

# ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## และตัวอย่างในการแก้ปัญหา

ปัญหาความยากจนและวงจรอุบาทว์ที่เกิดขึ้นจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ลาดชันดั่งที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 เกษตรกรส่วนใหญ่พยายามเพิ่มผลผลิต โดยหวังว่าเมื่อผลผลิตมากขึ้นก็จะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นด้วย ความพยายามดังกล่าวส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปสู่พื้นที่ป่ามากขึ้นอย่างรวดเร็ว สร้างผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่จังหวัดน่านอย่างน่าเป็นห่วง

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาความยากจนและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ด้านให้สำเร็จจึงจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การควบคุมดูแลและฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนได้นั้น ต้องเกิดจากการที่เกษตรกรมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ไม่มีแรงกดดันจากปัญหาหนี้สิน ในขณะที่การจะแก้ปัญหาความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรก็จะต้องไม่ไปก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม

เนื้อหาในบทนี้ได้นำเสนอหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการพัฒนา โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ขาดการคำนึงถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างความยากจนและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว พร้อมกับการนำเสนอตัวอย่างการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและของไทย พร้อมทั้งสรุปองค์ความรู้จากงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ในบทต่อไป

### 3.1 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาหลักประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา พบว่ามีความเข้าใจและมุมมองที่ผิดระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตามหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์แล้ว เรามักเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเป็นเพียงปัจจัยการผลิตในการพัฒนาเศรษฐกิจ การจะพัฒนาเศรษฐกิจต้องเกิดจากการใช้ทรัพยากร และหากเราอนุรักษ์ทรัพยากรนั้นหมายความว่าเราเสียโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจไป ดังนั้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจึงมักจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันและจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง (Trade-off) แนวคิดนี้สามารถแสดงผ่านแบบจำลองเส้นการผลิตที่เป็นไปได้ (Possibility Frontier)

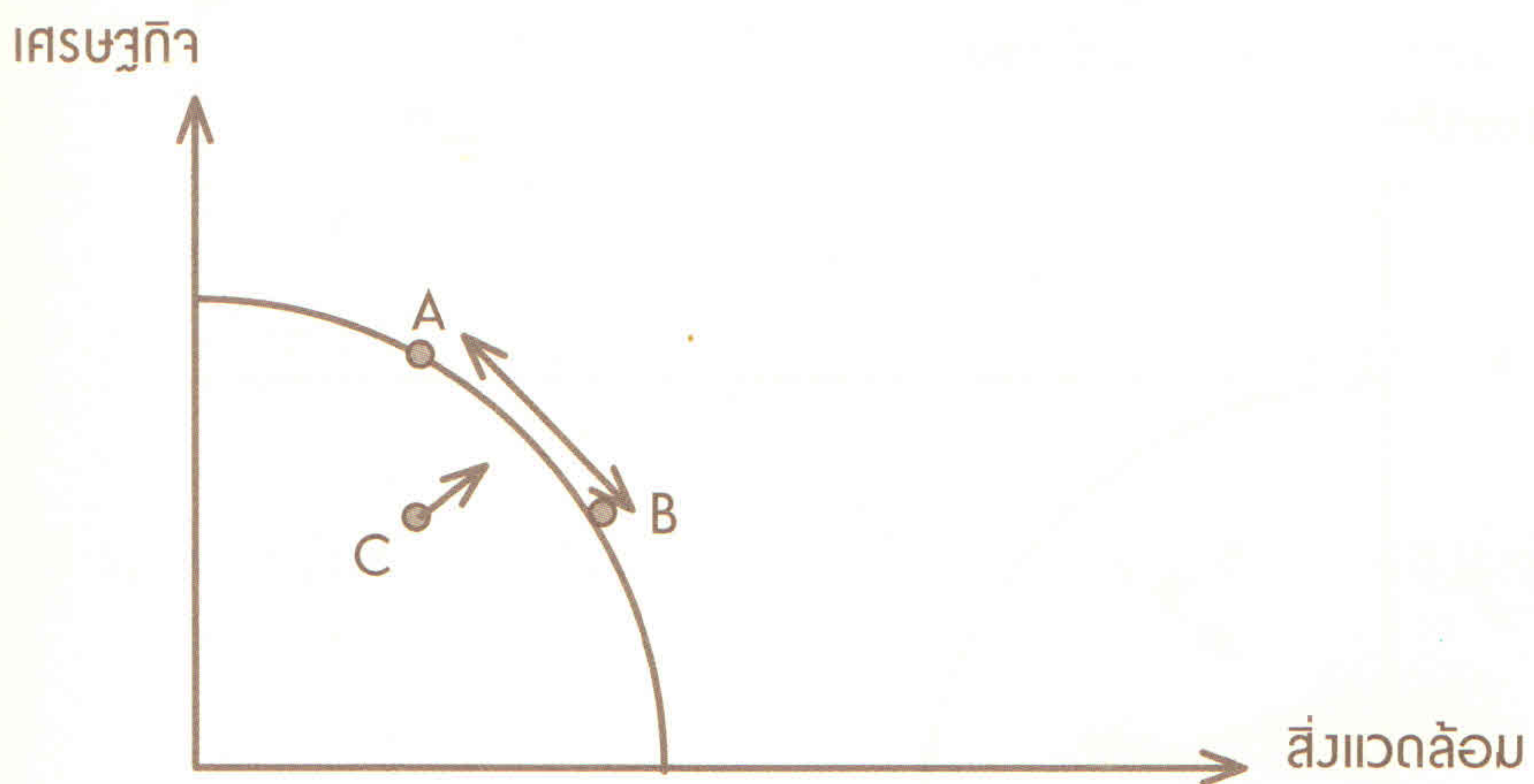
ในกรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเป็นไปเพียงแค่สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยการผลิตในการพัฒนาเศรษฐกิจ และไม่เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด (เช่น ไม่มีผลกระทบภายนอก ไม่มีข้อจำกัดของตลาด และราคาตลาดสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง) กลไกตลาดจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ



(Pareto Efficiency) ซึ่งสามารถแสดงได้โดยจุดที่อยู่บนเส้นขอบเขตที่เป็นไปได้ (จุด A หรือ จุด B ในภาพที่ 3.1) ในกรณีนี้ การพัฒนาที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะการเลือกระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (รายได้) หรือสิ่งแวดล้อม หากต้องการให้เศรษฐกิจดีขึ้น รายได้ของประชาชนสูงขึ้น ก็ต้องแลกมาด้วยสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง การใช้ทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้น (จุด A) หรือหากเลือกที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพดี ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง ก็ต้องยอมรับกับการที่เศรษฐกิจหรือรายได้จะลดลงเช่นกัน (จุด B)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วปัญหาสิ่งแวดล้อมเกือบทั้งหมดเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของตลาด (Market failures) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมักมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก (Externalities) และมักจะไม่มีตลาดสำหรับสินค้าหรือบริการของสิ่งแวดล้อม ทำให้ราคาไม่สะท้อนผลได้หรือต้นทุนของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างครอบคลุม ในกรณีนี้ทำให้สถานการณ์ปัจจุบันไม่ได้อยู่ในจุดที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมที่สุดแต่เป็นจุดที่อยู่ภายในเส้นขอบเขตที่เป็นไปได้ (เช่น จุด C ในภาพที่ 3.1) (Vincent and Gillis, 1998) ดังนั้น หากเรามีความเข้าใจที่ถูกต้องเช่นนี้ มุมมองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะเปลี่ยนจากความขัดแย้งหรือทางเลือกระหว่าง 2 ด้าน มาเป็นการพัฒนาที่สามารถเกื้อกูลและส่งเสริมซึ่งกันและกัน และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นต่อทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (Win-Win Reform) ได้ (การพัฒนาที่นำไปสู่พื้นที่ทางขวาบนของจุด C ในภาพที่ 3.1) (Roumasset and Endress, 1996)

นอกจากการขาดความเข้าใจถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกตลาดที่นำไปสู่ความเป็นไปได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปได้แล้ว ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้แก่การออกแบบและดำเนินนโยบายแบบแยกส่วนและละเลยความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมอย่างที่เราควรจะเป็น



ภาพที่ 3.1 แนวคิดความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม



ในความเป็นจริง สิ่งแวดล้อมไม่ได้มีหน้าที่เพียงแค่นี้เป็นปัจจัยการผลิตสำหรับใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีคุณค่าและมูลค่าอีกหลายด้านที่ไม่ได้ถูกสะท้อนอยู่ในระบบตลาดอย่างแท้จริง เช่น ป่าไม้ไม่มีมิติของการเป็นแหล่งอาหาร แหล่งรองรับและเก็บกักน้ำฝน แหล่งของอากาศบริสุทธิ์พร้อมกับการเป็นปัจจัยที่เสริมสร้างสุขภาพของประชาชนให้ดีขึ้น อีกทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าทางจิตใจ เป็นต้น การพัฒนาแบบแยกส่วนนี้ส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบต่อด้านอื่นๆ และสร้างความสูญเสียให้กับสังคมโดยรวมในที่สุด

ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐคิดที่จะส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจโดยละเลยหรือขาดการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐอาจจะใช้นโยบายเพิ่มราคาของผลผลิตการเกษตร (เช่น การประกันราคาหรือจําหน่ายผลผลิตที่ราคาสูง) โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว รัฐอาจมีได้คำนึงถึงข้อจำกัดทั้งด้านคนและงบประมาณในการดูแลควบคุมไม่ให้เกษตรกรขยายพื้นที่การเกษตรไปบุกรุกพื้นที่ป่า มีผลให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปในพื้นที่ป่า อันนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และในท้ายที่สุด สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร ทำให้คุณภาพชีวิตกลับตกต่ำลงไปอีกเนื่องจากค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันที่เพิ่มมากขึ้น การทำการเกษตรที่ต้องใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นตามไปด้วย เป็นต้น ทั้งนี้ มีงานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์หลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มผลตอบแทนทางการเกษตรนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดการควบคุมดูแลและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (Deacon, 1995; Ehui, Hertel and Preckel, 1990; Pongkijvorasin and Talemgsri-Teerasuwannajak, 2014) แต่หากมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพแล้ว การเพิ่มผลตอบแทนทางการเกษตรสามารถนำไปสู่ Win-Win Reform ได้เช่นกัน (Gunatileke and Chakravorty, 2003)

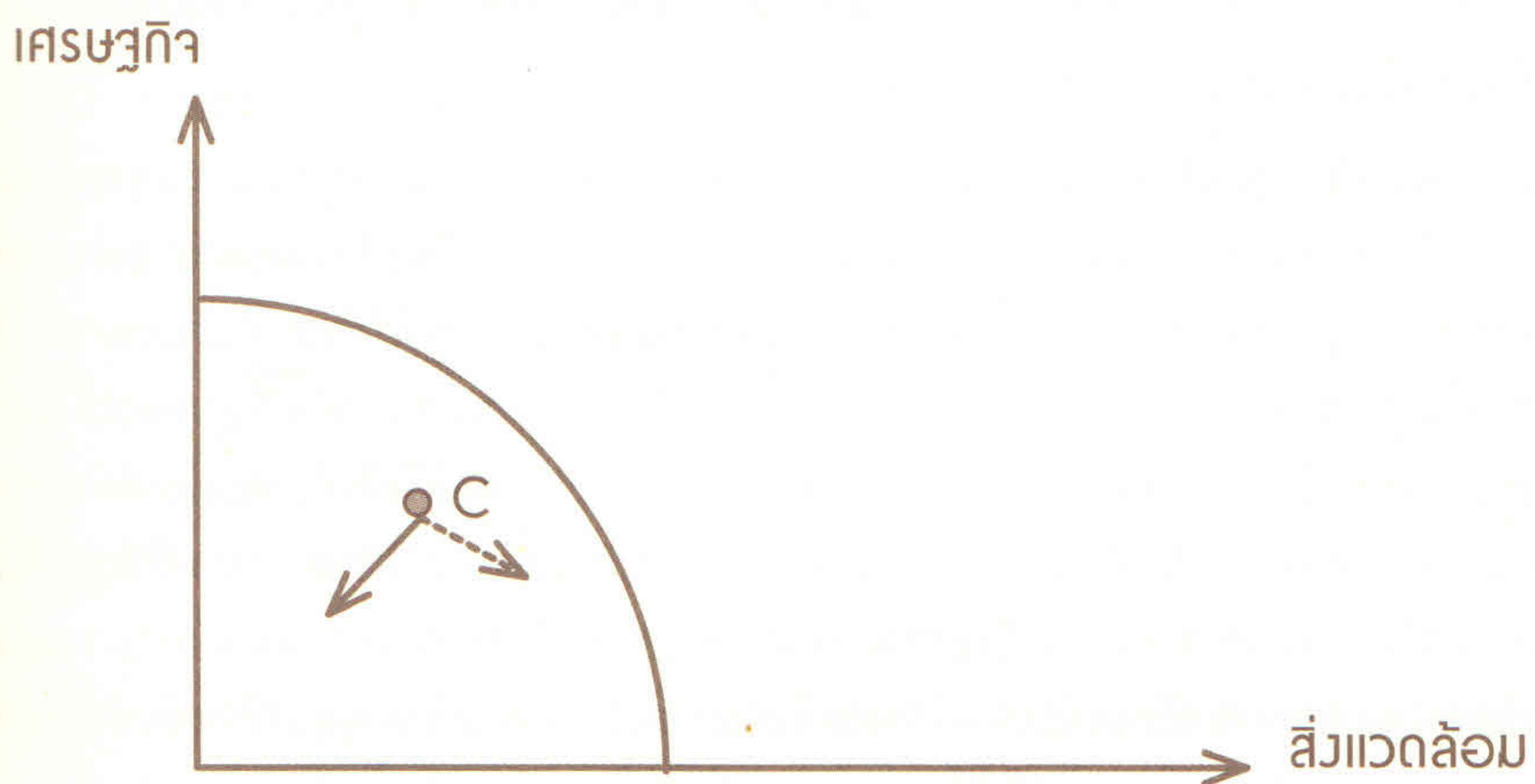
ในกรณีนี้การพัฒนาที่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและข้อจำกัดการดำเนินนโยบายอย่างรอบด้าน (Rent-seeking แสดงโดยเส้นประในภาพที่ 3.2) กลับส่งผลเสียต่อทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในที่สุด (เส้นทึบในภาพที่ 3.2) หรือเป็นการพัฒนาที่นำไปสู่ Loss-Loss Solution ในท้ายที่สุด



ภาพที่ 3.2 การพัฒนาเศรษฐกิจโดยขาดการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม นำไปสู่ Loss-Loss Solution

ในอีกด้านหนึ่ง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยแยกคนในพื้นที่ออกจากสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาที่ขาดการคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แย่งในทั้ง 2 ด้านเช่นกัน ตัวอย่างเช่น รัฐอาจจะต้องการที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยกำหนดพื้นที่อนุรักษ์และมีกฎระเบียบที่ห้ามประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่อนุรักษ์ และหวังว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้สิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์มีความสมบูรณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่รัฐขาดการคำนึงถึงข้อจำกัดในด้านคนและงบประมาณในการดูแลพื้นที่ในทางปฏิบัติ รวมถึงขาดการคำนึงถึงความเป็นอยู่ ความจำเป็นในการดำรงชีวิต และพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์และจำกัดสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่อย่างเข้มงวด มีผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความรู้สึกผูกพันและหวงแหนในทรัพยากรและขาดความรู้สึกร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร ในระยะยาวคนในพื้นที่จึงมองว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ขัดขวางหรือสิ่งกีดขวางความเจริญและรายได้ของตนเอง เมื่อประชาชนในพื้นที่ต่างคิดเช่นนี้ จึงทำให้ต่างคนต่างเข้าไปหาผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรอย่างเกินขอบเขต ประกอบกับการดูแลทรัพยากรโดยภาครัฐมีไม่ทั่วถึง ในท้ายที่สุดจึงส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่แย่งต่อทั้งความเป็นอยู่ของคนและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว<sup>10</sup>

ในกรณีนี้การพัฒนาที่มีเป้าหมายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยขาดการคำนึงถึงความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ (Preservationism แสดงโดยเส้นประในภาพที่ 3.3) กลับส่งผลเสียต่อทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (เส้นทึบในภาพที่ 3.3) หรือเป็นการพัฒนาที่นำไปสู่ Loss-Loss Solution ในท้ายที่สุด เช่นเดียวกับในกรณีการพัฒนาแบบ Rent-seeking ข้างต้น



ภาพที่ 3.3 การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างขาดการคำนึงถึงความเป็นอยู่ของคน นำไปสู่ Loss-Loss Solution

<sup>10</sup> ประเด็นการอนุรักษ์โดยแยกคนออกจากทรัพยากรสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก เช่น อัจฉรา รักยุติธรรม (2548) และ อะภัย วาณิชประดิษฐ์ (2548) เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า

1) การพัฒนาที่มองว่าสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจเป็นข้อขัดแย้งซึ่งกันและกัน เป็นสิ่งที่ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง และ

2) การพัฒนาที่ขาดการคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน

ทั้งสองประเด็นดังกล่าวสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมต่างก็แย่ง (Loss-Loss outcome) ได้ในขณะที่การพัฒนาที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีต่อทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (Win-Win reform) นั้นสามารถทำได้ แต่จะต้องปรับทัศนคติในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและวางนโยบายเสียก่อน แล้วจึงหาทางออกที่เหมาะสมในแต่ละกรณีไป

ในกรณีของการบุกรุกป่าเพื่อปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ลาดชันนับเป็นตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาแบบแยกส่วนที่นำไปสู่ loss-loss outcome นั่นคือ เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่แย่งและประสบปัญหาหนี้สินที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงด้วยโดย Pongkijvorasin and Talerngsri-Teerasuwannajak (2014) ได้ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้นโยบายเพิ่มผลตอบแทนในการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (เช่น การจําหน่ายหรือประกันราคา) โดยขาดการการบังคับดูแลและควบคุมการใช้พื้นที่เพาะปลูกไม่ให้มีการขยายไปยังพื้นที่ป่าไม้ (ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการอนุรักษ์ในประเทศไทย) เพราะเท่ากับเป็นการไปเกื้อหนุนให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพดไปในพื้นที่ลาดชันโดยเข้าไปบุกรุกในพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน และในงานฉบับดังกล่าว ได้มีการนำเสนอมาตรการบางประการที่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็น win-win หรือผลลัพธ์ที่เกษตรกรได้รายได้มากยิ่งขึ้น (win ทางเศรษฐกิจ) ในขณะเดียวกันก็สามารถลดพื้นที่ปลูกข้าวโพดในที่ชันและคืนพื้นที่ป่าได้มากขึ้นได้ด้วย (win ทางสิ่งแวดล้อม)

มาตรการที่ถูกยกตัวอย่างว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็น win-win เช่น การพัฒนาระบบชลประทาน โดยแม้ว่าจะมีผลทางตรงในการเพิ่มผลตอบแทนของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยตรง แต่การพัฒนาระบบชลประทานสามารถกำหนดพื้นที่ที่รัฐต้องการส่งเสริมให้เพาะปลูกได้ รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง ให้เกษตรกรลดหรือเลิกปลูกในบางพื้นที่ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรได้ นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนโดยตรง (subsidy) เพื่อให้ชาวบ้านเลิกปลูกข้าวโพดหรือในลักษณะของค่าตอบแทนในการดูแลป่า ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็น win-win ได้ แต่อาจจะมีปัญหาในด้านงบประมาณที่ต้องใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความยั่งยืนของโครงการในระยะยาว และการให้ความรู้และให้เกษตรกรเปรียบเทียบผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวก็เป็นอีกทางหนึ่งที่จะจัดทำได้ แต่อาจใช้เวลาและทำได้ยากในทางปฏิบัติ

### 3.2 มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมักเกิดจากความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market failures) โดยมีสาเหตุหลักมาจากการที่สิ่งแวดล้อมหรือบริการของระบบนิเวศโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นผลกระทบภายนอก (Externalities) และสินค้าสาธารณะ (Public goods) ทำให้ราคาของสินค้าสิ่งแวดล้อมไม่มีในระบบตลาดหรือมีแต่ไม่สะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริง ความล้มเหลวของกลไกตลาดดังกล่าวจึงทำให้การ

