

ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อสร้างการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม แบบมีส่วนร่วมสำหรับประเทศไทย

อาจารย์ ดร. อุ่นเรือน เล็กน้อย
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

จากสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ภาพรวมแล้วพบว่า มีความเสื่อมโทรมลง ทั้งคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมลง สถานการณ์คุณภาพอากาศที่พบ ค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ครอบคลุมในหลายจังหวัด ทั้งยังพบปัญหาในการจัดการขยะที่มีจำนวนขยะเกินค่ามาตรฐาน และขาดการกำจัดขยะที่ถูกต้อง (กรมควบคุมมลพิษ, 2559) ในขณะที่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐยังคงมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ก่อปรกติ ภาคประชาชนที่ยังคงได้รับแรงกดดันจากภาคเศรษฐกิจที่ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องปากท้องเป็นสำคัญ จึงขาดการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม ล่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

หากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป จะเป็นที่คาดว่า ในอนาคตฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจะเป็นอย่างไร บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการสร้างการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชนสำหรับประเทศไทย เพราะความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของประชาชนทุกคน การปฏิรูปการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างกลไกการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม จึงนิ่งใจ ความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

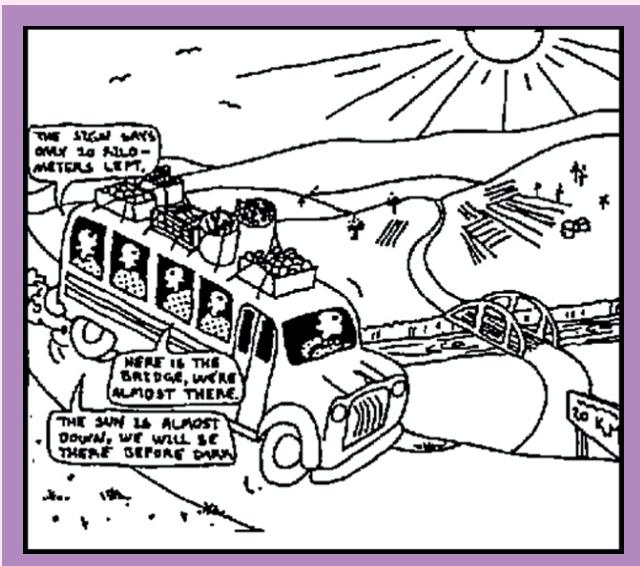
ความมุ่งมั่นของ การเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม อย่างมีส่วนร่วมจากประชาชน

การเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเด็นปัญหาที่ต้องการเฝ้าระวังอย่างเป็นระบบซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ปัญหาในอนาคต จึงอาจกล่าวได้ว่า การเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมเป็นการสุ่มเก็บตัวอย่างของตัวบ่งชี้คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อวิเคราะห์และสังเกตคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน

พื้นที่เฝ่าระวัง ตัวอย่างเช่น การเฝ่าระวังมลพิษทางน้ำและอากาศ คือ การสู่มเก็บตัวอย่างน้ำ และอากาศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเกตคุณภาพน้ำและอากาศในพื้นที่เฝ่าระวัง (Artiola et al., 2004)

สำหรับความหมายของการเฝ่าระวังทางสิ่งแวดล้อมนั้น สะท้อนได้อย่างชัดเจนจากภาพ จำลองพระราชิตย์และฝน ดังนี้

พระราชิตย์ : รถบัสคันหนึ่งกำลังพาผู้คนเพื่อเดินทางไปยังอีกหมู่บ้านหนึ่ง ทุกคนบนรถมองออกไปนอกหน้าต่าง สังเกตเห็นภูเขาสองข้างทางและป้ายจราจร พร้อมทั้งมองเห็นดวงอาทิตย์เคลื่อนไปกลางท้องฟ้า การเฝ่ามองและร่วบรวมข้อมูลบนรถนี้ ช่วยให้พวกเขารู้ว่า พวกรถกำลังมุ่งไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่



“การเฝ่าระวังแบบมีส่วนร่วม คือ การทำให้ผู้โดยสารทุกคนบนรถบัส ทราบถึงปลายทางของพวกรถ และตัดสินใจว่าจะเดินทางต่ออย่างไร”



ฝน : สมมติว่าเกิดพายุฝน ทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถมองเห็นหน้าต่างได้ ผู้โดยสารจะไม่สามารถทราบได้ว่า รถบัสอยู่ในในทิศที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งทำกับว่า “ไม่มีการเฝ่าระวัง” และหากมีเพียงคนขับรถเท่านั้น ที่รู้ว่ารถบัสจะไปที่แห่งใด และขับรถต่อไปโดยไม่เข้าใจถูกผิด กับผู้โดยสาร ซึ่งนั่นทำกับว่าเป็น “การเฝ่าระวัง โดยไม่ต้องมีการมีส่วนร่วม”

ที่มา : แปลและเรียบเรียงจาก FAO CORPERATE DOCUMENT REPOSITORY (n.d.)

จากภาพจำลองข้างต้นซึ่งให้เห็นว่า การเฝ้าระวังทางลิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมนั้น จะให้ภาพต่อเนื่องที่มองเห็นการเปลี่ยนแปลงได้ตั้งแต่ในช่วงต้น และมองเห็นปัญหาและหัววิธีแก้ไขได้ทันที ถือเป็น “การเตือนภัยล่วงหน้า” ซึ่งการเห็นปัญหาในระยะเริ่มต้น จะช่วยแก้ปัญหาได้ก่อนที่ปัญหาจะลุกลามบานปลายออกไป ทำให้เกิดการรักษาสภาพแวดล้อมที่คงมาตรฐานที่ดีไว้ เนื่องจากสามารถซึ่งให้เห็นได้ว่า การป้องกันและการจัดการที่ผ่านมา มีเพียงพอหรือไม่ รวมถึงเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทราบถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการที่ให้ผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้น และช่วยทำให้มองเห็นภาพสุดท้ายจากประสบการณ์ในอดีตที่ยังไม่มีการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม เปรียบเทียบกับการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งอาจขยายให้เกิดผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว จะกลายเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลจริงและสามารถแสดงแนวโน้มสถานการณ์ในอนาคตได้

7 ขั้นตอนสำคัญ สู่การเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม

7 ขั้นตอนสำคัญของการสร้างการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นข้อมูลจากเอกสารคู่มือการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน : แนวคิด วิธีการ และเครื่องมือขององค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization; FAO) (FAO, n.d.) ซึ่งมีเนื้หาโดยสรุป ดังนี้

ขั้นแรก : อกิจกรรมที่ต้องมีความสำคัญในการเฝ้าระวังร่วมกัน

ในขั้นตอนแรกนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “คนใน” ได้ร่วมกันพิจารณาถึงประโยชน์และวัตถุประสงค์ของการเฝ้าระวังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป้าหมายที่สำคัญของขั้นตอนนี้ คือ เพื่อให้ “คนใน” สามารถตัดสินใจเองว่า การเฝ้าระวังจะมีประโยชน์และช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และลิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นหรือไม่

ขั้นที่สอง : กำหนดเป้าหมายและกิจกรรมการเฝ้าระวังโดย “คนใน”

เป้าหมายสำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การชวนให้ “คนใน” และ “บุคลากรภายนอก” ร่วมกันถกเถลง ถึงวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการเฝ้าระวังว่า มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือไม่ หากวัตถุประสงค์และกิจกรรมการเฝ้าระวังที่ทั้งสองกลุ่มต้องการนั้น มีความแตกต่างกันมาก การกำหนดให้คนในได้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการเฝ้าระวังเอง จึงนับได้ว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุด

ขั้นที่สาม : ตั้งโจทย์ ในการเฝ้าระวัง

ภายหลังจากการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว จะเป็นต้องทบทวนให้ดีว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ออกแบบไว้ก็จะดีหรือไม่ ผ่านการตั้งโจทย์คำถามและร่วมกันตอบคำถาม ต่อไปนี้

“เราต้องการรู้อะไร?” และ “ลิ่งที่เราจะเฝ้าระวังนั้น จะบอกอะไรแก่เรา?”

ทั้งสองค่ามจะช่วยทำให้การออกแบบกิจกรรมการเฝ้าระวังเกิดขึ้นได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

ขั้นที่สี่ : กำหนดตัวชี้วัดในการเฝ้าระวัง

ขั้นตอนที่สี่ เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่จะทำการเฝ้าระวังโดยในการกำหนดตัวบ่งชี้นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะทำให้สามารถตอบคำถามการเฝ้าระวังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ห้า : ตัดสินใจเลือกเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ

ขั้นที่ห้า เป็นเวทีของการอภิปรายและแลกเปลี่ยนกันในประเด็นการเลือกเครื่องมือในการเก็บข้อมูลตัวบ่งชี้แต่ละตัวให้เหมาะสม ทั้งนี้ พิจารณาถึงไว้เสมอว่า “เครื่องมือหนึ่ง ๆ มีข้อเด่นและข้อด้อยที่แตกต่างกัน”

ขั้นที่หก : กำหนดตัวผู้รับผิดชอบ

ในการเก็บข้อมูลตัวบ่งชี้แต่ละตัว มีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องเป็นคนที่มีทักษะเฉพาะ มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข้อมูลและตัวบ่งชี้ในประเด็นนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลนั้นต้องมีเวลา ซึ่งในส่วนนี้อาจต้องมีการชดเชยสำหรับผู้ที่เลี่ยงลGLE รวมถึงอาจนำเด็กและเยาวชนในชุมชนมาช่วยได้ โดยให้ลิงจูงใจตอบแทน

ขั้นที่เจ็ด : วิเคราะห์ผลและนำเสนอผลการเฝ้าระวัง

เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลตามช่วงเวลาที่ระบุในกิจกรรมการเฝ้าระวังถือเป็นลิ่งสำคัญ การวิเคราะห์ข้อมูลและพุดคุยถึงผลที่เกิดขึ้นในที่ประชุมของชุมชน จะทำให้ทราบว่า กิจกรรมการเฝ้าระวังต่าง ๆ นั้น ดำเนินไปตามแผนงานหรือไม่ หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยน แผนงานอย่างไร ต่อไป

จากทั้ง 7 ขั้นตอนของการสร้างการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมสรุปได้ว่า การออกแบบ ขั้นตอนการดำเนินงานอยู่ภายใต้หลักการของการเน้นให้เกิดสำนึก “ความเป็นเจ้าของเรื่อง” และ “ความรับผิดชอบ” ให้แก่ “คนใน” บนพื้นฐานคักยกภาพและข้อจำกัดของคนในชุมชนโดยแท้จริง ในขณะเดียวกัน บุคคลภายนอก หรือหน่วยงานภายนอก ที่เข้ามาส่งเสริมกระบวนการนั้น จะรับบทบาทนำ ในแต่การเป็นพี่เลี้ยงและฝ่ายอำนวยการให้กระบวนการได้เกิดขึ้นไปตามธรรมชาติ ของชุมชนเอง ภายใต้รูปแบบของการทำงานร่วมกันในแนวระนาบที่มีความเท่าเทียมกัน ทั้งจาก คนในด้วยกันเอง และบุคคลหน่วยงานภายนอกที่จะเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน ต่อไป

กลไกการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนที่มีอยู่ในสังคมไทย

ในการทบทวนข้อมูลกลไกการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมของสังคมไทยพบว่า นอกเหนือจากกลไกของหน่วยงานภาครัฐและกลุ่มประชาสังคม (NGOs) ที่ถือว่า เป็นกลไกที่สำคัญแล้ว ยังมีอีกหนึ่งกลไกที่สำคัญในการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมที่ถูกจัดตั้งโดยหน่วยงานรัฐ ในรูปแบบของอาสาสมัครภาคประชาชนซึ่งรู้จักกันดีในนาม “ทสม.” หรือ อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และลิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (Natural Resources and Environmental Protection Volunteer; NEV) โดยมีระเบียบกระทรวงทัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. 2550 เป็นกลไกของรับและสนับสนุนการทำงานของ ทสม. และเครือข่าย ทสม. อย่างเป็นรูปธรรม (ระเบียบกระทรวงทัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. 2558) โดยมีกรรมสั่งเสริมคุณภาพลิ่งแวดล้อม กระทรวงทัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการรับผิดชอบดูแลและสนับสนุนการทำงานของ ทสม.

ทสม. มีบทบาทเป็นผู้นำในการเฝ้าระวังลิ่งแวดล้อมในชุมชน และเป็นสื่อกลางในการให้ข้อมูลและประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรชุมชน กับ หน่วยงานภาครัฐ รวมถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อมในชุมชน ทั้งนี้ รูปแบบการทำงานของ ทสม. ถูกออกแบบให้เป็นการทำงานแบบเครือข่ายที่มีโครงสร้างชัดเจน โดยมีคณะกรรมการเครือข่าย ทสม. เป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการบริหารจัดการ โดยเครือข่าย ทสม. แบ่งเป็น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ มีคณะกรรมการบริหารเครือข่ายและคณะกรรมการอำนวยการอำนวยการ เป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม (รูปภาพที่ 1)



รูปภาพที่ 1 โครงสร้างคณะกรรมการเครือข่าย กสม.

ที่มา : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, มปบ

อย่างไรก็ดี จากรูปแบบการทำงานของเครือข่าย ทสม. ที่มีโครงสร้างอำนาจของการทำงานในแนวตั้งที่ค่อนข้างชัดเจน อาจเป็นอุปสรรคสำคัญของการสร้างสำนัก “ความเป็นเจ้าของเรื่อง” และ “ความรับผิดชอบ” ให้เกิดขึ้นกับ “คนใน” ได้ ทั้งนี้ สอดคล้องกับรายงานการศึกษาการพัฒนาศักยภาพการทำงานด้านอาสาสมัครสิ่งแวดล้อมและการสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในระดับภูมิภาค ที่ระบุถึงแนวทางการพัฒนาศักยภาพของ ทสม. ที่ต้องเร่งดำเนินการในระยะต่อไป คือ (อุ่นเรือน เล็กน้อย และคณะ, 2557)

- 1) การปรับเชิงโครงสร้าง โดยกระจายอำนาจการบริหารในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น
- 2) การพัฒนาความรู้ ความสามารถเชิงวิชาการ เช่น การจัดฝึกอบรมทางวิชาการ การสร้างชุมชนอาสาสมัครต้นแบบ และ
- 3) การยกระดับกระบวนการทัศน์ต่องานอาสาสมัคร

การทำงานของ ทสม. ที่ผ่านมา ในฐานะที่เป็นกลไกในการนำนโยบายในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เป็นรูปธรรม มีความโดดเด่นในด้านการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับ หน่วยงานภาครัฐฯ อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการจัดตั้ง ทสม. ดังนั้น หากลังคมไทยใช้กลไกของ ทสม. มาสร้างเป็นฐาน (platform) ของการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมโดยภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่กว้างขวางที่สุดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งจะกลายเป็นพลังและเงื่อนไขที่สำคัญของความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อไป

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสร้างการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมสำหรับประเทศไทย

จากข้อมูลทั้งหมดที่นำเสนอข้างต้น จึงนำมาสรุปข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสร้างการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมสำหรับประเทศไทย โดยใช้กลไก ทสม. และเครือข่าย ทสม. ที่มีอยู่เดิม ดังนี้

1. พัฒนาให้ ทสม. เป็นกลไกในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ในการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม โดยเชื่อมประสานให้ ทสม. และเครือข่าย ทสม. เป็นภาคีการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ปรับวิธีคิดและรูปแบบการทำงานของ ทสม. ให้มีมิติในแนวระนาบที่เท่าเทียมกันกับหุ้นส่วนความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งจากภายในเครือข่ายด้วยกันเอง และบุคคลภายนอก รวมทั้ง การเปิดเวทีให้เกิดการอภิปรายแบบกระบวนการทำงานที่สอดคล้องไปกับธุรกิจ ข้อจำกัด และศักยภาพของ ทสม. และบริบทของพื้นที่เอง

3. ขยายผลการนำ 7 ขั้นตอนการสร้างการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม ลงสู่ การทำงานในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ ผ่านกลไก ทสม. ในพื้นที่ พร้อมกับ การขยายผลไป ยังกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ทั้งกลุ่มเด็ก เยาวชน กลุ่มผู้หญิง และกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็น พลังทางสังคม

4. เสริมศักยภาพให้กับ ทสม. ให้เท่าทันกับสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อม และความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเสริม ศักยภาพในการสืบค้นข้อมูลผ่านเครือข่ายข้อมูลดิจิทัล (digital platform) ที่สามารถสร้างการ เรียนรู้และนำมายปรับใช้ได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2559. [ออนไลน์]. เข้า ถึงได้จาก:
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.บ.ป.). เอกสาร “ไปด้วยกัน ไปได้ไกล กับเครือข่าย ทสม.”. อัตลำเนา.
- ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. 2558. (23 พฤษภาคม 2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอน พิเศษ 305 ง. หน้า 1-9.
- อุ่นเรือน เล็กน้อย และคณะ. (2557). รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการทำงานด้าน อาสาสมัครสิ่งแวดล้อมและการสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในระดับภูมิภาค. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Artiola, J.F., Pepper, I.L. & Brusseau, M. (Eds.). (2004). *Environmental Monitoring and Characterization*. Burlington, MA: Elsevier Academic Press.
- FAO CORPERATE DOCUMENT REPOSITORY. (n.d.). *The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory*. [Online]. Available from: <http://www.fao.org/docrep/x5307e/x5307e05.htm> [19 September 2017]