

แผนแม่บทอุตสาหกรรม ปิโตรเคมี ระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

สถาบันพระปกเกล้า

ดร. กวีลาดี บุรีกุล

นายวัชร ธิติพันธ์

นายเจียวัชร พรหมจิตติพงศ์

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์

สภานายความ

นายศรีสุพรรณ จสยา



แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

การจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะ 3 พ.ศ. 2547-2561 เกิดขึ้นในยุคสมัยแห่งการให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา เพราะเป็นช่วงเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 การประเมินในบั้นนี้จึงเป็นการศึกษาว่าในทางปฏิบัติของการศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะ 3 นั้นได้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการศึกษาว่ามีช่องว่างหรือไม่ระหว่างกฎหมายและการปฏิบัติ โดยศึกษาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนมีความพยายามสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างไร เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด และท้ายที่สุดแล้ว ความพยายามดังกล่าวนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่เพียงใด

ผลการวิจัยของกรณีศึกษานี้ประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ด้วยกัน คือ ส่วนแรกเป็นการนำเสนอความเป็นมาของการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 ขั้นตอนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนแม่บท และสาระสำคัญของแผนแม่บทฯ ส่วนที่สองและสามเป็นผลการประเมินในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจตามลำดับ ซึ่งทั้งสองหมวดนี้มีลำดับหัวข้อเหมือนกัน คือ วิธีการจัดเก็บข้อมูล ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ความเป็นมาของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกมานานกว่า 25 ปีแล้ว โดยเริ่มอย่างเป็นระบบตามโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติระยะที่ 1 และระยะที่ 2 (National Petrochemical Complex: NP1 และ NP2) หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับโครงการปิโตรเคมีที่ผ่านมา ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก คณะอนุกรรมการปิโตรเคมี กระทรวงอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจเอกชนอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, 2548)

โครงการระยะที่ 1 เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2523–2532 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มมูลค่าให้ก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในอ่าวไทย บนปรัชญาที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีที่ผลิตภายในประเทศช่วยลดการนำเข้า โครงการระยะแรกนี้เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในฐานะตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้น โครงการในระยะแรกนี้ บริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติ (NPC) ที่ลงทุนโดย ปตท. และเอกชน เป็นผู้ผลิตเอทิลีนและโพรพิลีนส่งให้บริษัทเอกชนไปผลิตเม็ดพลาสติกโพลีเอทิลีน โพลีโพรพิลีน และพีวีซี ต่อไป

ความสำเร็จของโครงการระยะที่ 1 ส่งผลให้มีการพัฒนาโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติระยะที่ 2 ตามมาอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2532–2547 และเน้นความหลากหลายในการผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีและวัตถุดิบที่ใช้ ในระยะนี้มีทั้งการเพิ่มกำลังการผลิตสายโอลิฟินส์ และเริ่มการผลิตสายอะโรมาติกส์ซึ่งใช้แนฟธา³¹ เป็นวัตถุดิบด้วย

การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีทั้ง 2 ระยะ รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอย่างชัดเจน เช่น การให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุน การคุ้มครองด้านภาษีนำเข้า การห้ามตั้งและห้ามขยายโรงงานปิโตรเคมีโดยไม่ได้รับอนุญาต และให้มีผู้ผลิตแต่ละ

³¹ แนฟธา (Naphtha) เป็นวัตถุดิบที่ได้จากโรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งโรงแยกคอนเดนเสทจะนำแนฟธาไปใช้เป็น ส่วนประกอบของน้ำมันเบนซินและเป็นวัตถุดิบตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปัจจุบันการจัดหาแนฟธาในประเทศไทยได้จากโรงกลั่นมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 60 มาจากโรงแยกคอนเดนเสทร้อยละ 22 และที่เหลือนำเข้าจากต่างประเทศ (สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2551)

ผลิตภัณฑ์เพียงหนึ่งหรือสองรายเท่านั้น (One Man – One Product Concept) ต่อมาเมื่อความต้องการผลิตภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น ในปี 2538 รัฐบาลจึงเปิดเสรีอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อเสริมสร้างความสามารถของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้แข่งขันในตลาดโลกได้ ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ คือ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก คณะอนุกรรมการปิโตรเคมี และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งต่อในช่วงปี 2548 คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกได้ยุติบทบาทลง ในช่วงปลายระยะที่ 2 การพัฒนาจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม (ซึ่งไม่มีกรม กองใด รับผิดชอบ ด้านนโยบายกลยุทธ์อย่างชัดเจน) และเอกชน

ปี 2545 ในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เป็นผลให้มีการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่หลายหน่วยงาน หนึ่งในนั้น คือ “กระทรวงพลังงาน” ที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 คือ การจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง พลังงาน บทบาทกระทรวงจึงครอบคลุมการบริหารจัดการพลังงานทุกสาขาทั้งไฟฟ้า น้ำมัน และ ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเป็นวัตถุดิบหลักของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานคนแรก คือ นายพรหมมินทร์ เลิศสุริย์เดช มีนโยบายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้สอดคล้องกับการพัฒนาพลังงานของประเทศจึงมีนโยบายให้จัดทำแผนบูรณาการระหว่างแผนพลังงานกับแผนอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และกำหนดให้ปิโตรเคมี เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของกระทรวงพลังงานที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวตามเป้าหมายของรัฐบาล

ปี 2546 การศึกษาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 จึงเริ่มต้นขึ้น ด้วยเหตุผลโดยสรุป คือ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรปิโตรเลียม เป็นการสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศ คิดเป็น 4.25 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานของ อุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมากมาย เช่น บรรจุภัณฑ์ ชิ้นส่วนรถยนต์ ชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าและ อิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ และก่อสร้าง เป็นต้น นอกจากนี้อุตสาหกรรมปิโตรเคมีของไทยยังมีโอกาส ในการขยายตัวได้อีกมาก เพราะปริมาณการใช้พลาสติกหลัก (PE, PP, PVC และ PS/EPS) ของ คนไทยในปี พ.ศ. 2545 อยู่ที่ 37.8 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ในขณะที่มาเลเซีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อเมริกา และไต้หวัน มีปริมาณการใช้อยู่ที่ 41.5, 50.7, 62.1, 90.3, 96.2 และ 121.4

กิโกรัมต่อคนต่อปี นอกจากนี้ อุตสาหกรรมปิโตรเคมียังขาดทิศทางการพัฒนาของประเทศในอนาคต ทั้งในด้านปัจจัยผลักดัน การตลาด ที่ตั้ง สาธารณูปโภค ผู้นำด้านการลงทุน วัตถุดิบ ลักษณะผลิตภัณฑ์ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรมนุษย์ และยังไม่มีหน่วยงานที่ดูแลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์ (strategic policy) เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอย่างเป็นระบบ (สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, 2548)

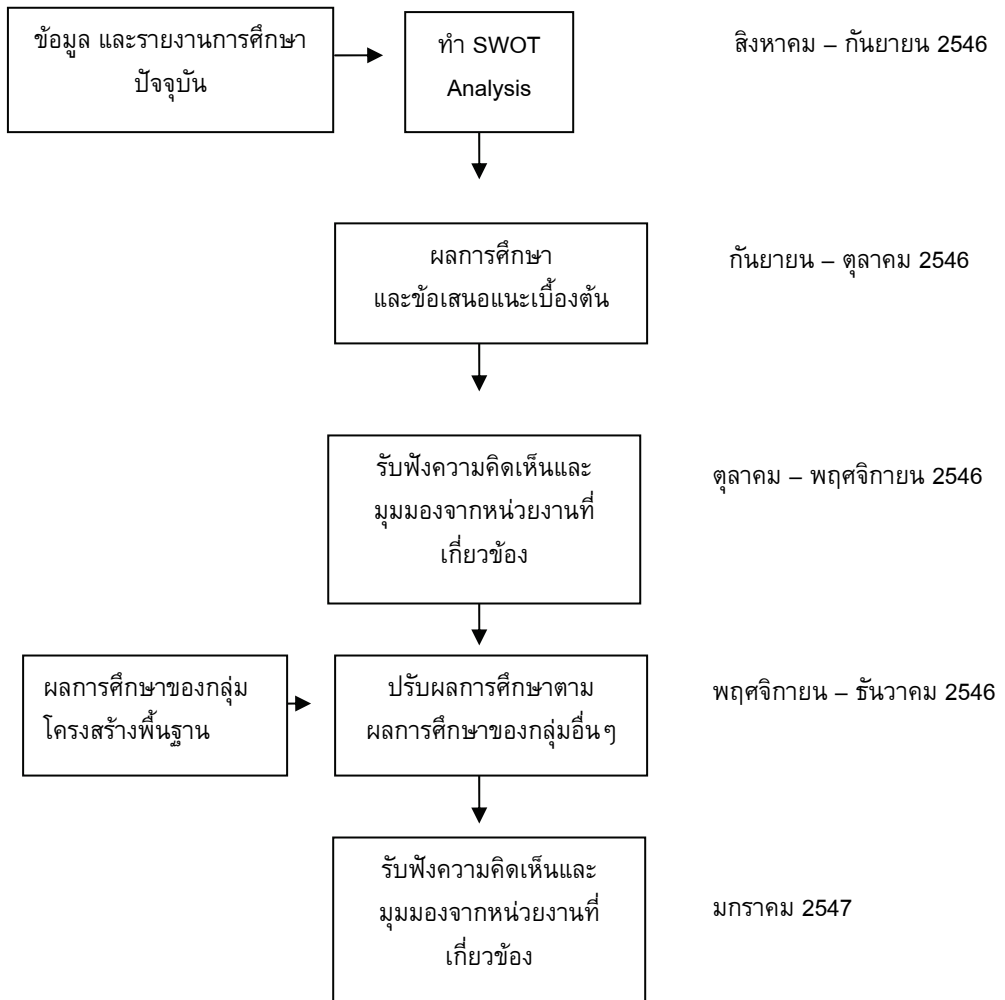
สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้มอบหมายให้สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547–2561 ด้วยวงเงิน 15,330,425 บาท ในระยะเวลาประมาณ 8 เดือน (26 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ถึง 25 สิงหาคม พ.ศ. 2547) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียมอย่างเป็นระบบและศึกษาตัวเลขมูลค่าเพิ่มของการนำก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศมาเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี การศึกษานี้แล้วเสร็จเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2548

ตามหลักการที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทนั้น การแปลงแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ประกาศเป็นแผนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม หลังจากกระทรวงพลังงานตรวจรับรายงานแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 ต่อมาในช่วงปี 2549 ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นในประเทศไทย กระทรวงพลังงานจึงชะลอการนำแผนแม่บทนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับในช่วงเดียวกันเกิดปัญหามลพิษอย่างรุนแรงในพื้นที่มาบตาพุดทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานต้องร่วมมือกันในการจัดการปัญหามลพิษก่อน (รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดโปรดดูในผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550 - 2554) ทำให้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2552) กระทรวงพลังงานจึงยังไม่ได้นำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

2. แนวทางการศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

แนวทางการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 โดยสรุปมีดังนี้

รูปที่ 7 ภาพรวมของการศึกษาจัดทำแผนแม่บทปิโตรเคมีระยะที่ 3



ที่มา: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2551

กิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บทนี้ (สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2551)

1. การประชุมยุทธศาสตร์ เพื่อเปิดฟังข้อคิดเห็นระหว่างการทำการศึกษา จากผู้แทนภาครัฐและเอกชน จัดขึ้น 2 ครั้ง
 - 1) Meeting Strategic for the Petrochemical in the 3rd Wave (sic) วันที่ 27 เมษายน 2547 ณ ชั้น 11 อาคารทาวเวอร์บี ถ. วิทยาดิรั้งสิต กรุงเทพฯ
 - 2) Meeting Strategic for the Petrochemical in the 3rd Wave (sic) วันที่ 21 พฤษภาคม 2547 ณ ชั้น 11 อาคารทาวเวอร์บี ถ. วิทยาดิรั้งสิต กรุงเทพฯ
2. การจัดสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ที่เปิดกว้างแก่ประชาชนจำนวน 3 ครั้ง
 - 1) ครั้งที่ 1 วันที่ 16 กันยายน 2547 ณ ห้องวิทยาดิ บอลรูม B โรงแรมเซ็นทรัล โซฟีเทล กรุงเทพฯ มีผู้เข้าร่วมประมาณ 211 คน
 - 2) ครั้งที่ 2 วันที่ 5 ตุลาคม 2547 ณ อาคารชั้นทาวเวอร์บี กรุงเทพฯ มีผู้เข้าร่วมประมาณ 57 คน (สัมมนาภาษาอังกฤษ)
 - 3) ครั้งที่ 3 วันที่ 1 ธันวาคม 2547 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 2 อาคารสำนักงานใหญ่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีผู้เข้าร่วมประมาณ 344 คน

หมายเหตุ: การเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาดำเนินการดังนี้

- (1) ส่งอีเมลประชาสัมพันธ์ผ่านฐานข้อมูลของสถาบันว่า 4,000 รายชื่อ ประกอบด้วยหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สถาบันต่างๆ และประชาชนทั่วไปที่เคยร่วมงานกับสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นการประชุม อบรม สัมมนา และกิจกรรมต่างๆ
- (2) ประชาสัมพันธ์บนเว็บไซต์ของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- (3) ประชาสัมพันธ์ด้วยแผ่นพับ
- (4) ส่งจดหมายเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน, ปลัดกระทรวงพลังงาน อธิบดีกรมศุลกากร, ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน, อธิบดีกรมสรรพสามิต, ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมพลาสติก สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, อธิบดีกรม

- โยธาธิการและผังเมือง, ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,
เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,
อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ และนายกสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย
- (5) การแจ้งสื่อมวลชน โดยกระทรวงพลังงานและบริษัท ปตท. ช่วยประสาน
- (6) การแจ้งกลุ่ม NGOs โดยบริษัท ปตท. ช่วยประสาน

3. สาระสำคัญของแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

การศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 ตั้งอยู่บน
ปรัชญาหลักที่ให้ความสำคัญกับ “ความสามารถในการแข่งขัน และการเพิ่มมูลค่าให้กับ
ก๊าซธรรมชาติของประเทศ” สาระสำคัญของแผนแม่บทโดยสรุปมีดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์การจัดทำแผนแม่บท

วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางและโอกาสการผลิตผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรม
ปิโตรเคมีระยะที่ 3 สำหรับ 15 ปี ข้างหน้าอย่างเป็นระบบ และเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3
ตลอดจนกำหนดแผนบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุแผนแม่บท

3.2 กลยุทธ์เป้าหมาย (Target Strategies)

กลยุทธ์เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 มี 5 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำหนดและดูแลนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา
อุตสาหกรรมปิโตรเคมี
- 2) สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับก๊าซธรรมชาติ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ
อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- 3) ขยายการผลิตปิโตรเคมีในเขตมาบตาพุดให้เกิดเป็นคลัสเตอร์ที่เข้มแข็ง
และพัฒนาอุตสาหกรรมบางส่วนที่อำเภอลิขิตให้สอดคล้องกับโครงการ Land Bridge ที่จะเกิดขึ้น
- 4) สร้างความร่วมมือทางธุรกิจทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ (alliances)
- 5) เร่งแก้ปัญหาการพัฒนาบุคลากรและระบบข้อมูลการค้าในตลาดสากล

3.3 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

จากการศึกษาข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมประกอบการจัดทำแผนแม่บท พบว่า พื้นที่บริเวณมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงยังมีศักยภาพเพียงพอในการรองรับการปล่อยของเสียได้ (enough carrying capacity) โดยค่าความเข้มข้นของ SO_2 และ NO_2 ที่มีการตรวจวัดในบริเวณมาบตาพุดอยู่ระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดเป็นจำนวนมาก โดยที่ค่าความเข้มข้นของ SO_2 และ NO_2 ที่โรงงานปล่อยออกมาจริงมีปริมาณน้อยกว่าจำนวนที่แต่ละโรงงานได้ขออนุญาตไว้ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment, EIA) อยู่มาก และมีการปล่อยมลพิษของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีน้อยกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ อาทิ โรงไฟฟ้าที่ต้องเผาเชื้อเพลิงจำนวนมาก นอกจากนี้ ของเสียที่เป็นของแข็งและของเหลวยังไม่เป็นปัญหาในการกำจัดเพราะประเทศไทยสามารถกำจัดของเสียเหล่านี้ได้อีกมาก ดังนั้น จึงมีข้อสรุปว่าการขยายอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ในพื้นที่บริเวณนี้สามารถดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม รายงานได้ระบุว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะ 3 เช่น การนำสารต่างๆ กลับมาใช้ใหม่ การใช้เทคโนโลยีช่วยลดการปล่อยมลพิษ การใช้แนวคิด emission trading เป็นต้น

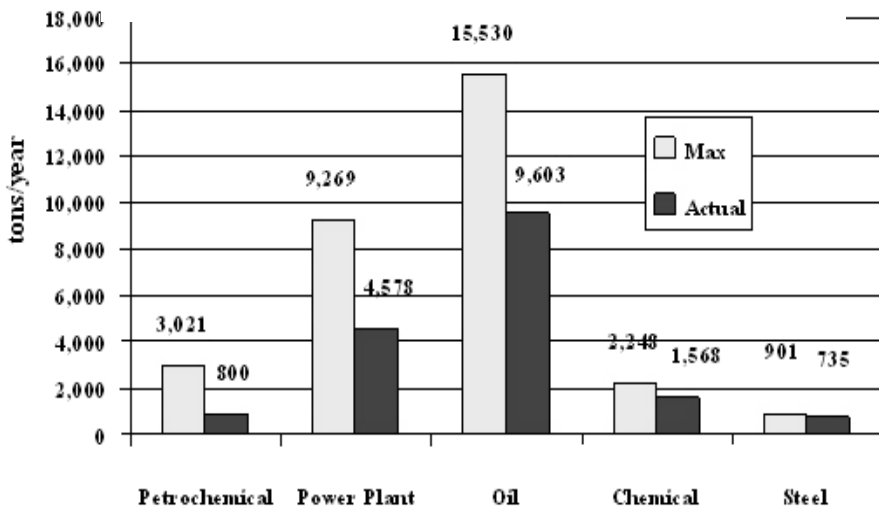
รูปที่ 8 อัตราการปล่อย SO₂ จริงเทียบกับอัตราสูงสุดที่ขออนุญาตใน EIA เปรียบเทียบเมื่อปี พ.ศ. 2545



Emission Rate of SO₂ in Map Ta Phut by Industry, 2002

- Actual Rate of SO₂ was less than Max. EIA allowance
- Petrochemical industry emitted less SO₂ than some other industries

(Max. EIA Allowance vs Actual)



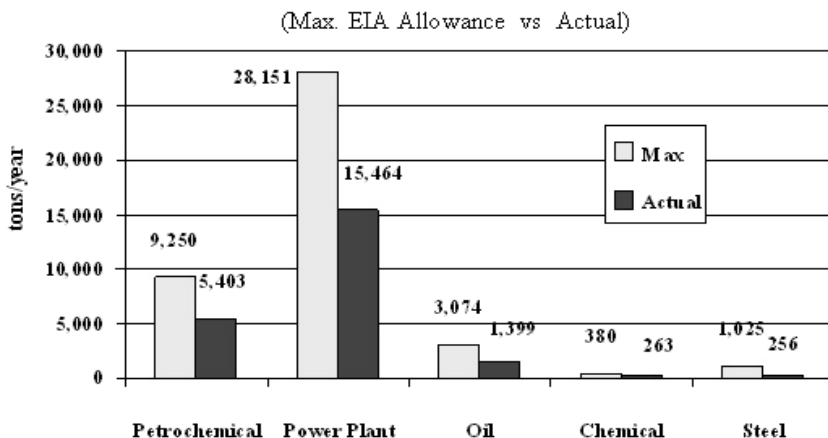
ที่มา: สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, 2545

รูปที่ 9 อัตราการปล่อย NO_2 จริงเทียบกับอัตราสูงสุดที่ขออนุญาตใน EIA เปรียบเทียบเมื่อปี พ.ศ. 2545



Emission Rate of NO_2 in Map Ta Phut by Industry, 2002

- Actual Rate of NO_2 was less than Max. EIA allowance
- Petrochemical industry emitted less NO_2 than some other industries



ที่มา: สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, 2545

3.4 ผลกระทบในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

การคัดเลือกผลิตภัณฑ์: ผลของการวิเคราะห์ความต้องการของผู้ใช้ปลายทาง (end users) ในแต่ละภาคการผลิต และอุปสงค์/อุปทาน (demand/supply) ของแต่ละผลิตภัณฑ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนผลตอบแทนการลงทุน (return on investment) ได้ผลการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ ดังนี้

1) กรณีคาดการณ์ปกติ (Base Case) ได้ผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการคัดเลือกทั้งหมด 25 ผลิตภัณฑ์ ในปริมาณที่ต้องการโรงงานจำนวนประมาณ 42 โรงงานมารองรับ

2) กรณีคาดการณ์ที่ราคาสูง (High Case) ใช้ราคาผลิตภัณฑ์สูงกว่า Base Case 10 % ได้ผลิตภัณฑ์ทั้งสิ้น 33 ผลิตภัณฑ์ ในปริมาณที่ต้องการโรงงานจำนวน 56 โรงงานมารองรับ

วัตถุประสงค์ตั้งต้น: การใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบตั้งต้นมีความสามารถในการแข่งขันดีกว่าการใช้แอฟรา

การวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขัน: ตลาดส่งออกของไทยอยู่ในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.5 คุณค่าของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ต่อประเทศไทย

การสร้างมูลค่าเพิ่มของปิโตรเคมีและมูลค่าการลงทุนของโครงการทั้งหมด การนำก๊าซอีเทนและโพรเพนมาผลิตปิโตรเคมีตามแผนแม่บทนี้จะเพิ่มมูลค่าเฉลี่ยให้กับ ก๊าซธรรมชาติได้ประมาณ 4.61 เท่าในสายเอทีลีน และ 4.88 เท่าในสายโพรพิลีน บนพื้นฐานของ การคาดการณ์ราคาที่ใช้ในการศึกษาที่ราคาก๊าซธรรมชาติ 159 เหรียญสหรัฐต่อตัน มูลค่าเฉลี่ย ผลิตภัณฑ์ในสายเอทีลีนที่ 733 เหรียญสหรัฐต่อตัน มูลค่าเฉลี่ยผลิตภัณฑ์ในสายโพรพิลีนที่ 776 เหรียญสหรัฐต่อตัน เมื่อมีการพัฒนาระยะที่ 3 อย่างสมบูรณ์ตามแผน พ.ศ. 2547-2561 ในกรณี High Case เงินที่ใช้ในการลงทุนจะมีจำนวน 410,000 ล้านบาท ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้กับ ประเทศเมื่อมีการผลิตครบทุกโรงงานแล้วประมาณ 270,000 ล้านบาทต่อปี และหากหัก ต้นทุนวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศแล้วจะมีรายได้สุทธิประมาณ 180,000 ล้านบาทต่อปี หรือ คิดเป็นกำไรสุทธิราว 70,000 ล้านบาทต่อปี เฉลี่ยเป็นผลตอบแทนการลงทุน (return on investment) ประมาณ 22 % นอกจากนี้ หากลงทุนระยะ 3 ทั้งหมดในพื้นที่มาบตาพุด จะทำให้ เงินลงทุนในระยะที่ 3 จะต่ำกว่าระยะที่ 1 และ 2 อย่างเห็นได้ชัด เพราะแทบไม่ต้องลงทุนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพิ่มเลย

การจ้างงานและการขยายเศรษฐกิจของประเทศ หากมีการสร้างโรงงานใหม่ ตามโครงการในระยะที่ 3 ของแผนทั้งหมด จะต้องใช้แรงงานประมาณ 5,600 คน เป็นแรงงาน ระดับปริญญา 1,300 คน และระดับอาชีวศึกษา 4,300 คน มีการอ้างข้อมูลผู้ผลิตปิโตรเคมีใน อเมริการะบุว่า การจ้างงานในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี 1 คน จะสร้างการจ้างงานให้อุตสาหกรรม แปรรูปพลาสติกได้อีกประมาณ 28 คน ดังนั้น หากมีการจ้างงานในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ตามแผน จะก่อให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมแปรรูปพลาสติกอีกไม่น้อยกว่า 156,800 คน ทั้งนี้ไม่นับรวมการสร้างงานที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการที่สนับสนุน อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมแปรรูปพลาสติก

3.6 พื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 แบ่งเป็น 2 ทางเลือกในกรณี High Case ดังนี้

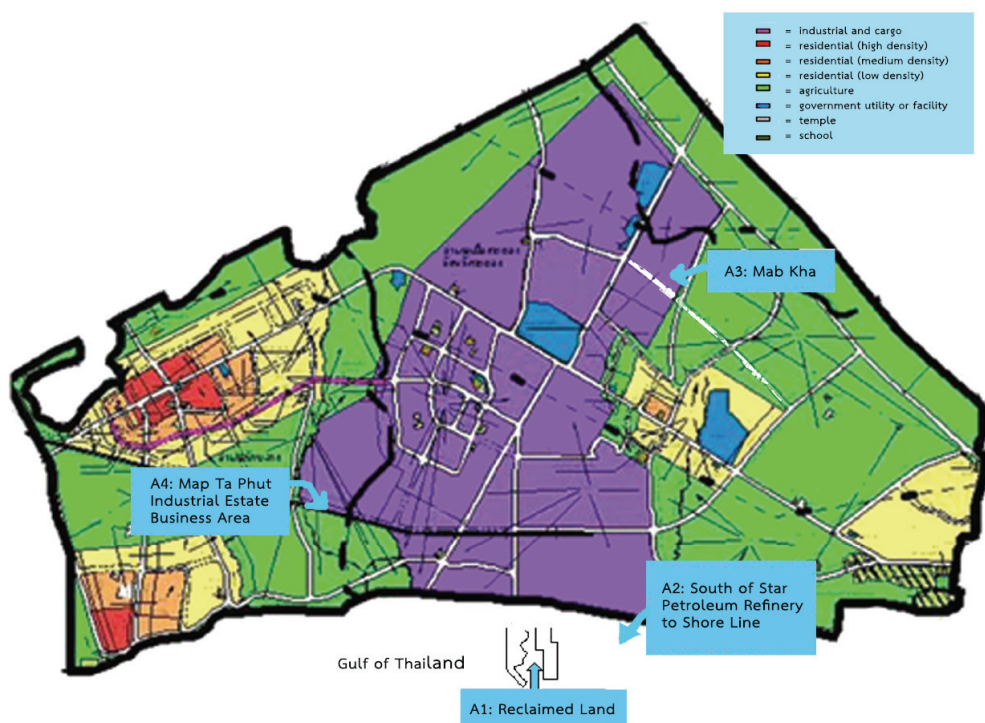
ทางเลือกที่ 1 สร้างคลัสเตอร์ปิโตรเคมีทั้งหมด คือ 33 ผลิตภัณฑ์ และ 56 โรงงาน (ทั้งนี้ หนึ่งผลิตภัณฑ์อาจจะมีโรงงานมากกว่าหนึ่งโรงงาน) ในพื้นที่เดียวกัน คือ มาบตาพุด และ พื้นที่ใกล้เคียง เนื่องจากมีความพร้อมที่จะรองรับการพัฒนาได้ทันที

ทางเลือกที่ 2 แบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 การพัฒนาในช่วงประมาณ พ.ศ. 2547–2558 จะมี 29 ผลิตภัณฑ์ และ 34 โรงงาน ที่เสนอให้อยู่ในมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง ตามเหตุผลในทางเลือกที่ 1

ส่วนที่ 2 การพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จะมี 22 โรงงาน ให้อยู่ในพื้นที่พัฒนาโครงการ Land Bridge อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อให้เกิดการสอดรับระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกับการสร้างศูนย์กลางการค้าน้ำมัน

รูปที่ 10 แผนผังแสดงพื้นที่ในมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อสร้างโรงงานปิโตรเคมี



พื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 พื้นที่บริเวณนี้ประกอบด้วย 4 พื้นที่เป้าหมาย คือ

A1 พื้นที่ถมทะเล เฟส 2 และเฟส 3 บริเวณท่าเรือมาบตาพุด

A2 พื้นที่ตอนใต้ของโรงกลั่นน้ำมัน SPRC ถึงแนวท่อส่งน้ำมันเลียบชายฝั่ง

A3 พื้นที่ตรงข้ามและทางตอนใต้ของบริเวณบ้านพักของพนักงาน ปตท. (มาบข่า)

A4 พื้นที่เขตธุรกิจอุตสาหกรรมของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ไปจนถึงนิคม
อุตสาหกรรมเอเซียและนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก

ข้อสังเกต:

1) แม้ในปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2552) กระทรวงพลังงานยังไม่ได้นำวาระเรื่องแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศเป็น “แผนแห่งชาติ” ตามข้อเสนอในแผนแม่บท แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าภาคของเอกชนได้ขยายพื้นที่ ขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน เพื่อรองรับการต่อยอดอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่มาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วง ปี 2548-2550 มีโครงการในพื้นที่มาบตาพุดที่ได้รับการอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วจำนวน 22 โครงการ และมีโครงการที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอีก 16 โครงการ รวมจำนวนทั้งหมด 38 โครงการ (เดชรัตน์ สุขกำเนิด และคณะ, 2551)

2) เมื่อพิจารณากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พบว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุเรื่องการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไว้โดยตรง มีเพียง “พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535” ที่น่าจะมีบทบัญญัติใกล้เคียงที่สุด กล่าวคือ กฎหมายนี้ระบุในมาตรา 4 ว่า “พลังงาน” หมายถึงความสามารถในการทำงานซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่อาจให้งานได้ ได้แก่ พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสิ้นเปลือง และให้หมายความรวมถึงสิ่งที่อาจให้งานได้ เช่น เชื้อเพลิง ความร้อน และไฟฟ้า เป็นต้น และมาตรา 5 ระบุว่าให้มีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่หนึ่งตามมาตรา 6 (1) คือ การเสนอแนะและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จากการพิจารณาประเด็นกฎหมายที่ใกล้เคียงร่วมกับข้อเท็จจริงที่ว่าก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเป็นวัตถุดิบในการผลิตของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีด้วยแล้ว จึงอาจตีความได้ว่า “ปิโตรเคมี” อาจเป็นนัยยะหนึ่งของคำว่า “พลังงาน” ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวก็เป็นได้

3) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมียังไม่มีหน่วยงานดูแลอย่างชัดเจนจากการศึกษากฎหมาย พบว่า ไม่มีกฎหมายระบุไว้โดยตรง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับเรื่องปิโตรเคมีมากที่สุด คือ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในขณะที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ว่าจ้างศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2545 ข้อ 1 (1) คือ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง โดยมีส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน คือ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ จัดทำข้อมูลในการกำหนดนโยบาย และกลยุทธ์จัดทำแผนงานโครงการ รวมทั้งจัดทำและประสานแผนปฏิบัติงานของกระทรวง ฯลฯ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง พบว่า การจัดทำแผนต่างๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวง ไม่จำเป็นต้องเสนอให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพิจารณา เพราะไม่มีกฎหมายระบุไว้โดยตรง

หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2551

การประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกรณีการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2551 พิจารณาทั้งในด้านตัวบทกฎหมายว่าส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและกำหนดให้มีการเสริมสร้างขีดความสามารถให้บุคลากรและประชาชนเหล่านั้น เพื่อมีความรู้และทักษะที่จำเป็นเพียงพอมากขึ้นเพียงใด พิจารณาด้านความพยายามหรือการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงพิจารณาด้านสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้นทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้นเพียงใด

1. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

1.1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
- ระเบียบว่าด้วยความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2545
- ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เรื่อง โครงสร้างและการจัดองค์กรอำนาจหน้าที่ และสถานที่ติดต่อเพื่อรับข้อมูลข่าวสารของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงพลังงาน
- ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เรื่อง การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

1.1.2 เอกสารเผยแพร่

- รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 จัดทำโดยสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, มกราคม พ.ศ. 2548.
- รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เล่มที่ 1: ปรัชญาและผลการศึกษา จัดทำโดย สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, พฤศจิกายน พ.ศ. 2547
- รายงานสถานการณ์แนวทางการจัดการและประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษพื้นที่มาบตาพุด โดยกรมควบคุมมลพิษ.
- รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2550 โดย กรมควบคุมมลพิษ.
- มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหามลพิษและผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน แนวทางการดำเนินการของรัฐ และข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่อุตสาหกรรม อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง โดย เดชรัตน์ สุขกำเนิด และคณะ
- ประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจดัชนีชี้วัดความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดย กิติกร จามรดุสิต

1.1.3 สื่อมวลชน

- วิทยู: สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง และวิทยุชุมชน FM 98.75 ชากลูกหญ้า มหาชน
- หนังสือพิมพ์: หนังสือพิมพ์ระยองเดลี และหนังสือพิมพ์พลังสื่อ

1.2 การสัมภาษณ์

1.2.1 หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

- นางปรียาภรณ์ วิเวกาภิรัต ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงพลังงาน

- นายสุรพงษ์ พงษ์สุวรรณ วิศวกร 8 ว. กรมธุรกิจพลังงาน
- นางพัทธธีรา สายประทุมทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- ดร. สราวุธ แก้วตาทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว
สำนักงานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- นายชูชัย สินธุวงศ์ อุตสาหกรรมจังหวัด
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง
- นายพีรวัฒน์ รุ่งเรืองศรี ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพ่งพันธ์ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นายสันติ บรรเทงจิตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จังหวัดระยอง
- นายยุชบ นิมิพิเศษ การเคหะแห่งชาติ จังหวัดระยอง
- นายธนกร ลิมสกุล วิศวกรโยธา สำนักงานเทศบาลเมืองบ้านฉาง
จังหวัดระยอง
- นายสมมิตร กันทุกษ์ องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักท้อน อำเภอบ้านฉาง
จังหวัดระยอง
- นายเสน่ห์ สอนองพงษ์ นักบริหารงานช่าง สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านฉาง
จังหวัดระยอง

1.2.2 ประชาชน (จังหวัดระยอง)

- นายเจริญ เดชคุ้ม ประธานชุมชนเกาะกนกหนองแดงเม
- นายบุญช่วย ขาวนาหล่ม รองประธานชุมชนมาบชลูด
- นางวรรณภา บุญไกร ประธานกลุ่มสตรีอาสาพัฒนา ชุมชนหนองแฟบ
- นางวรรณิ เนินอรัญ สมาชิกกลุ่มสตรีอาสาพัฒนา ชุมชนหนองแฟบ
- นายจรัส เข้มกลัด ประธานกลุ่มประมงเรือเล็ก ชุมชนหนองแฟบ

- นายจินดา เรืองศรี สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็ก ชุมชนหนองแฟบ
- นายสุรัชย์ ม่วงทอง สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็ก ชุมชนหนองแฟบ
- นางอารมณี สดมณี ชุมชนมาบข่า
- นางสาวเล็ก อามะรี ชุมชนมาบข่า
- นายจงรักษ์ หมีนภักดี ชุมชนอิสลาม
- นายรัชยุทธ วงศ์ภูซงค์ ชุมชนร่วมพัฒนา
- นายจำเนียร ไตรลักษณ์ ชุมชนชากลูกหญ้า
- นายจำนงค์ จ้อยทองมูล ชุมชนมาบขาลุด
- นายสินชัย พรหมศรี ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด
- นางสาวเมตตา ตันท์กุลรัตน์ ผู้แทนชาวบ้านบ้านฉางที่ลงนามกับบริษัทเอเซีย อินดัสเทรียล พาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด
- นายมานัส ศิริสูตร ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นางณัฐญา ศิริสูตร ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นายครรลอง วาจะสุข ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นางดวงฤทัย ดียิ่ง ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง

1.2.3 ภาคประชาสัมพันธ์

- นางสาวกนิษฐ์ พงษ์นาวิน เลขานุการเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก
- นายธีระศักดิ์ ผดุงตันตระกูล รองประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง
- นายรังสี จุยมณี ประธานฝ่ายสิ่งแวดล้อม หอการค้าจังหวัดระยอง

1.2.4 ธุรกิจเอกชน

- นายสมชาย หวังวัฒนาพานิช ประธานชมรมผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- นายโชติชัย อรรถวิภาชน์ ที่ปรึกษาประธานบริษัทซีดีเรย์ลิตี้
- นายสุขุม โกศัยเสวี ผู้จัดการทั่วไปบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย จำกัด

1.2.5 สื่อมวลชน

- นายเฉลิมศักดิ์ จางวางกร หัวหน้าผู้สื่อข่าวมติชน ภาคตะวันออก
หนังสือพิมพ์มติชน ภาคตะวันออก

- นายวิสูตร พิริยะวงษ์ ผู้อำนวยการหนังสือพิมพ์ระยอง และนายกสมาคมผู้สื่อข่าวระยอง
- นายพงษ์ ปัญญาวิศิษฐ์กุล ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์พลังสื่อ (อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ระยองเดลี)
- นางศิริวรรณ บุญมี ผู้สื่อข่าว 7 ว สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง
- นางพัชรี ดิษฐ์เย็น ผู้จัดการรายการวิทยุชุมชน 98.75 ชากลูกหญ้า มหาชน
- นายสุเมธ นาเจริญ ประธานชมรมผู้สื่อข่าวอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ชมรมผู้สื่อข่าวอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

1.3 ข้อมูลสถิติและข้อมูลในเว็บไซต์

ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน สถาบันการศึกษา และฐานข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561

- รัฐบาลไทย www.thaigov.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ www.onep.go.th/neb
- กระทรวงพลังงาน www.energy.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ www.oic.go.th
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย www.ieat.go.th
- กรมควบคุมมลพิษ www.pcd.go.th
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม www.onep.go.th
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน www.eppo.go.th
- สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย www.ptit.org
- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล www.en.mahidol.ac.th
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา www.ratchakitcha.soc.go.th
- จังหวัดระยอง www.rayong.go.th
- สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด www.mtpie.com

2. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไข อย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

2.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

2.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 10, 11 และ 12)

จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1) กฎหมายกำหนดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้อย่างกว้างขวาง (ดีที่สุด) ทุกด้านโดยไม่เฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นข้อมูลสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดชัดเจนในมาตรา 58 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ในมาตรา 56

กฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรองรับรัฐธรรมนูญในด้านข้อมูลข่าวสาร คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทั้งการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) การจัดข้อมูลไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอ (มาตรา 9) และการขอข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 11) ยกเว้นข้อมูลนั้นอาจเข้าข่ายเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยตามมาตรา 14 มาตรา 15 โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 24 ที่กฎหมายระบุห้ามเปิดเผยไว้อย่างมีขอบเขต

ตามกรอบของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะหน่วยงานรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บท ได้ออกประกาศสำนักงาน ปลัดกระทรวงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการและดำเนินงานตามกรอบของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 จึงเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้โดยทั่วไป ประชาชนสามารถขอรายงานผลการศึกษาได้ทั้งรายงานฉบับสมบูรณ์และรายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โดยปฏิบัติตามระเบียบที่สำนักงานปลัดกระทรวงฯ กำหนดไว้ ด้วยการทำหนังสือร้อง ขอข้อมูล อันเป็นการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ยังระบุว่าประชาชนอาจมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะเป็นการระบุสิทธิที่ก้ำกึ่งระหว่าง การมีสิทธิ กับการไม่มีสิทธิ ทำให้การเปิดเผยข้อมูลขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ เจ้าของข้อมูล แต่กฎหมายนี้นับได้ว่าเปิดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้เช่นกัน สำหรับ ด้านสุขภาพนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสต่อการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารในกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนไว้เช่นกันไว้ในมาตรา 10

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) แม้ว่าการจัดทำ รายงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บท เป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจต่อ ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบถึงกรอบและทิศทาง การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีของประเทศ แต่จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งแม้จะกำหนดเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารไว้อย่างกว้างขวาง แต่กฎหมายเหล่านี้มิได้กำหนดรายละเอียดให้หน่วยงานต้องจัดทำ รายงานการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้ ในส่วนของกฎหมายอื่นๆ ของกระทรวงพลังงาน เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า มิได้กำหนดให้จัดทำ รายงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้เช่นกัน

ข้อสังเกต: การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมียังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายอื่นๆ มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่างานด้านปิโตรเคมีอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนงานใดของกระทรวงพลังงาน ที่ผ่านมา บทบาทการศึกษาจัดทำแผนแม่บท เป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รัฐจัดทำขึ้นต่อประชาชน ซึ่งสามารถตีความได้ว่ารายงานแผนแม่บทเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทหนึ่งของกระทรวงพลังงานเพราะเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาพลังงานของกระทรวงพลังงานด้านการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรพลังงาน ดังนั้น บทบาทในการจัดทำรายงานเผยแพร่เรื่องนี้สู่สาธารณะจึงควรเป็นบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน อย่างไรก็ตาม ในอนาคต หากมีการผลักดันเรื่องแผนแม่บท ไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้เป็น “แผนแห่งชาติ” ตามข้อเสนอในรายงานแผนแม่บท แล้วอาจปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักต่อไป

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้ระบุถึงเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามกรณีศึกษาเรื่องนี้ไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดให้ต้องเผยแพร่รายงานการศึกษาของหน่วยงานรัฐ (เช่น แผนแม่บท) ไว้ในราชกิจจานุเบกษา (ตามความในมาตรา 7) และไม่ได้ระบุให้ต้องตั้งวางรายงานประเภทนี้ไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ (ตามความในมาตรา 9) ดังนั้น ที่ผ่านมา หากประชาชนต้องการขอข้อมูลเกี่ยวกับรายงานแผนแม่บท จึงต้องใช้สิทธิขอข้อมูลตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกรอบของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บท ยังไม่แพร่หลายมากนัก อาจจำกัดอยู่ในกลุ่มของหน่วยงานราชการและภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกมากกว่า

ข้อสังเกต: การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามกรณีศึกษามีประเด็นที่ควรพิจารณา ได้แก่ 1) การเผยแพร่ข้อมูลระหว่างการศึกษาจัดทำร่างแผนแม่บท เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารตั้งแต่เริ่มต้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 รวมทั้งควรเผยแพร่รายงานแผนแม่บท เมื่อการจัดทำเสร็จแล้วลงแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 และข้อ 7 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรับรู้ข่าวสารของประชาชนในพื้นที่

ทางเลือกเป้าหมายของแผน 2) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารควรตีความหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เช่น แผนแม่บท เป็น “โครงการของรัฐ” หรือเป็น “แผน” ของหน่วยงานรัฐ และการยกเว้นแผนแม่บท ซึ่งมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐนั้น ถือว่าเอกชนต้องเผยแพร่ข้อมูลหรือไม่ 3) การจัดทำขอบเขตการศึกษาโครงการของรัฐ หรือ TOR ควรกำหนดเรื่องการจัดทำรายงานเผยแพร่ผลการศึกษาและการเผยแพร่รายงาน/ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบโดยไม่ต้องร้องขอไว้ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และความยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 13)

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดกฎหมายเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกรณีศึกษา พบว่า มีขอบเขตไม่ชัดเจนและไม่จำกัด (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ซึ่งในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานนั้นยังไม่มีกรอบระเบียบที่ชัดเจนเรื่องข้อมูลที่ไม่เปิดเผย หรือการเป็นความลับของข้อมูล/การแบ่งชั้นความลับของข้อมูล ในกรณีที่มีปัญหาว่าข้อมูลนั้นควรเปิดเผยหรือไม่ เจ้าหน้าที่จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการเปิดเผย/ไม่เปิดเผยข้อมูล และในกรณีที่ผู้ร้องขอข้อมูลไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการดังกล่าวสามารถร้องเรียนมาได้ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อสังเกต: ในทางปฏิบัติสำหรับกรณีศึกษานี้ พบว่า รายงานแผนแม่บท ไม่จัดว่าเป็นเอกสารชั้นความลับ (ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544) เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเปิดเผยรายงานเป็นการทั่วไปให้แก่หน่วยงานราชการ นักวิชาการ และนักธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งในและต่างประเทศได้ศึกษา ทั้งนี้ โดยการใช้สิทธิร้องขอข้อมูลตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 14)

กฎหมายมีได้ระดับถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพลังงานมีได้ระบุไว้โดยตรงเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานในการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ สำหรับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 นั้นกำหนดไว้โดยอ้อมและค่อนข้างกว้างมากกว่าให้หน่วยงานรัฐพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม กอง แผนก ฯลฯ ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การจัดกิจกรรมพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรจึงขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานว่าจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด

2.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 17)

กฎหมายมีได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนแม่บทฯ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพลังงาน พบว่า ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือ การจัดฝึกอบรม สัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ข้อสังเกต: ในระหว่างการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 นั้น บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลเป็นของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งวิธีการเผยแพร่ข้อมูลที่ผ่านมา ได้แก่ การประชุมระดมความคิดเห็นต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทฯ การสัมมนาเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ การเชิญและเผยแพร่เรื่องการสัมมนาจะผ่านการเชิญโดยตรง การเชิญผ่านสื่อและ

เว็บไซต์ของสถาบันฯ อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่เข้าร่วมกิจกรรมจัดทำแผนค่อนข้างจำกัดอยู่ในวงเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงประชาชนในพื้นที่มาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายหลักที่เสนอไว้ในแผนแม่บทฯ รวมทั้งไม่ครอบคลุมกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่ติดตามสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่มาบตาพุดมาโดยตลอด

จากการสอบถามประชาชนในพื้นที่มาบตาพุด พบว่า การศึกษาจัดทำแผนแม่บทฯ ไม่มีการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนช่องทางอื่นๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ แต่อย่างใด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการศึกษาจัดทำแผนแม่บทฯ และไม่ทราบว่าหน่วยงานรัฐมีช่องทางการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ทราบเรื่องวิธีการการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับความสนใจข้อมูลข่าวสารเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจของแต่ละบุคคล โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ทราบข้อมูลเรื่องนี้ คือ กลุ่มผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง และจะทราบข้อมูลหลังจากแผนแม่บทฯ ศึกษาเสร็จแล้ว ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทฯ เลย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนส่วนหนึ่งมุ่งความสนใจไปที่ปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัวมากกว่า

2.1.5 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของประชาชน/หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 18)

กฎหมายมีได้ระบุไว้โดยตรงให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพลังงาน พบว่า กฎหมายมีได้ระบุว่ากระทรวงพลังงานจะต้องปฏิบัติหรือมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค (สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 1-12 และสำนักงานพลังงานจังหวัดทุกจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถในการส่งเสริมเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

ข้อสังเกต: แม้ว่ารายงานผลการศึกษาจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 จะยังมีได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้เป็น

“แผนแห่งชาติ” ตามข้อเสนอในแผนแม่บทฯ ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเชิงรุกโดยการริเริ่มเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีศึกษานี้ได้ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของแผนแม่บทฯ เช่น มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง รับรู้รับทราบเนื้อหาของแผนแม่บทฯ ให้มากที่สุด แนวทางการเผยแพร่ เช่น การจัดเวทีเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายละเอียดเนื้อหาของแผนแม่บทฯ ให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ เมื่อมีโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแจ้งให้ประชาชนทราบก่อนการตัดสินใจอนุมัติ/อนุญาตก่อสร้างโครงการใดๆ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งในด้านสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 56) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287) นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการจัดทำแผนแม่บทฯ นี้ได้เช่นกัน

2.1.6 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (ตัวชี้วัดที่ 19)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้อย่างเหมาะสมและสร้างแรงจูงใจในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว (ดีที่สุด) โดยระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการให้ทุกหน่วยงานของรัฐให้บริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว คือ หากมีข้อมูลพร้อมให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ขอ และหากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จต้องทำเป็นหนังสือแจ้งความคืบหน้าและวันที่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้สร้างแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเวลาอันรวดเร็ว โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดการประเมินผลไว้ในคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปี พ.ศ.2551 ประเด็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งระบุไว้ 2 ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตัวชี้วัดสำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด) และตัวชี้วัดที่ 7 ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตัวชี้วัดสำหรับจังหวัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค)

กรอบแนวทางข้างต้นส่งผลให้กระทรวงพลังงานจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาในการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน และมีการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลของกระทรวงพลังงาน เพื่อบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้สะดวกรวดเร็วขึ้นไว้

อนึ่ง ในภาพรวมของกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ระบุเรื่องระยะเวลาไว้อย่างกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจง เช่น 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 กำหนดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งการกระทำใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้นั่นเอง แต่ใช้คำว่า “เป็นเวลาพอสมควร” เท่านั้น 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดไว้แต่เพียงก่อนดำเนินโครงการใดๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบก่อน หากโครงการอาจมีผลกระทบรุนแรงก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว เมื่อมีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ต้องรีบดำเนินการโดยเร็ว

2.2 ด้านความพยายาม

2.2.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 20 และ 23)

ผลการประเมินความพยายามของรัฐในด้านคุณภาพและขอบเขตการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พบว่า

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบมีระบบจัดการข้อมูลข่าวสารแบบบูรณาการที่จำกัดในเรื่องขอบเขตและคุณภาพ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) โดยพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานมีความพยายามดำเนินการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูล ตลอดจนจัดการข้อมูลอย่างบูรณาการ ซึ่งประกอบด้วยการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลภายในหน่วยงานเอง และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลแผนแม่บท ดังกล่าวผ่านสื่อหนังสือพิมพ์หลายฉบับ อาทิ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ แนวหน้า ข่าวสด ประชาชาติธุรกิจ กรุงเทพธุรกิจ ฐานเศรษฐกิจ บ้านเมือง สยามรัฐ และโพสต์ทูเดย์ โดยข้อมูลที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่กล่าวถึงแผนแม่บท กับภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วง พ.ศ. 2546 ถึง

พ.ศ. 2548 อีกทั้งเมื่อคณะผู้วิจัยประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถส่งข้อมูลให้อย่างเพียงพอ และทันการณ์ (ไม่เกิน 1 สัปดาห์) ทั้งนี้ หากหน่วยงานทั้งสองจะพัฒนาระบบจัดการข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท ให้เกิดการบูรณาการยิ่งขึ้น ควรทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลคืบหน้าของแผนแม่บทอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อที่หลากหลาย (รวมถึงเว็บไซต์ของหน่วยงาน) และที่สำคัญควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลแผนแม่บท อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาบตาพุดซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3

2) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดหาให้มีการจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอตามเกณฑ์ครบสมบูรณ์ทั้ง 3 เรื่อง (ความสมบูรณ์ ความเกี่ยวข้อง และความถูกต้อง) (ดีที่สุด) พิจารณาจากการขอข้อมูลรายงานแผนแม่บท และข้อมูลการจัดงานสัมมนาระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนแม่บท จากสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานและสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พบว่า หน่วยงานทั้งสองให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี เพราะหน่วยงานส่งข้อมูลให้อย่างเพียงพอและทันการณ์ (ไม่เกิน 1 สัปดาห์) อีกทั้งข้อมูลที่ได้รับมีเนื้อหาที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และข้อมูลเพิ่มเติมบางส่วนที่จัดให้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพัฒนาความสมบูรณ์ของข้อมูลให้มากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรเพิ่มช่องทางการขอข้อมูลของประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิมทั้งในส่วนของการขอข้อมูลทางเว็บไซต์ หน่วยงาน การประชาสัมพันธ์ข้อมูล และช่องทางการขอข้อมูลแก่สาธารณะชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อย่างทั่วถึง

2.2.2 ค่าใช้จ่ายและความสามารถในการจ่าย (ตัวชี้วัดที่ 25)

การขอใช้บริการข้อมูลข่าวสารของประชาชนเสียค่าใช้จ่ายปานกลาง (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) พิจารณาจากการที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ (สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานและสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) พบว่า หน่วยงานดังกล่าวให้ความร่วมมือในการส่งข้อมูลมาให้เป็นอย่างดี ทั้งข้อมูลไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลเอกสาร (ไม่เสียค่าใช้จ่ายในการอัดสำเนา) หากแต่ประสบข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บท มิได้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานและไม่มีการจัดข้อมูลไว้ให้ตรวจดูได้ในหน่วยงานรัฐในพื้นที่มาบตาพุด จึงเป็นอุปสรรคสำหรับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย (ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่มาบตาพุด จ.ระยอง) เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการขอข้อมูลไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานคร เช่น ค่าโทรศัพท์ทางไกล

และค่าเดินทาง เป็นต้น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น หากหน่วยงานที่รับผิดชอบจะดำเนินการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการขอข้อมูลของประชาชนทั่วไป ควรเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลให้มากขึ้น ทั้งโดยการจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอ (เช่น จัดไว้ให้ตรวจดูตามห้องสมุด ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) และ/หรือการเผยแพร่ข้อมูลเมื่อได้รับการร้องขอข้อมูล (ตามมาตรา 11) ภายใน 15 วัน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 2547 โดยเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องสู่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ขอข้อมูล

2.2.3 ความยุติธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 27)

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความพยายามอย่างจำกัดที่จะเข้าถึงชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส³² (ควรปรับปรุงแก้ไข) สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้พยายามจัดงานสัมมนา และประชุมรับฟังข้อคิดเห็นต่อแผนแม่บท ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานประชุม/สัมมนาดังกล่าวผ่านแผ่นพับ และสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งการจัดกิจกรรมดังกล่าวได้เชิญผู้เข้าร่วมจากประชาชนไม่จำเพาะเจาะจงว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (โดยผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าร่วมงานได้) ทั้งนี้หากจะให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลตามตัวชี้วัดนี้ ในอนาคตหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจัดกิจกรรมโดยการจำแนกกลุ่มคนทั่วไปและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้ชัดเจน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยสร้างมาตรการหรือช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ด้วยการเชิญกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่อย่างจำเพาะเจาะจง การจัดกิจกรรมระดมความคิดเห็นและเผยแพร่ข้อมูลในพื้นที่เป้าหมาย ตลอดจนจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มผู้พิการตามความเหมาะสม

2.2.4 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับความทันเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 29)

หน่วยงานที่รับผิดชอบเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ตรงเวลาหรือไม่สม่ำเสมอในบางกรณี (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) พิจารณาจากการจัดงานสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยทั้ง 3 ครั้ง สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีความพยายามประชาสัมพันธ์งานสัมมนาผ่านแผ่นพับไปยังหน่วยงานต่างๆ การส่งอีเมลล์ผ่านทางฐานข้อมูล

³² ตัวอย่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ คนจน คนพิการ เด็ก คนชรา ชนกลุ่มน้อยต่างภาษา ผู้ไม่รู้หนังสือ และคนในชนบท

สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกว่า 4,000 รายชื่อ (ส่วนราชการ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงาน และประชาชนซึ่งเคยเข้าร่วมงานกับสถาบันปิโตรเลียมฯ) ประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์สถาบันปิโตรเลียมฯ ตลอดจนทำจดหมายเชิญหน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องก่อนวันงานประมาณ 15 วัน ซึ่งถือว่าทันเวลา เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมงานสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาจำนวนมาก (สัมมนาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2547 มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 211 คน สัมมนาครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 จัดสัมมนาเป็นภาษาอังกฤษ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 57 คน และสัมมนาครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 344 คน) หากแต่หลังจากวันที่จัดงานสัมมนาทั้งสามครั้งดังกล่าวแล้วการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฯ ตามสื่อต่างๆ ได้ลดน้อยลงเรื่อยๆ จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2548 ข้อมูลแผนแม่บทฯ ได้หายไปจากสื่อ

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาบตาพุด ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ผู้ประกอบการโรงงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในพื้นที่มาบตาพุด พบว่า ผู้ประกอบการโรงงานในมาบตาพุด และผู้บริหารนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดทราบเรื่องของแผนแม่บทฯ และเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในงานสัมมนา หากแต่ในส่วนของประชาชน หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ทราบเรื่องของแผนแม่บทฯ ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วม และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานรัฐในการพัฒนาประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรมุ่งเน้นการจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องของแผนแม่บทฯ กับสาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในพื้นที่มาบตาพุดอย่างสม่ำเสมอ โดยให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันการณ์

2.2.5 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับการใช้ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง (ตัวชี้วัดที่ 31)

ข้อมูลข่าวสารบางส่วน สามารถพบได้จากช่องทางต่างๆ หรือสถานที่ต่างๆ อย่างหนึ่งอย่างใด (ควรปรับปรุงแก้ไข) จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องค่าใช้จ่ายและความสามารถในการจ่าย และความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับความทันเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความพยายามจัดเก็บข้อมูลข่าวสารและเผยแพร่ตามสื่อต่างๆ ทั้งในส่วนหนังสือหนังสือพิมพ์ การส่งข้อมูลให้ตามที่ขอมา การจัดกิจกรรม และการประชาสัมพันธ์กิจกรรมผ่านแผ่นพับ หากแต่การประชาสัมพันธ์ข้อมูลดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเพราะเผยแพร่ไปสู่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น (ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ประกอบการ และการนิคมอุตสาหกรรม) ดังจะเห็นได้จากการจัดงานสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ

ที่สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดขึ้นทั้ง 3 ครั้ง มีการประชาสัมพันธ์ผ่านแผ่นพับไปยังหน่วยงานต่างๆ ส่งอีเมลล์ผ่านทางฐานข้อมูลสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกว่า 4,000 รายชื่อ (ส่วนราชการ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงาน และประชาชนที่เคยเข้าร่วมงานกับสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) และประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์สถาบันปิโตรเลียมฯ ตลอดจนทำจดหมายเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ผลการประชุมครั้งที่ 1 ผ่านหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ซึ่งถือว่าการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ค่อนข้างหลากหลาย หากแต่ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมงานสัมมนาหรือรับรู้ข่าวสารของแผนแม่บท จากงานสัมมนาส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานราชการ ผู้บริหารนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และผู้ประกอบการโรงงานในพื้นที่มาบตาพุดเท่านั้น

ดังนั้น การเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลแผนแม่บท เช่น การจัดกิจกรรมในพื้นที่ให้มากขึ้นและสม่ำเสมอ การประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของแผนแม่บทผ่านสื่อที่หลากหลาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลแผนแม่บทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.6 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 33, 34 และ 35)

1) ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) และ 2) ไม่มีการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการข้อมูล รวมทั้ง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) 3) ไม่มีการจัดสรรงบประมาณในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) โดยพบว่า กระทรวงพลังงานมีความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง โดยพยายามพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และหากต้องการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ควรจัดการอบรมให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวงพลังงานมีความรู้ความสามารถในการรู้และเข้าใจโครงสร้างและระบบการทำงานของกระทรวง ตลอดจนควรจัดทำคู่มือที่บ่งชี้ถึงแนวทางและกระบวนการขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน ที่จะเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกระทรวงพลังงานพบว่า ศูนย์ Call Center ของกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่ ทำให้การจัดอบรม

เจ้าหน้าที่หน่วยงานดังกล่าวอาจยังไม่ทั่วถึง ซึ่งอาจส่งผลต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานในกระทรวงพลังงาน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาขีดความสามารถด้านสิ่งแวดล้อมให้กับบุคลากรในหน่วยงานก็เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้เช่นกันเพราะจะทำให้พนักงานในหน่วยงานคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ จึงควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในกระทรวงพลังงานให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องของสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศควบคู่กับการดำรงอยู่ของสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ กระทรวงพลังงานมีความพยายามที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ให้กับประชาชนที่มีความต้องการ ทั้งที่ไม่มียงบประมาณเฉพาะสำหรับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากแผนแม่บทฯ ดังกล่าวผ่านมติคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาประกาศให้เป็นแผนแห่งชาติ และมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงและเป็นรูปธรรมแล้ว คาดว่าจะมีงบประมาณที่จัดสรรเฉพาะเพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

2.2.7 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถให้แก่สาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 37)

คู่มือประชาชนมีการจัดทำแต่เนื้อหาไม่ชัดเจน และหาอ่านยาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) กระทรวงพลังงานและสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพยายามระบุชื่อหน่วยงาน ที่อยู่หน่วยงาน และเว็บไซต์ของหน่วยงานในเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฯ ที่หน่วยงานทั้งสองจัดทำขึ้น แต่เนื้อหายังไม่ชัดเจนและหาอ่านได้ยาก ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้โดยสะดวก ซึ่งแสดงถึงเจตนาที่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลแผนแม่บทฯ ซึ่งหากจะให้เจตนาดังกล่าวประสบผลยิ่งขึ้น ควรมีการระบุขั้นตอน กระบวนการ และผู้ประสานงานในกรณีต้องการขอข้อมูลลงในเอกสารเผยแพร่ทุกฉบับ เพื่อให้สาธารณชนสามารถค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติมได้โดยสะดวก

2.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

2.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 39)

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ไปสู่ประชาชนรวดเร็ว และทันการณ์ เพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเหตุผลประกอบการประเมินเรื่องความทันเวลา

ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่พบว่า สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีความพยายามประชาสัมพันธ์งานสัมมนาระดมความคิดเห็น 3 ครั้ง ผ่านแผ่นพับ และ ประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์สถาบันปิโตรเลียมฯ ตลอดจนทำจดหมายเชิญหน่วยงานเครือข่าย ที่เกี่ยวข้องก่อนวันงานประมาณ 15 วัน ซึ่งถือว่าการดำเนินการดังกล่าวทำให้ประชาชน ที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทันเวลา หากจะสร้างความสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารให้มากขึ้นควรดำเนินการประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมเผยแพร่ข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ผ่านช่องทางสื่อที่หลากหลาย ตลอดจนเข้าถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่มาตาพุด อย่างทั่วถึงมากขึ้นจะช่วยให้ผู้มีส่วนได้เสียนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจเพื่อการมีส่วนร่วม ในแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ความสัมฤทธิ์ผลและผลลัพธ์ที่ได้จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 41)

เนื่องจาก กระทรวงพลังงานให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพของประชาชนในมาตาพุดว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2551) กระทรวงพลังงานจึงไม่ได้นำวาระของแผนแม่บทฯ เข้าสู่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะนำไปสู่การเผยแพร่ข้อมูลแผนแม่บทฯ อย่างแพร่หลาย ต่อไป และด้วยเหตุที่แผนแม่บทฯ ยังไม่ได้นำไปสู่การนำแผนมาใช้อย่างเป็นทางการ จึงยังไม่ เกิดผลที่นำมาซึ่งมาตรการและการดำเนินการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ สุขภาพอนามัยของประชาชนที่เกิดจากแผนดังกล่าว (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

2.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถให้กับหน่วยงานรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 42)

สืบเนื่องจาก กระทรวงพลังงานยังไม่ได้ผลักดันเรื่องแผนแม่บทฯ เข้าสู่การพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี เป็นผลให้แผนดังกล่าวยังไม่ได้นำมาสู่การนำแผนมาใช้อย่างเป็นทางการ ประกอบกับอาจจะต้องมีการปรับปรุงแผนให้เข้ากับสถานการณ์ก่อนนำเข้าวาระการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี จึงทำให้เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานชะลอการเข้าไปปฏิสัมพันธ์หรือจัดกิจกรรม ให้ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

2.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนทั่วไป (ตัวชี้วัดที่ 43)

จากการที่เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานชะลอการเข้าปฏิสัมพันธ์หรือจัดกิจกรรมให้ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เนื่องจากเกรงว่าแผนแม่บทฯ ดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ทักษะความรู้ในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของผู้มีส่วนได้เสียยังไม่เกิดขึ้น (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากเหตุผลดังกล่าว

2.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ในภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 44)

หน่วยงานของรัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจากการชะลอการจัดกิจกรรม และการเผยแพร่ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาบตาพุดของกระทรวงพลังงาน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบตาพุด และหน่วยราชการในพื้นที่มาบตาพุดมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฯ น้อยมาก ซึ่งส่งผลต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

2.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อและองค์กรภาค ประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 45 และ 46)

สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่มีประสิทธิผลจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากสื่อท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ทั้งวิทยุ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการมลพิษในพื้นที่อุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องและทันต่อสถานการณ์ การนำเสนอข่าวของสื่อจึงได้รับการตอบรับจากประชาชนในพื้นที่พอสมควรและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารไปยังกลุ่มผู้ฟัง/ผู้อ่านมาโดยตลอด หากแต่ข้อจำกัดในการนำเสนอข่าวสารของสื่อ คือ การนำเสนอข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการรายงานตามสถานการณ์ยังไม่มีวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นปัญหาอย่างเป็นระบบและรอบด้านทั้งด้านบวกและลบเท่าที่ควร แหล่งทุนในการผลิตสื่อที่มาจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมอาจทำให้สื่อถูกตั้งคำถามเรื่องการนำเสนอข้อมูลข่าวสารว่ามีความเป็นอิสระหรือไม่ สื่อมวลชนยังเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ และประเภทของผู้ฟังและผู้อ่านในแต่ละสื่อหนึ่งๆ เป็นกลุ่มจำเพาะและเป็นกลุ่มเดิมๆ ที่จำกัดอยู่ในวงแคบ ด้วยเหตุนี้ สื่อมวลชนจึงมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารแต่ยังมีประสิทธิผลจำกัด เช่นเดียวกับองค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง จากการติดตามประเด็นปัญหาและนำมาหารือกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กรภาคประชาสังคมนี้เองนำมาสู่การเรียกร้องและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังมีศักยภาพขององค์กรที่จำกัด (ขาดกำลังคนและงบประมาณ) โดยสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้เพียงบางกระบวนการเท่านั้น เช่น การมีส่วนร่วมในการอบรมให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หากแต่ไม่สามารถก่อให้เกิดการสร้างศักยภาพให้ประชาชนในพื้นที่จนเกิดเป็นชุมชนเข้มแข็งที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและติดตามตรวจสอบโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การประเมินด้านกฎหมายเป็นการศึกษาว่าเอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด ผลการประเมินสรุปได้ว่า จุดเด่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 คือ กฎหมายกำหนดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้อย่างกว้างขวางเป็นการทั่วไป และกำหนดระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมและสร้างแรงจูงใจในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว โดยกำหนดเป็นมติดคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เพื่อให้หน่วยงานรัฐบริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ภายใน 15 วัน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้สร้างแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเวลาอันรวดเร็ว โดยกำหนดให้เรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นตัวชี้วัดการประเมินผลไว้ในคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปี พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ดี หากจะพัฒนามาตรฐานกฎหมายให้เอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากยิ่งขึ้น ควรแก้ไขอุปสรรคสำคัญในหลายประเด็นที่ไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่ เรื่องการจัดทำและเผยแพร่รายงานข้อมูลข่าวสาร การกำหนดความชัดเจนเรื่องความลับของข้อมูลของหน่วยงาน การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานรัฐและประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องสนับสนุนความช่วยเหลือทางเทคนิคเครื่องมือในการส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน

ผลการประเมินความพยายามของหน่วยงานรัฐสรุปได้ว่า จุดเด่นของหน่วยงานรัฐในกรณีนี้ คือ ความพยายามในการจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอได้ตามเกณฑ์ความครบถ้วนทั้งด้านความสมบูรณ์ ความเกี่ยวข้อง และความถูกต้อง โดยส่งข้อมูลให้อย่างเพียงพอและรวดเร็ว (ไม่เกิน 1 สัปดาห์) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นจุดเด่นที่สอดคล้องกับผลการประเมินด้านกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาและสร้างแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูลอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ดี หากต้องการพัฒนางานด้านข้อมูลข่าวสารให้ดียิ่งขึ้นต่อไป กระทรวงพลังงานมีภารกิจอันท้าทายในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในหลายๆ ด้านที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานรัฐและประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การลดค่าใช้จ่ายในการขอข้อมูลข่าวสารโดยการเผยแพร่ทางเว็บไซต์หรือจัดวางข้อมูลไว้ให้ประชาชนตรวจสอบโดยใช้กลไกหน่วยงานรัฐระดับภูมิภาคและท้องถิ่นในพื้นที่ และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาพบตาพูดและพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะประชาชน (รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส) องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ให้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ ตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มต้นการวางแผน

เนื่องจากกระทรวงพลังงานยังไม่ได้นำรายงานแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศเป็นแผนแห่งชาติ แผนแม่บทฯ จึงยังไม่ได้นำไปสู่การประกาศใช้อย่างเป็นทางการหรือเป็นรูปธรรมชัดเจน ส่งผลต่อการประเมินในด้านความสัมฤทธิ์ผลที่ทำให้มีข้อควรปรับปรุงหลายประเด็น เช่น ยังไม่เกิดมาตรการและการดำเนินการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องชะลอการจัดกิจกรรมให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ หรือมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทั้งในมิติของกฎหมาย ความพยายามและความสัมฤทธิ์ผล สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13 สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
ระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	11, 12, 13, 14, 17, 18, 33, 34, 35, 41, 42 และ 43
ควรปรับปรุงแก้ไข	27, 31, 37 และ 44
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	20, 25, 29, 39, 45 และ 46
ดี	-
ดีที่สุด	10, 19 และ 23
ไม่สามารถประเมินได้	-
รวมจำนวนตัวชี้วัด	25

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

3.2 ข้อเสนอแนะ

แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 เป็นแผนยุทธศาสตร์
ที่มักถูกหยิบยกเป็นเหตุผลสนับสนุนการวางแผนพัฒนาและการจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุด
อยู่เสมอ แผนแม่บทฯ เริ่มจัดทำเมื่อปี 2546 ซึ่งเป็นช่วงปลายของแผนพัฒนาชายฝั่งทะเล
ภาคตะวันออกระยะที่ 2 พ.ศ. 2537-2548 และคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
กำลังจะยุติบทบาทการบริหารจัดการพื้นที่ (ยุติบทบาทในปี 2548) ทำให้ทิศทางการพัฒนา
อุตสาหกรรมปิโตรเคมีของประเทศไม่ชัดเจนและไม่มีหน่วยงานดูแลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์
ดังนั้น เมื่อปี 2546 กระทรวงพลังงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงเป็นหน่วยงาน
เจ้าภาพในการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้นและมอบหมายให้สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนดังกล่าว

รายงานฉบับสมบูรณ์ของการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3
พ.ศ. 2547-2561 แล้วเสร็จในเดือนมกราคม 2548 กระทรวงพลังงานพยายามนำแผนแม่บทฯ
เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมือง (การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และเหตุการณ์รัฐประหาร) และ
ในพื้นที่มาบตาพุดมีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงเกิดขึ้น ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ต้องเร่งจัดการปัญหามลพิษในพื้นที่ก่อน เป็นผลให้การผลักดันแผนแม่บทฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจึงหยุดชะงักไปโดยปริยายจนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2552)

แม้ว่าแผนแม่บทฯ จะยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้เป็น “แผนแห่งชาติ” แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมียังคงเกิดขึ้นในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 2548-2550 มีโครงการในพื้นที่มาบตาพุดที่ได้รับการอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วจำนวน 22 โครงการ และมีโครงการที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอีก 16 โครงการ รวมจำนวนทั้งหมด 38 โครงการ (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และมูลนิธิธินโยบายสุขภาวะ, 2551) และเมื่อพิจารณาด้านเนื้อหาของแผนด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้ประกอบการจัดทำแผนนั้น พิจารณาเฉพาะปริมาณการปล่อยมลพิษจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ในโตรเจนไดออกไซด์ ปริมาณน้ำทิ้งกากของแข็ง และกากของแข็งอันตรายเท่านั้น โดยไม่ได้นำข้อมูลการประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษในพื้นที่มาบตาพุด (ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้) และข้อมูลเรื่องสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย หรือ VOCs มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลชัดเจนเท่าที่ควรในเรื่องแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการขยายอุตสาหกรรมในพื้นที่

อย่างไรก็ดี หากในอนาคตมีการหยิบยกเรื่องแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 มาเป็นประเด็นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่อีกครั้ง การดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรเป็นประเด็นสำคัญลำดับต้นๆ ที่พึงดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพราะจากผลการศึกษาพบว่า แม้หน่วยงานรัฐจะมีความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แต่ยังคงจำกัดเฉพาะกลุ่มหน่วยงานราชการและภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และไม่ครอบคลุมถึงประชาชนในพื้นที่มาบตาพุด องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สื่อมวลชนในพื้นที่มาบตาพุดซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ทำให้ประชาชนไม่ทราบข้อมูลข่าวสารและไม่เกิดความสัมฤทธิ์ผลของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่าที่ควร ประเด็นข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 มีต่อไปนี้

- กระทรวงพลังงานควรพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการจัดทำ ทบทวน และผลักดันแผนแม่บทฯ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในกระทรวงพลังงานจึงจะมีความเหมาะสมมากที่สุด ระหว่างสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

ปิโตรเคมี³³ เนื่องจาก หากดำเนินการโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน จะมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 รองรับการทำงานและเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบได้ เพราะมีกฎหมายกำหนดไว้ แต่เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้ดำเนินการ ไม่มีกฎหมายฉบับใดมาบังคับให้ต้องเสนอความเห็นชอบแผนแม่บท ไปยังคณะรัฐมนตรี แผนแม่บท จึงอาจทำให้ขาดสภาพบังคับในทางกฎหมาย

- กระทรวงพลังงานควรพิจารณาทบทวนเนื้อหาแผนแม่บท ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความเหมาะสมกับสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ควรพิจารณานำข้อมูลการประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษในพื้นที่มาบตาพุด (ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้) รวมทั้งข้อมูลเรื่องสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย หรือ VOCs มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งกำหนดความชัดเจนเรื่องแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการขยายอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้แล้วควรคำนึงถึงมิติด้านสังคมและสุขภาพด้วยเช่นกัน อนึ่ง ในการทบทวนแผนแม่บท ควรพิจารณาเผยแพร่ข้อมูลการจัดทำแผนแม่บท ทั้งในระหว่างการศึกษาและเมื่อจัดทำแผนเสร็จแล้ว เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารตั้งแต่เริ่มต้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 และข้อ 7 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรับรู้ข่าวสารของประชาชนในพื้นที่ทางเลือกเป้าหมายของแผนแม่บท ด้วย
- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารควรพิจารณาตีความประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ให้ชัดเจน เช่น แผนแม่บท เป็น “โครงการของรัฐ” หรือเป็น “แผน” ของหน่วยงานรัฐ เพราะหากเป็นโครงการของรัฐจะต้องพิจารณาดำเนินงานตามระเบียบสำนัก

³³ แผนแม่บท มีข้อเสนอให้จัดตั้ง “สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ปิโตรเคมี” เป็นหน่วยงานใหม่ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและดูแลนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 หากพิจารณาว่าเป็นแผนของหน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณาดำเนินงานตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอีกประเด็นหนึ่ง คือ การยกร่างแผนแม่บทฯ โดยมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐนั้น ถือว่าเอกชนต้องเผยแพร่ข้อมูลหรือไม่ เพราะมีผลต่อการดำเนินงานว่าควรยึดตามกรอบของกฎหมายใด

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดกฎระเบียบที่ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่รายงานสู่สาธารณะอย่างทั่วถึง เช่น การจัดทำขอบเขตการศึกษา (terms of reference, TOR) ของโครงการควรกำหนดให้มีการจัดทำรายงานเผยแพร่ผลการศึกษาและการเผยแพร่รายงาน/ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบโดยไม่ต้องร้องขอไว้ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การเผยแพร่ในห้องสมุด และศูนย์บริการประชาชน เป็นต้น
- กระทรวงพลังงานควรออกระเบียบหรือประกาศกระทรวงพลังงานว่าด้วยความพร้อมรับผิด (accountability) ของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ในกรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอาจสร้างความเสียหายหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน เพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบ/มาตรการกำหนดความพร้อมรับผิดในความบกพร่องหรือผิดพลาดในการทำหน้าที่ของตนต่อประชาชน เพราะจากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (โดยพิจารณาจากหน่วยงานหลักที่ดูแลอุตสาหกรรมนี้ในปัจจุบัน คือ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม พบว่า กฎหมายของกระทรวงพลังงานที่มีบทบัญญัติใกล้เคียงกับเรื่องปิโตรเคมี คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2516, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัตินโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ 2551, พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2522) พบว่า ไม่มีกฎหมายใดระบุถึงความพร้อมรับผิดในการดูแลอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไว้เป็นการเฉพาะ แม้จะมีกระทรวงพลังงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจะเป็นเจ้าภาพในทางนโยบาย แต่ยังคงขาดเจ้าภาพในทางกฎหมายที่จะใช้บังคับหรือรับผิดชอบหากมีกรณีละเมิดเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เมื่อไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องความพร้อมรับผิดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเคมี พ.ศ... (เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.ปิโตรเลียม) จึงทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เดือดร้อน หรือผู้ได้รับผลกระทบ) จำเป็นจะต้องไปใช้กฎหมายกลางอื่นๆ ที่ระบุให้สิทธิไว้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96-97 ซึ่งเป็นกระบวนการที่สร้างภาระการพิสูจน์ ไปตกที่ฝ่ายประชาชน มากกว่าที่จะเป็นภาระของผู้ประกอบการ

- สำนักงานรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ควรประสานความร่วมมือกันในการยกร่างจัดทำกฎหมาย หรือระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส) ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนา และ/หรือการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน เพื่อความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57, 66 และ 287 และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมควรอยู่ในระดับใด รูปแบบควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ เพราะจากกรณีศึกษาการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรม ปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 จะเห็นได้ว่าประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใกล้เคียงยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนแม่บทฯ เท่าที่ควร
- คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยเพิ่มเติมประเด็นต่างๆ ที่กฎหมายมิได้ระบุถึง แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการส่งเสริมการใช้สิทธิในข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ เช่น การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เฉพาะสำหรับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงเรื่องแผนแม่บท โดยเจ้าหน้าที่ควรมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่องและควรบูรณาการการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 สู่สาธารณชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในมาตตพุดอย่างถูกต้อง สม่่าเสมอ ทั่วถึงครอบคลุม (รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส) และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นพร้อมนำความคิดเห็นมาปรับปรุงแผนแม่บทที่มีอยู่
- แนวทางและรูปแบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารควรเน้นการให้ข้อมูลหลากหลายมิติทั้งข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินมาตรการตามแผนแม่บท เป็นช่องทางที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ถูกต้อง ทันการณ์ เท่าเทียม ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ท้องถิ่นสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และไม่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าใช้จ่ายน้อย ยกตัวอย่างเช่น การจัดกิจกรรมในพื้นที่ การใช้สื่อท้องถิ่น การจัดอบรมสัมมนา และการตั้งวางข้อมูลไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอในห้องสมุดประชาชน ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายของแผนแม่บท ควรมีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสารเชิงรุกให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ และเมื่อมีโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นควรแจ้งให้ประชาชนทราบก่อนการตัดสินใจอนุมัติ/อนุญาตก่อสร้างโครงการใดๆ อันเป็นแนวทางการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งด้านสิทธิ

ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 56) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2551

กระบวนการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เริ่มต้นจากการศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนโอกาสอุปสรรค (SWOT Analysis) ของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เมื่อได้ผลการศึกษาในเบื้องต้นแล้วจึงจัดรับฟังความคิดเห็นและมุมมองจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยการจัดประชุมยุทธศาสตร์เพื่อรับฟังความคิดเห็นระหว่างการศึกษา จากผู้แทนภาครัฐและเอกชน จำนวน 2 ครั้ง หลังจากนั้นจึงปรับปรุงผลการศึกษา แล้วจัดสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ที่เปิดกว้างแก่ประชาชนอีกจำนวน 3 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและมุมมองจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยในจำนวนนี้เป็นการสัมมนาภาษาอังกฤษ 1 ครั้ง

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจไม่เพียงแต่ประเมินความพยายามในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการจัดทำแผนแม่บทฯ เท่านั้น หากแต่รวมถึงการประเมินทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ประเด็นที่ประเมินจึงพิจารณาถึงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความลับของข้อมูล การเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลประกอบการตัดสินใจ การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขและความเหมาะสมของระยะเวลาในการสร้างการมีส่วนร่วมและการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนกระบวนการตัดสินใจ การค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วม การช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม การประมวลข้อคิดเห็นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงบทบาทของสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

1. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

1.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1.1 กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
- ระเบียบว่าด้วยความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2545

1.1.2 เอกสารเผยแพร่

- รายงานฉบับสมบูรณ์แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 จัดทำโดยสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, มกราคม พ.ศ. 2548
- รายงานสถานการณ์แนวทางการจัดการและการประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษพื้นที่มาตาพุด โดย กรมควบคุมมลพิษ (เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550)
- รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 โดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2550 โดย กรมควบคุมมลพิษ.
- มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหามลพิษและผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน แนวทางการดำเนินการของรัฐ และข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่อุตสาหกรรม อำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง โดย เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ
- ประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ: ดัชนีชี้วัดความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดย กิติกร จามรดุสิต

1.1.3 เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กระทรวงพลังงาน www.energy.go.th
- สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย www.ptit.org
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน www.eppo.go.th
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย www.ieat.go.th

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม www.onep.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ www.onep.go.th/neb
- รัฐบาลไทย www.thaigov.go.th
- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล www.en.mahidol.ac.th
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ www.oic.go.th
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา www.ratchakitcha.soc.go.th

1.2 การสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในและนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ประกอบการ และสื่อมวลชน ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

1.2.1 หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

- นางปรียาภรณ์ วิเวกาภิรัตน์ ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงพลังงาน
- นายสุรพงษ์ พงษ์สุวรรณ วิศวกร 8 ว กรมธุรกิจพลังงาน
- นางพัทธธีรา สายประทุมทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- ดร. สราวุธ แก้วตาทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว
สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- นางสาววัลยา จันทน์แจ่ม นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
กระทรวงพลังงาน
- เจ้าหน้าที่ Call Center กระทรวงพลังงาน
- นายพีรวัฒน์ รุ่งเรืองศรี ผู้อำนวยการสำนักงาน
นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

1.2.2 สถาบันวิชาการ

- นายพิภพ พุกษมาศน์ ผู้อำนวยการสถาบันปิโตรเลียม
แห่งประเทศไทย

2. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

2.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

2.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 50 และ 51)

ผลการประเมินมีดังนี้

1) กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ แก่ประชาชนไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ 2550 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติระบุชัดเจนเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ มีเพียงบทบัญญัติอย่างกว้างๆ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ จากการตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวกับกระทรวงพลังงานและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า ไม่มีการระบุให้หน่วยงานรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 นั้น มีผลบังคับใช้เมื่อ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังการจัดทำแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ (ศึกษาเสร็จเมื่อเดือนมกราคม 2548)

อย่างไรก็ดี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) ระบุว่า ก่อนเริ่มดำเนินการ รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาผลดีผลเสียให้ครบทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และหากภารกิจใดมีผลกระทบต่อประชาชนจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจต่อประชาชน และ

การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ นี้ อาจอยู่ภายใต้การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งระเบียบ ข้อ 7 ระบุว่าให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อนที่ภาครัฐจะตัดสินใจ โดยขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะหรือไม่

2) กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 60 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และมาตรา 76 ระบุว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายมาตราเช่นเดียวกัน อาทิ มาตรา 57 วรรคท้ายระบุให้การวางแผน การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง และกระบวนการออกกฎหมายของหน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรา 58 ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 66 สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 67 เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 78 การบริหารราชการแผ่นดินรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 85 การดำเนินนโยบายที่กระทบต่อการใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มาตรา 87 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ระดับนโยบายของรัฐ มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การกำกับ การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ในและนอกเขตพื้นที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนได้

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 ยังระบุว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การดำเนินโครงการใดๆ ของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจต่อประชาชนเสียก่อน ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ระบุการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ภาครัฐจะใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ แต่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่อยู่ที่รัฐบาลที่รัฐเห็นว่าโครงการนั้นมีความจำเป็น เพียงแต่ระบุว่าให้หาหนทางลดปัญหาที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยลงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป คือ 1. ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง 2. กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้อย่างกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจง หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ทำให้ขาดความชัดเจนว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในขั้นตอนและรูปแบบอย่างไร 3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

2.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 52)

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากแผนแม่บทฯ นี้ ไม่อยู่ในข่ายที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับหรือไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 15 และระบุว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 เพราะไม่ใช่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลทางการแพทย์ ข้อมูลที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล ฯลฯ แต่ทว่าข้อมูลตามแผนแม่บทฯ กลับเป็นข้อมูลที่เป็นผลประโยชน์ต่อสาธารณชน ที่จะสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการใช้กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายใดๆ ได้ แต่ทั้งนี้ขอบเขตของความชัดเจนอาจจะไม่สามารถระบุชัดได้ทั้งหมด ยังใช้ถ้อยคำที่สามารถตีความเป็นบวกเป็นลบได้ เช่น การห้ามเปิดเผยข้อมูลที่จะสร้างความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (มาตรา 15 (1)) ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่ของแผนแม่บทฯ เป็นข้อมูลที่ต้องนำผลทางเศรษฐกิจมาวิเคราะห์และนำเสนอ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนของนักลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี จึงไม่น่าจะตีความไปในทางกีดกันให้เป็นความลับที่ไม่ควรเปิดเผยได้ แต่การบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นขอบเขตที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลยพินิจ ในการวินิจฉัยข้อมูลดังกล่าวเพื่อการตัดสินใจในฝ่ายราชการผู้ถือข้อมูล

ระดับบนเท่านั้น ฝ่ายประชาชนในระดับล่างไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นความลับหรือไม่ลับของข้อมูลได้ และหากมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะต้องนำประเด็นดังกล่าวไปให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการวินิจฉัย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งอาจมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจได้

2.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 53)

กฎหมายมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) การพัฒนาขีดความสามารถให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทนี้ ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจนั้นไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติไว้โดยตรง

หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเสริมในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องการปฏิบัติงานประเด็นต่างๆ อยู่เสมอ รวมทั้งเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อสังเกต: ในทางปฏิบัติ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษา คือ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน พบว่า ไม่มีการนำเรื่องของแผนแม่บท มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด โดยสาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่แผนแม่บท ฉบับนี้ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

2.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายการสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 56)

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน โดยจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษา นี้ มากน้อยเพียงใด จากการศึกษาพบว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนอื่นๆ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เหตุเพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่โดยตรงในการช่วยเหลือประชาชน โดยจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือ หรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

2.1.5 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค (ตัวชี้วัดที่ 58)

กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เพราะเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางต้องสร้างขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าว กฎหมายที่ใกล้เคียงมากที่สุด คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดบทบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหากต้องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรสามารถใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 ได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับความสนใจของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

ข้อสังเกต: สำหรับแผนแม่บทนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บท เลย จึงไม่มีการจัดประชุมเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนให้มีความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนแม่บท นี้แต่อย่างใด สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพในการจัดทำแผนแม่บท นั้น พบว่า ยังไม่มีแผนการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษา

2.1.6 เจื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 59)

กฎหมายกำหนดระยะเวลาค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีได้ระบุเรื่องระยะเวลาไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งการกระทำใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน “เป็นเวลาพอสมควร” และในมาตรา 67 ระบุไว้แต่เพียงการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน..ซึ่งคำว่า “ก่อน” ในที่นี้ไม่สามารถระบุแน่ชัดได้ว่าต้องเป็นระยะเวลาเท่าใด แต่อาจอนุมานได้ว่าไม่ควรล่าช้าหรือรวบรัดจนเกินไปได้

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดไว้ว่าก่อนดำเนินการใดๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบก่อน หากโครงการอาจมีผลกระทบรุนแรงก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว เมื่อมีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต้องรีบดำเนินการโดยเร็ว ในมาตรา 11 ระบุไว้ชัดเจนว่าหากจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ โดยปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ราชการ หรือสถานที่ดำเนินการไม่น้อยกว่า 15 วัน และเมื่อรับฟังเสร็จสิ้นแล้วต้องจัดทำข้อสรุปผลการรับฟังแล้วประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันเช่นกัน

แต่เนื่องจากการจัดทำแผนแม่บทฯ นี้ มีขึ้นก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะบังคับใช้ จึงต้องกลับไปพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 ซึ่งบังคับใช้ก่อนแล้ว ซึ่งระเบียบ ข้อ 7 ระบุว่าการทำงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ต้องดำเนินการตามประกาศ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาธิปไตย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยวิธีประชาธิปไตย ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 โดยระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการประชาธิปไตยในเรื่องใดๆ ที่ได้รับมอบหมายต้องให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ซึ่งหลังจากสิ้นสุดการประชาธิปไตยแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องรายงานเสนอผู้แต่งตั้งทราบภายใน 45 วัน และต้องประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

เนื่องจากแผนแม่บท ฉบับนี้ดีความเป็นเพียงแค่แผน ไม่ใช่โครงการของรัฐ ตามนัยของกฎหมาย จึงอาจจะไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบข้างต้นก็ได้

กล่าวโดยสรุป กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยเป็นการกำหนดเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่กระบวนการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐ

2.2 ด้านความพยายาม

2.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม (ตัวชี้วัดที่ 60, 62 และ 63)

ผลการประเมินพบว่า

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ และ โอกาสในการมีส่วนร่วมแก่สาธารณชนน้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจากปัจจุบันแผนแม่บท ยังต้องรอนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี และอาจต้องมีการปรับปรุงแผนให้เข้ากับสถานการณ์ ปัจจุบัน เป็นเหตุให้กระทรวงพลังงานดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท กับกลุ่มประชาชนที่สนใจและประสานขอข้อมูลมายังหน่วยงานโดยตรง อีกทั้งได้ชะลอการจัดกิจกรรม เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท ในพื้นที่มาบตาพุด เพื่อรอให้แผนดังกล่าว ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ประกอบกับการรอโอกาสให้การแก้ปัญหาและศึกษาปัญหา สิ่งแวดล้อมในมาบตาพุดให้เสร็จสิ้นลงบางส่วนก่อน ทั้งนี้หากจะให้ผู้มีส่วนได้เสียในมาบตาพุด มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งขึ้น ควรมีการจัดกิจกรรมประกอบกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ โดยมีต้องรอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเสียก่อน

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่คาดว่าจะเกิดในแต่ละทางเลือกแก่สาธารณชนที่เป็นสาระสำคัญ และเพียงพอเป็นส่วนใหญ่ (ดี) เนื้อหาของแผนแม่บทฯ ได้ระบุหลักการและเหตุผล ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ปิโตรเคมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดพื้นที่การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ควบคู่กับการนำเสนอผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และระบุเหตุผลในการตัดสินใจเลือกพื้นที่ตั้งโรงงานปิโตรเคมี ตามแผนแม่บทฯ ระยะที่ 3 ซึ่งหากจะให้ดียิ่งขึ้นในเนื้อหาของแผนแม่บทฯ ดังกล่าวควรระบุ รายละเอียดของแผนให้เกิดเป็นประเด็นทางเลือกในเรื่องของพื้นที่ตั้งอุตสาหกรรม โดยระบุข้อดี และข้อเสียของแต่ละประเด็นทางเลือก ประกอบการการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยเสี่ยงของการพัฒนา อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนโดยละเอียด

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหนึ่งขั้นตอนของการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไข) กระทรวงพลังงานมีการจัดสัมมนาเผยแพร่ร่างผลการศึกษา แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและ แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในการจัดกิจกรรมทั้งสามครั้ง ปัจจุบันแผนแม่บทฯ ดังกล่าวอยู่ระหว่างการเตรียมการนำแผนเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ จึงยังไม่ได้มีการดำเนินการ ตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว และจึงทำให้ยังไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการและ การประเมินผลตามแผน

2.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย (ตัวชี้วัดที่ 65)

ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบช่วย แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) การจัดสัมมนาเผยแพร่ ร่างผลการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ทั้ง 3 ครั้ง กระทรวงพลังงาน ได้คำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายของผู้เข้าร่วมสัมมนาโดยทางกระทรวงรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดสัมมนา เผยแพร่ผลการศึกษารั้งที่ 1-2 ได้แก่ ค่าสถานที่ประชุม ค่าเอกสารประกอบการประชุม ตลอดจนอาหารเครื่องดื่มของผู้เข้าร่วมสัมมนา ส่วนการสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาแผนแม่บท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 นั้น ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เข้าร่วมสัมมนา แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้แทนหน่วยงานราชการและสถาบันการศึกษาไม่เสียค่าใช้จ่าย หากเป็น สมาชิกของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเสียค่าใช้จ่าย 535 บาท และหากไม่ได้เป็นสมาชิก ของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเสียค่าใช้จ่าย 1,605 บาท ดังนั้น หากจะทำให้แบ่งเบา

ภาระค่าใช้จ่ายมากยิ่งควรเน้นการเชิญประชาชนในพื้นที่ทางเลือกที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาตามแผนแม่บทเป็นการเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น ประชาชนในพื้นที่มามตาพูด จังหวัดระยอง และประชาชนจากอำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเดินทางและที่พักของประชาชนที่มาจากต่างจังหวัด

2.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 67)

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความพยายามอย่างจำกัดที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไข) กระทรวงพลังงานและสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพยายามจัดงานสัมมนาและประชุมรับฟังข้อคิดเห็นต่อแผนแม่บท ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานประชุม/สัมมนาดังกล่าว โดยใช้แผนพับ เว็บไซต์และสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งการจัดกิจกรรมดังกล่าวได้เชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป โดยไม่จำเพาะเจาะจงการเชิญกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณารายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา พบว่า ยังไม่มีผู้เข้าร่วมจากภาคประชาชนในพื้นที่เป้าหมายซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ ดังนั้น หากจะให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลตามตัวชี้วัดนี้ ในอนาคตหน่วยงานที่รับผิดชอบควรสร้างช่องทางให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่เป้าหมายอย่างจำเพาะเจาะจงมากขึ้น รวมทั้งจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการค่าเดินทาง ค่าที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เป็นต้น

2.2.4 ระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 68)

ระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการตัดสินใจนั้นเหมาะสมในบางขั้นตอนของการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ การจัดทำแผน การดำเนินการ และการประเมินผลแผน เมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับแผนแม่บท นี้พบว่าสามารถพิจารณาในส่วนของขั้นตอนการจัดทำแผนเท่านั้น เนื่องจากในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการตามแผนแม่บท และขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินการตามแผนแม่บท นั้น ยังไม่เกิดขึ้น เพราะในปัจจุบันแผนแม่บท อยู่ระหว่างการเตรียมการนำแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้เกิดการดำเนินการตามแผน จึงทำให้ยังไม่มีเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับการตัดสินใจดังกล่าว สำหรับขั้นตอนการจัดทำแผนนั้น พบว่าการจัดงานสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาทั้ง 3 ครั้ง กระทรวงพลังงาน

และสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีความพยายามประชาสัมพันธ์งานสัมมนาผ่านแผ่นพับไปยังหน่วยงานต่างๆ โดยส่งอีเมลผ่านทางฐานข้อมูลของสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกว่า 4,000 รายชื่อ (ได้แก่ หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานและประชาชนซึ่งเคยร่วมงานกับสถาบันปิโตรเลียมฯ) และประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์สถาบันปิโตรเลียมฯ ตลอดจนทำจดหมายเชิญหน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าก่อนวันงานประมาณ 15 วัน ซึ่งถือว่าทันเวลาในการแจ้งให้สาธารณชนทราบในกระบวนการจัดทำแผนแม่บท

2.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 70 และ 73)

ผลการประเมิน พบว่า

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ผ่านมาและที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในแหล่งข้อมูลหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู โดยเปิดให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเหตุผลประกอบการประเมินตัวชี้วัดที่ 60 ว่า เนื่องจากปัจจุบันแผนแม่บทฯ ยังต้องรอการเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี และอาจต้องมีการปรับปรุงแผนให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นเหตุให้กระทรวงพลังงานดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฯ กับกลุ่มประชาชนที่สนใจและประสานขอข้อมูลมายังหน่วยงานโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดทำให้ข้อมูลข่าวสารลงสู่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียสำหรับใช้ในการตัดสินใจไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร (ส่วนใหญ่ผู้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับแผนแม่บทฯ เป็นกลุ่มผู้ประกอบการ และผู้บริหารการนิคมอุตสาหกรรม) จึงควรเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลแผนแม่บทฯ เช่น การจัดกิจกรรมในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ตลอดจนทำการประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของแผนแม่บทฯ ผ่านสื่อที่หลากหลาย

2) แหล่งข้อมูลหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารมีการจัดเก็บเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสืบค้นได้เพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน พบว่า เอกสารแผนแม่บทฯ สามารถเปิดเผยได้โดยประชาชนสามารถติดต่อขอข้อมูลมายังสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานโดยตรง แต่ข้อมูลนี้ยังไม่มีเผยแพร่เป็นการทั่วไปในห้องสมุดหรือแหล่งสืบค้นข้อมูลสาธารณะ ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ จึงยังมีน้อยช่องทาง ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแผนแม่บทฯ ได้เท่าที่ควร

2.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 75, 76 และ 77)

ผลการประเมิน พบว่า

1) กระทรวงพลังงานมีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมอยู่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กระทรวงพลังงานมีความพยายามพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง โดยพยายามพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงานเป็นหลัก โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกสอดแทรกในหลักสูตรการอบรมของผู้บริหารทั้งในระดับกลางและระดับสูงอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้หากจะมีการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้มีความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นไป ควรจัดการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวงพลังงานทุกระดับโดยตรง ควบคู่กับการจัดทำคู่มือที่บ่งชี้ถึงแนวทางและกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) กระทรวงพลังงานไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) แต่มีความพยายามที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฯ ผ่านการจัดกิจกรรมระดมความคิดเห็นต่อแผนแม่บทฯ จำนวน 3 ครั้ง แต่ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากแผนแม่บทฯ ดังกล่าวยังไม่ผ่านมติคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้เป็นแผนแห่งชาติ ดังนั้นหากแผนแม่บทฯ ผ่านมติคณะรัฐมนตรี อาจมีหน่วยงานรับผิดชอบแผนแม่บทฯ โดยตรง และอาจมีงบประมาณเฉพาะสำหรับการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3) ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กระทรวงพลังงานไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงซึ่งรับผิดชอบต่อการจัดการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) กระทรวงพลังงานมีความพยายามพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงานเป็นหลัก ซึ่งเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกสอดแทรกในหลักสูตรการอบรมของผู้บริหารทั้งในระดับกลางและระดับสูงอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้หากจะมีการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้มีความรู้เกี่ยวกับ

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นไป ควรจัดการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวงพลังงานทุกระดับโดยตรง ควบคู่กับการจัดทำคู่มือที่บ่งชี้ถึงแนวทางและ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 79)

ผลการประเมินสรุปได้ว่า ไม่พบคู่มือประชาชนของกระทรวงพลังงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) โดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ หากแต่ประสบข้อจำกัดในเรื่องของ เสถียรภาพของแผนแม่บท ที่ยังไม่ได้เข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เนื่องจากสภาพปัญหา สิ่งแวดล้อมในมาบตาพุดที่ต้องมีการแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วนในอันดับแรก จึงยังไม่มีการจัดกิจกรรม การมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แก่ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ขณะเดียวกันยังไม่มีการจัดทำ คู่มือประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ

2.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

2.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 81 และ 82)

ผลการประเมิน พบว่า

1) ไม่มีการจัดทำเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน (ที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือ) ที่ประชาชนเข้าถึงได้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ภายหลังจากกระทรวงพลังงานจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 เสร็จสิ้น ได้มีการจัดสัมมนาเผยแพร่และระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนแม่บท ขึ้น โดยได้เชิญ สาธารณชนทั่วไปที่สนใจร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะ จำนวน 3 เวที โดยนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะดังกล่าวมาประกอบการแก้ไขปรับปรุงแผนแม่บท แต่ไม่ได้จัดทำเป็นเอกสาร ประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ได้จากสัมมนา

2) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของประชาชน(ที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือ) เผยแพร่สู่ประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจาก

ไม่มีการจัดทำเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนจึงไม่มีประชาชนได้รับข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของประชาชน

2.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 84)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายน้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจากที่ผ่านมากระทรวงพลังงานได้พยายามจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 โดยการประชุมยุทธศาสตร์เพื่อเปิดฟังความคิดเห็นระหว่างการศึกษาจากผู้แทนภาครัฐและเอกชนจำนวน 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2547 และการจัดสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ที่เปิดกว้างแก่ประชาชนจำนวน 3 ครั้งๆ ที่ 1 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2547 มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 211 คน ครั้งที่ 2 เป็นสัมมนาภาษาอังกฤษ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 57 คน และครั้งที่ 3 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 344 คน โดยกิจกรรมทุกครั้งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นยังไม่เห็นการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชน/ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ทางเลือกที่เป็นเป้าหมายของแผนแม่บทฯ เช่น พื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง และพื้นที่อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางแผนแม่บทฯ และไม่มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมสัมมนาที่จัดขึ้น ประกอบกับกระทรวงพลังงานยังไม่มีการจัดทำคู่มือประชาชนในการมีส่วนร่วมในการวางแผนแม่บทฯ และไม่มีการจัดทำและเผยแพร่ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากสัมมนาไปยังประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจึงน้อยมาก

2.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 86)

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่ได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย ในเรื่องของการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ยังไม่มีการนำวาระเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังผลให้แผนดังกล่าวยังไม่ได้นำมาสู่การนำแผนมาใช้ ประกอบกับอาจจะต้องมีการปรับปรุงแผนให้เข้ากับสถานการณ์ก่อนนำเข้าวาระของคณะรัฐมนตรี ทำให้เจ้าหน้าที่

กระทรวงพลังงานชะลอการเข้าไปปฏิสัมพันธ์หรือจัดกิจกรรมให้ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

2.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนทั่วไป (ตัวชี้วัดที่ 87)

ไม่สามารถประเมินได้ว่าผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีความสัมฤทธิ์ผล (ไม่สามารถประเมินได้) เนื่องจากกระทรวงพลังงานชะลอการเข้าไปปฏิสัมพันธ์หรือจัดกิจกรรมให้ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เพราะแผนแม่บทฯ นี้ ยังไม่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและปัญหาเร่งด่วนที่ควรเร่งจัดการคือปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อีกทั้งเนื้อหาแผนแม่บทฯ อาจต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่สามารถประเมินการจัดกิจกรรมสร้างขีดความสามารถของประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมได้

2.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ในภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 88)

หน่วยงานของรัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) จากการชะลอการจัดกิจกรรม และการเผยแพร่ข้อมูลแผนแม่บทฯ กับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาบตาพุดของกระทรวงพลังงานทำให้หน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มาบตาพุดมีข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ น้อยมาก ซึ่งส่งผลต่อการให้ข้อมูลข่าวสาร และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนแม่บทฯ

2.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชน (ตัวชี้วัดที่ 89)

สื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และมีความสัมฤทธิ์ผลในระดับปานกลาง (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) สื่อมวลชนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ทั้งวิทยุและหนังสือพิมพ์มีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนในพื้นที่อย่างถูกต้องและทั่วถึง เพื่อให้สาธารณชนได้รับข้อมูลข่าวสารในอันที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาในพื้นที่ต่อไป ที่ผ่านมา การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้รับการตอบรับ

จากประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดพอสมควร มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้กับกลุ่มผู้ฟัง/ผู้อ่านโดยตลอด หากแต่ข้อจำกัดในการนำเสนอข่าวสารของสื่อ คือ การนำเสนอข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการรายงานตามสถานการณ์ยังไม่มีการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นปัญหาอย่างเป็นระบบและรอบด้านทั้งด้านบวกและลบเท่าที่ควร

2.3.7 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 90)

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ แต่มีความสัมฤทธิ์ผลจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) องค์กรภาคประชาสังคมในมาบตาพุดมีบทบาทสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น จากการติดตามประเด็นปัญหาและนำมาหารือกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กรภาคประชาสังคมนี้เองนำมาสู่การเรียกร้องและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ยังมีศักยภาพขององค์กรที่จำกัด (ขาดกำลังคน และงบประมาณ) โดยสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้เพียงบางกระบวนการเท่านั้น เช่น การมีส่วนร่วมในการอบรมให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประเด็นท้าทายขององค์กรภาคประชาสังคมอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนทัศนคติที่คุ้นชินแบบเดิมของชาวบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อีกทั้งภาคประชาสังคมเองก็ควรเปลี่ยนลักษณะการทำงานจากแบบเดิมที่เน้นการทำวิจัยสร้างองค์ความรู้ เผยแพร่ความรู้ และการติดตามประเมินผล มาเป็นการเสริมสร้างศักยภาพให้ชุมชนในขณะเดียวกันสนับสนุนและร่วมแก้ปัญหาพร้อมกับประชาชนในพื้นที่โดยตรง

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ผลการประเมินหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กรณีศึกษา แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2551 ทั้งในด้านกฎหมาย ความพยายามของหน่วยงานรัฐ และความสัมฤทธิ์ผลสรุปได้ดังนี้

ด้านกฎหมายนั้น จากการศึกษาและประเมินกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนเป็นส่วนใหญ่ เพราะข้อกำหนดในกฎหมายมิได้ระบุถึงประเด็นสำคัญที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจได้ ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจแก่ประชาชน ข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐให้เข้าใจเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องช่วยเหลือประชาชนทางด้านเทคนิค คู่มือ การฝึกอบรม และการสนับสนุนอื่นๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ กฎหมายมีข้อกำหนดที่เมื่อประเมินแล้วอยู่ในระดับปานกลางซึ่งสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นได้ คือ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วนหรือบางขั้นตอน เฉพาะเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แต่ยังจำกัดเฉพาะระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เช่น โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมีการกระทำใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเป็นเวลาพอสมควร และหากจะจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน เป็นต้น

ด้านความพยายามของหน่วยงานรัฐซึ่งในที่นี้คือกระทรวงพลังงานนั้น พบว่า จุดเด่นของการดำเนินงานซึ่งอยู่ในระดับที่ดี คือ เรื่องการให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในแต่ละทางเลือกแก่สาธารณชนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงพลังงานต้องการพัฒนาการดำเนินงานให้มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น มีประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การจัดทำคู่มือหรือฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน การจัดสรร

งบประมาณที่เพียงพอต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และการจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจที่มีเนื้อหาชัดเจนเข้าใจง่ายและเข้าถึงได้ง่าย ส่วนประเด็นที่อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ การให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่สาธารณชน การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการตัดสินใจ การคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วม การช่วยเหลือให้กลุ่มคนด้อยโอกาสสามารถเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ผ่านมาและที่อยู่ระหว่างการพิจารณาไว้ในแหล่งข้อมูลข่าวสารหรือศูนย์ข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสืบค้นข้อมูลในแหล่งข้อมูล นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่อยู่ในระดับปานกลางซึ่งสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นได้ คือ ระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในกระทรวงพลังงานด้านการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรม

ด้านความสัมฤทธิ์ผลนั้น พบว่า ประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน ได้แก่ การจัดทำและเผยแพร่เอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ ส่วนประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สำหรับประเด็นที่อยู่ในระดับปานกลางซึ่งสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นได้ คือ การเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชนให้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังมีบางประเด็นที่ไม่สามารถประเมินได้เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอสำหรับการประเมิน คือ เรื่องการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีความสัมฤทธิ์ผล

สรุปผลการประเมินดังกล่าวข้างต้นสามารถจัดทำเป็นตารางสรุปผลการประเมินทั้งในด้านกฎหมาย ความพยายาม และความสัมฤทธิ์ผล ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 14 สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	50, 52, 53, 56, 58, 76, 77, 79, 81, 82 และ 86
ควรปรับปรุงแก้ไข	60, 63, 65, 67, 70, 73, 88 และ 84
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	51, 59, 68, 75, 89 และ 90
ดี	62
ดีที่สุด	-
ไม่สามารถประเมินได้	87
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ของกรณีศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 มีดังต่อไปนี้

- สำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ควรประสานความร่วมมือกันในการร่างจัดทำกฎหมาย/ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส) ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนาและ/หรือการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน เพื่อความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57, 66 และ 287 และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมควรอยู่ในระดับใด รูปแบบควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ เพราะจากกรณีศึกษาการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะเห็นได้ว่าประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใกล้เคียงยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเท่าที่ควร

เนื้อหาของกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนควรประกอบด้วย การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในทุกขั้นตอน ไม่เพียงเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระบวนการตั้งแต่การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมในการเริ่มต้นดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าและเผยแพร่อย่างทั่วถึง การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยมีการจัดทำเอกสารประมวลข้อคิดเห็นที่ได้ส่งกลับให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรม การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ และภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังรวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถหรือการเสริมสร้างหรือยกระดับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปิดโอกาสให้สมาคมหรือชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกับประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

- หน่วยงานภาครัฐควรนำกระบวนการประชาเสวนามาใช้ในการสัมมนาหรือการประชุมร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อหาข้อสรุปที่เป็นฉันทามติร่วม
- หากการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ตัดสินใจเลือกพื้นที่มาบตาพุดเป็นเป้าหมายของการพัฒนาเต็มรูปแบบตามแผนแม่บทฯ และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันศึกษาเพื่อกำหนดเขตพื้นที่กันชนในพื้นที่มาบตาพุดโดยดำเนินการตามหลักการวิชาการ พิจารณาจากตัวอย่างของต่างประเทศและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่กันชน นอกจากนี้ควรจัดเวทีเสวนาเพื่อหาข้อตกลง

ที่เป็นฉันทามติร่วมระหว่างผู้ได้รับผลกระทบ ภาคอุตสาหกรรม และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของการชดเชยค่าเสียโอกาส การจัดสรรที่อยู่อาศัยทดแทน การจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบ ตลอดจนกำหนดกระบวนการและแนวทางการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนโดยรอบ

- กระทรวงพลังงานควรพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงเนื้อหาของแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากเมื่อพิจารณาด้านเนื้อหาของแผน พบว่า ยังขาดข้อมูลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการขยายอุตสาหกรรมในพื้นที่และมีปัญหาเรื่องข้อมูลการประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ รวมถึงยังไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของแผนเท่าที่ควร จึงควรนำกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในการดำเนินการปรับปรุงแผนแม่บทฯ อย่างเต็มกระบวนการ และนำข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณามาตรการการดำเนินการ ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ ตลอดจนมีความโปร่งใสในการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการหามติต่างๆ ให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง และทันการณ์
- จัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญในรูปคณะกรรมการนำร่องขึ้นในพื้นที่จังหวัดระยองเพื่อให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามบทบัญญัติในมาตรา 67 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550³⁴

³⁴ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรค 2 ระบุว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

- ควรประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์กรณีการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดและหรือพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพื่อประเมินในระดับนโยบายการพัฒนาในภาพรวมว่าจะมีผลกระทบเพียงใดและควรจัดการอย่างไร โดยให้ความสำคัญกับทั้งความรู้ทางเทคนิควิชาการ ควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการประเมิน
- จัดตั้งคณะกรรมการพหุภาคีเพื่อบริหารจัดการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในภาพรวมอย่างเป็นระบบ เพราะการที่คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่เคยดำเนินการพัฒนาพื้นที่มาตั้งแต่ปี 2524 ได้ยุติบทบาทลงเมื่อปี 2548 นั้นได้ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก รวมทั้งมาบตาพุดเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ แผนแม่บทฯ นี้ ศึกษาเสร็จเมื่อเดือนมกราคม 2548 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ขณะที่ทางปฏิบัตินั้น โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมียังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 2548-2550 มีการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไปแล้วกว่า 22 โครงการ