

เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ

เรื่อง

**แนวทางการจัดทำ SEA และการมีส่วนร่วมของชุมชน
สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี**

วันพฤหัสบดีที่ 17 มีนาคม 2554

ณ ห้องเพชร 1 อาคารเพชร ชั้น 1 กรมทรัพยากรธรณี

โดยที่ปรึกษาโครงการฯ

จากศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบรรยายพิเศษ

เรื่อง

แนวทางการจัดทำ SEA และการมีส่วนร่วมของชุมชน

สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี

วันพฤหัสบดีที่ 17 มีนาคม 2554

ณ ห้องเพชร 1 อาคารเพชร ชั้น 1 กรมทรัพยากรธรณี

โดยที่ปรึกษาโครงการฯ จากศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 9.00-9.30 ลงทะเบียน
- 9.30-9.45 พิธีเปิดการบรรยายพิเศษ
โดย รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี (นายนพพล ศรีสุข)
- 9:45-10:00 แนะนำโครงการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เบื้องต้น
เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี (แร่ตะกั่ว สังกะสี) บริเวณ
อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี
โดย รศ.ดร. ภิญโญ มีชำนะ หัวหน้าโครงการฯ
- 10.00-10.15 รับประทานอาหารว่าง
- 10.15-11:00 แนวทางการจัดทำ SEA กับนโยบายสาธารณะเพื่อการบริหาร
ทรัพยากรธรณีอย่างยั่งยืน
โดย ดร. จูติศักดิ์ บุญปราโมทย์ นักวิจัยด้านเศรษฐกิจ
- 11:00-12:00 แนวทางการสร้างความเชื่อมโยงกับชุมชน เพื่อการมีส่วนร่วมชุมชน
สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี
โดย นายจิรัชย์ เชาวลิต ที่ปรึกษาโครงการ

แนวทางการจัดทำ SEA กับนโยบายสาธารณะ เพื่อการบริหารทรัพยากรธรณีอย่างยั่งยืน¹

เรียบเรียง โดย ดร. ฐิติศักดิ์ บุญปราโมทย์²
ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื้อหาในเอกสาร

- ปัญหาและข้อจำกัดของการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยที่ผ่านมา
- พัฒนาการของ SEA ในต่างประเทศ
- พัฒนาการของ SEA ในประเทศไทย
- แนวคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
- แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์
- ประโยชน์ของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
- อุปสรรคของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

ปัญหาและข้อจำกัดของการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยที่ผ่านมา³

ปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาต่างๆของทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงโครงการพัฒนาทรัพยากรธรณีทั้งที่มีการดำเนินการไปแล้วในอดีตและที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรณีของประเทศในอนาคต เกิดจากวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของโลกและประเทศไทย ในหลายประเด็น ได้แก่

- **สิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆของประเทศมากขึ้น อีกทั้งนโยบายของรัฐในอดีตได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในหลายพื้นที่ ก่อให้เกิดการประท้วงและเรียกร้องให้ภาครัฐเกิดธรรมาภิบาลการบริหารประเทศมากขึ้น การสร้างกระบวนการ

¹ เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษเรื่องแนวทางการจัดทำ SEA กับการมีส่วนร่วมของชุมชนสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี ในวันที่ 17 มีนาคม 2554 ภายใต้โครงการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เบื้องต้น เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี (แร่ตะกั่ว สังกะสี) บริเวณอำเภอดงหลวง จันทบุรี

² จบการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การแร่ (Mineral Economics) จาก Colorado school of Mines ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมเหมืองแร่และปิโตรเลียม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมเหมืองแร่ ในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านเหมืองแร่และอุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³ สมบัติ เหลืองกุล 2549.

ให้เกิดการมีส่วนร่วมอาจจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะลดผลกระทบจากการพัฒนาและสร้างความคิดร่วมกันในการพัฒนาประเทศ

- **ข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ** ในช่วง 2 ทศวรรษที่แล้ว โลกได้หยิบยกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขึ้นมาเป็นปัจจัยต่อรองทางการค้าและเสนอที่จะให้มีการอนุรักษ์และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ดีขึ้น ด้วยข้อห่วงใยที่ความสามารถในการรองรับของธรรมชาติต่อการดำรงชีวิตมนุษย์จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ประเด็นนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำนวนมาก และถูกหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันการค้าเสรีอย่างรุนแรง และมีการคาดการณ์กันต่อในอนาคตว่าเงื่อนไขทางการค้าที่มีใช้ภายในประเด็นนี้จะถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันการค้ามากขึ้น

โดยหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายกับวิถีการพัฒนาประเทศไทย เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 เหตุการณ์ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2475 จนถึงปัจจุบัน มีพัฒนาการทางนโยบายทั้งการกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย และการใช้นโยบาย ขึ้นอยู่กับภาคการปกครองเป็นหลัก นักการเมืองและข้าราชการเป็นกลุ่มคนที่ใช้อำนาจและพัฒนาบทบาทของตนเองขึ้นมาเป็นผู้นำในเชิงนโยบาย โดยต่อมากการเปลี่ยนแปลงวิถีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2490 ที่ได้รับแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลกและสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลไทย มีการนำเอากระบวนการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนกลาง ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ได้ทำให้นักวิชาการเข้ามามีบทบาทต่อการกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากขึ้นและได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางนโยบายโดยรวมของประเทศไทย

การปรับเปลี่ยนของการปกครองโดยรัฐบาลยุคต่างๆและการผูกติดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับตลาดโลก ทำให้การสร้างกระบวนการทางสังคมและการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยได้เกิดช่องว่างขึ้น โดยเฉพาะ**กระบวนการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นจากส่วนกลาง** (รัฐบาล ข้าราชการ และนักการเมือง) และนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้าบริหารงานประเทศในแต่ละยุคของรัฐบาลชุดนั้นๆ โดยเป้าหมายการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแกนนำโดยขาดการนำเอาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภาคส่วนอื่นๆ มาใส่ไว้ในนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว การวัดและประเมินผลการพัฒนาจึงวัดจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นจากการใช้นโยบายต่างๆ อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม จากการพัฒนาประเทศไม่ได้ถูกนำมาคิดคำนวณหรือประมาณการเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมดีขึ้น ถ้าหักลบต้นทุนทางสังคมที่ต้องสูญเสียไปกับการ

เปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมจากรายได้ประชากรชาติที่เพิ่มขึ้นแล้ว อาจจะได้ผลการวัดส่วนเพิ่มที่ลดลงจากค่าความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งนั่นหมายความว่า สวัสดิการทางสังคมโดยรวมลดลงด้วย

ปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกระบวนการและขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาที่จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างองค์รวม คือ ไม่ได้มุ่งเน้นที่เป้าหมายทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่ได้นำเอาปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ ความสามารถในการแข่งขัน และอื่นๆ เข้ามาร่วมพิจารณาด้วย เพื่อให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินการหรือการปฏิบัติการที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของทั้งสังคม ซึ่งหมายถึง *การยอมรับทั้งผลได้และผลเสียร่วมกัน* ที่ผ่านมามีผลได้เกิดการกระจายอย่างไม่เป็นธรรมและความเสมอภาค ขณะเดียวกันผลเสียที่เกิดจากผลกระทบกับสุขภาพสังคมโดยรวม กระบวนการและกลไกที่มีช่องว่างระหว่างความรู้ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมเชิงกระบวนการของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทำให้กระบวนการเชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติการทางนโยบายจึงไม่เกิดขึ้นอย่างมีส่วนร่วมและยอมรับในนโยบายนั้น

ต้นเหตุของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยส่วนหนึ่งเป็นผลพวงที่เกิดจากการกำหนดนโยบายที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่ผ่านมา และจากการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกกำหนดนโยบายจากภาครัฐด้านเดียว และสิ่งแวดล้อมถูกแปลความหมายเน้นไปในเชิงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) มากกว่าที่จะพิจารณาในมุมมองแบบกว้าง ถึงแม้ระบบการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการต่างๆของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการวิเคราะห์มิติของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต⁴ แต่ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดมาตรการและการกำกับดูแลติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน EIA รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ล่าสุดในปี 2554 สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจัดทำคู่มือปฏิบัติสำหรับเป็นแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ภายใต้โครงการทบทวนเพื่อการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม

การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายในมิติใหม่จึงเป็นการสร้างทางเลือกเชิงนโยบายภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ที่จะนำปัจจัยต่างๆ เข้ามาร่วมกันคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาค

⁴ ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2550

ส่วน ที่จะกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาร่วมกัน โดยประเมินผล จากน้ำหนักผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกแต่ละทางก่อนการตัดสินใจ และรวมถึงการใช้ เครื่องมือจากสาขาวิทยาการเข้ามาเป็นเครื่องมือร่วมในการตัดสินใจ โดยได้รวมเอากรอบ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ที่คำนึงถึงมิติทางสังคมและ สิ่งแวดล้อมร่วมกับมิติทางเศรษฐกิจเป็นจุดเน้นของการกำหนดแนวทางปฏิบัติการเชิงนโยบาย (Policy Implementation) ด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวเหมาะสมที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนด นโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรณีของประเทศ โดยเฉพาะทรัพยากรแร่โลหะ ที่ จำเป็นต้องดำเนินการเป็นโครงการขนาดใหญ่และอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553 ที่ผ่านมา

ในปัจจุบันการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) กำลังถูกนำมาใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งองค์การพัฒนาระหว่าง ประเทศ เพื่อเป้าหมายให้เกิดความยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏในเป้าหมายในการ พัฒนาแห่งศตวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) โดยให้มีการรวมหลักการของ การพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าอยู่ในนโยบายและแผนระดับประเทศ (OECD 2006)

พัฒนาการของ SEA ในต่างประเทศ⁵

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) process) เป็นวิธีการที่ใช้กับข้อเสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งเริ่มใช้ในประเทศ สหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ตอนต้นทศวรรษที่ 1970 แต่จะเห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในระดับโครงการย่อมไม่พอที่จะช่วยการตัดสินใจสำหรับโครงการขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้จากการ ใช้การประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Effects Assessment: CEA) มาช่วย แต่การ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสะสมก็ยังไม่พอเพียงสำหรับการ ตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในระดับภาค ระดับชาติ หรือระดับที่ใหญ่กว่านั้น ในลักษณะเดียวกับที่มี การขยายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการเป็นการประเมินผลกระทบสะสม การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ก็ ขยายมาจากการประเมินผลกระทบสะสม

สำหรับแนวคิดของ SEA ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้มีการนำแนวคิดของ SEA เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจโดยมีปรากฏใน National

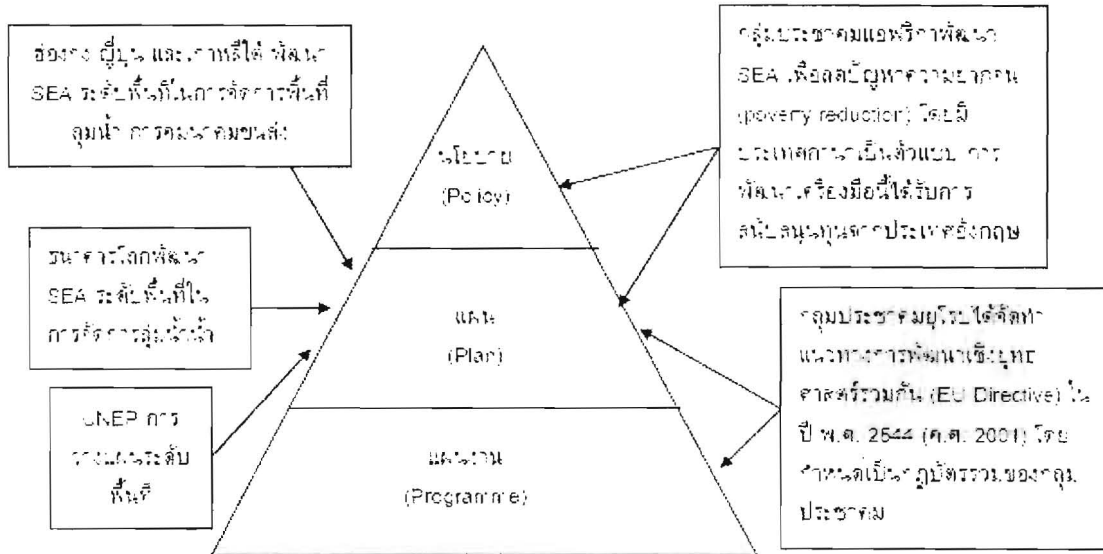
⁵ สมบัติ เหลสกุล 2549

Environmental Policy Act (NEPA) (Mitsubishi Research Institute 2003) หลังจากนั้นเมื่อประเทศต่างๆ เช่น ประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส ได้เห็นความสำคัญ จึงเริ่มนำแนวความคิดของ SEA มาประยุกต์ใช้ แต่จุดสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นที่ยอมรับของ SEA นั้นเกิดในยุโรป โดยในปี พ.ศ. 2534 จากการประชุมที่เมืองเอสปู ประเทศฟินแลนด์ได้มีการบรรลุข้อตกลงใน "อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)" หรือ "อนุสัญญาเอสปู (Espoo Convention)" ซึ่งเป็นพันธกรณีที่วางรากฐานในการนำ SEA มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ที่เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน เกิดพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับ SEA (Protocol on Strategic Environmental Assessment) เพิ่มเติมในอนุสัญญาเอสปู (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2552) แม้ว่า SEA จะเกิดขึ้นมา 40 ปีแล้วแต่แนวคิดและแนวทางในการดำเนินการ ตลอดจนการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ ยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงได้เริ่มมีการพัฒนาระบบและกลไก SEA ทั้งในเชิงสถาบันและในเชิงปฏิบัติการ จนเริ่มมีการขยายตัวออกไป และหลังจากปี ค.ศ.2001 จึงได้มีการขยายการใช้ SEA กันอย่างแพร่หลาย (Partidario 2003)

การประยุกต์ใช้ SEA ของประเทศต่างๆ มีหลายรูปแบบ ดังแสดงในรูปที่ 1 โดยมี

- ◆ พัฒนาขึ้นมากจากการศึกษา EIA ในระดับโครงการ เช่น เนเธอร์แลนด์ ฮังการี และสหภาพยุโรป)
- ◆ พัฒนาขึ้นมากจากการจัดทำนโยบายรายสาขาและเชิงพื้นที่ ซึ่งอาจดำเนินการคู่ขนานกัน (เช่น สหราชอาณาจักร สวีเดน หรือออสเตรเลีย) หรือรวมกันเป็นกระบวนการเดียว (เช่นในนิวซีแลนด์)
- ◆ พัฒนาขึ้นมาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเหมาะสมของทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (เช่นในแคนาดาและเดนมาร์ก)



รูปที่ 1 ตัวอย่างการพัฒนา SEA ของต่างประเทศ

(ที่มา: สมบัติ เหล็กกุล 2549)

แนวทางพัฒนาการที่แตกต่างกันก็มีผลให้บทบาทของ SEA ในกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์แตกต่างกันไปด้วย ดังแสดงในตารางที่ 1 นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้ SEA ของประเทศต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันในเชิงความหมายและขอบเขตของคำว่าสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ บางประเทศจะเน้นเพียงปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ (คล้ายกับประเทศไทย) แต่บางประเทศจะรวมประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมด้วย ขณะเดียวกัน บางประเทศยังได้รวมไปถึงมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืนในความหมายกว้างด้วย โดยมีการพิจารณาทั้งมิติทางสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจ

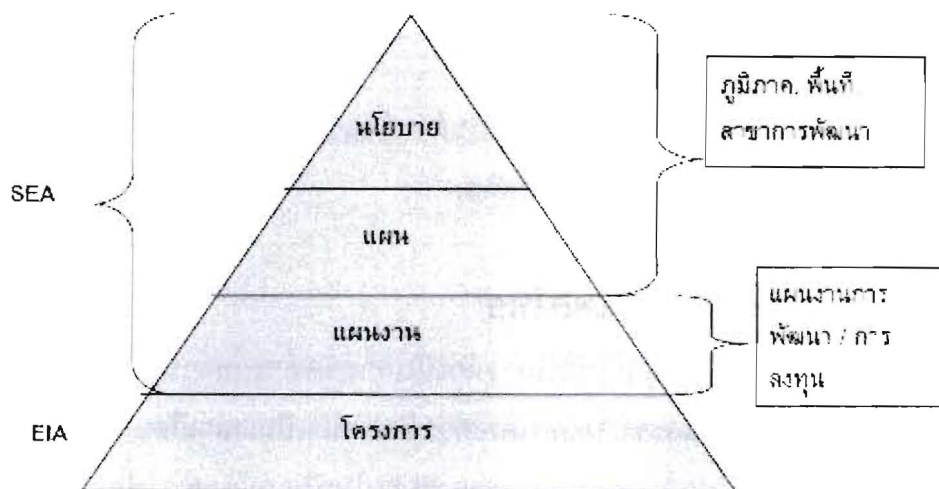
ตารางที่ 1 สรุปแนวทางการศึกษา SEA ประสบการณ์ของบางประเทศที่น่าสนใจ

ประเทศ	การศึกษา SEA	กรณีตัวอย่าง	ระดับการศึกษา			หน่วยวิเคราะห์		ระดับการพิจารณา	
			นโยบาย	แผน	แผนงาน	Federal	Province	ตัวการ ผลิต	พื้นที่
กลุ่มประชาคมยุโรป	กฎหมายกำหนดของประเทศ			X	X			X	X
อังกฤษ	กฎหมายกำหนด								
อังกฤษ	กฎหมายกำหนด	Local Energy Plan Land Use Plan Regional Development Plan Urban and Transport Development Waste Management Plan	X	X		X	X	X	X
เดนมาร์ก	Cabinet Directive	Trade Agreement Oil and Gas Development	X	X		X	X	X	X
เดนมาร์ก	Administrative Order of The Prime Minister's Office for bills and other governmental proposal submitted to the Danish Parliament								
ฟินแลนด์	การพิจารณาอนุมัติหลักการ stage decision-in-principle of the Finnish Government	Land Use Development							

ประเทศ	สหกิจ SEA	กรณีตัวอย่าง	ระดับการศึกษา			หน่วยบริหาร/ทางจังหวัด		ระดับการวิเคราะห์	
			นโยบาย	แผน	แผนงาน	Federal	Province	ด้านการผลิต	ด้านเงิน
ไต้หวัน	Inter Ministerial Decree	แผนพัฒนาการคมนาคม		X	X			X	
เยอรมัน		แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน และการเกษตร		X	X			X	X
เนเธอร์แลนด์	E-test Law and Regulation	Regulatory Proposal	X						
	Strategic EIA (SEIA)	Waste Management, Electricity Generation and Water Supply, Regional Land Use		X				X	X
นิวซีแลนด์	ไม่ได้จัดทำ SEA ใช้การศึกษาอย่างอื่นเป็นการจัดการใช้ทรัพยากร Resource Management Act (RMA)	การจัดการใช้ที่ดิน	X	X					
เดนมาร์ก	EU SEA Directive	Hydro Electric Power Plan, แผนการตั้งเขื่อนการใช้ที่ดิน		X	X				
สหราชอาณาจักร	EU SEA Directive			X	X				
สหรัฐอเมริกา	The National Environmental Policy Act (NEPA)		X						
ญี่ปุ่น	เริ่มศึกษากรอบแนวคิดในปี 2000 ภายใต้การรับรองของคณะรัฐมนตรี ว่าด้วย Basic Environment Plan	การรวมแผนการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น สถานีรถไฟความเร็วสูง เป็นต้น		X				X	
เกาหลีใต้	เริ่มพัฒนาในปี 1999 ตั้งชื่อ Prior Environmental Review (PER) หรือ Preliminary Environmental Scan (PES)								
โปรตุเกส	EU SEA Directive	แผนการพัฒนาระบบการขนส่ง		X	X			X	X
สเปน	EU SEA Directive	แผนการตั้งเขื่อนน้ำและการพัฒนาพลังงาน		X	X			X	X

(ที่มา: สมบัติ เหลสกุล 2549)

โดยทั่วไป การประยุกต์ใช้ SEA ในประเทศต่างๆ จะครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่สอดคล้องกับระดับการศึกษา SEA และ EIA ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 ระดับการศึกษา SEA และ EIA กับประเด็นในทางนโยบาย แผน และแผนงาน

(ที่มา: สมบัติ เหลสกุล 2549)

การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์แก้ไขข้อจำกัดของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการโดย :

- เพิ่มโอกาสที่จะมีผลต่อการตัดสินใจของโครงการ
- พิจารณาทางเลือกในวงกว้างขึ้น
- ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบสะสมดีขึ้น
- เพิ่มประสิทธิภาพด้วยการจัดลำดับเป็นขั้นตอน
- โอกาสที่จะมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เนื่องจากการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์นั้นทำก่อนการตัดสินใจโครงการ จึงเท่ากับเป็นการพิจารณาทางเลือกที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ และเป็นวิธีการเอาปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมเข้ามาพิจารณาในระดับโครงการ นอกจากนั้น การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยังเป็นการพิจารณาในขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่กว้าง จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบผลกระทบสะสมของโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ส่วนที่การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์แตกต่างไปจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ ก็คือ

- การพิจารณาของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในแง่ของกิจกรรมของโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาทางเลือกต่างๆ พื้นที่ทางภูมิศาสตร์และผลกระทบโดยตรงจะมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- การทำการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นก่อนขั้นตอนดำเนินการจริงของโครงการนานมากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์มีเนื้อหาในรายละเอียดเฉพาะน้อยกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- การพยากรณ์ผลกระทบในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะมีความไม่แน่นอนมากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พัฒนาการของ SEA ในประเทศไทย⁶

สำหรับในประเทศไทย แม้ว่าได้มีการดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับประเภทและขนาดของโครงการพัฒนามาเป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524) แต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนในบริเวณโครงการพัฒนาต่างๆ กลับยังมีปัญหาอยู่ จึงเป็นที่มาของประเด็นของความขัดแย้งระหว่างชุมชนโดยรอบโครงการพัฒนาและ

⁶ วิฑูร โพลเจริญ เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ. 2548

ผู้ประกอบการเจ้าของโครงการ กรณีความขัดแย้งดังกล่าวนี้ในวันจะทวีความรุนแรงและแพร่ขยายในพื้นที่ต่างๆ มากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ตลอดจนมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เมื่อแนวความคิดของ SEA เข้ามาในประเทศไทยเมื่อเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นแนวทางที่ถูกมองว่าจะเป็นเครื่องมือที่จะเป็นประโยชน์อย่างมากที่ทำให้นโยบาย แผน และโปรแกรมที่จะเกิดขึ้นเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการดำเนินการ SEA

ด้วยความสำคัญดังกล่าวมาแล้วภาครัฐโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แต่งตั้ง **คณะกรรมการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์** (ชื่อเดิมคณะกรรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่) เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 โดยคณะกรรมการฯ มีมติเห็นควรที่จะนำ SEA มาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้มีการประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นการจัดทำนโยบาย แผน โปรแกรม และโครงการขนาดใหญ่ เพื่อ**บูรณาการมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีอย่างสมดุล ตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน** และคณะกรรมการฯ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรายละเอียดแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2549 โดยมีหน้าที่ที่สำคัญในการจัดทำรายละเอียดและตัวอย่างแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA Guideline) ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการที่หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนสำคัญในการวางนโยบายให้ความสำคัญกับ SEA ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการร่วมกันของหลายฝ่ายทำให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ และมีกระบวนการตัดสินใจจากหลายฝ่ายอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน บนศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ที่มีข้อเสนอการพัฒนาสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2552)

1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยุทธศาสตร์การพัฒนابนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม** กล่าวถึงบทบาทภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อยกระดับคุณภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต โดยผลักดันให้เกิดระบบประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แผน และการพัฒนาระดับพื้นที่อย่างสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับ และการบริหารจัดการมลพิษของพื้นที่

2) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ปีข้างหน้า จะใช้หลักการจัดการข้อ 3 การระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งเป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นหลักการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า มีการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบาง โดยให้มีการคุ้มครองรวมทั้งมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในขั้นการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในกลยุทธ์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี ได้กำหนดมาตรการให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ทุกระดับ โดยผลักดันให้มีการใช้กระบวนการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในทุกระดับและเลือกนโยบายหรือพื้นที่นำร่องในการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เช่น การบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ และการขนส่งมวลชน เป็นต้น

และจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2551 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 5.6 ระบุว่า “จะดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง ในรูปของสมัชชาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมบริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกลไกกำกับให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน” (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2552)

การดำเนินการเพื่อพัฒนากระบวนการ SEA ในประเทศไทยได้มีการดำเนินการในภาคส่วนต่างๆ บ้างแล้ว การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทยได้รับการยอมรับและมีการดำเนินการในภาคส่วนต่างๆ เช่น กรณีศึกษาโครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจชายแดนพิเศษ จังหวัดเชียงราย (โครงการได้รับการสนับสนุนโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กรณีศึกษาโครงการการจัดการน้ำในลุ่มน้ำยม (โครงการได้รับการสนับสนุนโดย แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ) และกรณีศึกษาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา และภูเก็ต (โครงการได้รับการสนับสนุนโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นต้น และในปัจจุบันโครงการขนาดใหญ่ของหลายหน่วยงานได้เริ่มทำ SEA ในขั้นตอนการศึกษาเพื่อวางแผนโครงการ

ดังนั้นสำหรับประเทศไทย SEA มีแนวโน้มในการนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งเพื่อลดผลกระทบและความขัดแย้ง และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังเช่นประเทศต่างๆ ทั่วโลก

แนวคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์⁷

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกรอบแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมา เพื่อต้องการให้เกิด 5 ส่วน คือ

1. กระบวนการพิจารณาการประเมินผลกระทบจากการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับนโยบาย (policy formulation) เพื่อประเมินให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำสู่การปฏิบัติการทางนโยบาย หรือในทางกลับกันก็สามารถที่จะประเมินผลกระทบ นโยบายบางนโยบายที่ถูกปฏิบัติการแล้วให้เห็นถึงทางเลือกอื่นๆ ในทางปฏิบัติการเช่นกัน
2. การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับสาธารณะที่อาจจะมีขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายนั้นๆ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับนโยบาย ผลกระทบโดยรวมจึงเป็นผลกระทบกับสาธารณะมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น
3. การนำใช้ความรู้ที่หลากหลายสาขา เพื่อมุ่งเป้าประสงค์ของสังคมไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มิใช่เพียงการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่มองสิ่งแวดล้อมเป็นองค์รวมทางพื้นที่
4. การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะเน้นการประเมินผลกระทบแบบภาพรวมและประเมินเชิงบูรณาการ (Integrated Assessment) มากกว่าที่จะประเมินผลกระทบที่ละด้านและชนิดของสิ่งแวดล้อม
5. การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะเน้นประเมินในระดับยุทธศาสตร์ ทางเลือกแต่ละทางที่จะทำให้เกิดเป้าประสงค์เดียวกัน

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อนำใช้ในการวิเคราะห์สังเคราะห์ และประเมินการพัฒนาตามข้อเสนอหรือกิจกรรมสาธารณะระดับนโยบาย แผน และแผนงาน การศึกษา SEA จะแตกต่างจากวิธีการประเมินผลกระทบด้านอื่นๆ ที่มีได้เน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์สุดท้ายที่จะเกิดผลกระทบ แต่เน้นวิธีการศึกษาบนพื้นฐานของกระบวนการร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับข้อเสนอเชิงสาธารณะนั้นๆ และใช้กระบวนการต่อรองและการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนของกระบวนการ

โดยภาพกว้างแล้ว SEA เป็นกระบวนการวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม (Policy, Plan and Programme: PPP) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อม (Dalal-Clayton and Sadler 2005) ดังนั้นการดำเนินการ SEA จึงเป็นต้องทำตั้งแต่เริ่มก่อนการทำงานนโยบาย แผน

⁷ วิฑูร ทูลเจริญ เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ. 2548

และโปรแกรม โดยมีกระบวนการของการประเมินผลกระทบทั้งในแง่บวก และแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ สำหรับทางเลือกต่างๆ ตลอดจนทางเลือกของการไม่มีนโยบาย แผน และแผนงาน (No Action Alternative) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในขั้นตอนต่างๆ จึงมีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการ SEA ภาพรวมทั้งหมดต้องถูกใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้สร้างและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ใช้นโยบาย แผน และแผนงาน

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดในเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มาประสานเข้ากับการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งในระดับนโยบาย (Policy) แผน (Planning) และแผนงาน (Program) เพื่อสนับสนุนให้มิติทางสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้รับการพิจารณาในฐานะมิติสำคัญในการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าว รวมถึงเพื่อช่วยปรับปรุงให้การตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใส รอบคอบ รอบด้าน และโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

โดยมีหลักการพื้นฐานคือ

- การศึกษา SEA จะกำหนดบนฐานความยั่งยืนของการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม
- เป็นกรอบที่จะจำแนกโอกาสและข้อจำกัดของสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่มีต่อการพัฒนาของนโยบาย (Policy) แผน (Plan) และแผนงาน (Program)
- เป็นกรอบที่จะสร้างขีดจำกัดที่ยอมรับกันได้ของระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไป
- เป็นกรอบวิธีการสร้างความเห็นร่วมกันก่อนที่จะมีการปฏิบัติการของนโยบาย แผน และแผนงาน
- เป็นกรอบวิธีการที่จะจำแนกโอกาสและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่จะทำการพัฒนาก่อนการปฏิบัติการ
- เป็นกรอบวิธีการจัดเตรียมแนวทางการสร้างความปลอดภัยจากการพัฒนาบนฐานขีดจำกัดแห่งความยั่งยืน
- เป็นกรอบวิธีการที่เชื่อมโยงพื้นที่การพัฒนากับภูมิภาคพื้นที่อื่นๆ และการพัฒนาภาคส่วนอื่นๆ
- เป็นกรอบวิธีการปรับปรุงปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นจากผลกระทบสะสมที่ได้จากผลการประเมินสิ่งแวดล้อม
- เป็นกรอบวิธีการที่จะศึกษาแบบเจาะลึกที่จะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมมากกว่าที่จะพิจารณาผลกระทบขั้นต่ำสุด

SEA เป็นเครื่องมือที่จะประเมินหรือพิจารณาปัจจัยสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ เป็นต้น ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนา ซึ่งจะแตกต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่จะประเมินหรือพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนานั้น หมายความว่า SEA เป็นวิธีการประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาแต่ละทางเลือกหรือแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาไว้ ซึ่งแต่ละทางเลือกหรือแต่ละยุทธศาสตร์จะมีสถานการณ์ของปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ผลของสิ่งแวดล้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปจึงมีความแตกต่างกันในแต่ละทางเลือกหรือยุทธศาสตร์ด้วย

แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์⁸

ขั้นตอนในการดำเนินการ SEA ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จะไม่ได้มีการกำหนดเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน มีเพียงแนวทางหรือกรอบกว้างๆ ที่ควรดำเนินการซึ่งต้องมีการประยุกต์ให้เหมาะสมกับระดับและประเภทของนโยบาย แผน และโปรแกรม ที่จะถูกประเมิน โดยทั่วไปในการดำเนินการ SEA เริ่มจาก

-การกั้นกรอง (Screening) เป็นการพิจารณาในขั้นต้นว่า นโยบาย แผน และโปรแกรม มีความจำเป็นในการทำ SEA หรือไม่ การกั้นกรอง โดยทั่วไปก็มักจะทำโดยอาศัยแนวทางของการทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ประสพการณ์จากการปฏิบัติ พื้นฐานของกฎหมาย ว่ามีการกำหนดไว้หรือไม่

-การกำหนดขอบเขต (Scoping) เป็นการระบุประเด็นที่สำคัญ ทางเลือก วัตถุประสงค์ และกรอบในการดำเนินการ

-การพัฒนาทางเลือก (Scenario/ Alternative Development) เป็นการสร้าง การวิเคราะห์และการเปรียบเทียบของทางเลือก (รวมทางเลือกของการไม่มีนโยบาย แผน และโปรแกรม (No Action Alternative) ที่มีสำคัญต่อการสร้าง การดำเนินการเชิงรุก และการตัดสินใจที่มีความเกี่ยวข้องกับการประเมิน

-การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบ (Analysis and Evaluation of the Impacts) เป็นการประเมินผลกระทบที่สำคัญที่เกิดจากทางเลือกที่ได้ถูกเลือก รวมทั้งการกำหนดมาตรการในการลดผลกระทบ รวมทั้งการติดตามเฝ้าระวัง การจัดทำรายงาน เพื่อให้ข้อมูลซึ่งมีความจำเป็นต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และ/ หรือ เป็นไปตามที่ความต้องการทางกฎหมาย

-การมีส่วนร่วมของชุมชน (Public Participation) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมนี้สามารถดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตามที่ผู้ดำเนินการ

⁸ สมบัติ เหลกุล 2549.

ศึกษา SEA เห็นว่ามีความจำเป็น

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สามารถดำเนินการได้หลายระดับ ในที่นี้จะจำแนกเป็น 2 ระดับสำคัญ ได้แก่

1. การวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ ได้แก่ การจัดทำรอบการประเมินศักยภาพสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ (Strategic Environmental Framework - SEF) ซึ่งเป็นการประเมินศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ ว่ามีศักยภาพและข้อจำกัดในมิติใด และพื้นที่ส่วนใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมที่จะรองรับกิจกรรมการพัฒนาประเภทใด ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยยังไม่ต้องมีแนวคิดริเริ่มหรือทางเลือกเกี่ยวกับการพัฒนาใดๆ หรือในกรณีที่มีแล้วก็สามารถนำองค์ประกอบของโครงการนั้นๆ มาเปรียบเทียบกับศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ เพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับมิติที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานที่ควรจัดทำรายงาน SEF ได้แก่หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายและแผนในพื้นที่ และ/หรือหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

SEF มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปขั้นตอนการประเมินศักยภาพสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
1. การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนเก็บรวบรวมข้อมูลสำคัญด้านต่างๆ ของพื้นที่	1.1 ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรท่องเที่ยว แหล่งอนุรักษ์และศิลปกรรม 1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ 1.3 กฎหมาย แผนพัฒนาและการลงทุน รายชื่อโครงการพัฒนาในพื้นที่ โครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 1.4 ข้อมูลอื่นๆ จากชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน	ศึกษาเอกสาร, สัมภาษณ์, สํารวจพื้นที่, focus group, GIS
2. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่	2.1 ปัญหาและจุดอ่อนเกี่ยวกับการประเมินและตัดสินใจโครงการ 2.2 ประสมการณ์ประชาชนเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมการพัฒนาในอดีต 3.3 ภาพอนาคตและทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดจากการพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่ 3.4 พื้นที่ hot spot ซึ่งเป็นพื้นที่อ่อนไหวที่ควรระมัดระวัง 3.5 กิจกรรมการพัฒนาที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่	focus group, expert's opinion, scenario workshop, overlay, GIS. public consultation

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
3. การนำเสนอและใช้ประโยชน์รายงานการศึกษา เป็นขั้นตอนการพิจารณารายงาน SEF และนำเสนอผลการศึกษาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์	3.1 นำเสนอ Draft SEF Report และจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงรายงาน 3.2 นำเสนอรายงาน SEA ที่ปรับปรุงแล้วให้อนุกรรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น 3.3 ส่งรายงาน SEF ให้หน่วยงานต่างๆ ใช้ประกอบการพัฒนาแผนงานโครงการ	public consultation

หมายเหตุ ในแต่ละขั้นตอนของการศึกษาควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นและมุมมอง ซึ่งจะ เป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางการศึกษา โดยต้องกำหนดขอบเขตผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมกับ วัตถุประสงค์ของการศึกษาในแต่ละขั้นตอน

2. การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างศักยภาพของพื้นที่กับทางเลือกการพัฒนาต่างๆ โดยพิจารณาว่าการพัฒนาพื้นที่นั้นๆ ควรมีเป้าหมายอย่างไร และการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ควรมีแนวทางการพัฒนาอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ ทางเลือกการพัฒนาต่างๆ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ในทิศทางใด รวมทั้งพยายามแสวงหา ดุลยภาพระหว่างเป้าหมายการพัฒนามิติต่างๆ ที่อาจขัดแย้งกัน ในกรณีที่มี SEF แล้ว จะสามารถ จัดทำ SEA ได้ง่ายและเร็วขึ้น เพราะ SEF จะเป็นฐานข้อมูลและช่วยฉายภาพเกี่ยวกับศักยภาพ และข้อจำกัดของพื้นที่ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ SEA ทั้งนี้ อาจแบ่งแนวทางการประเมิน สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 SEA ที่ใช้แนวทางใกล้เคียงกับ EIA (EIA-based Model) ซึ่งเป็น แนวทางที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กันทั่วไป มีลักษณะคล้าย EIA แต่ยืดหยุ่นกว่าและใช้ในระดัสูง กว่าโครงการ วัตถุประสงค์สำคัญคือใช้เพื่อช่วยในการวางแผนระยะยาว โดยเฉพาะในเรื่อง ผลกระทบสะสม ซึ่งไม่สามารถดูแลควบคุมได้ด้วยการจัดทำ EIA ระดับโครงการ ในกรณีของ ประเทศไทย อาจใช้ SEAแนวทางนี้กับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (mega project) ซึ่งมีโครงการ พัฒนายน้อยๆ จำนวนมาก ซึ่งอาจถูกพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นรายโครงการย่อย ซึ่งจะ ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ได้พิจารณาภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิด ขึ้นกับการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวและพื้นที่ใกล้เคียง หน่วยงานที่ควรจัดทำรายงาน SEA ได้แก่ หน่วยงานที่จัดทำนโยบายและแผนที่รับผิชอบภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่

แนวทางการประเมินมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปแนวทางการประเมิน SEA ที่ใช้แนวทางใกล้เคียงกับ EIA

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
1. การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนการจำแนกประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ต้องประเมินศักยภาพและข้อจำกัด รวมทั้งการออกแบบแนวทางการประเมิน	1.1 สถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ในอดีตและปัจจุบัน 1.2 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน ตลอดจนแนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ 1.3 โครงการต่างๆ ที่มีอยู่และคาดว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ 1.4 ออกแบบวิธีการศึกษาและกำหนดประเด็นที่ต้องประเมิน 1.5 ปรัชญาสาธารณะ (นำข้อมูล 1.1-1.4 ไปสอบถามความเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับปรุงแก้ไขข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในขั้น Assessment)	checklist, matrices, case comparisons, expert judgment, public consultation
2. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบัน (baseline) วิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนา และคาดการณ์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา ตลอดจนนำเสนอแนวทางการป้องกันและลดผลกระทบ	2.1 ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม 2.2 โอกาสการพัฒนาและทางเลือกการพัฒนาของพื้นที่ในอนาคต 2.3 ผลกระทบสะสมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการต่างๆ และการพัฒนาต่อเนื่องในพื้นที่ 2.4 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการต่างๆ และการพัฒนาต่อเนื่องในพื้นที่ 2.5 แนวทางการป้องกันและลดผลกระทบจากการพัฒนา และต้นทุนของมาตรการลดผลกระทบต่างๆ ที่สำคัญ	GIS, impact matrices, life cycle analysis, environmental benefit cost analysis, multi criteria evaluation, indicator-based methods, comparative risk assessment, balance sheet of gains and losses, public participation
3. การนำเสนอและใช้ประโยชน์รายงานการศึกษา เป็นขั้นตอนการพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และการนำเสนอผลการศึกษาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์	3.1 นำเสนอ Draft SEA Report และจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงรายงาน SEA 3.2 ปรับปรุงนโยบาย แผน และ แผนงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรายงาน SEA 3.3 นำเสนอรายงาน SEA ที่ปรับปรุงแล้วให้อนุกรรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น	public consultation

หมายเหตุ ในแต่ละขั้นตอนของการศึกษาคควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นและมุมมอง ซึ่งจะเป็ข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางการศึกษา โดยต้องกำหนดขอบเขตผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาในแต่ละขั้นตอน

แนวทางที่ 2 SEA ที่เน้นการประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Appraisal Model) เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับมิติสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง และขั้นตอนสำคัญคือการประเมินนโยบาย/แผน ว่ามีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม และประโยชน์อย่างไร โดยประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบาย/แผน เพื่อตัดสินใจว่าแนวทางใดที่เหมาะสมมากที่สุด ฉะนั้น จึงเหมาะสมสำหรับกรณีที่คุณศึกษาค่อนข้างจะมีความชัดเจนพอสมควรเกี่ยวกับทางเลือกดังกล่าวแล้ว แนวทางนี้ใช้กันมากในประเทศอังกฤษ หน่วยงานที่ควรจัดทำ

รายงาน SEA ได้แก่งานที่จัดทำนโยบายและแผนที่รับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่/สาขา
แนวทางการประเมินมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปแนวทางการประเมิน SEA ที่เน้นการประเมินสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
1. การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนการจำแนกประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ต้องประเมิน ศึกษากฎและข้อจำกัด และทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รวมทั้งการออกแบบแนวทางการประเมิน	<p>1.1 วิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม ทั้งด้านนโยบายและแผนที่มืออยู่ สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ขั้นตอนการจัดทำนโยบายและการตัดสินใจ ภาครัฐมีส่วนได้ส่วนเสีย และข้อจำกัดและศักยภาพของพื้นที่</p> <p>1.2 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน วัตถุประสงค์และตัวชี้วัดการพัฒนา</p> <p>1.3 เสนอทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึง 4 มิติ ได้แก่ (1) วิเคราะห์ความต้องการ มีความจำเป็นหรือไม่ในการพัฒนา ความจำเป็นดังกล่าวอาจทำให้เป็นจริงได้โดยไม่ต้องมีการพัฒนาใหม่หรือการพัฒนาอาจจะเปลี่ยนทิศทางจากเดิม (2) วิธีการ/กระบวนการ มีวิธีการอย่างไร มีเทคโนโลยีทางเลือกหรือวิธีการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาโดยเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนน้อยที่สุด (3) ทำเล/พื้นที่ของการพัฒนา (4) เวลา/ระยะเวลาของการพัฒนาควรมีการพัฒนาหรือไม่ และเมื่อใด</p> <p>1.4 ออกแบบวิธีการศึกษาและกำหนดประเด็นที่ต้องประเมิน</p> <p>1.5 ปรึกษาสาธารณะ (นำข้อมูล 1.1-1.4 ไปสอบถามความเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับปรุงแก้ไขข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในขั้น Assessment)</p>	<p>checklist, matrices, overlays, case comparisons, expert judgment, public consultation</p>
2. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละทางเลือกที่ได้มาจากขั้นตอน Scoping and Design ทั้งนี้ ไม่ได้เป็นการจำกัดว่าทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์จะต้องตามที่ได้จากขั้น Scoping and Design เท่านั้น สามารถเพิ่มทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ได้ตามความเหมาะสม * การประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์จะไม่มีรายละเอียดเหมือนกับกรณีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)	<p>2.1 การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจ</p> <p>2.2 ความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาจากข้อจำกัดศักยภาพของพื้นที่ (หรือของรายสาขา) ความเสี่ยง และความไม่แน่นอน ทั้งนี้ ควรพิจารณาข้อจำกัดและศักยภาพด้านอื่นๆ เช่น ความมั่นคง คุณภาพชีวิต ภาวะเบียดต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศด้วย</p> <p>2.3 ผลกระทบของแต่ละทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจ และแนวทางเพื่อลดผลกระทบ</p> <p>2.4 ต้นทุนการพัฒนาของแต่ละทางเลือก</p>	<p>GIS, impact matrices, life cycle analysis, environmental benefit cost analysis, multi criteria evaluation, indicator-based methods, comparative risk assessment, balance sheet of gains and losses, public consultation</p>

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
3. การนำเสนอและใช้ประโยชน์รายงานการศึกษาเป็นขั้นตอนการพิจารณาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และการนำเสนอผลการศึกษาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์	3.1 นำเสนอ Draft SEA Report และจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อกักเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงรายงาน SEA 3.2 ปรับปรุงนโยบาย แผน และ แผนงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรายงาน SEA 3.3 นำเสนอรายงาน SEA ที่ปรับปรุงแล้วให้องค์กรกรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ข้อกักเห็น	impact display, trade-off matrices, public consultation

หมายเหตุ ในแต่ละขั้นตอนของการศึกษาควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นและมุมมอง ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางการศึกษา โดยต้องกำหนดขอบเขตผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาในแต่ละขั้นตอน

แนวทางที่ 3 SEA เพื่อการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ (Integrated Environmental Management Model) เป็นแนวทางที่ใช้ในการวางแผนแบบบูรณาการให้ความสำคัญกับเป้าหมายการพัฒนาหลายด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางนี้กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ แต่ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นช้ากว่าแนวทางที่ 2 แนวทางนี้ใช้ในประเศนิวซีแลนด์ ซึ่งกระบวนการนโยบายและแผนมีข้อบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ต้องคำนึงถึงและผสมผสานมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการวางแผนต่างๆ หน่วยงานที่ควรจัดทำรายงาน SEA ได้แก่หน่วยงานที่จัดทำนโยบายและแผนที่ได้รับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่

แนวทางการประเมิน SEA เพื่อการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ดังตารางที่ 5

ส่วนจุดแข็ง จุดอ่อนของการประเมิน SEA ทั้ง 3 แนวทางดังกล่าวสรุปได้ดังตารางที่ 6

ประโยชน์ของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

การใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์มีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ช่วยให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการดีขึ้น
2. ทำให้พิจารณาถึงผลกระทบสะสมในวงกว้าง
3. นำเอาการพิจารณาเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ

นอกจากนี้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยังมีประโยชน์ในการพิจารณาทางเลือก การพิจารณาผลกระทบในระดับภูมิภาค และการพิจารณาถึงผลกระทบที่มาจากกาจัดการ ซึ่งผลกระทบประเภทนี้ควรจะเริ่มประเมินจากระดับนโยบาย แผน และแผนงานมากกว่าที่

ตารางที่ 5 สรุปแนวทางการประเมิน SEA เพื่อการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ

ขั้นตอน	รายละเอียด	ตัวอย่างเครื่องมือ
1. การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนการจำแนกประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ต้องประเมินศักยภาพและข้อจำกัด รวมทั้งการออกแบบแนวทางการประเมิน	<p>1.1 วิเคราะห์บริบทของนโยบาย/แผน ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบาย/แผน และขั้นตอนการตัดสินใจสำคัญๆ ในการจัดทำนโยบาย/แผน - วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) <p>1.2 วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาสำคัญโดยสังเขป ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาและสาเหตุของปัญหาทั้งในตำแหน่งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม - ผลกระทบและผู้รับผลกระทบด้านต่างๆ ซึ่งเกิดจากปัญหา - แนวโน้มของสถานการณ์และปัญหาดังกล่าว <p>1.3 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาต่างๆ ได้แก่ เป้าหมายเกณฑ์ มาตรฐาน หรือตัวชี้วัดที่จะใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจ</p>	<p>checklist, matrices, overlays, case comparisons, expert judgment, public consultation</p>
2. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ เพื่อกำหนดและประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ต่างๆ	<p>2.1 จัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหา และโอกาสและข้อจำกัดในการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมประเด็น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาและสาเหตุของปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม - ผลกระทบและผู้รับผลกระทบด้านต่างๆ ซึ่งเกิดจากปัญหา - แนวโน้มของสถานการณ์และปัญหาดังกล่าว - โอกาสและข้อจำกัดในการแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างยั่งยืน <p>2.2 พัฒนทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์และการประเมินทางเลือกต่างๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประมวลข้อมูลในขั้นตอนที่ผ่านมาก่อนทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ - ประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยคำนึงถึงเป้าหมาย เกณฑ์ มาตรฐาน ตัวชี้วัดในมิติต่างๆ ที่กำหนด <p>2.3 พิจารณาทิศทางเลือกที่เหมาะสม</p> <ul style="list-style-type: none"> - สรุปประเด็นสำคัญและประเด็น trade-off ระหว่างทางเลือกต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงทางเลือกเดิมหรือทางเลือกใหม่ 	<p>GIS, impact matrices, life cycle analysis, environmental benefit cost analysis, multi criteria evaluation, indicator-based methods, comparative risk assessment, balance sheet of gains and losses, public consultation</p>
3. การนำเสนอและใช้ประโยชน์รายงานการศึกษา	<p>3.1 นำเสนอ Draft SEA Report และจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงรายงาน SEA</p> <p>3.2 ปรับปรุงนโยบาย แผน และ แผนงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรายงาน SEA</p> <p>3.3 นำเสนอรายงาน SEA ที่ปรับปรุงแล้วให้องค์กรกรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น</p>	<p>impact display, trade-off matrices, public consultation</p>

หมายเหตุ ในแต่ละขั้นตอนของการศึกษาคควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมแสดงความคิดเห็นและมุมมอง ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางการศึกษา โดยต้องกำหนดขอบเขตผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์การศึกษาในแต่ละขั้นตอน

ตารางที่ 6 สรุปจุดแข็ง จุดอ่อนของแนวทางการประเมินแบบต่างๆ

แนวทาง SEA	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ข้อเสนอแนะ
SEF	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถริเริ่มจัดทำได้เอง - เน้นข้อมูล จะทำให้มีการรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อย่างเป็นระบบ 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานด้านนโยบายและแผนและหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่อื่นๆ อาจไม่นำรายงาน SEF ไปประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ - การเก็บรวบรวมข้อมูลต้องใช้เวลาและทุนสูง 	ควรจัดทำในบางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่อ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม พื้นที่ที่มีโอกาสจะรองรับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว
SEA แบบ EIA-based	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีประสบการณ์และความคุ้นเคยกับกระบวนการ EIA อยู่แล้ว น่าจะสามารถทำความเข้าใจกับแนวทางนี้ได้ง่าย 	<ul style="list-style-type: none"> - นักวิชาการของไทยมีข้อจำกัดด้านความรู้ความชำนาญในการประเมินผลกระทบสะสม - การประเมินผลกระทบสะสมบางประเภทต้องใช้ความเชี่ยวชาญและเทคนิควิธีขั้นสูงที่อาจต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ และมีต้นทุนสูง 	ควรนำมาใช้กับโครงการประเภท mega project ที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาในพื้นที่สูง
SEA แบบ EIA-based	<ul style="list-style-type: none"> - สามารถนำมาปรับใช้กับแผนงานโครงการประเภท mega project ที่หลายหน่วยงานได้เตรียมการไว้ได้รวดเร็ว - สามารถฉายภาพรวมของการพัฒนาโครงการต่างๆ ที่มีถูกพิจารณาแบบแยกส่วน - มีความเป็นรูปธรรมสูง เพราะเป็นการนำแผนงานโครงการที่หน่วยงานจัดทำขึ้นแล้วมาศึกษาผลกระทบ 	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาเน้นผลกระทบสะสมและขีดจำกัดของพื้นที่ในการรองรับแผนงานโครงการนั้นๆ แต่จะไม่สามารถให้ความสำคัญมากนักกับทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ 	
SEA ที่เน้นการประเมินสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความสำคัญกับมิติสิ่งแวดล้อมมากที่สุด - เน้นการประเมินผลกระทบและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาตามทางเลือกต่างๆ - ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์มีความเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากกว่าแนวทางอื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานนโยบายและแผนที่จัดทำรายงาน SEA มักมีข้อจำกัดในการพิจารณาทางเลือกนโยบายและแผนจากมุมมองของสิ่งแวดล้อม - เปิดโอกาสให้พิจารณาทิศทางการพัฒนาที่มีผลกระทบและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด แต่รอบการศึกษาอาจไม่เปิดกว้างพอที่จะนำไปสู่ทางเลือกการพัฒนาที่ดีที่สุด 	เหมาะสมกับการพัฒนาทางเลือกในการพัฒนารายสาขา

แนวทาง SEA	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ข้อเสนอแนะ
SEA เพื่อการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความสำคัญกับมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงกัน - กรอบการศึกษาที่กว้างขวาง เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ พิจารณาปัญหา อุปสรรค โอกาส ข้อจำกัด การพัฒนาในมิติต่างๆ อย่างรอบด้าน ก่อนจะแสวงหาทางเลือกการพัฒนาที่เหมาะสมที่สุด - ให้อำนาจให้ฝ่ายต่างๆ สามารถเข้าร่วมกระบวนการมากกว่าแนวทางอื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - กรอบการศึกษาที่กว้างขวางเกินไป โดยไม่มีทิศทางดำเนินการศึกษาที่ชัดเจนอาจเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา - ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายตลอดกระบวนการ จึงจะสามารถนำไปสู่แนวทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน - หน่วยงานต่างๆ อาจพบว่าประเด็นการศึกษาค่อนข้างหลากหลายและกว้างขวางครอบคลุมเกินบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน บางหน่วยงานจึงอาจเห็นว่าการศึกษาไม่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง 	<p>เหมาะสมกับการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ที่ยังไม่มีกรอบแนวทางที่กำหนดไว้ และต้องการการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง</p>

จะประเมินในระดับโครงการ ประโยชน์อื่นๆ ของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เช่น

- กระตุ้นให้มีการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนของการทำนโยบาย แผน และ แผนงาน
- ช่วยให้เกิดการหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาลด้วยกัน ช่วยเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการประเมินผลนโยบาย แผน และแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม
- อาจช่วยลดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการที่ไม่จำเป็นลงได้บ้าง ถ้าได้มีการประเมินผลกระทบไว้แล้วอย่างเพียงพอในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
- ช่วยชี้ประเด็นที่ควรต้องศึกษาผลกระทบสำหรับการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ
- เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการลดผลกระทบสำหรับโครงการอื่นๆ ต่อไป
- ช่วยให้มีการพิจารณาถึงทางเลือกอื่นที่มักจะถูกกลบเกลื่อนหรือไม่คุ้มค่าในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ
- ช่วยในการคัดเลือกที่ตั้งโครงการสำหรับโครงการต่อไป
- ช่วยในการพิจารณาผลกระทบโดยรวม
- ทำให้สามารถพิจารณาถึงผลกระทบทางอ้อมและกิจกรรมรองได้ดีขึ้น
- ช่วยในการพิจารณาผลกระทบระยะยาวและผลกระทบที่เกิดขึ้นซ้ำ
- ทำให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย

อุปสรรคของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

แม้ว่าประโยชน์ของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นที่รู้จักกันและปรากฏในวรรณกรรมทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมานานกว่าทศวรรษแล้วก็ตาม แต่การใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ก็ยังมีน้อยมาก ที่เป็นดังนี้เพราะหลายประเทศยังคงมีอุปสรรคในการใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์อยู่ เช่น :

- ขาดแรงสนับสนุนทางการเมือง
- ไม่มีประสบการณ์และขาดการแนะนำ
- ขาดการประสานงานในระดับกระทรวงและหน่วยราชการด้วยกัน
- ขาดความชัดเจนสำหรับนิยามของนโยบาย แผน และแผนงาน
- ใช้ทั้งงบประมาณและเวลามาก

อุปสรรคสำคัญข้อหนึ่งในการจัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน ก็คือไม่ชัดเจนว่าการตัดสินใจจะเกิดขึ้นเมื่อใด อีกประการหนึ่งก็คือประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะปรากฏเพียงกว้างๆ อยู่ในการวางแผนทั่วๆ ไป สำหรับระดับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ หรือประเทศ เช่น อยู่ในกฎหมายและการวางแผนการใช้ที่ดิน แต่มักไม่ครอบคลุมแง่มุมต่างๆ มากพอ อุปสรรคทางด้านการเมืองอาจเกิดจากหน่วยงานของรัฐไม่แน่ใจที่จะถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปให้หน่วยงานภายนอกอื่น ๆ โดยการให้หน่วยงานภายนอกเหล่านั้นช่วยทำการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ให้

การใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยังไม่แพร่หลายเป็นเพราะมีอุปสรรคอื่นๆ อีก คือ :

- ขาดความรู้ความชำนาญ (เช่น จะตัดสินใจว่าควรพิจารณาปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมปัจจัยใด ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นคืออะไร และจะอย่างไรจึงจะผนวกเอาสิ่งแวดล้อมไว้ในนโยบายได้)
- มีปัญหาเชิงสถาบันและองค์การซึ่งจะเห็นได้จากความจำเป็นที่ต้องมีการประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐ
- ขาดทรัพยากรต่างๆ (เช่น ข้อมูลสารสนเทศ ความชำนาญ งบประมาณ)
- ขาดแนวทางหรือกลไกที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติงานเต็มที่
- ความยากลำบากในการกำหนดนโยบาย แผน และแผนงานที่ชัดเจนขึ้นใหม่และไม่อาจบอกได้ว่าจะใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์เมื่อใดและอย่างไร
- ขาดวิธีการที่ดีพอ
- ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจค่อนข้างจำกัด

เอกสารอ้างอิง

- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. 2548. ชีตความสามารถของสังคมในการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- วิพุธ พูลเจริญ เดชรัตน์ สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ. 2548. Strategic Environmental Assessment กับการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สมบัติ เหลสกุล 2549. การพัฒนาการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ได้ปรับปรุงจากการนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2552. การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์. เรวดี โรจนกนันท์ (บรรณาธิการ) บริษัท มิตเตอร์ก็อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, กรุงเทพมหานคร.
- Partidario, M. 2003 *The Essence of SEA*. The Presentation in the International Workshop on Strategic Environmental Assessment, 18-20 November 2003, Nakorn Nayok Thailand.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice guidance for Development Co-operation. OECD Publishing, Paris.
- Mitsubishi Research Institute. 2003. Effective SEA System and Case Studies. Ministry of the Environment Government of Japan, Tokyo.
- Sadler, B. 2005. The Status of SEA Systems with Application to Policy and Legislation. in Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects. edited by Sadler, B. Ministry of the Environment, Czech Republic.

**แนวทางการสร้างความเชื่อมโยงกับชุมชน
เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี
สู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน**

**Guideline for building the relationship
Between minerals development and local community
Towards Sustainable Development**



นำเสนอ
กรมทรัพยากรธรณี

17 มีนาคม 2554

จิรัชย์ เชาวลิต
ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาความยั่งยืนท้องถิ่นไทย
ผู้ประสานงานผู้มีส่วนได้เสียจากการพัฒนาทรัพยากรธรณี
ร่วมกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวคิดการสร้างเชื่อมโยงอุตสาหกรรมแร่และชุมชน สู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน

“การทำเหมืองแร่ปัจจุบันต้องปรับเปลี่ยนเป็น “กินแบ่ง” จะทำกันแบบ “กินรวบ”
ดังเช่นเมื่อก่อนไม่ได้แล้ว”

ดร.เรืองศักดิ์ วัชรพงศ์
ผู้อำนวยการสำนักงานวิศวกรรมเหมืองแร่ของประเทศไทย
อุปนายกสภาวิศวกร
13 ม.ค.54

“ความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชน ที่มีต่อภาครัฐและภาคเอกชน จะเป็นสายใย
เชื่อมโยงสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ระหว่างอุตสาหกรรมและประชาชน เพื่อให้ชุมชนและ
โครงการ อยู่ด้วยกันอย่างสันติสุขได้”

รองศาสตราจารย์ ดร. ขวัญชัย สีเฟาพันธุ์
ประธานสาขาวิศวกรรมเหมืองแร่และปิโตรเลียม
วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย(วสท) ในพระบรมราชูปถัมภ์
25 ก.พ. 54

“จะทำอย่างไร ให้ชาวบ้านมีความเชื่อมั่น ต่อการทำงานของราชการและเอกชน ที่
ผ่านมาเมื่อมีผลกระทบเสียหายในท้องถิ่นเกิดขึ้น ไม่มีใครยอมรับผิดชอบ ชดใช้ หรือ
ทดแทน ต้องไปฟ้องร้องเพื่อหาข้อยุติต่อศาล แม้จะแพคดีแล้ว ก็ยังมีการอุทธรณ์อีก
และจะยึดเยื้อไปถึงการฎีกา สุดท้ายชาวบ้านอาจจะตายไปก่อนมีการชดเชยก็ได้ แล้ว
จะทำอย่างไรให้ชาวบ้านมีความมั่นใจครับ”

ลุงยี่-แห่งบ้านสวนลุงยี่
ผู้นำชุมชนบ้านคลิตี้(กรณีแร่ตะกั่ว) ต.ชะแล อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี
3 ก.พ. 54

“พอจะเห็นทางออก ในการแก้ปัญหาภาวะจากเหมืองแร่ตะกั่วเชิงบูรณาการแบบมี
ส่วนร่วม จากแนวทางการเสนอในการบริหารจัดการความรับผิดชอบต่อสังคม ของ
อาจารย์จิรัชย์ เชาวลิต ซึ่งจะเป็นแนวใหม่ที่จะให้ความหวัง ในการบริหารจัดการ
สิ่งแวดล้อมต่อไปได้”

นายวารศาสตร์ อภัยพงษ์
รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
28 ม.ค.54

“หากมีการแก้ไขในเชิงบูรณาการโดยสร้างการมีส่วนร่วม ที่เกี่ยวข้องกับคุณ ภาพชีวิตของชาวบ้านที่เหมาะสม คงจะมีทางออกให้กับการบริหารจัดการแร่ตะกั่วที่ทองผาภูมิ”

หัวหน้าสาธารณสุขอำเภอทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี

1 ก.พ. 54

“ไม่ว่าโครงการเหมืองแร่โปแตชจะเกิดได้หรือไม่ก็ตาม เมื่อมีการลงทุนดำเนินการในพื้นที่แล้ว ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ย่อมมีผลกระทบและมีความหวังในผลประโยชน์ขั้นทันที แต่ต้องเป็นประโยชน์โดยรวมและให้ไปถึงส่วนตัวประชาชนในท้องถิ่นด้วย เป็นการสมประโยชน์กันทั้งชุมชนและประชาชน การสร้างสถานศึกษาเพื่อให้นักศึกษาแก่เด็ก จะเกิดประโยชน์ที่ยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน”

ข้อเสนอแนะของผู้นำท้องถิ่น(อบต)จังหวัดอุตรธานี
การประชุมระดมความคิดเห็นต่อร่างขอบเขตการศึกษาและ
ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์(SEA)โครงการพัฒนาเหมืองแร่โปแตช
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

25 ก.พ. 54

“หากว่าทางโครงการมีการเข้ามาแนะนำ ให้ชาวบ้านมีความเข้าใจ ให้รู้ว่าโครงการเป็นอย่างไร จะมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร และผลประโยชน์จะเกิดกับชาวบ้านมีอะไรบ้าง ก็คงจะพูดคุยกับชาวบ้านกันได้บ้าง ชาวบ้านไม่มีที่พึ่ง ไม่รู้จะทำอย่างไร”

ข้อคิดเห็น
แกนนำชุมชนกะเหรี่ยงบ้านคลิตี้ล่าง ต.ชะแล อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี

3 ก.พ. 54

“การปนเปื้อนของตะกั่วในดิน ในน้ำ เราก็ไม่กลัว ขอให้ช่วยทำให้ถนนหนทางสะดวก ให้มีไฟฟ้าใช้ ก็น่าจะช่วยให้เรามีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การจะพัฒนาแร่ตะกั่วในอนาคต ขอให้มึวิธีการดำเนินงานที่ป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ และให้มีผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ชุมชนให้ชัดเจน เราคิดว่าคงจะไม่เป็นเรื่องรุนแรงแก่พวกเรา มากไปกว่าอดีตที่ผ่านมา”

ข้อคิดเห็น
แกนนำชุมชนกะเหรี่ยงบ้านคลิตี้ล่าง ต.ชะแล อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี

8 มี.ค. 54

“ผมเชื่อมั่นว่าเนื้อหาสาระที่คุณจิรัชย์ เชาวลิต ดำเนินการเพื่อการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมแร่กับชุมชน จะเป็นประโยชน์แก่ทุกภาคส่วน และยังช่วยประชาสัมพันธ์กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ถึงทิศทางและความต้องการให้การประกอบเหมืองแร่และอุตสาหกรรมพื้นฐานอยู่ร่วมกับสังคมอีกทางหนึ่งด้วย”

นายวัช ผลความดี
รองอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมือง
แร่

25 ก.พ. 54

การพัฒนาโครงการยุคก่อนๆ นักพัฒนามองเพียง 3 ด้านหลัก คือ 3E : Economy – Engineering และ Environment ก็สามารถเดินโครงการได้ แต่ในปัจจุบันเหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนไปมากมาย โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพของชุมชนที่มีต่อการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีอยู่มากมาย จนทางฝ่ายพัฒนาโครงการตามแทบไม่ทัน ทำให้เกิดปัญหาการคัดค้านกันอยู่ประจำทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องเพิ่มเงื่อนไขในการพิจารณามากขึ้นจาก 3E เป็น 4E โดยการเพิ่ม Equity ซึ่งต้องศึกษาความเท่าเทียมกันหลายๆด้าน เช่น ผลประโยชน์ที่มีความเป็นธรรมที่เกิดจากโครงการ ความสมดุลในเชิงนิเวศ ความมั่นคงของชุมชน และองค์ประกอบอื่นๆที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนจากการพัฒนา ซึ่งแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน จะต้องศึกษารายละเอียดแต่ละที่ให้เกิดความชัดเจน อย่างน้อยต้องมีเพิ่มขึ้นมา 3S คือ Sociology Security และ Sustainability

การพัฒนาโครงการในเชิงบูรณาการและสร้างสรรค์ จะทำให้สังคมไทยมีโอกาสสัมผัสด้านต่างๆได้(เกือบๆ)เท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ ลดช่องว่างของปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นอยู่ ให้หายดับไป เพื่อนำพาชาวไทยไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนไทย ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่และเป็นเจ้าของประเทศไทยที่แท้จริง ให้มีความเจริญก้าวหน้าบนฐานของการพัฒนาอย่างมีคุณภาพและคุณธรรม เพื่อคุณประโยชน์แก่สังคมไทยอย่างยั่งยืนแท้จริงตลอดไป

นายจิรัชย์ เชาวลิต
ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาความยั่งยืนท้องถิ่นไทย
ผู้ประสานงานผู้มีส่วนได้เสียจากการพัฒนาทรัพยากรธรณี

7 พ.ย. 53

แนวทางการสร้างความเชื่อมโยงกับชุมชน เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี

ทำไมจึงต้องสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนาทรัพยากรแร่และชุมชน

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปบนความหลากหลายของสังคม ชุมชนรอบโครงการปรับเปลี่ยนไปมาก การเปลี่ยนแปลงภาคราชการและภาคเอกชนไม่สอดคล้องกับสังคม ทำให้ปัญหาที่เกิดจากช่องว่างของการเปลี่ยนแปลงเข้ามาแทบรับมือไม่ทัน โดยเฉพาะปัญหาด้านสังคม ที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ปัญหาการต่อต้านการทำเหมืองแร่รายเก่าๆที่ดำเนินการอยู่ หรือคัดค้านการอนุญาตรายใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นก็คิดเป็นการตอกย้ำสถานภาพจำเลยทางสังคมของการพัฒนาทรัพยากรแร่มากขึ้น และปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นเพิ่มระดับความรุนแรงในการต่อต้านการพัฒนาแร่มากขึ้น ตามสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นเพิ่มเติม และจากจุดเปลี่ยนการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการใช้อำนาจตามมาตรา 67วรรค 2 ที่ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อราชการ



"...คดีมาบตาพุดนับเป็นจุดเปลี่ยนของประวัติศาสตร์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไทย กล่าวคือ ประชาชนไม่ยินยอมให้รัฐส่วนกลางผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม และใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป..."



จากมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับ โครงการ หรือกิจการที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตาม ประกาศกระทรวงฯเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553 เช่น การทำเหมืองแร่ตะกั่ว สังกะสี นิกมอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมถลุงแร่ การผลิต กำจัด หรือปรับแต่งสารกัมมันตรังสี โรงงานปรับ คุณภาพของเสีย โครงการระบบขนส่งทางอากาศ ท่าเทียบเรือ เขื่อนเก็บกักน้ำโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เป็นต้น จะทำให้การศึกษาผลกระทบจากโครงการทั้ง EIA HIA และ SIA ต้องมีความเหมาะสมและ สอดคล้องกับสถานการณ์มากขึ้น โดยใช้องค์ความรู้และการมีส่วนร่วมมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการเตรียม ความพร้อมบุคลากรทุกภาคส่วนในด้านการพัฒนาแร่ เพื่อเป็นผู้เปิดทางตันให้แก่การพัฒนาแร่ของไทยใน อนาคต ต่อไป

ช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างการพัฒนาทรัพยากรแร่และชุมชนเกิดได้อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงของชุมชนจากผลการดำเนินโครงการพัฒนาแร่ที่ผ่านมา 3 ประการหลัก ดังนี้

- 1 คุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2 คุณภาพชีวิตประชาชน
- 3 สังคมเปลี่ยนแปลง

การดำเนินงานของโครงการ จะเน้นความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่จะมองถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำงานกันเพียง 1 ใน 3 ส่วน

ในขณะที่ชุมชนต้องการให้มีการพิจารณาทั้ง 3 ส่วนไปด้วยกัน แต่ทั้งฝ่ายราชการและเอกชนกลับมองอยู่เพียงส่วนแรกส่วนเดียว จึงทำให้การดำเนินโครงการต่างๆที่มีมุมมองเดียว ขาดการมองเชิงบูรณาการทั้งสามด้านไปพร้อมๆกัน ทำให้โครงการเหล่านั้นมีปัญหากับชุมชน แม้บางโครงการที่มีการพัฒนาเชิงบูรณาการไปพร้อมๆกันทั้งสามด้าน ก็ยังมีปัญหากับชุมชนอยู่เรื่อยไป สาเหตุเพราะไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน นั่นคือยังคิดเองทำเอง ขาดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ถูกต้อง ซึ่งไม่สามารถนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ขาดความเข้าใจในการทำงานร่วมกับชุมชน เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาทรัพยากรแร่และชุมชน ของสังคมไทยในปัจจุบันนี้

โอกาสและแนวทางการลดช่องว่างระหว่างการพัฒนาทรัพยากรแร่และชุมชน

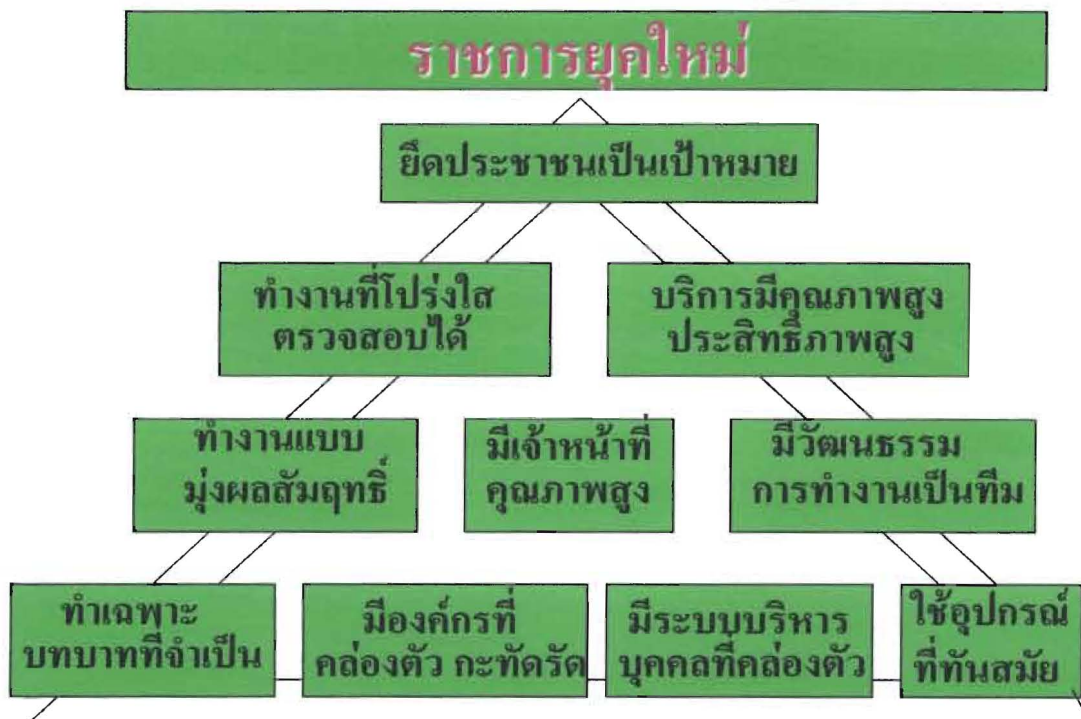
หากต้องการให้มีการดำเนินการพัฒนาแร่ในท้องถิ่น ที่เกิดความยั่งยืน โดยเกิดผลกระทบน้อยที่สุด ไม่เป็นเหตุให้มีการต่อต้าน หรือคัดค้านโครงการ ต้องมีการเตรียมความพร้อมหลายด้าน โดยเฉพาะบุคลากรพื้นฐาน คือผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในชุมชน ซึ่งจะเป็นหัวอกสำคัญในการปฏิบัติงาน นำความรู้หลากหลายสาขา มาบูรณาการให้ชุมชนเกิดความมั่นใจ อย่างต่อเนื่องไปถึงความศรัทธา จนในที่สุดชาวบ้านและชาวเหมืองสามารถอาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างฉันทามิตร

การเตรียมความพร้อมภาครัฐ

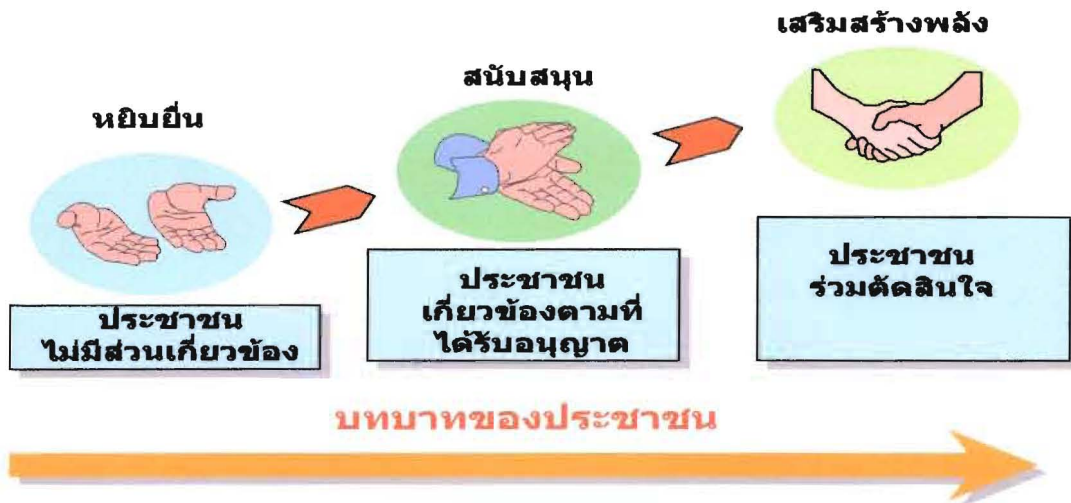
ภาคราชการมีกรอบในการทำงาน ด้วยกฎ ระเบียบ มากมาย จึงทำให้มีข้อจำกัดในการทำงานเชิงบูรณาการ ทำให้คนราชการไม่สามารถคิดให้ทันสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันได้ จึงทำให้เกิดการรักษาสถานภาพของปัญหากับชุมชน ค่อนข้างถาวร หากมีผู้ใดคิดคนอกกรอบไปบ้าง ก็พอจะบรรเทาเบาบางในปัญหาที่เกิดอยู่ได้ แต่คนราชการส่วนใหญ่ขาดความกล้าหาญที่จะแก้ไขปัญหาก็แก่ชุมชน โดยหลักการที่ต้องปรับปรุงในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการแนวใหม่ เป็นระบบการทำงานแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งยังไม่เป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติราชการทั่วไป ยังอยู่ในลักษณะ “ปากว่าตาขยิบ” กันอยู่อีกมาก

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

เป้าหมายสำคัญ



การปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ของรัฐ



กระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ

I AM READY

ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี

Integrity

ขยันตั้งใจทำงาน

Activeness

มีศีลธรรม คุณธรรม

Morality

รู้ทันโลกปรับตัวทันโลกตรงกับสังคม

Relevancy

มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

Efficiency

รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม

Accountability

มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส **Democracy**

มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

Yield

การลดช่องว่างโดยการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาทรัพยากรแร่และชุมชน

ด้วยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

Tell me, I forget.

บอกกัน ฉันก็ลืม

Show me, I remember.

แสดงให้เห็น ฉันพอรู้พอจำได้

Involve me, I understand.

หากให้ฉันเข้าร่วม ฉันก็พอเข้าใจบ้าง

“ทำงานอย่างเป็นระบบ
คบกับคนทุกฝ่าย
ขยายฐานมวลชน
สร้างผลประโยชน์ร่วมกัน
มุ่งมั่นไปสู่เป้าหมาย
ให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วม
รวบรวมงานเป็นหนึ่งเดียวกัน”

ภารกิจหลักงานมวลชนสัมพันธ์

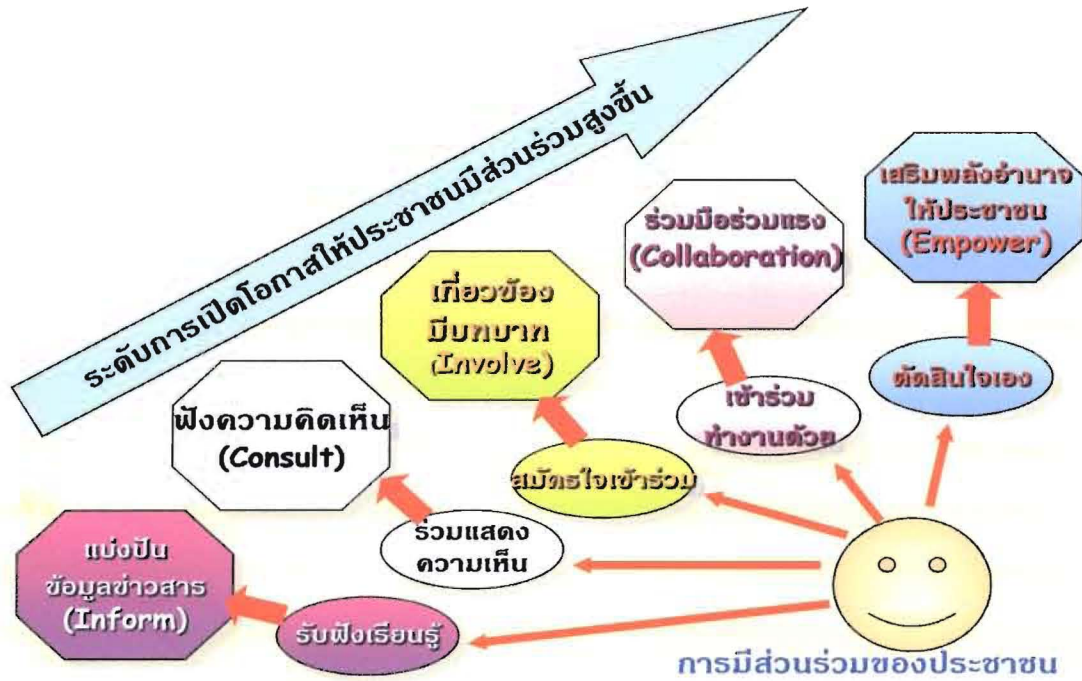
การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

- แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ที่จัดระบบการบริหารราชการ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน และโครงสร้างของการบริหารราชการ ซึ่งเป็นที่ระบบเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลที่ทำให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เปิดเผยโปรงใส เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย และเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง



ศึกษาและพัฒนาระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการพัฒนาระบบราชการ การบริหารราชการ ติดตามตรวจสอบและประเมินผล

IAP2's Public Participation Spectrum



จากสนทสน 2570, ส.พ.น. 11



สถาปัตยกรรมทางสังคม (Social Architecture)





สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน



ภาครัฐ/องค์กรท้องถิ่น/การเมือง



หากมีการเตรียมความพร้อมภาคราชการ ดำเนินการไปได้สำเร็จ การเตรียมความพร้อมอีกสองภาคส่วนคือภาคเอกชนและประชาชน จะสามารถดำเนินการไปได้โดยไม่ยาก จึงต้องเร่งให้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ภาคราชการก่อน