

ผังเมืองรวมมาบตาพุด

โดย ดร. สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง
ผู้อำนวยการอาวุโส สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย



จากเชียงใหม่ และสุพรรณภูมิ เราจะไปภาคตะวันออก ริมฝั่งทะเล นั่นคือพื้นที่มาบตาพุดที่เป็นกรณีศึกษาของเรา คือเรามองเรื่องการผังเมือง และบทเรียนที่เกิดขึ้นจากมาบตาพุด การนำเสนอต่อไปนี้จะนำไปสู่กระบวนการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการด้านการผังเมืองในประเทศไทย

การนำเสนอต่อไปนี้ เราพูดถึงเรื่องธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม และเรื่องธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาบตาพุด ซึ่งเราจะนำเสนอผลและข้อค้นพบจากการศึกษาโดยเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง และสุดท้ายจะเป็นเรื่องของการแนะนำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการผังเมือง

นิยามของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน ผังเมือง โครงการ และกิจกรรม ที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีนิติธรรม เป็นที่คาดหมายได้ และมีความยุติธรรม

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ธรรมาภิบาล” ท่านจะคิดถึงคำว่าอะไร เราจะคิดถึงคำว่า “โปร่งใส” คำๆ นี้จะได้ยินบ่อย หมายถึงว่า ได้ยินมาก่อนหน้านี้ตั้งแต่สมัยท่านอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ท่านจะพูดถึงความโปร่งใสเยอะมาก โดยเฉพาะในระบบราชการ และเราจะคิดถึงคำว่า “accountability” เช่น เราบอกว่าใครที่อยู่ในฐานะที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เขาต้องมีความพร้อมรับผิดชอบลาออกได้ เช่น ที่เกาหลี ได้หัวน อย่างนี้เป็นต้น

เรื่ององค์ประกอบธรรมาภิบาลไม่ได้เป็นเรื่องลอยๆ ที่แยกออกจากกัน เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด ความคาดหวังได้ การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความยุติธรรม เหล่านี้ล้วนเกี่ยวโยงกัน และนำไปสู่ความยั่งยืนของสังคมนั้นๆ ทั้งหมดนี้เกี่ยวโยงกันอย่างไร จะเห็นได้ว่า ถ้าไม่มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ถ้าประชาชนไม่สามารถรับรู้ข้อมูลย่อมไม่มีความโปร่งใส ถ้าไม่มีความโปร่งใสเราจะคาดหวังให้เกิด accountability ได้ยากมาก ฉะนั้นต้องมี accessibility คือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ต้องมีความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด ต้องมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องมีกฎหมายด้วย คำว่านิติธรรมไม่ได้แปลว่ากฎหมายอย่างเดียว แต่หมายความว่า กฎหมายที่มีผลต่อสมาชิก ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันทุกคน ไม่ใช่ว่าใครมีตำแหน่งสูงหรือร่ำรวยกว่า แล้วจะได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง เมื่อมีทั้งหมดแล้ว จึงจะคาดหวังได้ว่า อนาคตสังคมเราจะเป็นอย่างไร ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผู้นำว่าพรุ่งนี้จะเป็นอย่างไร ระบบที่มีธรรมาภิบาลไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผู้นำคนเดียว แต่คือระบบที่ขึ้นอยู่กับระบบสังคมทั้งหมด มีทั้งหมดนี้ถึงจะมีความยุติธรรมได้ ถ้าไม่มีความยุติธรรมแล้วจะไม่มีความยั่งยืน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยที่ผ่านมา เคยมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เติบโตมาก แต่การพัฒนาทางการเมืองกลับมีช่องว่างมากมาย มีความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้น ทำให้สังคมขาดเสถียรภาพ เช่น เหตุการณ์ตุลาการที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2516 และ 2519 บางคนวิเคราะห์ว่าเป็นเรื่องความเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาการเมือง นั่นคือ เมื่อมีความไม่ยุติธรรมมากๆ ก็จะเกิดความไม่ยั่งยืนในสังคม ทั้งหมดนี้เกี่ยวเนื่องกัน แต่เราจะพุ่งเป้าไปที่ประเด็นสำคัญ คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และความยุติธรรม เพราะ 3 ปัจจัยนี้ ถือเป็นปัจจัยหลัก



ที่มา: สมฤดี นิโครต์นัย

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Principle 10, Rio Declaration)

(178 ประเทศ)

หลักการข้อที่ 10

**การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุด
เมื่อประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐจะต้องส่งเสริมและ
อำนวยความสะดวกให้ประชาชนใน การได้รับ-
ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนใน
กระบวนการตัดสินใจ และ การเข้าถึงความ
ยุติธรรม**

ปฏิญญาหนึ่งที่เป็นปฏิญญาที่สำคัญของโลก ปฏิญญานี้มาจากการประชุมของสหประชาชาติ ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 มีทั้งสิ้น 178 ประเทศที่ร่วมลงนาม ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญานี้คือ การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม จะทำได้ดีที่สุด เมื่อประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐจะต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ที่มาโครงการของเราที่เรียกว่า เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมสากล ภาษาอังกฤษเรียก The Access Initiative (TAI) คือ การเข้าถึงได้ เป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูว่าประเทศของเราที่ได้ไปลงนามในปฏิญญาริโอ ไว้แล้ว ได้ปฏิบัติตามแค่ไหน องค์กรนี้จะมีการเกณฑ์แกนนำหลักอยู่ 6 องค์กร สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นแกนนำในภูมิภาคเอเชีย และมีการเกณฑ์อื่นๆ ในสหรัฐอเมริกา ฮังการี เม็กซิโก ชิลี และยูกันดา ตอนนี้เราได้มีการพัฒนาตัวชี้วัด 1 ชุดมี 148 ตัวชี้วัด เพื่อวัดว่าประเทศของเรานั้นมีการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพียงใด สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพียงใด สนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพียงใด และดูเรื่องการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน เพราะว่าประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้แท้จริง ถ้าไม่มีขีดความสามารถที่จะมีส่วนร่วม ดังนั้น เราจึงมีการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมด้วย 4 เรื่องนี้เป็นหลัก ซึ่งในปัจจุบันมีการนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปใช้แล้วกว่า 40 ประเทศในโลก การใช้ตัวชี้วัดในแต่ละประเทศนั้น จะใช้

โดยเครือข่ายของภาคประชาสังคม สำหรับในประเทศไทย นอกจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยแล้วยังมี สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรในสังกัดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมด้วย และได้ทำการประเมินไปแล้ว 3 ครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 (9 กรณีศึกษา) ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2548 (22 กรณีศึกษา) และครั้งที่สามในปี พ.ศ. 2549 (18 กรณีศึกษา)

เราใช้ระเบียบวิธีการวิจัยนี้ประเมินเรื่องผังเมืองรวมที่มَابตาพุด ในโครงการ **ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มَابตาพุด** ซึ่งพื้นที่มَابตาพุดมีปัญหาหลายเรื่องทั้ง ดิน น้ำ อากาศ และชายฝั่ง ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาประเทศไทย ในการประเมินผลโครงการที่มَابตาพุดนี้ นอกจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และเครือข่ายตามที่ได้เรียนตอนต้นแล้วนั้น ยังมีสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันทนายความ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และนักวิชาการอิสระจำนวนหนึ่งที่เข้าร่วมด้วย จะเห็นว่ามีส่วนร่วมจำนวนมากทีเดียว เพราะถือเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่มَابตาพุดเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย นั่นคือ ประเด็นมَابตาพุดนี้ไม่ได้เป็นแค่เพียงแคปัญหาระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นประเด็นระดับชาติ



“พื้นที่ศึกษากลุ่มนิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง ในพื้นที่มَابตาพุด”

เป้าหมายของโครงการนี้ คือ ประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากแผนและผังเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่มาบตาพุด เป็นการประเมินอย่างอิสระ และเพื่อสื่อสารให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาบตาพุด

กรอบตัวชี้วัด ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	การเข้าถึงความยุติธรรม
กฎหมาย			
ความพยายาม			
ความสัมฤทธิ์ผล			

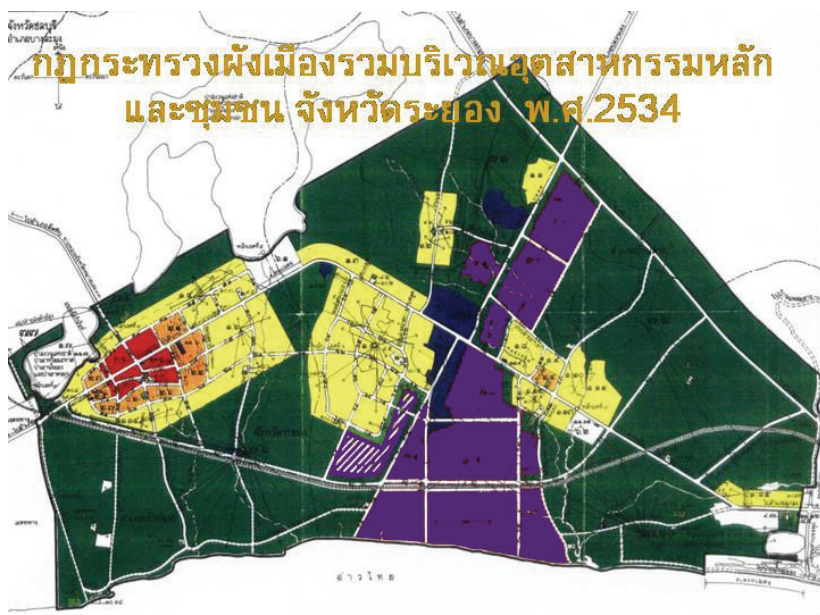
สิ่งที่เราประเมิน คือ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยพิจารณาว่า มีกฎหมาย ความพยายามของภาครัฐ และความสัมฤทธิ์ผลใน 3 เรื่องนี้เพียงใด

ส่วนที่สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยศึกษาคือ “ผังเมืองรวมมาบตาพุด” จากอดีตถึงปัจจุบัน



กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2531

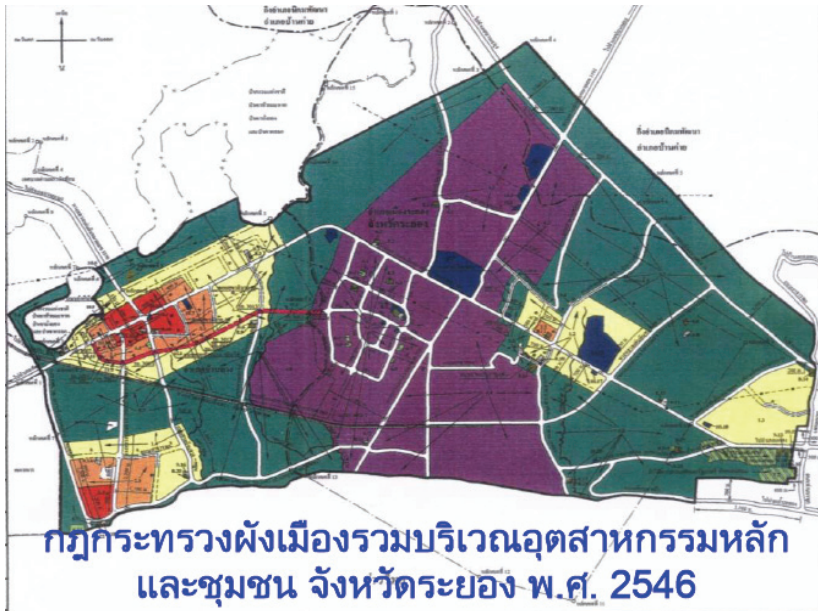
เขตสีเขียว	คือ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เขตสีเหลือง	คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
เขตสีน้ำเงิน	คือ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ
เขตสีม่วง	คือ ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
เขตสีส้ม	คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง



กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2534

เขตสีเขียว	คือ	ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เขตสีเหลือง	คือ	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
เขตสีน้ำเงิน	คือ	ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ
เขตสีม่วง	คือ	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
เขตสีส้ม	คือ	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
เขตสีแดง	คือ	ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีม่วง	คือ	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมทั่วไปที่ไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม และคลังสินค้า

ในปี พ.ศ. 2534 พื้นที่สีม่วงได้ขยายขึ้นมาเป็น 2 ฟากของถนนสุขุมวิท ทำให้พื้นที่สีเขียวลดลง เกิดพื้นที่สีม่วง สีเหลือง และสีแดงเพิ่มขึ้นแทน



กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
(ผังนี้ปรับปรุง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549)

เขตสีเขียว	คือ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เขตสีเหลือง	คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
เขตสีน้ำเงิน	คือ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ
เขตสีม่วง	คือ ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
เขตสีส้ม	คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
เขตสีแดง	คือ ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
เขตสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว	คือ ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้
เขตสีเทาอ่อน	คือ ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
เขตสีชมพู	คือ ที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง

จะเห็นว่า พื้นที่สีม่วงขยายตัวเพิ่มขึ้น พื้นที่สีเขียวถูกกลืนและพื้นที่สีเหลืองหายไป

กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 ผังเมืองนี้มีการปรับปรุง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 จะมีประเด็นอยู่ประเด็นหนึ่ง คือ พื้นที่ตรงบริเวณหนึ่งในผังนี้ แต่เดิมในผังแรกๆ จะเป็นพื้นที่สีเขียว และผังที่สองต่อมายังไม่เป็นสีม่วง หลังจากนั้นจึงเป็นสีม่วง แต่มีการเจรจากัน ประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมให้เป็นสีม่วง ขณะที่รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะพัฒนาพื้นที่เป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งมีประเด็นเรื่องที่ตั้งของพื้นที่นี้ เพราะที่ตั้งนี้อยู่ตรงบริเวณริมชายฝั่งทะเลในเชิงที่ตั้งแล้วค่อนข้างจะเหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงจะอย่างไร ประเด็นคือ ภาคเอกชนต้องการจะขอปรับพื้นที่สีเขียวบริเวณหนึ่งในพื้นที่อำเภอบ้านฉางเป็นสีม่วง จึงได้มีการตกลงกันว่าให้เป็นสีม่วงได้ แต่จะต้องเป็นสีม่วงในกรณีพิเศษ คือ ให้ใช้ทำอุตสาหกรรมได้ แต่ยกเว้นไม่ให้ใช้เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นที่ 1 เพราะว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นที่ 1 นั้นอันตรายกว่าขั้นปลาย หลังจากกำหนดผังเมืองไปตามที่บริษัทเอกชนและชาวบ้านตกลงกันแล้ว ต่อมาบริษัทเอกชนได้มีการขอเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง ตอนนี้อยู่เอกชนให้เหตุผลว่า ในเมื่ออุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นที่ 1 นั้น จริงๆ แล้วมีอันตรายน้อยกว่าขั้นปลาย ถ้าให้ทำอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นปลายได้ ทำไมถึงไม่ให้ทำขั้นที่ 1 ซึ่งมีมลพิษน้อยกว่า กลับกลายเป็นว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นที่ 1 อันตรายน้อยกว่าขั้นปลาย ดังนั้น จึงขอให้ยกเลิกข้อห้ามในข้อกำหนดผังเมืองที่มีอยู่ที่ระบุไว้ว่า “ยกเว้นการทำปิโตรเคมีขั้นที่ 1” และคณะกรรมการผังเมืองก็อนุมัติให้ นี่เป็นประเด็นที่ทำให้ชาวบ้านคัดค้าน

ข้อค้นพบจากการศึกษา ซึ่งใช้ตัวชี้วัด 148 ตัวชี้วัด โดยดูตามตารางทั้ง 3 เรื่องนั้น เราได้ค้นพบในข้อดี ดังนี้

- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างกว้างขวางตามมาตรา 7, 9, 11 คือ เราดูที่ตัวกฎหมายด้วย
- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้หน่วยงานรัฐบริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนภายใน 15 วัน คือ ได้กำหนดเวลาไว้ด้วยว่าภายใน 15 วัน ต้องตอบ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้เรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการประเมินผลส่วนราชการปี 2550 และ 2551 จึงช่วยหนุนเสริมและสร้างแรงจูงใจในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว

- ภาพรวมของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอยู่ในเกณฑ์ดี เพราะหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองน้อย คือ ค่าใช้จ่ายนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ง่ายหรือง่าย ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ามีค่าใช้จ่ายค่อนข้างน้อย ซึ่งทางกรมและสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดค่อนข้างจะให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารค่อนข้างง่าย
- หน่วยงานด้านผังเมืองเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทันเวลา เพราะมีกรอบกฎหมายกฎระเบียบกำหนดเวลาชัดเจน
- หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ด้านผังเมืองตามกฎหมาย มีส่วนช่วยในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนด้านการผังเมือง

ความท้าทายที่ต้องปรับปรุงนั้นมีอะไรบ้าง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ แต่กฎหมายนี้ที่เป็นระดับรัฐธรรมนูญนั้นนำไปปฏิบัติได้ยาก
- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถึงแม้ว่าจะมีอยู่แล้วก็ตาม แต่ว่ายังมีข้อที่ควรปรับปรุงเร่งด่วนหลายประการ เช่น ข้อกำหนดเรื่องความลับของข้อมูล บทลงโทษ

กฎหมายเฉพาะด้านผังเมือง

- พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง มิได้ระบุถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้โดยตรง อันนี้ก็น่าจะนำไปสู่ข้อเสนอการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองได้
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง มิได้กำหนดเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเรื่องผังเมืองโดยตรง

- กฎหมายรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจด้านผังเมืองไว้ที่คณะกรรมการผังเมืองเพียงองค์กรเดียวแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งอนุมัติการวางผังและการพิจารณาคำร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม (ซึ่งตนเองเป็นผู้อนุมัติเอง) อันนี้น่าสนใจเพราะว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติผัง แต่เมื่อมีประชาชนร้องเรียนมา ก็เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันนั่นเองที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องเหล่านี้ ซึ่งจริงๆ แล้ว โครงสร้างอำนาจแบบนี้ น่าจะเป็นคำถามได้ เพราะหน่วยงานเดียวกันเป็นทั้งผู้อนุมัติผังและมีอำนาจพิจารณาคำร้อง ทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบ
- กฎหมายไม่มีช่องทางการอุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง เพราะเราใช้ตัวชี้วัดพิจารณาจากเหตุการณ์จริงแล้ว ก็รู้ว่ากฎหมายผังเมืองไม่มีช่องทางเรื่องการอุทธรณ์ การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองถือเป็นขั้นสุดท้าย
- กฎหมายผังเมืองไม่ได้กำหนดกฎระเบียบหรือมาตรฐาน เพื่อประกันความเป็นอิสระ หรือความเป็นกลางของกรรมการไว้เลย
- ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง
- กระบวนการสรรหาคณะกรรมการผังเมืองและกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน นี่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะให้ความสนใจ และก็น่าจะเสนอไปปรับปรุงตัวกฎหมายผังเมือง
- กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการผังเมือง แม้ว่ากรรมการผังเมืองจะมีอำนาจมาก เป็นผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจขั้นสูงสุดในด้านการผังเมือง แต่กระบวนการสรรหานี้ เป็นกระบวนการที่ไม่ได้เปิดเผย เป็นแบบปิด ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหานี้ และก็ไม่มีกระบวนการตรวจสอบด้านคุณสมบัติกรรมการด้านผังเมืองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
- กฎหมายระบุให้จัดประชุมประชาชนอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทางปฏิบัตินั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะเลือกจัดประชุมเพียง 1 - 2 ครั้งเท่านั้น ซึ่งในบางกรณียังไม่เพียงพอ ที่จริงแล้วกฎหมายนี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่ก้าวหน้ามากในอดีต เป็นกฎหมายแรกในประเทศไทยที่ให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนหน้าที่จะมีการผลักดันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอีก แต่ในปัจจุบันนี้ กฎหมายก็ควรจะปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน เพราะมีกฎหมายอื่นๆ ที่แข่งขันกฎหมายนี้ไปแล้ว

- การยกเลิกระเบียบกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้อง พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2550 เมื่อ 30 พ.ย. 2550 ทำให้ไม่มีนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อม เช่น คนต่างด้าว แรงงานแฝง องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ เนื่องจากไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย

การดำเนินงานของรัฐ

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารยังจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้ขอข้อมูลมายังหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักโดยตรงเท่านั้น บางคนไม่ทราบว่าขอข้อมูลได้ที่ไหน ก็ทำให้ไม่ได้ข้อมูลเลยก็มี และไม่ทราบด้วยว่าจะต้องไปหาจากใคร อย่างไร
- กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่มาตาศาพุด มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อยกว่าประชาชนทั่วไป
- ไม่มีข้อมูลทางเลือกต่างๆ ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจวางผัง นี่เป็นประเด็นสำคัญในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการวางผังเมืองหรือการวางแผนพัฒนา ก็ตาม ข้อมูลทางเลือกอื่นในการวางผังมีน้อย ประชาชนไม่ได้รับรู้เรื่องทางเลือกเหล่านี้
- หน่วยงานที่รับผิดชอบงานผังเมืองยังไม่มีการจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ
- การฝึกอบรมด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านผังเมืองมีน้อยมาก
- หลังจากประชุม/สัมมนาด้านผังเมือง หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีการจัดทำรายงานผลการระดมความคิดเห็นส่งกลับไปยังประชาชน ซึ่งจริงๆ แล้ว รายงานการระดมความคิดเห็นของประชาชนนี้ควรจะมีการส่งกลับไปที่ประชาชนด้วย เพราะประชาชนจะได้ทราบว่าสิ่งที่เขาได้ให้ความคิดเห็นไว้นั้นได้รับการบันทึกไว้เพียงใดจากหน่วยงานของภาครัฐ เป็นการแสดงความโปร่งใส

ด้านความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น

- คำวินิจฉัยของกรรมการผังเมืองไม่มีผลในทางปฏิบัติเสมอไปในทุกกรณี ในกรณีที่เราศึกษาที่มาตาศาพุดนั้น ในกรณีที่คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องฯ คือ เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขึ้นมา ซึ่งในที่สุดคำร้องก็จะไปถึงคณะกรรมการผังเมืองซึ่งมี

อำนาจสูงสุด มีข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องฯ ให้ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อปรับข้อกำหนดอนุญาตให้ทำอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นที่ 1 ในพื้นที่ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นโดยจัดให้มีพื้นที่โล่ง และแนวกันชน เป็นต้น ข้อเสนอเหล่านี้เพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง คณะกรรมการผังเมืองได้เห็นชอบกับข้อเสนอแนะเหล่านี้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

- แม้จะตรวจสอบค่อนข้างรวดเร็ว แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภาที่ให้การแก้ไขข้อกำหนดข้อ 10 (8.2) ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการผังเมืองเท่านั้น
- การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิฯ ในกรณีนี้ค่อนข้างล่าช้า
- องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและการมีส่วนร่วมด้านผังเมือง
- บทบาทสื่อในพื้นที่ยังไม่ชัดเจน บางครั้งสื่อถูกมองว่าไม่เป็นกลาง เช่น สื่อนี้ใครเป็นเจ้าของ ภาคเอกชนใดเป็นผู้ให้การสนับสนุน เหล่านี้เป็นต้น
- การใช้สื่อยังไม่หลากหลาย เช่น ไม่ได้ใช้ วิทยุชุมชน เป็นช่องทางเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารเท่าที่ควร
- ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองเท่าที่ควร จึงไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมือง คือ สมมติว่าถ้าเราเป็นเจ้าหน้าที่ ถ้าเกิดจัดประชุมประชาชนแล้วแต่ประชาชนไม่สนใจเลย ถ้ากล่าวเช่นนี้ก็ถูก แต่นั่นหมายความว่าเราต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนให้มากขึ้น เพราะเขาจะได้มาเข้าร่วม
- ความสนใจเรื่องผังเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มากเท่าที่ควร โดยขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ การมีส่วนได้เสีย และบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคล
- ความคิดเห็นของประชาชนยังไม่มีผลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับผังเมือง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีข้อจำกัดบางประการในการวางผังเมืองด้วยตนเอง เช่น
 - ไม่มีบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาด้านผังเมืองโดยตรง ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาสายช่างโยธา/วิศวกร

- ผู้ที่เคยอบรมหลักสูตรผังเมืองโยกย้ายงานไป ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจเท่าที่ควรเรื่องงานผังเมือง ทำให้ต้องพึ่งพาพี่เลี้ยง คือ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอยู่เสมอ
- เจ้าหน้าที่ไม่ชำนาญเรื่องการเผยแพร่ข่าวสารและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเสนอแนะ



ข้อเสนอแนะ

ด้านกฎหมายผังเมือง

- กล่าวถึงเกี่ยวกับเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

- พัฒนาขีดความสามารถเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองทุกระดับ ควรจะมีในกฎหมาย ด้วย และการส่งเสริมขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่
- สนับสนุนการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องผังเมืองแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง บางครั้งเรื่องเหล่านี้ เจ้าหน้าที่เองก็ทราบว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่เมื่อไม่อยู่ในกฎหมายแล้วนั้นก็ไม่มีงบประมาณให้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ก็ทำงานไม่ได้
- จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามผังเมือง และเผยแพร่ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
- สร้างช่องทางการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง
- ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านผังเมืองอย่างสม่ำเสมอ

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เราเสนอให้ข้อมูลด้านผังเมือง เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยไม่ต้องร้องขอ ตามมาตรา 9(8) แห่งพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ¹ ได้แก่

- รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลรายสาขา
- รายงานประกอบการวางแผนและจัดทำผังเมืองทุกระดับ แสดงข้อมูลวิชาการประกอบการตัดสินใจวางผัง
- รายงานการประชุมของคณะกรรมการผังเมือง คณะอนุกรรมการผังเมืองทุกชุด และคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
- รายงานการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางแผนผังเมืองทุกระดับ

¹ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และอีก 35 องค์กรภาคีเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แล้วเมื่อ 18 ก.ย. 51

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย

- กำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย”
- เพิ่มเติมและแก้ไขเนื้อหากฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)
- ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน
- แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ให้มีข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม/สุขภาพ ทางเลือกต่างๆ ประกอบการตัดสินใจ และวิธีปฏิบัติในการวางผังเมือง
- เพิ่มเติมการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ใน พ.ร.บ. การผังเมือง

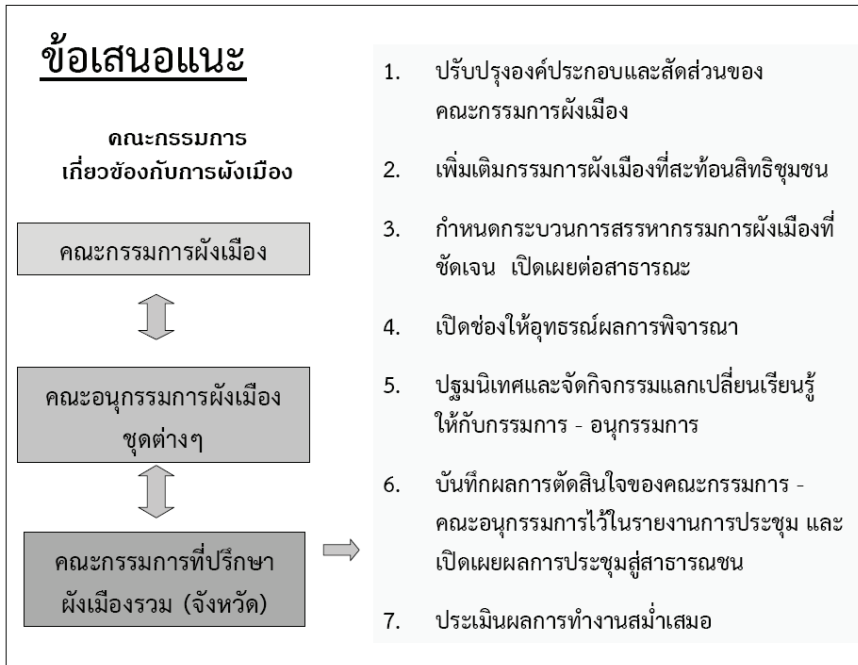
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการสร้างความเป็นธรรม

- ปรับปรุงองค์ประกอบ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง
 - เพิ่มเติมกรรมการที่สะท้อนเรื่องสิทธิชุมชน สังคมวัฒนธรรม สุขภาพ
 - กำหนดสัดส่วนที่สมดุลกันระหว่างผู้แทนหน่วยงานรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิในภาคผังเมืองและนอกภาคผังเมือง (สิทธิ สังคม สุขภาพ สิ่งแวดล้อม) องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และประชาชน
 - กำหนดกระบวนการสรรหาคณะกรรมการผังเมืองที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบคุณสมบัติ
 - เปิดช่องทางให้คัดค้านกรรมการผังเมืองได้ในกรณีที่พบว่า มีผลประโยชน์ทับซ้อน
 - จัดปฐมนิเทศและจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้กับกรรมการผังเมือง
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบด้านผังเมือง
 - เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลตลอดกระบวนการพิจารณาคำร้อง
 - จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาคำร้อง
 - จัดให้มีการไต่สวนคำคัดค้าน

- เปิดโอกาสให้อุทธรณ์กระบวนการออกกฎ
 - กำหนดนิยาม “ผู้มีส่วนได้เสีย”
 - จัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขผังเมืองไปยังประชาชนทุกหลังคาเรือนในพื้นที่วางผัง
 - การทำบันทึกหลังโหนดที่ดิน เพื่อให้ทราบว่าสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างไร
- สร้างมาตรการให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ทั้งมาตรการทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ เช่น พัฒนาภาษีการถ่ายโอนสิทธิการพัฒนา และภาษีการพัฒนา เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ





ข้อเสนอแนะเกี่ยวข้องกับการคณะกรรมการผังเมือง

โครงการนี้เราใช้งบประมาณในการศึกษานี้จากกองทุนบริการสังคม จากสถาบัน
สิ่งแวดล้อมไทย เพื่อให้เป็นการศึกษาที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง