

บทที่ 4

สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน - การเดินทาง

การพัฒนาอย่างยั่งยืนหาใช่การไปถึงจุดหมายปลายทาง หากแต่เป็นการเดินทางที่ไม่มีวันสิ้นสุด ผ่านช่วงต่างๆ ตั้งแต่เริ่มเตรียมตัวออกเดินทาง มองหาป้ายบอกทิศทางที่จะไป ออกเดินทาง และตลอดทางก็คอยดูว่าไปถึงที่ใดแล้ว

นโยบาย กฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงด้านสถาบัน

การพัฒนาเศรษฐกิจในแบบเก่าทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้นการจะเกิดการพัฒนารูปแบบหนึ่งที่มีความยั่งยืน และความสมดุลมากกว่าเดิมโดยวิธีการพัฒนาที่ยุติธรรมขึ้นได้ จึงต้องเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานบางประการของการบริหาร ราชการและมีการปฏิรูปทางสถาบันเกิดขึ้น

ในเบื้องต้นจะต้องปรับนโยบายระดับชาติและระดับนานาชาติให้เป็นนโยบายที่ให้คุณค่าเต็มกับทรัพยากรธรรมชาติ และถือเสมือนว่า มันคือทุน ที่จะต้องมีอยู่อย่างยั่งยืนไม่ใช่รายได้ที่จะนำไปใช้ ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการตีราคาอย่างถูกต้องเหมาะสมของสิ่งต่างๆ เช่น พลังงาน การขนส่ง น้ำ ป่าไม้ ประมง ที่ดิน ทรัพยากรที่คืนมาใหม่ไม่ได้ และการทิ้งของเสีย เพื่อให้ราคานั้นเป็นสิ่งจูงใจสำหรับการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

การพัฒนาส่วนมากมักจะใช้ทรัพยากรจนไม่เหลือสำหรับอนาคต หรือส่งผลกระทบต่อทางลบไปในอนาคตอีกยาวนานหลายปี การคิดต้นทุนที่แท้จริง ของการใช้ทรัพยากรและการชดเชยผู้รับผลกระทบจากการพัฒนานั้นควรจะต้องคิดล่วงหน้าให้เต็มจำนวน ไม่ควรผลักภาระต้นทุนนี้ไปสู่คนในรุ่นหน้า ที่ไม่ได้มีส่วนได้อะไรด้วยเลย แต่การผลักภาระเช่นนี้ดูจะเป็นแนวโน้มที่ปฏิบัติกันอยู่ขณะนี้

นโยบายจัดความยากจน

ตามที่ได้กล่าวถึงหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบทก่อน จะเห็นว่าถ้าคนยากจนยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา พวกเขาจะดิ้นรนด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ เป็นการเพิ่มแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นและการหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน ชาวบ้านในท้องถิ่น และผู้ที่ได้รับผลกระทบอื่นๆ เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจ ร่วมกันรับภาระต้นทุนและแบ่งผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างยุติธรรม

คนยากจนจำเป็นต้องประทังชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งพาทรัพยากรในท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องคุ้มครองทรัพยากรเหล่านี้เอาไว้สำหรับให้คนยากจนได้ใช้ประโยชน์ต่อไป คนยากจนส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งทางอากาศทางน้ำและบนดิน รัฐบาลควรมีนโยบายและออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนเหล่านั้นที่จะมีชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยจากการปนเปื้อนของสารพิษ

คนยากจนจำเป็นต้องอาศัยอยู่ในที่ที่ไม่มีใครต้องการแล้ว เช่นที่น้ำท่วมถึง ตามภูเขาที่เสี่ยงต่อดินถล่มและน้ำท่วม ตามที่ทิ้งขยะอุตสาหกรรมหรือบริเวณที่เสี่ยงภัยจากอุบัติเหตุสารพิษรั่วไหล ดังนั้นเมื่อมีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นจึงมักจะเป็นคนยากจนที่รับชะตากรรม สมควรที่รัฐจะมีนโยบายพร้อมจะให้ความช่วยเหลือในยามเกิดวิบัติภัย เช่นการฟื้นฟูสภาพที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

คนยากจนเป็นผู้ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือมีน้อยมากจึงไม่ค่อยจะมีแรงจูงใจมากเหมือนเจ้าของที่ดินที่จะปกป้องรักษาและลงทุนในที่ดินที่เขาอาศัยอยู่ ที่ดินสาธารณะที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่ทุกคนมีสิทธิ์ใช้ประโยชน์จะมีแนวโน้มที่ทุกคนต่างเข้าไปแสวงหาประโยชน์ระยะสั้นจนเกินควรมากกว่าที่จะใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระยะยาว เพราะถ้าใครไปลงทุนลงแรงอนุรักษ์ทรัพยากรตรงนั้นเอาไว้ก็จะถูกคนอื่นเข้ามาเก็บเกี่ยวเอาไปหมด เป็นไปตามหลักโคกนาฏกรรมของส่วนรวม ที่ดินส่วนรวมจะไม่มีผู้รับผิดชอบเว้นแต่จะให้อำนาจชุมชนเป็นผู้ดูแล ตัวอย่างในเรื่องนี้อยู่ในกรณีศึกษาเรื่องการประมงในทะเลสาบบึงธม กรณีการจัดการป่าน้ำท่วมถึงโดยชุมชนในเสียมเรียบ ประเทศกัมพูชา และกรณีการประมงในอ่างเก็บน้ำน้ำจิม ใน สปป.ลาว

คนยากจนควรที่จะได้มีสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อที่จะได้มีแรงจูงใจปรับปรุงที่ดินให้มีค่าอยู่เสมอ ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ที่จะทำให้คนจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และจำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานให้เงินช่วยเหลือและพัฒนา เข้ามาร่วมลงทุนและร่วมจัดการโครงการ จึงจะสำเร็จได้

การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมแทนโครงการขนาดใหญ่มาก ช่วยให้เกิดประโยชน์โดยตรงกับชุมชนท้องถิ่นได้ทันทีและช่วยบรรเทาความยากจน การให้สินเชื่อในวงเงินต่ำสำหรับครอบครัวและธุรกิจภายในชุมชนเป็นวิธีที่พิสูจน์แล้วว่ามีความสำเร็จและให้ผลตอบแทนทางการเงินกับคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ทางด้านอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมที่ผลประโยชน์มักจะตกอยู่กับคนที่อยู่ไกลนอกท้องถิ่น การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเป็นหัวใจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาโครงการตามพระราชดำริซึ่งเป็นกรณีศึกษาจากประเทศไทย และเป็นส่วนหนึ่งของกรณีศึกษาการป้องกันตลิ่งแม่น้ำที่เวียงจันทน์ใน สปป.ลาว

แม้แต่การสร้างเขื่อนก็เช่นกัน ถ้าเราสร้างเขื่อนขนาดพอดีกับความต้องการของท้องถิ่น แทนที่จะสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เป็นศูนย์กลางจ่ายกระแสไฟฟ้าเพื่อขายให้ต่างประเทศ ก็อาจทำให้ได้ประสิทธิภาพที่สูงกว่า ประสิทธิภาพของต้นทุนอาจดีกว่า และเป็นการรบกวนสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า

เนื่องจากคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการตัดสินใจ อำนาจการตัดสินใจควรจะกระจายอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลจากการตัดสินใจนั้น ในระยะยาวความโปร่งใส ความรับผิดชอบ นโยบายและการวางแผนอย่างรับผิดชอบที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมจะนำไปสู่ทางออกของปัญหาจากการพัฒนาที่ดีกว่าการใช้อำนาจของชนชั้นผู้นำตัดสินใจโดยไม่เปิดเผยหรือถามประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างในเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะดูได้จากกรณีศึกษา การจัดการป่าน้ำท่วมถึงโดยชุมชนในเสียมเรียบ และโครงการจัดการแบบบูรณาการในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลสาบบึงธม ในประเทศกัมพูชา

แผนปฏิบัติการ 21 และองค์การ อย่างเช่น สหประชาชาติ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ต่างเน้นถึงการให้ความสำคัญกับบทบาทของสตรีในการพัฒนาอย่างยั่งยืน คนยากจนส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชายและมักถูกจำกัดสิทธิ การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศนั้นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานอีกประการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เงื่อนไขทางกฎหมายและสถาบัน

การออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการและนโยบายที่เหมาะสมดังกล่าวมาแล้วนั้น เท่าที่ทำกันมา การออกกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวกับทรัพยากรจะแยกออกไปตามสาขา เช่น ป่าไม้ ประมง การเกษตร สัตว์ป่า อุตสาหกรรม การใช้น้ำ การใช้ที่ดิน เหมืองแร่ พลังงาน สิ่งแวดล้อม และยังแยกออกตามสาขาทางการเงินและเศรษฐกิจอีกด้วย การบริหารและการจัดการทรัพยากรจึงอยู่ในสภาพที่แยกส่วน ทำให้เกิดมีเขตความรับผิดชอบซ้อนกันหรือมีฉันทันนั้นก็เกิดช่องว่างที่ไม่มีใครรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐแข่งกันเองและทำงานซ้ำซ้อนกัน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยการทำงานแบบองค์รวมในการออกกฎหมายสาขาต่างๆ ให้สอดคล้องกัน และมีความประสานสอดคล้องระหว่างหน่วยปฏิบัติและหน่วยตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ออกกฎหมายควรพิจารณาถึงระบบนิเวศ ลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำในภาพรวม และความเชื่อมโยงพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างทรัพยากรประเภทต่างๆ ประกอบในการออกกฎหมาย เช่นการออกกฎหมายคุ้มครองป่าไม้เพื่อให้เกิดการใช้ที่เหมาะสมนั้น ควรที่จะพิจารณาถึงผลกระทบจากการตัดไม้ที่มีต่อทรัพยากรอื่นๆ ในลุ่มน้ำด้วย เช่น ปลา คุณภาพน้ำ และประโยชน์อย่างอื่นจากป่า นอกจากการใช้ไม้

คณะกรรมการแม่ข่ายเป็นหน่วยที่รับหน้าที่ในการเสริมสร้างความสอดคล้องของกฎหมายที่ออกโดยประเทศต่างๆ ด้วยการวางแผนระดับภูมิภาคครอบคลุมพื้นที่หลายประเทศเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในกลุ่มแม่ข่าย (ดูรายละเอียดในบทที่ 8)

เมื่อมีกฎหมายและข้อบังคับคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติแล้ว สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญก็คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอ โปร่งใส และ ยุติธรรม การกล่าวเช่นนี้ดูเป็นเรื่องง่าย แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากมากภายใต้ข้อจำกัดทางกำลังคนและกำลังเงิน หลักการพื้นฐานคือ

- ในกรณีที่มีการนำเอาทรัพยากรประเภทคืนกลับมาใหม่ได้ เช่น พวกต้นไม้ พืชอื่นๆ ปลา สัตว์ป่า ออกจากพื้นที่ การนำทรัพยากรออกไปควรจะอยู่ในระดับที่ไม่เกินอัตราเฉลี่ยของการเกิดใหม่ของทรัพยากรเหล่านี้ และไม่ควรเกินระดับที่จะเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ
- ผู้ที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษและผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติสมควรจะเป็นผู้จ่ายต้นทุนทั้งหมดที่เกิดจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบต่อสุขภาพของคนและการสูญเสียทรัพยากรที่เคยได้ใช้ประโยชน์อยู่เดิม

หลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีการติดตามผลและการบังคับใช้ที่มากกว่าจะเกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรที่เป็นารับผิดชอบต่ออนาคตในระยะยาวสำหรับอนุชนรุ่นหลัง การติดตามประเมินผลที่ดีต้องอาศัยข้อมูลสภาพที่เป็นฐานสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบ เช่นด้านประชากร ชนิดพันธุ์ที่ถูกต้อง แต่การสำรวจข้อมูลที่เป็นฐาน นับว่าเป็นงานลำบากยากเย็น เพราะขาดทั้งบุคลากรที่มีความรู้และงบประมาณ การจับปลาในอ่างเก็บน้ำน้ำจืด ใน สปป.ลาว เป็นกรณีศึกษาสำหรับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

จะมองหาป้ายบอกเส้นทางได้อย่างไร

นักเดินทางจำเป็นต้องอาศัยป้ายบอกทางเพื่อจะรู้ว่ากำลังไปสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการ สำหรับการเดินทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนเราอาจอาศัยวิธีการต่อไปนี้ เป็นเครื่องชี้ทาง

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ที่กำลังใช้กันอยู่ในบางประเทศขณะนี้ เป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้นโยบายและกฎหมายต่างๆ การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์นับเป็นความพยายามหนึ่งที่จะยกระดับความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมให้ทัดเทียมกับด้านเศรษฐกิจ การเงิน และเทคโนโลยีในการพิจารณาผลที่จะติดตามมาจากนโยบายระดับภูมิภาคหรือระดับชาติในวงกว้าง การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นการประเมินในภาพรวมถึงผลกระทบจากการใช้นโยบายพัฒนา การมีกฎหมาย

แผนงาน และแผนต่างๆ ในระดับภูมิภาค เพื่อที่จะพิจารณาว่ายุทธศาสตร์เหล่านั้นเหมาะสมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือไม่

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยังเป็นระบบเตือนว่าอาจมีปัญหากจากนโยบายหรือกฎหมายเกิดขึ้นได้โดยไม่รู้ล่วงหน้า การทำการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์อย่างดีจะชี้ให้เห็นแง่มุมบางอย่างที่ควรให้ความสำคัญ เช่น ในกรณีการสร้างเขื่อนบริเวณเหนือน้ำของกลุ่มแม่น้ำโขงอาจก่อให้เกิดการรุกของน้ำเค็มในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และทำให้ปริมาณน้ำในทะเลสาบใหญ่ (Great Lake) ไม่เพียงพอที่จะรักษาระดับการประมงเอาไว้ได้ ผลกระทบทำนองนี้เมื่อคำนวณค่าทางเศรษฐกิจแล้วอาจจะเป็นต้นทุนที่สูงกว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากนโยบายส่งเสริมการใช้พลังน้ำ การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยให้เห็นว่าสถานการณ์ใดที่เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

จุดเน้นของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์คือป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียขึ้น และช่วยทำให้เกิดการประสานสอดคล้องของนโยบายพัฒนาในประเทศที่อยู่ริมแม่น้ำโขง เพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ จึงมุ่งไปที่การจัดลำดับความสำคัญและข้อจำกัดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดผลดีสำหรับทุกประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง

การประเมินผลกระทบสะสม

ในธรรมชาติย่อมไม่มีการกระทำและผลกระทบใดเกิดขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำและผลกระทบอื่น ในทำนองเดียวกันระบบนิเวศ มนุษย์ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมต่างล้วนเชื่อมโยงกันและพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการพัฒนาที่เกิดขึ้นในบริเวณหนึ่งของกลุ่มน้ำโขงก็อาจจะส่งผลไปทั้งกลุ่มน้ำได้เช่นกัน การประเมินผลกระทบสะสม (CEA) เป็นวิธีการประเมินถึงผลรวม ผลสะสมทางชีวภาพ ผลที่เสริมกัน (synergistic) และผลที่ตรงข้ามกัน (antagonistic) ต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่และเวลาต่างๆ เนื่องจากเกิดโครงการพัฒนาขึ้นตั้งแต่หนึ่งโครงการขึ้นไป การประเมินผลกระทบสะสมต่างจากการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ตรงที่การประเมินผลกระทบสะสมเป็นการประมวลผลกระทบรวมทุกขนาดที่เกิดขึ้นซ้ำภายในช่วงเวลาหนึ่งว่าอาจจะส่งผลอย่างไรต่อสิ่งแวดล้อม หรือดูว่าการเปลี่ยนแปลงหลายๆ อย่างของสิ่งแวดล้อมรวมกันจะกระทบต่อการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ การกลับคืนใหม่ และความสมบูรณ์ของระบบนิเวศอย่างไรบ้าง ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากต้นเหตุหนึ่ง (เช่น โรงงานผลิตปุ๋ยเคมี) อาจจะเป็นภัยภยันตรายและคอยติดตามดูได้แม้จะไม่พบการเปลี่ยนแปลงระดับต่ำที่เห็นได้ยาก จนกว่าเวลาจะผ่านไปสักระยะหนึ่งในความเป็นจริงแล้วโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างเช่นการสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีนี้ย่อมไม่เกิดขึ้นโดยลำพัง แต่จะเกิดพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ด้วย เช่น จำนวน

ประชากรเพิ่มขึ้น มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นใหม่ เช่น ถนน การขนส่ง ที่อยู่อาศัย ตามมาด้วยการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า การผลิตอาหาร การก่อสร้าง และ อุตสาหกรรมประเภทอื่น การพัฒนาเหล่านี้อาจเกิดขึ้นในบริเวณเดียวกันหมด หรืออยู่ห่างจากกัน แต่ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดล้วนสร้างแรงกดดันให้ระบบนิเวศต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงต้องปรับตัว และรองรับปัจจัยรบกวนมากขึ้น

รายละเอียดของการประเมินผลกระทบสะสมจะอยู่ในอีกหลักสูตรหนึ่ง ในที่นี่เป็นเพียงการ กล่าวถึงเพื่อให้เห็นประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสะสมที่จะช่วยให้ทราบถึงโอกาสที่ระบบ นิเวศจะเสื่อมโทรมลงได้ การประเมินผลกระทบสะสมยังช่วยเตือนภาครัฐบาลและภาคธุรกิจถึง ความเป็นไปได้ที่โครงการพัฒนาตามพื้นที่ต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อไกลหลายร้อย กิโลเมตร เช่นเดียวกับการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสะสม ช่วยสร้างการรับรู้ถึงการเกิดผลกระทบต่อกันและกัน ทำให้แต่ละประเทศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงเพิ่ม ความรับผิดชอบในการพัฒนาไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA)

การประเมินอย่างเป็นระบบถึงผลทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดตามมาจกข้อเสนอด้านนโยบาย
การออกกฎหมาย และแผนงาน

การประเมินผลกระทบสะสม (CEA)

การระบุและการประเมินผลของผลกระทบรวมและผลกระทบต่อกันระหว่างกิจกรรมของมนุษย์
และระบบนิเวศทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การติดตามความก้าวหน้าสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

เมื่อมีการพัฒนาเกิดขึ้นทั้งรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ อย่างเช่นคณะกรรมการ
แม่น้ำโขงจำเป็นจะต้องมีระบบการวัดและติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านเศรษฐกิจ
สังคม และมีระบบการจัดการเพื่อคอยชี้แนะการป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น
การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยจัดการภารกิจเหล่านี้
และช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่แยกกันรับผิดชอบทรัพยากรเป็นรายสาขา

การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ

ขอบเขตของระบบนิเวศไม่ได้ขึ้นอยู่กับเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศหรือระหว่าง
จังหวัด และไม่อาจจะขีดเส้นแบ่งระบบนิเวศออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้พอดีกันกับการแบ่งส่วนราชการ

และการมอบหมายอำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ได้ ดังนั้นการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ จึงพยายามปรับระบบการจัดการของมนุษย์ให้สะท้อนและเคารพกฎของธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ จะเน้นการจัดระบบนิเวศในภาพรวม โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ในเชิงพลวัตระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของระบบนิเวศและเช่นเดียวกันกับการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบสะสม จุดเน้นของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการอยู่ที่การป้องกันปัญหาก่อนที่มันจะเกิด เราจึงนำเอาเครื่องมือการจัดการทั้งสามนี้มารวมไว้ในหลักสูตรการพัฒนาอย่างยั่งยืนและจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันปัญหาเป็นวิธีที่มีประสิทธิผลทางต้นทุนดีกว่าวิธีการแก้ไขหรือการรักษาเสมอ และยังช่วยป้องกันความเดือดร้อนของมนุษย์และอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ที่มีประสิทธิภาพจะมีข้อมูลที่เป็นฐานสำหรับการเปรียบเทียบเกี่ยวกับพืชและสัตว์ การจำแนกประเภทของดิน การใช้ที่ดิน คุณภาพน้ำ อุทกวิทยา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การทิ้งของเสีย ข้อมูลทางประชากร และกระบวนการกระทำปฏิกิริยาต่อกันระหว่างสิ่งต่างๆ เหล่านี้ การเก็บข้อมูลนี้เป็นงานที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก แต่โชคดีที่ในระยะแรก ยังไม่ต้องการข้อมูลที่สมบูรณ์พร้อมกันทันที การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ค่อนข้างจะยืดหยุ่นและปรับตามข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงโดยเป็นการจัดการที่ดีที่สุดภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่ และจะปรับให้ดีขึ้นเมื่อมีความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศมากขึ้น หลักการของความระมัดระวังเผื่อไว้สำหรับความไม่แน่นอนคือหัวใจของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ การที่ยังไม่มีหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนว่าระบบนิเวศกำลังจะเสื่อมโทรมหรือมีภัยคุกคาม จะไม่เป็นเหตุผลพอเพียงสำหรับการป้องกันปัญหาออกไป การจัดการทรัพยากรจะต้องปรับไปตามความรู้ที่เปลี่ยนอยู่เสมอ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาและความยั่งยืน

การตัดสินใจดำเนินการใดๆ ตามแนวทางการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความไม่แน่นอนหรือให้มีผลการพิสูจน์ชนิดที่ไม่อาจจะหักล้างได้อีกแล้วเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ วิธีการของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ จะเป็นการทำไปเรียนรู้ไปและปรับไปตามการเรียนรู้ที่เกิดขึ้น เช่น ในช่วงศตวรรษที่ 20 คนจะเชื่อกันว่าเขื่อนเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าที่มั่นคง และไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากมาตอนปลายศตวรรษก็มีข้อมูลเพิ่มมากขึ้นว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจากเขื่อนนั้น ที่ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งน้ำ และต้นทุนทางนิเวศวิทยาสูงกว่าผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ ทำให้ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียขอให้ฝ่ายที่สนับสนุนการสร้างเขื่อน

จัดทำประเมินที่สมเหตุสมผลมากขึ้นกว่าเดิม เมื่อจะยื่นข้อเสนอโครงการโดยให้ใช้หลักการของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 6

การจัดทำข้อมูลที่เป็นฐานเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบขึ้นใช้ อาจจะทำอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรตามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านนี้หรือจากมหาวิทยาลัย องค์การพัฒนาเอกชน องค์การต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ เพื่อช่วยกันจัดทำข้อมูลที่เป็นฐาน จากนั้นจึงวางแผนและดำเนินการตามยุทธศาสตร์แนวการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ และควรมีการรวบรวมประสบการณ์จากชุมชนท้องถิ่นและผู้ที่อยู่ในพื้นที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจภายใต้บริบทของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ การแก้ปัญหาที่ดีควรพิจารณาโดยมองทั้งภูมิภาคเป็นหลัก ในกรณีนี้คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นองค์กรที่สามารถจะประสานงานและนำเอาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการมาใช้เป็นกรอบสำหรับพื้นที่ในกลุ่มแม่น้ำโขงได้เป็นอย่างดี กรณีศึกษาของการใช้การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน แทนวิธีการจัดการทรัพยากรอย่างเก่าที่ใช้การแบ่งเขตแยกจากกันคือกรณีศึกษาพื้นที่สงวนชีวมณฑลเปรคโตอัล (Prek Toal) ในประเทศกัมพูชา

สรุปประเด็นสำคัญ

- การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอยู่บนหลักการและนโยบายที่มีเหตุผลด้านต่างๆ ประกอบกัน เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดราคา แรงจูงใจ การแก้ปัญหาค่าความยากจน สิ่งแวดล้อม การใช้เทคโนโลยี และสิทธิของบุคคลและชุมชน
- การออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องอยู่บนหลักการและนโยบายที่ดี โดยเน้นกฎหมายที่คำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความยุติธรรมในสังคมไปพร้อมกัน
- การใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และการประเมินผลกระทบสะสม จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาและจะช่วยในการกำหนดประเด็นที่ควรต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ
- การจัดการระบบนิเวศตามแนวทางของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีแรงกดดันจากการพัฒนา โดยการผนึกกำลังจากผู้เชี่ยวชาญหลายๆ ด้าน เพื่อปรับเปลี่ยนการจัดการให้เหมาะสม
- การจัดทำฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องสำหรับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจะต้องใช้กำลังคนจำนวนมาก