

การศึกษาการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย

¹ ผู้นิพนธ์ประสานงาน โทรศัพท์ 08-4636-2453 อีเมล: gnat_nu@hotmail.co m
รับเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2560 ตอบรับเมื่อ 12 มิถุนายน 2560

เอกลักษณ์ ณ์ฤทธิ¹
จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ²

บทคัดย่อ

การศึกษาการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาลักษณะ กระบวนการ และสาระสำคัญของนโยบายรัฐบาล ด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากระดับประเทศสู่ระดับ ปฏิบัติและท้องถิ่น โดยใช้การศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น จำนวน 21 ท่าน และดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าแบบผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่มและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการ วิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ผลการศึกษาพบว่า นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยมีลักษณะ เป็นนโยบายเชิงตั้งรับมีกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นใน 2 ระดับ คือการกำหนดนโยบายระดับชาติ และนโยบายระดับ ท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กันน้อยมาก นโยบายระดับชาติมีลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างโดยข้าราชการส่วนกลาง ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง แต่ในส่วนนโยบายระดับท้องถิ่นนั้น มีลักษณะการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน โดยเกิดจาก วิสัยทัศน์และสภาพปัญหาในพื้นที่เป็นตัวเป็นแรงผลักดันในเกิดนโยบาย ซึ่งนโยบายในระดับชาติมีการกำหนดแผนงานเฉพาะ คือ “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593” แตกต่างจากการกำหนดระดับท้องถิ่นที่ไม่มีแผน งานเฉพาะแต่สอดแทรกอยู่ในภารกิจประจำ โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณประจำปีเป็น กลไกสำคัญ ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อรองรับ การดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ

คำสำคัญ : การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเทศไทย

¹ นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

² ศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

The study of Thailand's Climate Change Policy Formulation

Akekaluk Nuttarit¹

Chakrit Noranitipadungkarn²

Abstract

The purpose of this study was to examine the conditions and processes of the Thai government policy addressing climate change at both the national and local levels. Apart from examining related documents, interviews were used to collect the data. The key informants were those involved in making policies at the national and local levels 20 persons. Triangulation technique was also used to cross - validate the data and analysis of data by content analysis. The results of the study revealed that Thai government policy addressing climate change appeared to be a reactionary policy. The formulation of policy was found to be of two levels, including national and local levels. The policies formulated at these two levels were found to be related to each other at a very low level. Specifically, at the national level, policy was formulated by a top - down approach and was made by government officers with specific expertise. Local policy, on the other hand, was made with a bottom up approach and was driven by vision and existing problems in the relevant areas. Also, at the national level, there was a plan made specifically to address climate change which is called "Master plan to Address Climate Change, B.E. 2558 - 2593". In contrast, at the local level, no plans were specifically made to address climate change. It was supposed to be part of the routine job stipulated by existing local legislation and was driven by local development plans and budget allocation for each fiscal year. The relevant authorities at both national and local, should have an action plan for the implementation of the Master Plan.

Keywords : Climate Change, Policy Formulation, Thailand

1. บทนำ

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อแทบทุกภาคส่วนของประเทศไทย ได้แก่ ภาคเศรษฐกิจ ภาคการเกษตรภาคป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพภาคการท่องเที่ยวภาคเมืองและสาธารณสุขภาคสุขภาพอนามัยและภาคปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (โครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ, 2559) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่ผิดปกตินี้ อาจส่งผลให้ชุมชนไทยต้องเผชิญกับความเสียหายที่แตกต่างไปจากเดิม ทั้งในแง่ของสภาพอากาศและฤดูกาลที่อาจผิดแผกไปจากปัจจุบัน ตลอดจนรูปแบบและความรุนแรงของภัยพิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนในการเผชิญหน้ากับภาวะเสี่ยงมากขึ้น หรือรูปแบบของภาวะเสี่ยงที่ไม่เคยพบก่อน ทำให้ชุมชนต้องเตรียมการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (ศุภกร ชินวรรณ, 2555)

ภายใต้กระแสการตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทั่วโลกต่างให้ความสนใจ จนนำไปสู่การจัดตั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และการประชุม ประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ (COP) (องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก, 2559) หน่วยงานราชการได้ออกนโยบายต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีการลงนามไว้ อาทิ การจัดทำแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 เป็นต้น (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558) นอกจากนี้ในระดับท้องถิ่นที่ได้มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สะท้อนถึงการตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก (โครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ, 2558) จึงเป็นที่น่าศึกษาว่ากระบวนการกำหนดนโยบายการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นมีกระบวนการอย่างไร มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร รวมถึงการหาแนวทางพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาลักษณะ กระบวนการกำหนดนโยบาย และสาระสำคัญของนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากระดับประเทศสู่ระดับปฏิบัติและท้องถิ่น

3. ประโยชน์ของการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเป็นจะแสดงถึงที่มาของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย ไปปฏิบัตินับจากอดีตเป็นต้นมา ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการกำหนดและการนำนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปปรับใช้ในการจัดทำแผน และนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันจะเป็นการแก้ไข และบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนทั่วไป

4. ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้ทำการทบทวนวรรณกรรม 2 เรื่อง คือ แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ และแนวคิดการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้สรุปเนื้อหาสาระหลักของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

4.1 แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการของตัดสินใจของรัฐที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง (Dye, 2013 : p 3)

โดยกระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 6 ขั้นตอนใหญ่ กล่าวคือ 1. ช่วงการก่อตัวของปัญหา 2. ช่วงนำเสนอปัญหา 3. ช่วงเลือกทางเลือก 4. ช่วงการตรากฎหมาย 5. ช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6. ช่วงการประเมินผลนโยบาย (Birkland, 2016)

โดยตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีทั้งสิ้น 2 ตัวแบบ กล่าวคือ

1. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) ระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบการเมืองนั้น ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสม ก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองด้วย ส่วนครอบคลุมถึงเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเชิงคำถามสำหรับคำว่า “ระบบ” (System) หมายถึง ชุดของสถาบัน

และกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถระบุได้ในสังคมซึ่งมีหน้าที่ในการแปลงการเรียกร้องประชาชนไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสังคมทั้งหมด

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) คือผลการการป้อนเข้าของข้อเรียกร้อง ความต้องการหรือปัญหาของสังคม (Demands) และการสนับสนุนของประชาชน (Supports) จากสภาพแวดล้อมภายนอก ถือเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่ระบบการเมือง ที่ประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองและราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งสถาบันการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision) แนวทางตอบสนองต่อปัจจัยนำเข้าที่ส่งเข้ามา ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบกฎหมาย มาตรการ โครงการของรัฐ ซึ่งถือเป็นปัจจัยนำออกของระบบ (Out Put) (Easton, 1965 : 112 อ้างในสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552 : 220, Birkland, 2016 : 28 - 29)

2. ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) ลักษณะสำคัญของตัวแบบส่วนเพิ่มนั้นมองนโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งในโลกของความเป็นจริงนั้นผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ เช่นในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล จากอดีตว่าทำอะไรไปบ้าง ในปีต่อไปจะทำอะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่าใดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ตัวแบบนี้ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการตัดสินใจมากกว่าเชิงสร้างสรรค์ (Dye, 2013)

4.2 นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย

ประเทศไทยได้รับการชักชวนจากสหประชาชาติให้เข้าร่วมลงนามในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 พร้อมกับสมาชิกประเทศอื่นๆ อีก ซึ่งมีประเทศต่างๆ รวม 154 ประเทศ ได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 โดยอนุสัญญามีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยเมื่อ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non - Annex 1 Country) พันธกรณีของไทยมีต่ออนุสัญญาฯ นี้คือ การจัดทำรายงานปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแนวทางในการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเสนอต่อที่ประชุมอนุสัญญาฯ ซึ่งไทยได้เข้าร่วมการประชุมมาอย่างต่อเนื่อง (องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก, 2555) โดยเหตุผลการเข้าร่วมในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวของไทยถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในระดับน้อย กล่าวคือไม่ถึงร้อยละ 1 ของการ

ปล่อยก๊าซจากทั่วโลก แต่ไทยจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสหประชาชาติ เป็นการรักษาบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อให้นานาชาติเห็นว่าไทยให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเปิดโอกาสให้ประเทศไทยได้รับทราบข้อมูล เรียนรู้เทคโนโลยีด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อปรับใช้ให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป

หลังจากประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แล้วนั้นได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานและกลไกในการดำเนินงานด้านนโยบายต่างๆ ของประเทศซึ่งในปี พ.ศ. 2547 ก่อนพิธีสารเกียวโตบังคับใช้ ได้กำหนดให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม และมีนักวิชาการในด้านดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก เป็น“หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (National Focal Point) โดยมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อผลักดันนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยให้ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลไทยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางนโยบายและเสนอแนวทางมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย โดยให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการฯ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550) และมีมาตรการแผนงานสำคัญออกตามอาทิ ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555 (คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ, 2551) และแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558) เป็นต้น

5. วิธีดำเนินการวิจัย

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาเอกสาร

การเก็บรวบรวมข้อมูลนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงานกฎระเบียบและข้อมูลกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผู้วิจัย

ในการค้นคว้าข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์

ผู้วิจัยทำการพัฒนาแบบสัมภาษณ์จากการทบทวนวรรณกรรม และให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่านทำการตรวจสอบเครื่องมือ และดำเนินการปรับปรุงเครื่องมือตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษา

ในการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้วิจัยทำการแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ออกเป็น 4 กลุ่ม จำนวน 21 ท่าน ประกอบด้วย

1. กลุ่มผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผู้แทนจากกรมควบคุมมลพิษ, ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและผู้แทนองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก, ผู้แทนสิ่งแวดล้อมภาค 13, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง)

2. กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายเทศมนตรีเทศบาลเมืองพนัสนิคม จ.ชลบุรี, รองนายกเมืองพัทยา, รองปลัดเทศบาลนครระยอง, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครระยอง, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองพนัสนิคม, และผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม เมืองพัทยา

3. กลุ่มภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, เครือข่ายโลกเย็นที่เป็นธรรม, ผู้แทนสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ผู้แทนองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ)

4. กลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์, นายสมชาย จริยเจริญ, ดร.พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์, ดร.บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เลือกจากบุคคลหรือองค์กร ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติ จากนั้นผู้วิจัยทำการติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนเพื่อขอเข้าสัมภาษณ์ และทำการทบทวนเสียงสัมภาษณ์ของแต่ละท่าน เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ตรวจสอบ และเป็นการตรวจสอบข้อมูลขั้นแรก

5.2 การตรวจสอบข้อมูล

เพื่อความถูกต้องและเชื่อถือได้ (Trustworthiness) เป็นเกณฑ์ประเมินคุณภาพที่สำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานและคุณภาพผลงานวิจัย สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) แบบผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลมาแล้ว โดยมีกำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ทำการกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ข้อมูลจากวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย โดยจำแนกออกเป็นประเด็นย่อยๆ เพื่อให้เป็นประเด็นในการวิเคราะห์สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกต

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติ เพื่อดูถึงบริบทของปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยผู้วิจัยจะทำการจัดหมวดหมู่ของนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและนำนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปปฏิบัติเพื่อหาความเชื่อมโยงกันของนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ แผนงาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ทำการจำแนกประเด็นด้วยตารางแจกนับ โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ละกลุ่มที่ละประเด็นจนครบ จากนั้นทำการสรุปเนื้อหาที่ละประเด็นโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหาระหว่างกลุ่มไปทีละประเด็นย่อยจนครบทุกประเด็น โดยทำการเปรียบเทียบข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเอกสารและผลการศึกษาจากการสังเกต

4. ทำการสรุปเนื้อหาที่ละประเด็นย่อย เพื่อนำไปสรุปรวมเป็นคำตอบของผลการศึกษาวิจัย

6. ผลการวิจัย

การศึกษานโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย เป็นนโยบายที่มีความน่าสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องใหม่ที่สังคมไทยทั่วไปยังไม่ได้รับรู้และตระหนักถึงนโยบายการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากนัก โดยทั่วไปสังคมไทยมักทราบถึงประเด็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยคำว่า “ภาวะโลกร้อน” ซึ่งเป็นความรู้ระดับผิวเผินของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบความน่าสนใจของนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญหลายประการ ทั้งอิทธิพลองค์กรกระห่างจากต่างประเทศที่มีส่วนกดดันให้เกิดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ ความซับซ้อนของเนื้อหาและ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการตั้งเป้าหมายของนโยบาย

จากอดีตที่ผ่านมานโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มักถูกพูดถึงในนามนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการมองการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วน เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาป่าไม้ ปัญหาหมอกพิษ และมองผลกระทบจากปัญหาต่างๆ เป็นคู่ๆ อาทิ เกิดภัยแล้งเป็นเพราะการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งในความเป็นจริงอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากก๊าซเรือนกระจกมีส่วนให้ฤดูกาลและปริมาณน้ำฝนเปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งนี้อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกที่มีผลมาจากทั้งปัญหาขยะ การตัดไม้ทำลายป่า น้ำเน่าเสีย ควันเสียจากอุตสาหกรรมและการคมนาคมขนส่ง เหล่านี้ย่อมมีผลให้เกิดปัญหาภัยแล้งได้ไม่เฉพาะเจาะจงกับการตัดไม้ทำลายป่า

การรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นการมองปัญหาสิ่งแวดล้อมในองค์รวมของทุกปัญหา และทุกสาเหตุที่มีความเชื่อมโยงกัน มีการใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาประกอบการตัดสินใจทางนโยบายมากขึ้นกว่าเดิม

โดยผลของการศึกษานโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถนำเสนอได้ดังนี้

6.1 การก่อตัวของนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นนโยบายที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เรื่อยมาจนถึง ความตกลงปารีส (Paris Agreement) เหล่านี้ล้วนมีส่วนกำหนดเป้าหมายและแนวทางการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยทั้งสิ้น ด้วยพันธกรณีที่ได้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อขอรับการสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex 1 Country) พันธกรณีที่ไทยมีต่ออนุสัญญา นี้คือการจัดทำรายงานปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกและแนวทางในการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ภาคี (COP) เช่นเดียวกันกับ “พิธีสารเกียวโต” กำหนดให้ไทยเป็นประเทศนอกภาคผนวก 1

ซึ่งไม่มีพันธกรณีในการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ประเทศไทยจึงไม่ได้ตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ แต่ได้ดำเนินงานตาม กลไกการพัฒนาที่สะอาด” (Clean Development Mechanism, CDM) และเมื่อเริ่มเข้าสู่พันธกรณีตาม “ความตกลงปารีส” ประเทศไทยจึงได้เริ่มในการตั้งเป้าหมายการลดก๊าซตามบริบทของประเทศ และเป็นไปตามเนื้อหาของความตกลงปารีส

ซึ่งข้อมูลจากทุกแหล่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยโดยตรง ทั้งนี้ข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นปัจจัยภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในแง่ของการยอมรับในเวทีนานาชาติ การยอมรับในด้านการค้าระหว่างประเทศ

6.2 ลักษณะของนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงตั้งรับ (Reactive Policy) โดยผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและนายสมชาย จริยเจริญ (นักวิชาการอิสระ) ให้ความเห็นว่า “แนวโน้มการใช้พลังงานในภาคขนส่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ ปัญหาการจัดการขยะที่ถูกยกให้เป็นวาระแห่งชาติ ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่ามีความรุนแรงมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยยิ่งแสดงผลให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น ปัญหาน้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 หรือปัญหาภัยแล้งต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2558 - 2559 แต่มาตรการด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยนั้น ออกไล่หลังสภาพปัญหาดังกล่าวตลอดเวลา ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยเกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่ ปี พ.ศ. 2554 แต่จนถึงปัจจุบันแผนการจัดการน้ำยังไม่มีความเป็นรูปธรรม ทั้งนี้แผนการจัดการน้ำเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือประเทศไทยเกิดปัญหาขยะล้นเมืองในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศ แต่ปัญหาขยะเพิ่งถูกกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในสมัยรัฐบาล ค.ศ.ช. เมื่อปี พ.ศ. 2557 นี้เอง”

ซึ่งหากพิจารณาช่วงเวลานับแต่ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปีที่ พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ ประเทศไทยมีมาตรการด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศออกมาเพียงแค่ “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555” ที่เป็นแผนงานมาตรการด้านการรองรับ

การเปลี่ยนแปลงโดยตรง ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีบทบาทและถูกกล่าวถึงน้อยมากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเกิดช่องว่างทางนโยบาย ถึง 3 ปี หลังสิ้นสุด “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555” ก่อนจะประกาศใช้ “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593” ในปี พ.ศ. 2558 ทำให้เห็นได้ว่านโยบายและมาตรการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยเป็นนโยบายที่ออกมาไล่หลังสภาพปัญหาไม่ทันต่อเหตุการณ์มีลักษณะเป็นนโยบายเชิงตั้งรับ (Reactive Policy)

6.3 กระบวนการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กระบวนการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยแบ่งได้ 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ในมุมมองนักวิชาการอิสระ นายสมชาย จริยเจริญ ได้อธิบายว่า “นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยที่กำหนดในระดับชาตินั้นไม่สามารถถ่ายทอดลงไปสู่ระดับท้องถิ่นได้ จึงทำเกิดสภาวะนโยบายกระจุกตัวอยู่ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ด้วยหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทำให้ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยปริยาย ส่งผลให้เกิดลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นใน 2 ระดับ ที่มีส่วนเชื่อมโยงกันน้อยมาก”

6.3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติ

ในกระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาตินั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายแบบจากบนลงล่าง (Top - Down) โดยเป็นการกำหนดนโยบายจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านและส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน โดยกระบวนการดังกล่าว ผู้แทนเครือข่ายโลกเย็นที่เป็นธรรม มองว่า “ภาคีนโยบายมีส่วนร่วมในกระบวนการไม่มากนัก และเป็นการรวบรวมแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารวมกันไว้ ไม่ได้เป็นการพัฒนาแผนงานเพื่อยกระดับการดำเนินการอย่างจริงจัง”

ในส่วนกฎหมายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่ามีไม่มีกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการรองรับการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและผู้แทนองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกมองว่า “นโยบายดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ กฎหมายที่ออกมาก่อนหน้านี้มุ่งเน้นไปในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลพิษเป็นหลัก ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมกิจกรรมด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

แต่ทั้งนี้ไม่มีแผนงานระดับชาติจำนวน 5 แผนงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและกล่าวถึงกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง คือ

1. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559
 3. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 4. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593
 5. รายงานการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของไทย (NAMAs)
- แต่แผนงานทั้ง 5 นั้นไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาชนปฏิบัติตามแต่อย่างใด

6.3.2 กระบวนการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับท้องถิ่น

การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับท้องถิ่นเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ภายใต้วิสัยทัศน์ และสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการก่อตัวของนโยบาย ทั้งนี้สาเหตุที่ราชการส่วนกลางมีส่วนในการกำหนดนโยบายฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก นายวิชัย อมรลลิต (นายเทศมนตรีเทศบาลพนสนิมคม) อธิบายไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นนโยบายในกำกับของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การถ่ายทอด/สั่งการ และการถ่ายโอนทรัพยากรแบบข้ามสายงาน (Cross Functional) นั้นทำได้ยากในระบบราชการไทย ถึงแม้หน่วยงานภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะลงไปดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นเพียงกิจกรรมเสริมสร้างความรู้และ

ความตระหนักต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในท้องถิ่นที่มีความสนใจในลักษณะโครงการนำร่อง (Pilot Project)”

อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยงานภาคประชาสังคมของไทย และต่างประเทศเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนด้านวิชาการ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และการสนับสนุนทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผลักดันนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับท้องถิ่น

การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกับการกำหนดนโยบายในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแผนงานโดยเฉพา แต่ได้สอดแทรกกิจกรรมด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานในภารกิจประจำ โดยบรรจุในแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนพัฒนา 4 ปี และเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ตามอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ทม.พนสนิม กล่าวว่า “การดำเนินการเช่นนี้เป็นสิ่งที่ดี ทั้งนี้เพราะการบรรจุกิจกรรมด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศลงไปในแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และเป็นการพิจารณาการดำเนินงานในหลายด้านพร้อมกัน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านสาธารณสุขเพื่อการปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก”

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเองได้ แต่ทั้งนายวิชัย อมราลิขิต และนายสมชาย จริยเจริญ ให้ทัศนะไว้ตรงกันว่า “ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแรงสนับสนุนทางการเมืองที่ผลักดันการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

6.4 เนื้อหาสาระของนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยในปัจจุบัน “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593” ถือได้ว่าเป็นนโยบายหลักของประเทศไทยในการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยแผนงานดังกล่าวได้จัดทำขึ้นโดย “สำนัก

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” (สผ) โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งสาระสำคัญของแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ 2593 ว่า “ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยมีการวางเป้าหมายไว้ 3 ระยะ ดังนี้ (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558)

เป้าหมายระยะสั้น กำหนดปีเป้าหมาย พ.ศ. 2559 กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโลกและสร้างขีดความสามารถในประเด็นหลักๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างรีบด่วน โดยเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายให้มีการจัดทำแผนงานในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย และมุ่งเน้นระบบข้อมูลและการจัดทำข้อมูลต่างๆ

เป้าหมายระยะกลาง กำหนดปีเป้าหมาย พ.ศ. 2563 โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโลกและสร้างขีดความสามารถในส่วนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมถึงกำหนดเป้าหมายที่แสดงถึงผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินงานในระยะกลางมีการกำหนดเป้าหมายในการจัดทำระบบต่างๆ และแผนงานยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และระดับพื้นที่ มีการกำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศให้ลดลง ร้อยละ 7 - 20 ในภาคพลังงานและคมนาคมขนส่ง ภายในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งสอดคล้องกันกับ รายงานการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของไทย (Nationally Appropriate Mitigation Actions : NAMAs) ที่ออกในปีเดียวกัน

เป้าหมายระยะยาว กำหนดปีเป้าหมาย คือ พ.ศ. 2593 โดยกำหนดเป้าหมายที่แสดงถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงานในระยะยาว รวมถึงเป้าหมายต่อเนื่อง ซึ่งระบุตัวชี้วัดของผลลัพธ์ที่ควรมีการติดตามข้อมูลเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดหัวข้อเป้าหมายที่แสดงถึงผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในด้านต่างๆ แต่ไม่ระบุตัวเลขของเป้าหมายที่ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมายค่าความเข้มของการใช้พลังงานลดลงอย่างน้อยร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับกรณี BAU โดยวางเป้าหมายไว้ในปี พ.ศ. 2573 และมีเป้าหมายให้หน่วยงานทั้งส่วนกลางและระดับท้องถิ่นมีแผนพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับแนวทางการพัฒนาแบบปล่อยคาร์บอนต่ำและการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้น

6.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การดำเนินการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของนโยบาย (SWOT Analysis) เพื่อทำการประเมินถึงศักยภาพของนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย โดยได้ประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

จุดแข็ง (Strengths)

1. รัฐบาลไทยมีแผนงานในการปรับปรุงด้านพลังงานและการคมนาคมขนส่ง การจัดทำระบบขนส่งมวลชน อันมีส่วนช่วยทั้งในด้านเศรษฐกิจและการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. กระแสตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสังคมไทยเกิดขึ้นมากพอสมควร

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการตื่นตัวและรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จุดอ่อน (Weaknesses)

1. การเมืองไทยขาดความมีเสถียรภาพทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง

2. ผู้บริหารระดับสูงขาดมุมมอง วิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. ระบบงบประมาณไม่มีช่องทางสำหรับงบประมาณการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำเป็นต้องอาศัยช่องทางงบประมาณปกติของแต่ละกระทรวง

4. ระบบกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมไทยล้าหลัง และไม่รองรับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้ลงนามมา

5. ระบบการจัดทำและรายงานข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยยังขาดความน่าเชื่อถือ

6. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งภาคการเกษตรเป็นภาคส่วนที่ยากต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการผลิตเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โอกาส (Opportunities)

1. กลไกสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญา (UNFCCC) ให้การสนับสนุนด้านการเงินการเสริมสร้าง

ศักยภาพ และด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2. หน่วยงานจากต่างประเทศ (EU / GIZ / JAICA) จากประเทศกลุ่มภาคผนวก 1 ได้เข้ามาให้การสนับสนุนหน่วยงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

3. เทคโนโลยีด้านพลังงานสะอาด และกลไกรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีการพัฒนาไปมาก เอื้อต่อการทำงานด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อุปสรรค (Threats)

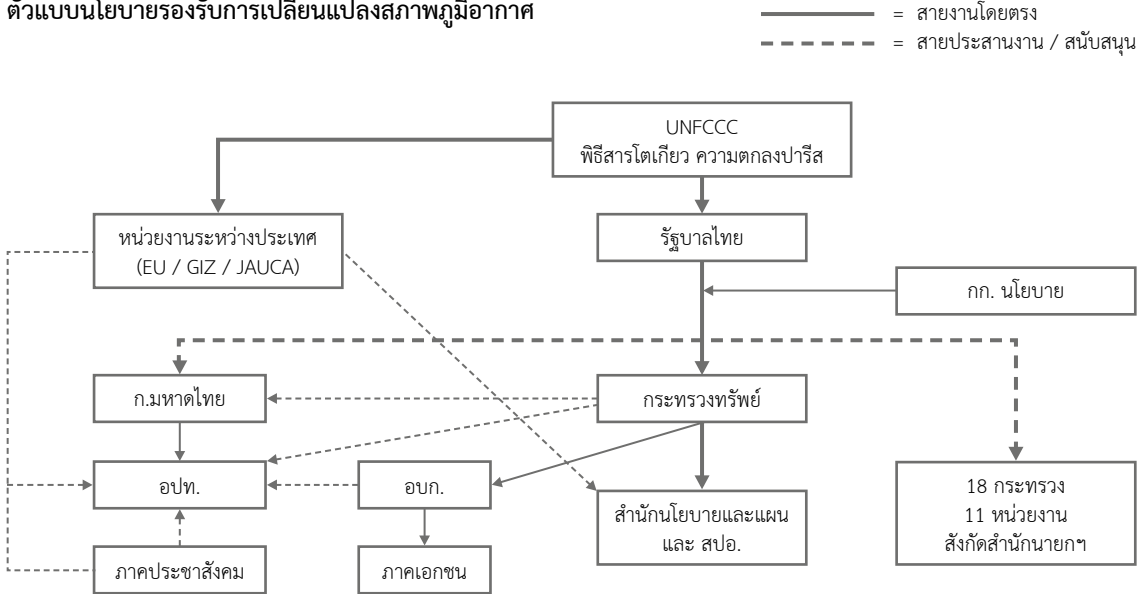
ความตกลงปารีส กำหนดให้การตั้งเป้าหมายของรัฐบาล ต้องเป็นการตั้งเป้าหมายที่ท้าทายและทะเยอทะยานอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลเร่งกระบวนการดำเนินงานในแต่ละประเทศ

6.6 ตัวแบบในการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย มีผลมาจากการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศ นับจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เรื่อยมาจนถึง ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ทั้งนี้ไทยจำเป็นต้องร่วมลงนามเพื่อรักษาสภาพในเวทีโลก โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่อย่างไรก็ตามนโยบายนี้เกี่ยวข้องกับงานในหลายภาคส่วน และงานบางส่วนเช่น ด้านพลังงาน ด้านการขนส่งฯลฯ ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอื่นๆ ด้วย ทำให้ทุกกระทรวงต้องมีการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้การประสานงานและผลักดันจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และเป็นที่น่าสนใจว่า มีหลายภาคส่วนที่ร่วมกันผลักดันให้การดำเนินงานลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พยายามทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งการประสานงาน โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประสานผ่านกระทรวงมหาดไทย ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานจากต่างประเทศได้ประสานงานโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมโดยไม่ผ่านรัฐบาลกลาง (ข้ามรัฐ) เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น

ตัวแบบนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



ภาพที่ 1 ตัวแบบการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

7. อภิปรายผล

7.1 จากผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย เป็นผลจากข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามไว้เป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตัวของนโยบาย นโยบายดังกล่าวขาดแรงสนับสนุนทางการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทั้งการกำหนดและการนำนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยไปปฏิบัตินั้นไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สอดคล้องกับบทความเรื่อง “Integrating Global Environmental Concerns into Urban Management The Scale and Readiness Arguments” (BAI, 2007) ที่กล่าวถึงท่าทีของนักการเมืองส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะนักการเมืองมีวาระในการดำรงตำแหน่งระยะสั้น แต่่นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัตินานไม่เห็นผลใน 1 สมัยการดำรงตำแหน่ง ทำให้นักการเมืองมุ่งให้ความสนใจกับนโยบายที่เห็นผลในระยะสั้นมากกว่าการตัดสินใจหรือดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม” จึงเป็นเหตุให้กลุ่มข้าราชการผู้มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ออกแบบและกำหนดเนื้อหาของนโยบาย

7.2 จากการศึกษพบว่า นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ泰ไทยนั้นมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรับ (Reactive Policy) ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่

เป็นนโยบายที่ออกมาไล่หลังกับปัญหาที่เกิดขึ้น และยังเป็นนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับใหม่ๆ (Paris Agreement) โดยพบว่าการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นนโยบายที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้เทคนิควิธีการในการดำเนินการ ทั้งความรู้ความเข้าใจในหลักวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และและสังคมศาสตร์ ประกอบกับต้องอาศัยความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของผู้บริหารฝ่ายการเมือง จึงทำให้การออกนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำได้ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

7.3 จากผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับชาตินั้นเป็นการกำหนดนโยบายแบบจากบนลงล่าง (Top - Down) โดยอาศัยกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการออกแบบนโยบาย โดยเป็นการกำหนดนโยบายที่มีแผนงานเฉพาะ

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคนกลุ่มนี้เป็น “เทคโนโลยีคนด้านสิ่งแวดล้อม” ด้วยว่าฝ่ายการเมืองไม่มีความสามารถและความสนใจที่จะกำหนดนโยบายด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยตนเอง แต่เมื่อมีข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นปัจจัยภายนอกที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีนโยบายและแผนงานด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้กลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญได้รับมอบ

หมายในการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยลักษณะการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นไปในลักษณะ “ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป” (Incremental Model) (Dye, 2013 : 21) โดยอาศัยการรวบรวมนโยบายและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานที่มีอยู่แล้วมาบูรณาการร่วมกันเป็นแผนงานใหม่ (แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593)

ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดนโยบายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกำหนดนโยบายจากสภาพปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมและข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ (Input) ประกอบกับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารและการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง (Decision) เพื่อกำหนดออกมาเป็นนโยบาย (Out Put) โดยรูปแบบการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับตัวแบบเชิงระบบ (System Model) (Birkland, 2016 : 28 - 29)

การกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการกำหนดจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) โดยไม่มีแผนงานเฉพาะหรือแผนงานพิเศษ แต่สอดแทรกกิจกรรมลงในภารกิจหลักและบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณ

7.4 การกำหนดนโยบายทั้ง 2 ระดับ มีความเชื่อมโยงกันน้อยมาก โดยแผนแม่บทฯ มีลักษณะเป็นนโยบายระดับชาติที่ยังไม่ได้ระบุถึงวิธีการปฏิบัติงาน หรือกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย ทำให้ไม่สามารถระบุแนวทางปฏิบัติหรือการถ่ายทอดนโยบายลงสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติหรือท้องถิ่นได้ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารราชการไทยที่ยึดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับตัวรองรับภารกิจใหม่อย่างรวดเร็ว ทำให้การประสานงานถ่ายทอดนโยบายระดับกระทรวงเป็นไปได้โดยไม่ประสิทธิภาพ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ทำให้ขาดแรงสนับสนุนทางการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการกระตุ้น และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับผู้กำหนดนโยบายฝ่ายการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดแรงผลักดันเชิงนโยบาย

8.2 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 เป็นเพียง Master Plan จำเป็น

ต้องมีแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ของแต่ละกระทรวง กรม ประกอบด้วย การบูรณาการแผนแม่บทฯ อันเป็นนโยบายหลักเข้ากับแผนงานหลักด้านอื่นๆ จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะบรรจุเป้าหมายหรือตัวชี้วัดด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในทุกแผนงานของแต่ละกระทรวง กรม โดยแผนปฏิบัติการเหล่านั้นต้องมีความชัดเจนถึงวิธีการดำเนินงานและที่มีของทรัพยากรดำเนินงาน

8.3 รัฐบาลจำเป็นต้องมีการจัดการเชิงสถาบันหรือการกำหนดหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงและมีอำนาจความรับผิดชอบมากพอในการประสานการดำเนินงานด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างกระทรวง ตลอดจนการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

8.4 ควรมีการติดตามประเมินผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และประเมินความสอดคล้องของแต่ละแผนกับแผนแม่บทฯ

8.5 ควรมีการติดตามประเมินผลการนำแผนแม่บทฯ รองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 ไปปฏิบัติ

9. เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

โครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ. (2559) “เมืองไทยกับการลดก๊าซคาร์บอน” เข้าถึงได้จาก <http://www.lcm.in.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มี.ค.2558

ศุภกร ชินวรรณ. (2555). “ชุมชนกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ :บทเรียนจากพื้นที่และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เข้าถึงได้จาก <http://www.hatyaicityclimate.org/paper/190> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2559

องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก. (2559). “อนุสัญญา UNFCCC” เข้าถึงได้จาก

<http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=9&s2=175> สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มี.ค.2558

องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). (2555). การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและนโยบายแนวปฏิบัติของไทยเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ. (เอกสารอัดสำเนา).

- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550. เข้าถึงได้จาก <http://www.onep.go.th/images/stories/file/law39.pdf> (21 พฤษภาคม 2558)
- สมบัติ อารงธัญวงศ์. (2552). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). “แผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” เข้าถึงได้จาก <http://www.onep.go.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เม.ย.2558
- โครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำฯ. (2558). “เอกสารสรุปโครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ” สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ
- คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ. (2551). ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555. เข้าถึงได้จาก <http://www.onep.go.th/images/stories/file/file2011feb21.pdf> (21 พฤษภาคม 2558)

ภาษาอังกฤษ

- Easton David. (1965). A System Analysis of Political life. Wiley. New York.
- Thomas A. Birkland. (2016). An Introduction to the Policy Process.
- Thomas R. Dye. (2013). Understanding public policy. Upper Saddle River: Prentice - Hall.
- Xuemei, BAI. (2007). “Integrating Global Environmental Concerns into Urban Management.” Journal of Industrial Ecology 11(2): 15 - 29.