

# แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองอย่างยั่งยืน

เกศศิณี อุนะพันธ์

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ

กรมควบคุมมลพิษ

กรุงดับลิน เป็นเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ มีพื้นที่ 114.99 ตารางกิโลเมตร มีประชากรในเขตตัวเมืองประมาณ 495,781 คน และเป็นเมืองท่าด้านเทคโนโลยี (silicon valley) ของยุโรป และ outsource ของสหรัฐอเมริกา ด้านการค้า บริการ การสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้วย กรุงดับลินมีแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสาธารณสุขภาค การจราจรขนส่ง เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองใหญ่อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจจะนำมาประยุกต์กับงานของกรมควบคุมมลพิษ ในส่วนของการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงและการจัดทำนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรม กลุ่มบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมและการจราจรขนส่ง (Environment and Transportation Department) ของเมืองดับลิน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาเมืองดับลิน (Dublin City Council) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในสาธารณรัฐไอร์แลนด์ โดยสมาชิกสภาเมืองประกอบด้วยคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ให้เข้ามาบริหารจัดการเมืองดับลิน มีแหล่ง

งบประมาณหลักในการบริหารงานจากงบประมาณแผ่นดิน การเก็บภาษี  
ท้องถิ่น ภาษีธุรกิจ ค่าเช่าเชิงพาณิชย์ และให้บริการสาธารณูปโภค เช่น  
ค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าใช้ที่ดิน ค่าจอดรถ เป็นต้น

ในปี 1994 (พ.ศ. 2537) สภาเมืองดับลิน ได้ประกาศนโยบายว่า  
จะไม่อนุญาตให้เพิ่มจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลในเขตเมืองดับลิน “Policy  
decision in 1994 to not allow increase in private cars entering  
City Center” ซึ่งความมุ่งมั่นทางนโยบายในครั้งนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้  
มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และจัดระบบการจราจรในเมืองอย่างมี  
ประสิทธิภาพ และต่อมาได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารงานของสภา  
เมืองดับลินในระยะเวลา โดยมีกิจกรรมและมาตรการต่าง ๆ ซึ่งจัดทำขึ้น  
เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายดังกล่าว ได้แก่ ไม่สร้างถนนเพิ่ม  
สำหรับรถวิ่งในเมือง ปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ เปลี่ยนถนนเป็น  
ทางเดินเท้า เพิ่มทางเดินเท้า ลดจำนวนถนนในเมือง สร้างช่องทางเดินรถบัส  
ลดปริมาณการจราจร เพิ่มช่องทางจักรยาน ลดที่จอดรถในเมือง สร้างทาง  
ด่วนระหว่างเมือง เก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการนำรถยนต์เข้ามาในเขต  
เมือง เพิ่มราคาเชื้อเพลิง สร้างทางเดินจักรยานเลียบบคลอง เป็นต้น  
นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในเมืองใหญ่  
ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เดนมาร์ก จีน ฮองกง เยอรมัน อังกฤษ ฟินแลนด์  
 เป็นต้น ทั้งนี้ ความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้ระบบ  
“City Planning System” มีขั้นตอนต่าง ๆ คล้ายคลึงกับการดำเนินงาน  
โครงการใหญ่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างของประเทศไทย  
เช่น การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟัง

ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน การประชุมหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากกิจกรรม หรือโครงการใหญ่ ๆ ตามนโยบาย “ไม่เพิ่มจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลในเขตเมืองดับลิน” ได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ของประชาชน และธุรกิจที่เกี่ยวข้องในวงกว้าง จึงมีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าว และมีทั้งฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและคัดค้านการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว เพราะกิจกรรม/โครงการทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และกิจวัตรประจำวัน อย่างไรก็ตาม ด้วยความมุ่งมั่นทางนโยบาย (Policy Commitment) ภาวะความเป็นผู้นำ และการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Leadership and change management) รวมทั้ง ระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งมั่นและชัดเจน ได้ส่งผลให้ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2551 และปัจจุบันเศรษฐกิจอยู่ในภาวะฟื้นตัว กลายมาเป็น กรุงดับลิน ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งได้รับการจัดลำดับให้เป็นเมืองที่มีคุณภาพชีวิตดีที่สุดในโลก ลำดับที่ 34 โดยบริษัทที่ปรึกษาด้านทรัพยากรบุคคลชั้นนำของโลก ได้สำรวจสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในกว่า 450 เมืองทั่วโลก และ ดำเนินการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การแพทย์และสุขอนามัย รวมทั้ง ระบบคมนาคมขนส่ง ที่สะดวกสบาย มีความครอบคลุมและปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจุบันเมืองใหญ่ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น กรุงนิวเดลี นครลอสแอนเจลิส ปักกิ่ง เม็กซิโก เป็นต้น รวมทั้งประเทศไทย เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ สงขลา เป็นต้น กำลังประสบปัญหามลพิษ

อากาศที่มีสาเหตุมาจากสภาพการจราจรติดขัด ปริมาณรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น สภาพแวดล้อมในเขตเมืองมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำนวนอาคารตึกสูงเพิ่มขึ้น ทำให้มีข้อจำกัดในการเคลื่อนที่/กระจายตัวของมลพิษอากาศในแนวตั้ง ส่งผลให้ปริมาณมลพิษอากาศ เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก และ ก๊าซโอโซน สะสมตัวอยู่ในระดับผิวดินเป็นระยะเวลาอันยาวนานและมีแนวโน้มสูงขึ้น มีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองใหญ่ของกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับระบบการจราจร และการจัดการระบบผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ โดยมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดใน 3 อันดับแรก ได้แก่ 1. เพิ่มทางเดินเท้า ลดจำนวนถนนสำหรับให้รถวิ่งในเมือง 2. ส่งเสริมการใช้และพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ 3. ลดจำนวนที่จอดรถในเมือง และเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการนำรถเข้ามาใช้ในเขตเมือง โดยหน่วยงานรัฐซึ่งมีภารกิจในการกำหนดนโยบาย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองอย่างยั่งยืน จะต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการต่อต้านจากกลุ่มประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการกำหนดมาตรการดังกล่าว อันมีสาเหตุมาจาก การขาดความเข้าใจ ไม่มีความรู้ และกลัวสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งนอกจากหน่วยงานจำเป็นต้องมีผู้นำที่มุ่งมั่น กล้าตัดสินใจ และมีแนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนแล้ว ยังมีอีกหลายปัจจัยที่จะทำให้การบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐประสบความสำเร็จ ได้แก่

การประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์รวมทั้งระดับความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน (clear analysis) ในประเด็นต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ วิธีการ/แนวทาง การจัดลำดับความสำคัญ

การยอมรับข้อตกลงร่วมกัน (agreement) การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การวางแผนงาน (plan) ได้แก่ ระบุกิจกรรม กำหนดเป้าหมาย กำหนดบทบาทหน้าที่ กำหนดระยะเวลา กำหนดแผนสำรอง สนับสนุน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลการทำงาน

การสื่อสารการเปลี่ยนแปลง (change communication) สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ได้แก่ innovators (ผู้ริเริ่ม นักคิดสร้างสรรค์ คือ กลุ่มคนที่เปิดใจ และยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีที่สุด), early adapters (ผู้ปรับตัวง่าย คือ กลุ่มคนที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ดี และมีความสามารถในการปรับตัว รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงได้), early majority (กลุ่มคนส่วนใหญ่ที่จะคล้อยตามการเปลี่ยนแปลงของคนส่วนมากได้), late majority (กลุ่มคนส่วนใหญ่ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไป ก็ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้) และ laggards (กลุ่มคนที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง)

ความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบาย (commitment) โดยให้พิจารณาถึงประชาชนเป็นหลัก และให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายด้วย

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder engagement)

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นความท้าทายสำหรับหน่วยงานภาครัฐในทุกประเทศ ดังนั้น การเรียนรู้จากประสบการณ์การดำเนินงาน

จากประเทศ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว จะช่วยให้  
หน่วยงานมีความพร้อมและสามารถรับมือต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้  
อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น