

ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เหมืองร้างในประเทศไทย :
กรณีศึกษาเปรียบเทียบเหมืองร้างภายใต้การดูแลของภาครัฐและภาคเอกชน
สุมาลี มนะนา¹ และ คัทลียา จิระประเสริฐกุล^{2*}

Key factors in redeveloping abandoned mines in Thailand :
comparative case studies of government and private sector projects
Sumalee Mana¹ and Cuttaleeya Jiraprasertkun^{2*}

¹⁻² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน

¹⁻² Faculty of Architecture Kasetsart University

* Corresponding author. E-mail address: archcyn@ku.ac.th

received: June 28,2023

revised: September 23,2023

accepted: December 27,2023

บทคัดย่อ

การฟื้นฟูพื้นที่เหมืองร้างมีความสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนและการพัฒนาพื้นที่ในอนาคต งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาเหมืองร้างในประเทศไทย โดยใช้กรณีศึกษาเหมืองร้างที่ไม่มีการปนเปื้อน 2 แห่ง ได้แก่ เหมืองที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชน เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้รับผิดชอบโครงการ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านกายภาพ เป็นเงื่อนไขเริ่มต้นที่ส่งผลต่อการเลือกพื้นที่พัฒนา ขณะที่ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีบทบาทสำคัญในการผลักดันการดำเนินงานตั้งแต่การริเริ่มจนถึงการดูแลโครงการ และ ปัจจัยด้านการจัดการ โดยเฉพาะวิสัยทัศน์ของผู้นำ เป็นแรงขับเคลื่อนหลักของความสำเร็จ อุปสรรคสำคัญที่พบ ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบายที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ปัจจัยด้านกฎหมาย ที่ขาดการสนับสนุนกระบวนการบำบัดสารปนเปื้อน และ ปัจจัยด้านการเงินและเศรษฐกิจ ที่มีข้อจำกัดในการหาแหล่งทุนสนับสนุน อุปสรรคเหล่านี้ส่งผลต่อการบริหารจัดการโครงการในทุกขั้นตอน จากข้อมูลที่ได้ งานวิจัยเสนอว่า ประเทศไทยควรมีกกลไกสนับสนุนปัจจัยทั้ง 3 ด้าน เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้และความยั่งยืนของการพัฒนาเหมืองร้างในอนาคต

คำสำคัญ: การพัฒนาพื้นที่ พื้นที่ทิ้งร้าง เหมืองร้าง ปัจจัย

ABSTRACT

The rehabilitation of abandoned mine sites is crucial for sustainable land use and future regional development. This study aims to investigate the factors influencing the success of abandoned mine redevelopment in Thailand. The research focuses on two case studies of uncontaminated abandoned mines, one managed by the government and the other by the private sector. Data was collected through semi-structured interviews with project managers. The findings indicate that physical factors serve as the primary conditions influencing site selection for redevelopment. Meanwhile, stakeholder involvement plays a significant role in driving the project from initiation through to ongoing management. Additionally, management factors, particularly the vision of leadership, act as key drivers for project success. Major challenges identified include frequent changes in policy, insufficient legal support for contamination remediation processes, and financial and economic constraints related to securing funding sources. These obstacles adversely affect project management throughout all stages of implementation.

Based on these insights, the study recommends that Thailand develop supportive mechanisms targeting these three critical factors to enhance the feasibility and sustainability of abandoned mine redevelopment efforts in the future.

Keywords : land development brownfield abandoned mine factor

บทนำ

การพัฒนาพื้นที่ทิ้งร้างเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ซึ่งมีการศึกษาวิจัยและดำเนินโครงการฟื้นฟูพื้นที่ทิ้งร้างอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 25 ปี ที่ผ่านมา (ECA, 2012; U.S. E.P.A. 2012) โครงการเหล่านี้มักมีเป้าหมายเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร และรองรับการขยายตัวของเมือง รวมถึงลดผลกระทบจากมลพิษในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่โครงการจะได้รับการสนับสนุนจากนโยบายภาครัฐ และมีกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมกระบวนการตรวจสอบและบำบัดสารปนเปื้อนก่อนนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้การพัฒนาพื้นที่ทิ้งร้างมีความต่อเนื่องและยั่งยืน (ECA, 2012; U.S. E.P.A. 2012)

สถานการณ์พื้นที่ทิ้งร้างในประเทศไทยจากรายงานจากกรมพัฒนาที่ดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2549) แสดงให้เห็นว่า พื้นที่เกษตรกรรมร้างและพื้นที่สิ่งปลูกสร้างร้างมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่พื้นที่เหมืองร้างยังมีจำนวนคงที่ การที่พื้นที่เหมืองร้างไม่ได้รับความนิยมในการนำมาพัฒนาหรือฟื้นฟูต่งเช่นพื้นที่ประเภทอื่น นำไปสู่คำถามหลักของงานวิจัยว่า ปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยใดที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่เหมืองร้างในบริบทของประเทศไทย

บทความนี้มุ่งศึกษาปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยกีดขวางในการพัฒนาพื้นที่เหมืองร้างผ่านการวิเคราะห์กรณีศึกษา 2 โครงการซึ่งพัฒนาแล้วเสร็จและยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย โครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชน โดยทั้งสองกรณีเป็นพื้นที่เหมืองที่ได้รับการตรวจสอบและยืนยันว่าไม่มีการปนเปื้อนสารพิษ บทความนี้มุ่งหวังที่จะนำเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่เหมืองร้างในประเทศไทย ตลอดจนสร้างแรงขับเคลื่อนเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่ช่วยเพิ่มการฟื้นฟูพื้นที่เหมืองร้างอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

นิยามศัพท์

พื้นที่ทิ้งร้างหมายถึง พื้นที่ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์หรือกิจกรรมใด ๆ และถูกปล่อยร้างไว้ โดยอาจมีหรือไม่มีสารปนเปื้อนสารเคมีจากกิจกรรมในอดีต แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมร้าง พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างร้าง และพื้นที่เบ็ดเตล็ด เช่น เหมืองเก่า หรือบ่อขุดเก่า (กรมพัฒนาที่ดิน, 2549)

1. พื้นที่เหมืองเก่า/เหมืองร้าง หมายถึง พื้นที่เหมืองที่หมดอายุสัมปทานแล้ว และไม่มีการใช้ประโยชน์หลังการปิดกิจการเหมือง อาจมีหรือไม่มีสารปนเปื้อนสารเคมีจากการทำเหมืองในอดีต (กพร, 2557)

2. การพัฒนาพื้นที่เหมืองร้าง หมายถึง การนำพื้นที่เหมืองเก่าที่ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบการปนเปื้อนสารพิษและมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ มาพัฒนาต่อในรูปแบบใหม่ เช่น สวนสาธารณะ แหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือพื้นที่อยู่อาศัย (EPA, 2006c)

3. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีบทบาทหรือผลกระทบต่อการพัฒนาโครงการ ได้แก่ เจ้าของพื้นที่ ผู้พัฒนาโครงการ ผู้ดูแลโครงการ ชุมชน และสถาบันการเงิน (EPA, 2006b)

4. โครงการที่แล้วเสร็จ หมายถึง โครงการที่ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์และสามารถเปิดใช้งานได้ โดยยังคงเปิดใช้งานอยู่ในปัจจุบัน และมีระยะเวลาการใช้งานไม่น้อยกว่า 5 ปี (EPA, 2006c)

การทบทวนวรรณกรรม : ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ที่ร้าง

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การพัฒนาโครงการในพื้นที่ที่ร้างในบริบทต่างประเทศ มีปัจจัยหลัก 8 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ได้แก่ ปัจจัยด้านกายภาพ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้อง การเงินและเศรษฐกิจ กฎหมาย นโยบาย ระบบการจัดการโครงการ และข้อมูลเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจสอบและบำบัดสารปนเปื้อน (Laraia, 2019; Ahmad, 2019) โดยปัจจัยเหล่านี้สามารถเป็นได้ทั้งแรงสนับสนุนและอุปสรรคในการดำเนินงาน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและบริบทของแต่ละโครงการ รายละเอียดของแต่ละปัจจัยมีดังนี้

1. ปัจจัยด้านกายภาพ

ความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งและความสะดวกในการเข้าถึงระบบขนส่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่กำหนดศักยภาพของการพัฒนาโครงการ (Ahmad, 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือมีโครงสร้างพื้นฐานเดิม เช่น ระบบสาธารณูปโภคที่ยังสามารถใช้งานได้ หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. EPA, 2012; 2019) ได้เน้นย้ำถึงศักยภาพของพื้นที่ที่ร้างที่ยังคงมีโครงสร้างพื้นฐานและตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ว่า สามารถพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และชุมชน หากได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมจากภาครัฐและเอกชน

ในหลายประเทศอุตสาหกรรม พื้นที่ที่ร้างมักเป็นผลจากการลบทบาทของภาคการผลิตในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม พื้นที่เหล่านี้มักตั้งอยู่ในตำแหน่งยุทธศาสตร์ เช่น ใจกลางเมืองและ / หรือมีระบบสาธารณูปโภคที่สามารถใช้งานได้ ทำให้ยังคงมีศักยภาพเชิงพื้นที่สูง นักพัฒนาโครงการจึงมักพิจารณาปัจจัยด้านกายภาพเป็นอันดับแรก เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับต้นทุนการพัฒนา ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และโอกาสการใช้งานในระยะยาว

2. ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความราบรื่นและความยั่งยืนของการพัฒนาพื้นที่ที่ร้าง โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคเอกชนในบริเวณใกล้เคียงมีบทบาทในการสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้พัฒนาโครงการที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มักจะสามารถขับเคลื่อนโครงการให้ประสบความสำเร็จและเกิดการใช้งานต่อเนื่องในระยะยาว (Leney, 2008)

ในทางกลับกัน โครงการจำนวนมากกลับล้มเหลวเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อจำกัดในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการขาดความร่วมมือจากประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจกับชุมชนในระยะเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนา โจทย์สำคัญของผู้พัฒนาโครงการจึงอยู่ที่การสื่อสารอย่างโปร่งใส และการสร้างฉันทามติที่มั่นคงตั้งแต่ต้น ซึ่งเปรียบได้กับ “ใบเบิกทาง” สู่ความสำเร็จของโครงการ (Ahmad, 2019)

3. ปัจจัยด้านหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้อง

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางและความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่ที่ร้าง การกำหนดเป้าหมายร่วมและการดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกันสามารถผลักดันให้โครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และนำพื้นที่กลับมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Bartsch, Professionals, & Institute, 2004) ในทางตรงกันข้าม ความล้มเหลวในการประสานงานหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานจะส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยตรง ทั้งในเชิงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารโครงการ ดังนั้น การเสริมสร้างกลไกการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นตลอดกระบวนการพัฒนา (EPA, 2006a)

4. ปัจจัยด้านการเงิน

ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ประกอบกับความไม่แน่นอนของต้นทุนการฟื้นฟู เช่น ค่าใช้จ่ายในการกำจัดสารพิษ รายได้ในอนาคตที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ตลอดจนบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เสื่อมโทรม ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ที่ร้าง (Laraia, 2019; Ahmad, 2019; Swickard, 2008) การยกระดับศักยภาพทางการเงินของโครงการจึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกทางการเงินที่หลากหลาย โดยเฉพาะการผสมผสานแหล่งทุนจากภาครัฐและความร่วมมือจากภาคเอกชน แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความเสี่ยงทางการเงิน แต่ยังเพิ่มความมั่นคงในการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้การพัฒนาพื้นที่ที่ร้างมีส่วนส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนโดยรอบได้อย่างเป็นรูปธรรม (Bartsch et al., 2004)

5. ปัจจัยด้านกฎหมาย

การพัฒนากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการฟื้นฟูพื้นที่ที่ทิ้งร้างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Ahmad, 2019) พื้นที่ที่ทิ้งร้างนั้นมีทั้งที่ปนเปื้อนและไม่ปนเปื้อนสารพิษ รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาจึงตราพระราชบัญญัติ CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำมาสะอาดพื้นที่ที่มีของเสียอันตราย พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยกลไกสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. การกำหนดสารอันตราย 2. การสนับสนุนมาตรการตอบสนองระยะสั้นและระยะยาวตามแผนฉุกเฉิน (NCP) 3. การจัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดการสารอันตราย และ 4. การอำนวยความสะดวกแก่เจ้าของพื้นที่และผู้ดำเนินการ (USEPA, 2012)

นอกจากนี้ ยังมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษและการควบคุมของรัฐบาล เช่น การออกใบอนุญาต และการกำหนดข้อจำกัดในแผนผังเมือง เพื่อป้องกันผลกระทบในระยะยาวต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (Bartsch et al., 2004) อย่างไรก็ตาม การศึกษายังเผยให้เห็นว่ากฎหมายที่เข้มงวดและซับซ้อน อาจทำให้เจ้าของพื้นที่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบเนื่องจากขาดความรู้และความตระหนักในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การฟื้นฟูพื้นที่เกิดความล่าช้าและไม่ครบถ้วน (Bartsch et al., 2004; Swickard, 2008; USEPA, 2012)

6. ปัจจัยด้านนโยบาย

นโยบายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน แต่จากการศึกษาพบว่า นโยบายที่มีประสิทธิภาพควรมุ่งเน้นการยับยั้งการแพร่กระจายของสารปนเปื้อน การลดการขยายตัวของการพัฒนาในพื้นที่สีเขียว รวมถึงการจัดการปัญหาความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างครอบคลุม นอกจากนี้ การสร้างฐานข้อมูลของโครงการฟื้นฟูที่ประสบความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากช่วยเป็นต้นแบบให้กับโครงการประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังช่วยสร้างความเข้าใจและเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการในอนาคต อีกทั้ง การสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี การสนับสนุนทางการเงิน การช่วยเหลือในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการลดภาระภาษี จะช่วยกระตุ้นการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Bannon, 2009; Swickard, 2008)

7. ปัจจัยด้านระบบการจัดการโครงการ

ระบบการจัดการโครงการเป็นปัจจัยสำคัญที่เน้นการวางแผนความคิดริเริ่มในการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โดยครอบคลุมการกำหนดกรอบความคิด วิสัยทัศน์ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การวางแผนฟื้นฟูอย่างรอบคอบ รวมถึงการจัดตั้งทีมกฎหมายเพื่อออกแบบกลยุทธ์ช่วยลดต้นทุนและระยะเวลาดำเนินงาน ถือเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมความสำเร็จของโครงการ (Bartsch, Professionals, & Institute, 2004) ในทางปฏิบัติ การขาดประสบการณ์ที่เพียงพอในการดำเนินงานกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการประเมินค่าใช้จ่ายทั้งด้านการตรวจสอบสารพิษ การทำความสะอาดพื้นที่ และการพัฒนาโครงการ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อระยะเวลาดำเนินงานและประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมในบางประเทศ ความล้มเหลวในการบริหารจัดการเหล่านี้ทำให้โครงการไม่สามารถดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้น (Bannon, 2009; Swickard, 2008)

จากข้อมูลดังกล่าวมา การพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างจึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูล คู่มือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสบการณ์จริงจากโครงการที่ประสบความสำเร็จ เพื่อบรรเทาปัญหาและอุปสรรคด้านระบบการจัดการ โดยเฉพาะในประเทศที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้าง (U.S. EPA, 2012)

8. ปัจจัยด้านข้อมูลเชิงเทคนิคในการตรวจสอบการปนเปื้อนของสารพิษและการบำบัดสารพิษ

การพัฒนาโครงการบนพื้นที่ที่ทิ้งร้างจำเป็นต้องอาศัยทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและเข้าใจกระบวนการทำความสะอาดเพื่อลดความเสี่ยง กระบวนการตรวจสอบสถานการณ์ปนเปื้อนแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อค้นหาสารพิษ หากพบจึงดำเนินการระยะที่สอง โดยการประเมินรายละเอียดเพื่อยืนยันชนิดและตำแหน่งของสารพิษ พร้อมทั้งดำเนินการบำบัดฟื้นฟูโดยอาศัยข้อมูลเชิงเทคนิคและนวัตกรรมจากหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (U.S. EPA, 2012; 2019)

การศึกษาพบว่าโครงการจำนวนมากไม่สามารถดำเนินไปตามแผนได้ เนื่องจากประสบปัญหาด้านเทคนิคในขั้นตอนการประเมินการปนเปื้อน โดยเฉพาะเมื่อผู้พัฒนาโครงการขาดศักยภาพและข้อมูลทางเทคนิคที่เพียงพอในการประเมินขอบเขตการปนเปื้อน ส่งผลให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน เกิดความไม่ชัดเจนในพื้นที่ปนเปื้อนและการบำบัดสารเคมีที่เหมาะสม รวมทั้งขาดบุคลากรมืออาชีพ ส่งผลให้โครงการหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ บทความนี้รวบรวมปัจจัยสำคัญ 8 ด้าน จากกรอบทบทวนข้อมูลวรรณกรรม เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเหมือนร้างในบริบทของประเทศไทยต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การเลือกกรณีศึกษา

บทความนี้เลือกศึกษากรณีพื้นที่เมืองร้าง ซึ่งเป็นประเภทพื้นที่ที่ร้างที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางในประเทศไทย แตกต่างจากบริบทต่างประเทศที่มีการพัฒนาอย่างแพร่หลาย โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาดังนี้

พื้นที่เมืองร้างในประเทศไทยไม่มีการปนเปื้อนของสารพิษแบ่งกรณีศึกษาเป็นโครงการที่ถูกพัฒนาโดยภาครัฐและภาคเอกชนโครงการต้องพัฒนาแล้วเสร็จและมีการใช้งานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปีจนถึงปัจจุบัน

กรณีศึกษาแบ่งเป็น 2 โครงการ ได้แก่

1. โครงการที่พัฒนาและดูแลโดยภาครัฐ ได้แก่ สวนเฉลิมพระเกียรติรัชกาลที่ 9 จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นโครงการฟื้นฟูเมืองเก่าโครงการแรกของภาครัฐที่พัฒนาแล้วเสร็จและมีการใช้งานต่อเนื่อง พร้อมการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลและพัฒนาพื้นที่รองรับความต้องการของประชาชนในบริเวณโดยรอบที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2. โครงการที่พัฒนาและดูแลโดยภาคเอกชน ได้แก่ สนามกอล์ฟกระทะทอง จังหวัดพังงา โครงการขนาดใหญ่ที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างสนามกอล์ฟเอกชนขนาดใหญ่ พร้อมต่อยอดพัฒนารีสอร์ทและโรงแรมเพื่อรองรับกิจกรรมทั้งด้านกอล์ฟและงานพิธีสำคัญต่าง ๆ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยส่งคำถามหลักให้ผู้ให้สัมภาษณ์ล่วงหน้าก่อนวันสัมภาษณ์จริงในทั้งสองกรณีศึกษา การเก็บข้อมูลดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563 ถึงมีนาคม พ.ศ. 2564 เครื่องมือที่ใช้ประกอบด้วยเครื่องบันทึกเสียง สมุดบันทึก และการสังเกตพฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตถูกนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้กรอบแนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรมเป็นแนวทางในการจัดหมวดหมู่และตีความข้อมูล ผลการวิเคราะห์จะเน้นการเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความแตกต่างของโครงการภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อสรุปบทเรียนและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เมืองร้างในอนาคต ผลการศึกษากรณีศึกษา : สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตเคยเป็นศูนย์กลางการทำเหมืองแร่ดิบที่สร้างรายได้สำคัญให้ประเทศ โดยการทำเหมืองแร่ถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในระยะสั้น เมื่อแร่หมดหรือไม่คุ้มทุนกิจการจึงยุติลง กรมทรัพยากรธรณีจึงเล็งเห็นความสำคัญของการฟื้นฟูพื้นที่เหมืองเก่าเพื่อสร้างประโยชน์ใหม่ แทนการปล่อยพื้นที่ว่างเปล่าที่กลายเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพ จนปัจจุบันภูเก็ตได้เปลี่ยนบทบาทจากเมืองอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไปเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ รัชกาลที่ 9 ตั้งอยู่บนพื้นที่เหมืองเก่าขนาด 350 ไร่ ในเขตอำเภอเมืองภูเก็ต โครงการเริ่มพัฒนาในปี พ.ศ. 2530 โดยกรมทรัพยากรธรณี (ภายใต้การดูแลของกรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ - กพร.) ด้วยงบประมาณจากเงินบำรุงพิเศษและเงินบริจาค มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพื้นที่สีเขียวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเปิดใช้งานตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 และได้รับพระราชทานชื่อเพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งปอดของเมืองภูเก็ตในอนาคต ปัจจุบันสวนเฉลิมพระเกียรติ (สวนหลวง ร.9) ตั้งอยู่ที่ ถนนเจ้าฟ้า อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ดูแลรับผิดชอบโดยเทศบาลนครภูเก็ต มีลักษณะเป็นที่ราบพร้อมขุนน้ำขนาดใหญ่ซึ่งนำมาใช้ผลิตน้ำประปาหลังผ่านการตรวจสอบสารปนเปื้อน พื้นที่ส่วนหนึ่งจัดเป็นสนามกีฬาและพื้นที่พักผ่อน พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ใช้บริการ

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนเทศบาล พบว่าในช่วงหลังประชาชนเริ่มใช้พื้นที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากความตระหนักในสุขภาพและความปลอดภัยในพื้นที่สาธารณะ ส่งผลให้เทศบาลจัดทำแผนพัฒนาเพิ่มเติมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการออกแบบ และได้นำมาใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ เช่น การเพิ่มสนามบาสเกตบอล สนามฟุตบอล ทางเดิน และการปรับปรุงห้องน้ำ รวมถึงได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อพัฒนาช่องทางจักรยานตามนโยบายส่งเสริมการออกกำลังกายของรัฐบาล

ท่าเลที่ตั้งของสวนติดกับหลายเทศบาลและชุมชนที่ขยายตัว ทำให้มีจำนวนผู้ใช้สวนสาธารณะมากขึ้น ส่งผลต่อปัญหาความไม่เพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สนามบาสเกตบอลไม่เพียงพอต่อความต้องการ และการใช้ทางเดินร่วมกันของนักวิ่งและนักปั่นจักรยาน เป็นต้น

ด้านงบประมาณ เทศบาลนครภูเก็ตมีการจัดสรรงบประมาณประจำปีสำหรับดูแลสวนสาธารณะ แต่การขออนุมัติสนับสนุนโครงการที่ต้องใช้งบสูง เช่น การสร้างทางจักรยาน ต้องขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นตามนโยบายรัฐบาล จึงมีความท้าทายในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เหมือนเก่าในภูเก็ตส่วนใหญ่เป็นของรัฐ การใช้ประโยชน์พื้นที่จึงขึ้นอยู่กับอนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องชี้แจงวัตถุประสงค์การพัฒนาอย่างชัดเจนและดำเนินการตามข้อกำหนดเพื่อป้องกันการยกเลิกโครงการ ขณะที่พื้นที่ของเอกชนในภูเก็ตถูกพัฒนาค่อนข้างเต็มพื้นที่ ทำให้เมืองร้างที่เหลือนมีศักยภาพในการพัฒนาได้สูง



ภาพ 1 สวนสาธารณะภูเก็ต ปี พ.ศ. 2564

จากการสอบถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของเทศบาล ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวว่า ในช่วงเริ่มต้นของการรับมอบโครงการสวนสาธารณะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีสมาชิกบางส่วนของสภาเทศบาลแสดงความกังวลว่า พื้นที่ดังกล่าวอาจกลายเป็นภาระของเทศบาล ทั้งในด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ ขณะเดียวกันก็มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใสของกระบวนการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรีในขณะนั้นเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวสาธารณะเพื่อรองรับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว อีกทั้งมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน จึงผลักดันให้โครงการดำเนินต่อไปได้อย่างเป็นรูปธรรม จนในปัจจุบัน โครงการสวนสาธารณะแห่งนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในผลงานสำคัญของเทศบาลนครภูเก็ต และทำหน้าที่เป็น “ปอดของเมือง” ซึ่งมีบทบาทเชิงสาธารณประโยชน์อย่างชัดเจน

กรณีศึกษา : สนามกอล์ฟกระทะทอง รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดพังงา

พื้นที่โครงการสนามกอล์ฟกระทะทองในปัจจุบัน เดิมเคยเป็นพื้นที่เมืองแร่ดิบขนาดประมาณ 274 ไร่ ตั้งอยู่ในตำบลทุ่งคาโงก อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา การทำเหมืองแร่ดิบเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2533 และยุติลงในปี พ.ศ. 2541 ต่อมา บริษัทกระทะทอง จำกัด ได้เข้าซื้อกิจการเหมืองและดำเนินการต่อเนื่อง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2545 จึงได้ยุติกิจการเนื่องจากราคาดิบบุกตกต่ำ แต่ยังคงดำเนินธุรกิจขายทรายต่อเนื่องอีกประมาณ 2 ปี ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบขอบบ่อเหมือง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเชิงพาณิชย์ในอนาคต จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2553 โครงการได้เริ่มต้นพัฒนาพื้นที่เป็นสนามกอล์ฟอย่างเป็นทางการ โดยมีการว่าจ้างสถาปนิกเพื่อออกแบบสนามและศึกษารูปแบบสนามกอล์ฟอื่น ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ ในกระบวนการปรับพื้นที่ ได้มีการนำเครื่องจักรที่เคยใช้ในกิจการเหมืองแร่มาประยุกต์ใช้ ซึ่งช่วยลดต้นทุนในการพัฒนาโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพ 2 สนามกอล์ฟกระทะทอง รีสอร์ทแอนด์สปา ปี พ.ศ. 2564

จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง พบว่า การยุติกิจการเหมืองแร่และการดำเนินการขายทรายหลังปิดเหมืองต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยฝ่ายทรัพยากรเหมืองแร่เป็นผู้พิจารณาอนุญาต ในระหว่างดำเนินการได้มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอ และไม่พบการปนเปื้อนของสารพิษในแหล่งน้ำ ด้านเงินทุนพัฒนาโครงการผู้ประกอบการเคยยื่นคำขอเงินจากสถาบันการเงินเพื่อใช้พัฒนาเป็นสนามกอล์ฟ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนเนื่องจากธุรกิจสนามกอล์ฟไม่อยู่ในขอบข่ายที่ธนาคารยินดีให้สินเชื่อ จึงจำเป็นต้องใช้เงินทุนส่วนตัวของเจ้าของโครงการในการพัฒนาทั้งหมด โครงการประกอบด้วยสนามกอล์ฟและบึงกะโล่ที่จัดทะเบียนแล้ว ส่วนอาคารโรงแรมยังไม่สามารถจดทะเบียนได้ เนื่องจากระหว่างการก่อสร้างเกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายผังเมือง ทำให้โครงการต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามข้อกำหนดใหม่ ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ ณ ปัจจุบัน ในด้านการวางแผนงาน มีเพียงแผนเบื้องต้นเท่านั้น โดยการดำเนินงานจริงไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม ด้วยวิสัยทัศน์ของเจ้าของกิจการที่มุ่งมั่นพัฒนาสนามกอล์ฟเอกชนให้สำเร็จ โครงการจึงยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับรายละเอียดให้สอดคล้องกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ในด้านความสัมพันธ์กับชุมชนโดยรอบ ช่วงเริ่มต้นของโครงการได้รับการต่อต้านจากชาวบ้าน แต่ภายหลังจากการประชุมชี้แจงและให้ข้อมูลอย่างเปิดเผย ชุมชนเกิดความเข้าใจมากขึ้น เมื่อสนามกอล์ฟเปิดให้บริการ ได้มีการจ้างแรงงานในพื้นที่ ซึ่งลูกหลานของชาวบ้านได้เข้ามาทำงานกับโครงการ นอกจากนี้ บริษัทผู้ดำเนินโครงการยังจัดกิจกรรมกอล์ฟการกุศลเพื่อนำรายได้ไปช่วยเหลือโรงเรียนและชุมชนใกล้เคียงอย่างต่อเนื่อง บทวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเมืองร้าง : กรณีศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน จากกรอบแนวคิด 8 ปัจจัยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาพื้นที่เมืองร้างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมุ่งเน้นเฉพาะกรณีที่ไม่มี การปนเปื้อนของสารเคมี ผลการเปรียบเทียบในแต่ละปัจจัยสรุปได้ดังนี้

ตาราง 1 แสดงการเปรียบเทียบ 8 ปัจจัยในการพัฒนาเมืองร้างจากกรณีศึกษาภาครัฐและเอกชน

ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	การพัฒนาโครงการที่ไม่มีการปนเปื้อนสารเคมี ภาครัฐ	ภาคเอกชน
ด้านกายภาพ	พื้นที่ติดต่อกับชุมชน มีถนนรอบโครงการ ล้อมรอบไปด้วยธรรมชาติทิวทัศน์สวยงาม เหมาะกับการพักผ่อน พื้นที่มีขนาดใหญ่ พื้นที่ใช้สอยแบ่งเป็นสัดส่วนและมีความปลอดภัย	ที่ตั้งมีถนนเข้าถึงโครงการ ล้อมรอบไปด้วยธรรมชาติทิวทัศน์สวยงามเหมาะกับการพักผ่อน มีสิ่งอำนวยความสะดวก ได้แก่ ห้องอาหาร สระว่ายน้ำ ห้องจัดกิจกรรม สันทนาการ
ด้านนโยบาย	นโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการพัฒนา โครงการทั้งการริเริ่มโครงการและการอนุมัติงบประมาณสำหรับการพัฒนาหรือปรับปรุงโครงการ	การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลส่งผลกระทบการพัฒนาโครงการ
ด้านการเงิน	สามารถจัดหาแหล่งเงินทุนมาสนับสนุนในระหว่างการพัฒนาจนแล้วเสร็จและมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับดูแลโครงการมาจนถึงปัจจุบัน	ในแต่ละช่วงของการพัฒนาโครงการ สามารถยืดหยุ่นเวลาดำเนินการตามงบประมาณที่มี ณ ช่วงเวลานั้นทำให้สามารถหาแหล่งเงินทุนมาสนับสนุนในระหว่างการพัฒนาได้
ด้านกฎหมาย	การพัฒนาโครงการภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการกฎหมาย เช่น การขอใช้พื้นที่ต้องพิจารณาตามกฎหมาย โดยพื้นที่ต้องเป็นของภาครัฐ ต้องกำหนดจุดประสงค์การใช้งานและดำเนินการตามอย่างเคร่งครัดมีการจัดประชาคมกับประชาชนโดยรอบตามข้อบังคับและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม	กรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดินเป็นของเอกชน การเปลี่ยนแปลงกฎหมายผังเมือง ส่งผลต่อการขึ้นทะเบียนในส่วนของโรงแรมที่ตั้งอยู่ในโครงการ โดยต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถขึ้นทะเบียนได้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาโครงการ
ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มีการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้พื้นที่	ในช่วงแรกถูกต่อต้าน แต่ภายหลังสามารถสร้างความเข้าใจผ่านการประชุมและการช่วยเหลือชุมชน เช่น การสร้างงานและบริจาคเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น
ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	โครงการต้องประสานงานกับหลายหน่วยงานทั้งเจ้าของกรรมสิทธิ์ พัฒนา และงบประมาณ ซึ่งมีความสำคัญต่อความต่อเนื่องของโครงการ	สามารถบริหารจัดการได้เองโดยตรง ทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหา
ด้านระบบการจัดกาโครงการ	มีแผนงานชัดเจนเป็นขั้นตอน ทั้งในด้าน การมีส่วนร่วมและการบริหารงบประมาณ ทำให้ดำเนินการได้ครบถ้วนตามแผน	ไม่มีแผนงานที่รัดกุม ทำให้โครงการล่าช้า และเกิดปัญหาระหว่างทาง เช่น เรื่องคุณภาพน้ำและแรงต่อต้านจากชุมชน
ปัจจัยด้านข้อมูลเชิงเทคนิค	จากการตรวจสอบน้ำในบ่อเหมืองไม่พบการปนเปื้อนของสารพิษ	จากการตรวจสอบน้ำในบ่อเหมืองไม่พบการปนเปื้อนของสารพิษ

จากตาราง 1 สามารถอธิบายรายละเอียดแยกตามปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

ปัจจัยด้านกายภาพ ทั้งสองกรณีเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพทางธรรมชาติคล้ายกัน คือ มีทัศนียภาพสวยงามและตั้งอยู่ในทำเลที่เข้าถึงได้ง่าย โครงการสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติมีทำเลที่ตั้งที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้สะดวก จึงทำให้มีผู้มาใช้งานเพิ่มขึ้น จนกระทั่งรอบข้างมีโครงการหมู่บ้านมาสร้างจำนวนมาก โครงการสนามกอล์ฟทะเลทอง รีสอร์ทแอนด์สปา ตั้งอยู่ในทำเลที่เดินทางได้สะดวก พื้นที่ที่มีความสวยงาม มีระบบสาธารณูปโภคพร้อมใช้งาน ส่งผลให้มีผู้มาใช้งานรวมทั้งจัดงานแต่งงานอยู่บ่อยครั้ง ปัจจัยด้านนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยส่งผลกระทบต่อพัฒนาโครงการพื้นที่ที่ทั้งโครงการของงบประมาณของโครงการภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ หากเนื้อหาการพัฒนาสอดคล้องกับนโยบาย จึงจะได้รับการสนับสนุนส่วนในภาคเอกชน กฎหมายใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงผังเมืองอาจทำให้ต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น ต้องจัดทำ EIA เพื่อให้โรงแรมสามารถขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้า สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านนโยบายที่เปลี่ยนแปลงเร็วและไม่แน่นอน อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ที่ทั้งโครงการโครงการการเงินและเศรษฐกิจ แม้ทั้งสองโครงการจะสามารถหาแหล่งเงินทุนมาสนับสนุนระหว่างการพัฒนาได้ แต่ยังคงมีความแตกต่างในรายละเอียด โครงการภาครัฐมีการจัดสรรงบประมาณต่อเนื่อง ดูแลโครงการได้ถึงปัจจุบันโครงการภาคเอกชนใช้เงินทุนของเจ้าของกิจการทั้งหมด เนื่องจากสถาบันการเงินไม่สนับสนุนธุรกิจบางประเภท ทำให้ในอนาคตอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เช่น แผนไม่เป็นไปตามที่วางไว้ จะส่งผลต่อการใช้เงินและระยะเวลาโดยรวมของโครงการโดยสรุปพบว่า แม้ภาครัฐมีความมั่นคงในด้านงบประมาณ แต่มีข้อจำกัดด้านวงเงินที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับประเทศและกระบวนการขออนุมัติ ต่างกับภาคเอกชนซึ่งมีความยืดหยุ่นในการใช้เงินทุน แม้จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารหรือรัฐ แต่การใช้เงินทุนส่วนตัวก็ทำให้การตัดสินใจเป็นอิสระและรวดเร็วปัจจัยด้านกฎหมาย กรรมสิทธิ์ที่ดินและข้อกฎหมายเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างชัดเจนต่อทั้งสองโครงการโครงการภาครัฐต้องผ่านกระบวนการอนุมัติการใช้พื้นที่จากเจ้าของกรรมสิทธิ์ และดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดโครงการเอกชนแม้จะถือกรรมสิทธิ์เอง แต่การเปลี่ยนแปลงของผังเมืองทำให้ไม่สามารถขึ้นทะเบียนโครงการได้ทันที ต้องจัดทำ EIA เพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งสองกรณีต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย แต่ภาครัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการและต้องขออนุญาตใช้พื้นที่ราชการ โดยเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ส่วนภาคเอกชนแม้มีสิทธิ์ในที่ดิน แต่การเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมาย เช่น ผังเมือง ทำให้เกิดความล่าช้าและต้นทุนเพิ่มเติม ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียความร่วมมือจากชุมชนเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ โครงการภาครัฐมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ ทำให้โครงการได้รับความร่วมมือและการยอมรับโครงการภาคเอกชนในช่วงแรกไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชน แต่ได้มีการสื่อสาร ประชุมกับชาวบ้าน และให้การสนับสนุนชุมชน เช่น การบริจาคเงินจากกิจกรรมการกุศล ทำให้ภายหลังได้รับการสนับสนุนภาครัฐให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อสร้างการยอมรับ ส่วนภาคเอกชนต้องใช้เวลาและความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยผ่านการจ้างงานและสนับสนุนกิจกรรมชุมชน ซึ่งในที่สุดได้รับการยอมรับจากคนในพื้นที่ปัจจัยด้านหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ มีผลอย่างมากต่อการขับเคลื่อนโครงการ โครงการภาครัฐมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ริเริ่มโครงการ ผู้ดูแลระยะยาว และแหล่งงบประมาณ ซึ่งต้องมีการประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง โครงการภาคเอกชนมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากผู้พัฒนามีอำนาจตัดสินใจและบริหารจัดการเองทั้งหมด ทำให้แก้ปัญหาได้รวดเร็วและไม่ซับซ้อน ภาครัฐต้องประสานงานกับหลายหน่วยงาน ทำให้กระบวนการซับซ้อน แต่หากประสานงานได้ดี โครงการจะมีความยั่งยืน ในขณะที่ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจและบริหารโครงการได้รวดเร็วและคล่องตัวกว่า แต่ก็ต้องรับความเสี่ยงทั้งหมดด้วยตัวเอง ปัจจัยด้านระบบการจัดการโครงการ ระบบการวางแผนมีผลอย่างมากต่อความราบรื่นในการดำเนินงาน โครงการภาครัฐมีการวางแผนเป็นลำดับขั้น สามารถบูรณาการกระบวนการมีส่วนร่วมและแผนงบประมาณได้ครบถ้วน ทำให้ก่อสร้างได้ครบตามแผน โครงการภาคเอกชนไม่มีแผนที่ชัดเจน จึงพบปัญหาระหว่างดำเนินการ เช่น ปัญหาคุณภาพน้ำ ปัญหาทางการเงิน การต่อต้านจากชุมชน และข้อกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้โครงการล่าช้า ภาครัฐมีการวางแผนอย่างเป็นระบบตามขั้นตอนราชการ ทำให้โครงการดำเนินได้ต่อเนื่องและตรวจสอบได้ แต่ขาดความยืดหยุ่นเมื่อเจอปัญหาเฉพาะหน้า ขณะที่ภาคเอกชนไม่มีแผนที่รัดกุม ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้าได้มากกว่า แต่ก็สามารถปรับตัวและแก้ไขได้เร็วกว่า ปัจจัยด้านข้อมูลเชิงเทคนิคในการตรวจสอบการปนเปื้อนของสารพิษและการบำบัดสารพิษ แม้โครงการทั้งสองจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่พบการปนเปื้อนของสารพิษ หากในอนาคตมีพื้นที่ที่มีการปนเปื้อน การพัฒนาจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและหลักวิชาการอย่างเป็นระบบ เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้งานและสิ่งแวดล้อม

บทเรียนจากการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรมและการศึกษากฎการการพัฒนาเมืองเก่า 2 กรณีที่มีรูปแบบองค์กรและกระบวนการพัฒนาที่แตกต่างกัน พบว่า มีปัจจัยสำคัญ 8 ด้านที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ได้แก่ ปัจจัยด้านกายภาพ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้อง การเงินและเศรษฐกิจ กฎหมาย นโยบาย ระบบการจัดการโครงการ และข้อมูลเชิงเทคนิคในการตรวจสอบและบำบัดสารพิษ

บทเรียนสำคัญจากการศึกษา คือ โครงการที่ประสบความสำเร็จมักให้ความสำคัญกับ ทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของชุมชน และการมี ผู้นำโครงการที่มีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่น อย่างต่อเนื่อง กรณีศึกษาทั้งสองยืนยันว่า ปัจจัยด้านกายภาพมีความสำคัญในฐานะพื้นฐานของการเลือกพื้นที่พัฒนา โดยเฉพาะเรื่องทำเล ลักษณะภูมิประเทศ และความสะดวกในการเข้าถึง ขณะที่ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการสร้างความร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหากสามารถดำเนินการให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จะช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มการยอมรับ และส่งเสริมให้พื้นที่ได้รับการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง

ในด้านระบบการจัดการโครงการ พบว่าวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นของผู้นำโครงการเป็นปัจจัยหลักต้นสำคัญที่ช่วยให้สามารถก้าวข้ามอุปสรรคต่าง ๆ ได้ ทั้งสองกรณีมีผู้บริหารโครงการที่มีบทบาทเชิงรุกในการตัดสินใจและเชื่อมโยงความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ซึ่งส่งผลให้แผนงานสามารถดำเนินต่อเนื่องและประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาข้างต้นยังสะท้อนถึงอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเมืองร้างในประเทศไทย ได้แก่ 1. นโยบายของรัฐที่ไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณและการดำเนินการต่อเนื่องมีความเสี่ยง 2. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมการจัดการกับพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในด้านมาตรฐาน ขั้นตอน และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ทำให้พื้นที่จำนวนมากไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างถูกต้องตั้งแต่ต้น กลายเป็นภาระที่ต้องเพิ่มขึ้นตอนในภายหลัง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและงบประมาณบานปลาย และ 3. ปัญหาทางการเงินที่เกิดจากการขาดแหล่งทุนสนับสนุนอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในโครงการที่ภาครัฐหรือท้องถิ่นรับผิดชอบเพียงลำพัง ซึ่งอาจทำให้โครงการหยุดชะงักหรือล่าช้าได้ การวางแผนการเงินและการจัดหาแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมจะช่วยให้โครงการมีสภาพคล่อง และลดภาระค่าใช้จ่ายที่ตกอยู่กับเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานรับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียว ภาครัฐสามารถเชิญชวนภาคเอกชนเข้าร่วมสนับสนุนงบประมาณ ส่วนภาคเอกชนควรศึกษานโยบายของสถาบันการเงินในช่วงเวลานั้นเพื่อเพิ่มโอกาสรับการสนับสนุนทางการเงิน เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ความล้มเหลวในด้านนโยบาย กฎหมาย และการเงินมักส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการโดยรวม ทำให้โครงการขาดเสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่อง และส่งผลกระทบในลักษณะลูกโซ่ต่อทรัพยากรอื่น เช่น เวลา กำลังคน และความไว้วางใจจากสังคมโดยรวม

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองร้างในประเทศไทยอย่างยั่งยืน ภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญใน 4 เรื่อง ดังนี้ 1. กำหนด นโยบายสาธารณะที่ชัดเจนและสม่ำเสมอ 22 จัดทำกฎหมายหรือเกณฑ์มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ที่สามารถปฏิบัติได้จริง และ 3. สร้างระบบการสนับสนุนทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นกองทุนร่วมทุน มาตรการภาษีหรือแรงจูงใจสำหรับเอกชน และ 4. ควรส่งเสริมกลไกความร่วมมือข้ามภาคส่วน เช่น การบูรณาการระหว่างท้องถิ่น รัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างมีความหลากหลายทางความคิด ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรสุดท้าย แม้ว่าการศึกษาวิจัยไม่สามารถวิเคราะห์เชิงลึกในด้านการจัดการพื้นที่ปนเปื้อนเนื่องจากข้อจำกัดของกรณีศึกษา แต่ได้ชี้ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในงานวิจัยต่อไป โดยเฉพาะการพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือที่เหมาะสมกับบริบทของไทย เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับโครงการพัฒนาเมืองร้างในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อสารพิษอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

Ahmad, Naveed, Y. Z., Zahid Shafait, Umer Farooq Sahibzada, Abdul Waheed,. (2019). Critical barriers to brownfield redevelopment in developing countries : The case of Pakistan. *Journal of Cleaner Production*, 212, 1193-1209.

Bartsch, C., Professionals, N. A. o. L. G. E., & Institute, N.-M. (2004). Unlocking Brownfields: Keys to Community Revitalization: National Association of Local Government Environmental Professionals.

- Bannon, K. J. (2009). The brownfield-transit connection opportunities for synthesis of best practices in Indianapolis .
- EPA, T. U. S. E. P. A. (2006a). Anatomy of Brownfields Redevelopment. Retrieved from https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/anat_bf_redev_101106.pdf
- EPA, T. U. S. E. P. A. (2006b). **Brownfields Solutions Series : Anatomy of a Brownfields Deal**. Retrieved from <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPURL.cgi?Dockey=P1000EUE.TXT>
- EPA, T. U. S. E. P. A. (2006c). **Brownfields Success Stories**. Retrieved from <https://www.epa.gov/brownfields/brownfields-success-stories>
- Laraia, M. (2019). **Relevant factors for redevelopment**. In Beyond Decommissioning (pp. 89-133).
- Leney, A. D. (2008). **A systems approach to assess the redevelopment options for urban brownfield sites**. (Electronic Thesis or Dissertation). Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ddu&AN=BA96434BA6325FFE&site=ehost-live>
Available from EBSCOhost ddu database.
- Swickard, Timothy J. (2008). Regulatory Incentives to Promote Private Sector Brownfield Remediation and Reuse. 17(2), 121-136. doi:10.1080/15320380701870393
- U.S. EPA. (The United States Environmental Protection Agency) (2012a). PREPARED WORK BOOK : Process for Risk Evaluation, Property Analysis and Reuse Decisions.
- U.S. EPA. (United States Environmental Protection Agency) (2012b). Brownfields Road Map to Understanding Options for Site Investigation and Cleanup (6 ed.).
- US.EPA. (United States Environmental Protection Agency) (2019). Brownfield Action: Questions about Brownfields.
- กพร, ก. (2014). **กพร.เผยแพร่มาตรการกำกับดูแลเหมืองแร่เก่า กว่า ๑,๘๐๐ แห่งทั่วประเทศเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการปิดเหมือง**. กระทรวงอุตสาหกรรม.
- กรมพัฒนาที่ดิน. (2006). ข้อมูลพื้นที่ร้าง. Retrieved from <https://goo.gl/PhTN0q>