

บทที่ 4

การพัฒนาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการที่ได้ผล

ประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เรารู้ว่าจะต้องให้ความสนใจกับการพัฒนาบริบทที่จำเป็นสำหรับการนำเอาวิธีการจัดการแบบบูรณาการมาประยุกต์ใช้ จากบทที่แล้วเราได้รู้ถึงอุปสรรคของการจัดการระบบนิเวศและรู้ถึงลักษณะทางสถาบันและทางการจัดการที่เอื้อต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ลักษณะที่เป็นแกนสำคัญ ได้แก่ :

- เป็นพันธกิจอย่างถูกต้องชอบธรรมที่จะใช้การจัดการแบบรวมส่วนทั้งระบบนิเวศ
- มีโครงสร้างการจัดการแบบรวมทุกสิ่งและมีการประสานงาน
- มีการพัฒนานโยบายร่วมกันทุกฝ่าย
- มีกลไกของการสื่อสารและเสนอข้อขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนปลีกย่อยของเงื่อนไขเหล่านี้ ได้สรุปไว้ในตารางที่ 1 และจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละเรื่องต่อไป

ความถูกต้องชอบธรรม

การยอมรับในความถูกต้องจากทุกฝ่ายเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้ยุทธศาสตร์และนโยบายการจัดการแบบบูรณาการนี้ประสบความสำเร็จ ความถูกต้องชอบธรรมนี้หมายถึงทุกส่วนของสังคมให้การยอมรับว่าทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบนี้เป็นสิ่งที่ดีแล้ว และทุกหน่วยงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไปจะต้องถือเป็นพันธกิจที่จะให้การสนับสนุนการจัดการแบบทั้งระบบนิเวศ นอกจากนี้ความถูกต้องชอบธรรมยังต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองด้วยเช่นกัน

การเมืองและพันธกิจต่อการจัดการเป็นสิ่งที่วัดโดยตรงได้ยาก แต่ก็พอจะประเมินได้จากตัวชี้วัดหลายตัว ความเข้มแข็งของภาวะผู้นำเป็นตัววัดตัวหนึ่ง การปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างที่ไม่ความหมายกันทุกวันนี้มักจะเป็นวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน ผู้นำที่เข้มแข็งจะต้องรับรู้ถึงขีดจำกัดทางนิเวศวิทยาพร้อมกับต้องรับผิดชอบในการเลือกที่ทำให้ตัดสินใจลำบากนี้ นักการเมืองและหน่วยราชการจะต้องแสดงให้เห็นมากกว่าการพูดถึงความสำคัญของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสังคม ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งในภาครัฐ (ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ) จะต้องยอมรับความจริงอย่างเปิดเผยว่าจะต้องเลือกทางเลือกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความคาดหวังของฝ่ายบริหารที่สอดคล้องกับแนวคิดของการจัดการระบบนิเวศเป็นเครื่องวัดพันธกิจที่สอง วิธีการยืนยันความถูกต้องของนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีตรวจสอบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง หรือใกล้จะเกิดขึ้นเท่านั้น เป็นวิธีการแบบเก่าที่เข้ากันไม่ได้เลยกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ

ตารางที่ 1 ปัจจัยทางสถาบันที่จำเป็นสำหรับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ และตัววัดปัจจัยนั้น

ปัจจัย	ตัววัด
ความชอบธรรม	มีพันธกิจทางการเมืองและการจัดการ มีการสนับสนุนจากปวงชน
การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย	รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีส่วนร่วม
การประสานงาน	มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในรัฐบาลเดียวกัน มีสหวิทยาการ ชุมชนมีส่วนร่วม
การกำหนดนโยบายรวม	มีการระบุปัญหาพร้อมกัน มีการกำหนดจุดหมายร่วมกัน มีการแสวงหาการจัดการระบบนิเวศที่ดี
การสื่อสาร	มีการจัดทำและเผยแพร่สารสนเทศอย่างได้ผล มีช่องทางสำหรับแก้ความขัดแย้ง

กรณีที่ความคาดหวังของหน่วยงานสิ่งแวดล้อมไม่ตรงกับความคาดหวังตามแนวทางการจัดการระบบนิเวศ จะเห็นได้ชัดเจนเมื่อภาครัฐเพิกเฉยต่อปัญหานิเวศวิทยาและไม่คำนึงถึงความต้องการของคนรุ่นหน้าในอนาคต แนวคิดแบบเก่าจะไม่ให้ความสำคัญกับผลงานที่จับต้องไม่ได้ เช่น การประสานงานที่ได้ผลและการสื่อสารที่ช่วยให้เกิดการจัดการระบบนิเวศแบบองค์รวม ตัววัดพันธกิจของฝ่ายการเมืองและหน่วยงานของรัฐอีกตัวหนึ่งก็คือการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลัง โดยเฉพาะในช่วงที่สถานการณ์ทางการเงินไม่สู้ดีนัก

ความชอบธรรมนั้นจะต้องมีพันธกิจจากประชาชนด้วย แต่การจัดการในแบบเดิมมักจะเห็นว่าถ้าแผนงานมีความถูกต้องทางวิทยาศาสตร์ก็น่าจะพอเพียงแล้ว โดยลืมว่าเป้าหมายของการจัดการได้มาจากสังคมและมักมีทางเลือกที่ยากต่อการตัดสินใจ การจัดการทรัพยากรที่จะมีผลสำเร็จจึงต้องการการสนับสนุนจากชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการตามแนวปรัชญาใดก็ตาม

วิธีการจัดการแบบเดิมมักจะกำหนดกิจกรรมที่จะทำมาก่อนเรียบร้อยแล้วจึงค่อยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ในช่วงท้ายของการวางแผน แต่สำหรับการจัดการแบบองค์รวมนี้อาจรวบรวมข้อคิดเห็นจากประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ ไม่มีประโยชน์อะไรเลยที่จะพยายามผลักดันให้เกิดแผนการจัดการที่เห็นว่าดีที่สุด โดยที่การจัดการนั้นมีความขัดแย้งกันในทางจริยธรรม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ฝ่ายจัดการสิ่งแวดล้อมจะยอมถอยหนึ่งก้าวและให้แน่ใจว่าสิ่งที่ทำนั้นได้รับการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทุกฝ่าย/การประสานงานที่ดี

การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของทุกฝ่ายเป็นเงื่อนไขความสำเร็จข้อที่สองของการจัดการแบบบูรณาการ การมองภาพแบบองค์รวมบนพื้นฐานของระบบนิเวศจำเป็นต้องใช้ความรู้หลายสาขาจากหน่วยงานสิ่งแวดล้อมต่างๆ มารวมกัน และจะต้องเป็นการรวมตัวกันมากกว่าที่เคยทำกันอยู่ในแบบเดิมซึ่งมีมุมมองจากด้านวิทยาศาสตร์เป็นหลัก หน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันนี้ควรจะเน้นหนักทางด้านสังคม (เช่น ความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อสอดคล้องกับการวางแผนของชุมชน หรือเรื่องความยุติธรรมในสังคม มรดกทางวัฒนธรรม และการพัฒนาธุรกิจ การเปิดรับผู้เข้ามามีส่วนร่วมที่ลงลึกในระดับนี้จำเป็นต้องมีการสื่อสารระหว่างหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี และจะต้องเชื่อมโยงกันออกไปไกลสู่ภายนอกหน่วยงานของรัฐ การบูรณาการงานวิจัย การวางแผน และการจัดการมีความหมายรวมไปถึงการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และยังหมายถึงความร่วมมือกับนักวิจัยและนักปฏิบัติจากภายนอกด้วย

การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายย่อมรวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะการสนับสนุนของชุมชนคือสิ่งสำคัญที่สร้างความชอบธรรมให้กับการจัดการแบบบูรณาการ และทำให้แน่ใจได้ว่าวิธีการนี้จะสะท้อนค่านิยมของท้องถิ่นกับการจัดลำดับความสำคัญตามที่ท้องถิ่นต้องการ หน่วยงานสิ่งแวดล้อมควรจะรวบรวมความเห็นของประชาชนให้มากที่สุดที่จะนำมาใช้แสดงผลทางสังคมที่เกิดจากผลกระทบด้านเทคนิค ซึ่งหน่วยงานมีข้อมูลอยู่และนำไปสู่การจัดการในเชิงรุก นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของชุมชนยังช่วยให้มีการแสดงแง่คิดและค่านิยมอย่างกว้างขวางจนแน่ใจได้ว่าได้รวบรวมประเด็นสำคัญไว้ครบถ้วนหมดแล้ว นับเป็นการเพิ่มข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและช่วยให้เกิดความเข้าใจปัญหาซับซ้อนได้ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็ช่วยให้หาวิธีแก้ไขได้ดีกว่าเดิม

การกำหนดนโยบายรวม

เงื่อนไขความสำเร็จประการที่สามของการจัดการแบบบูรณาการก็คือการตัดสินใจต่างๆ จะต้องอยู่บนฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบุปัญหาพร้อมกันโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การให้นิยามร่วมกันว่าอะไรบางอย่างที่เป็นปัญหาจะช่วยให้อำนาจตัดสินใจประสงคของการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้ และนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบนิเวศร่วมกัน ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับประเด็นความไม่แน่นอนในปัญหา โดยให้แน่ใจว่าได้คำนึงถึงความไม่แน่นอนเนื่องจากยังไม่มีความรู้มากพอในด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม

ในกรณีที่ยังไม่อาจกำหนดร่วมกันได้อย่างชัดเจนว่าการจัดการแบบบูรณาการมีความหมายอย่างไร เราก็ไม่ควรจะให้เรื่องนี้กลายเป็นสาเหตุที่จะไม่ใช้การจัดการแบบนี้ และที่จริงแล้ว หลายอย่างก็มีแนวคิดที่ไม่ชัดเจน เช่น สุขภาพ ความยุติธรรม และการศึกษา สิ่งที่เราควรทำคือยอมรับว่ามีนิยามที่แตกต่างกันอยู่ระหว่างนักสิ่งแวดล้อมด้วยกัน และระหว่างนักสิ่งแวดล้อมกับคนทั่วไป ดังนั้นจึงควรที่จะหันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยกันกำหนดนิยามที่เหมาะสมกับจุดเน้นในภูมิภาคของตนแทนการเสียเวลาโต้เถียงกันเรื่องนิยาม นักจัดการสิ่งแวดล้อมควรใช้ความพยายามเพื่อหาจุดร่วมของหลักการสำหรับการจัดการระบบนิเวศที่ดี นักจัดการสิ่งแวดล้อมควรจะแสดงเหตุผลและผลให้สาธารณชนได้รับรู้เหตุผลที่เขาตัดสินใจเช่นนั้น พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่าสิ่งที่เขาเสนอนั้นเป็นการจัดการระบบนิเวศที่ดี การนำเสนอในระดับยุทธศาสตร์อาจไม่มีรายละเอียดครบทุกส่วนของการจัดการแบบบูรณาการ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาในแต่ละส่วนอย่างครบถ้วน และมีขั้นตอนที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนตัดสินใจ วิธีนี้ทำให้เพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการมากขึ้น

การสื่อสารที่ได้ผล

การสื่อสารที่ได้ผลเป็นส่วนประกอบที่สี่ของการนำเอาการจัดการแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ การแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลนับว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ แต่การเปิดช่องทางสื่อสารมักจะไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนัก ทั้งที่เป็นจุดสำคัญในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปตามหน่วยงานต่างๆ ที่ควรจะได้รับ หน่วยงานอาจจะต้องหาทางขยายการสื่อสารในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันมากขึ้น

บางครั้งอุปสรรคอาจมาจากความขัดแย้งที่เกิดจากความเข้าใจผิดเนื่องจากขาดข้อมูลหรือนโยบายและวัตถุประสงค์ของบางหน่วยงานมีความขัดแย้งกัน ดังนั้นหน่วยงานและผู้กำหนดนโยบายทั้งหลายควรมีการพูดคุยกันเพื่อสร้างช่องทางที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นทางการ

ในการประสานความพยายามของหน่วยงานต่างๆ ควรสร้างความเข้าใจร่วมกันว่าจะประเมินสถานการณ์ที่ยังไม่อาจยืนยันความแน่ชัดในทางวิทยาศาสตร์กันอย่างไร นี่เป็นจุดที่ทำให้เกิดการโต้เถียงขัดแย้งกันอยู่เสมอ เพราะมีความเห็นต่างกันว่าอันตรายทางสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เมื่อไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มากพอที่จะทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย เราก็มักจะคงนโยบายเดิมเอาไว้ แต่การที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ไม่ได้หมายความว่าอันตรายจะไม่เกิด บางเรื่องเราอาจมีงานวิจัยอยู่น้อยมากหรือไม่มีเลย ทำให้หน่วยงานสิ่งแวดล้อมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจริงๆ แล้วควรถือปฏิบัติว่าจะไม่เอาเหตุผลที่ว่ามันเป็นแค่คำเตือนหรือความวิตกมาอ้างเพื่อที่จะไม่ดำเนินการใดๆ และควรที่จะปรับแผนงานการจัดการสิ่งแวดล้อมไปเรื่อยๆ เมื่อสภาพต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงและมีความรู้เพิ่มขึ้น นักจัดการสิ่งแวดล้อมควรจะได้เห็นแล้วว่าความไม่แน่ชัดเป็นที่มาของการโต้แย้งกัน นักจัดการสิ่งแวดล้อมมีภาระในการหาข้อพิสูจน์และให้ความสำคัญกับเรื่องความต้องการข้อมูล