตว์ พืช และพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่แบ่งการกีดกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติ

2.2 ความพยายามด้านสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมมีตั้งแต่ก่อตั้ง GATT ในปี 2490 ในมาตรา 20 ดังกล่าว

แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมทำให้มีการจัดตั้งกลไกต่างๆ ขึ้น คือ

2514 ตั้งคณะ “มาตรการสิ่งแวดล้อมและการค้าระหว่างประเทศ” เพื่อดูมาตรการที่กระทบซึ่งกันและกัน เพื่อหาทางป้องกันการขัดกันของมาตรการ และให้มีความร่วมมือระหว่าง GATT กับความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs)

เสียตายที่ไม่มีควมคืบหน้า เพราะแบ่งเป็นฝักฝ่าย ยื้อยุดไปมา

2533 ได้พยายามรื้อฟื้นกลุ่มนี้ แต่ก็ไม่มีผล

2537 เมื่อสรุปผลรอบอุรุกวัย ได้ตกลงจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้น พร้อมวาระการพิจารณา 10 วาระ ที่ล้วนต้องการแก้ไขปัญหาการปะทะ การขัดแย้ง และการแอบแฝงการกีดกัน

นำเสียตายที่ ความระแวง ระหว่างประเทศ และวาระแอบแฝงของประเทศต่างๆ ทำให้คณะกรรมการนี้ไม่สามารถตกลงเรื่องต่างๆ ได้ แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากพอควร

3. ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) จุดอ่อนมากมาย

ในปัจจุบันมีความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกว่า 200 ฉบับ

ในจำนวนนี้มี 5-6 ฉบับที่มีมาตรการทางการค้าอยู่ด้วย ซึ่งมาตรการเหล่านี้เข้าข่ายขัดกับหลักการ ของ GATT/WTO แต่ปัญหาสำคัญก็คือ ความตกลง MEAs มีจุดอ่อน

- . มีสมาชิกภาพไม่หลากหลาย ทำให้การใช้มาตรการไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาลังเวดล้อมต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ หรืออย่างน้อยความร่วมมือในภูมิภาคจึงจะประสบผล
- . การบังคับใช้ของความตกลงมีปัญหาหลายๆ อย่าง ขาดความเป็นเจ้าเข้าเจ้าของ จนไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง
- . มาตรการต่างๆ เป็นมาตรการ “ร่วมมือ” “สมัครใจ” มากกว่าการบังคับ
- . ระบบการยุติข้อพิพาทยังเป็น “ดั้งเดิม” คือ จะต้องไปถึงระบบศาลโลก ต่างกับ WTO ที่มีระบบการยุติข้อพิพาท ที่มีเชี่ยวชาญ ความศักดิ์สิทธิ์ มากพอควร
- . มีความหลากหลายของสถาบัน และกลไก จนความร่วมมือ ประสานงาน ทำได้ลำบาก ประเทศและกลุ่มอนุรักษ์ จึงเป็นเชี่ยวชาญ กล้ามเนื้อ ในมาตรการทางการค้า จึงนำไปสู่การใช้มาตรการทางการค้า และมาตรการฝ่ายเดียว

4. มาตรการการกีดกัน

การใช้มาตรการกีดกัน โดยใช้เหตุผลสิ่งแวดล้อมเกิดจากหลายสาเหตุ

- . จุดอ่อนของความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังกล่าวในข้อ 3
- . แรงบีบคั้นของกลุ่มอนุรักษ์ ทั้งระดับระหว่างประเทศ เช่น Green Peace, Earth Island etc. และกลุ่มภายในแต่ละประเทศ
- . ความตื่นตัวของผู้บริโภคในประเทศเจริญแล้ว
- . การแทรกตัวเข้ามาของกลุ่มผู้ผลิตที่ประสบปัญหาการแบ่งชั้นสินค้าราคาต่ำกว่า จากประเทศกำลังพัฒนา

มาตรการกีดกันที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีหลายประการ มีทั้งมาตรการบังคับ และมาตรการสมัครใจ

- . การห้ามนำเข้า
- . การจำกัดปริมาณ
- . การออกใบอนุญาต
- . การปิดตลาด
- . การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม
- . การกำหนดมาตรฐานสินค้า บรรจุภัณฑ์ สิ่งเหลือค้าง ฯลฯ

มาตรการข้างต้นทำได้ หากเข้าข่ายข้อยกเว้น ของ GATT/WTO และไม่เลือกปฏิบัติ และ
บังคับกันในระหว่างสมาชิกของ MEAs ด้วยตนเอง

ปัญหาเกิดขึ้นจากการกระทำ ที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นของ GATT/WTO ตามมาตรา 20 (b)
และ 20 (g) ดังกล่าวใน ข้อ 2.1

อนึ่ง ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้ขยายตัวไปครอบคลุมเรื่องสุขอนามัยของมนุษย์และมาตรฐาน
สินค้ามากขึ้น จนมาตรฐานเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่แอบแฝง นำไปสู่การกีดกันได้

5. บรรทัดฐานทางการพิจารณาคดี เปิดศักราชใหม่แก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การใช้มาตรการทางการค้าเพื่อพิทักษ์ สัตว์ อากาศ สุขอนามัย ได้ก่อให้เกิดกรณีพิพาทที่
สำคัญ หลายประการ เช่น กรณี Tuna-Dolphin, Reformulated gasoline, Asbestos และกึ่ง
กับเต่า

ในอดีตที่ผ่านมา ผู้พิจารณาได้ใช้มาตรฐานการตีความในเชิงแคบ ทำให้นักอนุรักษ์ติดขัด
พ่ายแพ้

ประเด็นที่เป็นข้อกฎหมาย ที่พิจารณา เพื่อพิทักษ์กฎเกณฑ์อันเป็นหัวใจของ GATT/WTO
มีอาทิ

- . มาตรการนั้นจำเป็นหรือไม่ มีมาตรการอื่นแทนการห้าม/จำกัด การนำเข้าไหม?
- . มาตรการนั้น เกินเกินกีดกันไหม? เช่น หากจะอนุรักษ์เต่า เหตุใดไปห้ามกึ่ง
- . รัฐมีอำนาจในการบังคับให้ประเทศอื่นปรับเปลี่ยนนโยบายหรือไม่
- . กรรมวิธีการผลิต (Process and Production Method – PPM) อันเป็นเรื่องที่ GATT
ไม่เคยก้าวล่วงมาก่อน จะถูกกำกับตรวจสอบได้หรือไม่
- . เรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องของ WTO

อย่างไรก็ดี แนวการตีความได้พัฒนาไปจนกล่าวได้ว่าแนวความคิดอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
และการใช้มาตรการทางการค้าได้สืบคลานเข้าสู่กฎเกณฑ์ WTO ผ่านบรรทัดฐานการพิจารณาคดี
ตีความแล้ว

กรณีกึ่งกับเต่า ที่สหรัฐห้ามนำเข้ากึ่งที่กระบวนการจับกึ่งพลอยฆ่าเต่าทะเลไปด้วย ได้
เปลี่ยนแนวความคิดการพิจารณาหลายทาง

- . เห็นว่ารัฐมีสิทธิที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้ในมาตรฐานที่ตนเห็นสมควร
- . ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึง สัตว์ เช่น เต่าทะเล อากาศที่หายใจ

- . การตีความบทบัญญัติของ WTO จะต้องพิจารณาตามหลักวิวัฒนาการ (evolutionary approach) และข้อเท็จจริงด้วย มิใช่ตีความเคร่งครัดตามลายลักษณะและเจตนาเมื่อ 50 ปีก่อน
- . หัวใจสำคัญยังอยู่ที่ว่ามาตรการที่ทำได้นั้นจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ และมีการหารือเพื่อให้เกิด “ความตกลงระหว่างกัน”

นัยสำคัญก็คือ สามารถใช้มาตรการทางการค้า เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมได้ บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ

6. การอยู่ร่วมอย่างสันติ

แม้กระนั้นก็ตาม การเจรจาการค้าโลก และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังจะพบปัญหาข้อพิพาททางด้านนี้ต่อไปอีกมาก ทำอย่างไรจึงจะให้แนวคิดทั้งสองอยู่ร่วมกันอาทรต่อกัน และเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

6.1 ระดับระหว่างประเทศ

- ก. WTO เกิดขึ้นพร้อมกับความคาดหวังว่าจะแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ

และการพัฒนาได้ แต่หลายๆ อย่างแก้ไขโดยอาศัย “กลไกตลาดเสรี” อย่างเดียว

ไม่ได้ ดังนั้น WTO จึงต้องพัฒนาตนให้ กระบวนการปล่อยเสรีตอบสนองต่อการพัฒนา และความเหลื่อมล้ำมากขึ้น มิฉะนั้น นักกีดกันจะแฝงตัวหลังนักอนุรักษ์จน

ทำลายทั้งการค้า และการอนุรักษ์

- . จะต้องมีการ “เจตนาทางการเมือง” ในองค์กรนี้ ที่จะรับทราบ ตระหนัก และแก้ไข “ข้อวิตก” ของนักอนุรักษ์
- . อาจจะไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแล้ว แต่อาจจำเป็นต้องหาทางออกมาตรการที่อาจขัดกับหลักการของ GATT โดยการเจรจาทำความตกลง “มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้า” ให้มีทางระบายความอึดอัด
- . อาจจำเป็นต้องมีโครงสร้างกลไกระหว่างประเทศที่ยอมรับ “ความชอบธรรม” ของระบบการค้า และระบบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างกระบวนการแก้ไขการขัดข้อง เลี่ยงข้อพิพาท และตัดสินข้อพิพาท
- . มีโครงการแผนงานเปลี่ยนความสำนึกในมนุษย์และผู้ผลิตเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อจักได้ส่งผลเปลี่ยนปรับสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

- . สร้างมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยด้านอาหาร บรรจุภัณฑ์ สิ่งปนเปื้อน ฯลฯ ให้ครบถ้วน เพื่อมิให้มีการใช้ มาตรฐานสูงของประเทศผู้นำเข้าเป็นบรรทัดฐานอันจะนำไปสู่การได้กีดกัน
- . แยกแยะ นักอนุรักษ์ให้ออกจากนักกีดกันที่โดยสวณักอนุรักษ์ เหมือนกาฝาก

6.2 ระดับประเทศ

- ก. ต้องยอมรับว่าเราเผชิญความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากปัจจัยต่างๆ เช่น ความเขลา ความมั่งง่าย ความโง่ ความมั่งได้ และปัญหาการจัดการ
- . ต้องยอมรับว่า เราไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการผลิต การค้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental friendly) ได้แล้ว ด้วยผู้บริโภคได้คำนึงถึงมาตรฐานสูง ทางด้านอาหาร สุขภาพ มาตรฐาน และความสวยงามของธรรมชาติ
- . เราหลีกเลี่ยงการปะทะทางด้านนี้ ในเวทีทางการค้าไม่ได้เพราะการตีความที่ผ่านๆ ดังนั้นจึงต้องมีส่วนร่วมในการเจรจากำหนดกฎเกณฑ์
- . จำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้ในด้านการวิเคราะห์วิจัย ตรวจสอบ และกำหนด มาตรฐาน สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของไทยขึ้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานป้องกันการกีดกัน และเป็นเครื่องมือตอบโต้
- . นักอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการจะต้องคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และ ต้นทุนทางสังคมที่ตนก่อขึ้น รวมทั้งความต้องการของผู้บริโภค เป็นใหญ่
- . ประเทศไทยและราชการจะต้องพร้อมต่อสู้เพื่อหาความชอบธรรมระหว่างประเทศ บนหลักการความ “ถูกต้อง” “เป็นธรรม” ไม่อ้าง ความยากจน ความด้อยทางวิทยาการ ต่อไป

7. สรุป

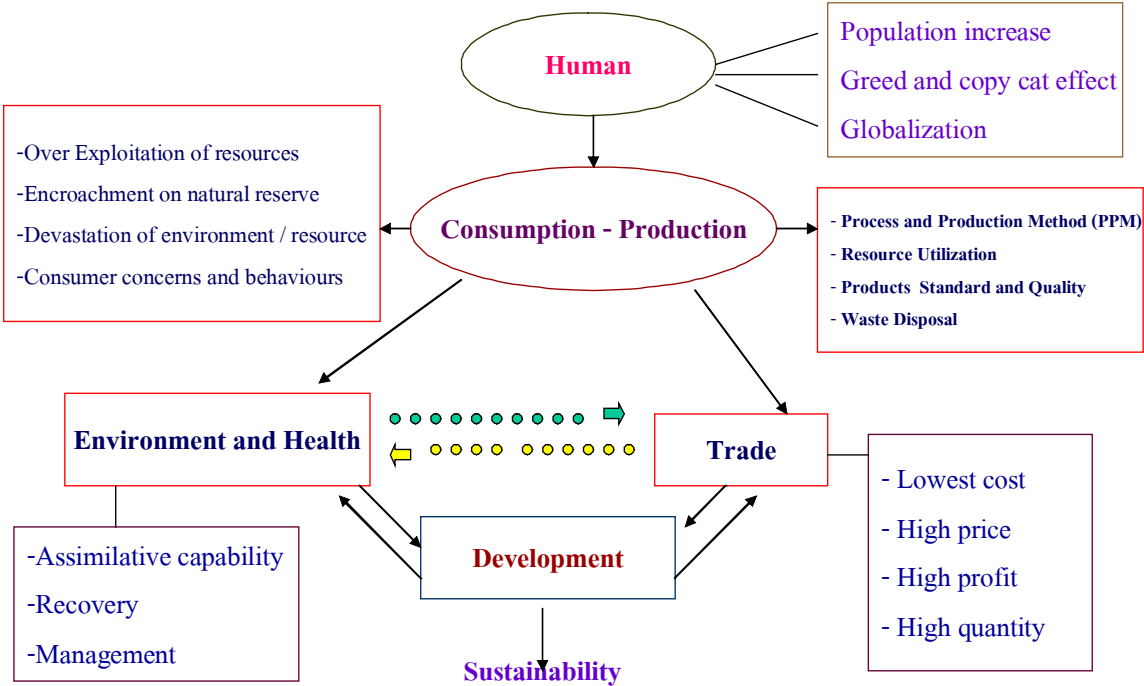
ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และการค้า ไม่ใช่ศัตรูคู่อาฆาตกัน มนุษย์จะมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยปราศจาก ทั้งสองสิ่งไม่ได้

แต่เช่นเดียวกับสิ่งอันเป็นสัจธรรมในโลก ทั้งสองสิ่งนี้จะต้องยึดทางสายกลาง และสร้างสมดุลให้เกิดขึ้น

ความมั่งได้ เห็นประโยชน์ในระยะสั้น ความระแวง การเอารัดเอาเปรียบกัน ก่อปัญหาที่ซับซ้อน ถ้าให้สร้างปัญหาซ้อนปัญหา และเกิดสภาพ “เจ็กลากไป ไทยลากมา” ในระหว่างประเทศ ผู้ที่ได้ประโยชน์คือ นักกีดกันที่ซ่อนอยู่หลังนักอนุรักษ์ ผู้เสียประโยชน์ คือ ผู้บริโภค อันเป็นคนส่วนใหญ่ของโลก ที่ไม่เคยมีเสียงดังฟังชัดมาก่อน หากผู้บริโภคต้องการ เราจะฝันได้หรือ?

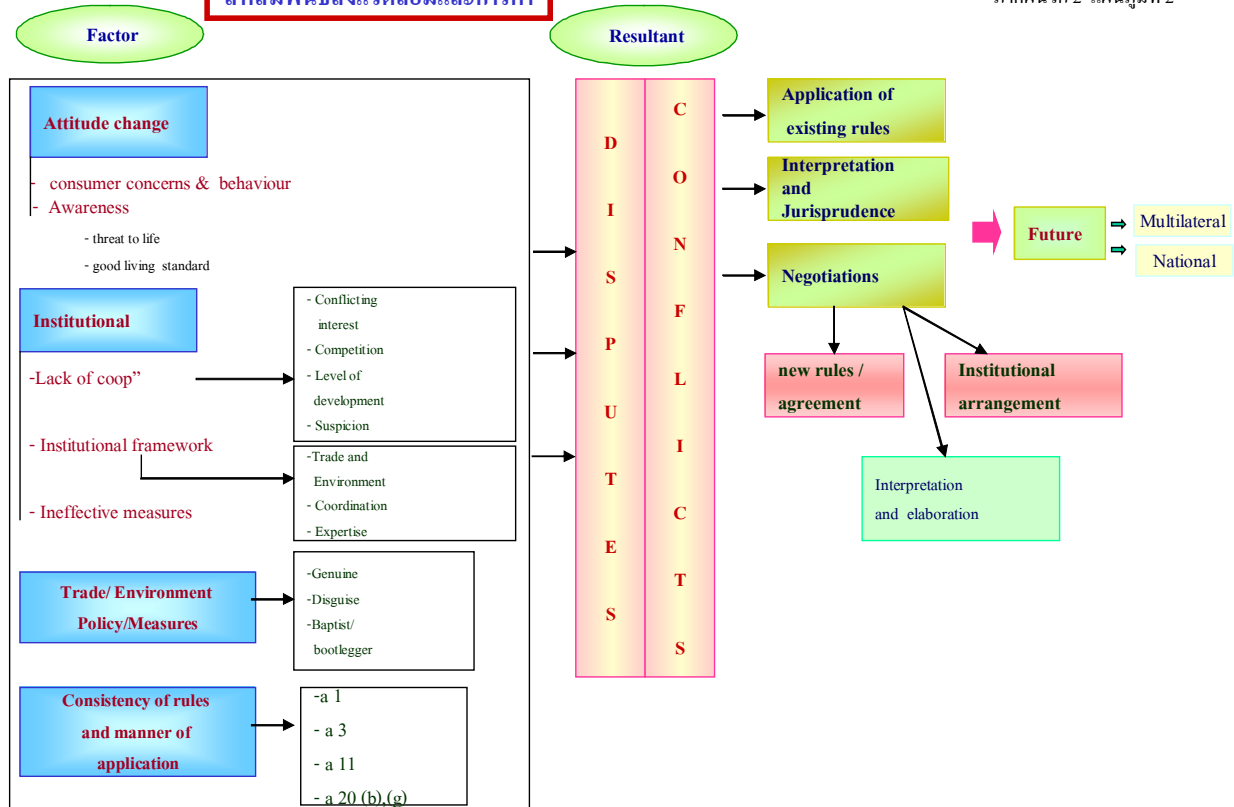
Trade & liberalization → Environment Problem

ภาคผนวก 1 แผนภูมิที่ 1



สหสัมพันธ์สิ่งแวดล้อมและการค้า

ภาคผนวก 2 แผนภูมิที่ 2



กรณีพิพาทสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน GATT / WTO

ภาคผนวก 6

ปี	กรณี	เป้าหมาย	มาตรการ	ข้ออ้าง	คำตัดสิน
1991	สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโก (Tuna/Dolphin I)	อนุรักษ์ปลาโลมา	จำกัดการนำเข้าปลาทูน่า	มาตรา XX(b) และ XX(g) Marine Mammal Protection Act (MMPA) ปี 2515	-มาตรการจำกัดเป็นมาตรการที่ไม่ <u>จำเป็น</u> (ใช้ Dolphin Safe ได้) -ปฏิเสธการใช้ มาตรการนอกอาณาเขตในการพิจารณา มาตรา XX(b) (ใช้กับคน/เรือ ตนได้) -ไม่มีเหตุผลกระทำได้ภายใต้ มาตรา XX(g)
1992	สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากสหภาพยุโรป (Tuna/Dolphin II)	อนุรักษ์ปลาโลมา	จำกัดการนำเข้าปลาทูน่า	มาตรา XX(b) และ XX(g) Marine Mammal Protection Act (MMPA) ปี 2515	-ขัดกับมาตรา XI:1 และไม่สามารถนำเอาข้อยกเว้นมาตรา XX(g) มาเป็นเหตุผลได้ -การอนุรักษ์ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของมาตรการห้ามนำเข้า

ปี	กรณี	เป้าหมาย	มาตรการ	ข้ออ้าง	คำตัดสิน
1995	สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้า น้ำมันจากเวเนซุเอลา (Gasoline Case)	ลดมลพิษของ อากาศอันเกิด จากการเผาไหม้ ของเครื่องยนต์	จำกัดการนำเข้า น้ำมันจากโดย การกำหนด มาตรฐานน้ำมัน	มาตรา XX ข้อ (b) (d) และ (g)	-การกำหนดบรรทัดฐาน ของ Clean Air Act ไม่ สอดคล้องกับมาตรา III:4 และไม่สามารถยกเหตุผล ตามข้อยกเว้น XX (b) (d) (g)
1996	กรณีพิพาทเรื่องสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งเพื่ออนุรักษ์ เต่าทะเล (Shrimp & Turtle Case)	อนุรักษ์เต่าทะเล	ห้ามนำเข้ากุ้ง	-Section 609 ของ Public Law 101- 162 ของสหรัฐฯ -มาตรา XX (b) XX (g)	-สหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยน มาตรการของตน เนื่องจาก จากวิธีการปฏิบัติตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นก่อ ให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดย ไม่สมเหตุผล และเป็น Unjustifiable and arbitrary discrimination

ปี	กรณี	เป้าหมาย	มาตรการ	ข้ออ้าง	คำตัดสิน
2001	สหภาพยุโรปห้ามนำเข้า สินค้าแอสเบสตอสจาก แคนาดา	ปกป้องสุขภาพ ชีวิตมนุษย์ (มีคน จำนวน 2,000 คน เสียชีวิตลงต่อปี จากการระเบิด ของแอสเบสตอส)	ห้ามนำเข้าสินค้า แอสเบสตอสจาก แคนาดา	-Decree No. 96- 1133 of Dec. 24, 1996 ของฝรั่งเศส -มาตรา XX (b)	-มาตรการห้ามนำเข้าไม่ ขัดกับ WTO เนื่องจาก สามารถทำได้หากมีความ จำเป็นต้องปกป้องสุขภาพ ชีวิตมนุษย์ -สามารถให้การปฏิบัติที่ แตกต่างกับสินค้านำเข้าได้ เนื่องจากเห็นว่าสินค้านำ เข้าไม่ใช่ <u>like product</u> กับสินค้าในประเทศ

Multilateral Environmental Agreements (MEAs) ที่เกี่ยวกับการค้า

ความตกลง	มาตรการทางการค้า	การยุติข้อพิพาท
<u>อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (FCCC)</u>	ผลของ FCCC ต่อการค้าคือบมาตรการที่แต่ละประเทศจะใช้เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก เช่นการเพิ่มภาชีนำเข้าน้ำมัน	มี
พิธีสารมอนทรีออล	ห้ามภาชีนำเข้า/ส่งออกสารเคมีต้องห้ามจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาชี	มี
อนุสัญญาบาเซล	ห้ามประเทศภาชีค้าของเสียอันตรายกับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาชี	มี
อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biodiversity: CBD)	พิธีสารนี้จะครอบคลุมการเคลื่อนย้ายและกำกับดูแลการใช้สารเคมีที่ได้ผ่านกระบวนการทางเทคโนโลยีชีวภาพซึ่งทำให้สารเคมีนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในทางพันธุกรรมทุกชนิด	มี
อนุสัญญาไซเตส (CITES)	กำหนดการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งออกนำเข้าและนำผ่านชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์	มี

มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ

มาตรการ	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	Allowable
มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (non-tariff measures)	มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยการกำหนดโควตาสินค้านำเข้า มาตรการออกใบอนุญาตนำเข้า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และมาตรการกำหนดมาตรฐานสินค้าต่างๆ	Yes
มาตรการด้านการนำเข้าส่งออกสินค้า	Import Licensing, Preshipment Inspection, Customs	Yes
มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้า โดยกำหนดมาตรฐานสินค้าและกรรมวิธีการผลิต	การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้า อาทิ มาตรการบรรจุภัณฑ์ <u>มาตรการฉลากเขียว</u> (eco-labelling)	Yes/No
การปิดฉลากสินค้าตัดแต่งทางพันธุกรรม	หลายประเทศได้ออกมาตรการปิดฉลากสินค้า เนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า สินค้า GMOs เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ได้ชัดเจน	Yes
มาตรฐานแรงงาน	การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานจึงถูกนำมาใช้ในรูปแบบของมาตรการฝ่ายเดียว หรือในลักษณะเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (GSP)	N/A ยังไม่มีกฎ WTO ที่กำกับดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงาน

CTE ได้ประชุมทุกปีเพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นต่างๆ 10 ประเด็น

1. ความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) กับกฎของ WTO
2. มาตรการทางสิ่งแวดล้อม (ทั่วไป) กับกฎของ WTO
3. กฎของ WTO กับมาตรการภาษีที่เก็บเพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม และข้อกำหนดอื่นๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานระหว่างประเทศ (ISO, etc.) มาตรฐานบรรจุภัณฑ์ การปิดฉลากเขียว (eco-labelling) การนำมาใช้ใหม่ (recycling) เป็นต้น
4. ความโปร่งใสของการใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมและมาตรการการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม
5. กระบวนการระงับข้อพิพาท
6. การเข้าสู่ตลาด และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของมาตรการการค้าประเภทต่างๆ
7. การส่งออกสินค้าที่ห้ามขายในประเทศ
8. ความตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญากับสิ่งแวดล้อม
9. ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการกับสิ่งแวดล้อม
10. NGOs กับการดำเนินการของ WTO

ภาคผนวก 7

สรุปเพิ่มเติม

ตลอด 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ดำเนินการในเรื่อง “สิ่งแวดล้อมและการกีดกันทางการค้า” สอดคล้องกับผลที่ได้จากการประชุม EARTH SUMMIT ที่ริโอ เดอ จาเนโร (เช่น Agenda 21 หรืออนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น) หรือไม่ อย่างไร ?

สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (Agenda 21 : Programme of Action for Sustainable Development) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการสูญเสีย และตรงกับวัตถุประสงค์ของการใช้ที่สุด
2. เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยฝ่ายราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีกำลังคน เครื่องใช้ และงบประมาณเพียงพอแก่ภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบ
3. เพื่อให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม จากการใช้ในอดีตให้กลับคืนสู่สภาพเดิม สามารถให้บริการที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติได้ดังเดิม
4. เพื่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจระหว่างกลุ่มคนทุกชั้นและสาขาอาชีพในการพิทักษ์ปกป้อง และรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

แผนปฏิบัติการ 21 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และการดำเนินงาน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องของสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งกล่าวถึงความพยายามที่จะให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นที่สำคัญในส่วนนี้ คือความพยายามที่จะให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบยั่งยืนขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา

ส่วนที่ 2 ของแผนปฏิบัติการ 21 ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลกจากความพยายามของมนุษย์ที่จะให้เกิดการพัฒนา และความประสงค์ที่จะให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ เป็นไปในเชิงอนุรักษ์ มีประสิทธิภาพและมีใช้อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งให้แนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาสามารถนำไปพิจารณาใช้ได้

ส่วนที่ 3 ของแผนปฏิบัติการ 21 ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาแบบยั่งยืน ในอดีตกลุ่มคนเหล่านี้อาจถูกมองข้ามในบทบาทที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคม ดังนั้น แผนปฏิบัติการ 21 ได้พยายามที่จะให้มีการนำคนทุกสาขาอาชีพเข้าสู่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยตระหนักว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าขาดความร่วมมือจากกลุ่มคนเหล่านั้น

ส่วนที่ 4 ของแผนปฏิบัติการ 21 ได้กล่าวถึง เรื่องราวและวิธีการต่าง ๆ ที่จะให้เกิดการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน

พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้แผนปฏิบัติการ 21

ประเทศไทยให้การรับรองต่อแผนปฏิบัติการ 21 เนื่องด้วยตระหนักว่าแผนปฏิบัติการดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ที่สอดคล้องกัน การรับรองนี้ มีผลให้ประเทศไทยจะต้องจัดทำ “แผนปฏิบัติการ 21 สำหรับประเทศไทย” ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2535 เป็นองค์กระบวนระดับชาติที่จะดำเนินการตามพันธกรณีของแผนปฏิบัติการ 21

ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ Agenda 21 มาโดยตลอด โดยมีมาตรการสำคัญภายในประเทศ ดังนี้

- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ถือเป็นกรอบนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญในการพัฒนาที่ยั่งยืน มีผลทำให้ในการปฏิรูปโครงสร้างการเมืองและการปกครองหลายประการ อาทิ การประกาศใช้ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระและองค์กรต่าง ๆ ขึ้น เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ
- ประเทศไทยมี 2 หน่วยงานหลัก ทำหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดนโยบายและแผนหลักของประเทศ ซึ่งมีผลนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดย สผ. ยังทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ “คณะอนุกรรมการ กำกับการอนุรักษ์แผนปฏิบัติการ 21 และการพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่ต้องจัดทำรายงานแห่งชาติทบทวนผลการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การค้าและสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนปฏิบัติการ 21

ในเรื่องของการค้าและสิ่งแวดล้อม การประชุม Earth Summit ที่ริโอ เดอ จาเนโร ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของ Agenda 21 ในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. รัฐบาลควรสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคีที่ไม่กีดกันการค้า ซึ่งจะทำให้ทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามีระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องเปิดตลาดมากขึ้นสำหรับสินค้าส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนา
2. ควรทำให้สิ่งแวดลอมและการค้าเกื้อกูลกัน โดยระบบการค้าพหุภาคีที่เปิดเสรีสามารถก่อให้เกิดการใช้วัตถุดิบธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะลดความกดดันของระบบการผลิตต่อสิ่งแวดลอมลง ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ก็จะมีทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการปกป้องสิ่งแวดลอม ในขณะเดียวกัน สภาพสิ่งแวดลอมที่ดีก็จะทำให้เศรษฐกิจมีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งก็จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวกับเรื่องการค้าและสิ่งแวดลอม ไทยได้ดำเนินงานตามแนวทางที่ได้กล่าวมาโดยตลอด ไทยได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการเปิดเสรีการค้าภายในเวทีการค้าโลกต่าง ๆ โดยเฉพาะใน WTO โดยได้เป็นสมาชิก WTO ตั้งแต่ปี 1995 และสมาชิกกลุ่มการค้าเสรีภูมิภาคอื่น ๆ เช่น APEC BIMSTEC AFTA เป็นต้น ทั้งนี้ ในกรอบพหุภาคีภายใต้ WTO ไทยได้ดำเนินการตามพันธกรณีเปิดเสรีการค้า ดังนี้

ในการจัดทำเสนอข้อลดหย่อนภาษีเพื่อแลกเปลี่ยนกับประเทศคู่เจรจาใน WTO กระทรวงพาณิชย์ได้ร่วมกับกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชน พิจารณาและจัดทำตารางลดหย่อนภาษี (Final Schedule) และยื่นต่อเกตต์เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2537 ซึ่งประกอบด้วยสินค้าเกษตร และสินค้าอุตสาหกรรม (รวมประมงและผลิตภัณฑ์) รวมทั้งสิ้น 3,891 ประเภทพิกัด (6-7 หลัก) คิดเป็นร้อยละ 51.2 ของประเภทพิกัดทั้งหมดของไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ฯ) สินค้าเกษตร จำนวน 738 รายการ (พิกัด 6-7 หลัก) โดยจะลดภาษีลงปีละเท่า ๆ กันจนอยู่ ณ ระดับที่ผูกพัน ภายในเวลา 10 ปี โดยมีอัตราการลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 24
- ฯ) สินค้าอุตสาหกรรม (รวมประมงและผลิตภัณฑ์) จำนวน 3,153 รายการ (พิกัด 6-7 หลัก) โดยลดภาษีลงปีละเท่า ๆ กันจนอยู่ ณ ระดับที่ผูกพัน ภายในเวลา 5 ปี โดยมีอัตราการลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 28
- ฯ) สำหรับสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งอยู่ในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมด้วย จะใช้เวลาในการลดภาษี 10 ปี โดยลดลงปีละเท่า ๆ กัน
- ฯ) การลดภาษีสินค้านี้ดังกล่าวของไทย ได้ลดลงจากอัตราตามกฎหมาย (Base Rate) และได้เริ่มลดภาษีตามข้อผูกพัน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป

การดำเนินการตามพันธกรณีของไทยภายใต้ WTO

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2537 เห็นชอบความตกลงมารีวาทะเขตจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นความตกลงที่จะใช้บังคับผลการเจรจาอบอุกรว้ยทั้งหมด และต่อมาในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2537 รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีความตกลง ฯ ดังกล่าวตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นสมาชิก WTO โดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 59
2. ต่อมาประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อผูกพันที่มีอยู่ต่อ WTO คือจะต้องลดและผูกพันอัตราภาษีสินค้าแต่ละกลุ่มตามตารางข้อตกลงหย่อนที่ได้ยื่นแกดตไ้ไว้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 ของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2537) ออกประกาศรวม 4 ฉบับ เพื่อยกเว้น ลด เพิ่มและผูกพันอัตราอากรสินค้ำตามที่ระบุไว้ในตารางข้อตกลงหย่อน โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุผูกพันอากรเป็นรายปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป มีรายละเอียด ดังนี้
 - (1) สินค้าเกษตร ได้ลดและยกเว้นอากรสินค้ำเกษตรจำนวน 689 ประเภทพิกัดตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ ศก. 4/2538 (อคล. 1) โดยลดอัตราอากรลงปีละเท่า ๆ กัน และผูกพันเป็นรายปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2538 รวม 10 ปี ในที่นี้จะแสดงอัตราที่ผูกพันเฉพาะ 5 ปีแรก (2538-2542) และอัตราในปีที่ 10 เท่านั้น
 - (2) สินค้าสิ่งทอ ได้ลดและยกเว้นอากรสินค้ำสิ่งทอ จำนวน 781 ประเภทพิกัดตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ ศก. 5/2538 (อคล. 2) โดยลดอัตราอากรลงปีละเท่า ๆ กัน และผูกพันเป็นรายปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2538 รวม 10 ปี ในที่นี้จะแสดงอัตราที่ผูกพันเฉพาะ 5 ปีแรก (2538-2542) และอัตราในปีที่ 10 เท่านั้น
 - (3) สินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากสิ่งทอในข้อ (2)
 -) ได้ลดและยกเว้นอากรสินค้ำดังกล่าว จำนวน 2,372 ประเภทพิกัดตามประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก. 6/2538 (อคล. 3)
 -) โดยได้ลดภาษีลงปีละเท่า ๆ กัน เป็นรายปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2538 รวม 5 ปี (2538-2542)
 - (4) สินค้าเกษตรที่กำหนดโควตาดำนำเข้า ได้ยกเว้น ลดและเพิ่มอากรสินค้ำดังกล่าว 23 รายการ (49 ประเภทพิกัด) ตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ ศก. 10/2538 (อคล. 4) โดยได้กำหนดอัตราภาษีในโควต้ำ และอัตราภาษีนอกโควต้ำ โดยอัตราภาษีนอก

โควต้าจะลดลงปีละเท่า ๆ กันภายใน 10 ปี ทั้งนี้ จะแสดงอัตราภาวขึ้นนอกโควต้า เฉพาะ 5 ปีแรกเท่านั้น

การดำเนินการของไทยภายใต้ความตกลงพหุภาคีสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environment Agreements : MEAs)

1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change)

ประเทศไทยได้ลงนามรับรองให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change) ในระหว่างการประชุม สหประชาชาติว่าด้วยการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล จากนั้น ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 อนุสัญญานี้เกี่ยวข้องกับการค้าและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญคือ แหล่งผลิตพลังงานที่มีส่วนประกอบของคาร์บอนสูง การใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและป่าไม้ กระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม การเกษตรและปศุสัตว์ การกำจัดขยะและน้ำเสีย การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประชาชนทั้งทางบวกและทางลบ ถึงแม้ในอนุสัญญาฯ ประเทศไทยกำลังพัฒนายังไม่มีข้อผูกมัดให้มีการดำเนินการ ประเทศไทยก็ได้ดำเนินนโยบาย “ผลบวก” กล่าวคือ ประเทศไทยจะดำเนินนโยบายการพัฒนาที่นอกจากจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศแล้ว ยังช่วยลดก๊าซเรือนกระจกด้วย การดำเนินการดังกล่าวเป็นแนวทางหนึ่งที่ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกของโลก

โดยที่ผ่านมประเทศไทยในฐานะประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญา มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

-) จัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) เสนอต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯ
-) ไม่มีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก
-) เข้าร่วมการประชุมเจรจาต่อรอง และการพัฒนาทางด้านเทคนิค เช่น การประชุมประเทศภาคี (COP) หรือการประชุม Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
-) ดำเนินการศึกษาวิจัยทางด้านวิชาการที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. อนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด

(Basel Convention on the Control Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal)

กรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางการประสานงาน การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯ โดยการแจ้งรายละเอียดข้อมูลตามพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซลฯ ได้แก่ การแจ้งชื่อและสถานที่ติดต่อของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในฐานะ “หน่วยงานผู้ให้อำนาจ” (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และ “หน่วยงานกลางการประสานงานการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯ” (กรมควบคุมมลพิษ) ของอนุสัญญาฯ การแจ้งรายชื่อของเสียอันตรายที่ควบคุมภายใต้กฎหมายของประเทศ การรายงานข้อมูลการส่งออกการนำเข้าและการจัดการของเสียอันตรายที่ควบคุมภายใต้กฎหมายของประเทศ การรายงานข้อมูลการส่งออกการนำเข้าและการจัดการของเสียอันตรายประจำปี รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลที่ฝ่ายเลขาธิการสอบถาม รวมทั้งร่วมการประชุมเกี่ยวกับอนุสัญญาบาเซลต่าง ๆ และทำการแก้ไข ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2538 หมวดของเสียเคมีวัตถุ (Chemical Waste) ให้เป็นไปตามบัญชีรายชื่อของเสียที่ควบคุมภายใต้อนุสัญญาฯ ที่ได้รับการแก้ไขแล้ว 59 รายชื่อ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติแห่งอนุสัญญาบาเซล โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาประกาศให้มีผลใช้บังคับต่อไป

3. อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการป้องกันชั้นโอโซน (The Vienna Convention for the Protection on the Ozone Layer) และพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol)

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ได้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การศึกษาสถานการณ์และปริมาณการใช้สารทำลายชั้นโอโซนในอุตสาหกรรมภาคต่าง ๆ และกำหนดมาตรการควบคุมปริมาณการนำเข้าสารทำลายชั้นโอโซน จัดทำแผนแห่งชาติ เพื่อกำหนดระยะเวลาการเลิกใช้สารทำลายชั้นโอโซน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งต่อภาคอุตสาหกรรมและผู้บริโภค กล่าวคือ ได้กำหนดให้เลิกใช้สารทำลายชั้นโอโซนกลุ่มแรก (Annex A ตามพิธีสารมอนทรีออล) คือสาร CFC-11, CFC-12 ในการผลิตสินค้าใหม่ในปี พ.ศ. 2541 และการนำไปใช้เพื่อการซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีอยู่เดิมในปี พ.ศ. 2553 ส่วนสาร CFC-113, CFC-114, CFC-115 เมทิลคลอโรฟอร์ม และเฮลอน ได้กำหนดให้เลิกใช้ในปี พ.ศ. 2541 การกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคมีช่วงเวลาในการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น เช่น ปริมาณการผลิตสารที่ลดลงซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสารในการผลิต หรือเพื่อการซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน เช่น ตู้เย็น เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการกีดกันสินค้าที่ผลิตหรือบรรจุด้วยสารทำลายชั้นโอโซน ในขณะเดียวกัน ได้ทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจ และจัดประชุมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเรื่องของเทคโนโลยีและสารทดแทนในอุตสาหกรรมภาคต่าง ๆ ที่จะลดและเลิกใช้ รวมทั้งร่วม

กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน กำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการต่อไป และให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการลดและเลิกการใช้สารให้เร็วขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีการนำเข้าสารทดแทนการลดภาษีเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการเก็บกักและปรับปรุงสภาพสารทำความเย็น รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการลงทุนใหม่ในอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้สารทำลายโอโซน

4. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 80 ปัจจุบันอนุสัญญาไซเตสมีภาคีรวม 158 ประเทศ โดยภาคีต้องจ่ายเงินอุดหนุนรายปี เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักเลขาธิการไซเตส สำหรับประเทศไทย กรมป่าไม้เป็นขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนกองทุนไซเตส โดยในระยะปี พ.ศ. 2536-2538 ประเทศไทยต้องจ่ายเงินปีละ 112,000 บาท เป้าหมายของอนุสัญญาไซเตส คือการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติโดยเน้นทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือถูกคุกคาม ทำให้ปริมาณลดหรือจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ วิธีการอนุรักษ์กระทำโดยสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ทั้งสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ ในการดำเนินงานของประเทศไทยโดย กรมป่าไม้ กรมประมง และกรมวิชาการเกษตร ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ เป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง มิฉะนั้น ก็จะมีการกดดันโดยดั่งที่ได้เกิดขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2545 เมื่อ World Wildlife Fund (WWF) ได้มีหนังสือถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงข้อกังวลต่อการค้าสัตว์ป่าที่มีส่วนประกอบของกระดูกเสือซึ่งเป็นสัตว์ที่สูญพันธุ์ภายใต้ CITES และ WWF ได้ระบุว่าจะผลักดันต่อที่ประชุม CITES ซึ่งจะมีขึ้นที่นครเจนีวา ในวันที่ 11-14 มีนาคม 2545 เพื่อให้ sanction การค้าสินค้ากัญชาไม้และเครื่องหนังของไทย ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็ได้มีการยุติแล้ว โดยหน่วยงานไทยได้ชี้แจงต่อที่ประชุม CITES แล้วว่าไทยมีความจริงจังในการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ แต่อาจยังมีความล่าช้าบ้างในการแก้ไขกฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

ประเทศไทยได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล จากนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญาควบคู่ไปกับกฎหมายหลักของประเทศและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศ

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ เพื่อเป็นการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการจัดทำรายงานสถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย และการจัดทำนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2541-2545 พร้อมทั้งยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับนโยบาย มาตรการฯ พร้อมทั้งอนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพโดยด่วนที่สุด อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นประเทศ ภาคีอนุสัญญาฯ

สรุป

การลดภาษีศุลกากรเพื่อเปิดตลาดการค้า มีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ สินค้าที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทางด้านลบ คือ สินค้าเกษตร เช่น เม็ดกาแฟ ไข่ไก่ น้ำตาล และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งเป็นสินค้าที่รัฐบาลเคยมีมาตรการห้ามนำเข้า แต่ก็คาดว่าจะมีผลกระทบไม่มากนักเมื่อมีการเปิดตลาด เพราะเป็นการเปิดตลาดในรูปของโควตาภาษีที่มีอัตราศุลกากรสูง จนคาดว่าจะไม่สามารถนำเข้าได้เกินกว่าที่จะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตภายใน อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตจำเป็นต้องมีการปรับตัว โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตรวมทั้งลดต้นทุนการผลิต เพื่อสามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมจะไม่ได้รับผลกระทบจากการลดภาษีนำเข้าตาม WTO มากนัก เพราะไทยได้มีการปรับลดอัตราภาษีตามโครงสร้างใหม่ ทำให้สินค้าส่วนใหญ่ของไทยมีอัตราภาษีต่ำกว่าอัตราที่ผูกพัน โดยเฉพาะสินค้าสิ่งทอซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยมีศักยภาพในการผลิตอยู่แล้ว การที่ไทยลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านี้ จะยิ่งทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง และมีโอกาสในการขยายตลาดส่งออกได้มากขึ้น ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดตลาดครั้งนี้มากหรือน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของสินค้านั้น ๆ ทั้งในด้านการผลิตและการตลาด ให้มีศักยภาพที่จะช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดทั้งในตลาดเดิมและในตลาดใหม่ ๆ ให้ได้มากที่สุด ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและเอกชน ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การเปิดตลาดเสรีการค้ามีผลกระทบทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมของไทยในลักษณะที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีไทยยังมิได้ใช้มาตรการทางการค้าหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นการบิดเบือนหรือกีดกันสินค้านำเข้าจาก

ประเทศอื่น ๆ โดยได้ยึดถือหลักการการค้าเสรี และปฏิบัติตามพันธกรณีการลดภาษีนำเข้าและเปิดตลาดสินค้าและบริการมาโดยตลอด

นอกจากนี้ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ไทยได้ให้ความสำคัญต่อ MEAs ต่าง ๆ อย่างมากโดยได้คำนึงถึงความเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ที่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยได้พยายามดำเนินการปรับตัวด้านสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกับการปรับโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ถึงแม้ว่า ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากมาตรการการค้าของ MEAs ต่าง ๆ โดยที่ผ่านมา ไทยได้เป็นสมาชิกใน MEAs ที่มีมาตรการที่อาจกระทบการค้า ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในแง่ของการดำเนินการตาม Agenda 21 ด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม ไทยได้มีผลงานที่สอดคล้องมาโดยตลอด และน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว บางประเทศที่ได้ใช้มาตรการและมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดและสูงขึ้น เป็นเครื่องมือในการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนผลิตที่ต่ำกว่า แต่มีความรู้และสมรรถภาพในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมน้อยกว่า ในขณะเดียวกัน ควรมีการหลีกเลี่ยงการใช้ Production and Processes Methods (PPMs) เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการที่ประเทศนำเข้าสามารถกีดกันทางการค้าหากประเทศผู้ส่งออกใช้กระบวนการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมได้ จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา กรณีตัวอย่าง เช่น สหรัฐอเมริกามีการห้ามนำเข้ากุ้งที่มีกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อชีวิตเต่าทะเล หรือกรณีห้ามนำเข้าพุน้ำที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นอันตรายต่อปลาโลมา เป็นต้น การใช้ PPMs ถือเป็นการใช้มาตรการการค้าฝ่ายเดียวที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของ WTO เนื่องจาก WTO ไม่อนุญาตให้มีการกีดกันการค้าเนื่องมาจากกระบวนการผลิตที่แตกต่าง โดยได้มีการระบุถึงหลักการ “like product” ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑ ของเกตต์ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านการใช้ PPMs ในการกีดกันการค้าดูเหมือนจะเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากจะมีผลกระทบโดยตรงกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีเทคโนโลยีต่ำกว่าและมีสมรรถภาพในการใช้ข้อโต้แย้งทางวิทยาศาสตร์น้อยกว่า

ประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับ “สิ่งแวดล้อมกับการกีดกันทางการค้า” ที่เป็นภาวะคุกคามต่อประเทศไทยในอนาคต 5-10 ปี ที่เราควรจะต้องคำนึงถึงและหาทางแก้ไข

มาตรการการค้ากับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและแนวโน้ม

ในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา ผู้บริโภคในสหภาพยุโรปต้องประสบกับวิกฤตเกี่ยวกับความปลอดภัยของด้านอาหาร โดยเฉพาะกรณีของโรควัวบ้าและการมีสารไดออกซินปนเปื้อนในอาหารซึ่งทำให้รัฐบาลถูกฟ้องร้องจากประชาชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่เข้มงวดเพื่อเรียกความมั่นใจจากประชาชนกลับคืนมา

เช่น การออกสมุดปกขาวเกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านอาหาร (White Paper on Food Safety) รวมไปถึงมาตรการกำกับสินค้า GMOs และการกำหนดระบบการตรวจสอบย้อนหลังของผลิตภัณฑ์อาหาร (traceability) ด้วย ซึ่งน่าจะทำให้การส่งออกสินค้าอาหารไปสหภาพยุโรปมีความยุ่งยากขึ้น เนื่องจากการตรวจขั้นตอนการผลิตและคุณภาพของวัตถุดิบที่จะเข้มงวดขึ้นมาก นอกจากนี้ ราคาของสินค้าน่าจะเพิ่มขึ้น ทำให้สมรรถภาพของประเทศส่งออกที่ยังไม่ได้ปรับโครงสร้างการผลิตของตนลดลง มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศที่จะกระทบต่อไทยที่น่าจับตามองมากที่สุดในอนาคต มีดังนี้

1. สมุดปกเขียวว่าด้วยนโยบายสินค้าครบวงจร (Green Paper on Integrated Product Policy : IPP)

เป็นมาตรการหนึ่งของสหภาพยุโรปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม โดยการใช้แนวคิดเกี่ยวกับวงจรชีวิตของสินค้า (Product Life Cycle Approach) พิจารณาว่าสินค้านั้นจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้างตลอดช่วงอายุของสินค้า ตั้งแต่การคัดเลือกวัตถุดิบที่นำมาผลิต กระบวนการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง ตลอดจน การกำจัดเศษเหลือและขยะที่เกิดขึ้นจากทุกกระบวนการ โดยมีเป้าหมายจะครอบคลุมสินค้าและบริการทุกชนิด อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกจะเริ่มใช้นโยบายดังกล่าวกับสินค้า 3 กลุ่ม คือ ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์อาหาร

ในแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 6 ของสหภาพยุโรปได้มีการบรรจุเรื่อง นโยบายสินค้าครบวงจร (Integrated Product Policy : IPP) เอาไว้ด้วย แผนปฏิบัติการดังกล่าวจะมีระยะเวลาครอบคลุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2553 โดยคณะกรรมการยุโรป (EU Commission) คาดว่าจะจัดทำเป็นนโยบายที่ชัดเจนและออกเป็น White Paper (อันเป็นขั้นตอนต่อจาก Green Paper ซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นเพียง discussion paper เท่านั้น) ภายในปี พ.ศ. 2544 เพื่อนำเสนอต่อสภายุโรปและคณะมนตรียุโรป พิจารณามติเห็นชอบ จากนั้น คณะกรรมการจะได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อออกเป็นกฎระเบียบ / กฎหมายต่อไป แต่ปรากฏว่าสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศยังมีความเห็นและความพร้อมที่แตกต่างกัน จึงต้องชะลอเวลาออกไป

สมุดปกเขียวว่าด้วยนโยบายสินค้าครบวงจรจะครอบคลุมสินค้าทุกชนิด รวมทั้งบริการ โดยมีหลักการดำเนินนโยบาย ดังนี้

1.1 ใช้กลไกราคา (Price Mechanism) เพื่อช่วยให้ราคาสินค้าที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมสามารถจำหน่ายได้ในราคาที่เหมาะสม รัฐควรมีนโยบายช่วยเหลือผู้ผลิตเหล่านี้ (ชดเชยต่อการที่ต้นทุนการผลิตสูงกว่า) อาทิ การใช้การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำสำหรับสินค้าที่ได้ European Eco-label การเก็บภาษีพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay) และการให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับภาระ เช่น ระบุว่าด้วยเศษซากเหลือทิ้ง

ของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Directive on Waste of Electrical and Electronics Equipment : DWEEE)

1.2 การกระตุ้นความต้องการสินค้าที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Green Demand) โดยการใช้ฉลากสินค้า (labeling) บอกข้อมูลแก่ผู้บริโภค เช่น European Eco – label, Green claims หรือ Self – declarations and Product environmental declaration

1.3 การจัดซื้อภาครัฐ (Public Procurement) ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในแง่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจจัดทำ Handbook on Green Public Procurement เพื่อเป็นคู่มือในการจัดซื้อ

1.4 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตสินค้า (Supply Side) โดยให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับผลกระทบของสิ่งแวดล้อมตลอดช่วงชีวิตสินค้า การสร้างแนวทางออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมและการกำหนดมาตรฐานสินค้าใหม่ โดยให้กำหนดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าในระบบมาตรฐานสินค้า นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมให้จัดตั้ง Product Panels ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น ๆ เช่น ผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้ค้า NGOs ฯลฯ เพื่อร่วมกันพิจารณาประเด็นผลกระทบของสินค้าต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบางประเทศดำเนินการแล้ว เช่น เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์

2. ประกาศระเบียบว่าด้วยเศษซากเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Directive on Waste of Electrical and Electronics Equipment : DWEEE) และระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารที่เป็นอันตราย (Restrictions on use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronics Equipment : ROHS)

2.1 ร่างระเบียบทั้งสองดังกล่าวได้ถูกนำเสนอเมื่อเดือนมิถุนายน 2000 จากนั้น สภายุโรปได้พิจารณารั้งที่ 1 (First Reading) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2001 และได้มีการแก้ไขร่างระเบียบดังกล่าวตามความเห็นของสภายุโรป ซึ่งต่อมาในเดือนธันวาคม 2001 คณะมนตรีได้พิจารณาและประกาศ Council Common Position โดยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของสภา คณะกรรมาธิการ จึงได้สรุปประเด็นความเห็นที่แตกต่างกันทั้งสองเมื่อเดือนธันวาคม 2001 และส่งกลับให้สภายุโรปเพื่อพิจารณาเป็นครั้งที่ 2 (Second Reading) คาดว่า สภายุโรปจะพิจารณารั้งที่สองในการประชุมสภา ในเดือนเมษายน ศกนี้

ประเด็นสำคัญที่ได้มีมติกำหนดให้เป็นความเห็นของคณะกรรมการ ได้แก่

2.2 การจัดการเกี่ยวกับเศษซากเหลือทิ้งและรีไซเคิล เห็นควรให้เป็นระบบของผู้ผลิตแต่ละราย (Individual Scheme) เนื่องจากจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ผลิตแต่ละรายพยายามออกแบบ / ผลิตสินค้าของตนให้มีเศษซากเหลือทิ้งน้อยที่สุดหรือสามารถรีไซเคิลได้เพื่อลดต้นทุนในส่วนดังกล่าว เพื่อให้ได้เปรียบกว่าผู้ผลิตคู่แข่ง ในขณะที่คณะมนตรีเห็นว่าควรเปิดอิสระให้ผู้ผลิตเลือกใช้ระบบของตนเองหรือใช้ระบบร่วม (Collective Scheme) ได้แล้วแต่ความสมัครใจ

2.3 สำหรับเศษซากของสินค้าที่ไม่ทราบผู้ผลิต (Orphan Waste) (เช่นในกรณีที่ผู้ผลิตเลิกกิจการไปแล้ว ฯลฯ) ควรให้ผู้ผลิตปัจจุบันร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการสินค้านี้ดังกล่าว

2.4 เศษซากของสินค้าที่มีอยู่ในตลาดก่อนหน้าระเบียบฯ มีผลใช้บังคับ (Historical Waste) เห็นว่า ผู้ผลิตปัจจุบันซึ่งยังประกอบธุรกิจอยู่จะต้องร่วมกันแบ่งภาระรับผิดชอบการจัดการเศษซากดังกล่าวตามสัดส่วนตลาด และอนุญาตให้ประเทศสมาชิกใช้ระบบจัดการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ก่อนระเบียบ DWEEE ประกาศใช้) ต่อไปได้ไม่เกิน 10 ปี และจากนั้นจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในระเบียบ DWEEE

2.5 ในส่วนของระเบียบ ROHS คณะกรรการฯ เห็นว่า ควรห้ามใช้สารอันตรายตั้งแต่ 1 มกราคม 2006 แต่ควรอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถห้ามการใช้ได้เร็วกว่ากำหนดดังกล่าว ในกรณีที่สามารถจะดำเนินการได้ และนอกจากนั้น ควรให้การยกเว้นแก่สินค้าที่เป็นอะไหล่ซึ่งมีการผลิตจำหน่ายก่อนระเบียบฯ จะมีผลใช้บังคับ

3. สมุดปกขาวว่าด้วยเคมีภัณฑ์ (White Paper on Chemicals)

สมุดปกขาวนี้ เป็นการเตรียมแก้ไขกฎระเบียบว่าด้วยการควบคุมเคมีภัณฑ์ในสหภาพยุโรปเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปกป้องสิ่งแวดล้อมจากสารเคมีมากขึ้น

3.1 กฎระเบียบปัจจุบัน ที่ใช้ควบคุมเคมีภัณฑ์ให้หลักพิจารณาสารเคมีโดยแยกเป็น 2 จำพวกใหญ่ซึ่งใช้กฎระเบียบควบคุมที่แตกต่างกัน คือ

(1) สารเคมีใหม่ (New Substances) ได้แก่ สารเคมีที่ออกสู่ตลาด ตั้งแต่ 1 กันยายน 1981 ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีประมาณ 2,700 ชนิด หากจะใช้หรือจำหน่ายในปริมาณเกินกว่า 10 กิโลกรัม จะต้องผ่านการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยง (Testing & Risk Assessing) ต่อสุขภาพมนุษย์และสภาวะแวดล้อมก่อน และหากใช้หรือจำหน่ายในปริมาณที่ยิ่งมากขึ้น จะต้องผ่านการตรวจสอบที่ละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งเน้นผลกระทบระยะยาวของสารดังกล่าวด้วย

(2) สารเคมีที่มีใช้มาแต่เดิม (Existing Substances) ได้แก่ สารเคมีซึ่งได้มีจำหน่ายหรือใช้อยู่ในตลาดก่อนเดือนกันยายน 1981 ซึ่งตามรายงานปี 1981 ระบุว่า มีประมาณ 1 แสนชนิด (และเมื่อพิจารณาเฉพาะสารที่จำหน่ายในตลาดในปริมาณเกินกว่า 1 ตัน ประมาณว่า ปัจจุบันมีจำนวน 3 หมื่นชนิด) สามารถใช้หรือจำหน่ายได้ดังเช่นที่ผ่านมา แต่หากพบว่า มีหรืออาจมีอันตราย หน่วยงานภาครัฐจึงจะรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ประเมินความเสี่ยง และพิจารณาว่าควรจะออกกฎระเบียบควบคุมเช่นใด

3.2 ประเด็นปัญหาของกฎระเบียบปัจจุบัน

สำหรับ Existing Substances ปัจจุบันยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติและการใช้ของสารเคมีนั้น ๆ นอกจากนั้น ภายใต้กฎระเบียบปัจจุบันภาครัฐเป็นผู้ที่จะต้องวิเคราะห์-ประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะออกกฎระเบียบควบคุม การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลาและทรัพยากร และเป็นการยาก

สำหรับภาครัฐที่จะหาข้อมูลบางประเภท เช่น exposure data ของสารเคมีต่าง ๆ ที่บริษัทเอกชนเป็นผู้ผลิตขึ้น จึงทำให้ยากต่อการที่จะพิสูจน์ว่าสารนั้นมีอันตรายหรือมีความเสี่ยง

ดังนั้น กฎระเบียบเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ของ EU ในปัจจุบันยังไม่รัดกุมเพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่จากอันตรายหรือความเสี่ยงของสารเคมีต่าง ๆ ที่ใช้อยู่

เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2001 คณะกรรมาธิการฯ ได้ประกาศ **สมุดปกขาวว่าด้วยเคมีภัณฑ์** (White Paper on Chemicals) ซึ่งเป็นเอกสารนำเสนอข้อมูล เพื่อการวางนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมเคมีภัณฑ์ ในสหภาพยุโรป

3.3 สารสำคัญของสมุดปกขาวฯ

(1) กำหนด **กลยุทธ์ใหม่สำหรับนโยบายเคมีภัณฑ์** โดยยึดปัจจัยหลัก คือ

- วางกรอบข้อกำหนดสำหรับทั้ง existing substances และ new substances ให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน
- โอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงจากภาครัฐไปสู่ภาคอุตสาหกรรมผู้ผลิตสารเคมีและผู้นำเข้า และรวมไปถึงอุตสาหกรรมปลายน้ำซึ่งใช้สารเคมีนั้น ๆ (Downstream user)
- ใช้ระบบ tailor-made authorisation และวางข้อกำหนดที่เข้มงวดสำหรับสารเคมีที่มีอันตรายสูง
- การให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสารเคมีเป็นไปด้วยความโปร่งใส และเป็นไปอย่างทั่วถึงจนถึงผู้บริโภค
- ส่งเสริมวิธีการตรวจสอบที่ไม่ใช้สัตว์ในการทดลอง (non-animal testing)
- จะต้องคำนึงถึงการดำรงและสร้างเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเคมีของ EU และมาตรการที่ใช้จะต้องไม่ขัดกับกฎเกณฑ์ของ WTO

(2) แนวทางที่นำเสนอในสมุดปกขาวฯ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

- กำหนดกฎระเบียบเช่นเดียวกันสำหรับสารเคมีทุกประเภท ไม่แยกจำพวกดังที่ผ่านมา
- วางข้อบังคับรวมไปถึงสินค้าที่มีส่วนประกอบหรือผลิตโดยใช้สารเคมี แนวทางที่นำเสนอคือ ให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดประเภทสินค้า (เช่น ของเล่นเด็ก สิ่งทอ ฯลฯ) โดยพิจารณา Exposure situation รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ และจากผลที่ได้ดังกล่าว ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องเป็นผู้ระบุว่าสินค้าที่ตนผลิตหรือนำเข้ามีสารเคมีเหล่านั้นเป็นส่วนผสมอยู่หรือไม่ รวมทั้งให้ข้อมูลที่จำเป็น
- การให้ข้อมูลของสารเคมี ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องให้ข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐและยังจะต้องถ่ายทอดข้อมูลที่จำเป็นให้แก่ผู้ใช้ในอุตสาหกรรมปลายน้ำ (downstream user) ซึ่งข้อมูลได้เสนอให้ใช้

-) การดำเนินการตรวจสอบ (Testing) จะมีค่าใช้จ่ายสูง สมุดปกขาวฯ ได้เสนอให้ผู้ที่จะใช้ข้อมูลการตรวจสอบ ได้แก่ Downstream user จะต้องร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายด้วย เช่น การจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ข้อมูล เป็นต้น วิธีนี้จะช่วยเป็นการลดการตรวจสอบซ้ำซ้อนด้วย เนื่องจาก การตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงจะขึ้นอยู่กับการใช้สารเคมี ซึ่งทำให้ผลและข้อมูลที่ได้แตกต่างกันไป ดังนั้น หากมีการนำสารเคมีไปใช้นอกจากการใช้ที่ถูกระบุโดยผู้ผลิต ผู้ใช้สารเคมีในการผลิตสินค้าอื่น ๆ จะต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงสำหรับการใช้นั้น ๆ ด้วย

4. สินค้าตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) กับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรปแรงขึ้นมากจนมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารที่เป็น GMOs ไปยังสหภาพยุโรป เนื่องจาก สหภาพยุโรปอ้างว่า สินค้า GMOs อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมได้ โดยในแง่ของสิ่งแวดล้อมได้มีกระแสว่า การเพาะปลูกพืช GMOs อาจเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและทำให้ระบบนิเวศน์วิทยาขาดความสมดุล เช่น ถ้ามีการปลูกพืช GMOs เพียงชนิดเดียวในพื้นที่ขนาดใหญ่อาจทำให้แมลงไม่มีทางเลือก เพราะไม่มีพืชชนิดอื่นให้กิน และในที่สุด แมลงก็อาจจะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันได้ และหากไม่มีการควบคุมการเพาะปลูกอย่างเข้มงวด และมีการปลูกพืช GMOs ในบริเวณใกล้เคียงกับพันธุ์ธรรมชาติ ก็อาจเกิดการผสมข้ามพันธุ์ ทำให้ไม่มีพันธุ์ธรรมชาติหลงเหลืออยู่ ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2540 สหภาพยุโรปจึงได้ออกมาตรการกำกับกับการนำเข้าสินค้า GMOs โดยเริ่มจากการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าอาหารและส่วนประกอบอาหารที่คิดค้นขึ้นใหม่ (novel foods and novel food ingredients) และต่อมาเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 สหภาพ ยุโรปได้ออกกฎระเบียบให้ติดฉลากสินค้าอาหารทั้งหมดที่มีส่วนประกอบ GMOs ที่สามารถตรวจได้ เช่น ผลิตภัณฑ์ถั่วเหลือง เต้าเจี้ยว ซีอิ๊ว และอาหารอื่น ๆ โดยถ้ามีส่วนประกอบที่เป็น GMOs เกิน 1 เปอร์เซ็นต์ของส่วนผสมแต่ละตัว จะต้องมีการแสดงฉลากให้ผู้บริโภคทราบ นอกจากนี้ ยังได้เตรียมออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสินค้า GMOs ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจย้อน (traceability) และการติดฉลาก (labeling) ผลิตภัณฑ์อาหารมนุษย์และสัตว์ที่ผลิตจาก GMOs ซึ่งจะเข้มงวดกว่าปัจจุบัน ซึ่งคาดว่า จะมีผลบังคับใช้ภายในปี 2546 เป็นอย่างช้า

การที่สหภาพยุโรปออกมาตรการเกี่ยวกับ GMOs ทำให้ประเทศผู้นำเข้าอื่น ๆ เริ่มใช้สหภาพยุโรปเป็นแบบอย่าง และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการติดฉลาก GMOs ตามมา เช่น ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายการติดฉลากอาหารที่ผลิตจากพืช GMOs ที่ผลิตจากถั่วเหลือง และข้าวโพด รวม 24 รายการ ซึ่งได้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 โดยในกรณีที่ใช้ส่วนประกอบ GMOs มากกว่าร้อยละ 5 ของส่วนผสมหลัก 3 ตัวแรกของสินค้า จะต้องแสดงฉลากว่าเป็นสินค้า GMOs นอกจากนี้ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ก็มีกฎหมายการติดฉลากอาหารที่ผลิตจากพืช GMOs โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2544 เช่นกัน

เดิมประเทศไทยมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี พ.ศ. 2537 (ชื่อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507) ห้ามนำเข้าพรรณพืช GMOs จำนวน 40 ชนิด ซึ่งรวมถึงข้าวโพดและถั่วเหลืองตัดแต่งพันธุกรรม แต่ต่อมากระทรวงเกษตรฯ ได้ยกเลิกประกาศดังกล่าวและออกประกาศฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2543 เรื่องกำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ชื่อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยประกาศดังกล่าวยกเว้น ให้สามารถนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองและข้าวโพด GMOs ที่ใช้ในการแปรรูปเป็นอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์ได้ ซึ่งบางส่วนจะถูกนำมาแปรรูปและส่งออกไปยังต่างประเทศ เพราะฉะนั้น ประเทศไทยจึงถูกมองว่าเป็นผู้ผลิตสินค้าที่มีส่วนประกอบของ GMOs และได้รับผลกระทบจากมาตรการกีดกันสินค้า GMOs เช่นกัน ไทยในฐานะที่เป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่อาจปนเปื้อน GMOs จึงต้องระวังในเรื่องนี้มาก โดยผู้ส่งออกไทยเริ่มประสบปัญหาการส่งออกสินค้าอาหารไปสหภาพยุโรปในปี 2542 เนื่องจากมาตรการเกี่ยวกับ GMOs นอกจากนี้ ในปี 2543 ยังประสบปัญหาส่งออกทุ่นำกระป๋องไปอียิปต์และซาอุดีอาระเบีย

5. ข้อคิดเห็น

- 1) มาตรการสมมุติปกชีว่าด้วยนโยบายสินค้าครบวงจร คาดว่าจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการส่งออกของไทย ทั้งในด้านการเพิ่มต้นทุนการผลิต และการปรับคุณภาพสินค้าให้สามารถผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย ทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องร่วมปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการของตลาดส่งออกที่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำนโยบายการผลิตของประเทศเพื่อรองรับต่อผลกระทบดังกล่าว
- 2) ในเรื่องประกาศระเบียบว่าด้วยเศษซากเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารที่เป็นอันตราย เท่าที่ผ่านมา ในฝ่ายไทยแม้ว่าจะได้มีการพิจารณาผลกระทบโดยรวมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากระเบียบฯ ประกาศใช้ แต่ผู้ส่งออกไทยยังไม่ได้มีการพิจารณาผลกระทบและมีท่าทีเช่นใดในแต่ละประเด็น ดังนั้น ในขณะนี้ ฝ่ายไทยจึงควรติดตามความคืบหน้าของผลการลงมติของสภายุโรปในการพิจารณาครั้งที่สอง และใน Conciliation Proceeding เพื่อดูว่าระเบียบฯ จะปรากฏออกมาเช่นใดในรายละเอียด และพิจารณาเตรียมการรับมือก่อนระเบียบฯ จะประกาศใช้ โดยภาคนักวิชาการของไทยอาจเข้ามามีส่วนร่วมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมรับมือของฝ่ายไทย เช่น การศึกษาวิจัยหาสารทดแทนสารอันตรายที่จะถูกประกาศห้ามใช้ภายใต้ระเบียบ ROHS ฯลฯ นอกจากนี้ อาจมีการจัดสัมมนาเชิงลึกเพื่อให้ข้อมูลกับผู้ผลิต / ผู้ส่งออกไทย รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบและอาจมีการจัดแยกเป็น Workshop ในแต่ละกลุ่มสินค้า เพื่อเตรียมมาตรการแก้ไขผลกระทบโดยเฉพาะสำหรับกลุ่ม

- 3) ในด้านผลกระทบจากสมุดปกขาวว่าด้วยเคมีภัณฑ์นั้น สารเคมีที่ได้มีการใช้หรือจำหน่ายในตลาด EU มาก่อนปี 1981 จะถูกควบคุมหรือห้ามใช้ต่อเมื่อได้มีการพบว่าอาจมีอันตราย ดังนั้น หาก EU ดำเนินการตามแนวทางที่ระบุในสมุดปกขาวฯ สารเคมีที่มีใช้หรือจำหน่ายอยู่ในตลาดทุกชนิด จะต้องขึ้นทะเบียน และหากมีปริมาณผลิตหรือนำเข้าตามเกณฑ์ที่กำหนด ก็จะต้องผ่านการประเมินความเสี่ยง ดังนั้น คาดว่าจะเกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสารเคมีนานาประเภทที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่มี การควบคุม และเป็นไปได้ว่าในอนาคตสารเคมีต่าง ๆ ดังกล่าวที่อาจถูกพิจารณาควบคุมหรือห้ามใช้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมากมาย แม้ว่าไทยจะมีได้ส่งออกสินค้าประเภทสารเคมีไปยังตลาดยุโรปมากนัก (ในปี 1999 ไทยส่งออกรวม 55 ล้านยูโร) แต่อาจได้รับผลกระทบสำหรับสินค้าที่มีสารเคมีเป็นส่วนผสมหรือผลิตโดยใช้สารเคมีซึ่งสมุดปกขาวฯ ได้เสนอให้รวมในข่ายการควบคุมด้วย สมุดปกขาวฯ กำหนดให้สารเคมีทุกชนิดต้องขึ้นทะเบียน หากเป็นสารเคมีที่มีการผลิตหรือใช้อยู่ใน EU การดำเนินการในส่วนนี้จะเป็นหน้าที่ของผู้ผลิตสารเคมีหรือผู้นำเข้าของ EU เอง ที่จะต้องให้ข้อมูลและผลตรวจสอบและประเมินความเสี่ยง ผู้ผลิตของไทยซึ่งนำเข้าและใช้สารเคมีนั้น ๆ ในการผลิตสินค้าเพื่อที่จะส่งไปยังตลาด EU อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เช่น จะต้องระบุข้อมูลบนฉลากสินค้าเกี่ยวกับสารเคมีที่ใช้หรือสารเคมีที่เป็นส่วนผสมในสินค้าที่ผลิต ซึ่งตามแนวทางที่ระบุในสมุดปกขาวฯ อาจทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมในการใช้ข้อมูลหรือผลตรวจสอบ เป็นต้น อนึ่ง ไทยมีการนำเข้าสารเคมีจาก EU ในปี 1999 เป็นมูลค่า 189 ล้านยูโร

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ผลิตสินค้าของไทยใช้สารเคมีที่นำเข้าจากประเทศที่สามนอกเหนือจาก EU และเป็นสารเคมีที่ใช้ในการผลิตหรือยังไม่มี การนำเข้าไปยัง EU มาก่อน ในกรณีนี้อาจจะต้องเป็นภาระของผู้ผลิตสินค้าของไทยและ / หรือผู้นำเข้าของ EU ที่ต้องการนำเข้าสินค้าไทยนั้น ๆ ในการขึ้นทะเบียนหรือให้ข้อมูลพิสูจน์ความปลอดภัยของสารเคมีที่ใช้ดังกล่าว

- 4) ในเรื่องของ GMOs ในฐานะที่ประเทศไทยมีพื้นฐานทางการเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะได้มีการเปรียบเทียบว่าเทคโนโลยีชีวภาพคือคลื่นลูกที่สี่ และในสหัสวรรษนี้ จะมีความสำคัญทัดเทียมกับเทคโนโลยีสารสนเทศต่อความเจริญก้าวหน้าของชาวโลก นอกจากนี้ ไทยยังเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในเขตร้อน มีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีการประมาณการว่าประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพถึง 7-8 เปอร์เซ็นต์จากที่มีทั้งหมดในโลก ซึ่งครอบคลุมถึงพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ ดังนั้น จึงมีโอกาที่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม เพราะการมีความหลากหลายทางชีวภาพหมายความว่าไทยมีวัตถุดิบจำนวนมาก หากใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในทางที่เหมาะสม ก็จะสามารถนำมาเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการเกษตรได้ เช่น การใช้การตัดต่อยีนในการพัฒนาพืชพื้นเมืองที่มีอยู่มากมาย ให้มีผลผลิตเพิ่มมากขึ้น หรือทนต่อสภาพดินฟ้าอากาศ เช่นทนความแห้งแล้งได้มากขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน

ไทยก็มีการวิจัยมะละกอที่ปราศจากโรคจุดวงแหวน แต่ยังไม่อนุญาตให้เพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ ในขณะที่ มะละกอที่เพาะปลูกในหมู่เกาะฮาวายเป็นมะละกอที่มีการตัดแต่งสารพันธุกรรม ทำให้ปราศจากปัญหาไวรัสวงแหวนเช่นกัน

แต่ในขณะเดียวกัน เทคโนโลยีก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ซึ่งสามารถให้ได้ทั้งคุณและโทษ ในกรณีของ GMOs หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี ไทยก็อาจเสียประโยชน์ได้ โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์และผลเสียที่อาจเกิดขึ้น (cost-benefits) ระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กับประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ รวมไปถึงกระแสต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย

- 5) ในขณะนี้ เป็นเพียงขั้นเริ่มต้นของการดำเนินการเพื่อร่างหรือแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ใน EU และยังคงจะใช้เวลาอีกนานก่อนที่สิ่งนำเสนอในสมุดปกขาวฯ และร่างฯ ดังกล่าวจะถูกออกเป็นกฎระเบียบใช้บังคับอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ เช่น ปัญหา BSE และสารตกค้าง Dioxin ทำให้ผู้บริโภคในยุโรปมีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าอุปโภคบริโภคมากขึ้น และประกอบกับความพยายามของคณะกรรมการฯ ในการใช้หลักการ precautionary principle ในสาขาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จึงคาดได้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้การดำเนินการในการเตรียมการออกระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อาจรวดเร็วขึ้นกว่าที่ผ่านมา
- 6) ทั้งนี้ หากเป็นไปตามแนวทางที่ระบุในสมุดปกขาวฯ และร่างกฎหมายควบคุมต่าง ๆ จะเกิดผลกระทบครอบคลุมต่อสินค้าส่งออกจากไทยอย่างมาก ดังนั้น ในส่วนของไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรจะเริ่มการเตรียมรับสถานการณ์ดังกล่าวตั้งแต่นี้ ในขณะนี้ อาจเริ่มจากการสำรวจศึกษาสถานะการใช้และการผลิตสินค้าที่มีการใช้วัตถุอันตราย / ควบคุม เช่น เหล็ก GMOs และสารเคมีในประเทศไทย
- 7) เนื่องจากสมุดปกขาวฯ และร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังต้องผ่านการหารือกับฝ่ายต่าง ๆ ก่อนที่จะไปสู่ขั้นตอนการออกเป็นกฎระเบียบ ในช่วงระยะดังกล่าวจึงเป็นช่วงที่ผู้เกี่ยวข้องอาจจะสามารถโน้มน้าวให้มีการปรับเปลี่ยนสาระ หรือระดับความเข้มงวดในการดำเนินการได้ ทั้งนี้ อาจมีข้อสังเกตที่ได้จากกรณีของกฎระเบียบว่าด้วยเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (DWEEE) ซึ่งญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบอย่างมากจากกฎระเบียบดังกล่าว เห็นได้ว่า ญี่ปุ่นได้เริ่มการโน้มน้าวตั้งแต่ระยะแรก โดยมีภาคเอกชนเป็นหัวจักรในการดำเนินการ เนื่องจากภาคเอกชนเป็นผู้ทราบดีที่สุดว่ากฎระเบียบดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการผลิตของตนเช่นใดและในจุดใดบ้าง ซึ่งทำให้มีข้อมูลทางเทคนิคอย่างละเอียดที่นำมาใช้ในการวางกลยุทธ์การโน้มน้าวเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ภาคเอกชนญี่ปุ่นต้องการ
- 8) นอกจากนี้ ไทยควรให้ความสำคัญต่อเรื่องสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในปฏิญญารัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 กล่าวคือ การเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อม 3 ประเด็น 1) การเจรจาความสัมพันธ์

ระหว่างกฎเกณฑ์ WTO กับมาตรการด้านการค้าภายใต้ความตกลงสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศ (MEAs) 2) การเจรจากระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการ MEAs และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของ WTO และหลักเกณฑ์ในการให้สถานะผู้สังเกตการณ์ 3) การเจรจา / เลิกมาตรการภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษีสำหรับสินค้าและบริการสิ่งแวดลอม และเรื่องที่ทำให้คณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดลอม (CTE) ดำเนินการศึกษา 3 เรื่อง คือ 1) ผลของมาตรการสิ่งแวดลอมต่อการเปิดโอกาสในการเข้าสู่ตลาดของประเทศพัฒนาแล้ว 2) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของความตกลงทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (TRIPS) 3) ข้อกำหนดมาตรการติดฉลากสิ่งแวดลอม เนื่องจากเรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ยังมีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้บางประเทศสามารถขวยโอกาสใช้ช่องว่างทางกฎหมายกีดกันการค้าอย่างไม่เป็นเป็นธรรมได้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไทยต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อเสนอข้อเสนอมที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ และเพื่อเจรจาให้มีกฎกติกาการค้าและสิ่งแวดลอมที่เป็นธรรมใน WTO ในขณะเดียวกัน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรภายในประเทศก็ต้องปรับตัวไปพร้อม ๆ กันด้วย ให้สามารถลดการผลิตสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดลอม และเพิ่มสินค้าและกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดลอมมากขึ้น เพื่อตอบสนองอุปสงค์ในตลาดประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีกลุ่มผู้บริโภคที่มีความเป็นห่วงผลกระทบของสินค้าต่อสิ่งแวดลอมอยู่ค่อนข้างมาก และเพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยเองในระยะยาวด้วย

นายเกริกไกร จีระแพทย์

28 พฤษภาคม 2545

ภาคผนวก ก5

ธรรมเนียมปฏิบัติกับการจัดการสิ่งแวดล้อม : กรณีภาคอุตสาหกรรม

โดย

ดร. คุณหญิง สุชาวาลย์ เสถียรไทย

ธรรมาภิบาลกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การเสวนาในเวทีสาธารณะ

จับกระแส: EARTH SUMMIT 2 สู่สังคมไทย

ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545

บทคัดย่อ

“ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กรณียาคอุตสาหกรรม”

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

ในการประชุมEarth Summit ที่กรุง Rio de Janeiro ในปี 1992 ได้มีการเสนอแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทโลกในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development ซึ่งเป็นแนวทางในอันที่จะพยายามประสานการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กับการดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเพียงในระดับท้องถิ่น หรือระดับประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาระดับโลกด้วย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวม ซึ่งมีลักษณะที่ยากต่อการกีดกัน การใช้ประโยชน์ และขณะเดียวกันก็ใช้แล้วหมดไปด้วย จึงทำให้ทรัพยากรตกอยู่ในฐานะทรัพยากรเปิดที่ง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นการผลักภาระต้นทุนให้กับสังคม และนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับโลก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม โดยกลุ่มใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมีผลต่อส่วนรวม ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย “ความร่วมมือ” ของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเป็นเรื่องของ “การแข่งขัน” ซึ่งหากจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงได้ จำเป็นต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิด การแข่งขันเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบที่มีความร่วมมือ เพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมไว้ได้ ทั้งนี้การมีธรรมาภิบาลเป็นเสมือนกลไกและเงื่อนไขดังกล่าว ที่จะต้องทำให้เกิดมีขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น จนถึงระดับโลก

ในความเป็นจริงแล้ว หากว่าปัจเจกบุคคลทั้งที่อยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีคุณธรรมหรือจริยธรรมกำกับจิตใจ การสร้างเงื่อนไขหรือกลไกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปในกรอบ

* ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI)

ของความร่วมมือที่จะสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้คงจะไม่เป็นประเด็นปัญหา แต่เนื่องจากในโลกแห่งการแข่งขันในปัจจุบัน คุณธรรมหรือจริยธรรมดังกล่าวลดน้อยลงและ สังคม มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมในการกำกับพฤติกรรมและ สร้างแรงจูงใจให้กับคนในสังคม เพื่อให้เป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม อันนำมาซึ่งความ จำเป็นที่ต้องมีธรรมาภิบาลดังกล่าว

แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance เป็นเรื่องใหม่ในปลายศตวรรษที่ 20 นี้เอง ที่ถูกนำเสนอครั้งแรกโดย องค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น ธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยมีความหมายแบบสากลอย่างกว้างๆ หมายถึง “ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข” โดยที่หลักสากลของธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณสมบัติ 5 ประการคือ

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
2. ความโปร่งใส
3. การทำให้เกิดความมั่นใจได้
4. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว จะก่อให้เกิดกลไกที่มีระบบการคานอำนาจและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ และการลงโทษที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แม้ว่า “ธรรมาภิบาล” อาจเป็นเรื่องของแนวความคิดสากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทย เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่เป็นเรื่องที่สามารถดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม และเกิดเป็นธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้ นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังอาจแบ่งได้เป็นธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น และธรรมาภิบาลระดับโลก

หากพิจารณาว่าธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการในขณะเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลในมุมมองเชิงสถาบันคือกลไกหรือเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้แนวคิดในด้านการจัดสรรเชิงสถาบันอาจนำมาประยุกต์ได้ โดยที่กลไกในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับคือ

- กลไกระดับที่ 1. เป็นการวางกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules) เช่น การมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 วางกรอบให้สิทธิกับชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลไกระดับที่ 2. เป็นการวางกติกาหรือกฎเกณฑ์ระดับนโยบายและกฎหมาย (collective choice rules) เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

กลไกระดับที่ 3. เป็นกลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่สุดคือ เป็น

กฎเกณฑ์ กติกา หรือแม้แต่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการดูแลรักษาทรัพยากรในระดับปฏิบัติจริงในพื้นที่ เช่น การมีกติกาของชุมชนในการดูแลรักษาป่า ซึ่งเงื่อนไขของการเกิดการดูแลจัดการป่าไม้ของชุมชน อาจมาจากการที่ชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กับป่ามาเป็นเวลานาน และมีการพึ่งพิงอาศัยป่าไม้ในการเป็นแหล่งอาหาร และแหล่งต้นน้ำ ประกอบกับการมีภูมิปัญญาของท้องถิ่นและทุนทางสังคมที่เพียงพอ ทำให้พวกเขาสามารถสร้างกฎกติกาในการดูแลจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญในการที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการนี้

อย่างไรก็ตาม การจะเกิดธรรมาภิบาลในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงได้ จะต้องมีการเกิดขึ้นในกลไกทั้ง 3 ระดับ และกลไกทั้ง 3 ระดับต้องมีการสอดประสานกันด้วย เช่น ในกรณีของการดูแลรักษาป่าไม้นั้น การเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการต้องอาศัยความร่วมมือของทั้งชุมชนและฝ่ายรัฐด้วย ซึ่งเงื่อนไขดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่นการมีแรงจูงใจจากการที่ชุมชนได้ประโยชน์จากป่า และการมีภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่ชุมชนจะรักษาทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน จะต้องมีความเชื่อมโยงจากกลไกระดับที่ 2 คือนโยบายและกฎหมายของภาครัฐที่เอื้ออำนวยด้วย เพราะหากว่าชุมชนมีการดูแลรักษาป่าไม้จริง แต่กฎหมายไม่ยอมรับสิทธิของชุมชนดังกล่าว และชุมชนตกอยู่ในความเสี่ยงที่อาจจะสูญเสียพื้นที่อยู่อาศัย โดยถูกทางรัฐออกกฎหมาย เช่นประกาศเป็นพื้นที่อุทยานและทำการโยกย้ายชุมชนเหล่านั้นออกไป ก็เป็นการยากที่จะทำให้ชุมชนมีความมั่นใจและรักษากติกาต่างๆ ไว้ได้ แม้ว่า กลไกในระดับที่ 1 ซึ่งเป็นการวางกรอบใหญ่คือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของชุมชนในการดูแลรักษาไว้แล้วก็ตาม

ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม การมีธรรมาภิบาลอาจมีปัญหาก็เกิดขึ้นได้ยากกว่าในกรณีป่าไม้เสียอีก เนื่องจากธรรมาภิบาลในกลไกระดับปฏิบัติการแทบจะไม่เกิดเลย เนื่องจากชุมชนอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิงอุตสาหกรรมและขาดอำนาจต่อรอง ประกอบกับการแก้ไขปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือโดยตรงจากภาครัฐและภาคเอกชนด้วย เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นปัญหาทางเทคนิคที่ต้องอาศัยเรื่องของเทคโนโลยีเข้าช่วย กลไกของรัฐที่จะสร้างแรงจูงใจในการทำให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ปลอดภัย และจัดการกากพิษอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก นอกจากนี้แล้วปัญหาคือความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม อาจมี

แนวโน้มที่จะทำให้เกิดความพยายามในการทำให้แรงงานมีราคาถูกลง และไม่มีอำนาจต่อรอง ประกอบกับการลดมาตรฐานด้าน สิ่งแวดล้อมลง เพื่อดึงดูดความสนใจในการเป็นฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งมีส่วนทำให้ปัญหาทวีความซับซ้อน ซึ่งประเด็นนี้จะไปเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาในเวทีของ Earth Summit ดังจะได้กล่าวต่อไป

ทั้งนี้กลไกในระดับปฏิบัติการยังได้รับผลกระทบโดยตรงจากกลไกในระดับการตั้งกฎกติกาในระดับที่ 2 ที่เกี่ยวกับด้านกฎหมายและนโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขณะนี้หลายส่วนด้วยกัน ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ออกมาเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยที่ โรงงานในแต่ละประเภทจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เช่น สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน มลพิษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อต้องการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม มีการจัดให้มีมาตรฐานในเรื่องของคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตราย ใน กิจการต่างๆและกำหนดสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าขณะนี้จะมีกฎหมายที่ครอบคลุมพอสมควร แต่โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและนโยบายที่มีอยู่โดยสรุป ยังมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพทำให้การบังคับใช้กระทำได้อย่างยาก โดยเฉพาะในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรของรัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในระดับที่ 1 คือการกำหนดกรอบใหญ่ในการตั้งกติกาได้มีการวางกรอบไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นอกจากนี้ใน มาตรา 78 ยังมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองรวมถึงการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในจังหวัด ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาลที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ ปรากฏว่ากลไกในระดับที่ 2 คือระดับกฎหมายและนโยบายกลับมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งออกมาบังคับใช้นานแล้วจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับ แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบางส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นเรื่องของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น แต่เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไร้พรมแดน ดังนั้นการมีธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัย

ธรรมชาติในระดับโลกเข้ามากำกับด้วย ซึ่งในกรณีของธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมภาคอุตสาหกรรมนี้ ประเด็นเรื่องธรรมชาติในระดับโลกมีความสำคัญมาก เนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรมไม่จำกัดอยู่ในขอบเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง ขณะที่มลพิษและกากของเสียที่เกิดจากอุตสาหกรรมก็นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง

ทั้งนี้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda) ไม่ได้มีการบรรจุการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไว้เลย จะมีก็เฉพาะเรื่องของการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมลพิษจากอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยที่ประเด็นปัญหาหลักๆ ของปัญหาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติในระดับโลกอาจสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการถ่ายโอน อุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง (dirty industries) จากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ดังที่ได้กล่าวไว้บ้างแล้วในตอนต้นว่า ประเทศผู้ลงทุนมีแนวโน้มแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐานด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อมต่ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิต ซึ่งประเทศที่มีความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศ ก็มีแนวโน้มที่จะพยายามลดมาตรฐานด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อดึงดูดการลงทุน (Pollution haven) ซึ่งมีผลให้เกิดธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นในกลไกระดับปฏิบัติการเป็นไปได้ยาก ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

2) ปัญหาของระบบมาตรฐานสากลต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นปัญหาคือ ปัญหาการกล่าวอ้างว่าการได้มาตรฐานสากลบางประเภท เช่น ISO14001 เป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเบ็ดเสร็จ ทั้งๆ ที่การได้มาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงในการจะลดปัญหามลพิษ แต่เน้นที่การทำให้ระบบจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และหากไม่มีการตรวจสอบที่เหมาะสม ก็อาจกลายเป็นเพียงการซื้อขายใบรับรองเพื่อสร้างภาพพจน์ทางธุรกิจเท่านั้น อีกประเด็นปัญหาในเรื่องมาตรฐานสากลด้านสิ่งแวดล้อมคือ การนำมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้วมาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา

อาจกล่าวได้ว่า การมีธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก เพื่อป้องกันการลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก แต่ขณะเดียวกัน การเกิดธรรมชาติดังกล่าวก็ต้องไม่ให้นำมาซึ่งปัญหาการกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินไปที่ประเทศพัฒนาแล้วอาจนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความละเอียดอ่อน และน่าจะมีการหยิบยกขึ้นเพื่อหารือในการประชุม Earth Summit 2 ที่เมือง Johannesburg ด้วย

บทความหลัก :

ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กรณีภาคอุตสาหกรรม

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มทรัพย์

I. บทนำ

ในการประชุม Earth Summit ครั้งแรกที่กรุง Rio de Janeiro ในปี 1992 ได้มีการเสนอแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทโลกในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development ซึ่งเป็นแนวทางในอันที่จะพยายามประสานการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กับการดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน โดยแผนปฏิบัติการ 21 นี้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ ส่วนที่ 2 เรื่อง การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร (Section 2 : Conservation and Management of Resources) ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องต่อไปนี้เป็นสำคัญ คือ การคุ้มครองชั้นบรรยากาศของโลก, การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน, การแก้ไขการตัดไม้ทำลายป่า, การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง, การพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ภูเขา, การเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาชนบท, การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ, การคุ้มครองและการจัดการมหาสมุทร, การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืด, การใช้สารเคมีเป็นพิษอย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น, การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย, การจัดการของเสียที่เป็นของแข็งและน้ำเสียโครก, การจัดการกากกัมมันตรังสี

สำหรับการประชุม Earth Summit 2 ที่จะมีขึ้นที่ Johannesburg ช่วงปลายสิงหาคมถึงต้นกันยายน ศกนี้ จะเน้นที่การพยายามทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาคปฏิบัติ โดยมีการติดตามความคืบหน้าที่แต่ละประเทศพยายามดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) โดยในการประชุมครั้งนี้มีการแบ่งเวทีออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนของรัฐบาลและส่วนของผู้เป็นหุ้นส่วน (partnership) ซึ่งประกอบด้วยภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม

แม้ว่าเรื่องธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้มีการผนวกไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 เมื่อสิบปีที่แล้วเพราะถือเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่การที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริงนั้น เป็นเรื่องที่ต้องการการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (common-pooled resources หรือ CPR) (สุธาวัลย์, 2544) ทรัพยากรส่วนรวมหรือ CPR ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเฉพาะ

* ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มทรัพย์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI)

ที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) คุณสมบัติที่ยากต่อการกีดกันการใช้ประโยชน์ (nonexcludability) และ 2) เป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไป (subtractability) ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตกเป็นทรัพยากรเปิด ที่ง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ (free riders) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นการผลักภาระต้นทุนให้กับสังคม (externalities) และนำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับโลก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม โดยกลุ่มใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมีผลต่อส่วนรวม ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย “ความร่วมมือ” ของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเป็นเรื่องของ “การแข่งขัน” ซึ่งหากจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงได้ จำเป็นต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้ การแข่งขันเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบที่มีความร่วมมือ เพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมไว้ได้ ทั้งนี้การมี “ธรรมาภิบาล” เป็นเสมือนกลไกและเงื่อนไขดังกล่าว ที่จะต้องทำให้เกิดมีขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก

ในความเป็นจริงแล้ว หากว่าปัจเจกบุคคลทั้งที่อยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีคุณธรรมหรือจริยธรรมกำกับจิตใจ การสร้างเงื่อนไขหรือกลไกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปในกรอบของความร่วมมือที่จะสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้คงจะไม่ใช่ประเด็นปัญหา แต่เนื่องจากในโลกแห่งการแข่งขันในปัจจุบัน การมีคุณธรรมหรือจริยธรรมดังกล่าวลดน้อยลง และสังคมมีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมในการกำกับพฤติกรรมและสร้างแรงจูงใจให้กับคนในสังคม เพื่อให้เป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่ต้องมีธรรมาภิบาลดังกล่าว

บทความนี้จะให้ความสำคัญกับการมีธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น โดยหยิบยกกรณีศึกษาภาคอุตสาหกรรมขึ้นมา แต่ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการที่จะต้องมีธรรมาภิบาลหรือกลไกในระดับโลกด้วย จึงจะเอื้อให้เกิดการจัดการกับปัญหาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้จะได้นำเสนอประเด็นที่อาจไปเชื่อมโยงกับการประชุม Earth Summit 2 ที่จะเกิดขึ้นในปีที่เมือง Johannesburg ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือระดับโลกด้วย

บทความนี้แบ่งเป็น 5 ส่วนหลักๆ คือ บทที่ 1 : บทนำ บทที่ 2 : ธรรมาภิบาลในความหมายเชิงสถาบัน บทที่ 3 : ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแบ่งเป็น ส่วนย่อยอีก 2 ส่วนคือ ธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นและธรรมาภิบาลระดับโลก บทที่ 4 : บทสรุป และภาคผนวก ซึ่งแบ่งย่อยอีกเป็น 4 ส่วนคือ ภาคผนวก ก : ชุมชนเปราะบางปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ภาคผนวก ข : กฎหมายกับกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม และ ภาคผนวก ค : เงื่อนไขของธรรมาภิบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม : ข้อสังเกตจาก

กรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม ภาคผนวก ง : กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญและชาวบ้าน : ระบาดวิทยาภาคประชาชน โดยเนื้อหาในภาคผนวกจะนำมาเป็นข้อมูลประกอบในบทความหลัก

II. ธรรมาภิบาลในความหมายเชิงสถาบัน

ดังที่กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่าการมีคุณธรรมหรือจริยธรรมของปัจเจกบุคคลย่อมช่วยลดปัญหาในระดับส่วนรวมลงไปได้ แต่เมื่อสังคมอยู่ร่วมกันจำนวนมากขึ้น ประกอบกับสังคมมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงสูง โดยเฉพาะเมื่ออิทธิพลทางด้านวัตถุนิยมมีมากขึ้น ด้านคุณธรรมของจิตใจก็ย่อมน้อยลงไปด้วย ทั้งนี้สังคมไทยเป็นสังคมชาวพุทธ ซึ่งในทางพุทธศาสนาก็มีการกล่าวถึงกำเนิดแห่งการปกครองโดยธรรม ได้แก่อหัตถกัตถกสูตร ซึ่งอธิบายถึงความจำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณธรรมมาช่วยดูแลแก้ปัญหาของการที่ผู้คนอยู่ร่วมกันมากๆ ซึ่งผู้ที่ปกครองนั้นหรือราชา ก็ต้องมีทศพิธราชธรรมเป็นต้น ขณะที่ผู้เป็นข้าราชการก็มีราชสวัสดิธรรม (บวรศักดิ์ 2542) และบุคคลทั่วไปก็มีความประพฤติที่ดีทั้งต้องอาศัยการมีศีลและความเมตตากรุณาเป็นพื้นฐานที่ดีของบุคคลในสังคม ซึ่งคุณธรรมเหล่านี้ อันที่จริงก็สมควรที่จะมีการรื้อฟื้นส่งเสริมให้เกิดมีขึ้นในจิตใจของผู้คนในสังคมไทย ควบคู่ไปกับแนวทางที่เป็นสากลของธรรมาภิบาล

สำหรับแนวคิดเรื่อง“ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance อย่างสาละนนี้ เป็นเรื่องใหม่ในปลายศตวรรษที่ 20 นี้เอง ที่ถูกนำเสนอครั้งแรกโดย องค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น ธนาคารโลก และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยมีความหมายแบบสากลอย่างกว้างๆ หมายถึง “ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข” (บวรศักดิ์, 2542)

โดยที่หลักสากลของธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณสมบัติ 6 ประการคือ

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

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ที่จะทำให้ระบบมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) อีกทั้งสามารถตรวจสอบได้นั้น จะต้องต้องมีหลักความรับผิดชอบ

สาธารณะ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่เงื่อนไขที่พอเพียง (Sufficient condition) คือหลักที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ และการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะช่วยให้เกิดการสร้างแรงจูงใจและการเอาผิดกับ ผู้ที่สมควรได้รับโทษที่ได้ผล ขณะที่หลักจริยธรรมเป็นเครื่องส่งเสริมด้านจิตใจ ทำให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสมได้

ซึ่งหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว อาจนำไปใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างกลไกที่นำไปสู่ระบบที่มี

△ การคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

△ การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม

△ สามารถเอาผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

△ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้ / กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูล โดยมีมีส่วนร่วมของประชาชน¹

△ การป้องกันคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณ (discretionary power) ของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิด conflict of interest

△ การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลด transaction costs ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ

△ การทำให้เกิดความเป็นธรรม

แม้ว่า “ธรรมาภิบาล” อาจเป็นเรื่องของแนวความคิดสากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทย เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่เป็นเรื่องที่อาจสามารถดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับศาสนาและวัฒนธรรมดังที่กล่าวถึง และเกิดเป็นธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้

หากพิจารณาว่าธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมาย (ends) และกระบวนการ (means) ในขณะเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในมุมมองเชิงสถาบันคือกลไกหรือเงื่อนไข ที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้แนวคิดในด้านการจัดสรรเชิงสถาบัน (institutional arrangement) อาจนำมาประยุกต์ในการวิเคราะห์การเกิดธรรมาภิบาลได้ โดยทางทฤษฎีการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) ได้แบ่งกลไกที่ใช้

¹ กระบวนการดังกล่าวที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วในสหรัฐคือ กระบวนการ popular epidemiology (Brown, 2001) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้เชี่ยวชาญร่วมกับชุมชนค้นหาข้อเท็จจริงในการเชื่อมโยงความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นในชุมชนกับสารพิษจากโรงงาน (โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก ง) ในกรณีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) อาจใช้กระบวนการศึกษาข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญและชุมชนได้ด้วย

ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (McGinnis, 1999 ; Ostrom and et.al, 1994)

ระดับที่ 1. กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules)

ระดับที่ 2. กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย
(collective choice rules)

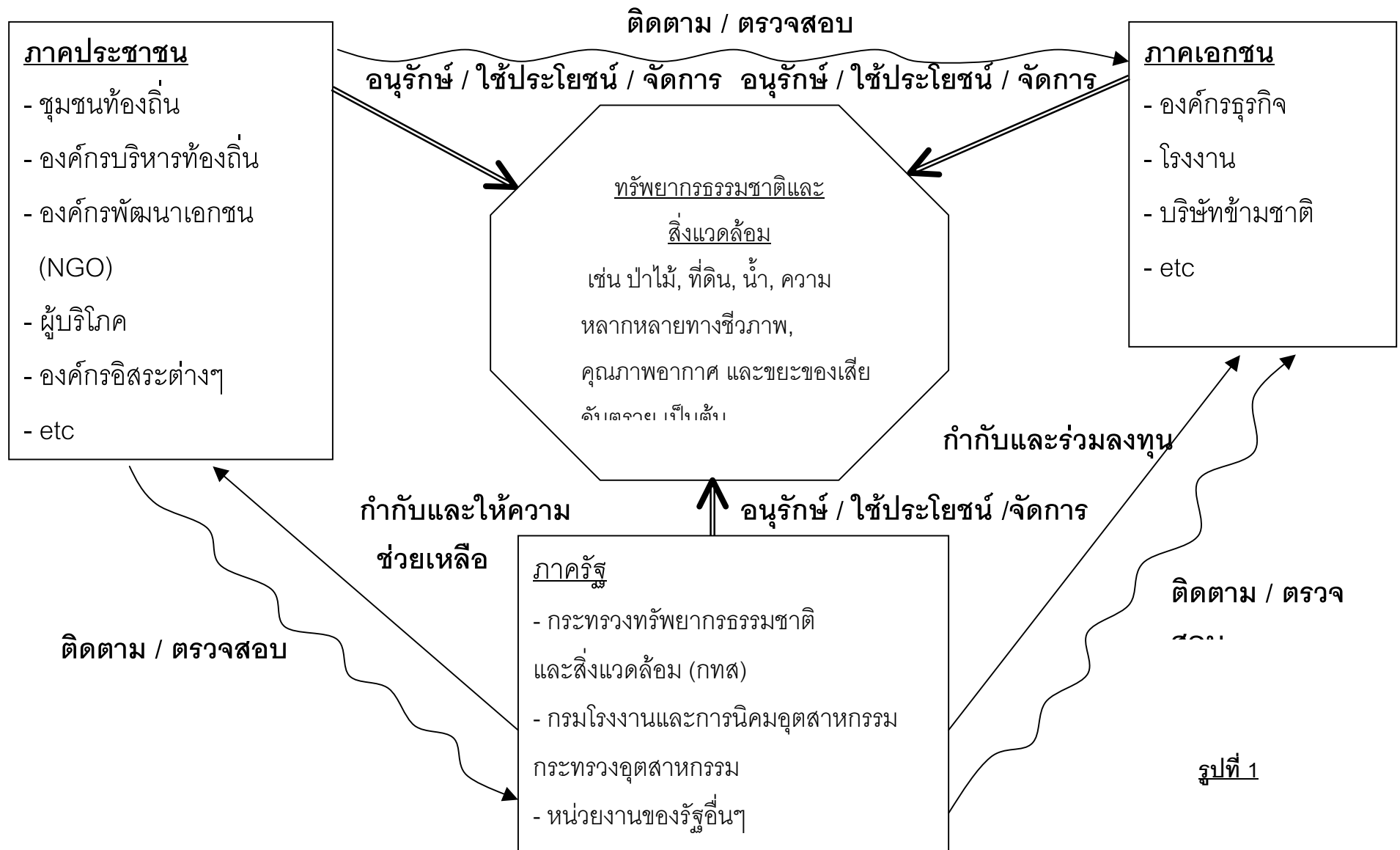
ระดับที่ 3. กลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules)

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

ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็น กฎกติกา หรือ แม้แต่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

รูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในกลไกระดับปฏิบัติการนี้ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนเข้าไปใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งนี้ถ้าจะให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม จำเป็นต้องให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ อีกทั้งตรวจสอบกันได้ใน 3 ส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน อาทิ ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีวิถีชีวิตขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ควรจะมีบทบาทและส่วนร่วมที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น

กลไกระดับปฏิบัติการ (operational level)



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

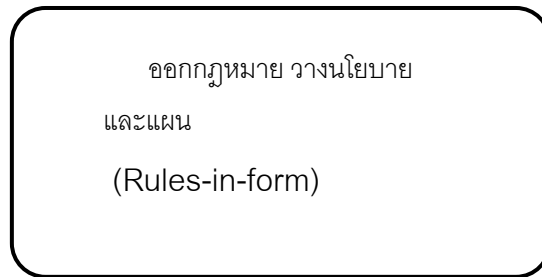
อย่างไรก็ดี กลไกในระดับปฏิบัติการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับ กลไกระดับการวางกติกาและกฎเกณฑ์ หรือกลไกระดับที่ 2 คือระดับนโยบายและกฎหมายของรัฐอีกทีหนึ่ง ซึ่งหากดูในรูปที่ 2 ภาครัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและนโยบายในการกำกับการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากร อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าบ่อยครั้งรัฐออกกฎหมายหรือวางนโยบายขึ้นมา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

กลไกระดับการวางกติกา และกฎเกณฑ์

level)

(นโยบาย และ กฎหมาย)

(Collective-choice level)



การปรับเปลี่ยน

- ในแง่บวก (ในรูป
การติดตาม/ตรวจสอบ)

- ในแง่ลบ (คอร์รัปชัน)

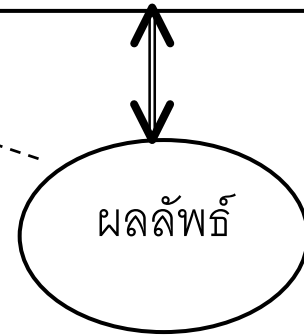
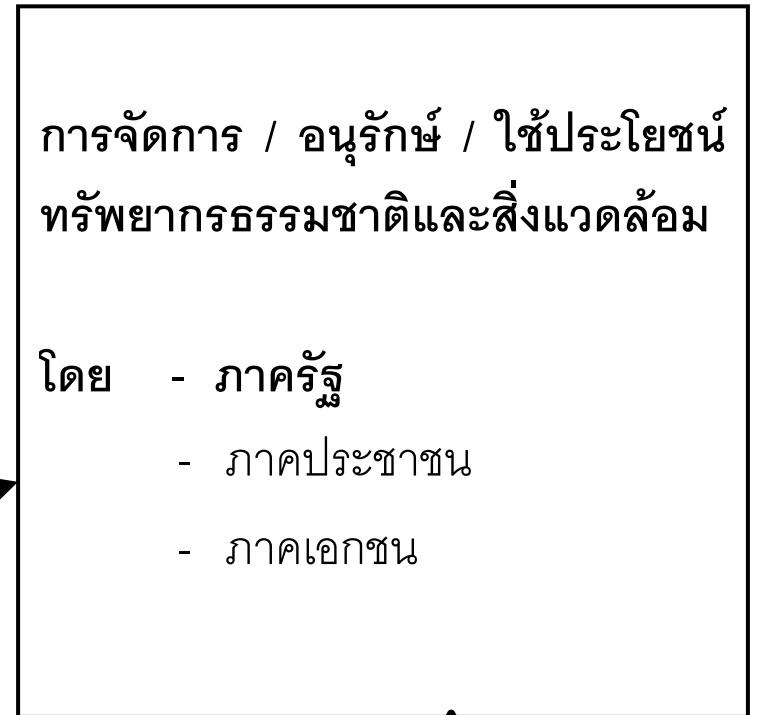
การปรับเปลี่ยน

- ในแง่บวก (ในรูป

การติดตามและตรวจ)

- ในแง่ลบ (คอร์รัปชัน)

กลไกระดับปฏิบัติการ (operational



รูปที่ 2

หากจะกลับมามีวิเคราะห์การจัดสรรเชิงสถาบันสำหรับการจัดการป่าชุมชนนั้น กลไก ในระดับที่ 1 คือ การกำหนดกรอบในการตั้งกติกา และกลไกในระดับที่ 3 คือ ระดับปฏิบัตินั้นถือว่ามีความสอดคล้องกันกล่าวคือ มีการบงการใหญ่ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิของชุมชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันกลไกในระดับปฏิบัติการ ก็ถือว่าอยู่ในขั้นที่มีความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากชุมชนมีแรงจูงใจในการที่จะรักษาป่าบกหรือป่าชายเลนและมีการรวมกลุ่มตั้งกฎกติกาในการจัดการป่าได้สำเร็จ อย่างไรก็ตามกลไกในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในรูปของป่าชุมชนอาจไม่ยั่งยืนได้ เนื่องจากกลไกในระดับที่ 2 คือการตั้งกติกาในรูปนโยบายและกฎหมายยังไม่มีมีความสอดคล้องกับกลไกในระดับที่ 1 และระดับที่ 3 เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีกรอบกฎหมายหรือพระราชบัญญัติในเรื่องของป่าชุมชน เพื่อรับรองสิทธิในการจัดการป่าโดยชุมชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดช่องว่างในเชิงสถาบันที่อาจทำให้การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพไม่บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นการจะเกิดธรรมาภิบาลในมุมมองเชิงสถาบันจะต้องให้เริ่มจากการมีเงื่อนไขที่จะทำให้กลไกขั้นปฏิบัติการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ก่อนเช่น การที่ชุมชนรวมตัวกันตั้งกติกาในการดูแลทรัพยากรอย่างได้ผล และมีความยั่งยืนโดยอาศัยการทำงานที่สอดคล้องกันของกลไกทั้งสามระดับ จึงจะนำไปสู่การป้องกันความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ฉะนั้นโดยสรุปแล้วการจะออกกฎหมายหรือนโยบายที่เหมาะสมได้ ควรจะมีความเข้าใจปัจจัย และเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ดี (good governance) และ ที่ล้มเหลว (bad governance) ในระดับปฏิบัติการ (operational level) เสียก่อน แล้วจึงนำมาปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์กติกา หรือนโยบายและแผน (กลไกในระดับที่ 2) ให้เหมาะสม เพราะมีฉะนั้นแล้ว กฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นซึ่งเป็นกฎกติกาในรูปแบบ (Rules-in-form) อาจต่างไปจากกฎกติกาที่เกิดขึ้นจริง (Rules-in-use) และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ผิดเป้าหมายได้ ทั้งนี้กฎหมายและนโยบาย รัฐควรช่วยทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งขึ้น เพื่อสร้างกลไกให้ระบบทั้งระบบมีการคานอำนาจและถ่วงดุลตลอดจนการตรวจสอบกันได้อย่างแท้จริง

III. ธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม กรณีภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่มีพรมแดน ดังนั้นธรรมาภิบาลอาจแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ธรรมชาติในระดับท้องถิ่น (local governance) และ ธรรมชาติในระดับโลก (global governance) ซึ่งในบางครั้งการมีธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จึงต้องอาศัยธรรมาภิบาลในระดับโลกเข้ามากำกับด้วยทั้งนี้เพื่อให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ดังที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

3.1 ธรรมชาติในระดับท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในการประชุม Earth Summit ที่กรุง Rio de Janeiro ในปี 1992 แนวคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสนใจจากทุกฝ่าย และกลายเป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศต่างๆ โดยที่การพัฒนาที่ยั่งยืนนี้เป็นการพัฒนาที่พยายามทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจดำเนินไปพร้อมๆ กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางในการพัฒนาเพื่อตอบสนองความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ปิดกั้นโอกาสในการตอบสนองความจำเป็นของคนรุ่นหลัง

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นนี้ถูกเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาของอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา และกระแสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน ส่งผลให้ประเทศยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยที่การพัฒนาที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมถือเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องของการพัฒนาประเทศที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแบบยั่งยืน เพราะแม้ว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวเร็วมาก แต่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ทวีความรุนแรงตามไปด้วย

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะเกิดวิกฤติแล้วก็ตามเศรษฐกิจบางส่วนของประเทศยังคงเจริญเติบโต ดังเช่น ในภาคเหนือซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เช่น นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญที่สุดของประเทศ² เมื่อพิจารณาที่มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์พบว่าการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในภาคเหนือคิดเป็น 435,939.1 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 430,536.1 ล้านบาท ในปีก่อน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2542 มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในภาคเหนือเริ่มปรับตัวลดลงเป็น 425,065.9 ล้านบาท เนื่องจากการลดการผลิตของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และการย้ายฐานการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ ไปยังประเทศอื่นด้วย

แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนทำให้ประเทศประสบปัญหาวิกฤติในเรื่องของสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมด้วย เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหามลพิษทางอากาศ และปัญหาการจัดการกากพิษอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษแสดงให้เห็นว่า ในช่วง พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2539 ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจาก 7 แสนตันเป็น 1.18 ล้านตัน หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ 10 ต่อปี โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2543 ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมคิดเป็น 1.2 ล้านตัน ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจส่งผลกระทบทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้ปิดตัวลง แต่ปริมาณกากพิษอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นกลับไม่ได้ลดปริมาณลง ทั้งนี้ความผันผวนของเศรษฐกิจและปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาของประเทศที่ยังใช้การพัฒนาแบบยั่งยืน นอกจากนี้การพัฒนามาตรฐานยังมีผลกระทบในด้านสังคมตามมา เช่น การพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ อาทิ การสร้างโรงไฟฟ้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่ยุติธรรมในสังคมอีกด้วย

² ขณะนี้ผู้เขียนได้ร่วมกับทีมนักวิจัยหยิบยก กรณีศึกษาด้านอุตสาหกรรมที่จังหวัดลำพูน ภายใต้โครงการ “ธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” โดยได้รับการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ต้องอาศัยธรรมาภิบาลซึ่งเป็นเสมือนกลไกหรือเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การจัดการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปได้คือบทบาทของชุมชน โดยเฉพาะการเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการหรือกลไกขั้นที่ 3 นั้นเป็นเรื่องของการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลได้ จะต้องอาศัยการติดตามและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ซึ่งองค์กรของรัฐเพียงอย่างเดียวคงจะไม่เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Stakeholder) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของอุตสาหกรรม ชุมชนมักจะมีลักษณะที่เปราะบางและขาดอำนาจในการต่อรอง ซึ่งทำให้ไม่มีระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างชุมชนกับภาคอุตสาหกรรมในการติดตามและตรวจสอบ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม

การเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการนั้น ชุมชนเป็นทั้งเป้าหมายและกลไกที่จะทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้การทำความเข้าใจลักษณะของชุมชนในเบื้องต้นจะนำไปสู่การแสวงหาทางออกของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ จากการศึกษาพบว่าชุมชนในเขตอุตสาหกรรมมีลักษณะ³ พอสรุปได้ดังนี้คือ ชุมชนอยู่ในภาวะที่พึ่งพิงต่อภาคอุตสาหกรรมอย่างมากทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการจ้างงานอย่างต่อเนื่องและความพยายามที่จะตรวจสอบและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษในอุตสาหกรรมนั้นๆ นอกจากนี้การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีการไหลเข้าของแรงงานต่างถิ่น อันก่อให้เกิดความหลากหลายที่ทำให้ฐานของผลประโยชน์ร่วมของชุมชนขาดความชัดเจน การรับรู้ปัญหาของชุมชนจึงแตกต่างกันออกไป ส่งผลให้กลไกการทำงานของชุมชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงถูกลดทอนลงไป ในขณะเดียวกันการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบทางประชากรและความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ภายในพื้นที่ ทำให้ขอบเขตทางสังคมและการเมืองของชุมชน มีความชัดเจนน้อยลง และการตื่นตัวในเรื่องการเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมทำให้มีการสร้างสายสัมพันธ์ทางกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมข้ามเขตการปกครอง ชุมชนในพื้นที่อุตสาหกรรมบางแห่งผ่านการเผชิญกับวิกฤตมลพิษจากอุตสาหกรรม การรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหายังทำให้ชุมชนถูกมองว่าต่อต้านนโยบายของรัฐและเป็นศัตรูกับอุตสาหกรรม และกลายเป็นเหยื่อของการระดมความสนับสนุนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ส่งผลให้ชุมชนบอบช้ำและขาดความไว้วางใจ ซึ่งถือเป็นโจทย์สำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานของชุมชนในภาคอุตสาหกรรมพบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะนำไปสู่การก่อให้เกิดธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากชุมชนต้องพึ่งพาอาศัยภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการ ยังรวมถึงการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจบนพื้นฐานของความเสมอภาค การสร้างพลังชุมชนและ การฟื้นฟูความไว้วางใจในสังคม การสร้างกฎกติกาและเงื่อนไขที่เหมาะสมจะทำให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ

³ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก เรื่อง ชุมชนเปราะบาง ปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ

ปฏิบัติการที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการวิเคราะห์ลักษณะของชุมชนในเขตอุตสาหกรรมที่กล่าวในตอนต้นชี้ให้เห็นว่า ชุมชนยังมีความเปราะบางและขาดอำนาจต่อรองกับภาคอุตสาหกรรม ทำให้กลไกในระดับปฏิบัติการบรรลุผลได้ยาก

นอกจากนี้แล้วปัญหาความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความพยายามในการทำให้แรงงานมีราคาถูก และไม่มีอำนาจต่อรองประกอบกับการลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดความสนใจในการเป็นฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดปัญหา ทั่วความซับซ้อน ดังจะได้กล่าวถึงในประเด็นนี้อีกในส่วนของธรรมาภิบาลระดับโลก อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาคอุตสาหกรรมในระดับปฏิบัติการยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นปัญหาทางเทคนิคที่ต้องอาศัยเรื่องของเทคโนโลยีเข้าช่วยด้วย กลไกของรัฐที่จะสร้างแรงจูงใจในการทำให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ปลอดภัยมลพิษ และการจัดการกากพิษอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ฉะนั้นการสร้างให้เกิดทั้งแรงจูงใจที่เหมาะสมและระบบตรวจสอบ และคานอำนาจระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจึงจะนำไปสู่การก่อให้เกิดกลไกในระดับปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในที่สุด

ทั้งนี้เงื่อนไขในระดับปฏิบัติการจะได้ผลก็มีส่วนมาจาก กลไกในระดับการตั้งกฎกติกาในระดับที่ 2 ที่เกี่ยวกับด้านกฎหมายและนโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขณะนี้มียากหลายส่วนด้วยกัน ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ออกมาเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยที่ โรงงานในแต่ละประเภทจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เช่น สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน มลพิษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อต้องการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจัดให้มีมาตรฐานในเรื่องของคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตราย ในกิจการต่างๆ และกำหนดสิทธิ

ในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายเหล่านั้น⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าขณะนี้ อาจถือว่ามีกฎหมายที่ครอบคลุมพอสมควร แต่โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ โดยสรุป ยังมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพทำให้การบังคับใช้กระทำได้อย่าง โดยเฉพาะในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรของรัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในระดับที่ 1 คือการกำหนดกรอบใหญ่ในการตั้งกติกาได้มีการวางกรอบไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วม

⁴ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข เรื่องกฎหมายกับกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ร่วมของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นอกจากนี้ใน มาตรา 78 ยังมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองรวมถึงการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาลที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปรากฏว่ากลไกระดับที่ 2 คือระดับกฎหมายและนโยบายกลับมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งออกมาบังคับใช้นานแล้วจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับ แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบางส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในมุมมองของการจัดสรรเชิงสถาบันของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีอุตสาหกรรมของไทยอาจสรุปได้ว่า กลไกในระดับที่ 1 มีธรรมาภิบาลในการวางกรอบใหญ่ที่เป็นเป้าหมายอย่างชัดเจนให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่กลไกระดับที่ 2 ในการวางกฎกติกาหรือกลไกระดับการออกนโยบายและกฎหมายที่จะยอมรับสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนยังไม่มีความชัดเจน โดยกฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่ยังเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อวางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งอุตสาหกรรม โดยที่ยังไม่มีการสร้างกฎกติกาเพื่อให้สิทธิกับชุมชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งๆที่ได้มีการระบุสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายยังประสบปัญหา ในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ หรือการละเลยของผู้มีหน้าที่ ทำให้กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียและ การลักลอบทิ้งกากพิษอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขาดกลไกการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบโดยชุมชน การมีช่องว่างในการแสวงผลประโยชน์และความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ด้วย เป็นต้น ดังนั้นหากต้องการให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลใน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะต้องมีการทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยมีความเข้าใจกลไกและเงื่อนไขในทั้ง 3 ระดับเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตามในภาคอุตสาหกรรมนี้การเกิดธรรมาภิบาลอาจมีความซับซ้อนมากกว่าภาคอื่นๆ เช่น ภาคป่าไม้ ซึ่งกลไกระดับปฏิบัติการประสบความสำเร็จในหลายๆ กรณีดังกล่าวข้างต้น ขณะที่กลไกที่ 1 หรือกลไกในระดับปฏิบัติการของภาคอุตสาหกรรมขาดองค์ประกอบที่สำคัญคือภาคประชาชน หรือภาคชุมชน เนื่องจากปัญหาความอสมมาตร (asymmetry) ของอำนาจการต่อรองระหว่างชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งชุมชนมีความอ่อนแอและพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมจนขาดอำนาจต่อรอง ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและคานอำนาจ ทั้งนี้การสร้างธรรมาภิบาลอาจต้องปรับปรุงกลไกในระดับที่ 2 คือมีการออกกฎหมายให้อำนาจและรับรองสิทธิกับประชาชนให้มีส่วนร่วมได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม

ในส่วนของกลไกระดับที่ 2 ไม่เพียงแต่เฉพาะนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจอาจเข้ามามีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ อาจต้องมีการปรับเปลี่ยนการให้ความสำคัญ การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นแต่อัตราความเจริญเติบโต โดยควรจะมำค้ำึงถึงความเสมอภาคและการกระจายรายได้ให้มากขึ้นด้วย ซึ่งเรื่องนี้อาจจะไปโยงกับธรรมาภิบาลในระดับโลก ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

ดังที่เสนอไว้ข้างต้น หากลองพิจารณาเงื่อนไขหรือเกณฑ์ของธรรมาภิบาล ซึ่งทำให้ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมี

- 1) การคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
- 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม
- 3) สามารถเอาผิดได้อย่างเหมาะสมและยุติธรรม
- 4) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้ / กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) การป้องกันคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิด conflict of interest
- 6) การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น มีการลด transaction costs ในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการจัดการต่างๆ
- 7) การทำให้เกิดความเป็นธรรม

อาจพอประเมินสภาพปัญหาของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นของกรณีสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมได้ดังแสดงในกล่องที่ 1.

กล่องที่ 1 :

X = ไม่มี

✓ = มี

เกณฑ์ที่ใช้ประเมินปัญหาโดยอาศัยธรรมาภิบาลเพื่อให้ระบบมี :

1. การคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
2. การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม
3. สามารถเอาผิดได้อย่างเหมาะสมและยุติธรรม
4. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้ / กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. การป้องกันคอร์รัปชั่น เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิด conflict of interest
6. การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น มีการลด transaction costs ในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการจัดการต่างๆ
7. การทำให้เกิดความเป็นธรรม

การประเมินปัญหาดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่น

xa) ในระดับภาพรวม ระบบขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจใน 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะปัญหาความอสมมาตรของอำนาจการต่อรองระหว่างชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ระบบขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน นำไปสู่การไม่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก

b) ในส่วนของการกำกับดูแลของภาครัฐเอง ก็ขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ

X 2) ในระดับนโยบายอาจมีแรงจูงใจให้โรงงานดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและคนงาน แต่ยังขาดการดำเนินงานจริง

/? 3) ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบัน อาจสามารถเอาผิดกับหน่วยงานราชการที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริต โดยได้ผ่านทางศาลปกครอง

x 4) การเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐยังเป็นไปได้ยากอยู่ / การรับรู้เรื่องความเสี่ยงของชุมชนค่อนข้างต่ำ และขาดกระบวนการเรียนรู้ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐและเอกชน

x 5) มีปัญหาของ conflict of interest โดยเฉพาะหน่วยงานเดียวกันทำหน้าที่ทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมขณะเดียวกัน

x 6) การขาดเอกภาพในนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม

x 7) ปัญหาความไม่เป็นธรรมในรูปการไม่ได้รับค่าชดเชยเมื่อมีการเจ็บป่วย โดยเฉพาะคนงานที่ถูกมลพิษในโรงงานหรือชุมชนได้รับผลกระทบจากมลพิษ อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง

3.2 ธรรมชาติในระดับโลก

คงจะไม่เป็นการกล่าวอ้างเกินไป หากจะสรุปว่าการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถบรรลุผลได้ด้วยธรรมชาติในระดับท้องถิ่นเท่านั้น การมีธรรมชาติในระดับโลกก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกด้านหนึ่งที่จะทำให้เกิดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านอุตสาหกรรมนั้น ประเด็นของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจของบริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporation หรือ TNC) กับการรักษาสิ่งแวดล้อมในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาเป็นเรื่องที่ต้องการการมีธรรมชาติในระดับโลก

ขณะนี้ต้องยอมรับว่าองค์กรธุรกิจต่างๆ ได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแนวคิดในเรื่อง Corporate Social Responsibility (CSR) ซึ่งเป็นแนวคิดทางธุรกิจที่ไม่ได้มุ่งแสวงกำไรให้กับเจ้าของทุนอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะต้องคำนึงถึง Stakeholders หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำธุรกิจซึ่งรวมไปถึง คนงาน พนักงาน ตลอดจนชุมชนที่เกี่ยวข้อง (Baron, 2000) ซึ่งการมี CSR ทำให้ภาคเอกชนมีความพยายามพัฒนาการผลิตสินค้าในลักษณะที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมตลอดกระบวนการหรือที่เรียกว่า Cradle-to-grave คือตั้งแต่เริ่มการผลิต จนมีสินค้าออกมาและการกำจัดตอนสุดท้าย โดยการนำเทคโนโลยีปลอดมลพิษ (Clean Technology) มาใช้ด้วย ทั้งนี้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มเชื่อว่าเป็นการช่วยให้มีการประหยัดพลังงานและทรัพยากร ทำให้เพิ่มประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าขึ้น ประกอบกับการมี CSR นำมาใช้ในการประชาสัมพันธ์บริษัทได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามบางกลุ่มก็มองว่าเป็นเรื่องที่กลับทำให้ต้องเพิ่มต้นทุนในการผลิตให้สูงขึ้น (Walley and Whitehead, 2000) ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า CSR เป็นธรรมชาติในภาคธุรกิจเอกชน

หากจะเชื่อมโยงกับธรรมชาติระดับโลก ก็คงต้องกล่าวถึงการลงทุนด้านอุตสาหกรรมของธุรกิจข้ามชาติมายังประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ซึ่งแม้ว่าจะมีการส่งเสริมเรื่อง CSR ในองค์กรธุรกิจ แต่ในปัจจุบันลักษณะของ eco-imperialism หรือการล่าอาณานิคมด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังคงปรากฏอยู่ เช่นการแอบ dump สารอันตราย หรือกากพิษอุตสาหกรรมจากประเทศพัฒนาแล้ว มายังประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้หลังจากปัญหาที่มีความรุนแรงมากก็ได้เกิดความร่วมมือระดับนานาชาติในการตกลงทำอนุสัญญา Basel⁵ (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ว่าด้วยการจัดการกากพิษอุตสาหกรรมและการเคลื่อนย้ายกากพิษอุตสาหกรรมข้ามแดนโดยที่อนุสัญญาบาเซลนี้น่าจะมีส่วนในการทำให้การนำเอากากพิษอุตสาหกรรมไปทิ้งหรือกำจัดในประเทศอื่นทำ

⁵ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค เรื่องเงื่อนไขของธรรมชาติด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม : ข้อสังเกตจากกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม โดย ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

ได้ยากขึ้น ในกรณีที่มีการนำเข้ากากสารอันตรายโดยผิดบทบัญญัติในอนุสัญญา รัฐผู้ส่งออกกากสารอันตรายนั้นต้องยอมรับกากอันตรายนั้นกลับคืนไป สำหรับกรณีที่เป็นความผิดของผู้นำเข้า รัฐผู้นำเข้าต้องกำจัดการของเสียด้วยวิธีการที่ปลอดภัย อย่างไรก็ตามอนุสัญญาดังกล่าวยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในบางจุดกล่าวคือ กากพิษอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมในสนธิสัญญาไม่รวมถึงกากนิวเคลียร์ จึงทำให้มีการขนย้ายกากนิวเคลียร์จากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศที่ยากจนกว่า เช่น การที่ได้หันมาทำข้อตกลงนำกากนิวเคลียร์ไปกำจัดในประเทศเกาหลีเหนือต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเกาหลีเหนือยังไม่มีความสามารถในการกำจัดกากดังกล่าวได้อย่างปลอดภัย นอกจากนี้ถึงแม้การค้ากากอุตสาหกรรมจะทำภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีหลักประกันที่จะประเมินว่ารัฐผู้นำเข้ามีความสามารถในการจัดการกับกากอุตสาหกรรมนั้นอย่างปลอดภัย อาจกล่าวได้ว่าการ dump กากพิษอุตสาหกรรมโดยตรงจะกระทำได้ง่ายขึ้น แต่แนวโน้มของการถ่ายโอน (transfer) อุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูงจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่

ทั้งนี้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda) ไม่ได้มีการบรรจุเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไว้เลย จะมีก็เฉพาะเรื่องของการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ มลพิษจากอุตสาหกรรมเท่านั้น อนึ่งการมองปัญหาดังกล่าว ควรมองทั้งระบบ ไม่ใช่แยกส่วนเฉพาะปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย และกากของเสียอันตรายดังที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการ 21 เท่านั้น โดยเฉพาะปัญหามลพิษอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยตรง

สำหรับประเด็นปัญหาหลักๆ ของปัญหาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับบรรษัทข้ามชาติระดับโลกอาจสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการถ่ายโอน อุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง (dirty industries) จากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้บริษัทข้ามชาติ (TNC) มีแนวโน้มที่จะแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของแรงงานต่ำหรือที่เรียกว่า Pollution haven เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์ ขณะนี้มีลักษณะเป็น footloose Capital คือทุนที่มีการเคลื่อนไหวไปได้ง่าย และใช้วิธีการกระจายการผลิตขึ้นส่วนต่างๆ ไปยังแหล่งที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ (Held and et.al, 1999) ซึ่งบริษัทผู้ผลิตเหล่านี้ไม่มีชื่อเสียงอะไรและอาจไม่คำนึงถึงหลัก CSR มากนัก ขณะเดียวกันการขาดบรรษัทภิบาลในระดับท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาพยายามลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของแรงงานของประเทศตนเอง เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้เกิดบรรษัทภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นในกลไกระดับปฏิบัติการยิ่งเป็นไปได้ยากดังที่กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่ากรณีที่เป็นสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาโดยตรงก็จะถูกกีดกันทางการค้าโดยประเทศพัฒนาแล้ว โดยอ้างว่าไม่ได้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติ (TNC) นั้น ในการประชุม Earth Summit ครั้งที่กรุง Rio ทางองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ได้เสนอให้มีการสร้างกลไกเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของ TNC แต่ก็ไม่ได้รับการ

ตอบสนองจาก UNCED (UN Conference on Environment and Development) (Khor, 1997) ซึ่งประเด็นนี้น่าจะหยิบยกขึ้นมาหารืออีกในการประชุม Earth Summit 2

2) ปัญหาของระบบมาตรฐานสากลต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นปัญหาคือ ปัญหาการกล่าวอ้างว่าได้มาตรฐานสากลบางประเภท เช่น ISO14001 เป็นการแก้ไขปัญหาล้างมลพิษอุตสาหกรรมเบ็ดเสร็จ ทั้งๆ ที่การได้มาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงในการจะลดปัญหามลพิษ ทั้งนี้ การที่จะได้รับมาตรฐาน ISO 14001 นั้น ในเบื้องต้นเพียงแต่ผู้ขอทำการเสนอระบบในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management System) ขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายในการลดมลภาวะในทางปฏิบัติจริง ก็สามารถจะได้มาตรฐานรับรองดังกล่าว นอกจากนี้ระบบมาตรฐานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหลัก 2 ประการคือ 1) ในแง่ของผู้ประกอบการ เหตุผลหลักของการนำ ISO 14000 มาใช้นั้นเป็นเหตุผลทางธุรกิจ ผู้ประกอบการจึงให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนการผลิตมากกว่าการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเหตุผลในการรักษาสภาพแวดล้อม ส่งผลให้ธุรกิจขาดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 2) ในแง่การจัดการและควบคุมตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทั้งของบริษัทผู้ขอการรับรองและบริษัทที่ให้การรับรอง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบนั้นยังไม่รัดกุมเพียงพอ กล่าวคือผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัดในช่วงที่จะมีการตรวจสอบหากไม่มีการตรวจสอบมาตรฐานที่ใช้ก็จะหละหลวม ไม่ถูกปฏิบัติอย่างจริงจัง ขณะนี้องค์กรระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก็เริ่มมีความเป็นห่วงในประเด็นนี้ และเห็นสมควรที่จะปรับมาตรฐานของ ISO ให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น (Pringle and et.al, 1998) ซึ่งปัญหาการใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ขาดการตรวจสอบอย่างรัดกุม อาจนำไปสู่การเกิด moral hazard ได้คือ มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกลายเป็นสิ่งที่โรงงานต่างๆ พยายามหาซื้อโดยไม่มีการแก้ไขสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อีกประเด็นปัญหาในเรื่องมาตรฐานสากลด้านสิ่งแวดล้อมคือ การนำมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้ว มาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา

จะเห็นได้ว่าประเด็นระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจโดยเฉพาะของบริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้ว และการจัดการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนายังมีความขัดแย้งกันอยู่ การมีธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องอาศัยความร่วมมือระดับโลกในการกำกับดูแลเรื่องการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ เพราะประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ก็ยังตกอยู่ในฐานะที่ต้องการพึ่งพิงการลงทุนจากต่างประเทศอยู่ไม่มากนักน้อย นอกจากนี้การมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก เพื่อป้องกันการกีดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก แต่ขณะเดียวกัน การเกิดธรรมาภิบาลดังกล่าวก็น่าจะไม่ให้นำมาซึ่งปัญหาการกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินไปที่ประเทศพัฒนาแล้วอาจนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความละเอียดอ่อน และน่าจะมีการหยิบยกขึ้นเพื่อหารือในการประชุม Earth Summit 2 ที่เมือง Johannesburg ด้วย

หากจะลองประเมินสภาพปัญหาของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลก ในกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม โดยอาศัยเงื่อนไขหรือเกณฑ์ในเชิงธรรมาภิบาล สามารถแสดงได้ในกล่องที่ 2

กล่องที่ 2 :

เกณฑ์ที่ใช้ประเมินปัญหาโดยอาศัยธรรมาภิบาลเพื่อให้ระบบมี :

1. การคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
2. การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม
3. สามารถเอาผิดได้อย่างเหมาะสมและยุติธรรม
4. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้ / กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. การป้องกันคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิด conflict of interest
6. การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น มีการลด transaction costs ในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการจัดการต่างๆ
7. การทำให้เกิดความเป็นธรรม

การประเมินปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลก กรณีสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม

- 1) ระบบขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะไม่มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติ (TNC)
- 2) การที่ TNC มีหลักของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (CSR) จะเป็นผลดีต่อชื่อเสียงของบริษัท อาจเป็นแรงจูงใจส่วนหนึ่งได้ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าการลงทุนในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมสูงมาก อาจมีผลให้บริษัทเน้นการลงทุนเฉพาะการประชาสัมพันธ์และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น
- 3) กลไกในการเอาผิดกับ TNC เป็นเรื่องที่ยากเพราะกำลังทุนของบริษัทเหล่านั้นสูงมาก
- 4) การตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะมีบ้างในกรณี TNC ที่มีชื่อเสียงเช่น บริษัท Shell เป็นต้น และเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนระดับระหว่างประเทศก็พยายามติดตามข้อมูลต่างๆ ของ TNC แต่ระบบการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะในกรณีบริษัทที่ไม่มีชื่อเสียงที่ไปลงทุนในต่างประเทศก็ยังเป็นปัญหา
- 5) การที่ TNC เข้ามาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศสูง ทำให้เกิดปัญหา conflict of interest ได้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ อาจมีการพยายามลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงานให้ต่ำ เพื่อทำให้เป็นฐานการลงทุนที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ เพราะ TNC เหล่านี้เคลื่อนย้ายทุนการผลิตไปเรื่อย เพื่อหาแหล่งการผลิตที่มีต้นทุนต่ำที่สุด
- 6) ขณะนี้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก ยังไม่มีความชัดเจน แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ก็ไม่ได้ผนวกในเรื่องนี้ไว้

7) หาก TNC ของประเทศพัฒนาแล้ว มีการใช้ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สกปรก ก็เป็นปัญหาของการขาดความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)

IV. บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการในการที่จะให้เกิดจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นเงื่อนไขหรือกลไกที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบ การคานอำนาจและแรงจูงใจ ตลอดจนบทลงโทษที่เหมาะสม ซึ่งในมุมมองของการวิเคราะห์เชิงสถาบันอาจแบ่งกลไกนี้ได้เป็น 3 ระดับ คือ กลไกระดับที่ 1 คือระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา กลไกระดับที่ 2 คือระดับการตั้งกติกาหรือกฎหมายทางนโยบาย และกลไกระดับที่ 3 คือกลไกระดับปฏิบัติการ

ทั้งนี้การจะเกิดธรรมาภิบาลได้ กลไกทั้ง 3 ระดับต้องสอดคล้องประสานกัน โดยเฉพาะการสัมฤทธิ์ผลในด้านการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเริ่มที่กลไกระดับที่ 3 ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญ นอกจากภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว ภาคประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด หากเงื่อนไขที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทได้อย่างแท้จริง กลไกในระดับปฏิบัติการก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งกลไกในระดับที่ 2 คือด้านกฎหมายและนโยบาย จะมีส่วนสำคัญมากในการวางกฎกติกาให้กลไกระดับที่ 3 เกิดขึ้น และมีความยั่งยืนเป็นธรรมาภิบาลขึ้นมา ทั้งนี้กลไกระดับที่ 1 เป็นเสมือนเป้าหมายใหญ่หรือเจตนารมณ์ในการวางกรอบ แนวทางให้กลไกระดับที่ 2 อีกทีหนึ่ง

ที่ผ่านมา อาจถือได้ว่าธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมยังไม่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่ากลไกระดับที่ 1 จะมีกรอบแนวทางอยู่ แต่กลไกระดับที่ 2 ยังมีความสับสนและไม่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว อีกทั้งปัจจัยเงื่อนไขในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้องค์ประกอบที่สำคัญ คือชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทที่เข้มแข็งได้ในกลไกระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ การจะทำให้เกิดธรรมาภิบาลจึงต้องปรับทั้งกลไกระดับที่ 2 และ 3 อีกทั้งแก้ไขเงื่อนไขและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการที่จะให้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และที่สำคัญมากคือภาคประชาชน มีบทบาท สามารถบรรลุเป้าหมายของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เงื่อนไขและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคดังกล่าว รวมไปถึงการขาดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ซึ่งยังปล่อยให้บริษัทข้ามชาติแสวงหาฐานการผลิตที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และคนงานต่ำอยู่นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 2545. “ชุมชนเปราะบาง ปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม”. (ภาคผนวก ก)
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542 การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย สำนักพิมพ์วิญญูชน
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ณ สถาบันพระปกเกล้า
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. 2545. “เงื่อนไขของธรรมาภิบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม: ข้อเสนอแนะจากกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม”. (ภาคผนวก ค)
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2545. “กฎหมายกับกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม”. (ภาคผนวก ข)

ภาษาอังกฤษ

- Baron, D.P., 2000 Business and Its Environment Prentice Hall, Third edition
- Held, D., A.McGrew, D.Goldblatt and J.Perraton, 1999 Global Transformations : Politics and Culture, Stamford University Press
- Khor, Martin, 1997 extract from Effects of Globalisation on Sustainable Development after UNCED, Third World Resurgence No.81/82, May/June 1997, <http://www.twinside.org.sg/title/rio-cn.htm>
- McGinnis, M.D, 1999 Polycentric Governance and Development, The University of Michigan Press
- Ostrom, E.,R. Garden and J.Walker. 1994. “*Rules, Games, and Common-Pool Resources.*” Ann Arbor : The University of Michigan Press.
- Pringle, J., K. J Lenteritz and M. Fitzgerald, 1998 “ISO 14001 : A Discussion of Implications for Pollution Prevention” in National Pollution Prevention Roundtable ISO 14000 Workgroup Whitepaper, 28 January 1997
- Sathirathai, S.and E.B. Barbier, 2001. “Valuing mangrove conservation in Southern Thailand” Contemporary Economic Policy, 19(2), 109-122.
- Walley, N. and B. Whitehead, 2000 “Its Not Easy Being Green” in Harvard Business Review on Business and the Environment

ภาคผนวก ก
ชุมชนเปราะบาง
ปัญหาธรรมภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม

ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ*

ชุมชนกับธรรมภิบาล

สิ่งที่มักถูกมองข้ามไปในการสร้างสรรค์การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือ ธรรมภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ในหลายกรณีชุมชนถูกตัดขาดออกไปจากการร่วมสร้างระบบการจัดการที่ดี ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าความพยายามแก้ไขผลกระทบทางมลภาวะจากอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีปัญหาของความแตกต่างในเรื่องประสบการณ์และความรับรู้ของคนในชุมชนที่ไปด้วยกันไม่ได้กับระบบการจัดการที่มักถูกออกแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นจึงไม่เป็นเรื่องแปลกหากจะพบว่าชุมชนมักยืนอยู่ตรงจุดที่ขัดแย้งกับรัฐ และ ธุรกิจอุตสาหกรรมที่ถูกมองว่าเป็นตัวแสดงหลักในของปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความรับรู้เกี่ยวกับปัญหา ที่มาของความรู้ ทศนคติต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อำนาจในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นและของส่วนกลาง ไปจนถึงผลประโยชน์ของชาติและส่วนบุคคล

การมองข้ามชุมชนในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างธรรมภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ มากขึ้นอีก ที่อาจทำให้ไม่สามารถสร้างระบบการจัดการที่ดีได้ ในประการแรก ความไม่สอดคล้องกันของความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ และความรู้ของชุมชนเกี่ยวกับความเป็นไปของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวนั้น นำไปสู่ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันการแสวงหาทางป้องกันก็ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากความรู้ส่วนหนึ่งส่วนใดไม่สมบูรณ์ในตัวเอง แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญจะสามารถออกแบบระบบให้รัดกุมเพียงใดก็ตาม ก็จะไม่ละเอียดอ่อนเพียงพอที่จะรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้คนภายใต้มลภาวะได้จริง ขณะเดียวกันข้อสังเกตและประสบการณ์ของประชาชนที่อยู่กับปัญหาก็อาจจะไม่เพียงพอที่จะพัฒนาขึ้นเป็นระบบสำหรับการจัดการได้ การไม่ได้ตระหนักในปัญหาความเหลื่อมล้ำของความรู้ระหว่างผู้เชี่ยวชาญและประชาชน หรือ ชุมชนนั้นแท้จริงเป็นที่มาของความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน และท้ายที่สุดคือปัญหาความขัดแย้งที่หาทางออกไม่ได้

* ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประการที่สอง ชุมชนเป็นตัวต่อที่สำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกละเลย การเหมารวมเอาว่าหากสามารถหาหามาตรวัตรธรรมเนียมปฏิบัติในสองส่วนดังกล่าวได้แล้ว ปัญหาทั้งหลายก็จะถูกควบคุมไปโดยปริยายนั้นเป็นความคิดที่ลวกง่ายเกินไป การบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน (บรรษัทภิบาล) และการจัดการปกครองที่ดีในภาครัฐ (ธรรมรัฐ) จะมีความหมายต่อสังคมส่วนรวมก็ต่อเมื่อได้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของสังคมเพิ่มขึ้นด้วย และเป้าหมายของทั้งสองส่วนต้องส่งเสริมประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับองค์กร ในทางปฏิบัติแล้ว ถ้าหากธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดการสิ่งแวดล้อมถูกแยกออกเป็นส่วนๆ เช่นการปล่อยให้ภาคเอกชนตรวจสอบกันเองโดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงระบบของข้อมูลข่าวสารได้นั้น หรือ การปล่อยให้ภาครัฐดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยที่คนในสังคมไม่ถือเป็นธุระนั้น ไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง ธรรมเนียมปฏิบัติอาจมีนัยยะของการผูกขาดอำนาจของความถูกต้อง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งโดยภาครัฐและธุรกิจทำที่สุดศักยภาพที่แท้จริงของสังคมในการจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อาจจะมีเพียงแค่ธรรมเนียมปฏิบัติแบบพึ่งพาซึ่งนำไปสู่การผูกขาดความถูกต้องและอำนาจในการจัดการได้ในที่สุด การขาดองค์ประกอบของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นอาจทำให้เป้าหมายของการบรรลุผลผลิตไปจากเป้าหมายที่ควรจะเป็น

ประการที่สาม ในสภาพที่สังคมไทยปัจจุบันมีความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจสูง การศึกษาเงื่อนไขของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม สะท้อนให้เห็นว่าความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไทยถูกกำกับด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เงื่อนไขของชุมชนควรจะมีผลไปสู่การเสริมสร้างอำนาจ (empowerment) ให้กับภาคประชาชน เพื่อที่จะสามารถเป็นตัวต่อของธรรมเนียมปฏิบัติภาครัฐและเอกชนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้การตระหนักถึงเงื่อนไขเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจนี้ มีส่วนทำให้จุดเน้นของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีจำเป็นต้องผนวกเอาเรื่องความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปด้วย การจัดการที่ดีทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงมีนัยของการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สังคมโดยรวมมีศักยภาพที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหาได้ในระยะยาว

การคำนึงถึงเงื่อนไขของชุมชนในการสร้างสรรค์ธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดการสิ่งแวดล้อม นำจะเป็นเครื่องบ่งบอกว่า กรอบความคิดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นควรจะมีหน้าตาเป็นอย่างไร จะเป็นจริงได้อย่างไรในทางปฏิบัติ และจะสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยรวมแก่สังคมได้มากน้อยเพียงไร การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม

จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และดูเหมือนจะมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบของการจัดการที่ดีอื่น ๆ อาทิ กฎหมาย องค์กร หรือ รูปแบบการจัดการที่ดี

ชุมชนเปราะบาง

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม อาจมีความชัดเจนในเชิงหลักการ เนื่องจากชุมชนเป็นทั้งเป้าหมายและกลไกไปสู่การจัดการที่ดี ส่วนที่เป็นปัญหาจะวนเวียนอยู่ในเรื่องของความชัดเจนในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นเพราะเราไม่อาจสรุปล่วงหน้าได้ว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชุมชนเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน และท้ายที่สุดได้มาสู่จุดที่กำลังสูญเสียศักยภาพดั้งเดิมในการแก้ปัญหาภายในไป

ชุมชนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นอีกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความเปราะบาง เนื่องจากมีเงื่อนไขบางประการที่ทำให้ชุมชนไม่อาจควบคุมสถานการณ์ หรือแก้ไขปัญหามลภาวะรอบตัวได้ ทั้งนี้อาจรวมไปถึงการไม่สามารถรับรู้ความเป็นไปเกี่ยวกับมลภาวะรอบตัว การไม่สามารถบ่งบอกที่มาหรือสาเหตุของปัญหา รวมไปถึงการไม่สามารถหาทางออก ระดมความร่วมมือ และ ที่ร้ายที่สุดก็อาจเป็นผู้ก่อมลภาวะนั่นเองโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ภาวะเช่นนี้ยังผลให้ชุมชนอยู่ภายใต้ความเสี่ยงที่ไม่อาจล่วงรู้ได้

การกล่าวถึงชุมชนเปราะบางมีนัยสำคัญตรงที่ว่า การตั้งความคาดหวังไว้ว่า ชุมชนจะสามารถจัดการทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นปัญหา ดังที่เรียกว่าเป็นชุมชนเข้มแข็งนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แม้ว่าประสบการณ์เท่าที่ผ่านมาในสังคมไทยจะยืนยันว่า ชุมชนมีความตื่นตัวสูงสุดเมื่อประสบปัญหาวิกฤติ แต่เกือบทุกกรณีที่เกิดขึ้น ชุมชนต้องประสบความยากลำบากในการต่อสู้เพียงเพื่อให้มีการยอมรับที่จะแก้ไขปัญหา ดังนั้นเมื่อชุมชนของภาคประชาชนเป็นตัวแปรสำคัญในสมการของการจัดการมลพิษอุตสาหกรรมที่ดี การพยายามเข้าใจเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนอยู่ในสถานะที่เปราะบางจึงเป็นความพยายามขั้นต้นที่จะนำไปสู่การแสวงหาทางออกไปสู่การจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรมและ การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

การศึกษาชุมชนในเขตอุตสาหกรรมเบื้องต้นได้ข้อสังเกตที่ควรให้ความสำคัญแก่การอภิปราย ประเด็นที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นสมมติฐานเพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุปจากการศึกษาเพิ่มเติมในพื้นที่

1. *ภาวะการพึ่งพาต่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมีสูงมากเกินไป* ประเด็นนี้ทำให้ชุมชนตกอยู่ในภาวะความขัดแย้งในตัวเองระหว่างความต้องการอุตสาหกรรมเพื่อการจ้างงานที่ต่อเนื่อง กับ การตรวจสอบที่มาของปัญหามลพิษอุตสาหกรรมและการแก้ไข ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งจ้างงานสำคัญ การตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อเท็จจริง และ ตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมถูกบังคับด้วยความรู้สึกไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหานี้แม้ว่าจะไม่ได้เป็นความเข้าใจที่ถูกต้อง แต่ก็ป็นเงื่อนไขที่ทำให้คนในชุมชนโดยทั่วไปไม่ต้องการ (ไม่กล้า) เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม ตรรกของความคิดเช่นนี้อันที่จริงไม่ได้เกิดขึ้นในชุมชนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนออกมาในแนวคิดของการกำหนดนโยบายระดับชาติที่เกรงว่าการเคร่งครัดด้านสิ่งแวดล้อมจะกระทบกระเทือนต่อการส่งเสริมการลงทุน ภาวะความเปราะบางของชุมชนด้านการพึ่งพาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นนี้ สะท้อนถึงความเปราะบางของประเทศด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการมลพิษอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากข้อเท็จจริงไม่ถูกทำให้ปรากฏ ภาวะการพึ่งพาอุตสาหกรรมอย่างมากจนดูเหมือนจะไม่มีทางออกอื่นในทางเศรษฐกิจ ได้บ่อนทำลายพลังของชุมชนในการที่จะเข้าถึงข้อเท็จจริง และ รับรู้ถึงปัญหาวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว ชุมชน และ สังคม

ข้อน่าสังเกตก็คือ ถ้าหากพื้นฐานทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นไม่มีความหลากหลายเพียงพอ และชุมชนต้องพึ่งพาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมสูง ธรรมาภิบาลของการจัดการมลพิษอุตสาหกรรมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ และถ้าหากชุมชนไม่มีส่วนร่วมแล้วธรรมาภิบาลจะนำไปสู่ประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอย่างไร ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอาจจะออกมาในลักษณะที่ว่าชุมชนและสังคมจะต้องฝากชีวิตไว้กับบรรษัทภิบาล และการจัดการปกครองที่ดีของภาครัฐ ซึ่งภายใต้สภาพปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน อาจจะไม่เห็นหลักประกันเพียงพอ ซึ่งนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจสูง แต่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ ภาวะเช่นนี้คือความมืดสลัวซึ่งเป็นลักษณะของธรรมาภิบาล

2. *ชุมชนแปลกหน้าบนฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม* การเปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจ ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชนเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ชุมชนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นด้วยการไหลเข้ามาของแรงงานต่างถิ่น แต่ความเข้มข้นของความสัมพันธ์แบบปฐมนิยามได้ลดลง อาจกล่าวได้ว่าชุมชนมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งตอบสนองอุตสาหกรรม แม้ว่าคนในชุมชนจำนวนมากอาจจะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นห้อมล้อมอุตสาหกรรม เช่น งานบริการ และการค้าขายในลักษณะต่างๆ ความ

หลากหลายนี้ทำให้ฐานของผลประโยชน์ร่วมของชุมชนขาดความชัดเจน ประกอบการการพึ่งพา ระบบนิเวศน้อยลงเนื่องจากวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนไป ความเชื่อมโยงของคนกับพื้นที่ไม่ชัดเจน ดังนั้นความรับรู้ถึงปัญหาวิกฤตจึงแตกต่างกันไป เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้แวดวงของความสัมพันธ์ในชุมชนแคบลง และถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ระยะสั้น

อย่างไรก็ดีมีข้อนำสังเกตที่สำคัญ ที่ยังคงพบว่าในระดับปัจเจกโดยเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่อาศัยในชุมชนมาเป็นเวลานาน ต่างก็มีความห่วงใยในปัญหาสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ทว่าความห่วงใยนั้นไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ และไม่มีพลังสร้างสรรค์เพียงพอ เมื่อชุมชนเผชิญกับการพึ่งพาต่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ความห่วงใยในปัญหาสภาพแวดล้อมของปัจเจกจึงถูกลดทอนลงไปอีก

สถานการณ์เช่นนี้ เป็นเครื่องชี้ว่ามีเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่มาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้กลไกของชุมชนทำงานได้อย่างจำกัดลง ขณะเดียวกันในสภาพสังคมที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงมากขึ้นนั้นก็ยังไม่มียกลไกใหม่มาทดแทน ดังนั้นสำนึกสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในบางส่วนของชุมชนยังไม่ได้ถูกเก็บเกี่ยวให้เป็นประโยชน์ ระยะที่ยังคงมีช่องว่างทางองค์กรของชุมชนนี้อาจถือเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อของเกิดองค์กรในลักษณะใหม่ ๆ ที่อาจจะเป็นองค์ประกอบของการสร้างสรรค์ธรรมาภิบาลเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี

3. ชุมชนลื่นไหล การเปลี่ยนแปลงไปขององค์ประกอบทางประชากร และ ความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ภายในพื้นที่ ทำให้ขอบเขตทางสังคมและการเมืองของชุมชนมีความชัดเจนน้อยลง ดังนั้นหน่วยของการทำงานระดับชุมชนอาจจะเปลี่ยนแปลงไปจาก หมู่บ้าน หรือ ตำบล ตามการแบ่งเขตการปกครองที่เคยเป็นมา ขณะเดียวกันความเคลื่อนไหวทางสังคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้พัฒนามาถึงจุดที่สังคมโดยทั่วไปมีความตื่นตัวมากขึ้น และ เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในวงกว้าง ชุมชนอุตสาหกรรมบางส่วนได้ตอบสนองต่อขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่แตกต่างกัน การแสวงหาความร่วมมือ และการสร้างสายสัมพันธ์เพื่อกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมนั้นจึงขยายข้ามเขตการปกครอง แนวโน้มเช่นนี้เรียกร้องความสามารถในการจัดการองค์กรของสมาชิกในชุมชนมากกว่าแต่ก่อน

ในสถานการณ์เช่นนี้ องค์กรภายนอกอาจมีบทบาทในการเชื่อมประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างชุมชน อย่างไรก็ดี การกำหนดบทบาทที่สอดคล้องระหว่างชุมชน และ องค์กรร่วมมือภายนอก ซึ่งอาจหมายถึงถึง องค์กรทางสิ่งแวดล้อม หน่วยงานภาครัฐ และ แม้แต่ธุรกิจอุตสาหกรรมเอง เป็นโจทย์ที่อาจจะเกินขอบเขตศักยภาพของชุมชน นอกจากนั้นแล้วคนในชุมชนที่มี

ความตื่นตัวอาจจะเผชิญกับปัญหาความอ่อนไหวของความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกและธุรกิจอุตสาหกรรมในหลายรูปแบบที่ไม่มีความเสมอภาค

4. *ชุมชนบอบช้ำจากการต่อสู้* ชุมชนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมบางแห่งได้ผ่านประสบการณ์การต่อสู้เพื่อผ่านพ้นวิกฤตมลพิษอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อหรือเคยส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างกว้างขวาง การรวมตัวกันเพื่อการแก้ไขปัญหา แม้กระทั่งการต่อต้านนโยบายรัฐ ทำให้ชุมชนถูกมองว่าเป็นศัตรูกับรัฐและอุตสาหกรรม ชุมชนภายใต้วิกฤตมลพิษอุตสาหกรรมถูกทอดทิ้งโดยนโยบายรัฐ และ ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญที่เข้าไม่ถึงปัญหาความทุกข์ของชาวบ้าน ชุมชนที่ทำการต่อสู้กับปัญหาวิกฤตจึงค่อนข้างโดดเดี่ยว ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่มีการต่อสู้ไม่เกิดผลก็นำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ในเรื่องการจัดการปัญหามลพิษที่ดี ก็ทำให้คนจำนวนหนึ่งมีความท้อแท้ที่เพิ่มขึ้น ปวดร้าว

ชุมชนยังเป็นเหยื่อของการระดมความสนับสนุนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีปัญหาความขัดแย้งในนโยบาย หรือ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ อาจเกิดกลุ่มที่แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ท้ายที่สุดก็นำไปสู่ความบาดหมางภายใน เท่ากับเป็นการบ่อนทำลายศักยภาพของการทำงานร่วมกันภายในชุมชน

จิตวิทยาของชุมชนที่ผ่านวิกฤตและการต่อสู้ที่ยาวนานและมีความบอบช้ำนั้น บ่งบอกถึงภาวะความไม่ไว้วางใจสูง ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญของการสรรค์สร้างธรรมาภิบาลในการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม

5. *องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นอิสระเพียงพอและขาดศักยภาพทางการบริหาร* นโยบายท้องถิ่น แนวโน้มใหม่ของการกระจายอำนาจ เป็นตัวแปรสำคัญของการปรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและมีผลต่อการจัดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม กระบวนการปรับตัวเพื่อไปสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั้นยังไม่ลงตัว ทั้งในแง่ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และ จิตสำนึกต่อบทบาทและความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนอาจจะยังไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจน การปรับตัวเข้าสู่บทบาทใหม่ขององค์กรท้องถิ่นอาจไม่ใช่เรื่องซับซ้อนมากเกินไปกว่าการใช้เวลาและทรัพยากร ปัญหาที่เป็นเงื่อนไขสำคัญก็คือการเมืองท้องถิ่นที่สะท้อนปัญหาการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์และการแย่งชิงอำนาจ องค์กรท้องถิ่นอาจจะไม่ได้เป็นอิสระอย่างเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถสะท้อนความคิดเห็นออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น

องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงยังไม่ได้ถูกดึงเข้ามาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการเคลื่อนไหวก้าวไกล
แวดลอมของภาคประชาชน ในทางตรงกันข้ามอาจเป็นส่วนที่ถูกระดมความสนับสนุนทางการเมือง
เมืองโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพล

เงื่อนไขธรรมชาติ

ธรรมชาติอาจจะไม่ได้มีความหมายเพียงแค่ ความโปร่งใส ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และ การมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น เมื่อพิจารณาปัญหาความเปราะบางของชุมชนอัน
เนื่องมาจากเงื่อนไขดังกล่าวในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะในทาง
ปฏิบัติธรรมชาติอาจจะไม่เกิดขึ้น หรือไม่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโดยรวม

การเรียนรู้ปัญหาของชุมชนเปราะบางทำให้ต้องทบทวนกรอบความคิดธรรมชาติ โดย
การให้ความสำคัญเพิ่มเติมกับ การพึ่งพาและความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนความ
สัมพันธ์เชิงอำนาจบนฐานของความเสมอภาค การสร้างพลังชุมชน และการฟื้นฟูความไว้วางใจ
ในสังคม เป็นต้น

ในกระบวนการปรับเปลี่ยนชุมชนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมไปสู่ความสามารถที่จะมีส่วน
ร่วมในการจัดการมลพิษอุตสาหกรรมนั้น จะวางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ อันได้
แก่ ภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และ ขบวนการเคลื่อนไหวก้าวไกลแวดลอม แบบเสมอภาคในลักษณะใด
นั้น เป็นสิ่งที่ต้องประเมินจากทัศนะของกลุ่มที่ตื่นตัวในชุมชนเอง รวมทั้งช่องทางและกลไกการมี
ส่วนร่วมที่มีอยู่ภายใต้การปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน ในขณะที่ชุมชนกำลังเปลี่ยนแปลงไปทั้งทาง
การเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมนั้น ธรรมชาติจะอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ในลักษณะของการ
ถ่วงดุลอำนาจระหว่างส่วนต่างๆ หรือ ความร่วมมือและความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ทำนอง
เดียวกัน การสร้างความไว้วางใจจะอยู่บนฐานของเงื่อนไขแบบไหนระหว่างกฎหมายที่เป็นบรรทัด
ฐาน และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี

กฎหมายกับกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หากกล่าวถึงกฎหมายกับกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็จะต้องพิจารณาจากกฎหมายแม่บท คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีการถ่วงดุล ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกชน ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น รัฐ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน สิทธิการมีส่วนร่วม

1.1 หน้าที่ของรัฐ

ในประเด็นที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และใน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จึงเท่ากับเป็นการสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน้าที่ของรัฐอีกประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามมาตรา 79

1.2 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

* ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยกำหนดใน มาตรา 58 ให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น บทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้มีการออก พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อรองรับให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

และใน มาตรา 59 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิในการตัดสินใจยังรวมถึงบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 46 กฎหมายบัญญัติให้มีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

1.3 สิทธิการมีส่วนร่วม

ในมาตรา 46 ยังกำหนดให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นความร่วมมือของหลายฝ่าย โดยให้สิทธิประชาชนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 56 ให้สิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ และถ้าหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐไม่ดำเนินการกฎหมายก็ให้สิทธิในการฟ้องร้องได้

ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นยังมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 59

1.4 การกระจายอำนาจ

ในแง่ของการกระจายอำนาจ กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ในมาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ยังมีกฎหมายอื่นที่ออกใช้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายซึ่งสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาล ได้แก่

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสภาพการบังคับใช้กฎหมาย

2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากต้องการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมล

พิษ ด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

(1) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32 ได้แก่

- มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาป อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่
- มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ
- มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล
- มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป
- มาตรฐานคุณภาพระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

(2) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13(1)

(3) เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์

(4) การกำหนดมาตรการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น (มาตรา 22) เพื่อใช้จ่ายในกิจการที่ระบุไว้ใน มาตรา 23 ซึ่งรวมถึง ระบบกำจัดของเสียรวมทั้งส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและดำเนินงาน หรืออาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจัดให้มีระบบกำจัดของเสียสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของตนกู้ยืม หรือ

ให้เอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบกำจัดของเสียหรือบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสียผู้ขึ้น นอกจากนี้ในมาตรา 23 (4) บัญญัติขอบเขตการให้เงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นของคณะกรรมการของสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กฎหมาย (มาตรา 52) กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับ การเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ เสนอความเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกัน ลดหรือขจัดมลพิษ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของภาคเอกชน เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการของระบบกำจัดของเสียรวม

การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการวางกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศเขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมาย ปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม

หลักการของกฎหมายมีดังนี้¹

(1) เป็นพระราชบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับชาวบ้าน ครุฑ เรือ ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อันได้แก่ หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่าย

¹ เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา ศุภล ศรีสุขวัฒนา สมชาย คู้แก้ว, ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย “คู่มือ (เล่มที่ 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535” หน้า 3

อาหาร สถานที่ที่สะสม ตลาดสด กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ อีก 125 ประเภท รวมทั้งการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

(2) กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น² มีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งสามารถใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้ โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

(3) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตราให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการหรือออกคำสั่ง เป็นต้น

(4) กำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข เป็นองค์กรกลาง รวมทั้งกรมอนามัยซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งได้ในกรณีที่เป็นอันตรายร้ายแรง และจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วย

(5) ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ และในกรณีที่แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้วไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานนั้นอาจมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

2.3 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกมายกเลิก พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 เนื่องจากปรากฏว่ามีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าในขณะนั้นจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้าง แต่ก็ตาม แต่ก็มิอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมาย

² ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

เหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
- (10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

- (1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
- (2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย
- (3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต
- (4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

กฎหมายกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายไว้สามปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการเสียหายความเป็นวัตถุอันตรายและผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากพ้นเวลาดังกล่าวถือว่าขาดอายุความ

ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

2.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภท รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี คือ

1. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตจากทางราชการ
2. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ต่อเมื่อแจ้งให้ทางราชการทราบแล้ว
3. โรงงานที่จะประกอบกิจการได้ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ

กฎหมายกำหนดให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตามในเรื่องที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ลักษณะและชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ คนงานที่ต้องมีความรู้ตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียง มาตรฐานและวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีเอกสารเพื่อการควบคุมหรือตรวจสอบ ข้อมูลที่จำเป็นที่ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งตามระยะเวลาที่กำหนด และการอื่นใดที่คุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ซึ่งผลของการประกาศเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมจะทำให้โรงงานประเภทที่ 2 หรือโรงงานประเภทที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12

แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32(1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้อธิบดีเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

โรงงานทุกประเภทไม่ว่าจะตั้งอยู่ในท้องที่ใด ทั้งในหรือนอกเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมโรงงานมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.5 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดหาพื้นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม แล้วจัดให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย และให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์หรือต่อเนื่องกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอาจจัดตั้งในรูปของเขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกก็ได้ แต่หากเป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกกฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย การประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมต้องได้รับอนุญาต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กฎหมายยังได้กำหนดสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่าผู้ประกอบอุตสาหกรรมอาจได้รับอนุญาตให้อพยพสิทธิในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้จะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ คู่สมรส และบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะค้ำภักดีในราชอาณาจักร ได้ตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้จะเกินจำนวนหรือระยะเวลาตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อนุญาตให้นำหรือส่งเงินทุน เงินกู้ต่างประเทศ หรือเงินตามข้อผูกพันออกนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศได้

ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกจะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรหาเช่าและภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้า และของที่ใช้ในการสร้างประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคาร

ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรหาเช่าและภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต และเมื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร รวมตลอดถึงผลิตภัณฑ์และสิ่ง

พลอยได้และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออกจะได้รับยกเว้นอากรขาออกและภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่มีการค้าเพื่อส่งออก (EPZ⁺⁺) เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนเขตอุตสาหกรรมส่งออกจากที่มีอยู่แล้ว ให้มีการดำเนินการเต็มรูปแบบของวงจรเศรษฐกิจที่มีทั้งการผลิต การค้า และการบริการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ได้ประกาศกำหนดให้เขตอุตสาหกรรมส่งออกจำนวน 9 แห่ง เป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่มีการค้าเพื่อส่งออก

2.6 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง และผังชนบท พ.ศ. 2495 เพื่อจัดการเกี่ยวกับการผังเมือง ต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2535

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองอาจจัดทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

2.7 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายเพื่อการจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ ออกใช้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อบำรุงประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง กฎหมายยังกำหนดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดวิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามการกระทำความผิดบางอย่างในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 16 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งทีผิไไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนออกไปหรือทำให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงห้าปี โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้รับอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และ ยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดด้วย

กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษา และสันตนาการ โดยให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ

2.8 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไปโดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน

ในกฎหมายมีบทบัญญัติห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แฝ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วย

ประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมสภาพของป่าเว้นแต่เป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ หรือได้รับอนุญาตให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเป็นกรณีการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด หรือการได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งที่เกิดไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดรื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพ ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบห้าปี และปรับไม่เกินห้าพันบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

2.9 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเดิมไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

สาระสำคัญของกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการค้า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า และการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ดังนี้

- (1) กำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่กฎหมายคุ้มครอง โดยแบ่งเป็นสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง
- (2) กำหนดมาตรการและวิธีการในการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครองและการค้าซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าผ่านทางด่านตรวจสัตว์ป่า โดยกำหนดให้มีใบอนุญาตหรือใบรับรอง
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ

- (3) กำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน

การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองให้ออกเป็นกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดเฉพาะพันธุ์ได้โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง การเพาะพันธุ์ การมีไว้ในครอบครอง การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต

การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่านโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การนำสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวผ่านด่านจะต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบว่าได้รับอนุญาตแล้วจึงจะนำเคลื่อนที่ต่อไปได้

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การขยายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ห้ามมิให้ยึดถือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนข้างต้นออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือคว่ำการกระทำใด ๆ ได้

ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ที่จัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นประกอบพิธีกรรมทางศาสนา

รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้ที่ดินบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี และปรับไม่เกินห้าพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในเนื่องในการกระทำความผิดไม่ว่ามีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

3. สรุปมุมมองด้านกฎหมาย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก กฎหมายหลายฉบับส่วนใหญ่ออกใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงไม่สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรและกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับตลอดมา แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่าง ๆ และอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ขาดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนั้นการใช้บังคับกฎหมายยังอาจมีปัญหาในการบังคับใช้ การเลือกปฏิบัติ หรือความละเอียดของผู้มีหน้าที่ ไม่ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ เช่น การรั่วไหลของสารพิษหรือวัตถุอันตราย การปล่อยน้ำเสีย อากาศเสียของโรงงานอุตสาหกรรม การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า หรือการลักลอบค้าสัตว์ป่า เป็นต้น เพราะทั้งภาระหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวงไว้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว

ดังนั้น หากจะทำให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ทั้งเนื้อหาและองค์กรในการดำเนินการ และสร้างกลไกที่มีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชน และประชาสังคม ทำให้การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

มาตรฐานและมาตรการบางอย่างด้านสิ่งแวดล้อม

11) โครงการฉลากเขียว (Green Label)

- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้จัดทำโครงการฉลากเขียวขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนตุลาคม 2536 นับเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม ซึ่งช่วยเหลือประโยชน์

ต่ออุตสาหกรรมไทยในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก ที่มีหลายชาติได้ใช้มาตรการการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีสิ่งแวดล้อมกับสินค้าที่ผลิตและนำเข้าจำหน่ายในประเทศของตน อันถือเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าอย่างหนึ่งที่มีใช้ภานำเข้า

- เพื่อการดำเนินโครงการได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการฉลากเขียวขึ้น โดยคำสั่งของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 348/2537 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2537 รวม 18 คน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรอิสระอีกหลายหน่วยงาน ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาแผนงานโครงการ คัดเลือกประเภทผลิตภัณฑ์และออกข้อกำหนดของผลิตภัณฑ์แต่ละประเภทตลอดจนค่าธรรมเนียม และการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยงานด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการเทคนิค คณะอนุกรรมการทบทวนร่างข้อกำหนด และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจอื่น ๆ
- โครงการฉลากเขียว จะออกฉลากเขียวให้แก่ผลิตภัณฑ์สินค้าที่ผ่านการประเมินตรวจสอบแล้วว่าได้มาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การสนับสนุนการใช้ทรัพยากร (ทั้งที่นำกลับมาใช้ใหม่และไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การส่งเสริมให้มีการลดมลภาวะโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำและขยะ การส่งเสริมให้มีการผลิต การขนส่งและการกำจัดผลิตภัณฑ์เคมีอย่างมีประสิทธิภาพ และการสนับสนุนให้มีการปกป้องรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศ
- โครงการฉลากเขียวไม่ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท คือ ยา เครื่องดื่ม และอาหาร เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการบริโภคมากกว่าสิ่งแวดล้อม
- โครงการฉลากเขียวเป็นการรับรองมาตรฐานของตัวผลิตภัณฑ์เท่านั้น ไม่รวมถึงการรับรองโรงงานหรือกระบวนการผลิต โดยมีสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้รับรอง
- เมื่อผ่านขั้นตอนต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่ได้รับอนุมัติจะต้องทำสัญญาที่มีการลงนามร่วมกันระหว่างประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ซึ่งเป็นผู้อนุมัติให้ใช้ฉลากและผู้ใช้ฉลากหรือผู้แทน และชำระค่าธรรมเนียมให้แก่สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย อายุของข้อกำหนดสำหรับการใช้ฉลากเขียวสำหรับผลิตภัณฑ์แต่ละ

ประเภทจะมีผลใช้บังคับเป็นเวลา 2 ปี หากประสงค์จะใช้ฉลากเขียวต่อไปเมื่อหมดอายุก็ต้องมีการต่ออายุและชำระค่าธรรมเนียมทุกครั้ง

- ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ใช้ฉลากเขียวจะต้องมีหน้าที่ตามสัญญาในการรักษามาตรฐานของผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ หากพบในเวลาต่อมาว่ามีการกระทำผิดสัญญาที่อาจถูกเพิกถอนการใช้ฉลาก รวมถึงผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ฉลากเขียวแต่ก็นำไปโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่มีความผิดตามกฎหมาย ปัจจุบันมีบริษัทที่ได้รับฉลากเขียวสำหรับผลิตภัณฑ์แล้ว จำนวน 28 ราย

- ผลิตภัณฑ์ที่ออกข้อกำหนดฉลากเขียวแล้ว ได้แก่³

1. ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปทำจากพลาสติกที่ใช้แล้ว (products made from recycled

plastics)

2. หลอดฟลูออเรสเซนต์ประหยัดพลังงานไฟฟ้า (energy-saving fluorescent lamps)

3. ตู้เย็นฉลากเขียว (environmentally sound refrigerators)

4. สีอิมัลชันสูตรลดสารพิษ (low-pollutant emulsion paints)

5. เครื่องสุขภัณฑ์ประหยัดน้ำ (water economizing flushing cisterns)

6. ถ่านไฟฉายสูตรไม่ผสมสารปรอท (no mercury added batteries)

7. เครื่องปรับอากาศประหยัดพลังงานไฟฟ้า (low-energy air-conditioners)

8. กระดาษฉลากเขียว (environmentally sound paper)

9. กระดาษสำนักงานและกระดาษแปรรูป (office paper and fine paper products)

10. สเปรย์ไม่มีสารซีเอฟซี (CFC-free sprays)

11. สารซักฟอก (detergents)

12. ก๊อกน้ำและอุปกรณ์ประหยัดน้ำ (water-saving faucets and sanitary accessories)

13. คอมพิวเตอร์ (energy-saving computer)

14. เครื่องซักผ้า (clothes washers)

15. ฉนวนกันความร้อน (building materials : thermal insulation)

16. มอเตอร์ประสิทธิภาพสูง (high efficiency motors)

17. ผลิตภัณฑ์ทำจากผ้า (products made from cloth)

³ ข้อมูลจาก www.tisi.go.th

18. บริการซักน้ำและบริการซักแห้ง (laundry services and dry cleaning services)
19. แชมพู (shampoo)
20. ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาดสำหรับถ้วยชาม (dishwashing detergents)
21. น้ำมันหล่อลื่น (lubricant oil)
22. เครื่องเรือนเหล็ก (metal furnitures)

ผลิตภัณฑ์ที่อยู่ระหว่างร่างข้อกำหนด

1. วัสดุก่อสร้างที่ใช้ทดแทนไม้ (substitute for wood construction materials)
 2. ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้อย่างพารา (parawood furnitures)
 3. บัลลาสต์อิเล็กทรอนิกส์ (electronics ballasts)
 4. เครื่องถ่ายเอกสาร (copiers)
 5. บรรจุภัณฑ์ที่นำมากลับมาเติมใหม่ได้ (refillable bottles)
 6. ผลิตภัณฑ์กำจัดคราบไขมัน/น้ำมัน (cleansing agents)
 7. สบู่ (soap)
 8. สถานีบริการน้ำมัน (gas station)
 9. น้ำยาลบคำผิด (liquid paper)
 10. ตลับหมึกแบบรีไซเคิลของเครื่องพิมพ์เลเซอร์ (recycle toner cartridge)
- สินค้าที่เกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ที่ได้อยู่ในข่ายพิจารณาออกฉลากเขียว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกที่ใช้แล้ว กระดาษฉลากเขียว กระดาษสำนักงานและกระดาษแปรรูป บรรจุภัณฑ์ที่นำมากลับมาเติมใหม่ได้

12) มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ISO 14000

- หลังจากที่ได้มีการประชุมสุดยอดขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี 2535 ก็ได้มีความตกลงเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมในกรอบของ EMS (Environmental Management System) โดยการจัดตั้งคณะกรรมการด้านเทคนิค Technical Committee (TC) 207 เพื่อพัฒนามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบ ISO (International Organization for Standardization) เช่น Environmental Audits (EAs) และ Life-Cycle Analysis (LCAs) จึงได้กำหนดเป็นชุดของมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000 ขึ้น ในชุดของมาตรฐาน ISO 14000 ประกอบด้วย

(1) มาตรฐานว่าด้วยระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management

Systems) ประกอบด้วยมาตรฐาน ISO 14001 และ ISO 14004 ดังนี้

(1.1) ISO 14001 Environmental Management Systems - Specification with Guidance for Use.

(1.2) ISO 14004 Environmental Management Systems - General Guidelines on Principles, Systems and Supporting Techniques.

(2) มาตรฐานเกี่ยวกับแนวทางการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม (Guidelines for Environmental Auditing) ประกอบด้วยมาตรฐาน ISO 14010-ISO 14012 ดังนี้

(2.1) ISO 14010 Guidelines for Environmental Auditing - General Principles

(2.2) ISO 14011 Guidelines for Environmental Auditing - Audit Procedures – Auditing of Environmental Management Systems

(2.3) ISO 14012 Guidelines for Environmental Auditing - Qualification Criteria for Environmental Auditors

(3) มาตรฐานเกี่ยวกับสลากสิ่งแวดล้อม (Environmental Labelling) ประกอบด้วยมาตรฐาน ISO 14020-ISO 14025 ดังนี้

(3.1) ISO 14020 : Basic Principles for all Environmental Labelling

(3.2) ISO 14021 : Self Declaration Environmental Claims-Terms and Definitions

(3.3) ISO 14022 : Self Declaration Environmental Claims and Symbols

(3.4) ISO 14023 : Self Declaration Environmental Claims-Testing and Verification Methodologies

(3.5) ISO 14024 : Environmental Labelling Type 1, Guiding Principles and Procedures

(3.6) ISO 14025 : Environmental Labelling Type 3, Guiding Principles and Procedures

(4) มาตรฐานว่าด้วยการประเมินวงจรอายุผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment) ประกอบด้วยมาตรฐาน ISO 14040-ISO 14044 ดังนี้

(4.1) ISO 14040 : Life Cycle Assessment - Principles and Framework

(4.2) ISO 14041 : Life Cycle Assessment - Life Cycle Inventory Analysis

(4.3) ISO 14042 : Life Cycle Assessment - Life Cycle Impact Assessment

(4.4) ISO 14043 : Life Cycle Assessment - Life Cycle Interpretation

(4.5) ISO 14044 : Life Cycle Assessment - Life Cycle Improvement

Assessment

- สำหรับประเทศไทยได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองระบบงานด้านการมาตรฐาน (National Accreditation Council - NAC) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2538 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการ 907 และการริเริ่มจัดทำโครงการฉลากเขียวของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นต้น
- เป็นการรับรองด้านการบริหารสิ่งแวดล้อมของโรงงานหรือหน่วยงานนั้น แต่ไม่ได้เป็นการให้การรับรองแก่ตัวผลิตภัณฑ์ โดยมีคณะกรรมการรับรองสาขาสิ่งแวดล้อม (ภายใต้คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองระบบงานด้านการมาตรฐาน) เป็นผู้ให้การรับรอง
- ปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทที่ได้รับ มาตรฐาน ISO 14000 จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว จำนวน 26 ราย ได้รับจากองค์กรรับรองอื่น จำนวน 195 ราย

13) มาตรฐานระบบคุณภาพ ISO 9000⁴

- องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization – ISO) ได้นำเอามาตรฐานระบบคุณภาพที่ประเทศต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อการจัดการ การวางระบบบริหารภายในองค์กรสำหรับอุตสาหกรรม เช่น มาตรฐาน BS 5750 ของประเทศอังกฤษ มาปรับปรุงเป็นมาตรฐานสากลในปี 1987 เรียกว่า มาตรฐาน ISO 9000 Series : Quality System ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็รับเอามาตรฐานนี้เป็นมาตรฐานของตนและนำไปใช้รับรองระบบคุณภาพของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศ
- สหภาพยุโรป (EU) ได้กำหนดให้ ISO 9000 เป็นมาตรฐานสำหรับผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ ดังนั้นจึงมีผลต่อประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรปที่จะต้องปรับตัวนำเอามาตรฐาน ISO 9000 ไปใช้ด้วยเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมส่งออก ขณะเดียวกันก็นำไปใช้พัฒนาระบบคุณภาพในประเทศของตนด้วย

⁴ ข้อมูลจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

- ISO 9000 เป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานคุณภาพ โดยไม่จำกัดขนาดของกิจการที่จะนำไปใช้ สามารถครอบคลุมทั้งอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมบริการ มีเป้าหมายที่จะทำให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการได้รับการตอบสนองจากผู้ขายหรือผู้ให้บริการตามที่ประสงค์ ตั้งแต่ครั้งแรกที่ได้รับสินค้าหรือบริการ ทุกครั้งและตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าและผู้รับบริการ
- เนื้อหาที่สำคัญของ ISO 9000 คือ ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เน้นให้มีการจัดทำขั้นตอนการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้สินค้าหรือบริการเป็นไปตามความต้องการของลูกค้า ตั้งแต่ครั้งแรกที่ได้รับ ทุกครั้งและตลอดเวลา โดยข้อกำหนดต่าง ๆ นั้นเป็นการนำเอาสิ่งที่ปฏิบัติอยู่แล้วมาจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยจัดทำเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ว่านได้สะดวกและตรวจสอบได้ แล้วนำข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนมาแก้ไขปรับปรุงหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ
- มาตรฐาน ISO 9000 Series : Quality System เป็นอนุกรมมาตรฐาน มีทั้งหมด 5 เรื่องด้วยกัน คือ
 - (1) ISO 9000 Quality management and quality assurance standards-Guidelines for selection and use. เป็นแนวทางในการเลือกและกรอบการเลือกและการใช้มาตรฐานชุดนี้ให้เหมาะสม แบ่งออกเป็น
 - (1.1) ISO 9000-1 ข้อเสนอแนะการเลือกใช้
 - (1.2) ISO 9000-2 แนวทางทั่วไปในการเลือกและการประยุกต์ใช้มาตรฐานในชุดนี้
 - (1.3) ISO 9000-3 แนวทางในการนำไปพัฒนาประยุกต์ใช้
 - (1.4) ISO 9000-4 ข้อเสนอแนะการจัดการที่นำเชื่อถือ
 - (2) ISO 9001 Quality systems-Model for quality assurance in design/development, production, installation and servicing. มาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลเฉพาะการออกแบบและการพัฒนาการผลิต การติดตั้ง และการบริการ
 - (3) ISO 9002 Quality systems-Model for quality assurance in production and installation. มาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลเฉพาะการผลิต การติดตั้ง และการบริการ
 - (4) ISO 9003 Quality systems-Model for quality assurance in final inspection

and test. มาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลเรื่องการตรวจและการ ทดสอบ
ขั้นสุดท้าย

(5) ISO 9004 Quality management and quality system elements-Guidelines.
แนวทางในการบริหารงานคุณภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเป็นข้อ
แนะนำในการจัดการในระบบคุณภาพ ซึ่งจะมีการกำหนดย่อยเป็นธุรกิจแต่ละ
ประเภท เช่น

(5.1) ISO 9004-1 ข้อเสนอแนะการใช้มาตรฐาน

(5.2) ISO 9004-2 ข้อเสนอแนะการใช้สำหรับธุรกิจบริการ

(5.3) ISO 9004-3 ข้อเสนอแนะกระบวนการผลิต

- การนำมาตรฐาน ISO 9000 ไปใช้นั้นผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการสามารถเลือกใช้
มาตรฐานISO 9000 มาตรฐาน ISO 9002 หรือ มาตรฐาน ISO 9003 ตามความ
เหมาะสมของลักษณะกิจการ
- ประโยชน์ของ ISO 9000
 1. มีระบบบริหารงานคุณภาพภายในองค์กร ทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพ
สินค้าและบริการ
 2. ประหยัดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
 3. ทำสินค้าและบริการได้ตามความต้องการของลูกค้า
 4. ลดข้อร้องเรียนของลูกค้า
 5. ผลักดันให้ผู้ผลิตวัตถุดิบหันมาใช้ ISO 9000
 6. ทำให้ภาพพจน์ คุณภาพสินค้าและบริการในตลาดดีขึ้น
 7. สามารถทำตามเงื่อนไขของประเทศคู่ค้า
- ประเทศไทยรับมาตรฐาน ISO 9000 มาเป็นมาตรฐานของประเทศเมื่อปี 1991
โดยใช้หมายเลข มอก.-ISO 9000 เช่นเดียวกับมาตรฐานสากล
- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้สำนักงานมาตรฐานผลิต
ภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการรับรองคุณภาพ
ของประเทศ โดยมีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองระบบคุณภาพ
เป็นผู้กำกับดูแล การดำเนินการได้เปิดบริการด้านการรับรองระบบคุณภาพ
ฝึกอบรม และจัดเงินทุนสนับสนุนเพื่อฝึกอบรมและให้คำแนะนำโดยเฉพาะ
กับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อให้ ISO 9000 เป็นกลไกในการ
จัดระบบคุณภาพของประเทศให้มีโครงสร้างที่แข็งแรง เป็นที่ยอมรับและแข่ง
ขันได้

- ปัจจุบันประเทศไทยมีบริษัทที่ได้รับ มาตรฐาน ISO 9000 จากสำนักงาน มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว จำนวน 233 ราย ได้รับจากองค์กรรับ รองอื่น จำนวน 1,254 ราย
- ขณะนี้ ISO ได้มีการทบทวนมาตรฐาน ISO 9000 เพื่อแก้ไขสาระสำคัญของ ข้อกำหนดมาตรฐานบางเรื่องให้สอดคล้องกับการนำไปใช้ให้มากขึ้น และเพื่อ ให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้มาตรฐาน อีกทั้งช่วยลดความซับซ้อนของข้อ กำหนดเดิมที่มีจำนวนมากให้เหลือเพียง 4 หัวข้อหลัก โดยครอบคลุมเนื้อหา เดิมที่มีอยู่

ภาคผนวก ก

เงื่อนไขของธรรมาภิบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม :

ข้อสังเกตจากกรณีการจัดการกากอุตสาหกรรม

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ*

บทนำ

ในยุคศตวรรษที่ 21 วิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นปัญหาหลักของมนุษยชาติ ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามร่วมมือกันหาหนทางรักษาสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ แต่ดูเหมือนว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมก็มิได้ลดน้อยลง ในทางตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหามีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน และยังมีความเชื่อมโยงระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประชากร ความยากจน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ คือ การเร่งรัดการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศได้ถูกเร่งรัดนำมาใช้เพื่อสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ระบบการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเช่นกัน

สาเหตุอีกข้อหนึ่งคือ ผู้วางนโยบายมีความคิดว่าถ้าต้องการความเจริญทางเศรษฐกิจ ก็ต้องยอมรับความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ถ้าเน้นเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากเกินไป การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะถูกกระทบกระเทือน การดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายจึงมักไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง

เนื่องจากการประชุมนานาชาติในเดือนกันยายน 2545 ซึ่งเรียกว่า World Summit on Sustainable Development (WSSD) นี้ ได้มีการกำหนดวาระเกี่ยวกับหลักของธรรมาภิบาลไว้ด้วย ดังนั้นหากมีการหยิบยกประเด็นของธรรมาภิบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ย่อมจะเป็นผลดีต่อประเทศทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของธรรมาภิบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งในส่วนของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งสิ่งสำคัญคือการนำเสนอเงื่อนไขของความจำเป็นของการมีนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาทั้งในส่วนของมาตรการหลายอย่างที่ได้นำดำเนินการไปแล้วว่าเพียงพอหรือไม่กับการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมทั้งการนำเสนอแนวทางหรือเงื่อนไขที่จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก

บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขของนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยศึกษาจากกรณีนโยบายด้านการจัดการกากอุตสาหกรรมของประเทศไทย รวมทั้งจะนำเสนอ

* ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวทางของธรรมาภิบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้าน

เหตุแห่งวิกฤตปัญหาการอุตสาหกรรมของประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาประเทศโดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่าประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ฯลฯ สำหรับปัจจุบันปัญหาที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือปัญหาการอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นมลพิษที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากที่สุดในบรรดามลพิษทั้งหลาย หากไม่มีการจัดการการอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ดังเช่นที่หลายประเทศได้เคยประสบมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อิตาลี หรือแม้แต่ประเทศกำลังพัฒนาเช่น มาเลเซีย

รายงานสถานการณ์มลพิษรอบ 10 ปี โดยกรมควบคุมมลพิษ เป็นเครื่องบ่งชี้ที่ชัดเจนถึงวิกฤตการณ์ของปัญหาการอุตสาหกรรมในประเทศ ข้อมูลจากรายงานแสดงให้เห็นว่า จากปี พ.ศ.2533 ปริมาณการอุตสาหกรรมมีเพียง 7 แสนตัน แต่ในปี พ.ศ.2539 มีปริมาณเพิ่มเป็น 1.18 ล้านตัน หรือนับเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของการอุตสาหกรรมถึงร้อยละประมาณ 10 ต่อปี โดยล่าสุดในปี พ.ศ.2543 ปริมาณการอุตสาหกรรมที่เกิดจากการผลิตในประเทศยังคงมีสูงถึง 1.2 ล้านตัน ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ผลให้กิจการหลายแห่งต้องถูกปิดไป แต่ปริมาณการอุตสาหกรรมกลับไม่ได้ลดปริมาณลง

สิ่งที่น่าวิตกกังวลก็คือ ในจำนวนการอุตสาหกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศขณะนี้ มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ถูกส่งไปกำจัดยังศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมที่มีอยู่ กรมควบคุมมลพิษแจ้งว่าบางส่วนที่เหลือถูกเก็บรวบรวมไว้เพื่อรอการกำจัด อีกจำนวนไม่น้อยถูกลักลอบทิ้งตามที่สาธารณะทั่วไปดังที่เป็นปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะวิกฤตของปัญหาการจัดการการอุตสาหกรรมที่กำลังคุกคามคุณภาพชีวิตของคนไทย

อันที่จริงประเทศไทยก็ได้เคยประสบกับโศกนาฏกรรมรุนแรงอันเกิดจากการอุตสาหกรรมมาแล้ว ดังเช่นกรณีการระเบิดของคลังสารเคมีที่ทำเรือคลองเตย เมื่อเดือนมีนาคม 2534 รวมทั้งกรณีอื่นๆ อีกหลายกรณีทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณะ โศกนาฏกรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นหากจะถือเป็นบทเรียนสำหรับภาครัฐคงจะไม่เพียงพอ หากต้องถือเป็นตราประทับที่ยากจะลืมเลือนของสังคมไทยที่ภาครัฐได้สร้างไว้ ภายใต้ความโศกเศร้าของการจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมโดยปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม และหากภาครัฐยังคงดำเนินนโยบาย

การพัฒนาประเทศในลักษณะเดิม โดยไม่มีการดำเนินมาตรการป้องกันและควบคุมที่ดีพอ อาจนำมาสู่ความล่มสลายของสังคมได้ในระยะเวลาอีกไม่นานนี้

ในกรณีของการจัดการกากอุตสาหกรรมโดยทั่วไป มาตรการการจัดการที่ดีต้องอาศัยทั้ง การป้องกัน การควบคุม และการแก้ไขควบคู่กันไป การป้องกันและควบคุมที่ดีที่สุดคือ การจัดการกับ แหล่งกำเนิดของกากอุตสาหกรรมนั้น ฉะนั้นในส่วนของประเทศไทยคำถามในเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การ แสวงหาแนวทางการจัดการที่ดีนั้นคือ กากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านั้นมาจากไหน? และเพราะเหตุใดจึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น?

กากอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนนโยบายทางโครงสร้างอุตสาหกรรม ของภาครัฐ จากโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่ใช้วัตถุดิบทางการเกษตร เช่น โรงสีข้าว โรงแปรงมัน ซึ่งไม่มีกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย มาสู่อุตสาหกรรมยุคใหม่ซึ่งมีกากอุตสาหกรรมที่เป็น อันตรายสูงขึ้น เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์ ปิโตรเคมี ปูน สารเคมีปราบศัตรูพืช เป็นต้น

นอกจากนี้ต้นเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินนโยบายของรัฐในการส่งเสริม การลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ภายใต้การเป็นฐานรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของ อุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ

ประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับกากอุตสาหกรรมมานานแล้ว จึงมีมาตรการในการจัดการอย่างเข้มงวดรัดกุม ทำให้อุตสาหกรรมประเภทที่ใช้เทคโนโลยีสกปรก ไม่สามารถอยู่ในประเทศได้ ในปี พ.ศ.2528 การศึกษาขององค์การสหประชาชาติระบุว่า ได้มีการ เคลื่อนย้ายฐานการผลิต เช่น อุตสาหกรรมที่ใช้โลหะหนักบางชนิด แร่ใยหิน สีเบนซิน และ สารเคมีปราบศัตรูพืชไปยังประเทศที่มีความเข้มงวดทางด้านสิ่งแวดล้อมต่ำ ประเทศไทยเองก็ได้มี การนำเข้าแร่ใยหินมาเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมหลายชนิด ทั้งๆ ที่มีการยอมรับกันทั่วโลกว่าแร่ ใยหินเป็นสารที่มีพิษร้ายแรงรองจากฟิซีบีซึ่งห้ามใช้กันทั่วโลก ในปี พ.ศ.2521 ประเทศไทยได้นำ เข้าแร่ใยหินประมาณ 50,000 ตัน และในปี 2535 เพิ่มขึ้นเป็น 128,000 ตัน¹

นอกจากการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดกากที่เป็นภัยแล้ว ยังมีปัญหา วิฤตการณ์ของกากอุตสาหกรรมที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาการนำเข้ากากอุตสาหกรรมใน ประเทศโดยบริษัทที่ไม่มีตัวตน ดังเช่นในกรณีที่เกิดกับท่าเรือคลองเตย ปัญหานี้เป็นปัญหาระดับ สาทกลของการลักลอบส่งกากอุตสาหกรรมจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยที่ประเทศผู้รับ มิได้รู้เห็นด้วย รายงานของกรีนพีซระบุว่าในปี ค.ศ.1994-1997 มีการขนส่งกาก อุตสาหกรรมจาก ประเทศอุตสาหกรรมไปยังประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกสูงถึง 3.5 ล้าน

¹ พิสมัย ภูริสินสิทธิ์ เขี่ยมสกุลรัตน์, (2537) “กากที่เป็นภัย: มลพิษสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม,” ใน *สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฉบับที่ 6 (พฤษภาคม) หน้า 6.

เมตริกคัน² การลักลอบส่งกากอุตสาหกรรมนี้ไม่ได้มีแต่เฉพาะจากประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น แม้ประเทศกำลังพัฒนาเองก็มีการส่งออกเช่นกัน เช่น มีการศึกษาในปี พ.ศ.2536 พบว่า มาเลเซียได้ส่งกากอุตสาหกรรมมายังประเทศไทยและญี่ปุ่น³

ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ผนวกกับความปรารถนาในการก้าวไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เชื่อว่าจะนำความมั่งคั่งมาสู่ประเทศ โดยปราศจากความเอาใจใส่ถึงผลกระทบร้ายแรงที่อาจจะเกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศทั่วโลกต้องเผชิญกับปัญหาการกากอุตสาหกรรมที่เกิดจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของตนเองจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาต้องตกอยู่ในสถานะของการเป็นที่รองรับแหล่งทิ้งกากอุตสาหกรรม ทั้งในรูปแบบของกากอุตสาหกรรมโดยตรง และในรูปแบบที่แฝงมากับการลงทุนของอุตสาหกรรมสกปรกโดยบริษัทข้ามชาติบางแห่งที่เห็นแก่ประโยชน์ของตน โดยอาศัยจุดอ่อนของประเทศกำลังพัฒนาเป็นช่องทางประกอบกิจการ

ภายใต้สถานการณ์ของความซับซ้อนในวิกฤตปัญหาการกากอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดคำถามที่ตามมาว่ามาตรการและกลไกของภาครัฐที่มีอยู่สามารถดูแลปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงใด?

มาตรการและกลไกการจัดการกากอุตสาหกรรมภายในประเทศ

เท่าที่ผ่านมาแม้รัฐบาลไทยจะได้มีการกำหนดแนวนโยบายและสร้างกลไกต่างๆ เพื่อจัดการกากอุตสาหกรรมในประเทศ แต่ในความเป็นจริงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการและกลไกที่มีอยู่นั้นยังไม่มีความเพียงพอต่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพชีวิตของคนไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากหากพิจารณามาตรการและกลไกต่างๆ ที่ภาครัฐมีอยู่นั้นจะพบว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ

ประการแรก คือความไม่มีประสิทธิภาพของระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากอุตสาหกรรมของประเทศไทยมีอยู่หลายฉบับ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

นอกจากนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานหลัก ให้มีบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง ดังเช่นในกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ทำหน้าที่ทั้งในฐานะผู้ส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรม ขณะ

² United Nations (2000), *State of the Environment in Asia and the Pacific (Executive Summary)*

United Nations, New York, p. 41.

³ พิสมัย ภูริสินสิทธิ์, *เรื่องเดิม*.

เดียวกันก็ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำกิจกรรมของภาคอุตสาหกรรมที่จะมี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยในเวลาเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานด้านการรักษาสีสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สิ่งที่กล่าวกันอยู่เสมอในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยคือ เราไม่ได้ขาดกฎหมายหรือไม่มีความหมายในการควบคุม หากแต่เราไม่มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่นั้นอย่างจริงจัง ในกรณีที่มีการพบว่ามีกรณีลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมในที่สาธารณะจะเห็นได้ว่าในหลายกรณีไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทั้งในด้านข้อจำกัดของงบประมาณ เทคโนโลยี ศักยภาพและความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน และที่สำคัญที่สุดคือ ความชัดเจนและความจริงจังในการจัดการปัญหาในระดับนโยบาย

ประการที่สอง คือ ความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมและป้องกันปัญหา ทุกวันนี้การควบคุมดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการของอุตสาหกรรมอยู่ในความดูแลของภาครัฐทั้งหมด ภาครัฐควบคุมโดยใช้กลไกที่ให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้รายงานข้อมูลต่างๆ ของการดำเนินการ และภาครัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ข้อมูลที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายงานต่อภาครัฐ ถือเป็นความลับของการดำเนินกิจการทางการค้ามาโดยตลอด การเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับประชาชนทั่วไป หรือแม้กระทั่งการใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ ทั้งๆ ที่ข้อมูลเหล่านี้หลายอย่างจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายที่นำมาใช้ ชนิดและปริมาณกากอุตสาหกรรมที่ได้ผลิตขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการระมัดระวังป้องกันอันตรายต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายที่ชื่อว่า The Community Right to Know Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นชนิด ปริมาณสารอันตรายที่ใช้ในกระบวนการผลิต รวมทั้งวิธีการจัดการของเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้โดยสะดวก

แม้ว่าขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ของภาคอุตสาหกรรม แต่กลไกหนึ่งที่จะเป็นความหวังได้ในการสร้างความโปร่งใสของกระบวนการในการควบคุม คือ กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า EIA เองก็กำลังถูกตั้งคำถามจากสังคม ถึงความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสของกระบวนการในการจัดทำเช่นกัน ทั้งนี้เพราะในระบบของ EIA ในประเทศไทย ผู้เป็นเจ้าของกิจการเป็นผู้ดำเนินการในการจัดหาผู้ที่จะทำรายงานด้วยตนเอง ซึ่งผู้ทำรายงานก็ย่อมที่จะต้องทำให้เป็นที่พอใจของผู้ว่าจ้าง

ประการที่สาม คือความไม่ชอบธรรมของนโยบายภาครัฐในการจัดการกากอุตสาหกรรม เนื่องจากที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่าภาครัฐให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหากากอุตสาหกรรม โดยละเลยการให้ความสำคัญต่อประชาชนผู้ที่จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ในขณะที่กากอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาได้รับผลประโยชน์จากการประกอบกิจการ โดยไม่ต้องรับภาระและเผชิญกับความเสี่ยงที่จะได้รับจากการดำเนินการของตนเอง ดังเช่นการดำเนินนโยบายการสร้างสถานที่กำจัดกากอุตสาหกรรมที่ภาครัฐดำเนินการ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบ ได้มีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง และการร่วมตัดสินใจในการเลือกพื้นที่ฝังกากอุตสาหกรรม ทั้งที่โดยความชอบธรรมแล้วประชาชนผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่ภาครัฐเลือกไม่ได้เป็นผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหา การดำเนินการเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการต่อต้านจากชุมชนในที่สุด

จากสถานภาพของมาตรการและกลไกของภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสัญญาณเตือนภัยถึงอันตรายต่อสวัสดิภาพชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน มาตรการและกลไกในการจัดการต้องสามารถป้องกันปัญหาทั้ง กากอุตสาหกรรมที่เกิดในประเทศและกากอุตสาหกรรมที่ข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ปัจจุบันในส่วนของการควบคุมกากอุตสาหกรรมที่ขนส่งมาจากต่างประเทศนั้น แม้ว่าขณะนี้ประเทศไทยมีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 57 (พ.ศ.2533) กำหนดให้ของเสียประเภทต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและกำจัดกากอุตสาหกรรมข้ามแดน พ.ศ.2532 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) เป็นวัตถุมีพิษที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมาย แต่อนุสัญญาบาเซลก็เป็นเพียงมาตรการหนึ่งของการพยายามป้องกันปัญหาการลักลอบเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรมที่ปรากฏเป็นรูปกากอย่างชัดเจน ในขณะที่ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายของเสียมีในรูปแบบของการแอบแฝงมากับการลงทุนด้วย

กลไกระดับโลกกับการจัดการกากอุตสาหกรรม

ท่ามกลางการเผชิญปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือระดับโลกในการสร้างมาตรการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาเหล่านั้น มาตรการที่เป็นผลผลิตจากการประชุมร่วมกันระดับนานาชาติและเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหากากอุตสาหกรรมในระดับโลก คือ อนุสัญญาบาเซล และการกำหนดมาตรฐาน ISO 14000 ทั้งสองมาตรการนี้ถือเป็นมาตรการสำคัญที่ควรจะมีการหยิบยกขึ้นมาในเวทีโลกที่จะมีการประชุมด้านธรรมาภิบาล เพื่อทบทวนถึงประสิทธิภาพการใช้เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนา

ที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพราะการใช้มาตรการทั้งสองได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ เช่นกัน และเงื่อนไขที่สำคัญก็คือความมีจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศผู้ใช้มาตรการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ การประชุมระดับโลกที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์การใช้มาตรการที่ปฏิบัติกันอยู่ ย่อมนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่นานาประเทศจะร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

อนุสัญญาบาเซลเป็นอนุสัญญาระดับโลกฉบับแรกที่มุ่งควบคุมการค้ากากอุตสาหกรรม อันเป็นปัญหาที่เกิดจากการที่ประเทศอุตสาหกรรมนำกากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมของตนเองไปทิ้งหรือกำจัดในประเทศอื่น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งที่กระทำโดยความเห็นชอบของประเทศผู้นำเข้าหรือผู้รับกากอุตสาหกรรมดังกล่าว และที่ลักลอบกระทำโดยผิดกฎหมาย

แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาคือการลดและควบคุมการค้ากากอุตสาหกรรม แต่มิได้ห้ามการค้ากากอุตสาหกรรมโดยสิ้นเชิง โดยมีหลักการว่าประเทศอุตสาหกรรมควรพยายามลดการก่อกากอุตสาหกรรมในกระบวนการผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ การทิ้งและการกำจัดกากอุตสาหกรรมควรจะทำภายในรัฐที่เป็นต้นกำเนิดของกากดังกล่าวให้มากที่สุด และควรลดการค้ากากอุตสาหกรรม ในกรณีที่จะมีการค้าหรือการส่งกากอุตสาหกรรม การกระทำดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (prior notification) และความยินยอม (consent) จากประเทศผู้นำเข้าหรือผู้รับกากอุตสาหกรรมดังกล่าว และประเทศทั้งสองฝ่ายจะต้องมั่นใจว่ากากดังกล่าวจะได้รับการจัดการหรือกำจัดโดยวิธีการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (environmentally sound management)

จากบทบัญญัติและพันธกรณีต่างๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาบาเซลน่าจะมีผลในการทำให้การนำเข้ากากอุตสาหกรรมมาทิ้งหรือกำจัดในประเทศไทย รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ กระทำได้น้อยยิ่งขึ้น ในกรณีที่มีการนำเข้ากากโดยผิดบทบัญญัติของอนุสัญญา รัฐผู้ส่งออกกากอุตสาหกรรมอันตรายต้องขอมรับกากนั้นกลับคืน หรือในกรณีที่เป็นการผิดของผู้นำเข้า ให้รัฐผู้นำเข้ามีหน้าที่ต้องกำจัดของเสียด้วยวิธีการที่ปลอดภัย ภายใต้ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันภายหลังจากมีอนุสัญญานี้ก็คือ รัฐยังคงมีสิทธิอธิปไตยเต็มที่ในการห้ามการนำเข้ากากอุตสาหกรรมไม่ว่าจะโดยลำพัง หรือโดยการทำข้อตกลงในระดับภูมิภาค ดังเช่นที่ทำกันแล้วในทวีปแอฟริกาโดยองค์การเอกภาพของแอฟริกา (Organization of African Unity หรือ OAU) ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามนำเข้าไปในแอฟริกาและการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการจัดการกับกากอุตสาหกรรมภายในแอฟริกา พ.ศ.2534 (Convention on the Ban of the Import into African and Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa หรือที่มักเรียกกันสั้นๆ ว่า Bamako Convention) ซึ่งตามอนุสัญญานี้ห้ามมิให้นำเข้ากากอุตสาหกรรมเข้าไปในแอฟริกาจากประเทศที่มีใช้รัฐภาคี และควบคุม

การค้าหรือการเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรมในกลุ่มรัฐภาคีเอง อย่างไรก็ตาม ทั้งอนุสัญญาบาเซลและอนุสัญญาบามาโคยึดหลักการให้มีการทิ้งและกำจัดกากของเสียภายในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดและการค้าหรือการเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบล่วงหน้า (Prior Informed Consent หรือ PIC) จากทั้งรัฐที่เป็นทางผ่านและรัฐที่เป็นผู้นำเข้ากากอุตสาหกรรม⁴

ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับอนุสัญญาบาเซลคือ การบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรมข้ามแดน นอกจากนี้ กากอุตสาหกรรมที่ถูกควบคุมก็ไม่ครอบคลุมถึงกากนิวเคลียร์ จึงทำให้การนำเอากากนิวเคลียร์จากประเทศอุตสาหกรรมไปทิ้งในประเทศที่ยากจนกว่ายังเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อยู่ ดังเช่นที่ได้เห็นทำข้อตกลงส่ง กากนิวเคลียร์ไปกำจัดในประเทศเกาหลีเหนือ ทั้งนี้ ที่เป็นที่ทราบดีกว่าเกาหลีเหนือไม่มีความสามารถที่จะกำจัดกากดังกล่าวได้อย่างปลอดภัย

นอกจากนี้ การที่อนุสัญญายังคงรับรองให้มีการค้ากากอุตสาหกรรมได้ภายใต้เงื่อนไข ดังที่กล่าวมาแล้วมีผลเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่การค้ากากอุตสาหกรรม ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง และไม่มีหลักประกันว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะสามารถปกป้องตนเองได้ตามกลไกที่อนุสัญญากำหนด อีกทั้งเป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่ารัฐผู้นำเข้ามีความสามารถที่จะกำจัดกากอุตสาหกรรมได้โดยวิธีการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่

สำหรับ ISO 14000 ซึ่งถือว่าเป็นระบบมาตรฐานสากลที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น โดยหลักการจะใช้ควบคุม ตรวจสอบผู้ผลิต และให้บริการต่างๆ ให้ประกอบกิจการโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือไม่ก็ให้ส่งผลน้อยที่สุด

บรรดาผู้ที่สนับสนุน ISO 14000 ให้เหตุผลว่า การได้รับการรับรอง ISO 14000 เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความตระหนักเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมถึงความรับผิดชอบต่อองค์กรที่มีต่อสังคม โดยถือเป็นต้นทุนที่ต้องชดเชยให้กับสิ่งแวดล้อม เมื่อองค์กรนั้นมีส่วนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรง หรือทางอ้อมก็ตาม

แต่สำหรับผู้ที่ไม่สนับสนุน ISO 14000 เห็นว่า ISO 14000 เป็นเครื่องมือที่ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกใช้ในการกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

เนื่องจากในความเป็นจริง ISO 14000 เป็นเพียงมาตรการจูงใจ ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ดังนั้นการนำ ISO 14000 มาใช้ในทางปฏิบัติสำหรับในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งยุทธศาสตร์พรมแดนทางการค้า การที่จะพิจารณาบทบาทของ ISO 14000 ว่าจะมีผลต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับเหตุผลในการนำ ISO 14000 มาใช้ กล่าวคือ หากใช้เพื่อเหตุผลใน

⁴ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2540) รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, หน้า 241-242.

เชิงธุรกิจมากกว่าการมุ่งรักษาสິงแวดล้อม โดยผู้ประกอบการไม่มีความมุ่งมั่นที่จะรักษาสິงแวดล้อม แต่ต้องการใช้เป็นเพียงใบผ่านทางเพื่อประโยชน์ทางการค้า ก็จะทำให้การรักษาสິงแวดล้อมไม่มีความมั่นคงและยั่งยืน

นอกจากนี้ภายใต้ระบบของ ISO 14000 ที่เป็นอยู่เป็นเพียงระบบที่สร้างธรรมาภิบาลเฉพาะภายในองค์กรเป็นหลัก ไม่ได้เปิดโอกาสให้สังคมได้มีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ว่าเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่ ดังนั้น ประสิทธิภาพของ ISO 14000 ในการรักษาสິงแวดล้อมจึงขึ้นอยู่กับความเอาใจจริงเอาใจในการจัดการและควบคุมตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทั้งของบริษัทที่ขอการรับรอง และบริษัทที่ให้การรับรอง รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

การขาดมิติที่สำคัญคือ ความโปร่งใสต่อสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้ ISO 14000 ยังไม่สามารถเป็นกลไกของธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสังคมได้อย่างแท้จริง

จากสถานภาพที่เป็นอยู่ของการใช้อินิชิยาตาสและ ISO 14000 ในการจัดการภาคอุตสาหกรรม เห็นได้ชัดเจนว่ายังไม่ได้สร้างความมั่นใจต่อการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลกได้คิพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำมาตรการทั้งสองมาเชื่อมโยงกับการมีนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

การปรับนโยบายสิ่งแวดล้อมจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับโลก: ความท้าทายด้านนโยบายในศตวรรษที่ 21

ที่ผ่านมาเราได้ข้อสรุปที่สำคัญข้อหนึ่งของปัญหาสິงแวดล้อมระหว่างประเทศดังเช่นในกรณีของปัญหาคาออกุตสาหกรรมว่า ความสุขสมบูรณ์ของประชาชนในประเทศหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในอีกประเทศหนึ่งได้เช่นกัน ในยุคเศรษฐกิจข้ามชาติขณะนี้อยู่ท่ามกลางกระแสการลงทุนในรูปแบบของบริษัทข้ามชาติที่แผ่ด้วยอุตสาหกรรมที่ก่อมลภาวะ รวมทั้งการส่งออกกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายไปยังประเทศอื่น เห็นได้ชัดว่าประเทศที่เสียเปรียบคือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้น การที่แต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมดำเนินนโยบายโดยคิดแต่เฉพาะการรักษาสິงแวดล้อมของประเทศตนให้ดีโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ เช่นนี้ จึงไม่ใช่หนทางแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางสำคัญที่จะทำให้หลุดพ้นจากวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมคือ ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ใช้มาตรฐานใกล้เคียงกัน มิฉะนั้นแล้วธุรกิจเอกชนจะหลบเลี่ยงประเทศที่เข้มงวด หนีไปลงทุนในประเทศที่ไม่ค่อยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมได้

เพื่อการบรรลุเป้าหมายความยั่งยืนอย่างยุติธรรมและประสิทธิภาพต่อประชาคมโลกโดยรวม ทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาต้องมีการปรับนโยบายสิ่งแวดล้อมเสียใหม่

โดยต้องมองว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาของทุกประเทศและทุกคาม คนทุกคนในประเทศ เราจึงต้องมีการกิจกรรมร่วมกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยของเรา รัฐต้องปรับยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมในประเทศ โดยต้องให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่กันไป รัฐควรมีมาตรการการส่งเสริมหรือห้ามมิให้เกิดอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย แต่ควรเพิ่มการส่งเสริมการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ควรมีนโยบายส่งเสริมด้าน Green Investment สำหรับเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วก็ควรมีมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด และมีเป้าหมายที่จะลดจำนวนลงให้หมด นอกจากนี้ยังควรต้องส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดให้มากขึ้น เพื่อลดมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมลง

การดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ภาครัฐควรให้ความสำคัญเสมอภาคต่อกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนโดยทั่วไป โดยให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของภาครัฐมากขึ้น และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของภาคอุตสาหกรรม

ประการสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ผู้บริหารต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติจากเดิมที่เห็นว่า การมีกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมเข้มงวดเกินไป จะเป็นการกระทบกระเทือนทางการค้าและความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าความคิดนี้ยังมีอยู่ บรรดานักธุรกิจข้ามชาติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนคงจะชอบใจ เพราะพวกเขาจะหลีกเลี่ยงโลกตะวันตกที่มีการควบคุมที่เข้มงวดกว่า และหันมาลงทุนในประเทศที่กำลังพัฒนามากขึ้น โดยประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตก็ต้องตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงกับภัยอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ส่วนประเทศอุตสาหกรรม สิ่งที่สำคัญคือ ยุติการดำเนินการด้านอุตสาหกรรมที่มีลักษณะ Zero Sum Game คือ ตนเองได้ประโยชน์ ในขณะที่ผู้อื่นต้องเสียประโยชน์ โดยจะต้องลดความต้องการทรัพยากรโลกลงไป และพร้อมๆ กันนั้นก็ต้องดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงหลักการ “การให้ซึ่งกันและกัน” เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การปรับนโยบายในลักษณะดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคและความยุ่งยากอยู่มาก เพราะโลกเรามีหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์ ค่านิยม และความใฝ่ฝันที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกจึงเป็นสิ่งที่ท้าทาย

ภาคผนวก ง

กระบวนการ popular epidemiology หรือกระบวนการระบาดวิทยาภาคประชาชน

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มทรัพย์*^{*}

กระบวนการเรียนรู้และร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงระหว่างผู้เชี่ยวชาญ (expert) และชาวบ้านที่เป็นรูปธรรม และถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาคือ กระบวนการ popular epidemiology หรือการศึกษาด้านระบาดวิทยาที่มีการร่วมกันศึกษาระหว่างผู้เชี่ยวชาญและชาวบ้าน ซึ่งจะขอเรียกว่ากระบวนการระบาดวิทยาภาคประชาชน ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า popular epidemiology ไม่ใช่เป็นเพียงการศึกษาด้านระบาดวิทยาที่มีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น แต่อาจถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เรียกร้องความเป็นธรรมควบคู่ไปพร้อมๆกับการศึกษาที่ใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ โดยมีพื้นฐานมาจากปัญหาความเจ็บป่วยของชุมชนที่เกิดจากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งชุมชนพยายามเรียกร้องความรับผิดชอบ แต่ผู้เชี่ยวชาญด้านระบาดวิทยา (epidemiologist) กระแสหลักปฏิเสธความเชื่อมโยงระหว่างการเจ็บป่วยกับต้นเหตุที่เป็นสารพิษดังกล่าวทำให้เกิดกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่กระบวนการศึกษาหาข้อเท็จจริงร่วมกันระหว่างชุมชนและนักวิชาการที่มีความสนใจกับปัญหาดังกล่าว (Brown, 2001) โดยกรณีนี้โด่งดังและเป็นที่มาของกระบวนการ popular epidemiology ที่สำคัญคือ กรณีชุมชนใน Woburn รัฐ Massachusetts (Fischer, 2000) ซึ่งเริ่มให้ความสนใจกับปัญหามะเร็งเม็ดเลือดขาว (leukemia) ในเด็กที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากในปี 1972 และทำการสอบสวนหาสาเหตุ โดยตั้งข้อสงสัยกับน้ำดื่มที่ใช้ซึ่งมีกลิ่นและสีผิดปกติในบางครั้ง ขั้นตอนที่สำคัญต่างๆที่เกิดขึ้นในกรณีนี้สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1) ขั้นตอนที่ชาวบ้านเริ่มสังเกตความเชื่อมโยงระหว่างความเจ็บป่วยกับปัญหาสิ่งแวดล้อม :-

ในการนี้ ชุมชนซึ่งนำโดยนาง Anderson แม่บ้านซึ่งมีลูกชายป่วยเป็นมะเร็งเม็ดเลือดขาวเช่นกัน ได้เริ่มตั้งสมมติฐานความเชื่อมโยงระหว่างการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นในรูปมะเร็งเม็ดเลือดขาวของเด็กๆ ในชุมชนกับแหล่งน้ำใช้ที่อาจปนเปื้อนสารพิษบางอย่าง โดยนาง Anderson ได้ขอร้องขอให้ทางการมาตรวจคุณภาพน้ำ แต่ทางการไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามคำขอของบุคคลทั่วไป

2) การพยายามแสวงหาความร่วมมือ :-

ต่อมานาง Anderson จึงเริ่มหาแนวร่วมจากผู้คนต่างๆ ในชุมชน และในปี 1979 ได้เกิดการค้นพบเหตุการณ์ที่น่าตกใจคือ มีการพบว่ามีผู้แอบเอาอากาศสารพิษอันตรายจากอุตสาหกรรมมาทิ้งไว้

* ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มทรัพย์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI)

บริเวณใกล้แม่น้ำและแหล่งน้ำใช้ของเมือง ซึ่งเมื่อมีการค้นพบดังกล่าว หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลก็เข้ามาตรวจสอบสารอันตรายที่เป็นตัวก่อมะเร็งหลายตัว อาทิเช่น TCE (Trichloroethylene) ในปริมาณที่สูงกว่ามาตรฐานความปลอดภัยหลายสิบเท่า จึงทำการปิดแหล่งน้ำใช้ดังกล่าว นอกจากนี้ทาง EPA ยังมีการพบสารโลหะหนักต่างๆ เช่น ตะกั่วและโครเมียมในปริมาณสูง แต่กลับไม่มีการรายงานให้ชุมชนทราบ ในที่สุดชุมชนโดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้และเป็นที่พึ่งของสังคม เช่น แพทย์และบาทหลวง เริ่มให้ความสนใจจริงจังในการพยายามเก็บข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงความเจ็บป่วยกับสารพิษ โดยมีการทำการสัมภาษณ์และสำรวจเก็บข้อมูลทำแผนที่เทียบระหว่างผู้เจ็บป่วยกับบริเวณที่พบสารพิษ ซึ่งพบว่าผู้เจ็บป่วยส่วนมากอยู่ในบริเวณด้านตะวันออกของ Woburn ซึ่งใกล้กับแหล่งสารพิษดังกล่าว

3) การขอข้อเท็จจริงจากรัฐ :-

ในการนี้ชุมชนได้ผลักดันให้องค์กรบริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการพยายามหาข้อเท็จจริงจากทางรัฐบาลกลางเพื่อยืนยันความเชื่อมโยงดังกล่าว แต่ทางกระทรวงสาธารณสุขกลับส่งรายงานการศึกษาซึ่งลงล้างสมมติฐานที่ชาวบ้านกำลังพยายามศึกษาอยู่

4) การสร้างองค์กรชุมชนมาต่อสู้กับปัญหา :-

เมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐ ชุมชนจึงได้ตั้งกลุ่มองค์กรชุมชนเรียกว่า “For a Cleaner Environment หรือ FACE” ขึ้นมา ซึ่งถือเป็นกระบวนการเมืองภาคประชาชน โดยมีการติดต่อประสานงานกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และสื่อมวลชนต่างๆ ในการเรียกร้องความเป็นธรรม และทำให้ปัญหาโด่งดังไปถึงระดับชาติ

5) การศึกษาของรัฐใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก :-

ในที่สุดกรณีของ Woburn ก็กลายเป็นที่สนใจในระดับชาติ จนปี 1980 วุฒิสมาชิก Edward Kennedy ได้เชิญตัวแทนของ FACE ซึ่งรวมทั้งนาง Anderson มาให้ข้อมูลในการไต่สวนสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับกองทุน Superfund หลังจากนั้นไม่นานลูกชายของนาง Anderson ก็เสียชีวิตจากมะเร็งเม็ดเลือดขาว และยังมีเด็กอีก 12 คน ในชุมชนฝั่งตะวันออกของ Woburn เจ็บป่วยด้วยโรคเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ทางหน่วยงานของรัฐก็ยังยืนยันว่าอาการเจ็บป่วยและเสียชีวิตดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับสารพิษที่พบ โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านระบาดวิทยาเข้ามาศึกษาและอ้างว่าไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกรณีเจ็บป่วยกับสาเหตุสารพิษได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยรัฐอ้างผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญเป็นข้อสรุป

6) ชุมชนมีการแสวงหาผู้เชี่ยวชาญมาช่วยด้วย :-

เมื่อทางรัฐมีข้อสรุปมาเช่นนี้ ชุมชนก็ไม่สามารถที่จะหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอในการทำเป็นรูปคดีเพื่อฟ้องร้อง อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนเหล่านี้ก็ไม่ย่อท้อ พวกเขาได้เข้าร่วมการ

สัมนนาที่วิทยาลัยสาธารณสุข ของมหาวิทยาลัย Harvard (Harvard School of Public Health หรือ HSPH) ซึ่งทำให้ให้นักวิชาการชื่อ Zelen และ Lagakos ซึ่งอยู่ที่คณะชีวสถิติ (Biostatistic) เกิดความสนใจ และในที่สุดจึงร่วมกับทาง FACE ทำการศึกษาอย่างจริงจัง โดยมีการศึกษารอบคลุมไปถึงการเกิดความผิดปกติของการตั้งครรภ์และความพิการของทารกด้วย ซึ่งการศึกษารั้งนี้ นักวิชาการได้เข้ามาช่วยทำให้การสัมภาษณ์และการสำรวจข้อมูลมีความเป็นวิชาการมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาที่ว่ามอคติในการสำรวจเก็บข้อมูลที่ทางชุมชนพยายามทำขึ้นในช่วงแรกด้วย

7) การฟ้องร้องและเผชิญหน้า :-

ในช่วงนี้ทางรัฐเริ่มลงไปสำรวจพื้นที่และพบว่าบริเวณที่มีสารพิษปนเปื้อนสูงไม่ใช่ของ Industri-Plex ซึ่งเป็นนิคมอุตสาหกรรม แต่เป็นของบริษัท W.R.Grace และ Beatrice Foods ในปี 1982 ทางครอบครัวที่มีเด็กเจ็บป่วยจึงร่วมกันทำการฟ้องร้องบริษัททั้งสอง แต่เฉพาะบริษัท W.R.Grace เท่านั้นที่ถูกตัดสินว่าผิดในการแอบไปทิ้งสารพิษ ในปี 1986 ทางบริษัท Grace จึงยอมมีการตกลงนอกศาลและยอมจ่ายค่าเสียหายจำนวน 8 ล้านเหรียญสหรัฐเป็นค่าชดเชยให้กับครอบครัวที่เสียหาย แต่บริษัท Beatrice Foods รอดพ้นไปได้ ทางครอบครัวจึงมีการอุทธรณ์ แต่ศาลก็ไม่รับฟ้อง จึงมีการทำเรื่องไปถึงการฟ้องศาลฎีกาในปี 1990 อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาไม่รับฟ้องคดีจึงต้องจบไป

อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการฟ้องร้องดังกล่าว กระบวนการ popular epidemiology หรือระบาดวิทยาภาคประชาชนได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบ เพราะผู้เชี่ยวชาญร่วมกับชาวบ้านช่วยกันเสนอข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยที่ชาวบ้านเหล่านี้ไม่เป็นแค่เพียงผู้ช่วยนักวิจัย แต่มีการออกความคิดเห็น เสนอข้อสมมติฐานและดำเนินการทางการเมืองเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมไปด้วย กระบวนการดังกล่าวจึงถือเป็นกระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อเท็จจริงร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญและประชาชนอย่างชัดเจน

หัวใจที่สำคัญของการเกิดกระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อเท็จจริงร่วมกันดังกล่าวก็คือ ประเด็นที่ว่าปัญหาในหลายๆ เรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม หรือความเลี่ยงต่างๆ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และถูกมองว่าเป็นเรื่องที่เฉพาะผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นจึงจะเข้าใจและเป็นผู้ให้คำตอบสุดท้ายได้ แต่ในความเป็นจริงนั้น การจะหาทางออกหรือแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะผู้ที่ถูกระทบคือ ประชาชนธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ เขาเหล่านั้นมีความเข้าใจในปัญหาหรือมีมุมมอง และแม้แต่ความรู้ซึ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วย ปัญหานี้คล้ายกับเรื่องที่แพทย์กับคนไข้ มักจะขัดแย้งกัน เนื่องจากบางครั้งคนไข้มีความรู้สึกไม่สบาย แต่ทางการแพทย์ตรวจยังไม่พบ ก็จะสรุปไปว่าคนไข้คิดมากไปเองหรือมีความเครียด ซึ่งแม้ว่าบางครั้งเป็นความจริงเช่นนั้น แต่ก็มีความกรณีที่ผู้ป่วยสามารถที่จะบอกถึงความรู้สึกเจ็บป่วยได้ก่อนที่จะทางการแพทย์จะตรวจพบในภายหลัง นอกจากนี้ในเรื่องของการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ก็มักจะมีความแตกต่างกันระหว่าง

ความเสี่ยงที่ผู้เชี่ยวชาญประเมินได้กับความรับรู้ต่อความเสี่ยงของผู้คนทั่วไป (risk perception) (Slovic and Gregory, 1999)

ในกรณีของระบาดวิทยากระแสหลัก (epidemiology) นั้น โดยมากจะมีแนวโน้มที่ผู้เชี่ยวชาญจะมโนคติไปในทางปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างความเจ็บป่วยกับสารพิษที่เป็นต้นเหตุ ซึ่งกรณีอีกกรณีที่มีกระบวนการ popular epidemiology เกิดขึ้นที่ Love Canal ในมลรัฐ New York ซึ่งคล้ายๆ กับกรณี Woburn คือ มีการเจ็บป่วยเป็นมะเร็งของคนในชุมชน ซึ่งประสบปัญหาจากกากของเสียอันตราย ในช่วงที่มีการไต่สวนสาธารณะได้มีคนจากชุมชนที่มีปัญหาดังข้อสังเกตได้นำฟังว่า ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญด้านระบาดวิทยากระแสหลักกล่าวสรุปว่า ไม่มีนัยทางสถิติที่จะเชื่อมโยงความเจ็บป่วยกับสารพิษที่พบว่าเป็นต้นเหตุของความเจ็บป่วยดังกล่าว แต่เขาต้องการจะทราบว่าคุณเชี่ยวชาญที่ว่านี่อันดีที่จะเสี่ยงเข้ามาพักและใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนที่ Love Canal ร่วมกับพวกเขาหรือไม่

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของผู้คน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งทางวิทยาศาสตร์ สังคม และการเมือง ซึ่งกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญและชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ จึงจะนำไปสู่ข้อสรุปที่สามารถยอมรับกันได้ทุกฝ่าย กระบวนการ popular epidemiology หรือระบาดวิทยาภาคประชาชน เป็นตัวอย่างของกระบวนการดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม แต่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันนี้ คงไม่จำกัดแต่เฉพาะเรื่องปัญหาด้านระบาดวิทยา แต่อาจนำไปใช้ในเรื่องเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น การศึกษาทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนา (EIA) เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- Brown, P., 2001 “*Popular Epidemiology and Toxic Waste Contamination : Lay and Professional Ways of Knowing*” in R.S. Frey (eds) The Environment and Society Reader, 2001 Allyn and Bacon.
- Fischer, F., 2000 “*Citizens as local expert: popular epidemiology and participatory resource mapping. In: Citizens, experts, and the environment: the politics of local knowledge.*” London: Duke University Press, 147-69.
- Slovic, P. and Gregory, R., 1999. “*Risk analysis, decision analysis, and the social context for risk decision making.*” in J. Shanteau, B.A. Mellers, & D.A. Schum (Eds), Decision science and technology : Reflections on the contributions of Ward Edwards (pp.353-365). Boston: Kluwer Academic.

ธรรมาภิบาลกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การเสวนาในเวทีสาธารณะ

จัดกระแส: EARTH SUMMIT 2 สู่สังคมไทย

ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ฉบับปรับปรุงใหม่ วันที่ 18 มิถุนายน 2545

บทคัดย่อ

“ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กรณียาคอุตสาหกรรม”

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

ในการประชุมEarth Summit ครั้งแรกที่กรุง Rio de Janeiro ในปี 1992 ได้มีการเสนอแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทโลกในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development ซึ่งเป็นแนวทางในอันที่จะพยายามประสานการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กับการดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน โดยแผนปฏิบัติการ 21 นี้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือส่วนที่ 2 เรื่อง การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร (Section 2 : Conservation and Management of Resources) ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องต่อไปนี้เป็นคือ การคุ้มครองชั้นบรรยากาศของโลก, การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน, การแก้ไขการตัดไม้ทำลายป่า, การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง, การพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ภูเขา, การเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาชนบท, การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ, การคุ้มครองและการจัดการมหาสมุทร, การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืด, การใช้สารเคมีเป็นพิษอย่างปลอดภัยมากยิ่งขึ้น, การจัดการของเสียที่เป็นอันตราย, การจัดการของเสียที่เป็นของแข็งและน้ำโสโครก, การจัดการกากกัมมันตรังสี

สำหรับการประชุม Earth Summit 2 ที่จะมีขึ้นที่ Johannesburg ช่วงปลายสิงหาคมถึงต้นกันยายน ศกนี้ จะเน้นที่การพยายามทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาคปฏิบัติ โดยมีการติดตามความคืบหน้าที่แต่ละประเทศพยายามดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) โดยในการประชุมครั้งนี้มีการแบ่งเวทีออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนของรัฐบาลและส่วนของผู้เป็นหุ้นส่วน (partnership) ซึ่งประกอบด้วยภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม

แม้ว่าเรื่องธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้มีการผนวกไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 เมื่อสิบปีที่แล้วเพราะถือเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่การที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริงนั้น เป็นเรื่อง

* ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI)

ที่ต้องการการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวม ซึ่งมีลักษณะที่ยากต่อการกีดกันการใช้ประโยชน์ และขณะเดียวกันก็ใช้แล้วหมดไปด้วย จึงทำให้ทรัพยากรตกอยู่ในฐานะทรัพยากรเปิดที่ง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นการผลักภาระต้นทุนให้กับสังคม และนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับโลก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม โดยกลุ่มใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมีผลต่อส่วนรวม ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย “ความร่วมมือ” ของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเป็นเรื่องของ “การแข่งขัน” ซึ่งหากจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงได้ จำเป็นต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้ การแข่งขันเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในกรอบที่มีความร่วมมือ เพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมไว้ได้ ทั้งนี้การมีธรรมาภิบาลเป็นเสมือนกลไกและเงื่อนไขดังกล่าว ที่จะต้องทำให้เกิดมีขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น จนถึงระดับโลก

ในความเป็นจริงแล้ว หากว่าปัจเจกบุคคลทั้งที่อยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีคุณธรรมหรือจริยธรรมกำกับจิตใจ การสร้างเงื่อนไขหรือกลไกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปในกรอบของความร่วมมือที่จะสามารถรักษาททรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้คงจะไม่ใช่ประเด็นปัญหา แต่เนื่องจากในโลกแห่งการแข่งขันในปัจจุบัน คุณธรรมหรือจริยธรรมดังกล่าวลดน้อยลงและ สังคมมีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมในการกำกับพฤติกรรมและสร้างแรงจูงใจให้กับคนในสังคม เพื่อให้เป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่ต้องมีธรรมาภิบาลดังกล่าว

แนวคิดเรื่อง“ธรรมาภิบาล” หรือ Good Governance อย่างสากสนี้ เป็นเรื่องใหม่ในปลายศตวรรษที่ 20 นี้เอง ที่ถูกนำเสนอครั้งแรกโดย องค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น ธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยมีความหมายแบบสากสนอย่างกว้างๆ หมายถึง “ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข” (บวรศักดิ์, 2542)

โดยที่หลักสากสนของธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณสมบัติ 6 ประการคือ

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability)
3. ความโปร่งใส (transparency)
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)
5. การทำให้เกิดความมั่นใจได้ (predictability)

6. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)
7. การมีจรรยาบรรณทางการเมือง (political correct) และจริยธรรม (ethics)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ที่จะทำให้ระบบมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) อีกทั้งสามารถตรวจสอบได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่เงื่อนไขที่พอเพียง (Sufficient condition) คือหลักที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ และการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะช่วยให้เกิดการสร้างแรงจูงใจและการเอาผิดกับ ผู้ที่สมควรได้รับโทษที่ได้ผล ขณะที่หลักจริยธรรมเป็นเครื่องส่งเสริมด้านจิตใจ ทำให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสมได้

ซึ่งหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว อาจนำไปใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างกลไกที่นำไปสู่ระบบที่มี

- Δ การคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
- Δ การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม
- Δ สามารถเอาผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม
- Δ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชน / ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้ / กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูล โดยมีมีส่วนร่วมของประชาชน
- Δ การป้องกันคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณ (discretionary power) ของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิด conflict of interest
- Δ การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลด transaction costs ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ
- Δ การทำให้เกิดความเป็นธรรม

แม้ว่า “ธรรมาภิบาล” อาจเป็นเรื่องของแนวความคิดสากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทย เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่เป็นเรื่องที่อาจสามารถดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับศาสนาและวัฒนธรรมดังที่กล่าวถึง และเกิดเป็นธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยได้

หากพิจารณาว่าธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมาย (ends) และกระบวนการ (means) ในขณะเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในมุมมองเชิงสถาบันคือกลไกหรือเงื่อนไข ที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้แนวคิดในด้านการจัดสรรเชิงสถาบัน (institutional arrangement) อาจนำมาประยุกต์ในการวิเคราะห์การเกิดธรรมาภิบาลได้ โดยทางทฤษฎีการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) ได้แบ่งกลไกที่ใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (McGinnis, 1999 ; Ostrom and et.al, 1994)

- กลไกระดับที่ 1. เป็นการวางกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules) เช่น การมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 วางกรอบให้สิทธิกับชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กลไกระดับที่ 2. เป็นการวางกติกาหรือกฎเกณฑ์ระดับนโยบายและกฎหมาย (collective choice rules) เช่น การออกกฎหมายลูกมารองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น
- กลไกระดับที่ 3. เป็นกลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่สุดคือ เป็น

กฎเกณฑ์ กติกา หรือแม้แต่เงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการดูแลรักษาทรัพยากรในระดับปฏิบัติจริงในพื้นที่ เช่น การมีกติกาของชุมชนในการดูแลรักษาป่า ซึ่งเงื่อนไขของการเกิดการดูแลจัดการป่าไม้ของชุมชน อาจมาจากการที่ชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กับป่ามาเป็นเวลานาน และมีการพึ่งพิงอาศัยป่าไม้ในการเป็นแหล่งอาหาร และแหล่งต้นน้ำ ประกอบกับการมีภูมิปัญญาของท้องถิ่นและทุนทางสังคมที่เพียงพอ ทำให้พวกเขาสามารถสร้างกฎกติกาในการดูแลจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญในการที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการนี้

อย่างไรก็ตาม การจะเกิดธรรมาภิบาลในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงได้ จะต้องมีการเกิดธรรมาภิบาลขึ้นในกลไกทั้ง 3 ระดับ และกลไกทั้ง 3 ระดับต้องมีการสอดประสานกันด้วย เช่น ในกรณีของการดูแลรักษาป่าไม้นั้น การเกิดธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการต้องอาศัยความร่วมมือของทั้งชุมชนและฝ่ายรัฐด้วย ซึ่งเงื่อนไขดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่นการมีแรงจูงใจจากการที่ชุมชนได้ประโยชน์จากป่า และการมีภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างไรก็ดี การที่ชุมชนจะรักษาทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน จะต้องมีความสนใจจากกลไกระดับที่ 2 คือนโยบายและกฎหมายของภาครัฐที่เอื้ออำนวยด้วย เพราะหากว่าชุมชนมีการดูแลรักษาป่าไม่จริง แต่กฎหมายไม่ยอมรับสิทธิของชุมชนดังกล่าว และชุมชนตกอยู่ในความเสี่ยงที่อาจจะสูญเสียพื้นที่อยู่อาศัย โดยถูกทางรัฐออกกฎหมาย เช่นประกาศเป็นพื้นที่อุทยานและทำการโยกย้ายชุมชนเหล่านั้นออกไป ก็เป็นการยากที่จะทำให้ชุมชนมีความมั่นใจและรักษากติกาต่างๆ ไว้ได้ แม้ว่า กลไกในระดับที่ 1 ซึ่งเป็นการวางกรอบใหญ่คือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรไว้แล้วก็ตาม

ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม การมีธรรมาภิบาลอาจมีปัญหาก็เกิดขึ้นได้ยากกว่าในกรณีป่าไม้เสียอีก เนื่องจากธรรมาภิบาลในกลไกระดับปฏิบัติการแทบจะไม่เกิดเลย เนื่องจากชุมชนอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิงอุตสาหกรรมและขาดอำนาจต่อรอง ประกอบกับการแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยความร่วมมือโดยตรงจากภาครัฐและภาคเอกชนด้วย เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้น

เป็นปัญหาทางเทคนิคที่ต้องอาศัยเรื่องของเทคโนโลยีเข้าช่วย กลไกของรัฐที่จะสร้างแรงจูงใจในการทำให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ปลอดภัย และการจัดการกากพิษอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก นอกจากนี้แล้วปัญหาความต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม อาจมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความพยายามในการทำให้แรงงานมีราคาถูก และไม่มีอำนาจต่อรอง ประกอบกับการลดมาตรฐานด้าน สิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดความสนใจในการเป็นฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งมีส่วนทำให้ปัญหาทวีความซับซ้อน ซึ่งประเด็นนี้จะไปเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาในเวทีของ Earth Summit ดังจะได้กล่าวต่อไป

ทั้งนี้กลไกในระดับปฏิบัติการยังได้รับผลกระทบโดยตรงจากกลไกในระดับการตั้งกฎกติกาในระดับที่ 2 ที่เกี่ยวกับด้านกฎหมายและนโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขณะนี้มีหลายส่วนด้วยกัน ดังเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ออกมาเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยที่ โรงงานในแต่ละประเภทจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เช่น สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน มลพิษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อต้องการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจัดให้มีมาตรฐานในเรื่องของคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตราย ใน กิจกรรมต่างๆและกำหนดสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ครอบคลุมพอสมควร แต่โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและนโยบายที่มีอยู่โดยสรุป ยังมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพทำให้การบังคับใช้กระทำได้อย่างยาก โดยเฉพาะในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรของรัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในระดับที่ 1 คือการกำหนดกรอบใหญ่ในการตั้งกติกาได้มีการวางกรอบไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นอกจากนี้ใน มาตรา 78 ยังมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองรวมถึงการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในจังหวัด ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนกระบวนการธรรมาภิบาลที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ ปรากฏว่ากลไกในระดับที่ 2 คือระดับกฎหมายและนโยบายกลับมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งออกมาบังคับใช้นานแล้วจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับ แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบาง

ส่วนยังคงให้อำนาจตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นเรื่องของธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น แต่เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไร้พรมแดน ดังนั้นการมีธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยธรรมาภิบาลในระดับโลกเข้ามากำกับด้วย ซึ่งในกรณีของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมกรณีภาคอุตสาหกรรมนี้ ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลในระดับโลกมีความสำคัญมาก เนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรมไม่จำกัดอยู่ในขอบเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง ขณะที่มลพิษและกากของเสียที่เกิดจากอุตสาหกรรมก็นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง

ทั้งนี้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda) ไม่ได้มีการบรรจุการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมไว้เลย จะมีก็เฉพาะเรื่องของการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมลพิษจากอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยที่ประเด็นปัญหาหลักๆ ของปัญหาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลระดับโลกอาจสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการถ่ายโอน อุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง (dirty industries) จากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้บริษัทข้ามชาติ (TNC) มีแนวโน้มที่จะแสวงหาประเทศที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของแรงงานต่ำหรือที่เรียกว่า Pollution haven เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์ ขณะนี้มีลักษณะเป็น footloose Capital คือทุนที่มีการเคลื่อนไหวไปได้ง่าย และใช้วิธีการกระจายการผลิตขึ้นส่วนต่างๆ ไปยังแหล่งที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งบริษัทผู้ผลิตเหล่านี้ไม่มีชื่อเสียงอะไรและอาจไม่คำนึงถึงหลักการทำธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากนัก ขณะเดียวกันการขาดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาพยายามลดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของแรงงานของประเทศตนเอง เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้เกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นในกลไกระดับปฏิบัติการยิ่งเป็นไปได้ยากดังที่กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่ากรณีที่เป็นสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาโดยตรงก็จะถูกกีดกันทางการค้าโดยประเทศพัฒนาแล้ว โดยอ้างว่าไม่ได้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติ หรือ TNC นั้น ในการประชุม Earth Summit ครั้งแรกที่กรุง Rio ทางองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ได้เสนอให้มีการสร้างกลไกเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของ TNC แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจาก UNCED (UN Conference on Environment and Development) ซึ่งประเด็นนี้จะหยิบยกขึ้นมาหารืออีกในการประชุม Earth Summit 2

2) ปัญหาของระบบมาตรฐานสากลต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นปัญหา คือ ปัญหาการกล่าวอ้างว่าการได้มาตรฐานสากลบางประเภท เช่น ISO14001 เป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเบ็ดเสร็จ ทั้งๆ ที่การได้มาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงในการจะลดปัญหามลพิษ

ทั้งนี้การที่จะได้รับมาตรฐาน ISO 14001 นั้น ในเบื้องต้นเพียงแต่ผู้ขอทำการเสนอระบบในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management System) ขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายในการลดมลภาวะในทางปฏิบัติจริง ก็สามารถจะได้มาตรฐานรับรองดังกล่าว นอกจากนี้ระบบมาตรฐานดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลเสียหลัก 2 ประการคือ 1) ในแง่ของผู้ประกอบการ เหตุผลหลักของการนำ ISO 14000 มาใช้นั้นเป็นเหตุผลทางธุรกิจ ผู้ประกอบการจึงให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนการผลิตมากกว่าการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเหตุผลในการรักษาสีสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ธุรกิจขาดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 2) ในแง่การจัดการและควบคุมตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทั้งของบริษัทผู้ขอการรับรองและบริษัทที่ให้การรับรอง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบนั้นยังไม่รัดกุมเพียงพอ กล่าวคือผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัดในช่วงที่จะมีการตรวจสอบหากไม่มีการตรวจสอบมาตรฐานที่ใช้ก็จะหละหลวม ไม่ถูกปฏิบัติอย่างจริงจัง ขณะนี้องค์กรระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก็เริ่มมีความเป็นห่วงในประเด็นนี้ และเห็นสมควรที่จะปรับมาตรฐานของ ISO ให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาการใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ขาดการตรวจสอบอย่างรัดกุม อาจนำไปสู่การเกิด moral hazard ได้คือ มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกลายเป็นสิ่งที่โรงงานต่างๆ พยายามหาซื้อโดยไม่มีการแก้ไขสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อีกประเด็นปัญหาในเรื่องมาตรฐานสากลด้านสิ่งแวดล้อมคือการนำมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้ว มาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา

จะเห็นได้ว่าประเด็นระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจโดยเฉพาะของบริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้ว และการจัดการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนายังมีความขัดแย้งกันอยู่ การมีธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องอาศัยความร่วมมือระดับโลกในการกำกับดูแลเรื่องการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ เพราะประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ก็ยังตกอยู่ในฐานะที่ต้องการพึ่งพิงการลงทุนจากต่างประเทศอยู่ไม่มากนักน้อย นอกจากนี้การมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมในระดับโลก เพื่อป้องกันการกดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก แต่ขณะเดียวกัน การเกิดธรรมาภิบาลดังกล่าวก็ต้องไม่ให้นำมาซึ่งปัญหาการกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินไปที่ประเทศพัฒนาแล้วอาจนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความละเอียดอ่อน และน่าจะมีการหยิบยกขึ้นเพื่อหารือในการประชุม Earth Summit 2 ที่เมือง Johannesburg ด้วย

ภาคผนวก ก6

ความมั่นคงทางอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย

โดย

นางสุนันทิณา แสนประเสริฐ

บทความสรุป

ความมั่นคงทางอาหาร กับการเกษตรกรรมในสังคมไทย *

ความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมในสังคมไทย ถือเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการคือ ๑) หากประเทศไม่มีความมั่นคงทางอาหารจะก่อให้เกิดความหิวโหย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการก่อการร้าย/ปล้น ฯลฯ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับโลก ๒) ปัจจุบันการผูกขาดในระดับโลกอาศัยเรื่องอาหารเป็นเครื่องมือสำคัญ ตั้งแต่เรื่องเมล็ดพันธุ์ไปจนถึงเรื่องการบริโภคอาหาร ซึ่งทำให้อธิปไตยของชาติต่าง ๆ ต้องขึ้นกับประเทศที่ทำการผูกขาด จากเหตุผลทั้ง ๒ ประการทำให้ความมั่นคงทางอาหารฯ มีผลอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งตราบไคที่วิธีการของประเทศใด ๆ ไม่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในประเทศนั้นๆ และยังเป็นสัญญาณที่สื่อถึงความมั่นคงในด้านอื่นๆ เช่น ความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในขณะเดียวกันความมั่นคงเหล่านี้ก็เชื่อมโยงถึงความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมเช่นกัน ที่สำคัญย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งหลายที่อยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้ด้วย

๑. ความหมายของความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม

ข้อเสนอของรายงานใน Our Common Future ที่ได้ย้ำเตือนในการประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ๒๕๓๕ ได้หยิบยกปัญหาในระดับโลกขึ้นมาสะท้อนถึงภาพของการพัฒนา ที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคม กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องสามารถตอบสนองกับความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน และคนในรุ่นอนาคต ในนามของการพัฒนาที่ยั่งยืน ^(๑) รายงานดังกล่าว ได้กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ว่าไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การเพิ่มขึ้นของผลิตผลทางอาหารที่มีมากขึ้น แต่รวมถึงโอกาสของประชาชนที่สามารถมีรายได้ในการซื้อหาอาหาร จะต้องมั่นใจได้ว่าประชาชนทุกคนแม้แต่คนที่จนที่สุดในกลุ่มคนจนต้องได้รับอาหารด้วย โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

FAO : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ^(๒) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” จากการประชุมสุดยอดอาหารโลก ในปี ๒๕๓๕ ว่าเป็น “ความมั่นคงทางอาหารในระดับบุคคล ครอบครัว ประชาชาติ ภูมิภาค และโลก จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทุกคนในทุกเวลา มีความสามารถทางกายภาพและทางเศรษฐกิจที่จะเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีสารอาหารครบหมู่ เพื่อสนองความต้องการอาหารและรสชาติอาหารประจำวันในอันที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีชีวิตชีวาและมีสุขภาพดี”

*
สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ นักวิชาการสุขาภิบาล ๔ ผู้จัดการสำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร
ระพีศักดิ์ มาลัยรุ่งสกุล นักวิชาการสาธารณสุข ๗ ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต ๑๐ ลำปาง กรมอนามัย
ดร. รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล นักวิจัยระดับ ๗ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กำแพงแสน นครปฐม

ความมั่นคงทางอาหารตามความหมายดังกล่าวจึงครอบคลุมมิติของอาหาร ๓ ด้าน คือ ด้านปริมาณที่พอเพียงและความหลากหลายของประเภทอาหารที่ได้รับ ด้านคุณภาพซึ่งหมายถึงคุณค่าทางโภชนาการและความสะอาดปลอดภัยของอาหาร และด้านการเข้าถึงอาหารของประชาชนที่เกิดจากระบบการกระจายอาหารอย่างทั่วถึงและมีราคาที่เหมาะสม

๒. สถานการณ์ในระดับโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม

๒.๑ การผูกขาดในระดับโลก

ในยุคโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนของประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน ภายใต้อิทธิพลของกฎเกณฑ์ กติกา เดียวกัน การแข่งขันในการผลิตและการค้าระหว่างประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น ระบบทุนนิยมเสรีได้กลายเป็นกระแสหลักของระบบเศรษฐกิจ โดยมีกลไกระดับโลก ได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก เป็นกลจักรสำคัญที่เร่งกระบวนการทุนนิยมเสรีให้กลายเป็นกระแสหลัก ที่มีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจการเมืองในระดับโลก มีบรรษัทข้ามชาติควบคุมร้อยละ ๘๕ ของการค้าระหว่างประเทศ และร้อยละ ๘๐ ของการแลกเปลี่ยนถ่ายเทเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตระหว่างประเทศ

เค้าโครงเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ มีแนวโน้มเพื่อดึงเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กกว่า เข้าสู่วงจรอภิมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม โดยองค์กรเหนือชาติที่ถูกตั้งขึ้น มีบทบาทหน้าที่สอดคล้องกัน ดังนี้^(๓)

๒.๑.๑ ธนาคารโลก(World Bank) : สนับสนุน โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าของโลก อันได้แก่ แหล่งผลิตพลังงานแบบรวมศูนย์ขนาดมหึมา โครงการขนส่งระยะไกล และระบบการสื่อสารความเร็วสูง

๒.๑.๒ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF) : กำหนดสถาปัตยกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นมาตรฐานสำหรับทุกชาติ โดยมีฐานคติที่เน้นการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ให้ผู้กู้ยึดมั่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และเน้นนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ในการนี้ได้สร้างการเกื้อหนุนโดยจัดตั้งข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุน(MAI) ที่มุ่งขยายขอบเขตธุรกิจให้บรรษัทข้ามชาติสามารถดำเนินการได้อย่างเสรีด้วย

๒.๑.๓ องค์การการค้าโลก(WTO) : วางกติกาการค้าและระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เข้าร่วมในองค์การการค้าโลก โดยให้ประเทศต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจของตนให้สอดคล้องกับการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษและถูกปรับ นอกจากนั้นยังสนับสนุนการจดสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งยึดกุมผูกขาดความรู้ เมล็ดพันธุ์ เคมีเกษตร และสารกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น ทำให้ทรัพยากรมีชีวิตตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน องค์การนี้เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของสมาชิกข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า(GATT) ที่ทำให้ทุกชาติเพิ่มการพึ่งพาการค้าทางไกล โดยลดอัตรา

ภาษีศุลกากร และขจัดสิ่งกีดขวางทางการค้า โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีระบบกฎหมายที่เป็นแบบเดียวกัน โดยมองข้ามความแตกต่างด้านจริยธรรมและระบบคุณค่าที่มีอยู่ในประเทศโลกที่ ๓ ทำให้ชีวิตในหลายมติดกลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันได้ทั่วโลก

เค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นการนำตัวแบบทางเศรษฐกิจของโลกฝ่ายเหนือหรือประเทศพัฒนา ซึ่งมีฐานการผลิตแบบอุตสาหกรรมการค้าและการเติบโต มาใช้อย่างเป็นระบบในโลกฝ่ายใต้หรือประเทศโลกที่ ๓ ส่งผลให้ทรัพยากรและผลผลิตต่าง ๆ จากโลกฝ่ายใต้ไหลไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยประเทศโลกที่ ๓ ต้องพึ่งพิงต่อการค้าระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ปี ๑๙๔๐ เป็นต้นมา การค้าโลกเติบโตขึ้นถึง ๑๒ เท่า เร็วกว่าการเติบโตของผลผลิตเกือบสองเท่าครึ่ง โดยในปี ๑๙๙๘ มีการค้าอาหารระหว่างประเทศมากกว่า ๖๐๐ ล้านเมตริกตัน เพิ่มขึ้นจากปี ๑๙๖๕ ถึง ๓ เท่า

การค้าโลกที่เติบโต ทำให้บริษัทข้ามชาติเติบโตและยิ่งใหญ่ตามไปด้วย โดยครอบครองถึงครึ่งหนึ่งของเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของโลก ขณะเดียวกันอำนาจท้องถิ่นก็ถูกบั่นทอน โดยถูกกระตุ้นและผลักดันให้หยุดเลี้ยง/ปลูกเพื่อการบริโภค แต่เพื่อการพาณิชย์แทน และใช้ สารเคมี เมล็ดพันธุ์ลูกผสม เครื่องจักรกล และขยายการผลิตเพื่อขายให้กับตลาดโลกหรือตลาดต่างชาติ นโยบาย”การค้าเสรี” ที่เน้นการส่งออก ทำให้เกษตรกรต้องเสี่ยงมากขึ้น จากความผันผวนของค่าเงิน และจากกลไกการค้าที่เขาไม่สามารถควบคุมได้ ตลอดจนการต้องพึ่งพิงการนำเข้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รายได้ของภาคเกษตรลดลง ประกอบกับการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการหักล้างทางป่าเพื่อขยายการผลิตแบบเคมี ทำให้คนชนบทต้องทิ้งไร่นาไหลเข้าสู่เมือง ธุรกิจใหญ่ในเมืองจึงได้ประโยชน์เพราะแรงงานราคาถูก ส่วนสังคมโดยรวมยากจน เกิดการว่างงาน ชุมชนต่าง ๆ ทั้งในเมืองและชนบทเหลือแต่เปลือกนอก ไร้ชีวิตชีวา เกษตรกรเป็นแรงงานรับจ้างในที่ดินของตนเอง (เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คิดหนี้ก้อนโตอย่างอัมตะ)

โดยสรุปกระบวนการที่ทำให้เกิดการผูกขาดในระดับโลกประกอบด้วย^(๔)

- การรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ โดยมีบริษัทเพียงจำนวนน้อยที่ผูกขาด/ครอบงำ ธุรกิจเมล็ดพันธุ์ สารกำจัดศัตรูพืช อาหาร/ยา/เวชภัณฑ์สำหรับสัตว์ และปุ๋ย
- สิทธิบัตรและทรัพย์สินทางปัญญา โดยบริษัทสามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ที่เป็นหมัน บังคับใช้ในประเทศต่าง ๆ ทำให้เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์จากผู้ขายตลอดเวลา นอกจากนั้นบริษัทยังจดสิทธิบัตรในสายพันธุ์พืชดั้งเดิมในพื้นที่ ทำให้เจ้าของพันธุ์พืชเดิมเหล่านั้นต้องจ่ายค่าสิทธิบัตรให้บริษัท เช่น ข้าว พริกไทย ขิง ผักกาด สะเดา ขมิ้น ฯลฯ
- พันธุวิศวกรรม ได้มีการค้นคว้าเทคโนโลยีควบคุมยีนในพันธุ์พืชและสัตว์ และนำออกใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยหนุนด้วยระบบกลไกตลาด ทำให้จำนวนพันธุ์พืชและสัตว์ลดน้อยลง เป็นการทำลายความหลากหลาย ทำลายความรู้และความสัมพันธ์ในท้องถิ่น ตลอดจนทำลายระบบเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

กระบวนการผูกขาดในระดับโลกที่ได้กล่าวมาข้างต้น หากปล่อยให้ดำเนินต่อไป จะทำให้เกิดแนวโน้มในระบบอาหารดังนี้

- พืชพันธุ์ที่หลากหลาย → พืชเชิงเดี่ยว
- การเกษตรที่ผลิตอาหารหลากหลายมีคุณค่า → ตลาดเมล็ดพันธุ์ GMO/สารกำจัดวัชพืช/สารกำจัดศัตรูพืช
- ตลาดในท้องถิ่นและตลาดในระดับชาติถูกทำลาย → ตลาดระดับโลก
- เกษตรกรแปรจากผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต → ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรของบริษัทที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตร และสูญเสียปัจจัยการผลิต

นอกจากนั้นการที่ประเทศต่างๆ ได้นำระบบรับรองมาตรฐานมาเป็นประเด็นที่ผู้ผลิตจะต้องคำนึงด้วย เช่น การจับปลาที่ห้ามมีผลกระทบต่อปลาโลมา (Dolphin Free) สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Green Label) การประเมินระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO ๑๔๐๐๐) การประเมินระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุมในกระบวนการผลิตอาหาร (HACCPs) รวมถึง WTO ที่ประเทศสมาชิกองค์การค้าโลก ได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน ที่ถือว่าเป็นภาระผูกพันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาหารโดยตรง คือ ข้อตกลงว่าด้วยสุขลักษณะและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) และข้อตกลงร่วมระหว่าง FAO/WHO ที่ได้กำหนดเกณฑ์ Codex และข้อมูลการประเมินความเสี่ยง Risk Assessment เป็นเงื่อนไขในการนำเข้าและส่งออกสินค้าอาหาร

ระบบการค้าโลกและระบบการรับรองมาตรฐานเหล่านี้ ถึงแม้ว่าในด้านความปลอดภัยของอาหารจะมีส่วนทำให้ผู้ผลิตให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภคมากขึ้น ซึ่งอยู่บนเงื่อนไขที่เป็นข้อตกลงหรือการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นว่าข้อตกลงเหล่านี้เป็นกระบวนการของการกีดกันรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้ยอมปฏิบัติตามความต้องการของทุนและบริษัทขนาดใหญ่ กดดันให้รัฐบาลยอมลดการควบคุมทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ยกเลิกข้อบังคับที่ป้องกันการเคลื่อนทุนอย่างเสรีของบริษัทเหล่านั้น^(๕) การค้าเสรีจึงเป็นการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของบริษัทและธนาคารขนาดใหญ่ เป็นการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ มิใช่เรื่องความเสมอภาคทางการค้าอย่างที่เข้าใจ ที่สำคัญทำให้วิถีคิดและวิถีการบริโภคของประชาชนต้องตกอยู่ในวังวนของการพึ่งพิงจากระบบการค้าที่เอาเปรียบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากอนุสัญญาและระบบการค้าโลกที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ถึงความพยายามเข้าครอบครองโลกของมหาอำนาจในแนวใหม่ ภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่สร้างให้ดูเหมือนมีความชอบธรรม จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่ประเทศที่ตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบเช่นประเทศไทย จำเป็นต้องศึกษาให้ถ่องแท้แล้วขยายความจริงเหล่านี้ให้สังคมส่วนรวมได้รับรู้ร่วมกัน เพื่อสร้างความร่วมมือทั้งระหว่างคนในประเทศเองและระหว่างประเทศที่เผชิญชะตากรรมเดียวกัน เพื่อนำโลกไปสู่ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของโลก ซึ่งจะมีผลต่อความยั่งยืนในระบบนิเวศและความเป็นธรรมในสังคมโลก

๒.๒ ความร่วมมือระดับโลกกับความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม

๑) แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ (Agenda ๒๑) กับความมั่นคงทางอาหาร^(๖) มีสาระที่เกี่ยวข้องดังนี้

● ความร่วมมือระหว่างประเทศ : ระบบการค้าซึ่งช่วยให้เกิดการกระจายการผลิตของโลกอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ถ้าหากดำเนินการภายใต้สถานะแวดล้อมที่เหมาะสม

● การต่อสู้กับความยากจน : เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกประเทศ โดยเฉพาะความหิวโหย ที่ต้องมีแผนพัฒนาดำเนินการในเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากร นโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตต้องคำนึงถึงฐานความยั่งยืนของทรัพยากร

● การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริโภค : ต้องทบทวนตรวจสอบความต้องการทรัพยากร ธรรมชาติที่เกิดจากการบริโภคในลักษณะที่ไม่ยั่งยืนและหาทางลดความสิ้นเปลืองการใช้ทรัพยากรและลดมลพิษลง โดยเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิต ลดการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

● การคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพมนุษย์ : สุขภาพของมนุษย์ขึ้นอยู่กับการใช้สิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์รวมถึงการมีน้ำสะอาด การจัดของเสียที่ถูกสุขลักษณะ และการรับประทานอาหารที่เป็นประโยชน์อย่างพอเพียง เราจำเป็นต้องให้การเอาใจใส่ทั้งสุขภาพมนุษย์และสถานะสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน

๒) สนธิสัญญาสากลกับความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม

สนธิสัญญาที่ประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันสร้างกติกาขึ้นมา เพื่อพิทักษ์ระบบนิเวศโลกในรูปของอนุสัญญาพหุภาคีระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโยงถึงเรื่องของความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมของประเทศไทยคือ

๑) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ว่าด้วยกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิกฤติการณ์การสูญพันธุ์ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศ เช่น การตัดไม้ทำลายป่านำไปสู่การทำลายนิเวศธรรมชาติ การประมงเกินกำลังผลิต มลภาวะและอื่นๆ ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพ ทางพันธุกรรมในชนิดพันธุ์ถูกทำลายไปด้วย

๒) อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ว่าด้วยกิจกรรมที่ทำให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งและขยายพื้นที่รองรับก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ในสาขาการผลิตต่างๆ ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรม การกำจัดของเสีย ป่าไม้ การเกษตรและปศุสัตว์

๓) อนุสัญญาไซเตส ต้องการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าทั้งหมดที่มีชีวิต หรืออวัยวะของสัตว์/ส่วนประกอบของพืชที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือมีแนวโน้มว่าจะสูญพันธุ์ได้ ถ้าปล่อยให้มีการค้าขายกันอย่างเสรี

๔) อนุสัญญาบาเซล เป็นอนุสัญญาที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้ามแดน โดยเฉพาะกากที่เป็นภัยเกิดจากวัตถุอันตรายหรือกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมยุคใหม่ ที่เกี่ยวข้องในระบบอาหารคือ อุตสาหกรรมการผลิตปุ๋ย และสารปราบศัตรูพืช

๕) อนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมป้องกัน การแพร่ระบาดของที่เกิดจากศัตรูพืช จากแหล่งหนึ่งไปอีกแหล่งหนึ่ง การควบคุมดังกล่าวจะถูกระบุไว้โดย ครอบคลุมชนิด ขึ้นส่วนต่าง ๆ ของพืช ผลผลิตของพืช ตลอดจนพาหะที่สามารถนำพาศัตรูพืชนั้น ๆ ได้ รวมถึงการบันทึกสถานการณ์และข้อมูลความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

อนุสัญญาข้างต้นประเทศต่าง ๆ ร่วมสร้างขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์เพื่อพิทักษ์ระบบนิเวศ โลกร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นก็คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ได้แสดงให้เห็นถึงการใช้สัญญาดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการเอาเปรียบประเทศโลกที่ ๓ ในด้านต่าง ๆ เช่น กรณี กองทุนป่าไม้เขตร้อนที่อเมริกากำลังกระทำกับประเทศไทย ดังนั้นประเทศโลกที่ ๓ จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือภายในของประเทศตนเอง และระหว่างกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งหลาย ขณะเดียวกันต้องร่วมมือกันหาหนทางกดดันต่อประเทศที่เอาเปรียบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังเช่นที่ผ่านมามีอีก

๓. สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมในสังคมไทย

จากกระแสโลกที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมแห่งการพึ่ง ตนเองภายใต้สังคมเกษตรกรรมที่เกษตรกรผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลักมาเป็นการผลิตเพื่อการ ค้าในเชิงพาณิชย์มากขึ้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ผลักดันให้เกษตรกรเร่งรัดการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มา ใช้ในการผลิตเพื่อนำออกจำหน่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้การพึ่งตนเองในการ ผลิตอาหารน้อยลง และต้องพึ่งพิงอาหารจากการซื้อขายในระบบตลาดมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยต้อง เผชิญกับสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหาร และเกษตรกรรม ดังนี้

๓.๑ สถานการณ์ด้านความพอเพียงและความหลากหลาย

๑) ปัญหาและผลกระทบความมั่นคงทางอาหารในด้านปริมาณ

การเกษตรของไทยยังสามารถผลิตอาหารส่วนใหญ่ได้เพียงพอต่อการบริโภคภายใน ประเทศและเหลือส่งออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง เช่น ข้าว ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เนื้อสัตว์ ไข่ ผัก ผลไม้ และพืชอื่นๆ ยกเว้นนมที่ไทยยังไม่สามารถผลิตได้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ และพืช ประเภทถั่วเมล็ดแห้ง ถั่วเหลืองที่ยังมีการนำเข้าอยู่ ส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมเกษตร มีการนำผลิตผล ทางการเกษตรมาแปรรูปตั้งแต่ระดับครัวเรือน อุตสาหกรรมย่อยขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ซึ่ง ในปี ๒๕๕๒ ประเทศไทยส่งออกอาหารสุทธิ ๒๘๖,๒๕๖ ล้านบาท (มูลค่าอาหารส่งออก ๓๕๙,๕๕๒ ล้านบาทและสั่งอาหารเข้า ๗๑,๒๙๖ ล้านบาท)^(๑) และภาวะการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรในช่วง ๑๐ เดือนแรกของปีที่ผ่านมา (มค-ตค ๒๕๕๔) มีมูลค่า ๕๔๙,๕๓๓.๕ และ ๒๖๕,๕๐๕.๕ ล้านบาทตาม ลำดับ^(๒)

ตัวเลขข้างต้นดูเหมือนจะมีปริมาณอาหารเพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศจนสามารถ ส่งออกไปขายยังต่างประเทศได้ แต่หากพิจารณาจากภาวะแหล่งอาหารซึ่งสะท้อนถึงการกระจายอาหาร และความสามารถในการจัดหา ควบคุมปริมาณ คุณภาพอาหาร รวมถึงการล้มละลายของเกษตรกรในด้าน หนี้สิน การสูญเสียที่ดิน ความเสื่อมสลายของทรัพยากรต้นทุน เช่น ดิน แหล่งน้ำ และแหล่งอาหารจาก

ธรรมชาติได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วจนเกือบสูญพันธุ์ในบางพื้นที่ ตลอดจนเกษตรกรผู้ผลิตที่ยากจนเกินกว่าจะหาอาหารมาเลี้ยงครอบครัวให้พอเพียง นอกจากนี้ถ้ามองให้ลึกซึ้งว่าสินค้าภาคเกษตรที่ส่งออกนั้น คือข้าว ยางพารา น้ำตาล มันสำปะหลัง เป็นต้น สินค้าเกษตรเหล่านี้ส่งขายในรูปวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์แปรรูปเบื้องต้น ส่งขายไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วและมีเทคโนโลยีการแปรรูปเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีรายได้มากกว่าประเทศที่ขายวัตถุดิบเป็นหลักเช่นประเทศไทยหลายสิบเท่า^(๕) แนวทางการพัฒนาพืชเศรษฐกิจส่งออกดังกล่าวได้ละเลยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของภาคผู้ผลิตโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นจากการเน้นประเด็นศึกษาวิจัยในมุมมองของปัญหาการผลิตที่ส่งผลให้ผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่มีระดับต่ำ จึงเป็นคำถามว่าการสนับสนุนการผลิตในการส่งออกสินค้าเกษตรที่เรียกว่าพืชเศรษฐกิจในปริมาณมากนั้น รัฐควรนำมาทบทวนใหม่หรือไม่ วิธีการศึกษาวิจัย ควรเปลี่ยนไปศึกษาชีวิตความเป็นอยู่และความพอเพียงของเกษตรกรเหล่านี้หรือไม่เพียงใด และความยั่งยืนและมั่นคงของวิถีเกษตรกรเหล่านี้อยู่ในระดับใด

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน อัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าอาหารต่ำกว่าการขยายตัวของอัตรานำเข้า^(๑๐) แสดงถึงการส่งออกอาหารมีแนวโน้มลดลง ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการลดลง/เสื่อมโทรมของทรัพยากร และปัญหาการปนเปื้อนในอาหาร

๒) ปัญหาและผลกระทบความมั่นคงทางอาหารในด้านความหลากหลาย จากข้อมูลกรมการค้าภายใน (๒๕๔๔) ที่แสดงถึงสถานการณ์ด้านพืชเกษตร ประเทศไทยพึ่งพาสินค้าหลักน้อยชนิด โดยมีพืชเศรษฐกิจหลัก ๖ ชนิดเป็นอาหาร ๔ ชนิดคือ ข้าว อ้อย ข้าวโพด ปาล์มน้ำมัน และพืชผักสำคัญของตลาดในประเทศมีเพียง ๘ ชนิด ได้แก่ ผักบุ้ง กระบี่ กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดขาว กวางตุ้ง พริกขี้หนู แตงกวา ซึ่งแสดงถึงความหลากหลายของพืชที่ลดลง จากการถูกแทนที่ด้วยพืชเศรษฐกิจ

๓.๒ สถานการณ์ด้านการกระจายและการเข้าถึงระบบอาหาร

ในอดีต ชุมชนชนบท มีวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมที่เป็นเกษตรชุมชนที่พึ่งพาแหล่งอาหารจากธรรมชาติ และการปลูกเลี้ยงเพื่อบริโภคเอง ต่อมาเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อเศรษฐกิจ ในด้านการบริโภคจึงต้องพึ่งพาระบบตลาดมากขึ้น เช่น ร้านชำ ตลาด ร้านอาหาร แผงลอย รถเร่ ซึ่งครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเกษตรยังคงเป็นกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด โดยราคาสินค้าเป็นเครื่องกำหนดความสามารถในการเข้าถึงอาหารของผู้บริโภค ทำให้คนชนบทซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อต่ำ ต้องซื้ออาหารที่ราคาแพง และต้องคุณภาพต่ำ

ส่วน ชุมชนเมือง การได้มาซึ่งอาหารผ่านระบบตลาดโดยสิ้นเชิง เช่น ตลาด หาบเร่ แผงลอย ร้านอาหาร ศูนย์การค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ทำให้คนในเมืองไม่สามารถควบคุมชนิด คุณภาพ และความปลอดภัยของอาหารได้ด้วยตนเอง ที่สะท้อนถึงการกระจายและการเข้าถึงระบบอาหาร ยังไม่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม

ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นช่องว่างในการบริโภคอาหารเป็นทั้งเรื่องระดับประเทศและระดับโลก ระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและยากจน รายงานของFAO ระบุว่าคนรวยที่สุดร้อยละ ๒๐ แรกเป็นผู้บริโภคเนื้อและปลาถึงร้อยละ ๔๕ ของทั้งหมด ส่วนคนยากจนร้อยละ ๒๐ ทำได้บริโภคเพียงร้อยละ ๕ และ

จากการประมาณการของ FAO ในปี ๑๙๙๗-๑๙๙๙ มีผู้ที่อยู่ในภาวะหิวโหยทั่วโลก ๘๑๕ ล้านคน และในประเทศไทยมีถึง ๔ ล้านคน

๓.๓ สถานการณ์ด้านคุณภาพของอาหาร

ภาวะด้านคุณภาพอาหารในสังคมไทย เป็นภาพหนึ่งที่สะท้อนจากภาวะทางโภชนาการและความไม่ปลอดภัยของอาหาร จากข้อมูลการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารไม่ถูกต้องยังคงมีให้เห็นได้ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ตลอดจนสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะของแหล่งผลิตอาหารตามห่วงโซ่อาหาร^(๑๑) ดังนี้

๓.๓.๑) ภาวะโภชนาการ จากข้อมูลทางภาวะโภชนาการในปี ๒๕๔๐ – ๒๕๔๒ พบว่าคนไทยยังคงเสี่ยงต่อการขาดสารอาหารบางชนิด เช่น ธาตุเหล็ก และโรคคอพอกจากการขาดสารไอโอดีนในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับภาวะโภชนาการเกินในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา โรคที่มีแนวโน้มปัญหาสูงขึ้น ได้แก่ โรคอ้วนซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกกลุ่มอายุ โรคเบาหวานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๔๒.๐๔ ไขมันในเลือดสูง ความดันโลหิตสูง โรคกระเพาะ และโรคหัวใจซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕๗.๓๔

๓.๓.๒) ความปลอดภัยของอาหาร จากข้อมูลโรคติดต่อป้องกันได้ที่เกิดจากอาหารและน้ำเป็นสื่อ ในปี ๒๕๔๑ พบผู้ป่วยด้วยโรคอุจจาระร่วงเฉียบพลัน ๑,๑๕๗,๖๒๕ คนป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษ ๑๑๕,๑๔๒ คนป่วยด้วยโรคบิด ๕๕,๐๖๔ คนและ ๕,๓๖๐ คนป่วยด้วยโรคไข้แอนเทอริค ซึ่งนับเป็น ๔ โรคสำคัญที่เกิดจากการปนเปื้อนของอาหาร นอกจากนี้ ยังพบอันตรายจากสารกำจัดศัตรูพืช วัตถุเจือปนในอาหาร และสารปรุงแต่งอาหาร ในช่วงปี ๒๕๓๒ – ๒๕๔๒ ตรวจพบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในตัวอย่างผัก ผลไม้ สูงถึงร้อยละ ๓๐ – ๘๐ พบการใช้สารฟอกสี สารฟอกขาวและซัลฟารีนในตัวอย่างอาหารร้อยละ ๗๓ – ๙๓.๕๗ ส่วนโลหะหนักและสารปฏิชีวนะในอาหารก็ตรวจพบบ่อย ถึงแม้จะมีค่าไม่เกินมาตรฐาน แต่ก็แสดงถึงแนวโน้มของความไม่ปลอดภัยในอาหารมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากอัตราความชุกของ โรคกระเพาะ ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๒.๐๘

๓.๓.๓) สถานที่ผลิตอาหาร สังคมไทยยังคงมีความเสี่ยงตั้งแต่การผลิตในฟาร์มไปจนถึงการจำหน่ายสำหรับผู้บริโภค ตั้งแต่วัตถุดิบที่มีการปนเปื้อนจากสารเคมีทางการเกษตร การใช้ยาปฏิชีวนะในอาหารสัตว์ และโรคระบาดสัตว์ รวมถึงสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะของแหล่งผลิตอาหารตามห่วงโซ่อาหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสถานที่ผลิตอาหารในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกแหล่งผลิตของห่วงโซ่อาหาร ทั้งจากการส่งเสริมการผลิตจาก นโยบายเศรษฐกิจชุมชน นโยบายส่งเสริม SMEs และการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก แหล่งผลิตอาหารกว่าร้อยละ ๘๐ ยกเว้นการผลิตเพื่อการส่งออกซึ่งถูกควบคุมมาตรฐาน ยังคงมีความเสี่ยงด้านสุขลักษณะในการผลิต ตั้งแต่การผลิตในฟาร์มไปจนถึงการจำหน่ายสำหรับผู้บริโภค

๔. ผลกระทบของสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหาร

จากสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมในสังคมไทยข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

๔.๑ สุขภาพ : ทำให้สมรรถภาพของคนในชาติถูกลดทอนจากการเจ็บป่วย โดยเฉพาะโรคไม่ติดต่อที่เกิดจากภาวะโภชนาการเกิน เพิ่มขึ้นอย่างมากในรอบ ๑๓ ปีที่ผ่านมา และโรคหัวใจมีอัตราความชุกเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕๗ โรคเบาหวานร้อยละ ๓๔๒

๔.๒ เศรษฐกิจ

๑) ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่รัฐต้องจ่ายในสถานพยาบาลทั้งสถานีนอนมัย และโรงพยาบาลรัฐระดับต่างๆ สำหรับผู้ป่วยที่เกิดจากอาหารและน้ำเป็นสื่อ ได้แก่ อุจจาระร่วงอย่างแรง อาหารเป็นพิษ บิด แอนเทอริค คิดเป็นมูลค่าการซ่อมสุขภาพในปี ๒๕๔๑ กว่า ๓๒๐ ล้านบาท ถ้าคำนวณทุกโรคที่เกี่ยวข้องจากผู้ป่วยทั้งหมดทั้งที่เข้ารับรักษาตัวในสถานพยาบาลโดยเฉพาะโรคจากภาวะโภชนาการเกินซึ่งมักเป็นโรคเรื้อรัง หรือการซื้อยาปฏิชีวนะกินเอง มูลค่าความสูญเสียจะคณานับ

๒) จากข้อมูลการส่งออกในฐานะแหล่งอาหาร กรณีการระงับการนำเข้าเนื้อสุกรเข้าประเทศฮ่องกงเมื่อปลายเดือนเมษายน ๒๕๔๔ ประเทศสูญเสียรายได้กว่า ๒๕๐ ล้านบาทต่อเดือน (๓,๐๐๐ บาทต่อปี) เพราะตรวจพบสารเบต้าอะโกนิสซึ่งเป็นสารเร่งเนื้อแดงในเนื้อ ขณะที่ภายในประเทศเองมีข้อมูลรายชื่อฟาร์มสุกรที่ปลอดภัยจากสารตกค้างเพียง ๕ แห่งสะท้อนว่าเนื้อหมูที่วางอยู่ในตลาดสำหรับผู้บริโภคในประเทศล้วนปนเปื้อนด้วยสารตกค้างต่างๆ ทั้งสิ้น

๓) การเสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยว เช่นกรณีนักท่องเที่ยวชาวฮ่องกงเกิดอาการอุจจาระร่วงเฉียบพลันเมื่อปี ๒๕๔๑ ทำให้ประเทศฮ่องกงสั่งงดการเดินทางของคณะทัวร์มาประเทศไทย

๔.๓ สิ่งแวดล้อม : จากข้อมูลพบว่าความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเสื่อมสลายของระบบนิเวศที่นับวันจะยิ่งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ได้แก่

๑) การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืด : การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืดได้เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ แทนการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในบริเวณชายฝั่งทะเล เนื่องจากในพื้นที่ที่เลี้ยงอยู่เดิมเกิดปัญหาหมอกพิษและโรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับกุ้งกุลาดำจนไม่สามารถเลี้ยงต่อไปได้ ที่สำคัญการผลักดันจากอธิบดีกรมประมง ในปี ๒๕๔๔ ที่พยายามขยายพื้นที่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืดมากขึ้น โดยละเลยปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปนเปื้อนของน้ำเค็มในแหล่งน้ำธรรมชาติและน้ำใต้ดิน การแพร่กระจายของดินเค็ม ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง และการสูญเสียธาตุอาหารพืช จุลินทรีย์ในดินที่เป็นประโยชน์ต่อพืช รวมถึงการตกค้างของสารปฏิชีวนะ ความพยายามของกลุ่มธุรกิจมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การอ้างเทคโนโลยีการเลี้ยงระบบปิดที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม มีความพยายามในการเสนอผลกำไรจากวิธีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืดให้แก่ชาวบ้าน และมีความพยายามจากนักการเมืองและนักวิชาการบางคนในการชักนำให้เกิดการเสวนาวิชาการ ที่แฝงผลประโยชน์ด้วยการโฆษณาโดยบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด ณ สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าโครงการดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากประชาชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อม แต่มีนักวิชาการประมงหรือนักวิชาการบางคนในสถาบันดังกล่าวออกมาสนับสนุน เหตุการณ์ดังกล่าวมีความเคลื่อนไหวตลอดปีจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงข้อคิดเห็น

เพื่อยุติปัญหา โครงการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืดจึงถูกระงับไปโดยปริยาย โครงการดังกล่าวเป็นประเด็นหนึ่งที่สะท้อนถึงการละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเพียงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ภายใต้การชักจูงทางธุรกิจของบริษัทที่กุมอำนาจทางอุตสาหกรรมเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยมีผู้บริหารหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนและผลักดันโครงการอย่างชัดเจน และที่สำคัญคือความรับผิดชอบและการตัดสินใจในการยึดหลักการที่ถูกต้องจากนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาในเขตพื้นที่นั้นๆ เหตุการณ์นี้ถึงแม้จะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถประกันได้ว่าจะไม่เกิดซ้ำรอยขึ้นมาอีกในอนาคต

๒) ปัญหาที่ดินและการลดลงของป่าไม้: ประเทศไทยได้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยอาศัยการขยายตัวด้านปริมาณ จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน ที่ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศไทยโดยการแปลภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม และการตรวจสอบภาคสนาม ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ๒๕๒๕ และ ๒๕๔๑ พบว่าในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง จาก ๑๐๐,๘๐๘,๗๒๐ ไร่ ในปี ๒๕๒๕ เหลือ ๑๐๕,๕๐๗,๖๐๒ ไร่ ในปี ๒๕๔๑ ขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มจาก ๑๔๗,๐๐๒,๘๘๗ ไร่ ในปี ๒๕๒๓ เป็น ๑๗๔,๘๕๘,๘๕๓ ไร่ ในปี ๒๕๔๑ แต่พื้นที่นา กลับลดลง จาก ๘๓,๗๒๑,๐๕๓ ไร่ เหลือ ๗๕,๕๔๐,๘๔๕ ไร่ ในปี ๒๕๔๑ จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเปลี่ยนมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่ในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นในภาพรวมนั้น “ที่นากลับลดลง” เปลี่ยนสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ รีสอร์ท หรือที่พักผ่อนหย่อนใจจำนวนมาก

นอกจากนี้ปัญหาการใช้ที่ดิน ความเสื่อมโทรมของดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ลดลง เนื่องจากการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรมายาวนานกลับเพิ่มปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่ทำการเกษตรมานานจะมีผลทำให้ผลผลิตของพืชลดลง^(๑๒) และผลผลิตของข้าวในนา ๑ ตัน จะต้องชดเชยด้วยปุ๋ยเคมีประมาณ ๑๐๐ กก.หรือปุ๋ยอินทรีย์จำนวน ๔๐๐ กก.จึงจะสมดุลกับที่สูญเสียไป^(๑๓)

๓) สารเคมีและสารเคมีเกษตร : จากสถิติการนำเข้าสารเคมีกลุ่มอินทรีย์และอนินทรีย์ ของกรมศุลกากร สถิติการขึ้นทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมประเภทการผลิตเคมีภัณฑ์ สารเคมี หรือวัสดุเคมี ในลำดับที่ ๔๒ ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม จากปี ๒๕๓๓ มีปริมาณสารเคมีอันตราย ๒.๕๘ ล้านตัน (นำเข้า ๑.๗๕ ล้านตัน ผลิตในประเทศ ๑.๒๓ ล้านตัน) ปี ๒๕๔๒ มีปริมาณสารเคมีอันตรายประมาณ ๑๓.๒๔ ล้านตัน (นำเข้า ๓.๓๗ ล้านตัน ผลิตในประเทศ ๙.๘๗ ล้านตัน) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้สารเคมีเพื่อการผลิตที่มีแนวโน้มสูงขึ้นมาโดยตลอด^(๑๔) รวมถึงการครอบงำของบริษัทข้ามชาติที่ผลิตสารเคมีและขยายฐานการผลิตเข้ามาในประเทศไทย เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรใช้สารเคมีในการผลิตพืชผลทางการเกษตรมากขึ้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความสำคัญกับงานควบคุมและกำจัดศัตรูพืชอย่างมาก จากผลการประชุมเชิงปฏิบัติการยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตรในรัฐบาลปัจจุบัน กระทรวงฯได้เสนอยุทธศาสตร์ ๑๒ ข้อ ภายใต้เงินงบประมาณ ๗๔๓๔๗.๒๘ ล้านบาท และได้จัดสรรส่วนแบ่งประมาณร้อยละ ๖๔ จากวงเงินรวมมาเพื่อการใช้จ่ายในยุทธศาสตร์เพิ่มผลผลิตต่อหน่วยผลิต โดยอีก ๑๑ ยุทธศาสตร์ที่เหลือได้รับจัดสรรในส่วนร้อยละ ๑-๑๐ เท่านั้น ในปีพ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๒ ประเทศไทยนำเข้าปุ๋ยและสารเคมี

เกษตรเป็นมูลค่า ๑๓,๔๓๖ และ ๖,๔๑๓ ล้านบาทตามลำดับ^(๑๕) ดังนั้นเม็ดเงินภายในประเทศในธุรกิจเกษตรเคมีจึงมีค่ามหาศาล โดยผู้จ่ายค่าปัจจัยเหล่านี้ในท้ายสุดคือเกษตรกรนั่นเอง เนื่องจากบริษัทสารเคมีเกษตรมีบทบาทและอิทธิพลในหมู่นักวิชาการเกษตรตลอดจนการส่งเสริมการเกษตรไทยมาโดยตลอด ประกอบกับภาครัฐส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรเพื่อขายและยังชีพ แต่ไม่มีมาตรการการควบคุมการผลิตอย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องตัดสินใจและผลิตเพื่อให้มีผลผลิตสูงสุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่จึงจำต้องลงทุนในปัจจัยสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมีเป็นอันดับแรก ปัญหาสารพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตรบั่นทอนสุขภาพของผู้บริโภคทั้งประเทศ และกระทบต่อการส่งออกผลผลิตไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดว่าผู้นำเข้าผลผลิตทางการเกษตรจะต้องแสดงถึงและสามารถยืนยันได้ว่าระบบการผลิตในแปลงปลูกครอบคลุมการผลิตที่คำนึงถึงความเข้าใจในหลักวิชาการและการรักษาสภาพแวดล้อมโดยองค์รวม ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรต้องกำหนดความชัดเจนด้านรากฐานการผลิตทางการเกษตรที่เข้มแข็งและต้องวางมาตรการการผลิตอย่างรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

๔) **ปัญหาคุณภาพน้ำ:** จากการศึกษาการปนเปื้อนจากมลพิษในแหล่งน้ำ ของกรมวิชาการเกษตร กองวัตถุมีพิษการเกษตร ได้วิเคราะห์ชนิดและปริมาณของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในแหล่งน้ำสำคัญๆ ของประเทศพบว่ามีสารตกค้างของสารพิษเหล่านี้ในแม่น้ำสำคัญหลายสายเกือบร้อยละ ๕๐ โดยเฉพาะกลุ่มออร์กาโนคลอรีน ออร์กาโนฟอสเฟต คาร์บาเมต และไพรีทรอยด์ นอกจากนี้แล้วมลภาวะทางน้ำที่เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน จากปศุสัตว์ และผลจากการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมทำให้สถานการณ์คุณภาพน้ำในชนบทเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานเชื้อกระดาษลงในบึงห้วยโจด จ.ขอนแก่น และกากน้ำตาลการปนเปื้อนจากมลพิษในแหล่งน้ำ มีผลทำให้เกิดการสูญพันธุ์ของปลา ๘๕ ชนิด และมีปลาตายปริมาณทั้งสิ้น ๔๖๓ ตัน^(๑๖) ทำลายปลาและสัตว์น้ำอื่นในลำน้ำพองนับเป็นตัวอย่างที่พึงสังวรและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ซ้ำอีกไม่ว่าที่ใดของประเทศ

๕) **ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ :** เนื่องด้วยน้ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ประเทศไทยจึงได้ให้ความสำคัญกับระบบชลประทานอย่างมาก เพื่อให้เกิดศักยภาพในการผลิตโดยภาพรวมและวัตถุประสงค์หลักของการชลประทานคือการมีน้ำใช้ในยามแล้ง ดังนั้นทรัพยากรน้ำประมาณร้อยละ ๕๐ ถูกใช้ไปเพื่อการเกษตร ปัญหาหลักด้านการจัดสรรน้ำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งคือการจัดสรรน้ำทุกประเภทในช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการทำนาปรัง(พ.ย.-พ.ค.) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักเกิดในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกและเป็นแหล่งน้ำสำหรับการใช้น้ำในเมือง นอกจากนี้แล้วกิจกรรมอื่นๆ เช่น บ่อกัก บ่อปลาขนาดใหญ่ สนามกอล์ฟและโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้าไปตั้งอยู่ในพื้นที่ทำการเกษตร ทำให้เกิดความขาดแคลนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำเช่นกัน

๔.๔ สังคมและวัฒนธรรม

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆทั้งในระดับโลกและระดับประเทศไทย ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจากเดิมเป็นแบบพอกินพอใช้(subsistence economy) มาเป็นแบบแข่งขันเสรีหรือระบบทุนนิยม มีการพัฒนาระบบการตลาดจากในชุมชนหรือท้องถิ่นเป็นการตลาดแบบสินค้าจำนวน

มาก (mass product) ปรับเปลี่ยนจากภาคการเกษตรเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการ นโยบายการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เป็นศูนย์กลางในเรื่องต่างๆและเรื่องเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมโดยรัฐ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทั้งด้านการผลิต การขนส่ง การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เป็นเหตุให้สภาพสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมได้รับอิทธิพลให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ในปัจจุบันเศรษฐกิจกลายเป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม ทำให้ความเชื่อทางศีลธรรมและจิตวิญญาณของคนไทย ถูกรวมอยู่ภายใต้อำนาจของระบบเศรษฐกิจ สังคมจึงขับเคลื่อนไปด้วยอำนาจของการโฆษณาและเงินตรา รูปแบบหรือพฤติกรรมการผลิตและบริโภคอาหารในสมัยใหม่ จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านจิตใจมากกว่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดได้ในอัตราที่สูงเกินความพอดี ซึ่งได้มีรายงานการศึกษาทางการแพทย์และโภชนาการมากมายที่สนับสนุนว่า แบบแผนการผลิตและบริโภคเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชนชาวไทยในปัจจุบันสูง ทั้งยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย ปัญหาด้านวัฒนธรรมการผลิตและการบริโภคอาหาร ประมวลเป็นหัวข้อได้ดังนี้

๑) การผลิตเพื่อกิน ซึ่งมองอาหารเป็นศูนย์กลางของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของเกษตรกรรม ที่เกื้อกูลระหว่างธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อม-มนุษย์ และความหลากหลาย/สมดุล การผลิตใช้เองเพื่อบริโภค ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรม และคำนึงถึงความปลอดภัย ได้หายไป เป็นการผลิตเพื่อขาย ซึ่งเน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวใช้สารเคมีจำนวนมาก ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์เชิงพาณิชย์ เข้ามาแทนซึ่งทำลายการพึ่งตนเองด้านอาหาร เป็นการพึ่งตลาด เช่น การต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และสารฆ่าแมลง การเกษตรที่ผลิตอาหารหลากหลายมีคุณค่า แปรเปลี่ยนเป็นการเกษตรภายใต้ตลาดเมล็ดพันธุ์ GMO^(๑๓) และตลาดของสารกำจัดวัชพืชและสารฆ่าแมลง เกษตรกรแปรจากผู้ผลิต เป็นผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรของบริษัทผู้เป็นเจ้าของสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

๒) วัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนอาหารแบบเกื้อกูล/แบ่งปัน เปลี่ยนเป็นการค้าอาหารที่มุ่งผลกำไร ประกอบกับความก้าวหน้าอย่างมากของการผลิตสารเคมีปรุงแต่งให้อาหารมีคุณสมบัติตามต้องการได้อย่างรวดเร็วมากเมื่อเทียบกับวิถีทางธรรมชาติ หนุนด้วยทุนนิยมเสรีกระแสหลักที่กระตุ้นให้เกิดความละโมภ ผู้ผลิตจึงใช้สารเคมีจำนวนมากเพื่อตกแต่งอาหารโดยมิได้คำนึงถึงผลเสียต่อผู้บริโภค โดยมีปัญหาทั้งเรื่องของการใช้สารเคมีที่ห้ามใช้ในอาหารเพราะเป็นอันตราย และสารเคมีที่ใช้ในอาหารได้แต่ใช้เกินปริมาณที่กำหนด

๓) กระแสการบริโภคอาหารนอกบ้าน จากการที่คนไทยต้องดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดในภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องหันออกมาบริโภคอาหารนอกบ้านมากขึ้น มีผลทำให้พฤติกรรมการบริโภคอาหารเปลี่ยนรูปแบบจากการปรุงประกอบอาหารรับประทานภายในครัวเรือน มาเป็นการบริโภคอาหารนอกบ้าน และซื้ออาหารปรุงสำเร็จมากขึ้น^(๑๔) จากการศึกษาของศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย พบว่าคนกรุงเทพฯต้องรับประทานอาหารปรุงสำเร็จนอกบ้านเฉลี่ยวันละ ๓ ล้านคน และซื้ออาหารจากร้านอาหารริมถนน วันละ ๑ ล้านคน รวมถึงการบริโภคอาหารจากศูนย์อาหารในศูนย์การค้า ที่มียอดการจำหน่ายอาหารพร้อมปรุง วันละ ๕๐,๐๐๐ ถาด และจากสรุปข้อมูลพื้นฐานงานสุขภาพอาหาร ปี

๒๕๔๑ ของกองสุขาภิบาลอาหารพบว่า มีร้านอาหารทั่วประเทศ(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จำนวน ๓๖,๑๗๓ ร้าน แผงลอยจำหน่ายอาหาร จำนวน ๓๐,๔๕๓ แผง ที่เป็นแหล่งบริการอาหารให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ

พฤติกรรมกรรมการบริโภคดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการจำหน่ายอาหารจากการค้าขายในวงแคบ เป็นระบบธุรกิจ โดยเฉพาะปัจจุบันมีการขยายธุรกิจอาหารโดยใช้ระบบบริหารแบบแฟรนไชส์^(๑๕) (Franchise) ทำให้ธุรกิจอาหารเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง และผู้ประกอบการรายย่อยจะถูกคัดออกจากระบบไปในที่สุด

๔) การแข่งขันในระบบธุรกิจอาหารซึ่งใช้การโฆษณากระตุ้นให้เกิดความต้องการเทียมเป็นอาวุธสำคัญ มีผลอย่างมากต่อการบริโภคอาหาร โดยการบริโภคแต่พอดี หลากหลาย จากอาหารที่ใกล้ตัว/มีในธรรมชาติ แปรเปลี่ยนเป็นการกินตามโฆษณา นิยมตามความทันสมัย กินอาหารแบบตะวันตก ซึ่งอุดมด้วยไขมัน เนื้อ กากน้อย เป็นการเปลี่ยนแปลงการบริโภคที่คนไทยได้รับเอาวัฒนธรรมการบริโภคอาหารแบบตะวันตกเข้ามาโดยไม่รู้ตัว เช่น การที่เยาวชนไทยหันมานิยมอาหารจานด่วน หรือ Fast Foods มากขึ้น เป็นต้นว่า ฮ็อตดอก แฮมเบอร์เกอร์ ไก่ทอด นานาเย่หื้อ ที่มีสัญลักษณ์ทางการค้าเป็นชื่อฝรั่ง แต่อาหารเหล่านี้ฝรั่งเองยังเรียกว่าอาหารขยะ Junk Foods^(๒๐) ที่น่าเป็นห่วงอย่างมากคือการนิยมกินอาหาร/ขนมกรุบกรอบในเด็กวัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งไม่มีความจำเป็นต่อร่างกาย ทำให้ท้องอืดและไม่ต้องการอาหารอีก แม้ว่าบริษัทต่างๆ จะปรับปรุงโดยเพิ่มสารอาหารที่มีประโยชน์ลงไปในอาหารเหล่านี้บ้าง แต่สิ่งที่สูญเสียไปคือบริโภคนิสัยที่ดีของเด็กไทย

๔.๕ การตลาดด้านอาหารและการเกษตร

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าแนวโน้มเรื่องการตลาดในระบบอาหารและการเกษตร ทั้งตลาดในท้องถิ่นและตลาดในระดับชาติ จะค่อย ๆ ถูกทำลายไปขึ้นต่อตลาดในระดับโลกมากขึ้น ๆ ตั้งแต่เรื่องวัตถุดิบ เช่น ตลาดเมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ไปสู่ผลิตภัณฑ์อาหาร ฯลฯ และไปจนถึงการกระจายสู่ผู้บริโภคในรูปของธุรกิจอาหารต่าง ๆ เป็นต้นว่า Super Market และ Franchise อาหารต่าง ๆ เป็นต้น

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆทั้งในระดับโลกและประเทศไทย ตลอดจนผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากเดิมเป็นแบบพอกินพอใช้ มาเป็นแบบแข่งขันเสรีหรือระบบทุนนิยม และปรับเปลี่ยนจากภาคการเกษตรเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการ ที่ต้องการสินค้าจำนวนมากมารองรับความต้องการของตลาด เป็นเหตุทำให้สภาพสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมได้รับอิทธิพลให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เศรษฐกิจจึงกลายเป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม ทำให้ความเชื่อทางศีลธรรมและจิตวิญญาณของคนไทยถูกรวมอยู่ภายใต้อำนาจของระบบเศรษฐกิจ สังคมจึงขับเคลื่อนไปด้วยอำนาจของการโฆษณาและเงินตรา รูปแบบหรือพฤติกรรมการผลิตและบริโภคอาหารในสมัยใหม่ ผลกระทบสำคัญที่ไม่อาจประเมินค่าได้คือ วิธีการผลิตแบบพาณิชย์ทำให้ศักยภาพในการพึ่งตนเองและแบ่งปันในชุมชนซึ่งเป็นรากฐานของสังคมไทยได้ถูกกลบหายไป ทั้งยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย

๕. สาเหตุของสถานการณ์ข้างต้นเปรียบเทียบกับความสอดคล้องของการดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

สถานการณ์ที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่ยั่งยืนในด้านความมั่นคงทางอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย ในหัวข้อนี้จึงวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้น และเชื่อมโยงเปรียบเทียบกับความสอดคล้องของการดำเนินงานของประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อนำเสนอข้อเสนอทางเลือกทิศทางการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

๕.๑ การแพร่กระจายของทุนนิยมข้ามชาติ และการเมืองในภาคเกษตรกรรม

กระแสทุนนิยมมีผลต่อการวางแผนพัฒนาของประเทศ เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมานั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อิงการค้าระหว่างประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศเป็นด้านหลัก นโยบายที่เร่งรัดปริมาณการผลิตอาหารตามกระแสการแข่งขันของตลาดเสรี ทำให้ต้องพึ่งพาระบบตลาดซึ่งอิงกับระบบตลาดสากล และต้องพึ่งพาเทคโนโลยีสมัยใหม่ และการนำเข้าสารเคมี ส่งผลให้ลดความหลากหลายของสายพันธุ์พืชและสัตว์ การทำลายระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมมากมายตามมา(ดูภาคผนวก ๒ ประกอบ)

ปัจจุบันนโยบายของรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปบ้างตั้งแต่แผนฯ ๘ เป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนมากขึ้น อย่างไรก็ตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐในด้านระบบอาหารและการเกษตรก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน(ดูภาคผนวก ๓) ซึ่งถึงแม้จะให้ความสำคัญกับการผลิตอาหาร แต่เป็นเพียงความสำคัญที่อยู่ในฐานะของต้นทุนการผลิต โดยใช้ทุนธรรมชาติที่ประเทศไทยมีอยู่เพื่อมุ่งตอบสนองการกระตุ้นสภาพทางเศรษฐกิจ ที่ดัดแปลงเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และทิ้งของเสียกลับสู่สิ่งแวดล้อม แม้แต่นโยบายเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ ซึ่งเน้นความหลากหลายในการผลิตแบบการเกษตรเชิงผสมผสาน (integrated farming) เพื่อให้เพียงพอกับบริโภคในครัวเรือน ผลผลิตที่เหลือยังสามารถนำไปขายเพิ่มพูนรายได้ และเป็นการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อมไปด้วยก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวคิดทฤษฎีที่เป็นภาพฝัน ในความเป็นจริงยังคงมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจการเกษตรอยู่ดังเดิม

๕.๒ เราพัฒนาจากจุดอ่อน^(๒๑)

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่เน้นการแก้ปัญหาจากจุดอ่อนของประเทศที่มีอยู่ ทำให้ต้องพึ่งพิงจากภายนอกประเทศ เช่น เทคโนโลยีสมัยใหม่ อุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้เราเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และถูกกระทำอยู่ตลอดเวลา เพราะจุดอ่อนของเรากลายเป็นจุดแข็งของคนอื่น ที่เขาสามารถดัดแปลงเอาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของเราอย่างไม่รู้จบ

๕.๓ การแก้ปัญหาอย่างแยกส่วนขาดการจัดการในภาพรวม

ในระบบราชการประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับ มีหน่วยงานควบคุมตลอดห่วงโซ่อาหาร นับจากการเริ่มปลูก เลี้ยง แปรรูป จนถึงการบริโภคกว่า ๒๐ หน่วยงาน ทั้งในสังกัดกระทรวงสา

ธารณสุข เกษตรและสหกรณ์ อุตสาหกรรม มหาดไทย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักนายกรัฐมนตรี รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ทำให้เกิดช่องว่าง และความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน รวมถึงความไม่ชัดเจนในบทบาทของตนเองตามกฎหมาย(ดูภาคผนวก ๔) ส่วนในภาคองค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน ผู้บริโภคไทยนิยมแก้ปัญหาในระดับปัจเจก ไม่นัดในการรวมกลุ่มเพื่อเป็นพลังในการต่อรองกับผู้ผลิต ทั้งยังมีจุดอ่อนในการใช้สิทธิและการทำหน้าที่ผู้บริโภคที่ดี เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม จากพัฒนาการขององค์กรเอกชนและองค์กรประชาชนไทยจากปี ๒๕๑๒ ถึงปัจจุบัน มีองค์กรที่มีกิจกรรมการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร ๕๕ องค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ทำงานเป็นอิสระต่อกันมิได้ดำเนินการร่วมกันภายใต้แผนหรือทิศทางแนวทางในระดับประเทศ^(๒๒)

การดำเนินงานแบบแยกส่วนเช่นนี้ทั้งที่ทุกอย่างเชื่อมโยงกันหมด ประกอบกับเราถูกสอนให้คิดในระดับเล็ก ๆ คิดเฉพาะทาง/เฉพาะถิ่น ทำให้ไม่เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการบ่อนทำลาย ซึ่งกำลังดำเนินไปอย่างรวดเร็วและน่ากลัว ในระบบอาหารก็เช่นกัน เราต้องการแก้ปัญหาความยากจนด้วยการเพิ่มผลผลิตทางอาหาร สร้างรายได้จากอาหาร จึงใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ มากมาย เพื่อเพิ่มผลผลิต และวัดเพียงส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ได้โยงกับผลกระทบด้านอื่นที่ตามมา เช่น ระบบคิดที่มีความละโมภ การบริโภคที่เกินจำเป็น การใช้สารเคมีจำนวนมากซึ่งสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทำลายสิ่งแวดล้อม สุขภาพที่เสื่อมโทรมลงของเกษตรกรและผู้บริโภค ซึ่งถ้าคิดถึงสิ่งเหล่านี้ประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้ที่ดูเหมือนเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มการผลิต/ขายนั้น แท้ที่จริงแล้วในภาพรวมก่อให้เกิดความสูญเสียมากกว่าที่จะได้รับ

การดำเนินงานแบบแยกส่วน ต่างคนต่างทำ โดยไม่มีทิศทางร่วมกันทั้งในระบบราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของไทยที่ผ่านมา จึงไม่สามารถนำสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนได้

๕.๔ เราพัฒนาโดยใช้อำนาจและการสั่งการจากผู้(ที่คิดว่าเป็น)ผู้รู้ คนที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงผู้ทำกิจกรรมตามคำสั่ง ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โครงสร้างการบริหารงานของไทยจึงเป็นโครงสร้างเชิงอำนาจ เป็นโครงสร้างแนวดิ่ง และขาดการตรวจสอบเพื่อปรับแก้ให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพที่เพิ่มพูนยิ่ง ๆ ขึ้นไป

๕.๕ กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาของไทย ไม่ใช่องค์ความรู้ของประเทศเป็นฐาน แต่พัฒนาจากภายนอกและการด้อยการศึกษา รู้ไม่เท่าทันของภาคประชาชน ความคิดฟุ้งหา ไม่ภาคภูมิใจในความเป็นไทยของตน

กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาของไทยไม่ใช่องค์ความรู้ของประเทศเป็นพื้นฐาน แต่พัฒนาโดยใช้ความรู้จากภายนอกโดยเฉพาะจากสังคมตะวันตก ซึ่งมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างอย่างมากจากสังคมตะวันออกเช่นไทย ขณะเดียวกันก็กดทับภูมิปัญญาของเราเอง การพัฒนาของเราจึงอยู่บนฐานของการพึ่งพาคนอื่น ไม่ภาคภูมิใจในความเป็นไทยของตนเอง และไม่มีรากที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตเดิม เมื่อผนวกกับการแพร่ขยายของลัทธิบริโภคนิยมทำให้ไทยสูญเสียวัฒนธรรมการผลิตและการบริโภคอาหาร วิธีการผลิตแบบพอเพียง แบ่งปันเกื้อกูลกันในชุมชน ถูกแทนที่ด้วยวิถีชีวิตที่พึ่งพาระบบตลาดเป็นหลัก

ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเท่าเทียม อีกทั้งการบริโภคตามค่านิยมสมัยใหม่ตามกระแสการโฆษณา ยังส่งผลถึงระบบสุขภาพของประชาชนด้วย

๖. ข้อเสนอทางเลือกของการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมในสังคมไทย ^(๒๓) **Earth Summit ๒๐๐๒**

การดำเนินงานด้านความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน เนื่องจาก “ปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เป็นปัญหาหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงทางอาหารในระดับโลก ในขณะเดียวกันปัญหาในระดับโลก ก็ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้” ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับวิธีการทำงานในแนวทางใหม่ เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วต่อเชื่อมไปสู่ความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรต่าง ๆ ดังนี้

๖.๑ พัฒนาจากจุดที่มีศักยภาพ

“อาหารและการเกษตร” เป็นจุดแข็งที่สุดเรื่องหนึ่งของประเทศ โดยไทยมีทั้งทรัพยากรอาหารที่มีคุณค่า ภูมิปัญญาด้านการผลิต การประยุกต์ดัดแปลง จนอาหารไทยมีความหลากหลายอย่างเฉพาะตน ซึ่งรวมไปถึงด้านรสชาติด้วย ซึ่งหากประเทศไทยสามารถรักษาจุดแข็งเรื่องนี้ของเราไว้ได้ และพัฒนาจากเรื่องที่เรามีศักยภาพ ก็จะทำให้คนไทยสามารถอยู่ได้อย่างสุขสบาย แม้ว่าทั่วโลกจะปั่นป่วน วิกฤตอย่างไรก็ตาม เรื่องอาหารและการเกษตรจะเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่จะทำให้เราฟื้นจากวิกฤตและต่อสู้กับกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมั่นคง ซึ่งในระบบอาหารจะมั่นคงได้ โดยพื้นฐานต้องมีฐานทรัพยากรที่เป็นบ่อเกิดของระบบอาหารและถือเป็นปัจจัยในการผลิตอาหารที่มั่นคงและอุดมสมบูรณ์ อันได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ผู้ผลิตซึ่งคือเกษตรกรเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตเหล่านี้ด้วย ^(๒๔)

๖.๒ การปรับกระบวนทัศน์ใหม่ของความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมในสังคมไทย

ควรต้องมีการประเมินด้วยการวิจัยอย่างจริงจังในเรื่องของระบบคิดและวิธีดำเนินงานที่ผ่านมาทั้งในระดับโลกและระดับประเทศที่เน้นเรื่องรายได้และการเพิ่มผลผลิต เปรียบเทียบผลที่ได้กับสิ่งที่สูญเสีย ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจสังคม รวมถึงคุณค่าของความเป็นคน(จิตวิญญาณ)และระบบวัฒนธรรม แล้วเสนอให้สังคมได้รับรู้ โดยเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ประเมินภายในประเทศกับสถานการณ์/สนธิสัญญาระดับโลก ปลุกกระแสสังคมให้มีการสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ด้านอาหารและการเกษตรที่เกื้อกูลต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และจิตวิญญาณของคนในสังคม ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกันทั้งภายในและระหว่างประเทศโดยเฉพาะเสนอให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภคที่เราต่างคุ้นเคยเรียกกันว่า“ระบบตลาด” ที่ให้ค่าความสำคัญระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคอย่างเท่าเทียมกันและมีความสัมพันธ์อย่างเกื้อกูล โดยไม่คำนึงถึงกำไรสูงสุด หรือบริโภคสินค้าดี แต่ผู้ผลิตไม่ได้รับราคาที่เป็นธรรม

ตลอดถึงการฝึกให้คนในสังคมเห็นภาพใหญ่อย่างเป็นระบบ คิดอย่างเป็นองค์รวม และสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนในสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแนวทางที่ยั่งยืน

๖.๓ การจัดการในภาพรวม

การมีวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ร่วมที่บูรณาการ แผนหลัก/มาตรการระดับชาติ และการปรับโครงสร้างการบริหารด้านอาหารและการเกษตรของประเทศ เพื่อเชื่อมโยงร้อยเรียงการดำเนินงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างต่อเนื่องครบวงจร และมีพลังที่จะขับเคลื่อนระบบอาหารและการเกษตรในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน(ดูภาคผนวก ๕ ประกอบ)

การจัดการในระดับนโยบายควรเน้นที่กลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส มีการจำแนกกลุ่มเกษตรกรเพื่อความยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหาร กับเกษตรกรกลุ่มผลิตเพื่อการค้าให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์รูปแบบการแก้ปัญหาได้ตรงจุด โดยเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของนักวิชาการ ผู้บริหาร นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระดับสูงกว่าการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขาย เป็นการบูรณาการเรื่องอาหารกับการดำรงชีวิต และการดำเนินงานดังกล่าว ควรเน้นนโยบายชุมชนเข้มแข็งเพื่อสังคมเข้มแข็ง ที่มาจากความร่วมมือของบุคคลในพื้นที่ โดยใช้กระบวนการกลุ่มเพื่อปรับแนวคิดและคิดอาวุธทางปัญญาให้กลุ่มเกษตรกร ผู้ผลิต-จำหน่ายและผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความต้องการที่มีคุณภาพและพัฒนาสู่ความยั่งยืนในที่สุด

การจัดการในระดับชุมชน ควรเป็นการจัดการในรูปแบบ Community Support Agriculture ที่ทุกคนในชุมชนต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งการผลิตและการบริโภคเพื่อให้ได้รับการตอบสนองที่เป็นความต้องการของชุมชน และการตัดสินใจในการจัดการโดยนำเสนอจากล่างสู่บนเพื่อเป็นข้อเสนอแนะนโยบายระดับประเทศ

ปัญหาสำคัญของระบบอาหารในประเทศอยู่ที่การกระจายอาหารสู่ผู้บริโภคอย่างไม่เท่าเทียม ซึ่งรัฐจะต้องให้ความสำคัญและลงทุนในเรื่องนี้เพื่อทราบสถานการณ์ที่เป็นจริงและสร้างความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องในการหาทางแก้ไขปัญหา โดยให้ผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดการตลาด(มิใช่มาจากบรรษัทรายใหญ่) ในการแก้ปัญหาการผลิตในระดับประเทศ ควรมีการศึกษาเชิงลึกในผลผลิตที่สำคัญแต่ละชนิดอย่างครบวงจร แล้วเสนอทางออก/แนวทางดำเนินงานร่วมกัน

๖.๔ ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นพันธมิตร

การนำเสนอความจริงเกี่ยวกับระบบการค้าอาหารและการเกษตรอุตสาหกรรมระดับโลก โดยเฉพาะบทบาทของสนธิสัญญาต่าง ๆ สู่ทุกสังคมให้รู้เท่าทันบรรษัทข้ามชาติที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม และร่วมมือกันระหว่างประเทศพันธมิตร ในการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ด้านอาหารและการเกษตร โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการอาหารของชุมชนและท้องถิ่น นำการจัดการเรื่องอาหารมาอยู่ในขอบเขตที่ชุมชนต่าง ๆ สามารถดูแลได้ ซึ่งใช้พลังงานน้อยกว่า มีการขนส่งในระยะใกล้และได้อาหารที่สดใหม่และหลากหลายกว่า รวมทั้งสามารถจะพลิกฟื้นผู้ผลิตรายย่อยจากชุมชนท้องถิ่นทั่วโลกได้ มีการปรับการจัดการในภาพรวม โดยร้อยเรียงเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย เป็นพลังหนุนเสริมซึ่งกันและกัน ต่อรองและกดดันให้ประเทศทั่วโลกร่วมกันสร้างสรรค์กติกาที่เป็นธรรมต่อทุกประเทศอย่างเท่าเทียม เพื่อนำสู่สันติภาพและความเป็นธรรม

ในส่วนของการเจรจาในระดับโลกที่ผ่านมา การตัดสินใจเชิงนโยบายมาจากคนจำนวนน้อย ในส่วนกลางหรือระดับบนของประเทศ จำเป็นต้องขยายสิ่งเหล่านี้สู่คนส่วนใหญ่ในสังคมให้มากขึ้น (มิใช่ปล่อยให้นักวิชาการซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในระบบอาหารเป็นตัวแทนประเทศแต่ฝ่ายเดียว) แล้วร่วมกัน ตั้งเคราะห์เป็นนโยบายหรือจุดยืนของประเทศร่วมกันนำไปเจรจาสู่เวทีระดับโลกต่อไป

๖.๕ การสร้างค่านิยมระดับโลก

การปรับเปลี่ยนค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับวัตถุดิบของหรือเศรษฐกิจเงินตรา จากการยึดเงินเป็นปัจจัยหลักของการดำรงชีวิต มาเป็นการเน้นคุณค่าของจิตใจและสิ่งที่ให้คุณประโยชน์ต่อชีวิตและสังคมอย่างแท้จริง เช่น อาหารที่ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งของแต่เป็นเนื้อแท้ของทุกชีวิต และการเกษตรกรรมที่เป็นรากฐานสำคัญของสังคมมนุษย์ การปรับเปลี่ยนค่านิยมที่หันกลับมาเคารพคุณค่าของอาหารและการเกษตรกรรมอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมนั้น ย่อมส่งผลให้ชีวิตและสิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- ^๑ Gro Harlem Brundtland et al, Our Common Future : The World Commission on Environment and Development, Oxford, New York, ๑๙๘๗
- ^๒ Michael Keating, แผนปฏิบัติการ ๒๑ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, กระทรวงการต่างประเทศ, สมาคมเพื่อชีวิต และ สิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๗
- ^๓ โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย, “อาหารและสาธารณสุข : คู่ความถ่วงน้ำหนักใหม่ หรือความไม่เป็นที่ธรรมยิ่งขึ้น”, รายงานฉบับที่ ๗ ประมวล วิเคราะห์ สถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทย, กรกฎาคม – กันยายน ๒๕๔๓, เอกสารอัดสำเนา, ๒๕๔๓
- ^๔ เฮเลนา นอร์เบอร์ก-ฮอดจ์ : โลกาภิวัตน์กับชุมชนที่ยั่งยืน บทเรียนแห่งลาดักและทางเลือกใหม่อันหลากหลายจากทั่วโลก, สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕
- ^๕ กองสุขาภิบาลอาหาร, สรุปสถานการณ์สุขาภิบาลอาหาร : ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความสะอาดปลอดภัย เพื่อ ผู้บริโภคภายในประเทศ, กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, กรกฎาคม ๒๕๔๓
- ^๖ อติศักดิ์ ศรีสรรพกิจ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เฉลิม นวัตกรรม ๓๑/๑๒/๔๔
- ^๗ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , แผนกลยุทธ์การวิจัยด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ตามวาระการวิจัยแห่งชาติในภาวะวิกฤติเพื่อฟื้นฟูชาติ, ๒๕๔๓
- ^๘ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย : กระแสทรรศน์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑๐๖๔ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔
- ^๙ กองสุขาภิบาลอาหาร, สรุปสถานการณ์สุขาภิบาลอาหาร : ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความสะอาดปลอดภัย เพื่อผู้บริโภคภายในประเทศ, กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, กรกฎาคม ๒๕๔๓
- ^{๑๐} Norman, “Report on Comparision of New and Old Development Areas”, ๑๙๘๔ กล่าวถึงโครงการพัฒนาเกษตรในภาคเหนือของประเทศไทย ผลผลิตของข้าวโพดในพื้นที่ป่าที่บุกรุกใหม่จะอยู่ระหว่าง ๑๓๐-๔๒๓ ผลิตข้าวไร่ในพื้นที่ป่าบุกรุกใหม่จะเฉลี่ย ๒๒๑ กก.ต่อไร่ และลดลงเหลือ ๑๑๔ กก.ต่อไร่ ในพื้นที่ทำการเกษตรมานานแล้ว
- ^{๑๑} สรสิทธิ์ วัชรโรทยาน, “ปัญหาเรื่องที่ดินกับการเกษตรกรรม”, ๒๕๓๕ กล่าวถึงผลผลิตข้าวในนา ๑ ตัน จะทำให้ดินสูญเสียปุ๋ยไนโตรเจน ไป ๒๐ กก. ฟอสฟอรัส ๑๑ กก. ซึ่งควรชดเชยด้วยปุ๋ยเคมี ๑๐๐ กก. หรือปุ๋ยอินทรีย์จำนวน ๔๐๐ กก. จึงจะสมดุลกับที่เสียไป แต่เกษตรกรได้ใส่ปุ๋ยทดแทนในอัตราที่ต่ำมาก จึงมีผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง
- ^{๑๒} สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๓, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, มกราคม ๒๕๔๔

- ๑๓ สุกรานต์ ไรจงไพรวงศ์, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย ๒๕๔๒-๒๕๔๓ มูลนิธิโลกสีเขียว, ๒๕๔๔
- ๑๔ มิ่งสรรพ ขาวสอาด และอดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา, ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำการสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๓๘
- ๑๕ กระแสทรรศน์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑๐๖๔ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ กล่าวถึงรัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการนำเข้าอาหารGMO ซึ่งควรมี ๒ ลักษณะคือ ๑)การกำหนดมาตรฐานการจำหน่ายในเชิงการค้า และ๒)มาตรการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปัจจุบันมีกฎหมายฉบับเดียวที่ควบคุมการนำเข้าพืชGMO คือ พรบ.กักพืช ๒๕๐๗ ซึ่งควบคุมการนำเข้าพืชต่างถิ่นเข้าในประเทศ ด้วยการประกาศให้เป็นสิ่งต้องห้าม ปี ๒๕๓๗ ได้ประกาศให้พืชGMO ๔๐ รายการเป็นพืชห้ามนำเข้ายกเว้นเพื่อการศึกษาวิจัย ดังนั้นเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงมิได้ต้องการควบคุมพืชGMO โดยเฉพาะ จึงมีช่องว่างหลายประการ ได้แก่ ไม่มีการควบคุมการนำเข้าสัตว์และจุลินทรีย์ ใช้ไม่ได้กับพืชที่เปลี่ยนแปลงสภาพแล้ว และพืชGMO ที่นอกเหนือ ๔๐ รายการก็สามารถนำเข้าได้อย่างเสรี จึงทำให้สามารถมีการลักลอบนำเข้าพืชGMO/ขอนำเข้าเพื่อวิจัยแต่แท้จริงใช้เพื่อการอื่น โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว
- ๑๖ คณะกรรมการวิชาการด้านสาธารณสุข, บทวิเคราะห์และข้อเสนอ เพื่อการพัฒนาสุขภาพของคนไทยในทศวรรษหน้า, สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย, มปป.
- ๑๗ เกษตรพรรณ ฉบับที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ : ร้านแฟรนไชส์เพิ่มจาก ๑,๕๐๐ แห่งในปี ๒๕๓๗ เป็นมากกว่า ๔๐,๐๐๐ แห่งในปี ๒๕๔๐ มูลค่าธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยสูงถึง ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยธุรกิจอาหารได้รับความนิยมสูงสุดประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งได้แก่ ธุรกิจอาหาร Fast Food เบเกอรี่ สุกี้ สะเต็ก ก๋วยเตี๋ยว ไอศกรีม กาแฟและอาหาร ชีวสมุนไพรร(จำหน่ายอาหารเสริมสุขภาพที่มีสมุนไพรวัดคุณค่า)
- ๑๘ ฉลาดชาย รมิตานนท์, พฤติกรรมการกินภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง:มิติมุมมองแบบสหวิทยาการ, การประชุมวิชาการวิทยาศาสตร์สุขภาพ 14-22 สิงหาคม 2539, สถาบันวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : หน้า 75-91
- ๑๙ ประเวศ วะสี, ศ.นพ., ปาฐกถา “อาหารไทย อาหารพลโลก” ในการประชุมเวทีสาธารณะเพื่อวิพากษ์แผนความมั่นคงทางอาหาร วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ณ โรงแรมโซลทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ
- ๒๐ กองสุขภาพิบาลอาหาร,สรุปสถานการณ์สุขภาพิบาลอาหาร : ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความสะอาดปลอดภัย เพื่อผู้บริโภคภายในประเทศ, กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, กรกฎาคม ๒๕๔๓
- ๒๑ ประเวศ วะสี, ศ.นพ., ปาฐกถา
- “อาหารไทย อาหารพลโลก” ในการประชุมเวทีสาธารณะเพื่อวิพากษ์แผนความมั่นคงทางอาหาร วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ณ โรงแรมโซลทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ

- “ยุทธศาสตร์อาหารแห่งชาติ” ในการประชุมวิชาการ “โภชนาการ’๕๕” อาหารและโภชนาการ เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ (Food and Nutrition for Health Promotion) วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

^{๒๒} ข้อเสนอรวบรวมจากเวทีสาธารณะ ความมั่นคงทางอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย ณ ห้องประชุมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรม

จากแผนปฏิบัติการที่ ๒๑ ที่ประเทศต่างๆ ได้สร้างกติกาขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ระบบนิเวศโลกในรูปของอนุสัญญาพหุภาคีระหว่างประเทศ ได้แก่

๑. อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อวิกฤติการณ์การสูญเสียชนิดพันธุ์และระบบนิเวศ ซึ่งมีสาเหตุทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า นำไปสู่การทำลายนิเวศธรรมชาติ การประมงเกินกำลังผลิต มลภาวะและอื่นๆ ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพ ทางพันธุกรรมในชนิดพันธุ์ถูกทำลายไปด้วย

ประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฯ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๐ จนถึงปี ๒๕๔๓ ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน จึงยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ

ประเด็นปัญหาในกรณีความขัดแย้งที่มีการคัดค้านไม่ให้รัฐบาลไทยลงนามในอนุสัญญาฯ เพราะฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าการที่ยังไม่ได้ลงสัตยาบันจะทำให้เสียเปรียบการไม่ได้รับการคุ้มครองทางทรัพยากรชีวภาพ แต่ฝ่ายที่มีความเห็นตรงข้ามเกรงว่าถ้าเข้าร่วมจะเป็นการเปิดให้เข้ามานำทรัพยากรชีวภาพของไทยออกไปเพื่อผลประโยชน์ในเชิงการค้า ทำให้เกิดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศ

๒. อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก

มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งและขยายพื้นที่รองรับก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ สำหรับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๗ โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘ ส่วนพิธีสารเกียวโต ประเทศไทยได้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน

พันธกรณีที่สำคัญภายใต้พิธีสารเกียวโต ได้แก่ พันธกรณีที่กำหนดให้ประเทศภาคีอนุสัญญาทุกประเทศ กำหนดนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจก โดยประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับประเทศไทยมีพันธกรณีแต่เพียงการจัดทำรายงานแห่งชาติ ประกอบด้วยบัญชีรายการแห่งชาติว่าด้วยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีได้ถูกควบคุมโดยพิธีสารมอนทรีออล ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนโตรเจนออกไซด์ ไนตรัสออกไซด์ และสารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ประเภทมีเทน สาขาการผลิตต่างๆ ได้แก่ พลังงาน การคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรม การกำจัดของเสีย ป่าไม้ การเกษตรและปศุสัตว์ โดยใช้ปี ๒๕๓๗ เป็นฐาน

การศึกษาเพื่อจัดทำบัญชีรายการแห่งชาติว่าด้วยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีได้ถูกควบคุมโดยพิธีสารมอนทรีออล พบว่า ในปี ๒๕๓๓ ประเทศไทยปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ๑๖๔ ล้านตัน ร้อยละ ๐.๖๓ ของปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของโลก โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๔๓ เป็นการปล่อยมาจากกิจกรรมการทำลายป่าไม้ นอกจากนี้มีการปล่อยก๊าซมีเทน ๒.๘ ล้านตัน ร้อยละ ๑.๑๒ ของปริมาณการปล่อยก๊าซมีเทนของโลก โดยส่วนใหญ่เป็นการปล่อยจากกิจกรรมการทำนาข้าว (ร้อยละ ๖๕) ปศุสัตว์ (ร้อยละ ๒๔) และจากผลการศึกษาในปี ๒๕๓๗ พบว่าประเทศไทยปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ๒๐๒ ล้านตัน โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๕๒ เป็นการปล่อยมาจากภาคพลังงาน มีการปล่อยก๊าซมีเทน ๓.๒ ล้านตัน โดยส่วนใหญ่เป็นการปล่อยจากกิจกรรมภาคเกษตร ร้อยละ ๕๑ ในจำนวนนี้ปล่อยจากนาข้าวร้อยละ ๗๓ และปศุสัตว์ ร้อยละ ๒๔

๓. อนุสัญญาไซเตส

หลักการดำเนินการของอนุสัญญาไซเตส คือ การควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าทั้งหมดที่มีชีวิตหรืออวัยวะของสัตว์ ส่วนประกอบของพืชที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือมีแนวโน้มว่าจะสูญพันธุ์ได้ ถ้าปล่อยให้มีการค้าขายกันอย่างเสรี โดยประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาในปี ๒๕๑๘ และให้สัตยาบัน วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๖

โดยหลักการของอนุสัญญาไซเตสและวิธีการปฏิบัติแล้ว จะไม่กระทบต่อการค้าสัตว์และพืชที่ถูกกฎหมาย และจะเป็นการประนีประนอมระหว่างการอนุรักษ์และการค้าให้ดำเนินไปด้วยกันได้ แต่ผลกระทบทางการค้านั้นจะกระทบต่อธุรกิจการลักลอบค้าสัตว์และพืชที่ผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ บทเรียนของประเทศไทยคือ การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาโดยมิได้มีการเตรียมกฎหมายในประเทศรองรับ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน

๔. อนุสัญญาบาเซล

เป็นอนุสัญญาที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้ามแดน โดยเฉพาะกากที่เป็นภัยเกิดจากวัตถุดิบหรือกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมยุคใหม่ เช่น อุตสาหกรรมเคมีและปิโตรเคมี อิเล็กทรอนิกส์ อัญมณี ปูน และสารปราบศัตรูพืช ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา คือการไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับกากที่เป็นภัย แต่ต้องการมีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่มีกฎหมายและการเฝ้าระวังที่ครอบคลุมเข้มงวดเหมือนประเทศอุตสาหกรรม ไม่มีองค์ความรู้และความตระหนักรู้ของประชาชน และค่าใช้จ่ายในการกำจัดกากต่ำกว่าประเทศอุตสาหกรรม ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐

ภาคผนวก ๒ การค้าอาหาร/เกษตรอุตสาหกรรมระดับโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรของประเทศโลกที่ ๓^{*}

(อยู่ใน power point เพิ่ม “เกษตร” แผ่นที่ ๒)

ภาคผนวก ๒ การค้าอาหาร/เกษตรอุตสาหกรรมระดับโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรของประเทศโลกที่ ๓^{*}

โลกทัศน์ : กระตุ้นให้เกิดความอยากรู้ → บริโภคเกินจำเป็น/เบียดเบียนธรรมชาติด้วยละโมภ



^{*} วันทนา ศิวะ : ปล้นผลิตผล : ปฏิบัติการจีเอ็มโอเสี่ยงอาหารโลก, สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, ๑ ธันวาคม ๒๕๔๔

ภาคผนวก ๓ นโยบายของประเทศไทยด้านระบบอาหารและการเกษตร

ประเทศไทยได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอาหารดังนี้

๑ นโยบายที่เน้นการแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจโดยใช้ฐานการผลิตทางการเกษตรได้แก่

นโยบายการท่องเที่ยวไทย ที่เป็นการหารายได้เข้าประเทศจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยมี “อาหารไทย” เป็นวัตถุดิบหลักเรื่องหนึ่งของการท่องเที่ยว และกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดนโยบายให้มีโครงการสุขภาพอาหารส่งเสริมการท่องเที่ยว สนับสนุนเศรษฐกิจไทย (Clean Food Good Taste)

นโยบายธุรกิจชุมชน ที่ใช้แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวคิดหลักในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประชาชน และเน้นการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

นโยบายสินค้าด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ที่รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค และวิธีการที่จะดำเนินการต่อสินค้านั้น

นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่เน้นมาตรการเร่งด่วนด้านการเงินให้แก่ภาคการผลิต ภาคธุรกิจการค้า และธุรกิจบริการ ซึ่งอุตสาหกรรมด้านอาหารและแปรรูปอาหารเป็นกิจกรรมส่วนใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล

นโยบายเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารมุ่งสู่การเป็นซูเปอร์มาร์เก็ตโลก เนื่องจากประเทศไทยมีปัจจัยพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตสินค้าประเภทอาหาร ไม่ว่าจะเป็นความอุดมสมบูรณ์ ความหลากหลายของวัตถุดิบ ตลอดจนความได้เปรียบในด้านฝีมือ แรงงาน และความชำนาญเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ ที่รัฐบาลจะผลักดันประเทศไทยให้เป็นผู้ส่งออกอาหารเลี้ยงโลกหรือเป็นซูเปอร์มาร์เก็ตของโลก

นโยบายส่งเสริมร้านอาหารไทยและภัตตาคารไทยไปต่างประเทศ โดยให้มีการขยายตัวในรูปแบบแฟรนไชส์ร้านอาหารไทยและภัตตาคารไทยไปทั่วโลก

นโยบายส่งเสริมการส่งออกอาหารฮาลาล ที่มุ่งเน้นการส่งออกสินค้าอาหารที่ผ่านการตรวจสอบ และรับรองผลิตภัณฑ์อาหารที่มีกรรมวิธีการผลิตที่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม ไปยังประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามเพิ่มมากขึ้น

๒ นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แก่

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดไว้เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยเร่งรัดในสาระที่สำคัญ คือ

นโยบายการปรับโครงสร้างทางเกษตร ที่เน้นการส่งเสริมการผลิตเป็นพื้นที่ใหญ่ ที่เชื่อมโยงการตลาดและการแปรรูปอย่างครบวงจรในลักษณะเกษตรอุตสาหกรรมและลดความเสี่ยงในการทำการเกษตรของเกษตรกรรายย่อยลง โดยส่งเสริมกิจกรรมเกษตรผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ

นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต ดำเนินการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการทำการเกษตร และขยายฐานการผลิตเพื่อจัดหาวัตถุดิบ ให้สามารถรองรับอุตสาหกรรมเกษตรที่เกิดขึ้น

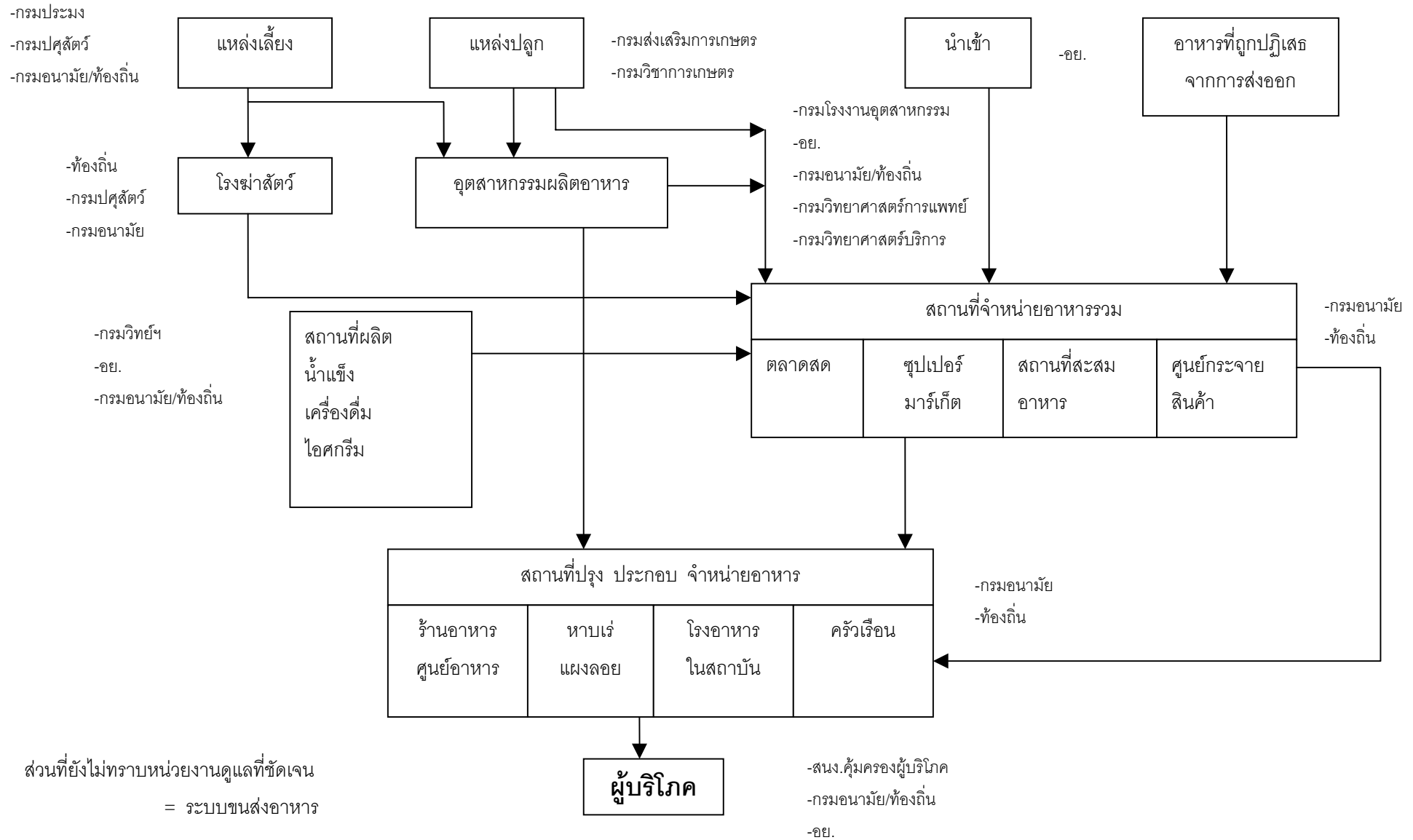
นโยบายการปรับปรุงคุณภาพ ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกโดยให้มีการพัฒนาระบบการผลิตแบบครบวงจร ให้มาตรฐานสินค้าสอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยระหว่างประเทศ

นโยบายปุ๋ยและสารเคมี ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้ใช้ควบคู่ไปกับปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยชีวภาพ ตลอดจนปรับปรุงบำรุงดิน และสภาพแวดล้อมชุมชนในระยะยาว

นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ชายฝั่งทะเล

ภาคผนวก ๔ วงจรอาหารและการกำกับดูแลของภาครัฐ

วงจรอาหาร



ภาคผนวก ๕ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงทางอาหารในสังคมไทย

จากการประชุมเวทีสาธารณะเพื่อวิพากษ์แผนความมั่นคงทางอาหารเพื่อสุขภาพ ๔ ครั้ง ซึ่งจัดโดยกรมอนามัย ในปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔ โดยมีกลุ่มภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนทั่วไป ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางอาหารของสังคมไทย ได้นำเสนอ

ข้อเสนอด้านวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เพื่อการดำเนินงานด้านอาหารในอนาคต ว่าต้องอยู่บนหลักการของการจัดการอย่างเป็นระบบในระดับชาติ กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมไม่แยกส่วน ตั้งแต่การปฏิรูปวิธีการผลิตและแปรรูปภาคเกษตรโดยจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรให้เหมาะสม สนับสนุนการเกษตรครัวเรือนเป็นพื้นฐาน แล้วจึงพัฒนาสู่การพาณิชย์ในกลุ่มชุมชนสหกรณ์อย่างมีอำนาจต่อรอง เท่าทันตลาด การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่แข่งขันในตลาดโลก ต้องได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม โดยไม่ผูกโยงการเกษตรของชาติทั้งหมดไว้กับตลาดอาหารโลกเท่านั้น การสร้างระบบการกำกับดูแลและเฝ้าระวังให้ได้อาหารเพื่อสุขภาพที่ทั้งมีคุณค่าและความปลอดภัยตลอดทั้งห่วงโซ่ โดยคำนึงถึงการส่งเสริมความสามารถของผู้บริโภคในการพึ่งพาตนเองในการจัดหาและดูแลคุณภาพ ความปลอดภัยของอาหาร ขณะที่ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบทั้งต่อคุณภาพผลผลิต กระบวนการผลิตที่ไม่บั่นทอนทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนามาตรฐานการผลิตอย่างถูกต้องเหมาะสม โดยมีองค์กรจัดการที่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแล

วิสัยทัศน์ของระบบอาหารที่นำเสนอในอนาคตได้แก่ “ประชาชนและทุกภาคส่วน มีสำนึก มีส่วนร่วม พิทักษ์สิทธิในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการผลิต แปรรูป จำหน่ายอาหารทั้งในประเทศและต่างประเทศ สามารถเข้าถึงและได้บริโภคอาหารที่มีความหลากหลาย ได้มาตรฐาน ” โดยกำหนดยุทธศาสตร์ตามบริบทสำคัญที่เป็นเป้าหมายคานงัดของระบบอาหารในช่วงเวลาปัจจุบัน(Key Result Areas) หรือ KRAs ๕ ด้าน

๑) ยุทธศาสตร์ในบริบทด้านอาหารและกระบวนการผลิต ได้แก่ สร้างความยั่งยืนในกระบวนการผลิตอาหารไทย เพื่อครัวไทย สู่ครัวโลก โดยมุ่งให้อาหารและกระบวนการผลิตได้มาตรฐาน เพิ่มมูลค่า ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และปกป้องผลิตภัณฑ์ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการผลิตอาหารสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

๒) ยุทธศาสตร์ในบริบทด้านผู้บริโภค ได้แก่ ปลุกสำนึกนิยมอาหารไทย สร้างเครือข่ายผู้บริโภค โดยมุ่งให้ผู้บริโภคมีจิตสำนึกในการบริโภคที่เหมาะสมกับสุขภาพ และสามารถพิทักษ์สิทธิของตนเอง

๓) ยุทธศาสตร์ในบริบทด้านผู้ประกอบการ ได้แก่ สร้างความเข้มแข็งผู้ประกอบการ พัฒนามาตรฐาน สถานเครือข่าย โดยมุ่งให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อกระบวนการผลิตและคุณภาพสินค้าที่ผลิต มีศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และบริหารจัดการระบบการผลิต การตลาด เพื่อเพิ่มมูลค่าและส่งออก

๔) ยุทธศาสตร์ในบริบทด้านระบบบริหารจัดการและกฎหมาย ได้แก่ สร้างแผนหลัก ยุทธศาสตร์ร่วม ติดตามภาพรวมของระบบ โดยมุ่งเน้นให้มีระบบการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่มาจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน มีพันธกิจที่ชัดเจน โปร่งใส ไม่ซ้ำซ้อน ตรวจสอบได้ ครอบคลุมตลอดวงจรอาหาร เพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จจับใจ

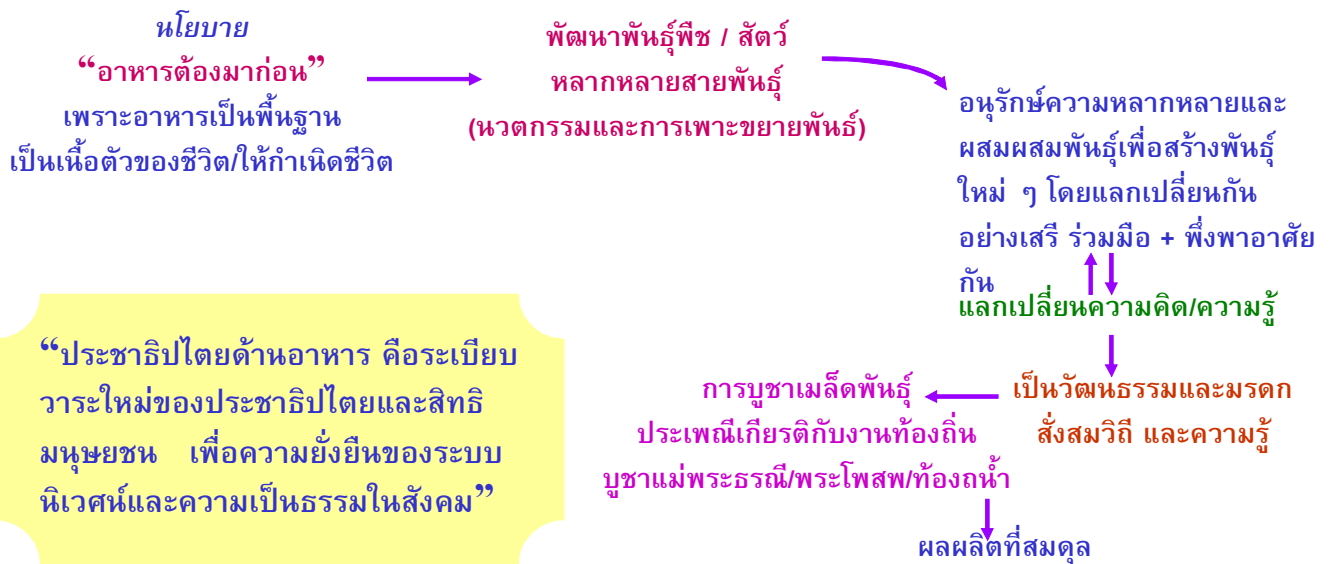
๕) ยุทธศาสตร์ในบริบทด้านการศึกษาวิจัย ได้แก่ ใช้ความรู้เป็นฐานการพัฒนา ผลิตภูมิปัญญา กับสากล โดยมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนากระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์อาหาร ให้ได้มาตรฐานโดยผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้ที่เป็นสากล

ความเป็นไปได้ของการจัดการต้องเกิดจากความมุ่งมั่นและนโยบายที่ชัดเจนทั้งจากรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการบูรณาการและสร้างเครือข่ายการทำงานขึ้นอย่างแท้จริงและยั่งยืน โดยกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องใช้องค์ประกอบ 3 ประการที่ต้องผลักดันไปพร้อมกันคือ การประสานเครือข่ายและสร้างพลังขับเคลื่อนทางสังคมในการดำเนินงานในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการใช้เป็นฐานการเคลื่อนไหวของสังคม และผลักดันข้อเสนอทางยุทธศาสตร์ผ่านฝ่ายการเมืองให้เกิดนโยบายยุทธศาสตร์อาหารของประเทศที่คำนึงถึงความยั่งยืนมั่นคงของระบบอาหารไทยอย่างมีศักยภาพต่อไป

ภาคผนวก ๕ แผนภูมิการผลิตอาหารอย่างเกื้อกูลกับมนุษย์/ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(file foodsec.1 ผนวก5)

ภาคผนวก ๕ การผลิตอาหารอย่างเกื้อกูลกับมนุษย์/ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โลกทัศน์ : การอยู่อย่างเกื้อกูลกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม → ^{รักษา}ภาวะความมั่นคงทางอาหารของคน อาหารเป็นศูนย์กลางของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของเกษตรกรรม ผลิตใช้เองเพื่อบริโภค ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น และคำนึงถึงความปลอดภัย



ภาคผนวก ๖ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงทางอาหารในสังคมไทย

จากการประชุมเวทีสาธารณะเพื่อวิพากษ์แผนความมั่นคงทางอาหารเพื่อสุขภาพ๔ครั้ง ซึ่งจัดโดยกรมอนามัย ในปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ โดยมีกลุ่มภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนทั่วไป ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางอาหารของสังคมไทย ดังนี้

วิสัยทัศน์ “ประชาชนมีสิทธิ มีความเสมอภาค และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนในการผลิต แปรรูป จำหน่ายอาหารทั้งในประเทศและต่างประเทศ และได้บริโภคอาหารที่มีความหลากหลาย มีคุณค่าทางโภชนาการ สะอาด ปลอดภัย ได้มาตรฐาน กระจายสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม เพียงพอ”

ยุทธศาสตร์และยุทธวิธี

๑. อาหารและกระบวนการผลิต

ยุทธศาสตร์ “การพัฒนามาตรฐานอาหารไทย เพื่อครัวไทยสู่ครัวโลก”

วัตถุประสงค์

๑. อาหารและกระบวนการผลิตได้มาตรฐาน เพิ่มมูลค่า ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และปกป้องผลิตภัณฑ์ที่เป็นภูมิปัญญาไทย
๒. ผลิตอาหารสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคโดยเน้นในประเทศเป็นหลัก แล้วจึงส่งออก

เป้าหมาย

วัตถุประสงค์(๑)

- ๑.๑ อาหารและกระบวนการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ ได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น
- ๑.๒ ลดอัตราการปฏิเสธการนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์อาหารจากประเทศไทย
- ๑.๓ มีการจดลิขสิทธิ์ผลิตภัณฑ์อาหารที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
- ๑.๔ ค่าความสมบูรณ์ของดินที่ใช้ในการเกษตรเพิ่มขึ้น
- ๑.๕ อัตราการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์(๒)

- ๒.๑ ลดจำนวนการร้องเรียนจากปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ
- ๒.๒ มีเครือข่ายข่าวสารข้อมูลสถานการณ์ อุปสงค์อุปทานด้านอาหารที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้
- ๒.๓ รายได้จากอาหารเสริมสมุนไพร ทั้งในและต่างประเทศเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์

วัตถุประสงค์(๑)

- ๑.๑ กำหนดนโยบายให้เกษตรกรรายย่อยเป็นเจ้าของที่ดินการผลิต
- ๑.๒ พัฒนาบูรณาการการผลิตให้สมบูรณ์ เหมาะสมกับการผลิตอาหารเพื่อสุขภาพ
- ๑.๓ กำหนดนโยบายการเพิ่มมูลค่าเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและเป็นครัวอาหารโลก
- ๑.๔ กำหนดนโยบายสนับสนุนและปกป้องการผลิตอาหารที่ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน
- ๑.๕ กำหนดนโยบายในการผลิตวัตถุดิบและอาหารให้ได้มาตรฐาน โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งอาหารที่บริโภคภายในและอาหารส่งออก
- ๑.๖ สร้างมาตรฐานองค์ความรู้ในกระบวนการผลิต ระบบตรวจสอบและเฝ้าระวัง ให้สามารถนำไปใช้ได้ทุกระดับ

วัตถุประสงค์(๒)

- ๒.๑ กำหนดนโยบายสนับสนุนการผลิตอาหารเสริมสมุนไพรเพื่อสุขภาพ
- ๒.๒ สร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ อุปสงค์อุปทานด้านอาหารทั้งภายในและต่างประเทศ
- ๒.๓ กำหนดเขตการผลิตให้เหมาะสมกับภูมินิเวศน์ และสนับสนุนการผลิตตามเขตที่กำหนด

๒. ผู้บริโภค

วัตถุประสงค์

ผู้บริโภคมีจิตสำนึกในการบริโภคที่เหมาะสมกับสุขภาพและสามารถพิทักษ์สิทธิของตนเอง

เป้าหมาย

๑. ชุมชนผู้บริโภค (จำนวนชมรม , จำนวน/ประเภทสมาชิก)
๒. อัตราการเกิดโรคที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ เช่น โรคหลอดเลือด โรคหัวใจ โรคอ้วน โรคขาดสารอาหาร
๓. การผลิตอาหารที่ไม่เป็นประโยชน์ในประเทศมีอัตราการเพิ่มขึ้นแบบถดถอย เช่น ขนหมกรูปกรอบ
๔. อัตราการนำเข้าอาหารที่ไม่เป็นประโยชน์ลดลง เช่น ลูกกวาด เยลลี่
๕. จำนวนการร้องเรียนของผู้บริโภค

กลยุทธ์

๑. สร้างภาพลักษณ์ “กินอาหารไทย ใส่ใจสุขภาพ” ให้สังคมไทยยอมรับว่า อาหารไทยเป็นอาหารสุขภาพ และมีระดับเชิงวัฒนธรรม เพื่อสร้างเศรษฐกิจชุมชน สนับสนุนการท่องเที่ยวและส่งออก โดยการรณรงค์ในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะ นักการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจ (โรงแรม) การท่องเที่ยว

๒. เสริมสร้าง พัฒนาการผู้บริโภครักษ์สุขภาพประชาชนและเครือข่าย ให้มีประสิทธิภาพทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อทำหน้าที่ปกป้องสิทธิ ใช้ มาตรการทางสังคมและกฎหมายในการลงโทษ โดยภาครัฐทุกระดับและหน่วยงานระดับท้องถิ่นสนับสนุนให้ใช้สื่อ ให้อำนาจหน้าที่และงบประมาณ
๓. กำหนดสัดส่วนภาษีที่ได้จากภาคธุรกิจที่ผลิตอาหารในประเทศและนำเข้า มาใช้ในการสนับสนุนกิจกรรมสำหรับผู้บริโภค เพื่อให้ได้บริโภคอาหารที่เหมาะสมและพอเพียง รวมถึงการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดทำกรอบการใช้งบประมาณที่ชัดเจน และส่งผลต่อการแก้ปัญหา โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
๔. กำหนดตลาดที่แสดงคุณค่าทางโภชนาการและคำแนะนำที่บุคคลทั่วไปเข้าใจง่าย เพื่อเป็นคำเตือนถึงข้อควรระวังในการบริโภคอาหารที่ไม่จำเป็น (ขนมกรุบกรอบ เยลลี่ ท็อฟฟี่)

๓. ผู้ผลิตและผู้ประกอบการด้านอาหารและการเกษตร

วัตถุประสงค์

ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อกระบวนการผลิตและคุณภาพสินค้าที่ผลิต มีศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และบริหารจัดการระบบการผลิต การตลาด เพื่อเพิ่มมูลค่าและส่งออก

เป้าหมาย

๑. ปริมาณการส่งออกอาหารและสินค้าเพิ่มขึ้น
๒. อัตราสถานประกอบการในทุกระดับที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์

๑. กำหนดแผนอาหารระดับชาติ โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการอาหารให้มีศักยภาพในการผลิตอาหารที่ได้มาตรฐาน และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
๒. สร้างความเข้มแข็งให้ผู้ประกอบการในระดับชุมชน SMEs โดยการรวมกลุ่มในกาจัดการด้านตลาด เร่งปรับปรุงสมรรถนะและพัฒนาภาคการผลิตและบริการใหม่ใหม่
๓. สร้างศูนย์และเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบอาหารที่ทันสมัย สะดวกต่อการนำไปใช้ของผู้เกี่ยวข้อง (โดยเชื่อมโยงเครือข่ายระบบข้อมูลเดิมภายในประเทศและเครือข่ายระหว่างประเทศ)
๔. สร้างความเชื่อมั่นกับประเทศคู่ค้าในการเจรจาทางธุรกิจ โดยสร้างข้อตกลงร่วมกันทั้งในระดับ รัฐต่อรัฐต่อรัฐ และธุรกิจต่อธุรกิจ

๔. ระบบการบริหารจัดการและมาตรการ

วัตถุประสงค์

ระบบบริหารจัดการภาครัฐ มีพันธกิจที่ชัดเจน โปร่งใส ไม่ซ้ำซ้อน ตรวจสอบได้ ครอบคลุมตลอดวงจรอาหาร เพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ นับไว

เป้าหมาย

๑. แผนแม่บทด้านอาหารในระดับชาติ
๒. แผนดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่รองรับภารกิจจากแผนแม่บท
๓. องค์บริหารฯแบบเบ็ดเสร็จที่เป็นองค์กรร่วม มรดกส่วนคณะกรรมการฯจากทุกภาคส่วนที่ชัดเจน
๔. ระบบประกันการให้บริการของรัฐ

กลยุทธ์

๑. เร่งจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระดับชาติและระดับพื้นที่ที่มาจากทุกภาคส่วน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ติดตาม ประเมินผลด้านอาหาร
๒. สร้างระบบเตือนภัยด้านอาหารโดยมีการเชื่อมโยงข้อมูล และมีหน่วยปฏิบัติการที่ตอบสนองได้ทันต่อภาวะฉุกเฉิน
๓. กระจายอำนาจและภารกิจที่เกี่ยวข้องด้านอาหารสู่องค์กรท้องถิ่นและองค์กรประชาชน
๔. ส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการไม่บังคับใช้กฎหมาย
๕. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อาหารให้ครอบคลุม ไม่ซ้ำซ้อนและเหมาะสมกับการ ปฏิบัติ โดย การมีส่วนร่วมและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง

๕. การศึกษาวิจัยเพื่อเป็นฐานองค์ความรู้ในระบบอาหาร

วัตถุประสงค์

วิจัยและพัฒนา กระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์อาหาร ให้ได้มาตรฐาน โดยผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้ที่เป็นสากล

เป้าหมาย

๑. มีการผลิตผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ในเชิงธุรกิจที่เกิดจากการวิจัยและพัฒนากระบวนการผลิต และผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้น
๒. มีนวัตกรรมการผลิตที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์

สนับสนุนงานวิจัยที่สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่และเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ เพื่อเพิ่มรายได้จากการส่งออก โดยสนับสนุนสถาบันการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาหารร่วมทำการวิจัยและพัฒนา เพื่อหานวัตกรรมการผลิตและผลิตภัณฑ์ที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น ผ่านเครือข่ายผู้ประกอบการและผู้ประกอบการทั้งในระดับชุมชนและ SMEs

ภาคผนวก ๑ สรุปเพิ่มเติม

การดำเนินงานความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทยในรอบ ๑๐ ปี และความสอดคล้องกับผลการประชุม Earth Summit ที่ริโอ เดอ จาเนโร *

การดำเนินงานในเรื่องความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ที่สะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมจากนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรม ที่เป็นปัจจัยเบื้องต้นของความมั่นคงทางอาหาร รัฐบาลได้เน้นนโยบายทางด้านเกษตรกรรม ตามแผนปฏิบัติการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ และ ๘ โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรกรรมและเน้นการส่งออกเป็นหลัก และจากการที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ รัฐบาลได้นำปัจจัยทางการเกษตรกรรมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศไทยมีอยู่มาใช้เป็นฐานในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ได้มีการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร ส่วนใหญ่จึงเน้นเพื่อการเศรษฐกิจ ได้แก่

- นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(SMEs) ที่รัฐบาลได้เน้นการพัฒนาและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้แก่ภาคการผลิต ภาคธุรกิจการค้า และภาคธุรกิจบริการ ให้มีความทันสมัยและเข้มแข็ง โดยอุตสาหกรรมการผลิตอาหารและการแปรรูปอาหาร เป็นกิจกรรมหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนด้วย
- นโยบายการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารมุ่งสู่การเป็นซูเปอร์มาร์เก็ตของโลก ที่ประเทศไทยมีปัจจัยพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตสินค้าประเภทอาหาร ไม่ว่าจะเป็นความอุดมสมบูรณ์ ความหลากหลายของวัตถุดิบ โดยรัฐบาลได้ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารเลี้ยงโลกหรือเป็นซูเปอร์มาร์เก็ตของโลกในอนาคต
- นโยบายส่งเสริมการส่งออกอาหารฮาลาล (Thai Halal Food) จากการที่มีกลุ่มคนมุสลิมอยู่มากทั่วโลก เป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะส่งสินค้าอาหาร ไปยังประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามมากขึ้น
- นโยบายส่งเสริมร้านอาหารและภัตตาคารไปยังต่างประเทศ โดยเน้นให้มีการขยายตัวในรูปแบบเฟรนไชส์ของร้านอาหารและภัตตาคารไทยไปยังต่างประเทศมากขึ้น

* สุนันทธนา แสนประเสริฐ นักวิชาการสาขาภิบาล ๘ ผู้จัดการสำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร
ระพีศักดิ์ มัลลย์รุ่งสกุล นักวิชาการสาธารณสุข ๗ ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต ๑๐ ลำปาง กรมอนามัย
ดร. รุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล นักวิจัยระดับ ๗ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กำแพงแสน นครปฐม

- นโยบายการท่องเที่ยวไทย ที่เป็นการหารายได้เข้าประเทศจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยมี“อาหารไทย” เป็นวัตถุดิบหลักเรื่องหนึ่งของการท่องเที่ยว สำหรับนโยบายทางการเกษตร โดยพื้นฐานก็ถูกกำหนดไว้เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเช่นกัน ได้แก่

- นโยบายการปรับโครงสร้างทางเกษตร ที่เน้นการส่งเสริมการผลิตเป็นพื้นที่ใหญ่ ที่เชื่อมโยงการตลาดและการแปรรูปอย่างครบวงจรในลักษณะเกษตรอุตสาหกรรมและลดความเสี่ยงในการทำการเกษตรของเกษตรกรรายย่อยลง โดยส่งเสริมกิจกรรมเกษตรผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ
- นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต ดำเนินการส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาเพื่อหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการทำการเกษตร และขยายฐานการผลิตเพื่อจัดหาวัตถุดิบ ให้สามารถรองรับอุตสาหกรรมเกษตรที่เกิดขึ้น
- นโยบายการปรับปรุงคุณภาพการเกษตรเพื่อการส่งออก ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกโดยให้มีการพัฒนาระบบการผลิตแบบครบวงจร ให้มาตรฐานสินค้าสอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยระหว่างประเทศ
- นโยบายป้อนและสารเคมี ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้ใช้ควบคู่ไปกับปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยชีวภาพ ตลอดจนปรับปรุงบำรุงดิน และสภาพแวดล้อมชุมชนในระยะยาว

นโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะให้ความสำคัญกับการผลิตอาหาร แต่เป็นเพียงความสำคัญที่อยู่ในฐานะของต้นทุนการผลิต โดยใช้ทุนธรรมชาติที่ประเทศไทยมีอยู่ เพื่อมุ่งตอบสนองการกระตุ้นสภาพทางเศรษฐกิจ ที่ตกตงเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และทิ้งของเสียกลับสู่สิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนที่มองถึงความยั่งยืนของความสมบูรณ์ในระบบอาหารไทยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในช่วงรัฐบาลปัจจุบันก็มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพ/ชีวิตความเป็นอยู่ ของเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และมีส่วนสนับสนุนความมั่นคงทางอาหารทั้งทางด้านปริมาณและการกระจายของอาหาร ได้แก่ การส่งเสริมนโยบายเกษตรอินทรีย์ เกษตรทางเลือกและเกษตรตามทฤษฎีใหม่(เกษตรพอเพียง) นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ชายฝั่งทะเล นโยบายสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและชนบท นโยบายพักชำระหนี้ ธ.ก.ส. แก่เกษตรกรและการฟื้นฟูการประกอบอาชีพ นโยบายวิสาหกิจชุมชน (หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์) โครงการธนาคารประชาชน โครงการธนาคารชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น

นโยบายและโครงการข้างต้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาชนในระดับรากหญ้าซึ่งเป็นเกษตรกรและผู้ประกอบการที่อยู่ในระบบอาหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านี้

นี้จำเป็นต้องเคลื่อนไหวทางความคิดในการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ และพัฒนาศักยภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านงบประมาณจึงจะทำให้การพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามนโยบายนี้ใช้เวลาเพียงปีเศษ จึงยังไม่สามารถประเมินความสำเร็จของนโยบาย/โครงการได้

จากนโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรกรรมของประเทศไทย โดยภาพรวมยังคงผูกติดกับตลาดโลก โดยเน้นการส่งออกวัตถุดิบทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารที่สามารถทำรายได้เข้าประเทศเป็นหลัก ในทางกลับกันนโยบายดังกล่าวกลับส่งผลคุกคามต่อประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนี้

- การที่ประเทศไทยเข้าไปผูกติดอยู่กับระบบการค้าโลก ภายใต้กลไกของระบบทุนนิยมเสรี หรือตลาดเสรี โดยมี ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ทำให้โครงสร้างการเกษตรของประเทศไทย ให้ความสำคัญกับการเกษตรเพื่อการส่งออกในเชิงพาณิชย์มากกว่าการมีระบบการเกษตรเพื่อตอบสนองความมั่นคงทางอาหารและการพึ่งตนเองของชุมชน รัฐบาลจะมีนโยบายเร่งรัดสนับสนุนพืชพาณิชย์บางประเภทที่มีแนวโน้มทางการตลาดต่างประเทศดี และลดการสนับสนุนหรือทอดทิ้งการปลูกพืชที่ไม่มีแนวโน้มทางการตลาด ซึ่งส่งผลต่อการสูญเสียความหลากหลายของระบบการผลิต ความหลากหลายของพันธุ์พืช และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การพัฒนาที่เน้นการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยให้ความสำคัญกับการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของเกษตรกรสูงขึ้น เกษตรกรส่วนใหญ่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเกษตรกรถูกใช้เป็นเพียงปัจจัยในการผลิต (แรงงานราคาถูก) ภายใต้กลไกตลาดเสรี ทำให้เกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่พึงปรารถนา และต้องซื้อปัจจัยการผลิตในราคาที่แพงเกินความเป็นจริง เช่น ปุ๋ย และสารเคมีทางการเกษตร ที่ประเทศไทยยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยทางการผลิตมากขึ้น ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ลดลงมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ตลอดเวลา ในขณะเดียวกันของเสียจากกระบวนการผลิตทางการเกษตรถูกปล่อยกลับลงสู่สิ่งแวดล้อม ในรูปของมลภาวะทางดิน และทำให้แหล่งน้ำเน่าเสีย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความหลากหลายของพันธุ์พืชและสัตว์ด้วย
- ประเทศไทยไม่มีระบบกฎหมาย ตลอดจนมาตรการคุ้มครองหรือควบคุมการเติบโตของการค้าของธุรกิจข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบความมั่นคงทางอาหารของไทย เช่น

การนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปุ๋ย super market ร้านอาหารประเภท fast food ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อ

- การปนเปื้อน/ตกค้างของสารเคมีในดินและแหล่งน้ำ
- การล่มสลายของระบบการค้าขายของไทย
- รูปแบบพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารของคนไทยที่ถูกชักจูงจากกลไกตลาดให้ตอบสนองต่อความต้องการทางจิตใจมากกว่าความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบคิด และสุขภาพของคนไทยเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน

การดำเนินงานความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่สอดคล้องกับผลการประชุม Earth Summit ที่ริโอ เดอ จาเนโร ทั้งในด้านการร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศที่ต้องการให้มีการกระจายการผลิตของโลกอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม ในอันที่จะสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านการต่อสู้กับความยากจนที่ต้องมีแผนพัฒนาดำเนินการในเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากร และมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตต้องคำนึงถึงฐานความยั่งยืนของทรัพยากร ด้านการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริโภคที่ต้องการลดความสิ้นเปลืองการใช้ทรัพยากรและลดมลพิษลง โดยเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิต ลดการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น และด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพมนุษย์

ปัญหาเร่งด่วนที่คุกคามไทยอยู่หรือในอนาคต ๕-๑๐ ปี ที่ประเทศไทยควรต้องดำเนินการ

) ปัญหาเรื่องกระบวนการทัศน์ของคนในสังคมไทย โดยในปัจจุบันเศรษฐกิจกลายเป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม ทำให้ความเชื่อทางศีลธรรมและจิตวิญญาณของคนไทย ถูกรวมอยู่ภายใต้อำนาจของระบบเศรษฐกิจ สังคมจึงขับเคลื่อนไปด้วยอำนาจของการโฆษณาและเงินตรา รูปแบบหรือพฤติกรรมกรรมการผลิตและบริโภคอาหารในสมัยใหม่ จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านจิตใจมากกว่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดได้ในอัตราที่สูงเกินความพอดี ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตที่ไม่พึ่งตนเองเป็นพื้นฐาน สูญเสียความเอื้ออาทรและเกื้อกูลระหว่างกัน เบียดเบียนกันทั้งระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อระบบสุขภาพ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปสู่ด้านเศรษฐกิจที่สังคมยากจนลง ช่องว่างระหว่างชนชั้นคนต่างออกมากขึ้น ๆ และส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมโดยรวมในที่สุด

) ปัญหาความยากจนในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น มีสาเหตุจากราคาพืชผลทางการเกษตรเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน จากการวิเคราะห์สัดส่วนและจำนวนคนจนตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนพบว่า กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนทำการเกษตร

เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นคนจนสูงมาก เมื่อเกิดความไม่แน่นอนด้านรายได้ อันเนื่องมาจากความผันผวนของราคาพืชผลการเกษตร โดยเฉพาะในครัวเรือนที่ไม่มีอาชีพรอง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทที่เป็นผู้ผลิตอาหาร แม้จะมีผลผลิตทางด้านอาหารที่เพียงพอไม่ใช่ว่าหมายความว่า “ความมั่นคงด้านอาหาร” เนื่องจากปัจจุบันการมีอาหารบริโภคต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง การมีอำนาจซื้อ การบริโภคอาหารที่หลากหลายและมีประโยชน์ มีสุขภาพที่ดี มีระดับการศึกษาที่เพียงพอ มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และไม่ปนเปื้อนมลพิษ

มีบทความวิจารณ์กรณีความยากจนในประเทศไทยเกิดจากนโยบายการบริหารบ้านเมืองที่ผิดพลาดไว้ว่า ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นของคนยากจนนั้น ล้วนเกิดจากผลพวงวิธิตดการพัฒนาคที่ผิดพลาดของรัฐบาลไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งถูกรอบงำวิธีคิดโดยประเทศตะวันตก จากอิทธิพลธนาคารโลก มีกลไกสภาพพัฒนเป็นส่วนผลักดัน เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมก่อนการเกษตรเป็นสังคมการเกษตร สู่สังคมอุตสาหกรรม ที่บูชาวากรรมที่ว้าด้วย ความทันสมัย ความเจริญ พัฒนา คิวไลซ์ ฯลฯ เป็นแบบสารัตถะ

) ปัญหาด้านฐานทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงทางด้านอาหารของชุมชน ประเทศ และระดับโลก เป็นต้นกำเนิดวงจรในห่วงโซ่อาหาร ประกอบด้วย ดิน น้ำ ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การปนเปื้อนของสารเคมี การลดลงของพื้นที่ป่า การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการครอบครองวงจรอาหารโดยกลุ่มอุตสาหกรรม ล้วนกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารทั้งสิ้น

- ดิน : มีปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน อันเนื่องมาจากการทำการเกษตรแผนใหม่ การหักล้างถางป่า ทำให้ดินเสื่อมโทรม สูญเสียธาตุอาหารในดิน ปัญหาดินเค็ม ปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม เนื่องจากการถูกกว้านซื้อจากนักลงทุนเพื่อเก็งกำไร
- น้ำ : มีปัญหาคุณภาพน้ำลดลงอันเนื่องมาจากสารอินทรีย์ อนินทรีย์ และเคมี ที่ใช้ในการเพาะปลูก ถูกชะล้างลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้สูญเสียระบบนิเวศของแหล่งน้ำ กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ใช้น้ำ และสูญเสียทางเศรษฐกิจในกิจการที่ใช้ประโยชน์น้ำ เช่น การประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เป็นต้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพน้ำ
- ความหลากหลายทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความมั่งคั่งของประเทศอันหนึ่ง ตลอดจนความมั่นคงทางด้านอาหาร ซึ่งพื้นที่ป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ช่วยให้มีแหล่งอาหารจำนวนมากเอื้อต่อการผลิตอาหาร และช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์ ช่วยดูดซับปัญหามลพิษด้วย นโยบายการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อเศรษฐกิจ การใช้สารเคมีทางการเกษตร จนถึงการทำก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ล้วนส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

) ปัญหาด้านสุขภาพ สมรรถภาพของคนในชาติถูกลดทอนจากการเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากอาหารเป็นสื่อ อันเนื่องมาจากความสามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพ ปัญหาความไม่ปลอดภัยของอาหารและปัญหาทางโภชนาการ ทำให้ประชาชนไทยยังคงเสี่ยงต่อการขาดสารอาหารบางชนิดป่วยด้วยโรคทางเดินอาหาร และโดยเฉพาะโรคไม่ติดต่อที่เกิดจากภาวะโภชนาการเกิน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากในรอบ ๑๓ ปีที่ผ่านมา เช่น โรคหัวใจ โรคเบาหวาน โรคอ้วน ไขมันในเส้นเลือดสูง ความดันโลหิตสูง และโรคมะเร็ง

สาเหตุสำคัญของภาวะโภชนาการเกินนั้นเกิดจากความล้มเหลวทางวัฒนธรรมการบริโภคอาหารอันดีที่มีมาแต่โบราณ โดยเปลี่ยนไปปรับวัฒนธรรมการบริโภคอาหารแบบตะวันตก ซึ่งอุดมไปด้วยไขมัน เนื้อ และกากน้อย มาโดยไม่รู้ตัว โดยเฉพาะเยาวชนที่กำลังหันมาบริโภคอาหารจานด่วนที่มีสัญลักษณ์ทางการค้าเป็นชื่อฝรั่ง และทำให้ลักษณะการบริโภคอาหารที่ดีของชาวไทยเสื่อมสลายไป

ปัญหาสำคัญทั้ง ๔ ด้านดังกล่าว เป็นปัญหาเร่งด่วนที่คุกคามไทยอยู่อย่างมาก และมีแนวโน้มปัญหาเพิ่มมากขึ้นหากไม่ดำเนินการแก้ไข จึงจำเป็นที่ไทยจะต้องพิจารณาให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาในลำดับต้น ๆ โดยมีข้อเสนอดังนี้

. ให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของชาติ โดยสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ด้านอาหารและการเกษตร เป็นการบูรณาการเรื่องอาหารกับการดำรงชีวิต ที่เกื้อกูลต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และจิตวิญญาณของคนในสังคม ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกันทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง มิใช่คิดให้ระบบอาหารเป็นเพียงการสนองต่อการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักเช่นในปัจจุบัน แล้วปรับระบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดย

- เปลี่ยนนโยบายส่งเสริมการทำการเกษตรตามแนวทางปฎิวัติเขียว ที่สนับสนุนรูปแบบการทำการเกษตรอุตสาหกรรม พึ่งพาการใช้สารเคมีและเครื่องจักรกลทางการเกษตรจากภายนอกเป็นหลัก เป็นการพัฒนาเกษตรผสมผสาน ที่เคารพและเอื้ออาทรต่อมนุษย์และธรรมชาติ และนำการจัดการเรื่องอาหารและการเกษตรมาอยู่ในขอบเขตที่ชุมชนต่าง ๆ สามารถดูแลได้เอง หรือพึ่งตนเองได้ ซึ่งจะให้ผลตอบแทนคุ้มค่ากว่าการทำเกษตรขนาดใหญ่ ช่วยให้ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างยั่งยืนเหมาะสม และตอบสนองต่อผู้บริโภคในท้องถิ่นมากขึ้น
- ทบทวนการพัฒนาการเกษตรเพื่อการค้า ซึ่งสนับสนุนการผลิตในการส่งออกสินค้าเกษตรที่เรียกว่าพืชเศรษฐกิจในปริมาณมาก แต่ละเลยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของภาคผู้ผลิต ก่อปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้ผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่มีปริมาณลดลง ทำให้จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยการผลิตภายนอกเพิ่มขึ้น ต้นทุนสูงขึ้น ใน

- ขณะที่ราคาผลผลิตตกต่ำลง วิธีการศึกษาวิจัย ควรเปลี่ยน ไปศึกษาชีวิตความเป็นอยู่และ ความพอเพียงของเกษตรกร เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและมั่นคงของวิถีเกษตรกรมากขึ้น
- ปรับระบบกฎหมายถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่ง ให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอย่างเป็นธรรม มีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อมิให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร หรือการรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินและผืนป่า แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น
 - ทบทวนการรับเอาเทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม หรือการดัดแปลงพันธุกรรม มาใช้ใน ประเทศ เนื่องจากจะมีผลกระทบอย่างมากต่อฐานทรัพยากร ระบบนิเวศน์ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนเกษตรกรจะสูญเสียอธิปไตยในการประกอบอาชีพและ วิธีการดำเนินชีวิต ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และอื่น ๆ ที่จะตามมา
 - ทบทวนการรับเอาธุรกิจแบบพันธสัญญา เช่น contract farming ที่ดำเนินธุรกิจทางด้าน เมล็ดพันธุ์และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ธุรกิจอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ ธุรกิจอาหาร เป็นต้น ซึ่งทำให้เกษตรกร/ผู้ประกอบการ ขาดอิสระและไม่สามารถกำหนดอนาคตของ ตนเองได้ มีฐานะเป็นเพียงแรงงานรับจ้าง ต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกมากขึ้น และยากจะหลุดพ้นจากภาวะกึ่งผู้ถูกผูกพัน
 - ทบทวนพันธสัญญาเสรีทางการค้าขององค์การการค้าโลก(WTO) ภายใต้ระบบการค้าเสรี ที่มีกลุ่มธุรกิจจากประเทศมหาอำนาจ และกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า หนุนหลัง กำหนดให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อตกลงให้เปิดตลาด ลดภาษีนำเข้า โดยระบบโควต้า และลดการอุดหนุนภายในประเทศลง ทำให้รัฐไม่สามารถใช้มาตรการ ช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศได้ เท่ากับเป็นการปล่อยให้เกษตรกรประสบชะตา กรรมจากการแข่งขันจากตลาดต่างประเทศและการผันผวนของราคาผลผลิตโดยลำพัง ซึ่งเป็นการซ้ำเติมภาระหนี้สินของเกษตรกรมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการนำระบบรับรองมาตรฐาน และข้อตกลงต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยสุขลักษณะและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) และข้อตกลงร่วมระหว่าง FAO/WHO ที่ได้กำหนด เกณฑ์ Codex และข้อมูลการประเมินความเสี่ยง Risk Assessment เป็นเงื่อนไขในการ นำเข้าและส่งออกสินค้าอาหาร ซึ่งเป็นกระบวนการของการกดดันรัฐบาลประเทศต่างๆ ให้ยอมปฏิบัติตามความต้องการของทุนและบริษัทขนาดใหญ่ กดดันให้รัฐบาลยอมลด การควบคุมทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ยกเลิกข้อบังคับที่ป้องกันการเคลื่อนทุน อย่างเสรีของบริษัทเหล่านั้น
- ส่งเสริมฟื้นฟูและพัฒนา ความเข้มแข็ง ศักยภาพและอธิปไตยกับชุมชนทุกระดับ โดยเฉพาะ เกษตรกร และผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งเป็นประชาชนระดับพื้นฐานของประเทศ ให้สามารถ พึ่งตนเองและมีศักยภาพการแข่งขันภายใต้ระเบียบโลกใหม่ได้ โดย

- ใช้กลยุทธ์การสร้างความรู้ โดยส่งเสริมกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการคิดเชิงระบบซึ่งเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาวิธีคิด ทักษะการจัดการ ทักษะเทคโนโลยี และทักษะการเป็นผู้ประกอบการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ โดยใช้องค์ความรู้ของประเทศเป็นฐานเสริมด้วยองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วโลกในปัจจุบัน ให้รู้เท่าทันโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ/สัมพันธ์ของระบบความมั่นคงทางอาหาร กับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม
- ใช้กลยุทธ์การสื่อสาร ให้เรื่องความมั่นคงทางอาหารเป็นเรื่องของสาธารณะ ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคที่เกี่ยวข้อง โดยต้องให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ ซึ่งการสร้างเครือข่ายหรือสื่อสารอย่างมีองค์ความรู้จะทำให้ผู้รับรู้เกิดกำลังใจ มีพันธมิตร มีความชัดเจนในข้อมูล และยินดีที่จะร่วมเคลื่อนไหวดำเนินการ
- ใช้กลยุทธ์เครือข่าย พลังสังคม โดยสร้างเครือข่าย(networking)ความร่วมมือ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงแต่ละส่วน เพื่อให้เกิดพลังที่จะสรรสร้างการทำงานไปด้วยกัน
- สร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มให้กับอาหารไทย ซึ่งหมายรวมถึงทั้งวัตถุดิบอาหาร ผลิตภัณฑ์อาหาร และรูปแบบ/กรรมวิธีในการผลิตอาหาร

การปรับระบบโครงสร้างการจัดการ และการพัฒนาศักยภาพผู้เกี่ยวข้อง ในระบบอาหารและการเกษตร จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ไทยควรต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารของประเทศอย่างยั่งยืน

๓ มิถุนายน ๒๕๔๕

บรรณานุกรม

- . กองสุขาภิบาลอาหาร :สรุปลสถานการณ์สุขาภิบาลอาหาร:ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความสะอาดปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศ, กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, กรกฎาคม ๒๕๔๓
- . คณะทำงานยกร่างและจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร : ข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร, กองสุขาภิบาลอาหาร กรมอนามัย โดยการสนับสนุนขององค์การอนามัยโลก ในโครงการ “ Establishment of Food Safety Master Plan for Domestic Consumers in Thailand under Public Health Act, 1992”, มีนาคม ๒๕๔๕
- . ทวีศักดิ์ นพเกษร :วิกฤตเกษตรกร : วิกฤตสังคมไทย แนวทางการฟื้นฟูศักยภาพเกษตรกร, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, พฤศจิกายน ๒๕๔๔
- . ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ :ผ่าร่างแผนเกษตรในแผน 9,หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔
- . ประเวศ วสี, ศาตราจารย์เกียรติคุณ : รายงานการประชุมที่ปรึกษาและคณะทำงาน โครงการสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร ครั้งที่ ๔, วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ณ ห้องประชุมสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
- . สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์:สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย ๒๕๔๒-๒๕๔๓, มูลนิธิโลกสีเขียว, ๒๕๔๔
- . สุนันท์ธนา แส่นประเสริฐ : ความมั่นคงด้านอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย, การเสวนาในเวทีสาธารณะ จัปกระแส Earth Summit 2 วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ณ ห้องประชุม ๑ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- . สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : ความยากจนและการกระจายรายได้ปี ๒๕๔๒, ๒๕๔๓
- . สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร : แผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๐
- . สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม : รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๓, กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์วิทยุการปก, ๒๕๔๔

ภาคผนวก ก7

ความยากจนและการแก้ไขความยากจนในสังคมไทย

โดย

รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

ความยากจนและการแก้ไขความยากจน

รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์และการต่อต้านโลกาภิวัตน์ ท่ามกลางความได้เปรียบและการถดถอย โอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์ของประเทศมหาอำนาจ แต่บนความเสียเปรียบและการถูกเอาเปรียบของประเทศด้อยพัฒนา ปัญหาความยากจนได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญของการประชุมระดับโลกในหลายๆครั้ง ทั้งโดยสหประชาชาติ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเซีย และอื่นๆ

1. แผนปฏิบัติการ 21

การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือเรียกกันทั่วไปว่า Earth Summit ที่จัดขึ้นที่นครริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน 2535 ถือว่าเป็นการประชุมครั้งสำคัญระดับโลกที่ว่าด้วยความยากจนและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงนามรับรองเอกสาร 5 ฉบับ 1 ใน 5 นั้นก็คือ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ที่ว่าด้วยการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สาระสำคัญประการหนึ่งของแผนปฏิบัติการ 21 คือ การขจัดความยากจน โดยทำให้ประชาชนที่ยากไร้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเรียกร้องให้รัฐบาลประเทศพัฒนาจะต้องเกื้อกูลทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศด้อยพัฒนา และเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่างๆดำเนินกลยุทธ์การพัฒนาในลักษณะที่ยั่งยืน ให้ทุกกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แม้ว่ารัฐบาลจะยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลักก็ตาม (แผนปฏิบัติการ 21, 2537: 15)

2. นิยามและความหมาย

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาของความยากจนเน้นไปที่ระดับรายได้ของคน แต่ไม่ได้เน้นไปที่ตัวตน เพราะนักเศรษฐศาสตร์มักจะมีข้อสรุปไว้ล่วงหน้าว่า ถ้าแก้ระดับรายได้ของคนแล้วปัญหาของคนที่เกิดขึ้นจากความยากจนก็จะหมดไป การมองปัญหา “รายได้ต่ำ” เป็นศูนย์กลางของความยากจนเป็นการมองของนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหมายถึงระดับรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) สำหรับประเทศไทย เส้นความยากจนโดยเฉลี่ยคือระดับรายได้เดือนละ 911 บาท ใครมีรายได้ต่ำกว่านี้ถือว่ายากจน ใครมีรายได้สูงกว่านี้ถือว่าไม่จน

ในปัจจุบันนี้ เมื่อถามการพูดว่าประเทศไทยมีคนจนประมาณ 10 ล้านคน ความหมายก็คือ ประเทศไทยมีคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน 10 ล้านคนนั่นเอง โดยสรุปก็หมายความว่า ตัวเลขคนจนตามความหมายของความยากจนของทางการก็ยังคงเอาความหมายของนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก

ปัญหาเชิงแนวคิดก็คือ ถ้าคิดว่าความยากจนและคนจนมีความหมายดังกล่าวข้างต้น การทำให้ประชาชนเหล่านั้นมีรายได้มากกว่าเส้นความยากจน ก็หมายความว่า ปัญหาความยากจนก็หมดสิ้น แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง มิติแห่งความจนมีหลายมิติ แต่ละมิติก็ก่อให้เกิดปัญหาที่แตกต่างกันไป

ในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่า

“ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือวัตถุเท่านั้น แต่มันมีมิติของความซับซ้อนหลายด้าน และมีเหตุปัจจัยของความยากจนหลายสาเหตุ ดังนั้นนโยบายและมาตรการแก้ไขจึงต้องมีหลายมาตรการ มิใช่เฉพาะมาตรการทางรายได้เท่านั้น” (Huber, 2000: 2)

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ก็มองความยากจนข้ามพ้นเส้นความยากจนเช่นเดียวกัน

ในงานวิจัยนี้เห็นว่า ควรจะมองความยากจนในสี่มิติ คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

จนทรัพย์สิน คือ ความจนตามความหมายเดิม คือมีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุปัจจัย

จนโอกาส คือ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตในสังคม จนโอกาสจึงมีความหมายกว้าง และเป็นตัวแปรที่จะนำไปสู่การจนทรัพย์สินในที่สุด

จนอำนาจ คือ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง และได้รับผลจากการกระทำของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน จนอำนาจเป็นเรื่องมิติทางการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคม

จนศักดิ์ศรี คือ การที่ถูกดูถูกเหยียดหยาม ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ เหยียดหยามอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

กรอบความคิดเรื่อง “ความจน” และ “คนจน” แนวนี้สอดคล้องกับข้อคิดเห็นจากที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วย “นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน” เมื่อเดือนมิถุนายน 2545 ซึ่งเห็นว่าความจนไม่ใช่เรื่องของเงินเพียงอย่างเดียว แต่มีหลายมิติ และมีสาเหตุต่างๆหลายสาเหตุ นโยบายลดความจนจึงต้องมีหลายด้าน ไม่ใช่มีแต่ด้านเพิ่มรายได้เท่านั้น และต้องคำนึงว่า “คนจน” หรือคนที่เรียกว่า “คนจน” นั้น มองสถานภาพตนเองอย่างไร และต้องการอะไร (Huber, 2000: 2)

กรอบความคิดเรื่อง คนจนและความยากจน ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ก็ปรับเปลี่ยนไปเช่นกัน ดังนั้น ธนาคารพัฒนาเอเชียจึงไม่ได้พิจารณาผู้ที่มีปัญหา “ความจน” เฉพาะกลุ่มจน

เงินเท่านั้น แต่ยังสามารถพิจารณาไปถึงผู้ด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ และด้อยศักดิ์ศรี ด้วย คนกลุ่มนี้รวมกันเรียกว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยง มีความไม่แน่นอนในชีวิต (vulnerable groups) เช่น เด็ก คนชรา หญิงหม้าย หญิงโสด หนีคนพิการ ชนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ เป็นต้น ฯลฯ (Kellers, 1999: 4-5)

3. เหตุแห่งความยากจน

แม้ว่าในการประชุมระดับโลกหลายๆครั้งเริ่มยอมรับความยากจนในหลากหลายมิติ เปิดมุมมองกว้างไกลกว่าแต่ก่อน แต่ก็มักจะไม่มีมาตรการชัดเจนในประเด็นของสาเหตุแห่งความยากจน นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองไปที่ประเด็นของความขาดแคลนเทคโนโลยี ผลผลิตต่ำ รายได้ต่ำ เงินออมต่ำ การลงทุนต่ำ แล้วก็วนกลับไปสู่ผลผลิตต่ำต่อไปอีก การมองสาเหตุความยากจนดังกล่าวนี้มักจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ถ้าจะแก้ปัญหาคือความยากจน ขั้นแรกที่ต้องทำคือ การเพิ่มความเติบโต (growth) โดยการเพิ่มศักยภาพในการผลิต (productivity) แม้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจนเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ก็ยังยืนยันว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนคือสาระสำคัญของการทำให้ลดความยากจน

ดูเหมือนว่า ในการประชุมทุกครั้งขององค์การระดับโลก ที่ประชุมมีความพยายามที่จะแสวงหามาตรการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาคือความยากจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพทางการผลิต มาตรการเปิดโอกาสทางการค้า ระหว่างประเทศ มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่จะไม่มีการใช้ความพยายามอย่างจริงจังในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจน

งานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ได้พยายามสรุปข้อมูลจากการวิจัยว่า กลุ่มปัจจัยที่น่าคนไทยไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาสนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มปัจจัย คือ

(1) ทำที่ต่อชีวิต

เป็นกลุ่มปัจจัยที่วางน้ำหนักไว้ที่ตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นทำที่ที่สะท้อนของการมองโลกมองชีวิตของแต่ละคน คนที่เห็นว่าอุปสรรคและปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าใช้ความพยายามต่อสู้ ฝ่าฟัน ไม่ท้อถอย ตามหลักการผู้ลี้ภัยทุกข้อได้ด้วยความเพียร คนๆนั้นก็จะมีโอกาสที่จะบรรเทาความยากจนต่างๆได้ดีกว่าคนที่ท้อถอย หนี้อยหน้า พ่ายแพ้ ไม่แก้ไข ลอยไหลชีวิตไปติดบ่วงอภิสถากรรมต่างๆ คนประเภทนี้เองที่เป็นที่มาของคำว่า พวก ใจ จม เจ็บ แม้ว่าปัญหาคือความยากจนโดยแท้จริงอาจจะเกิดจากสภาพสังคมโดยรวม แต่ผู้ที่มีอัตวิสัยสูง คือมีความพยายามที่จะฝ่าฟันสภาพสังคม ก็จะมีชีวิตรอดได้ดีกว่าการปล่อยให้ชีวิตลอยไหลไปติดบ่วงอภิสถากรรมต่างๆ

(2) ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม

การไม่มีที่ทำกิน การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ หรือรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งผู้ที่เคยยังชีพ

ด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำหดย ป่าไม้สิ้นสูญ ก็ยังทำให้ยากจนมากขึ้น

(3) ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ในความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคนี้ คนได้เปรียบคือคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีทั้งอำนาจเศรษฐกิจและการเมือง กลุ่มทั้ง “ทุน” และอำนาจทางการเมือง เป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้กลไกตลาดและกลไกอำนาจทางการเมือง เพื่อดูดึงผลประโยชน์สู่ตน ทำให้คนส่วนใหญ่เสียเปรียบ เป็นที่มาของความจนและความด้อยโอกาสของคนจำนวนมาก เช่น คุณกินรายได้ส่วนใหญ่ของสังคม ความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไปกระจุกตัวอยู่ที่คนเหล่านี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก คนส่วนน้อยของสังคมเหล่านี้ดูดึงปัจจัยการผลิตต่างๆ ทรัพยากรต่างๆ ของสังคมไปไว้ที่กลุ่มตนเอง ขณะที่คนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรเหล่านี้ ที่เคยเข้าถึงก็ถูกแย่งชิงเอาไปเสียอีก เช่นน้ำ ก็ถูกระบบเขื่อนไฟฟ้าแย่งชิงไปให้ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ทำให้คนชนบทที่เคยใช้ประโยชน์ได้ประโยชน์น้อยลง เป็นต้น

นโยบายเน้นอุตสาหกรรมก็เป็นการทอดทิ้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริม ได้รับการเอาใจ แต่เกษตรกรรมถูกปล่อยทิ้ง ถูกละเลยให้ราคาผลผลิตตกต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมกลับราคาแพงขึ้น

ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่ไม่เสมอภาค ทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยอยู่ในสังคมที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เหนือกว่าจะดูดึงความมั่งคั่ง ร่ำรวยเข้าสู่กลุ่มของตน ขณะที่คนด้อยอำนาจ ด้อยโอกาส จะกลายเป็นคนที่จนแล้วจนอีกไม่สิ้นสุด

การศึกษาของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาอเมริกัน (American Development Bank) ได้ศึกษาความแตกต่างทางรายได้ของประเทศในละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา พบว่า กลุ่มคนร่ำรวยสุดที่มีจำนวน 10% ของประชากรทั้งหมดของบราซิล ครอบครองรายได้ถึงกว่า 50% ของรายได้ประชาชาติ ในประเทศชิลี กลุ่มคนรวย 10% ก็ครอบครองรายได้ถึงประมาณ 48% ของรายได้ประชาชาติ ส่วนในประเทศไทย กลุ่มคนรวยสุด 10% ครอบครองรายได้ไว้ถึงประมาณ 38% ของรายได้ประชาชาติ สูงกว่าในประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ที่คนรวยส่วนน้อยนี้ครอบครองรายได้ไว้ประมาณ 32% และ 25% ตามลำดับ (Watkins, 1998: 25)

เทียบกับกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสที่สุด ที่มีจำนวน 10% ของประชากร มีรายได้เพียงน้อยนิดเช่น ในกรณีของประเทศบราซิล คนจนคนด้อยโอกาสมีรายได้รวมกันเพียงประมาณ 0.75% ของรายได้ประชาชาติ ในชิลีก็เพียงประมาณ 1.3% ส่วนในประเทศไทยมีประมาณ 2.5% เทียบกับ 3.8% และ 2.7% ในอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ (ที่เดียวกัน)

ความแตกต่างทางรายได้ก็นำไปสู่ภาวะความยากจนเปรียบเทียบ (relative poverty) ซึ่งมักจะนำไปสู่ภาวะอดอยากอดขัดข้องและความขัดแย้งทางสังคม ภาวะเช่นนี้เกิดจาก การผิความคาดหวัง การมองเห็นคนร่วมสังคมกลุ่มหนึ่งร่ำรวยฉวยโอกาสได้ทุกอย่าง ขณะที่ตนเองทำไม่ได้ เพราะด้อยโอกาส ด้อยอำนาจ และถูก

กระทำ จึงรู้สึกผิดหวังต่อระบบ ไม่พอใจสังคมโดยรวม คาดหวังสิ่งใดก็มักจะไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ขณะที่คนกลุ่มน้อยจะหวังสิ่งใดก็มักจะได้ตามที่คาดหวัง ความจนเช่นนี้จึงเป็นความจนรุนแรง เพราะมันเป็นทั้งความจนโดยพื้นฐานที่ขาดแคลนวัตถุปัจจัย (absolute poverty) ซ้ำเติมด้วยความจนเปรียบเทียบ (relative poverty) นำไปสู่ความอึดอัดขัดข้องและความไม่สมหวังต่างๆเมื่อเปรียบเทียบกับคนกลุ่มอื่นๆ (relative deprivation) ในประเทศที่มีคนจนอย่างนี้มาก ๆ มักจะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่นๆที่ซับซ้อนกว่าความยากจนโดยปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศก็สร้างปัญหาทับถมให้แก่คนยากคนจนเพิ่มขึ้นไปอีก ประเทศอุตสาหกรรมและองค์การค้าโลกพยายามกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้า ลดภาษีนำเข้า ลดการสนับสนุนสินค้าส่งออก แต่ประเทศอุตสาหกรรมกลับไม่ทำตามที่ตนเองรณรงค์ให้ประเทศด้อยพัฒนาทำ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กนำเข้า 30% ออกพระราชบัญญัติสนับสนุนสินค้าเกษตร (Farm Act) โดยให้เงินสนับสนุนสินค้าเกษตรถึง 190,000 ดอลลาร์ เป็นต้น ขณะที่สหรัฐอเมริกาอ้างข้อตกลงของนาฟต้า (North America Free Trade Area = NAFTA) กดดันให้ประเทศเม็กซิโกลดภาษีนำเข้าข้าวโพดจากสหรัฐอเมริกา ทั้งให้เม็กซิโกลดการสนับสนุนสินค้าเกษตรของเม็กซิโก ซึ่งข้อตกลงนี้มีผลให้เกษตรกรเม็กซิโกต้องยกเลิกอาชีพเกษตรกรกรรมถึง 2.4 ล้านราย (Lequesne, 1996:17) เกษตรกรเหล่านี้กลายเป็นคนจนที่ต้องเร่ร่อนไปหางานทำในเมือง กลายเป็นคนจนเมืองที่เร่ร่อนจรจัดไร้ที่อยู่อาศัย

นอกจากมาตรการทวิมาตรฐาน (double standard) เรื่องภาษีแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมยังหันไปใช้สิ่งกีดขวางอื่นๆที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barrier = NTB) เช่น งดการนำเข้าสินค้าจากประเทศด้อยพัฒนา ด้วยข้ออ้างว่า ไม่ปลอดภัย ไร้แรงงานเด็ก ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่บริโภคน้ำมันมากที่สุด และสร้างก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศของโลกมากที่สุด แต่เมื่อนานาประเทศต้องการให้สหรัฐอเมริกาส่งนามในข้อตกลงว่าด้วยการควบคุมก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศ สหรัฐอเมริกาก็กลับไม่ยอมลงนาม ด้วยเหตุผลว่า จะมีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศ ที่ประเทศมหาอำนาจได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ประเทศที่ยากจนให้ทำตามที่ตนปรารถนา ขณะเดียวกันก็ปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอย่างเต็มที่ การที่ประเทศยากจนถูกเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ และสุดท้ายภาระความเสียหายก็มักจะถูกผลักไปยังคนยากคนจนมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างประเทศจึงเป็นเหตุแห่งความยากจนของประชากรในประเทศด้อยพัฒนาที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับระหว่างประเทศและในประเทศดังกล่าว ในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาปากท้องของคนจนในประเทศด้อยพัฒนา เพราะทำให้ผลิตภัณฑ์ของคนจนราคาตกต่ำ รายได้ไม่พอ

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และสร้างผลกระทบทั่วด้านต่อคนจนทั่วโลก

(4) ระบบสวัสดิการ

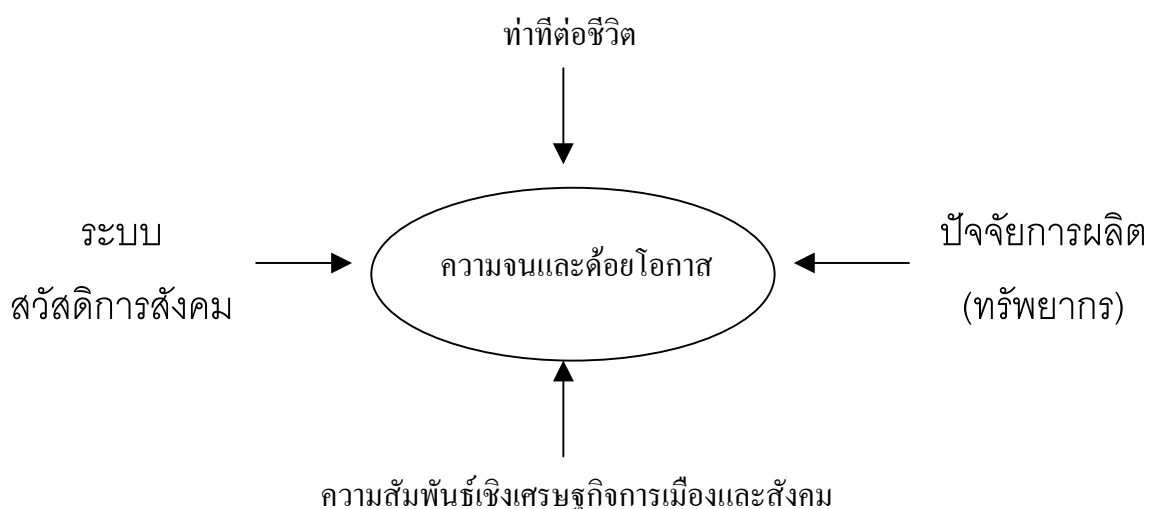
แม้ว่ากลุ่มปัจจัยสามกลุ่มที่กล่าวมาจะกดดันทับถมให้เกิดความยากจน แต่ถ้าสังคมใดมีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งก็จะช่วยพยุงให้คนจนพอจะมีชีวิตอยู่ได้

ระบบสวัสดิการสังคมหมายถึง การบริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองสิทธิ และการดูแลความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการด้านที่สองคือ ประกันสังคม คือสร้างระบบหลักประกันชีวิตให้แก่ลูกจ้างหรือคนทำงานกินเงินเดือน เช่น การประกันการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ แก่ชรา การตาย การคลอดบุตร เป็นต้น และสุดท้ายคือ สวัสดิการสำหรับคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนแก่ เด็กเร่ร่อน ผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ระบบสวัสดิการเหล่านี้อาจจัดโดยรัฐ ธุรกิจเอกชน ครัวเรือน และชุมชน ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนไม้ท่อนเล็กๆ ที่จะช่วยให้คนที่กำลังจะจมน้ำเกาะพยุงให้พอมีลมหายใจและตะเกียกตะกายเข้าฝั่งได้ ถ้าไม่มีระบบสวัสดิการคอยพยุง คนจนจำนวนมากจะมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ได้ และจำนวนมากก็จะดิ้นรนต่อสู้และหาทางออกอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสังคมได้

ดังนั้นในสังคมที่ระบบสวัสดิการอ่อนแอ ก็เป็นการซ้ำเติมคนจน ตัดโอกาสคนจนด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด

กลุ่มปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาส



4. แนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจน

1. แนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนประการแรกก็คือ การปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิต จากท่าทีที่ไม่ถูกต้องไปสู่ท่าทีที่ถูกต้อง ท่าทีที่ถูกต้องตามแนวพุทธคือ ท่าทีตามแนวทางของอริยมรรค หรือกล่าวโดยสรุปคือ มีศีล สมาธิ และปัญญา มีความพยายาม ไม่ท้อถอย ต้องมีอัศวินสูงที่จะเอาชนะสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมให้ได้ กลไกทางสังคม เช่นครอบครัวและชุมชน ต้องช่วยกันปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชีวิตให้เข้มแข็ง ต่อสู้ และมีความหวัง

2. การทำให้คนจนมีปัจจัยการผลิต นอกจากทำให้พวกเขามีที่ทำกิน มีที่ดินอยู่อาศัย มีเงินทุนให้ทำการผลิตแล้ว การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง น้ำ ดิน ป่า เป็นทรัพยากรที่เกื้อกูลประชาชนในชนบทตลอดมา การตัดโอกาสมิให้พวกเขาเข้าถึงสิ่งเหล่านี้ทำให้โอกาสในการดำรงชีพของพวกเขาฝืดเคืองลง ยากจนลง

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงต้องควบคู่กับการอนุรักษ์และพัฒนา เพราะถ้าไม่อนุรักษ์และพัฒนา มีแต่เข้าไปใช้สอย ไม่นานทรัพยากรก็จะหมดไป ความยากจนก็จะกลับมาอีก ดังนั้น การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนจึงต้องเป็นการเข้าถึงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อทำให้การแก้ไขความยากจนโดยสิ่งเหล่านี้เป็นไปอย่างยั่งยืน คือมีความยั่งยืนด้านทรัพยากรและความยั่งยืนด้านคุณภาพชีวิตที่จะไม่กลับไปสู่ความขาดแคลนปัจจัยการผลิตอีก

3. การเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ส่วนนี้คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบมิให้คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอำนาจด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมเหนือคนกลุ่มอื่นๆมากเกินไป เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มากและทำได้ยากมาก ใช้เวลานานมาก ในหลายๆประเทศความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างผู้เสียเปรียบกับผู้ได้เปรียบ ถ้าผู้ที่เสียเปรียบในความสัมพันธ์กลายเป็นฝ่ายชนะก็จะมีการรื้อสร้างระบบใหม่ดังที่เคยเกิดขึ้นในกลุ่มอดีตประเทศสังคมนิยม

แต่ถ้าเป็นการต่อสู้ที่ไม่รุนแรงแต่ยืดเยื้อยาวนาน โดยผ่านขั้นตอนการต่อสู้ทางความคิด ความรู้ การต่อรอง และเสียงในสภาตามวิถีทางประชาธิปไตยเลือกตั้ง ความสำเร็จของการต่อสู้และปรับเปลี่ยนก็จะออกมาในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของกลุ่มคนที่เคยเสียเปรียบกลับดีขึ้น มีสถานภาพสูงขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น เช่นที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย อังกฤษ ออสเตรเลีย และเยอรมัน ฯลฯ

การต่อสู้ตามแนวทางแรกและแนวทางที่สองล้วนขัดต่อแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ที่อาศัยกลไกตลาดและความสามารถของ “ทุนเอกชน” ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ (ในระบบรัฐสวัสดิการและรัฐสังคมนิยม) ลัทธิเสรีนิยมใหม่กำลังเป็นลัทธิที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกขณะนี้ รวมทั้งในประเทศไทย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านี้จึงเป็นเรื่องใหญ่ ยาก และยาวนาน เพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น ลดช่องว่างทางรายได้ลง แค่นี้ก็เป็นเรื่องใหญ่ ยาก และยาวนานมากแล้ว ถึงแม้จะมีบท

บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนบันไดขั้นแรกให้สังคมก้าวออกไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง แต่ดูเหมือนว่ายังอีกยาวไกลที่คนจนคนด้อยโอกาสจะสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างให้เกิดผลอย่างมีนัยสำคัญ

ในประวัติศาสตร์แห่งการต่อสู้เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์นี้ จะไปสู่จุดหมายปลายทางช้าหรือเร็วเพียงไร ขึ้นอยู่ความสามารถในการต่อสู้ของประชาชน คนจน คนด้อยโอกาส เป็นปัจจัยหลัก

4. การพัฒนาระบบสวัสดิการ แท้จริงระบบสวัสดิการขั้นต่ำที่ทำให้แก่คนจนนั้นเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดแรงกดดันทางสังคมมากเกินไป เป็นกลไกที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องจากความจน เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด หรือระดับรุนแรงสุดคือ การปะทุทางสังคมโดยการลุกขึ้นสู้ของคนจน สวัสดิการจึงเป็นกลไกป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงทางสังคม

สวัสดิการสังคมจะมีระดับมากน้อยสูงต่ำเพียงไร มีความสัมพันธ์อย่างสูงกับระบบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นคนจนคนด้อยโอกาสมีส่วนร่วมในอำนาจสูง ระบบสวัสดิการต่างๆจะถูกจัดขึ้นมาอย่างทั่วถึงและเกิดประสิทธิผล แต่ในระบบการเมืองการปกครองที่ครอบงำโดยชนชั้นอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ระบบสวัสดิการจะถูกจัดขึ้นมาในวงแคบปริมาณน้อย ไม่ทั่วถึง ข้ำรายไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่ำ เงินสวัสดิการโดยรัฐที่ไหลผ่านกลไกของรัฐมักจะหายหกตกหล่นระหว่างทาง ไม่ค่อยถึงมือกลุ่มเป้าหมายหรือถึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ดังนั้น จากประวัติศาสตร์ของประเทศต่างๆ การจัดระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มักจะเกิดขึ้นหลังจากได้มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจการเมืองและสังคมแล้ว

ดังนั้นเองที่การประชุมเรื่อง นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 จึงให้ความสำคัญกับระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบสวัสดิการสังคมสามด้านดังที่กล่าวมาว่า เป็นเรื่องจำเป็นเบื้องต้นของยุทธศาสตร์การลดความยากจน (poverty reduction strategy) ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย ดังนั้น งานวิจัยเพื่อบรรเทาความยากจนของผู้เขียนและคณะจึงเริ่มที่ การพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความยากจนอันเกิดจากสาเหตุอื่นๆต่อไป

จากแนวทางการแก้ไขความยากจนและการจัดสวัสดิการเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสตามที่กล่าวมาก็พอจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยกำลังเริ่มนับหนึ่งแล้ว โดยการยอมรับการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้น มีความพยายามที่จะเพิ่มปัจจัยการผลิตให้แก่ประชาชนมากขึ้น (1หมู่บ้าน 1 ล้านบาท)

เราเห็นว่า การปรับเปลี่ยนเรื่องการเพิ่มปัจจัยการผลิตด้านเงินทุน และการเพิ่มสวัสดิการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยมีความขัดแย้งทางสังคมน้อย อุปสรรคจึงไม่มากนัก แต่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ในตลาด และความสัมพันธ์เชิงสถานภาพทางสังคมเป็นเรื่องที่นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้ง่าย รัฐบาลนี้ (และรัฐบาลก่อนๆ) ยังแทบจะไม่ได้ทำเลย ที่พอจะเกิดขึ้นบ้างนั้นมันเป็นผลพวงจากการต่อสู้ของประชาชนเอง เหตุเพราะว่าผู้ที่เคยได้เปรียบในความสัมพันธ์ไม่ยอมสูญเสียความได้เปรียบของตนเอง นี่คือสัจธรรมของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวในสังคมทุนนิยม

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงต่างประเทศ (2537) **แผนปฏิบัติการ 21**. แปลและเรียบเรียงจาก Micheal Keating ใน The Earth Summit's Agenda for Change. กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2545) **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**. ภายใต้การสนับสนุนเงินทุนวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). (ข้อมูลเบื้องต้น)

Huber, Bob (2000) **Economic Policy and Poverty Reduction: A high-level policy dialogue in preparation of the United Nations General Assembly Special Session (June 2000)**. Deutsche Stiftung fur Internationale Entwicklung.

Kellers, Anita (1999) **Social Inclusion of Vulnerable Group: A Back Ground Paper for the ADB/World Bank Forum**. 9-12 November 1999. Manila.

Lequesne, Caroline (1996) **Reforming World Trade: The Social and Environmental Priorities**. Oxford: Oxfam Publication.

Watkins, Kevin (1998) **Economic Growth with Equity: Lessons From East Asia**. Oxford: Oxfam Publication.

ความยากจนและการแก้ไขปัญหาความยากจน

(ฉบับสื่อมวลชน)

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. แผนปฏิบัติการ 21

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์และการต่อต้านโลกาภิวัตน์ ท่ามกลางความได้เปรียบและการฉกฉวยโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์ของประเทศมหาอำนาจ แต่บนความเสียเปรียบและการถูกเอาเปรียบของประเทศด้อยพัฒนา ปัญหาความยากจนได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญของการประชุมระดับโลกในหลาย ๆ ครั้ง

การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือเรียกกันทั่วไปว่า Earth Summit ที่จัดขึ้นที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน 2535 ถือว่าเป็นการประชุมครั้งสำคัญระดับโลกที่ว่าด้วยความยากจนและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงนามรับรองเอกสาร 5 ฉบับ 1 ใน 5 นั่นก็คือ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ที่ว่าด้วยการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สาระสำคัญประการหนึ่งของแผนปฏิบัติการ 21 คือ การขจัดความยากจน โดยทำให้ประชาชนที่ยากไร้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยเรียกร้องให้รัฐบาลประเทศพัฒนาจะต้องเกื้อหนุนทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศด้อยพัฒนา และเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ดำเนินกลยุทธ์การพัฒนาในลักษณะที่ยั่งยืน ให้ทุกกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แม้ว่ารัฐบาลจะยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลักก็ตาม

2. นิยามและความหมาย

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาของความยากจนเน้นไปที่ระดับรายได้ของคน แต่ไม่ได้เน้นไปที่ตัวคน เพราะนักเศรษฐศาสตร์มักจะมีข้อสรุปไว้ล่วงหน้าว่า ถ้าแก้ระดับรายได้ของคนแล้วปัญหาของคนที่เกิดขึ้นจากความยากจนก็จะหมดไป การมองว่า “การมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน” เป็นศูนย์กลางของความยากจนในทุกสังคม เป็นการมองของนักเศรษฐศาสตร์ที่กำลังถูกตั้งคำถามจากนักวิชาการสาขาอื่นๆ

ปัญหาเชิงแนวคิดก็คือ ถ้าคิดว่าความยากจนและคนจนมีความหมายดังกล่าวข้างต้น การทำให้ประชาชนเหล่านั้นมีรายได้มากกว่าเส้นความยากจน ก็หมายความว่า ปัญหาความยากจนก็หมดสิ้น แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง มิติแห่งความจนมีหลายมิติ แต่ละมิติก็ก่อให้เกิดปัญหาที่แตกต่างกันไป

ในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่า

“ความยากจนมิได้มีเฉพาะมิติด้านการเงินหรือวัตถุเท่านั้น แต่มันมีมิติของความซับซ้อนหลายด้าน และมีเหตุปัจจัยของความยากจนหลายสาเหตุ ดังนั้น นโยบายและมาตรการแก้ไขจึงต้องมีหลายมาตรการ มิใช่เฉพาะมาตรการทางรายได้เท่านั้น”

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ก็มองความยากจนข้ามพ้นเส้นความยากจนเช่นเดียวกัน

ในงานวิจัยนี้เห็นว่า ควรจะมองความยากจนในสี่มิติ คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี

จนทรัพย์สิน คือ ความจนตามความหมายเดิม คือมีรายได้ต่ำ ขาดวัตถุปัจจัย

จนโอกาส คือ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตในสังคม จนโอกาสจึงมีความหมายกว้าง และเป็นตัวแปรที่จะนำไปสู่การจนทรัพย์สินในที่สุด

จนอำนาจ คือ ไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียง ไร้อำนาจต่อรอง ไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง และได้รับผลจากการกระทำของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน จนอำนาจเป็นเรื่องมิติทางการเมือง เป็นผลที่เกิดจากความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคในสังคม

จนศักดิ์ศรี คือ การที่ถูกดูถูกเหยียดหยาม ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ไร้ศักดิ์ศรีในสายตาของคนในสังคม ได้รับการปฏิบัติในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เช่น การเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ เหยียดหยามอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

กรอบความคิดเรื่องคนจนและความยากจนของธนาคารพัฒนาเอเชียและธนาคารโลกก็เปลี่ยนไปเช่นกัน คือเห็นว่าการแก้ปัญหาคนจนหมายถึงการแก้ปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ซึ่งเรียกรวมๆ กันว่า กลุ่มที่มีความเสี่ยงหรือมีความไม่แน่นอนในอาชีพ (vulnerable groups) เช่น เด็ก คนชรา โสเภณี คนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ เป็นต้น

3. เหตุแห่งความยากจน

แม้ว่าในการประชุมระดับโลกหลายๆ ครั้งเริ่มยอมรับความยากจนในหลากหลายมิติ เปิดมุมมองกว้างไกลกว่าแต่ก่อน แต่ก็มักจะไม่มีคำตอบชัดเจนในประเด็นของสาเหตุแห่งความยากจน นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองไปที่ประเด็นของความขาดแคลนเทคโนโลยี ผลผลิตต่ำ รายได้ต่ำ เงินออมต่ำ การลงทุนต่ำ แล้วก็วกกลับไปสู่ผลผลิตต่ำต่อไปอีก การมองสาเหตุความยากจนดังกล่าวนี้มักจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ถ้าจะแก้

ปัญหาความยากจน ขั้นแรกที่ต้องทำคือ การเพิ่มความเติบโต (growth) โดยการเพิ่มศักยภาพในการผลิต (productivity) แม้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจนเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 ก็ยังยืนยันว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนคือสาระสำคัญของการทำให้ลดความยากจน

ดูเหมือนว่า ในการประชุมทุกครั้งขององค์กรระดับโลก ที่ประชุมมีความพยายามที่จะแสวงหาหนทางการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพทางการค้า มาตรการเปิดโอกาสทางการค้า ระหว่างประเทศ มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ก็จะไม่มีการใช้ความพยายามอย่างจริงจังในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความยากจน

งานของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ ได้พยายามสรุปข้อมูลจากการวิจัยว่า กลุ่มปัจจัยที่นำคนไทยไปสู่ความยากจนและด้อยโอกาสนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มปัจจัย คือ

(1) ทำที่ต่อชีวิต

เป็นกลุ่มปัจจัยที่วางน้ำหนักไว้ที่ตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นทำที่ที่ทักษะของการมองโลกมองชีวิตของแต่ละคน คนที่เห็นว่าอุปสรรคและปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าใช้ความพยายามต่อสู้ ฝ่าฟัน ไม่ท้อถอย ตามหลักการผู้ล่วงทุกข์ได้ด้วยความเพียร คนๆนั้นก็จะมีโอกาสที่จะบรรเทาความยากจนต่างๆ ได้ดีกว่าคนที่ท้อถอยเหนื่อยหน่าย พ่ายแพ้ ไม่แก้ไข ลอยไหลชีวิตไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ คนประเภทนี้เองที่เป็นที่มาของคำว่า พวก ใจ จม เจ็บ แม้ว่าปัญหาความยากจนโดยแท้จริงอาจจะเกิดจากสภาพสังคมโดยรวม แต่ผู้ที่อึดอัดสูง ก็มีความพยายามที่จะฝ่าฟันสภาพสังคม ก็จะมีชีวิตรอดได้ดีกว่าการปล่อยให้ชีวิตลอยไหลไปติดบ่วงอกุศลกรรมต่างๆ

(2) ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากรของสังคม

การไม่มีที่ทำกิน การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) การขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ทำให้ศักยภาพการผลิตต่ำ ผลผลิตต่ำ หรือรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ยิ่งผู้ที่เคยยังชีพด้วยการอาศัยน้ำและป่าธรรมชาติ เมื่อถูกตัดขาดจากสิ่งเหล่านี้ แหล่งน้ำเหือดหาย ป่าไม้สิ้นสูญ ก็ยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น

(3) ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ในความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคนี้ คนได้เปรียบคือคนกลุ่มน้อยในสังคมที่มีทั้งอำนาจเศรษฐกิจและการเมือง กลุ่มทั้ง “ทุน” และอำนาจทางการเมือง เป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้กลไกตลาดและกลไกอำนาจทางการเมือง เพื่อดูดึงผลประโยชน์สู่ตน ทำให้คนส่วนใหญ่เสียเปรียบ เป็นที่มาของความจนและความด้อยโอกาสของคนจำนวนมาก เช่น ดูกินรายได้ส่วนใหญ่ของสังคม ความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงไปกระจุกตัวอยู่ที่คนเหล่านี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก คนส่วนน้อยของสังคมเหล่านี้ดูดึงปัจจัยการผลิตต่างๆ ทรัพยากรต่างๆ ของสังคมไปไว้ที่กลุ่มตนเอง ขณะที่คนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรเหล่านี้ ที่เคยเข้าถึงก็แย่งชิงเอาไปเสียอีก เช่นน้ำ ก็ถูกระบบเขื่อนไฟฟ้าแย่งชิงไปให้ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ทำให้คนชนบทเคยใช้ประโยชน์ได้ประโยชน์น้อยลง เป็นต้น

นโยบายเน้นอุตสาหกรรมก็เป็นการทอดทิ้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริม ได้รับการเอาใจ แต่เกษตรกรรมถูกปล่อยทิ้ง ถูกละเลยให้ราคาผลผลิตตกต่ำ ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมกลับราคาแพงขึ้น

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค ไม่จำกัดเฉพาะภายในประเทศ แต่ระดับระหว่างประเทศกลับยิ่งรุนแรง ประเทศด้อยพัฒนาถูกเรียกร้อยกีดกันจากประเทศพัฒนาให้เปิดการค้าเสรี แต่ขณะเดียวกันประเทศพัฒนากลับสร้างมาตรการกีดกันปกป้องตลาดตนเองด้วยวิธีการต่างๆ ประเทศพัฒนาใช้บริษัทข้ามชาติยักษ์ใหญ่เข้ามาแข่งขัน และที่สุดก็ครอบงำตลาดในประเทศด้อยพัฒนา ใช้กลไกระหว่างประเทศที่ตนเองมีอิทธิพลครอบงำสร้างเงื่อนไขกฎเกณฑ์บีบรัดประเทศด้อยพัฒนา ล่าสุด สหรัฐอเมริกาออกพระราชบัญญัติสนับสนุนสินค้าเกษตรและตลาดเกษตรของคนด้วยเงินเกือบสองแสนล้านดอลลาร์ แต่ขณะเดียวกันก็เที่ยวกดดันไม่ให้ประเทศด้อยพัฒนาทุ่มเงินอุดหนุนสินค้าเกษตรในประเทศของตน

ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคทั้งระดับระหว่างประเทศและในประเทศดังกล่าว ในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาปากท้องของคนจนในประเทศด้อยพัฒนา เพราะทำให้ผลิตภัณฑ์ของคนจนราคาตกต่ำ รายได้ไม่พอ ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และสร้างผลกระทบทั่วด้านต่อคนจนทั่วโลก

(4) ระบบสวัสดิการ

แม้ว่ากลุ่มปัจจัยสามกลุ่มที่กล่าวมาจะกดดันทับถมให้เกิดความยากจน แต่ถ้าสังคมใดมีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งก็จะช่วยพยุงให้คนจนพอจะมีชีวิตอยู่ได้

ระบบสวัสดิการสังคมหมายถึง การบริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองสิทธิ และการดูแลความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน สวัสดิการด้านที่สองคือ ประกันสังคม คือสร้างระบบหลักประกันชีวิตให้แก่ลูกจ้างหรือคนทำงานกินเงินเดือน เช่น การประกันการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ แก่ชรา การตาย การคลอดบุตร เป็นต้น และสุดท้ายคือ สวัสดิการสำหรับคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น คนแก่ เด็กเร่ร่อน ผู้ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ระบบสวัสดิการเหล่านี้อาจจัดโดยรัฐ ธุรกิจเอกชน ครัวเรือน และชุมชน ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเสมือนไม้ท่อนเล็กๆ ที่จะช่วยให้คนที่กำลังจะจมน้ำเกาะพยุงให้พอมีลมหายใจและตะเกียกตะกายเข้าฝั่งได้ ถ้าไม่มีระบบสวัสดิการคอยพยุง คนจนจำนวนมากจะมีชีวิตอยู่ต่อไปไม่ได้ และจำนวนมากก็จะดิ้นรนต่อสู้และหาทางออกอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสังคมได้

ดังนั้นในสังคมที่ระบบสวัสดิการอ่อนแอ ก็เป็นการซ้ำเติมคนจน ดัดโอกาสคนจนด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และโอกาสที่จะดำรงชีวิตให้อยู่รอด

4. การแก้ไขปัญหาคความยากจน

จากที่กล่าวมา การแก้ไขปัญหาคความจนจึงต้องมองไปที่ “ตัวคน” เป็นสำคัญ ว่าคนจนเหล่านั้นมีคิความจนจากด้านใด มาตรการหนึ่งๆอาจจะเหมาะสมกับกลุ่มคนจนกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับคนจนอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้

และจากเหตุแห่งความยากจนดังกล่าว แนวทางแก้ไขก็ต้องมุ่งประเด็นไปที่แต่ละสาเหตุ เช่น ถ้าด้านหลักมาจากทำที่ต่อชีวิตของคนนั้นๆ ก็ต้องใช้กลไกทางสังคม เช่น ครอบครัวและชุมชน ช่วยกันปรับเปลี่ยนทำที่ต่อชีวิตให้เข้มแข็ง ต่อสู้ และมีความหวัง

ถ้าเป็นเหตุจากปัจจัยการผลิต ก็ต้องแก้ด้วยการกระจายปัจจัยการผลิต การสร้างโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรทุน ที่ดิน น้ำ และป่า โดยการปฏิรูปที่ดิน โดยโครงการสินเชื่อจุลกิจ (micro credit) การทำให้ปัจจัยการผลิตประเภทปุ๋ยและยาราคาถูก (เช่น ปุ๋ยและยาชีวภาพ) การพัฒนาความรู้และทักษะ เป็นต้น

ถ้าเป็นเรื่องความสัมพันธ์ไม่เสมอภาค ก็ต้องปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ เช่น การทำให้ชุมชนเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรอง ให้ประชาชนมีอำนาจและมีส่วนร่วมทั้งระดับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องซับซ้อน เพราะผู้ที่เคยได้เปรียบในความสัมพันธ์จะไม่ยอมสูญเสียความได้เปรียบของตนเอง ประเด็นนี้จึงต้องอาศัยการเคลื่อนไหวของคนชั้นล่างเป็นด้านหลัก การนั่งรอให้ผู้ได้เปรียบลดความได้เปรียบและหยิบยื่นโอกาสให้เองเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

และสุดท้าย ประเด็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงก่อนส่วนอื่นๆคือ ระบบสวัสดิการสังคม เพราะส่วนนี้คือส่วนที่จะทำให้คนจนพอจะมีชีวิตรอดอยู่ได้ และมีโอกาสพัฒนาแก้ไขสถานภาพของตนเองได้ต่อไป ถ้าไม่แก้ไขส่วนนี้ก่อนโอกาสที่คนจนจะไปดิ้นรนต่อสู้เพื่อไปแก้ไขสาเหตุอื่นๆอีกสามสาเหตุนั้นคงจะมีโอกาสน้อยเต็มที เพราะคนที่ไม่มีโอกาสจะอยู่รอดในวันนี้ย่อมไม่มีโอกาสที่จะทำอะไรต่อไปในวันพรุ่งนี้

ดังนั้นเองที่การประชุมเรื่อง นโยบายเศรษฐกิจและการลดความยากจน เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 จึงให้ความสำคัญกับระบบความมั่นคงทางสังคม (social security) หรือระบบสวัสดิการสังคมสามด้านดังที่กล่าวมาว่า เป็นเรื่องจำเป็นเบื้องต้นของยุทธศาสตร์การลดความยากจน (poverty reduction strategy) ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วย ดังนั้น งานวิจัยเพื่อบรรเทาความยากจนของผู้เขียนและคณะจึงเริ่มที่ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความยากจนอันเกิดจากสาเหตุอื่นๆต่อไป

ภาคผนวก ก8

ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาประเทศ : โอกาสและข้อจำกัด

โดย

ดร. บรรพต ณ ป้อมเพชร

ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาประเทศ: โอกาสและข้อจำกัด*

บรรพต ณ ป้อมเพชร

ที่ปรึกษา

ศูนย์วิจัยควบคุมศัตรูพืชโดยชีวินทรีย์แห่งชาติ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ตู้ ปณ. 9-52 จตุจักร กรุงเทพฯ 10900

การประชุมโลกระดับสุดยอด (Earth Summit) ครั้งที่ 1 ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี 2535 จะมีกำหนดครบสิบปี ในปี 2545 นี้ และจะมีการประชุมโลกระดับสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development – WSSD) หรือการประชุมโลกระดับสุดยอด ครั้งที่ 2 (Earth Summit 2) ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ซึ่งบางทีก็มีชื่อเรียกเป็น การประชุม “ริโอบวกสิบ” (Rio+10) หรือ “โจฮันเนสเบิร์ก 2002” (Johannesburg 2002) หรือ Earth Summit 2002 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ เพื่อทำการทบทวนและติดตามผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) เมื่อสิบปีก่อนนั้น องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) คือความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ซึ่งจะรวมถึงความหลากหลายทั้งในระดับระบบนิเวศ ความหลากหลายในระดับชนิดพันธุ์ ตลอดจนความหลากหลายระดับหน่วยพันธุกรรมหรือยีนส์ ของสิ่งมีชีวิตทั้งพืช สัตว์ และจุลินทรีย์

World Summit on Sustainable Development (WSSD)

และ UN Commission on Sustainable Development (CSD)

การประชุมระดับสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development – WSSD) จะมีขึ้นระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ นับเป็นเวลาสิบปีหลังการประชุม UN Conference on Environment and Development (UNCED) หรือ The Earth Summit เมื่อวันที่ 3-14 มิถุนายน 2535 ณ กรุงริโอเดอจา

* เอกสารประกอบการเสวนาในเวทีสาธารณะ “จับกระแส Earth Summit 2 คู่สังคมไทย”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 23 พฤษภาคม 2545 และ 18 มิถุนายน 2545

เนโร ประเทศบราซิล ซึ่งในการประชุมดังกล่าว มีผู้นำประเทศกว่า 100 ประเทศ ผู้แทนประเทศจาก 178 ประเทศ และ คณะผู้เข้าร่วมประชุม รวมกันประมาณ 17,000 คน และในการประชุมสุดยอดครั้งนั้น สาระที่ประชาคมโลกได้รับจากการประชุม คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งประกอบด้วย แผนการปฏิบัติงานรวมทั้งหมด 40 บท อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biological Diversity) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The UN Framework Convention on Climate Change) และ คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (The Statement of Forest Principles)

บทที่ 38 ของแผนปฏิบัติการ 21 ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง คือ UN Commission on Sustainable Development (CSD) ซึ่งมีการกิจหลัก คือ ให้มีการติดตามการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของ UNCED ส่งเสริมให้มีการร่วมมือในระดับนานาชาติและให้มีการตัดสินใจที่มีเหตุผลจากรัฐบาลต่างๆ และตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานภายใต้แผนการปฏิบัติการ 21 ในทุกระดับ คณะกรรมการ CSD ประกอบด้วยกรรมการที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสภาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ (UN Economic and Social Council – ECOSOC) จากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งหมด 53 ประเทศ มีวาระ 3 ปี โดยกรรมการประกอบด้วยแอฟริกา 13 ประเทศ เอเชีย 11 ประเทศ ลาตินอเมริกา 10 ประเทศ ยุโรปตะวันออก 6 ประเทศ และยุโรปตะวันตก 13 ประเทศ โดยมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการหนึ่งในสามทุกๆ ปี ประเทศไทยได้รับเลือกตั้งให้อยู่ในคณะกรรมการชุดปัจจุบันด้วย คณะกรรมการ CSD จะมีการประชุมประจำปีทุกปี ณ สำนักงานใหญ่ องค์การสหประชาชาติ

ในการประชุม WSSD ซึ่งจะมีขึ้นระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ นั้น คณะกรรมการ CSD จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเตรียมการประชุม (Preparatory Committee – PrepCom) ของการประชุม WSSD ครั้งนี้ คณะกรรมการเตรียมการประชุมได้ทำการประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง โดยครั้งแรกประชุมที่สำนักงานใหญ่องค์การ สหประชาชาติ ณ มหานครนิวยอร์ก เมื่อ 30 เมษายน – 2 พฤษภาคม 2544 ครั้งที่ 2 ณ ที่เดียวกัน เมื่อ 28 มกราคม – 8 กุมภาพันธ์ 2545 และครั้งที่ 3 ณ ที่เดียวกัน เช่นกัน ระหว่าง 25 มีนาคม – 5 เมษายน 2545 ส่วนการประชุมครั้งที่ 4 เป็นครั้งสุดท้าย ได้มีขึ้น ณ เกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม – 7 มิถุนายน 2545 ซึ่งในการประชุมครั้งที่ 4 นี้ เป็นการประชุมระดับสูงในระดับรัฐมนตรีด้วย

มติต่างๆ ที่สำคัญของคณะกรรมการเตรียมการประชุม WSSD คือ ให้มีคณะกรรมการเตรียมการประชุมทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และนานาชาติ นอกเหนือไปจากการพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่จะต้องรายงานต่อ WSSD โดยประเทศต่างๆ และองค์กรต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาจากการประชุม Earth Summit รวมถึงผลการดำเนินงานต่างๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพด้วย ในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Asia Pacific Regional PrepCom) ได้มีการประชุมไปแล้ว เมื่อ 27-29 พฤศจิกายน 2544 ในส่วนของประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางระดับประเทศ (National Focal Point) ในการเตรียมการในส่วนของประเทศไทยที่จะเข้าร่วมประชุม WSSD โดยคณะอนุกรรมการแผนปฏิบัติการ 21 และการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งดูแลประเด็นต่างๆ ไปของการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเตรียมการระดับชาติ (National PrepCom) คณะกรรมการชุดนี้ได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือจาก UNDP และ DANCED โดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธาน และคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย การต่างประเทศ สาธารณสุข ศึกษาธิการ คมนาคม พาณิชย อุตสาหกรรม กรุงเทพมหานคร สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ ฯลฯ

ณ วันนี้ ยังไม่ปรากฏแน่ชัดต่อสาธารณชนว่าประเทศไทยได้มีการเตรียมการ หรือ การเตรียมรายงานในการเข้าร่วมประชุม WSSD 2002 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 ก้าวหน้าไปอย่างไรบ้าง

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

(Convention on Biological Diversity – CBD)

วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ การแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางพันธุกรรม อนุสัญญาฉบับนี้ได้เปิดให้มีการลงนามตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2535 ระหว่างการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล และมีผลบังคับใช้เมื่อมีการให้สัตยาบันครบ 30 ประเทศแล้ว 90 วัน เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2536 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญา (signatory) ฉบับนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 แต่จน ณ วันนี้ก็ยังไม่ได้มีการให้สัตยาบัน (ratification) ปัจจุบันอนุสัญญา CBD มีประเทศภาคีรวมกันทั้งหมด 183 ประเทศ

การรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ ถือว่าเป็นสภาพที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ในขณะเดียวกันอัตราความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพก็ยังอยู่ในระดับที่สูงเกินกว่าที่จะคาดคะเนได้ ทั้งนำไปสู่ความเป็นความตายของมวลสิ่งมีชีวิตต่างๆ ด้วย การคุกคามความหลากหลายทางชีวภาพจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากร และการจัดสรรผลตอบแทน ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ รัฐพึงต้องดำเนินการ โดยการใช้มาตรการต่างๆ ของประเทศ ส่วนภูมิภาค และนานาชาติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสาม ประการของอนุสัญญาฯ

ในระดับโลกได้มีการประชุมสมัชชาภาคี (Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity – COP) ทั้งหมด 6 ครั้ง โดย COP 6 จัดเมื่อวันที่ 7-19 เมษายน 2545 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ จากการดำเนินการภายใต้อนุสัญญาฯ ทำให้มีการจัดทำ “ยุทธวิธีและแผนดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ” (National Biodiversity Strategy and Action Plan – NBSAP) นำมาปฏิบัติมากกว่า 100 ประเทศ ทำให้ประชาคมโลกตระหนักและเห็นความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ได้มีการจัดทำรายงานของประเทศ (National Report) ในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ตลอดจนการจัดทำพิธีสารคาร์ตาเฮนา ว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) เป็นกรอบควบคุมการเคลื่อนย้าย การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organism – LMO) ซึ่งได้จากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ (Modern Biotechnology) หรือพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) อย่างปลอดภัยด้วย นอกเหนือไปจากกิจกรรมอื่นๆ ตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

บทที่ 16 ของแผนปฏิบัติการ 21 เป็นบทที่ว่าด้วย การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพที่มีผลดีต่อสภาพแวดล้อม (Environmentally sound management of biotechnology) ในส่วนของอนุสัญญาฯ CBD ได้มีมติ II/5 จากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 2 (COP 2) ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 6-17 พฤศจิกายน 2538 ทำให้มีการจัดตั้ง Open-ended Ad Hoc Working Group on Biosafety เพื่อยกร่างพิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เน้นโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organism – LMO) ที่ได้มาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ หรือพันธุวิศวกรรม ที่อาจมีผลกระทบซึ่งไม่อำนวยความสะดวกการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์ด้วย

ความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety) เป็นคำศัพท์ที่นำมาใช้ในอนุสัญญา CBD และพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การดูแล และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ หรือ พันธุวิศวกรรม ตลอดจนการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) และการจัดการความเสี่ยง (risk management) รวมไปถึงการสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Genetically Modified Organism – GMO) ให้มีความปลอดภัยต่อความหลากหลายทางชีวภาพ สภาพแวดล้อม และมนุษย์ด้วยเช่นกัน

ความปลอดภัยทางชีวภาพเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 16 วรรค 1 ซึ่งระบุว่า การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสภาพแวดล้อม มาตรา 19 วรรค 1 และ 2 ระบุว่าในการดูแลเทคโนโลยีชีวภาพและการแพร่กระจายผลประโยชน์ที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศกำลังพัฒนา จะต้องมีการที่เหมาะสมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม การร่วมมือ และการแบ่งปันผลประโยชน์ มาตรา 8 (g) ระบุว่าในการอนุรักษ์ในพื้นที่ (*in situ* conservation) ในสภาพแวดล้อม จะต้องมีการควบคุม จัดการ และแก้ไขความเสี่ยงในการใช้ และการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ตลอดจนมาตรา 19 วรรค 3 มีการระบุอย่างเด่นชัดว่าในการดูแลเทคโนโลยีชีวภาพจะต้องมีการจัดทำรูปแบบ (modality) และพิธีสาร (Protocol) ให้มีวิธีการที่เหมาะสม ให้มีการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement – AIA) ในการเคลื่อนย้าย ดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้มาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางความระมัดระวัง (Precautionary Approach) ใน Principle 15 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา วัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา คือ ให้มีการนำระดับการป้องกันที่เพียงพอมาใช้ในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organisms – LMOs) ต่างๆ ที่ได้มาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบที่ไม่อำนวยการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงต่างๆ ต่อสุขภาพของมนุษย์ และเน้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนต่างๆ (transboundary movement)

การประชุมเจรจาจัดทำพิธีสารความปลอดภัยทางชีวภาพโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ Biosafety Working Group (BSWG) เริ่มต้นครั้งแรก ณ เมือง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 22-26 กรกฎาคม 2539 การประชุมครั้งที่ 2-5 มีขึ้น ณ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ 12-16 พฤษภาคม 2540 วันที่ 13-17 ตุลาคม 2540 วันที่ 5-13 กุมภาพันธ์ 2541 และ วันที่ 17-28 สิงหาคม 2541 ตามลำดับ และครั้งที่ 6 ณ เมือง Cartagena de Indias ประเทศโคลัมเบีย เมื่อวันที่ 14-22 กุมภาพันธ์ 2542 แต่ยังคงตกลงกันไม่ได้ นอก

จากเพียงให้เรียกพิธีสารฉบับนี้เป็น “พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ” (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) และต้องให้มีการประชุมสมัชชาภาคีพิเศษ (Extraordinary COP – ExCOP) ซึ่งได้มีการรับรองพิธีสารคาร์ตาเฮนา ณ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 24-29 มกราคม 2543

ได้มีการเปิดให้ลงนามในพิธีสารคาร์ตาเฮนาในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญา CBD ครั้งที่ 5 (COP 5) ณ เมืองไนโรบี ประเทศเคนยา เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2543 ซึ่ง ณ วันที่ได้มีการลงนามแล้ว 108 ประเทศ และให้สัตยาบันแล้ว 17 ประเทศ พิธีสารคาร์ตาเฮนาจะมีผลบังคับใช้ 90 วัน หลังจากการให้สัตยาบันครบ 50 ประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงไม่มีสิทธิในการลงนามและการให้สัตยาบัน เพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับนี้แต่อย่างใดทั้งสิ้น

เพื่อเป็นการเตรียมการดำเนินการตามพิธีสาร ที่ประชุม COP 5 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Intergovernmental Committee on the Cartagena Protocol on Biosafety – ICCP) เพื่อพิจารณาแนวทางดำเนินการตามพิธีสารและการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย ให้มีความพร้อมในการดำเนินการตลอดจนการจัดทำ “กรอบความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ” (National Biosafety Framework – NBF) และจัดตั้ง “สำนักงานประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ” (Biosafety Clearing House – BCH) ในแต่ละประเทศด้วย และเมื่อพิธีสารมีผลบังคับใช้แล้ว จะได้มีการประชุม Meeting of the Parties (MOP) ของพิธีสารต่อไป และในขณะที่ยังไม่สามารถจัดประชุม MOP ได้ ก็จะใช้ COP ของอนุสัญญา CBD ทำหน้าที่เป็น COP-MOP ไปพลางก่อน

ได้มีการประชุม ICCP ครั้งแรก ณ เมือง Montpellier ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 11-15 ธันวาคม 2543 เพื่อจัดวางแผนการดำเนินงานของพิธีสารตามมาตราต่างๆ ในการประชุม ICCP 2 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา เมื่อวันที่ 1-5 ตุลาคม พ.ศ.2544 ได้มีการขอให้แต่ละประเทศเสนอหน่วยงานทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลางระดับประเทศ” (National Focal Point – NFP) ของพิธีสารคาร์ตาเฮนา คณะกรรมการ ICCP และ สำนักงานประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Clearing House – BCH) การประชุม ICCP 3 ณ กรุงเฮก ประเทศ เนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 22-26 เมษายน 2545 ต่อจากการประชุม COP 6 ของอนุสัญญา CBD ได้มีการเรียกร้อง ทั้งโดยสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญา องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์กร NGOs ต่างๆ ด้วย แรงผลักดันให้ประเทศภาคีและประเทศที่ยังมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา CBD เร่งการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนา ให้ทันการประชุม WSSD ในกรุงโจฮันเนสเบิร์ก ในเดือนสิงหาคม ศกนี้

อนุสัญญาฯ CBD และ แผนปฏิบัติการ 21

เป้าหมายที่ระบุในบทที่ 15 ของแผนการปฏิบัติการ 21 (Chapter 15 of Agenda 21) อยู่ภายใต้หัวข้อเรื่อง “การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ” (Conservation of Biological Diversity) การดำเนินงานของ CBD ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแผนปฏิบัติการ 21 คือ

แผนปฏิบัติการ 21

- ส่งเสริมการศึกษา การตระหนักโดยสาธารณชน และการอบรม (บทที่ 36)
- การจัดการเทคโนโลยีชีวภาพที่มีผลดีต่อสภาพแวดล้อม (บทที่ 16)

แผนปฏิบัติการ 21

- ตระหนักถึงและเสริมความแข็งแกร่งในบทบาทของผู้คนและชุมชนพื้นเมือง (บทที่ 26)
- ทรัพยากรและกลไกการสนับสนุนทางการเงิน (บทที่ 33)
- การประสานงานสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในการตัดสินใจ (บทที่ 8)
- ส่งเสริมการเกษตรที่ยั่งยืนและการพัฒนาชนบท (บทที่ 4)
- การแก้ไขการทำลายป่าไม้ (บทที่ 11)
- การอารักขามหาสมุทร ทะเลทุกประเภท ตลอดจนทะเลที่ปิดและปิดบางส่วน พื้นที่ชายฝั่ง และการอารักขาการใช้อย่างมีเหตุผล และการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่มีชีวิตเหล่านั้น (บทที่ 17)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

- การให้การศึกษาและการตระหนักโดยสาธารณชน (มาตรา 13)
- พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

- ความรู้ท้องถิ่น หรือความรู้ดั้งเดิม ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 8 j)
- ทรัพยากรและกลไกการสนับสนุนทางการเงิน (มาตรา 20 และ 21)
- การวางแผนความหลากหลายทางชีวภาพระดับประเทศและการรวมแผนงานและนโยบาย (มาตรา 6)
- แผนงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพทางการเกษตร
- แผนงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้
- แผนงานทางด้านความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง

- การทำงานระดับโลกเกี่ยวกับสตรีที่นำไปสู่
การพัฒนาที่ทัดเทียมและยั่งยืน (บทที่ 24)

- ความรู้ท้องถิ่นหรือความรู้ดั้งเดิมด้านความ
หลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 8 j) และการ
ใช้ประโยชน์องค์ประกอบความหลากหลายทาง
ชีวภาพต่างๆ อย่างยั่งยืน (มาตรา 10c และ
10d)

ในการประชุมสมัชชาภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 6 (Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity – COP 6) ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 7-19 เมษายน 2545 ที่ผ่านมา ที่ประชุมได้มีการจัดทำรายงานการดำเนินงานของอนุสัญญาฯ ที่สัมพันธ์กับแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อเสนอต่อการประชุม WSSD ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 20 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 นี้ และเพื่อที่จะเป็นการเน้นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของอนุสัญญาฯ กับแผนปฏิบัติการ 21 ในการประชุม COP 6 ได้มีการประชุมระดับสูงระดับรัฐมนตรี (Ministerial High Level Segment and Roundtable Meeting) จัดทำคำแถลงการณ์ระดับรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) เพื่อนำเสนอในการประชุม WSSD เสร็จสิ้นรายงานการปฏิบัติการโดยอนุสัญญาฯ CBD ด้วย

ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการประชุม United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) หรือ Earth Summit ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ และมีสถานะภาพเป็นผู้ลงนาม (signatory) แล้ว ณ วันนี้ ประเทศไทยก็ยังมิได้ให้สัตยาบัน (ratification) เพื่อให้ได้มาสถานะภาพของการเป็นประเทศภาคี (party) ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Meetings of the Conference of the Parties – COPs) ทั้ง 6 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมา จนถึงการประชุม COP 6 เมื่อวันที่ 7-19 เมษายน 2545 ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมทุกครั้งในฐานะ Non-party หรือผู้สังเกตการณ์ (observer) ซึ่งไม่มีส่วนหรือมีสิทธิในการเจรจาต่อรองโดยตรงแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ในการประชุมสมัชชาภาคีแต่ละครั้ง สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ จะเชิญประเทศภาคีต่างๆ (Parties) ประเทศต่างๆ (States) รัฐบาลต่างๆ (Governments) ทั้งองค์กรและหน่วยงานระดับชาติ หรือนานาชาติ และองค์กรเอกชน และ NGOs เข้าร่วมประชุม โดยประเทศต่างๆ รัฐบาลต่างๆ ที่ยังมิได้เข้าเป็นประเทศภาคี ถือว่าเป็นประเทศมิใช่ภาคี (non-parties) ซึ่งไม่มีสิทธิในการเจรจาหรือต่อรองแต่อย่าง

ใดทั้งสิ้นในทุกประเด็นและวาระของการประชุม นอกไปจากนั้นประเทศเหล่านี้ก็จะไม่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมประชุม ทั้งการประชุมสมัชชาและการประชุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของอนุสัญญาฯ ตลอดจนการร่วมมือ หรือ การสนับสนุนต่างๆ ของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environmental Facility - GEF)

เพื่อให้มีการประสานงานภายในอนุสัญญาฯ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ ได้ขอให้แต่ละประเทศภาคี ประเทศต่างๆ และรัฐบาลต่างๆ เสนอให้มีการตั้งหน่วยงานเป็น “ศูนย์กลางระดับประเทศ” (National Focal Point – NFP) ของอนุสัญญาฯ ซึ่งสำหรับประเทศไทย ศูนย์กลางระดับประเทศของอนุสัญญาฯ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (Office of Environmental Policy and Planning – OEPP) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

การที่ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นในขณะนี้ รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย จะถือได้ว่าไม่เป็นแต่เพียงข้อจำกัด และการหมดโอกาสต่างๆ ของประเทศไทย อันอาจจะพึงมีหรือได้มาจากอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เท่านั้น แต่เป็นการชี้ให้เห็นระดับวุฒิภาวะของผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้คัดค้านและต่อต้านการให้สัตยาบัน ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันว่าอยู่ที่ระดับใด ขาดความรับผิดชอบอันอาจจะพึงมี ทั้งนำไปสู่ความเสียหายที่ไม่แตกต่างไปจากความหายนะที่ไม่อาจจะประเมินได้ นอกเหนือไปจากศักดิ์ศรีของประเทศไทยในประชาคมโลก

แต่โดยหลักการและตามความเป็นจริง อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพถือได้ว่าเป็น “ระเบียบโลก” ที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน และไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าประเทศไทยจะให้สัตยาบันเข้าเป็นประเทศภาคีหรือไม่ก็ตาม และหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็น signatory ของอนุสัญญาฯ แต่เกิดความล่าช้าในการให้สัตยาบัน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้นมารับผิดชอบในการดำเนินการเร่งรัดให้มีการให้สัตยาบัน นอกเหนือไปจากภารกิจอื่นๆ อันพึงมี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพันธกรณีต่ออนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นประธาน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ด้วย

คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ ได้เสนอเรื่องการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในสมัยนายกฯ ชวน หลีกภัย สมัยแรก ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอนุมัติในหลักการ และให้มีการดำเนินการตามขบวนการและขั้นตอนต่างๆ ผ่านการพิจารณาโดยคณะ

ทำงานพิเศษเฉพาะกิจ แต่เรื่องทั้งหมดก็ยัง “คาราคาซัง” และประเทศไทยยังมีให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ มาจน ณ วันนี้

ในขณะเดียวกัน คณะอนุกรรมการฯ ก็ได้พิจารณาว่า ไม่ว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ หรือไม่ก็ตาม นับว่าเป็นความจำเป็นอย่างใหญ่หลวงของประเทศไทยที่จะพึงต้องปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ ของอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากประเทศไทยจะต้องอยู่ในประชาคมโลกเช่นในขณะนี้ คณะอนุกรรมการฯ ด้วยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากบ้างน้อยบ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ เช่น การประชุมสมัชชาภาคี (COPs) การประชุมคณะกรรมการ The Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA) การประชุม Biosafety Working Groups (BSWG) จัดทำพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol) ทุกครั้ง และการประชุมเฉพาะกิจบางเรื่อง ผลจากการประชุมและการเจรจาต่างๆ ที่สำคัญและพึงต้องนำมาดำเนินการ ก็ได้มีการดำเนินการภายในประเทศเช่นกัน เช่น การจัดทำรายงานประเทศ (National Reports) ซึ่งประเทศไทยได้จัดทำไปแล้ว 2 ครั้ง การจัดทำยุทธวิธีและแผนดำเนินการด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ (National Biodiversity Strategy and Action Plan – NBSAP) ตาม

พันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ฉบับ พ.ศ.2541-2545 และ ฉบับ พ.ศ.2546-2550 เป็น “นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน” นอกเหนือไปจากการจัดการประชุมต่างๆ ของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ เช่น การประชุมประจำปีในวันความหลากหลายทางชีวภาพโลก (22 พฤษภาคม) การประชุมเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตลอดจนการจัดทำบัญชีชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในประเทศไทย (อยู่ภายใต้ Global Invasive Species Program - GISP) ความต้องการทางอนุกรมวิธาน จัดสร้างเครือข่าย ASEANET ภายใต้ BioNET INTERNATIONAL (อยู่ภายใต้ Global Taxonomy Initiative – GTI) เป็นต้น ตลอดจนการจัดตั้ง “ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ – ศลช.” (Thailand Biodiversity Center – TBC) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2543 ภายใต้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ รองรับการค้าดำเนินงานของประเทศไทยด้านความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ในส่วนของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเทศไทยนับได้ว่ามีความก้าวหน้าในการดำเนินงานทางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety) ในทางตรงมาตั้งแต่ได้มีการตั้งศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (National Center for Genetic Engineering and Biotechnology – BIOTEC) เมื่อปี พ.ศ.2526 โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์ในการวิจัยและการดำเนินที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) เมื่อปี พ.ศ.2533 จัดทำ “แนวทางปฏิบัติ

เพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ” ระดับห้องปฏิบัติการ และ ภาควิชา ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เสร็จมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ (National Biosafety Committee – NBC) ในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2536 ขึ้นมาภายใต้ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ และเมื่อมีการจัดตั้งศูนย์ความปลอดภัยทางชีวภาพ ก็ได้โอนคณะกรรมการชุดนี้มาอยู่ภายใต้ศูนย์ความปลอดภัยทางชีวภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา

ในเรื่องของความปลอดภัยทางชีวภาพในประเทศไทยนี้ คณะกรรมการกลางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ มีผู้แทนจากองค์กร NGO เข้าร่วมเป็นกรรมการ นอกเหนือไปจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ การดำเนินงานของคณะกรรมการกลางฯ มีการเสริมโดยคณะอนุกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพต่างๆ อีก 9 ด้าน คือ 1) พืช 2) จุลินทรีย์ 3) อาหาร 4) สัตว์และเศรษฐกิจ ซึ่งมีการจัดตั้งแล้ว และจะจัดตั้งเพิ่มเติมอีกทางด้าน 5) ปศุสัตว์ 6) ประมง 7) การค้าและการพาณิชย์ 8) สิ่งแวดล้อม และ 9) กฎหมาย และคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพระดับสถาบัน (Institutional Biosafety Committee – IBC) ในหน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษา และหน่วยงานเอกชน รวมกันอีก 17 แห่ง และในขณะนี้คณะกรรมการกลางฯ อยู่ระหว่างการจัดทำ “กรอบความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ” (National Biosafety Framework – NBF) และการจัดตั้ง “สำนักงานประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ” (Biosafety Clearing House – BCH) ในการเตรียมการให้สัตยาบันการเข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนา ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันทีหลังจากการให้สัตยาบันการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กับอยู่ในขบวนการขอให้ศูนย์ความปลอดภัยทางชีวภาพทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลางระดับชาติ” (National Focal Point – NFP) ทางด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ สำหรับพิธีสารคาร์ตาเฮนา คณะกรรมการ ICCP และสำนักงานฯ BCH ด้วย เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางระดับชาติของอนุสัญญาฯ ของสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ก่อนแล้ว

บทสรุป

จากสถานการณ์ของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเทศไทยมีข้อจำกัดที่เด่นชัดในสายตาของประชาคมโลก คือ เป็นเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่เป็นเพียงผู้ลงนามอนุสัญญาฯ แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นประเทศภาคี ทำให้ไม่มีสิทธิใดก็ตามในการเจรจาต่อรองประเด็นต่างๆ ของอนุสัญญาฯ รวมทั้งไม่มีสิทธิในการที่จะลงนาม เพื่อนำไปสู่การให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพด้วย ดังนั้นโอกาสและผลประโยชน์ใดๆ ก็ตามที่ประเทศไทยพึงจะได้รับจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่มีแต่อย่างใดทั้งสิ้น ตลอดจนศักดิ์ศรีของประเทศไทย

ในประชาคมโลกด้วย ผลประโยชน์ต่างๆ ที่ประเทศไทยพึงได้มาเมื่อสิบปีที่ผ่านมาได้ผ่านไปแล้ว นับเป็นความสูญเสียอย่างมหาศาลที่ไม่สามารถประเมินคุณค่าได้ ถ้าโอกาสที่สูญเสียไปนั้นจะหวนกลับมาอีก ประเทศไทยก็ต้องเสียเวลาไปอีกเป็นสองเท่า เพราะแทนที่จะได้เข้าร่วมมาเมื่อสิบปีก่อนกลับเพิ่งจะมาเริ่มต้นกันใหม่ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ประเทศไทยสมควรที่จะต้องรีบดำเนินการให้สถาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในโอกาสแรก จาก ณ วันนี้ด้วย

โอกาสและผลประโยชน์ต่างๆ ที่ประเทศไทยได้สูญเสียไปแล้วอย่างสิ้นเชิงจากอนุสัญญาฯ ควรถือว่าเป็นบทเรียนที่มีราคาแพงที่ประเทศไทยจะต้องตระหนักและเตรียมการแก้ไขและรับมือ อย่างน้อยในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน แนวทางในการดำเนินงานที่ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม ได้แก่

1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศ
2. การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้ามาเกี่ยวข้อง
3. การวางแผนเป้าหมายทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว
4. การให้การศึกษาและความรู้ต่อสาธารณชน
5. การนำนโยบายด้านความหลากหลายทางชีวภาพไปบูรณาการให้ขบวนการตัดสินใจ
6. การให้สถาบันอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพและพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ
7. เร่งแนวทางในการเข้าถึงทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ
8. การสร้างแรงจูงใจทางด้านการตลาดให้มากขึ้น
9. เสริมความเข้มแข็งในการร่วมมือ ทั้งภายในประเทศ ระดับภูมิภาค และ ระดับนานาชาติ และ
10. จัดหาทรัพยากรเงินสนับสนุน

เอกสารประกอบการเรียบเรียง

คณะอนุกรรมการกำหนดมาตรการความปลอดภัยในการทำงานด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยี

ชีวภาพ. 2536ก. แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ ระดับห้องปฏิบัติการ. ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. 80 หน้า.

คณะอนุกรรมการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยี

ชีวภาพ. 2536ข. แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับการทดลองทางพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ ภาคสนาม. ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. 30 หน้า.

บรรพต ฒ ป้อมเพชร. 2532. การจัดทำหลักเกณฑ์สำหรับการทดสอบภาคสนาม และการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมของชีววินทรีย์ที่มีการดัดแปลงทางพันธุกรรม. หนังสือสัปดาห์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 18-24 สิงหาคม 2532. หน้า 31-34.

สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม. 2540. นโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ.2541-2545. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ. 58 หน้า.

International Institute for Sustainable Development (IISD). 2002a. Earth Negotiations Bulletin (ENB) during COP-6 (Vol.9 No.229-239) and ICCP-3 (Vol.9 No.240-244). The Hague, The Netherlands.

International Institute for Sustainable Development (IISD). 2002b. Earth Negotiations Bulletin (ENB) Vol.22 No.41. Summary of the Fourth Session of the Preparatory Committee for the World Summit on Sustainable Development: 27 May – 7 June 2002. 39p.

Napompeth, B. 1993. Biosafety regulations in Thailand. Paper presented at ISAAA Biosafety Workshop. Cisarua, Bogor, Indonesia. April 19-23, 1993. 11 p.

Napompeth, B. 1996. Development and implementation of biosafety regulations in Thailand. Paper presented at the International Workshop to Follow-up on UNEP's International Technical Guidelines for Safety in Biotechnology. Buenos Aires, Argentina. October 31 – November 1, 1996. 11 p.

Napompeth, B. 1997. Status of biosafety in Thailand. Paper presented at the Asia-Pacific Workshop on Biosafety: Environmental Impact Analysis of Transgenic Plants. M.S. Swaminathan Research Foundation. Chennai (Madras), India. July 21-26, 1997. 19 p.

- Napompeth, B. 2000. Current status of biosafety policy and regulation in Thailand. Paper presented at Bio-Asia Workshop 2000. Hangzhou, China. November 27-30, 2000. 6 p.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 1998. Convention on Biological Diversity: Text and Annexes. Montreal, Canada. 34 p.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2000. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity: Text and Annexes. Montreal, Canada. 30 p.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2001. Handbook of the Convention on Biological Diversity. Earthscan, London and Sterling, VA. 690 p.
- Sitarz, D. (ed.). 1994. Agenda 21, The Earth Summit Strategy to Save Our Planet. Earthpress, Boulder, Colorado. 321 p.

บทความสื่อมวลชน
ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาประเทศ: โอกาสและข้อจำกัด

บรรพต ณ ป้อมเพชร

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) หรือที่เรียกกันว่าการประชุมโลกระดับสุดยอด (Earth summit หรือ The Rio Summit) ณ นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อสิบปีก่อน องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) คือความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ซึ่งจะรวมถึงความหลากหลายทั้งในระดับระบบนิเวศ ความหลากหลายในระดับชนิดพันธุ์ ตลอดจนความหลากหลายระดับหน่วยพันธุกรรม หรือยีนส์ ทั้งของพืชและสัตว์

ในการประชุมดังกล่าวได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ด้วย บทที่ 15 ของแผนปฏิบัติการ 21 จากทั้งหมด 40 บท เป็นเรื่องของอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Conservation of Biological Diversity) และนอกเหนือจากแผนปฏิบัติการ 21 แล้ว ผลที่ได้รับจากการประชุม Earth Summit เมื่อปี พ.ศ.2535 ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ คือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity – CBD) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางพันธุกรรม

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ ได้เปิดให้มีการลงนามตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2535 ระหว่างการประชุม Earth Summit ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้ร่วมลงนามด้วย อนุสัญญานี้ มีผลบังคับใช้เมื่อมีการให้สัตยาบัน (ratification) ครบ 30 ประเทศแล้ว 90 วัน เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2536 ปัจจุบันมีประเทศภาคีกันทั้งหมด 183 ประเทศ แต่จนในวันนี้ประเทศไทยก็ยังมิให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฉบับนี้ ด้วยเหตุผลต่างๆ นานาของหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและทางอ้อม

เมื่อเวลาได้ผ่านไป 10 ปี นับแต่การประชุมโลกระดับสุดยอด ก็จะมีการประชุมระดับสุดยอดอีก เรียกว่า การประชุมโลกสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development – WSSD) ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสหภาพแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม – 4 กันยายน 2545 เพื่อรายงานและทบทวนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้แผนปฏิบัติการ 21 ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีของการดำเนินงาน ในการนี้องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการ

ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Commission on Sustainable Development – CSD) เป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียมการและการดำเนินการประชุมที่เรียกกันว่า Rio+10 หรือ Earth Summit 2 หรือ Johannesburg 2002 หรือ WSSD 2002 ซึ่งประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ รัฐบาล องค์การนานาชาติ องค์การเอกชน ผู้เชี่ยวชาญ และบุคลากรต่าง ๆ สามารถรายงานเสนอความเห็น ฯลฯ ในการประชุมครั้งนี้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เกี่ยวข้องกันกับ น้ำและการสุขาภิบาล พลังงาน ผลผลิตทางการเกษตร การจัดความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ สุขอนามัย และ การศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็ได้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเตรียมการ (Preparatory Committee – PrepCom) ของการประชุม WSSD 2002 โดยได้มีการประชุมทั้งหมด 4 ครั้ง สามครั้งแรกประชุมกันที่มหานครนิวยอร์ก และการประชุมเตรียมการครั้งสุดท้ายประชุมที่เกาะบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 27 พฤษภาคม – 7 มิถุนายน 2545 นอกจากคณะกรรมการเตรียมการดังกล่าวแล้ว ยังมีคณะกรรมการเตรียมการระดับภูมิภาค (Regional PrepCom) และคณะกรรมการเตรียมการระดับชาติ (National PrepCom) ด้วยเช่นกัน เพื่อการเตรียมการเข้าร่วมประชุมในส่วนของประเทศไทยคณะกรรมการแผนปฏิบัติการ 21 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการเตรียมการระดับชาติของประเทศไทย

ในระดับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานเลขานุการอนุสัญญาฯ รับผิดชอบเป็นผู้รายงานและเตรียมการ ซึ่งในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ วาระสำคัญวาระหนึ่งของการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 6 (COP-6) ซึ่งประชุมกันเมื่อวันที่ 7-19 เมษายน 2545 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ การเตรียมและจัดทำรายงานกิจกรรมของอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกันกับแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อนำเสนอในการประชุม WSSD 2002 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก

ทางด้านความเกี่ยวข้องของแผนปฏิบัติการ 21 กับ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่เด่นชัดที่สุด คือ บทที่ 15 คือ เรื่องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Conservation of Biological Diversity) และบทที่ 16 คือ เรื่องการจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ (Management of Biotechnology) ที่มีผลดีต่อสภาพแวดล้อม นอกเหนือไปจากการส่งเสริมการศึกษา การตระหนักโดยสาธารณชนและการอบรม การเสริมความแข็งแกร่งในบทบาทของผู้คนและชุมชนพื้นเมือง การประสานงานในการตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การส่งเสริมการเกษตรที่ยั่งยืนและการพัฒนาชนบท การแก้ไขการทำลายป่าไม้ การอารักขามหาสมุทร และบทบาทของสตรีในการพัฒนาที่ทัดเทียมและยั่งยืน เป็นต้น และทางด้านการจัดการเทคโนโลยีชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้จัดทำพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) ให้มีการจัดทำมาตรการควบคุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organism – LMO หรือ Genetically Modified Organism – GMO) ต่าง ๆ ที่ได้มาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ (Modern Biotechnology หรือ พันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) ที่อาจมีผลกระทบต่ออนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดย

พิจารณาถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ต่อสุขอนามัยของมนุษย์ และเน้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน (transboundary movement)

ณ วันนี้ ยังไม่ปรากฏแน่ชัดต่อสาธารณชนว่าประเทศไทยได้มีการเตรียมการ หรือ การเตรียมรายงานในการเข้าร่วมประชุม WSSD 2002 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม - 4 กันยายน 2545 ก้าวหน้าไปอย่างไรบ้าง ในส่วนของความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ประเทศไทยได้แต่เพียงลงนามรับรองอนุสัญญาเท่านั้น แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา จน ณ วันนี้ และเมื่อมีการจัดทำพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเทศไทยจะไม่สามารถลงนามและให้สัตยาบันต่อพิธีสารได้ ข้อจำกัดนี้เป็นข้อจำกัดเดียวที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะมีโอกาสได้รับผลประโยชน์อันพึงมีจากอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือในกรณีใดทั้งสิ้น

แต่ข้อจำกัดดังกล่าวมิได้ยับยั้งประเทศไทยในการพัฒนากลไก หรือดำเนินการกิจกรรมอันพึงปฏิบัติ หรือเป็นพันธกรณีต่ออนุสัญญา แต่อย่างใดทั้งสิ้นเช่นกัน โดยคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนดำเนินงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biodiversity Strategy and Action Plan - NBSAB) รายงานชาติ (National Reports) และการดำเนินงานอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นศูนย์ฯ ติดต่อกกลางของประเทศ (National Focal Point) ของอนุสัญญา และศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ ในการจัดทำกลไกและโครงสร้างความปลอดภัยทางชีวภาพแห่งชาติ (National Biosafety Framework - NBF) เป็นต้น และในการดำเนินการตามพันธกรณีนี้ ประเทศไทยในฐานะที่มีได้เป็นประเทศภาคี (non-party) สามารถดำเนินการได้ดีกว่าหลาย ๆ ประเทศภาคีที่เป็นทั้งประเทศกำลังพัฒนา หรือ พัฒนาแล้วก็ตาม

จากสถานภาพของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเทศไทยมีข้อจำกัดที่เด่นชัดในสายตาของประชาคมโลก คือ เป็นเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่เป็นเพียงผู้ลงนามอนุสัญญา แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นประเทศภาคี ทำให้ไม่มีสิทธิใดก็ตามในการเจรจาต่อรองประเด็นต่าง ๆ ของอนุสัญญา รวมทั้งไม่มีสิทธิในการที่จะลงนาม เพื่อนำไปสู่การให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพด้วย ดังนั้นโอกาสและผลประโยชน์ใด ๆ ก็ตามที่ประเทศไทยพึงจะได้รับจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่มีแต่อย่างใดทั้งสิ้น ตลอดจนศักดิ์ศรีของประเทศไทยในประชาคมโลกด้วย ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประเทศไทยพึงได้มาเมื่อสิบปีที่ผ่านมามีได้ผ่านไปแล้ว นับเป็นความสูญเสียอย่างมหาศาลที่ไม่สามารถประเมินคุณค่าได้ ถ้าโอกาสที่สูญเสียไปนั้นจะหวนกลับมาอีก ประเทศไทยก็ต้องเสียเวลาไปอีกเป็นสองเท่า เพราะแทนที่จะได้เข้าร่วมมาเมื่อสิบปีก่อนกลับเพิ่งจะมาเริ่มต้นกันใหม่ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ประเทศไทยสมควรที่จะต้องรีบดำเนินการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ในโอกาสแรกจาก ณ วันนี้ด้วย

โอกาสและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้สูญเสียไปแล้วอย่างสิ้นเชิงจากอนุสัญญาฯ ควรถือว่าเป็นบทเรียนที่มีราคาแพงที่ประเทศไทยจะต้องตระหนักและเตรียมการแก้ไขและรับมือ อย่างน้อยในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน แนวทางในการดำเนินงานที่ประเทศไทยพึงจะต้องเร่งได้แก่

1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศ
2. การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้ามาเกี่ยวข้อง
3. การวางเป้าหมายทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว
4. การให้การศึกษาและความรู้ต่อสาธารณชน
5. การนำนโยบายด้านความหลากหลายทางชีวภาพไปบูรณาการให้ชบวนการตัดสินใจ
6. การให้สัตยาบันอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพและพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ
7. เร่งแนวทางในการเข้าถึงทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ
8. การสร้างแรงจูงใจทางด้านการตลาดให้มากขึ้น
9. เสริมความเข้มแข็งในการร่วมมือ ทั้งภายในประเทศ ระดับภูมิภาค และ ระดับนานาชาติ และ
10. จัดหาทรัพยากรเงินสนับสนุน