

ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือด้านการจัดการปัญหาขยะและน้ำเสียจากชุมชน ในกรุงเทพมหานคร

ผศ. ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ*

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอภิปรายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในมิติของการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยได้เลือกกรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือต่อการจัดการปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสียจากชุมชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งพบว่าแม้การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นจะมีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหา แต่รูปแบบและวิธีการของการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี มีข้อวิพากษ์และประเด็นโต้แย้งถึงการที่ไม่สามารถช่วยในการจัดการปัญหาได้อย่างยั่งยืน ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้ มีทั้งในส่วนของประเทศญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้และกรุงเทพมหานครในฐานะผู้รับ โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครมีสาเหตุหลักมาจากการจัดการกับปัญหา ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีสาเหตุจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งถูกมองว่านอกจากจะไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แล้วยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามมาอีกด้วย ดังนั้นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดผลอย่างแท้จริงจึงควรพิจารณาถึงมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในส่วนของประเทศผู้รับให้มากขึ้น

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความนำ

การให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาต่าง ๆ (Official Development Assistance – ODA) เป็นแนวทางด้านการต่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ีระหว่างประเทศ โดยทั่วไปมักจะปรากฏในรูปของประเทศที่พัฒนาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการให้และการรับความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเด็นเงื่อนไขและความต้องการในแต่ละกรณี แม้ว่าโดยหลักการแล้ว ODA ซึ่งต่อไปในงานเขียนนี้จะเรียกว่า การให้ความช่วยเหลือ น่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อทั้งสองฝ่าย แต่ในความเป็นจริง เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของการให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ยังคงเป็นเรื่องถกเถียงกันอยู่จนทุกวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายอยู่ขณะนี้

ตลอดช่วงเวลาว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาการเผชิญกับวิกฤตปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ทำให้ความสนใจในการให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของนานาประเทศมีมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมและได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จประเทศหนึ่งในการจัดการปัญหาดังกล่าวภายในประเทศได้ โดยในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศอย่างชัดเจนใน The ODA Charter 1992 ที่ให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อประเทศต่าง ๆ ซึ่งนับจากเวลานั้นจน ณ.ขณะนี้เป็นเวลาว่า 10 ปีแล้ว ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์จากความช่วยเหลือสิ่งแวดล้อมที่ประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการ

ไปแล้วนั้น จะเป็นบทเรียนที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ดีต่อการให้ความช่วยเหลือ
 อื่นๆที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ ประสบการณ์เหล่านี้ย่อมอำนวย
 ประโยชน์ทั้งต่อประเทศญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ และประเทศ
 อื่นๆในฐานะผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ โดยงานเขียนนี้ได้หยิบยกกรณีศึกษาการให้
 ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อการจัดการปัญหาขยะและน้ำเสียชุมชนของ
 กรุงเทพมหานคร (กทม.) ซึ่งจะนำเสนอเฉพาะการให้ความช่วยเหลือนับตั้งแต่
 ปี พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบัน เนื่องจากในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศไว้ใน
 1992 ODA CHARTER ว่าได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือด้าน
 สิ่งแวดล้อม และในปี พ.ศ. 2535 นี้ก็ถือเป็นปีประวัติศาสตร์ด้านการจัดการ
 สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการ
 สิ่งแวดล้อมอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
 รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมปี พ.ศ. 2535 การจัดตั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม
 ตลอดจนการนำหลักคิดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
 สิ่งแวดล้อมมาใช้ เป็นต้น นอกจากนี้จะมุ่งเน้นเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ
 ในด้านการจัดการปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสียจากชุมชนเท่านั้นเนื่องจากเห็นว่า
 ปัญหาทั้งสองเป็นปัญหาที่รุนแรงของกรุงเทพมหานคร ในการนำเสนอของงาน
 เขียนนี้ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง นำเสนอภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือของ
 ญี่ปุ่นด้านการจัดการปัญหาน้ำเสียและขยะชุมชนของกรุงเทพมหานคร ในช่วง
 เวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ส่วนที่สอง เป็นการถกเถียงต่อความ
 เหมาะสมของเทคโนโลยีที่อยู่ภายใต้กระบวนการให้ความช่วยเหลือ และข้อจำกัด
 ด้านการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครที่เป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหา
 ส่วนที่สาม ผู้เขียนนำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางสังคมและการเมืองที่มี
 ผลต่อการให้ความช่วยเหลือ เพื่อหาปัจจัยของสำเร็จ และ ล้มเหลวในการจัดการ
 ปัญหาภายใต้กลไกการช่วยเหลือของญี่ปุ่น และแนวทางที่ควรจะมีการ
 ดำเนินการต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ดี งานเขียนชิ้นนี้เป็นเพียงความพยายามในการชี้ให้เห็นถึงมิติต่างๆของการให้และการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดประเด็นให้เห็นแง่มุมในการวิเคราะห์ ผลสำเร็จ ล้มเหลวและผลกระทบ และต้องการงานศึกษาในมิติในลักษณะนี้ในลักษณะกรณีศึกษาอื่นๆ หรือการศึกษาเปรียบเทียบกับ

ภาพรวมการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการน้ำเสียและขยะในกรุงเทพมหานคร

ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยอยู่ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยในช่วงการขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2530 – 2539 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศได้ถูกเร่งรัดนำมาใช้เพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ระบบการจัดการทรัพยากรเหล่านี้ยังไม่มีความเข้มแข็ง จึงทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเช่นกัน (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542: รายงานฉบับย่อสำหรับนักบริหาร) แม้ว่าการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงในช่วงปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบแผ่ไพศาลต่อคนไทยโดยทั่วหน้า ซึ่งน่าจะมีผลต่อการชะลอการนำทรัพยากรมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ และน่าจะทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้ลดลง แต่ปรากฏว่าจากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมนับแต่ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น ก็พบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาด้านขยะและน้ำเสียในเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่ต้องเผชิญกับปัญหาความ

เสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมนันทนาการ และต้องการการจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ต้องอาศัยทั้งความรู้และเทคโนโลยีในการจัดการ ดังนั้นในช่วงเวลาที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครก็มีความพยายามจัดการกับปัญหา โดยอาศัยกลไกการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งของการจัดการปัญหาด้วย ซึ่งในบรรดาประเทศต่างๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมแก่กรุงเทพมหานครนั้น ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความช่วยเหลือมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการปัญหาน้ำเสียและขยะจากชุมชนแก่กรุงเทพมหานครในรูปแบบ 3 รูปแบบ คือ การให้เงินอุดหนุน (Grant) การให้กู้ยืมเงิน (Loan) และ ความร่วมมือทางเทคนิค (Technical Cooperation)(Soparatana Jarusombat and Siriporn Wajjawalku, 2003) ซึ่งจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กร คือ Japan International Cooperation Agency (JICA) และ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) โดย JICA จะให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้เงินอุดหนุนและความร่วมมือทางเทคนิค ในขณะที่ JBIC จะให้ในรูปของการให้เงินกู้ยืม เป็นหลัก

ในส่วนของการจัดการปัญหาน้ำเสียชุมชนของกรุงเทพมหานคร ประเทศญี่ปุ่นโดย JICA ได้เริ่มเข้ามาให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้คำแนะนำปรึกษาการจัดการน้ำเสียหลักของการจัดการน้ำเสียมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ภายใต้แผนดังกล่าวนี้ได้มีการเสนอให้กรุงเทพมหานครใช้แนวทางในการจัดการปัญหาด้วยการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งต่อมาสำนักงานระบายน้ำกทม. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านปัญหาน้ำเสียได้รับแนวทางมาดำเนินการและนำไปบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ โดยได้มีการกำหนดให้มีโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของกทม. ในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ทั้งนี้ใน

ปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีโครงการทั้งสิ้น 9 โครงการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาหลายประการ(ซึ่งจะอภิปรายในส่วนต่อไป) ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ได้ ณ. ขณะนี้ (ปี พ.ศ. 2546) กทม. ได้มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมไปแล้ว 6 โครงการในพื้นที่ 7 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 191.7 ตารางกิโลเมตร มีกำลังการผลิตประมาณ 992,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน (www.bma.go.th June 20, 2003) นอกจากนี้ในแผนพัฒนาของกทม. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2543 – 2548) ได้กำหนดให้มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่เหลืออีกต่อไป

นอกจากนี้ JICA ยังได้มีการให้ความช่วยเหลือโดยการสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของ กทม. ที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการน้ำเสีย มีการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น มีการรับเจ้าหน้าที่ของกทม. ไปฝึกอบรมและให้ความรู้เชิงเทคนิค ประเทศญี่ปุ่น มีการสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในระบบการบำบัดน้ำเสียรวม (โครงการบำบัดน้ำเสียสีพระยา) และในปี พ.ศ. 2542 JICA ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาการจัดทำแผนแม่บทในการกำจัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ของ ของเสียที่เกิดจากระบบบำบัดน้ำเสียรวม (Sludge) ให้แก่ กทม. ด้วย (JICA, 1992)

สำหรับการจัดการปัญหาขยะชุมชนของกทม. ได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 โดย JICA ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาการจัดทำแผนแม่บทในการจัดการขยะแก่ กทม. ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 JICA ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาเกี่ยวกับแผนการจัดการขยะในเขตกิ่งขยะบริเวณอ่อนนุชของกทม. โดยในการศึกษาได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษของกทม. ที่นับวันทวีความรุนแรงมากขึ้นและ กทม. ก็มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการฝังกลบ ด้วยการใช้ระบบเตาเผา

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความสนใจจากผู้บริหาร กทม. และต้องการใช้แนวทางนี้ในการจัดการปัญหา แต่เนื่องจากเทคโนโลยีในเรื่องนี้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงมาก กทม. จึงหางบประมาณสนับสนุนโดยการกู้ยืมเงินจาก JBIC ซึ่งภายใต้เงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน ทาง JBIC ได้กำหนดให้มีการดำเนินการศึกษาความเหมาะสมภายใต้ความช่วยเหลือลักษณะพิเศษ (A Special Assistance for Project Formation – SAPROF) โดย JBIC ได้มีการว่าจ้างให้บริษัทของญี่ปุ่นชื่อ “Kokusai Kogyo” เป็นผู้ทำการศึกษาร่วมกับตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงอวนุซุ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาด้านผลกระทบทางสังคมของโครงการด้วย (กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) อย่างไรก็ตามแนวทางการดำเนินการจัดการปัญหาขยะด้วยการสร้างเตาเผาขยะ ภายใต้การศึกษาที่ได้รับเงินช่วยเหลือจาก JBIC ในครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมบางแห่งอย่างรุนแรง ถึงความไม่เหมาะสมของเทคโนโลยีตลอดจนความไม่ชอบมาพากลของการศึกษาโดยตัวแทนของบริษัทญี่ปุ่นเอง การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในการจัดการปัญหาขยะชุมชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้เตาเผาขยะนี้ จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง

การให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหา : สำเร็จหรือล้มเหลว?

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีแนวทางด้านเทคโนโลยี และสามารถนำความรู้ด้านเทคโนโลยีมาพัฒนาและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สำหรับการนำเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่นไปถ่ายทอดและเผยแพร่ยังประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ภายใต้กลไก

ของการให้ความช่วยเหลือ ยังคงเป็นข้อกังขาต่อภาคสังคมโดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในประเทศญี่ปุ่นเองและในระดับภูมิภาคต่างๆ ที่มีการตั้งข้อสังเกตถึงการรักษาสผลประโยชน์ให้แก่ภาครัฐกิจของญี่ปุ่นเอง (David Porter, 1994) และความเหมาะสมของเทคโนโลยีที่ได้มีการนำไปเผยแพร่ ประเด็นของการวิพากษ์ที่สำคัญและค่อนข้างรุนแรงก็คือ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีของญี่ปุ่นเป็นการส่งออกเทคโนโลยีสกปรกไปยังประเทศอื่นๆ หรือไม่ โดยเห็นว่าเทคโนโลยีเหล่านั้นนอกจากจะไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของประเทศผู้รับแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามมาอีกด้วย อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ โสภารัตน์ จารุสมบัติและ ศิริพร วัชชวลคุ (Soparatana Jarusombat and Siriporn Wajjawalku, 2003) เห็นว่าสำหรับในมุมมองของประเทศญี่ปุ่นแล้วการนำเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่นไปเผยแพร่ยังประเทศอื่นๆ นั้น น่าจะมาจากการตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดในการนำประสบการณ์ภายในประเทศของตนเองไปใช้มากกว่า เนื่องจากเห็นว่าได้เคยมีการใช้แล้วในประเทศของตนเองและสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้

การช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีต่อการจัดการปัญหาน้ำเสียชุมชน

ในกรณีการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่นในการจัดการปัญหาน้ำเสียชุมชนใน กทม. ได้มีประเด็นอยู่ 2 เรื่องที่สำคัญคือ หนึ่ง เรื่องความเหมาะสมของเทคโนโลยี และสอง เรื่องการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยี

ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องความเหมาะสมของการเลือกระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งเป็นศูนย์บำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีปัญหาความไม่เหมาะสมทางเทคนิค มีปัญหาย่อยๆ ยกทั้งในขั้นตอนการก่อสร้าง ตลอดจนขั้นตอนการใช้งานในภายหลัง

ตัวอย่างเช่น โครงการบำบัดน้ำเสียสี่พระยาที่เปิดใช้งานแล้ว ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2537 มีความสามารถบำบัดได้ 30,000 ลบ.ม/วัน แต่มีน้ำเสียเข้าเพียง 6,000 ลบ.ม/วัน และมีค่า บีโอดีที่ไม่ได้จำเป็นต้องบำบัด ฉะนั้นจึงเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า (ผู้จัดการ 20/11/41) โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมอื่นๆ ตามแผนพัฒนาของกทม. ก็ประสบกับปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้าง เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างมหาศาล หลายโครงการที่ผู้รับเหมาทั้งโครงการ ไม่ดำเนินการตามสัญญา ทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียไม่สามารถใช้งานได้ตามกำหนด (สุภรนต์ ไรจนไพรวงศ์, 2544 : 75) นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดใหญ่ ยังต้องมีการเตรียมการรองรับการกำจัดของเสียที่เกิดจากระบบบำบัดเหล่านั้น ที่ย่อมต้องมีจำนวนมหาศาลตามสัดส่วนของปริมาณของน้ำเสียที่เข้าสู่ระบบด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การให้ความช่วยเหลือมิได้พิจารณาอย่างครบวงจรตั้งแต่แรก เพราะกว่าที่จะมีการให้การสนับสนุนการศึกษาเกี่ยวกับการกำจัดและการนำของเสียจากระบบบำบัดกลับมาใช้ใหม่ให้แก่ กทม. นั้น นับเป็นเวลากว่า 10 ปี นับตั้งแต่การให้การสนับสนุนการศึกษาเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมครั้งแรกแก่ กทม. ดังนั้น กล่าวได้ว่าการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่นต่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียของ กทม. ภายใต้แนวคิดการใช้เทคโนโลยีของระบบขนาดใหญ่จึงไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อันที่จริงในส่วนของประเทศไทยได้มีการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา น้ำเสียชุมชนของกทม. โดย ดร. อภิชาติ วงศ์แก้ว ที่ปรึกษาผู้ว่า กทม. และ ดร. เกษมสันต์ สุวรรณรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กทม. ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีข้อเสนอต่อโครงการบำบัดน้ำเสียชุมชนไว้ 2 แนวทางใหญ่ คือ หนึ่ง ระบบน้ำเสียชุมชน หรือ Community Plant ซึ่งเป็นโครงการขนาดเล็ก สอง การปรับเปลี่ยนคลองและสระน้ำในโครงการแก้มลิงให้เป็นสระเดิม อากาศและบ่อฝัง ซึ่งมีข้อมูลตัวเลขค่าลงทุนและค่าดำเนินการต่อประชากร

33,600 คน ประมาณ 101 บาท/คน และ 122 บาท/คน/ปี ตามลำดับ เทียบกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมอื่นๆ คำนวณสำหรับประชากร 4 ล้านคน มีค่าลงทุนถึง 404 ล้านบาท/คน/ปี และค่าดำเนินการ 488 ล้านบาท/คน/ปี นอกจากนี้ยังคำนวณพบว่า แก้มลิงจำนวน 26 แห่ง พื้นที่รวม 2,166 ไร่ นั้น ถ้าใช้ระบบฝั้งจะให้บริการประชาชนได้กว่า 1.7 ล้านคน และกรณีนำระบบเดิมอากาศมาใช้จะให้บริการประชาชนได้ประมาณ 3.47 ล้านคน อย่างไรก็ตามทางเลือกนี้มีอุปสรรคสำคัญจากฝ่าย กทม.เองคือ กลุ่มผู้มีอำนาจมักไม่นิยม (ผู้จัดการ/2/12/41)

ประเด็นที่สอง การถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยี ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าในช่วงเวลานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมด้านเทคนิคแก่เจ้าหน้าที่ของกทม. ที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการน้ำเสียมาโดยตลอด ซึ่งหากพิจารณาในเชิงปริมาณจากจำนวนบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรม และงบประมาณที่ได้มีการใช้ในการฝึกอบรมภายใต้ความช่วยเหลือ ทั้งที่มีการดำเนินการในประเทศไทยและที่ได้มีการส่งไปฝึกอบรม ณ ประเทศญี่ปุ่นนั้น อาจกล่าวได้ว่าการฝึกอบรมดังกล่าวน่าจะเป็นการเสริมสร้างทักษะและความรู้ทางเทคนิคให้แก่บุคลากรของ กทม. เป็นอย่างดี และการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลดีต่อการจัดการปัญหาในระยะยาว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าทั้งในส่วนของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยต่างก็ยังไม่ได้มีการติดตามประเมินผลถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากความช่วยเหลือดังกล่าวอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือในครั้งต่อไป

การช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีต่อการจัดการปัญหาขยะชุมชน

การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะชุมชนในกรุงเทพมหานคร ได้ก่อปัญหาแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างมาก เนื่องจากปริมาณขยะของกทม.ในแต่ละวันมีปริมาณถึง 9,000 ตัน ในขณะที่ศักยภาพในการรองรับมีประมาณร้อยละ 90 ของขยะมูลฝอยทั้งหมด โดยปัจจุบันมีแหล่งรองรับอยู่ 3 แห่งคือ โรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช ซึ่งรองรับปริมาณขยะได้วันละประมาณ 2,000 ตัน) หนองแขม และสถานีขนถ่ายมูลฝอยท่าแร่ ซึ่งรองรับปริมาณขยะได้แห่งละประมาณ 2,000 ตันต่อวัน ขยะส่วนใหญ่ของ กทม. ถูกกำจัดด้วยการฝังกลบที่ราชาเทวะ จ. สมุทรปราการ และที่กำแพงแสน จ. นครปฐม โดย กทม. ว่าจ้างบริษัทเอกชนดำเนินการ นอกจากนี้ขยะบางส่วน ประมาณวันละ 1,000 ตัน ถูกนำไปหมักเป็นปุ๋ยอินทรีย์ ที่โรงกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช ซึ่ง กทม. ว่าจ้างเอกชนเดินเครื่องจักรสามารถผลิตปุ๋ยได้วันละ 300 ตัน ส่วนขยะมูลฝอยที่เหลืออีก 700 ตันต้องนำไปฝังกลบต่อไป (สำนักรักษาความสะอาด กทม.)

ปัญหาหลักของกทม. ก็คือท่ามกลางการมีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่เวลาใช้งานของพื้นที่รองรับเดิมเริ่มเหลือน้อยลง กทม.ต้องหาแนวทางในการจัดการที่เหมาะสมต่อไป โดยแนวทางหนึ่งที่ผู้บริหาร กทม. เลือกที่จะนำมาใช้คือ การเปลี่ยนวิธีการกำจัดขยะจากการฝังกลบไปสู่การสร้างเตาเผาโดยขอเงินกู้จาก JBIC

แนวทางการกำจัดขยะด้วยเทคโนโลยีเตาเผา ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มองค์กรสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกลุ่มกรีนพีซ ซึ่งในช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 ได้ส่งเรือเรนโบว์เข้ามาดำเนินกิจกรรมต่อต้านเทคโนโลยีเตาเผาขยะในประเทศไทย ด้วยเหตุผลว่าเป็นเทคโนโลยีที่สิ้นเปลืองงบประมาณ และสร้างมลพิษทางอากาศปล่อยได้ออกซิน ซึ่งเป็นตัวการก่อมะเร็งทำลายสุขภาพของประชาชน กรีนพีซเสนอหลักการจัดการปัญหาขยะ โดยเน้นที่การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่

(Recycle) การลดการใช้ทรัพยากร (Reduce) นำวัสดุต่างๆ มาใช้ซ้ำ (Reuse) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการผลิตของเสียให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้หากพิจารณาจากมุมมองด้านความเหมาะสมของเทคโนโลยี เดาเหาะ โดยทั่วไปจะพบว่าเทคโนโลยีนี้เหมาะกับการกำจัดขยะที่มีลักษณะเป็นขยะแห้ง แต่องค์ประกอบของขยะชุมชนใน กทม. ตลอดจนของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นขยะเปียก ซึ่งในการจัดเก็บก็ยังไม่มีการแยกประเภทอย่างเหมาะสม ปริมาณขยะที่ปะปนกันทั้งขยะเปียกและขยะแห้งนี้ จึงเป็นการยากที่จะใช้การเผาเพื่อทำลาย แม้ว่าในทางเทคนิคอาจทำได้แต่ก็เป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่คุ้มค่า และไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหา

เนื่องจากความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมา ให้น้ำหนักต่อการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีในการกำจัดปัญหามลพิษต่างๆ ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีการกำจัดขยะด้วย ดังนั้นการที่ JBIC ได้พิจารณาการให้กู้ยืมแก่ กทม. ในการจัดการปัญหาขยะที่เน้นการกำจัดเป็นหลัก จึงถูกมองว่าเป็นการช่วยเหลือที่ไม่น่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน เพราะแนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีแนวทางอื่นๆที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ โดยเฉพาะแนวทางในการป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับได้อย่างยั่งยืน ควรเป็นความช่วยเหลือด้านองค์ความรู้ (Knowledge) มากกว่าตัวเทคโนโลยีแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการที่ผู้รับได้แต่เพียงการรู้จักวิธีการใช้เทคโนโลยีนั้นเท่านั้น ไม่น่าจะถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลืออย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีนี้ ควรต้องพิจารณาจากทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การเลือกใช้เทคโนโลยีก็ย่อมต้องขึ้นอยู่กับผู้ที่จะเป็นผู้ใช้ด้วยว่าต้องการแบบใด ซึ่งสำหรับในส่วนของกทม.เองใน

ปัจจุบันก็พบว่า แนวทางการจัดการขยะยังคงเน้นที่การกำจัด เป็นหลัก โดยมุ่งไปที่การเพิ่มศักยภาพในการกำจัดให้มากขึ้น รวดเร็วขึ้น เบ็ดเสร็จขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรวบรวมขยะให้ทั่วถึง ส่วนมาตรการการจัดการขยะที่ต้นทางด้วยวิธีการที่ต้นทางหรือหาทางใช้ประโยชน์จากขยะ ยังเป็นเพียงกระแสทางเลือกเท่านั้น (สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์, 2544: 374)

ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ

ตลอดจนช่วงเวลาว่า 10 ปีของการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อ กทม. ในการจัดการปัญหาขยะและน้ำเสียชุมชนนั้น บริบทของสังคมโลก และสังคมไทยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มีวิวัฒนาการไปมาก กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งอันส่งผลให้นานาประเทศให้ความสนใจคือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี (Environmental Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ความโปร่งใส (Transparency) ของกระบวนการและวิธีการในการจัดการ และ ความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก (Local and Global Environmental Governance)

กระแสแนวคิดของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในข้างต้นนี้ มีผลต่อความตื่นตัวด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นปีประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตราด้วยกัน (สุชาวัลย์ เสฎียรไทย, 2546: 10) อาทิ เช่น มาตรา 46, 56, 58 และ 59

วิวัฒนาการที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นภาพสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในประเทศไทยที่สำคัญ อันจะมีผลต่อการดำเนินการใดๆของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา มีกรณีที่เกี่ยวข้องถึงความต้องการของภาคประชาชนและประชาสังคมในการตัดสินใจของภาครัฐมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ และในหลายกรณีได้นำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมไทย เช่น กรณีโรงไฟฟ้าหินกรูด-บ่อนอก และ กรณีโครงการท่าอากาศยาน-มาเลย์ (สุชาวัลย์ เสฎียรไทย, 2544) และที่น่าสนใจก็คือ มีกรณีของโครงการที่อยู่ภายใต้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นรวมอยู่ด้วย คือ โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จ.สมุทรปราการ (กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม, 2545) และโครงการก่อสร้างเตาเผาขยะบริเวณอ่อนนุช กทม. (กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ทั้งสองกรณีเป็นบทเรียนสำคัญของการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และเป็นสัญญาณเตือนว่าการให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานแนวคิดและวิธีการที่ได้ใช้มาแล้วนั้น ไม่สามารถนำไปสู่ผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง และที่แย่ไปกว่านั้นก็คือ ภาพลักษณ์ในส่วนลบที่ปรากฏต่อสายตาชาวไทยและชาวโลกในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น เป็นเรื่องที่ต้องติดตามดูกันต่อไปถึงการปรับแนวทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ซึ่งก็ได้มีความพยายามบ้างแล้ว โดยในปี พ.ศ. 2542 ทางรัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแนวทางใหม่ในเรื่องกระบวนการและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือต่อต่างประเทศ ภายใต้ “ The Medium Term Policy on ODA”

โดยให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดี (Good Governance) และ ความโปร่งใส (Transparency) ในการให้ความช่วยเหลือ และ ในปี พ.ศ. 2545 JBIC ก็ได้มีการประกาศแนวทางใหม่ที่สำคัญกับมิติด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ภายใต้ The JBIC Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations for ODA Loan อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏตามเอกสาร ในส่วนของการปฏิบัติจริงและผลที่จะเกิดตามมาในระยะต่อไปนั้น ต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าและประเมินผลกันต่อไป



เอกสารอ้างอิง

กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. “ โรงบำบัดน้ำเสียรวม ข้องจำกัดที่ต้องเปิดเผย” เอกสารเผยแพร่ กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม. 2545.

บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการผลาญชาติ. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์ หจก. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2542.

รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ วิทยุการปก.สุกรานต์ โรจน์ไพรวงศ์. 2542.

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว.-----
-----, 2544.

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2542 – 2543. กรุงเทพฯ :มูลนิธิโลกสีเขียว.สุธา วัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ). 2546.

ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.-----, 2544.

ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.

David Porter. 1994. ‘Assessing Japan’s Environmental Aid Policy’. **Pacific Affairs**. Volume 67. No. 2. pp. 200-215.

Greenpeace Southeast Asia. 'Japan's Yen Aid : Sustainable Development or Environmental Destruction'. Released Document. Bangkok.

Hiroshi Yamaoto. 1992. 'Japanese Official Development'. **Political Science Journal**. Thammasat University.

Japan Bank for International Cooperation (JBIC). 2001. **Special Assistance for Project Formation for Solid Waste Management at On-Nuch**. Final Report. SAPROF Team for Bangkok.

Japan International Cooperation Agency (JICA). 1999. **The Study for the Master Plan on Sewage Sludge Treatment/Disposal and Reclaimed Wastewater Reuse in Bangkok**. JICA, Bangkok.

Makoto Natori. 1993. 'Japan Pollution Control Technologies and Their Roles in the World'. **Japan Review of International Affairs**. (Winter). pp. 65-67.

Miranda A. Schreurs. 1997. 'Japan's Changing Approach to Environmental Issues'. **Environmental Politics**. Volume 6. NO. 2. pp. 150-156.

Michio Hashimoto. 2000. 'Economic Development and Environment: The Japanese Experience'. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.

Ohno Kenichi. 2002. 'Reconfiguring Japan's ODA'. **Japan Look**. February.

Ryotaro Suzuki. 1996. 'Analyzing ODA'. **Japan Look**. June.

- Shigeak Fujisaki. 1993. 'Environmental Issues in Developing Countries and the Role of ODA'. **Japan Review of International Affairs**. Winter. pp. 68-83.
- Shunji Matsuoka. 1995. ' Japan's ODA and Environmental Cooperation in Southeast Asia'. **Journal of International Development and Cooperation**. Volume 2. No. 1. pp. 35-57.
- Soparatana Jarusombat and Siriporn Wajjawalku. 2003. The Role of Japanese ODA for Environmental Protection in Thailand After 1992. Bangkok. Faculty of Political Science,
- Thammasat University. Research Granted by The Sumitomo Foundation.
- Yo Kimura. 1990. 'The Environmental Impact of Foreign Aid: Issues and Action'. Program on US-Japan Relations, Harvard University.