

บทที่ 5

อุปสรรคของการประเมินผลกระทบสะสมในกลุ่มแม่น้ำโขง

ปัญหาผลกระทบสะสมในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงมีเช่น

- การก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นระยะไกล
- การเคลื่อนย้ายสารที่คงอยู่นาน
- การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
- ความแปลกแยกและการแตกตัวของที่อยู่อาศัย
- ปริมาณและคุณภาพดินต่ำลง
- ปริมาณและคุณภาพน้ำผิวดินต่ำลง
- ผลกระทบจากสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรและป่าไม้
- ในทรัพยากรน้ำมีตะกอน สารเคมี และอุณหภูมิสูงขึ้น
- มีการเร่งใช้ทรัพยากรหมุนเวียน
- การทิ้งขยะมีพิษ
- การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทำให้สูญเสียที่ดินคุณภาพดี

แม้ว่าปัญหาเหล่านี้ต้องการแก้ไข แต่การประเมินผลกระทบสะสมในกลุ่มแม่น้ำโขงและทั่วโลกก็เผชิญกับอุปสรรคทางวิทยาศาสตร์และปัจจัยสถาบัน เช่น ความไม่เข้าใจสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่ซับซ้อน ความยากลำบากในการวัดผลกระทบ อุปสรรคในการกำหนดเขตพื้นที่และเขตเวลา และความไม่สนใจที่จะติดตามประเมินผลกระทบและจัดการแก้ปัญหา

อุปสรรคต่อการประเมินผลกระทบสะสมในกลุ่มแม่น้ำโขงมีดังนี้

- ไม่มีนโยบายหรือกฎหมายบังคับให้ต้องประเมินผลกระทบสะสม
- มีความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันอำนาจ บทบาทความรับผิดชอบระหว่างองค์กรการบริหารระดับต่าง ๆ
- ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ
- ขาดความชัดเจนว่าใครจะรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผลกระทบระหว่างผู้สนับสนุนโครงการกับรัฐบาล
- รัฐบาลไม่รับผิดชอบในการติดตามผลและการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ปรากฏอยู่ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการประเมินผลกระทบสะสม

ความไม่แน่นอน

ในการประเมินผลกระทบสะสมมักเกิดความไม่แน่นอนเกี่ยวกับวิธีการทางวิทยาศาสตร์การมีข้อมูลและความถูกต้องของข้อมูล เทคโนโลยีใหม่ที่มีอยู่ยังไม่ผ่านการทดสอบใช้งานจริง หรือปัญหาความไม่คุ้นเคยกับสภาพสิ่งแวดล้อม

ปัญหาความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่ไม่รู้ว่าในอนาคตจะเกิดโครงการใดขึ้นบ้าง และจะเกิดขึ้นเมื่อใดแน่ เพราะอาจมีการทบทวนแผนหรือยกเลิกหรือเลื่อนกำหนด บางครั้งโครงการที่รัฐบาลเห็นชอบแล้วอาจไม่ได้ก่อสร้างเพราะมีปัญหาทางเทคนิคหรือปัญหาเศรษฐกิจ ในทางปฏิบัติต้องพยายามดูว่าโครงการใดมีหลักฐานว่าจะเกิดขึ้น แล้วจึงพิจารณาว่าควรรวมหรือตัดโครงการใดในการประเมินผลกระทบสะสม

บางครั้งโครงการในอนาคตก็ยังมีขาดรายละเอียด ทำให้ไม่อาจบอกได้แน่ว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร และจะเกิดปฏิสัมพันธ์กับโครงการเดิมหรือโครงการที่กำลังพิจารณาอยู่ในปัจจุบันอย่างไร ส่วนมากแล้วยังต้องอาศัยการวินิจฉัยของผู้ทรงคุณวุฒิ และคงประเมินได้ในเชิงคุณภาพเท่านั้น ปัญหาความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นควรต้องรวมไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสะสมด้วย

แนวทางการประเมินผลกระทบสะสม

สภาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาเกณฑ์การทำรายงานการประเมินผลกระทบสะสมขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางพิจารณาว่ารายงานการประเมินผลกระทบสะสมได้จัดทำขึ้นอย่างเหมาะสมหรือไม่ เกณฑ์เหล่านี้แสดงอยู่ในตารางที่ 1 และอาจนำไปใช้กับการทำรายงานผลกระทบสะสมในกลุ่มแม่น้ำโขง

ตารางที่ 1 เกณฑ์การจัดทำและพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสะสม

1. พื้นที่ศึกษาจะต้องกว้างมากพอที่จะทำการประเมินสิ่งแวดล้อมที่มีค่าซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากโครงการ พื้นที่ศึกษาจึงอาจกว้างกว่าพื้นที่โครงการมาก อาจมีพื้นที่ศึกษาแยกเฉพาะสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิด
2. มีการระบุกิจกรรมที่เสร็จสิ้นแล้ว กิจกรรมที่กำลังทำอยู่ และกิจกรรมในอนาคตที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีค่าตามที่ระบุไว้แล้ว และจะต้องพิจารณาผลกระทบของกิจกรรมในอนาคตที่ผ่านการเห็นชอบแล้ว แม้ว่าบางกิจกรรมจะอยู่นอกพื้นที่ศึกษาก็จะต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน ถ้ากิจกรรมเหล่านั้นส่งผลกระทบอยู่นานและไปได้เป็นระยะทางไกล
3. จะต้องประเมินผลกระทบส่วนที่เกิดเพิ่มขึ้นเนื่องจากโครงการ หากผลกระทบส่วนที่เพิ่มขึ้นมีความซับซ้อน (เช่น เป็นการเสริมฤทธิ์) ต้องประเมินบนพื้นฐานของปฏิสัมพันธ์นั้น หรืออธิบายว่าเหตุใดจึงคาดว่าจะไม่เกิดการปฏิสัมพันธ์ขึ้น
4. มีการประเมินผลกระทบรวมของโครงการและผลกระทบจากกิจกรรมอื่น ๆ
5. มีการเปรียบเทียบผลกระทบรวมกับค่ามาตรฐานที่ยอมรับได้หรือนโยบายต่าง ๆ
6. การวิเคราะห์ผลกระทบควรเป็นเชิงปริมาณโดยใช้ข้อมูลที่ดีที่สุดที่มีอยู่และเสริมด้วยผลการวินิจฉัยของผู้ทรงคุณวุฒิ
7. ควรมีข้อเสนอแนะด้านมาตรการบรรเทาผลกระทบ การติดตามวัดผลกระทบ และการจัดการผลกระทบ มาตรการต่าง ๆ ควรครอบคลุมในระดับภาค (อาจรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นด้วย) เพื่อขยายการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีค่าให้กว้างขึ้น
8. จะต้องระบุความรุนแรงของผลกระทบตกค้างพร้อมคำอธิบาย

สรุป

จากปัญหาอุปสรรคของการประเมินผลกระทบสะสมดังกล่าวแล้วอาจนำมาสรุปเป็นข้อสังเกตบางประการดังนี้

- เนื่องจากผลกระทบสะสมมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจอย่างรอบคอบเกี่ยวกับ โครงการ นโยบาย หรือแผนงาน ดังนั้น จึงควรให้การสนับสนุนการพัฒนาแนวทางการจัดทำ การประเมินผลกระทบสะสม แนวทางนี้ควรสอดคล้องกับกระบวนการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คู่มือแนวทางเหล่านี้ควรบอกถึงการเริ่มต้น การวางแผน การปฏิบัติ และการจัดทำเอกสารสำหรับการประเมินผลกระทบสะสม ประเด็นการวางแผน ควรเน้นการกำหนดเขตพื้นที่และช่วงเวลา การระบุกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และการตัดสินใจระดับความรุนแรงของผลกระทบสะสม

- ในปัจจุบันการประเมินผลกระทบสะสมยังเน้นด้านชีวฟิสิกส์ (รวมทั้งด้านนิเวศวิทยา) ของสิ่งแวดล้อม ต่อไปควรเพิ่มการประเมินด้านสังคม-เศรษฐกิจของสิ่งแวดล้อมในแง่ของการระบุผลกระทบและวิธีการพยากรณ์
- ควรมีการวิจัยพื้นฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับเส้นทางของผลกระทบสิ่งแวดล้อม เกณฑ์มาตรฐานที่ยังยอมรับได้และขีดความสามารถรองรับได้ของทรัพยากร ระบบนิเวศ และชุมชน โดยเฉพาะที่จำเป็นมากคือการศึกษาเรื่องขีดความสามารถรองรับและจุดสูงสุดที่จะรับการเปลี่ยนแปลงได้
- ผู้ทำการประเมินผลกระทบสะสมควรมองปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวม ซึ่งอาจไม่เป็นที่คุ้นเคยของนักวิชาการรุ่นเก่า จึงควรต้องมีการอบรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสะสม ซึ่งในการวางแผนและดำเนินงานจริง อาจมีปัญหาอุปสรรคด้านเทคนิคและด้านองค์กร ดังนั้น ผู้ประเมินจำเป็นต้องรู้จักสร้างสรรค์วิธีการ เครื่องมือ และแนวคิดที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี
- การวิเคราะห์ผลกระทบทางตรง ทางอ้อม และผลสะสมนั้นมีวิธีการหลายแบบแต่ก็มีข้ออ้างว่าขาดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อไม่ต้องทำการประเมินผลกระทบสะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นที่ต้องวิจัยเพื่อพัฒนาวิธีการประเมินผลกระทบสะสมต่อไป โดยเฉพาะด้านระบบนิเวศและการศึกษาวิธีการแบบต่างๆ สำหรับใช้ในการระบุและพยากรณ์ผลกระทบสะสม
- มุมมองของการประเมินผลกระทบสะสมนั้นมองว่าทรัพยากร ระบบนิเวศ และชุมชนถูกระทบอย่างไร ซึ่งต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่พิจารณาจากตัวโครงการออกไป อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือการปฏิรูปองค์กรเพื่อเสริมสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้กับการประเมินผลกระทบสะสม
- เนื่องจากการประเมินผลกระทบสะสมเป็นเรื่องที่ยังใหม่อยู่สำหรับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง จึงควรต้องได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมในด้านการเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานปัจจุบันประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงมีขีดความสามารถจำกัดในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นอุปสรรคต่อการประเมินผลกระทบสะสม