



## ความร่วมมือ ในการพัฒนาประเทศด้าน สิ่งแวดล้อม

### บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

**1. ความเป็นมา:** เอกสารความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2546-2548) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับธนาคารโลกที่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ มาสู่การเอื้ออำนวยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และการให้คำปรึกษาความสัมพันธ์แบบใหม่เป็น "ความร่วมมือ" ที่เน้นการวิเคราะห์และการติดตามผลงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างในระยะปานกลาง โดยมีการสนับสนุนการดำเนินงานในบางประเด็นที่สำคัญในวาระการพัฒนาระดับประเทศ ในภาพรวมเอกสารฉบับนี้จะอธิบายกรอบความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างประเทศไทยกับธนาคารโลก เพื่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติสี่ประการของไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ธนาคารโลกได้สนับสนุนการวิเคราะห์สถานการณ์ในเรื่องนี้ โดยผ่านเอกสารชุดการติดตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย (Thailand Environment Monitor) ซึ่งเมื่อทำงานควบคู่กับ "ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม" (Country Development Partnership for Environment: CDP-E) ก็จะเป็นการประสานงานเชิงกลยุทธ์ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

**2. ความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม:** การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกละเลยในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในระดับสูงได้กลายมาเป็นประเด็นที่สำคัญในปัจจุบัน จากการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าประเด็นความท้าทายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญประกอบด้วย

- **การปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม:** การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดขึ้นควบคู่กับต้นทุนมหาศาลทางด้านสิ่งแวดล้อม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและการเพิ่มของประชากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เมือง ได้เพิ่มระดับของมลพิษ (ทั้งขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย มลพิษทางอากาศ เสียง และน้ำ) ฝุ่นละอองขนาดเล็กในบรรยากาศของกรุงเทพฯ บริเวณถนนสายหลักและทางแยกยังคงอยู่ในระดับสูงเกินกว่ามาตรฐาน<sup>1</sup> อีกทั้งคุณภาพน้ำผิวดิน ประมาณร้อยละ 35 จัดอยู่ในประเภทที่ 4 และประเภทที่ 5 ซึ่งมีคุณภาพต่ำถึงต่ำมาก<sup>2</sup> สถานการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพของคนไทยสูงยิ่งขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ต้องเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นและเพิ่มการลงทุนในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ควบคู่กับการทำงานร่วมกับภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้น
- **การรักษาความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ:** การบุกรุกทำลายป่าเพื่อครอบครองและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเกษตรแบบไร่เลื่อนลอย (Slash and burn) และการใช้น้ำที่มากเกินไป นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2541 อีกทั้งการจับสัตว์น้ำเกินขนาด ทำให้ผลผลิตสัตว์น้ำลดลงถึงร้อยละ 80 ระหว่างปี พ.ศ. 2506-2536<sup>3</sup> นอกจากนี้ปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือ การขาดแคลนน้ำซึ่งเกิดขึ้นจากการมีทรัพยากรน้ำน้อย ในขณะที่มลพิษทางน้ำกลับอยู่ในระดับสูง อีกทั้งมีการเพิ่มของการบริโภคน้ำต่อหัวประชากร ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยมีปริมาณน้ำต่อประชากรอยู่ในลำดับต่ำสุดในบรรดาประเทศกลุ่มอาเซียน(ASEAN)<sup>4</sup> แต่ในทางตรงกันข้ามประเทศไทยมีมลพิษทางน้ำที่เป็นสารอินทรีย์จากอุตสาหกรรมสูงในลำดับที่ 14 ของโลก<sup>5</sup> ในการนี้เพื่อปรับสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติให้ดีขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดแนวทางทำงานแบบบูรณาการเพื่อสร้างความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากร ลดการสนับสนุนในการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดอันตราย (เช่น การใช้จ่ายกำจัดศัตรูพืชที่มากเกินไปจนความจำเป็นและการจับสัตว์น้ำเกินขนาด) และสนับสนุนการสร้างเสริมขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นและชุมชน

**3. ความก้าวหน้าในช่วงที่ผ่านมา:** รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย ซึ่งประกาศใช้ใน ปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 อันเป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างภาคราชการ ความก้าวหน้าเหล่านี้ประกอบกับการที่ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญในระดับวาระแห่งชาติ รวมทั้งการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคประชาสังคมและการรวมพลังด้านสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน จึงเป็นโอกาสที่เหมาะสมในการจัดทำกลยุทธ์ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Country Development Partnership for Environment: CDP-E)

<sup>1</sup> กรมควบคุมมลพิษ, 2546, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2545, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย, หน้า 17  
<sup>2</sup> กรมควบคุมมลพิษ, 2546, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2545, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย, หน้า 3  
<sup>3</sup> <http://www.unepscs.org/ProjectComponent/Fishery/Problems/problems.html>  
<sup>4</sup> World Resources Institute, 2003, World Resources 2002-2004, Washington, DC, pp 274-277  
<sup>5</sup> World Bank, 2003, World Development Indicators 03, Washington, DC, pp 140-143.



**4. งานที่สำคัญของ CDP-E:** จากการคัดสรร ทำให้สามารถระดมทุนที่มีลำดับความสำคัญสูงในระยะปานกลางภายใต้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) โดยสามารถจัดกลุ่มเป็นงานปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4 ด้าน คือ คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ขยะมูลฝอยและของเสียทั้งที่เป็นสารอันตรายและสารเคมี รวมทั้งงานในแนวราบได้แก่ การปรับปรุงกฎระเบียบ องค์กร และเครื่องมือ ซึ่งมีสาระต่อไปนี้

- **คุณภาพอากาศ:** เน้นการสนับสนุนความพยายามอย่างต่อเนื่องของภาครัฐเพื่อลดฝุ่นละอองขนาดเล็กในกรุงเทพฯ
- **คุณภาพน้ำ:** เน้นการบูรณาการการจัดการลุ่มน้ำโดยจัดทำโครงการนำร่องแบบพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (area-function-participation: AFP) ในลุ่มน้ำที่สำคัญ เช่น ลุ่มน้ำปิงในภาคเหนือ นอกจากนี้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) จะมุ่งเน้นการแก้ปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่น สถานประกอบการ (โรงงานและโรงเลี้ยงปศุสัตว์) และระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาล เพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดบนพื้นดินที่จะไหลลงสู่แม่น้ำและชายฝั่ง
- **การจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย:** เน้นการใช้ซ้ำ การนำขยะมาแปรรูปใช้ใหม่และการปรับปรุงการกำจัดขยะมูลฝอยและของเสีย
- **พันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมสากล:** เน้นการทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนในการลดการใช้สารทำลายชั้นโอโซนและคาร์บอนไดออกไซด์ รวมทั้งควบคุมการใช้สารเคมีอันตรายอื่นๆ
- **กฎระเบียบ องค์กร และเครื่องมือ:** ที่ผ่านมาธนาคารโลกสนับสนุนภาครัฐในการศึกษา วิเคราะห์และสนับสนุนการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน เมื่อภารกิจนี้สำเร็จเรียบร้อยแล้ว ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) จึงหันมาเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับเครื่องมือในการบริหารจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการมีส่วนร่วมการปฏิบัติตามกฎหมายและเครื่องมือทางการเงิน

**5. ผลสัมฤทธิ์:** ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) จะมีระบบติดตามแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถติดตามความก้าวหน้าของงานได้ ทั้งนี้กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานภายใต้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) ได้แสดงอยู่ในตารางสรุปด้านล่างนี้ และแสดงอยู่ในเอกสารส่วนที่ 2

- **ตารางการพัฒนา (Development Matrix)** ได้ให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์ขององค์กรประกอบต่างๆ โดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ภายใต้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) วัตถุประสงค์แต่ละข้อจะกำหนดผลผลิตที่จะได้รับและมีเกณฑ์เทียบงาน (benchmark) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการทำงานตลอดช่วงระยะเวลา 3 ปี นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงปัจจัยนำเข้าของแต่ละองค์กรประกอบอีกด้วย
- **ตารางภาคีการพัฒนา (Partnership Matrix)** อธิบายถึง ปัจจัยนำเข้าเพิ่มเติม พร้อมทั้งระบุถึงโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการดำเนินการจากแหล่งทุนภายในและภายนอกประเทศ

**6. การดำเนินการและภาคีการพัฒนา:** ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) เป็นโครงการระยะเวลา 3 ปี ระหว่างปีพ.ศ. 2547-2549 โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานประสานโครงการหลัก และมีกรมควบคุมมลพิษทำหน้าที่เลขานุการด้านเทคนิค สำหรับในแต่ละองค์กรประกอบของงานหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเป็นแกนนำในการทำงาน โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานคณะกรรมการกำกับนโยบายและดูแลการดำเนินงานในภาพรวม และจะมีคณะทำงานเฉพาะกิจสำหรับแต่ละองค์กรประกอบของงานเพื่อสร้างความเห็นชอบร่วมกัน นอกจากนี้ในการกำหนดโครงการได้จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ซึ่งมีหลายส่วนได้แสดงความสนใจที่จะร่วมทำงานภายใต้ความร่วมมือในการพัฒนา ประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (CDP-E) จะเห็นได้จากบทบาทขององค์กรเหล่านี้ในการจัดทำเอกสารการติดตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย นอกจากนี้ยังรวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) United States Agency for International Development (USAID) United States-Asia Environment Partnership(USAEP) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) สำหรับความร่วมมือกับภาคเอกชนของไทยได้มีการประสานงานผ่านสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในส่วนของกระดุมทรัพยากรนั้นจะกระทำเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง โดยได้มีการจัดสรรเงินทุนสำหรับโครงการในปีแรกของบางองค์กรประกอบไว้แล้ว ในการนี้รัฐบาลไทยและธนาคารโลกจะทำการแลกเปลี่ยนหนังสือความร่วมมือในการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม(CDP-E) ซึ่งจะระบุถึงความร่วมมือที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีส่วนร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิบัติการตามแผนงาน

องค์ประกอบและ กิจกรรม GDP-E	วัตถุประสงค์	ปัจจัยนำเข้า *แสดงว่ามีเงินทุนประเดิม	ผลผลิต	ผลลัพธ์
<b>ก. องค์ประกอบที่ 1: ปรับปรุงคุณภาพอากาศในกรุงเทพฯ</b>				
กลยุทธ์การลดมลพิษจากดีเซล ในกรุงเทพฯ	ลดการปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ ประจำ ทางของรัฐและเอกชน เพื่อ ปรับปรุงคุณภาพอากาศในกรุงเทพฯ	2.5 ล้านเหรียญสหรัฐ* ภาครัฐ - คพ., ขส., กทม. อื่น ๆ - US-AEP ภาคเอกชน ธนาคารโลก (CAI-Asia ESMAP)	- ฐานข้อมูลการปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ ดีเซล - ทางเลือกด้านนโยบายและเทคโนโลยีใน การลดฝุ่นละออง ขนาดเล็กจากการปล่อย มลพิษของเครื่องยนต์ดีเซล - แผนปฏิบัติการและการเผยแพร่ข้อมูล	ลดระดับมลพิษจากฝุ่นละออง ขนาดเล็กในกรุงเทพฯ
<b>ข. องค์ประกอบที่ 2: ปรับปรุงคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำสำคัญ</b>				
การจัดการลุ่มน้ำบึงแบบมีส่วนร่วม	- ปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ ลุ่มน้ำบึง โดยการจัดการแบบมี ส่วนร่วม - ยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน ลุ่มน้ำอื่น	2.1 ล้านเหรียญสหรัฐ* ภาครัฐ - ทส. อื่น ๆ - ธนาคารโลก (ASEM)	- แบบจำลองการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็ก แบบมีส่วนร่วม - เสริมสร้างขีดความสามารถให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง - สร้างความแข็งแกร่งของกฎระเบียบ และแรงจูงใจ เพื่อรับพฤติกรรมของผู้ใช้ในลุ่มน้ำ - ทางเลือกด้านนโยบายและการจัดการเพื่อ ปรับปรุง ระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลปทุมมา - กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของการเสีย จากกรเลี้ยงปลุสัตว์	ปรับปรุงคุณภาพน้ำในพื้นที่ เป้าหมาย
การจัดการน้ำเสีย	- ยกระดับคุณภาพน้ำโดย (1) ปรับปรุง ระบบบำบัดน้ำเสียเทศบาล (2) ปรับปรุงการบำบัดของเสียฟาร์ม จากปศุสัตว์	<b>4 ล้านเหรียญสหรัฐ</b> ภาครัฐ - กรมปศุสัตว์ คพ. อื่น ๆ - ธนาคารโลก (GEF PPIAF BNWWP)		
<b>ค. องค์ประกอบที่ 3: ปรับปรุงการจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย</b>				
การจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย	- เพิ่มการใช้ซ้ำ การนำขยะมาแปร รูปใช้ใหม่ การกำจัดขยะแบบ ปลอดภัย	<b>1 ล้านเหรียญสหรัฐ</b> ภาครัฐ - คพ. กองทุนสิ่งแวดล้อม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น อื่น ๆ - ภาคเอกชน USAID USAEP JBIC ธนาคารโลก		เพิ่มปริมาณและร้อยละของการนำ ขยะมูลฝอยและของเสียมาแปรรูปใช้ ใหม่
<b>ง. องค์ประกอบที่ 4: พัฒนาระบบด้านสิ่งแวดล้อมสากล</b>				
การเลิกใช้สารทำลายชั้นโอโซนและ การจัดการการใช้สารเคมี	- ช่วยให้ประเทศไทยบรรลุพันธกิจ ตามอนุสัญญาาระหว่างประเทศใน การเลิกใช้ สารทำลายชั้นโอโซน และลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์	50 ล้านเหรียญสหรัฐ* ภาครัฐ - กรอ., พพ. อื่น ๆ - ภาคเอกชน ธนาคารโลก (GEF OTF)	- กลยุทธ์ระดับชาติและแผนปฏิบัติการ สำหรับการเลิกใช้ สารทำลายชั้นโอโซน - การทดแทนเครื่องปรับอากาศขนาดใหญ่ที่ ใช้สาร CFC ด้วยเครื่องแบบประหยัด พลังงานที่ไม่ใช้สาร CFC	- ลดการใช้สารทำลายโอโซนให้ได้ ตามข้อตกลงกับคณะกรรมการการ บริหารกองทุนพหุภาคี (MLF) - ลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ อย่างน้อย 18,800 ตันคาร์บอนปี
<b>จ. องค์ประกอบที่ 5: สร้างความเข้มแข็งของกฎระเบียบองค์กรและเครื่องมือ</b>				
พัฒนากฎระเบียบและ องค์กรด้าน สิ่งแวดล้อม	- จัดทำนโยบาย เครื่องมือ ทั้งทาง ด้านกฎระเบียบ ระบบบุคลากร เทคนิค และการเงินเพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพของระบบกฎหมาย และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม	<b>1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ</b> ภาครัฐ - ทส. สศช. กระทรวงการคลัง สปป. ทล. สผ. คพ. อื่น ๆ - JBIC USAEP ธนาคารโลก	- ใช้กลไกด้านเศรษฐศาสตร์และการเผยแพร่ ข้อมูลสู่สาธารณะ - สร้างความแข็งแกร่งให้กับกองทุนสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงระบบงบประมาณและการใช้ จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม - ทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) มีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างเป็นระบบ - เพิ่มบทบาทของระบบตุลาการในการ สนับสนุน การพัฒนาที่ยั่งยืน	ตัวชี้วัดการปรับปรุงกระบวนการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การลดส่วนการปล่อยของเสียเมื่อ เทียบกับผลผลิต อุตสาหกรรมการ ลดระดับ มลพิษในพื้นที่วิกฤต