



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และ
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ระยะที่ 2
ภาคผนวกพิเศษ**

**โดย ท่านผู้หญิง ดร.สุทธาวัลย์ เสงี่ยมไทย และคณะ
สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม**

พฤศจิกายน 2548

โครงการธรรมาภิบาล (Good Governance) และ
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ระยะที่ 2

หัวหน้าโครงการ ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เสถียรไทย

รายนามนักวิจัย

ผศ.เบญจมา จิรภัทรพิมล	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ	คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อ.ดร.พิชญ รัชฎาวงศ์	คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นางมยุรา วิวรรณเดชะ	คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
นางสาวยุวดี คาคการณ์ไกล	มูลนิธิสืบนาคะเสถียร
รศ.ดร.เรณู สุขารมณ์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อ.ไพสิฐ พาณิชย์กุล	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายนามนักวิจัยผู้ช่วย

นางสาวอุษา บุญญเลิศนันท์	สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
--------------------------	---

**เอกสารชี้แจงประเด็นข้อคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิต่อร่างรายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
ลุ่ม ระยะที่ 2**

**1. ชี้แจงประเด็น : กระบวนการศึกษา ยังมีลักษณะของการลงไปศึกษาจากด้าน
ของนักวิจัยเป็นหลัก ยังขาดการมีส่วนร่วมในการแสวงหาทางออกที่เป็น
practical solutions จากภาคีที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการ นักวิชาการ องค์กร
ปกครองท้องถิ่น ชารบ้าน และชุมชน**

การดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย การดำเนินงานใน
ส่วนดังนี้ คือ

ส่วนที่ หนึ่ง การดำเนินการของการศึกษาในระดับนโยบาย

การดำเนินการในระดับนโยบาย ที่วิจัยได้ใช้กระบวนการศึกษาแบบมีส่วนร่วมในการ
ทำงาน เพื่อหาคำตอบในเชิงนโยบาย โดยได้มีกระบวนการทำงาน ในหลายรูปแบบ คือ ทั้งในส่วน
ภาคราชการ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป คือการสัมภาษณ์ การ
ทำ focus group การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งการทำงานได้เชิญผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นระยะๆ
ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ดังกล่าวประกอบด้วย

1. การทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านนโยบายที่มีบทบาทกับอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้
มีการสัมภาษณ์หน่วยงาน ในส่วนของนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คือ สวทช.
เพื่อจุดประสงค์ ให้ได้แนวทางและข้อเสนอเชิงนโยบายของการพัฒนาอุตสาหกรรม
อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย
2. การจัดเวทีระดมสมอง โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับวิชาการด้านอุตสาหกรรม
อิเล็กทรอนิกส์ คือสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือ NECTEC โดย ดร.
พันธ์ศักดิ์ ศิริรัชตพงษ์ และกับนักลงทุน คือ คุณชาญ อัสวโชค
3. การจัดเวทีสาธารณะ มีดังนี้ คือ
การจัดเวทีสาธารณะในประเด็น ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”
ซึ่งจุดประสงค์ของการจัดเวทีนี้ เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมยั่งยืนของประเทศ
โดยมีองค์กรปาฐก คือ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และผู้ร่วมอภิปราย ซึ่งเป็นอดีตผู้ช่วยรัฐ
มนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี¹ ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ และนักวิชาการได้แก่ ศ.ดร.
ธงชัย พรรณสวัสดิ์ และศ.ดร.อภิชัย พันธเสน

นอกจากนี้ยังมีการจัดเวทีครั้งที่ 2 หัวข้อเรื่อง “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ” โดยมีองค์ปาฐก คือ คุณเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และผู้ร่วมอภิปราย จากหน่วยงานนโยบายภาครัฐ คือ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ดร.สมชาย หาญหิรัญ และนักวิชาการอิสระที่สามารถเชื่อมโยงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม คือ ดร.อนุสรณ์ แสงนิ่มนวล และ คุณปาริชาติ ศิวะรักษ์

ในส่วนของการจัดเวทีในครั้งที่ 3 หัวข้อเรื่อง “กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน” โดยมีตัวแทนจากวุฒิสภา คือคุณพนัส ทัศนียานนท์ และ รศ.แก้วสรร อติโพธิ และตัวแทนนักวิชาการเข้าร่วมคือ ดร.ประเสริฐ ตปนี ยางกูร

ครั้งที่ 4 หัวข้อเรื่อง “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมกับปัญหา ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” วันที่ 27 พฤศจิกายน 2549 ณ ห้องประชุม สมาคมนิสิตเก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีผู้แทนจากภาครัฐ จากกรมวิชาการต่างประเทศ วุฒิสภา ดร.ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คือคุณ อัจฉรินทร์ พัฒนพันธ์ชัย ผู้แทนจากหน่วยงานด้านวิชาการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คือ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร.นวลน้อย ตริรัตน์

จากกระบวนการทำงานดังกล่าว ได้เกิดเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมจากภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม คือ การผลักดันเรื่อง Agritrionics เข้าสู่ Roadmap ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งได้เสนอต่อรัฐบาล นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ส่วนที่สอง การดำเนินการศึกษาในระดับพื้นที่

การดำเนินการในระดับปฏิบัติการซึ่งได้มีการใช้พื้นที่นำร่อง จ.ลำพูน เป็นกระบวนการศึกษาที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม และการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดกับภาคี ในส่วนของกิจกรรมในภาคสนามครั้งนี้ต้องการให้ได้ข้อมูลพื้นฐานจากผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ อันได้แก่ ชุมชน คนงาน และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะนำไปสู่ การร่วมกำหนดแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้มีการจัดกิจกรรมในพื้นที่ ทั้งในรูปของเวทีท้องถิ่นที่ให้ชุมชน คนงาน และ อบต. ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแสวงหาแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้มีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่ชุมชน และอบต. เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความตระหนักต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีจัดกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

1. กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ได้มีการจัดทำแผนเดินดิน เพื่อให้ชุมชน และอบต.ตระหนักถึงปัญหาและมีส่วนร่วมในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการให้ผู้ นำชุมชน ตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ เช่น อสม. อบต. ร่วมกับนักวิจัยของโครงการ

เข้าร่วมการสำรวจเพื่อหาจุดเสี่ยงอันตรายต่างๆ หรือจุดที่จะเกิดความเสี่ยงต่างๆ เพื่อนำมากำหนดจุดลงในแผนที่ โดยมีนักวิจัยของโครงการเป็นที่ปรึกษา นอกจากนี้ยังมีการจัดฝึกอบรม ให้ความรู้แก่ชุมชนในเรื่องของการดูแลสุขภาพ และความเสี่ยงภัย โดยนักวิจัยของโครงการ ได้มีการนำความรู้ จากการฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญจากแคนาดา (Prof Gregory) มาถ่ายทอดให้แก่ชุมชนด้วย

2. ในส่วนของกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในกรณีศึกษาชุมชนหนองเป็ดกับการแก้ปัญหาหกลื่นเห็บหมัดจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ นั้น

บ้านหนองเป็ด เป็นชุมชนขนาดเล็ก ที่อยู่ติดกับบริษัทผลิตกระเบื้องมุงหลังคาของเขตอุตสาหกรรมภาคเหนือจังหวัดลำพูน บ้านหนองเป็ดนี้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีกลิ่นไอระเหยของสารเคมี และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมของชุมชน โดยในระหว่างการศึกษาของโครงการธรรมชาติบำบัดและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ทางชุมชนหนองเป็ดได้ร่วมกับนักวิจัย ในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี อาทิเช่น กรมควบคุมมลพิษ องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในขณะเดียวกันชุมชนก็มีการตื่นตัวและเอาใจใส่ในการติดตามแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง โดยเผยแพร่ข้อมูลกับสื่อมวลชน และร่วมทำกิจกรรมของโครงการฯ คือเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาในเวทีที่ทางโครงการฯ ได้จัดทำอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งปัญหาในชุมชนได้รับการแก้ไข โดยทางโรงงาน ได้ย้ายออกไปจากพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการที่ทางโครงการฯ ได้ช่วยให้ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน

3. กระบวนการจัดทำเวทีระดมสมอง ในการสะท้อนปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาสีเขียวชุมชน เพื่อบรรจุเข้าแผนสิ่งแวดล้อมของอบต. ซึ่งได้มีการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของ คนงาน ผู้ประกอบการ และตัวแทนของอบต.ที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนของ อบต.ที่เกี่ยวข้อง
4. กระบวนการสร้างแผนสิ่งแวดล้อมชุมชน ในการจัดการขยะ ทั้งนี้เป็นข้อเสนอของชุมชนที่ต้องการให้มีการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม โดยนักวิจัยของโครงการ ได้เชิญนักวิชาการเข้ามาเป็นวิทยากรเพื่อทำความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อมาเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ชุมชนสามารถจัดการขยะได้เองในรูปแบบที่ไม่ยาก ซึ่งเป็นการเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยผู้เข้าร่วมประกอบด้วย สมาชิกสภาอบต. ผู้ประกอบการหอพัก และตัวแทนชุมชน
5. การจัดเวทีระดมความคิดเห็น เพื่อจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กระบวนการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นักกฎหมายในทีมงานวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่ของแต่ละอบต. เสนอแนวทางและประเด็นสำคัญของการร่างข้อบัญญัติของอบต. และให้

อบต.เป็นฝ่ายร่างข้อบัญญัติขึ้นฉบับแรก โดยใช้ชื่อว่า (ร่าง) ข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เรื่อง การอุดหนุนกลุ่มอาสาสมัครอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2548 และส่งร่างฉบับแรกให้นักวิชาการด้านกฎหมายของทิมวิจัยตรวจสอบร่างแรกก่อน จากนั้นทางอบต.ทั้ง 3 แห่ง ได้จัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติอีกครั้ง เชิญทีมงานวิจัยเข้าร่วม ในที่สุดผลจากการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติมีการเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นต่างๆโดยเฉพาะที่ประเด็นหลักสำคัญคือ ได้เปลี่ยนจากการให้เงินอุดหนุนกับกลุ่มอาสาสมัครอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นกลุ่มผู้ดำเนินกิจกรรมพัฒนาตำบล ทั้งนี้เพื่อให้เงินอุดหนุนดังกล่าวมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น และเปิดกว้างให้สามารถทำกิจกรรมพัฒนาด้านต่างๆได้ด้วยซึ่งกิจกรรมสิ่งแวดล้อมก็เป็นกิจกรรมพัฒนาอย่างหนึ่ง

ผลสำเร็จของงานที่ได้จากกระบวนการทำงาน

- ร่างข้อบัญญัติฉบับสุดท้ายที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ใช้ชื่อว่า ร่างข้อบัญญัติการบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เรื่อง การอุดหนุนกลุ่มผู้ดำเนินกิจกรรมพัฒนาตำบล พ.ศ. 2548 (ดูเอกสารในภาคผนวก ง เล่ม 3) และกำลังรอเพื่อนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอสภาของอบต.แต่ละแห่งเพื่อให้พิจารณาผ่านร่างข้อบัญญัติต่อไป
- ผลการดำเนินงานนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง แม้ว่า ณ ขณะนี้ร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ยังไม่ผ่านสภาของอบต. แต่เจ้าหน้าที่อบต.สามารถเจรจาตกลงร่วมกันเพื่อเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่ดำเนินการมาแต่อดีตเพื่อดำเนินการกิจกรรมเฉพาะกิจ โดยแต่ละอบต.จะร่วมกันจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อนำมาใช้สำหรับจ้างชาวบ้านดำเนินการเก็บตบชาในลำน้ำกวง ซึ่งได้ดำเนินการครั้งแรกในปีงบประมาณ 2548 และกำลังดำเนินการที่จะขยายการทำงานไปยังอบต.กลุ่มอื่นๆ ตามลำน้ำกวงต่อไปด้วย

ส่วนที่สาม การทำงานในส่วนของนักวิชาการ

ส่วนนี้เป็นการทำงานในส่วนของการค้นคว้าข้อมูล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ผลการดำเนินงาน โดยได้มีการนำเสนองานในรูปแบบของการจัดเวทีวิชาการเพื่อนำเสนอผลงานสู่ภาคส่วนต่างๆ

ส่วนที่สี่ การนำเสนอเวทีวิชาการ

โดยเป็นการนำเสนอในรูปแบบของ focus group ซึ่งมีตัวแทนจากสถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และ NECTEC เป็นการนำเสนอการประเมินสถานการณ์ ภาพรวมของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกำลังคนด้านเทคโนโลยีของประเทศไทย

ทั้งนี้การดำเนินงานในทั้งสี่ส่วนดังกล่าว พบว่า ทีมวิจัยได้อาศัยการทำงานแบบการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคีต่าง ๆ จนสามารถได้ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย ดังที่ได้เสนอไว้ในร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

การนำผลงานไปใช้ประโยชน์

1. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่ต้องพึ่งพิงทางเศรษฐกิจกับอุตสาหกรรม ให้สามารถมีกลไกที่ตรวจสอบ และมีระบบถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมในระดับพื้นที่ โดยโครงการวิจัยได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ คือควรตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุล ที่มีความเป็นกลาง มีองค์ความรู้ และสามารถประสานและจัดการให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง(ombudsmen) ดังบทเรียนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานที่หนองเป็ด
2. เกิดการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่าง อบต.เหมืองง่า อบต.มะเขือแจ้ และอบต.บ้านกลาง จังหวัดลำพูน เพื่อการทำความสะอาดลำน้ำกวงร่วมกัน
3. การบูรณาการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เข้าสู่กระบวนการนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
4. จากการเชื่อมโยงข้อมูลแต่ละมิติและการทำงานร่วมกับภาคีต่าง ๆ ในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ทำให้หน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องเห็นภาพความเชื่อมโยงของสาเหตุปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในพื้นที่และเกิดความตระหนักร่วมกัน จึงได้จัดประกายให้เกิดการสืบสวนเพื่อทราบระดับความรุนแรงของปัญหา อันจะนำไปสู่การหาแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในพื้นที่ ต่อไป
5. อบต.เหมืองง่า อบต.มะเขือแจ้ และอบต.บ้านกลาง จังหวัดลำพูน ร่วมกันทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จนเกิดเป็นแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่อย่างข้ามเขตแดน บรรจุในแผนอบต.
6. ผู้ประกอบการได้แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนบ้านหนองเป็ด จนหมดไป

7. มีการนำรูปแบบของการพัฒนาแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ
8. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรใหม่ ให้เกิดการเชื่อมโยง โดยสถาบันธรรมชาติได้พบประเด็นนี้ และประสบผลสำเร็จด้วยการนำนักเทคโนโลยีกับผู้ดูแลและกำกับนโยบายมาร่วมแสดงข้อคิดเห็นและความต้องการร่วมกัน

สรุปผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานวิจัยของทีมวิจัย นั้น สิ่งที่ได้จากการจัดเวทีระดมข้อคิดเห็นในภาคส่วนต่างๆ คือ การเข้าร่วมกันรับรู้ปัญหาและร่วมกันคิดเพื่อแก้ไข ซึ่งประเด็นสำคัญที่สังคมควรรับรู้ คือ กรณีของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากอุตสาหกรรมนี้มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมโลกาภิวัตน์ ที่ห่วงโซ่ของการผลิต (supply chain) กระจายไปทั่วโลก โดยผ่านการลงทุนโดยตรง (FDI) แต่ขาดการบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปในนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการพัฒนาเพียงมิติเศรษฐกิจ ซึ่งผลจากการจัดเวทีระดมข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้เกิดข้อเสนอที่ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ควรต้องมีการพัฒนาไม่ให้เป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมราคาถูก ที่รองรับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม และต้องการเห็นพัฒนาการของนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่มีการบูรณาการมิติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ เข้าร่วมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสิ่งนี้เป็นกระบวนการที่ทีมวิจัยได้พยายามดำเนินการ ผลักดัน เช่น การเกิดการนำเรื่อง Agritrionics เข้าสู่ roadmap ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

เอกสารภาคผนวกพิเศษ
เอกสารประกอบการจัดเวทีสาธารณะ

ภาคผนวกพิเศษ ก

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติสิ่งแวดลอม :”ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนใน
สถานการณ์ข้ามชาติ”

ภาคผนวกพิเศษ ข

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นโยบายการจัดการสิ่งแวดลอมในภาคอุตสาหกรรมแบบ
บูรณาการภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

ภาคผนวกพิเศษ ค

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “กฎหมายเพื่อการบูรณาการจัดการสิ่งแวดลอมและพัฒนา
อุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ

ภาคผนวกพิเศษ ง

การสัมมนาระดมสมอง เรื่อง “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมกับ
ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดลอม

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง

ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม :

“ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”

โดย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ 24 มิถุนายน 2546

ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กำหนดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง
ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม:
“ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”
วันอังคารที่ 24 มิถุนายน 2546
ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.50-09.00 น.	กล่าวรายงานโดย ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
09.00-10.00 น.	ปาฐกถาเรื่อง “ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ข้ามชาติ” โดย ศ.เสน่ห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
10.00-10.15 น.	บทบาทสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) ในการผลักดันเชิงนโยบาย โดย รศ.สุชาติา ชินะจิตร ผอ.ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
10.15-10.30 น.	พักรับประทานของว่าง
10.30-11.15 น.	อภิปรายประเด็น ดำเนินการอภิปรายโดย รศ.สุรัชย์ หวันแก้ว ผอ.ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ร่วมอภิปรายประเด็น (discussants) โดย 1. ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2. ศ.ดร. อภิชาติ พันธ์เสน รองประธานมูลนิธิสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม 3. ศ.ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์ ประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
11.15-12.45 น.	อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
12.45 น.	ปิดการสัมมนา

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
เรื่อง “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม:
ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”

หลักการและเหตุผลของการสัมมนา

กระบวนการ “โลกาภิวัตน์” เป็นกระบวนการใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีหลายมิติ ขณะเดียวกันก็มีพลวัตสูงด้วยแรงขับเคลื่อนของระบบตลาดและเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนและผลสืบเนื่องจากโลกาภิวัตน์นั้น มิได้มีลักษณะเหมือนกันทุกจุดทั่วกันทั้งโลกแต่อย่างใด กระแสโลกาภิวัตน์ยังเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในโลกและประเทศอย่างใกล้ชิด

กลไกการเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่ควบคู่กับโลกาภิวัตน์ ได้แก่ การผลิตอุตสาหกรรมที่มีลักษณะนานาชาติมากขึ้น การกำหนดที่ตั้งและโยกย้ายโรงงานการผลิตถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การผลิตอุตสาหกรรมแต่ละด้านในระดับโลก ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการที่อุตสาหกรรมเคลื่อนตัวภายใต้ตรรกะไร้พรมแดนนี้เกิดขึ้นภายใต้ความเหลื่อมล้ำขององค์ความรู้ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่ต้องการลงทุน ขณะเดียวกันกระบวนการนโยบายอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมาก็มีลักษณะขาดการบูรณาการ รวมทั้งขาดส่วนร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในโลกที่เผชิญกับความไม่แน่นอนมากขึ้น ประกอบกับสภาพปัญหาที่เผชิญมีความซับซ้อนและผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศก็หลากหลายและอาจขัดแย้งกัน ในท้องถิ่นต่างๆได้เกิดมีปรากฏการณ์ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆมากขึ้นทุกที การจะแก้ปัญหาด้วยการกล่าวอ้างเรียกว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (national interests) อย่างตายตัวและคงที่นั้นนับวันจะมิได้เป็นทางออกแก่การพัฒนาที่ยั่งยืนแต่อย่างใด การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติมีอาจจะอาศัยเพียงหน่วยงานความมั่นคงด้านการทหารแต่ฝ่ายเดียว หรือแม้แต่จะยึดเอาหน่วยงานภาครัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งล้วนๆ กำหนดนโยบายโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมนั้นเป็นไปไม่ได้เสียแล้ว ในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนนี้ เราจึงจำเป็นต้องแสวงหาความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติและกระบวนการนโยบายสาธารณะจากการมีส่วนร่วมในการนิยามโดยกลุ่มที่หลากหลายในประชาสังคมให้ชัดเจนขึ้นกว่าเดิม

ในการเผชิญหน้ากับสิ่งที่ท้าทายจากโลกาภิวัตน์ที่อภิมหาอำนาจมีบทบาทชี้้นำ แต่ทว่ามีความกระฉับกระเฉงตลอดเวลา การกำหนดท่าทีของประเทศจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน จุดยืนและนโยบายของประเทศที่เกิดจากการกำหนดร่วมกันของทุกภาคส่วนของสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ เพราะขีดความสามารถในการเผชิญสิ่งที่ท้าทายใหม่ ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และระบบตลาดเสรีนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมอีกส่วนหนึ่งด้วย ในแง่ของนโยบายของประเทศแล้วเรื่องนี้ย่อมหมายถึงการส่งเสริมให้มีการก่อรูปของ

“ประชาคมนโยบาย” (policy community) ซึ่งเป็นผลมาจากการเสวนาทางนโยบายระหว่างองค์กรในภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน

ท่ามกลางภาวะการณ์เช่นนี้ การแสวงหาความรู้ความเข้าใจในประสบการณ์ต่อโลกาภิวัตน์ และการซึมซับความเข้าใจจากจุดยืนและประสบการณ์ที่แตกต่างหลากหลายกัน ย่อมเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งแก่สังคมไทยโดยรวมจึงมีความสำคัญยิ่ง ขณะเดียวกันก็จะเป็นการเสริมสร้างประชาคมนโยบาย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายพัฒนาไปด้วย การเสริมสร้างความยั่งยืนของสังคมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ถ้าหากสังคมไทยมีความต้องการจะปรับตัวจากการตกเป็นฝ่ายรับมาสู่การเป็นฝ่ายรุกแบบมียุทธศาสตร์ที่มีบูรณาการ

วัตถุประสงค์ของการสัมมนา

1. ระดมความคิดเกี่ยวกับแนวทางในการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
2. เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างประชาคมทางนโยบายในการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
3. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมไทยในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแสวงหาบทบาทที่สร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ โดยอาศัยระดมประสบการณ์ต่อโลกาภิวัตน์ที่หลากหลายจากกลุ่มต่างๆในสังคม สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน รวมทั้งผู้ถูกผลกระทบ
4. เพื่อนำข้อเสนอที่ได้รับจากประชาคมทางนโยบายไปสู่กระบวนการผลักดันนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

1. ภูมิหลัง: หลักการและเหตุผลของโครงการวิจัย

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2544 โดยกรมควบคุมมลพิษ บ่งชี้อย่างชัดเจนถึงวิกฤตของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ของประเทศที่ยังคงเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพบว่ามีแหล่งน้ำที่ถูกจัดอยู่ในเกณฑ์คุณภาพต่ำถึง 18 แหล่ง หรือร้อยละ 35 ของแหล่งน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งพบว่ามีมลพิษบางตัวยังอยู่ในระดับวิกฤต คือมีค่าเกินมาตรฐาน ได้แก่ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพ และก๊าซโอโซนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม โดยพบฝุ่นขนาดเล็กสูงสุดบริเวณสถานีอนามัยท่าสี อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง มีปริมาณ 372.9 มคก./ลบม. ส่วนก๊าซโอโซนพบเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว โดยพบปริมาณสูงสุด 121.0 ppb บริเวณสถานีดับเพลิงอ่าวอุดม แหลมอับ จ.ชลบุรี นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาว่า คนในกรุงเทพฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมลพิษทางอากาศ¹ ขณะเดียวกันปัญหาด้านขยะของเสียจากชุมชนและของเสียอันตรายก็ยังเป็นปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 นี้ ปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนทั่วประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2543 มากนักคือประมาณ 13.9 ล้านตัน ของเสียอันตรายมีประมาณสูงถึง 1.6 ล้านตันโดยส่วนใหญ่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีโรงงานให้บริการและกำจัดนำของของเสียมาใช้ประโยชน์ได้ 5 แห่ง แต่ก็สามารถให้บริการได้รวมเพียง 0.2 ล้านตันหรือเพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น ปริมาณของเสียอันตรายจำนวนมากยังคงเก็บไว้ในโรงงานหรือลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย ในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ได้ลดลงจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี 2541 สัตว์ป่าประเภทมีกระดูกสันหลังสูญ

¹ สุรวัลย์ เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ณ สถาบันพระปกเกล้า

พันธุ์ไปแล้ว 6 ชนิด และพันธุ์พืชอีกร้อยละยี่สิบกำลังจะสูญพันธุ์ ป่าชายเลนลดลงร้อยละ 50 ในช่วงปี 2504 ถึง 2536 ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย ซึ่งมีอัตราจับต่อชั่วโมงลากอวนเคยสูงถึง 265 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 2506 ปัจจุบันนี้เหลือประมาณ 25 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการวางท่อแก๊ส โครงการกำจัดกากของเสีย และโครงการไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในอดีตรัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเสมือนกับไม่ค่อยจะมีปัญหาเพราะ ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลบเลี่ยงในการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก ประการที่สองคือ ในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาลเนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่ถึงจะมีอยู่ก็จะไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งยังนำไปสู่การขาดความเชื่อใจกัน (trust) ระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรของรัฐและบริษัทเอกชนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระและประชาชนผู้สนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้การจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานกันของแนวคิดที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทางและการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งด้วยความชอบธรรมโดยมีหลักธรรมาภิบาล (good governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เป็นรากฐานที่สำคัญ ในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะนำมาใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแล้ว ภาครัฐยังควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากผลกระทบเชิงลบที่จะมาจากภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะ

ปัจจุบัน ที่กระแสการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมสกปรกจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้หน้าฉากของการส่งผ่านการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศปลายทาง

ธรรมาภิบาลในระบบสากลนั้นมีการเน้นที่กฎเกณฑ์ในการวางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี² หลักสากลของธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย คุณสมบัติของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลต่างๆได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจได้ (predictability) โดยในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การมีจริยธรรม (ethics) และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลเองแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สุด ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลไกหรือระบบในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีการคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ และมีแรงจูงใจอีกทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องไปในทางที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อย่างไรก็ดี ในการจะเกิดธรรมาภิบาลที่ได้ผลนั้นคงต้องคำนึงถึงหลักการของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของไทยด้วย

โครงการวิจัย ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาในการศึกษา (phase) โดยที่โครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นโครงการย่อยกรณีศึกษา 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาขยะมูลฝอยชุมชน และ โครงการศึกษาขยะของเสียและมลพิษอุตสาหกรรม ในการศึกษาได้แบ่งมิติของการศึกษาเป็น 4 ด้าน คือ (1) ด้านสังคมและชุมชน (2) ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง (3) ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และ (4) ด้านเศรษฐศาสตร์ และได้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR) ด้วย ทั้งนี้เพื่อเข้าใจเงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 2545 ที่ผ่านมา

² บวรศักดิ์ อุวรรณโน. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน

สำหรับโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะกรณีขยะของเสียและมลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งจะเน้นการทำความเข้าใจกับธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ที่เป็นทั้งกระบวนการดำเนินการและเป้าหมายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 มาปรับปรุงแก้ไขกลไก รวมถึงกฎหมายและนโยบายเพื่อทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์และหลักการของโครงการวิจัยนี้คือ

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสี่ยงและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรณีศึกษาด้านการจัดการของเสียจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1

2.2 การศึกษาในช่วงระยะเวลาแรก ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวสรุปไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา ดังนั้น จุดประสงค์ของการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ จึงเป็นการแสวงหาทางออกจากอุปสรรคต่อการมีธรรมาภิบาลดังกล่าว โดยเน้นการศึกษาในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) ได้แก่ มิติด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องท้องถิ่น (local stakeholders) มิติด้านสถาบันซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง มาตรการและกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อม มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง และมิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวคิดด้านธรรมาภิบาลที่ใช้ได้ผลในบริบทของสังคมไทย และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

2.3 ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 จะนำผลการศึกษาที่เจาะลึกในข้อ 1) และ ข้อ 2) มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนกลไกและนโยบายที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมฤทธิ์ผล

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม (Integrated Environmental Management Policy หรือ IEMP) ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในข้อ 3) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยเน้นกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นหลัก

2.5 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ของกลุ่มชุมชนและองค์กรท้องถิ่นให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งโครงการยังมุ่งที่จะพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ขึ้นมา โดยการสนับสนุนให้มีนักศึกษาปริญญาโทเข้าร่วมวิจัยในโครงการนี้ด้วย

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

3.1 การทำให้เกิดกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่เป็นทางการ ใน 2 ระดับ ตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน คือ

3.1.1 ระดับการกำหนดนโยบาย (Collective choice level) ในรูปของการเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การศึกษาแนวคิดในเรื่องอุตสาหกรรมทางเลือก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น

3.1.2 ระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในรูปของกระบวนการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการสร้างช่องทางให้กับชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการเฝ้าระวังผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษอุตสาหกรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนงานและชุมชน ได้แก่การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน และคู่มือด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานสำหรับคนงาน ตลอดจนการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

3.2 การทำให้เกิดกลไกและกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่มในการจัดการกับปัญหา ในลักษณะของเวทีสาธารณะที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันได้ รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งสนใจในแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเลือก

3.3 การสร้างศักยภาพ ให้กับชุมชน คนงาน และองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยจะมีการเสริมความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น แคนาดา

3.4 การสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้สาธารณะ (public understanding) โดยการสังเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้านที่เป็นรูปธรรม เช่น การตรวจวัดสุขภาพ เฝ้าระวังมลพิษด้วยวิธีการที่ไม่ซับซ้อนและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้จะอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา (phase) ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้ใช้เวลาศึกษา 18 เดือน และมีขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 1), 2) และ 5) ส่วนในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการซึ่งมีระยะเวลาศึกษา 24 เดือน จะมีขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 3), 4) และ 5) จะแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามแนวทางที่ใช้ในการศึกษา คือ โครงการศึกษามิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น (local stakeholders) โครงการศึกษามิติสถาบันซึ่งรวมทั้งกฎหมายและการจัดการ โครงการศึกษามิติเศรษฐกิจ และโครงการศึกษามิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเน้นเฉพาะกรณีศึกษาด้านการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม

ในการเสนอภาพรวมของแนวทางการศึกษาของโครงการทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 อาจอาศัยหลักอริยสัจ 4 กล่าวคือ

1) **ทุกข์** ในที่นี้คือ ปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบด้านสุขภาพและด้านสังคมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการวิจัยในส่วนนี้ได้พยายามประเมินสภาพปัญหาในกรณีศึกษาของทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน โดยที่ทีมวิจัยมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยงได้ประเมินปัญหาในเชิงกายภาพด้วยการตรวจวัดสุขภาพและประเมินความเสี่ยงที่ชุมชนและคนงานได้รับจากสิ่งแวดล้อมเมืองและอุตสาหกรรม ขณะที่ทีมวิจัยมิติสังคมและชุมชนมีการประเมินผลกระทบดังกล่าวในเชิงสังคมที่ชุมชนประสบอยู่ร่วมกับทีมมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ขณะที่ทีมวิจัยมิติเศรษฐกิจได้มีการพยายามประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ

2) **สมุทัย** ในที่นี้สาเหตุของปัญหามาจากการไม่มีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดการชุมชนและในภาคอุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และมีการชี้ให้เห็นปัญหาการขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม พบว่าส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ชุมชนค่อนข้างอ่อนแอและมีความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอุตสาหกรรมสูง โดยที่ทีมวิจัยมิติสังคมและชุมชนและทีมวิจัยเศรษฐกิจทำการศึกษาในส่วนนี้ นอกจากนี้ทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และการศึกษากฎหมายการศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นการขาดธรรมาภิบาลที่มาจากปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหา การมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงานรัฐ (conflict of interest) และความขัดแย้งของผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3) **นิโรธ** คือสภาวะที่พ้นจากทุกข์หรือในที่นี้คือสภาวะที่พ้นจากปัญหา กล่าวคือ การที่ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีธรรมาภิบาลโดยมีภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของโครงการนี้ในระยะที่ 1 ได้มีการหยิบยกกรณีศึกษาการระเบิดของสารพิษที่คลองเตยและฝั่งกลบที่กาญจนบุรี ซึ่งอาจถือเป็นกรณีที่ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการฝังกลบสารพิษร่วมกับรัฐจนเป็นที่สำเร็จ โดยพยายามทำความเข้าใจเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่ขยายความอยู่ในเรื่องของมรรค หรือวิธีการที่แนะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในหัวข้อถัดไป) อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของกลไกการมีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นส่วนที่โครงการในระยะที่ 2 จะเน้นมากกว่าในระยะที่ 1 โดยการพยายามนิยามธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยด้วย

4) **มรรค** คือ วิธีการที่นำไปสู่ความพ้นทุกข์หรือในที่นี้คือวิธีการที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในข้อ 3) จะเป็นงานในส่วนของโครงการวิจัยระยะที่ 2 เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของกระบวนการประเมินสภาพของปัญหาและการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา (ทุกข์และสมุทัย) รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขและอุปสรรคในการเกิดธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายรวมทั้งการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะที่ 2 ได้ต่อไป

แนวทางการดำเนินศึกษาของโครงการนั้น จะได้เห็นว่าการศึกษาจะเป็นไปในลักษณะสหวิทยาการ โดยแบ่งเป็น 4 มิติ คือ มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง มิติเศรษฐศาสตร์ มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ซึ่งในการดำเนินการวิจัยจะมุ่งเน้นการบูรณาการทั้ง 4 มิติเข้าด้วยกัน โดยใช้มิติสถาบันฯ เป็นมิติหลักในการเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆ เพื่อนำเสนอการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกในระดับปฏิบัติการ ซึ่งโครงการจะมีการวิจัยโดยเน้นความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยโครงการนำร่อง (pilot project) คือ โครงการนำร่องจังหวัดลำพูน เพื่อแสวงหารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาล ส่วนในระดับนโยบายนั้น จะมีการนำเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนแนวทางในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

อนึ่ง เนื่องจากธรรมาภิบาลนั้นมีความเป็นทั้งเป้าหมาย (goals) และกระบวนการให้บรรลุซึ่งเป้าหมาย (means) ในขณะเดียวกัน ฉะนั้นในการดำเนินการจึงไม่ได้มุ่งที่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว แต่มีการเน้นกระบวนการด้วย เช่น ในการที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการวางแผนและทำร่างข้อบัญญัติเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพ เตรียมความพร้อม และเรียนรู้ร่วมไปกับชุมชน เป็นต้น

5. ข้อค้นพบที่สำคัญของโครงการวิจัยในระยะที่ 1

5.1 มิติสังคมและชุมชน

5.1.1 ท้องถิ่นไม่มีสำนักวิฤตกรรม เพราะมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง ทั้งด้านความรู้ ข้อมูล และความเข้าใจปัญหา ผลก็คือ การไม่เปิดช่องรับการสื่อสาร และการไม่ได้อยู่ในคลื่นเดียวกัน

5.1.2 มีการปรับเปลี่ยนเรื่องการรับมือกับสิ่งแวดล้อมในบางส่วน คล้ายกับเป็นธรรมชาติแบบแยกส่วน ของใครของมันที่ไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาสาธารณะ

5.1.3 การแก้ไขปัญหามลพิษในโรงงานและการจัดการสิ่งแวดล้อมสะท้อนบริบทแห่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหลื่อมล้ำอย่างมาก ระหว่างภาครัฐผู้ดูแลให้มีการจัดการปัญหา และภาคอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรม) กับชุมชนผู้ตกเป็นฝ่ายเผชิญความเสี่ยง

5.1.4 มีปัจจัยหลายด้านที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน กล่าวคือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้แก่ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ความตั้งใจและความจริงจัง (2) ปัจจัยด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน ได้แก่ การใช้วิธีการแบบสันติวิธี แต่ทว่าจริงจังและต่อเนื่อง การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และ (3) ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ ความร่วมมือของนักวิชาการ การเปิดกว้างของภาครัฐ การยอมรับจากชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน

5.2 มิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

5.2.1 ขาดข้อมูลพื้นฐานทางด้านมลพิษทั้งในส่วนของโรงงานและนอกโรงงาน

5.2.2 การเปิดเผยข้อมูลสารมลพิษหรือสารเคมีที่นำมาใช้ในโรงงานไปสู่ชุมชน ยังต้องพัฒนาต่อไป

5.2.3 ขาดระบบที่รัดกุมในการควบคุมการขนส่ง และกำจัดขยะอุตสาหกรรมทั้งที่อันตรายและไม่อันตราย

5.2.4 โรงงานอุตสาหกรรมไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงให้ชาวบ้านได้รับทราบ

5.2.5 ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

5.2.6 ไม่มีระบบการเฝ้าระวัง (Surveillance System) สำหรับโรคที่เกี่ยวข้องกับสารคุกคาม (Hazardous substance) ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

5.2.7 ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ

5.2.8 ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วม (people participation) ในการดูแลผลกระทบด้านสุขภาพและการจัดการขยะอุตสาหกรรม

5.3 มิติเศรษฐศาสตร์

5.3.1 การวิเคราะห์ต้นทุนการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบจากมลพิษ ยืนยันว่าชุมชนในนิคมอุตสาหกรรมไม่มีการลงทุนด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ และการปรับมูลค่า GPP จังหวัดลำพูนเมื่อคำนึงถึงต้นทุนสังคมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย พบว่า มีค่าน้อยกว่าค่า GPP ก่อนมีการปรับ

ประมาณร้อยละห้าต่อปี โดยที่การวิเคราะห์มูลค่าผลกระทบยังปรับปรุงได้อีก ถ้ามีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่

5.3.2 นิคมอุตสาหกรรมยังมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากเมื่อมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้น เกิดการพึ่งพิงในการประกอบอาชีพ เกิดความคาดหวังจากการลงทุน ทำให้มีการกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนในธุรกิจร้านอาหาร คาราโอเกะ และสิ่งบันเทิงต่างๆ ก่อให้เกิด forward linked กับ backward linked

5.3.3 คนงานที่มาทำงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนไม่ใช่คนในพื้นที่ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างถิ่นเข้ามา แรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมไม่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะหรือความรู้สูง ทำให้เกิดการทดแทนของแรงงานได้ง่าย

5.4 มิติสถาบัน และกฎหมาย

การวิเคราะห์ด้านสถาบันเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมโดยเชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันโดยอาศัยการประยุกต์แนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) วิเคราะห์ปัญหาของธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามระดับ คือ (1) ระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional level) (2) ระดับการกำหนดนโยบาย (collective choice level) และ (3) ระดับปฏิบัติการ (operational level) สรุปได้ดังนี้

5.4.1 ปัญหาการขาดความสมดุลเชิงนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่ออุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่ความอสมมาตรในด้านต่างๆ ทั้งด้านความรู้ ด้านเศรษฐกิจ และอำนาจตรวจสอบของประชาชน

5.4.2 นโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงงานขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบระบบดังกล่าวได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายของรัฐที่ผ่านมากลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลเหนือกว่าประชาชน

5.4.3 การเผชิญกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม นโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการในเรื่องมลพิษเท่าที่ควรตั้งแต่แรก การไม่เข้มงวดในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมก็เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมีเป้าหมายในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำยที่สุด ประเทศไทยตกเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ

5.4.4 ในแง่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม พบว่าไทยไม่ได้ขาดกฎหมายในการควบคุม หากแต่ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

5.4.5 แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่างๆและอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมมลพิษ เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์

5.4.6 กลไกในระดับนโยบายยังขาดการมีแรงจูงใจที่เหมาะสมและไม่สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.4.7 กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างทั้งในการขาดความชัดเจนและความซ้ำซ้อนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น

5.4.8 ในส่วนของชุมชนพบว่า หากชุมชนมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจสูง อำนาจในการต่อรองก็จะน้อย และหากชุมชนมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของชุมชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนย่อมไม่บังเกิดผล และอาจนำไปสู่ความแตกแยกภายในชุมชนและเกิดความขัดแย้งได้

5.5 เงื่อนไขของการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

จากข้อค้นพบในการศึกษาต่างๆข้างต้น สามารถสรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

5.5.1 การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

5.5.2 การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.5.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

5.5.4 การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีส่วนร่วมของประชาชน

5.5.5 การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การลดอำนาจในการใช้จารณญาณ (discretionary power) ของเจ้าพนักงาน หรือการลดการเกิดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน (conflict of interest)

5.5.6 การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ

5.5.7 การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

6. โจทย์วิจัยและ ประเด็นคำถามที่ต้องการศึกษาในโครงการ ในระยะที่ 2

การศึกษาของโครงการในระยะที่ 2 ได้แบ่งการศึกษออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับพื้นที่ ซึ่งใช้จังหวัดลำพูนเป็นกรณีศึกษา 2) ระดับนโยบาย และ 3) ระดับการบูรณาการ โดยระยะที่ 2 และ 3 จะเป็นการมองภาพระดับประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละระดับได้ตั้งโจทย์วิจัยและประเด็นคำถามที่ใช้ในการศึกษาไว้ ดังนี้

6.1 การศึกษาระดับพื้นที่

การศึกษาในระดับนี้มุ่งเน้นที่การเสริมสร้างศักยภาพแก่ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม มีประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบดังต่อไปนี้

6.1.1 รูปแบบการประสานงานสามระดับ ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรประชาชน และองค์กรทางสังคม เพื่อการควบคุมและติดตามปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม และ สิ่งแวดล้อม เป็นอย่างไร

6.1.2 ชุมชนส่วนใดบ้างที่เข้มแข็ง และนำไปสู่การจัดการปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ มลพิษ ที่เกิดจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมีหรือไม่อย่างไร กลุ่มหรือองค์กรมีบทบาทหรือไม่ในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ถ้ามี มีการดำเนินการอย่างไร ถ้าไม่มีเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

6.1.3 รูปแบบการประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอย่างไร

6.1.4 การเลือกตัวชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับพื้นที่ (เช่น พื้นที่ชนบทของภาคเหนือ) และกิจกรรม (เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์) ควรมีเกณฑ์อย่างไร

6.2 การศึกษาระดับนโยบาย

6.2.1 นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management Policy) ควรมีลักษณะอย่างไร

6.2.2 นโยบายและทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ควรเป็นเช่นไร มีผลกระทบอย่างไร และมีแนวทางการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

6.2.3 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ค้ำค้ำต่อประเทศไทยหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ควรจะเป็นอะไร ถ้าไม่ใช่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบนี้ เราควรจะทำให้เป็นแบบใด หรือจะเปลี่ยนชนิดอุตสาหกรรมให้เป็นชนิดใหม่อะไรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และ

ความพร้อมของคนไทย ในการเลือกอุตสาหกรรมชนิดใหม่ เราควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์นอกจากตัวชี้ทางเศรษฐศาสตร์ ตัวชี้ทางสังคม ชุมชน ความถนัด และ สิ่งแวดล้อมควรมีอะไรบ้าง

6.3 ระดับการบูรณาการ

จากการศึกษาระดับพื้นที่และระดับนโยบายจะนำไปสู่ระดับบูรณาการซึ่งมีประเด็นและคำถามสำคัญๆ ดังนี้

6.3.1 แนวทางที่นำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรเป็นอย่างไร

6.3.2 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนจากผลกระทบของมลพิษจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

6.3.3 ปัจจัยใดที่เป็นกลไกและกระบวนการที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการให้เกิดเป็นจริงได้

สำหรับการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ มุ่งเน้นที่การตอบโจทย์วิจัยในระดับนโยบาย (การศึกษาระดับพื้นที่และระดับการบูรณาการจะมีการดำเนินการในครั้งต่อไป) โดยกำหนดประเด็นของการสัมมนาในชื่อเรื่อง “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม: ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง

“นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการ
ภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

โดย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ 20 สิงหาคม 2546

ณ ห้องประชุม 12

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กำหนดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง
“นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการ
ภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

วันพุธที่ 20 สิงหาคม 2546

ห้องประชุม 12 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.45-09.00 น.	กล่าวรายงานโดย ดร.คุณหญิงสุทธาวาส์ เสถียรไทย ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
09.00-10.00 น.	ปาฐกถาเรื่อง “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ” โดย คุณเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา รองประธานกรรมการบริหาร สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
10.00-10.15 น.	พักรับประทานของว่าง
10.15-11.00 น.	อภิปรายประเด็น ดำเนินการอภิปรายโดย ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ร่วมอภิปรายประเด็น (discussants) โดย 1. ดร.สมชาย หาญหิรัญ ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ 2. คุณปาริชาติ ศิวัชรักษ์ นักวิชาการอิสระ 3. ดร.อนุสรณ์ แสงนิ่มนวล รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บ.บางจาก จำกัด(มหาชน)
11.00-12.30 น.	อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง
“นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการ
ภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

หลักการและเหตุผล

ในสองทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาในลักษณะที่เกี่ยวข้องกันมากขึ้น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศได้รับการคาดหวังให้ผนวกเอาข้อวิตกกังวลด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วยมากขึ้น การมี พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่มีงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนชัดเจนเป็นเครื่องยืนยันถึงความก้าวหน้าข้อนี้ได้

ถึงกระนั้นก็ดี การกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนของประเทศที่ผ่านมาแม้จะมีข้อคำนึงด้านสิ่งแวดล้อม แต่ก็เป็นที่ทราบกันมากขึ้นว่า ยังมีข้อจำกัดอยู่ ข้อค้นพบที่เด่นชัดในระยะหลังได้แก่ การที่กำหนดนโยบายอุตสาหกรรมและการลงทุนมีลักษณะขึ้นอยู่กับข้อเสียเปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative disadvantage) มากกว่าข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมุ่งดึงดูดทุนและการย้ายโรงงานจากต่างประเทศเป็นด้านหลัก ด้วยเหตุนี้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจจึงมีลักษณะเอื้ออำนวยและขาดการกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกสรรที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันก็มุ่งแต่ด้านดึงดูดต่างประเทศ การกำหนดยุทธศาสตร์ภายใต้สำนักเชิงพึ่งพาเช่นนี้ แม้จะขึ้นอยู่กับฐานคิดยุทธศาสตร์ของประเทศ แต่ก็ยังอยู่ในกรอบคิดที่จำกัด ด้วยการขาดมุมมองเชิงสถานการณ์ข้ามชาติในด้านทิศทางการนโยบายเชิงบูรณาการ แต่กลับเป็นการเปิดมิติให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งรองรับการโยกย้ายอุตสาหกรรมที่ไม่สะอาดและกระบวนการการผลิตขั้นที่ไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างศักยภาพประเทศเท่าที่ควร

ดังนั้น ในโอกาสที่มีการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะหลังนี้ จึงถือเป็นโอกาสดีที่จะได้เสริมสร้างกระบวนการนโยบายที่มีความเข้มแข็งในทิศทางที่รู้เท่าทันสถานการณ์โลกมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2) โดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการประกอบด้วย :-

1. เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างประชาคมนโยบายในการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
2. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมไทยในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแสวงหาบทบาทที่สร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างองค์การภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน รวมทั้งผู้ถูกผลกระทบ
3. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการปรับตัวของประชาคมนโยบายโดยอาศัยการระดมประสบการณ์ต่อโลกาภิวัตน์ที่หลากหลายจากกลุ่มต่างๆในสังคม

ผู้รับผิดชอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

-

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

1. ภูมิหลัง: หลักการและเหตุผลของโครงการวิจัย

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2544 โดยกรมควบคุมมลพิษ บ่งชี้อย่างชัดเจนถึงวิกฤตของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆของประเทศไทยยังคงเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพบว่ามีแหล่งน้ำที่ถูกจัดอยู่ในเกณฑ์คุณภาพต่ำถึง 18 แหล่ง หรือร้อยละ 35 ของแหล่งน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งพบว่ามลพิษบางตัวยังอยู่ในระดับวิกฤต คือมีค่าเกินมาตรฐาน ได้แก่ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพ และก๊าซโอโซนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม โดยพบฝุ่นขนาดเล็กสูงสุดบริเวณสถานีอนามัยท่าสี อ.แม่เมะ จ.ลำปาง มีปริมาณ 372.9 มก./ลบม. ส่วนก๊าซโอโซนพบเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว โดยพบปริมาณสูงสุด 121.0 ppb บริเวณสถานีดับเพลิงอ่าวอุดม แหล้มฉับ จ.ชลบุรี นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาว่า คนในกรุงเทพฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมลพิษทางอากาศ¹ ขณะเดียวกันปัญหาด้านขยะของเสียจากชุมชนและของเสียอันตรายก็ยังเป็นปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 นี้ ปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนทั่วประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2543 มากนักคือประมาณ 13.9 ล้านตัน ของเสียอันตรายมีประมาณสูงถึง 1.6 ล้านตันโดยส่วนใหญ่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีโรงงานให้บริการและกำจัดนำของเสียมาใช้ประโยชน์ได้ 5 แห่ง แต่ก็สามารถให้บริการได้รวมเพียง 0.2 ล้านตันหรือเพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น ปริมาณของเสียอันตรายจำนวนมากยังคงเก็บไว้ในโรงงานหรือลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย ในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ได้ลดลงจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี 2541 สัตว์ป่าประเภทมีกระดูกสันหลังสูญพันธุ์ไปแล้ว 6 ชนิด และพันธุ์พืชอีกร้อยชนิดกำลังจะสูญพันธุ์ ป่าชายเลนลดลงร้อยละ 50 ในช่วงปี 2504 ถึง 2536 ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย

¹ สุรวดี เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ณ สถาบันพระปกเกล้า

ซึ่งมีอัตราจับต่อชั่วโมงลากอวนเคยสูงถึง 265 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 2506 ปัจจุบันนี้เหลือประมาณ 25 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการวางท่อแก๊ส โครงการกำจัดกากของเสีย และโครงการไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในอดีตรัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเสมือนกับไม่ค่อยจะมีปัญหาเพราะ ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลบเลี่ยงในการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก ประการที่สองคือ ในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่ถึงจะมีอยู่ก็จะไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งยังนำไปสู่การขาดความเชื่อใจกัน (trust) ระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรของรัฐและบริษัทเอกชนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระและประชาชนผู้สนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งมีผลทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

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

กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้หน้าฉากของการส่งผ่านการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศปลายทาง

ธรรมาภิบาลในระบบสากลนั้นมีการเน้นที่กฎเกณฑ์ในการวางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี² หลักสากลของธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย คุณสมบัติของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจได้ (predictability) โดยในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การมีจริยธรรม (ethics) และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลเองแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลไกหรือระบบในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีการคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ และมีแรงจูงใจอีกทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องไปในทางที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อย่างไรก็ดี ในการจะเกิดธรรมาภิบาลที่ได้ผลนั้นคงต้องคำนึงถึงหลักการของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของไทยด้วย

โครงการวิจัย ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาในการศึกษา (phase) โดยที่โครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นโครงการย่อยกรณีศึกษา 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาขยะมูลฝอยชุมชน และ โครงการศึกษาขยะของเสียและมลพิษอุตสาหกรรม ในการศึกษาได้แบ่งมิติของการศึกษาเป็น 4 ด้าน คือ (1) ด้านสังคมและชุมชน (2) ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสถียร (3) ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และ (4) ด้านเศรษฐศาสตร์ และได้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR) ด้วย ทั้งนี้เพื่อเข้าใจเงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 2545 ที่ผ่านมา

สำหรับโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะกรณีขยะของเสียและมลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งจะเน้นการทำความเข้าใจกับธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ที่เป็นทั้งกระบวนการ

² บวรศักดิ์ อุวรรณโน. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. สำนักพิมพ์ วิทยุชุมชน

การดำเนินการและเป้าหมายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 มาปรับปรุงแก้ไขกลไก รวมถึงกฎหมายและนโยบายเพื่อทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์และหลักการของโครงการวิจัยนี้คือ

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสี่ยงและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรณีศึกษาด้านการจัดการของเสียจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1

2.2 การศึกษาในช่วงระยะเวลาแรก ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวสรุปไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา ดังนั้น จุดประสงค์ของการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ จึงเป็นการแสวงหาทางออกจากอุปสรรคต่อการมีธรรมาภิบาลดังกล่าว โดยเน้นการศึกษาในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) ได้แก่ มิติด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องท้องถิ่น (local stakeholders) มิติด้านสถาบันซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง มาตรการและกลยุทธในการจัดการสิ่งแวดล้อม มิติด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง และมิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวคิดด้านธรรมาภิบาลที่ใช้ได้ผลในบริบทของสังคมไทย และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

2.3 ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 จะนำผลการศึกษาที่เจาะลึกในข้อ 1) และ ข้อ 2) มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนกลไกและนโยบายที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมฤทธิ์ผล

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม (Integrated Environmental Management Policy หรือ IEMP) ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในข้อ 3) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยเน้นกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นหลัก

2.5 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ของกลุ่มชุมชนและองค์กรท้องถิ่นให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งโครงการยังมุ่งที่จะพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ขึ้นมา โดยการสนับสนุนให้มีนักศึกษาปริญญาโทเข้าร่วมวิจัยในโครงการนี้ด้วย

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

3.1 การทำให้เกิดกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่เป็นทางการ ใน 2 ระดับ ตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน คือ

3.1.1 ระดับการกำหนดนโยบาย (Collective choice level) ในรูปของการเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อไปสู่การศึกษาแนวคิดในเรื่องอุตสาหกรรมทางเลือก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น

3.1.2 ระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในรูปของกระบวนการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการสร้างช่องทางให้กับชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการเฝ้าระวังผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษอุตสาหกรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานและชุมชน ได้แก่การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน และคู่มือด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานสำหรับคนงาน ตลอดจนการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

3.2 การทำให้เกิดกลไกและกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่มในการจัดการกับปัญหา ในลักษณะของเวทีสาธารณะที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันได้ รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งสนใจในแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเลือก

3.3 การสร้างศักยภาพ ให้กับชุมชน คนงาน และองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยจะมีการเสริมความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น แคนาดา

3.4 การสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้สาธารณะ (public understanding) โดยการสังเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้านที่เป็นรูปธรรม เช่น การตรวจวัดสุขภาพ เฝ้าระวังมลพิษด้วยวิธีการที่ไม่ซับซ้อนและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้จะอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา (phase) ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้ใช้เวลาศึกษา 18 เดือน และมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 1), 2) และ 5) ส่วนในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการซึ่งมีระยะเวลาศึกษา 24 เดือน จะมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 3), 4) และ 5) จะแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามแนวทางที่ใช้ในการศึกษา คือ โครงการศึกษามิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น (local stakeholders) โครงการศึกษามิติสถาบันซึ่งรวมทั้งกฎหมายและการจัดการ โครงการศึกษามิติเศรษฐศาสตร์ และโครงการศึกษามิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเน้นเฉพาะกรณีศึกษาด้านการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม

ในการเสนอภาพรวมของแนวทางการศึกษาของโครงการทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 อาจอาศัยหลักอริยสัจ 4 กล่าวคือ

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

2) **สมุทัย** ในที่นี้สาเหตุของปัญหามาจากการไม่มีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดการชุมชนและในภาคอุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และมีการชี้ให้เห็นปัญหาการขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม พบว่าส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ชุมชนค่อนข้างอ่อนแอและมีความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอุตสาหกรรมสูง โดยทีมวิจัยมิติสังคมและชุมชนและทีมวิจัยเศรษฐศาสตร์ทำการศึกษาในส่วนนี้ นอกจากนี้ทีมวิจัยมิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และการศึกษากรณีศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นการขาดธรรมาภิบาลที่มาจากปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหา การมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงานรัฐ (conflict of interest) และความขัดแย้งของผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลให้ระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3) **นิโรธ** คือสถานะที่พ้นจากทุกข์หรือในที่นี้คือสถานะที่พ้นจากปัญหา กล่าวคือ การที่ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีธรรมาภิบาลโดยมีภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของโครงการนี้

ในระยะที่ 1 ได้มีการหิบบกกรณีศึกษาการระเบิดของสารพิษที่คลองเตยและฝั่งกลบที่กาญจนบุรี ซึ่งอาจถือเป็นกรณีที่ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการฝังกลบสารพิษร่วมกับรัฐจนเป็นที่สำเร็จ โดยพยายามทำความเข้าใจเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่ขยายความอยู่ในเรื่องของมรรค หรือวิธีการที่แนะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในหัวข้อถัดไป) อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการนิยามการมีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นส่วนที่โครงการในระยะที่ 2 จะเน้นมากกว่าในระยะที่ 1 โดยการพยายามนิยามธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยด้วย

4) **มรรค** คือ วิธีการที่นำไปสู่ความพ้นทุกข์หรือในที่นี้คือวิธีการที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในข้อ 3) จะเป็นงานในส่วนของการวิจัยระยะที่ 2 เป็นหลัก อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของการประเมินสภาพของปัญหาและการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา (ทุกข์และสมุทัย) รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขและอุปสรรคในการเกิดธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะที่ 2 ได้ต่อไป

แนวทางการดำเนินศึกษาของโครงการนั้น จะได้เห็นว่าการศึกษาจะเป็นไปในลักษณะสหวิทยาการ โดยแบ่งเป็น 4 มิติ คือ มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง มิติเศรษฐศาสตร์ มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ซึ่งในการดำเนินการวิจัยจะมุ่งเน้นการบูรณาการทั้ง 4 มิติเข้าด้วยกัน โดยใช้มิติสถาบันฯ เป็นมิติหลักในการเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆ เพื่อนำเสนอการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกในระดับปฏิบัติการ ซึ่งโครงการจะมีการวิจัยโดยเน้นความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยโครงการนำร่อง (pilot project) คือ โครงการนำร่องจังหวัดลำพูน เพื่อแสวงหารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาล ส่วนในระดับนโยบายนั้น จะมีการนำเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนแนวทางในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

อนึ่ง เนื่องจากธรรมาภิบาลนั้นมีความเป็นทั้งเป้าหมาย (goals) และกระบวนการให้บรรลุซึ่งเป้าหมาย (means) ในขณะเดียวกัน ฉะนั้นในการดำเนินการจึงไม่ได้มุ่งที่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว แต่มีการเน้นกระบวนการด้วย เช่น ในการที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการวางแผนและทำร่างข้อบัญญัติเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพ เตรียมความพร้อม และเรียนรู้ร่วมไปกับชุมชน เป็นต้น

5. ข้อค้นพบที่สำคัญของโครงการวิจัยในระยะที่ 1

5.1 มิติสังคมและชุมชน

5.1.1 ท้องถิ่นไม่มีสำนึกวิกฤตร่วม เพราะมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง ทั้งด้านความรู้ ข้อมูล และความเข้าใจปัญหา ผลก็คือ การไม่เปิดช่องรับการสื่อสาร และการไม่ได้อยู่ในคลื่นเดียวกัน

5.1.2 มีการปรับเปลี่ยนเรื่องการรับมือกับสิ่งแวดล้อมในบางส่วน คล้ายกับเป็นธรรมชาติแยกส่วน ของใครของมันที่ไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาสาธารณะ

5.1.3 การแก้ไขปัญหาธรรมชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมสะท้อนบริบทแห่งความสัมพันธเชิงอำนาจที่เหลื่อมล้ำอย่างมาก ระหว่างภาครัฐผู้ดูแลให้มีการจัดการปัญหา และภาคอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรม) กับชุมชนผู้ตกเป็นฝ่ายเผชิญความเสี่ยง

5.1.4 มีปัจจัยหลายด้านที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน กล่าวคือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้แก่ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ความตั้งใจและความจริงใจ (2) ปัจจัยด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน ได้แก่ การใช้วิธีการแบบสันติวิธี แต่ทว่าจริงจังและต่อเนื่อง การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และ (3) ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ ความร่วมมือของนักวิชาการ การเปิดกว้างของภาครัฐ การยอมรับจากชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน

5.2 มิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

5.2.1 ขาดข้อมูลพื้นฐานทางด้านมลพิษทั้งในส่วนของโรงงานและนอกโรงงาน

5.2.2 การเปิดเผยข้อมูลสารมลพิษหรือสารเคมีที่นำมาใช้ในโรงงานไปสู่ชุมชน ยังต้องพัฒนาต่อไป

5.2.3 ขาดระบบที่รัดกุมในการควบคุมการขนส่ง และกำจัดขยะอุตสาหกรรมทั้งที่อันตรายและไม่อันตราย

5.2.4 โรงงานอุตสาหกรรมไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงให้ชาวบ้านได้รับทราบ

5.2.5 ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งคุกคามจากอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

5.2.6 ไม่มีระบบการเฝ้าระวัง (Surveillance System) สำหรับโรคที่เกี่ยวข้องกับสารคุกคาม (Hazardous substance) ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

5.2.7 ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งคุกคามและผลกระทบด้านสุขภาพ

5.2.8 ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วม (people participation) ในการดูแลผลกระทบด้านสุขภาพและการจัดการขยะอุตสาหกรรม

5.3 มิติเศรษฐศาสตร์

5.3.1 การวิเคราะห์ต้นทุนการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบจากมลพิษ ยืนยันว่าชุมชนในนิคมอุตสาหกรรมไม่มีการลงทุนด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ และการปรับมูลค่า GPP จังหวัดลำพูนเมื่อคำนึงถึงต้นทุนสังคมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย พบว่า มีค่าน้อยกว่าค่า GPP ก่อนมีการปรับ

ประมาณร้อยละห้าต่อปี โดยที่การวิเคราะห์มูลค่าผลกระทบยังปรับปรุงได้อีก ถ้ามีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ที่สมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่

5.3.2 นิคมอุตสาหกรรมยังมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากเมื่อมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้น เกิดการพึ่งพิงในการประกอบอาชีพ เกิดความคาดหวังจากการลงทุน ทำให้มีการกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนในธุรกิจร้านอาหาร คาราโอเกะ และสิ่งบันเทิงต่างๆ ก่อให้เกิด forward linked กับ backward linked

5.3.3 คนงานที่มาทำงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนไม่ใช่คนในพื้นที่ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างถิ่นเข้ามา แรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมไม่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะหรือความรู้สูง ทำให้เกิดการทดแทนของแรงงานได้ง่าย

5.4 มิติสถาบัน และกฎหมาย

การวิเคราะห์ด้านสถาบันเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมโดยเชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันโดยอาศัยการประยุกต์แนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) วิเคราะห์ปัญหาของธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามระดับ คือ (1) ระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional level) (2) ระดับการกำหนดนโยบาย (collective choice level) และ (3) ระดับปฏิบัติการ (operational level) สรุปได้ดังนี้

5.4.1 ปัญหาการขาดความสมดุลเชิงนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่ออุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่ความอสมมาตรในด้านต่างๆ ทั้งด้านความรู้ ด้านเศรษฐกิจ และอำนาจตรวจสอบของประชาชน

5.4.2 นโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงงานขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบระบบดังกล่าวได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายของรัฐที่ผ่านมากลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลเหนือกว่าประชาชน

5.4.3 การเผชิญกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม นโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการในเรื่องมลพิษเท่าที่ควรตั้งแต่แรก การไม่เข้มงวดในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมก็เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมีเป้าหมายในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำยที่สุด ประเทศไทยตกเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ

5.4.4 ในแง่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม พบว่าไทยไม่ได้ขาดกฎหมายในการควบคุม หากแต่ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

5.4.5 แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่างๆและอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมมลพิษ เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์

5.4.6 กลไกในระดับนโยบายยังขาดการมีแรงจูงใจที่เหมาะสมและไม่สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.4.7 กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างทั้งในการขาดความชัดเจนและความซ้ำซ้อนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น

5.4.8 ในส่วนของชุมชนพบว่า หากชุมชนมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจสูง อำนาจในการต่อรองก็จะน้อย และหากชุมชนมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของชุมชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนย่อมไม่บังเกิดผล และอาจนำไปสู่ความแตกแยกภายในชุมชนและเกิดความขัดแย้งได้

5.5 เงื่อนไขของการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

จากข้อค้นพบในการศึกษาต่างๆข้างต้น สามารถสรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

5.5.1 การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

5.5.2 การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.5.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

5.5.4 การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีมีส่วนร่วมของประชาชน

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

5.5.6 การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ

5.5.7 การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

6. โจทย์วิจัยและ ประเด็นคำถามที่ต้องการศึกษาในโครงการ ในระยะที่ 2

การศึกษาของโครงการในระยะที่ 2 ได้แบ่งการศึกษออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับพื้นที่ ซึ่งใช้จังหวัดลำพูนเป็นกรณีศึกษา 2) ระดับนโยบาย และ 3) ระดับการบูรณาการ โดยระยะที่ 2 และ 3 จะเป็นการมองภาพระดับประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละระดับได้ตั้งโจทย์วิจัยและประเด็นคำถามที่ใช้ในการศึกษาไว้ ดังนี้

6.1 การศึกษาระดับพื้นที่

การศึกษาในระดับนี้มุ่งเน้นที่การเสริมสร้างศักยภาพแก่ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม มีประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบดังต่อไปนี้

6.1.1 รูปแบบการประสานงานสามระดับ ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรประชาชน และองค์กรทางสังคม เพื่อการควบคุมและติดตามปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม และ สิ่งแวดล้อม เป็นอย่างไร

6.1.2 ชุมชนส่วนใดบ้างที่เข้มแข็ง และนำไปสู่การจัดการปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ มลพิษ ที่เกิดจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมีหรือไม่อย่างไร กลุ่มหรือองค์กรมีบทบาทหรือไม่ในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ถ้ามี มีการดำเนินการอย่างไร ถ้าไม่มีเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

6.1.3 รูปแบบการประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอย่างไร

6.1.4 การเลือกตัวชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับพื้นที่ (เช่น พื้นที่ชนบทของภาคเหนือ) และกิจกรรม (เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์) ควรมีเกณฑ์อย่างไร

6.2 การศึกษาระดับนโยบาย

6.2.1 นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management Policy) ควรมีลักษณะอย่างไร

6.2.2 นโยบายและทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ควรเป็นเช่นไร มีผลกระทบอย่างไร และมีแนวทางการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

6.2.3 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ค้ำค้ำต่อประเทศไทยหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ควรจะเป็นอะไร ถ้าไม่ใช่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบนี้ เราควรจะทำให้เป็นแบบใดหรือจะเปลี่ยนชนิดอุตสาหกรรมให้เป็นชนิดใหม่อะไรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และความพร้อมของคนไทย ในการเลือกอุตสาหกรรมชนิดใหม่ เราควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์นอกจากตัวชี้ทางเศรษฐศาสตร์ ตัวชี้ทางสังคม ชุมชน ความมั่นคง และ สิ่งแวดล้อมควรมีอะไรบ้าง

6.3 ระดับการบูรณาการ

จากการศึกษาระดับพื้นที่และระดับนโยบายจะนำไปสู่ระดับบูรณาการซึ่งมีประเด็นและคำถามสำคัญๆ ดังนี้

6.3.1 แนวทางที่นำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรเป็นอย่างไร

6.3.2 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนจากผลกระทบของมลพิษจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

6.3.3 ปัจจัยใดที่เป็นกลไกและกระบวนการที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการให้เกิดเป็นจริงได้

สำหรับการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ มุ่งเน้นที่การตอบโจทย์วิจัยในระดับนโยบาย (การศึกษาระดับพื้นที่และระดับการบูรณาการจะมีการดำเนินการในครั้งต่อไป) โดยกำหนดประเด็นของการสัมมนาในชื่อเรื่อง “ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม: ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

หัวหน้าโครงการ

ดร.คุณหญิงสุชาวาลย์ เติญไทย

รายชื่อวิทยากร

มติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ

ดร.คุณหญิงสุชาวาลย์ เติญไทย

ผศ.ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ

รศ.สุริชัย หวันแก้ว

นายวิพล กิตติทัศนาศรัย

ดร.พิชญ รัชฎาวงศ์

ผศ.บุญยง โล่ห้วงศ์วัฒน

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันกฎหมายอาญาสำนักงานอัยการสูงสุด

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสียง

ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณะเดช

นางมยุรา วิวรรณะเดช

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

ผศ.สมศรี ปัทมพันธุ์

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติเศรษฐศาสตร์

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ

นางสาวยุวดี คาคการณ์ไกล

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

มติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น

รศ.ดร.ชนสวรรค์ เจริญเมือง

นางสาวอัญญา คูวิบูลย์ศิลป์

นายจรูญ คำปันนา

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สถาบันวิจัยทรัพยากรชีว

ที่ปรึกษาโครงการ

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์

รศ.ดร.ม.ร.ว.อภินันท์ ระเบียบพัฒน์

รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ

พญ. ดร.ฉันทนา ผดุงเทศ

รศ.ดร.ชาตรี ศรีไพพรรณ์

ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน

นายอำนาจ เนตยสุภา

นายโสภณ ตะดิโชติพันธุ์

รศ.ดร.อิสรา สานติศาสน์

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สาขาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม

มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง

“กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อม
และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน
ภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

โดย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

วันที่ 30 กันยายน 2546

ณ ห้อง MEETING 4 สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กำหนดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง
“กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน
ภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”
วันอังคารที่ 30 กันยายน 2546
ห้อง MEETING 4 สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.45-09.00 น.	กล่าวรายงานโดย ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
09.00-10.00 น.	ปาฐกถาเรื่อง “การใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดย คุณพนัส ทัศนียานนท์ ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา
10.00-10.15 น.	พักรับประทานของว่าง
10.15-11.00 น.	อภิปรายประเด็น ดำเนินการอภิปรายโดย ดร.ปาริณา สุภจรียาวัตร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ร่วมอภิปรายประเด็น (discussants) โดย 1.รศ.แก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา 2. ดร.ประเสริฐ ตปนียางกูร ผู้อำนวยการ สำนักงานเทคโนโลยีความปลอดภัย กระทรวงอุตสาหกรรม
11.00-12.30 น.	อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

หลักการและเหตุผล

ที่ผ่านมา บุคคลทั่วไปมักมองกันว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเสมือนเส้นขนานที่วิ่งสวนทางกัน กฎหมายที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมักนับกันว่าเป็นเรื่องของการพาบ้านเมืองเดินไปข้างหน้า โดยเน้นที่การส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม มักถูกมองว่าเป็นเรื่องของการอนุรักษ์ที่มีทิศทางตรงข้ามกับการพัฒนา เมื่อสังคมโลกเริ่มมีความเข้าใจความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น คนไทยจำนวนไม่น้อยจึงได้เริ่มเห็นว่าเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมกับการรักษาสิ่งแวดล้อม แท้จริงแล้วเป็นเรื่องที่ต้องผสมผสานสอดคล้องกันเพื่อหาจุดแห่งความพอดีเพื่อการพัฒนาในระยะยาว

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เน้นส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ เช่น แร่ น้ำมัน มาใช้ ทั้งนี้ กฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าว ล้วนมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมมลพิษแทรกอยู่ โดยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหลักในการพยายามควบคุมไม่ให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดผลพวงในทางลบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่น่าจะสามารถเป็นเครื่องมือนำสังคมไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ หากยังไม่สามารถถ่วงดุลการถือสิทธิการพัฒนาระยะสั้นที่จะก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวออกไปได้ และไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมหรือกระตุ้นให้กิจกรรมทั้งหลายประกอบการโดยส่งผลกระทบต่อส่วนรวมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อย่างมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์

ดังนั้น แวดวงนักวิชาการและนักปฏิบัติในประเทศไทยจึงควรที่จะได้มีโอกาสร่วมการสร้างประชาคมในการร่วมกันคิดร่วมกันทำเพื่อให้ประเทศไทยมีบูรณาการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนให้ประเทศไทยมีความสามารถที่จะดำรงตนอยู่ในเวทีโลกได้อย่างมั่นคง

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

1. เพื่อสร้างโอกาสในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ ให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนโดยไม่สร้างความเสียหายในการแข่งขัน
2. เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างประชาคมนโยบายในการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
3. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมไทยในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแสวงหาบทบาทที่สร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน รวมทั้งผู้ถูกผลกระทบ
4. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการปรับตัวของประชาคมนโยบายโดยอาศัยการระดมประสบการณ์ต่อโลกาภิวัตน์ที่หลากหลายจากกลุ่มต่างๆในสังคม

.....

ประเด็นสำคัญที่สรุปได้จากการสัมมนา ครั้งที่ 1
เรื่อง “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม : ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”
วันที่ 24 มิถุนายน 2546

ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยมี องค์ปาฐก คือ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก และผู้ร่วมอภิปรายประเด็น 3 ท่าน คือ

1. ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์
2. ศ.ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์
3. ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน

ในการสัมมนาครั้งนี้ ผู้เข้าร่วม แต่ละท่านได้เสนอแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลและสถานะสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ประเด็นสำคัญที่ได้มีการอภิปรายคือ ความคิดเกี่ยวกับการปรับ “กระบวนทัศน์” ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งในเชิง เศรษฐศาสตร์, ชุมชน และสิทธิมนุษยชน โดยเห็นว่าปัจจุบันโลกกำลังตกอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นในกระบวนการผลักดันการพัฒนาโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทุนนิยม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม

จริยธรรมทางธุรกิจไม่ได้เป็นเพียงสาเหตุเดียวของปัญหานี้ หากสาเหตุที่สำคัญเกิดจาก “สถานะการรับรู้ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง” เนื่องจาก สถานะการรับรู้ของภาคธุรกิจในปัจจุบันมีฐานของการคิดอยู่ในกรอบ “เศรษฐกิจเสรีนิยมโลก” ซึ่งมีที่มาจากการยึดถือเสรีภาพในทรัพย์สินเป็นสำคัญ เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม “ตลาด” จึงกลายเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจสูงสุดในสังคม ดังนั้นสำหรับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแล้ว ตลาดจึงเป็นกลไกสูงสุดและอยู่เหนือสังคม กล่าวคือ แนวคิดนี้จะมองมนุษย์และธรรมชาติว่าเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ไม่มีสำนึกของการมีชีวิตร่วมกัน นอกจากนั้นยังมองว่า สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้นที่เป็นสิทธิที่แท้จริงส่วนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมไม่ได้รับการยอมรับนับถือ

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมาได้ นำเอากรอบความคิดแบบทุนนิยมเป็นหลักในการพัฒนาประเทศโดยตลอด

ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาด้านธุรกิจที่เกิดกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อมของไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฐานทรัพยากรเขตร้อนที่ละเอียดอ่อนและสัมพันธ์กับชุมชนอย่างใกล้ชิดจึงต้องออกจากกรอบความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเสียก่อน ซึ่งกรอบความคิดใหม่ที่จะเกิดขึ้นต้องคำนึงถึงบริบทของมนุษย์และสังคมเป็นสำคัญ จากที่เคยมองว่าธุรกิจเป็นสถาบันอำนาจที่ควบคุมและจำกัดสังคม ต้องมองใหม่อย่างเป็นองค์รวมว่า ธุรกิจหรือการตลาดเป็นเพียงบริการและเป็นส่วนหนึ่งในบริบทของชีวิตและสังคม ซึ่งถ้ามองแบบนี้ ธุรกิจก็จะกลายเป็นกระบวนการทางสังคมอันหนึ่ง และยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืนก็จะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้

ความยั่งยืนนั้นเกิดจากองค์ประกอบของบูรณาการ 3 ประการ คือ

1. บูรณาการของฐานทรัพยากร ต้องมองว่าทรัพยากรทุกอย่างมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จะแยกมองเป็นอย่างหรือเป็นส่วนไม่ได้
2. บูรณาการของความเป็นชุมชน เนื่องจากสังคมไทยมีความเชื่อมโยงระหว่างผู้คนในชุมชน และสิ่งแวดล้อมอย่างแยกกันไม่ได้ ปัจเจกชนและชุมชนจึงเป็นหนึ่งเดียวกัน
3. บูรณาการของภูมิปัญญาท้องถิ่น เนื่องจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันไม่ได้ต่อสู้กันทางทรัพยากรอีกแล้ว แต่ต่อสู้กันด้วยทรัพย์สินทางปัญญา

ดังนั้น การจะให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืนได้จึงต้องอาศัยสภาวะการรับรู้ทางธุรกิจที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยมองว่า สิทธิมนุษยชนและชุมชนไม่ใช่สิ่งที่จะมาขัดขวางกระบวนการพัฒนา แต่จะเป็นเสมือนข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของเศรษฐกิจการเมืองไทย โดยมองว่า หัวใจของ SMEs คือ ทักษะที่เกิดขึ้นได้จากรากฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม ซึ่งประสานกับรากฐานอื่นๆกลายเป็นทักษะใหม่ที่มีความเป็นตัวของตัวเองบนรากฐานของวัฒนธรรมเดิม สิทธิพลที่เกิดจากกระบวนการนี้เป็นสิทธิพลที่จับต้องไม่ได้ คือ ทักษะนั้นเอง

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องแนวทางการสร้างยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนของไทยโดยเห็นว่าในโลกที่บรรษัทข้ามชาติใหญ่กว่ารัฐชาติเราต้องพิจารณาจากความสามารถได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและภูมิคุ้มกันตัวเองเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว เราจะต้องคิดถึงความเป็นตัวเราว่าเราสามารถทำอะไรได้บ้าง มีข้อได้เปรียบอะไรบ้าง เพื่อสร้างข้อดกตง เพื่อหาแนวทางปฏิบัติ จะต้องเปลี่ยนจากการปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นส่วนที่รับภาระการก้าวไปสู่การค้าระหว่างประเทศ มาเป็นการให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในระบบการแข่งขัน จำต้องแสดงจุดยืนที่เด่นชัดในเวทีการค้าโลก

การจะสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตัวเองนั้น ควรนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้กับอุตสาหกรรมไทย ซึ่งมีหลักการ 9 ประการคือ

1. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ถูกหลักวิชาการและมีประโยชน์
2. ใช้ทรัพยากรทุกอย่างให้มีประสิทธิภาพสูงสุด มีกากของเสียน้อย
3. ไม่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงาน
4. มีขนาดการผลิตที่สอดคล้องกับศักยภาพในการจัดการ
5. ไม่โลภจนเกินไปและนึกถึงกำไรระยะสั้น
6. ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เอาเปรียบแรงงานและลูกค้า
7. กระจายความเสี่ยงให้มีความอ่อนตัวสามารถปรับเปลี่ยนการผลิตได้
8. ใช้ทุนภายในเป็นหลักและตลาดภายใน
9. เน้นการขยายงานจากท้องถิ่นแล้วค่อยๆพัฒนาไปสู่ต่างประเทศ

นอกจากนี้อุตสาหกรรมจะเป็นอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนได้ต้องเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่กินทุน 4 ประการ กล่าวคือ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม ทุนทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและทุนทางกายภาพ

จากการอธิบายเรื่องของการปรับกระบวนการทัศน์และยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ธรรมาภิบาล ทำให้เกิดประเด็นการถกเถียงในจุดยืนของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนควรเกิดจากอะไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ซึ่งได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า เนื่องจากผู้บริโภคนั้นเป็นกำหนดการผลิตของตลาด เพราะฉะนั้น การปรับกระบวนการทัศน์ของผู้บริโภคจึงมีความจำเป็น เพื่อลดความสำคัญของตลาดลง และเพิ่มคุณภาพชีวิตและความเท่าเทียมในสังคมให้เกิดขึ้น โดยสร้างกลไกขึ้นมา คือ การเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในตลาด การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสร้างมาตรการเพื่อให้เกิดค่านิยมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

ปัญหาทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมนั้น เราไม่สามารถมองจากด้านใด ด้านหนึ่งได้ จำเป็นที่จะต้องเปิดมุมมองทั้งทางด้านสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดกระบวนการที่จะสร้างผลผลิตที่ดีแก่สังคมและคนในสังคม จำเป็นจะต้องนำความเป็นมหากา และจุลภาคมาประสานเชื่อมโยงกัน โดยอาศัยปัจจัยการกระจายอำนาจ รายได้ โอกาสและตัวเลือก เพื่อให้แต่ละสังคม เกิดการยอมรับความแตกต่างซึ่งกันและกัน

เพราะฉะนั้น การสร้างนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน อาศัยการเรียนรู้จากอดีต

สิ่งที่จำเป็นอีกสิ่งหนึ่งสำหรับการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมนั้นคือ สติและปัญญา บางครั้งนั้นสติและปัญญาได้หายไปจากการสร้างกระบวนการทัศน์ที่ผ่านมานในอดีต การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ จึงเป็นการเรียนรู้จากผู้อื่นและใช้สติปัญญาร่วม เพื่อเรียนรู้ด้านบวกซึ่งกันและกัน

.....

ประเด็นสำคัญที่สรุปได้จากการสัมมนา ครั้งที่ 2
เรื่อง “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

วันที่ 20 สิงหาคม 2546

ณ ห้องประชุม 12

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยมี องค์ปาฐก คือ คุณเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และผู้ร่วมอภิปรายประเด็น 3 ท่านคือ

1. ดร.สมชาย หาญหิรัญ
2. คุณปาริชาติ ศิวะรักษ์
3. ดร.อนุสรณ์ แสงนิ่มนวล

การบูรณาการนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่ได้ปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาของเรามีเนื้อหาที่เน้นเรื่องการขายตัวของการผลิตและการลงทุนของภาคอุตสาหกรรม โดยละเลยมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าในระยะหลังๆ ได้มีการให้ความสนใจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม และมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่การบูรณาการในทางปฏิบัติยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยและสาเหตุที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. องค์การและสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการทำงานแบบแยกส่วนทั้งในเชิงความคิดและการปฏิบัติ กลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐขาดการประสานงานร่วมกันและการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในส่วนของกลไกด้านการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผล ซึ่งยังขาดความเชื่อมโยงร่วมกัน
2. ความแตกต่างในด้านมุมมองและอุดมการณ์ของการพัฒนา ซึ่งนักพัฒนามักมองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ต้องมีการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีมุมมองในเรื่องของช่วงเวลาด้านการพัฒนาและการได้รับผลตอบแทนจากการพัฒนาที่สั้นกว่านักสิ่งแวดล้อม ในขณะที่นักสิ่งแวดล้อมมองถึงผลกระทบในระยะยาวอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร
3. การขาดการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำทางการเมือง ทำให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นสำคัญทางด้านนโยบาย ในขณะที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพของการผลิตในเชิง

ธุรกิจ จึงมักให้ความสำคัญในแง่ผลตอบแทนต่อการลงทุนมาเป็นอันดับแรก โดยสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยเป็นความสำคัญอันดับรองลงมา

4. การใช้เครื่องมือทางด้านนโยบายเพื่อนำไปสู่การรักษาสิ่งแวดล้อมยังไม่เพียงพอ ทั้งในเรื่องของกฎหมายและการบังคับใช้ การใช้เครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่ภาคเอกชน ตลอดจนการใช้เครื่องมือเช่น เพื่อการจัดการในระดับพื้นที่และคัดเลือกอุตสาหกรรมที่เหมาะสม เช่น EIA และ SIA ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบ

สำหรับแนวทางในการบูรณาการการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นจริงได้นั้น มีข้อเสนอแนะที่สรุปได้ คือ ต้องมีการปรับกระบวนการทัศนและฐานความคิดทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน โดยทั้งสองภาคต้องมีบทบาทในการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาของภาครัฐควรมีการพัฒนาดัชนีชี้วัดความยั่งยืนของประเทศ และให้มีการทำระบบบัญชีทางสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (environmental accounting) นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมของเอกชน ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างศักยภาพแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น และชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามีส่วนร่วมกับการอุตสาหกรรมตั้งแต่การเริ่มต้นของการวางแผนและการกำหนดทิศทางนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ

ทั้งนี้ในการบูรณาการนโยบายอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจะต้องเป็นกระบวนการที่มีลักษณะทั้ง cooperation และ confrontation โดยทางด้านสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาที่จุดตัดสินใจของวงจรอุตสาหกรรมและดูว่าสิ่งแวดล้อมจะเข้าไปอยู่ตรงจุดไหนได้บ้างในมิติต่างๆ ของการตัดสินใจนั้น กล่าวคือ

1. ในมิติของ scale ต้องพิจารณาว่าประเทศไทยจะมีอุตสาหกรรมมากน้อยแค่ไหนที่จะถือว่าเพียงพอ ความยั่งยืนในความหมายของประเทศไทยคืออะไร indicators ที่สำคัญของความยั่งยืนคืออะไร
2. ในมิติของการมีอุตสาหกรรมที่ดีและเหมาะสมกับประเทศไทย ต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายและการบังคับใช้ที่ดี ต้องมีการพิจารณาว่าอุตสาหกรรมประเภทใด และเทคโนโลยีประเภทใดบ้างที่ควรส่งเสริมหรือไม่ควรส่งเสริม ต้องมีการใช้เครื่องมืออื่นๆ เพื่อสร้างความสมดุลของอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม เช่น EIA SIA มาตรการการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ค่าธรรมเนียมมลพิษ ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. ในมิติของการคัดเลือกอุตสาหกรรมต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยอาจกำหนดเป็นพื้นที่พิเศษว่าจะให้อุตสาหกรรมอยู่ตรงไหนที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับโอกาสในการลงทุนของภาคต่างประเทศด้วย

.....

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

1. ภูมิหลัง: หลักการและเหตุผลของโครงการวิจัย

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2544 โดยกรมควบคุมมลพิษ บ่งชี้อย่างชัดเจนถึงวิกฤตของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ของประเทศที่ยังคงเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพบว่ามีแหล่งน้ำที่ถูกจัดอยู่ในเกณฑ์คุณภาพต่ำถึง 18 แหล่ง หรือร้อยละ 35 ของแหล่งน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งพบว่ามลพิษบางตัวยังอยู่ในระดับวิกฤต คือมีค่าเกินมาตรฐาน ได้แก่ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพ และก๊าซโอโซนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม โดยพบฝุ่นขนาดเล็กสูงสุดบริเวณสถานีอนามัยท่าสี่ อ.แม่มาะ จ.ลำปาง มีปริมาณ 372.9 มก./ลบม. ส่วนก๊าซโอโซนพบเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว โดยพบปริมาณสูงสุด 121.0 ppb บริเวณสถานีดับเพลิงอ่าวอุดม แหลมฉะบับ จ.ชลบุรี นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาว่า คนในกรุงเทพฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมลพิษทางอากาศ¹ ขณะเดียวกันปัญหาด้านขยะของเสียจากชุมชนและของเสียอันตรายก็ยังเป็นปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 นี้ ปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนทั่วประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2543 มากนักคือประมาณ 13.9 ล้านตัน ของเสียอันตรายมีประมาณสูงถึง 1.6 ล้านตันโดยส่วนใหญ่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีโรงงานให้บริการและกำจัดนำของของเสียมาใช้ประโยชน์ได้ 5 แห่ง แต่ก็สามารถให้บริการได้รวมเพียง 0.2 ล้านตันหรือเพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น ปริมาณของเสียอันตรายจำนวนมากยังคงเก็บไว้ในโรงงานหรือลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย ในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ได้ลดลงจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียง

¹ สุรวดี เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ณ สถาบันพระปกเกล้า

ร้อยละ 25 ในปี 2541 สัตว์ป่าประเภทมีกระดูกสันหลังสูญพันธุ์ไปแล้ว 6 ชนิด และพันธุ์พืชอีกร้อยชนิดกำลังจะสูญพันธุ์ ป่าชายเลนลดลงร้อยละ 50 ในช่วงปี 2504 ถึง 2536 ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย ซึ่งมีอัตราจับต่อชั่วโมงลากอวนเคยสูงถึง 265 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 2506 ปัจจุบันนี้เหลือประมาณ 25 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการวางท่อแก๊ส โครงการกำจัดกากของเสีย และโครงการไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในอดีตรัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเสมือนกับไม่ค่อยมีปัญหาเพราะ ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลบเลี่ยงในการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก ประการที่สองคือ ในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่ถึงจะมีอยู่ก็จะไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งยังนำไปสู่การขาดความเชื่อใจกัน (trust) ระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรของรัฐและบริษัทเอกชนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระและประชาชนผู้สนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งมีผลทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้การจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานกันของแนวคิดที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทางและการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งด้วยความชอบธรรมโดยมีหลักธรรมาภิบาล (good governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะนำมาใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแล้ว ภาครัฐยังควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากผลกระทบเชิงลบที่จะมาจากภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะปัจจุบัน ที่กระแส

การเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมสกปรกจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนากำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้หน้าฉากของการส่งผ่านการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศปลายทาง

ธรรมาภิบาลในระบบสาขานั้นมีการเน้นที่กฎเกณฑ์ในการวางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี² หลักสากลของธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย คุณสมบัติของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจได้ (predictability) โดยในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การมีจริยธรรม (ethics) และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลเองแล้วยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลไกหรือระบบในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีการคานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ และมีแรงจูงใจอีกทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องไปในทางที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อย่างไรก็ดี ในการจะเกิดธรรมาภิบาลที่ได้ผลนั้นคงต้องคำนึงถึงหลักการของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของไทยด้วย

โครงการวิจัย ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาในการศึกษา (phase) โดยที่โครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นโครงการย่อยกรณีศึกษา 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาขยะมูลฝอยชุมชน และ โครงการศึกษาขยะของเสียและมลพิษอุตสาหกรรม ในการศึกษาได้แบ่งมิติของการศึกษาเป็น 4 ด้าน คือ (1) ด้านสังคมและชุมชน (2) ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสถียร (3) ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และ (4) ด้านเศรษฐศาสตร์ และได้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR) ด้วย ทั้งนี้เพื่อเข้าใจเงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 2545 ที่ผ่านมา

สำหรับโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะกรณีขยะของเสียและมลพิษจาก

² บวรศักดิ์ อุวรรณโน. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. สำนักพิมพ์ วิทยุชุมชน

อุตสาหกรรม ซึ่งจะเน้นการทำความเข้าใจกับธรรมชาติในบริบทของสังคมไทย ที่เป็นทั้งกระบวนการดำเนินการและเป้าหมายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 มาปรับปรุงแก้ไขกลไก รวมถึงกฎหมายและนโยบายเพื่อทำให้เกิดธรรมชาติและกรรมสิทธิ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์และหลักการของโครงการวิจัยนี้คือ

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสี่ยงและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรณีศึกษาด้านการจัดการของเสียจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1

2.2 การศึกษาในช่วงระยะเวลาแรก ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวสรุปไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา ดังนั้น จุดประสงค์ของการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ จึงเป็นการแสวงหาทางออกจากอุปสรรคต่อการมีธรรมชาติดังกล่าว โดยเน้นการศึกษาในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) ได้แก่ มิตিদ้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องท้องถิ่น (local stakeholders) มิติด้านสถาบันซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง มาตรการและกลยุทธ์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม มิติด้านสุขภาพ และความเสี่ยง และมิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวคิดด้านธรรมชาติที่ใช้ได้ผลในบริบทของสังคมไทย และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมชาติและกรรมสิทธิ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

2.3 ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 จะนำผลการศึกษาที่เจาะลึกในข้อ 1) และ ข้อ 2) มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนกลไกและนโยบายที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดธรรมชาติและกรรมสิทธิ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมฤทธิ์ผล

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม (Integrated Environmental Management Policy หรือ IEMP) ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในข้อ 3) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยเน้นกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นหลัก

2.5 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ของกลุ่มชุมชนและองค์กรท้องถิ่นให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งโครงการยังมุ่งที่จะพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ขึ้นมา โดยการสนับสนุนให้นักศึกษาปริญญาโทเข้าร่วมวิจัยในโครงการนี้ด้วย

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

3.1 การทำให้เกิดกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่เป็นทางการ ใน 2 ระดับ ตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน คือ

3.1.1 ระดับการกำหนดนโยบาย (Collective choice level) ในรูปของการเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อไปสู่การศึกษาแนวคิดในเรื่องอุตสาหกรรมทางเลือก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น

3.1.2 ระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในรูปของกระบวนการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการสร้างช่องทางให้กับชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการเฝ้าระวังผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษอุตสาหกรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานและชุมชน ได้แก่การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน และคู่มือด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานสำหรับแรงงาน ตลอดจนการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

3.2 การทำให้เกิดกลไกและกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่มในการจัดการกับปัญหา ในลักษณะของเวทีสาธารณะที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันได้ รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งสนใจในแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเลือก

3.3 การสร้างศักยภาพ ให้กับชุมชน หน่วยงาน และองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยจะมีการเสริมความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น แคนาดา

3.4 การสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้สาธารณะ (public understanding) โดยการสังเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้านที่เป็นรูปธรรม เช่น การตรวจวัดสุขภาพ เฝ้าระวังมลพิษด้วยวิธีการที่ไม่ซับซ้อนและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้จะอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา (phase) ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้ใช้เวลาศึกษา 18 เดือน และมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 1), 2) และ 5) ส่วนในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการซึ่งมีระยะเวลาศึกษา 24 เดือน จะมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 3), 4) และ 5) จะแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามแนวทางที่ใช้ในการศึกษา คือ โครงการศึกษามิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น (local stakeholders) โครงการศึกษามิติสถาบันซึ่งรวมทั้งกฎหมายและการจัดการ โครงการศึกษามิติเศรษฐศาสตร์ และโครงการศึกษามิตีสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเน้นเฉพาะกรณีศึกษาด้านการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม

ในการเสนอภาพรวมของแนวทางการศึกษาของโครงการทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 อาจอาศัยหลักอริยสัจ 4 กล่าวคือ

1) **ทุกข์** ในที่นี้คือ ปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบด้านสุขภาพและด้านสังคมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการวิจัยในส่วนนี้ได้พยายามประเมินสภาพปัญหาในกรณีศึกษาของทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน โดยทีมวิจัยมิตีสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ได้ประเมินปัญหาในเชิงกายภาพด้วยการตรวจวัดสุขภาพและประเมินความเสี่ยงที่ชุมชนและคนงานได้รับจากสิ่งแวดล้อมเมืองและอุตสาหกรรม ขณะที่ทีมวิจัยมิตีสังคมและชุมชนมีการประเมินผลกระทบดังกล่าวในเชิงสังคมที่ชุมชนประสบอยู่ร่วมกับทีมมิตีสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ขณะที่ทีมวิจัยมิตีเศรษฐศาสตร์ได้มีการพยายามประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ

2) **สมุทัย** ในที่นี้สาเหตุของปัญหามาจากการไม่มีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งทีมวิจัยมิตีสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดการชุมชนและในภาคอุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และมีการชี้ให้เห็นปัญหาการขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม พบว่าส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ชุมชนค่อนข้างอ่อนแอและมีความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอุตสาหกรรมสูง โดยทีมวิจัยมิตีสังคมและชุมชนและทีมวิจัยเศรษฐศาสตร์ทำการศึกษาในส่วนนี้ นอกจากนี้ทีมวิจัยมิตีสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และการศึกษากรณีศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นการขาดธรรมาภิบาลที่มาจากปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหา การมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงานรัฐ (conflict of interest) และความขัดแย้งของผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลให้ระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3) **นิโรธ** คือสถานะที่พ้นจากทุกข์หรือในที่นี้คือสถานะที่พ้นจากปัญหา กล่าวคือ การที่ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีธรรมาภิบาลโดยมีภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของโครงการนี้

ในระยะที่ 1 ได้มีการหิบบกกรณีศึกษาการระเบิดของสารพิษที่คลองเตยและฝั่งกลบที่กาญจนบุรี ซึ่งอาจถือเป็นกรณีที่ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการฝังกลบสารพิษร่วมกับรัฐจนเป็นที่สำเร็จ โดยพยายามทำความเข้าใจเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่ขยายความอยู่ในเรื่องของมรรค หรือวิธีการที่แนะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในหัวข้อถัดไป) อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของกระบวนการมีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นส่วนที่โครงการในระยะที่ 2 จะเน้นมากกว่าในระยะที่ 1 โดยการพยายามนิยามธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยด้วย

4) **มรรค** คือ วิธีการที่นำไปสู่ความพ้นทุกข์หรือในที่นี้คือวิธีการที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในข้อ 3) จะเป็นงานในส่วนของการวิจัยระยะที่ 2 เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของการประเมินสภาพของปัญหาและการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา (ทุกข์และสมุทัย) รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขและอุปสรรคในการเกิดธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะที่ 2 ได้ต่อไป

แนวทางการดำเนินศึกษาของโครงการนั้น จะได้เห็นว่าการศึกษาจะเป็นไปในลักษณะสหวิทยาการ โดยแบ่งเป็น 4 มิติ คือ มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง มิติเศรษฐศาสตร์ มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ซึ่งในการดำเนินการวิจัยจะมุ่งเน้นการบูรณาการทั้ง 4 มิติเข้าด้วยกัน โดยใช้มิติสถาบันฯ เป็นมิติหลักในการเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆ เพื่อนำเสนอการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกในระดับปฏิบัติการ ซึ่งโครงการจะมีการวิจัยโดยเน้นความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยโครงการนำร่อง (pilot project) คือ โครงการนำร่องจังหวัดลำพูน เพื่อแสวงหารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาล ส่วนในระดับนโยบายนั้น จะมีการนำเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนแนวทางในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

อนึ่ง เนื่องจากธรรมาภิบาลนั้นมีความเป็นทั้งเป้าหมาย (goals) และกระบวนการให้บรรลุซึ่งเป้าหมาย (means) ในขณะเดียวกัน ฉะนั้นในการดำเนินการจึงไม่ได้มุ่งที่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว แต่มีการเน้นกระบวนการด้วย เช่น ในการที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการวางแผนและทำร่างข้อบัญญัติเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพ เตรียมความพร้อม และเรียนรู้ร่วมไปกับชุมชน เป็นต้น

5. ข้อค้นพบที่สำคัญของโครงการวิจัยในระยะที่ 1

5.1 มิติสังคมและชุมชน

5.1.1 ท้องถิ่นไม่มีสำนักวิฤตร่วม เพราะมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง ทั้งด้านความรู้ ข้อมูล และความเข้าใจปัญหา ผลก็คือ การไม่เปิดช่องรับการสื่อสาร และการไม่ได้อยู่ในคลื่นเดียวกัน

5.1.2 มีการปรับเปลี่ยนเรื่องการรับมือกับสิ่งแวดล้อมในบางส่วน คล้ายกับเป็นธรรมชาติแยกส่วน ของใครของมันที่ไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาสาธารณะ

5.1.3 การแก้ไขปัญหาธรรมชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมสะท้อนบริบทแห่งความ สัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหลื่อมล้ำอย่างมาก ระหว่างภาครัฐผู้ดูแลให้มีการจัดการปัญหา และภาคอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรม) กับชุมชนผู้ตกเป็นฝ่ายเผชิญความเสี่ยง

5.1.4 มีปัจจัยหลายด้านที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน กล่าวคือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้แก่ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ความตั้งใจและความจริงใจ (2) ปัจจัยด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน ได้แก่ การใช้วิธีการแบบสันติวิธี แต่ทว่าจริงจังและต่อเนื่อง การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และ (3) ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ ความร่วมมือของนักวิชาการ การเปิดกว้างของภาครัฐ การยอมรับจากชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน

5.2 มิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

5.2.1 ขาดข้อมูลพื้นฐานทางด้านมลพิษทั้งในส่วนของโรงงานและนอกโรงงาน

5.2.2 การเปิดเผยข้อมูลสารมลพิษหรือสารเคมีที่นำมาใช้ในโรงงานไปสู่ชุมชน ยังต้องพัฒนาต่อไป

5.2.3 ขาดระบบที่รัดกุมในการควบคุมการขนส่ง และกำจัดขยะอุตสาหกรรมทั้งที่อันตรายและไม่อันตราย

5.2.4 โรงงานอุตสาหกรรมไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงให้ชาวบ้านได้รับทราบ

5.2.5 ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งคุกคามจากอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

5.2.6 ไม่มีระบบการเฝ้าระวัง (Surveillance System) สำหรับโรคที่เกี่ยวข้องกับสาร คุกคาม (Hazardous substance) ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

5.2.7 ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งคุกคามและผลกระทบด้านสุขภาพ

5.2.8 ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วม (people participation) ในการดูแลผลกระทบด้าน สุขภาพและการจัดการขยะอุตสาหกรรม

5.3 มิติเศรษฐศาสตร์

5.3.1 การวิเคราะห์ต้นทุนการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบจากมลพิษ ยืนยันว่า ชุมชนในนิคมอุตสาหกรรมไม่มีการลงทุนด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ และการปรับมูลค่า GPP จังหวัด ลำพูนเมื่อคำนึงถึงต้นทุนสังคมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย พบว่า มีค่าน้อยกว่าค่า GPP ก่อนมีการปรับ

ประมาณร้อยละห้าต่อปี โดยที่การวิเคราะห์มูลค่าผลกระทบยังปรับปรุงได้อีก ถ้ามีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ที่สมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่

5.3.2 นิคมอุตสาหกรรมยังมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากเมื่อมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้น เกิดการพึ่งพิงในการประกอบอาชีพ เกิดความคาดหวังจากการลงทุน ทำให้มีการกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนในธุรกิจร้านอาหาร คาราโอเกะ และสิ่งบันเทิงต่างๆ ก่อให้เกิด forward linked กับ backward linked

5.3.3 คนงานที่มาทำงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนไม่ใช่คนในพื้นที่ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างถิ่นเข้ามา แรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมไม่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะหรือความรู้สูง ทำให้เกิดการทดแทนของแรงงานได้ง่าย

5.4 มิติสถาบัน และกฎหมาย

การวิเคราะห์ด้านสถาบันเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมโดยเชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันโดยอาศัยการประยุกต์แนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) วิเคราะห์ปัญหาของธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามระดับ คือ (1) ระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional level) (2) ระดับการกำหนดนโยบาย (collective choice level) และ (3) ระดับปฏิบัติการ (operational level) สรุปได้ดังนี้

5.4.1 ปัญหาการขาดความสมดุลเชิงนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่ออุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่ความอสมมาตรในด้านต่างๆ ทั้งด้านความรู้ ด้านเศรษฐกิจ และอำนาจตรวจสอบของประชาชน

5.4.2 นโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงงานขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบระบบดังกล่าวได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายของรัฐที่ผ่านมากลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลเหนือกว่าประชาชน

5.4.3 การเผชิญกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม นโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการในเรื่องมลพิษเท่าที่ควรตั้งแต่แรก การไม่เข้มงวดในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมก็เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมีเป้าหมายในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้อย่างที่สุด ประเทศไทยตกเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ

5.4.4 ในแง่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม พบว่าไทยไม่ได้ขาดกฎหมายในการควบคุม หากแต่ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

5.4.5 แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่างๆและอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมมลพิษ เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์

5.4.6 กลไกในระดับนโยบายยังขาดการมีแรงจูงใจที่เหมาะสมและไม่สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.4.7 กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างทั้งในการขาดความชัดเจนและความซ้ำซ้อนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น

5.4.8 ในส่วนของชุมชนพบว่า หากชุมชนมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจสูง อำนาจในการต่อรองก็จะน้อย และหากชุมชนมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของชุมชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนย่อมไม่บังเกิดผล และอาจนำไปสู่ความแตกแยกภายในชุมชนและเกิดความขัดแย้งได้

5.5 เงื่อนไขของการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

จากข้อค้นพบในการศึกษาต่างๆข้างต้น สามารถสรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

5.5.1 การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

5.5.2 การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.5.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

5.5.4 การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีส่วนร่วมของประชาชน

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

5.5.6 การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ

5.5.7 การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

6. โจทย์วิจัยและ ประเด็นคำถามที่ต้องการศึกษาในโครงการ ในระยะที่ 2

การศึกษาของโครงการในระยะที่ 2 ได้แบ่งการศึกษออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับพื้นที่ ซึ่งใช้จังหวัดลำพูนเป็นกรณีศึกษา 2) ระดับนโยบาย และ 3) ระดับการบูรณาการ โดยระยะที่ 2 และ 3 จะเป็นการมองภาพระดับประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละระดับได้ตั้งโจทย์วิจัยและประเด็นคำถามที่ใช้ในการศึกษาไว้ ดังนี้

6.1 การศึกษาระดับพื้นที่

การศึกษาในระดับนี้มุ่งเน้นที่การเสริมสร้างศักยภาพแก่ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม มีประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบดังต่อไปนี้

6.1.1 รูปแบบการประสานงานสามระดับ ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรประชาชน และองค์กรทางสังคม เพื่อการควบคุมและติดตามปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม และ สิ่งแวดล้อม เป็นอย่างไร

6.1.2 ชุมชนส่วนใดบ้างที่เข้มแข็ง และนำไปสู่การจัดการปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ มลพิษ ที่เกิดจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมีหรือไม่อย่างไร กลุ่มหรือองค์กรมีบทบาทหรือไม่ในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ถ้ามี มีการดำเนินการอย่างไร ถ้าไม่มีเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

6.1.3 รูปแบบการประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอย่างไร

6.1.4 การเลือกตัวชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับพื้นที่ (เช่น พื้นที่ชนบทของภาคเหนือ) และกิจกรรม (เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์) ควรมีเกณฑ์อย่างไร

6.2 การศึกษาระดับนโยบาย

6.2.1 นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management Policy) ควรมีลักษณะอย่างไร

6.2.2 นโยบายและทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ควรเป็นเช่นไร มีผลกระทบอย่างไร และมีแนวทางการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

6.2.3 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ค้ำค่าต่อประเทศไทยหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ควรจะเป็นอะไร ถ้าไม่ใช่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบนี้ เราควรจะทำให้เป็นแบบใด หรือจะเปลี่ยนชนิดอุตสาหกรรมให้เป็นชนิดใหม่อะไรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และความพร้อมของคนไทย ในการเลือกอุตสาหกรรมชนิดใหม่ เราควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์นอกจากตัวชี้ทางเศรษฐศาสตร์ ตัวชี้ทางสังคม ชุมชน ความมั่นคง และ สิ่งแวดล้อมควรมีอะไรบ้าง

6.3 ระดับการบูรณาการ

จากการศึกษาระดับพื้นที่และระดับนโยบายจะนำไปสู่ระดับบูรณาการซึ่งมีประเด็นและคำถามสำคัญๆ ดังนี้

6.3.1 แนวทางที่นำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรเป็นอย่างไร

6.3.2 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนจากผลกระทบของมลพิษจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

6.3.3 ปัจจัยใดที่เป็นกลไกและกระบวนการที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการให้เกิดเป็นจริงได้

สำหรับการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ มุ่งเน้นที่การตอบโจทย์วิจัยในระดับนโยบาย (การศึกษาระดับพื้นที่และระดับการบูรณาการจะมีการดำเนินการในครั้งต่อไป) โดยกำหนดประเด็นของการสัมมนาในชื่อเรื่อง “กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

หัวหน้าโครงการ

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

รายชื่อวิทยากร

มติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

รศ.สุริชัย หวันแก้ว

นายวิพล กิตติทัศนาศรัย

ดร.พิษณุ รัชฎาวงศ์

ผศ.บุญยง โล่ห์วงศ์วัฒน

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสียง

ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณะเดช

นางมยุรา วิวรรณะเดช

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

ผศ.สมศรี ปัทมพันธุ์

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติเศรษฐศาสตร์

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ์

นางสาวยุวดี คาคการณ์ไกล

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

มติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น

รศ.ดร.ชนสวรรค์ เจริญเมือง

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาวอัญญา คูวิบูลย์ศิลป์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายจรูญ คำปันนา

สถาบันวิจัยทรัพยากรชีว

ที่ปรึกษาโครงการ

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รศ.ดร.ม.ร.ว.อภินันท์ ระเบียบพัฒน์

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

สาขาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ

ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พญ. ดร.ฉันทนา ผดุงเทศ

กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

รศ.ดร.ชาตรี ศรีไพพรรณ์

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน

สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม

มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

นายอำนาจ เนตยสุภา

สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

นายโสภณ ตะดิโชติพันธุ์

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รศ.ดร.อิสรา ศานติศาสน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การสัมมนาระดมสมอง

เรื่อง

“การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม
กับปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

โดย

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

วันที่ 27 พฤศจิกายน 2546

ณ ห้องประชุม สมาคมนิสิตเก่าคณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กำหนดการสัมมนาระดมสมองเรื่อง
“การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม
กับปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม”
วันพฤหัสบดีที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546
ณ ห้องประชุม สมาคมนิติศาสตร์ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.45-09.00 น.	กล่าวรายงานโดย ดร. คุณหญิงสุชาวัลย์ เสงี่ยมไทย ประธานสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
09.00-10.00 น.	ปาฐกถาเรื่อง “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม กับปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดย ดร. ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา
10.00-11.30 น.	อภิปรายประเด็น (เสริฟกาแฟและของว่างในห้องประชุม) ดำเนินการอภิปรายโดย รศ.สุริชัย หวันแก้ว ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ร่วมอภิปรายประเด็น : 1. คุณอัจฉรินทร์ พัฒนพันธ์ชัย ผู้อำนวยการกองบริหารงานสิทธิและประโยชน์ 5 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 3. ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
11.30-12.30 น.	อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
12.30 น.	ปิดการสัมมนาระดมสมอง

การสัมมนาระดมสมองเรื่อง
“การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม
กับปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

หลักการและเหตุผล

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ หรือ Foreign direct investment (FDI) คือ การเคลื่อนย้ายทรัพยากรทุนจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง โดยเจ้าของทุนมีอำนาจ ควบคุม ดูแลกิจการที่ตนเป็นเจ้าของ บริษัทที่ลงทุนในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่ มีบริษัทแม่อยู่ในประเทศอุตสาหกรรม มีบริษัทในเครือเป็นสาขาอยู่ในหลายประเทศ นอกจากบริษัทในเครือจะอาศัยเงินลงทุนจากบริษัทแม่แล้ว FDI ยังเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรธุรกิจของบริษัทข้ามชาติเดียวกันด้วย ตัวอย่างเช่น กิจการรถยนต์ น้ำมัน เครื่องใช้ไฟฟ้า ประเภท วิทยุ โทรทัศน์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ฯลฯ

ตลอดหลายปีที่ผ่านมา FDI มีบทบาทในหลายประเทศ ประมาณ 2/3 ของ FDI ทั้งหมดอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วและอีก 1/3 เป็นของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดเป็นประเทศหลักของ FDI โดยจีนเป็นประเทศที่รับการลงทุนโดย FDI มากที่สุด รองลงมาคือ ประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยมี สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย เป็นประเทศที่มีการลงทุนโดย FDI มากที่สุด และถึงแม้ประเทศไทยจะมีความน่าเชื่อถือต่ำในสายตาของผู้ลงทุนเมื่อเทียบกับบางประเทศในแถบอาเซียน แต่ FDI ก็ยังเข้ามาลงทุนในไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลกระทบจาก FDI มีหลายรูปแบบทั้งด้านบวกและด้านลบ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มรายได้ การจ้างงาน การกระจายรายได้ การค้าขายระหว่างประเทศ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ฯลฯ

ประเทศไทยได้เปิดรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมาร่วมถึงศตวรรษ งานวิจัยหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นผลกระทบของ FDI ต่อเศรษฐกิจมหภาคของไทย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผลกระทบด้านบวก ยังไม่ปรากฏการศึกษาชิ้นใดๆ ที่วิเคราะห์ผลกระทบของ FDI ที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย ทั้ง ๆ ที่มีเหตุการณ์เรื่องราวร้องทุกข์ของกลุ่มผู้ใช้แรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมเรื่องการเจ็บป่วยเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม หรือเหตุเค็ดรื้อนรำคาญจากปัญหาผลกระทบจากกากของเสียอันตรายที่โรงงานอุตสาหกรรมจัดการไม่ถูกหลักวิชาการ (หรือละเลยไม่จัดการ) ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน เช่น กรณีอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ นับวันปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ขยายวงกว้างขึ้น

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาระดมสมอง

การสัมมนาระดมสมองเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในโครงการวิจัย “ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)” ดำเนินการโดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาระดมสมอง คือ

1. เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างประชาคมนโยบายในการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
2. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมไทยในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแสวงหาบทบาทที่สร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน รวมทั้งผู้ได้รับผลกระทบ
3. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการปรับตัวของประชาคมนโยบายโดยอาศัยการระดมประสบการณ์ต่อโลกาภิวัตน์ที่หลากหลายจากกลุ่มต่างๆในสังคม

ผู้รับผิดชอบการสัมมนาระดมสมอง

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นคำถาม

1. แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับโลก ภายใต้กระแสโลกาภิวัตรมีลักษณะอย่างไร
 - 1.1 ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเลือก และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอย่างไร
 - 1.2 การเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาสู่ประเทศด้อยพัฒนา เป็นอย่างไร
 - 1.3 ผลกระทบจากภาคอุตสาหกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วมาลงทุนในประเทศด้อยพัฒนาเป็นอย่างไร
 - 1.4 การรวมกลุ่มของประเทศต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการทางสิ่งแวดล้อม ในการกีดกันทางการค้าเป็นอย่างไร
 - 1.5 สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากภาค อุตสาหกรรมได้นำไปสู่แนวทางการแก้ไขของประเทศต่างๆ อย่างไร มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
2. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย ได้คำนึงถึงประเด็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด
 - 2.1 ทบทวนทิศทางการกำหนดนโยบายดังกล่าว ทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต มีรูปแบบและทิศทางการพัฒนาแตกต่างกันอย่างไร
 - 2.2 วิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของนโยบายการส่งเสริมการลงทุน
 - 2.3 วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนไทยที่ผ่านมา
 - 2.4 กระบวนการตัดสินใจที่จะรับการลงทุนจากต่างประเทศ มีขั้นตอนอย่างไร ใครมีบทบาทเกี่ยวข้อง และได้คำนึงถึงประเด็นทางสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด
3. บทบาทของภาคธนาคารที่ให้อำนาจเงินกู้เพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม
 - 3.1 ธนาคารภายในประเทศ มีเกณฑ์การพิจารณาให้อำนาจเงินกู้เพื่อส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมอย่างไร มีความแตกต่างกันหรือไม่ระหว่างอดีตกับปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต
 - 3.2 ธนาคารภายในประเทศ รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการลงทุนที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร
4. ในปัจจุบันมีปัจจัยใดหรือไม่ที่ทำให้ประเทศไทยมีการตัดสินใจด้านการส่งเสริมการลงทุนและการส่งเสริมอุตสาหกรรมแตกต่างจากประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้ว (กลุ่ม OECD) และประเทศที่กำลังพัฒนา (จีน มาเลเซีย ฯลฯ)

5. พันธกรณีว่าด้วยการขนย้ายสารพิษระหว่างประเทศ ไทยได้เข้ามามีบทบาทหรือไม่อย่างไร
6. บทบาท BOI ที่เป็นอย่างอยู่และที่ควรจะเป็น
- 6.1 ในปัจจุบันมีบทบาทและโครงสร้างการทำงาน อย่างไร
 - 6.2 มีทิศทางการพัฒนาอย่างไร
 - 6.3 มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐ การเอกชน และภาคประชาชนอย่างไร โดยเฉพาะกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ธนาคาร และประชาคม
 - 6.4 มีความเชื่อมโยงและสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานในแต่ละระดับอย่างไร เช่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น อย่างไร ทั้งก่อนตัดสินใจ
 - 6.5 ปัจจุบันได้มีการเตรียมพร้อมในการวางกฎเกณฑ์ในการรับการลงทุนจากต่างประเทศที่ได้คำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือไม่อย่างไร
-

ประเด็นสำคัญที่สรุปได้จากการสัมมนา ครั้งที่ 1
เรื่อง “ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม : ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในสถานการณ์ข้ามชาติ”
วันที่ 24 มิถุนายน 2546

ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยมี องค์ปาฐก คือ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก และผู้ร่วมอภิปรายประเด็น 3 ท่าน คือ

1. ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์
2. ศ.ดร.ธงชัย พรรณสวัสดิ์
3. ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน

ในการสัมมนาครั้งนี้ ผู้เข้าร่วม แต่ละท่านได้เสนอแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับธรรมชาติและสภาวะสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ประเด็นสำคัญที่ได้มีการอภิปรายคือ ความคิดเกี่ยวกับการปรับ “กระบวนทัศน์” ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งในเชิง เศรษฐศาสตร์, ชุมชน และสิทธิมนุษยชน โดยเห็นว่าปัจจุบันโลกกำลังตกอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นในกระบวนการผลักดันการพัฒนาโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทุนนิยม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม

จริยธรรมทางธุรกิจไม่ได้เป็นเพียงสาเหตุเดียวของปัญหานี้ หากสาเหตุที่สำคัญเกิดจาก “สภาวะการรับรู้ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง” เนื่องจาก สภาวะการรับรู้ของภาคธุรกิจในปัจจุบันมีฐานของการคิดอยู่ในกรอบ “เศรษฐกิจเสรีนิยมโลก” ซึ่งมีที่มาจากการยึดถือเสรีภาพในทรัพย์สินเป็นสำคัญ เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม “ตลาด” จึงกลายเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจสูงสุดในสังคม ดังนั้นสำหรับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแล้ว ตลาดจึงเป็นกลไกสูงสุดและอยู่เหนือสังคม กล่าวคือ แนวคิดนี้จะมองมนุษย์และธรรมชาติว่าเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ไม่มีสำนึกของการมีชีวิตร่วมกัน นอกจากนั้นยังมองว่า สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้นที่เป็นสิทธิที่แท้จริงส่วนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมไม่ได้รับการยอมรับนับถือ

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมาได้ นำเอากรอบความคิดแบบทุนนิยมเป็นหลักในการพัฒนาประเทศโดยตลอด

ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหามหาทางธุรกิจที่เกิดกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อมของไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฐานทรัพยากรเขตร้อนที่ละเอียดอ่อนและสัมพันธ์กับชุมชนอย่างใกล้ชิดจึงต้องออกจากกรอบความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเสียก่อน ซึ่งกรอบความคิดใหม่ที่จะเกิดขึ้นต้องคำนึงถึงบริบทของมนุษย์และสังคมเป็นสำคัญ จากที่เคยมองว่าธุรกิจเป็นสถาบันอำนาจที่ควบคุมและจำกัดสังคม ต้องมองใหม่อีกอย่างเป็นองค์รวมว่า ธุรกิจหรือการตลาดเป็นเพียงบริการและเป็นส่วนหนึ่ง

ในบริบทของชีวิตและสังคม ซึ่งถ้ามองแบบนี้ ธุรกิจก็จะกลายเป็นกระบวนการทางสังคมอันหนึ่ง และยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืนก็จะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้

ความยั่งยืนนั้นเกิดจากองค์ประกอบของบูรณาการ 3 ประการ คือ

1. บูรณาการของฐานทรัพยากร ต้องมองว่าทรัพยากรทุกอย่างมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จะแยกมองเป็นอย่างหรือเป็นส่วนไม่ได้

2. บูรณาการของความเป็นชุมชน เนื่องจากสังคมไทยมีความเชื่อมโยงระหว่างผู้คนในชุมชน และสิ่งแวดล้อมอย่างแยกกันไม่ได้ ปังเจกชนและชุมชนจึงเป็นหนึ่งเดียวกัน

3. บูรณาการของภูมิปัญญาท้องถิ่น เนื่องจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันไม่ได้ต่อสู้กันทางทรัพยากรอีกแล้ว แต่ต่อสู้กันด้วยทรัพย์สินทางปัญญา

ดังนั้น การจะให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืนได้จึงต้องอาศัยสภาวะการรับรู้ทางธุรกิจที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยมองว่า สิทธิมนุษยชนและชุมชนไม่ใช่สิ่งที่จะมาขัดขวางกระบวนการพัฒนา แต่จะเป็นเสมือนข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของเศรษฐกิจการเมืองไทย โดยมองว่า หัวใจของ SMEs คือ ทักษะที่เกิดขึ้นได้จากรากฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม ซึ่งประสานกับรากฐานอื่นๆกลายเป็นทักษะใหม่ที่มีความเป็นตัวของตัวเองบนรากฐานของวัฒนธรรมเดิม สิทธิพลที่เกิดจากกระบวนการนี้เป็นสิทธิพลที่จับต้องไม่ได้ คือ ทักษะนั้นเอง

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องแนวทางการสร้างยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนของไทยโดยเห็นว่าในโลกที่บรรษัทข้ามชาติใหญ่กว่ารัฐชาติเราต้องพิจารณาจากความสามารถได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและภูมิคุ้มกันตัวเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว เราจะต้องคิดถึงความเป็นตัวเราว่าเราสามารถทำอะไรได้บ้าง มีข้อได้เปรียบอะไรบ้าง เพื่อสร้างข้อดกตง เพื่อหาแนวทางปฏิบัติ จะต้องเปลี่ยนจากการปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นส่วนที่รับภาระการก้าวไปสู่การค้าระหว่างประเทศ มาเป็นการให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในระบบการแข่งขัน จำต้องแสดงจุดยืนที่เด่นชัดในเวทีการค้าโลก

การจะสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตัวเราเองนั้น ควรนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้กับอุตสาหกรรมไทย ซึ่งมีหลักการ 9 ประการคือ

1. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ถูกหลักวิชาการและมีประโยชน์
2. ใช้ทรัพยากรทุกอย่างให้มีประสิทธิภาพสูงสุด มีกากของเสียน้อย
3. ไม่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงาน
4. มีขนาดการผลิตที่สอดคล้องกับศักยภาพในการจัดการ
5. ไม่โลภจนเกินไปและนึกถึงกำไรระยะสั้น
6. ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เอาเปรียบแรงงานและลูกค้า
7. กระจายความเสี่ยงให้มีความอ่อนตัวสามารถปรับเปลี่ยนการผลิตได้
8. ใช้ทุนภายในเป็นหลักและตลาดภายใน

9. เน้นการขยายงานจากท้องถิ่นแล้วค่อยๆพัฒนาไปสู่ต่างประเทศ

นอกจากนี้อุตสาหกรรมจะเป็นอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนได้ต้องเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่กินทุน 4 ประการ กล่าวคือ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม ทุนทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและทุนทางกายภาพ

จากการอธิบายเรื่องของการปรับกระบวนการทัศน์และยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ธรรมาภิบาล ทำให้เกิดประเด็นการถกเถียงในจุดยืนของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนควรเกิดจากอะไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ซึ่งได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า เนื่องจากผู้บริโภคเป็นกำหนดการผลิตของตลาด เพราะฉะนั้น การปรับกระบวนการทัศน์ของผู้บริโภคจึงมีความจำเป็น เพื่อลดความสำคัญของตลาดลง และเพิ่มคุณภาพชีวิตและความเท่าเทียมในสังคมให้เกิดขึ้น โดยสร้างกลไกขึ้นมา คือ การเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในตลาด การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสร้างมาตรการเพื่อให้เกิดค่านิยมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

ปัญหาทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมนั้น เราไม่สามารถมองจากด้านใด ด้านหนึ่งได้ จำเป็นที่จะต้องเปิดมุมมองทั้งทางด้านสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดกระบวนการที่จะสร้างผลผลิตที่ดีแก่สังคมและคนในสังคม จำเป็นจะต้องนำความเป็นมหภาค และจุลภาคมาประสานเชื่อมโยงกัน โดยอาศัยปัจจัยการกระจายอำนาจ รายได้ โอกาสและตัวเลือก เพื่อให้แต่ละสังคม เกิดการยอมรับความแตกต่างซึ่งกันและกัน

เพราะฉะนั้น การสร้างนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน อาศัยการเรียนรู้จากอดีต

สิ่งที่จำเป็นอีกสิ่งหนึ่งสำหรับการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมนั้นคือ สติและปัญญา บางครั้งนั้นสติและปัญญาได้หายไปจากการสร้างกระบวนการทัศน์ที่ผ่านมาในอดีต การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ จึงเป็นการเรียนรู้จากผู้อื่นและใช้สติปัญญาร่วม เพื่อเรียนรู้ด้านบวกซึ่งกันและกัน

.....

ประเด็นสำคัญที่สรุปได้จากการสัมมนา ครั้งที่ 2
เรื่อง “นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมแบบบูรณาการภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

วันที่ 20 สิงหาคม 2546

ณ ห้องประชุม 12

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยมี องค์ปาฐก คือ คุณเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และผู้ร่วมอภิปรายประเด็น 3 ท่านคือ

1. ดร.สมชาย หาญหิรัญ
2. คุณปาริชาติ ศิวะรักษ์
3. ดร.อนุสรณ์ แสงนิ่มนวล

การบูรณาการนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่ได้ปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาของเรามีเนื้อหาที่เน้นเรื่องการขายตัวของการผลิตและการลงทุนของภาคอุตสาหกรรม โดยละเลยมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าในระยะหลังๆ ได้มีการให้ความสนใจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม และมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่การบูรณาการในทางปฏิบัติยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยและสาเหตุที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. องค์การและสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการทำงานแบบแยกส่วนทั้งในเชิงความคิดและการปฏิบัติ กลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐขาดการประสานงานร่วมกันและการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในส่วนของกลไกด้านการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผล ซึ่งยังขาดความเชื่อมโยงร่วมกัน
2. ความแตกต่างในด้านมุมมองและอุดมการณ์ของการพัฒนา ซึ่งนักพัฒนามักมองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ต้องมีการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งมีมุมมองในเรื่องของช่วงเวลาด้านการพัฒนาและการได้รับผลตอบแทนจากการพัฒนาที่สั้นกว่านักสิ่งแวดล้อม ในขณะที่นักสิ่งแวดล้อมมองถึงผลกระทบในระยะยาวอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร
3. การขาดการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำทางการเมือง ทำให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นสำคัญทางดำเนินนโยบาย ในขณะที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพของการผลิตในเชิงธุรกิจ จึงมักให้ความสำคัญในแง่ผลตอบแทนต่อการลงทุนมาเป็นอันดับแรก โดยสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยเป็นความสำคัญอันดับรองลงมา

4. การใช้เครื่องมือทางด้านนโยบายเพื่อนำไปสู่การรักษาสิ่งแวดล้อมยังไม่เพียงพอ ทั้งในเรื่องของกฎหมายและการบังคับใช้ การใช้เครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่ภาคเอกชน ตลอดจนการใช้เครื่องมือเช่น เพื่อการจัดการในระดับพื้นที่และคัดเลือกอุตสาหกรรมที่เหมาะสม เช่น EIA และ SIA ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบ

สำหรับแนวทางในการบูรณาการการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นจริงได้นั้น มีข้อเสนอแนะที่สรุปได้ คือ ต้องมีการปรับกระบวนการทัศน์และฐานความคิดทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน โดยทั้งสองภาคต้องมีบทบาทในการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาของภาครัฐควรมีการพัฒนาด้านชีวิตความยั่งยืนของประเทศ และให้มีการทำระบบบัญชีทางสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (environmental accounting) นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมของเอกชน ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างศักยภาพแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น และชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามีส่วนร่วมกับการอุตสาหกรรมตั้งแต่การเริ่มต้นของการวางแผนและการกำหนดทิศทางนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ

ทั้งนี้ในการบูรณาการนโยบายอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจะต้องเป็นกระบวนการที่มีลักษณะทั้ง cooperation และ confrontation โดยทางด้านสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาที่จุดตัดสินใจของวงจรอุตสาหกรรมและว่าสิ่งแวดล้อมจะเข้าไปอยู่ตรงจุดไหนได้บ้างในมิติต่างๆ ของการตัดสินใจนั้น กล่าวคือ

1. ในมิติของ scale ต้องพิจารณาว่าประเทศไทยจะมีอุตสาหกรรมมากน้อยแค่ไหนที่จะถือว่าเพียงพอ ความยั่งยืนในความหมายของประเทศไทยคืออะไร indicators ที่สำคัญของความยั่งยืนคืออะไร
2. ในมิติของการมีอุตสาหกรรมที่ดีและเหมาะสมกับประเทศไทย ต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายและการบังคับใช้ที่ดี ต้องมีการพิจารณาว่าอุตสาหกรรมประเภทใด และเทคโนโลยีประเภทใดบ้างที่ควรส่งเสริมหรือไม่ควรส่งเสริม ต้องมีการใช้เครื่องมืออื่นๆ เพื่อสร้างความสมดุลของอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม เช่น EIA SIA มาตรการการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ค่าธรรมเนียมมลพิษ ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. ในมิติของการคัดเลือกอุตสาหกรรมต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยอาจกำหนดเป็นพื้นที่พิเศษว่าจะให้อุตสาหกรรมอยู่ตรงไหนที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับโอกาสในการลงทุนของภาคต่างประเทศด้วย

.....

สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง

“กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อม
และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

โดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

วันที่ 30 กันยายน 2546

ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

โดยมี องค์ปาฐก คือ คุณพนัส ทัศนียานนท์และผู้ร่วมอภิปรายประเด็น 2 ท่านคือ

1. รศ. แก้วสรร อติโพธิ
2. ดร. ประเสริฐ ตปนียางกูร

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติการและผู้กำหนดนโยบายและกฎหมายให้มีการบูรณาการไปในทิศทางที่เสริมสร้างและสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยแสวงหาบทบาทร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ สถาบันการศึกษาและภาคประชาชน

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน จึงมีการให้ความสนใจแสวงหาแนวทางแก้ไข นั่นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีความหมายว่า การพัฒนาที่ตอบสนองความจำเป็นของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้ความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะตอบสนองความจำเป็นของเขาต้องลดน้อยถอยลงไป ความพยายามในการวางแนวทางแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังได้ปรากฏในการประชุม Earth Summit ที่ผ่านมา โดยมีแนวทางดังนี้

ประการที่ 1 การวางแผนการบูรณาการการพัฒนา ซึ่งมุ่งเน้น 3 ประเด็นหลัก ให้เชื่อมโยงกัน ไม่ขัดแย้งกัน คือ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การพัฒนาสังคม และ 3) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน คำนึงเพิ่มเติมที่ไม่ดีต้องขจัดออกไปซึ่งก็เป็นเรื่องค่อนข้างยาก

ประการที่ 3 การคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะสำเร็จได้นั้นต้องประกอบด้วย 1) การร่วมมือของทุกฝ่ายโดยการเป็นหุ้นส่วนทั้งในระดับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล และรัฐบาลกับประชาสังคม 2) เสริมสร้างธรรมาภิบาลในระดับชาติ/นานาชาติ 3) เสริมสร้างความมั่นคงเสถียรภาพในสังคมและความเคารพในสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิทธิของการพัฒนา

หลักการพื้นฐานและจุดมุ่งหมายของการใช้กฎหมายที่สำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ มี 4 ประเด็นได้แก่ (1) หลักนิติธรรม การปกครองที่ชอบด้วยหลักการของประชาธิปไตยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (2) กฎหมายต้องสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ (3) ผู้มีอำนาจรัฐต้องมีความเคารพหลักสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เกิดความยุติธรรม (4) กฎหมายต้องอยู่ในหลักธรรมาภิบาลไม่ว่าในแง่ของการสร้างกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์ส่วนรวมโดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาในการใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีมาตรการระงับข้อพิพาทที่ขาดความชัดเจน แต่ก็มีกฎหมายที่เพิ่มเติมบ้างแล้ว เช่น กฎหมายก่อตั้งศาลปกครองและกำหนดวิธีการพิจารณาตีปกครอง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องมีการทำความเข้าใจความหมายว่า คือ การทำให้เกิดภาคีความเป็นหุ้นส่วน ไม่เฉพาะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ส่วนกลางและกรณีผู้ว่า CEO มีอำนาจผู้เดียวหรือไม่

3. ปัญหาสิทธิมนุษยชนยังไม่มี ความเข้าใจกันอย่างแท้จริง ประชาชนเข้าใจว่าชุมชนสามารถไม่ยอมรับการตัดสินใจใด ๆ ของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย กลายเป็นสิทธิพิเศษไปและมีการเคลื่อนไหวที่รุนแรงขาดเหตุผล

4. ประชาพิจารณ์เป็นกลไกที่ได้ถูกนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง จนนำไปสู่ความขัดแย้ง

5. กฎหมาย EIA มีความบกพร่องในตัวกฎหมายและการนำไปใช้บังคับโดยบิดเบือนแนวคิดพื้นฐานไม่ใช่หลักกฎหมายในการตัดสินใจและการทำ EIA ด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเองไม่ให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมทำให้ไม่มีมาตรฐานในการจัดทำ EIA EIA เป็นเพียงเสียกระดาษไม่มีประโยชน์อะไรและไม่มีการให้ความสำคัญ

6. กฎหมายเป็นเรื่องของการบังคับสถานเดียวไม่มีการจูงใจ ถ้ากระทำตามกฎหมายคือการจ่ายเพิ่มขึ้น

7. กฎหมายยังขาดความเฉพาะด้าน กฎหมายสิ่งแวดล้อมควรแยกออกจากกัน เพราะบางเรื่องมีมาตรฐานต่างกัน ควรแยกเป็นเรื่อง ๆ อย่างในต่างประเทศมีการแยกกันอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและสร้างสิ่งจูงใจในกฎหมายได้

8. ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายนั้น ๆ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพียงพอหรือไม่ นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติและประชาชนเองก็เช่นกันมีความเข้าใจดีเพียงใด ดังนั้นจึงควรมีการให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้ เป็นเครื่องมือของผู้ไม่ประสงค์ดี โดยเฉพาะรัฐก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบาย

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในข้างต้น คือ

การเปลี่ยนกฎหมายไปพร้อมกับการเปลี่ยนความคิดให้สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน การใช้องค์ความรู้ในการตัดสินใจ ใช้สิทธิในทางที่สร้างสรรค์ การทำกฎหมายให้เป็นจริงต้องมีความเคลื่อนไหวต่อสู้โดยใช้กฎหมาย เหตุผลและหลักการระดมคนทั่วไปไม่ใช่เพียงคนรากหญ้าให้ต่อสู้และอุดช่องว่างของกฎหมายให้สมบูรณ์โดยการมีส่วนร่วมและประชาพิจารณ์

นอกจากนี้ยังควรมีการนำแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การบังคับให้มี IPP ในสินค้า คือ การออกแบบผลิตภัณฑ์จะต้องใช้เรื่องแนวคิด การดำเนินการนำไปจะต้องคิดกระบวนการใน life-cycle ของสินค้า และต้องขึ้นทะเบียนสารเคมีทุกชนิดที่จะทำไปขายในยุโรป ซึ่งผลกระทบนั้นกับประเทศส่งออกมีทั้งแง่บวกและแง่ลบคือ เป็นการกระตุ้นให้ตระหนักถึงการผลิตสินค้าที่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมหรือเป็นการกีดกันทางการค้าด้วย

การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้ Strategic Environmental Assessment คือ พิจารณาเรื่องยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมว่าพื้นที่ใดสามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจและรับความสูญเสียได้มากน้อยแค่ไหนที่ยอมรับทางเทคนิค การผลิตสินค้าที่ใช้วัตถุดิบน้อยที่สุด ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์มากที่สุด แต่มีของเสียน้อยที่สุด เป็น Green Productivity

การจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ คือ คนที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นคนจ่าย เช่น ค่าการปล่อยของเสีย (Emmission Charge) มีบทลงโทษ คือ ปิดโรงงาน แต่ในขณะนี้ยังอยู่ในดุลยพินิจของรัฐซึ่งอาจเอื้ออาทรต่อโรงงานที่ทำผิดกฎหมาย ทำให้การลงโทษไม่รุนแรงมากนัก

การจัดการมลพิษโดยใช้การจัดการ Pollution Management Fee คือ การเก็บเงินล่วงหน้าถ้าโรงงานมีการจัดสร้างกระบวนการลดของเสียจึงคืนเงินโดยจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ ความสามารถมาก นอกจากนั้นยังมีสิ่งที่เป็นแรงจูงใจ เช่น ให้โรงงานกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อศึกษาพัฒนา การปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปแล้ว การจัดการความขัดแย้งทั้งหลายจำเป็นต้องมีไตรภาคี คือ รัฐ ผู้ประกอบการ และประชาชนซึ่งต้องมีตัวแทนประชาชนที่แท้จริงด้วย การออกกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดจากการประกอบการโรงงานสามารถทำได้หรือไม่ เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของประชาชนให้อัยการเป็นผู้ช่วยในการพิสูจน์ความผิดจากการประกอบการของโรงงาน เพราะประชาชนเสียเปรียบในความรู้ในการพิสูจน์ และได้สะท้อนความเสียหายที่แท้จริงที่จะได้รับ กระบวนการและกฎหมายต้องเร่งให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

1. ภูมิหลัง: หลักการและเหตุผลของโครงการวิจัย

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2544 โดยกรมควบคุมมลพิษ บ่งชี้อย่างชัดเจนถึงวิกฤตของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆของประเทศไทยที่ยังคงเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพบว่ามีแหล่งน้ำที่ถูกจัดอยู่ในเกณฑ์คุณภาพต่ำถึง 18 แหล่ง หรือร้อยละ 35 ของแหล่งน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งพบว่ามีมลพิษบางตัวยังอยู่ในระดับวิกฤต คือมีค่าเกินมาตรฐาน ได้แก่ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาต่อสุขภาพ และก๊าซโอโซนที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม โดยพบฝุ่นขนาดเล็กสูงสุดบริเวณสถานีอนามัยท่าสี อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง มีปริมาณ 372.9 มก./ลบม. ส่วนก๊าซโอโซนพบเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว โดยพบปริมาณสูงสุด 121.0 ppb บริเวณสถานีดับเพลิงอ่าวอุดม แหล้มฉับ จ.ชลบุรี นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาว่า คนในกรุงเทพฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งปี เพื่อจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมลพิษทางอากาศ¹ ขณะเดียวกันปัญหาด้านขยะของเสียจากชุมชนและของเสียอันตรายก็ยังเป็นปัญหารุนแรงและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 นี้ ปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนทั่วประเทศมีปริมาณไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2543 มากนักคือประมาณ 13.9 ล้านตัน ของเสียอันตรายมีประมาณสูงถึง 1.6 ล้านตันโดยส่วนใหญ่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีโรงงานให้บริการและกำจัดนำของเสียมาใช้ประโยชน์ได้ 5 แห่ง แต่ก็สามารถให้บริการได้รวมเพียง 0.2 ล้านตันหรือเพียงร้อยละ 15 ของปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดเท่านั้น ปริมาณของเสียอันตรายจำนวนมากยังคงเก็บไว้ในโรงงานหรือลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมาย ในด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ได้ลดลงจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี 2541 สัตว์ป่าประเภทมีกระดูกสันหลังสูญพันธุ์ไปแล้ว 6 ชนิด และพันธุ์พืชอีกร้อยชนิดกำลังจะสูญพันธุ์ ป่าชายเลนลดลงร้อยละ 50 ในช่วงปี 2504 ถึง 2536 ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย

¹ สุรวดี เสถียรไทย. 2544. “ปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทางออกเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน”. บทความในหนังสือการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 (KPI Congress II) : การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ณ สถาบันพระปกเกล้า

ซึ่งมีอัตราจับต่อชั่วโมงลากอวนเคยสูงถึง 265 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี 2506 ปัจจุบันนี้เหลือประมาณ 25 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด และส่วนหนึ่งได้นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการวางท่อแก๊ส โครงการกำจัดกากของเสีย และโครงการไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในอดีตรัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเสมือนกับไม่ค่อยมีปัญหาเพราะ ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลบเลี่ยงในการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก ประการที่สองคือ ในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่ถึงจะมีอยู่ก็จะไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งยังนำไปสู่การขาดความเชื่อใจกัน (trust) ระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรของรัฐและบริษัทเอกชนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระและประชาชนผู้สนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ ซึ่งมีผลทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้การจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานกันของแนวคิดที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทางและการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งด้วยความชอบธรรมโดยมีหลักธรรมาภิบาล (good governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะนำมาใช้ในการ จัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแล้ว ภาครัฐยังควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากผลกระทบเชิงลบที่จะมาจากภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะปัจจุบัน ที่กระแสการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมสกปรกจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนากำลังเพิ่มขึ้นอย่าง

รวดเร็ว ภายใต้น้ำหนักของการส่งผ่านการพัฒนาเพื่อสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศปลายทาง

ธรรมาภิบาลในระบบสากลนั้นมีการเน้นที่กฎเกณฑ์ในการวางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี² หลักสากลของธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย คุณสมบัติของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) ซึ่งรวมถึงการที่สาธารณชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจได้ (predictability) โดยในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาหรือมีการเลือกปฏิบัติ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การมีจริยธรรม (ethics) และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลเองแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลไกหรือระบบในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีการสานและถ่วงดุลอำนาจ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ และมีแรงจูงใจอีกทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องไปในทางที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อย่างไรก็ดี ในการจะเกิดธรรมาภิบาลที่ได้ผลนั้นคงต้องคำนึงถึงหลักการของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของไทยด้วย

โครงการวิจัย ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาในการศึกษา (phase) โดยที่โครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้เน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นโครงการย่อยกรณีศึกษา 2 โครงการ คือ โครงการศึกษาขยะมูลฝอยชุมชน และ โครงการศึกษาขยะของเสียและมลพิษอุตสาหกรรม ในการศึกษาได้แบ่งมิติของการศึกษาเป็น 4 ด้าน คือ (1) ด้านสังคมและชุมชน (2) ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสถียร (3) ด้านสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และ (4) ด้านเศรษฐศาสตร์ และได้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research หรือ PAR) ด้วย ทั้งนี้เพื่อเข้าใจเงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 2545 ที่ผ่านมา

สำหรับโครงการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะกรณีขยะของเสียและมลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งจะเน้นการทำความเข้าใจกับธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ที่เป็นทั้งกระบวนการ

² บวรศักดิ์ อุวรรณโน. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. สำนักพิมพ์ วิทยุชุมชน

การดำเนินการและเป้าหมายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 มาปรับปรุงแก้ไขกลไก รวมถึงกฎหมายและนโยบายเพื่อทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์และหลักการของโครงการวิจัยนี้คือ

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสี่ยงและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกรณีศึกษาด้านการจัดการของเสียจากการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1

2.2 การศึกษาในช่วงระยะเวลาแรก ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวสรุปไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา ดังนั้น จุดประสงค์ของการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ จึงเป็นการแสวงหาทางออกจากอุปสรรคต่อการมีธรรมาภิบาลดังกล่าว โดยเน้นการศึกษาในลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) ได้แก่ มิติด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องท้องถิ่น (local stakeholders) มิติด้านสถาบันซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง มาตรการและกลยุทธในการจัดการสิ่งแวดล้อม มิติด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง และมิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้แนวคิดด้านธรรมาภิบาลที่ใช้ได้ผลในบริบทของสังคมไทย และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

2.3 ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 จะนำผลการศึกษาที่เจาะลึกในข้อ 1) และ ข้อ 2) มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนกลไกและนโยบายที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมฤทธิ์ผล

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม (Integrated Environmental Management Policy หรือ IEMP) ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในข้อ 3) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยเน้นกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นหลัก

2.5 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ของกลุ่มชุมชนและองค์กรท้องถิ่นให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งโครงการยังมุ่งที่จะพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ขึ้นมา โดยการสนับสนุนให้มีนักศึกษาปริญญาโทเข้าร่วมวิจัยในโครงการนี้ด้วย

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

3.1 การทำให้เกิดกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่เป็นทางการ ใน 2 ระดับ ตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน คือ

3.1.1 ระดับการกำหนดนโยบาย (Collective choice level) ในรูปของการเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อไปสู่การศึกษาแนวคิดในเรื่องอุตสาหกรรมทางเลือก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น

3.1.2 ระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในรูปของกระบวนการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการสร้างช่องทางให้กับชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการเฝ้าระวังผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษอุตสาหกรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานและชุมชน ได้แก่การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน และคู่มือด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานสำหรับคนงาน ตลอดจนการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

3.2 การทำให้เกิดกลไกและกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่มในการจัดการกับปัญหา ในลักษณะของเวทีสาธารณะที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันได้ รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งสนใจในแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเลือก

3.3 การสร้างศักยภาพ ให้กับชุมชน คนงาน และองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยจะมีการเสริมความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น แคนาดา

3.4 การสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้สาธารณะ (public understanding) โดยการสังเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้านที่เป็นรูปธรรม เช่น การตรวจวัดสุขภาพ เฝ้าระวังมลพิษด้วยวิธีการที่ไม่ซับซ้อนและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. วิธีการดำเนินการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในส่วนนี้จะอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา (phase) ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่ 1 ได้ใช้เวลาศึกษา 18 เดือน และมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 1), 2) และ 5) ส่วนในช่วงระยะเวลาที่ 2 ของโครงการซึ่งมีระยะเวลาศึกษา 24 เดือน จะมีขอบเขตของการศึกษารอบคลุมวัตถุประสงค์ ข้อ 3), 4) และ 5) จะแบ่งโครงการวิจัยย่อยตามแนวทางที่ใช้ในการศึกษา คือ โครงการศึกษามิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น (local stakeholders) โครงการศึกษามิติสถาบันซึ่งรวมทั้งกฎหมายและการจัดการ โครงการศึกษามิติเศรษฐศาสตร์ และโครงการศึกษามิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเน้นเฉพาะกรณีศึกษาด้านการจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม

ในการเสนอภาพรวมของแนวทางการศึกษาของโครงการทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 อาจอาศัยหลักอริยสัจ 4 กล่าวคือ

1) **ทุกข์** ในที่นี้คือ ปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบด้านสุขภาพและด้านสังคมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการวิจัยในส่วนนี้ได้พยายามประเมินสภาพปัญหาในกรณีศึกษาของทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน โดยทีมวิจัยมิตสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ได้ประเมินปัญหาในเชิงกายภาพด้วยการตรวจวัดสุขภาพและประเมินความเสี่ยงที่ชุมชนและคนงานได้รับจากสิ่งแวดล้อมเมืองและอุตสาหกรรม ขณะที่ทีมวิจัยมิตสังคมและชุมชนมีการประเมินผลกระทบดังกล่าวในเชิงสังคมที่ชุมชนประสบอยู่ร่วมกับทีมมิตสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง ขณะที่ทีมวิจัยมิตเศรษฐศาสตร์ได้มีการพยายามประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ

2) **สมุทัย** ในที่นี้สาเหตุของปัญหามาจากการไม่มีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งทีมวิจัยมิตสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดการชุมชนและในภาคอุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน และมีการชี้ให้เห็นปัญหาการขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีของสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม พบว่าส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ชุมชนค่อนข้างอ่อนแอและมีความพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอุตสาหกรรมสูง โดยทีมวิจัยมิตสังคมและชุมชนและทีมวิจัยเศรษฐศาสตร์ทำการศึกษาในส่วนนี้ นอกจากนี้ทีมวิจัยมิตสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ และการศึกษากรณีศึกษาต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นการขาดธรรมาภิบาลที่มาจากปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหา การมีเป้าหมายที่สวนทางกันของหน่วยงานรัฐ (conflict of interest) และความขัดแย้งของผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลให้ระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อมขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3) **นิโรธ** คือสถานะที่พ้นจากทุกข์หรือในที่นี้คือสถานะที่พ้นจากปัญหา กล่าวคือ การที่ระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีธรรมาภิบาลโดยมีภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของโครงการนี้

ในระยะที่ 1 ได้มีการหิบบกกรณีศึกษาการระเบิดของสารพิษที่คลองเตยและฝั่งกลบที่กาญจนบุรี ซึ่งอาจถือเป็นกรณีที่ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการฝังกลบสารพิษร่วมกับรัฐจนเป็นที่สำเร็จ โดยพยายามทำความเข้าใจเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวด้วย (ซึ่งจะเป็นส่วนที่ขยายความอยู่ในเรื่องของมรรค หรือวิธีการที่แนะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในหัวข้อถัดไป) อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของกระบวนการนิยามการมีธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้เป็นส่วนที่โครงการในระยะที่ 2 จะเน้นมากกว่าในระยะที่ 1 โดยการพยายามนิยามธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทยด้วย

4) **มรรค** คือ วิธีการที่นำไปสู่ความพ้นทุกข์หรือในที่นี้คือวิธีการที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในข้อ 3) จะเป็นงานในส่วนของการวิจัยระยะที่ 2 เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยในระยะที่ 1 ทั้งในส่วนของการประเมินสภาพของปัญหาและการทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา (ทุกข์และสมุทัย) รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ จะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขและอุปสรรคในการเกิดธรรมาภิบาลในระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะที่ 2 ได้ต่อไป

แนวทางการดำเนินศึกษาของโครงการนั้น จะได้เห็นว่าการศึกษาจะเป็นไปในลักษณะสหวิทยาการ โดยแบ่งเป็น 4 มิติ คือ มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น มิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง มิติเศรษฐศาสตร์ มิติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ ซึ่งในการดำเนินการวิจัยจะมุ่งเน้นการบูรณาการทั้ง 4 มิติเข้าด้วยกัน โดยใช้มิติสถาบันฯ เป็นมิติหลักในการเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆ เพื่อนำเสนอการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกในระดับปฏิบัติการ ซึ่งโครงการจะมีการวิจัยโดยเน้นความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยโครงการนำร่อง (pilot project) คือ โครงการนำร่องจังหวัดลำพูน เพื่อแสวงหารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาล ส่วนในระดับนโยบายนั้น จะมีการนำเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนแนวทางในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

อนึ่ง เนื่องจากธรรมาภิบาลนั้นมีความเป็นทั้งเป้าหมาย (goals) และกระบวนการให้บรรลุซึ่งเป้าหมาย (means) ในขณะเดียวกัน ฉะนั้นในการดำเนินการจึงไม่ได้มุ่งที่เป้าหมายเพียงอย่างเดียว แต่มีการเน้นกระบวนการด้วย เช่น ในการที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการวางแผนและทำร่างข้อบัญญัติเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพ เตรียมความพร้อม และเรียนรู้ร่วมไปกับชุมชน เป็นต้น

5. ข้อค้นพบที่สำคัญของโครงการวิจัยในระยะที่ 1

5.1 มิติสังคมและชุมชน

5.1.1 ท้องถิ่นไม่มีสำนักวิฤตร่วม เพราะมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง ทั้งด้านความรู้ ข้อมูล และความเข้าใจปัญหา ผลก็คือ การไม่เปิดช่องรับการสื่อสาร และการไม่ได้อยู่ในคลื่นเดียวกัน

5.1.2 มีการปรับเปลี่ยนเรื่องการรับมือกับสิ่งแวดล้อมในบางส่วน คล้ายกับเป็นธรรมชาติแยกส่วน ของใครของมันที่ไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาสาธารณะ

5.1.3 การแก้ไขปัญหาธรรมชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมสะท้อนบริบทแห่งความ สัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหลื่อมล้ำอย่างมาก ระหว่างภาครัฐผู้ดูแลให้มีการจัดการปัญหา และภาคอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรม) กับชุมชนผู้ตกเป็นฝ่ายเผชิญความเสี่ยง

5.1.4 มีปัจจัยหลายด้านที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน กล่าวคือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ ได้แก่ ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ความตั้งใจและความจริงใจ (2) ปัจจัยด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน ได้แก่ การใช้วิธีการแบบสันติวิธี แต่ทว่าจริงจังและต่อเนื่อง การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และ (3) ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ ความร่วมมือของนักวิชาการ การเปิดกว้างของภาครัฐ การยอมรับจากชุมชน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน

5.2 มิติสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

5.2.1 ขาดข้อมูลพื้นฐานทางด้านมลพิษทั้งในส่วนของโรงงานและนอกโรงงาน

5.2.2 การเปิดเผยข้อมูลสารมลพิษหรือสารเคมีที่นำมาใช้ในโรงงานไปสู่ชุมชน ยังต้องพัฒนาต่อไป

5.2.3 ขาดระบบที่รัดกุมในการควบคุมการขนส่ง และกำจัดขยะอุตสาหกรรมทั้งที่อันตรายและไม่อันตราย

5.2.4 โรงงานอุตสาหกรรมไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงให้ชาวบ้านได้รับทราบ

5.2.5 ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งคุกคามจากอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

5.2.6 ไม่มีระบบการเฝ้าระวัง (Surveillance System) สำหรับโรคที่เกี่ยวข้องกับสาร คุกคาม (Hazardous substance) ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

5.2.7 ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างสิ่งคุกคามและผลกระทบด้านสุขภาพ

5.2.8 ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วม (people participation) ในการดูแลผลกระทบด้าน สุขภาพและการจัดการขยะอุตสาหกรรม

5.3 มิติเศรษฐศาสตร์

5.3.1 การวิเคราะห์ต้นทุนการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบจากมลพิษ ยืนยันว่า ชุมชนในนิคมอุตสาหกรรมไม่มีการลงทุนด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ และการปรับมูลค่า GPP จังหวัด ลำพูนเมื่อคำนึงถึงต้นทุนสังคมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย พบว่า มีค่าน้อยกว่าค่า GPP ก่อนมีการปรับ

ประมาณร้อยละห้าต่อปี โดยที่การวิเคราะห์มูลค่าผลกระทบยังปรับปรุงได้อีก ถ้ามีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ที่สมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่

5.3.2 นิคมอุตสาหกรรมยังมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากเมื่อมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้น เกิดการพึ่งพิงในการประกอบอาชีพ เกิดความคาดหวังจากการลงทุน ทำให้มีการกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนในธุรกิจร้านอาหาร คาราโอเกะ และสิ่งบันเทิงต่างๆ ก่อให้เกิด forward linked กับ backward linked

5.3.3 คนงานที่มาทำงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนไม่ใช่คนในพื้นที่ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างถิ่นเข้ามา แรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมไม่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะหรือความรู้สูง ทำให้เกิดการทดแทนของแรงงานได้ง่าย

5.4 มิติสถาบัน และกฎหมาย

การวิเคราะห์ด้านสถาบันเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมโดยเชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันโดยอาศัยการประยุกต์แนวคิดของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) วิเคราะห์ปัญหาของธรรมาภิบาลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามระดับ คือ (1) ระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional level) (2) ระดับการกำหนดนโยบาย (collective choice level) และ (3) ระดับปฏิบัติการ (operational level) สรุปได้ดังนี้

5.4.1 ปัญหาการขาดความสมดุลเชิงนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของชุมชนต่ออุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่ความอสมมาตรในด้านต่างๆ ทั้งด้านความรู้ ด้านเศรษฐกิจ และอำนาจตรวจสอบของประชาชน

5.4.2 นโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงงานขาดการคานและถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาไม่สามารถตรวจสอบระบบดังกล่าวได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายของรัฐที่ผ่านมากลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลเหนือกว่าประชาชน

5.4.3 การเผชิญกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และการดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม นโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการในเรื่องมลพิษเท่าที่ควรตั้งแต่แรก การไม่เข้มงวดในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมก็เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุน โดยมีเป้าหมายในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้อุตสาหกรรมไทยตกเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ

5.4.4 ในแง่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม พบว่าไทยไม่ได้ขาดกฎหมายในการควบคุม หากแต่ปัญหาอยู่ที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

5.4.5 แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่างๆและอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสของมาตรการและกลไกในการควบคุมมลพิษ เกิดการเลือกปฏิบัติและเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์

5.4.6 กลไกในระดับนโยบายยังขาดการมีแรงจูงใจที่เหมาะสมและไม่สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.4.7 กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่างทั้งในการขาดความชัดเจนและความซ้ำซ้อนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดการปัญหาเกิดความลักลั่น

5.4.8 ในส่วนของชุมชนพบว่า หากชุมชนมีความพึงพิงทางเศรษฐกิจสูง อำนาจในการต่อรองก็จะน้อย และหากชุมชนมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของชุมชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนย่อมไม่บังเกิดผล และอาจนำไปสู่ความแตกแยกภายในชุมชนและเกิดความขัดแย้งได้

5.5 เงื่อนไขของการเกิดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

จากข้อค้นพบในการศึกษาต่างๆข้างต้น สามารถสรุปข้อสังเกตที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

5.5.1 การคานและถ่วงดุลอำนาจ โดยทำให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ (check and balance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

5.5.2 การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม และสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

5.5.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และการที่ข้อมูลตรวจสอบและเชื่อถือได้

5.5.4 การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูล โดยมีมีส่วนร่วมของประชาชน

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

5.5.6 การทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดต้นทุนหรือการสูญเสีย (transaction costs) ในการดำเนินนโยบายและดำเนินการจัดการต่างๆ

5.5.7 การส่งเสริมด้านคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก รวมถึงสร้างหลักประกันให้เกิดความมั่นใจในการกระทำที่เหมาะสม

6. โจทย์วิจัยและ ประเด็นคำถามที่ต้องการศึกษาในโครงการ ในระยะที่ 2

การศึกษาของโครงการในระยะที่ 2 ได้แบ่งการศึกษออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับพื้นที่ ซึ่งใช้จังหวัดลำพูนเป็นกรณีศึกษา 2) ระดับนโยบาย และ 3) ระดับการบูรณาการ โดยระยะที่ 2 และ 3 จะเป็นการมองภาพระดับประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละระดับได้ตั้งโจทย์วิจัยและประเด็นคำถามที่ใช้ในการศึกษาไว้ ดังนี้

6.1 การศึกษาระดับพื้นที่

การศึกษาในระดับนี้มุ่งเน้นที่การเสริมสร้างศักยภาพแก่ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม มีประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบดังต่อไปนี้

6.1.1 รูปแบบการประสานงานสามระดับ ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรประชาชน และองค์กรทางสังคม เพื่อการควบคุมและติดตามปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม และ สิ่งแวดล้อม เป็นอย่างไร

6.1.2 ชุมชนส่วนใดบ้างที่เข้มแข็ง และนำไปสู่การจัดการปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ มลพิษ ที่เกิดจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมีหรือไม่อย่างไร กลุ่มหรือองค์กรมีบทบาทหรือไม่ในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ถ้ามี มีการดำเนินการอย่างไร ถ้าไม่มีเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

6.1.3 รูปแบบการประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอย่างไร

6.1.4 การเลือกตัวชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับพื้นที่ (เช่น พื้นที่ชนบทของภาคเหนือ) และกิจกรรม (เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์) ควรมีเกณฑ์อย่างไร

6.2 การศึกษาระดับนโยบาย

6.2.1 นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management Policy) ควรมีลักษณะอย่างไร

6.2.2 นโยบายและทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ควรเป็นเช่นไร มีผลกระทบอย่างไร และมีแนวทางการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

6.2.3 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ค้ำค่าต่อประเทศไทยหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ควรจะเป็นอะไร ถ้าไม่ใช่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบนี้ เราควรจะทำให้เป็นแบบใด หรือจะเปลี่ยนชนิดอุตสาหกรรมให้เป็นชนิดใหม่อะไรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และความพร้อมของคนไทย ในการเลือกอุตสาหกรรมชนิดใหม่ เราควรใช้อะไรเป็นเกณฑ์นอกจากตัวชี้ทางเศรษฐศาสตร์ ตัวชี้ทางสังคม ชุมชน ความมั่นคง และ สิ่งแวดล้อมควรมีอะไรบ้าง

6.3 ระดับการบูรณาการ

จากการศึกษาระดับพื้นที่และระดับนโยบายจะนำไปสู่ระดับบูรณาการซึ่งมีประเด็นและคำถามสำคัญๆ ดังนี้

6.3.1 แนวทางที่นำไปสู่การบูรณาการนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ควรเป็นอย่างไร

6.3.2 ความเชื่อมโยงด้านนโยบายและกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนจากผลกระทบของมลพิษจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

6.3.3 ปัจจัยใดที่เป็นกลไกและกระบวนการที่จะผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการให้เกิดเป็นจริงได้

สำหรับการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ มุ่งเน้นที่การตอบโจทย์วิจัยในระดับนโยบาย (การศึกษาระดับพื้นที่และระดับการบูรณาการจะมีการดำเนินการในครั้งต่อไป) โดยกำหนดประเด็นของการสัมมนาในชื่อเรื่อง “กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ”

โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ช่วงระยะเวลาที่ 2)

หัวหน้าโครงการ

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

รายชื่อวิทยากร

มติสถาบัน กฎหมาย และการจัดการ

ดร.คุณหญิงสุมณฑา ปลื้มจิตร์

ผศ.ดร.โสภณรัตน์ จารุสมบัติ

รศ.สุริชัย หวันแก้ว

นายวิพล กิตติทัศนาศรัย

ดร.พิษณุ รัชฎาวงศ์

ผศ.บุญยง โล่ห์วงศ์วัฒน์

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (ธ.พ.ส.ส.)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสี่ยง

ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ

นางมยุรา วิวรรณเดชะ

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

ผศ.สมศรี ปัทมพันธุ์

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มติเศรษฐศาสตร์

รศ.ดร.เรณู สุขารมณ

นางสาวยุวดี คาคการณ์ไกล

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

มติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น

รศ.ดร.ชนสวรรค์ เจริญเมือง

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาวอัญญา คูวิบูลย์ศิลป์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายจรูญ คำปันนา

สถาบันวิจัยทรัพยากรชาย

ที่ปรึกษาโครงการ

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รศ.ดร.ม.ร.ว.อภินันท์ ระเบียบพัฒน์

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

สาขาเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ

ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พญ. ดร.ฉันทนา ผดุงเทศ

กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

รศ.ดร.ชาตรี ศรีไพพรรณ์

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน

สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม

มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

นายอำนาจ เนตยสุภา

สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

นายโสภณ ตะดิโชติพันธุ์

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รศ.ดร.อิสรา สานติศาสน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย