

# การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

ชุมพล สานแดง\* และจำลอง โพธิ์บุญ

## Strategic Environmental Assessment in Thailand

Chumpol Sandang\* and Chamlong Poboon

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Graduate School of Environmental Development Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240

\*Corresponding author. E-Mail address: chsandang@gmail.com

Received: 7 September 2017; Accepted: 28 December 2017

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและสถานการณ์ปัจจุบันของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมของ SEA และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา SEA ในประเทศไทย ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ภาครัฐ บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการ ร่วมกับการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อม (SWOT Analysis) และโทวส์เมทริกซ์ (TOWS Matrix) ผลการศึกษา พบว่า ประเทศไทยได้นำแนวคิด SEA มาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนพัฒนาในระดับนโยบายโดยบูรณาการมิติสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเติมเต็มข้อจำกัดของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จากการศึกษา SWOT พบว่า จุดแข็ง คือ ทุกภาคส่วนได้เริ่มเห็นถึงความสำคัญและมีการนำ SEA มากำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในแผนพัฒนาของหน่วยงาน และประชาชนในพื้นที่เริ่มเข้ามามีส่วนร่วม จุดอ่อน คือ ขาดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบ SEA ความไม่พร้อมด้านบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องด้าน SEA และความไม่เพียงพอของข้อมูล โอกาส คือ รัฐบาลเห็นถึงความสำคัญและมีการส่งเสริมสนับสนุนการนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนา และอุปสรรค คือ ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และการกำหนดแผน แผนงาน และโครงการที่ต้องจัดทำ SEA ยังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม แนวทางในการพัฒนา SEA ในประเทศไทย ได้แก่ 1) ควรมีการพัฒนากฎหมายเฉพาะด้าน SEA 2) ควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบ SEA 3) ควรมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานด้าน SEA 4) ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติด้าน SEA ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และ 5) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การสร้างความตระหนัก และการมีส่วนร่วมในกระบวนการ SEA แก่ทุกภาคส่วน

**คำสำคัญ:** การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่ยั่งยืน โทวส์เมทริกซ์ การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อม ประเทศไทย

### Abstract

This study aimed to investigate the history and current situation of the Strategic Environmental Assessment (SEA) in Thailand as well as the barriers in implementing, to analyze the environment of SEA and propose ways of development of the SEA in Thailand. The primary data were collected by interviewing three groups of key informants including senior government officers, environmental consulting firms, and academics. The secondary data from relevant documents were also studied. The data were analyzed by applying SWOT Analysis and TOWS Matrix. The findings revealed that Thailand had adopted the SEA concept as an important tool in development planning at the policy level to integrate the environmental, social, economic and technological dimensions to achieve sustainable development, and to bridge the gaps of the EIA system at project level. Nevertheless, there were still several barriers. Based on the SWOT analysis, it was found that the strengths were all sectors had begun to see the SEA as a guideline for implementing their development plans and people in the areas had begun to take part in the process. The weaknesses were lacking of a central organization for SEA development, insufficiency of personnel, experts and budgets, inadequacy of understanding about the SEA, and inadequacy of the data. The opportunity was the government recognized the importance and promoted the adoption of SEA in development process. The threats were unclear legislation and unclear determining of plans, programs and projects that need SEA. Suggestions for the development of SEA in Thailand include 1) develop a specific legislation for the SEA, 2) assign the Office of the National Economic and Social Development Board to be the agency primarily responsible for the SEA development, 3) develop SEA experts and practitioners, 4) improve SEA practice manual that is appropriate with



Thailand's context, and 5) build knowledge and correct understanding, raise awareness and participation in the SEA process in all sectors.

**Keywords:** Strategic Environmental Assessment, Sustainable Development, TOWS Matrix, SWOT Analysis, Thailand

## บทนำ

จากการพัฒนาในอดีตที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ ได้ปรากฏให้เห็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค จนถึงระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษทางน้ำ อากาศ ดิน เป็นต้น และยังส่งผลต่อเนื่องไปถึงปัญหาด้านสังคม ด้านสุขภาพอนามัย และอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย แม้ว่าประเทศไทยได้มีการนำเครื่องมือในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเครื่องมือที่ได้นำมาใช้ในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) แต่ด้วยเหตุที่ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดมีเฉพาะในระดับโครงการเท่านั้น และจากผลการดำเนินการของกระบวนการดังกล่าวกลับพบว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้เกิดต้นทุนทางการเงินของโครงการสูงขึ้น แต่ยังไม่สามารถทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมในพื้นที่ดีขึ้นได้ เกิดปัญหาในเรื่องผลกระทบสะสมในระดับพื้นที่ เนื่องมาจากปัญหาารวมของหลาย ๆ โครงการในพื้นที่เดียวกัน ตลอดจนยังพบปัญหาในด้านการกำหนดนโยบายที่ยังไม่ได้รับการบูรณาการมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานในระดับโครงการเป็นอย่างมาก

สำหรับในระดับโลกหลังจากที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เมื่อปี ค.ศ.1987 ได้มีการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development: UNCED) หรือเรียกที่กันว่า “Earth Summit” ขึ้นเป็นครั้งแรกที่เมืองริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1992 ซึ่งได้ประกาศแนวปฏิบัติเพื่อการ

พัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้เสาหลัก 3 ประการ คือ สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการปกป้องสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ จากแนวปฏิบัติข้างต้นได้นำมาซึ่งการบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในทุกๆระดับ โดยใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบหรือความเหมาะสมของการพัฒนา รวมทั้งการศึกษาศักยภาพของพื้นที่ในการรองรับการพัฒนานั้น ๆ โดยมีการพิจารณาความสมดุลระหว่างระบบสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงานก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ

สำหรับประเทศไทย เริ่มต้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้เริ่มมีการดำเนินงานเรื่อง SEA ในปี พ.ศ.2547 จนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้กำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาที่มุ่งสังคมที่อยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และภูมิคุ้มกัน และการสร้างความสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในทุกมิติ โดยการเสริมสร้างทุนเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 3 ด้าน คือ ทุนเศรษฐกิจ ทุนสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเครื่องมือสำคัญที่มีการผลักดันให้เกิดขึ้นตามแผนพัฒนานี้ คือ SEA ทั้งในระดับพื้นที่ (Area) และรายสาขา (Sector) ตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายเพื่อไม่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า การทำลายแหล่งทรัพยากร รวมทั้งการใช้ประโยชน์และปล่อยของเสียจนเกินขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ และความสามารถในการบริหารจัดการ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2014, pp. 1-2) และเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2552 ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบกับแนวทางการจัดทำ SEA โดยให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนโครงการของหน่วยงานตามความเหมาะสม ซึ่ง SEA

ได้รับการยอมรับและมีการดำเนินการศึกษาในภาคส่วนต่าง ๆ บ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ได้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย ยังอยู่ในวงจำกัด และหน่วยงานที่นำแนวทางดังกล่าวไปดำเนินการเป็นไปตามความสมัครใจ จึงอาจไม่ทันต่อปัญหาจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นในขณะนี้และในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่า SEA เป็นเครื่องมือในการประเมินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนได้เป็นอย่างมาก จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความเป็นมาสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นของ SEA ในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา SEA ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาความเป็นมา สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการ SEA ในประเทศไทย และวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา SEA ในประเทศไทย โดยศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ (ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ (สศช.) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 5 ท่าน) บริษัทที่ปรึกษา (ผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ใน 3 บริษัท) และนักวิชาการ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน SEA ในสถาบันการศึกษา 3 ท่าน)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น คู่มือ SEA รายงานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ บทความจากวารสารวิชาการด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เว็บไซต์ และงานวิจัยต่าง ๆ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้กระทำโดยนำผลการศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิมาสรุปเชิงพรรณนาความ ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดกลุ่มประเด็น จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ทั้งปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอก โดยใช้ SWOT Analysis เพื่อให้ทราบจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) ของ SEA ในประเทศไทย และใช้วิธี TOWS Matrix โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์ SWOT Analysis มาผสมผสานเพื่อให้สามารถกำหนดกลยุทธ์/แนวทางในการพัฒนา SEA ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ผลการศึกษา

1. ความเป็นมา สถานการณ์ปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มต้นการพัฒนาระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2552 ได้มีมติกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐนำ SEA ไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนโครงการของหน่วยงานตามความเหมาะสม และมอบหมาย สผ. ให้จัดทำคู่มือปฏิบัติ SEA ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินการด้าน SEA ฉบับแรกของประเทศไทย และยังใช้เป็นแนวทางมาถึงปัจจุบัน หลังจากนั้น หน่วยงานภาครัฐได้มีการนำแนวคิด SEA มาประยุกต์ใช้กับการกำหนดนโยบาย แผน แผนงาน รวมถึงโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของหน่วยงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 23 โครงการ อาทิ



โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย โครงการประเมินศักยภาพสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ กรณีศึกษาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ (สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา ภูเก็ต) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การนำ SEA ไปดำเนินการยังไม่มีระบบและกลไกการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2558 รัฐบาลได้เล็งเห็นว่าระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แม้ว่าจะได้รับการปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบและทิศทางการพัฒนาโครงการประเภทต่างๆ แต่ก็ยังเป็นเพียงแค่ระดับโครงการ และยังมีข้อจำกัดในเชิงการบริหารจัดการในภาพรวมระดับพื้นที่ทั้งมิติด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น รวมทั้งไม่มีเครื่องมือในการกำหนดกรอบและขีดความสามารถในภาพรวมเพื่อรองรับการพัฒนา นโยบาย แผน แผนงาน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งและการต่อต้านของชุมชนได้ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการปฏิรูประบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และพัฒนาและผลักดันให้เกิดระบบและกลไกการขับเคลื่อน SEA ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการโดยเร็ว โดยใช้กลไกของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จัดทำข้อเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวผ่านทางรายงาน “วาระการปฏิรูปที่ 25: ระบบบริหารจัดการทรัพยากร: การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปการบูรณาการสิ่งแวดล้อมสู่นโยบายโดยใช้กระบวนการ SEA ซึ่งมีแนวทางในการปฏิรูป ดังนี้ (The National Reform Council, 2015, p. 7)

- 1) ให้มีการบูรณาการประเด็นสิ่งแวดล้อมสู่กระบวนการกำหนดนโยบายควบคู่กับด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้กระบวนการ SEA เป็นเครื่องมือ
- 2) ให้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนกำหนดกรอบนโยบาย และหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำ SEA เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 3) ให้หน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำ SEA เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมพิจารณา

4) เมื่อมีการจัดทำ SEA แล้ว ให้โครงการที่มีความจำเป็นต้องจัดทำ EIA พิจารณาความสอดคล้องกับ SEA นั้นด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2559 บทบาทหน้าที่ของ สปช. ได้สิ้นสุดลง หลังจากการลงมติไม่เห็นชอบรับร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2558 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงได้จัดตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เพื่อทำหน้าที่สืบต่อจาก สปช. ซึ่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดย สปท. ได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เรื่อง การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งมีข้อเสนอการปฏิรูปในการผลักดันการนำ SEA มาใช้กับการวางแผนพัฒนาของประเทศไทยอย่างเป็นทางการภายใน 3 ปี โดยดำเนินการ ดังนี้ (National Reform Steering Assembly, 2017, p. 29)

- 1) พัฒนาแนวทางการจัดทำ SEA โดยการทบทวนจากเอกสารที่ได้มีการจัดทำไว้
- 2) สร้างกลไกและการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการพัฒนา SEA ของประเทศไทย
- 3) ดำเนินการเชิงรุก โดยให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง สร้างความตระหนัก และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดทำ SEA ให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนา 7 ประเภท (ระยะแรก) ประกอบด้วยแผนด้านคมนาคม แผนพัฒนาพลังงาน (ไฟฟ้าและปิโตรเลียม) แผนพัฒนาลุ่มน้ำ แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ผังเมือง (ผังประเทศ ผังเมือง และผังจังหวัด) แผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม และ Mega Projects ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 4) จัดทำข้อเสนอสำหรับโครงการ SEA Pilot Project ร่วมกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านการจัดทำ SEA ภายในประเทศ และหน่วยงานต่างประเทศ
- 5) พัฒนาฐานข้อมูล SEA และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูล EIA รวมทั้ง ผลักดันให้เป็นศูนย์ข้อมูล SEA
- 6) ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำ SEA และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติ แผนพัฒนาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ที่ชัดเจน



7) ผลักดันเจ้าของนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำ และพิจารณา SEA ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด

ในเดือนมกราคม พ.ศ.2560 ได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) ซึ่งจะทำหน้าที่นำข้อเสนอของ สปช. และ สปท. ตลอดจนภาคส่วนต่างๆ มาพิจารณาอย่างเป็นระบบ กลั่นกรอง จัดลำดับความสำคัญและความเป็นไปได้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งยุทธศาสตร์และแผนงานต่างๆ ของชาติ โดย ป.ย.ป. ได้มีการจัดลำดับวาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปี พ.ศ.2560 วาระการปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วนดังกล่าวมีประเด็นการขับเคลื่อนแนวทาง SEA ในประเทศไทยด้วย ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการขับเคลื่อนการดำเนินการ โดย สผ. ได้หารือกับ สตช. ถึงแนวทางในการผลักดันการปฏิรูป SEA โดยใช้กลไกคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีเลขาธิการ สตช. เป็นเลขานุการ และมีเลขาธิการ สผ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และจัดตั้งคณะอนุกรรมการ SEA ภายใต้อกพย. ในการขับเคลื่อนรวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ กพย. ให้มีอำนาจในการผลักดันเรื่อง SEA ของประเทศไทย และสตช. อยู่ระหว่างการขับเคลื่อนในการดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและพิจารณารายงาน SEA มาใช้กับการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

สำหรับขั้นตอนของการดำเนินการจัดทำ SEA ที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน หน่วยงานเจ้าของนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จะใช้แนวทางการปฏิบัติจากคู่มือ SEA ซึ่งจัดทำโดย สผ. โดยในแต่ละขั้นตอนที่นำมาใช้ อาจมีการปรับให้เหมาะสมกับการดำเนินการของนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของหน่วยงาน สามารถสรุปขั้นตอนของการดำเนินการดังนี้ 1) กระบวนการกลั่นกรอง (Screening) 2) การทบทวนเอกสารทุติยภูมิ (Reviewing Data) 3) การ

กำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) 4) การเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม (Profiling) 5) การวิเคราะห์และประเมินข้อมูล (Analysis and Appraisal) 6) การนำเสนอทางเลือกที่เหมาะสม (Propose Alternative) 7) การนำเสนอหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) 8) การตัดสินใจพัฒนา (Decision Making) 9) การติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation) และ 10) การปรับปรุงแก้ไข (Improvement) จากรายละเอียดขั้นตอนของการดำเนินการจัดทำ SEA ที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน พบว่า ส่วนใหญ่ดำเนินการจะอยู่ในขั้นตอนที่ 1) - 7) ส่วนในขั้นตอนที่ 8) - 10) ยังไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องจากผลการศึกษา SEA สำหรับนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ส่วนมากจะถูกขึ้นทึ้ง ไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์จริง จึงไม่เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจพัฒนา และต่อเนื่องไปถึงขั้นตอนการติดตามและประเมินผล และการปรับปรุงแก้ไข ทำให้การทำ SEA ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรทั้งเวลา บุคลากร และงบประมาณ ในการดำเนินการจำนวนมากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำ SEA ที่ผ่านมาในประเทศไทยที่สำคัญ พบว่า ยังไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนพอ คู่มือการปฏิบัติที่จัดทำโดย สผ. เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการแบบกว้างๆ เมื่อครั้งเริ่มต้นการจัดทำ SEA ในประเทศไทยก็เป็นการนำแนวคิดของต่างประเทศมาใช้ ซึ่งก็ยังไม่สอดคล้องกับสภาพลักษณะการพัฒนาของประเทศไทยเท่าที่ควร รวมทั้งประเทศไทยยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับใดๆ ที่ให้มีการจัดทำ SEA และยังคงระบบติดตามและประเมินผลนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีการจัดทำ SEA

## 2. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายในและปัจจัยแวดล้อมภายนอกของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย (SWOT Analysis)

สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แสดงในตารางที่ 1 และ 2 ดังนี้



ตารางที่ 1 ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมภายในของ SEA ในประเทศไทย

ผู้ให้ข้อมูลหลัก	ปัจจัยแวดล้อมภายใน			จุดอ่อน (W)						
	จุดแข็ง (S)	1	2	3	1	2	3	4	5	6
ภาครัฐ คนที่ 1	✓	✓	✓	✓						✓
ภาครัฐ คนที่ 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ภาครัฐ คนที่ 3	✓			✓	✓	✓			✓	
ภาครัฐ คนที่ 4	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓
ภาครัฐ คนที่ 5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 1	✓			✓	✓					
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 2	✓			✓	✓			✓		
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
นักวิชาการ คนที่ 1	✓			✓	✓	✓		✓		
นักวิชาการ คนที่ 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
นักวิชาการ คนที่ 3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ S = Strengths = จุดแข็ง, W = Weakness = จุดอ่อน, O = Opportunities = โอกาส, T = Threats = อุปสรรค

#### จุดแข็ง (Strengths)

- 1) หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงภาคเอกชน บางหน่วยงาน ได้เริ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการดำเนินงาน SEA มากขึ้น และมีการนำ SEA มากำหนดเป็นแนวทางการดำเนินการในแผนพัฒนาในอนาคตของหน่วยงาน
- 2) ประชาชนในพื้นที่ได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานดำเนินการในกระบวนการ SEA ถึงแม้ว่าจะยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่อง SEA ก็ตาม
- 3) มีคู่มือการดำเนินการ SEA ออกมา โดย สผ. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับภาคส่วนต่าง ๆ และผู้ที่สนใจ

#### จุดอ่อน (Weakness)

- 1) ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ที่มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาระบบ SEA จึงทำให้กระบวนการ SEA ของประเทศไทยยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้เห็นเป็นรูปธรรม
- 2) หน่วยงานเจ้าของนโยบาย แผน แผนงาน หรือ โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องจัดทำ SEA ยังมีความพร้อมไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ทั้งด้านบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ

และ ผู้ปฏิบัติงาน บางหน่วยงานใช้บุคลากรด้าน EIA มาจัดทำ SEA ซึ่งทำให้แนวทางการดำเนินการจัดทำ SEA เบี่ยงเบนไป

- 3) หน่วยงานที่จัดทำ SEA บางหน่วยงาน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ SEA ที่ถูกต้อง และยังคงดำเนินการกระบวนการ SEA ในพื้นฐานของ EIA
- 4) ในปัจจุบันจำนวนนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้าน SEA ในประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ จึงทำให้อาจจะไม่ทันต่อการวางแผนในการพัฒนาประเทศ และยังไม่เห็นหน่วยงานใดจัดทำฐานข้อมูลเพื่อทำการรวบรวมข้อมูลผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ
- 5) เนื่องจากการดำเนินการจัดทำ SEA มีงบประมาณ และค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง หน่วยงานที่ต้องดำเนินการ SEA ไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับการดำเนินการดังกล่าวไว้ จึงทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างไม่เต็มที่
- 6) ข้อมูลทุติยภูมิที่ต้องใช้ในการจัดทำ SEA ในปัจจุบัน ยังมีความคลาดเคลื่อนมาก เช่น ข้อมูล GIS ของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลกลางของประเทศ ทำให้ข้อมูลไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้งาน

ตารางที่ 2 ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมภายนอกของ SEA ในประเทศไทย

ผู้ให้ข้อมูลหลัก	ปัจจัยแวดล้อมภายนอก			โอกาส (O)			อุปสรรค (T)			
	1	2	3	1	2	3	4	5	6	7
ภาครัฐ คนที่ 1	✓	✓				✓	✓			✓
ภาครัฐ คนที่ 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ภาครัฐ คนที่ 3	✓	✓		✓	✓	✓		✓		✓

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ผู้ให้ข้อมูลหลัก	ปัจจัยแวดล้อมภายนอก			โอกาส (O)			อุปสรรค (T)						
	1	2	3	1	2	3	4	5	6	7			
ภาครัฐ คนที่ 4	✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓		
ภาครัฐ คนที่ 5	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓		
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 1							✓	✓			✓		
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 2	✓	✓					✓				✓		
บริษัทที่ปรึกษา คนที่ 3	✓	✓	✓	✓			✓	✓			✓		
นักวิชาการ คนที่ 1	✓						✓	✓			✓		
นักวิชาการ คนที่ 2	✓		✓				✓	✓			✓		
นักวิชาการ คนที่ 3	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		

หมายเหตุ S = Strengths = จุดแข็ง, W = Weakness = จุดอ่อน, O = Opportunities = โอกาส, T = Threats = อุปสรรค

**โอกาส (Opportunities)**

1) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและมีการส่งเสริมสนับสนุนการนำกระบวนการ SEA มาใช้ในการวางแผนการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน โดยการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งจัดตั้งองค์กรต่างๆ เช่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นต้น เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและผลักดันกระบวนการ SEA ในประเทศไทย

2) ความร่วมมือของหน่วยงานและกองทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการศึกษาวิจัย และพัฒนาด้าน SEA เช่น ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศสวีเดน (Swedish International Development Cooperation Agency: Sida) เป็นต้น

3) ผู้ทรงคุณวุฒิในระดับมหาวิทยาลัย มีความพร้อมที่จะช่วยผลักดันในทางวิชาการให้เกิดกระบวนการและแนวทางของ SEA ขึ้นในประเทศไทย

**อุปสรรค (Threats)**

1) ระบบคานอำนาจของฝ่ายการเมือง กระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ไม่สอดคล้องไปกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ความไม่เสถียรภาพทางการเมือง ทำให้บางโครงการที่จัดทำรายงาน SEA ถูกระงับไว้ก่อน เมื่อจะนำมาใช้ใหม่ข้อมูลส่วนใหญ่ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

2) ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานเกิดความไม่ชัดเจน และสิ้นเปลืองงบประมาณ รวมถึงการดำเนินการด้าน SEA ด้วย

3) การกำหนดแผน แผนงาน โครงการที่ต้องจัดทำ SEA รวมทั้งแนวทางการประเมิน SEA ที่ได้จัดทำยังไม่ชัดเจน เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

4) ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง SEA แม้กระทั่งบางหน่วยงานเอง ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับ SEA

5) ประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีความเชื่อมั่นต่อนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาที่ดำเนินการจัดทำ SEA บางส่วนยังมองว่า SEA ก็คือ EIA รูปแบบหนึ่ง จนทำให้บางครั้งขาดมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนั้นๆ

6) ประเทศไทยให้ความสำคัญกับงานวิจัยด้าน SEA น้อยมาก ทำให้การพัฒนาด้าน SEA ยังเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมกับรูปแบบของประเทศไทย

7) ขาดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องด้าน SEA

**3. กลยุทธ์ / แนวทางการพัฒนาของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย**

จากการวิเคราะห์ SWOT จึงนำข้อมูลมากำหนดเป็นกลยุทธ์ / แนวทางการพัฒนา SEA ในประเทศไทย โดยเทคนิค TOWS Matrix ดังแสดงในตารางที่ 3



ตารางที่ 3 กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา SEA ในประเทศไทย โดยเทคนิค TOWS Matrix

ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน	โอกาส (O)	อุปสรรค (T)
จุดแข็ง (S)	<p>1. ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ โดยกำหนดแนวทาง SEA เป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงาน และสร้างความร่วมมือจากองค์กรสนับสนุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม (S1, O1, O2)</p> <p>2. ภาครัฐให้การส่งเสริม และสนับสนุนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ SEA อย่างเต็มที่ โดยอาศัยความรู้ทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ (S2, O1, O3)</p>	<p>1. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยสนับสนุนให้แก่หน่วยงานเพื่อรองรับการดำเนินการด้าน SEA (W5, O1)</p> <p>2. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัย การพัฒนาบุคลากร ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และการพัฒนาระบบและเทคนิคด้าน SEA รวมทั้งฐานข้อมูลกลางเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการ SEA (W2, W3, W4, W6, O2)</p>
จุดอ่อน (W)	<p>1. ส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ SEA มากขึ้น มีการจัดอบรม สัมมนา หรือประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือประชุมกลุ่มย่อย เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดี รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการ SEA (S2, T4, T5)</p> <p>2. ส่งเสริมให้มีการทำวิจัยทางวิชาการด้าน SEA โดยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยสนับสนุนและผลักดันการดำเนินการดังกล่าว (S4, T6)</p> <p>3. การนำเอาแนวทางการจัดทำ SEA จากคู่มือที่มีอยู่มาปรับปรุงแก้ไข และกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ และผลักดันไปสู่การจัดทำกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับการดำเนินงานด้าน SEA (S3, T3, T7)</p>	<p>1. จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้าน SEA พร้อมออกกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อมารองรับกระบวนการดังกล่าว และการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานแก่ทุกหน่วยงาน (W1, W5, T3, T7)</p> <p>2. ส่งเสริมการสร้างความรู้ ความเข้าใจในด้าน SEA แก่ทุกภาคส่วน โดยการจัดอบรม สัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องของ SEA เกิดความตระหนัก และทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการ SEA และเป็นการพัฒนาบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอต่อการดำเนินการในอนาคตต่อไป (W2, W3, W4, T4, T5)</p> <p>3. มีฐานข้อมูลกลาง เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลด้านต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน เช่น พื้นที่ป่าไม้ เขตการใช้ที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งงานวิจัยด้าน SEA เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงาน SEA และการพัฒนาระบบ SEA ของประเทศไทยให้เหมาะสมมากขึ้นในอนาคต (W6, T6)</p>

หมายเหตุ S = Strengths = จุดแข็ง, W = Weakness = จุดอ่อน, O = Opportunities = โอกาส, T = Threats = อุปสรรค

#### กลยุทธ์เชิงรุก ประกอบด้วย

- 1) ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ โดยกำหนดแนวทาง SEA เป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงาน และสร้างความร่วมมือจากองค์กรสนับสนุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) ภาครัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ SEA อย่างเต็มที่ โดยอาศัยความรู้ทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ

#### กลยุทธ์เชิงแก้ไข ประกอบด้วย

- 1) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยสนับสนุนให้แก่หน่วยงานเพื่อรองรับการดำเนินการด้าน SEA
- 2) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัย การพัฒนาบุคลากร ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และการพัฒนาระบบและเทคนิคด้าน SEA รวมทั้งฐานข้อมูลกลางเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการ SEA



### กลยุทธ์เชิงป้องกัน ประกอบด้วย

1) ส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ SEA มากขึ้น มีการจัดอบรม สัมมนา หรือประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือประชุมกลุ่มย่อย เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดี รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการ SEA

2) ส่งเสริมให้มีการทำวิจัยทางวิชาการด้าน SEA โดยมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิช่วยสนับสนุนและผลักดันการดำเนินการดังกล่าว

3) การนำเอาแนวทางการจัดทำ SEA จากคู่มือที่มีอยู่มาปรับปรุงแก้ไข และกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ และผลักดันไปสู่การจัดทำกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับการดำเนินงานด้าน SEA

### กลยุทธ์เชิงรับ ประกอบด้วย

1) จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้าน SEA พร้อมออกกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อมารองรับกระบวนการดังกล่าว และการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานแก่ทุกหน่วยงาน

2) ส่งเสริมการสร้างความรู้ ความเข้าใจในด้าน SEA แก่ทุกภาคส่วน โดยการจัดอบรม สัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องของ SEA เกิดความตระหนัก และทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการ SEA และเป็นการพัฒนาบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอต่อการดำเนินการในอนาคตต่อไป

3) มีฐานข้อมูลกลาง เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลด้านต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน เช่น พื้นที่ป่าไม้ เขตการใช้ที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งงานวิจัยด้าน SEA เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงาน SEA และการพัฒนาระบบ SEA ของประเทศไทยให้เหมาะสมมากขึ้นในอนาคต

### สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาความเป็นมา สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำ SEA ในประเทศไทย และวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนา SEA ในประเทศไทย พบว่าประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการ SEA ที่จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการวางแผนพัฒนาประเทศ ในด้านนโยบาย แผน แผนงาน

หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่าง ๆ โดยการบูรณาการในทุก ๆ มิติ ทั้งมิติด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นตัวช่วยประกอบการพิจารณาของผู้บริหารในการวางแผนพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับ Brown and Therivel (2000, pp. 183-186) ที่กล่าวว่า SEA มีศักยภาพในการกำหนดวัตถุประสงค์และข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย การกำหนดข้อเสนอทางเลือก ซึ่งเป็นเครื่องมือทางนโยบายและกลยุทธ์ในการดำเนินงาน สามารถชี้แจงและแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ เป็นโอกาสที่จะได้นำผลกระทบจากภายนอกที่มักไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอมากำหนดนโยบายและการตัดสินใจ จุดมุ่งหมายของ SEA คือ การผลักดันนโยบาย แผน และแผนงานไปสู่ผลลัพธ์ที่ยั่งยืน รวมถึง SEA นั้นจะต้องเป็นกระบวนการต้นทางของ EIA ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้บริหารระดับสูง จึงจำเป็นต้องเห็นถึงความสำคัญและยอมรับกระบวนการ SEA มาใช้ประโยชน์ ในปัจจุบันรัฐบาลพยายามที่จะผลักดันและขับเคลื่อนแนวทางของ SEA ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้กลไกของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และจัดตั้งคณะอนุกรรมการ SEA ภายใต้ กพย. ในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าว และแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อน SEA ในประเทศไทย ได้แก่ การขาดกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาระบบ SEA ความพร้อมด้านบุคลากรทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการขาดฐานข้อมูลกลางในด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ SEA เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Sukonthaphan (2016) ที่พบว่า การทำ SEA ในประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนักในทางปฏิบัติและยังมีอุปสรรคอีกมากมาย เช่น ขาดการสนับสนุนทางการเมือง ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน และโครงการ การนำ SEA ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างจำกัด ต้นทุนสูง ใช้เวลาในการดำเนินงานนาน และประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจจำกัด และจากผลการศึกษาของ Belcakova (2016, pp. 2058-2061) ที่กล่าวว่า ในบางประเทศกระบวนการ SEA ยังคงมีปัญหายังไม่ได้รับการ



แก้ไขในประเด็นข้อจำกัดในการปฏิบัติตามแผนงานที่มีอยู่ ทำให้กระบวนการ SEA เกิดได้ช้า บางประเทศเครื่องมือทางกฎหมายในด้าน SEA ส่วนใหญ่อยู่ในนโยบายระดับชาติ เช่น นิวซีแลนด์ และแอฟริกาใต้ ที่ข้อกำหนดทางกฎหมายของ SEA ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง ประเด็นข้อจำกัดของข้อมูลที่สำคัญสำหรับการประเมิน รวมทั้งการขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ จึงทำให้กระบวนการ SEA ยังไม่มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกประการหนึ่ง ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับงานวิจัยด้าน SEA น้อยมาก ซึ่งการวิจัยจะช่วยให้เกิดการพัฒนาเครื่องมือและเทคนิคใหม่ ๆ ของกระบวนการ SEA เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมก่อนนำไปปฏิบัติจริง สอดคล้องกับ Noble and Nwanekezie (2017, pp. 165-173) ที่กล่าวว่า การที่จะนำ SEA มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการค้นคว้าวิจัยเพิ่มขึ้น มุ่งเน้นการพัฒนาและติดตามตรวจสอบ เพื่อที่ SEA จะสามารถเป็นนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบาย แผน และแผนงาน และขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายระยะสั้นและริเริ่มนโยบายบนพื้นฐานความคิดในระยะยาว เพื่อให้เข้าถึงศักยภาพของ SEA อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ Brown and Therivel (2000, pp. 183-186) ที่กล่าวว่า ยังคงมีความต้องการงานวิจัยเป็นอย่างมาก ในด้านการประเมินสภาพแวดล้อมในพื้นที่ รวมถึงการวิเคราะห์ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย เพื่อระบุศักยภาพและลักษณะที่เหมาะสมของ SEA ในแต่ละขั้นตอน การวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับศักยภาพของแนวคิดและวิธีการของ SEA ในการปรับตัวให้เข้ากับนโยบาย แนวปฏิบัติ และขอบข่ายงาน วัฒนธรรมองค์กรและกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ Chaker, El-Fadl, Chamas and Hatjian (2006, pp. 15-56) กล่าวว่า มีช่องว่างและข้อบกพร่องในการจัดทำ SEA ทั้งขอบเขต วิธีการ และระยะเวลาในการมีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ SEA ยังมีผลต่อการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน SEA มีไม่เพียงพอและมักไม่สมบูรณ์สำหรับการสรุปทบทวนและการนำไปใช้ประโยชน์ และการที่มีการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้จำนวนน้อย ดังนั้น ข้อมูลกรณีศึกษาต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์อย่างมาก เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลพยายามที่จะผลักดัน

การสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดทำ SEA แก่หน่วยงานด้านนโยบายและแผนขององค์กรที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ความตระหนัก และการประชาสัมพันธ์เรื่อง SEA ให้กับประชาชน จึงกล่าวได้ว่าความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการดำเนินงานผลักดัน SEA จะส่งผลให้เกิดกระบวนการดังกล่าวในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมและทันต่อการวางแผนการพัฒนาประเทศได้อย่างแน่นอน

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ เรื่องที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาระบบ SEA และจากการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทำให้ได้กลยุทธ์/แนวทางในการพัฒนาระบบ SEA ของประเทศไทยหลายประการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การผลักดันและขับเคลื่อนระบบ SEA เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและให้ทันต่อการพัฒนาประเทศ จึงขอเสนอกลยุทธ์/แนวทางสำคัญที่ต้องดำเนินการเป็นลำดับต้น ๆ ดังนี้

1. เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางที่ชัดเจนในด้าน SEA ทำให้กลไกในการดำเนินการยังไม่เกิดขึ้น จึงควรมีการพัฒนากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ SEA เช่นเดียวกับ EIA และEHIA

2. ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบ SEA ในประเทศไทย อีกทั้งเป้าหมายของ SEA นั้น เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย การวางแผนพัฒนา และการวางแผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมและเกิดการบูรณาการในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ในระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด หรือท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการพัฒนาระบบ SEA ของประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

3. เนื่องจาก SEA ยังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย ทำให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถปฏิบัติงานด้านนี้ยังมีน้อย จึงควรมีการพัฒนาบุคลากรด้านนี้ให้มีความรู้ความสามารถ และมีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน



4. ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงแนวทาง SEA ที่ได้จัดทำไว้โดย สผ. ซึ่งปัจจุบันทุกหน่วยงานยังคงใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติ เนื่องจากแนวทางดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสะดวกและคล่องตัว รวมถึงยังไม่มีความเหมาะสมกับบริบทของการพัฒนาและนโยบายต่างๆ ของประเทศไทย

5. ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และสร้างความตระหนัก รวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการ SEA แก่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในพื้นฐานและเห็นถึงความสำคัญของ SEA ให้มากยิ่งขึ้น และเน้นการดำเนินการเชิงรุก

References

Belcakova, I. (2016). Strategic Environmental Assessment—An Instrument for Better Decision-Making towards Urban Sustainable Planning. *Procedia Engineering*, 161, 2058–2061.

Brown, A. L., & Therivel, R. (2000). Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), 183–189.

Chaker, A., El-Fadl, K., Chamas, L., & Hatjian, B. (2006). A Review of Strategic Environmental Assessment in 12 Selected Countries. *Environmental Impact Assessment Review*, 26, 15–56.

National Reform Steering Assembly. (2017). *The Report of The National Reform Steering Assesbly of Public Health and Environment: Reform of Environmental Impact Assessment System in Thailand*. Bangkok: National Reform Steering Assembly.

Noble, B., & Nwanekezie, K. (2017). Conceptualizing Strategic Environmental Assessment: Principle, Approaches and Research Directions. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 165–173.

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2014). *Strategic Environmental Assessment* (3rd ed.). Bangkok: B.V. Offset.

Sukonthaphan, Y. (2016). The effectiveness of Strategic Environmental Assessment (SEA) in Responding to Urban Biodiversity in an Emerging Global Phenomenon. In C. Thavaravej (Chair), *National and International Conference on Research and Design in Architecture and Related Fields, 19–20 December 2016*. Bangkok: Faculty of Architecture, Silpakorn University. Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.

The National Reform Council. (2015). *Environmental Impact Assessment System Reform*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives.