

# เมื่อ'EIA'ไม่เป็นที่ไว้วางใจต้องใช้'SEA'แทน (1)

## กรุงเทพธุรกิจ บทความพิเศษ

● ศ.ธงชัย พวรรณสวัสดิ์

ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
วัญญชนก สักดิ์โยธิต

สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร

ย้อนเวลากลับไป 100 ปี การพัฒนาของประเทศไทยต่าง ๆ ล้วนเน้นไปในทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้เป็นหัวใจหลัก แต่ในเวลาต่อมาก็พบว่าผลกระทบที่ตามมาทำให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมา

ไม่ว่าจะเป็นการที่คนในพื้นที่กลายเป็นคนจนในพื้นที่เดิมของตัวเองโดยไม่รู้เนื้อรู้ตัว จนถึงระดับที่บางคนทนต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้นไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ต้องอพยพออกไป หรือเลวร้ายไปกว่านั้นบางคนถึงกับต้องถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่โครงการโดยไม่สมัครใจ เช่น โครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ หรือในด้านสิ่งแวดล้อมก็เกิดปรากฏการณ์น้ำเน่าอากาศเป็นพิษ มีสารโลหะหนักอันตรายหรือสารก่อมะเร็งในน้ำในดินในพื้นที่ซึ่งเดิมไม่เคยมีมาก่อน ดังนี้ เป็นต้น

มนุษย์เราเป็นสัตว์สังคม เมื่อมีปัญหา ก็ต้องหาทางแก้ มาตรการที่ออกมาสำหรับลดหรือสู้กับปัญหาเหล่านั้น คือ เครื่องมือที่เรียกว่า EIA หรือ Environmental Impact Assessment หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อออกมาในช่วงแรกๆ เครื่องมือนี้ก็ได้รับการยอมรับกันทั่วโลกในระดับที่สูงมากทีเดียว แม้แต่ธนาคารโลกเองก็ใช้เครื่องมือ EIA นี้ในการบรรเทาหรือจัดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้

### ● เหตุใด EIA จึงไม่ได้รับความไว้วางใจ

ในกระบวนการของ EIA นั้น เจ้าของโครงการพัฒนา (ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน และไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ คมนาคม ฯลฯ) หรือบริษัทที่ปรึกษาที่เจ้าของโครงการจ้างมา จะต้องลงพื้นที่เก็บข้อมูลและศึกษาว่าโครงการพัฒนานั้นๆ มีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้างและมากน้อยเพียงใด จากนั้นก็ต้องหามาตรการต่างๆ มาเพื่อจัดปัญหานั้นให้สิ้นไป เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบฟอกอากาศเสีย ระบบน้ำทิ้งเป็นศูนย์ (Zero Discharge) ระบบกำจัดขยะอันตราย เป็นต้น

ทว่ามาตรการเหล่านี้อาจแก้ปัญหามลพิษเป็นรายโครงการได้แต่อาจไม่สามารถแก้ปัญหามลพิษสะสมรวมได้หากมีหลายโครงการอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเมื่อแก้ปัญหามลพิษสะสมรวมนี้ไม่ได้ น้ำยังเน่าอยู่ มลพิษอากาศยังมากอยู่ ผู้คนยังเจ็บป่วยอยู่ ความเชื่อมั่นของประชาชน/ชาวบ้านต่อรายงาน EIA ก็เริ่มหดหายไป

ที่ร้ายไปกว่านั้นคือ มาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA เหล่านี้มักเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางกายภาพ ซึ่งบ่อยครั้งที่แก้ปัญหาทางสังคมไม่ได้เพราะเป็นบริบทที่ต่างกันที่เห็นได้ชัดก็เช่นผู้คนที่ถิ่นย้ายถิ่นฐานเข้ามาในพื้นที่มากจนคนในพื้นที่กลายเป็นคนส่วนน้อย และความเหลื่อมล้ำ

ทางเศรษฐกิจ-สังคมสูงขึ้น กระทั่งในที่สุดคนบางส่วนในพื้นที่ก็เริ่มต่อต้านและสร้างแนวร่วมมากขึ้นจนเกิดปัญหาที่รุนแรงรวมทั้งกลายเป็นบทเรียนของคนในพื้นที่อื่น ที่จะปฏิเสธและมีให้มีโครงการที่น่าสงสัยในผลกระทบมาเกิดขึ้นในพื้นที่ของตน

“รายงาน EIA หรือ เฮอะ! เชื่อไม่ได้ ไม่เชื่อหรอก” จึงเป็นข้อสรุปของหลายคนในหลายพื้นที่และไม่ยินยอมให้มีโครงการต่างๆ จากภายนอกเข้ามาในพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม ถ้ามองอย่างรอบคอบ การพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ยังคงต้องเดินหน้าต่อไป การหยุดอยู่กับที่ในขณะที่คนอื่นเขาเดินไปข้างหน้า ก็คือการก้าวถอยหลังนั่นเอง

แล้วเราจะแก้ไขปัญหาคาใจนี้ได้อย่างไร ถ้าเครื่องมือ EIA ก็ใช้แก้ปัญหาไม่ได้แล้ว

### ● SEA ... เครื่องมือใหม่ที่มาแทน EIA

เมื่อ EIA กลายมาเป็นเครื่องมือที่เริ่ม “ใช้ไม่ได้” ในทั่วโลก ก็ได้มีคนคิดระบบใหม่ขึ้นมาแทน ระบบหรือเครื่องมือใหม่นี้มีชื่อว่า SEA หรือ Strategic Environmental Assessment หรือที่บัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าเครื่องมือใหม่นี้ไม่ใช่การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหนึ่งๆ อย่างเดิมๆ แต่เพียงเท่านั้นอีกต่อไป

แต่จะเป็นการมองไปในอนาคตมองไปที่ “ต้นทาง” ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการพัฒนาโครงการหนึ่งใดขึ้นมาในพื้นที่ โดยจะต้องศึกษาไว้ล่วงหน้าไปที่ “ศักยภาพ” และ

**EIA**

- ในอดีต การพัฒนาโครงการบางส่วนได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม
- ประชาชนท้องถิ่นในบางพื้นที่เริ่มไม่ยอมรับรายงาน EIA

**SEA**

- ระบบประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) จึงเข้ามาแทนที่
- SEA มองตั้งแต่ต้นทางว่าพื้นที่ใดทำอะไรได้ อะไรไม่ได้ ก่อนที่โครงการพัฒนาจะลงมาในพื้นที่

1/06/2564 กราฟฟิก กรุงเทพธุรกิจ

“ขีดจำกัด” ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ ว่าพื้นที่นั้นควรใช้ทำอะไร อะไรที่ทำได้ อะไรที่ไม่ควรทำหรือทำไม่ได้เลย โดยผ่านกระบวนการการปรึกษาหารือกัน ในหมู่ภาคีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับประเทศ และในระดับพื้นที่นั้นๆ

เมื่อสรุปออกมาตั้งแต่ต้นทางแล้ว ก่อนที่จะมีการพัฒนา “โครงการ” มาลงในพื้นที่ว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ก็เชื่อกันว่าวิธีนี้จะเป็น “การป้องกันไว้ดีกว่าแก้” และโครงการพัฒนาที่จะมาลงในพื้นที่หลังจากที่ทำ SEA เสร็จแล้ว ก็จะไม่ประสบปัญหาการประท้วง/ขัดขืน/โต้แย้ง และโครงการฯ จะสามารถเดินหน้าไปได้ อย่างราบรื่นและรวดเร็ว อันเป็นการใช้ทรัพยากรและงบประมาณที่คุ้มค่าและสมประโยชน์กว่า รวมทั้งใช้เวลาดำเนินการน้อยกว่าใช้วิธีการดำเนินงานแบบเดิมๆ ผ่านกระบวนการ EIA

ในตอนถัดไปหรือตอนที่ 2 เราจะลงรายละเอียดของระบบ SEA ว่าเป็นอย่างไร ใช้งานได้อย่างไร ซึ่งผู้ที่จะนำ SEA ไปใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้ส่วนนี้ไว้ก่อน

หมายเหตุ : บทความนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานแต่อย่างใด