

Public Participation Process in the Implementation of a Development Project: A Case Study of Metro Industrial Estate Park Project, Prachin Buri Province

Chutarat Chompunth

School of Environmental Development Administration

National Institute of Development Administration

Thailand

Abstract

This research studied the public participation process in preparing the environmental impact assessment (EIA), evaluating the effectiveness of the public participation process, and presented guidance for improving public the participation process in the EIA process. The author explores the case of the Metro Industrial Estate Park Project in Prachin Buri by collecting data via semi-structured interviews with stakeholders, non-participant observation, and a site survey. The period of data collection was five months. The results showed that the public participation process was an obstacle and did not cover all stakeholders. Some people did not get enough project information. The project opponents united and did not participate in the public participation process. For the public hearing process, it was found that the people did not have enough time to prepare to listen to the project's information. As a result, the public did not believe in the decision-making process of the authorities. This study found that for the public participation in the environmental assessment to succeed, the government and the project developer must be aware of the importance of public participation in the process, provide transparency in the implementation of the project, provide information related to the project correctly and completely, and receive public comments from the start of the process to determine the real needs of the people in the area. The public needs to learn about the environmental impact assessment process and the requirements of public participation, including relevant laws.

Keywords

Public Participation, environmental impact assessment, effectiveness evaluation

CORRESPONDING AUTHOR

Chutarat Chompunth, Chutarat Chompunth, School of Environmental Development Administration, NIDA, Bangkok 10240, Thailand. Email: pat_env@yahoo.com

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ : กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการ อุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค จังหวัดปราจีนบุรี

จุฑารัตน์ ชมพันธ์

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ที่มีส่วนได้เสียของโครงการ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสำรวจพื้นที่ โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการศึกษาทั้งสิ้น 5 เดือน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีอุปสรรคและไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสีย โดยประชาชนบางส่วนไม่ทราบข้อมูลข่าวสารของโครงการ ประชาชนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยรวมตัวคัดค้านไม่เข้าร่วมกิจกรรม ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าประชาชนมีระยะเวลาไม่มากพอที่จะเตรียมตัวรับฟังข้อมูลของโครงการ ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในการตัดสินใจของภาครัฐ สำหรับแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการต้องตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินงาน ต้องให้ข้อมูลโครงการอย่างถูกต้องและครบถ้วน พร้อมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการ เพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ส่วนภาคประชาชนต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การประเมินประสิทธิผล

บทนำ

การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐหรือภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศตอบสนองต่อความต้องการและการอยู่ดีมีสุขของประชาชนของประเทศในอดีต ถือว่าเป็นการพัฒนาที่มีเจตจำนงที่ดีต่อสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่าโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเป็นระดับล่างสู่บน (Bottom-up) เนื่องจากการต่อต้านจากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จนบ่อยครั้งโครงการพัฒนาที่ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2006) ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้นกระแสการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือของประชาชนในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการเรียนรู้พัฒนาแนวทางและวิธีการปฏิบัติ เพื่อที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงต่อไป (Thailand Environment Institute Foundation, 2002)

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล พาร์ค ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบางเดชะและตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองปราจีนบุรี มีพื้นที่โครงการประมาณ 5,000 ไร่ โดยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการครอบคลุมพื้นที่จำนวน 5 ตำบล โดยแบ่งเป็นพื้นที่สำหรับสาธารณูปโภคและพื้นที่สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ พื้นที่สำหรับพาณิชยกรรมที่พักอาศัย สำนักงาน และเป็นพื้นที่สีเขียวและแนวกันชน พื้นที่ดังกล่าวจัดเตรียมไว้เพื่อรองรับโรงงานอุตสาหกรรม 5 ประเภท ประกอบด้วย 1) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ 2) อุตสาหกรรมผลิต/ประกอบยานยนต์ 3) การผลิตอัญมณี เครื่องประดับ หรือสิ่งประดิษฐ์มีค่า 4) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านและมีคุณภาพสูง เช่น นาฬิกา ปากกา เลนส์แว่นตา หรือส่วนประกอบ และ 5) อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรทั้งที่เป็นอาหารและไม่เป็นอาหาร เช่น ผลิตภัณฑ์จากยางพาราและการแปรรูปเศษวัสดุทางการเกษตร

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล พาร์ค เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ซึ่งทางโครงการจำเป็นต้องมีการจัดการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยกฎหมายที่กำหนดต้องมีการขออนุญาตมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งโครงการได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจ แต่ก็ยังเกิดการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งตามมา จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะมีการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล พาร์ค จังหวัดปราจีนบุรี เพื่อทราบถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าว ประสพความสำเร็จมากน้อยเพียงใดและควรจะมีการปรับปรุงและพัฒนาในประเด็นใดบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเทรียล ปาร์ค จังหวัดปราจีนบุรี

แนวคิดและทฤษฎี

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่นิยมใช้ประกอบการตัดสินใจ โดยมีแนวคิดให้การพัฒนาสามารถดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เริ่มจากการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นโครงการหรือระยะวางแผนจนกระทั่งโครงการได้ดำเนินการแล้ว แนวคิดดังกล่าวจะช่วยลดผลกระทบพร้อมกับส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีหลักการว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสามารถดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ หรือหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) (WCED, 1987) อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่จะช่วยให้รู้และสามารถเตรียมการป้องกันปัญหาล่วงหน้า ซึ่งสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precaution Principle) ที่แนะนำให้มีการป้องกันปัญหาล่วงหน้า หากมีสัญญาณหรือแนวโน้มว่าอาจมีผลกระทบต่อเนื่องร้ายตามมา

โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเห็นชอบก่อนออกใบอนุญาต ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้ 1) การพิจารณาก่อนกรองว่าโครงการหรือกิจกรรมใดบ้างที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยในประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดขอบข่ายหรือโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน 2) การกำหนดกรอบศึกษา ทั้งมิติของกลุ่มพื้นที่ เป้าหมายและประเด็นสำคัญที่ควรเน้นในการศึกษา เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ 3) การระบุประเด็นผลกระทบ เป็นการเจาะลึกในรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่ได้จากข้อ 2 ตลอดจนระบุตัวแปรที่เหมาะสม อาจทำได้โดยการอ้างอิงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการอื่นที่มีความคล้ายคลึงกันหรือโดยการสำรวจสอบถามทั้งฝ่ายผู้สร้างผลกระทบและฝ่ายผู้รับผลกระทบจากโครงการนั้น ๆ 4) การคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นการอธิบายถึงลักษณะของเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้น ๆ รวมถึงขนาดและมิติอื่น ๆ ของผลกระทบอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรมและเป็นไปตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทั้งผลกระทบทางตรงในระยะสั้นและผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว 5) การประเมินผลกระทบที่ได้จากข้อ 4 และลำดับความสำคัญก่อน-หลังเพื่อง่ายในการกำหนดมาตรการป้องกัน การแก้ไขหรือการลดผลกระทบนั้น ๆ 6) การกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบ ซึ่งโดยทั่วไปมี 2 แบบคือมาตรการแบบโครงสร้างและมาตรการแบบไม่มีโครงสร้างและ 7) การเฝ้าติดตามตรวจสอบ ระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ ขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการคาดการณ์และการประเมินผลกระทบด้วย (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2006)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถตีความได้หลายความหมาย โดยจะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี้การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น (ดัดแปลงจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2549) สำหรับการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมนั้น มีนัยของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน โดยบทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น (Arnstein, 1969) นอกจากนี้ การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นได้นั้น จะต้องมีการมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน สมบูรณ์แล้วประชาชนย่อมไม่สามารถคิด วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ติดตามและตรวจสอบ ตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จได้ โดยสามารถสรุประดับการมีส่วนร่วม เริ่มจาก ระดับต่ำสุด คือ การชักชวน (Manipulation) เป็นระดับต่ำสุดของการมีส่วนร่วม เป็นวิธีการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ระดับที่สอง คือ การบอกกล่าวให้ข้อมูล (Informing) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน เป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่มีการรับฟังความคิดเห็น ระดับที่สาม คือ การปรึกษาหารือ/รับฟังความคิดเห็น (Consultation) มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และ/หรือ ผลการศึกษา มาปรึกษากับประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไข มีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นบ้าง ระดับที่สี่ คือ การสร้างความร่วมมือ/ลดความขัดแย้ง (Placation) เริ่มเปิดให้มีการสื่อสาร 2 ทาง แต่เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบ ลดความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระดับที่ห้า คือ การสร้างมิตรภาพ (Partnership) อนุญาตให้มีการต่อรอง/แลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและจะนำไปสู่การปฏิบัติ ระดับที่หก คือ การร่วมตัดสินใจ (Delegated power) ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการได้อย่างเต็มที่ นับเป็นช่องทางของการสร้างพลังต่อรองให้กับประชาชน และระดับสูงสุด คือ การสนับสนุนความคิด (Citizen control) ในระดับนี้ประชาชนสามารถคิด วางแผน และดำเนินโครงการเอง โดยหน่วยงานรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน (Arnstein, 1969)

ส่วนในบริบทของประเทศไทย ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลย ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม และตัดสินใจให้มีกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Vatanasapt, 2003) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยทำให้การตัดสินใจเกิดประสิทธิภาพในเชิงคุณภาพ โดยได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่

การวางแผน และดำเนินโครงการ ยังเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ พัฒนานั้น ๆ อีกด้วย (Roberts, 1995)

การประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินงานโครงการ เพื่อให้ทราบถึงจุดเด่นจุดด้อยของโครงการอย่างมีระบบ และนำไปสู่การปรับปรุงโครงการ (Ritjaroon, 2012) ซึ่งกระบวนการในการประเมินผลโครงการอาจมีขั้นตอนและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการทางการประเมินผลโครงการแต่ละบุคคลหรืออาจมีรายละเอียดที่แตกต่างเพราะรูปแบบหรือประเภทของการประเมินผลโครงการ แต่อย่างไรก็ดีการประเมินผลโครงการนอกจากจะประเมินโครงการทั้งหมดโดยส่วนรวมแล้ว แต่ละส่วนของกิจกรรมหรือโครงการก็จะต้องได้รับการประเมินควบคู่กันไปด้วยเสมอ กล่าวคือ การประเมินข้อมูลนำเข้า (Inputs) การประเมินตัวกระบวนการ (Process) และการประเมินผลงาน (Outputs) (Rodprasert, 1996)

สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญในการพิจารณาเพื่อการประเมินผลโครงการได้แก่ ระยะเวลา (Timing periods) ของการดำเนินงานโครงการ นอกจากนี้ในการประเมินผลโครงการจะต้องอาศัยสิ่งสำคัญ เช่น ข้อเท็จจริง ผลประโยชน์ ข้อผูกพัน ความเป็นไปได้ มาตรฐาน และอื่น ๆ เพื่อประกอบในการพิจารณา ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถนำไปกำหนดรูปแบบของการประเมินโครงการที่เรียกว่า “CIPP” ซึ่งเป็นการประเมินทั้งสถานะแวดล้อม (Content) ข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลิตภัณฑ์ (Product) และผลกระทบ (Impact) ของโครงการ (Poboon, 2009) โดยเป็นรูปแบบการประเมินโครงการที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้การยอมรับเพื่อใช้ประเมินผลกิจกรรมหรือโครงการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เครือมาศ สุจิตโต (2546) พบว่า กลุ่มตัวอย่างระดับครัวเรือนและผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ โครงการฯ โดยกลุ่มตัวอย่างระดับครัวเรือนเห็นว่า ควรให้ตนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการสำรวจ ความคิดเห็น และควรเผยแพร่ผลการศึกษาต่อ สาธารณะ ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่าเนื่องจากการดำเนินโครงการฯ อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของ ประชาชนในพื้นที่ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงควรได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ตั้งแต่การวางแผนการศึกษา การพิจารณา รายงานผล การศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผลในระยะดำเนินการ ด้านปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เกิดจากประชาชนบางส่วนไม่มีความรู้ คิดว่าเป็นเรื่อง เข้าใจยาก ทำให้ไม่สนใจจะมีส่วนร่วมและบางส่วนยังเน้นความเป็นวัง ปลูกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านข้อเสนอแนะและแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาอย่างทั่วถึง มีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมทั่วถึงและบ่อยครั้ง ประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง โดยใช้สื่อหลากหลายชนิด รวมทั้งการประสานให้ผู้นำในท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับมาเป็นแกนกลางในการชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ผลการศึกษาของพิเชฐ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ (2556) พบว่า ในด้านบริบทของโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นเรื่องใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ในส่วนของ

ประชาชนยังขาดความรู้ความ เข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการประเมินผล กระทบทางสิ่งแวดล้อม ด้านกระบวนการ ผู้ดำเนินโครงการได้ดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้เหมาะสม แต่ยังมีผู้มีส่วนได้เสียบางส่วนที่ไม่เข้า ร่วมในกระบวนการ ส่งผลให้ขาดความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย ด้านผลกระทบ การใช้กระบวนการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการศึกษาความเหมาะสมของ โครงการจะช่วยลดความขัดแย้งได้ รวมถึงผู้ดำเนินโครงการต้องจัดกิจกรรมให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันระหว่างโครงการกับ ประชาชนอย่างยั่งยืน โดยปัจจัย ความสำเร็จในการดำเนินการ ได้แก่ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจใน กระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ทุกภาคส่วน

จุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ (2556) พบว่า การพัฒนา ประเทศในอดีตที่ผ่านมาได้มีการนำ ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนในการดำเนิน กิจกรรม และโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ลดน้อย และเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนา ขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่ นำมาสู่ปัญหาความ ขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเจ้าของ โครงการกับ ประชาชนในท้องถิ่น โดยปัญหาและอุปสรรคต่อการ สร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ของประชาชนใน กระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบ บนสู่ล่าง การขาด การส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการ บริหารจัดการโครงการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และ ระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตัดสินใจอยู่ในระดับต่ำทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่มี ประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้ง ขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการ ยอมรับ ในขณะที่ มานิดา เพ็ญชุนุช และจุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ (2560) พบว่า ในส่วนของกฎหมายมีช่องว่างในทางปฏิบัติทำให้ กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง ประชาชนมีอุปสรรคในด้านการ ได้รับข้อมูล ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอต่อกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากข้อมูลที่โครงการนำ เสนอแก่ ประชาชนเป็นข้อมูลด้านเดียวและยังไม่ชัดเจนเพียงพอทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในส่วน ของ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่า ระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพของ ประเทศยังไม่สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบต่อสุขภาพจากการ ดำเนินโครงการฯ ได้นำไปสู่ความไม่ชัดเจนของมาตรการลดผลกระทบต่อสุขภาพ ด้านแนวทางในการ พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมฯ ของโครงการให้ประสบความสำเร็จ ภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุง กฎหมายให้ทันสมัยและกำหนดบทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้าน สุขภาพ มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการเพื่อให้ ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เสริมขีดความสามารถของชุมชนในด้านวิชาการใน ส่วนของภาคประชาชนนั้นควรเปิดใจรับข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการอย่างไม่มีอคติ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของ โครงการพัฒนาในรูปแบบของ CIPP-I Model โดยขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ดังแสดงในภาพ ที่ 1

Context:

ข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ที่ทำการศึกษา

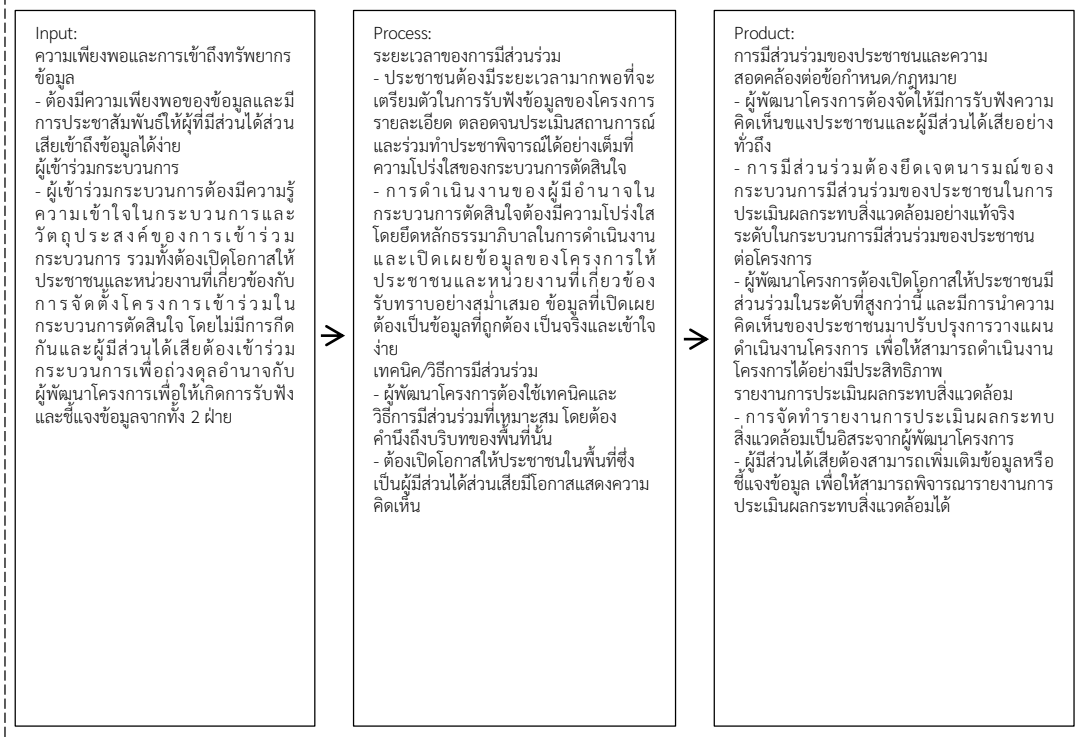
- ต้องพิจารณาลักษณะทางกายภาพ ลักษณะการประกอบอาชีพ สภาพสังคม วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ
- ต้องพิจารณาความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งสิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยตามแหล่งน้ำเล็กและขนาดกลาง รวมทั้งพืชผลการเกษตร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความชัดเจน ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน
- ผู้พัฒนาโครงการต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมีเจตนาที่แท้จริงในการดำเนินการตามกฎหมายนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความชัดเจน ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน
- ผู้พัฒนาโครงการต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีเจตนาที่แท้จริงในการดำเนินการตามกฎหมายนั้น



Impact:

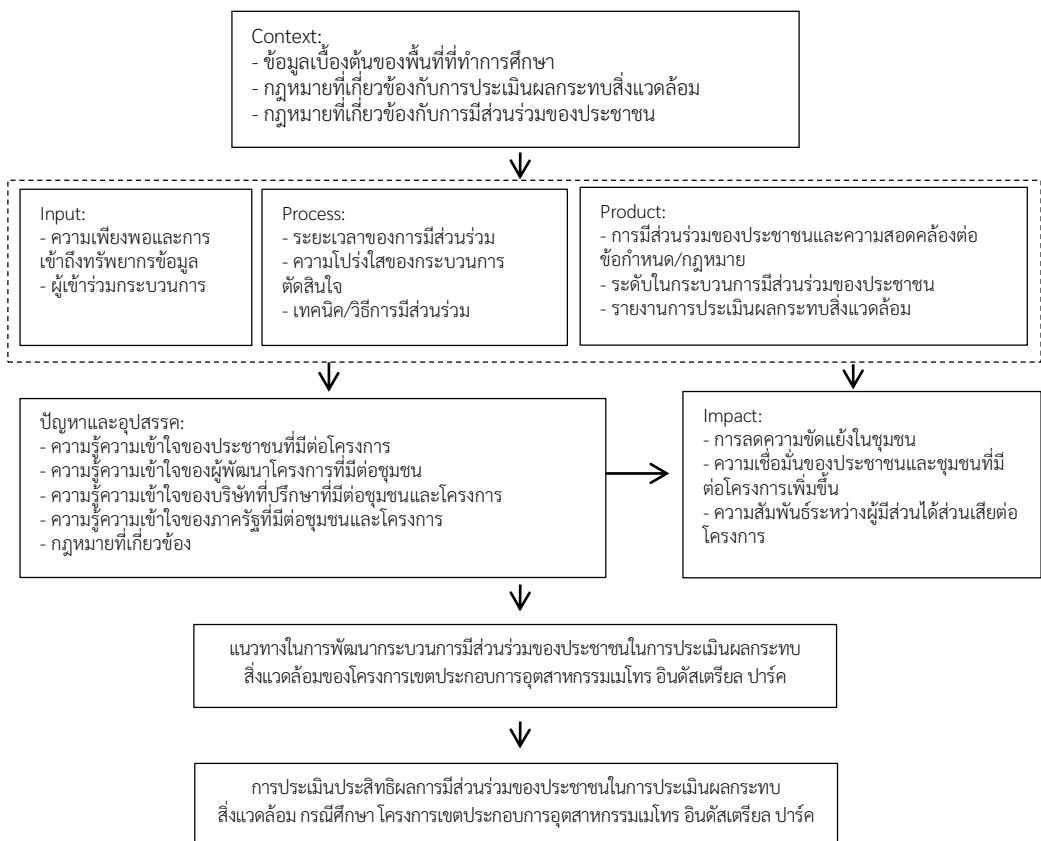
การลดความขัดแย้งในชุมชน

- ผู้พัฒนาโครงการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ตั้งแต่กระบวนการเลือกพื้นที่โครงการหรือการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ ความเชื่อมั่นของประชาชนและชุมชนที่มีต่อโครงการเพิ่มขึ้น
- ผู้พัฒนาโครงการต้องไม่ตั้งเป้าหมายที่จะให้โครงการผ่าน แต่ควรมุ่งสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและชุมชนที่มีต่อโครงการ
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ
- ผู้พัฒนาโครงการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ดำเนินการและประชาชน

ภาพที่ 1. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ดังนั้น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participatory Observation) และการสำรวจพื้นที่ (Site Survey) รวมทั้งการทดสอบแบบสามเส้า (Triangulation Method) ในการวิเคราะห์ข้อมูล กลุ่มเป้าหมาย และผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการฯ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล บางเดชะและตำบลรอบเมือง เจ้าหน้าที่ของโครงการฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปราจีนบุรี นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จำนวนรวมทั้งสิ้น 24 คน



ภาพที่ 2. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาระบบการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีศึกษา โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดให้มีการประชุมประชาสัมพันธ์โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2554 หลังจากนั้นได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการฯ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยชี้แจงเหตุผลในการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการว่ามีเส้นทางการคมนาคมที่สะดวก อีกทั้งยังถือเป็นประตูเชื่อมโยงระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้พื้นที่ตั้งโครงการอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ส่งผลให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและมีสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

หลังจากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 1 ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่และให้เข้าเยี่ยมชมพื้นที่ ต่อมาภาคประชาชนได้รวมตัวกันในนามเครือข่ายปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ พัทธการปราจีนบุรี เพื่อคัดค้านโครงการดังกล่าว โดยได้ยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างโครงการต่อผู้พัฒนาโครงการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2554 แต่ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 กลุ่มประชาชนที่คัดค้านโครงการพยายามยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างและพยายามที่จะเข้าไปในพื้นที่ที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น จนกระทั่งผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาต้องยกเลิกเวทีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2

ด้านการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค วิเคราะห์ผ่านแบบจำลอง CIPP-I Model ซึ่งประกอบด้วย บริบทหรือสิ่งแวดล้อม (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Product) และผลกระทบ (Impact) โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาในแต่ละประเด็นดังนี้

บริบทหรือสิ่งแวดล้อม

โครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทรอินดัสเตรียล ปาร์ค ตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการตั้งอยู่ที่ตำบลบางเดชะ และตำบลรอบเมือง อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ขออนุญาตกฎกระทรวงกลุ่มประเภทพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมข้อที่ 5.10 โดยกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวใช้เพื่อการเกษตรหรือที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร สถาบันราชการ สถาบันศึกษา สถานพยาบาล สถานเพื่อการศึกษาหรือจัดเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ อีกทั้งยังมีลักษณะทางกายภาพเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ และที่ราบน้ำท่วมถึงโดยมีแม่น้ำปราจีนบุรีไหลผ่าน ทางตอนล่างของพื้นที่มีความหลากหลายทางชีวภาพทั้งสิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยตามแหล่งน้ำขนาดเล็กและขนาดกลาง หากพิจารณาการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การก่อสร้างโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมในพื้นที่นี้อาจไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดลักษณะโครงการที่จะต้องทำการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ อีกทั้งกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ทั้งนี้ผู้พัฒนาโครงการได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานโครงการ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้มานานกว่า 20 ปี ซึ่งบริบทโครงการพัฒนาในปัจจุบันแตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก โดยอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังพบช่องโหว่ของกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้

ส่วนกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ขอยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีประกาศสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การดำเนินงานโครงการจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีประกาศของกฎหมายบางฉบับยังมีปัญหาและอาจขัดกับเจตนารมณ์ของ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และขัดต่อหลักการการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ที่เป็นสากล การประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์คนั้น เป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง

ปัจจัยนำเข้า

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเพียงพอและการเข้าถึงทรัพยากรข้อมูล พบว่า ประชาชนบางส่วนในพื้นที่ได้รับข้อมูลไม่เพียงพอและเข้าถึงข้อมูลได้ยาก เนื่องจากผู้พัฒนาโครงการได้เปิดเผยข้อมูลด้วยวิธีการติดประกาศตามสถานที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้รับทราบข้อมูลดังกล่าว จึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ได้อย่างทั่วถึง โดยประชาชนบางส่วนได้ให้ข้อมูลว่า ไม่ทราบข้อมูลจากผู้พัฒนาโครงการ แต่ได้รับทราบจากการพูดคุยปากต่อปากจากประชาชนในพื้นที่คนอื่น ๆ ภายหลังจากการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 1 ประชาชนส่วนนี้จึงไม่ได้เข้าร่วมการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ดังนั้นจึงส่งผลให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่ครอบคลุม และยังคงพบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 1 ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สนับสนุนโครงการ สำหรับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2 มีการเชิญให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นดั้งเดิม ซึ่งส่วนใหญ่มีแต่ผู้สนับสนุนโครงการเท่านั้นที่มาเข้าร่วม ซึ่งในขณะเดียวกันฝ่ายผู้คัดค้านไม่ยอมเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นโดยจะทำการยื่นหนังสือคัดค้านการก่อสร้างโครงการ และท้ายที่สุดนำไปสู่การล้มเวทีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2

กระบวนการ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทรอินดัสเตรียล ปาร์ค ถูกจัดทำขึ้นตามแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ มีเวลาน้อยเกินไปในการรับทราบข้อมูลโครงการ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบรับทราบข้อมูลล่าช้ากว่ากำหนด

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวบ้านบางส่วนคิดว่าหน่วยงานราชการขาดความโปร่งใส เพราะไม่เปิดเผยข้อมูลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนกว่ากระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบและการทำประชาพิจารณ์จะเสร็จสิ้น ส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกังวลถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีตัวแทนจากประชาชนที่คัดค้านได้แสดงความคิดเห็นโดยกล่าวว่า

“...ตอนที่ทำ EIA ครั้งที่สอง ดิฉันเป็นผู้ที่ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อบริษัทเทคนิคสิ่งแวดล้อมซึ่งเรายื่นหนังสือคัดค้าน แต่ทางบริษัทไม่ส่งตัวแทนมารับ เท่านั้นยังไม่พอ พอเราเดินทางเพื่อไปเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ครั้งที่สองตัวแทนของบริษัทกลับไม่ยอมให้เราเข้าร่วม ปิดประตู ลงกลอน เขาบอกว่าเราต้องเซ็นชื่อก่อน เราเลยบอกว่าคุณไม่รับหนังสือเราก็ไม่เซ็น แต่เราในฐานะประชาชนในพื้นที่ เราควรได้เข้าร่วมประชุมซึ่งเขาก็ไม่ให้เราเข้าร่วม อีกทั้งเขาทำเหมือนการประชาพิจารณ์เป็นโรงลิเก คลุมปิดไม่ยอมให้เราเห็นว่ากระบวนการเป็นอย่างไร...”

ด้านเทคนิค/วิธีการมีส่วนร่วม ผู้พัฒนาโครงการเน้นใช้เทคนิคและวิธีการการสื่อสารทางเดียว (One-Way Approach) โดยเน้นการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประชาสัมพันธ์แต่ผลดีของโครงการเท่านั้น อีกทั้งในเวทีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 2 ครั้ง มีประชาชนเพียงบางส่วนที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นฝ่ายสนับสนุนการก่อสร้างโครงการเท่านั้น

ผลผลิต

การมีส่วนร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมาย พบว่าผู้พัฒนาโครงการได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สอดคล้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด แต่อย่างไรก็ดีประชาชนบางส่วนยังไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น

ระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งอยู่ในขั้นปรึกษาหารือ โดยผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาได้เปิดโอกาสในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ แต่ผลจากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่ได้รับ

ผลกระทบ จึงส่งผลให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

ด้านรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการไม่สามารถจัดทำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์เนื่องจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่ 2 ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะฝ่ายคัดค้านรวมตัวกันยื่นหนังสือคัดค้านและล้มเวทีดังกล่าว จึงส่งผลให้โครงการยังไม่สามารถดำเนินการได้

ผลกระทบ

ประชาชนในพื้นที่โครงการเกิดความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มที่คัดค้านกับกลุ่มผู้สนับสนุนโครงการ โดยกลุ่มที่คัดค้านอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และได้ยื่นหนังสือร้องเรียนถึงคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เพื่อให้หามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีพิพาทดังกล่าว

ประชาชนขาดความเชื่อมั่นที่มีต่อโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ดำเนินการศึกษาผลกระทบและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียวและมีการประชาสัมพันธ์การทำประชาพิจารณ์ทั้ง 2 ครั้งอย่างไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่โดยรอบโครงการยังมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทรัพยากรที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทั้งทรัพยากรน้ำและไฟฟ้าที่ใช้ในกระบวนการผลิตรวมทั้งมลพิษที่จะเกิดจากการผลิตอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีความไว้วางใจต่อหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการน้อยมากอีกด้วย โดยประชาชนท่านหนึ่งกล่าวว่า

“...การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมครั้งที่ผ่านๆ มา เราจะพบว่า รายงานเขาพูดแต่สิ่งที่ดี ๆ แต่ไม่มีการพูดถึงสารพิษสารเคมีที่ใช้เป็นสารตั้งต้นหรือที่ออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ใด ๆ เลย อย่างน้อยอุตสาหกรรมประเภทไม้พวกนี้ ดิฉันเชื่อว่าต้องมีสารจำพวกกาวเอเย สารลอกเนื้อไม้เอเย สารทำความสะอาด โรคแรกที่จะมาเยือนพวกเราแน่นอนว่าต้องเป็นโรคมะเร็งแน่ ต่อมาก็จะกลายเป็นพวกโรคในกลุ่มเลือด สุดท้ายก็มะเร็ง...”

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่อโครงการ พบว่าประชาชนโดยรอบพื้นที่โครงการและผู้พัฒนาโครงการมีความสัมพันธ์ต่อกันในหลายมิติทั้งความสัมพันธ์ที่ดีและไม่ดี กล่าวคือ หากมีการดำเนินงานโครงการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนบางส่วนขาดที่ดินทำกิน แต่ก็มีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่จะมีอาชีพและรายได้จากการดำเนินงานโครงการ ในส่วนของหน่วยงานราชการในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างต่อการดำเนินงานโครงการ โดยต่างทราบข้อมูลและข้อกำหนด กฎหมายที่เกี่ยวข้องชัดเจน พร้อมทั้งรู้บทบาทและขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้หน่วยงานเอกชนและองค์กรอิสระมีความกังวลในเรื่องของกระบวนการดำเนินการและการบำบัดของเสียก่อนปล่อยออกสู่แหล่งสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ผลการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านของกระบวนการ (Process) ซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลาของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจและเทคนิค/วิธีการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จน้อย ส่วนด้านผลผลิต (Product) ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมาย และระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการประสบความสำเร็จระดับกลาง ซึ่งจะนำไปสู่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากรายงานดังกล่าวไม่สามารถจัดทำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้โครงการไม่สามารถดำเนินการได้

แนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม

สำหรับแนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค และโครงการพัฒนาอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันให้ประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. วิธีการนำเสนอข้อมูลในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องทราบถึงการเข้ามาของโครงการ พร้อมทั้งเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับโครงการส่วนประชาชนควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งนี้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มานั้น จะต้องอยู่บนหลักของความถูกต้อง ชัดเจนและน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มน้ำหนักในการสนับสนุนต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ในส่วนของความวิตกกังวลด้านผลกระทบของโครงการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของโครงการ ผู้พัฒนาโครงการจะต้องยืนยันหรือพิสูจน์ถึงความปลอดภัยจากการดำเนินโครงการ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระยะยาว หากผู้พัฒนาโครงการสามารถทำได้ก็จะส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในโครงการ และยอมรับการดำเนินการของโครงการ

3. สำหรับความสอดคล้องกับกฎหมายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมผู้พัฒนาโครงการควรที่จะดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจว่าควรดำเนินการโครงการต่อไปหรือไม่ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงความคิดเห็น เสนอข้อเท็จจริง และแสดงถึงความยอมรับและความเชื่อมั่นต่อโครงการ ทั้งยังเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ หากประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับก็สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบข้อตกลงที่ผู้พัฒนาโครงการได้ตกลงกับชุมชน

4. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ในเรื่องของข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ และจะต้องมีการทบทวนข้อมูลด้วยว่า ยังขาดข้อมูลด้านไหน หรือต้องการข้อมูลในเรื่องใด รวมถึงต้องมีการยืนยันถึงจุดยืนและความต้องการของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับข้อมูลทั่วไปของพื้นที่โครงการ พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการทั้งกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวบางฉบับประกาศใช้มานานมากแล้ว เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ประกาศใช้มานานกว่า 20 ปีแล้ว ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และทัชชมัย ฤกษ์สุต (2544) ที่พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบทซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกันเพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

ในด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ความเพียงพอและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังเป็นอุปสรรคและมีปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากผู้พัฒนาโครงการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยจะเห็นได้จากการที่ประชาชนบางส่วนยังไม่รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็มีเพียงประชาชนบางส่วนเท่านั้นที่รับรู้ข้อมูลและเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ทางโครงการยังเปิดเผยข้อมูลไม่มากพอและไม่ชัดเจน ในส่วนของผู้เข้าร่วมกระบวนการในการแสดงความคิดเห็นยังมีความบกพร่องและไม่ครอบคลุมเนื่องจากประชาชนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานโครงการไม่ยินยอมเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ ส่งผลให้โครงการไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนและไม่สามารถดำเนินโครงการได้ในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Chompunth (2013) และชูเกียรติ ศิวเวทกุล (2544) ที่พบว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นคือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เมื่อประชาชนได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นย่อมนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีการยอมรับของทุกฝ่าย

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ระยะเวลาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำความเข้าใจโครงการยังน้อยเกินไป และไม่เพียงพอที่จะเตรียมตัวเข้ารับฟังข้อมูล อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดขึ้น 2 ครั้งในช่วงก่อนดำเนินโครงการ โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงก่อนจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและช่วงระหว่างการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ พบว่า การจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ที่ทางโครงการได้จัดขึ้นยังไม่มี ความโปร่งใส เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการและบริษัทที่ปรึกษาของโครงการยังปิดบังข้อมูลบางส่วน ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความเชื่อมั่นการทำงานของส่วนราชการท้องถิ่นและระบบการทำงานของภาครัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับวสันต์ วัฒนะรัตน์ (2541) ที่กล่าวว่า ควรมีการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ได้แก่ ควรกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน และควรเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินการอย่างโปร่งใสทุกขั้นตอน

ในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมายของโครงการ เป็นกระบวนการที่ได้ยึดตามระเบียบและข้อกำหนดตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างถูกต้อง แต่ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในบางโครงการเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมายเท่านั้นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จัดเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับ 3 กล่าวคือระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) มีการเจรจากันอย่างมีรูปแบบระหว่างผู้พัฒนาโครงการ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการแสดงความคิดเห็นและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภริดี ลีภักตร์ (2554) ที่พบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นระดับที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การสร้างความร่วมมือซึ่งใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในการให้อำนาจประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือการมีส่วนร่วมในระดับการหารือและการมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาท

ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนคัดค้านต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยให้เหตุผลว่าการเข้ามาของโครงการอาจทำให้เกิดน้ำท่วมเนื่องจากพื้นที่ดำเนินโครงการสร้างบนพื้นที่รับน้ำ และพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้ ซึ่งการดำเนินงานโครงการอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่ได้ และประชาชนยังมีความกังวลทางด้านมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และชาวบ้านยังมีความวิตกกังวลด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกรงว่ากรรมสิทธิ์จะเป็นของเอกชนและจะไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อีก ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้มีการเสนอแนวทางมาตรการป้องกันและแก้ไข ดังนี้

1) ให้พิจารณาความเหมาะสมและประเมินพื้นที่เพื่อสร้างโครงการใหม่ โดยพิจารณาร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดตั้งโครงการ

2) หากมีการอนุมัติโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีความชัดเจน ต้องรับพิจารณาทุกข้อเสนอและข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากปัญหาต่างๆ พื้นที่ที่ใช้ในกระบวนการก่อสร้างไม่ควรเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี หากมีการทำลายหรือคุกคามพื้นที่สาธารณะเหล่านี้จะต้องคืนกรรมสิทธิ์ให้กับรัฐและประชาชนทั้งหมด นอกจากนี้การอนุมัติโครงการหรือโรงงานจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกประเด็น รวมถึงเรื่อง Carrying Capacity ของพื้นที่ด้วย

สำหรับผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม เมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่โดยรอบโครงการเป็นความขัดแย้งที่สามารถจัดการได้ โดยความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากการขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นข้อเท็จจริง นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่ขัดกันอย่างชัดเจนระหว่างประชาชนที่สนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโครงการ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งมีผลเป็นอย่างมากต่อกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อหาข้อยุติและแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Poboon, 2009) ในส่วนของความเชื่อมั่นของประชาชนหรือชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบโครงการมิได้เพิ่มขึ้นเท่าใดนัก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่อยู่โดยรอบทำหน้าที่เป็นผู้ร้องเรียนต่อโครงการดังกล่าว โดยการยึดติดกับภาพของพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ในประเทศไทยที่เคยประสบปัญหาจากการเข้าไปรุกรานของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ความสัมพันธ์และความขัดแย้งภายในชุมชนมิได้ลดน้อยลงทั้งระหว่างผู้ร้องเรียนและฝ่ายผู้ที่ให้การ

สนับสนุนโครงการ แต่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐลดน้อยลง เนื่องด้วยกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยอาศัยคนกลางเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งสอดคล้องกับ Vatanasapt (2000) และ Chompunth and Chomphun (2012) ที่พบว่า การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและถูกต้องจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จสูง

ในส่วนปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมเมโทร อินดัสเตรียล ปาร์ค พบว่า มีประชาชนบางส่วนที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบขั้นตอนและข้อปฏิบัติของกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ประกอบรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบพื้นที่ก่อสร้างโครงการ เข้าใจกระบวนการทำประชาพิจารณ์ว่าผ่านและได้รับการอนุมัติในตัวรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเรียบร้อยแล้วและอยู่ในขั้นตอนเตรียมการก่อสร้าง ซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้องอันแสดงให้เห็นถึงการขาดความรู้และความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เครือมาศ สุจิตโต (2546) และ พิเชษฐ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2556) ที่พบว่า ปัญหาของกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดจากการที่ประชาชนบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องการมีส่วนร่วม อีกทั้งยังไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ผู้พัฒนาโครงการและบริษัทที่ปรึกษายังมีการดำเนินโครงการที่ไม่มีความโปร่งใส มุ่งหาประโยชน์เอาแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อให้โครงการได้รับการยอมรับ สำหรับหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีความรู้ความเข้าใจอันดีต่อโครงการ แต่วัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐยังเป็นรูปแบบการตัดสินใจจากระดับบนสู่ล่าง ถึงแม้จะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบการตัดสินใจจากระดับล่างสู่บนแล้วก็ตาม ซึ่งพบว่าในทางปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ผู้พัฒนาโครงการจะต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งอาจได้รับจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่มีความหลากหลายไปใช้ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สำหรับแนวทางที่จะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ทั้งนี้หากทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงและสอดคล้องกันย่อมส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการบริหารของภาครัฐโดยธรรมชาติการทำงานของภาครัฐมักจะมีระบบการวางแผนจากส่วนกลางหรือจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) แต่ในทางตรงกันข้ามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มิควรกำหนดแค่เพียงประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น แต่ควรขยายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการและพนักงานอัตรากำลังของรัฐทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อมเข้าร่วมกระบวนการด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเป็นการเรียกร้องของทุกฝ่ายด้วยหลักเหตุและผลผ่านข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและมีหลักฐานเอกสารทั้งทางนิตินัยและวิชาการมาร่วมรองรับต่อกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มิใช่เป็นการประชุมโต้เถียงโดยใช้อารมณ์เป็นที่ตั้ง

2) ผู้ดำเนินการในการจัดเวทีประชุมประชาพิจารณ์ในแต่ละกรณีที่มีการทำรายงานการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ควรจัดให้มีความครอบคลุมและเต็มใจพร้อมที่จะรับฟังประเด็นปัญหาของทุกฝ่ายอย่างยุติธรรม เพื่อหาข้อสรุป ประเด็นปัญหา ตลอดจนมาตรการในการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

3) ข้อมูลของโครงการ ทั้งด้านกระบวนการ เทคนิค กฎหมายและข้อกำหนดที่สำคัญ ควรพิจารณาให้ครอบคลุมและเปิดเผยในทุก ๆ ประเด็นที่ประชาชนมีสิทธิ์ที่ควรจะต้องรู้ในกรอบคูลมนั้น ๆ นอกจากการให้รู้แล้ว ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกันทั้งสองฝ่ายด้วย

4) ประชาชนเมื่อเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ควรพิจารณาข้อมูลด้วยใจเป็นกลาง มากกว่าที่จะมองทุกอย่างอย่างเป็นภาพลบเสียทีเดียว แต่ควรรับฟังและทบทวนพิจารณาข้อมูลนั้น ๆ เสียก่อน แล้วจึงตัดสินใจหรือคัดค้านข้อมูลนั้น ๆ โดยต้องมีวิจารณ์ญาณและมีการสืบค้นเอกสาร วารสารหรือบทความที่ส่งเสริมต่อกระบวนการคัดค้านของตนด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เครือมาศ สุจิตโต. (2546). *การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

จำลอง โพธิ์บุญ. (2552). *การบริหารโครงการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ทิพเนตรการพิมพ์.

ชูเกียรติ ศิวะทกุล. (2544). *การแก้ไขความขัดแย้ง: ศึกษากรณีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการอ่างเก็บน้ำโปร่งขุนเพชร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ประชุม รอดประเสริฐ. (2539). *การบริหารโครงการ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยบูรพา.

พิชิต ฤทธิ์จรรย์. (2555). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิเชษฐ โสภณแพทย์ และจุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ. (2556). การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา. *วารสารวิจัยรำไพพรรณี*, 7(3), 93-101.

ภริณี ลีภากรณ์. (2554). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ: กรณีศึกษาชุมชนมาบชะลูต อำเภอมือง จังหวัดระยอง*. รายงานการค้นคว้าอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- วสันต์ วัฒนะรัตน์. (2541). เจตคติของนักวิชาการสิ่งแวดล้อมภาครัฐและภาคเอกชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2545). การกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อม: การมีส่วนร่วมและการสร้างขีดความสามารถท้องถิ่น. นนทบุรี: บริษัทเด่นฟ้าการพิมพ์.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และทัชชมัย ฤกษ์สุต. (2544). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planner*, 35(4), 216-224.
- Chompunth, C. & Chomphan, S. (2012). Evaluating Public Participation Process in Development Projects in Thailand: A Case Study of the Hin Krut Power Plant Project. *American Journal of Applied Sciences*, 9(6), 865-873.
- Chompunth, C. (2013). Public Participation in Environment Management in Constitutional and Legal Framework. *American Journal of Applied Science*, 10(1), 73-80.
- Roberts, R. (1995). Public Involvement: from Consultation to Participation. In F. Vanclay and D.A. Bronstein (Eds). *Environmental and social Impact Assessment*. New York: John Wiley and Son.
- Vatanasapt, V. (2003). Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation. In K. J. Haller & P. Siroros (Eds). *Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making*. Bangkok: Kobfai Publishing Project.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. England: Oxford University Press.

Translated References

- Leepakorn, P. (2011). *Factors Influencing Community Participation in Environmental Management in Pollution Control Zone: A Case Study of Mapchalute Community, AmphorMuang Rayong*. Thesis for Master Degree of Science in Environmental Management, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Poboorn, J. (2009). *Environment Project Management*. Bangkok: Tipnet press. (in Thai)
- Ritjaroon, P. (2012). *Technical Evaluation*. Bangkok: Chulalongkorn University Bookshop. (in Thai)
- Rodprasert, P. (1996). *Project Management*. Bangkok: Burapha University. (in Thai)
- Siwawetkul, C. (2001). *Solving conflict: a case study of public hearing in Prong Khun Phet Reservoir Project*. Thesis for Master Degree of Arts in Political Sciences, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Soponpet, P. & Chompunth, C. (2013). *An Evaluation of Project Participation in Environment Impact Assessment: A Study of the KhaoHin Son Coal-Fired Power Plant Project*, Chachoengso. *Rajabhat RambhaiBarni Research Journal*, 7(3), 93-101. (in Thai)

- Srisaowaluk, I., Nakvibulkong V., & Rerksasut, T. (2001). *Legal framework for Local Administration*. Bangkok: Chulalongkron University. (in Thai)
- Sujitto, K. (2003). *Public Participation in Environmental Impact Assessment of Thai-Malaysia Gas Separation Plant Project*. Thesis for Master Degree of Science in Environmental Management, Prince of Songkla University. (in Thai)
- Thailand Environment Institute Foundation. (2002). *Decentralization and Environmental Management: participation and local capacity building*. Nonthaburi: Denfa press. (in Thai)
- Uwanno, B. & Burikul, T. (2006). *Participatory Democracy*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Wattanarat, W. (1998). *Attitudes of Public and Private Sectors Environmental Technologists Toward Public Participation in the Process of marking Environmental Impact Assessment Report*. Thesis for Master Degree of Arts in Political Science, Ramkhamhaeng University. (in Thai)