

การนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามลพิษทางน้ำ

Policy Implementation of Polluter Pays Principle in Thailand: A Case Study of Water Pollution

ศุภพร ภูเกษมวารังกูร¹

Soopphaporn Pukasemvarangkool

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมตามลำดับขั้น (sequential mixed methods) ซึ่งศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติในประเทศไทย โดยสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม 35 คน และทำการวิจัยสำรวจโดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) จากกลุ่มตัวอย่างที่มีศักยภาพในการให้ข้อมูลทั่วประเทศ จำนวน 337 ค ซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ และองค์การจัดการน้ำเสีย (2) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) กลุ่มผู้รับบริการ ได้แก่ โรงงาน โรงแรมและสถานบริการอื่น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพกระทำโดยการใช้ตารางจัดกลุ่มและแจกแจงส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณกระทำโดยใช้สถิติพรรณนาและสถิติวิเคราะห์ สถิติที่ใช้ ได้แก่ ร้อยละ (%) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (multiple regression)

¹ นักวิทยาศาสตร์ ผู้ชำนาญการด้านมลพิษทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม

สถานที่ติดต่อ: 105/230 ซ. 7 ก. หมู่บ้านนักกีฬา ถ. กรุงเทพมหานคร แขวงสะพานสูง
เขตสะพานสูง กทม. 10250

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่านโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีความสมเหตุสมผลและมีทฤษฎีรองรับเพียงพอ แต่เห็นว่าผลลัพธ์ของนโยบายล้มเหลว เพราะไม่สามารถเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ตามวัตถุประสงค์ จึงไม่ก่อให้เกิดผลต่อการปรับปรุงกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการ สาเหตุที่เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนและไม่มีแนวทางและมาตรการบังคับ ผู้เกี่ยวข้องไม่เข้าใจและประชาชนไม่ทราบข้อมูลและไม่มีส่วนร่วม ส่วนความขัดแย้งในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีทั้งด้านการปฏิบัติในท้องถิ่นและความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ยอมรับนโยบายเพราะเห็นว่าไม่ได้ประโยชน์และมีปัญหาด้านการปฏิบัติการ ได้แก่ ปัญหาด้านค่าใช้จ่าย บุคลากร เทคนิคและการประกอบการ

ส่วนข้อมูล ความเห็นจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็สอดคล้องกันกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็เห็นว่านโยบายมีความสำเร็จค่อนข้างต่ำ เพราะไม่สามารถสร้างระบบบำบัดน้ำเสียให้ได้ตามเป้าหมาย มีคุณภาพและเปิดให้บริการได้ ประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด คือ การเก็บเงินค่าบำบัดน้ำเสียและแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงกระบวนการผลิต อีกทั้งยังเห็นว่าความล้มเหลวนี้มาตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายแล้ว นโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียนี้ จึงเป็นการทำตามหน้าที่มากกว่ามุ่งหวังว่าจะเกิดความสำเร็จจริง ส่วนเรื่องความขัดแย้ง กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีความขัดแย้งตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายโดยมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมาตั้งแต่แรกและผลประโยชน์ไม่ลงตัว

ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างจากผู้เชี่ยวชาญมีเพียงประเด็นเดียว คือ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายนี้มีทฤษฎีรองรับค่อนข้างต่ำ แต่ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่านโยบายนี้มีทฤษฎีรองรับเพียงพอ

ผู้วิจัยได้นำปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาทดสอบพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4

ปัจจัย ได้แก่ (1) ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ (2) แรงจูงใจให้องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำตาม (3) การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ และ (4) การมีทรัพยากรเพียงพอให้ผู้ปฏิบัติทำตาม

สำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการนำนโยบายการบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษไปปฏิบัตินั้น สรุปได้ว่าควรสร้างช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ประชาสัมพันธ์นโยบายผ่านเครือข่ายในท้องถิ่น เร่งสร้างการยอมรับให้กับหน่วยปฏิบัติและผู้รับบริการ เช่น การปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมและจัดการเรียนรู้ หาทางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้รับบริการได้ประโยชน์ หาวิธีการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ สนับสนุนงบประมาณ การพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีให้กับท้องถิ่น ระยะต้นอาจต้องจ้างมืออาชีพเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนองค์กรท้องถิ่นหาสิ่งจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติ

ศัพท์สำคัญ: ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, มลพิษทางน้ำ

Abstract

The purpose of this two-phase, sequential mixed methods study is to probe the problems both in formation and implementation stages of an applied 'polluter pays' principle to the water pollution eradication policy in Thailand. Information was collected via depth-interviews from 35 environmental experts and from purposive sampling survey research from a group of 337 subjects. This group can be divided into three subgroups: (1) policy formulators (2) policy implementators, and (3) clientele groups of the policy. The study uses both qualitative and quantitative methods, a tabulation and tally technique for qualitative information as well as a statistical

analysis for quantitative information.

The findings of the study include the following:

(1) According to the experts, water pollution eradication attached to a 'polluter pays' policy provides an adequate causal theory but it still fails in the implementation process because of its inability to collect water pollution charges, and because of its failed impacts for the clientele groups, especially the water pollution improvement of the production processes of the entrepreneurs as identified in the purposes of the policy. Experts further believe that the reason water pollution charges cannot be collected can be traced to local organization administrators, who are concerned about the lack of voting support from their constituencies. There is also no precise guidelines and measures for conforming to the policy. Furthermore, clientele groups do not understand the policy as thoroughly as other people because they do not have enough information or participation in the policy. Conflicts in policy processes have arisen in practice in local areas and among the interests of groups and individuals. Preventing the policy from being adopted are negative impacts of the policy and operational obstacles among local organizations, including budget and personnel issues, and technical and entrepreneurial problems.

(2) Data from sampling survey research is consistent with information garnered from experts. The policy fails because of its inability to build water pollution eradication factories of sufficient quantity, quality and effectiveness. The most critical elements are the

inability to collect water pollution charges and the lack of motivation among entrepreneurs to improve their production processes via policy instruments. The samples indicate that the policy fails prior to its implementation stage, rendering the policy more of a symbolic, as opposed to realistic, endeavor. This is a result of personal interests - leading in turn to conflicts of interest - in the early policy formation stage. Opinions among the sample group are similar to those of the experts, differing only in the fact that experts believe a causal theory issue is enough grounding for policy, whereas respondents in the sample group did not believe this to be so.

(3) Multiple Regression analysis of the data found that four factors affect policy outcomes: 1) the policy understanding of the clientele group; 2) the motivation for policy conformation among implementators 3) advantages or disadvantages among the clientele group; and 4) available resources for implementators to conform to the policy

(4) The research suggests that it is necessary to create a new channel to build cooperation among the participants in the policy, for example via public relations with local networks. Moreover, a sense of belonging to the implementation organizations and clientele groups should be fostered. This may include environmental socialization, setting up a local organization as an environmental center learning, increasing money and other support and building motivation among local organizations and clientele groups. This would include finding new ways to collect water pollution charges which are flexible and contingent to local situations.

Keywords: Polluter Pays Principle, Water Pollution, Policy Implementation

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อมนุษย์ นักวิทยาศาสตร์พยากรณ์ว่าการปล่อยของเสีย เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทนจะเปลี่ยนแปลงบรรยากาศโลกและมีผลให้อุณหภูมิโลกร้อนขึ้น แต่ทั้ง ๆ ที่สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังเป็นที่สนใจอยู่ในวงจำกัดที่ผ่านมามีผลกระทบของปัญหาเกิดจากมลพิษทางอากาศ น้ำและดิน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของเมือง ซึ่งส่งผลให้ระบบกายภาพและภาวะนิเวศเปลี่ยนแปลง (Moreno, 2002: 1)

ในระยะ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา มลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ประเทศในโลกให้ความสนใจ ซึ่งแบ่งได้เป็นมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดินและของเสีย เช่น การศึกษา ของจาห์น (Jahn, 1998: 07-131) เปรียบเทียบการปฏิบัติและระบบนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) 18 ประเทศ พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติและระบบนโยบายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) ผลกระทบจากลักษณะทางโครงสร้างและเศรษฐกิจ (2) ผลกระทบทางสถาบันและการเมือง และ (3) การเคลื่อนย้ายทรัพยากรและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ยิ่งกว่านั้นนโยบายสิ่งแวดล้อมยังมีการเมืองและคุณค่าเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากยากที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันได้ทั้งหมด โดยเฉพาะการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมของนโยบายสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงทำให้เกิดความไม่พอใจในการแก้ปัญหาและเกิดการเมืองด้านสิ่งแวดล้อม (environmental politics) เช่น การเรียกร้องให้พัฒนาแบบยั่งยืน (sustainability) นโยบายสิ่งแวดล้อมจึงมีความซับซ้อน เพราะสัมพันธ์กับพัฒนาอย่างสมดุลและต้องคำนึงถึงความยุติธรรมแก่คนรุ่นหลังที่จะเข้ามาแบกรับภาระปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต (Albrecht, 2001: 328)

สำหรับประเทศไทยอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ปี พ.ศ. 2512 โรงงานที่ขึ้น

ทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีประมาณ 600 โรงงาน เพิ่มขึ้น 51,500 โรงงานในปี พ.ศ.2532 การขยายตัวของอุตสาหกรรมควบคู่กับการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมือง ส่งผลให้คุณภาพน้ำและอากาศเสื่อมโทรม น้ำเสียจากอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้แม่น้ำเน่าเสียและมีคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Dhira Phantumvanit and Theodore Panayotou, 1990: xiv-xv)

จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2548 ของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า แม่น้ำบางแม่น้ำเกิดวิกฤติ อันเนื่องจากการทิ้งของเสียโดยตรงที่ไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสีย กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 พบว่า คุณภาพน้ำในแม่น้ำมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงทุกปี จึงจำเป็นต้องหามาตรการเพื่อลดมลพิษที่เกิดขึ้นในแม่น้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง รวมถึงมาตรการที่จะทำให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำกลับมามีคุณภาพดีดังเดิม รายงานระบุว่าจุดที่มีปัญหา ได้แก่ คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีนตอนล่างและลำตะคองตอนล่าง อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมมาก กิจกรรมของแม่น้ำใช้ได้เฉพาะเพื่อการเดินเรือและเสมือนเป็นทางระบายน้ำเสียเท่านั้น ส่วนแม่น้ำระยอง แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำประแสร์ คุณภาพน้ำอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และแม่น้ำปิง แม่น้ำน่าน แม่น้ำมูล และแม่น้ำชีคุณภาพน้ำอยู่ในสภาพพอใช้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2548: 12)

รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยผลักดันให้ทุกพื้นที่ที่ต้องสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องจ่ายค่าจัดการมลพิษทางน้ำ” (Polluter Pays Principle) หรือ “PPP” ดังที่กำหนดไว้ในนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 พร้อมกันนั้นได้กระจายอำนาจโดยมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2535 ด้านการลงทุนเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและกองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม สำหรับช่วงระยะที่ผ่านมารัฐได้ลงทุนไปแล้วประมาณ 64,000 ล้านบาท สร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ไปแล้ว 95 แห่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากความต้องการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนของ

ประเทศมีไม่น้อยกว่า 2,000 แห่งซึ่งจะต้องใช้งบประมาณอีกไม่ต่ำกว่าแสนล้านบาท จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเมื่อ พ.ศ. 2548 เพื่อดูผลการดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสียที่เดินระบบแล้ว 43 แห่ง พบว่าส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางส่วนเดินระบบได้เป็นครั้งคราว และบางส่วนหยุดเดินระบบทำให้ความสามารถในการบำบัดน้ำเสียได้จริงเพียงร้อยละ 51 ส่วนที่สามารถบำบัดน้ำเสียและจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้จริงมีเพียง 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองพญา เทศบาลเมืองแสนสุข เทศบาลตำบลป่าตองและเทศบาลนครหาดใหญ่ แต่ทั้ง 4 แห่งนี้ก็ยังคงเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ไม่คุ้มทุน (กรมควบคุมมลพิษ, 2548: 16)

ในทางวิชาการถือว่านโยบายควบคุมมลพิษ (pollution control policy) เกี่ยวข้องกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญ คือ นโยบายควบคุมมลพิษสัมพันธ์กับการเมือง ผู้เชี่ยวชาญอเมริกันสังเกตเห็นว่าการวิจัยนโยบายสิ่งแวดล้อม มักมองข้ามการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีความซับซ้อนและพลวัต ส่วนใหญ่มุ่งมองไปที่การประกาศใช้กฎหมายและคาดว่าจะเกิดผลตามแผนที่วางไว้ ทั้งที่ความเป็นจริงมีการเมืองและแผนที่วางไว้อาจได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงถือว่าการควบคุมมลพิษเป็นสาขาหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการศึกษาการนำนโยบายควบคุมมลพิษไปปฏิบัติจะพบความจริงซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาสาธารณะในสาขาวิชาอื่น ๆ (Levitt, 1980: 22-27)

สำหรับปัญหาของการวิจัย ได้แก่ ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของประเทศไทยน่ามีปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะสร้างมาแล้วเปิดใช้ไม่ได้ หรือเปิดใช้ได้บางส่วน ยิ่งกว่านั้นยังมีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่สามารถเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ จึงน่าจะได้อะไรจากการนำนโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติ เพื่อดูว่าหลักการนี้มีความสมเหตุสมผลในเชิงทฤษฎีเพียงใด มีปัญหาอะไรในขั้นของการก่อรูปนโยบายหรือไม่ และเมื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมเสร็จแล้วทำไมจึงใช้ไม่ได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้ 5 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อศึกษาถึงความสมเหตุสมผลและปัญหาในการก่อรูปนโยบายของนโยบาย ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทย
- (2) เพื่อศึกษาถึงผลลัพธ์ของการนํานโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ
- (3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาของการนํานโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ
- (4) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนํานโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ
- (5) เพื่อหาแนวทางปรับปรุงกระบวนการการนํานโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ

อุปกรณ์และวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ออกแบบวิจัยเป็นแบบผสม (mixed methods research) กล่าวคือ มีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม (questionnaire) สาเหตุที่ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก เพราะต้องการทราบความสมเหตุสมผลของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและปัญหาในการก่อรูปนโยบาย ส่วนสาเหตุที่สำรวจโดยใช้แบบสอบถามก็เพราะต้องการให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์ และปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย

ประชากรในการวิจัย ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียในการนํานโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย (2) กลุ่มผู้นํานโยบายไปปฏิบัติ และ (3) กลุ่มผู้รับบริการ

กลุ่มผู้กำหนดนโยบายมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (2) กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม (3) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ (5) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ

กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) องค์การปกครองท้องถิ่นที่รับมอบการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมและรับมอบภารกิจระบบบำบัดน้ำเสียรวม (2) องค์การจัดการน้ำเสีย

กลุ่มผู้รับบริการ ได้แก่ (1) โรงงานอุตสาหกรรม (2) โรงแรม (3) สถานประกอบการ อื่น ๆ

ทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยสำรวจจะเลือกตัวอย่างโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้มีส่วนร่วมซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียและรู้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมเป็นอย่างดี

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดในการวิจัยมาสร้างเครื่องมือในการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ชุด เครื่องมือวิจัยชุดแรกเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกำหนดประเด็นที่จะถาม ส่วนเครื่องมือวิจัยชุดที่สองเป็นแบบสอบถาม ซึ่งนำกรอบแนวคิดมาแจกแจงตัวแปรและเครื่องชี้วัด จากนั้นได้นำไปสร้างแบบสอบถามในการวิจัย

การทดสอบเครื่องมือ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม จากนั้นนำไปให้ที่ปรึกษาในการวิจัย ตรวจสอบในเบื้องต้น ในส่วนของการวิจัยสำรวจนั้น ผู้วิจัยได้ตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญขึ้น 10 คน เพื่อตรวจสอบความตรงประเด็น (validity) พร้อมกับสร้างแบบสอบถามให้คณะผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ใช้เวลาในการรวบรวมผลจากคณะผู้เชี่ยวชาญประมาณเดือนเศษ จากนั้นจึงนำมาปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถาม ต่อมานำไปทดสอบกับเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม จำนวน 15 คน ผลการทดสอบปรากฏว่ามีแบบสอบถามบางข้อที่ผู้ตอบไม่เข้าใจ จึงได้นำมาแก้ไขซ้ำอีก และได้นำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสีย ได้แก่ เทศบาลตำบลแสนสุข จังหวัดชลบุรี จำนวน 60 ราย ผลปรากฏ

ว่าเมื่อนำไปหาค่าความเชื่อถือได้ตามวิธีการของครอนบาค (Cronbach's Method) ค่าความเชื่อถือได้ของแบบสอบถามทั้งฉบับมีค่าเท่ากับ .726 ส่วนค่าความเชื่อถือได้รายข้ออยู่ในเกณฑ์สูงทุกข้อ

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการก่อรูปนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 7 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- (2) กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (5) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ
- (6) องค์การจัดการน้ำเสีย
- (7) บริษัท ไฟลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด

นอกจากนั้นได้ส่งผู้ช่วยนักวิจัยออกไปสอบถามโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือกับกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับบ่อน้ำบาดน้ำเสียรวมตามนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั่วประเทศไทย กำหนดขนาดตัวอย่างไว้ 430 ตัวอย่าง

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่มแยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่สัมภาษณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยสำรวจ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนาและสถิติวิเคราะห์ การจัดกระทำกับข้อมูล กระทำโดยรวบรวมแบบสอบถาม ตรวจสอบความถูกต้อง และสร้างแฟ้มข้อมูล จากนั้นนำแฟ้มข้อมูลวิเคราะห์สถิติโดยใช้ค่าสถิติที่คาดว่าจะใช้ ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย

ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าถดถอยพหุ

สรุปผลการวิจัย

การสรุปและอภิปรายผลการวิจัยจะเสนอแนะ แบ่งเป็น 2 หัวข้อ คือ (1) สรุปและอภิปรายผลการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดประกอบด้วย สรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ สรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ และความสอดคล้องระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณ และ (2) ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของไทยไปปฏิบัติ” วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสมเหตุสมผลและปัญหาในการก่อรูปนโยบาย ผลลัพธ์ของนโยบาย ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวกับนโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในประเทศไทย วิธีการศึกษาเป็นแบบผสมตามลำดับขั้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 35 คน เพื่อศึกษาถึงความสมเหตุสมผลและปัญหาในขั้นการก่อรูปนโยบาย ขั้นที่สองเป็นการศึกษาเชิงปริมาณ โดยวิจัยสำรวจโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่จำนวน 337 คนทั่วประเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อศึกษาถึงผลลัพธ์และปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ และองค์การจัดการน้ำเสีย (2) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น และ (3) กลุ่มผู้รับบริการ ได้แก่ โรงงาน โรงแรมและสถานบริการอื่น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพกระทำโดยใช้ตารางจัดกลุ่มและแจกแจง ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณกระทำโดยใช้สถิติพรรณนาและสถิติวิเคราะห์ สถิติที่ใช้ ได้แก่ ร้อยละ (%) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

1. สรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพสรุปได้ 9 ประเด็น คือ

(1) ประวัติความเป็นมาของนโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นหลักการสากลที่ประกาศมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เพราะต้องการให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบต่อการก่อมลพิษของตน ประเทศไทยรับนโยบายนี้มาโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรักษาและส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนการบำบัดน้ำเสียรวมเป็นการรวบรวมน้ำเสียจากชุมชนมาบำบัดให้มีคุณภาพ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และกระทรวงวิทยาศาสตร์เป็นผู้สร้าง และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแลและเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

(2) เหตุผลที่ต้องสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดเห็นตรงกันว่าสาเหตุที่ต้องสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมก็เพราะต้องการรวบรวมน้ำเสียมาบำบัดอย่างเป็นระบบ ช่วยแก้ปัญหามลพิษและประหยัดเมื่อเทียบกับการแยกก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียไปตามครัวเรือน และสามารถดูแลระบบและควบคุมคุณภาพได้มาตรฐาน และคิดต้นทุนได้ ซึ่งดีกว่าการให้ครัวเรือนแต่ละแห่งบำบัดเอง เพราะต้นทุนจะแพงและไม่ได้มาตรฐาน

(3) ทฤษฎีรองรับนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีทฤษฎีรองรับเพียงพอ เพราะเป็นหลักการสากลและใช้มาแล้วทั่วโลก โดยดูตัวอย่างได้จากประเทศที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นคนละส่วนกัน โดยเฉพาะประเทศไทยมีปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง

(4) ผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายปัจจุบันล้มเหลวเพราะเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไม่ได้ ซึ่งไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้การเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไม่ได้ยังไม่มีผลให้ผู้ประกอบการปรับปรุงกระบวนการผลิต แต่ผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่าหากเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจริงอย่างเคร่งครัดก็น่าจะทำให้เกิดการปรับ

ปรับปรุงกระบวนการผลิตได้ โดยรัฐบาลมีมาตรการจูงใจเพิ่มเติมก็ยิ่งเกิดผลดีต่อการปรับปรุงกระบวนการผลิต เช่น การลดภาษีวัตถุดิบกรณีที่ทำให้ของเสียลดลง เป็นต้น

(5) สาเหตุที่เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่ามีสาเหตุมาจากหน่วยปฏิบัติได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่กล้าเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเพราะกลัวเสียคะแนนมีผลประโยชน์และหน่วยปฏิบัติไม่กล้าบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นมีสาเหตุมาจากนโยบาย เนื่องจากนโยบายไม่ชัดเจน ไม่มีแนวทางและมาตรการบังคับ และผู้เกี่ยวข้องไม่เข้าใจ รวมทั้งประชาชนไม่ทราบข้อมูลและไม่มีส่วนร่วม

(6) ความขัดแย้งในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าความขัดแย้งมีทั้งด้านการปฏิบัติในท้องถิ่นและความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องการก่อสร้าง การเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย และความขัดแย้งทางด้านงบประมาณ การบริหารโครงการซึ่งเป็นประเด็นที่ขัดผลประโยชน์กันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(7) สาเหตุองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งไม่ยอมรับนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า สาเหตุใหญ่เป็นปัญหาด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ องค์กรปกครองท้องถิ่นเห็นว่า การบำบัดน้ำเสียมีแต่เสีย ไม่ได้ประโยชน์ มีความยุ่งยากในการจัดตั้งงบประมาณ รองลงมาเป็นปัญหาทางด้านการปฏิบัติการ ได้แก่ ปัญหาด้านการใช้จ่าย บุคลากร เทคนิคและการประกอบการ นอกนั้นเป็นสาเหตุทางด้านความเข้าใจนโยบายและการเป็นห่วงคะแนนเสียงในพื้นที่

(8) การคิดล่วงหน้าว่าจะมีปัญหาเก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายไม่เคยคิดหรือคำนึงถึงปัญหานี้ เพราะมุ่งไปที่การสร้างระบบบำบัดน้ำเสียมากกว่า ปัญหาการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเป็นปัญหาที่ตามมาทีหลัง

(9) ความสนใจของสาธารณะ ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดมีความเห็นคล้ายกันว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้หรือไม่สนใจการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพราะขาดความเข้าใจทางทฤษฎีและผลลัพธ์ที่เกิดแก่ส่วนรวม เนื่องจากเป็นนโยบายจากบนลงล่างที่รัฐเป็นผู้คิดฝ่ายเดียว

2. สรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้วิจัยทำการวิจัยสำรวจโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ จำนวนรวม 337 คน ลักษณะของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อายุ 40-49 ปี 121 คน (35.9%) เพศชาย 228 คน (67.7%) จบปริญญาตรี 167 คน (49.6%) เป็นกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่นโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ 194 คน (57.6%) สำหรับสรุปผลของการวิจัยเชิงปริมาณจำแนกได้ 10 ประเด็น คือ

(1) ผลลัพธ์ของนโยบาย กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าความสำเร็จของการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ความสำเร็จระดับผลผลิตที่ต่ำสุด คือ การสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้ตามเป้าหมาย ที่ต่ำถัดมา คือ มีคุณภาพ และเปิดให้บริการได้ ส่วนความสำเร็จระดับผลลัพธ์ต่ำสุด คือ การเก็บเงินค่าบำบัดน้ำเสียไปใช้เป็นกองทุนบำบัดน้ำเสีย ความสามารถในการเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย เกิดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงกระบวนการผลิต บำบัดน้ำเสียและช่วยลดมลพิษทางน้ำ

(2) ความล้มเหลวของนโยบาย กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีความล้มเหลวในระดับค่อนข้างสูง และความล้มเหลวนี้มีมาตั้งแต่ขึ้นกำหนดนโยบายแล้ว

(3) ทฤษฎีรองรับนโยบาย กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีทฤษฎีรองรับอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แต่เมื่อเทียบกันระหว่างทฤษฎีรองรับกับการศึกษาความเป็นไปได้แล้ว กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายนี้มีทฤษฎีรองรับมากกว่าการศึกษาความเป็นไปได้

(4) การกระทำเชิงสัญลักษณ์ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวมมีการกระทำเชิงสัญลักษณ์ซึ่งหมายถึงการทำให้ดูเหมือนว่าได้มุ่งหวังว่าจะเกิดผลสำเร็จจริง อยู่ในระดับค่อนข้างสูง สิ่งที่เป็นการกระทำเชิงสัญลักษณ์มากที่สุด คือ ผู้กำหนดนโยบายรู้ดีว่าระบบบำบัดน้ำเสียรวมไม่สามารถบำบัดน้ำเสียได้ รองลงมา คือ ผู้กำหนดนโยบายเกิดความขัดแย้งทางความคิดว่าจะกำหนดวิธีปฏิบัติอย่างไร และยากที่จะเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ ตามลำดับ

(5) ความขัดแย้งในนโยบาย กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายการก่อสร้างบ่อบำบัด

น้ำเสียรวมมีความขัดแย้งค่อนข้างสูง ความขัดแย้งที่มีมากที่สุด ได้แก่ ขั้นตอนกำหนดนโยบายมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมาตั้งแต่แรกแล้ว รองลงมา ได้แก่ ผลประโยชน์ไม่ลงตัว

(6) ความสนใจของสาธารณะ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าสาธารณะไม่สนใจนโยบายในระดับค่อนข้างสูง ปัญหาที่มีมากที่สุด คือ นโยบายเกิดขึ้นโดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม รองลงมา คือ ไม่ได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันก่อนกำหนดนโยบาย

(7) พฤติกรรมองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยค่อนข้างสูงว่า (1) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีจำนวนมาก (2) หน่วยปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบาย (3) หน่วยปฏิบัติมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับนโยบาย (4) หน่วยปฏิบัติมีผลประโยชน์ส่วนตัว (5) หน่วยปฏิบัติสร้างกฎเกณฑ์ใหม่เป็นเหตุให้นโยบายเดิมเปลี่ยนแปลง (6) หน่วยปฏิบัติขาดความสามารถดำเนินนโยบาย (7) หน่วยปฏิบัติขาดความสามารถประสานงานในหน่วยงาน (8) หน่วยปฏิบัติมีปัญหาการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น (9) หน่วยปฏิบัติขาดแรงจูงใจให้ทำตามนโยบาย และ (10) หน่วยปฏิบัติต่อต้านนโยบาย

(8) พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยค่อนข้างสูงว่า (1) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถ (2) ขาดแรงจูงใจ (3) ขาดทรัพยากรที่เพียงพอ (4) ไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่เห็นด้วยค่อนข้างต่ำว่า (1) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบาย (2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติทำงานแบบขอไปทีและไม่คำนึงถึงความสำเร็จของนโยบาย และ (3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเฉื่อยชาและมีปัญหาวัฒนธรรมองค์กร

(9) พฤติกรรมผู้รับบริการกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยค่อนข้างสูงว่า (1) ผู้รับบริการไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายดีพอ (2) ผู้รับบริการไม่ยอมรับนโยบาย (3) การทำตามนโยบายทำให้เกิดต้นทุนสูง (4) ผู้รับบริการไม่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมเท่าที่ควร (5) ได้รับผลกระทบทางลบมากกว่าทางบวก (6) ผู้รับบริการมีสายสัมพันธ์อันดีกับองค์กรปกครองท้องถิ่น (7) ผู้รับบริการอาจขอร้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (8) องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่กล้าเก็บ

บคำบำบัดน้ำเสียแพง เพราะกลัวไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้รับบริการ (9) องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่กล้าประกาศการเก็บคำบำบัดน้ำเสียเพราะกลัวผลกระทบทางการเมือง และ (10) ผู้รับบริการในนโยบายบำบัดน้ำเสียเป็นกลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น

(10) ปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์โดยใช้สถิติถดถอยพหุ (multiple regression) พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมไปปฏิบัติมี 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ (2) แรงจูงใจให้องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำตาม (3) การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ และ (4) การมีทรัพยากรเพียงพอให้ผู้ปฏิบัติทำตาม

3. ความสอดคล้องกันระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ผลของการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณส่วนใหญ่สอดคล้องกัน เช่น เห็นว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมล้มเหลวเหมือนกัน เพราะเก็บคำบำบัดน้ำเสียไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ นโยบายมีปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติในท้องถิ่นและผลประโยชน์ องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ยอมรับนโยบาย เพราะไม่ได้รับประโยชน์และมีปัญหาทางด้านการปฏิบัติการ สาเหตุที่เก็บคำบำบัดน้ำเสียไม่ได้เป็นเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนน ขาดแนวทางและมาตรการบังคับ กลุ่มผู้รับบริการไม่ยอมรับนโยบาย ประชาชนทั่วไปไม่สนใจและขาดการมีส่วนร่วมในนโยบาย มีเพียงประเด็นเดียวที่เห็นต่างกัน ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายนี้มีทฤษฎีรองรับค่อนข้างดี แต่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าไม่มีทฤษฎีรองรับเพียงพอ

อธิบายผลการวิจัย

ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิจัยมาตอบวัตถุประสงค์การวิจัย โดยแบ่งออกเป็นประเด็น 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ความสมเหตุสมผลของนโยบาย

ผลจากการวิจัย พบว่า การก่อรูปแบบนโยบายการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียตาม

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในประเทศไทยมีความสมเหตุสมผลและมีทฤษฎีรองรับเพียงพอ กล่าวคือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการสากลที่ยอมรับกันทั่วโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 สำหรับประเทศไทยได้นำเอามาใช้อีกยี่สิบกว่าปีต่อมา ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาและส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนของมลพิษทางน้ำ รัฐบาลได้นำหลักการนี้มาก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั่วประเทศ 95 แห่งเพื่อรองรับน้ำทิ้งและกำจัดน้ำเสียให้แก่ชุมชน เมื่อสร้างเสร็จแล้วก็โอนไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแลระบบและจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของตนเอง ประเด็นการอภิปรายผลที่ว่า การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีความสมเหตุสมผลและมีทฤษฎีรองรับหรือไม่นั้น จึงไม่มีปัญหา เพราะหลักการ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการสากลที่ใช้กันทั่วโลก มีความยุติธรรมและเป็นมาตรการที่กระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบ เนื่องจากการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเป็นกลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่อาจทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตของตนเมื่อค่าบำบัดน้ำเสียสูงกว่าการปรับปรุงกระบวนการผลิต

2. ปัญหาในชั้นการก่อรูปนโยบาย

ผลจากการวิจัย พบว่า ปัญหาในชั้นการก่อรูปนโยบายที่สำคัญ คือ การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและความขัดแย้งในนโยบาย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ พบว่า การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีความขัดแย้งทั้งด้านการปฏิบัติในท้องถิ่นและด้านผลประโยชน์ ความขัดแย้งด้านการปฏิบัติในท้องถิ่น ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลในเรื่องความต้องการก่อสร้างและการเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ส่วนความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ เป็นความขัดแย้งด้านงบประมาณการบริหารโครงการ การเป็นเจ้าของโครงการและการถ่ายโอนโครงการ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่หน่วยงานส่วนกลางเป็นสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยไม่ได้สำรวจความคิดเห็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นและความต้องการของชุมชน แต่เมื่อสร้างเสร็จแล้วก็ถ่ายโอน

ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดการดูแลระบบ ด้านการวิจัยสำรวจก็ปรากฏข้อมูลคล้ายกัน กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เห็นว่าในชั้นก่อรูปนโยบายมีการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวมาตั้งแต่แรกแล้ว ปัญหาการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวนี้อาจอธิบายได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ของนโยบายสาธารณะของไทย โดยเฉพาะกรณีการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียนี้ ปรากฏว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ตั้งแต่การซื้อขายที่ดิน การก่อสร้างระบบและเครื่องจักร ดังเห็นได้จากคดีความที่กำลังฟ้องร้องกันอยู่ เช่น กรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ (ดูเพิ่มเติมใน วิวัฒน์ชัย อัคราการ, ฉัตรภา จันทร์อำไพ และเฉลา ทิมทอง, 2546) อย่างไรก็ตาม กรณีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแห่งอื่นก็คาดว่าจะมีการทุจริตหรือไม่มีการทุจริตไปทั้งหมด เพราะต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี เพียงแต่การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในประเทศไทยที่ผ่านมาใช้เงินมากนับเป็นหมื่นล้านบาท จึงเกิดเรื่องเล่าและการระแวงสงสัยต่อการก่อรูปนโยบาย และผลจากการวิจัยในข้อนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจที่มีต่อผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากการวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า นโยบายนี้ดำเนินไปโดยขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ ซึ่งในทางทฤษฎีนโยบายสาธารณะถือว่าเป็นโอกาสให้เกิดระเบียบวาระซ่อนเร้นในนโยบาย แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีใครนำข้อมูลมาเปิดเผยมากไปกว่ากรณีการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน แต่ก็มีย่บงรอยให้เห็นว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของไทยก็มีการเมือง คือ ผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยไม่น้อย ประเด็นที่กล่าวมานี้ อาจอธิบายผลได้ว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม แม้จะมีความสมเหตุสมผลและมีทฤษฎีรองรับ แต่ก็ใช้ว่าจะมีความแกร่งทางด้านการออกแบบ เพราะนโยบายก็มีปัญหามาตั้งแต่ชั้นการก่อรูปหรือออกแบบแล้ว โดยเฉพาะประเด็นหลักที่ส่วนกลางเป็นผู้สร้างแล้วโอนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล เพราะผลประโยชน์ในการก่อสร้าง อย่างน้อยก็การบริหารโครงการตกเป็นของส่วนกลางไปแล้ว แต่โอนภาระในการดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยอ้างการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน ทำงานไม่ประสานกัน และขาดความร่วมมือกันมาตั้งแต่แรก กลายเป็นปัญหาความไม่เต็มใจและไม่จริงใจของทั้งฝ่าย กล่าว

คือ ส่วนกลางโอนภาระไปให้ท้องถิ่น ขณะที่ท้องถิ่นก็ไม่เต็มใจที่จะรับ ซึ่งเป็นปัญหาหุ้นส่วนที่ไม่เต็มใจ (reluctant partners) ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่จริงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา (ดูเพิ่มเติมใน Stoker, 1991)

3. ผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย

ข้อมูลจากการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณปรากฏตรงกันว่า นโยบายก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของประเทศไทยค่อนข้างจะล้มเหลว เพราะสร้างไม่เสร็จหรือสร้างเสร็จแล้วใช้งานไม่ได้หรือใช้งานได้แต่เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ พบว่า เป็นผลที่ต่อเนื่องจากการคอร์รัปชันในการก่อสร้างการขาดมาตรการบังคับและแนวทางที่แน่ชัด ขาดความรู้ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ถูกต้องต่อนโยบาย และขาดการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยสำรวจที่พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมเกิดขึ้นมาตั้งแต่ขั้นการก่อรูปนโยบาย นอกจากนี้ เมื่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวมเสร็จแล้วก็ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล แต่ฝ่ายองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่เต็มใจที่จะรับบำบัดน้ำเสีย เพราะไม่ได้ประโยชน์จากการก่อสร้าง และการดูแลระบบก็ต้องใช้งบประมาณของตนอีกจำนวนหนึ่ง อีกทั้งการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียก็ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายจริงทั้งไม่เกิดผลดีต่อคะแนนเสียงของตนเอง ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่พบว่าระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2550 จำนวน 95 แห่ง ใช้งานได้ 84 แห่ง ในจำนวนนี้สามารถจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้เพียง 7 แห่ง ทั้งยังเป็นการจัดเก็บที่ต่ำกว่าทุนถึงร้อยละ 50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัตินั้นต้องใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นอุดหนุนทั้งหมดหรืออย่างน้อยก็ครึ่งหนึ่ง ส่วนด้านประสิทธิภาพของการบำบัดน้ำเสียก็มีปัญหาทางด้านการปฏิบัติการซึ่งขาดงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี อันเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กันกับประสิทธิภาพโดยตรง ยิ่งกว่านั้น นโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียดังกล่าวนี้ยังไม่ได้ส่งผลกระทบในทางบวก จนทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงกระบวนการผลิต เนื่องจากเหตุผลที่กล่าวแล้ว คือ ยังไม่ได้เก็บค่าบำบัดน้ำเสียหรือเก็บได้ไม่กี่แห่ง จึงยังไม่มีผล

เพียงพอที่จะกระตุ้นและจูงใจให้ผู้ประกอบการเกิดการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อลดปริมาณน้ำทิ้งหรือน้ำเสีย

4. ปัญหาในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการวิจัย พบว่า สาเหตุที่เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้นั้น เป็นเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เต็มใจที่จะรับนโยบาย เนื่องจากไม่ได้รับประโยชน์จากการดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย ทั้งยังเห็นว่านโยบายนี้มีหน่วยงานอื่นมีผลประโยชน์อยู่แล้วตั้งแต่ต้น การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแลและเป็นฝ่ายเก็บค่าบำบัดน้ำเสียยิ่งทำให้ท้องถิ่นเสียคะแนนนอกจากนั้นยังมีปัญหาหลักทางด้านการปฏิบัติการได้แก่ปัญหาทางด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร เทคนิค และการประกอบการ รวมทั้งขาดมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ขณะที่ประชาชนและกลุ่มผู้รับบริการเห็นว่าค่าบำบัดน้ำเสียเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น อันที่จริงคนเหล่านั้นคิดว่าตนควรได้รับการฟรีจากรัฐด้วยซ้ำ ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังมีทัศนคติทางลบต่อนโยบายอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะประเด็นที่เห็นว่านโยบายบำบัดน้ำเสียมีลำดับความสำคัญต่ำเมื่อเทียบกับงานอื่น ๆ ของท้องถิ่น และคำนึงถึงความรู้สึกของผู้ลงคะแนนในการเลือกตั้งมากกว่าเป้าหมายของนโยบาย ยิ่งเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อันดี หรือเกรงใจ หรือต้องอาศัยผู้ประกอบการเป็นฐานเสียงในท้องถิ่นด้วยแล้ว การเก็บค่าบำบัดน้ำเสียยิ่งทำไม่ได้ หรือทำแบบขอไปที คือ เก็บพอให้ได้ชื่อว่าเก็บแล้ว แต่เก็บในราคาขาดทุน

ประเด็นนี้อาจอภิปรายได้ว่าหน่วยปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการตามนโยบายล้วนมีผลประโยชน์เป็นของตนเอง ผลประโยชน์เหล่านี้อาจไม่ตรงกับเป้าหมายของนโยบาย อาทิ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีผลประโยชน์ด้านคะแนนเสียง เงินงบประมาณและการลงทุน อีกทั้งยังมองว่าการทำตามนโยบายก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมทำไปก็ไม่คุ้ม เพราะเก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้หรือถึงเก็บได้ก็ไม่มาก ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่มีความรู้ความสามารถก็ขาดแคลน เพราะหากมีความสามารถควบคุม ดูแลระบบบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ได้ก็ต้องมีความรู้และทักษะระดับผู้เชี่ยวชาญ ต้องศึกษาเล่าเรียนมาโดยตรง แต่คนที่มีความสามารถขนาดนั้นก็มักเป็นคนระดับสูงขององค์กร

และทำงานอยู่ในส่วนกลาง เช่น องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น สำหรับผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับบริการจากนโยบายก็เสียผลประโยชน์ เพราะต้องเป็นฝ่ายจ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีการเก็บเงินจากการปล่อยน้ำทิ้งหรือน้ำเสียมาก่อน ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขัดกับเป้าหมายของนโยบาย เช่นนี้ จึงทำให้เกิดการไม่ยอมรับนโยบาย ทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียรวมสร้างแล้วก็เก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอาจดีในแง่ทฤษฎี แต่การปฏิบัติที่นั้นผู้เกี่ยวข้องไม่เต็มใจ จึงยากที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการได้ เว้นแต่จะมีนโยบายและมาตรการบังคับ หรือเสี่ยงไปใช้วิธีการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียทางอ้อม เช่น การเก็บเพิ่มในรูปภาษีของสิ่งแวดล้อม ค่าน้ำประปา หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

5. ปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการนำเอาตัวแปรต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบาย การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมไปปฏิบัติ ไปทดสอบในทางสถิติ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ (1) ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ (2) แรงจูงใจให้องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำตาม (3) การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผู้รับบริการ และ (4) การมีทรัพยากรเพียงพอให้ผู้ปฏิบัติทำตาม จะเห็นได้ว่าผลการวิจัยนี้สอดคล้อง กับประเด็นการอภิปรายผลอื่น ๆ ที่ผ่านมา กล่าวคือ ผู้รับบริการ ได้แก่ ผู้ประกอบการ เช่น โรงงาน โรงแรม และสถานประกอบการอื่นที่เป็นผู้ปล่อยน้ำเสียอาจไม่เข้าใจนโยบายการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากนโยบายนี้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นแผนที่ผลักดันโดยผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักมาตั้งแต่ต้น แม้ว่าในภายหลังจึงได้พยายามชี้แจงและให้ผู้ประกอบการเข้าไปมีส่วนร่วม แต่ผู้ประกอบการเหล่านี้อาจจะยังไม่เข้าใจดีพอหรือถึงจะเข้าใจแต่ก็เป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์ เพราะต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย จึงอาจเป็นสาเหตุที่ไม่ยอมรับนโยบาย ขณะเดียวกัน องค์การปกครองท้องถิ่นก็เกรงใจไม่กล้าเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย จึงทำให้นโยบายไม่ได้ผล ซึ่งหากจะยังต้องการรักษาระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเอาไว้

ก็ต้องแก้โดยการบังคับหรือควบคุมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บค่าบำบัดน้ำเสียให้ได้ หรือไม่เช่นนั้นก็หาทางเลี่ยงไป เก็บภาษีทางอ้อมในรูปแบบอื่น ส่วนอีกข้อหนึ่งที่เกี่ยวข้องกัน คือ การได้รับประโยชน์จากนโยบายของผู้รับบริการ ปัจจุบันผู้รับบริการยังมองไม่ออกว่าตนได้รับประโยชน์อะไร นอกจากเสียค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งคงต้องเป็นประเด็นที่นำมาขบคิดกันต่อไปว่าทำอะไรจริงจะทำให้ผู้รับบริการคิดว่าตน ได้รับประโยชน์จากนโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เช่น การปลูกฝังในเชิงอุดมการณ์เพื่อให้เป็นพลเมืองสิ่งแวดล้อมของชุมชน การสร้างทัศนคติและรับผิดชอบต่อส่วนรวมแก่ผู้ประกอบการ การให้สิ่งจูงใจที่เป็นรูปธรรม เช่น การลดหย่อนภาษีการประกอบการ ภาษีอุปกรณ์ และการลงทุนปรับปรุงกระบวนการผลิตที่มีผลดีต่อสิ่งแวดล้อม

ส่วนแรงจูงใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำตามนโยบายนั้น ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่เห็นประโยชน์จากนโยบาย เพราะการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียทำให้เสียคะแนน และการปฏิบัติตามระบบก็ต้องใช้งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี รวมทั้งยังขาดมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งรัฐต้องเพิ่มสิ่งจูงใจในการปฏิบัติตามนโยบายอีกมาก เช่น การจัดงบประมาณอุดหนุน การจัดหาบุคลากร ที่มีความรู้และความชำนาญในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย การปรับปรุงเทคโนโลยีและอุปกรณ์ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอให้ข้อเสนอแนะตามข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การวิจัยพบว่านโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีปัญหามีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น เพราะเป็นนโยบายที่คิดโดยผู้เชี่ยวชาญและอาศัยหลักการของต่างประเทศ กระบวนการอุปนโยบายจึงเกิดขึ้นจากบนลงล่าง (top-down strategy) แม้ต่อมาภายหลังจะพยายามให้ผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่จากการวิจัยก็พบว่าประชาชนยังขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วมอีกมาก

ฉะนั้น จึงสมควรสร้างช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วมในนโยบายเพิ่มขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายเพิ่มขึ้นนี้ อาจทำโดยการสร้างเครือข่ายผ่านทางสมาคมต่าง ๆ ซึ่งต้องมีแผนและโครงการรณรงค์อย่างเป็นรูปธรรมและมีระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งการประเมินผลอย่างชัดเจน เพื่อนำผลการประเมินมาปรับปรุงแผนและโครงการต่อไป

(2) ผลการวิจัย พบว่า นโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียมีปัญหาการยอมรับนโยบาย ทั้งในระดับหน่วยปฏิบัติและผู้รับบริการ จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องเร่งแก้ไขโดยการสร้างการยอมรับให้ได้ เช่น การปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางน้ำ โดยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้หน่วยปฏิบัติเป็นศูนย์กลางเรียนรู้ของท้องถิ่น ระดมสมองและการมีส่วนร่วม เพื่อจัดตั้งขบวนการขับเคลื่อนเป็นกลุ่มชุมชน เพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหามลพิษ ทางน้ำอย่างจริงจังและกระทำอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

(3) ผลการวิจัย พบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น โรงงานและสถานประกอบการอื่น หรือชุมชนต่าง ๆ ยังเห็นว่าตนไม่ได้ประโยชน์จากนโยบาย ซึ่งต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน อาจต้องหาทางจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่น สร้างแรงจูงใจให้โรงงานสถานประกอบการอื่นและชุมชนให้รู้สึกว่าได้ประโยชน์จากนโยบาย เช่น ปลูกฝังว่านอกจากช่วยกันสร้างสิ่งแวดล้อมให้สะอาดซึ่งเป็นการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการสมัยใหม่ หรือให้สิ่งจูงใจ เช่น การลดหย่อนภาษีวัตถุดิบสำหรับการปรับปรุงการผลิตเพื่อลดพิษ หรือสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

(4) ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาใหญ่ที่สุดของนโยบาย คือ การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียไม่ได้ ซึ่งนอกเหนือจากความรู้ความเข้าใจในนโยบาย และผลประโยชน์แล้ว มีสาเหตุมาจากกระเปาะ วิธีการและแนวทางในการจัดเก็บที่เป็นรูปธรรม ซึ่งต้องหาวิธีการที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยเน้นความสะดวกและความสำเร็จตามเป้าหมาย

(5) ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่นพิเศษ คือ ปัญหาในการปฏิบัติการ ซึ่งเกิดจากการขาดงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี โดยเฉพาะปัญหาการวิเคราะห์ในท้องถิ่นปฏิบัติการ ซึ่งอาจแก้ไขโดยการสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีให้กับท้องถิ่น โดยในระยะต้น อาจต้องจ้างมืออาชีพเข้ามาช่วยเหลื่อดำเนินการ องค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งต้องการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย เพื่อนำมาเป็นรายได้ท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดทางด้านการปฏิบัติการเป็นอย่างมาก

(6) ผลการวิจัย พบว่า เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีไม่เพียงพอ ยังขาดแรงจูงใจและขาดทรัพยากรในการดำเนินงาน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายล้มเหลว ซึ่งต้องรีบแก้ไขโดยสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำแผนอัตรากำลัง การพัฒนาบุคลากรและให้สิ่งจูงใจ เช่น เงินเพิ่มพิเศษ สวัสดิการ นอกจากนั้น อาจร่วมมือกันระหว่างองค์กร เช่น ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์การจัดการน้ำเสียหรือหน่วยงานอื่นเพื่อส่งบุคลากรไปเรียนรู้และทำงานร่วมกัน

(7) ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า นโยบายผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้มีผลกระทบทางลบต่อผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงรู้สึกว่ามันไม่ได้รับประโยชน์ ดังนั้น หากใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว คงยากที่จะเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ คงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและอุดมการณ์เสริมด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าในอนาคตต่อไปแม้ว่าส่วนกลางจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว ก็คงต้องลงมาช่วยท้องถิ่นในแง่ของการจัดทำระเบียบและมาตรฐานกลาง แนวทางในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย วิธีการและการพัฒนาคน รวมถึงแนวทางในการนำเงินที่ได้จากการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียมาใช้ประโยชน์ด้วย

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป

(1) จากการวิจัย พบว่า นโยบายการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของประเทศไทยมีเรื่องการเมืองและผลประโยชน์อยู่ไม่น้อย ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ของประเทศไทยก็น่าจะมีประเด็นทางการเมืองอยู่ด้วย ซึ่งควรจะมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้ง เพื่อนำสิ่งที่ป็นวาระซ่อนเร้นออกมาตีแผ่ เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีความโปร่งใส มีส่วนร่วมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลต่อไป

(2) เนื่องจากปัจจุบันกระแสการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเป็นกระแสสากลที่ประเทศไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวทางการก่อรูปและกำหนดนโยบายของประเทศไทยจึงเริ่มเปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายจากข้างบนลงล่าง (top-down strategy) ไปสู่การกำหนดจากข้างล่างขึ้นมา (bottom-up strategy) มากขึ้น ฉะนั้น ควรจะได้มีการศึกษาด้วยว่านโยบายสิ่งแวดล้อมไทยได้เปลี่ยนจากบนลงล่างไปเป็นล่างขึ้นบนด้วยหรือไม่ อย่างไร และแนวทางการวิเคราะห์นโยบายจากข้างล่าง เช่น การวิเคราะห์นโยบายจากชุมชนของประเทศไทยควรจะทำด้วยวิธีใดและมีกรอบทฤษฎีอย่างไร เป็นต้น

(3) ควรมีการศึกษาในเชิงแปลความ (interpretive research) เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ทราบถึงความคิด ความเชื่อและวิถีปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีทั้งลักษณะที่ก้าวหน้าและล้าหลังผสมผสานกัน โดยเฉพาะความเข้าใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีต่อสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองและผลกระทำจากความเข้าใจนั้นที่มีต่อการปฏิบัติในทางความเป็นจริง ทั้งนี้เพื่อค้นคว้าหาความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายสาธารณะ อื่น ๆ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. 2548. *สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- วิวัฒน์ชัย อัคราการ, ฉัตรรา จันทร์อำไพ และเฉลา ทิมทอง. 2546. เปิดแฟ้ม. *ADB แกะรอยบ่อบำบัดน้ำเสีย “คลองด่าน” 23,700 ล้านบาท*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสาร.
- Albrecht, Steven M. 2001. “Forging New Directions in Science and Environmental Politics and Policy: How Can Co-Operation, Deliberation and Decision Be Brought together?”, *Environment, Development and Sustainability*. 3: 323-341.
- Jahn, Detlef. 1998. “Environmental Performance and Policy Regime: Explaining Variations in 18 OECD-Countries.” *Policy Sciences*. 31: 107-131.
- Dhira Phantumvanit and Theodore Panayotou. 1990. “Industrialization and Environmental Quality: Paying the Price”. *The 1990 TDRI Year-End Conference, Industrializing Thailand and Its Impact on the Environment*, Ambassador City Jomtien, Chonburi, 8-9 December 1990.
- Levitt, Ruth. 1980. *Implementing*. London: Croom Helm.
- Moreno, Ana Rosa. 2002. “Climate Change and Human Health in Latin America: Drivers, Effects, and Policies.” *Reg Environ Change*. 6: 157-164.
- Stoker, Robert P. 1991. *Reluctant partners*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Winter, Soren. 1990. “Integrating Implementation Research.” in *Implementation and the Policy Process, Opening up the Black*

box, eds. Palumbo, Dennis J., and Calista, Donald J. New York: Greenwood Press.