

บทที่ 3

วิเคราะห์โครงสร้างงบประมาณด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาสิ่งแวดล้อม

บทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาและป้องกันความเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะการกำหนดระดับมาตรฐานมลพิษที่สามารถปล่อยได้ (permit system and standard) รวมถึงการออกพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นการควบคุมโดยตรง (direct control) ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป โดยเฉพาะกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพย์สินร่วมของสังคม (open assets) และไม่สามารถกำหนดราคาได้ (unpriced resource) ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทำให้การแก้ปัญหาของรัฐด้วยการออกกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการยังคงมีข้อจำกัดและปัญหาถึงแม้จะเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐเพื่อให้สังคมเป็นระเบียบเรียบร้อยก็ตาม การพยายามใช้มาตรการนโยบายหรือกฎหมายยังเป็นเพียงการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นและสะสมเพิ่มพูนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานส่งผลให้เกิดปัญหาการลดลง (depletion) ของทรัพยากรธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา

เมื่อกฎหมาย นโยบายหรือมาตรการไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพงบประมาณแผ่นดินจึงถูกใช้เป็นแหล่งทุนที่สำคัญในการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ยังคงเกิดขึ้น เป็นการให้การอุดหนุน (subsidy) จากรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นต้นทุนที่รัฐบาลใช้ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (budget cost) ทั้งนี้เพราะในขณะที่มีการกำหนดนโยบายต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมายหรือการกำหนดนโยบาย จะเห็นชัดเจนจากต้นทุนทางด้านงบประมาณที่ให้กับนโยบายนั้นๆ (Adam 1995:139) ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะจัดสรรแบ่งปันงบประมาณให้กับกิจกรรมตามที่ระบุในนโยบายของรัฐบาลแต่ละด้านลดหลั่นกันลงไปตามความสำคัญ (ปธาน 2537: 89) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับปัญหาในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะเห็นถึงการขาดความเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาสิ่งแวดล้อม ถึงแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่สำหรับงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์

เพื่อการอนุรักษ์ที่ได้รับงบประมาณในระดับต่ำแต่ทางด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดจะได้รับงบประมาณมากกว่าและถูกแยกอย่างชัดเจน ทางด้านสิ่งแวดล้อมงบประมาณในการป้องกันและพัฒนายังไม่ได้รับการรวบรวมเป็นแหล่งเดียวกันแต่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ดังนั้นในบทนี้จึงต้องการเสนอฐานข้อมูล (data base) งบประมาณในส่วนที่ถูกจัดสรรเพื่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาสิ่งแวดล้อม

การเสนอฐานข้อมูลจะเป็นการจำแนกข้อมูลใหม่ (reclassified data) โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการใช้งบประมาณตามความหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในที่นี้ได้แก่การพยายามสงวนรักษา ป้องกันและลดการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะการจำแนกงบประมาณด้านทรัพยากรธรรมชาติมีการจัดหมวดหมู่งบประมาณเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่นำไปสู่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้จะมีการจัดสรรงบเพื่อการอนุรักษ์แต่ยังคงเป็นเพียงบางส่วนของการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เท่านั้น และงบประมาณส่วนที่แยกเป็นการอนุรักษ์ยังขาดความชัดเจน ทั้งนี้เพราะมีงบประมาณเพื่อพัฒนารวมอยู่ทำให้ไม่สามารถรู้ถึงงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ที่แท้จริงได้ ทั้งนี้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศตามแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) คือ การพัฒนาใดๆก็ตามในช่วงเวลาปัจจุบันจะต้องไม่ทำลายสู่ทางการยกระดับคุณภาพชีวิตในอนาคต โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันต้องมีขอบเขตที่ไม่ทำลายสู่ทางการใช้ในอนาคต ด้วยการใช้ประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติในระดับที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการอนุรักษ์และปรับปรุงฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชนรุ่นหลังสามารถดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้ในอนาคต (ปรีชา 2536 : 147) ดังนั้นการพยายามจัดหมวดหมู่ของงบประมาณที่ชัดเจนด้วยการพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการที่เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงงบประมาณทางด้านอนุรักษ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ทางด้านงบประมาณเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมในระยะหลังมีการแยกหมวดหมู่ชัดเจนมากขึ้นตามงบประมาณของสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อม แต่การจำแนกข้อมูลใหม่ (reclassified data) เป็นการพยายามนำงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ในความหมายของการควบคุมรักษาคุณภาพและสภาวะความสมดุลของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติที่อยู่นอกสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้แก่ แผนงานอนามัยสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสิ่ง

แวดลอมเช่นเดียวกัน ในการจัดหมวดหมู่ (grouping) งบประมาณใหม่นี้เพื่อชี้ให้เห็นว่างบประมาณทางด้านสิ่งแวดล้อมมีสัดส่วนที่แท้จริงอย่างไร รวมถึงการแยกงบประมาณตามลักษณะของปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมด้วยเพื่อให้เห็นถึงงบประมาณที่ใช้ไปในส่วนของปัญหามลพิษว่าแตกต่างกันอย่างไรและมีหน่วยงานไหนเป็นผู้รับผิดชอบ

ในการจำแนกข้อมูลงบประมาณใหม่พบว่าระบบงบประมาณของไทยมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงปีพ.ศ. 2525 จากการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) มาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS: Planning, Programming Budgeting System) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะจุดที่จะเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทและแผนการเงิน ก็คือโครงสร้างและแผนงาน ซึ่งได้มีการจัดทำและนำมาใช้ครบทุกส่วนราชการในปีงบประมาณ 2527 เป็นต้นมา ส่วนประกอบของโครงสร้าง แผนงาน ประกอบด้วยแผนงานหลัก (Program Categories) แผนงานรอง (Program Subcategories) และหน่วยกิจกรรม (Program Elements) ที่ประกอบด้วยงานและโครงการ ด้วยเหตุนี้การจำแนกข้อมูลใหม่เพื่อสร้างฐานงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงตั้งแต่ปีพ.ศ. 2527 จึงพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของแผนงานหลัก แผนงานรอง และหน่วยกิจกรรมตามโครงสร้างและแผนงานเป็นหลัก โดยพิจารณาวัตถุประสงค์ที่มีเป้าหมายหลักเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยึดโครงการนั้นๆเป็นหลักในการพิจารณางบประมาณช่วงก่อน พ.ศ. 2527 ตามงบประมาณที่ขอไปของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ

การจำแนกงบประมาณทั้งทางด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อช่วยให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในบทนี้จึงเสนอโครงสร้างงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ทรัพยากรประมง ป่าไม้ ดิน และทรัพยากรน้ำ และงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมถึงในส่วนของเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและการเปรียบเทียบงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มเดียวกับประเทศไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางต่อไป

งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

งบประมาณแผ่นดินในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา มีการจัดสรรให้กับโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณทั้งประเทศและ GDP (พิจารณาเฉพาะงบประมาณอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ และทรัพยากรประมง) และมีอัตราการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ (ตาราง 3.1) จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณระหว่าง พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2525 เพิ่มขึ้นจาก 249.56 ล้านบาท เป็น 748.18 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 1,146.64 ล้านบาทใน พ.ศ. 2530 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.36 0.46 และ 0.5 ของงบประมาณทั้งประเทศ ระหว่างพ.ศ. 2530 และ 2533 งบประมาณด้านการอนุรักษ์ยังคงเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 60.04 หรือ 2,278.99 ล้านบาท แต่ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2533 ถึง 2536 งบประมาณด้านการอนุรักษ์เพิ่มขึ้นแต่ในอัตราที่ลดลง จากร้อยละ 26.61 ในปี 2534 เป็น 5.76 ในปี 2535 และมีอัตราเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41.66 ในปี 2536 หรือ 4,322.83 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้งบประมาณด้านนี้จะมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลาแต่เมื่อพิจารณาเทียบกับงบประมาณทั้งประเทศพบว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำมากคือ ไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณทั้งประเทศและ GDP

ตารางที่ 3.1 งบประมาณการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แยกตามชนิดทรัพยากร ปีงบประมาณ 2520- 2536

(ล้านบาท)

พ.ศ.	ดิน	ป่าไม้	ประมง	น้ำ	รวม	อัตราการเปลี่ยนแปลง	ร้อยละ งบประมาณประเทศ	ร้อยละ GDP
2520	14.04 (5.63)	173.04 (69.34)	5.97 (2.39)	56.52 (22.65)	249.57 (100)	-	0.36	0.06
2521	29.91 (8.24)	215.89 (59.51)	6.6 (1.82)	110.39 (30.43)	362.79 (100)	45.37	0.45	0.07
2522	6.77 (1.87)	226.74 (62.70)	10.01 (2.77)	118.13 (32.66)	361.65 (100)	-0.31	0.39	0.06
2523	5.28 (0.88)	523.71 (87.53)	9.13 (1.53)	60.23 (10.07)	598.35 (100)	65.45	0.55	0.09
2524	10.92 (1.94)	454.41 (80.82)	13.59 (2.42)	83.32 (14.82)	562.24 (100)	-6.03	0.40	0.07

(ต่อ)

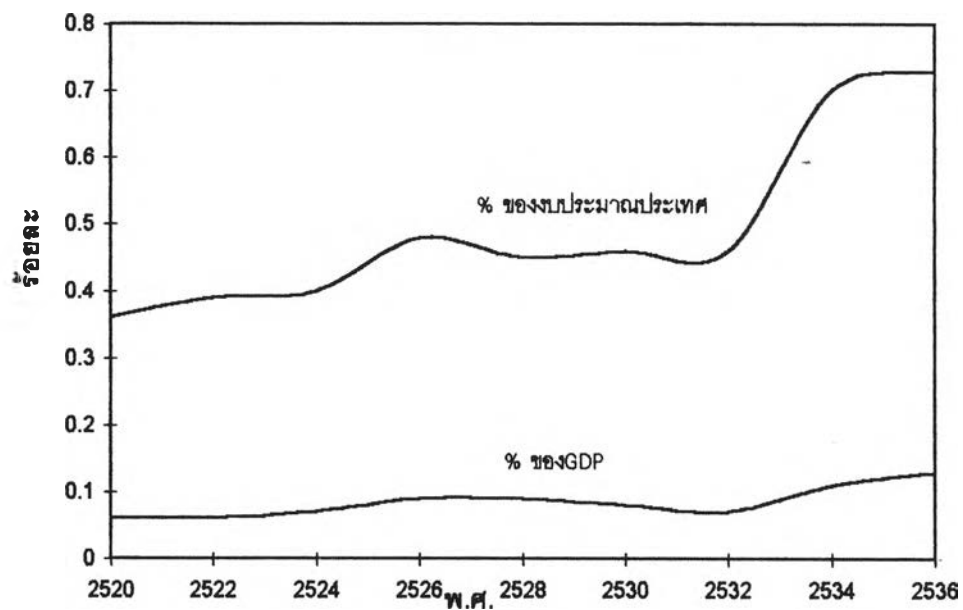
(ล้านบาท)

พ.ศ.	ดิน	ป่าไม้	ประมง	น้ำ	รวม	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	ร้อยละ งบประมาณ	ร้อยละ GDP
2525	40.9 (5.47)	643.45 (86.00)	21.42 (2.86)	42.4 (5.67)	748.17 (100)	33.07	0.46	0.09
2526	52.68 (6.17)	719.66 (84.35)	24.84 (2.91)	55.99 (6.56)	853.17 (100)	14.03	0.48	0.09
2527	84 (9.24)	735.71 (80.96)	27.78 (3.06)	61.25 (6.74)	908.74 (100)	6.51	0.47	0.09
2528	71.64 (7.65)	773.42 (82.61)	25.65 (2.74)	65.55 (7.00)	936.26 (100)	3.03	0.45	0.09
2529	96.39 (9.87)	760.95 (77.89)	26.8 (2.74)	92.78 (9.50)	976.92 (100)	4.34	0.46	0.09
2530	127.01 (12.24)	745.12 (71.82)	53.68 (5.17)	111.63 (10.76)	1,037.44 (100)	6.19	0.46	0.08
2531	110 (10.12)	792.18 (72.87)	87.93 (8.09)	97.07 (8.93)	1,087.18 (100)	4.79	0.45	0.07
2532	114.8 (8.80)	969.61 (74.34)	107.06 (8.21)	112.86 (8.65)	1,304.33 (100)	19.97	0.46	0.07
2533	154.32 (7.19)	1712.35 (79.78)	108.39 (5.05)	171.16 (7.97)	2,146.22 (100)	64.55	0.64	0.10
2534	179.41 (6.57)	2159.69 (79.16)	168.45 (6.17)	220.68 (8.09)	2,728.23 (100)	27.12	0.70	0.11
2535	215.71 (7.54)	2156.07 (75.33)	223.86 (7.82)	266.68 (9.32)	2,862.32 (100)	4.91	0.62	0.10
2536	273.02 (6.69)	3049.79 (74.75)	278.02 (6.81)	479.02 (11.74)	4,079.85 (100)	42.54	0.73	0.13

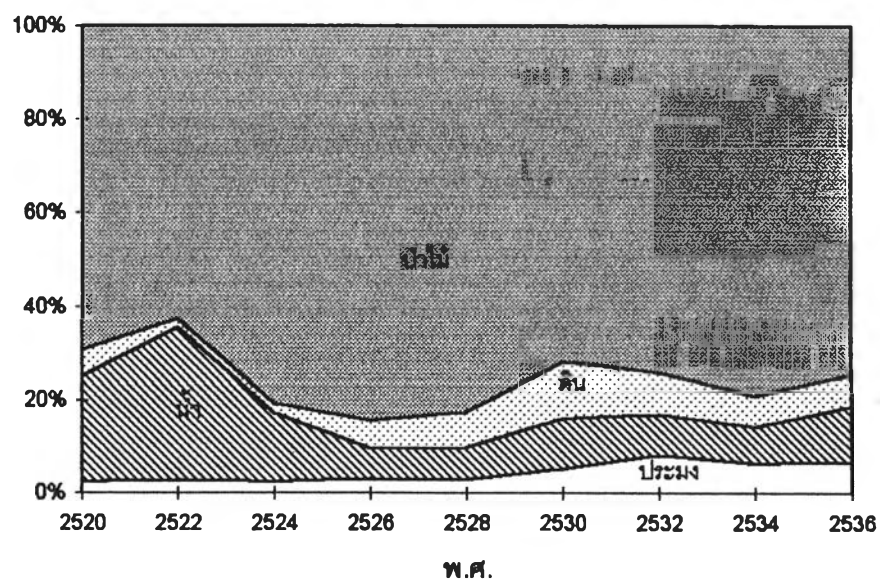
หมายเหตุ : งบประมาณรวบรวมจากโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรเท่านั้น

ที่มา : รายงานงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างและแผนงาน สำนักงบประมาณ

รูปที่ 3.1 ก. อัตราส่วนงบประมาณอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
เทียบกับงบประมาณประเทศและ GDP



รูปที่ 3.1 ข. งบประมาณอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกระจายตามประเภท
ของทรัพยากร



จากรูป 3.1 ก. แสดงให้เห็นถึงงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดของประเทศที่ใช้เป็นทุนในการพัฒนาประเทศ และสัดส่วนต่อ GDP ซึ่งถือเป็นดัชนีที่บ่งบอกถึงอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ แสดงให้เห็นว่างบประมาณมีอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปีเมื่อเทียบกับงบประมาณของประเทศ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลมีทุนในปีนั้น ๆ มากขึ้นหรือมีนโยบายหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตามอัตราการขยายตัวของงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก กล่าวคืองบประมาณมีไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณทั้งหมด เช่นเดียวกับสัดส่วนงบประมาณเมื่อเทียบกับ GDP ในแต่ละปีที่ยังคงต่ำมากสัดส่วนมากที่สุดไม่ถึงร้อยละ 0.2 ของ GDP หากพิจารณางบประมาณด้านการอนุรักษ์ทั้งหมด พบว่า งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จะได้รับงบประมาณมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรด้านอื่น ๆ มีไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด รูป 3.1 ข. แสดงสัดส่วนงบประมาณอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด เมื่อคิดเป็นร้อยละของงบประมาณด้านนี้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2520 งบประมาณด้านการอนุรักษ์ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 69.34 ของงบประมาณด้านนี้ทั้งหมด ขณะที่ทรัพยากรน้ำได้รับร้อยละ 22.65 ทรัพยากรดินร้อยละ 5.63 และร้อยละ 2.39 สำหรับทรัพยากรประมง การเปลี่ยนแปลงในปีงบประมาณ 2524 สังเกตได้ว่าในขณะที่งบประมาณอนุรักษ์ป่าไม้ยังคงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80.82 งบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงก็เพิ่มขึ้นเช่นกันถึงแม้จะไม่มากนัก งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำมีสัดส่วนลดลงกว่าเท่าตัว คือ ทรัพยากรดินลดจากร้อยละ 5.6 เป็นร้อยละ 1.94 ของงบประมาณทั้งหมด สำหรับทรัพยากรน้ำลดจากร้อยละ 22.65 ในปีงบประมาณ 2520 เป็นร้อยละ 14.82 ในปีงบประมาณ 2524 แต่ในปีงบประมาณ 2530 ทรัพยากรป่าไม้และน้ำกลับมีงบประมาณเป็นสัดส่วนที่ลดลงจากปีงบประมาณ 2524 ในขณะที่งบประมาณด้านทรัพยากรประมงและดินเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามจนถึงปีงบประมาณ 2536 งบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ก็ยังคงมีสัดส่วนมากที่สุด ในขณะที่งบประมาณด้านทรัพยากรประมง ดินและน้ำ มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด

หากพิจารณาถึงการใช้งบประมาณโดยผ่านการกำหนดโครงการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นการลงทุนตามนโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อรองรับกับความล้มเหลวของระบบตลาดในการแก้ไขปัญหา กรณีที่ไม่สามารถกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร (property rights) ที่นำมาซึ่งลักษณะของทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (common property) และการขาด

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร จึงมีความสำคัญ ตั้งแต่ พ.ศ.2520 ถึง พ.ศ.2536 พบว่าโครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด ลักษณะของการเพิ่มเป็นทั้งการเพิ่มจำนวนโครงการและเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณในโครงการเดิม เช่นระหว่างปีงบประมาณ 2520 ถึง 2522 มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 6 โครงการที่มีวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ แต่งบประมาณที่ได้รับนั้นเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะโครงการบำรุงรักษาสวนป่าไม้กระยาเลยและไม้สัก ในปีงบประมาณ 2523 ถึง 2524 มีโครงการปลูกป่า 1 ล้านไร่ และโครงการพัฒนาชนบทภาคเหนือเป็นโครงการใหม่เพิ่มขึ้นมาซึ่งกิจกรรมส่วนหนึ่งเน้นการฟื้นฟูสภาพป่าที่สมบูรณ์เพื่อเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ให้มากขึ้น โดยงบประมาณเฉพาะโครงการปลูกป่าได้รับถึง 361.27 ล้านบาท ทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว และยังคงเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2525 ในขณะที่ในปีนี้มีจำนวนโครงการลดลง แต่งบประมาณในโครงการงานบำรุงป่าธรรมชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้งบประมาณโดยรวมเพิ่มขึ้น และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปีงบประมาณ 2528 มีงานควบคุมไฟป่าเพิ่มขึ้นเพียงโครงการเดียว และได้รับงบประมาณเพียง 19.86 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2529 องค์การระหว่างประเทศได้เชิญให้ประเทศไทยเข้าร่วมอนุรักษ์ป่าไม้ ทำให้มีการใช้งบประมาณในโครงการปีต้นไม้แห่งชาติ และโครงการพัฒนาการป่าไม้เนื่องจากพระราชดำริปีงบประมาณ 2530 โครงการนำพระราชหฤทัยจากในหลวง (อีสานเขียว) เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2532 ได้รับงบประมาณ 137.33 ล้านบาท กล่าวโดยสรุปว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 งบประมาณด้านนี้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 8.07 จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2533 จึงเพิ่มขึ้นจาก 969.61 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2532 เป็น 1,712.35 ล้านบาท สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากมีการปรับงบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกโครงการ โดยเฉพาะงานป้องกันรักษาป่าได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจาก 190.9 ล้านบาท เป็น 625.93 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2533 และมีโครงการเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่มขึ้นอีก 2 โครงการ ปีงบประมาณ 2534 และ 2535 งบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก หากเปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมาเมื่อถึงปีงบประมาณ 2536 งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้นเป็น 3,049.79 ล้านบาท โดยมีโครงการทั้งหมด 14 โครงการ เมื่อเทียบกับเมื่อปีงบประมาณ 2520 พบว่ามีโครงการด้านการอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่มขึ้นถึง 6 โครงการ เช่น งานพัฒนาป่าไม้เนื่องจากพระราชดำริสงานพัฒนาพื้นที่เขาคือ เป็นต้น อย่างไรก็ตามโครงการด้านการอนุรักษ์ป่าไม้จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควรเช่นการปลูกป่าต้องใช้ระยะเวลาเป็นสิบปีจึงจะเห็นผล ดังนั้นถึงแม้ว่างบประมาณด้านนี้จะเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวในระยะเวลาที่ผ่านมา แต่อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ก็ยังคงมีอยู่ถึงแม้จะเป็นอัตราส่วนที่ลดลงก็ตามแสดงให้เห็นว่าปัญหาเกิดมาจากความต้องการ

(demand-side) ที่มีมากกว่า ทางด้านอุปทาน (supply-side) เนื่องจากความจำกัดของพื้นที่ป่าไม้ ที่สร้างทดแทนขึ้นมาไม่ทันต่อความต้องการ เป็นที่น่าสังเกตว่าทรัพยากรป่าไม้จะได้รับงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์มากกว่าทรัพยากรอื่นๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะทรัพยากรป่าไม้สามารถ กำหนดพื้นที่หรือจำนวนได้ชัดเจนกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรอื่นๆ ดังจะเห็นจากนโยบายของ รัฐบาลในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ การพิจารณาโครงการในแต่ละปีจะมีความหลากหลายในแง่ของการอนุรักษ์ ส่งผลให้งบประมาณด้านนี้มีมากกว่าด้านอื่น ๆ โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงาน ที่รับผิดชอบโดยตรง

โครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ยังได้รับงบประมาณในอัตราต่ำ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อโครงการในลักษณะของการพัฒนามากกว่าการอนุรักษ์ การพัฒนาดังกล่าวจะอยู่ในรูปของการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งถือเป็นโครงการที่สนองตอบความต้องการ (demand) จนไม่มีโครงการใดที่แสดงถึงการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่ชัดเจน และส่วนใหญ่จะนำงบประมาณเพื่อการสร้างเขื่อนซึ่งมีต้นทุนสูงมากมารวมกับงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทำให้มองภาพงบประมาณด้านนี้ว่ามีอยู่ในอัตราสูงแต่จากการพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์อย่างแท้จริง โดยส่วนใหญ่จะเป็นแผนงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ ซึ่งพบว่าบางโครงการมีวัตถุประสงค์สอดคล้อง และส่งผลถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ หรืออนุรักษ์ป่าไม้ ทำให้ในการพิจารณางบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมีการเปลี่ยนแปลงตามโครงการดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นว่างบประมาณในปีงบประมาณ 2520 มีเพียง 56.52 ล้านบาท จากงานปลูกป่าเพื่อรักษาต้นน้ำและงานอนุรักษ์ดินและน้ำ ระหว่างปีงบประมาณ 2521 ถึง 2522 มีงบประมาณเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัวจากการได้รับเงินงบประมาณเพิ่มในงานปลูกป่าเพื่อรักษาต้นน้ำ หรือคิดเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 110.39 และ 118.13 ล้านบาท อย่างไรก็ตามปีงบประมาณ 2523 งบประมาณที่ได้รับลดลง โดยเฉพาะงานปลูกป่ารวมทั้งงานอนุรักษ์ดินและน้ำไม่ปรากฏในปีงบประมาณนี้ ทำให้งบประมาณโดยรวมลดลงเป็น 60.32 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 จนถึง 2528 ประกอบด้วยงานอนุรักษ์ดินและน้ำ งานจัดการลุ่มน้ำแม่สา และมีโครงการด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ดินและน้ำเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2526 เป็นปีแรก งบประมาณที่ได้รับในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ระหว่าง 42.40 ล้านบาท ถึง 58.53 ล้านบาทเท่านั้น คิดเฉลี่ยเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงร้อยละ 11.75 ส่วนช่วงปีงบประมาณ 2529 ถึง 2531 งบประมาณเพิ่มขึ้นในขณะที่จำนวนโครงการยังคงเท่าเดิม จนกระทั่งปีงบประมาณ 2532 จึงมีโครงการเพื่อ

การอนุรักษ์น้ำเพิ่มขึ้น คือ โครงการพัฒนาตอยตุง จังหวัดเชียงราย ส่งผลให้งบประมาณเพิ่มขึ้น เป็น 112.86 ล้านบาท และ 171.16 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2533 สืบเนื่องจากการอนุรักษ์ดิน และน้ำได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นและมีงานจัดการลุ่มน้ำเพิ่มขึ้นเป็นโครงการใหม่ งบประมาณในช่วงปีงบประมาณ 2534 ถึง 2536 เพิ่มขึ้นตลอด โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2536 เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวคือ ได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 479.02 ล้านบาท เนื่องจากมีโครงการปกป้องป่าไม้เมืองไทยเพื่อเร่งฟื้นฟูต้นน้ำลำธารเพิ่มขึ้น วงเงินงบประมาณถึง 118.68 ล้านบาท และเงินงบประมาณในโครงการเดิมก็ได้รับเพิ่มขึ้นทุกโครงการ แต่อย่างไรก็ตามโครงการทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำควรได้รับความสนใจและให้ความสำคัญในแง่ของความชัดเจนด้านการอนุรักษ์มากกว่านี้ เพราะตลอดระยะเวลากว่า 15 ปี งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำทั้งหมดคิดเฉลี่ยเทียบกับงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีเพียงร้อยละ 12.44 ต่อปีเท่านั้น และยังคงขาดโครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ชัดเจนและหลากหลาย ทางด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบกับโครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่จะเป็นกรมที่ดิน และกรมป่าไม้ มีเพียงโครงการปกป้องป่าเมืองไทยเพื่อเร่งฟื้นฟูต้นน้ำลำธารที่มีกรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมรับผิดชอบกับกรมป่าไม้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามอาจจะมีโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์น้ำอีก แต่ยังคงขาดความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ ดังนั้นในอนาคตจึงควรได้รับการปรับปรุงทั้งในด้านหน่วยงานและโครงการให้ชัดเจนกว่าเดิม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าโครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยส่วนใหญ่จะพิจารณาจากโครงการในแผนงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินส่วนหนึ่ง ดังนั้น งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน (soil conservation) บางส่วนจึงเสมือนเป็นงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำด้วย ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ดินในการศึกษาครั้งนี้ จึงถูกกันงบประมาณออกไปเป็นงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์น้ำส่วนหนึ่ง หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน คือ กรมพัฒนาที่ดิน แต่ในพื้นที่ป่าไม้มีการร่วมรับผิดชอบกับกรมป่าไม้ด้วย โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ดินในช่วง 4 ปีแรก (ปีงบประมาณ 2520-2524) มีเพียงงานพัฒนาที่ดินชาวเขาและงานอนุรักษ์ดินและน้ำเท่านั้น งบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอยู่ในระดับต่ำ ในปีงบประมาณ 2526 เป็นปีแรกที่มีงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ดินและน้ำ งบประมาณในปีนี้มีขนาด 52.68 ล้านบาท และโครงการป้องกันการชะล้างพังทลายของดินภาคเหนือปรากฏในปีงบประมาณ 2527 เพียงปีเดียวได้รับงบประมาณ 20.73 ล้านบาท ทำให้งบประมาณรวมเป็น 84 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 127.01 ล้านบาท ในปีงบประมาณ

ประมาณ 2530 โดยในช่วงปี 2528-2530 มีการจัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อป้องกันการพังทลายของดินในโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ ส่งผลให้งบประมาณรวมในช่วงนี้เพิ่มขึ้น ทั้งจากโครงการใหม่และการเพิ่มงบประมาณในโครงการเดิม รวมเป็นเงินเฉลี่ยถึงปีละเกือบ 100 ล้านบาท โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2536 มากถึง 127.01 ล้านบาท ก่อนที่จะลดลงเป็น 110 และ 114.8 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2531 และ 2532 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533 ถึง 2536 งบประมาณเพิ่มขึ้นตลอดเฉลี่ยร้อยละ 24.37 ต่อปี คือจาก 154.32 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2533 เป็น 273.02 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งในปีนี้มีโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำภาคตะวันออกเพิ่มเป็นปีแรก ถึงแม้งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดินจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเทียบสัดส่วนของงบประมาณด้านนี้พบว่ายังไม่ถึงร้อยละ 15 ของงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดและจำนวนโครงการในแต่ละปียังมีจำนวนน้อยมากและขาดความหลากหลาย ทั้งนี้เพราะโครงการส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาที่ดินเพื่อให้ดินมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อการหาผลประโยชน์ซึ่งยังคงมีความจำเป็นต่อประชากรในกลุ่มภาคเกษตร แต่อย่างไรก็ตามในระบบการเกษตรจะต้องประกอบด้วยส่วนที่เพิ่มผลผลิตและต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรดินด้วย ทั้งนี้เพราะปัญหาเกิดจากความกดดันด้านความต้องการ (demand-side) ของที่ดิน นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาทางด้านอุปทาน (supply-side) ด้วย คือ การที่ที่ดินมีความจำกัด อย่างไรก็ตามความจำกัดนี้ไม่ได้มีอยู่เพียงแคภวภาพเท่านั้น (สุธาวัลย์ 2537 : 3-4) แต่ในแง่ของความสมบูรณ์ของทรัพยากรดินก็มีขีดจำกัดทางด้านเวลาในการฟื้นฟูเช่นเดียวกัน ดังนั้นในอนาคตรัฐบาลควรให้ความสนใจในด้านการอนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของดินให้มากขึ้น

ในการพิจารณางบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำจะเห็นถึงความเชื่อมโยงถึงกันโครงการ ในขณะที่งบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไม่มีโครงการใดที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ทำให้การพิจารณาจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณออกเป็นสองส่วน คือ เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรดินและทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้เป็นการพยายามดึงงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำออกมาให้เห็นชัดเจน และแตกต่างจากงบประมาณในแง่ของการพัฒนา ด้วยวิธีการดังกล่าวอาจทำให้ขัดแย้งกับความสัมพันธ์ในระบบนิเวศวิทยา เพราะในระบบนิเวศทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ จะมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แต่ในแง่ของงบประมาณแล้วการจำแนกตามลักษณะดังกล่าว อย่างน้อยก็จะทำให้มองเห็นภาพงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำได้มากขึ้นและจากการศึกษาพบว่าทรัพยากรน้ำได้รับงบประมาณในอัตราที่ต่ำเช่นเดียวกับงบอนุรักษ์ทรัพยากรดิน โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำควรจะให้มีความสำคัญกับโครงการในแง่การอนุรักษ์ให้ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา

โครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงหรือสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่ได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทั้ง 4 ด้าน โดยโครงการทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงโดยตรง ในช่วงปีงบประมาณ 2520 ถึง 2524 งบประมาณถูกจัดสรรให้กับงานอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นจำนวนเงินงบประมาณเฉลี่ยปีละประมาณ 10 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2525 กรมประมงได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษ์ โดยเน้นการควบคุมการทำประมงให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรการการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ งบประมาณยังคงเพิ่มขึ้นตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 ถึง 2529 ในอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยร้อยละ 4.92 ต่อปี แต่ในปีงบประมาณ 2530 งบประมาณเพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำเพิ่มจากปีงบประมาณ 2529 ถึงเท่าตัว เป็น 53.68 ล้านบาท และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 ถึง 2536 มีการจัดตั้งโครงการจัดสรรแหล่งอาศัยสัตว์ทะเลเพิ่มขึ้น ส่งผลให้งบประมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 22.58 ต่อปี โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2536 ได้รับงบประมาณ 278.02 ล้านบาท เมื่อเทียบกับในช่วงปีงบประมาณ 2520 ถึง 2530 จะเห็นได้ว่างบประมาณอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่าตัว แต่เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ จะเห็นถึงความแตกต่างของระดับงบประมาณอย่างเห็นได้ชัด ทั้งที่ทรัพยากรประมงหรือสัตว์น้ำกำลังได้รับความกระทบกระเทือนจากความก้าวหน้าของเครื่องมือจับปลาที่ทันสมัย และมีการจับปลาในอัตราที่สูงเกินกว่าศักยภาพการผลิตซึ่งจะส่งผลเสียต่อไปในอนาคต ดังนั้น โครงการทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงควรมีโครงการครอบคลุมปัญหาให้มากกว่าที่เป็นอยู่

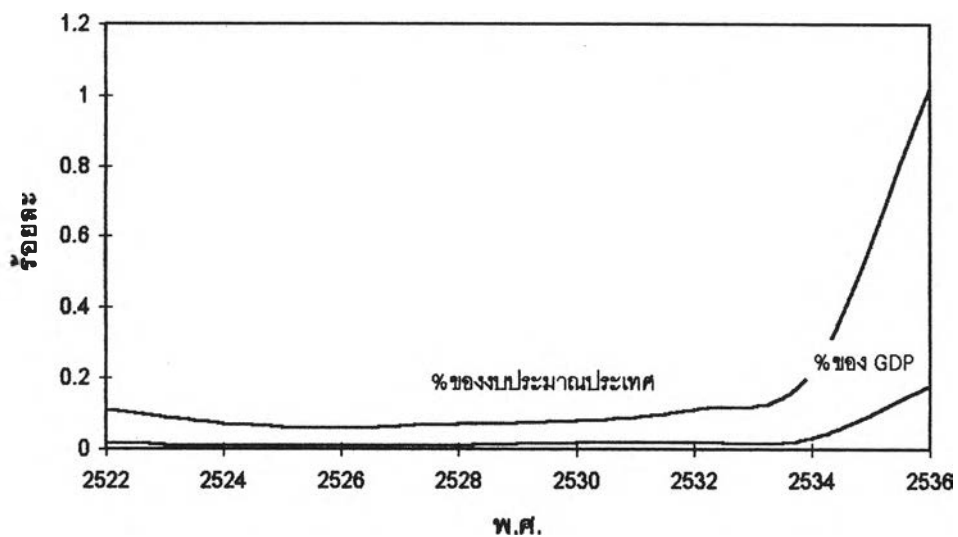
การพิจารณางบประมาณในแง่ของการอนุรักษ์ (conservation) ทำให้เห็นถึงระดับของงบประมาณที่ต่ำ เมื่อเทียบกับงบประมาณหรือทุนของประเทศในปีหนึ่งๆ และยิ่งต่ำมากเมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศในแต่ละปี เมื่อพิจารณาแยกตามชนิดของทรัพยากรธรรมชาติพบว่างบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้มีอัตราส่วนมากที่สุด ในขณะที่ทรัพยากรดิน น้ำและประมง มีระดับงบประมาณน้อยกว่าหลายเท่าตัว ดังนั้นบทบาทของรัฐบาลทางด้านงบประมาณรายจ่ายควรจะจัดสรรงบประมาณในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เท่าเทียมกับการส่งเสริมการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ และควรมีการแยกงบประมาณให้เป็นหมวดหมู่และชัดเจนยิ่งขึ้น

งบประมาณเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

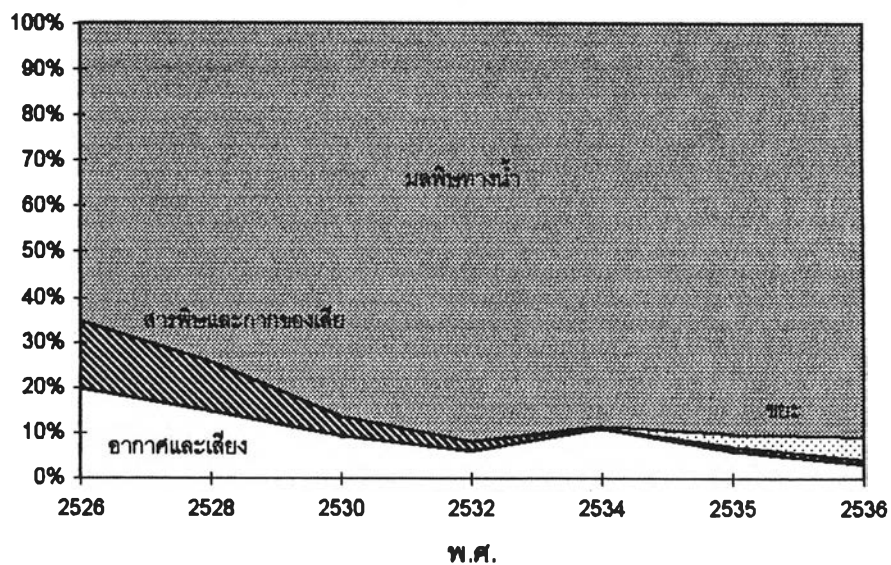
ภาพรวมของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมไม่แตกต่างจากงบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเมื่อเปรียบเทียบงบประมาณด้านนี้กับงบประมาณรวมของประเทศ

และ GDP ปรากฏว่าเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 1 จากรูป 3.2 ก. และตารางที่ 3.3 แสดงให้เห็นถึง ร้อยละของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อเทียบกับงบประมาณประเทศก่อนช่วงวิกฤตและมีระดับต่ำมากคืออยู่ระหว่างร้อยละ 0.1 ถึง 0.2 และเริ่มเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2534 จนกระทั่ง ในปีงบประมาณ 2536 งบประมาณด้านนี้จึงมีเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.02 ของงบประมาณทั้งประเทศ ในขณะที่ร้อยละของงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเทียบกับ GDP มีสัดส่วนสูงที่สุดในปีงบประมาณเดียวกันเพียงร้อยละ 0.18 โดยในช่วงระยะเวลาก่อนหน้านี้มีอัตราส่วนก่อนช่วงวิกฤตที่อยู่ในช่วงร้อยละ 0.01 ถึง 0.03 ของ GDP เท่านั้น แนวโน้มของงบประมาณรวมตลอดระยะเวลา กว่า 10 ปีที่ผ่านมา พิจารณาจากตาราง 3.2 แสดงให้เห็นถึงอัตราการขยายตัวของงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นมีเพียงบางปีเท่านั้นที่ขนาดของงบประมาณลดลง ปีงบประมาณ 2520 งบประมาณด้านนี้มีเพียง 58.75 ล้านบาทเท่านั้น หลังจาก 10 ปีผ่านไป งบประมาณจึงเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว คือ 208.2 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2531 และมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นตลอดเวลา อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยจนถึงปีงบประมาณ 2534 คิดเป็นร้อยละ 46 หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2535 แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของปัญหาและความสนใจในปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ในช่วงปีงบประมาณ 2535-2536 จึงเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะความแตกต่างจาก พ.ศ.2534 กับ พ.ศ.2535 หรือระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชายกับรัฐบาลอานันท์ ซึ่งมีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณในด้านนี้อย่างเป็นรูปธรรม แยกต่างหาก จากกิจกรรมอื่น ๆ เพราะก่อนหน้านี้ได้รวมกิจกรรมด้านการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้กับการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน (ปธาน 2537 : 89) งบประมาณในปีงบประมาณ 2534 มีเพียง 836.88 ล้านบาท แต่พอถึงปีงบประมาณ 2535 งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีจำนวนถึง 2,800.28 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 5,716.48 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2536 แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับงบประมาณทั่วประเทศเป็นเพียงร้อยละ 1.02 และร้อยละ 0.18 เมื่อเทียบกับ GDP ในปีเดียวกัน ทำให้เห็นถึงระดับการลงทุนของภาครัฐบาลทางด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในระดับต่ำ ถึงแม้จะมีอัตราการขยายตัวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ตาม

รูปที่ 3.2 ก. อัตราส่วนงบประมาณพัฒนาสิ่งแวดล้อม
เทียบกับงบประมาณประเทศและ GDP



รูปที่ 3.2 ข. งบประมาณพัฒนาสิ่งแวดล้อมแยกตามชนิดมลพิษ
(ไม่รวมมลพิษอื่นๆ)



ตารางที่ 3.2 งบประมาณเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม แยกตามชนิดมลพิษ
ปีงบประมาณ 2520-2536

พ.ศ.	น้ำเสีย	มลพิษอากาศ และเสียง	สารพิษและ กากของเสีย	ขยะ	อื่นๆ	รวม
2520	6.91 (11.76)	-	-	-	51.84 (88.24)	58.75 (100)
2521	38.92 (36.74)	-	1.03 (0.97)	-	65.98 (62.29)	105.93 (100)
2522	22.48 (22.64)	-	1.45 (1.46)	-	75.37 (75.90)	99.3 (100)
2523	15.44 (15.46)	-	1.89 (1.90)	-	82.51 (82.64)	99.84 (100)
2524	7.06 (6.77)	-	2.04 (2.3)	-	94.81 (90.93)	104.27 (100)
2525	11.76 (10.06)	7.1 (6.09)	3.03 (2.59)	-	94.95 (81.26)	116.84 (100)
2526	16.64 (14.89)	5.03 (4.5)	3.79 (3.39)	-	86.31 (77.22)	111.77 (100)
2527	25.16 (18.23)	4.71 (3.42)	3.85 (2.79)	-	104.27 (75.56)	137.99 (100)
2528	24.83 (17.32)	4.91 (3.42)	3.61 (2.52)	-	110.03 (76.74)	143.38 (100)
2529	24.56 (16.76)	5.47 (3.73)	3.34 (2.27)	-	113.29 (77.26)	146.66 (100)
2530	36.55 (19.03)	3.87 (2.01)	1.81 (0.97)	-	149.89 (78.02)	192.12 (100)
2531	32.01 (15.37)	8.33 (4.00)	2.52 (1.22)	-	165.34 (79.41)	208.2 (100)

(ตาราง3.2 ต่อ)

(ล้านบาท)

พ.ศ.	น้ำเสีย	มลพิษอากาศ และเสียง	สารพิษและ กากของเสีย	ขยะ	อื่นๆ	รวม
2532	84.74 (27.30)	5.41 (1.74)	2.02 (0.65)	-	218.24 (70.31)	310.41 (100)
2533	143.27 (28.60)	3.42 (0.68)	-	-	354.25 (70.72)	500.94 (100)
2534	295.44 (35.30)	36.79 (4.3)	-	1.63 (0.20)	503.02 (60.11)	836.88 (100)
2535	810.36 (28.94)	52.90 (1.89)	8.43 (0.30)	26.58 (0.95)	1,902.01 (67.92)	2,800.28 (100)
2536	2690.54 (47.07)	93.34 (1.63)	26.4 (0.46)	144.35 (2.53)	2,761.85 (48.31)	5,716.48 (100)

หมายเหตุ: อื่นๆ หมายถึงงบประมาณสิ่งแวดล้อมโดยรวม และ งานบริหารทั่วไป เช่น งานบริหารวิจัย
และวางแผน งานจัดตั้งศูนย์สำนักงาน รวมถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมในปีพ.ศ. 2535 และ2536

ที่มา : รายงานงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างและแผนงาน สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 3.3 อัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณพัฒนาสิ่งแวดล้อมและร้อยละต่อ
งบประมาณทั้งประเทศและ GDP

(ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณ	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	ร้อยละของงบประมาณ ประเทศ (%)	ร้อยละต่อ GDP (%)
2520	58.75		0.09	0.01
2521	105.93	80.31	0.13	0.02
2522	99.30	-6.26	0.11	0.02
2523	99.84	0.54	0.09	0.02
2524	104.27	4.44	0.07	0.01
2525	116.84	12.06	0.07	0.01
2526	111.77	-4.34	0.06	0.01
2527	137.99	23.46	0.07	0.01
2528	143.38	3.91	0.07	0.01
2529	146.66	2.29	0.07	0.01
2530	192.12	31.00	0.08	0.02
2531	208.20	8.37	0.09	0.01
2532	310.41	49.09	0.11	0.02
2533	500.94	61.38	0.15	0.02
2534	836.88	67.06	0.22	0.03
2535	2,800.28	234.61	0.61	0.01
2536	5,716.48	104.14	1.02	0.18

งบประมาณแยกตามชนิดมลพิษสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณางบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ตามชนิดมลพิษสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยกรมควบคุมมลพิษ คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษอากาศและเสียง มลพิษจากสารพิษหรือกากของเสีย และมลพิษทางด้านขยะ จะเห็นถึงระดับงบประมาณที่แตกต่างกันแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาระดับความสำคัญของปัญหามลพิษที่แตกต่างกัน เพราะรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมที่มีระดับความสำคัญมากที่สุดก่อน จากรูป 3.2 ข. เป็นการเปรียบเทียบสัดส่วนงบ

ประมาณเฉพาะปัญหามลพิษทั้ง 4 ด้าน พบว่างบประมาณด้านการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ของงบประมาณด้านปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม รองลงมาคือ งบประมาณด้านมลพิษทางอากาศและเสียง และงบประมาณด้านการจัดการสารพิษหรือกากของเสียและมลพิษขยะพบว่ามีสัดส่วนน้อยที่สุด จากตาราง 3.2 แสดงถึงแนวโน้มของงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษแต่ละชนิดซึ่งปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจหรือมีระดับความสำคัญมากกว่าปัญหามลพิษด้านอื่นๆ เพราะในปีงบประมาณ 2520 มีเพียงงบประมาณด้านการจัดการมลพิษทางน้ำเท่านั้น ในขณะที่มลพิษสิ่งแวดล้อมอื่นๆยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามงบประมาณด้านมลพิษทางน้ำในปีงบประมาณ 2520 มีเพียง 6.91 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 38.92 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2521 โดยโครงการทางด้านมลพิษทางน้ำเพิ่มขึ้นคือ งานก่อสร้างปรับปรุงขยายระบบระบายน้ำกรุงเทพมหานคร วงเงินงบประมาณมากถึง 30 ล้านบาท นอกจากนั้นงบประมาณด้านงานบริหารของหน่วยงานก็เพิ่มจากเดิมถึง 3 เท่าตัว ส่งผลให้งบประมาณด้านมลพิษทางน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก แต่ในปีงบประมาณต่อ ๆ มา กลับได้รับงบประมาณลดลง โดยปีงบประมาณ 2524 ได้รับเพียง 7.06 ล้านบาท จากโครงการทางด้านงานควบคุมการระบายน้ำทิ้งและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งนี้เพราะงานก่อสร้างปรับปรุงขยายระบบระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ลื่นสุดลงในปีงบประมาณนี้ อย่างไรก็ตามงบประมาณในช่วงหลังมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอด และเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปีงบประมาณ 2532 เพราะเพิ่มจาก 36.55 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2530 เป็น 84.74 ล้านบาท ทั้งนี้เพราะโครงการมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 8 โครงการ โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวที่ขาดการบำบัด ทำให้ในปีงบประมาณ 2532 รัฐบาลได้จัดตั้งโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียเมืองพัทยา พื้นที่พัทยาเหนือ และพัทยาใต้ ในวงเงินงบประมาณ 30.32 ล้านบาท โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียเทศบาลหัวหินงบประมาณ 20.6 ล้านบาท และงานควบคุมการระบายน้ำทิ้งและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษงบประมาณ 24.02 ล้านบาท เมื่อถึงปีงบประมาณ 2534 งบประมาณด้านนี้ได้ขยายตัวสูงขึ้นกว่า 3 เท่าตัว คือ 295.44 ล้านบาท โครงการที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด คือ โครงการจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดน้ำทิ้งและกากพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมวงเงินงบประมาณ 73.30 ล้านบาท รองลงมาคือโครงการบำบัดน้ำเสียกรุงรัตนโกสินทร์ 43.47 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2535 มีการกำหนดพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมสูงขึ้น และงบประมาณด้านมลพิษทางน้ำมีวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 810.36 ล้านบาท และ 2,690.54 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งมีโครงการด้านมลพิษทางน้ำทั้งหมด 15 โครงการ โดยมีโครงการใหม่ ๆ ที่จะต้องใช้เงินทุนสูง เช่น โครงการก่อสร้างระบบ

ระบายน้ำ และบำบัดน้ำเสีย พื้นที่ชุมชนหนาแน่น และพื้นที่เร่งด่วน วงเงินงบประมาณ 634.16 ล้านบาท โครงการบำบัดน้ำเสียรวมระยะที่ 1 งบประมาณ 577.50 ล้านบาท และโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียแม่น้ำเจ้าพระยา วงเงินงบประมาณ 152.94 ล้านบาท นอกจากนี้เงินงบประมาณในโครงการเดิมมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นหลายเท่า เช่น โครงการบำบัดน้ำเสียกรุงรัตนโกสินทร์ จากเดิม 43.47 ล้านบาท เป็น 275.36 ล้านบาท เป็นต้น และเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด งบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ คิดเป็นร้อยละ 47.07

มลพิษอากาศและเสียงเริ่มได้รับความสนใจในปีงบประมาณ 2525 เป็นปีแรก มีเพียงโครงการศึกษาและสำรวจคุณภาพอากาศและระดับเสียงเพียงโครงการเดียว และจนถึงปีงบประมาณ 2530 จึงมีโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงเพิ่มขึ้น วงเงินงบประมาณในปีแรกมีเพียง 0.25 ล้านบาท และได้รับเพิ่มเป็น 4.82 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2531 ทำให้งบประมาณด้านนี้เพิ่มขึ้น ถึงแม้ในปีงบประมาณ 2532 จะมีโครงการเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณด้านนี้ก็กลับลดลง ทั้งนี้เพราะโครงการเดิมได้รับงบประมาณลดลง และโครงการใหม่มีงบประมาณน้อยไม่ถึง 1 ล้านบาท งบประมาณด้านนี้ลดต่ำสุดในปีงบประมาณ 2533 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีงบประมาณ 2535 ทั้งนี้เพราะปัญหามลพิษทางอากาศรุนแรงมากขึ้น และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาแล้ว ทำให้มีโครงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการตรวจวัดปริมาณมลพิษทางอากาศจากยานยนต์ วงเงินงบประมาณ 47.5 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 53.1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งในปีนี้มีปัญหามลพิษทางอากาศเฉพาะพื้นที่เกิดขึ้น คือ สถานะการณ์ปัญหาที่โรงไฟฟ้าและเหมืองแม่เมาะ ทำให้มีการกำหนดโครงการติดตามตรวจสอบผลกระทบมลพิษทางอากาศจากสถานที่ดังกล่าว วงเงินงบประมาณ 12.33 ล้านบาท นอกจากนี้โครงการเดิมคือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจาก 5.4 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2535 เป็น 27.91 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 เช่นเดียวกับโครงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการตรวจวัดมลพิษจากยานยนต์ที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเช่นกัน รวมงบประมาณในปีงบประมาณนี้เป็น 93.34 ล้านบาท แต่คิดเป็นเพียงร้อยละ 1.63 เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งถ้าเทียบกับงบประมาณด้านมลพิษทางน้ำ จะเห็นถึงความแตกต่างอย่างมาก

มลพิษจากสารพิษและกากของเสียก็เช่นเดียวกับมลพิษอากาศและเสียงที่มีอัตราส่วนงบประมาณ แตกต่างจากงบประมาณด้านมลพิษทางน้ำและงบประมาณทั้งหมดแต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสารพิษและกากของเสียเริ่มได้รับความสนใจจากภาครัฐในแง่ของการจัดสรรงบประมาณ

ก่อนมลพิษทางอากาศและเสียง คือ เริ่มในปีงบประมาณ 2521 เป็นปีแรกจากงานกำจัดของเสีย ในชุมชนและในโรงพยาบาล เมื่อพิจารณาโครงการด้านการจัดการมลพิษจากสารพิษและกาก ของเสียยังมีจำนวนน้อยมากและวงเงินงบประมาณก็อยู่ในระดับต่ำ ปีงบประมาณ 2536 มี จำนวนโครงการมากที่สุดเพียง 3 โครงการ และเป็นโครงการที่เพิ่งเริ่มต้นในปีงบประมาณ 2535 คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากสารพิษและกากของเสีย งบประมาณ 75.92 ล้านบาท งานป้องกันอุบัติเหตุจากเคมีภัณฑ์ 9.05 ล้านบาท และโครงการอบรมการใช้สารพิษอย่างถูกต้อง และปลอดภัย 1.43 ล้านบาท รวมงบประมาณมากสุดในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้รับเพียง 26.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.46 ของงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด

มลพิษที่เกิดจากขยะเริ่มได้รับงบประมาณในปี พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นโครงการด้านการ ศึกษาความเหมาะสมในการกำจัดขยะ งบประมาณในปีแรก 1.63 ล้านบาท เพิ่มเป็น 26.58 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535 และ 73.35 ล้านบาทในปี 2536 นอกจากนี้ปัญหาขยะล้นเมืองใน เขตเมืองเชียงใหม่และเขตชุมชนเนื่องจากปัญหาระบบกำจัดขยะ ทำให้ในปีงบประมาณ 2536 รัฐบาลได้ตั้งโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยเทศบาลนครเชียงใหม่และในเขตชุมชน หนาแน่น ใช้งบประมาณในการลงทุน 42.00 ล้านบาท และ 29.00 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งในกรณี นี้ถือได้ว่ารัฐบาลได้สร้างสินค้าสาธารณะ (public goods) ขึ้นมาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามงบประมาณด้านการจัดการปัญหาขยะในปีงบประมาณ 2536 คิดเป็นร้อยละ 2.53 ของงบประมาณ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งมีสัดส่วนที่มากกว่างบประมาณทางด้านมลพิษทางอากาศและ เสียง รวมทั้งมลพิษจากสารพิษและกากของเสีย

นอกจากการพิจารณางบประมาณตามชนิดมลพิษสิ่งแวดล้อมแล้ว งบประมาณใน ส่วนที่เหลือจะเป็นงบประมาณตามโครงการอื่น ๆ เป็นการจัดการกับสิ่งแวดล้อมโดยรวม หรือสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ นอกจากนี้โครงการบางส่วนจะเป็นงานด้านการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อม สำรวจวิจัยและวางแผน งานอบรมและเผยแพร่ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในที่นี้จะกล่าวถึง เฉพาะโครงการที่น่าสนใจและมีงบประมาณในระดับสูงเท่านั้น ในปีงบประมาณ 2535 หลังจก มีการแก้ไขพรบ.ส่งเสริมและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมใหม่ ทำให้เกิดโครงการเพิ่มขึ้นอย่างหลากหลายและงบประมาณก็เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวและที่สำคัญคือ มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม (ปีงบประมาณ 2535 คือ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต) ตั้งขึ้นเพื่อ เป็นทุนในกิจการเพื่อการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตลอดจนระบบบำบัดอากาศเสีย ทั้งนี้เป็นการให้แก่ส่วนราชการหรือส่วนท้องถิ่นและการให้กู้ยืม

แก่ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจตลอดจนเป็นการให้เงินอุดหนุน โดยผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ของกองทุนให้นำเข้าสมทบในกองทุน โดยในปีแรกที่มีการจัดตั้งกองทุน รัฐบาลได้อนุมัติเงินอุดหนุนก่อนจำนวน 500 ล้านบาท โอนมาจากกองทุนน้ำมัน 4,500 ล้านบาท ทำให้ในปัจจุบันกองทุนมีเงิน 5,000 ล้านบาท อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นทางไหนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการ กับมลพิษดังกล่าวซึ่งตรงกับแนวคิดผู้สร้างมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) อย่างไรก็ตาม เงินทุนที่รัฐบาลให้การสนับสนุนกับกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะแตกต่างจากงบประมาณ ในโครงการอื่นๆ ทั้งนี้เพราะจุดประสงค์หลักของกองทุนก็เพื่อเป็นเงินสำรองจ่ายในลักษณะของการให้กู้ยืมไปใช้สำหรับหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ดังนั้นเงินกองทุนจึงเหมือนกับเงินกู้ของธนาคารเพียงแต่รัฐบาลไม่หวังผลกำไรจากดอกเบี้ย แต่หวังให้ผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ของกองทุนกลับเข้ามาสมทบในกองทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เงินทุนขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อไป

โครงการทางด้านการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีมากที่สุดในปีงบประมาณ 2536 โดยเฉพาะงานบริหารทั่วไปของหน่วยงานทั้ง 3 ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมกันเป็น 81.81 ล้านบาท งานส่งเสริมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม 63.59 ล้านบาท และโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติรวมทั้งศิลปกรรมให้เป็นระบบต่อไป โครงการทางด้านการควบคุม ปรับปรุง และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่นอกเหนือจากมลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการก่อสร้างระบบสุขาภิบาลและระบบถนนชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ซึ่งได้รับงบประมาณมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 วงเงิน 36.19 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 255.56 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 โครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ 2 งบประมาณ 40.98 ล้านบาท นอกจากนั้นงานด้านศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 ในวงเงิน 4 ล้านบาท เพิ่มเป็น 20.39 ล้านบาทในปี งบประมาณ 2536 โดยเฉพาะโครงการจัดการปะการังในพื้นที่เร่งด่วนของกรมประมง กรมป่าไม้ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับงบประมาณ 45.75 ล้านบาท ส่วนโครงการทางด้านการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้แก่ โครงการ ส่วนกลางมหานคร งบประมาณในปีงบประมาณ 2535 คือ 800 ล้านบาท เพิ่มเป็น 1,142.11 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2536 เป็นต้น นอกจากนี้งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดอัตราการป่วยที่เกิดจากปัญหาสภาวะแวดล้อมในความรับผิดชอบของกรมอนามัย ในปีงบประมาณ 2536 มีงบประมาณ 285.21 ล้านบาท เพิ่มขึ้นหลายเท่าหากเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2520 ซึ่งได้รับเพียง 42.74 ล้านบาท ส่วนงานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลต่อสุขภาพอนามัย

ของประชาชน ก็ได้รับงบประมาณเพิ่มจากปีแรกคือปีงบประมาณ 2530 ที่ได้รับ 7.97 ล้านบาท เป็น 100.02 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2536 งบประมาณในส่วนที่นอกเหนือจากมลพิษสิ่งแวดล้อมเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดมีสัดส่วนที่สูงมาก โดยเฉพาะในปีงบประมาณแรก ๆ แต่อัตราส่วนจะลดลงตลอดเวลาทั้งนี้เพราะปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเริ่มส่งผลให้เห็นชัดเจนและต้องมีโครงการเฉพาะด้านเกิดขึ้นเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าว

งบประมาณแยกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ

หลังจากที่รัฐบาลปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ และที่สำคัญด้านหนึ่งคือ การปรับปรุงองค์กรหรือหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนชื่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน มาเป็น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งยุบสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมขึ้นมาแทน อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้เป็นการพิจารณางบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 ดังนั้นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงมีการโอนมายังหน่วยงานใหม่ในปัจจุบัน ดังนั้นในการพิจารณางบประมาณตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในปีงบประมาณ ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานจึงถูกจัดให้อยู่ในหน่วยงานใหม่ เพื่อการพิจารณาที่ง่ายขึ้น นอกจากหน่วยงานหลักทั้ง 3 ที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีหน่วยงานอีกหลายหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (ตาราง 3.4) ดังจะเห็นว่าในปีงบประมาณ 2520 หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดคือ กรมอนามัยสิ่งแวดล้อม และได้รับอย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ 2536 ในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี งานส่วนใหญ่เป็นการดูแลปัญหาสุขภาพที่เกิดจากสาเหตุด้านปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม งบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 28.97 ล้านบาท กรมโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบดูแลในโครงการด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 ถึง 2536 อัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณเฉลี่ยปีละ 18.07 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2521 ถึง 2523 กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพ ได้รับงบประมาณติดต่อกันใน 3 ปี แต่อยู่ในอัตราที่ลดลงตลอด และเริ่มได้รับงบประมาณอีกครั้งในปีงบประมาณ 2534 เป็นเงิน 43.47 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2536 ได้รับถึง 928.86 ล้านบาท เฉพาะโครงการบำบัดน้ำเสียรวมระยะที่ 1 วงเงินงบประมาณสูงถึง 577.5 ล้านบาท กรมทรัพยากรธรณีเริ่มมีบทบาทในการดูแลสิ่งแวดล้อมในปีงบประมาณ 2527 ด้วยวง

เงินงบประมาณ 14.19 ล้านบาท ลักษณะโครงการเป็นงานส่งเสริมและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในปีงบประมาณ 2530 งบประมาณที่ได้รับ 11.54 ล้านบาท และลดลงในปีงบประมาณ 2531 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นตลอดทุกปีจนถึงปีงบประมาณ 2536 กรมโยธาธิการมีโครงการที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมถึง 15 โครงการ โดยส่วนมากเป็นโครงการก่อสร้างระบบกำจัดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียในจังหวัดต่าง ๆ วงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2536 เป็นเงิน 1,775.8 ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ 2535 ได้รับ 501.92 ล้านบาท นับเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณรองลงมาจากสำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีงบประมาณ 1,791.84 ล้านบาทในปีเดียวกัน ดังที่กล่าวไว้แล้วว่าหน่วยงานนี้เพิ่งมีการตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 ดังนั้นงบประมาณก่อนหน้านี้เป็นงบประมาณที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเคยได้รับ หลังจากตั้งหน่วยงานใหม่จึงกระจายไปยังทั้ง 3 หน่วยงาน ดังนั้น งบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจริง ๆ ในปีงบประมาณ 2535 คือ 1,394.29 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 1,791.84 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 งานส่วนใหญ่จะเป็นงานวางแผนงานสร้างสำนักงานสิ่งแวดล้อม และในปีงบประมาณ 2536 โครงการสวนกลางมหานคร เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดถึง 943.27 ล้านบาท ในส่วนของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เน้นงานทางด้านส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ งานศูนย์วิจัยและพัฒนาระบบข้อมูล ได้รับงบประมาณ 71.39 ในปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มเป็น 116.23 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 กรมควบคุมมลพิษรับผิดชอบในการแก้ไขและจัดการกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้รับงบประมาณใกล้เคียงกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ 65.74 ในปีงบประมาณ 2535 และ 171.22 ในปีงบประมาณ 2536

ตาราง 3.4 งบประมาณพัฒนาสิ่งแวดล้อมแยกตามหน่วยงาน ปีงบประมาณ 2520-2536

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ								
	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
1. สนง. นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	9.1	23.87	28.69	26.91	30.08	26.47	28.99	28.68	31.56
2. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	-	-	-	-	-	3.17	3.26	3.19	3.37
3. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	4.05	5.65	4.64	5.44	7.06	8.80	10.00	20.22	20.41
4. กรมทรัพยากรธรณี	-	-	-	-	-	-	-	14.19	14.08
5. กรมอนามัยสิ่งแวดล้อม	45.6	46.41	50.97	57.49	67.13	78.40	69.52	71.71	73.96
6. กรุงเทพมหานคร	-	30.00	15.00	10.00	-	-	-	-	-

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ							
	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536
1. สนง. นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	34.64	42.7	40.52	48.54	75.33	116.73	1,394.29	1,791.84
2. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	3.40	3.52	7.82	7.95	10.11	66.86	71.39	116.23
3. กรมควบคุมมลพิษ	-	0.25	4.82	1.9	0.89	0.89	65.74	171.22
4. กรมโยธาธิการ	-	11.54	3.50	91.12	204.57	258.60	501.92	1,775.80
5. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	-	19.11	22.53	29.03	25.85	115.02	319.95	246.68
6. กรมทรัพยากรธรณี	16.98	20.69	24.03	24.10	19.54	19.48	28.61	37.10
7. กรมอนามัยสิ่งแวดล้อม	70.70	94.31	104.98	107.98	164.65	215.83	259.36	538.17
8. กรุงเทพมหานคร	-	-	-	-	-	43.47	105.20	928.86
9. กรมประมงและกรมป่าไม้	-	-	-	-	-	-	3.84	51.76
10. สนง. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	-	-	-	-	-	-	47.50	53.10
11. กรมปศุสัตว์	-	-	-	-	-	-	2.48	5.72

หมายเหตุ : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จัดตั้งขึ้นตาม พรบ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และยกเลิกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในงานนี้จึงพิจารณางบประมาณที่มีการโอนย้ายโครงการตามหน่วยงานใหม่
ที่มา : รายงานงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างและแผนงาน สำนักงบประมาณ

นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วในปีงบประมาณ 2535 กรมประมงและกรมป่าไม้ยังร่วมรับผิดชอบในปัญหาปะการังเสื่อมโทรม ในส่วนของกรมประมงยังรับผิดชอบในโครงการป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการประมงทรัพยากรชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน รวมงบประมาณในปีงบประมาณ 2536 ของกรมประมง 32.1 ล้านบาท และกรมป่าไม้ 21 ล้านบาท ปัญหามลพิษที่มีสาเหตุมาจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางส่วนที่นอกเหนือจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบจะเป็นส่วนของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ซึ่งได้รับงบประมาณในโครงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการตรวจวัดปริมาณมลพิษทางอากาศ จากยานยนต์เป็นเงิน 47.5 ล้านบาท และ 53.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535 และ 2536 สุดท้ายเป็นงบประมาณของกองทัพเรือในโครงการปรับปรุงสภาพมลภาวะเป็นพิษเนื่องจากการปศุสัตว์ เป็นเงิน 2.48 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535 และ 5.72 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536

เมื่อพิจารณางบประมาณแยกตามหน่วยงานพบว่าไม่ใช่เฉพาะหน่วยงานหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น งบประมาณยังกระจายอยู่ตามหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงาน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง และร่วมรับผิดชอบกับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นการกระจายของหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการขาดองค์การในระดับภาคที่จะรองรับการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคด้วย (สันทัด 2534 : 462)

จากการเสนองานข้อมูลด้วยการจำแนกข้อมูลใหม่ทางด้านงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่างบประมาณที่ได้รับยังอยู่ในระดับต่ำ แสดงให้เห็นว่าลำดับความสำคัญของการสร้างระบบด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญน้อยกว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นๆ การจัดลำดับไม่สอดคล้องกับขนาดของปัญหา โดยเฉพาะการมีสินค้าสาธารณะเพื่อรักษามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งสินค้าเหล่านี้ประชาชนมีความต้องการร่วมกันไม่สามารถถือกันได้ ทำให้เป็นเหตุผลสนับสนุนให้ภาครัฐบาลดำเนินการ เพราะช่วยประหยัดต้นทุนรวมทั้งภาคเอกชนก็ไม่สนใจและไม่มีแรงจูงใจที่จะดำเนินการ (ดิเรก 2537 : 7) ดังนั้นถึงแม้ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะมีรายจ่ายในด้านปัญหาเหล่านี้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่ต้นทุนในการป้องกันและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็อยู่ในระดับสูงมาก แต่ถ้าจะคิดถึงผลประโยชน์ที่ได้รับในการปรับปรุงดังกล่าว รัฐบาลควรเพิ่มอัตราการลงทุนในส่วนนี้ให้มากขึ้น อาจเป็นประมาณร้อยละ 1-2 ของ GDP ภายในเวลาอันใกล้นี้ หากการใช้มาตรการหรือแนวคิดผู้สร้าง

มลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluters Pays Principle) และการกำหนดสิทธิความเป็นเจ้าของ (property right) ยังไม่สามารถทำได้

งบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทยเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2535-2536 แต่ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศในแถบยุโรปหรือประเทศพัฒนาแล้ว (Developed countries) จะพบว่า งบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมต่อ GDP ของประเทศไทยยังแตกต่างกันมาก ในขณะที่ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) จะมีตัวเลขที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้เพราะในแต่ละประเทศต่างก็มีแนวทางแตกต่างกันตามระดับเงินทุนของประเทศในการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะมีระดับเงินทุนที่ไม่เท่ากัน เพราะถ้าเปรียบเทียบงบประมาณกับ GDP ต่อหัวประชากร ที่เป็นดัชนีแสดงระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ จะเห็นถึงอัตราส่วนที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในการเปรียบเทียบรายจ่ายหรืองบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ จะพบปัญหาด้านข้อมูล เนื่องจากข้อมูลในแต่ละประเทศรวบรวมแตกต่างกัน เช่น รวบรวมงบประมาณจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ในอเมริกาพิจารณาจาก EPA (Environmental Protection Agency) เฉพาะการกำจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพียงหน่วยงานเดียว ในขณะที่ของไทยพิจารณาจากโครงสร้างและแผนงานซึ่งประกอบด้วยหลายหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นในการเปรียบเทียบงบประมาณระหว่างประเทศอาจจะไม่สมบูรณ์เพียงแต่ดูความแตกต่างของระดับงบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

จากตาราง 3.5 แสดงให้เห็นว่าประเทศในแถบยุโรปมีระดับงบประมาณรายจ่ายในช่วง 10 ปี เทียบกับ GDP ของประเทศนั้น ๆ สูงกว่าประเทศไทยหลายเท่าตัว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีระดับของรายจ่ายเฉลี่ยเป็นร้อยละ 2.83 ในรอบ 10 ปี และประเทศเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะจากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเทียบกับ GDP ในช่วง 10 ปี อยู่ในระดับใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกา แต่แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงต่ำกว่า เพราะในขณะที่ ปี พ.ศ.2524 งบประมาณของอเมริกาคิดเป็นร้อยละ 1.62 ของ GDP เพิ่มขึ้นเป็น 2.13 ในปี 2533 แต่เยอรมันจากเดิมร้อยละ 1.5 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2524 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2533 สัดส่วนก็ยังคงไม่แตกต่างกันนักคือ ร้อยละ 1.6 ของ GDP แต่อย่างไรก็ตามสัดส่วนดังกล่าวเมื่อเทียบกับประเทศไทยเฉลี่ยไม่เกิน 0.01 ต่อปี ถึงแม้ในช่วงปี พ.ศ. 2535 และ 2536 รัฐบาลไทยจะจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้นหลายเท่าตัว

ตารางที่ 3.5 งบประมาณเพื่อการลดและควบคุมปัญหามลพิษเปรียบเทียบกับ GDP
ของประเทศในกลุ่มพัฒนาและกำลังพัฒนา พ.ศ. 2520 - 2536

ร้อยละ

พ.ศ.	อเมริกา ^า	เยอรมัน	สิงคโปร์ ^บ	ฟิลิปปินส์ ^ค	ไทย
2520	na	na	1.08	na	0.01
2521	na	na	na	na	0.02
2522	na	na	na	na	0.02
2523	na	na	na	0.005	0.02
2524	1.62	1.5	na	0.006	0.01
2525	1.68	1.5	na	0.006	0.01
2526	1.74	1.4	na	0.005	0.01
2527	1.74	1.4	na	0.003	0.01
2528	1.78	1.5	na	0.002	0.01
2529	1.87	1.5	1.1	0.004	0.01
2530	1.92	1.6	1.01	0.004	0.02
2531	1.91	1.6	1.01	na	0.01
2532	1.98	1.6	0.61	0.005	0.02
2533	2.13	1.6	0.92	na	0.02
2534	na	na	0.83	na	0.03
2535	na	na	0.59	na	0.01
2536	na	na	0.61	na	0.18

na : ไม่มีข้อมูล

a. หมายถึง : US Environmental Protection Agency (1990, pp. 8-20 to 8-21) (Percentage of GNP)

ที่มา : Organization for Economic Cooperation and Development (1990, p. 40), for years 1981 - 1985; Organization for Economic Cooperation Development (1993 b.p.11), for years 1986-1990

b. หมายถึง : Budgetary Allocation of the Ministry of The Environment.

ที่มา : Republic of Singapore. "The Budget for the Financial Year 1976, 1986/87 - 1994/95.

c. หมายถึง : a. Budgetary Allocation of the National Environmental Protection Council and the National Pollution Control Commission

ที่มา : Department of Environment and Natural Resource "Memorandum for the President" November 19, 1990.

แต่เมื่อพิจารณากับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงกัน ได้แก่ ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ พบว่า รัฐบาลของฟิลิปปินส์จัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าไทยประมาณ 5 เท่า คือในรอบ 10 ปี เฉลี่ยงบประมาณของฟิลิปปินส์ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม มีไม่ถึง 0.01 และแนวโน้มในช่วง 2523 - 2532 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเลย เพราะงบประมาณก็ยังคงอยู่ในระดับ 0.005 ต่อ GDP เท่านั้น ดังนั้นถ้าพิจารณาเทียบกับงบประมาณของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดีกว่าโดยเฉพาะในช่วง 2 ปีหลัง คือ 2535 - 2536 ระดับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 0.01 ต่อ GDP เป็นร้อยละ 0.1 และ 0.18 ต่อ GDP แต่เมื่อนำงบประมาณในช่วงดังกล่าวของไทยเทียบกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาใหม่ กลับพบว่างบประมาณที่อยู่ในระดับสูงสุดของไทยในปี 2536 ยังต่ำกว่าสิงคโปร์ที่มีระดับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 0.61 ต่อ GDP ในปีเดียวกัน อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาแนวโน้มของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลสิงคโปร์ในระยะ 10 ปี จะเห็นว่าแนวโน้มลดลง จากปี พ.ศ. 2520 งบประมาณต่อ GDP สูงถึง 1.08 แต่ในปี พ.ศ. 2536 กลับลดลงมาเป็น 0.61 ในขณะที่ประเทศไทยพยายามเพิ่มงบประมาณด้านนี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลสิงคโปร์เริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก่อนไทย และเป็นประเทศเล็กจึงจัดการกับปัญหาได้ง่ายกว่าจึงลดรายจ่ายด้านนี้ลงไป

จากการพิจารณาเปรียบเทียบงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของไทยกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันคือฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ และกับประเทศภูมิภาคยุโรปคือสหรัฐอเมริกาและเยอรมัน ทำให้ทราบว่าระดับงบประมาณของไทยยังอยู่ในระดับต่ำหากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่มีระดับงบประมาณต่ำกว่าไทย อย่างไรก็ตามในอนาคตงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทยคงจะเพิ่มขึ้น เพราะอาจกล่าวได้ว่าประสบการณ์ในประเทศพัฒนาแล้วน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง

เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

นอกจากงบประมาณในด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลแล้ว เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกแหล่งที่มาหนึ่งของเงินทุนที่มีส่วนส่งเสริมการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยความร่วมมือกันระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศและยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้าน ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาจึงมีนโยบายด้านการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศพัฒนาแล้วและส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าวได้รวมปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย (กรมวิเทศสหการ 2535) ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาแห่งการพัฒนาที่ผ่านมา และไม่เฉพาะกับประเทศไทยเท่านั้น แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้ทุกประเทศประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันในระดับโลก จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ทำให้ความพยายามป้องกันและแก้ปัญหาทั้งในระดับที่เป็นความร่วมมือกันภายในประเทศและร่วมมือกันระหว่างประเทศมีความจำเป็นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วจะมีการเริ่มต้นแก้ปัญหาได้เร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนาเพราะการป้องกันปัญหาดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงินทุนและเทคโนโลยีและการเป็นปัญหาในระดับโลกประเทศส่วนใหญ่จึงสนับสนุนแนวคิดริบมิตรชอบร่วมกันเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ในการประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio Summit 1992) หรือการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit) ประเด็นความช่วยเหลือปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความสนใจ และมีการเจรจาต่อรองกันระหว่างชาติหรือประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาในฝ่ายใต้ของโลกคือประเทศในเอเชีย ลาตินอเมริกาและแอฟริกา ซึ่งประเทศทางเหนือจะให้เงินช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาให้มีการพัฒนาในลักษณะที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยจำนวนเงินร้อยละ 0.7 ของรายได้ประชาชาติ (GDP) ต่อปีของประเทศพัฒนาแล้วทั้งหมดรวมกัน หรือเรียกว่า World Fund for Nature (ประสาน 2537 : 4) จากการประชุมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเงินช่วยเหลือทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมและเปรียบเทียบกับงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งพิจารณาจากเงินช่วยเหลือโดยรวมและลักษณะเงินช่วยเหลือที่ผ่านทางกรมวิเทศสหการ และการแยกพิจารณาโครงการที่ต่างประเทศให้ความช่วยเหลือ

โดยแยกเป็นการเปรียบเทียบงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทย กับเงินช่วยเหลือตามชนิดมลพิษและหน่วยงาน ในส่วนรายละเอียดโครงการทางกรมิเทศไม่สามารถให้ข้อมูลที่สมบูรณ์ได้ ดังนั้นจึงใช้ข้อมูลจาก Thailand Development Cooperation Report ในส่วนของโครงการที่กำลังดำเนินการ (ongoing) ซึ่งเป็นรายงานของ UNDP (United Nation Development Program) ด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ รวมกับข้อมูลจากกรมิเทศในส่วนของโครงการที่เสร็จสิ้นแล้ว (complete)

เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมโดยรวม

เนื่องจากนโยบายด้านความร่วมมือกันในระยะยาวระหว่างประเทศจะพิจารณาจากสาขาที่มีความสำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรมิเทศสหการ 2535) ดังนั้นเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3 (พ.ศ. 2504 - 2519) จึงยังไม่มี เพราะยังไม่ได้มีการพิจารณาถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้ถูกกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ โดยเริ่มมีการกำหนดแนวทางอย่างกว้าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ได้รับบรรจุเป็นนโยบายหลัก จากตาราง 3.6 และ 3.7 แสดงให้เห็นว่าเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คิดเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.05 ต่อปี เมื่อเทียบกับเงินช่วยเหลือทั้งหมดหรือคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 1.15 ของงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของไทย โดยเงินช่วยเหลือส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของทุน (fellowships) คิดเป็นร้อยละ 52.08 เมื่อเทียบกับเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมทั้งแผน ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) รัฐบาลได้กำหนดมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นนโยบายหนึ่งในแผนพัฒนาฯ สัดส่วนของเงินช่วยเหลือในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ก็เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่มีเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมรวมกันตลอดทั้งแผนเป็นเงิน 5.53 ล้านบาท เป็น 86.06 ล้านบาท ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 0.5 ต่อปี เมื่อเทียบกับเงินช่วยเหลือทั้งหมดและร้อยละ 12.14 ต่อปีเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทย เพิ่มขึ้นจากเดิมกว่า 10 เท่า แสดงว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมมีบทบาทต่อการลงทุนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยลักษณะของเงินช่วยเหลือจะเป็นทางด้านวัสดุอุปกรณ์ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2529 เงินช่วยเหลือด้านนี้มากถึง 35.69 ล้านบาท และมีเงินให้เปล่า (Grant) ในปี พ.ศ. 2527 จำนวน 13.38 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือมากที่สุดในปีนั้น และเป็นปีแรกที่มีการช่วยเหลือในลักษณะนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ทำให้ปัญหาในช่วงนี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดัง

นั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงมีประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจนยิ่งขึ้น และถือเป็นสาขาการพัฒนาหนึ่งที่มีความสำคัญ หากพิจารณางบประมาณของประเทศด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจะเห็นว่าเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2534 สูงถึง 836.88 ล้านบาท ในขณะที่เงินช่วยเหลือก็มีอัตราเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน หากเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ทั้งแผนมีเงินช่วยเหลือเพียง 86.06 ล้านบาท ขณะที่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้รับถึง 656.55 ล้านบาท โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2532 และ 2533 จำนวนเงินช่วยเหลือสูงถึง 302.35 ล้านบาท และ 209.34 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.0 และ 4.19 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมด และถ้าเทียบกับงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทยในปีงบประมาณ 2532 พบว่าสูงถึงร้อยละ 97.4 มากที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยได้รับเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม และลักษณะของการช่วยเหลือเป็นเงินให้เปล่าถึง 290 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศของไทยได้รับความสนใจให้ความช่วยเหลือตามปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตามใน 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จะมีการกำหนดลำดับความสำคัญในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความสำคัญเป็นอันดับ 2 แต่เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมในปี 2535 และ 2536 กลับลดลง ในขณะที่เงินงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของไทยเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ดังนั้นหากเปรียบเทียบเงินช่วยเหลือกับงบประมาณของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 5.55 และ 1.93 เท่านั้น และถ้าเปรียบเทียบกับเงินช่วยเหลือทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 2.35 และ 2.17 ลักษณะของเงินช่วยเหลือจะเป็นเงินให้เปล่า 138 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2535 และในปี พ.ศ. 2536 ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าถูกลดไป แต่จะเป็นทางด้านวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น 78.68 ล้านบาท จากการที่เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมลดลงในระยะหลัง เป็นเพราะประเทศที่ให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาที่มีระดับความเจริญต่ำ เช่น เงื่อนไขทางกฎหมายของประเทศเดนมาร์ก กำหนดไว้ว่า หากประเทศใดมีรายได้ประชาชาติเกิน 1,700 เหรียญสหรัฐ ก็จะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ ดังนั้นในขณะที่ประเทศไทยพัฒนาเพิ่มมากขึ้น รายได้ประชาชาติมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น เงินช่วยเหลือต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะมีจำนวนลดลงตลอดเวลาซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของไทยในขณะที่เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศกำลังลดลง

ตาราง 3.6 สัดส่วนเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมปีงบประมาณ 2530 - 2536

(ล้านบาท)

พ.ศ.	เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม	งบประมาณสิ่งแวดล้อมของไทย	% เงินช่วยเหลือทั้งหมด	% งบประมาณสิ่งแวดล้อมของไทย
2520	0.55	58.75	0.07	0.94
2521	2.10	105.93	0.03	1.98
2522	1.15	99.30	0.03	1.16
2523	0.84	99.84	0.09	0.84
2524	0.89	104.27	0.04	0.85
2525	3.71	116.84	0.45	3.18
2526	1.30	111.77	0.38	1.16
2527	19.20	137.99	0.83	13.91
2528	18.49	143.38	0.55	12.90
2529	43.36	146.66	0.30	29.56
2530	31.56	192.12	4.95	16.43
2531	19.07	28.20	4.19	9.16
2532	302.34	310.41	5.00	97.40
2533	209.34	500.94	4.20	41.79
2534	94.24	836.88	2.01	11.26
2535	155.36	2,800.28	2.35	5.55
2536	108.82	5,716.48	2.17	1.93

หมายเหตุ : เงินช่วยเหลือทั้งหมด หมายถึงจำนวนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศทุกด้านในแต่ละปี
ที่มา : กรมวิเทศสหการ

ตาราง 3.7 เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมตามลักษณะความช่วยเหลือ ปีงบประมาณ 2520 - 2536
(ล้านบาท)

พ.ศ.	ผชช./จนท/อาสาสมัคร	ทุน	วัสดุ อุปกรณ์	เงินให้ เปล่า	อื่น ๆ ¹	รวม
2520	0.25	0.16	-	-	0.14	0.55
2521	0.65	0.48	-	-	0.97	2.10
2522	0.03	0.81	-	-	0.31	1.15
2523	-	0.84	-	-	-	0.84
2524	-	0.59	-	-	0.03	0.89
2525	2.59	0.77	0.35	-	-	3.71
2526	-	1.30	-	-	-	1.30
2527	1.99	1.68	0.46	13.38	1.69	19.20
2528	2.95	4.07	0.03	-	11.44	18.49
2529	4.01	0.79	35.69	-	2.87	43.36
2530	5.15	1.67	19.80	-	4.95	31.56
2531	11.37	1.22	0.47	-	1.80	19.07
2532	2.09	4.40	2.98	290.0	2.88	302.34
2533	5.95	4.73	60.64	138.0	-	209.34
2534	15.48	7.64	71.13	-	-	94.24
2535	2.91	6.12	8.30	138.00	-	155.33
2536	21.68	8.48	78.68	-	-	108.82

หมายเหตุ : 1/ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าใช้จ่ายสนับสนุนในการฝึกอบรมสัมมนาและประเมินผล ค่าวัสดุ
อุปกรณ์ในการดำเนินงาน

ที่มา : กรมวิเทศสหการ

เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม แยกตามโครงการ หน่วยงาน และชนิดมลพิษ

เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านรายละเอียดแต่ละโครงการที่ต่างประเทศให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้มีข้อมูลเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2531 ถึง 2535 ซึ่งอาจจะไม่ได้ความครบถ้วนทางด้านข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ต้องการเสนอให้เห็นแนวทางหรือมุมมองด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศไทยผ่านทางเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศ จากข้อมูลที่รวบรวมได้จากรายงานของ UNDP และกรมวิเทศสหการบางส่วน พบว่า ข้อมูลของ UNDP ช่วงปี 2531 และ 2532 (ตารางที่ 3.8 ก. และ ข.) ยังไม่มีการแยกโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจากข้อมูลทั้งหมดที่มีพบว่า ใน พ.ศ. 2531 มีเพียง 3 โครงการ เป็นเงินช่วยเหลือ 86.53 ล้านบาท จาก USAID เป็นโครงการ ทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเงิน 84.76 ล้านบาท จากประเทศญี่ปุ่น ด้านงานวิจัยและปัญหามลพิษทางน้ำ เป็นเงิน 1.77 ล้านบาท ต่อมา พ.ศ. 2532 มีโครงการทั้งสิ้น 9 โครงการ เป็นเงินช่วยเหลือ 93.37 ล้านบาท แหล่งที่มาจากหลายประเทศ แต่ประเทศญี่ปุ่นยังคงให้เงินช่วยเหลือมากที่สุด และโครงการที่มีเงินช่วยเหลือมากที่สุดคือ โครงการร่วมกันในภาคพื้นอาเซียนในการปกป้องชั้นบรรยากาศ และทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมจาก UN ข้อมูลจาก UNDP มีการเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2533 (ตาราง 3.8 ค) โดยมีการแยกโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามเงินช่วยเหลือในปีนี้รวมทั้งสิ้น 179.17 ล้านบาท มีโครงการ ที่ยังไม่เสร็จสิ้นต่อจากปี 2532 ถึง 5 โครงการ โดยเฉพาะการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จาก USAID รับเงินช่วยเหลือถึง 51.2 ล้านบาท นอกจากโครงการดังกล่าวแล้ว โครงการใหม่ที่ได้รับเงินช่วยเหลือจาก UN และ UNDP ทางด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในเอเชียแปซิฟิก และการศึกษาปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา มีเงินช่วยเหลือสูงถึง 47.26 และ 44.48 ล้านบาท ตามลำดับ โครงการที่ได้รับเงินช่วยเหลือในปี 2534 (ตารางที่ 3.8 ง.) มีทั้งหมด 18 โครงการ เป็นข้อมูลจาก UNDP ถึง 12 โครงการ รวมเงินช่วยเหลือในปีนี้ทั้งสิ้น 375.1 ล้านบาท โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงได้รับเงินช่วยเหลือในอัตราสูงเช่นเดียวกับโครงการปกป้องชั้นบรรยากาศในอาเซียน เงินช่วยเหลือทั้ง 2 โครงการ อยู่ในระดับ 70 ล้านบาทขึ้นไป นอกจากนี้โครงการด้านมลพิษทางทะเลได้รับเงินช่วยเหลือจากนอร์เวย์ถึง 65.89 ล้านบาท และโครงการด้านการควบคุมมลพิษร่วมกันระหว่างประเทศในเอเชียใต้ ด้วยความช่วยเหลือจาก UN เป็นเงิน 58.05 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2535 (ตารางที่ 3.8 จ.) มีโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากแคนาดาทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูงถึง 213.33 ล้านบาท ในขณะที่โครงการด้านเดียวกันจาก USAID มีเงินช่วยเหลือลดลงมาก ส่วนโครงการอื่น ๆ มีระดับเงินช่วยเหลือไม่มากนัก รวมเงินช่วยเหลือทั้งหมด 343.26 ล้านบาท

ตาราง 3.8 ก. เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามโครงการ พ.ศ. 2532 (ค.ศ.1988)

(million baht)

Project Title	Duration	Country/ Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
1. Natural Resources and Environment Management	85-88	USAID	NA	84.76
2. * Environment Research and Training Center Project (TC)	NA.	JPN	Department of Environmental Quality Promotion	1.72
3. * Request for Equipment's for Bangkok Water Pollution Control	NA.	JPN	Bangkok Metropolitan Administration	0.05
Total				86.53

- หมายเหตุ :
- 1) NA. = data not available
 - 2) * ข้อมูลจากกรมวิเทศสหการ ประเภทโครงการที่กำลังดำเนินการ (ongoing project)
 - 3) อัตราแลกเปลี่ยน US \$ 1 :B 25.3

ที่มา

- กรมวิเทศสหการ
- Thailand Development Cooperation Report 1988 (sector natural resource)

ตารางที่ 3.8 ข. เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามโครงการ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989)

(million baht)

Project Title	Duration	Country / Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
1. Network for Industrial Environmental Management, phase	89 - 89	UNEP	NA.	0.66
2. Management of Natural Resources and Environment	88 - 95	USAID	NA.	12.75
3. Environmental Pollution	87 - 89	IAEA	NA.	1.17
4. Environmental Research and Training Center	88 - 95	JICA	NA.	3.29
5. Air Pollution Control	88 - 90	JICA	NA.	3.29
6. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	87 - 92	JICA	NA.	33.76
7. * Air Quality Management Planning for Bangkok Metropolitan Area	NA	SIDA	Office of Environmental policy and planning	2.62
8. * Development for Reduction of Industrial Waste by Recovery	89 - 93	SIDA	Department of Industrial Works	2.74
9. * Rural Water Supply and Environmental Sanitation	89 - 93	UN	Department of Health	33.09
Total				93.37

หมายเหตุ : 1) NA. = data not available

2) * ข้อมูลจากกรมวิเทศสหการ ประเภทโครงการที่กำลังดำเนินการ(ongoing project)

3) อัตราแลกเปลี่ยน US \$ 1 :B 22.5

ที่มา - กรมวิเทศสหการ

- Thailand Development Cooperation Report 1988 (sector natural resource)

ตารางที่ 3.8 ค. เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามโครงการ พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990)

(million Baht)

Project Title	Duration	Country / Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
1. Environmental Pollution	87 - 91	IAEA	ministry of Industrial	1.64
2. Environmental Research and Training Center	88 - 95	JPN	National Environment Board	8.45
3. Air Pollution Control	88 - 90	JPN	..	2.36
4. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	87 - 92	JPN	Thailand Institute of Scientific and Techno Research	20.94
5. Training Workshop on Safe Handling and Use of Pesticides for Women Groups' Leaders in Thailand	88 - 90	UNEP	National Council of Women of Thailand	1.0
6. Project for Ecological Recovery	90 - 91	NET	..	1.84
7. Management of Natural Resources and Environment	88 - 95	USAID	Royal Forest Department	51.20
8. * Managing the Environment Dimensions of Sound and Sustainable Development (ESSO) in Asia and Pacific	NA	UN	Office of Environmental Policy and Planning	47.26
9. Study for a Comprehensive Industrial Water Pollution Control Management Plan of Chao Phraya and Thachin River	NA	UNDP	Department of Industrial Works	44.48
Total				179.17

หมายเหตุ : 1) NA. = data not available

2) * ข้อมูลจากกรมวิเทศสหการ ประเภทโครงการที่กำลังดำเนินการ (ongoing project)

3) อัตราแลกเปลี่ยน US \$ 1 :B 25.6

ที่มา

- กรมวิเทศสหการ

- Thailand Development Cooperation Report 1988

(sector natural resource)

ตารางที่ 3.8 ง. เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามโครงการ พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991)

(million Baht)

Project Title	Duration	Country/ Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
1. Management of Natural Resources and Environment	88 - 95	USAID	Royal Forest Department	70.25
2. Artificial Recharge Subsidence Control	91 - 92	CAN	Mahidul University	2.37
3. Environment Assistance Programme : Highlands Agricultural and Social Development	91 - 92	AUL	Department of Agricultural Extension	1.56
4. Environmental Pollution	87 - 91	IAEA	Ministry of Industry	2.81
5. Environmental Research and Training Center Projects	88 - 95	JPN	National Environment Board	44.78
6. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	87 - 94	JPN	Thailand Scientific and TechnoResearch	71.89
7. Project for Ecological Recovery	90 - 92	NET	..	3.42
8. Assistance to Thailand by UNEP, 1991	91 - 91	UNEP	Government	1.94
9. Training Programme on Recycling and Reducing Solid Waste	91 - 91	ASIA FOUND	Mahidul University	0.13
10. Perthai : NGO Conference on Environment	91 - 91	NOR	Mahidul University	0.79
11. Oceanor Environment Secewatch	91 - 91	NOR	Mahidul University	65.89
12. Solid Wasted Management	90 - 92	JPN	Bangkok Metropolitan Administration	3.39
13. * Development of a System for Forecasting Ambient Air Quality in Bangkok Metro Region Through Computer Simulation	NA.	SIDA	Pollution Control Department	9.4

(cont.)

(million baht)

Project Title	Duration	Country/ Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
10. Perthai : NGO Conference on Environment	NA.	NOR	Mahidul University	0.79
11. Oceanor Environment Secewatch	NA.	NOR	Mahidul University	65.89
12. Solid Wasted Management	NA.	JPN	BangkokMetropolitan	3.39
13. * Development of a System for Forecasting Ambient Air Quality in Bangkok Metro Region Through Computer Simulation	NA	SIDA	Administration Pollution Control Department	9.4
14. * Industrial Pollution Inventory and Data Based of Pollution Central	NA	SIDA	Pollution Control Department	7.62
15. * Management and Development of Coastal and Manne Resource in Thailand	NA	SIDA	office ofEnvironment Policy and Planning	7.41
16. * Development of Air Pollution mission Inventory and Database for Bangkok Metropolitan Region	NA	SIDA	Pollution Control Department	9.4
17. * Industrial Pollution Management Study for Thailand	NA	DANIDA	Ministry of Industry	14.00
18. * Assistance in Pollution Control and Treatment Effluents in Selected Countries of South - East Asia	NA	UN	Public Works Department	58.05
Total				375.1

หมายเหตุ : 1) NA. = data not available

2) * ข้อมูลจากกรมวิเทศสหการ ประเภทโครงการที่กำลังดำเนินการ (ongoing project)

3) อัตราแลกเปลี่ยน US \$ 1 :B 25.5

ที่มา - กรมวิเทศสหการ

- Thailand Development Cooperation Report 1991 (UNDP)

(1) sector natural resource - subsector policy and planning

- subsector environmental preservation and rehabilitation

(2) sector agriculture, forestry and fisheries

ตารางที่ 3.8 จ. เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามโครงการ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992)

(million Baht)

Project Title	Duration	Country /Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
1. Management of Natural Resources and Environment	88 - 95	USA/ USAID	Royal Forest Department	1.36
2. The study on Master Planning for the Sewerage Development Project for Lower Chol Phraya River Basin (West Water)	91 - 93	JPN	Public Works Department	9.73
3. Mini - Project - Type Technical Operation for Improvement of Water Quality Analysis Tech. for Waste Water Treatment	92 - 92	JPN	Public Works Department	12.75
4. Environmental Research and Training Center Projects (Water Air Noise and Vibrator. Pollution Solid Waste, Toxic Substances Etc.	88 - 95	JPN	National Environment Board	1.61
5. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	87 - 84	JPN	Thailand Institute of Scientific and	22.17
6. * Project for Ecological Recovery	90 - 92	NET	Techno Research	1.84
7. * Artificial Recharge Subsidence control	91 - 94	CAN	..	6.68
8. Expert on solid Waste Management	90 - 93	JPN	..	0.16
9. * Natural Resources and Environmental Management Project	92 - 92	CAN	Bangkok Metropolitan Administration	213.33
10. Environmental Survey	92 - 92	NOR	Ministry of Science, Technology and Energy	3.69
11. Regional Advisory Services for Thailand (Wastewater)	92 - 92	UNEP	nstitutionand Royal Thai government	2.05

(cont.)

(million Bath)

Project Title	Duration	Country /Donor	Beneficiary Institution	Total Disbursement
12. coordination of Information and Public Affairs Activities	92 - 92	UNEP	The Forum for Annual Reporting of The Environment	0.1
13. Joint Study Project on Environmental Hygiene Engineering	88 - 92	JPN	The Forum for Annual Reporting of The Environment	9.04
14. Two Workshops on A Campaign for Environment Awareness and Making Phuket Sustainable	92 - 92	ASIA FOUND	The Forum for Annual Reporting of the Environment	1.28
15. Environment Activities and Publication of A Thailand Environmental Directory	92 - 92	0.85
16. Environment Law Conference in Sri Lanka and Publication of Environment 92' Conference	92 - 92 92 - 92	0.13
17. UNCED Conference in Brazil and Special Pilot Pro-gramme Series on The Environment Issues in People's Forum	92 - 92	0.31
18. Workshop on NGOs in Sustainable Development	91 - 92	AUL	Department of Agricultural Extension	0.13
19. Environment Assistance Programme: Highlands Agricultural and Social Development				56.05
Total				343.26

หมายเหตุ : 1) * งบประมาณทั้งโครงการ
2) อัตราแลกเปลี่ยน US \$ 1 : B 25.5

หากพิจารณาเงินช่วยเหลือแยกตามชนิดมลพิษตลอดช่วง พ.ศ. 2531 ถึง 2535 (ตาราง 3.9) พบว่า มลพิษทางอากาศจะได้รับความสนใจผ่านทางด้านเงินช่วยเหลือมากที่สุด รวมทั้งสิ้น 177.44 ล้านบาท ซึ่งมีโครงการด้านการปกป้องชั้นบรรยากาศในอาเซียนเป็นหลัก ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหามลพิษทางอากาศ เช่น บรรยากาศชั้นโอโซนเบาบางลง (OZONE depletion) กำลังเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังตื่นตัวและหันมาสนใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งระดับโลกและระดับประเทศ รวมถึงประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีความตื่นตัวทางด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หลังจากการประชุมเอิร์ธ ซัมมิต ในปี 2535 อย่างไรก็ตามปัญหามลพิษทางอากาศในปี พ.ศ. 2534 ได้รับเงินช่วยเหลือมากที่สุด เป็นเงิน 90.69 ล้านบาท ส่วนเงินช่วยเหลือทางด้านมลพิษทางน้ำ ระหว่าง พ.ศ. 2531 ถึง 2535 ได้รับทั้งหมด 103.76 ล้านบาท โครงการด้านมลพิษทางน้ำที่สำคัญในแง่ของเงินช่วยเหลือที่มีระดับสูงเป็นการจัดการวางแผนควบคุมปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมต่อแม่น้ำเจ้าพระยา และมลพิษทางน้ำต่อปัญหาด้านสุขภาพ ในปี พ.ศ. 2533 และ 2532 รวมเงินช่วยเหลือที่ใช้แก้ไขและป้องกันแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นจำนวน 77.57 ล้านบาท ถึงแม้เงินช่วยเหลือด้านมลพิษทางน้ำจะน้อยกว่ามลพิษทางอากาศ อาจเป็นเพราะปัญหาจะเกิดขึ้นในแต่ละประเทศ แต่สังเกตได้ว่าลักษณะโครงการด้านมลพิษทางน้ำมีความหลากหลายกว่าและยังได้รับความสนใจช่วยเหลือจากต่างประเทศก่อนปัญหามลพิษทางอากาศเพราะเริ่มได้รับเงินช่วยเหลือตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ในขณะที่ปัญหามลพิษจากกากของเสีย (solid waste) เพิ่งได้รับเงินช่วยเหลือในปี 2534 เป็นปีแรก ทั้งที่ปัญหาถูกกล่าวถึงในระดับโลก โดยเฉพาะการกำจัดสารพิษโดยการส่งไปทิ้งในประเทศที่สาม แต่สำหรับประเทศไทยเงินช่วยเหลือด้านนี้ได้รับในโครงการจัดการและการวิจัยปัญหามลพิษจากกากสารพิษ เงินช่วยเหลือในช่วง 2 ปี คือ 2534 และ 2535 มีเพียง 5.16 ล้านบาท

จากการพิจารณาเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมตามชนิดมลพิษ พบว่า มลพิษทางอากาศได้รับความสนใจมากที่สุด รองลงมาเป็นมลพิษทางน้ำ และกากของเสีย อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกับงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของไทย (ตาราง 3.10) พบว่า ปัญหามลพิษทางน้ำเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญมากที่สุด

ตารางที่ 3.9 เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามชนิดมลพิษ พ.ศ. 2531 - 2535

(ล้านบาท)

ชนิดมลพิษ	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
มลพิษทางอากาศ	2532	1. Air Pollution Control	3.29
		2. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	33.76
		3. Air Quality Management Planning for Bangkok Metropolitan Area	2.62
		Total	39.67
	2533	1. Air Pollution Control	2.36
		2. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	20.94
		Total	23.30
	2534	1. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	71.89
		2. Development of A System for Forecasting Ambient Air Quality in Bangkok Metro Region Through Computer Simulation	9.40
		3. Development of Air Pollution Emission Inventory and Database for Bangkok Metropolitan Region	9.40
		Total	90.69
	2535	1. Environmental Research and Training Centre Project	1.61
		2. ASEAN Project on Atmospheric Corrosion Organic Coating	22.17
Total		23.78	
Total (2532 - 2535)			177.44

(ต่อ)

(ล้านบาท)

ชนิดมลพิษ	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
มลพิษทางน้ำ	2531	1. Request for Equipment's for Bangkok Water Pollution Control	0.05
	2532	1. Rural Water Supply and Environmental Sanitation	33.09
	2533	1. Study for a Comprehensive Industrial Water Pollution Control Management Plan of Chao Phraya and Thachin River	44.48
	2535	1. The Study on Master Planning for The Severange Development Project for Lower Chao Phraya River Busin	9.73
		2. Mini - Project Type Technical Operation for Improvement of Water Quality Analysis Tech. for Waste Water Treatment	12.75
		3. Environmental Research and Training Centre Project (wastewater)	1.61
4. Regional Advisory Services for Thailand (wastewater)		2.05	
Total		26.14	
Total		(2531 - 2535)	103.76
มลพิษจากกากของ เสีย (Solid Waste)	2534	1. Solid Wasted Management	3.39
	2535	1. /environmental Research and Training Cetre Project	1.61
		2. Expert on Solid Waste Management	0.16
	Total		1.77
Total		(2534 - 2535)	5.16

ที่มา : กรมวิเทศสหการ และ UNDP

ตารางที่ 3.10 เปรียบเทียบเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณสิ่งแวดล้อมของไทย
ตามชนิดมลพิษ

(ล้านบาท)

พ.ศ.	มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)		มลพิษทางน้ำ (Water Pollution)		มลพิษจากกากของเสีย (Solid Waste)	
	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ
2531	--	--	32.01	0.05	--	--
2532	5.41	39.67	84.74	33.09	--	--
2533	3.42	23.30	143.27	44.48	--	--
2534	36.79	90.69	--	--	--	3.39
2535	52.90	23.78	810.36	26.14	8.43	1.77
รวม	98.52	177.44	1,070.38	103.76	8.43	5.16

หมายเหตุ : มลพิษทางเสียงและมลพิษจากขยะไม่ปรากฏในข้อมูลเงินช่วยเหลือ จากต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

ที่มา : กรมวิเทศสหการ, UNDP และรายงานงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างและแผนงาน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหามลพิษทางน้ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ซึ่งปัญหามลพิษทางน้ำของไทยเป็นปัญหาที่กำลังทวีความรุนแรงและชัดเจนขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงให้ความสำคัญมากกว่าปัญหาทางด้านมลพิษทางอากาศที่กำลังทวีความรุนแรงตามมา ในขณะที่ปัญหามลพิษจากกากของเสียยังได้รับความสนใจเป็นระดับสุดท้ายจากมลพิษทั้ง 3 ด้าน เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของไทยทางด้านมลพิษทางอากาศเทียบกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ คิดเป็นร้อยละ 55.52 ในทางกลับกันหากพิจารณาสัดส่วนเงินช่วยเหลือด้านมลพิษทางน้ำเทียบกับงบประมาณด้านนี้ พบว่าคิดเป็นเพียงร้อยละ 9.69 ของงบประมาณด้านมลพิษทางน้ำ ส่วนมลพิษจากกากของเสียมีงบประมาณในปีงบประมาณ 2535 เป็นปีแรก แต่เงินช่วยเหลือด้านนี้ได้รับในปี 2534 และเมื่อรวมกับปี 2535 เทียบกับงบประมาณจะใกล้เคียงกัน คือไม่ถึง 10 ล้านบาท โครงการที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศส่วนมากจะเป็นทางด้านจัดการควบคุมหรือป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยรวมมากกว่า ในขณะที่โครงการ

ตามงบประมาณของรัฐมีรายละเอียดและหลากหลายกว่ามาก ทำให้ในการพิจารณาเฉพาะปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมแต่ละด้านเปรียบเทียบกันอาจไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

การพิจารณาเงินช่วยเหลือแยกตามหน่วยงานที่ได้รับของประเทศ (ตาราง 3.11) พบว่ามีหลายหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือ หน่วยงานหลักทางด้านสิ่งแวดล้อมของไทย คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานเดิมก่อนมีการเปลี่ยนแปลง พรบ สิ่งแวดล้อม 2535 หลังจากนั้นจึงยกเลิกหน่วยงานดังกล่าวและตั้งเป็นสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน่วยงานเหล่านี้ได้รับเงินช่วยเหลือในช่วง พ.ศ. 2531 ถึง 2535 รวมกันเป็นเงิน 142.63 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.4 ของเงินงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2534 ได้รับเงินช่วยเหลือมากที่สุดเป็นเงิน 78.61 ล้านบาท โครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการทางด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหามลพิษต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานเหล่านี้ได้รับในช่วงเวลาเดียวกัน พบว่าระหว่างปี 2531 ถึง 2534 แนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจำนวนเงินจะแตกต่างกัน แต่ในปี พ.ศ. 2535 เงินช่วยเหลือกลับลดลง แต่งบประมาณที่หน่วยงานได้รับกลับมากขึ้นหลายเท่าตัว เนื่องจากประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศได้รับความสนใจมากขึ้น นอกจากหน่วยงานหลักดังกล่าวแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือด้านการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม เงินช่วยเหลือในช่วง พ.ศ. 2532 ถึง 2534 รวมกันเป็นเงิน 65.67 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.65 ของเงินงบประมาณ ปี 2533 ได้รับมากที่สุดถึง 46.12 ล้านบาท เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานดังกล่าวในปีเดียวกันพบว่า ได้รับเพียง 25.85 ล้านบาท ลักษณะของเงินช่วยเหลือที่หน่วยงานนี้ได้รับเน้นทางด้านการศึกษาวิจัยเพื่อควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ เนื่องจากการทำอุตสาหกรรม หน่วยงานที่นอกเหนือจากนี้ไม่สามารถเปรียบเทียบได้ เพราะในขณะที่งบประมาณของไทยให้กับหน่วยงานหนึ่ง ๆ เงินต่างประเทศมีอยู่ในหน่วยงานอื่น ๆ ที่นอกเหนือไป

ตาราง 3.11 เปรียบเทียบเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณของไทยตามหน่วยงาน

(ล้านบาท)

พ.ศ.	หน่วยงานหลัก ¹		กระทรวงอุตสาหกรรม ²		กรมโยธาธิการ	
	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ
2531	53.16	1.72	--	--	--	--
2532	58.39	2.62	29.03	2.74	--	--
2533	86.33	58.07	25.85	46.12	--	--
2534	184.45	78.61	115.02	16.81	258.60	58.05
2535	1,531.42	1.61	--	--	501.92	22.48
รวม	1,913.75	142.63	169.9	65.67	760.52	80.53

- หมายเหตุ :
- 1) ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (เดิม) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - 2) งบประมาณไทย รวมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม
เงินช่วยเหลือ รวมจาก กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกระทรวงอุตสาหกรรม

ตาราง 3.11 เปรียบเทียบเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณของไทยตามหน่วยงาน

(ต่อ)

(ล้านบาท)

พ.ศ.	กรุงเทพมหานคร		กรมป่าไม้		กรมอนามัย	
	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ	งบประมาณ	เงินช่วยเหลือ
2531	--	0.05	--	--	--	--
2532	--	--	--	--	107.98	33.09
2533	--	--	--	51.20	--	--
2534	43.47	3.39	--	70.25	--	--
2535	105.20	0.16	21.20	1.36	--	--
รวม	148.67	3.60	21.20	122.81	107.98	33.09

ที่มา: กรมวิเทศสหการ , UNDP และ รายงานงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างและแผนงาน

ตารางที่ 3.12 เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมแยกตามหน่วยงานที่ได้รับ พ.ศ.2531 - 2535

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industrial)	2532	Development for Reduction of Industrial Waste by Recovery	2.74
กรมโรงงานอุตสาหกรรม (Department of Industrial Works)	2533	1. Environmental Pollution	1.64
		2. Study for a Comprehensive Industrial Water Pollution Control Management Plan of Chao Phraya and Thachin Reiver	44.48
		Total	46.12
	2534	1. Environmental Pollution	2.81
	2. Industrial Pollution Management Study for Thailand	14.00	
	Total	16.81	
Total		(2532 - 2534)	65.67
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Board)	2531	Environment Research and Training Center	1.72
	2532	Air Quality Management Planning for Bangkok Metropolitan Area	2.62
	2533	1. Environmental Research and Training Centre	8.45
		2. Air Pollution Control	2.36
		3. Managing the Environment Dimension of Sound and Sustainable Development (ESSD) in Aia and Pacific	47.26
Total	78.61		

(ต่อ)

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
กรมควบคุมมลพิษ (Pollution Control Department) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (department - แวดล้อม (department - of Environmental Quality Promotion)	2534	1. Environmental Research and Training Centre Projects	44.78
		2. Development of a System for Forecasting Ambient Air Quality in Bangkok Metro Region Through Compute simulation	9.4
		3. Industrial Pollution Inventory and Data Base of Pollution Control	7.62
		4. Management and Development of Coastal and Marine Resource in Thailand	7.41
		5. Development of Air Pollution Emission Inventory and Database for Bangkok Metro Politan Region	9.4
	2535	1. Environmental Research and Training Centre Projects	16.1
Total		(2531 - 2535)	142.63
กรมอนามัย (Department of Healthy)	2532	Rural Water Supply and Environmental Sanitation	33.09
สภาสตรีแห่งชาติ (National Council of Women of Thailand)	2533	Training Warkshop on Safe Handling and Use of Pesticides for Women Groups' Leaders in Thailand	1.0
		Project for Ecological Recovery	1.84
มหาวิทยาลัยมหิดล (Mahidul University)	2534	1. Artificial Recharge Subsidence Control	2.37
		2. Training Programme on Recycling and Reducing solid Waste	0.13
		3. Perthai : NGO Conference on Environment	0.79
		4. Oceaner Environment Seawatch	65.89
		Total	69.18

(ต่อ)		(ล้านบาท)	
หน่วยงาน	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
กรมส่งเสริมการเกษตร (Department of Agricultural Extension)	2534	Environment Assistance Programme : Highlands Agricultural and Social Development	1.56
	2535	Environment Assistance Programme : Highlands Agricultural and Social Development	56.05
		Total	57.61
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและพลังงาน (Ministry of Science Technology and Energy)	2535	1. Natural Resource and Environmental Management Project	213.33
		2. Environmental survey	3.69
		Total	217.02
รัฐบาลไทย (Thai Government)	2534	Assistance to Thailand by UNEP < 1991	1.94
	2535	Regional Advisory Services for Thailand (Wastewater)	2.05
	Total	(2534 - 2535)	3.99
กรมโยธาธิการ (Public Works Department)	2534	Assistance in Pollution Control and Treatment Effluents in Selected Countries of South-East	58.05
	2535	1. The Study on Master Planning for The Sewerage Development Project for Lower Chao Phraya River Basin	9.73
		2. Mini-Project -Type Technical Operation for Improvement of Water Quality	12.75
		Total	22.48
	Total	(2534 - 2535)	80.53

(ต่อ)

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metro- politan Administration)	2531	Request for Equipments for Bangkok Water Pollution Control	0.05
	2534	Bangkok Metropolitan Administration	3.39
	2535	Expert on Solid Waste Management	0.16
	Total	(2531 - 2535)	3.60
กรมป่าไม้ (Royal Forest Department)	2533	Management Natural Resources and Environment	51.20
	2534	Environment	70.25
	2535	Management Natural Resources and Environment	1.36
		Management Natural Resources and Environment	
	Total	(2533 - 2535)	122.81
สถาบันวิจัย วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี แห่ง ประเทศไทย (Thailand Institute of Scientific and Techno Research)	2533	ASEAN Project an Atmospheric Corrosion - Organic Coating	20.94
	2534	ASEAN Project an Atmospheric Corrosion - Organic Coating	71.89
		Project for Ecological Recovery	3.42
	2535	ASEAN Project an Atmospheric Corrosion - Organic Coating	22.17
	Total	(2533 - 2535)	118.42
The Forum for Annual Reporting of the Environment (การ จัดสัมมนาสิ่งแวดล้อม ล้อมประจำปี๗	2535	1. Coordination of Information and Public Affairs Activities	0.1
		2. Joint Study Project on Environmental Hygieng Engineering	9.04
		3. Two Workshops on A Campaign for Environment Awareness and Making Phuket Sustainable	1.28

(ต่อ)

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	พ.ศ.	โครงการ	เงินช่วยเหลือ
		4. Environment Activities and Publication of a Thailand Environment Directory	0.85
		5. Environment Law Conference in Sri Lanka and Publication of Environment 92' Conference	0.13
		6. UNCED Conference in Brazil and Special Pilot Programme Series on the Environment Issues in People' s Forum	0.31
		7. Workshop on NGOs in Sustainable Development	0.13
		Total	11.84

ที่มา : กรมวิเทศสหการ และ UNDP

กรมโยธาธิการได้รับเงินช่วยเหลือคิดเป็นร้อยละ 10.59 ของเงินงบประมาณในช่วงปี 2534 ถึง 2535 แนวโน้มของเงินช่วยเหลือลดลงในขณะที่งบประมาณของกรมโยธาธิการต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยงานดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งได้รับเงินประมาณเพิ่มขึ้นในปี 2535 แต่ทางด้านเงินช่วยเหลือกลับได้รับลดลง เงินช่วยเหลือในปี 2534 ถึง 2535 รวมกัน คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.39 ของงบประมาณที่ได้รับในช่วงเวลาเดียวกัน ส่วนปัญหาด้านสุขภาพที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในความควบคุมของกรมอนามัย ในปี 2532 กรมอนามัยได้รับเงินช่วยเหลือ 33.09 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.64 เมื่อเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานได้รับในปีเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมที่กรมป่าไม้ได้รับช่วงพ.ศ. 2533 ถึง 2534 อยู่ในอัตราที่สูง เพราะโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับเงินช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ เป็นเงินถึง 51.2 และ 70.25 ล้านบาท ในขณะที่ในช่วงปีเดียวกันกรมป่าไม้ไม่ได้รับงบประมาณในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเลย อาจเป็นไปได้ว่าเงินช่วยเหลือของต่างประเทศมีการพิจารณาปัญหาป่าไม้ถูกทำลายเป็นปัญหาหลัก ในการให้ความช่วยเหลือด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะที่ในการศึกษาครั้งนี้ได้แยกปัญหาดังกล่าวเป็นทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

หน่วยงานที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือตรงกับหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพื่อดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือด้านนี้ (ตารางที่ 3.12) เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ก่อนมีการเปลี่ยนเป็นกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้รับเงินช่วยเหลือในปี 2535 เป็นเงิน 217.02 ล้านบาท โดยเฉพาะโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากประเทศแคนาดา เป็นเงินถึง 213.33 ล้านบาท สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการทางการดูแลชั้นบรรยากาศระหว่างปี 2533 ถึง 2535 เป็นเงินทั้งสิ้น 118.42 ล้านบาท นอกจากนี้มหาวิทยาลัยมหิดลยังได้รับความช่วยเหลือในปี พ.ศ. 2534 ถึง 4 โครงการ เป็นเงินทั้งสิ้น 69.18 ล้านบาท ซึ่งโครงการมีความหลากหลาย เช่น การฝึกอบรมด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ และสนับสนุนสถาบัน NGO เป็นต้น ช่วงปี 2534 ถึง 2535 กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สูงเป็นเงินทั้งสิ้น 57.61 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2535 มีการจัดสัมมนาสิ่งแวดล้อมประจำปี ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจาก ASIA Foundation เป็นเงินทั้งสิ้น 11.84 ล้านบาท นอกจากนี้สภาสตรีแห่งชาติยังได้รับเงินช่วยเหลือจาก UNEP ในปี พ.ศ. 2533 เป็นเงิน 2.84 ล้านบาท เพราะความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในภาคเกษตรของชนบท จะพบว่าผู้หญิงได้ทำงานร่วมกับธรรมชาติตลอดเวลา (กฤษณา 2537 : 236 - 237) ทำให้โครงการดังกล่าวได้รับความสนใจมากขึ้น และสุดท้ายเป็นเงินช่วยเหลือที่ให้โดยตรงกับรัฐบาลจาก UNEP เป็นเงิน 3.99 ล้านบาท ในปี 2534 และ 2535

เมื่อพิจารณาเงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศได้รับจะพบว่าในขณะที่ประเทศมีระดับการพัฒนาเพิ่มขึ้นอัตราการเจริญเติบโตขยายตัวมากขึ้น นำมาซึ่งการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เงินช่วยเหลือมีแนวโน้มที่จะลดลงเป็นเพราะเมื่อประเทศไทยพัฒนาถึงระดับหนึ่งในสายตาของประชาคมโลกจึงมองว่าประเทศไทยน่าจะมีการดูแลปัญหาของประเทศได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ทำให้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลงและหันไปช่วยเหลือประเทศที่ยังขาดแคลนต่อไป เช่น กฎหมายของประเทศเดนมาร์กที่กำหนดไว้ว่า หากประเทศใดมีรายได้ประชาชาติต่อหัวเกิน 1,700 เหรียญสหรัฐ ก็จะไม่ได้รับการช่วยเหลือในลักษณะทางวิชาการและเศรษฐกิจ (สาระสันต์ 2537 : 17) ดังนั้นจะพบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลใช้ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจะเห็นถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่ประเทศเจริญขึ้นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงย่อมตามมาแต่เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศกลับลดลงตามเงื่อนไข รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบปัญหาดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตามในขณะที่แนวโน้มเงินช่วยเหลือกำลังลดลง

แต่โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่างประเทศให้ความช่วยเหลือในอนาคตต่อประเทศไทยก็ยังคงมีอยู่ เช่น จากรัฐบาลเดนมาร์ก ตามโครงการความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (DANCED : Danish Cooperation for Environment and Development) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงานของเดนมาร์ก เพื่อตอบสนองความต้องการในการปฏิสังขรณ์สภาวะแวดล้อมของโลก จากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของสหประชาชาติ ณ กรุงริโอ เดอ จาไนโร เป้าหมายของ DANCED เน้นโครงการในเรื่องปัญหาสภาวะแวดล้อมและธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับเมือง ป่า ความหลากหลายทางชีววิทยาและพื้นที่ชายฝั่ง โดยเริ่มโครงการครั้งแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเลือกประเทศไทยเป็นเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือ ระหว่างปี 2537 ถึง 2541 เป็นเงิน 390 ล้านบาท หรือประมาณ 1,560 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินช่วยเหลือที่อนุมัติแล้ว แต่ยังไม่ได้ใช้จ่ายจำนวน 170.68 ล้านบาท หรือประมาณ 682.72 ล้านบาท และอีกจำนวน 219.32 ล้านบาท หรือประมาณ 877.28 ล้านบาท เป็นเงินช่วยเหลือด้านต่าง ๆ คือ ความช่วยเหลือด้านชุมชนในเมืองและอุตสาหกรรม จำนวน 101 ล้านบาท หรือประมาณ 404 ล้านบาท ความช่วยเหลือด้านป่าไม้ 53.90 ล้านบาท หรือประมาณ 215.6 ล้านบาท ความช่วยเหลือด้านความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) 20.45 ล้านบาท หรือประมาณ 81.8 ล้านบาท ความช่วยเหลือด้านการบริหารเขตชายฝั่งทะเล 15.00 ล้านบาท หรือประมาณ 60 ล้านบาท และความช่วยเหลือด้านก่อสร้าง 22.56 ล้านบาท หรือประมาณ 90.24 ล้านบาท (เผ่าเทพ : 2538)

เงินช่วยเหลือในปีแรก พ.ศ. 2537 เป็นเงินประมาณ 250 ล้านบาท และผ่านการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในกระทรวงต่าง ๆ อาทิ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยมีกรมวิเทศสหการเป็นผู้ดูแลการประสานงาน อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือของประเทศเดนมาร์ก ในอดีตเป็นทางด้านวิชาการและเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันวิวัฒนาการของการช่วยเหลือจะเน้นที่ปัญหาในระดับโลก จึงมีการจำกัดขอบเขตลงเป็นทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้โครงการที่ DANCED จะดำเนินการทั้ง 5 ประเทศหลักดังกล่าวแล้ว ทางเดนมาร์กยังสนใจเข้าช่วยในโครงการเกี่ยวกับการกำจัดขยะโดยวิธีรีไซเคิล ที่อำเภอหาดใหญ่ การกำจัดของเสียในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน รวมทั้งการจัดการขยะหรือของเสียที่ทำเรือแหลมฉบังและมาบตาพุดซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมอีกด้วย อย่างไรก็ตามการศึกษาค้นคว้าปัญหาพื้นฐานของ DANCED ในประเทศไทยพบว่าอุปสรรคที่เป็นปัจจัยสำคัญ คือ การดำเนินงานภายในประเทศโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อนไม่ชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยงานหลักทางด้านสิ่งแวดล้อมยังเป็น

หน่วยงานใหม่ยังขาดประสบการณ์และความชำนาญ จึงยังต้องการความช่วยเหลือจากต่างประเทศอยู่ (สารสันต์ 2537 : 17) นอกจากนี้รัฐบาลเดนมาร์กจะให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมต่อไทยแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่น โดย Tokyo Metropolitan Administration ยังได้ให้ความช่วยเหลือด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่งทีมผู้เชี่ยวชาญผ่านทาง JICA (Japan International Cooperation Agency) เพื่อทำการศึกษาและวางแนวทางในการแก้ปัญหาในเขตเมืองหรือกรุงเทพมหานคร โดยเน้นศึกษาทางด้านกรวดการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และคาดการณ์ระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเมือง โดยเน้นต้นเหตุจากประชากร การขนส่งและแบบแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งในอนาคตจะเน้นศึกษาปัญหาในระดับย่อยลงมา (Micro Level Study) ให้มากขึ้น จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่นเมื่อ 10 ปีที่แล้ว พบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพฯ จะดีขึ้นหากมีการปรับปรุงระบบของรถยนต์ เช่น การใช้น้ำมันสารตะกั่ว นอกจากนี้จำนวนสิ่งก่อสร้างในใจกลางกรุงเทพฯ ก็เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษเช่นกัน เพราะในเมืองใหญ่ ๆ จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาแต่ขาดการดูแล ผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับที่ญี่ปุ่นในช่วงแห่งการพัฒนาที่ผ่านมา (บางกอกโพสต์ 2538)

เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นทุนส่วนหนึ่งในการดูแลสภาพแวดล้อมของไทย ถึงแม้ว่าเงินช่วยเหลือทั้งหมดกำลังลดลงตามเงื่อนไขที่ประเทศไทยมีรายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศเริ่มมีฐานะทางการเงินที่ดีขึ้น แต่ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมยังคงได้รับความสนใจอยู่ ทั้งนี้ก็อาจเพราะการประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ ทำให้เกิดการตื่นตัวในปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกประเทศทั่วโลก ส่งผลให้เงินช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมของไทยจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ยังคงดำเนินต่อไป ในขณะที่ประเทศไทยเองก็ยังคงต้องการความร่วมมือจากต่างประเทศในปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาใหม่สำหรับรัฐบาลไทยในปัจจุบัน