

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กรณีศึกษา โครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่ มานิดา เฟื่องชูณัฐ* และจุฑารัตน์ ชมพันธุ์

A Public Participation in Environmental Health Impact Assessment: A Case Study of Krabi Power Plant Expansion Project

Manida Fuangchoonuch* and Chutarat Chompunth

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 หมู่ที่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

School of Social Environmental Development, National Institute of Development Administration

No.118, Moo3, Serithai Road Klong-Chan, Bangkok, 10240

*Corresponding author. E-mail address: Manida.fuang@gmail.com

Received: 27 July 2016; Accepted: 23 September 2016

บทคัดย่อ

ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรุนแรงทวีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วม ปัจจัยความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบเชิงลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษากะบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบการประเมิน พบว่า พื้นที่โครงการอยู่ใกล้กับพื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ เป็นแหล่งเศรษฐกิจและศูนย์กลางความหลากหลายชีวภาพทางทะเล ในส่วนของกฎหมายมีช่องว่างในทางปฏิบัติทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยได้พิจารณาถึงศักยภาพด้านพลังงานที่มีอยู่ รวมถึงความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ประชาชนยังมีอุปสรรคในด้านการได้รับข้อมูล ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอต่อกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากข้อมูลที่โครงการนำเสนอแก่ประชาชนเป็นข้อมูลด้านเดียวและยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ในส่วนของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่า ระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพของประเทศยังไม่สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบด้านสุขภาพจากการดำเนินโครงการฯ ได้ นำไปสู่ความไม่ชัดเจนของมาตรการลดผลกระทบต่อสุขภาพ ด้านความขัดแย้งในพื้นที่เป็นผลมาจากการได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของคนสองกลุ่ม ในส่วนของปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมฯ ต้องอาศัยปัจจัยด้านเทคนิค ปัจจัยด้านบุคคล และปัจจัยด้านกระบวนการประกอบกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมฯ ของโครงการพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย ข้อจำกัดจากเจ้าของโครงการ และข้อจำกัดที่เกิดจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ แนวทางในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมฯ ของโครงการให้ประสบความสำเร็จ ภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและกำหนดบทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพ มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการ เพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เสริมขีดความสามารถของชุมชนในด้านวิชาการ ในส่วนของภาคประชาชนนั้นควรเปิดใจรับข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการอย่างไม่มีอคติ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โรงไฟฟ้าถ่านหิน ความขัดแย้ง

Abstract

There have been increasing conflicts regarding large developmental projects that have severe impacts on the environment and the people's health. Such conflicts arise from lack of genuine public participation. This research aims to study the participation process of the Krabi Power Plant Expansion Project, success factors, problems, and obstacles, and to propose ways to encourage and support public participation in assessing the project's environmental and health impacts. In order to investigate the aforementioned process, the application of the CIPP-I model was employed, along with in-depth interviews with samples of stakeholders and the study of related documents. The results of the evaluation of the public participation in the project revealed that the project was located



in the wetlands of the Krabi estuary, which has international stature in terms of economy and marine biodiversity. Despite the existing laws, legal practice loopholes have prevented the true success of public participation. Thailand's development plan for increasing the country's power generation does not take into account its existing energy potentials and the needs of local people. The obstacles also include the information provided to the people, which may be inadequate for their ability to make decisions; the information is offered solely by the project and without clarity, causing public confusion. The analysis of the environmental and health impacts indicated a problem with the health database, preventing the feasibility of a clear analysis of the relationship between the environmental and health impacts during the project's execution, which leads to unclear measures for decreasing health impacts. In addition, conflicts in the area result from contrasting profits for two groups of people. Success factors of the public participation relies on technical, personal and processes factors. However, the problems of the process implementation caused by the limitations of the law, project owner and people in the area. The methods for enabling the success of public's participation in the environmental and health impact assessment of the project are proposed as follows: modification of national laws appropriate for modern society and the stipulation of clear legal punishment related to the issue; improvement of health databases; transparency regarding the project's execution; welcoming of public participation from the beginning of the project so that the genuine needs of the local people can be heard; and the educational empowerment of the people. It is also suggested that the people should be open-minded and objectively welcome information regarding both the advantages and disadvantages of the project.

Keywords: Public Participation, Environmental Health Impact Assessment, Coal-Fired Power Plant, Conflict

บทนำ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีการพัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็ง และเป็นเอกภาพอันจะนำไปสู่การกระจายบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ภาคประชาชนมากกว่าเป็นการรวมศูนย์การตัดสินใจดังที่ผ่านมา จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่าง ๆ Thailand Environment Institute (2002) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้ให้สิทธิประชาชนกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับโครงการไว้ซึ่งบัญญัติว่าการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมหรือโครงการพัฒนานั้น ๆ และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมาของประเทศไทยมักนำไปสู่ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนั้น ๆ โดยปราศจากการดูแลช่วยเหลืออย่าง

เหมาะสม มีการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใสตั้งแต่การอนุมัติโครงการโดยที่ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารไปจนถึงการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการดำเนินโครงการซึ่งไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงนับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทย (Chompunth, 2013)

โครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่ ตั้งอยู่ในโรงไฟฟ้ากระบี่ ที่ตำบลคลองขนาน อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ มีขนาดกำลังผลิตติดตั้งประมาณ 870 เมกะวัตต์ ใช้ถ่านหินนำเข้าเป็นเชื้อเพลิง เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศและเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในภาคใต้ แต่เนื่องจากโครงการฯ ได้รับการต่อต้านจากประชาชน และกลุ่มองค์กรรณรงค์อิสระด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการดังกล่าว เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้ในการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย และเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ให้ประสบความสำเร็จต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่ รวมถึงปัจจัยความสำเร็จและปัญหาหรืออุปสรรคของการมีส่วนร่วมฯ เพื่อนำเสนอ

แนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยมุ่งศึกษาแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยสามารถสรุปแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านบวกและด้านลบจากการดำเนินการของโครงการที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอแนะมาตรการป้องกันและแก้ไขหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หลักการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม 4 ส่วน คือ 1) ทรัพยากรกายภาพ ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ทรัพยากรกายภาพบนบก และทรัพยากรกายภาพในน้ำ 2) ทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ ทรัพยากรนิเวศบนบก และทรัพยากรนิเวศในน้ำ ซึ่งครอบคลุมสิ่งมีชีวิตจำพวกพืชและสัตว์ ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ในระบบนิเวศทางธรรมชาติ 3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ครอบคลุมถึงการใช้น้ำ การคมนาคม การใช้และครอบครองที่ดิน พลังงานไฟฟ้า การควบคุมน้ำท่วม การระบายน้ำ 4) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ หรือบริเวณโดยรอบ โดยให้ความสำคัญกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคม การสาธารณสุข อาชีวอนามัย วัฒนธรรม วิถีชีวิต ประวัติศาสตร์ โบราณคดี โบราณสถาน แหล่งธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Public Participation in Environmental Health Impact Assessment)

Environmental Health Impact Assessment: EHIA หมายถึง กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ หรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยรายงานอีเอชไอเอ (EHIA) ได้ขยายมิติทางสุขภาพออกไปให้กว้างขึ้นและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกำหนด

สุขภาพกับปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริการสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพ (The Access Initiative Thailand, 2014)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการที่จัดให้มีขึ้นในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อมูล ข้อโต้แย้ง หรือให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2006)

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำให้เจ้าของโครงการพัฒนาโครงการใด ๆ ตามที่เข้าข่ายว่าต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนินโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง โดยการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 1 เพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ครั้งที่ 2 เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผล ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการในด้านต่างๆ ทั้งในระยะเตรียมการก่อสร้าง ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินโครงการ และครั้งที่ 3 เป็นเวทีการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อนำไปสู่การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

3. การประเมินโครงการ (Project Evaluation)

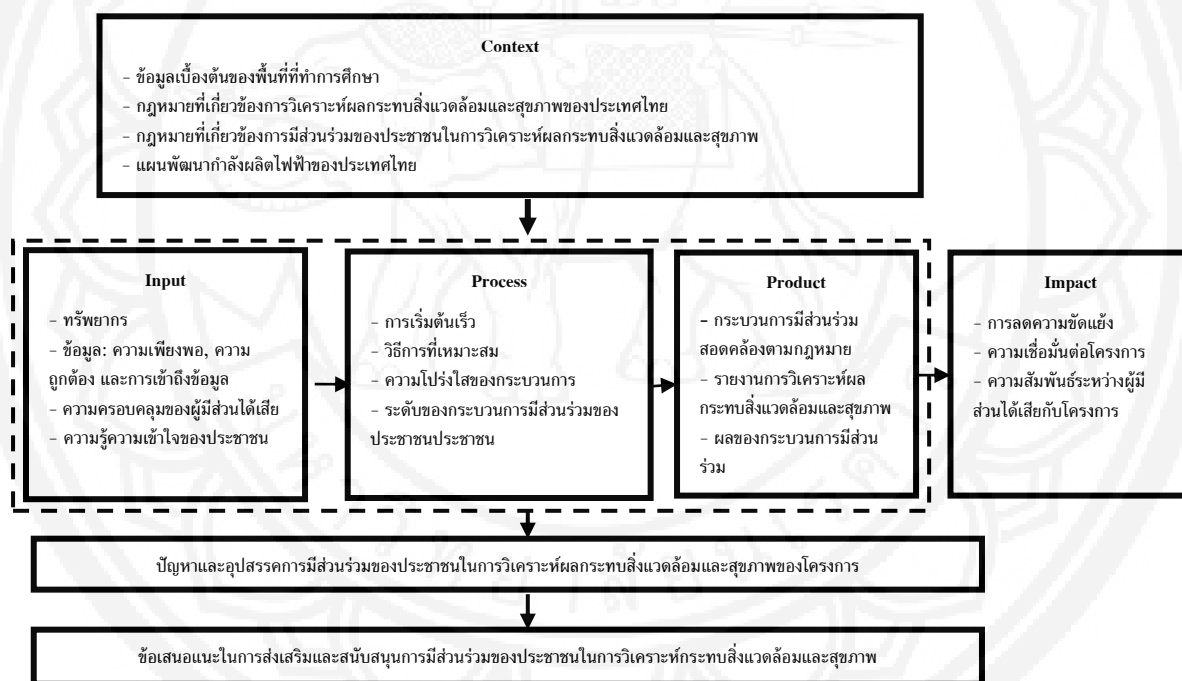
การประเมินโครงการเป็นกระบวนการที่ทำอย่างเป็นระบบระเบียบ เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และผลกระทบของโครงการก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ ในการประเมินโครงการแต่ละโครงการนั้น ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญในการพิจารณาเพื่อการประเมินผลโครงการด้วย คือ ระยะเวลา (Timing Periods) ของการดำเนินงานโครงการ นอกจากนี้ในการประเมินผลโครงการจะต้อง



อาศัยสิ่งสำคัญหรือข้อคิดที่สำคัญอีกหลายชนิด เช่น ข้อเท็จจริง ผลประโยชน์ ข้อผูกพัน ความเป็นไปได้ มาตรฐาน และอื่นๆ เพื่อประกอบในการพิจารณา (Poboon, 2011)

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นการนำรูปแบบการประเมินโครงการ CIPP-I Model ที่ประยุกต์จาก CIPP Model ของ Stufflebeam (1983) สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการได้ดี ซึ่งครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากร และด้านสิ่งแวดล้อม มาประยุกต์ใช้ในการจากการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ จากการศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องร่วมกับการวิเคราะห์ของผู้วิจัยในการกำหนดประเด็นในการศึกษา อาศัยแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ (Effective Participation) ดังต่อไปนี้ 1) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องเกิดขึ้นก่อนที่การตัดสินใจโดยผู้อำนาจตัดสินใจ 2) กระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วมต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน 3) กระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและเหมาะสมในทุกขั้นตอน 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจนั้นๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและเหมาะสม 5) กระบวนการมีส่วนร่วมควรประกอบด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีความเหมาะสม 6) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และ 7) ข้อเสนอแนะและบทสรุปที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องชัดเจนและเปิดเผย สามารถติดตามและตรวจสอบได้ว่า ข้อเสนอแนะเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Beierle & Cayford, 2002) จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังนี้



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กรณีศึกษาโครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่ เน้นการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นหลัก ดังนั้น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interviews) วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จำแนกแยกแยะและจัดหมวดหมู่ข้อมูล เพื่อนำข้อค้นพบจากการวิจัยมา

วิเคราะห์ และสังเคราะห์ โดยอธิบายผลการศึกษาด้วยวิธีการพรรณนา

2. กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

งานวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่เป็นหลัก แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 30 คน ได้แก่ 1) ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ 2) เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง 3) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 4) หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ 5) นักวิชาการสิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ โดยการคัดเลือกประชาชนที่ได้รับผลกระทบเริ่มจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้ทำความรู้จักเริ่มแรก และทำการสอบถามถึงบุคคลอื่น ๆ ต่อไป ด้วยเทคนิคการโยนลูกบอลหิมะ (Snowball Technique) และการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) กับกลุ่มหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เจ้าของโครงการ นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กรณีศึกษาโครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่

1. บริบทหรือสิ่งแวดล้อม (Context)

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ด้านบริบทหรือสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการฯ พบว่า 1) ข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ศึกษา ที่ตั้งของโรงไฟฟ้ากระบี่แม้ว่าจะไม่อยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ในขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีบางส่วนของท่าเทียบเรือและสายพานลำเลียงถ่านหินของโครงการท่าเทียบเรือบ้านคลองรวอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว ซึ่งเป็นแหล่งเศรษฐกิจและความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล ดังที่นายกสมาคมธุรกิจทองเที่ยวจังหวัดกระบี่ (2557) กล่าวว่า “ปากคลองบริเวณนั้น คือ พื้นที่แหลมไชยด์หรือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำระดับโลก และบริเวณใกล้เคียงศรีบอยาก็เป็นพื้นที่ของหญ้าทะเล ซึ่งคนไทยไม่ค่อยรับรู้ว่าเป็นบ้านปลาพะยูนซึ่งมีอยู่ประมาณ 15 ตัว” 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

พบว่า ในบางกรณีในขณะที่รายงาน EIA/EHIA ยังไม่ผ่านความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามขั้นตอนของกฎหมายอื่น ๆ ไปล่วงหน้า และกลายเป็นแรงกดดันต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงาน นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ในรายงานฯ ยังมีความสำคัญน้อย 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมฯ พบว่าการจัดรูปแบบของการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นฯ ส่วนใหญ่ยึดตามเงื่อนไขที่ระบุในกฎหมายเป็นหลักเท่านั้น (ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552) เช่น ในด้านการกำหนดระยะเวลาเงื่อนไขที่ระบุไว้ตามกฎหมายกำหนดไว้เพียง “ขั้นต่ำสุดเท่านั้น” ซึ่งอาจทำให้ขาดสาระสำคัญเรื่องขอประเด็นข้อห่วงกังวลของประชาชน และ 4) แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ฉบับปัจจุบัน คือ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2555-2573 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 เพื่อสร้างความมั่นคงและความเพียงพอของกำลังการผลิตไฟฟ้า ประชาชนในพื้นที่ที่มีความห่วงกังวลในความชัดเจนถูกต้องของข้อมูลที่น่าเสนอต่อประชาชน เช่น ข้อมูลการพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าในอนาคต ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดในพื้นที่ ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนขยายระบบไฟฟ้าที่เกินความเป็นจริง ทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยและความไม่ไว้วางใจ อีกทั้ง แผนดังกล่าวไม่ได้พิจารณาศักยภาพด้านพลังงานของแต่ละพื้นที่ที่มีอยู่มาเป็นทางเลือกด้านพลังงาน โดยเฉพาะศักยภาพด้านพลังงานหมุนเวียน

2. ปัจจัยนำเข้า (Input)

จากการศึกษาด้านปัจจัยนำเข้าที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการฯ 1) ด้านทรัพยากร (Resources) พบว่า โครงการมีงบประมาณมีความเพียงพอและมีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่หลากหลาย ในส่วนของการจัดสรรด้านบุคลากรมีความรู้ความเชี่ยวชาญสูง ซึ่งเป็นบุคลากรของบริษัทที่ปรึกษาที่เป็นฝ่ายชี้แจงข้อมูลและตอบข้อสงสัยของประชาชนเป็นหลักมากกว่าเจ้าของโครงการเป็นผู้ชี้แจงเอง ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตัวเจ้าของโครงการฯ ดังที่ผู้อำนวยการส่วนสิ่งแวดล้อมสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดกระบี่ (2557) กล่าวว่า “บุคลากรส่วนที่มาตอบคำถามเป็นคนของบริษัทที่ปรึกษา มาชี้แจงข้อมูลทางวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติบริษัทที่ปรึกษานี้ไม่ได้



ไปคุมงาน โครงการเองจะปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ได้หรือไม่” 2) ด้านข้อมูล พบว่า ประชาชนในพื้นที่ได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อีกทั้งประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากทางโครงการได้ ทำให้ต้องค้นคว้าหาข้อมูลด้วยตนเอง หรือรับข้อมูลจากจากหน่วยงานอื่น ในส่วนของความถูกต้องครอบคลุมของข้อมูลที่ประชาชนได้รับ พบว่า ข้อมูลที่ทางโครงการเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบยังขาดความชัดเจน และเป็นที่ถกเถียงกันในทางวิชาการ รวมถึงมีการเปิดเผยข้อมูลเพียงด้านเดียว เป็นผลให้ประชาชนมีความเชื่อถือในตัวโครงการลดลง 3) ความครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษามุ่งเน้นกลุ่มประชากรในพื้นที่ศึกษาภายในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบพื้นที่โครงการเป็นหลักกลายแบบแผนการปฏิบัติ ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมพื้นที่และประชากรที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการทั้งหมดได้ ทั้งนี้ควรพิจารณาบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีผลต่อการเคลื่อนย้ายมลพิษอย่างรอบคอบ เช่น ทิศทางลม เป็นต้น 4) การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนควรทำก่อนดำเนินการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐาน และข้อห่วงกังวลเบื้องต้นของคนในพื้นที่

3. กระบวนการ (Process)

จากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการฯ พบว่า 1) การเริ่มต้นเร็ว (Starting Early) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ก่อนการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเป็นช่วงเวลาที่กระชั้นชิดเกินไป ทำให้ประชาชนมีระยะเวลาไม่มากพอในการเตรียมตัวเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของโครงการ ดังความคิดเห็นของ กำนันตำบลปลากสัย อำเภอเหนือคลอง (2557) ที่กล่าวว่า “โครงการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่ก่อนที่จะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ในหัวระยะเวลาที่น้อยเกินไป กระชั้นชิด ส่งผลให้เขาไม่มีเวลาในการตัดสินใจไปเข้าร่วม” 2) วิธีการที่เหมาะสมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพควรเลือกใช้วิธี/เทคนิคให้สอดคล้องกับสภาพชุมชน และลักษณะของคนในพื้นที่ ดังที่ ผู้อำนวยการกลุ่มพลังงาน Natural Resources and Environmental Policy and Planning (2006) กล่าวว่า “ต้องทำหลายวิธีประกอบกัน ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น สภาพชุมชน ลักษณะของคนในพื้นที่นั้น ๆ การสื่อสารภาษา การสื่อสารที่ผิดพลาดนำไปสู่ความเข้าใจผิดได้ โอกาส

ที่มีความขัดแย้งสูง” 3) ความโปร่งใสของกระบวนการดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในรูปแบบของ โครงการประชานิยม อาทิ กองทุนโรงไฟฟ้า 5) ระดับของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการฯ จัดอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 3 คือ ระดับปรึกษาหารือ

4. ผลผลิต (Product)

การศึกษาด้านผลผลิต (Product) ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนและความสอดคล้องต่อข้อกำหนด/กฎหมาย พบว่า จุดอ่อนของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ไม่มีข้อกำหนดให้ สผ. สามารถกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการไม่ปฏิบัติตามแผนการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2) รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความน่าเชื่อถือในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ลดลงจากหลายปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล อาทิ ผลกระทบหรือภาพจำจากโรงไฟฟ้าถ่านหินในอดีต ปัจจัยด้านรูปแบบของกระบวนการจัดทำรายงาน โดยการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา อายุของรายงาน ปัจจัยด้านกระบวนการจัดทำรายงาน ฯ อาทิ การแยกส่วนการประเมินผลกระทบระหว่างโครงการทำเรือและโครงการโรงไฟฟ้าออกจากกันและความไม่ชัดเจนของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ 3) ผลของกระบวนการมีส่วนร่วม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่มีผลต่อการตัดสินใจของโครงการค่อนข้างน้อย การนำข้อคิดเห็นข้อห่วงกังวลไปปรับปรุง ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ

5. ผลกระทบ (Impact)

การศึกษาด้านผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการฯ สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้ 1) การลด/แก้ไขความขัดแย้งในชุมชน การได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของแต่ละกลุ่มคนในพื้นที่ที่มีผลต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถลด/แก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ได้จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของทั้งสองฝ่ายบนพื้นฐานของเหตุผล และความเพียงพอของข้อมูล 2) ความเชื่อมั่นของประชาชนและชุมชนที่มีต่อโครงการ ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อโครงการส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เชื่อมั่นว่าผู้ดำเนินโครงการจะสามารถรับผิดชอบ หรือจัดการกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ได้ และ

ความไม่เชื่อถือในข้อมูลของโครงการ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ โครงการเข้าถึงประชาชนโดยเน้นกลุ่มผู้นำชุมชนเป็นหลัก ซึ่งอาจสื่อสารให้ประชาชนไม่ครบถ้วนหรือมีเรื่องของผลประโยชน์และอคติส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง และการเข้ามาของกลุ่ม NGO เป็นปัจจัยในการชักจูง และก่อให้เกิดทัศนคติในแง่ลบของประชาชนในพื้นที่ต่อโครงการ ดังความ ประชาชนท่านที่ 5 ตำบลคลองขนาน อำเภอนือคลอง (2557) ที่กล่าวว่า “กลุ่ม NGO จะเข้ามาก่อนที่โครงการจะเข้ามาให้ข้อมูล ซึ่งอาจจะเป็นข้อมูลในด้านลบด้านเดียว มีการคัดค้านแบบสุดโต่ง”

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้ ด้านบริบทที่มีผลต่อโครงการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในปัจจุบันยังมีช่องว่างในทางปฏิบัติอยู่ เช่น มีลักษณะเป็นเชิงรูปแบบและขั้นตอนมากเกินไป จนทำให้ในทางปฏิบัติไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของตัวกฎหมาย และเกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของโครงการพัฒนาได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Srisawaluck, Rikshasuta and Narkwiboonwong (2001) ที่พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับทบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วในด้านแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ของประเทศไทยในปัจจุบัน มิได้นำศักยภาพด้านพลังงานของแต่ละพื้นที่หรือชุมชนที่มีอยู่โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนมาเป็นทางเลือกด้านพลังงาน ก่อนการพิจารณาจัดหาโรงไฟฟ้าผ่านหินสอดคล้องกับ Phoochinda (2012) ที่กล่าวว่า การวางแผนพลังงานชุมชนเป็นนโยบายของภาครัฐที่จะทำให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ โดยใช้พลังงานทางเลือก ซึ่งควรมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในบางขั้นตอนให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชน โดยผ่านการวิเคราะห์สภาพทางกายภาพการบริหารจัดการ และความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ผลการศึกษา จึงสรุปได้ว่า ภาครัฐควรมีการปรับปรุงกติกา/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย โดย

ไม่เป็นกฎเกณฑ์ที่แข็งตัวเกินไป รวมทั้งการพัฒนาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศในอนาคต ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน และสอดคล้องกับศักยภาพด้านพลังงานของแต่ละพื้นที่

ในด้านของปัจจัยนำเข้า พบว่า การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยด้านงบประมาณที่เพียงพอ และบุคลากรที่มีคุณภาพ มีประสบการณ์สามารถสื่อสารข้อมูลทำความเข้าใจให้ชาวบ้านในพื้นที่สามารถเข้าใจได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Soponpats and Chompunth (2012) ที่กล่าวว่า งบประมาณและบุคลากรที่มีความเพียงพอ เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการประสบความสำเร็จ ในส่วนของปัจจัยด้านข้อมูลพบว่า ยังเป็นปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่กังวล เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับไม่เพียงพอต่อกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนต้องค้นคว้าหาข้อมูลด้วยตนเอง หรือรับข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลจากช่องทางต่างๆ และเกิดความสับสน หรืออคติส่วนบุคคลได้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วม รวมถึงทักษะในการสื่อสารข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึงและเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ มีข้อมูลที่มามีคุณภาพเพียงพอต่อการตัดสินใจ และลดอคติเดิมที่มีต่อโครงการฯ ในอดีต

สำหรับด้านกระบวนการ พบว่า การเริ่มต้นเร็วรวมถึงการให้ข้อมูลในระยะแรกจะทำให้ประชาชนมีเวลาในการเตรียมความพร้อมรับข้อมูลต่างๆ ทำให้ทราบขอบเขตของเนื้อหาและกรอบการดำเนินการในแต่ละครั้งอย่างชัดเจน และเป็นการกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องพิจารณาถึงความสามารถของผู้ส่งสารและผู้รับสารประกอบกันด้วย สอดคล้องกับ Kumcharoen and Eua-Arporn (2012) ที่พบว่า การได้ศึกษาข้อมูลก่อนเริ่มกระบวนการจะทำให้ความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประโยชน์และเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และได้รับการนำมาประกอบในการปรับปรุงแผนฯ ในส่วนของการเลือกใช้วิธีการของกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมควรพิจารณาปัจจัยทางสภาพชุมชน



ลักษณะของคนในพื้นที่ ในด้านความโปร่งใสของกระบวนการพบว่า ข้อมูลที่ประชาชนได้รับส่วนใหญ่เป็นข้อมูลด้านดีของโครงการฯ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Khorpomprasert (2011) ที่พบว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล จำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการ มักทำให้มีเหตุผลจูงใจในการปิดบังข้อมูล จึงสรุปได้ว่า การสร้างความโปร่งใสของการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมฯ ในการเปิดเผยข้อมูลของโครงการ ควรเริ่มต้นตั้งแต่ในระยะแรก ซึ่งปัจจัยด้านเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนและกระตุ้นความคิดของประชาชน อันจะก่อให้เกิดทางเลือก/ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้ ควรพิจารณาปัจจัยด้านรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น 1 ให้สอดคล้องกับบริบทของคนในพื้นที่เป็นสำคัญ

ในด้านผลผลิต พบว่า รูปแบบของกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในปัจจุบันยังปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การขาดอิสระในการทำงานของบริษัทที่ปรึกษา และอายุของรายงานฯ ควรมีการกำหนดอายุที่ชัดเจน หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดความทันสมัยของข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และพบอุปสรรคจากฐานข้อมูลด้านสุขภาพ ส่งผลต่อการคาดการณ์ผลกระทบด้านสุขภาพต่อกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ รวมถึงขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบด้านสุขภาพ สอดคล้องกับการศึกษาของ Fakkum (2013) ที่พบว่า ข้อมูลพื้นฐานด้านสุขภาพในพื้นที่เป็นเรื่องสำคัญในการประเมินผลกระทบสุขภาพ เนื่องจากหากปราศจากข้อมูลพื้นฐานก็ไม่สามารถนำไปสู่การทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ จึงสรุปได้ว่า รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในปัจจุบันยังมีปัญหาในเชิงรูปแบบทำให้ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสุขภาพในรายงานฯ เพื่อเกิดความชัดเจนของมาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อประชาชนในพื้นที่

สำหรับผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการฯ พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งในพื้นที่เกิดจากการได้รับผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียสองกลุ่ม การขาดความรู้ความเข้าใจ รวมถึงการเข้ามาของกลุ่ม NGO ในการชักนำและให้ข้อมูล

ผลกระทบทางลบด้านเดียวที่เป็นอคติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Overton and Newman (1982) ที่กล่าวว่า ความแตกต่างในการรับรู้ที่ไม่เหมือนกัน หรือการรับรู้ในการกระทำที่มีเป้าหมายไปด้วยกันไม่ได้ รวมทั้งการรับรู้ที่บิดเบือน เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งได้ และการให้ข้อมูลของโครงการยังไม่มีน้ำหนักแน่น และน่าเชื่อถือเพียงพอ อีกทั้ง ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่มั่นใจได้ว่า โครงการจะมีมาตรการในการรองรับผลกระทบได้ จึงสรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการฯ ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวโครงการฯ ได้เท่าที่ควร รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากคนสองกลุ่มนั้น เป็นผลมาจากผลประโยชน์ และการรับรู้หรือได้รับข้อมูลที่แตกต่างกัน

ปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโครงการฯ ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านเทคนิค การมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทของชุมชนเป็นหลัก 2) ปัจจัยด้านบุคคล การตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่มีผลต่อความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ปัจจัยด้านกระบวนการ ควรเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะแรก ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ในด้านการกำกับดูแลการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส 2) ข้อจำกัดที่เกิดจากเจ้าของโครงการ หรือบริษัทที่ปรึกษา การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำเพียง เพื่อให้ครบถ้วนกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และ 3) ข้อจำกัดที่เกิดจากประชาชนในพื้นที่บางกลุ่มขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลด้านเทคนิค

สำหรับแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กรณีศึกษา โครงการขยายกำลังการผลิตโรงไฟฟ้ากระบี่ แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ด้านกฎหมาย ภาครัฐควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย เหมาะสม และกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจน

- แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ภาครัฐควรมีแนวทางในการวางแผนพลังงานของประเทศไทยอย่าง

ยั่งยืน โดยพิจารณาถึงศักยภาพทางด้านพลังงานของแต่ละพื้นที่ที่มีอยู่ มากกว่าทางเลือกหลักเพียงไม่กี่ทางเลือก และควรพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

- การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ภาครัฐควรพิจารณาให้มีการจัดหน่วยงานกลางในการจัดทำรายงาน เพื่อให้เกิดอิสระในการทำงานของบริษัทที่ปรึกษา อันจะนำไปสู่การประเมินผลกระทบที่มีคุณภาพ รวมถึงการกำหนดอายุรายงานฯ ให้มีระยะเวลาที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความล้าสมัยของข้อมูล

- การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ควรพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสาธารณสุข และบุคลากรทางการแพทย์ ที่มีความรู้เฉพาะทาง เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่ใกล้เคียงตามความเป็นจริงมากที่สุด รวมถึงหน่วยงานพิจารณารายงานฯ ควรให้ความสำคัญกับการประเมินด้านผลกระทบสุขภาพของโครงการให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

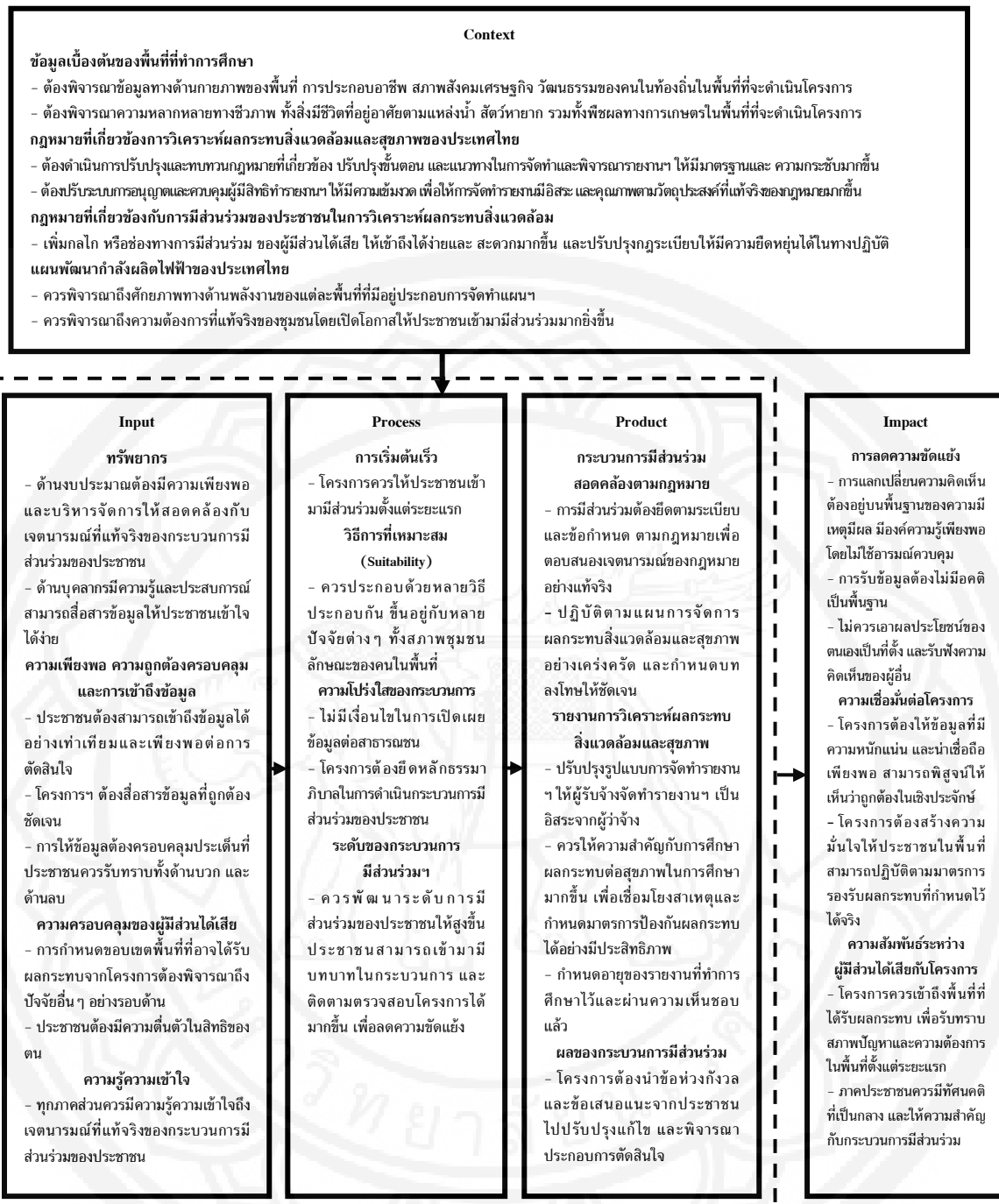
2. แนวทางเชิงปฏิบัติ

- ด้านข้อมูล โครงการควรมีความจริงจังในการเผยแพร่ข้อมูลอย่าครบถ้วนและรอบด้าน ในส่วนของภาคประชาชนเองก็ควรเปิดใจรับข้อมูลอย่างเป็นกลาง

- ด้านหลักการและกระบวนการ ภาครัฐควรปรับปรุงกฎกติกาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ในส่วนของโครงการควรเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่วาระแรก ควรเข้าถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อรับทราบสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่

- ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางวิชาการของชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือด้านข้อมูลทางด้านเทคนิค/วิชาการของโครงการให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ประสบผลสำเร็จ โดยใช้เทคนิคการประเมินแบบ CIPPI-Model ได้ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ประสบผลสำเร็จ

เอกสารอ้างอิง

Beierle, T. C., & Cayford, J. (2002). *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC: Resources for the Future.

Chompunth, C. (2013). Good governance and public participation in decision-making process of development project. *Journal of environmental management*, 9(1), 85-106.



- Fakkum, S. (2013). *Environmental and Health Impact Assessment System in Thailand*. (Master's independent study report). National Institute of Development Administration, Bangkok.
- Khorpornprasert, B. (2011). The approach to develop transparency standard of government organizations. *Journal of management sciences*, 28(1), 33-48.
- Kumcharoen, L., & Eua-Arporn, B. (2012). Public participation in Thailand's power development plan. *Journal of energy research*, 9(2), 1-16.
- Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2006). *Guideline of the public participation and environmental impact assessment of the environmental impact assessment process* (6th ed.). Bangkok: B.V. Offset Limited Partnership.
- Overton, W. F., & Newman, J. L. (1982). Cognitive development: A competence-activation / utilization approach. *Review of Human Development*, 217-241.
- Phoochinda, W. (2012). Measures for Sustainable Energy Planning of the Community in Thailand. *Journal of environmental management*, 8(2), 75-87.
- Poboon, C. (2011). *Environmental project management* (4th ed.). Bangkok: Tippanet printing.
- Soponpats, P., & Chompunth, C. (2012). An evaluation of public participation in environmental impact assessment: A study of the Khao Hin Son coal-fired power plant project, Chachoengsao. *Rajabhat Rambhai Barni Research Journal*, 7(3), 93-101.
- Srisawaluck, E., Rikshasuta, T., & Narkwiboonwong, W. (2001). *Legal Framework for Local Administration* (Research report). Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Stufflebeam, D. L. (Ed). (1983). *Evaluation Model: Viewpoints on Education and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Thailand Environment Institute. (2002). *The decentralization and environmental management: public participation and local capacity building*. Nonthaburi: Denfah printing.
- The Access Initiative Thailand. (2014). *Manual for the public participation in environmental impact assessment*. Bangkok: S. Charoen Printing.