

ฝ่าข้ามความเหลื่อมล้ำด้วยกระบวนการสร้างความร่วมมือ:
การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน

สมพร เพ็งคำ

นักวิชาการอิสระ

ด้านการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน

Email: pengkam2000@yahoo.com

เขมวไล อีรสุวรรณจักร

นักวิจัยอิสระ

Email: khemwalai@hotmail.com

บทคัดย่อ

จากการศึกษาพบว่า รายงานอีไอเอและอีเอชไอเอ มีความสำคัญในฐานะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจออกใบอนุญาตโครงการพัฒนาต่าง ๆ แต่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมปัจจุบันขาดความเป็นอิสระทางวิชาการ ความเหลื่อมล้ำเกิดจาก 1) ระบบที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของโครงการมากกว่า คนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิและอำนาจในการกำหนดวิธีการ เนื้อหาและความเป็นเจ้าของรายงาน รวมถึงการเข้าถึงกลไกการตัดสินใจ รายงาน และ 2) กรอบคิดเกี่ยวกับวิธีการสร้างความรู้ยังคงยึดแบบแผนของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก ในขณะที่กระแสโลกปรับมาสู่มหตการสร้างความรู้ร่วม ทำให้มีการใช้อำนาจทางสังคมที่สูงกว่า ผ่านภาษาเทคนิควิชาการมากตบภาษา และความรู้ของคนท้องถิ่น ในส่วนของชุมชนได้ปรับตัวโดยใช้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพเป็นเครื่องมือในการสร้างคุณค่าและอัตลักษณ์ของชุมชน ผสานความรู้ร่วมกับนักวิชาการที่วางใจ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในชั้นพิจารณา รายงานฯ และการตัดสินใจออกใบอนุญาตโครงการ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการฝ่าข้ามความเหลื่อมล้ำด้วยรูปแบบวิธีการสร้างความรู้ร่วมแล้ว ยังนำไปสู่การเปลี่ยนระบบที่ผูกขาดการสร้างความรู้โดยกลุ่มนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในมหาวิทยาลัย หน่วยวิจัย บริษัทที่ปรึกษา รวมถึงหน่วยงานของรัฐ มาเป็นการเปิดพื้นที่ให้มีผู้สร้างความรู้ กลุ่มใหม่ ๆ และให้มีการผสานความรู้ระหว่างกลุ่มผู้สร้างความรู้เหล่านี้เข้าด้วยกัน

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ, การสร้างความรู้ร่วม, ความเหลื่อมล้ำในระบบประเมินผลกระทบ, ความเหลื่อมล้ำ

Coping with Inequality thru Co-Production of Knowledge: Community Health Impact Assessment

Somporn Pengkam

Independent scholar,
Community Health Impact Assessment
Email: pengkam2000@yahoo.com

Khemwalai Theerasuwanajak

Independent researcher
Email: khemwalai@hotmail.com

Abstract

This article is the part of research “Coping with Inequality through Co-Production of Knowledge: Community Health Impact Assessment”. It is under the umbrella of strategies to reduce inequality and to create fairness research project phase 2 supported by the Thailand Science Research and Innovation. The objective is to analyze the inequality in Thailand's Environmental Impact Assessment (EIA) system and synthesize the community's patterns to coping inequality through the case study of the Community Health Impact Assessment (CHIA). The conceptual framework is the co-production of knowledge. Using mix-method for collecting data and narrative workshop for communities to share their stories and engage in analyze and synthesize data with researchers.

The study found that EIA/EHIA is an important academic report to support decision-making in the development project's license approval. But currently, it is a conflict of interest system that created the inequality among project owner and local people which are 1) a system that allows for project owners rather than local people. Whether it is an opportunity to access information, the rights and authority to determine the production of knowledge method, content and ownership of the report include access to the mechanism of EIA/EHIA review and decision-making, and 2) the mindset of methodology focusing on the disciplinary knowledge which produces only by

the expert. Meanwhile, the global shift mode to co-production of knowledge. Therefore, the expert is a high social ranking more than the local/lay people, some of them use social power through technical language oppressed the lay knowledge. The Community, they transform via using the health impact assessment (CHIA) as a tool for addressing community core values and self - identity. They combined knowledge with trusted scholars to increase the jurisdiction of the process of EIA/EHIA review and license approval. Besides, it shows you how co-production of knowledge can close the gap of inequality in EIA/EHIA. It also led to the transition from the monopolize system to produce knowledge by scholars, experts in the university, research unit, consultants, even in government agencies, open up space to have a new knowledge producer and provide a combination of knowledge among the creators of this knowledge.

Keywords: Community Health Impact Assessment (CHIA), Environmental Impact Assessment (EIA), Environmental and Health Impact Assessment (EHIA), Co-production of knowledge, Inequality in Impact Assessment, Inequality

1. บทนำ

การตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาต่าง ๆ ล้วนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน ทั้งทางตรง ทางอ้อม ทางบวก ทางลบ มีผู้ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้น จึงต้องมีการประเมินผลกระทบอย่างรอบคอบรอบด้าน เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจนั้นจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นเรื่องสำคัญ

ระบบประเมินผลกระทบของประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2518 จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ต่อมาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หลังจากนั้นได้เพิ่มเติมในส่วนของการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) กระทั่งปี พ.ศ. 2550 มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ในหมวดสิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) ในหมวดสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ปัจจุบันมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และการประเมินผลกระทบอีกหลายรูปแบบ ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ อาทิ ประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: COP) ที่ใช้ในกิจการพลังงานและรายงานการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (Environmental Safety Assessment: ESA) ที่ประกาศโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม

แม้ว่าเราจะมีกระบวนการประเมินผลกระทบหลากหลายรูปแบบ ทั้งระดับ โครงการ แผนงาน ยุทธศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ ทั้งแบบบังคับและสมัครใจ หากแต่ผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ยังคงต้องเผชิญกับสถานการณ์ปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปนเปื้อนมลพิษในดิน น้ำ อากาศ และทะเล ภาวะด้านสุขภาพ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความขัดแย้ง ที่หลายกรณีนำไปสู่ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิ โครงการเหมืองแร่ทองคำ จ.เลย โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จ.สงขลา โครงการเหมืองหินและโรงโม่หินที่ จ.หนองบัวลำภู และ จ.พัทลุง เป็นต้น สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการออกแบบระบบประเมินผลกระทบที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของโครงการมากกว่าคนท้องถิ่น ประกอบกับระเบียบวิธีวิทยาการประเมินผลกระทบ ได้ให้ความสำคัญกับความรู้ที่เป็นแบบแผนของผู้เชี่ยวชาญ (Disciplinary Knowledge) มากกว่ากระบวนการสร้างความรู้ร่วมกัน (Co-production of knowledge) ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการมีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ความคิดเห็น ข้อห่วงกังวล แต่ไม่ได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้ร่วมประเมินผลกระทบและร่วมตัดสินใจ อีกทั้งในหลายกรณีไม่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบตามกฎหมาย เช่น โครงการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ เป็นต้น

บทความนี้มาจากงานวิจัย เรื่อง ฝ่าข้ามความเหลื่อมล้ำด้วยกระบวนการสร้างความรู้ร่วม กรณีศึกษาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน ภายใต้ชุดโครงการยุทธศาสตร์การวิจัยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรม

ระยะที่ 2 สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ หรือ สกว. (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น สกสว.) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ที่ซ่อนอยู่ภายในกระบวนการประเมินผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และสังเคราะห์รูปแบบของชุมชนในการฝ่าข้าม ความเหลื่อมล้ำนี้ ผ่านกรณีศึกษาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) อันจะนำไปสู่การพัฒนา ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการปฏิรูประบบประเมินผลกระทบของประเทศไทยต่อไป

2. กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

ผู้วิจัยใช้แนวคิดเรื่องการสร้างความรู้ร่วม (Co-Production of Knowledge) ในการอธิบายปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำและรูปแบบของชุมชนในการฝ่าข้าม ความเหลื่อมล้ำในระบบประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่บังคับใช้ภายใต้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาประเด็น ความสัมพันธ์ทางอำนาจ มุมมองความเสี่ยงที่ต่างกัน และประเด็นการเมือง ของความรู้ซึ่งมีผลต่อการเลือกประเภทความรู้ที่ใช้ในการจัดทำรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อม¹

¹ ดัดแปลงจากงานศึกษาเรื่อง Researchers' roles in knowledge co-production: experience from sustainability research in Kenya, Switzerland, Bolivia and Nepal. [ออนไลน์]. สืบค้น จาก <https://core.ac.uk/download/pdf/85212074.pdf>

และ How do we 'Co-Produce' Transformative Knowledge?. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <https://steps-centre.org/blog/how-do-we-co-produce-transformative-knowledge/>

3. ระเบียบวิธีวิทยา (Methodology)

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Research) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบผสมผสาน (Mix-method) ได้แก่ การทบทวนวรรณกรรม (Literature review) การเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 4 กรณี ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน ต.เขาหินซ้อน อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา กรณีการฟื้นฟูลำห้วยลิ้น อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี การลักลอบทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ ต.หนองแหวน อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา และโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน อ.เทพา จ.สงขลา เพื่อจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และหน่วยงานภาครัฐที่ได้ทำงานร่วมกับชุมชน รวมถึงการเล่าเรื่องโดยชุมชน (Narrative approach) และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

4. ระบบประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าหมายถึง กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) ขั้นศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2) ขั้นพิจารณารายงานฯ และ 3) ขั้นการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ ทั้งนี้ผู้จัดทำรายงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีเงื่อนไขพื้นฐาน คือ ต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค ความสามารถ และจิตสาธารณะ²

สำหรับผู้จัดทำรายงานฯ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กำหนดให้เจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและทำสัญญาจ้างโดยตรงกับบริษัทที่ปรึกษาที่ได้รับใบอนุญาตและขึ้นทะเบียนกับ สผ. ส่วนแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย สผ.จะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นผู้พิจารณารายงาน ขั้นตอนและกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย

² ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่: กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eiathailand/>

1. การกลั่นกรองความจำเป็นในการทำประเมินผลกระทบ (Screening)
2. การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping)
3. การประเมินผลกระทบ (Appraisal)
4. การทบทวนร่างรายงาน (Reviewing)
5. การพิจารณารายงาน (Reporting)
6. การติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

5. ความเหลื่อมล้ำในระบบประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

5.1 ความเหลื่อมล้ำในมิติเชิงโครงสร้าง

รายงานอีไอเอและอีเอชไอเอ มีความสำคัญในฐานะเป็นเอกสารวิชาการ ที่จะต้องแสดงข้อมูลผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบจากโครงการ รวมถึงมาตรการจัดการกับผลกระทบ เพื่อให้หน่วยงานใช้ประกอบการตัดสินใจให้ใบอนุญาตโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความเป็นอิสระทางวิชาการ จึงมีความสำคัญและมีความหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับคนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตยึดโยงอยู่กับฐานทรัพยากรที่เจ้าของโครงการ ต้องการจะนำไปใช้ หรืออาจเปลี่ยนแปลงไปจากการดำเนินโครงการ เช่น ชาวประมงพื้นบ้าน เกษตรกร เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการจัดทำรายงานและกระบวนการพิจารณารายงานอีไอเอ/อีเอชไอเอ ต้องเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ในกระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการสังเคราะห์กรณีศึกษา ผู้เข้าร่วมสะท้อนว่า การที่ระบบปัจจุบันได้ให้เจ้าของโครงการเป็นผู้ทำสัญญาว่าจ้างจ่ายเงินโดยตรงกับบริษัทที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานอีไอเอและอีเอชไอเอ ทำให้ที่ปรึกษาซึ่งเป็นนักวิชาการมีฐานะเป็นลูกจ้างของโครงการและมีผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบแบบนี้จึงเอื้อให้กับเจ้าของโครงการมากกว่าคนท้องถิ่น ทั้งการให้อำนาจในการเลือกคนทำรายงานอีไอเอ/อีเอชไอเอ อำนาจในการกำหนดขอบเขต วิธีการและเลือกประเภทข้อมูลในการศึกษา สิทธิและอำนาจในความเป็นเจ้าของรายงานฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นการเปิดเผยข้อมูล อำนาจในการกำหนด/เลือกผู้ติดตามการดำเนินงานตามมาตรการแนบท้ายรายงานฯ

แม้ว่าปัจจุบันจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าคนท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบ ขาดโอกาสในการร่วมกระบวนการจัดทำรายงานฯ ไม่ได้รับรู้ข้อมูลตั้งแต่ต้นและไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับเนื้อหาในรายงาน

ในส่วนกระบวนการพิจารณารายงานฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ ของเนื้อหาที่ปรากฏในรายงานฯ ได้ให้โอกาสกับบริษัทที่ปรึกษาและเจ้าของโครงการเข้าชี้แจงกับคณะกรรมการได้โดยตรง แต่ไม่ได้โอกาสกับคนท้องถิ่น เว้นแต่จะมีการทำจดหมายร้องขอเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งจะอนุญาตหรือไม่ ใช้เวลาเท่าไร ใครเข้าชี้แจงได้บ้าง จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรรมการ

กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหิน 600 เมกะวัตต์ ที่ ต.เขาหินซ้อน อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา

โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน ที่ ต.เขาหินซ้อน เริ่มต้นจากแผนพัฒนาพลังงาน ปี พ.ศ. 2550 หรือที่เรียกโดยย่อว่า PDP 2007 ซึ่งมีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ของเอกชนจำนวน 4 แห่งได้รับคัดเลือก โดยจำนวน 2 โรงตั้งอยู่ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบไปด้วยโรงไฟฟ้าก๊าซ และ โรงไฟฟ้าถ่านหิน เวลานั้นโรงไฟฟ้าเป็นเรื่องใหม่มากสำหรับชุมชน ไม่มีใครทราบข้อมูล ชุมชนจึงได้จัดเวทีเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหิน การทำอีไอเอ รวมถึงสิทธิชุมชน โดยเครือข่ายพลังงานทางเลือกซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนประสานงานหน่วยงาน องค์กร อาทิ นักกฎหมายจากมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม นักวิชาการด้านนโยบายพลังงานจากมูลนิธินโยบายสุขภาวะมาเป็นวิทยากร หลังจากนั้นชุมชนได้ยื่นหนังสือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการคัดค้านโครงการ แต่ในปี พ.ศ. 2552 ทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานอีไอเอ (คชก.) ก็ได้ให้ความเห็นชอบรายงานอีไอเอของโครงการดังกล่าว

ภายในปีเดียวกัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีประกาศให้โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีขนาดตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไป จัดอยู่ในประเภทโครงการที่อาจจะกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต้องทำการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ชุมชนจึงทำหนังสือถึง สผ. ร้องขอให้ยกเลิกรายงานอีไอเอฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของ คชก. และขอให้ทางบริษัทจัดทำรายงานอีไอเอตามประกาศฉบับใหม่ บริษัทจึงต้องยกเลิกรายงานอีไอเอ และเริ่มกระบวนการทำอีไอเอใหม่ นอกจากนี้ชาวบ้านยังได้

ยื่นหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เพื่อขอใช้สิทธิ ตาม มาตรา 11 พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ให้มีการประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพ อีกด้วย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพโดยชุมชน กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเขาค้อ 600 เมกกะวัตต์ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา

ทางบริษัทได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำรายงานอีเอชไอเอ และได้เปิดรับฟังความคิดเห็นตามกระบวนการ ค.1 ค.2 และ ค.3³ แต่ชุมชนโดยเฉพาะ กลุ่มที่คัดค้านโครงการ ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีในกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เพราะในพื้นที่มีปัญหาในเรื่องของอิทธิพลเป็นอย่างมาก คนในพื้นที่เองไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ ต้องอาศัยคนรอบนอกในการเคลื่อนไหว ประกอบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการอีเอชไอเอประเทศไทย ดังนั้น ชุมชนจึงไม่ให้ความสำคัญกับเวทีอีเอชไอเอตามระบบ แต่มาทุ่มเทเวลา ในส่วนที่จะทำ เอชไอเอชุมชน หรือ CHIA ดังนั้น จึงเกิดการทำคู่นานกันไป ระหว่างอีเอชไอเอ และ เอชไอเอชุมชน

³ เอกสารแนบท้ายประกาศ ค แนวทางการจัดทำอีเอชไอเอ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น โดย ค.1 คือการรับฟังความเห็นในขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษา (public scoping) ค.2 คือการรับฟังความเห็นในขั้นการประเมินผลกระทบ และ ค.3 คือการรับฟังความเห็นต่อร่างรายงานฯ (public reviewing) สำหรับการทำ EHIA จะมีเอกสารแนบท้ายประกาศ ก ที่กำหนดไว้ว่าหลังรายงานอีเอชไอเอผ่านความเห็นชอบจาก คชก. แล้วหน่วยงานอนุมัติอนุญาต ต้องไปจัดรับฟังอีกครั้งหนึ่ง

“ชุมชนก็มากำหนดขอบเขตกันว่าอะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่เราจะทำการศึกษามลกระทบ ก็มีทั้งเรื่องระบบนิเวศลุ่มน้ำ พื้นที่ตรงนั้นเป็นลุ่มน้ำสำคัญของบางปะกง เรื่องเกษตรที่เป็นฐานการผลิตเกษตรที่สำคัญ แล้วก็เรื่องมลพิษที่จะมีผลต่อสุขภาพ อันนี้เป็นสามเรื่องหลัก นอกนั้นเราก็ทำกระบวนการคล้ายกับที่บริษัททำ เราศึกษาแล้วก็มีการจัดเวทีทบทวนร่างรายงาน CHIA ของเรา เหมือนขั้นตอน public review คนมาสามร้อยเต็มห้องประชุม แต่มันเป็นอีกมุมหนึ่งคือเป็นมุมข้อมูลชุมชน ที่เราเอาไปคุยกับชาวบ้าน แล้วก็ได้รับการให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม จากข้อคิดเห็นเพิ่มเติม เราก็มาจัด expert review เชิญนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่เราศึกษา มาให้ข้อมูล สุดท้ายเราก็ปรับปรุงรายงาน จนได้รายงานฉบับสมบูรณ์ ส่งเข้าไปที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) แล้วก็ไปผ่านคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) เพื่อรับรองรายงาน CHIA ของชุมชน จากนั้นรายงานของเราก็ถูกยื่นเข้าไปที่ สผ. พร้อมกับรายงานอีเอสไอเอของบริษัทที่ปรึกษาของเจ้าของโครงการ

“ปี พ.ศ. 2555 เป็นครั้งแรกที่ชุมชนเราขอเข้าไปร่วมชี้แจงในห้องประชุม คชก. ด้วย ก็เหมือนกับข้อมูลเรามีน้ำหนักพอสมควร รายงานอีเอสไอเอของทางบริษัทจึงไม่ผ่านความเห็นชอบ แต่อีกปีหนึ่งต่อมาบริษัทก็ส่งรายงานมาที่ สผ. เป็นครั้งที่สอง เราก็ยกระดับตัวเองกันหลายเรื่อง เรื่องหนึ่งก็คือ เราทำงานเรื่องวิชาการเพิ่มเติม โดยประสานขอให้อาจารย์วิศวะสิ่งแวดล้อมมาช่วยให้ความรู้เรื่องที่ว่าโรงงานบอกเป็นโรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาด มาดูว่าเทคโนโลยีนี้สะอาดจริงไหม ข้อสรุปก็คือลดผลกระทบไปได้บ้างแต่ไม่ได้สะอาด ยังก่อมลพิษในระดับที่ถ้าสะสมยาวนานก็จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งเราก็ขอให้นักวิชาการ

ได้เข้าไปให้ข้อมูล คชก. ในห้องร่วมกับชุมชนด้วย และเราก็ทำการรณรงค์
 สังคมด้วย โดยใช้เว็บ change.org เปิดลงชื่อกันว่าใครจะสนับสนุนให้ยกเลิก
 โรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน ก็ปรากฏว่าเพียงแค่วันเดียวได้รายชื่อมา
 เก้าพันกว่ารายชื่อ เราก็เอารายชื่อนั้นไปยื่นให้ คชก. ในวันที่พิจารณาด้วย
 สุดท้าย EHIA เขาก็ยังไม่ผ่าน แล้วมันก็เกิดปรากฏการณ์ว่า เขาทบทุนใหม่
 เปลี่ยนบริษัทที่ปรึกษา จ้างบริษัทใหม่ เป็นเจ้าใหญ่ที่ทำเรื่องโรงไฟฟ้า
 โดยเฉพาะ เวลาผ่านไปสามปี ก็มี เวที ค.1 ค.2 และ ค.3 แล้วก็ยื่นเข้ามาใหม่
 ชุมชนก็ยังทำงานต่ออัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน แล้วก็เข้าไปร่วมชี้แจง
 กับ คชก.

“ทุกครั้งเราทำแบบนี้ คือวันที่มีการพิจารณาเราเข้าไปที่ สผ. ไปร่วม
 ชี้แจงกับ คชก. ครั้งที่สามก็ไม่ผ่านอีก แล้วก็มาเมื่อปี พ.ศ. 2560 เขายื่น
 รายงานเป็นครั้งที่สี่ ครึ่งนี้ทางชุมชนได้ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย จัดเวทีวิชาการเปิดประเด็นก่อนที่จะมีการพิจารณา โดยครั้งนี้
 เรายกระดับการต่อสู้เรื่องผลกระทบต่อระบบนิเวศลุ่มน้ำกับเรื่องมาตรฐาน
 เกษตรอินทรีย์ ซึ่งในพื้นที่นี้มีฉายาวัว เป็นเมืองหลวงเกษตรอินทรีย์
 ของประเทศไทย ซึ่งได้เชิญทั้ง มกท. มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย
 มูลนิธิสายใยแผ่นดิน กรีนเมท ที่ทำเรื่องเกษตรอินทรีย์แล้วก็ทำตลาดผลผลิต
 ส่งต่างประเทศด้วย แล้วก็ไปโอไทย มาร่วมด้วย แล้ววันที่พิจารณา EHIA
 เราก็ใช้มิติใหม่จากที่เราเคยรณรงค์แค่เพียงไปชูป้ายที่ สผ. ก็เข้าไปจัด
 ตลาดสีเขียว เอาผลผลิตเกษตรอินทรีย์ไปวางเต็มลานที่ สผ. แล้วก็มีการ
 ข้าราชการที่ สผ. พนักงานก็ลงมาจับจ่ายมาซื้อของเรา มากินสัมผัส
 กินขนมจิ้นเรา รวมถึงเราก็เอาผลผลิตนี้ไปเสิร์ฟให้ คชก. ด้วย ก็ปรากฏว่า
 ครั้งที่สี่ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบ

“ปัจจุบัน กฟผ. ก็ยืนยันว่าโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เขาหินซ้อน ยังอยู่ในแผน PDP ไม่ได้ถูกยกเลิก แม้โครงการนี้เขาผิดสัญญาการจ่ายไฟ มาสอง สามรอบแล้ว คือรอบแรกเขาต้องจ่ายไฟให้ได้ภายในปี 54 ไม่ได้ อีกครั้งหนึ่งเมื่อปี 57 ก็ไม่ได้ และครั้งที่สามก็ไม่ได้ เท่ากับเขาผิดสัญญากับประเทศไทยสามรอบแล้ว นี่ก็จะเป็นครั้งที่สี่ ที่ขยายเวลาให้”

5.2 ความเหลื่อมล้ำในมิติการสร้างความรู้

แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้รับการอนุมัติจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ที่นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เพื่อเป็นแนวทางของนานาชาติในการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างความรู้ด้านวิทยาศาสตร์กับความรู้อื่น ๆ รวมถึงวิธีการสร้างความรู้วิทยาศาสตร์ร่วมกับความรู้ท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่⁴

หากมองย้อนไปถึงพัฒนาการของความรู้ จะเห็นการเปลี่ยนผ่านของวิธีการสร้างความรู้จากอดีตที่มุ่งการสร้างความรู้ตามแบบแผนของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา (Disciplinary knowledge) มาสู่การสร้างความรู้เพื่อการแก้ไขปัญหา (Problem-solving knowledge) มาถึงปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับระบบการสร้างความรู้ (Knowledge production system) และการสร้างความรู้ร่วม (Co-production of knowledge) แม้ว่าการวิจัยสหสาขาวิชา (Transdisciplinary

⁴ อ้างถึง Agenda 21, Ch. 35.5, Ch. 35.7.

research) มักจะถูกนำมาใช้ในการสร้างความรู้เพื่อตอบโจทย์ปัญหาที่ซับซ้อน โดยเฉพาะเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่การสร้างความรู้ร่วมไม่ได้หมายถึงการทำงานวิจัยร่วมกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาเท่านั้น หากต้องทำงานร่วมกับผู้ที่ไม่ได้เป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้วย⁵ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า transdisciplinary (TD) co-production ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ส่วน คือ inclusion, collaboration, integration, usability และ reflexivity ซึ่งต้องนำมาใช้ใน 3 ขั้นตอนคือตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นวางกรอบการทำงานศึกษา (formulate) ขั้นดำเนินการ (generate) และขั้นประเมินผล (evaluate)

ปัจจุบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนทุกคน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่บุคคลธรรมดาทั่วไป (lay people) ที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ (non-experts) จะต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างและกำกับดูแลธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการสร้างและการใช้ความรู้นี้ด้วย ซึ่งทำได้ใน 3 รูปแบบ คือ 1) ในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย 2) ในฐานะผู้มีความรู้เฉพาะด้านที่จะมาช่วยเติมเต็มความรู้ที่ผู้เชี่ยวชาญขาด และ 3) ในฐานะส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (การถกแถลง แลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการสร้างและการใช้ความรู้) ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

จากแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความรู้ดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีการสร้างความรู้ภายใต้ระบบประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นว่าให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ตามแบบแผน

⁵ ผู้ที่ไม่ได้เป็นนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลธรรมดาทั่วไป (Lay people) จัดว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ในแบบหนึ่งเพียงแต่ไม่ได้มาจากการสร้างความรู้ตามแบบแผนของผู้เชี่ยวชาญที่ต้องผ่านสถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัย เท่านั้น

ของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก ถึงแม้ว่าในทีมผู้จัดทำรายงานฯ จะประกอบไปด้วยหลายสาขาวิชาสอดคล้องกับแนวคิดและวิธีการสร้างความรู้เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ไม่ได้เป็นในรูปแบบการสร้างความรู้ร่วมระหว่างนักวิชาการผู้จัดทำรายงานฯ กับชุมชน

ภายใต้กรอบแนวคิดการสร้างความรู้ของระบบอีไอเอที่ยังไม่ปรับสู่โหมดของการสร้างความรู้ร่วม จึงเป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเป็นประเด็นการเมืองของความรู้ ระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ (Expert knowledge) กับความรู้ภายในตัวบุคคล (Lay knowledge) เนื่องจากที่ปรึกษาในฐานะผู้จัดทำรายงานและเจ้าของโครงการมีอำนาจในการเลือกเอาและไม่เอาบางความรู้ไปใช้ในการประเมินผลกระทบฯ หรือปรากฏในรายงาน ดังเช่นที่ เกิดขึ้นในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา

“ผมอยู่ปัตตานีซึ่งเป็นเขตรอยต่อกับเทพา เขตรอยต่อประมาณ 5 กม. ในปี พ.ศ. 2557-2559 ไม่ได้รู้ข้อมูลอะไรเลยเพราะจำกัดเขตเฉพาะในเทพา พอปี พ.ศ. 2560 มีหน่วยงานบอกว่าจะมีการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน 2,000 กว่าเมกะวัตต์ หลังจากนั้นผมได้มาร่วมกันอ่านรายงานอีไอเออีเอ จึงได้รู้ว่าผลกระทบไม่ได้อยู่แค่เทพาไปถึงปัตตานีเลย

“ในรายงานบอกว่าทะเลนี้เป็นทะเลเสื่อมโทรม ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านมีเรือประมงพื้นบ้านกว่า 1,000 ลำ ชาวประมงพื้นบ้านจึงได้ช่วยกันทำแผนที่ทางทะเลและข้อมูลคือไอโละปัตตานีดารุสลาม เชื่อมโยง จะนะ สงขลา ไปถึงแหลมตาชี ปัตตานี เพื่อแสดงขอบเขตผลกระทบ เพราะเป็นทะเลเดียวกัน เราพบว่า ชายฝั่งทะเลปัตตานี มี 52 หมู่บ้าน 86,000 คน จาก 6 อำเภอ มีเรือประมงพื้นบ้านที่จดทะเบียนกับกรมเจ้าท่า จำนวน 2,900 ลำ

แต่รายงานบอกว่า เป็นพื้นที่ทะเลเสื่อมโทรม แล้วปาชายเลนที่ติดกับหนองจิก-เทพา มีพื้นที่หมื่นกว่าไร่เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ แต่ว่าข้อมูลจากรายงานบอกว่าเป็นป่าเต็งรังและบอกว่าในคลองมีแต่ปลากกระตี่และปลาช่อนทั้ง ๆ ที่คลองนี้เป็นคลองน้ำเค็มซึ่งข้อมูลในรายงานขัดแย้งกับข้อมูลจริงในพื้นที่ และในคลองหมู่บ้านของผมที่ติดกับเทพามีประชากร 7,000 กว่าคน คลองนี้มี 40 สาย น้ำจากภูเขาสันกาลาศรีจะลงไปทะเลทรัพยากรทะเลมีหลากหลายชนิด ในรายงานบอกว่ามีแค่ปลากว่าชนิด

“รายงานอีเอชไอเอบอกว่า น้ำที่ใช้ในระบบหล่อเย็น เวลาดูคนน้ำ 9 ล้านลูกบาศก์เมตรเข้ามา จะทำให้ลูกปลาทรัพยากรทะเลและสัตว์น้ำ ลูกกุ้ง ลูกปลา 21 ล้านตัวต่อวันต้องตาย แล้วถ้าโรงไฟฟ้าดำเนินการ 30 ปี ทะเลจะเป็นอย่างไร ไม่มีลูกปลาเลย จะบอกว่าคนที่อยู่ชายฝั่งเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบไม่ใช่ คนต่างพื้นที่อย่างคนกรุงเทพฯ จะกินปลาจากภาคใต้ก็ได้แล้วเพราะไม่มีปลาให้กิน”

ด้วยกรอบคิดวิธีการสร้างความรู้ที่ยึดแบบแผนผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก นอกจากจะทำให้คนท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับอย่างเสมอภาคแล้วยังมีมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางสังคม (Rank) ที่การใช้ภาษาเทคนิควิชาการในการสื่อสาร ได้กดทับความรู้สึกของคนท้องถิ่นให้ดูด้อยลงไปอีกด้วย ดังนั้นการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้จากการปนเปื้อนตะกั่ว

“ศาลและกรมบังคับคดีลงพื้นที่เพื่อดูการทำงานของกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) และความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ซึ่งภาพที่สื่อสารต่อสาธารณะออกมาทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นเรื่องดี เนื่องจากเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีศาลลงพื้นที่ด้วยตัวเอง แต่ในฐานะที่เราเองก็อยู่ในชุมชนและทำงานกับชุมชนมาตลอด เราไม่รู้ล่วงหน้าว่าศาลและกรมบังคับคดีจะลงพื้นที่วันนั้นพอดีกับที่ชาวบ้านจะเก็บตัวอย่างให้กับ คพ. เราจึงรู้ว่าศาลและกรมบังคับคดีลงไปแล้วเขาก็บอกตอนเย็นวันนั้นว่าให้เชิญผู้ฟ้องทั้งหมด 22 ราย ขึ้นมาประชุมในเช้าวันรุ่งขึ้น ซึ่งทั้ง 22 รายนั้นบางคนอยู่ในชุมชน บางคนออกไปอาศัยอยู่ข้างนอก ซึ่งชาวบ้านมาได้ทั้งหมด 11 คน ซึ่งเราก็ไม่รู้ว่าผู้ฟ้องทั้งหมดจะต้องมาในวันนั้น พอเราไม่รู้ล่วงหน้าก็ไม่ได้เตรียมทั้งคน และเราก็ไม่ได้คุยกันก่อนหน้านี้

“สิ่งหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นความไม่เท่าเทียม คือ วันที่ประชุมที่ศาลาวัดคลีตี๋บน เขาจัดเก้าอี้เหมือนในศาล ฝั่งหนึ่งเป็นศาลและกรมบังคับคดี อีกฝั่งเป็น คพ. กับนักวิชาการ แล้วก็มีการพูดเหมือนในศาลเลยว่า ห้ามมีการบันทึกอะไร คนที่จะบันทึกได้เป็นคนของศาล เรียกโจทย์กับจำเลยให้ คพ. อธิบายการดำเนินงานที่ผ่านมาก่อน โดย คพ. ก็เอาฟิวเจอร์บอร์ดแผนการทำงานอธิบายตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ แต่อธิบายในลักษณะของนักวิชาการ ชาวบ้านถึงเรารู้สึกว่าทางฝั่ง คพ. มีทั้งนักวิชาการมีทั้ง ผอ. เขาอธิบายเรื่องค่ามาตรฐาน อธิบายเสร็จศาลก็ถามชาวบ้านที่เป็นโจทย์ว่าที่พูดมาถูกไหม ซึ่งก็ไม่ว่าจะพูดว่ายังไง ได้แต่ตอบว่าครับ เพราะว่าเขาอธิบายเชิงวิชาการ เขาใช้งานวิชาการทั้งหมดที่เขาทำมาแล้วถามเราซึ่งที่ปรึกษา ก็ไม่มี นักวิชาการเราก็ไม่มี แล้วเราก็มองหน้ากันว่ายังไงต่อ เราก็ไม่รู้ไม่ได้ถามต่อ จบแค่นั้นปิดการไต่สวน

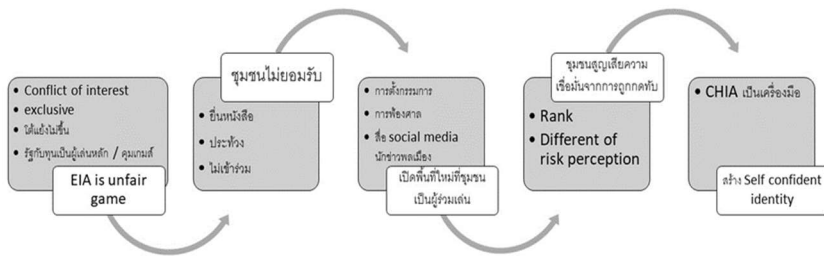
“ในปี พ.ศ. 2557 เยาวชนคลิตี้ล่างได้รวมกลุ่ม ใช้ CHIA เป็นเครื่องมือในการผนวกความรู้ชุมชนกับความรู้วิชาการเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายคือการฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชนและการฟื้นฟูลำห้วยควบคู่กันไป เพื่อให้อนาคตชุมชนไม่ได้ทิ้งทิ้งเรื่องดีที่มีอยู่ รวมทั้งเรื่องไม่ดีเพื่อเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชนให้คนรุ่นหลังได้เรียนรู้”

6. การฝ่าข้ามความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำที่แฝงอยู่ในขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ของระบบ ประเมินผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน ทำให้คนท้องถิ่นรู้สึกว่าเป็น ผู้ถูกกระทำ มากกว่าการเป็นผู้ร่วมกระทำ นอกจากตัวระบบที่เอื้อต่อเจ้าของ โครงการและถูกควบคุมโดยรัฐแล้ว กรอบคิด (mind set) ในระเบียบวิธีวิทยายังเอื้อให้กับนักวิชาการใช้อำนาจทางสังคม (rank) ที่เหนือกว่ามากดทับความรู้ ภาษาของชุมชนผ่านการใช้ภาษาเทคนิควิชาการ นอกจากนี้ยังรู้สึกว่าจะเอื้อให้เกิด การจับมือกันระหว่างผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาตและกลุ่มธุรกิจ

เมื่อชุมชนรู้สึกว่าตนเองไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ จึงหาวิธีการ สร้างพื้นที่ (platform) หรือการเปิดเกมส์ใหม่ที่ชาวบ้านได้ร่วมเป็นผู้เล่นหลัก (actor) หรือควบคุมเกมส์ได้ อาทิ การประท้วง ปฏิเสธการเข้าร่วมกระบวนการ ยื่นหนังสือ ดังจะเห็นได้จาก กรณีโครงการโรงไฟฟ้าเขานินซ็อน และโครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา แต่ถึงแม้ว่าจะมีการสร้างพื้นที่ใหม่ ดังเช่น การตั้ง กรรมการร่วม หรือแม้กระทั่งการฟ้องศาล ชาวบ้านก็ยังถูกกดทับด้วยภาษา ของนักเทคนิควิชาการ ดังกรณีการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ และกรณีหนองแวน จึงพยายามปรับตัว (transformative/adaptive) โดยใช้ความรู้มาเป็นเครื่องมือ

ในการต่อรองเชิงอำนาจทั้งในกระบวนการตามกฎหมาย และการสร้างการรับรู้สู่สาธารณะ เพื่อการต่อรองทางนโยบาย ซึ่งการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (CHIA) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชุมชนได้นำมาใช้เพื่อให้มีการกำหนดอัตลักษณ์ของตนเอง (self-identity) เด่นชัดมากยิ่งขึ้น ดังภาพข้างล่างนี้



รูปแบบของชุมชนในการฝ่าข้ามปัญหาความเหลื่อมล้ำของระบบ EIA/EHIA

ภาพที่ 1 รูปแบบของชุมชนในการฝ่าข้ามปัญหาความเหลื่อมล้ำของระบบ EIA/EHIA

การประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) หรือ เอชไอเอชุมชน เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนในการแสวงหาข้อมูลหลักฐานประกอบการตัดสินใจเลือกการพัฒนาที่เป็นธรรมและสร้างสุขภาวะ การทำเอชไอเอชุมชนในประเทศไทย ได้ถูกรับรองไว้ในหมวดสิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งบทเรียนของประเทศไทย ได้เป็นกรณีศึกษาและสร้างแรงบันดาลใจให้กับหลายประเทศ อาทิ สหภาพเมียนมาร์ ประเทศภูฏานภายใต้การสนับสนุนขององค์การอนามัยโลกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประเทศฟิลิปปินส์ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพยุโรป

แนวคิดหลักของการทำเอชไอเอชุมชน คือกระบวนการสร้างความรู้ร่วมกัน (Co-production of knowledge) ระหว่างความรู้ชุมชน (Lay knowledge) กับความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ (Expert knowledge) โดยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน การศึกษาข้อมูลโครงการ/นโยบายที่จะดำเนินการในชุมชน การเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตโครงการ การประเมินผลกระทบ และการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินผลกระทบ การผลักดันเข้าสู่การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผล

7. สรุปและข้อเสนอ

ระบบประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเอื้อต่อเจ้าของโครงการมากกว่าคนท้องถิ่น ดังนั้น ต้องมีการปรับโครงสร้างให้มีความเป็นอิสระทางวิชาการ อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงวิธีการลดความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับโอกาสการเข้าถึงข้อมูล อำนาจของแต่ละฝ่ายในการกำหนดกรอบและวิธีการในการศึกษา รวมถึงการตัดสินใจรายงานผลกระทบ

ที่สำคัญต้องปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิทยาในการประเมินผลกระทบ จากการใช้วิธีการสร้างความรู้เชิงเดี่ยวจากผู้เชี่ยวชาญ แต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นวิธีการสร้างความรู้ร่วม ในรูปแบบทีมสหสาขาวิชา ร่วมกับชุมชน เพื่อผสานความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ (Expert knowledge) กับความรู้ของชุมชน (Lay knowledge) เข้าด้วยกัน

ในการทำงานร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย จำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างความไว้วางใจ (building trust) กันก่อนเป็นขั้นแรก เพื่อให้เกิดการยอมรับในความต่างของแต่ละฝ่าย เรียนรู้มุมมองความเสียที่ต่างกัน มีกระบวนการสลายความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางสังคม (Rank) ที่แสดงออกผ่านภาษา ท่าทาง สถานที่ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

การสร้างพื้นที่ (Platform) สำหรับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน และระหว่างชุมชนกับนักวิชาการ เครือข่ายต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็น พื้นที่ในที่นี่มีความหมายรวมทั้งในเชิงสถานที่ และเวลา โดยพื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ที่มีคุณภาพ เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ร่วมกันอย่างแท้จริง สร้างความสัมพันธ์ในเชิงระนาบที่พร้อมจะเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน

ผลลัพธ์ที่จะได้จากการเปลี่ยนมาใช้แนวคิดและวิธีการดังกล่าวนี้ จะไม่ใช่เพียงโมเดลวิธีการสร้างความรู้แบบใหม่ หรือความรู้แบบใหม่ หากแต่จะเป็นการเปลี่ยนครั้งใหญ่ จากระบบที่กำลังผูกขาดการสร้างความรู้โดยนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในมหาวิทยาลัย หน่วยวิจัย บริษัทที่ปรึกษา แต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการเปิดพื้นที่ให้มีผู้สร้างความรู้ (Knowledge producer) กลุ่มใหม่ ๆ และให้มีการผสมผสานความรู้และกลุ่มผู้สร้างความรู้เหล่านี้เข้าด้วยกัน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองพัฒนาระบบวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). **คู่มือแนวทางการ
มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการ
ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก
[http://www.onep.go.th/eia/wpcontent/uploads/2019/02/KM
PP0162.pdf](http://www.onep.go.th/eia/wpcontent/uploads/2019/02/KM
PP0162.pdf).

ดีโอโลปะตานี. (2561). **ดีโอโลปะตานี: วิธีการพัฒนาอย่างยั่งยืน**. [ออนไลน์].
สืบค้นจาก [https://www.greenpeace.or.th/report/Teluk-Patani-
Sustainable-Livelihood-and-CHIA.pdf](https://www.greenpeace.or.th/report/Teluk-Patani-
Sustainable-Livelihood-and-CHIA.pdf).

สมพร เพ็งคำ และคณะ. (มปป). **การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน
(Community Health Impact Assessment: CHIA)
แนวคิด แนวทาง และกรณีศึกษา**.

สมพร เพ็งคำ. (บรรณาธิการ). (2555). **อาหาร-ถิ่นกิน จุดตัดการพัฒนา
บนพื้นที่เกษตรกรรม พนมสารคาม-สนามชัยเขต**. ศูนย์ประสานงาน
พัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. นนทบุรี.

ภาษาอังกฤษ

Bakuwa, J. (2014). “The Role of Laypeople in the Governance of Science and Technology”. **International Journal of Humanities and Social Science**, Vol. 4, No. 5(1).

European Centre for Health Policy. (1999). **Health Impact Assessment: Main concepts and suggested approach (Gothenburg Consensus)**, Brussels: European Centre for Health Policy.

Polk, M. (2014). “Transdisciplinary co production: Designing and testing a transdisciplinary research framework for societal problem solving”. **Futures**. [Online]. Retrieved from www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328714001864?via%3Dihub.

Roxas, H. B., Viliani, F., Bond, A., Cave, B., Divall, M., Furu, P., Harris, P., Soeberg, M., Wernham, A., & Winkler, B. (2012). “Health impact assessment: the state of the art”. **Impact Assessment and Project Appraisal**, 30(1): 43-52.

Van der Hel, S. (2016). **New Science for global sustainability?**

The institutionalization of knowledge co-production in Future Earth. [Online]. Retrieved from

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1462901116300636?token=3B4CDDF7BEBD0E1A2842B48922189EFA96BAFB72AE2C11BCDB494C11DB604D4AFC76E3C732DCCB36CFD49EF8B322430F>.

Van der Molen, F. (2018). “How knowledge enables governance:

The coproduction of environmental governance capacity”.

Environmental Science & Policy. Vol. 87.