

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 5

บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม  
วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต

ศาสตราจารย์.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มิถุนายน 2548

# สารบัญ

บทนำ .....	1
<b>1. ทบทวนการถ่ายโอนภารกิจ.....</b>	<b>4</b>
1.1. บทบาทของ อปท. ด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรการถ่ายโอนภารกิจ.....	4
1.2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมฯ.....	7
1.3. ความจำเป็นต้องยกเครื่องหรือสังคายนา “บทบาทการกำกับสิ่งแวดล้อมของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม .....	9
<b>2. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจด้านกำกับสภาพสิ่งแวดล้อมให้ อปท. ....</b>	<b>11</b>
2.1. ข้อดีของการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่น .....	11
2.2. ข้อเสียของการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่น.....	12
2.3. ข้อเสนอ บทบาทใหม่การจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. มุมมองวิวัฒนาการและการ พัฒนาสถาบัน.....	14
2.3.1. ภารกิจกำกับดูแลมลพิษ ณ จุดกำเนิด (pollution regulation at source).....	14
2.3.2. การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ และการจัดเก็บภาษีภาคของเสีย ครัวเรือน.....	15
2.3.3. การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจควบคุมปริมาณของเสียโดยสมัครใจ (Self-regulation)	16
2.3.4. เครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระดับ อปท. และข้อเสนอระบบองค์กรจัดทำ เครื่องชี้วัด .....	17
2.4. ข้อเสนอตัวชี้วัด.....	18
2.4.1. สัดส่วนของพื้นที่สีเขียว เปรียบเทียบกับพื้นที่รับผิดชอบของ อปท.....	18
2.4.2. การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ.....	19
2.4.3. ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อประชากร เปรียบเทียบกับค่า benchmark “สัดส่วนขยะมาตรฐาน” .....	19
2.4.4. การวัดปริมาณของเสีย (น้ำเสีย อากาศเสีย ฝุ่นละออง) ในบรรยากาศ .....	19
2.4.5. วิธีการจัดการขยะของ อปท. และกรณีร้องเรียนของประชาชน .....	20
2.5. ความริเริ่มใหม่ด้านการจัดการของท้องถิ่น.....	20
<b>3. สรุป .....</b>	<b>22</b>
<b>เอกสารอ้างอิง.....</b>	<b>25</b>

# เอกสารทางวิชาการ เรื่อง

## บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์การขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต<sup>1</sup>

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>2</sup>

### บทนำ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังอยู่ในขั้นของการเปลี่ยนผ่าน กล่าวคือการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เสร็จสิ้น ตามแผนการกระจายอำนาจ กำหนดให้มีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ โดยจำแนกภารกิจออกเป็นหกกลุ่ม<sup>3</sup> และให้หน่วยราชการส่วนกลางถ่ายโอนงานให้แก่ อปท. ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ (สกอ.) ร่วมกับสถาบันการศึกษาสิบแห่งทั่วประเทศได้ทำโครงการติดตามความก้าวหน้า โดยสำรวจข้อมูลจากหน่วยราชการท้องถิ่น พบว่าปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจมีความสำเร็จราวสองในสาม รายงานวิจัยนี้เป็นผลการประเมินในภาพรวม แต่ถ้าหากพิจารณาเจาะจงเป็นรายพื้นที่/หรือเป็นรายหน่วยงาน อาจจะได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากค่าเฉลี่ยหรือจากเกณฑ์กลาง นอกจากนี้ยังพบว่า ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้ยังนับว่ายังมีน้อยหรืออยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น<sup>4</sup>

<sup>1</sup> รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิธรรมาภิบาลแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ direk@econ.tu.ac.th

<sup>3</sup> 6 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ หนึ่ง ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน สอง ภารกิจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน (ซึ่งรวมการศึกษา สังคม และสุขภาพ) สาม ภารกิจการจัดระเบียบชุมชน สี่ ภารกิจด้านเศรษฐกิจพาณิชย์และการลงทุน ห้า ภารกิจด้านการดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อม หก ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกอ.) ได้ร่วมกับสถาบันการศึกษาเก้าแห่งทั่วประเทศ ติดตามการถ่ายโอนภารกิจ ตั้งแต่ปี 2546 และได้จัดทำรายงานข้อมูลเป็นประจำ รวมทั้งเผยแพร่ในเว็บไซต์ [www.dloc.go.th](http://www.dloc.go.th)

แต่ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นถือว่าเรื่องใหญ่ และมีความรุนแรงสูงในหลายพื้นที่ ๆ อาทิเช่น เขตที่มีโรงงานและสถานประกอบการไปตั้งอยู่ เขตนิคมอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงพื้นที่รับนักท่องเที่ยว แม้แต่พื้นที่ชนบทก็ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อม (environmental stress) ได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่ว่างถูกเปลี่ยนให้เป็นแหล่งทิ้งขยะจากภาคเมืองโดยไม่ได้ตั้งใจ<sup>5</sup> เท่าที่สังเกตพบว่าภารกิจของอปท. ในด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังเป็น “ขั้นต้น” กล่าวคือ การเน้นการจัดการเก็บขยะและการบำบัดน้ำเสียเป็นสำคัญ และส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติการ “ตามหลังเหตุการณ์” หรือ “ตามแก้ปัญหา” ถึงกระนั้นก็ตามพบว่าหลายพื้นที่ ซึ่งมีฐานะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ สถานะการคลังดี ก็ยังไม่ได้สามารถจัดการขยะและบำบัดน้ำเสียได้อย่างมีคุณภาพน่าพอใจ

ปัญหาของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม อีกลักษณะหนึ่ง คือ ขาดการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ขาดการลงทุนในลักษณะ “สหการ” ทั้งที่หลายหน่วยงานร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน จะเกิดการประหยัดและต้นทุนต่อหน่วยลดลง ซึ่งเป็นตรรกะที่เข้าใจได้ง่าย แต่เหตุใดจึงไม่มีการลงทุนร่วมกัน อุปสรรคและข้อจำกัดในเรื่องนี้แท้จริงอาจจะมีอะไรสักอย่างกว่าที่คนภายนอกเข้าใจ เช่นระเบียบปฏิบัติไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้น การจัดสรรความรับผิดชอบร่วมกัน (แบ่งรายได้หรือรับภาระหนี้-ในกรณีที่มีการกู้ยืม) การขาดความรู้และข้อมูล หรือวัฒนธรรมองค์กรที่เน้น “การทำงานเดี่ยว”

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย ฝุ่นควัน มีผลรบกวนหรือสร้างความเสียหายต่อสุขอนามัยของประชาชน ที่กล่าวว่าละเอียดอ่อนนั้นเนื่องจากสภาพความหลากหลาย บางพื้นที่มีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรง แต่ไม่ใช่เป็นปัญหาในพื้นที่อื่น ๆ วันหนึ่งเกิดปัญหามลพิษทางอากาศ (กลิ่นควัน) อย่างรุนแรงจนทำให้ผู้คนเจ็บป่วย แต่ว่าในวันพรุ่งนี้อาจจะไม่เป็นปกติเพราะว่ากระแสลมเปลี่ยนแปรหรือปริมาณการผลิตภาคอุตสาหกรรมลดลง นี่คือการไม่แน่นอนชนิด “วันต่อวัน” ดังนั้น การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีอย่างน้อยสองระดับ ส่วนแรกคือ นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเหมาะกับวิธีการทำงาน

<sup>5</sup> จากการเยี่ยมชมกิจการหลายพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาล หรือ อบต. หลายแห่ง ได้รับคำชี้แจงว่า เนื่องจากอปท. ไม่มีพื้นที่ดำเนินการ จึงหาทางออกโดยจ้างภาคเอกชนให้ขนขยะและหาที่ทิ้งขยะ ซึ่งเมื่อติดตามว่าขยะไปทิ้งที่ใด? ก็พบว่าขยะถูกนำไปทิ้งนอกเขตพื้นที่ (บนที่ดินกรรมสิทธิ์เอกชน) ส่วนใหญ่ในอดีตเคยเป็นบ่อดินหรือหลุมขนาดใหญ่เนื่องจากหน้าดินถูกตักขายไปก่อนหน้า การจัดการขยะมีลักษณะเทกอง (open dump) มากกว่าการจัดการแบบหลุมฝังกลบที่ถูกสุขลักษณะ (sanitary landfill) จึงเกิดผลเสียต่อประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงและต่อระบบนิเวศ วิธีการจัดการของ อปท. ในลักษณะเช่นนี้ไม่ถูกหลักวิชาการและไม่ใช้การแก้ปัญหาที่ต้นตอ แต่เป็นการปิดภาวะความรับผิดชอบให้พ้นตัว เพราะหากมีการร้องเรียนประชาชนที่เดือดร้อน—ก็จะเป็นเรื่องของ “เอกชนกับเอกชน” ทำให้เป็นเรื่องยากเพราะต้นทุนค่าเสียหาย (high transaction cost) เพราะประชาชนที่อยู่บริเวณนั้นก็อาจจะไม่ทราบว่าเจ้าของที่ดินนั้นเป็นใคร? (เนื่องจากที่ดินอาจจะเปลี่ยนมือได้ตลอดเวลา) อนึ่ง กระบวนการฟ้องร้องว่าได้รับผลจาก “เหตุรำคาญ” หรือความเดือดร้อน ความเสียหายก็ยุ่งยาก ลิ่นเปลืองเวลา ผู้ร้องทุกข์ต้องแสดงหลักฐานว่าเป็นผู้เสียหายจริง ความเสียหายเป็นอย่างไร ความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือต่อสุขภาพอย่างไร ถึงแม้พบว่าความเสียหายเกิดขึ้นยังต้องพิสูจน์ต้นตอว่ามาจากแหล่งใด อุปสรรคจากโรคเกิดได้หลายสาเหตุ (confounding factors) ดังนั้นการ “พิสูจน์ผิด” จึงเป็นเรื่องยาก แต่ถ้าหลักปรัชญายุติธรรมเปลี่ยนเป็น “การพิสูจน์ถูก” ก็จะเป็นอีกแบบหนึ่ง กล่าวคือ ภาระของการพิสูจน์จะถูกอยู่ที่ฝ่ายโรงงานหรือสถานประกอบการ (ผู้ถูกกล่าวหา) อนึ่ง พบว่าโดยทั่วไปภาคเอกชนที่ทำธุรกิจจัดการขยะจะไม่ระบุว่าจะรับมาจากหน่วยงานใด รับขนขยะจากหลาย อบต. หรือหลายเทศบาล ดังนั้นจะเกิดปัญหา identification เพราะไม่มีความชัดเจนว่าขยะมาจากหน่วยงานใด แต่ถ้าหากการจัดการขยะ ดำเนินการโดยเทศบาลหรือ อบต. การร้องเรียนของประชาชนจะทำได้โดยง่าย

ของราชการส่วนกลาง ระดับที่สอง คือระดับปฏิบัติการ หมายถึงการต้องรับรู้ปัญหาสิ่งแวดล้อมชนิด “วันต่อวัน” สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันใจ ซึ่งเหมาะสมให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทและภารกิจการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม ของ อปท. เชียงรุกในอนาคต ผู้เขียนเสนอข้อคิดเห็นว่า การทำงานเชิงรุกของท้องถิ่นไทยในอนาคตด้านสิ่งแวดล้อมน่าจะเกี่ยวข้องกับการก้าวต่อไปนี้ หนึ่ง การขับเคลื่อนมาตรการรีไซเคิลขยะของเสีย สอง การเร่งรัดระบบบำบัดน้ำเสียรวม และบังคับตามกฎหมายให้สถานประกอบการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสีย อย่างน้อยที่สุดในพื้นที่ประชากรหนาแน่น สาม การลงทุนร่วมกันของ อปท. โดยจัดทำโครงการลงทุนแบบสหการเพื่อการประหยัดจากขนาด สี่ การจัดทำรายงานข้อมูลมลพิษตามนัยของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษรายงานข้อมูลต่อเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เพื่อทราบสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและป้องกันเหตุอันตรายหรืออุบัติเหตุสิ่งแวดล้อม ห้า การผลักดันเครื่องมือใหม่ด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคประหยัดการใช้ทรัพยากร หก การพัฒนาองค์ความรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ เจ็ด การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมด้านกำกับดูแลคุณภาพน้ำ อากาศ การวางแผนพัฒนาเมืองดูแลการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามแผน ป้องกันบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ฯลฯ

รายงานการวิจัยนี้ มีจุดประสงค์ 5 ประการ

1. ทบทวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้กับ อปท. ในช่วงเวลาที่ผ่านมา พร้อมกับชี้แนะข้อจำกัด เสนอแนวทางการลดปัญหาและอุปสรรคในอนาคต
2. เสนอแนะบทบาทและภารกิจใหม่ๆ ของ อปท. ด้านจัดการสิ่งแวดล้อมที่ควรจะเป็น
3. เสนอแนะการแก้ไขกฎหมายและระเบียบเพื่อให้ อปท. มีอิสระการทำงาน สามารถปฏิบัติการได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพความหลากหลาย และ environmental stress ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งแตกต่างกัน
4. เสนอแนะ “การพัฒนาความสามารถขององค์กร” (organizational capability) ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. ใช้แนวคิดเชิงวิวัฒนาการ<sup>6</sup> และเน้นการพัฒนาเชิงสถาบัน โดยเลือก “โครงการนำร่อง” ในพื้นที่ที่มีปัญหา environmental stress สูง วิธีการเช่นนี้นอกจากจะเพิ่มประสบการณ์การเรียนรู้ของท้องถิ่นและประชาชน ยังสามารถดำเนินการควบคู่กับ “การมีส่วนร่วมภาคประชาชน”

<sup>6</sup> เศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ (evolutionary economics) ยอมรับแนวคิดทางวิทยาศาสตร์จากทฤษฎีวิวัฒนาการของชาร์ล ดาร์วิน มาอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น นวัตกรรม การผลิตสินค้าหรือออฟชั่นใหม่ๆ อธิบายพฤติกรรมของหน่วยงาน/บุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน มีผู้นำ ผู้ตาม บางส่วนกล้าเสี่ยง บางส่วนกลัวความเสี่ยง บางส่วนชอบสร้างสรรคสิ่งใหม่ “ไม่เหมือนใคร” ในขณะที่ส่วนตาม “เดินตาม” พฤติกรรมส่วนรวมของสังคมฯลฯ

5. เสนอแนะเครื่องชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็น (โดยเลือกเครื่องชี้วัดที่ชัดเจน ไม่ยุ่งยากหรือซับซ้อนเกินไป) อยู่ในวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เนื่องจาก อปท. มีข้อจำกัดด้านบุคลากร และข้อเสนอการพัฒนารฐานข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

## 1. ทบทวนการถ่ายโอนภารกิจ

### 1.1. บทบาทของ อปท. ด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรการถ่ายโอนภารกิจ

กฎหมายไทย ระบุหน้าที่และภารกิจของ อปท. โดยแยกแยะระหว่าง หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ ทั้งนี้หน้าที่การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมเช่นการจัดการขยะ น้ำเสีย อากาศเสีย การกำกับควบคุมการก่อสร้าง/อาคาร การดูแลเรื่องความปลอดภัยในพื้นที่รับผิดชอบ เป็น ภารกิจต้องปฏิบัติ หรือเป็นความรับผิดชอบโดยตรง ในแง่นี้จึงไม่มีปัญหา “ความไม่ชัดเจน” ในเชิงกฎหมาย แต่เนื่องจากการทับซ้อนของภารกิจ (overlapping of function and operational space) ตัวอย่างเช่น ถนนในเขตเทศบาล บางสายเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่บางสายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลาง (กรมทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น) จึงเกิดความสับสนได้ ความสับสนบางอย่างก็สืบเนื่องจากหน่วยราชการเคยดำเนินการอยู่ก่อน แต่บัดนี้หน่วยราชการส่วนกลางอ้างว่า “ถ่ายโอนให้แล้ว” ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นตอบว่า “ไม่ได้รับโอน” หรือ “ถ่ายโอนงานแต่ไม่มีเงินหรือคนตามมาด้วย” จึงปฏิบัติไม่ได้<sup>7</sup>

เป็นความจริงว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ. และ สกถ.) จึงจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ โดยระบุภารกิจที่ถ่ายโอน (245 ภารกิจ จำแนกเป็นด้านๆ) เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ราชการส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจและกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการ แม้ว่ามีแผนระบุเป็นลายลักษณ์อักษร แต่นั่นมิได้หมายความว่า การถ่ายโอนภารกิจจะเกิดขึ้นตามกำหนดอย่างแน่นอน สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากทัศนคติที่ว่า “ท้องถิ่นไม่พร้อม” (โดยไม่ได้วัดความพร้อม หรือกำหนดนิยามความพร้อมว่าคืออะไร) สาเหตุบางส่วนเนื่องจาก “ราชการส่วนกลางไม่พร้อมถ่ายโอน” หรือคิดว่า “ส่วนกลางทำงานได้ดีอยู่แล้ว” เมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่นอาจจะทำไม่ได้หรือเกิดผลกระทบต่อประชาชน<sup>8</sup> ดังมีหลักฐานว่า หน่วยราชการส่วนกลางทำเรื่องถึงคณะกรรมการกระจายอำนาจ ขอให้ทบทวน ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นบอกว่า ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนมาให้ หรือถ่ายโอนโดยเอกสาร แต่ไม่ได้ให้เงินหรือเจ้าหน้าที่ หรือให้คำแนะนำและวิธีปฏิบัติเมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่น จากผลสำรวจในฝ่ายราชการท้องถิ่น ระบุอุปสรรค เช่น “ได้รับแต่หน้าที่เงินและคนไม่ได้ตามมา” “ไม่ได้ให้รายละเอียดวิธีการปฏิบัติ” “เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ถ่ายโอนมาชำรุดใช้การไม่ได้”

<sup>7</sup> วิธีการถ่ายโอนภารกิจ อาจอยู่ในรูปของการออกหนังสือราชการฉบับหนึ่งว่า ถ่ายโอนให้ อปท. ดำเนินการ

<sup>8</sup> ในตัวอย่างการขอให้ทบทวนการถ่ายโอนภารกิจ ในวาระการประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เช่น ขอให้ทบทวนภารกิจการออกบัตรประชาชน โดยอ้างว่า “อำเภอ” ทำงานได้ดีอยู่แล้ว กระจายอยู่ทั่วประเทศเกือบหนึ่งพันแห่ง ประชาชนได้รับความสะดวกดี

จากการทบทวนการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ได้มีการถ่ายโอนภารกิจออกจากราชการส่วนกลาง (มีเอกสารระบุชัดเจน) ในเรื่องต่อไปนี้

หน้าที่/ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
● การจัดการขยะมูลฝอย	จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง
● การบำบัดน้ำเสีย	จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง
● การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุขประโยชน์	จาก กรมการปกครอง
● การควบคุมไฟฟ้า	จาก กรมอุทยานแห่งชาติ
● การรายงานติดตามคุณภาพสิ่งแวดล้อม	จาก กรมควบคุมมลพิษ
● การรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จาก พรบ.แร่	จากกรมอุตสาหกรรม
● การรายงานข้อมูลและสถานการณ์สิ่งแวดล้อม	จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อวิเคราะห์ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ถ่ายโอนให้ อบต. ดังอ้างถึงข้างต้น พบข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1. สำหรับการดูแลจัดการขยะและน้ำเสีย ซึ่งได้รับถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมืองนั้น ความจริงเป็นเรื่องที่ “รู้ๆ กันอยู่แล้ว” และเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของ อบต. ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นสิ่งที่คาดได้ล่วงหน้า แต่การประกาศถ่ายโอนภารกิจออกจากของหน่วยราชการส่วนกลางก็มีผลดี เป็นการย้าย และทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีนัยต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ สำนักงบประมาณจะไม่จัดสรรเงินในโครงการที่เกี่ยวข้องให้ราชการส่วนกลาง (ในกรณีนี้คือกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งในอดีตเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย)<sup>9</sup> แต่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ อบต. การดูแลและจัดการขยะและน้ำเสียเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น “ทั่วไป” เพียงแต่ว่าความหนัก/เบาของปัญหาแตกต่างกัน ในพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นหรือมีโรงงาน/สถานประกอบการจำนวนมาก ปัญหา environmental stress มักจะสูง ส่วนในพื้นที่ชนบทที่ประชากรไม่หนาแน่น การจัดการสิ่งแวดล้อมทำได้ง่ายกว่า อุปสรรคและปัญหาการจัดการนี้ไม่ใช่เรื่องเทคนิค แต่เกี่ยวกับการคลังและการจัดการ กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายของการลงทุนประเดิมสูงมาก (high overhead เนื่องจากค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง ค่าเครื่องจักรอุปกรณ์ ฯลฯ) เกินกำลังการคลังของ อบต. ส่วนใหญ่ จึงเป็นข้ออ้างว่า “ทำไม่ได้ ยกเว้นจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล” ผลลัพธ์เชิงประจักษ์ คือ มีพัฒนาการด้านจัดการขยะและบำบัดน้ำเสียอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะรออุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และมักดำเนินการเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ถึงกระนั้นก็ตาม

<sup>9</sup> สำนักงบประมาณให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) สำหรับโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นวงเงินที่จัดสรรให้กระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้อง วงเงินที่จัดสรรอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในทางปฏิบัติ หน่วยงานท้องถิ่นที่จะขอรับการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำโครงการผ่านกรม/กระทรวงที่เกี่ยวข้องถึงสำนักงบประมาณ

เมืองใหญ่บางใหญ่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากหาพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ (ที่ดินผืนใหญ่หลายร้อยไร่) เนื่องจากมิได้เตรียมการ หาพื้นที่ไว้ก่อนหน้า<sup>10</sup>

2. การกิจที่มีผลเฉพาะในบางพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การควบคุมไฟฟ้า ที่ถ่ายโอนจากกรมอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะที่ถ่ายโอนจากกรมการปกครอง เป็น “ปัญหาเฉพาะพื้นที่” (area specific) ตัวอย่างเช่น ในเขตเทศบาล--ซึ่งไม่มีพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นการประกาศถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้จึงไม่มีผลต่อการทำงานของท้องถิ่น สำหรับปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาที่ “รุนแรง” เฉพาะในบางพื้นที่ ตัวอย่างเช่น พื้นที่ชายหาดเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ภูเก็ต ระยอง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเมืองท่องเที่ยว เนื่องจากพื้นที่ชายหาดมีจำกัด มูลค่าสูง จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้เกิดการบุกรุก อื่นๆ เมื่อเกิดกรณีบุกรุกพื้นที่สาธารณะในระยะแรกๆ หน่วยงานราชการมักจะไม่เห็นหรือเห็นว่า “ไม่มีนัยสำคัญ” 11 ต่อเมื่อปล่อยให้บุกรุกมีจำนวนมากเป็นเวลานาน (หลายปี) ก็สายเกินไป การขับไล่ทำได้ยาก เกิดกรณีพิพาทและการต่อต้านโดยคนกลุ่มใหญ่ (ซึ่งส่วนใหญ่ฐานะยากจน ซึ่งจะได้รับความคิดเห็นจากประชาชน) ขอให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย ดังนั้นกว่าจะดำเนินการย้ายบ้านหรืออาคารได้ใช้เวลานานหลายปี เป็นปัญหาภูมิทัศน์เมืองที่ไม่น่าดูรวมทั้งขยะที่ไม่ได้จัดเก็บ 12 อื่นๆ ถึงแม้ว่าปัญหาบุกรุกอยู่ในขอบเขต (jurisdictional boundary) ของ อปท. แต่ อปท. อาจจะไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง (เจ้าของพื้นที่เป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย ราชพัสดุ ฯลฯ) จึงมีข้อจำกัดและอุปสรรคด้านกฎหมายว่าใครควรจะดำเนินการ

3. การรายงานข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ความจริงเป็นภารกิจนี้มีลักษณะ “ร่วมกัน” (overlapping functions) กล่าวคือ เป็นภารกิจของหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็เป็นภารกิจของ อปท. ด้วย (เป็นมิติเชิงซ้อน ไม่ใช่มิติระนาบเดียว) ในมุมมองที่ควรจะเป็น-- การจัดการข้อมูลระดับพื้นที่เหมาะสมที่จะดำเนินการในระดับ อปท. โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศร่วมกัน สร้างโปรแกรมป้อนข้อมูลและประมวลเข้าหน่วยราชการส่วนกลางด้านสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปพัฒนาข้อมูลและเครื่องชี้วัด (ที่สามารถแสดงผลในระดับพื้นที่ภูมิภาคและส่วนรวม) แต่เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นจริง--ก็เข้าใจได้ว่า แรงจูงใจ (motivation and incentive) ในส่วนของ อปท. มีน้อย ท้องถิ่นไม่อยากจัดเก็บข้อมูล (มองเห็นว่า “ไม่ใช่การให้บริการ” ทำงานแล้วไม่เห็นผลหรือได้คะแนนเสียง) หรือ “ยิ่งทำยิ่งเสีย” (เช่นยังมีข้อมูลมากยิ่งฟ้องว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยประสิทธิภาพ “มีปัญหา” และผลจะเกิดผลผลักดันการลงทุนเชิงเศรษฐกิจ

<sup>10</sup> ที่กล่าวเช่นนี้ผู้เขียนมิได้ตีความว่า ผู้นำ/ผู้บริหารท้องถิ่นขาดวิสัยทัศน์ แต่เราต้องเข้าใจว่า ในอดีต (10-20 ปีก่อน) อปท. ทำงานภายใต้บรรยากาศอีกแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีอิสระหรือความคล่องตัวเช่นในปัจจุบัน ต่างจากภาวะแวดล้อมการทำงานในปัจจุบัน

<sup>11</sup> เนื่องจากพื้นที่ที่ถูกบุกรุก อาจจะไม่ใช่ในความรับผิดชอบของ เทศบาล หรือ อบต. เช่น พื้นที่ริมทางรถไฟเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งไม่สามารถดูแลอย่างทั่วถึง ในความหมายเชิงวิชาการคือปัญหาความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบ (lack of responsibility identification)

<sup>12</sup> เนื่องจากบ้านเรือนที่บุกรุกไม่มีเลขที่บ้าน และไม่ร่วมมือในจ่ายค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ ในขณะที่งานสิ่งแวดล้อมของเทศบาลไม่จัดเก็บ เพราะถือว่าไม่ให้ความร่วมมือจ่ายค่าเก็บขยะ นอกจากนี้ยังอ้างได้ว่าเป็นพื้นที่ของการรถไฟหรือราชพัสดุโดยตรง



ในเขตพื้นที่<sup>13</sup>) นอกเหนือจากนี้ อปท. มียังข้ออ้างอื่นๆ (เหตุผลเชิงสถาบัน) เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ไม่มีบุคลากรที่ชำนาญการหรือผ่านการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม ขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำหรับตรวจวัด เป็นต้น

## 1.2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม

การถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ อปท. ที่ผ่านมา ได้ผลน้อย หรืออยู่ในขั้นเริ่มต้น ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่น “ไม่รู้” หรือ “ไม่เข้าใจ” แต่อุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสถาบัน มุมเหตุจูงใจ และกฎกติกาที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของท้องถิ่น

1. ภารกิจการดูแลและจัดการขยะและน้ำเสีย ใช้เงินลงทุนสูง (overhead capital) และต้นทุนการดำเนินการ (operational expense) ก็สูงด้วย ทั้งนี้เปรียบเทียบกับอัตราค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังต้องการพื้นที่ว่างเปล่าผืนใหญ่ (large open space) ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับเขตชุมชน เช่น เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ยกเว้นบางหน่วยงานที่มีแผนระยะยาว จัดหาที่ดินไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่นๆ อาทิเช่น ระยะทางไม่ควรจะไกลเกินไป หากไม่แล้วต้นทุนค่าขนส่งจะสูงมาก หรือต้นทุนปั้มน้ำ (ท่อน้ำเสียเข้าโรงบำบัด) สูง อาจจะทำให้สรุปได้ว่า การลงทุนดำเนินการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เกินกำลังความสามารถทางการเงินและการคลังของ อปท. ทั่วไป ด้วยเหตุนี้ อปท. ต้องขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาล (รอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยังยาก เนื่องจากข้อเสนอโครงการที่จะขอรับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนมาก—แต่ว่างบประมาณมีจำนวนจำกัด เพื่อให้ได้รับการอนุมัตินักการเมืองท้องถิ่นมักจะใช้วิธีการลอบบี้ผู้บริหารหน่วยราชการระดับสูงหรือระดับรัฐมนตรี เพื่อให้ได้โครงการ หนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในกระบวนการตัดสินใจเช่นนี้ มักจะมีอคติการจัดสรรโครงการให้กับเมืองใหญ่ (urban bias) หรือเมืองท่องเที่ยวก่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้เนื่องจากผลการคำนวณความคุ้มค่า benefit / cost ในเขตเมืองใหญ่จะสูงกว่าเมืองขนาดเล็กหรือพื้นที่กึ่งชนบท ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ ต้นทุนค่าดำเนินการบำบัด (ค่ากระแสไฟฟ้าในกรณีโรงงานบำบัดน้ำเสีย ค่าขนส่งในกรณีจัดการขยะที่บ่อขยะอยู่ห่างไกล) สูง คำว่า “สูง” มีความหมายเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือเปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ (ซึ่งกำหนดไว้ต่ำ อัตราสูงสุดสำหรับบ้านเรือนคือ 40 บาทต่อเดือน ถึงกระนั้นก็ตามในหลายเทศบาลฯ ยังจัดเก็บในอัตรา 20-30 บาท และมีปัญหาไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน โดยที่ประชาชนอ้างว่าได้ชำระภาษีให้เทศบาลแล้ว ชำซ้อนบางคนอ้างว่าควรจะเป็นบริการฟรี) ความจริงในเรื่องนี้คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ คิดเป็นส่วน

<sup>13</sup> เกิดปัญหา “ได้อย่างเสียอย่าง” (trade-off) ระหว่าง การสร้างมูลค่าเพิ่ม (A) กับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ลดลง (B) ซึ่งฝ่ายบริหารท้องถิ่นมักจะให้ความสำคัญกับ A มากกว่า B

<sup>14</sup> ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ มีกฎระเบียบที่ อปท. อ้างอิงคือ พรบ.อนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุเพดานสูงสุดของค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บจากบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ฯลฯ อัตราสูงสุดต่ำกว่าต้นทุนทรัพยากรรวม (full-cost resource pricing) กฎหมายเดิมนั้นยึดหลักการว่า การจัดเก็บขยะเป็นบริการสาธารณะ จึงเก็บในอัตราต่ำ ยอมรับว่าภาครัฐควรจะให้การอุดหนุน แต่หลักคิดเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (เชิงธุรกิจ) และขัดแย้งกับหลัก “ผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย” (polluter pays principle) หมายความว่า สถานประกอบการที่ปล่อยของเสียมาก—จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐมาก

น้อยของต้นทุนดำเนินการ (อีกนัยหนึ่ง เป็นบริการที่ท้องถิ่นขาดทุนอยู่แล้ว  $\text{cost recovery} < 100\%$ ) ในบางกรณี อปท. ยังต้องขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ (subsidy for operating expense) สำหรับกิจกรรมบำบัดน้ำเสีย/จัดการขยะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์<sup>15</sup>

2. อปท. ไม่มีเครื่องมือที่จะจัดการกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น การป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ยุ่ยากและซับซ้อน นอกจากนี้ก็ไม่มีแรงจูงใจ (financial motivation) สำหรับจะดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. มักเห็นว่า “รู้จะไม่ใช้” อปท. “ไม่ใช่เป็นผู้เสียหายโดยตรง” “ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบแท้จริง” ตัวอย่างเช่น การบุกรุกพื้นที่การทางรถไฟแห่งประเทศไทย พื้นที่ของราชพัสดุ พื้นที่ของกรมป่าไม้ ฯลฯ อปท. จึงไม่ดำเนินการไม่เป็น “ตัวหลัก” ในมุมมองการเมืองท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติการควบคุมการบุกรุกพื้นที่อย่างเข้มงวด อาจจะกลับเป็น “ปัญหา” ต่อผู้บริหารของ อปท. เอง ฝ่ายผู้บุกรุกอ้างว่า “ถูกรังแก” จากภาครัฐ เพราะว่าได้อยู่อาศัยมาเป็นเวลานานแล้ว (เกินกว่าชั่วอายุคนหรือมากกว่านั้น) เกิดกระแสการต่อต้าน (ที่สังคมเห็นใจเพราะว่าผู้บุกรุกมีสถานะยากจนหรือด้อยเศรษฐกิจฐานะ) ดังนั้นการแก้ปัญหาต้องดำเนินการอย่างละมุนละม่อม โดยที่ภาครัฐต้องพยายามทางเลือกอื่น (alternative options) เช่น การจัดหาสถานที่ใหม่ให้อยู่ ความจริงผู้บริหารเมืองหลายแห่ง ก็ตระหนักถึงปัญหาการบุกรุกที่ดินและเห็นด้วย (เมื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะแล้วจะเป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่น กล่าวคือ ทำให้ภูมิทัศน์เมืองสวยงาม จัดระเบียบสังคม ทำให้รายได้ค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการสูงขึ้น เป็นต้น) แต่ อปท. จะไม่เป็นฝ่ายรุกหรือเริ่มก่อน<sup>16</sup> ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งต่อปัญหานี้ คือ หน่วยงานภาครัฐมักไม่ได้ใช้ความพยายามแก้ปัญหาแต่ “ต้นลม” กล่าวคือ เมื่อเริ่มบุกรุกพื้นที่สาธารณะก็ตักเตือนและยับยั้ง แต่ในระยะแรกมีจำนวนผู้บุกรุกน้อย ยังไม่เห็นผลเสียหาย สภาพภูมิทัศน์ยังไม่เลวร้าย จึงมักจะทอดเวลายาวนาน ต่อเมื่อเกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะอย่างถาวร จนถึงขั้น “แออัด” แล้ว จึงเริ่มดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องยาก

3. ภารกิจนั้นเกินกำลัง หรือ อปท. ไม่มีความรู้เชิงเทคนิคสำหรับการจัดการนั้นๆ ตัวอย่างเช่น การควบคุมไฟป่า เป็นภารกิจขนาดใหญ่เกินขอบเขตกว้าง ควรกระทำในลักษณะเครือข่าย เพราะเกินกำลังหน่วยงานท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง นอกจากนี้การควบคุมไฟป่าต้องอาศัยความรู้และเทคนิควิชาการ ประกอบกับการฝึกปฏิบัติ จึงจะดำเนินการได้ผลดี ดังนั้น การประกาศถ่ายโอนภารกิจป้องกันและควบคุมไฟป่าให้กับหน่วยงานท้องถิ่นจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากไฟป่าไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ มักจะเห็นว่าเป็น “อุบัติเหตุ” ยิ่งถูกละเลย ไม่มีการดำเนินการอะไร ไม่ใช่การบริการตามปกติ ความจริงการป้องกันอุบัติเหตุ นับว่าเป็นภารกิจสำคัญไม่

<sup>15</sup> หลักเศรษฐศาสตร์ สนับสนุนให้เก็บตามต้นทุนที่แท้จริง (full-cost resource pricing) ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันกับหลักการ “ผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย” (polluter pays principle) การที่ท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนในส่วนต้นทุนคงที่ (overhead capital) ยังมีเหตุผลที่รับฟังได้ แต่การอุดหนุนต้นทุนดำเนินการ (operating cost) นั้นไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ผู้สร้างมลพิษได้รับการอุดหนุน และทำให้เกิดปัญหาต่อแรงจูงใจ กล่าวคือ ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคจะไม่คำนึงถึงการสร้างมลพิษ เกิดอุปสงค์ส่วนเกินต่อการบำบัดมลพิษ (over demand for pollution abatement)

<sup>16</sup> ในแง่ที่ อปท. เล่นเกมในลักษณะ free-rider กล่าวคือ ให้หน่วยงานส่วนกลางที่เป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นฝ่ายรุก - ความจริง อปท. ได้ผลประโยชน์ตามไปด้วยเมื่อแก้ปัญหาบุกรุก แต่จะไม่ “แสดงออก” แต่เล่นเกมในลักษณะ passive actor

น้อย และเมื่อปล่อยให้เกิดขึ้นสร้างความเสียหายขนาดใหญ่ (large loss) เชิงกายภาพและต่อระบบนิเวศ<sup>17</sup>

4. ช่องว่างหรือทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. และหน่วยราชการส่วนกลาง จากมุมมองของอปท. ระบุว่า หน่วยราชการไม่ได้ชี้แจงว่าถ่ายโอนอะไร ไม่ได้ให้การฝึกอบรม ไม่รู้แนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ฯลฯ เพียงแต่ได้รับรู้ (จากเอกสาร หนังสือราชการที่ระบุว่ามีการถ่ายโอนภารกิจ) ไม่มีโปรแกรมให้ความรู้ การอบรม หรือชี้แจงเป็นรายละเอียด แต่ในมุมมองของราชการส่วนกลาง ก็มีเหตุผลที่แตกต่างออกไป บอกว่า “ถ่ายโอนแล้ว” (ด้วยเอกสารแผ่นเดียวว่าบัดนี้ขอโอนงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อ อปท. เนื่องจากไม่รู้วิธีปฏิบัติ ระเบียบ และเป็นเรื่องที่ไม่เคยทำมาก่อน) ฝ่ายท้องถิ่นเห็นว่าหน่วยราชการส่วนกลางควรจะจัดสรรงบประมาณมาด้วย หรือจัดทำโครงการฝึกอบรมระยะสั้นให้เจ้าหน้าที่ของ อปท. เพื่อให้เข้าใจแนวทางการปฏิบัติแต่ในมุมมองของราชการท้องถิ่นก็อาจจะเข้าใจว่า อปท. ไม่สนใจ ไม่ทราบว่า อปท.ใด อปท.ใด ต้องการส่งเจ้าหน้าที่มารับการอบรม

**หมายเหตุ:** เนื่องภารกิจการถ่ายโอนมีความหลากหลาย ดังนั้น ภารกิจบางประเภทไม่สอดคล้องกับ อปท. บางกลุ่ม จึงไม่สนใจ ในขณะที่ อปท. จำนวนหนึ่งต้องการและสนใจรับการฝึกอบรม ฯลฯ ตัวอย่างเหล่านี้ สะท้อนถึงปัญหาขาดการสื่อสารที่ดีระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

### 1.3. ความจำเป็นต้องยกเครื่องหรือสังคายนา “บทบาทการกำกับสิ่งแวดล้อมของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม โดยราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สมควรจะสังคายนาหรือยกเครื่อง หมายถึง การกำหนดบทบาทที่เหมาะสมเป็นอย่างไร? ส่วนกลางควรทำหน้าที่และภารกิจอย่างไร? และส่วนท้องถิ่นควรรับภารกิจและหน้าที่อย่างไร? (ทั้งนี้คำว่า “ราชการท้องถิ่น” ในที่นี้จำเป็นต้องแยกแยะประเภทของท้องถิ่น หรือ ขนาดของท้องถิ่น ไม่ใช่การคิดแบบได้หรือเสีย (binary, all-or-nothing) แต่ควรคำนึงถึงระดับความเกี่ยวข้องกัน (degree of relevancy) เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนเกือบแปดพันแห่ง ทำงานภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อภารกิจหนึ่ง ย่อมแตกต่างกัน

<sup>17</sup> ปราบกฏการณ์ที่มีลักษณะ “ความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุบัติเหตุต่ำ-แต่ถ้าเกิดขึ้นแล้วเสียหายขนาดใหญ่ (low probability of damage, but big loss) เมื่อประเมินเป็นค่าความเสี่ยง (โดยใช้หลักการ relative risk aversion) จะถือว่าเป็นความเสี่ยงสูง

ความต้องการหรือความจำเป็นในการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมของ อปท. ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาหรือ “บริบท” ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งหลากหลาย ในเขตชนบทที่มีประชากรไม่หนาแน่น มีพื้นที่ว่างเปล่าหรือพื้นที่ป่าไม้และแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ภารกิจของ อปท. ในการจัดการสิ่งแวดล้อมทำได้ง่าย ไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น มีการขยายตัวของโรงงานหรือสถานประกอบการ (ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นอย่างสะเปะสะปะ ขยายวงออกนอกศูนย์กลางของเมือง<sup>18</sup>) ทำให้ระยะทางของภารกิจการจัดเก็บขยะ/น้ำเสีย ซึ่งเป็นบทบาทของ อปท. ย่อมจะเพิ่มเป็นทวีคูณ)

ความยุ่งยากและซับซ้อนของการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกมิติเกี่ยวกับ “ความไม่ชัดเจน” ของภารกิจ และการมี “หลายหน่วยงานเจ้าภาพ” ที่เกี่ยวข้อง ประจักษ์ได้จากตัวอย่างของความล้มเหลวในการจัดการหลายกรณี เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง การระเบิดของโรงงานผลิตปุ๋ยในจังหวัดเชียงใหม่ การปล่อยน้ำเสียในลำน้ำหลายแห่ง อุบัติการณ์น้ำมันรั่วลงในท้องทะเล (oil spill) มลพิษอากาศจากโรงงานที่รบกวนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น และนักเรียนในจังหวัดระยอง เป็นต้น สังเกตได้ว่าหน่วยงานมักปฏิเสธความรับผิดชอบ อ้างว่าในส่วนของตนได้ดำเนินการแล้ว แต่ว่ามีข้อบกพร่องในส่วนอื่นๆ อปท. อ้างว่ามีได้มีหน้าที่การควบคุมการปล่อยของเสียของโรงงาน เนื่องจากเป็น “พื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม” “ไม่มีอำนาจกำกับดูแลโรงงาน” ขยะหรือของเสีย “เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น” แต่ว่าถูกมาทิ้งหรือไหลมาตามธรรมชาติมาลงในพื้นที่ของตน จะอย่างไรก็ตาม ประชาชนมักจะร้องเรียนไปยัง อปท. เป็นลำดับแรกๆ เพราะว่าตั้งอยู่ในพื้นที่ หนึ่ง ประชาชนย่อมจะเข้าใจหรือสัมผัสฐานไว้ก่อนว่า เทศบาลหรือ อบต. น่าจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

การขาดแคลนหรือช่องว่างของข้อมูล (information gap) ก็เป็นปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเรื่องยาก (บางอย่างต้องลงทุนด้วยอุปกรณ์ เครื่องมือ และใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน) ปัญหาช่องว่างด้านข่าวสารข้อมูลสิ่งแวดล้อม เกิดกับหน่วยงานในระดับจังหวัดและหน่วยงานท้องถิ่น คือ ไม่มีข้อมูล ไม่ได้รับรายงาน ทราบว่า “มีปัญหาแต่ไม่รู้สาเหตุหรือต้นตอ หรือระบุไม่ได้ชัดเจน” เป็นต้น เกี่ยวกับข้อมูลยังมีปัญหาอคติด้านข่าวสารข้อมูล กล่าวคือการที่ส่วนราชการรับรายงานข้อมูลด้านเดียว (เช่น รับทราบว่ามูลค่าเพิ่มจากสถานประกอบการและโรงงาน เป็นเงินเท่าใด แต่การรายงานข้อมูลด้านความเสียหายต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ไม่มีหรือไม่ชัดเจน) เป็นเหตุให้การประเมินผลได้-ผลเสีย (benefit / cost) และการประเมินใครได้ ใครเสีย

<sup>18</sup> นักวิชาการบางท่านเรียกว่า ปัญหา urban spawl กล่าวคือ บ้านเรือนอาคารหรือสถานประกอบการย้ายออกจากศูนย์กลางของเมือง เพราะต้องการพื้นที่กว้างใหญ่ ราคาถูก เป็นการวิเคราะห์จากแง่มุม private cost-benefit แต่การขยายตัวดังกล่าวมีผลต่ออุปสงค์ต่อบริการสาธารณะท้องถิ่น เช่น ถนน ประปา บริการโทรศัพท์ ฯลฯ ค่าใช้จ่ายการลงทุนเป็นภาระของภาครัฐท้องถิ่น แต่ภาคเอกชนไม่ทราบข้อมูลนี้หรือไม่ใส่ใจเพราะไม่ต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อวิเคราะห์เป็นภาพรวมของสังคม การขยายตัวของเมืองฯ อาจจะเกินกว่าจุดดุลยภาพหรือความพอเหมาะพอดี

(who gains and who loses) ความจริงเป็นหัวเรื่องสำคัญสำหรับผู้บริหาร (ทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น) การขาดแคลนข้อมูลทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจผิดพลาดได้<sup>19</sup>

## 2. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจด้านกำกับสภาพสิ่งแวดล้อมให้อปท.

### 2.1. ข้อดีของการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้อปท. มีข้อดีและเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้

1. งานระดับปฏิบัติการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ประเภทต้องจับตา“วันต่อวัน”นั้น ควรจะถ่ายโอนภารกิจให้อปท. เพราะมีข้อได้เปรียบกว่าหน่วยราชการส่วนกลาง เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่และปัญหา รับรู้ข้อมูลข่าวสารรวดเร็ว การตัดสินใจที่คล่องตัวเพราะว่าเป็นองค์กรขนาดเล็ก (ต่างกับ “กรม” ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีขั้นตอนมาก organizational hierarchy สูง) ต้นทุนค่าเสียหายต่ำกว่า (lower transaction cost) ในขณะที่ราชการส่วนกลาง กรม กอง ควรจะทำงานกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ คำนวณวิจัยและค้นคิดมาตรการใหม่ๆ เช่น การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ออกแบบการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม สนับสนุน R&D เพื่อบำบัดมลพิษในต้นทุนที่ต่ำกว่าในอดีต ประมวลข้อมูลสนเทศสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมระดับชาติ

2. อปท. มีแรงจูงใจที่จะทำงานเพื่อการบริการประชาชน (motivations and incentives) เพื่อสร้างผลงาน (การบริการ) ให้ประชาชนประจักษ์ เพื่อหวังได้รับความไว้วางใจการเลือกตั้งในสมัยหน้า หนึ่งภารกิจบางอย่างนั้นเป็นประโยชน์ต่อ อปท. ทางตรงหรือทางอ้อม เช่น การแก้ไขปัญหาบุกรุกพื้นที่สาธารณะ โดยการจัดระเบียบ หรือการจัดตลาดกลาง ช่วยให้อปท. เพิ่มรายได้ (การจัดเก็บค่าธรรมเนียม) ทำให้ภูมิทัศน์เมืองสวยงาม

<sup>19</sup> ปัญหาเช่นนี้ เศรษฐศาสตร์เรียกว่าความไม่สมพงศ์กันของแรงจูงใจ (incentive-incompatible) เป็นปัญหาด้านสังคมที่ซับซ้อน โดยทั่วไปภาคประชาชน (ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่นั้นๆ) เป็นฝ่ายรับความเสียหาย แต่ภาคพาณิชย์กรรม (ซึ่งคนส่วนน้อย) ได้รับผลได้ (ผลบวก) ซึ่งเป็นเสมือน “ทางสองแพร่ง” ของสังคมว่าจะตัดสินใจอย่างไร ในสภาพปัญหาเช่นนี้ได้มีนักวิเคราะห์อธิบายว่า ฝ่ายหลัง (คนกลุ่มน้อย) มักจะเป็นฝ่ายชนะ เพราะว่ามีพลังทางการเมืองสูงกว่า สามารถรวมตัวกันโน้มน้าวฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารระดับสูง ให้ตัดสินใจตามข้อเสนอของตน แต่ว่าเป็นต้นทุนของ “ประชาชนส่วนรวม” ซึ่งขาดการรวมกลุ่ม เพราะการรวมตัวกันเป็นเรื่องยุ่งยาก ต้นทุนค่าเสียหายสูง ค่าอธิบายและการวิเคราะห์นั้นอยู่ในตำราเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับการอ้างอิงถึงมากเล่มหนึ่ง Mancur Olson (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.

3. การขอความร่วมมือกับประชาชน ทำได้ง่าย เพราะว่า อปท. รู้จักกับประชาชนเป็นอย่างดี เป็นญาติพี่น้องหรือมิตรสหาย ทางฝ่ายประชาชนเองมีความรู้สึกว่าการร่วมมือกับท้องถิ่นเป็นผลดี เช่น การชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้กับ เทศบาล หรือ อบต. ประชาชนมีความรู้สึกที่ว่า “เงินไม่หนีไปไหน” ยังอยู่ในพื้นที่ของตนเองและจะถูกส่งกลับมาสร้างความเจริญในพื้นที่<sup>20</sup> เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรเร่งพิจารณา) โดยออกแบบให้เป็น “ภาษีแบ่ง” (shared tax เช่น แบ่งให้ 50-50% หรือ 60-40%) จะได้ผลดี

4. โดยสรุปการเสนอให้ อปท. มีบทบาทและการจัดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีข้อดีหรือจุดแข็งหลายประการ การทำงานใกล้ชิดกับประชาชนและ “ใกล้ปัญหา” ดังนั้นการรับรู้ปัญหา หรือรับข้อร้องเรียนจากประชาชน ทำได้รวดเร็วอย่างรวดเร็ว การเป็นองค์กรที่มีอิสระ (local autonomy) คือสามารถตั้งงบประมาณ ตั้งโครงการ การเสนอข้อบัญญัติ/อนุมัติโครงการ ทำได้ภายในท้องถิ่นของตนเอง แตกต่างกับระบบราชการส่วนกลางซึ่งมีลำดับชั้น (administrative hierarchy) หลายขั้นตอน ระดับหน่วยงานสาขา รายงานต่อไปยังหน่วยงานระดับศูนย์ กองและกรม หนึ่ง การบริหารของกรมยึดหลักราชการและระเบียบงบประมาณแผ่นดิน (อาจจะมีการขอยกเว้นในบางหน่วยราชการที่มีกองทุนของตนเอง) เปรียบเทียบกับ อปท. ซึ่งเป็นองค์กรการจัดการที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น มีรายได้/รายจ่ายที่คาดการณ์ได้ มีกองทุน (เงินสะสม) สามารถตัดสินใจและจัดสรรการใช้เงินได้คล่องตัวกว่าส่วนราชการ<sup>21</sup>

## 2.2. ข้อเสียของการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่น

1. พื้นที่รับผิดชอบของ อปท. อาจจะเล็กเกินไปสำหรับภารกิจดูแลสิ่งแวดล้อมบางประเภท ตัวอย่างเช่น การจัดการขยะ โรงบำบัดน้ำเสีย โรงแยกขยะ ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะประหยัดจากขนาด (economies-of-scale และ economies-of-scope) ดังนั้นการ “รวมกันทำ” ดีกว่า “ต่างคนต่างทำ” ความจริงผู้บริหารส่วนใหญ่มีความเข้าใจ concept นี้ดี แต่เป็นปัญหาเชิงสถาบัน และวัฒนธรรมองค์กร (culture of organization) เราไม่มีตัวอย่างการโครงการแบบ “สหการ” หมายถึง การ “ร่วมลงทุน” และ “ร่วมรับผิดชอบ” และ “แบ่งรายได้” (joint investment, joint responsibility, revenue sharing) การร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการไทย จำกัดในกิจกรรมเล็กน้อย ในลักษณะงานพิธี “ครั้งเดียวเล็ก” (single event) ไม่ใช่เป็นโปรแกรมระยะยาว (long-term program) ที่เป็นเช่นนี้สามารถเข้าใจได้ เนื่องจากวาระของนักการเมืองท้องถิ่นจำกัด (สี่ปีหรือน้อยกว่านั้น)

<sup>20</sup> สังเกตได้จากที่ห้างสรรพสินค้า ติดป้ายโฆษณาว่า ห้างนั้นชำระเงินภาษี (มูลค่าเพิ่ม) ให้กับสรรพากรจังหวัด ส่งสารว่า การซื้อสินค้าจะเป็นผลดีสะท้อนกลับมาถึงการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น นอกจากนี้มีห้างสรรพสินค้าที่ชำระภาษีที่ส่วนกลาง (เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้ร้านค้าเสียภาษี ที่สำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา) บางพื้นที่ได้ขึ้นป้ายเชิญชวนไม่ให้ซื้อสินค้าห้างแห่งนั้น และในทางตรงกันข้ามให้อุดหนุนห้างสรรพสินค้าคู่แข่ง

<sup>21</sup> ในปัจจุบัน หน่วยงานราชการในจังหวัด/อำเภอ มีจำนวนไม่น้อยที่ขอเงินอุดหนุน (ขนาดเล็ก) จาก เทศบาล อบต. และ อบจ. เพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น งานประเพณี การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนร่วมมือ

2. การแข่งขันกันเองใน อปท. เพื่อจะดึงเงินลงทุนเข้าพื้นที่ของตน ดังนั้น จึงไม่มีแรงจูงใจที่จะจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม หากท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ—จะกำหนดอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้ต่ำสุด เพื่อหวังผลดึงดูดการลงทุน หรือไม่อยากถูกต่อต้านจากประชาชนและภาคธุรกิจ ปรากฏการณ์เช่นนี้ไม่ใช่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น มีตัวอย่างมากมายในต่างประเทศ ดังมีคำกล่าวที่ว่า **race to the bottom** หมายถึง การลดอัตราภาษีท้องถิ่นให้ต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับใน ประเทศไทย มีหลักฐานเชิงประจักษ์ทำนองนี้ ตัวอย่างเช่นกรณี อบจ. ได้ออกข้อบัญญัติให้จัดเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าธรรมเนียมนักท่องเที่ยวโดยจัดเก็บจากโรงแรม (ซึ่ง พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ใต้ให้อำนาจต่อ อบจ. ทำได้ -- โดยให้**แต่ละแห่งออกข้อบัญญัติเอง**) ซึ่งเกิดปัญหาความสับสนตามมา เพราะ อบจ. บางแห่งออกข้อบัญญัติแต่บางแห่งไม่ออกข้อบัญญัติ (หมายเหตุ ในเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญตีความว่า มีปัญหาเนื่องจากการออกแบบภาษีท้องถิ่นไม่เหมาะสม ตามหลักวิชาการ- ฐานภาษีของท้องถิ่นควรจะเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนที่ได้ยาก fixed assets, immobile assets แต่น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นสินค้าที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย ดังนั้นหากจัดเก็บไม่เสมอกัน จะเกิดปัญหาบิดเบือน distortion ผลลัพธ์คือ อบจ. บางแห่งไม่ออกข้อบัญญัติการจัดเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง นอกเหนือจากนี้อาจจะมี**เหตุผลเฉพาะตัว** เช่น จังหวัดขนาดเล็กเกินไปจัดเก็บแล้วไม่คุ้ม ยังผลให้การจัดเก็บภาษีนี้ประสบความสำเร็จ<sup>22</sup> กรณีภาษีผู้เข้าพักโรงแรมก็เช่นเดียวกัน บางจังหวัดไม่จัดเก็บเพราะเห็นว่า ไม่ใช่พื้นที่ท้องถิ่น จำนวนนักท่องเที่ยวน้อย จัดเก็บแล้วไม่คุ้ม ในขณะที่บางจังหวัดมีแรงจูงใจที่จะจัดเก็บ—แต่เกรงว่าประชาชนไม่ยอมรับ เพราะ “จังหวัดอื่นไม่เก็บ” อนึ่ง การบริหารจัดการภาษีนักท่องเที่ยวจากจำนวนผู้เข้าพักโรงแรม มีจุดอ่อนปลีกย่อยเกี่ยวกับ “ฐานภาษี” (tax base เพราะจำนวนนักท่องเที่ยวไม่แน่นอน จะประเมินจากจำนวนห้องพัก 100% โรงแรมก็อยู่ไม่ได้ เพราะว่าอัตราเข้าพักจริงจะต้องต่ำกว่า 100% อยู่แล้ว ในทางปฏิบัติมีการต่อรอง โดยใช้อัตราการเข้าพักต่ำ เช่น 30% ทำให้ฐานรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง เงินที่จัดเก็บน้อยเกินไป จนกระทั่งเกิดความรู้สึก “ไม่คุ้มค่าความยุ่งยาก” จึงไม่ตั้งใจเก็บหรือชะลอ) ผู้บริหาร อปท. มีอคติให้ความสำคัญสำหรับการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) มากกว่าผลเสียต่อสภาพสิ่งแวดล้อม (เนื่องจากผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่เกิดขึ้นในทันทีหรือมองไม่เห็นในระยะสั้น) สะท้อนอคติของฝ่ายการเมืองที่**คำนึงผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าผลประโยชน์ระยะยาว**

<sup>22</sup> ภาววิชาการคลังเรียกว่า การต่อต้านเสียภาษี (tax revolt) มีผลงานวิจัยระดับวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้การแนะนำของ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีผู้เข้าพักโรงแรม และภาษีการขายน้ำมันเชื้อเพลิง โดย อบจ. หลายแห่ง ผลการศึกษาพบว่า อบจ. ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บ มีการต่อต้านจากภาคธุรกิจ การต่อรองจากฝ่ายธุรกิจให้ประเมินฐานภาษีต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (เช่น คำนวณอัตราการเข้าพักโรงแรมร้อยละ 30) ผลคือ อบจ. จัดเก็บรายได้น้อย จนดูเสมือนไม่คุ้มค่ากับความยุ่งยากและต้นทุนการจัดเก็บ

3. ชี้ความสามารถของ อปท. ด้านสิ่งแวดล้อมมีจำกัด ทั้งด้านบุคลากร ความรู้และข่าวสาร ข้อมูล การทำงานกำกับด้านสิ่งแวดล้อม (environmental regulation) ต้องอาศัยความรู้เชิงเทคนิค เช่น การตรวจวัดสภาพสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่อุปสรรคเหล่านี้ เป็นสิ่งที่แก้ไขปรับปรุงได้ หากมีนโยบายที่ชัดเจน และต้องดำเนินการโดยใช้ความพยายามร่วมกัน ทั้งราชการส่วนกลาง และ อปท.

4. อปท. ส่วนหนึ่งมีปัญหาขาดความเชื่อถือ เช่น การทำงานที่ไม่โปร่งใส มีความขัดแย้งหรือทับซ้อนของผลประโยชน์ ผู้บริหารท้องถิ่นคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะสั้นทางธุรกิจมากกว่าความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ได้รับความร่วมมือส่วนอื่นๆ

5. เมื่อเผชิญกับทางเลือกประเภท “ได้อย่าง-เสียอย่าง” (trade-offs) ระหว่างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ และปัญหาสิ่งแวดล้อม จังหวัดหรือท้องถิ่นมีอคติเลือกภายใต้ทางเศรษฐกิจก่อน ส่วนผลเสียด้านสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นเพียงข้อสังเกตที่ไม่ได้ความสำคัญมากนักรวมทั้งพยายามปกปิดข้อมูล ทำให้ผลกระทบทางลบนั้นต่ำกว่าที่เป็นจริง - การตีความเช่นนี้สืบข้อบกพร่อง ไม่ใช่เลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง การคิดที่ถูกต้องคือ ประเมินว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้น (เรียกละยอว่า A) กับผลกระทบทางลบสิ่งแวดล้อม (B) นั้น ประโยชน์สุทธิเป็นบวกหรือลบ หากพบว่า ผลประโยชน์สุทธิเป็นบวก  $A > B$  เราสามารถนำผลบวก มาจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มการดูแลและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม และยังได้ประโยชน์สุทธิเป็นบวก (แต่ลดลงกว่าการคำนวณครั้งแรกบ้าง) จึงเป็น

### 2.3. ข้อเสนอ บทบาทใหม่การจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. มุมมองวิวัฒนาการและการพัฒนาสถาบัน

ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอความเห็นว่ามี “ภารกิจเชิงรุกด้านสิ่งแวดล้อม” ที่มอบหมายให้อปท. ทำและมี “ศักยภาพดำเนินการได้” ในระยะห้าปีข้างหน้า หมายเหตุ ข้อเสนอไม่ใช่เป็นการทั่วไป (สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นทุกแห่ง แต่ให้พิจารณาตามความเหมาะสม) ดังจะอภิปรายต่อไป

#### 2.3.1. ภารกิจกำกับดูแลมลพิษ ณ จุดกำเนิด (pollution regulation at source)

เป็นหนึ่งในกิจกรรมที่ท้องถิ่นบางแห่งสามารถทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมสูง เช่น พื้นที่เทศบาล หรือ อบต. ที่มีโรงงานและสถานประกอบการหนาแน่น บริเวณนิคมอุตสาหกรรม การเป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นต้น - ทั้งนี้สามารถโดยมอบอำนาจ (delegation of power) จากราชการส่วนกลางเดิม ให้ อปท. พื้นที่นำร่องดำเนินการ ทั้งนี้ในการดำเนินงานควรจัดโปรแกรมการอบรมและให้ความรู้ควบคู่กัน

ขยายความ การเพิ่มความสามารถกำกับดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental monitoring) หมายถึง การทำบทบาทกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด (monitoring at source) ซึ่งไม่เหมือนกับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมทั่วไป (การตรวจวัดคุณภาพน้ำวัดปริมาณฝุ่นละอองบริเวณสี่แยกหรือชุมชน ซึ่งเรียกว่า ambient monitoring)



ดังกล่าวในตอนต้นว่า สำหรับ อปท. การทำภารกิจระดับ ambient monitoring ไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของ อปท. “ไม่รู้จะทำไปทำไม” การวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับ ambient ความจริงก็เป็นประโยชน์คือทำให้รู้สถานการณ์และมีข้อมูลสนเทศ แต่บทบาทนี้อาจจะไม่เหมาะกับ อปท. เพราะไม่ใช่สถาบันวิชาการ/สถาบันวิจัย การตรวจวัดระดับ ambient ไม่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติและให้บริการ ไม่สามารถสืบหาต้นตอหรือผู้ก่อปัญหา

ข้อเสนอ ใช้กรอบ “เศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ” และการเพิ่มขีดความสามารถองค์กร แนวทางพัฒนาคือ ก) เลือกพื้นที่ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีภาวะเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เชิญชวนให้ เทศบาล หรือ อบต. นั้นๆ เข้าร่วมโครงการนำร่อง ข) มอบอำนาจการกำกับโรงงาน/สถานประกอบการให้ อปท. ข้อดีในจุดนี้คือ อปท. จะมีแรงจูงใจในการทำงานกำกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือในกรณีที่พบการละเมิดสิ่งแวดล้อมทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ (ค่าปรับ) ถึงแม้ไม่พบเหตุการณ์ละเมิดฯ แต่หากมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ - ก็จะเป็นการส่งสัญญาณให้แหล่งกำเนิดมลพิษรู้ตัวระมัดระวัง พยายามลดการปล่อยของเสียหรือเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ลดภาระการทำงานของ อปท. เปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน-เนื่องจากหน่วยราชการ (ส่วนกลาง) ไม่สามารถกำกับดูแลการปล่อยของเสียอย่างทั่วถึง - แหล่งกำเนิดของเสียจึงประเมินว่า probability of conviction ต่ำ จึงไม่ระวังระวังการละเมิดสิ่งแวดล้อม

ความจริงถ้าศึกษาเจตนารมณ์ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างรอบคอบ จะเห็นว่า ใน พรบ. ฉบับนี้ได้ตระหนักถึงบทบาทของ “เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น” ดังข้อความในมาตราหนึ่งกำหนดให้ แหล่งกำเนิดของเสียมีหน้าที่บันทึกข้อมูลเป็นประจำทุกวัน (การผลิต/ปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น/และวิธีการจัดการของเสีย) แล้วให้รายงานต่อเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นเป็นประจำทุกเดือน อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้มีได้มีผลบังคับใช้ (lack of enforcement) เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษไม่ได้ออกระเบียบ (เพิ่มเติม) ว่า โรงงาน/สถานประกอบการประเภทใดเข้าข่ายที่จะต้องจัดทำรายงาน ระบุแบบฟอร์มการรายงาน ระบุสารเคมี/สารพิษ/ประเภทของเสีย (pollutants) ที่เข้าข่ายจะต้องรายงาน (เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ตะกั่ว ฯลฯ)

### 2.3.2. การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ และการจัดเก็บภาษีจากของเสียครัวเรือน

ข้อเสนอนี้เป็นการขับเคลื่อนเชิงสถาบันเช่นเดียวกับข้างต้น กล่าวคือ เสนอให้มีการทำงานร่วมระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญคือนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม สร้างแรงจูงใจให้ลดการเกิดของเสีย หรือให้ร่วมมือกับรัฐในการ “รีไซเคิล” โดยจัดเก็บค่ามัดจำ (ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ Product Charges) จากสินค้าอุตสาหกรรมที่ครัวเรือนซื้อ แต่เป็นสินค้าที่ทำให้เกิดขยะในภายหลัง เช่น แบตเตอรี่รถยนต์ แบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือ ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ ฯลฯ โดยกำหนดโปรแกรมการรับซื้อคืน (buy-back guarantee scheme) เพื่อให้ชากนั้น

มี “ราคา” ดีกว่าการทิ้งขว้างหรือใส่ในถังขยะเทศบาล พร้อมกับสร้างหน่วยงานรับซากสินค้าคืนจากครัวเรือน ทั้งนี้รัฐจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ในอัตราที่กำหนด (สูงกว่าค่ารับซื้อคืน) เพื่อให้มีรายได้สุทธิเกิดขึ้น

โครงการนี้จะแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลาง กับ ส่วนท้องถิ่น (เช่น สัดส่วน 50:50) รายได้เกิดจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (อีกหนึ่งหนึ่งเงินมัดจำการซื้อสินค้าที่มีกากหรือซากหลังการใช้ consumer product wastes) สมมติกำหนดในอัตรา  $x$  บาทต่อหน่วย พร้อมกับกำหนดให้มีระบบรับซื้อซากคืนในอัตรา  $0.5x$  บาทเพื่อนำมารีไซเคิล ดังนั้นในระบบจะมีรายได้สุทธิ  $0.5x$  บาทต่อหน่วย ซึ่งนำมาใช้จ่ายทำกิจกรรมร่วมกัน – การแบ่งภารกิจ อปท. ทำหน้าที่รวบรวมซากผลิตภัณฑ์ (scrap products, consumer waste ในจำนวนนี้บางส่วนเป็นผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีกากพิษเฉียบ ไม่ควรจะทิ้งรวมในขยะเทศบาล)

ข้อเสนอในเชิงสถาบัน ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนมาตรการ กรรมการควรประกอบด้วยตัวแทนของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น ฝ่ายวิชาการ ประชาคมและฝ่ายผู้ประกอบการ และให้ทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์ อบรมความรู้และความเข้าใจให้ อปท.

### 2.3.3. การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจควบคุมปริมาณของเสียโดยสมัครใจ (Self-regulation)<sup>23</sup>

การควบคุมโดยสมัครใจเป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่ภาครัฐควรส่งเสริมให้โรงงานและสถานประกอบการลดการปล่อยของเสีย ปรับปรุงเทคนิคเพื่อลดปริมาณของเสีย โดยจัดทำโครงการหรือโปรแกรมที่ชัดเจน เชิญชวนสถานประกอบการเข้าร่วม ตั้งเป้าหมายการลดลงของของเสีย การยกย่องให้เครดิตหรือให้รางวัลแก่ฝ่ายผลิตที่ร่วมมือและได้ทำงานตามเป้า ในส่วนของภาครัฐ ควรจะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยให้นำหนักความสำคัญของบทบาทของ อปท. ให้มาก เนื่องจากเป็นหน่วยงานท้องถิ่นจะติดต่อสัมพันธ์กับสถานประกอบการในพื้นที่ โปรแกรมการลดปริมาณของเสียของภาคการผลิตโดยสมัครใจ แม้ว่าได้ชื่อ “สมัครใจ” แต่ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ

ความจริงผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความตระหนักว่า การปล่อยของเสียของโรงงานย่อมจะเป็นปัญหาต่อสังคม และมีความต้องการที่จะปรับปรุงเทคนิคการผลิตเพื่อลดปริมาณ แต่เนื่องจากการพัฒนามีต้นทุนค่าใช้จ่าย จึงเป็นความเสียดายว่าคุ้มหรือไม่ และจะตกในสภาพเสียเปรียบบริษัทคู่แข่ง จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการมักกล่าว “ยินดีร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>23</sup> ในต่างประเทศได้ตระหนักถึงการควบคุมโดยสมัครใจ ขอยกข้อความบางตอนจากเอกสารในต่างประเทศ (เนเธอร์แลนด์) ดังนี้ “The concept of self-regulation is important in Dutch environmental policy. It figures largely in the architecture of the three environmental plans which have been approved by the Parliament since 1989. Several referents of the term can be distinguished: ecological self-regulation, economic self-regulation, and social self-regulation” (Pellikaan and van der Veen 2002, p.29)

โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ประกอบการรายอื่นๆจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน” หากไม่แล้วจะเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันซึ่งเป็นเรื่องที่ภาคธุรกิจยอมรับได้ยาก จึงเป็นเรื่องดีที่ภาครัฐเข้ามาทำงานเชิงรุก ใช้หลัก moral suasion และวิธีการต่อรอง (bargaining approach) คือการโน้มน้าวพฤติกรรมของฝ่ายผลิต (เป็นกลุ่ม) ให้ลดของเสียหรือปรับปรุงเทคนิคการผลิต โดยตั้งเป้าหมายการลดลงอย่างชัดเจน (เช่น ลดปริมาณของเสีย 20% ในช่วงเวลาสามปี เป็นต้น) ควบคู่กันคือการตรวจวัดว่าได้ดำเนินการจริง และให้รางวัลหรือการยกย่อง

ในมุมมองเช่นนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเชิงสถาบันประกอบ และใช้วิธีการวิเคราะห์แบบวิวัฒนาการ กล่าวคือ การมี “หน่วยงานนำ” (leading organization) โครงการสาธิต และการนำร่อง และการมีหน่วยงานตาม (following organization) ทั้งนี้การมีตัวอย่างโครงการที่ดี และการปรับไปใช้กับหน่วยงานอื่นเป็นเรื่องที่น่าศึกษาเชิงการจัดการ ค) การพัฒนาความรู้และขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีเงื่อนไขสำคัญ (ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการขับเคลื่อนนโยบาย) เป็นอีกมิติหนึ่งที่ควรจะให้ความสำคัญ

#### 2.3.4. เครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระดับ อปท. และข้อเสนอระบบองค์กรจัดทำเครื่องชี้วัด

ดังที่วิเคราะห์ข้างต้นว่า การแนะนำว่า อปท. ควรจะสร้างเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไร หรือระบุตัวชี้วัดว่า อปท. ควรจะจัดเก็บอะไร ไม่มีประโยชน์ และไม่สอดคล้องในแง่แรงจูงใจ (incentive incompatibility) กับ อปท. แต่เท่าที่ผู้เขียนสำรวจ ไม่พบว่ามีการกลไกอันใดจะบังคับให้ อปท. ดำเนินการเก็บข้อมูลสิ่งแวดล้อม/สร้างเครื่องชี้วัด และถ้าหาราชการส่วนกลางสั่งการแบบบังคับให้ทุกท้องถิ่นต้องดำเนินการ ก็คงจะได้แต่ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ไม่ตรงกับความเป็นจริง<sup>24</sup>

แต่ในทางตรงกันข้าม การขับเคลื่อนให้ อปท. จัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรจะใช้มาตรการเชิงบวกจะได้ผลดีกว่า ข้อเสนอแนวทางดังนี้

1. ให้จัดทำโปรแกรมขับเคลื่อนการสร้างเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยให้เป็นการทำงานร่วมกัน (joint collaboration) ระหว่างราชการส่วนกลางกับ อปท. ที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ โครงการเช่นนี้อาจจะมีลักษณะเฉพาะพื้นที่ (area-specific) แต่มีหลายพื้นที่เพื่อให้เกิดการประกวดกันตามหลักการประกวด (contestable market)
2. ให้รางวัลและการยกย่อง อปท. ที่สมัครใจและพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำนองเดียวกับการให้รางวัลธรรมาภิบาลแก่ท้องถิ่น (ดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา โดยจัดสรรเงินประมาณ 1,000 ล้านบาท จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้ อปท.)

<sup>24</sup> ตัวอย่างเช่น หน่วยราชการส่วนกลางสั่งการให้อำเภอ/ตำบลรายงานข้อมูลว่ามีปลาที่ตัว ต้นไม้ที่ต้น .. ในเขตพื้นที่ เป็นตัวอย่างคำถามที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้อง ถึงแม้หน่วยงานได้บังคับบัญชาจะรายงานข้อมูลมาให้ ก็เป็นตัวเลขที่เชื่อถือไม่ได้ เป็นตัวเลขที่ไม่มีคุณค่า

3. ให้ฝ่ายวิชาการเข้าร่วมและทำหน้าที่เสมือน “พี่เลี้ยง” อปท. ฝ่ายวิชาการทำบทบาทการแนะนำ อปท. การจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สร้างฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อม และคำนวณเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม นำเครื่องชี้วัดมาแสดงผล (เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางบวกต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ คำว่า พื้นที่ในที่นี้ น่าจะแคบกว่าระดับจังหวัด อาจจะมีขนาดเท่ากับอำเภอหรือตำบล ประกอบด้วย กลุ่ม อบต. หรือ เทศบาล เช่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวม อบต. ๓๖ และ อบต. คานหาม อันเป็นแหล่งที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมโรจนะ และเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อสภาพสิ่งแวดล้อมสูง)
4. โครงการนำร่องนี้อาจจะตั้งชื่อว่า โครงการพัฒนาความสามารถของ อปท. การจัดเก็บข้อมูลและเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความริเริ่มของราชการส่วนกลาง และให้ตัวแทนของ อปท. เข้าร่วม คณะกรรมการพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องเป็นชุดเดียว เช่น อาจกำหนดพื้นที่เป็น “เขต” เช่น 5 แห่ง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง กรุงเทพฯ และปริมณฑล และภาคใต้ คณะกรรมการชุดนี้ให้ มีหน้าที่ส่งเสริมให้ความรู้ อปท. ด้านการจัดข้อมูลและเครื่องชี้วัด การจัดประกวดการพัฒนาเครื่องชี้วัดและให้รางวัลแก่ อปท. และกระตุ้นให้ อปท. เข้าร่วม

การออกแบบหรือการกำหนดว่าเครื่องชี้วัดฯ ควรจะประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น ควรจะพิจารณาโดยใช้หลักการวิวัฒนาการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในขั้นแรกไม่ควรจะมีจำนวนมากเกินไป ข้อมูลนั้นๆ เป็นสิ่งที่วัดได้ไม่ใช่นามธรรม<sup>25</sup> ต้นทุนค่าจัดเก็บข้อมูลไม่สูงเกินไป ที่สำคัญคือ มี “เจ้าภาพ”

## 2.4. ข้อเสนอตัวชี้วัด

### 2.4.1. สัดส่วนของพื้นที่สีเขียว เปรียบเทียบกับพื้นที่รับผิดชอบของ อปท.

“พื้นที่สีเขียว” หมายถึงพื้นที่ว่างเปล่า ป่าไม้ สวนสาธารณะ รวมถึงน้ำ ห้วยหนอง คลองบึง กล่าวคือไม่ใช่พื้นที่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง เปรียบเสมือนเป็นปอด ทำหน้าที่ฟอกอากาศ และทำให้เมืองน่าอยู่

สัญญาณที่ได้จากเครื่องชี้วัดนี้ คือ หนึ่ง สะท้อน environmental stress สอง ส่งสัญญาณให้ อปท. ให้เร่งรัดการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หาหนทางเพิ่มพื้นที่สีเขียว สร้างสวนสาธารณะ เพิ่มจำนวนต้นไม้

<sup>25</sup> ตัวอย่างของคำถามที่เป็นนามธรรม เช่น คำถาม (ข้อมูล จปฐ.) ว่า “ครอบครัวอบอุ่น” เป็นคำถามที่ไม่ชัดเจน ดีความได้มากมาย สมาชิกในครัวเรือนเดียวกันแต่เห็นแตกต่างกัน (ถามสามี-ภรรยา-หรือลูก? คำตอบไม่เหมือนกัน) อนึ่ง ความรู้สึกอบอุ่น มีมิติเวลา สอบถามวันนี้กับวันอื่นๆ คำตอบไม่เหมือนกัน

#### 2.4.2. การบุกกรุกพื้นที่สาธารณะ

ตัวชี้วัดนี้ประกอบด้วยสองมิติ มิติแรกคือเครื่องชี้วัดเชิงปริมาณ หมายถึงร้อยละของพื้นที่ที่ถูกบุกกรุกเปรียบเทียบกับพื้นที่รับผิดชอบ มิติที่สองคือ ข้อมูลเชิงคุณภาพ หมายถึง การระบุพื้นที่ที่ถูกบุกกรุกว่าเป็นบริเวณใด (ใช้รูปถ่าย แผนที่ประกอบ) ทั้งนี้โดยพิจารณาความจริงที่ว่า แต่ละพื้นที่มีลักษณะ “เปราะบาง” (fragile) แตกต่างกัน โดยกำหนดน้ำหนักของแต่ละพื้นที่ต่างกัน (อาจจะกำหนดสเกล 1-10 เช่น พื้นที่ชายหาด หรือพื้นที่ใจกลางเมือง น้ำหนัก = 9 พื้นที่ริมฝั่งน้ำ/ริมตลิ่งแต่ไม่ใช่บริเวณศูนย์กลางของเมือง น้ำหนัก = 7 พื้นที่ริมทางรถไฟ น้ำหนัก = 5 เป็นต้น)

สัญญาณที่ได้จากเครื่องชี้วัดนี้ คือ หนึ่ง สะท้อน environmental stress สอง ส่งสัญญาณให้ อปท. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (การรถไฟฯ) เร่งรัดมาตรการป้องกันการบุกกรุกสนับสนุนแหล่งที่อยู่อาศัยใหม่

#### 2.4.3. ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อประชากร เปรียบเทียบกับค่า benchmark “สัดส่วนขยะมาตรฐาน”

ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่รวบรวมได้หรือเห็นด้วยสายตา (ซึ่ง วัดปริมาณได้) ทั้งนี้อัตราการเกิดขยะแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน หนึ่งในเขตที่มีประชากรแฝง สัดส่วนนี้จะสูงกว่าค่า benchmark สอง ในเขตที่มีสถานประกอบการหรือโรงงานมาก สัดส่วนนี้จะสูงกว่าอัตราปกติ

เหตุผลที่เสนอแนะเครื่องชี้วัดนี้ เพื่อสะท้อน environmental stress ในแต่ละพื้นที่และส่งสัญญาณให้ อปท. เร่งรัดการทำงาน จัดสรรงบประมาณเพื่อสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่สูงขึ้น

ค่า Benchmark ใช้ค่ากลางที่ได้จากการสำรวจเชิงลึก หรือจากการวิจัย เช่น ในเขตเมือง ประชากรหนึ่งคนทำให้เกิดขยะ 0.8 กิโลกรัม/ต่อวัน

#### 2.4.4. การวัดปริมาณของเสีย (น้ำเสีย อากาศเสีย ฝุ่นละออง) ในบรรยากาศ

ปริมาณของเสีย (น้ำเสีย ปริมาณฝุ่นละออง) เป็นสิ่งที่เห็นได้เชิงประจักษ์และวัดได้โดยใช้เครื่องมือวิทยาศาสตร์ (ซึ่งมีต้นทุน) แต่เราไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรวจวัดทุกพื้นที่ วัดจากลำน้ำหรือจากบริเวณสี่แยกใจกลางเมือง ในที่นี้เสนอแนะให้นำมาใช้สำหรับเมือง/ชุมชนหนาแน่น โดยกำหนดให้มีการวัดค่าเป็นช่วงเวลา โดยอาจจะว่าจ้างสถาบันการศึกษาหรือหน่วยวัดของภาคเอกชน (ไม่ได้ให้ อปท. ดำเนินการเอง แต่ให้รับรู้ผล เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ)

เหตุผลที่เสนอแนะเครื่องชี้วัดนี้ เพื่อสะท้อน environmental stress ในแต่ละพื้นที่และส่งสัญญาณให้ อปท. เร่งรัดการทำงาน จัดสรรงบประมาณเพื่อสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่สูงขึ้น

#### 2.4.5. วิธีการจัดการขยะของ อปท. และกรณีร้องเรียนของประชาชน

วิธีการจัดการขยะ สามารถวัดในลักษณะ categorical data (ที่ส่งสัญญาณเชิง ordinal ranking) เช่น การจัดการขยะโดยฝังกลบแบบถูกสุขลักษณะ การเทกอง ความสูงของปริมาณขยะและความกว้างความยาวของพื้นที่ขยะ และให้คะแนน เช่น การฝังกลบถูกสุขลักษณะได้คะแนน 8 ในขณะที่การเทกองในคะแนน 4 (คะแนนเต็มเท่ากับ 10) หนึ่ง เนื่องจาก อปท. บางแห่งใช้วิธีการว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการ ซึ่งเป็นการปิดความรับผิดชอบ อาจจะได้คะแนนในช่วง 4-5 เนื่องจากเราไม่ทราบว่า พื้นที่ทิ้งและวิธีการจัดการ

ผลกระทบต่อประชาชน พิจารณาได้จากข้อมูลเชิงคุณภาพ (แต่วัดด้วยมิติเชิงปริมาณ) โดยพิจารณาจาก 2 ตัวชี้วัดย่อย หนึ่ง ระยะทางของที่ฝังกลบกับชุมชนที่ประชาชนอาศัย สอง กรณีการร้องเรียนของประชาชนเนื่องจากกลิ่นขยะ การปนเปื้อนของน้ำเสียจากบ่อขยะ เป็นต้น

### 2.5. ความริเริ่มใหม่ด้านการจัดการของท้องถิ่น

สังคมปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (knowledge based society) หมายถึง ระบบการผลิตสมัยใหม่ใช้ความรู้และใช้บุคคลที่มีความรู้ในการทำงาน ดั้งหน่วยงาน/องค์กรภาคธุรกิจจำต้องแข่งขันตลอดเวลาทั้งด้านการสร้างผลิตภัณฑ์ตัวใหม่ ออฟชั่น (options) ใหม่ ๆ ในสาขาการบริการก็มีการแข่งขันเช่นเดียวกัน ธุรกิจการท่องเที่ยวค้นหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่หรือการพัฒนาบริการแนวใหม่ที่ดึงดูดใจผู้ซื้อ ยกกระดับคุณภาพบริการ การโฆษณา การรวมตัวเป็นเครือข่ายหรือเป็นกลุ่ม (cluster) เพื่อหาจุดได้เปรียบ แนวความคิดการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์มิได้จำกัดเฉพาะในวงการธุรกิจเท่านั้น ยังขยายมาถึงการจัดการภาครัฐด้วย รัฐบาลปัจจุบันได้นำเทคโนโลยีและสไตล์การบริหารแบบใหม่ แทนที่การบริหารราชการที่อิงระเบียบและกฎหมายที่เคร่งครัดแต่ว่าล้าช้าด้อยประสิทธิภาพ ในภาคท้องถิ่นที่กำลังเปลี่ยนแปลงตาม

ความริเริ่มการจัดการใหม่ (local initiatives) จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนรู้ว่ามีความคิดใหม่และผลงานใหม่ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อคนในท้องถิ่นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ดังสังเกตสไตล์การหาเสียงเลือกตั้งในยุคใหม่ว่าเริ่มต่างจากในอดีตในอดีตเมื่อพูดกล่าวถึงการแข่งขันทางการเมือง เรานึกถึงการหาเสียงเลือกตั้ง (voting campaign) การปราศรัยและไฮด์ปาร์ค การใช้โวหาร รวมถึงการซื้อขายเสียง แต่ในบริบทปัจจุบันสไตล์การแข่งขันทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ เป็นการประกวดกันที่นโยบาย ด้วยผลงานและการวัดจากโครงการริเริ่มใหม่ๆ สะท้อนถึงพัฒนาทางด้านการเมืองระดับท้องถิ่นของไทยระดับหนึ่ง

ความริเริ่มการจัดการของ อปท. เช่น การให้บริการแบบใหม่ การจัดทำโครงการพัฒนาที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเกิดคุณค่าต่อประชา ส่งเสริมอาชีพ ปรับปรุงบริการสาธารณะ ฯลฯ คำว่า“ใหม่”ในที่นี้สะท้อนว่าบริการหรือกิจกรรมนั้นเป็นของใหม่ในพื้นที่ (แต่ว่ากิจกรรมใหม่นั้นๆอาจจะเคยมีตัวอย่างเกิดขึ้นในพื้นที่อื่นหรือจากต่างประเทศ)

มีข้อสังเกตว่าผู้บริหาร อปท. ในยุคใหม่ มีนักธุรกิจในท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในอดีตเข้ามาทำงานมากขึ้น คนกลุ่มนี้มีภาวะผู้นำสูง ชอบค้นหาวิธีการใหม่ กล้าที่จะตัดสินใจ แตกต่างจากสภาพในอดีตที่นักการเมืองท้องถิ่นมักมาจากอาชีพทนายความ หรือเคยเป็นข้าราชการเพราะว่ารัฐกฏระเบียบของราชการดีกว่าชาวบ้านทั่วไป<sup>26</sup> แต่คนในวงการธุรกิจเองมักจะไม่สนใจ แต่ในยุคสมัยกำลังเปลี่ยนแปลงไป การที่ อปท. มีงบประมาณเพิ่มขึ้น มีอำนาจการตัดสินใจ ทำกิจกรรมที่หลากหลาย นักธุรกิจและผู้ประกอบการเริ่มเห็นความสำคัญจึงปรากฏเป็นแนวโน้มชัดเจนว่านักการเมืองท้องถิ่นรุ่นใหม่มาจากอาชีพหลากหลาย รวมทั้งนักธุรกิจ แพทย์ ครูอาจารย์ เป็นต้น

เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดนิยาม นวัตกรรมการบริหารของท้องถิ่นคืออะไรแบบตายตัว เพราะว่าการริเริ่มนั้นมีหลากหลาย ขอยกเป็นตัวอย่างโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในเทศบาลและ อบต. ซึ่งที่ผู้เขียนได้มีโอกาสประสบด้วยตนเองจากการเยี่ยมชมหน่วยงานท้องถิ่นทั้งเป็นทางการ<sup>27</sup> และอย่างไม่เป็นทางการ

- การสร้างความร่วมมือกับประชาคมและธุรกิจรีไซเคิล (ในลักษณะไตรภาคี) กรณีเทศบาลนครพิษณุโลก กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมคือการคัดแยกขยะและการทำปุ๋ยของชุมชน (รวมถึงโรงเรียนและเด็กนักเรียน) นำของที่ขายได้ไปจำหน่ายกับธุรกิจรีไซเคิล (บริษัท วงษ์พาณิชย์) โดยที่เทศบาลรับซื้อปุ๋ยหมักจากชุมชนในราคาประกัน เทศบาลเชิญนักวิชาการมาให้การอบรมผู้นำชุมชน
- การกู้ยืมของเทศบาลเพื่อพัฒนาโครงการด้านสังคม<sup>28</sup> (ก่อสร้างศูนย์เยาวชน ห้องสมุด อินเทอร์เน็ตเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้และค้นคว้าของเยาวชน) ตัวอย่างความริเริ่มของเทศบาลเมืองระยอง เทศบาลนครลำปาง

<sup>26</sup> การเข้ามาทำงานบริหารราชการท้องถิ่น มี transaction costs ในส่วนบุคคลด้วย คือต้องเรียนรู้กฏระเบียบ การทำงานร่วมกับ “ราชการหน่วยเหนือ” พูดและเขียนภาษาราชการ - ซึ่งกลุ่มนักธุรกิจและผู้ประกอบการจะไม่ถนัด แต่ทนายความหรือคนที่เคยผ่านการทำงานราชการจะคุ้นเคย มีต้นทุนค่าเสียต่ำ

<sup>27</sup> ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานหลายแห่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา เช่น โครงการ RUDF โครงการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างยั่งยืน (ร่วมกับ สศช.) และทำโครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีโอกาสเยี่ยมชมอย่างเป็นทางการ กับหน่วยงาน อบจ. เทศบาล และ อบต. นับร้อยแห่งในสี่ห้าปีที่ผ่านมา และการขอความร่วมมือจัดเก็บข้อมูล (การวิจัยและการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน)

<sup>28</sup> ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่า การกู้ยืมของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีและควรจะยกย่อง - แต่การกู้ยืมอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงมูลค่าของเงินลงทุน และความรับผิดชอบ การสร้างความเข้าใจร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน เพราะประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ที่ ไม่ต้องรอคอย ลดการพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการวิ่งเต้น (ล๊อบบี้) ให้ส่วนกลางช่วยเหลือ ซึ่งความจริงมีต้นทุนต่อสังคมเช่นเดียวกัน (ต้นทุนอาจจะสูงกว่าการกู้ยืมของท้องถิ่น)

- การพัฒนาภูมิทัศน์เมือง พัฒนาริมแม่น้ำให้เป็นแหล่งออกกำลังกายและพักผ่อนหย่อนใจ (จากกรณีตัวอย่างเทศบาลเมืองตาก เทศบาลเมืองเชียงราย เทศบาลนครพิษณุโลก ...)
- การทำงานร่วมกับประชาคม โดยเทศบาลมอบอำนาจการบริหารจัดการขยะให้ชุมชน และแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมให้ชุมชน เกิดแรงจูงใจทางบวกต่อการจัดเก็บและคัดแยกขยะ (กรณีเทศบาลเมืองน่าน)
- การแก้ปัญหาบุกรุกพื้นที่สาธารณะ<sup>29</sup> การย้ายตลาดและจัดระเบียบตลาดใหม่ (เทศบาลเมืองตาก เทศบาลนครพิษณุโลก ฯลฯ)
- การกู้ยืมเพื่อปรับปรุงกิจการประปาท้องถิ่น และโรงฆ่าสัตว์ที่ถูกสะอาดถูกสุขลักษณะ เป็นต้น
- ความร่วมมือด้านจัดการขยะ (ระบบฝังกลบ) ระหว่าง อบต. ด้วยกัน และระหว่าง อบต. กับเทศบาล
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย (เทศบาลนครหาดใหญ่)
- การออกแบบแปลนบ้านเพื่อให้เมืองมีเอกลักษณ์และบรรยากาศ“ความกลมกลืน” (เทศบาลเมืองเชียงราย จัดทำแปลนบ้านหลายแบบให้ประชาชนเลือก เป็นบริการให้ฟรี ทำให้เกิดความสะดวกต่อการขออนุญาตปลูกสร้าง เพราะที่ใช้แบบมาตรฐาน ลดค่าใช้จ่าย มีเอกลักษณ์ของเมืองเชียงรายและรูปทรงที่กลมกลืน เป็นต้น)

### 3. สรุป

ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ อบต. ดำเนินการในปัจจุบันเป็นการทำงานขั้นต้น เช่น การจัดเก็บและจัดการขยะ การลงทุนระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นการทำงาน“ตามหลังเหตุการณ์” ความจริงยังมีภารกิจเชิงรุกที่ อบต. สามารถจะดำเนินการ (และมีเหตุผลสมควร) อีกหลายกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ณ แหล่งกำเนิด - โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมสูง จากการทบทวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา ภารกิจด้านกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมเป็น 1 ใน 6 ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ผลสำรวจข้อมูล อบต. ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษา 9 แห่งทั่วประเทศ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ (สกก) ทั้ง อบต. เทศบาล และ อบจ. หน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ 85) ตอบว่า ไม่มีการถ่ายโอนภารกิจ มีเพียงส่วนน้อยที่ระบุว่าได้มีการถ่ายโอน นำข้อมูลส่วนนี้ไปเปรียบเทียบกับแผนถ่ายโอนภารกิจและข้อมูลจากราชการส่วนกลาง อาจจะได้ภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ส่วนกลางระบุว่าได้

<sup>29</sup> นวัตกรรมการทำงานของท้องถิ่น ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดผลเปลี่ยนแปลงทางบวกต่อสมาชิกทุกคนเสมอไป อาจเกิดผลทางลบต่อบางกลุ่ม และจะได้รับการต่อต้าน เช่น ผู้บุกรุกพื้นที่สาธารณะ การใช้ถนนเป็นตลาดสด ฯลฯ การจัดระเบียบสังคมในท้องถิ่นจึงต้องอาศัยศิลปะการโน้มน้าวกลุ่มคน ซึ่งไม่ใช่ของง่าย การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ win-lose ให้เป็น win-win โดยให้มีทางเลือกใหม่ (โครงการใหม่) เพื่อทดแทน แต่ที่โดยรวมเป็นผลดีต่อสังคม



ถ่ายโอนภารกิจหลายอย่างให้กับ อปท. ที่เป็นเช่นนี้สะท้อนว่า ความเข้าใจของสองฝ่ายคลาดเคลื่อน หรือแตกต่างกัน ประการหนึ่ง ภารกิจที่ถ่ายโอนอาจจะไม่เกี่ยวข้อง (irrelevance) กับ อปท. เช่น การป้องกันไฟป่า การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ฯลฯ ไม่เกี่ยวกับทุกหน่วยงานท้องถิ่น ประการที่สอง เนื่องจากการถ่ายโอนนั้นอาจจะไม่มีเงินหรือบุคลากรติดตัว จึงดูเหมือนว่า “โอนปากเปล่า” ไม่มีการชี้แจง ไม่ได้ออกมาอบรมให้ความรู้ท้องถิ่น ดังนั้น อปท. จึงไม่รู้สึกรู้ว่ามีการถ่ายโอนภารกิจ สะท้อนช่องว่างระหว่างส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่น หนึ่ง มีข้อสังเกตว่าบางรายการของภารกิจที่การถ่ายโอน อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นทำได้ ทำนอง “มาร่วมทำด้วยกันก็ได้” – ในขณะที่ราชการส่วนกลางก็จะยังทำงานนั้นๆต่อไป (overlapping functions เช่น การควบคุมไฟป่า) ดังนั้น ในมุมมองของ อปท. จึงเห็นว่าไม่มีการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ “ไม่มีพื้นที่ชัดเจน” เช่น ไฟป่าอาจจะเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ ไม่แน่นอน ไม่ใช่เหตุการณ์ประจำ ไม่มีรายได้ หรือไม่ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ใช้บริการ ดังนั้น ผู้บริหาร อปท. จึงไม่เห็นว่าเป็นสำคัญ (พิจารณาในแง่ incentive และ ตามสภาพเป็นจริง) ประการที่สาม ภารกิจที่ราชการถ่ายโอนมีลักษณะไม่สอดคล้องในแง่การบริหารของ อปท. (incentive incompatible) เช่น การตรวจวัดคุณภาพคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับ ambient การรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้ว่าทำแล้วได้ “ข้อมูล/ความรู้” ได้ประโยชน์ – แต่ อปท. ไม่ใช่สถาบันทางวิชาการ ในทางตรงกันข้าม อปท. ต้องการงาน “ให้บริการ” ที่ประชาชนถูกใจ และพอใจ ประการที่สี่ ภารกิจที่สำคัญ (แต่ที่ไม่ถูกถ่ายโอน) คือ การให้อำนาจกำกับควบคุม (environmental regulation) ณ แหล่งกำเนิดหรือต้นตอ เพื่อเรียกมาดำเนินการ ฟ้องร้อง จับปรับ ให้โรงงาน/สถานประกอบการแก้ไขปัญหา ฯลฯ ภารกิจเหล่านี้ อปท. ต้องการและมีความจำเป็น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ environmental stress สูง)

รายงานวิจัยนี้วิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนว่าด้วยบทบาทกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปัจจัยเชิงสถาบัน แรงจูงใจที่สอดคล้องกับ อปท. และใช้กรอบความคิดแบบ “วิวัฒนาการ” โดยสร้างตัวอย่างผู้นำ การให้รางวัล สร้างกลไกกระตุ้นหรือเร่งเร้าให้หน่วยงานอื่นๆทำตาม ข้อเสนอสำคัญ คือ ก) จัดทำโครงการนำร่อง ในลักษณะร่วมกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเลือกพื้นที่ที่ relevance หมายถึง พื้นที่ที่มีภาวะเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมสูง ข) มอบอำนาจกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมโรงงานและสถานประกอบการแก่ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง ค) ควบคู่กันพัฒนาเชิงสถาบันผ่านการอบรมความรู้ เทคโนโลยี การสร้างฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ง) การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ ควบคู่กับมาตรการรีไซเคิล ซึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างส่วนท้องถิ่น/ส่วนกลาง รวมทั้งการแบ่งรายได้ทางการคลัง จ) การริเริ่ม *โครงการลดปริมาณของเสียโดยสมัครใจของธุรกิจเอกชน* คำว่า “สมัครใจ” ไม่ได้หมายความว่า เกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ แต่เกิดจากมาตรการ moral suasion โดยภาครัฐเป็นฝ่ายเดินเกม เชิญชวน โรงงาน/สถานประกอบการเข้าร่วม พร้อมกับกำหนดเป้าหมายลดปริมาณของเสีย หรือการเปลี่ยนแปลง เทคนิคการผลิต ให้รางวัลหรือช่วยการประชาสัมพันธ์ว่า “เป็นหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ” ฉ) เพิ่มน้ำหนักความสำคัญของการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม ในการให้รางวัลธรรมาภิบาลแก่ อปท. (ซึ่งได้ดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา มีเงินรางวัลสนับสนุน 1,000 ล้านบาทในแต่ละปี)

ช) การพัฒนาความรู้และฐานข้อมูล เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยสถาบันที่ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร “ความรู้” ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงวุฒิปัตรีและประกาศนียบัตร แต่เป็นความรู้ที่ถ่ายทอดลงไปในวิธีการทำการ หรือผลิตภัณฑ์ หรือ options ที่ฝังในตัวสินค้า หมายเหตุ ขอขยายความแนวคิดเศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ คือ การสร้างกลไกสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม ผลิตภัณฑ์ใหม่ อ็อพชั่นใหม่ วิธีการบริหารจัดการใหม่ บริการใหม่ ในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน-จะกระตุ้นให้เกิดการเลียนแบบและทำตาม – โดยไม่ต้องมีอะไรบังคับให้ทำตาม (ดูตัวอย่างการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เช่น กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ที่ริเริ่มโดยบริษัทหนึ่งมีผลเปลี่ยนแปลงตลาดอย่างมาก ทำให้บริษัทคู่แข่งต้องทำตาม การพัฒนาไม่ได้มีแต่ผลบวกเสมอไป ดังที่โจเซฟ ชุมปีเตอร์ สังเกตว่า อาจจะมีผล creative destruction คือความก้าวหน้าของนวัตกรรม/ผลิตภัณฑ์ใหม่ ทำให้ผลิตภัณฑ์แบบดั้งเดิมหรือบริการแบบดั้งเดิมสูญพันธุ์ไป ถูกทดแทนแทนจะโดยสิ้นเชิง กล้องถ่ายภาพใช้ฟิล์มกำลังจะหลุดจากตลาดในไม่ช้า ทำนองเดียวกัน การที่มี อปท. จัดทำบริการใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี จะผลสร้าง “มาตรฐานใหม่” ให้เกิดขึ้น – ซึ่งถ้าหากสังคมยอมรับและ “เห็นว่าดีงาม” จะเกิดการทำตามเป็นกระบวนการขนาดใหญ่ เป็นกลไกที่ศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ต้องออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลง

ท้ายสุด รายงานนี้ได้เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น โดยเห็นว่า เครื่องชี้วัดต้องมีจำนวนไม่มาก ชัดเจน สื่อความหมาย (signaling) เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ชัดขึ้นหรือแย่งลง ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า ไม่มีแรงจูงใจให้ท้องถิ่นจัดเก็บข้อมูล/สร้างเครื่องชี้วัด เพราะไม่ใช่งานบริการที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้คะแนนนิยม จึงเป็นเรื่องยาก และไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าหากทำควบคู่กับการมอบอำนาจให้ อปท. กำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ณ แหล่งกำเนิด คือ environmental regulation และการทำโครงการนำร่องในพื้นที่เสี่ยงต่อสภาพสิ่งแวดล้อม มีความเป็นไปได้ ทั้งนี้ควรจะเป็นการทำงานร่วม (joint program) ราชการส่วนกลางเป็นหัวเรือ และเชิญชวนหน่วยงานท้องถิ่นเข้าร่วมในโครงการนำร่อง พัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่น สร้างเครื่องชี้วัด และดำเนินการต่อเนื่อง เพื่อชี้ความเปลี่ยนแปลงของคุณภาพสิ่งแวดล้อม – ต่อเมื่อหน่วยงานท้องถิ่นอื่นเห็นตัวอย่างที่ดี และเป็นประโยชน์การบริหารจัดการของท้องถิ่น การทำตามอย่างเป็นขบวนการใหญ่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน

## เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2547. **นวัตกรรมท้องถิ่นไทย** เอกสารประกอบประชุมสัมมนาวิชาการ ศูนย์ประชุมไบเทคบางนา วันที่ 13-14 ตุลาคม 2547 สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)
- จรัส สุวรรณมาลา. 2544. นโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในการประชุมระดมความคิดเห็น เรื่องทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2544. “การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐” **บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 พฤษภาคม 2544
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2545. “ความสามารถหารรายได้ของ อบต. การศึกษาเชิงประจักษ์และข้อเสนอการเรียนรู้ร่วมกัน” ในหนังสือ วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ของคนไทย รวมบทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2545 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์พีเอลิฟวิ่ง
- พรชัย รัตมีแพทย์ .2544. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย** .โครงการส่งเสริมตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช :พิมพ์ครั้งที่ ๔
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .2546. รายงานการวิจัยเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยว่าเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 5 เรื่อง
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2545. **การศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำแนวทางการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ .ตุลาคม 2545
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.). 2547. รายงานการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาคประชาชน) โดยสถาบันการศึกษา 9 แห่ง เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิถุนายน 2547 หลายฉบับ

---

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) บันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจ หลายฉบับ

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม หลายฉบับ

Bailey, Stephen J. 1999. **Local Government Economics: Principles and Practice**, London: Macmillan.

Breton, Albert. 1996. **Competitive Governments : An Economic Theory of Politics and Public Finance**, Cambridge University Press.

Burki, Javed, Guillermo Perry, and William Dillinger.1999. **Beyond the Center: Decentralizing the State**, Washington, D.C.: World Bank, Latin American and Caribbean Studies

Campbell, J.L. .1995. "Mechanisms of evolutionary change in economic governance: interaction, interpretation and bricolage," in **Economics and Path Dependency**, L. Magnusson and J. Ottoson (eds.), Aldershot: Edward Elgar.

Giugale, Marcelo M. and Steven B. Webb, eds. 2000. **Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico**, Washington, D.C.: World Bank.

Groenewegen, John and Jack Vroman eds. 1999. "Implications of evolutionary economics: theory, method and Policies," **Institutions and the Evolution of Capitalism: Implications of Evolutionary Economics**, Cheltenham: Edward Elgar.

Hanusch, H. ed. 1988. **Evolutionary Economics: Applications of Schumpeter's Ideas**, Cambridge, Polity Press.

Horn, Murry J. 1995. **The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector**, Cambridge University Press.

Hodgeson, Geoffrey .1992 .“Insitutional economics,” in **Interfaces in Economic and Social Analysis**, ed. by Ulf Himmelstrand, London: Routledge.

Kincaid, John .1991. “The competitive challenge to cooperative federalism: a theory of federal democracy,” in Daphne A. Kenyon and John Kincaid, eds. **Competition Among States and Local Governments**, Washington: The Urban Institute Press, pp.87–117.

- 
- Krugman, Paul .1999. “What economists can learn from evolutionary theorists and vice versa,” in **Institutions and the Evolution of Capitalism: Implications of Evolutionary Economics**, John Groenewegen and Jack Vroman (eds.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Musgrave, Richard 1959 **The Theory of Public Finance**, New York: McGraw-Hill.
- North, Douglas C. 1991 **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace 1972 **Studies in Fiscal Federalism**, New York: Harcourt Brace Janovanich.
- Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab. 1988. “Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing,” **Journal of Public Economics**, 35 (April), 333-54. Reprinted in Wallace E. Oates 1991 *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar.
- Olson, Mancur, Jr. 1965. **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press.
- Pellikaan, Huib and Robert J. van der Veen .2002. **Environmental Dilemmas and Policy Design**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Petit, Philip .1996. “Institutional design and rational choice,” in Robert E. Goodin ed. **The Theory of Institutional Design**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast .1981. “Structure-induced equilibrium and legislative choice, **Public Choice**, 37: 503-19.
- Weale, Albert .1992. **The New Politics of Pollution**, Manchester: Manchester University Press.
- Williamson, Oliver .1991. “The economics of governance: framework and implication,” in **The New Institutional Economics**, eds. by Eirik G. Furubotn and Rudolf Richter, Tubingen: J.C.B. Mohr.