

Book Review

การประเมินผลกระทบทางสังคม: แนวทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

พิมพ์ครั้งที่ 3. 2553.

โดย เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ.

พิษณุโลก: กลุ่มปัญญาวิถี. 521 หน้า.

นภลัย ทองปัน

Naparlai Tongpan

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social changes) เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่มีการพัฒนาไปตามยุคตามสมัย ทั้งทางก้าวหน้าหรือทางถดถอย นั่นคือ ธรรมชาติที่ต้องเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาครัฐที่ถือว่ามียุทธศาสตร์การวางแผนและพัฒนาประเทศ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรคำนึงถึงการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ประชาชนเป็นทั้งทรัพยากรและผู้รับประโยชน์ในการพัฒนาที่รัฐพึงรักษาคุณภาพระหว่างการแสวงหาโอกาสและการให้โอกาสระหว่างประชาชนกับสถาบันสังคมทั้งหลาย เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะได้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับวัฒนธรรมเดิม โดยประชาชนเป็นผู้พิจารณาปรับและปรับเปลี่ยนตามความเห็นของประชาชนแทนที่จะเป็นการยึดถือให้โดยรัฐ” (หน้า 2-3) ดังนั้น ก่อนที่รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและดำเนินการโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลที่ต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจ และวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลนั้นเป็นที่มาของ “การประเมินผลกระทบทางสังคม”

การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment - SIA) เป็นการกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เราทุกคนพึงประสงค์และสามารถกำหนดทิศทาง และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแบบแผนในทุกฝ่ายต้องการให้เกิดในทิศทางที่ดีขึ้น หรือที่เรียกว่า “The Changes We Needs” นั่นเอง กระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคมจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผู้ประเมินต้องเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ และควรเป็นนักพัฒนา เพราะต้องเข้าใจโครงการ รู้แนวทางในการวางแผนโครงการแล้วยังต้องวางแผนวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม ทั้งจากข้อมูลทุกรูปแบบ รวมถึงการใช้สถิติเพื่อการวิจัยสังคม ซึ่งพอจะสรุปขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การประมวลสถานภาพทางสังคม การพิจารณาเลือกใช้วิธีการประเมินการเลือกและเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประชาชนในกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยใช้หลักธรรมาภิบาล การระบุทางเลือกต่างๆ และข้อมูลรายละเอียดของแต่ละทางเลือก การเก็บข้อมูลขั้นพื้นฐานของชุมชนในพื้นที่ การกำหนดขอบเขตที่ถูกต้องของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม การคาดคะเนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น การทำนายผลการตอบสนองของชุมชนและท้องถิ่น

ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น การพิจารณาผลกระทบทางตรงทางอ้อม และผลกระทบสะสม การแนะนำทางเลือกใหม่เมื่อต้องการหากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเมื่อเกิดผลกระทบที่รุนแรง และขั้นตอนสุดท้ายการจัดทำมาตรการลดผลกระทบ และติดตามตรวจสอบแผนบรรเทาปัญหา

การประเมินผลกระทบทางสังคม มีพัฒนาการมาจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มเกิดขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อ ปี พ.ศ. 2513 จากการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ และประกาศใช้กฎหมายรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2518 เพื่อควบคุมการดำเนินงานโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในรูปแบบต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ และได้ก่อตั้งหน่วยงานป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ในปี พ.ศ. 2533 เพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆ และเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐบาลไทยได้ออกพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ประกอบด้วย 17 มาตรา โดยกำหนดให้ก่อตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในปัญหาสิ่งแวดล้อมขณะนั้น และต่อมาได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับคณะกรรมการชุดนี้มีชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” มีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการพัฒนาโดยลำดับ และเกิดผลงานอย่างต่อเนื่อง โดยทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับประกอบการขอต่อใบอนุญาตตามมาตรา 18 ซึ่งอาจยับยั้งการขอต่อใบอนุญาตในกรณีที่โครงการหรือกิจการนั้นๆ ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ มักเกิดขึ้นอยู่เสมอจนต้องมีการประกาศใช้พระราช

บัญญัติฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลกระทบด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นกลไกสำคัญในการประสานงานส่วนราชการที่เคยมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินการได้ตามปกติแต่ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจอย่างชัดเจนในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเน้นปัญหามลพิษในท้องถิ่นของคนด้วย (หน้า 19-22)

จากการตรวจสอบในฐานข้อมูลต่างๆ ผู้วิจัยพบว่า หนังสือที่นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมที่เป็นคำรภาษาไทยนั้นมีน้อยมาก หนังสือส่วนใหญ่มักจะมุ่งเน้นการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จึงขอชื่นชมผู้เขียนคือ รองศาสตราจารย์ ดร. เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ อาจารย์จากคณะเกษตรศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ได้เขียนหนังสือเล่มนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สอน และได้พิมพ์เผยแพร่อย่างกว้างขวางเป็นที่ยอมรับ โดยผู้อ่านสามารถพิสูจน์ได้จากการอ่านด้วยตนเอง คำนิยมจากผู้มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อวงการศึกษารวมไปถึงทุกภาคส่วนทั้งที่เป็นภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน ที่คงต้องให้ความเอาใจใส่ต่อผลกระทบทางสังคมอันอาจเกิดจากโครงการต่างๆ เพราะเนื้อหาของหนังสือได้บรรจุรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้อย่างละเอียด โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 11 บท ซึ่งผู้อ่านจะพบว่า ใน 3 บทแรก เป็นส่วนที่เป็นบทนำความเป็นมา และพื้นฐานกระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคม ส่วนที่สอง นับจากบทที่ 4 ถึงบทที่ 7 เป็นเนื้อหา การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการความขัดแย้ง และวิถีทางของการพัฒนาสังคม รวมทั้งกรณีตัวอย่าง หลังจากนั้นผู้เขียนได้เสนอวิธีการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบทาง

สังคมในบทที่ 8 และการสร้างเครื่องมือในบทที่ 9 ส่วนบทที่ 10 เป็นกรณีปัญหาสังคม ส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป สรุปในแต่ละบทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการเกริ่นนำถึงความสำคัญของการประเมินผลกระทบทางสังคม อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเริ่มต้นจากการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม จนทำให้เกิดการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ตามมา ตลอดจนการนำการประเมินผลกระทบทางสังคมไปใช้ในระดับการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนให้มากที่สุด

บทที่ 2 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคม กล่าวถึงความสำคัญและพัฒนาการประเมินผลเชิงกระบวนการ ประกอบหลักการพื้นฐานและขั้นตอนในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม ซึ่งมีการพัฒนามาจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมินแผน นโยบาย และปัญหาสังคมในทุกๆ ด้าน

บทที่ 3 พื้นฐานกระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคม กล่าวถึงแนวคิด รูปแบบ วิธีการ ขั้นตอนและพื้นฐานของการประเมินผลกระทบทางสังคม โดยเน้นการศึกษาหารูปแบบของผลกระทบที่เกิดจากโครงการที่มีการประเมินความสำคัญของตัวแปรและการกำหนดระดับค่าน้ำหนักของผลกระทบ พร้อมกับเสนอแนวทางการสร้างมาตรการบรรเทาผลกระทบและการติดตามตรวจสอบทางสังคม โดยการจำแนกตัวแปรทางสังคมพร้อมรายละเอียดของตัวแปรระดับชุมชน เพื่อสร้างความตระหนักและความจำเป็นต่อการมีการประเมินผลกระทบต่อชุมชน

บทที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของรัฐ เป็นการนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้าน

แนวคิดและกระบวนการ โดยมุ่งการให้ข้อมูลข่าวสาร กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 5 การบริหารจัดการความขัดแย้งเพื่อการประเมินผลกระทบทางสังคม ให้ความรู้เกี่ยวกับการขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง โดยมุ่งหวังให้นักประเมินสามารถเลือกวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเหมาะสม

บทที่ 6 การประเมินผลกระทบทางสังคมสู่วิถีทางของการพัฒนาสังคม มุ่งสร้างความเข้าใจและพัฒนาฐานความคิดประยุกต์ใช้ความรู้ที่ได้ โดยยกตัวอย่างโครงการพัฒนาของรัฐขนาดใหญ่ กรณีโรงงานบำบัดน้ำเสียคลองด่านและภัยพิบัติสึนามิ

บทที่ 7 กรณีความขัดแย้งจากการประกอบกิจการสวนส้มในจังหวัดกำแพงเพชร กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากโครงการของรัฐ อันเป็นสภาวะจากระบบกิจกรรมทั้งธรรมชาติและทั้งระบบที่มนุษย์สร้างขึ้น จากมุมมองทางสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยให้ข้อมูลในภาพรวมของปัญหา และเสนอรูปแบบแนวทางในการแก้ปัญหาพร้อมกับให้แบบทดสอบและฝึกหัดการวิเคราะห์เชิงระบบ

บทที่ 8 การวิเคราะห์ทางคณิตศาสตร์และสถิติในการประเมินผลกระทบทางสังคม มุ่งให้ผู้อ่านเข้าใจถึงการผนวกความเป็นสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์โดยการนำวิธีการทางสถิติมาใช้ในการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยา เพื่อยกระดับความถูกต้องและแม่นยำในการประเมิน การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง การจำแนกประเภทข้อมูล ตัวแปร พร้อมเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล

บทที่ 9 การสร้างเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล นำเสนอขั้นตอนการสร้างเครื่องมือการวิจัย การศึกษา การเก็บข้อมูลการใช้ตัวแปรในการสัมภาษณ์การสังเกต การใช้แบบสอบถาม การทดลองและการแปรผล ที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการนำข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมาวิเคราะห์ผลได้อย่างถูกต้อง

บทที่ 10 กรณีปัญหาสังคม สภาวะจากระบบที่มนุษย์สร้างขึ้น นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์หา

สาเหตุการเข้าสู่ธุรกิจโสเภณี และที่มาของกลุ่มคนหลากหลายในปัญหาเชิงระบบของธุรกิจโสเภณี ซึ่งมีความละเอียดอ่อนมาก ก่อนที่จะทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและวิเคราะห์ผล ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการสร้างมาตรการลดผลกระทบทางลบ

บทที่ 11 เพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ผู้เขียนพยายามที่จะสรุปเป้าหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคมเพื่อการพัฒนาให้เกิดผลในทางบวกให้มากที่สุด ขณะเดียวกันการสร้างกระบวนการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงผลกระทบทางลบให้เหลือน้อยที่สุด และชี้ให้เห็นว่า การประเมินผลทางสังคมเป็นเครื่องมือที่สังคมนานาชาตินำมาใช้กำกับในการพัฒนาสังคมเพื่อความยั่งยืนในที่สุด

จุดเด่นอย่างหนึ่งของหนังสือเล่มนี้คือ ท้ายบททุกบทผู้เขียนจะให้รายการเอกสารแนะนำเพื่อการศึกษเพิ่มเติม ซึ่งจะเป็ประโยชน์มากต่อการค้นคว้าที่สำคัญคือ แม้หนังสือเล่มนี้จะมีเนื้อหาเป็นวิชาการโดยแท้ แต่การเขียนที่มีลีลาในเชิงพรรณนาโดยใช้ภาษาที่อ่านเข้าใจง่ายจึงสามารถเชิญชวนให้ผู้อ่านเพลิดเพลินและใคร่ติดตามอย่างไม่รู้สึกดว่าเคร่งเครียดจนเกินไป เพราะผู้เขียนมีกรณีศึกษาเพื่อยกตัวอย่างประกอบในเรื่องต่างๆ ที่เราๆ ท่านๆ ที่ไม่ใช่คนหลังฉากได้เคยรับทราบข่าวสารมาก่อนหน้านี้ ได้วิเคราะห์ตามและทำความเข้าใจเนื้อหาได้โดยไม่ยากเกินไป พร้อมกับมีภาพวาดประกอบ และภาพจากการดูล้อเลียนสังคมและการเมืองมาคั่นเป็นระยะๆ หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะสำหรับบุคคลทุกคนทั้งที่อยู่ในแวดวงการศึกษาประชาชนทั่วไป นักลงทุนและแม้แต่ผู้ประกอบการ (รัฐบาล) ที่จะได้นำความรู้และแนวคิดไปไตร่ตรองก่อนการดำเนินการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยรวม และช่วยให้ผู้รับผลคือประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับและรับรู้สิทธิของตนพืงมีในกรณีที่ถูกละเมิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว นอกจากผู้เขียนได้แต่งหนังสือที่นำเสนอเป็น

ตำราวิชาการเล่มนี้แล้ว ผู้เขียนยังได้จัดทำหนังสือที่จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจง่ายขึ้น และรู้สึกผ่อนคลายได้แก่หนังสือเรื่อง การประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างเร่งรัด (SIA): เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่เราต้องการ ซึ่งเป็นหนังสือฉบับย่อแบบพกพา มีภาพการ์ตูนเชื่อมโยงความคิดประกอบเนื้อหา ซึ่งผู้วิจารณ์ใคร่ขอเชิญชวนผู้อ่านทุกท่านให้หาติดตามอ่านได้ในปัจจุบัน

สำหรับจุดที่ผู้วิจารณ์มองเห็นและมีข้อเสนอแนะสำหรับหนังสือเล่มนี้คือ การลำดับเนื้อหาในบางบทควรนำเสนอต่อเนื่องกัน หรืออาจนำมารวมกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทที่ 7 และบทที่ 10 ซึ่งเป็นการยกกรณีตัวอย่างปัญหาทางสังคมที่ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันก็ตาม และนอกจากนี้ หากผู้เขียนสามารถเพิ่มเติมกรณีตัวอย่างที่เป็นปัญหาทางสังคมที่มีผลกระทบต่อวัฒนธรรมโดยเฉพาะ คงจะไม่น้อยเพราะปัจจุบันเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์อันเป็นสังคมไร้พรมแดน ประเทศต่างๆ มีการเปิดการค้าเสรีทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้า การอพยพแรงงานระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดแรงงานข้ามชาติ ความหลากหลายของภาษาที่ต้องใช้ในการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมจนทำให้เกิดค่านิยมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น โดยเฉพาะประเทศไทยที่ต้องเข้าสู่การแข่งขันในอาเซียนอันเป็นผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของคนไทย ที่น่าศึกษาอย่างยิ่งคือเรื่องของภาษา และชาติพันธุ์ ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปและจะกระทบต่อคนไทยอย่างไรบ้าง คำถามที่เกิดขึ้นคือ รัฐบาลได้คำนึงถึงกระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคมมากน้อยเพียงใด เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และที่สำคัญคือรัฐบาลได้ให้ความรู้และข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องเพียงพอหรือยัง เพราะจะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยตรงทั้งในปัจจุบันและอนาคต

