

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาค้นคว้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของรัฐ : กรณีศึกษาโครงการท่องเที่ยวธรรมชาติ และโรงแรมกึ่งธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ผู้วิจัยกำหนดแนวทางการอภิปรายผล เป็น 3 ประเด็น คือ 1) ความเป็นมาของโครงการท่องเที่ยวธรรมชาติและโรงแรมกึ่งธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ อย่างไร 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการคลี่คลายปัญหานี้หรือไม่ และ 3) การมีส่วนร่วมรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับโครงการพัฒนาในอนาคต และสุดท้ายจะนำเสนอข้อเสนอนี้ในการวิจัยครั้งต่อไปโดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

5.1 ความเป็นมาของโครงการท่องเที่ยวธรรมชาติและโรงแรมกึ่งธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1 และ 4.2 ถึงพัฒนาการของโครงการฯ และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อโครงการฯ นั้น สรุปได้ว่าโครงการฯ นี้แทบไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากการเปิดโอกาสของภาครัฐเลย นอกจากความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชนเอง

และดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.5 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์รายครัวเรือน พบว่ากลุ่มตัวอย่างไม่มีส่วนร่วมกับโครงการฯ นี้มาตั้งแต่เริ่มต้น ในทำนองเดียวกันกับกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีส่วนร่วมกับการจัดทำ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมน้อยในช่วงการจัดทำประชาพิจารณ์ การตัดสินใจก่อสร้างโครงการฯ รวมไปถึงการดำเนินโครงการนี้ภายหลังการตัดสินใจก่อสร้างโครงการฯ

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของกลุ่มตัวอย่างในการที่จะมีส่วนร่วมกับโครงการฯ แม้จะมีค่าเฉลี่ยระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่ก็ยังจัดอยู่ในระดับน้อย อยู่นั่นเอง

ข้อสรุปจากการศึกษาดังกล่าว เป็นเครื่องยืนยันในเบื้องต้นว่าประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีส่วนได้เสียกับโครงการฯ มากที่สุด กลับมีส่วนร่วมกับโครงการฯ ในขั้นตอนต่างๆ น้อยมาก

ในขณะที่ความเห็นจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจที่จะนำมาอภิปรายต่อดังนี้คือ

5.1.1 กระบวนการมีส่วนร่วมในความเข้าใจของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของโครงการฯ จากมุมมองที่สะท้อนจากคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด (ดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.2) พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้นไม่ได้อธิบายประเด็นการมีส่วนร่วมด้วยการตอบคำถามว่าประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการนี้หรือไม่ อย่างไร หากแต่อธิบายตรงกันว่า รัฐบาล “ไม่เคยมีนโยบายใดๆ ที่ชัดเจน” ที่จะให้ประชาชนรับรู้และมีส่วนร่วม

ความเห็นของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลานั้นระบุว่า “...ตนทราบเพียง **มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้** แต่ไม่มีรายละเอียดชัดเจนเรื่องการดำเนินการหรือปฏิบัติอย่างไรต่อประชาชนในพื้นที่...” (อำนาจ รุ่งเรือง (สัมภาษณ์), 17 กรกฎาคม 2548) สอดคล้องกับอดีตนายอำเภอจะนะ ซึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “...ตนรับรู้ว่าภาครัฐ**มีนโยบายดำเนินโครงการฯ** แต่ **ไม่มีนโยบายหรือกิจกรรมใด ๆ จากภาครัฐ** ในการชี้แจงให้ประชาชนทราบ หรือมีกิจกรรมที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือเชื่อมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด **ไม่มีนโยบายใดๆ มาจากภาครัฐโดยตรง** ขึ้นอยู่กับทางอำเภอเองว่าจะทำอย่างไร...” (นายนฤพล แผละดี (สัมภาษณ์), 20 กรกฎาคม 2548)

น่าสนใจว่า เจ้าหน้าที่รัฐ เลือกว่าจะอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยการเชื่อมโยงกลับไปทีรัฐบาลว่า “มีนโยบาย” หรือ “ไม่มีนโยบาย” อย่างไร โดยไม่อธิบายว่าตนมีความเห็นหรือความเข้าใจต่อสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างไร การสรุปขยอจนถึงที่มาอย่างสั้นๆ ว่า รัฐ “มีนโยบายในการดำเนินโครงการฯ” สะท้อนว่า ในความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว นั่นคือคำสั่งจากหน่วยเหนือ เพื่อการปฏิบัติตามอย่างปราศจากข้อสงสัย ส่วนการอธิบายว่า “ไม่มีนโยบาย” เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร และปล่อยให้เป็นการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยงานในพื้นที่เองนั้น แม้จะบ่งชี้ถึงข้อเท็จจริงว่าการปฏิบัติที่ตามมา ย่อมเป็นผลจากความเข้าใจและการตัดสินใจของหน่วยงานในพื้นที่เอง แต่ขณะเดียวกันก็สะท้อนสำนึกลึกๆ ว่าตนเป็น “เพียง” เจ้าหน้าที่ได้อาณัติของรัฐ และความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งก็ตกอยู่กับการที่รัฐ “ไม่มีนโยบาย”ว่าจะให้ตนปฏิบัติอย่างไรนั่นเอง

ผลที่เกิดจากการปฏิบัติไปตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยปราศจากนโยบายต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากำกับนั้น กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงในพื้นที่ ดัง

ที่ได้อภิปรายมาแล้วในประเด็น”ปัญหาและอุปสรรค” ในหัวข้อ 4.3 และเกิดเป็นความเสียหายดังที่อธิบายไว้ในประเด็น “ผลกระทบทางสังคม” ในหัวข้อ 4.4 ก็ยังเป็นเครื่องสะท้อนว่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่รู้จัก หรือไม่เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือมิฉะนั้นก็เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอย่างยิ่ง แม้ในกรณีที่มีเจตนาที่ดี แต่ความไม่เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วม ก็ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด เช่นการบอกว่า “ใช้วิธีพูดคุย โกล่เกลี่ยเพื่อลดความขัดแย้ง ทำความเข้าใจบนความเป็นเครือญาติของชาวจะนะเอง ให้อยู่บนพื้นฐานประชาธิปไตย” (นายณฤพล แหละดี (สัมภาษณ์), 20 กรกฎาคม 2548) นั้น การโกล่เกลี่ย หรือทำความเข้าใจ เป็นเพียงเครื่องมือในการระงับความขัดแย้ง แต่ไม่ใช่เครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการฯ “การโกล่เกลี่ย” จะดำเนินไปบนฐานของอะไร “การทำความเข้าใจบนความเป็นเครือญาติของชาวจะนะเอง” จะเป็นการเข้าใจแบบใดในเมื่อเจ้าหน้าที่ก็สรุปแล้วว่ารัฐมีนโยบายให้ดำเนินโครงการฯ และทั้งหมดนี้จะเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับหลักการ “บนพื้นฐานของประชาธิปไตย” ไปได้อย่างไร

และหากจะพิเคราะห์กันอย่างถึงที่สุดแล้ว การที่รัฐ “ไม่มีนโยบาย” ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ “มีนโยบายให้ดำเนินโครงการฯ” นั้น ก็อาจเป็นคำตอบแล้วว่า นโยบายต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนของรัฐก็คือ การไม่สนใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือพูดอีกอย่างก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่ในนโยบายของรัฐนั่นเอง ทั้งนี้มีพักต้องกล่าวถึงข้อเท็จจริงในทางตรงกันว่า รัฐจะมีนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างไร ในเมื่อรัฐมีนโยบายไปแล้วว่าให้ดำเนินโครงการฯ

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้ กลายเป็นข้อสรุปที่ได้รับการขานรับจากภาคสังคม โดยสะท้อนออกมาเมื่อขบวนผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด จากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เดินทางไปให้กำลังใจกลุ่มผู้คัดค้านโครงการฯ ที่อำเภอจะนะ ในช่วงที่มีการส่งกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายกองร้อยเข้าไปควบคุมการดำเนินโครงการฯ พร้อมอาวุธสงคราม และเกิดกระแสข่าวว่ารัฐบาลจะใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการฯ ที่ลานหอยเสียบ (เดือนมิถุนายน 2546) ป้ายผ้าผืนหนึ่งของขบวนจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่สื่อมวลชนถ่ายภาพไว้และนำกลับมาใช้อีกหลายครั้งที่มีข่าวหรือบทความเกี่ยวกับปัญหาโครงการฯ นี้ จนกลายเป็นภาพสัญลักษณ์ที่คุ้นตา ก็คือป้ายที่มีข้อความว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน...รัฐบาลนี้ไม่รู้จัก” ซึ่งเป็นข้อความเดียวกันกับที่กลุ่มเครือข่ายผู้คัดค้านโครงการฯ ท่อส่งก๊าซ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และอุตสาหกรรมต่อเนื่องเองก็พยายามนำเสนออยู่เช่นกัน

5.1.2 กระบวนการมีส่วนร่วมในความเข้าใจของฝ่ายเอกชนเจ้าของโครงการฯ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในความเข้าใจของบริษัทเอกชนเจ้าของโครงการนั้น สะท้อนออกมาชัดเจนที่สุดในคำสัมภาษณ์ของนายสัมพันธ์ ละอองจิตร อดีตพนักงานของบริษัทดุสิตประชารวม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ทำหน้าที่มวลดชนสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ และท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ที่ว่า

“โจทย์ที่ว่า **สร้างหรือไม่สร้างโครงการฯ** นี้ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อให้บริษัททำงานกับประชาชน มีเพียงโจทย์ที่ว่า สร้างแน่แต่ทำอะไรบ้าง **เพื่อคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้คัดค้านโครงการฯ** โจทย์นี้ต่างหากที่ตนได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ” และ “แต่ถึงอย่างไร ก็เห็นว่าโครงการท่อก๊าซฯ เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทย ก่อนทำประชาพิจารณ์มีกิจกรรมรับฟังความคิดเห็น เปิดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเกือบทุกวัน ถือได้ว่าเป็นโครงการแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่โดยการทำงานของตนนั้นไม่จำกัดใครเลย ทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านโครงการฯ เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น”

เห็นได้ชัดว่า คำที่เป็นหัวใจสำคัญที่เป็นตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในความเข้าใจของบริษัทนั้น ก็เป็นคำเดียวกันกับที่มีการอ้างถึงอยู่เสมอในหลักการธรรมาภิบาลเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นคือคำว่า “**รับฟัง**” และ “**แสดงความคิดเห็น**” แต่ขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวซึ่งมีประเด็นที่เป็นปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในระยะหลังมานี้ ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย (ดังที่กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 2.1 และ 2.2) โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า เป้าหมายของกลไกการรับฟังและแสดงความคิดเห็นที่ว่านั้น นำไปสู่การตัดสินใจระดับใดเกี่ยวกับโครงการฯ นั้น ก็สะท้อนออกมาในคำสัมภาษณ์ของเอกชนเจ้าของโครงการที่ว่า “หน้าที่ตนคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับแต่งโครงการฯ” ซึ่งเป็นการยอมรับอย่างตรงไปตรงมาที่สุดว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ก็เฉพาะในแง่ของรายละเอียดในการดำเนินโครงการเท่านั้น ไม่ใช่ในระดับของตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่

ความเข้าใจดังกล่าวของฝ่ายบริษัทนั้น เมื่อแปรออกมาเป็นรูปธรรมผ่านกิจกรรมที่บริษัทเข้าไปทำงานกับชาวบ้านแล้ว ก็ได้ถูกถ่ายทอดต่อจนกลายเป็นความเข้าใจที่น่าตกใจของชาวบ้านผู้สนับสนุนโครงการฯ ต่อความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และกลายเป็นการผลิตซ้ำว่าทกรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตัดตอนไม่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระดับของ

การพิจารณาความจำเป็นของโครงการ หรือการมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจว่าจำเป็นจะต้องดำเนินโครงการหรือไม่

ดังเช่นที่ นายโอะ ดนสวี (สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2548) กำนันตำบลลี้ชั้น อำเภอจะนะ กล่าวอย่างภาคภูมิใจว่า “กองทุนหมู่บ้านละแสน ที่ทางบริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด จัดตั้งขึ้นภายหลังการก่อสร้างโครงการฯ เป็นความพยายามของภาครัฐที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งตนได้นำกองทุนดังกล่าวมาต่อเติมมัสยิด หมู่ที่ 5 ตำบลลี้ชั้น อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา”

ส่วนนายสะ สมาน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ ก็เห็นด้วยเช่นกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังการก่อสร้างโครงการฯ คือ “ที่ทีเอ็มมีกองทุนพัฒนาหมู่บ้านให้ทุกปี หมู่บ้านละ 1 แสนบาท สำหรับหมู่บ้านในพื้นที่ใกล้เคียงท่อก๊าซ แต่ละหมู่บ้านก็เอามาจัดสรรกระจายสนับสนุนการศึกษา” และเข้าใจว่าตนเองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อสร้างโครงการฯ เนื่องจาก “ได้ไปดูงานกับปตท. มีการประชุมลูกบ้านอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยตนเองประชุมชี้แจงให้ลูกบ้านทราบข้อมูลซึ่งตนรับมาจากปตท.อีกต่อหนึ่ง” อีกทั้งเข้าใจว่ากลุ่มผู้รับผิดชอบโครงการให้ความสำคัญกับตนเป็นอย่างมาก โดยนายสะเล่าว่า “ช่วงก่อนดำเนินการก่อสร้าง ปตท.มาที่บ้านเราบ่อยมาก มาหลายคณะ บางทีเราก็พาเจ้าหน้าที่ปตท.ไปดูวชน”

ทั้งนี้ นายสะยังยืนยันว่า “เราได้กำหนดข้อตกลงร่วมกับ อภิสิตี¹ ว่าภายหลังดำเนินโครงการแล้ว ต้องมีการจัดการ 3 ข้อ คือ 1) ให้คนในอำเภอจะนะเป็นสมาชิกแล้วซื้อแก๊สราคาถูกลง 2) ถ้ามีคุณวุฒิการศึกษาเดียวกันมาสมัครงานให้พิจารณาคนในพื้นที่ก่อน 3) ให้ช่วยเหลือโรงเรียน และช่วยเหลือคนชราด้วย” นายสะ สมาน จึงเห็นด้วยกับโครงการฯ มาโดยตลอดเพราะเข้าใจว่าตนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อสร้างโครงการฯ

นอกจากนี้ นายอลาวีร์ มะซอ (สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2548) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และคณะกรรมการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของโรงแยกก๊าซ เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการฯ โดยยืนยันว่า “เขาให้ประชาชนมีส่วนร่วมหลายอย่าง เช่น 1) รณรงค์ให้ประชาชนมาร่วมกิจกรรมเวลามีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ โดยเจ้าหน้าที่จากโรงพยาบาลประมาณ 10 คน แล้วก็มีเจ้าหน้าที่ ทีทีเอ็มเป็นผู้ช่วย คอยแจกบัตรคิว คอยบริการ และ 2) รณรงค์ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารกับผู้ใหญ่บ้านจะมีหนังสือจากสภาฯ แจกไปถึงผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้าน”

น่าสังเกตว่าการเข้าไป “มีส่วนร่วม” ของผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นข้าราชการหรือผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นนั้น ล้วนแต่เป็นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีใช้หัวใจหรือสาระสำคัญของการดำเนินโครงการฯ หากเป็นเพียงการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในโครงการฯ ในรูปแบบที่เอื้อต่อการนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เป็นกิจกรรมที่พูดถึงผลได้ผลเสียที่เกิดจากโครงการฯ ที่ประชาชนในภาพรวมพึงจะได้รับ

ด้วยสภาพที่ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนผู้ผลักดันโครงการฯ ไม่รู้จัก ไม่เข้าใจ และ/หรือบิดเบือนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่อภิปรายมาแล้วข้างต้นนี้เอง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ยืนยันข้อสรุปที่ว่าโครงการนี้ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังที่นายสาโล มะประสิทธิ์ (สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2548) กล่าวถึงความพยายามของประชาชนที่จะมีส่วนร่วม เพราะ “พี่น้องตระหนักว่าท่อก๊าซมาอยู่ที่บ้านเรา” ว่า “ประชาชนทำทุกรูปแบบแล้วแต่รัฐไม่ยอมรับ ไม่รับฟังเลย เราก็หมดความสามารถ ตรงไหนอีกที่เราจะแสดงความคิดเห็นได้ ไม่มีเลย รัฐบาลไม่ฟังความคิดเห็น ไม่ฟังความจริงจากประชาชนในพื้นที่เลย ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ไม่ฟัง ... ที่ผ่านมามีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความพยายามของประชาชนเองที่ต้องการจะมีส่วนร่วม รัฐไม่เคยเป็นฝ่ายเปิดโอกาสเลย”

5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการคลี่คลายปัญหานี้หรือไม่

สัมฤทธิ์ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคลี่คลายปัญหาในการดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้น เคยได้รับการประเมินมาแล้วในงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาโครงการอื่นๆ ก่อนหน้านี้ (ซึ่งกล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 2.4) เช่น ในงานศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ (อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบุลย์, 2538) ที่พบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมคือ ปัญหาข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการจัดทำประชาพิจารณ์ ปัญหาเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานราชการ ปัญหาจากตัวชาวบ้าน ฯลฯ โดยที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเชื่อมปากมูต เชื้อนแก่งเสื่อเต็นและเชื้อนป่าสักนั้น มีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ

นอกจากนี้ ในงานศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการท่อส่งก๊าซ ไทย-พม่า (มนตรี โภธิเสน, 2542) ก็สะท้อนสิ่งที่เป็นข้อสรุปของการศึกษา กรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นี้เช่นกันในประเด็นที่ว่า แทบไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการเปิดโอกาสของภาครัฐเลย นอกจากความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชนเอง

โดยความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชนผู้คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-พม่าประกอบด้วย ขั้นตอนการหาแนวร่วม ขั้นตอนการรณรงค์ ขั้นตอนการเปิดประเด็น ขั้นตอนการเรียกร้องเปิดเผยสัญญา ขั้นตอนการต่อสู้แพ่ง ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลุ่มผู้สนับสนุนนั้นพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความเด่นชัด เนื่องจากได้รับการแทรกแซงจากเจ้าของโครงการและกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอยู่เบื้องหลังของการสนับสนุนโครงการฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ไม่ต่างจากที่มีการนำเสนอในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซียเช่นกัน

อีกทั้งระดับของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนต้องการนั้น ก็ไม่ต่างกันกับในกรณีของการคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (อวยพร แต่ชุตระกูล, 2547) ซึ่งเรียกร้องตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ว่าต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจของรัฐ คือทุกฝ่ายต้องกลับไปสู่จุดเริ่มต้นใหม่ และใบอนุญาตหลายใบที่ออกให้กับโรงไฟฟ้าทั้งสองต้องถูกยกเลิก แต่ข้อเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง ส่งผลให้เกิดการคว่ำบาตรการประชาพิจารณ์ อันเป็นกลไกการมีส่วนร่วมที่กฎหมายรับรอง ไม่ต่างจากกรณีโครงการฯ นี้แต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงน้อยนิดที่เกิดขึ้นจากความพยายามของประชาชนเอง ไม่อาจส่งผลในการคลี่คลายปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐไม่มีนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือไม่เข้าใจความพยายามที่จะมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่ สุไรดิษฐ์ โตะหลี (สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2548) อธิบายถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้นว่า “อุปสรรคที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือรัฐนั่นเอง รัฐก็คิดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ยากมากที่จะให้รัฐรับฟังประชาชน รัฐไม่ให้ความร่วมมือ คนของรัฐร่วมมือกับบริษัท ประชาชนไม่มีที่พึ่ง รัฐบาลไม่ให้โอกาส ตั้งแต่ระดับบนถึงระดับล่าง ...เราถูกทุบตีจากการสั่งการของภาครัฐเอง การข่มขู่จากรัฐยังทำให้ประชาชนบางส่วนหวาดกลัวไม่กล้ามีส่วนร่วม ไม่กล้าแสดงออก”

ด้วยเหตุนี้ ความพยายามของประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา นั้น จึงไม่สามารถส่งผลต่อการคลี่คลายปัญหาได้ หากรัฐไม่เพียงไม่มีนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ยังมีบทบาทที่เป็นอุปสรรคอีกด้วย ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่า ความตื่นตัวของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีสูงกว่ารัฐมากจนถึงขั้นที่ยอมอดทนฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดจากการขัดขวางโดยฝ่ายรัฐ การคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่มีหนทางอื่นนอกจากรัฐจะเป็นฝ่ายพยายามทำความเข้าใจต่อความคิดเรื่องการมีส่วนร่วม ให้อำนาจระดับขึ้นมาใกล้เคียงกับความเข้าใจของประชาชน เพื่อให้สามารถแปรออกมาเป็นกระบวนการและกลไกที่มีผลในการคลี่คลายปัญหาได้จริง และไม่ปล่อยให้อคติหรือผลประโยชน์ทับ

ข้อนี้ใดๆที่รัฐอาจมีอยู่กับโครงการฯ มาทำให้รัฐดำเนินบทบาทที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.3 การมีส่วนร่วมรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับโครงการพัฒนาในอนาคต

จากการศึกษาหัวข้อ 5.1 และ 5.2 ทำให้ได้ข้อสรุปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการฯ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ทราบถึงการคลี่คลายปัญหาโดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเห็นได้ว่าจากปัจจัยต่างๆ ที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้นนั้น การเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับโครงการพัฒนาในอนาคต ไม่อาจเสนอเพียงเฉพาะในแง่ของกลไกหรือรูปแบบ เนื่องจากสิ่งเหล่านั้นย่อมสามารถถูกละเลยหรือบิดเบือนไปได้ ด้วยการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่มีความเข้าใจต่อความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีทัศนคติที่เป็นอุปสรรค หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ปัญหาเรื่องวิธีคิดสำคัญกว่าเรื่องวิธีการ

ดังนั้น การจะเสนอทางออกที่เหมาะสมได้นั้น จึงจำเป็นต้องเริ่มจากการตรวจสอบและทบทวนก่อนว่า นอกจากความไม่เข้าใจและการแสดงบทบาทที่เป็นอุปสรรคของรัฐ ที่ทำให้แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้แล้วนั้น ตัวแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมเอง มีรากเหง้าที่มา และเป้าหมายที่เป็นปัจจัยให้ปัญหาเหล่านั้นเกิดขึ้นด้วยหรือไม่ การอภิปรายถึงข้อเสนอต่อรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม จึงเป็นการอภิปรายในแง่ของความเข้าใจและเท่าทันต่อวิธีคิด และต่อการเมืองเบื้องหลังวิธีคิดเหล่านั้น และเลือกบางแนวทางที่เคยมีการเสนอไว้แล้ว เช่น มีส่วนร่วมกำหนดแนวคิดด้านการพัฒนาแบบที่เป็น “การพัฒนาจากฐานล่าง” กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับโครงการที่เริ่มต้นเร็ว แต่ไม่เร่งรัด และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีส่วนร่วมเป็นต้น เพื่อพิจารณานำไปพัฒนาเป็นรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีข้อเสนอในการคลี่คลายปัญหา 5 ประเด็น คือ 1) มีส่วนร่วมโดยเท่าทันต่อการเมืองของวาทกรรม “การมีส่วนร่วม” 2) มีส่วนร่วมกำหนดแนวคิดด้านการพัฒนาแบบที่เป็น “การพัฒนาจากฐานล่าง” 3) กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับโครงการที่เริ่มต้นเร็ว แต่ไม่เร่งรัด 4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีส่วนร่วม และ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเป็นนโยบายของรัฐ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 มีส่วนร่วมโดยเท่าทันต่อการเมืองของวาทกรรม “การมีส่วนร่วม”

ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วในหัวข้อ 2.1.2 ถึงที่มาของความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในบริบทของแนวคิดสากลด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งสร้างคำขวัญ

เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา ภายใต้แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่กลายมาเป็นกรอบเค้าโครงอันเป็นหัวใจของการวิวาทะเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทวีความรุนแรงอย่างเห็นได้ชัดในทศวรรษที่ 80

คำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” นั้น โดยตัวของมันเองก็สะท้อนถึงนัยยะของความคิดตั้งต้นที่มองว่าการพัฒนาเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นอยู่แล้ว โดยที่ความยั่งยืนที่พูดถึงกันนั้น ก็คือความยั่งยืนในการนำทรัพยากรมาใช้เพื่อตอบสนองการพัฒนาดังกล่าวบนฐานของความตระหนักว่าทรัพยากรนั้นเป็นสิ่งที่ใช้แล้วหมดไป (ดังนั้นจึงต้องหาทางใช้อย่างยั่งยืน) ทั้งนี้ น่าสนใจว่า การนำคำว่า “ทรัพยากร” มาใช้เรียกแทนสิ่งที่เรียกกันกว้างๆ ว่าธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น โดยปริยายก็เป็นการทำให้สิ่งที่เคยเป็นองคาพยพอันยิ่งใหญ่ และถึงกับเคยมีฐานะเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องมีพิธีกรรมเช่นสรวงบูชาในแบบโบราณนั้น กลายเป็นสิ่งที่สามารถขังวัด ประเมินค่า และบริหารจัดการได้ และถึงที่สุดแล้วก็สามารถเป็นเจ้าของได้ด้วย (และทำให้สามารถเกิดการแย่งชิงได้ด้วยเช่นกัน)

จะเห็นได้ว่า การเลือกใช้คำเช่นนี้เองก็สะท้อนถึงการเมืองของการให้นิยามและคำอธิบาย และการเมืองของการเจรจาต่อรองที่เป็นอยู่ เนื่องจากมันทำให้ข้อถกเถียงหรือความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นตลอดมาในอดีตถูกนำมาอยู่ในกรอบของภาษาที่มีผลในเชิงอำนาจไปโดยปริยาย รูปธรรมหนึ่งก็เช่น การที่ชาวประมงพื้นบ้านกล่าวถึงทะเลตามหลักการศาสนาอิสลามว่า “ทะเลเป็นของพระเจ้า พระเจ้าสร้างขึ้นมา ดังนั้นไม่มีใครคนใดคนหนึ่งจะสามารถครอบครองเป็นเจ้าของทะเลได้” แต่เมื่อพวกเขาเกิดความขัดแย้งกับโครงการพัฒนาสักโครงการหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อท้องทะเลของเขา เขาต้องเข้าสู่กระบวนการต่อรองทางอำนาจในระบบอันซับซ้อน ที่ทำให้การต่อสู้เพื่อปกป้องท้องทะเลของเขากลายเป็นการต่อสู้ในนามของ “ทรัพยากร” เพื่อจะสามารถเข้าสู่กระบวนการถกเถียง ประเมินค่า และได้แย้งได้ในกรอบของการพัฒนา และทำให้มิติทางคุณค่าอื่นๆ ที่เป็นความหมายโดยเนื้อแท้ของท้องทะเลที่เขาเคยรู้จักนั้น ไม่สามารถมีที่ยืนอยู่ได้ภายใต้นิยามของคำว่าทรัพยากร

ในทางกลับกัน ภาคธุรกิจหรือฝ่ายเจ้าของโครงการพัฒนาต่างๆ กลับไม่ต้องเผชิญกับความแปลกแยกต่อภาษาเหล่านี้ เพราะมันทำให้สิ่งที่เคยเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจ อย่างความกังวลต่อสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมนั้น กลายเป็นสิ่งที่สามารถประเมินมูลค่า บรรเทาความเสียหาย และถึงที่สุดก็สามารถชดเชยผลกระทบได้ การพัฒนาแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมา จึงสามารถเป็นคำตอบต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ด้านสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ไม่ใช่ในแง่ที่ว่ามันจะเปลี่ยนวิถีปฏิบัติของภาคธุรกิจให้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง แต่เพราะว่ามันทำให้เกิดชุดคำอธิบายที่จะนำมาใช้ปกป้องการดำเนินธุรกิจอย่างที่เป็นอยู่ต่อไป (ดังที่อภิปรายในหัวข้อ 2.1.2)

เมื่อพิจารณาจากที่มาของความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เราไม่สามารถอ้างคำขวัญนี้ขึ้นมาลอยๆ ได้โดยปราศจากการวิเคราะห์ทางการเมืองเกี่ยวกับอำนาจ เมื่อประกอบกันเข้ากับการวิเคราะห์ที่ว่า การมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการที่มีความเป็นการเมืองสูง ทั้งภายใน “ชุมชน” เอง และทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยอื่นๆ (ที่แน่ๆ คือกับฝ่ายเจ้าของโครงการ) จนทำให้ไม่ว่าโครงการพัฒนาทั้งหลายจะพยายามทำให้ “มีส่วนร่วม” เพียงใด มันก็ไม่อาจรอดพ้นไปจากอุ้งมือของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่กว้างกว่าในสังคมไปได้ (ดังกล่าวถึงในหัวข้อ 2.1.3) จึงไม่แปลกที่มีตัวอย่างให้เห็น ในกรณีโครงการท่องเที่ยวข้ามชาติ และโรงเรียนกวีชาวไทย-มาเลเซีย กลุ่มประชาชนผู้สนับสนุนโครงการฯ ซึ่งล้วนเป็นหรือเคยเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับหน้าที่รับผิดชอบในโครงการฯ จึงมีความเห็นว่าตนได้มีส่วนร่วมแล้วภายหลังการก่อสร้างโครงการฯ

ดังเช่นนายไฉะ หัตตะ² สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอนางรอง ได้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ดูแลแนวท่องเที่ยวข้ามชาติไทย-มาเลเซีย จากอำเภอนางรองถึงอำเภอลำทะเมนชัย นายฮะ สมาน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2 ตำบลสะกอม เป็นกรรมการกำกับดูแลแนวท่องเที่ยวข้ามชาติไทย-มาเลเซีย ส่วนนายอลาวีร์ มะซอ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม นายประเสริฐ สำหิม³ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม และนายจอม ห้วน⁴ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลสะกอม เป็นคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการโรงเรียนกวีชาวไทย-มาเลเซีย (ตรวจสอบสิ่งแวดล้อม) โดยนายจอม (สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2548) ยืนยันด้วยความมั่นใจว่า “ตนมีหน้าที่ตรวจสอบตามอีไอเอ ตรวจสอบได้เต็มที่ มีอำนาจ สั่งให้หรือท่องเที่ยวข้ามชาติที่ฝังอยู่ ให้เอาขึ้นมาได้เลย” นอกจากนี้ “ยังเป็นคณะกรรมการตรวจรับงานของหน่วยงานกลางร่วมกับพลังงานจังหวัดสงขลา” อีกด้วย

แต่ไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านโครงการฯ ภายใต้ชื่อ เครือข่ายคัดค้านโครงการท่องเที่ยว โรงเรียนกวีชาวไทย-มาเลเซีย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการประชาชนอีกหลายกลุ่มที่เคลื่อนไหวปกป้องสิทธิและชุมชนและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของขบวนการนิเวศวิทยาการเมืองที่เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงที่ตัวระบบ โดยถือเอาเป้าหมายทางนิเวศและสังคมอยู่เหนือเรื่องเศรษฐกิจ (ซึ่งต่างจากขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติในแบบดั้งเดิมที่มีเป้าหมายเพื่อ “การพิทักษ์ปกป้องภายในระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ดังกล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 2.1.1) นั้น ได้กลายเป็นการเคลื่อนไหวที่ตรวจสอบและคัดง้างกับวาทกรรมการมีส่วนร่วมภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นอยู่ ในท่ามกลางความเห็นของคนทั่วไปที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับที่ปรากฏในคำสัมภาษณ์ของนายสมหมาย ขวัญทองยิ้ม (สัมภาษณ์, 24

กรกฎาคม 2548) ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลสงขลา ที่บอกว่า “รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนพูดมาเยอะแล้ว มากแล้วด้วย เช่น ประชาพิจารณ์ แต่พวกคัดค้านกลับไม่ให้ความร่วมมือ แล้วไปใช้วิธีเดินขบวนแทน” นั้น กลุ่มผู้คัดค้านโครงการฯ กลับเลือกที่จะคว่ำบาตรกระบวนการประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินโครงการฯ และเซ็นสัญญาไปแล้ว แล้วให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่นั้นในขั้นของการแสดงความเห็นและรับฟังความเห็น ที่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการฯ แต่อย่างใด

5.3.2 มีส่วนร่วมกำหนดแนวคิดด้านการพัฒนาแบบที่เป็น “การพัฒนาจากฐานล่าง”

ด้วยเหตุที่ “การมีส่วนร่วม” เป็นแนวคิดที่ได้รับการสถาปนาขึ้นภายใต้กรอบความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน การจะเริ่มกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมได้ จึงจำเป็นต้องเริ่มจากการกำหนดแนวคิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมด้วย

“การพัฒนาจากฐานล่าง” (development from below) (Robert Chambers (1983, 1988b, 1997) เป็นการกลับด้านวิธีคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในแบบที่เคยเป็นมา โดยต้องทำงานจาก “ล่างขึ้นบน” (bottom up) มันเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย (approach) ไม่ใช่ชุดข้อเสนอสำเร็จรูป เป็นตัววิธีคิด ไม่ใช่ชุดรูปแบบกติกา

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 2.1.3 ว่า เนื่องจากแนวคิดนี้เป็นส่วนผสมระหว่างวิธีคิดกระแสหลัก และวิธีคิดแบบสวนกระแส คือฝ่ายกระแสหลักก็มองมันผ่านการใช้ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ฝ่ายนักคิดสวนกระแส ก็มองว่ามันแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการที่จะท้าทายอำนาจทั้งสองที่ครอบงำอยู่ คืออำนาจรัฐ ราชการ และอำนาจบริษัท ดังนั้นความคิดที่ว่าพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะ “มาจากข้างล่าง” นั้น จึงเป็นเรื่องที่ร่วมกันได้ตั้งแต่สำหรับอนาธิปไตย หรือสตรีนิยมเชิงนิเวศ ไปจนถึงพวกที่คิดแต่เรื่องของเศรษฐกิจที่อยู่ในองค์การการค้าโลก แต่สิ่งที่ควรหมายเหตุไว้ก็คือว่า การยกคำว่า “การมีส่วนร่วม” มาใช้ในกระบวนการพัฒนานั้น ไม่ได้เป็นเรื่องพิเศษแต่อย่างใด แม้คำคำนี้จะสร้างความปิติอบอุนให้แก่ทั้งผู้ใช้และผู้ที่ได้ฟังเพียงใด ด้วยคุณลักษณะเช่นนี้ของคำคำนี้เองที่ทำให้ขาดการตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบ และบดบังข้อเท็จจริงที่ว่ากระบวนการมีส่วนร่วม นั้น เกิดขึ้นได้หลายแบบและสนองตอบต่อผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปได้หลายลักษณะ ถ้าฟังคำว่าพัฒนา “จากข้างล่าง” ไม่อาจให้ทางออกที่จะพ้นไปจากคำถามยากๆ เหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้ก็นับว่าเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าหากว่าในกระบวนการปฏิบัติตามแนวทางนี้ จะมีกลไกจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ครอบงำอยู่ และ

สามารถทำให้ประชาชนมีอำนาจต่อรองเสมอเท่ากับภาคส่วนอื่นๆ ในรายละเอียดนั้น แนวทางนี้เสนอว่า เพื่อจะไปสู่ความสำเร็จ การพัฒนาจะต้องไม่เพียงอิงอยู่บนฐานของการวิจัยและความเป็นนวัตกรรมใหม่ๆ แต่จะต้องเกิดขึ้นและริเริ่มขึ้นโดยท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น มีกระบวนการมีส่วนร่วม และอยู่บนฐานความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเมืองและเศรษฐกิจของท้องถิ่น ทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การพัฒนาขนาดใหญ่ที่รวมศูนย์ ก็คือแบบที่เป็นกิจกรรมขนาดเล็ก ใช้เทคโนโลยีที่มีการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพ มีการจัดการทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตัดสินใจโดยท้องถิ่น มีการมีส่วนร่วมทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาจะต้องเริ่มที่จะ “ให้ความสำคัญกับประชาชนก่อน” (ดังกล่าวไว้ในหัวข้อ 2.1.3)

5.3.3 กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับโครงการที่เริ่มต้นเร็ว แต่ไม่เร่งรัด

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตัดสินใจระดับโครงการนั้น ต้องเริ่มต้นตั้งแต่วาระแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีต มักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้าหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่นๆจนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ มิได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่กี่วัน มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงใจของหน่วยงานของรัฐในกระบวนการมีส่วนร่วม ควรใช้เวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน นอกจากนี้ ใจหายของการแสดงความคิดเห็นควรเริ่มต้นจากการถามว่า “โครงการนี้จำเป็นหรือไม่” ก่อนจะถามว่า “ตั้งที่นี่ได้หรือไม่” ดังคำกล่าวของอรรถัย ก็กผล ซึ่งอ้างถึงแล้วในหัวข้อ 2.2.4

5.3.4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีส่วนร่วม

นี่เป็นรูปแบบพื้นฐานที่สุด แต่ต้องเป็นขั้นต่ำสุดแล้วของเกณฑ์การมีส่วนร่วม ที่ไม่ควรมิข้ออ้างใดมาเป็นเหตุให้ละเลยได้อีก ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ ดังคำกล่าวของอรรถัย ก็กผล ซึ่งอ้างถึงแล้วในหัวข้อ 2.2.4

5.3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเป็นนโยบายของรัฐ

รัฐต้องเร่งสร้างความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ทุกระดับต่อความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องเป็นฝ่ายหนุนเสริม ไม่ใช่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คำอธิบายที่เป็นรูปธรรมและตรงไปตรงมาที่สุดสำหรับข้อเสนอนี้ ปรากฏอยู่ในคำสัมภาษณ์ของหญิงมุสลิมผู้คัดค้านโครงการฯ คนหนึ่งว่า

“ก่อนทำโครงการต้องพบประชาชนจริงๆ อย่าพบหลอกๆ ประชาชนเห็นด้วยไหม ประชาชนยอมรับไหม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นในการตัดสินใจทุกระดับ อย่าใช้เงินจ้างให้ตัดสินใจ อย่าซื้อตัว อย่าใช้อิทธิพล อย่าใช้อำนาจ และกลไกรัฐมาข่มขู่”

“ปัญหาของโครงการนี้คือรัฐออกมาปกป้อง ออกหน้า ทำทุกอย่างทั้งต่อหน้าและลับหลัง ยิ่งส่งผลให้ไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นอีก ให้เอารัฐออกไป (จากบทบาทนี้) แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นจริงกว่านี้” (สุไรดี๊ะห์ โต๊ะหลี (สัมภาษณ์), 14 มีนาคม 2548)

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองและบัญญัติไว้ในข้อตกลงสากลอย่างไร และกลายเป็นคำขวัญที่ถูกนำไปใช้อย่างบิดเบือนหรือด้วยความไม่เข้าใจอย่างไร แต่จุดกำเนิดแรกเริ่มของแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น โดยเนื้อแท้แล้วเริ่มขึ้นในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวอย่างที่เราเรียกกันว่าขบวนการนิเวศวิทยาการเมือง ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่เป็นขบวนการสิ่งแวดล้อมที่เอาเป้าหมายทางนิเวศและสังคมอยู่เหนือเรื่องเศรษฐกิจ และเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงที่ตัวระบบ ดังนั้นไม่ว่ารัฐจะบรรจุคำคำนี้ไว้ในกฎหมายก็ฉบับ หรือใช้เป็นคำขวัญอย่างแพร่หลายเพียงใด แต่การพิสูจน์ประสิทธิภาพของหลักการการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนที่สุดและทำทลายที่สุด ก็คือการพิสูจน์ท่ามกลางการขับเคลื่อนของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชน ที่รู้เท่าทันปัญหาของระบบภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นอยู่ และเป็นผู้ชี้วัดที่แท้จริงถึงประสิทธิภาพของหลักการนี้

5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญไม่เพียงรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรของตน แต่ยังเป็นโครงการที่มีปัญหาความขัดแย้งดำเนินไปท่ามกลางกระแสวาทกรรมเรื่องธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และรวมถึงกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ซึ่งล้วนเป็นเครื่องมือใหม่ๆ ที่เป็นผลจากการสถาปนาความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนในเวทีกำหนดนโยบายและข้อตกลงความร่วมมือ

มีระดับสากล แม้ว่าโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินสองโรงที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันและเกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากในที่สุด รัฐบาลได้ตัดสินใจยกเลิกโครงการโรงไฟฟ้า (พร้อมๆ กับที่ตัดสินใจเดินหน้าโครงการฯ นี้ ด้วยวิธีคิดอันน่าอัศจรรย์ใจที่แสดงออกทางสาธารณะว่า หากยกเลิกโครงการหนึ่ง ก็ต้องเดินหน้าอีกโครงการหนึ่ง รวากับเป็นตรรกะที่เป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง และเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับ การตัดสินใจนั้นไปพร้อมๆ กัน ประหนึ่งว่าเป็นการ “ถอยคนละก้าว” “ได้อย่างก็ต้องเสียอย่าง” หรือกระทั่ง “ยื่นหมื่อยื่นแมว”) และใช้กลไกกำลังตำรวจพร้อมอาวุธเข้าจัดการกับการคัดค้านของประชาชนต่อโครงการฯ นี้อย่างไม่ลังเล หรือปิดบัง รวากับเป็นการประกาศว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่สวยหรูนั้น หมดเวลาแล้ว ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้เอง จึงทำให้การพูดถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย นั้น มีปัจจัยที่ซับซ้อนและท้าทายต่อการพิสูจน์ความเป็นไปได้จริงของหลักการดังกล่าวมากกว่าโครงการพัฒนาอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจกงานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่การเสนอภาพรวมของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการท่อก๊าซฯ เพื่อสะท้อนให้เห็นหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้อง แต่หากจะได้มีการวิจัยต่อไปในอนาคต ก็น่าที่จะเป็นการวิจัยเพื่อสำรวจลงไป ในรายละเอียดของแต่ละแง่มุมนั้นเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (เช่น สื่อ, หน่วยงานรัฐ, ผู้ประกอบการเอกชน) เพื่อจะได้มีการวิเคราะห์ปัญหาลงไป ในรายละเอียดรายประเด็น และอาจจะสามารถเสนอทางออกของปัญหาได้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาความเข้าใจและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยต่อไป

¹ อภิสสิทธิ์ หมายถึง นายอภิสสิทธิ์ รุจิเกียรติกำจร กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ในขณะนั้น

² นายโส๊ะ หัดเหาะ อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 ตำบลดิ่งชัน ปี 2539-2544 อดีตประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดิ่งชัน ปี 2544-2547 ปัจจุบันเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดิ่งชัน อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

³ นายประเสริฐ ส่าหิม อดีตประธานองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม ปัจจุบันเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

⁴ นายจอม ห้วนห้วย เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ตั้งแต่ปี 2531 ถึงปัจจุบัน