

บทนำ

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

ดร. สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง

นางสาววรากร น้อยพันธ์

นางสาววรรณ เขายไฟทฤษฎี



บทนำ

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด เป็นการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและผังเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ในปัจจุบัน อันได้แก่ 1) แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 2) แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 และ 3) ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และแก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 การประเมินครั้งนี้ใช้ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสากลที่จัดทำขึ้นโดยเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่ใช้ชื่อว่า The Access Initiative (TAI) (www.accessinitiative.org) และเคยใช้ประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมาแล้วตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบัน

ก่อนที่จะทราบผลการประเมินของแต่ละกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้อ่านควรทำความเข้าใจภาพรวมของการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาบตาพุดทั้งหมดเสียก่อน เพื่อให้ทราบความเป็นมาและระเบียบวิธีวิจัยของโครงการ เนื้อหาในบทนี้จึงประกอบด้วย หลักการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม เหตุผลในการเลือกพื้นที่ศึกษาและกรณีศึกษา พื้นที่ศึกษา วิธีการเก็บข้อมูล ระยะเวลา คณะนักวิจัย และคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการและการปรัทัศน์ ผลการศึกษา รายละเอียดมีดังนี้

1. หลักการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โครงการ และกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความโปร่งใส มีความพร้อมรับผิด มีนิติธรรม เป็นที่คาดหมายได้ และมีความยุติธรรม (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550)

รูปที่ 1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล



ที่มา: สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (accessibility) หมายถึง การที่ประชาชนสามารถได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่กับภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ แผน โครงการ หรือกิจกรรมที่จะส่งผลถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของตน

การมีส่วนร่วม (people's participation) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ หรือโครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร หรือมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

ความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การจัดทำและการดำเนินงาน นโยบาย แผน และโครงการต่างๆ ของภาครัฐ อย่างเปิดเผย ให้ประชาชนร่วมรับรู้ ไม่มีการปกปิด ไม่มีความไม่ชอบมาพากล หรือลับๆ ล่อๆ ขวนให้สงสัย ไม่วางใจ

ความพร้อมรับผิด (accountability) หมายถึง การที่บุคคลหรือหน่วยงานอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบและมาตรการกำหนดความรับผิดชอบในความบกพร่องหรือผิดพลาดในการทำหน้าที่ของตนต่อประชาชน เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อสัญญา การใช้งบประมาณ รวมถึงการต้องอธิบายถึงเหตุผลในการออกกฎ และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

นิติธรรม (rule of law) หมายถึง การมีกฎหมายที่ชัดเจนที่ทุกส่วนในสังคมมีความเข้าใจ มีการใช้บังคับจริง และมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนไม่เลือกปฏิบัติ

ความคุ้มค่า (cost effectiveness) หมายถึง การมีค่าใช้จ่าย เช่น การก่อสร้าง ค่าดำเนินโครงการ ในราคาที่สมเหตุสมผล ตามความเป็นจริง ไม่ใช่ราคาที่สูงเกินความเหมาะสมอันเนื่องมาจากการทุจริต

ความคาดหมายได้ (predictability) หมายถึง การที่สังคมมีกฎ ระเบียบ กติกาที่คงเส้นคงวา เข้าใจได้ และสามารถคาดได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้ประชาชนทราบทิศทาง และมีความมั่นใจในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตในสังคม

ความยุติธรรม (justice) หมายถึง การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงการเยียวยาความเสียหาย และการให้ค่าชดเชยกับผู้ถูกละเมิดสิทธิ

ความยั่งยืน (sustainability) หมายถึง สภาวะที่สังคมมีสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้สังคมสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้โดยที่ประชาชนมีสุขภาพะ และสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ สังคมจะมีความยั่งยืนไม่ได้หากสังคมนั้นไม่มีธรรมาภิบาล เพราะจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในสังคมอย่างรุนแรง

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีความเกี่ยวโยงกัน คือ หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ย่อมไม่มีหนทางที่กระบวนการตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการสาธารณะจะมี

ความโปร่งใส นอกจากนี้ประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพราะขาดข้อมูล เมื่อไม่มีความโปร่งใสและไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจรัฐย่อมไม่สามารถตรวจสอบได้จึงไม่สามารถมีความ**พร้อมรับผิด** เพราะความไม่โปร่งใสทำให้ขาดข้อมูลซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่อาจทราบได้ว่ามีความผิดพลาดหรือบกพร่องเกิดขึ้น และไม่ทราบว่าอะไรผิดกับใคร ในขณะที่เดียวกันทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามหลัก**นิติธรรม**ด้วย เมื่อการใช้อำนาจรัฐมีความโปร่งใสและอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยไม่เลือกปฏิบัติ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการของภาครัฐก็จะมี**ความคุ้มค่า** สามารถคาดหมายได้ว่าสังคมจะพัฒนาไปในทิศทางใด **ความยุติธรรม**ในสังคมย่อมเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ตัวบทกฎหมายและแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายต้องชัดเจนแน่นอนพอที่ประชาชนสามารถ**คาดหมาย**ความเป็นไปในสังคมของตนได้ว่าควรประกอบอาชีพอย่างไร ลงทุนอย่างไร เก็บออมอย่างไร ฯลฯ ท้ายที่สุด เมื่อสังคมมีกติกาในการใช้และตรวจสอบอำนาจรัฐที่ชัดเจนและเป็นธรรมกับทุกคน สังคมเช่นนี้ย่อมสามารถพัฒนาไปสู่**ความยั่งยืน**ได้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550)

เมื่อได้ยินคำว่าธรรมาภิบาล เราจะนึกถึง **ความโปร่งใส** และ**ความพร้อมรับผิด** แต่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ก่อนแล้ว ย่อมไม่สามารถคาดหวังให้มีความโปร่งใส หรือความพร้อมรับผิดได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนสามารถ**เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร** และสามารถ**มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ**ได้ เป็นด่านแรกของการมีธรรมาภิบาล ในขณะที่การเข้าถึง**ความยุติธรรม**ได้จะเป็นด่านสุดท้าย เงื่อนไขหรือหัวใจของการมีธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ที่สามปัจจัยนี้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550)

2. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (The Access Initiative, TAI)

“ตัวชี้วัด” คือ ค่า หรือ สัญญาณ ที่บ่งชี้ให้ทราบถึงสถานภาพของสิ่งต่างๆ อาจจะเป็นค่าตัวเลขหรือไม่ก็ได้ ตัวชี้วัดจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการวางแผนและการประเมินผล เพราะช่วยให้เราตั้งเป้าหมายที่สามารถวัดได้ และทราบว่าเราเข้าใกล้หรือถอยห่างไกลจากเป้าหมายเพียงใด (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ, 2550)

ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นด้านนโยบายสาธารณะที่ได้มีการอภิปรายถกเถียงอย่างกว้างขวางในเวทีระหว่างประเทศ จากการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ พ.ศ. 2535 มีการลงนามในเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ เอกสารสำคัญฉบับหนึ่งในนั้น คือ “ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ยึดถือเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ หลักการข้อที่ 10 ของ “ปฏิญญาริโอ” ระบุถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยรัฐต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย ซึ่งจัดเป็นแนวคิดที่มีคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หลายประเทศทั่วโลกเห็นความสำคัญของหลักการดังกล่าว และได้นำไปอนุวัติให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

หลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ระบุว่า
 “การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุดด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในระดับชาติ บังคับบุคคลต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายและกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน และต้องมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดให้มีข้อมูลข่าวสารซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง และต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย”

ด้วยเหตุนี้ องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในนานาประเทศซึ่งได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการสานต่อแนวคิดสำคัญดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริง จึงได้ร่วมมือกันพัฒนาตัวชี้วัดการอนุวัติหรือการดำเนินการตามปฏิญญาดังกล่าว และก่อตั้งเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสากล (The Access Initiative, Tai) ขึ้น



องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ประกอบด้วย 6 องค์กรจาก 6 ประเทศใน 5 ทวีป ได้แก่ 1) World Resources Institute (WRI) ประเทศสหรัฐอเมริกา 2) Environmental Management and Law Association (EMLA) ประเทศอังกฤษ 3) Corporacion Participa ประเทศชิลี 4) Iniciativa de Acceso-México ประเทศเม็กซิโก 5) Advocates Coalition for Development and Environment ประเทศยูกันดา และ 6) สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย² โดยให้ความสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to information)
2. การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ (Access to decision-making)
3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to justice)

และเนื่องจากหลักการนี้ได้ให้ความสำคัญกับประเด็น “การเข้าถึง” (access) องค์กรแกนหลักทั้ง 6 จึงเรียกการริเริ่มนี้ว่า “**The Access Initiative (TAI)**” (www.accessinitiative.org) ความร่วมมือในการจัดทำตัวชี้วัดดังกล่าวดำเนินการไปอย่างเป็นระบบโดยนักวิชาการจากนานาประเทศ และได้ดำเนินการทดสอบตัวชี้วัดดังกล่าวในประเทศต่างๆ 9 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (ทดสอบในรัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐโอไฮโอ) อังกฤษ ชิลี ไทย เม็กซิโก ยูกันดา แอฟริกาใต้ อินเดีย และอินโดนีเซีย ทั้งนี้ องค์กรนำในการทดสอบตัวชี้วัดเหล่านี้ในแต่ละประเทศล้วนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศนั้นๆ และได้ดำเนินการทดสอบโดยร่วมมือกับนักวิจัยจากองค์กรอื่นๆ ภายในประเทศของตนในลักษณะเครือข่าย

คณะนักวิจัยของ TAI ได้ประมวลผลของการทดสอบนำร่องใน 9 ประเทศนี้ และจัดพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-making for the Environment* (Petkova et al., 2002) และได้เผยแพร่รายงานดังกล่าวในการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development, WSSD) ที่เมืองโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึง 4 กันยายน พ.ศ. 2545 และในระหว่างการประชุม WSSD เครือข่าย TAI ได้ก่อตั้ง **Partnership for**

² สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (www.tei.or.th) ยังได้ริเริ่มก่อตั้งเครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทย (TAI Thailand) ขึ้น โดยมีองค์กรภาคีประกอบด้วย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการนโยบายฐานทรัพยากร ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

Principle 10 (PP10) ขึ้น (PP10 เป็น Type II Partnership หรือความร่วมมือระหว่างรัฐบาลองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ) โดยภาคีของ PP10 สมัครงใจที่จะร่วมกันผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาโอ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ www.pp10.org)

เครือข่าย TAI ได้ร่วมกันพัฒนาชุดตัวชี้วัด จนกระทั่งเป็นชุดตัวชี้วัด TAI version 2.0 และปัจจุบันมีการใช้ชุดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมนี้ในประเทศต่างๆ ถึง 40 ประเทศแล้วทั่วโลก ประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ใช้ชุดตัวชี้วัดนี้แล้ว ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม กัมพูชา และมณฑลยูนนาน (ประเทศจีน)

เครือข่าย TAI ตระหนักถึงความแตกต่างหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ และจึงออกแบบระเบียบวิธีการประเมินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละประเทศ โดยสร้างตัวชี้วัดขึ้น 2 ประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดบังคับ หรือ ตัวชี้วัดหลัก (core indicators) ซึ่งทุกประเทศต้องใช้ในการประเมินเพื่อรักษามาตรฐานของการประเมินในแต่ละประเทศให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกัน และตัวชี้วัดไม่บังคับ หรือ ตัวชี้วัดรอง (non-core indicators) ซึ่งคณะนักวิจัยในแต่ละประเทศสามารถเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับประเทศของตน ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะนักวิจัยมีเวลาและงบประมาณจำกัด สามารถเลือกประเมินเฉพาะตัวชี้วัดบังคับได้ และสามารถเพิ่มตัวชี้วัดอื่นๆ ที่เห็นว่าสำคัญต่อการประเมินกรณีศึกษาที่เลือกได้ด้วย

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หรือตัวชี้วัด TAI ทั้งตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดรองมีจำนวนทั้งหมด 148 ตัวชี้วัด โครงสร้างของตัวชี้วัด TAI ประกอบด้วย 1) หมวดกรอบกฎหมายทั่วไป 2) หมวดการเสริมสร้างขีดความสามารถ 3) หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 4) หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และ 5) หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยในการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในแต่ละรอบนั้น ตัวชี้วัดในหมวดกรอบกฎหมายทั่วไปและการเสริมสร้างขีดความสามารถเป็นตัวชี้วัดที่จะประเมินเพียงครั้งเดียว ในขณะที่ตัวชี้วัดในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจะนำมาใช้ในการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมของแต่ละกรณีศึกษา

ประเด็นของการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประเด็นของการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	การเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน
กฎหมาย	✓	✓	✓	✓
ความพยายาม	✓	✓	✓	✓
ความสัมฤทธิ์ผล	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง ประเด็นที่ประเมิน

โครงสร้างของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมทั้งหมด แสดงได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 โครงสร้างของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (ตัวชี้วัด TAI)

หมวด	ตัวชี้วัด	จำนวนตัวชี้วัดหลัก	จำนวนตัวชี้วัดรอง	รวมจำนวนตัวชี้วัด
กรอบกฎหมายทั่วไป (General laws)	1-6	6	0	6
กฎหมายทั่วไปด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	7-9	3	0	3
กฎหมายทั่วไปด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	47-49	3	0	3
กฎหมายทั่วไปด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	91-94	3	1	4
การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to information)	10-46	22	15	37
การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Public participation)	50-90	24	17	41
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to justice)	95-136	24	18	42

หมวด	ตัวชี้วัด	จำนวน ตัวชี้วัด หลัก	จำนวน ตัวชี้วัด รอง	รวม จำนวน ตัวชี้วัด
การเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity building)	137-148	5	7	12
รวม		90	58	148

ตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาตาพูด

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาตาพูด ใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 95 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น ตัวชี้วัดหลัก 85 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดรอง 10 ตัวชี้วัด รายละเอียดตัวชี้วัดที่ใช้ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดที่ใช้ในโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาตาพูด

หมวด	ตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดรอง
กรอบกฎหมายทั่วไป (16 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น 15 ตัวชี้วัดหลัก และ 1 ตัวชี้วัดรอง)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ,9, 10*, 47, 48, 49, 91, (92), 93 และ 94
การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (25 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น 22 ตัวชี้วัดหลัก และ 3 ตัวชี้วัดรอง)	10*, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 37, 39, 41, 42, (43), (44), (45) และ 46
การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (27 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น 24 ตัวชี้วัดหลัก และ 3 ตัวชี้วัดรอง)	50, 51, 52, 53, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 67, 68, 70, 73, 75, 76, 77, 79, 81, 82, 84, 86, (87), (88), (89) และ 90
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (27 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น 24 ตัวชี้วัดหลัก และ 3 ตัวชี้วัดรอง)	95, 96, 97, 98, 101, 102, 103, 105, 108, 109, 110, 112, 114, 117, 120, 121, 123, 124, 125, 127, 129, 131, 132, (133), (134), (135) และ 136

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

* ตัวชี้วัดที่10 ใช้ประเมินทั้งหมวดกฎหมายทั่วไปและหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงนับเป็น 1 ตัวชี้วัด

หมายเลขตัวชี้วัดที่อยู่ในเครื่องหมายวงเล็บ () คือ ตัวชี้วัดรอง

เมื่อจำแนกหมวดตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินเป็นรายกรณีศึกษา แสดงได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 หมวดตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินแบ่งตามรายกรณีศึกษา

กรอบกฎหมายทั่วไป ✓ (16 ตัวชี้วัด)			
หัวข้อ	หมวดการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร (25 ตัวชี้วัด)	หมวดการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ (27 ตัวชี้วัด)	หมวดการเข้าถึง กระบวนการ ยุติธรรม (27 ตัวชี้วัด)
แผนปฏิบัติการลดและ ขจัดมลพิษในพื้นที่ จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554	✓	✓	✓ (กรณีคดีฟ้องร้อง คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)
แผนแม่บทอุตสาหกรรม ปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561	✓	✓	X
ผังเมืองรวมบริเวณ อุตสาหกรรมหลักและ ชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และแก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549	✓	✓	✓ (กรณีพื้นที่นิคม อุตสาหกรรมเอเซีย)

หมายเหตุ:

เครื่องหมาย ✓ หมายถึง หมวดตัวชี้วัดที่ประเมินของกรณีศึกษา

เครื่องหมาย X หมายถึง หมวดตัวชี้วัดที่ไม่ได้ประเมิน

การประเมินกรณีคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใช้ตัวชี้วัดหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและจัดอยู่ในกลุ่มของการประเมินแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 เนื่องจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกัน

กรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 ไม่ได้ประเมินหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากไม่มีกรณีการยื่นคำร้องหรือร้องเรียนแผนแม่ทฉบับนี้

3. เหตุผลในการเลือกพื้นที่ศึกษาและกรณีศึกษา

ความเป็นมาของการเลือก “มาบตาพุด” เป็นพื้นที่ศึกษา

หลังจากการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยใน พ.ศ. 2524 หรือเมื่อเกือบ 30 ปีที่แล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยองจึงเริ่มต้นขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากุมิภาคแห่งแรกของประเทศที่ริเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พื้นที่นี้เป็นฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของประเทศ เป็นการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ โดยการเปิดประตูใหม่ของประเทศเชื่อมโยงกับเส้นทางขนส่งทางเรือของโลก และสร้างฐานการผลิตอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

กลไกการบริหารจัดการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นกลไกระดับชาติ ประกอบด้วย คณะกรรมการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งร่วมเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสำนักงานเลขานุการของ กพอ. ทั้งนี้ กพอ. มีหน้าที่กำกับดูแลกำหนดนโยบาย อนุมัติแผนงานและโครงการ โดยมีการแต่งตั้งอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะเรื่อง เพื่อประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ

ที่ผ่านมาการพัฒนาพื้นที่ดำเนินการตามแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งภาคตะวันออกซึ่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2524-2537 และระยะที่ 2 พ.ศ. 2538-2548 ทั้งนี้ ภายหลังจากปี 2548 คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาค

ตะวันออกได้ยุติบทบาทการบริหารจัดการพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงาน³

ตามแผนการพัฒนาพื้นที่ระยะที่ 1 นั้น กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจุดขึ้นฝั่งของแนวท่อก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ คือ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยภาครัฐจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ท่าเรือมาบตาพุด ทางรถไฟสายจะเชิงเทรา-สัตหีบ-มาบตาพุด ท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายมายังนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เคหะชุมชนใหม่สำหรับแรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ระบบสื่อสารและคมนาคม เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 และ 2549)

การวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจึงเริ่มต้นขึ้นควบคู่กับโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก เนื่องจากคาดหวังว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะสามารถช่วยผลักดันการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายรัฐบาลได้ เพราะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ทำให้มีการใช้สาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ มากพอที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้ตามเป้าหมาย ที่ผ่านมามีการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไปแล้ว 3 ระยะ ได้แก่ แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 1 พ.ศ. 2523-2532 แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 2 พ.ศ. 2532-2547 และแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 ซึ่งกระทรวงพลังงานมอบหมายให้สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดทำ แผนแม่บทฉบับนี้ยังคงกำหนดให้มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง จ.ระยอง เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายหลักของการพัฒนาปิโตรเคมีเช่นเดิม เนื่องจากมีระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ พร้อมรองรับการพัฒนาอยู่แล้ว จึงสามารถลงทุนได้ทันที (สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, 2547 และ 2548)

³ 3 ปีต่อมา เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้มีมติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก” อีกครั้ง โดยมีหน้าที่หลักในการพิจารณาเสนอแนะแนวทางและมาตรการต่อคณะรัฐมนตรีในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายกรณ์ศักดิ์ สกราวสุ) เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้แทนจากหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนภาคเอกชน (ได้แก่ ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย)

ด้านการวางผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุดนั้น เริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (กพอ.) เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความต้องการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพจึงมอบหมายให้กรมการผังเมือง (ปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง) ดำเนินการวางผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุดซึ่งเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง กรมการผังเมืองจึงเริ่มวางผังเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 และประกาศเป็นกฎกระทรวง (ประกาศใช้ผังเมืองรวม) ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2531 แต่เนื่องจากพื้นที่เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคเอกชน ทำให้ภายหลังจากการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าวได้เพียง 1 ปี จึงมีการปรับปรุงผังก่อนที่จะสิ้นระยะการบังคับใช้⁴ การปรับปรุงผังครั้งที่ 1 นี้ ประกาศเป็นกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2534 เมื่อผังเมืองรวมบังคับใช้ครบระยะ 5 ปี ในปี 2539 ได้มีการต่ออายุออกไปอีก 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี จนถึงปี 2541 หลังจากนั้นเป็นช่วงที่เรียกได้ว่าเป็นสุญญากาศของการวางผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุดอยู่นานถึง 5 ปี นับแต่เดือนพฤษภาคม 2541-พฤษภาคม 2546 กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ในพื้นที่มาบตาพุดได้ จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546 จึงได้ประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 หรือเรียกโดยทั่วไปว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด” ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2552) กฎกระทรวงฉบับนี้มีอายุครบ 5 ปีแล้ว กำลังอยู่ระหว่างการต่ออายุครั้งที่ 2 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังอยู่ระหว่างการเริ่มจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่

เมื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกผ่านไป 2 ระยะ (ระยะที่ 1 พ.ศ. 2524-2537 และระยะที่ 2 พ.ศ. 2538-2548) ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจในพื้นที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ผลิตภัณฑ์มวลรวมของพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกมีมูลค่าทั้งสิ้น 945,874 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) ส่วนระดับจังหวัดนั้น เมื่อสิ้นสุดการพัฒนาพื้นที่ระยะที่ 2 จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดสูงเป็นอันดับ 1 ของประเทศ โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดในปี 2549 เท่ากับ 231,887 ล้านบาท โดยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม (มูลนิธินโยบายสุขภาวะ, 2550) อย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่สูงที่สุดในประเทศไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าคุณภาพ

⁴ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่าให้ใช้บังคับใช้ผังเมืองรวมได้ไม่เกิน 5 ปี และในระหว่างที่กฎกระทรวงบังคับใช้ หากสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร ให้แก้ไขผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐได้

ชีวิตของประชาชนในจังหวัดระยองจะดีขึ้นเช่นเดียวกัน เพราะในอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาปรากฏการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพกลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ย้อนกลับไปเมื่อ 10 ปีที่แล้ว ในปี 2540-2541 พื้นที่โรงเรียนและชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศอย่างรุนแรง ทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขณะนั้นซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน ได้มีคำสั่งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมมือกันแก้ไขปัญหา นำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบัน คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2541 ให้ประเมินผลกระทบคุณภาพอากาศในบรรยากาศด้วยแบบจำลองทางคณิตศาสตร์และแนวทางการจัดการศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2541 และ 2550) ท้ายที่สุดแล้วเหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นผลให้ต้องย้ายโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคารออกจากพื้นที่ (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2542)

ด้านสุขภาพนั้น สถาบันมะเร็งแห่งชาติได้ศึกษาอุบัติการณ์ของโรคมะเร็งของประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดระหว่างปี 2540-2544 และพบว่า มีการเกิดโรคมะเร็งสูงมากในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมในจังหวัดระยองและภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะมะเร็งปอด มะเร็งหลอดอาหาร มะเร็งปากมดลูก และมะเร็งเต้านม (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550)

ในปี 2548-2549 ปัญหามลพิษและสุขภาพในพื้นที่มาบตาพุดได้รับความสนใจจากคนนอกพื้นที่อีกครั้งเมื่อหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้รายงานข่าวกรณีกลุ่มกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าตรวจมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุด และพบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (volatile organic compounds, VOCs) ในระดับที่สูงกว่าระดับเผ่าระวังคุณภาพอากาศในบรรยากาศของ US-EPA (EPA Region 6 Screening Level) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งบ่งชี้ว่าคุณภาพอากาศของพื้นที่มาบตาพุดอยู่ในภาวะวิกฤติและประชาชนอาจเสี่ยงต่อการเป็นมะเร็ง

กรมควบคุมมลพิษจึงตรวจสอบข้อมูลและพบว่า ข้อมูลมีความสอดคล้องกัน โดยพบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายกว่า 40 ชนิด และหลายชนิดเป็นสารก่อมะเร็ง ซึ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง (จังหวัดระยอง และคณะ, 2551)

ต่อมา ในการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) ครั้งที่ 1/2550 (นัดพิเศษ) เมื่อ 11 มกราคม 2550 กก.วล. ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง เพื่อดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการแก้ไขปัญหาหมอกพิษในเขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยให้จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทั้งระบบ กำหนดเป้าหมายและระยะเวลาอย่างชัดเจน หากไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้จะมีการพิจารณาประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษต่อไป (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550 และคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550) ด้วยเหตุนี้การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 จึงเริ่มต้นขึ้น

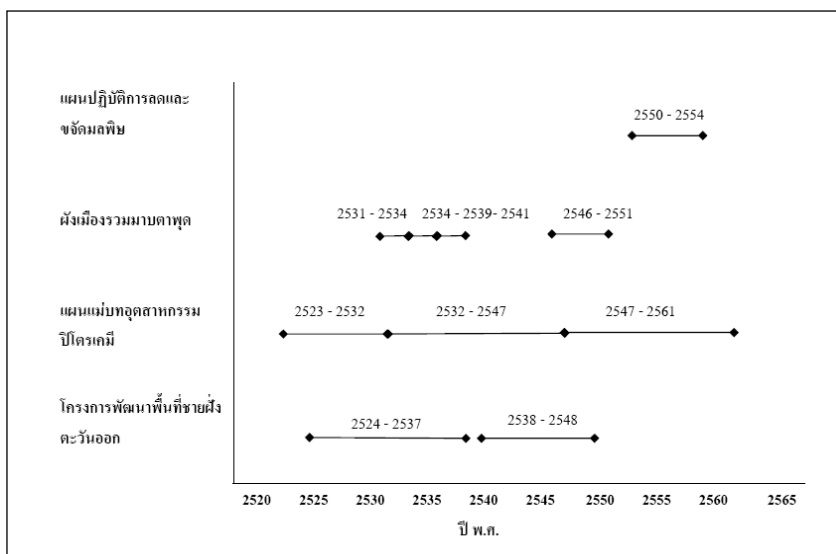
อย่างไรก็ดี การตัดสินใจไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชน ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานรณรงค์เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เพราะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2550 ตัวแทนประชาชน ชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดได้ยื่นหนังสือในนามของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอให้ประกาศให้พื้นที่บริเวณมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษแต่ไม่ได้รับคำตอบใดๆ เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดตัดสินใจพึ่งพากระบวนการยุติธรรมเป็นครั้งแรก ด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ

สรุป

จากลำดับเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 การจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และแก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 และการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 รวมทั้งคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เกิดขึ้นนั้น มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาในพื้นที่มาตาฟุดโดยตรง และการพัฒนานั้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากทั้งภาคราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน ฯลฯ ทั้งในฐานะที่มาตาฟุดและบริเวณใกล้เคียง คือ “บ้าน” ของประชาชนในพื้นที่ และในขณะเดียวกัน มาตาฟุดยังเป็น “พื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมระดับชาติของประเทศไทย” จึงนำไปสู่การตั้งคำถามสำคัญที่ว่า การกำหนดนโยบายหรือแผนการพัฒนาพื้นที่มาตาฟุดควรเป็นอย่างไรจึงจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนและประชาชนอยู่ดีมีสุขได้อย่างแท้จริง

สรุปช่วงระยะเวลาจัดทำแผนและผังเมืองในพื้นที่มาตาฟุดได้ดังรูปที่ 2

รูปที่ 2 ช่วงระยะเวลาจัดทำแผนและผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาตาฟุด



ที่ผ่านมาทั้งในระดับโลกและประเทศไทย⁵ ต่างให้การยอมรับถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนามีความสำคัญที่สุดของการเดินทางไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างแท้จริง ย่อมหมายถึงการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของนโยบายและแผนการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยป้องกันและลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้อยู่ที่มีการยอมรับหลักการดังกล่าวหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ ทุกภาคส่วนในสังคมยังไม่ได้ร่วมสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน ในเรื่องแนวคิด เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง คำถามที่ตามมา คือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาตาปุตจะทำได้อย่างไร

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (The Access Initiative, TAI) ที่พัฒนาขึ้นโดยเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสากล จึงเป็นเครื่องมือที่คณะนักวิจัยนำมาค้นหาคำตอบนี้ เพราะตัวชี้วัด TAI เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่มุ่งประเมิน “กระบวนการ” การเข้าถึงหลักการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมใน 3 มิติ คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยวัตถุประสงค์หลักของการประเมินไม่ใช่การมุ่งวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในกรณีศึกษาที่เลือกประเมิน หากแต่อยู่ที่การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันในการทำทำความเข้าใจ

⁵ ในระดับโลก นับแต่การลงนามใน “ปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” เมื่อปี พ.ศ. 2535 ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมลงนามและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาดังกล่าว ระบุว่าว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดในเมื่อประชาชนมีส่วนร่วม รัฐจึงต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางการปกครองและกฎหมาย

ในระดับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และ ฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งประชาชน ชุมชน รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งมิติของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เกี่ยวกับหลักการธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและการประสานความร่วมมือในการร่วมสร้างธรรมชาติสิ่งแวดล้อมต่อไป

ข้อค้นพบจากการวิจัยเพื่อประเมินธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด จึงเป็นประโยชน์ทั้งต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งต้องอาศัยการเปิดโอกาสและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันสร้างจึงจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เพราะผลจากการประเมินสามารถนำไปสู่การทบทวนกระบวนการจัดทำนโยบายและแผนการพัฒนาของพื้นที่แห่งนี้ให้มีธรรมชาติได้ และยังเป็นประโยชน์และเป็นบทเรียนสำคัญของการวางแผนการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทยได้

ด้วยเหตุนี้ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยจึงประสานความร่วมมือภาคีอื่นๆ ของเครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทย ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรอื่นๆ ที่เห็นความสำคัญของธรรมชาติและปัญหาในพื้นที่มาบตาพุด ได้แก่ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมาทนายความ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และนักวิชาการอิสระ เข้าร่วมในเครือข่ายการวิจัยในครั้งนี้ โดยใช้ตัวชี้วัดธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (The Access Initiative หรือ TAI) เป็นเครื่องมือในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแผนและผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่มาบตาพุด การประเมินนี้เป็นการศึกษาที่เป็นอิสระโดยได้รับการสนับสนุนจากกองทุนบริการสังคม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

เหตุผลประกอบการเลือกกรณีศึกษา

โครงการธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด เป็นการประเมินแผนและผังเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่และมีระยะเวลาบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) รวม 3 กรณีศึกษา ได้แก่ 1) แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 2) แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 และ 3) ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และแก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 โดยมีเหตุผลประกอบการเลือกแต่ละกรณีศึกษาดังนี้

1) แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

เหตุผลในการเลือกกรณีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 เป็นกรณีศึกษา เพื่อประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น เนื่องจาก การจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ เกิดขึ้นในระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงรอยต่อของรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ล้วนให้ความสำคัญกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น การจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในบริบทของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงน่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวาง

เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ จะเห็นได้ว่า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2550 เห็นชอบกับรอบการดำเนินการและแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยกำหนดไว้ว่าวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ให้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ หลังจากนั้นจึงได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองขึ้นเมื่อวันที่ 23 - 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการฯ นี้ ซึ่งได้กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องสร้าง “ระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” นำร่องขึ้นในพื้นที่มาบตาพุด เพราะการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาขาดกระบวนการรับรู้และมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ ทำให้การพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การกำหนดแผนงานโครงการ และกลไกการดำเนินการในครั้งนี้ จะกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550)

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้นจึงย่อมหมายถึงว่า กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ น่าจะให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนอย่างเต็มกระบวนการ โดยคาดว่าจะมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ประชาชนได้รับรู้ รับทราบ ก่อนที่จะพัฒนาออกมาเป็นแผนปฏิบัติการฯ ประกอบกับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหามลพิษในพื้นที่มาตาพุดได้มีการเผยแพร่ข้อมูลจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาควิชาการ และสื่อมวลชน มาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนส่วนใหญ่จึงน่าจะมีชุดข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหามลพิษที่จะนำไปหารือแลกเปลี่ยนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเปรียบเทียบกับข้อมูลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอยู่ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำและพัฒนาแผนปฏิบัติการฯ ในครั้งนี้เป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ คณะนักวิจัยจึงเลือกการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 โดยศึกษาทั้งมิติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในด้านกฎหมายเป็นการศึกษาว่ากฎหมายได้เอื้อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือไม่ อย่างไร และศึกษากระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดทำและปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ ของหน่วยงานรัฐว่า ได้พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีขั้นตอนและเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งศึกษาความสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ ว่า สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการจัดการปัญหามลพิษในพื้นที่อย่างไร

สำหรับกรณีศึกษาคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาตาพุด และเทศบาลมาตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ นั้น คดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ภาคประชาชนไม่พึงพอใจต่อการตัดสินใจไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่กลับมีคำสั่งให้จัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะเดียวกับการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษแทน ทำให้ประชาชนชาวมาตาพุดส่วนหนึ่งตัดสินใจฟ้องศาลปกครองระบอบการยุติธรรม (ในที่นี้ คือ ศาลปกครอง) เป็นครั้งแรก นับแต่มีการต่อสู้เรียกร้องเรื่องการจัดการปัญหามลพิษและการพัฒนาในพื้นที่ที่เกิดขึ้นมายาวนานกว่า 10 ปี

การฟ้องร้องเริ่มต้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ชาวบ้านมาบตาพุด 27 คน จาก 11 ชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้ร่วมกันยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครอง จังหวัดระยองฐานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้ศาลปกครอง จังหวัดระยอง มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และจัดมลพิษตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และจัดมลพิษได้”

การฟ้องร้องครั้งนี้เกิดขึ้นจากความมุ่งหวังของประชาชนที่จะสร้างบรรทัดฐานให้กับสังคมว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และยังมีนัยสำคัญในเชิงกว้างต่อไปอีกว่า ในอนาคต การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากขึ้น และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศเขตควบคุมมลพิษควรเป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ที่มีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกัน ดังนั้น การศึกษาเพื่อประเมินการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีนี้ จึงเป็นหัวข้อที่น่าสนใจและมีความสำคัญในฐานะเป็นกรณีตัวอย่างของความพยายามของภาคประชาชนที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานใหม่ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้ต่อไป

2) แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

เหตุผลในการเลือกกรณีการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 เป็นกรณีศึกษาเพื่อประเมินธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจาก อุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่สามารถผลักดันการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกตามแนวนโยบายของรัฐบาลได้ กระบวนการการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหากดำเนินการอย่างมีธรรมชาติจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้

แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกมานานกว่า 25 ปีแล้ว โดยเริ่มอย่างเป็นระบบเมื่อปี 2523-2532 ตามโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติระยะที่ 1 (National Petrochemical Complex, NP1) ความสำเร็จจากระยะที่ 1 ทำให้โครงการปิโตรเคมีแห่งชาติระยะที่ 2 (National Petrochemical Complex, NP2) เกิดขึ้นทันทีและดำเนินการเมื่อปี 2532-2547 หลังจากมีการก่อตั้งกระทรวงพลังงานเมื่อปี 2545 สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้มอบหมายให้สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 ขึ้น การจัดทำแผนแม่บทนี้เสร็จสมบูรณ์เมื่อเดือนมกราคม 2548⁶

แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ระบุว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพื้นที่มาบตาพุดยังคงเป็นพื้นที่ทางเลือกหลักที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เนื่องจากมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคสามารถพัฒนาได้ทันที และเมื่อพิจารณาข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้ประกอบการวางแผนแม่บท (เป็นการตรวจสอบค่าความเข้มข้นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ปริมาณน้ำทิ้ง กากของแข็ง และกากของแข็งอันตราย จากฐานข้อมูลจากสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดในปี 2545 แล้วประมาณการการปล่อยมลพิษจนถึง พ.ศ. 2561) ผลการศึกษาสรุปว่า ในอนาคตพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงยังมีศักยภาพในการรองรับ

⁶ รายงานสรุปผู้บริหารของแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 จัดทำแล้วเสร็จเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 ส่วนรายงานฉบับสมบูรณ์ของแผนแม่บทฯ จัดทำแล้วเสร็จเมื่อเดือนมกราคม 2548

การปล่อยของเสียได้อีก (enough carrying capacity) จึงสามารถขยายอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ในพื้นที่นี้ได้ต่อไป โดยต้องมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้อย่างต่อเนื่อง คอยตรวจสอบความสามารถในการรองรับมลสารของบรรยากาศ (carrying capacity) และใช้เครื่องมือต่างๆ เข้ามาบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น เช่น การนำสารต่างๆ กลับมาใช้ใหม่ การใช้เทคโนโลยีช่วยลดการปล่อยมลพิษ และการใช้ emission trading เป็นต้น (สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, 2547 และ 2548)

อย่างไรก็ดี นับแต่ปี 2548 เป็นต้นมา สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป ผลจากการตรวจสอบของกลุ่มกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกรมควบคุมมลพิษที่พบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (volatile organic compounds, VOCs) ที่มีค่าระดับสูงกว่าระดับเฝ้าระวังของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งข่าวต่างๆ ที่เปิดเผยข้อมูลด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่มาบตาพุด ได้ทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักแล้วว่าปัญหาสังแวดล้อมอยู่ในภาวะวิกฤติ และสุขภาพของประชาชนอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็ง ประกอบกับเกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงและปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภาวการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายและแผนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่มาบตาพุดที่ผ่านมา ยังไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร และการขาดการมีส่วนร่วมได้ส่งผลให้เกิดปัญหาหามลพิษที่รุนแรงและกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในระดับที่เป็นอันตราย

และเมื่อกลับมาพิจารณากระบวนการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ทำให้เกิดคำถามสำคัญที่ว่า กระบวนการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 นั้น ได้พยายามเปิดโอกาสหรือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนมากน้อยเพียงใด ทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนในขณะนี้ (มีนาคม 2552) แผนแม่บทดังกล่าวอยู่ระหว่างรอนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาประกาศให้เป็นแผนแห่งชาติต่อไปตามข้อเสนอของแผนแม่บท

ดังนั้น การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมกรณีการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 จึงมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดในอนาคต เพราะผลจากการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่พิจารณาทั้งมิติของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการยกระดับการดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดได้อย่างเหมาะสม ด้วยความมุ่งหวังว่าเมื่อมีการวางแผนการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้อีกในอนาคตจะไม่เกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงและคดีฟ้องร้องเช่นที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

3) ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

เหตุผลในการเลือกกรณีผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 หรือ ผังเมืองรวมมาบตาพุด เป็นกรณีศึกษาเพื่อประเมินธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจาก

การจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยองเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ตามที่คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (กพอ.) เห็นควรให้มีกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่อย่างมีเอกภาพและได้มอบหมายให้กรมการผังเมืองวางผังเมืองรวมขึ้นตั้งแต่ปี 2424 การศึกษาผังเมืองรวมในพื้นที่แห่งนี้จึงเป็นประโยชน์ทั้งต่อการวางผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีนโยบายเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เป็นผังเมืองรวมที่บังคับใช้อยู่ในช่วงเวลาปัจจุบัน (ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2546 ถึง 11 พฤษภาคม 2551 รวมระยะเวลา 5 ปี และขณะนี้ (กรกฎาคม 2552) อยู่ระหว่างต่ออายุครั้งที่ 2 เป็นเวลา 1 ปี) จึงน่าจะมีข้อมูลที่ค่อนข้างพร้อมสำหรับการจัดเก็บข้อมูลย้อนหลังเกี่ยวกับกระบวนการวางผังได้อย่างเพียงพอสำหรับการประเมิน อนึ่ง การศึกษาในช่วงที่ผังเมืองรวมฉบับนี้ใกล้หมดอายุ ข้อเสนอจากการศึกษานี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับต่อไปได้เป็นอย่างดี⁷

⁷ ผังเมืองรวมฉบับนี้สิ้นระยะการบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2551 ที่ผ่านมา ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2552) อยู่ระหว่างการต่ออายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมครั้งที่ 2 เป็นเวลา 1 ปี ตามความในมาตรา 26 วรรคสี่ แห่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายและสถานการณ์ความเป็นมาของการวางผังเมืองรวมมาตาปุด พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 พบว่า มีกรณีที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์หาคำนามาเป็นกรณีศึกษาสำหรับการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ทั้งมิติของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ด้านกฎหมาย พบว่า การวางผังเมืองรวมฯ ดำเนินงานตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ผ่านมากฎหมายฉบับนี้มักได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นกฎหมายที่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลายช่องทาง เช่น การจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน การโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง และหนังสือพิมพ์รายวันให้ประชาชนทราบก่อนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การปิดประกาศในที่สาธารณะเป็นระยะเวลา 90 วัน เพื่อให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยการยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เป็นต้น

ภายหลังจากการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ฉบับ พ.ศ. 2546 ไม่นานนักประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายครั้ง โดยการยื่นคำร้องที่มีผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจากผังเมืองรวมฯ ฉบับ พ.ศ. 2546 นั้นมีจำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2548 เป็นการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ส่วนครั้งที่ 2 ที่ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2549 เป็นการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณหมายเลข 4.5 หรือบริเวณที่ดินของนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ให้สามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นได้ตามคำขอของบริษัทเอเชีย อินดัสเตรียล พาร์ค (มาตาปุด) จำกัด (ปัจจุบัน คือ บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด) โดยเหตุผลสำคัญของการยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้ คือ รัฐบาลโดยกระทรวงพลังงานได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ของประเทศไทย ซึ่งมีพื้นที่เป้าหมายหลักอยู่ที่พื้นที่มาตาปุดและบริเวณใกล้เคียง และบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีได้ศึกษาแล้ว

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ระบุว่า สามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี โดยหน่วยงานรับผิดชอบในการวางผังเมืองรวมฉบับใหม่ คือ เทศบาลเมืองมาตาปุดที่ได้รับมอบภารกิจการวางผังเมืองรวมมาจากกรมโยธาธิการและผังเมืองตามนโยบายการกระจายอำนาจการวางผังเมืองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปรากฏว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้นสะอาดและปลอดภัยเท่ากับชั้นกลางและชั้นปลาย (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2550)

บริเวณพื้นที่หมายเลข 4.5 เป็นที่ดินของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชียและจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ของการต่อสู้และร้องเรียนของชุมชนชาวบ้านมาอย่างยาวนานกว่า 10 ปี ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้ผังเมืองรวมฯ ฉบับ พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะกรณีของการยื่นคำร้องของบริษัทก่อนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ พ.ศ. 2549 นั้น ส่งผลให้ประชาชนชาวอำเภอบ้านฉางจำนวนมากยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ที่ดินบริเวณนี้ รวมกว่า 7,000 ฉบับ ผ่านช่องทางตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนด คือ ให้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองได้ในช่วงปิดประกาศ 90 วัน รวมทั้งการยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังกลไกรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เป็นต้น (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2548) อย่างไรก็ตามท้ายที่สุดแล้วคณะกรรมการผังเมืองมีมติยกคำร้องทั้งหมด และประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ฉบับ พ.ศ. 2549

การวางผังเมืองให้ประสบผลสำเร็จต้องคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาพื้นที่ กรอบของการดำเนินงานตามกฎหมาย การผสานประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังและการดำเนินงานตามหลักวิชาการผังเมืองที่เชื่อถือได้ การวางผังเมืองรวมอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ให้ทุกฝ่ายยอมรับและยินดีปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่วางไว้จึงเป็นภารกิจอันท้าทายอย่างยิ่ง เพราะมีคำถามสำคัญหลายประการที่ต้องค้นหาคำตอบ เช่น แนวทางการวางผังเมืองในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้พัฒนาตามนโยบายระดับชาติดังเช่นพื้นที่มาบตาพุดนั้นควรเป็นอย่างไร การดำเนินงานตามกฎหมายผังเมืองนั้นเพียงพอแล้วหรือไม่สำหรับการสร้างสรรค์ให้เกิดการวางผังเมืองอย่างมีธรรมาภิบาลและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติ การวางผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด ทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการผังเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางผังเมือง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รวมถึงการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการวางผังเมือง เพื่อตอบคำถามเหล่านี้ คณะนักวิจัยจึงเลือกกรณีผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยองฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.ศ. 2546 รวมทั้งฉบับที่แก้ไขปี 2548 และ

ปี 2549 เป็นกรณีศึกษา ด้วยความมุ่งหวังว่าข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะนำไปสู่การยกระดับงานวางแผนผังเมืองรวมในประเทศไทยให้มีธรรมาภิบาลต่อไป

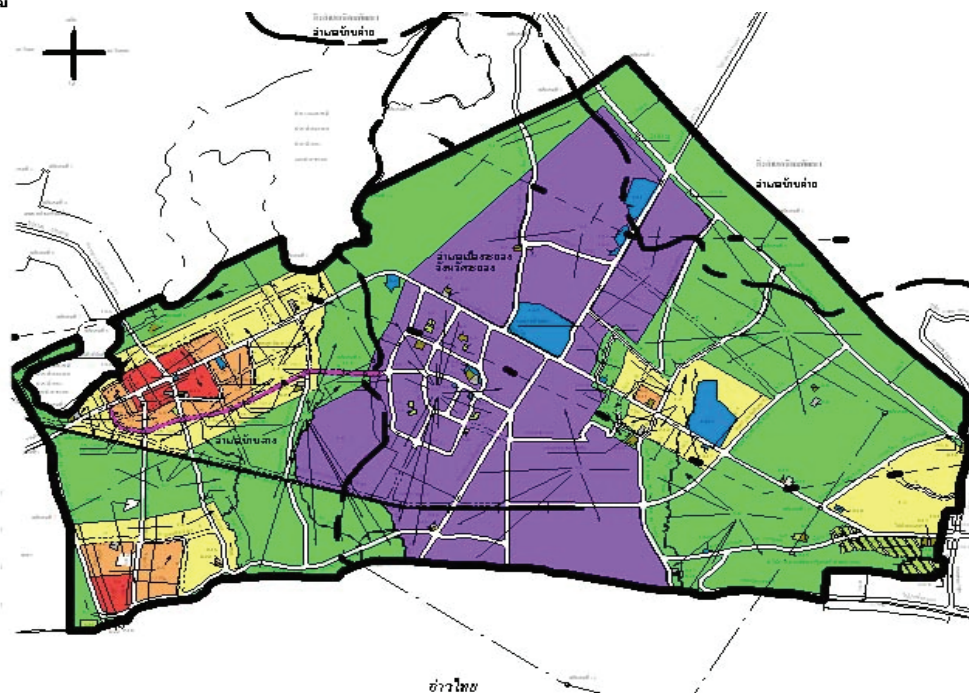
สรุป:

จากเหตุผลการเลือก 3 กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าทุกแผน/ผังเมืองที่ประเมินในกรณีศึกษานี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกัน สรุปได้ดังรูปที่ 3

4. พื้นที่ศึกษา

พื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงทั้งในและนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม⁸ รวมทั้งพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พื้นที่ศึกษาประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านฉาง และอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง โดยในเขตอำเภอเมืองระยองครอบคลุมพื้นที่ตำบลมาบตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ และตำบลทับมา สำหรับอำเภอบ้านฉางครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านฉาง ตำบลพลา และตำบลสำนักท้อน และในส่วนของอำเภอนิคมพัฒนา ได้แก่ พื้นที่ตำบลมาบข่า แผนที่พื้นที่ศึกษาดังรูปที่ 4

รูปที่ 4 แผนที่พื้นที่ศึกษา



⁸ นิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด เรียกว่า “มาบตาพุดคอมเพล็กซ์” ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง และท่าเรืออุตสาหกรรม 1 แห่ง ได้แก่ บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย นิคมอุตสาหกรรมอาร์ ไอ แอล และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

5. วิธีการเก็บข้อมูล

วิธีการเก็บข้อมูลของคณะนักวิจัยเพื่อประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกรอบตัวชี้วัด TAI ประกอบด้วยการจัดเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิโดยสรุปดังนี้

5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ การใช้แบบสอบถาม การขอข้อมูลจากหน่วยงานเจ้าของข้อมูล และการลงพื้นที่เพื่อศึกษา/สำรวจเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน

5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร โดยเฉพาะกฎหมายและรายงาน ตลอดจนบทความ งานวิจัย ข่าว คู่มือ และเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ รายละเอียดวิธีการจัดเก็บข้อมูลจะปรากฏในเนื้อหา รายงานผลการประเมินของแต่ละกรณีศึกษา

6. ระยะเวลา

การประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมมาบตาพุดใช้ระยะเวลาดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 1 ปี 8 เดือน (เริ่มตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2550-มีนาคม 2552) กิจกรรมและระยะเวลาดำเนินงานโครงการดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 กิจกรรมและระยะเวลาดำเนินงานโครงการ

กิจกรรม	ระยะเวลา (1 ส.ค. 50-31 มี.ค. 52)
1. การประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมของทั้ง 3 กรณีศึกษา	
• สํารวจพื้นที่ พังทรรศนะของประชาชนในพื้นที่โดยรวม	ส.ค. 51
• จัดบรรยายพิเศษเรื่องของแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง และการ	ก.ย. และ ต.ค. 51

กิจกรรม	ระยะเวลา (1 ส.ค. 50-31 มี.ค. 52)
บังคับใช้กฎหมายผังเมืองและผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง	
• จัดอบรมนักวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม	ก.ย. 51
• ประชุมนักวิจัย	ตลอดโครงการ
• จัดเก็บข้อมูล*	ก.ย. 50-ม.ค. 51
• วิเคราะห์ และเขียนรายงาน	ธ.ค. 50-มี.ค. 51
• ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาการเขียนรายงาน ติดตามสถานการณ์และปรับปรุงข้อเสนอแนะจากการศึกษาให้เป็นปัจจุบัน	เม.ย. 51-ก.พ. 52
• จัดสัมมนานำเสนอผลการศึกษา	มี.ค. 52
2. การปริทัศน์ผลการศึกษาระหว่างโครงการ (Peer Review)	
• ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการและนักวิจัยครั้งที่ 1	ต.ค. 50
• ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนและผังเมืองที่ประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นต่อร่างผลการศึกษา	ม.ค. 51
• จัดประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการและนักวิจัยครั้งที่ 2	มี.ค. 51
3. การสื่อสารสาธารณะ	
• จัดแถลงข่าว โครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด	ก.ย. 50
• นำนักข่าวเยี่ยมชมพื้นที่มาบตาพุด และร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในงานสัมมนานำเสนอผลการศึกษา	มี.ค. 52
• จัดทำเอกสารสรุปเพื่อเผยแพร่ “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด จากปัญหาสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”	ก.พ. 52

หมายเหตุ: รายงานสรุปผลการสัมมนานำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวจะ
ภาพกิจกรรมโครงการดังกล่าวจะ

7. คณะนักวิจัย

คณะนักวิจัยที่ร่วมดำเนินการศึกษาในโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมามตาพูด ประกอบด้วย องค์กรสมาชิกเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย (TAI Thailand) ได้แก่ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และร่วมด้วยองค์กรภาคีที่เข้าร่วมการประเมินในกรณีนี้ด้วย ได้แก่ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สภาทนายความ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และนักวิชาการอิสระ รวมจำนวนทั้งสิ้น 28 คน (รายชื่อตั้งปรากฏในภาคผนวก ข) ที่ผ่านมาโครงการได้จัดประชุมคณะนักวิจัย เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับกรอบการประเมินตามตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม แนวทางการดำเนินงานโครงการ พิจารณาผลการศึกษา รวมทั้งปรึกษาหารือผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างรายงานผลการประเมินรวมจัดประชุมคณะนักวิจัยโครงการทั้งสิ้น 13 ครั้ง

8. คณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ และการปรัทัศน์ผลการศึกษา

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมามตาพูดได้จัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินงานโครงการ เพื่อให้ความเห็นและคำแนะนำต่อวิธีการดำเนินการศึกษาและผลการศึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรผู้มีส่วนได้เสียกับกรณีศึกษาที่ใช้ในการประเมิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน รวม 40 ท่าน (รายชื่อตั้งปรากฏในภาคผนวก ค)

การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการเอื้อให้คณะนักวิจัยได้รับคำแนะนำและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีศึกษาที่เลือก กระบวนการประเมิน ตลอดจนการปรัทัศน์ผลการประเมินจากคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งช่วยให้ผลการประเมินเป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง และโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษานี้เป็นความรับผิดชอบของคณะนักวิจัย และอาจไม่ตรงกับความเห็นของกรรมการที่ปรึกษาทุกท่าน

ระหว่างการศึกษา คณะนักวิจัยได้จัดการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่าง คณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการและคณะนักวิจัย รวม 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อเริ่มต้นดำเนินงาน โครงการ และครั้งที่ 2 เมื่อนำเสนอร่างผลการศึกษา (รายงานสรุปผลการประชุมคณะที่ปรึกษา โครงการและคณะนักวิจัยทั้ง 2 ครั้ง ดังปรากฏในภาคผนวก ง)

