

# บทที่ 8

## การริเริ่มและกำหนดนโยบาย

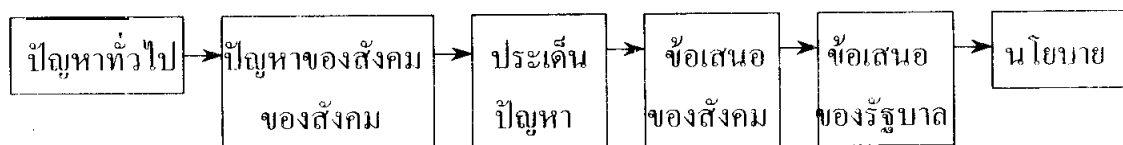
### 8.1 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์สำคัญในบทนี้คือ ประการแรก ต้องการให้ผู้ศึกษาเรียนรู้กระบวนการริเริ่มและกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการทางนโยบายเพื่อจะได้เข้าใจถึงการพัฒนาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อเป็นนโยบายของรัฐ ประการที่สอง ต้องการให้ผู้ศึกษาเข้าใจความแตกต่างระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายของสังคมไทยกับสังคมที่มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการทางนโยบาย

### 8.2 ความแตกต่างของการริเริ่มและการกำหนดนโยบาย

8.2.1 การริเริ่ม หมายถึง การสร้างสรรค์สิ่งใหม่และสำคัญ โดยนำความรู้มาใช้ในการริเริ่มอย่างจริงจัง การริเริ่มนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่เน้นถึงศักยภาพของการนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่รัฐบาลมีอยู่มาใช้โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการลงทุนและผลตอบแทนสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คำนึงถึงปัจจัยด้านประสิทธิภาพนั่นเอง การริเริ่มนโยบายเป็นการริเริ่มที่สำคัญอาจจะไม่มีการคาดหมายมาก่อนและแตกต่างจากนโยบายเดิมอย่างชัดเจน

8.2.2 การกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว กระบวนการดังกล่าวสรุปได้ดังต่อไปนี้



**ปัญหาทั่วไป** เป็นทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือต่อสังคมโดยรวม เช่น ปัญหาโสเภณี ยาเสพติด โรคเอดส์ เป็นต้น ปัญหาทั่วไปอาจจะเพิ่มความสำคัญและพัฒนาเป็นปัญหาของสังคมต่อไป

**ปัญหาของสังคม** คือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาอย่างจริงจังด้วยเหตุผลแตกต่างกัน การรวมกลุ่มจึงอาจจะเกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆตามความรุนแรงของปัญหา เช่น ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น ปัญหาของสังคมอาจจะเพิ่มความสำคัญเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมต่อไปได้

**ประเด็นปัญหาของสังคม** เป็นอีกระดับหนึ่งของความสำคัญของปัญหาที่ได้รับ ความสนใจและร่วมมือโดยกลุ่มต่างๆในสังคม มีการตกลงร่วมมือเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผลักดันประเด็นปัญหาของสังคมเพื่อเป็นข้อเสนอของสังคมส่วนรวมต่อไป เช่น ปัญหาโรคเอดส์ มีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้นจึงมีตั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจน สื่อมวลชนให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวและผลักดันให้มียุทธศาสตร์ในการป้องกัน และรักษาโรคเอดส์อย่างจริงจัง

มีปัจจัยหลายประการที่ผลักดันปัญหาของสังคมให้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นประเด็น ปัญหาของสังคมเช่น ภัยทางธรรมชาติที่รุนแรง การเดินทางบนประท้วง การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เป็นอาทิ ปัจจัยภายนอก สังคมมีส่วนผลักดันประเด็นปัญหาของสังคมเช่น สงครามความขัดแย้งระหว่างประเทศ เป็นต้น

**ข้อเสนอของสังคม** เป็นการประมวลข้อเสนอของสังคมเข้าด้วยกันเป็นข้อเสนอของสังคม ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญของปัญหาที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง

ความสำคัญของข้อเสนอของสังคมจะทวีเพิ่มขึ้นเป็นข้อเสนอของรัฐบาลขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ผู้นำทางการเมือง วิกฤตการณ์ของปัญหา การเดินทางบนประท้วง สื่อสารมวลชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

**ข้อเสนอของรัฐบาล** เป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญอีกระดับหนึ่งก่อนนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ ในกระบวนการนี้ข้าราชการไทยจะมีบทบาทสูงในการพิจารณาข้อเสนอเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย โดยผ่านกระบวนการและขั้นตอนทางรัฐสภาและระบบราชการ ในบางประเทศระบบตุลาการอาจมีบทบาทในกระบวนการนี้

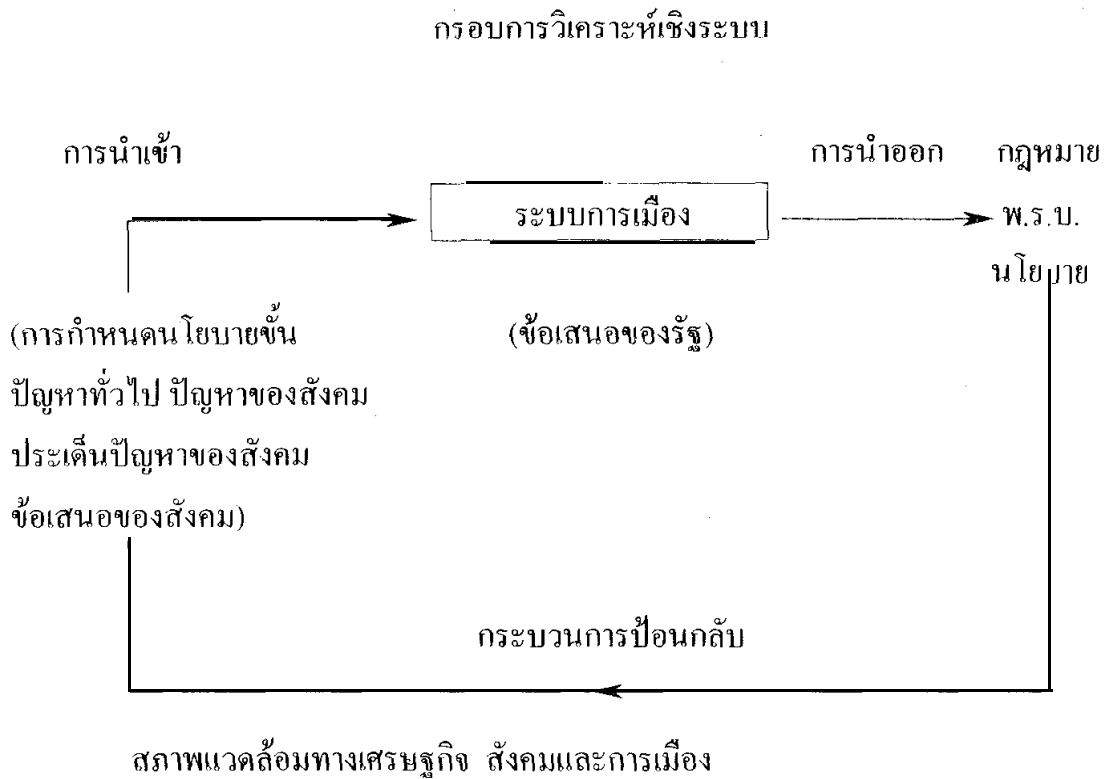
ในสังคมไทยนโยบายถูกกำหนดโดยข้าราชการเพราะเป็นผู้ควบคุมข้อมูล ระเบียบกฎเกณฑ์และกฎหมาย จึงทำให้ข้าราชการมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นการร่างและรวบรวมจากหน่วยงานราชการทุกระดับเข้าด้วยกันและนำมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาต่อไป อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆในสังคมและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาจากฉบับก่อนๆที่ผ่านมา

นโยบายเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองที่กำหนดแนวทางและวัตถุประสงค์ซึ่งจะส่งผลในการแก้ปัญหาหรืออาจไม่ช่วยแก้ปัญหาได้เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีนโยบายไม่ทำอะไรเลยเป็นต้นนโยบายของรัฐจึงเป็นนโยบายที่ยอมรับในทางกฎหมายและมีความชอบธรรมเพราะมุ่งที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในบทนี้ถึงกระบวนการพัฒนานโยบาย 6 ขั้นตอน คือ ปัญหาทั่วไป ปัญหาของสังคม ประเด็นปัญหาของสังคม ข้อเสนอของสังคม ข้อเสนอของรัฐบาล และนโยบาย ถ้านำกระบวนการทั้งหมดมาวิเคราะห์ในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบจะเห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายใน 4 ขั้นตอนแรกเป็นกระบวนการที่สามารถจัดอยู่ในการนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจนโยบายของรัฐ

ส่วนขั้นตอนที่ห้าคือ ข้อเสนอของรัฐบาลเป็นกระบวนการที่ผ่านระบบการเมืองเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย กฎหมาย พ.ร.บ. เป็นต้น

### 8.3 การกำหนดนโยบายในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ



การศึกษาในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ ทำให้เข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกเป็นกระบวนการนำเข้า การกำหนดนโยบายโดยผ่านกลไกในระบบการเมือง การนำออกและการป้อนกลับสู่ระบบการเมือง อย่างไรก็ตามกรอบการศึกษานี้ ไม่สามารถใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายได้ทุกสังคมเช่น ในสังคมไทยขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่จัดเป็นขั้นตอนของการนำเข้ามีความสำคัญน้อย เพราะส่วนใหญ่ข้าราชการ และคณะผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และตัดสินใจนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายใน 4 ขั้นตอนแรกจึงมีความสำคัญน้อย ข้อเสนอของรัฐส่วนใหญ่จึงมาจากข้าราชการและตัดสินใจนโยบายโดยข้าราชการ นำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยข้าราชการเช่นกัน

ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาในด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแก้ปัญหาจะไม่ตรงตามเป้าหมายที่ประชาชนต้องการเพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตลอดจนการติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ แม้จะมีหน่วยงานประเมินผลการทำงานขององค์กรต่างๆ ก็ตามแต่ไม่สามารถทำอย่างจริงจัง เพราะขาดผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินผล ขาดงบประมาณการติดตามผลและขาดความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ กับหน่วยประเมินผล เพราะการประเมินผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเหล่านั้น จะกล่าวถึงปัญหาเหล่านี้ อย่างละเอียดในบทการประเมินผลต่อไป

#### 8.4 การเมืองและการกำหนดนโยบายของรัฐ

การศึกษาการเมืองที่สำคัญคือการศึกษาโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังได้กล่าวแล้วว่านโยบายในเมืองไทยส่วนใหญ่มาจากข้าราชการจะมีบางสมัยที่นักการเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น นโยบายส่วนใหญ่เป็นผลจากการเสนอของข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ คณะรัฐมนตรีจะจัดลำดับความสำคัญและนำไปแปลงเป็นนโยบายของรัฐ บางครั้งคณะรัฐมนตรีมอบให้ทางสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ศึกษาเรียบเรียงจากแนวนโยบายที่กระทรวงต่างๆ ส่งมาเพื่อประมวลเป็นนโยบาย

ในสมัยที่สภาการเมืองมีบทบาท นโยบายของพรรคการเมืองจะถูกผลักดันให้มีความสำคัญในระดับนโยบายของรัฐ กระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่ช่วยเสริมรายละเอียด บางคราวคณะรัฐมนตรีจะนำร่างนโยบายของกระทรวงกับพรรคมาปรับปรุงให้สอดคล้องกัน และเสนอต่อรัฐสภาต่อไป รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช วางนโยบายที่มีเป้าหมายชัดเจนกว่ารัฐบาลชุดอื่นๆ และมีนโยบายพรรคการเมืองเป็นนโยบายหลักในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยข้าราชการประจำมีส่วนเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีส่วนเลย (อมร รักษาสัตย์, 2520: 137)

## 8.5 ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการของภาครัฐ

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นหลายโครงการมีสาเหตุจากปัญหาหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ประชาชนไม่สนับสนุนโครงการหรือนโยบายอันเนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์โครงการหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการถูกเบี่ยงเบนจากความเป็นจริง จึงทำให้เกิดความสับสนและนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด กรณีตัวอย่างที่นำมาวิเคราะห์ทั้ง 4 ตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ กรณีโรงงานไทยแลนด์ แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต กรณีโครงการเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี กรณีโครงการเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี จะชี้ให้เห็นว่าการวางแผนจัดทำโครงการที่ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ความคิดเห็นของประชาชนหรือของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในโครงการของรัฐ เมื่อโครงการเกิดขึ้นประชาชนจึงได้รับรู้ถึงโครงการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นซึ่งมักจะสร้างความสับสน ความไม่เข้าใจในโครงการตลอดจนความไม่พอใจ ไม่สนับสนุนโครงการ และในที่สุดนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐหรือภาคเอกชนผู้รับผิดชอบโครงการ

### 8.5.1 กรณีโรงงานไทยแลนด์ แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต : จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อม

#### 8.5.1.1 ความเป็นมาของการก่อสร้างโรงงาน

แร่แทนทาลัมเป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากตะกรันดีบุก ซึ่งในอดีตของการทำเหมืองแร่ดีบุกของไทยนั้นยังไม่มีผู้ใดตระหนักว่า ตะกรันดีบุกจะมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ ทำให้ตะกรันดีบุกในขณะนั้นกลายเป็นของไร้ค่า หาประโยชน์ไม่ได้มากนัก นอกจากจะนำมาถมบริเวณบ้านหรือถนนเท่านั้น แต่ในระยะต่อมามีการตรวจสอบพบว่าในตะกรันดีบุกมีแร่แทนทาลัมเพนทอกไซด์ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้อย่างมากมาย มีผลทำให้ประชาชนชาวภูเก็ตแสวงหาและนำตะกรันดีบุกไปขายให้พ่อค้าคนกลางที่มารับ

ซื้อเพื่อนำไปขายต่อให้มาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งนำไปปลูกลงแทนทาลัมอีกต่อหนึ่ง ก่อให้เกิดผลประโยชน์มหาศาลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยบริษัท ไทเซาโก้ เป็นพ่อค้ารายใหญ่ที่สุดรายหนึ่ง และมีห้างหุ้นส่วนจำกัดเอส.เอ.มินอเรียลส์ เป็นคู่แข่งที่สำคัญ ซึ่งนำโดย นายวุทธิพงษ์ โชติธรรมภรณ์ (เอี้ยบ ชุน อัน) ในระยะเวลาต่อมาได้ร่วมกับบริษัทผลิตแทนทาลัมยักษ์ใหญ่ของโลกแห่งเยอรมันตะวันตก คือ บริษัทฮอร์แมน ซีเมนต์บอร์ลิน ริเริ่มการสร้างโรงงานแบบครบวงจรในอุตสาหกรรมดิบบุก คือ มีโรงถลุงแร่ดิบบุกและโรงงานสกัดแร่แทนทาลัมจากตะกอนดิบบุกแทนที่จะนำไปขายให้กับต่างประเทศซึ่งเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ของชาติไปส่วนหนึ่ง

ด้วยความคิดดังกล่าวจึงได้ขออนุญาตจัดตั้งโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัมขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม และขอรับสิทธิพิเศษส่งเสริมการลงทุนจาก B.O.I. ใน สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในการทำโครงการดังกล่าวได้เริ่มปรากฏขึ้นในปี 2528 กล่าวคือ มีกระแสคัดค้านการสร้างโรงงานดังกล่าวที่ถูกกีดด้วยเหตุผลของความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชนซึ่งมีสาเหตุจากสารพิษที่จะถูกปล่อยออกมาจากโรงงาน และประเด็นสิ่งแวดล้อมของจังหวัดจากชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ตลอดจนกลุ่มอนุรักษ์และนักศึกษา (ดูตารางที่ 8) จนเหตุการณ์พัฒนาไปสู่การใช้กำลังรุนแรงมากขึ้น และโครงการดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในที่สุด

### 8.5.1.2 ปัญหาจากมวลชนผู้รัฐ

การตระหนักถึงภัยที่เกิดจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการตั้งโรงงานแทนทาลัมของประชาชนในท้องถิ่นได้รับการผลักดันให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมได้ให้ข้อมูลแก่ชาวภูเก็ตถึงอันตรายจากการเปิดโรงงานแทนทาลัม มีการเปรียบเทียบกรณีต่างๆในต่างประเทศเสมอมาทำให้ประชาชนเริ่มมีความหวาดกลัวมากขึ้น นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวยังได้ถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเพื่อทำการประทุษร้ายต่อรัฐบาล ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์จากการมีโรงงานแทนทาลัม โดยเฉพาะกลุ่มที่ส่งออก

ตะกรันดีบุกแก่ต่างประเทศ และชาวบ้านที่ทำมาหากินกับอาชีพขายตะกรันดีบุกกับพ่อค้าคนกลางทำให้เหตุการณ์ได้เริ่มบานปลายมากยิ่งขึ้น มีข้อน่าสังเกตคือ ในระยะเวลาดังกล่าวไม่มีหน่วยงานของรัฐใดๆที่จะมาให้ข้อมูลที่ถูกต้อง หรือสร้างความเข้าใจถึงมาตรการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ทำให้ข้อสงสัยของประชาชนไม่ได้รับการอธิบายที่ชัดเจน นำไปสู่การคัดค้านของประชาชนชาวภูเก็ตในที่สุด

### 8.5.1.3 การเมืองในระบบราชการ

แม้ว่าประเด็นเกี่ยวกับการสร้างโรงงานแทนทาลัมเพื่อผลประโยชน์ของชาติที่ต้องสูญเสียไปได้รับการริเริ่มโดยภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจอนุญาตให้จัดตั้งได้อยู่ที่กลไกของรัฐ โดยการขออนุญาตตั้งโรงงานต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นระบบราชการ โดยขาดการวิเคราะห์โครงการที่ละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และประเด็นทางการเมืองในท้องถิ่นส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) มีอาจเข้ามาพิจารณาเรื่องนี้เพิ่มเติมที่ เพราะติดขัดกับประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ที่กำหนดว่า อุตสาหกรรมประเภทหล่อหลอมโลหะที่เข้าข่ายการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดประกอบการขออนุญาต ต้องมีขนาดกำลังการผลิตมากกว่า 50 ตัน/วัน ซึ่งโรงงานแทนทาลัม มีกำลังการผลิตเพียง 3-4 ตัน/วันเท่านั้นจึงไม่จำเป็นต้องทำรายงานดังกล่าว ทำให้แม้ว่าทาง สวล. จะให้ความสนใจแต่มิได้รับความร่วมมือจากบริษัท นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรอ.จังหวัด สวล. และ B.O.I ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สาธารณชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นเหตุให้โรงงานไม่สามารถดำเนินงานได้ และก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพย์สินในที่สุด



ดังนั้นจากกรณีการเผาโรงงานแทนทาลัม ได้สะท้อนให้เห็นว่าการอนุมัติโครงการของรัฐบาลให้มีโรงงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านมลภาวะเป็นพิษโดยตรงต่อชาวภูเก็ตซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลมิได้วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไป และมีได้ศึกษาความต้องการของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวมากขึ้น ซึ่งขณะที่มีการอนุมัติโครงการยังไม่มี การส่งเสริมให้เกาะภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันมีการส่งเสริมจึงเพิ่มความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น บทเรียนกรณีโรงงานแทนทาลัมจึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่หน่วยงานของรัฐควรตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

#### 8.5.1.4 ข้อเสนอแนะ

ในการออกใบอนุญาตก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม หรือ การอนุมัติบัตรส่งเสริมการลงทุนนั้น รัฐบาลควรพิจารณาถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ให้มากขึ้นทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนผลประโยชน์และผลเสีย เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 9) ที่จะได้รับควรที่แจ้งให้ประชาชนได้รับรู้เพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ในระยะเวลาเริ่มแรกควรสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ หรืออย่างน้อยควรแจ้งให้ประชาชนทราบเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานให้แก่ประชาชนและให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่อไป กรณีโรงงานแทนทาลัมจึงเป็นตัวอย่างที่ดีให้เห็นว่าเมื่อขาดความร่วมมือที่จะประสานและสร้างความเข้าใจของภาครัฐและเอกชนให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานดังกล่าว ปัญหาความไม่ชัดเจนของโครงการอาจนำไปสู่การต่อต้านและการสูญเสียทรัพย์สินอย่างมหาศาลในที่สุด

**ตารางที่ 8**  
**ผู้สนับสนุนและคัดค้านโรงงานแทนทาลัม**

ผู้สนับสนุน	เหตุผล	ผู้คัดค้าน	เหตุผล
1.เจ้าของและผู้บริหารโรงงาน	1.เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดและของชาติ	1.ประชาชนกลุ่มผู้ทำประมงชายฝั่งทะเล	1.ราคาอาจตกเพราะแทนทาลัมขาวบ้านไม่กล้าบริโภค
2.กรมโรงงานอุตสาหกรรม	2.มีความปลอดภัย	2.ตัวแทนสภาตำบลและชมรมผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่โครงการ	2.ทำลายการท่องเที่ยวของจังหวัด
3.สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	3.จากมีมาตรการควบคุมอย่างดี	3.กลุ่มนักศึกษาและชมรมอนุรักษ์ 15 สถาบัน	3.สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม

**ตารางที่ 9**  
**ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกระบวนการผลิตแทนทาลัม**

สารที่มีพิษ	อันตราย
1.ซีตริกกันและแร่แทนทาลัม-โคบอลต์ไบต์	- เป็นอันตรายต่อร่างกาย ทำให้มีเลือดและระบบประสาทถูกทำลายอีกทั้งทำให้ภูมิคุ้มกันโรคลดลง
2.กรดกำมะถันและกรดกำมะถันที่ใช้กัดซีตริกกัน	- หากถูกความร้อนจะกลายเป็นก๊าซพิษและอาจทำให้เกิดฝนกรด ทำให้มีน้ำกรดไหลและเป็นอันตรายต่อพืช

- |               |   |
|---------------|---|
| 3.กากแทนทาลัม | - จะมีสภาพเป็นกรดและมีสารกัมมันตภาพรังสี  |
| 4.แทนทาลัม    | - สามารถรวมกับออกซิเจนได้ง่ายอาจนำไปสู่การระเบิดได้ง่ายและเกลือคผลงของโลหะพวกนี้สามารถสลายตัวได้ง่ายซึ่งทำให้เกิดควันพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ |
- 

### 8.5.2 กรณีเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี

กรณีโครงการเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการสร้างประเด็นปัญหาทางนโยบายของชาวบ้าน นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์อันเนื่องมาจากความไม่พึงพอใจโครงการที่กำหนดโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว การดำเนินกิจกรรมคัดค้านในรูปแบบต่างๆ เช่น การอภิปราย นิทรรศการ การนำเสนอข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ฯลฯ ทำให้โครงการเขื่อนน้ำโจนซึ่งได้ถูกหยิบยกขึ้นมาหลายครั้งในหลายรัฐบาลไม่อาจนำมาปรับใช้ได้ทางปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าความล้มเหลวดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สมบูรณ์

#### 8.5.2.1 ระบบราชการ : ผู้กำหนดนโยบาย

โครงการเขื่อนน้ำโจนเป็นโครงการที่ได้รับการริเริ่มจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ด้วยการตระหนักถึงปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยซึ่งมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มที่จะมีความเติบโตมากขึ้นในอนาคตทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมพลังไฟฟ้าสำรองไว้ให้เพียงพอ และแหล่งพลังงานที่ประหยัดที่สุดก็คือ พลังงานน้ำ กฟผ.จึงได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลผู้ป็นภายใต้แผนโคลัมโบทำการศึกษา การพัฒนาลุ่มแม่น้ำแควใหญ่ (เขื่อนน้ำโจนอยู่บริเวณแควใหญ่ตอนบน) และได้จัดทำ

โครงการเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนอื่นในบริเวณนั้นเป็นรูปร่างภายในระยะเวลาอีกหลายปีต่อมา โดยในวันที่ 3 มีนาคม 2524 กฟผ.ได้เสนอขออนุมัติโครงการเขื่อนน้ำโจนแต่สภาพพัฒนา (สศช.) ให้ กฟผ. กลับไปปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอันเกิดจากการสร้างเขื่อนให้ดีขึ้นกว่าเดิม ขณะเดียวกันในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เริ่มมีกระแสคัดค้าน กฟผ.เกี่ยวกับการตัดถนนเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้อนุมัติ และกระแสการคัดค้านการอนุมัติโครงการเขื่อนน้ำโจนจากประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มพลังต่างๆเช่น นักศึกษา กลุ่มอนุรักษ์ฯ มากขึ้นเรื่อยๆในเวลาต่อมา (ตารางที่ 10) จนทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจศึกษาโครงการในแง่มุมต่างๆขึ้นมาอีกหลายชุด โดยไม่มีความชัดเจนในการตัดสินใจแต่อย่างใด (ตารางที่ 11) การตัดสินใจบอขายขึ้นอยู่กับความผันผวนทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา และการผ่อนคลายกระแสการคัดค้านเป็นระยะ จนกระทั่งประมาณปลายปี 2530 โครงการเขื่อนน้ำโจนถูกระงับโดยมิได้มีการตัดสินใจใดๆอย่างชัดเจนว่าจะสร้างหรือไม่ ความขัดแย้งในโครงการดังกล่าวค่อยๆเงียบหายไป แต่มีเรื่องราวความขัดแย้งในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นกับโครงการเขื่อนอื่นๆต่อมาอีก เช่น เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนปากมูล เป็นต้น

#### 8.5.2.2 การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย

จากการที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนดปัญหาและกำหนดนโยบายขึ้นมาแต่เพียงฝ่ายเดียวทำให้การกำหนดนโยบายหรือโครงการมุ่งเน้นเพียงมิติเดียวคือ "พลังไฟฟ้าสำรองในอนาคตจะมีไม่เพียงพอจึงต้องมีการแสวงหาแหล่งพลังงานสำรองเพิ่มขึ้น" โดยมิได้คำนึงมิติทางสังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ประชาชนคัดค้านและไม่สามารถนำไปปรับใช้ได้ทางปฏิบัติการเขื่อนน้ำโจนจึงเป็นบทเรียนสำคัญของหน่วยงานภาครัฐซึ่งกำหนดนโยบายโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

## ตารางที่ 10

### ผู้สนับสนุนและคัดค้านโครงการสร้างเขื่อนน้ำโจน

ผู้สนับสนุน	ผู้คัดค้าน
<p>1. นักการเมือง</p> <p>- นายทวี ไกรคุปต์ (ประธานคณะกรรมการพลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสภาผู้แทนฯ)</p>	<p>1. นักการเมือง</p> <p>- นายวิชาญ เป้าอารีย์ (ส.ส.กาญจนบุรี) - นายเชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ - พล.ต.ท.จรัส มังคลารัตน์(ส.ส.กาญจนบุรี) - นางกรองกาญจน์ วิสมหมาย - พลเอก หาญ ลีลานนท์</p>
<p>2. หน่วยงานราชการ</p> <p>- กฟผ.</p>	<p>2. หน่วยงานราชการ</p> <p>- กรมป่าไม้</p> <p>3. นักศึกษาและองค์กรอนุรักษ์เอกชน</p> <p>- สหพันธ์นิสิตนักศึกษาฯ (สนนท.) - คอทส.* - โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ - นักวิชาการทางสิ่งแวดล้อม โบราณคดี และสังคมศาสตร์ - ศิลปินเพลงเพื่อชีวิต</p> <p>4. ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่โครงการ</p> <p>5. สื่อมวลชน</p> <p>- สยามรัฐ/มติชน</p>

\*คอทส. หมายถึง คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน

## ตารางที่ 11

### สรุปเหตุการณ์สนับสนุนและคัดค้านโครงการเขื่อนน้ำโจน

เหตุการณ์สนับสนุน	เหตุการณ์คัดค้าน
<p>1. ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ลดการนำเข้าน้ำมันเหลือเพียง 46%</li><li>- ให้ผลตอบแทนการลงทุน 16.62%</li><li>- อัตราผลตอบแทน 11.45%</li><li>- ไฟฟ้า 1,168 ล้านกิโลวัตต์/ปี</li><li>- ชลประทาน 22.7%</li><li>- ป้องกันน้ำท่วม</li></ul>	
<p>2. ผลกระทบทรัพยากรธรรมชาติ</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- สูญเสียป่าไม้เพียง 1.1 แสนไร่ และพื้นที่ป่าส่วนใหญ่ถูกบุกรุกแล้ว</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 1.1 แสนไร่เป็นเพียงพื้นที่น้ำท่วมเท่านั้น หากรวมถนนและสิ่งประกอบอื่นๆจะ สูญเสียพื้นที่ป่าประมาณ 5 แสนไร่</li><li>- พื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นป่าที่มีพืชพันธุ์หายากของเอเชียและของโลก</li></ul>
<p>3. ผลกระทบด้านนิเวศน์วิทยา</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ผลต่อสัตว์ป่าหายากมีน้อยมากและทาง กฟผ. จะจัดตั้งสถานีเพาะพันธุ์ สัตว์ป่าเหล่านี้และขยายพันธุ์ขึ้นทดแทน</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ดีที่สุดของไทยและของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสัตว์ที่หายากอยู่อาศัยชุกชุม</li></ul>
<p>4. ผลกระทบด้านทรัพยากรธรณีและแหล่งแร่</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ไม่มีแหล่งแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ</li><li>- พื้นที่มีความแข็งแรง</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- พื้นที่ก่อสร้างอยู่ในแนวรอยเลื่อนของหิน มีโอกาสเกิดแผ่นดินไหวได้</li></ul>

### 5.ผลกระทบด้าน โบราณคดี

- มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการเร่งรัดให้มีการขุดออกมาได้ทัน
- การสำรวจด้านโบราณคดีทำได้จำกัดเนื่องจากภัยของ ผกค.แต่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าอย่างมาก

### 6.ผลกระทบด้านสาธารณสุข

- เนื่องจากการสาธารณสุขของประชาชนในบริเวณดังกล่าวแย่มาก การทำโครงการจะทำให้มีโรงพยาบาลและช่วยให้การสาธารณสุขดีขึ้น
- มีการเพิ่มขึ้นของพยาธิตัวกลมและตัวแบน ยุงที่นำโรคเท้าช้างและมาเลเรียและเป็นแหล่งเพาะเชื้อ โรคอื่นๆอีกหลายชนิด

### 7.ผลกระทบด้านประมงและชลประทาน

- ประมงเหี่ยวเฉา
- เพาะพันธุ์ปลา
- น้ำทะเลหนุนทำให้ประชาชนบริเวณชายฝั่งได้รับความเดือดร้อน
- ปลาบางชนิดอาจสูญพันธุ์เพราะลักษณะนิเวศน์เปลี่ยนไปจากน้ำที่เค็มไหลเป็นน้ำนิ่ง

---

#### 8.5.2.3 บทเรียนจากเขื่อนน้ำโจน

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายมีดังนี้

- ทุกคนนโยบายของรัฐควรมีการวางแผนอย่างมีขั้นตอน โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
- ข้าราชการซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและนักวิชาการควรศึกษาวิจัยและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักการเมือง
- รัฐบาลควรมีการศึกษามติมหาชนต่อปัญหาต่างๆในสังคมอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นส่วนประกอบในการกำหนดนโยบาย

### 8.5.3 กรณีเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี : อีกรอบเรียนหนึ่งที่รัฐควรฟังประชาชน

#### 8.5.3.1 ความเป็นมาของโครงการ

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

#### 8.5.3.2 การเมืองในการตัดสินใจขอยก

โครงการเขื่อนแก่งกรุงเป็นโครงการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฯ เพื่อมีพลังงานไฟฟ้าสำรองไว้รองรับความต้องการที่ขยายตัวมากขึ้นในอนาคต การกำหนดประเด็นปัญหา การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการตัดสินใจเลือกที่จะต้องสร้างเขื่อนพลังน้ำอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กฟผ. เป็นหลักการวิเคราะห์ของ กฟผ. ย่อมพิจารณาโครงการที่สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านพลังงานไฟฟ้าได้ดีที่สุด แต่เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มักจำกัดอยู่แต่เฉพาะพลังงาน และเศรษฐกิจ ทำให้มิติอื่นๆของการกำหนดนโยบายถูกละเลย และไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ฉะนั้นเมื่อถึงเวลาเสนอโครงการเพื่อให้ผู้บริหารที่มาจากการเมืองตัดสินใจอนุมัติโครงการ จึงทำให้ประสบความล้มเหลวในที่สุดเนื่องจากข้อมูลในด้านต่างๆยังไม่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจในทางการเมือง



ความขัดแย้งในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อกรม.มีมติรับหลักการให้การสร้างเขื่อนแก่งกรุง ในพื้นที่ อ.คีรีรัฐนิคม จ.สุราษฎร์ฯ ตามข้อเสนอของการไฟฟ้าเมื่อวันที่ 15 ส.ค. 2532 ซึ่งโครงการนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และผิขั่นตอนในการอนุมัติโครงการ กล่าวคือโครงการนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) ไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามที่ทาง กฟผ.เสนอมาและให้นำกลับไปปรับปรุง แต่ต่อมา กฟผ.นำรายงานไปเสนอแก่สภาพัฒน์ฯพิจารณาแทน และได้ยอมรับต่อรายงานดังกล่าวจนได้เสนอเข้า กรม.และมีมติรับหลักการในที่สุดโดยตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์การก่อสร้างเขื่อนที่มีขนาดกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้าน ลบ.ม. ขึ้นไปต้องเสนอรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อ สวล. ก่อน ฉะนั้นการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการจึงไม่ได้ปฏิบัติตามประกาศของกระทรวง

หลังจาก กรม.มีมติรับหลักการโครงการแล้ว ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในบริเวณพื้นที่สร้างเขื่อน ได้เริ่มรวมตัวชุมนุมคัดค้าน โดยมีองค์กรอนุรักษ์ต่างๆและบรรดานักศึกษาร่วมกับผู้นำชาวบ้านเป็นผู้นำในการคัดค้าน และได้ยื่นหนังสือให้รัฐบาลทบทวนมติกรม.ใหม่ ทำให้รัฐบาลต้องมอบหมายให้กลุ่ม ส.ส.สุราษฎร์ฯที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลลงมาประชุมชี้แจงแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและเป็นการหาข้อมูลเพิ่มเติม เนื่องจากข้อมูลระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้านมีความขัดแย้งกัน แต่เหตุการณ์เริ่มเป็นของฝ่ายคัดค้านเมื่อที่ปรึกษานายกฯ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยตัวเองและชี้แจงว่า บริเวณป่าที่จะสร้างเขื่อนนั้นยังมีความสมบูรณ์ที่สุดไม่ใช่ป่าเสื่อมโทรมดังที่ฝ่ายสนับสนุนเข้าใจ ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องสั่งการให้กฟผ.นำโครงการไปทบทวนเรื่องสิ่งแวดล้อมใหม่ ในช่วงปลายเดือนตุลาคม 2532 การคัดค้านจึงสลายตัวลง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินการในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายของ กฟผ. และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ทำให้ กฟผ. สามารถผลักดันให้ กรม. มีมติอนุมัติโครงการให้ดำเนินการก่อสร้างได้ในเดือนมีนาคม 2533 อันเป็นผลให้กลุ่มผู้คัดค้านได้เริ่มดำเนินการคัดค้านครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยได้ยึดสนามศรีสุราษฎร์เป็นศูนย์กลางชุมนุมคัดค้าน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการสะท้อนถึงผลของความไม่พึงพอใจนโยบายของผู้ที่ได้รับผลกระทบให้เป็น

ประเด็นปัญหาเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง โดยกลุ่มผู้คัดค้านได้เริ่มเคลื่อนไหวอย่างจริงจังเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2533 มีผู้คัดค้านเดินทางมาจาก อ.พุนพิน อ.เคียนซา อ.ชัยบุรี อ.ท่าฉาง และชาวบ้านริมฝั่งแม่น้ำตาปีมาร่วมชุมนุมถึง 1,200 คน มีการสวดและเผาโลงศพของ ส.ส.สุราษฎร์ฯที่สนับสนุนโครงการ และมีการอภิปรายโจมตีรัฐบาลตลอดจนวิเคราะห์ผลดีผลเสียของเขื่อนอย่างละเอียด การดำเนินการประท้วงดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดเวลา หลังจากประท้วงได้ 6 วัน กลุ่มผู้คัดค้านได้รับความกดดันมากขึ้นเมื่อไม่มีเจ้าหน้าที่ราชการให้ความสนใจเท่าที่ควร หนังสือเรียกร้องพร้อมข้อเสนอที่ให้อยกเลิกโครงการและประกาศให้ป่าคลองยันเป็นเขตนอุทยานแห่งชาติซึ่งส่งผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดเจียบหายไป สำหรับในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายได้มีการประนีประนอมและต่อรองกันพอสมควรเนื่องจากที่ปรึกษาบ้านพิชญ์โลกซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและเป็นลูกชายของนายฯเองกลับมีความเห็นคัดค้านโครงการเพราะจะทำให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ส่วนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการไฟฟ้าฯได้พยายามผลักดันให้เห็นความสำคัญ และชี้ให้เห็นว่าไม่มีผลกระทบจริงดังคำคัดค้านซึ่งข้อมูลทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน นอกจากนี้ยังมีนักการเมืองที่สนับสนุนโครงการได้นำประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งเรียกร้องให้มีโครงการ จึงเป็นการสร้าง "มือชนมือ" อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของนักการเมืองไม่สามารถทำอะไรได้มากไปกว่าการลงมติให้ไปศึกษาเพิ่มเติมโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ก.ค.2533 ได้มอบหมายให้กรมชลประทานไปหาข้อมูลเพิ่มเติมถึงผลประโยชน์ของเขื่อนในด้านชลประทาน และให้ สวท. ศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมโดยใช้เวลา 6 เดือน ซึ่งทำให้การชุมนุมประท้วงโครงการค่อยสลายตัวไป แต่อย่างไรก็ตามบรรดาผู้นำการคัดค้านโดยเฉพาะนักศึกษากลุ่มอนุรักษ์ฯรู้สึกไม่พอใจต่อมติดังกล่าวเพราะเป็นการซื้อเวลาเท่านั้นและต้องการให้รัฐบาลตัดสินใจยกเลิกโครงการ

ตารางที่ 12

ผู้เกี่ยวข้อง จุดยืนทางนโยบาย และผลกระทบ

ฝ่ายสนับสนุน		ฝ่ายคัดค้าน	
ผู้เกี่ยวข้อง	เหตุผล	ผู้เกี่ยวข้อง	เหตุผล
1. นักการเมือง	1. ต้องการไฟฟ้า	1. นักการเมือง	1. ต้องการป่าไม้
- นายอนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ	2. การชลประทาน	- นายปริญญา ช่วยปลอด	2. ต้องการอนุรักษ์
- นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	3. พื้นที่ก่อสร้างเป็น	- กลุ่มส.ส.ภาคใต้พรรค	สัตว์ป่า
- นายอาคม เสงฆ์	ป่าที่เสื่อมโทรมแล้ว	ชาติไทยนำโดยพลเอก	3. พื้นที่ก่อสร้างยัง
2. หน่วยงานราชการ	4. ไม่เกิดน้ำเสียเพราะ	หาญ ลีลานนท์	เป็นป่าที่สมบูรณ์
- กฟผ.(ผู้บริหาร/สหภาพ)	มีระบบป้องกันเป็น	2. ที่ปรึกษานายกฯ	4. จะทำให้เกิดน้ำ
- สภาพัฒนา	อย่างดี	- นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ	เสียในคลองยัน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ฯ		3. องค์กรอนุรักษ์เอกชน	ดังเช่นเขื่อนเชี่ยว
		- โครงการฟื้นฟูชีวิตและ	หลาน ได้เกิดขึ้น
		ธรรมชาติ	มาแล้ว
		- มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า	
		และพิชพรรณแห่ง	
		ประเทศไทย	
		- คอทส.*	
		4. อื่นๆ	
		- นักศึกษาและประชาชน	
		ในท้องถิ่น กำนันและ	
		ผู้ใหญ่บ้าน	

\*คอทส. หมายถึง คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน

### 8.5.3.3 ความเป็นไปได้ในทางการเมือง

จากการวิเคราะห์ในตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่ามีผู้เข้าร่วมที่สำคัญในโครงการสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ นักการเมือง หน่วยงานราชการ กลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษา และประชาชนในท้องถิ่น โดยกลุ่มที่แสดงการคัดค้านในทุกรูปแบบและมีศักยภาพมากที่สุดก็คือ กลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษาเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ ทำงานเป็นระบบและเข้าหามวลชนได้ดี ขณะที่นักการเมืองที่คัดค้านนั้นเป็นผู้แสวงหาโอกาสในทางการเมืองมากกว่า เพราะไม่ได้ติดตามศึกษาปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจะมีบทบาทมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมของแต่ละฝ่ายแต่กระนั้นจุดยืนของชาวบ้านมีแนวโน้มที่เน้นการประนีประนอมมากกว่ากลุ่มอนุรักษ์/นักศึกษาที่ไม่ต้องการให้สร้างเขื่อนอย่างเด็ดขาด (ตารางที่ 13) นอกจากนี้หากมาพิจารณาบทบาทของผู้ผลักดันโครงการ นักการเมืองที่ต้องการผลักดันเรื่องนี้อย่างจริงจังมีน้อย เช่น นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ ที่ติดตามศึกษาดูงานและให้ความสำคัญในด้านพลังไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องมากกว่าคนอื่นส่วนด้านกฟผ.คงจะต้องมีการรื้อฟื้นผลักดันโครงการอย่างแน่นอนซึ่งขึ้นกับฝ่ายการเมืองจะให้ความสำคัญเรื่องดังกล่าวเพียงใด แต่จุดอ่อนของ กฟผ.คือ ภาพพจน์องค์กรที่ไม่ดีทำลายสิ่งแวดล้อมและข้อมูลต่างๆ ไม่น่าเชื่อถือพอ ทำให้มีข้อโต้แย้งจากฝ่ายคัดค้านได้ นอกจากนี้การวิเคราะห์โครงการของ กฟผ.ยังจำกัดขอบเขตเฉพาะในด้านเทคนิคและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนมิติปัญหาทางสังคมและการเมืองยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรจึงทำให้การวิเคราะห์โครงการขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้ ดังบทเรียนต่างๆ ที่ กฟผ.เคยประสบมา

เมื่อวิเคราะห์ถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อคุลย์อำนาจของกลุ่มคัดค้าน/สนับสนุน ในการลุกครั้งหรือผลักดันโครงการ สามารถวิเคราะห์ได้ว่าหากกระแสความสนใจในสิ่งแวดล้อมของประชาชนยังมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะการมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งตลอดจนเปิดโอกาสให้บุคคลและกลุ่มต่างๆ ยื่นข้อเรียกร้อง หรือชุมนุมประท้วงได้อย่างเสรี ความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะผลักดันโครงการนี้มีค่อนข้างต่ำ แต่หากในอนาคตมีวิกฤตการณ์ด้านพลังงาน

ไฟฟ้าเกิดขึ้น ประกอบกับกระแสการสนใจสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนมีไม่มากขึ้นไปกว่าเดิม และระบบการเมืองมีลักษณะรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ โครงการนี้จึงมีความเป็นไปได้ทางการเมืองมากขึ้น

### ตารางที่ 13

#### ประเมินความเป็นไปได้ทางการเมืองของโครงการเขื่อนแก่งกรุง

ผู้เกี่ยวข้อง	เป้าหมาย /แรงจูงใจ	ภาพพจน์ในการดำเนินกิจกรรม	พฤติกรรม	เงื่อนไขที่ต้องการเพื่อให้ได้รับการยอมรับ
1.นักการเมือง	-สร้างการยอมรับจากประชาชนกรณีมีผู้คัดค้าน -สร้างประโยชน์แก่พรรค ร่วมรัฐบาล	-ผลประโยชน์ทางการเมือง	-เข้าหามวลชนสร้างมือชนมือชน -ฝ่ายคัดค้านไม่ต้อง การให้สร้าง	-ฝ่ายสนับสนุนต้องการให้สร้าง
2.กฟผ.	-ต้องการแหล่งสำรองพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอ	-ละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อม -นำเสนอข้อมูลแต่ด้านดีบางครั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง -ผลงานในอดีตไม่น่าพอใจดังที่คาดหวัง เช่นการเวนคืนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ	-ดำเนินการในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายและอาศัยช่องว่างของกฎระเบียบราชการในการผลักดันโครงการให้ได้รับอนุมัติ -ประชาสัมพันธ์ข้อมูลแต่ด้านดีเท่านั้น	-ต้องการสร้างเขื่อนแก่งกรุง -มีมาตรการในการชดเชยความเสียหายและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

ตารางที่ 13

ประเมินความเป็นไปได้ทางการเมืองของโครงการเขื่อนแก่งกรุง (ต่อ)

ผู้เกี่ยวข้อง	เป้าหมาย / แรงจูงใจ	ภาพพจน์ในการ ดำเนินกิจกรรม	พฤติกรรม	เงื่อนไขที่ต้องการเพื่อให้ได้รับการยอมรับ
3. กลุ่มอนุรักษ์ฯ และนักศึกษา ที่คัดค้าน	-รักษาสภาพแวดล้อม ป่าไม้และสัตว์ป่า	-มุ่งการอนุรักษ์ มาก -สร้างกระแส ในทางการเมือง	-ชุมนุมประท้วงและ อภิปรายคัดค้าน	-ให้ยกเลิกการสร้าง เขื่อนแก่งกรุง -ประกาศให้ป่าคลอง ชนเป็นอุทยานแห่งชาติ
4. ประชาชนใน 8 ตำบลของ อ.คีรีรัฐนิคม	-ไม่ต้องการย้ายที่อยู่ ใหม่	-รักษาผลประโยชน์ ส่วนตน	-ร่วมกับนักศึกษา ชุมนุมคัดค้าน	-หากต้องการสร้าง กฟผ.ต้องมีมาตรการ ป้องกันปัญหา สิ่งแวดล้อม ให้ สภาตำบลส่งตัวแทนเป็นกรรมการ คัดไม้ให้ตั้งบฯ พิเศษแก้ไขความเดือดร้อนของ ประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบ

### 8.5.3.4 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดนโยบายของ กฟผ. ควรมีการวิเคราะห์และเก็บข้อมูลในด้านอื่นๆเพิ่มเติมด้วยเช่นด้านผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและทางการเมือง โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนาโครงการ เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อมูลปรับปรุงการตัดสินใจกำหนดโครงการในลักษณะที่เหมาะสมและแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้ทางเลือกแหล่งพลังงานในรูปแบบอื่นควรมีการศึกษาวិจัยอย่างจริงจัง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาที่จะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีลักษณะได้อย่างเสียอย่างดังที่ผ่านมา

## 8.5.4 กรณีเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี : ความต้องการของประชาชนหรือของรัฐและธนาคารโลก

### 8.5.4.1 ความเป็นมาของโครงการ

โครงการนี้ได้รับการริเริ่มจากสำนักงานพลังงานแห่งชาติ เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำให้เกิดประโยชน์โดยได้ขอความร่วมมือจากรัฐบาลฝรั่งเศสในการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2510 ซึ่งแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2511 และ ศึกษาความเหมาะสมในการสร้างเขื่อนในปี 2513 โดยระบุให้สร้างเขื่อนที่แก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อมาในปี 2522 กฟผ.ได้รับโอนโครงการนี้มาดำเนินการต่อและได้ศึกษาทบทวนความเหมาะสมโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลฝรั่งเศส ในปี 2523 และต่อมาในปี 2525 จึงได้ศึกษาความเหมาะสมทางด้านนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมพบว่าโครงการนี้มีผลกระทบต่อการใช้ราษฎรถึง 4,000 ครอบครัวออกจากพื้นที่โครงการ จึงได้ชะลอโครงการเอาไว้ก่อน ต่อมา กฟผ.ได้ทำการศึกษาและสำรวจทบทวนโครงการใหม่ โดยย้ายที่ตั้งเขื่อนจากแก่งตะนะขึ้นมาทางเหนืออีกประมาณ 2 กิโลเมตร เพื่อรักษาตัวแก่งตะนะและลดจำนวนราษฎรที่ต้องโยกย้ายซึ่งเมื่อรายงานดังกล่าวเสร็จในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 พบว่า

โครงการมีอัตราผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 17.1 และต้องโยกย้ายราษฎรเพียง 400 ครอบครัว แต่เมื่อสำรวจข้อมูลใหม่ระหว่างปี 2532-2533 จำนวนผู้ได้รับผลกระทบลดลงเหลือ 262 ครอบครัวและเมื่อพิจารณาถึงแนวทางแก้ไขผลกระทบแล้วจำนวนครัวเรือนที่อาจต้องโยกย้ายบ้านเรือนไปอยู่ที่แห่งใหม่มีประมาณ 40 ครอบครัวและย้ายออกจากบริเวณหัวงานก่อสร้างเขื่อนประมาณ 10 ครอบครัวเท่านั้น โครงการเขื่อนปากมูลนี้ มีความสูง 17 เมตร ผลิตกระแสไฟฟ้า 136 เมกกะวัตต์ มีการออกแบบพิเศษโดยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นระบบกระเปาะใช้น้ำไหลไปหมุนกังหันผลิตกระแสไฟฟ้า ต่างจากเขื่อนอื่นที่ใช้กำลังน้ำที่สูงไปหมุนกังหันมีช่องระบายน้ำ 8 ช่องเพื่อระบายน้ำออกในกรณีที่มีน้ำหลาก ซึ่งต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกรม.สัจจรที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 และเป็นจุดเริ่มของการคัดค้านของกลุ่มต่างๆต่อโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจต่อกระแสดังกล่าวมากนักโดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการเมื่อ 15 พฤษภาคม 2533 ยังผลให้มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ที่สนับสนุนและคัดค้านโครงการรุนแรงมากยิ่งขึ้น

#### 8.5.4.2 การเมืองในการตัดสินใจโครงการเขื่อนปากมูล

หลังจาก กรม. สัจจรได้ให้ความเห็นชอบในหลักการต่อโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 กระแสการคัดค้านของกลุ่มต่างๆเริ่มก่อตัวอย่างต่อเนื่องแต่ไม่มีความชัดเจนมากนักส่วนใหญ่เป็นการเสนอความคิดเห็นคัดค้านผ่านสื่อต่างๆ และมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายจนในที่สุดเหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วยการดึงมวลชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบออกมาชุมนุมปิดถนนประท้วงการสร้างเขื่อนปากมูลอยู่หน้าศาลากลางจังหวัดอุบลฯ ตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2533 โดยมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยองค์การนักศึกษาเป็นแกนนำร่วมกับชาวบ้าน 5 อำเภอ ที่ได้รับผลกระทบรวมทั้ง ศ.ส. และอดีต ศ.ส.รวมจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 2-3 พันคน โดยอ้างเหตุผลของการทำลายสิ่งแวดล้อม แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎร สำหรับการประท้วงดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผล



เสียหายที่จะเกิดขึ้นหากดำเนินโครงการดังกล่าว วิธีการของการประชุมคัดค้านมีตั้งแต่ระดับที่มีความรุนแรงน้อยจนถึงความรุนแรงมาก เช่น การยื่นหนังสือคัดค้านผ่านทางผู้ว่าการอภิปราย การอดอาหารประมาณ 32 คน และการเผาหุ่นจำลองของผู้ว่าพร้อมโลงศพ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันฝ่ายสนับสนุนโครงการได้เริ่มแสดงท่าทีชัดเจนมากขึ้น โดยเริ่มจากกลุ่ม ส.ส.ของจังหวัดอุบลราชธานีจำนวนหนึ่งได้ประกาศยืนยันสนับสนุนโครงการ และหอการค้าจังหวัดอุบลฯได้ประกาศสนับสนุนโดยเข้าไปช่วยราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเวนคืนที่ดินด้วยการจ่ายค่าตอบแทนและจัดสรรที่ดินแทนที่เดิม แต่ในเวลาต่อมา นายชวนชัย อัจฉนนท์ (ที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก) ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ระงับโครงการก่อสร้างเอาไว้ก่อนเป็นการด่วน และแจ้งไปยังทางจังหวัดอุบลฯให้สลายกลุ่มผู้มาประท้วงก่อนที่จะเกิดเหตุบานปลาย เนื่องจากพบว่าข้อมูลของรัฐบาลไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลให้มีการขยับยั้งโครงการเพื่อตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมอีกครั้งจนเมื่อถึงวันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2533 กลุ่มผู้ประท้วงจึงค่อยสลายตัวไปแต่จุดยืนของกลุ่มผู้คัดค้านต้องการให้ยกเลิกโครงการ การสลายตัวดังกล่าวจึงเป็นการพักเพื่อทบทวนกลยุทธ์ใหม่อีกครั้งและเชื่อว่ากลุ่มผู้ต้องการให้สร้างเขื่อนต้องมีการเปลี่ยนวิธีการใหม่ต่อไป

ต่อมากลางเดือนเมษายน สอกรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ และนายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับความจำเป็นของการสร้างเขื่อนแก่ประชาชนในจังหวัดอุบลฯที่โรงแรมแห่งหนึ่ง โดยสรุปว่าผู้นำในท้องถิ่นและประชาชนมีความเข้าใจดี มีปัญหาเล็กน้อยเท่านั้นในการอพยพราษฎรและเห็นว่าการคัดค้านเป็นเรื่องการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่นำการคัดค้านมิใช่บุคคลในท้องถิ่นแต่เป็นนักศึกษาและกลุ่มอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามในการประชุมครั้งนั้นได้มีการทำร้ายร่างกายผู้ที่มีความเห็นคัดค้านบางคนด้วย จนเป็นเรื่องฟ้องร้องเกิดขึ้น แต่ไม่สามารถเอาความผิดได้ ทั้งๆที่เชื่อว่ารัฐมนตรีผู้หนึ่งที่มาร่วมประชุมด้วยเป็นผู้สั่งการ ซึ่งนักวิชาการกลุ่มหนึ่งจำนวน 105 คน ได้ลงชื่อในจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีให้รัฐยุติการจัดการปัญหาด้วยวิธีการที่รุนแรงกับประชาชน

และหลังจากมีการยับยั้งโครงการชั่วคราว กฟผ. และนักการเมืองที่สนับสนุนโครงการได้ใช้ความพยายามอีกครั้งเพื่อให้ได้รับการยอมรับ จนในที่สุดการประชุม ครม. ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 ได้ผ่านมติให้ดำเนินการก่อสร้างได้ แต่การตัดสินใจครั้งนี้เป็นเพียงการกระทำที่เป็นทางการเท่านั้นเพราะว่า กฟผ. ได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างที่ห้วงงานตั้งแต่กลางเดือนเมษายน และได้มีการรื้อถอนศาลเจ้าซึ่งชาวบ้านร่วมกันตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์แม่น้ำมูล การรื้อถอนได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทั้งสองฝั่งแม่น้ำเป็นอย่างมาก

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

วันที่ 25 พฤษภาคม 2534 ในตอนบ่ายเหตุการณ์เริ่มรุนแรงขึ้นมีการนำรายชื่อผู้บริหารสำคัญของ กฟผ. มาสาปแช่ง เผาไฟและใส่หม้อฝังดินตามความเชื่อของชาวบ้าน ขณะเดียวกันทางด้านกลไกของรัฐได้มีความพยายามแทรกแซงการดำเนินการของกลุ่มผู้ประท้วง

ด้วยวิธีการต่างๆเช่น โยนก้อนหินใส่ที่ชุมนุม การออกไปปลิวโจมตี การใช้ชีวิตร่วมใส่หัว ชาวบ้านเป็นต้น ส่วนทางการไฟฟ้าไม่ได้ให้ความสนใจในการเจรจากับชาวบ้านแต่อย่างใด นอกจากการโฆษณาผลดีที่จะได้รับ ขณะที่ชาวบ้านซึ่งได้รับผลกระทบกลับมีความต้องการและมีแง่มุมในการพิจารณาผลประโยชน์จากโครงการแตกต่างไปจาก กฟผ. ตัวอย่างเช่น นายเที่ยง บรรเทา แกนนำชาวบ้านในการคัดค้านกล่าวว่า "การที่ กฟผ. จะจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ถูกน้ำท่วมนั้น พวกตนไม่ต้องการเงินทอง แต่ต้องการทำมาหากินอยู่ที่เก่าตลอดไป ส่วน กฟผ. จะจัดพื้นที่รองรับการอพยพของราษฎรนั้นเห็นว่าเป็นพื้นที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร จึงยืนยันให้ยุติการสร้างเขื่อนไว้ก่อน" และในที่สุดในเดือนมิถุนายนชาวบ้านเห็นว่าการชุมนุมไม่เกิดประโยชน์จึงได้สลายตัวและมีการดำเนินการในรูปแบบอื่นในเวลาต่อมา เช่น การชุมนุมในงาน 14 ต.ค.2534 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การอภิปราย การประชุมเวทีชาวบ้าน และการประท้วงธนาคารโลกในการพิจารณาเงินกู้ให้แก่โครงการ เป็นต้น

สำหรับบทบาทของธนาคารโลกในฐานะเป็นผู้ประกาศให้การสนับสนุนเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะภาพพจน์ของธนาคารโลกในระยะหลังจะจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการที่มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อมและซ้ำเติมความยากจนแก่ประเทศโลกที่สาม ทำให้ธนาคารโลกต้องปรับบทบาทใหม่ โครงการเขื่อนปากมูลจึงกลายเป็นเครื่องมือพิสูจน์ความตั้งใจดังกล่าว

กรณีความขัดแย้งดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน ในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

### 8.5.4.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันการออกมาคัดค้านและดำเนินการให้ยกเลิกโครงการอาจถูกมองว่าเป็นการก่อความวุ่นวายทางการเมือง อีกทั้งผู้ที่เป็นรัฐมนตรีคือกลุ่มเทคโนโลยีที่สนับสนุนโครงการอยู่แล้วทำให้โครงการเชื่อมปากมูลมีความเป็นไปได้สูงทางการเมือง ส่วนความพยายามของกลุ่มผู้คัดค้านในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้ผลนัก ในที่สุดโครงการเชื่อมปากมูลจึงเกิดขึ้น (ดูตารางที่ 14 และ 15) ในกรณีนี้หากความไม่พึงพอใจต่อโครงการดังกล่าวถูกนำไปรวมกับประเด็นทางการเมืองอื่นๆ เช่น กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่กำลังได้รับการรณรงค์อย่างมากในปัจจุบัน จะทำให้อำนาจต่อรองของกลุ่มอนุรักษ์และนักศึกษามีมากยิ่งขึ้น หากเป็นเช่นนี้อาจคาดของโครงการดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้ น้อยลงและอาจมีมติให้กลับมาทบทวนพิจารณาใหม่ อย่างไรก็ตาม กฟผ.จะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมได้จริง ทาง กฟผ.ควรตั้งคณะกรรมการในการสอบสวนข้อเท็จจริงและผลกระทบในด้านต่างๆเพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้น นอกจากนี้จะต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างคุ้มค่า

### 8.5.4. ข้อเสนอนแนะ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายคือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และการดำเนินงานต่างๆมิได้เป็นไปอย่างโปร่งใส ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สามารถรักษาความสมดุลกับเป้าหมายอื่นๆได้ ตัวอย่างเช่น กรณีพลังงานจะมุ่งพิจารณาแต่เพียงการให้ได้มาซึ่งพลังงานและการกำหนดสถานที่ตั้งเขื่อนต้องเป็นบริเวณที่มีปริมาณน้ำอย่างเพียงพอ แต่เนื่องจากการดำเนินการโครงการต้องเกี่ยวกับมิติทางด้านอื่นด้วยเช่น การโยกย้ายที่อยู่ของประชาชนในพื้นที่ ความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ให้กลุ่มต่างๆ ลักษณะของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น ฯลฯ หน่วยงานที่วางแผนและกำหนดโครงการไม่ให้ความสำคัญในมิติอื่นอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของข้อมูล ดังนั้นในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาพลังงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับอีกหลายมิติ

จึงควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นตามแนวทางของการพัฒนาประชาธิปไตย

## 8.6 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การปฏิรูปทางการเมือง ทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประชาชนเป็นผู้ร่างขึ้นมา โดยการทำประชามติให้ประชาชนเป็นผู้ออกความคิดเห็นและคณะกรรมการนำปัญหาที่ได้จากประชามติศึกษาและหาข้อสรุปที่ดีที่สุดมาบัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ในมาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายและประชาชนมีอำนาจมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาตามวิถีทางที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการและไม่ขัดต่อความประสงค์ส่วนรวมของประเทศ เช่น ในด้านการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นต้น

การปฏิรูปทางการเมืองจึงมีผลต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมาย วิถีทางในการปกครองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา จึงเป็นมติใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ และในอนาคตตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ต้องการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลกลางทำอยู่จำนวนหนึ่งให้กับท้องถิ่นและหน่วยงานอิสระตลอดจนองค์กรประชาชนอื่น ๆ ที่มีศักยภาพสามารถทำได้ซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นใกล้เคียง เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการกระจายอำนาจของรัฐบาลกำลังศึกษาการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลกลางทำอยู่โดยการสร้างแบบจำลองที่ต้องการให้นำไปร่างกฎหมายเพื่อนำผลจากการศึกษาไปใช้ต่อไป

ตารางที่ 14

ผู้เกี่ยวข้อง จุดยืนทางนโยบาย และผลกระทบจากเขื่อนปากมูล

ฝ่ายสนับสนุน		ฝ่ายคัดค้าน	
ผู้เกี่ยวข้อง	เหตุผล	ผู้เกี่ยวข้อง	เหตุผล
1. นักการเมือง - นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ - นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ - กลุ่ม ส.ส.อุบล (นายวิทยา ชันอาสา นายสุรศักดิ์ บัวขาว นายปัญญา จินตะเวช)	1. ต้องการไฟฟ้าและน้ำเพื่อการเกษตร 2. ไม่มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อมมากนัก เพราะมีการออกแบบพิเศษต่างจากเขื่อนอื่นๆ	1. นักการเมือง - นายอิสระ สมชัย (อดีตส.ส.อุบลฯ) - นายประสม ประคุณศึกษาภัณฑ์ 2. องค์กรเอกชน - สหพันธ์นิสิตฯ (สนนท.)	- ไม่คุ้มค่ากับการทำลายธรรมชาติเพื่อไฟฟ้า จำนวนเล็กน้อย - ทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม - ทำลายแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ
2. หน่วยงานราชการ - กฟผ. - ผู้ว่าฯ จังหวัดอุบลฯ	3. เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ	- คอทส.* - นักศึกษารามคำแหง/เกษตรฯ - โครงการฟื้นฟูชีวิตและ	- มีผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎรและการโยกย้ายที่อยู่ใหม่ ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ดีกว่าเดิม
3. องค์กรเอกชน - หอการค้าจังหวัดอุบลฯ นำโดย นายดำรง วารินศิริกุล นายสมชาย สุรพัฒน์		3. ประชาชน - นายเที่ยง บรรเทา ผู้นำชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบใน 12 ตำบล - นายไพฑูรย์ ขอบเสียง (ทนายความ)	
4. ธนาคารโลก			

\*คอทส. หมายถึง คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน

ตารางที่ 15

ประเมินความเป็นไปได้ทางการเมืองของโครงการเขื่อนปากมูล

ผู้เกี่ยวข้อง	เป้าหมาย /แรงจูงใจ	ภาพพจน์ในการ ดำเนินกิจกรรม	พฤติกรรม	เงื่อนไขที่ต้องการ เพื่อให้ได้รับการยอมรับ
<b>1. นักการเมือง</b>				
- ฝ่ายสนับสนุน	- ต้องการผลักดัน โครงการตามที่ กฟผ.เสนอ	- ไม่สนใจข้อเรียกร้อง ของประชาชนใช้วิธี รวบอำนาจการตัดสินใจ	- ผลักดันทางการ เมืองใน และลงพื้นที่ชี้แจง ความจำเป็นใน การสร้างเขื่อน	- ให้ประชาชนยอมรับ มติของ ครม.
- ฝ่ายคัดค้าน	- ต้องการสร้างความ พอใจให้แก่ประชาชน	- ผลประโยชน์ทางการ เมือง	- เข้าหามวลชน นำประชาชน คัดค้าน	-
<b>2. กฟผ. และหน่วยงานของรัฐ</b>				
- ต้องการลงทุน สร้างโรงไฟฟ้า	- ทำลายสิ่งแวดล้อม ทำให้ความเป็นอยู่ ของผู้ได้รับผลกระทบ มีความเป็นอยู่เลวลง - ให้ข้อมูลผลกระทบ ต่ำกว่าความเป็นจริง	- ดำเนินการใน ระดับผู้กำหนด นโยบาย - ประชาสัมพันธ์ แต่ข้อมูลด้านดีของ โครงการ	-	- ให้ประชาชนยอมรับ มติของ ครม.
<b>3. องค์การอนุรักษ์ เอกชน, นักศึกษา และชาวบ้านที่ได้ รับผลกระทบ</b>				
- ต้องการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม และแหล่งท่องเที่ยว ตามธรรมชาติ - ต้องการอยู่ที่เดิม	- มุ่งอนุรักษ์ไม่คำนึง ถึงการพัฒนา - สร้างความวุ่นวาย ในทางการเมือง	- ชุมนุมประท้วง - อภิปรายและอด อาหาร - ยื่นหนังสือเรียกร้อง ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ	- เลื่อนการตัดสินใจ ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการ การสอบสวนข้อเท็จจริง จากทุกฝ่าย	
<b>4. ธนาคารโลก</b>				

## 8.7 ประชาคมและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

### 8.7.1 ประชาคม (COMMUNITY)

ประชาคม หรือบางครั้งใช้คำว่า ชุมชน ซึ่งใช้กับกลุ่มคนขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ แต่ส่วนใหญ่จะใช้กับชุมชนขนาดเล็ก ประชาคมใช้กับชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ประชาคมอำเภอ ประชาคมตำบล เป็นต้น ประชาคมเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประชาชนในสังคมได้รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม มีความเอื้ออาทรต่อกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ และร่วมประสานงานหรือติดต่อสื่อสารกัน (ประเวศ วะสี : 13)

การรวมตัวกันของสังคมทำให้เกิดพลังหรือศักยภาพร่วมกันในการทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันของสังคม แต่การรวมตัวของสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกในสังคมสร้างคุณค่าและจิตสำนึกของการเป็นสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันและใช้ปัญญาร่วมกัน ต้องสร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมในสังคมโดยใช้พลังหรือศักยภาพในด้านต่างๆของสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ความรู้หรือภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนและทรัพยากรในชุมชน เป็นต้น เพื่อการพัฒนาประชาคม

### 8.7. การมีส่วนร่วม

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



### 8.7.2.1 กระบวนการ A-I-C

กระบวนการ A-I-C เป็นกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนคัดเลือก และร่วมดำเนินโครงการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลโดยประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดของสถาบันพัฒนาเอกชนชื่อ ORGANIZING FOR DEVELOPMENT : AN INTERNATIONAL INSTITUTE (ODII) โดยนางทูริค ซาโต้ และ ดร.วิลเลียม อี สมิธ ได้นำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2533 โดยความร่วมมือของสามสถาบัน คือ สถาบัน ODII สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (PDA) เพื่อนำมาใช้ในการประชุมระดมความคิดในระดับหมู่บ้านซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเหมาะสมกับพื้นฐานของสังคมไทย

A (APPRECIATION) คือขั้นตอนที่สร้างการรับรู้ การเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากความเห็นและประสบการณ์ของผู้ที่เข้าร่วมประชุม โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปที่ทุกคนยอมรับร่วมกันในการพัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนพึงประสงค์ในอนาคตที่ทุกคนต้องการร่วมกัน

I (INFLUENCE) คือการนำความคิดและพลังสร้างสรรค์ของผู้เข้าร่วมประชุมมาช่วยในการกำหนดวิธีการสำคัญหรือโครงการ หรือกิจกรรมที่จะให้บรรลุตามความต้องการของชุมชนร่วมกัน โดยต้องมีข้อมูลเหตุผลมาสนับสนุน เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงการที่ดีที่สุดและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

C (CONTROL) เป็นการนำวิธีการสำคัญที่ได้ตกลงร่วมกันมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดถึงการดำเนินการจะต้องทำอะไรเพื่อบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ มีหลักการและเหตุผลสนับสนุนอย่างไร วิธีดำเนินการอย่างไร ใครรับผิดชอบ ใช้งบประมาณเท่าไรและใช้อย่างไร ดำเนินการเมื่อใดและชุมชนจะได้ผลประโยชน์อย่างไร เป็นการสร้างความร่วมมือของกลุ่มผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถควบคุมให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันของชุมชน

กระบวนการ A-I-C จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

### 8.7.2.2 การไต่สวนสาธารณะ (PUBLIC HEARING) และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอข้อเท็จจริง นำเสนอข้อมูล ข่าวสารและผลกระทบจากโครงการก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติ กระบวนการนี้จะทำให้มีการวางแผนการจัดการและบริหารทรัพยากรอย่างเป็นขั้นตอน นำไปสู่การบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบสูง และที่สำคัญคือประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540

ในทางกฎหมาย การไต่สวนสาธารณะเป็นกลไกหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อตรวจสอบการกระทำทางการปกครองของภาครัฐ ซึ่งนำเสนอ อนุมัติ และบริหารโครงการที่จะมีผลกระทบต่อท้องถิ่น ชุมชน เมือง ตลอดจนภูมิภาค ดังนั้นโดยหลักการของการไต่สวนสาธารณะ ผู้ได้รับผลกระทบต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ตามกระบวนการที่ชอบธรรม โดยการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานราชการแต่ฝ่ายเดียวอาจมีความไม่เหมาะสมกับความหลากหลายของสภาพท้องถิ่นได้ โดยหลักการแล้วต้องมีกฎหมายกลางที่กำหนดประเด็นเรื่องใดที่จะต้องมีการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบให้มีการไต่สวนสาธารณะซึ่งจะต้องเกิดก่อนการตัดสินใจของการกำหนดโครงการ อย่างไรก็ตามผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจยังคงมีอิสระในการตัดสินใจ (แก้วสรร อติโพธิ : 92)

**วิธีการไต่สวนสาธารณะ** ตามวิธีการไต่สวนสาธารณะจะต้องกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะไต่สวน โดยผู้รับผิดชอบจะตั้งกรรมการไต่สวนซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ และไม่ใช่ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยกำหนดวันเวลาสถานที่และวิธีการที่จะเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และกรรมการดังกล่าวจะรับลงทะเบียนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ ในกระบวนการไต่สวนกรรมการจะจัดการไต่สวนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการแสดงประเด็นปัญหา หลักฐาน นำสืบพยาน ตามหลักวิชาการ โดยจะต้องมีข้อมูลของโครงการและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ ข้อดี ข้อเสียของโครงการ และผลกระทบซึ่งเกิดจากโครงการในด้านต่างๆ ตลอด

จนการเตรียมการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าว กรรมการจะลงความเห็นและตีประกาศความเห็นตลอดจนสำนวนการไต่สวนแก่สาธารณะ และเสนอความคิดเห็นแก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่า กระบวนการไต่สวนไม่มีความถูกต้องสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้

กระบวนการไต่สวนสาธารณะจะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจโครงการต่างๆ ทำให้เกิดความเป็นธรรมเนื่องจากประชาชนและกลุ่มต่างๆในสังคมมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการลดความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆในสังคมและมีผลต่อการศึกษาและพัฒนาฐานข้อมูล เหตุผลในโครงการมากขึ้น

## 8.8 สรุป

การกำหนดนโยบายมีความหมายแตกต่างไปจากการริเริ่มนโยบาย ในสังคมไทยผู้ริเริ่มและกำหนดนโยบายมักเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันและไม่มีการบวนการกำหนดนโยบายที่สลับซับซ้อนการวิเคราะห์โดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบจะทำให้เข้าใจขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายได้ดีขึ้น ข้อจำกัดคือ สามารถอธิบายกระบวนการดังกล่าวได้ในบางสังคมซึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้าง หน้าที่ของระบบการเมืองในประเทศนั้นๆเป็นหลัก

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบาย และมีบทบาทในการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองจะมีบทบาทในการควบคุมข้าราชการมากขึ้นเพื่อให้การทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

## 8.9 คำถามท้ายบท

1. จงวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยอาศัยหลักวิชาที่ได้เรียนมาพร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย
2. จงอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายของสังคมไทยตามที่ท่านได้ศึกษามา และท่านคิดว่าแตกต่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายของสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาอย่างมั่นคงแล้วอย่างไร

3. จงวิเคราะห์บทบาทของข้าราชการไทยต่อการกำหนดนโยบายพอสังเขป  
และวิจารณ์บทบาทของข้าราชการดังกล่าวตามความคิดเห็นของท่าน
4. ท่านคิดว่าแนวทางยุทธศาสตร์ใดที่ประชาคมหรือชุมชนควรนำมาใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนจงอธิบาย

\*\*\*\*\*