บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

โครงการขนาดใหญ่หรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act: NEPA) ของสหรัฐอเมริกา จะให้ความหมายโครงการขนาดใหญ่ว่าหมายถึง การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะมีผลกระทบสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของมนุษย์โดยจำเป็นต้องมีการเสนอรายงานทางสิ่งแวดล้อม (EIS) อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวมิได้นิยามให้ชี้ชัดไปว่า "การดำเนินการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง" หมายถึงอะไรบ้างดังนั้น จึงปรากฏว่าในช่วงแรกนั้นหน่วยงานจำนวนมาก ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกายังไม่มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการที่สาธารณชนบางกลุ่มพิจารณาว่าควรปฏิบัติตามข้อกำหนดของ EIA ดังนั้น ความขัดแย้งอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ NEPA ในระยะแรก ๆ จึงเกิดจากการตีความหมายโครงการขนาดใหญ่ที่แตกต่างกัน ต่อมาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ที่นำขึ้นสู่ศาลโดยองค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตีความโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง ว่าต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การตีความโดยศาลยุติธรรมซึ่งถือเป็นการกำหนดบรรทัดฐานของการดำเนินการ "ขนาดใหญ่" ของรัฐบาลกลางที่มีผลกระทบสำคัญต่อสภาวะแวดล้อมของมนุษย์นั้น ทำให้มีการเสนอคำแถลงผลกระทบเป็นจำนวนหลายร้อยโครงการต่อไป (เบลล์, รูท กรีนสเปช, 2544, หน้า 203-205)

อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามข้อกำหนดของการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่จะจำกัดเฉพาะโครงการของรัฐบาลเท่านั้น ได้แก่โครงการที่ริเริ่มโดยรัฐบาลกลาง หรือโครงการที่ต้องขอใบอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังนั้นโครงการที่มิได้ดำเนินการโดยรัฐบาล หรือไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐบาลกลางก่อนลงมือปฏิบัติ จึงไม่จำเป็นต้องทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้เองข้อกำหนดว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ จึงแตกต่างจากข้อกำหนดของอีกหลายประเทศ ที่บังคับให้โครงการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีข้อยกเว้น รวมถึงประเทศไทย

โครงการขนาดใหญ่โดยทั่วไปทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาเช่น ประเทศไทย เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐที่เน้นการส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรมและนโยบาย การจัดการทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเกิดขึ้นของโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการก็เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น การคมนาคม การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าหรือการชลประทานเป็นต้น

ในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในประเทศปัจจุบัน เราจะพบว่าอยู่ในภาวะวิกฤตในการดำเนินการให้เป็นไปอย่างราบรื่น หรือ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ในอดีตการที่รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ทำนองนี้ได้โดยเสมือนหนึ่งไม่ค่อยจะมีปัญหาเนื่องจากปัจจัยที่สำคัญสี่ประการ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2544, หน้า 52)

ประการแรก จำนวนประชากรที่น้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ทำให้โครงการเหล่านี้สามารถหลบเลี่ยงการส่งผลกระทบต่อชุมชนได้ไม่ยาก

ประการที่สอง คือในอดีตประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในยุคของสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งที่แม้จะมีอยู่แต่ก็ไม่ปรากฏเป็นข่าวออกมาสู่สาธารณชน

ประการที่สาม เนื่องเพราะว่าประชาชนมีโอกาสจะต่อต้านได้สำเร็จน้อย การเมืองช่วงสงครามเย็นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความเห็นและต่อต้านรัฐบาลได้ สื่อมวลชนขาดสิทธิเสรีภาพที่จะตีพิมพ์ข้อมูลและประเด็นต่าง ๆ และช่วยเป็นกระบอกเสียงให้สาธารณชนได้แสดงความคับข้องใจและสำแดงสิ่งที่เขาต้องการ

ประการที่สี่ เนื่องเพราะอดีตช่วงที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยยังมีที่ดินจำนวนมากเปรียบเทียบกับขนาดของประชากร ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางลบจากโครงการขนาดใหญ่ จึงยังหลบหลีกปัญหาได้ด้วยการอพยพออกไปหาที่ตั้งหลักแหล่งทำกินแห่งใหม่ในเขตป่าที่ยังไม่มีคนจับจองได้มีหลาย ๆ กรณีที่การประเมินต้นทุน-ผลได้ของโครงการใส่ใจน้อยหรือมิได้ให้ความสนใจเลยกับผลกระทบทางลบต่อระบบนิเวศระยะยาว ประเด็นเรื่องนี้นั้นความร้ายแรงของปัญหาพอจะรับได้ตราบเท่าที่ทรัพยากรธรรมชาติยังคงอุดมสมบูรณ์ และผู้คนยังไม่เห็นว่าอยู่ในภาวะเสื่อมสลายอย่างรวดเร็ว ถึงกระนั้นความเสียหายเกิดขึ้นแล้วอยู่ดี

ประเด็นตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ที่ประสบปัญหาความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น (เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, 2544, หน้า 216-218)

1. โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล เขื่อนปากมูล เป็นโครงการเขื่อนเอนกประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำมูลที่บริเวณบ้านหัวเห่ว อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศตะวันออกประมาณ 70 กิโลเมตร และห่างจากจุดที่แม่น้ำมูลบรรจบกับแม่น้ำโขงประมาณ 6 กิโลเมตร สำหรับผลประโยชน์ของโครงการ ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ให้ข้อมูลว่า จะเกิดประโยชน์ทั้งในด้านไฟฟ้า ชลประทาน การประมง และการท่องเที่ยว โดยมีกำลังการผลิตติดตั้ง 136 เมกะวัตต์ ทั้งนี้โครงการดังกล่าวได้เริ่มเข้ามาอยู่ในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ในปี 2531 และได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในปีถัดมา และดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จในปี 2537

2. โครงการท่อส่งก๊าซไทย-พม่า เป็นโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซจากแหล่งยาดานาในอ่าวเมาะตะมะ ประเทศพม่า โดยเป็นโครงการร่วมระหว่าง 2 ประเทศ มีระยะทางของท่อก๊าซในประเทศพม่า 413 กิโลเมตร และในประเทศไทยจากบ้านอีต่อง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ถึงโรงไฟฟ้า จังหวัดราชบุรีอีก 297 กิโลเมตร โดยมีเส้นทางตัดผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 26 กิโลเมตร รวมถึงพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้น 1A ประมาณ 18 กิโลเมตร ใช้เงินลงทุน 16,500 ล้านบาท โดยมีผู้ร่วมทุน 4 รายคือ บริษัท โทเทล บริษัท ยูโนแคล บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม และบริษัท น้ำมันและก๊าซแห่งสหภาพพม่า เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าราชบุรี ซึ่งจะเป็นโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตมากที่สุดของประเทศ (ประมาณ 4,000 เมกะวัตต์) และกำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ โดยมีความล่าช้าจากที่กำหนดไว้เดิม ทั้งนี้ ในรายงานฉบับนี้จะเรียก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม และมีบทบาทหลักในช่วงของความขัดแย้งในเมืองไทย ว่าเป็นเจ้าของโครงการดังกล่าว

3. โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2535 หลังจากนั้น จึงมีการจัดทำโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชน ซึ่งประกอบด้วยโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer: IPP) กับโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP) สำหรับการดำเนินโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) มี 7 บริษัท ได้รับการพิจารณาให้ดำเนินการ ซึ่งรวมถึงโครงการของ บริษัท ยูเนียน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด) และบริษัทกัลฟ์ พาวเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด (โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก) ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด โรงไฟฟ้าหินกรูด มีสถานที่ตั้งอยู่ที่ บ้านโคกตาหอม หมู่ที่ 9 ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ลักษณะโครงการ เป็นโรงไฟฟ้าหลังความร้อน เชื้อเพลิงเป็นถ่านหินชนิดซับบิทูมินัส มีกำลังการผลิตทั้งสิ้น 1,400 เมกกะวัตต์ และมีเจ้าของ

โครงการคือ บริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด สำหรับผู้ถือหุ้น มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจาก บริษัท Fortum ประเทศฟินแลนด์ และบริษัท Cepa จากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ถอนหุ้นออกไป แต่ทางบริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ กำลังติดต่อผู้ร่วมทุนรายใหม่ 2 ราย มาถือหุ้นแทนคือ บริษัทสิงคโปร์เพาเวอร์อินดัสตรี้ และบริษัทจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถ้าหากสำเร็จ ผู้ถือหุ้นของบริษัทจะประกอบด้วย 4 รายคือ บริษัทยูเนียนเอ็นเนอร์ยี จำกัด (บริษัทในเครือสหยูเนี่ยน) บริษัทโตเมนจากประเทศญี่ปุ่น บริษัทสิงคโปร์เพาเวอร์อินดัสตรี้ และบริษัทจากประเทศญี่ปุ่น

สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก มีเจ้าของโครงการคือ บริษัท กัลฟ์เพาเวอร์เจเนอเรชั่น จำกัด โดยมีผู้ถือหุ้นคือ บริษัท กัลฟ์อิเลคทริค จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเอดิสันมิชชั่นเอ็นเนอร์ยี (สหรัฐอเมริกา) มีสถานที่ตั้งอยู่ที่ ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สำหรับโรงไฟฟ้าบ่อนอกจะเป็นโรงฟฟ้าพลังความร้อน เชื้อเพลิงเป็นถ่านหินชนิดซับบิทูมินัส คล้ายกับโรงไฟฟ้าหินกรูด แต่มีกำลังการผลิตต่ำกว่าคือ 734 เมกกะวัตต์ (2 หน่วย หน่วยละ 367 เมกกะวัตต์) จากผลสะท้อนกระแสการพัฒนาจะเห็นได้จากนโยบายรัฐที่เน้นการส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรม และนโยบาย การจัดการทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเพื่อตอบสนองภาคการผลิตผ่านโครงการขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า ท่าเรือน้ำลึก และการให้สัมปทานแก่กลุ่มทุนในการดำเนินกิจการ เป็นต้น ขณะที่ชุมชนต้องประสบปัญหาในการดำรงชีวิต ดังเช่น การสูญเสียอาชีพ หรือการที่สัตว์น้ำมีจำนวนลดน้อยลง หรือไม่สามารถหาได้อีกในแหล่งน้ำนั้น

โครงการขนาดใหญ่ของรัฐนี้เอง ทั้งประเภทเขื่อน และโรงไฟฟ้า ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาค และมีหลายโครงการในบางพื้นที่ไม่สอดคล้องกับบริบทชุมชน ดังกรณี จังหวัด ราชบุรี เป็นจังหวัดที่มีจำนวนโรงไฟฟ้าไม่น้อยกว่า 6 โรง ซึ่งกล่าวได้ว่ามากที่สุดใน ประเทศไทย ทั้งที่เป็นเมืองเกษตรกรรม ผู้คนส่วนใหญ่ทำนา ทำไร่ ทำสวน และปัจจุบัน มีความเคลื่อนไหวของชุมชนเพื่อต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มในพื้นที่นี้อีก) เห็นได้ว่าโครงการเหล่านี้ล้วนก่อผลกระทบต่อชุมชนและ หลายโครงการก่อผลกระทบที่รุนแรงขัดต่อข้อกำหนดตามกฎหมาย ดังกรณีการศึกษาข้อมูลของมูลนิธินโยบายสุขภาวะ เรื่องการวิเคราะห์ โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติและชีวมวลที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรง และมี ข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดให้โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติที่มีกำลังผลิตติดตั้ง 700 เมกะวัตต์ขึ้นไป และโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลที่มีกำลังผลิตติดตั้ง 190 เมกะวัตต์ขึ้นไป เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง เนื่องจากพบว่า โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติใช้น้ำและปล่อย ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์เป็นสองเท่าและปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าสามเท่าของ โรงไฟฟ้าถ่านหิน ตลอดจนก่อผลกระทบต่อสุขภาพ สร้างมลภาวะทางอากาศทั้ง ฝุ่นละออง และสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์อีกด้วย (อุทัย ปริญญาสุทธินันท์ และสวรินทร์

เบ็ญเต็มอะหลี., 2556, หน้า 5)

ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ก็ได้มีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ภายใต้แผนพัฒนาประเทศในระดับภูมิภาคที่เรียกว่าโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นกลยุทธการพัฒนาในระดับภูมิภาคที่ได้รับการบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โครงการดังกล่าวมุ่งที่จะพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ เพื่อเป็นศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเพื่อเป็นการเสนอทางเลือกแหล่งที่ตั้งให้กับอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต โดยไม่ต้องมาอยู่บริเวณกรุงเทพมหานคร ทั้งจะเป็นการช่วยชะลอการเติบโตและบรรเทาความแออัดของกรุงเทพมหานครลงได้

โครงการขนาดใหญ่ของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ถือว่าเป็นตัวอย่างของโครงการที่ประสบภาวะวิกฤติที่มีความล้มเหลวตั้งแต่การก่อสร้างโรงงาน ได้แก่โครงการจัดตั้งบริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ เจนโก้ โดยใช้พื้นที่การก่อสร้างกว่า 500 ไร่ ถือว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่นเดียวกัน ซึ่งเกิดจากความร่วมมือ ระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน ขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วโดยได้ก่อให้เกิดกากของเสียอันตราย (Hazardous waste) จากกระบวนการผลิตมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งหากไม่มีการ ควบคุมดูแล ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง กากอุตสาหกรรมที่เกิดจากการผลิตสินค้าอุปโภคของโรงงาน อุตสาหกรรม เหล่านี้ก็จะย้อนกลับมาเป็น อันตราย ต่อสภาพแวดล้อมและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนชาวไทย จากความมุ่งหวังของภาครัฐที่ต้องการแก้ไข ปัญหา การจัดการ กากอุตสาหกรรมประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถแก้ปัญหาได้อย่าง ยั่งยืนได้

บริษัทเจนโก้เกิดขึ้นมาในขณะที่ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่ประสบปัญหาจากกากอุตสาหกรรมยังเป็นปัญหาแก้ไม่ตกและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาตลอด โดยเฉพาะการลักลอบทิ้งกากโลหะหนักและกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนระบบนิเวศน์อย่างร้ายแรง ซึ่งภัยจากสารเคมีต่อมนุษย์ทั้งแบบก่อพิษเฉียบพลัน ที่แสดงอาการเจ็บป่วยหรือถึงแก่ชีวิตในทันที และแบบเก็บสะสมพิษทีละเล็กละน้อยเกิดเป็นอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ซึ่งหากได้รับพิษติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ๆ จะมีปริมาณสารพิษสะสมเกินกว่าที่ร่างกายจะทนได้ ก็จะถึงแก่ชีวิตในที่สุด การจัดตั้งบริษัทเจนโก้นั้น เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2537 ในฐานะบริษัทจำกัด จนกระทั่งเติบโตเป็นบริษัทมหาชนในปัจจุบันโดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม เป็น ผู้ร่วมถือหุ้นหลักของ เจนโก้ เพื่อกำกับดูแล

และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมและ ประชาชนทั่วไป ณ ปัจจุบัน บริษัทมีทุนจดทะเบียน 900 ล้านบาท โครงสร้างผู้ถือหุ้นของ เจนโก้ ประกอบด้วยประชาชนและนักลงทุนทั่วไปจำนวน 81.66 % กระทรวงอุตสาหกรรม 16.67 % และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) 1.67 % (บริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน), 2556) ความพยายามของบริษัทเจนโก้ที่จะก่อสร้างโรงงานในจังหวัดระยองต้องประสบความล้มเหลวมาตลอดตั้งแต่พยายามก่อสร้างโรงงานครั้งแรกที่อำเภอปลวกแดง ต่อมาการเข้าไปตั้งโรงงานในลักษณะนำร่องที่นิคมอุตสาหกรรมมาตราพุดได้รับการต่อต้านจนในที่สุดก็ไม่สามารถก่อสร้างโรงงานขึ้นที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ดังนี้

บริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (General Environmental Conservation Co. Ltd.: GENCO) ได้ดำเนินการศึกษาหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อตั้งบริษัท จนพบว่าพื้นที่บ้านเขากระทะ เขาระฆัง ตำบลตาสิทธิ์ อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง เหมาะสมที่สุดเนื่องจากมีสภาพทางธรณีวิทยาที่เหมาะสมหลายประการ อีกทั้งที่ดินไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม สถานที่มีความสะดวกในการเดินทางขนส่ง แต่ปัญหาสำคัญที่สุดที่เจนโก้ต้องเผชิญก็ คือการถูกต่อต้านจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ นักวิชาการ องค์การนักศึกษา และองค์การพัฒนาเอกชน ฯลฯ เจนโก้และรัฐบาลจัดการความขัดแย้งนี้ล้มเหลว จนในที่สุดเจนโก้ ต้องยกเลิกโครงการที่จะใช้พื้นที่อำเภอปลวกแดงในการก่อตั้งบริษัท (ชลัท ประเทืองรัตนา, 2542, หน้า 2)

จนต่อมาเดือนเมษายน พ.ศ. 2539 ครม. ได้มีมติให้ทดลองใช้พื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เจนโก้จึงได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ บนพื้นที่จำนวน 62.5 ไร่ และดำเนินการตามโครงการกำจัดกากพิษอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั่วประเทศมีจำนวนมากขึ้น กากของเสียอุตสาหกรรมก็มีมากขึ้นเช่นกัน ก็ประสบปัญหาเรื่องกลิ่นและกากขยะมีจำนวนมาก เจนโก้ก็ต้องเผชิญการต่อต้านจากชุมชนอีก เจนโก้และรัฐบาลก็จัดการปัญหาความขัดแย้งนี้ล้มเหลวอีก เนื่องจากสถานที่ใช้กำจัดมีพื้นที่ไม่เพียงพอ เพราะในปัจจุบันกากของเสียถูกขนส่งมาจากทั่วประเทศ เจนโก้ได้มองเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นจะต้องจัดหาพื้นที่แห่งใหม่เพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว

เจนโก้ได้พยายามหาที่ใหม่เพื่อก่อสร้างศูนย์กำจัดกากอุสาหกรรมอย่างถาวร ใช้เนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ จึงได้พื้นที่คิดว่าเหมาะสมที่เพียงพอจากการเสนอของกลุ่มนายหน้าที่ดินเสนอบริเวณที่ดินในตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง แต่ก็ต้องเผชิญการต่อต้านจากชาวบ้านจากจุดเริ่มต้นที่กลุ่มนายหน้าขายที่ดิน เจนโก้ก็ประสบความล้มเหลวอีก จนบัดนี้โครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมยังไม่สามารถก่อสร้างได้

กล่าวโดยสรุปแล้วความพยายามในการจัดตั้งโรงงานจำกัดกากของเสียอันตรายของเจนโก้ในฐานะที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้นประสบความล้มเหลวตั้งแต่อำเภอปลวกแดง เขตมาบตาพุด และตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง จนถึงในปัจจุบันดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าเป็นกรณีศึกษาว่าความล้มเหลวของการก่อสร้างโรงงานเจนโก้มีสาเหตุมาจากอะไร มีรูปแบบการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านมาอย่างไร และด้วยความขัดแย้งที่ไม่ลงตัวจนถึงในปัจจุบันนั้นเราจะมีแนวทางและมาตรการในการจัดการปัญหาเจนโก้ต่อไปอย่างไร ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้จัดทำดุษฎีนิพนธ์เรื่องความล้มเหลวของการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษระหว่างโรงงานเจนโก้กับชุมชนเขตอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองโดยคาดหวังว่า ดุษฎีนิพนธ์ดังกล่าวจะเป็นกรณีศึกษาที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาการจัดการโครงการขนาดใหญ่ของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษระหว่างโรงงานเจนโก้กับชุมชนอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษระหว่างโรงงานเจนโก้กับชุมชนอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง
3. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการในการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษระหว่างโรงงานเจนโก้กับชุมชนอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตในด้านช่วงเวลาของการศึกษา จะศึกษาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นช่วงที่เจนโก้เริ่มก่อตั้งขึ้นในฐานะบริษัทจำกัด และเข้ามาศึกษาหาข้อมูลในพื้นที่จนถึงปัจจุบัน
2. ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการศึกษา จะศึกษาพื้นที่เริ่มตั้งแต่การเริ่มสำรวจหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงงาน ในเขตตำบลตาสิทธิ์ อำเภอบ้านปลวกแดง ในเขตชุมชนพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เทศบาลเมืองมาบตาพุด และในเขตตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าผลการศึกษาในดุษฎีนิพนธ์นี้จะเป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถสะท้อนถึงปัญหาและสาเหตุของการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้อย่างชัดเจน

2. คาดว่าผลการศึกษาจะเป็นแนวทางและมาตรการในการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวมรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์วิจัยไว้ดังนี้

ความล้มเหลว หมายถึง สถานะหรือสภาวะที่ไม่ประสบกับจุดมุ่งหมายดังที่ต้องการหรือที่ตั้งใจ และอาจมองได้ว่ามีความหมายตรงข้ามกับความสำเร็จ

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิต สิ่งไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่า และไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ บรรยากาศ น้ำ ดิน แร่ธาตุ และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลก (พืช และสัตว์) ฯลฯ และทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ได้แก่ สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน เขื่อนกั้นน้ำ ฯลฯ หรือระบบของสถาบันสังคมมนุษย์ที่ดำเนินชีวิตอยู่ ฯลฯเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์นั่นเอง

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม) ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน และกำลังแรงงานมนุษย์ เป็นต้น

ปัญหามลพิษ หมายถึง วัตถุหรือสารเคมีที่เหลือใช้ หรือเป็นผลจากกระบวนการอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยสารที่มีความเป็นกรด ด่างสูง สารที่ไวต่อปฏิกิริยา เช่น กากน้ำมันตะกอนน้ำมัน กากตะกอนที่มีโลหะหนัก และสารเคมีที่มีพิษร้าย

เขตอุตสาหกรรม หมายถึง ชุมชนเขตอุสาหกรรม อำเภอปลวกแดง และเขตนิคมอุสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

ความขัดแย้ง หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขืนไว้ ส่วน "แย้ง" หมายถึง ไม่ตรงกัน ไม่ลงรอยกัน ต้านไว้ ทานไว้ รวมความแล้ว ความขัดแย้งจึงหมายถึง "สภาพความไม่ลงรอยกัน คือ ไม่ยอมทำตามและยังมีการต้านทานเอาไว้"

การจัดการความขัดแย้ง ในงานวิจัยชิ้นนี้ มีนัยที่ครอบคลุมถึง การแก้ไข (Resolution) และการเปลี่ยนรูป (Transformation) ความขัดแย้งด้วย

สันติวิธี หมายถึง วิธีการในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการแห่งสันติ หรือการไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งไปที่การใช้สันติวิธีเป็นเครื่องมือเพื่อจัดการความความขัดแย้งที่เกิดจากกลุ่มบุคคลต่อกลุ่มบุคคล หรือบุคคลต่อบุคคลเท่านั้น ไม่ได้ขยายความไปถึงสันติวิธีในรูปแบบอื่น ๆ ตามที่ปรากฏในสังคมไทย และสังคมตะวันตกหรือสังคมตะวันออก เช่น การประท้วงด้วยการอดอาหาร หรือการดื้อแพ่ง เป็นต้น

การเจรจา (Negotiation) คือ กระบวนการแก้ปัญหาที่ประกอบด้วยคนสองคน หรือมากกว่านั้น สมัครใจพูดคุยปรึกษาหารือถึงความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็น และพยายามให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันถึง แนวทางแก้ปัญหาในประเด็นที่มีความกังวลเหมือนกัน

การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) หมายถึง การเข้าไปแทรกในการไกล่เกลี่ยโดยผู้ที่เป็นบุคคลที่สาม เป็นคนกลาง และเป็นที่ยอมรับ คนกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อที่จะช่วยให้คู่กรณีที่มีข้อถกเถียงหรือขัดแย้งกันอยู่ให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน โดยความสมัครใจ โดยทั่ว ๆ ไป

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) หมายถึง คน หรือกลุ่มคนซึ่งสามารถกระทำ ก่อให้เกิดผลปิดกั้น หรือก่อกวนทำลาย การตัดสินใจ หรือการนำไปปฏิบัติ และรวมถึง คนทั้งหลายที่ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการตัดสินใจ หรือการนำไปปฏิบัติ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University