

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง "แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ" นี้จัดเป็น Exploratory Research ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ทั้งนี้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในงานวิจัยนี้ จะรวบรวมจากการสรุปและวิเคราะห์ห้วงข้อประกอบหลัก 4 ส่วนได้แก่

ส่วนที่ 1 บริบทของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ รวบรวมขึ้นจากการศึกษาเอกสาร แบ่งเนื้อหาออกเป็นส่วนตัวดังนี้

- สภาพแวดล้อมหรือลักษณะเฉพาะของโครงการ
- สภาพแวดล้อมอื่นซึ่งกระทบต่อโครงการ

ส่วนที่ 2 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในปัจจุบัน รวบรวมขึ้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนปากมูล แก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก รวมถึงการศึกษาเอกสารข่าวตัด (clipping) เกี่ยวกับกรณีโครงการเขื่อนทั้งสาม โดยได้รวบรวมข่าวตัดจาก ฝ่ายประชาสัมพันธ์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ศูนย์ข่าวสารสิ่งแวดล้อมมูลนิธิโลกสีเขียว ในที่นี้จะเสนอผลการสำรวจเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับเขื่อนขนาดใหญ่ เรียงลำดับตามกรณีตัวอย่างที่นำมาศึกษาดังนี้

- โครงการเขื่อนปากมูล
- โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น
- โครงการเขื่อนป่าสัก

ทั้งนี้ในส่วนที่ 2 จะเป็นการสำรวจเพื่อให้เห็นปัญหาการมีส่วนร่วม หรืออีกนัยหนึ่งคือ เพื่อนำไปสู่ส่วนหนึ่งในการศึกษาส่วนที่ 3

ส่วนที่ 3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ สรุปรวบรวม จากศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ ในส่วนที่ 2 และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก บุคคลทั้ง 4 กลุ่ม ในส่วนนี้สรุปปัญหาการมีส่วนร่วมไว้ 5 ข้อ ได้แก่

- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อมูลข่าวสาร
- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชาพิจารณ์
- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่โครงการและข้าราชการ
- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีส่วนร่วม
- ปัญหาอื่นๆ

ส่วนที่ 4 ความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของกลุ่มบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ผลการวิจัยส่วนนี้ สรุปรวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลต่าง ๆ ได้แก่

- เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ 7 คน ได้แก่ ข้าราชการกรมชลประทาน 3 คน และเจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต 4 คน
 - ผู้นำชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำ ขนาดใหญ่ที่ยกมาเป็นกรณีตัวอย่างทั้งหมด 12 คน จากเขื่อนแก่งเสือเต้น 3 คน เขื่อนปากมูล 4 คน และเขื่อนป่าสัก 5 คน
 - นักวิชาการ 6 คนเป็นนักวิชาการด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี 4 คน และ นักวิชาการสายสังคมศาสตร์ 2 คน
 - เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน 6 คน จาก 5 องค์กร ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มูลนิธิสืบนาคะเสถียร สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และโครงการฝึกอบรมเยาวชนเพื่อการพัฒนา
- ทั้งนี้ได้สรุปรวบรวมความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ แยกเป็นประเด็นดังนี้
- ปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพียงพอแล้วหรือไม่
 - ขั้นตอนของโครงการที่ควรจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และลักษณะที่เข้าร่วม
 - ผู้ที่ควรจะไปร่วมกับโครงการ
 - คุณลักษณะของผู้ที่ควรมีส่วนร่วมกับโครงการ

- ข้อดีและข้อเสียของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่
- ส่วนที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในสังคมไทย

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐ

ส่วนที่ 1 บริบทของโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่

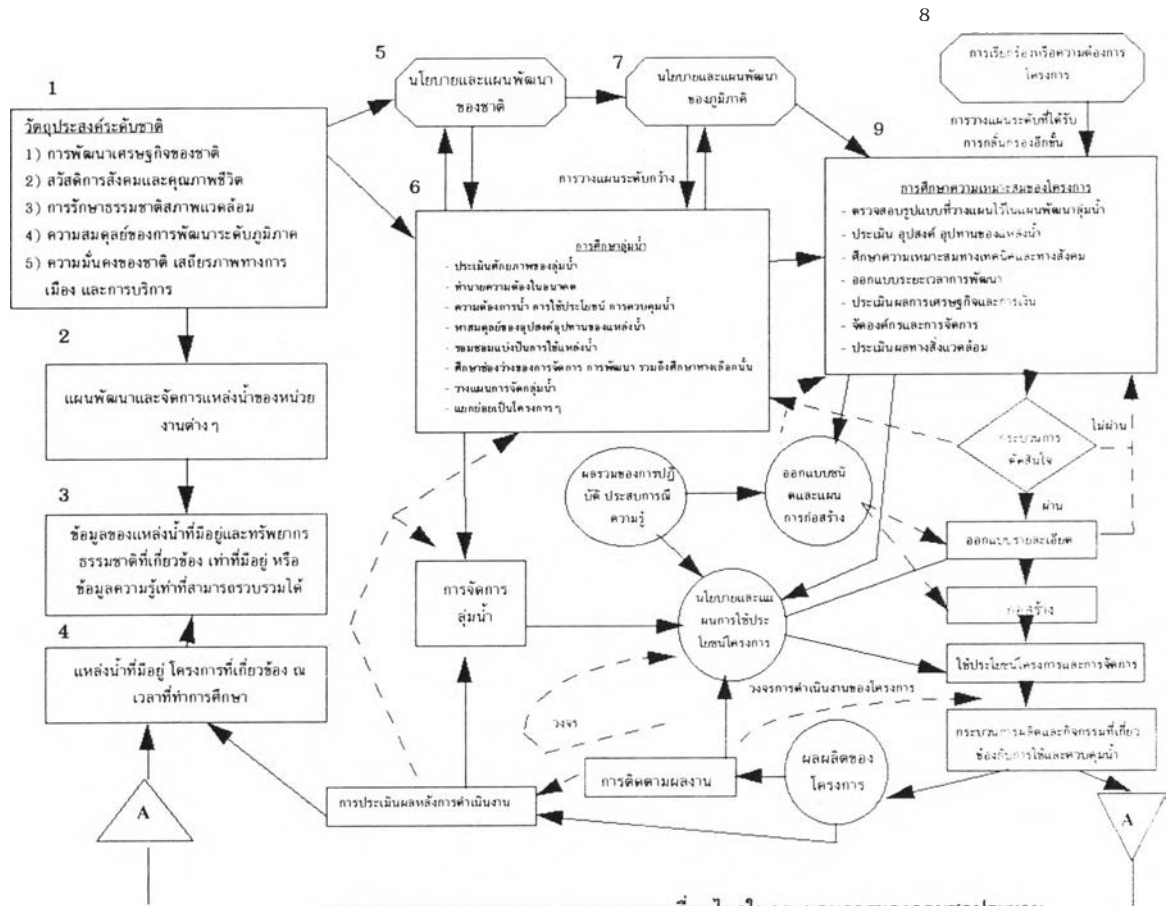
การที่จะพิจารณาว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมกับกิจกรรมการพัฒนาหรือไม่ อย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ลึกซึ้งซับซ้อน จำเป็นต้องพิจารณาถึงด้านต่างๆ(dimensions) สภาพแวดล้อมหรือบริบท (context) ของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน (อกิน รพีพัฒน์, 2527) การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานวิจัยนี้ก็เช่นกัน ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาถึงบริบทของตัวโครงการทั้งที่เป็น ลักษณะเฉพาะของโครงการ และสภาพแวดล้อมอื่นที่มีผลกระทบต่อโครงการ จะมีส่วนทำให้เข้าใจถึง ปัจจัยที่จะเป็นข้อจำกัด หรือเป็นส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในลำดับต่อไป

ดังนั้นจึงได้รวบรวมบริบทของโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ไว้ จากการศึกษา เอกสารสรุปได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมหรือลักษณะเฉพาะของโครงการ

1.1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการ

โดยหลักการแล้วโครงการพัฒนาแหล่งน้ำหนึ่งโครงการจะเกิดขึ้นได้ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมโดยดูจากแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นแผนที่ศึกษาถึงการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ของลุ่มน้ำนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติบางโครงการก็เกิดขึ้นจากภาวะการณ์ที่จำเป็น เช่น มีการร้องขอจากประชาชน เป็นต้น (กรมชลประทาน, 2531) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะได้นำแผนภาพของ กระบวนการวางแผนโครงการ และวงจรของโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำมาแสดงเพื่อให้เห็นถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการหนึ่งตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการประเมินผลโครงการ ทั้งของกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

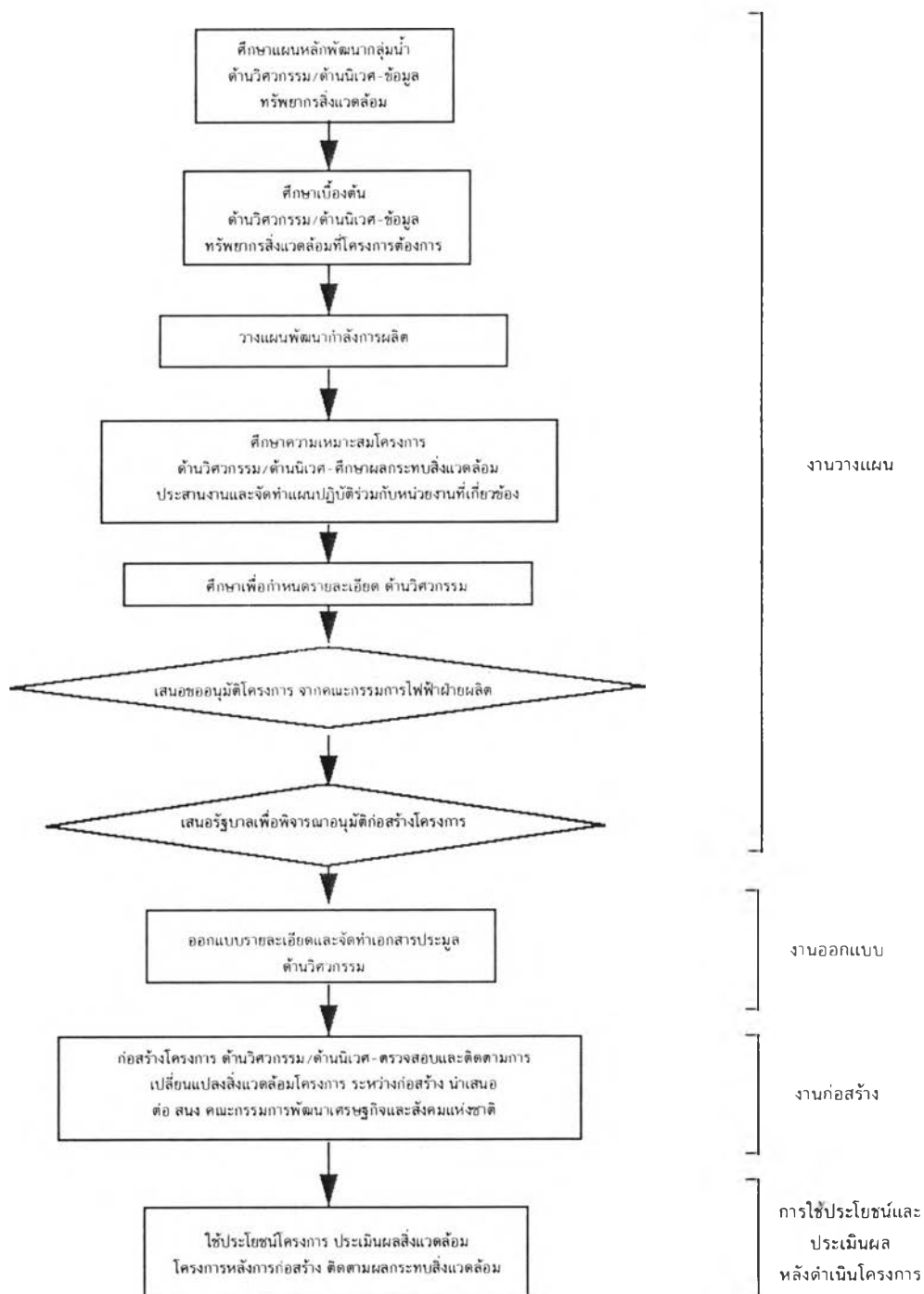


แผนภาพกระบวนการวางแผนและความเคลื่อนไหวในกระบวนการของกรมชลประทาน

ที่มา : กรมชลประทาน, 2531 : 10

แผนภาพที่ 4

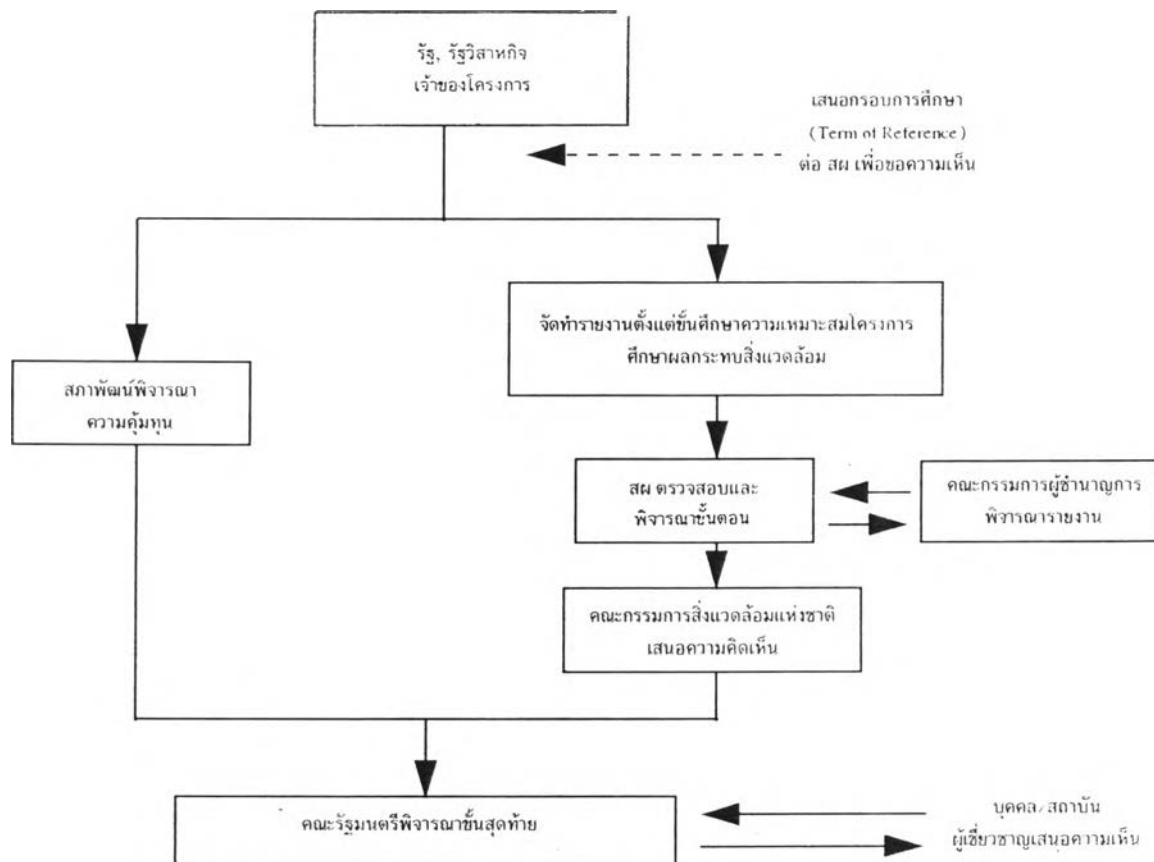
แผนภาพแสดงขั้นตอนการดำเนินงานโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ



โดยสรุปขั้นตอนดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนชลประทาน หรือเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจะมีขั้นตอนคร่าว ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ขั้นตอนการวางแผนโครงการ ซึ่งจะประกอบด้วย การศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study) การออกแบบรายละเอียด และการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- 2) ขั้นตอนการตัดสินใจ
- 3) ขั้นตอนออกแบบรายละเอียดของโครงการและก่อสร้าง
- 4) ใช้ประโยชน์จากโครงการ
- 5) ประเมินผลหลังดำเนินการ รวมถึงติดตามผลการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลของการประเมินจะสะท้อนกลับไปในส่วนของการวางแผนเพื่อปรับแผนให้มีความเหมาะสม และสะท้อนกลับมายังส่วนของการใช้ประโยชน์การจัดการโครงการ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงให้ดีขึ้น

ในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ ขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่ นับเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เนื่องจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เมื่อสร้าง จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และคนจำนวนมาก ใช้งบประมาณสูง ทั้งนี้โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ก็อยู่ในข่ายที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องเสนอเพื่อขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นกระบวนการตัดสินใจของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่จะเป็นดังแผนภาพด้านล่างนี้



แผนภาพที่ 6 แสดงขั้นตอนการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
โครงการร่วมกับเอกชน ต้องเสนอขอรับความเห็นจาก กรม.

ตามขั้นตอนรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการจะต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่ได้รับการอนุญาตจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ) จัดทำรายงานการศึกษาสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเจ้าของโครงการอาจจะเสนอกรอบในการศึกษา (Term of Reference-TOR) ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นประกอบการจัดทำ EIA เมื่อจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องจัดส่งรายงานดังกล่าวเสนอให้ สผ ตรวจสอบความถูกต้องและพิจารณาให้ความเห็นเบื้องต้น เสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของสผ. มีหน้าที่ช่วยอ่านรายงาน EIA และให้ความคิดเห็นต่อรายงาน โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตโครงการตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อ EIA ผ่านมาถึงคณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะผู้ชำนาญการจะให้ความเห็นต่อโครงการ และให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขรายงาน หากโครงการใดได้รับคำแนะนำให้กลับไปแก้ไข ผู้จัดทำรายงานต้องนำรายงานกลับไป

แก้ไขแล้วนำเสนอสผ.อีกครั้ง หากโครงการใดผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ขั้นตอนต่อไปเรื่องจะถูกส่งไปคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ(กวล.) โดยกวล. จะนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีอาจขอความเห็นของบุคคลหรือสถาบันใดประกอบการพิจารณา หากโครงการใดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่อนุญาตจะนำมาตราการที่เสนอไว้ในรายงานไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต โดยจะถือเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมาย (สมาคมสโมสรผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ, 2538)

ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง โครงการจะต้องนำไปผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) โดยพิจารณาถึงเรื่องความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลัก นอกจากนี้กัณฑ์ เกษมชัยนันท์ (2532) ได้บันทึกไว้ว่า สำหรับโครงการที่จะกู้ยืมเงินลงทุนจากต่างประเทศมาลงทุน ต้องนำรายละเอียดและผลศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ เสนอต่อสภาพัฒน์ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อที่ 7 ทั้งนี้สภาพัฒน์ จะเสนอความเห็นต่อโครงการเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาลงความเห็น

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาโครงการจากสองทางคือ จากเรื่องที่ผ่านมาทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่ผ่านมาจากสภาพัฒน์

ดังนั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโครงการจะมีดังนี้

- 1) บริษัทที่ปรึกษาหรือสถาบันการศึกษาที่จัดทำรายงาน เสนอความเห็นต่อโครงการจากข้อมูลวิชาการที่ได้จากการศึกษา
- 2) คณะกรรมการของเจ้าของโครงการ เช่น คณะกรรมการกฟผ.
- 3) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นผู้ช่วยอ่านรายงานและเสนอความคิดเห็นต่อรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 6) คณะรัฐมนตรี

1.2 การดำเนินโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ต้องอาศัยความรู้เทคนิควิชาการหลายสาขาประกอบกัน ลงทุนสูง ใช้ระยะเวลานาน

โดยทั่วไปการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในขณะนี้มักจะมีสาเหตุหลักอยู่ 2 ประการคือ เป็นการสร้างเพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าหรือไม่ก็เป็นการสร้างเก็บกักน้ำไว้ใช้เพื่อการชลประทาน (เอ็ดเวิร์ด โกลด์สมิธ และนิโคลัส ฮิลด์ยาค, 1984) แต่ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนชนิดใดล้วนต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ใช้เวลาดำเนินการไม่ต่ำกว่า 10 ปี ตัวอย่างเช่น โครงการเขื่อนปากมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งขณะนี้ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ราคาก่อสร้างโครงการทั้งสิ้น 6,600 ล้านบาท ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศและในประเทศ เงินสนับสนุนจากรัฐบาล และส่วนหนึ่งมาจากรายได้ของกฟผ.เอง เริ่มมีการศึกษาขั้นต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 การก่อสร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2537 ใช้ทั้งสิ้นเกือบ 30 ปี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, 2537)

หรือเขื่อนป่าสักในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน ซึ่งกำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ขณะนี้ จะต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 13,086.96 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่ายก่อสร้างตัวเขื่อนและอาคารประกอบ 1,809.15 ล้านบาท สร้างระบบชลประทาน 1,327.21 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและพัฒนาสิ่งแวดล้อม 9,950.60 ล้านบาท เริ่มศึกษาโครงการ ขั้นต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2508 ตามแผนงานจะก่อสร้างตัวเขื่อนเสร็จในปี พ.ศ. 2541 ใช้เวลาประมาณ 30 ปี (กรมชลประทาน , 2538)

นอกจากนี้แล้วเนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าว มักจะสร้างผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมไม่ว่าทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัยของประชาชน ทำให้การดำเนินโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ จะต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการหลากหลายสาขาเข้ามาประกอบกัน โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนโครงการ

จากเอกสารเรื่องแนวทางการศึกษาวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำ และโครงการของกรมชลประทาน ได้กล่าวถึงหลักการในการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำว่าการวางแผนของโครงการว่า โดยทั่วไปแล้วจะมุ่งที่จะใช้สอยทรัพยากรที่มีอยู่ในลักษณะประสานประโยชน์ต่าง ๆ ให้เกิดสูงสุด โดยมีความขัดแย้ง หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ดังนั้นการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ความต้องการและหนทางที่จะนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวโดยการเปรียบเทียบ และทดสอบความเหมาะสมของโครงการ ทั้งในด้านเทคนิควิธีการ เศรษฐกิจ การเงิน สังคม การเมือง การปกครอง ตลอดจนสภาวะแวดล้อม

โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นแผนที่เกิดจากการพิจารณาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนพัฒนาระดับภูมิภาค รวมไปถึงจากคำร้องขอของประชาชน (กรมชลประทาน, 2531) ในขณะที่

เขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็เกิดขึ้นจากนโยบายพลังงานแห่งชาติ ต้องตอบสนองความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าภายในประเทศ ในส่วนของการวางแผนศึกษาโครงการต้องดำเนินการผ่านหลายขั้นตอน ดังจะเห็นจากการศึกษาและวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและกรมชลประทานจะมีขั้นตอนการศึกษา และวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำเป็นลำดับขั้นคล้ายกันดังนี้

1. การศึกษาขั้นแรกเริ่ม (Desk study)
2. การศึกษาเบื้องต้น (Preliminary Study or Reconnaissance)
3. การศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น (Prefeasibility Study)
4. การศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Study)
5. การศึกษาขั้นรายละเอียด (Definite Study)

(กัณฑ์ เกษมชัยนันท์, 2532 และกรมชลประทาน, 2531)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งปรับปรุงจาก พ.ศ. 2518 ยังกำหนดให้ผู้ที่จะดำเนินโครงการเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมพิจารณา (สมาคมสโมสรผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ, 2538)

ดังนั้นในโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่โครงการหนึ่งไม่ว่าจะเน้นประโยชน์ทางการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือเป็นแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานจะต้องการศึกษา ถึง 3 เรื่องใหญ่ ได้แก่ การศึกษาทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ และศึกษาถึงนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม

ด้านวิศวกรรม (Engineering) ประกอบด้วยการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องน้ำ ปริมาณน้ำ การตกตะกอน การระเหย การรั่วซึม เป็นต้น การสำรวจและการทำแผนที่บริเวณที่จะทำการก่อสร้างงานด้านธรณีวิทยาและการสำรวจ เช่น การเจาะสำรวจเก็บตัวอย่างหิน การขุดบ่อ ขุดร่องคูเปลือกดิน เป็นต้น และงานด้านวิศวกรรมและการออกแบบ เป็นต้น

ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economics) เป็นการศึกษาเพื่อพิจารณาว่าโครงการจะได้ผลตอบแทนคุ้มค่าน้อยเพียงใด สามารถวิเคราะห์ได้โดยการเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Benefits) และค่าใช้จ่าย (Costs) พร้อมทั้งอายุการใช้งานของโครงการ ทั้งนี้ต้องรวบรวมไปถึงค่าชดเชยประเภทต่าง ๆ การป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (กัณฑ์ เกษมชัยนันท์, 2532)

ด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม (Ecology and Environment) เป็นการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพปัจจุบันของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่างๆ ซึ่งมีต่อมนุษย์ ซึ่งอาจ

ได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งในระยะสั้น และระยะยาว เช่น สภาพของดิน แร่ธาตุ แหล่งน้ำ อากาศ เสียง พืชและสัตว์ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ รวมถึงคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตในด้านต่าง อาทิ สุขนทรียภาพ ประวัติศาสตร์ สาธารณสุข เป็นต้น (สมาคมสโมสรผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ, 2538)

จากลักษณะงานดังกล่าวทำให้การวางแผนโครงการจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กลุ่มนักวางแผนที่มีความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างสาขา กัน มารวมกันผลิตผลงาน อย่างไรก็ตามในการตัดสินใจของโครงการไม่ได้ตัดสินใจจากข้อเท็จจริงทางวิชาการ (Technical facts & findings) ทั้งหมด ยังต้องอาศัยการมองคุณค่า (Value judgement) ด้วย ซึ่งการมองคุณค่าเป็นการคาดการณ์สภาพการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มักมีสภาพไม่แน่นอน (uncertain future) (กรมชลประทาน , 2531)

$$\begin{array}{l} \text{การวางแผนโครงการ} = \text{ข้อเท็จจริงทางวิชาการ} + \text{การมองคุณค่า} \\ \text{(planning)} \qquad \qquad \qquad \text{(technical facts \& findings)} \quad \text{(value judgement)} \end{array}$$

1.3 โครงการมีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง สามารถปรับปรุงแก้ไขตัวโครงการเพื่อลดผลกระทบของโครงการได้

จากหลักการในการวางแผนโครงการที่มุ่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ให้มีความขัดแย้งหรือเสียหายน้อยที่สุดด้วย ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น ประกอบกับหลักประกันทางกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ (ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ชลประทานตั้งแต่ 8 หมื่นไร่ขึ้นไป) ต้องมีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องระบุถึงรายละเอียดของโครงการ สภาพแวดล้อมในบริเวณที่จะทำโครงการ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำโครงการ มาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม การชดเชยความเสียหาย การพิจารณาทางเลือกของโครงการรวมไปถึงมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากลักษณะดังกล่าวทำให้การตัดสินใจดำเนินโครงการจะต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทางวิศวกรรม ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่จะเกิดขึ้น

ดร.ศิริหงส์ หังสพฤกษ์ หัวหน้าฝ่าย 2 กองวางโครงการ กรมชลประทาน (สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2538) อธิบายถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบเหล่านี้ไว้ว่า "บางครั้งประเด็นสิ่งแวดล้อมจะกลายเป็นข้อจำกัดของโครงการ เราอาจจะไม่สามารถสร้างเขื่อนที่มีความสูงมากทางด้านวิศวกรรมก็ต้องพยายามปรองดองลดระดับความสูงของเขื่อนให้คนเดือดร้อนน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องดูว่า ถ้าลดขนาดความจุของอ่างก็ต้องให้มีมากพอที่จะให้ผลผลิตทางเศรษฐกิจมีความคุ้มทุนด้วย พิจารณากลับไปกลับมาจนกระทั่งได้คำตอบที่มีความเหมาะสมที่สุด"

ลักษณะของโครงการซึ่งบางส่วนของโครงการไม่ได้ถูกกำหนดอย่างแน่นอนตายตัว เช่นนี้ ทำให้โครงการมีความยืดหยุ่นอยู่บ้าง ตัวอย่างโครงการที่มีการลดหรือแก้ไขตัวโครงการเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสังคม ทำเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยลง เช่น โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ในระยะต้น สันเขื่อนมีความสูงประมาณ 96 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง ซึ่งจะทำให้น้ำท่วมพื้นที่ถึง 3 อำเภอ คือ อำเภอสูงเม่น อำเภอสอง จังหวัดแพร่ และอำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ทำให้เกิดการคัดค้านอย่างหนักจากคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในระยะหลังกรมชลประทานได้ลดความสูงของสันเขื่อนลงเหลือ 72 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยลง (ผู้จัดการรายวัน, 14 มิถุนายน 2537)

หรือโครงการเขื่อนป่าสักเมื่อเก็บกักน้ำแล้วจะมีคริวเรือที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่เนื่องจากจะถูกน้ำท่วม 3,809 คริวเรือ แต่สามารถลดผลกระทบส่วนนี้ได้โดยสร้างคันดินกั้นน้ำไม่ให้ท่วมได้ ทำให้เหลือผู้ที่จำเป็นต้องอพยพออกจากพื้นที่ 2,506 คริวเรือ (กรมชลประทาน, 2536) หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้สร้างบันไดปลาโจนที่เขื่อนปากมูล พร้อมทั้งเพาะพันธุ์ลูกปลา มาปล่อยลงในลำน้ำมูลบริเวณเหนือเขื่อนปากมูล เพื่อลดผลกระทบทางการประมงในแม่น้ำมูล (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2537) เป็นต้น

1.4 โครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ให้ประโยชน์มาก แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดผลเสียอย่างมากเช่นกัน

การพัฒนาคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลให้การกินที่อยู่ดีของประชาชนมีระดับสูงขึ้น (เสถียร เขยประทับ, 2530) แต่สำหรับโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ขนาดใหญ่ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาด้วยนั้น ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนดีขึ้นจริงหรือไม่นั้นยังเป็นข้อที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2536 ประเทศไทยตก

อยู่ในภาวะขาดแคลนน้ำ ทำให้มีการเสนอการทำโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นหลายแห่ง เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ยม จังหวัดแพร่, เขื่อนแม่วงก์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์, เขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี, เขื่อนสายบุรี จังหวัดปัตตานี ฯลฯ แต่ขณะเดียวกันก็มีกระแสข่าวการคัดค้านการสร้างเขื่อนเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน (กรมชลประทาน, 2536)

วิวาทะเรื่องเขื่อนปรากฏชัดเจนอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เช่น บทความเรื่อง "เขื่อน...แก้ภัยแล้ง" ในผู้จัดการรายวันเขียนถึงสถานการณ์ขณะนั้นว่า "กระแสความวิกฤตของปัญหาภัยแล้งในช่วงที่ผ่านมากระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องออกมาแสดงปฏิกิริยาด้วยวิธี แตกต่างกันไป แม้แต่ นายกรัฐมนตรีคนล่าสุดถึงกับประกาศนโยบายที่จะแก้ไขปัญหานี้ว่า จะสนับสนุนโครงการในสมัยรัฐบาลท่าน" (ผู้จัดการรายวัน, 23 พฤษภาคม 2535)

สยามรัฐลงบทความเรื่อง "เขื่อนใหญ่จะหมดทั้งป่าและน้ำ" กล่าวถึงเขื่อนขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถเก็บน้ำได้ตามเป้าหมาย นอกจากนี้ยังเป็นการทำลายระบบนิเวศของแม่น้ำด้วย (สยามรัฐ, 28 กุมภาพันธ์ 2536) หรือ มติชนเสนอบทความชี้แจงเหตุจำเป็นที่ต้องสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ใน "ทำไมต้องสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่" (มติชน, 4 มกราคม 2536) คอลัมน์โลกหมุนไปของเดลินิวส์เปิดพื้นที่เป็นเวทีระดมปัญหา แสดงเหตุผลกรณีการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำด้วยเขื่อน (เดลินิวส์ 6, 8, 27 กุมภาพันธ์ 2536) ไทยรัฐนำเสนอความคิดเห็นของ นักวิชาการจากร่วมมหาวิทยาลัยต่อประเด็นเรื่องเขื่อนในบทความ "เขื่อนวางจรรยาบรรณหรือแก้ปัญหาฝนแล้ง" (ไทยรัฐ, 18 พฤษภาคม 2535)

ข้อโต้แย้งว่าควรสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หรือไม่ โดยยกเรื่องประโยชน์และโทษของโครงการมาโต้แย้งกัน ยังหาข้อยุติไม่ได้จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในงานวิจัยนี้ได้สรุปถึงประโยชน์และผลเสียที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการไว้ดังนี้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ

1. เป็นแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน น้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค สำหรับประเทศไทยที่มีผลผลิตส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางการเกษตร น้ำยิ่งทวีความสำคัญอย่างยิ่ง (ธงชัย พรรณสวัสดิ์, 2537) ในพื้นที่การเกษตรใดต้องการเพิ่มผลผลิตอาหารจะต้องเพิ่มพื้นที่ชลประทานให้มากขึ้นก่อน ดังเช่นที่ International Food Policy Research Institute ได้เคยประเมินว่าผลผลิตอาหารที่เพิ่มขึ้นประมาณ 3 ใน 5 ส่วนในช่วงทศวรรษ

หลังจากปี ค.ศ. 1979 ในประเทศกำลังพัฒนา เป็นผลมาจากการขยายพื้นที่ชลประทาน (วิฑูรย์ ปัญญา กุล, 2537)

วิธีการเพิ่มปริมาณน้ำด้วยการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่เป็นทางออกหนึ่งในปัจจุบัน เนื่องจากวิธีแสวงหาน้ำด้วยวิธีอื่นมีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น การขุดบ่อน้ำบาดาล ถ้าหากทำกันมากเกินไปจะมีผลให้ระดับน้ำใต้ดินลดลง การผลิตน้ำจืดจากทะเลต้องลงทุนสูงมาก ในขณะที่การผลิตน้ำจืดจากน้ำฝนทำได้ยาก เนื่องจากน้ำฝนกระจัดกระจายขาดความแน่นอน ส่วนการทำฝนเทียมช่วยได้บ้าง แต่มีปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ฝนตกในบริเวณที่ต้องการได้

สำหรับการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อเป็นแหล่งเก็บน้ำตามธรรมชาติ นั้น ก็มีข้อจำกัดอยู่ กล่าวคือ ถึงแม้ป่าไม้จะสามารถทำหน้าที่คล้ายฟองน้ำดูดซับน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลทิ้งไปในทันทีได้ แต่เมื่อปริมาณน้ำมีมากเกินไปความสามารถดูดซับน้ำก็จะไหลออกไป เมื่อถึงฤดูแล้งต้นไม้ที่ดูดซับน้ำไว้ก็จะค่อย ๆ คายน้ำออกทีละน้อย ดังนั้นป่าไม้จึงทำหน้าที่เป็นเพียงตัวชะลอการไหลของน้ำที่ตกในพื้นที่ป่าหรือต้นน้ำลำธาร และกักตุนเท่านั้น (อภิชาติ อนุกุลอำไพ, 2534)

ดังนั้นวิธีการที่จะเก็บน้ำปริมาณมากไว้ใช้ในฤดูแล้ง ก็ต้องเก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนไว้ในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ วิรัตน์ ขาวอุปถัมภ์ ได้อธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ว่า "ถ้าหากเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กหรือขนาดกลางปริมาณน้ำมีจำกัด มีใช้ได้เฉพาะชุมชนเท่านั้น จะไม่เพียงพอจะแจกไปยังพื้นที่อื่นที่ไม่มีแหล่งน้ำของชุมชน"

ปัจจุบันการพัฒนาแหล่งน้ำได้กระจายไปทั่วประเทศ ไม่ต่ำกว่า 6,200 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ประมาณ 25 แห่ง ขนาดกลางประมาณ 600 แห่ง และอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กในเกือบทุกตำบล มีเกษตรกรในพื้นที่ประมาณ 20 ล้านไร่อยู่ในพื้นที่ชลประทานที่มีระบบน้ำอุดมสมบูรณ์ (วิรัตน์ ขาวอุปถัมภ์, 2536)

2. เป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า จากเขื่อนขนาดใหญ่และกลางทั้งหมด 872 โครงการในประเทศไทยเป็นเขื่อนที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ด้วย 39 โครงการ ให้กระแสไฟฟ้า 2,285 เมกะวัตต์ต่อปี (โลกสีเขียว, มกราคม - กุมภาพันธ์ 2537) ประโยชน์ของเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในแง่เป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้านั้น มักจะเป็นเหตุจำเป็นลำดับต้นอีกประการหนึ่ง ในการตัดสินใจดำเนินโครงการ จากผลการศึกษาทางเลือกของการผลิตไฟฟ้าในยุคปัจจุบันของบริษัท เอ็มดีเอ็กซ์ จำกัด (มหาชน) ตรงกับข้อสรุปของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและธนาคารโลก เกี่ยวกับทางเลือกในการตอบสนองการใช้พลังงานของประเทศว่า พลังงานน้ำเป็นทาง

เลือกการผลิตกระแสไฟฟ้าที่มีต้นทุนถูกที่สุด (ผู้จัดการรายวัน, 26 พฤษภาคม 2538) นอกจากนี้แล้วยังนับเป็นแหล่งพลังงานที่สะอาดเมื่อเทียบกับวิธีการผลิตอื่น ๆ เช่น การใช้ถ่านหิน น้ำมัน หรือนิวเคลียร์ (Seymour and Girardet, 1987) รวมไปถึงจุดเด่นของโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่สามารถปิด-เปิดเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าได้ทันที (ภายใน 5 นาที) ไม่ต้องรอการเดินเครื่องใหม่นาน ๆ เช่น โรงไฟฟ้าพลังความร้อน หรือพลังไอน้ำ ดังนั้นไฟฟ้าจากเขื่อนจะถูกใช้เพื่อเป็นพลังงานเสริมในช่วงที่ต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดในแต่ละวัน (18.30-20.30น.) เพื่อความมั่นคงในระบบผลิตไฟฟ้า (กัณฑ์เกษมชัยนันท์, 2532)

อย่างไรก็ตามในอดีต (พ.ศ. 2513) เขื่อนผลิตไฟฟ้ามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากกระแสไฟฟ้าที่ใช้ภายในประเทศครึ่งหนึ่งมาจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ต่อมาในระยะหลังไฟฟ้าพลังน้ำก็ลดบทบาทลงบ้าง เนื่องจากนำเชื้อเพลิงชนิดอื่น ๆ มาผลิตกระแสไฟฟ้า เช่น ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น พ.ศ. 2537 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งหมด 12,956,148 กิโลวัตต์ (Kw) เป็นไฟฟ้าจากโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อน 6,101,500 Kw จากโรงงานพลังความร้อนร่วม 4,099,600 Kw จากโรงไฟฟ้าพลังน้ำ 2,531,064 Kw ไฟฟ้ากังหันแก๊ส 210,000 Kw จากน้ำมันดีเซล 13,600 Kw นอกเหนือจากนี้เป็นพลังงานที่เกิดจากแหล่งทางเลือกอื่น เช่น จากเซลล์สุริยะ พลังลมประมาณ 384 Kw (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2538)

ถึงแม้ว่าสัดส่วนของการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำจะลดลง แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็มีแผนที่จะสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเพิ่มขึ้นอีก 12 แห่ง ภายในปีพ.ศ. 2549 (เดวิด เมอเรีย, 2536) เพื่อให้ตอบสนองกับความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าภายในประเทศ โดยช่วงปีพ.ศ. 2535-2539 ความต้องการไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10.1 ต่อปี หรือประมาณปีละกว่า 1,000 เมกกะวัตต์ และคาดว่าจนถึงปีพ.ศ. 2550 ประเทศไทยจะมีการผลิตไฟฟ้าถึงประมาณ 33,000 เมกกะวัตต์ (ผู้จัดการรายวัน, 26 พฤษภาคม 2538)

ตารางที่ 1 ที่มาของกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ พ.ศ. 2537

ประเภทของที่มา	ปริมาณ (กิโลวัตต์)
พลังงานความร้อน (Thermal Plant)	6 101 500
พลังงานความร้อนร่วม (Combined Cycle Plants)	4 099 600
พลังน้ำ (Hydro Plants)	2 531 064
พลังกังหันก๊าซ (Gas Turbine Plants)	210 000
น้ำมันดีเซล (Diesel Plants)	13 600
พลังลม, ความเย็นใต้พิภพ, แสงอาทิตย์	384
รวม	12 956 148

ตารางที่ 2 โรงไฟฟ้าพลังน้ำและกำลังการผลิต

โรงไฟฟ้า	กำลังผลิตติดตั้ง (MW)	สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้า (ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง/ปี)
ก. โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่		
1. เขื่อนภูมิพล	535 0000	1 200.00
2. เขื่อนสิริกิติ์	375.0000	1 000.00
3. เขื่อนอุบลรัตน์	25 2000	56.00
4. เขื่อนสิรินธร	36 0000	86.00
5. เขื่อนจุฬาภรณ์	40 0000	93.00
6. เขื่อนน้ำพุง	6 0000	15.00
7. เขื่อนศรีนครินทร์	720 0000	1 140.00
8. เขื่อนเขาแหลม	300 0000	760.00
9. เขื่อนท่าทุ่งนา	38 0000	165.00
10. เขื่อนแก่งกระจาน	17 5000	78.00
11. เขื่อนบางลาง	72 0000	200.00
12. เขื่อนสันติ	1 2750	6.00
13. เขื่อนห้วยกุ่ม	1 0600	2.00
14. เขื่อนแม่จิด	9.0000	29.00
15. เขื่อนรัชชประภา	240 0000	550.00
รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่	2 416 0350	5 380.00
ข. โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก		
1. บ้านขุนกลาง	0 1800	0.70
2. คลองซ่องกล้า	0 0240	0.07
3. บ้านยาง	0 1245	0.30
4. ห้วยกุ่มมิ่ง	0 1000	-
รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก	0 4285	1.07
รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำทั้งสิ้น	2 416 4635	5 381.07

3. เขื่อนช่วยบรรเทาอุทกภัยในช่วงที่มีน้ำหลาก และระบายน้ำในฤดูแล้ง

4. เก็บกักน้ำไว้เพื่อใช้น้ำผลักดันน้ำเค็มจากทะเลที่จะเข้ามาในแม่น้ำในฤดูแล้ง

5. เป็นแหล่งน้ำสำหรับการทำน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค และน้ำสำหรับอุตสาหกรรมอย่างสม่ำเสมอ

6. ผลพลอยได้ในแง่เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจสำหรับการท่องเที่ยว และก่อให้เกิดการจ้างงานขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ให้ประโยชน์กับประชาชนในด้านเป็นแหล่งประมง โดยทั่วไปเมื่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขึ้น มักจะทำให้เกิดประโยชน์หลายด้านร่วมกัน เป็นลักษณะที่เรียกว่า โครงการเอนกประสงค์ (Multipurpose Project) (พิทยา ว่องกุล, 2537)

ผลกระทบด้านลบที่เกิดจากโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่

การที่เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่จำเป็นต้องเก็บกักน้ำจำนวนมากไว้ เพื่อประโยชน์ด้านการชลประทานหรือเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชน และรองรับกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบด้วย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนที่สำคัญ มีดังนี้

1. เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศเป็นบริเวณกว้าง (พิทยา ว่องกุล, 2537)

- ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า

โดยทั่วไปการเลือกพื้นที่เพื่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถทำได้ทั่วไป จะมีเฉพาะจุดที่มีความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม มีความเหมาะสมทางด้านภูมิประเทศจึงจะสามารถสร้างได้ ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมดังกล่าวก็มักจะเป็นพื้นที่ที่เป็นป่าเขา เมื่อเก็บกักน้ำพื้นที่ป่ารวมไปถึงระบบนิเวศต่างๆก็จะจมอยู่ใต้น้ำ ตัวอย่างเช่น เขื่อนรัชชประภา หรือเขื่อนเชี่ยวหลาน มีพื้นที่น้ำท่วมขังถึง 168 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 105,000 ไร่ การสร้างเขื่อนดังกล่าวทำให้ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า 237 ชนิด ถูกล้ำน้ำท่วม ในจำนวนนี้เป็นสัตว์ป่าหายาก 48 ชนิด และสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ 16 ชนิด เช่น เสียงผา นกชนหิน กระชู่ สมเสร็จ กบทูต เป็นต้น สัตว์บางชนิดก็สามารถหนีน้ำเอาชีวิตรอดได้ แต่บางชนิดก็ได้แต่รอการจมน้ำตายไปในน้ำ เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นเนินเขาหรือภูเขาจะถูกน้ำตัดขาดออกจากกันเป็นเกาะแก่งต่างๆ บางแห่งน้ำท่วมหมดบางแห่งยังเหลือพื้นที่อยู่ แต่ไม่มีอาหารเหลือสำหรับสัตว์ป่า ถึงแม้จะมีการลดผลกระทบโดยการอพยพสัตว์ป่าออกจากพื้นที่ แต่จากการทำงานของเจ้าหน้าที่กองอนุรักษ์สัตว์ป่า ในการช่วยเหลือน้ำในเขื่อนเชี่ยวหลาน ผลปรากฏว่าสามารถช่วยเหลือน้ำสัตว์ป่าได้เพียง 116 ชนิด อีก 121 ชนิด ไม่สามารถช่วยเหลือน้ำได้ นอกจากนี้ยังมีพันธุ์พืชอีกหลายชนิดซึ่งมีถิ่นกำเนิดเฉพาะบริเวณที่ลุ่มต่ำป่าคลองแสงต้องสูญหายไป (สืบ นาคะเสถียร, 2530)

เขื่อนขนาดใหญ่ยังมีผลกระทบต่อระบบนิเวศของสัตว์น้ำด้วย เนื่องจากตัวเขื่อนถูกสร้างขวางลำน้ำทำให้การไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไป ปลาบางชนิดที่จะต้องอพยพเพื่อวางไข่ในลำน้ำก็ไม่สามารถว่ายทวนน้ำไปยังบริเวณที่เคยวางไข่ได้ ในบางแห่งอาจจะมีการสร้าง "บันไดปลาโจน" (fish ladder) แต่มีเพียงปลาบางชนิดเท่านั้นที่สามารถว่ายน้ำข้ามบันไดนี้ได้ (โกลด์สมิธ และฮิลด์ยาด, 1984) ผลกระทบเช่นนี้เกิดขึ้นแล้วที่เขื่อนปากมูล จากคำให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนของนายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง ทำให้ทราบว่าจำนวนพันธุ์ปลาในแม่น้ำมูลทั้งหมด 194 ชนิด มีเพียง 23 ชนิดเท่านั้นที่สามารถผ่านบันไดปลาโจนไปได้ นอกจากนี้ ยังกล่าวด้วยว่าการสร้างบันไดปลาโจนกับเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าอาจจะไม่มีประโยชน์และไม่คุ้มทุน เนื่องจากเขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ได้ปล่อยน้ำตลอดเวลา ทำให้ปลาไม่สามารถว่ายมาที่บันไดปลาโจนตามที่ต้องการได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 24 สิงหาคม 2537)

- เกิดตะกอนดินสะสมหน้าเขื่อน ความสมบูรณ์ของน้ำและผืนดินใต้เขื่อนลดลง

ตามปกติน้ำที่ไหลลงมาตามแม่น้ำ จะมีตะกอนดินที่ชะล้างจากพืชซากสัตว์ในป่า ซึ่งเป็นปุ๋ยชั้นดีของพืชพรรณที่ขึ้นอยู่ตามสองฝั่งลำน้ำ แต่เมื่อลำน้ำถูกเขื่อนขวางกั้นไว้ ตะกอนดินจึงตกทับถมอยู่หน้าเขื่อน ทำให้เขื่อนตื้นเขิน ส่วนที่อยู่ใต้เขื่อนก็ไม่ได้รับความอุดมสมบูรณ์จากลำน้ำ (โลกสีเขียว, มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537) นอกจากนี้สิ่งที่มาทับถมอยู่หน้าเขื่อน โดยเฉพาะที่เป็นอินทรีย์วัตถุจะเกิดการย่อยสลายและปล่อยสารพิษที่เกิดจากการย่อยสลายออกมาด้วย ซึ่งสารพิษนี้จะมีผลกระทบต่อปลาที่จะมาข้ามผ่านบันไดปลาโจน (กรุงเทพธุรกิจ, 24 สิงหาคม 2537)

- ทำให้เกิดปัญหาดินเค็ม

หากพิจารณาเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในภาคอีสาน จะพบปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องเกลือใต้ดิน จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินระบุว่าใต้ผืนดินอีสานมีโดมเกลือในพื้นที่ถึง 17.8 ล้านไร่ ซึ่งมีศักยภาพที่จะทำให้ความเค็มแพร่ได้อย่างมาก หากทำการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ที่ภาคอีสาน ซึ่งอาจทำให้ธารน้ำใต้ดินเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดดินเค็มขึ้นบริเวณท้ายอ่างและแพร่ขยายได้อย่างกว้างขวาง เช่น กรณีของเขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ หลังจากมีการเก็บกักน้ำปรากฏว่าบริเวณใต้เขื่อนมีเกลือใต้ดินผุดขึ้นเป็นบางแห่งจนชาวโพน ทำให้เกษตรกรที่ต้องใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชประสบความสำเร็จเสียหายอย่างมาก

- เกิดการสูญเสียน้ำเนื่องจากจากระเหย

ในขณะที่ฝ่ายเห็นด้วยกับเขื่อนเห็นว่าการเก็บกักน้ำส่วนเกินไว้ปริมาณมาก ๆ จะทำให้มีน้ำใช้อย่างพอเพียงในฤดูแล้ง อย่างไรก็ตามได้มีผู้ชี้ให้เห็นข้อเสียของการเก็บน้ำไว้ในเขื่อนที่มีฝิน้ำแผ่กว้างอยู่กลางแจ้งว่า จะทำให้เกิดการระเหยของน้ำมากกว่าการเก็บน้ำไว้ในฝายขนาดเล็กที่มีต้นไม้ล้อมรอบมีความชื้นสัมพัทธ์สูง

ดร.ปริญญา นุตาลัย จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ได้ชี้แจงเรื่องการระเหยของน้ำว่า ปกติแล้วฝิน้ำจะถูกเขื่อนโดยแรงลมและแสงแดดเฉลี่ยต่อปีประมาณ 2,000 ม.ม.ต่อตารางเมตร หมายความว่า ถ้าใครต้องการสร้างตักเก็บน้ำโดยเปิดฝาด้านบนออก หากสร้างถึงสูงเพียง 2 เมตร แล้วตั้งไว้กลางแจ้ง ถึงไม่มีใครตักน้ำออกไปใช้แม้แต่ขั้นเดียวเวลาผ่านไป 1 ปี น้ำจะระเหยไปจนหมดสิ้น เช่นเดียวกันการสร้างเขื่อนเก็บน้ำขนาดใหญ่อันเป็นการรวบรวมน้ำในห้วยหนองคลองบึงตามธรรมชาติมาตากแดดตากลมไว้จึงเป็นการเร่งให้น้ำระเหยเร็วกว่าเดิม

นิตยสารโลกสีเขียวได้คำนวณปริมาณน้ำที่ระเหยจากเขื่อนใหญ่ ๆ ไว้ เช่น เขื่อนศรีนครินทร์มีพื้นที่น้ำท่วม 418.8 ตารางกิโลเมตร มีปริมาณน้ำระเหยถึง 638.7 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือเขื่อนภูมิพลมีพื้นที่น้ำท่วม 318 ตารางกิโลเมตร มีปริมาณน้ำระเหยออกถึง 485.9 ล้านลูกบาศก์เมตรเป็นต้น (ดูตารางที่ 3) (โลกสีเขียว, มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537)

ตารางที่ 3 แสดงพื้นที่น้ำท่วมและอัตราน้ำระเหยของเขื่อนต่างๆ

ชื่อเขื่อน	พื้นที่น้ำท่วมต่อไร่	พื้นที่น้ำท่วม ตร.กม	ปริมาณน้ำระเหย ล้าน ลบ.ม
ศรีนครินทร์	261.750	418.80	638.70
อุบลรัตน์	256.250	410.00	625.48
เขาแหลม	218.750	350.00	534.80
ภูมิพล	198.750	318.00	485.90
สิริกิติ์	187.750	300.00	458.40
สิรินทร	182.500	292.00	446.17
บางกลาง	163.750	262.00	400.33
รัชชประภา	105.750	169.20	258.53
จุฬารามณ์	21.250	34.00	51.95
น้ำพุง	12.250	20.00	30.56
น้ำจูน	53.800	86.0	131.53
ลำปาว	23.750	38.00	58.06
รวม	1,686.300	2,698.08	4,120.41

คำนวณจากน้ำท่วมซึ่งคูณกับ 1528 มม. ซึ่งเป็นอัตราน้ำระเหยของกวานพะเยา

2. ผลกระทบด้านสังคม

เจตนาของโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่โดยทั่วไปมักเป็นการทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการมีน้ำใช้อุปโภคบริโภคอย่างอุดมสมบูรณ์ หรือมีไฟฟ้าใช้อย่างพอเพียงกับการเจริญเติบโตของบ้านเมือง แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนานี้ก็มักจะทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งได้รับความเสียหายจากการที่บ้านเรือนที่น้ำต้องจมอยู่ได้น้ำ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประชาชนเหล่านั้นก็มักจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างดีจากทางราชการ และบ่อยครั้งที่เรื่องราวเหล่านี้ก็กลายมาเป็นประเด็นในการ ประท้วงคัดค้านโครงการ

หนังสือพิมพ์เนชั่นรายงานว่ เฉพาะเขื่อนใหญ่ 3-4 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนเขาแหลม เขื่อนอุบลรัตน์ และเขื่อนสิรินธร ครอบคลุมพื้นที่ 318, 260, 419, 353, 470 และ 292 ตารางกิโลเมตร ซึ่งพื้นที่ของแต่ละเขื่อนมีขนาดพอ ๆ กับประเทศเล็ก ๆ เช่น ประเทศสิงคโปร์ (544 ตารางกิโลเมตร) และเขื่อนขนาดใหญ่ 13 เขื่อน ยังทำให้ประชาชน ไม่น้อยกว่า 24,002 ครัวเรือน ต้องย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น (เนชั่น, 25 มกราคม 2537) หรือเฉพาะเขื่อนขนาดใหญ่ในภาคอีสาน 9 เขื่อนทำให้ราษฎร 15,130 ครัวเรือนต้องอพยพออกจากถิ่นฐานเดิม (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ขนาดพื้นที่เก็บน้ำและผลกระทบของเขื่อนขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เขื่อน	พื้นที่เก็บน้ำ (1000 ไร่)	พื้นที่น้ำที่ถูกน้ำท่วม (1000 ไร่)	จำนวนของชาวบ้านที่ถูกอพยพ (ครอบครัว)
ห้วยหลวง	19.6	-	910
น้ำจูน	58.8	33.8	1,123
น้ำพุง	12.5	12.5	-
อุบลรัตน์	256.3	100	4,000
คำบาง	237.5	80	5,500
ลำพระเพลิง	11.8	-	1,168
ลำตะคอง	27.7	-	1,159
จุฬารามณ์	7.5	7.5	-
สิรินธร	182.5	1.8	1,270

ประชาชนที่จำเป็นต้องเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่เหล่านี้มักจะพบกับปัญหาต่าง ๆ จากการทำโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ครั้งนี้ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2534)

- ปัญหาพื้นที่รองรับผู้อพยพไม่เหมาะสม

เมื่อบ้านเรือน ที่ดินทำกินจะต้องถูกน้ำท่วม ก็จำเป็นจะต้องมีการอพยพโยกย้าย ซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการ เช่น กรมชลประทาน หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมที่ดินไว้รองรับชุมชนเหล่านั้น โดยทางเจ้าของโครงการมักจะยืนยันกับชาวบ้านว่า "ที่ดินใหม่นั้นจะต้องช่วยให้ชาวบ้านสามารถมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ หรือดีกว่าที่ได้เดิม" (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534) แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ส่วนใหญ่จะมีผู้จับจองแล้วทั้งสิ้น การจะหาพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อรองรับคนจำนวนมากจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก จึงมักจะปรากฏว่าประชาชนผู้ที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินไปแล้วยังต้องไปพบกับที่อยู่ใหม่ที่ผืนดินแห้งแล้ง ไม่เหมาะกับการเพาะปลูก

"เราพยายามหาที่รองรับอยู่ เวลาทำการหาที่อยู่จะให้คนไปตั้งถิ่นฐานใหม่โดยที่เขามีชีวิตไม่เลวไปกว่าเดิมหายากเหลือเกิน เลือดตาแทบกระเด็น การหาที่รองรับที่เหมาะสมทุกวันนี้เกือบจะพูดได้ว่าไม่มีแล้ว ป่าสงวนทุกแห่งมีเจ้าของหมด อย่างไรก็ตามเราพยายามวางแผนพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้" เจ้าหน้าที่กรมชลประทานกล่าวถึงกรณีการจัดหาพื้นที่ รองรับให้กับชาวบ้านจากเขื่อนแก่งเสือเต้น (สยามโพสต์, 15 ธันวาคม 2535)

จากการสัมภาษณ์เรื่อง "วิกฤตการณ์ที่ดินเกษตรกรรมและทางเลือกในการแก้ปัญหา" ได้มีการเสนอผลการศึกษาเรื่องผลกระทบของเขื่อนขนาดใหญ่ ต่อปัญหาเรื่องที่ดินบางแก่งมุมจากชาวบ้านท้องถิ่น ผลการศึกษาปรากฏว่า จากกรณีเขื่อนภูมิพล ชาวบ้านที่อพยพเข้าไปอยู่ในเขตนิคมที่ได้รับการจัดสรรจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ นั้น ได้ที่ดินไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำมาก อีกทั้งยังขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูก ทำให้ที่ดินในเขตนิคมนี้ดูเหมือนจะไม่สามารถใช้สำหรับเพาะปลูกอะไรได้ หน่วยงานของรัฐไม่ค่อยสนใจที่จะปรับปรุงสภาพดินดังกล่าวก่อนที่จะอพยพชาวบ้านมา และไม่มีคณะกรรมการหรือรื้อฟื้นในการพัฒนาที่ดินนี้ ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านได้ร้องเรียนขอความช่วยเหลือเสมอ ๆ สภาพเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านตกอยู่ในภาวะเป็นหนี้เป็นสิน ส่งผลให้คนหนุ่มสาวต้องอพยพไปทำงานในเมืองใหญ่ทั้งชั่วคราวและถาวร

หรือตัวอย่างจากเขื่อนสิรินธร ซึ่งสร้างเสร็จเรียบร้อยไปเมื่อ พ.ศ. 2514 เดือนกันยายน พ.ศ. 2537 ชาวบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิรินธรประมาณ 200 ครอบครัว

ออกมาสมทบกับการชุมนุมของชาวบ้านเขื่อนปากมูล เรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จัดหาที่ดินทำกินให้ใหม่ พร้อมทั้งเรียกร้องค่าชดเชยที่ดินทำกินที่ไม่เคยได้รับตลอดระยะเวลา 25 ปี ทั้งนี้สาเหตุที่ชาวบ้านไม่ต้องการทำกินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองอีกต่อไป เกิดจากที่ดินเหล่านั้นไร้คุณภาพ ชาวบ้านเพาะปลูกไม่ได้ผล จนต้องอพยพออกไปขายแรงงานที่อื่น (กรุงเทพฯธุรกิจ, 17 ธันวาคม 2537)

อาริน อุนรี ชาวบ้านที่อพยพมาจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ ปัจจุบันตั้งรกรากอยู่ที่นิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน เล่าถึงชีวิตความเป็นอยู่หลังอพยพว่า "ได้ที่ดินนิคมฯ มา 15 ไร่ แต่มันทำอะไรไม่ได้ ก็เลยต้องไปรับจ้างที่อื่น เฉพาะฤดูทำไร่นานาได้ค่าแรงวันละ 30 บาท บางวันเขาไม่มีก็ให้แค่วันละ 10 บาท ก็ต้องเอาทำงาได้ ตอนย้ายมาอยู่ใหม่ๆ ก็ยังพออาศัยเข้าป่าตัดไม้ให้นายทุน หรือล่าสัตว์ป่ามากิน แต่นานเข้าป่าไม้หมด สัตว์มันก็ไม่มีให้ล่า ต้องอยู่กันอย่างที่เห็นนี่แหละ" (ข่าวสด, 10 พฤษภาคม 2535)

อุดม ศรีคำภา ชาวบ้านตำบลสะเอียบ จังหวัดแพร่ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น บอกเล่าประสบการณ์ที่ได้พบเห็นความทุกข์ยากของชาวบ้านที่ถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนแม่กวงว่า "เคยคุยกับคนบ้านแม่ฮัก จ.ลำพูนที่ย้ายมาจากเขื่อนแม่กวง เขาบอกว่าเมื่อก่อนอยู่ที่แม่กวงไม่เคยเดือดร้อน เมื่อถูกย้ายมาที่ที่รัฐหาให้ไม่ดีเท่าที่เคยเป็น พืชผลทางการเกษตรลดต่ำลง สาธารณูปโภคที่รัฐสัญญาว่าจะให้ก็ไม่มี จนมาถึงวันนี้ 20 ปีแล้วยังไม่ได้รับสิ่งเหล่านั้น" (ผู้จัดการ, 13 กรกฎาคม 2537)

- ปัญหาการจ่ายค่าชดเชย

ค่าชดเชยหรือค่าทดแทนที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ ค่าชดเชยสำหรับที่ดินที่ถูกน้ำท่วม พืชผล ต้นไม้ ทรัพย์สินที่รื้อย้ายไม่ได้ รวมทั้งค่าขนย้ายไปยังที่อยู่ใหม่ และค่าชดเชยสำหรับผลกระทบทางด้านสังคมและจิตใจ ที่เกิดมาจากการที่ต้องอพยพออกจากชุมชนดั้งเดิม ในโครงการเขื่อนปากมูลมีการจ่ายค่าชดเชยเป็นค่าเสียโอกาสที่ชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพประมงได้ในช่วงที่มีการก่อสร้างเขื่อน ทั้งนี้ค่าชดเชยอาจจะอยู่ในรูปของเงิน สิ่งของ หรือสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

ถึงแม้รัฐจะยอมรับในความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับประชาชนผู้เสียหาย แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหาขึ้นบ่อยๆ เช่น รัฐมักจะประเมินราคาที่ดิน หรือทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง (ดูตัวอย่างราคาประเมินทรัพย์สินของเขื่อนต่างๆ ได้จากตารางที่ 5) เนื่องจากใช้ระบบราคากลางในการประเมินทรัพย์สิน การประเมินยังไม่ทันกับสถานการณ์ราคาจริงในท้องตลาด รัฐไม่เปิดโอกาส

ให้ประชาชนต่อรองราคาปรับวงเงินให้มีความเหมาะสม จึงดูเหมือนว่า รัฐจะคำนึงถึงว่าทำอะไรจึงจะทำให้มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดมากกว่าจะทำให้ประชาชนผู้เสียหายมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ประการต่อมา การจ่ายค่าชดเชยนี้ยังไม่สามารถจ่ายไปยังผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง เนื่องจากยี่กระเบียบบปฏิบัติในเรื่องเอกสารสิทธิ์ที่ดิน โดยจะจ่ายเงินให้เฉพาะผู้ที่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำประโยชน์อยู่เท่านั้น ทั้งๆ ที่ชาวบ้านแต่ละคนได้รับผลกระทบจากการจากถูกน้ำท่วมพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน แต่ได้รับความช่วยเหลือไม่เท่าเทียมกัน (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2534)

ตารางที่ 5 ขนาดพื้นที่เก็บน้ำและผลกระทบของเขื่อนขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เขื่อน	พื้นที่เก็บน้ำ (1000 ไร่)	พื้นที่น้ำที่ถูกน้ำท่วม (1000 ไร่)	จำนวนของชาวบ้านที่ถูกอพยพ (ครอบครัว)
ห้วยหลวง	196	-	910
น้ำอูน	58.8	33.8	1,123
น้ำพุง	12.5	12.5	-
อุบลรัตน์	256.3	100	4,000
ลำปาง	237.5	80	5,500
ลำพระเพลิง	11.8	-	1,168
ลำตะคอง	27.7	-	1,159
จุฬารามณ์	7.5	7.5	-
สิรินธร	182.5	1.8	1,270

- ผลกระทบต่อวัฒนธรรมชุมชน และจิตใจของผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน

ในชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ไคเป็นเวลานาน ย่อมจะมีแบบแผนวิถีชีวิตที่สร้างขึ้นเฉพาะท้องถิ่นเป็นวัฒนธรรมของชุมชน ผู้คนในท้องถิ่นมีความผูกพันกันมีความรักมีความหวงแหนแผ่นดินเกิด ในชุมชนมักมีสถานที่ที่เป็นสัญลักษณ์ทางสังคม และประวัติร่วมของชุมชน เช่น วัด ที่ฝังศพของบรรพบุรุษ เช่น ป่าช้า หรือ กุโบ ของชาวมุสลิม ศาลเทพารักษ์ เป็นต้น เมื่อมีโครงการเข้ามาสถานที่ตั้งของชุมชนดั้งเดิมก็จะถูกน้ำท่วม มีชุมชนใหม่เกิดขึ้น ชาวบ้านถูกจัดเข้าไปอยู่ในนิคมสร้างตนเองซึ่งมีสภาพแวดล้อม และเพื่อนบ้านที่แตกต่างไปจากเดิม บางครั้งจึงมักปรากฏว่ามีชาวบ้านขัดขืนคัดค้านไม่ยอมอพยพ ซึ่งผลกระทบต่อจิตใจของชาวบ้านนั้นเป็นผลกระทบระยะยาว และไม่อาจตีค่าเป็นเงินตราได้ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2534)

ผลกระทบด้านนี้ ได้เป็นประเด็นสำคัญให้ชาวบ้านในพื้นที่ของโครงการอย่างน้อย 2 โครงการคัดค้านการสร้างเขื่อน ได้แก่ เขื่อนสายบุรี จังหวัดปัตตานี ผู้คัดค้านโครงการเขื่อนชลประทานที่จะกั้นขวางลำน้ำสายบุรี กล่าวถึงสาเหตุของการคัดค้านเขื่อนว่า “สิ่งที่สำคัญคือ น้ำ

จากเขื่อนจะท่วมมัสยิด และกุโบซึ่งเป็นความเชื่อทางศาสนาว่าเมื่อฝังศพไปแล้วห้ามเคลื่อนย้าย” (เนชั่น, 9 กันยายน 2535)

หรือโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น นายเมิน ผัดขัน ผู้อาวุโสจากหมู่บ้านคอนแก้ว ต. สะเอียบ จ.แพร่ ได้ให้สัมภาษณ์ถึงความคับแค้นใจกับโครงการเขื่อน ตอนหนึ่งกล่าวว่า “... ชาวบ้านทุกคนอยู่ติดที่แล้วจึงไม่อยากย้ายไปที่อื่น เพราะเมื่อย้ายไปก็ต้องมีการจัดสรรพื้นที่ให้แต่ละครอบครัวอยู่เป็นที่ๆ ไป ญาติที่มีบ้านอยู่ติดกันก็ไม่ได้อยู่ใกล้กันอีก แล้วความสนิทสนมก็จะเริ่มห่างกันออกไปถึงให้เงินก็ชดเชยสิ่งที่หายไปไม่ได้” นอกจากนี้มีชาวบ้านอีกผู้หนึ่งสะท้อนความรู้สึกว่า “คนที่สร้างเขื่อนปั่นไฟ ไม่เคยมองถึงจิตใจคนที่ต้องพลัดถิ่นาคาที่อยู่ ถ้าได้อยู่บ้านเกิด ไม่มีเงินแม้แต่บาทเดียวอยู่ได้ เพราะเก็บผักเก็บหญ้ากินได้ ฟังพ่อาศัยญาติพี่น้องเพื่อนบ้านได้ ถ้าย้ายไปก็เหินห่างกระจัดกระจายออกไป เวลาเดือดร้อนจะหันหน้าไปพึ่งใคร” (ผู้จัดการรายวัน, 13 มีนาคม 2537) นายศรีมูล ชันชะบุตร สารวัตรกำนันตำบลสะเอียบ แสดงความเห็นที่คล้ายกันว่า “ถ้ามีการย้ายชุมชนก็ต้องแยกย้ายจากกัน เขาชดเชยด้วยเงินทอง แต่เงินมันทดแทนน้ำใจของพ่อแม่ลูกที่อยู่ด้วยกันไม่ได้หรอก” (สยามโพสต์, 14 ธันวาคม 2535)

- ปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

ปัญหานี้จะเกิดขึ้นหลังเขื่อนเสร็จสมบูรณ์ เปิดจำหน่ายหรือระบบไฟฟ้าแล้ว เมื่อเขื่อนเสร็จมักจะมีผู้ลงทุนโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มขนาดใหญ่ ธุรกิจบริการเพื่อการท่องเที่ยวเข้ามากว้านซื้อที่ดินได้เขื่อน หรือบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยต้องสูญเสียที่ดินของตนไป (อาจจะด้วยการซื้อขายโดยตรง ถูกหลอกให้ขาย หรือบังคับให้ขายที่ดิน) นอกจากนี้ที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำ ยังมักถูกนักค้าที่ดินกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไร ดังนั้นประชาชนจึงมักจะตกอยู่กับนักลงทุนในภาคอุตสาหกรรม เจ้าของฟาร์มขนาดใหญ่ ไม่ค่อยถึงมือเกษตรกรรายย่อยเท่าใดนัก

ธนาคารโลก หน่วยงานที่ให้เงินกู้กับประเทศต่างๆ ดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ได้ยอมรับถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาเหล่านั้นต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่ถูกบังคับอพยพ (Involuntary Resettlement) และเมื่อเร็วๆ นี้ธนาคารโลกได้ปรับท่าทีของตนโดยได้ออกนโยบายต่อเรื่องการบังคับอพยพประชาชน สรุปได้ว่า

- ผู้ดำเนินโครงการควรหลีกเลี่ยงการบังคับอพยพประชาชนให้มากที่สุด ควรให้ต้องมีคนถูกอพยพน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

- เมื่อต้องมีการอพยพเกิดขึ้น จะต้องช่วยเหลือให้ผู้ถูกอพยพสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่และรายได้ดีขึ้นกว่าเดิม หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่เลวลงกว่าเดิม

- ผู้ถูกอพยพควรจะ (ก) ได้รับการชดเชยความสูญเสีย เท่ากับค่าใช้จ่ายในการทดแทนสิ่งที่สูญเสียไป (ข) มีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั่นเองด้วย และ (ค) ได้รับความช่วยเหลือทั้งในการโยกย้าย และในช่วงของการปรับตัวในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานแห่งใหม่

- การอพยพประชาชนพร้อมกันเป็นกลุ่ม จะช่วยให้การโยกย้ายราบรื่นขึ้น ยิ่งลดทอนระยะทางระหว่างที่ตั้งใหม่กับที่ตั้งเดิมได้เท่าไร ก็ยิ่งจะช่วยให้ผู้ถูกอพยพต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติและทางสังคมวัฒนธรรมน้อยลง อีกทั้งต้องการใคร่ครองข้อได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างระยะทาง และโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างรอบคอบ

- ควรสนับสนุนให้ทั้งผู้ถูกอพยพและประชาชนที่อาศัยอยู่เดิมในพื้นที่ที่ผู้ถูกอพยพย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการย้ายถิ่นฐานด้วย ควรจะอาศัยสถาบันทางสังคมและทางวัฒนธรรมที่มีอยู่แล้วของประชาชนทั้งสองกลุ่มนี้ให้มากที่สุด ในกระบวนการโยกย้ายและปักหลักใหม่

- ควรจะออกแบบให้ชุมชนใหม่ของผู้ถูกอพยพนี้มีระบบการตั้งถิ่นฐานที่ใช้การได้ คือ เตรียมโครงสร้างพื้นฐานและบริการให้มากพอที่ชุมชนใหม่จะสามารถผสมเข้าไปในบริบททางสังคมเศรษฐกิจของภูมิภาคนั้นๆ ได้

- ควรช่วยเหลือให้ชุมชนเจ้าถิ่นเดิม (ที่มีผู้อพยพเข้ามาอยู่ด้วย) สามารถรับมือกับผลกระทบทั้งทางสังคมและทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น จากการที่ชุมชนนั้นต้องมีประชากรหนาแน่นขึ้น

- ชนพื้นถิ่น ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชนอื่นๆ ที่แม้จะไม่มีสิทธิทางกฎหมายแต่อาจจะมีสิทธิทางประเพณีเหนือดินแดนหรือทรัพยากรอื่นๆ ที่พวกเขาต้องสูญเสียไปเนื่องจากโครงการจะต้องได้รับที่ดินสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และการชดเชยอื่นๆ อย่างพอเพียง ไม่ควรจะใช้การไม่มีสิทธิทางกฎหมายในที่ดินทำกินอยู่นั้น มาเป็นเหตุผลให้คนเหล่านี้ไม่ได้รับค่าชดเชย หรือได้รับความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่

ทั้งนี้ธนาคารโลกยอมรับว่าการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้ ส่วนหนึ่งมาจากตัวองค์กรเอง แต่ตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การเรียกร้องของสาธารณชน แรงต่อต้านจากผู้ถูกอพยพ รวมถึงแรงผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศต่างๆ (ผู้จัดการรายวัน, 10 สิงหาคม 2537)

จากที่ยกมาข้างต้นพอจะทำให้เห็นได้ว่า การตัดสินใจว่าควรสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หรือไม่เป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากเขื่อนก่อให้เกิดประโยชน์ แต่ก็ทำให้เกิดผลกระทบด้านลบตามมาเช่นกัน ดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่มีฝ่ายต่างๆ ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่ไม่น้อย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศ จำเป็นต้องหาแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า หรือกรมชลประทานต้องจัดหาเงินมาตอบสนองความต้องการของประชาชน หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานเหล่านี้ ทำให้เห็นความจำเป็นจะต้องสร้างเขื่อนขนาดใหญ่

ในขณะที่นักอนุรักษ์ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือนักวิชาการมีความห่วงใยระบบนิเวศและป่าไม้ที่กำลังจะหมดไป เห็นว่าการรักษาระบบธรรมชาติไว้มีความสำคัญ นอกจากนี้กลุ่มชาวบ้านผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการสร้างเขื่อนก็ให้เห็นประสบการณ์ที่เลวร้ายของชาวบ้านที่อพยพจากการสร้างเขื่อนอื่น ๆ มา ประกอบกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของหน่วยงานราชการ ความไม่รับผิดชอบต่อชีวิตของประชาชนของรัฐ ทำให้เกิดความไม่แน่ใจ ไม่มั่นใจในสิ่งที่รัฐจะหยิบยื่นให้

หลายครั้งที่กลุ่มชาวบ้าน นักศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน แสดงความไม่เห็นด้วยกับโครงการออกมาด้วยวิธีการชุมนุมประท้วง เช่น การชุมนุมประท้วงเขื่อนปากมูลของชาวบ้านจากจังหวัดอุบลราชธานี ตั้งแต่ พ.ศ. 2532 ในช่วงใกล้เดียวกันชาวบ้านจากตำบลสะเอียบ จังหวัดแพร่ ชุมนุมประท้วงเขื่อนแก่งเสือเต้น หรือ พ.ศ. 2535 ชาวมุสลิมจากจังหวัดปัตตานีคัดค้านการสร้างเขื่อนสายบุรี เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมอื่นซึ่งกระทบต่อโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

สภาพแวดล้อมอื่นซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในประเทศไทยได้แก่

2.1 กระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

ในอดีตงานด้านอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เป็นเพียงงานของกลุ่มคนไม่กี่คนที่สนใจเรื่องราวของธรรมชาติ พ.ศ. 2496 มีการก่อตั้งองค์กรเอกชนเพื่อทำงานด้านอนุรักษ์ธรรมชาติขึ้นแห่งแรกในประเทศ คือ "นิคมไพรสมาคม" มี นพ.บุญส่ง เลขะกุล เป็นเลขาธิการสมาคม งานของสมาคมเน้นการรณรงค์ให้ความรู้เรื่องสัตว์ป่าและป่าไม้ กับเยาวชนและผู้ที่มีสนใจ ในยุคนั้นความสนใจ

เรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติในสังคมไทยคงเป็นเพียงกระแสที่แผ่เบาเท่านั้น กระนั้นก็ตามกลุ่มนิคมไพรสมาคมนี้ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติออกใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (สารคดี, กุมภาพันธ์ 2536)

ต่อมาในยุคเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กระแสการอนุรักษ์เริ่มมองเห็นชัดเจนขึ้นบ้าง มีการก่อตั้ง "ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติ" ขึ้นในสถาบันการศึกษาหลาย ๆ สถาบัน กลุ่มอนุรักษ์ในยุคนี้มีผลงานโดดเด่นจากการเปิดโปงพฤติกรรมของผู้ปกครองในยุคนั้น ที่นำเฮลิคอปเตอร์ออกไปล่าสัตว์ป่าในทุ่งใหญ่นเรศวร (โลกสีเขียว, พฤศจิกายน-ธันวาคม 2535)

กระแสการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมมาเฟื่องฟูอย่างมากในยุคที่ประเทศไทยผ่านการเร่งรัดพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรมมาประมาณ 30 ปี ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปอย่างไม่ระมัดระวัง พื้นที่ป่าสมบูรณ์เหลืออยู่ไม่ถึงร้อยละ 20 สัตว์ป่าหลายชนิดสูญพันธุ์ และอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ ปัญหามลภาวะเกิดขึ้นทั้งในอากาศและแหล่งน้ำ เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงคนก็เริ่มเห็นคุณค่า ในระยะหลังหากมีกิจกรรมใดที่จะเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เหลือน้อยอยู่แล้วให้ลดหายไปอีก ก็มักจะมีผู้ให้ความสนใจร่วมรณรงค์คัดค้านโครงการนั้น ๆ เช่น การคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจนในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร การคัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแก่งกรุง การตัดถนนเพื่อความมั่นคงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ การคัดค้านโครงการคจก. (จัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้) เป็นต้น (โลกสีเขียว, พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2535)

การเคลื่อนไหวของขบวนการสิ่งแวดล้อมไทยในระยะเริ่มต้นที่กระแสนอนุรักษ์เบิกบาน มักจะออกมาในรูปของ "การต่อต้านสังคม" (Social Protest) มีการระดมมวลชนให้เข้าร่วมประท้วงคัดค้านในกรณีต่างๆ โดยกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง การลอบบี้นักการเมือง และการประเมินสถานการณ์ทางวิชาการ เป็นต้น มีเป้าหมายหลักให้รัฐเข้าแก้ไขเป็นกรณีไป ไม่มุ่งการปรับเปลี่ยนในระดับนโยบาย อย่างไรก็ตามในระยะหลังบทบาทของขบวนการสิ่งแวดล้อมก็ค่อย ๆ พัฒนาไปเป็นการสร้างจิตสำนึก งานปรับเปลี่ยนแก้ไขนโยบาย ในขณะที่การประท้วงการคัดค้านก็ยังมีอยู่ และการปรับเปลี่ยนในระยะหลังนี้เองฐานของกลุ่มอนุรักษ์ก็ขยายกว้างออก มีหน่วยงานของรณรงค์วิชาการ วงการธุรกิจเข้าร่วมรณรงค์สิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดี (สังคมพัฒนา, ธ.ค. 2535)

ผลจากกระแสอนุรักษ์ที่เฟื่องฟู ทำให้เกิดองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านอนุรักษ์เพิ่มขึ้นอีกมากมายหลายองค์กร เริ่มจาก 2 องค์กรเมื่อ พ.ศ. 2529 ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และสมาคมสร้างสรรค์ไทย (โลกสีเขียว, พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2535) จนล่าสุด พ.ศ. 2537 เฉพาะองค์กร

ที่จดทะเบียนกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีทั้งหมด 44 องค์กร จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล 27 องค์กร (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2537)

สำหรับประเด็นเรื่องการสร้างเขื่อน องค์กรที่เคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร โครงการอบรมเยาวชนชนเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

นอกจากนี้ระยะหลังยังเกิดองค์กรระดับชุมชนที่ทำงานด้านการอนุรักษ์ขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศไทย เช่น ชมรมประมงขนาดเล็ก จังหวัดปัตตานี กลุ่มฮักเมืองน่าน จังหวัดน่าน หรือชมรมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนาคต จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ดร.ปริษา เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้กล่าวถึงกลุ่มองค์กรเหล่านี้ว่า "เมื่อเทียบกับเมื่อ 4 - 5 ปีก่อน ขบวนการในระดับท้องถิ่นค่อนข้างจะมีพลังสูงขึ้น สังเกตได้ว่าไม่ว่าจะเป็นปัญหาอะไรที่เกี่ยวกับท้องถิ่น จะลุกขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมการคัดค้านต่อต้านการทำลายสิ่งแวดล้อมของชุมชน นี่เป็นปรากฏการณ์ที่น่าพอใจ เพราะสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เพราะการทำลายล้างแบบนั้นเป็นการทำลายล้างฐานของการดำรงชีวิตของชุมชน เขาก็ต้องลุกขึ้นมาปกป้อง" (สารสนเทศสิ่งแวดล้อม, ธันวาคม 2534)

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรท้องถิ่นเหล่านี้มักจะเสนอแนวความคิดด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติออกสู่สังคม สำหรับแนวคิดที่โดดเด่นในระยะ 2 - 3 ปีนี้ ได้แก่ การเสนอให้กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ชุมชน ลดการจัดการแบบรวมศูนย์โดยรัฐ ขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแนวคิดเรื่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอเป็นหัวข้อหลักในการสัมมนาสิ่งแวดล้อมปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537 (งานประชุมสัมมนาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทย จัดโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน) (พิทยา ว่องกุล, 2537)

2.2 กระแสการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนแรกเมื่อพ.ศ.2504 จนถึงแผนที่ 7 ซึ่งจะสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 2539 นี้ สิ่งที่เป็นความมุ่งหวังของการพัฒนาประเทศตลอดมา ก็คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งนี้จะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น มีงานทำ ทั้งนี้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดได้ จำเป็นจะต้องเพิ่มผลผลิตทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และภาคการบริการให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น ตามมา

อย่างไรก็ตามระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมจำเป็นจะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากในการผลิต ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญ เช่น ถนน รถไฟ อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ หรือวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรม เช่น พืชผลทางเกษตรกรรม เหล่านี้ล้วนต้องอาศัย "น้ำ" และ "กระแสไฟฟ้า" เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิต จะเห็นได้ว่าปริมาณความต้องการน้ำและกระแสไฟฟ้าในแต่ละปีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รายงานว่า พ.ศ.2533 มีการใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ใช้ในอุตสาหกรรม 1,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และใช้ในเกษตรกรรม 40,000 ล้านลูกบาศก์เมตร (พิทยา ว่องกุล, 2537) และคาดว่าในปี พ.ศ. 2543 ปริมาณความต้องการน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคจะเพิ่มเป็นประมาณ 3,400 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำที่ใช้เพื่อการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นถึง 2,339 ล้านลูกบาศก์เมตร และน้ำในการเกษตรจะเพิ่มขึ้นเป็น 88,500 ล้านลูกบาศก์เมตร (โลกสีเขียว, มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537)

ส่วนกระแสไฟฟ้านั้นในช่วง พ.ศ. 2535-2539 ปริมาณความต้องการจะเพิ่มขึ้นปีละ 1,000 เมกะวัตต์ ภายในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยจะต้องผลิตกระแสไฟฟ้าถึง 33,000 เมกะวัตต์ (ผู้จัดการ, 26 พฤษภาคม 2538)

ในขณะที่ยอมรับว่าการพัฒนาเศรษฐกิจมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ การจัดการแหล่งน้ำและแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าก็เป็นความจำเป็นหนึ่งของการพัฒนาประเทศด้วย

ส่วนที่ 2 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในปัจจุบัน ศึกษาจากกรณีตัวอย่างเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก

เนื้อหาในส่วนที่สองจะเป็นผลของการสำรวจว่า ในขณะที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ได้ศึกษาจากกรณีตัวอย่าง ได้แก่ เขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้รวบรวมจากข่าวสด เกี่ยวกับโครงการกรณีตัวอย่างทั้งสาม และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้รวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแกนนำชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล 4 คน เขื่อนแก่งเสือเต้น 3 คน และเขื่อนป่าสัก 3 คน นอกจากนี้ยังได้รวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มข้าราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการรวม 7 คน เป็นข้าราชการกรมชลประทาน 3 คน และเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 4 คน

ทั้งนี้จะนำเสนอผลการวิจัยแยกตามขั้นตอนการทำโครงการ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นวางแผนโครงการ (เริ่มต้นโครงการ)
2. ขั้นตัดสินใจ
3. ขั้นออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง
4. ขั้นการใช้ประโยชน์จากโครงการ
5. ขั้นการติดตามและประเมินผล

1. ขั้นเริ่มต้น (วางแผนโครงการ) ส่วนนี้ครอบคลุมถึงการกำหนดปัญหา หาวิธีในการแก้ปัญหา การศึกษาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางวิศวกรรม เศรษฐศาสตร์ และการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

ก. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ถึงเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในขั้นการวางแผนโครงการพบว่า

สำหรับการดำเนินงานของกรมชลประทาน เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนโครงการ กรมชลประทาน มีความเห็นว่ากรมชลประทานได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นต้นของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ดังนี้

"ในส่วนของวางแผนได้ทำตามที่บ้านเขาร่องเรียนมา คือให้มีส่วนร่วมอันดับแรก ต่อจากนั้นก็จะมีกรออกไปพบชาวบ้านมีการสัมภาษณ์ทัศนคติ สำรวจความต้องการทางด้านสังคมที่แท้จริง และพยายามพัฒนาโครงการให้สอดคล้องกับอุปนิสัยใจคอและความเป็นไปได้ในการรองรับการพัฒนา ส่วนใหญ่โครงการขนาดใหญ่จะมีการสัมมนาระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด เอาความเห็นมาปรับปรุงให้เป็นโครงการของราษฎร"

ผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนหนึ่งจากหน่วยงานเดียวกัน มีความเห็นตรงกันว่า กรมชลประทานได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นต้นโดย กรมจะรับเรื่องที่ชาวบ้านเสนอขึ้นมาเพื่อขอให้มีการทำโครงการ มีการซักถามความคิดเห็นของประชาชนในเขตที่จะก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ รวมถึงจัดประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์คนสุดท้ายได้กล่าวถึงการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในขั้นเริ่มต้นไว้เพียงกรณีเดียว คือ การเปิดโอกาสโดยการจัด Public Hearing ซึ่งได้อธิบายว่าเวทีที่จัดในปัจจุบัน "เป็นการเจรจาให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารเท่านั้น และได้เอาความเห็นของเขาเข้ามา แต่ส่วนนี้ไม่ค่อยมีน้ำหนัก เรื่องเดียวที่ได้ก็คือ เรื่องราคาที่ดิน ดินไม้ ที่เขาอยากได้เพิ่ม" (ผู้ให้สัมภาษณ์หมายถึง ประชาชนสนใจเพียงเรื่องราคาที่ดิน ไม่ได้สนใจประเด็นอื่นๆ - ผู้วิจัย)

ส่วนการดำเนินการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฯ ได้กล่าวว่าหน่วยงานของตนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในขั้นเริ่มต้นของโครงการดังนี้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการกฟผ.ทำมานานแล้ว โดยทำในลักษณะส่งคนเข้าไปชี้แจงกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของเขา โดยได้อธิบายต่อว่าขั้นแรกเมื่อจะทำโครงการจะมีนักประชาสัมพันธ์เข้าไปตรวจสอบสภาพภูมิประเทศ ศึกษาความคิดของคน จะรับเรื่องเหล่านี้มาเพื่อดูว่าชาวบ้านมีความรู้สึกอย่างไร ขั้นที่สองเมื่อฝ่ายสิ่งแวดล้อมเข้าไปสำรวจสิ่งแวดล้อม จะมีการศึกษาถึงทัศนคติความรู้สึกนึกคิดของประชาชน "เขาคิดว่าเขาควรจะทำอย่างไรถ้าจะมาสร้างเขื่อนที่จุดนั้น ๆ"

ฝ่ายประชาสัมพันธ์จะรับฟังความคิดของประชาชน แล้วเอาความคิดเห็นนั้นมากำหนดแนวทางในการ
ทำโครงการ นอกจากนี้ก็มีการทำ Public Hearing ด้วย

ผู้ให้สัมภาษณ์คนต่อมา เห็นว่าหน่วยงานของตนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี
ส่วนร่วมในขั้นต้นแล้ว ได้แก่ การทำ Public Hearing ซึ่งเป็นวิธีการที่เพิ่งทำขึ้นกับโครงการโรงไฟ
ฟ้าลำตะกองสูบลกลับ พ.ศ. 2537 เป็นโครงการแรก โดยเริ่มแรกจะจัด Public Hearing หลังการศึกษา
ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเสร็จแล้ว ต่อมาก็มีการจัด Public Hearing ถึง 2 ครั้งต่อหนึ่งโครงการ
โดยครั้งแรกจะจัดในขณะที่กำลังศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาทั้งหมด โดย
เฉพาะประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต้องมารับฟังด้วย และเมื่อศึกษาเสร็จเรียบร้อยก็จะจัดอีก
ครั้ง โดยเชิญประชาชนมาดูว่าการศึกษาดูถูกต้องหรือไม่ มีข้อเสนออย่างไรสำหรับโครงการวิธีการนี้
ทำให้กฟผ. ได้รับคำแนะนำว่า ควรจะปรับปรุงโครงการอย่างไรให้ประชาชนยอมรับโครงการ

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้พูดถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
กับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของกฟผ. หลังจากมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม
ของประชาชนเพิ่มมากขึ้นว่า

"ตอนหลังหน่วยงานเริ่มมีประสบการณ์มากขึ้น ถ้าไม่ทำเรื่องการมีส่วนร่วมแล้ว
ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วม โอกาสที่โครงการสำเร็จก็คงไม่มี ...สำหรับโครงการใหม่จะมีการศึกษา
เรื่องงานมวลชนในการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ...ต่อไปโครงการที่มีการทำ EIA ต้องมี
การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยตั้งแต่ขั้นศึกษาสำรวจ" ทั้งนี้เขาได้อธิบายถึงวิธีการซึ่งเป็นแผนที่
จะทำในอนาคตไว้ว่า "จะมีการให้ข้อมูลข่าวสารตั้งแต่เริ่มต้นว่า เราทำอะไร ตั้งแต่ข้าราชการจนถึง
ประชาชนจะรู้ว่าเราเข้ามา (เข้าพื้นที่) ช่วงแรกที่ผลการศึกษายังไม่เรียบร้อย ประชาชนจะต้องรู้ว่า
กฟผ.เข้ามาทำอะไร โครงการมีประโยชน์ต่อประเทศชาติชุมชนอย่างไร ให้เข้าใจคอนเซ็ปต์
(concept) ดีกว่าไม่รู้เรื่องให้ชาวบ้านอยู่ในความตระหนก ต่อไปก็เป็นขั้นตอนการพัฒนาหมู่บ้านเพื่อ
สร้างสัมพันธ์ เป็นกลยุทธ์นำการพัฒนานำหน้าการประชาสัมพันธ์ ทำให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่นว่า
กฟผ. มาเพื่อพัฒนา ในขณะที่กลุ่มผู้ศึกษาสิ่งแวดล้อมก็ทำงานไป กลุ่มที่ทำงานมวลชนจะเข้าไป
พัฒนาประชุมชนการหมู่บ้านว่า ในหมู่บ้านมีปัญหาอะไรอยากจะแก้ไข โดยชาวบ้านจะมีส่วนร่วม
ในการแก้ไขระหว่างที่มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน เราก็จะเข้าไปสอดแทรกว่าขณะนี้กฟผ.ได้ทำ
อะไรไปถึงไหนแล้ว ที่จะทำเราจะจัดสัมมนาหลังจากที่เสนอผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ
(Feasibility Study) แล้ว จะจัดเวทีสัมมนาใหญ่ทำกับมวลชน เป็นการเสนอปัญหาหลักที่คนทั่ว ๆ ไป

เช่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาชนที่สนใจต้องการจะรู้เท่านั้น โดยที่ก่อนหน้านี้จะจัดเวทีใหญ่จะมีการประชุมในระดับชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากโครงการได้พูดแสดงความคิดเห็นเต็มที่ในส่วนนี้เขาจะรู้ว่าจะได้รับผลกระทบยังไง ต้องเสียที่ดินเท่าไรบ้าง

อย่างไรก็ตามการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการตามที่ ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดียวกันนี้กล่าวไว้ข้างต้น เป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติหลังจากการปรับเปลี่ยนนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการมากขึ้นของกฟผ. บางส่วนได้นำมาปฏิบัติแล้วกับโครงการที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ เช่น การจัด Public Hearing กับโครงการลำตะคองสูบกกลับ เป็นต้น

โดยสรุป จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง คือ กรมชลประทาน และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต่อเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในขั้นเริ่มต้นโครงการ เป็นดังนี้

กรมชลประทาน เจ้าหน้าที่เห็นว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดย

- 1) บางโครงการเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนเนื่องจากขาดแคลนน้ำ
- 2) กรมชลประทานได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในขั้นของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางหนึ่ง
- 3) มีการจัดสัมมนาทั้งในระดับท้องที่ และระดับจังหวัด เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการ เพื่อนำความเห็นไปปรับปรุงโครงการ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่เห็นว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดย

- 1) กฟผ.ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในขั้นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 2) จัดการสัมมนาหรือชี้แจงรายละเอียดของโครงการและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ

สำหรับอนาคตตามนโยบายของกฟผ. จะมีการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมดังนี้

- 1) ให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกฟผ. ระหว่างศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 2) พัฒนาหมู่บ้านเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานและประชาชนในท้องที่

3) จัดเวทีสัมมนาเพื่อชี้แจงโครงการและเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับกว้าง

ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการตามนโยบายดังกล่าวมี พื้นฐานอยู่ที่เพื่อสร้างการยอมรับของประชาชนต่อโครงการของกฟผ.

ข. ความคิดเห็นของผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจาก โครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสักว่า จากประสบการณ์ของชาวบ้านเขาได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐอย่างไรบ้าง โดยเนื้อหาส่วนนี้เรียบเรียงจากการ สัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้นำชาวบ้านและการศึกษาเอกสาร

กรณีเขื่อนปากมูล

จากรายงานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการ โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล ของการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตของประเทศไทยระบุถึงความเป็นมาของโครงการไว้ว่า "เกิดขึ้นจากการริเริ่มของ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ เนื่องจากเห็นว่าแม่น้ำมูลมีปริมาณน้ำมากเป็นอันดับสอง รองจากแม่น้ำ เจ้าพระยา ไม่ควรปล่อยให้ไหลลงแม่น้ำโขงโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์"

จะเห็นได้ว่าโครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่มีจุดเริ่มต้นจากการวางแผนระยะยาว ของหน่วยงานราชการก็คือ สำนักงานพลังงานแห่งชาติโดยจากเอกสารของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ระบุว่า มีความจำเป็นจากความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นทุกปี และมีผลการศึกษายืนยันว่าโครงการเขื่อนปาก มูลเป็นการผลิตไฟฟ้าที่ต้นทุนต่ำที่สุด เพื่อใช้ในช่วงที่มีความต้องการ ไฟฟ้าสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, 2537)

จากการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนปากมูล 4 คน ถึงการ เปิดโอกาสของทางราชการให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการเฉพาะในส่วนเริ่มต้นนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งหมดกล่าวว่ามีโอกาสเพียงได้รับทราบจากทางราชการว่าจะสร้างเขื่อนกันแม่น้ำมูล โดยมักจะได้รับ การบอกเล่าถึงแต่ข้อดีของการสร้างเขื่อน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตใช้วิธีเข้าไปชี้แจงกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยพาไปดูเขื่อนที่ประสบความสำเร็จ เพื่อให้กลับมาชี้แจงกับลูกบ้านของตน หรือใช้วิธีเข้าไปชี้แจง

กับประชาชนโดยตรงในงานประเพณีของชุมชน เช่น งานทอดผ้าป่า ส่วนข้อมูลที่เป็นผลกระทบด้านลบชาวบ้านจะต้องแสวงหากันเอง

"ผู้ใหญ่บ้านบอกว่า กฟผ.จะนำความเจริญมาได้ ไฟฟ้ามันไม่พอกับโรงงานที่มาก่อตั้ง ถ้าสร้างเขื่อนมีไฟมาก จะมีโรงงานมาตั้ง ลูกหลานก็ไม่ต้องเข้ากรุงเทพฯ ... กฟผ.เข้าไปบอกที่บ้าน (บ้านคอนสำราญ) ว่าจะสร้างเขื่อน ไปทอดผ้าป่า 2 ครั้ง ครั้งแรกหนึ่งหมื่น ครั้งที่สองให้ หัวหน้าทอดผ้าป่าแล้วก็ถือโอกาสชี้แจงให้ชาวบ้านฟัง เขาไม่ค่อยบอกข้อเสียบอกว่าไม่ต้องเป็นหวงวัดที่จะถูกน้ำท่วมก็จะทำให้ เกาะแก่งก็จะทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว"

หรือ "เขาเอาผู้ใหญ่บ้านกำนันมาโฆษณากับชาวบ้านเลยว่าเขื่อนดียังไง จะชดเชยให้ยังไง เขาเอากำนันไปเที่ยวดูเขื่อนที่อื่นว่ามันดียังไง เขาไม่เอาไปดูเขื่อนที่อับเฉาไปแล้ว"

หรือ "เวลากำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับการอบรมจาก กฟผ. เขาก็บอกเฉพาะด้านดี ไม่ดีก็ไม่ค่อยพูดให้ฟัง"

"กฟผ.ก็เข้ามาชี้แจงกับชาวบ้าน แต่เป็นข้อมูลที่ไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน เขาบอกว่าจะช่วยเหลือทุกอย่าง ก่อนสร้างเขื่อนบอกจะรับใช้ผลกระทบทุกอย่างจนกว่าชาวบ้านจะพอใจ เขาบอกว่าไม่มีข้อเสียมีแต่ข้อดี จะพัฒนาชีวิตในชุมชนให้ดีกว่าเดิม เขาทำประชาสัมพันธ์ทุกหมู่บ้าน เอาเจ้าหน้าที่ของกฟผ.มาเดินตามบ้าน ...เขาก็เปิดโอกาสให้ซักถามข้อสงสัย แต่ข้อมูลจริง ๆ เขาก็ไม่พูด เจ้าหน้าที่ทุกคนพยายามพูดกลบเกลื่อน เช่น เรื่องระดับน้ำ ผลกระทบจากเขื่อน จะพูดครั้ง ๆ กลาง ๆ ไม่ยอมเปิดเผยความจริง"

ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งกล่าวว่า ชาวบ้านรู้ว่าน้ำจะท่วมถึงระดับไหน จากการเข้าไปขอแผนที่ของกฟผ.มาดูกันเอง ไม่ขอก็ไม่รู้ รู้ข้อมูลที่เป็นผลเสียจากส.ส.ก็คือ นายอิสระ สมชัย ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนหนึ่ง ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนชาวบ้านเข้าพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีโอกาสได้รับทราบรายละเอียดของโครงการ และเขาก็พบว่า "ข้อมูลที่ประชาสัมพันธ์กับผลการศึกษามันไม่เหมือนกัน" สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่บ้านคอนสำราญอยู่ไกลจากบริเวณที่สร้างเขื่อนกล่าวว่า ตนได้ทราบถึงผลเสียของเขื่อนจากการบอกเล่าของชาวบ้านที่บ้านหัวเหว ซึ่งเป็นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการระเบิดหินสร้างเขื่อนอีกต่อหนึ่ง

เมื่อได้รู้ว่าโครงการจะทำให้เกิดผลอย่างไรบ้างก็พยายามแสดงความคิดเห็นของตนให้ทางราชการรับทราบ แต่ไม่เป็นผล "กฟผ.ก็ไม่ค่อยฟังข้อมูลจากชาวบ้าน เขาไม่เคยเปิดประชุมให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็น...รัฐบาลมองว่าประชาชนไม่มีความหมาย สิ่งไปก็ต้องทำ" หรือ "ไปบอกกฟผ.ว่าถ้าสร้างเขื่อนแล้วจะกระทบต่อพันธุ์ปลามาก เราอธิบายให้เขาฟังเขาก็ไม่ฟัง"

ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งได้กล่าวว่า เมื่อพยายามทักท้วงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วไม่
เป็นผล จึงเกิดการชุมนุมประท้วงขึ้น การชุมนุมประท้วงเขียนปากมูลเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2533 หลังอนุมัติ
สร้างเขื่อน เริ่มต้นคัดค้านโดยตั้งกลุ่มขึ้นมาเป็นกลุ่มที่เห็นว่าโครงการของรัฐมันอาจจะทำให้เกิดผล
กระทบต่อสถานะแวดล้อม รวมตัวกันจากหลายหมู่บ้าน ระดมความคิดกันว่า จะทำยังไงถึงจะไม่ให้มี
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อชาวบ้านจากการสร้างเขื่อน

จะเห็นได้ว่าทางฝ่ายราชการได้ศึกษาโครงการนี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วคือตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2513 แต่ชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งจะได้รับความเสียหายจากการก่อสร้าง ได้รับทราบว่าจะมีโครงการ
ในระยะใกล้ตัดสินใจอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีแล้วคือ ช่วง พ.ศ. 2533 โดยข่าวสารที่ชาว
บ้านได้รับนั้นเป็นการได้รับข่าวสารจากพื้นฐานการทำประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความมุ่งให้เกิดการคล้อย
ตามและยอมรับโครงการ การมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนของชาวบ้านจึงมีน้อยมาก กล่าวคือ เป็น
เพียงผู้รับข้อมูลข่าวสารเชิงโน้มน้าวใจ และไม่มีการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการเท่าใด
นัก จัดเป็นผู้มีส่วนร่วมในลักษณะ "ผู้ร่วมรับผลจากการทำโครงการ" (passive participant) เท่านั้น

กรณีแก่งเสือเต้น

กรณีของเขื่อนแก่งเสือเต้นก็เกิดขึ้นจากการวางแผนระยะยาวของหน่วยงานของรัฐ โดยการ
ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสนอโครงการ ตั้งแต่พ.ศ.2523 เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิต
กระแสไฟฟ้า แต่ต่อมาก็ได้อนโครงการเข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน เนื่องจาก
เห็นว่า ในระยะแรกโครงการเกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ (สารคดี, มกราคม
2536)

ข่าวความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นเกิดขึ้นในช่วงใกล้เคียง
กับเขื่อนปากมูล แต่การดำเนินการของโครงการไปได้เพียงขั้นตอนเริ่มต้น คือ การวางแผนโครงการ
เท่านั้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการคัดค้านโครงการของชาวบ้านผู้ที่จะได้รับผลกระทบ รวมถึงกลุ่ม
องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับการดำเนินโครงการ

จากการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้าน 3 คน ซึ่งเป็นผู้นำความคิดเห็นของกลุ่มชาวบ้าน ตำบล สะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ที่ถูกนำท่วมจากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น และจากการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข่าวตัด พบว่า

ในระยะเริ่มต้น (พ.ศ. 2532) ชาวบ้านผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนไม่ได้รับการชี้แจง หรือให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการอย่างชัดเจนจากเจ้าหน้าที่ของราชการ ทำให้ต้องแสวงหาข่าวสารเกี่ยวกับโครงการจากสื่อมวลชน และจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเชิญฝ่ายข้าราชการมาชี้แจง ในระยะหลังจึงมีการชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานและเจ้าหน้าที่ของจังหวัด แต่มักจะได้รับการบอกเล่าแต่เพียงด้านดีของโครงการ นอกจากนี้เรื่องที่ชาวบ้านสงสัย เช่น จำนวนบ้านเรือนที่จะได้รับผลกระทบ เจ้าหน้าที่โครงการก็ไม่สามารถจะตอบชาวบ้านได้ ซึ่งอาจจะมีเหตุมาจากผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่เรียบร้อย

ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้นำชาวบ้านที่ว่า "ประมาณปี 2523 ตอนนั้นกฟผ. เข้ามาสำรวจโดยไม่ได้บอกอะไรเข้าป่าไปสำรวจระดับน้ำ หลังๆเจ้าหน้าที่กรมชลประทานก็มาขอสำรวจหมู่บ้าน มารู้แน่ชัดเมื่อตอนประชุมกรม.ศัญจรที่เชียงใหม่ ไม่เคยรู้ข่าวโดยตรงทางราชการไม่เคยบอกมาเป็นหนังสือเลย ชาวบ้านดูโทรทัศน์เอาพวกข้าราชการ พัฒนาการที่มีอยู่ในหมู่บ้านก็ไมรู้แน่ชัด"

หรือ อีกคนหนึ่งบอกว่า "ได้ข่าวมาจากหนังสือพิมพ์ช่วงประชุมกรม.ศัญจร"

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวว่า "รู้ว่ามีเข้ามาสำรวจตอนประมาณปี 2528 แต่ตอนนั้นยังไม่ใช่โครงการแก่งเสือเต้น เป็นโครงการห้วยสัก ห่างจากแก่งเสือเต้นไปทาง ตอนล่าง 8 กิโลเมตร คนสำรวจเข้ามาพูดกับชาวบ้านครั้งเดียวบอกให้รู้ว่าเขากำลังเข้ามาสำรวจ ตอนนั้นชาวบ้านบางคนก็สงสัยแต่ไม่ได้คิดอะไรมาก...มารู้เรื่องที่หลัง จากสื่อพวกหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ไม่มีใครบอกก่อน"

ชาวบ้านพูดถึงการชี้แจงข้อเท็จจริงของฝ่ายราชการไว้ไม่แตกต่างกันนักคือ "เคยเปิดเวทีแถลงข้อเท็จจริงที่หมู่บ้านสองครั้ง ครั้งแรกคุณบรรจง เจ้าของโครงการลุ่มน้ำยมมาชี้แจง ครั้งที่สองรองอธิบดีกรมชลประทานรุ่งเรือง จุลชาติมาชี้แจง ชาวบ้านถามอะไรก็บอกว่าไม่มีอะไรมาตอบชาวบ้าน ข้อเสียบอกว่าไม่มีข้อมูล อยู่ในระหว่างการศึกษา"

หรือ "หลายฝ่ายมาชี้แจงก็ไม่ได้ผลเท่าไร ไม่เป็นที่กระจ่างกับราษฎร บางเรื่องเขาก็ปิดบังกัน ข้อเสียเขาไม่ค่อยบอกหรอก เขาตอบไม่ได้ว่าสร้างเสร็จแล้วน้ำจะเต็มเขื่อนไหม เมื่อป่าไม้

มันถูกทำลายไปแล้ว จะเอาชาวบ้านไปอยู่ที่ไหน ที่ไหนบ้างที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการใครจะให้หลักประกันกับชาวบ้านได้บ้าง"

นอกจากนี้แล้วในขั้นวางแผนโครงการของเขื่อนแก่งเสือเต้นยังมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยจัดเวทีไต่สวนสาธารณะขึ้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2537 ท่ามกลางความขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างผู้ที่ต้องการโครงการเนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำและกลุ่มนักอนุรักษ์ที่ต้องการ รักษาผืนป่าสักในอุทยานแห่งชาติแม่ยมไว้ (ประชาชาติธุรกิจ, 14 - 17 สิงหาคม 2537)

การไต่สวนสาธารณะโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นในครั้งนั้นจัดขึ้นพร้อมกับการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดงาน นายสังสุข ภัคเกษม ประธานคณะกรรมการฯ ได้กล่าวถึงเหตุผลของการจัดเวทีนี้ว่า เป็นการจัดเวทีเพื่อจะยุติปัญหาที่ค้างอยู่จะเป็นเวทีที่ใช้ตัดสินใจโครงการด้วยว่าจะสร้างหรือไม่สร้าง (ผู้จัดการรายวัน, 27 กรกฎาคม 2537) โดยจะเป็นการระดมความคิดของนักวิชาการทุกฝ่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันหาข้อสรุปของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกมาแสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาติงของที่ประชุมไปผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจ เนื่องจากการดำเนินงานของโครงการมีความล่าช้า และติดขัดปัญหามากมายหลายประการ (กรุงเทพธุรกิจ, 30 กรกฎาคม 2537)

หลังจากการสัมมนาผลปรากฏว่า มีประชามติเห็นด้วยกับการสร้างเขื่อนกว่า 20,000 คะแนน แต่มีคนมาร่วมที่เวทีไต่สวนสาธารณะไม่เกิน 4,000 คน รวมข้าราชการ 2,000 คนและตำรวจ 800 คน ผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีเพียง 160 รายเท่านั้น ซึ่งผลจากการตอบแบบสอบถามจะถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ส่วนการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นที่โรงแรมนครแพร์ ทาวเวอร์ มีผู้อภิปรายที่เห็นด้วยกับโครงการถึง 20 คน ในขณะที่เชิญผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างมาเพียง 2 คน (ไทยไฟแนนเชียล, 11 สิงหาคม 2537)

หนังสือพิมพ์มติชนรายงานว่า "เกือบจะกล่าวได้ว่าเป็นการระดมความเห็นสนับสนุนโครงการนี้ เพราะบุคคลที่เข้าร่วมอภิปรายส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนโครงการ" "ส่วนเวทีที่เรียกว่า 'ไต่สวนสาธารณะ' ที่สนามกีฬาจังหวัดแพร์ ก็ดูเหมือนจะห่างไกลจากการ 'ไต่สวนสาธารณะ' เพราะผู้คนจาก 4-5 จังหวัดที่มาร่วมนั้นดูเหมือนจะเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นทั้งหมด" (มติชน, 7 สิงหาคม 37)

นักวิชาการหลายคนออกมาแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการไต่สวนสาธารณะครั้งนี้อย่างกว้างขวาง แก้วสรร อติโพธิ รองอธิการบดีฝ่ายการศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความเห็นว่า "การรับฟังประชาชน (Public Hearing) หรือการไต่สวนสาธารณะนั้นโดยหลักแล้วทำได้ทั้งก่อนและ

หลังดำเนินโครงการ และทำได้ทั้งโดยรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นเวทีเพื่อรับฟังประชาชน ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการนั้นจะต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องจัด โดยตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะที่เป็นกลาง ขึ้นมาเป็นผู้ซักถามไต่สวนให้ทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการ สร้างเชื่อมมาอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้ควบคุมเวทีให้เสมอภาคกัน ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายศาล แล้วกรรมการจะเป็นผู้ออกความเห็นสรุปอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นการ ไต่สวน สาธารณะจึงไม่ใช่การเปิดให้ต่างฝ่ายต่างอภิปรายกันเอง แล้วลงประชามติในเรื่องการจัดไต่สวน สาธารณะกรณีเชื่อมแก่งเสียดนั้นไม่ใช่หน้าที่ของสภาฯ แต่ถ้าสภาฯอยากรู้เรื่องราวเพื่อกำกับราช การให้ทัน ก็จัดรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็น ต่างๆ แต่ก็มิใช่ฐานะเป็นเพียงความเห็นของคณะศิษยาของสภาฯและรายงานต่อสภาฯเท่านั้น ไม่มีสถานะ ทางกฎหมาย หรือตามกระบวนการไต่สวนสาธารณะอย่างใดทั้งสิ้น" (ผู้จัดการ, 27 กรกฎาคม 2537)

และที่สำคัญการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของโครงการต่อสาธารณชน เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เข้า ร่วมไต่สวนฯได้ใช้เหตุผล โต้แย้งหรือสนับสนุน ก็หมดหวังเพราะแค่ชาวบ้านสะอึกที่จะได้รับผล กระทบโดยตรง ซึ่งนาย รุ่งเรือง จุลชาติ รองอธิบดีกรมชลประทานเคยสัญญาต่อหน้าชาวบ้านกว่า 1,500 คน ที่วัดดอนชัย ต.สะอึก เมื่อ 27 ธันวาคม 2535 ว่าจะมาเปิดเผยข้อมูลหลังจากนี้ 2 เดือน จนป่านนี้ล่วงเข้ามา 1 ปี 7 เดือนแล้วก็ยังไม่ไปชี้แจงให้ชาวบ้านทราบ (กรุงเทพธุรกิจ, 30 กรกฎาคม 2537)

ในเรื่องนี้ ดร.ศุภวิทย์ เปี่ยมพงษ์สานต์ ผู้อำนวยการพิเศษพิจารณารายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมกล่าวว่า การที่แบบสอบถามของคณะกรรมการติดตามความเห็นของประชาชนว่าโครงการ มีผลดีหรือผลเสีย เป็นคำถามที่ตอบไม่ได้เพราะแม้แต่นักวิชาการก็ตอบไม่ได้เพราะข้อมูลไม่พอ และ ในเวทีสัมมนาที่ไม่มีการแจกข้อมูลให้กับประชาชนแล้วประชาชนจะตัดสินใจได้อย่างไร (สยามโพสต์, 2 สิงหาคม 2537)

รศ.ยา จันทรเทียร ประธานมูลนิธิสืบนาคะเสถียร กล่าวว่า การไต่สวนที่จะเกิดขึ้นเป็น การสร้างภาพโดยให้ข้อมูลด้านเดียว เพื่อโน้มน้าวให้คนลุ่มน้ำยมสนับสนุนให้มีการสร้างเขื่อน อีกหนึ่ง ยังเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ผลักดันให้มีการสร้างเขื่อนแก่งเสียด ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับ ชาวบ้าน (กรุงเทพธุรกิจ, 31 กรกฎาคม 2537)

บทความในหนังสือพิมพ์ไทยธุรกิจไฟแนนซ์สรุปถึงการไต่สวนสาธารณะครั้งนี้ว่า "ไม่ สามารถที่จะกล่าวได้ว่าเป็นการไต่สวนสาธารณะที่ถูกต้อง เพราะขาดการเข้ามีส่วนร่วมของชาวบ้านที่

ได้รับผลกระทบซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดงาน" (ไทยธุรกิจไฟแนนซ์, 31 กรกฎาคม 2537)

และจากการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนชาวบ้านที่ออกมาแถลงมติว่าชาวบ้านตำบลสะเอียบจะไม่เข้าร่วมการไต่สวนสาธารณะครั้งนั้น พุฒถึงการจัดงานนี้ว่า "ส.ส.นักการเมืองเอาชาวบ้านมาเป็นตัวแทนความเห็นของเขา เขาไม่ใช่เป็นตัวแทนของชาวบ้าน เอาคน 2-3 หมื่นคนมานั่งประท้วงกันที่สนามกีฬาแล้วจะให้ชาวบ้านที่สะเอียบไปพูด ก็เหมือนการยุให้ชาวบ้านไปตีกันเอง ไม่ได้มีเจตนาจะให้ไปแสดงความคิดเห็น"

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นเริ่มต้นของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นยังมีอยู่น้อยมากเช่นเดียวกับเขื่อนปากมูล กล่าวคือ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงยังเป็นเพียง "ผู้ร่วมรับผลจากโครงการ " (passive participant)

ชาวบ้านเป็นเพียงผู้รับข้อมูลข่าวสาร โดยกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น ในช่วงแรกชาวบ้านประสบปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร คือ ไม่มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานใด ๆ มาให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ต่อมาเมื่อได้รับการชี้แจงข้อมูล แต่ข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลเชิงประชาสัมพันธ์ เน้นเพียงด้านดีของโครงการ เพื่อการโน้มน้าวให้เห็นด้วยกับโครงการ

ส่วนการ "ไต่สวนสาธารณะ"หรือ public hearing หรือที่ เรียกกันว่า "ประชาพิจารณ์"ในปัจจุบันสำหรับโครงการแก่งเสือเต้นยังไม่ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ ไม่ได้รับการยอมรับจากทั้งนักวิชาการ และสื่อมวลชน

เนื่องจากการนำวิธีการไต่สวนสาธารณะมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง ในหลายเรื่อง ได้แก่ ผู้จัดไม่มีความเป็นกลาง ขาดการรับฟังเสียงของประชาชนซึ่งจะเป็นผู้ได้รับเสียหายจากการทำ โครงการ ไม่มีการให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้านของโครงการล่วงหน้า และในการไต่สวนฯ ก็ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน นอกจากนี้แล้วผลสรุปที่ได้จากแบบสอบถามถือเป็นข้อสรุปที่เกิดจากการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเพียงด้านเดียวของประชาชน

โครงการเขื่อนป่าสัก

เป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานราชการเช่นเดียวกับโครงการอื่น กล่าวคือ กรมชลประทาน ได้เริ่มศึกษาโครงการเก็บกักน้ำแม่ป่าสัก มาตั้งแต่ พ.ศ. 2508 และมาได้รับความ

เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในผลการศึกษาของโครงการฯ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 และให้นำผลการศึกษาในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนการปฏิบัติการการแก้ไขและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไข และพัฒนาสิ่งแวดล้อมของโครงการฯ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เปิดโครงการก่อสร้าง โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่ป่าสัก เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 (กรมชลประทาน, 2538)

จากการสัมภาษณ์ผู้นำความคิดเห็นของกรณีเขื่อนป่าสักรวม 5 คน พบว่าในขั้นเริ่มต้นโครงการระหว่างการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่ทราบรายละเอียดที่แน่ชัดว่าจะมีการสร้างเขื่อนในพื้นที่ของตนละเอียดมาทราบรายชัดเจนช่วงก่อนนำผลการศึกษาเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (หลังการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว) โดยบางคนมีโอกาสดำเนินการประชุมสัมมนาชี้แจงรายละเอียดของโครงการที่กรมชลประทานจัดขึ้น บางคนได้รับข้อมูลข่าวสารของโครงการจากเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน และจากการถ่ายทอดข้อมูลจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เข้าไปประชุม ตัวอย่างเช่น

ผู้นำชาวบ้านในการเรียกร้องราคาที่ดินให้สูงขึ้นเล่าว่า “ตั้งแต่เริ่มเขา (กรมชลประทาน) เอาช่างสำรวจมาเจาะดินตั้งแต่ปี '36 ผมเป็นคนถามว่า คุณมาสสำรวจอะไร” ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กรมชลประทานบอกว่าสำรวจดินเพื่อเอาไปพิสูจน์เลข ๆ ปกปิดราษฎรมาตั้งแต่ต้น ราษฎรก็ไม่รู้ว่าตรงนี้จะมีการเขื่อน เพียงแต่รู้ว่าเขาเอาดินไปทดสอบ ก็แล้วแต่เขาจะบอก ...มาว่าจะสร้างเขื่อนแน่นอนเมื่อคุณปราโมทย์ ไม่กล้า นัดผู้ใหญ่บ้าน กำนันไปประชุมที่วิทยาลัยครูเทพสตรี และจากกระแสพระราชดำริของในหลวงเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2536”

หรือที่ผู้ให้สัมภาษณ์ผู้หนึ่งบอกว่า “เขาสสำรวจ 7 ปี แล้วมาเจาะดิน 1 ปี เอาดินไปสำรวจตอนนั้นไปเป็นขาม หัวหน้าสำรวจดินเขาบอกกับคนใกล้ๆ ว่าไม่ได้ทำเขื่อนหรือเจาะดินไปก่อน แต่เขาบอกกับลุงว่าทำได้ทำ คิดว่าเพราะกลัวอันตราย จากนั้นก็มีมาสสำรวจเรื่อยๆ มาคิดค้นไม่รู้ว่าสำรวจอะไร ...มาเรื่องเขื่อนจริงๆ เมื่อ 2537 เขามาสำรวจดินว่าจะสร้างเขื่อนจากจุดไหนถึงไหน คนที่มาบอกคือ กองสำรวจที่ดินของกรมชลประทานมาบอกว่าจะทำเขื่อน แต่ยังไม่รู้ว่าจะทำที่บ้านไหนบ้าง มารู้เอาเมื่อตอนที่เขาสสำรวจเสร็จแล้ว”



หรือ คนไม่เคยไปเข้าอบรมสัมมนาอะไรเกี่ยวกับเขื่อน แต่ก็ได้ข่าวเกี่ยวกับเขื่อนทั่วถึงดี โดยกำนันจะประชุมแล้วมาบอก กำนันเป็นตัวแทนไปโดยปริยายแม้จะต้องทำงานให้ทั้งชาวบ้านและราชการ

ส่วนกำนันที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงนั้นก็ได้กล่าวว่า คนได้เข้าร่วมสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนป่าสักมาตลอด โดยได้ทำบันทึกไว้ทุกครั้ง

การที่ผู้นำชาวบ้านเห็นว่า ราชการไม่ได้ให้ข้อเท็จจริงกับชาวบ้านตั้งแต่เมื่อเข้าสำรวจนั้น ผู้นำชาวบ้านตำบลมะนาวหวาน และตำบลมะกอกหวาน อำเภอพัฒนานิคม และอำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยกันมานานมีความรู้สึกร่วมกันว่า กรมชลประทานตั้งใจปกปิดราษฎรเรื่องการสร้างเขื่อน โดยได้กล่าวว่า “งานตรงนี้ล่าช้าเพราะทุกคนยังเสียดายที่อยู่อาศัย อยู่กันมาไม่รู้กี่ร้อยปีแล้ว จะย้ายไปที่เสียดาย” พวกเขาเห็นว่าราชการควรจะบอกข้อเท็จจริงกับชาวบ้านไม่ควรปิดบัง และควรจะปรึกษากับชาวบ้านด้วยว่าต้องการอย่างไร

สำหรับการประชุมสัมมนาที่เปิดให้แสดงความคิดเห็น ผู้นำจากกลุ่มเดียวกันซึ่งมีโอกาสเข้าร่วมประชุมเล่าว่า มีการเปิดประชุมให้ชาวบ้านร่วมรับฟัง และแสดงความคิดเห็นเพียงสองครั้งเท่าที่ตนทราบ ครั้งแรกคือ ที่วิทยาลัยครูเทพสตรี โดยนายปราโมทย์ ไม้กลัด เป็นผู้ออกจดหมายเชิญตัวแทนชาวบ้าน และอีกครั้งหนึ่งที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านได้เสนอปัญหาของตน แต่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ได้พูดก็พูดแบบบังคับ พูดนิดพูดหน่อย ไม่ได้เปิดโอกาสจริง ถ้าจะเอาปัญหาจริง ๆ ต้องให้เวลาพูดนานกว่านี้ นี่จัดเพียง 2-3 ชั่วโมง ทั้ง ๆ ที่มีคนจากหลายตำบล

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านทั้งหมด ยังพบว่า ชาวบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ไม่ได้คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการ เนื่องจากเห็นว่า เขื่อนป่าสักจะสามารถแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง และน้ำท่วมในฤดูฝนได้ ซึ่งก่อนหน้านั้นมีผู้พยายามเสนอให้ราชการมาช่วยแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ ประกอบกับโครงการนี้ เป็นโครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งประชาชนเห็นว่าจะทำให้เกิดประโยชน์จริง ตัวอย่างเช่น

“ชาวบ้านอยากได้น้ำ แต่ก็ต้องเสียที่ดินที่อยู่ แต่เป็นพระราชดำริของในหลวงท่านมองการณ์ไกล ชาวบ้านก็ภูมิใจ”

เรื่องความต้องการแหล่งน้ำของชาวบ้านนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งกล่าวว่า “จริง ๆ แล้วเคยมีอดีตรองอำเภอสอนโครงการขึ้นไป ชาวบ้านยังมีส่วนเซ็นชื่อรับไปด้วยว่า อยากให้สร้างเขื่อน เสร็จแล้วโครงการนี้มันก็เสียบหายไป”

หรือผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนกล่าวว่า คนเคยเสนอให้สร้างเขื่อนหรือฝายกันแม่น้ำป่าสัก ที่หน้าวัดแก่งเสือเต้น ตำบลหนองบัว เพื่อให้มีน้ำกินน้ำใช้เพื่อการเกษตร และป้องกันน้ำท่วม ในที่ประชุมร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดลพบุรี ตั้งแต่เมื่อ 17 ก.ค. 2535

นอกจากนี้ยังมีผู้บอกว่า คนเคยเสนอกับนายเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ เมื่อครั้งเป็นรอง นายกรัฐมนตรี ให้สร้างเขื่อนขังน้ำแม่น้ำป่าสักเป็นช่วงๆ ตั้งแต่บริเวณตำบลมะนาวหวาน แต่ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เองก็มีความเข้าใจว่า วิธีการที่คนเสนอไป แก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำได้เฉพาะพื้นที่ในแถบของตอนเท่านั้น ดังที่กล่าวว่า “วิธีการนี้แก้ได้เฉพาะจุดนี้ แต่ปัญหาของเกษตรกรมีเยอะ โดยเฉพาะคนทอมที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ลำบากเรื่องน้ำ ตามที่พระองค์ท่านได้ตรัสว่า ต้องการเอาน้ำนี้ไปช่วยหลายจังหวัด เช่น อยุรยา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร”

และจากการศึกษาเอกสารข่าวตัด (clipping) เกี่ยวกับโครงการเขื่อนป่าสัก เฉพาะในช่วงก่อนโครงการเข้าสู่การอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 โดยศึกษาจากเอกสารการติดตามตรวจสอบข่าว ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2535 - กุมภาพันธ์ 2536 และระหว่างมีนาคม - มิถุนายน 2536 ของกรมชลประทานพบว่า

ข่าวที่เกี่ยวกับเขื่อนป่าสัก เป็นข่าวที่หน่วยงานราชการเปิดเผยถึงความเคลื่อนไหวของโครงการว่ากำลังอยู่ในระหว่างศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และนายกรัฐมนตรีได้ย้ำว่า ผลของการศึกษาจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน (กรมชลประทาน, 2536)

นอกจากนี้จากการศึกษาเอกสารการติดตามตรวจสอบข่าวระหว่าง เดือนกันยายน - ตุลาคม 2536 ยังพบว่า เนื้อข่าวส่วนใหญ่เสนอข่าวทั้งในแง่บวกและลบ ไม่ปรากฏข่าวความเคลื่อนไหวของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการในการคัดค้านโครงการ

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ได้รายงานถึงประเด็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการนี้ ว่ากรมชลประทานได้แสดงแนวคิดยอมรับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยได้มีการจัดสัมมนาโดยเชิญนักวิชาการ และตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมาให้ความเห็นต่อการแก้ไขผลกระทบของโครงการ มีการพาสื่อมวลชนลงพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อนให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยได้สรุปว่า โครงการเขื่อนป่าสักได้สะท้อนการปรับตัวของหน่วยราชการ โดยเฉพาะส่วนของแนวคิดในการปฏิบัติต่อประชาชน และการเปิดตัวต่อสาธารณะให้รับรู้ข้อมูลก่อนการลงมือก่อสร้าง (ผู้จัดการ , 8 กันยายน 2536)

บทความในเดลิมีเรอร์เขียนไว้ว่า “โครงการพัฒนากลุ่มน้ำป่าสักที่กรมชลประทานเป็นหัวเรือใหญ่ ซึ่งจะมีทั้งผลได้และผลเสียได้พุดถึงผลกระทบในด้านลบไว้อย่างชัดเจน ชนิดไม่มีการหมกเม็ด” (เดลิมีเรอร์, 29 กันยายน 2536)

ส่วนเคลินิวส์ ได้รายงานถึงการจัดสัมมนาผู้นำท้องถิ่นและประชาชน เพื่อชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประมาณสองร้อยกว่าคน (เคลินิวส์, 12 ตุลาคม 2536)

โดยสรุปจากการรายงานข่าวของสื่อมวลชนเห็นว่า ในขั้นเริ่มต้นของโครงการเขียนป่าสัก เจ้าหน้าที่เจ้าของโครงการได้พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการมากกว่าโครงการอื่น ๆ ที่ผ่านมา เห็นได้จากมีการจัดประชุมสัมมนาผู้นำท้องถิ่น พาสื่อมวลชนเยี่ยมชมพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อน สัมมนานักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยได้ให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านบวกและลบ สื่อมวลชนยอมรับว่าการดำเนินโครงการเขียนป่าสักของกรมชลประทาน สะท้อนการปรับตัวของหน่วยราชการที่ดำเนินโครงการอย่างโปร่งใสมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้ได้รับผลเสียหายจากโครงการยังเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในลักษณะ “ผู้ร่วมรับผลจากการโครงการ” (passive participant) คือ ประชาชนส่วนนี้ไม่ได้มีส่วนในการวางแผนในการศึกษาโครงการ เป็นแต่เพียงผู้ที่ต้องยอมรับโครงการที่หน่วยราชการได้วางแผนมาให้ ถึงแม้ว่าระดับของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการที่ราชการเปิดเผยสู่ประชาชนในวงกว้างจะก้าวข้าม “การโน้มน้าวใจ” ไปสู่ระดับของ “การให้การศึกษา” (education) คือ การทำให้ประชาชนมีความเข้าใจโครงการทั้งด้านบวกและลบ เห็นความจำเป็นของโครงการ ให้ข้อมูล ข่าวสารของโครงการก่อนโครงการเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แสดงความคิดเห็น มีการให้ข้อมูลอย่างทั่วถึงตัวผู้ได้รับความเสียหาย โดยผ่านสื่อบุคคลเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำชาวบ้านบางคนผู้ได้รับความเสียหายจากการสร้างเขื่อนยังเห็นว่า ราชการมีรูปแบบให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นแล้ว คือ การจัดสัมมนาผู้นำชาวบ้าน แต่ยังไม่ให้โอกาสประชาชนแสดงความคิดเห็นน้อยเกินไป รวมทั้งยังเห็นว่า สำหรับประชาชนผู้ที่ต้องอพยพโยกย้ายได้รับข่าวการสร้างเขื่อนช้าเกินไป ควรจะควรรู้ตั้งแต่มีเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจพื้นที่

สรุป ในขั้นเริ่มต้นของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ของโครงการทั้งกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเห็นตรงกันว่า หน่วยงานของตนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดย

- 1) ในส่วนของการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- 2) การจัดสัมมนาชี้แจงรายละเอียดของโครงการและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แต่จากการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการจากทั้ง 3 กรณี พบว่า ผู้นำชาวบ้านจาก 3 กรณี ได้รับโอกาสในการเข้าร่วมในโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ต่างกัน โครงการเชื่อมปากมูล ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ โดยข่าวสารที่ได้รับจะอยู่ในรูปของ “การโน้มน้าวใจ” ให้เห็นด้วยกับโครงการ นอกจากนี้ กฟผ. ยังไม่ค่อยเปิดช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ จนกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องมาออกชุมนุมประท้วงเป็นโครงการที่ไม่มีการจัดสัมมนาให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

โครงการเชื่อมแก่งเสือเต้น ชาวบ้านผู้ให้สัมภาษณ์เห็นหน่วยงานราชการปิดบังไม่ยอมชี้แจงข้อเท็จจริงกับประชาชน ถ้าจะมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก็มักจะเป็นข้อมูลที่อยู่ในรูปของการโน้มน้าวใจให้ยอมรับโครงการ นอกจากนี้ยังมีการจัดเวที “ไต่สวนสาธารณะ” (Public Hearing) เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการและให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตรงกับที่เจ้าหน้าที่ของโครงการให้สัมภาษณ์ไว้ แต่อย่างไรก็ดีการจัด Public Hearing ของโครงการแก่งเสือเต้นนี้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากยังไม่มีกรให้ข้อมูลทั้งสองด้านอย่างทั่วถึง ผู้ที่เข้าร่วมเป็นผู้ที่สนับสนุนโครงการเป็นส่วนใหญ่

โครงการเชื่อมป่าสัก ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเชื่อมเพียงด้านดีของโครงการ แต่ได้รับข่าวสารทั่วถึงทั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ราชการ ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมีโอกาสร่วมการสัมมนาที่กรมชลประทานจัดเพื่อให้ข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็น มีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับรู้ทั้งด้านบวกและลบ เป็นโครงการที่เปิดกว้างตามความคิดเห็นของสื่อมวลชน

อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่า ผู้นำชาวบ้านจากทั้ง 3 กรณี ไม่ได้กล่าวว่าตนได้รับโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน และ กฟผ. กล่าวไว้ว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว

นอกจากนี้ยังได้เห็นว่า การจัดสัมมนาชี้แจงข้อเท็จจริงของโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เจ้าหน้าที่จากทั้งกรมชลประทาน และ กฟผ. กล่าวถึง ปรากฏอยู่เพียง ใน โครงการแก่งเสือเต้น และเชื่อมป่าสักเท่านั้น ไม่มีการจัดเวทีสัมมนาสำหรับโครงการเชื่อมปากมูล ที่เป็นเช่นนี้อาจจะอธิบายได้ว่า กรณีตัวอย่างทั้งสามที่ยกขึ้นมาศึกษานี้เกิดขึ้นในช่วงเวลา และสภาพแวดล้อม (context) ที่แตกต่างกัน เชื่อมปากมูลเริ่มเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2532 ในช่วงที่คณะรัฐมนตรีสัญญา รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไปจังหวัดขอนแก่น และได้อนุมัติหลักการของโครงการเชื่อมปากมูล เริ่มมีการประท้วงคัดค้านโครงการจากประชาชน

อย่างเป็นทางการตั้งแต่บัดนั้น ทั้งนี้เป็นการประท้วงคัดค้านหลังจากที่โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และผ่านการอนุมัติหลักการเรียบร้อยแล้ว (ศยามล ไกรยูรวงศ์, 2536) อย่างไรก็ตามโครงการนี้ ถูกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบประท้วงในเรื่องต่างๆตั้งแต่เริ่มต้นจนก่อสร้างเชื่อมเสร็จ จนกระทั่งสามารถเจรจาตกลงกันได้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2538 เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ และประชาชนที่ยืดเยื้อเรื้อรังมาถึง 5 ปี (ผู้จัดการรายวัน, 8 มีนาคม 2538)

ในขณะที่โครงการเชื่อมแก่งเสือเต้น เริ่มเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ช่วงเดียวกับเชื่อมปากมูล คือ พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีสัญจรของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่เชียงใหม่ อนุมัติให้ทำการศึกษาเชื่อมแก่งเสือเต้น การประท้วงคัดค้านโครงการเกิดขึ้นหลังจากกระแสข่าวกระจายออกไป สำหรับกรณีนี้ประชาชนรู้ว่าในช่วงที่โครงการยังไม่ได้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและศึกษาความเหมาะสม ทำให้ประชาชนยังมีโอกาสติดตามตรวจสอบผลของการศึกษาดังกล่าว โดยวิธีการของประชาชนเอง เช่น เรียกร้องให้กรมชลประทานมาเปิดเผยข้อเท็จจริงในหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบ (สัมภาษณ์) หรือโดยการแสวงหาข้อมูลข่าวสารของโครงการของสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาเปิดเผย (ศยามล ไกรยูรวงศ์, 2536) โครงการนี้ต้องทำการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมถึง 2 ครั้ง ซึ่งผลที่ได้รับจากการศึกษาไม่ได้รับการยอมรับ และถูกคณะผู้ชำนาญการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมให้นำกลับไปพิจารณาใหม่ (ประชาชาติธุรกิจ, 14-17 สิงหาคม 2537) ขั้นตอนการวางแผนโครงการ หรือขั้นเริ่มต้นโครงการกินเวลายาวนาน หาข้อยุติไม่ได้ จนกระทั่งคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร สมัชชาประชาชน หลักกฤษฎีกา ได้จัดการไต่สวนสาธารณะเชื่อมแก่งเสือเต้นขึ้นเมื่อ 1 ส.ค. 2537 เพื่อหวังจะยุติปัญหา อย่างไรก็ตามแล้วสรร อติโพธิ ได้พูดถึงการจัดการไต่สวนสาธารณะครั้งนี้ว่า “เนื่องจากไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในโครงการต่าง ๆ ที่ทำกันอยู่ทุกวันนี้เป็นเพียงการเอาแนวความคิดมาจากต่างประเทศแล้วใช้อย่างไม่รู้จักกฎเกณฑ์ดีพอ ความลับสนในหน้าที่ผู้จัด รูปแบบ เนื้อหา รวมทั้งผลการไต่สวนสาธารณะว่ามีฐานะเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจเท่านั้น ไม่ใช่มาตรการตัดสินใจในตัวเอง จนบางครั้งการไต่สวนสาธารณะกลับกลายเป็นเรื่องการใช้กลอุบายเพื่อหาความชอบธรรมในการดำเนินงานต่อไปเท่านั้น” (ผู้จัดการรายวัน, 27 กรกฎาคม 2537) นับว่าการจัดไต่สวนสาธารณะเชื่อมแก่งเสือเต้นเป็นการจัดเวทีไต่สวนสาธารณะยุคบุกเบิกของไทย

สำหรับเขื่อนป่าสักซึ่งเกิดขึ้นหลังสุดคือ เริ่มอยู่ในกระแสข่าวช่วง พ.ศ. 2536 เป็นช่วงที่สังคมไทย ผ่านปัญหาของการที่มีกลุ่มประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการสร้างเขื่อน นักอนุรักษ์ องค์กรพัฒนาเอกชน ออกมาประท้วงคัดค้านโครงการเขื่อนหลายเขื่อน เริ่มตั้งแต่เขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนหวนรก เป็นต้น และเรื่องที่มีการเรียกร้องเรื่อยมา คือ การขอให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยข้อเท็จจริงของโครงการต่อประชาชน และยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ ซึ่งสิ่งที่เรียกร้องนี้ได้ปรากฏออกมาชัดเจนในการประชุมสิ่งแวดล้อมประจำปี 2536 และ 2537 ที่มีแนวคิดหลักของการสัมมนาว่า “ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม” เมื่อกระแสการเรียกร้องในสังคมค่อนข้างชัดเจน ทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่า กฟผ. หรือกรมชลประทาน จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับกระแสสังคม

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ประกาศเป็นนโยบายชัดเจนเห็นได้จากเอกสาร “แนวนโยบายและแผนประชาพิจารณ์ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของกฟผ.” ของฝ่ายประชาสัมพันธ์ ระบุถึงที่มาของแนวนโยบายดังกล่าวไว้ดังนี้

“- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีภารกิจในการจัดหา ผลิต และส่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอ มั่นคง และราคาที่เหมาะสม

- ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กฟผ. ถูกกระทบจากกระแสความคิดด้านอนุรักษ์ สังคมประชาธิปไตย และลัทธิสิทธิเสรีภาพ จนทำให้หลายโครงการล่าช้า ชะงักหรือยกเลิกไป

- แนวความคิดในด้านการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม สังคมประชาธิปไตย และลัทธิสิทธิเสรีภาพจะเพิ่มความรุนแรงขึ้น การดำเนินการในลักษณะเดิมคงจะไม่สามารถเบี่ยงเบนหรือป้องกันผลกระทบต่อ กฟผ. ได้

- การกำหนดนโยบายและแผนประชาพิจารณ์ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงมีความจำเป็นอย่างรีบด่วน เพื่อให้กิจกรรมนี้เป็นช่องทางให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาโครงการของกฟผ.”

ในขณะที่กรมชลประทาน ถึงแม้จะยังไม่มีการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นนโยบายขององค์กร แต่ในข้อกำหนด (Term of Reference - TOR) ของการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่กรมชลประทานได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษา นั้น ก็มักจะกำหนดให้จัดประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ด้วย (สัมภาษณ์)

การจัดงานสัมมนาเพื่อเปิดเผยรายละเอียดของโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของโครงการเขื่อนป่าสักจึงเป็นการจัดเวทีขึ้นในช่วงที่ประเด็นเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามทางฝ่ายของเจ้าของโครงการมีความเห็นค่อนข้างตรงกันว่า จากการจัดประชาพิจารณ์กับโครงการของหน่วยงานของตนที่ผ่านมา ผลที่ได้ชัดเจนคือ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ และประเด็นที่ประชาชนผู้ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากโครงการคือ เรื่องการจ่ายค่าชดเชย

2. **ขั้นตัดสินใจ** ในขั้นตอนการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่หรือไม่นั้น เป็นขั้นตอนหลังจากรวบรวมข้อมูล ศึกษา และวางแผนการดำเนินโครงการในระยะต้นเรียบร้อยแล้ว โดยรายงานผลการศึกษาความเหมาะสม และรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจะถูกนำไปพิจารณาจากคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

ก. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ถึงเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในขั้นตอนการตัดสินใจเพื่อดำเนินโครงการพบว่า มีผู้ให้สัมภาษณ์เพียงสองคนกล่าวว่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีความเห็นว่าในขั้นตอนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือไม่นั้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่แล้ว แต่เป็นในทางอ้อม โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “ถือว่าในขั้นตัดสินใจก็มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่บ้างแล้ว ถึงแม้จะไม่โดยตรง คือ ในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ทำหน้าที่พิจารณาจากคน 2 ฝ่ายคือ จากราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นผู้เสนอความเห็นในคณะกรรมการของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาอนุมัติก็เป็นคนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน”

ความคิดเห็นนี้ตรงกับที่ สมฤดี นิโครวัฒน์ยังยง จากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ได้เสนอไว้ในเอกสารเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ว่า การตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อพิจารณารายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม (สมฤดี นิโครวัฒน์ยังยง, 2537)

ส่วนเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานมีความเห็นว่า หน่วยงานของตนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจในลักษณะ “ถ้าคนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยก็ไม่ทำโครงการ” เป็นการฟังกระแสความคิดเห็นของคนในสังคม ไม่มีรูปแบบวิธีการใดเป็นพิเศษ

ข. ความคิดเห็นของผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง

ส่วนนี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก ว่าจากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ เขาได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการเหล่านี้ในขั้นของการตัดสินใจหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้เนื้อหาบางส่วนได้เรียบเรียงขึ้นจากการศึกษาเอกสาร

กรณีเขื่อนปากมูล

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกรณีเขื่อนปากมูลกล่าวอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการ ไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่เลย รัฐจะตัดสินใจเรียบร้อยแล้วจึงค่อยบอกกับประชาชน ตัวอย่างเช่น

“รัฐไม่เคยให้ชาวบ้านร่วมตัดสินใจ... รัฐมองว่าประชาชนไม่มีความหมายสั่งให้ทำก็ต้องทำงานที่รัฐลงมาทำก็ไม่ค่อยได้ประโยชน์เท่าไรไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน”

อย่างไรก็ตามในช่วงเดือนมิถุนายน 2534 นายไพจิตร เอื้อทวิกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งตัวแทนชาวบ้านขึ้นเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เขื่อนปากมูลร่วมกับผู้แทนรัฐบาล กฟผ. และนักวิชาการ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะร่วมกันพิจารณาว่าหากมีชาวบ้านได้รับผลกระทบมากกว่า 1,000 ครอบครัว จะทบทวนผลดีผลเสียของโครงการใหม่ (เป็นการตั้งคณะกรรมการหลังจากโครงการได้ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีไปแล้ว) ซึ่งการตั้งคณะกรรมการชุดนี้เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของกลุ่มที่ประท้วงคัดค้านโครงการ ผู้นำชาวบ้านผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมพิจารณาผลกระทบจากการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว เล่าว่า เมื่อได้ฟังข้อมูลผลการศึกษาที่ฝ่ายราชการแจกแจงรายละเอียดให้ฟังก็เห็นว่าเป็นข้อมูลที่แตกต่างกับข้อมูลที่ประชาสัมพันธไว้กับชาวบ้าน นอกจากนี้เขายังบอกอีกว่าในการเข้าร่วมประชุม รู้สึกว่าข้าราชการจะฟังชาวบ้านเป็นบางกรณี เช่น เรื่องการแก้ไขปัญหาผลกระทบจะรับฟังชาวบ้านน้อยมาก เรื่องที่ฟัง คือ ปัญหาที่ชาวบ้านกับราชการคิดเหมือนกัน เป็นประโยชน์กับราชการจะรับฟัง

เอกสารเรื่อง “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ของสถาบันนโยบายศึกษา ได้กล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนปากมูลว่าเป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส รวมทั้งได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการตัดสินใจของภาครัฐแบบดั้งเดิมที่มีได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือ กฟผ. ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเขื่อนให้ประชาชนในพื้นที่และสาธารณะรับรู้ ทำแต่เพียงประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์ของโครงการ (วิมลรัตน์ สุขเจริญ, 2537)

กรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นและกรณีเขื่อนป่าสัก

ในที่นี้จะกล่าวรวมทั้งสองกรณีด้วยกัน เนื่องจากจากการศึกษาเอกสารพบว่า โครงการทั้งสองได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจไปตามปกติ ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นกรณีพิเศษใด ๆ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ผู้นำความคิดเห็นจากทั้งสองกรณีถึงโอกาสที่แต่ละคนเข้าไปมีส่วนร่วมกับการโครงการ ก็ไม่มีผู้ใดกล่าวว่าตนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามเป็นเพียงแต่เพียงผู้รับผลการตัดสินใจจากหน่วยงานราชการ

สรุป ขั้นตอนในการตัดสินใจว่าควรดำเนินโครงการหรือไม่นั้น เป็นขั้นตอนที่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการทั้งหมด ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงกับโครงการ มีเพียงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในทางอ้อม คือ จากการแต่งตั้งบุคคลภายนอกให้เป็นคณะกรรมการพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมจากการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือไม่ จากข้าราชการการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3. ขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง (Implementation) เป็นขั้นตอนหลังจากที่โครงการผ่านการอนุมัติแล้ว โครงการที่ได้ออกแบบไว้ในตอนต้น เมื่อช่วงศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะถูกนำมาออกแบบรายละเอียดให้ชัดเจน เพื่อนำไปก่อสร้าง ในขณะเดียวกันในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมไปถึงการจัดซื้อที่ดิน การอพยพโยกย้ายประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของตัวเขื่อนการจ่ายค่าชดเชยต่าง ๆ รวมไปถึงการดำเนินการก่อสร้างตัวเขื่อนด้วย

ก. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในขั้นตอนการออกแบบรายละเอียด และก่อสร้างโครงการ พบว่า

สำหรับกรมชลประทาน หลังจากโครงการผ่านการอนุมัติแล้ว งานในส่วนของการออกแบบรายละเอียดโครงการ เพื่อนำแบบนี้ไปใช้ก่อสร้างจริง จะมีการนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะของประชาชนที่ได้รับจากการสัมมนารับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นตั้งแต่ในขั้นตอนการวางแผน มาเป็นส่วนประกอบในการออกแบบรายละเอียด อีกส่วนหนึ่งที่กรมชลประทานเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเป็นลูกจ้างในการก่อสร้างโครงการ โดยในบางครั้งก็อาจจะระบุไว้ในสัญญาว่าให้ผู้รับเหมาก่อสร้างว่าจ้างคนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้ประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการ

สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดและการก่อสร้าง ในลักษณะตั้งตัวแทนประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรงเป็นคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการในคณะกรรมการไตรภาคี เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินของราษฎรที่ได้รับผลกระทบ เช่น กรณีเขื่อนปากมูล นอกจากนี้ก็มีส่วนของการให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการแก่สาธารณชนผ่านสื่อต่าง ๆ และการดำเนินงานชุมชนสัมพันธ์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนในพื้นที่พื้นที่ของโครงการซึ่งทำต่อเนื่องตลอดตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ

ข. ความคิดเห็นของผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง

กรณีโครงการเขื่อนปากมูล

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฟผ. ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเข้าไปทำงานก่อสร้างเขื่อนด้วย โดยได้เล่าว่า “ช่วงนั้นกฟผ.เปิดรับคน 1-2 พันคน คนที่มาสมัครแต่พอได้เดือนเดียวก็ถูกไล่ออกหมด ให้คนอื่นมาแทน เขาบอกว่าชาวบ้านมาทำงานไม่ตรงเวลา ต้องกลับไปนอนที่บ้าน เขาเอาคนต่างถิ่นมานอนประจำจะได้งานได้ทันเวลา ...ถ้าเขาเอา

คนที่ต้องดิ้นท่าจะมีปัญหามาก เวลาคนงานตาย ถ้าเป็นคนในพื้นที่ก็รู้กันว่าทำไมถึงตาย เขาต้องเสียค่าทำศพ”

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์สองคนบอกว่าการตั้งให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูลเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาจ่ายค่าชดเชย โดยที่ผู้ที่กล่าวดังกล่าวคนหนึ่งได้เป็นตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุม เพื่อตกลงจ่ายค่าชดเชยให้ชาวบ้านที่ต้องเสียโอกาสทำประมงในลำน้ำมูลได้ในระหว่างที่ก่อสร้างเขื่อนปากมูล ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดสุดท้ายก่อนการยุติการประมงของชาวบ้านปากมูล

และจากการศึกษาเอกสารยังพบว่า มีการแต่งตั้งชาวบ้านเป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายราชการจริง ตรงกับที่ผู้ให้สัมภาษณ์จากกฟผ. และผู้นำชาวบ้านกล่าว โดยพบว่า มีคณะกรรมการชุดที่มีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งหมด 2 ชุด ได้แก่

- คณะกรรมการร่วมศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2534 นายไพจิตร เอื้อทวิกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ดูแลกฟผ. ตกลงใจตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่าย ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล กฟผ. ชาวบ้าน และนักวิชาการ เพื่อศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจน เดือนตุลาคมปีเดียวกันคณะกรรมการชุดนี้ ได้นำเสนอผลสรุปต่อ นายไพจิตร เอื้อทวิกุล ระบุว่า มีพื้นที่น้ำท่วม 1,100 แปลง รวม 903 ครอบครัว ซึ่งรายงานเดิมของกฟผ. ระบุไว้เพียง 400 ครอบครัว อย่างไรก็ตาม นายไพจิตร ให้สัมภาษณ์ภายหลังว่า โครงการเขื่อนปากมูลจะไม่มีผลกระทบต่ออย่างเด็ดขาด (คณะทำงานชาวบ้าน นักศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อติดตามผลกระทบเขื่อนปากมูล, 2536)

ทั้งนี้ก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมชุดดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่การประชุมประมงของกุ่มชาวบ้านและนักศึกษาชายวงกว้าง มีการเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทน กฟผ. นักวิชาการ นักศึกษา และประชาชนเพื่อพิจารณาผลกระทบทาง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (วิมลรัตน์ สุขเจริญ, 2537)

- คณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้าเขื่อนปากมูล คณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 205/2536 มีตัวแทนประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเข้าเป็นกรรมการร่วมกับ กฟผ. และข้าราชการ คณะกรรมการชุดนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นประธาน การตั้งคณะกรรมการ

การชุดนี้เป็นการดั่งขึ้นมาแทนคณะกรรมการชุดเดิม 6 ชุด ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ไม่มีชาวบ้านเข้าร่วมเป็นกรรมการเลข คณะกรรมการเดิม 6 ชุดได้แก่

1. คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน
2. คณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎร
3. คณะกรรมการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อม
4. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์
5. คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อประชาสัมพันธ์และข้อเท็จจริง
6. คณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ

กฟผ. ได้ให้เหตุผลในการยุบคณะทำงานทั้ง 6 ชุดดังกล่าวว่า “เนื่องจากคณะกรรมการทั้งหมดมีอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ในการแก้ไขปัญหา และไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งไม่สะดวกในการ ประสานงาน” (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2537)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสถานการณ์การชุมนุมประท้วง ของชาวบ้าน ปากมูลและกลุ่มนักศึกษาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2536 จะพบว่าการประชุมประท้วงในช่วงเวลาก่อนหน้านี้จะมีมติได้ยุบคณะกรรมการ 6 ชุดดังกล่าว มีผลกดดันให้รัฐบาลต้องตั้งคณะกรรมการร่วมชุดนี้กล่าวคือ

กุมภาพันธ์ 2536 ในขณะที่การก่อสร้างเขื่อนปากมูลดำเนินไปได้ประมาณ 40% การชุมนุมประท้วงเริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้งบริเวณหัวงานเขื่อนปากมูล โดยมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลส่งตัวแทนมาทำสัญญารับรองว่าจะไม่เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ หลังการสร้างเขื่อน ได้แก่ (1)ผลกระทบต่อพันธุ์ปลาน้ำจืด (2)การเกิดพยาธิใบไม้ในเลือด และ (3) ให้ชี้แจงพื้นที่น้ำท่วมให้ชัดเจน

ในการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ มีกลุ่มผู้สนับสนุนเขื่อนปากมูลนำโดยนายเสวก บรรเทา เข้าไปในบริเวณที่ชุมนุมประท้วง ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้น

6 มีนาคม 36 ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้าน

หลังจากการชุมนุมถูกฝ่ายข้าราชการสลายด้วยความรุนแรง กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบยังได้พยายามต่อไปโดยเสนอร่างสัญญาขอชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูลโดยมีเรื่องหลัก 6 เรื่อง โดยเฉพาะข้อสุดท้าย ได้เสนอให้ กฟผ. ตั้งอนุญาโตตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยคู่สัญญาฝ่ายละ 1 คน เป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทไม่ต้องฟ้องศาล ในขณะที่นั้นที่หน้าทำเนียบรัฐบาลก็มีกลุ่มศึกษาจากสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบัน ชุมนุมอยู่เพื่อรอคำตอบตามข้อเรียกร้อง

ผลปรากฏว่า กฟผ. ไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ แต่เสนอให้ตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นแทน แต่ชาวบ้านไม่ตกลง ในที่สุดการเจรจายุติโดยนาย อาคม เอ่งฉ้วน รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้เป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลมาเจรจากับชาวบ้าน ได้ เซ็นสัญญาประชาคมกับตัวแทนชาวบ้าน (วิมลรัตน์ สุขเจริญ, 2537) และข้อตกลงร่วมกันนี้ มีข้อ หนึ่งที่กำหนดให้ สำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลกระทบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล 1 คณะ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ คือ ผู้แทน กฟผ. เสนอ 3 คน นักวิชาการที่ กฟผ. เสนอ 1 คน และมีชาวบ้านเสนออีก 1 คน ผู้แทนชาวบ้าน 3 คน และประธาน 1 คน ซึ่งจะ มาจากการคัดเลือกของกรรมการทั้ง 8 ต้องเป็นคนนอกที่มีความเป็นกลาง ทั้งนี้การลงนามดังกล่าวมีผลให้การชุมนุมประท้วงของกลุ่มนักศึกษาสงบลง ในราวเดือนมีนาคม 2536

อย่างไรก็ตาม พฤษภาคม 2536 ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว มี ตัวแทนชาวบ้านเดินทางเข้ากรุงเทพฯ ยื่นหนังสือร้องทุกข์ที่สำนักนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาล เร่งดำเนินการ (คณะทำงานชาวบ้าน นักศึกษา ฯ, 2536) และการแต่งตั้งคณะกรรมการตาม ที่เรียกร้องได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อ 21 ธันวาคม 2536 (การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, 2536) หลังจากนั้นคณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจ และศึกษาผลกระทบด้านอาชีพประมง ให้ทำหน้าที่ศึกษาปัจจัยที่มันมีผลกระทบต่ออาชีพประมง และกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยสำหรับชาวบ้านผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพนี้ได้ในช่วงที่ก่อสร้างเขื่อน โดยคณะ อนุกรรมการชุดนี้ได้มอบให้ นักวิชาการคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญ จากกรมประมง 12 คนเป็นผู้ศึกษา (มติชน, 8 ธันวาคม 2537) ภายหลังผลการศึกษาของคณะ อนุกรรมการชุดนี้ก็ ได้กลายเป็นประเด็นการชุมนุมประท้วงขึ้นอีกครั้งในปลายปี 2537 มีผลให้ ต้องยุบคณะกรรมการชุดดังกล่าว รวมทั้งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทน คณะกรรมการ พิจารณาการช่วยเหลือราษฎรผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้าเขื่อนปากมูล โดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการช่วยเหลือ และพัฒนาอาชีพเกษตรกรประมงในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจาก โครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำปากมูล" (มติชน, 19 มีนาคม 2538)

การชุมนุมประท้วงครั้งหลังสุดของกรณีปากมูล เริ่มต้นเมื่อเดือนตุลาคม 2537 เนื่องจากชาวบ้านไม่ยอมรับผลการศึกษาของอนุกรรมการฯ ที่ส่งผลให้ กฟผ. จะจ่ายค่าชดเชยอาชีพ ประมงให้ 10,000 บาทต่อคน เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นในระยะเวลา 3 ปี(ผู้จัดการรายวัน, 31 ตุลาคม 2537) การชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานียืดเยื้อนับเดือน ประชาชน และ รัฐบาลไม่สามารถตกลงจำนวนเงินค่าชดเชยได้ จนกระทั่ง 14 พฤศจิกายน 2537 ผู้ชุมนุม ประท้วงเดินเท้าจากศาลากลางจังหวัดไปชุมนุมบริเวณสันเขื่อนปากมูล 11 ธันวาคม 2537 กลุ่ม อาจารย์จากโครงการพัฒนาศักยภาพบัณฑิตวิชิในสังคมไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้พยายามหาทาง

ออกให้ปัญหาที่เรื้อรังมานาน โดยได้เข้าเจรจากับนายสาวิตรี โพธิวิหค ให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสำรวจ และศึกษาผลกระทบด้านประมงใหม่ การเจรจาเป็นผล

กุมภาพันธ์ 2538 คณะกรรมการชุดใหม่โดยการนำของนายปลอดประสพ สุรัสวดี ได้เริ่มเจรจาหาข้อตกลง

27 กุมภาพันธ์ การเจรจาสามารถยุติลงได้ด้วยข้อตกลงที่ กฟผ. ยินยอมจะจ่ายค่าชดเชยการทำประมงให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด 3,227 ราย รายละ 90,000 บาท โดยจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือ 30,000 บาท และอีก 60,000 บาท จะแบ่งเป็นเงินเพื่อตั้งสหกรณ์การเกษตรพร้อมกันนี้การชุมนุมประท้วงที่ยาวนานกว่า 4 เดือนก็ปิดฉากลงในวันที่ 28 มีนาคม 2538 (มติชน, 19 มีนาคม 38) เหลือเพียงคณะกรรมการร่วมชุดท้ายสุดทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่ควรจะได้รับค่าชดเชยต่อไป (ข่าวสารกฟผ., 4 เมษายน 2538)

จากตำนานการประท้วงอันยาวนานของกรณี เขื่อนปากมูล ทำให้เห็นว่า การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการพัฒนาอันส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขาเป็นไปได้อย่างยากลำบาก คณะกรรมการร่วมระหว่างประชาชน และข้าราชการส่วนนี้ก็เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน ไม่ได้มีเจตนาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอความคิดเห็นให้โครงการตรงกับความต้องการของประชาชน

กรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น

เนื่องจากปัจจุบันกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นมาหยุดอยู่ที่ขั้นตอนการตัดสินใจเท่านั้น กล่าวคือคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ให้กรมชลประทานกลับไปปรับปรุงข้อมูลของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่อีก 36 ประเด็น การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนเสือเต้นจึงศึกษาถึงขั้นการตัดสินใจเท่านั้น

กรณีเขื่อนป่าสัก

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้นำความคิดเห็น และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า หลังจากโครงการเขื่อนป่าสักผ่านขั้นตอนการตัดสินใจสู่ขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดและการก่อสร้าง ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

มีการให้ประชาชนในพื้นที่เข้าทำงานก่อสร้างเขื่อน แต่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเห็นว่า กรมชลประทานรับคนในพื้นที่เข้าร่วมทำงานด้วยน้อยเกินไป และได้บอกเล่าถึงคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ว่า “กรมชลฯ บอกว่าคนงานที่นี่ไม่รู้เรื่องคูแปลนไม่รู้เรื่อง เขาไม่ให้ทำเพราะเขาให้เหตุผลว่าชาวบ้านที่นี่ไม่เคยทำ เอาคนของเขามาทำ”

อีกเรื่องหนึ่งที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมสำหรับกรณีเขื่อนป่าสัก ก็คือ หน่วยงานราชการได้ให้ตัวแทนชาวบ้านและกำนันเข้าร่วมประชุมกับราชการเพื่อแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนในเขตตำบลหนองบัว และกลุ่มลูกจ้างจากกรมวิทยาศาสตร์ทหารบก (วศทบ.) โดยผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่ง กล่าวว่าตนได้เข้าร่วมประชุมในฐานะตัวแทนชาวบ้าน “กำนันก็ช่วยในส่วนของกำนัน แต่ว่าถ้าขาดชาวบ้านธรรมดาเข้าไปอีกคนน้ำหนักของการเจรจาจะลดน้อยลง” ทั้งนี้เขาได้เล่าถึงบรรยากาศการเข้าประชุมว่า “ไม่มีการปิดกัน แต่บางครั้งก็ปิด เพราะมีเรื่องที่ปิดบังเรา บางทีเขานัดเราเข้าประชุมแต่พอมีความลับราชการก็ไม่ยอมให้เรารู้ความจริงแล้วตามที่ผมคิดเรื่องอย่างนี้มันไม่ใช่เรื่องปิดลับหรือความปลอดภัยของประเทศชาติ น่าจะให้ราษฎรรู้ทุกสิ่งทุกอย่างว่าอะไรเป็นอะไร ชลประทานกรมทางหลวงมีชื่ออยู่แล้วเรื่องโกงกิน แล้วจะไม่ให้สงสัยเวลาปิดลับประชุมก็ต้องสงสัยแน่ ๆ เข้าไปก็อยากรู้อะไรถูกต้องไม่ถูกต้อง ผมว่าถ้าข้าราชการเปิดโอกาสให้ตรงนี้ มันจะมีประโยชน์กับข้าราชการเอง ถ้าข้าราชการบริสุทธิ์ใจ ราษฎรที่เขาสงสัยจะได้เข้าใจทันที เพราะเราสามารถออกไปชี้แจงให้เข้าใจกันได้”

ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งซึ่งมีหน้าที่เป็นกำนัน และมีที่ดินอยู่ในเขตที่ตั้งของตัวเขื่อน กล่าวว่า ตนได้รับแต่งตั้งเข้าร่วมทำงานกับคณะทำงานหลายคณะ ได้แก่ คณะทำงานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักระดับอำเภอ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินบริเวณหัวงาน และคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและจ่ายเงินค่าทดแทน ในกรณีนี้ถ้าหากถือว่ากำนันเป็นตัวแทนจากฝ่ายประชาชน ก็นับได้ว่าโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่พอสมควร แต่ทั้งนี้โอกาสเหล่านี้ยังไม่กระจายเท่าไรนัก เห็นได้จากผู้นำชาวบ้านที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งอยู่อีกตำบลหนึ่ง ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเช่นกันกล่าวว่า “เรื่องราคาที่ดินค่าชดเชยราชการไม่เคยปรึกษาชาวบ้าน เขามีคณะกรรมการเฉพาะของเขา ไม่เคยเห็นมีตัวแทนชาวบ้านเข้าไปเป็นตัวแทนกำหนดราคาที่ดิน” รวมไปถึงเรื่องการจัดที่ดินแปลงอพยพให้กับราษฎรผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนป่าสัก ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดียวก็เห็นว่า หน่วยงานราชการก็ไม่เคยถามความต้องการ หรือปรึกษาหารือกับชาวบ้านเลยว่า ต้องการจะย้ายไปอยู่ที่ไหนอย่างไร กำหนดเอาเองทั้งหมด

จากการศึกษาเอกสารได้พบว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างราชการและประชาชนมีอยู่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีเขื่อนปากมูล และแก่งเสือเต้น ทั้งนี้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาขึ้นภายหลังโครงการผ่านการตัดสินใจ กล่าวคือ เป็นปัญหาในขั้นของการดำเนินการ เช่น ปัญหาเรื่องราคาที่ดิน ปัญหาการแย่งสิทธิ์เหนือที่ดินระหว่างราษฎรกับลูกจ้างกรมวิทยาศาสตร์ทหารบก (วศทบ.)

สำหรับปัญหาเรื่องราคาที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาหลักของกรณีเขื่อนป่าสักนี้ ยังมีประชาชนบางส่วนไม่ยอมรับราคาที่ดินขั้นต่ำที่ทางราชการกำหนดไว้คือ ไร่ละ 70,000 บาท คือประชาชนจาก ต.มะนาวหวาน ต.มะกอกหวาน และ ต.โคกสูง โดยยื่นข้อเสนอใช้จ่ายไร่ละ 200,000 บาท ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี กล่าวว่า ไม่สามารถจ่ายให้ได้ จนถึงขณะนี้ถึงแม้ว่าจะดำเนินการก่อสร้างตัวเขื่อนไปแล้ว แต่เรื่องราคาที่ดินดังกล่าวไม่สามารถเจรจากกลงกันได้ เรื่องนี้ผู้ใหญ่บ้าน ต.มะกอกหวาน มีความเห็นว่า “ข้าราชการทำงานติดอยู่กับระเบียบมากเกินไป ไม่คำนึงถึงประชาชนผู้เดือนร้อน....เรื่องราคาที่ดินควรตั้งกรรมการ 3 ฝ่าย คือ รัฐ ชาวบ้าน และคนกลางขึ้นมาเจรจากัน ตัดสินหาความพอดี อย่าให้มีแต่ระเบียบราชการ”

ส่วนการเคลื่อนไหวของประชาชนกลุ่มที่ไม่พอใจราคาที่ดินที่ราชการกำหนดให้นี้ ก็เป็นไปอย่างสงบเป็นเพียงการรวมกลุ่มกันส่งตัวแทนไปเสนอข้อเรียกร้องของพวกตนต่อบุคคลต่าง ๆ เช่น เข้าเรียกร้องต่อ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขณะเดินทางมาตรวจความคืบหน้าโครงการหลัก (มติชนรายวัน, 4 มกราคม 2538) หรือร้องเรียนต่อนายบรรหาร ศิลปอาชา ขณะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ในการเดินทางมายังพื้นที่โครงการ (แนวหน้า, 6 มกราคม 2538) เป็นต้น

สรุป จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง รวมทั้งการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนปากมูลและเขื่อนป่าสักเป็นดังนี้

มีการให้ประชาชนร่วมเข้าทำงานก่อสร้างตัวเขื่อน เป็นการกล่าวถึงตรงกันทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และฝ่ายประชาชน เรื่องนี้ถือเป็นส่วนที่ดีตามความคิดเห็นของชาวบ้านป่าสัก เนื่องจากทำให้คนในพื้นที่มีงานทำในขณะที่สูญเสียที่ดินทำกินไปแล้ว และยังไม่ได้ค่าชดเชย รวมทั้งยังไม่ได้รับที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่อพยพ แต่จากทั้ง 2 กรณีจะพบปัญหา คือ เจ้าของโครงการจะรับคนในพื้นที่เข้าไปทำงานเป็นส่วนน้อย

มีการให้ตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมเจรจาหรือประชุมปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของโครงการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ เรื่องนี้ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และประชาชน

กล่าวตรงกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะพบว่า กรณีเขื่อนปากมูล เจ้าของโครงการหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ได้เจตนาที่จะให้ประชาชนเข้าไปร่วมแก้ไขปัญหา หรือเสนอความต้องการของประชาชน มักจะทำงานไปตามกฎระเบียบที่ฝ่ายราชการเป็นผู้คิด พิจารณาคาดเคยถึงความต้องการของประชาชนกันเอง แล้วจึงสรุปออกมาเป็นคำสั่งให้ประชาชน ปฏิบัติตาม แต่สำหรับคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่เกิดขึ้นในโครงการนี้ นับว่าเป็นการเกิดขึ้นตามแรงกดดันของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง

กรณีเขื่อนป่าสัก เปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปเจรจาแก้ปัญหา โดยที่ไม่ต้องเรียกร้องในกรณีแก้ไขปัญหาแย่งสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนในพื้นที่ กับลูกจ้างวศทบ. ได้เปิดโอกาสให้กำนันเข้าไปเป็นกรรมการในคณะทำงานอยู่บ้าง แต่เรื่องราคาที่ดินซึ่งเป็นปัญหาหลักของโครงการกลับไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมเจรจาปรึกษาหารือเพื่อหาทางออก

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาความขัดแย้งของโครงการเขื่อนป่าสัก จะมีอยู่แต่ไม่ปรากฏ ออกมารุนแรงเช่นโครงการปากมูล ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากเป็นโครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หน่วยงานราชการจึงพยายามตั้งใจอย่างดีเพื่อให้โครงการเกิดปัญหาน้อยที่สุด พร้อมทั้งฝ่ายประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบและสาธารณชนต่างต้องการสนองพระราชดำริ และเห็นว่าโครงการจะทำให้เกิดประโยชน์จริง สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้และ/หรืออาจจะเนื่องจากหน่วยงานราชการได้เรียนรู้ ปัญหาจากกรณีเขื่อนปากมูล และเขื่อนอื่นๆ จึงยอมรับความสำคัญของเสียงจากประชาชนมากขึ้น

4. **ขั้นใช้ประโยชน์จากโครงการ** เมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ถึงเวลาที่จะใช้ประโยชน์จากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ นั้น ๆ เช่น ใช้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า จัดสรรน้ำเพื่อการชลประทาน เป็นแหล่งประมง เป็นต้น

ก. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่พบว่า มีเพียงเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน ที่กล่าวถึงการเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในส่วนของการใช้ประโยชน์จากโครงการ กล่าวคือ

มีการจัดกลุ่มผู้ใช้น้ำ แบ่งย่อยตามคลองซอยที่รับน้ำมาจากเขื่อนขนาดใหญ่ โดยกลุ่มนี้ จะทำหน้าที่บำรุงรักษาคลองซอยและคูส่งน้ำให้อยู่ในสภาพดีใช้งานได้ อย่างไม่ดี หน้าที่ในการจ่ายน้ำยังเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน



ข. ความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง

กรณีเขื่อนปากมูล

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล ไม่มีผู้ใดกล่าวว่าตนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการ ในส่วนการจัดการการใช้ประโยชน์จากโครงการ เป็นแต่เพียงผู้รับประโยชน์ในบางส่วน เช่น เรื่องกระแสไฟฟ้า แต่ขณะเดียวกันแหล่งทรัพยากรเพื่อการยังชีพก็ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างมากจากการสร้างเขื่อน กล่าวคือ ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งประมงลดลง อย่างไรก็ตามเนื่องจากเขื่อนนี้เป็นเขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นหลักผู้ที่ได้รับประโยชน์ด้านกระแสไฟฟ้าจะเป็นประชาชนในระดับกว้าง โดยมีการใช้ไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เป็นผู้จัดการการใช้ประโยชน์

กรณีเขื่อนป่าสัก

สำหรับกรณีนี้ ปัจจุบันโครงการยังอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง ดังนั้นจึงยังไม่มีผู้ให้คำตอบได้ว่ารัฐให้ประชาชนเข้าร่วมใช้ประโยชน์จากโครงการ ซึ่งเป็นเขื่อนชลประทานได้อย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม จากเอกสารการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำแม่ น้ำ ฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 ในบทของแผนการดำเนินการและองค์กรได้เสนอว่า ควรจะมีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยประกอบด้วยเกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทาน กลุ่มผู้ใช้น้ำนี้จะได้รับน้ำเพื่อประโยชน์ทางเกษตรที่ส่งมาตามคลองซอยและคูน้ำ ทั้งนี้กลุ่มผู้ใช้น้ำจะต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาคลองส่งน้ำในเขตของตนให้มีสภาพดี อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการจ่ายน้ำไปตามลำน้ำสายต่าง ๆ ยังอยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน (กรมชลประทาน, 2536)

สรุป โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของทั้งกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะมีเจ้าหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรการใช้ประโยชน์ ประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการ สำหรับโครงการเขื่อนป่าสัก ซึ่งเป็นเขื่อนชลประทานนั้น ในอนาคตนอกจากเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานจะรับประโยชน์จากโครงการแล้ว จะต้องทำหน้าที่ดูแลรักษาคลองส่งน้ำด้วยโดยทำงานในรูปขององค์กรผู้ใช้น้ำ

5. ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของโครงการ เป็นการติดตามตรวจสอบว่าโครงการนั้น ๆ ได้สร้างประโยชน์ตรงตามที่วางเป้าหมายไว้หรือไม่ มีปัญหาอย่างไร เพื่อรวบรวมเป็นประสบการณ์สำหรับการทำโครงการต่อ ๆ ไป

ก. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกรมชลประทานกล่าวว่า ในการประเมินผลโครงการจะมีการส่งเจ้าหน้าที่กองวางแผนโครงการออกไปสำรวจความคิดเห็นของราษฎรว่า โครงการได้ผลตรงกับที่ได้วางแผนโครงการหรือไม่ อันไหนตอบสนองได้จริง อันไหนไม่ได้ ก็ต้องปรับปรุงด้วยการแก้ไขแบบ หรือด้วยการก่อสร้างบางส่วนใหม่

ส่วนเจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตกล่าวว่า สำหรับกฟผ.จะประเมินผลทางตรง โดยจะให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมทำประเมินผลโครงการ ส่วนการประเมินผลทางอ้อม จะมีการตั้งคณะกรรมการ หรือนุกรรมการ ควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งมีตัวแทนของประชาชนอยู่ ทำหน้าที่รายงานความก้าวหน้าของโครงการทุก ๆ 3 เดือน

ข. ความคิดเห็นของผู้นำชาวบ้านในกรณีตัวอย่าง

กรณีเขื่อนปากมูล

ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์คนใดกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ และจากการศึกษาเอกสารก็พบว่า สำหรับโครงการเขื่อนปากมูล กฟผ. ได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมและให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้รับผิดชอบติดตามผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2537)

กรณีเขื่อนป่าสัก

จากเอกสารที่พบ สำหรับการติดตามประเมินผลโครงการ กรมชลประทานได้มอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจะเริ่มติดตามประเมินผลตั้งแต่เริ่มทำงานก่อสร้าง โดยจะร่วมทำงานกับคณะทำงานของโครงการทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น (กรมชลประทาน, 2536)

สรุป งานส่วนของการประเมินผลโครงการยังเป็นงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ส่วนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเป็นคณะกรรมการหรืออนุกรรมการควบคุมการปฏิบัติงานรายงานความก้าวหน้าของงานทุก ๆ 3 เดือน ตามที่เจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ คนหนึ่งกล่าวนั้น สํารวจไม่พบในกรณีตัวอย่างปากมูลซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในความดูแลของ กฟผ.

สรุปผล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก รวมทั้งจากการศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่าตามขั้นตอนการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ซึ่งในที่นี้แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เปิดโอกาส และประชาชน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการดังนี้

1) ขั้นเริ่มต้น (วางแผนโครงการ) เป็นขั้นตอนสำคัญเนื่องจากเป็นขั้นตอนของการศึกษารายละเอียดวางแผนใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมถึงวางแผนลดผลกระทบต่างๆอันจะเกิดเนื่องจากการดำเนินโครงการ ในขั้นตอนอันสำคัญพบว่าประชาชนจากกรณีตัวอย่าง 3 กรณีมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมแตกต่างกันดังนี้

- เขื่อนปากมูล พบว่าประชาชนเป็นเพียง "ผู้ร่วมรับผลจากโครงการ" (Passive Participant) หมายถึง เป็นแต่เพียงผู้รับผลของโครงการพัฒนาที่ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นผู้วางแผนเป็นเพียงผู้รับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเน้นให้เห็นแต่ด้านดีของโครงการจากเจ้าหน้าที่ของ กฟผ. และหน่วยราชการ ไม่มีกลไกให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

- เขื่อนแก่งเสือเต้น พบว่าประชาชนเป็นเพียง "ผู้ร่วมรับผลจากโครงการ" (Passive Participant) เช่นเดียวกับโครงการเขื่อนปากมูล ประชาชนเป็นเพียงผู้รับข้อมูลข่าวสารที่เน้นให้เห็นถึงผลประโยชน์ของโครงการจากเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน และหน่วยราชการ หรือมีส่วนร่วมในขั้น "การโน้มน้าวใจ" เท่านั้น อย่างไรก็ตามมีการนำวิธีที่เรียกว่า "ได้สวนสาธารณะ" (Public Hearing) มาใช้แต่การจัดการดังกล่าว ก็ยังขาดการได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งผลดีและผลเสียของโครงการ ผู้มีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนโครงการ

- เขื่อนป่าสัก พบว่าประชาชนเป็น "ผู้ร่วมรับผลจากโครงการ" (Passive Participant) เช่นเดียวกับโครงการข้างต้น ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน รวมถึงมีการให้ข้อมูลทั้งด้านบวกและลบกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีการจัดเวทีสัมมนาเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของโครงการและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเจ้าหน้าที่โครงการกล่าวตรงกันว่าหน่วยงานของตนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

1.1) มีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

1.2) มีส่วนร่วมในงานสัมมนาชี้แจงรายละเอียดของโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2) ขั้นตอนตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการทั้งหมด โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้เป็นไปใน “ทางอ้อม” คือ มีส่วนร่วมผ่านระบบตัวแทนในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และระบบตัวแทนในคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3) ขั้นตอนออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง จากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ ผู้นำชาวบ้าน และการศึกษาเอกสาร พบส่วนที่ตรงกันคือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการมีโอกาสเข้าร่วมในงานก่อสร้างโครงการ และร่วมในการเจรจา ประชุมตกลงแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวประชาชนเองในรูปการเป็นตัวแทนประชาชนผู้เข้าร่วมประชุม คณะทำงาน คณะอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการ โดยการมีส่วนร่วมในกรณีหลัง พบว่า มีความแตกต่างกันระหว่างในกรณีเขื่อนปากมูล และเขื่อนป่าสัก โดย

- เขื่อนปากมูล คณะกรรมการที่มีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วย มักจะเกิดขึ้นจากแรงกดดันของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง

- เขื่อนป่าสัก ในบางเรื่องเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาลแล้ว โดยที่ไม่ต้องเรียกร้อง เช่น การแก้ไขปัญหาการแย่งสิทธิที่ดินระหว่างราษฎรในพื้นที่และกลุ่มลูกจ้าง กรมวิทยาศาสตร์ทหารบก (วศทบก)

4) ขั้นการใช้ประโยชน์จากโครงการ ประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากโครงการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือ กรมชลประทานเป็นผู้จัดการการใช้ประโยชน์ สำหรับโครงการของกรมชลประทานประชาชนจะต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาโครงการด้วย โดยทำงานในรูปของ “องค์กรผู้ใช้น้ำ”

5) ขั้นการประเมินผลโครงการ งานส่วนนี้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการ

ส่วนที่ 8 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

เนื้อหาในส่วนที่สามจะกล่าวถึงอุปสรรคปัญหาที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้ โดยได้รวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ นอกจากนี้ยังได้รวบรวมข้อมูลจากความคิดเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน พร้อมกันนี้ข้อมูลบางส่วนยังได้จากการศึกษาเอกสารด้วย

ทั้งนี้จากการรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ จะเสนอผลการศึกษาแยกเป็นประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อมูลข่าวสาร
2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชาพิจารณ์ (Public Hearing)
3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของโครงการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวประชาชนผู้มีส่วนร่วม
5. ปัญหาอื่นๆ

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อมูลข่าวสาร

รายละเอียดต่างๆ ของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐถือเป็น "ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ" ระเบียบ ฅ นคร ได้กล่าวถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารลักษณะนี้ไว้ว่า การที่สาธารณชนสามารถได้รับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้าหรือคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการได้นั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชนที่สนใจ สามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ นอกจากนี้การที่สาธารณชนมี "สิทธิในการรับรู้" ก็จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้สามารถตรวจสอบหรือควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ด้วยตนเอง (ระเบียบ ฅ นคร, 2536)

อย่างไรก็ตามเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการตามสภาพความเป็นจริง ยังเป็นปัญหาอยู่ ทั้งนี้สามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

- หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานราชการมักจะดูมองว่า ให้ข้อมูลข่าวสารเพียงด้านเดียว คือ มักเน้นให้เห็นแต่ผลดีของโครงการ หรือให้ข้อมูลที่บิดเบือนไปจากความเป็นจริง การให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่มักจะเป็นการให้ข้อมูลในเชิงประชาสัมพันธ์ โน้มน้าวใจให้ประชาชนยอมรับโครงการ ข่าวสารจึงมักจะถูกเน้นให้เห็นแต่เพียงด้านดีของโครงการ ตัวอย่างเช่น ผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นกล่าวว่า "บางเรื่องเขาก็ปิดบังกันเวลาชี้แจงข้อเสียก็ไม่ค่อยบอกหรือ เขาถือว่าของเขา"

หรือ จากที่ชาวบ้านจากเขื่อนปากมูลกล่าวว่า "คนทำเขื่อนบอกจะไม่ระเบิดแก่ง จะไม่อดปลา พ่อว่าถ้าเป็นอย่างนั้นก็ให้เขาสร้าง ถ้าปลาขึ้นได้อย่างเก่า เขาก็ว่าขึ้นมาได้ พ่อที่ว่าไม่เป็นไร พอทำไปแล้วก็ไม่เหมือนที่พูดไว้"

ส่วนผู้นำชาวบ้านจากกรณีเดียวกัน พูดถึงการให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงว่า "ตอนนั้นเราเป็นคณะกรรมการร่วมพิจารณาผลกระทบ กฟผ.ก็ต้องแจกแจงรายละเอียดให้คนเข้าประชุม แต่แล้วก็ได้ว่าข้อมูลที่ประชาสัมพันธ์ กับผลการศึกษาที่เขาให้มาศึกษามันไม่ตรงกัน นักศึกษามีส่วนบ้างในการชี้แจงข้อมูลที่ซับซ้อน ... พวกเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์พูดไม่เหมือนรายละเอียดที่เขาให้มาศึกษา"

ในขณะที่เดียวกันชาวบ้านก็แสวงหาข้อมูลข่าวสารในอีกด้านหนึ่งด้วย จากกลุ่มนักศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ นักการเมือง และบางครั้งจากการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน เช่น

ผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูลบอกว่าในระยะต้นๆได้รับข้อมูลผลเสียของเขื่อนจาก ส.ส. ส่วนผู้นำอีกคนหนึ่งบอกว่าได้รับข้อมูลจาก สสส.-สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (องค์กรพัฒนาเอกชน) จากนักศึกษา และเห็นว่าข้อมูลจากสื่อมวลชนไม่ค่อยตรงความจริง ในขณะที่ ผู้นำชาวบ้านทั้งสามคนจากเขื่อนแก่งเสือเต้น กล่าวว่าได้รับข่าวสารส่วนใหญ่จากสื่อมวลชน

ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ เจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ผู้หนึ่งมีความเห็นว่า "ฝั่งที่อยากได้(สนับสนุนโครงการ)ก็บอกดี ฝั่งไม่อยากได้บอกไม่ดี แต่ตรงกลางไม่มีคนบอกคนที่ไม่รู้เรื่องไปฟังใครพูดก่อนก็เชื่อคนนั้น"

อย่างไรก็ตามจากเอกสารเรื่อง "ข้อพิจารณาต่อสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย" ตอนหนึ่งได้กล่าวถึงผลของการให้ข้อมูลข่าวสารด้านเดียวว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม แทนที่จะเป็นการ

ให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานของทางราชการ ในที่สุดจึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดเป็นปัญหาประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่เชื่อข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่รัฐให้มา" (สยามล ไกรยวงศ์, 2536)

- ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ผ่านสื่อมวลชนบางแหล่งมักจะไม่ตรงกับความเป็นจริง จากกรณีเชื่อนปากมูลผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเห็นว่า หนังสือพิมพ์บางฉบับและโทรทัศน์ มักจะรายงานข่าวไม่ตรงกับเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นที่

- ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเหตุผลเรื่อง "ความลับราชการ" เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ที่ว่า "เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ..." (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2537)

นักวิชาการที่ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งกล่าวว่า การระงับออกเว้นที่ว่าเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติเป็นความลับของทางราชการ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึง ข้อมูลเชิงลึกของโครงการได้ เนื่องจากจะไม่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานราชการ

โดยที่ข้อมูลข่าวสารที่เป็น "ความลับราชการ" นั้น เชียรชัย ฅ นคร ได้เขียนบรรยายไว้ว่า "ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่ มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น 'ความลับ' ของราชการ ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะทางการทหารหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสาร มักจะเป็นการกำหนดโดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ...นอกจากนี้ในบางครั้งข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทก็ถูกกำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสาร ทั้งที่ข้อมูลข่าวสารนั้นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับของราชการ ...ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมาก ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าว ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผยต่อสาธารณชน" (เชียรชัย ฅ นคร, 2536:2)

นักวิชาการคนเดิมยังกล่าวด้วยว่า "กฎหมายระบุชัดเจนว่าให้ข่าวสารได้ แต่ว่าข่าวสารในรายละเอียดไม่มีใครให้ แม้กระทั่งสพ.(สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) แม้เราจะส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าไป เขาก็ไม่กล้าเผยแพร่ ถ้าเป็นโครงการของรัฐคุณเผยแพร่ไปในนามของสพ. เขาอ้างว่าเป็นความลับราชการคุณก็ผิด... ที่บอกจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535) จะมีส่วนร่วมได้แค่ไหน ในเมื่อมีกฎหมายกันอยู่"

2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชาพิจารณ์ (PUBLIC HEARING)

"ประชาพิจารณ์" หรือที่เคยเรียกกันว่า "การไต่สวนสาธารณะ" นั้น โดยตัวมันเอง เป็นกระบวนการที่เรียกร้องการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ต่อการตัดสินใจดำเนินงานในแผนงาน ต่าง ๆ ซึ่งเป็นของหน่วยงานรัฐ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอันอาจนำความเสียหายมาให้" (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, ผู้จัดการรายวัน 9 มิถุนายน 2536) ทั้งนี้ในการประชาพิจารณ์จะต้องมีองค์ประกอบโดยสรุปดังนี้

1. ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะนำมาใช้ในการประชาพิจารณ์ต้องได้รับการเผยแพร่อย่างทั่วถึงก่อนจะจัดงาน
2. ผู้ที่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นนอกจากจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งผู้ queen เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยแล้ว ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีสิทธิหักท้วงกับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ในที่ประชุม นั้น
3. การรับฟังคณะกรรมการที่ทำหน้าที่รับฟังต้องไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดอคติในการรับฟัง ทั้งนี้การรับฟังจะต้องเป็นไปอย่างเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม
4. ผลสรุปที่ได้ออกมา ต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีที่สิทธิเต็มที่จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นได้ แต่การตัดสินใจจะต้องให้เหตุผลประกอบอย่างชัดเจน (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล ผู้จัดการรายวัน 5-6, 9 มิถุนายน 2536, ผู้จัดการรายวัน 2 ธันวาคม 2536, อัมมาร์ สยามวาลา สยามโพสต์ 4 เมษายน 2538 และโสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์, 2537)

ที่เสนอมาช้างต้นนั้นเป็นหลักการของการประชาพิจารณ์ที่นักวิชาการได้เสนอไว้ แต่จากการศึกษาพบว่าการจัดประชาพิจารณ์ยังเป็นปัญหาอยู่ที่ ยังไม่มีแบบแผนที่แน่นอนในการจัด

ประชาพิจารณ์ ทำให้มีผู้นำวิธีการนี้ไปใช้ตามแต่วัตถุประสงค์ของตน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ อีกมาก ได้แก่

- ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ทั้งด้านบวกและลบที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อนที่จะจัดงาน เช่น กรณีการจัดได้สวนสาธารณะเขื่อนแก่งเสือเต้น ไม่มีการให้เผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดล่วงหน้า ทำให้ผู้เข้าร่วมงานไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่อโครงการได้ (สยามโพสต์, 2 สิงหาคม 2537 , มติชน 7 สิงหาคม 2537)

หรือบางครั้งก็ให้ข้อมูลบ้างเล็กน้อยตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์จากกลุ่มเดียวกันยังมีความเห็นว่า ข้อมูลที่ให้กับชาวบ้านใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสม อ่านเข้าใจยาก การให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ ทำให้ไม่เกิดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการจัดประชาพิจารณ์ เป็นแต่เพียงการจัดเวทีชี้แจง เป็นการประชาสัมพันธ์ไม่ใช่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ผู้จัดงานไม่ได้เป็นคนกลาง ทำให้เวทีประชาพิจารณ์เป็นเวทีที่ขาดความเที่ยงตรง ดังเช่นที่นักวิชาการคนหนึ่งกล่าวว่า "การจัดก็มีปัญหาใครจัดก็เลือกคนฟังเอง ฝ่ายค้านจัดก็เลือกคนค้านมาสนับสนุนตัวเอง ...การจัดประชาพิจารณ์ต้องมีทุกคนได้คนเสียมา ซึ่งการจัดต้องเป็นหน่วยงานกลางจัด ไม่ใช่เจ้าของโครงการจัด"

- ผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น กรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น กลุ่มผู้เข้าร่วมงานส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนโครงการขาดการเข้ามีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านลบ (กรุงเทพธุรกิจ ,ไทยธุรกิจไฟแนนซ์ 31 กรกฎาคม 2537) ผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้นพูดถึงเรื่องนี้ว่า "ส.ส.เอาชาวบ้านสองสามหมื่นมานั่งประท้วงกันอยู่ในสนามกีฬาให้ชาวบ้านจากสะเทียบไปพูด ก็เหมือนยู่ให้ชาวบ้านไปตีกัน"

ในทางตรงกันข้ามผู้ให้สัมภาษณ์บางคนในกลุ่มนักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการ เห็นว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ มักจะไม่ออกมาเข้าร่วมเวทีประชาพิจารณ์ และเห็นว่ากรณีที่มิกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวทำห้มติที่ได้จากเวทีไขว่เขวไปตามนั้น

อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนมีความเห็นตรงกันว่า การจัดประชาพิจารณ์ไม่ใช่การนำคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันสองฝ่ายมาเผชิญหน้ากัน และไม่ใช่อารคัดสินใจแต่

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการ (เจ้าหน้าที่จาก กฟผ., และกรมชลประทาน, นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์) สาเหตุหนึ่งของการที่ได้ผู้ที่เข้าพิจารณาพิจารณาไม่เหมาะสมอาจจะสืบเนื่องจาก "การที่ไม่รู้ว่าตัวแทนประชาชนจริง ๆ คือใคร" ตามที่เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานกล่าวยอมรับว่า "เป็นข้อบกพร่องหนึ่งของกรมชลฯ คือ ไม่รู้ว่าผู้นำที่เป็นตัวแทนของประชาชนจริง ๆ คือใคร" โดยได้อธิบายถึงสาเหตุไว้ว่า "เราไม่มีความสามารถจะเข้าถึงตัวประชาชนเป็นรายตัวทั้งหมด ทำให้ไม่รู้ว่าใครเป็นตัวแทนจริง"

3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของโครงการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

อีกปัจจัยหนึ่งที่มีผู้เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกับการโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ อุปสรรคที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ทั้งนี้มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้ต่างกันสามารถแยกได้เป็น 3 ข้อ ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ราชการมีทัศนคติที่ไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทัศนคติดังกล่าว ได้แก่

- ทัศนคติของข้าราชการที่ทำงานโดยไม่มองประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จากกลุ่มผู้นำชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการบางคน มีความเห็นว่าเป็นปัญหาที่ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมเหตุหนึ่งมาจากการที่เจ้าหน้าที่ราชการ หรือเจ้าหน้าที่โครงการทำงานเพื่อเอาใจเจ้านายเพื่อหวังความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ยึดติดระเบียบ ทำโครงการเพียงผ่านๆ ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นลำดับท้ายๆ ตัวอย่างเช่น

"ราชการทำงานจนเป็นวัฒนธรรม เอาใจนาย ทำงานเพื่อไม่ให้ผิดกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ และทำงานว่าถ้ามีประโยชน์ถึงประชาชนบ้างก็ดี แต่ก็เอาใจนายก่อนเพื่อน ไม่ผิดกฎหมายอันดับสอง ประชาชนเป็นอันดับสาม"

หรือที่กล่าวว่า คนทำโครงการทั้งหลายไม่ค่อยเห็นความสำคัญของ "คน" เป็นการทำให้เป้าหมายจะทำโครงการให้เสร็จ

หรือความเห็นของผู้นำชาวบ้านที่มีประสบการณ์ตรงจากเขื่อนป่าสัก "ราชการทำกับประชาชนมาโดยตลอด เขาจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง เขาจะคิดถึงแต่ผลประโยชน์ที่เขาจะได้คือ หน้าทีของเขา เขาทำงานได้ เขาก็มีขีดมีขันไซ้ใหม่ ถ้าไม่คำนึงถึงประชาชนผู้เดือดร้อนที่อยู่ข้างหลังเมื่อ

ทำเขื่อนเสร็จแล้ว ราษฎรจะเดือดร้อนไหมใครจะมาดูแล เขาคิดว่าทำแล้วก็ไป คนอื่นมารับผิดชอบมัน เป็นอยู่อย่างนี้"

ในขณะที่ผู้นำชาวบ้านจากกรณีเขื่อนปากมูลมีความคิดเห็นเช่นเดียวกัน "รัฐบาล มองว่าประชาชนไม่มีความหมาย สั่งไปทำก็คืองทำ"

- ผู้ทำโครงการทำงานเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการของตัวเอง เจ้าหน้าที่จาก องค์กรพัฒนาเอกชนผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า คนที่คิดโครงการมักจะคิดแบบทัศนคติของวิศวกร อยากจะ ทำโครงการใหญ่ ๆ แล้วภูมิใจกับมันก็เลยเป็นแรงผลักดันให้อยากทำโครงการ

ข้าราชการถูกดูถูกความคิด ภูมิปัญญาของชาวบ้าน นักวิชาการบางคนได้แสดง ทัศนคติว่า ข้าราชการมักจะดูถูกความคิดภูมิปัญญาของชาวบ้าน คิดว่าชาวบ้านไม่สามารถจะคิด เรื่องที่ซับซ้อนได้ จึงไม่ยอมเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมทำให้ความคิดเห็นของชาวบ้านไม่ได้รับความ สำคัญ

ไม่พร้อมให้ประชาชนเข้าร่วมรับรู้การทำงาน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่องค์กร พัฒนาเอกชนและนักวิชาการบางคน เห็นว่า ข้าราชการไม่พร้อมให้ประชาชนเข้าร่วมรับรู้การทำงาน ของตน กล่าวเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว ชาวบ้านจะไม่ยอมรับไม่เห็นด้วยกับ ตน ทำให้ทำงานยากขึ้น

2. ข้าราชการหรือเจ้าของโครงการมีความคิดว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นวิธี การที่ทำให้เกิดการยอมรับโครงการ สามารถดำเนินโครงการได้ ไม่ได้สนใจกระบวนการเรียนรู้ของ ประชาชน นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า สิ่งที่เกิดกันไม่ให้เกิดมีส่วนร่วมการ ของประชาชนรูปแบบหนึ่งคือ การเอาเรื่องการมีส่วนร่วมไปใช้เพื่อให้โครงการผ่าน โดยไม่คำนึงถึงผล ระยะยาว ไม่คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ได้ทำให้ชาวบ้านตื่นรู้กับการพัฒนา

"ถ้าเอาความเข้าใจของชาวบ้านเป็นตัวตั้ง (ไม่รู้เรื่องการมีส่วนร่วม อยากได้ค่าชด เชยมาก ๆ) แล้วรีบทำอะไรซะ ก็เป็นวิธีการที่ฉลาดทางการเมือง ทำให้โครงการสำเร็จได้ตาม เป้า หมายของโครงการ เป็นการล่อให้พอใจกับคำตอบแทน แต่ถ้าถามว่าลึกลงไปความรับผิดชอบมีไหม เป็นความรับผิดชอบต่อสิ่งที่กระทบกระเทือนชีวิตความเป็นไปทั้งหมด ถ้าคำนึงแค่โครงการมันเสร็จ แต่ถ้ามองให้ดีบางโครงการเสร็จและอาจจะไม่สำเร็จเลยก็ได้ ปัญหาคือเป็นความสำเร็จที่ยั่งยืนไหม ชาวบ้านได้เงินทอง รู้สึกเป็นหนี้บุญคุณกฟผ. แต่สุขภาพอย่าแยะ ไม่รู้จะไม่พอใจใครดีรับกรรมกันไป อย่างนี้หรือคือสิ่งที่เป็นการพัฒนาประเทศ ...ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้อง

สนใจกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้าน จะไม่ใช่การให้ชาวบ้านการแบมือขอได้แล้วก็ตีใจกันไป ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาว ต้องมีความเข้าใจต่อระบบนิเวศในระยะยาวด้วย ประชาชนต้องเป็นฝ่ายกระทำ ไม่ใช่ฝ่ายถูกกระทำอย่างที่เป็นมาตลอด"

3. ปัญหาโครงสร้างอำนาจ นักวิชาการบางคนและเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความเห็นว่า ระบบราชการยังรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางไม่กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นสู่ชาวบ้าน ให้เขามีอำนาจในการตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ตัวอย่างเช่น

"ราชการไม่คืนอำนาจให้ประชาชนเหมือนมดมือชก สภาพตำบลก็ยังไม่เป็นนิติบุคคลไม่มีอำนาจต่อรอง เลยกลายเป็นที่ไหนประชาชนเข้มแข็งที่นั่นก็สามารถต่อสู้กับรัฐได้ ที่ไหนไม่แข็งก็แพ้กลายเป็นการต่อสู้ทางด้านกำลังกันไป ใครมีกำลังมากกว่าชนะมันไม่ได้ตัดสินใจด้วยเหตุผล"

4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

ตัวประชาชนเองก็เป็นปัญหาหนึ่งของการมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้มีผู้ระบุปัญหาต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. ชาวบ้านขาดความรู้ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่โครงการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนบางคน มีความเห็นตรงกันว่าปัญหาของการมีส่วนร่วมเหตุหนึ่งเกิดจากตัวประชาชนเอง โดยเห็นการศึกษาของประชาชนยังค่อนข้างน้อย ขาดความรู้โดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำให้ชาวบ้านขาดพื้นฐานในการคิดและตัดสินใจที่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่น

ความคิดเห็นจากนักวิชาการ "ส่วนตัวชาวบ้านไม่ค่อยรู้เรื่อง โดยเฉพาะในด้านวิชาการ อาจจะทำให้ไม่เข้าใจเหตุผลที่ทำหรือไม่ทำ (เขื่อน) เช่น บอกว่าอีกห้าปีจะได้อะไรบ้างชาวบ้านก็ไม่เข้าใจ บางอย่างอธิบายยาก เขารับการอธิบายแบบวิชาการไม่ได้ ...การทำเขื่อนอาศัยเทคโนโลยีที่ซับซ้อน เช่น เขื่อนต้องคำนวณ flood ความรู้แบบชาวบ้านไม่เที่ยงตรงบอกไม่ได้ชัดเจนว่าน้ำท่วมแค่ไหนเท่าไร บางเรื่องเวลานักวิชาการชี้แจงมันยาก ชาวบ้านก็ไม่ยอมฟังก็เลยไม่เข้าใจ จริง ๆ ชาวบ้านไม่มีภูมิปัญญาที่มาประเมินว่าที่ทำเหมาะสมหรือไม่"

หรือ "ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญ การจัดการทรัพยากรควรร่างไร ควรคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมยังไงต้องเริ่มให้ได้ตั้งแต่ตรงนี้ไปเลย เขา(ประชาชน)จะเริ่มรู้ว่าควรจะทำอย่างไร ตอนนี้อะก็"ค้านเขื่อน"เมื่อได้ยิน โดยที่ไม่รู้สึกว่ามันคืออะไร"

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเห็นว่า "ประชาชนอาจจะมีความรู้ แต่รู้เพียงระดับพื้นที่ตัวเองไม่รู้ภาพรวม" ในขณะที่เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนก็เห็นว่าชาวบ้านขาดความรู้เช่นกัน "ประชาชนยังไม่รู้ในบางเรื่อง หรือปรับความเข้าใจให้ถึงเรื่องเฉพาะด้านบางเรื่อง"

2. ชาวบ้านขาดความรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วม เรื่องนี้เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ได้อธิบายไว้ว่า "ชาวบ้านไม่รู้เรื่องสิทธิ ไม่รู้ว่าตัวเองมีสิทธิที่จะรับรู้เรื่องเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิหน้าที่ของตนเองที่ต้องรับรู้ ประกอบกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้เขาได้รับรู้" และกล่าวว่าชาวบ้านจะสนใจเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว ความเห็นดังกล่าวตรงกับความคิดเห็นของชาวบ้าน จากเขื่อนปากมูลที่ว่า "แต่ก่อนชาวบ้านก็ไม่ค่อยชอบสนใจ ใครจะทำอะไรก็ทำไปทุกวันนี้เขาสนใจแล้วนะ"

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จากกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็มีความคิดเห็นเหมือนกันว่า "ชาวบ้านเขาไม่เข้าใจหรือการมีส่วนร่วม" แต่ได้บอกว่า "สิ่งที่เขาอยากรู้ คือทำอย่างไรให้เขาร่วมพัฒนาบ้านของเขากับเราได้ เริ่มจากการเป็นมิตรในการพัฒนาชุมชน เขาถึงกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นกล้าเข้ามามีส่วนร่วม"

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่างทั้ง 3 กรณีพบว่า ถ้าเป็นกรณีที่ชาวบ้านพบกับปัญหารุนแรง ได้รับความเดือดร้อนมากจากการดำเนินโครงการ เช่น เขื่อนปากมูล และเขื่อนแก่งเสือเต้น ผู้นำชาวบ้านที่ให้สัมภาษณ์จะมีความคิดเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากหน่วยงานราชการ เจ้าของโครงการไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และอยากจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการด้วย เช่น ผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล เล่าถึงผลกระทบด้านประมงที่เกิดขึ้นหลังจากการสร้างเขื่อน และกล่าวว่า "ความจริงกฟผ.ควรทำให้ยุติธรรมก่อนจะสร้างอะไรปรึกษาหารือกับชาวบ้านผู้ใหญ่บ้านให้ข้อคิดกับเราบ้าง" และเมื่อถามว่าควรจะให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมกับโครงการไหม ได้รับคำตอบว่า "ควรให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม เข้าไปพิจารณาให้เห็นต้องแท้เพราะชาวบ้านรู้ว่าที่ไหนเป็นยังไง เขื่อนที่อื่นที่ไปดูมาเขาก็ไม่ทำตามปากแม่น้ำ ให้ช่วยตัดสินใจด้วย บ้านพ่อเขาให้แต่พวกผู้ใหญ่บ้านกำนันเท่านั้น"

หรือ คำบอกเล่าจากชาวบ้านอีกคนหนึ่งที่ว่า "คิดว่าควรให้ชาวบ้านเข้าไปร่วมด้วยดีแล้ว ถ้าหากสองฝ่าย (ข้าราชการ-ประชาชน) ตั้งใจแก้ปัญหาไม่ไห้ชาวบ้านเดือนร้อน ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร" เขาได้ยกตัวอย่างการทำงานร่วมกันระหว่างชาวบ้านและรัฐว่า "ยกตัวอย่างง่าย ๆ ปากมูลที่แรกให้ค่าชดเชยที่ดิน ไร่ละ 1,500 บาท แต่แล้วชาวบ้านก็ไม่พอใจ ตั้งคณะกรรมการพิจารณาาร่วมขึ้นมาเราก็เรียกร้องกันว่า 1,500 บาทไม่คุ้มกับการสูญเสีย เขาก็บอกว่าคนไทยต้องเสียสละ เสียสละได้มากน้อยต้องคุยปรึกษากัน ถ้าหากการสร้างเขื่อนมีคณะกรรมการชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วม คิดว่าปัญหาการสร้างเขื่อนถึงจะมีแต่คงไม่มาก คงตกลงกันได้"

หรือจากกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะถูกน้ำท่วมถ้าหากสร้างเขื่อนนี้ กล่าวว่า "แค่ให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลยังไม่พอ น่าจะมีส่วนร่วมที่ว่า เขตที่จะสร้างน่าจะให้มีข่าวสารให้ประชาชนรู้ทั้งสองด้าน ที่เป็นอยู่บางเรื่องก็ต้องคอยดูจากสื่อมวลชนเท่านั้น ถ้าให้ประชาชนร่วมตัดสินใจด้วยก็เป็นสิ่งที่ดี ถ้ามีการประชุมพิจารณาแล้วให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าเหมาะสมไหมในบางเรื่อง"

ในขณะที่หากเป็นกรณีที่ชาวบ้านไม่คิดว่าโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่ราชการเข้ามาสร้างในพื้นที่ของตน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องรุนแรงมากนัก มีความยินยอมหรือพอใจในระดับหนึ่ง ก็จะไม่นึกถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเช่น กรณีเขื่อนป่าสัก

เห็นได้จากการสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านจากตำบลหนองบัว อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ชาวบ้านผู้นี้อยู่ในกลุ่มชาวบ้านที่พอใจกับราคาที่ดินขั้นต่ำที่ราชการกำหนดให้ ไม่ได้รวมกลุ่มเรียกร้องค่าที่ดินเหมือนกับตำบลอื่นๆ จากการสัมภาษณ์ครั้งแรก เมื่อถามถึงเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการ ก็ตอบว่า ตนไม่เคยได้เข้าไปร่วมสัมมนาอะไรเกี่ยวกับเขื่อน แต่ก็ได้ข่าวทั่วถึงดี กำนันจะไปประชุมแล้วมาบอก และเมื่อถูกตั้งคำถามว่า "ชาวบ้านอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนนี้ไหม เช่น ร่วมออกความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ โครงการ" ได้รับคำตอบว่า "เรื่องจริง ๆ แล้วเมื่อออกมาเป็นแบบนี้ชาวบ้านส่วนน้อยที่คัดค้าน ส่วนมากเห็นประโยชน์ยอมรับโครงการนี้"

ต่อมาเมื่อมีโอกาสได้สัมภาษณ์อีกครั้ง หลังจากที่ชาวบ้านผู้นี้ได้มีโอกาสเป็นตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมกับราชการเพื่อแก้ปัญหาการแย่งสิทธิระหว่างชาวบ้าน และลูกจ้างของกรมวิทยาศาสตร์ทหารบก (วศทบ.) ได้พบว่าในการประชุมกับราชการ เจ้าหน้าที่มีการประชุมลับ ในบางเรื่องไม่ให้ตนและกำนันร่วมประชุม ก็เริ่มมีความคิดเห็นว่าควรจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมบ้าง "น่าจะให้ราษฎรรู้ทุกสิ่งทุกอย่างว่าอะไรเป็นอะไร ชลประทานกรมทางหลวงมีชื่ออยู่แล้วเรื่องกิน

แล้วจะไม่ให้สงสัยเวลาปิดลับในการประชุม ก็ต้องสงสัยแน่ ๆ เข้าไปก็อยากอะไรถูกต้องไม่ถูกต้อง ผมว่าถ้าข้าราชการเปิดโอกาสตรงนี้นั้นจะมีประโยชน์"

3. ประชาชนมักจะมองประโยชน์ของตนเป็นหลัก เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานเห็นว่า การที่ประชาชนมองประโยชน์ของตัวเองเป็นหลัก ทำให้การดำเนินโครงการไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากไม่มีใครยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตน ตัวอย่างเช่น

"ประชาชนมักจะมองประโยชน์ตัวเองเป็นสำคัญ ในขณะที่หน่วยงานราชการมองภาพรวม คือ ผลประโยชน์ของประเทศชาติว่าประชาชนบางส่วนอาจจะต้องเสียสละบ้าง บางส่วนก็จะได้รับประโยชน์ โดยให้คนส่วนมากได้ประโยชน์ซึ่งคนส่วนน้อยอาจจะไม่เห็นด้วยอาจจะทำให้เกิดการคัดค้านโครงการขึ้นมาได้"

5. ปัญหาอื่นๆ

1. ขาดกลไกทางกฎหมายที่จะมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีผู้ให้สัมภาษณ์บางคนจากกลุ่มนักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ มีความเห็นว่า การที่ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัญหาหนึ่งของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดถึงสิทธิพื้นฐานในบางเรื่องเอาไว้ ถ้าหากราชการไม่ทำตามประชาชนก็สามารถเรียกร้อง หรืออาจจะฟ้องร้องให้ราชการปฏิบัติตามได้ เป็นกลไกที่จะคุ้มครองหรือพ่วงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

กลไกที่มีผู้กล่าวถึงได้แก่

- พระราชบัญญัติศาลปกครอง เป็นส่วนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องรัฐได้เมื่อรัฐทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

- กฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- กฎหมายรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน
- กฎหมายที่ระบุว่าประชาชนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี
- การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น

2. บริษัทที่ปรึกษาที่รับงานจากเจ้าของโครงการให้ศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมี
เวลาจำกัดในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ นักวิชาการจากบริษัทที่
ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้สัมภาษณ์ กล่าวถึงปัญหานี้ว่า "ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
และศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ บริษัทรอชาวบ้านไม่ได้ เนื่องจากมีขั้นตอนที่ตายตัวต้อง
ทำงานแข่งกับเวลา ถ้าหากรอชาวบ้านอาจจะทำให้ส่งรายงานกับเจ้าของงานไม่ทันตามสัญญา"

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ผู้นำชาวบ้าน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

เนื้อหาในส่วนที่ 4 เป็นการรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลต่างๆ รวม 31 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ 7 คน เป็นเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3 คน และเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต 4 คน กลุ่มผู้นำชาวบ้าน รวม 12 คน จากกรณีเขื่อนปากมูล 4 คน เขื่อนแก่งเสือเต้น 3 คน และเขื่อนป่าสัก 5 คน กลุ่มนักวิชาการรวม 6 คน และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนรวม 6 คน โดยได้เสนอผลการวิจัยแยกตามประเด็นดังนี้

1. ปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เพียงพอแล้วหรือไม่
2. ขั้นตอนในโครงการที่คิดว่าประชาชนควรจะไปมีส่วนร่วม
- และ 3. เข้าร่วมวิธีการหรือรูปแบบใด (อธิบายข้อ 2 และ 3 ไปด้วยกัน)
4. ผู้ที่เข้าร่วมควรจะถูกประกอบด้วยใครบ้าง
5. คุณลักษณะของผู้ที่เข้าร่วม
6. เมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่จะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร
7. สิ่งที่ต้องเพิ่มเติมปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพียงพอแล้วหรือไม่

ความคิดเห็นของบุคคลทั้งสี่ฝ่ายต่อประเด็นคำถามที่ว่า ปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเพียงพอแล้วหรือไม่ แยกตามกลุ่มเป็นดังนี้

กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากการสัมภาษณ์ มีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่า หากยึดตามนโยบายใหม่ที่หน่วยงานเพิ่งปรับเปลี่ยน โดยนำเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรจุเข้าไว้แล้ว เห็นว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงพอแล้ว โดยนโยบายการมีส่วนร่วมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ นี้เป็นนโยบายที่เน้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกับโครงการเพื่อให้ประชาชนยอมรับโครงการของกฟผ. เช่น

“เพียงพอในแง่ไหน ถ้าขั้นที่ให้ประชาชนยอมรับโครงการ ก็ไปได้แล้ว ...ของ กฟผ. คือให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการและยอมรับโครงการ” หรือ “สำหรับคนที่ได้รับผลกระทบคิดว่าพอแล้วในแบบที่เริ่มต้นใหม่ คนที่ได้รับผลกระทบคงรู้หมดทุกคน เพราะมีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน รู้ว่าได้อะไรเสียอะไร”

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์ที่ทำให้คำตอบไม่ชัดเจนนัก คือ ให้ความเห็นว่า ขณะนี้ กฟผ. ก็ได้เปิดโอกาสแล้ว มีความพยายามจะเปิดทุกโครงการและคงจะทำต่อไปเรื่อย ๆ และได้เสริมว่า “ชาวบ้านโดยมากจะไม่พอใจเรื่องค่าชดเชยน้อยเกินไป กฟผ. ก็จะทำทุกระบบเพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในสิ่งที่เรากำลังทำ”

ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนหนึ่งไม่ได้ให้คำตอบว่าเพียงพอหรือไม่ แต่ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันมีส่วนร่วมแล้วแต่อยู่ในวงจำกัด คือ เฉพาะคนที่เกี่ยวข้องเท่านั้นจึงเข้ามีส่วนร่วม เช่น หน่วยงานราชการ และผู้นำชุมชนพวกกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้แทนแบบทางการเหล่านี้ก็อาจจะไม่ใช่ตัวแทนชาวบ้านที่แท้จริง ถ้าหากเป็นการมีส่วนร่วมแบบสากลจะต้องเปิดโอกาสทุกชั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้น

- กรมชลประทาน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานนี้มีความเห็นค่อนข้างแตกต่างกัน กล่าวคือ มีผู้เห็นว่า ยังไม่เพียงพอ จะต้องทำให้คนที่เสียประโยชน์ (จากการสร้างเขื่อน) เกิดความพอใจ ซึ่งเห็นว่าควรจะต้องแก้ไขในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น เรื่องการจ่ายเงินค่าเสียโอกาส ค่าชดเชย การจัดสรรเงินให้ประชาชนอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นต้น

ในขณะที่มีผู้เห็นว่า เพียงพอแล้ว โดยให้เหตุผลว่า “การพัฒนาแหล่งน้ำ ในปัจจุบันคนที่จะต้องคิดให้รอบคอบด้วยไม่ใช่จะเอาประโยชน์อย่างเดียว เดี่ยวนี้คนมีความรู้เพิ่มมากขึ้นทำเหมือนเมื่อก่อนไม่ได้ และก็เป็นประชาธิปไตยเปิดกว้างมากขึ้น คนเสียประโยชน์สามารถร้องเรียนได้ ดังนั้นคนที่ทำจะต้องรอบคอบมากขึ้นอยู่แล้ว”

กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง

ผู้นำชาวบ้านจากทั้งโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และบางส่วนจากเขื่อนป่าสัก ซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบโดยตรงจากการสร้างเขื่อนดังกล่าว มีความเห็นตรงกันว่า เจ้าของโครงการยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการไม่เพียงพอ ดังเช่น

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกรณีเขื่อนปากมูล กล่าวว่า “คิดว่าไม่ค่อยมี อยากให้มีแต่เริ่มเลย ให้ชาวบ้านร่วมแสดงความคิดเห็น ทุกวันนี้เขาไม่ค่อยฟังประชาชน รู้แต่ส่วนกลาง ผลลัพธ์เจรจาเสร็จแล้วค่อยมาบอกให้ประชาชนฟังว่าได้ประโยชน์ยังงั้นอย่างนี้”

จากกรณีเชื่อนแก่งเสือเต้น ให้ความเห็นที่ไม่ต่างกันว่า "เท่าที่ผ่านมาระหว่างเราไม่มีส่วนร่วมอะไรสักอย่าง ขอให้มาชี้แจงก็ไม่มา ขอให้เปิดเวทีก็ไม่มา"

หรือจากกรณีเชื่อนป่าสัก กล่าวว่า ตนได้เป็นตัวแทนชาวบ้านเสนอเรื่องกับเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน ขอให้ประชาชนในท้องที่ของคนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการเชื่อนป่าสักในการจัดพื้นที่อพยพด้วย แต่ก็ไม่ได้คำตอบจากราชการ

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มนี้สองคน ไม่ได้ให้คำตอบในเรื่องนี้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสองเป็นราษฎรจากโครงการเชื่อนป่าสักที่ยอมรับราคาที่ดินที่กรมชลประทานเสนอให้ไม่ได้อยู่ในกลุ่มที่เรียกร้องราคาที่ดิน แต่ประสบปัญหาสิทธิที่ดินซ้ำซ้อนกับเจ้าหน้าที่จากกรมวิทยาศาสตร์ทหารบก และกล่าวยอมรับความจำเป็นของโครงการ เมื่อถามถึงเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการ ก็ได้รับการชี้แจงว่า ปัญหาที่พวกตนประสบอยู่เป็นเพียงปัญหาเฉพาะเรื่องไม่เห็นว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

กลุ่มนักวิชาการ

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้มีความคิดเห็นค่อนข้างตรงกัน คือ เห็นว่าเจ้าของโครงการยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการไม่เพียงพอ เห็นได้จาก

"ยังไม่พอ ราชการไม่ได้มองประชาชนเลย เห็นว่าควรทำก็ทำเรื่องเสนอสภาพพัฒนาทำ Feasibility Study (การศึกษาความเหมาะสมของโครงการ) แล้วเข้า สผ.(สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) เพื่อจะผ่าน EIA (รายงานการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม) เพื่อเป็นยันตร์กันผีเท่านั้นเอง โดยหลักการที่ถูกต้องความต้องการต้องมาจากประชาชน ..."

หรือ "ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในการรับผลจากโครงการ เป็นการรับเคราะห์จากการถูกน้ำท่วม แต่ส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นน้อยมาก ตอนหลังก็ดีขึ้นหน่อยที่ให้ชาวบ้านแสดงความเห็น แต่ก็ทำแบบทำตามข้อเรียกร้องของแหล่งเงินทุน ไม่ได้ทำเพราะเห็นความจำเป็น ทำพอเป็นพิธี ดังนั้นราชการจำนวนไม่น้อยก็ทำเพื่อให้ครบเงื่อนไขไม่ได้ทำเพราะเห็นความจำเป็นอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเป็นการมีส่วนร่วมที่น้อยแล้วยังทำพอเป็นพิธี"

นอกจากนี้มีความคิดเห็นเพิ่มเติมจากความคิดเห็นของนักวิชาการท่านอื่นๆคือ มีความคิดเห็นว่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้วแต่ไม่กระจายกัน บางโครงการประชาชนมีส่วนร่วมมากจนเกินไป บางโครงการประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย

ส่วนผู้ที่ไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจน แต่กล่าวว่า ตอนนี้ที่เปิดโอกาสให้ยังน้อยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำได้ แต่ต้องให้ชาวบ้านมีความรู้มากขึ้นด้วย

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกลุ่มนี้ทั้งหมดเห็นตรงกันว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม กับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ยังไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น

"เท่าที่ดำเนินการมาระยะหลังก็เริ่มมีเวทีให้คนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น เริ่มมีมากขึ้น แต่ในการจัดเวทีของเขาเป็นลักษณะไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในส่วนองประชาชน"

หรือ เท่าที่ผ่านมาโครงการต่างๆ เหมือนได้ผ่านการตัดสินใจมาแล้วว่าจะสร้าง ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้โครงการผ่าน การจัดประชาพิจารณ์ก็ทำพอเป็นพิธี ให้เพียงว่าได้ทำเท่านั้น

โดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานเจ้าของโครงการยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ไม่เพียงพอ ควรจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่าขณะนี้ มีเพียงเจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต 2 ราย มีความเห็นว่า ตามนโยบายขององค์กรตนที่เพิ่งปรับให้มีเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม กับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่อย่างเพียงพอแล้ว (รายละเอียดของการเปิดโอกาสตามนโยบายใหม่ที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว จะเสนอในข้อที่ 2 เรื่องขั้นตอนที่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม) ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กลุ่มนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ไม่ทราบว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่แล้ว จึงมีความเห็นว่า ยังเปิดโอกาสให้ไม่เพียงพอ

อย่างไรก็ตามความแตกต่างของคำตอบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงพอแล้วหรือไม่ ยังอาจจะมีสาเหตุมาจากความคาดหวังของคนกลุ่มต่างๆ ต่อการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม กับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ แตกต่างกัน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงเป้าหมายที่บุคคลต่าง ๆ หวังจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วม กับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่พบว่า มีความแตกต่างกัน ดังนี้คือ

กลุ่มหน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งทำโครงการอยู่บนพื้นฐานภารกิจหลักที่จะต้องจัดหาแหล่งกักเก็บน้ำ หาแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า ให้เพียงพอ กับความต้องการของคนในประเทศ นำแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการจากประชาชน เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ต่อรองคำขอเสนอความเห็นเรื่องการอพยพโยกย้าย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเกิดความพึงพอใจ ไม่คัดค้านการทำโครงการ

ในขณะที่กลุ่มผู้นำชาวบ้านส่วนใหญ่ ต้องการให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม ก็เพื่อให้หน่วยงานฟังความคิดเห็น ฟังความต้องการของชาวบ้าน

โดยเฉพาะเรื่องค่าชดเชย ต้องได้รับอย่างคุ้มค่ากับสิ่งที่จะต้องสูญเสีย คำถามที่ว่าทำไมต้องสร้าง หรือ ควรจะสร้างหรือไม่ มักจะไม่ใช่คำถามสำหรับชาวบ้าน คำถามที่พวกเขาถาม คือคำถามที่ว่า จะจ่ายค่าชดเชยให้เท่าไร จะให้ไปอยู่ที่ไหน เป็นต้น จากการสัมภาษณ์มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่กล่าวถึงการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัด

อย่างไรก็ตาม การที่ชาวบ้านมักจะยอมเป็นผู้รับการกระทำจากรัฐอยู่เสมอ ไม่คิดตั้งคำถามนั้น อาจจะอธิบายได้ว่า ตลอดมาการพัฒนาของราชการไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่ จะถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนบน ถ่ายทอดมาสู่เบื้องล่าง ประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่ง อำนาจการตัดสินใจ การใช้งบประมาณอยู่ที่หน่วยงานราชการทั้งหมด ประชาชนจึงคุ้นเคยแต่การเป็นผู้รับการพัฒนาเท่านั้น

ส่วนกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน มีความคิดเห็นคล้ายกัน คือ เป็นกลุ่มที่มีความห่วงใยในทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม อยากให้มีการกระจายอำนาจในการปกครอง อยากให้เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นจึงเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับเขื่อนขนาดใหญ่ จะเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันมีอยู่อย่างจำกัด และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการพัฒนา

ทั้งนี้ความคิดเห็นของคนสองกลุ่มนี้ก็อาจจะมีขีดขั้นที่ต่างกันไปแล้วแต่ประสบการณ์ของแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสได้ใกล้ชิดกับชาวบ้านมาก ก็อาจมีความห่วงใยวิตกกังวลมากกว่า ดังนั้นเจ้าหน้าที่จากกรมไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เห็นว่าตามนโยบายใหม่ที่จะทำให้เกิดการยอมรับของประชาชนต่อโครงการได้ ก็เห็นว่าเป็นการเพียงพอแล้วสำหรับเรื่องการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามยังพบอีกว่า มีผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการ และนักวิชาการ 1 คน (นักวิชาการจากบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่) ไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจน ที่เป็นเช่นนี้ อาจจะเนื่องจากบุคคลในกลุ่มนี้เป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติงานจริง คุ้นเคยกับวิธีดำเนินงานที่เคยทำมา เห็นว่ามีข้อจำกัดอะไรอยู่บ้างในการดำเนินโครงการ อีกทั้งการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานเดิมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานยากยิ่งขึ้นจะต้องเพิ่มขั้นตอนในการทำงานเนื่องจากต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจ ไม่สามารถตัดสินใจได้เลย เป็นต้น ซึ่งในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ได้ จึงทำให้กลุ่มนี้ไม่มั่นใจนักในการให้คำตอบ

2. และ 3. ขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมและ รูปแบบวิธีการที่เหมาะสม

เนื้อหาในส่วนนี้ได้รวบรวมจากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นว่าเป็นปัจจุบันการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ยังมีไม่เพียงพอ และได้เสนอความคิดว่าควรจะให้ประชาชนเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง และร่วมอย่างไรกับโครงการรวมทั้งข้อมูลของขั้นตอน และวิธีการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม จากผู้ให้สัมภาษณ์ที่เห็นว่าเปิดโอกาสเพียงพอแล้ว (เสนอผลการวิจัยในข้อ 2 คือเรื่องขั้นตอนที่ควรเปิด และข้อ 3 เปิดอย่างไร ไปพร้อมกัน)

ในที่นี้ได้เสนอความคิดเห็นแยกตามกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการและวิธีการ ที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม พบว่า มีขั้นตอนหลักที่เจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานเห็นตรงกันว่าควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้แก่

- 1) ขั้นการวางแผนโครงการ ในช่วงการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- 2) ขั้นตอนออกแบบรายละเอียด และก่อสร้าง (Implement)

ในขั้นตอนที่เหมือนกันนี้แต่ละหน่วยงานมีวิธีการที่ต่างกันอยู่บ้างดังนี้

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน

โครงการ ช่วงการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดย

- มีการให้ข้อมูลข่าวสารการทำโครงการแก่ประชาชนและข้าราชการในพื้นที่ ตั้งแต่มีเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจศึกษาในพื้นที่ โดยข่าวสารที่ให้ ได้แก่ "เขาจะต้องรู้ว่ากฟผ.เข้ามาทำอะไร โครงการมีผลประโยชน์ต่อประเทศชาติและชุมชนอย่างไร ให้เข้าใจคอนเซ็ปโครงการ" "ทั้งนี้การให้ข้อมูลข่าวสารจะทำให้ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ จนกว่าจะมีหน่วยงานอื่นมารับผิดชอบโครงการต่อไป"

- การพัฒนาชุมชน ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ดังกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ประชุมปรึกษาหารือ ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตนเอง ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่างานส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้านในพื้นที่ ให้เขาเกิดความเชื่อมั่นว่าการไฟฟ้าฯ มาเพื่อพัฒนา และให้ข่าวสารการดำเนินโครงการแก่ประชาชน

- จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชน แบ่งการจัดเป็น 2 ช่วงคือ

1) ระหว่างรอร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์(Draft Final)

จัดสัมมนาในระดับชุมชนจะเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อร่วมประชุมปรึกษาหารือ ให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็น ข้อมูลที่ให้กับผู้ร่วมสัมมนาเป็นข้อมูลเรื่องผลกระทบของโครงการ และการจ่ายค่าชดเชย

2) หลังจากที่ยังมีรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้ว มีการจัดสัมมนาในระดับกว้าง มีผู้เข้าร่วมคือ กลุ่มชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการจัดเพื่อ "ให้รู้ว่าเราศึกษาถูกไหมยังงัย มีข้อแนะนำอย่างไร ช่วยกันตัดสินใจ" โดยประโยชน์ที่จะได้จากการจัดสัมมนา คือ "เราได้รับคำแนะนำว่าเราจะปรับปรุงโครงการอย่างไรให้ประชาชนยอมรับโครงการเป็นการร่วมมือกันพัฒนาประเทศ"

สำหรับขั้นตอนการก่อสร้างซึ่งเป็นช่วงการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ จะเปิดโอกาสโดย มีการตั้งคณะกรรมการที่มีชาวบ้านร่วมอยู่ด้วยเพื่อร่วมแก้ปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นกับโครงการ

กรมชลประทานผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนโครงการอยู่แล้ว และคิดว่าเป็นขั้นตอนที่ควรที่จะเปิดโอกาสให้เข้าร่วม ทั้งนี้ในขั้นตอนกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในรูปแบบ ดังนี้

- สัมภาษณ์ความต้องการ ความคิดเห็นของชาวบ้านในพื้นที่ ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำความคิดเห็นของประชาชน มาพัฒนาโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

- จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แบ่งการจัดออกเป็น 2 ช่วงเช่นกัน คือ

1) ช่วงเริ่มศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความเหมาะสมของโครงการไปได้เล็กน้อย เพื่อชี้แจงว่ากรมชลประทานกำลังทำอะไรในพื้นที่นั้นๆ และจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง โดยจัดสัมมนาแยกเป็นกลุ่มย่อย เพื่อจัดการสื่อสารให้ตรงกับลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มข้าราชการในท้องถิ่น กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น และกลุ่มสื่อมวลชน เป็นต้น

2) หลังจากผลศึกษาทั้งสองเสร็จเรียบร้อยแล้วมีลักษณะโครงการที่ชัดเจนแล้ว จัดสัมมนาในระดับกว้าง เพื่อให้ทราบทัศนคติของฝ่ายต่าง ๆ ต่อโครงการ

ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์สองคนมีความคิดเห็นเหมือนกันว่า ในการจัดสัมมนา ควรจะให้เกิดการประสานประโยชน์กันระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์จากการทำโครงการ และผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ โดยได้ยกตัวอย่างว่า ถ้าหากสร้างอ่างเก็บน้ำที่มีพื้นที่น้ำท่วม 1 หมื่นไร่ มีพื้นที่ที่จะได้ประโยชน์ด้านการชลประทาน 5 หมื่นไร่ ให้มีกฎหมายจัดรูปที่ดิน หรือปฏิรูปที่

ดินที่สามารถนำที่ดินที่ได้ประโยชน์ทั้งหมดมาจัดรูปใหม่ ให้คนในพื้นที่ที่น้ำจะท่วมไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดใหม่ คนที่ได้ประโยชน์จากน้ำก็ต้องยอมเสียพื้นที่ของตน โดยจะได้รับค่าชดเชยจากราชการ

สำหรับขั้นตอนการก่อสร้างโครงการ เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานทั้งสามคนเห็นตรงกันว่า ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม ด้วยวิธีการ เป็นแรงงานในการก่อสร้าง

ทั้งนี้ในขั้นตอนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ขั้นตอนการใช้ประโยชน์จากโครงการ เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานเห็นว่า ประชาชนควรจะเข้าร่วมด้วยโดยร่วมเป็นผู้บำรุงรักษาคลองส่งน้ำชลประทาน ทำงานในรูปขององค์กรผู้ใช้น้ำ

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนยังได้ให้เหตุผลที่เห็นว่าขั้นตอนที่นอกเหนือจากนี้ไม่เหมาะจะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมไว้ด้วย ได้แก่

ขั้นตอนการวางแผน เมื่อเริ่มมีความคิดจะทำโครงการ ก่อนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Pre-Feasibility Study หรือ Preliminary Study) เจ้าหน้าที่จากกฟผ.คนหนึ่งให้ความเห็นว่า ถ้าเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นนี้ไปถามความต้องการของประชาชนก่อน เป็นการในขณะที่ไม่รู้ว่าโครงการมีความเหมาะสม สามารถสร้างได้หรือไม่ ถ้าประชาชนเห็นด้วยแต่ความจริงอาจจะสร้างไม่ได้ เห็นว่าควรจะศึกษาความเหมาะสมแล้วค่อยถามความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานคนหนึ่งก็มีความคิดเห็นเหมือนกัน คือ ช่วงนี้ไม่สามารถให้ประชาชนเข้าร่วมได้ เนื่องจากยังไม่ได้ตัดสินใจว่าจะทำโครงการหรือไม่ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่ให้กับประชาชน

ขั้นตอนการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่จากทั้งกฟผ.และกรมชลประทานมีความคิดเห็นตรงกันว่า ขณะนี้มีระบบการตัดสินใจที่ผ่านทางตัวแทนของประชาชนอยู่แล้ว คือ รัฐบาล นอกจากนี้ในคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็มีตัวแทนจากภาคเอกชนเข้าไปร่วมทำงานกับราชการอยู่แล้ว

กลุ่มผู้นำชาวบ้าน

ผู้นำชาวบ้านจากกรณีโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก มีความต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการเปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการวางแผนโครงการ
- 2) ขั้นตอนการก่อสร้างโครงการ
- 3) ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโครงการ

ในขั้นตอนการวางแผนโครงการ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าอยากให้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยวิธี

- ให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้าน (ผลดี-ผลเสีย) ของโครงการตั้งแต่เริ่มเข้ามาศึกษาลำรวจในพื้นที่
- ให้ชาวบ้านร่วมแสดงความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจของราชการ เพื่อให้ราชการได้รับฟังข้อมูลและเหตุผลของชาวบ้านบ้าง โดยเฉพาะชาวบ้านที่จะได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ

ผู้ให้สัมภาษณ์จากเขื่อนแก่งเสือเต้นคนหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นที่เพิ่มเติมจากผู้อื่นว่า ที่ควรจะให้ชาวบ้านเข้ารวมนั้น ควรจะเริ่มตั้งแต่ร่วมคิดว่าจะแก้ปัญหาเรื่องน้ำด้วยวิธีใด มีทางเลือกอะไรบ้างในการแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำ

และมีผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล ให้ความคิดเห็นว่า ในการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมด้วยนั้น ควรจะให้เกิดการเจรจาพูดคุยกันว่า ทั้งสองฝ่ายจะเฉลี่ยประโยชน์ที่ได้จากโครงการอย่างไร โดยเสนอว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากการได้น้ำ ควรจะแบ่งที่ดินของตนให้กับชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ

ขั้นตอนหลังการตัดสินใจคือช่วงการก่อสร้างโครงการซึ่งเป็นช่วงที่มักจะมีปัญหาต่างๆ มากมาย ได้แก่ ปัญหาจากการจัดซื้อที่ดิน การจ่ายค่าชดเชย การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ส่วนนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่มักเกิดขึ้นเหล่านี้ โดยเห็นว่าควรมีตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือหรือร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานราชการ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อาจจะเป็นในรูปของการตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่มีตัวแทนของชาวบ้านเข้าไปร่วมด้วย

และสุดท้ายขั้นตอนการติดตามประเมินผลโครงการ มีผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเห็นว่า ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่มีผู้ใดกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในส่วนการใช้ประโยชน์จากโครงการ ไม่มีผู้ใดกล่าวว่าประชาชนควรมีบทบาทหน้าที่อะไรต่อโครงการ ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการ เป็นผู้สูญเสีย นอกจากนี้โครงการที่เกิดขึ้นก็เกิดขึ้นจากการกำหนดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มากกว่าเกิดจากความต้องการของชาวบ้านเอง จึงไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ไม่คิดว่าตนจะต้องมีหน้าที่อะไรต่อโครงการ เพราะเห็นว่าโครงการเป็นของราชการ

กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความคิดเห็นที่หลากหลาย มีผู้ที่เสนอความเห็นตั้งแต่ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน จนถึงเปิดโอกาสได้เพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ทั้งนี้ในทุกขั้นตอนมีผู้เสนอความคิดเห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยดังนี้

1) ขั้นตอนการวางแผนโครงการ

- มีการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนว่าจะทำอะไรในพื้นที่นั้น ให้ชาวบ้านได้รู้ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างโครงการ

- ปรีกษาหรือ สอบถามความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่เริ่มมีความคิดว่าจะทำโครงการ เจ้าหน้าที่จะต้องนำความคิดเห็นไปถามความคิดเห็นจากประชาชน มีผู้ให้ความเห็นว่าโครงการควรจะเกิดจากความต้องการของประชาชน แต่หากเป็นโครงการที่เกิดจากความคิดของหน่วยงาน ก็ควรจะมีการปรีกษาหรือกับชาวบ้านตั้งแต่ต้น เช่น ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหา ผลกระทบ ผลประโยชน์ที่จะได้จากโครงการ ในส่วนนี้จะต้องชี้แจงให้ประชาชนรู้ว่า ลักษณะของโครงการจะเป็นอย่างไร ทำให้เกิดผลอย่างไร ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยจะเสนอข้อคิดเห็นอย่างไร ผู้ศึกษาก็นำปัญหาที่ได้นี้ไปศึกษาเพิ่มเติมมา ศึกษาทางเลือกต่างๆ พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขหรือลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แล้วจึงนำผลการศึกษาที่ได้นี้กลับไปสู่ประชาชนอีกครั้ง เพื่อขอความเห็นเพื่อนำไปปรับปรุงโครงการ เมื่อแผนเสร็จจึงค่อยเริ่มดำเนินโครงการ และจะต้องมีมาตรการการติดตามการแก้ไขหรือลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ให้ประชาชนเห็นว่าข้าราชการทำเพื่อประชาชนจริง

ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งเสนอความเห็นว่าการทำโครงการควรจะมีการจัดประชุม

3 กลุ่ม คือ

- 1) การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) จัดเมื่อเริ่มมีความคิดเกี่ยวกับโครงการอยู่ในช่วงที่ยังไม่ได้ศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ต้องเอาความคิดคร่าวๆ นี้ไปถามชาวบ้านว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการ ให้ผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อดูว่าโครงการมีความเป็นไปได้เพียงไร ถ้าหากประชาชนสนใจจึงค่อยนำไปศึกษาความเหมาะสมว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ ศึกษาทางด้านเทคนิคเมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จัดประชุมอีกครั้ง ทั้งนี้การจัดประชุมสัมมนาในระดับชุมชนนี้อาจจะต้องจัดหลายครั้งกว่าจะได้ความคิดเห็นที่ลงตัว

- 2) การจัดประชุมด้านเทคนิค (Technical Meeting) ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เป็นการพูดคุยถึงเรื่องความเหมาะสมด้านเทคนิคของโครงการ เช่น จะ

สร้างเขื่อนสูงเท่าไทร ทำให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมเท่าไทร ได้ประโยชน์อย่างไร และเสียหายในเรื่องใดบ้าง อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดิมเห็นว่า ประชาชนที่สนใจก็สามารถเข้าร่วมได้ และสุดท้ายเมื่อผ่านด้านเทคนิค จะจัดประชุมอีกครั้งเป็นการเปิดประเด็นสู่สาธารณชน

3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ส่วนสุดท้ายเป็นเวทีที่เปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังและแสดงความคิดเห็น ซึ่งผู้จัดควรจะเป็นหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่างบประมาณที่ใช้จัดงาน ก็ควรจะเป็นงบประมาณกลาง เนื่องจากหากเจ้าของโครงการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็อาจจะทำให้เกิดความลำเอียงในการจัดมากขึ้น เลือกเฉพาะคนที่เห็นด้วยกับโครงการมาเข้าฟัง

ส่วนนักวิชาการอีกผู้หนึ่ง เห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้เช่นกัน แต่เห็นต่างกันตรงที่ว่า ในช่วงการกำหนดโครงการระยะแรกเริ่ม ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากช่วงนี้เป็นเพียงการกำหนดเค้าโครงเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็บอกว่า อาจจะลองทดสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนดูบ้างว่า ประชาชนอยากเห็นโครงการเป็นแบบไหน และกล่าวว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เมื่อผลการศึกษาโครงการเสร็จแล้วจะต้องถามประชาชนว่าเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ อย่างไร

2) ขั้นตอนการตัดสินใจ ในขั้นนี้มีผู้มีความคิดเห็นต่างกันคือ

ผู้ให้สัมภาษณ์สองคน เห็นว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเห็นว่าประเด็นสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าผู้ที่เข้าร่วมจะเป็นใคร ซึ่งคนหนึ่งให้ความเห็นว่า ผู้ที่เข้าร่วมตัดสินใจต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องเป็นตัวแทนที่ประชาชนไว้วางใจ

แต่อีกคนหนึ่งเห็นว่า โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ไม่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนเพียงกลุ่มเดียว ควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับสูงที่สุดแล้วทั่วประเทศ อยู่ในอำนาจรัฐที่เป็นตัวแทนคนทั่วประเทศ ชาวบ้านสามารถร่วมตัดสินใจได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

3) ขั้นตอนการก่อสร้าง

นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ท่านหนึ่ง เห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะรวมตัวกันเป็นองค์กร ให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ เช่น วิศวกร นักออกแบบ เข้าไปตรวจสอบการทำงาน

4) ขั้นการใช้ประโยชน์จากโครงการ

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ควรเมื่อโครงการสร้างเสร็จแล้ว ประชาชนควรมีหน้าที่ต่อโครงการด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงผู้รับประโยชน์อย่างเดียว โดยได้เสนอว่า ควรจะให้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ จะปลูกพืชอะไร ใช้น้ำอย่างไร ให้ประชาชนร่วมวางแผนกับราชการ และให้มีหน้าที่ร่วมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำด้วย

5) ขั้นตอนการติดตามประเมินผล

เห็นว่าควรให้ประชาชนเข้าร่วมติดตามประเมินผลว่า โครงการให้ผลอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้แล้วยังมีผู้เสนอวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ แต่ไม่ได้กล่าวชัดเจนว่าควรอยู่ในขั้นตอนใดของโครงการ กล่าวคือ สำหรับปัญหาการจัดที่ดินรองรับผู้ที่ถูกน้ำท่วมจากการสร้างเขื่อน อาจจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้โดย ประกาศพื้นที่ชลประทานเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้มีหลักว่า สำหรับผู้ที่อยู่ในเขตชลประทานถ้าหากไม่มีการเสียดินพื้นที่บางส่วนให้กับผู้ที่เสียหายจากการสร้างเขื่อน ก็จะไม่ที่ดินสำหรับรองรับผู้เสียหายกลุ่มนี้ และก็จะทำให้ไม่สามารถสร้างเขื่อนได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ในการเกษตร กลับกันถ้าหากมีเขื่อนมีน้ำใช้ในการเกษตรเพิ่มขึ้นจะทำให้ได้ผลผลิตต่าง ๆ มากขึ้นกว่าเดิม สามารถทดแทนพื้นที่ที่จะเสียไปได้ โดยรัฐจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้น

จากการรวบรวม ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มนี้พบว่า ขั้นตอนที่มีผู้เสนอให้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรงกันมากที่สุด คือ ขั้นการวางแผนโครงการ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการ ให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการทั้งสองด้านแก่ประชาชน และการจัดประชุมสัมมนา หรือการจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น ปรีกษาหารือกับประชาชน ในการวางแผนโครงการ ซึ่งในเรื่องการเปิดรับฟังความคิดเห็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีความเห็นที่ต่างกันระหว่าง ควรจะเปิดรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มมีความคิดคร่าวๆ เกี่ยวกับโครงการ หรือเมื่อโครงการศึกษาความเหมาะสมเสร็จมีภาพโครงการที่ชัดเจนแล้ว

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม หรือให้ความช่วยเหลือกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เห็นว่าขั้นตอนที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ได้แก่

- 1) ขั้นตอนการวางแผนโครงการ
- 2) ขั้นตอนการก่อสร้างโครงการ
- 3) ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล

ขั้นตอนการวางแผนโครงการ เป็นขั้นตอนที่ผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะให้น้ำหนักมากกว่าควรจะต้อง

- ให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้านแก่ประชาชน
- ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

โดยในส่วนของ การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ เห็นว่าควรจะต้องเปิดให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น (Pre-Feasibility Study) ให้ประชาชนได้รับรู้และแสดงความคิดเห็นว่าควรจะทำโครงการหรือไม่อย่างไร มีทางเลือกอื่นหรือไม่ ไม่ใช่มารดมประชาชนเมื่อศึกษาโครงการเสร็จแล้ว ตัดสินใจมาส่วนหนึ่งแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเพียง การถามว่าชดเชยเท่าไรจึงจะพอใจ

โดยที่มีผู้เสนอความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ในการศึกษาโครงการจะต้องกำหนดให้มีการสัมภาษณ์ และพูดคุยกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ศึกษาถึงผลกระทบของโครงการต่อชุมชนสังคมให้มากขึ้น

ทั้งนี้ผู้มีความเห็นที่แตกต่างออกไป คือ ควรให้ชาวบ้านมีส่วนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้ศึกษาด้วย เนื่องจากเห็นว่า มุมมองความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของชาวบ้าน ในบางกรณีชาวบ้านสามารถมองเห็นประโยชน์ได้มากกว่านักวิชาการ หรือ ผู้เชี่ยวชาญ

และเมื่อศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และศึกษาความเหมาะสมโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า จะต้องจัดประชาพิจารณ์เพื่อให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ ของผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ

ขั้นตอนการก่อสร้าง ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรให้ประชาชนเข้าร่วมโดย มีองค์กรของชาวบ้านคอยตรวจสอบการทำงาน เพื่อให้ทำงานไม่ผิดพลาด

และขั้นตอนการติดตามและประเมินผล ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นตรงกันว่าควรจะต้องให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบติดตามผลของโครงการ เพื่อให้ทราบว่า โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร ตรงกับการวางแผนของหน่วยงานหรือไม่ที่จะมีมาตรการแก้ไขลดผลกระทบ เป็นการกระตุ้นความรับผิดชอบของคนทำโครงการ

โดยสรุปที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คือ ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้จะให้น้ำหนักกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับขั้นตอนการวางแผนโครงการมาก ต้องการให้ผู้ทำโครงการปรึกษาหารือสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการเพื่อให้โครงการตรงกับความต้องการของประชาชน และอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีผู้ให้ความสำคัญ คือ ขั้นตอนของการติดตามประเมินผลโครงการ

โดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นตรงกันที่สุดว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในขั้นตอนการวางแผนโครงการ โดยวิธีการ ให้ข้อมูลข่าวสาร

ของโครงการทั้งสองด้านแก่ประชาชน และวิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ เพื่อให้ผู้ทำโครงการนำความคิดเห็นที่ได้ไปปรับปรุงโครงการ และเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

ทั้งนี้เรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ มีความเห็นที่แตกต่างกันคือ กลุ่มนักวิชาการบางคนและเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่า ควรจะเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มมีความคิดว่าจะโครงการ เป็นการนำความคิดคร่าวๆ ไปถามความเห็นของประชาชนว่าต้องการหรือไม่ อย่างไร อยากให้เป็นเช่นไร เพื่อให้โครงการเป็นไปตามความต้องการของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น การถามเช่นนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะเลือก และร่วมเสนอหาทางแก้ไข แต่จะทำให้เกิดความล่าช้า และโครงการที่ประชาชนเห็นว่าสมควรอาจจะไม่มีความเหมาะสมทางด้านเทคนิค คือ อาจจะสร้างไม่ได้

ในขณะที่กลุ่มผู้ทำโครงการและนักวิชาการบางคนก็เห็นว่าควรจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเมื่อมีผลการศึกษาโครงการที่ชัดเจนแล้วมีความเหมาะสมทางด้านเทคนิค เพื่อที่จะได้มีภาพที่ชัดเจนสามารถนำไปถามความคิดเห็นของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนมองว่า การทำในลักษณะนี้เป็นเหมือนกับโครงการได้ผ่านการตัดสินใจจากหน่วยงานมาแล้วว่ามีความเหมาะสม การนำมาถามกับประชาชนเป็นดังคำถามเพียงว่าทำอย่างไรจึงจะสร้างความพอใจให้ยอมรับโครงการได้ เช่น การเจรจาเรื่องค่าชดเชยกับชาวบ้านผู้เสียประโยชน์ เป็นต้น

ส่วนวิธีการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้ได้และเสียประโยชน์ ในเรื่องการจัดหาที่ดินรองรับนั้น มีผู้มีความเห็นตรงกันทั้งจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ทำโครงการ ผู้นำชาวบ้าน และนักวิชาการ

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนกล่าวตรงถึงว่า ในขั้นวางแผนโครงการควรจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าผู้ศึกษาจะต้องศึกษาถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ความคิดเห็นของประชาชนถ้าหากทำโครงการ ผลกระทบต่อชุมชนและสังคม

ในส่วนการทำมวลชนสัมพันธ์ในขั้นการวางแผนโครงการ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเพียงใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการทำประชาสัมพันธ์โครงการกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อโน้มน้าวใจให้ประชาชนยอมรับการทำโครงการ

และจากการสัมภาษณ์ยังได้พบความคิดเห็นที่น่าสนใจก็คือในกลุ่มนักวิชาการและหน่วยงานดำเนินโครงการ เห็นว่า ควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นการใช้ประโยชน์จากโครงการ โดยให้ประชาชนมีหน้าที่รับผิดชอบสิ่งที่ราชการจัดสร้างให้ เพื่อประชาชน

เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ ไม่ใช่เพียงรับประโยชน์แต่อย่างเดียวตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชาวบ้านก็ได้พบความคิดเห็นที่สนับสนุนความคิดเห็นของกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้ดำเนินโครงการ ก็คือ กลุ่มผู้นำชาวบ้านไม่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบดูแลโครงการเลย นั่นคือ ชาวบ้านไม่ได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ โครงการ เชื้อนขนาดใหญ่ที่ราชการจัดสร้างให้เลย ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้างต้นคือ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่โครงการเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของหน่วยงาน ไม่ได้ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน และ ชาวบ้านผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ จึงไม่รู้สึกว่าโครงการ เชื้อนเป็นของประชาชน

4. ผู้ที่ควรมีส่วนร่วมกับโครงการเชื้อนขนาดใหญ่

ความคิดเห็นของกลุ่มผู้ดำเนินโครงการเชื้อนขนาดใหญ่ ผู้นำชาวบ้าน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ต่อเรื่องบุคคลที่ควรจะมีส่วนร่วมกับโครงการ เป็นดังนี้

กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินโครงการเชื้อนขนาดใหญ่

ในที่นี้จะกล่าวถึงความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และจากเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ไปพร้อมกัน

จากการสอบถามความคิดเห็นต่อเรื่อง บุคคลที่ควรจะมีส่วนร่วมกับโครงการเชื้อนขนาดใหญ่พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีความคิดในประเด็นหลักตรงกัน ส่วนรายละเอียด แต่ละคนก็จะให้ความคิดเห็นเล็กน้อยแตกต่างกัน คือ



- ผู้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวถึงเรื่องนี้เห็นตรงกันว่า กลุ่มสำคัญที่ควรจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารคือ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านที่จะได้รับความเสียหายจากการสร้างเขื่อน เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานกล่าวว่า "จะต้องให้ความสำคัญกับผู้เสียประโยชน์มากที่สุด จะต้องให้เขาได้รับรู้ว่าตนจะได้รับผลกระทบอย่างไร ได้ค่าชดเชยอย่างไร"

นอกจากนี้แล้วผู้ให้สัมภาษณ์ก็เห็นว่าควรจะให้กลุ่มบุคคลอื่น ๆ ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการด้วย เช่น ข้าราชการในพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อนและจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน

- ผู้มีส่วนร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นในการจัดสัมมนา หรือประชาพิจารณ์ ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นตรงกันว่าผู้ที่มีความสำคัญที่สุด คือ ตัวแทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบทั้งผู้ที่เสียประโยชน์และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ

ทั้งนี้ผู้ระบุว่าตัวแทนที่เข้าร่วม ควรจะเป็นตัวแทนทั้งที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนที่ไม่เป็นทางการซึ่งได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มชาวบ้าน โดยให้เหตุผลว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งตามระบอบการปกครอง แต่บางครั้งคนเหล่านี้ก็อาจจะไม่ค่อยกล้านัก เพราะเกรงอำนาจของข้าราชการที่มีตำแหน่งเหนือกว่า จึงเห็นว่าควรจะต้องมีตัวแทนของชาวบ้านที่ไม่มีตำแหน่งเป็นทางการเข้าไปร่วม เพื่อให้แสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่

ในเรื่องตัวแทนชาวบ้านยังมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไปกว่า สำหรับในอนาคตกลุ่มองค์กรที่น่าจะเป็นตัวแทนของชาวบ้านได้ดี น่าจะเป็น องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.

นอกจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรจะให้กลุ่มอื่นเข้าร่วมด้วย เช่น ข้าราชการจากส่วนกลางและท้องถิ่นที่ทำงานเกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ทั้งนี้แต่ละกลุ่มที่เข้าร่วมก็ควรจะมีบทบาทหน้าที่ของตนด้วย ได้แก่ ข้าราชการในจากส่วนกลางและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ควรจะมีบทบาทในการประสานงานอำนวยความสะดวกให้โครงการดำเนินไปได้ด้วยดี

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน มีผู้กล่าวถึงเหตุผลที่กลุ่มนี้ควรจะเข้าร่วมและบทบาทที่ควรจะเป็นดังนี้ เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานสองคนเห็นว่า ควรจะเข้าร่วมเพราะกลุ่มนี้ไม่มีความเข้าใจโครงการ ไม่เข้าใจเรื่องการพัฒนา แต่มีเจตนาดี จึงควรจะต้องได้รับข้อมูลให้เพียงพอ ส่วนเจ้าหน้าที่กรมชลประทานอีกคนมีความเข้าใจว่า คนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่เข้ามาช่วยดูแล

ผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับความเสียหาย ถ้าหากผู้ทำโครงการดูแลผู้เสียประโยชน์เป็นอย่างดีแล้ว ก็คิดว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนคงไม่มีปัญหา ดังนั้นคนกลุ่มนี้จึงควรเข้าร่วมกับโครงการ ให้ได้รับข่าวสารข้อมูลอย่างไม่มีการปิดบัง เป็นข้อมูลที่ต้องการ และควรจะมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องต่อไป

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จากกฟผ.สองคนเห็นตรงกันว่า องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทในการให้ข้อคิดในเรื่องต่างๆ กับชาวบ้านผู้เสียประโยชน์เพื่อให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า นักวิชาการควรจะเข้าร่วม โดยควรมีบทบาทใช้หลักวิชาการที่เรียนรู้มาตรวจสอบโครงการ และมีผู้เห็นตรงกันมากกว่า นักวิชาการควรจะต้องวิพากษ์วิจารณ์ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องเฉพาะที่อยู่ในความเชี่ยวชาญของตน ไม่ควรพูดในสิ่งที่ไม่รู้จริง

และกลุ่มสื่อมวลชน ก็มีผู้เห็นว่า ควรจะเข้าร่วมเพื่อเกิดความเข้าใจ และให้ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องสู่สาธารณชน

ผู้นำชาวบ้าน

กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากกรณีตัวอย่าง มีความเห็นต่อเรื่องกลุ่มคนที่ควรเข้ามีส่วนร่วม โดยเฉพาะในการร่วมรับฟัง และแสดงความคิดเห็นว่า ควรจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ได้แก่ ข้าราชการ ชาวบ้านผู้เสียประโยชน์ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ และคนกลาง

กลุ่มผู้นำชาวบ้านแสดงความเห็นต่อเรื่องตัวแทนของชาวบ้านที่เสียประโยชน์ต่างกันว่า กลุ่มผู้นำจากเขื่อนปากมูลทั้ง บางส่วนจากเขื่อนแก่งเสือเต้น และบางส่วนจากเขื่อนป่าสัก กล่าวว่าตัวแทนชาวบ้านที่เข้าร่วมควรจะเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจจะไม่ใช่ตัวแทนของชาวบ้านจริง ทั้งนี้มีผู้เล่าประสบการณ์ที่ได้รับอันเป็นที่มาของความคิด เช่นนี้ว่า "ตอนแรกชาวบ้าน(ปากมูล)ค่อนข้างเชื่อที่กฟผ.มาบอก ส่วนหนึ่งเพราะพวกเราเชื่อถือคำพูดของกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่า ก็เราเลือกให้มาเป็นผู้นำเรา เรานึกว่าเขาเห็นใจเราเขาเป็นตัวแทนของเรา แต่ที่ไหนได้มารู้ทีหลังว่า ผู้ใหญ่บ้านกำนันเป็นเครื่องมือของกฟผ.อีกทีหนึ่ง"

อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนป่าสักมีความเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของชาวบ้านในการเข้ามีส่วนร่วมได้

มีชาวบ้านคนหนึ่งจากเขื่อนปากมูลเห็นว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์ควรเข้าร่วมเนื่องจากถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้วย โดยควรมีบทบาท ในการเฉลี่ยประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการสร้างเขื่อน ให้กับผู้ที่เสียประโยชน์

ส่วนคนกลางที่ผู้นำชาวบ้านกล่าวถึงส่วนใหญ่ จะหมายถึง นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

กลุ่มนักวิชาการ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการถึงเรื่องผู้ที่ควรมีส่วนร่วมกับเขื่อนขนาดใหญ่ พบว่า นักวิชาการทั้งหมดเห็นว่า ควรจะให้บุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมกับโครงการ โดยบุคคลหลายฝ่ายที่กล่าวถึง ได้แก่ ส่วนที่จะต้องให้ความสำคัญคือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการ ทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ นอกจากนี้ก็มีข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าไปดูแลโครงการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

ส่วนของตัวแทนชาวบ้านที่เข้ามามีส่วนร่วมควรจะมาจากที่ใด มีผู้เสนอว่าควรเป็นตัวแทนที่ชาวบ้านเลือกมาเอง เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งมีความหมายว่า อาจจะเป็นผู้แทนโดยทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ต้องเป็นคนที่ชาวบ้านเลือกและไว้วางใจ ในขณะที่มีนักวิชาการอีกคนหนึ่งระบุชัดเจนว่า ควรเป็นตัวแทนชาวบ้านทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมถึงบทบาทของ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง (ไม่ใช่กลุ่มชาวบ้าน) ในการเข้าร่วมว่า ควรจะเป็นแค่เพียงผู้สังเกตการณ์ ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล ความเห็นทางด้านเทคนิคกับชาวบ้านได้ แต่ไม่ควรแสดงบทบาทในการเป็นตัวชี้นำแนวความคิด ควรจะปล่อยให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ช่วยกันคิดช่วยกันทำเอง เช่นเดียวกับนักวิชาการซึ่งทำงานในบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมผู้หนึ่ง เห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ควรมีบทบาทชี้นำความคิดเห็น หรือปลุกกระดมให้ต่อต้านโครงการ

ในขณะที่นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ทั้งสองคนเห็นว่า คนกลุ่มนี้ควรจะมามีบทบาทในการทำให้ชาวบ้านได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เป็นสะพานในการถ่ายทอดประสบการณ์ที่ชาวบ้านกลุ่มอื่นๆ เคยประสบจากการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ มาสู่ชาวบ้านที่ไม่เคยประสบกับปัญหา เพื่อให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการเผชิญกับปัญหา และควรเป็นผู้ประสานให้ชาวบ้านและข้าราชการได้พูดคุยตกลงกัน ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่ง มีความคาดหวังต่อบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเพิ่มเติมไปอีกว่า ควรจะช่วยเสริมให้ ชาวบ้านมีความเข้มแข็งรวมตัวกันเป็นองค์กรของตนเอง

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรต่างๆ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ผู้ที่ควรจะมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ และเป็นผู้ที่ได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรก คือ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ กล่าวคือบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการตั้งแต่เนิ่นๆ เป็นการให้ข้อมูลทั้งสองด้าน และในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดประชุมสัมมนา หรือการจัดประชาพิจารณ์ รวมถึงถ้าหากจะมีการดำเนินโครงการจริง ก็จะต้องได้รับการดูแลอย่างดี ได้รับคำชดเชยให้คุ้มกับสิ่งที่ต้องสูญเสีย

ทั้งนี้ตัวแทนของกลุ่มชาวบ้านผู้เสียประโยชน์ ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เห็นว่า ควรจะเป็นตัวแทนที่ชาวบ้านได้เลือกขึ้นมาเอง ซึ่งมีผู้กล่าวถึงตัวแทนแบบทางการ -"กำนันผู้ใหญ่บ้าน" ว่า บางครั้งบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของชาวบ้านจริง มักจะมีการร่วมรับผลประโยชน์จากผู้ทำโครงการ มาให้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริงกับชาวบ้าน เพื่อให้ชาวบ้านยินยอมให้สร้างเขื่อน

นอกจากนี้แล้ว กลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่ควรจะเข้าร่วมด้วย จากที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ หน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน รวมไปถึงกลุ่มองค์กรในท้องถิ่นนั้น ได้แก่ องค์กรชาวบ้าน กลุ่มปัญญาชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น โดยกลุ่มบุคคลในบางฝ่ายผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรจะมีบทบาทต่างๆ กันดังนี้

ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ มีผู้เห็นว่า คนกลุ่มนี้ควรจะมีบทบาทในการเฉลี่ยประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ แบ่งให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าอาจต้องจ่ายค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น เป็นต้น

ในส่วนนี้มีความเห็นที่ขัดแย้งกันคือ เห็นว่าไม่ควรให้ผู้ได้รับประโยชน์เข้าร่วมด้วยในการแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ โดยให้เหตุผลว่า "คนที่ได้ประโยชน์คิดว่าไม่ต้องอะไรก็มีแต่ได้ และไม่เสียหายอะไรถ้าไม่ได้ดำเนินโครงการ จะเรียกว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบก็ไม่ได้"

และเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ควรจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำ ให้ความรู้กับชาวบ้านในการทำความเข้าใจกับข้อมูลโครงการที่ได้รับมา โดยมีผู้อธิบายเหตุผลว่า กลุ่มองค์กรเอกชนควรจะเข้ามาให้คำแนะนำกับชาวบ้าน เนื่องจากมีประสบการณ์มาก ได้รับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีอื่นมาแล้ว มีการเชื่อมโยงข่าวสารระหว่างกลุ่มชาวบ้านได้ดีกว่า

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเห็นว่า องค์กรท้องถิ่นก็ควรจะมีบทบาทสำคัญอยู่ด้วยเช่นกัน คือ กลุ่มนักวิชาการ ปัญญาชน สถาบันการศึกษา องค์กรชาวบ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่

พื้นที่ใกล้ชิดชาวบ้าน ควรมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบโครงการ ให้คำแนะนำกับชาวบ้านในท้องถิ่นของตนเอง

โดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 4 กลุ่มมีความเห็นค่อนข้างตรงกันว่า บุคคลที่ควรมีส่วนร่วมกับโครงการเชิงขนาดใหญ่ ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับความเสียหาย เป็นผู้ที่จะต้องได้รับความสนใจในระดับต้น โดยเข้าร่วมในส่วนของ การเข้าฟังและแสดงความคิดเห็น การจัดประชาพิจารณ์โดยผ่านตัวแทน ที่ชาวบ้านได้คัดเลือกมาเอง เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ

นอกจากนี้ผู้ที่เข้าร่วมยังจะต้องประกอบด้วยบุคคลฝ่ายต่างๆ อีก ได้แก่ ข้าราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน มีส่วนร่วมในการรับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และร่วมแสดงความคิดเห็น

สำหรับผู้ที่เข้าร่วมที่เป็นนักวิชาการ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่จากโครงการเห็นพ้องต้องกันว่า นักวิชาการควรจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ โดยใช้หลักวิชาการ ความเชี่ยวชาญตามที่ตนถนัดเท่านั้น

และประเด็นที่มีผู้แสดงความคิดเห็นกันมาก ได้แก่ บทบาทของผู้เข้าร่วมที่เป็น องค์กรพัฒนาเอกชน กล่าวคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการจะเห็นว่า ควรจะให้เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากเห็นว่า คนกลุ่มนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอไม่มีความเข้าใจโครงการ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชาวบ้านเห็นว่าควรจะให้ คนกลุ่มนี้เข้าร่วมด้วย เพราะมีความเป็น กลาง กลุ่มนักวิชาการเห็นว่า ควรเข้าร่วมเพื่อจะได้ให้มีบทบาทใน 2 ระดับคือ นักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า ควรจะมีบทบาทให้คำแนะนำให้ข้อมูลกับชาวบ้านผู้เสียประโยชน์ แต่ไม่ควรชี้แนะเอง ส่วนนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทในการถ่ายทอด ประสพการณ์ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชาวบ้านให้ชาวบ้านสามารถเผชิญกับปัญหาได้ และในส่วนของตัวเองเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็มองบทบาทของตนในลักษณะเดียวกับกลุ่มนัก วิชาการ คือ ให้คำแนะนำ ถ่ายทอดประสพการณ์ สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้าน

5. คุณลักษณะของผู้ที่เข้ามีส่วนร่วม

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 4 กลุ่มไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงเรื่องคุณลักษณะของผู้ที่เข้ามีส่วนร่วม พบว่า เมื่อถามถึงเรื่องนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดจะนึกถึงผู้เข้าร่วมใน 2 ลักษณะคือ บุคคลที่เข้าร่วมไม่เจาะจงกลุ่ม และ ผู้นำชาวบ้านที่มีส่วนร่วม โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้ที่ควรมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. บุคคลที่เข้าร่วม ไม่เกาะงกลุ่ม

ส่วนใหญ่กลุ่มนักวิชาการได้เสนอความเห็นในหัวข้อนี้ จากการรวบรวมความคิดเห็น พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้มีส่วนร่วมใน 2 เรื่อง ได้แก่

- เรื่องจริยธรรม นักวิชาการผู้หนึ่งกล่าวว่า ผู้ที่มีส่วนร่วมควรต้องมีความคิดที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นคนที่มีเหตุผล มีความโลภตามปกติของมนุษย์แต่ไม่ควรโลภจนเกินขอบเขตของตัวเอง

- เรื่องการศึกษา ส่วนนี้ผู้เสนอไว้ เช่น ส่วนใหญ่นักวิชาการเห็นว่า ควรจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับโครงการ ควรจะมีความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ส่วนเจ้าหน้าที่จากทศ.ผู้หนึ่งเห็นว่า ควรจะต้องให้ผู้เข้าร่วมมีวิจักษณ์ของตนเอง ตัดสินใจโดยมองเห็นทั้งสองด้าน เพื่อไม่ให้ถูกชักจูงจากคนอื่น ๆ และยังเห็นว่า ต้องเป็นคนที่มีความรู้ทางหลักวิชาการอยู่บ้าง มีเหตุผลไม่เถียงข้างๆ คูๆ

2. ตัวแทนชาวบ้านที่มีส่วนร่วม

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งส่วนใหญ่กลุ่มผู้นำชาวบ้านและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ จะแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องนี้ไว้ โดยเห็นว่าตัวแทนชาวบ้านที่เข้ามีส่วนร่วมโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ควรจะมีลักษณะดังนี้ (แยกหัวข้อตามประเด็นที่กล่าวถึง)

- เรื่องจริยธรรม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ที่เป็นตัวแทนชาวบ้านควรจะมีคุณสมบัติ มีความบริสุทธิ์ใจต้องการทำงานเพื่อส่วนรวม ควรเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ไม่คดโกงไม่ลำเอียง เป็นผู้ที่มีคุณธรรม

- เรื่องความรู้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีแนวความคิดที่ต่างกัน คือ กลุ่มแรกมีความเห็นว่าผู้ที่มีส่วนร่วมควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ โดยผู้นำชาวบ้านให้เหตุผลว่า ตัวแทนชาวบ้านที่เข้าร่วมควรมีความรู้ ก็เพื่อที่ได้คิดเห็นได้ทันกับกลุ่มข้าราชการ เจ้าของโครงการ ส่วนนักวิชาการคนหนึ่งให้เหตุผลว่า ควรมีความรู้เพื่อที่จะได้มีความเข้าใจโครงการ

ในขณะที่มีผู้นำชาวบ้านบางคน และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความเห็นที่แตกต่างจากข้างต้นไว้ว่า ไม่ควรจำกัดระดับความรู้ของตัวแทนที่เข้าร่วม เนื่องจากเห็นว่าชาวบ้านสามารถปรึกษาหารือเรื่องข้อมูลข่าวสารกับกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนได้

6. ผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

ผลดี

กลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีความเห็นว่าเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ จะเกิดผลดี ดังนี้

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการจะเกิดผลดี คือ

- ทำให้เกิดการรวบรวมความคิดเห็นที่หลากหลายต่อการทำโครงการ เพื่อที่จะนำมาเลือกความคิดเห็นที่ยอมรับได้มากที่สุดจากกลุ่มคนต่าง ๆ และจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดีซึ่งจะเกิดผลดี กว่าความคิดอยู่ฝ่ายเดียว

- ทำให้ได้รับทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากชาวบ้าน เพื่อที่จะได้แก้ไขผลกระทบได้ถูกต้อง

- ช่วยให้การตัดสินใจของชาวบ้านมีความถูกต้องยิ่งขึ้น เนื่องจากมีคนเข้าร่วมกันคิดหลายฝ่าย เช่น เรื่องการตัดสินใจของชาวบ้านในการรับค่าชดเชยที่ดิน หรือรับที่ดินในแปลงอพยพ

- ทำให้ชาวบ้านได้รับความพอใจในเรื่องค่าชดเชยต่าง ๆ

- ทำให้โครงการเกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าเป็นโครงการเพื่อประชาชน

กลุ่มผู้นำชาวบ้าน

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดประโยชน์ คือ

- ทำให้แก้ปัญหาของโครงการเป็นไปอย่างตรงกับความต้องการของชาวบ้าน เช่น ปัญหาเรื่องการจ่ายค่าชดเชย การจัดพื้นที่อยู่อาศัยใหม่

- ทำให้สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงของโครงการ เพื่อที่จะได้ตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

นักวิชาการ

กลุ่มนักวิชาการมองเห็นข้อดีของการมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ในเรื่องหลัก ๆ 2 เรื่อง ได้แก่

- ทำให้เกิดความรอบคอบมากขึ้นในการตัดสินใจดำเนินโครงการ เนื่องจากมีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็น ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้นำโครงการได้ ทั้งนี้เพื่อจะนำไปสู่ประโยชน์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกต้องและคุ้มค่า ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการดูแลอย่างดีจากผู้นำโครงการ และตรวจสอบเรื่องการคอร์รัปชันในการทำโครงการ

- นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์เห็นว่า ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาคน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ที่จะเผชิญกับปัญหาที่เข้ามากระทบกับชุมชนของตน หรือของตนเอง

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เห็นประโยชน์ของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับเขื่อนขนาดใหญ่ในเรื่องหลัก ๆ 2 เรื่องเช่นเดียวกับกลุ่มนักวิชาการ กล่าวคือ

- ทำให้เกิดการลงทุนทำโครงการที่ถูกต้อง เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด โดยผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมจากผู้อื่นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้มีโอกาสเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ เป็นการตรวจสอบทวนข้อบกพร่องต่างๆ ของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ มีความคุ้มค่าที่ควรสร้างหรือไม่ เช่น ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีการคัดค้านทุนด้านสังคม หรือด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร เช่น มีการคิดความคุ้มค่าในการสูญเสียพันธุ์ปลาในแม่น้ำมูลจากการสร้างเขื่อนปากมูล ถ้าหากคิดแล้วมีความคุ้มค่าหรือไม่ที่จะทำโครงการ

- ทำให้เกิดการพัฒนาคน สร้างกระบวนการเรียนรู้ในการแก้ปัญหาของคนในสังคม และในชุมชน นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มยังเห็นว่ากรณีที่ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม ยังถือเป็นการพัฒนาการปกครองของไทยด้วย

โดยสรุป

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มต่างมองเห็นผลดีที่จะได้รับจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

- ประโยชน์ในการรวบรวมความคิดเห็นของบุคคลหลายฝ่าย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ให้เป็นที่ยอมรับจากกลุ่มคนต่างๆ เช่น เรื่องการจ่ายค่าชดเชย การแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการทำโครงการ เป็นต้น ผลดีในข้อนี้มีผู้เห็นตรงกันในกลุ่มผู้ทำโครงการ ผู้นำชาวบ้าน และกลุ่มนักวิชาการ

- ทำให้เกิดความรอบคอบในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นอย่างดี เข้าตรวจสอบเรื่องการคอร์รัปชันของผู้ทำโครงการ ส่วนนี้เป็นความคิดเห็นร่วมกันของกลุ่มนักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน
- ทำให้เกิดการพัฒนาคมน เป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ของประชาชนในการเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ส่วนนี้เป็นข้อดีที่กลุ่มนักวิชาการและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเห็น ร่วมกัน

จากการรวบรวมความคิดเห็นข้างต้น ทำให้พอจะเห็นได้ว่า การกล่าวถึงเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่" สำหรับกลุ่มเจ้าของโครงการ และผู้นำชาวบ้านมีส่วนที่ร่วมกันอยู่คือ เป็นการให้มีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการทำโครงการ กล่าวคือ มีการยอมรับว่าจะต้องทำโครงการ แต่การยอมรับนี้มีพื้นฐานที่แตกต่างกัน กลุ่มเจ้าของโครงการจำเป็นต้องทำโครงการเนื่องจากเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ในขณะที่ชาวบ้านมีความคุ้นเคยกับการ ถูกกระทำจากรัฐ จึงมีความเห็นข้อดีของการมีส่วนร่วมเพียงจะทำให้การแก้ไขปัญหามีผลเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ส่วนนักวิชาการหรือองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นถึงข้อดีของการมีส่วนร่วมมากไป กว่าสองกลุ่มข้างต้น คือ เห็นว่าจะทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาคมน ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า ซึ่งหมายความว่า เมื่อประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแล้วอาจจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ก็ได้

ผลเสีย

การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการโครงการขนาดใหญ่ทำให้เกิดผลดี ดังที่เสนอข้างต้น ในขณะที่เดียวกันผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มต่าง ๆ ก็เห็นว่ามีผลเสียอยู่ด้วย โดยผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วนใหญ่เห็นถึงผลด้านลบไม่แตกต่างกันนักคือ

- ทั้งนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำโครงการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นตรงกันว่า ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาานาน และเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการทำโครงการหนึ่ง ๆ

เนื่องจากมีขั้นตอนการทำงานที่เพิ่มมากขึ้น ต้องรอฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ นอกจากนี้ บางครั้งใช้เวลาและงบประมาณมากแล้วก็อาจจะไม่ได้ทำโครงการ

ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน มีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ จะทำให้ต้องใช้เวลาและเสียงบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ควรจะทำเพราะจะทำให้เกิดผลดีต่อเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นการพัฒนาคน

- เมื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม โดยรู้ข้อมูลข่าวสารการทำโครงการตั้งแต่เริ่มแรกมักจะเกิดกลุ่มที่หวังมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น รีบปลูกต้นไม้ในที่ดินของตนเพื่อหวังรับค่าชดเชย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่จากกผ. กล่าวว่า ผู้ที่หวังผลประโยชน์เช่นนี้มีทั้งระดับชาวบ้านธรรมดา นักการเมือง ข้าราชการท้องถิ่น

โดยสรุป ผลเสียจากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ที่เป็นประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นร่วมกันคือ จะทำให้ต้องใช้เวลาในการทำโครงการนานขึ้น และใช้งบประมาณมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเป็นผลด้านลบที่กลุ่มนักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ตามที่ได้เสนอไว้ในส่วนของเรื่องผลดีจากการมีส่วนร่วม

7. สิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ถึงสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ สามารถแยกประเด็นความคิดเห็นต่อสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขได้ 3 เรื่องหลัก ได้แก่ สิ่งที่หน่วยงานเจ้าของโครงการควรปรับปรุงแก้ไขประชาชน และสิ่งที่รัฐควรแก้ไข ทั้งนี้จะนำเสนอความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์แยกตามประเด็นหลักทั้งสาม

กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงดังนี้

หน่วยงานเจ้าของโครงการ

- หน่วยงานควรจะกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการที่ชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันของคนในองค์กรตั้งแต่ผู้บริหาร จนกระทั่งถึงผู้ปฏิบัติระดับล่าง ส่วนนี้เป็นความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ของกฟผ. ส่วนเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทานกล่าวว่า หน่วยงานของตนประสบปัญหาบ้างเมื่อแผนงานผ่านจากส่วนของการวางแผน ที่อยากจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ แต่ผู้ที่นำไปปฏิบัติจริงบางครั้งยังไม่เข้าใจแนวคิดนี้ ซึ่งได้เสนอทางออกไว้ด้วยว่าควรจะมีการอบรมเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรให้มีความเข้าใจแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

- งบประมาณ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกับโครงการ ทำให้หน่วยงานจะต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น เสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น หน่วยงานควรจะต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ

- ทศนคติของเจ้าหน้าที่ เรื่องที่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรจะต้องปรับเปลี่ยนได้แก่ ควรลดอัตราของผู้ทำงานลงบ้างให้เข้าใจว่า หน่วยงานได้รับมอบหมายจากประชาชนให้มาทำงานไม่ใช่หน่วยงานเป็นเจ้าของโครงการเอง

ประชาชน

- ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นตรงกันว่า ตัวประชาชนควรจะต้องมีการศึกษามีความรู้เพิ่มมากขึ้น

- เจ้าหน้าที่จากกฟผ.เห็นว่า ประชาชน (ชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน) ควรปรับเปลี่ยนความเข้าใจ โดยควรจะเข้าใจว่าหน่วยงานจำเป็นจะต้องจัดไฟฟ้า หรือนำมาให้เพียงพอกับความต้องการ

รัฐ

- กฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรจะต้องมีกฎหมายรองรับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการพัฒนา ซึ่งที่มีอยู่ในขณะนี้ยังไม่เพียงพอและไม่ชัดเจน โดยมีผู้เสนอว่ากฎหมายที่ควรจะต้องเพิ่มเติม ได้แก่

กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดประชาพิจารณ์ เพื่อให้การจัดของหน่วยงานต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน เฉพาะในเรื่องนี้มีผู้เสนอความเห็นไว้ว่า ควรจะให้ผู้จัดเป็นคนกลางไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม หรือบริษัทที่ปรึกษา

โดยให้เหตุผลว่าภาระหน้าที่ของหน่วยงานมีมากอยู่แล้ว ควรจะแบ่งให้หน่วยงานอื่นช่วยดำเนินการ และควรจะให้กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นให้ตรงกับสาขาวิชาที่ตนเชี่ยวชาญ ควรจะมีมาตรการลงโทษหากผู้แสดงความคิดเห็นมีเจตนาบิดเบือนข้อมูล เช่น ถอนใบอนุญาตการประกอบอาชีพ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายที่ควรเพิ่มเติมได้แก่ เรื่องศาลปกครอง เพื่อใช้เป็นกลไกควบคุมผู้มีอำนาจระดับสูง ในการตัดสินใจ และเรื่องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จากกฟผ.คนหนึ่ง กล่าวว่า การปรับปรุงแก้ไขควรจะต้องเกิดพร้อม ๆ กันทั้งส่วนของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ประชาชน และรัฐ ได้แก่เรื่อง กลไกทางกฎหมาย

กลุ่มผู้นำชาวบ้าน

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้ เสนอแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไขเน้นในส่วนของประชาชน คือ

ประชาชน

- ตัวชาวบ้านเองควรจะมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้นด้วย เพื่อที่จะสามารถเข้าไปร่วมฟังร่วมแสดงความคิดเห็น ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้มีผู้เห็นว่าควรที่จะเสริมความสามารถให้กับชาวบ้านในเรื่องการพูด การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยการอบรม เป็นต้น

- ชาวบ้านควรรวมตัวกันเป็นองค์กรชาวบ้าน เพื่อปรึกษาหารือกันในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน

หน่วยงานเจ้าของโครงการ

- เจ้าหน้าที่ควรจะให้ข้อมูลข่าวสารทั้งสองด้านของโครงการ แก่ประชาชน และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

กลุ่มนักวิชาการ

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้เห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

หน่วยงานเจ้าของโครงการ

- ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของโครงการควรจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนทั้งสองด้าน

- ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของตัวเจ้าหน้าที่ที่ทำโครงการให้ยอมรับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ให้เห็นว่า เรื่องความขัดแย้งทางความคิดเห็นของคนในสังคมเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ควรจะเลี่ยงเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากถ้าวัดจากความขัดแย้งทางความคิดเห็นของคนกลุ่มต่าง ๆ

- ควรมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานให้มีเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่สังกัดอยู่ปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น

ประชาชน

- ประชาชนควรจะได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น มีความรู้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม ควรจะต้องให้รู้ว่าควรจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร จะคุ้มครองรักษาได้อย่างไรบ้าง นอกจากนี้เรื่องการศึกษา นักวิชาการด้านวิทยาศาสตร์ผู้หนึ่งระบุว่าควรยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างน้อยให้ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6

- สร้างจิตสำนึก ปลุกฝังให้ประชาชนมีคุณธรรมจริยธรรม มีความคิดที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ไม่มีความโลภจนเกินขอบเขตจนทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เป็นสิ่งที่ต้องสร้างควบคู่ไปกับการให้ความรู้

- ปรับเปลี่ยนทัศนคติ เรื่องที่ประชาชนต้องปรับเปลี่ยน ได้แก่ ไม่ควรมีความรู้สึกเกลียดชังข้าราชการหรือรัฐบาล ไม่ควรมือคติดต่อกัน โดยให้เหตุผลว่าความคิดเช่นนี้จะทำสังคมมีความอ่อนแอ ไม่เกิดความคิดในเชิงสร้างสรรค์ คิดแต่จะหักล้างทำลาย

รัฐ

- กฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้มากยิ่งขึ้น โดยนักวิชาการคนหนึ่งเห็นว่าควรปรับเปลี่ยนกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่อง “ความลับทางราชการ” ควรจะมีการกำหนดขึ้นของการเป็นเอกสารความลับของทางราชการ และระบุผู้ที่มีหน้าที่ที่จะกำหนดว่าเอกสารใดเป็นความลับราชการไม่ควรเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้

ส่วนนักวิชาการด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีอีกคนหนึ่งเห็นว่า ควรจะให้มีการกำหนดว่าทุกขั้นตอนของการทำโครงการจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และต้องมีการกระจาย

อำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง ไม่ควรจะรวมศูนย์อยู่ส่วนกลาง ข้าราชการคิดแทนประชาชน

ทางด้านนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์เห็นว่า ส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องทำหน้าที่ในการให้ข่าวสาร ความรู้ ประสบการณ์ และทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการแก้ปัญหา

ทั้งนี้ นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ทั้งสองคน เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะเกิดขึ้นได้ จะต้องให้กลุ่มคนในสังคมช่วยกันผลักดัน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ประชาชน หรือกลุ่มธุรกิจ

อย่างไรก็ตามนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ยังให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจากส่วนต่าง ๆ ประกอบกันทั้งเรื่องกฎหมายซึ่งจะเป็นกลไกรองรับ และตัวคนได้แก่ เจ้าหน้าที่ของโครงการ ข้าราชการและประชาชน โดยที่ทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ชาวบ้าน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องยอมรับความเสมอภาคกันให้เกียรติกัน แต่ละฝ่ายจะต้องลดเงื่อนไขของตนเพื่อปรับเข้าหากัน

และนักวิชาการด้านวิทยาศาสตร์ฯผู้หนึ่ง กล่าวว่า เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน บางทีอาจจะเกิดขึ้นได้จริงในคนรุ่นหน้า ในเวลานี้เป็นช่วงที่คนในสังคมจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนกันไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษาของประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน

สิ่งที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขตามความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้คือ

หน่วยงานเจ้าของโครงการ

- เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการควรปรับเปลี่ยนทัศนคติ ให้มองประชาชน และเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ เป็นส่วนที่สำคัญในการทำโครงการ
- เจ้าหน้าที่ควรเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ข้อมูลทั้งสองด้านแก่ประชาชน

ประชาชน

- ควรจะมีการพัฒนาให้เกิดภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ให้มีความตื่นตัว รู้จักสิทธิของตน มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสาร สามารถรวมกลุ่มแก้ปัญหาได้
- ให้การศึกษาแก่ประชาชนให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถที่จะความคิดวิจารณ์ญาณ หรือ ทำให้คิดเป็น
- ควรให้องค์กรท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ ปัญญาชน องค์กรชาวบ้าน ทำหน้าที่สอดส่องดูแลปัญหาต่าง ๆ และช่วยแก้ปัญหาในพื้นที่ของตน

รัฐ

- กฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากฎหมายจะเป็นกลไกสำคัญที่รองรับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ควรจะมีเพิ่มเติม ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครองเพื่อให้เกิดสิ่งที่จะมาบังคับให้รัฐตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องผู้ปกครองได้ ถ้าหากทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมไปถึงเรื่องการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น

โดยมีผู้หนึ่งเห็นว่ากฎหมายที่ปรับเปลี่ยนนี้ควรจะต้องมีความยืดหยุ่นไม่ตายตัว เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถเลือกใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับท้องถิ่น สอดคล้องกับคนไทย

- รัฐควรทำหน้าที่กระจายแนวคิดประชาธิปไตยออกไปให้กว้างขวาง ให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

- ให้มีสื่อเสรี ให้สื่อมวลชนแข่งขันในการผลิตสื่อ จะทำให้เกิดข่าวสารข้อมูลที่มีความหลากหลาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อภายนอกได้มากยิ่งขึ้น

- ตัวข้าราชการควรจะมีจิตสำนึกการทำงานเพื่อประชาชน

นอกจากนี้ทั้ง 3 เรื่องหลักนี้แล้ว กลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่า ตัวองค์กรพัฒนาเอกชนเอง และองค์กรท้องถิ่น ควรจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำ ให้ความรู้ และส่งเสริมศักยภาพให้กับประชาชนมีความเข้มแข็ง สามารถรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาได้

ทั้งนี้ผู้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งส่วนรัฐ หน่วยงานเจ้าของโครงการและประชาชน

โดยสรุป สิ่งที่มีผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่าควรจะต้องปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ เรื่องการให้การศึกษาศึกษาและความรู้แก่ประชาชน ทั้งในเรื่องของการระดับศึกษา (ในระบบ) ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม คุณธรรมจริยธรรม ความคิดการใช้เหตุผล และเรื่องกระบวนการกลุ่มในการพัฒนา

เรื่องกฎหมาย ควรจะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้สะดวกขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับศาลปกครอง เรื่องการจัดประชาพิจารณ์ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

การปรับเปลี่ยนทัศนคติบางประการของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ ข้าราชการควรจะให้เจ้าหน้าที่เห็นความสำคัญของประชาชน ทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ยอมรับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ยอมรับเปิดเผยข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องให้ประชาชนรับรู้

และประการสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการเอง เห็นว่ามีความสำคัญก็คือ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรเอง โดยกำหนดให้เป็นนโยบายที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนในองค์กร

จากการรวบรวมความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ กลุ่มผู้นำชาวบ้านจากเขื่อนปากมูล แก่งเสือเต้น และป่าสัก กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ต่อเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ตามประเด็นต่าง ๆ ที่เสนอไว้ข้างต้นนั้น สามารถแยกความคิดต่อเรื่องการมีส่วนร่วมได้ 3 แนวทางโดยแยกจากเป้าหมายการใช้การมีส่วนร่วมที่ต่างกัน ดังนี้

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดการ ยอมรับโครงการ หรืออีกนัยหนึ่งคือ นำเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้เป็นเครื่องมือสู่ความสำเร็จของโครงการ โดยแนวทางนี้มีลักษณะที่แตกต่างจากแนวทางอื่น ในเรื่อง

- ในขั้นตอนการวางแผน จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเมื่อโครงการผ่านการศึกษาความเหมาะสมโครงการ และกำลังศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ ซึ่งในขณะนี้ผู้ดำเนินโครงการค่อนข้างจะมั่นใจแล้วว่าสามารถดำเนินโครงการได้ (ดูจากผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ) ความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงข้อเสนอ ในการแก้ไขผลกระทบอันเกิดจากโครงการ เพื่อให้โครงการเป็นที่ยอมรับจากประชาชน เช่น เรื่องการจ่ายค่าชดเชยการลดระดับความสูงของสันเขื่อนเพื่อลดพื้นที่ถูกน้ำท่วม เป็นต้น

- เมื่อเป้าหมายคือ ต้องการยอมรับโครงการ จึงมองบทบาทของผู้เข้ามีส่วนร่วมที่เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเพียงเป็นผู้ร่วมรับฟังข้อมูลข่าวสารให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องต่อโครงการ ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ เห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะช่วยให้อินโฟลว์ข่าวสาร ประสบการณ์การเรียนรู้เรื่องการพัฒนา กับประชาชน

ทั้งนี้เห็นว่าผู้เข้ามีส่วนร่วมควรจะต้องประกอบด้วยคนหลายฝ่าย เช่น ประชาชน ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน โดยเน้นหนักที่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

- เป็นแนวความคิดที่มาจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ ซึ่งมีภารกิจหลักในการจัดหาแหล่งน้ำ หรือแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงกับความต้องการของคนในประเทศ

2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเพื่อประชาชน กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมกับโครงการแล้วจะทำให้เกิดความรู้สึกยินดีขึ้นในการตัดสินใจดำเนินโครงการ แนวความคิดนี้มีลักษณะ

- ในขั้นตอนการวางแผนโครงการ เห็นว่าควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่เมื่อเริ่มมีความคิดจะทำโครงการ หรือในส่วนของการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นว่าควรจะทำโครงการหรือไม่ ถ้าไม่ควรจะมีทางเลือกอื่นอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมดังกล่าว จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนประชาชนก็จะได้เรียนรู้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาในลักษณะผู้กระทำ (active participant)

- ผู้ที่เข้าร่วมควรจะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ประชาชน ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน โดยให้น้ำหนักกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ และเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทในการให้คำแนะนำกับชาวบ้าน เรื่องข้อมูล ถ่ายทอดประสบการณ์การพัฒนาสู่ชาวบ้าน

- เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่จะทำให้ต้องใช้ระยะเวลามากขึ้นในการทำโครงการ และเสี่ยงงบประมาณมากขึ้น แต่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรจะต้องทำ เพราะจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า

- เป็นความคิดเห็นที่มาจากนักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน



3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อให้โครงการเป็นไปตามความต้องการของชาวบ้าน แนวความคิดนี้มีลักษณะดังนี้

- เน้นขั้นตอนที่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผน ในส่วนการให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการสู่ชาวบ้านทั้งสองด้าน และให้รู้ล่วงหน้าก่อนการตัดสินใจ การแสดงความคิดเห็นต่อโครงการเพื่อประกอบการตัดสินใจ และขั้นตอนหลังจากตัดสินใจ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำโครงการ เช่น การจัดที่อพยพ การจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น ทั้งนี้เห็นว่าเจ้าของโครงการควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ความต้องการของประชาชนมีผลต่อโครงการ ให้ผู้ทำโครงการมีความยุติธรรมกับชาวบ้านผู้ได้รับความเสียหายมากขึ้น ไม่นั้นเรื่องการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ

- ผู้ที่เข้าร่วมที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก คือ ชาวบ้านผู้ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ นอกจากนี้เป็นบุคคลอื่น ๆ ได้แก่ ผู้ได้รับประโยชน์ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และเห็นว่าเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง

- เป็นความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชาวบ้าน

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

ข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในงานวิจัยนี้ ได้สรุปรวบรวมจากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบการศึกษาของอ็พซอฟ ที่ได้นำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับการวิจัยครั้งนี้ โดยปัจจัยที่นำมาวิเคราะห์ร่วมได้นำเสนออยู่ในเนื้อหาตั้งแต่ส่วนที่ 1 ถึงส่วนที่ 4 ได้ผลโดยสรุปดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 บริบทของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

โครงการเขื่อนขนาดใหญ่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากโครงการพัฒนาทั่วไป คือ ขั้นตอนการดำเนินโครงการที่แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ส่วนใหญ่เป็นขั้นตอนที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ใช้ระยะเวลานาน และใช้เทคนิควิชาการหลายเข้ามาประกอบกันในการศึกษาเพื่อวางแผนโครงการ ซึ่งในส่วนนี้ยังต้องอาศัยข้อมูลจากการพิจารณาคุณค่า (value judgement) เข้ามาร่วมกับข้อเท็จจริงทางวิชาการ

โครงการมีความยืดหยุ่นสามารถปรับแก้ไขได้ หากส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสภาพแวดล้อมมาก แต่การแก้ไขต้องอยู่บนพื้นฐานที่โครงการจะยังให้ผลประโยชน์คุ้มค่ากับการลงทุน และยังเป็นข้อถกเถียงกันว่าเขื่อนขนาดใหญ่ให้ประโยชน์หรือโทษมากกว่ากัน

นอกจากนี้ยังมีสภาพแวดล้อมอื่นที่มีผลกระทบต่อโครงการ ได้แก่ กระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งมักจะคัดค้านการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ และกระแสการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระแสที่กระตุ้นให้เกิดโครงการเพื่อให้มีกระแสไฟฟ้า และแหล่งน้ำไว้ใช้ในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

การที่โครงการต้องอาศัยเทคนิควิชาการซับซ้อนในขั้นตอนการศึกษาและเป็นขั้นตอนที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นส่วนใหญ่ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เป็นเรื่องยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามในส่วนที่เป็นการศึกษาคุณค่าและโครงการมีความยืดหยุ่นไม่ถูกกำหนดตายตัว เป็นบริบทโครงการที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้แล้วการที่มึความเห็นที่ขัดแย้งเกี่ยวกับการทำโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นข้อถกเถียงเรื่องประโยชน์และโทษ กระแสการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ล้วนเป็นบริบทที่ส่งเสริมให้ต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิด

การแสดงความคิดเห็นจากบุคคลฝ่ายต่างๆ ในสังคมต่อโครงการ เพื่อจะส่งผลให้เกิดการตัดสินใจที่ถูกต้องในการดำเนินโครงการ

ส่วนที่ 2 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ศึกษาจากกรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสัก

ในขั้นตอนทั้ง 5 ขั้นตอนของการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ พบการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ค่อนข้างชัดเจน ในขั้นตอนการวางแผนและขั้นการออกแบบรายละเอียดการก่อสร้าง โดยการให้ข้อมูลข่าวเกี่ยวกับโครงการ การประชุมสัมมนาเพื่อชี้แจงรายละเอียดและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ (ประชาพิจารณ์) (ในขั้นการวางแผน) การเป็นแรงงานในการก่อสร้าง การตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกรรมการร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดเนื่องจากการทำโครงการ (ในขั้นการออกแบบรายละเอียดและการก่อสร้าง)

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน 2 ขั้นตอนที่กล่าวข้างต้น ยังมีค่อนข้างน้อย ประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลจากการกระทำ (passive participant) ไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมคิดร่วมวางแผน

อย่างไรก็ตาม จากกรณีตัวอย่างทั้งสามที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกันพบว่ามี การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแตกต่างกัน โดยจากโครงการเขื่อนปากมูลที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ประชาชนค่อนข้างน้อย ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบต้องชุมนุมประท้วงจึงเกิดการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเป็น คณะกรรมการร่วมพิจารณาผลกระทบ และคณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยอาชีพประมงแต่ไม่มีการเปิดเวทีประชุมสัมมนาใดๆ โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น เริ่มมีการจัดเวทีให้ข้อมูล และรับฟังความคิดเห็น (ได้สวนสาธารณะ) แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการ และสื่อมวลชน จนกระทั่งโครงการเขื่อนป่าสักที่เกิดขึ้นท้ายสุดมีการให้ข้อมูลข่าวสารชัดเจนผ่านสื่อบุคคล และมีการประชุมสัมมนาให้ข้อมูลแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีการตั้งตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิด เนื่องจากการทำโครงการ

จากกรณีตัวอย่างทั้งสามทำให้เห็นว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ ในโครงการป่าสักที่เป็นโครงการที่เกิดขึ้นในช่วงหลังมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เมื่อเทียบกับโครงการเขื่อนปากมูลซึ่งอาจจะตีความได้ว่า สาเหตุที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นมาจากการเจ้าหน้าที่โครงการหน่วยงานราชการยอมรับความสำคัญของประชาชนมากขึ้น จึงยอมให้เข้ามีส่วนร่วมกับโครงการ

แต่ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากเห็นว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอ ควรจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิม

ส่วนที่ 3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่

จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ และจากการศึกษากรณีตัวอย่างพบว่า การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการในช่วงที่ผ่านมา มีปัญหาดังนี้

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการมักจะให้ข้อมูลข่าวสารในเชิงโน้มน้าวใจ มีเพียงแต่ด้านดีของโครงการ สื่อมวลชนเสนอข่าวสารไม่ตรงกับความเป็นจริง และมีการปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากมีเหตุผลของการ "เป็นเอกสารความลับของทางราชการ" ทำให้ผู้ที่สนใจไม่สามารถจะขอดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจากทางหน่วยงานราชการ และเจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าให้ข้อมูลเนื่องจากกลัวจะผิดระเบียบราชการ

ปัญหาของการจัดประชาพิจารณ์ ได้แก่ ไม่มีการให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการล่วงหน้า ผู้จัดไม่มีความเป็นคนกลาง ผู้ที่เข้าร่วมไม่เหมาะสม ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก ยังไม่มีการกำหนดแบบแผนที่เป็นมาตรฐาน หรือเป็นที่ยอมรับร่วมกันของคนในสังคมจึงทำให้มีการจัดประชาพิจารณ์แตกต่างกันไปตามแต่ผู้จัดต้องการ

ปัญหาที่มาจากเจ้าหน้าที่โครงการ และข้าราชการ สิ่งที่เป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเพื่อเอาใจหัวหน้า เพื่อไม่ให้ผิดระเบียบราชการ ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นส่วนท้ายๆ ถูกกฏมฉิปัญหาชาวบ้าน และปัญหาโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง คนในห้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ปัญหาที่เกิดจากประชาชนเอง ได้แก่ การที่ประชาชนยังมีความรู้ไม่เพียงพอ ทั้งในเรื่องระดับการศึกษา ขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม และไม่มีความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม นอกจากนี้มีผู้เห็นว่าสิ่งที่ประชาชนยื่นอยู่ข้างประโยชน์ของตัวเอง ทำให้เกิดความขัดแย้งเจรดกลงได้ยาก

และปัญหาอื่นๆ คือ ไม่มีกลไกทางกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ เช่น กฎหมายในเรื่องศาลปกครอง กฎหมายรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาที่รวบรวมได้นี้เป็นเรื่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนที่ 4 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับเขื่อนขนาดใหญ่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน พบว่ามีแนวทางการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ตามเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วม 3 แนวทางคือ

การนำการมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการ เป็นแนวความคิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ เป็นแนวความคิดที่ว่าโครงการจากหน่วยงานของตนเป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีความจำเป็นต้องทำโครงการเนื่องจากต้องการแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า หรือแหล่งเก็บกักน้ำให้เพียงพอกับความต้องการในประเทศ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการก็เพื่อสร้างความเข้าใจ การยอมรับของประชาชนต่อโครงการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการอย่างไม่ปิดบัง ให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ โดยเฉพาะเรื่องการจ่ายค่าชดเชย การแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประชาชน เป็นต้น

การนำการมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดการดำเนินโครงการอย่างรอบคอบ คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และเพื่อเป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ของประชาชน ในการพัฒนาแนวคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างตรงกันระหว่างกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้มีความเห็นในแนวนี้เห็นว่าควรจะมีการให้ข้อมูล การสอบถามความคิดเห็นประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น โดยให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นว่า ควรจะมีโครงการหรือไม่ มีทางเลือกอื่นๆอย่างไร เป็นต้น เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนในการคิด การวางแผนโครงการโดยเน้นที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ รวมไปถึงบุคคลต่างๆ ในสังคมจะต้องมีส่วนร่วมกับโครงการ และเห็นว่าหากการมีส่วนร่วมจะต้องใช้เงินลงทุนสูงขึ้น และใช้ระยะเวลานานขึ้นก็เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ เพื่อการให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง

การนำการมีส่วนร่วมมาใช้ เพื่อให้การดำเนินโครงการตรงกับความต้องการของชาวบ้าน แนวความคิดนี้เป็นแนวคิดของกลุ่มผู้นำชาวบ้าน โดยเห็นว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้ชาวบ้านได้ มีโอกาสได้แสดงความต้องการ ความคิดเห็นของตนออกมา โดยผู้ดำเนินโครงการเป็นผู้เปิดโอกาสให้

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะทำให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้นในการทำโครงการ ไม่นับเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มนี้เสนอความคิด

เห็นเป็นแนวทางที่ไม่ชัดเจนนัก เพียงแต่มีเป้าหมายการนำการมีส่วนร่วมมาใช้แตกต่างจากกลุ่มอื่น

ส่วนของรายละเอียดเรื่องบุคคลที่ควรเข้าร่วมแต่ละกลุ่มจะเสนอความเห็นคล้ายกัน คือ ให้ความสำคัญกับประชาชนที่จะได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ เป็นอันดับแรก นอกจากนี้แล้วก็เห็นว่าควรจะให้กลุ่มข้าราชการที่ต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับโครงการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน เข้ามีส่วนร่วมด้วย โดยผู้ที่เข้าร่วมควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม

และเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ ควรให้ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น ปรับปรุงกฎหมายให้มีกลไกรองรับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากของรัฐ และควรปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและหน่วยงานราชการ

และจากการสำรวจการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อน พบว่ามี การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในขั้นวางแผน และขั้นออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง ซึ่งในขั้นตอนเหล่านั้นก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ควรจะมีการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่านี้

ข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

จากการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ ทั้งที่ 4 ส่วน ตามที่ได้เสนอข้างต้น และพิจารณาถึงคำจำกัดความในการวิจัยครั้งนี้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการพัฒนาจะหมายถึง การที่ประชาชนจะเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตในทุกๆ ด้านของประชาชน และจากการศึกษาเรื่องแนวคิดในการพัฒนาในบทที่ 2 ก็ได้พบว่า แนวโน้มการพัฒนาในช่วงต่อไป สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเทียบเท่ากับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คือ จะต้องคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน และขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

ดังนั้นข้อเสนอแนะในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ตามแนวทางที่นักวิชาการและกลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเสนอ เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมีส่วนร่วมกับโครงการ ตั้งแต่เมื่อเริ่มต้น เนื่องจากเป็นโอกาสที่ดีที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมคิดวางแผน และตัดสินใจต่อโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งตาม

วิถีทางนี้ประชาชน จะมีโอกาสเป็นผู้มีส่วนร่วมในลักษณะผู้กระทำ (active participant) มากขึ้น ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

นอกจากนี้ยังมีผลให้ประชาชนมีประสบการณ์ร่วมกัน ในการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน จะทำหน้าที่ถ่ายทอดประสบการณ์ และให้คำแนะนำแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ ในการมีส่วนร่วมกับโครงการ ตามแนวทางนี้จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีโอกาสได้เลือกการทำโครงการพัฒนาด้วยตัวเอง และเป็นการเลือกจากคนหลายฝ่าย ซึ่งจะทำให้เกิดความรอบคอบในการทำโครงการ และแน่นอนว่าสิ่งที่ประชาชนเลือกจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และน่าจะทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีได้ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติก็จะถูกใช้ได้อย่างระมัดระวัง คุ่มค่าที่สุด

ในส่วนแนวทางของกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการนั้น เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานที่หน่วยงานมีภารกิจที่จะต้องทำโครงการ คิดว่าโครงการจากหน่วยงานของตนที่ศึกษามาอย่างดีแล้วเป็นประโยชน์ต่อประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจ และยอมรับโครงการมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนจะมีขึ้นในช่วงระหว่างศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการให้ข้อมูลและร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นหลัก คือ เรื่องการจ่ายค่าชดเชยและการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดนี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิดวางแผนน้อยเกินไป คือ มีการเปิดโอกาสไว้เพียงครั้งเดียว เป็นส่วนของการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดเนื่องจากการทำโครงการ ส่วนที่ปิดไว้เป็นส่วนของการคิดวางแผน เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่คิดแทนประชาชนเอง นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้เข้าร่วมระหว่างการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นที่ผ่านการศึกษามาหลายชั้น ใช้งบประมาณไปมาก จึงมักเกิดแรงผลักดันให้ทำโครงการที่ประชาชนจะปฏิเสธโครงการจึงเป็นเรื่องยาก

ส่วนแนวความคิดเห็นจากผู้นำชาวบ้านนั้น ที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับความต้องการของชาวบ้าน ผู้วิจัยเห็นว่า เป้าหมายหลักเพียงเรื่องให้ความยุติธรรมกับชาวบ้านยังไม่เพียงพอ ถ้าหากเป้าหมายหลักเพียงเท่านี้ และฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ ตั้งงบประมาณไว้สูงสามารถจ่ายค่าชดเชยเป็นที่น่าพอใจ กลุ่มประชาชนพอใจ ทำให้สามารถดำเนินโครงการได้ โดยที่เรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้รับการตรวจสอบทบทวนเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มชาวบ้านนัก ผู้วิจัยเห็นว่าควรขยายเป้าหมายของการมีส่วนร่วมออกไปให้ครอบคลุมเรื่องการตรวจสอบทบทวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

ขั้นตอนและวิธีการที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ขั้นตอนและวิธีการที่ควรจะให้ประชาชนเข้าร่วมกับโครงการ จะให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวางแผนโครงการ เนื่องจากเห็นว่าหากมีการวางแผนที่ดี โดยประชาชนมีส่วนร่วม ด้วยปัญหาอื่นๆ ที่เกิดตามมาทีหลังก็จะลดน้อยลง

- ขั้นตอนการวางแผนโครงการ

ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการอย่างเที่ยงตรงไม่ปิดบังและมีการปรึกษาหารือกับประชาชน โดยเมื่อมีรายละเอียดของโครงการ ในเบื้องต้นจะต้องนำมาสอบถามกับประชาชนว่าโครงการมีลักษณะเช่นนี้ มีผลกระทบด้านบวก ด้านลบอย่างไร ประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไร จะเสนอให้ไปศึกษาในเรื่องอะไรบ้าง มีทางเลือกอย่างไร จากนั้นผู้ศึกษาก็จะนำข้อเสนอแนะที่ได้ไปศึกษารายละเอียด แล้วนำกลับมาเสนอต่อประชาชนอีกครั้ง เมื่อศึกษารายละเอียดแล้ว ประชาชนจะเสนอความเห็นให้ปรับปรุงแก้ไข จนเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และข้อเสนอแนะต่างๆ ของประชาชน จะต้องใส่ไว้ในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

- ขั้นตอนการตัดสินใจ

ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีขั้นตอนการวางแผนที่มีการปรึกษาหารือกับประชาชน และมีกลไกทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนสามารถฟ้องร้อง หรือตรวจสอบผู้ปกครองได้ ในขั้นตอนการตัดสินใจก็ควรยังคงรูปเดิมต่อไป เป็นการตัดสินใจโดยฝ่ายราชการ และข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชน

- ขั้นตอนการออกแบบรายละเอียด และการก่อสร้าง

เรื่องที่จะมีผลกระทบโดยตรงต่อชาวบ้าน เช่น การประเมินราคาทรัพย์สิน การจ่ายค่าชดเชย การจัดหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นต้น และหากมีปัญหาคืออื่น ๆ ที่เกิดเนื่องจากการทำโครงการ ก็มีความจำเป็นจะต้องมีตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมตัดสินใจแก้ไขปัญหาร่วมกับผู้ดำเนินโครงการ และหน่วยงานราชการ และหากเป็นกรณีที่มีข้อขัดแย้งกันมาก ก็ควรที่จะเพิ่มคนกลางเข้าไปเป็นฝ่ายที่สาม

- ขั้นตอนการใช้ประโยชน์

ส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่โครงการ และนักวิชาการบางท่านที่เสนอว่าประชาชนควรมีหน้าที่ต่อโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนนี้ด้วย โดยหากเป็นโครงการเพื่อการชลประทาน การจัดให้ประชาชนรวมตัวกันเป็น "องค์กรผู้ใช้น้ำ" ทำหน้าที่วางแผนการผลิตและการใช้น้ำ ดูแลรักษาคลองส่งน้ำ ในขั้นตอนนี้จะได้รับผลจากขั้นการวางแผน หากประชาชนได้รับรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะต่อโครงการ ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของโครงการน่าจะเกิดขึ้นได้

- ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล

ตามปกติขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ จะต้องประเมินผลการดำเนินโครงการ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ติดตามดูว่าผู้รับผิดชอบโครงการได้ปฏิบัติตามแผนแก้ไข และลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่ จะเห็นว่าโดยปกติจะมีการประเมินติดตามผลโครงการอยู่แล้ว แต่ทำได้ไม่ทั่วถึง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าส่วนนี้ควรจะให้ตัวแทนประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่โครงการ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือนักวิชาการ เข้าร่วมทำหน้าที่ติดตามประเมินผลโครงการด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ และกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อโครงการที่ทำ

ทั้งนี้ในขั้นตอนการวางแผนตามที่เสนอไว้ มีความคล้ายคลึงกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การจัดทำแนวทางเพื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และร่วมพิจารณาผลการประเมินกล่าวคือ ในขั้นตอนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีขั้นตอนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังนี้

1) การจัดเตรียมแนวทางเพื่อการจัดทำรายงาน ในการเตรียมรายงานนี้จะให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมพิจารณาหัวข้อหรือประเด็นที่จะต้องทำการประเมิน โดยจะมีผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมพิจารณา และรับฟังความคิดเห็นจากผู้สนใจทั้งหลาย เมื่อได้รับข้อสรุปของหัวข้อที่ต้องทำการประเมินแล้ว จึงให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายงานต่อไป

2) การจัดรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ จะถูกระดมมาช่วยประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเด็นที่ถูกกำหนดขึ้นมา และเสนอถึงมาตรการในการติดตามและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน หลังจากจัดทำ

รายงานเสร็จเรียบร้อย จะต้องมีการเสนอผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่ยอมรับ

3) ในช่วงการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของผู้ที่สนใจ แล้วนำกลับไปปรับปรุง หรือเพิ่มเติมจนเป็นที่ยอมรับของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นจะต้องถูกบรรจุอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์เพื่อเสนอต่อคณะผู้พิจารณาต่อไป

โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นตามวิธีการ ที่เรียกว่า "THE CANADIAN PROCEDURE" มีวิธีการที่น่าสนใจดังนี้ จะมีคณะกรรมการ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ทำหน้าที่จัดการรับฟังความคิดเห็น โดยที่จะมีรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นแยกออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย

1) **COMMUNITY MEETINGS** การจัดในลักษณะนี้เป็นการจัดในพื้นที่ที่อาจจะมีผลกระทบที่เกิดจากโครงการ โดยปกติจะใช้เวลาในการจัด 1 วัน โดยในการประชุมจะเริ่มด้วยการเสนอรายละเอียดโครงการและผลที่คาดว่าจะเกิด ในส่วนนี้จะรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ฟังในเรื่องเนื้อหา และคำถามที่มีเมื่อจัดในส่วนนี้เรียบร้อย คณะกรรมการจะสรุปถึงประเด็นต่างๆ เพื่อการประชุมในระดับต่อไป

2) **TECHNICAL MEETINGS** เป็นการประชุมผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่ได้รับการเชิญจากคณะกรรมการ เพื่อทำความเข้าใจในส่วนขอเทคนิคที่มีความสัมพันธ์กับโครงการ ลักษณะการประชุมจะเป็นการอภิปรายระหว่างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐบาลในหลักการต่างๆ

3) **PUBLIC MEETINGS** การประชุมในขั้นนี้จะเป็นการประชุมโดยกลุ่มตัวแทนที่เป็นแกนกลาง ลักษณะของการประชุมจะมีรูปแบบที่เป็นทางการ โดยที่คณะกรรมการจะพบกับกลุ่มบุคคลทั้งหมด เพื่อรับฟังทัศนคติทั้งจากกลุ่มตัวแทน หรือบุคคล ทั้งนี้อาจจะยื่นเป็นลักษณะลายลักษณ์อักษรก็ได้ ซึ่งปกติแล้วการประชุมขั้นนี้ จะจัดในพื้นที่ที่มีผลกระทบอันเกิดจากโครงการ คณะกรรมการจะเรียบเรียงและสรุปหาเทคนิคที่ดีที่ได้จากการประชุมต่อไป

เมื่อการประชุมในช่วงสุดท้ายสิ้นสุดลง คณะกรรมการจะจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม โดยที่ในรายงานนั้นจะประกอบด้วย รายละเอียดของโครงการ การเสนอผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น และปัญหา ตลอดจนบทสรุปและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการ (บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, 2535)

นอกจากนี้แล้ว ปราณี พันธุมสินชัย (2536) ได้เสนอวิธีการที่ชัดเจนในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ดังนี้

1) ปิดประกาศให้ประชาชนทราบว่า จะมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง โครงการตามที่กำหนด โดยปิดประกาศ ณ ศาลากลาง ที่ว่าการอำเภอ และสถานที่ราชการที่เกี่ยวข้อง

2) ลงประกาศในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายอย่างแพร่หลาย อย่างน้อย 2 ฉบับ

3) ให้โอกาสผู้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ส่งจดหมาย หรือข้อความเข้ามา ทั้งนี้ผู้ไม่สามารถมาร่วมประชุม อาจส่งผู้แทนมาร่วมประชุมและอ่านจดหมายในที่ประชุมได้

4) ในกรณีที่เห็นโครงการใหญ่ มีประชาชนแสดงความสนใจมาก อาจแบ่งการประชุม ออกเป็นกลุ่มย่อยตามอำเภอ หมู่บ้าน หรือจัดให้มีการประชุมมากกว่าหนึ่งครั้ง

5) ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ รวมถึงวิศวกรที่ปรึกษาเข้าร่วมประชุมด้วยเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ซักถาม

6) มีการจัดบันทึกการประชุมโดยละเอียด ระบุชื่อของผู้ซักถามและแสดงความคิดเห็นรวมทั้งคำถามคำตอบทั้งหมด เพื่อรวบรวมไว้ในรายงานประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลในขั้นสุดท้าย

ผู้ที่ควรเข้าร่วมและคุณลักษณะของผู้ที่เข้าร่วม

ประชาชนส่วนที่มีความสำคัญอันดับแรกคือ ประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการทำโครงการ นอกจากนี้ผู้ที่ควรจะเข้าร่วมด้วย ได้แก่ ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ เจ้าหน้าที่และข้าราชการในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และผู้ที่สนใจอื่นๆ

โดยที่แต่ละกลุ่มจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ที่มีความถูกต้องเที่ยงตรง เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ และมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่านักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ควรจะมีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำแก่ประชาชน ในการพิจารณาข้อมูลของโครงการ แต่ไม่ใช่การชี้นำ

และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน ควรมีบทบาทในการกระตุ้นให้ประชาชนรู้ว่ามีสิทธิในการเข้าร่วมกับโครงการ สร้างการรวมกลุ่มของประชาชนในการจัดการกับปัญหาที่เข้ามากระทบต่อชุมชน ซึ่งการรวมกลุ่มกันแก้ปัญหา จะเกิดประโยชน์ในส่วนที่จะทำให้เกิดการ

คิดที่รอบคอบมากขึ้น เกิดความคิดที่กว้างไปกว่าการเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อไปข้างหน้าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นอีกในชุมชน เนื่องจากประชาชนได้เรียนรู้การเป็นผู้กระทำการพัฒนา (Active Participant) ทั้งนี้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน จะไม่ใช่บทบาทในการปลุกกระตุ้นให้ประชาชนต่อต้านโครงการ เพราะมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว คือ มีการสื่อสารสองทางเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ไม่จำเป็นจะต้องส่ง Feedback ไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการด้วยวิธีนอกระบบอีกต่อไป

อีกส่วนหนึ่งที่จะมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ ให้บทเรียนในการพัฒนาแก่ประชาชน ได้แก่ สื่อมวลชน นอกจากที่สื่อมวลชนจะเสนอข่าวสารในเชิงรายงานเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เหมือนที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่าสื่อมวลชนควรจะมีส่วนในการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องข้อมูล กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ เป็นอีกส่วนหนึ่งในสังคมที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม

ในเรื่องคุณลักษณะของประชาชนผู้เข้าร่วมนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวทางการมีส่วนร่วมที่เสนอแนะคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องความรู้ของประชาชน หากประชาชนมีระดับการศึกษาที่สูง ก็จะได้เปรียบในการศึกษาข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามความรู้ดังที่กล่าวอาจจะเป็นความรู้ที่ได้จากการศึกษาในระบบ หรือ นอกระบบ ประชาชนต้องมีความสามารถที่ใช้ความคิดวิจารณ์ถกเถียงด้วยเหตุผล นอกจากนี้จะต้องมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกับโครงการอย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า โดยธรรมชาติหากประชาชนได้รู้ว่าจะมีโครงการใดเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อตน ก็จะต้องมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปหาข้อมูลข่าวสาร และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

สิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับกลุ่มนักพัฒนาเอกชนและนักวิชาการว่า ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปพร้อมๆ กันทั้งในส่วนที่เป็นโครงสร้าง ได้แก่ เรื่องของกฎหมาย และเรื่องขององค์ประกอบอื่นๆ ได้แก่ ตัวประชาชน เจ้าหน้าที่โครงการและข้าราชการ ตัวองค์กรเจ้าของโครงการ กล่าวคือ

เรื่องกฎหมาย เรื่องสำคัญที่จะมีส่วนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ได้แก่ เรื่องการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ การมีศาลปกครอง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครองระดับสูง เพื่อให้การตัดสินใจของคนกลุ่มนี้มีความโปร่งใส ซึ่งแจ้งเหตุผลในการตัดสินใจแก่ประชาชนได้ และควรจะมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในห้องถ้ำ

ส่วนเจ้าหน้าที่โครงการ ข้าราชการ ที่มีทัศนคติในการทำงานที่ไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ควรจะถูกปรับเปลี่ยน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนทัศนคติเป็นเรื่องที่ยาก ทางหนึ่งที่จะเห็นว่าจะทำได้ คือ องค์กรเจ้าของโครงการจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน เป็นแนวทางปฏิบัติให้ทุกฝ่ายต้องทำตาม ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายจะเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่ง มาจากการรู้สึกตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนของเจ้าหน้าที่เอง แต่อีกส่วนหนึ่ง ก็อาจจะต้องอาศัยแรงผลักดันจากสังคมภายนอกให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

และที่มีความสำคัญไม่แพ้ในข้ออื่น คือ ประชาชน ควรจะต้องให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องระดับการศึกษา ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ความตื่นตัวในการเข้าร่วมกับโครงการ การรวมกลุ่มกันแก้ปัญหา รวมไปถึงสร้างจิตสำนึกในเรื่องสิ่งแวดล้อม และให้มีจริยธรรมที่ดี

ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เรื่องการให้ข้อมูลข่าวสาร จะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องไม่ลำเอียง และง่ายต่อการเข้าใจ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นข้อมูลที่เป็นเทคนิควิชาการ นอกจากนี้สื่อมวลชนต้องทำหน้าที่ทั้งในส่วนที่ให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการที่มีความถูกต้องแพร่ไปสู่ประชาชนให้มากที่สุด และจะต้องให้ข้อคิดเห็น ในเชิงวิเคราะห์วิจารณ์ และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ

ตามความคิดเห็นของผู้วิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ จะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ถึงแม้ขณะนี้ดูเหมือนว่าสภาพของประชาชนจะไม่ค่อยมีความพร้อมเหมือนในประเทศแคนาดา ที่นำตัวแบบการมีส่วนร่วมมานำเสนอนี้ แต่ก็ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อหาแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป