

สิ่งแวดล้อมไทย
ในกระแสโลกาภิวัตน์



คนไทยดวงใจสีเขียว
greenheart



สิ่งแวดล้อมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

[สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยกับการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม]

ที่ปรึกษา

จตุพร บุรุษพัฒน์
สากล ชูชนะกุล
เสริมยศ สมมัน
อนงค์ ชานะมูล
สุวรรณา เตียรสุวรรณ
มาลี หุตะเจริญ
บรรพต อมราภิบาล
และ วีรวัฒน์ ปภุสสรุ

บรรณาธิการเล่ม

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์
ปรียาพร พรหมพิทักษ์
พัชรภา ตันตราจิน
สาวิตรี ศรีสุข
และ โสภารัตน์ จารุสมบัติ

ประสานงาน

รัตนภรณ์ อาณาประโยชน์
เพชรดา อ้อชัยภูมิ
เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จัดทำหนังสือ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

พิมพ์ครั้งแรก

ธันวาคม 2556

จำนวน

3,000 เล่ม

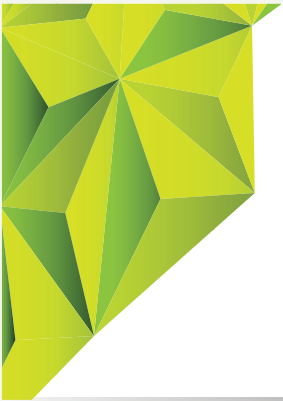
จัดพิมพ์โดย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พิมพ์ที่

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด



สิ่งแวดล้อมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ
เนื่องในโอกาสวันสิ่งแวดล้อมไทย และ วัน ทสม. แห่งชาติ

“รวมพลังคนไทยดวงใจสีเขียว”

วันที่ 3-4 ธันวาคม 2556

ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี



คำนำ

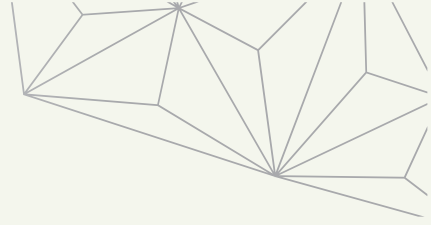
ในโอกาสที่วันสิ่งแวดล้อมไทย และวัน ทสม. แห่งชาติเวียนมาอีกวาระหนึ่งในวันที่ 4 ธันวาคม พุทธศักราช 2556 ในปีนี้ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดกิจกรรมเนื่องในโอกาสดังกล่าว ภายใต้คำขวัญ “รวมพลังคนไทยดวงใจสีเขียว” ขึ้น ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี ซึ่งกิจกรรมเริ่มต้นด้วยการเสวนาวิชาการ ในวันที่ 3 ธันวาคม และกิจกรรมพิธีเปิดงานวันสิ่งแวดล้อมไทย และวัน ทสม. แห่งชาติ ในวันที่ 4 ธันวาคม รวมทั้งจัดแสดงนิทรรศการเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และนิทรรศการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเสวนาวิชาการที่จัดขึ้นในครั้งนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้นักสิ่งแวดล้อมและผู้สนใจเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นักกิจกรรม นักวิชาการ ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลและประสบการณ์ และร่วมกันประมวลภาพสถานการณ์ และประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรอบปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลและกระตุ้นเตือนให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหา และยังจัดให้มีการเสวนากลุ่มย่อยตามความสนใจของผู้เข้าร่วม ได้แก่ เรื่องเครื่องมือการจัดการบริหารสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมไทยในมือคนรุ่นใหม่

การจัดทำหนังสือเล่มนี้ จึงเป็นความพยายามของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับความร่วมมือจากสถาบันจรรยาธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม รวบรวมบทความที่มีกรอบเนื้อหาตามหัวข้อการเสวนา ซึ่งได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากนักเขียนที่หลากหลาย ทั้งผู้ที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย นักวิชาการอิสระ นักวิชาการจากองค์กรพัฒนาเอกชน และจากกลุ่มเยาวชน ด้วยความคาดหวังว่า เนื้อหาและข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมไว้ในหนังสือเล่มนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการวิชาการสิ่งแวดล้อมของประเทศ และสามารถเป็นแหล่งอ้างอิงที่มีคุณค่า

ในโอกาสนี้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขอขอบคุณสถาบันจรรยาธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม และนักเขียนทุกคนที่ร่วมพลังกายและพลังความคิด เพื่อร่วมกันผลิตหนังสือที่คาดว่าจะประโยชน์ต่อสังคมและแวดวงด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไป

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ธันวาคม 2556



สารบัญ

01

ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนและปัญหามลพิษ 5

- (1) การเข้าถึงข้อมูลมลพิษของประชาชน การป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมเชิงรุก 6
- (2) ขยะอิเล็กทรอนิกส์: ปัญหาใหม่ของโลกยุคไฮเทค 16
- (3) โครงการทำเรื่อน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวาย: การพัฒนาหรือทำลายข้ามพรมแดน 23

02

เครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 29

- (1) ทำไมคนไทยไม่เอา EIA 30
- (2) กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม 35
- (3) การใช้มาตรการการวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย 48
- (4) เศรษฐศาสตร์กับปัญหาสิ่งแวดล้อม 54
- (5) Green Products & Services คืออะไร 58
- (6) “คุณค่า” ของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 66
- (7) อำนาจอรัฐในการใช้เครื่องมือนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย 70

03

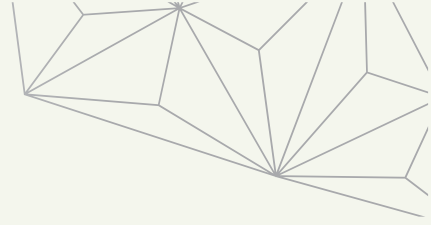
เศรษฐกิจสีเขียวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน 77

- (1) การพัฒนาที่ยั่งยืนแนวพุทธกับเศรษฐกิจสีเขียว 78
- (2) ประเทศไทยกับการมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว 87

04

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และการขับเคลื่อนสู่สังคมคาร์บอนต่ำ 94

- (1) วิกฤตโลกร้อน: กระจกถึงข้อจำกัดของโลกและการพัฒนาของมนุษย์และเปลี่ยนวิธีคิดเพื่อชีวิตที่ดี 95
- (2) การเดินทางด้วยจักรยาน...เครื่องมือสู่สังคมคาร์บอนต่ำ 102
- (3) มองต่างมุมเรื่องเมืองและสิ่งแวดล้อม 107



05

สิ่งแวดล้อมไทยในมือคนรุ่นใหม่

115

- | | | |
|-----|---|-----|
| (1) | สิ่งที่ทำได้จริง สิ่งที่เห็นได้จาก งาน เรียน กิจกรรมบุญนำพาศรัทธา นำทาง | 116 |
| (2) | บทบาทของคนรุ่นใหม่กับการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม | 120 |
| (3) | ตามหา “โลเคน” ตรวจสอบภาพมาตาพุดและพืชยา | 125 |

06

CSR ที่ยั่งยืน การปรับตัวของภาคเอกชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

129

- | | | |
|-----|--|-----|
| (1) | CSR กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสังคม เพื่อใคร เพื่ออะไรกันแน่ องค์กรอยากให้อะไร
อยากดูแล หรือแค่สร้างภาพ | 130 |
| (2) | ความรับผิดชอบต่อทางสังคมกรณีเหมืองทองคำ อ.วังสะพุง จ.เลย | 135 |

07

การจัดการ และความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

143

- | | | |
|-----|---|-----|
| (1) | วัฒนธรรมความปลอดภัยในการจัดการภัยพิบัติ | 144 |
| (2) | การปรับตัว/รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ
ในเชิงพื้นที่ | 149 |
| (3) | กรุงเทพฯ เสี่ยงภัยต่อแผ่นดินไหวขนาดไหนและจะรับมือกันอย่างไร | 157 |
| (4) | แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัยพิบัติ
ของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น | 164 |



01

ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน
และปัญหามลพิษ

[1]

การเข้าถึงข้อมูลมลพิษ ของประชาชน การป้องกัน คุณภาพสิ่งแวดล้อม

เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง¹

1. ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมกับประเทศไทย

ด้วยความคาดหวังต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ถูกผลักดันให้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลายพื้นที่ในทุกภูมิภาคของประเทศไทยจึงเต็มไปด้วยเขตอุตสาหกรรม โรงงานใหญ่น้อย โรงไฟฟ้า และสถานประกอบการอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับอุตสาหกรรมหลากหลายประเภท

แต่นอกจากภาพความทันสมัยและการพุ่งขึ้นของตัวเลขทางเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมก็ได้ก่อผลในทางลบคู่ขนานไปพร้อมกันด้วย นั่นคือได้กลายเป็นทั้งแหล่งกำเนิดและจุดแพร่กระจายที่สำคัญของมลพิษ สภาพแวดล้อมในหลายพื้นที่ของประเทศไทยจึงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว กลายเป็นพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษที่เต็มไปด้วยสารโลหะหนักและสารเคมีอันตรายอื่นๆ ที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในรูปของน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสียอันตรายต่างๆ สารมลพิษเหล่านี้กำลังคุกคามระบบนิเวศในธรรมชาติ และสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งไม่เฉพาะแต่ผู้ที่พักอาศัยอยู่ใกล้ชิดพื้นที่ที่ก่อเกิดมลพิษเท่านั้น แต่ด้วยเหตุที่สารพิษต่างๆ สามารถแพร่กระจายออกไปปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างไกล มลพิษจึงสามารถเดินทางไปถึงคุณภาพชีวิตของผู้คนได้หลายร้อยกิโลเมตรจากแหล่งกำเนิด

นอกจากนี้มลพิษอุตสาหกรรมซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรง ไม่ได้ก่อปัญหาหรือส่งผลกระทบเฉพาะในมิติความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังสามารถขยายตัวออกไปอย่างซับซ้อนจนกลายเป็นปัญหาในมิติสังคม ในหลายพื้นที่ปัญหามลพิษได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คนต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตไปในทิศทางที่ไม่ต้องการ คุณภาพชีวิตตกต่ำลง หลายชุมชนเกิดความขัดแย้ง บางชุมชนล่มสลาย ยังไม่นับอีกหลายต่อหลายกรณีที่ผู้คนในชุมชนจำต้องรวมตัวกันขึ้นประท้วงและต่อต้านโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมด้วยตนเอง เนื่องจากเสื่อมศรัทธาต่อกลไกและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ ยังไม่นับความเครียด สุขภาพจิตตกต่ำ จากการที่ต้องเผชิญกับปัญหาและไม่อาจดำรงชีวิตตามปกติสุขได้ซึ่งแน่นอนว่าในที่สุดแล้วปัญหาอันซับซ้อนเหล่านี้ก็ได้ส่งผลกระทบย้อนกลับไปสู่ปัญหาในมิติเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

¹ มูลนิธิบูรณะนิเวศ

2. อุปสรรคในการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษในประเทศไทย

2.1 การไม่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาเนื่องจากไม่ทราบสถานการณ์ที่แท้จริง

ด้วยหลายๆ สาเหตุ อาทิ เพื่อรักษาภาพลักษณ์ด้านการค้า การลงทุนการท่องเที่ยว ความวิตกว่าประชาชนจะตื่นตระหนก ฯลฯ ทำให้รัฐบาลปกปิดสถานการณ์ที่แท้จริงของปัญหามลพิษหรือไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมา ประชาชนจำนวนมากแม้แต่ผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรมหรือโรงงานหลายแห่งจึงไม่ทราบสถานการณ์ของปัญหา หรือทราบต่อเมื่อสถานการณ์ถึงจุดวิกฤติแล้ว เช่น น้ำในแม่น้ำลำคลองสาธารณะเน่าเสีย ปลาตาย ผู้คนเจ็บป่วย ซึ่งในหลายกรณีหากประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงปัญหาอยู่ก่อน ก็อาจช่วยให้สามารถหาแนวทางป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทั้งต่อตนเองและสภาพแวดล้อมได้ทันที่

2.2 ตระหนักถึงปัญหา แต่เข้าถึงข้อมูล

ในหลายกรณีมีประชาชนตระหนักถึงปัญหามลพิษอุตสาหกรรม แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญ โดยเฉพาะชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายที่โรงงานต่างๆ ใช้และปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมในแต่ละวัน ด้วยเหตุผลว่าเป็นความลับในทางธุรกิจ เป็นความลับของทางราชการ เป็นภัยต่อความมั่นคง ยากต่อการตรวจวัดหรือต้องลงทุนสูง ขาดแคลนเทคโนโลยี ฯลฯ

การปกปิดข้อมูลด้วยข้ออ้างเหล่านี้ ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรมไม่มีโอกาสได้รับทราบถึงข้อมูลที่จำเป็น จนไม่สามารถวางแผนการดูแลป้องกันตนเองในชีวิตประจำวันได้ รัศมีเพียงพอ แต่ยังทำให้ยากต่อการรับมือและเผชิญเหตุของทุกฝ่ายเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น เช่น เมื่อเกิดอุบัติเหตุสารเคมีในโรงงานที่อยู่ใกล้ชุมชน ชาวบ้านจะไม่สามารถป้องกันอันตรายหรือช่วยตัวเองได้ถูกต้อง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อาทิ เจ้าหน้าที่ดับเพลิง หน่วยอาสาสมัคร แพทย์และพยาบาลก็จะไม่สามารถรับมือกับอุบัติเหตุเคมีฉุกเฉินได้ เนื่องจากขาดข้อมูลในการวางแผนและตอบโต้กับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องและแบบทันที่ ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง

2.3 กฎหมาย – กลไกรัฐไม่รัดกุมและเท่ากันสถานการณ์มากพอ

การจะแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษนั้นจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายที่ทันสมัย ครอบคลุมและรัดกุมเพียงพอขึ้นมากำกับดูแล ที่สำคัญคือต้องให้อำนาจการตรวจสอบจากทุกฝ่ายรวมถึงประชาชนในประเทศซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

แต่ที่ผ่านมากฎหมายและกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยนั้นยังไม่สามารถก้าวตามสถานการณ์ปัญหาและเต็มไปด้วยช่องโหว่ การควบคุมการปล่อยมลพิษของสถานประกอบการจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถปกป้องสุขภาพของประชาชนจากปัญหาหรือผลกระทบของมลพิษและสารอันตรายต่างๆ ได้อย่างแท้จริง รวมถึงไม่สามารถหรือไม่มีการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ก่อมลพิษที่กระทำผิดขั้นรุนแรงได้

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เอื้อต่อการประเมินสถานการณ์มลพิษที่แท้จริงได้ อาทิ กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลมลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ชนิด ซึ่งไม่ครอบคลุมจำนวนชนิดสารมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาอย่างครบถ้วน ยิ่งกว่านั้นคือไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานปริมาณสารมลพิษในน้ำทิ้งและอากาศเสีย กฎหมายขณะนี้มีการกำหนดเพียงให้มีการรายงาน “ความเข้มข้น” ของสารมลพิษบางชนิดเท่านั้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงไม่มีโอกาสรู้และไม่สามารถประเมินปริมาณสารมลพิษในระดับภาพรวมของพื้นที่และของประเทศได้เลย

2.4 ขาดกลไกที่เอื้อและส่งเสริมการตรวจสอบโดยประชาชน

แม้ว่าอุตสาหกรรมจะถูกเร่งรัดให้ขยายตัวไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย และมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ไปตั้งอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนดั้งเดิม แต่การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษโดยประชาชน รวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลับยังคงเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากขาดทั้งกลไกที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ที่สำคัญคือประชาชนทั่วไปยังขาดช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลสำคัญๆ อาทิ ชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายที่เก็บไว้และใช้ไปในอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้ยากต่อการร่วมตรวจสอบและร่วมกับภาครัฐในการป้องกันปัญหา ขณะเดียวกันในกรณีที่มีข้อพิพาทและการฟ้องร้องเพื่อความเป็นธรรมต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเงื่อนไขเดียวกันนี้ก็ทำให้ประชาชน/ชุมชนขาดแหล่งข้อมูลในการหาหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการสู้คดี การเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยาก

3. เปลี่ยนวิธีลดมลพิษด้วยการ “แก้ที่ต้นทาง”



แนวคิดและวิธีการจัดการมลพิษของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นการจัดการที่มุ่งบำบัดที่ปลายทางหรือการจัดการที่ปลายท่อ (End of Pipe) ซึ่งคือการควบคุมมลพิษให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานตามกฎหมายก่อนที่จะปล่อยทิ้งสู่แหล่งน้ำ อากาศ และดิน วิธีการนี้ใช้กันมาตั้งแต่ยุคแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรม การจัดการตามแนวทางดังกล่าว นอกจากล้าสมัยแล้ว ยังมีต้นทุนสูง ขณะที่ประสิทธิภาพต่ำเมื่อมองในเชิงภาพรวมของการควบคุมมลพิษ

การเปลี่ยนความคิดมาใช้วิธีแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นทางเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วนแนวทางนี้ไม่ใช่การเรียกร้อง

ให้โรงงานทั้งหมดในประเทศไทยต้องลดการผลิตแต่คือการทำให้เกิดกระบวนการที่จะช่วยลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไปถึงการเปลี่ยนชนิดของเชื้อเพลิง วัตถุดิบบางชนิดที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมากกว่ากระบวนการและ/หรือเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น แนวทางนี้จะช่วยลดปริมาณของเสียจากการผลิตซึ่งจะนำไปสู่การลดการปล่อยสารมลพิษในภาพรวมด้วย

เครื่องมือสำคัญที่ขาดไม่ได้เพื่อให้กระบวนการเหล่านี้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นจะต้องมีกลไกทำให้เกิดการรายงานและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย โดยเฉพาะข้อมูลชนิดและปริมาณของสารเคมีอันตรายที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง แต่ที่ผ่านมาข้อมูลเหล่านี้ยังคงถูกปกปิดไว้จากการรับรู้ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่

4. การเข้าถึงข้อมูลสารมลพิษที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม

หนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การป้องกันและจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมในหลายๆ สถานการณ์ไม่อาจเป็นไปได้มีประสิทธิภาพ ก็คือข้อมูลที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายต่างๆ ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรม ที่ถูกเคลื่อนย้าย และปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามช่องทางต่างๆ

ข้อมูลเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นสิ่งปกปิดสำหรับสาธารณะเท่านั้น แม้แต่หน่วยงานราชการอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา หรือการให้การรักษาพยาบาลที่เหมาะสมก็ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้เช่นกัน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญที่สุด ต้องรายงานข้อมูลมลพิษทั้งชนิดและปริมาณการปล่อยต่อหน่วยงานราชการ การขาดกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้เป็นช่องโหว่ใหญ่ที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถบอกหรือประเมินได้ว่า โรงงานต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศปล่อยสารมลพิษอะไรบ้างและในปริมาณเท่าไรต่อปี ตลอดจนไม่สามารถที่จะเชื่อมโยงได้ว่าต้นเหตุของสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนมลพิษอยู่ที่ไหน แม้จะมีข้อมูลว่าสถานการณ์ของดิน น้ำ อากาศเสื่อมโทรมเสียหายอย่างไร แต่ก็ไม่สามารถจับต้นชนปลายได้ว่าจะต้องแก้ไข ณ จุดไหน อย่างไร

การปกปิดข้อมูลสารมลพิษ รวมถึงสารเคมีอันตราย ไม่เพียงแต่ทำให้ยากต่อการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วเท่านั้นแต่ยังทำให้การวางแผนป้องกันเหตุ การให้คำแนะนำแก่ประชาชนในสถานการณ์ปกติ รวมถึงการวินิจฉัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นไปอย่างยากลำบากอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การปกปิดข้อมูลยังทำให้เกิดความเคลงใจ ไม่ไว้วางใจ จนอาจกลายเป็นทัศนคติด้านลบของประชาชน ทั้งต่อหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนรอบๆ โรงงานกลับไม่สามารถทราบได้เลยว่า สารเคมีที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวันผ่านช่องทางต่างๆ นั้นมี

สารอะไรบ้าง และมีปริมาณเท่าใด ไม่อาจชี้ชัดว่าอาการเจ็บป่วยต่างๆ ที่พวกเขาเผชิญอยู่นั้นมีความเกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมจริงตามที่สงสัย หรือแท้จริงแล้วเกิดจากสาเหตุอื่นโดยไม่มี ความเกี่ยวข้องใดๆ กับสิ่งที่โรงงานปล่อยออกมาเลย เป็นต้น

การปกปิดข้อมูลดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย ทั้งประชาชน หน่วยงานรัฐตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเอง ที่สำคัญคือทำให้กระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษอุตสาหกรรมในประเทศไทยดำเนินไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5. PRTR คืออะไร

PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) เป็นระบบการรายงานข้อมูลการปล่อย และการเคลื่อนย้ายสารมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายสารมลพิษในที่นี้รวมไปถึงสาร อันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในขยะพิษหรือของเสียอันตรายที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องมีการนำ ไปบำบัดและ/หรือมีการขนส่งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดไปบำบัดและกำจัดนอกสถานที่ การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับ เพื่อให้ทุกฝ่ายรวมถึง ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลมลพิษและสารอันตรายที่สถานประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ปล่อย ออกมาสู่สภาพแวดล้อม และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในการติดตามเฝ้าระวัง โดยเฉพาะ การควบคุมและป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ การพัฒนาระบบ PRTR ที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ 1) ความร่วมมือจากโรงงาน 2) การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐ 3) การเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ และ 4) ความถูกต้องและเชื่อถือได้ของ ข้อมูล

กล่าวโดยสรุป PRTR คือ ระบบที่สร้างกลไกให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องส่งรายงานชนิดและปริมาณ สารมลพิษหรือสารเคมีอันตรายต่างๆ ที่ถูกปล่อยออกมาในลักษณะที่เป็นน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสีย จากกระบวนการผลิต และปล่อยออกสู่ตัวกลางสิ่งแวดล้อมทั้งทางดิน น้ำ และอากาศ รวมทั้งที่มีการ เก็บขนและเคลื่อนย้ายออกไปบำบัดหรือกำจัดนอกเขตโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ข้อมูลที่รายงานจะต้องบอก “ปริมาณ” ของสารมลพิษ เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหรือแสดงสถานการณ์ในพื้นที่ต่างๆ โดย สม่าเสมอจากนั้นหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อนำเสนอ ต่อสาธารณะในรูปแบบที่เข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถรับรู้และทำ ความเข้าใจได้อย่างเท่าเทียมกัน อันนำไปสู่ทั้งการป้องกันอันตรายในภาวะปกติและรับมือต่อสถานการณ์ ฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องรัดกุม การตรวจวิเคราะห์มลพิษและสาเหตุการเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่ อุตสาหกรรมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนานโยบาย/แนวทางในการจัดการปัญหามลพิษ อุตสาหกรรมได้ดียิ่งขึ้น

บทบัญญัติสำคัญข้อหนึ่งของ PRTR คือการออกกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าถึง ข้อมูลมลพิษและสารอันตราย (Community Right to Know) ควบคู่ไปกับการออกกฎหมายการป้องกัน มลพิษ เพื่อส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้เข้ามามีส่วนตรวจสอบและเฝ้าระวังมลพิษ เนื่องจากชุมชนนั้นเป็น

ผู้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมรอบๆ โรงงาน/สถานประกอบการอุตสาหกรรม จึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงลำดับแรก นอกจากนี้การส่งเสริมสิทธิชุมชนยังเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนมีความตื่นตัวต่อสารเคมีอันตรายและมีส่วนร่วมในการวางแผนรับมือกับภัยฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

องค์ประกอบทั่วไปของการรายงานข้อมูลสารมลพิษตามระบบ PRTR

- 1) ผู้รายงานคือ ผู้ประกอบการหรือโรงงานแต่ละโรงที่เป็นแหล่งกำเนิดอยู่กับที่ (point source)
- 2) สารมลพิษและสารเคมีที่จะต้องรายงาน: บอกลักษณะของสารมลพิษหรือสารเคมีแบบรายตัว (กำหนดระดับการปล่อย)
- 3) สารมลพิษที่ปล่อยสู่อากาศ น้ำ และดิน
- 4) การรายงานของเสียและน้ำเสียตั้งแต่การเกิด เก็บ ขนย้าย จนถึงการจัด
- 5) การรายงานข้อมูลจากแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายหรือแบบเคลื่อนที่ได้
- 6) การรายงานกรณีเกิดอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้อง
- 7) ประเภทอุตสาหกรรมและกิจกรรมการผลิตแบบเข้มข้นทุกประเภท
- 8) การพัฒนากฎหมายเฉพาะและกำหนดระยะเวลาของการรายงานเป็นรายปี
- 9) ข้อมูลการรายงานต้องเป็นไปตามเวลาจริง ตามระดับการปล่อยที่กฎหมายกำหนดให้มีการรายงาน และจำกัดข้อมูลที่จะปกปิดหรือที่เป็นความลับ (limited confidentiality)
- 10) การเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะให้เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วยระบบที่ใช้ง่าย-เข้าใจง่าย และประชาชนเข้าถึงง่าย และมีการเผยแพร่ผ่านช่องทางอื่นประกอบด้วย
- 11) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายและข้อมูลที่จะต้องรายงาน
- 12) เป็นฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์และมีโครงสร้างข้อมูลที่ดี

6. แนวคิดและหลักการของ PRTR

แนวคิดการรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษนี้เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการพัฒนากฎหมายท้องถิ่นต่อเนื่องมาเรื่อยๆ จนกระทั่งภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมจากสารเคมีรั่วที่เมืองโบพาล ประเทศอินเดีย เมื่อปี พ.ศ. 2527 สหรัฐฯ จึงได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยหลังเหตุการณ์ที่เมืองโบพาลไม่นาน สภาครองเกรสของสหรัฐฯ ก็ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการวางแผนกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและสิทธิการรับรู้ข้อมูลของชุมชน (Emergency Planning and Community Right to Know Act 1986) ทำให้มีการพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลที่เราเรียกว่า Toxics Release Inventory (TRI) ให้ครอบคลุมจำนวนชนิดของสารมลพิษและสารเคมีอันตรายมากขึ้น

หลังจากระบบ TRI ประสบผลสำเร็จในการลดการปล่อยสารมลพิษทำให้หลายประเทศเริ่มพัฒนาระบบรายงานลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นมาใช้ในประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย เม็กซิโก แคนาดา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีการออกกฎหมายและพัฒนากลไก PRTR หรือระบบที่ใกล้เคียงกันอย่างน้อย 36 ประเทศ และมีอีกหลายประเทศที่อยู่ในระหว่างการบัญญัติกฎหมายและการพัฒนาระบบ ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลกและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลเมื่อ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ที่ประชุมได้มีมติที่เห็นพ้องกันว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมและการใช้สารเคมีอันตรายก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบที่ส่งคุกคามสุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้นจึงจำเป็นที่ประเทศต่างๆ จะต้องพัฒนาระบบข้อมูลด้านมลพิษขึ้นมาเพื่อป้องกันสุขภาพคนและสิ่งแวดล้อม และจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะจากภาคอุตสาหกรรม มติดังกล่าวได้กลายเป็นนโยบายสำคัญที่ได้ขับเคลื่อนให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทยอยพัฒนากฎหมายและระบบ PRTR ขึ้นมา

แนวคิดและหลักการที่นำมาสู่การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ หรือ PRTR ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ สิทธิการรับรู้ข้อมูล (Right to Know) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right of Access to Justice)

สิทธิการรับรู้ข้อมูล ในสังคมประชาธิปไตยประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูล ซึ่งรวมทั้งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐบาลมีหน้าที่ต้องสนับสนุนประชาชนโดยสร้างกลไกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายที่นำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในกระบวนการตัดสินใจจะได้รับความเชื่อถือมากขึ้น การตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมก็จะมีคุณภาพสูงขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น

สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมนั้นประชาชนจำเป็นต้องมีแหล่งข้อมูลที่จะใช้เป็นหลักฐานส่งต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องสร้างแหล่งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากหลักการสำคัญ 3 ประการข้างต้น ทำให้ระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษได้รับการพัฒนาขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของประชาชน แต่โดยพื้นฐานของกฎหมายนี้คือ การกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งตั้งอยู่กับที่ (Point Sources) ทั้งหมดส่งรายงานข้อมูลเหล่านี้แก่หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลแต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายหรือแบบเคลื่อนที่ (Diffuse Sources) อาทิ การใช้สารเคมีของภาคเกษตร การคมนาคม - การขนส่ง เป็นต้นต้องมีการส่งรายงานการประเมินการปล่อยสารมลพิษด้วย แม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ทั้งหมดล้วนยึดหลักการสำคัญของ PRTR ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล/การเข้าถึงข้อมูลมลพิษของประชาชน และการเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนตั้งแต่หน่วยงานรัฐ อุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ ประชาชน และฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

7. PRTR เป็นประโยชน์ต่อใครบ้าง

ที่ผ่านมาหลายคนมักวิตกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีกฎหมายใหม่ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษนั้น จะเป็นการสร้างภาระทางการเงินแก่ภาคอุตสาหกรรมและการแข่งขันทางธุรกิจ หรือจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จนอาจนำไปสู่การเลิกจ้างงานหรือทำให้สูญเสียรายได้ ฯลฯ แท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น และ PRTR เป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชน ภาครัฐ และภาคอุตสาหกรรมเอง

ประโยชน์ต่อภาครัฐ

- 1) ผลลัพธ์จากระบบการรายงานนี้ ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะได้รับจากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลาง หน่วยงานราชการในทุกระดับจึงสามารถใช้ข้อมูลนี้ในการประเมินความเสี่ยงอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ผลลัพธ์จากระบบการรายงานนี้จะทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่อาจทำให้มีสารมลพิษปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม เช่น การระเบิด การหกรั่วไหลในโรงงานอุตสาหกรรม ระบบนี้จึงจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และใช้ประกอบการตัดสินใจให้อนุญาตสถานประกอบการขนาดต่าง ๆ ที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ
- 3) เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ผลลัพธ์หรือข้อมูลชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยและเคลื่อนย้ายจากแหล่งกำเนิดเป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายการลดสารมลพิษได้อีกทั้งยังบอกแนวโน้มการสะสมตัวของสารมลพิษในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย
- 4) เจ้าหน้าที่ที่สามารถประเมินได้ว่าควรปรับปรุงนโยบายในจุดใดบ้าง รวมทั้งสามารถแสดงให้เห็นผลงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งอาจส่งผลดีทางด้านการเงินและการลงทุนของประเทศยิ่งขึ้น
- 5) การติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เป็นไปได้สะดวกขึ้น
- 6) การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่ลดภาระด้านกฎระเบียบการควบคุมที่ต้องใช้องค์กรขนาดใหญ่ในการติดตามตรวจวัดและบังคับใช้กฎหมายดังที่ผ่านมาไปพร้อมกัน

ประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรม

- 1) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เสนอภาพลักษณ์ในด้านความเปิดเผย โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ อันจะส่งผลให้การลงทุนมีความยั่งยืน
- 2) สร้างเสริมบรรยากาศของการอยู่ร่วมกับคนงานและชุมชนด้วยความไว้วางใจ เชื่อมสัมพันธ์กันและกัน
- 3) ช่วยให้โรงงานโดยเฉพาะขนาดกลางและเล็กสามารถตรวจสอบตัวเองได้ดียิ่งขึ้น เช่น ทำให้ทราบการสูญเสียวัตถุดิบในกระบวนการผลิตหรือสูญเสียรายได้ กระตุ้นให้เกิดการใช้สารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในการลดการปลดปล่อยสารมลพิษและการขนย้ายต่อช่วงเวลาหนึ่งๆ ซึ่งย่อมหมายถึงการเพิ่มขึ้นของผลกำไร²

2 ข้อมูลจากการยอมรับของสมาคมเคมีระหว่างประเทศ (International Council of Chemical Association : ICCA) ซึ่งเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบริษัทเคมีชั้นนำของโลกที่ครอบครองการผลิตเคมีในตลาดโลกราวร้อยละ 80 และเข้ามามีบทบาทสนับสนุนระบบฐานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายมลสารมาตั้งแต่เริ่มต้น

- 4) ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการรวบรวมและรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ
- 5) ระบบนี้สามารถเป็นต้นแบบการรายงานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบมาตรฐานสากล ISO 14000³
- 6) ช่วยในการวางกรอบการทำงานสำหรับการรายงานมลพิษแบบบูรณาการ
- 7) หนุนเสริมมาตรการดูแลสถานประกอบการที่ดี (Good Housekeeping) อาทิ การพัฒนาโครงการตรวจจับการรั่วไหล การวางมาตรการรองรับ และการปรับปรุง/ตรวจสอบภายในอื่นๆ ของสถานประกอบการเอง
- 8) ส่งเสริมโครงการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ของภาคอุตสาหกรรม เช่น Responsible Care ทำให้เกิดโอกาสที่จะนำการผลิตสะอาดมาใช้
- 9) สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญของโรงงานที่ต้องการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด เช่น โรงงานประเภทเดียวกันที่มีขนาดเท่าๆ กัน โรงงานที่ปล่อยสารมลพิษมากกว่าย่อมต้องการเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดมากกว่าโรงงานที่ปล่อยสารมลพิษน้อย นั่นคือจุดที่ทำให้ผู้ให้บริการและผู้ต้องการบริการด้านเทคโนโลยีสะอาดมาบรรจบกัน
- 10) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาท ข้อมูลที่เปิดเผยมุ่งสู่สาธารณะช่วยให้สามารถชี้ชัดในเบื้องต้นได้ว่า โรงงานใดอยู่ในข่ายก่อหรือไม่ก่อมลพิษจนเกิดผลกระทบซึ่งจะช่วยปกป้องโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดหรือก่อมลพิษน้อยจากผลกระทบด้านภาพลักษณ์
- 11) ในหลายกรณีการลดปริมาณการปล่อยมลพิษช่วยให้ลดการสิ้นเปลืองสารเคมี ซึ่งส่งผลให้ลดต้นทุนในการผลิตลงไปด้วย

ประโยชน์ต่อประชาชน

- 1) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลด้านมลพิษและสารเคมีอันตรายที่ถูกปล่อยออกมาในสิ่งแวดล้อมได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ซึ่งช่วยให้สามารถทำความเข้าใจและประเมินสถานการณ์และภาพรวมด้านมลพิษอุตสาหกรรมในประเทศได้อย่างถูกต้อง เท่าทันมากยิ่งขึ้น
- 2) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรม สามารถวางแผนทางดูแลป้องกันตนเองในชีวิตประจำวันได้อย่างรัดกุมเพียงพอ และการรับมือในกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ข้อมูลที่ชัดเจนช่วยให้เจ้าหน้าที่ในชุมชน อาทิ แพทย์ เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ดับเพลิงของชุมชน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฯลฯ สามารถวางแผนทางและเลือกใช้มาตรการในการเผชิญเหตุ/รับมือสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง รัดกุม และทัน่วงที
- 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน อีกทั้งข้อมูลที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่าย ยังช่วยในการตัดสินใจหลักค่านโยบายด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้อย่างถี่ถ้วนปราศจากอคติ
- 5) ประชาชนมีโอกาสนำเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น อาทิ ในกรณีที่มีการพิพาท ประชาชนสามารถมีแหล่งข้อมูลที่สามารถเป็นหลักฐานในการเจรจากับผู้ประกอบการ หรือนำเสนอต่อหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแล รวมถึงใช้เป็นหลักฐานเพื่อฟ้องคดีในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองได้
- 6) โอกาสที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะลดการปล่อยมลพิษและ/หรือหันไปใช้เทคโนโลยีที่สะอาดมีมากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อสุขภาพของประชาชน และคุณภาพของสภาพแวดล้อม

3 บริษัทที่ดำเนินการได้ตามมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างยืนยันว่าระบบนี้สามารถเป็นต้นแบบรายงานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบมาตรฐานสากล ISO 14000

8. ร่วมผลักดันให้เกิดกฎหมาย PRTR ในประเทศไทย

ประชาชนในทุกภาคส่วนของสังคม สามารถร่วมกันผลักดันให้เกิดระบบ PRTR ขึ้นในประเทศไทย ได้โดยร่วมเข้าชื่อเสนอ (ร่าง) กฎหมาย PRTR ซึ่งจะสามารถเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในสังคม มีความเข้าใจในสถานการณ์ด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเล็งเห็นประโยชน์ของระบบ PRTR มากพอ

ขณะนี้ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมูลนิธิบูรณะนิเวศ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือของนักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ สู่สิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานของรัฐในการประเมินสถานการณ์ ปัญหามลพิษให้ถูกต้องและสามารถจัดการปัญหาตั้งแต่ต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นมาตรการดังกล่าวจะช่วยให้อาเภอเอกชนสามารถตรวจสอบระบบการผลิตภายในของตนให้รัดกุม ซึ่งจะเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพการดำเนินงานในระยะยาว รวมทั้งส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมที่ดีของประชาชน ทุกภาคส่วนในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การรวบรวมรายชื่อประชาชนที่สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้จะเริ่มในช่วงต้นปี พ.ศ. 2557 โดยสามารถ ติดตามข้อมูลและข่าวสารการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายทางเว็บไซต์ www.learnprtr.net



[2]

ขยะอิเล็กทรอนิกส์: ปัญหาใหม่ของโลกยุคไฮเทค

ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงด¹

ดร. ปณต มโนมัยวิบูลย์²

1. บทนำ

ในโลกยุคปัจจุบัน เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์ ฯลฯ ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของเราที่ช่วยให้เราดำเนินชีวิตได้สะดวกสบายมากขึ้น การแข่งขันอย่างเข้มข้นระหว่างผู้ผลิตสินค้าทั้งหลาย ทำให้ราคาสินค้ามีแนวโน้มลดต่ำลง ส่งผลให้ปัจจุบันมีการใช้งานผลิตภัณฑ์เหล่านี้ในวงกว้างมากยิ่งขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สัดส่วนครัวเรือนที่มีโทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17 ในปี พ.ศ. 2522 เป็นร้อยละ 96 ในปี พ.ศ. 2553 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยียังทำให้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้สามารถทำงานได้ดีและมีฟังก์ชันหลากหลายมากขึ้น สร้างความต้องการและตอบสนองรูปแบบการใช้งานใหม่ๆ ของผู้บริโภค โดยเราจะเห็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางตลาดของอุปกรณ์ “ไฮเทค” เช่น โทรศัพท์อัจฉริยะ (Smart Phone) หรือแท็บเล็ตรุ่นใหม่ ปรากฏตามสื่อแทบทุกวัน อย่างไรก็ตาม น้อยคนนักที่จะตระหนักถึงอีกด้านหนึ่งของการพัฒนานี้ นั่นคือ ปัญหาการจัดการผลิตภัณฑ์เก่าที่เราไม่ต้องการและซากของผลิตภัณฑ์ที่เสื่อมสภาพหรือหมดอายุการใช้งาน

ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่หมดอายุการใช้งานหรือที่เราไม่ต้องการแล้วนั้นสามารถเรียกรวมๆ กันว่า “ขยะอิเล็กทรอนิกส์” (Electronic Waste: E-Waste) ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมากในแถบเอเชียแปซิฟิก ส่วนชื่ออย่างเป็นทางการนั้น กรมควบคุมมลพิษใช้คำว่า “ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์” (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) ตามคำศัพท์ทางกฎหมายของสหภาพยุโรป บทความนี้จะใช้ทั้งคำว่า ขยะอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์ ในลักษณะเดียวกัน หมายถึง เศษซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ทุกชนิดรวมถึงชิ้นส่วนและวัสดุสิ้นเปลือง อาทิเช่น แบตเตอรี่และปลั๊กหมึกพิมพ์ ที่เกิดขึ้นจากการใช้งานที่เจ้าของทิ้งหรือต้องการทิ้ง ในบทความนี้จะนำเสนอสถานการณ์ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ในระดับโลกและในประเทศไทยและความสำคัญที่ต้องมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อมาจัดการกับปัญหาดังกล่าว

¹ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² อาจารย์ประจำ สถาบันการศึกษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2. สถานการณ์ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก

ด้วยความที่เทคโนโลยีมีอายุสั้นลงเรื่อยๆ เนื่องจากนวัตกรรมใหม่ๆเกิดขึ้นทุกวัน ทำให้บรรดาผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์จำนวนมากได้มีการตรึงหรือเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็วกลายเป็น “ขยะอิเล็กทรอนิกส์” ปัญหาเหล่านี้กำลังคุกคามเมืองใหญ่ๆ ทั่วทุกมุมโลกเนื่องจากจำนวนประชากรที่มากขึ้นที่ส่งผลให้มีความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันยังไม่มีมีการประเมินปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างเป็นทางการ มีการคาดการณ์ว่า ในแต่ละปีจะมีขยะอิเล็กทรอนิกส์ประมาณ 50 ล้านตันเกิดขึ้นทั่วโลก กรีนพีซเคยประเมินว่าถ้าหากนำขยะอิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้นมารวมกันในโบกักรัฟก็จะมีขนาดยาวเท่ากับหนึ่งรอบโลกเลยทีเดียว

ปัจจุบันในเวทีสิ่งแวดล้อมระดับนานาชาติได้หยิบยกประเด็นผลกระทบจากขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นวาระเร่งด่วนที่ต้องมีการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการที่แผนยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสารเคมี (Strategic Approach to International Chemicals Management : SAICM) ได้กำหนดให้ประเด็นสารอันตรายในผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เป็นหนึ่งในประเด็นนโยบายเร่งด่วน (Emerging Policy Issues) เช่นเดียวกับที่อนุสัญญาบาเซล² ได้มีการพัฒนาหรือรับรองคู่มือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เสนอโดยคณะทำงานหรือกลุ่มหุ้นส่วนความร่วมมือต่างๆ อาทิ คู่มือการจัดการคอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้วและซากอุปกรณ์ที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมของกลุ่ม Partnership for Action on Computing Equipment (PACE) และคู่มือการจัดการซากโทรศัพท์เคลื่อนที่ของกลุ่ม Mobile Phone Partnership Initiative (MPPI) ตลอดจนคู่มือวิชาการว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของขยะอิเล็กทรอนิกส์ (E-Waste) โดยเฉพาะการจำแนกความแตกต่างระหว่างของเสีย (Waste) และที่มีใช้ของเสีย (Non-Waste)

3. สถานการณ์ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย

ย้อนกลับมาดูสถานการณ์ขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย จากรายงานสถานการณ์มลพิษประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555 กรมควบคุมมลพิษได้คาดการณ์ปริมาณซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้น (8 ประเภทดังกล่าว³) ในปี พ.ศ. 2555 คิดเป็นน้ำหนักรวมทั้งสิ้น 359,070 ตัน (กรมควบคุมมลพิษ, 2556) หากนับรวมผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ประเภทอื่นๆ แล้ว คาดว่าประเทศไทยน่าจะมีปริมาณซากผลิตภัณฑ์ไม่ต่ำกว่า 400,000 ตันต่อปี นอกจากนี้ ในปี 2555 คาดว่ามีซากหลอดไฟไม่ต่ำกว่า 250 ล้านหลอดและแบตเตอรี่แห้งไม่ต่ำกว่า 500 ล้านก้อน คิดเป็นน้ำหนักรวมอีกกว่า 42,000 ตัน⁴

ที่น่าเป็นห่วงคือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อมาจัดการกับปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเฉพาะ การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์จึงตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจค้าของเก่าและชาวบ้านที่ประกอบธุรกิจค้าของเก่าและถอดแยกชิ้นส่วนซากผลิตภัณฑ์ฯ กระจายตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ปัจจุบันยังไม่มีมีการสำรวจว่า

2 อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal)

3 ได้แก่ โทรทัศน์ ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล โทรศัพท์มือถือ/บ้าน กล้องถ่ายภาพ/วิดีโอ เครื่องพิมพ์/โทรสาร และอุปกรณ์เล่นภาพ/เสียงขนาดพกพา

4 ประมาณการอย่างคร่าวๆ โดยผู้เขียน โดยคิดจากน้ำหนักเฉลี่ยของหลอดไฟ 4 ประเภทอยู่ที่ 0.128 กิโลกรัมต่อหลอด แบตเตอรี่แห้งใช้ค่าน้ำหนักเฉลี่ย 0.02 กิโลกรัมต่อก้อน

มีจำนวนมากน้อยเพียงใด แต่ที่มีข้อมูลพบว่า แหล่งชุมชนคัดแยกขยะอิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่มีอยู่สองแหล่ง คือ 1) ในพื้นที่กรุงเทพฯ มีแหล่งชุมชนคัดแยกขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ซอยเสือใหญ่อุทิศ ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร 2) ในต่างจังหวัด มีแหล่งชุมชนคัดแยกขยะอิเล็กทรอนิกส์อยู่ที่ตำบลโคกสะอาด อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ (ขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าชุมชนซอยเสือใหญ่อุทิศอย่างมาก) จากการสำรวจของกลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม (หรือ “มูลนิธิบูรณะนิเวศ” ในปัจจุบัน) เมื่อปี พ.ศ. 2551 และการสำรวจของศูนย์ความเป็นเลิศด้านการจัดการสารและของเสียอันตราย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2556 พบว่ามีการเผาทำลายและฝังกลบกากของเสียจากขยะอิเล็กทรอนิกส์จำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ยังพบว่าการลักลอบนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์จากประเทศเพื่อนบ้าน (เวียดนาม ลาว กัมพูชา) ส่วนขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศส่วนใหญ่มาจากการประมวลจากหน่วยงาน/บริษัทต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริโภคที่เป็นองค์กร/หน่วยงาน ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักและขาดความรับผิดชอบต่อการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ปลายทางโดยยังคงใช้วิธีการประมวลขายซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และขายให้กับผู้ที่เสนอราคารับซื้อสูงที่สุด โดยมีได้มองว่า ผู้ที่ได้ซากผลิตภัณฑ์ฯ ไปจะนำไปจัดการอย่างไร

ปัญหาการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์อย่างไม่ถูกต้องโดยกลุ่มชาวบ้านคัดแยกของเก่านั้นไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางสังคม หากแต่ต้องปรับเปลี่ยนเส้นทางขยะอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ต้นทางโดยการออกกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจร

ในส่วนของการดำเนินงานของภาครัฐ มีความพยายามในการร่างกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่พบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทั้งความล่าช้าและความไม่ชัดเจนในระดับนโยบาย จนส่งผลให้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2556) กรมควบคุมมลพิษอยู่ในระหว่างการจัดทำโครงการร่างกฎหมาย (อีกครั้ง) ภายใต้ชื่อ “ร่างกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และของเสียอันตรายจากชุมชน” โดยจะศึกษาทางเลือกของกฎหมาย ทางเลือกที่ 1 การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ เข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาระบบการจัดการซากฯ อย่างครบวงจร ทางเลือกที่ 2 ออกกฎหมายที่ใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ารับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของตนเองเมื่อกลายเป็นซากผลิตภัณฑ์ โดยการจัดระบบการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ การขนส่ง และการบำบัดกำจัดเอง

4. ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะ

หากถามประชาชนทั่วไปว่า เขาได้รับรู้เรื่องประเด็นปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์และความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาโดยการร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ คำตอบส่วนใหญ่ที่คาดว่าจะได้ คือ ไม่เคยทราบข้อมูลเหล่านี้มาก่อน หากประชาชนไม่ทราบข้อมูลถึงความจำเป็นที่ประเทศต้องมีการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์อย่างถูกต้อง ประชาชนก็จะไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออกกฎหมายและอาจไม่สนใจที่จะเป็นแนวร่วมผลักดันให้เกิดกฎหมายนี้ขึ้นและอาจนำไปสู่ปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือใน

การส่งคืนซากผลิตภัณฑ์ให้กับระบบที่จัดตั้งขึ้น (ไม่ว่าจะเป็นการส่งให้ฟรีหรือขายให้ก็ตาม) ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อมูลและความคิดเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการออกกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์ (ไม่ว่าจะใช้แนวทาง EPR หรือกองทุนของรัฐก็ตาม) ดังนี้

4.1 ไม่มีกฎหมาย โรงงานรีไซเคิลไม่เกิด

จากประสบการณ์ที่ได้ร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ทำให้เห็นว่า มีผู้ประกอบการทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวนมากที่สนใจจะลงทุนในอุตสาหกรรมรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แต่ติดปัญหาคือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะจัดระบบการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ ถ้ามองว่าทำไมต้องมีกฎหมาย เนื่องจากการเก็บรวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ทำอย่างถูกต้องนั้นจะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง จากการพูดคุยกับผู้ประกอบการรีไซเคิลหลายรายพบว่า ปัญหาสำคัญอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่ากำจัดสารอันตรายที่มีอยู่ในซากผลิตภัณฑ์ ซึ่งหากโรงงานรีไซเคิลต้องออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ถ้าได้จากการรีไซเคิลจะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น อีกทั้งหากต้องมาแย่งซื้อซากผลิตภัณฑ์ฯ กับธุรกิจค้าของเก่าก็อาจจะไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะธุรกิจค้าของเก่าส่วนใหญ่จะจัดการซากอย่างไม่เหมาะสมและไม่รับผิดชอบต่อสารอันตราย จึงมีต้นทุนการดำเนินการที่ต่ำกว่าโรงงานรีไซเคิล ร้านรับซื้อของเก่าจึงสามารถเสนอราคาซื้อซากได้สูงกว่า ดังนั้นหากไม่มีการจัดระบบการเก็บรวบรวมเพื่อจัดการอย่างถูกต้อง ก็จะทำให้ผู้ประกอบการรีไซเคิลประสบปัญหาการขาดแคลนซากผลิตภัณฑ์ที่จะป้อนเข้าสู่โรงงาน นอกจากนี้ หากปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด ซากผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีมูลค่าในการรีไซเคิลหรือมีต้นทุนการกำจัดสารอันตรายสูง ได้แก่ โทรศัพท์ ตู้เย็น หลอดไฟ ถ่านไฟฉาย ก็จะไม่มีการลงทุนรายใดสนใจที่จะรับซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ไปรีไซเคิลหรือบำบัดอย่างถูกต้อง

4.2 ประเทศอื่นที่ต้องการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ล้วนแต่ออกกฎหมายมาบังคับใช้

หากมองการดำเนินงานของประเทศต่างๆ เราจะพบว่า การออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์ มีใช้เรื่องใหม่ ปัจจุบัน มีประเทศกว่า 35 ประเทศ 23 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาและ 6 รัฐในแคนาดาได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว โดยประเทศในแถบยุโรป ได้แก่ สวีเดนถือเป็นประเทศที่บุกเบิกแนวคิด “หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต” (EPR) (เสนอโดย Thomas Lindhqvist, 2000) ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งต่อมา สหภาพยุโรปได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการออกระเบียบว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (WEEE Directive) ในปีพ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งอิทธิพลไปยังประเทศอื่นๆ ให้มีการออกกฎหมายในลักษณะเดียวกัน ในเอเชีย มีประเทศญี่ปุ่นเกาหลีใต้ ไต้หวันดำเนินการในเรื่องนี้มานานแล้วตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ส่วนจีนก็เพิ่งออกกฎหมาย (Regulations for the Administration of the Recovery and Disposal of Waste Electric and Electronic Products, 2009) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2554 เช่นเดียวกับที่ประเทศอินเดียได้มีการออกกฎหมาย The E-waste (Management and Handling) Rules (2011) ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการออกกฎหมาย เช่น เคนยา เปรู เวียดนาม อินโดนีเซีย รวมทั้งลาว หากประเทศไทยยังคงเพิกเฉยกับการออกกฎหมายประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนาม อินโดนีเซียและลาวก็อาจจะแซงหน้าเราไปได้

4.3 การออกกฎหมายจะเป็นการจัดสรรความรับผิดชอบและแบ่งเบาภาระของท้องถิ่นในการจัดการขยะ

เนื่องจากซากผลิตภัณฑ์ถือเป็นขยะจากครัวเรือนประเภทหนึ่งที่ผ่านมา ท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการเก็บรวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ (โดยเฉพาะซากผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีมูลค่ารีไซเคิล) ยิ่งซากผลิตภัณฑ์เพิ่มปริมาณสูงขึ้นก็จะยิ่งสร้างภาระให้กับท้องถิ่นในการจัดหาอุปกรณ์ การเก็บขนและการนำซากผลิตภัณฑ์ไปบำบัดหรือกำจัดและเนื่องจากงบประมาณของท้องถิ่นมาจากภาษีของประชาชน ภาระในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ที่ผ่านมาจึงตกอยู่กับท้องถิ่นและผู้เสียภาษีโดยรวม การออกกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่มีพื้นฐานของหลักการ EPR จะช่วยกระจายความรับผิดชอบไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ผลิต ท้องถิ่น ร้านค้าปลีกและผู้บริโภค โดยให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเก็บรวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ส่วนท้องถิ่นและร้านค้าปลีกจะมีส่วนร่วมในการรวบรวมและเก็บขนซากผลิตภัณฑ์ ในขณะที่ผู้บริโภคมีหน้าที่ในการนำซากผลิตภัณฑ์ฯ มาส่งคืนยังจุดที่กำหนดและร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกับผู้ผลิต ดังนั้น กฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์จะช่วยจัดสรรและกระจายความรับผิดชอบต่อการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมมากขึ้น

4.4 การออกกฎหมายช่วยย้ําให้ภาครัฐมีงบประมาณเพิ่มเติมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์

ด้วยงบประมาณที่จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจด้านสาธารณะต่างๆ มากมาย งบประมาณในการจัดการซากผลิตภัณฑ์จึงไม่มากนัก อีกทั้งหน่วยงานส่วนกลางด้านสิ่งแวดล้อมมักจะได้รับงบประมาณเพียงน้อยนิดซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์อย่างครบวงจร ซึ่งรวมถึงการประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักให้กับประชาชน การออกกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์เป็นการเปิดช่องทางใหม่ที่จะช่วยให้ภาครัฐมีงบประมาณเพิ่มเติมมาใช้ในการบริหารจัดการซากผลิตภัณฑ์ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่กองทุนของรัฐหรือทางเลือกที่ให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามารับผิดชอบทางการเงินโดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การจ่ายค่ารวบรวม ค่าเก็บขน ค่าบำบัดและค่ากำจัดซากผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้รับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนร่วมกับท้องถิ่น

4.5 ในแง่สิ่งแวดล้อมกฎหมายจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการออกแบบผลิตภัณฑ์

ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ในกรณีที่กฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่มีพื้นฐานจากหลักการ EPR กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อทั้งทางการเงินและทางกายภาพในการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ก็จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตมีการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ เช่น การลดการใช้วัสดุ การเพิ่มสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล การเพิ่มการใช้ซ้ำ การออกแบบเพื่อให้ง่ายต่อการถอดรื้อ เพื่อลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ เห็นได้จากตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นที่ผู้ผลิตได้รวมตัวกันพัฒนาระบบเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์โดยรวมลงทุนตั้งโรงงานรีไซเคิลขึ้น ทำให้ผู้ผลิตทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการถอดแยกและรีไซเคิลและนำไปสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ถอดแยกและรีไซเคิลได้ง่ายขึ้น

5. บทส่งท้าย

ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์อาจไม่ใช่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอุบัติใหม่ในแง่ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้ หากแต่เป็นปัญหาที่ไม่ค่อยมีใครนึกถึง การขาดข้อมูลความรู้เรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการคัดแยกและจัดการซากอย่างไม่ถูกต้องทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น สิ่งที่ภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะนักวิชาการและสื่อมวลชนต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนนอกจากการออกกฎหมายแล้ว คือ การสร้างความตระหนักให้กับสังคมในประเด็นปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดกฎหมายและมีส่วนร่วมในระบบการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ของผู้ผลิตหรือระบบของภาครัฐในอนาคต ในระหว่างที่กฎหมายยังไม่เกิดขึ้นนั้น สิ่งที่ต้องกรปกรองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน/องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะทำได้ คือ การปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เงื่อนไขการประมูลขายทอดตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วโดยกำหนดให้ผู้ประมูลจะต้องเป็นโรงงานที่มีใบรับรองการรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม มิเช่นนั้นผู้ที่ประมูลได้ (ตามเงื่อนไขปัจจุบันคือ เสนอราคาประมูลสูงที่สุด) อาจจะเป็นร้านค้าของเก่าที่จะนำซากไปจัดการอย่างไม่ถูกต้องและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการค้าของเก่าและถอดแยกชิ้นส่วนซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (หรือขยะอิเล็กทรอนิกส์) ตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

ในประเทศไทยมีชาวบ้านที่ประกอบธุรกิจค้าของเก่าและถอดแยกชิ้นส่วนซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (หรือขยะอิเล็กทรอนิกส์) กระจายตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ซึ่งยังไม่มีมีการสำรวจว่า มีจำนวนมากน้อยเพียงใด ในพื้นที่กรุงเทพฯ มีแหล่งชุมชนคัดแยกซากผลิตภัณฑ์ฯ ขนาดใหญ่ที่ซอยเสือใหญ่อุทิศ ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร ในต่างจังหวัด กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม (ปัจจุบัน “มูลนิธิบูรณะนิเวศ”) ได้ทำการสำรวจและรายงานสถานการณ์การประกอบธุรกิจค้าของเก่าขนาดใหญ่ของชาวบ้านในตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ซึ่งมีการคัดแยกชิ้นส่วนขยะอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นๆ เช่นซากรถยนต์ เพื่อสร้างรายได้ ในขณะเดียวกัน ก็มีการเผาทำลายและฝังกลบกากของเสียจำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนใกล้เคียง

จากการสำรวจของกลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม เมื่อปีพ.ศ. 2551 พบว่า 12 หมู่บ้านในตำบลโคกสะอาดนั้น มีชาวบ้านประกอบอาชีพรับซื้อของเก่า จำนวน 228 ราย ในแต่ละเดือนมีการนำเข้าของเก่ามายังพื้นที่เพื่อคัดแยกชิ้นส่วน 767 ตัน โดยในจำนวนนี้เป็นของเก่าประเภทซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และอะไหล่อิเล็กทรอนิกส์ 274 ตันต่อเดือน และมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่พบจากการประกอบอาชีพของชาวบ้าน ได้แก่



▶ ชาวบ้านกำลังถอดรื้อและคัดแยกชิ้นส่วนขยะอิเล็กทรอนิกส์ไปขาย

▶ จอ CRT โทรทัศน์ที่มีตะกั่วถูกทิ้งตามที่สาธารณะ

■ **การปนเปื้อนของสารพิษลงสู่ดินและน้ำ:** ในขั้นตอนการรื้อของเก่าบางประเภทจะมีการเททิ้งเศษหรือสารอันตรายลงดิน เช่น การรื้อเครื่องยนต์ต่างๆ จะมีน้ำมันเครื่องไหลลงพื้นจำนวนมาก การเทน้ำกรดจากแบตเตอรี่รถยนต์ทิ้งลงดิน การทิ้งเศษกระจกจากจอโทรทัศน์ทำให้สารตะกั่วที่อยู่ในจอภาพแพร่กระจายสู่ดินและน้ำ รวมทั้งการกองเผาเศษวัสดุ ทำให้สารพิษในเศษวัสดุปนเปื้อนอยู่ในชี้เถาที่เหลือยู่สะสมในดินและแพร่สู่แหล่งน้ำ

■ **การปนเปื้อนของสารพิษในอากาศ:** ชาวบ้านใช้วิธีการเผาชิ้นส่วนเพื่อแยกเอาวัสดุมีค่า เช่น การเผาสายไฟเพื่อเอาทองแดง การเผาชิ้นส่วนพลาสติกเพื่อเอาน้ำมันซึ่งเป็นโลหะ การเผายางรถยนต์เพื่อเอาเส้นลวด เป็นต้น การเผาชิ้นส่วนของเก่าดังกล่าวส่งผลให้เกิดควันพิษ กลิ่นเหม็น และชี้เถาที่สามารถฟุ้งกระจายไปได้ไกลตามกระแสลมและเกิดสารพิษต่างๆ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ สารอินทรีย์ระเหยง่าย โลหะหนักและสารไดออกซินและฟูแรน ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งที่ร้ายแรง

■ **การทำลายชั้นโอโซน:** ชาวบ้านแยกเอาวัสดุจากคอมเพรสเซอร์ของตู้เย็นและเครื่องปรับอากาศที่มีน้ำยาแอร์หรือสารทำความเย็น โดยการเผาและผ่าคอมเพรสเซอร์แล้วเทสารทำความเย็นทิ้ง ทำให้สารทำความเย็นในเครื่องรุ่นเก่าโดยเฉพาะ CFCs ซึ่งเป็นสารที่ทำลายชั้นโอโซน ระเหยสู่บรรยากาศและขึ้นไปทำลายชั้นโอโซนที่ป้องกันรังสีความร้อนแผ่เข้าสู่พื้นโลกมากเกินไป ส่งผลให้เกิดรูรั่วในชั้นโอโซน นอกจากนี้ในสารทำความเย็นบางชนิดที่ใช้แทน CFCs เช่น HCFCs หรือ HFCs ยังเป็นก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน

เอกสารอ้างอิง

เพ็ญโฉม แซ่ตั้งและคณะ. 2552. รายงานการศึกษาเชิงปฏิบัติการเบื้องต้นเพื่อศึกษาผลกระทบและแสวงหาแนวทางการจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วม กรณีตำบลโคกสะอาด อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์. สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย (ประเทศไทย).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2554. สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจการใช้พลังงานของครัวเรือน พ.ศ. 2553

http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_waste

<http://www.siamintelligence.com/agenda-bangkok-14-electronic-trash/> เข้าถึงวันที่ 22 กันยายน 2556

[3]

โครงการทำเรื่อน้ำลึกและ นิคมอุตสาหกรรมทวาย: การพัฒนาหรือทำลาย ข้ามพรมแดน

ลัสริมา หลงเจริญ¹

*“การพัฒนาควรหมายถึงการช่วยเหลือคนในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก
ไม่ใช่จัดการและหนุนหลังให้โครงการต่างชาติเข้ามาทำลายชีวิตของคนในพื้นที่”*
- โก เล ลวิน ชาวบ้านทวาย

ทวาย เมืองหลวงของเขตตะนาวศรี ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศพม่า มีอาณาเขตทางทิศตะวันตกติดกับทะเลอันดามัน ทิศตะวันออกติดเทือกเขาตะนาวศรีที่ทอดตัวเป็นแนวพรมแดนกับประเทศไทยที่จังหวัดกาญจนบุรี

ด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในเขตตะนาวศรี ดินแดนแถบนี้จึงเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญแห่งหนึ่งของพม่าทั้งด้านการเกษตรและการประมง รวมถึงเป็นแหล่งปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น หนาก ยางพารา มะม่วงหิมพานต์และผลไม้เมืองร้อนนานาชนิด ด้วยชายฝั่งทะเลที่ทอดเป็นแนวยาวของทวายนั่นทำให้ชุมชนแถบนี้มีวิถีที่พึ่งพิงกับการประมง ทั้งประมงชายฝั่งและประมงน้ำลึก ผลผลิตเหล่านี้เป็นความมั่นคงทางอาหารและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงชุมชนท้องถิ่นมาหลายชั่วอายุคน

โครงการทวาย: การส่งออกอุตสาหกรรมข้ามพรมแดน

ปี พ.ศ. 2551 บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับการทำเรื่อสหภาพพม่า เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทำเรื่อน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวาย ภายใต้ข้อเสนอที่จะพัฒนาถนนเชื่อมโยงข้ามพรมแดนจากทวายสู่ประเทศไทย และต่อมาในปี พ.ศ. 2553 บริษัทอิตาเลียนไทยก็ได้รับสิทธิในการพัฒนาและดำเนินการบริหารโครงการทวายตามระยะเวลาการเช่าที่ดินเป็นเวลา 75 ปี ในพื้นที่ 250 ตารางกิโลเมตร (กว่า 1.5 แสนไร่ หรือประมาณ 10 เท่าของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด) โดยได้กำหนดพื้นที่ที่จะพัฒนาไว้ 5 กลุ่ม คือ

- (1) พื้นที่ทำเรื่อน้ำลึก ซึ่งประกอบด้วยท่าเรือ 2 แห่ง

¹ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (TERRA)



(2) พื้นที่อุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงถลุงเหล็ก โรงไฟฟ้าถ่านหินขนาด 4,000 เมกะวัตต์อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อันประกอบด้วยถังเก็บน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โรงแยกก๊าซ โรงกลั่นน้ำมัน รวมไปถึงปิโตรเคมีต้นน้ำและปลายน้ำ

(3) พื้นที่อุตสาหกรรมขนาดกลาง เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์

(4) พื้นที่อุตสาหกรรมขนาดเบา เช่น สิ่งทอ แปรรูปอาหาร อิเล็กทรอนิกส์

(5) พื้นที่เมืองใหม่ เช่น อาคารสำนักงาน ศูนย์การค้า และที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยยังได้วางแผนก่อสร้างถนนเชื่อมโยงจากชายแดนไทย-พม่าสู่ท่าเรือแหลมฉบัง และได้อนุมัติการก่อสร้างทางหลวงพิเศษเชื่อมโยงในประเทศ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วงคือ (1) ทางหลวงพิเศษจากบ้านพุน้ำร้อน-ห้วยตะลุง (จากชายแดนไทย-พม่า-กาญจนบุรี) ระยะทาง 70 กิโลเมตร และ (2) ทางหลวงพิเศษสายบางใหญ่-บ้านโป่ง และบ้านโป่ง-กาญจนบุรี ระยะทาง 96 กิโลเมตร โดยทางหลวงพิเศษของไทยที่จะเชื่อมต่อกับท่าเรือน้ำลึกทวายของพม่า นั้น จะประกอบไปด้วย ถนน 4 ช่องทาง เส้นทางรถไฟ ท่อส่งก๊าซ ท่อส่งน้ำมันและแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูง รวมความกว้างประมาณ 200 เมตร

โครงการทวายเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่างชัดเจนของการลงทุนทางโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมที่เริ่มปรับตัวสู่การลงทุนแบบข้ามพรมแดน เพื่อนำทรัพยากร พลังงานและผลผลิตต่างๆ กลับมาหล่อเลี้ยงการเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย หรือกลับไปยังประเทศผู้ลงทุนอื่น ๆ และถูกโหมประชาสัมพันธ์ว่าจะเป็นประตูเศรษฐกิจแห่งใหม่ที่สดใสของภูมิภาค แต่ผลกระทบทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่จะเกิดขึ้นจากการขยายพรมแดนการค้าและการลงทุนกลับยังไม่ถูกกล่าวถึงหรือได้ทำการศึกษากันอย่างจริงจังแต่ประการใด

ในช่วงหลายปีมานี้สังคมไทยได้เห็นบทเรียนจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งได้กลายเป็นแหล่งก่อกมลพิษนานาชาติ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในพื้นที่ และไม่น่าแปลกใจที่ในขณะนี้ได้ส่งผลกระทบต่อตัวเป็นกระแสการคัดค้านของประชาชนในหลายพื้นที่ จนกลายเป็นอุปสรรคให้โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ใหม่ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

เมื่อพม่าเปิดประเทศต้อนรับการลงทุนจากนานาชาติ นักลงทุนต่างแห่แหนเข้าไป ด้วยเหตุที่เห็นโอกาสการลงทุนในประเทศที่ยังมีต้นทุนทางเศรษฐกิจต่ำ (Low Cost Economy) อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการการควบคุมผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการเรียกร้องของภาคประชาสังคมก็ยิ่งถือว่ามีความจำกัดอยู่มาก การลงทุนในลักษณะข้ามพรมแดนมาที่ทวายจึงเสมือนเป็นชุมทรัพย์แห่งใหม่ของนักลงทุน โดยเฉพาะกลุ่มภาคอุตสาหกรรมและปิโตรเคมีที่ต้องการขยายหรือย้ายฐานการผลิตของตนออกนอกประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกต่อต้าน พร้อมกับหลีกเลี่ยงจากข้อบังคับทางกฎหมายที่เข้มงวดและความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในประเทศตัวเอง

แม้ที่ผ่านมาโครงการทวายโดยบริษัทอิตาเลียนไทยจะล้มลุกคลุกคลานกับปัญหาด้านเงินทุนมาโดยตลอด และไม่สามารถหานักลงทุนมาขับเคลื่อนโครงการได้ แต่รัฐบาลไทยได้แสดงบทบาทช่วยเหลือผลักดันอย่างเต็มที่ โดยล่าสุดได้เสนอแนวคิดจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ หรือ SPV (Special Purpose Vehicle) ที่รัฐบาลไทยและพม่าถือหุ้นคนละ 50% เพื่อเป็นหน่วยธุรกิจที่จะรับผิดชอบการพัฒนาโครงการทวาย และจัดตั้งบริษัทนิติบุคคลย่อย (SPCs) เพื่อพัฒนาโครงการทวายใน 7 สาขา ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึก ถนนเชื่อมโยงระหว่างโครงการกับชายแดนไทย นิคมอุตสาหกรรม ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรคมนาคม โครงการที่พักอาศัยและห้างสรรพสินค้า มูลค่าลงทุน 213,000 ล้านบาท ซึ่งได้ลงนามไปเมื่อ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 ที่ผ่านมา โดยจะเตรียมประมูลผู้รับสัมปทานใหม่แทนบริษัท อิตาเลียนไทยและพร้อมยินดีจ่ายเงินลงทุนเบื้องต้นแก่บริษัท อิตาเลียนไทยที่ระบุว่าได้ลงทุนไปแล้วไม่ต่ำกว่า 6 พันล้านบาท โครงการทวายจึงดูเหมือนจะได้ต่อลมหายใจอีกครั้ง

ผลกระทบของโครงการและผลกระทบข้ามพรมแดนที่ไม่อาจมองข้าม

ที่ผ่านมาองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและภาคประชาชนของไทยต่างออกมาตั้งคำถาม วิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมของการใช้เงินภาษีประชาชนเข้าไปอุ้มโครงการของเอกชน ข้างขึ้นเป็นการเข้าไปอุปถัมภ์การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมหนักที่มีขนาดใหญ่กว่านิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดถึง 10 เท่า ซึ่งชาวไทยโดยเฉพาะชาวมาบตาพุดต่างรู้เห็นกันดีว่า โครงการในนิคมมาบตาพุดได้สร้างภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และเป็นปัญหาเรื้อรังยาวนานที่รัฐบาลไทยเองก็ยังแก้ไขในบ้านตัวเองไม่ได้ แต่กลับจะไปก่อปัญหาเดิม ๆ เหล่านี้ในประเทศเพื่อนบ้านซ้ำอีก ทั้งนี้นักวิชาการและนักสิ่งแวดล้อมยังได้ประมาณการผลกระทบของโครงการทวายที่จะเกิดขึ้น รวมไปถึงผลเสียหายข้ามพรมแดนที่ไม่ควรมองข้าม เช่น

มลภาวะทางอากาศ มีการประมาณการว่าโรงไฟฟ้าถ่านหิน 4,000 เมกะวัตต์ที่เสนอสร้างที่ทวายจะปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์มากถึง 30 ล้านตันต่อปี ซึ่งมากกว่าที่ประเทศพม่าปล่อยอยู่ทั้งประเทศในขณะนี้ และคาดว่าจะมีการปล่อยซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถึง 400,000 ตันต่อปี ในขณะที่สภาพทางภูมิศาสตร์

และทิศทางลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดผ่านเข้าทวายในหน้าฝน โดยปะทะเข้ากับเทือกเขาตะนาวศรี จะทำให้มลภาวะทางอากาศสะสมอยู่ในพื้นที่ และหากกระแสลมมีความแรงก็จะพัดเข้ามายังเขตประเทศไทย จนอาจเป็นสาเหตุของการเกิดฝนกรด ทำลายพืชสวนไร่นาและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ทั้งสองประเทศ

ผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ และความต้องการใช้น้ำ ประชาชนจะประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำสะอาด เนื่องจากถูกนิคมอุตสาหกรรมดึงน้ำไปใช้ ยิ่งไปกว่านั้น โลหะหนักทั้งจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและแหล่งอื่น ไม่ว่าจะเป็น พรอท ตะกั่ว ฯลฯ จะปนเปื้อนในแหล่งน้ำธรรมชาติ เมื่อนำน้ำมาใช้บริโภคอุปโภค ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพ

ผลกระทบต่อทรัพยากรทะเลและประมง ซึ่งสำคัญและเกี่ยวข้องกับไทยค่อนข้างมาก เนื่องจากปลาที่จับได้ที่ทวายส่วนใหญ่จะส่งมาขายที่ท่าเรือจังหวัดระนองถึง 80% หากทะเลทวายปนเปื้อนโลหะหนัก ชาวทวายและคนไทยที่บริโภคปลาเหล่านี้ก็จะได้รับสารพิษเข้าไปด้วย

ผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า พื้นที่ป่าต้นน้ำที่สมบูรณ์ ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยของปลาและสัตว์ป่าจะถูกทำลายจากการสร้างเขื่อน ซึ่งป่าบริเวณนี้ยังคงพบนกเงือกที่เป็นดัชนีชี้วัดความอุดมสมบูรณ์ของป่า และยังพบสัตว์ใกล้สูญพันธุ์หลายชนิด เช่น เต่าปูลู ที่อยู่ใน “ภาวะอันตรายใกล้สูญพันธุ์” เต่าชนิดนี้จะอยู่ในน้ำสะอาดที่ไหลตามธรรมชาติเท่านั้น นอกจากนี้ การสร้างถนนจากทวายมาชายแดนไทยที่บ้านพุน้ำร้อนต้องตัดผ่านเทือกตะนาวศรี อันจะทำให้ป่าที่เชื่อมต่อกันเป็นผืนใหญ่ถูกตัดแยกเป็นส่วน ๆ ซึ่งในหลักวิชาการด้านนิเวศวิทยาถือว่าการทำลายระบบนิเวศและตัดขาดการกระจายพันธุ์กรรมในอนาคต

เสียงสะท้อนจากทวาย: การลงทุนข้ามชาติที่มองไม่เห็นคนท้องถิ่น

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสังคมไทยได้รับรู้เพียงกระแสข่าวความเคลื่อนไหวของโครงการทวายในด้านบวกที่ชูประเด็นความเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย แต่ข่าวสารสภาพการณ์อีกฟากของพรมแดนที่ไทยเข้าไปลงทุนกลับเป็นที่รับรู้ น้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นแรงต้านและความไม่พอใจของคนในพื้นที่ การร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิของชาวบ้านโดยโครงการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแทบจะไม่ปรากฏในสื่อของไทย เสมือนพื้นที่ที่กว่า 250 ตารางกิโลเมตรของโครงการทวายเป็นผืนดินว่างเปล่าร้างไร้ผู้คน

เสียงจากสื่อท้องถิ่นในพม่าและองค์กรท้องถิ่นในทวายได้รายงานว่า ชาวบ้านในพื้นที่โครงการกำลังมีชีวิตอยู่อย่างวิตกกังวลและยากลำบาก หนังสือพิมพ์เมียนมาไทม์ และสำนักข่าว Karen News รายงานว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและบริษัท อิตาเลียนไทย มีความพยายาม “บังคับ” ชาวบ้านกว่า 32,000 คนให้ย้ายออกจากพื้นที่ภายในมิถุนายน พ.ศ.2555

ชาวบ้านเรือนหมื่นที่ต้องอพยพออกจากถิ่นฐานมีอยู่ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ 1) กลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทำเรื่อน้ำลึกและเขตนิคมอุตสาหกรรม 2) กลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างตามแนวถนนจากท่าเรื่อน้ำลึกทวายมายังชายแดนไทย-พม่า ที่จังหวัดกาญจนบุรี และ 3) กลุ่มที่อาศัยในพื้นที่สร้างเขื่อนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จะถูกนำไปใช้ในเขตนิคม



ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ที่จะก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งถูกระบุว่าจะต้องถูกอพยพเป็นกลุ่มแรก ต่างวิตกกังวลที่จะต้องทิ้งถิ่นฐานและสูญเสียที่ดินทำกิน พวกเขาบอกว่าตั้งแต่บริษัทเข้ามาปักหลักในพื้นที่ ชาวบ้านก็เริ่มประสบกับความยากลำบากในการทำมาหากิน และไม่สามารถใช้ชีวิตได้ปกติดังเดิม เช่น ไม่สามารถปลูกพืชผลตามฤดูกาล ถูกจำกัดพื้นที่เพาะปลูกหรือได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่โครงการว่าให้ย้ายไปปลูกที่อื่น และถนนของหมู่บ้านก็มีรถบรรทุกขนาดใหญ่สัญจรไปมาอยู่ตลอดเวลาจนสภาพใช้การไม่ได้โดยเฉพาะในหน้าฝน ส่วนในหน้าแล้งก็เกิดปัญหาฝุ่นคลุ้งตลบไปทั่ว และทางบริษัทก็ไม่ใส่ใจที่จะมาปรับปรุงซ่อมแซมให้ชาวบ้าน

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการระเบิดภูเขาที่เป็นแหล่งต้นน้ำของหมู่บ้าน เพื่อนำหินไปใช้ในการก่อสร้าง มีการตัดถนนรุกเข้าไปในที่ดิน ทำลายสวนมะม่วงหิมพานต์ของชาวบ้าน และคนในหมู่บ้านต่างพากันวิตกว่า ถ้าภูเขาถูกทำลายไปเรื่อย ๆ เช่นนี้ แหล่งน้ำของหมู่บ้าน และไร่นาทั้งหมดก็คงไม่รอด

ในขณะที่ชุมชนชาวกะเหรี่ยงซึ่งได้รับผลกระทบจากการตัดผ่านของถนนที่จะเชื่อมต่อระหว่างเขตนิคมอุตสาหกรรมทวายกับประเทศไทย ต่างไม่พอใจกับสิ่งที่บริษัทดำเนินการ เพราะที่ผ่านมามีการตัดถนนรุกเข้าไปในที่ทำกินและทำลายพืชผลของชาวบ้านโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือล่วงรู้มาก่อน ชาวบ้านต้องประกาศปิดถนนห้ามบริษัทเข้าไปในพื้นที่ แม้ในภายหลังจะมีทีมนักวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเข้าไปทำการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม แต่ชาวบ้านก็ล้มการประชุมหลังจากเจรจากันได้ไม่นาน เนื่องจากไม่พอใจที่ทางทีมงานตอบคำถามสำคัญๆ ไม่ได้ และไม่มี ความเชื่อมั่นว่าทีมนักวิชาการจะมีความเป็นกลางเพราะถูกจ้างโดยบริษัท

ประเด็นที่สำคัญพวกเขาเห็นว่ามันผิดหลักการที่จะมาทำการศึกษาหลังจากที่โครงการได้เริ่มดำเนินการและสร้างความเสียหายไปแล้ว



สำหรับหมู่บ้านที่ถูกเสนอให้เป็นพื้นที่สร้างเขื่อนเพื่อนำน้ำไปใช้ในเขตนิคมอุตสาหกรรม ชาวบ้านกว่า 1,000 คนกำลังทุกซี้ใจและไม่พอใจกับแผนของบริษัทที่จะทำให้บ้านเรือนและที่ทำกินของทั้งหมู่บ้านจะจมอยู่ใต้อ่างเก็บน้ำ แม้บริษัทเสนอจะจ่ายค่าชดเชยและสร้างบ้านใหม่ให้ แต่ชาวบ้านก็ยังยืนยันว่าจะไม่ย้ายไปไหน และในวันที่เจ้าหน้าที่ทางโครงการเข้าไปเจรจาเรื่องการโยกย้าย พวกเขาต่างชูป้ายต้อนรับว่า “ไม่เอาเขื่อน” และ “ไม่ย้ายออกจากพื้นที่”

“เราไม่ต้องการสร้างปัญหาให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่เราอยากให้รัฐบาลประเมินการสร้างเขื่อนในเขตหมู่บ้านของเรา พวกเรามีอาชีพทางการเกษตร ถ้าสร้างเขื่อน ที่ดินทำกิน สวนและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ รวมถึงสัตว์ป่าก็จะสูญหายไป แม่น้ำของเราให้ชีวิตไม่เฉพาะแต่หมู่บ้านเราเท่านั้น แต่ยังเอื้อประโยชน์กับชาวบ้านหมู่บ้านอื่น ๆ ตามลำน้ำด้วย เราขอเรียกร้องให้รัฐบาลทำการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยใช้ผู้เชี่ยวชาญจากทั้งในและนอกประเทศ” นายอุ คา เมียน ชาวบ้านที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อหลีกเลี่ยงให้เขื่อน กล่าวขึ้นในเวทีสาธารณะที่ทางรัฐบาลพม่าจัดขึ้นที่ทวายเมื่อปลายปีที่ผ่านมา โดยชาวบ้านและนักกิจกรรมยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลพม่าทบทวนโครงการ และหาทางเลือกในการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวิถีชุมชน

เอกสารอ้างอิง

เดชรัตน์ สุขกำเนิด. 2555. HIA กับการลงทุนข้ามพรมแดน: กรณีศึกษาท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวายประเทศพม่า.

มูลนิธินโยบายสาธารณะ

ลัทธิริมา หลงเจริญ. เสียงสะท้อนจากทวาย: การพัฒนาที่ไม่เคยมองเห็นประชาชน. ประชาไท 16 ธันวาคม 2555.

www.terraper.org/mainpage/images/keysub/1385002699_th.pdf

วีรวัจน์ ชีรประสาธน์. 2556. โครงการท่าเรือน้ำลึกทวาย: มองให้ไกลกว่าผลประโยชน์. มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

๐๒

เครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

[1]

ทำไมคนไทยไม่เอา EIA

ศยามล ไกยูรวงศ์¹

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นรายงานทางวิชาการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการอนุมัติ/อนุญาตของ หน่วยงานของรัฐและของรัฐบาล เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่หน่วยงานของรัฐและรัฐบาลจะตัดสินใจในการ พัฒนาโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยปราศจากเหตุและผลที่มาจาก การรวบรวมองค์ความรู้ และการศึกษา วิจัยในหลายสาขาแบบสหศาสตร์ ตลอดจนความเห็นของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพราะการพัฒนาโครงการ หนึ่งในวันนี้ อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในวันข้างหน้าอีกหลายทศวรรษ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการใช้สารเคมี เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงไฟฟ้าถ่านหิน โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ หรือการสร้างเขื่อนที่ต้องอพยพผู้คน สัตว์ป่า และทำลายป่า เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (กฎหมายสิ่งแวดล้อม) ได้กำหนดขั้นตอนตามกฎหมายในการพิจารณารายงาน EIA และกำหนดมาตรการติดตามป้องกันและแก้ไข ปัญหา โดยสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) สังกัดกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้กำหนดประเภทโครงการ 35 ประเภท ที่ต้องจัดทำรายงาน EIA โดย คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการ (คชก.) เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบโครงการก่อนส่งให้หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต โครงการ แต่สำหรับรายงาน EIA ประเภทโครงการรุนแรงจำนวน 11 ประเภท (หรือเรียกกันว่ารายงาน EHIA) เมื่อผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดย คชก. แล้ว ต้องส่งไปที่คณะกรรมการองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กออส.) ให้ความเห็นก่อนการดำเนินการโครงการภายใน 60 วันนับแต่ ได้รับรายงาน จาก สผ. หลังจากนั้นจึงส่งไปที่หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาตต่อไป ซึ่งเป็นไปเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรค 2 ที่รับรองสิทธิชุมชน (สามารถดูขั้นตอนการพิจารณารายงาน EIA จาก www.onep.go.th/EIA)

¹ ศูนย์สร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา และคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ที่ผ่านมากระบวนการจัดทำรายงานและการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาตโครงการ อยู่ในกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา บริษัทที่ปรึกษา หน่วยงานของรัฐ และสถาบันวิชาการ ด้านวิศวกรรม เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ จนทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ถึงแม้ว่ารายงาน EIA จะมีข้อบกพร่องอย่างไรก็ตาม รายงานทุกฉบับก็ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ทั้งรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐก็สามารถอนุมัติโครงการได้ โดยขาดความโปร่งใสและมีกระบวนการคอร์รัปชัน อันมีหลายปัจจัยดังนี้

1. ช่องว่างของกฎหมาย

1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 และปรับปรุงแก้ไขปี พ.ศ.2535 ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาประเทศจากประเทศเกษตรกรรมให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม และด้วยแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศ และกระแสการตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำรายงาน EIA และการพิจารณาเห็นชอบให้เป็นไปตามหลักสากล แต่การปรับปรุงกฎหมายมีลักษณะการตัดตอนของขั้นตอนในโมเดลของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบสหรัฐอเมริกา จึงไม่แปลกใจว่าบทบาทของ สผ. จึงไม่เหมือน EPA (Environmental Protection Agency) ในอเมริกา และยังถูกแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้ไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในด้านการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ การพิจารณาโครงการของเอกชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและลัดขั้นตอน เป็นต้น

1.2 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ได้กำหนดประเภทโครงการ 22 ประเภท และเพิ่มเติมในปี 2555 เป็นจำนวน 35 ประเภทโครงการ เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำรายงาน EIA แต่ปรากฏว่า มีการลดขนาดของพื้นที่ หรือลดกำลังการผลิตของโครงการ ที่ไม่ต้องอยู่ในเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำรายงาน EIA เนื่องจากกระบวนการพิจารณารายงานใช้ระยะเวลายาวนานในการอนุมัติ/อนุญาตโครงการมากกว่าโครงการที่ดำเนินการเฉพาะจัดทำรายงานศึกษาความเป็นไปได้ หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

1.3 การกำหนดมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ไม่ครอบคลุมกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตของโครงการ ดังเช่น ประเภทโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการเผาทิ้ง (Flare) ทำให้โครงการต่างๆ ขาดการประเมินมลสารดังกล่าวจากการเผาก๊าซสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ที่เป็นมลสารหลักของโครงการฯ ซึ่งส่งไปเผาในระบบเผากำจัด โดยทั่วไปการเผาไหม้สารอินทรีย์ระเหยง่ายทำให้เกิดก๊าซออกไซด์ของซัลเฟอร์ (SOx) ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx) ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) และ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างรุนแรง กรณีประเภทโครงการเหมืองแร่ ไม่มีกฎหมายควบคุมเกิดดินตะกอน จากการทำเหมืองแร่ ที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำที่มีการปนเปื้อนของโลหะหนัก เช่น แคดเมียม เป็นต้น

1.4 การกำหนดกรอบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ได้ถูกผนวกเข้ามาอยู่ในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงาน

คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสุขภาพ เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทที่ปรึกษาจัดทำรายงาน และมีการพิจารณารายงาน EIA โดย คชก. ซึ่งมีเลขาธิการ สผ. เป็นประธาน ด้วยเหตุนี้สถานะของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 จึงมีความสำคัญน้อย หากการพิจารณารายงานไม่มีผู้เชี่ยวชาญในด้าน HIA และ คชก. ทั้งชุดยังไม่ให้ความสำคัญในการพิจารณาผลกระทบของโครงการอย่างรอบด้านตามเจตนารมณ์ของ HIA

2. การจัดทำรายงาน EIA ของบริษัทที่ปรึกษา และสถาบันวิชาการ

2.1 เนื่องจากเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาและสถาบันวิชาการ ทำให้การจัดทำรายงาน EIA ต้องเป็นไปตามที่เจ้าของโครงการต้องการ ซึ่งยังขาดการจัดทำรายงานที่อยู่บนฐานความรู้ทางวิชาการ และไม่ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเช่น การประเมินผลกระทบที่ไม่ครอบคลุมมลสารทุกชนิดที่มาจากระบวนการผลิตของโครงการ โดยเฉพาะผลกระทบต่อมลพิษทางอากาศที่ไม่มีกฎหมายควบคุม มีการนำเสนอข้อมูลที่คลาดเคลื่อน และมีการสรุปการประเมินผลกระทบแบบรวบรัดไม่เชื่อมโยงกับข้อมูลที่น่าเสนอ ประเด็นสำคัญคือกรอบการพิจารณาของ คชก. เน้นการพิจารณาเป็นรายโครงการ ทำให้รายงาน EIA ไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบแบบสะสมอย่างต่อเนื่อง

2.2 การกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมากำหนดไว้ในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบบริเวณที่ตั้งของโครงการ จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตลอดมา ประชาชนในพื้นที่มีคำถามว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นไปไกลกว่ารัศมี 5 กิโลเมตร ใครจะรับผิดชอบ โดยที่ผู้รับจ้างทำรายงานได้แต่บอกว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่ง สผ. ก็ไม่ได้กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับขอบเขตพื้นที่ในรัศมี 5 กิโลเมตร ด้วยเหตุนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ในรายงาน EIA จึงจำกัดขอบเขตผลกระทบแค่รัศมี 5 กิโลเมตรเท่านั้นของทุกโครงการ

2.3 รายงาน EIA มีจำนวนหน้าที่หนามากอย่างน้อย 2 เล่มขึ้นไป ในสมัยก่อนประชาชนเข้าไม่ถึงข้อมูลของรายงาน EIA เพราะจัดทำเป็นฉบับภาษาอังกฤษ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันรายงานเป็นฉบับภาษาไทย แต่ก็ยังเป็นรายงานทางวิชาการที่ประชาชนทั่วไปอ่านเข้าใจยาก ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ก็เป็นการจัดเวทีตามขั้นตอนให้ครบชั่วโมงอย่างน้อย 3 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้สร้างปัญญาให้แก่ผู้ฟังได้เข้าใจสารเคมีที่เกิดขึ้น ผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากสารเคมีอย่างไร อีกทั้งประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในการเข้าร่วมรับฟังเวที เพราะให้ความเห็นอย่างไร โครงการก็ดำเนินการได้และไม่มีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ

2.4 ในกรณีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีจำนวนโครงการมากมายตั้งอยู่ในพื้นที่นิคมฯ แหล่งที่มาของการปล่อยมลพิษสิ่งแวดล้อมมาจากหลายโครงการ โดยที่ประชาชนในพื้นที่แยกออกได้ยากว่ามาจากโครงการใด ในขณะที่ในรายงาน EIA แสดงตัวเลขให้เห็นว่ามีการปล่อยมลพิษที่ได้ต่ำกว่าค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมโดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ และส่งผลให้การประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพมีค่าต่ำลงไปเช่นกัน เนื่องจากปัจจัยนำเข้าข้อมูลมีอัตราต่ำอยู่แล้ว คชก. จึงให้ความเห็นชอบผ่านภายใต้กรอบการพิจารณารายโครงการ โดยที่ไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาจริง เพราะทุกโครงการทำตาม

ขั้นตอนของกฎหมาย ประชาชนในพื้นที่จึงมีคำถามว่าใครรับผิดชอบ ผู้ประกอบการโครงการแก้ไขปัญห เฉพาะหน้าโดยการทำงานมวลชนสัมพันธ์ CSR แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ ที่อนุมัติใบอนุญาตและนิคมอุตสาหกรรมของเอกชน และนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงต้อง รับผิดชอบในผลกระทบของพื้นที่อุตสาหกรรมโดยภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ข้อจำกัดของโครงสร้างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.)

3.1 ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระของ สผ. ที่อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะ โครงการที่รัฐบาลต้องการผลักดัน ดังเป็นที่ถกเถียงกันในกรณี โครงการเขื่อนแม่วงก์ เป็นต้น

3.2 ผู้ชำนาญการ ใน คชก. พิจารณาแต่ละประเด็นแบบแยกส่วน ตามความรู้และความเห็นของ ตนเองโดยไม่ให้ความเห็น ไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับพิจารณาภาพรวมของโครงการว่ามีความเหมาะสมใน การพัฒนาโครงการหรือไม่อย่างไร เนื่องจากองค์ประกอบของ คชก. มาจากหลายสาขาที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน แต่ละคนจึงทำหน้าที่เฉพาะด้านในการพิจารณา

3.3 คชก. มีข้อจำกัดในด้านเวลาของการให้ความเห็นโครงการ ข้อจำกัดค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ สำหรับการศึกษาให้ความเห็นโครงการ และข้อจำกัดในการไม่ได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาโครงการ และรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ

4. ขาดการติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินการ

4.1 รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ตรวจสอบการดำเนินงาน การติดตามการปฏิบัติ ตามมาตรการในรายงาน EIA ของ สผ. ได้แสดงให้เห็นว่า สผ. ได้รับรายงานติดตามตรวจสอบการ ดำเนินการโครงการ ที่เรียกว่า “EIA Monitoring” ต่ำกว่าจำนวนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. เป็นจำนวนมาก กล่าวคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2555 มีจำนวนโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. จำนวนทั้งสิ้น 3,940 โครงการ แต่ สผ. ได้รับรายงานเข้ามาต่ำสุด จำนวน 911 โครงการ หรือ คิดเป็นร้อยละ 23.12 และสูงสุดจำนวน 1,149 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 29.16 ของจำนวนรายงาน ที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. หรือในทางกลับกัน มีจำนวนรายงานที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. ที่ไม่จัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. จำนวน 2,791-3,029 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 70.84-76.88 โดยทุกกลุ่มโครงการจัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะ กลุ่มโครงการประเภทอุตสาหกรรมซึ่งมีความเสี่ยงสูงด้านสิ่งแวดล้อม และเมื่อเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบอย่าง รุนแรงต่อประชาชนในวงกว้างดังปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องในระยะที่ผ่านมา

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานอนุญาต จำนวน 25 แห่ง พบว่า หน่วยงานอนุญาตส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 72 ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ต้องจัดส่งรายงาน EIA Monitoring และไม่เคยมีการควบคุมติดตามให้โครงการจัดส่งรายงานเพื่อให้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา

แต่อย่างใด โดยเฉพาะกลุ่มโครงการประเภทบริการชุมชนและที่พักอาศัย

นอกจากนี้หน่วยงานซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงาน EIA ไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วนและต่อเนื่องที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนในการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การป้องกัน แก้ไข หรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโครงการและในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนของโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ หรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างรุนแรง ซึ่งที่ผ่านมาการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังขาดข้อมูลภาพรวมผลการปฏิบัติตามมาตรการในรายงาน EIA ของโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ทั้งหมด ซึ่งทำให้ประชาชนไม่เกิดความเชื่อมั่นต่อโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการ

4.2 ถ้าเป็นเขตควบคุมมลพิษ เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการภายในโรงงาน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการโครงการว่ามีการปฏิบัติตามจริงที่กำหนดไว้ในมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA หรือตามความเห็นของ คชก. ก่อนมีมติเห็นชอบ และก่อนการดำเนินการโครงการจริงหรือไม่ จึงทำให้มีคำถามว่าในประเด็นที่เจ้าของโครงการสัญญาว่าจะดำเนินการ ใครจะเป็นผู้ตรวจสอบ เพราะ สผ. ก็มีข้อจำกัดในการติดตามตรวจสอบอย่างจริงจัง

ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมักมีคำถามเสมอว่า ทำไมเอ็นจีโอต้องคัดค้านถ่วงความเจริญตลอดเวลา เหตุผลของการคัดค้านโครงการเพราะว่าระบบการพิจารณารายงาน EIA และการอนุมัติ/อนุญาตโครงการมีปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น และในวันนี้ประชาชนในพื้นที่ก็คัดค้านการดำเนินการโครงการ ด้วยความไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นตามที่ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนได้สัญญาว่าจะมีการป้องกันและแก้ไขปัญหา หรือให้ข้อมูลว่าจะมีเพียงโครงการเดียวไม่เกิดขึ้นอีกหลายโครงการ แต่ในความจริงหน่วยงานภาครัฐบางส่วนละเลยปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา การไม่รับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นของภาคธุรกิจเอกชน การไม่พูดความจริง และใช้อิทธิพลของเงินทำงานมวลชน การสร้างความแตกแยกให้ชุมชนแบ่งเป็นฝ่ายคัดค้านโครงการและฝ่ายเห็นด้วยกับโครงการ ทำให้ประชาชนสับสนท้อแท้และไม่ไว้วางใจภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนอีกต่อไป จนถึงขั้นปฏิเสธรายงาน EIA และการดำเนินการโครงการ

สำหรับโครงการที่ยังไม่เกิดขึ้นและการพัฒนาในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม นอกจากความไม่ไว้วางใจแล้ว ประชาชนมีคำถามต่อการพัฒนาประเทศที่ไม่ตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน และการไม่พิจารณาอย่างรอบคอบของการสูญเสียพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติอันสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กรณีเขื่อนแม่วงก์ กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน กรณีโครงการเหมืองแร่ทองคำ

การพัฒนาประเทศไทยเพื่อให้ก้าวทันต่อการเป็นประเทศชั้นนำในระดับอาเซียน จึงเป็นไปได้ อย่างเชื่องช้า และอีกยาวนาน ถ้าหากไม่แก้ไขปัญหาที่เป็นการปฏิรูประบบการพิจารณารายงาน EIA ให้เป็นกระบวนการตัดสินใจต่อการอนุมัติ/อนุญาตโครงการที่มาจากฐานองค์ความรู้ทางวิชาการแบบสหศาสตร์ มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีกระบวนการพิจารณาที่โปร่งใส

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2556. รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการตัดสินใจ ทางการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม¹

ดร.บัณฑิต เศรษฐกิจโรตม์²

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและเงื่อนไขที่มีผลทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมของไทยโดยมีจุดวิเคราะห์หลักอยู่ที่โครงสร้างและระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่สร้างแรงกดดันอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

1. กระแสความเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ: ด้านสิ่งแวดล้อม

1.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2540-2550 : กติกาใหม่เพื่อปฏิรูปในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้บัญญัติหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหลายมาตรา จนมีการเรียกขานว่าเป็น “รัฐธรรมนูญสีเขียว” ในการรณรงค์ผลักดันให้ผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ใช้ธงเขียวเป็นสัญลักษณ์ ในรัฐธรรมนูญ 2550 ยังคงบัญญัติหลักการและข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 โดยเพิ่มเติมแก้ไขบทบัญญัติบางประการเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 เช่น การตัดข้อความ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไป เพื่อให้สามารถใช้สิทธิของประชาชนได้ทันที (คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม, 2550) หรือขยายการรับรองสิทธิของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เป็น “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เพื่อแก้ไขปัญหาข้อถกเถียงเกี่ยวกับความหมายหรือคำนิยามของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

หลักการและข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญได้มีผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง “โครงสร้างและระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม” ของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

¹ ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551 “การเมืองและวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม” วันที่ 5-7 พฤศจิกายน 2551

² ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

1.1.1 ด้านองค์กร

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนหรือให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบการตัดสินใจด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐให้แก่ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 66) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา 67 วรรคสอง) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) รวมทั้งองค์การอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระที่เกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมเช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง

1.1.2 ด้านกระบวนการ

ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายมาตราที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนให้กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างมี“ธรรมาภิบาล”เพิ่มขึ้น เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ (มาตรา 56) การแสดงความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 57) การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางนโยบายร่วมกับภาครัฐ (มาตรา 87) การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 67 วรรคสาม) เป็นต้น

1.1.3 เครื่องมือการตัดสินใจทางนโยบาย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อบัญญัติสำหรับเรื่องเครื่องมือการตัดสินใจทางนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตามจากข้อบัญญัติในมาตรา 56, 57, 66, 67 และ 87 มีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ใช้ “เครื่องมือทางสังคม” ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วย แตกต่างไปจากในอดีตที่เครื่องมือการตัดสินใจจำกัดอยู่เฉพาะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หรือเครื่องมือวิทยาศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม(Environment Impact Assessment: EIA) เป็นผลให้ชาวบ้าน หรือประชาชนทั่วไปถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการนโยบาย เนื่องจากถูกมองหรือจำแนกว่าไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือมีความรู้ด้านเทคนิควิชาการเฉพาะด้านเพียงพอที่จะสามารถเข้าร่วมในกระบวนการได้

1.1.4 ด้านกฎหมาย

กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่กำหนดกรอบว่ากระบวนการนโยบายมีขั้นตอนอย่างไร มีใครเกี่ยวข้องบ้าง ผู้เกี่ยวข้องมีบทบาทหน้าที่อย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะคัดค้าน ได้แย้งการตัดสินใจอย่างไร ฯลฯ ในรัฐธรรมนูญ 2550 มีข้อบัญญัติตามมาตรา 303 ให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายหลายด้านให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ได้จริงในทางปฏิบัติ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน (มาตรา 66) กฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา 67 วรรคสอง) หากมีการจัดทำและใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นจะมีผลสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างยิ่ง

1.1.5 ด้านกรอบแนวคิด มโนทัศน์

จากบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปลี่ยนกรอบแนวคิดว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมไม่ใช่สิ่งที่ถูกผูกขาดอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมและการตัดสินใจของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต แต่ต้องเป็นกระบวนการที่มีธรรมาภิบาลและมีภาคีที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวถึงใน 5 ประเด็นข้างต้นนี้เป็นไปเพื่อส่งเสริม “การเมืองภาคประชาชน” ให้ประชาชนและภาคที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ให้กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความรอบคอบ ถูกตรวจสอบได้ อันจะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาความไม่ไว้วางใจ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่าง รัฐบาลกับชุมชนในพื้นที่และองค์การพัฒนาเอกชน ในขณะเดียวกันเพื่อให้เนื้อหาสาระของนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้นมีประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง เป็นที่ยอมรับ และนำไปสู่การจัดการหรือแก้ไข ปัญหาได้อย่างเหมาะสม หากมีการปรับเปลี่ยน “โครงสร้างและระบบของกระบวนการกำหนดนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อม” ให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อป้องกันและจัดการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งหลายด้านในสังคมไทย

1.2 กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจเสรีนิยมและด้านสิ่งแวดล้อมโลก

กระแสโลกาภิวัตน์ด้านสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบันเป็นผลต่อเนื่องมาจากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อม โลก (Earth Summit) ที่ประเทศบราซิลในปี ค.ศ.1992 การประชุมดังกล่าวได้มีการจัดทำ “ความตกลง พหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม” (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) ขึ้น หลายฉบับเพื่อวางกฎกติกาและสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งเป็นปัญหาข้าม พรมแดนที่ส่งผลกระทบเนื่องถึงกันโดยไม่ขึ้นกับอาณาเขตพรมแดนของรัฐ-ชาติ และเป็นปัญหาที่มีอาจ แก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยปราศจากความร่วมมือข้ามประเทศข้ามทวีป เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ อนุสัญญาต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นเพียง 3 ปีได้มีการจัดตั้ง “องค์การการค้าโลก” (WTO) ทำให้เกิดกระแส โลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจเสรีที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจาก ความขัดแย้งทั้งในเชิงเป้าหมายและเนื้อหาข้อบทระหว่างความตกลงต่างๆ ที่อยู่ในองค์การการค้าโลกและ ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลายเป็นประเด็นหนึ่งของการเจรจาการค้าโลกรอบโดฮาที่ยัง ไม่สามารถหาข้อยุติได้ในขณะนี้

และเมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติด้านเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 นำไปสู่การปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจตามชุดข้อเสนอของ IMF มีการออกกฎหมาย 11 ฉบับ ซึ่งเป็นแรงกดดันและสร้าง ผลกระทบอย่างมากต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นความขัดแย้งที่เด่นชัดระหว่างการ ผลักดันกระแสเศรษฐกิจเสรี (เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร เช่น น้ำ พลังงาน ฯลฯ) กับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากร

การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีในองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 5 ปลายปี ค.ศ. 2003 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโกไม่มีผลสืบหน้า สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยน มาให้ความสำคัญต่อเวทีการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) แบบทวิภาคีหรือแบบภูมิภาค มากกว่าการเจรจาแบบพหุภาคีในองค์การการค้าโลกในการจัดทำความตกลง FTA สหรัฐได้นำเอาประเด็น ข้อเรียกร้องที่ไม่สามารถผลักดันเจรจาได้สำเร็จในเวทีการเจรจาย้ายได้ WTO มาเป็นข้อเรียกร้องอยู่ใน ความตกลง FTA เช่น เรื่องการเปิดเสรีสินค้าตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) เรื่องการคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต ทุกประเภท เรื่องการเปิดเสรีและการคุ้มครองการลงทุน เป็นต้นข้อเรียกร้องเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่สร้าง ผลกระทบอย่างมากต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความตกลง FTA ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มจะทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นและซับซ้อนขึ้นระหว่าง MEAs กับกรอบกติกาการค้าเสรี เนื่องจากในร่างความตกลง FTA ที่สหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ ใช้เป็นต้นแบบในการจัดทำความตกลง FTA กับประเทศกำลังพัฒนานั้น² มีเนื้อหาข้อบัญญัติในหลายบท (Chapter) ที่จะส่งผลทำให้การใช้นโยบายการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ใน MEAs ใช้ปฏิบัติได้ยาก เช่น บทเรื่องการคุ้มครองการลงทุน บทเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา บทเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังเป็นเงื่อนไขข้อจำกัดต่อรัฐบาลในการกำหนดหรือตัดสินใจทางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อนักลงทุนต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ความตกลง FTA หรืออาจขัดแย้งกับข้อบทและพันธกรณีต่างๆ ที่รัฐบาลผูกพันไว้ตามความตกลง FTA ดังเช่นที่ปรากฏเป็นข้อพิพาทจำนวนมากระหว่างรัฐบาลของประเทศที่รับการลงทุนกับบริษัทข้ามชาติที่เข้าไปลงทุนในกรณีเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทระหว่างเทศบาลท้องถิ่นแห่งหนึ่งในประเทศเม็กซิโกกับบริษัท Metalclad ของสหรัฐ เนื่องจากเทศบาลไม่อนุมัติให้มีการดำเนินกิจการกำจัดขยะมีพิษในพื้นที่ที่เทศบาลดูแลรับผิดชอบ และได้มีการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตคุ้มครองระบบนิเวศท้ายที่สุดคณะอนุญาโตตุลาการได้ตัดสินให้รัฐบาลเม็กซิโกจ่ายค่าชดเชยให้กับบริษัทเป็นเงิน 15.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Public Citizens Global Trade Watch, 2005) จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อผูกพันในความตกลง FTA ที่มุ่งเป้าหมายด้านการค้าเสรี มีผลทำให้ “ความเป็นอิสระของรัฐ” (State Autonomy) ในการกำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือผลประโยชน์สาธารณะถูกจำกัดอย่างมาก

กระแสการทำ FTA ของสหรัฐ ส่งผลให้ประเทศที่เป็นคู่ค้ากับสหรัฐเกิดความตื่นตัวอย่างมากต่อการเจรจา FTA เนื่องจากมีข้อกังวลต่อ “ต้นทุนของการไม่เข้าร่วม”(Cost of Non-Participation) เกรงว่าจะเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้า หากประเทศคู่แข่งได้รับการลดหย่อนภาษีศุลกากรในอัตราพิเศษจากการทำ FTA กับสหรัฐ ดังนั้นต้องเข้าร่วมเวทีการเจรจา FTA แบบทวิภาคีด้วย ประเทศเหล่านี้จึงตกอยู่ในทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) ที่สหรัฐเป็นผู้เริ่มขึ้น รัฐบาลไทยเองก็ตกอยู่ในกรอบความคิดดังกล่าว ผู้นำรัฐบาลของไทยและหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบการเจรจามักกล่าวเปรียบเทียบกับอยู่เสมอว่าประเทศไทยต้องเร่งจัดทำความตกลง FTA เพื่อไม่ให้ตกขบวนรถไฟ

ในเนื้อหาความตกลง FTA ที่ประเทศไทยได้ลงนามไปแล้วหรือกำลังเจรจายู่ นั้น มีข้อกำหนดเงื่อนไขในหลายบท ที่มีความเกี่ยวโยงและส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องการเปิดเสรีและการคุ้มครองการลงทุน เรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ และอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีหรือการใช้นโยบายการต่างๆ ที่มีอยู่ในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ ทำให้ไม่สามารถนำมาตราการหรือกลไกต่างๆ ของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่มาใช้ได้ในทางปฏิบัติ นับเป็นความขัดแย้งระหว่างการส่งเสริมการเปิดเสรีด้านการค้า การบริการและการลงทุนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) กับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศและสิ่งแวดล้อมโลกภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ตัวอย่างประเด็นปัญหาความขัดแย้งด้านการค้าเสรีกับด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำ FTA ของไทยที่ชัดเจน เช่น กรณีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ในประเด็นเรื่องการส่งสินค้าที่เข้าข่ายเป็น “ของเสียอันตราย”(Hazardous Waste) ข้ามแดนระหว่างประเทศที่เป็นคู่ภาคีความตกลงการค้าเสรี (สุจิตรา วาสนาดำรงดี, 2551)

2 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความตกลง FTA ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเนื้อหาหลักในความตกลง (Core Text) แทบไม่มีความแตกต่างกัน เป็นร่างความตกลงที่สหรัฐกำหนดร่างขึ้นโดยประเทศคู่เจรจาไม่สามารถต่อรองได้ สิ่งที่ต้องรองได้มากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรายการสินค้าที่จะมีการลดภาษี ระยะเวลาการลดภาษี ปริมาณโควตา เป็นต้น

ในกรณีประเทศไทยเป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลมีนโยบายโน้มเอียงต่อการเปิดรับโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจเสรีนิยมมากกว่าโลกาภิวัตน์ด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากระแสทั้งสองด้านจะเริ่มต้นไถ่กันในช่วงต้นทศวรรษ 1990 แต่นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2000 มาจนถึงปัจจุบัน กระแสเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ได้กลายเป็นโลกาภิวัตน์กระแสหลักที่เบียดขับโลกาภิวัตน์ด้านสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากนโยบายการทำความตกลงเขตการค้าเสรีที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ โดยยึดถือการค้าเสรีเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุด แม้ว่าจะต้องแบกรับต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมากในระยะยาว

การที่โลกาภิวัตน์ซึ่งเป็น “ตัวกระทำภายนอก” (External Actor) สามารถส่งผลกระทบ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย เนื่องจากโครงสร้างการเมืองในประเทศอยู่ในรูปแบบที่ถูกรัฐครอบงำ (State-Dominated) ตัวกระทำภายนอกสามารถสร้างแนวร่วมกับตัวกระทำฝ่ายรัฐ โดยมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนเสรี ทำให้เกิดผลกระทบเชิงนโยบายอย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง และส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

2. ปัญหาในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม: บทวิเคราะห์จากมิติด้านการเมือง

จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 16 ปีแล้วหากนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 มีผลใช้บังคับแต่กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่ได้มีการปฏิรูปให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่สะท้อนถึงปัญหาในส่วนนี้อย่างชัดเจน เช่น ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก จ.ประจวบคีรีขันธ์ กรณีเหมืองแร่ทองคำ จ.เลย กรณีโครงการทำเรื่อน้ำลึกลงปากบารา กรณีการเพิ่มและขยายโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและในพื้นที่ จ.ระยอง ซึ่งมีการชุมนุมคัดค้าน เกิดการปะทะขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ เสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรงหลายครั้ง ฯลฯ ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในมิติด้านการเมือง การต่อสู้ปะทะขัดแย้งของอำนาจในหลากหลายระดับ ตามประเด็นต่างๆ ของ “โครงสร้างและระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม” ที่ได้กล่าวถึงในเนื้อหาข้างต้น

2.1 ด้านองค์กร

ประเทศไทยมีคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่เป็นจำนวนมาก จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แยกเป็นอิสระจากกัน เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการประมงแห่งชาติ ฯลฯ

องค์ประกอบของคณะกรรมการเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีผู้แทนจากภาคประชาชน สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่ในคณะกรรมการต่างๆ นั้นไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเนื่องจากการคัดเลือกและแต่งตั้ง

โดยภาคการเมือง โดยการเสนอและแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจของภาคประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้มีข้อควรสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ไว้โดยบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ 2540 ว่าให้นำความเห็นจากประชาชนไปประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากภาคประชาชน โดยมีกระบวนการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ คือ คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 (ภาคประชาชน 10 คน จากคณะกรรมการ 23 คน) คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ.2542 (ภาคประชาชน 10 คน จากคณะกรรมการ 21 คน) คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ภาคประชาชน 21 คนจากคณะกรรมการ 30 คน)

คณะกรรมการตามตัวอย่างเหล่านี้เกิดขึ้นตามกฎหมายที่จัดทำขึ้นภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 จึงมีการโครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการที่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประเด็นปัญหาในส่วนนี้ คือ กฎหมายด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของไทยซึ่งมีอยู่ประมาณ 70 ฉบับนั้น เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 เกือบทั้งหมด คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเหล่านั้นจึงมีโครงสร้างและองค์ประกอบแบบเดิมที่ยึดหน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองเป็นหลัก และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ประเด็นปัญหาในเรื่องกฎหมายนี้จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป)

นอกเหนือจากปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการตัดสินใจแล้ว คณะกรรมการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องความทับซ้อนของผลประโยชน์และอำนาจหน้าที่ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน EIA ในหลายกรณี กรรมการ (รัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการ) ก็มีฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้พัฒนาโครงการที่คณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย หรือแม้แต่ “ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ก็มีปัญหาในแง่ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่เช่นกัน เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานจะเป็น “รองนายกรัฐมนตรี” ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้มารับผิดชอบทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งนี้ โดยปกติรองนายกรัฐมนตรีจะมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งควบคู่ไปด้วย ในหลายกรณีจึงเท่ากับว่า ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงทำหน้าที่ร่วมในการพิจารณารายงาน EIA ของโครงการที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบดูแลอยู่

สำหรับในด้านองค์กรอิสระต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงฉบับ พ.ศ. 2550 ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญองค์กรเหล่านี้ได้มีบทบาทต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐหลายกรณี เช่น โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวล นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด การประกาศเขตป่าอนุรักษ์กับปัญหาทับที่ดินทำกินของประชาชน ฯลฯ

บทบาทสำคัญอย่างยิ่งขององค์กรเหล่านี้ คือ การทำให้คนชายขอบ ประชาชนที่ไร้อำนาจต่อรองได้มี “พื้นที่ทางการเมือง” (Political Space) ในการปกป้องสิทธิ การแสดงความเห็นของตนในฐานะ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ ทำให้ “เสียงที่ไร้ความหมาย” ได้กลายเป็นเสียงที่มีตัวตนและได้เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะมากขึ้นเป็นการขยายพื้นที่ทางการเมืองของภาคประชาชนในเปิดกว้างขึ้น แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่หรือนโยบายที่มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจหรือการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องมาจากอิทธิพลของบริษัทข้ามชาติและกระแสโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีดังที่กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ประกอบกับอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการให้ “ความเห็น” หรือ “ข้อเสนอแนะ” เท่านั้น³

ในกรณีศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ มีกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนได้ใช้กลไกของศาลเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเองและผลประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. 2543 เรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพให้รัฐบาลเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ (ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้รัฐบาลเสนอเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224) หรือกรณีประชาชนในจังหวัดระยองได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจากการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (ศาลปกครองได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ) ฯลฯ

2.2 ด้านกระบวนการ

กระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังเป็นกระบวนการเป็นแบบปิด มีสภาพเป็นเสมือน “กล่องดำ” (Black Box) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการถูกปิดกั้น มีอุปสรรคอยู่มาก ทั้งในแง่ข้อกฎหมาย การตีความของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เช่น กรณีการขอเข้าถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงงานที่ขออนุญาตขยายหรือก่อสร้างใหม่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบปฏิเสธที่จะให้ประชาชนจังหวัดระยองที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเข้าถึงรายงาน EIA โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นรายงานที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา จะเปิดเผยได้ภายหลังที่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว

กระบวนการดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งเพิ่มขึ้น เนื่องจากการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นกระบวนการที่ขาดความโปร่งใส ที่สำคัญคือ การเปิดเผยรายงาน EIA ภายหลังที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว ทำให้ยากต่อการแก้ไขปรับปรุงรายงานหรือปรับเปลี่ยนการตัดสินใจ ทั้งนี้ มีหลายกรณี queพบในภายหลังว่า รายงาน EIA ที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น มีข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง หรือมีข้อมูลไม่ครบถ้วนเพียงพอ ทำให้การตัดสินใจผิดพลาดเช่น กรณีโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรูด-บ่อนอก

³ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่ากฎหมายคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ ทั้งนี้ ในเดือนกันยายน 2551

แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งได้กำหนดหลักการไว้ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” แต่ตามกฎหมายมีข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลเรื่อง “ความมั่นคงของประเทศ” ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก และการใช้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณายังไม่มีข้อยุติสิ้นสุด ทำให้ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ในทางปฏิบัติ⁴

ในด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับ “การรับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น” ยังไม่ก้าวข้ามไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่านี้ได้ ในขณะที่การมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นก็เป็นไปอย่างจำกัด ขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ และยังไม่เป็น “การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย” (Meaningful Participation) ที่มีการนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนไปใช้เป็นข้อพิจารณาประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่เป็นการจัดกิจกรรมรับฟังความเห็นเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนดจากการศึกษาของเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมได้พบว่า ในโครงการของรัฐหลายกรณีไม่มีการนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้จากกิจกรรมการรับฟังความเห็นของประชาชนไปสู่กระบวนการพิจารณากำหนดหรือตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น กรณีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด กรณีการจัดทำโครงการธนาคารอาหารทะเล (Seafood Bank) เป็นต้น (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม, 2548)

มีข้อสังเกตว่า ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่างๆ เอกสาร ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของคณะกรรมการถูกจัดเตรียมโดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งเป็น “หน่วยงานราชการ” การตัดสินใจของคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับข้อมูลที่จัดเตรียมขึ้นโดยฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีข้อควรพิจารณาว่า ภายใต้กระบวนการพิจารณาตัดสินใจที่ขาดความโปร่งใส มีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่ฝ่ายเลขานุการ จะถูกกำกับหรือแทรกแซงได้ง่ายจากฝ่ายการเมืองผ่านทางรัฐมนตรีที่รับผิดชอบดูแลหน่วยงานนั้นในกรณีที่ฝ่ายการเมืองต้องการเร่งรัดผลักดันนโยบายหรือโครงการโดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากใช้บังคับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ที่มีความตื่นตัวและมีความเข้มแข็ง ได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการโต้แย้งกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะแบบสั่งการ (Top-Down Policy) แสดงให้เห็นถึงการต่อต้านการใช้ “อำนาจ” ของรัฐที่ไม่ชอบธรรม การที่รัฐอ้างว่าประชาชนส่วนน้อยต้องยอม “เสียสละ” เพื่อประโยชน์ของ “การพัฒนา” เริ่มไม่เป็นที่ยอมรับและถูกโต้แย้งหากขาดเหตุผลและข้อมูลรองรับที่เพียงพอ รวมทั้งเริ่มมีการตั้งคำถามอย่างมากต่อนิยาม “ผลประโยชน์ของชาติ” (National Interest) ที่รัฐมักใช้อ้างเป็นเหตุผลในการกำหนดนโยบายต่างๆ เนื่องจากการแปรรูปเศรษฐกิจไทยให้กลายเป็นเศรษฐกิจไร้พรมแดนตามกระแสโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีนิยม โดยยกเลิกสิทธิบางประการของพลเมืองไทยเพื่อสนองการแข่งขันและปกป้องผลประโยชน์ของนักลงทุนต่างชาติทำให้นิยามผลประโยชน์แห่งชาติขาดความชอบธรรมเนื่องจากไม่ยึดโยงกับผลประโยชน์แท้จริงของคนส่วนใหญ่ในชาติ ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีที่เกิดขึ้น เช่น กรณีโรงบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน กรณีโรงไฟฟ้า จ.สมุทรสงคราม กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จ.อุดรธานี กรณีความตกลง FTA ไทย-ญี่ปุ่น กรณีการขยายนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ฯลฯ

⁴ กรณีข้อมูลการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) หน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดข้อมูลการเจรจาอยู่ในชั้น “ลับ” ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และใช้เป็นเหตุผลปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA Watch) ในขณะที่มีการปฏิเสธการเข้าถึงรายงาน EIA ที่อยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยใช้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา

ในอีกแง่มุมหนึ่ง กรณีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า“วัฒนธรรมการเมือง”ของประชาชนในหลายพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงไป มีความตื่นตัว ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่โครงสร้างและระบบที่เป็นอยู่ไม่มีการปรับตัวให้รองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นในพื้นที่เหล่านั้น

2.3 ด้านเครื่องมือตัดสินใจ

เครื่องมือหลักสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในขณะนี้ คือการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หากจะมีการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามบัญชีประเภทโครงการที่อยู่ในประกาศกำหนดของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องจัดทำรายงาน EIA และผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะได้รับอนุญาตหรืออนุมัติให้ก่อสร้างโครงการ

ในระยะหลายปีที่ผ่านมา การจัดทำและพิจารณารายงาน EIA ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งจากในวงวิชาการและจากสังคมทั่วไป โดยเฉพาะจากประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ เช่น กรณี 7 ชุมชนในพื้นที่ภาคใต้ร่วมกันประกาศไม่ยอมรับให้มีการทำ EIA ในพื้นที่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบ EIA ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากเห็นว่าการทำ EIA ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นเพียงเครื่องมือนำไปสู่การขอใบอนุญาตประกอบการดำเนินงานตามกฎหมายเท่านั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน รายงาน EIA ที่ควรจะเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจเพื่อป้องกันและจัดการความขัดแย้ง ได้กลับกลายเป็นชนวนเหตุของปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย

ปัญหาในเชิงระบบและกระบวนการของการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA มีอยู่หลายประการที่สำคัญๆ เช่น การจัดทำ EIA อยู่ในระดับโครงการเท่านั้น ไม่มีผลต่อการพิจารณาในระดับนโยบายที่เป็นที่มาของโครงการซึ่งมักจะเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาความไม่เป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำรายงาน EIA ปัญหาในแง่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนทั้งที่เป็นสิทธิที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ปัญหาในแง่ความเป็นอิสระของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบการพิจารณารายงาน EIA ปัญหาในการติดตามตรวจสอบให้ปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ ฯลฯ⁵

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการกำหนดตัดสินใจนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย คือกฎหมายและเครื่องมือการตัดสินใจที่อยู่ตามกฎหมาย ไม่สามารถใช้เหตุผลเรื่อง“สิ่งแวดล้อม” เป็นปัจจัยชี้ขาดในการตัดสินใจทางนโยบายได้ เครื่องมือหลักที่มีอยู่ คือ EIA ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจต่อโครงการ แม้ว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการได้พบว่า โครงการที่ต้องการจะดำเนินการมีปัญหาผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม แต่ไม่สามารถยุติโครงการได้ สิ่งที่ทำได้ คือ การปรับแก้ไขโครงการ หรือ การหามาตรการเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้โครงการดำเนินต่อไป

⁵ ดูรายละเอียดสถานภาพปัญหาเรื่อง EIA ใน ปาริชา ศิวะรักษ์. 2545 นอกจากนี้ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2541 – 2554 มีจำนวนโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากคชก. จำนวนทั้งสิ้น 3,940 โครงการแต่มีปัญหาการไม่ส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับสม. จำนวน 2,791 – 3,029 โครงการหรือคิดเป็นร้อยละ 70.84 – 76.88 โดยทุกกลุ่มโครงการจัดสร้างงาน EIA Monitoring ให้กับสม. ไม่ครบถ้วนโดยเฉพาะกลุ่มโครงการประเภทอุตสาหกรรมซึ่งมีความเสี่ยงสูงด้านสิ่งแวดล้อม (รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงาน EIA โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2556)

2.4 ด้านกฎหมาย

การมีกฎหมายรองรับสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของภาคประชาชน เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาและความมั่นคงของการเมืองภาคประชาชน (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548) แต่ในช่วงเวลา 16 ปีนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาจนถึงปัจจุบัน การปรับแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างช้ามาก นำไปสู่ “ปัญหาในเชิงโครงสร้าง” และกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากในขณะที่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นหรือองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ยึดถือหลักการและสิทธิของประชาชน สิทธิชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ที่ได้รับรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ยังไม่ได้มีการปรับแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยมีอยู่กว่า 70 ฉบับ กฎหมายเกือบทั้งหมดจัดทำขึ้นมานานแล้ว เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้เป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรมาอยู่ที่ภาครัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการดูแลจัดการหรือใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตัวอย่างเช่น กรณีการแบ่งประเภทโครงการที่ต้องพิจารณารายงาน EIA ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไว้เป็น 2 ประเภท คือ โครงการรัฐและโครงการเอกชน โดยมีกระบวนการและขั้นตอนที่เข้มงวดมากกว่าสำหรับโครงการของรัฐ บนพื้นฐานเหตุผลว่าโครงการของรัฐเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่กว่าเอกชน มีผลกระทบกว้างขวางกว่านั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัด ในปัจจุบัน มีโครงการเอกชนจำนวนมากที่มีขนาดใหญ่และผลกระทบรุนแรงกว่าโครงการของรัฐ แต่ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน ยังใช้กระบวนการพิจารณาในกรอบเวลาที่จำกัดสำหรับโครงการเอกชนและไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3. ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เรื่องสิ่งแวดล้อม

จากเนื้อหาข้างต้นผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จากกระแสโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีและข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึง พ.ศ. 2550 ล้วนเป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลกดดันต่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงระบบและโครงสร้าง ในอีกแง่หนึ่ง ข้อบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเองก็เป็นผลจากความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม (รวมทั้งนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ) ให้สามารถรองรับกับกระแสกดดันจากโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม ความพยายามผลักดันการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทั้งจากแรงกดดันของกระแส

โลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรี แรงต้านและแรงเสียดทานจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการความเปลี่ยนแปลง หรือสูญเสียอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในช่วงการบริหารของรัฐบาลทักษิณที่ทำให้กลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถขับเคลื่อนได้ตามระบบที่ออกแบบไว้ ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวนำไปสู่การปะทะขัดแย้งของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ เกิดเป็นปัญหาปะทุขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วภูมิภาคของประเทศ

หากวิเคราะห์ตามแนววิเคราะห์ระบบการเมือง อาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองในปัจจุบันที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถปรับตัวให้รองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ไม่สามารถจัดสรรคุณค่าให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมพอใจหรือเป็นที่ยอมรับได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง “โครงสร้างและระบบ” ของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มที่น่าเป็นห่วงว่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงมากขึ้น ดังเช่นกรณีโครงการสร้างโรงถลุงเหล็กที่ จ.ประจวบคีรีขันธ์ที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นจนมีผู้เสียชีวิต

ผู้เขียนมีข้อเสนอเชิงแนวคิด หลักการและรูปธรรมบางประการเพื่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ดังนี้

1) ปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยการสร้างหรือขยาย “พื้นที่ทางการเมือง” ให้เปิดกว้างขึ้น เพื่อรองรับพลเมืองที่ตื่นตัวที่ไม่ใช่ “ชนชั้นนำ” ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ในการริเริ่ม การจัดทำนโยบาย การตัดสินใจ ตลอดจนการตรวจสอบและติดตามนโยบาย

การปรับเปลี่ยนตามแนวคิดนี้ ในด้านหนึ่งเป็นการรองรับสิทธิของประชาชนที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการแปลงข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติจริง และในอีกด้านหนึ่ง เป็นการนำ “พลังทางสังคม” ที่เกิดขึ้นในจากกระแส “โลกาภิวัตน์จากข้างล่าง”(Globalization from Below) มาเป็นประโยชน์ เสริมเพิ่มอำนาจต่อรองของรัฐ เพื่อรองรับแรงกดดันจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ หากรัฐไม่มีการปรับเปลี่ยนให้เท่าทันกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น รัฐก็จะตกอยู่ในสภาพถูกบีบอัดจากสองด้าน ทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีซึ่งเป็น “โลกาภิวัตน์จากข้างบน” (Globalization from Above) และโลกาภิวัตน์จากข้างล่าง ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

2) เพิ่ม “กลไกเชิงสถาบัน” ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะช่วยถ่วงดุล รับมือ ลดความแรงของกระแสโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรี กลไกเชิงสถาบันประการหนึ่งที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึง พ.ศ. 2550 คือ “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต่อทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ⁶

⁶ ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 มีการผลักดันจัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมในช่วงสมัยที่นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(2545-46) มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อม” แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินงานได้หยุดชะงักไป

ในช่วงปี 2552จากกรณีศาลปกครองมีคำสั่งระงับการดำเนินโครงการอุตสาหกรรม 76 โครงการในเขตพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง” (นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน) ผลของการดำเนินงานนำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เสนอต่อรัฐสภาจนผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา (ผ่านวาระแรก) แต่มีการยุบสภา หลังจากนั้นรัฐบาลนายกฯ ยิ่งลักษณ์ ไม่ได้ยื่นร่างกฎหมาย ทำให้กฎหมายตกไป ขณะนี้อยู่ในชั้นการกร่างกฎหมายใหม่โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะมีบทบาทเพิ่มอำนาจของรัฐในการต่อรอง การคัดกรอง และถ่วงดุลการตัดสินใจให้มีการลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของบริษัทข้ามชาติที่มีแนวโน้มจะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้นผ่านการเปิดเสรีและคุ้มครองการลงทุนภายใต้ความตกลงการค้าเสรี

3) ปฏิรูปโครงสร้างและระบบของการจัดทำรายงาน EIA ที่ผ่านมามีความพยายามแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเรื่อง EIA แบบที่ละส่วนที่ละเรื่อง แต่จากสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง EIA ในเวลานี้ ทำให้เครื่องมือ EIA กลายเป็นกีดกันความขัดแย้ง แทนที่จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยป้องกันหรือลดปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งเป็นเป้าหมายพื้นฐานของเครื่องมือนี้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง “รื้อ-สร้าง” ทั้งโครงสร้างและระบบ EIA อย่างเร่งด่วน ซึ่งต้องมีการปรับแก้ไขเนื้อหาหลายส่วนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535⁷

ในระยะสั้น สิ่งที่ควรเร่งดำเนินการในช่วงกระบวนการที่ต้องรอการปรับแก้ไขกฎหมาย คือ การปรับปรุง พัฒนาระบบการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ในรายงาน EIA ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4) พัฒนาเครื่องมือในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากการจัดทำรายงาน EIA (ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในระดับการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรม) โดยให้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาตัดสินใจระดับ “นโยบายหรือแผน” ตัวอย่างรูปธรรมในกรณีนี้ คือ เครื่องมือที่เรียกว่า “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” (Strategy Environmental Assessment : SEA) เครื่องมือนี้มีการพัฒนาและใช้กันมานานแล้วในหลายประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับในประเทศไทย แถบเอเชีย ประเทศที่มีความก้าวหน้าและประสบการณ์ในเรื่องนี้ เช่น ฮองกง ไต้หวัน เวียดนาม เป็นต้น

SEA เป็นการใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่บูรณาการมิติกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และพัฒนาเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีคุณภาพ รอบคอบ โปร่งใส โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นและเหมาะสม

สำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์อยู่ตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่จะผลักดันให้เกิดระบบ SEA ตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย แผน และการพัฒนาระดับพื้นที่ ยุทธศาสตร์เรื่อง SEA มีอยู่ต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นอกจากนี้ได้กำหนดไว้ในนโยบายที่รัฐบาลปัจจุบัน(นายกฯ ยิ่งลักษณ์) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การจะนำ SEA ไปดำเนินการในทางปฏิบัติยังประสบปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น มีความเข้าใจที่แตกต่างกันมากเกี่ยวกับความหมาย และขอบเขตของการทำ SEA ปัญหาความไม่เชื่อมโยงระหว่างการทำ SEA กับการตัดสินใจทางนโยบาย ฯลฯ

⁷ ในปี 2555 ได้มีมติจากการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 5 ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื้อหาในมติดังกล่าวยกร่างขึ้นโดยคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ (กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และเป็นผู้เสนอหัวข้อวาระการประชุมในเรื่องนี้

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม. 2548. ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม : ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2548 (ประเมินผลครั้งที่ 2). สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

ปาริชา ศิวะรักษ์. 2545. EIA: สำรวจสถานภาพปัญหาและทางออก. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม. 2550. การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สุจิตรา วาสนาดำรงดี. 2551. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน : บทวิเคราะห์ด้านการเจรจาการค้าและการจัดการสิ่งแวดล้อม. บัณฑิต เศรษฐศาสตร์. บรรณาธิการ. พิธีสารเกียวโต และ อนุสัญญาบาเซล: บทวิเคราะห์ด้านการเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2548. การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.

Public Citizens Global Trade Watch. 2005. NAFTA Chapter 11 Investor-State Cases : Lessons for the Central America Free Trade Agreement.

การใช้มาตรการวางประกัน ความเสี่ยงหรือความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดการ สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

รศ.ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ¹
นนท์ นุชหมอน¹

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเคยถูกมองว่ามีความสำคัญน้อยกว่าปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ได้กลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ จนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ กับภาครัฐผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการในกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่มาตาปุด และปัญหาการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเลที่จังหวัดระยองเป็นตัวอย่งล่าสุดของปัญหาที่ต้องการทางออกเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถก้าวเดินต่อไปได้

ประสบการณ์ที่ผ่านมาของภาครัฐไทยต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเน้นการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับและควบคุมเป็นหลักนั้น สะท้อนให้เห็นว่ายังมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายบทลงโทษ ค่าปรับตามกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐขาดการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยเหตุผลด้านบุคลากรและงบประมาณ ผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรมและความขาดประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กลุ่มคนที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และกอบกุล รายนาค, 2550) การพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายหรือมาตรการใหม่จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันนานาประเทศได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) มาเสริมมาตรการกำกับและควบคุมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการหรือกิจการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การทำเหมืองแร่ประเภทด้วยเทคนิคบางประการซึ่งมีความเสี่ยงที่โลหะหนักหรือมลพิษจะปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค การขุดเจาะหรือขนย้ายน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ การก่อสร้างโรงไฟฟ้า ฯลฯ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549) เครื่องมือที่ใช้โดยทั่วไป เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ ภาษีและค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เครื่องมือทางนโยบายอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งตอบสนองแก่เป้าหมายเหล่านี้ ได้แก่ การใช้พันธบัตรประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Performance Bond) สำหรับโครงการก่อสร้างต่างๆ หรือการวางประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Insurance) สำหรับโครงการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้มีการประกาศใช้ในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียที่ได้ใช้เครื่องมือนี้กับกิจการประเภทเหมืองแร่ ในรูปแบบของการใช้พันธบัตรเพื่อรับรองภาระในการฟื้นฟูภูมิทัศน์หลังจากสัมปทานในการทำเหมืองสิ้นสุดลงในสัดส่วนของต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในการฟื้นฟู รวมทั้งมีการใช้พันธบัตรเพื่อป้องกันความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลในอัตราที่เป็นสัดส่วนกับความเสียหายที่คาดว่าจะเกิด ประเทศแคนาดามีการกำหนดเงื่อนไขการวางมัดจำความปลอดภัย (Security Deposit) ในการสำรวจหาทรัพยากรและการถมน้ำเพื่อนำที่ดินมาใช้ (OECD, 1994, ใน ดารารัตน์, 2541) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการตั้งกองทุน Superfund โดยเก็บภาษีจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์และปิโตรเคมี และใช้เงินกองทุนนี้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากรณีเกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม และเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดผลกระทบในภายหลัง นอกจากนี้ยังมีการใช้กลไกที่ไม่ได้เป็นการบังคับใช้ของรัฐแต่เป็นเงื่อนไขของเจ้าของแหล่งทุน เช่น โครงการภายใต้เงินกู้ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ดำเนินโครงการซื้อพันธบัตรประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆในประเทศลาว หรือโครงการทำเหมืองในประเทศกานา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยกลไกที่มีอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรง หรือเพื่อลดความเสี่ยงจากโครงการดังกล่าวให้มากที่สุดในปัจจุบัน ได้แก่ การควบคุมก่อนดำเนินการ เช่น การมีกฎหมายบังคับให้กิจการหรือโครงการต่างๆประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการทำรายงาน EIA ก่อนดำเนินโครงการ หรือกลไกรองรับเมื่อเกิดผลกระทบเช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี มาตรการต่างๆเหล่านี้ ยังไม่มีมาตรการใดที่สามารถสะท้อนประเด็นเรื่องความเสี่ยงของกิจการได้โดยตรง กล่าวคือสามารถให้ภาระในการรับผิดชอบผลกระทบกรณีที่มีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นตกอยู่ผู้ก่อผลกระทบโดยตรง ซึ่งจะสามารถเป็นแรงจูงใจให้ผู้ดำเนินการมีความรอบคอบใส่ใจ และพยายามใช้เทคโนโลยีหรือกระบวนการผลิตที่ลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุดด้วย แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีเม็ดเงินนำเครื่องมือประเภทพันธบัตรประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือการวางประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้โดยตรง แต่ด้วยปัญหามลพิษขั้นรุนแรงในหลายกรณีก็ได้สะท้อนถึงความต้องการกลไกทางการเงินเพื่อชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น กรณีของเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่การเรียกร้องค่าเสียหายต้องผ่านกระบวนการต่อสู้เรียกร้องทางกฎหมายอยู่นาน ในขณะที่การตั้งกองทุนรอบโรงไฟฟ้าเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากทางโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิต ก็มีข้อสังเกตว่า ทั้งยังถูกนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นๆโดยไม่สามารถตกถึงชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งหมด ซึ่งการแก้ปัญหาลักษณะนี้เป็นเพียงกลไกเชิงตั้งรับซึ่งยังไม่สามารถเป็นหลักประกันความปลอดภัยสำหรับกรณีของกิจการที่มีความเสี่ยงอื่นๆในอนาคตได้ หรือในกรณีของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้มีผลการศึกษาของสำนักงานสุขภาพแห่งชาติ ในเรื่อง “หลักเกณฑ์ การพิจารณาโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนอย่างรุนแรง” มีความเห็นว่า กิจการส่วนใหญ่ในพื้นที่ควบคุมมลพิษมาบตาพุดและตำบลใกล้เคียงไม่เข้าข่ายเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แม้จะมีหลักฐานบ่งชี้อย่างชัดเจนว่ามีปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนอย่างรุนแรงก็ตาม ซึ่งข้อเสนอหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวคือ “ให้นำมาตรการทางการเงินมาใช้ประกอบการดำเนินโครงการในพื้นที่ควบคุมมลพิษนี้ เช่นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจ่ายเงินประกันความเสี่ยงผลกระทบด้านต่างๆที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ” (คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2553) แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่มีการศึกษารายละเอียดทางวิชาการเพิ่มเติมถึงความเป็นไปได้ดังกล่าว

หากพิจารณาในเชิงพัฒนาการของนโยบาย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมากล่าวได้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งทำให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายมาตรการและองค์กรในหลายๆประการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเช่นกำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯลฯ นอกจากนี้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการนำเสนอเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... (ชื่อเดิม คือ ร่าง พ.ร.บ.เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม) ซึ่งได้กำหนดให้การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่ง แม้ปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) ร่างดังกล่าวนี้ไม่ผ่านการพิจารณา แต่หากจะมีการนำมาใช้ในอนาคตควรมีการศึกษาบทรียนจากประสบการณ์ของประเทศ หรือองค์กรอื่นที่ได้ใช้มาตรการนี้อยู่ว่ามีการดำเนินการอย่างไร ทั้งในเรื่องรูปแบบการดำเนินการของภาครัฐ อัตราการจัดเก็บ การจัดการและบริบทของปัญหา

ตัวอย่างการใช้มาตรการในต่างประเทศ เช่น พันธบัตรสิ่งแวดล้อมที่มีเงื่อนไข (Environmental Performance Bond) หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขให้ (แก่โครงการลงทุน/โครงการพัฒนา) ต้องวางเงินมัดจำกับรัฐ โดยซื้อพันธบัตรรัฐบาล ที่มีเงื่อนไขจะคืนเงินให้ พร้อมดอกเบี้ย (เหมือนการซื้อพันธบัตรรัฐบาลทั่วไป) แต่มีเงื่อนไขเพิ่มว่า หากว่าการดูแลสิ่งแวดล้อมของโรงงานนั้นย่อหย่อน ปลอมให้เกิดอุบัติเหตุอุบัติภัยที่เป็นอันตรายต่อคน-พืช-แม่น้ำลำธาร-ระบบนิเวศ จะถูกหักเงิน พันธบัตรที่จะถือโดยทั่วไปจะมีอายุยาวพอสมควร (เช่น 20-30 ปี) และจะคืนเงินให้ตามเงื่อนไข ถ้าไม่ละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมเลยก็จะได้เงินคืนเต็มจำนวน พร้อมกับดอกเบี้ย แต่ถ้าหากโรงงานละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมก็จะถูกคิดลดตามสัดส่วน มาตรการเช่นนี้เหมาะสมใช้สำหรับโครงการลงทุน/โครงการพัฒนาที่มีโอกาสทำให้เกิดความเสี่ยงภัยขนาดใหญ่ต่อสังคม (ถึงแม้ว่าความน่าจะเป็นการเกิดอุบัติเหตุจะต่ำมาก) ยึด “หลักปลอดภัยไว้ก่อน” (Safety-First) เป้าหมายหลักของการใช้มาตรการนี้คือ การกำหนดเงื่อนไขให้โครงการ/โรงงานที่มีศักยภาพทำให้เกิดความเสี่ยงภัยขนาดใหญ่ต่อสังคม ตัวอย่างเช่น โครงการท่อก๊าซ โรงงานพลังงานปรมาณู หรือโรงงานที่ใช้วัตถุอันตราย เพื่อสร้างมาตรการป้องกันภัยอันตรายก่อนเหตุการณ์ (Precautionary Measure) ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาล้างเหตุการณ์ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือข้อกำหนดให้โรงงานถือพันธบัตรที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากไม่มีการละเมิดต่อสิ่งแวดล้อม โรงงานจะได้รับเงินคืนเต็มจำนวนพร้อมกับดอกเบี้ย แต่ถ้าละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม จะถูกหักลดเงินตามสัดส่วนตามเงื่อนไขที่กำหนด กลไกและวิธีการที่กำหนดภายใต้มาตรการนี้ ได้แก่

1) โครงการหรือโรงงานที่เข้าข่ายทำให้เกิดความเสี่ยงภัยขนาดใหญ่ต่อสังคม ถูกบังคับให้ซื้อพันธบัตรรัฐบาลตามเงื่อนไข

2) รัฐบาลได้เงินทุนจากการขายพันธบัตรไปจัดตั้งเป็นกองทุน พร้อมกันนี้มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (ประชาคม) ที่มีโอกาสจะได้รับผลกระทบจากโครงการ ไปบริหารดูแล และให้ใช้รายได้ที่เกิดจากดอกเบี้ยในการตรวจตราความเสี่ยง (เช่น ตรวจสอบการรั่วไหลของก๊าซ ท่อชำรุดเสียหาย ซึ่งเป็นเรื่องปกติทั่วไป ฯลฯ)

3) เนื่องจากโครงการนี้มีผลกระทบที่ไม่สมมาตร (Asymmetrical Damage) คือกระจุกอยู่ในพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งไม่ใช่ทั่วไป ดังนั้นพื้นที่นี้จึงควรได้รับสิทธิในการกำกับตรวจสอบดูแล (ดีกว่าระบบปัจจุบันซึ่งสังคมไทยฝากความไว้วางใจให้หน่วยราชการให้ดูแลโครงการต่างๆซึ่งมีจุดอ่อน ความไม่เข้มแข็ง การทำงานซ้ำซ้อน แต่หาผู้รับผิดชอบไม่ได้ การทำงานด้วยประสิทธิภาพ การตามแก้ปัญหาหลังเหตุการณ์มากกว่าการป้องกัน ฯลฯ)

4) โรงงาน/โครงการ มีแรงจูงใจในการดูแลมาตรการความปลอดภัยเพิ่มขึ้น เพราะหากถูกตรวจพบว่ามี ความเสียหายจากมาตรการความปลอดภัย การเกิดอุบัติเหตุ (ขนาดเล็กหรือใหญ่) จะถูกหักลด (Discount) ในขั้นตอนการคืนเงินพันธบัตร

5) เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการ Empowerment ให้ท้องถิ่นในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ของตน และระบบ Check & Balance (ให้ท้องถิ่นมีอำนาจดูแลความปลอดภัยของท้องถิ่น ร่วมกับโครงการ/โรงงาน)

ข้อพิจารณาสำหรับประเทศไทย ท่ามกลางสถานการณ์ของความซับซ้อนของการผลิตและการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมใหม่ๆตามมามีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ จำนวนมากที่มีขนาดใหญ่ขึ้นและเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้แม้ว่าจะมีผลบวกทางเศรษฐกิจแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาลและอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่เกินกำลังความรู้ของประชาชนในชนบทซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพในระยะยาวอีกด้วย

ที่ผ่านมาความเสียหายขนาดใหญ่ต่อสภาพสิ่งแวดล้อมจากโรงงานหรือจากโครงการพัฒนาเช่นโครงการวางท่อก๊าซ โรงงานพลังงานนิวเคลียร์ โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า ฯลฯ มีโอกาสจะเกิดขึ้นทุกเมื่อถึงแม้ว่าเปอร์เซ็นต์การเกิดอุบัติเหตุจะต่ำ แต่ก็มีเหตุการณ์ที่น่าสะเทือนใจเกิดขึ้นหลายครั้งเป็นข้อเตือนใจว่าสังคมไทยควรจะหาหนทางป้องกันความสูญเสียอย่างจริงจังโดยมีมาตรการลดโอกาสของการเกิดอุบัติเหตุและสร้างระบบการชดเชยค่าความเสียหายและมาตรการบรรเทาทุกข์ที่ทันต่อเหตุการณ์

มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อกันประกันความเสี่ยง และพันธบัตรสิ่งแวดล้อม ควรถูกนำมาใช้ภายใต้หลักการต่างๆในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) ควบคู่กับเครื่องมือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งในระดับนโยบายหรือยุทธศาสตร์คือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และในระดับโครงการซึ่งได้แก่รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งด้านสิ่งแวดล้อม การคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

การนำพันธบัตรสิ่งแวดล้อมมาใช้ในประเทศไทย ต้องคำนึงว่าพันธบัตรสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีเป้าหมายในการเปลี่ยนความรับผิดชอบด้านการควบคุมตรวจสอบดูแลมลพิษ และการดำเนินการบังคับใช้ให้แก่ผู้ประกอบการผลิตและผู้บริโภค โดยคนเหล่านี้จะถูกคิดค่าใช้จ่ายสำหรับความเป็นไปได้ในการทำลายสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า ความต่างที่สำคัญระหว่างสิ่งนี้กับกฎการใช้หนี้ทางสิ่งแวดล้อมแบบเก่า (Conventional Liability Rules) อยู่ตรงที่พันธบัตรผลการดำเนินงานทางสิ่งแวดล้อมเป็นการทำให้ความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในกิจกรรมของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคก่อนที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นจริง

หลักการทั่วไปของพันธบัตรสิ่งแวดล้อม คือ การที่ให้นายงานรัฐผู้ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลได้รับการรับประกันเงินทุนในรูปแบบของพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ประกัน เพื่อใช้สำหรับจ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในการดูแลสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการ การจัดการลักษณะเริ่มต้นคล้ายกับการประกันความเสี่ยง โดยที่ผู้ค้าประกันการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจะได้รับใบประกันจากการจ่ายค่าเบี้ยประกันความเสี่ยงให้แก่ธนาคาร บริษัทประกันภัย หรือองค์กรทางการเงินอื่นๆ

ความสำเร็จของเครื่องมือดังกล่าว คือ การมีจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมอย่างเพียงพอและมีกลไกในการบังคับภายในองค์กรของรัฐ กลไกการกำกับตนเองเช่นนี้ควรจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการจัดการของภาครัฐ แต่นั่นก็เป็นการเสี่ยงต่อการลดประสิทธิภาพของการควบคุมทางสิ่งแวดล้อมลง หนึ่งข้อเสียที่เป็นไปได้ของพันธบัตรผลการดำเนินงานนั้นคือมันอาจไม่สามารถชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป และเมื่อความเสียหายที่เสียไปแล้วนั้นอาจมีขอบข่ายที่กว้าง ดังนั้นการใช้กฎข้อบังคับจึงเป็นแนวทางที่ควรใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

ส่วนการประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของข้อกำหนดในการใช้หนี้ทางสิ่งแวดล้อมซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมในการรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังต้องการให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่รวมอยู่ภายในกระบวนการการผลิตและบริโภค รวมถึงชดเชยค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกระบวนการทางกฎหมาย และให้ผู้ปล่อยมลพิษต้องจ่ายค่าเสียหายในกิจกรรมที่พวกเขาได้ก่อขึ้น จึงจะเห็นได้ว่ากฎนี้มีลักษณะที่คล้ายกับหลักการของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pay Principle)

ตามปกติแล้ว กฎหมายการประกันภัยนี้ประกอบด้วยค่าปรับและแบบอนุวัติอื่นๆสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบทางสิ่งแวดล้อม เป้าหมายของกฎหมายนี้มีอยู่ 2 ประการคือ (1) การชักชวนให้ผู้ปล่อยมลพิษต้องมีการตัดสินใจอย่างระมัดระวังมากขึ้นในการปล่อยมลพิษตามหลักการป้องกันล่วงหน้า และ (2) การทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยมลพิษมั่นใจว่าจะได้รับการชดเชย ทั้งยังเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างมากอีกทางหนึ่ง เนื่องจากผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎจะต้องจ่ายค่าเสียหาย (ทั้งจากความเสียหายที่เกิดขึ้นและที่คาดว่าจะเกิด) นั่นถือว่าเป็นเอาผลประโยชน์ที่มากเกินไปจากพวกเขา ทั้งความบ่อยครั้งที่กรณีนี้สินนี้ทำให้เกิดความเสียหายที่ยิ่งใหญ่และน่าสับสนตอนในชั้นศาล จึงทำให้กฎนี้เป็นเสมือนสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคู่กรณีที่จะต้องรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาข้อได้เปรียบ/ข้อเสีย จะพบว่า

- กฎหมายการประกันภัยทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นก้าวอย่างที่สำคัญที่นำไปสู่การใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- ค่าใช้จ่ายของผู้ที่รวมมือปฏิบัติตามกฎจะสะท้อนออกมาในราคาของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย และเป็นการนำมาซึ่งหลักการราคาที่รับผิดชอบต่อระบบนิเวศ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของข้อเสียเปรียบ/ข้อเสีย ได้แก่

- ความเสียหายจะเกิดขึ้นจากการกระทำก่อนที่จะมีการปรับแก้ไขราคาค่าเสียหาย
- เครื่องมือนี้ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับกรณีที่มีการปล่อยมลพิษอย่างไม่รู้ที่มาหรือที่ไม่สามารถระบุตัวการได้อย่างชัดเจนทั้งที่กิจกรรมนั้นๆส่งผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม
- เครื่องมือนี้ไม่เหมาะสมกับประเทศที่มักจะไม่ใช่ศาลเป็นตัวกลางตัดสินปัญหาทางสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีระบบวิวัฒนาการทางกฎหมายต่ำ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ประเทศไทยจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลได้ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายทางสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ในกรณีนี้ การควบคุมมลพิษจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อผู้ปล่อยมลพิษได้รับอำนาจที่จะตัดสินใจเองซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพวกเขาเอง (เป็นแรงจูงใจจากการควบคุมตนเอง) โดยภาพรวมแล้ว เครื่องมือนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นก้าวที่สำคัญที่นำไปสู่การใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่อย่างไรก็ตาม การจะใช้ให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบที่ชัดเจน และมีกลไกการควบคุมที่ดี จึงจะเป็นการสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอ

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล รายนคร (2549). กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (2553). รายงานการประชุมคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 5/ 2553. วันศุกร์ที่ 22 เดือนตุลาคมพ.ศ. 2553.
- ดาร์ตัน อานันท์สูงศักดิ์ (2541) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการของเสียเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน. คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549) การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม. วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 หน้า 93-107.
- นิรมล สุธรรมกิจและ ประชา คุณธรรมดี (2553)1 “แนวคิดการบริหารความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมกับนโยบายต่อประเทศไทย” ใน สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2553 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 50-113.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และกอบกุล รายนคร (2550)ร่าง พ.ร.บ. เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม. งานวิจัยนำเสนอสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และกอบกุล รายนคร (2552). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ : กรณีศึกษาด้านทรัพยากรแร่. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- Department of Industry and Resource (2006) Mining Environmental Management Guidelines: Reviews of Environmental Performance Bonds in Western Australia. Government of Western Australia.
- Hird, John A. (2007) Environmental Policy and Equity: The Case of Superfund. Journal of Policy Analysis and Management Volume 12, Issue 2, pages 323–343, 1993.
- OECD. (1994) Managing the Environment: The Role of Economic Instruments. Paris.

(4)

เศรษฐศาสตร์ กับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ดร. อนัน อรุณเรืองสวัสดิ์¹

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของทุกประเทศ แต่เหตุใดปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยังคงเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในทุกประเทศทั่วโลก และเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข? เหตุใดจึงไม่มีประเทศใดพยายามที่จะขจัดมลพิษให้หมดไปจากสังคม? และเหตุใดรัฐบาลจึงต้องเข้ามาบีบบังคับในการออกมาตรการในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างสวัสดิการของคนในประเทศให้ดีขึ้นแทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง? เราควรลดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันเพื่อให้คนในอนาคตมีสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือไม่? กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สามารถตอบคำถามต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างเป็นระบบ บทความสั้นๆ ชิ้นนี้ต้องการนำเสนอแนวคิดเบื้องต้นที่นักเศรษฐศาสตร์นำมาใช้ในการมองและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

นักเศรษฐศาสตร์มองปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเกิดจากปัญหาของ “ต้นทุนผลกระทบภายนอก” (Externality Cost) กล่าวคือ เป็นต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตกอยู่กับสังคม แต่เอกชนไม่ได้นำต้นทุนดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน ยกตัวอย่างเช่น การที่ท่านตัดสินใจว่าจะขับรถไปทำงานมากหรือน้อยเพียงใด ท่านคงจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการขับรถ เช่น ค่าน้ำมัน ค่าสึกหรอของเครื่องยนต์ ซึ่งเป็นต้นทุนที่ท่านจะต้องจ่ายด้วยตัวของท่านเอง เราเรียกต้นทุนประเภทนี้ว่า “ต้นทุนเอกชน” (Private Cost) หากท่านเห็นว่าต้นทุนดังกล่าวนี้ต่ำกว่าประโยชน์ที่ท่านจะได้รับจากการขับรถ เช่น ความสะดวกสบาย ท่านก็จะเลือกที่จะขับรถไปทำงาน และหากต้นทุนเอกชนในการขับรถน้อยลงเท่าไร ท่านก็จะขับรถมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามการขับรถยังทำให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดเป็นต้นทุนผลกระทบภายนอกอีกด้วย ดังนั้น “ต้นทุนของสังคม” (Social Cost) ในการขับรถยนต์ จึงต้องรวมเอาต้นทุนผลกระทบภายนอกและต้นทุนเอกชนเข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตามเมื่อเอกชนตัดสินใจบนพื้นฐานของต้นทุนเอกชนซึ่งมีค่าน้อยกว่าต้นทุนของสังคม เอกชนก็จะมีแนวโน้มที่จะขับรถยนต์มากกว่าระดับที่สังคมต้องการ (เพราะต้นทุนเอกชนต่ำกว่าต้นทุนของสังคม) ในทำนองเดียวกันการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดต้นทุนผลกระทบภายนอก เช่น การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน อุตสาหกรรมซีเมนต์และอุตสาหกรรมพอลิเอทิลีน เอกชนจะผลิตสินค้าเหล่านี้เกินกว่าระดับที่เหมาะสมของสังคม ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาดังที่เห็นประจักษ์กันอยู่ในปัจจุบัน

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำถามต่อมาก็คือ แล้วเราจะทำให้เอกชนตัดสินใจในการบริโภคโดยคำนึงถึงต้นทุนผลกระทบภายนอกด้วยได้อย่างไร? หากเอกชนใส่ใจให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคำนึงถึงต้นทุนผลกระทบภายนอกในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน รัฐบาลก็คงไม่ต้องเข้ามาบีบบังคับแต่อย่างใด แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้ามาบีบบังคับในการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) **มาตรการด้านราคา** ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้ต้นทุนผลกระทบภายนอกถูกผนวกเข้าไปรวมอยู่ในต้นทุนเอกชน โดยการให้ผู้ปล่อยมลพิษต้องรับผิดชอบต้นทุนในการปล่อยมลพิษ เช่น การเก็บภาษีต่อหน่วยการปล่อยมลพิษ หรือการให้ซื้อใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษ

(2) **มาตรการด้านปริมาณ** ซึ่งเป็นมาตรการในการจำกัดปริมาณมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องทำการลดมลพิษลงให้อยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนด หรือการกำหนดมาตรฐานสินค้า เช่น มาตรฐานปริมาณสารตะกั่วในน้ำมัน เป็นต้น โดยในการพิจารณาว่ามาตรการใดเป็นมาตรการที่เหมาะสม นักเศรษฐศาสตร์จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น (1) ต้นทุนในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการที่ดีจะต้องส่งเสริมให้เอกชนที่มีต้นทุนในการลดมลพิษต่ำกว่าเป็นผู้ลดมลพิษในปริมาณที่มากกว่า (2) ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการ เช่น ผู้ที่มีรายได้น้อยจะได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ที่มีรายได้มากหรือไม่ และ (3) มาตรการที่นำมาใช้ก่อให้เกิดรายได้หรือไม่ และจะนำเงินรายได้ไปใช้อย่างไร เป็นต้น

มาถึงจุดนี้คงจะมีคำถามว่าแล้วอัตราภาษีที่เหมาะสมหรือระดับมลพิษที่เหมาะสม จะสามารถกำหนดได้อย่างไร? ในเมื่อมลพิษเป็นสิ่งที่สังคมไม่ต้องการ เราควรที่จะเก็บภาษีมลพิษในอัตราที่สูงมาก เพื่อให้มลพิษหมดไปจากสังคมหรือไม่? เราควรที่จะออกกฎหมายห้ามไม่ให้ปลดปล่อยมลพิษเลยหรือไม่? การทำให้มลพิษหมดไปจากสิ่งแวดล้อมนั้นคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หรือถ้าทำได้ก็ต้องมีต้นทุนที่สูงมาก ดังนั้นการมีมลพิษอยู่ในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์มีแนวทางในการกำหนด “ระดับมลพิษที่เหมาะสม” ซึ่งก็คือระดับมลพิษที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิ (ประโยชน์ลบต้นทุน) สูงที่สุด การปล่อยมลพิษมีทั้งต้นทุนและผลประโยชน์ ต้นทุนของการปล่อยมลพิษก็คือ ต้นทุนความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ ส่วนผลประโยชน์จากการปล่อยมลพิษก็คือ ต้นทุนการกำจัดมลพิษที่ประหยัดได้นั่นเอง นักเศรษฐศาสตร์มองว่าสังคมควรจะปล่อยมลพิษที่ละหน่วยออกไปเรื่อยๆ ตราบใดที่ประโยชน์จากการปล่อยมลพิษแต่ละหน่วยมากกว่าต้นทุน สังคมก็จะได้ผลประโยชน์สุทธิที่เป็นบวกจากมลพิษแต่ละหน่วยที่ปล่อยออกไป และสังคมควรจะหยุดปล่อยมลพิษเมื่อมลพิษหน่วยนั้นๆ มีต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์เพราะจะทำให้ผลประโยชน์สุทธิจากมลพิษหน่วยนั้นๆ เป็นลบ ด้วยหลักการเช่นนี้ สังคมจะสามารถบรรลุเป้าหมายระดับมลพิษที่ทำให้สังคมได้รับผลประโยชน์สุทธิสูงสุดได้ ส่วนอัตราภาษีที่เหมาะสม ก็คืออัตราภาษีที่จะทำให้เอกชนปล่อยมลพิษในระดับที่เหมาะสมดังกล่าวนั่นเอง

กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวนี้เองที่นำไปสู่มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เช่น การเก็บภาษีคาร์บอนในหลายประเทศ เช่น เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน เป็นต้น และตลาดซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยคาร์บอนของสหภาพยุโรป สำหรับประเทศไทยเองนั้นแม้เพียงความพยายามในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมาได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้แต่อย่างใด

คำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เราควรที่จะเสียสละการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบันเพื่อแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในอนาคตหรือไม่? เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจะขอยกตัวอย่าง ในกรณีปัญหาโลกร้อน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสะสมตัวของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเป็น เวลานาน ปัญหาโลกร้อนที่เริ่มปรากฏให้เห็นในปัจจุบันนี้ เป็นผลมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผ่านมา ในอดีต ผู้ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตอาจจะไม่มีชีวิตอยู่จนกระทั่งได้รับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัญหา ที่ตนเองได้ก่อเอาไว้ ยิ่งไปกว่านั้นประโยชน์จากการเสียสละผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อลดปริมาณ ก๊าซเรือนกระจกก็จะไปตกอยู่กับคนในอนาคตด้วยเช่นกัน ความเหลื่อมล้ำกันของผู้ที่ต้องแบกรับต้นทุนกับ ผู้ที่ได้รับประโยชน์นี้เองที่เป็นปัญหาพื้นฐานที่ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่ตระหนักถึงการแก้ปัญหาโลกร้อน อย่างจริงจัง

การดำเนินโครงการเพื่อลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของก๊าซเรือนกระจก นั้นจะคุ้มค่าหรือไม่ ต้องทำการเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์จากการลดก๊าซคาร์บอน จากการลด การผลิตหรือการบริโภค ซึ่งย่อมก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ เพื่อแลกกับผลประโยชน์คือค่าเสียหาย จากภาวะโลกร้อนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการลดก๊าซคาร์บอน อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นทุนในการลดก๊าซคาร์บอน เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการลดก๊าซจะเกิดขึ้นในอนาคตอันยาวไกล เราจะ เปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในเวลาที่แตกต่างกันนี้ได้อย่างไร? ตัวอย่างเช่น เราจะยินดี ที่จะเสียสละเงิน 20 ล้านบาทในวันนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงค่าเสียหายที่เกิดจากภาวะโลกร้อนมูลค่า 1,000 ล้านบาท ในอีก 100 ปีข้างหน้าหรือไม่? หากเราคิดว่าค่าของเงินแต่ละบาทในปัจจุบันมีค่าเท่ากับค่าของเงินแต่ละบาท ในอนาคต เราน่าจะยินดีเสียสละเงิน 20 ล้านบาทเพื่อประโยชน์อันมหาศาลในอนาคต แต่ค่าของเงินใน ปัจจุบันเท่ากับค่าของเงินในอนาคตจริงหรือไม่?

หากมีคนมาเสนอทางเลือกให้ท่านสองทาง คือ (1) รับเงิน 100 บาททันที และ (2) รอรับเงิน 100 บาท ในอีก 100 ปีข้างหน้า ท่านจะเลือกทางเลือกใด? หากท่านเห็นว่าทั้งสองทางเลือกไม่มีความแตกต่างกัน แสดงว่าท่านมองว่าค่าของเงินในปัจจุบันมีค่าเท่ากับค่าของเงินในอนาคต แต่ถ้าหากท่านเลือกที่จะรับเงิน 100 บาททันที แทนที่จะรอ 100 ปี แสดงว่าในความคิดของท่านค่าของเงินในปัจจุบันมีค่ามากกว่าค่าของ เงินในอนาคต หรือกล่าวได้ว่า ค่าของเงิน 100 บาทในอนาคตเมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันแล้วมีค่าไม่ถึง 100 บาท นั่นเอง มูลค่าของเงินในอนาคตจะถูกลดทอนลงมาเป็นค่าปัจจุบันมาน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “อัตราคิดลด” (Discount Rate) หากสังคมให้ความสำคัญกับปัจจุบันพอๆ กับ อนาคต อัตราคิดลดนี้จะมีค่าเท่ากับศูนย์ มูลค่าของเงินในปัจจุบันก็จะมีค่าเท่ากับมูลค่าของเงินในอนาคต แต่ถ้าหากว่าสังคมให้ความสำคัญกับปัจจุบันมากกว่าอนาคตมากขึ้น อัตราคิดลดจะมีค่าเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะหมายความว่ามูลค่าของเงินในอนาคตจะมีค่าที่น้อยกว่ามูลค่าของเงินในปัจจุบัน

กลับไปพิจารณาการตัดสินใจว่าควรที่จะเสียสละเงิน 20 ล้านบาทในปัจจุบันเพื่อประโยชน์มูลค่า 1,000 ล้านบาท ในอีก 100 ปีหรือไม่ สมมติว่าอัตราคิดลดอยู่ที่ร้อยละ 4 (สังคมให้ความสำคัญกับปัจจุบันมากกว่าอนาคต) ผลประโยชน์ 1,000 ล้านบาทในอีก 100 ปีข้างหน้าจะมีมูลค่าเพียง 19 ล้านบาทในปัจจุบัน ซึ่งจะไม่คุ้มค่า กับการเสียสละเงิน 20 ล้านบาท ในทางตรงกันข้ามหากอัตราคิดลดอยู่ที่ร้อยละ 1 (สังคมให้ความสำคัญกับ ปัจจุบันมากกว่าอนาคตแต่ไม่มากเท่ากับกรณีแรก) ผลประโยชน์ 1,000 ล้านบาทในอีก 100 ปีข้างหน้าจะมี มูลค่าเพียง 396 ล้านบาทในปัจจุบัน ซึ่งคุ้มค่ากับการเสียสละเงิน 20 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าอัตราคิดลดเป็น ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลในการตัดสินใจว่าควรที่จะดำเนินโครงการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือไม่

ความเห็นที่แตกต่างกันว่าอัตราคิดลดที่เหมาะสมควรจะเป็นเท่าไรนั้น ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายลดก๊าซคาร์บอนที่มีการถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ในรายงานเศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Stern Review on the Economics of Climate Change) ของ Nicholas Stern นักเศรษฐศาสตร์แห่ง London School of Economics ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์จากการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยสมมติให้อัตราคิดลดอยู่ที่เท่ากับร้อยละ 0.1 จึงทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากลดก๊าซคาร์บอน ในอนาคตมีมูลค่าสูงเมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน Stern จึงแนะนำให้มีการดำเนินการนโยบายลดก๊าซอย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม William Nordhaus (2007) นักเศรษฐศาสตร์แห่ง Yale University กลับมีความเห็นว่าอัตราคิดลดที่เหมาะสมควรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 จึงทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากลดก๊าซคาร์บอนมีมูลค่าไม่สูงมากนักเมื่อคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน ดังนั้นการดำเนินการนโยบายลดก๊าซคาร์บอนจึงควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากอาจจะไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่าแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เริ่มตั้งแต่การมองปัญหาอย่างเป็นระบบ มีกรอบแนวคิดในการกำหนดระดับมลพิษ และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม รวมไปถึง เกณฑ์การตัดสินใจในการเลือกโครงการในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกมากมายที่ต้องอาศัยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ และ ประเมินผลกระทบ เช่น การประเมินมูลค่าด้านสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับปัญหาสิ่งแวดล้อม และ การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น

ท้ายที่สุดนี้ขอให้ท่านตระหนักอยู่เสมอว่าทุกกิจกรรมในชีวิตประจำวันของท่านอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย หากท่านตัดสินใจดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันของท่านโดยคำนึงถึงต้นทุนของสังคมมากกว่าต้นทุนของเอกชน ท่านก็มีส่วนช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยแล้ว ความมีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมของคนในสังคมนีเองที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าเครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์ใดๆ

เอกสารอ้างอิง

Nordhaus, William D. 2007. "A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change." *Journal of Economic Literature*, 45(3): 686–702.

Stern Review on the Economics of Climate Change. (online). See available at : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm (20 พฤศจิกายน 2556)

[5]

Green Products & Services คืออะไร

สศ.ดร. นิธมา สุธรรมกิจ¹

ในปัจจุบันนี้ หลายคนอาจจะติดปากกับคำว่า Green Product หรือสินค้าเขียว เช่น พลังงานเขียว (Green Energy) พลาสติกเขียว (Green Plastic) กระเป๋าเขียว (Green Bag) อาคารเขียว (Green Building) สถานีโทรทัศน์เขียว (Green TV Station) เป็นต้น ซึ่งแท้จริงแล้วสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เหล่านี้มิได้มี “สีเขียว” หากแต่เป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีนัยไปในทาง “รักษ์โลก” หรือ ลดการใช้ทรัพยากรและพลังงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำว่า “Green” หรือ “เขียว” นั้น หมายถึง การอนุรักษ์ทรัพยากรและการลดการปล่อยมลพิษของสินค้านั้นๆ อีกทั้งยังอาจรวมถึงการส่งเสริมการอนุรักษ์ป่าไม้และทะเลด้วย

รายการสินค้าบางรายการ จัดว่าเป็น “สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” เช่น ถุงผ้าเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (เมื่อเทียบกับถุงพลาสติก) ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (เช่น ผักอินทรีย์) กระดาษอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ แต่จะมีสักกี่คนที่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของ “สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” หรือที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Environmentally-Friendly Products” ซึ่งบางครั้งก็เรียกกันว่า Eco Products

นอกจากนี้ ยังมีคำว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การจัดการโรงแรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือบางกรณีเรียกว่า Green Tourism และ Green Hotel ตามลำดับ เป็นต้น ซึ่งสามารถจัดว่าเป็น “บริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” (Environmental Friendly Services) ได้ หรือในบางกรณีก็มีการเรียกบริการเหล่านี้ว่า Green Service แต่จะมีสักกี่คนที่เข้าใจว่า Green Service หมายถึงอะไร อย่างไร

รายการสินค้าและบริการที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนั้น จะสังเกตว่าเป็นสินค้าและบริการ “ขั้นสุดท้าย (Final Products/Services)” ที่ถึงมือผู้บริโภคแล้ว และมีการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดหรือการโฆษณาในการสร้างความแตกต่าง (Product/Service Differentiation) จากสินค้าและบริการปกติที่มีวัตถุประสงค์การใช้เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาทางสื่อต่างๆ หรือโดยตรงต่อผู้บริโภค

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แต่ผู้บริโภคจะทราบได้อย่างไรว่า สินค้าและบริการดังกล่าวเป็น Green Product/ Service หรือ Eco-Products/Services (สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม) จริง ตามที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายกล่าวอ้าง

บทความนี้จึงต้องการจะนำเสนอนิยามสินค้าและบริการที่มีลักษณะเพื่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวออกมาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเป็นผู้สนับสนุน/ซื้อสินค้าและบริการที่เหมาะสมและมีส่วนร่วมในการรณรงค์การผลิตและการใช้สินค้าและบริการ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสีเขียวของประเทศไทย และของโลก

สินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หมายถึง สินค้าและบริการที่ใช้กระบวนการผลิต (Process) และการใช้ (Usage) ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า หรือปล่อยมลพิษน้อยกว่า หรือไม่ปล่อยมลสาร (หรือการใช้ Clean Technology หรือ Environmentally Sound Technologies ในกระบวนการผลิต) และยังสามารถใช้แทนสินค้าที่เหมือนกัน (Like Product) แต่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหนึ่ง นอกจากการลดการปล่อยมลพิษแล้ว

ปัจจุบันมีกระแสนรณรงค์ให้พิจารณาการลดก๊าซเรือนกระจกด้วย เพื่อช่วยลดปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคตหรือที่เรียกว่า Climate Friendly Products and Services ซึ่งหมายถึง สินค้าและบริการที่ไม่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือปล่อยน้อยกว่าสินค้าประเภทเดียวกัน และสินค้าที่มีการใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตซึ่งทำให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าสินค้าทั่วไป

รายการสินค้าและบริการที่อาจจัดอยู่ในหมวดเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น

- เสื้อย้อมสีธรรมชาติ (เพราะมีการใช้สารสกัดจากธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหามลพิษน้อยกว่า)
- การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน
- พลาสติกย่อยสลายได้ (Bio-Degradable Plastic)
- หลอดไฟและเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ประหยัดพลังงานในการใช้
- รถยนต์พลังงานแสงอาทิตย์ / รถยนต์ Eco-car / รถยนต์ Hybrid
- น้ำมันเอทานอล (เทียบกับ น้ำมันเบนซิน) น้ำมันไบโอดีเซล ก๊าซชีวภาพ
- สินค้าและบริการที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ (Low Carbon) หรือ สินค้าที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- ธุรกิจโรงแรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการประหยัดการใช้น้ำ การใช้ไฟฟ้า และการรีไซเคิลภายในโรงแรม หรือ ธุรกิจโรงแรมสีเขียว (Green Hotel)
- ธุรกิจสายการบินพาณิชย์ และธุรกิจบริการขนส่งทางทะเลและทางบกที่ปรับการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระหว่างขนส่ง

สินค้าและบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally Preferable Products and Services) หมายถึง สินค้าและบริการที่ทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า (Less Environmental Harm) เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่มีวัตถุประสงค์การใช้เหมือนกัน (ซึ่งการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเกิดขึ้น ณ ขั้นตอนใดก็ได้ในวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์และบริการ) ซึ่งอาจจะรวมถึงการผลิตและการขายที่ช่วยทำให้เกิดการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด ผ่านการประเมินตาม

วัฏจักรวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์หรือบริการ² หรือมีการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ หรือ มีการย่อยสลายง่ายกว่า กำจัดซากง่ายกว่า สามารถเข้าระบบ 3R (Reuse, Recycle, Recovery) ได้มากกว่า เป็นต้น

กระบวนการผลิตสินค้าและบริการต้องคำนึงถึง 4 ปัจจัย คือ (ก) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานน้อยกว่า (ข) จำนวนการปล่อยสารอันตรายในระหว่างวงจรการผลิตน้อยกว่า (ค) ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์น้อยกว่า และ (ง) การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากกว่า

“สินค้าและบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม” มีนัยยะที่กว้างกว่า “สินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” เพราะสินค้า “เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม” คำนึงถึงวงจรการผลิตตั้งแต่วัตถุดิบจนถึงการกำจัดซาก ในขณะที่ สินค้า “ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” คำนึงเฉพาะมลพิษหรือการใช้ทรัพยากร กระบวนการผลิตจุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น

รายการสินค้าและบริการที่อาจจัดอยู่ในหมวดเอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- สินค้าและบริการที่ประหยัดการใช้น้ำในการผลิตและการใช้ เช่น เครื่องซักผ้า เครื่องสุขภัณฑ์ที่ออกแบบมาเพื่อประหยัดการใช้น้ำ
- ผลิตภัณฑ์ที่กำจัดซากได้ง่าย เช่น กล่องอาหารทำจากวัสดุการเกษตร (แทนการใช้กล่องโฟม) กระสอบปอ กระดาษสา ซึ่งสามารถย่อยสลายได้
- เกษตรอินทรีย์ / ผักและผลไม้ปลอดสารพิษ / ผักและผลไม้ไร้สารเคมี
- สินค้าที่มีการใช้วัสดุธรรมชาติ เช่น สบู่สมุนไพร ยาสมุนไพร ซึ่งช่วยให้การกำจัดน้ำเสียได้ง่าย และยังเป็นการลดการใช้สารเคมี ที่มีกระบวนการผลิตไม่ค่อยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (เช่น ใช้น้ำมาก ปล่อยน้ำเสียและมลพิษทางอากาศ)
- สินค้าและบริการที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกตลอดสายโซ่อุปทานน้อยกว่าเดิมหรือต่ำกว่า (Low Carbon Products/Services)
- การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco-tourism) อาจถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวอย่างรับผิดชอบ หรือเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

จะอย่างไรให้ผู้บริโภคทราบได้ว่า สินค้าและบริการนั้น เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือ เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันผู้บริโภคเริ่มสนใจซื้อสินค้าและบริการที่มีการรับรองว่ามีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ผู้บริโภคยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่เป็นมิตร/เอื้อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้การซื้อขายสินค้าและบริการดังกล่าวเกิดปัญหา Asymmetric Information หรือข้อมูลข่าวสารไม่สมมาตรระหว่างผู้ผลิตและผู้ซื้อ หรือเกิดปัญหา Hidden Information ที่ผู้ผลิตปิดบังมิให้ผู้บริโภคทราบให้แน่ชัดว่าสินค้าและบริการของตนเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจริง

ดังนั้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภค ภาครัฐจึงส่งเสริมระบบการติดฉลากสิ่งแวดล้อม (Environment Label) บางกรณีเรียกสั้นๆว่า Eco-Label เช่น ฉลากเขียว ฉลากคาร์บอน ฉลากประหยัด

² UNCTAD (1995: “Environmental Preferable Products (EPPs) as a Trade Opportunity for Developing Countries,” UNCTAD/CO-70 (December), Geneva) นิยาม EPPs ว่า “as products that cause significantly less

พลังงาน ฉลากรับรองไม่ทำลายป่าไม้ ฉลากลดการใช้น้ำ และ เกียรติบัตรใบไม้เขียวสำหรับธุรกิจโรงแรม เป็นต้น เพื่อให้สะท้อนว่าสินค้านั้นมีคุณประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า (สินค้าและบริการประเภทเดียวกันแต่ไม่มีฉลากรับรอง)

มาตรฐานฉลากเขียวสำหรับวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Eco-Material) หมายถึง วัสดุที่นำมาผลิตเป็นส่วนประกอบต่างๆ โดยมุ่งเน้นที่การป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งวัสดุเหล่านี้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือมีการย่อยสลายง่าย ซึ่งมีส่วนช่วยลดการใช้พลังงานในการกำจัดหลังการใช้งานแล้ว

มาตรฐานฉลากเขียวสำหรับสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Eco Product) หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่มุ่งเน้นการประหยัดพลังงาน และรักษาสีสิ่งแวดล้อม โดยในระหว่างการผลิตจะมีการใช้พลังงานและน้ำอย่างประหยัด รวมถึงลดของเสียและมลพิษในช่วงระหว่างการใช้งาน นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยังถูกออกแบบมาเพื่อให้สามารถนำวัตถุดิบและส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์นำกลับมาใช้ใหม่หรือคืนสภาพได้อีกด้วย

มาตรฐานบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Eco-Services) หมายถึง ธุรกิจบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบ การใช้ทรัพยากรและพลังงานในช่วงการให้บริการ และการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจากการให้บริการน้อยกว่า เมื่อเทียบกับการให้บริการอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งมักใช้มาตรฐานโรงแรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเกณฑ์

มาตรฐานฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon Footprint Label) หมายถึง สินค้าและบริการที่กระบวนการผลิตตั้งแต่วัตถุดิบ จนถึงขั้นตอนการกำจัดซาก หรือตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์และบริการ มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่างๆเป็นปริมาณเท่าใด (เทียบเท่าปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์) โดยศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC) เป็นผู้รับรองฉลาก

มาตรฐานฉลากลดคาร์บอน (Carbon Reduction Label) หมายถึง สินค้าและบริการที่กระบวนการผลิตหนึ่งๆ มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเกณฑ์ที่กำหนด (เช่น ลดลงอย่างน้อยร้อยละ 10 จากกรณีปกติ) หรือมีได้ค่านึงตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้รับรองฉลาก

มาตรฐานเกียรติบัตรใบไม้เขียว หรือ เกียรติบัตรใบไม้เขียว (Green Leaf Certificate) โดยมูลนิธิใบไม้เขียว (Green Leaf Foundation)³ หมายถึง สถานประกอบการที่ให้บริการด้านที่พักแรม ที่มีการดำเนินงานด้านรักษาสีสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมในชุมชน

มาตรฐานสถานประกอบการที่พักสีเขียว (Green Accommodations) โดย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง สถานประกอบการให้บริการด้านที่พักแรม ที่มีการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีการสืบสานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นการเสริมสร้างการดำเนิน

³ ตั้งขึ้นเมื่อปี 2541 ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สมาคมโรงแรมไทย โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (UNEP)สำนักงานการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ การประปานครหลวง

ธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเน้นจุดขายแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่คงคุณค่าของพื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวสีเขียวตามแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน⁴ กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินงานจะเป็นโรงแรมขนาดเล็กหรือรีสอร์ท ต่างจากมูลนิธิใบไม้เขียวที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ หรือโรงแรมใหญ่มีจำนวนห้องน้อย

ฉลากต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และเกียรติบัตรใบไม้สีเขียว จัดเป็นฉลากที่อาศัยคุณสมบัติตามข้อกำหนด ตามอนุกรมมาตรฐาน ISO 14020 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล รูปลักษณ์ของฉลากดังกล่าว แสดงให้เห็นข้างล่างนี้ และจำนวนรายการสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมแสดงในตาราง



⁴ มาตรฐานนี้จะออกให้เฉพาะกับสถานประกอบการที่อยู่ใน “พื้นที่สีเขียว” ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ได้แก่ (ก) พื้นที่ชายหาด ชายฝั่ง และ เกาะ ประกอบด้วย กรีนแลนด์ (เกาะลันตา) กรีนสมุย (อำเภอสมุย) กรีนปราจีนบุรี-สามร้อยยอด กรีนชะอำ-หัวหิน กรีนเพชรบุรี กรีนนพรัตน์ธารา-อ่าวนาง (จังหวัดกระบี่) (ข) พื้นที่ภูเขา ป่าไม้ ประกอบด้วย กรีนเขาใหญ่ (อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่) กรีนแม่ฮ่องสอน-ปาย และ (ค) พื้นที่แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ประกอบด้วย กรีนนำน ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มูลนิธิใบไม้เขียว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมส่งเสริมวัฒนธรรม สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองมาตรฐานของประเทศไทย

หมวดสินค้าบริการ	จำนวน	ตัวอย่างรายการ
1. สินค้าและบริการที่ได้เกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ		
1.1 ฉลากเขียว		
วัสดุและส่วนประกอบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	28	กล่องกระดาษ ผนวกันร้อน ฯลฯ
สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	154	เครื่องใช้สำนักงาน
	18	เครื่องใช้ไฟฟ้า
	3	เฟอร์นิเจอร์
	6	รถยนต์
	114	อุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้าน
	4	อื่นๆ เช่น ชุดสตรี ของเล่นเด็ก
1.2 สินค้าที่เข้าเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าของกรมควบคุมมลพิษ	5	กระดาษคอมพิวเตอร์
	22	กล่องใส่เอกสาร
	69	เครื่องถ่ายเอกสาร
	93	เครื่องพิมพ์
	100	ซองบรรจุภัณฑ์
	228	ตลับหมึก
	11	แบตเตอรี่ปฐมภูมิ
	8	ปากกาไวท์บอร์ด
	17	ผลิตภัณฑ์ลบคำผิด
	36	แฟ้มเอกสาร
1.3 บริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	148	โรงแรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (เกียรตินิยมไปไม้เขียว)
	5	บริการเช่าเครื่องถ่ายเอกสาร
	4	บริการทำความสะอาด
2. สินค้าและบริการที่ได้รับฉลากสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นๆ		
2.1 วัสดุและส่วนประกอบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	26	ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์
	25	ฉลากลดคาร์บอน
	26	ฉลากประสิทธิภาพสูง
	31	ฉลาก SCG Eco Value
2.2 สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	13	ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์
	37	ฉลากลดคาร์บอน
	5	ฉลากประสิทธิภาพสูง
2.3 บริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	1	ฉลาก SCG Eco Value (ได้แก่ Green Logistic)

ที่มา: คู่มือการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, 2554 (Eco Product Directory, 2011)

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังส่งเสริมการนำเข้า (และส่งออก) สินค้าและบริการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าเหล่านี้ ให้เหลืออยู่ระหว่างร้อยละ 0 - 5 เนื่องจากต้องการสนับสนุนให้ราคาสินค้าดังกล่าวถูกลง และเพื่อลดต้นทุนในการจัดการปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และยังส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจากต่างประเทศ รวมทั้งการเคลื่อนย้ายบุคลากรระหว่างประเทศในด้านนี้ด้วย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยี รายการสินค้าและบริการเหล่านี้ มีชื่อเรียกแตกต่างไปจากสินค้าและบริการข้างต้น นั่นคือ สินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม

สินค้าด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Products) หมายถึง สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการกำจัดมลพิษ (ทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียงและการสั่นสะเทือน) และการกำจัดขยะ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ แร่ ป่า) เช่น

■ เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการกำจัดหรือบำบัดสารมลพิษ ณ ปลายทาง (กำจัดน้ำเสียก่อนทิ้งสารมลพิษสู่แหล่งน้ำหรือการกำจัดมลพิษทางอากาศ) เช่น อุปกรณ์กักก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในโรงไฟฟ้า ถ่านหิน อุปกรณ์กักก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ในรถยนต์ (Catalytic Converters) เครื่องจักรกรองน้ำเสีย เครื่องมือและอุปกรณ์ที่นำมาใช้เพื่อการเลิกใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ฯลฯ

- รถยนต์เก็บขยะ เครื่องจักรและอุปกรณ์สำหรับคัดร่อนแยกล้างขยะ (คัดแยก ล้าง เผา)
- เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่
- เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตพลังงานหมุนเวียน (ตัวเครื่องจักรอาจจะยังก่อกมลพิษอยู่ เช่น ฝุ่น หรือควันไอเสีย เป็นต้น)
- อุปกรณ์หรือรั้วกันสัตว์ป่าออกนอกพื้นที่อุปกรณ์ตรวจจับการเคลื่อนไหวของสัตว์ป่า

ธุรกิจบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services) หมายถึง การให้บริการรับจ้างกำจัดมลพิษ (ทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียง) และขยะ และบริการทำความสะอาด ตลอดจน บริการตรวจสอบและการวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม การให้บริการทางเทคนิค เป็นต้น เช่น

- ธุรกิจด้านการบำบัดน้ำเสีย รวมถึงระบบการบำบัดน้ำเสียของภาคอุตสาหกรรม
- ธุรกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ธุรกิจเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม
- ธุรกิจบริการกำจัดขยะ (รวมถึงการจัดการและเตากำจัดขยะอันตราย)
- ธุรกิจบริการด้านอนามัยและบริการที่คล้ายกัน
- ธุรกิจบริการอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย บริการการรักษาทำความสะอาดไอเสีย และทำความสะอาดจากการใช้ก๊าซ (รวมทั้งการลดการปล่อยก๊าซของภาคอุตสาหกรรม)
- ธุรกิจบริการลดเสียงรบกวน
- ธุรกิจบริการคุ้มครองปกป้องธรรมชาติและภูมิประเทศ
- ธุรกิจบริการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอื่น ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

คำถามถึงท้ายว่า ผู้บริโภคจำเป็นต้องใส่ใจเรื่อง “มาตรฐาน” หรือ “ฉลาก” หรือไม่

โดยทั่วไปแล้ว สินค้าและบริการที่เป็น Green Products และ Green Services มักมีราคาที่สูงกว่าสินค้าปกติ เพราะต้องมีการลงทุนหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และลดมลพิษ)

ดังนั้น ถ้าทราบได้ผู้ซื้อเชื่อถือผู้ขายว่า สินค้านั้น เป็น Green Products และ Green Services ผู้ซื้อ ย่อมยินดีจ่ายเงินสูงกว่าเดิมเพียงเล็กน้อย โดยมีความเชื่อว่า การจ่ายเงินของตนนั้น ได้มีส่วนช่วยลดปัญหา สิ่งแวดล้อมแล้ว

แต่ในความเป็นจริง ผู้ขายอาจจะไม่ได้ลดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างที่ผู้ซื้อเชื่อก็ได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อ ผู้บริโภคมี “ข้อมูล” ที่น้อยกว่าผู้ผลิต ความจำเป็นในการรับรองมาตรฐานและฉลากสิ่งแวดล้อม จึงเป็น การสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ซื้อที่ดีที่สุด จนกว่าจะเกิดความเชื่อมั่นอย่างถาวร ความจำเป็นเรื่อง “ฉลากและ มาตรฐาน” ก็จะลดลงไปเอง

[6]

“คุณค่า” ของสิทธิ ด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

ดร.วรรณภา ตีระสังขะ¹

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมีขึ้นเพื่อเป็นการรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนผ่านองค์กรต่างๆ ที่กำหนดได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอีกประการคือ การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้นๆ เพื่อให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันมิให้มืองค์กรใดหรือบุคคลใดสามารถล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ได้

คำอธิบายที่กล่าวถึงเหตุผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีด้วยกันหลายด้าน ได้แก่

1) คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งอธิบายถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็น “สัญญาประชาคม” ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดที่ใช้ในการปกครองสังคมนั้น

2) คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ เพราะกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อแตกต่างไปจากกฎหมายอื่นๆ กล่าวคือ กฎหมายทั่วไปอาจตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือฝ่ายบริหาร แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นต้องมีกระบวนการจัดทำที่ระดมความคิดเห็นจำนวนมาก โดยมากมักจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนในการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อใช้ในการร่าง และมีกระบวนการพิเศษเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งลักษณะหรือกระบวนการตรากฎหมายชนิดนี้กลับไม่ปรากฏในการตรากฎหมายธรรมดา จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุด

3) คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองซึ่งจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมานั้นเป็นอำนาจสูงสุด ซึ่งก่อนมีรัฐธรรมนูญขึ้น ไม่มีเกณฑ์ทางกฎหมายใดๆ ที่อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรทางการเมืองอยู่เลย ดังนั้น อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จึงเป็นที่มาโดยตรงของอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ (หมายความว่า อำนาจของประชาชน) โดยในฐานะผู้สร้างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญจะสร้างองค์การทางการเมือง (ได้แก่ รัฐสภา, คณะรัฐมนตรี และศาล) โดยมอบหมายให้ใช้อำนาจต่างๆ (ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงผูกพันทุกองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้กำเนิดขึ้น

4) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นที่ก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และแบ่งสรรอำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้นขึ้น อีกทั้ง รัฐธรรมนูญได้มีการจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้น มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจ เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป เพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลเป็นสำคัญ

สำหรับสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ในหลายๆ ประเทศได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในประเทศ และผูกพันทุกองค์กร สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ สำหรับในประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศตัวอย่างหนึ่งที่มีการรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ² และก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายและนโยบายที่สำคัญตามมา ซึ่งสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เช่น

สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit de l'homme ? un environnement sain ; Human Right to a Healthy Environment)

ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่ประชาชนจะต้องมีคุณภาพชีวิตในด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (ทั้งคุณภาพชีวิตในที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิตในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ดีไม่ว่าจะเป็นน้ำหรืออากาศ) โดยในการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทาง หรือสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ (ตามหลักกรรมสิทธิ์) อีกทั้งสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดียังเป็นสิทธิส่วนบุคคลหรือเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคลก็ได้ สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีดังกล่าวนี้ ยังเป็นสิทธิที่สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างโต้แย้งได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม

ในกติการะหว่างประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ประกาศยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ เป็นสิทธิที่เกาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปด้วย

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Droit de participation ; Right to Participate)

หลักการนี้นับเป็นสิทธิที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ เป็นสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐ หน่วยงานของรัฐเปิดหรือสร้างกระบวนการเพื่อให้ชุมชนหรือภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการทำการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ของภาครัฐ หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

² La Charte de l'environnement “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” เป็นกฎบัตรที่นำเอาหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กระจัดกระจายตามกฎหมายลำดับรองต่างๆ มาบัญญัติแนบท้ายไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลทำให้มีฐานะและผลบังคับใช้เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958)

ของประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน การรับมือและป้องกันภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงควรนำความคิดและประสบการณ์ของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันมาแบ่งปันข้อมูลและร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 57 (เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน) ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้มีการนำสิทธิด้านนี้มาปรับใช้ในเรื่องต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เรื่องของการเวนคืนที่ดิน การจัดการผังเมืองและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือสมาคมต่างๆ) มีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐในโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ หรือสร้างความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ โดยในประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมนี้สามารถจัดทำในหลายๆ รูปแบบ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (L'enquête publique), การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public), การปรึกษาหารือ (La concertation) และการทำประชามติท้องถิ่น (Le référendum local) เป็นต้น

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Droit d'information ; Right to Information)

ซึ่งสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้ หากไม่มีการนำสิทธิในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกัน เพราะการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการเสนอความคิดเห็นต่อไป

สิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Droit au développement durable ; Right to Sustainable Development)

ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของคณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโลกในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1987 ว่าเป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยปราศจากการทำให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวางและอ้างอิงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในหลักการของการประชุมนานาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมที่ Stockholm ในปี ค.ศ. 1972 ในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ Johannesburg ในปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมในปริมาณที่จำกัด โดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป จุดมุ่งหมายของการใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นการใช้สิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐทำการปกป้อง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชาติตามความสมดุลและเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส และได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติขึ้น (Stratégie nationale de développement durable “SNDD”) เพื่อเป็นแผนการส่งเสริม และผลักดัน ให้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในทุกๆ การดำเนินงานทางปกครองทั้งหลายต่อไปด้วย

ในประเทศไทยเอง ก็ได้มีการรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(ตามมาตรา 42) หรือสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษา ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (ตามมาตรา 43) หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน ของรัฐทั้งหลายก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตน (ตามมาตรา 57) หรือสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (ตามมาตรา 66) หรือสิทธิของบุคคล ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต ของตน รวมถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าว (ตาม มาตรา 67)

จะเห็นได้ว่า สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและประเทศไทย ต่างก็ได้มีการรับรองไว้ใน ทิศทางเดียวกัน การที่รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ผลที่ตามมาคือ การออกกฎหมายลำดับรองทั้งหลายนั้น จำต้องคำนึงถึงสิทธิ หลักการหรือแนวความคิดดังกล่าว อีกทั้ง จะออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิพื้นฐานที่รับรองไว้รัฐธรรมนูญมิได้

อย่างไรก็ดี หากเมื่อเราพิจารณารัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำกับดูแลสังคมการเมือง วางกรอบกติกาที่สำคัญ รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญอาจมีคุณค่าเป็นได้แค่เพียงกฎหมาย สูงสุดในทางนิตินัย (de jure) เท่านั้น แต่หาได้มี “คุณค่า” สูงสุดของสังคมอย่างแท้จริงในทางพฤตินัย (de facto) ไม่ หากสังคมนั้นยังยึดติดกับอำนาจที่กำกับความคิด หรืออคติความเชื่อเดิม แต่ปราศจากความคิด พื้นฐานในเรื่องสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่เท่าเทียมกัน การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ ตระหนักถึงว่าอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน โดยไม่มีผู้ใดหรือวิธีการใดๆ ที่จะพราก อำนาจสูงสุดนี้ไปจากประชาชนได้ ความคิดพื้นฐานนี้ ถือว่าเป็น ปทัสถาน (Norms) ที่มี “คุณค่า” ที่เป็นหัวใจ หรือสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยร่วมกันของคนในสังคม และปทัสถานที่มีคุณค่านี้ ก็ย่อมไม่มีวันถูกทำลายลงหรือถูกยกเลิกเพิกถอนโดยองค์กรใดหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งได้เลย

หากเมื่อไรก็ตาม สังคมไทยต่างเห็นพ้องต้องกันในทางพฤตินัยนี้กับคุณค่าความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเจตจำนงร่วมกันอันสูงสุดของคนในชาติ ในการธำรงไว้และปกป้องรักษาหลักการพื้นฐาน ดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญจะมีคุณค่าหรือไม่ หากไม่มีบทบัญญัติที่สวดยหรือที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เท่านั้น หากแต่คุณค่าของรัฐธรรมนูญที่สูงที่สุดกลับจะอยู่ที่จิตใจของคนในสังคมที่มั่นคงที่จะตระหนักรู้และเห็นคุณค่า ของ “สิทธิเสรีภาพ” ของคนในสังคมต่อความเป็นสูงสุดของ “หลักการ” ที่ยิ่งไปกว่า เหนือไปกว่าบทบัญญัติ ลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยวิธีทางใดๆ ก็ตาม ย่อมไม่มีผู้ใดสามารถลบล้างคุณค่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในสังคมนี้ได้เลย

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะเห็น “คุณค่า” สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิของประชาชน อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- Catherine ROCHE, 2001. L'essentiel du droit de l'environnement, édition Les Carrés, Paris.
Jacqueline MORAND - DEVILLER, 2002. Le droit de l'environnement, PUF, Paris.
Michel PRIEUR, 2004. Droit de l'environnement, Dalloz, Paris.
Tim HAYWARD, 2012. Constitutional Environmental Right ; Oxford University Press, New York.

[7]

อำนาจรัฐในการใช้เครื่องมือ นโยบายและการจัดการ สิ่งแวดล้อมของไทย

พัชราภา ตันตราจิน¹

บทความนี้มุ่งสำรวจอำนาจรัฐในการใช้เครื่องมือนโยบายและเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมว่ามีอำนาจมากน้อยเพียงไรและเปิดให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาทเพียงใด โดยพิจารณาผ่านกรณีศึกษาการริเริ่มพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำและพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมีทั้งการใช้กลไกสถาบันของรัฐและกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยมีสมมติฐานว่าการจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อมของไทยอยู่บนฐานของการปะทะสังสรรค์ระหว่างทฤษฎีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralism) กับการกระจายอำนาจ (Decentralism) ทำให้พบการแข่งขันช่วงชิงในขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจระหว่างการกระจายอำนาจและรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จะเกิดลักษณะผสม (Hybrid) ที่บิดเบี้ยว

1. Centralism และ Decentralism : รากฐานความคิดของ เครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อม

บทบาทรัฐสมัยใหม่ในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากร ควบคุมทิศทางการใช้ทรัพยากรผ่านนโยบาย กฎหมายต่างๆ และบทบาทแก้ไขความขัดแย้งเมื่อการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวไม่สามารถสนองตอบความต้องการของพลเมือง อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดการขยายตัวของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนขึ้น อันก่อให้เกิดข้อถกเถียงว่ารัฐควรกระจายอำนาจให้ตัวแสดงอื่นๆ ที่มีรัฐเพื่อเข้ามาสนองตอบความต้องการของภาคสาธารณะ หรือรัฐควรคงบทบาทของตนไว้โดยข้อถกเถียงดังกล่าวอยู่บนฐานของการปะทะสังสรรค์ระหว่างทฤษฎีรวมศูนย์อำนาจกับกระจายอำนาจ

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ เป็นฐานคิดดั้งเดิมของการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกลไกที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย ให้ใบอนุญาต ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมีลักษณะบังคับบัญชาและควบคุม (Command & Control) เป็นวิธีการแบบเข้มงวด (Sticks) หรือ “ไม้แข็ง” ข้อดีของวิธีการนี้คือ ตอบสนองปัญหาได้รวดเร็ว บังคับควบคุมเท่าเทียมกันหมด แต่มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถแก้ไขระดับจิตสำนึก สนับสนุนให้คนเปลี่ยนพฤติกรรม

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และนักศึกษาโครงการรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อันเป็นแนวทางแก้ปัญหาระยะยาว ทั้งไม่สามารถผลักดันให้ภาคอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีที่สะอาดได้ (Jane Roberts, 2004) การขยายตัวของแนวคิดกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นเพื่อสอดรับกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงนี้ สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งได้รับความสนใจเข้ามาแทนที่ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ในประเด็นการบริหารรัฐกิจ แนวคิดระบบกลไกตลาด การเห็นพลเมืองเป็นลูกค้าได้ถูกนำมาใช้ในรูปของ New Public Management (NPM) เช่นเดียวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่นำเอาเครื่องมือ New Environmental Policy Instrument (NEPIs) มาใช้

แนวคิดรวมศูนย์อำนาจ เป็นแนวคิดที่ตั้งคำถามกับโครงสร้างการตัดสินใจทางการเมือง และบทบาทนักเทคนิคผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ไม่สามารถจัดการกับการขยายตัวและความซับซ้อนของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรมและการรุกคืบของกลุ่มทุนเข้าแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน นักวิชาการกลุ่มนี้วิพากษ์การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจของสถาบันการเมืองและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่ฟังเสียงประชาชน เชื่อว่ามีแนวโน้มเป็นการจัดการแบบเผด็จการฟาสซิสต์ “Managerial Fascism” (Illich, 1973 อ้างใน Radcliffe, 2000) เพราะแท้จริงการตัดสินใจไม่ได้มาจากหลักวิทยาศาสตร์ แต่มักมาจากกลไกคำสั่งแบบสายการบังคับบัญชาที่ขาดความเห็นจากภาคส่วนอื่นๆ ฐานคิดกระจายอำนาจอยู่ที่ความศรัทธาต่อปัจเจกบุคคลว่ามีเหตุผลตัดสินใจได้ ปัจเจกบุคคลคือส่วนสำคัญที่สุดในการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจประเด็นทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นผู้รับผลโดยตรง ทั้งนี้เครื่องมือนโยบายภายใต้แนวคิดกระจายอำนาจมีอยู่หลากหลาย อาทิ Persuasion and Voluntary Action หรือการที่รัฐให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์ โฆษณาชวนเชื่อ ซึ่งมีทั้งข้อมูลที่เป็นกลางให้ประชาชนตัดสินใจเอง หรือให้ข้อมูลที่กระทบต่อความรู้สึกผิดหากไม่เปลี่ยนพฤติกรรม วิธีการนี้เป็นวิธีการแบบสมัครใจให้คนปรับเปลี่ยนจิตสำนึก ซึ่งเป็นวิธีการที่ลงทุนต่ำ ได้ผลระยะยาวแต่ใช้เวลานานโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จอาจไม่มากนัก (Jane Roberts, 2004)

ในบริบทสังคมเศรษฐกิจแบบตลาด กล่าวคือ การเชื่อว่าตลาดจะให้อำนาจกับพลเมืองเช่นเดียวกับการเป็นผู้บริโภค คือ มีอำนาจในการเลือก ได้เปิดมิติการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยนำเครื่องมือนโยบายที่อาศัยกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ เพื่อให้พื้นที่แกตัวแสดงต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นแทนที่รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่เพียงฝ่ายเดียว อาทิ NEPIs เป็นต้น ซึ่งถูกนำมาใช้ในช่วงทศวรรษ 1980s ในประเทศตะวันตก เพื่อชักจูงให้ภาคอุตสาหกรรมปรับตัว ลดการปล่อยมลพิษ พัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาด เนื่องจากพบว่าถ้าพึ่งการใช้กฎหมายควบคุมก็ไม่สามารถจัดการกับผู้ก่อมลพิษได้ เหตุเพราะปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่มีแรงจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมปรับปรุงการผลิต ซึ่งต้องใช้ต้นทุนสูง NEPIs ประกอบไปด้วย มาตรการทางภาษี การอุดหนุน การให้ใบอนุญาต และข้อตกลงแบบสมัครใจ ทั้งนี้ เครื่องมือดังกล่าวอยู่บนฐานคิดที่ให้ภาคเอกชนมาร่วมแก้ปัญหา กับภาครัฐ โดยใช้กลไกตลาดเป็นการบังคับทางอ้อม รัฐมีบทบาท Steering โดยสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบกับมลพิษที่ก่อ และหรือรูปแบบการควบคุมทรัพยากร เลือกที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมใดผ่านการอุดหนุน

อย่างไรก็ตามได้เกิดปัญหาการเมืองในความร่วมมือรัฐ - เอกชน ที่ทำให้รัฐกลายเป็น Hollow State หรือรัฐกลวง อันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจและหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงานเอกชนหรือนำระบบ NPM มาใช้ (Rosenbloom, McCurdy, 2007) จากเดิมที่รัฐให้บริการ

รับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ก็กลายมาเป็นรับผิดชอบต่อผู้จัดการระดับสูง ซึ่งก็คือคนของพรรคการเมือง ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับธุรกิจขนาดใหญ่ (Doyle and McEachern, 2008) อีกทั้งการจัดการโดยวิถีกลไกตลาดเครื่องมือเศรษฐศาสตร์อาจไม่สามารถแก้ปัญหาในประเด็นสิ่งแวดล้อมได้มากนัก โดยเฉพาะเมื่อรัฐกับเอกชนมีความร่วมมือกันใกล้ชิด ดังนั้นตัวแสดงอื่นๆ อาจต้องมีพื้นที่ในการมีส่วนร่วมการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อถ่วงดุลมิให้รัฐซึ่งมีแนวโน้มจะเป็น “รัฐกลวง” ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลไกตลาดจนละเลยความรับผิดชอบต่อพลเมือง ชุมชนนั้นคือกลไกภายใต้แนวคิดของการจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการปกครองเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีฐานคติไปในแนวทางเดียวกับการกระจายอำนาจ คือปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยรัฐเข้ามามีบทบาทถือหางเสือ (Steering) สังคม และอยู่ในฐานะตัวเชื่อม (Coordinator) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคม ระหว่างประเทศ ต่างจากบทบาทเดิมที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ (Rolling) เอง ในกิจการสาธารณะ ตัวอย่างของตัวแบบความร่วมมือภายใต้แนวคิด Governance ประกอบไปด้วย Participatory Governance, Public - Private Partnership, Collaborative Governance ฯลฯ ในกรณีนี้จะนำเสนอแนวคิด Collaborative Governance ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ในระดับกระบวนการหลายกรณี เช่น การริเริ่มกฎหมาย พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ, พ.ร.บ.ป่าชุมชน

ตัวแบบ Collaborative Governance นั้น Ansell and Gash (2008) หมายถึง การจัดการบริหารปกครองที่หน่วยงานรัฐเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐโดยตรงอย่างเป็นทางการ เพื่อหาฉันทามติ ปรัชญาหรือร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือการจัดการโครงการสาธารณะหรือทรัพยากรสาธารณะ แนวคิดนี้เปิดโอกาสให้ระดับท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำกับภาครัฐ ช่วยแก้ปัญหาความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐเพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาจัดการปัญหาของตนด้วยตนเอง รัฐกลายเป็นเพียงตัวแสดง (Actor) หนึ่งท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ มีใช้ตัวแสดงหลักตัวแสดงเดียวที่เข้ามาจัดการเองทุกเรื่องอีกต่อไป อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกรณีของประเทศไทยอาจประสบความสำเร็จเฉพาะในระดับโครงการขนาดเล็ก เช่น การจัดการระดับชุมชน อาทิ โครงการธนาคารต้นไม้ โครงการจัดการน้ำชุมชน แต่ในระดับชาติ วิธีนี้อาจเป็นเพียงการนำไปใช้กระบวนการก่อตัวของนโยบายแต่การตัดสินใจยังคงอยู่ที่รัฐ อาทิ กรณีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และกรณีพระราชบัญญัติป่าชุมชน เป็นต้น อันหมายถึงรัฐไทยใช้ทั้งเครื่องมือแบบ Governance และเครื่องมือดั้งเดิม คือ กลไกรัฐภายใต้ระบบรัฐสภา โดยมีแนวโน้มใช้ข้อเสนอของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าข้อเสนอจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. อำนาจรัฐในการริเริ่มนโยบายสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในบางพื้นที่ ซึ่งประสบมากขึ้นเมื่อเกษตรกรต้องใช้น้ำทำการเกษตรนอกฤดูปลูก ปัญหาหนึ่งของการจัดการน้ำคือ ขาดกรอบกฎหมายแม่บทที่เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายน้ำ ดังนั้นในสมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ตั้งกรมทรัพยากรน้ำขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงานการจัดการน้ำและให้นักวิจัยออกแบบร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ

โดยจัดประชุมระดมความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วม ประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญ 70 คน ข้าราชการ นักการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจากแหล่งน้ำ 12 แห่ง ผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร นักวิชาการ เอ็นจีโอ นักการเมืองท้องถิ่น รวมกว่า 2000 คน (Unger, Patcharee, 2011)

กระบวนการริเริ่มกฎหมายเริ่มจากนักวิจัยได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น สัมภาษณ์ ส่งแบบสอบถาม เพื่อร่างกฎหมาย ผลของการระดมความเห็นได้ข้อสรุปว่าจะมีแนวทางการจัดการน้ำเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Water Management) ร่างกฎหมายถูกนำเสนอให้สาธารณะชนพิจารณาก่อนส่งให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภาต่อไป กระนั้นร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำก็มิได้ประกาศใช้ในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เพราะถูกคัดค้านจากเอ็นจีโอบางกลุ่มที่เชื่อว่าร่าง พ.ร.บ.นี้จะทำลาย การจัดการน้ำดั้งเดิมที่มีหลายรูปแบบในแต่ละพื้นที่ ให้กลายเป็นการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ความขัดแย้ง ระหว่างเอ็นจีโอกับรัฐบาลทักษิณ เข้มข้นขึ้น เนื่องจากเริ่มเกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2548 ผลสมผสานกับความไม่พอใจที่รัฐวางแผนสร้างเขื่อนและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ด้านน้ำ จนกระทั่ง เกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ต่อมาพ.ร.บ.น้ำถูกหยิบยกเข้าสภาอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีการปรับแก้ร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการที่เน้นไปทางรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำ แทนที่จะเป็น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ต่อมาคณะอนุกรรมการสภาผู้แทนราษฎรได้นำร่างฉบับปรับปรุงใหม่ผนวก ผสมกับร่างเก่าเข้าด้วยกัน ทั้งมีแนวโน้มสนับสนุนให้รัฐเป็นผู้ควบคุมน้ำ ในที่สุดร่าง พ.ร.บ.ได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภา แต่สุดท้ายถูกล้มเลิกไปโดยศาลรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2550

จากกรณีศึกษานี้พบว่า ประเทศไทยมีความพยายามนำกระบวนการแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการออกแบบ กฎหมายที่กระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน กระนั้น ตามความเห็นของ Unger และ Patcharee (2011) ประเทศไทย ยังขาดสถาบันที่เป็นตัวประสานความเห็นที่แตกต่างกัน เพื่อสร้างฉันทานุมัติในกระบวนการตัดสินใจ ประกอบ กับในทางปฏิบัติการตัดสินใจในระดับรัฐสภายังคงรูปแบบของรัฐรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ ดังนั้น ในภาวะที่ภาคประชา สังคมยังไม่มีฉันทานุมัติ รัฐยังไม่ยอมรับความเห็นของกระบวนการมีส่วนร่วม จึงเกิดภาวะถกเถียงภายใต้กรอบ ของการรวมศูนย์อำนาจ และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรหรือข้อถกเถียงระหว่าง Community based กับ Central based แม้จะนำวิธีการ Collaborative Governance มาใช้ แต่ในที่สุดรัฐก็ยังคง อำนาจนำในการตัดสินใจ และยืนยันการรวมศูนย์อำนาจดังเช่นความพยายามปรับแก้ร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

อย่างไรก็ตาม จากกรณีดังกล่าวก็ยังสะท้อนให้เห็นว่าการริเริ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของ ผู้คน จำเป็นต้องสร้างกระบวนการที่เปิดกว้างแสวงหาฉันทานุมัติร่วมระหว่างรัฐกับภาคประชาชน เพื่อบรรลุ เป้าหมายและไม่สามารถเสนอกฎหมายโดยปราศจากความเห็นชอบจากตัวแสดงอื่นๆ ดังเช่นรูปแบบดั้งเดิมได้ อีกต่อไป ไม่ว่ากฎหมายจะผ่านความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ จำต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และ มีความโปร่งใส สามารถตอบได้ว่าเหตุใดจึงเห็นชอบและไม่เห็นชอบกฎหมายฉบับนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ารัฐ ยังคงอำนาจตัดสินใจ แต่ก็ได้กระทำได้โดยไม่คำนึงถึงประชาชนอีกต่อไป แนวคิด Governance จึงมีผลต่อ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจของรัฐไทยอยู่บ้างเช่นกัน

3. อำนาจอริในการริเริ่มนโยบายสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีนโยบายปิดป่าเนื่องจากแรงกดดันภาคสังคมหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมขงทลายในภาคใต้ เมื่อปี พ.ศ.2531 จนต่อมาปี พ.ศ.2534 ได้มีการผลักดันให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนต้องออกนอกพื้นที่ป่า แต่อนุญาตให้เข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าได้ ชาวบ้านที่เคยอยู่อาศัยในเขตป่าพยายามผลักดันร่างกฎหมายใหม่ เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้ในรูปแบบป่าชุมชน โดยมีเอ็นจีโอให้การสนับสนุนในการรณรงค์และเคลื่อนไหวกดดัน กระบวนการยืดเยื้อกว่า 18 ปี มีทั้งกลุ่มที่คัดค้านและกลุ่มที่สนับสนุนป่าชุมชน กลุ่มที่สนับสนุนได้ระดมความเห็นเพื่อวิจัยออกแบบร่างกฎหมายจนกลายเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่มาจากภาคประชาชน มีเนื้อหาให้สิทธิชุมชนจัดการป่าแต่ห้ามถือครองเป็นส่วนตัว

ตัวแสดงสำคัญประกอบด้วย ฝ่ายสนับสนุน ได้แก่ชาวบ้านในเขตป่าสงวน นักวิชาการ เอ็นจีโอมูลนิธิฟอร์ด นักการเมืองบางส่วน ฝ่ายคัดค้าน ได้แก่เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเขียวเข้ม หรือฝ่ายที่ไม่อนุญาตให้มีชุมชนในเขตป่าเลย อาทิ กรมป่าไม้ นักวิชาการบางส่วน ประเด็นถกเถียงที่สำคัญ ฝ่ายที่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชน เห็นด้วยว่าชุมชนมีสิทธิที่จะใช้และดูแลอาศัยอยู่ในป่าชุมชน อันเป็นแนวคิดให้ความสำคัญกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจรัฐให้ชุมชนดูแลตนเองและมีส่วนตัดสินใจทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง ฝ่ายคัดค้านสนับสนุนกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่โดยเทคโนโลยีไม่อนุญาตให้ใครอยู่ในเขตป่า อันหมายถึงบทบาทในการจัดสรรดูแลทรัพยากรจะเป็นของรัฐโดยกรมป่าไม้ กระนั้นก็มีข้อถกเถียงว่าสาเหตุที่พรรคการเมืองสมัยรัฐบาลทักษิณคัดค้านร่าง พ.ร.บ.นี้ อาจมาจากปัจจัยทางการเมือง เพราะร่าง พ.ร.บ.จะขัดขวางแผนการให้ใบอนุญาตถือครองที่ดินแก่คนจน ซึ่งรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรวางแผนว่าจะใช้นโยบายนี้เพื่อให้ชาวนานำที่ดินมาค้าประกันหนี้ธนาคารได้ภายใต้นโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ในขณะที่ พ.ร.บ.ป่าชุมชนมีเป้าหมายเพื่อสงวนการใช้ที่ดินไว้ให้ชุมชนบางส่วนที่อยู่ในเขตป่ามานานก่อนการประกาศเขตอุทยาน แต่รัฐบาลทักษิณตั้งใจจะให้สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อมอบแก่ชาวนาทั่วไปที่ไม่มีที่ทำกิน (Unger, Patcharee, 2011)

ฝ่ายรัฐพยายามเสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนขึ้นมาใหม่ รวมทั้งแต่ละพรรคการเมืองในหลายรัฐบาลก็พยายามเสนอร่างของตนขึ้นมาเพื่อแข่งขันกับร่างฉบับประชาชน แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการจัดการดูแลทรัพยากรร่วมกับรัฐ แต่เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาล ประกอบกับการไม่สามารถหาฉันทามติจากหลายฝ่ายได้ ทำให้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนถูกบิดเบือนไปจนสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติผ่านร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มาตราสำคัญคือ มาตรา 25 กำหนดให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ทำได้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และได้จัดการดูแลรักษามานานไม่น้อยกว่า 10 ปี และมาตรา 34 กำหนดห้ามไม่ให้มีการทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งในเขตป่าอนุรักษ์ (<http://www.midnightuniv.org/> การเมืองเรื่องป่าชุมชน) ซึ่งหมายถึงให้อยู่ในเขตป่าได้ แต่ห้ามทำไม้หรือใช้ประโยชน์จากป่า ทำให้กลุ่มเครือข่ายป่าชุมชนออกมาคัดค้านยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ เพราะองค์ประชุม สนช. ไม่ครบ

จากกรณีศึกษา พ.ร.บ.ป่าชุมชน พบว่ากระบวนการร่างกฎหมายมีการแข่งขันจากทั้งภาคประชาชน เอ็นจีโอที่อาจเรียกว่า “เขียวแดง” หรือ เอ็นจีโอที่สนับสนุนให้ป่าเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ในการทำไม้เอกชนจากภายนอกและขัดต่อวิธีคิดเรื่องการอนุรักษ์ของกลุ่มเอ็นจีโอ “เขียวเข้ม” และกรมป่าไม้ที่ต้องการสงวนพื้นที่ป่าเอาไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ใดๆ หมายถึง รัฐเป็นผู้บริหารจัดการป่าทั้งหมดเอง จากกรณีนี้สะท้อนการปะทะทางความคิด 2 แนว คือ Centralism กับ Decentralism กระนั้นก็พบว่า รัฐไทยมีความเปลี่ยนแปลงอยู่บ้างในเรื่องเปิดพื้นที่ให้มีการร่างกฎหมายจากภายนอกกรรัฐเข้ามาแข่งขันกับรัฐ มีกระบวนการ Collaborative Governance ในบางช่วง แม้สุดท้ายแล้วจะไม่สามารถนำเสนอกฎหมายฉบับประชาชนมาประกาศใช้ได้ก็ตาม นอกจากนี้ยังพบว่า บทบาทรัฐไทยในการประสานหาฉันทามติทางความคิดนั้นยังไม่เกิดขึ้น และมักสรุปด้วยข้อเสนอที่มาจากฝ่ายการเมืองหรือราชการ ความไม่ต่อเนื่องของสภาก็ทำให้กฎหมายประกาศใช้ไม่ได้สักเช่นกัน

4. บทสรุป

บทความเริ่มต้นจากทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎีคือ Centralism กับ Decentralism ซึ่งปะทะสังสรรค์ในการกำหนดนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย Centralism ปฏิบัติการผ่านกลไกกฎหมาย ระเบียบกติกา (Regulation) การควบคุมและบังคับผ่านสถาบันที่เป็นทางการของรัฐ อันเป็นแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมที่รัฐเป็นทั้งเจ้าของทรัพยากร และผู้จัดสรรบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ตามลักษณะของรัฐสมัยใหม่ ทว่าในยุคโลกาภิวัตน์การขยายตัวของระบบตลาด อุตสาหกรรม เทคโนโลยีส่งผลให้รัฐต้องปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับความซับซ้อนของผลพวงแห่งยุคสมัย รวมไปถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการขยายตัวและซับซ้อนตามไปด้วย ลำพังหน่วยงานเดียวหรือรัฐเดียวไม่สามารถจัดการได้อีกต่อไป การขยายตัวของแนวคิด Decentralism จึงเกิดขึ้นเพื่อสอดคล้องกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงนี้ ในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับความสนใจเพื่อแทนที่ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ในประเด็นการบริหารรัฐกิจ แนวคิดระบบกลไกตลาด การเห็นพลเมืองเป็นลูกค้า ถูกนำมาใช้ในรูปของ NPM เช่นเดียวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่นำเอาเครื่องมือ NEPIs มาใช้สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษปรับเปลี่ยนพฤติกรรม อาทิ กำหนดภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐไทยกำลังผลักดันอยู่ ณ ขณะนี้ เช่นเดียวกับกรณียุโรป ออสเตรเลีย

แนวคิด Governance เป็นทางเลือกหนึ่งในการพิจารณาสังคมการเมืองอย่างเห็นความซับซ้อนของตัวแสดงที่หลากหลายจากภายในรัฐและนอกรัฐ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่สามารถกระทำได้หากยังใช้วิธีรวมศูนย์ที่ตัวแสดงเดียวคือรัฐ กรณี พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำเป็นตัวอย่างของความพยายามเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการออกกฎหมาย ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงช่วงชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอยู่เช่นเดิม กรณีศึกษาแสดงให้เห็นการปะทะสังสรรค์ระหว่างการกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรกับการคงอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ พบการต่อสู้แข่งขันเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีทั้งส่วนที่เป็นรูปแบบการปรึกษาหารือระหว่างรัฐกับส่วนที่ไม่ใช่รัฐ และการตัดสินใจที่มาจากฝ่ายการเมืองคือรัฐสภา การแทรกแซงการเมืองโดยพรรคการเมือง และการใช้อำนาจศาล การตัดสินใจจากสถาบันการเมืองเหล่านี้ชี้ให้เห็นบทบาทรัฐที่ยังอยู่ที่สถาบันการเมืองในขั้นตอนของการตัดสินใจ อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการใช้อำนาจของรัฐไทยมีลักษณะผสม (Hybrid) คือมิได้ใช้อำนาจโดยลำพัง แต่มีการเปิดพื้นที่ให้ส่วนที่ไม่ใช่รัฐเพิ่มขึ้น ใช้เครื่องมือทั้งกลไกรัฐและการมีส่วนร่วมของ

ภาคส่วนอื่น แม้ว่าทั้งสองแนวทางจะมีความขัดแย้งในทางปฏิบัติอยู่ แม้รัฐไทยพยายามสร้างกลไกการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นทั้งในรัฐธรรมนูญ แบบปฏิบัติของหน่วยราชการ กระนั้นอาจเป็นเพียงการให้อำนาจประชาชนแต่เพียงในชั้นกระบวนการซึ่งสามารถจะถูกทดแทนโดยกลไกรัฐแบบเดิม คือรัฐยังมีอำนาจอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามหากพิจารณากรณีศึกษา พบว่า รัฐเองก็ไม่อาจปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อีก ดังนั้นการหาฉันทามติจากภาคสังคมเป็นขั้นตอนที่จำเป็นโดยเฉพาะต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก หากต้องการให้กฎหมายได้รับความเห็นชอบ และเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิด Governance เป็นทางเลือกที่สำคัญที่ต้องใช้คู่ไปกับการจัดการหรือการริเริ่มนโยบายสิ่งแวดล้อม

เอกสารอ้างอิง

- Ansell, Chris and Alison Gash. 2008. 'Collaborative Governance in Theory and Practice'. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (4): 543-571.
<http://www.midnightuniv.org/การเมืองเรื่องป่าชุมชน>. (1 ต.ค. 2555).
- McCurdy, Howard E. and Rosenbloom, David H. 2007. Revisiting Wolfo's Administrative : Constancy and Change. Public Administration State. Washington, D.C.: Georgetown University Press., pp.109-128,179-202.
- Roberts, Jane Susan. 2004.Environmental policy. London: Routledge, 155-156. Radcliffe, James.2000. Green politics : dictatorship or democracy?.Basingstoke (England) : Macmillan.
- Timothy ,Doyle and Doug, McEachern. 2008. Environment and politics.London : Routledge.
- Unger, Daniel H.; PatchareeSiroros. 2011. Trying to make decisions stick : natural resource policymaking in Thailand. Journal of Contemporary Asia, 41 (2) : 206-228.



03

เศรษฐกิจสีเขียว
กับการพัฒนาที่ยั่งยืน

[1]

การพัฒนาที่ยั่งยืน แนวพุทธกับเศรษฐกิจสีเขียว

ท่านผู้หญิง ดร.สุรวาลย์ เสถียรไทย¹

1. บทนำ

สิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร เป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วทุกมุมโลกต่างให้ความสำคัญสืบเนื่องตั้งแต่อดีตในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมจนกระทั่งปัจจุบันที่การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาเพื่อสนองตอบความต้องการที่ไม่จำกัดของมนุษย์ผ่านกิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือการทำลายป่าเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น โดยส่วนหนึ่งของกิจกรรมเหล่านี้นอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อมแล้วยังก่อให้เกิดประเด็นของความไม่เป็นธรรมในสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร ความไม่เป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่นำไปสู่ความขัดแย้งต่างๆ รวมทั้งการก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภัยอันตรายต่างๆ เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่กำลังคุกคามมนุษยชาติอยู่ขณะนี้

หลากหลายความพยายามของประชาคมโลก ทั้งการใช้กลไกเชิงเศรษฐศาสตร์ สังคมและเทคโนโลยีมาช่วยแก้ไขและบรรเทาปัญหา เพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งนิยามว่าเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง กระทั่งปัจจุบันการพัฒนาที่ยั่งยืนก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ทั้งนี้หากพิจารณาจะพบว่าปัญหาของการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 3 ประเด็นหลักๆ ที่สำคัญ คือ

1) ความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อันเนื่องมาจากความต้องการใช้ทรัพยากรอย่างไร้ขีดจำกัด รวมถึงการจัดการทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพและปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากคุณลักษณะของความเป็นทรัพยากรส่วนรวมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common-Pooled Resources: CPR) โดยที่ทรัพยากรส่วนรวมหรือ CPR ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) คุณสมบัติที่ยากต่อการกีดกันการใช้ประโยชน์ (Non-excludability) และ 2) เป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไป (Subtractability) ส่งผล

¹ ประธานมูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตกเป็นทรัพยากรเปิดที่ง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาโดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ (Free Riders) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นการผลักภาระต้นทุนให้กับสังคม (Externalities) และนำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2554) ดังที่มีคำจำกัดความของปัญหาดังกล่าวที่โด่งดังของ Garrett Hardin (1968) ว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน” หรือ “Tragedy of the Commons”

2) การขาดความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร

กรณีของปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นตัวอย่างที่ดีของความล้มเหลวของการใช้และการจัดการบรรยากาศโลกซึ่งมีคุณลักษณะเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งมีทั้งปัญหาของมือใครยาวสาวได้สาวเอา และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้บรรยากาศโลก ที่ผ่านมาประเทศร่ำรวยทั้งหลายพัฒนามาจากการทำอุตสาหกรรมเป็นหลักเท่ากับเป็นการใช้บรรยากาศโลกไปก่อนในลักษณะของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน กล่าวคือประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในอดีต (Historical Emission) เท่ากับ 3 ใน 4 ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกสะสมทั้งหมด โดยข้อมูลการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปี ค.ศ. 1850 พบว่าการปล่อย CO₂ สะสมทั้งโลกรอบปี ค.ศ. 1850-2002 จากข้อมูลของ World Resource Institute (2005) สหรัฐอเมริกาปล่อย CO₂ สะสมทั้งโลกเป็นอันดับที่ 1 เท่ากับร้อยละ 29.3 ของปริมาณการปล่อย CO₂ สะสมทั้งหมด² ขณะที่สหภาพยุโรปปล่อย CO₂ สะสมทั้งโลกเป็นอันดับที่ 2 เท่ากับร้อยละ 26.5 แม้จะมีการกำหนดเป้าหมายของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วอยู่ แต่ก็อาจไม่เพียงพอต่อการหยุดยั้งไม่ให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงกว่า 2 องศาเซลเซียส ทั้งนี้เป็นเรื่องของการขาดความเป็นธรรมเพราะขณะที่ผู้ก่อปัญหาเป็นประเทศร่ำรวยแต่ผู้รับผลเป็นประเทศยากจนเป็นส่วนมาก โดยข้อมูลจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB, 2012) รายงานว่าผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะส่งผลกระทบต่อประชากรในทวีปเอเชียซึ่งส่วนใหญ่ล้วนยากจน ภายในปี พ.ศ. 2593 ผู้คนที่อาศัยในเมืองต่างๆ ในเอเชียจำนวนกว่า 400 ล้านคน จะต้องเสี่ยงกับสภาวะน้ำท่วมชายฝั่ง และผู้คนอีกประมาณ 350 ล้านคน ต้องเสี่ยงกับสภาวะน้ำท่วมในเมือง ภายในปี พ.ศ. 2568 โดยหากปราศจากการบริหารจัดการที่เหมาะสม ดังเช่นที่ ภาวะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์จากเหตุมหาพายุไห่เยี่ยนที่เข้าถล่มใจกลางเมืองของประเทศ มีรายงานการสูญเสียชีวิตผู้คนกว่า 3,600 คน คาดการณ์ว่าจะมีผู้เสียชีวิตเพิ่มนับหมื่นราย ตลอดจนกว่าล้านครอบครัวขาดที่อยู่อาศัย และปัจจัยสู่ในการดำรงชีวิต (กรุงเทพฯธุรกิจ, วันที่ 17 พฤศจิกายน 2556)

3) การบริโภคเกินความสามารถที่จะรองรับได้ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Overconsumption)

จากรายงาน Living Planet Report (2010) ของ WWF กล่าวถึงการศึกษารอยเท้านิเวศ (Ecological Footprint) ซึ่งทางกลุ่ม Global Footprint Network ศึกษาว่าในช่วงปี ค.ศ. 1961-2007 ประชากรทั่วโลกใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกินความสามารถที่โลกจะรองรับได้เท่ากับใช้โลกไปแล้ว 1.5 ใบ ในปี ค.ศ. 2007 รวมถึงปัญหาการบริโภคและวิถีชีวิตฟุ่มเฟือยของชนร่ำรวยก็ยังมีส่วนสร้างปัญหาอย่างมาก

ปัญหาส่วนหนึ่งจึงเป็นผลมาจากความต้องการที่เกินความจำเป็น ดังที่มหาตมะคานธี กล่าวว่าไว้ว่า โลกใบนี้มีเพียงพอสำหรับความจำเป็นของทุกคน แต่ไม่เพียงพอต่อความโลภอย่างไม่มีที่สิ้นสุดในใจคน (The World

² ในปัจจุบันพบว่าประเทศกำลังพัฒนาแล้วอย่างประเทศจีนก้าวขึ้นมาเป็นอันดับ 1 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวประชากร (CO₂ Emission per GDP) แซงหน้าสหรัฐอเมริกาดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ Trend in Global CO₂ Emission: 2013 Report (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2013)

has enough for everyone's need but not enough for everyone's greed) ทั้งนี้กระแสการบริโภคนิยม(Consumerism) ที่มุ่งตอบสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุดของมนุษย์ยิ่งเพิ่มความรุนแรงของปัญหาให้มากขึ้นไป เปรียบดังพุทธพจน์ที่ว่า “นัตถิ ตัณหาสมา นที่ แม่น้ำเสมอด้วยตัณหาไม่มี ซึ่งการที่มนุษย์มีความโลภเกิดความต้องการที่เกินขอบเขต โดยที่ถ้ามนุษย์ยังดำเนินเช่นนี้แนวทางใดก็คงไม่อาจแก้ปัญหาได้” ในแนวทางพุทธจะเน้นการแก้ปัญหาที่จิตใจของคนเป็นหลัก อย่างไรก็ตามแนวทางในการพัฒนากระแสหลักที่อาศัยวิชาการสมัยใหม่ในปัจจุบันเป็นการแก้ปัญหาโดยเน้นการใช้เทคโนโลยี เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และกลไกเชิงสถาบันต่างๆ เช่น กฎหมาย ซึ่งบทความที่ต้องการนำเสนอนี้ มุ่งหวังผลของการบูรณาการระหว่างแนวคิดกระแสหลักคือการใช้เทคโนโลยีและกลไกเชิงสถาบัน (เช่น นโยบายและกฎหมาย) ร่วมกับแนวพุทธที่เน้นการพัฒนาจิตใจและคุณธรรม โดยเฉพาะแนวคิด “เศรษฐกิจสีเขียว” (Green Economy) ที่ได้รับความสำคัญและบรรจุเป็นหัวข้อหนึ่งในการประชุม Rio+20 แม้จะยังไม่มีนิยามที่กำหนดออกมาอย่างแน่ชัด แต่โดยหลักการเศรษฐกิจสีเขียว คือการมุ่งเน้นให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้โดยไม่ไปกระทบต่อความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์และการแก้ปัญหาความยากจนได้ หากนำมาบูรณาการร่วมกับการพัฒนาจิตใจตามแนวทางพุทธ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ไปในทางที่สร้างสรรค์ได้ เนื่องจากหากเราไม่พัฒนาที่ต้นเหตุคือมนุษย์ คงยากที่จะนำเครื่องมือกลไกต่างๆ มาใช้แก้ไขเพราะเครื่องมือเหล่านั้นอาจจะกลับกลายมาใช้เพื่อตอบสนองความโลภยิ่งขึ้นไปอีกและไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็แท้จริงได้

2. เศรษฐกิจสีเขียวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนแนวพุทธ

เศรษฐกิจสีเขียวเป็นรูปแบบของแนวทางการพัฒนากระแสหลัก ที่พยายามทำให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยหัวใจของเศรษฐกิจสีเขียว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมให้ไปด้วยกันได้โดยอาศัยเทคโนโลยีและกลไกตลาด ตลอดจนกลไกเชิงสถาบันต่างๆ มาช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนให้สอดคล้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในขณะที่หัวใจของการพัฒนาแนวพุทธ คือการให้ความสำคัญกับการพัฒนาจิตใจ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทำให้แนวทางที่ดำเนินอยู่สามารถส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ง่ายขึ้น

ขณะเดียวกันการวิเคราะห์เศรษฐกิจสีเขียว มีในหลากหลายมุมมอง ถึงอุปสรรคและความท้าทายต่างๆ นอกจากความห่วงใยที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะสามารถกระทำได้โดยไม่กระทบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Decoupling) ได้จริงหรือไม่ดังที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้น นิรมล สุธรรมกิจ (2555) ยังระบุถึงข้อพึงระวังหรือควรพิจารณาในการปรับระบบเศรษฐกิจตามแนวเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งมีข้อสรุปในประเด็นด้านความเป็นธรรมของการจัดสรรทรัพยากร และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยภาครัฐ ที่ยังไม่สามารถทำให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบได้เต็มรูปแบบ โดยมีความท้าทายว่าควรจะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยครอบคลุมทุกภาคส่วน หรือทุกสาขาการผลิต รวมทั้งหน่วยงานของภาครัฐ

หากพิจารณาปัญหาทั้ง 3 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของสิ่งแวดล้อมในมุมมองแนวพุทธ ทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ความไม่เป็นธรรม และการบริโภคเกินความพอดี ล้วนมีรากเหง้ามาจากความโลภ หรือความต้องการที่ไม่มีวันพอในจิตใจมนุษย์ แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมองว่าความโลภเป็นสิ่งที่แก้ไม่ได้ ละไว้ในฐานที่เข้าใจว่าความโลภต้องมี แต่จำเป็นต้องกำกับโดยใช้กฎหมาย

กฎระเบียบ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ การสร้างแรงจูงใจทางด้านการบริหารจัดการ และใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) ก็จริง แต่ยังไม่เพียงพอ (Sufficient Condition) เมื่อธรรมชาติถูกทำลายและเกิดผลกระทบ คนก็เริ่มเห็นปัญหา แต่ก็ยังเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุโดยอาศัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเข้าไปแก้ไขจัดการ หรือพยายามเปลี่ยนพฤติกรรมโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การคำนวณราคาทรัพยากร เพื่อสะท้อนต้นทุนทรัพยากรที่แท้จริงให้สูงขึ้น แต่ไม่มีใครที่มองปัญหาให้ลึกซึ้งลงไปว่า แท้จริงแล้วรากเหง้าของปัญหามาจากความไม่รู้จักพอโดยเฉพาะเมื่อมนุษย์ขาดการพัฒนาทางคุณธรรมและปัญญา จึงพยายามกระทำการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและสุดท้ายกลับมากะทบที่ตนเอง ดังนั้นเมื่อมนุษย์ขาดปัญญาและมีความโลภอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทรัพยากรธรรมชาติเท่าไรคงไม่เพียงพอที่จะสนองต่อความต้องการ ดังนั้นแนวทางกระแสหลักที่ไม่นำเรื่องการพัฒนาจิตใจมาพิจารณาด้วยก็ยังไม่เพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

ในการพิจารณาปัญหาท้าทายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในเรื่องการแย่งชิงการใช้จนเกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนหนึ่งมาจากคุณสมบัติความเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการมีพฤติกรรมแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา จนนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในที่สุด อย่างไรก็ตาม วิทยาศาสตร์จารย์อีลินอร์ ออสโตรอม (Ostrom, 1990) สตรีคนแรกที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์ ได้พัฒนาแนวคิดที่สามารถอธิบายความร่วมมือกันเพื่อจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันได้โดยไม่ถูกทำลายและไม่ต้องอาศัยปัจจัยภายนอก เช่น รัฐเข้ามาแทรกแซง แต่เป็นวิวัฒนาการของการจัดการที่ประสบความสำเร็จชุมชนในลักษณะที่เกิดขึ้นมาเอง (Self-Organizing Group) จากการศึกษาในหลายๆ ประเทศทั้งกรณีป่าชุมชนและกรณีชลประทานราษฎร์ในประเทศอินเดีย เนปาล ไทย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการร่วมมือกันดูแลจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน คือ “ความไว้วางใจ” (Trust) และ “การต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน” (Reciprocity) ซึ่งเมื่ออยู่ในชุมชนเดียวกันรู้จักกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก็สามารถสร้างให้เกิดความไว้นับถือใจกัน ทำให้ร่วมมือกันได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกัน การตอบแทนกันก็ทำได้ง่าย คือทั้งในทางบวกคือ ต่างก็ทำดีมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หรือถ้าอีกฝ่ายทำไม่ดีก็สามารถตอบโต้หรือ Sanction กันได้ โดยถ้าอยู่ในชุมชนเดียวกันก็ต้องพยายามรักษาชื่อเสียงหรือหน้าตาของตนเองไว้ทำให้มีส่วนช่วยให้ไม่กล้าที่จะทำในสิ่งที่สังคมจะตำหนิได้ (สุธาวลัย เสถียรไทย, 2554)

จากงานวิจัยของสถาบันธรรมรัฐฯ ที่ได้ทำการศึกษาประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งสอดคล้องกับแนวพุทธ ในบริบทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประสบผลสำเร็จจากการนำแนวทางกระแสหลักมาบูรณาการร่วมกับแนวพุทธ กรณีศึกษาของชุมชนบ้านเป็ดใน และชุมชนบ้านละลอกกระสัง ที่มีสภาพปัญหาในประเด็นของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าที่ได้ถูกสัมปทาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่เป็นแหล่งอาหารและอาชีพของชุมชนลดน้อยลง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน ทั้งด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ ทำให้ผู้นำชุมชนในสมัยนั้นเกิดความตระหนักและหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยหลักคุณธรรมนำมาบูรณาการร่วมกับแนวทางกระแสหลักมาถ่ายทอดให้กับชาวชุมชน อาทิ การส่งเสริมให้ชุมชนคิดเป็น แก้ไขปัญหาเป็น รู้จักพึ่งพาตนเอง และร่วมกันกำหนดกฎกติกาในการดูแลรักษาทรัพยากร มีการสร้างแรงจูงใจที่อาศัยเงื่อนไขกลไกเชิงสถาบันที่แฝงด้วยคุณธรรม เช่น การสร้างกติกาดูแลป่า การไม่จับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ โดยสร้างแรงจูงใจคือผลประโยชน์ในรูปแบบทรัพยากรป่าไม้ที่ต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน ควบคู่กับการใช้หลักคุณธรรมและปัญญา รวมทั้งนวัตกรรมการทางสังคมมาจัดการให้เกิดการผสมกลมกลืนได้อย่างลงตัว ทั้งนี้การพัฒนาจิตใจโดยอาศัยคุณธรรมมีส่วนสร้างให้เกิดความไว้นับถือใจ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการทรัพยากรร่วมกันได้โดยไม่เกิดภาวะมือใครยาวสาวได้สาวเอา

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืนระหว่างมนุษย์และธรรมชาติและสามารถหยุดยั้งความโลภ ความเห็นแก่ได้ เกิดการเคารพกฎกติกา และเข้าใจว่ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ พึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย จึงทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติ ยังผลให้กิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเห็นผลได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น และความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรได้ฟื้นคืนมา การเพิ่มขึ้นของสัตว์ป่าและพันธุ์พืชต่างๆ ซึ่งปรากฏการณ์นี้ยังสอดคล้องกับการปรับตัว (Adaptation) และบรรเทา(Mitigation) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

กรณีบ้านเป็ดใน ได้มีรายงานการศึกษาของสถาบันธรรมรัฐฯ (สิรินทรเทพ เต๋อประยูร และคณะ, 2553) ที่ทำการศึกษาแบบอย่างของการจัดการพื้นที่ป่าโดยภูมิปัญญาท้องถิ่นตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ช่วยลดปัญหาภาวะโลกร้อน พบว่า ชุมชนบ้านเป็ดในสามารถช่วยรักษาป่า และดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ได้ 1,200 ตันต่อปี และหากคำนวณจากจำนวนประชากรทั้งหมดของบ้านเป็ดใน พบว่าชาวเป็ดในสามารถช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ กลับได้ถึง 1.85 ตันต่อคนต่อปี ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยในการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกของภาคการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ที่มีค่าเท่ากับ 0.91 ตันคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนต่อปีถึง 2 เท่า ไม่เพียงเท่านั้นชุมชนบ้านเป็ดในยังได้รวบรวมเงินเพื่อซื้อที่ดินทำกินเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนอีก 40 ไร่ เป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนชุมชน เนื่องจากเล็งเห็นคุณค่าของทรัพยากรป่าชายเลน

ตัวอย่างกรณีศึกษาที่ได้นำเสนอข้างต้น แสดงให้เห็นเงื่อนไขของการมองผลประโยชน์ระยะยาวที่นำไปสู่ความร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรเนื่องจากชุมชนมีความไว้วางใจกันและสามารถต่างตอบแทนกันได้ตามที่ศาสตราจารย์ออสโตรมตั้งข้อสังเกตไว้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะชุมชนมีปฏิสัมพันธ์ในระยะยาว และเกิดการเรียนรู้และไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ สามารถเห็นประโยชน์ระยะยาว แทนที่จะเห็นเฉพาะประโยชน์สั้นๆ เฉพาะหน้านำไปสู่ความร่วมมือกันและไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาอีกต่อไป แต่สามารถเกิดกติกาของกลุ่มในการใช้และรักษาทรัพยากรในลักษณะที่ยั่งยืนขึ้นมา

อย่างไรก็ดี การศึกษาของศาสตราจารย์ออสโตรมและนักวิชาการทางตะวันตกจะเน้นที่ระดับพฤติกรรมเป็นหลักโดยอย่างมากก็ตั้งข้อสังเกตว่าการมีวัฒนธรรมประเพณีบางอย่างอาจช่วยให้เกิดพฤติกรรมในการร่วมมือกันได้ง่ายขึ้น แต่หากพิจารณาจะพบว่านอกเหนือจากพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นได้มีสิ่งที่อยู่เบื้องหลังของพฤติกรรมดังกล่าวที่มากกว่าสิ่งที่เห็นเพียงภายนอก คือการมีภูมิปัญญาและระดับการพัฒนาจิตใจที่มาช่วยหนุนเสริมให้พฤติกรรมของความร่วมมือกันดูแลรักษาธรรมชาตินั้นเกิดได้ง่ายขึ้น โดยกรณีศึกษาดังกล่าวนั้นมีเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังคือ ผู้นำมีคุณธรรมและเน้นการพัฒนาจิตใจ มีการเสริมสร้างคุณธรรมและปัญญาที่เอื้อให้ชาวบ้านสามารถดำเนินชีวิตร่วมกับธรรมชาติได้ ซึ่งเป็นวิถีคิดแบบพุทธ นอกจากนี้แม้กรณีต่างๆที่ศาสตราจารย์ออสโตรมศึกษาส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่ไม่ใช่ชาวพุทธ แต่ก็ยังเป็นชุมชนที่มีภูมิปัญญาตะวันออกที่ให้ความสำคัญกับด้านจิตใจและการเคารพธรรมชาติ อีกทั้งมีการช่วยเหลือเกื้อกูล ซึ่งทำให้เกิดความไว้วางใจที่เป็นเงื่อนไขไปสู่ความสำเร็จในการร่วมมือกันจัดสรรทรัพยากรได้ง่ายตามข้อสังเกตของศาสตราจารย์ออสโตรม (อ้างแล้วใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2554)

นอกจากนี้ ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรก็มีตัวอย่างกรณีศึกษาของชุมชนพรคาน่านริสอร์ทที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างธุรกิจกับชุมชน ทำให้เห็นการไม่เอาเปรียบ

ของผู้ที่มีรายได้สูงกว่ากับผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า ซึ่งนำมาซึ่งความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรได้ และแสดงให้เห็นว่าผลสำเร็จที่เกิดขึ้นมิใช่เฉพาะแต่ในชุมชนชนบท แต่ภาคธุรกิจก็สามารถประสบผลสำเร็จได้ โดยหลังจากที่ชุมพรคานารีสอร์ต ประสบวิกฤตการณ์ทางธุรกิจ ได้มีการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินธุรกิจที่แบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น เช่น การจัดหาวัตถุดิบที่ต้องใช้ในรีสอร์ท โดยการปลูกเอง จัดซื้อและการใช้ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่และชุมชนข้างเคียง มีการบริหารจัดการรีสอร์ทไม่เพียงแต่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แต่ยังรวมถึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากกำไรคือกำไร มาเป็นขาดทุนคือกำไร คือ “ยิ่งทำยิ่งได้ ยิ่งให้ยิ่งมี” ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนทางความคิดที่สำคัญในการทำให้ธุรกิจให้มีจิตวิญญาณขึ้นมาโดยไม่ใช่ว่าแต่ดักตวงผลประโยชน์แต่มีการแบ่งปันลดความไม่เป็นธรรมในสังคมลงไป

นอกจากนี้การศึกษาของสถาบันธรรมรัฐฯ ดังกล่าว (อ้างแล้วในสิรินทรเทพและคณะ, 2553) ยังชี้ให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าในการประยุกต์แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของชุมพรคานารีสอร์ต ช่วยลดภาวะโลกร้อน ในรูปการหลีกเลี่ยงปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึงร้อยละ 25 จากปริมาณการปล่อยทั้งหมด โดยมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับ 19.40 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนต่อคืน และเมื่อหักลบปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ดูดกลับและหลีกเลี่ยงแล้ว ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดเท่ากับ 14.39 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนต่อคืน ซึ่งเมื่อเทียบค่าเฉลี่ยโลกของกิจกรรมบริการประเภทโรงแรมอยู่ที่ 20.6 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนต่อคืนขณะที่ชุมพรคานารีสอร์ตอยู่ที่ 14.39 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนต่อคืน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยถึงร้อยละ 30

กรณีศึกษาต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นยังสามารถเป็นประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กับสังคมปัจจุบันที่มีพฤติกรรมบริโภคนิยมอย่างสุดโต่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการบริโภคเกิน (Overconsumption) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาของการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกประการ ทั้งนี้ ในแนวพุทธมีหลักที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมบริโภค โดยพระพรหมคุณาภรณ์ได้กล่าวไว้ว่าการเสพบริโภคสิ่งต่างๆ มี 2 ประเภท คือเสพบริโภคด้วยตัณหา กับเสพบริโภคด้วยปัญญา ถ้าเสพบริโภคด้วยตัณหา เช่นการรับประทานอาหารมากเกินไปก็จะมีผลร้ายต่อร่างกายได้ แต่การเสพบริโภคด้วยปัญญา จะเป็นการเสพเชิงคุณภาพ โดยใช้หลักโยนิโสมนสิการมาพิจารณาด้วยปัญญาว่าเราต้องการบริโภคเพื่ออะไร ทำให้รู้ถึงคุณค่าและประโยชน์ที่แท้ ทำให้เกิดความพอดีพองามในการบริโภค ไม่ใช่การเสพที่ติดกับรสชาตอย่างเดียว ที่เรียกว่า “โภชนมัตตัญญูตา” ทั้งนี้การดำรงชีวิตของมนุษย์และสังคมได้อย่างมีความสุขโดยไม่ยึดติดกับวัตถุจนเกินไปนั้น มนุษย์จำเป็นต้องได้รับการฝึกฝนพัฒนาจิตใจ เพื่อกำกับความโลภให้ลดลง และให้หลุดพ้นจากการบริโภคอย่างไม่บันยะบันยังที่ไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาวิกฤตทางสิ่งแวดล้อมและสังคมดังที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ กระแสปัจจุบันของบริโภคนิยม ได้ทำให้คนจำนวนมากหลงยึดติดอยู่ในโลกทัศน์ที่ว่า “การบริโภคสินค้าและบริการเป็นเงื่อนไขให้เกิดความสุข ยิ่งบริโภคมาก ยิ่งสุขมาก” แต่ในแนวพุทธ ความสุขอาจไม่จำเป็นต้องมาจากการ “มีอะไร” แต่แท้จริงเราสามารถมีความสุขได้โดย “ไม่มีอะไร” ได้เหมือนกัน ซึ่งเป็นความสุขที่ไม่ยึดติดกับการบริโภค การถือครอง หรือยึดครองเสมอไป

พุทธศาสนา เสนอว่า ความสุขมีในสามระดับ คือ 1) **กามสุข** สุขจากการสนองความต้องการทางประสาทสัมผัส ตา หู จมูก ลิ้น ซึ่งเป็นความสุขพื้นฐานของปุถุชนมีรากฐานอยู่บนความต้องการตามธรรมชาติ

ของสรรพสัตว์ 2) **สมาธิสุข** สุขสงบจากจิตใจ ที่ได้จากการฝึกจิตให้มีสมาธิ มีความมั่นคงไม่หลงตามสิ่งเร้า สิ่งกระตุ้น เป็นความสุขที่มีคุณภาพดีกว่าความสุข โดยสมาธิสุขนี้สามารถแสวงหาได้โดยการฝึกสมาธิ ซึ่งเมื่อทำได้แล้วจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต พฤติกรรมและสติปัญญา และ 3) **นิพพานสุข** สุขที่เหนือสมมติแล้วเป็นความหลุดพ้นเป็นอิสระจากการถูกรอบงำของกิเลสอย่างสิ้นเชิง ชีวิตมีแต่อิสรภาพทางจิต และปัญญา ซึ่งเมื่อจิตพบอิสรภาพ ชีวิตจะมีความสุขแท้ที่ถาวร (พระมหาจุฬาลงกรณ วชิรเมธี, 2555) อย่างไรก็ตาม สำหรับปุถุชนทั่วไปสามารถหาความสุขได้มากกว่าความสุขคือสามารถหาสมาธิสุขได้เมื่อมีการฝึกพัฒนาจิตใจ

ดังนั้นสังคมเมืองที่ถูกกระตุ้นรุมเร้าด้วยวัตถุต่างๆ หากมีการฝึกจิตทำสมาธิจะช่วยลดความต้องการที่มากเกินไปจนเข้าสู่วิถีการบริโภคอย่างมีสติและพอประมาณได้ ดังมีงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าการฝึกจิตสามารถพิสูจน์ได้โดยทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งการวิจัยเกี่ยวกับสมอง (Neuroplasticity) โดยศาสตราจารย์เดวิดสัน (Davidson) จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน (Wisconsin) ในประเทศสหรัฐฯ ได้ทดลองกับพระลามะชาวฝรั่งเศส ชื่อ แมทธิว ริกา (Matthieu Ricard) ซึ่งเคยเป็นนักวิทยาศาสตร์ในสถาบันปาสเตอร์ ที่มีประสบการณ์ในการทำสมาธิฝึกจิตมากกว่า 10,000 ชั่วโมง โดยผลการสแกนสมองแสดงถึงความสงบ และสมดุลด้านอารมณ์มากกว่าคนทั่วไป กล่าวคือพบค่าของสมองในระดับอารมณ์เป็นไปในทางบวกซึ่งเป็นสมองที่ส่งผลต่อความสุข โดยผลการทดลองสรุปได้ว่า สมองสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามประสบการณ์ที่ฝึกจิตหรือการทำสมาธิ (Mind Training) โดยสมองที่ผ่านการฝึกสมาธิจะมีความสุขสงบ ความสุขใจนี้สามารถสร้างได้โดยไม่ต้องอาศัยการมีวัตถุภายนอก (The Independent, February 2007) ซึ่งถ้าทำได้เช่นนี้ก็จะมีส่วนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนลดปัญหาการบริโภคเกินความจำเป็นจนนำไปสู่ปัญหาวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อม

3. ข้อสังเกตและเสนอแนะบางประการ

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้จริง ต้องอาศัยการพัฒนาจิตใจควบคู่ไปกับการใช้กลไกเชิงสถาบัน เช่น มาตรการทางกฎหมาย เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีตามแนวทางเศรษฐกิจสีเขียว นั้น จากการที่เศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ได้รับการตอบรับที่ดีจากทั่วโลก เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่อาจมีความยากในทางปฏิบัติที่จะไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริงได้ถ้ามนุษย์เองยังไม่มีการพัฒนาด้านคุณธรรมและจิตใจ ซึ่งแม้ว่าแนวทางการพัฒนากระแสหลักจะพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาช่วย ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ หากจิตใจของผู้กระทำยังไม่ได้รับการพัฒนา ในขณะที่ แนวพุทธเป็นการพัฒนาจิตใจโดยตรง ซึ่งหากนำมาบูรณาการร่วมกันอาจช่วยให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตและเสนอแนะในการบูรณาการดังต่อไปนี้

1) ในด้านการศึกษาควรมีการพัฒนาหลักสูตรที่นำแนวคำสอนของพุทธศาสนาที่ถูกต้อง

ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาคน สอดคล้องกับที่พระพรหมคุณาภรณ์ อธิบายกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนแนวพุทธโดยเน้นการพัฒนาคนโดยพัฒนาตัวคนที่เป็นปัจจัยตัวกระทำ ให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ด้วยการพัฒนาตัวคนเต็มทั้งระบบ คือ ครอบคลุมทั้งพฤติกรรม จิตใจ และปัญญา โดยเอาคนที่พัฒนาเต็มระบบนั้นเป็นตัวกลาง หรือเป็นแกนกลาง ด้วยการเป็นปัจจัยตัวกระทำที่ไปประสานปรับเปลี่ยน บูรณาการในระบบสัมพันธ์องค์รวมใหญ่ ให้เป็นระบบแห่งการดำรงอยู่ด้วยดีอย่างต่อเนื่อง (พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ. ปยุตโต, 2544) ทั้งนี้การพัฒนาหลักสูตรจำเป็นต้องนำเนื้อหาในส่วนที่เป็นแก่นธรรมะมาถ่ายทอดอธิบายให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย โดยหลักพุทธมองว่าการศึกษาที่ดีต้องมีสมดุ คือ สมดุลทั้งกายและใจ เกิดสมดุลทั้งทางโลก และ

ทางธรรม ซึ่งต้องพัฒนาควบคู่กันเป็นคนที่พร้อมทั้งคุณวุฒิและคุณธรรม ทั้งนี้ การศึกษาของมนุษย์ในปัจจุบัน เน้นแต่ความรู้ความคิดในระดับของสมอง ในขณะที่พุทธศาสนา การศึกษานั้นสามารถทำให้เกิดการใช้ศักยภาพของมนุษย์ได้สูงสุดถึงขั้นการมีปัญญาหยั่งรู้ ในการออกจากทุกข์ได้ แต่แม้ไม่ถึงขั้นนั้นก็สร้างคนให้มีปัญญาคือ ความฉลาดควบคู่กับคุณธรรมทางจิตใจ

2) **ควรมีการใช้สื่อต่างๆ เพื่อทำให้เกิดการประยุกต์พุทธศาสนาเข้ามาใช้ในชีวิตประจำวันในทุกภาคส่วน** ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สถาบันการศึกษา นอกเหนือจากการใช้พุทธศาสนาเพียงเพื่อประกอบพิธีกรรม เนื่องด้วยพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งปัญญา แต่ปัญหาสำคัญคือหลักคำสอนไม่ได้ถูกนำมาถ่ายทอดให้เห็นว่าสามารถประยุกต์เข้ากับวิถีชีวิตได้ ทำให้ภาพลักษณ์ของพระพุทธศาสนามีเพียงนำมาไว้เพื่อบูชาไม่มีการนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง

3) **การมีสถาบันหรือองค์กร นอกเหนือไปจากวัดที่พยายามบูรณาการองค์ความรู้ทั้งทางโลกและทางธรรมไปด้วยกัน** เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคนที่พร้อมทั้งคุณวุฒิและคุณธรรม เช่น ตัวอย่างการจัดตั้งสถาบันวิมุตตยาลัย ของท่าน ว.วชิรเมธี เป็นต้น

4) **การศึกษาวิจัยในลักษณะที่มีการนำแนวพุทธมาประยุกต์ร่วมกับแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ** รวมทั้งการกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการพัฒนาที่มีการพิจารณามิติด้านจิตใจ เข้าไปด้วย ดังเช่น กรณีการคิดความสุขมวลรวม (Gross National Happiness: GNH) ของประเทศภูฏานที่มีการนำความสุขมาเป็นดัชนีวัดการพัฒนาของประเทศ อย่างไรก็ตามกรณีนี้ยังไม่ได้มีการรวมการพัฒนา กระดัดจิตใจเข้าไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพธุรกิจ, 17 พฤศจิกายน 2556, ฟิสิกส์สวตมนต์เหตุซูเปอร์ไต้ฝุ่นถล่ม, สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/world/2.html>
- นิรมล สุธรรมกิจ. 2555. เศรษฐกิจสีเขียวภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. บทความนำเสนอในการประชุมเวทีสาธารณะครั้งที่ 4: แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว กับประเด็นท้าทายเรื่องการค้า-สิ่งแวดล้อม และโลกร้อน. วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555. โรงแรมเซ็นจูรี่พาร์ค.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). 2543. คนไทยกับป่า. ศูนย์พัฒนาหนังสือกรมวิชาการ. กระทรวงศึกษาธิการ 110 หน้า.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). 2544. การพัฒนาที่ยั่งยืน. สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง. 280 หน้า.
- พระมหาภูษิต วชิรเมธี. 2555. เอกสารถอดเทปการสัมมนาพระมหาภูษิต วชิรเมธี (ว.วชิรเมธี) เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนแนวพุทธ วันที่ 24 เมษายน 2555 เวลา 14.00-16.30 น. ณ สถาบันวิมุตตยาลัย
- สิรินทรเทพ เต่าประยูร และคณะ. 2553. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาตัวชี้วัดการประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการลดปัญหาโลกร้อนภายใต้แนวคิดภูมิปัญญาตะวันออก โดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม และโครงการพัฒนาเสริมสร้างความรู้และงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ระบบโลก ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ. 2551. มูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การสังเคราะห์วิธีคิดและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภูมิปัญญาตะวันออก เพื่อนำไปสู่การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการนานาชาติ” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สุธาวัลย์ เสถียรไทยและคณะ. 2546. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2554. ธรรมาภิบาลและกระบวนการนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทย บทเรียนจากโลกาภิวัตน์สู่การพัฒนาด้วยภูมิปัญญาตะวันออก 115 หน้า.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2555. การพัฒนาแนวพุทธกับเศรษฐกิจสีเขียว, สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
- Asian Development Bank. 2012. Key Indicator for Asia and the Pacific 2012, Available: <http://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2012>

- Baumert, Kevin A., Timothy Herzog and Jonathan Pershing. 2005. World Resources Institute. Navigating the Numbers: Green house Gas Data and International Climate Policy. Washington, DC. Available at <http://www.wri.org/publication/navigating-the-numbers>.
- Hardin Garett. 1968. The Tragedy of the Commons, Science 162,1243-1248.
- Ostrom, Elinor. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge.
- The Independent. February 2007. Matthieu Ricard: Meet Mr Happy available at <http://www.independent.co.uk/news/people/profiles/matthieu-ricard-meet-mr-happy-436652.html>
- WWF., 2010. Zoological Society of London (ZSL) and Global Footprint Network. Living Planet Report 2010. Biodiversity, biocapacity and development. WWF Report int .2010. available at http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/



[2]

ประเทศไทย กับการมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว

พศ.ดร. สัทธิเดช พงศ์กิจวรสิน¹

ปัจจุบันเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ได้กลายมาเป็นกระแสหลักที่สำคัญยิ่งกระแสหนึ่งในกระบวนการพัฒนาของโลกและประเทศ ผู้คนต่างพูดถึงการมีเศรษฐกิจสีเขียวในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือการบริการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการตีความแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวไปอย่างกว้างขวาง แต่กลับถูกทำความเข้าใจอย่างหละหลวม หลายฝ่ายมองว่าแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวเป็นเพียงวาทกรรมของประเทศพัฒนาแล้ว เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดได้จริงเพราะขัดกับหลักประสิทธิภาพของกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ หลายฝ่ายก็ยังสับสนกับแนวทางปฏิบัติต่อเรื่องดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งที่จะสรุปถึงที่มา ความท้าทาย และมุมมองบางประการต่อแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียวและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก

นับจากช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา เศรษฐกิจโลกได้ขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าว เป็นการเติบโตที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างมหาศาล เป็นการเร่งการผลิต การบริโภค และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ จากการพัฒนาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปในการผลิต (Input) และการเป็นแหล่งรองรับของเสียที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Waste) นอกจากผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว การพัฒนาอย่างเร่งรีบในช่วงดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เช่น ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม อย่างรุนแรง ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ประเทศต่างๆ จึงได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Earth Summit) ที่เมืองรีโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล (Rio 1992) โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก โดยได้มีการยอมรับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และกำหนดแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ขึ้นเป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินการตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งข้อสรุปจากการประชุม Rio นี้ ได้ถูกใช้เป็นแนวทางการพัฒนาของประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างแพร่หลายจนถึงในปัจจุบัน

นับจากการประชุม Earth Summit ดังกล่าว จึงได้มีความพยายามในการกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป้าหมายในการพัฒนาด้านต่างๆ ที่ได้

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีการตั้งไว้ ในขณะที่เดียวกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ทวีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากรโลกมากยิ่งขึ้น แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวได้ถูกกล่าวถึงอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 2008² นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2555 เป็นการครบรอบ 20 ปี ของการประชุม Earth Summit จึงได้จัดให้มีการทบทวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ได้ดำเนินการไป โดยสาระสำคัญส่วนหนึ่งของการประชุมคือการเห็นชอบร่วมกันว่าเศรษฐกิจสีเขียวจะถูกใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน

แม้ว่าจะปรากฏว่ามีความพยายามที่จะนิยามเศรษฐกิจสีเขียวกันอย่างหลากหลาย แต่นิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางที่สุดคงเป็นนิยามโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ซึ่งให้นิยามของเศรษฐกิจสีเขียวว่าเป็น *“การพัฒนาความเป็นอยู่ของมนุษย์และความเท่าเทียมกันของสังคม ในขณะที่ลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและความขาดแคลนในทรัพยากรได้หรืออีกนัยหนึ่งคือการเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดคาร์บอนน้อย มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเท่าเทียมกันทางสังคม”* จะเห็นได้ว่า แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวได้เปลี่ยนหลักคิดการพัฒนาจากการพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก (โดยหวังว่าเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาแล้วจะทำให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ดีขึ้นตามไปด้วย) ไปสู่การพัฒนาที่เน้นความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทน (เศรษฐกิจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์ แต่ไม่ใช่เป้าหมายหลัก) ซึ่งเศรษฐกิจสีเขียวนี้ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งหรือหนทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะไม่สามารถบรรลุได้ หากไม่มีการปรับพื้นฐานแนวคิดและโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในทางปฏิบัติ เศรษฐกิจสีเขียวหมายถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะถูกขับเคลื่อนโดยการลงทุนต่างๆ ในการลดการปล่อยคาร์บอน การใช้พลังงานและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการดูแลรักษาทุนทางธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและการบริการทางนิเวศของสิ่งแวดล้อม (Ecosystem Services) ในกรณีนี้ จึงต้องให้มีการลงทุนและการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อให้เศรษฐกิจแบบเดิมๆ มุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ การปรับแนวนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้เอื้อกับแนวคิดใหม่อย่างใดก็ตาม การลงทุนเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันตามพื้นฐานเศรษฐกิจเดิม ตัวอย่างเช่น บางประเทศอาจจะเน้นด้านการลดการปล่อยคาร์บอนในสาขาต่างๆ ในขณะที่บางประเทศอาจจะเน้นความเป็นอยู่ของมนุษย์ ซึ่งการกำหนดแนวทางการดำเนินงานนี้ UNEP ให้แต่ละประเทศไปศึกษาและออกแบบเอง

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา UNEP และองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจสีเขียวออกมาจำนวนมาก โดยส่วนหนึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินงานที่เป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียว ตัวอย่าง เช่น การลงทุนในการอนุรักษ์และสร้างทุนทางทรัพยากรธรรมชาติด้านต่างๆ เช่น ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรน้ำ หรือการลงทุนในการลดผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเดิมๆ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการผลิต การปรับปรุงระบบขนส่ง เป็นต้น

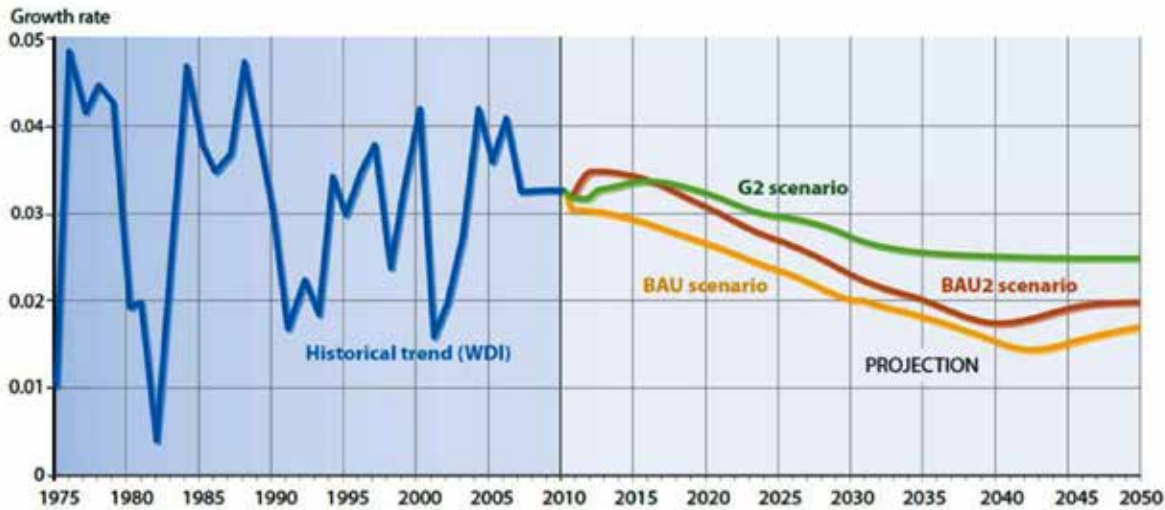
² ในเชิงวิชาการได้มีการพูดถึงเศรษฐกิจสีเขียวมานานแล้ว แต่เพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังในวงกว้างหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลก

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานและหลักคิดการพัฒนา คำถามแรกที่นักพัฒนาและวางแผนต้องการรู้คือ การปรับเปลี่ยนไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวทำได้จริงหรือไม่ หากเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวแล้วจะส่งผลกระทบทำให้เศรษฐกิจชะงักงันหรือไม่ มีการได้และเสียผลประโยชน์ (Trade-Off) ระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ การพัฒนาที่จะให้เกิดผลดีกับทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (Win-Win) เป็นไปได้หรือไม่ การจำกัดหรือลดการปล่อยคาร์บอนแล้วจะทำให้เศรษฐกิจตกต่ำหรือไม่

สืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2008 ทำให้หลายประเทศทั่วโลกต้องมีการลงทุนในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยเม็ดเงินมหาศาล (คาดว่ามากกว่า 3 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ) ในปี ค.ศ. 2009 UNEP ได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ใช้จ่ายเงินกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสู่เศรษฐกิจสีเขียว (เรียกว่า Global Green New Deal) โดยต้องการให้มีการใช้จ่ายเงินกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อ (1) แก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ (2) กำจัดความยากจน และ (3) ลดการปล่อยคาร์บอนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม โดย UNEP คาดว่า หากมีการลงทุนประมาณร้อยละ 1 ของจีดีพีโลก หรือประมาณ 7.5 แสนล้านเหรียญสหรัฐในช่วง 20 ปีข้างหน้า (หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจโลก) น่าจะเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวได้ โดย UNEP ได้เสนอการลงทุนใน 5 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ (1) อาคารประหยัดพลังงาน (2) พลังงานหมุนเวียน (3) การขนส่ง (4) การเกษตร และ (5) ระบบนิเวศ

นอกจากนี้ UNEP ได้พัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของโลก (ชื่อว่า Threshold 21: T21) โดยมีการเพิ่มเติมความสำคัญของทุนทางธรรมชาติในฐานะของการเป็นปัจจัยการผลิต พบว่า

- หากมีการลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ของจีดีพีโลก แต่เป็นการลงทุนแบบเดิมๆ (BAU 2) ก็จะทำให้จีดีพีและการจ้างงานของโลกเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันสิ่งแวดล้อมก็จะเสื่อมโทรมมากยิ่งขึ้นด้วย โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำ ทรัพยากรในทะเล การใช้ปุ๋ยเคมีที่ทำให้คุณภาพดินเสื่อมโทรม การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มขึ้นเป็น 55 พันล้านตัน และจะมีรอยเท้าทางนิเวศ (Footprint) เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 2 เท่าของทรัพยากรที่โลกรองรับได้ภายในปี ค.ศ. 2050 (ปัจจุบันรอยเท้าทางนิเวศอยู่ที่ประมาณ 1.6 เท่า)
- แต่หากเราใช้การลงทุนดังกล่าว (ร้อยละ 2 ของจีดีพีโลก) ไปเพื่อการปรับสู่เศรษฐกิจสีเขียว (G2) การเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงเล็กน้อยในระยะสั้น แต่ในระยะยาว จีดีพีและการจ้างงานจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าการลงทุนแบบเดิมๆ ในขณะเดียวกัน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้สภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้นมากเมื่อเทียบกับการลงทุนแบบเดิมๆ โดยเฉพาะการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่จะลดลงเหลือเพียง 20 พันล้านตัน หรือน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรณี BAU2 รวมถึงรอยเท้าทางนิเวศที่จะลดเหลือเพียง 1.2 เท่าของทรัพยากรที่โลกรองรับได้ภายในปี ค.ศ. 2050



ที่มา: UNEP (2011)

รูปที่ 1 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้สถานการณ์ต่างๆ

หากมองถึงตัวอย่างในประเทศอื่นๆ ที่ได้มีการปรับตัวสู่เศรษฐกิจสีเขียว เราสามารถเรียนรู้แนวทางการดำเนินงานได้อย่างหลากหลาย เช่น ประเทศจีนได้มีการลงทุนถึง 218 ล้านเหรียญสหรัฐในการลดปริมาณก๊าซคาร์บอน โดยลงทุนถึง 17 ล้านเหรียญสหรัฐในภาคพลังงานทดแทนประเทศเกาหลีใต้ ที่มีการประกาศแผนนโยบาย Green New Deal Plan โดยประกอบด้วย การพัฒนาระบบราง การพัฒนาพลังงานสะอาด การสร้างอาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรน้ำให้คุ้มค่า และการปกป้องและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือในประเทศอังกฤษที่มีการลงทุนไปถึง 1.46 แสนล้านเหรียญสหรัฐในการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน เป็นต้น

เมือง Curitiba ประเทศบราซิล เป็นตัวอย่างที่ดีอีกแห่งหนึ่งของการลงทุนในการปรับโครงสร้างพื้นฐาน และจัดระบบการวางผังเมืองและเกิดผลดีกับทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยใช้การจัดโซนนิ่ง และการสร้างระบบขนส่งสาธารณะที่เหมาะสมเป็นหลัก โดยจากการวางแผนดังกล่าว ทำให้เมือง Curitiba มีการใช้พลังงานในการขนส่งน้อยกว่าเมืองสำคัญอื่นๆ ในบราซิลถึงร้อยละ 30 เป็นต้น หรือในประเทศตูนิเซียที่รัฐลงทุนในแผนพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ถึงกว่า 2.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ภายใน 7 ปี ซึ่งคาดว่าจะทำให้มีการประหยัดพลังงานถึงกว่าร้อยละ 22 และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 1.3 ล้านตันต่อปี นอกจากนี้ ก็ยังสามารถก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากจากธุรกิจการพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ด้วยเช่นกัน

แม้ข้อมูลและการศึกษาต่างๆ จะบ่งชี้ให้เห็นว่าการลงทุนเพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะมีผลดีต่างๆ มากมาย แต่ปัญหาคือ ผลดีของการลงทุนเศรษฐกิจสีเขียวมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นในอนาคตและใช้เวลาในการผลิตออกผล ในขณะที่การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายอาจจะมองเพียงแค่ระยะสั้นและเลือกที่จะพัฒนาไปโดยหวังผลประโยชน์ในระยะสั้นเป็นหลัก แต่ละเลยผลได้-ผลเสียที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว ดังนั้นเราต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่า การปรับเปลี่ยนสู่เศรษฐกิจสีเขียวเกิดผลดีต่อประเทศมากกว่าการพัฒนาไปในแบบเดิมๆ และเป็นการพัฒนาที่มีลักษณะ Win-Win ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวดังนั้น จึงต้องมีการเร่งศึกษาการออกแบบการลงทุนเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวอย่างรอบคอบ และวิเคราะห์ผลกระทบระหว่างทางเลือกในการพัฒนาแบบต่างๆ และแจกแจงผลดีผลเสียของการพัฒนาในแต่ละแนวทางอย่างชัดเจน

ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการลงทุนเพื่อปรับโครงสร้างประเทศสู่เศรษฐกิจสีเขียว โดยศึกษาเปรียบเทียบความเชื่อมโยงและผลกระทบของการลงทุนด้านต่างๆ ที่มีต่อการผลิตในสาขาอื่นและเศรษฐกิจโดยรวมในปี ค.ศ. 2005 พบว่า การลงทุนใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวทางของเศรษฐกิจสีเขียว โดยส่วนใหญ่ก็ยังสามารถบรรลุเป้าหมายการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจในภาพรวมชะลอตัวลง และในทางตรงข้าม การลงทุนตามแนวทางของเศรษฐกิจสีเขียวในหลายๆ ด้านยังมีประสิทธิภาพในการกระตุ้นเศรษฐกิจสูงกว่าการลงทุนในสาขาเดิมๆ อีกด้วย

ตัวอย่างเช่น ในสาขาพลังงานพบว่า การลงทุนในการผลิตก๊าซธรรมชาติและแบตเตอรี่มีตัวคูณทวีและผลกระทบต่อสาขาอื่นๆ ในระดับสูง (เช่น ผลดีต่อการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาด) ส่วนการขนส่งพบว่า การลงทุนการขนส่งทางรถไฟแม้ว่าจะมีผลกระทบโดยรวมต่ำกว่าการขนส่งทางอากาศ แต่มีการกระจายของผลประโยชน์ที่กว้างกว่า เป็นต้น

นอกจากตัวอย่างการศึกษาทางเศรษฐกิจมหภาคดังที่ได้แสดงไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีการศึกษาหรือตัวอย่างเชิงพื้นที่อื่นๆ ที่แสดงถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ให้ผลดีกับทั้งระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น ความสำเร็จในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ อ.เชียงกลาง จ.น่าน ซึ่งเป็นตัวอย่างของการดำเนินงานที่เกิดผล Win-Win ต่อทั้งสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

หากวิเคราะห์ถึงสถานะของประเทศไทยในการปรับตัวแล้ว ในเชิงนโยบาย ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่การพัฒนาตาม **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)** ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภายใต้การเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศและกำหนดให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายหนึ่งในการพัฒนาประเทศ และที่สำคัญได้มีการจัดทำ**ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy)** ขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดกรอบการจัดทำงบประมาณ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมคือ **“ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Growth)”** สิ่งเหล่านี้ อาจจะเป็นสัญญาณสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวในอนาคตได้ นอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาโดยหลายหน่วยงาน เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางการปรับตัวเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวที่เหมาะสมกับประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการปรับตัวสู่เศรษฐกิจสีเขียว แต่มาตรการต่างๆ ที่จะมีมารองรับในการปรับตัวกลับยังไม่ได้มีการถูกศึกษาและวางแผนมากนัก ในหลายๆ กรณียังพบว่าการดำเนินงานและมาตรการของรัฐหลายอย่างยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและขัดกับแนวนโยบายที่วางไว้ข้างต้น เช่น นโยบายรถคันแรก ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจแต่อาจจะส่งผลให้การปล่อยคาร์บอนเพิ่มสูงขึ้นและมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองมากยิ่งขึ้น เป็นต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งให้เกิดกระบวนการและเครื่องมือในการตรวจสอบมาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้วางไว้ เช่น การทำ Strategic Environmental Assessment (SEA) ในการประเมินยุทธศาสตร์และมาตรการ เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียว จะต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนาที่ชัดเจน ประเมินได้ และศึกษาแนวทางการปรับตัว การลงทุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ และศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพื่อจะให้การพัฒนาต่อจากนี้ไม่มีทิศทางที่แน่ชัดทั้งระดับรัฐบาล ท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

นอกจากการกำหนดทิศทางและมาตรการให้ชัดเจนแล้ว ยังมีการศึกษาหลายชั้นที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวสามารถเกิดขึ้นได้ เช่น (1) ภาคการเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (2) กฎระเบียบต้องเอื้ออำนวยในการปรับเปลี่ยน (3) มีเครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสม (4) มีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างเพียงพอ (5) มีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ (6) การพัฒนาสถาบัน และ (7) มีการกำหนดจุดมุ่งหมายและความเข้าใจร่วมกันซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ล้วนมีความสำคัญกับการปรับตัวของประเทศ และปัจจัยหลายอย่างเป็นสิ่งที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมและต้องการพัฒนาอย่างเร่งด่วน เช่น การสร้างความเข้มแข็งของทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และการปรับปรุงกฎระเบียบและเครื่องมือทางการเงินให้มีความทันสมัยกับการพัฒนามากยิ่งขึ้น

แน่นอนว่า ในการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียว ภาครัฐจะเป็นตัวหลักในการกำหนดนโยบายและดำเนินงาน แต่ภาคเอกชนและธุรกิจก็เป็นส่วนสำคัญในการร่วมปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้วยเช่นกัน โดยภาคเอกชนและธุรกิจสามารถมีส่วนร่วมได้หลายด้าน เช่น การพัฒนาสินค้าและบริการที่มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนตัวชี้วัดของการดำเนินงานให้รวมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย ร่วมลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีและองค์ความรู้ ประยุกต์แนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิต (Life-Cycle Analysis: LCA) ในการวิเคราะห์การผลิตเพื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของภาคธุรกิจมักจะไปในตามแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและความต้องการของตลาด ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐน่าจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการรณรงค์หรือสร้างแรงจูงใจให้กับภาคธุรกิจในการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐโดยรวม

โดยสรุป ข้อมูลข้างต้นต่างบ่งชี้ให้เห็นว่า การลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวน่าจะเป็นความเป็นไปได้ที่จะเป็นการลงทุนที่ทำได้โดยไม่เกิดผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบเดิมมากนักในระยะสั้น และในบางกรณี การลงทุนในการปรับเปลี่ยนเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวน่าจะมีผลดีต่อเศรษฐกิจมากกว่าการลงทุนในแบบเดิมด้วยหากมีการออกแบบแนวทางอย่างรอบคอบ ในขณะที่ในระยะยาว ประโยชน์ของการปรับเปลี่ยนเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะยิ่งมีมากขึ้นจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในระยะยาว การพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งหมดล้วนมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในระยะยาว สำหรับการดำเนินงานในประเทศไทยพบว่า มีการดำเนินงานในส่วนของนโยบายเพื่อก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวบ้าง แต่ในทางปฏิบัติยังคงขาดเครื่องมือการประเมินเพื่อควบคุมให้มาตรการต่างๆ เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ รวมทั้งขาดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องมีการออกแบบและดำเนินการอย่างรอบคอบและรวดเร็ว รวมถึงการพัฒนาปัจจัยต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้การปรับตัวประสบความสำเร็จได้ควบคู่กันไป

เอกสารอ้างอิง

- ศูนย์ศึกษานโยบายเพื่อการพัฒนา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนายุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อมุ่งสู่สังคมเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย. เสนอต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2556. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554
- Barbier, Edward B. 2009. A Global Green New Deal: Final Report. Report prepared for the Economics and Trade Branch, Division of Technology, Industry and Economics, United Nations Environment Programme. Geneva, February. Available at http://www.unep.org/greeneconomy/docs/GGND_Final%20Report.pdf
- International Chamber of Commerce. 2012. Green Economy Roadmap: A guide for business, policymakers and society.
- Oalyoubi, Rula. 2012. The seven steps towards green governance. <http://www.greeneconomycoalition.org/know-how/seven-steps-towards-green-governance>
- UNEP. 2009. Global Green New Deal: Policy Brief.
- UNEP. 2010. Green Economy: Developing Countries Success Stories.
- UNEP. 2011. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, www.unep.org/greeneconomy

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
และการขับเคลื่อนสู่สังคมคาร์บอนต่ำ



[1]

วิกฤตโลกร้อน: ตระหนักถึงข้อจำกัดของโลก และการพัฒนาของมนุษย์ และเปลี่ยนวิธีคิดเพื่อชีวิตที่ดี

พ้ายคำ หาญณรงค์¹

วิกฤตโลกร้อน

ปลายเดือนเมษายน พ.ศ. 2556 สถาบันสมุทรศาสตร์สคริปส์ (Scripps Institution of Oceanography) ซึ่งมีประวัติบันทึกระดับความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศยาวนานที่สุด ออกมาแถลงว่า นับเป็นครั้งแรกในรอบ 3 ล้านปีที่ค่าบันทึกประจำวันความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศโลกกำลังจะสูงขึ้นเลย 400 ส่วนในล้านส่วน หรือ พีพีเอ็ม (Parts per Million: ppm) และหากยังคงเพิ่มขึ้น ด้วยอัตราที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คาดการณ์ว่าจะสูงกว่าระดับ 450 พีพีเอ็ม ภายในอีกไม่กี่สิบปีข้างหน้า ช่างดั่งกล่าวสร้างความตื่นตัวกับผู้สนใจเรื่องภาวะโลกร้อนทั่วโลก เพราะตัวเลขเหล่านี้มีความสำคัญ เนื่องจากภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่โลกกำลังเผชิญ หากเราไม่ต้องการให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส ซึ่งเป็นระดับที่คาดว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางหายนยะต่อระบบต่างๆ ของโลกจนเกิดจุดย้อนกลับได้ นักวิทยาศาสตร์ด้านภูมิอากาศจำนวนมากเตือนว่าเราต้องรักษาความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศไว้ไม่ให้เกิน “350 พีพีเอ็ม”

กลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 สถาบันสมุทรศาสตร์สคริปส์รายงานอีกครั้งหนึ่งว่าความเข้มข้นเฉลี่ยของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศโลกที่วัดได้ประจำวันได้ไต่ระดับถึง 400 พีพีเอ็มแล้ว และคาดว่าค่าเฉลี่ยของทั้งโลกจะเกิน 400 พีพีเอ็มภายใน 2-3 ปีนี้ (BBC, 2013)

ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบ

ขณะที่ปรากฏการณ์โลกร้อนกำลังเกิดขึ้น เป็นที่รับรู้กันว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในแต่ละภูมิภาค/พื้นที่ของโลกนั้นเกิดไม่เหมือนกันและความรุนแรงก็ไม่เท่ากันด้วย ยกตัวอย่างเช่น มีการประมาณว่าในอีกไม่กี่ทศวรรษที่จะถึงนี้ ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งรวมถึงบางส่วนของประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต้องเตรียมพร้อมรับมือภูมิซึ่งอาจสูงขึ้นโดยเฉลี่ยถึง 2-6 องศา (แม้ว่าอุณหภูมิเฉลี่ย

¹ คณะทำงานโลกเย็นที่เป็นธรรม (Thai Climate Justice Working Group)

ของโลกอาจเพิ่มขึ้นน้อยกว่านั้นในช่วงระยะเวลาเดียวกัน) ทั้งนี้ ภูมิภาคที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนมากที่สุดคือภูมิภาคเขตร้อน ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญและอ่อนไหวมาก เช่น ทวีปแอฟริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย ที่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีความเปราะบางอยู่แล้วและขาดทรัพยากรในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ในแง่ผลที่ตามมาจากการปรากฏการณ์โลกร้อน น้อยคนอาจตระหนักว่าช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา วิกฤตน้ำ และอาหารอันต่อเนื่องมาจากสภาพอากาศเปลี่ยนแปลง เริ่มก่อตัวรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาคยากจนเหล่านี้ มีการศึกษาว่าวิกฤตอากาศ-น้ำ-อาหารที่กำลังเกิดขึ้นนี้ จะส่งผลให้ภาวะขาดสารอาหารในเด็กทั่วโลกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ภายใน ค.ศ. 2550 และเฉพาะในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่าง อาจมีเด็กขาดสารอาหารเพิ่มขึ้นถึง 9 – 11 ล้านคน แต่ปัญหาของคนยากจนหรือคนชายขอบโลกมักไม่ค่อยเป็นข่าวเท่ากับเรื่องพายุกระหน่ำ น้ำท่วมใหญ่ และคลื่นความร้อนปะทะทวีปอเมริกาเหนือหรือยุโรป

สถานการณ์นี้ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงที่มาของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งสะสมในชั้นบรรยากาศปัจจุบัน ว่าส่วนใหญ่มีต้นตอจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล (น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน) ตั้งแต่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองการพัฒนาประเทศตะวันตก ซึ่งปัจจุบันอยู่ในสถานะพัฒนาแล้ว ทั้งด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นยังโชคดีที่ไม่อยู่ในภูมิภาคซึ่งมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศสูงเท่าภูมิภาคอื่นๆ ที่พัฒนาช้ากว่า

โลกมีข้อจำกัด

ปลายเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (IPCC) ซึ่งประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์จากทั่วโลกได้อนุมัติรายงานของคณะทำงานชุดที่ 1 (Working Group 1) ภายใต้ชื่อ “Climate Change 2013: The Physical Science Basis” ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวถือเป็นการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนจากโลกวิทยาศาสตร์ไปยังผู้นำโลกซึ่งกำลังจะเริ่มการประชุมภาคีสมาชิกอนุสัญญาด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกที่กรุงวอร์ซอช่วงกลางเดือนพฤศจิกายนนี้ โดยสิ่งที่นักวิทยาศาสตร์ต้องการบอกคือ “ภาวะโลกร้อนกำลังเกิดขึ้นในอัตราที่ไม่เคยเกิดมาก่อน และมนุษย์เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัตินี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกิจกรรมที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลของมนุษย์” ทั้งยังยืนยันว่า ผลส่วนใหญ่จากภาวะโลกร้อนซึ่งมนุษย์ก่อขึ้นจนถึงปัจจุบันนี้ เป็นสิ่งที่ย้อนกลับไม่ได้ และจะยังส่งผลกระทบอย่างต่อเนื่องไปอีกหรืออาจถึงพันปีแม้เราจะหยุดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างทันทีในตอนนี้นี้ก็ตาม

ถ้ายังปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอัตราที่ดำเนินอยู่นี้ ภายใน 30 ปีที่ข้างหน้าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส ซึ่งหากจะจำกัดภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคตให้ได้นั้น หมายความว่ามนุษย์ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมหาศาลอย่างมีนัยยะสำคัญและต่อเนื่อง เพราะการจะยับยั้งไม่ให้โลกร้อนขึ้นเกิน 2 องศา ณ ปลายศตวรรษนี้ (ดังที่ได้ตกลงกันเมื่อปี ค.ศ. 2009 ที่กรุงโคเปนเฮเกน) หมายความว่าตั้งแต่เมื่อเริ่มยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมจนถึงศตวรรษที่ 21 (ปี ค.ศ. 2100) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของมนุษย์รวมแล้วไม่ควรเกิน 800 – 880 พันล้านตันเทียบเท่าคาร์บอน หรือที่เรียกว่า “งบดุลคาร์บอน” (Carbon Budget) แต่ในความเป็นจริง ณ ปัจจุบันเราได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(เทียบเท่าคาร์บอน) นับแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ค.ศ. 1860 ไปแล้วถึง 515 พันล้านตัน (The Guardian, 11 November 2013) ซึ่งหมายความว่า เรายังมีขุดเหลือให้ขุดปล่อยอีกเพียงประมาณ 380 พันล้านตัน จนกว่าจะสิ้นศตวรรษนี้ โดยที่ยังไม่มีหลักประกันใดๆ เลยว่าจะเป็นไปได้จริงในสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ งานศึกษาชื่อ “เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อจำกัดโลกร้อนไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส” (Greenhouse-Gas Emission Targets for Limiting Global Warming to 2°C) ที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ Nature เมื่อปี ค.ศ. 2009 (Meinshausen M. et al., 2009) ระบุว่า หากมนุษย์เผา (ใช้) เชื้อเพลิงฟอสซิลทั้งหมด เฉพาะจากแหล่งเชื้อเพลิงสำรองที่พิสูจน์แล้วและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน จะเกิดการปล่อย คาร์บอนถึง 763 พันล้านตันสู่ชั้นบรรยากาศ

จุดอ้อมตัวของสังคมฟอสซิล

ในอีกด้านหนึ่ง นักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากบอกว่าอีกไม่นานโลกกำลังจะถึง “จุดอ้อมตัวของการผลิตน้ำมัน” (Peak Oil)² ขณะที่นักวิทยาศาสตร์บางส่วนเชื่อว่าเราได้มาถึงจุดอ้อมตัวดังกล่าวแล้ว โดยมีผู้วิเคราะห์ว่าหลังจากนั้น จุดอ้อมตัวของการผลิตก๊าซธรรมชาติและจุดอ้อมตัวของการผลิตถ่านหินจะตามมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยทรัพยากรที่กำลังลดลงแต่อัตราการบริโภคยังคงเข้มข้นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หมายความว่า มนุษยชาติจะต้องหาแหล่งน้ำมันใหม่ขนาดเทียบเป็น 6 เท่าของแหล่งน้ำมันประเทศซาอุดีอาระเบียภายใน ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) – ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางกายภาพ (Duran R. F, 2012)

กระนั้นก็ตาม เรายังเดินทางพัฒนาเศรษฐกิจโลกด้วยพลังงานสกปรกเหล่านี้นั่นต่อไป ชั่วร้าย เมื่อแหล่งทรัพยากรเชื้อเพลิงฟอสซิลเริ่มเข้าถึงได้ยากขึ้น เราก็ก้าวใช้วิธีการที่ซับซ้อนและสกปรกยิ่งขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเชื้อเพลิงเหล่านั้น เช่น ททรายน้ำมัน (Tar Sand) การขุดเจาะก๊าซธรรมชาติจากหินดินดานด้วยวิธีไฮดรอลิกแฟรคเจอร์ริง (Fracking of Shale Gas) และการขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเลลึก เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น การขุดหาเชื้อเพลิงเริ่มรุกรานดินแดนที่มีความอ่อนไหวและเปราะบางทางระบบนิเวศน์สูงมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น ป่าอะเมซอนในทวีปอเมริกาใต้ ขั้วโลกเหนือ และการขุดเจาะน้ำมันที่เริ่มเข้าใกล้ชายฝั่งทะเลภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งมีประชากรค่อนข้างหนาแน่นและอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

การเสียดัดเชื้อเพลิงฟอสซิลของเราทำให้โลกร้อนระอุขึ้นเรื่อยๆ ในขณะเดียวกันก็ปล่อยมลพิษคุกคามระบบนิเวศน์ และก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชนชายขอบทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว

อย่าหวังพึ่งการเมืองระดับโลก

ต้นเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2013 เมื่อการเจรจานานาชาติเรื่องโลกร้อนรอบใหม่เริ่มต้นขึ้นที่กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนี ประธานอนุสัญญาสหประชาชาติด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกล่าวถึงสถานะความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศที่พุ่งสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งในขณะนี้ว่าเป็น “ภาวะฉุกเฉิน” อย่างไรก็ตาม ความหวังว่ากระบวนการของสหประชาชาติจะช่วยเปลี่ยนแปลงสถานะที่กำลังดำเนินสู่หายนะนี้ดูเหมือนจะริบหรี่ การประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง

² จุดอ้อมตัวของการผลิตน้ำมัน หมายถึงภาวะที่การผลิตน้ำมันจากแหล่งทรัพยากรที่เข้าถึงง่ายและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์เริ่มลดลง

ภูมิอากาศครั้งที่ 19 (COP19) ที่จบลงเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2013 ยังไม่ได้ให้ความหวังที่เป็นขึ้นเป็นอัน ในการแก้โลกร้อน การเจรจาดังกล่าวซึ่งควรจะวางรากฐานสำคัญในการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศ ขึ้นใหม่ภายใต้อนุสัญญาฯ ภายในปี 2015 ว่าประเทศต่างๆ จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างไรในอนาคต ดำเนินไปอย่างทุลักทุเล ด้วยการปิดความรับผิดชอบในการก่อโลกร้อนและความรับผิดชอบในการหยุดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนของมนุษยชาติ ในขณะที่หลักการ “ความ รับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างกัน” (Common But Differentiated Responsibility: CBDR) ซึ่งตกลง ร่วมกันในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หมายความว่า ประเทศพัฒนาแล้วมีหน้าที่ ต้องรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเพื่อตอบสนองการพัฒนาของตนเองในอดีตที่ผ่านมา นั่นคือประเทศเหล่านั้น ได้ใช้ขุมถ่านหินของโลกไปมากแล้วในอดีตจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซ ในปัจจุบัน และอนาคต อย่างไรก็ตามประเทศกำลังพัฒนาซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากภาวะโลกร้อน ไม่ควรเพิกเฉยต่อความรับผิดชอบร่วมในการลดการปล่อยก๊าซ เนื่องจากบทบาทและ ความสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาต่อการหยุดวิกฤตโลกร้อนกำลังเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะจำนวน ประชากรในประเทศเหล่านี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับสิทธิที่จะพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขา ตามมาด้วยความต้องการใช้ทรัพยากรและพลังงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล กลายเป็นความท้าทายประการ สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาในศตวรรษนี้ ซึ่งน่าเป็นห่วงว่ารัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ (หรือเกือบ ทุกประเทศ) ยังคงดำเนินรูปแบบการพัฒนาและวิถีของสังคมที่พึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลและปล่อยคาร์บอน เข้มข้น ทั้งที่ไม่ยั่งยืนสำหรับอนาคตโลก

ดังนั้นแล้ว การหยุดวิกฤตโลกร้อนอย่างทัน่วงทีจึงต้องการความจริงใจในการกำหนดเป้าหมาย และดำเนินการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจังของประเทศพัฒนาแล้ว ในขณะเดียวกันประเทศ กำลังพัฒนาก็ต้องตอบคำถามสำคัญแห่งศตวรรษ คือ “จะสร้างสังคมคาร์บอนต่ำที่มีความเท่าเทียม และ ให้ประโยชน์แก่ประชากรที่ยากจนและอยู่ชายขอบของการพัฒนาในรูปแบบเดิมๆ ที่พึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิล ได้อย่างไร”

ตลาดคาร์บอน – การแก้โลกร้อนมีจุดและไม่เป็นธรรม

ดูเหมือนผลลัพธ์เป็นขึ้นเป็นอันเพียงอย่างเดียวที่เกิดจากการเจรจาของผู้นำโลกซึ่งดำเนินมาต่อเนื่อง กว่าสองทศวรรษนี้ คือการสร้างกลไกการซื้อขาย-แลกเปลี่ยนคาร์บอนเครดิต (สิทธิในการปล่อยคาร์บอน) เพื่อช่วยให้ประเทศร่ำรวยและอุตสาหกรรมสภปรกสามารถบรรลุข้อบังคับในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามเป้าหมายที่ถูกกำหนด แต่สิ่งที่น่ากังวลก็คือ อาการดิ่งเหวของราคาคาร์บอนในตลาดโลก และความล้มเหลว ของระบบค้าคาร์บอนสหภาพยุโรป (European Union Emissions Trading Scheme :EU-ETS) ซึ่งเป็น ตลาดคาร์บอนที่ใหญ่ที่สุดในโลกขณะนี้ เป็นข้อบ่งชี้ว่ากลไกตลาดไม่ใช่ทางออกที่แท้จริงของวิกฤตโลกร้อน ที่น่าเศร้าก็คือคนจำนวนมากหลงผิดเชื่อว่าวิธีการที่ไม่ยั่งยืนนี้สมเหตุสมผลในระบบเศรษฐกิจอันบิดเบี้ยว บนฐานคิดที่ว่า “ตราบไต่ที่ยังมีเงินพอที่จะซื้อ ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน คาร์บอนเครดิต ชีวิต หรือธรรมชาติ เราก็คงสามารถป้อนความต้องการบริโภคอันไร้ขีดจำกัดของเราได้อยู่” โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายอย่างมาก ต่อชนรุ่นหลังและโลก แต่วิธีคิดเช่นนี้มีความบกพร่องตั้งแต่ฐานราก

ความบกพร่องประการแรก คือ ชีวิตและธรรมชาติไม่สามารถตีราคาเพื่อนำมาค้าขายได้ หัวใจของวิธีคิดที่เป็นปัญหานี้คือระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และขึ้นาโดยกลไกตลาดซึ่งมองทุกอย่างเป็นสิ่งของที่สามารถตีค่าทางการเงินเพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนและนำไปสู่การซื้อขายเพื่อสะสมความมั่งคั่งได้ ถึงที่สุดแล้วระบบดังกล่าวให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่ได้เปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงถึงราคาที่ผู้อื่นในสังคมต้องจ่ายร่วมกัน จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่บิดเบี้ยว

ตัวอย่างชัดเจนของปัญหาจากการนำระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมาใช้ภายใต้โลกาภิวัตน์คือ ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ต่างๆ ซึ่งเอื้อให้ประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่า (เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งทั้งสองต้องการที่จะเปิดเจรจาเอฟทีเอกับประเทศไทย) สามารถกดดันรัฐบาลประเทศเล็กกว่าให้ยอมสละทรัพยากรธรรมชาติ และบริการทางสังคมพื้นฐานซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อสิทธิมนุษยชน เช่น น้ำ แร่ธาตุ ความหลากหลายทางชีวภาพ องค์ความรู้ ระบบการศึกษา การดูแลสุขภาพ และการเข้าถึงยา ผ่านกลไกเช่นการเปลี่ยนทรัพยากรเป็นสินค้า การให้สิทธิความเป็นเจ้าของแก่เอกชน การจดสิทธิบัตร และการควบคุมสิทธิเหนือทรัพย์สินทางปัญญา

ในกรณีเลวร้ายที่สุดเมื่อมีข้อพิพาทด้านการค้าการลงทุนภายใต้เอฟทีเอบางกรณี บริษัทเอกชนต่างชาติสามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ด้วยกฎระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการภายใต้ข้อตกลงการค้า ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจไม่ขึ้นกับกฎหมายท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ก็ได้ (Solon P., 2013) ตัวอย่างกรณีพิพาทระหว่างบริษัท Bechtel และประเทศโบลิเวีย ผลที่ตามมาคือความไม่เป็นธรรม เพราะระบบดังกล่าวเปิดช่องให้บริษัทข้ามชาติสามารถควบคุมทรัพยากรส่วนรวม โดยผู้เสียประโยชน์คือประชาชนผู้ซึ่งพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพียงเพราะเขาเหล่านั้นเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและมีความสามารถทางการแข่งขันต่ำกว่าบริษัทข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจโลก

ความบกพร่องประการที่สอง คือ ธรรมชาติมีขีดจำกัดและเรากำลังใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นจนหมดไป ความต้องการบริโภคและความต้องการได้อย่างไม่หยุดยั้งของสังคมมนุษย์นั้นเป็นผลสืบเนื่องจากการอนุมานว่าเราสามารถลู่ใช้ธรรมชาติได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด แต่ในความเป็นจริง เราได้รับการเตือนแล้วว่าโลกมีข้อจำกัดทางกายภาพต่อการเติบโตและการบริโภคของมนุษย์ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เมื่อคณะนักวิจัยจากมหาวิทยาลัย MIT ของสหรัฐอเมริกาออกมาเปิดเผยผลการศึกษาระบบจำลองอนาคตการพัฒนาของโลกด้วยรายงานการวิจัย “ขีดจำกัดของการพัฒนา” (Limits to Growth) ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ไปทั่วโลกกว่า 12 ล้านฉบับ บัดนี้เวลาผ่านมาแล้วกว่าสี่ทศวรรษ วิฤตหลายประการที่โลกกำลังเผชิญ ทั้งวิฤตสภาพภูมิอากาศ วิฤตน้ำ วิฤตอาหาร และวิฤตต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นข้อบ่งชี้ว่าเรากำลังลู่ใช้โลกจนเลยขีดจำกัด

ถึงเวลาเปลี่ยนวิธีคิด – สังคมมนุษย์จะเดินหน้าต่อไปอย่างไร

เพื่อหาทางออกจากวิฤตต่างๆ ที่โลกกำลังเผชิญ จำเป็นที่มนุษย์จะต้องยอมรับว่ารากฐานของปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นคือรูปแบบการพัฒนาปัจจุบัน ซึ่งดำรงอยู่ด้วยระบบการผลิต-บริโภคและการจัดการของเสียอย่างไม่ยั่งยืน แม้เศรษฐกิจจะเติบโตแต่สุขภาพและวิถีชีวิตของเรากลับแย่ลง และแม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว

การเปิดการค้าเสรีให้เกิดอิสระในการเคลื่อนย้ายทุนและวัตถุดิบจะช่วยกระจายความร่ำรวยและความกินดีอยู่ดีไปสู่ภูมิภาคต่างๆ แต่ในความเป็นจริงกลับกลายเป็นพาหะให้อุตสาหกรรมสกปรก มลพิษ อาหารขยะ ผลิตภัณฑ์อันตราย กระจายไปทั่วโลก (Narintarakul Na Ayuthaya K., 2013)

บัดนี้จึงถึงเวลาอย่างยืงที่เราต้องตั้งคำถามกับหนทางผิดพลาดที่ดำเนินมา และหาคำตอบว่ามวลมนุษยชาติจะรอดพ้นจากการเดินหน้าทำลายล้างโลกอย่างสิ้นเชิงได้อย่างไร และขั้นตอนแรกที่เราควรทำคือต้องทบทวนความหมายที่เราให้กับ “การมีชีวิตอยู่” และ “ความเจริญก้าวหน้า” เสียใหม่

“Buen Vivir” (ภาษาสเปน อ่านออกเสียง เบวียน วิเวียร์) แปลอย่างตรงตัวว่า “การใช้ชีวิตที่ดี” เป็นวิธีคิดใหม่ที่ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานว่า “ในการจะมีและใช้ชีวิตที่ดีนั้น มนุษย์จะต้องอยู่อย่างกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งกับเพื่อนมนุษย์ด้วยกันและกับสรรพสิ่งต่างๆ ในธรรมชาติ” ไม่น่าแปลกใจว่าแนวคิดดังกล่าวพัฒนามาจากคำว่า “Sumak Sawsay” ซึ่งเป็นคำที่ใช้หมายถึงการอยู่ดีมีสุขภายใต้ฐานคิดที่ว่านี้ของชนพื้นเมืองเผ่าเคชัว (Quechua) ที่อยู่ทางตอนกลางของเทือกเขาแอนดีสในทวีปอเมริกาใต้ เนื่องจากวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองเหล่านี้พึ่งพาสภาพแวดล้อมที่พวกเขาอาศัยอยู่อย่างกลมกลืนมาก

ภายในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นักสิ่งแวดล้อมชาวละตินอเมริกันเริ่มนำเสนอและส่งเสริมวิธีคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโบลิเวียและเอกวาดอร์ซึ่งเป็นสองประเทศที่ยอมรับแนวคิด “สิทธิของธรรมชาติ” จนถึงขั้นระบุสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของตน (Fatheuer T., 2011) นับแต่นั้นมา Buen Vivir ก็เป็นที่สนใจระดับนานาชาติมากขึ้น ด้วยเหตุหนึ่งน่าจะเป็นเพราะแก่นแท้ของมันสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นทั่วโลกอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนพื้นเมือง สำหรับประเทศไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือวัฒนธรรมของชนเผ่าปากกะญอ ซึ่งมีรากฐานจากความเชื่อว่า “วิถีธรรมชาติคือวิถีชีวิต” ดังนั้นวิถีชีวิตดั้งเดิมของพวกเขาคือเกษตรกรรมอย่างพออยู่พอกินและยั่งยืน โดยมีประเพณีหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องดูแลป่าที่พวกเขาอาศัยอยู่ด้วย

การนำเสนอแนวคิดนี้มีไว้เพื่อจะบอกว่าเราต้องย้อนกลับไปอยู่ในยุคหินหรือละทิ้งการบริโภคทุกอย่างแล้วย้ายไปอาศัยอยู่ในป่า แต่เห็นกันอยู่ว่าหายนะกำลังเกิดกับอนาคตของโลกอย่างแน่นอนเพราะการที่มนุษย์เพิกเฉยไม่ยอมจัดการกับปัญหาอย่างจริงจังมานานเกินไปแล้ว หากจะทวนกระแสปัจจุบันอย่างพันท่วงทีโลกต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากซึ่งต้องเริ่มจากวิธีคิดของเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีคิดในเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะเราไม่สามารถเพิกเฉยต่อราคาแท้จริงที่คนอื่นๆ กำลังจ่ายเพื่อให้เราได้อยู่อย่างสะดวกสบายได้อีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันเราก็ไม่สามารถหวังพึ่งกลไกตลาดว่าจะค่อยๆ นำความเปลี่ยนแปลงมาให้ เพราะการเปลี่ยนแปลงเพียงเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะหยุดหายนะอีกต่อไป ที่สำคัญที่สุดชีวิตและธรรมชาติไม่สามารถนำมาตีราคาได้ เมื่อใดก็ตามที่เรายอมให้ธรรมชาติถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและให้กรรมสิทธิ์กับเอกชนตามกลไกตลาด เมื่อนั้นการแบ่งปันกับผู้อื่นและการดูแลรักษาธรรมชาติก็จะหมดไป เพราะเป้าหมายสูงสุดของระบบเศรษฐกิจดังว่่านี้อคือการมุ่งแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่

ณ ตอนนี ถึงเวลาที่มนุษยชาติต้องเปลี่ยนแปลงชุดความคิด (Paradigm) ในการพัฒนาอย่างถึงแก่นเพื่อนำไปสู่การออกแบบวิถีชีวิตของเราให้สอดคล้องกับข้อจำกัดที่แท้จริงของโลก และในแง่หนึ่ง เราจึงควรหันมาทบทวนความหมายของ “การใช้ชีวิตที่ดี” ให้สอดคล้องกับธรรมชาติและเพื่อนร่วมโลกคนอื่นๆ

เอกสารอ้างอิง

- BBC. 2013. Concentrations of warming gases break record. <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-24833148>
- Bolivia Investigations: The Water Revolt. The Democracy Center. <http://democracyctr.org/bolivia/investigations/bolivia-investigations-the-water-revolt/>
- Climate change: how a warming world is a threat to our food supplies. <http://www.guardian.co.uk/environment/2013/apr/13/climate-change-threat-food-supplies>
- Duran R. F. 2012. The breakdown of Global Capitalism: 2000-2030. Ecologistas en Accion. http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/breakdown_capitalism_final.pdf
- Fatheuer T. 2011. Buen Vivir - A brief introduction to Latin America's new concepts for the good life and the rights of nature. Heinrich Boll Foundation. http://www.boell.de/downloads/Buen_Vivir_engl.pdf
- IPCC, 2013. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.UpKnYmQW0l8>
- Meinshausen M. et al. 2009. Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2 C. Nature 458, 1158-1162 (30 April 2009). <http://www.nature.com/nature/journal/v458/n7242/full/nature08017.html>
- Narintarakul Na Ayuthaya K. 2013. Public forum on Buen Vivir at a gathering of FTA Watch networks in front of the Parliament in Bangkok, 28 February 2013.
- The Guardian. 11 November 2013. IPCC corrects carbon figures in landmark UN climate report <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/11/ipcc-corrects-carbon-figures-climate-report>
- The Keeling Curve. <http://keelingcurve.ucsd.edu/>
- Solon P. 2013. Public forum on Buen Vivir at a gathering of FTA Watch networks in front of the Parliament in Bangkok, 28 February 2013. <http://www.clubofrome.org/?p=326>
- UN climate chief warns of "urgency" as CO2 levels rise. <http://www.channelnewsasia.com/news/world/un-climate-chief-warns-of-urgency-as-co2/658104.html>
- 40 Years "Limits to Growth". The Club of Rome. <http://www.clubofrome.org/?p=326>

[2]

การเดินทางด้วยจักรยาน... เครื่องมือสู่สังคมคาร์บอนต่ำ

รัตนาภรณ์ อาณาประโยชน์¹

ช่วงโมเมนต์ หากไม่กล่าวถึงเรื่องจักรยานอาจเรียกได้ว่า “ตกกระแส” แน่นนอน จักรยานเป็นพาหนะที่ได้รับการยอมรับและมีบทบาทต่อการเดินทางส่วนบุคคลตั้งแต่อดีตกาล จนเมื่ออุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ของประเทศมหาอำนาจได้รับการพัฒนาและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ควบคู่กับยุครุ่งเรืองของการค้นพบแหล่งน้ำมันดิบตามธรรมชาติใหม่ๆ ส่งผลให้พาหนะสองล้อเสื่อมถอยความนิยมลงมา

ยุคเฟื่องฟูการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคคมนาคมขนส่ง

แม้โลกจะเผชิญกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงครามที่สิ้นสุด วิฤตติการณ์ราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อครั้งปริมาณน้ำมันสำรองไม่เพียงพอความต้องการทั่วโลก แต่ความต้องการใช้พาหนะที่พึงพิงเชื้อเพลิงฟอสซิลไม่ได้มีปริมาณลดลง จนอาจกล่าวได้ว่าการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นส่วนประกอบหลักถึงร้อยละ 95 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเดินทางนั้น ส่งผลต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นตัวการสำคัญของก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากตามไปด้วย จากรายงานคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC, 2007) พบว่าภาคคมนาคมขนส่งมีส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 13 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมทั้งโลกเทียบเท่าร้อยละ 23 ของการปล่อยก๊าซจากภาคการใช้พลังงาน ซึ่งมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซร้อยละ 74 มาจากปัจจัยด้านคมนาคมขนส่งทางถนน ทั้งหมดเป็นข้อมูลในปี ค.ศ. 2005 เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ภาคคมนาคมขนส่งยังคงมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง องค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้คาดการณ์ว่าภาคคมนาคมขนส่งจะมีแนวโน้มในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากถึงร้อยละ 120 ในปี ค.ศ. 2050 เมื่อเทียบกับฐานการปล่อยปี ค.ศ. 2000

เมื่อดูสถิติการปล่อยก๊าซของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (OECD, 2010) ข้อมูลในปี ค.ศ. 2011 พบว่าภาคคมนาคมขนส่งปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึงร้อยละ 33 ของปริมาณการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล โดยมีรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นตัวการปล่อยก๊าซมากถึงร้อยละ 65 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการปล่อยก๊าซในภาคคมนาคมขนส่งทั่วโลก ย้อนกลับไปดูข้อมูลในช่วงปี ค.ศ. 1990 – 2011 พบการปล่อย

¹ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 17 ทั้งนี้ มีสาเหตุหลักมาจากความต้องการในการเดินทางที่เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ประสิทธิภาพของการใช้เชื้อเพลิงไม่ได้สูงตามขึ้นมาด้วย เมื่อประเมินปัจจัยด้านอื่นๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่ามีจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลและรถบรรทุกขนาดเล็กเพิ่มขึ้นร้อยละ 34 อันเป็นผลพวงมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจการขยายตัวของเมืองและราคาน้ำมันที่ถูกกลบ อย่างไรก็ตามแนวโน้มการปล่อยก๊าซในปัจจุบันคาดว่าจะไม่เพิ่มสูงขึ้นเหมือนในอดีตเนื่องจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น

เปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป (EU) เองก็เผชิญกับสถานการณ์เดียวกัน จากข้อมูลปี ค.ศ. 2004 พบว่าการคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางถนนเป็นสาเหตุหลักของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 83 ซึ่งตัวเลขของการปล่อยก๊าซคาร์บอนของรถยนต์หนึ่งคันอยู่ที่ 271 กรัมต่อกิโลเมตร เมื่อดูข้อมูลสถิติการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ EU ในช่วงปี ค.ศ. 1990 – 2007 พบว่ามีการปล่อยก๊าซคาร์บอนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 36 ซึ่งถือเป็นปริมาณที่มากกว่าการปล่อยในสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาเดียวกัน ในทางตรงข้ามทิศทางการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนอื่นๆ กลับลดลงมาที่ร้อยละ 15

ย้อนกลับมาดูภายในประเทศไทย จากรายงานการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พบว่าภาคคมนาคมขนส่งเองมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 27 ของภาคการผลิตและใช้พลังงาน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553) ยิ่งเมื่อดูปริมาณรถยนต์ในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนมากถึง 28,484,826 คัน เทียบกับจำนวนประชากรไทยขณะนั้นที่ 63,878,267 คน คิดเป็นอัตราส่วนคนไทย 2.24 คนต่อการใช้รถ 1 คัน ผสมกับข้อมูลการใช้เชื้อเพลิงจากกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ที่มีปริมาณการใช้น้ำมันรวม 25,897 ล้านลิตรต่อปี ส่งผลให้รถทั้งหมดปล่อยก๊าซเรือนกระจกปีละ 66,968,781 ล้านตัน ยังไม่รวมจำนวนรถที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ในการสนับสนุนรถคันแรกในช่วง 16 กันยายน พ.ศ. 2554 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งจากข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2555 พบว่ายอดรถจดทะเบียนเพิ่มขึ้นเป็น 32,476,977 คัน หรือคิดเป็นอัตราส่วนคนไทย 1.98 คนต่อการใช้รถ 1 คัน นั่นหมายถึงว่าแนวโน้มการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะสูงขึ้นอีกมาก

Set Zero Emission ด้วยจักรยาน

ในยุคของการพลิกวิกฤติเป็นโอกาส อาจมองได้ว่าภาคการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะทางถนนเป็นภาคส่วนที่มีการปล่อยก๊าซมากภาคส่วนหนึ่งเป็นวิกฤติต่อสาเหตุการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ แต่ในความเป็นจริง ภาคส่วนนี้ยังมีศักยภาพในการลดก๊าซเรือนกระจกได้อีกมาก แนวทางในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคขนส่งโดยเฉพาะทางรถยนต์นั้น สามารถทำได้หลายวิธี เช่น 1) การปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นพลังงานสะอาดอื่นๆ 2) การพัฒนาเทคโนโลยีและรถยนต์ที่มีประสิทธิภาพที่สูง ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 3) การเปลี่ยนหมวดการคมนาคมขนส่งจากการใช้รถยนต์เป็นระบบขนส่งสาธารณะ หรือการเดินทางแบบไม่พึ่งพิงเครื่องยนต์ (Non-motorized transportation) เช่น การเดินหรือการปั่นจักรยาน

ที่ผ่านมาประเทศพัฒนาแล้วที่มีพันธกรณีต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต ได้มีความพยายามพัฒนาเทคโนโลยีและหาแนวทางในการลดการปล่อยก๊าซตามเป้าหมาย ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา (แม้จะยังไม่มีพันธกรณีหรือข้อผูกมัดเพื่อลดการปล่อยก๊าซ เป็นเพียงการลดก๊าซแบบภาคสมัครใจนั้น) อาจยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมและการสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างๆ ทำให้มีความพยายามพัฒนาแนวทางการจัดการความต้องการทางการคมนาคมขนส่ง (Transportation Demand Management: TDM) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางและขนส่งให้เพียงพอกับความต้องการของผู้คน ด้วยการจัดสรรระบบการเดินทางอย่างเหมาะสมในรูปแบบที่หลากหลาย และแม้กระทั่งใช้ร่วมกับการเดินและการปั่นจักรยาน มุ่งเน้นการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เพื่อช่วยประหยัดพลังงาน แก้ปัญหาการจราจร มลพิษและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการคมนาคมขนส่งอย่างยั่งยืน

จักรยานจึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการขนส่งและการเดินทางเป็นอย่างดี เนื่องจากไม่ต้องอาศัยการพัฒนาเทคโนโลยี เพียงแค่ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและพฤติกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ เหตุผลดีๆ ที่ควรเลือกใช้งานจักรยานยังมีอีกมาก เช่น การใช้งานที่สะดวกสบาย คล่องตัวแม้ในสภาพการจราจรที่ติดขัด ราคาถูกมากเมื่อเทียบกับการถอยรถยนต์คันใหม่ ใช้พื้นที่ในการจอดที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรถยนต์ เหตุผลทางสุขภาพช่วยในการออกกำลังกาย และที่สำคัญคือ พาหนะชนิดนี้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับศูนย์ (ในบางงานศึกษาพบว่าการเดินทางจักรยานไม่ได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ เนื่องจากมองรวมไปถึงกรรมวิธีการผลิตจักรยานและอาหารที่นักปั่นบริโภคด้วย แต่อย่างไรก็ตามจักรยานก็ถือว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่น้อยมากๆ) ข้อมูลจาก European Cyclist's Federation พบว่าการใช้จักรยานนอกจากจะเป็นการเดินทางที่ไม่พึ่งพิงการใช้เชื้อเพลิงคาร์บอนแล้ว ยังสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ถึง 10 เท่าของการปล่อยจากการเดินทางโดยพาหนะส่วนบุคคล (ในที่นี้หมายรวมถึงจักรยานไฟฟ้าด้วย)

ความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ประเทศว่าด้วยเรื่องจักรยาน

กิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคคมนาคมขนส่งได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของสหภาพยุโรป โดยมีการตั้งเป้าการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 80 – 95 เมื่อเปรียบเทียบกับฐานการปล่อยก๊าซในปี ค.ศ. 1990 ย่อมหมายถึงว่าภาคคมนาคมขนส่งจะต้องทำการลดการปล่อยก๊าซที่ร้อยละ 60 เมื่อทำการศึกษาในประเทศเดนมาร์ก หากปรับเปลี่ยนการเดินทางด้วยจักรยานจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ถึงร้อยละ 12 – 26 ของเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกจากภาคการคมนาคมขนส่งของสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 2050 ทำให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนมาใช้จักรยานในการเดินทางส่งผลต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่น่าแปลกใจที่การเดินทางด้วยจักรยานได้ถูกบรรจุในยุทธศาสตร์ด้านจักรยาน (Bicycle Strategy 2011 – 2025) ของเมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งต่อเนื่องจากแผน Cycle Policy 2002 โดยมีเป้าหมายของการทดแทนการเดินทางด้วยจักรยานที่ร้อยละ 50 ในปี ค.ศ. 2015

ในขณะที่ ประเทศออสเตรเลียเป็นอีกประเทศที่มีการขยับเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การใช้จักรยาน โดยได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ (National Cycling Strategy 2011 -2016) ยุทธศาสตร์ระดับรัฐ (State and Territories Strategy) และยุทธศาสตร์ระดับเมือง (Capital City Strategies) ขึ้น ซึ่งแผน

ระดับชาติจะมีเป้าหมายมุ่งเน้นการมีเพิ่มขึ้นของจำนวนนักปั่น โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงแผนเชิงบูรณาการให้เกิดการขับเคลื่อนที่ปลอดภัย การติดตามและประเมินผล และการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีต่อไป ทั้งนี้ข้อควรระวังยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นการดำเนินงานซึ่งยังต้องรอดูกันว่าในอนาคตผลการดำเนินงานและการบรรลุเป้าหมายการแทนที่การเดินทางด้วยรถจักรยานเป็นไปได้มากน้อยขนาดไหน

ข้ามฝั่งมาทางประเทศโคลัมเบีย ณ เมืองหลวงโบโกต้า เมืองที่ครั้งหนึ่งเคยเต็มไปด้วยอาชญากรรม ยาเสพติด มลพิษ และความเหลื่อมล้ำของทางสังคมระหว่างคนจน/คนรวย จวบจนเมื่อนำจักรยานเข้ามาเป็นกลไกขับเคลื่อนในการเปลี่ยนเมือง จนทุกวันนี้ได้รับการยกย่องเป็นเมืองจักรยานลำดับต้นๆ ของโลก โดยได้เพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยจักรยานเป็นร้อยละ 3.3 ของการเดินทาง 10 ล้านเที่ยวต่อวัน ส่งผลให้ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง 55,115 ตันต่อปี เทียบเท่ากับมูลค่าทางเศรษฐกิจ 1 – 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากมีการซื้อขายในตลาดคาร์บอน

สำหรับประเทศไทย แม้ปัจจุบันจะยังไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโตก็ตาม แต่ในอนาคต หากความตกลงระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศซึ่งมีกำหนดการเจรจาให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 2015 จะทำให้มีผลบังคับให้ทุกประเทศต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศไทยจึงควรมีการเตรียมความพร้อมต่อการดำเนินงานเพื่อลดการปล่อยก๊าซในรูปแบบต่างๆ

โดยเมื่อพิจารณาในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเองในร่างแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2556 – 2593 ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดมาตรการการปรับปรุงทางเดินเท้าและกำหนดเส้นทางสำหรับรถจักรยาน ให้มีความปลอดภัยและต่อเนื่อง รวมถึงเพิ่มที่จอดรถจักรยานในแหล่งชุมชนเพื่อส่งเสริมการเดินทางโดยไม่ใช้ยานยนต์สำหรับการเดินทางระยะใกล้ๆ อันเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับยุทธศาสตร์การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในขณะเดียวกัน ร่างยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Growth) พ.ศ. 2557 - 2561 ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดมาตรการรณรงค์และสนับสนุนการใช้จักรยานในเขตเมือง ภายใต้แผนการพัฒนามาตรการขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การส่งเสริมการผลิตและการบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้กลไกการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการใช้จักรยานสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่ การสร้างระบบสัญญาณ/เส้นทางจักรยาน/ที่จอดรถจักรยานที่เหมาะสมและปลอดภัยการออกกฎระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการใช้รถยนต์และจักรยานเครื่องมือ/กลไก/มาตรการสนับสนุนการใช้จักรยาน เช่น มาตรการภาษีที่เหมาะสม โครงการ Bike Sharing รวมถึงการสื่อสารและรณรงค์สร้างความตระหนักแก่ผู้ใช้จักรยาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการใช้จักรยานภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ จึงควรอาศัยการกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน/องค์กรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ ร่วมกับการมีเครื่องมือกลไก/นวัตกรรมที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว ในอนาคตอาจกำหนดเป็นสัดส่วนการเดินทางด้วยจักรยานเพื่อเข้ามาแทนที่การใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในพื้นที่เมืองใหญ่

อีกด้านหนึ่ง ได้มีการขับเคลื่อนงานด้านจักรยานภายในประเทศในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ โครงการปั่นปั่นเกิดจากความร่วมมือด้านภาครัฐ – เอกชน ซึ่งเป็นกิจกรรมการเช่า-ยืมจักรยานใช้บริเวณจุดเชื่อมกับรถไฟฟ้าในกรุงเทพฯ การขับเคลื่อนในภาคประชาสังคม เช่น โครงการจักรยานกลางเมืองของมูลนิธิโลกสีเขียว ซึ่งมีการดำเนินงานจัดทำแผนที่จักรยานกรุงเทพฯ และการรณรงค์ให้เกิดการใช้ถนนร่วมกับจักรยาน โครงการ

เดินไป-ปั่นไป (iBike-iWalk) ของชมรมจักรยานเพื่อสุขภาพแห่งประเทศไทย และต่อเนื่องมาในปลายปี พ.ศ. 2555 ได้มีการเสนอเป็นมติสมัชชาสุขภาพเรื่องการจัดระบบและโครงสร้างเพื่อส่งเสริมการเดินและการใช้จักรยานในชีวิตประจำวันจากภาคประชาชน นอกจากนั้น ยังมีโครงการส่งเสริมการเดินทางด้วยจักรยานเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การส่งเสริมการเดินทางด้วยจักรยานในเมืองใหญ่ที่เอื้อประโยชน์ต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปลายทางการขับเคลื่อนสู่สังคมคาร์บอนต่ำ โดยมีกิจกรรมภายใต้โครงการ ได้แก่ กิจกรรม Bike Carbon Offset เป็นการเก็บข้อมูลก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่จะสามารถหักล้างได้โดยไม่ใช้รถยนต์ แล้วเปลี่ยนมาเดินทางด้วยรถจักรยานแทน หรือปริมาณคาร์บอนที่ชดเชย (Carbon Offset) เพื่อจัดทำฐานข้อมูลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมการเดินทางด้วยจักรยาน กิจกรรม Bike Traffic Simulation เพื่อจำลองสถานการณ์การแทนที่การเดินทางด้วยจักรยานร่วมกับการเดินทางสาธารณะรูปแบบอื่นๆ สำหรับสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้กำหนดนโยบายและการสร้างความเข้าใจในวงสาธารณะ รวมถึงกิจกรรมประเมินเส้นทางจักรยานบางเส้นทางในกรุงเทพฯ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพเส้นทางจักรยานให้มีความปลอดภัย สะดวกสบายและเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะ

แม้รถจักรยานจะเคยถูกลดความนิยมเนื่องจากการเติบโตของรถยนต์และการขนส่งรูปแบบอื่นๆ แต่จนถึงวันนี้พาหนะสองล้อได้พิสูจน์ตัวตนแล้วว่า เป็นเครื่องมือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีประสิทธิภาพต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อบรรลุสังคมคาร์บอนต่ำอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- รถคันแรกประชาชนนิยมซ้ำเติมโลกร้อน,ไทยโพสต์, 2 ตุลาคม 2554
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2553. รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ, 143 หน้า.
- Benoit Blondel et al. 2011. Cycle More Often 2 Cool Down the Planet, Quantifying CO₂ of Savings of Cycling, European Cyclists' Federation. 29 pages.
- IPCC. 2007. Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Good, Better, Best. City of Copenhagen's Bicycling Strategy 2011- 2025.
- Leigh Glover. 2010. What Could Increased Cycling Contribute to Reducing Australia's Transport Greenhouse Gas Emission?, 19 pages.
- OECD. 2010. Reducing Transport Greenhouse Gas Emission: Trends & Data, International Transport Forum, 94 pages.
- A Guide to Low-carbon Transport, Climate Change and the UN Framework Convention on Climate Change in Durban,2011. 32 pages.



[3]

มองต่างมุม เรื่องเมืองและสิ่งแวดล้อม

กฤต พันธ์หินกอง¹

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) มีอิทธิพลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ปรับยุทธศาสตร์จากประเด็นระดับท้องถิ่นให้กลายเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงในระดับสากลมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศมีลักษณะพิเศษคือความไม่จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศขนาดใหญ่ไม่กี่ประเทศสามารถส่งผลกระทบต่อภูมิอากาศโลกได้ ที่ผ่านมาความพยายามในการจัดการปัญหาดังกล่าวมุ่งไปที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคพลังงานเป็นหลัก โดยมุ่งหมายจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ควบคู่ไปกับการคิดค้นแหล่งพลังงานสะอาดเพื่อทดแทนพลังงานจากซากดึกดำบรรพ์ (Fossil-Based Fuel) จำพวกน้ำมันและถ่านหิน ขณะที่ความสนใจเรื่อง “เมือง” ในฐานะของผู้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังไม่แพร่หลายมากนัก หากจะมีก็มักจะเป็นข้อเสนอที่กล่าวโทษการเจริญเติบโตของเมืองว่าเป็นภัยต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ก่อมลพิษ ขาดแคลนพื้นที่สีเขียวอันเป็นตัวแทนของ “ธรรมชาติ” ตามความเข้าใจทั่วไป

บทความนี้จะได้นำเสนอมุมมองและข้อมูลเกี่ยวกับเมืองกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับสิ่งแวดล้อมในหลากหลายมิติ

1. เล็กนั้นมีความงดงาม? (Small is Beautiful?)

ความเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่รวมเอาผู้คนจากสารพัดทิศมาอาศัยอยู่ร่วมกันถูกรับรู้ในฐานะแหล่งผลิตขยะและมลพิษ ดึกสูงระฟ้า ห้างสรรพสินค้า และแสงสีในยามค่ำคืนที่ไม่มีวันหลับไหลกลายเป็นสัญลักษณ์บริโภคพลังงาน ไม่ส่งผลดีต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ ภาพความเข้าใจนี้ส่งผลให้การเคลื่อนไหวเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจำนวนไม่น้อยปฏิเสธการเจริญเติบโตของเมือง (Urbanization) และหันเหไปสู่การพัฒนาแบบชุมชน-ชนบทนิยม ที่เชื่อว่าเมืองที่ดีควรมีขนาดเล็ก มีประชากรไม่มาก ผลิตมลพิษน้อย ใกล้ชิดธรรมชาติ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า การตอบคำถามเหล่านี้ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ในการหาคำตอบ แต่การเลือกเปรียบเทียบเมืองกับชนบทที่มีคุณภาพชีวิตต่างกันก็อาจดูเป็นการเปรียบเทียบแอปเปิ้ลกับส้ม ในงานชิ้นนี้จึงขอหยิบยกเมืองในสหรัฐอเมริกาที่โดยภาพรวมแล้วถือว่าผู้คนมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกันไม่มากนักมาเป็นกรณีศึกษา

¹ นักศึกษาปริญญาเอก University of Rhode Island

อาจฟังดูน่าแปลกใจสำหรับหลายๆ คน แต่ตัวชี้วัดจำนวนมากยกให้เมืองที่ “เขียว” ที่สุดในสหรัฐอเมริกา คือ มลรัฐนิวยอร์ก

จากข้อมูลของ U.S. Department of Energy ปี ค.ศ. 2008 จัดให้นิวยอร์กอยู่ลำดับที่หนึ่งของรัฐที่ใช้พลังงานต่อคนต่ำที่สุด คือ 0.205 บีทียูต่อคน (BTU Usage per Capita) ตามด้วยโรดไอแลนด์ฮาวาย แมสซาชูเซตส์และแคลิฟอร์เนีย นอกจากนี้มลรัฐนิวยอร์กยังมีสัดส่วนรถยนต์ต่อจำนวนประชากรต่ำเป็นอันดับที่ 4 จากทั้งหมด 50 รัฐ คือ 0.57 คันต่อคนและจากข้อมูลของ U.S.Environmental Protection Agency นิวยอร์กมีปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ต่ำเป็นอันดับที่ 4 จากทั้งหมด 50 รัฐ คือ 9.85 ตันต่อคนต่อปี

David Owen ผู้เขียนหนังสือสำคัญสองเล่มคือ Green Metropolis (2009) และ The Conundrum (2012) ชี้ให้เห็นว่านิวยอร์กเป็นเมืองที่ผู้คนใช้ขนส่งมวลชนอย่างจริงจังที่สุดในสหรัฐอเมริกา ระยะทางรวมของขนส่งมวลชนในนิวยอร์กคิดเป็นหนึ่งในสามของทั้งประเทศ หากรวมจำนวนสถานีรถไฟใต้ดิน (Subway Stops) เข้าด้วยกันทั้งประเทศจำนวนครึ่งหนึ่งจะอยู่ในนิวยอร์ก นอกจากนี้การเดินทางยังเป็นวิธีการเดินทางหลักที่สำคัญในนิวยอร์กเมื่อเทียบกับเมืองอื่นๆ ครึ่งเรือนกว่าร้อยละ 54 ในนิวยอร์กซิตี้ไม่มีรถยนต์ และหากนับเฉพาะในเขตแมนฮัตตันแล้วตัวเลขของผู้ที่ไม่มีรถยนต์อยู่ที่ร้อยละ 77 ส่วนครอบครัวที่มีรถยนต์จำนวนหนึ่งก็ไม่ได้ใช้รถยนต์ในปริมาณเท่ากับชาวอเมริกันในเมืองอื่นๆ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นิวยอร์กเป็นเมืองสีเขียวมากกว่าเมืองอื่นๆ คือความหนาแน่นของประชากร (Population Density) นิวยอร์กมีความหนาแน่นของประชากรกว่า 30,000 คนต่อตารางไมล์ และสูงขึ้นไปอีกในเขตแมนฮัตตันคือ 67,000 คนต่อตารางไมล์ การเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นอาจดูสวนทางกับความเป็นเมืองสีเขียว ต่อความจริงแล้วสภาพเช่นนี้ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มาก การบีบให้คนมาอยู่รวมกันในพื้นที่แออัดทำให้สิ่งต่างๆ อยู่ห่างกันน้อยลง ทั้งบ้าน-ที่ทำงาน-ร้านค้า ส่งผลให้คนลดการพึ่งพารถยนต์ลง คนหนาแน่นยังทำให้ขนส่งมวลชนทำงานได้มีประสิทธิภาพ และการที่ผู้คนอาศัยอยู่ในอพาร์ทเมนต์มีข้อดีคือใช้พลังงานน้อยกว่าการอยู่บ้านการอาศัยอยู่บนตึก บีบให้ผู้อยู่อาศัยต้องใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีห้องที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ไม่มีพื้นที่มากพอจะสะสมเฟอร์นิเจอร์หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดใหญ่ได้มากขึ้น เมื่อไม่มีโรงเก็บของเหมือนอยู่บ้านก็จำเป็นต้องลดการบริโภคลง ชาวนิวยอร์กจึงผลิตของเสียน้อยลง นอกจากนี้ชาวนิวยอร์กยังอุปโภคและบริโภคน้ำน้อยกว่าชาวอเมริกันในเมืองอื่นๆ อีกด้วย เพราะคนส่วนใหญ่ไม่มีสนามหญ้าหน้าบ้านและไม่มีสระว่ายน้ำ

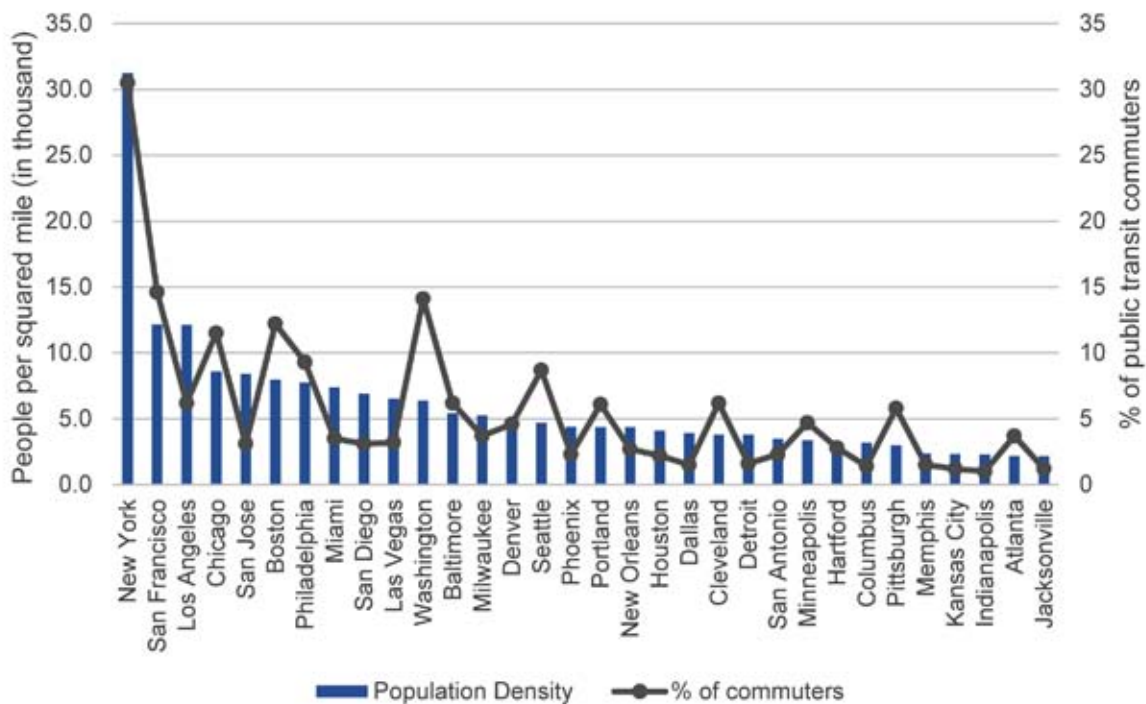
ในทางกลับกัน เมื่อลองดูรายชื่อ 5 อันดับรัฐที่ใช้พลังงานต่อคน (BTU Usage per Capita) มากที่สุด (ข้อมูลปี ค.ศ.2008) พบข้อมูลดังนี้ 1. วายโอมมิ่ง 2. อลาสก้า 3. หลุยเซียนา 4. นอร์ทดาโกตา และ 5. เท็กซัส ทั้งที่จำนวน 3 ใน 5 รัฐข้างต้นเป็นรัฐขนาดเล็กที่มีประชากรต่ำกว่าหนึ่งล้านคนและมีความหนาแน่นของประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ นอกจากนี้ทั้งวายโอมมิ่งและอลาสก้าต่างมีชื่อเสียงเรื่องแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แต่กลับใช้พลังงานต่อคนมากกว่านิวยอร์กเสียอีก เมื่อดูตัวเลขการถือครองรถยนต์ พบว่าวายโอมมิ่งและนอร์ทดาโกตาติด 5 อันดับแรกของรัฐที่ถือครองรถยนต์ต่อคนมากที่สุด นอกจากนี้ 4 ใน 5 รัฐข้างต้น (ยกเว้นเท็กซัส) ยังมีปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนมากที่สุดด้วย

2. ความหนาแน่นเป็นสิ่งจำเป็น (Density is Necessary)

เมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นทั่วโลกต่างประสบปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษจำพวกฝุ่นละออง (Particular Matter) ส่วนใหญ่ในเมืองมีแหล่งกำเนิดจากกระบวนการเผาไหม้ของรถยนต์โดยเฉพาะอนุภาคที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมโครกรัมจะเป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจของมนุษย์ จากข้อมูลของ U.S. Environmental Protection Agency รถยนต์เป็นสาเหตุของฝุ่นละอองและก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ประมาณร้อยละ 50 และเป็นสาเหตุของก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ประมาณร้อยละ 75 และความเข้มข้นจะแปรผันไปตามความหนาแน่นของประชากร โดยเฉพาะในเขตเมืองจะประสบปัญหามลพิษทางอากาศมากกว่าเมืองที่มีคนหนาแน่นน้อยหากพิจารณาเฉพาะในมิตินี้เพียงประการเดียวย่อมเห็นไปในทางที่สนับสนุนให้เมืองมีขนาดเล็กลงและกระจายตัวมากขึ้น

แต่ในอีกแง่หนึ่ง เมืองขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่ผู้คนใช้ขนส่งมวลชนมากกว่าเมืองขนาดเล็กที่มีประชากรกระจายตัว ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการจัดระบบขนส่งมวลชนในเมืองขนาดใหญ่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งในมิติของราคาและประสิทธิภาพในการให้บริการ และทั้งสองตัวแปรยังมีผลสะท้อนกลับต่อความต้องการใช้บริการด้วย กล่าวคือ เมื่อขนส่งมวลชนมีฐานลูกค้ามากพอจะตั้งราคาที่สมเหตุสมผลได้โดยไม่ขาดทุน ย่อมจะมีศักยภาพในการเพิ่มความถี่และพื้นที่ในการให้บริการ (เมื่อเปรียบเทียบกับระบบขนส่งมวลชนที่มีฐานลูกค้าขนาดเล็ก ไม่เกิดการประหยัดจากขนาด ทำให้ต้องให้บริการที่รอบความถี่ต่ำกว่า) และในที่สุดระบบขนส่งมวลชนที่มีราคาไม่แพงและมีประสิทธิภาพในการให้บริการสม่ำเสมอตลอดวัน จะยิ่งดึงดูดให้คนหันมาใช้บริการขนส่งมวลชนมากขึ้น เนื่องจากลดต้นทุนตัวเงินและต้นทุนเวลาของการเดินทางลงได้จริง

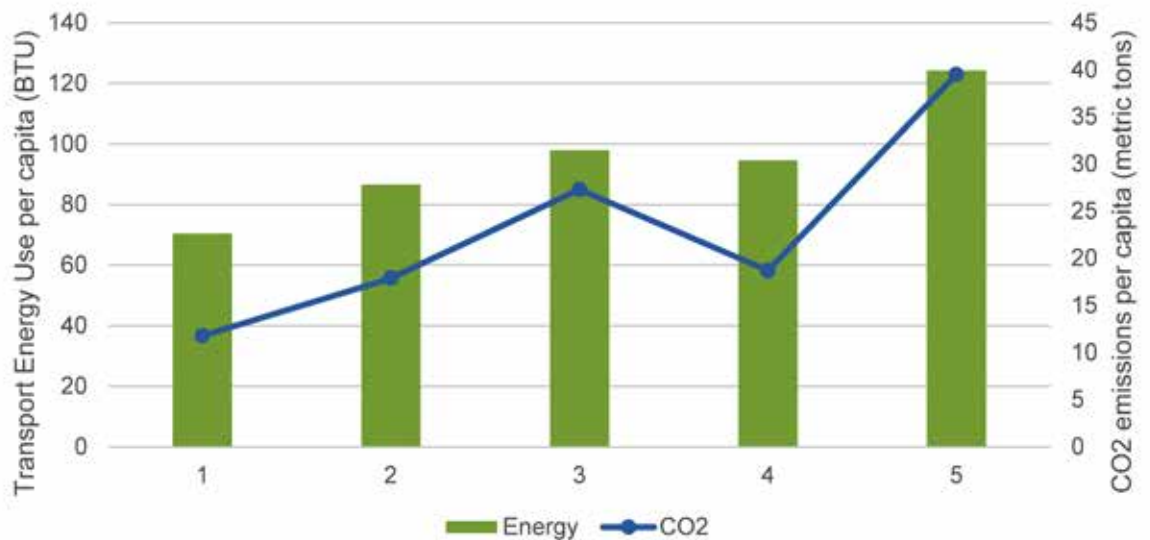
นอกจากนี้ การรวมกันของประชากรในความหนาแน่นระดับหนึ่งที่เหมาะสม จะส่งผลให้กิจกรรมประจำวันตั้งแต่การออกเดินทางไปทำงาน พักกลางวัน ซื้อของใช้ ออกกำลังกาย พบปะนัดหมาย และเดินทางกลับบ้าน สามารถทำได้ง่ายภายใต้วิถีการเดินเท้า หรือใช้จักรยาน ร่วมกับบริการขนส่งมวลชนประเภทต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบเมืองที่ขยายตัวในแนวราบที่สถานที่ต่างๆ อยู่กระจัดกระจายห่างไกลกัน และการเข้าถึงจำเป็นต้องพึ่งพารถยนต์เป็นหลัก เมืองเช่นนี้น่าจะมีปริมาณมลพิษน้อยกว่า แลดูมีพื้นที่เขียวมากกว่าตึกสูงระฟ้ารอบด้าน แต่เมื่อเทียบปริมาณการก่อกมลพิษและการใช้พลังงานต่อคนแล้วกลับไม่ได้น้อยกว่าเมืองขนาดใหญ่หรือกลับแย่กว่าด้วยซ้ำในหลายๆ ตัวชี้วัด



ที่มา: U.S. Census Bureau (2010) และ American Community Survey (2009)

รูปที่ 1 แสดงความหนาแน่นของประชากรและจำนวนผู้ใช้บริการขนส่งมวลชน

รูปที่ 1 แสดงความหนาแน่นของประชากรพันคนต่อพื้นที่หนึ่งตารางไมล์ และสัดส่วนจำนวนผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะต่อประชากรทั้งหมด (ข้อมูลปีค.ศ. 2009) โดยเลือกเขตพื้นที่เมืองที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาจำนวน 32 พื้นที่ (พื้นที่เมืองครอบคลุมเมืองศูนย์กลางและพื้นที่โดยรอบ เช่น นิวยอร์กจากแผนภาพจะเห็นว่าเมืองที่มีจำนวนผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ (ร้อยละ 5) ส่วนใหญ่เป็นเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง เช่น นิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก ลอสแอนเจลิส ชิคาโก บอสตัน ฟิลาเดลเฟีย และวอชิงตันดีซี เป็นต้น ขณะที่เมืองที่มีประชากรน้อยกว่าประมาณ 4,500 คนต่อตารางไมล์ จะมีสัดส่วนผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนน้อยลงเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามผลทางรายได้อาจส่งผลให้บางเมืองมีระดับผู้ใช้บริการที่ต่ำหรือสูงกว่าระดับปกติ เช่น แซนโจส เป็นเขตพื้นที่ที่มีคนมีฐานะดีที่สุดในสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นย่านที่รวมธุรกิจด้านเทคโนโลยีเข้าไว้ด้วยกัน ขณะที่เคลฟแลนด์ และพิทเบิร์กต่างประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทำให้มีสัดส่วนคนยากจนสูง และต้องพึ่งพิงบริการสาธารณะมากกว่า



ที่มา: U.S. Census Bureau (2010) U.S. Department of Transportation (2009) และ U.S. Environmental Protection Agency (2010)

รูปที่ 2 ปริมาณการใช้พลังงานในภาคขนส่งและปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จำแนกตามกลุ่มมลรัฐ

รูปที่ 2 แสดงปริมาณการใช้พลังงานในภาคขนส่งในปี ค.ศ. 2009 (หน่วย: BTU ต่อคนต่อปี) และปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (หน่วย: ตันต่อคนต่อปี) จากการเผาผลาญพลังงานต่างๆ โดยไม่รวมคาร์บอนที่ถูกรวมเข้ากับสินค้า (Embodied Carbon) ในขั้นตอนการผลิต ข้อมูลทั้งสองจะถูกนำมาเฉลี่ยและเรียงลำดับเป็น 5 กลุ่มกลุ่มละ 10 มลรัฐ จากกลุ่มที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด (กลุ่ม 1: ค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากร 1,574.9 คนต่อตารางไมล์) ไปยังกลุ่มที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อยที่สุด (กลุ่ม 5: ค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากร 17 คนต่อตารางไมล์) จากแผนภาพจะเห็นว่ากลุ่มรัฐที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมลรัฐทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ เช่น นิวเจอร์ซีย์ โรดไอส์แลนด์ แมสซาชูเซตส์) บริโภคพลังงานในภาคขนส่งต่อคนต่ำกว่าและปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สู่อากาศต่อคนต่ำกว่ากลุ่มรัฐที่มีประชากรเบาบาง โดยกลุ่มที่ 5 ใช้พลังงานเพื่อการขนส่งต่อคนสูงกว่ากลุ่มที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 76.6 และปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ต่อคนมากกว่ากลุ่มที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 234.7

จากสำรวจข้อมูลเชิงประจักษ์ข้างต้นนี้ ทำให้ผู้อ่านหลายท่านมองเห็นว่า การเป็นเมืองใหญ่ที่แออัดไปด้วยผู้คนและตึกสูงไม่ได้เป็นเป็นศัตรูของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเสมอไปอย่างที่เข้าใจกัน เพราะปริมาณการใช้พลังงานและการก่อมลพิษจำนวนเท่ากันเมืองใหญ่สามารถหล่อเลี้ยงชีวิตคนได้มากกว่าเมืองขนาดเล็กในทางกลับกันเมืองขนาดเล็กกลางทุ่งหญ้าหรือป่าเขา แม้จะดูเขียวและอากาศบริสุทธิ์ก็ไม่ได้เป็นข้อพิสูจน์ว่า จะมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าเสมอไป

3. ความหนาแน่นไม่เพียงพอ (Density is not Sufficient)

ที่ผ่านมาเราได้ออกแบบวางแผนเมืองให้มีความหนาแน่นของประชากรในระดับที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่จำเป็นแต่ก็ไม่ใช่ว่าปัจจัยที่เพียงพอสำหรับการเป็นเมืองสีเขียวที่มีคุณภาพ จำเป็นต้องอาศัยการวางกฎ กติกาเพิ่มเติมเพื่อปรับเปลี่ยนแรงจูงใจทั้งในเรื่องของระบบการคมนาคมและ

การออกแบบเมือง ซึ่งในหลายประเด็นได้มีผู้กล่าวถึงไว้มากแล้ว เช่น การขยายขนส่งมวลชนระบบราง การออกกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือการเพิ่มเลนจักรยาน ในงานชิ้นนี้จะขอนำเสนอบางประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมและยังมีการกล่าวถึงไม่มากนัก

เป็นที่ทราบกันดีว่า รถยนต์กินพื้นที่ต่อคนในการเดินทางมากกว่าระบบขนส่งประเภทอื่น แต่ไม่เพียงเท่านั้น รถยนต์ยังต้องการ “ที่จอด” มากกว่าระบบขนส่งประเภทอื่นหลายเท่าตัว Donald Shoup ผู้เขียนหนังสือ *The High Cost of Free Parking* (2011) เสนอว่าทุกวันนี้เรามีที่จอดรถ “ฟรี” มากเกินไป ผู้คนสามารถจอดรถไว้ริมถนนส่วนใหญ่ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เมื่อไม่มีค่าใช้จ่ายก็ไม่ถูกนับเข้าเป็นต้นทุนในการตัดสินใจใช้รถของคน ส่งผลให้ต้นทุนส่วนบุคคลของการใช้รถยนต์ต่ำกว่าต้นทุนสังคมที่แท้จริง นอกจากนี้การแก้ปัญหาการขาดแคลนที่จอดรถด้วยกฎหมายที่กำหนดให้อาคารสถานที่ต้องจัดเตรียมที่จอดรถขั้นต่ำตามขนาดของอาคาร แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนรถที่จอดริมถนนลง กลับทำให้สถานการณ์แย่ลงเพราะส่งผลให้ต้นทุนของการ “หาที่จอดรถ” โดยรวมถูกลดลงไปด้วย และการที่อาคารที่อยู่อาศัยต้องจัดเตรียมที่จอดรถให้เพียงพอ ยังส่งผลให้ราคาของที่อยู่อาศัยในเมืองปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากเจ้าของโครงการมีต้นทุนค่าโอกาสสูงในการต้องใช้พื้นที่ทำที่จอดรถ ทั้งที่สามารถสร้างรายได้จากค่าเช่าได้มากหากลดสัดส่วนที่จอดรถลง

นอกจากการปรับ “ราคา” ของการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้สะท้อนต้นทุนสังคมแล้ว ควรมีการสนับสนุนให้คนหันมาใช้บริการเดินทางทางเลือกแทนรถยนต์มากขึ้น ตัวอย่างโครงการที่ดำเนินการอยู่ในสหรัฐอเมริกา คือ LEED credits (LEED: Leadership in Energy & Environmental Design) ออกแบบมาเพื่อเป็นแรงจูงใจให้อาคารสถานที่ต่างๆ ลดการใช้รถยนต์ลงและหันมาสนับสนุนการใช้จักรยานมากขึ้น ด้วยการให้ LEED credits สำหรับอาคารที่อยู่อาศัย ธุรกิจ หรือสถาบันที่เตรียมพื้นที่สำหรับจอดจักรยานอย่างปลอดภัยในระยะทางไม่เกิน 180 เมตรจากประตูทางเข้า โดยสำหรับภาคธุรกิจ/สถาบันต่างๆ จำนวนที่จอดจักรยานต้องรองรับได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้ทำงานในอาคารในช่วงเวลาที่มีคนใช้สูงสุด (Peak Use) พร้อมทั้งต้องจัดเตรียมห้องอาบน้ำเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับนักปั่นด้วย และสำหรับอาคารที่อยู่อาศัยสัดส่วนการรองรับจะเพิ่มเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนผู้อาศัยทั้งหมด นอกจากนี้หากสถานที่ใดสามารถออกแบบระบบที่เกื้อหนุนให้ผู้อาศัยสามารถเดินทางด้วยการเดินเท้า จักรยาน หรือขนส่งมวลชน แทนการใช้รถยนต์ได้อย่างครบวงจรและมีความโดดเด่นเป็นพิเศษ อาจได้รับพิจารณา Credits เพิ่มเติมได้

ในมิติด้านการผลักดันกฎระเบียบผังเมืองก็มีประเด็นปัญหาบางประการที่น่าสนใจ ยกตัวอย่างเช่น เมืองพอร์ตแลนด์ มลรัฐโอเรกอน ที่จัดได้ว่าเป็นเมืองสีเขียวอันดับต้นๆ ของสหรัฐอเมริกา อาคารต่างๆ ในเมืองทั้งร้านค้า โรงเรียน อาคารสำนักงาน จำนวนมากได้รับมาตรฐานด้านพลังงาน (LEED Certification) มีทางเลือกแหล่งพลังงานหมุนเวียนที่หลากหลาย และมาตรการลดปริมาณของเสียและการรีไซเคิลขยะ โอเรกอนยังมีการวางผังเมืองที่ดี มีกฎหมายจำกัดควบคุมการใช้ที่ดินที่เข้มงวดเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าและฟาร์มเกษตร ควบคุมการขยายตัวของชานเมืองส่งผลให้มลรัฐโอเรกอนสูญเสียพื้นที่เกษตรไปเพียงร้อยละ 1 เมื่อเทียบกับตัวเลขร้อยละ 10 ของมลรัฐวอชิงตันที่อยู่ติดกัน

การจำกัดการขยายตัวของเมืองในแนวราบจำเป็นต้องส่งเสริมการเติบโตของเมืองในแนวดิ่งมากขึ้น นั่นหมายถึงผู้คนจำนวนมากต้องอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นมากขึ้นเพื่อลดการใช้รถยนต์ลง แต่ชาวเมืองโอเรกอนจำนวนหนึ่งแม้จะแสดงออกว่าพวกเขาไม่ชอบให้ชานเมืองขยายตัวไปมากกว่านี้ ด้วยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม และพื้นที่สีเขียว พวกเขาก็กลับไม่พอใจเช่นกันหากจะต้องมี “เพื่อนบ้าน” ที่มากขึ้นและหนาแน่นมากขึ้น

โครงการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยใหม่แบบไร้ที่จอดรถได้รับการต่อต้านจากชาวเมืองที่อาศัยอยู่เดิม เนื่องจากพวกเขากลัวที่จอดรถริมถนนจะหาได้ยากขึ้น โครงการพัฒนาอาคารที่อยู่อาศัยตามแนวทาง “Smart Growth” หรือการพัฒนาเมืองโดยรวมศูนย์ความเจริญอยู่ภายในเมืองเพื่อป้องกันปัญหาการเติบโตอย่างไม่มีที่สิ้นสุดไปสู่ชนเมืองซึ่งได้รับการคัดค้านเพียงเพราะชาวเมืองโอเรกอนไม่อยากให้เมืองหนาแน่นมากขึ้นไปกว่านี้ อาจส่งผลให้ราคาที่อยู่อาศัยเพิ่มตัวสูงขึ้น ส่งผลทางลบต่อเศรษฐกิจของเมือง และจะดึงดูดคนรุ่นใหม่ให้ย้ายเข้ามาทำงานในเมืองได้น้อยลง ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการถกเถียงพูดคุยเพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้อยู่อาศัยเดิมและผู้ย้ายเข้ามาใหม่ ในฐานะที่เป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันของรัฐ

ทั้งหมดข้างต้นเป็นการสรุปประเด็นและบทเรียนบางประการเกี่ยวกับเมืองและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ หากจะมีข้อเสนอแนะบางประการต่อคนเมือง “กรุงเทพฯ” หรือแม้แต่เมืองที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วในตอนนี้อย่าง “เชียงใหม่” ก็คงจะขอกล่าวว่า การหนีออกจากความวุ่นวายในเมืองไปซื้อที่ดินสร้างบ้านอยู่ในป่าเขาห่างไกลผู้คน ยอมถอดความสะดวกสบายของความเป็นคนเมือง และเข้าใจไปว่าสิ่งทำไปนั้นเพื่อ “สิ่งแวดล้อม” หรือ “ความยั่งยืน” ซึ่งก็อาจเป็นความจริงถ้ามีเพียงไม่กี่คนที่ทำเช่นนี้ แต่หากคนหลายสิบล้านคนในประเทศเลือกจะเดินตามแนวทางดังกล่าวเพื่อ “สิ่งแวดล้อม” หรือ “ความยั่งยืน” บ้าง ผลที่ได้คือคนจะอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย รุกล้ำพื้นที่เกษตรและป่ามาใช้สร้างบ้านมากขึ้น ต้องพึ่งพิงรถยนต์ในการเดินทางมากกว่าที่เป็นอยู่ รัฐจะต้องจัดหาถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เพื่อรองรับผู้คนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ อีกมากกว่าจะเพียงพอกับโครงสร้างการอยู่อาศัยแบบดังกล่าว

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การปรับตัวของคนเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางเมืองสีเขียวนี้หมายความว่าคนเมืองบางส่วนต้องยอมเสียผลประโยชน์เพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้ ครั้งหนึ่งเราอาจเคยมีบ้านอยู่ใจกลางเมืองที่เงียบสงบ ผู้คนไม่พลุกพล่าน จอดรถริมถนนในซอยได้ ใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคที่ได้รับทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมากมาย ทั้งถนน รถไฟลอยฟ้า ทางด่วน ไฟส่องสว่าง แต่ขณะเดียวกันคนหนาแน่นกลับหาที่อยู่อาศัยใจกลางเมืองได้ยากขึ้นเรื่อยๆ จนต้องออกไปอยู่ตามชานชานเมืองบริวาร ที่นั่นวันจะขยายตัว รุกล้ำพื้นที่สีเขียวออกไปไม่มีที่สิ้นสุด หากคนเมืองจริงจังกับประเด็นเรื่องสวนสาธารณะและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมือง ก็จำเป็นต้องเปิดใจกว้างในการปรับเปลี่ยนผังเมือง สนับสนุนกฎหมายภาษีที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ที่ดิน และยอมรับความหนาแน่นรอบๆ ตัวที่อาจจะเพิ่มขึ้นไปอีกในอนาคต ก็คงต้องช่วยกันขบคิดต่อไปว่าจะ “แน่น” อย่างไรให้มีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย

จากที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของเมืองมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก เมืองขนาดใหญ่หากมีรูปแบบการจัดการที่ดีมากพออาจเป็นทางออกสำคัญต่อการรับมือสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่นั่นวันจะมีความผันผวนมากยิ่งขึ้น ทิศทางการพัฒนาเมืองเพื่อสิ่งแวดล้อมจึงควรพิจารณาถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วย แม้งานเขียนชิ้นนี้จะยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมแน่ชัดในรายละเอียด แต่ก็คาดหวังจะสามารถก้าวไปถึงจุดนั้นได้ในโอกาสต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Owen, David. (2009) Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less Are the Keys to Sustainability. Riverhead Books.

Owen, David. (2012) The Conundrum: How Scientific Innovation, Increased Efficiency, and Good Intentions Can Make Our Energy and Climate Problems Worse. Riverhead Books.

Shoup, Donald. (2011) The High Cost of Free Parking. APA Planners Press. The Economist. Biking and hiking, but no parking. July 27 – August 2, page 31.

U.S. Census Bureau (<https://www.census.gov/>)

U.S. Federal Highway Administration, Department of Transportation (<http://www.fhwa.dot.gov/>)

U.S. Department of Energy (<http://energy.gov/>)

U.S. Energy Information Administration (<http://www.eia.gov/>)

U.S. Environmental Protection Agency (<http://www.epa.gov/>)



05

สิ่งแวดล้อมไทยในมือคนรุ่นใหม่

[1]

สิ่งที่ตาได้ยิบ สิ่งหูได้เห็น จาก งาน เรียน กิจกรรม บุญนำพาศรัทธาทาง

กวีวัฒน์ กงวุฒิ¹

ปฏิเสธไม่ได้ว่าชีวิตของ นิสิต นักศึกษา เป็นชีวิตที่เรียกว่าการใช้ชีวิตแบบผู้ใหญ่หรือการใช้ชีวิตเพื่อการเตรียมความพร้อมสู่ชีวิตจริง โดยที่เราต้องตัดสินใจเรื่องต่างๆ ด้วยตัวเอง มีความรับผิดชอบต่อสิ่งต่างๆ บางคนประคับประคองชีวิตจนสามารถรอดออกไปสู่โลกความจริงได้อย่างปลอดภัยและสวยงาม แต่สำหรับบางคนก็ไม่สามารถก้าวข้ามผ่านประตูมหาลัยได้ทั้งหมดที่ผมเล่ามานั้น เพียงเพื่ออยากจะเสนอสิ่งที่เคยทำหรือเคยเป็น ถึงแม้ว่าตัวผมเองจะไม่ได้เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จจนสามารถสอนใครๆ สำหรับการใช้ชีวิตในโลกภายนอกได้ แต่ขอแบ่งปันประสบการณ์ที่ผมเคยลงมือทำและประสบความสำเร็จกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ผมทำนั้นไม่เคยคิดว่าตัวเองคือผู้นุรักษ์ แต่เป็นเพียงผู้ร่วมอนุรักษ์ที่มีจิตใจเป็นผู้นำหรือผู้สนับสนุนผู้นุรักษ์สิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยกำลังและประสบการณ์ที่มี ยังไม่สามารถเรียกตัวเองว่าผู้นุรักษ์ได้อย่างเต็มที่ โดยจุดเริ่มต้นการทำกิจกรรมด้านชมรมของผมนั้น เริ่มจากความไม่ตั้งใจเพราะมีคนชักชวนมา แต่เมื่อได้สัมผัสกับการทำกิจกรรมด้านนี้ พบว่าทำให้ผมหลงรักธรรมชาติและรักที่จะทำกิจกรรมด้านอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนเรื่องการเรียนของผม ก็ไม่ละเลยเพราะว่าการศึกษาคือเรื่องที่สำคัญ แล้วยิ่งเมื่อผมทุ่มเทเวลาในกับการทำกิจกรรมแล้วยิ่งต้องทุ่มเทให้กับการเรียนเพิ่มขึ้น มีคนเคยบอกผมว่า การทำกิจกรรมส่งผลให้เกรดเฉลี่ยลดลง ด้วยคำพูดนี้เป็นสิ่งที่ทำให้ผมอยากจะหาข้อพิสูจน์ว่าหากทำกิจกรรมแล้วจะเป็นเช่นนั้นหรือว่าการเรียนสามารถเดินไปพร้อมๆ กับกิจกรรมได้ เรามาหาคำตอบกันนะครับ

จุดเริ่มต้นเส้นทางนักกิจกรรมของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีเส้นทางกิจกรรมหลัก 2 ทาง คือ กิจกรรมภายในคณะหรือกลุ่มสโมสรนิสิต กลุ่มนี้จะทำกิจกรรมในคณะ เช่น ช่วยงานคณะหรือภาควิชา เป็นการรวมตัวกันของนิสิตในคณะ แทบจะไม่มีนิสิตจากคณะอื่นๆ มาปะปนและกลุ่มก็ขึ้นตรงต่อนายกสโมสรนิสิตและคณะที่สังกัด ส่วนอีกทางหนึ่งของการเข้าสู่เส้นทางกิจกรรมคือ สายชมรมสังกัดองค์การนิสิต เป็นการรวมตัวของนิสิตที่สนใจในด้านนั้นๆ อาทิเช่น กลุ่มชมรมด้านบำเพ็ญประโยชน์, กลุ่มชมรมด้านศิลปวัฒนธรรม, กลุ่มชมรมด้านกีฬาและกลุ่มชมรมด้านวิชาการ เป็นต้น แต่ละชมรมจะมีนิสิตจากทุกสาขาวิชาที่สนใจ ภายใต้อุดมการณ์เดียวกัน กลุ่มชมรมเหล่านี้ขึ้นตรงต่อมหาวิทยาลัยโดยมีนายกองค์การนิสิตเป็นผู้นำและมีพี่ๆ กลุ่มงานกิจกรรมนิสิตเป็นผู้ดูแล คำเรียกกลุ่มชมรมหรือนักกิจกรรมว่า เป็นกลุ่มผู้นำ(นำแน) เป็นภาษาอีสานแปลว่าผู้ตาม

¹ ประธานชมรมสานฝันคนสร้างป่า มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

หรือตามไปด้วย เป็นการพูดคุยแลกเปลี่ยนในกลุ่มนักกิจกรรมหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยล้วนต้องเกี่ยวข้องกับ นิสิตทั้งสิ้น บางครั้งสมาชิกของแต่ละชมรมกลายเป็นผู้สนับสนุนในการทำกิจกรรม บ้างกลายเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม แต่ถ้าให้เป็นผู้นำกิจกรรมก็ทำได้ไม่อายใคร นี่เป็นเสน่ห์ของนักกิจกรรมมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (มมส.) เช่นกัน

ส่วนผมอยู่ในสายของชมรมสังกัดองค์การ เป็นชมรมเล็กๆ เรียกว่า ชมรมสานฝันคนสร้างป่า กิจกรรมที่ผ่านมาสอนให้ผมเรียนรู้ในหลายๆ เรื่อง เช่น การใช้ชีวิตและการอยู่ร่วมกับคนในสังคม โดยใช้พื้นฐานแห่งอุดมการณ์เดียวกัน เกิดความสัมพันธ์ฉันพี่น้องและประสบการณ์ชีวิตที่หาที่ไหนไม่ได้ ซึ่งหากไม่ได้มีโอกาสร่วมทางกันในสายสัมพันธ์แห่งชมรม จะมีสักกี่คนที่ได้ทำกิจกรรมระหว่างเรียน บางคนมุ่งมั่นเรียนเพียงอย่างเดียว บางคนมาเรียนแบบไม่มีวัตถุประสงค์หรือเรียนเพื่อหางานทำรวมถึงเรียนเพื่อประดับบารมี ก็มีให้เห็น ส่วนตัวผมเองตอนแรกก็เรียนอย่างที่ว่ามา แต่เมื่อได้ลองและสัมผัสการทำกิจกรรมทำให้หลงรักและทุ่มเทแต่ก็ไม่เคยละทิ้งการเรียน การเรียนกับกิจกรรมสำหรับผมมันเป็นเพื่อนกัน ส่วนตัวผมมองว่าการทำกิจกรรมเป็นการส่งเสริมการเรียนอีกทางหนึ่ง เพราะกิจกรรมบางกิจกรรมเป็นการทดลองในสิ่งที่ได้เรียนมาเนื่องด้วยผมเรียน คณะรัฐศาสตร์ เน้นหลักการปกครอง, หลักการบริหารและหลักการจัดการอื่นๆ ซึ่งประจวบเหมาะกับสิ่งที่ผมได้ตำแหน่งประธานชมรม ภาระงานและหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น สิ่งนี้จึงเป็นที่มาและทำให้ผมได้ลองใช้ หลักการที่เรียน เพื่อมาประยุกต์ใช้นำมาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์

ประสบการณ์การทำกิจกรรมในชมรมนี้ค่อนข้างแตกต่างกับสิ่งที่เรียนคือ เน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นโอกาสที่ดีในการเรียนรู้สาขาวิชาอื่นๆ เพราะการทำงานในจุดนี้ผมได้รู้จักกับเพื่อนๆ เครือข่ายเยาวชนสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการดูแลจากกรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนของเครือข่าย ประสบการณ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้จากเพื่อนที่เรียนด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงทำให้ได้เรียนรู้ในประเด็นต่างๆ รวมถึงเป็นเวทีที่กลุ่มเยาวชนจากต่างสถาบันสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ผ่านเวทีระดับภูมิภาคจนถึงเวทีระดับประเทศ เครือข่ายที่ว่ามานี้คือเครือข่ายเยาวชนสิ่งแวดล้อมโดยแบ่งเป็นภาค 4 ภาคอันได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ตะวันออก ตะวันตก ภาคใต้ ภาคอีสาน เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มมหาวิทยาลัยในแต่ละภาคที่ทำงานด้านการขับเคลื่อนการอนุรักษ์หรือการทำกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการที่ได้เข้าร่วมเครือข่ายของกลุ่มนี้ ทำให้ผมมีโอกาสเดินทางไปทัศนศึกษาหลายแห่ง เช่น บ้านแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่เดิมตำบลแม่ทาเคยประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม อีกทั้งคนในชุมชนยังมีปัญหาสุขภาพและปัญหาหนี้สินอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำเกษตรเชิงเดี่ยวและการใช้สารเคมี ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้วิถีชีวิตอันดีงามของชุมชนได้เริ่มสูญหายไปจากอดีตทำให้กลุ่มแกนนำชุมชน ลูกขึ้นมาเป็นแกนหลักในการพลิกฟื้นตำบลแม่ทาให้กลับเหมือนก่อน และด้วยความร่วมมือร่วมใจของชาวแม่ทาในการฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนและตัวบุคคลที่กระทำ เกิดการสร้างจิตสำนึกรักษาทรัพยากรท้องถิ่นส่งผลให้แม่ทากลายเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้เป็นบทพิสูจน์ถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยชุมชน เพื่อชุมชน ทำให้วันนี้ “แม่ทา” กลายเป็นตำบลต้นแบบแหล่งการเรียนรู้ที่มีจุดเรียนรู้ ศูนย์เรียนรู้ และความรู้กระจายอยู่ทั่วตำบล และเป็นตำบลตัวอย่างที่ดีของการดำรงชีวิตภายใต้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านแม่ทานิมือความรู้มากมายทั้งเป็นแหล่งที่เรียนรู้การพึ่งพาตนเองของชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งพาภาครัฐมาก ชาวบ้านหางบประมาณจากกลุ่ม NGO ซึ่งชาวบ้านบอกว่าลำบากมากกว่าจะได้งบแต่ละก้อนมันยากเย็นขนาดไหนและชาวบ้านก็ทำสำเร็จอย่างลุล่วง และสถานที่อีกแห่งที่มอบประสบการณ์

ให้กับผมก็คือ บ้านตามุย อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เป็นชุมชนที่มีการรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อเคลื่อนไหวกิจกรรมในเรื่องการคัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูลกลุ่มตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยมีชื่อกลุ่มว่า “กลุ่มฮักแม่น้ำโขง” วัตถุประสงค์ของกลุ่มเพื่อรณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อม และเรียกร้องที่ดินทำกินที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยาน เดิมชาวบ้านเป็นเจ้าของที่ดินตั้งแต่บรรพบุรุษต่อมาถูกประกาศว่าเป็นผู้บุกรุกเขตอุทยานและในการเคลื่อนไหวยังมีเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ได้สัญชาติผู้เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายถาวร ในหมู่บ้านเล็กๆ เช่นนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นโดยการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เป็นกองทุนที่ปล่อยเงินกู้ให้กับสมาชิกคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี การกู้เริ่มจากการสืบประวัติของสมาชิกก่อนปล่อยกู้และต้องมีสมาชิกรับรองพร้อมทั้งดูความจำเป็นก่อนหลังสำหรับผู้ขอกู้ ส่วนใหญ่มีกลุ่มอาชีพในหมู่บ้านหลัก สามกลุ่ม คือ ประมง เกษตร และเรื่อน้ำเทียว ในสมัยก่อนการทำประมงทำเพื่อเลี้ยงชีพแล้วนำไปแลกข้าวสารมากิน แต่ปัจจุบันต้องแลกซื้อเป็นเงินตราเท่านั้นจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านรายได้ของการทำประมง 20,000 - 30,000 บาท ต่อฤดูกาลประมง ส่วนการทำเกษตรขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์น้ำขึ้นน้ำลงของแม่น้ำเพราะชาวบ้านจะปลูกผักหรือข้าวโพดตามตลิ่งของแม่น้ำลงไปแม่น้ำตามจังหวะน้ำขึ้นน้ำลงและทำนาอีกร้อยละ 20 ของพื้นที่ อาชีพที่สำคัญอีกอาชีพหนึ่งก็คือ เรื่อนน้ำเทียวในหน้าน้ำหลาก หากในฤดูแล้งชาวบ้านจะประกอบเครื่องมือประมงขายเป็นอาชีพ เช่น สานอวน ทอผ้า ในชื่อเรียกร้องของชาวบ้านหรือชุมชนนั้นเป็นการเรียกร้องเพื่อปากท้องของเขาเหล่านั้น เพื่อลูกเพื่อหลานจะได้มีที่ทำกินต่อไปทำให้ผมรู้สึกประทับใจในกระบวนการต่อสู้และกระบวนการจัดการของคนในชุมชน การเดินทางครั้งนี้ทำให้ประทับใจมากเพราะหลังจากเราได้แบ่งกลุ่มสัมภาษณ์เรายังได้รับการต้อนรับด้วยอาหารพื้นบ้านที่มาจากแม่น้ำโขง อาหารชนิดหนึ่งที่เป็นเรื่องน่าขันในโต๊ะอาหารคือปลาที่เขื่อนปากมูลจะหัวใหญ่หรือโตกว่าปลาจากที่อื่นๆ เมื่อเทียบกับปลาในประเทศ เพราะปลาต้องใช้หัวคิดในการที่จะข้ามบันไดปลาโจนนั่นเองเพราะที่เขื่อนปากมูลมีการสร้างสะพานปลาแต่เป็นแนวชันชันแล้วทำเป็นช่วงๆ คล้ายกับเขาวงกต เพื่อให้ปลาขึ้นข้ามเพื่อไปวางไข่แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นแล้วไม่น่าเป็นห่วงคือการสร้างกลุ่มเยาวชนเพื่อมาต่อยอดอุดมการณ์ของรุ่นพ่อแม่ ชื่อกลุ่มเด็กไทยริมโขง มีการสอนเป็นกิจกรรมถ่ายทอดการทำมาหากิน จากพ่อแม่ สู่ลูกหลานในวันเสาร์ - อาทิตย์ ในการสอนก็ไม่ยาก กระบวนการไม่ซับซ้อนเพียงแค่พ่อแม่เป็นต้นแบบให้ลูก โดยที่ลูกจะเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ในชุมชนมีองค์ความรู้มากมายเป็นการตกผลึกทางความคิดของคนในชุมชนที่สั่งสมกันมานานออกมาเป็นองค์ความรู้ เช่น แผนภาพการทำมาหากินในแต่ละเดือนดูแล้วเข้าใจง่าย จนกล่าวได้ว่าเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีชีวิต

นอกจากเรื่องที่ได้เรียนรู้โดยการไปทัศนศึกษาแล้วการเดินทางแต่ละครั้ง รูปแบบการเดินทางที่ต่างกันไป เช่น รถส่วนตัว, รถเช่า หรือแม้แต่การโบกรถขอเดินทางด้วย ล้วนให้ความรู้สึกต่างกัน การโบกรถไปหรือขออาศัยรถผู้ใจบุญที่ขี่รถผ่านทางมานั่นเอง หลักการในการโบกรถอยู่ที่ว่ารถคันไหนจะจอด พวกเราก็จะขอติดรถไป ลงในจุดหมายปลายทางที่ใกล้ที่สุด โดยการพูดที่เป็นการสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นว่า “โทษนะครับพวกผม/หนู เป็นนิสิตมหาลัยมหาสารคามสังกัดชมรมสานฝันคนสร้างป่าจะขอติดรถเดินทางไป.....เพื่อ.....ไม่ทราบว่าคุณ....จะไปไหน ครับ/ค่ะ จั๊นขอติดรถไปลงตรง.....นะครับ/ค่ะ” บางคันไม่ใช่เส้นทางที่จะไปแต่อาสาไปส่งถึงที่หมาย บางคันขับเลยไปจากที่หมายไกลมาก เพราะความไม่รู้ทางทั้งคนนั่งทั้งคนขับแต่ก็หันหัวรถมาส่งที่หมายบางคนมาส่งแถมยังควักเงินให้อีก สิ่งเหล่านี้แหละครับเป็นการเรียนรู้ชีวิตว่า การเดินทางชีวิตนานๆ เป็นอย่างไร การเดินทางบนถนนร้อนเป็นอย่างไร ความลำบากเข้ามาทักทายตลอดทาง เป็นการสอนตัวเองไปในตัวด้วยว่าไม่มีอะไรได้มาอย่างสะดวกสบายแม้กระทั่งการเดินทาง เป็นการพิสูจน์ตัวเองว่าเราทำได้หรือไม่กับการเดินทางแบบนี้ และเป็นการพิสูจน์คนที่มาร่วมงานกับเราด้วย ว่าเขาพร้อมจะมาลำบากกับเราหรือไม่การเดินทางแต่ละครั้งสร้างความประทับใจให้กันและกันก่อเกิดความผูกพันอันดี พี่ดูแลน้อง พี่สอนดูแลเพื่อน บางครั้งน้องดูแลพี่ มันเป็นความประทับใจอย่างบอกไม่ถูก ทำให้รู้ว่าคนไทยยังมีน้ำใจ คนไทยยังไม่ทิ้งกัน บางครั้ง

การทำอะไรให้กันเล็กๆ น้อย เช่น ถูกระเป๋าสะพายเป้ให้กัน ร้อยยืมแค่จุดเล็กๆ นี่ก็ทำให้หายเหนื่อยได้เลย แต่บางครั้งก็ทำให้คนบางคนหายไป ก็มีเพราะการไม่ใช่ตัวตนในสิ่งที่เขาชอบนั่นเอง บางคนใช้เวลาทั้งชีวิตเพื่อหาสิ่งที่ชอบสิ่งที่ใช่สำหรับตน แต่บางคนยังไม่ทันได้หาสิ่งที่สำคัญกลับเจอทางตันหรือสิ่งกีดขวางก่อน ไม่ใช่เพราะอะไรแต่เป็นเพราะการได้ทำกิจกรรมกับการเรียนไปพร้อมๆ กัน การทำกิจกรรมแต่ละอย่างต้องใช้ทักษะทุกด้านที่ตนมีอยู่ออกมาใช้ เปรียบเสมือนการคั้นน้ำส้มออกจากส้มเพราะทุกสถานการณ์ที่ทำมันจะเป็นตัวค้นความสามารถออกมาเอง บางคนถนัดพูด บางคนถนัดร้อง บางคนถนัดเต้น บางคนถนัดวางแผนมากมาย แต่ขาดสถานการณ์บังคับ ขาดความกดดัน ขาดสะพานแห่งตัวตน เคยได้ยินไหมครับว่า สถานการณ์สร้างวีรบุรุษ ยกตัวอย่าง นื่องในชมรมผมคนหนึ่ง ไม่เคยออกมาพูดต่อหน้าประชุมชนคนจำนวนมากๆ แต่วันนั้นไม่มีใครกล้า จึงจำเป็นต้องพูดต้องแสดงออก ในวันนั้นน้องสาวพูดผิดพูดถูก กล้าๆ กลัวๆ แต่พอมานะวันนั้นน้องคนนั้นกล้าที่จะเป็นตัวแทนผม พูดแทนผมในที่ประชุมเป็นผู้นำสันทนการคนปัจจุบันของชมรม

การทำงานสายกิจกรรมต้องเจอคนหลายระดับ ตั้งแต่เพื่อน พี่ ครูบาอาจารย์ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ไปจนถึงผู้บริหาร ถ้าเราไม่เคยทำก็จะรู้สึกเงินอายุไม่กล้าเข้าหา แต่ทุกวันนี้ การเข้าหาผู้ใหญ่ถ้าเข้าได้ถูกทาง ถูกใจท่านๆ ทั้งหลายงานเราก็จะราบรื่น การเข้าอย่างถูกวิธี คือไปลามาไหว อ่อนน้อมถ่อมตน ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าหากทำงานสิ่งใดที่เกินขีดความสามารถนิสิต นักศึกษา ต้องพึ่งพาอาศัยท่านทั้งหลายเพื่อความสะดวก ต่องานและกิจกรรม ผู้ใหญ่พร้อมให้ความช่วยเหลือเราเสมอเพียงแค่ขอความร่วมมือจากท่าน นอกจากผู้ใหญ่แล้ว ในกระบวนการจัดค่ายที่ขาดไม่ได้เลยคือทีมงาน สำคัญมาก สำคัญที่สุดเพราะถ้าขาดเขาเหล่านั้น งานไหนๆ ก็เดินไม่ได้ การทำงานชมรมอย่างผมมันเป็นจิตอาสาไม่มีคะแนนไม่มีค่าจ้าง ผมพูดกับน้องๆ และเพื่อนๆ เสมอว่า การทำงานอาสานี้ เป็นการเอาใจมาวางร่วมกัน ถ้าใจกระทบใจเมื่อไรก็ไม่ต่างจากไข่กระทบหิน มีแต่แตกกับแตกเท่านั้น เพราะฉะนั้นควรถนอมน้ำใจกันให้ดี **“มีเพื่อนงานเดิน เพื่อนหมางเมิงงานพัง”** เป็นคติเตือนใจในการทำงานของผมตลอดมาในบางเรื่องขัดใจเราบางแต่ถ้าส่วนใหญ่เห็นด้วยก็ไม่ควรไปขวาง การทำงานร่วมกับชุมชนเป็นการทำงานที่ผมชอบและเชื่อว่าสะดวก ในการลงชุมชนแต่ละครั้งผมตั้งใจว่าเราไม่ควรไปเป็นภาระของใคร แต่เราควรไปสร้างประโยชน์และไม่ไปเพื่อกอบโกย แต่ไปเพื่อแบ่งปัน ไม่ไปเพื่อให้หรือสอนแต่ไปเพื่อรับและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ไปชุมชนควรทำความรู้จักชุมชน

สุดท้ายนี้ไม่ว่าคุณจะเรียนอย่างเดียวหรือทำกิจกรรมอย่างเดียวก็สุดแล้วแต่ความมุ่งมั่น แต่สำหรับผม กิจกรรมไปกับการเรียนได้และไปได้ดีด้วย จงใช้ชีวิตให้คุ้ม การเรียนก็อย่าทิ้ง กิจกรรมก็อย่าห่าง การทำกิจกรรมในวัยเรียนเปรียบเหมือนคุณได้ทดลองเรียนชีวิตจริง เพราะกิจกรรมต้องใช้ชีวิตจริงในการสร้าง การกำหนด การออกแบบ ไม่ว่าคุณจะทำอะไรในอนาคตคุณอาจต้องใช้ประสบการณ์จากกิจกรรมที่เคยทำมาเหมือนกับ คำพูดของพี่ๆ นักกิจกรรมที่เคยพูดไว้ว่า **“การเรียนทำให้คุณมีงานทำ กิจกรรมทำให้คุณทำงานเป็น”** สิ่งที่ผมได้กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่ผมเห็นและผมเป็น การทำกิจกรรมและการเรียนเปรียบเหมือนการเดินทางคุณควร จะเก็บเกี่ยวบรรยากาศและสิ่งข้างทางไปด้วยดีกว่าจะมุ่งแต่ถึงจุดหมาย บางทีจุดหมายอาจไม่ใช่ว่าที่คุณคิดก็ได้ ก่อนจากกันผมขออวยพรกรรมของพี่น้องกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จในชีวิตมาฝากทุกคน เพื่อที่ว่า จะได้เป็นแนวทางในการทำกิจกรรมและตอบโจทย์สิ่งที่คุณอาจตั้งคำถามกับตนเองว่าทำไปทำไมนี่คือคำตอบของทุกสิ่ง **“บุญนำพา ศรีธำนาพาทาง”**

[2]

บทบาทของคนรุ่นใหม่ กับการขับเคลื่อนประเด็น สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม

วรัญญู เสนาสุ¹

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผลกระทบอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโต ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เกินศักยภาพในการรองรับ สถานการณ์ด้านมลพิษมีแนวโน้มเสื่อมโทรมและรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของชุมชนเมือง มลพิษทางอากาศในเขตเมืองใหญ่และพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญมีค่าเกินมาตรฐานเช่น กรุงเทพมหานคร สระบุรี แม่ฮ่องสอน เชียงราย ลำปาง เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ระยอง และชลบุรี เป็นต้น บริเวณพื้นที่ริมถนนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่มาจากการจราจร ปริมาณของเสียทั้งจากชุมชนและภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นและยังขาดการจัดการที่ถูกต้อง ปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนขีดความสามารถในการบริหารจัดการของประเทศไทย ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อระบบนิเวศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง (สศช.,2555)

การเจริญเติบโตและการพัฒนาที่ไม่สมดุลส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวความเจริญ โดยเฉพาะเมืองขนาดใหญ่ ในฐานะหน่วยทางการปกครองในฐานะหน่วยทางเศรษฐกิจ และในฐานะหน่วยทางสังคมที่ซับซ้อนและหลากหลาย เมืองขนาดใหญ่ของประเทศไทย เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พัทธยา หาดใหญ่ เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น เมืองขนาดใหญ่เหล่านี้ถือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา เศรษฐกิจ และเป็นแหล่งงาน โดยปัญหาของเมืองใหญ่ไม่เพียงแต่สะท้อนออกมาในเรื่องสิ่งแวดล้อมเมือง (Urban Environment) มิติเดียวเท่านั้น แต่สะท้อนผ่านปัญหาในมิติอื่นๆ ด้วย การอพยพเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรจำนวนมากจนเกินศักยภาพของเมืองที่จะรองรับนำไปสู่ปัญหาชุมชนแออัด รัฐไม่สามารถจัดโครงสร้างพื้นฐานและจัดบริการสาธารณะให้เพียงพอหรือตอบสนองความต้องการได้ เกิดปัญหาด้านการจราจร ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความสงบเรียบร้อยของเมือง ตลอดจนกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรผู้อยู่อาศัย

¹ นักศึกษาปริญญาโทสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในเมือง เมืองใหญ่หลายเมืองทั่วโลกต่างก็พัฒนาเทคโนโลยีด้านต่างๆ และจัดเตรียมยุทธศาสตร์เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยเตรียมความพร้อมในหลากหลายมิติ มีการพัฒนาเครื่องมือและกลไกทางด้านกฎหมาย มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ หรือกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหา

แต่ในขณะเดียวกันสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่มีความสลับซับซ้อน และหลากหลายมากยิ่งขึ้น ย่อมทำให้การเรียกร้องสะท้อนปัญหา การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย (Agenda-Setting) ในรูปแบบเดิมที่เน้นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ระบบการตัดสินใจหรือกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเดิมจึงไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาชีวิตสาธารณะของผู้คนในปัจจุบัน โดยเฉพาะในสังคมเมืองที่มีคนอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก

ขณะที่ปัจจุบันกระแสของการเรียกร้องความชอบธรรมตามกระบวนการประชาธิปไตยของภาคประชาชนตื่นตัวมากยิ่งขึ้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงอาจต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางการเมือง เมื่อระบบการเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนมีโอกาสในการวิพากษ์วิจารณ์ แนวนโยบายผ่านสื่อหลากหลายช่องทาง ปรากฏการณ์การทบทวนนโยบายสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของภาคประชาชนจึงมีการหยิบยกประเด็นปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขผ่านกระบวนการรณรงค์ทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยการใช้องค์กรสื่อประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายและทันสมัย เราเห็นการรวมกลุ่มของคนรุ่นใหม่ผ่านสังคมออนไลน์เพื่อเรียกร้องประเด็นสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมเมืองจำนวนมาก ใช้สื่อสมัยใหม่ และวิธีการรณรงค์เชิงสัญลักษณ์มาใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มจากประเด็นใกล้ตัวหรือประเด็นปัญหาที่ประสบในชีวิตประจำวัน ผลักดันนโยบายจากเบื้องล่าง เป็นการผลักดันที่แต่ละคนมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวอย่างสร้างสรรค์ โดยนอกจากจะผลักดันประเด็นปัญหาที่แต่ละคนได้ประสบในชีวิตประจำวันแล้ว กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ได้รับผลกระทบจากทางเลือกของนโยบายมีวิธีการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายในรูปแบบที่น่าสนใจ ขณะเดียวกันเราก็เห็นการพัฒนาหรือการปลูกฝังให้คนรุ่นใหม่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล ได้พัฒนาวิทยาเขตสาธิตให้เป็นมหาวิทยาลัยสีเขียว (Green Campus) อย่างสมบูรณ์แบบ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ได้รณรงค์ให้คนรุ่นใหม่เพิ่มสัดส่วนการใช้จักรยานในการเดินทางภายในมหาวิทยาลัย เป็นต้น บทความนี้จะนำเสนอกลุ่มตัวอย่างของคนรุ่นใหม่ที่ขับเคลื่อนผลักดันประเด็นสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. กรุงเทพฯเดินสบาย : Bangkok Sabai Walk

กลุ่มกรุงเทพฯเดินสบายมีเป้าหมายให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองน่าอยู่และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสมาชิกของกลุ่มประกอบด้วยนักออกแบบผังเมือง นักภูมิสถาปนิก สถาปนิก วิศวกร นักออกแบบ และศิลปิน กิจกรรมที่โดดเด่นของกลุ่มกรุงเทพฯเดินสบาย คือ กิจกรรมการประกวดออกแบบทางเท้าที่มีมาตรฐาน โดยเริ่มต้นจัดประกวดออกแบบทางเท้าและบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส (สถานีสยาม) และขยายผลสู่พื้นที่อื่นๆ ในกรุงเทพมหานคร วิธีการรณรงค์ของกลุ่มกระทำผ่านสื่อออนไลน์สมัยใหม่ และนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย ขยายแนวการรณรงค์ด้วยการร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร องค์กรผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เอเชีย-แปซิฟิก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ สมาคมสถาปนิกสยาม หอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานครและชมรมหรีเสียงกรุงเทพ เป็นต้น



ที่มา : <http://www.quietbangkok.org>

รูปที่ 1 สัญลักษณ์การรณรงค์โครงการกรุงเทพเดินสบาย

2. ชมรมหรีเสียงกรุงเทพ

กลุ่มชมรมหรีเสียงกรุงเทพ เริ่มรวมตัวกันครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยสมาชิกที่มาเข้าร่วมตัวกันต่างก็มีประสบปัญหาด้านมลพิษเสียงเป็นพิษร่วมกัน สถานการณ์มลภาวะทางเสียงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่เกินค่ามาตรฐานและมีเป้าหมายให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองสงบ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ในช่วงแรกของการรวมตัวกันใช้ชื่อกลุ่มว่า **“ชมรมคนรักความเงียบ”** และ **“ชมรมคนเกลียดเสียงดัง”** ต่อมาได้ ได้ขยายการรวมตัวให้มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นทั้งขนาดและความหลากหลายของสมาชิก ปรับแนวความคิดในการรณรงค์ต่อต้านเสียงดังมาเป็นการสร้างภาคีความร่วมมือของเอกชนและองค์กรภาครัฐในการอยู่ร่วมกันและใช้พื้นที่สาธารณะอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย โดยใช้เสียงให้เหมาะสมและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานองค์การอนามัยโลก รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมที่ให้คุณค่าแก่ความเงียบ ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น **“ชมรมหรีเสียงกรุงเทพ”** วิธีการรณรงค์ของกลุ่ม คือ การจัดทำสื่อให้ความรู้เรื่องมลพิษเสียงแก่ประชาชนในพื้นที่สาธารณะ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าภายในรถไฟฟ้าและรถประจำทาง กิจกรรมที่โดดเด่นคือ การรณรงค์ลดเสียงโฆษณาบนขานชาลาและภายในตู้รถไฟฟ้าบีทีเอสในวันอาทิตย์ โดยให้อาสาสมัครใส่เสื้อยืดสีฟ้าเขียนรณรงค์เป็นแถวอย่างสงบในขบวนรถไฟฟ้าและบนขานชาลา และส่งสารการรณรงค์อย่างเงียบๆ แต่ชัดเจนถึงสิทธิพื้นฐานของพลเมือง เป็นต้น



ที่มา : <http://www.quietbangkok.org>

รูปที่ 2 สัญลักษณ์การรณรงค์โครงการหรีเสียงกรุงเทพ

ที่มา : <http://www.greenworld.or.th/columnist/ecological/1863>

รูปที่ 3 การรณรงค์ลดเสียงโฆษณาในรถไฟฟ้าบีทีเอสของชมรมหรีเสียงกรุงเทพ

3. วาระกรุงเทพฯ (Agenda Bangkok 2012)

จุดเริ่มต้นของ Agenda Bangkok 2012 มาจากการริเริ่มของ Siam Intelligence Unit ร่วมกับ Noviscap Consulting Group ภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิฟรีดริช เนามัน ด้วยการนำเสนอ 10 แนวโน้มที่จะเกิดกับกรุงเทพฯ ในอนาคต ผ่านกระบวนการจัดเวทีเสวนาแลกเปลี่ยนวิเคราะห์ข้อมูล การสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนได้เสียกับการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของกรุงเทพฯ เป้าหมายระยะแรกของโครงการ Agenda Bangkok คือการนำเสนอนโยบายที่ “เต็มไปด้วยข้อมูลสนับสนุนและการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ” เสนอต่อผู้สมัครตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2556 รวมถึงนำประเด็นสู่การถกเถียงในสังคมไทย (Siam Intelligence Unit, 2556)



ที่มา : <http://www.siamintelligence.com/agenda-bangkok-10-future-policies>

รูปที่ 4 สื่อประชาสัมพันธ์โครงการ Agenda Bangkok 2012

การสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของโครงการนี้นำเสนอในรูปแบบ “10 สัญญาณการเปลี่ยนแปลงทศวรรษหน้า” ใช้กระบวนการมองอนาคต (Foresight) และแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 10 กลุ่ม ได้แก่ (1) เมืองมหานครแห่ง AEC (2) แรงงานรุ่นใหม่ (3) อาชญากรรมอุบัติใหม่ (4) ความหลากหลายทางเพศ (5) สิทธิอุบัติใหม่ (6) อัตลักษณ์กรุงเทพ (7) พื้นที่ทั่วถึง (8) ผู้นำรอบด้าน (9) สังคมคาร์บอนต่ำ และ (10) ศิลปะเพื่อทุกคน

เริ่มต้นเห็นปี หาสังแวดล้อมใกล้ตัว : นัยยะต่อทิศทางต่อนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม

จากปรากฏการณ์การรวมกลุ่มของกลุ่มคนรุ่นใหม่ในการผลักดันประเด็นสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น การทำความเข้าใจกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในลักษณะรูปแบบกลุ่มประชาสังคมพบว่ากลุ่มกรุงเทพเดินสายและกลุ่มกรุงเทพไร้เสียง มีลักษณะของประชาสังคมแบบชุมชนนิยม ซึ่งจุดหมายของการเคลื่อนไหวต้องการสร้างจุดเชื่อมโยงไปสู่พื้นที่ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ พื้นที่ทางการเมืองของกลุ่มประชาสังคมในแนวทางนี้จึงอยู่ที่การสร้างเวทีความร่วมมือแบบ “สมานฉันท์” ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ใช้วิธีการเคลื่อนไหวด้วยการการพูดคุย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการดำเนินการแบบมีส่วนร่วม ผนวกเชิงสัญลักษณ์

ในขณะที่หากพิจารณากิจกรรมของกลุ่ม Agenda Bangkok 2012 ที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อนำเสนอต่อผู้สมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในนัยยะนี้ คือ ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย ด้วยการผลักดันผ่านช่องทางกลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ แต่เป็นกระบวนการผลักดันที่เกิดจากเบื้องล่างสู่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงอาจเรียกวิธีการเคลื่อนไหวของ Agenda Bangkok 2012 มีลักษณะประชาสังคมแบบเสริมลักษณะการรวมตัวกันของผู้คนเป็นแบบกลุ่มองค์กรหรือสมาคมภายในสังคมที่จัดตั้ง

ขึ้นใหม่ และทำกิจกรรมกรรมทางสาธารณะผ่านการต่อรอง นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข กดดันให้รัฐมนตรีมโนบายสาธารณะตามแนวทางที่กลุ่มนำเสนอ พื้นที่ทางการเมืองจึงมีลักษณะของการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดันต่างๆ

ตารางที่ 1 ลักษณะของภาคประชาสังคม

ประเภท	จุดหมาย	พื้นที่ทางการเมือง	วิธีการเคลื่อนไหว	ตัวอย่าง
1. ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม	- การสร้างจุดเชื่อมโยงไปสู่พื้นที่ภาครัฐ/ธุรกิจ - การเกิดความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ	- เวทีความร่วมมือแบบ “สมานฉันท์”	- การพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ - การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม - ฯลฯ	- การรณรงค์ลดเสียงโฆษณาในรถไฟฟ้า บีทีเอสของชมรมหรีเสียงกรุงเทพ - กิจกรรมการประกวดออกแบบทางเท้าที่มีมาตรฐานของกลุ่มกรุงเทพเดินสบาย
2. ประชาสังคมแบบเสรีนิยม	- การต่อรองผลักดันนโยบายเพื่อประโยชน์กลุ่มตน	- พื้นที่ ช่องทางและกลไกในระบบการเมืองปกติ	- การลobbีเคลื่อนไหวผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ	- การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กทม. ของกลุ่ม Agenda Bangkok 2012

ที่มา : ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาสังคม.iad.dopa.go.th/subject/policy-drive.doc ปรับปรุงโดยผู้เขียน

ทั้งนี้การกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน จากอดีตที่ถูกครอบงำโดยชนชั้นผู้ปกครอง กลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจในสังคม คนส่วนใหญ่จึงไม่มีส่วนหรือไม่ค่อยได้เข้าร่วมในฐานะตัวกำหนดนโยบาย (Policy Actor) โดยตรงกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลจากกิจกรรมของกลุ่มคนรุ่นใหม่ ใช้วิธีการที่ทันสมัย จึงไม่จำกัดอยู่แค่การผลักดันผ่านกลไกทางการเมืองที่เป็นทางการเท่านั้นกระบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการเริ่มต้นจากเรื่องใกล้ตัวจึงเป็นตัวอย่างรูปธรรมหนึ่งของการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในเรื่องนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมที่กระทำการผ่านกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือของผู้คนเล็กๆ และเครือข่ายปฏิบัติการย่อยๆ ในสังคม กระบวนการเหล่านี้ได้หันออกจากฐานคิดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงมาสู่ฐานนโยบายสาธารณะแบบถกแถลง ขยับจากฐานคิดนโยบายแบบชนชั้นนำมาสู่ฐานคิดแนวนโยบายจากเบื้องล่าง ให้ความสำคัญกับพื้นที่สาธารณะของสังคม ดังนั้นกิจกรรมของกลุ่มคนรุ่นใหม่เหล่านี้จึงเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิคหรือนักวิเคราะห์นโยบายเพียงอย่างเดียว

เอกสารอ้างอิง

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาสังคม. iad.dopa.go.th/subject/policy-drive.doc

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559.

<http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>

<https://www.facebook.com/BangkokSabaiWalk>

<http://www.quietbangkok.org>

<http://www.greenworld.or.th/columnist/ecological/1863>

Siam Intelligence Unit.2556. 10 เทรนด์สำหรับนโยบายกรุงเทพมหานครในอนาคต. สืบค้นจาก website <http://www.siamintelligence.com/agenda-bangkok-10-future-policies/>.



[3]

ตามหา “ไลเคน” ตรวจสอบภาพมาบตาพุด และพัทยา

จิตติพันธ์ พัฒนมงคล¹

คงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่จะอธิบายรูปร่างหน้าตาของ “ไลเคน” (Lichen)

สิ่งมีชีวิตสองสายพันธุ์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล ฝ่ายหนึ่งคือรา อีกฝ่ายหนึ่งคือสาหร่าย ทั้งสองอาศัยอยู่ด้วยกันเหมือนขนมปังสอไส้สังขยา ราทำหน้าที่เป็นพ่อบ้านคอยห่อหุ้มคุ้มครองสาหร่ายไว้ ส่วนสาหร่ายที่มีคลอโรฟิลล์ทำหน้าที่ตั้งแม่บ้านคอยปรุงอาหารให้ราและตัวเอง รูปร่างของทั้งคู่เมื่ออยู่รวมๆ กันคล้ายกัน บางครั้งอาจมองดูเหมือนพาสต้า แก้วไวน์ ลิปสติก หรือคุกกี้

ปรากฏการณ์มหัศจรรย์ของหุ่นส่วนชีวิตสองสายพันธุ์ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้พวกมันแพร่กระจายไปในพื้นที่อันกว้างไกลเกินกว่าราและสาหร่ายแต่ละสายพันธุ์จะทำได้โดยลำพัง เราจึงพบไลเคนขึ้นได้แทบทุกพื้นที่ ยกเว้นเพียงไดโนเสาร์ ไม่ว่าริมชายหาดที่คลื่นสาดซัดกระเซ็น บนยอดเขาสูงที่มีหิมะห่มคลุมตลอดปี ป่าดิบชื้นเขตร้อน ถึงพื้นที่แห้งแล้งอย่างทะเลทราย หรือเขตทุนดราใกล้ขั้วโลกหนาวจับใจ รายงานการสำรวจพบไลเคนมากกว่าพืชตระกูลหญ้าเสียอีก คงมีเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้นที่จำกัดการเจริญเติบโตของไลเคน คือ “มลพิษ” ในอากาศ

จากการวิจัยทั้งในไทยและต่างประเทศ ยืนยันว่าไลเคนอ่อนไหวต่อมลพิษยิ่งนัก ทำให้การแพร่กระจายของชนิดไลเคนแปรผกผันกับปริมาณสารพิษในสิ่งแวดล้อม นักวิทยาศาสตร์จำนวนไม่น้อยจึงใช้ไลเคนเป็นเครื่องมือชี้วัดคุณภาพอากาศ โดยการสำรวจสังคมไลเคนตามชุมชนหรือเขตอุตสาหกรรม เอ่ยถึงกรณีศึกษาที่เก่าแก่เป็นลำดับต้นๆ คงต้องย้อนกลับไปเกือบ 150 ปีก่อน (ค.ศ. 1866) ที่สวนสาธารณะกลางกรุงปารีส เมืองหลวงฝรั่งเศส มีการจดบันทึกเป็นครั้งแรกว่าไลเคนได้หายไป ภายหลังปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในอากาศย่านนั้นเพิ่มขึ้นจากการเผาถ่านหิน

ดร. สรณรัชฎ์ กาญจนะวณิช เลขาธิการมูลนิธิโลกสีเขียว ซึ่งจัดโครงการ “นักสืบสายลม” สอนให้เด็กๆ และเยาวชนรู้จักสังเกตไลเคนตามต้นไม้ และใช้เป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพอากาศ อธิบายถึงสาเหตุที่ไลเคนไม่ค่อยทนทานต่อมลพิษ หากเปรียบเทียบกับพืชหรือต้นไม้ชนิดอื่นๆ ว่า ใบไม้ทั่วไป ตามผิวใบมีเซลล์ขี้ผึ้ง

ฉาบเคลือบอยู่ และมีปากใบคอยเปิด-ปิดควบคุมการเข้าออกของน้ำและอากาศ ในกระบวนการปรุงอาหาร การหายใจ เมื่อต้นไม้เริ่มรับรู้ตัวเองกำลังดูดซับมลพิษเข้าไป ก็ปิดรูปากใบไว้ชั่วคราว หรือหากได้รับสารพิษ เข้าไปมากๆ จนถึงขั้นเซลล์ตาย ที่สุดแล้วยังปิดใบทิ้ง งอกใบใหม่ โดยต้นไม้ยังคงอยู่ แตกต่างจากไลเคน สิ่งมีชีวิตเล็กๆ ที่อ่อนไหว ทว่าร่างไม่มีซี่ผึ้งเคลือบ เมื่อได้รับก๊าซพิษเข้าไป ก็จะเริ่มป่วยแล้วตายลงในที่สุด สิ่งมีชีวิต “กึ่งรากึ่งสาหร่าย” นี้แทบทุกชนิดจึงไม่ทนมลพิษ โดยมีบางชนิดที่พอทนได้ และมีน้อยมากที่ทนได้ดี ด้วยคุณสมบัตินี้ การดำรงอยู่ของไลเคนจึงนำมาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพอากาศโดยเฉลี่ยได้

ด้วยการจำแนกชนิดไลเคนออกเป็นกลุ่ม เช่น

ไลเคนกลุ่ม “**ทนทานสูง**” พบในพื้นที่คุณภาพอากาศแย่มาก

ไลเคนกลุ่ม “**ทนทาน**” พบในพื้นที่คุณภาพอากาศพอใช้

ไลเคนกลุ่ม “**อากาศดี**” พบในพื้นที่คุณภาพอากาศดี

เมื่อช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2555 เครือข่ายนักสืบสายลม มูลนิธิโลกสีเขียว ได้ลงพื้นที่สำรวจไลเคนตามแนวชายฝั่งและลึกเข้าไปในแผ่นดินจังหวัดระยองรวม 164 จุด ที่สำคัญคือเขตควบคุมมลพิษบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และนิคมอุตสาหกรรมอื่นๆ ผลการสำรวจพบว่าพื้นที่นิคมมาบตาพุด และนิคมโออาร์พีซี (IRPC) นั้นมีอากาศเข้าชั้นเยื่อถึงแย่มาก โดยเฉพาะพื้นที่ตอนกลางนิคมมาบตาพุดนั้นไม่พบไลเคนเลย ต่อเมื่อออกสำรวจนอกเขตนิคมยิ่งห่างไปมากเท่าไร คุณภาพอากาศก็ยิ่งดีขึ้นไป ยกเว้นบางบริเวณในเขตเมืองที่การจราจรหนาแน่น

ข้อมูลจากการสำรวจไลเคนครั้งนี้ได้นำมาจัดทำเป็นแผนที่ “มองคุณภาพอากาศมาบตาพุดผ่านไลเคน ค.ศ. 2012” ซึ่งยังแสดงจุดน่าสังเกตอื่นๆ ด้วย เช่น วัดตะพงใน พบว่ามีคุณภาพอากาศ “พอใช้” ทั้งที่ตั้งอยู่ใกล้นิคมโออาร์พีซี เนื่องจากในบริเวณวัดมีแหล่งน้ำใหญ่และต้นไม้ใหญ่ช่วยดูดซับมลพิษ ส่วนสวนสาธารณะอีกแห่งหนึ่งไม่พบไลเคนเลย เมื่อตรวจสอบอย่างละเอียดก็พบว่าสวนสาธารณะแห่งนี้อนุญาตให้รถยนต์เข้าไปจอดจอดและสตาร์ทเครื่องยนต์ทิ้งไว้ได้ ต่อข้อสงสัยว่าคุณภาพอากาศกลับดีขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อพ้นนอกเขตนิคมได้อย่างไร จากที่เคยคาดการณ์ว่าน่าจะค่อยๆ ดีขึ้นตามระยะทาง

รศ.ดร. กัญหิรี บัญประกอบ จากหน่วยวิจัยไลเคนมหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้ความเห็นว่า เพราะที่ตั้งของนิคมมาบตาพุด ถือว่าอยู่ในทำเลที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมที่ต้องมีการปล่อยมลพิษในอากาศ เนื่องจากที่ตั้งมีกระแสน้ำ มีศักยภาพในการระบายอากาศ คือเปิดรับลมชายฝั่งและลมมรสุมตามฤดูกาลอย่างสม่ำเสมอ

ต่อเมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่ปรากฏเป็นข่าว คือ บ่อยครั้งที่มีประชาชนล้มป่วยลงอย่างเฉียบพลันจากการสูดดมมลพิษที่มาบตาพุด ก็อาจแสดงถึงข้อจำกัดบางอย่างในการใช้ไลเคนตรวจวัดคุณภาพอากาศ

ด้วยการดำรงอยู่ของไลเคนอาจบ่งบอกถึงคุณภาพอากาศ “โดยเฉลี่ย” คือจากการ “สะสม” มลพิษไว้ในตัวอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การปล่อยมลพิษอย่างเฉียบพลันของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ซึ่งสภาพอากาศถ่ายเทดี อาจทำให้มลพิษปลิวไปกับกระแสลม ก่อนที่จะมีโอกาสสะสมในไลเคน แต่กลับส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างฉับพลันทันทีต่อผู้คนในพื้นที่ที่สูดดมมลพิษเข้าไป

¹ สำนักพิมพ์สารคดี

ขณะที่อุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพอากาศอันทันสมัยก็ประสบปัญหา เนื่องจากอุปกรณ์ไฮเทคมักใช้วิธีตรวจวัดมลพิษแบบ “Real Time” คือวัดคุณภาพอากาศเฉพาะช่วงเวลาเครื่องดักวัดเปิดทำงานเท่านั้น

ทางออกที่เหมาะสมในการตรวจวัดคุณภาพอากาศของสถานที่ใด จึงน่าจะเป็นการอาศัยข้อมูลจากเครื่องตรวจวัดหลายประเภทเข้าประกอบกัน อาทิ ข้อมูลทางเคมีจากการตรวจอากาศ ข้อมูลจากการสำรวจไลเคน ตลอดจนข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากการรับรู้ด้วยประสาทสัมผัสคนท้องถิ่น ในการลงพื้นที่สำรวจไลเคนของนักสืบสายลม มุลนิธิโลกสีเขียวยังประสานความร่วมมือกับเครือข่ายประชาคม ตัวแทนชุมชนครูและเยาวชนในท้องถิ่นจังหวัดระยอง โดยเฉพาะกลุ่มรักษ์เขาชะเมา ที่ได้นำความรู้เรื่องไลเคนไปขยายผลต่อยอด ออกสำรวจชุมชนจนผลิตแผนที่ “มองคุณภาพอากาศตำบลทุ่งควายกิน” เฉพาะของชุมชนตนเองขึ้นมาได้

กรณีเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ชาวพัทยาในนามกลุ่มอนุรักษ์อ่าวนาเกลือ นำโดยนายสัตวแพทย์สุกิจ บ่ายคล้อย ก็ใช้ไลเคนสำรวจสิ่งแวดล้อมในย่านชุมชน เมื่อปี พ.ศ. 2555 จากที่เคยสำรวจสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในอ่าวนาเกลือติดหาดพัทยา พบสิ่งมีชีวิตในหาดเลนและป่าชายเลนผืนสุดท้ายของเมืองพัทยาเป็นจำนวนมาก ทั้งปลาตีน นกยาง ปูกำมดบ หอยจู้บแจ่ง หอยเสียบ หอยสังข์หนาม ดอกไม้ทะเล และนับต้นไม้ในป่าชายเลนได้ถึง 1,023 ต้น นักอนุรักษ์ตัวน้อยลงหันมาสำรวจไลเคนที่เกาะอยู่บนเปลือกไม้ ตามโครงการนักสืบสายลม มุลนิธิโลกสีเขียว โดยลงพื้นที่ 24 จุดของอ่าวนาเกลือและเมืองพัทยา ผลการตรวจสุขภาพชุมชนผ่านไลเคนพบว่า ในย่านบางละมุง อ่างเก็บน้ำห้วยลึก รีสอร์ทในเขตพัทยาเหนือ เขาพระตำหนัก และพื้นที่อีกหลายแห่งมีสภาพอากาศเข้าขั้นแย่มากและพอใช้

24-26 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 โครงการนักสืบสายลมยังคงได้รับการสานต่อโดยกลุ่มนักอนุรักษ์และผู้นำเยาวชนท้องถิ่น แม้ปีนี้ไม่มีทีมงานจากมูลนิธิโลกสีเขียวเป็นพี่เลี้ยงแล้ว แต่ประสบการณ์และทักษะการตรวจคุณภาพอากาศผ่านไลเคน ก็ได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอด

ปี พ.ศ. 2556 นักสืบสายลมออกสำรวจไลเคนตามถนนสายหลักสี่สายของเมืองพัทยา ได้แก่ ถนนพัทยาเหนือ พัทยากลาง พัทยาใต้และถนนเลียบชายหาด เด็กๆ ที่มาเข้าค่ายราว 40 คนแบ่งออกเป็นสี่กลุ่มกระจายกำลังไปตามพื้นที่รับผิดชอบ ในมือแต่ละคนถือแว่นขยาย สมุดจด ปากกา สายวัดขนาดต้นไม้และหนังสือคู่มือสำรวจไลเคน พร้อมหูต้อันว่องไว ประสาทสัมผัสที่พร้อมรับรู้สิ่งใหม่

ธندا ใจแก้ว หรือน้องมิน นักเรียนชั้น ม. 2 พื้นเพเป็นคนมุขดาหาร เข้ามาเรียนหนังสือที่เมืองชลฯ ตั้งแต่ชั้น ป. 5 และอยู่ชมรมสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนเมืองพัทยา (วัดสว่างฟ้าพัฒนาราม) เล่าว่า ก่อนหน้านี้ตัวเองไม่เคยรู้จักไลเคน ไม่เคยได้ยินแม้แต่ชื่อ แต่ตอนนี้รู้แล้วว่าไลเคนเป็นสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากราและสาหร่ายอาศัยอยู่ด้วยกัน หากพื้นที่ไหนมีไลเคนมาก หลากหลายชนิด แสดงว่าบริเวณนั้นอากาศดีเพราะไลเคนอ่อนไหวต่อมลภาวะ ถ้าอากาศไม่ดีไลเคนจะตาย

น้องมินเล่าว่า “วันแรกออกสำรวจไลเคนที่วัดช่องลม ใกล้โรงเรียนบางละมุง เจอไลเคนชนิดไฟพระอินทร์ไฟหน้าขาว แป้งมณโฑ ซึ่งเป็นไลเคนกลุ่มทนทาน และทนทานสูง แสดงว่าคุณภาพอากาศที่วัดช่องลมไม่ดีเท่าไร วันที่ 2 ไปเขาแม่แก้วซึ่งเป็นป่าอนุรักษ์ มีไลเคนกลุ่มอากาศดีอยู่คือผักกาดหน่อฟอง มีไลเคนกลุ่มทนทานคือโดรยาก็กับแป้งมณโฑ ส่วนวันสุดท้ายอากาศแย่ที่สุด เพราะกลุ่มของหนูสำรวจไม่พบไลเคนเลย”

ในช่วงท้ายของกิจกรรมค่าย ตัวแทนจากแต่ละกลุ่มได้รับมอบหมายให้ออกมาถ่ายทอดประสบการณ์หน้าชั้น ตัวแทนจากกลุ่มสำรวจถนนพญากลางนำเสนอว่า “หลังจากกลุ่มของเราลงจากรถที่ถนนพญากลางก็เจอแต่ต้นซากุระเมืองไทยตลอดทั้งสาย แต่ไม่มีไลเคนอยู่เลยคะ” เด็กๆ สอบถามชื่อต้นไม้ที่พบจากวินมอเตอร์ไซค์รับจ้าง แล้วได้คำตอบว่าเป็นต้นซากุระเมืองไทย ซึ่งแท้จริงก็คือต้นประดู่ “ตามต้นซากุระเมืองไทยไม่มีไลเคน ในชุมชนก็ไม่มี ที่ว่างสองข้างทางก็มีแต่ขยะ มีรอยขีดเขียนตามผนัง” ตัวแทนอีกคนหนึ่งของกลุ่มกล่าวเสริม ช่วงนั้นเองผู้ดำเนินรายการถือโอกาสเล่าเกร็ดประวัติส่วนหนึ่งของเมืองพญาว่า สมัยก่อนทั่วพญาทั้งถนนสายเหนือ กลาง ใต้ มีต้นประดู่ปลูกเป็นแนวยาวอยู่สองฟากถนน แต่ตอนนี้ถูกตัดโค่นจนลดจำนวนลงมาก

ด้าน **อนันต์ธนา มงคลศิริ** หนึ่งในพี่เลี้ยงค่ายที่ร่วมจัดกิจกรรมเล่าว่า “กลุ่มผมออกสำรวจถนนพญาใต้ทางฝั่งขวา ถนนทั้งสายมีต้นไม้แค่สองต้น เป็นต้นมะม่วงใหญ่หนึ่งต้นหน้าร้านเช่ารถ พอเด็กๆ เห็นแล้วรีบวิ่งเข้าไปหา เหมือนกับเจอโอเอซิส เพราะอากาศร้อนมาก แต่ก็ไม่มีไลเคนเลย อีกต้นเป็นมะยมต้นไม่ใหญ่นัก แต่กลับมีไลเคนเยอะ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มลายเส้น หัตถ์ทศกัณฐ์กุ่มน้ำแข็ง พ้นจากสองต้นนี้กลุ่มเราต้องกรำแดดอยู่นาน แทบไม่เจอต้นไม้เลย”

ผลการสำรวจถนนสี่สายหลักของเมืองพญาระหว่างวันที่ 24-26 พฤษภาคม พ.ศ.2556 พบว่า **ถนนพญาเหนือ** ที่มีความยาว 1.9 กิโลเมตร พบต้นไม้ 54 ต้น มีไลเคนไฟพระอินทร์เพียงหนึ่งชนิดเท่านั้น ประเมินสภาพอากาศว่าอยู่ในขั้นแย่มาก

ถนนพญากลาง ความยาว 1.8 กิโลเมตร พบต้นไม้ 36 ต้น ไม่พบไลเคนเลย ประเมินสภาพอากาศว่ามีปัญหาลมภาวะรุนแรง

ถนนพญาใต้ ความยาว 2.5 กิโลเมตร พบต้นไม้ 25 ต้น พบไลเคนชนิดไฟพระอินทร์ หัตถ์ทศกัณฐ์กุ่มน้ำแข็ง ริวแพร่ ลายเส้น แม้พบไลเคนหลายชนิด แต่ก็อยู่ในกลุ่มทนทาน และทนทานสูง ประเมินสภาพอากาศว่าอยู่ในขั้นแย่

ถนนเลียบชายหาด ความยาว 3 กิโลเมตร พบต้นไม้ 26 ต้น แต่ไม่พบไลเคน ประเมินว่ามีปัญหาลมภาวะรุนแรงหรือมีสาเหตุอื่น

แม้สภาพอากาศเมืองพญาจากการประเมินโดยใช้ไลเคนเป็นดัชนีชี้วัดจะพบว่าเมืองท่องเที่ยวสำคัญชายทะเลตะวันออกนี้กำลังมีปัญหาลมภาวะ แต่ในพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองพญาออกไปไม่กี่กิโลเมตรเขาไม้แก้วอันเป็นพื้นที่อนุรักษ์ มีสภาพเป็นป่าและภูเขา มีแหล่งน้ำและต้นไม้ร่มครึ้ม ยังพบว่ายังมีไลเคนกลุ่มอากาศคือคือผัสดกหน่อฟอง

พอเป็นความหวังว่า ในอนาคตหากผู้คนในชุมชนให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ไลเคนที่บ่งบอกถึงคุณภาพอากาศที่ดี น่าอยู่อาศัยจะค่อยๆ กลับคืนสู่เมืองพญาและเป็นอีกหนึ่งมรดกที่ชาวพญาจะมอบให้แก่ลูกหลานต่อไป

.....

การตามหาไลเคนเป็นจุดเริ่มต้นในหลายสิ่งหลายอย่าง อย่างน้อยการให้ความสำคัญกับการดำรงอยู่ร่วมกันของเราและสาหร่ายบนต้นไม้ก็แสดงออกถึงการมองเห็นคุณค่าของสรรพสิ่งรอบตัว ความเชื่อมโยงของสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าสิ่งเล็กหรือสิ่งใหญ่ที่ล้วนส่งผลกระทบถึงเราในวันหนึ่งข้างหน้า

ดังคำกล่าวของ ดร. สรณรัชฎ์ กาญจนะวณิช เลขาธิการมูลนิธิโลกสีเขียวที่ว่า ความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตสะท้อนถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน วิถีชีวิตที่ยั่งยืนเราต้องอยู่ร่วมกับชีวิตอื่นๆ ได้



06

CSR ที่ยั่งยืน การปรับตัวของ
ภาคเอกชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

[1]

CSR

กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสังคม เพื่อใคร เพื่ออะไรกันแน่

นฤตม์ชัย รงกุลปตานิช¹

ปัจจุบันในหลายประเทศต่างมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม มีการแข่งขันทางด้านอุตสาหกรรมสูงมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการที่นานาประเทศต่างพึ่งพิงอุตสาหกรรมทั้งนำเข้าและส่งออกนั้น ย่อมเป็นเรื่องปกติที่โลกของเราจะต้องได้รับความเสียหายจากระบบการต่างๆ ของอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการผลิต กระบวนการขนส่งหรือกระบวนการแปรรูปก็ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้ในหลายประเทศมีการออกกฎหมายควบคุมดูแลกระบวนการต่างๆ ของอุตสาหกรรมเพื่อไม่ให้สร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่ถึงกระนั้น ในปัจจุบันเราพบว่าสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นที่ได้รับความนิยมจากองค์กรต่างๆ ที่จะหาแนวทางแก้ปัญหาเพิ่มเติมในเรื่องเหล่านี้ นั่นก็คือการทำการกิจกรรมเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) แต่ CSR เหล่านี้ทำไปเพื่ออะไร หรือแค่เพื่อต้องการรับผิดชอบต่อสังคมเพียงเท่านั้นหรือ อะไรคือสิ่งที่ยังองค์กรจะได้รับ เหล่านี้คือคำถามสำคัญของบทความ ภายใต้ฐานคิดที่ว่า “ในโลกนี้ย่อมไม่มีอะไรฟรี”

หลังจากที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อมูลการทำกิจกรรมส่งเสริมสังคม คำตอบประการแรกที่ได้คือ เพื่อเป็นการลดหย่อนภาษี เพราะในปัจจุบันนี้เองมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติขึ้น เพื่อให้มีการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีในกรณีที่มีรายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษา การกีฬา หรือการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และสาธารณประโยชน์ (ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ ฉบับที่ 44) ซึ่งน่าจะเป็นคำตอบที่ชัดเจนที่เราจะเห็นผลลัพธ์จาก CSR ที่อยู่ในรูปแบบของการบริจาค (Corporate Philanthropy) องค์กรหลายๆ องค์กรเองดำเนินงานด้านการบริจาค อาจจะเป็นเพราะว่าง่าย องค์กรเองไม่ต้องมีพันธะที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ให้ แต่ในทางตรงกันข้ามในบางกรณีตัวผู้รับเองอาจจะต้องมีการผูกพันกับทางองค์กร อาทิเช่น การให้ทุนการศึกษาแล้วอาจจะต้องกลับมาใช้ทุน เป็นต้น นอกเหนือจากการบริจาคเป็นเม็ดเงินแล้ว องค์กรบางองค์กรอาจจะมีต้นทุนการบริจาคที่น้อยลงไปกว่านั้นอีกนั่นก็คือการใช้ผลิตภัณฑ์ขององค์กรนั้นบริจาคแทนการใช้เงินก็มีให้เห็นอยู่ไม่น้อย อย่างเช่น บริษัทผู้ผลิตและประกอบรถยนต์ หลายบริษัทก็มักจะ บริจาครถยนต์ของบริษัทตนเองให้แก่สถาบันอาชีวศึกษา หรือ มหาวิทยาลัยที่เปิดการเรียนการสอนทางด้านวิศวกรรมยานยนต์ซึ่งแม้จะเป็นในรูปแบบที่ไม่ใช่เม็ดเงิน แต่การบริจาคในรูปแบบนี้เองก็สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้พอสมควรทีเดียว เพราะถือเป็นการให้เพื่อการศึกษา นั่นเอง

¹ นักศึกษาชั้นปีที่ 4 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น ว่าการลดหย่อนและยกเว้นภาษี คงจะเป็นแรงจูงใจหนึ่งที่ดึงดูด ให้ผู้ประกอบการหลายๆ ราย หันมาทำกิจกรรมส่งเสริมสังคมกันมากขึ้น กระนั้นอย่างที่ได้กล่าวไว้ว่า ถ้าหากต้องการ ทำเพื่อแรงจูงใจนี้ ส่วนมากนั้น รูปแบบของกิจกรรมก็จะออกมาเป็น การบริจาคเสียส่วนใหญ่ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่ง ที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับอย่างแน่นอน แต่ผู้เขียนก็ตั้งคำถามต่อไปอีกว่า ในรูปแบบของการบริจาคนี้จะมี ความยั่งยืนหรือไม่ เพราะในหลายครั้งการบริจาค เป็นการให้ไปแล้วก็จบกัน องค์กรต่างๆ ไม่ได้มีการติดตามผล หรือถ้าหากจะมีการติดตามผลก็เป็นเพียงติดตามไปดูแลแล้วก็กลับมาทำรายงานสรุปเพื่อพิจารณาในการบริจาค ครั้งต่อไป ซึ่งเหล่านี้ล้วนไม่ตอบโจทย์ของประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนของผู้รับบริจาค เพราะคน หรือ หน่วยงาน ที่มีความขาดแคลน ความต้องการรับบริจาค เม็ดเงินเหล่านั้นจะพอสำหรับเขาไปตลอดหรือไม่ หรือแค่ ได้รับไปเพื่อรอวันหมด เพราะเมื่อลองมาย้อนมองพิจารณาตัวผู้รับบริจาคเหล่านี้ หลายคนเป็นผู้ยากจน ขาดโอกาสและความรู้ในการสร้างรายได้ ดังนั้นไม่มีหลักประกันใดๆ เลยที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าเงินที่เขาได้รับ บริจาคไปจะไปอภะและทำให้เขาใช้ชีวิตต่อไปได้เรื่อยๆ อย่างไม่ลำบาก หรือแม้กระทั่งการบริจาคเงิน ให้แก่องค์กรเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อมเอง ก็มีข้อสงสัยให้ตั้งคำถามว่า เม็ดเงิน เหล่านั้นลงไปยังการอนุรักษ์มากน้อยเพียงใด หรือถูกบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความยั่งยืน หรือไม่ ภาพของกิจกรรมส่งเสริมสังคม ไม่ควรเป็นเพียงแค่การให้ไปแล้วจบกัน ดังนั้นอย่างน้อยๆ ตัวผู้ให้เอง ก็ควรจะมีการตรวจสอบหน่วยงานตัวกลางผู้รับบริจาคว่ามีความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการเงินบริจาคมากน้อยเพียงใด หรืออาจจะเปลี่ยนรูปแบบให้เกิดความยั่งยืนและประโยชน์ต่อตัวผู้รับมากขึ้น เพราะอย่างไรก็ตามไม่ควรให้องค์กรที่เป็นผู้ให้มุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ทางด้านการลดหย่อน และยกเว้นภาษี จนละเลยวัตถุประสงค์หลักที่ควรจะเป็นประโยชน์ของผู้รับ ทั้งที่เป็นคน สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อม

คำตอบประการที่สองนั้นในทัศนะของผู้เขียนคือการใช้กิจกรรมส่งเสริมสังคมเป็นเครื่องมือทาง การตลาดและเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ ในประเด็นนี้จะออกมาในรูปแบบกิจกรรมส่งเสริมสังคม หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการบริจาค อย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้ว ยังออกมาในรูปแบบของกิจกรรมส่งเสริม การตลาดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม (Cause-Related Marketing) ในรูปแบบนี้เองค่อนข้างจะพบเห็น มากในหลายองค์กร โดยจะออกมาในรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ที่ทางองค์กรจัดขึ้นซึ่งโดยมากมักมีความ เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ ที่องค์กรเหล่านั้นเป็นผู้ผลิต และมีส่วนเกี่ยวข้อง ยิ่งไปกว่านั้นโดยมากมักเป็นโครงการ ที่แสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านลบที่เกิดจากกระบวนการต่างๆ จากองค์กรของตน ยกตัวอย่างเช่น โตโยต้าซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตและประกอบรถยนต์ กิจกรรมส่งเสริมสังคมของโตโยต้าจะโดดเด่นในเรื่องของการ ขับขี่ปลอดภัย (Road Safety) เพื่อเป็นการรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของเขาเอง เพราะเมื่อเขาผลิตรถยนต์ ก็เท่ากับว่าเขาผลิตความเสี่ยงในอุบัติเหตุเพิ่มขึ้นด้วย โดยกิจกรรมด้านการขับขี่ปลอดภัยของโตโยต้าที่น่าจะ เป็นที่รู้จักก็คือ ถนนสีขาว ถนนแห่งรอยยิ้ม เป็นต้น ตัวอย่างต่อมาประเภทธุรกิจกลุ่ม SCG ซึ่งทำอุตสาหกรรม หลายประเภททั้งกระดาษ ซีเมนต์ เคมีภัณฑ์ หรือ ผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง ซึ่งย่อมต้องเป็ดเปียน และส่งผลกระทบ ต่อธรรมชาติอย่างแน่นอน ดังนั้นกิจกรรมส่งเสริมสังคมของ SCG ก็มักจะเป็นกิจกรรมเชิงนิเวศ อนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ ปตท. ที่จะออกมาในรูปแบบเน้นการอนุรักษ์ หรือสร้างฝาย ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงหลังจากที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม ทาง ปตท. เองก็ได้ผลิตโฆษณาออกมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้คน ไปเที่ยวเกาะเสม็ด ซึ่งผู้เขียนมองว่าโฆษณาดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านผู้ประกอบการของ เกาะเสม็ดแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในแง่การตลาดต่อ ปตท. ไม่น้อยเลยทีเดียว เพราะทำให้ลูกค้าเห็นภาพลักษณ์ ในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร จากตัวอย่างที่ยกมานี้ อาจจะออกมาในรูปแบบของการจัดเป็น งานกิจกรรมณรงค์ หรือรูปแบบของโฆษณาทั้งทางโทรทัศน์และวิทยุ หรือป้ายโฆษณาต่างๆ

กิจกรรมส่งเสริมสังคมในรูปแบบของกิจกรรมส่งเสริมการตลาดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม ถ้าหากเปรียบเทียบกับรูปแบบของการบริจาคมก็มีความยั่งยืนมากกว่า เพราะในลักษณะนี้มักจะออกมาในรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ยิ่งไปกว่านั้นบางโครงการ หรือ บางกิจกรรม อาจจะมีการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้กิจกรรมส่งเสริมสังคมในรูปแบบนี้ ดูมีภาพลักษณ์ที่ดี น่าเชื่อถือ และมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเองนั้นมองว่าการทำกิจกรรมส่งเสริมสังคมในรูปแบบนี้นอกจากจะเกิดประโยชน์ และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึง ภาพลักษณ์ความจริงจังขององค์กรเจ้าของโครงการ CSR มากกว่าการบริจาคมเงินแล้วก็จบไป เพราะเป็นการสร้าง ภาพลักษณ์ว่าองค์กรเหล่านั้นมีความใส่ใจที่อยากจะรับผิดชอบต่อสังคมจริงๆ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าเรามองผ่านมุมมอง ทางด้านการตลาด ยิ่งกิจกรรมเหล่านี้ประสบความสำเร็จ สร้างการมีส่วนร่วมในวงกว้าง เกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความยั่งยืนต่อผู้รับมากเพียงใด ก็ยังเกิดผลดีทางด้านการตลาดกับองค์กรมากขึ้นเท่านั้น นอกเหนือ จากการสร้างใช้กิจกรรมหรือโครงการต่างจะสร้างภาพลักษณ์ความใส่ใจขององค์กร และเกิดประโยชน์ใน ระยะยาวแล้ว การออกโฆษณาเองก็นับว่าเป็นการทำให้เห็นถึงภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร และเกิดประโยชน์ใน ระยะยาวได้เช่นกัน แม้ว่าจุดประสงค์หลักของโฆษณานั้นจะเน้นไปในแง่ของการตลาด แต่ก็มีโฆษณาหลายๆ ชิ้นที่เป็นการสร้างความตระหนักและปลูกฝังจิตสำนึกในแง่ต่างๆ ซึ่งโฆษณาบางชิ้นก็เป็นทีกล่าวถึงและสร้างความตระหนักได้ เช่น ประโยค “พลังงานน้อยแถมยังมีแต่คนใช้” ในโฆษณาของ ปตท. เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าว ได้ว่า หากองค์กรที่จัดกิจกรรมส่งเสริมสังคมด้วยวัตถุประสงค์ของในแง่การตลาด และใช้เป็นเครื่องมือในการ ประชาสัมพันธ์ ก็นับได้ว่าเกิดประโยชน์ต่อทั้งตัวผู้ให้ ซึ่งก็คือองค์กร และผู้ประกอบการเหล่านั้น และตัวผู้รับ ที่อาจจะเป็น หน่วยงาน คน สัตว์ป่า หรือธรรมชาติ ไม่น้อยกว่าในรูปแบบแรกเลยทีเดียว

คำตอบประการสุดท้าย ของบทความนี้ว่าอะไรคือสิ่งสูงใจของผู้ประกอบการที่ทำให้หันมาทำกิจกรรม ส่งเสริมสังคมมากขึ้น คือประเด็นของ ISO14001 หรือ มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO14000 ที่ใช้เป็นแนวทางให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถจัดระบบการ จัดการของตนเพื่อให้บรรลุนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ ดังนั้นระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเป็นระบบ ที่มีโครงสร้างหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีวิธีการ กระบวนการและทรัพยากรอย่างเพียงพอในการ ดำเนินการ ภายใต้หลักเกณฑ์ คือ การวางแผน (Planning) การนำไปปฏิบัติ (Doing) การตรวจสอบ (Checking) และการทบทวน (Action) (ไพบูลย์, 2549) อาจมีหลายคนเกิดข้อสงสัยว่า ISO14001 มีแรงจูงใจ อะไรให้กับองค์กรและผู้ประกอบการต่างๆ ต้องร่วมปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวบ้าง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การที่องค์กรและผู้ประกอบการต่างๆ นำระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือ ISO14001 มาใช้นั้น จะทำให้ องค์กรและผู้ประกอบการเหล่านั้นได้รับประโยชน์อย่างมากในฐานะที่ผู้เข้าไปมีบทบาทสำคัญต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับองค์กรและสังคมภายนอก ซึ่งมีประโยชน์ในแง่การลดต้นทุนการผลิต เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้า สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่องค์กรตลอดจนสร้างการยอมรับนับถือ และเกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อสังคมภายนอก หรืออาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติตามมาตรฐาน ISO14001 ถือเป็น “บัตรผ่าน” ที่ทรงคุณค่าต่อองค์กร ในการประกอบกิจการต่างๆ ทั้งแง่การตลาดและในด้านสังคม เพราะนอกจาก ISO14001 จะเป็นตัวที่ช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรก็ยังมีเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญต่อการพิจารณา รางวัลต่างๆ ของแต่ละองค์กรที่จะได้รับ ซึ่งพิจารณาในแง่กิจกรรมส่งเสริมสังคมขององค์กรและผู้ประกอบการ ที่จะใช้เพื่อสร้างมาตรฐานตามแบบ ISO14001 นั้น ก็มักจะออกมาในรูปแบบของการประกอบธุรกิจอย่าง รับผิดชอบต่อสังคม (Socially Responsible Business Practices)

การประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคมเป็นการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจอย่างพินิจพิเคราะห์ ทั้งในเชิงป้องกันด้วยการหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม หรือในเชิงร่วมกันแก้ไขด้วยการช่วยเหลือ เยียวยาปัญหาทางสังคมนั้นๆ ด้วยกระบวนการทางธุรกิจ เพื่อการยกระดับสุขภาวะของชุมชนและการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม โดยที่องค์กรธุรกิจสามารถที่จะดำเนินการเอง หรือเลือกที่จะร่วมมือกับพันธมิตรภายนอกก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะเดียวกับที่ระบุไว้ในมาตรฐานระบบจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ ISO14001 ยกตัวอย่างเช่น กรณีของโตโยต้า ที่ก้าวเข้าสู่การเป็น Green Business โดยเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกันของทุกส่วนงานใน วงจรธุรกิจ โตโยต้า เพื่อทำกิจกรรม CSR ทุกขั้นตอนของห่วงโซ่ธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวการบริหารจัดการ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรฐาน ISO14001 จึงสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง 230,000 ตัน โดยใช้หลักการดูแลเริ่มจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ ซึ่งต้นน้ำก็คือบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนจะต้องยึดหลักการ “Responsible Purchasing” คือกระบวนการผลิตต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และชุมชน ถัดมา เมื่อเข้าสู่กระบวนการผลิต โรงงานประกอบรถยนต์โตโยต้าทั้ง 3 แห่ง ดำเนินการด้วยหลักการ “Responsible Production” ซึ่งทำการผลิตด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมทุกขั้นตอนด้วยความที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยนำ เทคโนโลยีที่ลดการใช้พลังงาน และลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่อากาศมาใช้อย่างต่อเนื่องสุดท้าย เมื่อถึงธุรกิจปลายน้ำ ด้วยการส่งเสริมให้ผู้แทนจำหน่าย ดำเนินธุรกิจด้วยหลักการ “Responsible Operation” คือมีความรับผิดชอบต่อลูกค้า สังคมและชุมชน (ข่าวสด, 2553)

อีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาวิเคราะห์ในแง่ของการประกอบธุรกิจเพื่อรับผิดชอบต่อสังคมคือ ธุรกิจ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของ SCG เอสซีจีมุ่งมั่นสู่การเป็นธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือ Green Business ด้วย 2 กลยุทธ์หลัก (เครื่องมือไทย) คือ

1. กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Process)

เลือกใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ดีที่สุดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบหลักการ 3R (Reduce, Reuse/Recycle และ Replenish) เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และ ลดการก่อให้เกิดของเสียและมลพิษ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป้าหมายที่จะไม่มีการนำวัสดุเหลือใช้จาก กระบวนการผลิตไปฝังกลบ (Zero Waste to Landfill) ภายในพ.ศ. 2555

2. การวิจัยและพัฒนาสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Products)

เอสซีจีมุ่งมั่นทุ่มเทในงานวิจัยและพัฒนาสำหรับสินค้า และบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้ ฉลาก “SCG Eco Value” เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่ให้ความสำคัญ ในการเลือกซื้อสินค้า ที่ไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในปี 2553 มีผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการรับรองฉลาก “SCG Eco Value” แล้ว ทั้งสิ้น 270 รายการ นอกจากนี้ ยังแสวงหาโอกาสในธุรกิจใหม่ๆ อาทิ พัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อสนับสนุนอาคาร ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากกรณีตัวอย่างของการประกอบธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ทั้งของโตโยต้าและ SCG นั้น อาจพิจารณาได้ว่าการทำกิจกรรมส่งเสริมสังคมในรูปแบบนี้ดูราวจะเป็นรูปแบบที่มีความยั่งยืนสูงสุด เพราะ เป็นการทำกิจกรรมส่งเสริมสังคมที่เข้าไปสู่กระบวนการผลิต และกระบวนการอื่น ขององค์กรนั้นๆ ซึ่งน่าจะ เกิดผลประโยชน์ ที่เป็นรูปธรรมต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้างและต่อเนื่องมากกว่ารูปแบบอื่น นอกจากนี้ แล้วยังแสดงถึงความใส่ใจและจริงใจของผู้ประกอบการที่อยากจะแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมจริงๆ อีกทั้ง ในแง่ภาพลักษณ์ขององค์กรก็จะมีภาพลักษณ์ที่ดีไม่แพ้การทำในรูปแบบอื่นเลยทีเดียว จนอาจกล่าวได้ว่า

การทำ CSR ในรูปแบบของ การประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคม อาจจะมีแต่ได้กับได้ หรือได้มากกว่า การทำในรูปแบบอื่นๆ ที่เดียว แต่นั่นก็เท่ากับว่าบริษัทอาจจะต้องยอมรับต้นทุนบางอย่างที่อาจจะเพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดเป็นธุรกิจสีเขียว เพราะในการที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือตัวบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้เป็นมิตร ในสิ่งแวดล้อมก็อาจจะต้องอาศัยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นในบางครั้งการที่จะทำให้กระบวนการผลิต เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมก็อาจจะช่วยลดค่าใช้จ่ายได้เช่นกัน ดังนั้นในแง่ที่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการต้นทุนของ ผู้ประกอบการรายต่างๆ นั้นเอง จากการศึกษาวิเคราะห์ ในเรื่องของธุรกิจเพื่อรับผิดชอบต่อสังคมแล้ว นั้น ผู้เขียนมีทัศนะว่า ISO14001 ถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและเป็นแรงจูงใจที่สำคัญต่อการทำกิจกรรม ส่งเสริมสังคมขององค์กรและผู้ประกอบการรายต่างๆ

จากคำถามเริ่มต้นที่ว่า ทำไมองค์กรและผู้ประกอบการหลายราย จึงหันมาทำกิจกรรมส่งเสริมสังคม ซึ่งพบเห็นได้มากในปัจจุบัน คำตอบที่ได้คือเป็นการสร้างภาพลักษณ์ ผลประโยชน์ทางการตลาดและด้านการเงิน แต่การสร้างภาพเหล่านั้นก็เกิดประโยชน์ต่อสังคม ต่อชุมชนรอบข้างและสิ่งแวดล้อมไปด้วย ซึ่ง ภาพลักษณ์และผลประโยชน์เหล่านั้นก็เป็นสิ่งที่องค์กรเหล่านั้นสมควรได้รับ แต่กระนั้นองค์กรและผู้ประกอบการ ต่างๆ จะต้องตระหนักว่า อย่าให้ผลประโยชน์ต่างๆ ที่องค์กรได้รับมาดบัง จนลืมว่าแก่นของการทำกิจกรรม ส่งเสริมสังคมต้องอยู่บนฐานรากของสำคัญคือการรับผิดชอบต่อสังคม คือการให้และการดูแล หากว่าองค์กร สามารถทำกิจกรรมเพื่อสังคมอย่างตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวแล้ว สังคมก็จะพัฒนา ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมในยุคสังคมอุตสาหกรรมอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

เอกสารอ้างอิง

เครือซิเมนต์ไทย.CSR ด้วยใจใครๆ ก็ทำฯ ได้ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www1.siamcement.com/pdf/CSR-BOOK-low.pdf

ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 44) เรื่อง กำหนดรายจ่ายเพื่อการสาธารณประโยชน์ รายจ่ายเพื่อการศึกษาและ รายจ่ายเพื่อการกีฬา ตามมาตรา 65 ตรี (3) แห่งประมวลรัษฎากร

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. 2549. “ธุรกิจกับความรับผิดชอบต่อสังคม และบทบาทของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”. เอกสารประกอบการบรรยาย “หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน” (หลักสูตร วตท.) รุ่นที่ 2 จัดโดย “สถาบันวิทยาการตลาดทุน” (Capital Market Academy).

Toyota’s CSR จากต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ, 17 ตุลาคม 2553.ข่าวสด, หน้า 26

ความรับผิดชอบต่อทางสังคม กรณีเหมืองทองคำ อ.วังสะพุง จ.เลย

ดร.ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ¹

1. บทนำ

บทความนี้มุ่งอธิบายผลกระทบจากการทำเหมืองทองคำในเขต ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง จ.เลย ของ บริษัท หุ่นคำ จำกัด โดยใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อทางสังคมของวิสาหกิจและแนวคิดความทุกข์เชิงสังคม เข้าช่วยในการอธิบาย โดยผู้เขียนได้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารและการลงพื้นที่สัมภาษณ์ชาวบ้านใน ต.ทุ่งเขาหลวง ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองทองคำ

สำหรับแนวคิดทั้งสองที่ผู้เขียนนำมาอธิบายปัญหาผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ มีดังนี้

แนวคิดความรับผิดชอบต่อทางสังคมของวิสาหกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR)

ที่ผู้เขียนนำมาใช้คือ แนวคิดที่อธิบายโดย โสภณ พรโชคชัย (2553) ที่กล่าวว่า CSR แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง เป็นระดับที่กำหนดตามกฎหมาย (Hard Law) ได้แก่การที่วิสาหกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากไม่ทำตามถือว่าเป็นการละเมิดต่อปัจเจกบุคคล กลุ่ม ชุมชน หรือความสงบสุขของสังคม ถือว่าเป็นอาชญากรรม ดังนั้นองค์กรที่มี CSR จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ระดับที่สอง เป็นระดับที่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจริยธรรม ในระดับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) ซึ่งใช้บังคับในวงการวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร ฯลฯ

ระดับที่สาม เป็นระดับอาสาสมัคร เช่น การอุปถัมภ์ การบริจาค การอาสาทำดี ซึ่งระดับนี้จะปฏิบัติก็ได้ ไม่ปฏิบัติก็ได้ แต่หากปฏิบัติก็จะได้รับการยกย่องจากสังคม

ในกรณีเหมืองทองคำ จะเน้นไปที่ระดับที่หนึ่งและระดับที่สองในการวิเคราะห์ว่าการทำเหมืองทองคำของบริษัทหุ่นคำ จำกัดเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามหลัก CSR หรือไม่ อย่างไร

¹ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ส่วนแนวคิดความทุกข์เชิงสังคม (Social Suffering)

เป็นแนวคิดที่วงวิชาการนำมาใช้ในการอธิบายถึงความทุกข์ที่เกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยชี้ให้เห็นว่าความทุกข์เชิงสังคมเป็นความทุกข์ที่มีผลมาจากอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถาบันที่กระทำต่อประชาชน เนื่องด้วยอำนาจนี้ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา (มาลี สิทธิเกรียงไกร, 2551 อ้างอิงมาจาก Kliemen, Das and Lock 1997)

Vena Das (1995) ได้ศึกษาความทุกข์ของผู้ได้รับผลกระทบจากโรงงานก๊าซของบริษัทยูเนียน คาร์ไบด์ ที่เมืองโบพาลที่ประเทศอินเดียเมื่อปี พ.ศ. 2527 โดยชี้ให้เห็นว่าวาทกรรมของแพทย์ ศาล และระบบราชการ ยิ่งซ้ำเติมความทุกข์ของชาวบ้าน

ขณะที่ มาลี สิทธิเกรียง (2551) ได้นำแนวคิดดังกล่าวใช้อธิบายกรณีชาวบ้านคลิตี้ล่าง ในจังหวัดกาญจนบุรีที่เจ็บป่วยจากการได้รับสารตะกั่วจากโรงแร่ และพบว่าอำนาจทางการเมืองได้ผลิตซ้ำความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่เจ็บป่วย

ในกรณีของเหมืองทองคำ ผู้เขียนจะนำแนวคิดดังกล่าวใช้อธิบายถึงความทุกข์ของชาวบ้านว่านอกจากการทำเหมืองจะทำให้เกิดการเจ็บป่วยของชาวบ้านแล้ว ยังทำให้เกิดความทุกข์เชิงสังคมด้วย

2. เหมืองทองคำ : ที่มาของความทุกข์

ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่ภูเขาที่สลับซับซ้อนในเขต อ.วังสะพุง จ.เลย เป็นเป้าหมายของอุตสาหกรรมเหมืองทองคำ เมื่อหน่วยงานรัฐได้มีการสำรวจและพบว่าบริเวณภูเขาในอำเภอแห่งนี้มีสายแร่ทองคำที่สามารถทำเป็นเชิงพาณิชย์ได้ ก่อนที่รัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศนโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำเป็นโครงการขนาดใหญ่ และเชิญชวนให้นักลงทุนเข้ามาสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่วังสะพุง

หลังจากรัฐมีนโยบายดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2532 พื้นที่ในเขต อ.วังสะพุง 545 ตารางกิโลเมตร ได้ถูกประมูลโดยบริษัท หุ่นคา ฮาเบอร์ จำกัด (มหาชน) ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 บริษัทหุ่นคา จำกัด ที่เป็นบริษัทลูกของบริษัท หุ่นคา ฮาเบอร์ ได้เข้าสำรวจภูเหล็ก ภูทับฟ้า และภูซำป่าบอน ในเขต ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง และในปี 2549 ภูทับฟ้า และภูซำป่าบอน ที่เป็นต้นน้ำของลำห้วยเหล็ก ห้วยฮวย และห้วยผุก ก็ได้กลายเป็นเหมืองทองคำพร้อมทั้งมีโรงแร่ขนยออดภูทับฟ้า (สุกักร์ สมอนา,มปป.)

นอกจากนั้น ยังมีการสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บไซยาไนด์ซึ่งเป็นสารที่โรงงานแร่ใช้ในการแยกแร่ทองคำบนต้นน้ำของลำห้วยดังกล่าวด้วย

หลังจากภูเขาและต้นน้ำได้กลายเป็นเหมืองทองคำและเขื่อนกักเก็บไฮยาไนต์ ชาวบ้านใน 6 หมู่บ้าน เริ่มเกิดอาการเจ็บป่วย ขณะที่การสำรวจของหน่วยงานรัฐก็พบว่าน้ำในลำห้วย 3 สาย น้ำประปา และ น้ำบาดาลที่ชาวบ้านใช้เกิดการปนเปื้อนสารพิษและโลหะหนัก โดยมีข้อมูลในปี พ.ศ. 2551 กรมควบคุมมลพิษ ได้ตรวจคุณภาพน้ำพบว่ามีสารหนูในห้วยเหล็ก แมงกานีสในห้วยผุก และแคดเมียมในระบบประปาและน้ำบาดาล ในบ้านนาหนองบง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 สาธารณสุขจังหวัดเลยได้เข้าสู่ตรวจเลือดชาวบ้านในชุมชนรอบเหมืองทองคำพบว่า มีชาวบ้านที่ปนเปื้อนของไฮยาไนต์ ปรอท และตะกั่วในเลือด ซึ่งบางรายมีการปนเปื้อนไฮยาไนต์ ในเลือดเกินกว่าค่าปกติ และในปี พ.ศ. 2553 สาธารณสุขจังหวัดเลยได้ตรวจเลือดชาวบ้านใน 6 หมู่บ้าน รอบเหมือง มีจำนวนตัวอย่าง 725 ราย ที่ส่งตรวจ พบว่ามีชาวบ้านที่มีไฮยาไนต์ในเลือดเกินค่าปกติถึง 124 ราย ส่วนกรณีปรอท ในจำนวนตัวอย่าง 708 ราย มีสารปรอทเกินค่าปกติ 50 ราย (สุกัร สมอนา, ไม่ปรากฏ ปีที่พิมพ์)

3. คนทุกข์จากเหมืองทองคำ

จากการที่ผู้เขียนลงสำรวจภาคสนามเมื่อปลายเดือนตุลาคมที่ผ่านมาพบว่า ที่บ้านกกกะทอน ซึ่งเป็น 1 ใน 6 หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองทองคำ ได้รับทราบจากชาวบ้านว่าเมื่อไม่นานมานี้มีชาวบ้าน 2 รายป่วยหนักและเสียชีวิต ก่อนเสียชีวิตชาวบ้านทั้งสองรายร่างกายมีสีดำ ซึ่งในหมู่บ้านไม่เคยเกิดเหตุการณ์ แบบนี้มาก่อน

ขณะที่ปัจจุบันหมู่บ้านแห่งนี้มีคนที่เป็นหนักถึง 8 คน แต่ละคนมีอาการคล้ายคลึงกันนั่นก็คือ แขนขา ชาและแสบ บางคนแม้แต่ยกแขนขึ้นก็ยากลำบาก บางคนเดินไม่ได้ ต้องใช้รถเข็นผู้ป่วย ขณะที่บางคนตาฝ้ามัว มองไม่เห็น

สุวัต จุตโน เป็น 1 ใน 8 ผู้ป่วยหนักในบ้านกกกะทอน ทุกวันนี้ สุวัตต้องนั่งหรือนอนอยู่กับบ้าน ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ จะไปไหนก็ต้องอาศัยรถเข็นผู้ป่วยโดยมีภรรยาคอยช่วยเหลือ แต่ตอนนี้ภรรยาก็เริ่มมีอาการป่วยที่คล้ายคลึงกัน

สุวัต เล่าว่าเมื่อก่อนเขาแข็งแรง ทำนาได้ เขามีที่นาที่ต้นลำห้วยเหล็กซึ่งเขาบ้างด้วยภูเหล็กที่มีการ เจาะสำรวจแร่ทองคำและเขื่อนกักเก็บไฮยาไนต์ของเหมือง ตลอดเวลาที่ผ่านมาทั้งก่อนและหลังมีเหมือง เขาได้ อาศัยน้ำจากห้วยเหล็กทำนา และกินข้าวจากผืนนา รวมทั้งผัก ปลา และสัตว์น้ำอื่นๆ ในบริเวณห้วยเหล็ก

หลักฐานที่สุวัตนำมาให้ดูถึงสาเหตุความเจ็บป่วยก็คือ ใบแจ้งผลการตรวจเลือดในปี พ.ศ. 2552 ที่ สาธารณสุขจังหวัดเลยได้เข้าตรวจเลือด โดยส่งไปยังโรงพยาบาลรามาริบัติและพบว่าเลือดของสุวัตมีค่าไฮยาไนต์ สูงถึง 0.55 ไมโครกรัมต่อมิลลิตร ขณะที่ค่าปกติไม่เกิน 0.2 ไมโครกรัมต่อมิลลิตร

ผลการตรวจเลือดของสุวดยังพบโลหะหนักในเลือดอีก 2 ชนิดนั่นก็คือ พรอทและตะกั่ว แม้ว่าปริมาณโลหะหนักในเลือดทั้ง 2 ชนิด ไม่เกินค่าปกติ แต่ผลการตรวจเลือดที่พบโลหะหนักก็พอจะชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพของสุวด

สำหรับสุวดแล้วเขาเชื่อว่าการเจ็บป่วยมาจากเหมืองเพราะเขามีที่นาเป็นลำดับสองที่อาศัยน้ำจากลำห้วยเหล็กในการทำนา และที่ผ่านมาในช่วงที่ยังพอทำนาได้ เขาก็กินข้าวจากนาแห่งนี้ตลอด

ขณะที่ป่าปัน แก่งจำปา ผู้ป่วยอีกคน ทุกวันนี้ไม่สามารถเดินได้และตาพร่ามัวมองไม่เห็น ป่าปันได้กล่าวว่าก่อนหน้านี้ ลูกเขยจะนำปลาจากบ่อซึ่งติดกับลำห้วยเหล็กมาให้ทำอาหารกินทุกวัน เพราะเห็นว่าหากแม่ได้กินปลาจะทำให้สุขภาพดี ป่าปันเห็นว่าการป่วยนั้นมาจากการกินปลาที่มีสารพิษแน่นอน

ทุกวันนี้ ผลกระทบจากเหมืองทองคำในประเด็นสุขภาพได้ขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะลำห้วยเหล็กได้กลายเป็นลำห้วยมรณะ เมื่อสารพิษและโลหะหนักได้เข้าสู่ห่วงโซ่อาหาร

ชาวบ้านได้นำผู้เขียนเข้าสำรวจห้วยเหล็กและชาวบ้านระบุว่าในลำห้วยซึ่งแต่เดิมเต็มไปด้วยสัตว์น้ำและพืชน้ำที่เป็นอาหารของชาวบ้าน เช่น หอยขม หอยปริง ปลาต่างๆ เทา ฯลฯ แต่ตอนนี้ได้หายไปจากลำห้วยหมดแล้ว ขณะที่สังเกตเห็นได้ชัดว่าผักหนาม ผักกูด ที่เป็นทั้งอาหารและแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจของชาวบ้านก็หักงอและใบไหม้เกรียม

ชาวบ้านระบุว่า ก่อนหน้านี้ลำห้วยเหล็กคือห้องครัวของพวกเขา หากมีงานบุญของหมู่บ้านหรือมีงานแต่งงาน ชาวบ้านก็จะมาเก็บหาอาหารธรรมชาติเหล่านี้ไปทำอาหารเลี้ยงแขก แต่ทุกวันนี้ไม่มีอาหารเหล่านี้อีกต่อไป

ขณะที่ในทีนาของชาวบ้านที่อยู่ทางตอนกลางและตอนปลายของลำห้วยเหล็กซึ่งอาศัยน้ำจากลำห้วยในการทำนา แม้ว่านาบางผืนยังมีต้นข้าวขึ้น แต่รวงข้าวลีบหรือไม่ก็ต้นล้ม ขณะที่ทางต้นน้ำไม่สามารถทำนาได้อีกต่อไปเนื่องจากหลังมีเหมือง โคนข้าวจะดำ และต้นข้าวเน่าตาย

ส่วนพืชอื่นๆ ที่อยู่ริมฝั่งห้วยและยังให้ผลผลิต เช่น มะละกอ แต่ชาวบ้านก็ได้แต่มอง ไม่กล้านำมารับประทานเพราะเกรงการปนเปื้อนของสารเคมี

ชาวบ้านยังได้ระบุว่า ตลอดริมลำห้วยเหล็กยังมีบ่อน้ำธรรมชาติซึ่งสะอาดและชาวบ้านเคยใช้ดื่ม แต่วันนี้ไม่สามารถดื่มกินได้อีกต่อไป ต้องซื้อน้ำกินสิ้นเปลืองเงินทองเดือนละหลายร้อยบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาสารพิษและโลหะหนักปนเปื้อนในน้ำ ทางราชการเองก็ทราบที่ตั้งที่สุกัสมอนา (มปป.) ได้ระบุว่า สาธารณสุขจังหวัดเลยได้ออกประกาศมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 เดือน ชาวบ้านไม่ให้น้ำในลำห้วยเหล็ก ห้วยผูก น้ำประปา และบาดาล มาดื่มกินและประกอบอาหารโดยตรง โดยอิงผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำของกรมควบคุมมลพิษที่สำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้ ยังไม่มีหน่วยงานราชการใดๆ เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้านหรือจัดการกับผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษ

4. ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองทองคำ

ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองทองคำนั้น มีสาเหตุที่สำคัญคือ

ประการแรก เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเหมืองทองคำและโรงแต่งแร่ตั้งอยู่บนต้นน้ำลำธารที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน และกิจกรรมทั้งสองรวมทั้งการเจาะสำรวจแร่ได้ทำให้เกิดมลภาวะและผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านชั้นรุนแรง ทุกวันนี้บริเวณภูเขาป่าบอนที่ได้มีการเปิดหน้าดินทำเหมืองได้กลายเป็นแอ่งน้ำขนาดใหญ่บนยอดเขาที่เต็มไปด้วยโลหะพิษ ขณะที่พื้นที่บริเวณภูเขาป่าได้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และกักเก็บสารพิษไซยาไนด์ นอกจากนี้ สารพิษยังมาจากกากแร่ที่นำมาถมเป็นเขื่อน และสิ่งนี้จะสร้างหายนะไปอีกนานหลายชั่วคน แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าจัดการกับเหมือง

สำหรับชาวบ้านแล้ว พวกเขามีคำถามง่ายๆ ในประเด็นว่าเหมืองที่ก่อให้เกิดผลกระทบมหาศาลนั้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านการพิจารณาของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร เมื่อเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมากมายขนาดนี้ ทำไมหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้ทำอะไรเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหา เหมืองแห่งนี้มีวิศวกรเหมืองแร่รับรองหรือไม่ และทำไมหน่วยงานรัฐจึงอนุมัติให้มีการสร้างโรงงานแต่งแร่ที่มีการใช้สารพิษไซยาไนด์บนต้นน้ำที่เป็นแหล่งน้ำของชาวบ้านและยังเป็นต้นน้ำชั้น เอ 1

ประการที่สอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าชาวบ้านได้รับความเจ็บป่วยจากสารพิษไซยาไนด์รวมทั้งโลหะหนัก แต่กว่าที่ชาวบ้านจะได้รับรู้ข้อมูลผลการตรวจเลือด จำเป็นต้องไปที่หน่วยงานด้านสาธารณสุขครึ่งละเป็นกลุ่มหากไปคนเดียวก็ยากที่จะได้รับผลการตรวจเลือด ทั้งที่ชาวบ้านมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลในฐานะผู้ป่วย

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อผลการตรวจเลือดระบุว่าชาวบ้านมีสารพิษไซยาไนด์ในเลือดเกินค่าปกติ ชาวบ้านระบุว่า สิ่งที่บริษัทนำมาอ้างเพื่อปิดความรับผิดชอบก็คือไซยาไนด์มีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น ในมันสำปะหลัง ซึ่งชาวบ้านก็โต้แย้งว่าไม่มีชาวบ้านคนไหนกินมันสำปะหลังดิบ แต่บริษัทก็มีข้ออ้างใหม่นั้นก็คือเป็นเพราะชาวบ้านใช้เครื่องสำอาง

ในกรณีของเหมืองทองคำ ผู้เขียนเห็นว่าขณะนี้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องน่าจะมีข้อมูลที่มากพอและพิสูจน์ได้ว่าเหมืองได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพชาวบ้านอย่างไร แต่ก็ดูเหมือนว่าไม่มีหน่วยงานใดออกมากล่าวความจริง

ในทางกลับกัน ทุกวันนี้ชาวบ้านต้องพึ่งองค์กรอิสระเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงหายนะที่ชาวบ้านได้รับจากเหมือง แทนที่หน่วยงานรัฐจะออกมาต่อสู้ให้กับชาวบ้าน

ประการที่สาม แม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบจากการทำเหมือง แต่ขณะนี้ บริษัททุ่งคำได้ขยายพื้นที่ประทานบัตรในการทำเหมืองต่อไป โดยแรกสุดจะขยายไปยังภูเหล็ก ซึ่งอยู่ใกล้กันแต่ถูกต่อต้านจากชาวบ้านทั้ง 6 หมู่บ้าน จึงได้ย้ายไปตำบลนาโป่ง กระนั้นก็ตาม ชาวบ้านทั้ง 6 หมู่บ้านก็ยังจะต้องแบกรับภาระผลกระทบอยู่ดี เนื่องจากจะมีการขนหินที่มีแร่มาแต่งที่โรงงานแต่งแร่บนภูเขาป่า

เป็นที่น่าสังเกตว่า การขอประทานบัตรเพื่อเปิดพื้นที่เหมืองใหม่นั้นจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และกระบวนการนี้จะต้องมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตของการทำรายงาน ซึ่งชาวบ้านทั้ง 6 หมู่บ้านมีสิทธิในฐานะผู้มีส่วนได้เสียเพราะจะมีการนำแร่มาแต่งแร่ที่โรงงานบนต้นน้ำของพวกเขา แต่สิ่งที่ชาวบ้านได้รับก็คือ การถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นครั้งแรกเมื่อปลายปี พ.ศ. 2555 และครั้งล่าสุดที่จัดไปเมื่อเดือนกันยายนที่ผ่านมา

การกีดกันชาวบ้านไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีทั้งสองครั้งนั้น แสดงถึงกลไกประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดระบบการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนรวมที่ชาวบ้านในฐานะผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าร่วมรับฟังแสดงข้อคิดเห็นและตรวจสอบได้

ประการที่สี่ ท่ามกลางความสั่นไหวของชาวบ้านที่มีต่อกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พื้นที่แห่งความหวังเพียงพื้นที่เดียวของชาวบ้านก็คือการหยิบยกเอาสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้ในการต่อสู้ โดยชาวบ้านทั้ง 6 หมู่บ้าน ได้ออกระเบียบชุมชนเมื่อเดือนสิงหาคมที่ผ่านมา โดยระเบียบชุมชนมี 2 ข้อ นั่นก็คือ ข้อแรก) ห้ามนำกรดไฮยาไนต์เข้าพื้นที่ ข้อสอง) ห้ามรถหนักเกิน 15 ตันผ่านหมู่บ้าน

การที่ชาวบ้านออกระเบียบดังกล่าวก็เพราะไม่ต้องการให้บริษัทนำแร่มาแยกที่โรงแต่งแร่ที่ภูทับฟ้าเพื่อให้ระเบียบชุมชนได้รับการปฏิบัติ ชาวบ้านจึงได้เรียไ้เงินเพื่อสร้างกำแพงบริเวณที่เป็นทางสาธารณะที่เป็นปากทางเข้าโรงแต่งแร่ที่ภูทับฟ้าในเดือนกันยายนที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตามกำแพงของพวกเขาจะช่วยปกป้องชุมชนจากหายนะที่ถูกทำลายลงจากคนงานของบริษัท ท่ามกลางความรู้สึกที่เจ็บปวดของชาวบ้าน แต่ชาวบ้านก็ได้สร้างกำแพงครั้งที่สองขึ้นมาอีกครั้ง

ในอีกด้านหนึ่ง สิทธิของชุมชนกลับถูกตอบโต้จากบริษัททุกคำ นั่นก็คือ แกนนำชาวบ้านถูกบริษัทฟ้องร้องทั้งคดีแพ่งและอาญา สรุปคดีต่างๆ ที่ชาวบ้านถูกบริษัททุกคำฟ้องดังนี้

คดีแพ่ง บริษัทฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากชาวบ้าน 16 คน แบ่งออกเป็นฟ้องค่าเสียหาย 50 ล้านบาท จำนวน 10 คน ฟ้องค่าเสียหาย 70 ล้านบาท จำนวน 4 คน และฟ้องค่าเสียหาย 120 ล้านบาท (รวม 2 คดี คือ 50 ล้านบาทและ 70 ล้านบาท) จำนวน 2 คน และในจำนวนนี้มีชาวบ้าน 1 คนที่เสียชีวิตไปแล้วแต่ก็ยังถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายจำนวน 50 ล้านบาทด้วย

คดีที่สองเป็นคดีอาญา มีชาวบ้านถูกฟ้อง 9 คน ซึ่งชาวบ้านทั้ง 9 คนนี้ เป็นชาวบ้านที่ถูกฟ้องแพ่งเรียกค่าเสียหาย 120 ล้านบาทด้วย 4 คน และถูกฟ้องแพ่งเรียกค่าเสียหาย 50 ล้านบาทจำนวน 4 คน

ชาวบ้านคนหนึ่งที่ถูกบริษัทฟ้องได้กล่าวว่า แม้ว่าจะถูกฟ้อง แต่พวกเขาก็จะยืนหยัดสู้ต่อไป เพราะหากไม่สู้ก็ตาย ที่ต่อสู้นี้ก็เพื่อลูกหลาน

หลังจากชาวบ้านถูกบริษัทฟ้อง ในอีกด้านหนึ่ง ชาวบ้านก็ได้ฟ้องหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในจังหวัดและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่อนุญาตให้บริษัททำเหมืองและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 25 พฤศจิกายนที่ผ่านมาโดยมีจำเลยคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) และสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)

ขณะนี้ศาลปกครองจึงเป็นเพียงความหวังเดียวที่เหลืออยู่ของชาวบ้านหลังจากเผชิญกับความทุกข์จากเหมืองทองคำมานานเกือบทศวรรษ

5. บทส่งท้าย

จากข้อมูลที่เราได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาโดยใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม และแนวคิดความทุกข์เชิงสังคม สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประสบการณ์ของชาวบ้านและหลักฐานเชิงประจักษ์นี้แสดงให้เห็นว่าการทำเหมืองทองคำของบริษัท หุ่นดำ จำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชาวบ้านอย่างรุนแรง แต่ความทุกข์ของชาวบ้านกลับถูกซ้ำเติมจากการแพทย์ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลให้กับชาวบ้าน การที่ราชการไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อปกป้องสิทธิของชาวบ้านและสิ่งแวดล้อม ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านจึงมาจากการแพทย์และระบบราชการคล้ายคลึงกับกรณีของแก๊สระเบิดที่เมืองโบพาลและกรณีคลิตี้ล่าง

ประการที่สอง ในประเด็นของความรับผิดชอบต่อสังคมหรือ CSR เห็นได้ชัดว่ากรณีของเหมืองทองคำไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของ CSR ทั้งในระดับที่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจริยธรรม ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) และระดับที่กำหนดตามกฎหมาย (Hard Law) ที่วิสาหกิจต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด กรณีนี้จึงถือว่าได้บริษัท หุ่นดำ ไม่ได้ทำธุรกิจโดยยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคม

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเกิดการเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากกิจการของบริษัท บริษัทกลับฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนมหาศาลซึ่งคนเหล่านี้ล้วนแต่เป็นชาวนาและพวกเขาถูกบริษัทฟ้องก็เนื่องมาจากการที่พวกเขาลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิที่ถูกละเมิดจากการทำเหมืองของของบริษัท

ดังนั้น ความทุกข์เชิงสังคมของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองทองคำจึงเกิดทั้งจากปฏิบัติการทางการแพทย์ ระบบราชการ รวมทั้งทุนที่ใช้กฎหมายเข้าจัดการกับชาวบ้าน แทนที่ทุนจะมีความรับผิดชอบต่อสังคม

เอกสารอ้างอิง

- มาลี สิทธิเกรียงไกร (2551) “การแพทย์กับการผลิตซ้ำความทุกข์เชิงสังคม.” สังคมศาสตร์. 20 (1/2551) : 41-80.
- ปิ่น แก่งจำปา เป็นผู้ให้สัมภาษณ์. สัมภาษณ์โดย ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ ที่บ้านกกกสะท้อน ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง จ.เลย. วันที่ 30 ตุลาคม 2556.
- สุภีร์ สมอนา (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). ความจริงที่นาหนองบง. เอกสารอัดสำเนา.
- โสภณ พรโชคชัย (2553) “CSR ที่แท้” กรุงเทพฯ: ส.วีรชการพิมพ์
- สุวัต จุตโน เป็นผู้ให้สัมภาษณ์. สัมภาษณ์โดย ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ. ที่บ้านกกกสะท้อน ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง จ.เลย. วันที่ 30 ตุลาคม 2556.
- เหมืองแร่เลย (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). <https://www.facebook.com/loeiminingtown> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2556.
- Das Veena. (1995). *Critical Events : An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Delhi : Oxford University Press.
- Kliemen Arthur, Veena Das and Margaret Lock (Eds.). (1997) “Introduction in Kliemen Arthur, Veena Das and Margaret Lock (Eds.).” *Social Suffering*. Berkeley, Los Angeles and London : University of California Press.

07

การจัดการ และความพร้อมรับมือ
ภัยพิบัติ

วัฒนธรรมความปลอดภัย ในการจัดการภัยพิบัติ

พศ.ดร. ทวีดา กมลเวชช¹

บทความนี้มีเจตนาที่จะดึงความโดดเด่นเรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัย จากงานวิจัยหลายๆ ชิ้น ด้านการจัดการภัยพิบัติของผู้เขียน ซึ่งปรกติจะอภิปรายถึงวัฒนธรรมความปลอดภัยในฐานะที่เป็นเพียงองค์ประกอบหลักอันหนึ่งในการเสริมสร้างให้สังคมมีความสามารถในการรับมือ และฟื้นคืนจากสถานการณ์ที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตและกิจกรรมของสังคม วัฒนธรรมความปลอดภัยนั้นปรากฏให้เห็นผ่านวิถีของชุมชนในท้องถิ่นไทย แนวทางการดำเนินงานขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและเสริมสร้างความปลอดภัย ตลอดจนการตอบสนองของสังคมต่อการลดความเสี่ยงจากภัย ว่าวัฒนธรรมความปลอดภัยแบบไทยๆ นั้น ส่งผลอย่างไรต่อศักยภาพและความสามารถในการรับมือกับภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้น และวัฒนธรรมความปลอดภัยดังกล่าว หากมองผ่านผู้แสดงที่ต่างกันดังกล่าว จะมีส่วนที่แตกต่างและส่วนที่เหมือน และความเหมือนความต่างดังกล่าวส่งผลต่อความขัดแย้งในการสร้างสังคมที่ปลอดภัยหรือไม่ และวัฒนธรรมความปลอดภัยเช่นใดที่สังคมไทยกำลังมองหา และจะต้องพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความปลอดภัยที่ยั่งยืน

“รู้” เรื่องวัฒนธรรมความปลอดภัย

วิถีการดำรงชีวิตของคนในสังคมปัจจุบัน มีความเสี่ยง (Risk) อันเกิดจากอันตราย (Danger) ต่างๆ ในชีวิตประจำวัน ทั้งที่เกิดจากความประมาท ความไม่รู้ ความไม่พร้อม และภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ส่วนรวมในวงกว้าง (Public Hazard) หรือสาธารณภัยนั้นๆ มีความรุนแรงมากจนเกินกว่าความสามารถในการรับมือที่ชุมชนและองค์กรต่างๆ จะดำเนินการให้สถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์เหล่านั้น สามารถกลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็วได้ คือ เป็นภัยพิบัติ (Disaster) นั่นเอง ดังมีตัวอย่างให้เห็นอยู่เป็นระยะๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยจากการจราจร อุบัติเหตุขนาดใหญ่ หรือแม้แต่ผลกระทบต่อนื่องจากอุบัติเหตุ เช่น สารเคมีหรือแก๊สรั่วไหล หรือเป็นภัยจากการที่ลมมีกำลังแรงจนทำให้ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งอยู่ตามถนน ร่วงหล่นลงมาจนเป็นอันตรายต่อผู้คนที่เดินอยู่บนบาทวิถี หรือกระทั่งภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จนก่อความเสียหายและสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก อาทิ พายุไต้ฝุ่นเกย์ ในจังหวัดชุมพรและใกล้เคียง ในปี พ.ศ. 2532 และสึนามิ ใน 6 จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งอันดามัน ในปี พ.ศ. 2547 และอุทกภัย ดินโคลนถล่ม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ใน

¹ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปี พ.ศ. 2549 จนกระทั่งเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ก็ตาม ล้วนแล้วแต่ส่งสัญญาณเตือนว่า การพัฒนาไปสู่ความเจริญและสะดวกสบายของมนุษย์นั้น ได้ทำให้โครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่มีความ ซับซ้อน และไม่มีที่ยืดหยุ่นต่อสถานการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ซึ่ง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาดังกล่าว ยังทำให้สูญเสียสมดุลทางธรรมชาติจนสะท้อนออกมาใน รูปแบบของความผันผวน และความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ความเสื่อมถอยของทรัพยากร และภัยพิบัติ อันเป็นการทำให้ความเสี่ยงต่อภัยอันตรายยิ่งเพิ่มมากขึ้น เราจึงต้องเตรียมพร้อมต่อวิถีการดำเนินชีวิตให้ปลอดภัย

ในการจัดการภัยพิบัตินั้น วิธีในการดำเนินชีวิตที่มีความตระหนักรู้ต่อความเสี่ยง และความปลอดภัย ไม่ประมาท พร้อมรับมืออย่างชาญฉลาด และสามารถฟื้นกลับคืนสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว นั้น ถือเป็นการอธิบาย ความของสังคมที่เป็นเจ้าของวัฒนธรรมความปลอดภัยที่ดี เพราะในด้านหนึ่งชุมชน องค์กรและสังคมไม่ควร ที่จะมีส่วนรับผิดชอบต่อความปลอดภัยต่อเมื่อกำลังจะตกอยู่ในอันตรายเท่านั้น เนื่องจากสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้น นั้น อาจจะรุนแรงจนเวลาที่กระชั้นชิดกลายเป็นข้อจำกัดในการคิด ตัดสินใจ และการจัดการ ส่วนในอีกด้าน หนึ่งนั้น นักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติเชื่อว่า องค์ประกอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน ที่มีประสิทธิภาพนั้น ประกอบด้วย 1) ความยืดหยุ่นในการดำเนินการขององค์กร (Organization Flexibility) 2) องค์ประกอบพื้นฐานทางเทคนิค (Technical Infrastructure) และ 3) การเปิดรับทางวัฒนธรรม (Cultural Openness) (Comfort,1999) จากการศึกษาการจัดการภัยพิบัติในหลายๆ ประเทศ ในหลากหลาย สังคมและชุมชน เราจะพบว่าถึงแม้ระดับของความยืดหยุ่นขององค์กร และปัจจัยพื้นฐานทางเทคนิคนั้นจะมี ในระดับที่ควรจะสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้ วัฒนธรรมความปลอดภัยที่ไม่สร้างความพร้อม ความเข้าใจ และการปรับตัวต่อเงื่อนไขความซับซ้อน และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งวัฒนธรรมขององค์กร และหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง หรือแม้แต่ชุมชน จนถึงตัวบุคคล จะส่งผลให้การดำเนินการ ต่างๆ ในการจัดการภัยพิบัติมีความสอดคล้อง และร่วมมือกันอย่างเป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติวัฒนธรรมความปลอดภัยแบบไทยแท้

สิทธิพิเศษที่มาพร้อมกับความเป็นไทย คือการที่แผ่นดินไทยที่ผ่านมานั้น โดยกายภาพมีความเสี่ยง ต่อภัยพิบัติขนาดรุนแรงค่อนข้างน้อย จึงทำให้คนไทยไม่ค่อยคิดว่าความผิดปกติของธรรมชาติและภูมิอากาศ โลกที่ใดๆ อ้างถึงนั้น จะสามารถมีฤทธิ์เดชทำลายล้างหรือส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคมไทยได้ ขนาดนี้ ทำให้ในด้านหนึ่ง คนไทยไม่ค่อยชินกับการตระหนักรู้เรื่องความเสี่ยง และความปลอดภัยขั้นพื้นฐาน ในลักษณะของการประเมินล่วงหน้า เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ ต่อสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น และสามารถ เตรียมพร้อมเผชิญหน้าได้อย่างเหมาะสม (ทวิดา กมลเวชช, 2555) เรื่องความตระหนักรู้ในลักษณะนี้นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องใหญ่โตรุนแรง เช่น ภัยพิบัติสึนามิ คลังสรรพาวุธระเบิด หรือใช้หัวดินกระบาด เท่านั้น เรื่องใกล้ๆ ตัวบางเรื่องก็ถูกละเลยไป อาทิ การใช้รถใช้ถนน เรามีการละเมิดการใช้บาทวิถีจนผู้คนที่ต้องลงมา เดินบนขอบถนน จนบางครั้งก็ถูกเฉี่ยวชน ยานพาหนะที่วิ่งอยู่อาจแค่เพียงตกหลุมเสียหลัก แต่ก็ทำให้ชนคน จนได้รับบาดเจ็บได้ หรือในเรื่องที่เกิดจากวิถีคนเมือง เช่นในการใช้เลนถนนไหล่ทางโดยเฉพาะทางด่วน เพราะ การจราจรในกรุงเทพมหานครนั้นติดขัดมาก จนวิถีชีวิตที่เร่งรีบต้องอาศัยการลัดเลาะในทุกช่องทาง จนไหล่ทาง นั้นกลายเป็นเลนถนนที่ติดขัดเช่นกัน คำถามคือ หากมีรถพยาบาลฉุกเฉิน ผู้หญิงจะคลอดในแท็กซี่ หรือ แม้แต่รถเก๋งอุบัติเหตุ เราจะสามารถได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ได้อย่างไร ดูเหมือนวิถีแบบไทยจะละเลย เรื่องเช่นนี้ไป

ในอีกด้านหนึ่งการเตือนภัยล่วงหน้ากับความคุ้นชินในการดำรงชีวิตแบบสบายๆ มักจะไม่มีผลเท่าที่ควร และคนไทยไม่ชอบให้เตือนแล้วไม่เกิด ผลิตผลประการใดผู้เตือนจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย หากการเตือนแล้วไม่เกิดนั้นๆ ก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพย์สินตามมา ด้วยวิธีการรับรู้และการคิดแบบนี้ ทำให้การเตือนภัยของสังคมไทยเป็นไปในทิศทางที่พยายามเตือนให้ถูก ด้วยการรอข้อมูลให้ได้มากที่สุด จึงยิ่งทำให้เวลาในการเตรียมพร้อมสู่การเผชิญภัยยิ่งกระชั้นสั้นลง ส่งผลต่อเนื่องในเรื่องการอพยพที่ยากลำบากมากขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ภัยพิบัติแต่ละชนิดจะต้องการการตอบสนองในเรื่องการอพยพที่แตกต่างกัน หากเป็นภัยที่คุกคามต่อชีวิตดังเช่นกรณีสึนามิ ก็ควรที่จะอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยตามที่ฝึกซ้อมไว้ หากแต่ถ้าเป็นภัยดังเช่นอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่ระดับน้ำค่อยๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ต้องตื่นตูมรีบร้อนอพยพ หากสามารถอยู่ท่ามกลางความไม่สะดวกสบายที่เกิดขึ้นได้ ก็ยังสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ได้ แต่ไม่ควรให้บุคคลในกลุ่มที่มีความอ่อนไหวสูงๆ อยู่ด้วย หากผู้ที่อยู่ด้วยไม่มีความคล่องตัวในการดูแล และเมื่อใดที่คิดจะอพยพ ก็ต้องมีการประเมินการเดินทาง การขนย้ายและที่ที่จะไปอาศัยให้รอบคอบ การจัดพื้นที่ในชุมชนใกล้เคียงบ้านเป็นจุดรวมที่ดี เพราะคนยังได้อยู่ใกล้บ้าน และภาครัฐและผู้ให้ความช่วยเหลือสามารถเข้าพื้นที่เพียงที่เดียว ซึ่งประหยัดเวลาและการขนส่ง สามารถไปให้ความช่วยเหลือได้หลายศูนย์มากขึ้น แต่ก็ต้องระวังเรื่องการจัดการในศูนย์พักพิงชุมชนให้มีระบบ โดยเฉพาะเรื่องสาธารณูปโภคและความปลอดภัย ซึ่งเมื่อเกิดความไม่พอใจไม่มีระบบและประสิทธิภาพ ย่อมจะส่งผลให้สังคมไทยขาดค่านิยมร่วมกันในการรักษาวินัย ใช้พื้นที่ส่วนรวมร่วมกัน และไม่สามารถเรียนรู้และยอมรับข้อผิดพลาด เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพได้

วัฒนธรรมความปลอดภัยที่กล่าวถึงนั้น ยังครอบคลุมถึงวิถีในการปฏิบัติงานขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เครื่องมือทางทฤษฎีและแนวคิดอื่นๆ ที่เป็นศาสตร์การจัดการภาครัฐ ในการใช้อธิบายเพิ่มเติมถึงการรับรู้และวิคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติของหน่วยงานรัฐไทย คือ Public Management for All Seasons (Christopher Hood, 1991) ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับค่านิยมในการจัดการภาครัฐที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายวัฒนธรรมเปิดของรัฐไทยว่าทำไมจึงไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีการอธิบายในบทความดังกล่าวนั้น สามารถสะท้อนระดับการรับรู้ เรียนรู้ และวัฒนธรรมองค์การได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ Christopher ได้เสนอในบทความของเขาไว้ว่า รูปแบบค่านิยมในการจัดการภาครัฐนั้น แบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

1) Sigma-type คือ การจัดการภาครัฐที่นิยมประสิทธิภาพ ทันท่วงที กะทัดรัด เน้นผลงานและคุณภาพ โดยวัดความสำเร็จในการจัดการด้วยตัวเงินและเวลาเป็นสำคัญ

2) Theta-type คือ การจัดการภาครัฐที่นิยมความยุติธรรม เสมอภาคเท่าเทียม และส่วนรวม เน้นกระบวนการและสมดุลของการใช้ทรัพยากร วัดความสำเร็จที่ความเชื่อมั่นของพลเมือง

3) Lambda-type คือ การจัดการภาครัฐที่นิยมการสร้างความแข็งแกร่งทนทาน สามารถฟื้นคืนจากอุปสรรค และเชื่อถือได้ เน้นความสามารถในการปรับตัว การสร้างระบบสำรอง วัดความสำเร็จที่ศักยภาพต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและรับมือกับสิ่งคุกคามหรือความหายนะต่างๆ

Hood กล่าวว่าโดยปรกติแล้วนั้น รูปแบบค่านิยมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการรับมือภัยพิบัติจะเป็น Lambda-type ที่มีจุดเน้นที่การสร้างความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่มีพลวัตสูง และเกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน หากแต่ถ้าเราพิจารณาค่านิยมในการบริหารจัดการรัฐไทย ไม่ว่าหน่วยงานใดก็ตาม ยังคงจมปลักอยู่กับค่านิยมในการปฏิบัติงานในแบบ Sigma-type และหรือ Theta-type แม้แต่ในหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับภัยพิบัติเองก็ตาม เพราะในยุคหนึ่ง

หน่วยงานภาครัฐก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาแบบที่เน้นประสิทธิภาพและตัวชี้วัด ซึ่งก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ต่อความเสมอภาคและเป็นประชาธิปไตยจากอีกแนวคิดค่านิยมหนึ่ง จนทำให้หน่วยงานเองก็สับสนและยึดการปฏิบัติงานแบบครึ่งๆ กลางๆ อยู่เสมอมา แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้จำเป็นเสมอไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติจะต้องมีค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งเท่านั้น เท่าที่เราเห็น สังคมไทยยังต้องการค่านิยมในแบบ Theta-type ในเรื่องของความยุติธรรมและการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม พร้อมๆ กับการเสริมสร้างค่านิยมในแบบ Lambda-type ด้วยการบูรณาการภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน สร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ และสร้างความเชื่อมโยงและความเชื่อมั่นระหว่างกันของภาคส่วนต่างๆ ในขณะเดียวกัน และต้องเสริมสร้างในระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มีวัฒนธรรมความปลอดภัยในแบบที่ชวนขวยความรู้อยู่ และกระตือรือร้นที่จะสร้างระบบในแบบที่มีความแข็งแกร่ง แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของสถานการณ์อย่างมีระบบและด้วยความรู้ และสามารถกลับคืนสู่การปฏิบัติงานที่ใกล้เคียงภาวะปกติได้รวดเร็ว

สุดท้าย...จากนี้จะเป็นอย่างไร

ความปรารถนาอันสูงสุดของประเทศต่างๆ ในการดูแลประชาชน คือ การสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติให้เป็นระบบที่มีความสามารถในการปรับตัวต่อภาวะการณ์ที่ซับซ้อนได้ ทั้งนี้การที่ระบบของการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยจะสามารถพัฒนา และสร้างศักยภาพขึ้นไปสู่ระดับที่สามารถจัดการตนเองได้นั้น จะต้องอาศัยการซ่อมแซมวิธีคิด วิธีวิเคราะห์ วิธีการออกแบบกฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติ และวิถีของวัฒนธรรมความปลอดภัย นั่นคือ มิติด้านการเปิดกว้างทางวัฒนธรรม (Cultural Openness) อันได้แก่ ความเต็มใจที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงการทำงาน การแก้ไขข้อผิดพลาดการเรียนรู้วิธีการใหม่ๆ ในการทำงาน และการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การยอมรับในการวิพากษ์วิจารณ์และแก้ไข และการมีค่านิยมและเป้าหมายร่วมกัน และเต็มใจที่จะทำงาน ถือเป็นค่านิยมในระดับสูงของการปฏิบัติการและกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานร่วมกัน ของหน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติหรือส่วนกลาง และจากทุกภาคส่วนที่เผชิญหน้ากับภัยต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ต่อเป้าหมายหลักในการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะวัฒนธรรมความปลอดภัยของสังคมไทย ต้องเปลี่ยนวิธีรับรู้ วิธีคิด และวิธีปฏิบัติ ระเบียบวินัยในภาวะวิกฤติเป็นของหายาก แต่เป็นของที่ต้องหาให้เจอให้เร็วที่สุด เราต้องไม่เพียงปรารถนาให้ผู้ประสบภัยพ้นทุกข์ที่รุนแรงตรงหน้า หากต้องปรารถนาให้สังคมส่วนรวมสามารถดำรงชีวิตอย่างใกล้เคียงปกติสุขให้ได้มากที่สุด ไม่เกิดภาวะโกลาหลและไร้ระเบียบเข้าไปในวิกฤติอีก

อีกทั้งต้องแก้ไขมุมมองต่อการเตือนภัย ว่าเตือนแล้วไม่เกิดไม่ใช่เรื่องน่าโมโห อาจจะหงุดหงิดบ้างที่การดำเนินชีวิตต้องหยุดชะงัก แต่เพื่อความปลอดภัยและความสะดวกในการบริหารจัดการให้สถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ เราจึงเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างมีสติ และปรับวิถีชีวิตให้ง่ายกับการเผชิญหน้ากับภัยเพราะหากกลไกของภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงแล้ว ความไม่เข้าใจและความเดือดร้อนจะทำให้ความร่วมมือจากชุมชนลดน้อยลง หรืออาจกลายเป็นการฟ้องร้องถึงความผิดพลาดในการบริหารจัดการในที่สุด ดังนั้นภายใต้เครือข่ายความร่วมมือนี้หมายถึงการที่กลไกของรัฐทำงานได้อย่างเต็มที่ หากแต่ประชาชนก็ต้องทำความเข้าใจต่อข้อจำกัดในการปฏิบัติงานด้วย ในการทำหน้าที่อย่างเป็นระบบและร่วมมือกัน ในการตอบสนองภาวะฉุกเฉินนั้น ต้องอาศัยระดับของความสามารถในการปรับตัวและสภาพแวดล้อมที่เป็นการเรียนรู้ด้วยตนเองของชุมชน นอกจากนี้

กระบวนการนี้ยังต้องอาศัยบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับภัยพิบัติ และชุมชนท้องถิ่นในการเรียนรู้และปรับตัวผ่านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน่วยงานระดับจังหวัดต้องให้ความรู้ประชาชนท้องถิ่นเกี่ยวกับความเสี่ยงของภัยพิบัติ และทักษะการรอดชีวิต การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบในการอพยพและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน หน่วยงานต้องสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านโครงการสร้างความรู้ชุมชน หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาให้การรับมือภัยพิบัติในครั้งต่อไป นั้น “เอาอยู่จริงๆ”

เอกสารอ้างอิง

- ทวิดา กมลเวชช. 2554. คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ทวิดา กมลเวชช. 2555. นำท่วม ตอผุด, หนังสือรวมบทความสมมนาประจำปี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Christopher Hood. 1991. A Public Management for All Seasons. Public Administration, Vol.69, 1991, 3-19.
- Comfort, L. K. Shared risk: Complex systems in seismic response. Oxford, UK: Elsevier Science Ltd, 1999.

[2]

การปรับตัว/รับมือ ต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติในเชิงพื้นที่

ดร. ปกรณ์ ดิษฐกิจ และ วิทยา อารุณเพชร¹

ผลจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2554 ใครจะนึกว่าเราจะมีศัพท์ใหม่เกิดขึ้นอย่าง “Summer Flood” หรือการเกิดปัญหาน้ำท่วมในช่วงฤดูร้อนในพื้นที่หลายๆ จังหวัดทางภาคใต้ โดยช่วง 23 มีนาคม - 3 เมษายน พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีห้วงความกดอากาศต่ำปกคลุมพื้นที่ภาคใต้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวันที่ 28 มีนาคมที่กลุ่มเมฆค่อนข้างหนาแน่น ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมบริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุง สุราษฎร์ธานี ตรัง ชุมพร สงขลา กระบี่ พังงา สตูล และนราธิวาส ปริมาณฝนสะสมรายวันสูงสุดอยู่ที่ 414.7 มิลลิเมตรที่สถานีเกาะสมุย สำหรับจังหวัดนครศรีธรรมราชเกิดปัญหาน้ำท่วมและดินถล่มในพื้นที่ ต.เทพราช อ.สิชล และ ต.กรุงชิง อ.นบพิตำ ชาวบ้านถูกตัดขาดจากโลกภายนอก โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ข่ารถเสียหายจำนวนมาก ต่อท้ายด้วยน้ำท่วมต้อนรับปีใหมระหว่างวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2554 – 3 มกราคม พ.ศ. 2555 จากรายงานข้อมูลปริมาณฝนสะสมรายวันจากสถานีตรวจอากาศกรมอุตุนิยมวิทยาพบว่าช่วงวันดังกล่าวมีฝนตกหนักในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างบริเวณจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา พัทลุง สตูล นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี กระบี่ ชุมพรและระนอง โดยปริมาณฝนสะสมรายวันสูงสุดอยู่ที่สถานีนครศรีธรรมราช วัดปริมาณฝนสะสมได้ 405.0 มิลลิเมตร (วันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2555)

ภัยพิบัติที่หนักสุดหนหนึ่งคือมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 มีพื้นที่ประสบภัยกระจายตัวในทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางที่เกิดน้ำท่วมหนักเป็นระยะเวลานาน ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งเกิดน้ำท่วมหนักในรอบ 70 ปี หากนับจากเหตุการณ์น้ำท่วมกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2485 อุทกภัยครั้งนี้ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างหนักทั้งทางภาคการเกษตร อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ สังคม และส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังภาคส่วนอื่นอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดอุทกภัยประกอบด้วย

¹ สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์และทรัพยากร มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

1) ปัจจัยธรรมชาติ ผลจากปรากฏการณ์ลานีญา ส่งผลให้ฝนที่มาเร็วกว่าปกติและปริมาณฝนสะสมทั้งประเทศตั้งแต่เดือนมกราคม - ตุลาคม พ.ศ. 2554 สูงกว่าค่าเฉลี่ย 35% ประกอบกับปีดังกล่าวประเทศไทยได้รับอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากพายุที่เคลื่อนตัวมาจากทะเลจีนใต้ทั้งหมด 5 ลูก ได้แก่ พายุโซนร้อนไหหม่า นกเตน ไห่ถาง เนสาท และนาลแก อิทธิพลของร่องมรสุมและลมประจำท้องถิ่นที่พัดผ่านบริเวณประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ปริมาณน้ำไหลลงอ่างสะสมของเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์สูงสุดเป็นประวัติการณ์ น้ำทะเลหนุนบริเวณอ่าวไทย (ปลายเดือนตุลาคม กลางเดือนพฤศจิกายน และปลายเดือนพฤศจิกายน) ทำให้การระบายน้ำเป็นไปอย่างล่าช้า

2) ปัจจัยทางกายภาพ เช่น พื้นที่ป่าต้นน้ำ คุณภาพป่าไม้ลดลง ไม่มีความยืดหยุ่นในการรับมือกับสถานการณ์ฝนในปัจจุบัน ระบบโครงสร้างป้องกันน้ำท่วมมีประสิทธิภาพลดลงจากการทรุดตัวของพื้นที่ขาดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนไปด้วยสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำ

3) ปัจจัยทางด้านการบริหารจัดการน้ำ เช่น พื้นที่หนองน้ำในภาคเหนือตอนล่างขาดการดูแลและถูกรุกล้ำทำให้ความจุหนองน้ำลดลง การผันน้ำออกจากฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นไปอย่างไม่เต็มศักยภาพสูงสุด ปัญหาการบริหารการระบายน้ำผ่านแนวรอยต่อที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบประชาชนและองค์กรส่วนย่อย สร้างพนังและคันของตัวเอง ทำให้การระบายในภาพรวมไม่สามารถดำเนินการได้

การกัดเซาะชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ก็เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้เกิดคลื่นลมและพายุที่รุนแรง สาเหตุของการกัดเซาะชายฝั่งที่ทำให้เกิดการพังทลายโดยทั่วไปนั้น แบ่งเป็น

1) สาเหตุตามธรรมชาติ

คือ การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล การพังทลายของหน้าผาลดลงทำให้ปริมาณตะกอนทดแทนมีปริมาณน้อย ปริมาณตะกอนจากทะเลที่พัดพาเข้าสู่ฝั่งลดลง คลื่นลมรุนแรงผิดปกติ กระแสน้ำและทิศทางของคลื่นเปลี่ยนแปลง รวมถึงปริมาณฝนตกที่มากกว่าปกติ

2) สาเหตุจากกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่

2.1) การสร้างเขื่อนหรือฝายกั้นแม่น้ำ รวมถึงการดูดทรายในแม่น้ำเพื่อใช้ในการก่อสร้างทำให้ตะกอนที่จะมาทับถมมีปริมาณน้อยลง

2.2) การสร้างกำแพงกันคลื่น (Seawall) เขื่อนดักตะกอน (Groyne) เขื่อนหินทิ้ง (Revetment) และแนวหินทิ้ง (Riprap) ในบริเวณหนึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงได้ เช่น อาจเกิดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งบริเวณท้ายน้ำ เนื่องจากตะกอนที่เคยพัดมาสะสมถูกดักและตกตะกอนอยู่ที่เขื่อนดักตะกอน นอกจากนั้นการก่อสร้างถาวรวัตถุเพื่อการป้องกันชายฝั่งดังที่กล่าวมา ทำให้ความลาดชันของชายหาดสูงขึ้น ซึ่งเป็นการเร่งให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้น



ก) หาดชลทัศน์ จ.สงขลา



ข) แหลมตะลุมพุก อ.ปากพนัง จ.นครศรีธรรมราช

รูปที่ 1 สภาพการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

2.3) การก่อสร้างกำแพงปากแม่น้ำ (Jetty) ทำให้ตะกอนถูกส่งออกไปไกลจากบริเวณชายฝั่งมากกว่าปกติ เกิดการสูญเสียตะกอนออกไปจากระบบ ส่งผลให้ปริมาณตะกอนที่ตกทับถมบริเวณชายหาดมีน้อยลง และขัดขวางการพัดพาของตะกอนในแนวเข้า-ออกฝั่ง ก่อให้เกิดการพังทลายของชายฝั่ง นอกจากนี้การขุดลอกร่องน้ำนำตะกอนปากแม่น้ำไปทิ้งยังบริเวณอื่นก็เป็นการลดปริมาณของตะกอนที่ควรสะสมตัวตามธรรมชาติ

2.4) การก่อสร้างท่าเทียบเรือบริเวณชายฝั่ง ทำให้เกิดร่องน้ำลึก (ช่องทางเดินเรือ) ที่ขวางกั้นการไหลของตะกอนบริเวณชายฝั่ง รวมถึงสิ่งก่อสร้างบริเวณท่าเรือ เช่น สะพานเทียบเรือ ท่อขนถ่ายสินค้า ก็เป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัดพาของกระแสน้ำ และตะกอนบริเวณชายฝั่ง และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทิศทางคลื่นอีกด้วย

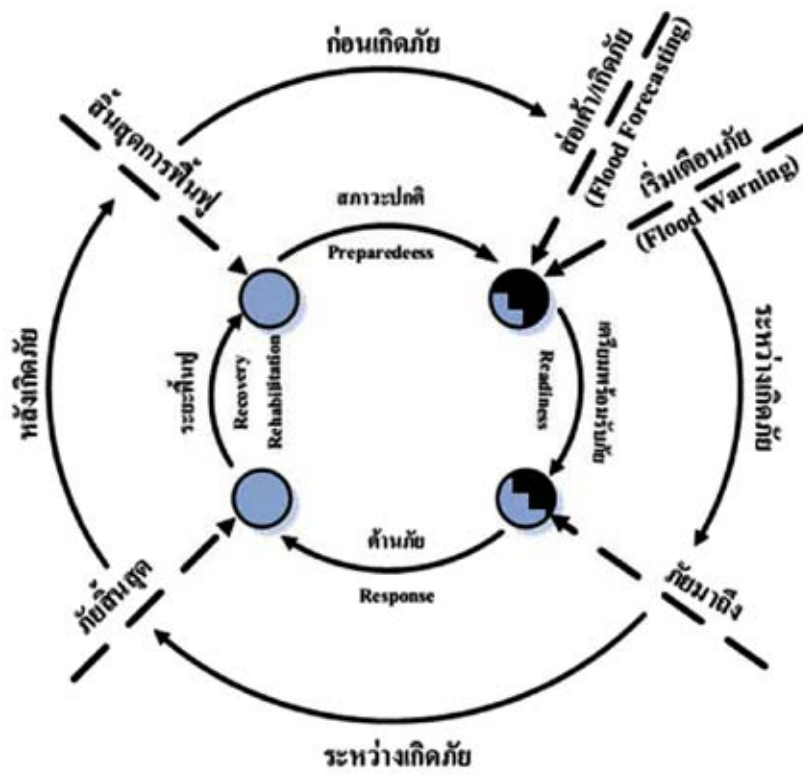
2.5) การถมสร้างชายหาดเทียม (Beach Nourishment) ซึ่งต้องมีการขุดทรายในทะเลจากสถานที่หนึ่งมาถมในบริเวณชายหาด ทำให้เกิดหลุมลึก ซึ่งเป็นการเร่งให้เกิดการไหลของตะกอนมาเติมเต็มในหลุม และมีผลต่อเนื่องถึงการพังทลายของชายฝั่งบริเวณใกล้เคียง จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ระบุว่า ชุมชนเมืองชายฝั่งทะเลของประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการเกิดการกัดเซาะ แนวชายฝั่งทะเลถอยร่นและถูกน้ำทะเลท่วม

ภัยแล้งก็เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเช่นกัน หลายครั้งเราจะพบว่าในหลายพื้นที่ที่เพิ่งประสบกับปัญหาอุทกภัยไปไม่นานกลับต้องมาเผชิญกับปัญหาทุกขภัย (ฝนแล้ง) ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องเหมาะสมและเตรียมพร้อมสำหรับการเกิดภัยพิบัติทาง

ธรรมชาติทั้งสอง ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2553 ก่อนปีมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ศูนย์เมขลาและศูนย์ป้องกัน
 วิกฤตน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เมื่อ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2553) รายงาน
 ว่า สถิติภัยแล้งในปี พ.ศ. 2535-2552 พบจังหวัดที่ประสบภัยแล้งส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 51-60 จังหวัด โดย
 ภาวะภัยแล้งที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2548 ครอบคลุมพื้นที่ 71 จังหวัด มูลค่าความเสียหายสูงถึง
 7.5 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2553 นั้น จังหวัดประสบภัยแล้งมี 60 จังหวัดมูลค่าความเสียหาย 672.50 ล้านบาท
 ประมาณฝนสะสม 732.6 มม. น้อยกว่าฝนสะสมเฉลี่ย 30 ปีที่ 810.0 มม. อยู่ 77.4 มม. ปริมาณน้ำท่าระดับน้ำ
 ในแม่น้ำสายหลักมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์น้อย

วงจรการจัดการกับภัยพิบัติ

เมื่อพิจารณาจากวงจรการจัดการกับภัยพิบัติ สำหรับคนไทยเราจะมีจุดแข็งในลักษณะการทำงานแบบ
 ตั้งรับ (Reactive Policy) กล่าวคือเมื่อเกิดภัยแล้ว คนไทยมีจุดแข็งในการให้ความช่วยเหลือและบริจาคไม่ว่า
 ภัยนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศและ/หรือต่างประเทศดังที่เราพบเห็นอยู่บ่อยครั้งเมื่อเกิดภัยพิบัติ แท้ที่จริงควร
 ส่งเสริมให้คนไทยเกิดการทำงานแบบเชิงรุก (Proactive Policy) มากขึ้น ได้แก่ การเตรียมความพร้อมใน
 ภาวะปกติก่อนเกิดภัย การเตรียมพร้อมรับมือภัยและเตรียมพร้อมผจญภัย



รูปที่ 2 วงจรการจัดการสึญน้ำท่วม และแผ่นดินถล่ม

การปรับตัว/การรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ เชิงพื้นที่

การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Adaptation) คือ การเตรียมการพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การให้ความรู้เพื่อลดความอ่อนไหว (Vulnerability) ที่คนจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ในขณะที่การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ การดำเนินการเพื่อพยายามลดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น การควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การคิดค้นเทคโนโลยีเพื่อประหยัดพลังงาน การปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบมีความสัมพันธ์ในเชิงผกผัน กล่าวคือ หากการบรรเทาผลกระทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาก การปรับตัวก็จะมีผลจำเป็นและใช้ทรัพยากรน้อยลง

ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน กำลังหาแนวทางหรือมาตรการต่างๆ รวมถึงได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลาง นักวิชาการในหลายๆ สาขา ได้ให้ความสนใจงานวิจัยเกี่ยวกับภัยพิบัติมากขึ้น และที่สำคัญคือการศึกษากิจการการจัดการภัยพิบัติภายใต้สภาวะความเสี่ยงและความไม่แน่นอน ชุมชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยโดยตรงจะต้องสามารถปรับตัวหรือรับมือกับสภาพของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยธรรมชาติได้ ด้วยตระหนักว่า “เราไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเหล่านี้เกิดขึ้นได้ แต่เราสามารถจัดการกับตัวเราเองให้ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติให้น้อยที่สุดได้ หรือเราสามารถอยู่ร่วมกับมันได้”

United Nations Environment Program (UNEP, 1998) ได้เสนอแนวทางในการปรับตัว ซึ่งประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ

1) การปรับตัวของน้ำต้นทุน จะเน้นเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมและที่ต้องสร้างใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนไป สำหรับแนวทางการจัดการแหล่งน้ำต้นทุนนั้นให้พิจารณาถึงการปรับเกณฑ์การควบคุมน้ำของอ่างเก็บน้ำ และการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมการใช้น้ำของเขื่อน การใช้น้ำร่วมกันระหว่างน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

2) การปรับตัวต่อความต้องการน้ำ มุ่งเน้นการอนุรักษ์และปรับปรุงประสิทธิภาพ การใช้เทคโนโลยีการชลประทาน/ตลาด และการใช้น้ำซ้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ เช่น การใช้น้ำอย่างรู้คุณค่าและประหยัด โดยอาจปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยการใช้สุขภัณฑ์ประหยัดน้ำ การใช้น้ำฝนสำหรับอุปโภค การเพิ่มประสิทธิภาพของการส่งน้ำชลประทาน เป็นต้น

สำหรับการปรับตัว/รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยธรรมชาติของจังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดใกล้เคียงในปัจจุบัน สามารถสรุปตัวอย่างได้ดังนี้

1) ชุมชนบ้านท่าคลอง ต.เกาะกลาง อ.เกาะลันตา จ.กระบี่ การรวมกลุ่มภายใต้ชื่อ “ชุมชนคนรักบ้าน ป่า เล” ถือเป็นชุมชนที่นำประสบการณ์และบทเรียนสู่การเรียนรู้เรื่องการจัดการภัยในชุมชน ที่มีเป้าหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนและการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ โดยมีกลไก 3 ส่วน

ที่สำคัญ คือ กลุ่มสถาบันการเงินขนาดเล็กของชุมชนที่พัฒนาการมาจากกองทุนฟื้นฟูอาชีพผู้ประสบภัยสึนามิ กลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลน และกลุ่มเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติโดยชุมชนที่เริ่มต้นจากการฟื้นฟู การทดแทน แหล่งอาหารของชุมชนให้กลับคืนมา การอนุรักษ์ป่าไม้นอกกระดอง การทำบ้านปลาด้วยปะการังเทียม การดูแล อนุรักษ์ บำรุงรักษา เฝ้าระวังพื้นที่ป่าชายเลน ปะการังป้องกันภัยธรรมชาติ และเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ การใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน ที่นำไปสู่การสร้างอาชีพและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการ เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ และสุดท้ายนำไปสู่การ สร้างกระบวนการเรียนรู้และนำเสนอแผนเข้าสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจุดแข็งที่สามารถผลักดันแกน นำให้มีที่นั่งใน อบต. และสร้างแนวร่วมขยายผลสร้างเครือข่ายในระดับตำบลต่อไป

2) ชุมชนบ้านปากพญา ต.ท่าซก อ.เมือง จ.นครศรีธรรมราช ต้องเผชิญกับสถานการณ์น้ำท่วมซ้ำ อีกครั้งหลังจากช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ก็เพิ่งประสบกับภาวะอุทกภัยจากพิษภัยของ ลมมรสุมที่พัดเข้าถล่มจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดใกล้เคียง ระดับน้ำสูงจากพื้นดิน 1 เมตร เป็นเหตุการณ์ ที่เพิ่งจะเคยเกิดขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ชาวบ้านในชุมชนบอกว่าไม่เคยปรากฏมาก่อนนับแต่ปี พ.ศ. 2531 คราวที่ น้ำท่วมกะทูน และส่งผลต่อชุมชนบ้านปากพญาอย่างหนัก หมู่บ้านปากพญามีประชากรกว่า 100 หลังคาเรือน ประกอบอาชีพทำนาทำไร่บนที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากนิคมสหกรณ์ปากพญา มากว่า 30 ปี กำลังประสบปัญหา สภาพอากาศที่แปรเปลี่ยนไปในช่วง 3-4 ปีให้หลัง จากสภาวะปริมาณน้ำฝนที่ตกเพิ่มขึ้นและผิดจากฤดูกาล ในอดีต ประกอบกับที่ปัจจุบันในช่วงเวลาน้ำหนุนจะมีปริมาณน้ำทะเลสูงขึ้นกว่าเดิมทำให้น้ำท่วมคันบ่อทุ่ง ได้รับ ความเสียหาย อีกทั้งผลกระทบที่เกิดจากการปิดกั้นคลองระบายน้ำจากบ่อทุ่งที่แต่เดิมมีมากกว่า 4-5 คลอง ลดเหลือเพียงคลองเดียว รวมถึงน้ำเสียจากชุมชนเมืองที่ปล่อยลงตามคลองปากพญา ทำให้น้ำเน่าชาวบ้าน เริ่มคิดหาแนวทางในการประกอบอาชีพใหม่ โดยหันไปศึกษาการทำเกษตรอย่างการทำสวนปาล์มในพื้นที่ นาทุ่งเดิม การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศชุมชนบ้านปากพญานั้น พบว่าเป็นการรวมกลุ่มของ ชาวบ้านทั้งในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ และศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงที่มีอยู่ในปัจจุบันจะเป็นต้นทุน ที่สำคัญในการศึกษาและหาแนวทางในการตั้งรับ หรือปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่เกิดขึ้นได้ เป็นอย่างดี โดยควรมีการเพิ่มเติมความรู้ที่ส่งผลต่อการประกอบอาชีพของชาวบ้านทั้งในส่วนอาชีพเดิม อย่าง ช่วงเวลาที่เปลี่ยนไปของลมมรสุมต่อการเพาะเลี้ยงและเก็บเกี่ยวผลผลิตจากนาทุ่ง และในส่วนของอาชีพเสริม หรืออาชีพใหม่อย่างสวนปาล์ม จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าทิศทางการปรับตัวและรับมือกับการ เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของชุมชนบ้านปากพญาในอนาคต จำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันทั้งจากชุมชน ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำของคลองปากพญา

3) ต้นปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช บ้านคลองกลาย อ.ท่าศาลา จ.นครศรีธรรมราช ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากทั้งบ้านเรือน ดินและสวนยางพาราเสียหาย เป็นจำนวนมาก ลำคลองเปลี่ยนทิศทาง เดิมคลองกลายเป็นคลองที่ใช้ทำสวนและเป็นคลองระบายน้ำจาก เพื่อกเขาหลวงลงสู่ทะเล ตั้งแต่เกิดน้ำท่วมใหญ่ที่ผ่านมาทำให้กระแสน้ำของคลองสายนี้ได้เปลี่ยนไป พร้อมๆ กับวิถีชีวิตบางส่วนของชาวบ้านริมฝั่งคลองก็ต้องปรับเปลี่ยนไปด้วยทำให้ช่วงฤดูมรสุมขณะนี้ชาวบ้านริมฝั่ง บางส่วนปรับตัว เตรียมการเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดและนำบทเรียนครั้งที่ผ่านมารับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา และรับมือหากเกิดเหตุการณ์ภัยธรรมชาติ โดยการปรับตัวในการดำรงชีวิตและมีการเตรียมเฝ้าระวังภัยพิบัติ ผ่านการสังเกตปริมาณน้ำฝนที่ตกติดต่อกันเกิน 3 วัน และติดตามวิทยุสื่อสารเพื่อจะได้รับมือกับสถานการณ์ ทันและเตือนไปยังเพื่อนบ้านคนอื่นๆ ได้

4) ช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ตำบลขุนทะเล ประสบปัญหาน้ำป่าไหลหลากถึง 3 ครั้งภายในปีเดียวกัน โดยท่วมขังระยะ 2-3 วันแล้วไหลผ่านไป แต่ทุกครั้งประชาชนในพื้นที่เสียหายน้อย เพราะตำบลมีระบบการสื่อสารและการเตือนภัยที่รวดเร็วและกระจายข่าวทั่วถึงทั้งภายในตำบลในพื้นที่ใกล้เคียง กรณีที่เกิดภัยพิบัติในพื้นที่จะมีการประชุมเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น มีสเตอร์เตือนภัย อบพร.เฝ้าตรวจระดับน้ำต้นทางในตำบลเขาแก้ว เมื่อมีเหตุของลักษณะน้ำเปลี่ยนสีหรือเหตุน้ำป่าไหลหลากจะระดมแจ้งข่าวไปยังระบบเสียงตามสายของ อบต.ขุนทะเล ที่มีผู้ดูแลอยู่ตลอดเวลา โดยแต่งตั้งเป็นศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยของ อบต.ขุนทะเล ที่ อบต.ขุนทะเล การที่มีข้อมูลข่าวสารทำให้มีการเตือนเป็นระยะ โดยเฉพาะก่อนเกิดเหตุ 3 ชั่วโมง และยังมีการตั้งกองอำนวยการ 24 ชั่วโมงเพื่อประชาสัมพันธ์ออกเสียงตามสายว่าประชาชนต้องเตรียมพร้อมอย่างไร พร้อมทั้งแจ้งไปยังตำบลใกล้เคียงอย่าง ต.นาพรุ ต.ท้ายสำเภา ต.ช้างซ้าย ตลอดจนเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

5) ตำบลนาหวาง จ.นครศรีธรรมราช ได้ตั้งกองทุนจัดการภัยพิบัติตำบล ซึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา เพราะเมื่อก่อนยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวไว้ และเมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลันขึ้น เมื่อไม่มีทุนสำรอง ส่งผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณในการดำเนินงานในบางเรื่องที่ต้องการความรวดเร็ว เพราะหากรอบงบประมาณจากทางการซึ่งมีขั้นตอนที่มาก จะทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ ดังนั้นจึงมีการเรียกประชุมชาวบ้านเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจถึงที่มา วัตถุประสงค์และความเป็นการจัดตั้งกองทุนฯ เพื่อช่วยผู้ประสบภัย

6) เทศบาลนครนครศรีธรรมราช (นำโดยนายกเชาวนวัศ เสนพงศ์) ร่วมกับสำนักชลประทานที่ 15 ทำการขุดลอกคลอง 5 สายหลัก ได้แก่ คลองท่าซัก คลองนครน้อย คลองป่าเหล้า คลองสวนหลวง และคลองคูพาย เพื่อช่วยให้น้ำระบายออกจากตัวเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว นับเป็นการเตรียมพร้อมรับภัยในภาวะปกติ นอกจากนี้ ยังมีการติดตั้งไม้วัดระดับน้ำ (Staff Gauge) ในคลอง 5 สายหลักเพื่อใช้ในการเตือนภัยและติดตามสภาพน้ำในพื้นที่เทศบาลนครนครศรีธรรมราช และการมีรถประชาสัมพันธ์คอยประกาศเตือนภัยให้ชาวบ้านอพยพข่าวของในขณะภัยใกล้จะมา นับเป็นมาตรการที่ใช้เหมาะสมเมื่อเกิดภัยแล้ว

7) เครือข่ายลุ่มน้ำคลองท่าแพ นำโดยนายกเทศบาลเมืองปากพูนได้ดำเนินโครงการศึกษาระบบนิเวศของลุ่มน้ำคลองท่าแพ โดยให้นักเรียนในพื้นที่ปฏิบัติการเป็นนักสืบสายน้ำทำการศึกษาสภาพลำคลอง รวมถึงทำการตรวจวัดอุณหภูมิ และคุณภาพน้ำ ฯลฯ และได้จัดทำเป็นภาพแสดงถึงความสัมพันธ์ของสายน้ำกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ จากการศึกษาดังกล่าวช่วยทำให้คนในพื้นที่ลุ่มน้ำตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำมากขึ้น

8) จากการดำเนินโครงการวิจัยวิจัยการพัฒนาระบบการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อความมั่นคงของจังหวัดนครศรีธรรมราช และโครงการวิจัยการวางแผนและการจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดนครศรีธรรมราชโดยการมีส่วนร่วม โดยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ภายใต้การสนับสนุนการวิจัยจากสำนักสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้มีการดำเนินการร่วมกับชุมชนในพื้นที่ตำบลบางจาก ท่าดี ท่าซัก เขาแก้ว คลองน้อยและเทศบาลตำบลลานสกา เน้นการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ ชุมชนจะต้องมีข้อมูลเป็นพื้นฐานในการวางแผนและการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ ข้อมูลจะต้องอยู่ที่ชุมชน ไม่ใช่ชนกวิจัยภายนอก และต้องมีการปรับข้อมูลให้ทันสมัยตลอดเวลา มีทีมงานหรือบุคลากรที่เข้าใจและพร้อมในการทำงาน ชุมชนได้เรียนรู้โอกาสและข้อจำกัดในพื้นที่ตนเองในการจัดการทรัพยากรน้ำ อันนำไปสู่ความร่วมมือการบริหารจัดการเชิงระบบกลุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมในอนาคต



รูปที่ 3 การดำเนินการวิจัยการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับนักวิจัยชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- กรมทรัพยากรธรณี. 2550. สาเหตุการกัดเซาะชายฝั่ง 13 ต.ค. 2550 http://www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=1674&filename=envi
- กัมปนาท ภักดีกุล. 2554. จุดอ่อนการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย. การประชุมวิชาการพระราชดำริ : แสงส่องสู่ทางออกจากวิกฤติน้ำท่วม.
- จัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (สสท.) ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ วันที่ 2 ธ.ค. 2554
- ปกรณ์ ดิษฐกิจ และคณะ. 2554. การพัฒนาระบบการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อความมั่นคงของจังหวัดนครราชสีมา. สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์และทรัพยากร มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. นครศรีธรรมราช
- ประสาร สถานสถิตย์. 2554. โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนชายฝั่งทะเลเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย มูลนิธิรักษ์ไทย 25 สิงหาคม 2554 <http://thaingo.org/web/2011/09/06/ชุมชนชายฝั่ง-ประสบการณ/>
- ประสาร สถานสถิตย์. 2555. โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนชายฝั่งทะเลเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มูลนิธิรักษ์ไทย, 31 มกราคม 2555 <http://www.measwatch.org/writing/3622>.
- ศูนย์เมขลา และศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2553. การบริหารจัดการภัยแล้งปี 2553. <http://www.dwr.go.th/report/6-4-31>
- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน). 2555.บันทึกเหตุการณ์มหา อุทกภัยปี 2554 <http://www.thaiwater.net/current/flood54.html>
- สุจริต คุณธนกุลวงศ์. 2553.สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงของไทยและผลกระทบต่อด้านน้ำของหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเสริมสุขภาพ. เล่าเรื่อง “คนนครฯ” ต่อกฎกติด้วยสปิริตของชุมชน. <http://m.thaihealth.or.th/health/content/situations/25525>.
- TVThaiNetwork.com: พื้นที่สาธารณะเครือข่ายสื่อพลเมือง. จากบทเรียน “คลองกลาย” จ.นครศรีฯ สู่ความร่วมมือของชุมชนในการรับมือภัยพิบัติ <http://tvthainetwork.com/2010/board/index.php?topic=2091.0>

[3]

กรุงเทพฯ เสี่ยงภัย ต่อแผ่นดินไหวขนาดไหน และจะรับมือกันอย่างไร

รศ.ดร. อมร พیمانมาศ¹

บทความฉบับนี้ เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยลักษณะการเขียนบทความจะเป็นลักษณะการถามตอบประเด็นที่มีผู้สนใจสอบถามเข้ามา และได้มีโอกาสที่จะตอบคำถามเหล่านี้ในหลายโอกาส จึงเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีที่จะได้รวบรวมคำถามเหล่านี้เข้าไว้ในที่เดียวกัน เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนต่อไป

คำถามที่ 1

ดูเหมือนว่าเหตุแผ่นดินไหวจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งในระยະนี้ทั่วโลก ไม่มาตั้งแต่ที่นิวซีแลนด์ ญีปุ่นจนมาถึงพม่า แต่ละจุดที่เกิดขึ้นก็มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าโลกเรายู่บนวิกฤติแล้วหรือไม่ ?

หากดูจากสถิติการเกิดแผ่นดินไหวทั่วโลกย้อนหลังไป 10 ปีจะพบว่าแผ่นดินไหวเกิดขึ้นทั่วโลกนับเป็นพันครั้งต่อวัน แผ่นดินไหวบางอันก็มีขนาดเล็กไม่เกิน 2-3 ริคเตอร์ไม่ทำให้ผู้คนรับรู้ได้ แต่สามารถตรวจวัดโดยใช้เครื่องมือวัด แผ่นดินไหวที่มีขนาดใหญ่พอที่จะสร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือนมักจะมีขนาดเกิน 5 ริคเตอร์ขึ้นไปและเกิดในที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่มากๆ หากมาดูเฉพาะแผ่นดินไหวขนาดกลางขึ้นไป จะพบว่าจากสถิติแผ่นดินไหวขนาด 5.0-5.9 ริคเตอร์จะเกิดขึ้นประมาณ 1,500 ครั้งต่อปี ขนาด 6.0-6.9 จะเกิดขึ้นประมาณ 150 ครั้งต่อปี ขนาด 7.0-7.9 จะเกิดขึ้นประมาณ 15 ครั้งต่อปี และ ขนาดใหญ่กว่า 8.0 ริคเตอร์ขึ้นไปจะเกิดประมาณ 1 ครั้งต่อปี หากดูตามสถิติแล้วในช่วงย้อนหลัง 10 ปี ก็ยังไม่พบสัญญาณบ่งชี้ว่าอัตราการเกิดแผ่นดินไหวมีความถี่เพิ่มขึ้นผิดปกติแต่อย่างใด

¹ อาจารย์ สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสภาวิศวกร และกรรมการอำนวยการ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย

คำถามที่ 2

ตึกสูงในกรุงเทพได้รับการสั่นสะเทือน ผู้คนที่อาศัยอยู่ในตึกสูงหลายแห่งรับรู้ได้ บางคนวิ่งหนีลงมา แล้วโครงสร้างอาคารในกรุงเทพจะมีปัญหาหรือไม่ ?

อาคารสูงในกรุงเทพได้รับแรงสั่นสะเทือนเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว แม้กระทั่งแผ่นดินไหวขนาด 7.9 ที่เสฉวน ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครถึง 2,600 กิโลเมตร หรือ แม้กระทั่งแผ่นดินไหวขนาด 9.1 ริกเตอร์ ที่เกาะสุมาตรา เมื่อปี พ.ศ. 2547 ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพถึง 1,200 กว่ากิโลเมตร ก็ยังส่งผลให้อาคารสูงในกรุงเทพได้รับแรงสั่นสะเทือนจนเกิดการสั่นไหว เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่พม่าเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2554 มีขนาด 6.8 ริกเตอร์แต่ห่างจากกรุงเทพประมาณ 770 กิโลเมตร ก็ทำให้อาคารในกรุงเทพสั่นสะเทือนได้ ซึ่งไม่ผิดปกติแต่อย่างใด เพราะกรุงเทพตั้งอยู่บนชั้นดินอ่อน จึงเกิดการเคลื่อนตัวและสั่นไหวได้ง่าย

คำถามที่ 3

อาคารในกรุงเทพมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหาย และมีโอกาสจะถึงขั้นถล่มลงมาหรือไม่ ?

หากลองเปรียบเทียบเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นที่พม่าเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2554 แผ่นดินไหวที่เสฉวน (พ.ศ. 2551) และ แผ่นดินไหวที่เกาะสุมาตรา (พ.ศ. 2547) จากข้อมูลพบว่าเหตุแผ่นดินไหวที่สุมาตราทำให้อาคารสูงในกรุงเทพเกิดการสั่นสะเทือนมากที่สุดในบรรดาแผ่นดินไหวทั้งสามนี้ แต่ถึงแม้ว่าอาคารจะโยกตัวไปมา ก็ไม่ได้หมายความว่าอาคารจะเกิดการพังถล่มลงมา หลังจากเหตุแผ่นดินไหวเหล่านี้เมื่อเข้าไปสำรวจโครงสร้างอาคารก็ไม่พบรอยแตกร้าวหรือความเสียหายในเสา หรือคาน ซึ่งเป็นโครงสร้างที่รับน้ำหนักของอาคาร อาจมีรอยร้าวขนาดเล็กๆ ในผนังอิฐซึ่งไม่มีผลต่อกำลังรับน้ำหนักของโครงสร้างแต่อย่างใด

คำถามที่ 4

กรุงเทพมีความปลอดภัยต่อแผ่นดินไหวหรือไม่ ?

เมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหว อาคารในกรุงเทพสั่นไหวได้ถือเป็นเรื่องปกติ และหากแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นจากที่ไกลๆ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดความรุนแรงมากพอที่จะทำให้อาคารได้รับความเสียหายจนถึงขั้นถล่มลงมา แต่ต้องไม่ลืมว่า มีรอยเลื่อนที่อยู่ใกล้ๆ กรุงเทพฯ ด้วย นั่นคือรอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ และรอยเลื่อนด่านเจดีย์สามองค์ ในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีบางส่วนที่เชื่อมต่อกับรอยเลื่อนสะแกในประเทศพม่าซึ่งเป็นรอยเลื่อนขนาดใหญ่ มีพลังสูงมากอาจก่อให้เกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ได้ ที่สำคัญรอยเลื่อนเหล่านี้อยู่ห่างจากกรุงเทพไม่เกิน 300 กิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นระยะที่อันตรายทีเดียว เพราะเคยมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด 8.1 ริกเตอร์ เมื่อปี พ.ศ. 2528 ที่เกิดขึ้นห่างจากกรุงเม็กซิโกซิตีออกไป 350 กิโลเมตร ส่งผลให้กรุงเม็กซิโกซิตีได้รับความเสียหายอย่างหนัก อาคารถล่มจนมีผู้เสียชีวิตประมาณ 10,000 คน



คำถามที่ 6

กรุงเทพฯ ควรจะเตรียมรับมือกันอย่างไร ?

ต้องถือว่ากรุงเทพฯ ยังคงค่อนข้างโชคดี ที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในบริเวณที่แผ่นดินไหวมีความรุนแรงสูงเหมือนประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ และอื่นๆ อันที่จริงแล้วหากได้มีการเตรียมความพร้อมโครงสร้างอาคารไว้ให้ดี ก็ย่อมจะสามารถต้านทานแผ่นดินไหวที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ปัญหาคือโครงสร้างอาคารบ้านเรือนไม่ค่อยได้เตรียมรับมือให้รองรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว แต่ก็ยังไม่สายเกินไป ยังสามารถแก้ไขได้ทัน โดยสามารถปรับปรุงโครงสร้างให้อาคารมีความแข็งแรงขึ้นมาได้

คำถามที่ 7

อาคารประเภทไหนบ้างที่เสี่ยงต่อแผ่นดินไหว?

อาคารที่ค่อนข้างเสี่ยงต่อแผ่นดินไหวมากๆ มีอยู่สองสามประเภท คือ พวกตึกแถว ซึ่งเสามีขนาดเล็กๆ และการก่อสร้างไม่ได้ควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างให้ดี ไม่มีวิศวกรมาออกแบบหรือคุมงาน พวกนี้หากเกิดแผ่นดินไหว อาจทำให้อาคารทรุดเอียงลงมาทางด้านหน้าของอาคารซึ่งมักเปิดโล่งเพื่อใช้ทำการค้า ปัญหาอีกประการคือมีข้อมูลน้อยกว่าอาคารเหล่านี้ใส่เหล็กในเสาและคานเป็นปริมาณเท่าใด เพราะส่วนใหญ่ก็ไม่มีแบบก่อสร้างเก็บไว้ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่จะนำมาประเมินกำลังรับน้ำหนักของอาคารได้ อาคารอีกประเภทที่เสี่ยงก็คืออาคารไร้คาน พวกนี้จะมีการก่อสร้างเป็นแผ่นพื้นที่วางบนเสาเป็นชั้นๆ แต่ไม่มีคานรองรับ บางทีก็ฝังลวดอัดแรงอยู่ข้างในด้วย อาคารลักษณะนี้เป็นที่นิยมมากเพราะก่อสร้างได้รวดเร็ว เช่น อาคารจอดรถ อาคารสำนักงาน แต่อาคารพวกนี้ก็เสี่ยงมาก เพราะหากพื้นบางเกินไป ก็อาจจะพังทะลุผ่านเสาตกลงไปกระแทกพื้นชั้นล่างลงไปเป็นทอดๆ แล้วทำให้อาคารทั้งหลังถล่มลงไปกองกันอยู่บนพื้นได้เลย

คำถามที่ 8

อาคารประเภทบ้านเดี่ยว หรือบ้านจัดสรรมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ?

ถ้าเป็นบ้านที่ก่อสร้างด้วยชิ้นส่วนสำเร็จรูป เช่น ใช้คานหรือเสาสำเร็จรูปมาต่อกัน ก็มีความเสี่ยงที่บริเวณรอยต่อที่ประกอบคานกับเสาเข้าด้วยกัน ซึ่งหากทำไว้นานไม่แข็งแรงพอก็อาจจะหลุด แล้วทำให้อาคารเสียหายได้

คำถามที่ 9

อาคารสูงในกรุงเทพฯ เข้าข่ายเสี่ยงหรือไม่ ?

ดังที่ได้บอกไปแล้วว่า อาคารสูงไหวตัวได้ง่าย และผู้คนสามารถรับรู้ได้ง่าย ทำให้คนกลัวอาคารสูงกันมาก แต่ความเข้าใจตรงนี้ยังไม่ถูกต้องทั้งหมด การโยกตัวหรือการไหวตัวของอาคารไม่ได้หมายความว่าอาคารจะเสียหายหรือถล่มลงมาเสมอไป ต้องอย่าลืมว่าอาคารสูงส่วนใหญ่กว่าจะออกแบบและก่อสร้างจนสำเร็จได้ จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมงานดีกว่าอาคารประเภทอื่นๆ และถ้าเป็นอาคารสูงที่มีรูปทรงเรียบง่าย มีเสาวางเรียงตัวกันอย่างสม่ำเสมอก็น่าจะมีความปลอดภัย แต่ถ้าเป็นอาคารสูงที่มีรูปทรงซับซ้อน มีส่วนเว้าส่วนโค้ง ส่วนยื่น ลูกเล่นมากๆ หรือมีกำแพงยื่นออกไปจากศูนย์กลางของอาคารมากๆ หรือ มีด้านล่างเปิดโล่ง พวกนี้จะมีความเสี่ยงมากกว่า

คำถามที่ 10

แล้วจะมีการเตรียมความพร้อมอาคารของเราให้มีความปลอดภัยได้อย่างไร ?

ถ้าเป็นอาคารใหม่ที่ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้าง จะต้องออกแบบและก่อสร้างให้รองรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวตามกฎหมายกระทรวงปี พ.ศ. 2550 หากออกแบบและก่อสร้างอาคารตามกฎหมายนี้ก็จะทำให้อาคารมีความปลอดภัย แต่ปัญหาก็คืออาคารเก่าที่มีอยู่จำนวนมากที่ก่อสร้างก่อนปี พ.ศ.2550 ซึ่งแน่นอนว่าส่วนใหญ่หรือเกือบจะทั้งหมดจะไม่ได้ออกแบบให้ต้านทานต่อแผ่นดินไหว อาคารเหล่านี้หากจัดอยู่ในกลุ่มของอาคารเสี่ยงตามที่ได้อธิบายไป ก็ควรจะต้องนำมาวิเคราะห์และหาวิธีการเสริมความมั่นคงให้อาคารแข็งแรงรองรับแผ่นดินไหวได้ในระดับเดียวกับอาคารที่ก่อสร้างขึ้นมาใหม่ตามกฎหมายกระทรวง

คำถามที่ 11

อาคารเก่าที่ก่อสร้างไปแล้วแก้ไขให้ต้านทานแผ่นดินไหวได้หรือไม่ ?

อาคารที่ก่อสร้างไปแล้วไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาคารเสี่ยงมากหรือเสี่ยงน้อย ก็มีวิธีที่จะแก้ไขให้กลับมาต้านทานแผ่นดินไหวได้ หากทราบข้อมูลของอาคาร เช่น แบบก่อสร้าง แบบการเสริมเหล็ก เราก็สามารถนำ

แบบเหล่านี้นั้นมาวิเคราะห์ตรวจสอบดูว่าอาคารดังกล่าวมีความแข็งแรงเพียงใด และหากจำเป็นจะต้องเสริมกำลัง จะใช้วิธีใดจึงจะได้ผลดีและในราคาที่ประหยัด วิธีการวิเคราะห์ตรวจสอบและเสริมกำลังอาคารค่อนข้างจะมีมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับอยู่แล้ว แต่หากอาคารบางประเภทที่ไม่มีแบบก่อสร้างหรือหาข้อมูลไม่ได้ ก็อาจทำให้การวิเคราะห์ทำได้ยาก ในกรณีนี้ก็ต้องเผื่อการเสริมความแข็งแรงให้มากๆ หน่อย ชดเชยกับการที่เราขาดข้อมูลที่ชัดเจน

คำถามที่ 12

การเสริมความแข็งแรงให้แก่อาคารทำได้อย่างไรบ้าง แล้วค่าใช้จ่ายสูงมากน้อยเพียงใด ?

การเสริมความแข็งแรงของอาคารจะเน้นที่การปรับปรุงให้อาคารโยกตัวได้มากและนานขึ้น ปัญหาของอาคารเก่าคือจะโยกตัวไปไม่ได้มากนัก เพราะเมื่อโยกตัวไปมากๆ คอนกรีตจะกะเทาะหลุดออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่บริเวณโคนเสา ซึ่งเมื่อคอนกรีตกะเทาะหลุดออกมาแล้ว ก็อาจจะทำให้โครงสร้างพังทลายลงมา หากเป็นอาคารที่จะก่อสร้างใหม่ ควรจะเน้นที่ใส่เหล็กปลอกที่บริเวณโคนเสาให้มากๆ เพื่อป้องกันไม่ให้คอนกรีตกะเทาะหลุดออกมา แต่หากเป็นอาคารที่ก่อสร้างเสร็จไปแล้ว ก็อาจจะใช้แผ่นคาร์บอนไฟเบอร์มาพันรอบเสากันคอนกรีตกะเทาะหลุดออก และ หากเป็นอาคารหลังเล็กๆ หรือ ตึกแถว การใช้แผ่นคาร์บอนไฟเบอร์ก็อาจเป็นสิ่งที่เกินจำเป็น ก็อาจจะใช้เฟอโรซีเมนต์ซึ่งเป็นเทคโนโลยีชาวบ้านที่มีราคาถูกกว่าคาร์บอนไฟเบอร์มากก็น่าจะเพียงพอแล้ว ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายในการเสริมความแข็งแรงอาคาร คิดว่าไม่สูงมากอยู่ระหว่าง 5-10% ของค่าก่อสร้างทั้งหมด



คำถามที่ 13

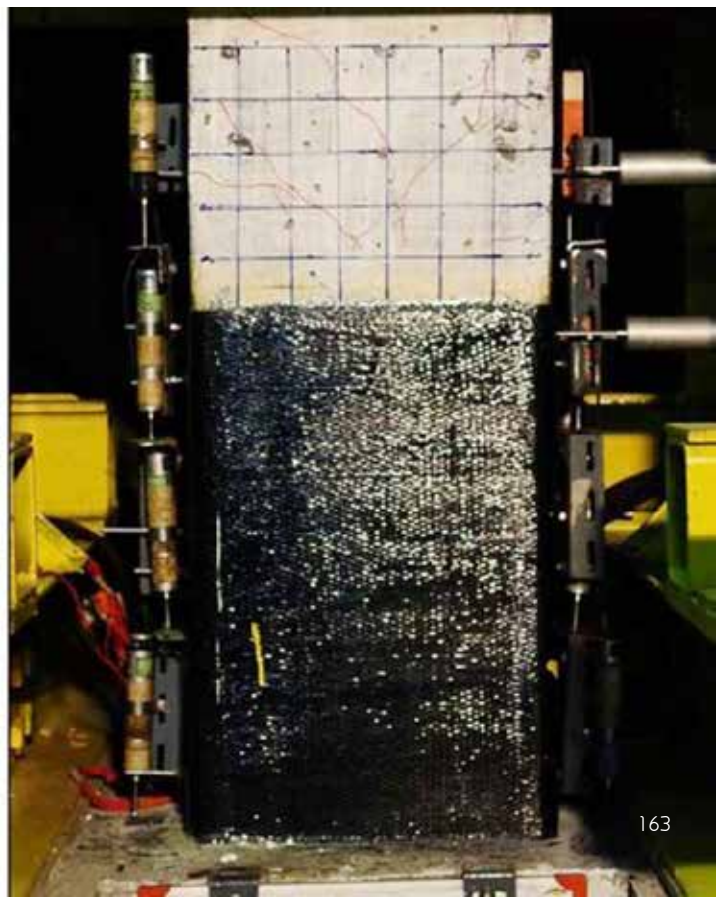
มีข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับอาคารที่ได้ก่อสร้างไปแล้ว ?

ควรตรวจสอบอาคารที่สำคัญๆ เช่น อาคารสาธารณะ อาคารโรงพยาบาล อาคารสถานที่ราชการ ตลอดจน อาคารสูง และอาคารเอกชนหลายๆ แห่งที่มีคนใช้งานเป็นจำนวนมาก ว่าสามารถต้านทานแผ่นดินไหวได้มากน้อยเพียงใด และจะต้องเสริมความแข็งแรงอย่างไรที่จะปรับปรุงให้อาคารต้านทานแผ่นดินไหวได้ การตรวจสอบไม่ใช่แค่เดินเข้าไปดูในอาคารและจะทราบได้ แต่จะต้องนำแบบก่อสร้างมาทำตามวิธีการประเมิน และการเสริมกำลังตามมาตรฐานสากลซึ่งเรามีองค์ความรู้มากพอที่จะตรวจสอบและประเมินได้ และจะต้องเตรียมความพร้อมอาคารให้แข็งแรงทุกเมื่อ เพราะไม่อาจจะทราบได้เลยว่าแผ่นดินไหวครั้งต่อไปจะเกิดขึ้นที่ไหน และเมื่อไร

คำถามที่ 14

มีข้อเสนอแนะไปถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ?

หน่วยงานราชการก็ถือว่ามีการตื่นตัวมากพอสมควรแล้ว สำหรับโครงสร้างที่เสี่ยงนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะอาคารอย่างเดียว โครงสร้างประเภทอื่นๆ เช่น โครงสร้างทางยกระดับ สะพาน และอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ก่อสร้างไปนานๆ แล้วอาจจะไม่สามารถรองรับแผ่นดินไหวในระดับแรงๆ ได้ ก็จำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และเสริมความแข็งแรงเช่นกัน ส่วนอาคารเก่าที่เป็นของเอกชน รัฐควรเอื้อให้มีการปรับปรุง



[4]

แนวคิดเกี่ยวกับ การจัดการภัยพิบัติของรัฐ และมาตรการป้องกันภัยพิบัติ ของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น

ชาญวิทย์ ชัยกันย์¹

1. บทนำ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องภัยพิบัติอันเป็นประเด็นที่สังคมทั่วโลกให้ความสำคัญในปัจจุบัน ซึ่งกล่าวได้ว่าการเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงระดับชาติอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในหลายๆ ด้านได้ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รวบรวมแนวคิดในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นภาพว่ากระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบโดยอาศัยหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม และหลักวิชาการของต่างประเทศมาปรับใช้ ซึ่งหลายประเทศได้มีประสบการณ์มาอย่างยาวนาน อันอาจนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ในตอนท้ายบทความจะเป็นการนำเสนอการบริหารจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น ณ จังหวัดชิซึโอกะและเมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโกะ ระหว่างวันที่ 3 - 11 กุมภาพันธ์ 2556 ตามโครงการวิจัยเรื่อง การจัดการภัยพิบัติของรัฐ โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งได้รับประสบการณ์และองค์ความรู้ในด้านนี้ที่เป็นประโยชน์มาก

2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ

2.1 ความหมายของคำว่า ภัยธรรมชาติ (Natural Hazards) และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters)

Alcantara Ayala (2002) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างภัยธรรมชาติและภัยพิบัติทางธรรมชาติว่า ภัยธรรมชาติ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของธรรมชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อันนำไปสู่ภาวะที่เป็นการคุกคามหรือเป็นภัยต่อสิ่งมีชีวิตในช่วงเวลาและสถานที่ใดที่หนึ่ง โดยนิยาม**ภัยธรรมชาติ**ว่าเป็นภัยทางกายภาพจากน้ำ-ดิน-ฟ้า-อากาศ (Hydro-Meteorological) และภัยจากธรณีวิทยา(Geophysical) เช่น พายุ น้ำท่วม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด คลื่นสึนามิ เป็นต้น ส่วน**ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** คือ ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นทางกายภาพจนนำไปสู่ความเสียหายแก่มนุษย์

¹ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR) (1992)² ให้นิยามคำว่าภัยพิบัติ (Disaster) คือ “การแทรกแซงต่อการทำหน้าที่ของสังคมอย่างร้ายแรงยิ่ง ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนโดยลำพังได้” นับได้ว่าในระดับระหว่างประเทศก็ได้ให้ความสำคัญของการศึกษาภัยพิบัติ ดังที่ได้มีการจำกัดความหมายและคำนิยามให้ชัดเจนตามข้างต้น

2.2 หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justices)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่เดิมเข้าใจกันว่าเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้ บุคคลที่ได้รับผลกระทบถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นโชคชะตาส่วนบุคคล (Individual Faith) เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของพระเจ้า (Acts of God) ความรับผิดชอบจึงไม่ได้อยู่ที่มนุษย์คนใดและรัฐ (State) จึงเป็นสิ่งที่สังคมมนุษย์สถาปนาขึ้น ส่งผลให้ไม่ต้องมีความรับผิดชอบนอกเหนือไปจากการทำหน้าที่พื้นฐานของตน ประกอบกับรัฐเป็นผู้มีอำนาจปกครอง รัฐจึงได้รับความคุ้มกันในฐานะที่เป็นรัฐอธิปไตย (Sovereign Immunity) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันวรรณกรรมทางด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติยอมรับแล้วว่า สังคมที่มีโครงสร้างต่างกัน แม้จะเผชิญกับภัยทางธรรมชาติประเภทและความรุนแรงในระดับเดียวกัน อาจนำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สังคมนั้นต้องเผชิญต่างกันได้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมมนุษย์ได้ ในส่วนนี้เองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อบรรเทาผลร้ายของภัยธรรมชาติ

ความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หรือความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติย่อมเป็นการสร้างภาระสาธารณะให้กับบุคคลบางกลุ่มที่ต้องแบกรับในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่น การเข้ามาเยียวยา (Remedies) ของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะของประชาชนดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ตามธรรมชาติ (Natural Duties) หรือหน้าที่พื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน หน้าที่ดังกล่าวอาจเห็นได้อย่างชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือจากการตีความของศาลเพื่อขยายความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น การฟ้องรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงมีมูลทางกฎหมายรองรับความรับผิดชอบของรัฐ (Public Accountability) ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ โดยหากพิจารณาหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมประกอบกับกรณีคดีฟ้องน้ำท่วมของประเทศไทย ก็นับว่าประชาชนผู้เสียหายสามารถอ้างสิทธิเพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ในอดีตการจัดการภัยพิบัติเน้นหนักไปที่การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดหรือเฉพาะด้านมากกว่าจะพิจารณาปัญหาภัยพิบัติแบบองค์รวม แต่ในปัจจุบันยอมรับกันว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ได้เป็นเรื่องที่เป็นผลโดยตรงจากภัยธรรมชาติ (Natural Hazards) อย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคมด้วย ดังนั้น บริเวณใดมีสังคมอยู่หรือชุมชนอยู่ย่อมมีความเสี่ยงในการได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติไม่มากก็น้อย สังคมหรือชุมชนจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดระดับความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งได้ว่า มนุษย์มีความสามารถระดับหนึ่งในการจัดการเพื่อลดผลกระทบของภัยธรรมชาติที่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติต่อชีวิต ความเป็นอยู่และทรัพย์สินของตนได้

² “A serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.”

วงจรการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management-Preparedness Methodology in ASSAM, 2012) ประกอบด้วย

1) การป้องกัน (Prevention) คือ มาตรการเชิงป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความถี่หรือความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อน การออกกฎหมายการห้ามใช้ที่ดิน การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

2) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมหรือการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียต่อสังคม มาตรการบรรเทาผลกระทบมักใช้ควบคู่กับมาตรการการป้องกัน มาตรการที่สำคัญได้แก่ การให้การศึกษาแก่ประชาชนและการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ การติดตั้งและปรับปรุงระบบเตือนภัย เป็นต้น

3) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้า โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถ (Capability) ของรัฐบาล องค์กรที่เกี่ยวข้อง ชุมชนและปัจเจกบุคคล ในการเผชิญเหตุภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมอพยพประชากร การสร้างระบบการสื่อสารที่สามารถปฏิบัติการได้ระหว่างเกิดภัย เป็นต้น

4) การรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การตอบสนองอย่างทันทีทันใดต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิตผู้ประสบภัย หรือช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การแจกจ่ายอาหาร เป็นต้น

5) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) คือ ขั้นตอนหลังจากที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ผ่านพ้นไปแล้ว การฟื้นฟูบูรณะเป็นการทำให้พื้นที่หรือชุมชนที่ประสบภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมสาธารณูปโภคพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัย การให้เงินเยียวยา เป็นต้น

3. มาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น : ประสบการณ์จากการศึกษาฐานงานการจัดการภัยพิบัติของจังหวัดชิสึโอกะ และจังหวัดเฮียวโกะ ประเทศญี่ปุ่น

เนื่องด้วยผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาฐานงานและทำวิจัยด้านการจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น โดยได้รับทุนจาก สกว. สนับสนุนให้ดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย (Public Liability for Natural Disaster : Comparative Study of Japan and Thailand)” ซึ่งโครงการวิจัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่นในระดับต่างๆ ทั้งกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองและกฎหมายส่วนท้องถิ่น รวมถึงศึกษาการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ของทั้งไทยและญี่ปุ่น โดยเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ของไทยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 เปรียบเทียบกับกรณีการจัดการสึนามิของญี่ปุ่น ในเบื้องต้น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้



ในการบริหารจัดการภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินของญี่ปุ่นนั้น (Emergency Management) จะประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญ คือ

1. การลดความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงภัยพิบัติ (Mitigation) เป็นขั้นตอนที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเพื่อลดความสูญเสียและความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเกิดการบูรณาการจากทุกภาคส่วน ภายใต้ กฎ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมือนกัน

2. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติ เป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ (Developing Capabilities) เช่น ความพร้อมของระบบเตือนภัย (Warning System) การจัดทำแผนฉุกเฉิน (Contingency Planning) การฝึกอบรม (Training Program) เป็นต้น

3. การตอบสนองและจัดการภัยพิบัติ (Response) เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อลดอันตรายจากภัยพิบัติ ซึ่งไม่สามารถคาดเดาได้

4. การฟื้นฟู (Recovery) เป็นขั้นตอนที่ต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสาธารณูปโภค ให้ได้มากที่สุด

สำหรับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลญี่ปุ่นในการบริหารจัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติ นั้น พบว่าหลักการที่สำคัญที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ คือ ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนภายใต้การบริหารจัดการที่ดี ทั้งภาครัฐ (Public Sector) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาคประชาสังคม (Civil Society) โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีต การจัดทำแผนป้องกันและจัดการบนพื้นฐานของเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมา ทั้งนี้ การช่วยเหลือตนเองก่อนโดยการคาดหวังว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะสามารถเข้ามาช่วยเหลือตนอย่างทันท่วงทีขณะเกิดภัยพิบัตินั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากยิ่ง ดังนั้น จึงมีคำกล่าวที่ทางหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมักกล่าวแก่ประชาชนให้เตรียมพร้อมอยู่เสมอว่า “ตนต้องดูแลและรับผิดชอบชีวิตของตนเองก่อนเสมอ (自分の命は自分で守る) ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติที่รุนแรง จะพบว่า ญี่ปุ่นสูญเสียชีวิตประชาชนจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ เนื่องจากประชาชนจะช่วยเหลือตัวเองให้มากที่สุด โดยคาดหวังว่ารัฐจะเข้ามาช่วยในขั้นตอนการฟื้นฟูภายหลังที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว ผู้เขียนได้เดินทางไปศึกษาดูงานในหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จังหวัดซึสึโอะกะและจังหวัดเฮียวโกะ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างดี โดยเฉพาะที่จังหวัดเฮียวโกะซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักในเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อ ค.ศ.1995 จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทั้งระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ในระดับจังหวัด ผู้เขียนได้เดินทางไปฟังการบรรยายแผนการป้องกันภัยพิบัติของสำนักงานจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Bureau) โดยพบว่าทางจังหวัดได้มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในอนาคตอย่างแน่นอน จึงจัดเตรียมทั้งแผนรับมือกับแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิไว้ ทั้งนี้ ก็ยังบรรจุแผนรับมือกับภัยพิบัติประเภทอื่นด้วย นั่นคือ มาตรการรับมือกับวิกฤติโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Nuclear Disaster Countermeasures) และมาตรการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ (Infectious Diseases Countermeasures) โดยทางจังหวัดจะเตรียมการในส่วนของตนให้พร้อมทั้งด้านสิ่งของที่เป็น ระบบการสื่อสาร ระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น และด้านบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนให้การเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นอย่างดี รวมถึงการบริหารจัดการอาสาศัมครที่เป็นระบบชัดเจน หากความรุนแรง

ของภัยพิบัติเกินกว่าที่ทางจังหวัดจะรับมือได้เพียงลำพังแล้ว จังหวัดที่มีอาณาเขตอยู่รอบด้านจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ จะมีการตกลงกันไว้ก่อนล่วงหน้า และหากเกินกว่าที่จังหวัดทั้งหมดจะรับมือได้ ทางรัฐบาลจะเข้ามาช่วยโดยตรงอีกที

ในส่วนด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคเอกชนนั้น จะมีการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นการดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุในตำบล กลุ่มวัยรุ่น ชุมชนแม่บ้าน ชุมชนดนตรีและวัฒนธรรมท้องถิ่น กลุ่มผู้สนใจการเมืองท้องถิ่น อาสาสมัครป้องกันภัยชุมชน มารวมกัน สร้างกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มกิจกรรมเพื่อสังคมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในท้องถิ่น หรือ เรียกสั้นๆ ว่า โบโคมิ (BOKOMI) ข้อดีที่จะได้รับการรวมกลุ่มเช่นนี้ คือ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น การแจ้งข้อมูลข่าวสารจากสมาชิกในกลุ่มต่างๆ ข้างต้น จะทำให้ทางการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเชื่อถือได้ ทำให้การช่วยเหลือในช่วงประสบภัยเป็นไปโดยความเรียบร้อย

4. บทสรุป

ภัยพิบัติทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและเกิดจากน้ำมือมนุษย์ นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น สาเหตุของการเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงนั้น ส่วนหนึ่งก็เกิดจากการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเกินไป ความสมดุลตามธรรมชาติจึงหายไป และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เป็นผลร้ายต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นตามมา องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทั้งในส่วนของระบบสาธารณูปโภค ความเตรียมพร้อมของประชาชน ความสามารถของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย พบว่ายังมีปัญหาติดขัดอยู่มาก ซึ่งอาจเป็นเพราะประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์กับเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งใหญ่มากนัก ประกอบกับลักษณะอุปนิสัยคนไทยที่มักจะหลงลืมเหตุการณ์ในอดีตได้โดยง่าย หรือไม่นำประสบการณ์มาปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงในเรื่องใด ๆ มากนัก ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้น ทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับท้องถิ่น หรือแม้แต่ว่าระดับรัฐบาลก็มักจะสับสน หรือจับต้นชนปลายไม่ถูกว่าจะดำเนินการบริหารจัดการในช่วงวิกฤตอย่างไรดี

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เกิดภัยพิบัติรุนแรงอยู่บ่อยครั้ง จึงมีประสบการณ์ทั้งด้านกฎหมายและด้านกายภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฝึกฝนให้ประชาชนตื่นตัว มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติอย่างมีสติ และต่างคนรู้บทบาทของตนทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งทางสังคมแต่อย่างใด ต่างกับประเทศไทยที่ยังไม่มีความพร้อมหลายด้านในการรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบของรัฐทั้งในส่วนของความรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้ภัยพิบัติผ่านพ้นไปด้วยดี กับความรับผิดชอบที่จะต้องชดเชยความเสียหายจากการจัดการของรัฐที่เกิดขึ้น อีกทั้งประชาชนก็ต่างคาดหวังว่ารัฐจะเข้ารับผิดชอบชีวิตของตน และให้ความช่วยเหลือทุกอย่าง ทั้งที่แท้จริงแล้วการที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถก้าวข้ามความทุกข์ยากในช่วงภัยพิบัติลักษณะต่างๆ ไปได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับชุมชน และระดับชาติ รวมทั้งจะต้องสร้างระบบกฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐให้ชัดเจน เพื่อเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติเป็นไปในลักษณะเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

ชาญวิทย์ ชัยกัญญ์. “สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน : กรณีประเทศไทยปี 12 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2555) หน้า 1-23.

Alcantara Ayala, I. 2002. Geomorphology, Natural Hazards, Vulnerability and Prevention of Natural Disasters in Developing Countries, *Geomorphology*, 47: 107–124.

Disaster Management-Preparedness Methodology in ASSAM <http://data.undp.org.in/dmweb/Article-DRM%20Assam.pdf>

Khan, Himayatullah. 2012. Disaster Management Cycle–A Theory Approach <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>

United States Environmental Protection Agency (EPA), The <http://www.epa.gov/environmentaljustice/>

Warfield, Corina. 2012. The Disaster Management Cycle. http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html



กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
เลขที่ 49 พระราม 6 ซอย 30 พญาไท
กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์: 0-2278-8400-19
www.deqp.go.th

