

รัฐบาลใหม่

กับภารกิจด่วนด้านสิ่งแวดล้อม



ดุลยภาพดุลยพินิจ

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บื่อหรือไม่ว่า ประเทศไทยเกือบเป็นประเทศสุดท้ายที่มีกฎหมายและการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ในเอเชียก็เหลือแต่พม่า ลาว เขมร และไทยเท่านั้นที่ยังไม่มีความกล้าหาญพอที่จะบังคับให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อสังคม

แล้วก็อย่าไปคิดว่าผู้ก่อมลพิษจะมีแต่โรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เราๆ ท่านๆ ในฐานะผู้บริโภคก็เป็นตัวการสำคัญด้วย แถมนยังมีเกษตรกรทำฟาร์มเลี้ยงหมู เลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่ เพราะเลี้ยงสัตว์น้ำ โรงแรม ซุปปิ้งมอลล์ ฯลฯ รวมถึงหน่วยราชการด้วยเช่นกัน

แต่หากจะถามว่าใครก่อมลพิษอะไรมากเท่าไรนั้นก็ขอบอกว่าขึ้นกับลักษณะการผลิตและการบริโภคของคนคนนั้น ยิ่งบริโภคมากก็ยิ่งก่อมลพิษมาก

คุณหมอบริเวสต์ได้ออกมาพูดถึง 6 วิกฤตที่บ้านเมืองต้องแก้ไข ซึ่งวิกฤตสิ่งแวดล้อมก็เป็นหนึ่งใน 6 วิกฤตหลักด้วยเช่นกัน

แล้ววิกฤตสิ่งแวดล้อมที่ต้องเร่งจัดการแก้ไขควรจะเริ่มจากอะไร?

ผู้เขียนเห็นว่า ภารกิจแรก ที่ต้องทำน่าจะเป็นการผลักดันให้กติกาก่อนมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบ (Polluter Pays Principle) เป็นจริงเสียที กติกานี้เป็นที่รู้จักกันดีมากกว่า 15 ปีแล้ว แต่ยังไม่ได้ใช้กันอย่างจริงจัง เพราะกฎหมายเดิมที่มีอยู่ คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลเก็บค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสียและของเสียได้เท่านั้น แต่ในปัจจุบันปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปมาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดแค่ปัญหาขยะหรือน้ำเสียเท่านั้น แต่ยังมีมลพิษใหม่ๆ ที่คนไทยยังไม่ค่อยรู้จักด้วยเช่น

สารอินทรีย์ระเหย (VOC) ที่ก่อให้เกิดมะเร็ง โลหะหนักประเภทต่างๆ เช่น แคดเมียมที่ทำให้ไตวาย หรือแม้แต่โอโซนซึ่งคนทั่วๆ ไปคิดว่าดีเพราะเรามากพูดกันว่าไปสูดโอโซนนั้น แต่ที่จริงแล้วจัดเป็นมลพิษและก็มีมากด้วยที่กรุงเทพฯ

ขยะจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เช่น แบตเตอรี่ หลอดฟลูออเรสเซนต์ หรือแม้แต่คาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งไม่มีพิษ แต่ไปก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ลมฟ้าอากาศแปรปรวนอย่างที่เราเห็นๆ กันอยู่

ตัวแปรใหม่ๆ เหล่านี้เป็นภัยต่อสิ่งมีชีวิต ต่อระบบธรรมชาติที่ค่าจุนชีวิต แถมนตอนนี้ยังมีองค์กรที่สนับสนุนให้เอกชนไทยลดมลพิษ และให้นำเครดิตจากมลพิษที่ลดไปขายให้ต่างชาติได้

เหล่านี้ล้วนต้องการความเข้าใจ และมาตรการควบคุมที่เหมาะสม เป็นธรรมชาติ มีประสิทธิภาพ และทันต่อเวลา

เนื่องจากมลพิษมีหลากหลายและอยู่ทั้งในรูปแบบพิษที่ขับออกมาในน้ำ ในอากาศ และในซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งมลพิษแต่ละประเภทก็มีธรรมชาติต่างกัน บ้างเป็นไอระเหย เป็นโลหะหนัก เป็นของเหลว หรือเป็นของแข็ง

ดังนั้นวิธีการที่จะเข้าไปควบคุมและจัดการก็ย่อมต้องแตกต่างกันไปด้วยเช่นกัน

โดยทั่วไปแล้วการจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีเครื่องมืออยู่ 3 ประเภทใหญ่ด้วยกัน คือ 1) เครื่องมือกำกับและสั่งการ เช่น การออกมาตรฐาน การจับกุม โทษจำ และปรับ 2) เครื่องมือทางสังคม คือ การสร้างจิตสำนึก และใช้กติกาสังคมควบคุมกันเอง และ 3) เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

ในขณะที่สามกระทรวงได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมมือกันจัดทำกฎหมายเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่เครื่องมือประเภทนี้มากกับมลพิษที่หลากหลายได้อย่างเบ็ดเสร็จและรอบด้าน

แต่เนื่องจากความหลากหลายของประเภทมลพิษดังที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายแม่ที่เปรียบเสมือนร่มหรือเต็นท์ ซึ่งต้องมีกฎหมายลูกที่เป็นพระราชกฤษฎีกามารองรับ

กฎหมายลูกนี้ก็เปรียบเสมือนบูธออกร้านที่อยู่ใต้เต็นท์ ซึ่งอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม จะกำหนดไว้ในระดับพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากกรออก พ.ร.บ.เพื่อมารองรับมลพิษหรือผลิตภัณฑ์ที่ประเภทก็จะไม่ทันการณ์

พ.ร.บ.ฉบับนี้จึงอาจแตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดทำกฎหมายที่เคยปฏิบัติมา เนื่องจากไม่ได้ระบุอัตราต่างๆ ไว้ใน พ.ร.บ. ซึ่งต้องผ่านรัฐสภา แต่ได้นำรายละเอียดเหล่านี้ไปกำหนดไว้ในระดับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องอาศัยความเห็นชอบของฝ่ายบริหาร

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจึงเห็นว่า ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่น่าที่จะผ่านได้ เพราะผิดหลักปฏิบัติตามปกติซึ่งต้องคุ้มครองประชาชนผู้เสียภาษี เนื่องจากการที่รัฐไปเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเป็นการลดรอนสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

หลักการของการคุ้มครองประชาชนเป็นหลักการที่ถูกต้องการในการเก็บภาษี เช่น ภาษีรายได้ เนื่องจากภาษีรายได้เป็นภาษีที่เก็บจากคนทำมาหากิน เก็บจากคนที่มีความคิดริเริ่ม กล้าคิด กล้าทำ กล้าลงทุน คนเหล่านี้จึงควรได้รับการคุ้มครองเพื่อความยุติธรรม และเพื่อมิให้ลดแรงจูงใจของคนชั้น คนทำมาหากิน

แต่ภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่เหมือนภาษีรายได้ที่เก็บจากคนที่ทำมาหากิน แต่ภาษีสิ่งแวดล้อมจะเก็บจากคนที่ก่อมลพิษ เป็นภาษีเปลี่ยนนิสัยเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรม มิใช่ภาษีที่รัฐคิดเอารายได้จากผู้เสียภาษี จึงไม่ว่าที่จะต้องคุ้มครองผู้ก่อมลพิษในระดับเดียวกับการคุ้มครองคนชั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ก่อมลพิษก็ควรได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง ดังนั้น ในการกำหนดอัตราในพระราชกฤษฎีกา จึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ก่อมลพิษ

การผลักดันกฎหมายฉบับนี้จึงต้องการการเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูง จะผลักดันตามแนวปฏิบัติปกติก็คงไม่เป็นผลอย่างที่คุดหมอบประเวศว่าไว้ว่า "จะให้งานสำเร็จต้องผลักดันวิธีคิดเดิมให้หลุดออกจากกรอบปกติเสียก่อน จึงจะพบศักยภาพใหม่ที่สร้างสรรค์และทำให้สังคมดีขึ้นกว่าเดิม"

ภารกิจถัดไปก็คือ การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้เข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและเหมาะสม ร่าง พ.ร.บ.ที่กล่าวมาจะมีรายได้ส่วนหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ อปท.ต้องรายงานการใช้เงินและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมให้ประชาชนของตนทราบ แต่ อปท.จะทำงานนี้ได้ต้องอาศัยพี่เลี้ยงทางวิชาการจากรัฐบาลกลาง ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือมากขึ้น

ภารกิจที่ 3 เป็นภารกิจที่ยากที่สุด เพราะเป็นภารกิจที่ต้องแก้ไขวิกฤตความล้มเหลวของกลไกของรัฐ โดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกลไกของรัฐที่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนหรือกลไกที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ราษฎรได้ตัวอย่างกลไกอย่างว่านั้นส่วนใหญ่อยู่ที่กลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมที่คุกรุ่นในชนบทไทย

สำหรับ 3 ภารกิจที่กล่าวมานี้ กำลังรอคนดีมีฝีมือมาแก้ไขให้เสร็จชื่อคือชาว่า ถึงจะหาว่าเป็นอนินทรีย์หรือสัตว์ก็มีดีเหมือนกัน!