

พลวัตการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น  
ในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนขนาดใหญ่: ศึกษากรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น  
The Developmental Dynamics of Decentralized Decision-Making for Local Actors in  
The Define Large Scale Dam Project: Case Study of Kaeng Sua Ten Dam Project

บุชิตา สังข์แก้ว\*<sup>1</sup> และ โกวิท พวงงาม<sup>2</sup>

<sup>1</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

<sup>2</sup>คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Buchita Sungkaew\*<sup>1</sup> Kowit Puang-ngam<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Faculty of Humanities and Social Science, Suan Dusit Rajabhat University

<sup>2</sup>Faculty of Social Administration, Thammasat University

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพลวัตการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ช่วง 36 ปี (พ.ศ. 2520-2556) และเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยการพัฒนาและอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาข้อมูลเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิควิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษา พบว่า 1) ตัวแสดงท้องถิ่นมีพลวัตการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากกลุ่มชายขอบการตัดสินใจ ไปสู่การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมของการตัดสินใจขั้นต้นในโครงการ แต่ยังไม่สามารถเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมแบบทางการกับภาครัฐในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของโครงการได้ 2) ปัจจัยการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น ได้แก่ ก. ขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่นด้านการต่อสู้เพื่อจัดการความเสี่ยงต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศ การจัดการความรู้ท้องถิ่น และการเรียนรู้สิทธิของผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ ข. การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น และ ค. แนวโน้มการพัฒนาารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างตัวแสดงท้องถิ่นกับภาครัฐ 3) ปัจจัยอุปสรรคหลักที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาลไม่สนับสนุนนโยบายและกฎหมายการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจสมัยใหม่ การกระจายอำนาจตัดสินใจ ตัวแสดงท้องถิ่น โครงการเขื่อนขนาดใหญ่

## Abstract

The objectives of this study were to study the developmental dynamics of decentralized decision-making of local actors in planning and authorizing Kaeng Sua Ten Dam Project in Sa-iab sub-district, Song district, Phrae province, Thailand during a period of 36 years (1977-2013), and to analyze the developmental factors and obstacles that affected the decentralized decision-making progress. This study was conducted using qualitative methods including documentary study, in-depth interviews and content analysis. Key findings of the study were as follows. 1) Local actors had the developmental dynamics of decentralized decision-making in the Kaeng Sua Ten Dam Project. Their role had gradually changed from a marginalized group to a joint decision-maker. However, the local actors still could not become a decision maker together with the public actor at the final stage. 2) The developmental factors were the competence of local actors in fighting for their rights in risk management relevant to ways of life and ecosystem, including the management of local knowledge and right awareness of people who were negatively affected by the project; the reform of policy and laws that encouraged decentralized decision-making for local actors; and the tendency of a joint decision making between local actors and public actors. 3) The key obstacle was a lack of support from the government in decentralized decision-making.

**Keywords :** modern decentralization, decentralized decision-making, local actors, large scale dam project

## บทนำ

โครงการเขื่อนชลประทานเป็นโครงการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อเกษตรกรในท้องถิ่นชนบท และผู้คนในเขตเมืองที่ต้องอาศัยพืชอาหารจากการเพาะปลูก รัฐบาลเกือบทุกสมัยจึงมักตัดสินใจเลือกโครงการเขื่อนขนาดใหญ่มาดำเนินการ เนื่องจากสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ยังประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร และความมั่นคงทางอาหาร อย่างไรก็ตาม โครงการเขื่อนชลประทานหนึ่ง ๆ เมื่อนำไปดำเนินการย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางลบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมต่อกลุ่มผู้อพยพหรือผู้รับผลกระทบทางลบของโครงการ ซึ่งต้องสูญเสียความมั่นคงในวิถีชีวิต ต้องแบกรับภาระต้นทุนจากการสร้างเขื่อน และกลายเป็นกลุ่มคนยากจนด้อยคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ยังก่อให้เกิดปัญหาขาดความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและความมั่นคงของระบบนิเวศ

ผลกระทบทางลบจากโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เริ่มเห็นผลเชิงประจักษ์มาตั้งแต่โครงการเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนอื่น ๆ อีกหลายพื้นที่ สะท้อนให้เห็นชะตากรรมที่ซ้ำซากของผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ กลายเป็นบทเรียนและสร้างความไม่เชื่อมั่นแก่กลุ่มผู้รับผลกระทบฯ ในโครงการสร้างเขื่อนใหม่ ๆ จึงได้รวมตัวคัดค้านโครงการ จนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งต่อเนื่องยาวนานระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ โดยเฉพาะโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ซึ่งกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการหรือ ชาวสะเอียบได้รวมตัวเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการมานานนับหลายทศวรรษ จนกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มผู้รับผลกระทบฯ ที่มีบทบาทแสดงในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ของภาครัฐยาวนานที่สุดของพื้นที่ภาคเหนือและประเทศ ทั้งนี้ ปัญหาความขัดแย้งในโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ นักวิชาการมองว่าสาเหตุหลักไม่ได้เกิดจากข้อถกเถียงระหว่าง “สร้าง” กับ “ไม่สร้าง” แต่อยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจในการกำหนดโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ไว้ที่ภาครัฐเพียงลำพัง และตัดสินใจด้วยวิถีคิดของกระบวนการพัฒนาประเทศแบบบนลงล่าง (Suvanmongkol, 1997; Santasombat, 2000)

โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นถูกอนุมัติวางโครงการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และได้รับการคัดค้านโครงการจากชาวสะเอียบมาจนถึงปัจจุบัน ในช่วงเวลาที่ยาวนานแห่งการต่อสู้คัดค้านโครงการ มิเพียงมีผลให้โครงการถูกชะลอการดำเนินการ แต่บทบาทของชาวสะเอียบมีการเปลี่ยนแปลงจาก “กลุ่มชายขอบตัดสินใจ หรือ ผู้ถูกกีดกันออกจากขั้นตอนการตัดสินใจในการกำหนดโครงการ” ถูกมองว่า “เป็นผู้ป่าเถื่อน หรือ ผู้ขัดขวางการพัฒนา” ไปเป็น “ผู้สมควรมีบทบาทเข้าร่วมพิจารณาโครงการกับภาครัฐ” ทั้งนี้ ในช่วงเวลาการต่อสู้คัดค้านโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ชาวสะเอียบได้ใช้กิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ทั้งยังเคลื่อนไหวต่อสู้ภายใต้บริบทการปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-11 (พ.ศ. 2540-2559) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์ลดการผูกขาดอำนาจภาครัฐ ส่งเสริมการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ แต่ในภาคปฏิบัติการกระจายอำนาจตัดสินใจยังไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบายและกฎหมายดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้งจากโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จึงยังคงมีอยู่ ชาวสะเอียบจึงต้องเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อยุติโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำยมต่อไป โดยมีข้อเสนอให้กระจายอำนาจตัดสินใจแก่ชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการจัดการแม่น้ำยม

จากปรากฏการณ์ปัญหาความขัดแย้งที่ไม่สิ้นสุดของกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ กรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ผู้ศึกษามีข้อสังเกตถึงความน่าสนใจศึกษาค้นหาคำตอบ 3 ประการ คือ (1) โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นอยู่ในกระบวนการกำหนดโครงการมานานกว่า 3 ทศวรรษ เป็นโครงการที่ถูกผลักดันเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐบาลอยู่เสมอ ขณะเดียวกันชาวสะเอียบก็ยังคงเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อยุติโครงการมาอย่างยาวนาน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้สร้างผลเสียหายให้ทั้งสองฝ่าย

ฝ่ายชาวสะเอียบต้องมีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ต้องลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อยุติโครงการ เกิดการสูญเสียทั้งเวลา อาชีพ เงิน โอกาสด้านต่าง ๆ เผชิญกับความไม่มั่นคงของวิถีชีวิต ส่วนฝ่ายภาครัฐต้องสูญเสียเวลางบประมาณ และโอกาสในการพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งหมดนี้ก็คือการสูญเสียทรัพยากรของชาติโดยรวม นักวิชาการไทยชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจาก “กระบวนการกำหนดโครงการไม่ดีตั้งแต่ต้น (*bad project*)” หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจกำหนดโครงการไว้ที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว จึงควรได้รับการแก้ไขให้เป็น “การสร้างกระบวนการกำหนดโครงการที่ดี (*good project*)” โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจแก่กลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบๆ ในกระบวนการตัดสินใจของโครงการ (Katsuwan, 2008; Suvanmongkol, 1997; Santasombat, 2000) ส่วนนักวิชาการสากลเสนอให้พัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจ (*decentralized decision-making*) สำหรับตัวแสดงท้องถิ่น โดยการให้อำนาจตัดสินใจตัวแสดงท้องถิ่นเป็นอำนาจทางการที่ได้รับการรับรองด้วยนโยบายและกฎหมาย

(2) กรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งในการต่อสู้ของชาวสะเอียบจนกระทั่งสามารถชะลอโครงการได้ยาวนาน รวมทั้งแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากกลุ่มชายขอบการตัดสินใจของภาครัฐไปเป็นผู้สามารถกระทำการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการ ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับวรรณกรรมสากลที่ชี้ให้เห็นว่าในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ความเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเริ่มมีการเคลื่อนย้ายจากภาครัฐมาสู่ตัวแสดงท้องถิ่นมากขึ้น และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาคปฏิบัติการของตัวแสดงท้องถิ่นต่อความพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทตนเอง จากการเป็นกลุ่มชายขอบการตัดสินใจค่อยเคลื่อนมาเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจของกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงบทบาทตัวแสดงท้องถิ่นและแนวโน้มการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ ลาร์สันและโซโต (Larson & Soto, 2008) กล่าวว่าไว้ว่าเป็นประเด็นใหม่ของต้นศตวรรษที่ 21 ที่จำเป็นต่อการศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อแสวงหาคำตอบถึงปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นให้มากขึ้น

(3) การกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่เป็นการกระจายอำนาจสมัยใหม่ จัดอยู่ในเวทีการกระจายอำนาจระดับชาติ (*national arena of decentralization*) แต่งานศึกษาในเวทีแห่งนี้ยังมีอย่างจำกัดและเพิ่งเริ่มต้นศึกษาในปลายทศวรรษ 2000 เมื่อหันมาทบทวนการกระจายอำนาจของไทย พบว่า ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติยังให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบการโอนอำนาจด้วยโครงการขนาดเล็ก แต่ “การกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่” ยังได้รับการมองข้ามทั้งในงานศึกษาและการพัฒนาในภาคปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่การกระจายอำนาจในเวทีแห่งนี้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่จะสร้างผลกระทบ ทั้งในแง่ผลประโยชน์และ/หรือผลร้ายต่อท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาขยายพรมแดนความรู้ ซึ่งผลการศึกษานี้คาดหวังว่าจะสามารถสร้างและขยายองค์ความรู้ เพื่อประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจการกระจายอำนาจ

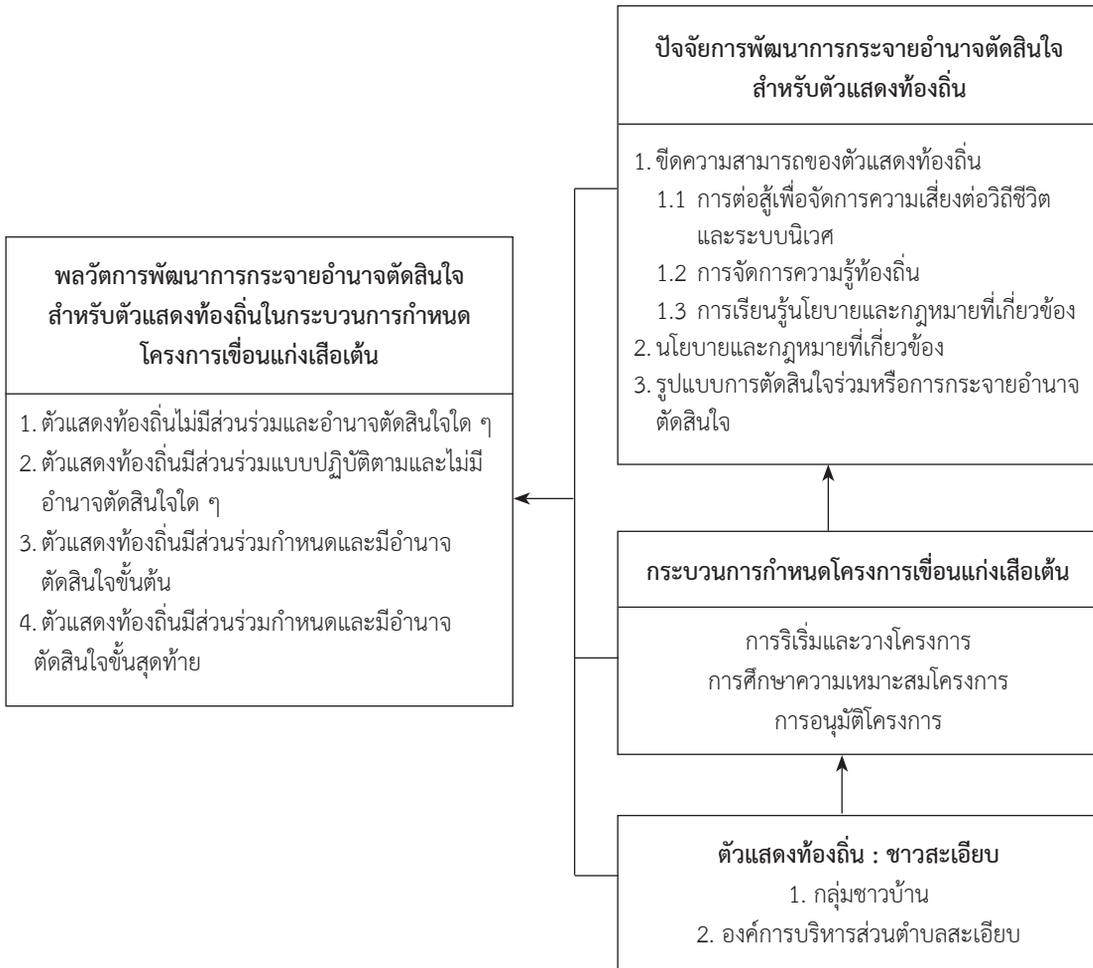
ตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐส่วนกลาง และเพื่อประโยชน์ต่อการเป็นข้อมูลความรู้สำหรับการปรับปรุงการกำหนดโครงการชลประทานขนาดใหญ่ให้เป็นโครงการที่ดีทั้งต่อตัวแสดงท้องถิ่น ตัวแสดงภาครัฐ และสาธารณะต่อไป

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจของตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยการพัฒนาและอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น

## กรอบแนวคิด

การกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่จัดเป็นการกระจายอำนาจสมัยใหม่ที่ใช้นโยบายการกระจายอำนาจแบบผสมผสาน/บูรณาการ ระหว่างข้อกำหนดจากภาครัฐกับความต้องการของตัวแสดงท้องถิ่น ซึ่งผลจากการทบทวนวรรณกรรมทำให้เกิดเห็นว่า 1) นักวิชาการส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญต่อการศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจที่เกิดจากปัจจัยระดับบนที่ภาครัฐกำหนด โดยเฉพาะนโยบายและกฎหมาย และรูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างตัวแสดงท้องถิ่นกับภาครัฐ ขณะที่นักวิชาการส่วนหนึ่งให้ความสนใจปัจจัยระดับล่าง เช่น ขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น ว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจได้เช่นกัน และอาจนำไปสู่การกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับตัวแสดงท้องถิ่นมากขึ้น 2) การศึกษาปัจจัยขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่นยังมีอย่างจำกัด ส่วนใหญ่ยังเป็นการเสนอประเด็นกว้าง ๆ นอกจากนี้ การศึกษาพฤติกรรมการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่ยังมีกรอบหรือมุมมองการอธิบายจากปัจจัยระดับบนลงมาสู่ระดับล่าง (top-down explanation) มากกว่าเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและอธิบายการพัฒนาการกระจายอำนาจจากปัจจัยระดับล่าง ดังนั้น การศึกษานี้จึงสนใจศึกษาพฤติกรรมการกระจายอำนาจตัดสินใจที่มาจากปัจจัยระดับล่าง คือ ความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยระดับบนกับปัจจัยระดับล่างที่มีผลต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยกำหนดให้ตัวแสดงท้องถิ่นในการศึกษานี้ คือ ชาวสะเอียบผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น และควรได้รับการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการร่วมกับภาครัฐส่วนกลาง ชาวสะเอียบประกอบด้วย (1) กลุ่มชาวบ้านหมู่บ้านดอนชัย ดอนชัยสักทอง ดอนแก้ว และแม่เต็น และ (2) องค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลภาคสนาม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิควิเคราะห์เนื้อหา ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมและศึกษาข้อมูลเอกสารหลักฐานขั้นต้นที่มีลักษณะเป็นต้นฉบับ เช่น หนังสือราชการ เอกสารข่าว ใบแถลงการณ์ คำประกาศเจตนารมณ์ของชาวสะเอียบ เอกสารลำดับเหตุการณ์ เป็นต้น และการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมและศึกษาข้อมูลเอกสารที่ผ่านการวิเคราะห์จากผู้อื่นมาแล้ว เช่น รายงานการวิจัย รายงานการประชุม สัมมนา บทความวารสารประจำปี เป็นต้น

## 2. การศึกษาข้อมูลภาคสนาม

2.1 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มเป้าหมายการศึกษานี้ คือ กลุ่ม/องค์กรที่มีบทบาท ประสบการณ์ หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จำแนกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ

1) กลุ่ม/องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ (1) กลุ่มตัวแสดงท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ตัวแทนกลุ่มชาวบ้านผู้มีบทบาทเป็นแกนนำกลุ่มและมีประสบการณ์ขับเคลื่อนการตัดสินใจของกลุ่ม และตัวแทนองค์กรบริหารส่วนตำบลสะเอียบ คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ (2) หน่วยงานภาครัฐผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอโครงการ (กรมชลประทาน) ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารผู้รับผิดชอบโครงการ ระดับผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงาน และผู้จัดการโครงการ (3) หน่วยงานภาครัฐผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารผู้รับผิดชอบโครงการ ระดับผู้อำนวยการ และ (4) หน่วยงานที่ปรึกษา ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารผู้รับผิดชอบโครงการ ระดับกรรมการบริหาร ผู้จัดการโครงการ และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม

2) กลุ่ม/องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อม ได้แก่ (1) องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ตัวแทนองค์กรในตำแหน่งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น (2) หน่วยงานภาครัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิรูปนโยบายและกฎหมายการกระจายอำนาจ ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ตัวแทนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในตำแหน่งกรรมการการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล (ภาคเหนือ)

2.2 การเก็บและรวบรวมข้อมูล โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักทุกกลุ่ม และแบบสัมภาษณ์ เครื่องบันทึกเสียง สมุดจดบันทึก และกล้องถ่ายภาพ เป็นเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ การศึกษาข้อมูลภาคสนาม ผู้ศึกษายึดถือจริยธรรมนักวิจัยอย่างเคร่งครัด 3 ประการ คือ การขอความยินยอม ให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก การรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลหลัก และ รมั้ตระวังมิให้การสัมภาษณ์เกิดผลกระทบสร้างอันตรายแก่ผู้ให้ข้อมูลหลัก

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และอธิบายผลการศึกษา โดยการนำข้อมูลเอกสารและภาคสนามที่มีเนื้อหาประเด็นเดียวกันมาสังเคราะห์ จัดระเบียบกลุ่มข้อมูลตามประเด็น วิเคราะห์สาเหตุและผล โดยเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการวิเคราะห์/แสดงผลข้อมูล และอธิบายผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์

## ผลการวิจัย

โครงการเชื่อมแก่งเสื่อต้นได้รับการอนุมัติวางโครงการ เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2523 จะดำเนินการก่อสร้างปิดกั้นแม่น้ำยม หวังงานเชื่อมตั้งอยู่ใจกลางอุทยานแห่งชาติแม่ยม และอยู่ในเขตตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ โครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบทางบวกด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร เพิ่มผลผลิตต่อไร่ บรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำและอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน และจะส่งผลกระทบทางลบด้านสังคม ทำให้ชาวสะเอียบต้องกลายเป็นผู้อพยพ สูญเสียที่ดินทำกิน ถิ่นฐานที่อยู่อาศัย วิถีชีวิตชุมชน ขาดหลักประกันความมั่นคงในคุณภาพชีวิตภายหลังการอพยพ ผลกระทบทางลบยังครอบคลุมถึงชาวเชียงใหม่ จังหวัดพะเยา ซึ่งจะเป็นผู้สูญเสียที่ดินทำกินเช่นกัน รวมถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ โดยเฉพาะผืนป่าสักทองและนกยูง ซึ่งจะเกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและความมั่นคงของระบบนิเวศเป็นปัญหาตามมา

โครงการเชื่อมแก่งเสื่อต้นอยู่ในกระบวนการกำหนดโครงการยาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ในมุมมองหน่วยงานรับผิดชอบโครงการได้สะท้อนถึงอุปสรรคที่ไม่สามารถพัฒนาโครงการสู่การก่อสร้างได้ เนื่องจากถูกคัดค้านจากกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ ขณะที่ชาวสะเอียบและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม มองว่าสาเหตุความขัดแย้งของโครงการเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่ภาครัฐ ส่วนกลาง และกีดกันไม่ให้ชาวสะเอียบเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในฐานะภาคีการพัฒนาโครงการ

ทั้งนี้ ชาวสะเอียบได้ตั้งถิ่นฐานเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอสอง เป็นชุมชนเก่าแก่อายุมากกว่า 200 ปี ชาวบ้านปลูกบ้านเรือนอาศัยตามลำห้วยสาขาลุ่มน้ำยม บนที่ราบระหว่างหุบเขาสูงสลัซับซ้อนใจกลางป่าแม่ยม ในสมัยโบราณตำบลสะเอียบเป็นเส้นทางคมนาคมจากเมืองตอนล่างไปยังเมืองพะเยา โดยทั่วไปชุมชนรอบนอกมักเรียกหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลสะเอียบว่า “ชาวสะเอียบ” หมายรวมถึงทั้งชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ ในยุคสัมปทานป่าชาวสะเอียบเคยประกอบอาชีพเป็นคณงานบริษัทค้าไม้ แต่ปัจจุบันส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและวิสาหกิจชุมชนโรงกลั่นสุราพื้นบ้าน การเกิดขึ้นของโครงการเชื่อมแก่งเสื่อต้นมีผลให้ชาวสะเอียบกลายเป็นกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบโดยตรงจากโครงการ โดยเฉพาะ 4 หมู่บ้าน คือ บ้านดอนชัย บ้านดอนชัยสักทอง บ้านดอนแก้ว และบ้านแม่เด่น ต้องสูญเสียบ้านเรือนอาศัย ที่ดินทำกิน และทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิต ส่วนชาวสะเอียบอีก 6 หมู่บ้าน ได้รับผลกระทบทางลบโดยอ้อมจากการพลัดพรากเครือญาติและสูญเสียศักยภาพการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในการวางแผนพัฒนาตำบลส่วนใหญ่ คือ ตัวแทนชาวบ้านจาก 4 หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ ชาวสะเอียบเริ่มเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเชื่อมแก่งเสื่อต้น เมื่อปี พ.ศ.2532 โดยการนำของตัวแทนกลุ่มชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ (สภาตำบลสะเอียบในขณะนั้น) ช่วงระยะเวลาการต่อสู้ที่ยาวนานได้สะท้อนให้เห็นพลวัตการพัฒนากการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการเชื่อมแก่งเสื่อต้นตามลำดับช่วงเวลา และเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. ช่วง พ.ศ.2520-2556 ตัวแสดงท้องถิ่นทั้งกลุ่มชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอียบ มีพฤติกรรมการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยเริ่มต้นจากการเป็นกลุ่มชายขอบการตัดสินใจ ไม่มีส่วนร่วมและไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ ใน “ขั้นตอนการริเริ่มและวางโครงการ” ต่อมาจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับ “ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมโครงการ” หลังปี พ.ศ.2523 ตัวแสดงท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทในโครงการ แต่ยังเป็นผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามกิจกรรมของโครงการ เช่น ร่วมรับรู้ข้อมูลโครงการจากภาครัฐ ร่วมให้ข้อมูลสังคม-เศรษฐกิจของชุมชนแก่หน่วยงานที่ปรึกษา โดยที่ตัวแสดงท้องถิ่นไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ เป็นต้น จนกระทั่งปี พ.ศ.2532-2554 ตัวแสดงท้องถิ่นมีพัฒนาการจากผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติตามสู่บทบาทผู้มีส่วนร่วมกำหนดและมีอำนาจตัดสินใจในโครงการ โดยเฉพาะกิจกรรม ก. การสำรวจข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในพื้นที่อ่างเก็บน้ำ ตัวแสดงท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจไม่ยินยอมให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่ปรึกษา ซึ่งมีผลให้ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมโครงการหยุดชะงัก/ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ข. เวทีรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตัวแสดงท้องถิ่นมีสิทธิแสดงความคิดเห็นโต้แย้งโครงการ เมื่อพิจารณาเห็นว่าโครงการไม่เหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาน้ำแล้งน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม และมีอำนาจตัดสินใจร่วมแบบกึ่งทางการกับหน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาความเหมาะสมโครงการร่วมกัน ซึ่งมีมติเห็นพ้องว่ามีความจำเป็นในการพัฒนาโครงการขึ้นใหม่เพื่อทดแทนโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยใช้แนวทางลดผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม แต่มติการตัดสินใจร่วมนี้ไม่ได้รับการรับรองเป็นทางการ จึงไม่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติและถูกยกเลิกไป เมื่อรัฐบาลประกาศจะสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น

สำหรับ “ขั้นตอนการอนุมัติโครงการ” ตัวแสดงท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจร่วมแบบกึ่งทางการกับตัวแทนรัฐบาลและหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยเฉพาะเวทีหาข้อตกลงร่วมระหว่างตัวแทนภาครัฐกับตัวแสดงท้องถิ่นในนามสมัชชาคนจน เมื่อปี พ.ศ.2540 ซึ่งมีผลให้รัฐบาลมีมติชะลอการดำเนินโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จนกว่าจะได้รับการยินยอมจากตัวแสดงท้องถิ่น โครงการจึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2540 มีผลต่อการชะลอโครงการมายาวนานกว่า 2 ทศวรรษ เพราะทุกครั้งของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ตัวแสดงท้องถิ่นใช้สิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการยื่นยันมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2540 พร้อมแสดงเจตนารมณ์คัดค้านโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำยมอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม อำนาจตัดสินใจของตัวแสดงท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับการตัดสินใจขั้นต้น ยังไม่สามารถเป็นผู้ตัดสินใจร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาโครงการได้ เพราะอำนาจตัดสินใจส่วนนี้ยังคงเป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งเกือบทุกรัฐบาลมักหยาบยกโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นมาพิจารณาอนุมัติก่อสร้าง โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ.2555-2556 การกำหนดโครงการเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ถูกรวบอำนาจตัดสินใจเข้าสู่ศูนย์กลางและควบคุมโดยรัฐบาลอย่างเบ็ดเสร็จ ในลักษณะการตัดสินใจโดยรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่ในยุคนี้ตัวแสดงท้องถิ่นได้ตระหนักถึงสิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการโดยได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2550 มากกว่าอดีต จึงได้ใช้สิทธิกระทำการโต้แย้งรัฐบาลและต่อสู้อันช่องทางกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อคัดค้านโครงการต่อไป

ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานศึกษาทบทวนพลวัตการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียและประเทศกำลังพัฒนาของเลนัว (Lane, 2003) ลาร์สันและโซโต (Larson, & Soto, 2008) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในช่วง 3-4 ทศวรรษ ตัวแสดงท้องถิ่นเริ่มเปลี่ยนแปลงบทบาทจากกลุ่มชายขอบตัดสินใจที่ไม่มีโอกาสเกี่ยวข้องใด ๆ ในโครงการ ไปสู่บทบาทผู้ตัดสินใจร่วมกับตัวแทนภาครัฐในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่มากขึ้น แต่ยังคงขับเคลื่อนไปไม่ถึงบทบาทเป็นผู้ตัดสินใจร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาโครงการ ซึ่งเป็นอำนาจชี้ขาดที่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกัน ผลการศึกษานี้ไม่สอดคล้องกับงานศึกษาของหลี่และคณะ (Li, Liu, & Li.D, 2012) ซึ่งเสนอให้ตัวแสดงท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ แต่ตัวแสดงท้องถิ่นโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นมีบทบาทเกี่ยวข้องในโครงการเฉพาะขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมโครงการและขั้นตอนการอนุมัติโครงการเท่านั้น ส่วนขั้นตอนการริเริ่มและวางโครงการ ตัวแสดงท้องถิ่นเป็นเพียงกลุ่มชายขอบการตัดสินใจของโครงการ

2. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของตัวแสดงท้องถิ่นจากกลุ่มชายขอบการตัดสินใจสู่การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจทั้งทางความร่วมมือกับภาครัฐในโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น สาเหตุหลักเกิดปัจจัยระดับล่าง คือ **ขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น** ได้แก่ ก. การต่อสู้เพื่อจัดการความเสี่ยงต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศ โดยใช้กิจกรรมหลากหลายรูปแบบ เช่น การเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประชุมหาข้อตกลงร่วมกับตัวแทนภาครัฐ การเดินขบวนและชุมนุมประท้วง การนำพิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อท้องถิ่นภาคเหนือมาปรับใช้ในการคัดค้านโครงการ การปิดพื้นที่อ่างเก็บน้ำและไม่ยินยอมให้ข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมแก่หน่วยงานที่ปรึกษา การอนุรักษ์ป่าไม้และแม่น้ำยมเพื่อป้องกันไม่ให้อุทกภัยจากการสร้างเขื่อน การสร้างเครือข่ายหรือแสวงหาพันธมิตรหลากหลายกลุ่ม และการแสวงหาข้อมูลความรู้เกี่ยวกับโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นอยู่ตลอดเวลา เป็นต้น ข. การนำความรู้ท้องถิ่นมาปรับใช้ประโยชน์ในการคัดค้านโครงการ โดยเฉพาะความรู้ด้านวิถีชีวิตและระบบนิเวศ มีผลทางบวกให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานที่ปรึกษายอมรับตัวแสดงท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทร่วมตัดสินใจในกิจกรรมการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยกำหนดเป็นแผนศึกษาความเหมาะสมโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ ค. การเรียนรู้นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับผลกระทบทางลบที่มีในโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ตัวแสดงท้องถิ่นโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นเรียนรู้การใช้สิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในลักษณะการใช้อำนาจยับยั้งโครงการ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมสูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ จึงเป็นโครงการที่ไม่เหมาะสมสำหรับดำเนินการก่อสร้าง

การพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นที่เกิดจากปัจจัยระดับล่างดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาของเลนัว (Lane, 2003) ลาร์สันและโซโต (Larson & Soto, 2008) ซึ่งศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียและประเทศกำลัง

พัฒนา พบว่า ชีตความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่นมีผลต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่

นอกจากนี้ อำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นยังสัมพันธ์กับปัจจัยระดับบน คือ การปฏิรูปสาระบัญญัติของนโยบายและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผลกระทบทางลบจากโครงการ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-11 (พ.ศ.2540-2559) ในหมวดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหมวดการพัฒนาการบริหารภาครัฐหรือการแปลงแผนชาติสู่การนำไปปฏิบัติ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 46 56 59-60 76 79 290 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2550 มาตรา 57-58 66-67 85 87(1)(2) 290 การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายนี้ตัวแสดงท้องถิ่นได้นำมาใช้ประโยชน์ในการอ้างสิทธิการมีส่วนร่วมในโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ขณะเดียวกันผู้บริหารและเจ้าหน้าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการ รวมถึงหน่วยงานที่ปรึกษาก็มีการปรับตัวและเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงท้องถิ่นเข้าร่วมในกิจกรรมของโครงการมากขึ้น โดยเฉพาะขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมโครงการ สำหรับ **รูปแบบการตัดสินใจร่วม** เป็นปัจจัยโอกาสสำหรับการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลหลักได้เสนอใน 4 รูปแบบ คือ (1) เวทีการตัดสินใจร่วมในพื้นที่ (2) สมัชชาท้องถิ่น (3) อาสาวิจัยท้องถิ่น และ (4) คณะกรรมการร่วมพิจารณาโครงการ รูปแบบการตัดสินใจร่วมนี้เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจตัดสินใจแก่ตัวแสดงท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือ (1) การตัดสินใจร่วมต้องใช้หลักเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทานุมติของสองฝ่าย (2) ตัวแสดงท้องถิ่นต้องพัฒนาตนเองในขีดความสามารถด้านความรู้เกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ (3) ตัวแสดงท้องถิ่นและตัวแทนภาครัฐต้องพัฒนาเกณฑ์การตัดสินใจร่วมที่บรรจบความต้องการของสองฝ่าย โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะและผลกระทบต่อชุมชนกับระบบนิเวศ (4) ข้อตกลงร่วมของสองฝ่ายต้องลงนามเป็นลายลักษณ์อักษร มีผลผูกพันต่อการนำไปปฏิบัติ และ (5) ตัวแทนภาครัฐต้องเคารพในศักดิ์ศรีและศักยภาพของตัวแสดงท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งในโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นยังคงดำรงอยู่ และอำนาจตัดสินใจของตัวแสดงท้องถิ่นก็ยังมีไม่เพียงพอสำหรับการจัดการแม่น้ำยมร่วมกับภาครัฐในโครงการขนาดใหญ่ **ปัจจัยอุปสรรคสำคัญ**เกิดจากรัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่น โดยเฉพาะการไม่สนับสนุนนโยบายและกฎหมายเพื่อรับรองอำนาจทางการแก่ตัวแสดงท้องถิ่นผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ ไม่นូវติกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการขนาดใหญ่ และไม่สนับสนุนให้มีการพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างตัวแสดงท้องถิ่นกับตัวแทนภาครัฐ ในรูปแบบภาคีการพัฒนาโครงการ ซึ่งเป็นรูปแบบการตัดสินใจร่วมที่ได้รับการรับรองและสนับสนุนจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 11 เพื่อให้ตัวแสดงท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับตัวแทนภาครัฐ

ผลการศึกษาการพัฒนาและอุปสรรคจากปัจจัยระดับบนนี้ สอดคล้องกับงานศึกษาของเหล่ย และคณะ (Liu, Wu, Jhan & Ho, 2011) และมีรุมาชิและวิก (Mirumachi & Wyk, 2010) กรณีประเทศไต้หวันและประเทศแอฟริกาใต้มีการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐบาลกลาง ซึ่งผลในทางปฏิบัติประสบปัญหาอยู่บ้าง แต่มีแนวโน้มการพัฒนา หากตัวแสดงท้องถิ่นตระหนักถึงสิทธิของตนเองในโครงการขนาดใหญ่ และตัวแทนภาครัฐเปิดโอกาสให้ตัวแสดงท้องถิ่นมีบทบาท เข้าร่วมอยู่ในกลไกการตัดสินใจของโครงการขนาดใหญ่

### ข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ ควรได้รับความสนใจและขยายองค์ความรู้ให้มากขึ้น เพื่อร่วมค้นหาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดโครงการเชื่อมชลประทานขนาดใหญ่มีลักษณะเฉพาะ ซับซ้อน และหลากหลาย ดังนั้น จึงควรศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค เพื่อทำความเข้าใจและพัฒนางองค์ความรู้ให้ลึกซึ้งมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขบริบทของประเทศไทย

2. การพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ ควรใช้แนวทางผสมผสานระหว่าง (1) ปัจจัยระดับล่าง คือ ชีตความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น โดยเฉพาะการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิการใช้อำนาจแบบทางการของผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ และการบูรณาการความรู้ท้องถิ่นเข้าสู่การใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ให้มากขึ้น (2) ปัจจัยระดับบน คือ การพัฒนานโยบายและกฎหมายการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของโครงการขนาดใหญ่แต่ละประเภท/พื้นที่

3. โดยหลักการแล้วทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวม ไม่มีใครผูกขาดความเป็นเจ้าของ และการกำหนดโครงการที่ดีควรเปิดโอกาสให้ตัวแสดงท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการ ดังนั้น การกำหนดโครงการขนาดใหญ่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงควรกระจายอำนาจตัดสินใจแก่ตัวแสดงท้องถิ่น โดยพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างตัวแสดงท้องถิ่นกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง โดยยึดถือเป้าหมายการพัฒนาโครงการเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและตอบสนองต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน

## References

- Katsuwan, R. (2008). *Policy Implementation*. Bangkok: Bophit Printing. (In Thai)
- Lane, M. B. (2003). Participation, Decentralization, and Civil Society: Indigenous Rights and Democracy in Environment Planning. *Journal of Planning Education and Research*. (22/2003): 360-373.
- Larson, A. M. & Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. *The Annual Review of Environment and Resources*. 33 (1/2008): 213-219.
- Li, W., Liu, J. & Li, D. (2012). Getting Their Voices Heard: Three cases of Public Participation in Environmental Protection in China. *Journal of Environmental Management*. 98(2012): 65-72.
- Liu, W.H., Wu, C.C., Jhan, H.T. & Ho, C.H. (2011). The Role of Local Government in Marine Spatial Planning and Management in Taiwan. *Marine Policy*. 35(2011): 105-115.
- Mirumachi, N. & Wyk, E.V. (2010). Cooperation at Different Scales: Challenges for Local and International Water Resource Governance in South Africa. *The Geographical Journal*. 176(1/2010): 25-38.
- Santasombat, Y. (2000). State Community and Resources Management Policy: Knowledge Survey. In Ganjanapan, A. (ed.), *The Dynamics of Community in Resources Management, Paradigm and Policy*. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suvanmongkol, P. (1997). *Development of Efficiency in Water Resource Management*. The Adjust Public Sector to Globalization Project. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)

## คณะผู้เขียน

**ดร.บุชิตา สัจข์แก้ว**

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

295 ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

e-mail: sbuchita@yahoo.com

**รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิททย์ พวงงาม**

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

e-mail: ko\_wit517@hotmail.com