

บทที่ 4

กระบวนการริเริ่มและกำหนดนโยบาย

1. วัตถุประสงค์

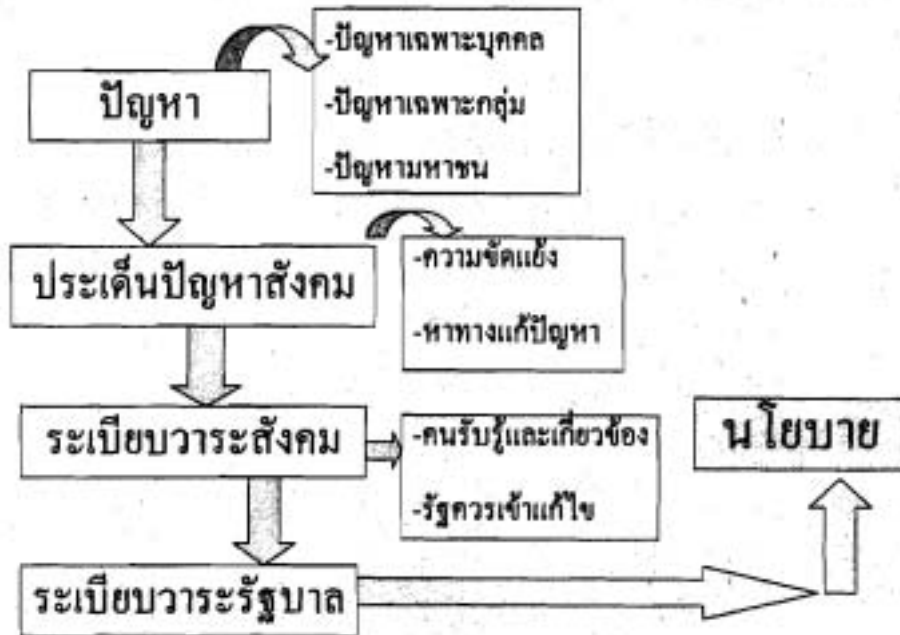
บทที่ 4 มีวัตถุประสงค์สำคัญคือต้องการให้ผู้ศึกษาเรียนรู้กระบวนการริเริ่มและกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการทางนโยบายเพื่อจะได้เข้าใจถึงการพัฒนาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อเป็นนโยบายของรัฐ และต้องการให้ผู้ศึกษาเข้าใจความแตกต่างระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายของสังคมไทยกับสังคมที่มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการทางนโยบาย

2. ความแตกต่างของการริเริ่มและการกำหนดนโยบาย

การริเริ่ม หมายถึง การสร้างสรรค์สิ่งใหม่และสำคัญ โดยนำความรู้มาใช้ในการริเริ่มอย่างจริงจัง การริเริ่มนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่เน้นถึงศักยภาพของการนำความรู้และเทคนิคใหม่ๆ ที่รัฐบาลมีอยู่มาใช้โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการลงทุนและผลตอบแทนสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คำนึงถึงปัจจัยด้านประสิทธิภาพนั่นเอง การริเริ่มนโยบายเป็นการริเริ่มที่สำคัญอาจจะไม่มีการคาดหมายมาก่อนและแตกต่างจากนโยบายเดิมอย่างชัดเจน

การกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว กระบวนการดังกล่าวอาจสรุปได้ดังภาพที่ 9

วิเคราะห์การก่อรูปของนโยบายสาธารณะ



- **ความต้องการและการสนับสนุน**

สภาพแวดล้อมที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมประชาธิปไตยคือความต้องการและการสนับสนุนจากประชาชน การก่อตัวและการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายต้องมาจากรากฐานของปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน อย่างไรก็ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะก็มีกรอบแนวคิดที่ผลักดันกระบวนการคิดและกำหนดนโยบายตั้งแต่แนวคิดของข้าราชการนักการเมืองที่เป็นบุคคลชั้นนำในสังคมและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อกระบวนการทั้งหมด นอกจากนั้นกรอบแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ก็เป็นพลังผลักดันกระบวนการนโยบายด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ตัวอย่างเช่นการผลักดันนโยบาย CL ยารักษาโรคของกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนายแพทย์มิ่งคล ฒ.สงขลาเป็นผู้นำ

- **การพัฒนาการขับเคลื่อนประเด็นปัญหา**

การผลักดันประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากเป็นอำนาจของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละกลุ่มที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาอย่างจริงจัง การรวมกลุ่มอาจจะเกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆ หรือระยะยาวขึ้นกับความรุนแรงของประเด็นปัญหา เช่น ปัญหาโรคเอดส์เป็นต้นอาจได้รับการผลักดันเป็นปัญหาที่สำคัญและพัฒนาเพิ่มความสำคัญเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมต่อไปได้

- **การขับเคลื่อนประเด็นปัญหาของสังคม**

เป็นอีกระดับหนึ่งของความสำคัญของปัญหาที่ได้รับความสนใจและร่วมมือโดยกลุ่มต่างๆ ในสังคม มีการตกลงร่วมมือเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันและผลักดันประเด็นปัญหาของสังคมเพื่อเป็นข้อเสนอของสังคมส่วนรวมต่อไป เช่น ปัญหาโรคเอดส์มีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้นจึงมีตั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชนให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวและผลักดันให้มียุทธศาสตร์ในการป้องกันและรักษาโรคเอดส์อย่างจริงจัง

มีปัจจัยหลายประการที่ผลักดันปัญหาของสังคมให้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นประเด็นปัญหาของสังคมมีทั้งปัจจัยภายในสังคมและปัจจัยจากภายนอกตัวอย่างเช่นภัยทางธรรมชาติที่รุนแรงเช่นสึนามิที่ภาคใต้ การเดินขบวนประท้วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่องการขายกิจการโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ การทุจริตเชิงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วทำให้การสื่อสารไร้พรมแดนตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเป็นอาทิ ประเด็นปัญหาของสงครามความขัดแย้งระหว่างประเทศ น้ำมันราคาแพงกระทบต่อประเด็นการบริโภคสินค้าและบริการ เป็นต้น

- **การผลักดันเป็นระเบียบวาระทางสังคม**

เป็นการประมวลข้อเสนอของสังคมเข้าด้วยกันเป็นข้อเสนอของสังคม ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญของปัญหาที่รัฐและผู้นำต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การที่อดีตรัฐมนตรีว่ากระทรวงสาธารณสุขในรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ น.พ.มงคลสามารถผลักดันการทำ CL ยาที่สำคัญต่อชีวิตของมนุษย์เช่นยาเอดส์ ยาโรคหัวใจเป็นการผลักดันให้ประเด็นปัญหาของสังคมมีความสำคัญและความสำคัญของข้อเสนอของสังคมจะทวีเพิ่มขึ้นเป็นข้อเสนอของรัฐบาล ในประเด็นนี้วิสัยทัศน์ของผู้นำทางการเมืองในการมองวิกฤตการณ์ของปัญหาจึงสำคัญยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิสัยทัศน์ของรัฐมนตรีสาธารณสุขของรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน

• การทำเป็นข้อเสนอของรัฐบาล

เป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญอีกระดับหนึ่งก่อนนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ ในกระบวนการนี้ข้าราชการไทยจะมีบทบาทสูงในการพิจารณาข้อเสนอเพื่อกำหนดเป็นนโยบายโดยผ่านกระบวนการและขั้นตอนทางรัฐสภา กระบวนการนี้ทำให้บทบาทของสำนักงานกฤษฎีกามีความสำคัญและดูเสมือนว่าหน่วยงานนี้คือตัวจริงในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐนอกจากบทบาทของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงกลายเป็นนโยบายของระบบราชการมากกว่ากระบวนการทางสังคมและการเมือง

ในสังคมไทยกระบวนการนโยบายถูกกำหนดโดยข้าราชการเพราะข้าราชการคือผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) เป็นผู้ควบคุมข้อมูล ระเบียบ กฎเกณฑ์และกฎหมาย จึงทำให้ข้าราชการมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นการร่างและรวบรวมจากหน่วยงานราชการทุกระดับเข้าด้วยกันและนำมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาต่อไป ถึงแม้ว่าในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายซึ่งอาจมองเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาจากฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมาแต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงอยู่ในกรอบของระบบราชการ

นโยบายเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองที่กำหนดแนวทางและวัตถุประสงค์ซึ่งจะส่งผลในการแก้ปัญหาหรืออาจไม่ช่วยแก้ปัญหาได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นในกรณีที่มีนโยบายไม่ทำอะไรเลยเป็นต้น นโยบายของรัฐจึงเป็นทางกฎหมายศีลธรรมและมีความชอบธรรมที่มีเป้าหมายเพื่อการแก้ปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนเช่นสินค้าราคาแพง ปัญหาไข้หวัดนก ปัญหาอาชญากรรมเป็นต้น ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในบทนี้ถึงกระบวนการพัฒนานโยบายเริ่มตั้งแต่การเกิดเป็นปัญหาทั่วไป ปัญหาของสังคม ประเด็นปัญหาของสังคม ข้อเสนอของสังคม ข้อเสนอของรัฐบาลและนโยบาย ถ้านำกระบวนการทั้งหมดมาวิเคราะห์ในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบจะเห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายใน 4 ขั้นตอนแรกเป็นกระบวนการที่สามารถจัดอยู่ในการนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนขั้นตอนที่ห้าคือข้อเสนอของรัฐบาลเป็นกระบวนการที่ผ่านระบบการเมืองเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย กฎหมาย พ.ร.บ. เป็นต้น

3. การวิเคราะห์นโยบายในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ

การศึกษาในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ ทำให้เข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยแยกเป็นกระบวนการนำเข้า การกำหนดนโยบายโดยผ่านกลไกในระบบ การเมือง การนำออกและการป้อนกลับสู่ระบบการเมือง อย่างไรก็ตามกรอบการศึกษานี้ไม่สามารถใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายได้ทุกสังคมเช่น ในสังคมไทยขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่จัดเป็นขั้นตอนของการนำเข้ามีความสำคัญน้อย เพราะส่วนใหญ่ข้าราชการและคณะผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายใน 4 ขั้นตอนแรกจึงมีความสำคัญน้อยข้อเสนอของรัฐส่วนใหญ่จึงมาจากข้าราชการและตัดสินใจโดยข้าราชการ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงดำเนินการโดยข้าราชการและระบบราชการเป็นสำคัญ

ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาในด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาประสิทธิผลคือการแก้ปัญหาจะไม่ตรงตามเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ส่วนปัญหาประสิทธิภาพคือขาดตัวชี้วัดจากประชาชนเพราะไม่มีหน่วยงานติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ แม้จะมีหน่วยงานประเมินผลการทำงานขององค์กรต่างๆ ก็ตามแต่ไม่สามารถทำอย่างจริงจังเพราะขาดผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินผลขาดงบประมาณการติดตามผลและขาดความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ เมื่อไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานในกิจกรรมของรัฐบาลได้ ต้นทุนการบริหารจัดการจึงสูงทั้งๆ ที่งบประมาณทั้งหมดมาจากภาษีของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถประเมินและตรวจสอบได้ หากมีการประเมินผลและการตรวจสอบที่ดีอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรราชการ การเมืองที่ตอบสนองต่อการบริการสาธารณะและประโยชน์สุขของประชาชน

4. การเมืองและการกำหนดนโยบายของรัฐ

การศึกษาการเมืองที่สำคัญคือการศึกษาโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังได้กล่าวแล้วว่านโยบายในเมืองไทยส่วนใหญ่มาจากข้าราชการจะมีบางสมัยที่นักการเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น นโยบายส่วนใหญ่เป็นผลจากการนำเสนอจากความคิดของข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ คณะรัฐมนตรีจะจัดลำดับความสำคัญและนำไปแถลงเป็นนโยบายของรัฐ บางครั้งคณะรัฐมนตรีมอบให้ทาง

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ศึกษาเรียบเรียงจากแนวนโยบายที่กระทรวงต่างๆ ส่งมาเพื่อประมวลเป็นนโยบาย

ในสมัยที่สภาการเมืองมีบทบาท นโยบายของพรรคการเมืองจะถูกผลักดันให้มีความสำคัญในระดับนโยบายของรัฐ กระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่ช่วยเสริมรายละเอียด บางคราวคณะรัฐมนตรีจะนำร่างนโยบายของกระทรวงกับพรรคมาปรับปรุงให้สอดคล้องกัน และเสนอต่อรัฐสภาต่อไป รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการวางนโยบายที่เป็นวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่มีเป้าหมายชัดเจนกว่ารัฐบาลชุดอื่นๆ การใช้นโยบายพรรคการเมืองเป็นนโยบายหลักในการกำหนดนโยบายของรัฐและขับเคลื่อนความพึงพอใจของประชาชน

5. ประชาคมและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

การเมืองภาคประชาชนเป็นหลักพื้นฐานของการพัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยการกำหนดบทบาทของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม บทที่ 5 วิเคราะห์แนวทางและรูปแบบการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

5.1 ประชาคม (COMMUNITY)

ประชาคมหรือบางครั้งใช้คำว่าชุมชน ซึ่งใช้กับกลุ่มคนขนาดเล็กไปถึงขนาดใหญ่แต่ส่วนใหญ่จะใช้กับชุมชนขนาดเล็ก ประชาคมใช้กับชุมชนขนาดใหญ่เช่น ประชาคมอำเภอ ประชาคมตำบล เป็นต้น ประชาคมเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประชาชนในสังคมได้รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม มีความเอื้ออาทรต่อกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ และร่วมประสานงานหรือติดต่อสื่อสารกัน (ประเวศ วะสี : 13)

การรวมตัวกันของสังคมทำให้เกิดพลังหรือศักยภาพร่วมกันในการทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม แต่การรวมตัวของสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกในสังคมสร้างคุณค่าและจิตสำนึกของการเป็นสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันและใช้ปัญญาร่วมกัน ต้องสร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในสังคมโดยใช้พลังหรือศักยภาพในด้านต่างๆ ของสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดเช่นการใช้ความรู้หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนและทรัพยากรในชุมชนเพื่อการพัฒนาประชาคมเป็นต้น

5.2 กระบวนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือการกำหนดแนวทางหรือนโยบายตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ประชาชนในชุมชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชนซึ่งเป็นความต้องการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พุทธศักราช 2540 วิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายมีหลายวิธี เช่น กระบวนการ A-I-C และกระบวนการไต่สวนสาธารณะ เป็นต้น

5.2.1 กระบวนการ A-I-C

กระบวนการ A-I-C เป็นกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนคัดเลือก และร่วมดำเนินโครงการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลโดยประชาชน เป็นสำคัญซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดของสถาบันพัฒนาเอกชนชื่อ ORGANIZING FOR DEVELOPMENT : AN INTERNATIONAL INSTITUTE (ODII) โดยนางทูริค ซาโต้ และ ดร.วิลเลียม อี สมิต ได้นำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2533 โดยความร่วมมือของสามสถาบัน คือ สถาบัน ODII สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (PDA) เพื่อนำมาใช้ในการประชุมระดมความคิดในระดับหมู่บ้าน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกับพื้นฐานของสังคมไทย

A (APPRECIATION) คือขั้นตอนที่สร้างการรับรู้ การเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากความเห็นและประสบการณ์ของผู้ที่เข้าร่วมประชุม โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปที่ทุกคนยอมรับร่วมกันในการพัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนพึ่งประสงค์ในอนาคตที่ทุกคนต้องการร่วมกัน

I (INFLUENCE) คือการนำความคิดและพลังสร้างสรรค์ของผู้เข้าร่วมประชุมมาช่วยในการกำหนดวิธีการสำคัญหรือโครงการ หรือกิจกรรมที่จะให้บรรลุตามความต้องการของชุมชนร่วมกัน โดยต้องมีข้อมูลเหตุผลมาสนับสนุน เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงการที่ดีที่สุดและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

C (CONTROL) เป็นการนำวิธีการสำคัญที่ได้ตกลงร่วมกันมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดถึงการดำเนินการจะต้องทำอะไรเพื่อบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ มีหลักการและเหตุผลสนับสนุนอย่างไร วิธีดำเนินการอย่างไร ใครรับผิดชอบ ใช้งบประมาณเท่าไรและใช้อย่างไร ดำเนินการเมื่อใดและชุมชนจะได้ผลประโยชน์อย่างไร เป็นการสร้างความร่วมมือของกลุ่มผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถควบคุมให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันของชุมชน

กระบวนการ A-I-C จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด และวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

5.2.2 การไต่สวนสาธารณะ (PUBLIC HEARING) และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอข้อเท็จจริง นำเสนอ ข้อมูลข่าวสารและผลกระทบจากโครงการก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติ กระบวนการนี้จะทำให้มีการวางแผนการจัดการและบริหารทรัพยากรอย่างเป็นขั้นตอนนำไปสู่การบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบสูง และที่สำคัญคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540

ในทางกฎหมาย การไต่สวนสาธารณะเป็นกลไกหนึ่งที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้เพื่อตรวจสอบการกระทำทางการปกครองของภาครัฐซึ่งนำเสนอ อนุมัติ และบริหาร โครงการที่จะมีผลกระทบต่อท้องถิ่น ชุมชน เมือง ตลอดจนภูมิภาค ดังนั้นโดยหลักการของการไต่สวนสาธารณะ ผู้ได้รับผลกระทบต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมตามกระบวนการที่ชอบธรรม การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานราชการแต่ฝ่ายเดียวอาจมีความไม่เหมาะสมกับความหลากหลายของสภาพท้องถิ่นได้ โดยหลักการแล้วต้องมีกฎหมายกลางที่กำหนดประเด็นเรื่องใดที่จะต้องมีการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบให้มีการไต่สวนสาธารณะซึ่งจะต้องเกิดก่อนการตัดสินใจของการกำหนดโครงการ อย่างไรก็ตามผู้ที่มียานาจหน้าที่ในการตัดสินใจยังคงมีอิสระในการตัดสินใจ (แก้วสรร อติโพธิ : 92)

วิธีการไต่สวนสาธารณะ ตามวิธีการไต่สวนสาธารณะจะต้องกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะไต่สวน โดยผู้รับผิดชอบจะตั้งกรรมการไต่สวนซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ และไม่ใช่ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการโดยกำหนดวันเวลาสถานที่และวิธีการที่จะเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และกรรมการดังกล่าวจะรับลงทะเบียนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ ในกระบวนการไต่สวนกรรมการจะจัดการไต่สวนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการแสดงประเด็นปัญหาหลักฐาน นำสืบพยาน ตามหลักวิชาการ โดยจะต้องมีข้อมูลของโครงการและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการได้แก่ วัตถุประสงค์ ข้อดี ข้อเสียของโครงการ และผลกระทบซึ่งเกิดจากโครงการในด้านต่างๆ ตลอดจน

การเตรียมการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าว กรรมการจะลงความเห็นและตีประกาศความเห็นตลอดจนสำนวนการไต่สวนแก่สาธารณะ และเสนอความคิดเห็นแก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่ากระบวนการไต่สวนไม่มีความถูกต้องสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้

กระบวนการไต่สวนสาธารณะจะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจโครงการต่างๆ ทำให้เกิดความเป็นธรรมเนื่องจากประชาชนและกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการลดความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ในสังคมและมีผลต่อการศึกษาและพัฒนาข้อมูลเหตุผลในโครงการมากขึ้น

5.2.3 ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการของภาครัฐ

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลายโครงการมีสาเหตุจากปัญหาหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ประชาชนไม่สนับสนุนโครงการหรือนโยบายอันเนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์โครงการหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการถูกเบี่ยงเบนจากความเป็นจริง จึงทำให้เกิดความสับสนและนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด กรณีตัวอย่างที่นำมาวิเคราะห์ทั้ง 4 ตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ กรณีโรงงานไทยแลนด์ แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต กรณีโครงการเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี กรณีโครงการเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี จะชี้ให้เห็นว่าการวางแผนจัดทำโครงการที่ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ความคิดเห็นของประชาชนหรือของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในโครงการของรัฐ เมื่อโครงการเกิดขึ้นประชาชนจึงได้รับรู้ถึงโครงการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นซึ่งมักจะสร้างความสับสน ความไม่เข้าใจในโครงการตลอดจนความไม่พอใจ ไม่สนับสนุนโครงการและในที่สุดนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐหรือภาคเอกชนผู้รับผิดชอบโครงการ

5.2.3.1 กรณีโรงงานไทยแลนด์ แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต : จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อม

- ความเป็นมาของการก่อสร้างโรงงาน
แร่แทนทาลัมเป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากตะกั่วดิบ ซึ่งในอดีตของการทำเหมืองแร่ดิบของไทยนั้นยังไม่มีผู้ใดตระหนักว่า ตะกั่วดิบจะมีคุณค่า

ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ตะกรันตีบุกในขณะนั้นกลายเป็นของไร้ค่า หาประโยชน์มิได้มากนัก นอกจากจะนำมาถมบริเวณบ้านหรือถนนเท่านั้น แต่ในระยะต่อมามีการตรวจสอบพบว่าในตะกรันตีบุกมีแร่แทนทาลัมเพนทอกไซด์ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้อย่างมากมาย มีผลทำให้ประชาชนชาวภูเก็ตแสวงหาและนำตะกรันตีบุกไปขายให้พ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อเพื่อนำไปขายต่อให้มาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งนำไปถลุงแร่แทนทาลัมอีกต่อหนึ่ง ก่อให้เกิดผลประโยชน์มหาศาลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยบริษัทไทยซาไก เป็นพ่อค้ารายใหญ่ที่สุดรายหนึ่ง และมีห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส.เอ. มีเนอแร็ลส์ เป็นคู่แข่งที่สำคัญ ซึ่งนำโดย นายวุทธิพงษ์ โชติธรรมภรณ์ (เอียบ ชุน อัน) ในระยะเวลาต่อมาได้ร่วมกับบริษัทผลิตแทนทาลัมยักษ์ใหญ่ของโลกแห่งเยอรมันตะวันตกคือ บริษัทเซอร์แมน ซี สตาร์ดเบอร์ลิน ริเริ่มการสร้างโรงงานแบบครบวงจรในอุตสาหกรรมตีบุก คือ มีโรงถลุงแร่ตีบุกและโรงงานสกัดแร่แทนทาลัมจากตะกรันตีบุกแทนที่จะนำไปขายให้กับต่างประเทศซึ่งเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ของชาติไปส่วนหนึ่ง

ด้วยความคิดดังกล่าวจึงได้ขออนุญาตจัดตั้งโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัมขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม และขอรับสิทธิพิเศษส่งเสริมการลงทุนจาก B.O.I. ใน สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในการทำโครงการดังกล่าวได้เริ่มปรากฏขึ้นในปี 2528 กล่าวคือ มีกระแสคัดค้านการสร้างโรงงานดังกล่าวที่ภูเก็ตด้วยเหตุผลของความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชนซึ่งมีสาเหตุจากสารพิษที่จะถูกปล่อยออกมาจากโรงงาน และประเด็นสิ่งแวดล้อมของจังหวัดจากชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ตลอดจนกลุ่มอนุรักษ์และนักศึกษา จนเหตุการณ์พัฒนาไปสู่การใช้กำลังรุนแรงมากขึ้น และโครงการดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในที่สุด

• ปัญหาจากมวลชนสู่รัฐ

การตระหนักถึงภัยที่เกิดจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการตั้งโรงงานแทนทาลัมของประชาชนในท้องถิ่นได้รับการผลักดันให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมได้ให้ข้อมูลแก่ชาวภูเก็ตถึงอันตรายจากการเปิดโรงงานแทนทาลัมมีการเปรียบเทียบกับกรณีต่างๆ ในต่างประเทศมากมายทำให้ประชาชนเริ่มมีความหวาดกลัวมากขึ้น นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวยังได้ถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเพื่อทำการประห้วงต่อรัฐบาล ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์จากการมีโรงงานแทนทาลัม โดยเฉพาะ

กลุ่มที่ส่งออกตะกรันดีบุกแก่ต่างประเทศ และชาวบ้านที่ทำมาหากินกับอาชีพขายตะกรันดีบุกกับพ่อค้าคนกลางทำให้เกิดเหตุการณืได้เริ่มบานปลายมากยิ่งขึ้น มีข้อน่าสังเกตคือ ในระยะเวลาดังกล่าวไม่มีหน่วยงานของรัฐใดๆ ที่จะมาให้ข้อมูลที่ถูกต้อง หรือสร้างความเข้าใจถึงมาตรการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ทำให้ข้อสงสัยของประชาชนไม่ได้รับการอธิบายที่ชัดเจน นำไปสู่การคัดค้านของประชาชนชาวภูเก็ตในที่สุด (ตารางที่ 2)

• การเมืองในระบบราชการ

แม้ว่าประเด็นเกี่ยวกับการสร้างโรงงานแทนทาลัมเพื่อผลประโยชน์ของชาติที่ต้องสูญเสียไปได้รับการริเริ่มโดยภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจอนุญาตให้จัดตั้งได้อยู่ที่กลไกของรัฐโดยการขออนุญาตตั้งโรงงานต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นระบบราชการ โดยขาดการวิเคราะห์โครงการที่ละเอียดรอบคอบโดยเฉพาะผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และประเด็นทางการเมืองในท้องถิ่นส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) มีอาจเข้ามาพิจารณาเรื่องนี้อย่างเต็มที่ เพราะติดขัดกับประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่กำหนดว่า อุตสาหกรรมประเภทหล่อหลอมโลหะที่เข้าข่ายการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดประกอบการขออนุญาต ต้องมีขนาดกำลังการผลิตมากกว่า 50 ตันวัน ซึ่งโรงงานแทนทาลัม มีกำลังการผลิตเพียง 3-4 ตันวันเท่านั้นจึงไม่จำเป็นต้องทำรายงานดังกล่าว ทำให้แม้ว่าทาง สวล. จะให้ความสนใจแต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากบริษัท นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมโรงงานอุตสาหกรรม กอ.จังหวัด สวล. และ B.O.I ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สาธารณชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นเหตุให้โรงงานไม่สามารถดำเนินงานได้ และก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพย์สินในที่สุด

ดังนั้นจากกรณีการเผาโรงงานแทนทาลัม ได้สะท้อนให้เห็นว่าการอนุมัติโครงการของรัฐบาลให้มีโรงงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านมลภาวะเป็นพิษโดยตรงต่อชาวภูเก็ต ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลมิได้วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไป และมีได้ศึกษาความต้องการของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวมากขึ้น ซึ่งขณะที่มีการอนุมัติโครงการยังไม่มี การส่งเสริมให้เกาะภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันมีการส่งเสริมจึงเพิ่มความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น บทเรียนกรณีโรงงานแทนทาลัมจึงเป็นตัวอย่งที่ดีที่หน่วยงานของรัฐควรตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

• ข้อเสนอแนะ

ในการออกใบอนุญาตก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม หรือ การอนุมัติบัตรส่งเสริมการลงทุนนั้น รัฐบาลควรจะพิจารณาถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ให้มากขึ้นทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนผลประโยชน์และผลเสีย เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 3) ที่จะได้รับควรชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้เพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ในระยะเวลาเริ่มแรกควรสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ หรืออย่างน้อยควรแจ้งให้ประชาชนทราบเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนและให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่อไป กรณีโรงงานแทนทาลัมจึงเป็นตัวอย่างที่ดีให้เห็นว่าเมื่อขาดความร่วมมือที่จะประสานและสร้างความเข้าใจของภาครัฐและเอกชนให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานดังกล่าวปัญหาความไม่ชัดเจนของโครงการอาจจะนำไปสู่การต่อต้านและการสูญเสียทรัพย์สินอย่างมหาศาลในที่สุด

ตารางที่ 2
ผู้สนับสนุนและคัดค้านโรงงานแทนทาลัม

ผู้สนับสนุน	เหตุผล	ผู้คัดค้าน	เหตุผล
1. เจ้าของและผู้บริหารโรงงาน	1. เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดและของชาติ	1. ประชาชนกลุ่มผู้ทำประมงชายฝั่งทะเล	1. ราคาอาจตกเพราะแทนทาลัมชาวบ้านไม่กล้าบริโภค
2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	2. มีความปลอดภัยเนื่องจากมีมาตรการควบคุมอย่างดี	2. ตัวแทนสภาตำบลและชมรมผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่โครงการ	2. ทำลายการท่องเที่ยวของจังหวัด
3. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)		3. กลุ่มนักศึกษาและชมรมอนุรักษ์ 15 สถาบัน	3. สภาพแวดล้อมเป็นพิษ

ตารางที่ 3
ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกระบวนการผลิตแทนทาลัม

สารที่มีพิษ	อันตราย
1. ซีตะกันและแร่แทนทาลอไซด์-โคลัมไบต์	- เป็นอันตรายต่อร่างกาย ทำให้เม็ดเลือดและระบบประสาทถูกทำลายอีกทั้งทำให้ภูมิคุ้มกันโรคลดลง
2. กรดกำมะถันและกรดกำถั่ว	- หากถูกความร้อนจะกลายเป็นก๊าซพิษที่ใช้กัดซีตะกัน และอาจทำให้เกิดฝนกรด ทำให้มีนคริษะตาละลายและเป็นอันตรายต่อพืช
3. กากแทนทาลัม	- จะมีสภาพเป็นกรดและมีสารกัมมันตภาพรังสี
4. แทนทาลัม	- สามารถรวมกับออกซิเจนได้ง่ายอาจนำไปสู่การระเบิดได้ง่ายและเกิดผงของโลหะพวกนี้สามารถละลายตัวได้ง่ายซึ่งทำให้เกิดควันพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

5.2.3.2 กรณีเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี

กรณีโครงการเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการสร้างประเด็นปัญหาทางนโยบายของชาวบ้าน นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นเนื่องมาจากความไม่พึงพอใจโครงการที่กำหนดโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว การดำเนินกิจกรรมคัดค้านในรูปแบบต่างๆ เช่น การอภิปราย นิทรรศการ การนำเสนอข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ฯลฯ ทำให้โครงการเขื่อนน้ำโจนซึ่งได้ถูกหยิบยกขึ้นมาหลายครั้งในหลายรัฐบาลไม่อาจนำมาปรับใช้ได้ในทางปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าความล้มเหลวดังกล่าว

มีสาเหตุมาจากการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผล
กระทบด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สมบูรณ์

• ระบบราชการ : ผู้กำหนดนโยบาย

โครงการเขื่อนน้ำโจนเป็นโครงการที่ได้รับการริเริ่มจาก
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ด้วยการตระหนักถึงปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย
ซึ่งมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มที่จะมีความเติบโต
มากขึ้นในอนาคตทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมพลังไฟฟ้าสำรองไว้ให้เพียงพอ และ
แหล่งพลังงานที่ประหยัดที่สุดก็คือ พลังงานน้ำ กฟผ. จึงได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาล
ญี่ปุ่นภายใต้แผนโคลัมโบทำการศึกษา การพัฒนาสู่มแม่ น้ำแควใหญ่ (เขื่อนน้ำโจนอยู่
บริเวณแควใหญ่ตอนบน) และได้จัดทำโครงการเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนอื่นในบริเวณนั้นเป็น
รูปร่างภายในระยะเวลาอีกหลายปีต่อมา โดยในวันที่ 3 มีนาคม 2524 กฟผ. ได้เสนอขอ
อนุมัติโครงการเขื่อนน้ำโจนแต่สภาพัฒนา (สชช.) ให้ กฟผ. กลับไปปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมและผลกระทบอันเกิดจากการสร้างเขื่อนให้ดีขึ้นกว่าเดิม ขณะเดียวกันในช่วง
ระยะเวลาดังกล่าวได้เริ่มมีกระแสคัดค้าน กฟผ. เกี่ยวกับการตัดถนนเข้าไปในเขตป่าสงวน
แห่งชาติทั้งที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้อนุมัติ และกระแสการคัดค้านการอนุมัติโครงการเขื่อน
น้ำโจนจากประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มพลังต่างๆ เช่น นักศึกษา กลุ่มอนุรักษ์ฯ มากขึ้นเรื่อยๆ
ในเวลาต่อมา (ตารางที่ 4) จนทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษา
โครงการในแง่มุมต่างๆ ขึ้นมาอีกหลายชุดโดยไม่มีความชัดเจนในการตัดสินใจแต่อย่างใด
การตัดสินใจนโยบายขึ้นอยู่กับความผันผวนทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา และการผ่อนคลายน
กระแสการคัดค้านเป็นระยะ จนกระทั่งประมาณปลายปี 2530 โครงการเขื่อนน้ำโจนถูกระงับ
โดยมิได้มีการตัดสินใจใดๆ อย่างชัดเจนว่าจะสร้างหรือไม่ ความขัดแย้งในโครงการดังกล่าว
ค่อยๆ เงียบหายไป แต่มีเรื่องราวความขัดแย้งในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นกับโครงการเขื่อน อื่นๆ
ต่อมาอีก เช่น เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนปากมูล เป็นต้น

• การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
นโยบาย

จากการที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนดปัญหาและกำหนดนโยบาย
ขึ้นมาแต่เพียงฝ่ายเดียวทำให้การกำหนดนโยบายหรือโครงการมุ่งเน้นเพียงมิติเดียวคือ
"พลังไฟฟ้าสำรองในอนาคตจะมีไม่เพียงพอจึงต้องมีการแสวงหาแหล่งพลังงานสำรองเพิ่มขึ้น"

โดยมิได้คำนึงมิติทางสังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทำให้โครงการที่กำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ประชาชนคัดค้านและไม่สามารถนำไปปรับใช้ได้ในทางปฏิบัติ กรณีเขื่อนน้ำโจนจึงเป็นบทเรียนสำคัญของหน่วยงานภาครัฐซึ่งกำหนดนโยบายโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตารางที่ 4

สรุปเหตุการณ์การสนับสนุนและคัดค้านโครงการเขื่อนน้ำโจน

เหตุการณ์การสนับสนุน	เหตุการณ์การคัดค้าน
<p>1. ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ลดการนำเข้าน้ำมันเหลือเพียง 46% - ให้ผลตอบแทนการลงทุน 16.62% - อัตราผลตอบแทน 11.45% - ไฟฟ้า 1,168 ล้านกิโลวัตต์/ปี - ชลประทาน 22.7% - ป้องกันน้ำท่วม 	
<p>2. ผลกระทบทรัพยากรธรรมชาติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - สูญเสียป่าไม้เพียง 1.1 แสนไร่ - 1.1 แสนไร่เป็นเพียงพื้นที่น้ำท่วมเท่านั้น และพื้นที่ป่าส่วนใหญ่ถูกบุกรุกแล้ว หากรวมถนนและสิ่งประกอบอื่นๆ จะสูญเสียพื้นที่ป่าประมาณ 5 แสนไร่ 	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นป่าที่มีพืชพันธุ์หายากของเอเชียและของโลก
<p>3. ผลกระทบด้านนิเวศวิทยา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผลต่อสัตว์ป่าหายากมีน้อยมากและทาง กฟผ. จะจัดตั้งสถานีเพาะพันธุ์สัตว์ป่าเหล่านี้และขยายพันธุ์ขึ้นทดแทน 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ดีที่สุดของไทยและของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสัตว์ที่หายากอยู่อาศัยชุกชุม

- | | |
|--|--|
| <p>4. ผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งแร่</p> <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีแหล่งแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ - พื้นที่ที่มีความแข็งแรง | <ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ก่อสร้างอยู่ในแนวรอยเลื่อนของหิน มีโอกาสเกิดแผ่นดินไหวได้ |
| <p>5. ผลกระทบด้านโบราณคดี</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการเร่งรัดให้มีการขุดออกมาได้ทัน | <ul style="list-style-type: none"> - การสำรวจด้านโบราณคดีทำได้จำกัดเนื่องจากภัยของ ผกค. แต่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าอย่างมาก |
| <p>6. ผลกระทบด้านสาธารณสุข</p> <ul style="list-style-type: none"> - เนื่องจากการสาธารณสุขของประชาชนในบริเวณดังกล่าวอย่างมากจะทำให้มีโรงพยาบาลและช่วยให้การสาธารณสุขดีขึ้น | <ul style="list-style-type: none"> - มีการเพิ่มขึ้นของพยาธิตัวกลมและตัวแบน การทำโครงการยูงที่นำโรคเท้าช้างและมาเลเรียและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอื่นๆ อีกหลายชนิด |
| <p>7. ผลกระทบด้านประมงและชลประทาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประมงเหนือเขื่อน - เพาะพันธุ์ปลา | <ul style="list-style-type: none"> - น้ำทะเลหนุนทำให้ประชาชนบริเวณชายฝั่งได้รับความเดือดร้อน - ปลาบางชนิดอาจสูญพันธุ์เพราะลักษณะนิเวศน์เปลี่ยนไปจากน้ำที่เค็มไหลเป็นน้ำจืด |

• บทเรียนจากเขื่อนน้ำโจน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกระบวนการกำหนด

นโยบายมีดังนี้

- ทุกนโยบายของรัฐควรมีการวางแผนอย่างมีขั้นตอน โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
- ข้าราชการซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและนักวิชาการควรวัดวิจัยและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักการเมือง
- รัฐบาลควรมีการศึกษามหาชนต่อปัญหาต่างๆ ในสังคมอยู่ตลอดเวลา เพื่อมาเป็นส่วนประกอบในการกำหนดนโยบาย

5.2.3.3 กรณีเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี : อีก บทเรียนหนึ่งที่รัฐควรฟังประชาชน

• ความเป็นมาของโครงการ

โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนแก่งกรุง ตั้งที่บ้านตะกุกเหนือ อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่รองรับน้ำ 661 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจะทำให้มีปริมาณน้ำเฉลี่ยปีละ 800 ล้านลูกบาศก์เมตร ใช้เงินลงทุนประมาณ 3,100 ล้านบาท เพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกำลังผลิต 80 เมกกะวัตต์ โดยติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและกังหันน้ำ ขนาด 40 เมกกะวัตต์ จำนวน 2 เครื่อง มีลักษณะเขื่อนเป็นชนิดหินลาดหน้าด้วยคอนกรีต ระดับความสูง 107 เมตร ความยาวสันเขื่อน 520 เมตร สามารถผลิตพลังงานโดยเฉลี่ย 178 ล้านกิโลวัตต์/ชั่วโมงต่อปี โครงการนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2532 และได้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างต่อเนื่องในเวลาต่อมา จนทำให้รัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องเลื่อนการตัดสินใจออกไปในที่สุด

• การเมืองในการตัดสินใจ

โครงการเขื่อนแก่งกรุงเป็นโครงการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฯ เพื่อมีพลังงานไฟฟ้าสำรองไว้รองรับความต้องการที่ขยายตัวมากขึ้นในอนาคต การกำหนดประเด็นปัญหา การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการตัดสินใจว่าจะต้องสร้างเขื่อนพลังน้ำอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกฟผ.เป็นหลัก การวิเคราะห์ของ กฟผ.ย่อมพิจารณาโครงการที่สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านพลังงานไฟฟ้าได้ดีที่สุด แต่เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มักจำกัดอยู่แต่เฉพาะพลังงาน และเศรษฐกิจ ทำให้มิติอื่นๆ ของการกำหนดนโยบายถูกละเลยและไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ฉะนั้นเมื่อถึงเวลาเสนอโครงการเพื่อให้ผู้บริหารที่มาจากการเมืองตัดสินใจอนุมัติโครงการ จึงทำให้ประสบความล้มเหลวในที่สุดเนื่องจากข้อมูลในด้านต่างๆ ยังไม่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจในทางการเมือง

ความขัดแย้งในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อกรม.มีมติรับหลักการให้การสร้างเขื่อนแก่งกรุง ในพื้นที่ อ.คีรีรัฐนิคม จ.สุราษฎร์ฯ ตามข้อเสนอของการไฟฟ้าฯเมื่อวันที่ 15 ส.ค. 2532 ซึ่งโครงการนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และผิขั่นตอนในการอนุมัติโครงการ กล่าวคือ

โครงการนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) ไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามที่ทาง กฟผ. เสนอมาและให้นำกลับไปปรับปรุง แต่ต่อมา กฟผ. นำรายงานไปเสนอแก่สภาพัฒน์ฯ พิจารณาแทน และได้ยอมรับต่อรายงานดังกล่าวจนได้เสนอเข้า ครม. และมีมติรับหลักการในที่สุดโดยตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ การสร้างเขื่อนที่มีขนาดกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้าน ลบ.ม. ขึ้นไปต้องเสนอรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อ สวล. ก่อน ฉะนั้นการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการจึงไม่ได้ปฏิบัติตามประกาศของกระทรวง

หลังจาก ครม. มีมติรับหลักการโครงการแล้ว ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในบริเวณพื้นที่สร้างเขื่อน ได้เริ่มรวมตัวชุมนุมคัดค้าน โดยมีองค์กรอนุรักษ์ต่างๆ และบรรดานักศึกษาร่วมกับผู้นำชาวบ้านเป็นผู้นำในการคัดค้าน และได้ยื่นหนังสือให้รัฐบาลทบทวนมติ ครม. ใหม่ ทำให้รัฐบาลต้องมอบหมายให้กลุ่ม ส.ส.สุราษฎร์ฯ ที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลลงมาประชุมชี้แจงแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและเป็นการหาข้อมูลเพิ่มเติม เนื่องจากข้อมูลระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้านมีความขัดแย้งกัน แต่เหตุการณ์เริ่มเป็นของฝ่ายคัดค้านเมื่อที่ปรึกษานายกฯ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยตัวเองและชี้แจงว่า บริเวณป่าที่จะสร้างเขื่อนนั้นยังมีความสมบูรณ์ที่สุดไม่ใช่ป่าเสื่อมโทรมดังที่ฝ่ายสนับสนุนเข้าใจทำให้นายกรัฐมนตรีต้องสั่งการให้ กฟผ. นำโครงการไปทบทวนเรื่องสิ่งแวดล้อมใหม่ ในช่วงปลายเดือนตุลาคม 2532 การคัดค้านจึงสลายตัวลง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินการในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายของ กฟผ. และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ทำให้ กฟผ. สามารถผลักดันให้ ครม. มีมติอนุมัติโครงการให้ดำเนินการก่อสร้างได้ในเดือนมีนาคม 2533 อันเป็นผลให้กลุ่มผู้คัดค้านได้เริ่มดำเนินการคัดค้านครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยได้ยึดสนามศรีสุราษฎร์เป็นศูนย์กลางชุมนุมคัดค้าน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการสะท้อนถึงผลของความไม่พึงพอใจนโยบายของผู้ที่ได้รับผลกระทบให้เป็นประเด็นปัญหาเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง โดยกลุ่มผู้คัดค้านได้เริ่มเคลื่อนไหวอย่างจริงจังเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2533 มีผู้คัดค้านเดินทางมาจาก อ.พุนพิน อ.เคียนซา อ.ชัยบุรี อ.ท่าฉาง และชาวบ้านริมฝั่งแม่น้ำตาปีมาร่วมชุมนุมถึง 1,200 คน มีการสวดและเผาโลงศพของ ส.ส.สุราษฎร์ฯ ที่สนับสนุนโครงการและมีการอภิปรายโจมตีรัฐบาลตลอดจนวิเคราะห์ผลดีผลเสียของเขื่อนอย่างละเอียด การ

ดำเนินการประท้วงดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดเวลา หลังจากประท้วงได้ 6 วัน กลุ่มผู้คัดค้านได้รับความกดดันมากขึ้นเมื่อไม่มีเจ้าหน้าที่ราชการให้ความสนใจเท่าที่ควร หนังสือเรียกร้องพร้อมข้อเสนอที่ให้ยกเลิกโครงการและประกาศให้ป่าคลองยันเป็นเขตนอุทยานแห่งชาติซึ่งส่งผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดเวียงхайไป สำหรับในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายได้มีการประนีประนอมและต่อรองกันพอสมควรเนื่องจากที่ปรึกษาบ้านพิชญ์โลกซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและเป็นลูกชายของนายทศ เองกลับมีความเห็นคัดค้านโครงการ เพราะจะทำให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ส่วนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการไฟฟ้าฯ ได้พยายามผลักดันให้เห็นความสำคัญ และชี้ให้เห็นว่าไม่มีผลกระทบจริงดังคำคัดค้านซึ่งข้อมูลทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน นอกจากนี้ยังมีนักการเมืองที่สนับสนุนโครงการได้นำประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งเรียกร้องให้มีโครงการ จึงเป็นการสร้าง "มีอบชนมีอบ" อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของนักการเมืองไม่สามารถทำอะไรได้มากไปกว่าการลงมติให้ไปศึกษาเพิ่มเติมโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ก.ค. 2533 ได้มอบหมายให้กรมชลประทานไปหาข้อมูลเพิ่มเติมถึงผลประโยชน์ของเขื่อนในด้านชลประทาน และให้ สวล. ศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมโดยใช้เวลา 6 เดือน ซึ่งทำให้การประชุมประท้วงโครงการค่อยสลายตัวไป แต่อย่างไรก็ตามบรรดาผู้นำการคัดค้านโดยเฉพาะนักศึกษาและกลุ่มอนุรักษ์ฯ รู้สึกไม่พอใจต่อมติดังกล่าวเพราะเป็นการซื้อเวลาเท่านั้นและต้องการให้รัฐบาลตัดสินใจยกเลิกโครงการ

• ความเป็นไปได้ในทางการเมือง

ผลจากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่ามีผู้เข้าร่วมที่สำคัญในโครงการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ นักการเมือง หน่วยงานราชการ กลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษา และประชาชนในท้องถิ่น โดยกลุ่มที่แสดงการคัดค้านในทุกรูปแบบและมีศักยภาพมากที่สุดก็คือ กลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษาเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ ทักษะเป็นระบบและเข้าหามวลชนได้ดี ขณะที่นักการเมืองที่คัดค้านนั้นเป็นผู้แสวงหาโอกาสในทางการเมืองมากกว่า เพราะไม่ได้ติดตามศึกษาปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจะมีบทบาทมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมของแต่ละฝ่ายแต่กระนั้นจุดยืนของชาวบ้านมีแนวโน้มที่เห็นการประนีประนอมมากกว่ากลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษาที่ไม่ต้องการให้สร้างเขื่อนอย่างเด็ดขาด นอกจากนี้หากมาพิจารณาบทบาทของ

ผู้ผลักดันโครงการ นักการเมืองที่ต้องการผลักดันเรื่องนี้อย่างจริงจังมีน้อย เช่น นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ ที่ติดตามศึกษาดูงานและให้ความสำคัญในด้านพลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องมากกว่าคนอื่นส่วนด้านกฟผ.คงจะต้องมีการรื้อฟื้นผลักดันโครงการอย่างแน่นอนซึ่งขึ้นกับฝ่ายการเมืองจะให้ความสำคัญเรื่องดังกล่าวเพียงใด แต่จุดอ่อนของ กฟผ. คือ ภาพพจน์องค์การที่ไม่ดี ทำลายสิ่งแวดล้อมและข้อมูลต่างๆ ไม่น่าเชื่อถือพอ ทำให้มีข้อโต้แย้งจากฝ่ายคัดค้านได้ นอกจากนี้การวิเคราะห์โครงการของ กฟผ.ยังจำกัดขอบเขตเฉพาะในด้านเทคนิคและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนมิติปัญหาทางสังคมและการเมืองยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรจึงทำให้การวิเคราะห์โครงการขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้ ดังบทเรียนต่างๆ ที่ กฟผ. เคยประสบมา

เมื่อวิเคราะห์ถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อดุลย์อำนาจของกลุ่มคัดค้าน/สนับสนุนในการจัดตั้งหรือผลักดันโครงการ สามารถวิเคราะห์ได้ว่าหากกระแสความสนใจในสิ่งแวดล้อมของประชาชนยังมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยเฉพาะการมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งตลอดจนเปิดโอกาสให้บุคคลและกลุ่มต่างๆ ยื่นข้อเรียกร้อง หรือชุมนุมประท้วงได้อย่างเสรีความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะผลักดันโครงการนี้มีค่อนข้างต่ำ แต่หากในอนาคตมีวิกฤตการณ์ด้านพลังงานไฟฟ้าเกิดขึ้น ประกอบกับกระแสการสนใจสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนมีไม่มากขึ้นไปกว่าเดิม และระบบการเมืองมีลักษณะรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจโครงการนี้จะมีความเป็นไปได้ทางการเมืองมากขึ้น

• ข้อเสนอแนะ

การกำหนดนโยบายของ กฟผ. ควรมีการวิเคราะห์และเก็บข้อมูลในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมด้วยเช่นด้านผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและทางการเมือง โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนาโครงการ เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อมูลปรับปรุงการตัดสินใจกำหนดโครงการในลักษณะที่เหมาะสมและแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้ทางเลือกแหล่งพลังงานในรูปแบบอื่นควรมีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาที่จะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีลักษณะได้อย่างเสียอย่างดังที่ผ่านมา

5.3.4 กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี : ความต้องการของประชาชนหรือของรัฐและธนาคารโลก

• ความเป็นมาของโครงการ

โครงการนี้ได้รับการริเริ่มจากสำนักงานพลังงานแห่งชาติ เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำให้เกิดประโยชน์โดยได้ขอความร่วมมือจากรัฐบาลฝรั่งเศสในการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2511 และศึกษาความเหมาะสมในการสร้างเขื่อนในปี 2513 โดยระบุให้สร้างเขื่อนที่แก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อมาในปี 2522 กฟผ.ได้รับโอนโครงการนี้มาดำเนินการต่อและได้ศึกษาทบทวนความเหมาะสมโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลฝรั่งเศส ในปี 2523 และต่อมาในปี 2525 จึงได้ศึกษาความเหมาะสมทางด้านนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมพบว่าโครงการนี้มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินประมาณ 4,000 ไร่รอบเขื่อนจากพื้นที่โครงการ จึงได้ชะลอโครงการเอาไว้ก่อน ต่อมา กฟผ. ได้ทำการศึกษาและสำรวจทบทวนโครงการใหม่ โดยย้ายที่ตั้งเขื่อนจากแก่งตะนะขึ้นมาทางเหนืออีกประมาณ 2 กิโลเมตร เพื่อรักษาตัวแก่งตะนะและลดจำนวนราษฎรที่ต้องโยกย้ายซึ่งเมื่อรายงานดังกล่าวเสร็จในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 พบว่าโครงการมีอัตราผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 17.1 และต้องโยกย้ายราษฎรเพียง 400 ครอบครัว แต่เมื่อสำรวจข้อมูลใหม่ระหว่างปี 2532-2533 จำนวนผู้ได้รับผลกระทบลดลงเหลือ 262 ครอบครัวและเมื่อพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขผลกระทบแล้วจำนวนครัวเรือนที่อาจต้องโยกย้ายบ้านเรือนไปอยู่ที่แห่งใหม่มีประมาณ 40 ครอบครัวและย้ายออกจากบริเวณหัวงานก่อสร้างเขื่อนประมาณ 10 ครอบครัวเท่านั้น โครงการเขื่อนปากมูลนี้ มีความสูง 17 เมตร ผลิตกระแสไฟฟ้า 136 เมกกะวัตต์ มีการออกแบบพิเศษโดยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นระบบกระเปาะใช้น้ำไหลไปหมุนกังหันผลิตกระแสไฟฟ้า ต่างจากเขื่อนอื่นที่ใช้กังหันน้ำที่สูงไปหมุนกังหันมีช่องระบายน้ำ 8 ช่องเพื่อระบายน้ำออกในกรณีที่มีน้ำหลาก ซึ่งต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ครม. สัญจรที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 และเป็นจุดเริ่มของการคัดค้านของกลุ่มต่างๆ ต่อโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจต่อกระแสคัดค้านมากนักโดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการเมื่อ 15 พฤษภาคม 2533 ยังผลให้มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ที่สนับสนุนและคัดค้านโครงการรุนแรงมากยิ่งขึ้น

• การเมืองในการตัดสินใจโครงการเชื่อมปากมูล

หลังจาก ครม. สัญจรได้ให้ความเห็นชอบในหลักการต่อโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 กระแสการคัดค้านของกลุ่มต่างๆ เริ่มก่อตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่มีความชัดเจนมากนักส่วนใหญ่เป็นการเสนอความคิดเห็นคัดค้านผ่านสื่อต่างๆ และมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายจนในที่สุดเหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วยการตั้งมวลชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบออกมาชุมนุมปิดถนนประท้วงการสร้างเชื่อมปากมูลอยู่หน้าศาลากลางจังหวัดอุบลฯ ตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2533 โดยมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยองค์การนักศึกษาเป็นแกนนำร่วมกับชาวบ้าน 5 อำเภอ ที่ได้รับผลกระทบรวมทั้ง ส.ส.และอดีต ส.ส.รวมจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 2-3 พันคน โดยอ้างเหตุผลของการทำลายสิ่งแวดล้อม แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎร สำหรับการประท้วงดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากดำเนินโครงการดังกล่าว วิธีการของการประชุมคัดค้านมีตั้งแต่ระดับที่มีความรุนแรงน้อยจนถึงความรุนแรงมาก เช่น การยื่นหนังสือคัดค้านผ่านทางผู้ว่าฯ การอภิปราย การอดอาหารประมาณ 32 คน และการเผาหุ่นจำลองของผู้ว่าฯ พร้อมโลงศพ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันฝ่ายสนับสนุนโครงการได้เริ่มแสดงท่าทีชัดเจนมากขึ้นโดยเริ่มจากกลุ่ม ส.ส.ของจังหวัดอุบลราชธานีจำนวนหนึ่งได้ประกาศยืนยันสนับสนุนโครงการ และหอการค้าจังหวัดอุบลฯ ได้ประกาศสนับสนุนโดยเข้าไปช่วยราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเวนคืนที่ดินด้วยการจ่ายค่าตอบแทนและจัดสรรที่ดินแทนที่เดิม แต่ในเวลาต่อมา นายชวนชัย อัจฉรินทร์ (ที่ปรึกษาบ้านพิชญ์โลก) ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ระงับโครงการก่อสร้างเอาไว้ก่อนเป็นการด่วน และแจ้งไปยังทางจังหวัดอุบลฯ ให้สลายกลุ่มผู้ประท้วงก่อนที่จะเกิดเหตุบานปลาย เนื่องจากพบว่าข้อมูลของรัฐบาลไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลให้มีการยับยั้งโครงการเพื่อตรวจเช็คข้อมูลเพิ่มเติมอีกครั้งจนเมื่อถึงวันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2533 กลุ่มผู้ประท้วงจึงค่อยสลายตัวไปแต่จุดยืนของกลุ่มผู้คัดค้านต้องการให้ยกเลิกโครงการ การสลายตัวดังกล่าวจึงเป็นการพักเพื่อทบทวนกลยุทธ์ใหม่อีกครั้งและเชื่อว่ากลุ่มผู้ต้องการให้สร้างเชื่อมต้องมีการเปลี่ยนวิธีการใหม่ต่อไป

ต่อมากลางเดือนเมษายนสองรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบคือ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ และนายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับความ

จำเป็นของการสร้างเขื่อนแก่ประชาชนในจังหวัดอุบลฯ ที่โรงแรมแห่งหนึ่ง โดยสรุปว่าผู้นำในท้องถิ่นและประชาชนมีความเข้าใจดี มีปัญหาเล็กน้อยเท่านั้นในการอพยพราษฎรและเห็นว่าการคัดค้านเป็นเรื่องการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่นำการคัดค้านมิใช่บุคคลในท้องถิ่นแต่เป็นนักศึกษาและกลุ่มอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามในการประชุมครั้งนั้นได้มีการทำร้ายร่างกายผู้ที่มีความเห็นคัดค้านบางคนด้วย จนเป็นเรื่องฟ้องร้องเกิดขึ้น แต่ไม่สามารถเอาความผิดได้ ทั้งๆที่เชื่อว่ารัฐมนตรีผู้หนึ่งที่มาพร้อมประชุมด้วยเป็นผู้สั่งการ ซึ่งนักวิชาการกลุ่มหนึ่งจำนวน 105 คน ได้ลงชื่อในจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีให้รัฐยุติการจัดการปัญหาด้วยวิธีการที่รุนแรงกับประชาชน

และหลังจากมีการยับยั้งโครงการชั่วคราว กฟผ. และนักการเมืองที่สนับสนุนโครงการได้ใช้ความพยายามอีกครั้งเพื่อให้ได้รับการยอมรับ จนในที่สุดการประชุมครบ. ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 ได้ผ่านมติให้ดำเนินการก่อสร้างได้แต่การตัดสินใจครั้งนี้เป็นเพียงการกระทำที่เป็นทางการเท่านั้นเพราะว่า กฟผ. ได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างที่หัวงานตั้งแต่กลางเดือนเมษายน และได้มีการรื้อถอนศาลเจ้าซึ่งชาวบ้านร่วมกันตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์แม่น้ำมูล การรื้อถอนได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทั้งสองฝั่งแม่น้ำเป็นอย่างมาก

ต่อมารัฐบาลได้ถูกรัฐประหารโดยผู้นำทหารและตำรวจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้ตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีมาจากนักวิชาการเทคโนโลยี และผู้นำทหารเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามผลการดำเนินโครงการของ กฟผ. ได้ยึดถือเอามติในวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 เป็นหลัก ได้มีการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องในวันที่ 20 มีนาคม 2534 ผู้คัดค้านโครงการได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายกฯ และในตอนเช้าของวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ได้มีผู้เฝ้าผู้แก่ต่างทยอยมารวมตัวกันที่บริเวณปากทางเข้าน้ำตกแซหัวแมว อำเภอโขงเจียม จำนวน 400 คนร่วมกับนักศึกษาได้ชุมนุมคัดค้านอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าพื้นที่ในจังหวัดอุบลราชธานีจะเป็นพื้นที่อยู่ในข่ายของการประกาศกฎอัยการศึกที่สามารถใช้กลไกของรัฐเข้าจัดการกับผู้ก่อความวุ่นวายได้ แต่ผู้มีอำนาจในขณะนั้นมิกล้าที่จะกระทำสิ่งใดรุนแรงจึงพยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับประชาชน จะมีก็เพียงการใช้กำลังเจ้าหน้าที่คอยสกัดกั้นและตัดกำลังของผู้คัดค้านเท่านั้น แต่การรวมตัวของชาวบ้านในวันต่อมากลับเพิ่มมากขึ้นเป็น 500 คน และทำหนังสือถึงนายกฯ อานันท์อีกครั้งหนึ่งให้มีการชลอโครงการ และมีการตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่ายสอบสวนข้อเท็จจริงและผลกระทบของโครงการ

วันที่ 25 พฤษภาคม 2534 ในตอนปลายเหตุการณ์เริ่มรุนแรงขึ้นมีการนำรายชื่อผู้บริหารสำคัญของ กฟผ. มาสาปแช่ง เผาไฟและใส่หม้อฝังดินตามความเชื่อของชาวบ้าน ขณะเดียวกันทางด้านกลไกของรัฐได้มีความพยายามแทรกแซงการดำเนินการของกลุ่มผู้ประท้วงด้วยวิธีการต่างๆ เช่น โยนก้อนหินใส่ที่ชุมนุม การออกไปปลิวโจมตี การใช้ความรุนแรงใส่หัวชาวบ้าน เป็นต้น ส่วนทางการไฟฟ้าฯ ไม่ได้ให้ความสนใจในการเจรจากับชาวบ้านแต่อย่างใดนอกจากการโฆษณาผลดีที่จะได้รับ ขณะที่ชาวบ้านซึ่งได้รับผลกระทบกลับมีความต้องการและมีแง่มุมในการพิจารณาผลประโยชน์จากโครงการแตกต่างไปจาก กฟผ. ตัวอย่างเช่น นายเที่ยง บรรเทา แกนนำชาวบ้านในการคัดค้านกล่าวว่า "การที่ กฟผ. จะจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ถูกน้ำท่วมนั้น พวกคนไม่ต้องการเงินทอง แต่ต้องการทำมาหากินอยู่ที่เก่าตลอดไป ส่วน กฟผ. จะจัดพื้นที่รองรับการอพยพของราษฎรนั้นเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร จึงยืนยันให้ยุติการสร้างเขื่อนไว้ก่อน" และในที่สุดในเดือนมิถุนายนชาวบ้านเห็นว่าการชุมนุมไม่เกิดประโยชน์จึงได้สลายตัวและมีการดำเนินการในรูปแบบอื่นในเวลาต่อมา เช่น การชุมนุมในงาน 14 ค.ค. 2534 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การอภิปราย การประชุมเวทีชาวบ้าน และการประท้วงธนาคารโลกในการพิจารณาเงินกู้ให้แก่โครงการ เป็นต้น

สำหรับบทบาทของธนาคารโลกในฐานะเป็นผู้ประกาศให้การสนับสนุนเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล ได้รับการกดดันจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะภาพพจน์ของธนาคารโลกในระยะหลังจะจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการที่มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อมและซ้ำเติมความยากจนแก่ประเทศโลกที่สาม ทำให้ธนาคารโลกต้องปรับบทบาทใหม่ โครงการเขื่อนปากมูลจึงกลายเป็นเครื่องมือพิสูจน์ความตั้งใจดังกล่าว

กรณีความขัดแย้งดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน ในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

• ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันการออกมาคัดค้านและดำเนินการให้ยกเลิกโครงการอาจถูกมองว่าเป็นการก่อกวนสร้างความวุ่นวายทางการเมือง อีกทั้งผู้ที่เป็นรัฐมนตรีคือกลุ่มเทคโนโลยีที่สนับสนุนโครงการอยู่แล้วทำให้โครงการเขื่อนปากมูลมี

ความเป็นไปได้สูงทางการเมือง ส่วนความพยายามของกลุ่มผู้คัดค้านในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่ได้ผลนัก ในที่สุดโครงการเขื่อนปากมูลจึงเกิดขึ้นในกรณีนี้หากความไม่พึงพอใจต่อโครงการดังกล่าวถูกนำไปรวมกับประเด็นทางการเมืองอื่นๆ เช่น กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่กำลังได้รับการรณรงค์อย่างมากในปัจจุบัน จะทำให้อำนาจต่อรองของกลุ่มอนุรักษ์ และนักศึกษาที่มีมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กฟผ.จะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมได้จริง ทาง กฟผ.ควรตั้งคณะกรรมการในการสอบสวนข้อเท็จจริงและผลกระทบในด้านต่างๆ เพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น นอกจากนี้จะต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างคุ้มค่า

• ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายคือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และการดำเนินงานต่างๆ มิได้เป็นไปอย่างโปร่งใส ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สามารถรักษาความสมดุลกับเป้าหมายอื่นๆ ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีพลังงานจะมุ่งพิจารณาแต่เพียงการให้ได้มาซึ่งพลังงาน และการกำหนดสถานที่ตั้งเขื่อนต้องเป็นบริเวณที่มีปริมาณน้ำอย่างเพียงพอ แต่เนื่องจากการดำเนินการโครงการต้องเกี่ยวกับมิติทางด้านอื่นด้วยเช่น การโยกย้ายที่อยู่ของประชาชนในพื้นที่ ความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ให้กลุ่มต่างๆ ลักษณะของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น ฯลฯ หน่วยงานที่วางแผนและกำหนดโครงการไม่ให้ความสำคัญในมิติอื่นๆ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของข้อมูล ดังนั้นในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาพลังงานซึ่งมีความเกี่ยวพันกับอีกหลายมิติจึงควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสขึ้นตามแนวทางของการพัฒนาประชาธิปไตย

ท การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การปฏิรูปทางการเมือง ทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประชาชนเป็นผู้ร่างขึ้นมาโดยการทำประชามติให้ประชาชนเป็นผู้ออกความคิดเห็นและคณะกรรมการนำปัญหาที่ได้จากประชามติมาศึกษาและหาข้อสรุปที่ดีที่สุดมาบัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นโดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ในมาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายและ

ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาตามวิถีทางที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการและไม่ขัดต่อความประสงค์ส่วนรวมของประเทศเช่นในด้านการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นต้น

การปฏิรูปทางการเมืองจึงมีผลต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมาย วิถีทางในการปกครองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาจึงเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ และในอนาคตตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ต้องการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลกลางทำอยู่จำนวนหนึ่งให้กับท้องถิ่นและหน่วยงานอิสระตลอดจนองค์กรประชาชนอื่นๆ ที่มีศักยภาพสามารถทำได้ซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นใกล้เคียง เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการกระจายอำนาจของรัฐบาลกำลังศึกษาการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลกลางทำอยู่โดยการสร้างแบบจำลองที่ต้องการให้นำไปร่างกฎหมายเพื่อนำผลจากการศึกษาไปใช้ต่อไป

โดยสรุปการกำหนดนโยบายมีความหมายแตกต่างไปจากการริเริ่มนโยบาย ในสังคมไทยผู้ริเริ่มและกำหนดนโยบายมักเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันและไม่มีกระบวนการกำหนดนโยบายที่สลับซับซ้อนการวิเคราะห์โดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบจะทำให้เข้าใจขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายได้ดีขึ้น ข้อจำกัดคือสามารถอธิบายกระบวนการดังกล่าวได้ในบางสังคมซึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้าง หน้าที่ของระบบการเมืองในประเทศนั้นๆ เป็นหลัก

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบาย และมีบทบาทในการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองจะมีบทบาทในการควบคุมข้าราชการมากขึ้นเพื่อให้การทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

6. บทสรุป

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางสังคมที่พัฒนาประเด็นปัญหาสาธารณะจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องมาจากฐานรากแก้วของปัญหา

7. คำถามท้ายบท

7.1 จงอธิบายความหมายของการกำหนดนโยบายจากกระบวนการทางสังคม

7.2 จงอธิบายบทบาทของประชาชนต่อกระบวนการนโยบายในระบอบประชาธิปไตย

7.3 จงอธิบายความหมายและความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการกำหนดนโยบาย