

ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอก (Externalities): เรียนรู้จากประสบการณ์จริงขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดย อาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ*

บทคัดย่อ

ปัญหาผลกระทบภายนอก (Externalities) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัวเรา และมักมีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของชุมชนที่ได้รับผลกระทบที่จะจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง แม้กระทั่งหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่มาก การที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ประการหนึ่งในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนบทพิสูจน์ความสามารถและความตั้งใจจริงของ อบต. ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน บทความนี้จึงมีจุดประสงค์ที่จะศึกษาถึงศักยภาพของ อบต. ในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน ผู้เขียนเลือกศึกษา อบต. จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ อบต. กุดน้ำใส จังหวัดขอนแก่น อบต. กลาย จังหวัดนครราชสีมา และ อบต. อ่างศิระ จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า อบต. ทั้ง 3 แห่งมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกได้เป็นอย่างดี การศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจถึงลักษณะของปัญหา การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และการเลือกใช้มาตรการดำเนินการที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไข

Keywords: ผลกระทบภายนอก, ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนตำบล

หมายเหตุ ผู้เขียนขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำแนะนำการปรับปรุงเนื้อหาต้นฉบับของบทความนี้มาด้วยความเคารพอย่างสูง

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

หากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำย่อมทำให้น้ำเน่าเสีย ส่งผลทำให้สิ่งมีชีวิตล้มตายและผู้คนที่พักอาศัยบริเวณแหล่งน้ำย่อมได้รับความเดือดร้อน หากมีกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวน ย่อมทำให้เกิดความรำคาญใจและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง หรือหากมีการบุกรุกพื้นที่ป่าทำไร่เลื่อนลอยย่อมส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์วิทยาในวงกว้าง ผลกระทบจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งที่เกิดกับบุคคลหรือกลุ่มคนอื่น โดยที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมิได้รับความใส่ใจในการดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขจากบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นผู้กระทำ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลหรือกลุ่มคนอื่นเช่นนี้เรียกว่า “ผลกระทบภายนอก (Externalities)” หรือ “ผลล้นออกภายนอก (Spillover effects)”

หน้าที่ประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้แก่การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน¹ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรเหล่านี้อยู่ใกล้ปัญหา สามารถติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ได้อย่างใกล้ชิด และเนื่องด้วยประชาชนในพื้นที่มักเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาเหล่านี้โดยตรง จึงเชื่อกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถูกตั้งข้อสงสัยทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและจากสังคมว่ามีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด² บทความนี้จึงมีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความตื่นตัวและมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้ดีเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ผู้เขียนเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 3 แห่งเพื่อยืนยันข้อความข้างต้น³ ทั้งนี้ อบต. ถูกเลือกให้เป็นหน่วยในการศึกษา (Unit of analysis) เพราะเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก และถูกประเมินว่ามีศักยภาพจำกัด ฉะนั้น หากองค์กรขนาดเล็กเช่นนี้สามารถจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพสูงกว่าก็น่าจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน ท้ายที่สุดบทเรียนที่ได้จากการศึกษานี้สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมต่อไป

การนำเสนอบทความเริ่มต้นจากการอธิบายถึงแนวคิดเรื่องผลกระทบภายนอก ที่มาและความสำคัญของปัญหา และมาตรการดำเนินการแก้ไข จากนั้น ผู้เขียนจะนำเสนอกรณีศึกษาทั้ง 3 เรื่อง โดยเรื่องแรกได้แก่ การรับมือของ อบต. ในการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียอันเนื่องมาจากการปล่อยของเสีย

¹ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดูได้จาก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

² ข้อสงสัยนี้มีทั้งในเรื่องศักยภาพและความโปร่งใสในการบริหารงานของ อบต. สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้อ่านได้จาก ตัวอย่างเช่น อรรถัย กักผล (2546), นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546), และอรพินท์ สบโชคชัย (2543) เป็นต้น

³ ข้อมูลในบทความนี้ส่วนหนึ่งได้จากโครงการวิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” ซึ่งได้รับเงินทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ดำเนินการโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ ผศ.วีระศักดิ์ จารุชัยนิวัฒน์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (กรณีศึกษาที่ 1) ผศ.ภาณุ ธรรมสุวรรณ มหาวิทยาลัยทักษิณ (กรณีศึกษาที่ 2) และ ผศ.ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ มหาวิทยาลัยบูรพา (กรณีศึกษาที่ 3) โดยผู้เขียนเป็นนักวิจัยและเลขานุการของโครงการดังกล่าว สำหรับรายละเอียดของกรณีศึกษาทั้งหมดสามารถดูได้จากฉบับร่างฉบับนี้ต่อไป

ของโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เรื่องที่สองเป็นการตรวจลาดตระเวนการลักลอบทำประมงผิดกฎหมายบริเวณชายฝั่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบนิเวศและการประมงพื้นบ้าน และเรื่องที่สาม เป็นการแก้ไขปัญหาถนนชำรุดอันเนื่องมาจากรถบรรทุกขนาดใหญ่จากภายนอกตำบลที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่ อบต. ในการซ่อมแซมในแต่ละปีจำนวนมาก จากนั้น เนื้อหาในส่วนสุดท้ายผู้เขียนจะนำเสนอบทสังเคราะห์จากกรณีศึกษาทั้งสามในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก มาตรการที่ได้ดำเนินการ บทบาทของ อบต. ในการจัดการกับปัญหา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ และข้อเสนอแนะด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับต่อไป

ลักษณะของผลกระทบภายนอก : มุมมองด้านการคลังสาธารณะ

ผลกระทบภายนอกเป็นผลกระทบที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นหรือกลุ่มคนอื่นที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมนั้น และบุคคลหรือกลุ่มอื่นต้องแบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านั้นโดยมิได้รับความใส่ใจจากบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นผู้กระทำ (Nicholson, 2000) แต่หากผลกระทบเหล่านั้นได้รับการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไข (Internalized) โดยบุคคลหรือกลุ่มคนก่อกำเนิดผลกระทบนั้นขึ้นแล้วย่อมไม่เข้าลักษณะผลกระทบภายนอกแต่อย่างใด⁴

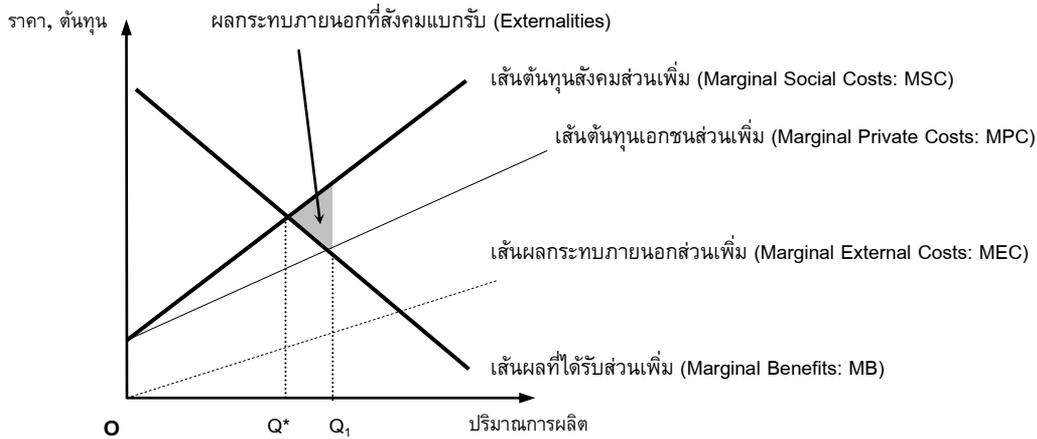
ที่มาของการเกิดปัญหาผลกระทบภายนอกสามารถแสดงได้ดังรูปภาพที่ 1 สมมติว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เข้ามาตั้งโรงงานอยู่บริเวณริมแม่น้ำซึ่งมีชาวบ้านอาศัยอยู่ก่อนแล้ว จากภาพเส้นแกนนอนแสดงถึงปริมาณการผลิตของโรงงาน และเส้นแกนตั้งแสดงถึงต้นทุนในการผลิตของโรงงานดังกล่าว *เส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่ม* (Marginal Benefit: MB) แสดงถึงผลประโยชน์ที่เจ้าของโรงงานจะได้รับจากการผลิตสินค้าจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละหน่วย⁵ ส่วน *เส้นต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่ม* (Marginal Private Costs: MPC) เป็นเส้นที่แสดงถึงต้นทุนที่เจ้าของโรงงานต้องจ่ายสำหรับการใช้ทรัพยากรในการผลิตที่เพิ่มขึ้นแต่ละหน่วย จุดดุลยภาพที่เจ้าของโรงงานจะเลือกผลิตคือจุดที่เส้นต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่มเท่ากับเส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่มพอดี ($MPC = MB$) ซึ่งก็คือเจ้าของโรงงานจะเลือกปริมาณการผลิตที่ Q_1 ซึ่งเป็นระดับที่ก่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการผลิตของโรงงานได้มีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้เกิดภาระต้นทุนต่อสังคมภายนอกในสัดส่วนที่สัมพันธ์กับปริมาณการผลิตของโรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นโดย *เส้นผลกระทบภายนอกส่วนเพิ่ม* (Marginal External Costs: MEC) ชาวบ้านที่อาศัยบริเวณแหล่งน้ำจะเป็นผู้ที่แบกรับต้นทุนดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำที่เน่าเสียในการอุปโภคบริโภค หรือสิ่งมีชีวิตในน้ำอาจเสียชีวิต และส่งผลต่อชาวบ้านที่ยังชีพด้วยการจับสัตว์น้ำเหล่านั้น ฯลฯ เป็นต้น

⁴ ในข้อเท็จจริง ผลกระทบภายนอกอาจแบ่งออกได้เป็น ผลกระทบภายนอกทางบวก (Positive Externalities) และผลกระทบภายนอกทางลบ (Negative Externalities) โดยในบทความนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบภายนอกทางลบเป็นหลักเนื่องจากเป็นปัญหาที่ถ้าหากเกิดขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียและมีความรุนแรงมากกว่าผลกระทบภายนอกทางบวก และมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยด่วน

นอกจากนี้ ผลกระทบภายนอกนี้ไม่รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการแข่งขันภายใต้กลไกตลาดที่เกิดขึ้นกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการบริโภคของบุคคลอื่น เช่น การเปิดร้านขายส่งขนาดใหญ่ย่อมส่งผลกระทบต่อร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น ในทางวิชาการจะเรียกว่า Pecuniary Externalities ซึ่งจะมีความแตกต่างจากความหมายของผลกระทบภายนอกที่ใช้ในบทความนี้

⁵ เส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่มนี้จะมีค่าชันเป็นลบซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกฎการลดน้อยถอยลงของประโยชน์ที่ได้รับ (Law of Diminishing Marginal Benefits) เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นในแต่ละหน่วย



รูปภาพที่ 1: แสดงปัญหาผลกระทบภายนอก

หากเจ้าของโรงงานใส่ใจกับผลกระทบภายนอกที่โรงงานได้ก่อขึ้น ผู้ประกอบการอาจติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ หมายความว่าโรงงานจะเป็นผู้แบกรับผลกระทบที่ได้ก่อขึ้นนี้ไว้เอง หรือในทางกลับกัน ชาวบ้านอาจต้องบำบัดน้ำเสียกันเองเพื่อให้สามารถใช้น้ำได้อย่างปลอดภัย ซึ่งเท่ากับว่าชาวบ้านจะเป็นผู้ที่แบกรับผลกระทบนั้นไว้แทน ดังนั้น จากมุมมองของสังคม ต้นทุนในการผลิตที่แท้จริง (True production costs) จะต้องรวมต้นทุนการผลิตของโรงงานเข้ากับต้นทุนที่ผลกระทบภายนอกได้ก่อให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม โดยต้นทุนในการผลิตที่แท้จริงนี้แสดงได้ดัง *เส้นต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (Marginal Social Costs: MSC)* ซึ่งก็คือผลรวมระหว่างเส้นต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่มและเส้นผลกระทบภายนอกส่วนเพิ่มนั่นเอง ($MPC + MEC = MSC$)

ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาถึงต้นทุนในการผลิตและต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับแล้ว ระดับการผลิตใหม่ที่มีประสิทธิภาพจะเท่ากับระดับการผลิตที่เส้นผลที่ได้รับส่วนเพิ่ม (MB) เท่ากับเส้นต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (MSC) พอดี นั่นคือระดับการผลิต Q^* นั่นเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระดับการผลิตเดิมที่ Q_1 มีการผลิตมากกว่าระดับการผลิต Q^* ซึ่งเป็นระดับการผลิตที่ให้ความใส่ใจต่อการลดผลกระทบภายนอกแล้ว ผลเสียจากการผลิตที่มากเกินไปเช่นนี้ ($Q_1 > Q^*$) ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยมแลงเงา หรือในทางวิชาการเรียกว่าเป็น *ความสูญเสียจากระดับการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพ (Deadweight Loss)* นั่นก็คือเป็นระดับการผลิตที่อยู่ในปริมาณที่มากเกินไป (Overproduction) นั่นเอง

มาตรการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอกเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในการดำรงชีวิตและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามปกติ และสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากผู้ผลิต ดังเช่นกรณีโรงงานอุตสาหกรรมตามตัวอย่างข้างต้น หรือเนื่องจากผู้บริโภค ดังเช่นกรณีผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เป็นต้น ความเข้าใจที่ได้รับจากการศึกษาเรื่องผลกระทบภายนอกนี้ทำให้ทราบว่า การเพิ่มสวัสดิการให้แก่สังคมโดยรวมสามารถทำได้โดยการลดการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเหล่านั้นลงให้อยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ร่วมกัน (Rosen, 2002)

อย่างไรก็ตาม การลดขนาดของการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกมักเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ บ่อยครั้งที่ผู้ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาขาดความใส่ใจหรือจ้องใจละเลยที่จะดำเนินการแก้ไข ส่งผลทำให้เกิดปัญหากระทบต่อสังคมในวงกว้าง ข้อเท็จจริงเช่นนี้ย่อมทำให้ภาระอันเกิดจากผลกระทบภายนอกเหล่านั้นตกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในการจัดการแก้ไข และท้ายที่สุด เมื่อปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ย่อมกลายเป็นภาระแก่ภาครัฐที่ต้องเข้าไปจัดการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การแก้ไขปัญหามลกระทบภายนอกนั้นมีอยู่หลายมาตรการ โดยอาจแบ่งออกเป็นมาตรการที่ดำเนินการโดยผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง (Private responses) กับมาตรการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ (Public responses) ในกรณีที่ผู้ที่เกี่ยวข้องก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกและผู้ได้รับความเสียหายมีจำนวนไม่มาก ในการแก้ไขปัญหานั้นมีค่าดำเนินการที่ต่ำ (Minimal transaction costs) และมีข้อจำกัดน้อยมาก การแก้ไขปัญหามลกระทบภายนอกอาจดำเนินการได้ด้วย “การเจรจาต่อรอง (Bargaining)” ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกันเอง หรือที่เรียกว่าเป็นมาตรการที่จัดการโดยภาคเอกชน เช่น ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายเจรจาขอให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดผลกระทบหยุดดำเนินการหรือลดขนาดของผลกระทบดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือในทางตรงกันข้าม ฝ่ายที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกนั้นอาจยินดียใจจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น ปัญหาผลกระทบภายนอกเช่นนี้ก็จะได้รับการแก้ไข⁶

ในความเป็นจริง การแก้ไขปัญหามลกระทบภายนอกโดยวิธีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จได้น้อยมาก เหตุผลประการสำคัญคือ ตามปกติเมื่อเกิดผลกระทบภายนอกขึ้นแล้ว ผู้ที่ได้รับความเสียหายมักจะมีเป็นจำนวนมาก หรือบางครั้งอาจไม่สามารถระบุถึงสาเหตุหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน หรือในบางกรณี ต้นทุนในการเจรจาต่อรองของภาคเอกชนแต่ละคนนั้นสูงมากเกินกว่าที่จะแบกรับภาระได้ไหว เมื่อเป็นเช่นนั้น การยื่นมือเข้าช่วยเหลือโดยภาครัฐเพื่อช่วยให้ปัญหามลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาความรุนแรงลงย่อมเป็นสิ่งที่ยังประสงค์และสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวมได้

มาตรการในการแก้ไขผลกระทบภายนอกของภาครัฐมีหลายวิธี อาทิ รัฐบาลอาจใช้วิธีการออกกฎหมายบังคับหรือควบคุม (Regulations) กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเหล่านั้นให้ดำเนินการไปอย่างถูกต้องเหมาะสม หรืออาจใช้วิธีเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม (Taxes and Fees)⁷ จากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นมีต้นทุนเพิ่มขึ้น และนำไปสู่การลดปริมาณการผลิตหรือการบริโภคลงให้อยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีน้ำมัน ภาษีนุหรี ฯลฯ เป็นต้น⁸ ทั้งนี้รัฐบาลอาจจะนำเงินที่เก็บได้นั้นมาใช้ในการบำบัดและบรรเทาปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น โดยการจัดเก็บภาษีนี้อาจทำในรูปของภาษีที่ใช้จ่ายได้เป็นการทั่วไป (General taxes) หรือในรูปของภาษีที่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเฉพาะ (Earmarked taxes) ได้

⁶ มาตรการนี้ได้รับการเสนอโดย Ronald Coase นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลปี ค.ศ. 1991 ซึ่งรู้จักกันดีในชื่อ Coase Theorem ผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Coase, Ronald H. “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law and Economics* (October 1960), pp. 1-44.

⁷ มาตรการทางภาษีเพื่อลดผลกระทบภายนอกได้รับการเสนอโดย A.C. Pigou หรือที่เรียกว่า Pigovian Tax รายละเอียดอ่านได้จาก Pigou C. Arthur. 1932. *The Economics of Welfare*. New York: Macmillan.

⁸ ข้อสนับสนุนทางวิชาการเรื่องนี้ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก เช่น ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ท.

เนื้อหาในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาทั้ง 3 เรื่อง กรณีศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาผลกระทบภายนอกได้สร้างความเดือนร้อนให้แก่ประชาชนในตำบลเป็นอย่างมาก ในอดีตที่ผ่านมา มีความพยายามในการแก้ปัญหาจากผู้ที่ได้รับความเสียหายกันเอง หากแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตามกฎหมาย อบต. จึงเป็นตัวแสดงหลักที่ช่วยผลักดันและประสานงานเพื่อให้ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้รับการแก้ไข

กรณีศึกษาที่ 1: การเฝ้าระวังการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม

กรณีศึกษานี้เป็นการดูแลรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำพอง ลำห้วยและบึงโจด ซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญของตำบล กุดน้ำใสที่ประสบกับปัญหาการเน่าเสียอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากการลักลอบปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ด้วยการประสานงานเป็นอย่างดีจาก อบต. กุดน้ำใสตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ประชาชนและองค์กรต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมชุมชน และเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำของแหล่งน้ำอยู่เป็นประจำ โดยหากคณะกรรมการตรวจพบความผิดปกติของคุณภาพน้ำก็จะประสานงานแจ้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขในทันที มาตรการดังกล่าวนี้ส่งผลให้การเน่าเสียของแหล่งน้ำลดลงเป็นอย่างมาก

ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสตั้งอยู่ห่างจากอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ประมาณ 15 กิโลเมตร มีพื้นที่ 22,211 ไร่ หรือคิดเป็นประมาณ 35.5 ตารางกิโลเมตร ตำบลกุดน้ำใสประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน 1,422 หลังคาเรือน และมีจำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน 7,549 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2546) ลักษณะทางกายภาพของตำบลเป็นพื้นที่เนินสลับพื้นที่ราบ เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติหลายแห่ง เช่น แม่น้ำพอง ลำห้วยโจด และบึงโจด ประชาชนประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและกสิกรรม

อบต. กุดน้ำใสได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเมื่อปีพ.ศ. 2538 มีงบประมาณรายได้ทั้งสิ้นในปี 2546 เท่ากับ 31,191,427 บาท มีบุคลากรจำนวนทั้งสิ้น 39 คน แยกออกเป็นพนักงานส่วนตำบล 3 คน ลูกจ้างประจำ 9 คน และลูกจ้างชั่วคราว 27 คน

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เนื่องด้วยในพื้นที่ตำบลกุดน้ำใสมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายแห่งตั้งอยู่ ได้แก่ โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ และโรงไฟฟ้า โดยในกระบวนการผลิตของโรงงานเหล่านี้ต่างมีของเสียปริมาณมาก และบ่อยครั้งที่มีการลักลอบปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิตที่มีได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะของตำบล ในราวเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 เกิดการรั่วไหลของกากน้ำตาลลงสู่แหล่งน้ำ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2536 และเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 โรงงานผลิตเยื่อกระดาษลักลอบระบายน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำพองและห้วยโจด ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นนี้ทำให้สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตที่ต้องอาศัยแหล่งน้ำเหล่านี้ต่างล้มตายไปเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้แล้ว ยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับความ เป็นอยู่ของประชาชนในตำบลที่ยังชีพด้วยการจับสัตว์น้ำเป็นอย่างมาก

เมื่อแรกเริ่มที่ประชาชนรับรู้ถึงปัญหาก็ได้รวมตัวกันร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัดให้มาตรวจสอบและดำเนินการแก้ไข แต่สุดท้ายแล้วก็ไม่สามารถเจรจากับโรงงานอุตสาหกรรมให้รับผิดชอบและหยุดการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานเหล่านี้ต่างไม่ยอมรับในมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำที่ได้ดำเนินการโดยวิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ ในเบื้องต้นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบคุณภาพน้ำพอง เพื่อทำการตรวจสอบคุณภาพของแหล่งน้ำในพื้นที่ปีละ 2-3 ครั้ง และรายงานผลการตรวจให้แก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปหากมีการตรวจพบความผิดปกติของคุณภาพน้ำ

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันการณ์หากตรวจพบว่าผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำมีค่าผิดปกติ และมาตรการดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งก็คือยังไม่สามารถระบุถึงผู้ที่ก่อให้เกิดน้ำเสียได้ อีกทั้งยังไม่สามารถป้องกันมิให้มีการลักลอบปล่อยของเสียได้แต่อย่างใด ซึ่งหลังจากที่มาตรการนี้ถูกกำหนดขึ้นแล้วก็ยังพบว่าเกิดการลักลอบปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมอีกหลายครั้ง และในที่สุด สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มโรงงานกับประชาชนในตำบลในราวเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540

การดำเนินการของ อบต. กุดน้ำใส

ความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาน้ำพองเน่าเสียอย่างจริงจัง ในปี พ.ศ. 2541 อบต. กุดน้ำใสได้ร่วมมือกับชุมชนในการตรวจเฝ้าระวังการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างใกล้ชิด และใช้วิธีการประสานงานร่วมกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายโรงงาน ฝ่ายชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อให้สามารถรายงานถึงสภาวะผิดปกติได้อย่างทันท่วงที ใช้วิธีการตรวจสอบที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งทำให้สามารถระบุถึงแหล่งต้นตอที่ปล่อยน้ำเสียได้อย่างชัดเจน และสร้างความสำนึกรับผิดชอบให้แก่โรงงานที่เป็นต้นเหตุของปัญหา สิ่งนี้ อบต. กุดน้ำใสได้ดำเนินการมีดังนี้

1. จัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมชุมชน” ณ ที่ทำการ อบต. กุดน้ำใส เพื่อทำหน้าที่จัดทำข้อมูลและรายงานผลระดับคุณภาพของน้ำ เผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนและหน่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องโดยใช้ป้ายประกาศ หอกระจายข่าวตำบล และอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์

2. จัดตั้ง “คณะทำงานอาสาสมัครตรวจสอบคุณภาพน้ำ” จำนวน 50 คนจากประชาชนในพื้นที่ นักวิชาการ ผู้แทนโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำ และเฝ้าระวังปัญหาหามลพิษของแหล่งน้ำพอง โดยคณะทำงานแบ่งการทำงานออกเป็น 4 ทีม มีการกำหนดจุดเก็บตัวอย่างน้ำจำนวน 15 จุดซึ่งกระจายอยู่ทั่วบริเวณแม่น้ำพอง ลำห้วยและบึงจืด และมีความถี่ในการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำเดือนละ 1 ครั้งในช่วงฤดูปกติ และเดือนละ 3 ครั้งในช่วงฤดูฝน จากนั้นจะนำผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำที่ได้ไปเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน หากพบปัญหาผิดปกติจะได้แจ้งแก่ส่วนราชการและโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ทันที

3. จัดอบรมให้ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแก่ประชาชนในตำบลและบริเวณใกล้เคียง เพื่อร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ช่วยกันสอดส่องดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมในตำบล และทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกในการรักษาแหล่งน้ำของตำบลไปได้ในวงกว้าง

การระดมทรัพยากรและผลสำเร็จที่ได้รับ

อบต. กุดน้ำใสให้เงินอุดหนุนแก่คณะทำงานอาสาสมัครตรวจสอบคุณภาพน้ำประมาณปีละ 100,000 บาท สำหรับเป็นค่าสารเคมีวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงในการเดินทางเก็บตัวอย่างน้ำ ค่าซ่อมบำรุงรักษาอุปกรณ์ ค่าเบี้ยเลี้ยง ฯลฯ เป็นต้น พร้อมกันนี้ ยังได้ให้การสนับสนุนด้านสถานที่และบุคลากรเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่คณะทำงานและศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมชุมชน และ อบต. กุดน้ำใสได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างฝ่ายโรงงาน ส่วนราชการ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือที่ดีในการแก้ไขและป้องกันปัญหาน้ำเน่าเสียดังกล่าว

นับตั้งแต่มีการตรวจสอบและเฝ้าระวังคุณภาพน้ำของคณะทำงานอาสาสมัครในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดความตระหนักและสำนึกรับผิดชอบของฝ่ายโรงงานในการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และวิธีการนี้ได้ช่วยป้องกันการลักลอบปล่อยของเสียที่มีได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำได้นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำพบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานมาโดยตลอด สามารถแก้ไขปัญหามรณะตายของสัตว์น้ำ และประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินวิถีชีวิตได้ด้วยการจับสัตว์น้ำตามเดิม

บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกของตำบลกุดน้ำใสนี้สำเร็จลงได้เพราะความร่วมมือจากทุกฝ่ายในลักษณะ*ประชาคม*ที่เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงยอมให้การแก้ไขปัญหาได้รับความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เป็นระบบ และเกิดการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่าย

นอกจากนี้ กรณีศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนในระดับรากหญ้ามีความรู้ความเข้าใจและสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองได้หากได้รับการสนับสนุนและการเปิดโอกาสจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง กรณีศึกษานี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันประชาชนมีความพร้อมและมีความสามารถในการปกครองตนเองได้ในระดับที่ดี

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การรวมตัวกันเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น (Collective action) ได้สำเร็จ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้จะต้องมีความรู้ทางเทคนิควิธีวิทยาศาสตร์ก็ตาม บทบาทในการเป็นผู้ประสานงานและให้การสนับสนุนที่ดีของ อบต. กุดน้ำใสจึงส่งผลให้การดำเนินงานของคณะทำงานอาสาสมัครมีความราบรื่น และในที่สุดส่งผลให้ปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียได้รับการแก้ไข

กรณีศึกษาที่ 2: การตรวจลาดตระเวนการทำประมงผิดกฎหมาย

กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวของประชาชนเพื่อช่วยกันฟื้นฟูทะเลชายฝั่งตำบลกลายที่ประสบปัญหาสัตว์น้ำมีจำนวนลดลงเนื่องจากเรือประมงขนาดใหญ่ที่ใช้อวนรุนและอวนลากทำการประมงรุกล้ำบริเวณชายฝั่งหลังจากที่ชาวบ้านและหน่วยราชการในพื้นที่ประสบกับความล้มเหลวในการขอความร่วมมือให้เจ้าของเรือประมงดังกล่าวหยุดดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2540 อบต. กลาย จึงได้ส่งเสริมให้ชาวบ้านรวมตัวกันเป็น “กลุ่มอนุรักษ์พิทักษ์ทะเล” เพื่อช่วยกันฟื้นฟูสภาพนิเวศน์ชายฝั่ง และคอยลาดตระเวนการทำประมงผิดกฎหมายของเรือประมงขนาดใหญ่ โดยกลุ่มอนุรักษ์นี้จะแจ้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับทราบทันทีที่พบเห็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผลที่ได้รับคือสามารถป้องกันการลบล้างเข้าทำประมงชายฝั่งของเรือประมงขนาดใหญ่ได้ ระบบนิเวศน์ตามแนวชายฝั่งทะเลมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น และชาวประมงพื้นบ้านสามารถกลับมาดำรงชีพด้วยการทำประมงตามปกติ

ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลกลายตั้งอยู่ ณ อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ประมาณ 41.3 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยหมู่บ้านจำนวน 11 หมู่บ้าน 1,416 หลังคาเรือน และมีจำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน 8,909 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2546) ลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นราบมีลำน้ำกลายไหลผ่านลงสู่อ่าวไทยทางด้านทิศตะวันออก มีชายหาดยาวติดต่อกันประมาณ 10 กิโลเมตร ตำบลกลายมีภูมิประเทศเหมาะสำหรับเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและการทำประมง

อบต.กลายได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ.2539 มีงบประมาณรายได้ในปี 2546 เท่ากับ 8,172,386.67 บาท มีบุคลากรจำนวนทั้งสิ้น 7 คน โดยแยกออกเป็น พนักงานส่วนตำบล 3 คน ลูกจ้างประจำ 2 คน และลูกจ้างชั่วคราว 2 คน

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

แต่เดิมพื้นที่ชายฝั่งทะเลกลายเป็นพื้นที่แหล่งปลาทูชุกชุม ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะประกอบอาชีพทำประมงเป็นหลัก แต่เนื่องด้วยมีการลักลอบทำประมงผิดกฎหมายของเรือประมงขนาดใหญ่ที่ใช้อวนลากและอวนรุนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลกลายเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้เรือประมงขนาดใหญ่ทำประมงจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป 3,000 เมตร การทำประมงของเรือขนาดใหญ่จึงเป็นการทำลายแหล่งวางไข่ของปลา อันส่งผลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว

ในปี พ.ศ. 2538 กรมประมงได้ทำการสำรวจพันธุ์สัตว์น้ำทะเลตามแนวชายฝั่งทะเลกลาย และพบว่าสัตว์น้ำหลายชนิดที่เคยพบได้หายไป ในขณะที่นั้น กรมประมงจึงได้ดำเนินการฟื้นฟูพันธุ์สัตว์น้ำโดยทำปะการังเทียมวางไว้จำนวน 50 ลูกตลอดแนวชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะการทำประมงผิดกฎหมายของเรือขนาดใหญ่ยังคงมีอยู่ และแม้จะมีการพยายามรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านเพื่อขอความร่วมมือจากเรือประมงเหล่านั้นให้หยุดทำประมงชายฝั่งแล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดในขีดความสามารถและทรัพยากร จึงทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และกลายเป็นเหตุให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับเจ้าของเรือประมงขนาดใหญ่อยู่บ่อยครั้ง

การดำเนินการของ อบต. กลาย

ในปี พ.ศ. 2540 อบต. กลายจึงได้ผลักดันแนวคิดในการ “อนุรักษ์พิทักษ์ทะเล” ให้กับชาวบ้านในตำบลเพื่อปกป้องและฟื้นฟูชายฝั่งทะเลกลาย และเพื่อมุ่งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทะเลและพันธุ์สัตว์น้ำไปพร้อมกัน โดยสิ่งที่ได้ดำเนินการในการอนุรักษ์พิทักษ์ทะเลมีดังนี้

1. กระตุ้นและให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่เป็น “กลุ่มอนุรักษ์พิทักษ์ทะเล” เพื่อทำหน้าที่ออกลาดตระเวนการทำประมงของเรือประมงขนาดใหญ่บริเวณชายฝั่ง ใช้การตักฟังสัญญาณวิทยุ และวิธีการส่องออกตรวจ โดยหากเป็นฤดูวางไข่ปลา ทางกลุ่มก็จะเพิ่มความถี่ในการออกลาดตระเวนมากขึ้น และหากตรวจพบการทำประมงผิดกฎหมายก็จะประสานงานกับตำรวจในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตรวจจับในทันที

2. ประสานงานร่วมกับกรมประมงในการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำปล่อยบริเวณชายฝั่ง ทำปะการังเทียม และคอยสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของพันธุ์สัตว์น้ำและปะการังเทียมบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นประจำ เพื่อเป็นส่งเสริมการขยายพันธุ์สัตว์น้ำและแหล่งวางไข่

3. จัดงาน “วันอนุรักษ์พิทักษ์ทะเล” เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในตำบลและผู้สนใจในการดูแลรักษาทะเลและสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีการแสดงนิทรรศการเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลให้กับประชาชนและเยาวชนเป็นประจำทุกปี และได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ทรัพยากรและผลการดำเนินการ

อบต. กลายได้จัดซื้อเรือตรวจการจำนวน 1 ลำให้กับกลุ่มอนุรักษ์พิทักษ์ทะเลสำหรับใช้ในการตรวจลาดตระเวน และให้เงินอุดหนุนการดำเนินงานของกลุ่มประมาณปีละ 30,000-50,000 บาท และให้การสนับสนุนการจัดงานวันอนุรักษ์ทะเลประมาณปีละ 10,000 บาทเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ อบต. กลายยังทำหน้าที่ประสานงานระหว่างประชาชนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาสัตว์น้ำและการตรวจลาดตระเวนชายฝั่ง อีกทั้งยังช่วยประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในตำบลและผู้สนใจทั่วไป

ผลจากการดำเนินงานของกลุ่มอนุรักษ์พิทักษ์ทะเลสามารถช่วยป้องกันการลุกร้าของเรือประมงขนาดใหญ่บริเวณชายฝั่งทะเลได้ โดยปัจจุบันกลุ่มอนุรักษ์มีสมาชิกประมาณ 130 คน และจากการสำรวจของกรมประมงพบว่า มีพันธุ์สัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวชุกชุมและมีความหลากหลายชนิดมากขึ้นมากกว่า 20 ชนิด และส่งผลทำให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถยังชีพด้วยการทำประมงได้ตามเดิม

บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การกระตุ้นและการให้การสนับสนุนของ อบต. กลาย เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งของภาคประชาชนในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น และการเป็นกลไกในการกระตุ้นให้องค์กรประชาชนและผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาร่วมกันของ อบต. กลาย ทำให้ปัญหาผลกระทบภายนอกจากการทำประมงชายฝั่งของเรือประมงขนาดใหญ่เหล่านี้ได้รับการแก้ไข

บทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษาคือ การติดตามดูแลของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นอาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่มาก การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

เพื่อร่วมทำหน้าที่เฝ้าดูแล (Watchdog) ให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ย่อมนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดความเอาใจใส่อย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหา และสามารถผลักดันให้เรือประมงขนาดใหญ่ล่าถอยออกไปจากการทำประมงบริเวณชายฝั่งได้ในที่สุด

กรณีศึกษาที่ 3: การแก้ไขปัญหาถนนหมู่บ้านชำรุดจากรถบรรทุกไม่ยาง

กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องถนนทางเข้าหมู่บ้านชำรุดอันเนื่องมาจากรถบรรทุกไม่ยางพาราขนาดใหญ่ที่วิ่งเข้ามาในพื้นที่เพื่อตัดไม้ยางพาราไปจำหน่าย ซึ่งในแต่ละปี อบต.อ่างศิระ ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมถนนเป็นจำนวนมาก ในปี 2543 อบต. จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการควบคุมการขนส่งรถบรรทุกไม้และวัสดุอื่น ๆ พ.ศ. 2543 และออกข้อบังคับตำบลเรื่องการใช้เส้นทางสาธารณะเพื่อการขนส่งตำบลอ่างศิระ พ.ศ. 2544 เพื่อบังคับให้ผู้ซื้อ-ผู้ขายไม้ต้องขออนุญาตใช้ทางสาธารณะจาก อบต. และวางเงินค้ำประกันการใช้ทางสาธารณะเพื่อเป็นเส้นทางขนส่งไม้ และเมื่อเสร็จสิ้นการตัดไม้ยางพาราแล้ว หากพบว่าถนนชำรุดเสียหายมาก อบต. จะหักเงินค้ำประกันไว้สำหรับเป็นค่าซ่อมถนนตามสัดส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้น มาตรการนี้ทำให้ผู้ขับรถบรรทุกใช้ถนนด้วยความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อการยืดอายุการใช้งานของถนน และลดค่าใช้จ่ายของ อบต. อ่างศิระในการซ่อมแซมถนนได้เป็นอย่างมาก

ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลอ่างศิระตั้งอยู่ที่อำเภอชะอำ จังหวัดจันทบุรี มีพื้นที่ 38,750 ไร่ หรือคิดเป็นประมาณ 62.7 ตารางกิโลเมตร ตำบลอ่างศิระประกอบด้วย 8 หมู่บ้าน 1,265 หลังคาเรือน และมีจำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน 4,637 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2546) ภูมิประเทศเป็นที่ราบ มีภูเขาล้อมรอบ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปลูกสวนยางพารา

อบต.อ่างศิระ ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2539 มีรายได้ทั้งสิ้นในปีงบประมาณ 2546 เท่ากับ 8,184,505.03 บาท มีบุคลากรจำนวนทั้งสิ้น 18 คน โดยแยกออกเป็นข้าราชการ 3 คน ลูกจ้างประจำ 6 คน ลูกจ้างชั่วคราว 9 คน

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พื้นที่การเกษตรในตำบลอ่างศิระจำนวนมากใช้ปลูกไม้ยางพารา ตามปกติ เมื่อได้ปลูกไม้ยางพาราไประยะหนึ่งแล้ว น้ำยางที่กรีดได้จะมีปริมาณน้อย การตัดไม้ยางที่มีอายุมากออกขายจึงเป็นวัฏจักรตามปกติ และเมื่อมีการตัดสินใจซื้อ-ขายไม้ยางพาราแล้ว การตัดและขนส่งดังกล่าวจำเป็นต้องใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ (ตั้งแต่ 6 ล้อขึ้นไป) ดังนั้น เมื่อมีการตัดไม้แต่ละครั้งจะมีรถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งเข้าออกหมู่บ้านจำนวนมาก วันละหลายเที่ยว และเป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายวัน

เนื่องด้วยถนนในหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นถนนดิน มีความเหมาะสมกับการสัญจรไปมาของรถยนต์ขนาดเล็กเท่านั้น ด้วยสภาพภูมิอากาศที่มีฝนตกชุกตลอดปี เมื่อมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ผ่านเข้าออกพื้นที่หมู่บ้านบ่อยครั้งจึงทำให้ถนนเกิดการชำรุดก่อนเวลาอันควร เป็นหลุมเป็นบ่อขนาดใหญ่ และมีน้ำท่วมขังเจ็บบ้าง ส่งผลทำให้รถบรรทุกขนาดเล็กของชาวบ้านไม่สามารถสัญจรไปมาได้ ปัญหาดังกล่าวทำให้

ประชาชนไม่สามารถยอมรับกับสภาพที่เกิดขึ้นได้ จึงได้รวมตัวกันปิดกั้นถนนไม่ให้รถบรรทุกไม้ยางพาราวิ่งผ่าน และร้องเรียนให้รถบรรทุกเหล่านั้นซ่อมแซมถนนให้คืนสู่สภาพปกติ

อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องของประชาชนกลับไม่ได้รับความสนใจจากผู้ขับรถบรรทุกแต่อย่างใด ชาวบ้านจึงได้ร่วมกันปรึกษาหารือและผลักดันให้ทาง อบต. อ่างศิรีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยด่วน ซึ่งในเบื้องต้น คณะผู้บริหารของ อบต. ได้คิดถึงความเป็นไปได้ในการสร้างถนนลาดยางที่มีความคงทนและสามารถรองรับน้ำหนักของรถบรรทุกขนาดใหญ่ได้ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณจึงไม่สามารถก่อสร้างถนนลาดยางเข้าหมู่บ้านได้ทุกเส้นทางในระยะเวลาอันสั้น และเมื่อปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีคิดที่ต่างออกไปจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ อบต. ต้องพิจารณา

การดำเนินการของ อบต. อ่างศิรี

ในราวเดือนมิถุนายน พ.ศ.2543 ผู้บริหารของ อบต. อ่างศิรี ได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นมาระดมความเห็นในที่ประชุมสภา อบต. และได้เชิญชาวบ้าน และตัวแทนผู้ซื้อ-ผู้ขายไม้ยางพาราร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา และได้ข้อสรุปร่วมกันว่ารถบรรทุกขนาดใหญ่ที่เป็นต้นเหตุทำให้ถนนชำรุดเสียหายควรรับผิดชอบปรับปรุงถนนให้คืนสภาพปกติหลังจากเสร็จสิ้นการตัดไม้ ดังนั้น อบต.อ่างศิรีจึงได้ออกระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลอ่างศิรีว่าด้วยการควบคุมการขนส่งรถบรรทุกไม้ยางและวัสดุอื่นๆ พ.ศ. 2543 เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อตกลงจากการประชุม แต่กระนั้น ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีได้รับการแก้ไขเนื่องจากผู้ซื้อ-ผู้ขาย และผู้ขับรถบรรทุกยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ประกอบกับ อบต.อ่างศิรีเองมีบุคลากรไม่เพียงพอในการติดตามดูแลการใช้ถนนของรถบรรทุกที่วิ่งเข้าออกพื้นที่ตำบล ปัญหาดถนนชำรุดจึงยังมีได้รับการแก้ไข

ต่อมาในเดือนกันยายน 2544 อบต.อ่างศิรี ได้จัดประชุมประชาคมตำบลเพื่อทบทวนมาตรการดูแลรักษาถนนขึ้นใหม่ และมีข้อสรุปร่วมกันว่าหากต้องการให้ถนนหมู่บ้านมีสภาพสมบูรณ์ สามารถใช้งานได้ตลอดปี จำเป็นต้องอาศัยชาวบ้านในพื้นที่ช่วยกันสอดส่องดูแลและเป็นหูเป็นตาให้กับ อบต. และจากนั้น อบต. อ่างศิรีได้จัดทำข้อบังคับตำบลเรื่องการใช้เส้นทางสาธารณะเพื่อการขนส่งตำบลอ่างศิรี พ.ศ.2544 โดยข้อบังคับดังกล่าวมีหลักการดังต่อไปนี้

- ผู้ซื้อและผู้ขายทำสัญญาซื้อขายไม้ยางพารา และแจ้ง อบต. เพื่อขออนุญาตตัดไม้ยางพาราในพื้นที่ตำบล โดยแสดงสำเนาสัญญาซื้อขายให้ อบต. อ่างศิรีรับทราบ
- ผู้ซื้อไม้เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการขออนุญาตตัดไม้ยางพาราและวางเงินค้ำประกันการใช้ถนน โดยค่าธรรมเนียมจะคำนวณจากพื้นที่ปลูกไม้ยางในอัตราไร่ละ 200 บาท และมูลค่าวางเงินค้ำประกันจะคิดตามสัดส่วนของขนาดพื้นที่ปลูกไม้ยางพาราเช่นกัน โดยจะเริ่มตั้งแต่ 10,000 บาท สำหรับพื้นที่ 1-10 ไร่ จนถึง 60,000 บาทสำหรับพื้นที่ตั้งแต่ 51 ไร่ขึ้นไป
- จากนั้น พนักงานของ อบต. จะลงตรวจสอบพื้นที่ และถ่ายภาพเส้นทางไว้เป็นหลักฐานหลังจากที่ได้รับเรื่องขออนุญาตจากผู้ซื้อ-ผู้ขายไม้ และจะออกหนังสือรับอนุญาตให้แก่ผู้ซื้อไม้ยางต่อไป
- เมื่อรถบรรทุกเดินทางเข้ามาในพื้นที่เพื่อตัดไม้ยางพารา จะต้องแสดงหลักฐานการอนุญาตให้ตัดไม้จาก อบต. ทั้งนี้ผู้นำหมู่บ้าน และชาวบ้านในพื้นที่จะร่วมทำหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานดังกล่าว และหากพบว่าไม่มีหลักฐานที่ถูกต้องสมบูรณ์ก็จะไม่อนุญาตให้รถบรรทุกเข้าในพื้นที่ และจะแจ้งให้รถบรรทุกไปติดต่อขออนุญาตกับ อบต. ให้ถูกต้องต่อไป

- หลังจากเสร็จสิ้นการตัดไม้ยางพารา ผู้ซื้อไม้จะต้องซ่อมแซมถนนให้มีสภาพดั้งเดิม และแจ้งให้ อบต. ทราบภายใน 3 วัน จากนั้น อบต. จะทำการตรวจสอบความเรียบร้อย และภายใน 7 วัน หากพบว่าถนนอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ อบต. จะคืนเงินค้ำประกันให้เต็มจำนวน แต่ถ้าหากพบว่าถนนยังคงอยู่ในสภาพชำรุด อบต. จะหักเงินค้ำประกันไว้ตามสัดส่วนความเสียหาย เพื่อนำเงินดังกล่าวไปซ่อมแซมถนนที่ชำรุดต่อไป

ทรัพยากรและผลการดำเนินการ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในเรื่องนี้มีเพียงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการลงพื้นที่ตรวจสอบ และการถ่ายภาพไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็ได้มาจากเงินค่าธรรมเนียมการขออนุญาตตัดไม้ยางพาราที่ผู้ซื้อผู้ขายไม้ยางพาราเป็นผู้รับผิดชอบทั้งสิ้น

ผลที่ได้รับจากการดำเนินการของ อบต. อ่างศิรีคือสภาพความเสียหายของถนนหมู่บ้านลดลงเป็นอย่างมาก ประชาชนมีถนนในสภาพดีไว้ใช้งานได้ตลอดทั้งปี ผู้ขับรถบรรทุกมีความรับผิดชอบในการใช้ถนนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการให้ถูกหักเงินค่าประกันไปในการซ่อมถนนนั่นเอง นอกจากนี้การดำเนินเช่นนี้ยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของ อบต. ในการซ่อมแซมถนนลงได้ประมาณปีละ 20,000 ถึง 40,000 บาท จากเดิมที่ อบต. เคยเสียค่าซ่อมถนนประมาณปีละ 200,000 ถึง 300,000 บาท

บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จ

กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า การคิดและแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ภายใต้ข้อจำกัดเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้อย่างสำเร็จลุล่วง ในเรื่องนี้ หาก อบต. อ่างศิรีเลือกแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างถนนลาดยาง ก็คงต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและอาจเป็นการสิ้นเปลืองเกินความจำเป็น และแน่นอนว่าวิธีการดังกล่าวย่อมเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังของ อบต. อ่างศิรี นอกจากนี้ประเด็นปัญหาที่ว่าประชาชนในตำบลเป็นผู้แบกรับภาระจากผลกระทบภายนอกก็ยังคงมิได้รับการแก้ไขในข้อเท็จจริง อบต. ได้เลือกวิธีแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของตนผนวกเข้ากับการใช้กลไกชุมชนซึ่งมีอยู่เป็นทุนเดิม ก็สามารถช่วยแก้ไขปัญหาได้เช่นกัน เรื่องนี้จึงแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้คิด ได้ทดลอง ได้ปฏิบัติ สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ ความร่วมมือของประชาชนที่ช่วยสอดส่องดูแลการใช้ทางสาธารณะถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินการในเรื่องนี้ประสบความสำเร็จ หากเรื่องนี้ดำเนินการโดย อบต. อ่างศิรีแต่เพียงลำพังย่อมไม่สามารถติดตามให้ผู้ซื้อไม้ยางพาราปฏิบัติตามข้อบังคับตำบลได้อย่างทั่วถึง การสร้างความร่วมมือเช่นนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหาร่วมกัน จึงเกิดความตื่นตัวในการดูแลแก้ไขปัญหา และอีกส่วนหนึ่งย่อมมาจากความใส่ใจแก้ปัญหาอย่างจริงจังเอาใจของ อบต. อ่างศิรี จึงทำให้การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกในกรณีนี้ประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการ

สังเคราะห์บทเรียนในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก

การนำเสนอกรณีศึกษาข้างต้นสามารถนำไปสู่การสังเคราะห์ถึงบทเรียนที่ได้รับในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกระดับชุมชนได้ 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ แหล่งกำเนิดของผลกระทบภายนอก มาตรการในการแก้ไขปัญหา บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดการปัญหาดังกล่าว ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และข้อเสนอแนะจากการศึกษา โดยในแต่ละประเด็นมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แหล่งกำเนิดของผลกระทบภายนอก

จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนล้วนเป็นผลมาจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกด้วยกันทั้งสิ้น กรณีศึกษาแรก ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกคือโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้ามาตั้งอยู่ในพื้นที่และปล่อยของเสียจนทำให้แหล่งน้ำเกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว กรณีศึกษาที่สอง ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกคือเรือประมงขนาดใหญ่ที่ทำประมงรุกล้ำบริเวณชายฝั่ง และก่อความเสียหายต่อระบบนิเวศน์และการทำประมงพื้นบ้านที่มีมาแต่เดิม ส่วนกรณีสุดท้าย ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกคือรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อตัดไม้ ทำให้ทางสาธารณะชำรุดก่อนเวลาอันควร สร้างความเดือดร้อนในการสัญจรของประชาชน และทำให้ อดต. เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมจำนวนมาก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแหล่งกำเนิดของผลกระทบภายนอกจากกรณีศึกษาแล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ (1) ปัญหาผลกระทบภายนอกเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอกทั้งหมด แต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แต่เดิม ดังเช่นกรณีศึกษาที่ 1 และ 2 ซึ่งผู้ที่เป็นต้นเหตุคือโรงงานอุตสาหกรรม และเรือประมงขนาดใหญ่ที่มาจากภายนอกพื้นที่ตำบล แต่กลับดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ และ (2) ปัญหาผลกระทบภายนอกที่มีที่มาจากกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่ และการกระทำเหล่านั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มอื่นในพื้นที่เดียวกัน ดังเช่นกรณีศึกษาที่ 3 ที่การขนส่งของรถบรรทุกไม้ยางพาราเกิดขึ้นเนื่องมาจากการตัดสินใจซื้อ-ขายไม้ของเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในพื้นที่ตำบลนั่นเอง

ประเด็นที่พึงสังเกตคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะว่ากรรมสิทธิ์ครอบครองในสาธารณะสถานหรือสาธารณะสมบัตินี้ไม่ชัดเจน (Unclear) หรือไม่มีอยู่ตามกฎหมาย (Nonexistent) หรือบางกรณีอาจมีอยู่ตามกฎหมาย หากแต่ไม่สามารถบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามได้ (Unenforceable) ข้อจำกัดเช่นนี้ทำให้การดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกอยู่เกินระดับที่เหมาะสม ผู้ที่ดำเนินกิจกรรมขาดความรับผิดชอบ และในที่สุดย่อมนำไปสู่การเกิดผลกระทบในทางลบแก่สังคมในวงกว้าง⁹

2. มาตรการในการแก้ไขปัญหา

กรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าการพยายามแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกมักเริ่มต้นด้วยการเจรจาต่อรองให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบดำเนินการแก้ไข แต่กระนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นว่าการเจรจาต่อรองมักจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์นั้นมีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และขาดการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ประชาชนแต่ละคนจึงมีค่าเสียสูงในการดำเนินการเจรจาต่อรองกันเองที่สูง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้อสนับสนุนให้ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม การตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเมื่อ อดต. ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับความต้องการของชุมชนที่ต่างประสงค้ให้ปัญหา

⁹ การให้เหตุผลทางวิชาการในเรื่องนี้สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก Elinor Ostrom, *Private And Common Property Rights*; Michael G. Faure, *Environmental Regulation*; และ Britt Groosman, *Pollution Tax* ใน Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume II. Civil Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 807 p.

ผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือของ อบต. ย่อมมีส่วนเกื้อหนุนต่อการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

มาตรการที่ อบต. ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกอาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ประเภทแรกเป็นมาตรการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของฝ่ายใดเพียงฝ่ายหนึ่ง การที่ปัญหาจะได้รับการแก้ไขลงได้ต้องได้รับการทำงานประสานซึ่งกันและกัน มาตรการประเภทนี้ อบต. อาจใช้วิธี (i) *ประสานให้เกิดการทำงานและการแก้ไขปัญหาในลักษณะภาคี* ของกลุ่มหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรืออาจใช้การ (ii) *สร้างแนวปฏิบัติ-วิธีการแก้ไขปัญหามีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับร่วมกัน* จากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพื่อผลักดันผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกร่วมกันนั่นเอง

มาตรการต่อมาคือมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานราชการจำนวนมากต่างมีข้อจำกัดในการตรวจสอบและติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การดำเนินการตรวจสอบและติดตามโดยองค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดย่อมช่วยให้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไข ในกรณีเช่นนี้ อบต. อาจเลือกใช้วิธีการ (i) *กระตุ้นและผลักดันส่วนราชการที่รับผิดชอบ* ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรืออาจใช้วิธีการ (ii) *ส่งเสริมภาคประชาชนให้เข้าร่วม* ในการตรวจสอบและติดตาม ดังเช่นการออกลาดตระเวนการทำประมงชายฝั่งของเรือประมงขนาดใหญ่ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบเกิดความเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมาย และเกิดสำนึกรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนเพิ่มมากขึ้น

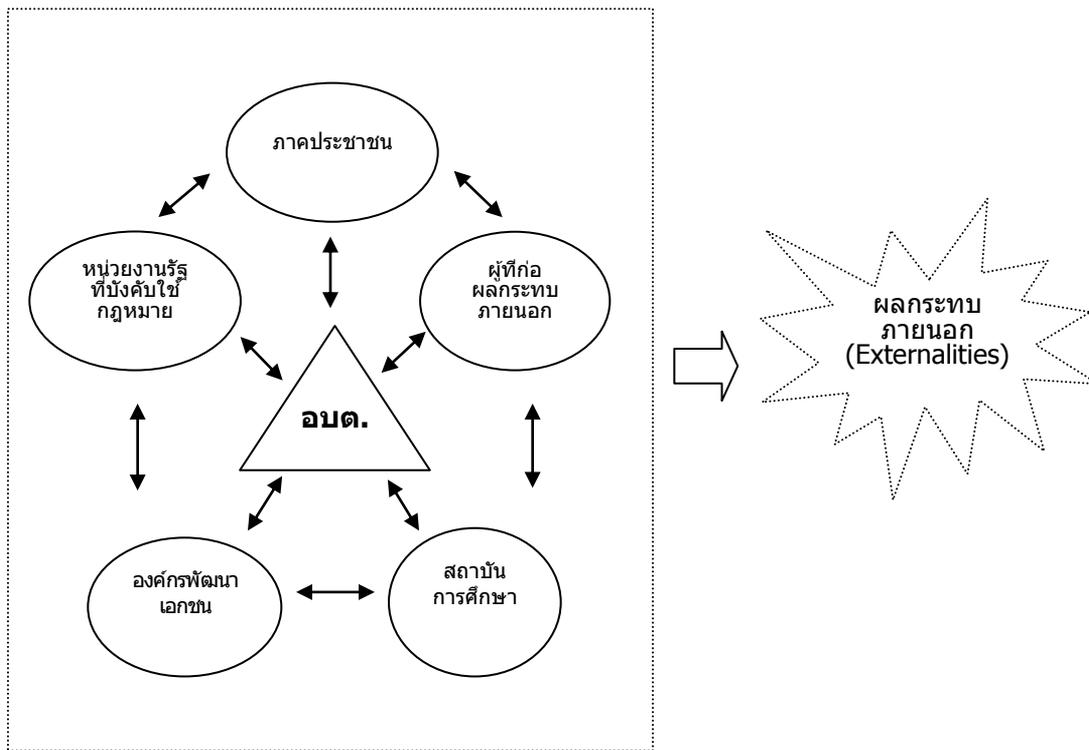
มาตรการประเภทสุดท้ายคือมาตรการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมาย ซึ่งอาจใช้วิธีการ (i) *ออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับ* เพื่อกำกับหรือควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในพื้นที่ของตน หรือการ (ii) *เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม* ในการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก เพื่อให้กิจกรรมเหล่านั้นร่วมแบกรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน หรือใช้การ (iii) *ประสานความร่วมมือกับภาคชุมชน* เพื่อช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับ อบต. ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมาตรการต่างๆ เช่นนี้เปรียบเสมือนการแปลงสถานะที่แต่เดิมชุมชนต้องแบกรับผลกระทบ (เช่น ในรูปงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ที่ต้องใช้ในการซ่อมแซมถนน หรือต้องจ่ายออมไชนันที่มีสภาพชำรุด) ให้กลับคืนสู่ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นผู้ที่รับผิดชอบ (Internalize the external effects) (เช่น รถบรรทุกไชนันด้วยความระมัดระวังมากขึ้น หรือหากเกิดถนนเสียหายก็มีกลไกบังคับให้ผู้ซื้อไม่เป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับถนนนั้น) และย่อมช่วยให้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไขได้เช่นกัน

3. บทบาทของ อบต. ในการจัดการปัญหา

จากกรณีศึกษาทั้งสามข้างต้นจะพบว่าบทบาทของ อบต. ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกนั้นแตกต่างกันออกไป อบต. อาจแสดงบทบาทในการลงมือแก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยใช้อำนาจที่มีตามกฎหมาย หรือหากการแก้ปัญหานั้นเกินกว่าอำนาจหน้าที่แล้ว อบต. อาจแสดงบทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนและกระตุ้นให้องค์กรประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา

หรือในกรณีที่การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกต้องใช้วิธีทางเทคนิคเฉพาะซึ่งเกินกว่าขีดความสามารถของ อบต. ที่จะดำเนินการแต่โดยลำพัง อบต. สามารถแสดงบทบาทในการประสานให้ภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด ดังนั้น บทบาทของ อบต. ในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกสามารถพัฒนาเป็นตัวแบบได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) อบต. เป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไข (2) อบต. เป็นผู้กระตุ้นและสนับสนุน (Facilitator) ให้เกิดการแก้ไขปัญหา และ (3) อบต. เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง (Doer) โดยตัวแบบต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

ตัวแบบที่ 1: อบต. ในฐานะผู้ประสานงาน (Coordinator)



ภาคี/ประชาสังคมระดับตำบล

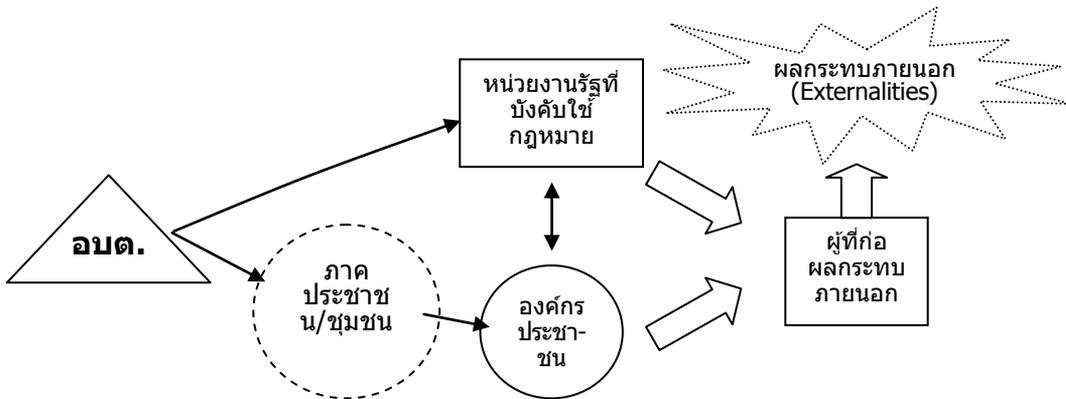
ในกรณีที่ปัญหาผลกระทบภายนอกเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อนในตัว มีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทั้งในด้านผู้ก่อให้เกิดผลกระทบ (โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง) ผู้ที่ได้รับผลกระทบ (ประชาชนในพื้นที่) หน่วยงานภาครัฐที่บังคับใช้กฎหมาย (ส่วนราชการหลายแห่ง) และเป็นปัญหาที่ไม่สามารถระบุถึงแหล่งต้นตอของปัญหาได้ชัดเจนหากมิได้ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญหรือด้วยวิธีการที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เป็นที่แน่นอนว่าปัญหาเช่นนี้ย่อมเกิดกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการแก้ไขโดยลำพัง และอาจเกินกว่าขีดความสามารถในการดำเนินการของส่วนราชการเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่จะจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นองค์รวม

ดังนั้น การประสานงานเพื่อให้เกิดการจัดการกับผลกระทบภายนอกอย่างเป็นระบบจึงเป็นมาตรการสำคัญที่ควรเลือกใช้ ในกรณีเช่นนี้ อบต. จึงมีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น อบต. กุดน้ำใส ที่ประสานงานระหว่างฝ่าย

ต่างๆ ทั้งโรงงานอุตสาหกรรม หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน ให้เกิดการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมและร่วมกันเป็นคณะทำงานอาสาสมัครเฝ้าระวังปัญหาคุณภาพน้ำ เกิดเป็นประชาคมและยอมรับในแนวปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาที่มาจากผลกระทบจากความเข้าใจและยอมรับซึ่งกันและกัน วิธีการเช่นนี้จึงทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

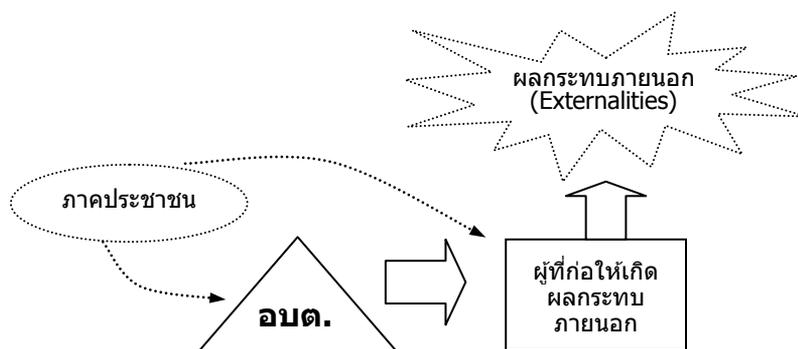
ตัวแบบที่ 2 : อบต. ในฐานะผู้กระตุ้นและให้คำแนะนำ (Facilitator)

บทบาทลักษณะที่ 2 นี้ อบต. จะทำหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นให้ภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็งและรวมตัวกันเพื่อจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นพร้อมให้การสนับสนุนและประสานการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ อบต. จะมีบทบาทหลักที่คอยให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่องค์กรประชาชน และช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐเกิดความตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นและร่วมมือกันแก้ไขอย่างจริงจัง ดังตัวอย่างที่ อบต. กลาย ได้ผลักดันให้กลุ่มชาวประมงรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง ให้การสนับสนุนงบประมาณและให้การอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยกันตรวจลาดตระเวน และประสานงานให้ส่วนราชการดำเนินการทันทีที่พบเห็นปัญหา เป็นต้น



ตัวแบบนี้มีความเหมาะสมเมื่อส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ดีพอ การช่วยสอดส่องดูแลขององค์กรภาคประชาชน (ซึ่งก็คือการลาดตระเวนของกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเช่นนี้ย่อมช่วยอุดช่องว่างในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และการที่ อบต. เข้ามาร่วมผลักดันให้เกิดกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งที่มิประโยชน์ และช่วยให้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไขได้

ตัวแบบที่ 3 : อบต. ในฐานะผู้ดำเนินการ (Doer)



ในตัวแบบนี้ อบต. จะเป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดหรือบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดผลกระทบภายนอกเป็นผู้แก้ไขในสิ่งที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ในขณะที่ภาคประชาชนจะเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลและให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติงานของ อบต. เพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ดังเช่น ประชาชนจะช่วยสอดส่องดูแลให้รถบรรทุกที่เข้าไปตัดไม้ยางในพื้นที่ที่ต้องแสดงเอกสารการได้รับอนุญาตจาก อบต. ก่อนจึงยินยอมให้รถบรรทุกเข้าใช้ทางสาธารณะในหมู่บ้านได้ เป็นต้น

ตัวแบบนี้สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อปัญหานั้นเป็นปัญหาที่ไม่สลบซับซ้อนและอาจไม่จำเป็นต้องใช้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการจากองค์กรอื่น เป็นสิ่งที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ อบต. และ อบต. มีความรู้ความเข้าใจในปัญหานั้นดีพอ การดำเนินการโดย อบต. ที่ผนวกเข้ากับการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนก็จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ถึงจุดนี้ เมื่อได้สังเคราะห์ถึงแหล่งกำเนิดของปัญหาผลกระทบภายนอก บทบาทในการแก้ไขปัญหานั้นของ อบต. และมาตรการที่เลือกใช้จัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกแล้วนั้น ผู้เขียนพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดหลักของ อบต. ในการจัดการกับปัญหาผลกระทบภายนอกที่มีการเลือกใช้มาตรการในการดำเนินการที่สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาผลกระทบภายนอกได้ดังนี้

ตารางที่ 1 : กรอบแนวคิดหลักในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอกของ อบต.

แหล่งกำเนิดของปัญหา	อบต.ในฐานะผู้ประสานงาน (Coordinator)		อบต.ในฐานะผู้กระตุ้น (Facilitator)		อบต.ในฐานะผู้ดำเนินการ (Doer)		
	สร้างภาคีหรือประชาคมระดับตำบล	สร้างวิธีการแก้ไขที่มีมาตรฐาน	กระตุ้นการบังคับใช้กฎหมายของส่วนราชการ	ส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาชน	ออกกฎระเบียบ/ข้อบังคับ	เก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม	ประสานความร่วมมือกับประชาชน
1. แหล่งกำเนิดจากบุคคลภายนอกชุมชน	✓	✓	✓	✓			
2. แหล่งกำเนิดจากบุคคลภายในชุมชน					✓	✓	✓

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามลพิษภายนอกที่เกิดขึ้นในตำบลทั้งสามแห่งนี้มีอย่างน้อยสามประการ ประการแรก การผลักดันและการให้การสนับสนุนของ อบต. ทั้งในด้านทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากร การให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำ การคิดแก้ไขปัญหาย่างสร้างสรรค์ และการทำหน้าที่ประสานกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษภายนอกได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วง

ประการต่อมา การรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่เข้าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Collective action) ย่อมก่อให้เกิดพลังในการดำเนินการและสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรเหล่านี้มีจุดแข็งคือมีเป้าหมาย

ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และมีความสามารถในการตอบสนองกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว (Responsiveness) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ ในวงกว้าง

และประการสุดท้าย ในการแก้ไขปัญหาที่เกินกว่าขีดความสามารถของชุมชน การแสวงหากาจากฝ่ายที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องต่างๆ เพื่อเข้าร่วมมือกับ อบต. และองค์กรประชาชนย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้รับการแก้ไขได้ด้วยดี

5. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

กรณีศึกษาทั้งสามนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการกระจายอำนาจและการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) กรณีศึกษาทั้งสามนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวและมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้หากได้รับคำแนะนำและการสนับสนุนที่เพียงพอ ข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าหากมีการเพิ่มอำนาจให้ประชาชน (Empowerment) ในการดูแลรับผิดชอบปัญหาและจัดบริการตามความต้องการของตนมากขึ้นแล้ว ย่อมสามารถทำได้ เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ และควรสนับสนุนให้เกิดขึ้นในวงกว้าง

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ อบต. ที่เลือกศึกษานี้เป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก มีพื้นที่รับผิดชอบตั้งแต่ 35.5 ถึง 62.7 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอาศัยในพื้นที่ 4,637 ถึง 8,909 คน มีบุคลากรและงบประมาณอย่างจำกัด (จำนวนบุคลากร 7, 9, และ 39 คน อบต. สองแห่งมีรายได้ประมาณ 8.2 ล้านบาท และ อบต. อีกหนึ่งแห่งมีรายได้ประมาณ 31.2 ล้านบาท) เมื่อเทียบกับส่วนราชการโดยทั่วไปในมิติต่างๆ แล้วจะพบว่า อบต. ยังมีศักยภาพที่จำกัดกว่าส่วนราชการอยู่มาก แต่กระนั้น แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีข้อจำกัดในหลายด้าน แต่ก็สามารถรับมือกับปัญหาผลกระทบภายนอกได้เป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ตอกย้ำว่าการสนับสนุนการให้มีการกระจายอำนาจและยอมรับในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกของชุมชนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นไป และมีความเป็นไปได้ และเป็นสิ่งที่ควรผลักดันกันต่อไปในอนาคต

(2) บทเรียนที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกจำเป็นต้องมีการพิจารณาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่ต้องการแก้ไขคืออะไร และควรเลือกใช้มาตรการใดในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลสำเร็จในฐานะที่ อบต. เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ตำบล อบต. จึงควรมีความเข้าใจชุมชน และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีวิธีการทำงานในเชิงรุกและสร้างสรรค์ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนทันทีที่พบเห็น อันจะช่วยให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในระดับรากหญ้าได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรเร่งเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ อย่างพอเพียง

(3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกของ อบต. ในอีกด้านหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกได้ด้วยเช่นกัน ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นตามมานี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งทางบวกหรือทางลบ ในกรณีที่ผลกระทบภายนอกที่ตามมาเกิดขึ้นในทางบวก เช่น กรณีของ อบต. กุดน้ำใสที่ช่วยแก้ไขปัญหาหามลพิษของแหล่งน้ำ ย่อมช่วยให้ชุมชนที่ใกล้เคียงได้ใช้น้ำอย่างปลอดภัยโดยมิต้องลงทุนลงแรงแต่ประการใด หรือผลกระทบภายนอกที่ตามมาในทางลบ เช่น กรณีของการลาดตระเวนของกลุ่มอาสาสมัครที่สนับสนุนโดย อบต. กลาย อาจทำให้เรือประมงเหล่านั้นล่าถอยไปทำประมงบริเวณอื่น และอาจก่อความเดือดร้อนให้กับชุมชนอื่นได้

ในกรณีที่การดำเนินการใดๆ ของ อบต. มีผลกระทบภายนอกเกิดขึ้นเช่นนี้ อาจป้องกันหรือแก้ไขได้โดยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหาโดยใช้ประโยชน์จากขนาดของการดำเนินการที่เพิ่มขึ้น (Economy of Scale) อันจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาพรวมสูงขึ้นได้ มาตรการในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้เกิดเพิ่มมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

(1) ผู้เขียนได้นำเสนอกรอบแนวคิด และตัวแบบแสดงบทบาทที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกของ อบต. ไว้สำหรับเป็นแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นได้ศึกษาและพิจารณานำไปปรับใช้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เสนอข้างต้นเป็นเพียงข้อสังเกตที่ได้มาจากการวิเคราะห์และประมวลข้อมูลจากกรณีศึกษาโดยผู้เขียนเพียงเท่านั้น ในข้อเท็จจริง กรณีศึกษาที่เลือกใช้ยังมีจำนวนจำกัด อีกทั้งอาจมิได้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ดีพอ จึงอาจส่งผลให้กรอบแนวคิดและตัวแบบดังกล่าวมีความสามารถในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือการอธิบายที่จำกัดตามไปด้วย

การที่กรอบแนวคิดที่นำเสนอไว้ข้างต้นจะมีความถูกต้องหรือสามารถนำไปใช้กับชุมชนอื่น หรือสามารถนำไปใช้ได้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นเพื่อการแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องศึกษาและพิสูจน์กันต่อไป การค้นคว้าและวิจัยในเชิงลึกในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และผู้เขียนหวังว่ากรอบแนวคิดที่ได้นำเสนอไว้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ การศึกษาและการทดสอบ และการพัฒนากรอบแนวคิดให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นต่อไป

(2) กรณีศึกษาทั้งสามนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัวเรา ผู้เขียนต้องการชี้ประเด็นให้เกิดการพิจารณาในวงกว้างว่าการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกควรเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือควรเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไข? ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการผู้ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นผู้จ่ายอาจเป็นสิ่งเหมาะสมที่สังคมไทยควรพิจารณานำมาบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาระตกอยู่กับผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยที่มิได้มีส่วนรับรู้แต่อย่างใด ส่วนการจะกำหนดให้สิ่งเหล่านี้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง เพื่อสร้างความได้เปรียบเรื่องขนาดในการดำเนินการ (Economy of Scale) และความเท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค (Inter-regional Equity) หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อ

มุ่งเสริมประสิทธิภาพของระบบสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น (Local Efficiency) ยังเป็นสิ่งที่ต้อง
มีการศึกษาและอภิปรายหาข้อสรุปร่วมกันต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.). 2000. **Encyclopedia of Law and Economics, Volume II. Civil Law and Economics**, Cheltenham, Edward Elgar,
- Buchanan, James M. 2001. **Externalities and Public Expenditure Theory: The Collected Works of James M. Buchanan**. Indiana: Liberty Fund Inc.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost". **Journal of Law and Economics** (October), pp. 1-44.
- Inmuong, Yanyong, Narumon Sangpradub, Vongwiwat Tanusilp. 2003. **Community-based Actions on Sustainable Environment Management Planning: Kudnamsai Water-Quality Monitoring Initiative**. Paper presented at The 1st Southeast Asia Water Forum. Chiang Mai. November 17-21, 2003.
- Nicholson, Walter. 2000. **Intermediate Microeconomics and Its Application**. Florida: Harcourt Inc.
- Oates, Wallace E. 1994. "Federalism and Government Finance", in **Modern Public Finance**, edited by John M. Quigley and Eugene Smolensky, Cambridge: Massachusetts. Harvard University Press. 126-151.
- _____. 1972. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pigou, C. Arthur. 1932. **The Economics of Welfare**. New York: Macmillan.
- Rosen, Harvey S. **Public Finance**. 6th edition. New York: McGraw-Hill. 2002.

ภาษาไทย

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2540. รายงานฉบับสมบูรณ์: ผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำและตะกอนท้องน้ำ
เนื่องมาจากกรณีเหตุการณ์ปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ ตายในแม่น้ำพอง. วันที่ 4 ธันวาคม 2540. 25 หน้า.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2546. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการแก้ไขปัญหาลำน้ำพองเน่าเสีย. 2537. "รายงานสรุปผลการศึกษสาเหตุการเน่าเสียลำน้ำพองในช่วง 20-21
พฤษภาคม 2536". วารสารสาธารณสุขมูลฐาน ภาคอีสาน. 9(4): 6-14.
- จันทนา เกตุแก้ว. 2536. "น้ำพองเน่า". วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม 11(6) : 52-56.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ม.ป.ท. ภาวีสั่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม: ข้อเสนอการปฏิรูป
การคลังที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น. พิษณุโลก.
- ยรรยงค์ อินทร์ม่วง, นฤมล แสงประดับ, และบัญชา แก้วส่อง. 2543. ระบบเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ
สุขภาพในระดับชุมชนใกล้แม่น้ำพอง. รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. กรุงเทพฯ.
- นวนน้อย ตีรรัตน์ และคณะวิจัย. 2546. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบล. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และ US-AID. กรุงเทพฯ.
- อรพินท์ สบโชคชัย และคณะ. 2543. อบต.ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานด้านทุจริต. เอกสารเสนอในการ
สัมมนาวิชาการประจำปี 2543 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์
จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543.
- อรทัย กักผล. 2546. **Best Practices** ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วน
ท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.