

การประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกระทรวงคมนาคม*

Assessing the Implementation of Environmental Impact Assessment Measures: A Case Study of Ministry of Transport

พัชรี วีระนนท์¹

Patcharee Veeranonth

บทคัดย่อ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านผลผลิตและผลลัพธ์ โดยพิจารณาจากการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร พบว่า มีโครงการที่จัดส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการ ประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนโครงการทั้งหมด โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการให้ความร่วมมือแบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ และมีระดับความคิดเห็นด้วยค่อนข้างมากต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม ในการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเรียงลำดับได้ดังนี้ 1. การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน 2. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน 3. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน, ความพร้อมของบุคลากร, การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน 4. การติดตามผลการปฏิบัติงาน 5. ความพร้อมของงบประมาณ 6. การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล และ 7. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

คำสำคัญ: การประเมินผล; การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม; กระทรวงคมนาคม

Abstract

The objectives of this study were to evaluate the implementation of environmental impact assessment (EIA) and to explore the factors related to success in

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ ในหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctoral student, Ph.D Program in Public Administration, Sripatum University

วรรณกรรมทั่วไป

building collaboration among government offices in the Transport Ministry. Specifically, this study assessed both output and outcome of EIA implementation in mass-transporting projects such as expressways, sky-trains, railways, highways, airports and commercial piers. Data collection was based on in-depth interview and questionnaire survey of executive and implementing officials, respectively. The data revealed that only 20% of the mass-transporting projects had complied with the EIA requirement by submitting EIA reports, but failed to meet EIA measures. Moreover, the respondents strongly agreed on factors that could facilitate collaboration among offices in the Transport Ministry. These factors, ranked by order of importance, are as follows: i) support from executives; ii) organizational structure; iii) mission and task assignment, staff capability, and consultant hiring; iv) monitoring system; v) sufficient fiscal budget; vi) punishment and reward systems; and vii) political, socio-economic, cultural and technological environments.

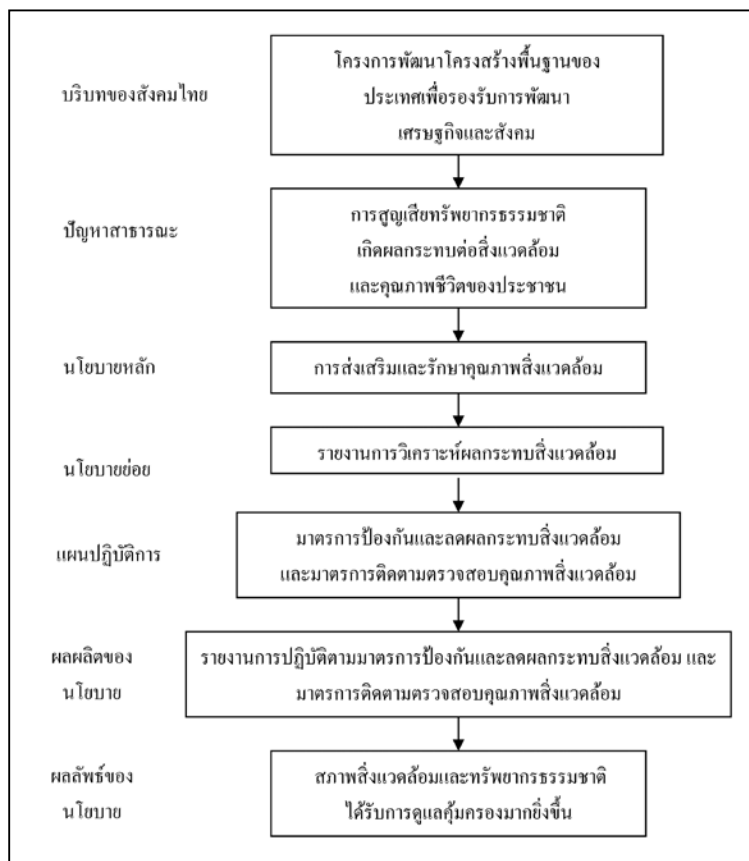
Keywords: *Evaluation; Environmental Impact Assessment; Ministry of Transport*

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากประเด็นปัญหาการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพิจารณาถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา การก่อสร้างโครงการด้านคมนาคม โดยเฉพาะในเขตชุมชนเมือง ซึ่งอาจจะต้องมีการเวนคืนที่ดิน การโยกย้ายที่อยู่อาศัย และรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งกิจกรรมการก่อสร้างโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับถมพื้นที่ การขุดเปิดหน้าดิน การสร้างโครงสร้างฐานรากต่างๆ จะทำให้เกิดผลกระทบในระดับที่มีนัยสำคัญ ทั้งที่มีที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพในบริเวณที่ก่อสร้างโครงการ และในย่านชุมชนซึ่งมีผู้คนที่เดินทางสัญจรผ่านไปมา ต้องได้รับความเสี่ยงต่อการได้รับอุบัติเหตุและความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความไม่สะดวก และความเดือดร้อนรำคาญไปด้วย นอกจากนี้ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน คือ ฝุ่นละออง เสียงดังรบกวน ความสั่นสะเทือนจากกิจกรรมการก่อสร้าง กีดขวางเส้นทางการคมนาคมต่างๆ และการรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภค เช่น สายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ และท่อน้ำประปา ฯลฯ แม้แต่ในระยะดำเนินโครงการ จะเกิดผลกระทบจากยานพาหนะที่ใช้เส้นทางโครงการ โดยเฉพาะบริเวณที่มีปริมาณการจราจรหนาแน่นทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน และสุขภาพโดยรวมของประชาชน (พัชรี วีระนนท์, 2548)

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ ของประเทศยังทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้มีการประเมินผลของการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหานโยบายสาธารณะที่สำคัญอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็วว่า มีการดำเนินการและผลสำเร็จเกิดขึ้นมาน้อยเพียงใด

มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติอย่างไร และปัจจัยใดที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ ได้แก่ ท่าอากาศยาน ระบบทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง ท่าเรือพาณิชย์ การถมที่ดินในทะเล ทางหลวงหรือถนนที่ตัดผ่านพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น ซึ่งเข้าข่ายตามประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากรายงานของโครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และ/หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน และเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาและรายงานผลต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ของผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โครงการทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ ดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยเฉพาะกระทรวงคมนาคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง และทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบในวงกว้างยิ่งกว่าโครงการประเภทอื่นๆ ทั้งที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงเป็นหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามนโยบายของประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานภาครัฐจนเสียหายตามไปด้วย

ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในส่วนของการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการด้านคมนาคม ตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และช่วยให้การวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจแก้ไขสาระของนโยบาย และกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้น ตลอดจนพัฒนาวิธีการที่จะสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และป้องกันแก้ไขมิให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการเรียนรู้กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในกรณีนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ถูกทิศทาง รวมทั้งสามารถเสริมสร้างความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนช่วยประหยัดเวลาและงบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ ดังนี้

- เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกระทรวงคมนาคม
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ในการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม และนำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สมมติฐานในการวิจัย

ผลสำเร็จในการสร้างความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านของผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย ขึ้นอยู่กับปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน ความพร้อมของงบประมาณ ความพร้อมของบุคลากร การติดตามผลการปฏิบัติงาน การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษา และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากวรรณกรรม โดยแบ่งออกเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทัศนะของนักวิชาการต่างๆ ทั้งในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 1 และ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากทัศนะของนักวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ การนำแนวคิดและทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 9 ปัจจัย ได้แก่

ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กล่าวคือ การที่องค์การถูกออกแบบขึ้นนั้น จะต้องพิจารณาถึงสายงานความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารภายในองค์การนั้นๆ ซึ่งมีผลสำคัญในการทำให้การจัดองค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์การดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย (Gannon, 1977: 6-11)

การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน กล่าวคือ การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจความต้องการนั้นแล้ว จะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจได้เด่นชัดในการมอบหมายงาน และกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน จะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย (วรเดช จันทรศร, 2528)

การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน กล่าวคือ มีนโยบายเป็นจำนวนมากที่ต้องประสบความสำเร็จ เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งแสดงถึงหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร (Yin, 1977)

ความพร้อมของงบประมาณ กล่าวคือ องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งจะนำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงาน การควบคุม และการกำกับองค์การให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จ

ตารางที่ 1 การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิต

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดต้นผลผลิต	ระดับความสำเร็จ
- ส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครบ	← ปริมาณ →	- ส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมครบตามจำนวนที่กำหนดไว้
- ส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมล่าช้า	← เวลา →	- ส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตรงเวลาที่กำหนดไว้
- ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้	← คุณภาพ →	- ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้
- ผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้		- ผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ตารางที่ 2 การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลลัพธ์

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดต้นผลลัพธ์	ระดับความสำเร็จ
- บางฝ่ายไม่พอใจ / มีการคัดค้านผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	← ความพึงพอใจ →	- ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- คุณภาพสิ่งแวดล้อมต่ำลง ทำให้ได้รับการร้องเรียน	คุณภาพสิ่งแวดล้อม บริเวณโครงการ ที่มีผลกระทบ ทั้งแง่บวกและแง่ลบ ต่อประชาชน	- คุณภาพสิ่งแวดล้อมสูงขึ้น จึงไม่ได้รับการร้องเรียน

(ดัดแปลงจากตารางการวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิตและผลลัพธ์ของ วรเดช จันทรศร, 2551: 5 - 6)

จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณเพียงพอ ซึ่งทรัพยากรการเงินของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ จะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้หน่วยงานมีระดับความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายปฏิบัติได้สูงขึ้น และมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Sabatier and Mazmanian, 1980: 545-546)

ความพร้อมของบุคลากร กล่าวคือ มีแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ของการปรับตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ การจัดอบรมอย่างเข้มแข็งก่อนเข้าร่วมโครงการ และระหว่างเข้าร่วมโครงการแก่สมาชิกทุกคน การจัดประชุมบุคลากรของโครงการอย่างสม่ำเสมอ และความช่วยเหลือทางเทคนิคด้านการฝึกอบรมและการพัฒนา เป็นต้น (Greenwood et al., 1975)

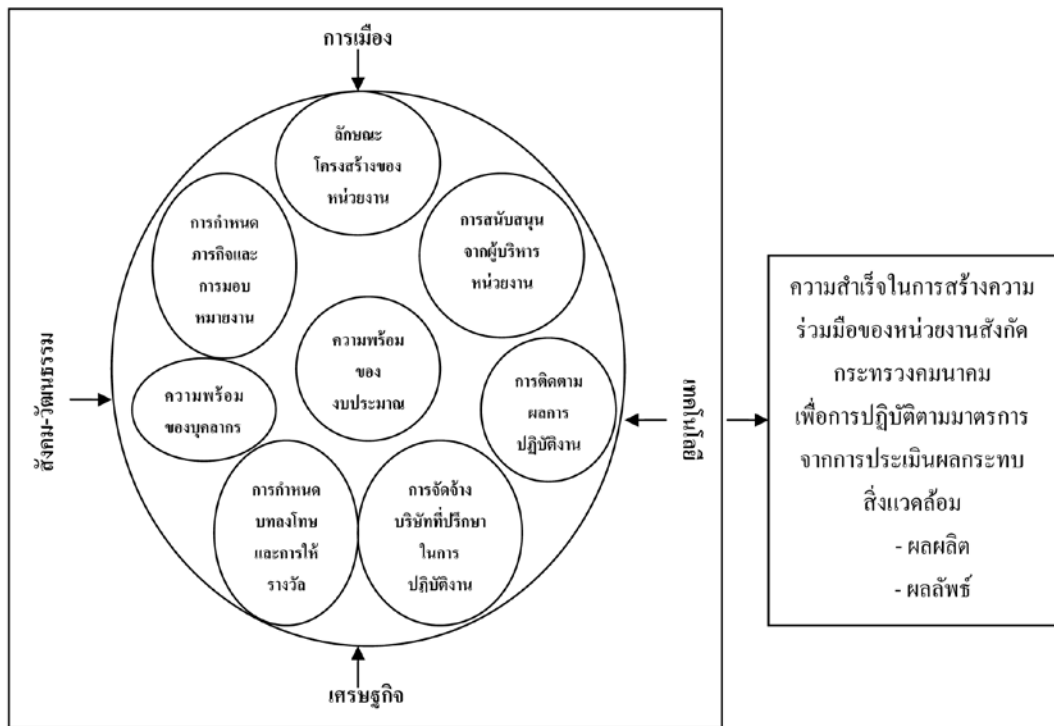
การติดตามผลการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการประเมินผลเป็นระยะๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าการที่ปฏิบัตินั้น สอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรค จะได้สามารถแก้ไขได้ตรงจุดและทันเหตุการณ์ (Williams, 1979)

การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล กล่าวคือ การให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรงเสริมทางบวก จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน และเป็นพลังจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น หากเป็นการให้แรงเสริมทางลบ จะช่วยยับยั้งพฤติกรรมหรือการปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์ได้ (กล้า ทองขาว, 2548: 188)

การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การจัดหาบุคคลภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นที่ยอมรับเข้ามาช่วยในการดำเนินงาน เป็นกลไกทางการบริหารที่องค์การใช้เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ได้ ซึ่งทรัพยากร ความร่วมมือ และการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยบุคคลหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์การเชิญมานั้น จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการตามนโยบาย (วรเดช จันทรศร และคณะ, 2544: 16)

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี กล่าวคือ เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหานโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคม-เศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ยุ่งยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน (Sabatier and Mazmanian, 1980: 551-552)

จากเหตุผลสนับสนุนต่อสมมติฐานในการวิจัย รวมทั้งทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ผู้วิจัยได้ผลสรุปเป็นตัวแทนแสดงปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ตัวแบบแสดงปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการ
สร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม
เพื่อปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

วิธีการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และนำการวิจัยเชิงปริมาณมาช่วยอธิบายผลของการศึกษาให้เกิดความชัดเจนถูกต้องยิ่งขึ้น โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้กับวิธีการศึกษาแบบเฉพาะกรณี โดยมีประชากรตัวอย่างคือ หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคม จำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย แบ่งการดำเนินงานวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังแสดงในภาพที่ 3

การประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งสามารถคัดเลือกโครงการได้ จำนวน 47 โครงการ และนำมาวิเคราะห์ผลโดยพิจารณาจากเกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว เพื่อวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิต ได้แก่ ปริมาณ เวลา คุณภาพ โดยพิจารณาจากรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการ ในระหว่างปีพ.ศ. 2549 – 2550 และ

~~ผลลัพธ์ของความพึงพอใจต่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม~~
ระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลลัพธ์ ได้แก่
ความพึงพอใจต่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
และการได้รับข้อร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบ

~~และของการได้รับข้อร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบ~~ โดยพิจารณาจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณโครงการที่มีผลกระทบทั้งแบบบวกและแง่ลบต่อประชาชน เพื่อประมวลผลข้อมูลการปฏิบัติตามมาตรการของโครงการ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในรูปของค่า ความถี่และร้อยละ

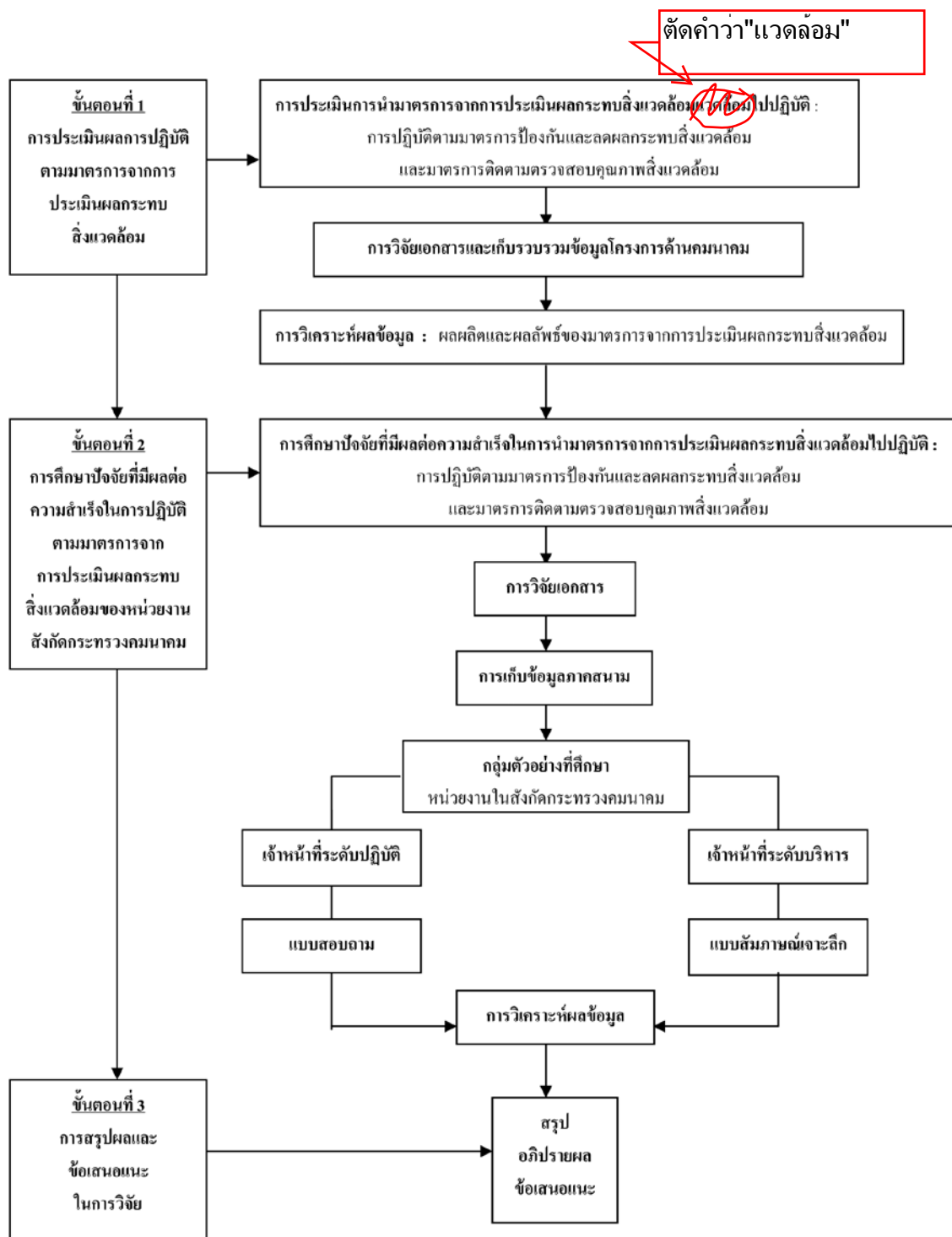
การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร และการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยแบ่งกลุ่มประชากรตัวอย่างในการให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 ระดับ คือ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติโดยใช้แบบสอบถาม รวมทั้งสิ้น 38 คน เพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ และเจ้าหน้าที่ระดับบริหารโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หน่วยงานละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีการตรวจสอบความเที่ยงตรงและหาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งจากการทดสอบความเชื่อถือได้ของแบบสอบถาม พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาเท่ากับ 0.948 แสดงว่ามาตรวัดดังกล่าว มีความเชื่อถือได้ในระดับค่อนข้างสูง และไม่ปรากฏข้อคำถามใดที่มีค่าสหสัมพันธ์รายข้อกับผลรวมที่เป็นนิเสธ จึงเป็นมาตรวัดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

สำหรับข้อคำถามของแบบสัมภาษณ์นั้น มีการตรวจสอบและพิจารณาแก้ไขรูปแบบคำถาม และภาษาที่ใช้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประสบการณ์โดยตรงในการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการ นอกจากนี้ การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานเป้าหมายของการวิจัย ซึ่งอยู่ในระดับบริหารเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของทั้ง 8 หน่วยงาน จึงเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่สามารถสะท้อนความเป็นจริงให้เห็นถึงภาพรวมของผลการปฏิบัติตามมาตรการได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุด ทำให้ข้อมูลที่ได้มามีความเที่ยงตรง และมีความเชื่อถือได้ยิ่งขึ้น

การสรุปผลและข้อเสนอแนะ จะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอุปนัยจากส่วนย่อยไปยังส่วนใหญ่ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับปฏิบัติและระดับบริหาร ซึ่งผู้วิจัยจะเป็นผู้ตีความโดยเน้นการพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของปัญหา และนำไปสู่การสรุปเป็นข้อค้นพบในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงานตัวอย่าง และการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่าส่วนใหญ่เป็นแบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัตินั้น มีความสอดคล้องกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของแต่ละหน่วยงาน โดยมีรายละเอียดของปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของระดับความเห็นที่มีผลต่อความสำเร็จมากที่สุดในการสร้างความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการ ดังนี้



ภาพที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย

• **กรมการbinพลเรือน** คือ การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน ซึ่งในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะจ้างที่ปรึกษาดำเนินการทั้งหมด เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่จะดูแลรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนเจ้าหน้าที่ของกรมจะทำหน้าที่เพียงกำหนดขอบเขตการศึกษาเท่านั้น เพราะไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ดังนั้น ลักษณะของการปฏิบัติตามมาตรการฯ จึงขึ้นอยู่กับผลงานของที่ปรึกษา

• **กรมเจ้าท่า** คือ ความพร้อมของบุคลากร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกลุ่มสิ่งแวดล้อม จะเป็นกรรมการตรวจการจ้างของโครงการและทำหน้าที่กำกับดูแลงานของที่ปรึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายติดตามตรวจสอบและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีเจ้าหน้าที่จำนวน 4 คน จึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ หน่วยงานในระดับภูมิภาค ยังขาดเจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมประจำอยู่เลย จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที

ที่สำนักงาน

• **กรมทางหลวง** คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งมีการกำหนดนโยบายว่า ต้องมีการพิจารณาถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม โดยต้องการให้มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหารือกัน และต้องการผลักดันกลุ่มสิ่งแวดล้อมเป็นระดับกอง เพื่อการทำงานที่คล่องตัวขึ้น รวมทั้งเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ ตลอดจนมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพมากขึ้น

• **กรมทางหลวงชนบท** คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งมีการกำหนดนโยบายว่า ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะทำการก่อสร้างโครงการ โดยจะมีการประชุมทุกเดือนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการมอบหมายงานในแต่ละขั้นตอนของโครงการให้หน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจน แต่ยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง

• **การรถไฟแห่งประเทศไทย** คือ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน ซึ่งโครงสร้างของหน่วยงาน มีปัญหามาเป็นเวลานานและมีข้อจำกัดด้านการจ้างงาน นอกจากนี้ กฎระเบียบของหน่วยงานยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ทำให้การแบ่งหน้าที่และมอบหมายงานขาดความชัดเจน รวมทั้งขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงทำให้ขาดความพร้อมที่จะปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

• **การทางพิเศษแห่งประเทศไทย** คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งมีนโยบายให้ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในการประชุมร่วมกัน และรับฟังข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินการให้ทราบเป็นประจำ และต้องการผลักดันให้แผนกวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมเป็นระดับกอง ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความก้าวหน้าในการทำงานมากขึ้น

• **การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย** คือ การกำหนดภารกิจและการมอบหมาย ซึ่งมีการแบ่งมอบหมายงานและความรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยมีการจัดตั้งแผนกติดตาม

ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ โดยมีการแยกภารกิจออกมาจากแผนกวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงทำให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น

- การทำเรื่องแห่งประเทศไทย คือ การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน ซึ่งในการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของท่าเรือแหลมฉบัง จะต้องจัดจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการแทน โดยเจ้าหน้าที่ของท่าเรือจะเป็นผู้ประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของที่ปรึกษาให้เป็นไปตามขอบเขตการศึกษาเท่านั้น เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบโดยตรง

การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาดังที่กล่าวในข้างต้น นำมาอภิปรายในประเด็นดังต่อไปนี้

การประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีการจัดส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนโครงการทั้งหมดเท่านั้น พบว่า ตัวชี้วัดด้านผลผลิตของมาตรการยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับจำนวนโครงการทั้งหมด ถึงแม้ว่าตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์จะยังมีค่าสูงนั้น โดยมีการแจ้งให้ปรับปรุงการปฏิบัติตามมาตรการฯ ร้อยละ 6.38 และการร้องเรียนโครงการ ร้อยละ 10.6 ของจำนวนโครงการทั้งหมด สำหรับความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการฯ ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นแบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ โดยมีพฤติกรรมที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของมาตรการ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่พร้อมหรือไม่เพียงพอของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือดังกล่าว

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาโครงการต่างๆ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ตามสิทธิที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550: 55-84) ดังนั้นการที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม มิได้ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2548 กำหนดให้โครงการของหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ต้องรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมกราคมและกรกฎาคมของทุกปี ซึ่งถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยจัดเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยของระดับความเห็นในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่ค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุด ดังนี้

- การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน คือ กรมทางหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และกรมทางหลวงชนบท ตามลำดับ โดยอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อบัณฑิตมากที่สุด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณีในการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม คือ 1) ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ ทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ 2) ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

- ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย โดยอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อบัณฑิตมากที่สุด ซึ่งโครงสร้างของหน่วยงานยังขาดหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้บทบาทหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

- การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน คือ การรถไฟฯ หน่วยงานส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อบัณฑิตมากที่สุด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความชัดเจนในการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานโดยเฉพาะ เพื่อรองรับภารกิจในการปฏิบัติตามมาตรการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจนโยบายและผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการได้อย่างชัดเจน

- ความพร้อมของบุคลากร คือ กรมเจ้าท่า โดยอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อบัณฑิตมากที่สุด ซึ่งความพร้อมของเจ้าหน้าที่ จะทำให้การนำมาตรการไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ รวมทั้งทำให้เกิดความเต็มใจหรือการยอมรับในการนำมาตรการไปปฏิบัติ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ขาดความพร้อมดังกล่าว จะทำให้เกิดแรงต่อต้าน หรือมีการตอบสนองต่อมาตรการในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกัน

- การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน คือ กรมการบินพลเรือน และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ตามลำดับ โดยอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อบัณฑิตค่อนข้างมาก ซึ่งการที่หน่วยงานไม่มีความถนัดในงานสิ่งแวดล้อม หรืองานดังกล่าวไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน จึงถ่ายโอนภารกิจหรือจัดหากลุ่มบุคคลภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เข้ามาช่วยดำเนินงานหรือรับผิดชอบดำเนินงานแทน จะช่วยเพิ่มศักยภาพและสร้างความสำเร็จในการปฏิบัติตามมาตรการ ให้แก่หน่วยงานได้

- การติดตามผลการปฏิบัติงาน พบว่า การรถไฟฯ หน่วยงานส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีระดับความเห็นต่อบัณฑิตมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ซึ่งความสามารถในการวัดผลงานหรือควบคุมผลการปฏิบัติตามมาตรการฯ จะทำให้ทราบว่า หน่วยงานมีความสามารถในการแปลงมาตรการดังกล่าวออกมาเป็นวิธีการปฏิบัติ ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้กำหนดมาตรการได้ในระดับใด แต่ถ้าหากมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ จะสามารถหาแนวทาง

เป็นไป

แก้ไขปัญหานั้นและนำไปปรับปรุงวิธีการนำมาตรการไปปฏิบัติให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ หากกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จด้านสิ่งแวดล้อมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามได้ ก็จะสามารถผลักดันให้การปฏิบัติตามมาตรการมีความต่อเนื่องมากขึ้น

- **ความพร้อมของงบประมาณ** พบว่า กรมทางหลวง มีระดับความเห็นต่อปัจจัยมากโดยเปรียบเทียบ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพในการนำมาตรการไปปฏิบัติ เพื่อเตรียมความพร้อม ทั้งในด้านการจัดซื้อจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งสถานที่ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน จะสามารถกระตุ้นและสนับสนุนหน่วยงานในการนำมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพขึ้น

- **การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล** พบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีระดับความเห็นต่อปัจจัยค่อนข้างมากโดยเปรียบเทียบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ 1) การกำหนดบทลงโทษหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการ จะสามารถควบคุมให้หน่วยงานนำมาตรการไปปฏิบัติได้ แต่เมื่อยังไม่มียกเว้นที่ชัดเจน จึงทำให้ไม่สามารถผลักดันมาตรการดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างเต็มที่ 2) การจัดงานมอบรางวัล EIA Monitoring Award ให้แก่สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดีเด่น พบว่า ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมการคัดเลือกดังกล่าว ดังนั้น รางวัลดังกล่าวจึงไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในการนำมาตรการไปปฏิบัติได้

- **สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี** พบว่า กรมเจ้าท่า มีระดับความเห็นต่อปัจจัยค่อนข้างมากโดยเปรียบเทียบ แม้ว่าในภาพรวมของระดับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ จะอยู่ในช่วงของระดับความเห็นที่มีต่อปัจจัยค่อนข้างน้อย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยภายนอกหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติได้เช่นกัน โดยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับปัจจัยอื่น และการตอบสนองกลับของหน่วยงานที่มีต่อปัจจัยนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นงานเชิงวิชาการที่มีรายละเอียดลงไปในแต่ละมาตรการ ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ปัจจัยดังกล่าวจึงไม่มีผลโดยตรงหรือมีผลน้อยกว่าปัจจัยอื่นๆ ต่อการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวในช่วงต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย

- กระทรวงคมนาคมต้องแจ้งให้ทุกหน่วยงานรับทราบมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบทุกปี

- จัดตั้งคณะกรรมการร่วมดำเนินงานระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับกระทรวงคมนาคม เพื่อประสานงานและพิจารณาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ และผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการของกระทรวงคมนาคม

- กำหนดให้สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สนับสนุนงบประมาณในการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ทั้งในระยะก่อสร้างและระยะดำเนินการ

- ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการคัดเลือกเพื่อรับรางวัล EIA Monitoring Award ที่จะมอบให้แก่สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดีเด่น โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับกระทรวงและหน่วยงาน

- สนับสนุนให้หน่วยงานสามารถใช้เครดิตจากผลการดำเนินงานตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการอื่นๆ ต่อไป

- ประชาสัมพันธ์และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการ ที่กำหนดรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลให้หน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ตั้งของโครงการทราบอย่างสม่ำเสมอ

- กำหนดเป็นนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐต่อสังคม (Governmental Social Responsibility : GSR) เพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะในด้านการบริหารองค์การ

- ให้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการประสานงาน และควบคุมดูแลการปฏิบัติตามมาตรการให้ชัดเจน หรือเพิ่มบทบาทหน้าที่ดังกล่าวเข้าไปในหน่วยงานสิ่งแวดล้อมเดิมที่มีอยู่แล้ว

- จัดให้มีองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามและควบคุมกำกับการปฏิบัติตามมาตรการของหน่วยงานโดยตรง และการประสานงานกับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบต่อไป

- กำหนดให้หน่วยงานสร้างกลไก หรือวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการฯ ให้ชัดเจน ซึ่งสามารถกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการปฏิบัติงาน และให้โอกาสความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและผลตอบแทนที่เป็นธรรม

- หน่วยงานของกระทรวงคมนาคม จะต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาจ้างที่ทำกับบริษัทผู้รับออกแบบก่อสร้าง ผู้ก่อสร้าง และผู้รับสัมปทาน โดยควบคุม ดูแล และกำกับให้ปฏิบัติตามมาตรการ ให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอน พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษหรือค่าปรับ ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการ

- จัดจ้างหน่วยงานกลางหรือบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสบการณ์ และความรู้ความสามารถให้เข้ามาดำเนินการตามข้อกำหนดของมาตรการ ที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการปฏิบัติตามมาตรการของโครงการดังกล่าว เพื่อกำกับและดูแลการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้
- สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน และพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน รวมทั้งขีดความสามารถในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะในด้านกฎระเบียบ

- มอบอำนาจให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการติดตามและควบคุมกำกับหน่วยงานต่างๆ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้
- กำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปรับลดงบประมาณในการขออนุมัติโครงการประจำปีงบประมาณ การปรับลดเงินรางวัลประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น
- กำหนดระเบียบปฏิบัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ ดำเนินการผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามมาตรการ ซึ่งจะทำให้เกิดการยอมรับจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินโครงการต่อไป มิฉะนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงโครงการดังที่ผ่านมา

เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. 2548. การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิด ทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พัชรี วีระนนท์. 2548. ทำอย่างไรจึงจะจัดการปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการคมนาคมขนาดใหญ่. *จดหมายข่าวการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. 6(4): 9-10.
- วรเดช จันทรศร. 2528. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป. ใน อุทัย เลาหวิเชียร และประทาน คงฤทธิศึกษากร. *การบริหารรัฐวิสาหกิจ*. หน้า 535-554. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2551. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟิค.
- วรเดช จันทรศร ปิยะนุช เงินคล้าย บัทยา สิทธิชัย และสุนทรี ทับทิม. 2544. *การสาธารณสุขมูลฐานในส่วนภูมิภาค ของไทย: การศึกษาด้านการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. ม.ป.ท.

Gannon, M. J. 1977. **Management : An Organization Perspective**. Boston: Little Brown and Company.

Greenwood, P. W. , Mann, Dale and McLaughlin, Milbrey W. 1975. Federal programs supporting educational change. **The Process of Change**. 3(4): v-ix.

Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. 1980. The implementation of public policy: A framework of analysis. **Policy Studies Journal**. 8(1): 545-552.

Yin, R. K. 1977. Production efficiency versus bureaucratic self-interest: Two innovative processes? **Policy Sciences**. 8(4): 381-399.

Williams, W. E. 1979. Implementation analysis and assessment. **Policy Analysis**. 1(3): 531-566.