

บทที่ 5

สรุปผลและอภิปราย

การศึกษาเรื่อง "แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ" มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ

1. เพื่อศึกษาบริบทของโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ
2. เพื่อศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ จากนักวิชาการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำชาวบ้าน
4. เพื่อหาข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ

การศึกษานี้เป็นการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น (Exploratory Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาข้อมูลโดยละเอียดต่อไป เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) บุคคล 4 กลุ่ม สัมภาษณ์ได้ทั้งสิ้น 31 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน และจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวม 7 คน กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก รวม 12 คน กลุ่มนักวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และทางด้านสังคมศาสตร์ รวม 6 คน และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน รวม 6 คน และใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก จากข่าว บทความ สารคดี รวมไปถึงเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเขื่อนขนาดใหญ่นี้ ศึกษาตามกรอบการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของอัทซอพ และบางส่วนได้ปรับให้เหมาะสมกับหัวข้อในการวิจัย โดยในการวิจัยนี้ได้แบ่งประเด็นศึกษาไว้ 5 ส่วนหลัก และได้ผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ศึกษาบริบทของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดต่างๆ ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ

ได้แยกบริบทของโครงการออกเป็น 2 ส่วนคือ

1) สภาพแวดล้อมหรือลักษณะเฉพาะของโครงการ

- ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ พบว่าตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการของโครงการ มีขั้นตอนใหญ่ ๆ ทั้งหมด 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนการวางแผนโครงการ ประกอบด้วยการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ การออกแบบรายละเอียด และการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม
2. ขั้นตอนการตัดสินใจ บุคคลสำคัญที่มีหน้าที่ตัดสินใจได้แก่ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ
3. ขั้นตอนออกแบบรายละเอียดและก่อสร้างโครงการ
4. ขั้นตอนการใช้ประโยชน์จากโครงการ
5. ขั้นตอนติดตามและประเมินผลโครงการ

- การดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ต้องอาศัยความรู้เทคนิควิชาการ หลายสาขา ประกอบกันต้องลงทุนมากและใช้เวลานาน การดำเนินการของเขื่อนขนาดใหญ่แต่ละเขื่อน ตั้งแต่เริ่มต้นวางแผนจนถึงติดตามประเมินผล ต้องใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ใช้เงินลงทุนจำนวนมากในการศึกษา การก่อสร้าง การจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้เสียหาย เป็นต้น



นอกจากนี้ การดำเนินโครงการส่วนหนึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการหลายสาขาวิชาประกอบกัน อย่างไรก็ตามในบางส่วนก็ต้องอาศัยการมองคุณค่า (value judgement) เข้ามาประกอบ ไม่ได้ใช้ข้อเท็จจริงทางวิชาการเพียงด้านเดียว

- โครงการมีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง สามารถปรับปรุงแก้ไขตัวโครงการ เพื่อลดผลกระทบของโครงการได้ โครงการที่ผ่านการศึกษามาแล้วจะมีบางส่วน สามารถปรับแก้ไขได้เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยที่โครงการยังต้องให้ความสำคัญค่าทางเศรษฐกิจอยู่ เช่น สามารถลดระดับสันเขื่อนให้ต่ำลง เพื่อให้ระดับเก็บกักน้ำลดลง และให้บ้านเรือนของประชาชนถูกน้ำท่วมน้อยลง

- โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ให้ประโยชน์มาก แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดผลเสียอย่างมากเช่นกัน เรื่องประโยชน์และโทษของเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงในสังคมไทยมานาน โดยที่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาน้ำ คือ กรมชลประทาน และหน่วยงานจัดหาแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เหตุผลว่าเป็นวิธีการเก็บกักน้ำสำรองจำนวนมากไว้ใช้ เป็นวิธีการผลิตกระแสไฟฟ้าที่สะอาดไม่ก่อมลพิษ ใช้ผลิตไฟฟ้าในช่วงที่ใช้มากๆ ในแต่ละวัน เนื่องจากสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ทันที เมื่อปล่อยน้ำผ่านเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า แต่อย่างไรก็ตามเขื่อนขนาดใหญ่ก็ได้สร้างผลเสียอย่างมากด้วย เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางด้านสังคม แม้ในขณะนี้ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะสร้างเขื่อนขนาดใหญ่

2) สภาพแวดล้อมอื่นที่กระทบต่อโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ได้แก่

- กระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม กระแสความคิดนี้มีผลให้โครงการเขื่อนบางโครงการ จะต้องล้มเลิกไป เช่น เขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง เป็นต้น เป็นกระแสด้านโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

- กระแสการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ การเพิ่มผลผลิตทั้งทางด้านอุตสาหกรรม และการเกษตรเพื่อให้ประเทศมีรายได้เพิ่มมากขึ้น จะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานในการผลิต โดยที่น้ำและกระแสไฟฟ้าจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต ดังนั้นกระแสการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจจัดเป็นกระแสที่สนับสนุนให้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่

บริบทของโครงการส่วนที่ต้องใช้เทคนิควิชาการที่ซับซ้อน และขั้นตอนส่วนใหญ่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานราชการนั้น เป็นบริบทที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการ ส่วนในเรื่องการพิจารณาคุณค่า และการที่โครงการมีความยืดหยุ่นยังสามารถปรับแก้ไขได้บ้าง รวมไปถึงการที่ยังเป็นข้อถกเถียงที่ยุติไม่ได้ระหว่างประโยชน์และโทษของเขื่อนขนาดใหญ่ ความต้องการของกระแสนุรักษ์ธรรมชาติและกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ล้วนเป็นบริบทที่ส่งเสริมให้ประชาชนควรมีส่วนร่วมกับโครงการ เพื่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นของคนในสังคมต่อการทำโครงการ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิดในบางขั้นตอนของโครงการตามความเหมาะสม

ส่วนที่ 2 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ศึกษากรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก

เป็นการสำรวจว่า ปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในขั้นตอนใดบ้าง และอย่างไร โดยสำรวจจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ และจากผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง และศึกษาจากเอกสาร ได้ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนวางแผนโครงการ ส่วนของเจ้าหน้าที่กล่าวว่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในการจัดประชุมสัมมนาชี้แจงข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็น หรือประชาพิจารณ์ แต่กลุ่มผู้นำชาวบ้านกล่าวว่า ได้มีโอกาสเพียงรับข้อมูลข่าวสารในเชิงประชาสัมพันธ์ คือ เน้นการโน้มน้าวใจให้เห็นด้วยกับโครงการ ไม่มีผู้ใดกล่าวได้ว่าเข้าร่วมในส่วนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นมีในโครงการแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก แต่ในกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการและสื่อมวลชน เพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบ การมีส่วนร่วมกับขั้นตอนการวางแผนจึงค่อนข้างน้อย ประชาชนเป็นเพียง passive participant

2. ขั้นตอนการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจโครงการว่า เป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม คือ ผ่านการตัดสินใจของตัวแทนประชาชน ได้แก่ ผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีตัวแทนจากเอกชนเข้าไปร่วม

พิจารณารายงานร่วมกับข้าราชการ และผ่านการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และในส่วนนี้ผู้นำชาวบ้านให้สัมภาษณ์ตรงกันคือ ไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมเลย

3. ขั้นตอนการออกแบบ และก่อสร้างโครงการ ในขั้นนี้กลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้นำชาวบ้านกล่าวตรงกันว่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเป็นแรงงานในการก่อสร้าง และมีการตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานโดยให้ตัวแทนชาวบ้านเข้าไปร่วมด้วย เพื่อร่วมกับประชุมปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำโครงการ เช่น การจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น อย่างไรก็ตามการตั้งคณะกรรมการร่วมในโครงการเขื่อนปากมูลนั้น เป็นไปได้อย่างยากลำบาก มักจะเกิดขึ้นได้จากการกดดันเรียกร้องของประชาชน

4. ขั้นการใช้ประโยชน์จากโครงการ ไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนนี้ แต่ในอนาคตเจ้าหน้าที่กรมชลประทานกล่าวว่า จะมีการจัดกลุ่มผู้นำให้ทำหน้าที่บำรุงรักษาคลองส่งน้ำชลประทานในท้องที่ของตน

5. ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล ไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้

ส่วนที่ 3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

เนื้อหาในส่วนนี้ได้สรุปรวบรวมจากการศึกษาในส่วนที่ 2 คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ 3 โครงการ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มบุคคลทั้งสี่กลุ่ม ได้ผลสรุป ดังนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อมูลข่าวสาร ปัญหาที่พบได้แก่

- หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานราชการ ให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการเพียงด้านเดียว คือให้แต่ด้านดี ไม่ค่อยบอกผลเสีย
- ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ผ่านสื่อมวลชนมักจะไม่ค่อยตรงกับความเป็นจริง
- เหตุผลเรื่อง "ความลับทางราชการ" เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการซึ่งถือเป็นเอกสารของทางราชการ ทำให้ผู้ที่อยากรู้ข้อมูลเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้ยาก และเจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าเปิดเผย เพราะกลัวจะมีความผิด เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่อง "ความลับ

ราชการ" ยังไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจน ในเรื่องการกำหนดชั้นการเป็นความลับของเอกสาร และผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนด

2. ปัญหาของการจัดประชาพิจารณ์

- ไม่มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรง (สองด้าน) ให้ประชาชนทราบก่อนจะมีการจัดประชาพิจารณ์
- ผู้จัดประชาพิจารณ์ไม่ได้เป็นคนกลาง กล่าวคือ โครงการของหน่วยงานใดหน่วยงานนั้นก็เป็นผู้จัด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความลำเอียง ไม่ได้ความคิดเห็นของประชาชนที่แท้จริง
- ผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ไม่มีความเหมาะสม จากกรณีแก่งเสือเต้นผู้ที่เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เห็นด้วยกับโครงการ ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ได้เข้าร่วม และผู้ที่เข้าร่วมก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่ของประชาชนจริง

3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่โครงการและเจ้าหน้าที่ราชการ

- เจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่ไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการทัศนคติที่มีผู้กล่าวถึง ได้แก่ ทำงานเพื่อเอาใจเจ้านาย ทำงานเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบ ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของประชาชนในอันดับท้ายๆ หรือต้องการทำโครงการเพื่อสนองความต้องการของตน ซึ่งเป็นความคิดที่ต้องการผลักดันโครงการที่มาจากความคิดของตน ให้สำเร็จ หรือมีความคิดดูถูกภูมิปัญญาชาวบ้าน เห็นว่าใช้ไม่ได้กับการทำโครงการแบบนี้
- เจ้าหน้าที่โครงการสนใจแต่เพียงทำโครงการให้เสร็จ ไม่สนใจกระบวนการที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการทำโครงการหรือการพัฒนา
- ปัญหาโครงสร้างอำนาจ อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจมาสู่ประชาชนในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่มักจะเป็นผู้คิดแล้วให้ประชาชนปฏิบัติตาม

4. ปัญหาอื่นๆ

- ขาดกลไกทางกฎหมายรองรับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ กฎหมายที่มีผู้เห็นว่าขาดไป ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครอง การรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และ เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ ของบุคคล 4 ฝ่าย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกความคิดเห็นของบุคคลต่างๆ สามารถสรุปความคิดเห็นได้เป็น 3 แนวทาง ตามเป้าหมายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. แนวทางที่เน้นให้เกิดการยอมรับโครงการ เป็นความคิดเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการจะทำให้บุคคลฝ่ายต่างๆ เกิดความเข้าใจ ได้รับความพอใจ และยอมรับโครงการมากยิ่งขึ้น เป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากกลุ่มอื่นตรงที่ เห็นว่าควรจะเริ่มให้เข้ามีส่วนร่วมเมื่อผ่านการศึกษาความเหมาะสมโครงการแล้ว และอยู่ระหว่างศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้าน แต่จะให้เข้าใจความจำเป็นที่ต้องทำโครงการ และให้แสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการจ่ายค่าชดเชย และเรื่องการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. แนวทางที่เน้นให้เกิดความรอบคอบในการทำโครงการ เป็นความคิดเห็นของกลุ่มนักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นแนวทางที่เน้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเพื่อให้นำไปสู่การดำเนินโครงการที่รอบคอบมากขึ้น ในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด และประชาชนก็จะได้เรียนรู้การแก้ปัญหาาร่วมกัน แนวทางนี้เห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นที่มีการศึกษาโครงการ เพื่อให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นว่า ควรจะทำโครงการหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่เพียงการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหา อันเนื่องจากการทำโครงการตามแนวทางที่ 1 เป้าหมายของโครงการอยู่ที่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน และเห็นว่าถ้าหากจะต้องลงทุนสูงขึ้น และใช้เวลามากขึ้นเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายที่หวังก็เป็นที่ยอมรับ

3. แนวทางที่เน้นให้เกิดโครงการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน แนวทางนี้เป็นแนวทางที่มาจากกลุ่มผู้นำชาวบ้าน กลุ่มนี้จะมีความเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ จะทำให้ผู้ทำโครงการรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และให้ความสำคัญมากขึ้นในการทำโครงการ ขั้นตอนที่เน้นให้ประชาชนเข้าร่วมคือ ในขั้นวางแผน โดย

อยากให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้าน ให้ร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ และในขั้นตอนหลังการตัดสินใจ เน้นการแก้ปัญหาให้เป็นไปตามต้องการของประชาชน

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่จากการสัมภาษณ์ ทำให้เห็นว่า แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่น่าจะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทางที่ดีขึ้น ได้แก่ แนวทางของกลุ่มนักวิชาการและเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีเป้าหมายการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการดำเนินโครงการที่มีความรอบคอบ ทั้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการพัฒนาไปด้วย

โดยเห็นว่าขั้นตอนที่ควรจะให้เข้าร่วมได้แก่ ขั้นตอนวางแผนโครงการ มีส่วนร่วมโดยร่วมในการรับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้อง ร่วมในการเสนอประเด็นในการศึกษา ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ศึกษาเสร็จแล้ว ส่วนขั้นตอนการตัดสินใจให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการและข้าราชการการเมือง ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน ในขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการ ขั้นตอนการใช้ประโยชน์จากโครงการ เห็นว่าประชาชนควรมีหน้าที่ต่อโครงการในลักษณะ "องค์กรผู้ใช้น้ำ" ทำหน้าที่ร่วมวางแผนการใช้น้ำในพื้นที่ของตน และบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ และขั้นตอนติดตามและประเมินผล ควรมีตัวแทนจากฝ่ายประชาชนเข้าร่วมติดตามประเมินผลโครงการร่วมกับหน่วยงานราชการ และเจ้าของโครงการ

ผู้ที่ควรมีส่วนร่วม ได้แก่ ควรจะต้องให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการเป็นอันดับต้น นอกจากนั้นก็กลุ่มอื่นๆ ที่ควรจะมีส่วนร่วมด้วย ได้แก่ ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการทำโครงการ ข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และผู้สนใจอื่นๆ โดยเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีบทบาทสำคัญในการเสริมการเรียนรู้ ในเรื่องข้อมูลของโครงการ และเรื่องการมีส่วนร่วมกับ

โครงการให้แก่ประชาชนผู้ที่เสียโอกาส ส่วนคุณลักษณะของประชาชนที่มีส่วนร่วมควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรม สำหรับผู้ที่เป็นตัวแทน ต้องเป็นตัวแทนที่ชาวบ้านเลือกมาเอง

สิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ เรื่องของโครงสร้างที่จะรองรับการมีส่วนร่วม คือ กฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ควรจะต้องมีกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ให้มีศาลปกครองที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องผู้ปกครองได้หากผู้ปกครองปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง และให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น และองค์ประกอบที่ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการควรจะมีการปรับเปลี่ยน โดยบรรจุเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นนโยบายขององค์กร เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ทุกคน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่มักจะทำงานโดยไม่ใส่ใจต่อประโยชน์ของประชาชน และประชาชนเองก็ควรจะได้รับการศึกษาให้มากขึ้น โดยที่เป็นการศึกษาที่ทำให้ประชาชนสามารถอ่านข้อมูล และทำความเข้าใจข้อมูลนั้นได้บ้าง และเป็นการศึกษาที่ทำให้คิดเป็น คือ มีวิจารณ์ญาณ มีการใช้เหตุผลในการตัดสินใจ รวมไปถึงจะต้องสร้างคนที่มีจริยธรรม มีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ควรจะต้องสร้างการรวมกลุ่มของประชาชนให้เกิดการร่วมกันคิดร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้กลุ่มประชาชนมีความคิดที่รอบคอบมากขึ้น ไม่มองแต่เพียงประโยชน์ส่วนตนเพียงด้านเดียว

อภิปรายผล

1) เนื่องจากงานวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เลือกมาอย่างเจาะจง ผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นข้อมูลที่ผ่านมุมมองของแต่ละบุคคลที่มีความคิด ความเชื่อ ความรู้และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน อาจจะไม่ใช่สภาพความเป็นจริงทั้งหมด นอกจากนี้ ส่วนของการศึกษาเอกสาร ที่ศึกษาข่าว บทความ สารคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก ก็เป็นข้อมูลที่ผ่านการรายงานของสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่รายงานข่าวเหล่านี้เป็นสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นข้อมูลที่ได้อาจจะเป็นข้อมูลที่ผู้รายงานให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากกว่าด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

2) บริบทของโครงการส่วนที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ว่า โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ให้ประโยชน์หรือโทษในส่วนที่สร้างผลกระทบต่อชีวิตของคน และสภาพแวดล้อม และมีกระแสที่ขัดแย้งกัน

ระหว่างกระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติสภาพแวดล้อม และกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นส่วนที่เสริมให้ประชาชนควรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ ความคิดเห็นนี้ตรงกับ เชคโควิช และ เอิร์ล (Cvetkovich and Earle, 1992) ที่เห็นว่า การจัดการโครงการที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยความรู้ทั้งด้านระบบของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางจิตวิทยาสังคมของกลุ่มคนในสังคม โดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการนำกลุ่มสังคมที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมาปรึกษาหารือกัน

นอกจากนี้ยังตรงกับ เอ็ดเวิร์ดและวอน วินเทอร์เฟลด์ (Edwards and von Winterfeldt, 1987) ที่เห็นว่า ในโครงการที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรจะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากมีความเชื่อว่าการที่กลุ่มชนที่ต่างกันย่อมมีการมองคุณค่าที่แตกต่างกัน และจะต้องรวบรวมความต่างนี้ไว้ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการขอความเห็นจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในสังคม

3) การมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เฉพาะเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก โดยรวมประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในขั้นตอนเพียง 2 ขั้นตอนดังนี้

การวางแผนโครงการ ประชาชนมีส่วนร่วมลักษณะเป็น *passtive participant* คือ ไม่มีส่วนร่วมคิดร่วมวางแผน เป็นแต่เพียงรับรู้การทำโครงการของหน่วยงานเจ้าของโครงการ และในขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดและก่อสร้างโครงการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำโครงการ แต่เป็นโอกาสในการมีส่วนร่วมที่มักเกิดจากการประท้วงเรียกร้องของประชาชน

ผลการศึกษาส่วนนี้ตรงกับ ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) ที่ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาในชนบทไทย ส่วนหนึ่งในการศึกษาลักษณะกิจกรรมการพัฒนาชนบท ได้ข้อสรุปว่า กิจกรรมการพัฒนาส่วนใหญ่ๆนั้นมิได้ถูกกำหนดโดยประชาชนในทุกกรณี ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ โดยประชาชนมิได้มีส่วนร่วมกำหนดปัญหาหรือแนวทางแก้ไขปัญหา นับแต่เริ่มต้น แต่ปัญหาและแนวทางแก้ไขถูกกำหนดขึ้นจากภายนอก และประชาชนมีส่วนร่วมเพียงในช่วงกลางของกระบวนการพัฒนา ทั้งนี้ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การดำเนินการในรูปนี้อาจมีผลดีต่อการพัฒนาชนบทหรือไม่ก็ได้ คือ อาจนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยอาจสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ได้ แต่ข้อจำกัดคือประชาชนไม่ได้มีโอกาสพัฒนาความสามารถในการเข้ามีส่วนร่วมของตนให้ครบวงจร

และในส่วนนี้ยังสอดคล้องกับ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ที่ว่า โครงการพัฒนาของรัฐส่วนใหญ่จะถูกคิดรายละเอียดมาแล้ว และขัดเคียดให้แก่ชาวบ้านให้ยอมรับกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่กำหนดมา ชาวบ้านจึงเป็นผู้ที่ถูกดึงให้เข้าร่วมมือ แทนที่จะเป็นการมีส่วนร่วม ความพยายามลักษณะนี้นอกจากจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาตนเองจากการมีส่วนร่วมแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระให้ประชาชนและตอกย้ำลักษณะพึ่งพิงต่อราชการมากขึ้น

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ ซี ซี เมียว (Seah Chee Meow, 1978 อ้างใน ปรัชญา เวสารัชช, 2528) ที่ว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมปัญหาหนึ่งคือ รัฐบาลมักครอบงำการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าบางครั้งรัฐอาจจะยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นก็เกินไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามแต่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด

4) จากการศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ ในขั้นตอนการวางแผนโครงการพบว่า ผู้นำชาวบ้านจากทั้ง 3 กรณีไม่ได้กล่าวถึง ว่าตนได้เข้าร่วมกับโครงการในส่วนของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน และ กฟผ. กล่าวไว้ว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว ที่เป็นเช่นนี้ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าอาจจะเกิดจากสาเหตุต่างๆ ได้ดังนี้

1. สาเหตุจากประชาชน กล่าวคือ อาจจะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อนจริง แต่ประชาชนผู้ที่ให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยครั้งนี้ไม่ทราบว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จึงไม่ได้กล่าวถึงว่า ตนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการในส่วนนี้

จรินทร์ ทองเกษม (2538) ได้ระบุว่า ปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ผู้จัดทำ EIA สำรวจทัศนคติผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ให้ครบ 100% นั่นคือ ประชาชนทุกคนที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการจะถูกสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อการทำโครงการ ดังนั้นจึงอาจจะเป็นไปได้ว่าในบางโครงการโดยเฉพาะโครงการที่เกิดขึ้นในระยะหลังมีการสำรวจทัศนคติของประชาชนในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ประชาชนไม่ทราบว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในทางหนึ่ง

2. สาเหตุจากผู้ดำเนินโครงการ สาเหตุนี้อาจจะใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ในช่วงก่อนหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จะกำหนดให้สำรวจทัศนคติประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้านลบ 100% การที่ประชาชนไม่ได้กล่าวถึงว่าตนได้เข้าไปร่วมกับโครงการในส่วนการ

ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจจะมีสาเหตุมาจากฝ่ายดำเนินโครงการ ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งข้อสันนิษฐานสาเหตุไว้ 2 ประการ คือ

- เป็นปัญหาทางวิธีการ อาจจะเป็นปัญหาของการเก็บข้อมูลด้านสังคมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ศึกษาอาจจะเก็บตัวอย่างน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ผู้นำความคิดเห็นที่ให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยครั้งนี้ จึงไม่ได้กล่าวถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเลย

อนึ่งข้อสันนิษฐานนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในชั้นวางแผนแล้ว

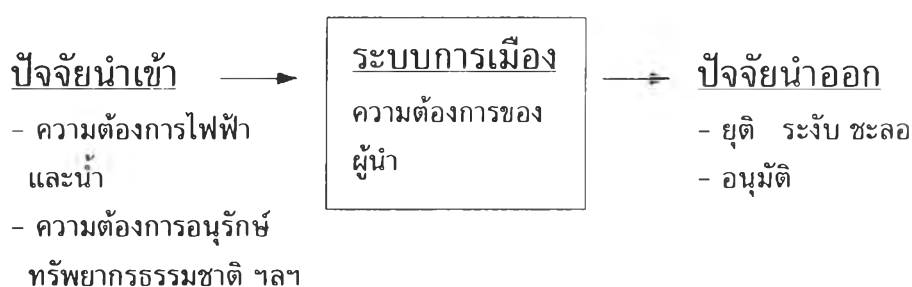
- เป็นปัญหาด้านเจตนา อาจจะมีการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมกับการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอยู่ แต่เจ้าของโครงการหรือผู้ทำการศึกษาผลกระทบไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในวิธีการดังกล่าว กลุ่มผู้นำชาวบ้านที่ให้สัมภาษณ์จึงไม่เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการแล้ว

ทั้งนี้ ดร.เชียรชัย ฅ นคร ได้เสนอความคิดเห็นไว้ในเอกสารประกอบการประชุมปฏิบัติการเรื่อง “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ” ว่า การดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐหลายโครงการ มักจะยังขาดมิติทางด้านสังคม ในส่วนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยได้ระบุชัดเจนว่า “รัฐผู้ดำเนินโครงการยังไม่ให้ความสำคัญเพียงพอกับความคิดเห็น ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ” และ ดร.เชียรชัย ได้เสนอทางออกโดยให้มีการศึกษาถึง “ผลกระทบทางสังคม” แยกต่างหากจากการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการบวนการศึกษาผลกระทบต่อสังคมด้วย เพื่อให้เกิดความหลากหลายทางความคิด และเพื่อเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เชียรชัย ฅ นคร, 2537)

5) จากการศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจโครงการนั้น มีผู้ให้ความเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางอ้อม ในส่วนนี้สามารถอธิบายด้วยหลักการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ ตามทฤษฎีตัวแบบระบบ (System Model) ดังนี้ ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐเพื่อกำหนดเป็นนโยบายนั้น จะกำหนดหรือตัดสินใจเรื่องใดจะต้องมี

ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ข้อเสนอสนับสนุน ข้อคัดค้าน ข้อเรียกร้อง จากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หลังจากนั้น ระบบการเมือง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการประจำ และราชการการเมือง จะทำหน้าที่แจกแจงปัจจัยนำเข้าเหล่านั้น แล้วส่งผลออกมาเป็นปัจจัยนำออก จะเห็นว่าตามทฤษฎีนี้ ความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นส่วนประกอบหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานราชการด้วย

ตัวแบบระบบ



แผนภาพที่ 7 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีตัวแบบระบบ

อย่างไรก็ตาม ถ้าเมื่อใดที่ประชาชนมีความคิดเห็นไม่ตรงกับหน่วยงานราชการ ในการตัดสินใจดำเนินโครงการ รูปแบบที่กลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยมักจะเลือกใช้เพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยราชการ ก็คือ การชุมนุมประท้วง ดังจะเห็นได้จากกรณีเขื่อนปากมูล และเขื่อนแก่งเสือเต้น ในกรณีนี้อาจจะอธิบายได้ว่า จากการศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตัดสินใจ จะพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการมีช่องทางให้ประชาชนสื่อสารความต้องการของตนกลับเข้าสู่เจ้าของโครงการน้อยมาก นอกจากนี้แล้วการริเริ่มของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนปากมูลและเขื่อนแก่งเสือเต้น มักจะเกิดขึ้นจากกลุ่มข้าราชการนักวางแผน และนักวิชาการ มากกว่าเกิดมาจากประชาชน ดังที่ Thomas R.Dye กล่าวไว้ในหนังสือ Understanding Public Policy ว่า ในรูปแบบการตัดสินใจกำหนดนโยบายแบบผู้นำ (Elite Mode) นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำต้องการอะไร (ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, 2536) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าช่องทางของประชาชนมีอยู่น้อยมาก และการที่จะทำให้เสียของประชาชนดัง

ไปถึงหน่วยงานราชการ และมีผลสามารถกดดันผู้ตัดสินใจได้ ก็จำเป็นจะต้องเลือกวิธีที่สร้างผลกระทบรุนแรง เช่น การชุมนุมประท้วงของคนจำนวนมาก การอดข้าว การปิดถนน เป็นต้น

บทความของสมพันธ์ เดชะอธิก เรื่อง “มือบหน้าทำเนียบ” ได้เสนอความเห็นในทางเดียวกับความคิดเห็นที่เสนอข้างต้น กล่าวคือสมพันธ์ได้วิเคราะห์มือบหน้าทำเนียบรัฐบาลที่เกิดขึ้นมากกว่า 100 มือบต่อปี มักจะมีสาเหตุมาจาก การที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการใหญ่ๆ ของรัฐ และมาจากการจัดการที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งพฤติกรรมดูถูกประชาชนของเจ้าหน้าที่รัฐ (มติชนรายวัน, 9 พฤศจิกายน 37)

6) จากการศึกษาเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่ควรมีส่วนร่วมพบว่าผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนกล่าวตรงกันว่า ผู้นำที่เป็นทางการ คือ “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเองนั้น บางครั้งคนเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนจริง ส่วนนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาในการเลือกตัวแทนของชาวบ้านเองที่ยังไม่สามารถเลือกตัวแทนที่จะไปทำงานแทนชาวบ้านได้เมื่อเกิดปัญหาขึ้น และชาวบ้านได้รู้ว่า ผู้แทนที่ตนเลือกขึ้นอาจจะด้วยวิธีการใดก็ได้แล้วแต่ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาให้ตนได้ ก็จะส่งผลให้ชาวบ้านเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตัวแทนในโอกาสต่อไป ชาวบ้านก็就会有ความรอบคอบขึ้นในการเลือกตัวแทน อาจจะนับได้ว่าเป็นการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชน

7) จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้นำชาวบ้าน จากกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก พบว่าผู้นำชาวบ้านจากกลุ่มที่ยอมรับราคาประเมินที่ดินของราชการ จากกรณีเขื่อนป่าสัก เห็นว่าปัญหาที่กลุ่มตนประสบเป็นปัญหาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โครงการไม่เกี่ยวข้องกับการที่เจ้าของโครงการ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ และไม่ค่อยมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ในขณะที่ผู้นำชาวบ้านจากกรณีอื่นๆ ที่ประสบปัญหารุนแรงจากการทำโครงการเขื่อน และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างดีจากทางราชการ มีความคิดเห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเพื่อร่วมแก้ปัญหา

ส่วนนี้อาจจะอธิบายได้จากทฤษฎีการมีส่วนร่วมที่กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมจะเกิดได้จากการที่ประชาชนเกิดความเดือดร้อน และไม่พึงพอใจร่วมกันต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ จึงเกิดแรงผลักดันให้ประชาชนรวมกลุ่มวางแผน ลงมือกระทำร่วมกัน แต่แรงกระตุ้นนี้จะต้องรุนแรงมากพอจึงจะเกิดการมีส่วนร่วมได้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527) ในกรณีที่ผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนป่าสัก

ส่วนที่ขอมรับราคาประเมินที่ดินของราชการ แต่มีปัญหาเกี่ยวกับโครงการในเรื่องการตกลงในเรื่องสิทธิ ในที่ดินระหว่างกลุ่มชาวบ้านและเจ้าหน้าที่กรมวิทยาศาสตร์ทหารบก ซึ่งปัญหานี้อาจจะไม่ส่งผล กระทบรุนแรงนัก ผู้นำชาวบ้านจึงไม่เห็นความสำคัญที่จะต้องมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการ

ดังนั้นจึงอาจจะสรุปได้ว่า แรงผลักดันที่ทำให้ผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และบางคนจากเขื่อนป่าสัก มีความคิดเห็นว่าอยากจะมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ น่าจะมาจากกรณีที่เขื่อนได้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรู้สึกใกล้ชิดกับเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาได้จากขนาดของความรุนแรงของผลกระทบที่กระทบต่อชีวิตของชาวบ้าน ซึ่งส่วนนี้จะแตกต่างจากแรงผลักดันที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาในระดับชุมชน ดังที่กรณิการ์ ชมดี (2524) พบว่า แรงจูงใจที่ทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมได้แก่ ความต้องการเกียรติ ต้องการอาชีพใหม่ การจูงใจจากเพื่อน ความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น และ สุจินต์ ดาววีระกุล (2527) ที่พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ต้องการมีตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การรู้สึกตนมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน การมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการพัฒนา ในกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้าน ความต้องการเกียรติ การได้รับการชักจูงใจจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนบ้าน และพัฒนากรอำเภอ

ความแตกต่างในเรื่องแรงผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมนี้ อาจจะอธิบายได้ว่าเป็นกิจกรรมที่มีความแตกต่างกัน และผลที่ประชาชนไม่เข้าร่วมก็แตกต่างกัน สำหรับกิจกรรมพัฒนาในระดับชุมชน หากประชาชนไม่เข้าร่วมก็ไม่เกิดผลกระทบมากนักต่อวิถีชีวิตเดิม แต่สำหรับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความเดือดร้อนของประชาชนจะไม่ได้รับการดูแลอย่างดี ความเดือดร้อนที่กล่าวได้แก่ การที่ประชาชนต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตใหม่ การที่ต้องอพยพออกจากที่ดินเดิม หรือ อาจจะต้องเปลี่ยนอาชีพใหม่ เป็นต้น แรงผลักดันที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมจึงแตกต่างกัน

ทั้งนี้แรงผลักดันที่ทำให้ผู้นำประชาชนอยากจะเข้าร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในการศึกษานี้ ใกล้เคียงกับที่ เพรสเตอร์ รอร์แมน และเชลล์แฮมเมอร์ (Prester, Rohrman and Schellhammer, 1987) กล่าวว่า แรงกดดันเรื่องสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นจะเป็นแรงผลักดันสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเชคโควิช เอิร์ล และสโลวิก (Chetkovich, Earle and Slovic, 1990) ได้อธิบายไว้ว่า การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับกิจกรรมใดมักจะมีคำถามว่า ประเด็นเหล่านั้นมีความสำคัญแค่ไหน มีผลอะไรกับตนเองบ้าง และตนเองสามารถทำอะไรกับผลกระทบหรืออันตรายที่จะเกิดกับตัวเองได้บ้าง

8) จากการที่ได้พบว่า แรงผลักดันที่ทำให้ชาวบ้านอยากจะมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่มีสาเหตุมาจาก การที่ชาวบ้านเหล่านั้นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหาย ได้รับความเดือดร้อนอย่างรุนแรงจากการทำโครงการ ส่วนนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ และนักวิชาการบางคนที่บอกว่า คนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ มักจะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ มักจะหาตัวผู้ที่ได้ประโยชน์ไม่ค่อยพบ ในขณะที่ผู้เสียประโยชน์ร่วมตัวกันชัดเจน

และจากการที่แรงผลักดันที่ทำให้ชาวบ้านอยากจะมีส่วนร่วมกับโครงการ มาจากการที่ชาวบ้านตกเป็นผู้เสียหาย ทำให้ชาวบ้านมักจะเข้ามามีส่วนร่วม ในลักษณะต้องการจะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ส่วนนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการที่กล่าวว่า ในการจัดประชาพิจารณ์ เรื่องที่ชาวบ้านที่เข้าร่วมสนใจมากที่สุด คือ เรื่องการจ่ายค่าชดเชย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ตรงกับการศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐ ที่มีผู้เห็นว่า ปัญหาหนึ่งที่มาจากตัวประชาชนคือ ประชาชนมักจะมองประโยชน์ของตนเองเป็นหลักในการเข้ามามีส่วนร่วม

9) จากการวิจัยได้พบว่า กลุ่มผู้นำชาวบ้านไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ที่รัฐสร้างเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนเป็นเพียงผู้ร่วมรับผลจากการทำโครงการ โดยได้รับทั้งผลดีและผลเสีย ไม่ได้กล่าวถึงว่า ตนควรจะมีหน้าที่อย่างไรบ้างต่อโครงการ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การที่กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนทั้งสามไม่ได้กล่าวถึงว่า ตนควรมีหน้าที่ต่อโครงการ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่โครงการเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของหน่วยงานราชการ ไม่ได้ตรงกับความต้องการของประชาชน และชาวบ้านผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ ย่อมจะเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อโครงการ จึงไม่รู้สึกว่าโครงการเป็นของประชาชน

10) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงเรื่องผู้ที่ควรมีส่วนร่วมกับโครงการ พบว่า มีผู้มีความคิดเห็นต่อบทบาทของผู้เข้าร่วมที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการจะเห็นว่า ควรจะให้เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากเห็นว่า คนกลุ่มนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอไม่มีความเข้าใจโครงการ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชาวบ้านเห็นว่าควรจะให้ คนกลุ่มนี้เข้าร่วมด้วย เพราะมีความเป็นกลาง กลุ่มนักวิชาการเห็นว่า ควรเข้าร่วมเพื่อจะได้ให้มีบทบาทใน 2 ระดับคือ นักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า ควรจะมีบทบาทให้คำแนะนำให้ข้อมูลกับชาวบ้าน



ผู้เสียประโยชน์ แต่ไม่ควรชี้หน้าเอง ส่วนนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทในการถ่ายทอดประสบการณ์ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชาวบ้านให้ชาวบ้านสามารถเผชิญกับปัญหาได้ และในส่วนของตัวเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็มองบทบาทของตนในลักษณะเดียวกับกลุ่มนักวิชาการ คือ ให้คำแนะนำ ถ่ายทอดประสบการณ์ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้าน

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีความคิดเห็นที่แตกต่างพอจะแยกได้เป็น 2 กลุ่มความคิด คือ เจ้าหน้าที่โครงการเห็นว่า เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ไม่รู้ไม่มีความเข้าใจ ส่วนผู้นำชาวบ้านมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับนักวิชาการ คือ มีความคิดเห็นในเชิงบวก มองว่าคนกลุ่มนี้ควรมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็นกับชาวบ้าน

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เห็นว่า การทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเข้าใจโครงการ จะทำให้คนกลุ่มนี้ยอมรับโครงการ หรืออีกนัยหนึ่งคือ เห็นว่าการที่คนกลุ่มนี้ไม่ค่อยเห็นด้วยกับโครงการ มีสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจความไม่รู้

ส่วนการที่ผู้นำชาวบ้านเห็นว่า คนกลุ่มนี้มีความเป็นกลาง และ นักวิชาการรวมทั้งตัวเจ้าหน้าที่องค์กรเองมองว่า ควรจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำ สะท้อนให้เห็นว่า ทั้งสามกลุ่มเห็นว่า เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความรู้ความเข้าใจ สามารถเข้าถึงกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับความเสียหายผู้ซึ่งควรจะได้รับ การดูแลอย่างดีได้ จึงเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทดังกล่าวมาข้างต้น

และทั้งนี้การที่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ค่อยยอมรับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ก็อาจจะไม่ได้เกิดมาจากสาเหตุของความไม่รู้ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจจะเป็นไปได้ว่า ความเห็นที่ต่างกันมีที่มาจากความเชื่อในเรื่องแนวทางการพัฒนาที่ต่างกัน หน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือกรมชลประทานทำงานตามนโยบายหลักของรัฐที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ทำงานพัฒนาบนพื้นฐานแนวทางการพัฒนาทางเลือก ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน

11) จากผลการวิจัยทำให้พบว่า กลุ่มผู้ดำเนินโครงการ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ แต่ยังมีความคิดเห็นต่อเรื่องการมีส่วนร่วมแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ ความเชื่อ และหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน

โครงการ จะเห็นว่าควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการ ให้โครงการสามารถดำเนินการได้ มีพื้นฐานความคิดมาจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้จัดแหล่งน้ำ หรือผลิตกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงกับการพัฒนาประเทศ กลุ่มนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินโครงการ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน มีพื้นฐานความคิดมาจากความห่วงใยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด สำหรับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้านผู้ได้รับความเสียหายจากโครงการ ก็มักจะให้ความสำคัญกับชาวบ้าน และกลุ่มผู้นำชาวบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เชื่อกันเห็นว่า ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเพื่อให้เจ้าหน้าที่โครงการได้รับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านบ้าง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างยุติธรรมกับผู้ที่จะได้รับความเสียหาย มีพื้นฐานความคิดจากประสบการณ์ของตนที่ได้รับจากการทำโครงการ

12) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชาพิจารณ์ที่พบในงานวิจัยนี้ สอดคล้องกับ จรินทร์ ทองเกษม (2538) ที่ได้เสนอปัญหาของการจัดประชาพิจารณ์กับโครงการคั่นกั้นน้ำเค็มทะเลสาบสงขลา และโครงการโขง-ชี-มูล พบปัญหาเรื่องความเป็นกลางของผู้จัดงาน ความเป็นกลางของผู้ที่เข้าร่วม และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ไม่ครบถ้วนทั้งด้านดีและด้านเสีย กล่าวคือ ในงานวิจัยนี้พบว่า การจัดประชาพิจารณ์กับโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ผู้จัด คือ คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติสภาผู้แทนราษฎร เสนอข้อมูลเน้นแต่เพียงประโยชน์ของโครงการ ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เห็นด้วยกับการทำโครงการ ในขณะที่จรินทร์ ทองเกษม ได้รายงานว่าการจัดประชาพิจารณ์กับโครงการคั่นกั้นน้ำเค็มทะเลสาบสงขลา ผู้จัด คือ องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการทำโครงการนี้ ผู้ที่ถูกเชิญมาเข้าร่วมเป็นชาวประมงซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำโครงการ ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการคือ กลุ่มชาวนามาเข้าร่วมน้อยมาก หรือการจัดประชาพิจารณ์กับโครงการโขง-ชี-มูล ผู้จัดคือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะผู้ชำนาญการ ผู้ฟังและผู้อภิปรายส่วนใหญ่คือ ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่โครงการแทบจะไม่ได้มาร่วมประชุมเลย ที่ประชุมพูดกันแต่ผลเสียของโครงการ ไม่พูดถึงประโยชน์จากโครงการเลย

โดยจรินทร์ ทองเกษม ได้เสนอทางออกไว้ว่า ในการทำสำรวจทัศนคติช่วงทำ EIA ให้ประเมินจำนวนผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์เสียก่อน โดยใช้ตัวอย่างเท่ากับการสำรวจทัศนคติ

เศรษฐกิจสังคม จากนั้นก็เลือกตัวแทนของผู้ได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์ ตามสัดส่วนที่สำรวจพบมาเข้าร่วมประชาพิจารณ์

13) จากการศึกษาอุปสรรคปัญหาต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ พบว่า ปัญหาหนึ่งมาจากตัวประชาชนเอง กล่าวคือ ประชาชนยังมีความรู้ไม่พอไม่มีความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม และปัญหาจากการที่ประชาชนมองประโยชน์ของตนเองเป็นหลักผลการวิจัยในส่วนนี้แตกต่างจาก สุรัสวดี หุ่นยนต์ (2528) ที่พบว่า ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนมีเหตุจาก ต้องใช้เวลาเพื่อการประกอบอาชีพมาก ความไม่กล้าเกรงว่าจะไม่มีผู้รับฟังความคิดเห็น

ปัญหาของประชาชนที่แตกต่างกันนี้ น่าจะเกิดจากการที่กิจกรรมการพัฒนาที่ถูกศึกษาในการศึกษาทั้งสองมีความแตกต่างกัน สำหรับในงานวิจัยนี้เป็นโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านมากกว่า กิจกรรมพัฒนาชุมชนทั่วไปที่มักจะเป็นกิจกรรมเล็กๆ ไม่ซับซ้อนนัก เรื่องความรู้จึงเป็นเรื่องสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องการขาดความรู้ตามที่ได้เสนอในงานวิจัยนี้ตรงกับที่วิสาด โจโน (Soetjipto Wisardjono อ้างใน ปรัชญา เวสารัชช, 2528) เสนอว่า ปัญหาที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมได้แก่ ปัญหาความไม่รู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา การที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสื่อมวลชนและระดับการศึกษา

และส่วนปัญหาที่ว่า ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม สอดคล้องกับที่ หวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ปัญหาหนึ่งของการพัฒนาคือ ประชาชนยังมีความคิดว่างานพัฒนาเป็นเรื่องของภาคราชการ ประชาชนมีหน้าที่รอรับผลการพัฒนา หรือความช่วยเหลือจากภาคราชการเท่านั้น ไม่ได้มีความคิดว่าจะมีส่วนร่วมกับราชการอย่างไร และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมา รัฐบาลเป็นผู้คิดแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ได้รับการพัฒนาความสามารถให้ได้คิดและทำด้วยตัวเอง

14) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการขนาดใหญ่ที่มาจาก เจ้าหน้าที่โครงการและเจ้าหน้าที่ราชการมีทัศนคติที่ไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นที่พอใจหัวหน้าหน่วยงาน ยังไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน ไม่สนใจความคิดความต้องการของประชาชน มักจะกลัวว่าประชาชนจะคิดริเริ่มเองไม่ได้ เป็นต้น ส่วนนี้ตรงกับ อกิน

รพีพัฒน์ (2523) ที่เห็นว่าปัญหาพื้นฐานหนึ่งของการมีส่วนร่วมคือ มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความคิดครอบงำไม่ส่งเสริมหรือไม่ให้ความสนใจการมีส่วนร่วมของบุคคลส่วนใหญ่

15) สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่เสนอให้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในขั้นการวางแผน ตั้งแต่ระยะแรกของขั้นตอน โดยการร่วมเสนอประเด็นในการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อผลการศึกษา

ในส่วนนี้ตรงกับออลอฟ (Orloff, 1978) ที่เห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรวบรวมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของสาธารณชนไว้เป็นหัวข้อทางเลือกในการศึกษาผลกระทบฯ และจะต้องนำความคิดเห็นที่ได้ใส่ไว้ในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ยังตรงกับผลการศึกษาของ บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535) ที่ว่า กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดในการวิจัยของเขา ได้แก่ กลุ่มผู้พิจารณารายงาน กลุ่มนิติบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานกลุ่มผู้สนใจด้านสิ่งแวดล้อม (องค์กรพัฒนาเอกชน) กลุ่มประชาชนทั่วไป และกลุ่มหน่วยงานอนุญาตเพื่อประกอบการ เห็นตรงกันว่า เป็นสิ่งที่ดีที่ควรจะให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการวางแผนโครงการ-ผู้วิจัย)

16) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลทั้งสี่ฝ่าย พบว่า มีสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ดังนี้ เรื่องของกฎหมาย ควรให้มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กฎหมายเรื่องศาลปกครอง และให้มีการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่น เรื่องของหน่วยงานเจ้าของโครงการควรจะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีเรื่องของการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการปฏิบัติงาน และประชาชนเอง ควรจะได้รับการศึกษาให้มากขึ้น

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้ ใกล้เคียงกับผลการศึกษา ของบุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535) ที่พบว่า ก่อนการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงและเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานดังนี้ (1) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องของสิ่งแวดล้อม และการป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) เสริมสร้างความรู้เรื่องระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน (3) จัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องของรัฐให้พร้อม (4) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
(5) เผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้ในลักษณะของข้อมูลโครงการ ผลดี ผลเสียของโครงการ

17) จากงานวิจัยนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการให้ข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องเที่ยงตรง (มีทั้งด้านดีและด้านเสียของโครงการ) แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลและเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำโครงการได้ หรือเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้น ความเห็นในเรื่องนี้มีความคิดเห็นสนับสนุนจาก สถาบันวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Institute for Participatory Planning, 1981) ที่สรุปปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับ โครงการใดๆ ก็ตาม ปัจจัยหนึ่งที่จะต้องมี คือ ต้องให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการแก่ผู้ที่มีส่วนร่วมทุกคน

นอกจากนี้ เชคโควิชและเอิร์ล (1992) ได้อธิบายถึงผลเสียของการให้ข้อมูลเพียงด้านเดียวกับประชาชนว่า การให้ข้อมูลข่าวสารโดยการเน้นให้เห็นความสำคัญของเรื่องใดเพียงเรื่องเดียว เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีความเสี่ยงความอันตราย หรือส่งผลกระทบต่อชุมชน แต่เน้นเฉพาะเรื่องการมาตรการการลดผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้ผู้รับสารไม่มีความเชื่อถือ เพราะข้อมูลที่ส่งมาสู่ผู้รับสารจะถูกมองว่าเป็นเพียงการโน้มน้าวใจให้คล้อยตาม เขาได้ให้ข้อเสนอแนะว่าในการสื่อสารเรื่องที่จะมีอันตรายหรือส่งผลกระทบต่อประชาชนว่า ควรจะให้ข้อมูลที่ถูกต้องในเชิงเทคนิคในเรื่องความอันตรายที่จะเกิดขึ้น และการแก้ไขลดกระทบ ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นต้องทำให้ง่ายต่อการเข้าใจด้วย และต้องทำให้เกิดการสื่อสารสองทาง คือ ให้ผู้ที่มีข้อสงสัยสามารถซักถามผู้เชี่ยวชาญได้

18) จากการศึกษาเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก และศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมพบว่า แต่ละโครงการที่เลือกขึ้นมาศึกษามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแตกต่างกัน คือ เขื่อนปากมูลที่เกิดขึ้นก่อนเขื่อนอื่นๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนน้อยมาก ส่วนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วม เช่น ร่วมเป็นคณะกรรมการหรืออนุกรรมการก็เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน ไม่มีการวางแผนล่วงหน้าว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ ส่วนเขื่อนแก่งเสือเต้นซึ่งเป็นปัญหาในช่วงเวลาใกล้เคียงกับเขื่อนปากมูล ระยะแรกมีการเปิดเผยข้อมูลของโครงการน้อยมาก แต่ช่วงหลังมีการจัดได้สวนสาธารณะขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ในขณะที่โครงการเขื่อนป่าสักซึ่งเกิดขึ้นหลังสุด มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการโดย ร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น พาสื่อมวลชนลงพื้นที่

โครงการ ให้ข้อมูลของโครงการทั้งด้านดีและเสีย โดยที่ประชาชนไม่ต้องประท้วงหรือเรียกร้องให้เปิดโอกาส

แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการไม่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับศยามล ไกรยูรวงศ์ (2537) ได้เสนอความเห็นไว้ว่า กระบวนการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น แต่ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยอยู่

นอกจากนี้ยังพบว่า อุปสรรคปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นปัญหาที่เกิดจากทั้งตัวประชาชนขาดความรู้ เจ้าหน้าที่และองค์กรที่รับผิดชอบโครงการยังไม่พร้อมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รวมถึงยังขาดกลไกรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ

เมื่อมองโดยภาพรวมจะเห็นว่า การนำแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้กับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ซึ่งได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ แต่เนื่องจากความใหม่ และยังไม่มีแนวทางที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันจากคนในสังคม จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการดำเนินการเรื่องการมีส่วนร่วมตามวิธีการที่หน่วยงานนั้นๆ เห็นว่าเหมาะสม เป็นการทำให้ไปตามความเข้าใจของตน เป็นการลองผิดลองถูก

อย่างไรก็ตาม เรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ จากเดิมที่ตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยคนคนเดียว หรือองค์กรเดียว มาเป็นการทำงานที่จะต้องปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนจะตัดสินใจเป็นต้น การทำงานเช่นนี้ทำให้ต้องมีขั้นตอนการทำงานเพิ่มขึ้น ต้องยุ่งยากมากขึ้น นอกจากนี้ประชาชนเองซึ่งตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประเทศ ประชาชนมักจะมิบทบาทเป็นผู้รับผลจากการพัฒนาเท่านั้น ไม่ได้ร่วมคิดร่วมวางแผน จะต้องปรับตัวให้มีความกระตือรือร้นในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร ต้องตระหนักว่าตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรในสังคม โดยที่การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะต้องอาศัยเวลา และประสบการณ์ในการเรียนรู้ ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจุบันเป็นเวลาที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลง เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐ ไม่มีใครรู้ว่าวิธีที่ถูกที่สุดคือวิธีไหน เป็นสิ่งที่สังคมต้องเรียนรู้ร่วมกันเพื่อให้เกิดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1) จากงานวิจัยนี้จะพบว่าเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นเรื่องที่ทำให้สัมพันธภาพส่วนใหญ่เห็นว่ามีความสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน และเท่าที่มีอยู่ก็ยังไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยเป็นการศึกษาร่วมกันของคนหลายฝ่าย เช่น นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ชาวบ้าน เป็นต้น เมื่อศึกษาเสร็จแล้วให้นำเผยแพร่ไปสู่สาธารณะ ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อจัดทำเป็นแบบจำลองเพื่อนำไปทดลองปฏิบัติกับโครงการอื่นๆ ต่อไป โดยควรจะมีการสรุปผลของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการด้วย เพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงแบบจำลอง

2) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมนี้ เจ้าหน้าที่ควรจะให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการทั้งด้านดีและเสีย เพื่อให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจของประชาชน โดยสื่อมวลชนจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยเผยแพร่ข้อมูลโครงการออกไปสู่วงกว้าง และสื่อมวลชนก็ควรจะมีบทบาทในการกระตุ้นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการ

3) การจะเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ขึ้นได้ คงจะต้องอาศัยแรงผลักดันจากภาคประชาชนทั้งจากชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน

4) ควรจะมีการสรุปผลการดำเนินงานของเขื่อนขนาดใหญ่แต่ละเขื่อน ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม เพื่อสรุปเป็นบทเรียนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ

5) หากจำเป็นจะต้องสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ต่อไปในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการทำโครงการเฉลี่ยที่ดินของตนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกน้ำท่วม โดยผู้ดำเนินโครงการจะเป็นผู้จัดซื้อที่ดินนั้นมาให้ผู้เสียประโยชน์ จะเป็นทางออกหนึ่งในการจัดหาที่

ดินทำกินที่มีสภาพค่อนข้างดีให้กับชาวบ้านผู้เสียประโยชน์ นอกจากนี้อาจจะเฉลี่ยประโยชน์จากกลุ่มอื่นๆ ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการด้วย เช่น ผู้ที่ใช้น้ำ และผู้ใช้ไฟฟ้า โดยอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายบริการเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น (Exploratory Research) ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาข้อมูลโดยละเอียดในขั้นต่อไป และจากการศึกษานี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการศึกษาต่อไปในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1) ควรมีการศึกษาเชิงปริมาณในกลุ่มผู้นำชาวบ้านจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ต่างๆ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบกับผลที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพในงานวิจัยนี้ และเมื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งเสริมให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมแล้ว ก็จะทำให้ทราบว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วม

2) ควรจะมีการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเผยแพร่สู่ประชาชนว่า ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้มีลักษณะเช่นไร เช่น ให้ความรู้ โน้มน้าวใจ เป็นต้น เพื่อนำมาขึ้นช้กับผลการศึกษาเชิงคุณภาพ และเมื่อได้ข้อยืนยันจะนำไปสู่ปรับปรุงแก้ไขการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

3) ควรมีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการสื่อสารในโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการศึกษาควรจะครอบคลุมถึงลักษณะของสารที่ควรจะให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ลักษณะและวิธีการของการให้ข่าวสารในแต่ละขั้นตอนของโครงการ ช่องทางการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ดี ทั้งนี้อาจจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารจากต่างประเทศ และศึกษาโดยวิธีเชิงคุณภาพหรือเชิงปริมาณ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ประชาชนต้องการทราบ การศึกษาเพื่อจัดทำแผนการสื่อสารนี้ควรจะต้องคำนึงถึงเรื่องของ

จิตวิทยาสังคมของกลุ่มประชาชนต่างๆ เช่น ในการจัดรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มประชาชน ทำอย่างไรจึงจะไม่เกิดการขัดแย้งรุนแรง

4) ในสาขาวิชานิติศาสตร์ควรจะมีการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สามารถรองรับกับความต้องการมีส่วนร่วมกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากๆ หรือส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในเรื่องที่สำคัญๆ ดังนี้ เรื่องสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่องศาลปกครอง เรื่องการจัดประชาพิจารณ์ เป็นต้น