

ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน :
กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกูด”



นายชาติชาย นวเศรษฐาภรณ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-2706-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

GOVERNANCE FROM THE PERSPECTIVES OF GOVERNMENT, PRIVATE SECTOR AND CIVIL
SOCIETY : A CASE OF “HIN KRUT” COAL-FIRED POWER PLANT PROJECT

Mr.Chartchai Norasethaporn

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic year 2002

ISBN 974-17-2706-2

บทคัดย่อวิทยานิพนธ์

นายชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ : ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน
: กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”. (GOVERNANCE FROM THE
PERSPECTIVES OF GOVERNMENT, PRIVATE SECTOR AND CIVIL SOCIETY : A
CASE OF “HIN KRUT” COAL-FIRED POWER PLANT PROJECT) อ. ที่ปรึกษา :
รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา, จำนวนหน้า 229 หน้า. ISBN 974-17-2706-2.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย
ในมุมมองของภาครัฐ เอกชน และประชาชนต่อกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” โดย
ประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลในการอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งของกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อ
พัฒนาแบบจำลองเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย
โดยผู้วิจัยใช้องค์ประกอบธรรมาภิบาล 8 ประการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วยหลัก
นิติธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค
และฉันทานุมัติมาเป็นกรอบในการวิจัย โดยวิเคราะห์ผ่านบทบาทของภาครัฐ เอกชน และประชาชน

ผลของการวิจัยที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งเป็นผู้มีส่วน
เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการโรงไฟฟ้า “หินกรูด” วิเคราะห์ได้ว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลัก
ต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด
นี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพัน
กับคู่สัญญา และการดำเนินการโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญเดิม ในส่วนของ
ภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่นๆ คือ
หลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของ
ภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมี
ส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณา
ตลอดจน ขั้นตอนของการดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณี
หินกรูด ในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล เป็นแค่
ส่วนประกอบที่อยู่รอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติ.....
ปีการศึกษา.....2545..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4181901024 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEY WORD: GOVERNANCE

CHARTCHAI NORASETHAPORN : GOVERNANCE FROM THE PERSPECTIVES OF GOVERNMENT, PRIVATE SECTOR AND CIVIL SOCIETY : A CASE OF “HIN KRUT” COAL-FIRED POWER PLANT PROJECT. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF. BIDHYA BOWORNWATHANA Ph.D., [229] pp. ISBN 974-17-2706-2.

The objectives of this dissertation are: to study the evolution of the concept of governance in Thailand from the perspectives of government, private sector and civil society through the case of “Hin Krut” coal-fired power plant project; utilize governance as a concept to highlight the “Hin Krut” project; and to develop operational models and theoretical suggestions for the concept of governance in Thailand. The researcher applies governance’s eight components, which were integrated from existing body of knowledge on governance. The eight components of governance framework are rule of law, responsibility, transparency, accountability, efficiency and effectiveness, participation, equity and inclusiveness, and consensus oriented.

The research results indicate that “rule of law” is the most important component from the perspectives of government actors. From the perspectives of the private sector both “rule of law” and “efficiency and effectiveness” are the priorities. On the other hand, the civil society considers “participation” as the heart of governance. The main lesson learnt from this case indicates that it is crucial that the civil society should have a channel to participate in every process of project formulation and implementation.

Field of study.....Political Science..... Student’s signature.....

Academic year2002..... Advisor’s signature.....

กิตติกรรมประกาศ

หากเปรียบเทียบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือการเดินทาง ก็นับว่าเป็นการเดินทางที่ยาวไกล และยาวนานพอสมควรว่าจะมาถึงจุดหมายปลายทางได้ หากชนบของการเขียนกิตติกรรมประกาศอย่างหนึ่งคือผู้วิจัยต้องเขียนขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยก็คงต้องขอแสดงความขอบคุณตั้งแต่บรรดาคณะครูที่โรงเรียนอัสสัมชัญ ศึกษาศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี โดยเฉพาะอาจารย์ที่ภาควิชารัฐศาสตร์ อีกทั้งคณาจารย์และมิตรสหายที่ Arkansas State University และ Northern Illinois University ที่เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยเรียนรู้ถึงการเป็นนักศึกษาที่แท้จริง ท่านอธิการบดีและคณาจารย์ที่มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิตที่ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือ บรรดาคณาจารย์ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เปิดโอกาส กำลังใจ ตลอดจนผลักดันให้ผู้วิจัยทำงานชิ้นนี้จนสำเร็จ รวมทั้งกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รศ. ดร. พิทยา บวรวัฒนา ผู้เป็นทั้งพี่ชายและอาจารย์ที่ปรึกษาที่มีส่วนอย่างมากมาที่ทำให้วิทยานิพนธ์นี้เป็นจริงขึ้นมาได้

เฉกเช่นเดียวกับบรรดามิตรสหายและพี่น้องที่บริษัทในกลุ่ม เซ็นทรัลมาร์เก็ตติ้งกรุ๊ป ที่แอบให้กำลังใจอยู่ข้างหลัง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นไปไม่ได้ ถ้าปราศจากความร่วมมือและช่วยเหลือของผู้ให้สัมภาษณ์ทุกๆ ท่าน รวมทั้งเพื่อนๆ ผู้กรุณาให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์บุคคลเหล่านี้ ปิยมิตรอันเป็นที่รักทุกคนที่มีส่วนผลักดันให้ผู้วิจัยทำงานชิ้นนี้จนเสร็จตามกำหนด

และที่สำคัญยิ่งคือ บรรดาสมาชิกทุกคนในครอบครัวที่ไม่เคยทอดทิ้งให้รู้สึกโดดเดี่ยวและส่งเสริมผู้วิจัยในเรื่องของการศึกษามาโดยตลอด ภรรยาและลูกอันเป็นที่รักยิ่งที่เข้าใจและเป็นกำลังใจมาโดยตลอด สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์และคุณค่าอยู่บ้าง ผู้วิจัยก็ขออุทิศแด่พ่อและแม่ผู้เป็นที่ก่อก่อเกล้าเลี้ยงดูและเป็นผู้ที่เห็นคุณค่าของการศึกษาอย่างแท้จริง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
กรอบในการวิเคราะห์.....	8
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
วิธีดำเนินการวิจัย.....	11
ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	12
2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	13
ที่มาของแนวคิด governance.....	13
ประวัติการใช้คำไทยแทนคำว่า governance.....	15
แนวคิดธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดหลักของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทย.....	20
1. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดปฏิรูประบบราชการ.....	21
หลักการข้อที่หนึ่ง : ภาคราชการมีขนาดเล็กลง.....	27
หลักการข้อที่สอง : รัฐมีความยืดหยุ่นและปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์.....	28
หลักการข้อที่สาม : รัฐบาลที่ตรวจสอบได้.....	29
หลักการข้อเสนอที่สี่ : รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม.....	30
2. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ.....	39
3. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดทางสังคม.....	52
องค์ประกอบหลัก 8 ประการที่มาจากกรอบในการวิเคราะห์.....	65

บทที่	หน้า
3	69
วิธีการวิจัย.....	69
ประชากร.....	69
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	72
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	73
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	73
4	75
วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและอภิปรายผลจากการสัมภาษณ์.....	75
4.1 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในประเด็นปัญหา.....	75
4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลสัมภาษณ์.....	79
4.2.1 หลักนิติธรรม.....	80
ในภาครัฐ.....	80
ในภาคเอกชน.....	81
ในภาคประชาชน.....	82
วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักนิติธรรม.....	84
4.2.2 หลักความรับผิดชอบ.....	88
ในภาครัฐ.....	88
ในภาคเอกชน.....	89
ในภาคประชาชน.....	90
วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความรับผิดชอบ.....	92
4.2.3 หลักความโปร่งใส.....	95
ในภาครัฐ.....	95
ในภาคเอกชน.....	96
ในภาคประชาชน.....	100
วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความโปร่งใส.....	104
4.2.4 หลักการตรวจสอบได้.....	107
ในภาครัฐ.....	107
ในภาคเอกชน.....	107
ในภาคประชาชน.....	109
วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักการตรวจสอบได้.....	112

4.2.5	หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล.....	115
	ในภาครัฐ.....	115
	ในภาคเอกชน.....	116
	ในภาคประชาชน.....	119
	วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล.....	121
4.2.6	หลักการมีส่วนร่วม.....	124
	ในภาครัฐ.....	124
	ในภาคเอกชน.....	125
	ในภาคประชาชน.....	128
	วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักการมีส่วนร่วม.....	130
4.2.7	หลักความเสมอภาค.....	134
	ในภาครัฐ.....	134
	ในภาคเอกชน.....	135
	ในภาคประชาชน.....	136
	วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความเสมอภาค.....	138
4.2.8	หลักจรรยาบรรณ.....	140
	ในภาครัฐ.....	140
	ในภาคเอกชน.....	141
	ในภาคประชาชน.....	142
	วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักจรรยาบรรณ.....	143
5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	148
	อภิปรายผลแบบจำลองเชิงปฏิบัติการ.....	154
	ข้อเสนอแนะในเชิงทฤษฎี.....	158
	สถานการณ์ล่าสุดของโครงการและข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	160
	รายการอ้างอิง.....	162
	ภาคผนวก.....	169
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	229

สารบัญญัตราง

ญ

ตาราง	หน้า
4.1 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของกลุ่มตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักนิติธรรม.....	84
4.2 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของกลุ่มตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักการรับผิดชอบ.....	92
4.3 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความโปร่งใส.....	104
4.4 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักการตรวจสอบได้.....	112
4.5 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล.....	121
4.6 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักการมีส่วนร่วม.....	130
4.7 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความเสมอภาค.....	138
4.8 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักฉันทานุมัติ.....	143
4.9 สรุปเปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในหลักธรรมาภิบาล 8 ประการ.....	145

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญญภาพ

ฎ

ภาพประกอบ	หน้า
1.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาล 8 ประการกับภาคต่าง ๆ ของสังคม.....	8
2.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาล 8 ประการกับภาคต่าง ๆ ของสังคม.....	68
5.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาล 8 ประการในภาครัฐ.....	154
5.2 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาล 8 ประการในภาคเอกชน....	156
5.3 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาล 8 ประการในภาคประชาชน...	157



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเมืองไทยได้ประสบปัญหาในเรื่องของความไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น หรือระบบพรรคการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น (ชุตินา สุมน, 2541: 1) แต่ในช่วงเวลาครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การเมืองการปกครองของประเทศไทย ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่การผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อันเป็นผลจากการรณรงค์ขององค์กรประชาธิปไตยและประชาชนชาวไทยเป็นจำนวนมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายด้านอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 : คำแถลงในการจัดพิมพ์)

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยอย่างก้าวกระโดดเช่นนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล ในทางกลับกัน บทบาทของรัฐบาลในการบริหารประเทศย่อมถูกคาดหวัง (role expectation) จากประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแสดงบทบาทนั้นๆ รวมทั้งความคาดหวังต่อตัวประชาชนด้วยว่าควรที่จะแสดงพฤติกรรมอย่างไรในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนสามารถแสดงออกในทุกด้านที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง (ทิพาพร พิมพ์สิทธิ์, 2521 : 104-105)

เมื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย ประชาชนหรือคนทุกคนจึงควรเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยทั่วไปประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในการปกครองตนเองได้หลายทาง เช่น การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้ง การเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลในสังคม การเข้าร่วมในพรรคการเมือง หรือการที่แต่ละคนเข้าไปติดต่อกับรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง วิธีทางที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองนี้เป็นวิธีที่เปิดเผย และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และการที่ประชาชนจะมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับใด มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง และทัศนคติเกี่ยวกับการเมืองที่ประชาชนมีอยู่ ทั้งนี้ประชาชนหรือคนทุกคนตามความหมายนี้ย่อมหมายถึงประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ ณ แห่งหนตำบลใด เป็นคนส่วนน้อยหรือส่วนใหญ่ของสังคม เป็นผู้มีส่วนฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสหรือไม่ก็ตาม

การหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว สะท้อนถึงการยอมรับในแนวทางการเมืองการปกครองที่เป็นการเปลี่ยนวิถีคิดไปในขั้นพื้นฐาน จากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะของการจัดการปกครอง (government) มาเป็นการปกครองในลักษณะการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2541 : 8) ซึ่งหลักการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับแนวคิดเช่นนี้ และมีความโดดเด่นมากที่สุดอันหนึ่งในวงวิชาการปัจจุบันก็คือ governance หรือ good governance* ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เมื่อกล่าวถึง governance ดังจะกล่าวถึงที่มา เหตุผลและรายละเอียดต่อไปในบทที่ 2

จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับ governance ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย พบว่าแนวคิด governance นั้นมีอยู่หลายแนว ถึงแม้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวอ้างว่าแนวคิดเรื่อง governance ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองสมัยโบราณ แต่งานวิจัยชิ้นนี้ได้เริ่มต้นการศึกษา governance ตามหลักฐานที่ได้มีการใช้คำ governance อย่างประจักษ์ชัดซึ่งปรากฏตามเอกสารว่าองค์กรพัฒนาต่าง ๆ เพิ่งมาใช้คำว่า “governance” ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นี้เอง สำหรับประเทศไทย governance จึงถือเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาปรับใช้กับแนวคิดหลักๆ ของภาคต่างๆ ในสังคม โดยมีทั้งการนำไปใช้โดยตรงและประยุกต์ใช้ในมุมมองที่หลากหลาย ทั้งนี้เพื่อหาความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่อง governance ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะได้นำหลักการของธรรมาภิบาลมาตรวจสอบกับกรณีความขัดแย้งในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”

* เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการอ่านวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะเลือกใช้คำว่า governance โดยความหมายในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ที่หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลในภาษาไทย แต่เนื่องจากว่ามีนักวิชาการและองค์กรต่างๆ จำนวนหนึ่งที่นิยมและสะดวกที่จะเรียก governance ว่า good governance ด้วยเหตุผลของความง่ายในการทำ ความเข้าใจและนำเสนอแนวคิดนี้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเปลี่ยนคำว่า good governance ที่นักวิชาการหรือองค์กรต่างๆ ใช้ เป็นคำว่า governance ตลอดทั้งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แทน ทั้งนี้ good governance ที่บุคคลหรือองค์กรต่างๆ อ้างถึง จึงมีความหมายในทำนองเดียวกับที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้ว่า governance

โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล ในอันที่จะสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน โดยลดความจำเป็นในการพึ่งพาเชื้อเพลิงเพียงไม่กี่ชนิดเช่น น้ำมันหรือก๊าซมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพทางด้านราคา และยังเป็นการลดภาระในการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการป้อนกระแสไฟฟ้าให้ทันกับความต้องการประเทศ โดยการส่งเสริมให้ผู้ลงทุนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า ประกอบกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ด้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันตก หรือ Western Seaboard ซึ่งต้องการพัฒนาพื้นที่แถบนี้ให้เป็นเขตอุตสาหกรรม เพื่อเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค จึงได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 3 แห่งด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วยของบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชัน จำกัด (Gulf Power Generation Co., Ltd.) สร้างโรงไฟฟ้าขนาด 734 เมกกะวัตต์ ที่ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สร้างโรงไฟฟ้าขนาด 2,000 เมกกะวัตต์ ที่ตำบลนาหูกวาง อำเภอทับสะแก และของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (Union Power Development Co., Ltd.) สร้างโรงไฟฟ้าขนาด 1,400 เมกกะวัตต์ ที่ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “โรงไฟฟ้าหินกรูด”

การสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนับเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของปรากฏการณ์ความขัดแย้งซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ในภาคต่างๆ ของสังคมอย่างน้อยสามฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรกคือหน่วยงานภาครัฐในฐานะตัวแทนในการใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมือง เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าสู่สาธารณะ ในกรณีนี้คือการสร้างโรงไฟฟ้า ฝ่ายที่สองคือบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานการสร้างโรงไฟฟ้าจากรัฐบาล และฝ่ายที่สามคือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าและองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization - NGO) ต่างๆ ที่เข้ามาเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น สิ่งแวดล้อม วิถีชุมชน รวมถึงการเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ ยิ่งไปกว่านั้น การต่อสู้ทางความคิดผ่านมุมมองของคนหลายฝ่ายที่ต่างก็มีจุดยืนบนหลักการของตน ซึ่งแม้จะกล่าวได้ว่ามีทิศทางที่มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน นั่นคือการสร้างระบบการเมืองที่มีความเป็นธรรม นำพาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพทางสังคม ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นก็มีเป้าหมายเช่นเดียวกันนี้ โดยการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้งสามส่วนเข้าด้วยกัน ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นการสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ถือเป็นตัวอย่างเหตุการณ์ที่สะท้อนถึงสภาพการณ์ดังกล่าวและยังถือเป็นกรณีศึกษาที่ดีอันหนึ่งในการตรวจสอบแนวทางการแก้ไขปัญหาบนหลักการธรรมาภิบาลว่าจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทยหรือไม่ในบริบทที่ทุกฝ่ายมีเป้าหมายเดียวกันบนฐานคิดที่ต่างกันนี้

ประเด็นของการสนับสนุน และคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด - บ่อนอก ได้กลายเป็นประเด็นที่ประชาชนชาวไทยให้ความสนใจในการติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวมากที่สุดประเด็นหนึ่งในปัจจุบัน (พ.ศ. 2544) เมื่อสถานีโทรทัศน์ ITV ได้นำเสนอเรื่องราวของการสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด - บ่อนอกในรายการ “ถอดรหัส” ตั้งแต่วันจันทร์ที่ 3 ถึงวันพุธที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2544 ในเวลา 21.00 น. ถึงแม้ขณะนั้น (กันยายน พ.ศ. 2544) ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะส่งผลดีหรือเสียมากกว่ากัน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นและสร้างข้อสงสัยให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือความเที่ยงตรงและแม่นยำของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เพราะเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่ทาง กฟผ. กำหนดให้บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการก่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าคือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้เองจะเป็นใบเบิกทางที่สามารถกำหนดอนาคตโครงการต่างๆ ว่าจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ แต่ความน่าเชื่อถือของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าที่ จ. ประจวบคีรีขันธ์ ยิ่งเพิ่มความสงสัยให้ชาวบ้านในพื้นที่หลังจากพบว่ารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าบ่อนอกระบุว่า ไม่มีสัตว์ใกล้สูญพันธุ์หรือสัตว์หายาก แต่รายการ “ถอดรหัส” ได้มีการเสนอภาพของปลาฉลามและปลาโลมาปรากฏตัวที่ตำบลบ่อนอก ซึ่งเป็นสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก ภาพปลาฉลามและปลาโลมาที่เห็นในการถ่ายทำของสถานีโทรทัศน์ ITV นั้นไม่ใช่สิ่งที่บ่งชี้ความผิดพลาดครั้งแรกในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก หากแต่เป็นความผิดพลาดครั้งที่สองของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินที่จะสร้างขึ้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ความผิดพลาดครั้งแรกนั้นคือการตรวจสอบข้อมูลปะการังในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ที่ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน ซึ่งเคยถูกนำเสนอผ่านสื่อมวลชนและรายการ “ถอดรหัส” เช่นกันในช่วงเดือนมีนาคม 2542 เมื่อทีมงาน “ถอดรหัส” ของสถานีโทรทัศน์ ITV ได้พิสูจน์คำยืนยันของชาวประมงในพื้นที่ โดยส่งช่างภาพลงไปบันทึกภาพได้น้ำแล้วพบว่าจุดที่ทิ้งตะกอนหน้าโครงการคือแหล่งปะการังสมบูรณ์ ซึ่งความผิดพลาดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ได้เป็นสิ่งบั่นทอนเพียงความน่าเชื่อถือของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

กว่า 5 ปีที่มีการเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า แต่จนถึงขณะนี้ (กันยายน พ.ศ. 2544) ข้อมูลที่ชัดเจนก็ยังไม่ปรากฏนำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิด กลายเป็นความแตกแยกของคนหลายกลุ่มที่ยากจะเยียวยาได้ แม้มีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกของคนในหมู่บ้าน เช่น การตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นมาชดเชยความสูญเสียของชาวบ้านที่อาจ

จะได้รับ หรือการตั้งคณะกรรมการสามฝ่ายขึ้นมาตรวจสอบการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแต่ความพยายามดังกล่าวก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มผู้ต่อต้านในเรื่องของความโปร่งใสในการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนและตรวจสอบ อาจกล่าวได้ว่า ตลอดกว่า 5 ปีแห่งความขัดแย้งในชุมชน คือ ตลอดกว่า 5 ปีที่ปราศจากคำตอบที่ชัดเจนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากถ่านหิน ทั้ง ๆ ที่เคยมีความพยายามในการประชาสัมพันธ์ก่อนหน้านี้ว่า โครงการนี้เป็นหนึ่งในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทั้งด้านพลังงานและเศรษฐกิจ

ในส่วนของฝ่ายสนับสนุนให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ยังเชื่อมั่นในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดที่ใช้ถ่านหินบิทูมินัสนำเข้าจากออสเตรเลีย แอฟริกาใต้และอินโดนีเซียเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า หลังจากเจ้าของโครงการยอมปรับปรุงมาตรการป้องกันและติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมยืนยันว่าสามารถควบคุมมลพิษทางอากาศได้ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ด้วยการสร้างปล่องควันสูง 200 เมตรจากเดิม 150 เมตร และติดตั้งเครื่องดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เพื่อป้องกันการปนเปื้อนในอากาศ และยอมลดปริมาณการดูดน้ำทะเลในการระบายความร้อนจาก 172,800 ลูกบาศก์เมตร ต่อชั่วโมง เป็น 33,000 ลูกบาศก์เมตร ต่อชั่วโมง แม้จะมีความกังวลอยู่บ้างเล็กน้อยในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล

ฝ่ายสนับสนุนยังเชื่อว่าการสร้างโรงไฟฟ้าจะทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน และเกิดการจ้างงานในระยะยาวหากมีโรงงานอุตสาหกรรมตามมา ความพยายามในการบรรเทาความขัดแย้งที่เห็นเป็นรูปธรรมที่สุดคือการตั้งคณะกรรมการร่วมควบคุมตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด หรือ ครส. นอกเหนือจากการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม แต่ฝ่ายคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าประกาศไม่เข้าร่วมเพราะไม่เชื่อมั่นในการดำเนินงานของ ครส. เนื่องจากถูกมองว่าเป็นเพียงศูนย์รวมของแกนนำการสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พฤติกรรมของ ครส. ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จึงกลายเป็นองค์กรที่ถูกมองว่าเป็นตัวแทนของโรงไฟฟ้า และยังทำให้ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุนชัดเจนขึ้น โดยฝ่ายคัดค้านเชื่อว่า ครส. เป็นเพียงร่างทรงของบริษัทเจ้าของโครงการ ในขณะที่ ครส. เชื่อว่าฝ่ายคัดค้านได้รับการหนุนหลังจากองค์กรเอกชน หรือ NGO ความขัดแย้งที่คุกรุ่นตลอดกว่า 5 ปี บานปลายกลายเป็นการใช้ความรุนแรงที่มุ่งเอาชีวิตฝ่ายตรงข้าม ท่ามกลางความเพิกเฉยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยปล่อยให้ชาวบ้านเผชิญหน้ากันเอง ประกอบกับความล้มเหลวในการแก้ปัญหาในอดีตนำไปสู่วิกฤตศรัทธาที่ไม่อาจปฏิเสธได้

กล่าวโดยสรุป การคัดค้านการจัดสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งได้นำไปสู่การสัมมนา รับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ เรื่องเทคโนโลยีการผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหิน และการจัดการสิ่งแวดล้อมในโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” เมื่อปี พ.ศ. 2542 การจัดทำ

ประชาพิจารณ์ และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม รวมทั้งความพยายามในการรวมกลุ่มคัดค้าน หรือสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ได้กล่าวแล้ว ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงการปรับตัวและการมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล ผ่านทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าในส่วนของโครงการโรงไฟฟ้าจะนำผลประโยชน์มหาศาลมาสู่ประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม แต่ภารกิจที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่อง ก็คือการทำให้โรงไฟฟ้าอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างสงบสุขและทำให้ชุมชนพัฒนาก้าวหน้า สามารถยกระดับรายได้ ยกกระดับการเรียนรู้ การบริหารการจัดการ ตลอดจนยกระดับระบบการเงินต่อการพัฒนาชุมชน และแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือชุมชนส่วนใหญ่ที่ล้อมรอบโครงการจะสนับสนุนเห็นด้วยกับโครงการ แต่ก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย ทำให้เกิดกระแสคัดค้านต่อต้าน อันอาจเนื่องมาจากส่วนหนึ่งยังมีความหวาดระแวงและวิตก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการอยู่ร่วมกันและพัฒนาไปด้วยกัน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วโครงการโรงไฟฟ้ากับโครงการพัฒนาชุมชนล้อมรอบโครงการ จำเป็นที่จะต้องพัฒนาควบคู่ไปด้วยกัน

ในอดีต ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องของการจัดระเบียบการปกครองในแทบทุกสังคม จะเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียว (one way governance) คืออำนาจในการบริหารและการจัดการการปกครอง (government) ถูกควบคุมและดูแลโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นโยบายและการตัดสินใจต่างๆ ถูกกำหนดมาจากส่วนบนของปิรามิดเพียงทางเดียว โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ชอบธรรมตามกฎหมาย (legal legitimacy) เป็นข้ออ้างและเครื่องมือในการดำเนินการ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542 : 162-167) อาจเนื่องเพราะสาเหตุว่า แต่เดิมนั้นในกระบวนการของการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนั้น รัฐถือว่าภาคเอกชนและภาคประชาชน ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ รัฐจึงมีหน้าที่ในการเข้าไปดำเนินการหรือเป็นตัวกระตุ้นเสียเอง

แต่แนวโน้มของการพัฒนาในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด เป็นสัมพันธ์ภาพที่ไม่อาจแยกจากกันได้ระหว่างประชาชนกับชุมชน สังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และสภาพแวดล้อม อำนาจดั้งเดิมก็ได้ปรับตัวและยอมรับพลังของภาคประชาชนมากขึ้น ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและนำไปสู่การพัฒนาอื่นๆ ที่ต้องมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันพร้อมๆกัน เป็นการสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นการครอบงำหรือควบคุมโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2544 : 472-474) ประกอบกับภายในสังคมได้เกิดพลังใหม่ที่มีความตื่นตัว และเชื่อมโยงกับภาคประชาชนได้ดีกว่ามากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ชัชอนันต์ สมุทวณิช (2541) กล่าวสรุปไว้ว่า กลไกของรัฐด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ จำเป็นต้องมีการปรับตัวทางด้านบทบาทสูงเป็นพิเศษ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางสากลและภายในอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ดังนั้นบทบาทของรัฐจึงจำต้อง

เปลี่ยนสถานะจากการควบคุมและจัดการเอง ไปสู่การส่งเสริม อำนวยความสะดวก ลดกฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคการลงทุน ซึ่งพิจารณาได้จากนโยบายปรับเปลี่ยนกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการ ธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า privatization เป็นต้น

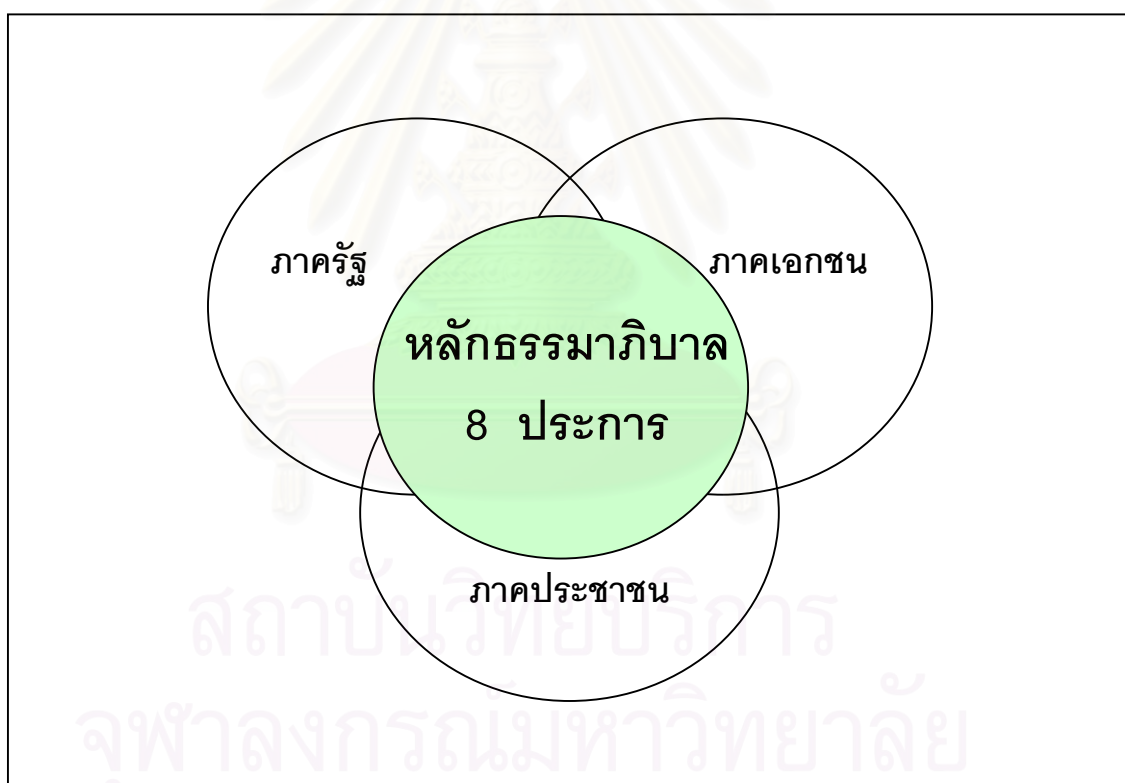
อาจกล่าวได้ว่า ในอดีต ปัญหาการจัดการทรัพยากรมักถูกมองจากแง่มุมที่แตกต่างกัน อย่างมากในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งปัญหาหลักน่าจะอยู่ที่วิธีคิดในการจัดการทรัพยากรที่ขึ้นอยู่กับ กระบวนทัศน์ที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม วิธีคิด ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนคือประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่สนใจเฉพาะกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน แต่ ละเลยกรรมสิทธิ์ร่วม และการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมา มักมีลักษณะเป็น วาทกรรมเชิงวิพากษ์วิธีคิดของรัฐและระบบราชการ จึงมีแนวโน้มในทางที่ทำให้ภาพเชิงอุดมคติ แต่ ละเลยการศึกษาถึงบริบทและเงื่อนไขต่างๆ อย่างรอบด้าน ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการมองวิธีคิด เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานของหน่วยในการศึกษาที่เป็นกระบวนการ เพราะจะช่วย ให้เริ่มต้นศึกษาจากบริบทและเงื่อนไขในกรณีปัญหาและกระบวนการที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนของการศึกษาความขัดแย้งของการคัดค้านและสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า หินกรูด ตามวิถีทางประชาธิปไตยและตามหลักธรรมาภิบาล ของกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มองค์กร เอกชน หน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน รวมทั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน และเป็น การสมควรที่จะได้มีการศึกษาเพื่อแสวงหาสาเหตุของความขัดแย้ง และแนวทางในการสร้างความ เข้าใจร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นการสร้าง ความเข้าใจร่วมกันภายใต้หลักการปกครองที่ดี (governance) ไม่ว่าจะเป็นส่วนในของภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน เพื่อแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหา และเน้นความ รับผิดชอบที่ครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ เอกชนและประชาชนต่อกรณี โรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”
3. เพื่อประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลในการอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งกรณี โรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”
4. เพื่อพัฒนาแบบจำลองเชิงปฏิบัติการและข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีสำหรับแนวคิด ธรรมาภิบาลในสังคมไทย

กรอบในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์มุมมองและประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งต่อการจัดสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ที่ ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ผ่านบทบาทของหน่วยงานหรือตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนบริษัทเอกชนผู้ลงทุน และประชาชนผู้สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการด้วยวิธีการต่างๆ โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ซึ่งพัฒนามาจากการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล (governance) ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นสามกระแสหลักดังนี้คือ กระแสที่หนึ่ง แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน กระแสที่สอง แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และกระแสที่สาม แนวคิดแบบชุมชนนิยม รวมทั้งแนวคิดอื่นๆ ที่สนับสนุนแนวคิด governance เช่น แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) แนวคิดประชาสังคม (civil society) ซึ่งจะได้นำเสนอรูปแบบจำลองต่อไปนี้



รูปที่ 1.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาล 8 ประการกับภาคต่าง ๆ ของสังคม

ตามแนวคิด governance หรือธรรมาภิบาลนั้น ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนจะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างการปกครองที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นกรอบในการวิเคราะห์การ

วิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาไปที่บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง 3 ภาค โดยอาศัยองค์ประกอบร่วมที่สำคัญ 8 ประการด้วยกันคือ

1. หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาและการบริหารจัดการ โดยจะต้องมีความชัดเจน ปรับใช้ได้กับทุกเรื่อง มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียม ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต่อต้านการทุจริตในทุกระดับ

2. หลักความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง บุคคลหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ต้องตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การเปิดเผยทำที่หรือข้อมูลของการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎกติกาและขั้นตอน พร้อมทั้งจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียรับทราบด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถเข้าถึงได้อย่างตรงไปตรงมา

4. หลักการตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง การที่องค์กรหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหรือได้รับหน้าที่ให้กระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ต้องพร้อมที่จะให้องค์กรหรือบุคคลใด ๆ เข้าตรวจสอบหรือติดตามถึงขั้นตอนการดำเนินการนั้น ๆ ได้ตลอดเวลา รวมถึงการเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็น คำวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ

5. หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) หมายถึงกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมได้อย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มักนำไปสู่ความขัดแย้งในการให้คำตอบของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้เพราะหลักความคุ้มค่ามักเน้นทางด้านการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงปริมาณ ในขณะที่หลักประสิทธิผลยังครอบคลุมไปถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การรักษาสິงแวดล้อม และการตอบสนองต่อความต้องการด้านอื่น ๆ ที่เปิดกว้างกว่าด้านผลกำไร

6. หลักการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงกระบวนการที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิดและเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพในการแสดงออก และการรวมกลุ่มในสังคม

7. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness) หมายถึงการที่ทุกคนในสังคมมีความสามารถเข้าถึงโอกาสต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ของชุมชนที่อยู่อาศัย และรวมถึงสังคมโดยรวมด้วย

8. หลักฉันทานุมัติ (consensus oriented) หมายถึงกระบวนการสร้างการประสานผล ประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องในสังคม ชุมชน รวมทั้งการ สร้างเป้าหมายที่เป็นความเห็นพ้องร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการสร้างความเข้าใจร่วม กันในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตามบริบททางสังคมและชุมชน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็น ประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ธรรมาภิบาล (governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนว ทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ผ่านบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ภายใต้หลักสำคัญ 8 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และฉันทานุมัติ เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติและ สงบสุข ก่อให้เกิดความร่วมมือและพลังในการพัฒนาประเทศชาติและสังคมอย่างยั่งยืน

1. โรงไฟฟ้า หมายถึง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ซึ่งตั้งอยู่ที่ ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

3. ประชาชนในพื้นที่ล้อมรอบโครงการ หมายถึง ประชาชนที่มีสถานที่พักอาศัยในตำบล ธงชัยหรือตำบลบ้านกรูดประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ในปี 2545 มีประชากรประมาณ 11,000 คน

4. ความขัดแย้งกรณีโครงการโรงไฟฟ้า หมายถึง การดำเนินงานทางการเมืองในการ สนับสนุน และคัดค้านการจัดสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินหินกรูด ที่ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนผู้สนับสนุนและ คัดค้านโครงการ ด้วยวิธีการต่างๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย
2. ได้รับทราบแนวคิดธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ เอกชนและประชาชนต่อกรณี โรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”
3. สามารถอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ตามแนวคิดธรรมาภิบาล
4. ได้แบบจำลองเชิงปฏิบัติการและข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลใน สังคมไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิธีการวิจัย การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยคุณภาพเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิด และทฤษฎีข้างต้น

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำการรวบรวมจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ดังนี้

2.1 การรวบรวมเอกสาร ประกอบด้วย

เอกสารชั้นต้น (primary source) เช่น บันทึก และรายงานการประชุม เอกสารการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เอกสารการประชุมของกลุ่มองค์กร กลุ่มประชาชน เป็นต้น

เอกสารชั้นรอง (secondary source) เช่น รายงานการวิจัย บทความข่าว สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทุกชนิด

2.2 การสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการแบบเจาะลึก (informal in-depth interview) แต่เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structure interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลตามจุดประสงค์ที่ต้องการ โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เจ้าหน้าที่บริษัทที่เป็นเจ้าของโครงการ ผู้นำของกลุ่มประชาชน บุคคลสำคัญ ประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการสนับสนุน และคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

2.3 การเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม

เป็นข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการอภิปรายผลของการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เท่านั้น ผู้วิจัยจึงไม่นำเสนอผลการวิเคราะห์แบบสอบถามไว้ในส่วนเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามไว้ในภาคผนวกสำหรับผู้สนใจได้ศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล มีสามขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นการสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามซึ่งเลือกใช้วิธีสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ผลงานวิจัย และเอกสารต่างๆ เพื่อนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประมวลรวมกันสร้างเป็นแบบสอบถามที่มีเนื้อหาครอบคลุมทุกประเด็นที่ต้องการทดสอบ

ขั้นตอนที่สอง เป็นการทดสอบแบบสอบถามโดยการนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปทำการทดสอบความเชื่อถือได้ของแบบสอบถามในพื้นที่จริง ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบ

กับกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างจริงมากที่สุด โดยพยายามกระจายการทดสอบให้ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มที่มีภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆ กัน

ขั้นตอนที่สาม เป็นการนำแบบสอบถามที่ผ่านการทดสอบความน่าเชื่อถือแล้วไปเก็บข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเลือกโดยบังเอิญ(accidental sampling) จำนวน 40 ตัวอย่าง โดยแบ่งสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป ที่สนับสนุนหรือผู้คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการสร้างโรงไฟฟ้า ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกเจ้าหน้าที่สัมภาษณ์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งในด้านระดับการศึกษา บุคลิกภาพ ความเข้าใจในสภาพแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม และจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์และรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีการประชุมร่วมกันเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิจัย ตั้งแต่ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง แบบสอบถามและการปรับปรุงแบบสอบถาม รวมทั้งการเก็บข้อมูล

ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ สามารถแบ่งการนำเสนอการวิจัยได้เป็น 5 บท ประกอบไปด้วย บทที่ 1 คือ บทนำ เป็นการเป็นกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา และกรอบต่างๆ ในการวิจัย ในบทที่ 2 นำเสนอในเรื่องแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในบทที่ 3 กล่าวถึงวิธีการวิจัยที่ใช้ในการวิจัย บทที่ 4 เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลจากการสัมภาษณ์ และในบทที่ 5 เป็นการสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวไว้บ้างแล้วในบทที่ 1 ว่าแนวคิด governance มีหลายอย่างและมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเสียทีเดียวเกี่ยวกับแนวคิดนี้ ในบทนี้จะได้ทำการทบทวนวรรณกรรมโดยแยกกล่าวถึงเป็นสามส่วน คือ ในส่วนแรกกล่าวถึงที่มาของแนวคิด governance และประวัติการใช้คำไทยแทนคำว่า governance เมื่อมีการนำแนวคิดเข้ามาใช้ในสังคมไทย ในส่วนที่สองจะทำการวิเคราะห์เนื้อหา โดยมองการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทยว่ามีการปรับใช้เข้ากับแนวคิดหลัก ๆ ของภาคต่าง ๆ ในสังคมไทยสามกระแส อันได้แก่ ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดปฏิรูประบบราชการ ธรรมาภิบาลกับแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดทางสังคม และส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงองค์ประกอบร่วม 8 ประการของแนวคิดธรรมาภิบาล ที่ได้จากการรวบรวมและสรุปงานเขียน งานวิจัย เอกสาร และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล เพื่อนำมาเป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของกรณีความขัดแย้งการก่อสร้างโรงไฟฟ้า หินกรูด

ที่มาของแนวคิด governance

ถึงแม้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวอ้างว่าแนวคิดเรื่อง governance ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองสมัยโบราณ แต่งานวิจัยชิ้นนี้ได้เริ่มต้นการศึกษา governance ตามหลักฐานที่ได้มีการใช้คำ governance อย่างประจักษ์ชัด ซึ่งปรากฏตามเอกสารว่าองค์กรพัฒนาต่าง ๆ เพิ่งมาใช้คำว่า “governance” ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นี้เอง โดยธนาคารโลกอ้างคำว่า governance ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อ 1989 ในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth” ซึ่งเป็นรายงานในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และต่อมามีผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจมีข้อสรุปว่า “กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือการที่ประเทศนั้นๆ มี governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนากลับสู่เสถียรภาพได้รวดเร็วและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เห็นว่า governance มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาของทุก ๆ ประเทศ โดยเน้น governance ในความหมายของ ประสิทธิภาพและการเติบโต

ของระบบเศรษฐกิจของประเทศ (economic efficiency and growth) ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวพันกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การดำรงอยู่ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐ
2. ความโปร่งใสในระบบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ
3. ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรของภาครัฐ
4. เสถียรภาพ และความโปร่งใสของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านกฎระเบียบที่มีต่อกิจกรรมของภาคเอกชน (stability and transparency)
5. เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาที่ยั่งยืน (economic stability and sustain development growth)
6. การพัฒนาสถาบัน และระบบการบริหาร โดยการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ในการจัดสรรทรัพยากร

นอกจากนั้น IMF ได้ส่งเสริมการนำ governance มาใช้ในประเทศสมาชิก ในประเด็นต่างๆ เช่น การช่วยเหลือให้ประเทศสมาชิกสร้างระบบการปฏิบัตินโยบายทางเศรษฐกิจ การสร้างสถาบันในการจัดทำนโยบาย และการพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลที่โปร่งใส การส่งเสริมการสร้าง ความโปร่งใสในระบบงบประมาณของรัฐ ธนาครแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐ โดยสรุปแล้ว IMF ได้ใช้ governance ในด้านการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล และการขจัดปัญหาการคอร์รัปชัน

ความคิดเรื่อง governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย เช่น

โครงการในการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) เห็นว่า ลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันของ governance และความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ได้แก่

1. การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม
2. ประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมาย
3. การจัดการในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีจรรยาบรรณ
4. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการมีสถาบันในภูมิภาคที่เข้มแข็ง
5. การเคารพในสิทธิมนุษยชน
6. สิทธิในการเผยแพร่ข่าวสาร
7. การมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-America Development Bank) กล่าวว่า การจัดระเบียบการปกครองที่ดีจะนำไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐ

1. ดำเนินการจัดระเบียบการปกครองอย่างรอบด้าน (comprehensiveness)
2. มีความโปร่งใส (transparency) ในด้านนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและชี้ข้อบกพร่องในต้นนโยบายได้
3. เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน (competition) ตามระบบตลาดเสรี
4. สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม (social equity) ด้วยการปฏิรูปสังคมและกระจายรายได้
5. มีประสิทธิภาพในการทำงาน (efficiency) นั่นคือการกระทำใดๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า
6. ดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ในแง่ที่ผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์
7. ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางกรอบ และประเมินผลของนโยบายรัฐ
8. ไม่เข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมที่สถาบันอื่นมีผลประโยชน์อยู่ (subsidiary)
9. ให้ความสำคัญแก่ทุกเพศ (gender equity) โดยอาศัยเพศเป็นเกณฑ์ในการสร้างความเสมอภาคในการเข้ามีส่วนร่วมในสังคม

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

คณะกรรมการในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (The Development Assistance Committee) ขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (OECD) พิจารณาปัญหาการจัดระเบียบการปกครองที่ดี ในแง่ที่เชื่อมโยงกับการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นหลัก

ประวัติการใช้คำไทยแทนคำว่า governance

หาก governance สามารถแปลความหมายได้อย่างตรงไปตรงมาว่า “การปกครองที่ดี” แล้ว แน่ใจว่าคำนี้ต้องมีใช้คำศัพท์ใหม่สำหรับสังคมไทยอย่างแน่นอน ทว่านับตั้งแต่วงวิชาการไทยมีการกล่าวอ้างถึง governance ที่เป็นคำไทยนั้น พบว่า นักวิชาการไทยมีการเลือกใช้คำที่

แตกต่างกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความมุ่งหมายในการขยายคำว่า governance ให้ครอบคลุมถึงส่วนต่างๆ ของสังคมที่แตกต่างกันไป

เมื่อแรกที่มีการอ้างถึง governance ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการต่างประเทศ นั้น คำว่า governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งภายหลังจากการแสดงเจตจำนงของ รัฐบาลไทยนี้เองที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ governance ในบริบทของ สังคมไทยมากขึ้น

เริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มแรกที่ บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า governance โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทย เป็นการ กระตุ้นให้นำหลักการ governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการ ที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้และแสดงว่า ประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) ซึ่งในจดหมายฉบับ ดังกล่าวใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำไทยแทนคำว่า governance

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ หนึ่งในผู้เข้าร่วมประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมด้วยว่าเป็น คนแรกที่แปล governance เป็นภาษาไทยว่าธรรมรัฐ อธิบายว่า “ธรรมรัฐหมายถึงการบริหาร กิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบ ตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็น อารมณ์ระดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความ รับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ” (คณาจารย์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 8 สิงหาคม 2540)

หลังจากนั้นไม่นาน ธีรยุทธ บุญมี (2536) กลายเป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นที่รู้จัก อย่างกว้างขวาง (จนหลายคนเข้าใจผิดคิดว่าธีรยุทธเป็นเจ้าของคำศัพท์ธรรมรัฐ) โดยการเปิด แถลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และ เครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย

ทั้งนี้ สำหรับธีรยุทธ บุญมี (2541ก : 61-70) ได้ให้คำจำกัดความธรรมรัฐไว้ว่าหมายถึง “การบริหารจัดการของการปกครองประเทศ ที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทศนคติของการ บริหารจัดการต่าง ๆ ของประเทศมาเน้นผู้บริโภค เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน

เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายขององค์กร ฝ่ายของผู้มีอำนาจ และการจะเกิดธรรมรัฐได้ก็ต้องมีการปฏิรูปสังคม”

“ธรรมรัฐแห่งชาติ” ของธีรยุทธนอกจากจะทำให้ธรรมรัฐกลายเป็นคำที่ถูกใช้เรียกแทน governance อย่างกว้างขวางแล้ว ยังนำไปสู่กระแสวิพากษ์วิจารณ์ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมากมาย ในที่สุด “เวทีธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ “ธรรมรัฐฟอรัม” ก็เกิดขึ้น ในรูปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเตรียมสังคมไทยก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนเข้มแข็ง โดยความร่วมมือระหว่างสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (จัดขึ้นระหว่างเดือนมีนาคม ถึงเดือนพฤษภาคม 2541)

คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นชื่อเรียกที่ติดปากของผู้คนที่ต้องการอ้างถึง governance ในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่าธรรมรัฐของนักวิชาการแต่ละคนมิได้ใช้ในความหมายเช่นเดียวกับธีรยุทธทั้งหมด เช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี (2541ก) อธิบายธรรมรัฐว่า ประกอบด้วยภาค รัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึงการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (social energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

ส่วนธรรมรัฐในความหมายของ อานันท์ ปันยารชุน (2541) คือ ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ ธรรมรัฐ หรือ governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ในขณะที่ ลิขิต ธีรเวคิน (2541) มองว่าธรรมรัฐหรือ governance น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจคือ economic governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการ แต่ถ้ามองกันอย่างลึกๆ แล้วก็น่าจะหมายถึงกระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เลือ่อำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ตัวอย่างของการธรรมรัฐในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม เป็นต้น

กบปรกับการใช้คำว่าธรรมรัฐแทน governance ดูจะสร้างความคลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” ทำให้

ธรรมรัฐส่วนหนึ่งถูกใช้ในความหมายที่แปลว่ารัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นความหมายที่ไม่ตรงกับความหมายของ governance นัก และการใช้คำว่า “รัฐ” ในทางรัฐศาสตร์ที่ผ่านมามักสื่อความถึง government ซึ่งสร้างความเข้าใจในทำนองที่รัฐเป็นศูนย์กลางของการจัดการกิจการบ้านเมือง (พิทยา ว่องกุล, 2541)

นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงพยายามใช้คำไทยที่สื่อความหมายกว้างกว่าโดยเฉพาะนำคำที่มีความหมายเกี่ยวกับภาคประชาชนเข้ามาใช้ เช่น อมรา พงศาพิชญ์ (2541) ริเริ่มเอาคำว่า “รัฐ” ออกจาก governance โดยเลือกใช้คำว่า “ธรรมราชาธิปไตย” และให้ความหมายที่เปลี่ยนศูนย์กลางของการบริหารจัดการมาอยู่ที่ภาคประชาชน กล่าวคือธรรมราชาธิปไตยหมายถึงการกำกับดูแลที่ดี

ธรรมราชาธิปไตยนอกจากอมราแล้วไม่ปรากฏอีกว่ามีใครใช้คำนี้ กลับมีบางคนที่ใช้คำว่า “การกำกับดูแลที่ดี” เสียมากกว่า วรภัทร โตรณะเกษม (2541) อธิบายว่า governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” และ พูลนิช ปิยะอนันต์ (2541) ขยายความว่า การกำกับดูแลที่ดีคือการดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ กระนั้นคำสองคำนี้ก็มิได้เป็นที่นิยมใช้กันนักเนื่องจากยังขาดมิติของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างต่างๆ อยู่แน่นอน

อรพินท์ สพอิชชชัย (2541) พยายามรวมเอาคำว่ารัฐและประชาชนเข้าไว้ด้วยกันเพื่อใช้แทน governance คือใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” และอธิบายว่าเป็นการที่ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากหน่วยราชการ ประเทศมีศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายของวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศประสบความสำเร็จ และคำว่า “ประชารัฐ” นี้เองที่ถูกเลือกใช้แทน governance เมื่อมีการปรับแก้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในปี 2541 ซึ่งภายหลังจากนั้นนักวิชาการ เช่น ประเวศ วะสี (2541ก) และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542) ก็หันมาใช้คำนี้

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอื่นๆ หรือแม้แต่ผู้ที่ต้องการอ้างถึง governance โดยใช้คำไทยก็ได้หันมาใช้คำว่า “ประชารัฐ” กันทั้งหมด เพราะจะเห็นว่าการใช้คำว่า ธรรมรัฐก็ดี ธรรมราชาธิปไตยก็ดี หรือแม้แต่ประชารัฐต่างก็เป็นคำที่สื่อความถึงรัฐ ประชาชน หรือไม่ก็รัฐกับประชาชน ซึ่งยังคงขาดความเชื่อมต่อกับความหมายของตัวคำศัพท์เข้ากับภาคเอกชนอยู่นั่นเอง นักวิชาการอีกจำนวนหนึ่งจึงเลือกใช้คำที่มีความหมายกว้างๆ เป็นคำไทยใช้เรียกแทน governance เพื่อลดข้อถกเถียงดังกล่าว

ในจำนวนนี้ “ธรรมภิบาล” เป็นคำแรกที่ถูกบัญญัติใช้โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ภายหลังจากที่สถาบันฯ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไข

ปัญหาและกอบกู้ประเทศให้พ้นจากวิกฤติ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทย ให้เป็น 1 ใน 4 ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542) ออกมา โดยนิยาม ธรรมาภิบาลว่า “หมายถึงกฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (independent organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (civil society)” ซึ่งต่อมาคำว่าธรรมาภิบาลนี้นับเป็นคำที่นิยมใช้กันค่อนข้างกว้างขวางมากคำหนึ่ง เช่น นฤมล ทับจุมพล (2541) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) และบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ (2544)

โดยเฉพาะบวรศักดิ์ (2542) ได้อธิบายเหตุผลที่เลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก รากศัพท์ของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 420 ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง “คุณความดี.....ความถูกต้อง.....” และ “อภิบาล” หน้า 918 ให้ความหมายไว้ว่า “บำรุงรักษา, ปกครอง” ซึ่งตรงกับรากภาษาอังกฤษ ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล” ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (corporate governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ (governance)

ฉะนั้น การเลือกใช้คำอย่าง “ธรรมาภิบาล” มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้คำไทยที่ต้องแปลความหมายอีกทีหนึ่ง เพราะเป็นการเลือกใช้คำในภาษาไทยที่เป็นคำศัพท์จากภาษาอื่น ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมาคำไทยที่มีการประดิษฐ์ขึ้นใช้เรียกแทน governance ส่วนใหญ่จึงพยายามใช้คำที่สื่อความหมายตรงไปตรงมามากกว่า โดยเฉพาะที่ปรากฏเป็นกฎหมายรูปต่างๆ อาทิ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต” (สุตจิต นิमितกุล, 2543) ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ governance โดยใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นวิธีปฏิบัติงานที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติอย่างชัดเจน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การหาคำไทยเพื่อใช้เรียกแทนคำว่า governance นั้นยังไม่มีข้อยุติโดยคชฎี แม้ว่าคำบางคำจะเป็นที่นิยมใช้กันมาก หรือคำบางคำจะเป็นคำที่ระบุไว้ในกฎหมายแล้วก็ตาม นอกจากนี้ การให้คำจำกัดความ ที่กล่าวถึงมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้การอธิบายว่าอะไรคือ governance กลายเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และสับสนจนเกษียร เตชะพีระ (2541 : 30-32) ต้องเขียนเรื่อง “ธรรมรัฐธรรมละ” ออกมาเพื่อชี้ว่าบรรดาธรรมรัฐของบรรดาปัญญาชนไทยแต่ละคน และแต่ละสำนักที่เสนอออกมาล้วนมีคำอธิบายและจุดยืนที่ต่างกันอย่างมาก (พิทยา ว่องกุล, 2542ก) ซึ่งเกษียรให้ความเห็นว่า นิยามและคำอธิบาย governance ที่แตกต่างกันของบุคคลต่าง ๆ นั้น มาจากแนวการมองปัญหาและการนำไปสู่แนวทางการแก้ไขที่แตกต่างกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือธรรมรัฐอำนาจนิยม ธรรมรัฐเสรีนิยม และธรรมรัฐชุมชนนิยม

ในวิทยานิพนธ์นี้จะเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เมื่อกล่าวถึง governance โดยเห็นว่ามี ความหมายที่กระชับและครอบคลุมความหมายได้ดี ส่วนข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการต้องแปล ความคำศัพท์ที่ใช้ก่อนจึงจะเข้าใจมิใช่ข้อจำกัดสำคัญ เพราะคำนี้มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง จนเป็นที่รู้จักในวงวิชาการแล้วในระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ แม้ว่าผู้วิจัยจะเห็นด้วยกับการแบ่งแนวทางการตีความ governance ออกเป็นสามสำนักคิดของเกษียร แต่ผู้วิจัยกลับเห็นว่าการนิยาม ความหมายให้กับ governance ของนักวิชาการแต่ละคนจะค่อนข้างใกล้เคียงกันและอิงอยู่กับ ความหมายแบบสากล ซึ่งโดยทั่วไปจะอธิบายอยู่ภายใต้ความเข้าใจร่วมกันที่ว่า governance เป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคม 3 ส่วน อันได้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชา สังคมเข้าด้วยกัน แต่ภายในคำอธิบายต่างๆ กลับมีความพยายามนำเสนอโดยให้น้ำหนักกับภาค ส่วนใดภาคส่วนหนึ่งเป็นพิเศษซึ่งเป็นผลมาจากการมอง governance แบบแยกส่วนและเป็น ความพยายามปรับใช้โดยเชื่อมโยงเข้ากับแนวคิดหลักๆ ที่มีพัฒนาการอยู่ก่อนหน้าแล้ว

แนวคิดธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดหลักของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทย

จากการศึกษาทบทวนเกี่ยวกับที่มาของแนวคิดธรรมาภิบาลในความหมายทั่วไป และการ พิจารณาการใช้คำและการอธิบายความหมายเมื่อมีการนำมาปรับใช้ในสังคมไทยแล้ว ผู้วิจัยพบว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาปรับใช้กับแนวคิดหลักๆ ของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสามกระแสหลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงในช่วง ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเน้นหนักและให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐบาลภายใต้ระบอบ

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน และอาศัยกลไกระบบราชการเป็นเครื่องมือในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน

2. แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลของกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโลก ผ่านการนำเสนอและผลักดันโดยองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่างๆ โดยเน้นความสำคัญของกลไกตลาด และศักยภาพของภาคเอกชนในการเป็นผู้นำพาความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

3. แนวคิดแบบชุมชนนิยม เป็นแนวคิดที่เกิดจากการประยุกต์เอาความรู้ที่ได้ศึกษาจากตะวันตกของบรรดาปัญญาชน นักคิด โดยในการนำมาประยุกต์ใช้นี้จะมีการเพิ่มเติม ดัดแปลง เสนอความคิดใหม่ หรือใช้ในความหมายใหม่ซึ่งเป็นการพยายามเชื่อมโยงเข้ากับแนวคิดที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพสังคม

สามารถอธิบายการเชื่อมโยงเข้ากับพัฒนาการของแนวคิดทั้งสามได้ตามลำดับดังนี้

1. ธรรมชาติกับพัฒนาการแนวคิดปฏิรูประบบราชการ

การแสวงหาคำตอบว่าระเบียบทางการเมืองที่ดีที่สุดเป็นสากลนั้นเป็นอย่างไรนับเป็นข้อถกเถียงและเป็นที่ยกข้อถกเถียงกันมาแต่ครั้งโบราณกาล ธรรมชาติตามกระแสที่เปลี่ยนจากเจตนารมณ์ของนักคิดนักเขียนหรือนักรัฐศาสตร์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ผู้ปรารถนาเห็นมนุษยชาติมีระบบการปกครองที่ดีและเป็นธรรม จึงพยายามคิดหารูปแบบการปกครองที่มีหลักการใหม่ขึ้น โดยเฉพาะนักคิดนักวิชาการสมัยใหม่ให้เห็นปัญหาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบเสรีประชาธิปไตย ต่างเขียนหนังสือวิพากษ์ระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) มีกลไกการปกครองที่ไม่เพียงพอต่อการรับมือกับสังคมที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นได้ แนวคิด governance จึงถูกเสนอขึ้นมาเพื่อปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยด้วยเจตนาดี (พิทยา ว่องกุล, 2541ก : 4-5)

ระบบราชการนับเป็นกลไกการปกครองที่สำคัญของระบบการเมือง ในอดีตสำหรับประเทศไทยกลไกการปกครองสำคัญที่มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบราชการในปัจจุบันก็คือ “ระบบขุนนาง” (มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, 2532: 272) แต่ระบบราชการตามความหมายแบบตะวันตกหรือตามแนวทฤษฎีองค์การสาธารณะที่ได้เสนอแนวคิดในการบริหารระบบราชการ (bureaucracy) โดยนักวิชาการที่สำคัญคือ Max Weber ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 และเชื่อว่าองค์กรระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุดในสมัยดังกล่าว นั้น น่าจะตรงกับรูปแบบที่มีการจัดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือในปี พ.ศ.2435 (หลังจากการเสนอแนวคิดของ Weber 5 ปี) นั่นเอง

แนวคิดสำคัญที่ไทยรับจากตะวันตกมาปรับใช้ในการสถาปนาระบบราชการตามแนวคิดตะวันตกหรืออาจเรียกว่าเป็นการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญของไทยนี้ ก็คือการจัดองค์กรตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางโดยแบ่งเป็นกระทรวงต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ มีต้นสังกัดอย่างแน่นอน และเพื่อให้เสนาบดีกระทรวงต่างๆ มีอำนาจในการบริหารส่วนราชการได้ทั่วถึง (อิสระ สุวรรณกุล, 2519 : 13-14) หลังจากนั้นระบบราชการไทยภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการปรับปรุงในรายละเอียดอยู่เป็นระยะ

จนกระทั่ง ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้หนึ่งปีรัฐบาลได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือเป็นครั้งสำคัญ เนื่องจากการจัดระเบียบภายหลังจากเปลี่ยนระบอบการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

1. แบ่งบทบาทหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ตามลักษณะความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) เรียกว่าตาม “functional line” และ

2. แบ่งบทบาทหน้าที่ของกระทรวงโดยพิจารณาพื้นที่เป็นหลัก

ต่อมาในวงวิชาการตะวันตกได้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ขึ้นมาท้าทายแนวคิดการบริหารระบบราชการเดิม อาทิ แนวคิดที่เริ่มมองว่าระบบราชการที่เป็นทางการนั้นไม่สามารถบริหารองค์การสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้อีกต่อไป เพราะภายในระบบราชการที่เป็นทางการนั้น มีระบบราชการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือความล้มเหลวในการให้บริการสาธารณะได้ ทฤษฎีที่ท้าทายทฤษฎีองค์การสาธารณะนี้ได้เสนอต่อสาธารณะและเป็นที่ยอมรับในช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 และต่อมาช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 นักวิชาการเสนอว่าให้องค์การสาธารณะนั้นนอกจากจะมีองค์การที่เป็นทางการแล้ว องค์การต้องมีการทำงานอย่างเป็นระบบซึ่งมีระบบย่อยๆ หลายๆ ระบบที่เชื่อมต่อกันและส่งผลผลิตให้กับสาธารณะจึงทำให้มีการประสานงานกับองค์การที่อยู่ภายนอกองค์การมากขึ้น องค์การจึงทำงานในลักษณะองค์การเปิดเป็นระบบที่ติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกองค์การซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมทั้งปวง ช่วงปี ค.ศ. 1970 จนถึง 1990 องค์การมีรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้น เช่น องค์การชั่วคราว องค์การในรูปแบบ matrix องค์การแบบ managerial grid รูปแบบขององค์การและระบบการบริหารเปลี่ยนไปเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2541ข : 12)

ในส่วนของประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ โดยมีการปรับปรุงเกี่ยวกับระบบราชการไทยเป็นลำดับ ปลายปี พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำการรัฐประหารและตั้งรัฐบาลเข้าปกครองประเทศ โดยให้ความสำคัญกับระบบราชการเป็นอย่างมาก ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวธนาคารโลกและองค์การบริหารวิเทศกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นให้รัฐบาลไทยมีการปรับปรุงระบบราชการให้ทันสมัย (อิสระ สุวรรณบล, 2519) โดยเฉพาะภายหลัง พ.ศ.2504 ที่เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น มีการปรับปรุงระบบราชการโดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการควบคุมนโยบายโดยรวมของรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น โดยจัดฝ่ายอำนวยการของรัฐบาล คือสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (วิชัย ตันศิริ, 2544) ซึ่งนับเป็นการควบคุมแผนเงิน แผนงาน และแผนคนให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ปี พ.ศ.2532 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กำหนดนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการ โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 ให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนของการดำเนินงานและกำหนดระยะเวลาของการดำเนินงานไว้ งานแต่ละขั้นตอนหรือทุกขั้นตอนใช้เวลาสั้นที่สุดที่วัน แล้วแจ้งให้รัฐบาลและประชาชนทราบ หากส่วนราชการไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่กำหนด ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 10) นอกจากนี้ รัฐบาลชุดดังกล่าวยังมีแนวนโยบายที่จะปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์และตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การแบ่งแยกงานจากกระทรวงเดิม จัดตั้งกระทรวงใหม่ แต่เมื่อรัฐบาลชุดนี้ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นโยบายเหล่านี้จึงยังมิได้มีการสานต่อให้เป็นรูปธรรม

ในปี พ.ศ.2534 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ขึ้นใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 และได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 ขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการบริหารของประเทศ โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียด เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานราชการ และในปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น โดยโอนอำนาจหน้าที่ออกจากกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2435-2536 มีพัฒนาการในทิศทางเดียวกับแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยที่ผ่านมายังคงเป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดปลีกย่อย และเน้นที่การจัดโครงสร้างหน่วยราชการมากกว่า ระบบราชการจึงโตขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่ประสิทธิภาพในการทำงานกลับอยู่ในทิศทางตรงกันข้าม

ก่อกำเนิดตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชายเป็นต้นมาเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดดทำให้ ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนกำลังคนหรือกำลังแรงงานและตามมาด้วย การมีปัญหาค่าจ้างสูญเสียกำลังคนในระหว่างหน่วยงาน หรือภาคการทำงานต่างๆ กำลังแรงงานที่ขาดแคลนคือแรงงานระดับกลาง ประเภทช่างเทคนิคในสาขาอุตสาหกรรมเฉพาะบางประเภท เช่น ช่างเครื่องมือกล ช่างปรับและแก้เครื่องจักร และช่างแม่พิมพ์ เป็นต้น และแรงงานระดับกลางที่มีฝีมือมีคุณภาพและมี ประสบการณ์ที่เป็นที่ต้องการมากแต่หาไม่ค่อยได้ และขาดแคลน แรงงานระดับสูงในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและครู อาจารย์ในสาขาเหล่านี้ สาเหตุสำคัญของปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวข้างต้น มาจากปริมาณความต้องการแรงงานดังกล่าวมีมาก อันเนื่องมาจากการขยายตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปริมาณแรงงานมีน้อยเพราะขีดความสามารถในการผลิตกำลังคนมีน้อย และขาดแคลนครูอาจารย์ที่จะทำหน้าที่ผู้สอน ดังนั้นใครหรือหน่วยงานใดหรือภาคการทำงานใดจะได้กำลัง แรงงานดังกล่าวไปใช้ ก็คงต้องเสนอโอกาส ผลตอบแทนและปัจจัยอื่นๆ ที่เหนือกว่า จึงเกิดปรากฏการณ์ของการโยกย้าย แรงงานระหว่างหน่วยงาน หรือการสูญเสียกำลังแรงงานของภาคการทำงานหนึ่งให้แก่ภาคอื่นๆ เช่นกำลังแรงงานในภาคราชการย้ายไปทำงานในภาคเอกชน (กิตติวัฒน์ กิตติเวช, 2539) ระบบราชการที่ยืนหยัดมากกว่า 100 ปีในช่วงเวลานี้นับว่าถูกทำลายอย่างหนักหน่วง ท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้มีการ “ปฏิรูประบบราชการ”

ในขณะเดียวกันสถานการณ์โลกนับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1990 หรือภายหลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การสาธารณะเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เริ่มมีนักวิชาการหลายท่านได้เรียกร้องให้มีหลักการการบริหารองค์การสาธารณะใหม่ซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ทำทนายทฤษฎีองค์การสาธารณะและทฤษฎีการบริหารในช่วงเวลาที่ผ่านมามิใช่น้อย และในช่วงปลายทศวรรษนี้เองที่แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐมีการปรับตัวครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง

บทความเรื่อง “The New Governance: Governing without Government” ของ Rhodes (1996) เป็นตัวอย่างงานเขียนที่สรุปรวบรวมการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่สำคัญในช่วงนี้ โดย Rhodesกล่าวถึงการเปลี่ยนวิถีคิดของระบบราชการ (process of governing) จากเดิมซึ่งเป็นการ

จัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะของการจัดการปกครอง (government) มาเป็นระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อการจัดระเบียบระบบราชการเพื่อให้เกิดวิธีการควบคุมวิธีการใหม่โดยสังคม (governance)

Rhodes เห็นว่ามีการใช้คำว่า governance หรืออาจเรียกว่าการบริหารจัดการในมุมมองใหม่ที่ว่านี้อย่างน้อย 6 ความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

1. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการที่รัฐมีบทบาทน้อยที่สุด (governance as the minimal state) กล่าวคือ รัฐจะต้องลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐลงโดยให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทนในรูปของการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน (privatization) บทบาทที่สำคัญของรัฐในมุมมองนี้ รัฐเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนสาธารณะโดยจะต้องให้ความสำคัญกับระบบตลาด

2. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการของภาคเอกชน (governance as corporate governance) หมายถึง ระบบในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดี มีความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานในภาคเอกชน เพื่อให้มีความเป็นธรรมรวมทั้งเกิดความมีประสิทธิภาพในการกำกับและดูแลตนเอง

3. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะรูปแบบใหม่ (governance as the new public management) ซึ่งตามแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะรูปแบบใหม่ (NPM) นี้ เป็นการเปลี่ยนมุมมองทางการบริหารจัดการใหม่ จากเดิมที่รัฐเป็นผู้นำพา (rowing) ในความหมาย government มาเป็นรัฐเป็นผู้นำทาง (steering) หรือการบริหารจัดการในความหมาย governance นั้นเอง และในความหมายใหม่นี้เป็นการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน ระบบตลาด ลูกค้าหรือผู้รับบริการ และผลลัพธ์จากการบริหารจัดการ

4. การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (governance as good governance) เป็นความหมายที่ใช้อย่างกว้างขวางทั่วไปซึ่งมีที่มาจากธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นนโยบายในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในประเทศโลกที่สามให้มีประสิทธิภาพ โดยการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาด มีกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูประบบราชการโดยการลดอัตรากำลังลง มีการฝึกฝนให้ความรู้ในเรื่องการบริหารงบประมาณ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และสนับสนุนให้ NGO มีบทบาทมากยิ่งขึ้น

5. การจัดระบบเครือข่ายทางสังคม (governance as a socio-cybernetic system) เป็นการพิจารณาโครงสร้างการปกครองในลักษณะที่แต่ละส่วนของสังคมไม่เป็นอิสระจากกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยไม่มีภาคใดโดดเด่นกว่ากันและพิจารณาว่า

กระบวนการปกครองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการบริหารรวมทั้งการสร้างภาคีหรือการเจรจาตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดผลดี

6. การจัดการภายในในระบบเครือข่าย (governance as self-organizing networks) มีลักษณะเป็นระบบที่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ระบบท้องถิ่นที่มีระบบการบริหารราชการและสังคมที่ดี (local governance) ซึ่งเป็นความพยายามปกครองตนเองการจัดตั้งองค์การเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะแบบพึ่งพากันและกัน

จะเห็นได้ว่า คำว่า governance เป็นคำที่ถูกใช้ไปในหลายความหมาย แต่ทุกความหมายต่างสะท้อนถึงการปรับตัวของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ว่ามีการปรับมุมมองไปสู่การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐกับภาคอื่นๆ ในแนวระนาบมากขึ้น Bidhya Bowornwathana (1997) เห็นว่า ในศตวรรษที่ 21 สังคมอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เจริญรุ่งเรืองและสันติ ช่วงเวลานี้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลและการบริหารองค์การสาธารณะฐานะผู้ให้ความสะดวกในทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงสังคมไปพร้อมกับความสำคัญที่เพิ่มขึ้นในข้อบกพร่องของบทบาทของรัฐ ความเชื่อดังกล่าวขยายไปยังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็วที่แสดงว่าศตวรรษที่ 20 ของระบบราชการกำลังจะหมดไป ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงระบบราชการหรือองค์การสาธารณะกลายเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อหลีกเลี่ยงการวิจารณ์ในทางลบให้หมดไป ภายใต้การปฏิรูปการบริหารที่สำคัญที่ต้องทำให้ทุกๆ ประเทศทั้งตะวันตกหรือโลกตะวันออก ซึ่งระบบการปกครองและสังคมที่ดีจะเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

ความจำเป็นที่เกิดการปฏิรูปในโลกของการปฏิบัติเกิดขึ้นพร้อมกันด้วยความก้าวหน้าในการสะสมองค์ความรู้ในเวทีการบริหารสาธารณะ ภาพหรือพาราไดม์ใหม่เกิดข้อกำหนดแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารซึ่งเรียกว่า The New Democratic Governance Paradigm ขึ้นจากการวิเคราะห์มุมมองต่างๆ เพื่อเข้าใจการปฏิรูประบบบริหาร โดยตั้งคำถามที่สำคัญ 4 ประการคือ (1) รัฐควรทำงานอะไร (2) รัฐควรทำงานอย่างไร (3) ใครควรเป็นผู้ควบคุมรัฐ และ (4) ใครได้รับประโยชน์จากรัฐ คำถามทั้ง 4 ประการกลายเป็นรูปแบบของหลักสำคัญสี่ประการ (the four pillars) สำหรับการสร้างพาราไดม์แห่งอนาคตในการศึกษาการปฏิรูประบบบริหารเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งหลักสำคัญสี่ประการที่ว่านี้ พิทยาสุรพบว่าได้แก่ หลักการข้อที่หนึ่ง คือ รัฐมีขนาดเล็กลง (a smaller government that does less) หลักการข้อที่สอง คือ รัฐมีความยืดหยุ่นและปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ (a government with a global vision and flexibility) หลักการข้อที่สาม คือ

รัฐที่ตรวจสอบได้ (accountable government) และหลักการข้อที่สี่ คือ รัฐที่เป็นธรรม (government that is fair) ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละหลักการ ดังต่อไปนี้

หลักการข้อที่หนึ่ง : ภาครัฐการมีขนาดเล็กลง

หลักการที่สำคัญประการแรกคือ หลักการที่สนับสนุนให้ภาครัฐการมีขนาดเล็กลง (a smaller government that does less) เป็นการตอบคำถามว่ารัฐควรทำอะไร ปัจจุบันนี้รัฐกำหนดนโยบายปฏิรูประบบบริหารและนำไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดในการจัดการแบบประหยัด การลดขนาดให้เล็กลง การทำให้คล่องตัว การแปรรูปหน่วยงานของรัฐให้เป็นเอกชน การจ้างเอกชน ดำเนินการ และการแก้ไขกฎระเบียบ เหตุผลที่สนับสนุนให้รัฐมีบทบาทน้อยลงมี 3 ประการ ดังนี้

1. โดยทั่วไปรัฐและระบบราชการมีการขยายตัวใหญ่เกินไป และสิ้นเปลืองงบประมาณมาก รัฐแบ่งสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวนมหาศาลเพื่อจ่ายเงินเดือน และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษามากกว่าค่าใช้จ่ายในการพัฒนา หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุน ตามความเชื่อที่นิยมกัน คือถ้าระบบราชการมีขนาดใหญ่ การปฏิบัติการตกต่ำ นอกจากนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้การบริหารไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการที่สมเหตุสมผลก็คือการทำให้มีขนาดเล็กลงเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น หน่วยงานของรัฐมักมีค่านิยมโน้มเอียงไปในทางที่จะขยายหน้าที่ความรับผิดชอบ การทำให้รัฐ เล็กลงให้สำเร็จจะต้องพยายามขจัดค่านิยมเช่นนี้ออกเสียก่อน ซึ่งนำไปสู่คำถามที่อาจตามมาเช่นว่า ข้าราชการจะยอมลดอำนาจหน้าที่ของตน หรือ เราต้องการกลไกจากภายนอกเพื่อเข้ามาทำหน้าที่แทน

2. เหตุผลประการที่สองเป็นผลมาจากแนวคิดที่มองว่า ภาคเอกชนสามารถทำงานหลายอย่างได้ดีกว่าภาครัฐ ทั้งคุณภาพในการบริหารและการผลิตสินค้าสาธารณะ เหตุผลสนับสนุนคือ ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะความสามารถในการปรับตัวเพื่อแข่งขัน ตามกลไกตลาดสูงกว่า ตรงกันข้ามภาครัฐชอบผูกขาดการให้บริการสาธารณะ ซึ่งไม่มีการพัฒนาวิธีการในการให้บริการสาธารณะ อุตสาหกรรมที่รัฐผูกขาดมักขาดทุนทำให้นโยบายของรัฐล้มเหลวซึ่งทำให้ต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำก่อนสำหรับการทำให้รัฐบาลมีขนาดเล็ก ประการที่สองก็คือรัฐจะต้องยกเลิกความคิดที่มองตัวรัฐเป็นผู้ช่วยเหลือ (saviors) หรือจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมดของสังคม รัฐต้องตระหนักว่าปัญหาต่าง ๆ ของสังคมสามารถได้รับการดูแลจากหน่วยงานที่มีใช้รัฐ (non-governmental actors) โดยรัฐต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนแก่หน่วยงานที่มีใช้รัฐในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

3. ปัจจุบันมีความเชื่อใหม่ในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศโดยให้ภาคธุรกิจ เป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดบทบาทใหม่กับรัฐในการสร้างสรรค์และสนับสนุนการ

ดำเนินการนโยบายตลาดเศรษฐกิจเปิดกว้าง ส่วนหน่วยงานของรัฐปรับบทบาทเป็นผู้ให้ความสะดวกในการสนับสนุนความเจริญของตลาดเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบราชการไม่ใช่นายหรือคนรับใช้ของประชาชน กลไกการบริหารจะต้องสถาปนาความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐต้องมองตนเองเป็นพันธมิตรที่พร้อมจะให้ความสะดวกไม่ใช่นายที่ออกกฎระเบียบบังคับภาคธุรกิจอีกต่อไป

หลักการข้อที่สอง : รัฐมีความยืดหยุ่นและปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์

หลักการประการที่ 2 ของ NDG Paradigm คือ ให้ระบบราชการมีวิสัยทัศน์ คิดแบบโลกาภิวัตน์และมีการจัดองค์การในลักษณะคล่องตัว ความเชื่อถือในการกำหนดนโยบายใหม่ในแนวคิดวิธีการทำงานของรัฐ ยุคโลกาภิวัตน์เน้นสภาพแวดล้อมงานที่เกินขอบเขตของหน่วยงานของรัฐเฉพาะภายในประเทศรัฐบาลกลางภายใต้สภาพแวดล้อมโลกาภิวัตน์มากขึ้นกว่าในอดีต ในยุคโลกไร้พรมแดนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีวิสัยทัศน์เพื่อทำงานตามหน้าที่อย่างดี ซึ่งต้องเข้าใจความต้องการของชุมชนในโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนของโลกทำให้องค์การสาธารณะใหม่ควรมีลักษณะที่ยืดหยุ่นง่าย

หลักการข้อที่สอง เรียกร้องให้มีการคิดแบบโลกาภิวัตน์ หน่วยงานของรัฐต้องเข้าใจปรากฏการณ์หรือข้อเท็จจริงของโลกาภิวัตน์ ประการแรกหน่วยงานของรัฐควรสำนึกว่าโลกเศรษฐกิจกำลังจะไร้พรมแดนมากขึ้นๆ กำแพงการค้าระหว่างประเทศจะไม่มีอีกต่อไป ความร่วมมือยุคโลกาภิวัตน์ คือการปล่อยให้องค์การภายในมีการแข่งขันมากขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคจะได้รับผลประโยชน์จากการบริโภคผลผลิตที่ดีที่สุด ในเวลาเดียวกันองค์การสาธารณะภายในต้องพยายามที่จะเข้าไปสู่การแข่งขันในตลาดโลกาภิวัตน์ในอนาคตต่อไป ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐควรเข้าใจ และตื่นตัวต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายใหม่ในระบบการค้าโลก การมีส่วนร่วมในเชิงรุกในการประชุมระหว่างประเทศ เช่น WTO, GATT, ธนาคารโลก, UNCTAD และการประชุมพิเศษต่าง ๆ เช่น การประชุมร่วม Europe – Asia หรือการประชุมกลุ่มการค้าเช่น EU, OPEC, NAFTA และ APEC ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้น หน่วยงานของรัฐที่อยู่ต่างประเทศจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการค้า เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ อย่างรวดเร็ว การทราบข้อมูลดังกล่าวเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อทำความเข้าใจความต้องการของประเทศนั้น ๆ และนำไปสู่นโยบายเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

2. หน่วยงานของรัฐต้องเข้าใจความสำคัญในการปฏิบัติข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยียุคนี้ ประชาชนมีความสามารถรับรู้ สถานการณ์ของโลก เพราะระยะทางไม่ใช่อุปสรรคอีกต่อไป การรับรู้ทำได้โดยผ่านเคเบิลทีวี และดาวเทียมซึ่งให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้วิถีชีวิตแบบอื่นๆ และรัฐไม่

ผูกขาดข้อมูลข่าวสารได้อีกต่อไป การปฏิวัติข้อมูลเทคโนโลยีทำให้ประชาชนได้รับการศึกษาดีขึ้น และร่วมรับรู้ถึงความเข้าใจนั้นถูกหรือผิด ประชาชนทั่วโลกสนับสนุนหลักการให้ความช่วยเหลือของ UN ในการพัฒนาที่ยั่งยืน การรักษาสภาพแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนที่กล่าวมานี้ หน่วยงานของรัฐยังขาดประสบการณ์ตามแนวคิดของ Alvin Toffler ในคลื่นลูกที่ 3 ผลประโยชน์จะเหนือความรู้ข้อมูลในยุคโลกาภิวัตน์

3. หน่วยงานของรัฐคิดว่าประเทศในโลกจะเป็นการเมืองตามยุคโลกาภิวัตน์นั้น คือระบอบประชาธิปไตยจะมีอิทธิพลเหนือระบอบคอมมิวนิสต์ใน 2 ศตวรรษสุดท้าย ซึ่งทำให้ทุกชาติเลือกรูปแบบรัฐบาลแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ระบอบประชาธิปไตยกำลังแผ่ขยายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว เพราะระบบการโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์ ประชาชนเรียนรู้การมีชีวิตที่ดีขึ้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมากกว่าระบอบคอมมิวนิสต์ ปัจจุบันนี้เศรษฐกิจผลักดันให้ผู้นำรัฐบาลกำหนดนโยบายไม่ใช่กำหนดแนวคิดทางการเมืองอีกต่อไป ระบอบประชาธิปไตยนำประเทศเข้าไปสู่สถานะที่สลับซับซ้อนตามค่านิยม เช่น สิทธิของประชาชน การเลือกรัฐบาล ผู้นำฝ่ายค้าน และรัฐบาลท้องถิ่น เพราะว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องปรับปรุงตามข้อเรียกร้องของ ประชาชนที่อยู่ภายใต้การเมืองการปกครองตามหลักประชาธิปไตยใหม่

หลักการข้อที่สาม : รัฐบาลที่ตรวจสอบได้

หลักการประการที่ 3 ของพาราไดม์ NDG จะต้องทำเพิ่มขึ้นคือ การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ การตรวจสอบตามหลักลำดับชั้นในระบบราชการไม่มีความสำคัญอีกต่อไป รัฐต้องถูกตรวจสอบจากภายนอกองค์กรสูง แนวโน้มใหม่คือการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐถูกตรวจสอบโดยประชาชนและนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในอนาคตจะมีความต้องการตรวจสอบรัฐบาลมากขึ้น โดยการได้รับข้อมูลข่าวสารที่มากและสูงกว่า ประชาชนทั้งผู้มีฐานะร่ำรวยและฐานะยากจนมีการเรียนรู้ในการมีคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น ประชาชนจะทำให้รัฐบาลทำงานยากเพราะความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น ในขณะที่แรงกดดันทางการเมืองมีความหลากหลายพร้อม ๆ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น โดยเฉพาะชนชั้นกลางซึ่งมีอำนาจในความรู้และเงินจะมีจำนวนมากขึ้น กฎและกติกาสากลใหม่ ๆ จะนำไปสู่การกำหนดระบบราชการในทศวรรษที่ 21 ที่เหมาะสม ประชากรของชุมชนโลกาภิวัตน์ไม่มีความอดทนหรืออดทนน้อยกว่าเดิม และหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีจริยธรรมจะทำให้ประชาชนเข้ามาดูแลใกล้ชิดขึ้น ประเทศที่มีสื่อมวลชนที่มีอิสระในการพิมพ์ มีความต้องการตรวจสอบรัฐบาลมากขึ้น และรัฐบาลจะทำงานด้วยความตั้งใจ เพราะมวลชนสังคมมีความคาดหวังต่อระบบราชการจะมากขึ้น ยุคประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์

การผูกขาดอำนาจการเมือง และการบริหารของระบบราชการจะถูกท้าทายเพิ่มขึ้น โดยหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประเทศหลายๆ ประเทศเรียกร่องประชาธิปไตย และการปฏิรูปการบริหารซึ่งเน้นที่การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ วัตถุประสงค์ในการปฏิรูป คือการออกแบบการปฏิรูปภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในระบบราชการ การตรวจสอบที่เหมาะสมโดยปกติจะมีศูนย์กลางที่การทำงานที่เปิดเผย โปร่งใส การตรวจสอบ การประเมินความสามารถของรัฐมีมากกว่าความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจในการโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือค่านิยมที่ดีกว่าเงิน การลดขนาดรัฐบาลให้เล็กลง การทำให้คลังตัว การแปรรูปให้ภาคเอกชนดำเนินการ เป็นต้น คุณภาพที่ดีในการให้บริการสาธารณะ หน่วยงานที่คุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์ของหน่วยงานผู้ตรวจสอบแผ่นดินรัฐสภาในหลายๆ ประเทศทั่วโลกอยู่ในกระบวนการเกิดและกำหนดกลไกตรวจสอบที่ประสบความสำเร็จในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก เช่น กลไกที่รวมถึงสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลปกครอง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การทำประชามติ หน่วยงานของภาคเอกชน หน่วยงาน ปปช. หน่วยงานรัฐบาลชั้นสูง และหน่วยงานตรวจสอบของประชาชน (citizen's charter) เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐที่ถูกประชาชนตรวจสอบ ซึ่งเกิดขึ้นโดยประชาชนควบคุมและกำกับการใช้อำนาจข้าราชการของรัฐอย่างรอบคอบเพราะว่าการตรวจสอบทำให้ประชาชนมีสิทธิตามระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ เช่น สิทธิในการได้รัฐบาลที่ซื่อตรงและมีอิสระขาด สิทธิในการร้องทุกข์ การกำหนดนโยบายรัฐ และการออกกฎหมายของระบบราชการ สิทธิที่จะรู้ว่าหน่วยงานของรัฐกำลังทำอะไรและสิทธิที่จะถอดถอนหน่วยงานของรัฐที่ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง หน่วยงานของรัฐถูกตรวจสอบเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การทุจริตลดลง มีประสิทธิภาพมากขึ้น โปร่งใสและเปิดเผย มีการกระจายอำนาจและถูกถอดถอนเพราะความรุนแรงของสถานการณ์

หลักการข้อเสนอสี่ : รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม

หลักประการสุดท้ายของพาราโดม NDG มีจุดเด่นที่ความเชื่อที่ว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการและสังคมที่ดีนั้น ใครได้รับผลประโยชน์จากปฏิรูป โครงการการปฏิรูปการบริหารและนโยบายอาจเกิดผลลัพธ์ทางบวกหรือทางลบต่อกลุ่มคนขึ้นภายหลัง

ตัวอย่างเช่นสัดส่วนเงินเดือนใหม่ที่รัฐบาลกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาสมองไหลและการส่งเสริมศีลธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะทำให้ช่องว่างระหว่างเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและระดับกลางกว้างขึ้น ในการปฏิรูปซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงจะยินดีและสนับสนุนก็เพราะได้รับ

สิทธิพิเศษจากรัฐบาลมากมาย การสร้างรัฐมนตรีใหม่ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นผลจากการที่รัฐบาลกลางควบคุมความสัมพันธ์ของผู้ใช้แรงงาน แทนที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานจริงๆ การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และกฎหมายอาจจะกีดขวางหรือสนับสนุนการเข้ารับและเลื่อนตำแหน่งของสตรีในงานของรัฐมากขึ้น

การปฏิรูปการบริหารทำให้ข้าราชการประจำได้รับสิทธิพิเศษ เพราะกลุ่มข้าราชการจะมีอำนาจมากที่สุดและได้ผลประโยชน์มากที่สุด หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจะเป็นหน่วยงานบริการประชาชน และสำนักงานประมาณจะถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น ขณะที่หน่วยงานหลักจะมีขอบเขตการปกครองที่เป็นอิสระและมีความรู้ความสามารถมากกว่าการปฏิรูปการบริหารของต่างประเทศ ผลประโยชน์จะตกอยู่กับกลุ่มพลังอำนาจ เมื่อรัฐบาลกำหนดโครงการปฏิรูปขึ้น มีแนวคิดว่าจะนำมาใช้กับกลุ่มและหน่วยงานที่มีอำนาจมากที่สุดเป็นลำดับแรก เพราะผู้ที่เข้าใจแก่นการเมืองของประเทศเท่านั้นจึงจะมีความรู้ความเข้าใจการปฏิรูปการบริหาร ระบบราชการกลุ่มไหนมีอำนาจอะไร อะไรคืออำนาจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการประจำ นโยบายปฏิรูปใหม่มีความสมดุลงของอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบราชการ นโยบายตรงกันข้ามอาจจะเกิดขึ้นได้เพราะไม่สามารถสรุปประเด็นปัญหาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิปนโยบาย

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยเองก็มีการปรับตัวไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดดังกล่าวมานี้ โดยเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ประกาศใช้แผนแม่บท การปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) ขึ้นเป็นทิศทางในการปฏิบัติราชการ มีเป้าหมายเพื่อ (1) สร้างระบบการบริหารและบริการของรัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยังพอใจแก่ประชาชนให้มากที่สุด (2) ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีโอกาสและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีระเบียบวินัยและตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรม และ (3) ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศและเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากเห็นว่า โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎระเบียบต่างๆ ของระบบราชการที่เป็นอยู่ล้าหลังไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนอง การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การประกาศใช้แผนแม่บทฯ นี้ นับเป็นการนำแนวคิดทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่ใช้เป็นภาษาอังกฤษว่า governance มาปรับใช้อย่างเป็นทางการกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการไทย อย่างไรก็ตาม การปรับแนวคิดธรรมภิบาลหรือการรับแนวคิดที่มาจากศัพท์ governance ตรงตัวนั้น ต้องถือว่ามี การปรับเข้าใช้ร่วมกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยเกิดขึ้นภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 คือภายหลังจากที่รัฐบาล

ไทยได้ยอมรับข้อตกลงในการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้เงื่อนไข IMF โดยรัฐบาลให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง governance ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ

ผลจากการอภิปรายเรื่อง “ธรรมรัฐภาคราชการ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในโครงการธรรมรัฐแห่งชาติ สะท้อนถึงการยอมรับและเตรียมพร้อมที่จะรับเอาแนวคิดธรรมาภิบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะการอธิบายผ่านความคิดเห็นของข้าราชการระดับสูงที่มีส่วนผลักดันการปฏิรูประบบราชการในเมืองไทย อาทิ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณ เลขาธิการ ก.พ. ขณะนั้นกล่าวว่า “ธรรมรัฐ คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการเพื่อให้เกิดระบบที่ดี เอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดีและไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวงราชการ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิวัติราชการ ธรรมรัฐจะเป็นตัวเชื่อมโยงสังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐบาล เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชน เกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคมโลกที่จะทำให้เกิดได้นั้น จึงอยู่ที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้ปัญหาต่างๆ ของส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยปฏิบัติเป็นองค์รวม คือ 1) ประชาชนทุกคนที่มีผลกระทบต้องมีส่วนร่วม 2) มีความโปร่งใส รับรู้ได้ โดยรับฟังประชาพิจารณ์ ส่งเอกสารให้ และเมื่อตัดสินใจแล้วเปิดเผยเหตุผลได้ 3) มีความรับผิดชอบอย่างชัดเจน 4) การใช้อำนาจต้องมีที่มาที่ไปเปิดเผย 5) กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะตัดสินใจต้องชัดเจน 6) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่การปฏิรูประบบราชการจะสำเร็จได้ต้องเกิดจาก 2 ส่วน คือ 1) ความยินยอมพร้อมใจของคนในวงราชการ 2) มีความกดดันจากภายนอก คือ รัฐสภา รัฐบาล นอกจากนี้ยังต้องมีแรงหนุนจากภายนอก เช่น สื่อต่างๆ ประชาชนคอยตรวจสอบ ทิชช และภาคเอกชนต้องยอมรับได้จึงจะสำเร็จ” และกล่าวถึง จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใช้หลักการธรรมรัฐเพื่อดึงเอาสำนึกสุจริตออกจากใจนักการเมืองและข้าราชการ โดยกล่าวว่า “ธรรมรัฐ คือ การทำให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งภาครัฐและเอกชน และต้องเกิดจากสำนึกความรู้สึกของภาคนี้ๆ เพื่อประโยชน์ของการอยู่ร่วมกัน โดยไม่ใช่อำนาจรัฐไปทำให้เกิดขึ้น การสร้างธรรมรัฐจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการและนักการเมือง ทั้ง 2 ฝ่ายต้องเป็นคนดีมีความโปร่งใสโดยเฉพาะนักการเมืองต้องโปร่งใส ในด้านการแก้ปัญหาควรประชาชนต้องร่วมมือกันต่อสู้กับความไม่เป็นธรรม หากเกิดการเรียไ รีดไถเงินหรือทุจริตของวงราชการให้ร้องเรียนไปที่ ป.ป.ป.” (วรลักษณ์ มนต์เชื้อศิริ, 2541) เป็นต้น

ประกอบกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในปีเดียวกัน ซึ่งในความเห็นของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา และเป็นรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานให้แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” สามารถพัฒนาขยายผลต่อไปได้ ทั้งในด้านเป้าหมายการบริหารจัดการสังคม โครงสร้างและ

กระบวนการบริหารสังคม และสาระของการบริหารจัดการนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาลสากล และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นที่ต้องการและยอมรับของประชาชนจึงเท่ากับประชาชนเห็นชอบและยอมรับแนวคิดธรรมาภิบาล และประสงค์จะให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยเร็ว

นอกจากนั้น จากการศึกษาเรื่อง “การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย” ของบวรศักดิ์ยังพบอีกว่าระดับการเป็นประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นก็ดี ระดับธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้นก็ดี ย่อมส่งผลบวกให้เพิ่มระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยไปด้วย ดังประสบการณ์ของประเทศส่วนใหญ่ในโลก การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้น ย่อมเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable) เพราะมีการจัดสรรทรัพยากรในสังคมอย่างทั่วถึงแก่ทุกภาค

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและรากฐานของธรรมาภิบาลสากลยังประสบปัญหาสำคัญ คือระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาแต่โบราณ ทำให้สังคมไทยในความเป็นจริงยังมีลักษณะเป็น “ประชาธิปไตยอุปถัมภ์” และ “ทุนนิยมอภิสิทธิ์” ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงอยู่ในวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ดังนั้นการจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง และธรรมาภิบาลสากลสามารถพัฒนาขึ้นเต็มรูปแบบได้ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลายประการดังปรากฏในข้อเสนอแนะต่อไปนี้

1. การพยายามปรับระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ให้สอดคล้องกับสภาพโลกปัจจุบัน โดยคงส่วนดี อาทิ การให้ - ความกตัญญู ความเคารพผู้ใหญ่ - ผู้น้อยเอาไว้ ในความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ แต่ในตำแหน่งหน้าที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวมเหนือความสัมพันธ์ส่วนตัว

2. การเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาที่มีมาแต่เดิม โดยส่งเสริมแต่เศรษฐกิจแบบตลาดที่พึ่งพาการส่งออกเพียงประการเดียว มาสู่เศรษฐกิจแบบสมดุลที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจพอเพียงระดับชุมชนคู่กันไปกับเศรษฐกิจแบบตลาด

3. การดำเนินการปฏิรูปการเมืองต่อ โดยออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเร็ว และคัดสรรบุคคลที่ทั้งสุจริตและมีความสามารถเข้าสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4. ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชนให้โปร่งใส และถูกต้องเป็นธรรมขึ้น โดยลดการผูกขาด แรงการแข่งขันที่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค

5. เร่งสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และเพิ่มส่วนร่วมของประชาสังคมในการบริหารจัดการบ้านเมืองเพื่อทำให้เกิดการคานอำนาจภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนอันจะทำให้เกิดความสมดุลในยุทธศาสตร์การพัฒนา

6. สร้างระบบส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยผ่านการรวมตัวของบุคคลในสังคมเป็น “สภาสุจริตธรรมรัฐแห่งชาติ” ทำหน้าที่ส่งเสริมสุจริตธรรมให้เกิดในสังคม

ต่อมา ในสมัยชนวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี จึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้กำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้นมา โดยเน้นการปฏิรูป 5 ด้าน คือ 1. ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ 3. ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล 4. ปรับเปลี่ยนกฎหมาย 5. ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

จากแผนอันนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (คณะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543 : 3-12) ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ต่อมาหน่วยราชการต่างๆ ได้นำระเบียบนี้ไปยึดถือปฏิบัติโดยเน้นการปรับใช้ให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อแต่ละหน่วยงาน เช่น กระทรวงมหาดไทยได้นำหลักทั้งหกประการนี้ไปขยายความและปรับใช้โดยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ เรียกว่า “องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 11 ประการ (สุดจิต นิमितกุล, 2543 : 13-24) ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม และให้การยอมรับ การดำเนินงานของหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและความสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม และความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น และการยอมรับที่สนะที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย

10. ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแลแทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นการเน้นไปที่การบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ เกิดจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการต่างๆ กับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

2. หลักความโปร่งใส ความโปร่งใสนั้นอยู่กับ ความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการที่มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้ใช้บริการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม คำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงความประหยัดของงบประมาณ ความพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ และจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ

6. หลักคุณธรรม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

จนกระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ประกาศนโยบายดังกล่าวนี้ อย่างชัดเจน และเริ่มผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง มีการวางเป้าหมายชัดเจนว่า จะเริ่มมีผลปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุม ก.พ. เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จึงทำให้นโยบายดังกล่าว เริ่มขับเคลื่อนอย่างชัดเจนครั้งแรก

สาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการนั้นได้วางเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไว้ครอบคลุมทุกด้านในการบริหารภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย 6 ประเด็นสำคัญ คือ 1. ยกระดับความสามารถและสร้างประสิทธิภาพ โดยการรวมหน่วยราชการ เพื่อให้ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพมาสู่ประชาชน 2. มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล 3. สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ 4. สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และสุดท้าย 6. สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

เป้าหมายดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานหลักการและเหตุผลว่า 1. ตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศเป็นส่วนรวม 2. มีความโปร่งใส สะอาด ซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้ ทั้งในด้านการใช้อำนาจและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน 3. มีเป้าประสงค์ภารกิจที่ชัดเจน และรับผิดชอบผลสัมฤทธิ์ของผลงาน และ 4. รับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในขณะเดียวกันก็มีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ ที่หมักหมมนานจนประชาชนลดความศรัทธา นั่นคือปัญหาประสิทธิภาพต่ำ โครงสร้างองค์กรที่ตั้งตัวไม่ยืดหยุ่น การรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป กฎ ระเบียบ และเทคโนโลยีไม่ทันสมัย เงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการไม่จูงใจ ค่านิยม ข้าราชการแบบดั้งเดิม ข้าราชการด้อยคุณภาพ รวมไปถึงปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ

จุดเน้นที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ก็คือ การปรับราชการให้มีขนาด เล็กกลงแต่มีประสิทธิภาพสูง เปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม ใช้บ งบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนในการปฏิรูประบบราชการ และจัดระบบเงินเดือนและ ค่าตอบแทนเพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพ ซื่อสัตย์ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (สำนักงาน ก.พ. ยุคใหม่ราชการไทย, 2545 : 1, 3-4)

ในที่สุดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ก็มีผล บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 และบัญญัติให้ governance หรือที่ในพระราชบัญญัติใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นวิธีปฏิบัติงานที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติอย่างชัดเจน ใน มาตรา 3/1 ความว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิด ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากร ให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความ ต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติ หน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะ อย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย ข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละ ภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการส่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่าง ยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน”

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าธรรมชาติของราชการในความหมายที่เป็นเป้าหมายของการแสวงหา รูปแบบการปกครองที่ดั่งนั้นมีการพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณ รวมทั้งเมื่อมีการสถาปนารูปแบบการ บริหารจัดการภาครัฐที่เรียกว่า “ระบบราชการ” ขึ้นโดย Max Weber การแสวงหารูปแบบที่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ดำเนินมาเป็นลำดับ ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้ รับอิทธิพลจากสายธารการเปลี่ยนแปลงนี้ และมีการปรับตัวอยู่เป็นระยะพอเหมาะพอดีกับ

พัฒนาการของแนวคิดในการกำกับดูแลการพัฒนาขององค์กรต่างๆ ได้ริเริ่มกล่าวถึงความสำคัญของการมี governance ขึ้น โดยถือเป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการยอมรับความช่วยเหลือจาก IMF ประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ ธรรมชาติของความสัมพันธ์ในความสัมพันธ์อย่างหลังกลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ แนวคิด “การปฏิรูประบบราชการ” ที่มีการปรับตัวไปในทิศทางที่สอดคล้องกันอยู่ก่อนแล้วกับการรับเอาแนวคิดธรรมชาติด้วยเงื่อนไขบังคับจึงผสมเข้ากันได้เป็นอย่างดี

2. ธรรมชาติกับพัฒนาการแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายของธรรมชาติที่สำคัญประการหนึ่งที่ระบุไว้ในโดยองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) คือ การสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ธรรมชาติในความสัมพันธ์นี้จึงมีที่มาจากข้อเสนอขององค์กรระหว่างประเทศทั้งหลาย และดังเป็นที่ทราบกันว่า IMF เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อ governance มากที่สุด เพราะบทเรียนที่ได้รับจากการเข้าไปจัดการหนี้สินในประเทศต่างๆ ด้วยกฎเหล็กเพื่อประกันหรือทวงหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ต่างชาติ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและรัฐบาลประเทศต่างๆ มากมาย IMF ต้องเผชิญกับลูกเล่นของรัฐบาล หรือรัฐบาลที่ขี้โกงในลาตินอเมริกาและแอฟริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลประเทศต่างๆ ล้วนเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในชาติ ดังนั้น มาตรการที่จะใช้ควบคุมลูกหนี้ได้จึงต้องมี governance ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่เจ้าหนี้หรือทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนอย่างได้เปรียบ เพื่อประโยชน์ของ IMF และกลุ่มทุนไร้พรมแดน (พิทยา ว่องกุล, 2541 : 4-5)

แต่เดิมองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจในตะวันตกเป็นเรื่องเดียวกันกับการเมือง การมองการพัฒนาเศรษฐกิจก็จะเป็นการมองในแง่นโยบายของรัฐในด้านเศรษฐกิจ จนกระทั่งการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าและการเปลี่ยนเป็นสังคมสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรป จากพื้นฐานความคิดเสรีนิยม ที่ทุกคนเรียกร้องเสรีภาพ รวมทั้งเสรีภาพทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์มาเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมแท้ (laissez-faire) ในขณะเดียวกัน เสรีภาพทางการเมืองการปกครองทำให้เกิดการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democracy) แทนแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (อมรา พงศาพิชญ์, 2541)

การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ได้รับการวางรากฐานมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 โดย Adam Smith เป็นผู้เสนอระบบเศรษฐกิจที่เรียกกันภายหลังว่าระบบทุนนิยม ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้การผลิตและการซื้อขายแลกเปลี่ยน และการอุปโภคบริโภคสินค้า

และบริการทั้งปวงจะดำเนินไปได้โดยการตอบสนองของความต้องการของปัจเจกบุคคล ซึ่งแต่ละคนถือประโยชน์แห่งตนเป็นที่ตั้ง อย่างไรก็ตาม สังคมเศรษฐกิจจะไม่สับสนวุ่นวายเพราะเหตุจากความต้องการอันเห็นแก่ตัวของปัจเจกชนทั้งหลาย กลไกราคาของระบบตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีจะทำหน้าที่เสมือน “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) ซึ่งจัดการจนกระทั่งสวัสดิการของส่วนรวม (general welfare) เกิดขึ้นได้ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2544) ตามแนวคิดเช่นนี้ถือว่าภาคเอกชนมีความสำคัญมาก และเศรษฐกิจจะพัฒนาได้ดีหากภาครัฐเข้ามามีบทบาทน้อยที่สุด

“กลไกตลาด” (market mechanism) หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “กลไกราคา” (price mechanism) เนื่องจากใช้ระดับราคาเป็นเครื่องมือสำคัญ สำหรับการทำงานของกลไกตลาดดังกล่าว คือกระบวนการในการใช้อุปสงค์ต่อสินค้าและอุปทานต่อสินค้าของ “ตลาด” (market) การทำงานของตลาดที่จะมีผลให้อุปสงค์และอุปทานเข้าสู่ “ภาวะดุลยภาพ” (equilibrium) จนทำให้มีการซื้อและขายสินค้าในระดับราคาและปริมาณที่เหมาะสมนั้น ถือว่าเป็นไปโดยอัตโนมัติและน่าจะมีประสิทธิภาพดี

กลไกตลาดหรือกลไกราคา จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของตลาดได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพได้นั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของตลาด กลไกจะทำหน้าที่ได้ดีเมื่อตลาดมีสภาพสมบูรณ์หรือเรียกว่ามี “การแข่งขันสมบูรณ์” (perfect competition) หรือเป็น “ตลาดสมบูรณ์” (perfect market) หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องทำให้ตลาดมีความสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

คุณสมบัติของตลาดที่จะจัดว่าเป็นตลาดสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องประกอบด้วย

(1) การมีผู้ซื้อและผู้ขายมากมาย จนกระทั่งผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถกำหนดราคาและปริมาณซื้อขายได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละรายไม่มีอำนาจผูกขาด หรือถึงผูกขาดในการกำหนดราคาและปริมาณซื้อขายได้

(2) ตลาดมีความเสรีทั้งในด้านผู้ซื้อและผู้ขาย โดยเฉพาะเสรีที่จะทำการซื้อและทำการขาย รวมทั้งเสรีที่จะยุติการซื้อขาย เรียกในทางวิชาการว่าเป็นเสรีภาพของผู้ซื้อและผู้ขายที่จะเข้าออกจากตลาดได้เต็มที่ การบังคับซื้อหรือการบังคับขายจึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง

(3) สินค้าที่ซื้อและขายนั้นมีคุณลักษณะที่เหมือนกัน (homogeneous) โดยเฉพาะในการตัดสินใจซื้อและขายที่ถือว่าสินค้านั้นๆ สามารถทดแทนกันได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ถ้าสินค้ามีความแตกต่างกัน (heterogeneous) ในด้านใดด้านหนึ่งก็จะมีอิทธิพลต่ออำนาจซื้อหรืออำนาจขายให้แตกต่างกันไป โดยนัยที่เป็นนามธรรมดังกล่าวนี้ทำให้พบได้ว่าสินค้าที่มีคุณลักษณะเหมือนกันอาจถูกกระทำให้มีคุณลักษณะแตกต่างกันก็ได้ เช่น แยกต่างใน รส กลิ่น สี การห่อหุ้ม หรืออื่นๆ ทั้งนี้ที่สินค้านั้นมีคุณสมบัติในการสนองความพอใจของผู้บริโภคได้ไม่แตกต่างกันโดยพื้นฐานเลยก็ตาม

(4) ตลาดต้องมีข้อมูลที่ทำให้ความรู้แก่ผู้ซื้อและผู้ขายได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่ ซึ่งรวมถึงความรู้ในส่วนประกอบของสินค้า คุณลักษณะและผลข้างเคียงของสินค้า ตลอดจนความรู้ในข้อมูลเกี่ยวกับผู้ซื้อและผู้ขาย และข้อมูลในการซื้อและการขาย

สำหรับประเทศไทย หากมองย้อนไปในประวัติศาสตร์ การที่ไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเปิดประตูทางการค้ากับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง และชนชั้นนำทั้งในยุคอยุธยาตอนปลายและรัตนโกสินทร์ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมเปิด ตลาดความรู้ทางเศรษฐศาสตร์เปิดกว้าง และผู้นำไทยสามารถเลือกดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543 : 302-324) ทั้งนี้ ก็เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสายธารความคิดทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากต่างประเทศนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่ได้รับเอาแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมตามแนวคิดที่กล่าวข้างต้นเข้ามาใช้ทั้งหมด เนื่องจากสภาพพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของไทยมีความแตกต่างจากประเทศตะวันตกหลายประการ เช่น พื้นฐานทางสังคมที่ยอมรับความแตกต่างทางฐานะ และการมีความสัมพันธ์กันในเชิงอุปถัมภ์ เป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับสังคมแบบเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคล ในขณะที่เดียวกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศก็ผูกขาดการตัดสินใจโดยชนชั้นนำในประเทศ แม้กระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่สำคัญทั้งหลายยังคงอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลในรูปรัฐวิสาหกิจผ่านการแต่งตั้งบุคคลในคณะผู้ปกครองเข้าไปเป็นกรรมการ การรับเอาแนวคิดจากตะวันตกเข้ามาปรับใช้จึงพยายามเลือกรับเฉพาะแนวทางที่ ไม่เป็นการทำลายโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่มากกว่ารับมาทั้งหมด

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบทุนนิยมโลกมีความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ กล่าวคือสถานะของประเทศผู้นำเปลี่ยนจากอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับผลกระทบจากสงครามโลกน้อยที่สุดได้ก้าวขึ้นเป็นประเทศผู้นำของโลก ในขณะเดียวกันก็ได้มีการก่อตัวของระบบสังคมนิยมโลก โดยมีสหภาพโซเวียตตั้งตัวเป็นผู้นำของค่ายสังคมนิยม นโยบายของระบบสังคมนิยมขณะนั้นไม่เพียงแต่จะมีความต้องการจะแข่งขันกับทุนนิยมทางการเมืองในเวทีองค์การต่างประเทศ ทางด้านการทหาร และความคิดอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังแสดงท่าทีเป็นปรปักษ์กับระบบทุนนิยมโดยตรง รัฐบาลสหรัฐฯมองเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องพยุกระบบทุนนิยมให้อยู่รอด เพราะถ้าหากระบบทุนนิยมในประเทศอื่นๆ อยู่ไม่ได้สหรัฐฯเองคงจะอยู่อย่างลำบาก จึงได้เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ตามแผนการมาร์แชล นอกจากนี้สหรัฐฯยังได้ให้การสนับสนุนให้มีกลไกพัฒนาภายในระบบทุนนิยมโลก โดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ ใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541)

องค์กรทางการค้าและการเงินระหว่างประเทศถือกำเนิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงที่เบรตตัน วูดส์ เมื่อปี ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมของผู้แทน 44 ประเทศที่เบรตตัน วูดส์ นิวแฮมเชียร์ เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งสถาบันเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บนพื้นฐานความคิดที่ต้องการรวมทั้งโลกเข้าด้วยกันเสมือน “ตาข่ายของความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและการพึ่งพาอาศัยกัน” ซึ่งจะเป็นการป้องกันประเทศต่างๆ ที่จะหันมาใช้อาวุธ และเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจเปิดของโลกให้เกิดการรวมตัวกันภายใต้การนำของสหรัฐเพื่อจะให้หลักประกันแก่สหรัฐในการเข้าถึงตลาดและวัตถุดิบทุกแห่งในโลก (คอร์ตเน, 2542: 210) องค์กรที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงที่เบรตตัน วูดส์นี้จึงเรียกว่า สถาบันเบรตตัน วูดส์ ประกอบด้วย

1. ธนาคารโลก (World Bank)
2. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) และ
3. ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO)

องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดแบบเสรีนิยมในประเทศเกิดใหม่หรือที่ต่อมาถูกเรียกว่าประเทศโลกที่สามหรือประเทศด้อยพัฒนา(หรือกำลังพัฒนา) อย่างไรก็ตาม แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ถูกนำเสนอและเป็นที่ยอมรับมากในขณะนั้นกลับเป็นอิทธิพลทางความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian economics) เจ้าสำนักได้แก่ John Maynard Keynes ซึ่งเสนอแนวคิดสำคัญไว้ในหนังสือชื่อ The General Theory of Employment, Interest and Money ใน ค.ศ.1936 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดระดับรายได้ดุลยภาพและการจ้างงาน รายได้ดุลยภาพกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานมวลรวม รายได้รวมเท่ากับการบริโภครวมบวกด้วยการลงทุนรวม หากการลงทุนที่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าการออมที่เพิ่มขึ้น รายได้จะลดลงและการจ้างงานลดลง (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2534 : 175) แนวคิดของเคนส์จึงนับเป็นการปฏิวัติวิธีคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กันมากกว่า 100 ปี ก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 2 เลยทีเดียว

เคนส์ (1936) ชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบแข่งขันเสรีที่เชื่อว่าจะมีกลไกในการปรับทิศทางให้ถูกต้องภายในตัวของมันเองนั้น ไม่อาจใช้ได้ในทุกสถานการณ์เสมอไป ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว ตลาดมักจะมีคุณสมบัติที่ขาดความสมบูรณ์อันเนื่องมาจากข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อข้างต้น และ “ความไม่สมบูรณ์” (imperfection) ของสินค้าอาจเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของสินค้าเอง เช่น มีผู้ผลิตที่มีศักยภาพทำการผลิตสินค้านั้นได้เพียงรายเดียวหรือไม่กี่ราย หรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาก็ได้ เช่น การบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขในการเข้าแข่งขัน

และขาย การแปรสภาพความเหมือนกันให้เป็นความต่างกันเกี่ยวกับการซื้อ การขายหรือการผลิต เป็นต้น อุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การแข่งขันในตลาด ไม่สามารถเป็นไปอย่างสมบูรณ์จนทำให้กลไก ราคาไม่สามารถทำงานได้เต็มที่จึงส่งผลให้ ราคาที่ซื้อขายกันนั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้ ผลต่อเนื่องจากความขัดข้องในราคาและปริมาณในระดับดุลยภาพที่เหมาะสมนั้นกระทบต่อทั้ง ประสิทธิภาพ (efficiency) และความเป็นธรรม (equity) ในระบบเศรษฐกิจ เช่น หากเกิดกรณีที่ ราคาต่ำกว่าที่พึงเป็นเรียกว่าราคาต่ำเกินควร (under price) ก็จะเกิดอาการบริโภคเกินควร (over-consumption) ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่จำกัดนั้นก็จะถูกนำไปใช้อย่างไม่เกิด ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในสภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นนั้น ในทางหลักการแล้วทำให้ระบุได้ว่ารัฐหรือ รัฐบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นองค์ประกอบที่สามที่ต้องทำ หน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้รักษากติกา เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์ของบุคคลหรือ ครัวเรือนกับหน่วยธุรกิจ หรือระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิต

ภารกิจของรัฐหรือรัฐบาลโดยนัยดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดว่าหากยึดหลักการเสรีนิยมแล้วก็คือ การทำหน้าที่ผลักดัน ส่งเสริม หรือกำกับให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี ให้ตลาดมีความสมบูรณ์มากที่สุด และให้กลไกราคาสามารถทำงานได้ด้วยตนเองอย่างเต็มที่ ข้อสังเกตในเชิงนโยบาย และ มาตรการในกรณีดังกล่าวนี้ก็คือการวิเคราะห์คุณสมบัติของตลาด และแก้ไขปัญหาในจุดที่ตลาด ขาดความสมบูรณ์นั้น เป็นต้นว่าถ้าหากตลาดขาดความเสรีในการเข้าและออกของผู้ซื้อหรือผู้ขาย ก็ต้องหามาตรการให้เกิดความเสรีขึ้น หรือความขัดข้องเกี่ยวกับข้อมูลข้อสนเทศต่างๆ จนมีผลให้ ผู้ซื้อ ผู้ขายขาดความรู้เกี่ยวกับตลาดและสินค้า ก็จำเป็นต้องมีมาตรการให้เกิดความสมบูรณ์ใน ข้อมูลข้อสนเทศเหล่านั้น เพื่อให้ผู้ซื้อผู้ขายสามารถใช้ข้อมูลที่สมบูรณ์นั้นประกอบการตัดสินใจซื้อ และขายได้ด้วยตนเองอย่างเหมาะสม

เคนส์เสนอให้รัฐบาลทำหน้าที่ตัดวงจรทางเศรษฐกิจ บนฐานคิดที่ว่าเศรษฐกิจมีสถานะที่ เฟื่องฟูและตกต่ำสลับกันไปไม่รู้จบ รัฐบาลจะต้องแสดงบทบาทเป็นผู้จัดการระบบเศรษฐกิจอย่าง จริงจังด้วยการสร้างอุปสงค์ให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลัง เช่น การลงทุนเพิ่มใน ภาครัฐบาล และ/หรือการลดภาษีเพื่อเพิ่มการใช้จ่ายภาคเอกชน ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจ เติบโตรวดเร็วเกินไป รัฐบาลก็ต้องเข้าไปช่วยลดความร้อนแรงโดยการเพิ่มภาษี การลดค่าใช้จ่าย ภาครัฐ หรือการตั้งเงื่อนไขให้การกู้ยืมเป็นไปได้อย่าง เป็นต้น (สมเกียรติ, 2544) แนวคิดการ พัฒนาเศรษฐกิจในยุคหลังจึงเป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับภาครัฐในฐานะผู้ควบคุมกติกา และคอย รักษาสถานะเสรีทางเศรษฐกิจให้ดำรงอยู่ตลอดไป

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกเป็นต้นมา บรรดาองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งหลายจึงผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนา มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาภายในประเทศ โดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

(1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth)

รัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและผลักดันให้เป็นผลสำเร็จให้ได้ ซึ่งการเติบโตหรือการขยายตัวในผลิตภัณฑ์ประชาชาติอันเป็นเป้าหมายหลักนั้นอาจเป็นการเติบโตในปัจจุบันได้ปัจจัยหนึ่งหรือหลายปัจจัยรวมกัน อันได้แก่ การบริโภค การลงทุน การใช้จ่ายของรัฐบาล และการส่งออกสุทธิก็ได้ ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วภาวะเศรษฐกิจมักจะเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตในระดับหนึ่งอยู่แล้ว แต่รัฐก็อาจใช้มาตรการกระตุ้นให้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นหรืออาจให้ชะลอการขยายตัวลงบ้างก็ได้

(2) ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability)

จัดได้ว่าเป็นเงื่อนไขของหลักการที่รัฐต้องพยายามดำเนินการให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือมีความคงเส้นคงวา ดังนั้นการที่ระบบเศรษฐกิจจะมีอัตราการเจริญเติบโตสูงอย่างรวดเร็ว นั้นจึงมิได้ส่งผลดีเสมอไป ตรงกันข้ามอาจเป็นดัชนีบ่งชี้ถึงอาการที่ผิดปกติของโครงสร้างหรือระบบที่สืบเนื่องจากการขาดสมดุลที่พอเหมาะในส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้

(3) การกระจายผลผลิตและรายได้อย่างเป็นธรรม (equitable distribution of income)

เป็นเป้าหมายที่มุ่งหวังให้ทุกๆ องค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจได้รับผลได้ของระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม หรือไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เนื่องจากในบางประเทศพบว่า ตัวเลขทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีมูลค่าสูง แต่ปรากฏว่ายังมีคนยากจนกว่าก่อนประเทศ เพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลไปตกอยู่แก่คนกลุ่มน้อย เช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องแสดงบทบาทโดยกำหนดมาตรการที่จะปรับแก้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลผลิตและรายได้

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและด้านวิชาการจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เนื่องจากแนวนโยบายที่ผ่านมาเมื่อวัดตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังที่กล่าวมาแล้ว ถือว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวทางเศรษฐกิจและสะสมปัญหาขั้นพื้นฐานหลายประการ (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ ใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541) ได้แก่

- (1) ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร
- (2) รัฐวิสาหกิจจำนวนมากประสบกับการขาดทุน

- (3) ถนนหนทางและปัจจัยพื้นฐานทั่วประเทศอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม
- (4) รัฐวิสาหกิจไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ

ภายหลังปี 2500 เป็นต้นมา รัฐบาล (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) จึงเปลี่ยนท่าทีจากเดิม (รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ที่เคยย่ำลัทธิชาตินิยม (nationalism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้สร้างรัฐวิสาหกิจเข้ามาควบคุมดำเนินการกิจการอุตสาหกรรม และการค้าที่สำคัญของประเทศ เพราะเกรงว่ากิจการสำคัญๆ จะตกอยู่ในมือคนต่างชาติ มาสู่ท่าทีใหม่ที่ให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของ ดำเนินการ และการอนุญาตให้มีการสะสมทุนของบริษัทข้ามชาติและการเติบโตของนายทุนในประเทศตามกติกาและนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

การเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจากลักษณะปิดมาเป็นแบบเปิดนี้ รัชสวรรค์ ธนะพรพันธุ์และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531) วิเคราะห์ว่าเป็นการผนวกเศรษฐกิจไทยเข้ากับกระแสทุนนิยมโลก ภาคเอกชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในทางเศรษฐกิจ (ต่อมามีบทบาทอย่างมากในทางการเมืองด้วย) อย่างไรก็ตาม ทุนนิยมในยุคแรก (2500-2525) อาจเรียกว่าเป็น “ทุนนิยมขุนนาง” (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2542) ทั้งนี้ภายหลังการเข้าสู่อำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร รัฐบาลมีแนวนโยบายที่เปิดกว้างแก่ภาคเอกชนค่อนข้างมาก โดยอ้างว่าเป็นเรื่องของเสรีภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่กลับเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีความสัมพันธ์หรือให้ผลประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นมากกว่า ประกอบกับ บริษัท เอกชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัว โดยส่วนใหญ่บุกเบิกโดยคนไทยเชื้อสายจีน มีโครงสร้างการถือหุ้นที่กระจุกตัวโดยมีผู้ก่อตั้งบริษัทและสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ มีการบริหารธุรกิจแบบเบ็ดเสร็จ การดำเนินธุรกิจแบบครอบครัวทำให้กระบวนการตัดสินใจรวดเร็วและการทำงานคล่องตัวสูง ส่งผลให้บริษัทเหล่านี้เติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการระดมทุนจากสาธารณชน (เด็อนเด่น นิคมบริรักษ์และระจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม, 2542)

ลักษณะบริษัทเอกชนไทยที่มีพื้นฐานจากธุรกิจครอบครัวและการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองในระยะแรกๆ ไม่ได้สร้างปัญหาให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากเศรษฐกิจไทยในช่วงนี้เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า จนกระทั่งในช่วงที่ประเทศไทยเริ่มหันมาเน้นหนักในนโยบายการพัฒนาเพื่อการส่งออก (2526-2540) รัฐบาลมีแนวทางการปรับนโยบายทางเศรษฐกิจไปสู่การเปิดเสรีทางการตลาด เพื่อให้ตลาดภายในประเทศมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น ลดการควบคุมราคาสินค้า ลดภาษีนำเข้า รวมทั้งการเปิดเสรีทางการเงินด้วย

การเข้าสู่การแข่งขันในเวทีการค้าเสรีนี้ ทำให้เอกชนไทยจำเป็นจะต้องมีการปรับตัวครั้งสำคัญ ทั้งนี้ จากการให้ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดทุนไทย ส่วนมากจะเห็นว่า บริษัทจดทะเบียน

ทะเบียนของไทยมักจะมีการบริหารจัดการภายใน (corporate affair) ที่ไม่ดีนัก เมื่อเทียบกับบริษัทในตลาดทุนที่พัฒนาแล้ว โดยสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวก็คือ ขาดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งจะเห็นได้จากบริษัทจดทะเบียนหลายแห่งที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นการขโมยบริษัท โดยนำเงินหรือทรัพย์สินของบริษัทไปใช้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเอง หรือการที่ผู้บริหารไม่ได้กระทำการในลักษณะข้อโกง แต่เป็นการกระทำที่ไม่ควรกระทำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่มีจริยธรรมในการเป็นผู้บริหารของบริษัทมหาชน

ปัญหาของเอกชนไทยเป็นผลมาจากโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทยที่ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัวนั่นเอง และโครงสร้างการถือหุ้นที่มีลักษณะเป็นครอบครัวดังกล่าวนี้เอง ทำให้กรรมการและฝ่ายจัดการของบริษัทส่วนใหญ่จึงมักเป็นบุคคลในกลุ่มเดียวกัน และเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นผลให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่สามารถทำหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของบริษัท โดยไม่มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) เท่าที่ควร ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดีที่สุดก็คือ การใช้สิทธิใช้เสียงของผู้ถือหุ้นในฐานะที่เป็นเจ้าของบริษัทในการกำกับดูแลการบริหารงาน

แนวคิดการกำกับดูแลการบริหารงานในบริษัทเอกชนหรือที่ต่อมาเรียกว่า “บรรษัทภิบาล” (corporate governance) เริ่มมีการให้ความสำคัญขึ้น แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. 1993 ในสหรัฐอเมริกา โดยในขณะนั้นปรากฏว่าคณะกรรมการของบริษัทใหญ่ๆ หลายแห่งต่างตื่นตัว และตระหนักในความรับผิดชอบของตนเอง เพราะผู้บริหารจำนวนไม่น้อยได้ใช้อำนาจไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างค่อนข้างรุนแรงต่อบริษัท ดังนั้น ในช่วงดังกล่าว คณะกรรมการของบริษัทยักษ์ใหญ่หลายแห่ง ได้แก่ GM, SEARS, IBM, AMEX ฯลฯ ได้ปลดผู้บริหารระดับสูงสุดออกจากบริษัท นับเป็นการปฏิวัติโดยคณะกรรมการ (boardroom revolution) เลยทีเดียว และหลังจากการดำเนินการดังกล่าว บริษัทเหล่านั้นก็เร่งดำเนินการสร้าง corporate governance กันขนานใหญ่ (วรภัทร ไตธนะเกษม, 2541) ทำให้ corporate governance กลายเป็นแนวคิดที่ภาคเอกชนในเวทีการค้าเสรีจำเป็นต้องสร้างขึ้น ในความหมายที่เป็นการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง (ของผู้ถือหุ้น) โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร

อาเธอร์ ลีวิท ประธานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งสหรัฐอเมริกา (US SEC) ให้ความหมายของบรรษัทภิบาลว่า หมายถึงสิ่งต่างๆ (เกียรติกศักดิ์ จีระเกียรติ, 2545ก) ดังต่อไปนี้

1. ความบริบูรณ์ของความประพฤติ (integrity of character)
2. ความบริบูรณ์ของสารสนเทศ (integrity of information)

3. ความบริบูรณ์ของการตรวจสอบและการปฏิบัติตามกฎ (integrity of auditing and compliance systems)

4. ความบริบูรณ์ของพันธกิจ (integrity of mission)

ที่ประชุมผู้บริหารของบริษัทชั้นนำในสหรัฐอเมริกา (the business roundtable) ให้คำจำกัดความบรรษัทภิบาลว่า “บรรษัทภิบาลไม่ใช่เป้าหมายที่เป็นนามธรรม หากแต่เป็นสิ่งที่นำไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์กร โดยการกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรที่ผู้ถือหุ้น กรรมการ และฝ่ายบริหารสามารถมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด”

Shleifer and Vishny (อ้างใน เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ, 2545ก) ให้คำจำกัดความบรรษัทภิบาลในรายงานต่อธนาคารโลก ค.ศ. 1997 ว่า “บรรษัทภิบาลหมายถึงความมั่นใจว่ากรรมการ (จากภายนอก) และฝ่ายจัดการ (ลูกจ้าง) ได้กระทำอย่างเต็มที่เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้ลงทุนภายนอก (คือเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้น)”

ความพยายามที่นับว่าเป็นรูปธรรมในการพัฒนา corporate governance ในประเทศไทย เกิดขึ้นครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2539 โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ศึกษาและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น คู่มือระบบการควบคุมภายใน เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2539 คู่มือกรรมการของบริษัทจดทะเบียน เผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้น นอกจากนี้ตลาดหลักทรัพย์แล้ว องค์กรต่างๆ อีกหลายแห่งก็ให้ความสนใจในเรื่องนี้อย่างมากเช่นกัน เช่น สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การรับเอาแนวคิด corporate governance เข้ามาใช้ในการบริหารกิจการของบริษัทเอกชนไทยในระยะแรก (พ.ศ. 2539-2540) ยังไม่มีการอ้างถึงคำว่าธรรมาภิบาล (governance) และ “บรรษัทภิบาล” เป็นคำไทยอย่างที่มีการเรียกใช้กันในปัจจุบัน เป็นเพียงการรับเอาหลักการในเรื่องการควบคุมตรวจสอบเข้ามาประยุกต์ใช้ และสร้างเป็นข้อกำหนดต่างๆ สำหรับบริษัทมหาชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่ค้า เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้น เนื่องจากเศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในช่วงที่มีการเจริญเติบโตสูง จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี 2540 และกลายเป็นประเทศที่ต้องกู้ยืมเงินจาก IMF การบริหารงานของบริษัทต่างๆ ในภาคเอกชนไทยกลายเป็นสาเหตุประการสำคัญของวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการภาคเอกชนถูกพูดถึงกันมากขึ้นจากการนำเสนอและถ่ายทอดผ่านแนวคิดของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ และกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี การให้กลไกตลาดเป็นผู้แก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และรักษาโครงสร้างสังคมแบบที่เป็นอยู่ (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยเฉพาะนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีผู้ได้ชื่อว่าเป็น

ตัวแทนของแนวคิดตลาดเสรีนิยม (ยุค ศรีอาริยะ, 2541) จากการดำเนินนโยบายที่เป็นการสนับสนุนระบบตลาด เมื่อครั้งเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งในการถ่ายทอดแนวคิดในการสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนจากการรับเชิญบรรยายในเวทีต่างๆ

อานันท์ ปันยารชุนกล่าวถึงการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐและภาคเอกชนว่าจะต้องทำให้เกิดขึ้นในประเทศไทยให้ได้ แม้ต้องใช้เวลาานมากก็ตาม (อานันท์ ปันยารชุน, 2541) เพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการบริหารให้เกิดความสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น อุดมการณ์ประชาธิปไตย ประเทศที่มีธรรมาภิบาลอาจไม่ใช่ประเทศที่มีประชาธิปไตยก็ได้ เช่น สิงคโปร์ นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่จำเป็นจะต้องมี ได้แก่ การทำงานอย่างมีหลักการรับผิดชอบ (accountability) การมีส่วนร่วมจากประชาชน (participation) การสามารถคาดการณ์ได้ (predictability) ความโปร่งใส (transparency) การมีภาคสังคมที่เข้มแข็ง (civil society) ตลอดจนจะต้องมีระบบกฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law) (อานันท์ ปันยารชุน, 2541) ซึ่งต้องมีทั้งกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายในสังคมและปัจเจกชน และต้องมีผู้ใช้กฎหมายและระบบยุติธรรมที่ดีด้วย

ดังนั้น องค์ประกอบของหลักนิติธรรมจะต้องมีดังนี้ คือ

1. ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม
2. กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และมีกระบวนการที่โปร่งใส
3. ต้องมีระบบตรวจสอบที่เหมาะสม
4. บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม
5. จะต้องมีสื่อที่อิสระ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้มีความยุติธรรม เพราะถ้าสื่อไม่อิสระ การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น (อานันท์ ปันยารชุน, 2542 : 5)

วรภัทร ไตรณะ เกษม (2541) อธิบายว่า governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” และเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า political governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า corporate governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น โดยหัวใจสำคัญของ governance คือ ความโปร่งใส (transparency) ความยุติธรรม (fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (accountability)

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล (2542) เห็นว่าแท้จริงแล้วธรรมาภิบาลเกิดมาจากความคิดพื้นฐานใกล้ๆ ตัวเรา โดยมาจากหลักการที่ว่า บริษัทเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งเจ้าของก็คือผู้ถือหุ้นต่างๆ ของบริษัท ผู้ถือหุ้นเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจแต่ไม่ได้บริหารกิจการเองแต่แต่งตั้งกรรมการให้เป็นผู้แทนในการบริหารกิจการ ดังนั้น คำว่าธรรมาภิบาล ก็คือ ระบบในการบริหาร ควบคุมดูแลกิจการ เพื่อให้กิจการดำเนินไป

กระแสการสร้างธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น นับว่าสอดคล้องและทำให้แนวทางของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในการเผยแพร่แนวความคิดที่จะสร้างระบบการบริหารงานภาคเอกชนที่ดีอยู่ก่อนแล้วให้มีความสำคัญต่อวงการธุรกิจไทยมากยิ่งขึ้น โดยการสนับสนุนหลักการธรรมาภิบาลภาคธุรกิจ (corporate governance) บนพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักความเป็นธรรม (fairness)
2. หลักความโปร่งใส (transparency)
3. หลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (responsibility)
4. หลักความรับผิดชอบในการทำสิ่งที่ถูกต้อง (accountability)

หลักการเหล่านี้ได้รับการตอบรับจากบริษัทมหาชนทั้งหลายที่ต้องการสร้างความเชื่อมั่นแก่เจ้าหนี้ และนักลงทุน นำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย เช่น

ธนาคารกสิกรไทย ได้นำหลักการธรรมาภิบาลเข้าประยุกต์ใช้ เพื่อให้การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกิจการที่ดี กล่าวคือ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยยึดหลักความถูกต้องชัดเจนในการประกอบกิจการตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติที่ประชุมของผู้ถือหุ้น ด้วยความรับผิดชอบต่อ รมัตถะวัง ชื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณและหลักการข้อพึงปฏิบัติที่ดี โดยบัญญัติไว้ใน

1. ภารกิจ คุณค่า และวิสัยทัศน์
2. จรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ
3. ข้อบังคับว่าด้วยคณะกรรมการทรัพยากรบุคคล และกำหนดอัตราค่าตอบแทน
4. ข้อบังคับว่าด้วยคณะกรรมการธนาคาร
5. ข้อบังคับว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ
6. จรรยาบรรณของพนักงาน

โดยเฉพาะ บริษัท สยามซีเมนต์ จำกัด (มหาชน) ที่นอกจากจะมีการประยุกต์หลักการไปใช้แล้ว ยังประกาศตัวว่าเป็น “บรรษัทภิบาล” แห่งแรกของไทยผ่านสื่อต่างๆ อีกด้วย

หลักบรรษัทภิบาล คือ หลักการบริหารจัดการธุรกิจให้เติบโตขึ้นอย่างมั่นคง ด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น

คณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน คู่ค้า ลูกค้า ตลอดจนรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม หรือถ้าจะพูดให้ง่ายขึ้นก็คือ เป็นจรรยาบรรณของคนทำธุรกิจ ที่ใส่ใจกับหลักคุณธรรมควบคู่ไปกับความอยู่รอดและเติบโตขององค์กรและสังคม

การบริหารธุรกิจตามหลักบรรษัทภิบาล ประกอบด้วยหลักการหลายข้อ แต่ละองค์กรแต่ละประเทศก็มีเกณฑ์กำหนดแตกต่างกันไป พอจะสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ คือ

1. ปฏิบัติงานด้วยความตระหนักในหน้าที่อย่างแท้จริง โดยทำหน้าที่ให้ดีที่สุด
2. กำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและความไม่โปร่งใสในการทำงาน
3. ปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม
4. ดำเนินงานอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
5. ทำธุรกิจแบบมองการณ์ไกล คำนึงถึงประโยชน์ระยะยาวมากกว่าการกอบโกยกำไรเฉพาะหน้า และ
6. ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

จะเห็นได้ว่า ธรรมภิบาลภาคเอกชนหรือที่มีการใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” นั้น ในความหมายของภาคเอกชนไทย ก็คือระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ corporate governance ในความหมายว่า การมีระบบการบริหาร และควบคุมการดำเนินงานภายในของบริษัท เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดย (1) เคารพต่อสิทธิของผู้ถือหุ้น (2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน (3) ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ (4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูล และ (5) ความเป็นธรรมต่อบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ (stakeholders) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เคารพต่อสิทธิของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นควรจะได้รับและสามารถใช้สิทธิที่มีในฐานะเจ้าของกิจการได้อย่างเต็มที่ตามสิทธิที่ตนจะพึงได้ ซึ่งสิทธิที่ว่านี้ได้แก่สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนหุ้น การมีส่วนร่วมตัดสินใจออกเสียงในเรื่องที่ตนจะถูกกระทบสิทธิอย่างมีนัยสำคัญ การแต่งตั้งกรรมการ สิทธิที่จะตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารที่ตนแต่งตั้งเข้าไปบริหารงาน รวมทั้งสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อทวงสิทธิที่ตนควรจะได้รับคืนเป็นต้น

(2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน การดำเนินงานของบริษัทควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะในเรื่องผลตอบแทน ซึ่งผู้ถือหุ้นทุกรายควรจะได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมตามสัดส่วนการถือหุ้นของตน โดยกรรมการหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ไม่เอาเปรียบ ข้อโกง หรือหาผลประโยชน์ให้ตัวเองหรือผู้ถือหุ้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม เช่น ผู้ถือหุ้นใหญ่ต้องไม่แสวงหาประโยชน์จากบริษัทโดยการให้บริษัทซื้อขายทรัพย์สินกับ

ตนโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมทางธุรกิจ หรือนำทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัว เป็นต้น

(3) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ คณะกรรมการในฐานะที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ถือหุ้นให้เป็นผู้บริหารกิจการแทนตนควรต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท โดยกรรมการต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

(4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูล การดำเนินงานของบริษัทควรเป็นไปด้วยความโปร่งใส ทั้งในด้านกระบวนการตัดสินใจ และการเปิดเผยข้อมูลที่ต้อง ครบถ้วน เชื่อถือได้ เพื่อให้ผู้ลงทุนสามารถติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและตัดสินใจลงทุนได้อย่างถูกต้อง

(5) การปฏิบัติต่อผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นอย่างเป็นธรรม นอกจากผู้ถือหุ้นแล้ว บริษัทยังควรต้องปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ ลูกค้า คู่สัญญา และพนักงานอย่างเป็นธรรม รวมทั้งควรจะต้องเคารพกฎหมาย และปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมด้วย

ธรรมาภิบาลภาคเอกชนนอกจากจะได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้โดยบริษัทมหาชนต่างๆ แล้ว การสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนยังได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐผ่านแนวทางการพัฒนาประเทศอีกด้วย โดยในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 ได้นำหลักการในเรื่องธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในหลายเรื่อง เช่น การกำหนดนโยบายการเงินการคลังที่โปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินงานทุกขั้นตอน การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการส่งเสริมการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคนในสังคมอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศสำหรับภาคเอกชนไว้ประการหนึ่งคือ การมีกระบวนการและกลไกที่เอื้อให้คนมีจริยธรรมและคุณธรรมเข้ามาเป็นผู้นำทางปัญญาของสังคม มีการยกย่องสนับสนุนผู้เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม การมีผู้นำที่ยอมรับหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจ การมีมาตรฐานทางสังคมที่ลงโทษคนผิด กีดกันคนไม่มีคุณภาพ เกื้อหนุนคนดี ผลักดันให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลภาคเอกชนหรือบรรษัทภิบาลที่ดีมีพัฒนาการและการนำไปใช้ในความหมายที่กว้างขวางมากขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่การนำหลักการบริหารจัดการธุรกิจที่ดีมาใช้เพื่อสร้างความเชื่อถือแก่หุ้นส่วนในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลการบริหารงานของผู้บริหาร การสร้างความมั่นใจแก่ลูกค้าที่จะได้รับบริการที่ดีและมีคุณภาพ การสร้างความเชื่อมั่นต่อแหล่งเงินทุนต่างๆ ที่หลั่งไหลเข้ามาทั้งในรูปการร่วมลงทุน หรือเจ้าหน้าที่ตามกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ

แบบทุนนิยม ซึ่งเท่าที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้าหากระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบนี้อยู่เป็นระยะ โดยการให้ความสำคัญแก่ภาคเอกชนในฐานะผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น และโดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยตกเป็นลูกหนี้ที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการพัฒนาเศรษฐกิจของ IMF ด้วยแล้ว รัฐบาลอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาค ขณะเดียวกันนักวิชาการ นักบริหาร นักธุรกิจที่สนับสนุนหลักการเสรีนิยมทั้งหลายก็มีส่วนในการกระตุ้นภาคเอกชนให้หันมาให้ความสำคัญผ่านการเผยแพร่แนวความคิด ซึ่งส่วนใหญ่วางอยู่บนพื้นฐานและการอ้างอิงถึงหลักธรรมาภิบาลสากลที่ธนาคารโลกและ IMF เป็นผู้วางรากฐานไว้ แนวคิดการบริหารกิจการเอกชนที่ดีซึ่งเริ่มมีการก่อตัวอยู่ก่อนแล้วด้วยปัจจัยผลักดันจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จึงมีการนำมาประยุกต์ใช้และอ้างอิงโดยบริษัทต่างๆ ที่เห็นความสำคัญเอง และโดยหน่วยงานภาครัฐที่รณรงค์ส่งเสริมด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การสนับสนุนโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การวางแนวทางไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 หลักการธรรมาภิบาลที่กล่าวกันว่าเป็นคำใหม่และเพิ่งจะมีการพูดถึงกันจึงถูกผนวกเข้ากับพัฒนาการของแนวความคิดพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาเข้าหาแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมของประเทศไทย ประหนึ่งเป็นเรื่องเดียวกันมาตั้งแต่ต้น

3. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดทางสังคม

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่เกิดขึ้น ไม่เพียงแต่จะแสดงถึงความรู้ประสิทธิภาพของภาครัฐ และปัญหาที่สังคมของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังบ่งบอกถึงความอ่อนแอของภาคสังคมด้วย กระแสการรื้อฟื้นชุมชนเป็นกระแสที่เกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤติต่างๆ ของสังคมอุตสาหกรรม เศรษฐกิจเสรีนิยม และโลกที่ไร้พรมแดน ซึ่งเป็นวิกฤติที่โครงสร้างของรัฐชาติไม่สามารถเข้าไปจัดการได้ ในขณะที่ความเข้มแข็งของความเป็นเสรีชนก็อ่อนแอเกินไปต่อวิกฤติที่สลับซับซ้อน การเกิดขึ้นของชุมชนจึงไม่ใช่การสร้างให้เกิดขึ้น หากแต่เป็นเพราะความจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเข้ามาเติมเต็มช่องว่างระหว่างรัฐและพลเมือง (อนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล, 2540)

ธรรมาภิบาลในกระแสนี้หรืออาจเรียกว่าธรรมาภิบาลภาคสังคมหรือธรรมาภิบาลชุมชน นิยมมีที่มาจากปัญญาชน นักคิด นักการเมืองหรือเทคโนโลยีที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก นำเอาความรู้เรื่อง governance ไปใช้เผยแพร่ในประเทศของตน โดยการนำมาประยุกต์ใช้ มีการเพิ่มเติม ดัดแปลง เสนอความคิดใหม่ หรือใช้ในความหมายใหม่ที่คิดว่าเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ด้วยเจตนาดีเพื่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่การปกครองที่ดี เช่น นักวิชาการกลุ่มอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ผู้เสนอแนวคิด “ธรรมรัฐ” โดยผนึกประชาสังคม และความหลากหลายในการสร้างธรรมรัฐในระดับสาขาอาชีพ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน หรือ “ธรรมราษฎร์” ของอาจารย์อมรา พงศาพิชญ์

นักวิชาการที่เสนอทัศนะว่า governance ควรพัฒนาอีกไปถึง “มนุษยธรรม” โดยมีหลักการปกครองที่มีเป้าหมายเพื่อความ เป็นธรรมของราษฎร (พิทยา ว่องกุล, 2541ก)

รากฐานทางความคิดของกระแสชุมชนนิยมมักอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ในสังคมดั้งเดิมก่อน การเกิดรัฐชาติ การดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม และการดูแลผลประโยชน์ของกันและกันดู เหมือนจะเป็นสิ่งปกติธรรมดาที่คนที่อยู่ในสังคมเดียวกันจะช่วยกันดูแล แม้ไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เป้าหมายร่วมกันของสมาชิกในสังคมคือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและ เสมอภาค โดยมีกฎเกณฑ์ร่วมกัน ข้อตกลงและกฎเกณฑ์ร่วมกันนี้อาจมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ แต่ต้องเป็นข้อตกลงที่สมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ยอมรับร่วมกัน และมีการ ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมซึ่งกันและกัน (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) แนวความคิดเช่นนี้ จึงเป็นกระแสด้านอำนาจจัดการฝ่ายเดียวโดยรัฐ และเน้นให้ชุมชนหรือสังคมแก้ไขปัญหาด้วย ตนเอง

ก่อนหน้าที่จะมีการกล่าวถึงธรรมาภิบาลในสังคมไทย แนวคิดที่เน้นความสำคัญของ ชุมชนหรือสังคม ถูกถ่ายทอดผ่านการเรียกร้องในเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ของประชาชน ซึ่งเป็น อิทธิพลตามกระแสโลก จากการปรับมุมมองความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมใหม่

ในอดีต ความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมอยู่ในลักษณะผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง หรือ รัฐบาลกับประชาชน ซึ่งเป็นการมองจากบนลงล่าง และลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบสื่อสารทาง เดียว แม้กระทั่งเมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นในประเทศตะวันตก ในทศวรรษ ที่ 1960 ผู้บริหารในหลายประเทศยังคงมองว่ารัฐและสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน บทบาทของรัฐมี สูงมากครอบงำองค์ประกอบทางสังคมได้ทั้งหมด ทั้งในประเทศประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ จน กระทั่งสังคมขยายใหญ่ขึ้น มีกลุ่มต่างๆ มากขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมที่เคลื่อนตัวโดย ภาครัฐกิจซึ่งเดิมเป็นผู้ถูกปกครองทำให้เกิดการเรียกร้อง “สิทธิ” หรือ “อำนาจในการตัดสินใจ” ใน หลายๆ เรื่องมากขึ้น (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) แนวคิด “การมีส่วนร่วม” ของประชาชนทั้งในทาง การเมืองและเศรษฐกิจ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทางสังคมเริ่มแพร่หลายอย่างมากในประเทศ ประชาธิปไตยตะวันตก

สำหรับประเทศไทย แนวคิด “การมีส่วนร่วม” ที่เริ่มมีการกล่าวถึงกันในระยะแรกเป็นเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” อันเป็นผลมาจากการนำเข้าแนวความคิดทางการเมืองตะวันตกของ นักวิชาการไทย เช่น ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2518 : 117) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมทาง การเมืองว่า หมายถึงบุคคลที่สนใจการเมืองมีความเข้าใจการเมืองเชื่อว่าตนเองมีประสิทธิภาพ ทางการเมือง มีความศรัทธาในกระบวนการทางการเมืองและตัวนักการเมือง และคิดว่าการเข้าไป

มีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่ของตน เป็นคนที่มีความสามารถในการเข้าสังคมและเป็นคนที่มีความหวังในชีวิต

จตุฎฐ์ สุภาพ (บรรณานุกรม) (2522 : 310) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าหมายถึงการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง

วิสุทธิ โปธิแทน (2524 : 57-81) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถแสดงออกในทุกด้านที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายนัยยะด้วยกันทั้งความหมายที่เป็นเรื่องของการแสดงออกทางการเมืองโดยเสรีหรือสมัครใจและความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกระดม เป็นต้น

จนกระทั่ง เมื่อมีการกล่าวถึงความสำคัญของ “การมีส่วนร่วม” ในแนวคิดการพัฒนาขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ จากความเชื่อที่ว่า การพัฒนาที่ได้ผลและยั่งยืน จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ซึ่งกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนานั้น คือการร่วมคิดร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญเข้ากับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม (William Erwin, 1976 : 138) ทั้งนี้ ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น Cohen and Uphoff (1980) เห็นว่าจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทั้งกระบวนการตั้งแต่การตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การแบ่งปันผลประโยชน์ และการตรวจสอบติดตามประเมินผล

คำว่ามีส่วนร่วมตามความหมายนี้ในประเทศไทยจึงมีการใช้กันอย่างกว้างขวางตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา โดยถือเป็นส่วนสำคัญสำหรับการจัดทำและดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท ในหลายๆ นัยยะด้วยกัน กล่าวคือ

การมีส่วนร่วมในความหมายที่คนในชุมชนมาร่วมมือกันประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน เช่น อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2522: 19) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วม (participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่มีคนมาร่วมกัน ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

การมีส่วนร่วมในความหมายของ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 1-15) แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมสำหรับบางคนอาจหมายถึงการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน โดยทวีทองได้อธิบายไว้ว่าการมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อใช้ประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกมาในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง แนวคิดเช่นนี้ ค่อนข้างจะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการพึ่งตนเอง

ปรัชญา เวสารัชช (2528: 8) สรุปว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการซึ่งประกอบเข้ามาเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชุมชน การเข้ามาเกี่ยวข้องนี้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามและเสียสละทรัพยากรบางอย่าง เช่น ความคิด วัตถุ แรงกาย และเวลา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 185) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเหมาะสมกับทั้งกระทำการดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ชัดว่าเชื่อถือได้ แสดงว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลของความร่วมมือร่วมใจ การประสานงาน และความรับผิดชอบ

หลักการพยายามพึ่งตนเอง (self-reliance) เป็นหลักการที่มีการกล่าวถึงและนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมอย่างแพร่หลายมากในปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่า การพึ่งตนเองเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างหนึ่ง ซึ่งตั้งต้นจากความเข้าใจในธรรมชาติของประชาชน ในฐานะที่เป็นมนุษย์อย่างน้อยที่สุดก็ย่อมมีพลังสติปัญญา ความสามารถอยู่บนพื้นฐานทางธรรมชาติ และสาเหตุที่ช่วยตนเองไม่ได้เช่นทุกวันนี้ก็เพราะถูกปิดกั้นในการที่จะพัฒนาตนเองจากปัจจัยแวดล้อมธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และวัฒนธรรม การพัฒนาจึงไม่ใช่เรื่องที่จะหยิบยื่นจากเบื้องบน หากจะต้องมุ่งส่งเสริมประชาชนให้ทำความเข้าใจกับปัญหาของตนเองและคิดค้นวิธีการแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อปัญหา ความต้องการและความสามารถของตนเองอย่างแท้จริง (เสนห์ จามริก, 2523ก : 25)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2534 : 61) ได้ให้ความหมายของการพึ่งตนเองได้ไว้ว่า หมายถึงความสามารถในการดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ มั่นคง สมบูรณ์ การพึ่งตนเองได้ มีทั้งในระดับปัจเจกชน (individual) และระดับชุมชน (community) กล่าวคือ การพึ่งตนเองได้ของปัจเจกชนหมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ เช่น สามารถแยกตัวออกมาอยู่ต่างหาก

จากพ่อแม่ มีความมั่นคงในชีวิต สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ตัดสินใจเรื่องสำคัญได้เอง หรือสามารถขอคำแนะนำของผู้อื่นมาประกอบการตัดสินใจของตน การพึ่งตนเองได้ของชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนมีความสามารถในการกระทำระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอตามกฎระเบียบของสังคม เพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละคน หรือเป้าหมายร่วมกัน ณ พื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเวลานานพอสมควร ซึ่งชุมชนในที่นี้หมายถึงชุมชนในชนบท

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมที่ดีจะทำให้พลังของชุมชนหรือภาคสังคมแยกออกจากภาครัฐได้ยากที่สุด เห็นจะได้แก่การมีส่วนร่วมในมุมมองที่มองว่าเป็นการเปิดโอกาสหรือสนับสนุนโดยรัฐ เช่น ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดริเริ่มการพิจารณา ตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะที่ถูกต้อง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6-7) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ และสร้างโอกาสให้กับประชาชนในชุมชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

การพัฒนาประเทศที่ผูกพันอยู่กับการชี้นำโดยรัฐ เป็นผลมาจากการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของระบบการเมืองไทย ภายใต้รูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างสมดุลระหว่างข้าราชการและทหาร กับชนชั้นนายทุน โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีช่องทางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของตนเองได้ แต่กระนั้น การพัฒนาประเทศโดยเน้นการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2530 ได้ทำให้ชนชั้นนายทุนเติบโตขึ้น พร้อมกับการขยายตัวของชนชั้นกลางและกรรมกรจนนำไปสู่การทำทลายระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยรัฐบาลชาติชาย (2530 – 2533) เมื่อชนชั้นนายทุนพยายามเบียดขับอำนาจของชนชั้นนำข้าราชการให้ถดถอยลง ความขัดแย้งในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำข้าราชการและนายทุนมาถึงจุดแตกหักเมื่อกองทัพผนึกกำลังล้มล้างรัฐบาล

ระบอบเผด็จการทหารในปี 2534-2535 เป็นระบอบที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในขณะนั้นอย่างยิ่ง เนื่องจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้เติบโตขึ้นอย่างหลากหลาย และได้ลุกขึ้นต่อสู้

กับรัฐบาลเผด็จการในเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 โดยเฉพาะกลุ่มพลังที่เรียกว่า “พลังภาคประชาชน” ได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นภายหลังจากชัยชนะจากเหตุการณ์นี้ และนำไปสู่กระแสความตื่นตัวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกเป็นฉบับของประชาชน

แนวคิดหนึ่งที่มีการนำเสนอขึ้นและเป็นแนวทางที่พลังเคลื่อนไหวจำนวนมากยึดเป็นหลักในการผลักดันความเคลื่อนไหวคือ แนวคิดเรื่อง “ประชาสังคม” โดยประเวศ วะสี นับเป็นผู้ที่มีบทบาทในการจุดประกายการคิดถกเถียงในเรื่องนี้ตั้งแต่ปี 2536 โดยอธิบายสภาพสังคมไทยขณะนั้นว่า ภาคส่วนหลักของสังคมที่มีความเข้มแข็งและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมาก คือ “ภาครัฐ” และ “ภาคธุรกิจเอกชน” ซึ่งปรากฏการณ์นี้ส่งผลทำให้สังคมขาดดุลยภาพและเกิดความล้มเหลวในการพัฒนาของฝ่ายประชาชนหรือ “ภาคสังคม” (ประเวศ วะสี, 2536)

ธีรยุทธ บุญมี (2536) มองว่าการแก้ปัญหาพื้นฐานทางสังคมนั้นควรให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือ “พลังของสังคม” หากมั่นใจว่าสังคมโดยรวมมีความเข้มแข็ง นักธุรกิจ นักวิชาชีพ นักศึกษา ปัญญาชน ชาวบ้าน สามารถร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันสังคม ปัญหาต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2538) ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญถึงรากฐานของคนไทยและสังคมไทยว่า คนไทยส่วนมากยังมีระบบวิธีคิดที่ตนเองเป็นไพร่ (client) หรือคิดแบบไพร่ที่จะต้องมีมูลนายที่ดีโยยหาคนดี จึงมักขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองและมองปัญหาในเชิงโครงสร้างไม่ออก ในความเห็นของเอนกจึงต้องผลักดันให้เรื่อง “ประชาสังคม” กลายเป็นแนวคิดในเชิงอุดมการณ์ทางสังคม เพื่อให้ประชาสังคมเป็นสิ่งที่ครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคม โดยเน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืน ประชาสังคมตามนัยยะของเอนกจึงมิได้หมายความว่าความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่กินความรวมถึงคนชั้นกลางในภาคเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติหรือเป็นแบบค้ำหน้า แต่เป็นแบบผูกพันของคนที่มีความหลากหลายต่อกันบนฐานแห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อความเป็นพลเมือง

ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรงนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 นักคิด นักวิชาการแนวประชาสังคมส่วนใหญ่แสดงความวิตก โดยการมองว่าวิกฤติดังกล่าวอาจนำไปสู่วิกฤติการณ์ใหญ่ทางสังคม ซึ่งในทัศนะของกลุ่มคนเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายรุนแรงยิ่งกว่า ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไทยตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจากการตกเป็นลูกหนี้ของ IMF นักคิด นักวิชาการในกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มแรกๆ ที่ออกมาพูดถึงธรรมาภิบาลในสังคมไทยอย่างจริงจัง

เริ่มจาก ธีรยุทธ บุญมี (2541: 61-70) เห็นว่า “ธรรมรัฐ” (governance) มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. ธรรมรัฐ (governance) คือการเปลี่ยนแปลงปรัชญาของประเทศ คนทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันที่จะบริหารจัดการประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่ของธรรมรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปอย่างเคารพต่อความเป็นเอกลักษณ์ของประเทศ ดังเช่นประเทศไทยคือการมีสถาบันพระมหากษัตริย์ มีชาติ มีศาสนา มีความงดงามหลากหลายทางวัฒนธรรม

2. ธรรมรัฐ (governance) เป็นการปรับเปลี่ยนระบบคิดทางการเมือง เป็นการพัฒนาระดับจากการที่มองประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั่นคือเน้นให้มีทั้งการเลือกตั้งและเน้นให้มีธรรมรัฐในกระบวนการนี้ก็คือ การทำให้รัฐเล็กลงแล้วก็สังคมใหญ่ขึ้น มีอำนาจมากขึ้น สังคมเข้มแข็ง ซึ่งในกระบวนการนี้ก็เป็นสิ่งเดียวกับความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในเชิงปรัชญาการเมืองยุคหลังที่เน้นเรื่องพหุนิยมค่อนข้างมาก คือเริ่มมองระบบหนึ่งเป็นระบบย่อยลงไปมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะวาระบใหญ่ไม่สามารถสร้างความชอบธรรมได้ง่าย ไม่สามารถมีประสิทธิภาพได้ง่าย เพราะฉะนั้น ธรรมรัฐเป็นการมองสังคม ตั้งแต่การเมืองระบบต่าง ๆ ให้ย่อยลงมา แล้วก็พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับระบบย่อยอันนั้น

3. ธรรมรัฐ (governance) เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการจัดการของการปกครองประเทศ คือเน้นการกระจายอำนาจ เน้นการกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทักษะคิดของการบริหารการจัดการต่าง ๆ ของประเทศมาเน้นผู้บริโภค เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายขององค์กร ฝ่ายของผู้มีอำนาจ การจะเกิดธรรมรัฐได้ก็ต้องมีการปฏิรูปสังคม

นอกจากนั้น ธีรยุทธ เห็นว่าเหตุผลที่ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศไทย และสังคมไทย ได้แก่

1. โลกมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีมิติทางเศรษฐกิจทางสังคมซับซ้อนใหญ่โตมากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ของความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และความคิดมากขึ้น ประเทศตะวันตกขณะนี้เกือบทุกประเทศได้มีการปฏิรูปให้เกิดธรรมรัฐ (governance) เช่นในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ เกิดคิดทางการเมืองแบบใหม่ เกิดระบบการเมืองแบบใหม่ เพื่อให้สามารถตอบรับกับความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นได้

2. โลกของทุนนิยมกำลังก้าวเข้าสู่วิกฤติ โดยเห็นได้จากวิกฤติการทางการเงินที่เกิดขึ้นในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย

3. ปัญหาจากวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้แก่ การฆ่าตัวตาย การเป็นโรคประสาทและกึ่งโรคประสาท การว่างงาน เด็กที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขจุดอ่อนที่เป็นต้นเหตุของวิกฤติเหล่านี้

4. ประชาชนมีการแบกรับภาระมาก โดยเฉพาะคนจน

5. ต้องมีการแก้ปัญหาเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการปฏิรูปสังคมจะมีบทบาทเข้าไปช่วย

ธีรยุทธ เห็นว่า จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเศรษฐกิจที่เรียกว่า ธรรมรัฐภาคเอกชน คือภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ภาคที่เป็นอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นระบบการเงิน เป็นสถาบันการเงินต่าง ๆ ส่วนที่เป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปสังคมหรือธรรมรัฐก็คือการทำให้สังคมเข้มแข็งขึ้น ให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นโดยผนึกประชาสังคมและความหลากหลายในการสร้างธรรมรัฐในระดับสาขาอาชีพ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน ซึ่งแนวคิดของธีรยุทธในการสร้าง governance มีความสอดคล้องกับแนวคิดของนายแพทย์ประเวศ วะสี (2541ข, 18) ที่เน้นว่า ประเด็นประชาสังคมหรือสังคมเข้มแข็ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด คือการที่ประชาชนจะรวมตัวกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกป้องสิทธิของตนเองในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิที่จะดูแลทรัพยากร สิทธิผู้บริโภค สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการได้จัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรม สิทธิในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ควรจะมีสิทธิต่าง ๆ มาก โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนที่จะปกป้องสิทธิของตนเอง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ แนวคิด “ธรรมราชา” ของอาจารย์อมรา พงศาพิชญ์ (พิทยา ว่องกุล, 2541ข : 5) ที่เสนอทัศนะว่า governance ควรพัฒนาไปถึง “มนุษยธรรม” มีหลักปกครองที่มีเป้าหมายเพื่อความเป็นธรรมของราษฎร

เช่นเดียวกันกับ ประเวศ วะสี (2541ข : 13-18) กล่าวถึงพัฒนาการของ governance ในประเทศไทย โดยใช้ศัพท์ในการเรียก governance เช่นเดียวกับ ธีรยุทธ บุญมี (2541ค) ว่า “ธรรมรัฐ” โดยเห็นว่า governance ในประเทศไทยนั้นมีพัฒนาการมาจากปัญหาต่าง ๆ ทั้งสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพราะปัญหาพื้นฐานที่มีความไม่ถูกต้อง แล้วความไม่ถูกต้องนั้นขยายใหญ่ขึ้นในปัจจุบัน ความไม่ถูกต้องนั้น หากย้อนในประวัติศาสตร์ย้อนไปไกลมาก คือการขาดความยุติธรรมในสังคม ขาดพื้นฐานทางศีลธรรม โดยไม่ได้เคารพความเป็นคนของคนทุกคนโดยเฉพาะคนจน เป็นสังคมที่เกลียดคนจน แล้วได้สร้างความเกลียดอันนี้ไว้ในวัฒนธรรม ในจิตใจ ในวิถีคิด ในโครงสร้าง ทำให้เป็นการขาดพื้นฐานทางศีลธรรม ทั้งที่เมืองไทยเป็นเมืองพุทธ พุทธศาสนาเป็นของดี แต่ทำไมไม่มีความเลื่อมเลียมทางศีลธรรมเต็มไปหมด สิ่งที่พระสอนก็สอนเรื่องดี ๆ แต่สอนไปบนพื้นฐานสังคมที่ขาดศีลธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่หนัก ดังนั้นสังคมที่ขาดความยุติธรรม ขาดศีลธรรมไม่สามารถพัฒนาไปได้ ตราบใดที่สังคมเดียวกัน คนไม่เคารพความเป็นคนเสมอกัน

ต้องอยู่ในความขัดแย้งวุ่นวายจึงเจริญได้ยาก เพราะฉะนั้นเรื่องรัฐกับการปฏิรูปสังคมจึงเป็นเรื่องเกี่ยวของซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงกัน ดังนั้น การปฏิรูปจึงเป็นเรื่องจำเป็น เป็นเรื่องธรรมดาของสิ่งต่าง ๆ และเป็นกระบวนการธรรมชาติของการปรับตัว การปรับองค์กร ปรับสังคม นายแพทย์ประเวศ วะสี เห็นว่า การปฏิรูปดังกล่าวต้องมีการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ โดยลักษณะการปฏิรูปต้องประกอบด้วยลักษณะ 7 ประการ ดังนี้ (ประเวศ วะสี, 2541ก : 17)

1. การปฏิรูป core value ซึ่งอาจหมายถึง การปฏิรูปสังคมตรงกลางเพื่อช่วยให้เกิดพลังของการพัฒนา
2. การนำแนวคิดประชาสังคมมาใช้
3. การปฏิรูประบบธุรกิจ ระบบการเงินให้ถูกต้องตามหลักธรรมรัฐ
4. การปฏิรูประบบรัฐ คือทั้งการเมืองและระบบราชการที่ไม่ถูกต้อง เพราะระบบรัฐมีความไม่ถูกต้องและส่งความไม่ถูกต้องนั้นไปทุกอณูของสังคม
5. ต้องปฏิรูปการศึกษา ความเข้มแข็งทางปัญญา และทางศีลธรรม
6. ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม ต้องนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่ ให้มีการตั้งองค์กรที่เป็นอิสระขึ้นมาดูแลสื่อเพื่อสังคม
7. ปฏิรูปกฎหมาย

นายแพทย์ประเวศ วะสี เน้นว่า ประเด็นประชาสังคมหรือสังคมเข้มแข็ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด คือการที่ประชาชนจะรวมตัวกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกป้องสิทธิของตนเองในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิที่จะดูแลทรัพยากร สิทธิผู้บริโภค สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการได้รับการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรม สิทธิในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนที่จะปกป้องสิทธิของตนเอง

อมรา พงศาพิชญ์ (2541) พยายามวางพื้นฐานความคิด governance ว่าหมายถึง ธรรมราชา โดยได้อธิบายความหมายของธรรมราชาโดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรม และรูปธรรม กล่าวคือความหมายในระดับนามธรรมหมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกฎกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้นๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ ในความเห็นของอมรา องค์กรประชาสังคมนับว่ามีบทบาทสำคัญที่จะสามารถช่วยประชาชนในการ ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม ตลอดจนกำกับดูแลให้การทำงานของภาครัฐและธุรกิจโปร่งใส เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

จะเห็นได้ว่า แนวคิดของธีรยุทธและประเวศ รวมทั้งอมรานั้นเน้นที่จะให้ชุมชนหรือสังคมมีความเข้มแข็ง เกิดความร่วมมือและทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ถือเป็นกรณีศึกษาที่เข้ากับการประชาสังคมโดยมิได้กล่าวถึง “การปฏิเสธรัฐ” แต่อย่างไรก็ดี นักวิชาการบางท่านกลับแสดงท่าทีเช่นนั้นค่อนข้างชัดเจน

ยุค ศรีอริยะ แสดงความคิดเห็นว่า ธรรมชาติของระบบโลกกำลังจะเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเนื่องจากการสิ้นลงของยุคอุตสาหกรรม และโลกยุคหลังอุตสาหกรรมหรือยุคโลกาภิวัตน์ ได้ปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นจริงแล้ว โดยนักวิชาการโลกาภิวัตน์นิยมได้เสนอว่า การปรากฏขึ้นของอารยธรรมโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้เอง ได้ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยม หรือตลาด (เสรี) ดังนี้

1. รัฐ บริษัทต่าง ๆ และปัจเจกบุคคล ไม่มีทางเลือกอื่น ๆ อีกแล้ว นอกจากต้องปรับเปลี่ยนเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ หรือกล่าวคือ ต้องวิ่งแข่งให้ทันกับโลกที่เปลี่ยนไป หรือไม่ก็จะกลายเป็นประเทศที่ล้าหลัง และด้อยพัฒนาไปในที่สุด
2. เศรษฐกิจแห่งชาติ รวมทั้งรัฐชาติจะต้องถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลก ซึ่งหมายถึงการประสานของระบบรัฐชาติ (เอกราชแห่งชาติ)
3. ระบบเศรษฐกิจโลก จะถูกชี้นำโดยพลังของตลาดซึ่งไม่สามารถจะควบคุมได้ และถูกรอบโดยอำนาจของบรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ระดับโลกทั้งหลาย
4. รัฐต่าง ๆ ต้องยอมรับอำนาจของตลาด
5. ทางรอดอย่างเดียวที่เหลืออยู่ คือต้องทำทุกอย่างเพื่อดึงดูด และสร้างความเชื่อมั่น เพื่อให้ทุนต่างชาติ หรือทุนไร้พรมแดนขนานเข้ามาลงทุน

ในเมื่อรัฐต้องเชื่อฟังตลาดและขึ้นต่อกฎของไร้พรมแดน แนวคิดนี้จึงเสนอว่า รัฐไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองสูงสุดอีกต่อไป ดังนั้น แนวคิดทางการเมืองในอดีตที่ว่า รัฐคือผู้ปกครอง (government) และมีอำนาจสูงสุด จะต้องถูกแปรเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นรัฐในยุคโลกาภิวัตน์จะมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือ หรือระบบกลไกอันหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ปกครองหรือมีฐานะเป็นผู้นำอีกต่อไป หากแต่ทำหน้าที่เป็นเพียงระบบกลไกด้านการบริหารและจัดการ (governance) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงคือ พลังตลาด และทุนไร้พรมแดน รัฐจะต้องกลายเป็นกลไกอันหนึ่ง ที่สนองตอบต่อความต้องการของทุนไร้พรมแดน และการเคลื่อนไหว หรือความต้องการของตลาด รัฐจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงตลาด แนวคิดนี้จะไปสอดคล้องอย่างยิ่งกับลัทธิเศรษฐกิจการค้าเสรี ซึ่งเป็นแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของอเมริกา

หากรัฐยอมรับอำนาจสูงสุดของตลาดและทุนไร้พรมแดน บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ เช่น รัฐดำเนินกิจการเองในรูปรัฐวิสาหกิจ และบทบาทของรัฐในฐานะที่เป็นศูนย์ของระบบ รัฐสวัสดิการก็ควรจะสิ้นสุดลงไปด้วย เพราะระบบรัฐสวัสดิการ และระบบรัฐวิสาหกิจ คือระบบที่ รัฐรวบอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ในมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งก็คือ ระบบที่ใช้กลไก รัฐเข้ามาปกป้องผู้ใช้แรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทในเชิงแทรกแซงของรัฐ และลดทอนอำนาจของกลุ่มทุน ก็จะถูกโจมตีจากแนวคิดดังกล่าวว่าเป็นระบบที่ล้าหลัง และขัดขวางพัฒนาการทุนนิยม และที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันก็คือ แนวคิดนี้เสนอว่า ในเมื่อระบบโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกไร้พรมแดน ชาติต่าง ๆ ต้องยอมรับการสิ้นสุดลงของระบบรัฐชาติ (อธิปไตยแห่งชาติ) เพราะแนวคิดเรื่อง อธิปไตยแห่งชาติจะขัดขวางการเกิดขึ้นของระบบโลกที่ไร้พรมแดน และครอบครัวของกลุ่มทุนที่กำลังก้าวไร้พรมแดน

พิทยา ว่องกุล (2541ก) เห็นว่า governance เป็น “สุดยอดหลักการปกครองที่ไม่ต้องถูกปกครอง” โดยได้กล่าวถึงพัฒนาการของ governance ในสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจ โดยเห็นว่า หลักการปกครองที่ดีที่สุด และเป็นธรรมที่สุดนั้นอยู่ใกล้ชิดคนไทยมานานับร้อยนับพันปีแล้ว หากแต่นักคิดนักวิชาการสมัยใหม่ไม่เคยสนใจต่อคุณค่าอันยิ่งยิ่งลึกเข้าสู่ภูมิปัญญาที่ยิ่งใหญ่ เปี่ยมด้วยมนุษยธรรม ความเป็นไท และเข้าถึงแก่นสารที่ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” นอกจากนั้นเห็นว่า ผู้นำรัฐบาลและผู้นำระดับสูงของไทย ส่วนใหญ่ไม่รู้จักสังคมไทยอย่างแท้จริง อันได้แก่ ไม่รู้จักเหตุปัจจัยการกำเนิดแห่งตน โดยพิทยา ว่องกุลให้ความหมายว่า “ภววิสัยและอัตวิสัยสังคมไทย” หรือกล่าวตามคติโบราณคือ “ไม่รู้จักกำพืดตัวเอง” และเห็นว่าในธาตุแท้ของโลกาภิวัตน์จึงแฝงไว้ด้วยอำนาจเผด็จการและระบบรวมศูนย์ระดับโลก หากไร้ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงไม่ และระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ยังไม่เกิดขึ้นในโลก เพราะไม่มีประเทศใดที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันในทุกด้าน โดยเฉพาะสิทธิในการใช้ทรัพยากร สิทธิในการลงทุนแสวงหากำไร ประชาชนบางประเทศอาจมีสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมือง หรือสิทธิในฐานะมนุษย์ชน แต่ในทางเศรษฐกิจแล้ว ไม่มีที่ใดในโลกที่ประกันสิทธิประชาชนทางด้านเศรษฐกิจให้เท่าเทียมกันได้ ความเหลื่อมล้ำในสังคมมนุษย์จึงเกิดขึ้นอย่างรุนแรง

และเมื่อมองในทฤษฎีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กำหนดโครงสร้างทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ จึงเป็นพลังที่ขาดให้ผู้ร่ำรวยเงินลงทุนเข้าไปกุมอำนาจการเมือง และใช้อำนาจนั้นเอื้อประโยชน์ต่อพรรค พวกพ้อง และธุรกิจที่อุดหนุนตน การเมืองปัจจุบันจึงเป็น “ธนาธิปไตย” ที่เงินเป็นใหญ่และก่อให้เกิดระบบการเล่นการเมืองในแวดวงผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่งเป็นพรรค หรือฝักฝ่าย และเป็นที่มาของการคอร์รัปชันงบประมาณแผ่นดิน การ

ออกกฎหมาย หรือการใช้อำนาจรัฐเพื่อตอบสนองทางเศรษฐกิจแก่ผู้ให้เงินทุนสนับสนุนพรรคการเมือง การปกครองที่เลวจึงเกิดขึ้น และเป็นปัญหาใหญ่หลวงแก่ประชาชนในประเทศต่าง ๆ

สรุปได้ว่าในสถานการณ์โลกาภิวัตน์ ในโลกยุคที่มีอำนาจเผด็จการแบบใหม่ ในยุคที่การล่าอาณานิคมแบบใหม่กำลังขยายตัวออกไป จะพบว่า ประชาธิปไตยเสรีนิยมได้กลายเป็นเครื่องมือให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจเงินเป็นใหญ่ สามารถเข้าไปกุมบังเหียนระบบการเมืองที่พรรคการเมืองต้องอาศัยเงินทุนในการหาเสียงทุกประเทศ ไม่ละเว้นแม้แต่สหรัฐอเมริกา หรือประเทศในยุโรป หรือประเทศที่พัฒนาทั้งปวง อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปกครองที่เลว เต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน และเพทุบายในการแสวงหาผลประโยชน์มากมาย โดยไม่คำนึงถึงหลักสำคัญว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชนที่แท้จริง ประชาธิปไตยเสรีนิยมจึงเป็นปัญหาหมักหมม กลายเป็นที่มาของรัฐบาลเลว หรือการปกครองที่เลว สิ่งนี้แหละทำให้นักคิด นักวิชาการ หรือนักการเมืองในยุโรปและอเมริกา ใฝ่ฝันหารัฐบาลที่ดี หรือการปกครองที่ดี (governance) (พิทยา ว่องกุล, 2541ก : 1).

พิทยา ว่องกุล (2542ข : 29) ได้เสนอแนวคิดยุทธศาสตร์ “ชุมชนาธิปไตย” หรือแนวคิดสำหรับวางแผนการสร้างอธิปไตยของชุมชนที่เป็นธรรมขึ้นในสังคมไทย ซึ่งมุ่งปฏิรูปหรือพัฒนาขึ้นมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองปัจจุบัน โดยเสนอการเสริมสร้างสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน (ผนวกเข้ากับสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญ) เป็นฐานรองรับการพัฒนาสังคม เป็นพลังสร้างการปฏิวัติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรมมากที่สุดในปัจจุบัน อันเป็นเป้าหมายของสังคมที่พึงปรารถนาถึงและดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่ยั่งยืน หรือเกิดมลภาวะน้อยที่สุด อันเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองแนวสันติวิธี วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ทางการเมืองแนวสันติวิธี เป็นกระบวนการคิดและการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิวัติการเมืองที่เป็นธรรม บรรลุเป้าหมายในการสร้างสังคมที่เป็นธรรม (พัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมขั้นต้น ได้แก่ ปัจจัยที่เป็นความจำเป็นแก่ชีวิตพึงบังเกิดขึ้นในทุกชุมชน และความเป็นธรรมขั้นสูงสุดนั่นคือความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางการเมืองของชุมชน จักประกันคุณภาพชีวิตของสมาชิกได้ตลอดเวลา จนกระทั่งมนุษย์เป็นอิสระจากความหวงกังวลเรื่องความมั่นคงของชีวิตตนเอง กลายเป็นพลังหนึ่งในการสร้างสรรค์ชุมชนตามความรู้ความสามารถ โดยมีหลักธรรมของชุมชน (รวมถึงประเพณี วัฒนธรรม) เป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของสมาชิก เมื่อทุกชุมชนมั่งคั่งเข้มแข็งและเป็นชุมชนสวัสดิการในทุกด้านแล้ว คุณภาพของสังคมไทยจะยกระดับไปสู่ธรรมสังคม) หรือประชาธิปไตยที่ยึดมั่นธรรมาธิปไตย (อำนาจอธิปไตยเป็นที่มีธรรมหล่อหลอมและเป็นตัวกำหนดการเคลื่อนไหว) ขึ้นในสังคมไทย ชุมชนาธิปไตยจึงเป็นทั้งวัตถุประสงค์และยุทธวิธีทางการเมืองที่มีธรรมะเป็นใจกลาง

ธรรมะคือจุดหมายในตัวมันเอง ทางยุทธศาสตร์ยุทธวิธีที่เชื่อมโยงทุกสิ่งทุกอย่างเข้าด้วยกัน เอาความเป็นธรรมเป็นตัวกำหนดนโยบาย แผนงาน และปฏิบัติการรูปธรรมทั้งปวง โดยให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพของชุมชน ส่งเสริมบทบาทและภาระหน้าที่ของชุมชนด้านเศรษฐกิจการเมือง ชุมชนาธิปไตยเป็นการเมืองปฏิรูปชุมชน สถาปนาโครงสร้างของชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นฐานรองรับโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองของสังคมไทย ความมั่งคั่งเข้มแข็ง และพึ่งพาตัวเองได้ของชุมชน คืออิสระเสรีภาพของชุมชน และเป็นอิสระเสรีภาพของสมาชิกในชุมชนนั้นด้วยถ้าหากว่าทุกชุมชนในสังคมไทยมีเสรีภาพในตัวเอง (self – in – itself) ภาพรวมของสังคมไทยจะเป็นสังคมที่มีเสรีภาพ ไม่ใช่ถูกครอบงำโดยระบบโลกยุคโลกาภิวัตน์ ยุทธศาสตร์ชุมชนาธิปไตยจึงให้ความสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจชุมชนเป็นหลัก เพราะเศรษฐกิจชุมชนที่พัฒนามั่นคงเข้มแข็ง จักเป็นฐานรองรับความเป็นอยู่และสวัสดิการแก่สมาชิก ก่อให้เกิดเสรีภาพของชุมชนและเสรีภาพของสมาชิกจากปัญหาเศรษฐกิจที่บีบคั้น ก้าวไปสู่การพัฒนาโครงสร้างการเมืองของชุมชนที่มีเอกภาพและพลังเข้มแข็ง สามารถต่อรอง ผลักดัน หรือมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองระดับสังคมได้ ขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์ชุมชนาธิปไตยยังต้องเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการยอมรับแนวคิดนี้ในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ (ระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน) เพื่อเอื้ออำนวยและหนุนช่วยให้การปฏิรูปโครงสร้างชุมชนบรรลุเป้าหมาย และขยายออกไปในวงกว้างได้เร็วขึ้น ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ พิทยา ว่องกุล (2541ก : 11) ยังได้เชื่อมธรรมมาภิบาลเข้ากับพุทธศาสนาโดยอ้างถึง พุทธทาส ภิกขุ ว่าเป็นผู้จุดประกายความคิดที่เน้นเด่นชัด ถึงหลักการปกครองโดยธรรม เพื่อความเป็นธรรม อันสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย และเป็นพัฒนาการที่ยกระดับจากสังคมการปกครองแบบธรรมราชา นั่นคือแนวความคิด “ธัมมาธิปไตย” โดยท่านพุทธทาสได้ชี้ให้เห็นชัดแจ้งว่า “ประชาธิปไตยเกี่ยวเนื่องกันกับธรรมะ จะขาดเสียไม่ได้ เพราะถ้าขาดธรรมะแล้วโลกไปไม่รอด โลกจะเต็มไปด้วยปัญหา”

ท่านพุทธทาสเห็นว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหน ของประเทศไหนที่สามารถป้องกันความเห็นแก่ตัว โดยส่วนตัวของประชาชนแต่ละคน แม้แต่กฎหมายก็ยังทำไม่ได้ เนื้อแท้ของประชาธิปไตยจึงเป็น “ประชาธิปไตย” คือประโยชน์เป็นใหญ่ พรรคการเมืองในระบบนี้ก็เพื่อพรรคประโยชน์ประชาธิปไตย คือมีประโยชน์แห่งพรรคการเมืองนั้นแหละเป็นใหญ่ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ หรือตามหลักแห่งพุทธศาสนา ต้องขึ้นอยู่กับธรรมะเป็นใหญ่ เรียกว่าธัมมาธิปไตย สังคมจึงจะดีงามและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ธัมมาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยที่เป็นไปตามกฎของธรรมชาติ ควรเป็นรากฐานของประชาธิปไตยทุกชนิด และธัมมาธิปไตยจะล้มเลิก

ความเป็นบุคคลเหลือแต่ตัวธรรมะ เพราะตัวธรรมะคือตัวบุคคล มนุษย์จะมีระบบที่คนประกอบไปด้วยธรรมะ และประกอบเป็นองค์กรหนึ่งสำหรับใช้อำนาจเพื่อการมีชีวิตอยู่ร่วมกัน

ธัมมาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองสูงสุด ซึ่งสร้างสำนึกมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันอย่างไม่เอารัดเอาเปรียบ เห็นแก่ประโยชน์ตน เป็นระบบที่ทุกคนเสียสละให้แกกัน เมื่อจิตสำนึกสูง จุดสุดยอดของการปกครองก็เกิดขึ้น นั่นคือ ไม่มีการปกครอง หรือไร้การถูกปกครอง นี่เป็นปรัชญาหรืออุดมคติล้ำเลิศของตะวันออก

ธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงเข้ากับพัฒนาการของแนวคิดทางสังคมที่กล่าวมานี้ สำหรับประเทศไทยเห็นได้ชัดเจนว่าเกิดจากการประยุกต์เอาความรู้ที่ได้ศึกษาจากตะวันตกของบรรดาปัญญาชน นักคิด โดยนำมาประยุกต์ใช้พร้อมกับมีการเพิ่มเติม ดัดแปลง เสนอความคิดใหม่ หรือใช้ในความหมายใหม่ซึ่งเป็นการพยายามเชื่อมโยงเข้ากับแนวคิดที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เช่น การเชิดชูความรู้สึกรักและผูกพันกับชุมชนท้องถิ่น การเรียกร้องความสามัคคี กลมเกลียวเพื่อร่วมมือ ร่วมใจกันแก้ปัญหา รวมถึงค่านิยม และความเชื่อทางศาสนาด้วย

องค์ประกอบหลัก 8 ประการที่มาของกรอบในการวิเคราะห์

จะเห็นได้ว่า แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาปรับใช้กับแนวคิดหลักๆ ของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทย แต่ก็มีผู้สนใจให้ความสำคัญ และพยายามนำหลักการของแนวคิดนี้มาใช้ประโยชน์ด้วยจุดประสงค์ต่างๆ กัน ทำให้คำอธิบายในแนวคิดธรรมาภิบาลนั้นมีอยู่อย่างมากมายหลากหลาย และคำอธิบายต่างๆ นั้นก็มีจุดเน้นที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของผู้ให้คำอธิบายเหล่านั้นว่าต้องการให้ธรรมาภิบาลนำไปสู่อะไร และอะไรคือแนวทางหรือวิธีการที่จะไปให้ถึงเป้าหมายนั้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะธรรมาภิบาลจะถูกใช้เพื่อสนับสนุนการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือเพื่อส่งเสริมศักยภาพของภาคเอกชนในการเป็นผู้นำพาความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ หรือนำพาความสงบ สันติสุขมาสู่สังคมก็ตาม องค์ประกอบซึ่งเป็นเรื่องของกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางที่ต้องการมุ่งไปสู่ระบบและสังคมที่พึงปรารถนา หรืออาจเรียกว่าระบบและสังคมที่มีธรรมาภิบาลนั้นดูเหมือนจะไม่มี ความแตกต่างกันมากนัก ดังนั้นสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลจากงานเขียน งานวิจัย เอกสาร และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล เพื่อนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ปรากฏ

การณ์ของกรณีความขัดแย้งการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” และเห็นว่า ธรรมนูญฉบับนั้นมีลักษณะหลักที่สำคัญอยู่ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งเสริม การพัฒนาและการบริหารจัดการ โดยจะต้องมีความชัดเจน ปรับใช้ได้กับทุกเรื่อง มีการกำหนดบท ลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียม ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวม ทั้งต่อต้านการทุจริตในทุกกระดับ ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการ นี้เช่นกัน อาทิเช่น UNDP, มติคณะรัฐมนตรีปี 2542, กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานข้าราชการ พลเรือน, อานันท์ ปันยารชุน, วรภัทร โธณะเกษม, ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, อมรา พงศาพิชญ์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP, IMF, TDR เป็นต้น

2. หลักความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง บุคคลหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบ ต้องตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในหลักการนี้มี นักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น มติคณะรัฐมนตรีปี 2542, ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, ESCAP, UNHCR เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การเปิดเผยเท่าที่หรือข้อมูลของการ ดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎกติกาและขั้นตอน พร้อมทั้งจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้มีส่วน ได้เสียรับทราบด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถเข้าถึงได้อย่างตรงไปตรงมา ซึ่งในหลักการนี้มี นักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น ธนาคารการพัฒนา ระหว่าง ประเทศในทวีปอเมริกา, มติคณะรัฐมนตรีปี 2542, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, อานันท์ ปันยารชุน, วรภัทร โธณะเกษม, ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, บริษัท สยามซีเมนต์ จำกัด (มหาชน), อมรา พงศาพิชญ์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP, IMF, UNHCR, TDR เป็นต้น

นอกจากการประมวลแนวคิดจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยยังได้อาศัยแนวคิดจากรายงานของ ESCAP ซึ่งได้ให้องค์ประกอบเกี่ยวกับธรรมนูญฉบับ 8 ประการเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ ESCAP มี ลักษณะที่แตกต่างจากงานวิจัยชิ้นนี้โดยนัยสำคัญ เพราะงานของ ESCAP มุ่งให้ความสนใจกับธรรมนูญใน ความหมายของ วิธีการและจุดมุ่งหมายในการลดการคอร์รัปชันจากการบริหารจัดการโครงการพัฒนาในเมือง โดยเฉพาะทางด้านที่อยู่อาศัย และปัญหาความยากจนในเมืองใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่งานวิจัย ชิ้นนี้ นอกจากให้รายละเอียดในเรื่องของคำจำกัดความที่ลึกซึ้งแตกต่างจากลักษณะงานเชิงปฏิบัติการแบบ ESCAP แล้ว ยังมุ่งเน้นที่นำแนวคิดธรรมนูญมาภิบาลมาใช้พิจารณาเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐในระดับประเทศที่ เกิดขึ้นในชนบท ที่มีได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ และขณะเดียวกันประชาชนในชนบทใน หลายกลุ่ม อาจไม่มีความต้องการที่จะพัฒนาในแนวทางดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่

4. หลักการตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง การที่องค์กรหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหรือได้รับหน้าที่ให้กระทำการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ต้องพร้อมที่จะให้องค์กรหรือบุคคลใด ๆ เข้าตรวจสอบหรือติดตามถึงขั้นตอนการดำเนินการนั้น ๆ ได้ตลอดเวลา รวมถึงการเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็น คำวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, อานันท์ ปันยารชุน, วรภัทร ไตชนะเกษม, ประसार ไตรรัตน์วรกุล, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP, IMF, UNHCR, TDRI เป็นต้น

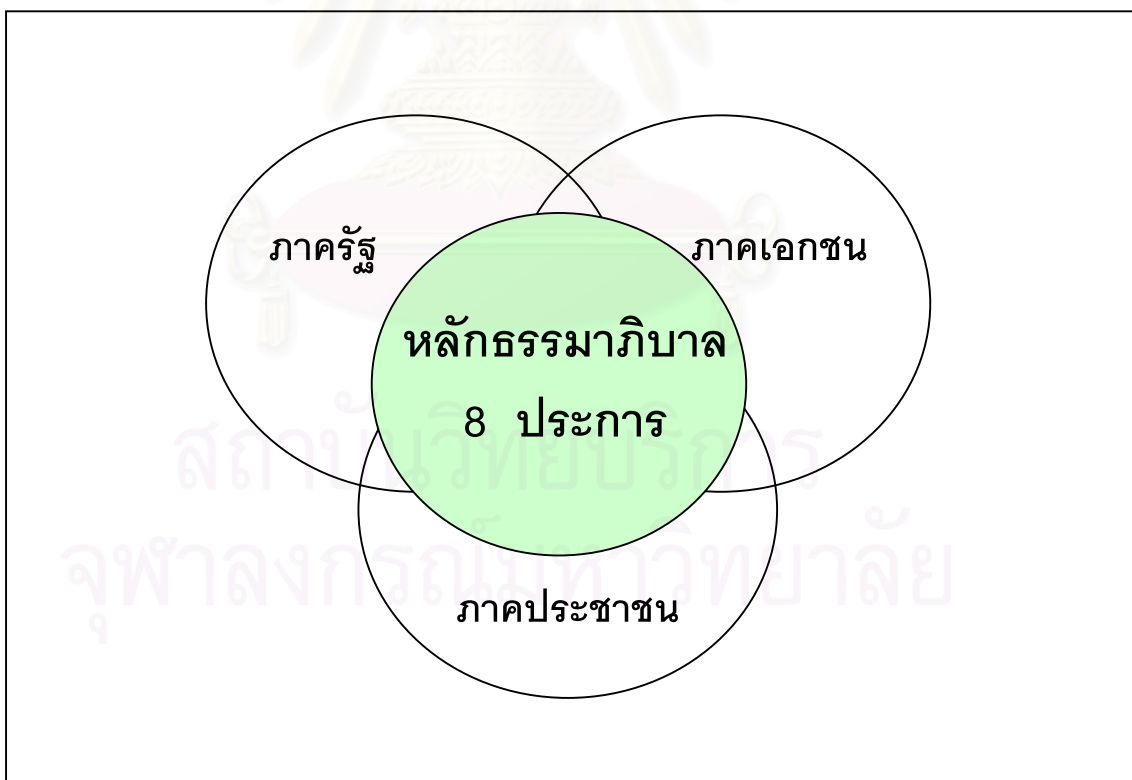
5. หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) หมายถึงกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมได้อย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มักนำไปสู่ความขัดแย้งในการให้คำตอบของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้เพราะหลักความคุ้มค่ามักเน้นทางด้านการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงปริมาณ ในขณะที่หลักประสิทธิผลยังครอบคลุมไปถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การรักษาสีงแวดล้อม และการตอบสนองต่อความต้องการด้านอื่น ๆ ที่เปิดกว้างกว่าด้านผลกำไร ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น มติคณะรัฐมนตรีปี 2542, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP, IMF, TDRI เป็นต้น

6. หลักการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงกระบวนการที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิดและเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพในการแสดงออก และการรวมกลุ่มในสังคม ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา, มติคณะรัฐมนตรีปี 2542, กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, อานันท์ ปันยารชุน, อมรา พงศาพิชญ์, อธิษฐาน บุญมี, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP, UNHCR, TDRI เป็นต้น

7. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness) หมายถึงการที่ทุกคนในสังคมมีความสามารถเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ของชุมชนที่อยู่อาศัย และรวมถึงสังคมโดยรวมด้วย ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลักการนี้เช่นกัน อาทิเช่น ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา, กระทรวงมหาดไทย, บริษัท สยามซีเมนต์ จำกัด (มหาชน), อมรา พงศาพิชญ์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP เป็นต้น

8. หลักฉันทานุมัติ (consensus oriented) หมายถึงกระบวนการสร้างการประสานผล ประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องในสังคม ชุมชน รวมทั้งการ สร้างเป้าหมายที่เป็นความเห็นพ้องร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการสร้างความเข้าใจ ร่วมกันในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตามบริบททางสังคมและชุมชน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็น ประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม ซึ่งในหลักการนี้มีนักวิชาการและองค์กรหลายแห่งได้ยึดหลัก การนี้เช่นกัน อาทิเช่น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ESCAP เป็นต้น

ในบทต่อไป ผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดของเครื่องมือและระเบียบวิธีวิจัยที่ได้นำมาใช้ใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาตรวจสอบแนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาลของ ภาคต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าความเข้าใจของภาคต่าง ๆ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเสียที่ เดียวเกี่ยวกับแนวคิดนี้ทั้งภายในกลุ่มแนวคิดด้านเดียวกัน และระหว่างกลุ่มแนวคิด ซึ่งผู้วิจัยได้นำ มาตรวจสอบกับกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” โดยอาศัยลักษณะ หลัก 8 ประการของธรรมาภิบาลดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกรอบในการวิเคราะห์ซึ่งสามารถอธิบาย ได้ตามแบบจำลองเชิงปฏิบัติการ (model) ต่อไปนี้



รูปที่ 2.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาล 8 ประการกับภาคต่าง ๆ ของ สังคม

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

งานวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน”หินกรูด” นี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ตามความเป็นจริงในหลากหลายมิติ ผสมผสานกับการวิจัยเชิงสำรวจอย่างง่าย (simple survey research) ที่ไม่เน้นวิธีการเชิงปริมาณ แต่ใช้วิธีการสังเคราะห์ข้อมูลจากส่วนย่อยไปยังส่วนใหญ่ (inductive approach)

ประชากร

เนื่องด้วยขอบเขตของงานวิจัยในเรื่องนี้ มีกรอบของการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่สำคัญผ่านทางบทบาทและกระบวนการของกลุ่มบุคคล 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ บริษัทเอกชนเจ้าของโครงการ และประชาชนผู้สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ

ดังนั้นการจัดกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างจึงต้องจัดให้สอดคล้องกับวิธีการวิจัย โดยผู้วิจัยได้จัดแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมาย ซึ่งได้แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน”หินกรูด” โดยตรงหรืออย่างใกล้ชิด ไว้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ภาครัฐ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด
3. ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้นำ บุคคลสำคัญ และประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่เขตตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมถึงนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ร่วมสนับสนุนหรือคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของการวิจัยเชิงคุณภาพที่ไม่สามารถใช้กลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่เกินไปได้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเฉพาะบุคคลผู้มีความรู้เกี่ยวกับหน่วยที่จะวิเคราะห์นั้นเป็นอย่างดี ซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกว่า “บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” (key informant) โดยใช้วิธีการคัดเลือกที่อาศัยประสบการณ์และการรับรู้ของผู้วิจัยเอง กอปรกับคำแนะนำของเหล่า บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ทำให้ผู้วิจัยมีความมั่นใจว่าได้เลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างน่าเชื่อถือ

อีกหนึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ถูกเลือกให้เป็นบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ถือเป็นบุคคลในระดับศูนย์กลางของการสร้างโรงไฟฟ้าซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องการวิจัย สำหรับภูมิหลังของแต่ละท่านที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าว่าเป็นมาอย่างไร ขออธิบายพอสังเขปดังนี้

1. ภาครัฐ

1.1 ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ปัจจุบันเป็นประธานมูลนิธิคณะทำงานวิจัยสังคมเพื่อสิ่งแวดล้อม

โดยคุณปิยสวัสดิ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการนี้ตั้งแต่ต้นในฐานะผู้บริหารระดับสูงของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายทางด้านพลังงานของประเทศร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1.2 คุณอนุชิต ชัยพิพัฒน์ วิศวกรระดับ 10 ฝ่ายจัดซื้อไฟฟ้าภายในประเทศจาก IPP (independent power producer) และ SPP (small power producer) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

โดยคุณอนุชิตเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการนี้ เริ่มจากเมื่อปี 2537 เคยเป็นหนึ่งในคณะทำงานของคณะกรรมการคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน โดยพิจารณาทางด้านเทคนิคและความพร้อมของโครงการในหลาย ๆ ด้าน จากนั้นจึงย้ายมาเป็นผู้จัดทำรายงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแห่งต่าง ๆ เพื่อเสนอแก่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.3 คุณบุญธรรม แดงเครือ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย (อบต.)

คุณบุญธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เมื่อได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย เมื่อเดือนมิถุนายน 2543 (โดยก่อนหน้านั้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยกำนันตำบลธงชัย) ซึ่ง อบต. ธงชัย เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการในการก่อสร้างอาคาร

2. ภาคเอกชน

2.1 คุณนที สิทธิประศาสน์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและประชาสัมพันธ์ บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (UPDC)

คุณนทีได้เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการดูแลงานทางด้านพัฒนาธุรกิจของบริษัท สหยูเนี่ยน ก่อนที่โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” จะเกิดขึ้นระยะหนึ่ง ต่อมาเมื่อโครงการเกิดขึ้น (บริษัท สหยูเนี่ยนถือหุ้น ร้อยละ 50) คุณนทีจึงได้

รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับชุมชนและคนในพื้นที่ที่รับทราบ ซึ่งในระหว่างนั้นคือ พ.ศ. 2539 ได้เกิดกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ทำให้กรณีหินกรูดพลอยตกอยู่ในกระแสไปด้วย ต่อมาในปี พ.ศ.2540 ได้โอนย้ายจาก บริษัท สหยูเนี่ยน มายัง บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและประชาสัมพันธ์

2.2 คุณประจัญ ตีการ พนักงานศูนย์ข้อมูล บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด

คุณประจัญ เป็นชาวประมง เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะคนในพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยเข้าร่วมรับฟังการอภิปรายจากโครงการเป็นระยะๆ เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวของโครงการ จึงเกิดความคิดเห็นที่สอดคล้อง เมื่อโครงการเปิดรับสมัครงาน จึงได้สมัครเข้าทำงานในตำแหน่งพนักงานศูนย์ข้อมูล ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับโครงการ

3. ภาคประชาชน

3.1 คุณจิรวุฒิ แจงสกุล นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านกรูด และอดีตประธานกลุ่มอนุรักษ์บ้านกรูด

คุณจิรวุฒิ เป็นชาวบ้านในพื้นที่ จบการศึกษาระดับ ปวช. สาขาประมง ในปี 2540 เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการโรงไฟฟ้า และเป็นหนึ่งในแกนนำผู้คัดค้านในช่วงแรกๆ โดยเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางทะเล ทัศนียภาพ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน

3.2 คุณจินตนา แก้วขาว ประธานกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรองประธานสภาเทศบาลตำบลบ้านกรูด

คุณจินตนา เป็นคนอำเภอหัวหิน เดิมมีอาชีพครู เนื่องจากเป็นคนที่ชอบทำงานอิสระ ประกอบกับได้ติดตามข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้น จึงได้ผันตนเองมาเข้าร่วมคัดค้านตั้งแต่ปี 2541 และก้าวขึ้นเป็นแกนนำผู้คัดค้านในปีเดียวกัน และถือเป็นบุคคลสำคัญในการรณรงค์คัดค้านโครงการโรงไฟฟ้า

3.3 คุณวัชรวิ เฝ้าเหลืองทอง เจ้าหน้าที่กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต

คุณวัชรวิเป็นสมาชิกกลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้รับการร้องขอจากชาวบ้านกลุ่มคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าผ่านมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้ช่วยเหลือในการรณรงค์คัดค้านโครงการ จึงเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่นั้นมา

อย่างไรก็ตาม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของการอภิปรายผลจากการสัมภาษณ์ในเรื่องความคิดเห็นและทัศนคติต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้จัดให้มีการเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามเพื่อ

เป็นการสอบถามหรือตรวจสอบซ้ำ โดยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเลือกโดยบังเอิญ (accidental sampling) จำนวน 40 ตัวอย่าง โดยแบ่งสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป ที่สนับสนุนหรือผู้คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการสร้างโรงไฟฟ้า ทั้งนี้ผู้วิจัยไม่ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์แบบสอบถามไว้ในส่วนเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ เพราะผลดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาในการอภิปรายผลจากการสัมภาษณ์เท่านั้น จึงได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามไว้ในภาคผนวกเพื่อให้ผู้สนใจได้ศึกษาเพิ่มเติมต่อไปแทน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลการวิจัยไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ตัวผู้วิจัยเอง โดยใช้วิธีการพูดคุยสนทนาและร่วมสังเกตการณ์การแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการโรงไฟฟ้า

2. แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้ทำการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างขึ้นมาใหม่ตามแนวความคิด (conceptual framework) ที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้มีการทดลองใช้กับตัวอย่างเพื่อทดสอบความเข้าใจ ความกระชับ และความถูกต้องของเนื้อหา สำหรับแบบสัมภาษณ์ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ข้อมูลทั่วไป
- 2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล 8 ประการ ตามกรอบแนวความคิด โดยมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด

3. แบบสอบถาม (นำเสนอผลการวิเคราะห์และอภิปรายผลไว้ในภาคผนวก) ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้นมาใหม่ตามกรอบแนวความคิดและปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากนั้นได้ทำการทดสอบความน่าเชื่อถือของแบบสอบถามในพื้นที่จริงเพื่อทดสอบความกระชับ ความถูกต้อง และความชัดเจนของข้อคำถาม โดยแบบสอบถามได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ข้อมูลพื้นฐาน
- 2) ทศนคติเกี่ยวกับปรากฏการณ์สำคัญตามหลักธรรมาภิบาล 8 ประการ ตามกรอบแนวความคิด โดยมีมาตรวัดแบบลิเคิทสเกล (Likert Scale) ที่สามารถเลือกคำตอบได้ 5

ทาง ดังนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ได้ 5 คะแนน
เห็นด้วย	ได้ 4 คะแนน
เฉย ๆ	ได้ 3 คะแนน

ไม่เห็นด้วย	ได้ 2 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ได้ 1 คะแนน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยผ่านช่องทางที่สำคัญ 3 วิธีการ คือ

1. จากเอกสาร ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งขั้นต้นและขั้นรอง (primary and secondary sources) อาทิเช่น หนังสือ วารสาร บทความ บทสัมภาษณ์ บทวิเคราะห์ บทวิจารณ์ รายงานการทำประชาพิจารณ์ รายงานการศึกษา EIA ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ เอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน งานวิจัยต่าง ๆ และทางเว็บไซต์ เป็นต้น

2. จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อรวบรวมความคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ทั้งทางตรงหรืออ้อมของบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นข้อมูลขั้นต้น ที่ได้รับจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการนี้ ผู้วิจัยเป็นผู้ทำการสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละท่านด้วยตนเองทั้งในกรุงเทพฯ และที่ระยองบุรีรัมย์ โดยมีผู้ช่วยวิจัยที่มีประสบการณ์ในด้านการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์และทราบถึงระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยนี้เป็นอย่างดีอยู่คอยสังเกตการณ์ตลอดทุกช่วงของการสัมภาษณ์ เพื่อคอยช่วยสังเกตพฤติกรรมและคำถามคำตอบทั้งของผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์

3. จากแบบสอบถาม ซึ่งเป็นข้อมูลขั้นต้นที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างโดยตรง

สำหรับการแจกแบบสอบถาม ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยอีก 4 คนที่มีประสบการณ์ผ่านการฝึกฝนในด้านการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการแจกแบบสอบถาม และเข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคมและสถานการณ์ ได้ร่วมลงพื้นที่ที่ตำบลธงชัยพร้อมกันเพื่อแจกแบบสอบถามแก่กลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้แล้ว

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้แบ่งข้อมูลที่รวบรวมมาได้ออกเป็นส่วน ๆ ตามลักษณะและประเภทของข้อมูล ทั้งที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และแบบสอบถาม จากนั้นนำมาเขียนเรียบเรียงเพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยเป็นผู้ตีความหรือให้ความหมายแก่ข้อมูลและเรื่องราวเหล่านั้นด้วยตนเอง ส่วนข้อมูลที่ได้จากแบบ

สอบถามได้มีการตีความขั้นต้นด้วยสถิติพื้นฐาน คือ ค่าร้อยละ จากนั้นจึงนำมาใช้ตีความร่วมกับข้อมูลส่วนอื่นอีกครั้ง (สามารถศึกษาผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามได้ในภาคผนวก)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผล

4.1 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในประเด็นปัญหา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา และพัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาลแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์หลักที่จะค้นหาและตรวจสอบว่า การปรับตัวของทั้งสามภาคภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลนั้นเป็นอย่างไร มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” หากเป็นไปได้หรือไม่ได้ อะไรคือสาเหตุและคำอธิบาย รวมทั้งทางออกในเชิงทฤษฎี โดยผู้วิจัยได้นำหลักร่วม 8 ประการที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความเสมอภาค และหลักฉันทานุมัติ มาเป็นกรอบในการทดสอบวัตถุประสงค์เหล่านี้ ซึ่งในส่วนแรกนี้เป็นการกล่าวถึงพัฒนาการของปัญหาที่ทั้งสามภาคเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายด้านพลังงาน ด้วยการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า ด้วยเหตุผลที่จะระดมเงินทุนจากภาคเอกชนเพื่อเป็นการลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และเป็นการเพิ่มการแข่งขันในการเลือกสรรเทคโนโลยีเข้ามาใช้ ซึ่งจะมีผลช่วยลดต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้า อันจะนำประโยชน์แก่ประชาชนผู้บริโภคและภาคอุตสาหกรรมที่จะได้มีไฟฟ้าใช้ได้อย่างสม่ำเสมอไม่ขาดแคลน แต่ทั้งนี้ต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543 : 50) ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของประเทศได้สนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ ด้วยการประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมโครงการผู้ผลิตกระแสไฟฟ้ารายเล็กกำลังผลิตไม่เกิน 90 เมกะวัตต์ (Small Power Producer – SPP) และโครงการผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer – IPP) ด้วยการลงทุนก่อสร้างบริหารโรงไฟฟ้า และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงกับแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยแผนแม่บทในเรื่องการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลได้ตกลงที่จะพัฒนาแผนงานในรูปการแปรรูปเศรษฐกิจตลอดการกินดีอยู่ของประชาชน โดยเชิญให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ให้การสนับสนุนในแผนเหล่านี้

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดข้อจำกัดการใช้แหล่งและประเภทของเชื้อเพลิงว่าเป็นชนิดใด แต่ให้ความสำคัญกับเชื้อเพลิงสะอาด เป็นที่ยอมรับของประชาชน ราคามีเสถียรภาพ มีความแน่นอนในการจัดหาและส่งเสริมนโยบายของรัฐในการกระจายแหล่งพลังงานของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องการพึ่งพาเชื้อเพลิงจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป สำหรับสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านั้น ให้ผู้ยื่นข้อเสนอเลือกสถานที่เอง โดยกำหนดลำดับความสำคัญของพื้นที่ในภาพกว้างเบื้องต้นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาแหล่งผู้ใช้ ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต และระบบจะต้องเข้ากันได้กับระบบส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (Union Power Development Co., Ltd. : UPDC) ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่ได้รับเลือกจาก กฟผ. ได้ตัดสินใจเลือกพื้นที่ชายทะเลบ้านโคกตาหอม หมู่ที่ 9 ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าขนาดกำลังผลิต 1,400 เมกะวัตต์ หรือที่รู้จักกันในนามโครงการโรงไฟฟ้า “หินกรูด” โดยบริษัทได้ชี้แจงถึงการเลือกสถานที่ตั้งไว้ว่า “บริษัทได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสม โดยพิจารณาเครือข่ายของสายส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การขนส่งและลำเลียงเชื้อเพลิง ความสะดวกในการก่อสร้าง ความหนาแน่นของประชากรน้อย ความเหมาะสมของการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นน้อย ใกล้แหล่งหินปูนสำหรับบำบัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไม่เป็นที่หวงห้ามสำหรับความมั่นคง ที่สงวนหรือที่อนุรักษ์ ฯลฯ และที่สำคัญคือต้นทุนสำหรับการลงทุนไม่สูงจนเกินไป และโอกาสที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด” (บริษัท เทสโก้ จำกัด, 2542 : 4) ทั้งนี้บริษัทได้เลือกใช้ถ่านหินที่มีสารกำมะถันเจือปนต่ำ “บิตูมินัส” (Bituminous) เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” โดยให้เหตุผลว่ามีแหล่งจัดหาที่เชื่อถือได้อย่างถาวร และในอดีตที่ผ่านมาหลายสิบปีราคาถ่านหินเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ทำให้สามารถประมาณการต้นทุนการผลิตได้ดีในระดับหนึ่ง

แม้ทางบริษัทผู้ลงทุนเอกชนจะชี้แจงว่า ภายหลังที่ได้รับทราบการเชิญชวนให้ผู้สนใจภาคเอกชนยื่นข้อเสนอผลิตไฟฟ้ากับ กฟผ. เมื่อ ธันวาคม 2537 บริษัทก็ได้ดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนต่างๆ จนกระทั่งได้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2540 พร้อมกับได้ดำเนินการขอใบอนุญาตต่างๆตามสัญญา ไม่ว่าจะเป็น

1. ใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสำหรับทำเขียบเรือชั่วคราว จากกรมเจ้าท่า ได้รับเมื่อ 17 ตุลาคม 2540

2. บัตรส่งเสริมการลงทุน จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้รับเมื่อ 29 มกราคม 2541
3. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการทำเทียบเรือ จากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้รับความเห็นชอบเมื่อ 13 พฤษภาคม 2541
4. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้า จากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้รับความเห็นชอบเมื่อ 29 พฤษภาคม 2541
5. ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม จากกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับเมื่อ 3 สิงหาคม 2541
6. ใบอนุญาตระบายน้ำจากโครงการโรงไฟฟ้าลงสู่ทะเล ได้รับเมื่อ 10 มิถุนายน 2540

ยังคงขาดแต่ ใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ สำหรับทำเทียบเรือน้ำลึก จากกรมเจ้าท่า ที่มีมติอนุญาตแล้วแต่ให้รอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการเท่านั้น (บริษัทเทสโก้ จำกัด, 2542 : 7)

อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมตามกระบวนการนิติธรรมและระเบียบราชการที่บริษัทอ้างถึงนั้น ดูเหมือนว่านอกจากจะไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้คัดค้านโครงการนี้แล้ว ยังจะถูกคัดค้านอย่างรุนแรงอีกด้วย

กรณีการต่อต้านโรงไฟฟ้าหินกรูดและบ่อนอก เป็นที่รับรู้ของประชาชนโดยทั่วไปเมื่อชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์กว่าหลายพันคน ทำการชุมนุมประท้วงและปิดกั้นถนนเพชรเกษม บริเวณสี่แยกบ่อนอก (หลักกิโลเมตรที่ 300-301) ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระหว่างวันที่ 8-10 ธันวาคม 2541 ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวนำไปสู่การกระทบกระทั่งและความเสียหายต่างๆ รวมทั้งการบาดเจ็บของประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้อยู่ในเหตุการณ์ ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้องไปมา โดยประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านได้อ้างเหตุผลของการปิดถนนว่าหน่วยงานของรัฐไม่สนใจ และไม่จริงใจที่จะแก้ไขปัญหาข้อห่วงใยของประชาชนที่มีต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งในจุดนี้เองที่นำไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลในขณะนั้นให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

แต่จากรายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าฯ ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ฯ และคำสัมภาษณ์ของจิรวุฒิ แฉวสกุล นายกเทศมนตรีเทศบาลบ้านกรูด ซึ่งเป็นอดีตประธานคนแรกของกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบ้านกรูดชี้ให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วกระแสการต่อต้านโครงการโรงไฟฟ้าที่เริ่มแรกประกอบด้วยสมาชิกเพียงไม่กี่คนนั้น ได้ ก่อตัว

ขึ้นมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2538 หลังจากที่มีข่าวว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่บ้านกรูด เริ่มต้นด้วยการจับกลุ่มคุยกันในหมู่บ้านผู้มีความเห็นในทำนองเดียวกัน จนกระทั่งประมาณกลางปี พ.ศ. 2540 การจัดตั้งกลุ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น มีการขยายแนวร่วมและเคลื่อนไหวอย่างไม่เป็นทางการมากขึ้น มีการนำเอาข้อมูลที่ได้รับจากผู้ดำเนินการโครงการมาศึกษาพร้อมๆ กับการศึกษารัฐธรรมนูญฉบับประชาชนไปด้วย เริ่มมีการยื่นหนังสือคัดค้านในระดับท้องถิ่นและในระดับจังหวัด จากจุดนี้กลุ่มผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าก็เริ่มที่จะติดต่อกับกลุ่ม NGO และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ เพื่อขอคำปรึกษาด้านข้อมูลและการเคลื่อนไหว จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งก็คือ เมื่อทางกลุ่มผู้คัดค้านได้รับรู้เรื่องของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การคัดค้านจึงเริ่มขยายวงและเป็นทางการมากขึ้น เช่น การยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานและองค์กรหลายแห่ง รวมทั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ประเด็นหลักของกลุ่มผู้ต่อต้านโรงไฟฟ้าหินกรูดนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชุมชนที่จะเกิดขึ้นในระหว่างและหลังการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อันจะเกิดความเสียหายต่อการประกอบอาชีพ ทั้ง การทำประมง การทำเกษตร การท่องเที่ยว โบราณสถานที่สำคัญทางศาสนาและประวัติศาสตร์
2. ความต้องการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการต่างๆ ที่มีผลต่อชุมชน อันสืบเนื่องมาจากกระแสสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน
3. ความต้องการที่จะใช้พลังงานทางเลือกที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นแรงผลักดันขององค์กรเอกชนบางกลุ่ม
4. หมดความเชื่อมั่นในระบบและมาตรการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังเช่นกรณีแม่เมาะ และมาบตาพุด
5. เชื่อว่าพลังไฟฟ้าสำรองมีมากเกินไปจนความจำเป็นอยู่แล้ว อันเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ จึงไม่มีความจำเป็นต้องสร้างโรงงานไฟฟ้าในระยะเวลานี้
6. ไม่เชื่อในความโปร่งใสของการดำเนินโครงการทั้งในภาครัฐและเอกชน

จะเห็นได้ว่าจากสถานการณ์ความเป็นมาของโครงการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด จุดยืนและเหตุผลในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือต่อต้านโครงการของทั้งสามภาคส่วนของสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนนั้น มีทั้งที่เห็นร่วมกันและแตกต่างกัน จึงทำให้เกิด

คำถามขึ้นต่อภาคต่างๆ ในสังคมอย่างมากมาย ฝ่ายที่สนับสนุนไม่ว่าจะเป็นสถาบันใดในสังคม มองเห็นว่า การสร้างโรงไฟฟ้าจะทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และการจ้างงานในระยะยาว การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุนจะเป็นการช่วยรัฐลดภาระในเรื่องของเงินลงทุน ในขณะที่เดียวกัน ทั้งรัฐและชุมชนควรจะแสดงความรับผิดชอบในการสนับสนุนโครงการดังกล่าวให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การก่อสร้างโรงงานไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมใดย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบ้างไม่มากก็น้อย แต่ในกรณีนี้ฝ่ายสนับสนุนเชื่อว่าการควบคุมและตรวจสอบสามารถที่จะดูแลได้ นอกจากนี้หากโครงการดังกล่าวต้องล้มเลิกไป บรรยากาศของการลงทุนจากภาคเอกชนจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน ในขณะที่การคัดค้านไม่ว่าจะอยู่ในภาคใด ก็ความเห็นและเหตุผลที่สอดคล้องกันว่า ประเทศไทยยังไม่มีความต้องการที่จะเพิ่มเติมพลังไฟฟ้าสำรอง การคำนวณขององค์กรที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาเป็นการคำนวณที่ผิดมหันต์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะนำมาซึ่งความแตกแยกและวิถีชุมชนที่เปลี่ยนไป สิ่งแวดล้อมในชุมชนจะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม การดำเนินการในการอนุมัติและดำเนินโครงการก็ไม่มีโปร่งใส อีกทั้งรัฐและเอกชนก็ขาดความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลสัมฤทธิ์

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะขอนำเสนอผลของการวิเคราะห์ข้อมูล และอภิปรายผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) จากภาคต่างๆรวม 8 คนด้วยกัน และทำการสรุปแนวความคิด ความเข้าใจของผู้ให้สัมภาษณ์จากบทสัมภาษณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลหลักได้กล่าวถึงแนวความคิด ความเข้าใจ ความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะที่มีต่อองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล 8 ประการ ซึ่งจะนำเสนอตามหัวข้อดังต่อไปนี้

4.2.1 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักนิติธรรม

4.2.2 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักความรับผิดชอบต่อ

4.2.3 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักความโปร่งใส

4.2.4 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักการตรวจสอบได้

4.2.5 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักความ
คุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

4.2.6 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักการมี
ส่วนร่วม

4.2.7 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลักความ
เสมอภาค

4.2.8 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลัก
ฉันทานุมัติ

4.2.1 เปรียบเทียบแนวความคิดของตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามหลัก นิติธรรม

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นต่อปรากฏการณ์ที่
เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดว่า โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการไปตามหลัก
นิติธรรมที่แต่ละคนมีความเข้าใจหรือไม่ และอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของรัฐธรรมนูญเก่ากับ
ใหม่ สัญญาและใบอนุญาตต่างๆ ตลอดจนความถูกต้องของกระบวนการจัดทำโครงการ เป็นต้น

ในภาครัฐ

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ในโครงการ
ดังกล่าวไว้ว่า “...สัญญาได้เซ็นไปแล้วเป็นข้อเท็จจริง เพราะก่อนหน้านั้นบริษัทได้ทำความเข้าใจกับ
ประชาชนแล้ว ก็ไม่ได้มีปฏิกิริยาต่อต้านอะไรก่อนที่จะเซ็นสัญญา เพราะในการคัดเลือกมีเงื่อนไขอยู่
แล้วว่าต้องมีการแสดงให้เห็นว่าประชาชนยอมรับ เขา (บริษัทเจ้าของโครงการ) ก็มีการทำความเข้าใจ
กับประชาชน ตอนนั้นก็ไม่มีใครว่าอะไร ปัญหามันเกิดขึ้นทีหลังจากการเซ็นสัญญาแล้ว ในเมื่อสัญญา
เซ็นไปแล้วอยู่ๆ จะให้ยกเลิกสัญญาเป็นไปไม่ได้ มันเป็นการเรียกร้องในสิ่งที่ผมคิดว่าเป็นไปไม่ได้ โดย
เฉพาะรัฐธรรมนูญเพิ่งออกมาในปี 2540 สัญญามันเซ็นก่อนในปี 2538...”

ในขณะที่ อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) มีแนวคิดในประเด็นเดียวกันนี้ว่า “...ถ้ามองว่ารัฐไปบังคับ
ในขณะที่เดียวกันคนในพื้นที่ไม่ยอมรับมันก็อาจจะมีปัญหา แต่ตอนนั้นประเด็นที่มองเราเชื่อกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมว่าคุณจะต้องปล่อยเท่าไร ก็เลียนแบบเมืองนอก บางอย่างเข้มกว่าเมืองนอกด้วยซ้ำ บาง
เรื่องคิดว่าตรงนั้นจริงๆ แล้วถ้ามองค่อนข้างจะเป็นสากลพอสมควรแล้ว แต่ว่าอาจจะว่าเมืองไทยไม่ได้
มองในแง่ของ...social ...ในแง่ของสังคม ถ้าไม่มองดูยังขาดเยอะ...ถ้าผ่าน EIA แล้ว จะต้องครอบคลุม

ตัวนี้ด้วย แต่ไม่ได้พูดรายละเอียดว่าแคไหน แล้วก็ไปทำใบอนุญาตต่างๆ ตามขั้นตอนของกฎหมายจริงๆ แล้วไม่มีการบังคับใช้ใน SIA (Social Impact Assessment) สาเหตุมาจากตรงนั้นด้วย...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) “...ผมว่าไม่ยุติธรรมสำหรับโครงการ ผมพูดตรง ๆ ว่าไม่ยุติธรรม เพราะ หนึ่งโครงการเป็นมติ ครม. ที่ออกมาแล้ว มติออกมาให้เมื่อปี 2540 อันนั้นทางโครงการเขาถือมติ ครม. ตรงนั้นมาโดยตลอด ยุคก่อนผมไม่รู้ พอมายุคผมในฐานะที่เป็นประธานอบต. ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐมีมติ ครม. ลงมาแล้ว ก็ยึดมติ ครม. นั้นเป็นหลักถูกไหมครับ เมื่อมติออกมาปี 2540 เมามารับตำแหน่งเมื่อปี 2543 เราต้องยึดติดตัวเก่าอยู่ ผมถึงบอกว่ามันไม่เป็นธรรม เพราะมันมีมติลงมาแล้ว”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 คนมีแนวคิดต่อหลักนิติธรรมคือ ให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายและข้อตกลงของสัญญาเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ เมื่อสัญญาได้รับการอนุมัติตามสัญญาในรัฐธรรมนูญเดิม เงื่อนไขต่างๆ ก็ต้องเป็นไปตามสัญญาเดิมด้วย ไม่สามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขโครงการได้

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้แสดงทัศนะในเรื่องนิติธรรมไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า “มันหมายถึง สิทธิทางกฎหมายที่ทุกคนมี อย่างโครงการนี้ที่เราดำเนินการถ้าพูดถึงหลักนิติธรรม สิทธิทางกฎหมายของโครงการและบริษัท สิทธิทางกฎหมายของชาวบ้านหรือในชุมชนที่เกี่ยวข้อง สิทธิทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนภาครัฐที่ทำสัญญากับบริษัท รวมถึงสิทธิการดูแลและรักษาอำนาจทางกฎหมายของผู้ออกใบอนุญาตต่างๆ ดังนั้นหลักการนิติธรรมน่าจะรวมถึงการดูแล กำกับใช้ รักษาอำนาจทางกฎหมายและต้องให้แน่ใจว่าทุกอย่างได้รับความเป็นธรรมตามหลักของกฎหมาย...หลังจากเริ่มมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นกระแสสิทธิชุมชน กระแสสิ่งแวดล้อมต่างๆ มันเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงนั้น เพราะฉะนั้นถ้ามองถึงหลักนิติธรรมกับชาวบ้านมันกลายเป็นปัญหาเพราะว่าต้องตามกระบวนการ ที่ทำผ่านมานี้ตั้งแต่ปี 39 ถึงมิถุนายน ปี 40 วันที่เราเซ็นสัญญากับ กฟผ. เรายังอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่า การปรับใช้เรื่องสิทธิต่างๆ ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 การศึกษาสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 มันยังไม่มี ถ้าถามว่าหลักนิติธรรมตอนนี้มันชอบธรรมไหม มันชอบธรรมในช่วงขณะนั้น พอเกิดรัฐธรรมนูญ ปี 40 ขึ้นมา มันจึงเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นโครงการเราก็ตกเป็นโครงการที่ไม่ชอบธรรมแล้ว ว่าทำไมไม่ปรับใช้ตามรัฐธรรมนูญ

มันก็เกิดเป็นปัญหาข้อขัดแย้งอย่างนี้กันมาเรื่อยๆ ถ้าจับหลักนิติธรรมตรงๆ แล้ว ถามว่าถูกต้องมั๊ยเราก็เดินมาถูกต้อง ถ้าถามว่าความระแวดระวังหรือว่าความสำนึกในปัญหาหลักไภวศาสตร์ที่เราน่าจะเริ่มรู้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อน จะเข้าพื้นที่ไหนต่างๆ มันยังน้อยไป สำนึกนั้นยังน้อย กลไกต่างๆ ยังไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ เหล่านั้น”

ในขณะที่ ประจัญ ติคาร (2546) มองประเด็นปัญหาของหลักนิติธรรมว่า “...ถ้าเป็นผมคิดนะ ผมมองว่าโครงการนี้ทำสัญญาอยู่ในช่วงปี 37-38 แต่ที่นี้รัฐบาลให้สร้างเปิดช่วงเมษา ปี 41 แต่ที่นี้พอมีชาวบ้านออกมาคัดค้านปุ๊บ รัฐบาลให้ชะลอไว้ก่อน ชะลอไว้ปุ๊บ ชาวบ้านก็ร้องเอากฎหมายที่เพิ่งออก ถ้าถามว่ารัฐบาลให้ความเป็นธรรมกับโรงไฟฟ้าใหม่ ข้อนี้ตรงนี้ ผมบอกว่าไม่เป็นธรรม...(เอกชนเขา) ทำครบถ้วนทั้งหมด ไม่ว่าจะเขาบอกว่าถ้าเกิดมลภาวะเป็นพิษทางอากาศ คุณจะไม่แก้ไขยังไงได้บ้าง ทางโครงการโรงไฟฟ้าก็ชี้แจงว่า โครงการจะติดตั้งเครื่องวัดที่ต้องวัดหามลพิษแล้วส่งตรงไปที่ไปเข้าที่กรมควบคุมมลพิษทางอากาศ ส่งOnline ไปเลย...แต่ถ้าปล่อยให้มันเกินมาตรฐาน ทางกรมควบคุมมลภาวะเป็นพิษสามารถสั่งยุบได้เลย คือทางโครงการโรงไฟฟ้า ตั้งครส. (คณะกรรมการร่วมควบคุมตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด) คือให้มีชาวบ้าน จะส่งใครเข้ามาก็ได้ อบต. ครู โรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่ มีทั้งชาวบ้าน พ่อค้า ประชาชนเข้ามาในโครงการ ครส. เพื่อสามารถตรวจสอบโรงไฟฟ้าได้ จ้างนักวิชาการที่ไหนมาก็ได้ โครงการจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่อย่างใด”

สรุป จากคำถามเกี่ยวกับหลัก “นิติธรรม” ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า ภาคเอกชนได้ดำเนินการตามหลักกฎหมายอย่างถูกต้องแล้ว ไม่ว่าจะเรื่องสัญญาหรือใบอนุญาตต่างๆ หากแต่มีความเห็นเสริมว่าภาครัฐน่าจะมีกลไกในการแก้ปัญหา และมองการณ์ไกลมาตั้งแต่ต้น เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาดังที่ภาคเอกชนประสบอยู่

ในภาคประชาชน

จิรัฐ แจวสกุล (2546) สรุปในประเด็นของหลักนิติธรรมสำหรับโครงการนี้ “เราก็ต้องดูความเหมาะสม ถึงแม้ว่าจะเซ็นสัญญาไปแล้วก็สามารถพิจารณาความเหมาะสมได้มีฉะนั้นมันจะเกิดความเสียหาย ซึ่งมีโครงการของรัฐหลายโครงการที่เซ็นสัญญาแล้วก็ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ... มันมีกระบวนการที่ถูกต้อง และมีกระบวนการที่ไม่ถูกต้อง มันมีอยู่ เมื่อเห็นว่ากระบวนการไม่ถูกต้องหน่วยงานของรัฐ ก็ควรจะนำโครงการนั้นกลับมาพิจารณา ทบทวนนโยบายที่วางไปแล้ว หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแล้วทุกอย่างสามารถทบทวนได้ เพราะว่าเราทำโดยคนทำโดยคณะ ก็ต้องมาดูว่ามีเหตุผลที่ต้องทบทวนหรือไม่ โครงการเหล่านี้มีความจำเป็นหรือไม่ ณ ช่วงเวลาในการตัดสินใจ ในช่วง

ก่อนนั้นอาจจะมีความจำเป็น พอมาถึง ณ ปัจจุบันนี้ถ้าหากว่าไม่จำเป็นหรือสามารถที่จะชะลอโครงการไว้ก่อนก็สมควรที่จะนำกลับมาทบทวน หรือถ้าเห็นว่ามันไม่ชอบมาพากลก็สมควรที่จะยกเลิก”

จินตนา แก้วขาว (2546) ให้แนวคิดในการทำงานเดียวกันว่า “ถ้าพูดถึงหลักนิติธรรมแบบชาวบ้าน คือ กฎหมายที่เป็นธรรมหรือเปล่า จากการที่ต่อสู้อย่างนี้ เชื่อว่า กฎหมายที่เป็นธรรมในหลักนิติธรรม กฎหมายจะเป็นธรรมกับผู้ที่ได้ประโยชน์กับกฎหมาย...เราก็เข้าใจ ว่าที่แรกเขาประมวลมาโดยที่หลักการของรัฐธรรมนูญ(ใหม่)ยังไม่มี แต่เราก็ต้องแยกเป็น 2 ระดับ ตอนนั้นประมวลก็ได้ออกตอนนั้น มันคาบเกี่ยวปี 2540 ซึ่ง EIA (Environmental Impact Assessment) มาอนุมัติอีกทีปี 2541 ก็ไม่ได้ ใควต่ำปี 2538 ซึ่งมาศึกษาอีกทีหนึ่งก็ต้องเข้ากระบวนการของรัฐธรรมนูญใหม่ ถ้าตอนนั้นปี 2538 คุณศึกษาและคุณทำได้เลย หรือไม่ถ้ามีความจริงใจ ถ้าจะมองเรื่องคาบเกี่ยว หลังจากที่คุณที่ดินปี 2538 บริษัทเองก็ไม่ได้ขออนุญาตใช้ที่ดินให้ถูกต้อง ต้องการที่จะลักไก่และทุจริตเอาที่ดิน จนทำให้เกิดเหตุการณ์ต่อเนื่องและคาบเกี่ยวและสร้างไม่ได้...ถ้าสมมุติว่าปี 2538, 2539 ทุกอย่างกระบวนการขออนุญาตใช้ที่ดินคุณจบ คุณสามารถจะพิจารณา EIA ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม คุณก็น่าจะจบใน ส่วนหนึ่งในความชอบธรรมทางกฎหมาย แล้วก็มาพูดถึงสิทธิมนุษยชนกับชาวบ้านในปี 2540 ด้านเดียว แต่นี่คุณไม่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาผล EIA ไม่ได้ผ่านกระบวนการขออนุญาตใช้ที่ดิน”

วัชร ฝ่าเหืองทอง (2546) ก็ให้ความเห็นที่ค่อนข้างจะเป็นแนวเดียวกันดังนี้ “ คิดว่าเป็นสัญญาที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนมากเกินไป และตัวนี้ก็เป็นตัวหนึ่งที่เป็นคำถามอยู่ว่า จริงๆ แล้วกระบวนการที่กำหนดระเบียบหรือว่าสาระสำคัญในสัญญา มันเป็นกระบวนการเพื่อใครกันแน่ พวกเราและชาวบ้านสรุปว่าเป็นสัญญาเพื่อฝ่ายเอกชนและ กฟผ...เสนอให้ยกเลิกสัญญาไปก่อน เพราะตอนนี้มันมีปัญหากันอยู่ เราไม่ได้เสนอชาวบ้าน ทางฝ่ายเราก็ไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยการย้ายที่...สัญญาคิดว่าเป็นเรื่องที่คุณคิดว่ามันเป็นเป้าหมาย ในสัญญามันเอื้อประโยชน์ ซึ่งเป็นตัวที่ไม่สามารถทำให้รัฐยกเลิกได้ในตอนนี้ เพราะจะมีผลต่อการเสียค่าปรับเยอะ ก็เป็นคำถามของประชาชนว่า คุณร่างสัญญากับเขาอย่างไรถึงทำให้ต้องเสียเยอะ ในเมื่อรัฐจะเป็นฝ่ายที่เซ็นสัญญากับเอกชนทำไมรัฐไม่ทำให้ตัวเองได้เปรียบ ในฐานะที่คุณเป็นรัฐ...ถ้าจะอ้างถึงรัฐธรรมนูญก็ได้ อ้างได้ อันนี้ก็มีคำถามอยู่ คือตัวโครงการที่มันไปไม่ได้มันทำให้เขาต้องกลับมาทบทวน อีกอย่างหนึ่ง ถ้าพูดถึงตัวสัญญาที่เซ็น คือโดยรัฐที่ดีต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ คำนึงถึงความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา คือสัญญาของเรามันผูกมัดตัวเอง...ก็เป็นปัญหาของรัฐ คือเราคุยกับชาวบ้านแล้วมีความเห็นตรงกันว่าปัญหามันอยู่ที่รัฐ มันอยู่ที่กระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐ และกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ของรัฐ เอกชนจะเรียกว่าเป็นเหยื่อก็ได้ คุณ deal กับรัฐคุณก็ต้องรู้อยู่แล้วว่ารัฐเป็น

อย่างไร ก็รู้ว่า อยู่รัฐบาลไทยอยู่ในอันดับ 4 ของเอเชียในเรื่องของการคอร์รัปชันที่เมื่อเร็วๆ นี้ที่หนังสือพิมพ์ลง”

สรุปจากคำถามเกี่ยวกับหลัก “นิติธรรม” ข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามคนต่างเห็นไปในทางเดียวกันว่า ถึงแม้จะมีหลักนิติธรรม (ตามรัฐธรรมนูญปี 2538) อยู่เดิมในการเซ็นสัญญา แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (2540) แล้ว กฎหมายก็สามารถยืดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีเหตุผลที่จะทำอย่างนั้นได้ ซึ่งก็คือ ความถูกต้อง ยึดประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย

ตาราง 4.1 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของกลุ่มตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักนิติธรรม

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
ยึดตามหลักกฎหมายเดิม และข้อผูกพันตามสัญญาที่มีกับเอกชน ซึ่งไม่ควรมีผลย้อนหลัง	ยึดตามข้อสัญญาที่ผูกพันไว้กับรัฐ	ยึดหลักรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าสัญญาควรยืดหยุ่นได้ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของ ความถูกต้อง ยึดประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนเรื่องสิทธิมนุษยชน

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักนิติธรรม

จากผลของการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง จะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งจากภาครัฐและเอกชน จะมีแนวคิดต่อหลักนิติธรรมที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือ เห็นว่าโครงการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดได้ดำเนินการมาตามกระบวนการของกฎหมาย และตามสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายได้มีข้อตกลงกันไว้อย่างถูกต้องแล้ว สืบเนื่องจากว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2534 ไม่ได้กำหนดว่าในการจัดทำโครงการในลักษณะเช่นนี้ จำเป็นจะต้องถามประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก่อน อีกทั้งไม่มีความจำเป็นต้องให้องค์อธิสระ เข้ามาให้ความเห็นประกอบด้วย ซึ่งตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 56 ว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ

สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ทั้งนี้ ทั้งสองภาคเห็นว่าโครงการดังกล่าว ได้มีการดำเนินการเบื้องต้นไปตามระเบียบต่างๆ แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และมีการเซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไปแล้วด้วยตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2540 ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ดังนั้น เงื่อนไขต่างๆ ก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วย ไม่สมควรที่ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขโครงการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะจะไม่เป็นธรรมกับเอกชนผู้ลงทุน

ในขณะที่กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนกลับมองในทางตรงกันข้ามว่า ควรจะคำนึงถึงความเหมาะสมมากกว่าการยึดตามสัญญาหรือข้อตกลง ถ้าหากโครงการนั้นจะนำมาซึ่งความสูญเสียให้กับรัฐหรือประชาชน ดังนั้นแล้วกฎหมายควรจะยืดหยุ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนมองว่า ถึงแม้จะมีการเซ็นสัญญาไปแล้วก็ตาม แต่กระบวนการและที่มาก่อนการเซ็นสัญญาก็มีความไม่ถูกต้องอยู่ นอกจากนี้แล้ว การดำเนินการของโครงการก็ไม่ได้สิ้นสุดทุกขั้นตอนก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลบังคับใช้ มีเงื่อนไขและใบอนุญาตต่างๆ ที่บริษัทผู้ลงทุนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างได้ เช่น รายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมที่ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาอยู่ การขอใช้พื้นที่สาธารณะที่ยังคงเป็นปัญหาทางด้านข้อกฎหมายอยู่ เป็นต้น จึงเป็นการขอขบธรรมเนียมที่จะให้มีการทบทวนสัญญาและโครงการโดยให้ไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่

จะเห็นได้ว่าในประเด็นของหลักนิติธรรมนี้ แนวความคิดของตัวแทนจากภาครัฐและเอกชนจะเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งปรากฏการณ์การเห็นพ้องต้องกันดังกล่าว พอจะอธิบายได้ว่า ทั้งภาครัฐและเอกชนยังมองด้วยกรอบวิธีคิดการดำเนินโครงการและการลงทุนแบบเดิมตามระบบราชการไทย ที่ภาครัฐใช้อำนาจที่อยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย (legal rational legitimacy) นโยบายต่างๆ ควรถูกกำหนดออกมาจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง ซึ่งก็คือภาครัฐนั่นเองที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและการดำเนิน

โครงการต่างๆ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขในการประมูล การให้สัมปทาน และออกใบอนุญาต ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเหมือนตัวการันตีความถูกต้อง ความชอบธรรมตามกฎหมายแก่เอกชน ผู้ลงทุน รวมทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับหน่วยงานของรัฐเองว่าได้ดำเนินการตามระเบียบแล้ว การที่รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนต่างๆเองโดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างนั้นๆ เป็นเพราะว่าภาครัฐส่วนใหญ่ยังคงเชื่อมั่นในสมมติฐานเดิมๆ ตามแนวคิดระบบราชการ (bureaucracy) ของ Max Weber ที่ว่าบุคลากรในภาครัฐหรือข้าราชการนั้นคือผู้ชำนาญการและมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวดีกว่าภาคอื่นๆ ของสังคม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้มีการทบทวนการดำเนินการโครงการใหม่ เพราะเท่ากับเป็นการยอมรับความไม่สมบูรณ์ และความไม่ถูกต้องชอบธรรมของนโยบายหรือการกระทำดังกล่าว

ส่วนภาคเอกชนเอง ก็มองในวิถีเดิม ๆ ว่าการได้รับสัมปทานหรือการอนุมัติจากรัฐแล้ว เท่ากับมีใบเบิกทางของความชอบธรรมที่จะจัดทำโครงการต่างๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม หรือปัจจัยอื่นๆ มากนัก ในปรากฏการณ์ของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูดก็เช่นกัน บริษัทผู้ลงทุนมองว่าการดำเนินการในโครงการนี้ได้ทำทุกอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องหยุดเพื่อการไปพิจารณาการทำสัญญาใหม่ หรือไปเริ่มนับหนึ่งใหม่ เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตโดยไม่เป็นธรรม ถึงแม้ว่าในกรณีโรงไฟฟ้านี้ ทางโครงการจะพยายามดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากกระแสการต่อต้านที่คาดไม่ถึง ด้วยความพยายามประยุกต์วิธีโดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั้งฝ่ายสนับสนุนและต่อต้าน เข้ามามีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบด้วยการจัดตั้ง ครส. หรือแสดงความรับผิดชอบด้วยการจัดตั้งกองทุนต่างๆ เพื่อชดเชยและดูแลความเสียหายหากเกิดขึ้น แต่ดูเหมือนว่าแนวทางที่เสนอให้กลับไปนับหนึ่งใหม่จะเลื่อนลงและเป็นไปไม่ได้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ภาคเอกชนเองก็ยังคงยืนยันในหลักนิติธรรมเช่นเดียวกับภาครัฐ และพยายามที่จะแปรสัญญาระหว่างรัฐและเอกชน ให้เป็นกติการะหว่างรัฐกับสังคม

ในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการชี้ให้เห็นว่าในหลักนิติธรรมนี้ ความเห็นของภาคประชาชนนั้นแตกต่างกับภาครัฐและเอกชน ไม่มีจุดยืนร่วมกันอยู่เลย ถึงแม้ภาคประชาชนจะเห็นความจำเป็นของสัญญา แต่ก็ยืนยันว่ากติกาที่เป็นผลพวงของสัญญาจะต้องมีความยืดหยุ่นได้ และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์รวมทั้งสิทธิของชุมชนเป็นหลักก่อน ซึ่งพอที่จะวิเคราะห์ได้ว่าแกนนำกลุ่มคัดค้านภาคประชาชนเห็นว่าโครงการดังกล่าวมีความไม่ชอบธรรมอยู่ในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น ความไม่โปร่งใสในการได้รับการอนุมัติของโครงการ มีบุคคลบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์จากโครงการอย่างไม่ถูกต้อง ความไม่ถูกต้องในการประเมินปริมาณไฟฟ้าสำรอง หรือแม้แต่ความผิดพลาดของรายงานผลกระทบ

ด้านสิ่งแวดล้อม โครงการดังกล่าวยังนำมาซึ่งความขัดแย้งและแตกแยกในชุมชน นอกจากนี้ โครงการหลายๆโครงการที่รัฐดำเนินการอยู่ก็สะท้อนให้เห็นภาพของความไม่ถูกต้องอยู่ และนำมาซึ่งความเสียหายให้กับรัฐและประเทศ เช่นโครงการท่อก๊าซเมืองกาญจน์ หรือโครงการทางรถไฟยกระดับ "ไฮบเวสต์" ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทางตัวแทนภาคประชาชนจึงเชื่อว่า เป็นความชอบธรรมแล้วตามหลักนิติธรรมที่จะให้มีการยุติโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้างดังกล่าว



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 หลักการรับความผิดชอบ

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยตั้งคำถามเกี่ยวกับแนวคิด ความเข้าใจในเรื่องของความรับผิดชอบของทั้ง 3 ภาคที่มีต่อกันและกันตามแนวคิดธรรมาภิบาล เช่น ความรับผิดชอบต่อนโยบายการพัฒนาของรัฐ ความรับผิดชอบต่อสัญญา และความรับผิดชอบต่อชุมชนทั้งในแง่วิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในภาครัฐ

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) ได้แสดงความคิดเห็นที่รัฐควรมีท่าทีในการรับผิดชอบต่อภาคเอกชน กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไว้ว่า “ ข้อผูกพันความรับผิดชอบของรัฐต่างๆ อยู่ในสัญญาอยู่แล้วจริงๆ แล้วควรจะทำตามสัญญา ทำตามกฎหมาย หมายความว่า ถ้าสัญญาบอกว่าโรงไฟฟ้าเสร็จต้องซื้อไฟฟ้า ก็ต้องซื้อไฟฟ้า สัญญาบอกว่าเอกชนต้องเป็นผู้ขอใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการ จากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ก็ควรเป็นไปตามนั้น และเมื่อเอกชนไปยื่นข้อเสนอ ขอใบอนุญาต หากเขาปฏิบัติตามเกณฑ์ของกรมต่างๆ เหล่านี้ได้ ก็ต้องให้เขา มันควรจะต้องเป็นไปตามสัญญา หากทำความผิดก็ควรรับผิดชอบ และดูว่าใครเป็นคนผิด ใครในภาครัฐที่เป็นคนผิด ทุกจริต ไม่อ่านสัญญาแล้วเอาไปทำผิด ก็ควรจะรับผิดชอบ...” (ความรับผิดชอบต่อประชาชน) “...มันมีเงื่อนไขมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ว่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอะไร รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) เองก็ได้มีการทำใหม่ในส่วนหินกรูด มีการพิจารณากันหลายหน มีการประชาพิจารณ์ หลังประชาพิจารณ์แล้วก็มี ดูกันดี ๆ แล้วว่าไม่มีผลกระทบหรือถ้ามีผลกระทบก็มีการตั้งเงื่อนไขว่าต้องมีกองทุนต่างๆ ขึ้นมามากมายในการที่จะดูแลผลกระทบ เพราะฉะนั้นก็ถือว่ารัฐได้เข้าไปในการกำหนดเงื่อนไข ตั้งเงื่อนไขผ่านใบอนุญาตต่างๆ รวมทั้งรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) สิ่งเหล่านี้ก็คือสิ่งที่รัฐเข้าไปตรวจสอบ/ช่วยตรวจสอบ ผ่านกระบวนการขอใบอนุญาต และการทำประชาพิจารณ์ ทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับเงื่อนไขที่ดีขึ้นมากกว่าเงื่อนไขแรกๆ ที่บริษัทเสนอ...” (ผู้คัดค้าน) “... กลุ่มผู้คัดค้านไม่รับผิดชอบต่อสังคมและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย”

ในประเด็นของความรับผิดชอบ อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) มองว่า “รัฐเองน่าจะเข้าดูตรงนั้นด้วย ไม่ใช่ปล่อยให้เอกชนไปเพียงตามลำพัง ราคาค่าไฟที่เขาประมูลมาก่อนหน้านั้นซึ่งเขาไม่คิดว่าเขาต้องมาทำตรงนี้ด้วยซ้ำ ฉะนั้นจะให้เอกชนรับผิดชอบทั้งหมดผมว่าพูดยาก มันเป็นเรื่องสำหรับคนที่เขามาลงทุน เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ถ้ามันเป็นปัญหาจริงๆ รัฐควรจะพูดออกมาว่าไปถามชาวบ้านว่าต้องการอะไร ต้องการยังไง แล้วมาทำพร้อมสรุปว่า ok โหมม ไปได้โหมม เพื่อจะได้บอกให้ชัดเจน คือ ผมเชื่อว่ารัฐไม่มีอะไร 100% คือผมมองดูมันมีการเปลี่ยนนโยบายด้วย คือ สมัยก่อนแนวนโยบายอาจจะแตกต่างกัน คือตอนนั้นรัฐบาลชวนยังปล่อยปัญหาค้างอยู่ ไม่ได้แก้ไข มันก็ปล่อยยาวนานมาสู่อีก

รัฐบาลหนึ่ง แล้วถ้ามองดูดี ๆ ผมว่าวิธีการของรัฐก็ยังไม่ถูก 100% ในการเข้าไปทำความเข้าใจของประชาชน แล้วตัวประชากรพิจารณาเองก็เป็น report มาแล้ว...แต่ลึกๆ แล้วตัวนี้สามารถสื่อความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ได้หรือไม่ ไม่มีตัวชี้วัดตรงนี้อยู่ก็คือรัฐบาลอาจ report ตัวชี้วัดให้คนเขียนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งก็เป็นได้ ต้องการเหตุผลอะไร แต่ไม่ make judgments จริง ๆ..." อนุชิต ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมหากโครงการต้องถูกยกเลิก "ยกเลิกโครงการต้องจ่ายค่าชดเชยภาคีรัฐ ซึ่ง กฟผ. จ่าย นี่คือนโยบายรัฐมา ใครจะเป็นผู้จ่าย แล้วบอกว่าผลกระทบเข้าไปที่ค่า FP ตรงนี้ต้องเข้าใจกัน ต้องพูดกันให้ชัดเจนว่าตรงนี้เป็นอะไร แต่สุดท้ายมองหาทางออกที่ว่าไปกระทบค่าไฟน้อยที่สุด นั่นคือทางออกที่ดีที่สุด ในแง่เศรษฐศาสตร์และที่ชุมชนต้องมองตรงนั้นเป็นหลัก ไม่ต้องไปพูดเรื่องราคาค่าไฟเก่า ไม่ได้แล้ว เพราะทุกอย่างมันเปลี่ยนแปลงไป ตอนนี้เป็นเรื่องใหม่ทีบอกว่าทำอย่างไรให้โครงการดำเนินต่อไปได้แล้วมีไฟใช้ในราคาที่ถูกที่สุด...ต้องมองในแง่เศรษฐศาสตร์ด้วยมองหลายๆ เรื่อง มองในเรื่องการเงินเรื่องอื่นๆ ด้วย..."

ส่วนบุญธรรม แดงเครือ (2546) ให้ความเห็นในเรื่องความรับผิดชอบของภาครัฐไว้สั้นๆ เพียงว่า "จริงๆ แล้วถ้าพูดถึงโครงการเองนี้ โครงการมีเงื่อนไขกับทางท้องถิ่นอยู่หลายเรื่องว่า เขาเรียกว่าหนึ่งสตาจ์/หนึ่งหน่วย เขาก็จะดำเนินการให้ปีละเท่าไร ปีละ 30 ล้านบาท เขาก็ค่อยๆ ให้ท้องถิ่นเพื่อมาพัฒนาตำบล ควบคุมดูแลชุมชน...ในส่วนของภาครัฐเองเขาก็จะมีมาโดยตลอด ถ้าโครงการกับภาครัฐจับมือกัน พูดตรงๆ ถ้าเข้าด้านภาครัฐ รัฐก็รับผิดชอบ เข้าด้านประชาชน ประชาชนก็รับผิดชอบ"

สรุป ในประเด็นของความรับผิดชอบต่อหน้าที่ด้านสังคมและชุมชน ภาครัฐยอมรับว่าได้แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนโดยการจัดหาพลังงาน ว่าจ้างเอกชน และดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งก็ได้แสดงผ่านสัญญาว่าจ้าง และหากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานกระทำผิด ก็มีมาตรการลงโทษ

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) กล่าวถึงสิ่งที่เอกชนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐและชุมชนไว้ดังนี้ "...ความรับผิดชอบต่อเราก็คือว่าเมื่อเราเป็นโครงการที่มาตามนโยบายของรัฐ เป็นโครงการที่ถือว่าเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศ เพราะฉะนั้นแน่นอนความรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศประโยชน์ของประเทศนั้นเป็นประการแรก ประการที่สองคือ ความรับผิดชอบต่อเรามาในฐานะของคู่สัญญากับรัฐคือ กฟผ. เพราะฉะนั้นเมื่อเรามีสัญญากับ กฟผ. ว่าเรามีหน้าที่จะต้องลงทุนด้วยเงินของเราเอง ต้องผลิตกระแสไฟฟ้าให้ กฟผ. ให้ทันตามกำหนดเวลาที่ กฟผ. ต้องการและความรับผิดชอบต่อ

ต่างๆ ในสัญญา อันนี้ถือเป็นการรับผิดชอบต่อคู่สัญญาต่อรัฐ ประการที่สามคือ ความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ ถ้าพูดถึงคือชุมชนนั่นเอง อันเป็นผลกระทบทั้งทางด้านบวกและทางด้านลบ เพราะมันเกิดทั้งโอกาสและมันก็มีผลกระทบทางลบด้วย ดังนั้นก็เป็นความรับผิดชอบต่อเรา ถ้ามันเกิดผลกระทบทางด้านลบ ก็เป็นความรับผิดชอบต่อเราที่จะดูแลเยียวยาบรรเทาแก้ไขผลกระทบนั้นอย่างไร ถ้าเราบรรเทาเยียวยาความเสียหายไม่ได้ เราจะดูแลรับผิดชอบต่อเราในการชดเชยในกับชุมชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างไร นอกจากการชดเชยเรายังมองไกลไปถึงว่า เมื่อเราไปอยู่ในชุมชนตรงนั้นซึ่งเราถือว่าเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้า เราคิดไปไกลว่าเมื่อเขาต้องแบกรับภาระที่โรงไฟฟ้าไปอยู่ตรงนั้นแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในทางดีหรือทางลบแล้ว มันถือว่าการเกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตอะไรต่างๆ ผลกระทบบางส่วนเขาก็อาจจะได้รับสิทธิประโยชน์โดยตรง ให้มันคุ้มค่ากับสิ่งที่เขาต้องแบกรับภาระนี้เพื่อคนทั้งประเทศคือความหมายของความรับผิดชอบต่อโครงการ..”

ส่วนประจัญ ดิศาร (2546) ก็ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า “...ผมคิดว่าทำอะไรก็แล้วแต่มันต้องมีผลกระทบบ้าง เราต้องยอมถ้าว่าเรากระทบมากหรือกระทบน้อย...แต่เราก็มีกองทุนชดเชย คือจะมีกองทุนจัดงานสร้างปะการังเทียมเป็นจำนวนเงิน 66 ไม่น่าใจหรือ 60 กว่าล้านเพื่อชดเชยมาเพาะเลี้ยงปลาเพื่อปล่อยลงสู่ทะเล...เขาจะมอบเงินไว้กับอบต. เป็นกองทุนให้อบต. จัดการดูแลค่าโรงไฟฟ้า เช่นถ้าช่วงก่อสร้างดินถนนพังเขาก็ให้อบต. เอาเงินก้อนไปวางการันตีไว้ว่ารับผิดชอบต่อเราที่เราจะทำของเขาเสียหาย ถ้าคุณเจ็บไข้ได้ป่วยเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าแต่ต้องให้หมอระบุว่าคุณเจ็บไข้ได้ป่วยเกี่ยวกับเรื่องของโรงไฟฟ้า ทางโรงไฟฟ้าก็ให้คุณไปบอกกับอบต. ได้ ก็เอาเงินกองทุนมา นี่คือการให้สิทธิ”

สรุป ส่วนแนวคิดของตัวแทนที่มาจากภาคเอกชนพอสรุปได้ว่า ผู้ดำเนินโครงการต้องรับผิดชอบต่อนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับผิดชอบต่อฐานะของคู่สัญญากับรัฐซึ่งก็คือ กฟผ. ในที่นี้ รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านลบบ้าง ด้วยการชดเชยให้คุ้มค่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในภาคประชาชน

จิรัฐมิ แฉวสกุล (2546) มีความเชื่อว่า “...เมื่อรัฐได้ดำเนินการไปแล้ว มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ แต่เมื่ออยู่ระหว่างดำเนินการเมื่อยังทำอะไรไม่เรียบร้อยเราก็ต้องหยุดแก้ไขเราก็รับผิดชอบต่อฐานะประชาชนตามสิทธิหน้าที่เราควรจะมีฟังจะมีฟังจะได้ ถึงแม้โครงการคุณจะมาก่อนก็ตาม แต่เราก็ขอท้วงในระหว่างที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งถ้าคุณทำเสร็จไปก่อนหน้าแล้วคุณสร้างก่อนปี 2540 อาจจะเสร็จแล้วก็ได้ หรือว่าสร้างไป อาจจะโดนเผาเหมือนกรณีแทนทาลัมในภูเก็ตก็ได้ ก็

ไม่มั่นใจ ยังไงตรงนี้เราก็คิดว่าประชาชนรับผิดชอบกับนโยบายของรัฐในส่วนตรงนี้ โดยเป็นฝ่ายติดตามตรวจสอบ รายงานความไม่ชอบมาพากล รายงานต่อสาธารณชนและรัฐได้ทราบ...”

ในขณะที่จินตนา แก้วขาว (2546) มองว่า “...ความรับผิดชอบ(ของประชาชน)ต่อรัฐในกรณีการหาพลังงานที่จะมารองรับเศรษฐกิจ ถ้ามันจำเป็นเราจับ เราบอกตลอดว่าวันนี้ถ้าไฟทั้งประเทศไม่มี แลกกับการที่จะต้องสร้างโรงไฟฟ้าที่นี่เพื่อจะป้อนกระแสไฟฟ้าในขณะที่ไฟฟ้าไม่มีจริงๆ คนที่มันจะต้องผ่าตัดจะต้องใช้ไฟจริงๆ เรายอมชีวิตเราก็ให้ได้ถ้ามันจำเป็น แต่วันนี้เราได้ต่อสู้แล้วพบว่าไฟฟ้าสำรองมันไม่จำเป็น ถามว่าวันนี้สิ่งที่สูญเสียมันมากกว่า ตอนนี้อะพยายามที่จะทำให้คนทั่วประเทศได้หมดภาระที่รัฐผลักไป ที่ต้องมารับผิดชอบค่า FT ด้วยซ้ำ วันนี้มันไม่จำเป็นต้องสร้าง เราจึงได้บอกว่ารัฐก็ไม่ได้เสียหาย ในขณะที่วันนี้คุณทักษิณก็ประกาศชัดๆ ว่าปัญหาที่เกิดจาก กฟผ. ไปเซ็นสัญญาทำให้เกิดกระแสไฟฟ้ามีเหลือล้น กรณีนี้รัฐและประชาชนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ...กรณีนักลงทุนเงื่อนไขการลงทุนชัดเจนว่า 1.ต้องไม่ใช่แหล่งชุมชน 2.ไม่ใช่ที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว 3.ไม่หาแหล่งที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา 4.ไม่หาที่เป็นเกษตรกรรม 5.ไม่ใช่ที่เป็นอุทยานแห่งชาติ แต่ 4 ข้อแรกผิดหมดเหลือแต่ไม่เป็นอุทยานแห่งชาติเท่านั้นเอง ฉะนั้นถามว่า 1.คุณผิดเงื่อนไขตั้งแต่แรก 2.ที่สาธารณะที่คุณเอาไปโกหกกับรัฐว่ามีที่พร้อมที่จะก่อสร้างแล้วเอาไปประมูล การที่จะสร้างต้องมีพร้อมถึงจะให้ประมูลได้ ฉะนั้นคุณก็โกหกต่อรัฐว่าคุณมีที่พร้อมคุณถึงได้ประมูล และผ่านกระบวนการต่างๆ ของ EIA ทำให้กระบวนการต่างๆ ผ่านมาอย่างไม่ชอบธรรม เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ เขาต้องรับผิดชอบตัวเองด้วยซ้ำ เนื่องจากวันนี้รัฐเสียหาย บอกตรงๆ คือใบอนุญาตต่างๆ ที่ออกมาส่งผลกระทบต่อเขา ต้องรับผิดชอบเรา ไม่ใช่เรารับผิดชอบเขา...”

วัชรวิ เฝ้าเหลืองทอง (2546) “...คนบ้านกรูดถือว่าเขารักษาทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ และไม่ได้อาศัยแค่เฉพาะคนบ้านกรูดเท่านั้น เพราะว่าตัวอย่างสัตว์น้ำ ปลาที่มาจากประจวบ ถ้าเวลาพ่อค้าเอามาลงที่สะพานปลาราคามันจะดีกว่าที่อื่น เพราะว่ามันสะอาด คือตัวนี้เขารักษาทรัพยากร จุดเริ่มต้นอาจจะเริ่มที่ชุมชน แต่ในแง่ของภาพรวมแล้วเขา(ผู้คัดค้าน) รักษาไว้ให้กับคนทั้งประเทศ ถ้ามองในแง่ของสัญญาด้วยแล้ว ตัวเลขเม็ดเงินของสัญญา ถ้าเมื่อโครงการนี้ถูกสร้างตั้งแต่เริ่มปีสองปีแรก โดยที่ไม่มีชาวบ้านคัดค้าน ตอนนั้นก็จ่ายเงินค่าไฟเป็นจำนวนมากเท่าไร ยูเนียนเขาก็พยายามปรับปรุงโครงการต่างๆ เพื่อที่จะให้อยู่กับชุมชนได้ คิดว่าการปรับปรุงนั้น เป็นการปรับปรุงเพื่อที่จะให้สร้างโครงการนี้ได้ เพราะเคยพูดผ่านทางสื่อมวลชน ว่าถ้าคุณเห็นแก่ประโยชน์ของชุมชนจริงๆ คุณเข้ามามันทำให้เกิดปัญหามากมาย ความแตกแยก มันประเมินค่าไม่ได้ มันเป็นความเจ็บซ้ำ มันเป็นวิกฤติชุมชน ทางกลุ่มเราได้รับผลกระทบ...”

สรุป ในประเด็นของความรับผิดชอบภาคประชาชนผู้คัดค้านโครงการเห็นว่า ชุมชนรับผิดชอบ ต่อสังคมด้วยการพิทักษ์ประโยชน์ของประชาชนโดยรวม โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานความไม่ ถูกต้องในโครงการนี้ต่อรัฐและสาธารณชน และเห็นว่าชุมชนไม่ควรถูกต้องรับผิดชอบต่อผู้ลงทุน เนื่องจากผู้ลงทุนเป็นผู้กระทำผิดเอง

ตาราง 4.2 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของกลุ่มตัวแทนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ใน ประเด็นของหลักการรับผิดชอบต่อ

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
มาตรการต่างๆที่รัฐวางไว้คือสิ่ง บอกรับผิดชอบของรัฐ ต่อประชาชน และรัฐควรรับผิดชอบด้วยการชดเชยความเสียหายให้ผู้ลงทุน หากรัฐทำผิดสัญญา	ต้องรับผิดชอบต่อรัฐด้วยการทำ ตามสัญญาที่มีไว้กับภาครัฐ และยินดีที่จะรับผิดชอบต่อชุมชนด้วยการชดเชยให้คุ้มค่า	รับผิดชอบต่อรัฐด้วยการตรวจสอบในความไม่ถูกต้อง และไม่ ควรรับผิดชอบต่อเอกชน เพราะ ผู้ลงทุนทำผิดเอง แต่ในอีกด้าน หนึ่งก็ยอมรับได้

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความรับผิดชอบต่อ

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบต่อกรณีโครงการ โรงไฟฟ้าหินกุดระหว่างรัฐ และเอกชนนั้นค่อนข้างเป็นไปในทางเดียวกัน กล่าวคือภาครัฐนั้นเห็นว่าได้ รับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากโครงการโรงไฟฟ้างดกล่าวเป็นโครงการสาธารณะที่มีความเกี่ยวข้อง โดยตรงต่อประชาชน ไม่เพียงแต่เฉพาะเรื่องการที่มีพลังงานไฟฟ้าใช้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลกระทบ ต่างๆ ที่จะเกิดกับประชาชนในด้านอื่นๆ ด้วย อาทิ เรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านวิถี ชีวิต สุขภาพ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้แสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อแล้วโดยผ่านกลไกของรัฐ (state apparatus) กล่าวคือ ได้ใช้กฎหมาย และหน่วยงานของรัฐในการวางหลักเกณฑ์ และกลั่นกรองการว่า จ้างเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าให้มีมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ คุณสมบัติของ ผู้ประมูล ราคา ศักยภาพ มาตรการต่าง ๆ การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาว่าจ้าง การขอใบอนุญาตจาก หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ การตรวจสอบก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้าง เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้วางมาตรการควบคุมผ่านทางสัญญาเพื่อให้เอกชนรับนโยบาย หรือเงื่อนไขไป

ปฏิบัติต่อ เช่นการประชาสัมพันธ์โครงการ การทำความเข้าใจกับประชาชน การชดเชย มาตรการในการรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นต้น เหล่านี้เป็นมาตรการที่รัฐใช้เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็รับผิดชอบต่อเอกชนผู้ได้รับการประมูล ในกรณีที่ความผิดพลาดใด ๆ อันมีสาเหตุมาจากรัฐ

ทำนองเดียวกันภาคเอกชนนั้นได้แสดงความรับผิดชอบต่อรัฐในฐานะ “คู่สัญญา” ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อกันโดยอัตโนมัติ ความรับผิดชอบต่อที่สำคัญ และเป็นที่มาของการว่าจ้างให้ผลิตกระแสไฟฟ้าก็คือ “ความรับผิดชอบต่อความมั่นคงด้านพลังงาน” จากกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินนี้ เป็นผลพวงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการวางนโยบายที่จะเพิ่มการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ หากแต่รัฐ (กฟผ.) ไม่มีการศึกษาภาพเพียงพอ รัฐจึงต้องการแสวงหาความมั่นคงด้านพลังงานทั้งในด้านปริมาณ(ราคา) และด้านคุณภาพ (การกระจายความเสี่ยงด้านพลังงาน) โดยการเปิดประมูล และสามารถลงนามในสัญญากับ บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูล ในปี พ.ศ. 2540 (ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540) แต่บทบาทความรับผิดชอบต่ออีกด้านหนึ่งของเอกชนก็คือ “ความรับผิดชอบต่อประชาชน” ซึ่งถือเป็นบทบาทที่ต้องปฏิบัติโดยอัตโนมัติเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบต่อที่มีต่อประชาชนคือ การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินหินกรูดที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชุมชน หากวิเคราะห์ในแง่กฎหมายแล้วพบว่า ทั้งกฎหมายลูกว่าด้วยเงื่อนไขการประมูลโครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 และฉบับ พ.ศ. 2540 ต่างกำหนดไว้เช่นเดียวกันว่าผู้ยื่นซองประมูลจะต้องเสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด หากแต่ภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มข้นในด้านกระแสประชาชน กล่าวคือเนื้อหาในมาตรา 59 ว่าด้วยเรื่องประชาชนมีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารใดๆ เกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชุมชน ทำให้เกิดการกระแสของการตรวจสอบจากภาคประชาชน และในที่สุดก็พบว่า มีข้อมูลผิดพลาดในการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องปะการัง ทำให้เอกชนจำเป็นต้องเปลี่ยนท่าทีหรือบทบาทความรับผิดชอบต่อที่มีต่อประชาชนมากขึ้น อาทิ มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมฉบับเพิ่มเติม ในปี พ.ศ.2542 นอกจากนี้ยังได้มีการปรับปรุงมาตรการด้านความรับผิดชอบต่อทั้งแนวกว้างและแนวลึกมากขึ้น อาทิ การให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนเพื่อการตรวจสอบโครงการ การเพิ่มวงเงินค่าชดเชยจากการสูญเสีย

ต่างๆ การให้การสนับสนุนด้านการประมง การจ้างงาน การให้ทุนการศึกษา การจัดกิจกรรมร่วมกับชุมชน เป็นต้น

ในขณะที่ภาคประชาชนมีแนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อในเชิงของสังคมมากกว่าความเข้าใจของภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือได้แสดงบทบาทที่ยืนอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนและส่วนรวม การตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าดังกล่าวจึงเป็นความรับผิดชอบต่อที่มีต่อรัฐ ซึ่งหากพิจารณากรณีการคัดค้านการสร้างโครงการต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้านี้ ทางกลุ่มผู้คัดค้านก็มักใช้เหตุผลเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นประเด็นใหญ่ ฉะนั้นการออกมาคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ไม่น่าจะมีความแตกต่างจากกรณีอื่นๆ ที่ภาคประชาชนมีความเห็นไม่ลงรอยกันกับภาครัฐ หากแต่กรณีนี้มีบรรยากาศของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 เข้ามามีส่วนช่วยเสริมและสร้างความชอบธรรมให้กับภาคประชาชนมากขึ้น ในส่วนความรับผิดชอบต่อภาคเอกชนนั้น ภาคประชาชนมีความเห็นว่าภาคเอกชนเป็นคู่สัญญาที่มีต่อรัฐ และมีจุดประสงค์ทางด้านธุรกิจ หากเกิดความผิดพลาดใดๆ ขึ้น เช่น ไม่สามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้อีกต่อไป ภาคประชาชนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อภาคเอกชนมีพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสมาตั้งแต่ต้น นั้นหมายถึงเป็นความผิดของภาคเอกชนเอง ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบต่อเอกชนควรจะเป็นภาครัฐ ที่เป็นผู้ว่าจ้างและเป็นผู้กำกับการ และคัดเลือกเอกชนเข้ามาดำเนินการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.3 หลักความโปร่งใส

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามที่มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่อง การเปิดเผยข้อมูล การประชาสัมพันธ์ การจัดซื้อที่ดิน กระบวนการศึกษา EIA การจัดตั้งคณะกรรมการและการจัดทำประชาพิจารณ์ ว่าแต่ละกระบวนการของรัฐ หรือเอกชนมีความโปร่งใสหรือไม่ เป็นต้น

ในภาครัฐ

ในประเด็นนี้ ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ (2546) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...(สัญญา) ผมว่าการดำเนินงานมันโปร่งใสมาตลอด เรื่องโรงไฟฟ้ามันก็มีการเผยแพร่มาตลอด ติดตรงที่ว่าการทำงาน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ตอนแรกไม่พบปะการัง แต่ตอนหลังไปพบปะการัง ตรงนี้เป็นจุดปัญหาอันหนึ่ง แต่กระบวนการต่างๆ ในส่วนอื่นๆ ไป ก็โปร่งใสพอสมควร...(เรื่องสัญญาและรายงานที่เป็นภาษาอังกฤษ) เรื่องนี้ความจริงคุยกันดีๆ ได้ ถ้าต้องการเป็นภาษาไทย เพราะรายงานจำนวนมากเป็นภาษาอังกฤษ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าก็เป็นภาษาอังกฤษ เพราะว่าถ้าเป็นภาษาไทยก็จะยุ่งยาก รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ก็เคยทำเป็นภาษาอังกฤษ ถ้าต้องการให้แปลก็เป็นภาระพอสมควร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถคุยกันดีๆ ได้ว่าต้องการให้ช่วยแปล...(ในด้านการประชาสัมพันธ์) เนื่องจากเป็นโครงการเอกชน เอกชนเองมีหน้าที่ตามสัญญา เงื่อนไขในการคัดเลือกที่จะต้องทำความเข้าใจกับประชาชน ในส่วนของรัฐเอง เราก็ได้ทำความเข้าใจกับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องถ่านหินพอสมควร ไม่ได้ลงเจาะจงในพื้นที่นั้น เพราะถือว่าพื้นที่นั้นเป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชนโดยตรง และสัญญา เงื่อนไขต่างๆ ก็ได้มีการเปิดเผย มีการกล่าวหาต่างๆ ตลอดเวลาว่าไม่ยอมเปิดเผยสัญญาซึ่งไม่เป็นความจริง เพราะข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการมีการเปิดเผยเป็นจำนวนมาก...”

ในขณะที่ อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) มีความเห็นว่า “...ตอนหลังเพิ่งจะมีว่าเอกสารทุกอย่าง กฟผ. ต้องเปิดเผยหมด คือ เอกสารทุกอย่างตอนนี้ต้องเปิดเผยเกือบหมด ต้องทำความเข้าใจนิดหนึ่งว่าในสัญญา มันระบุไว้ชัดว่าการเปิดเผยข้อมูลจะต้องได้รับการเซ็นของคู่สัญญาด้วย สัญญาตรงนั้นมันเกิดก่อนกฎหมายตัวใหม่ออกมา ฉะนั้นตรงนั้นมันยังบังคับให้อยู่ ผมไม่สามารถเปิดเผยได้ ผมบอกว่า ยังไงต้องไปขอเขา เขาจะให้หรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าหลังๆ ก็เปิดเผย...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) มีความเห็นว่า “...ความคิดของผมเขาก็ประชาสัมพันธ์มาโดยตลอด ว่าอันนี้เป็นอย่างนี้ อันนี้คืออย่างนี้ แต่ถ้าถามผมว่ามันโปร่งใสไหม เขาก็ประชาสัมพันธ์ของเขา มาโดยตลอด...ถ้าเราทำหนังสือไปหาโครงการ สมมติว่าเราอยากจะทำในส่วนนี้ ส่วนนี้เป็นอะไร เขาก็ให้ นะ ถ้าทำในภาคโครงการ เขาก็จะตอบหนังสือกลับมาให้เรา เพราะว่าในส่วนของเขา อปต. นี้ ความ

ชำนาญ ความเชี่ยวชาญไม่มี ด้านโยธา ด้านวิศวกรรม เขาก็ไม่ส่งตรงมาให้ ถ้าเราอยากรู้เราก็ต้องขอขึ้นไปเพื่อศึกษา และส่งให้ทางจังหวัดได้รับทราบด้วย...”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐในประเด็นหลักความโปร่งใส พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 มีความเห็นว่า ได้มีการให้ข้อมูลให้กับสาธารณะอย่างเปิดเผย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสัญญา การประชาสัมพันธ์ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย (สัญญา) เช่นในสัญญาระบุให้เอกชนเป็นผู้ทำการประชาสัมพันธ์ หรือวิธีในการเปิดเผยก็จะต้องมีการสอบถามคู่สัญญาก่อน เหล่านี้เป็นความโปร่งใสตามกฎหมาย (สัญญา) ทั้งสิ้น

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้แสดงทัศนะในเรื่องหลักความความโปร่งใสว่า “...หลักความโปร่งใสคือว่า เมื่อเราพูดว่าโครงการนี้มาตามนโยบายของรัฐเป็นโครงการที่เพื่อประโยชน์ หรือพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐ เราก็ต้องตีความว่าโครงการนี้เป็นโครงการสาธารณะ ในแง่ผลกระทบโครงการนี้มีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามที่มันกระทบถึงความได้หรือเสียซึ่งประโยชน์ของสาธารณะ กระบวนการขั้นตอนการตัดสินใจ การรับรู้การเข้าถึงข้อมูลต่างๆ มันควรจะต้องมีการพัฒนาให้เต็มรูปแบบมากขึ้น ควรมีการเปิดเผยรับฟังความคิดเห็นให้รอบด้านก่อนที่จะมีการตัดสินใจไปทางใดทางหนึ่ง แล้วการดำเนินการในทุกขั้นตอนควรตรวจสอบได้ เปิดเผยได้ ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการขออนุญาตก็การศึกษา EIA ก็ดี ควรโปร่งใสตรวจสอบได้ อันนี้คือความหมายของความโปร่งใสที่หมายถึง...การทำ EIA ที่ผ่านมา มันมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เริ่มต้นหลักคือว่าการทำ EIA นั้น สามารถทำได้ทั้งภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ดังนั้นโครงการของเรามีผู้ร่วมทุนของชาวต่างชาติมาร่วมด้วย ก็เลยเริ่มจากการทำ EIA เป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งถ้าเราจะเปิดเผย EIA อันนี้ออกไปต้องผ่านกระบวนการแปลเป็นภาษาไทย ซึ่งใช้เวลายาวนานมาก เพราะฉะนั้นกระบวนการรับรู้รายละเอียดเรื่อง EIA ระหว่างเรากับชาวบ้าน หรือระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ชาวบ้านจะเสียเปรียบ...กระบวนการทำการศึกษาคือ EIA ผู้ทำการศึกษาก็ลงพื้นที่ เขาก็ไปหาชาวบ้านมีกระบวนการออกแบบสำรวจอะไรต่างๆ ถามทัศนคติว่า ถ้ามีโรงไฟฟ้ามาอยู่ ถามความคิดเห็นต่างๆ ในกระบวนการทำ EIA นะมันมีอยู่ และก็มีการสอบถามทัศนคติของชาวบ้านว่าถ้าโรงไฟฟ้ามาเกิดจะเป็นอย่างไร แต่ถ้าถามว่าการที่ชาวบ้านจะได้เข้าถึงกระบวนการศึกษาอย่างแท้จริงหรือไม่ คำตอบคือไม่ ชาวบ้านไม่มีวันเข้าถึงกระบวนการศึกษาอย่างแท้จริง เราได้ปรับกระบวนการศึกษาหลังจากมีปัญหาแล้วคือปัญหาที่ค้นพบปะการัง ที่ สผ. ก็สั่งให้โครงการให้ทำ EIA ใหม่ ก็มีการหารือในกระบวนการที่ทำ

EIA เพิ่มเติม ในเรื่องนิเวศทางทะเลใหม่ขึ้นมาใหม่ น่าจะให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมร่วมกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการทำ EIA...เมื่อชาวบ้านค้นพบข้อมูลใหม่ คือปะการังด้วยตัวเอง อันนี้มันสะท้อน 2 มุม มุมหนึ่งก็คือว่าเป็นความประมาทของผู้สำรวจทำการศึกษา EIA ว่าเขาพลาดไปได้อย่างไร ที่ไม่เจออกปะการังตรงนี้ แต่อีกในมุมหนึ่งก็คือว่าเขายอมรับว่าเขาประมาทจริง แต่จากการสอบถามชาวบ้านที่เขาตั้งเรือประมงผ่านหลายครั้งในทะเลแถวนี้...สรุปว่าก็ต้องทำ EIA ใหม่เพิ่มเติม ตรงนี้ อันนี้ชาวบ้านเป็นคนค้นพบก็เลยอยากให้ชาวบ้านเป็นคนมาให้ข้อมูลโดยตรงกับกรรมการผู้ชำนาญการด้วย เพราะในการประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการ 3 ครั้ง ใน 3 ครั้งแรกชาวบ้านได้รับเชิญเข้ามา เข้าไปให้ข้อมูลโดยตรงกับที่ประชุม อันนี้เป็นการเพิ่มระดับความโปร่งใสเข้าไป ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมามันก็ไม่มีการบวนการที่ให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการนี้โดยตรง กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ ระเบียบ วิธีปฏิบัติก็ไม่ได้กำหนดไว้ มันก็เลยเป็นการเพิ่มระดับให้เขาเข้ามาให้หรือให้ข้อมูลโดยตรงอย่างโปร่งใสกับคณะกรรมการเป็นครั้งแรก ซึ่งไม่เคยมีวิธีปฏิบัติอย่างนี้มาก่อน...(เรื่องสัญญา) เรื่องสัญญาที่กลายเป็นประเด็นของ NGO ระดับชาติ ว่าสัญญานี้มันเกิดขึ้นมาระหว่างเรากับ กฟผ. อย่างไม่เป็นธรรม เป็นสัญญาที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ เขาถือว่าสัญญานี้มีผลกระทบต่อสาธารณะ แต่ว่าในช่วงการทำสัญญานั้นไม่มีการประกาศบอกกล่าวให้ทราบถึงเรื่องแนวนโยบายต่างๆ จะเป็นอย่างไร และจะพัฒนาเรื่องพลังงานอย่างไร จะพัฒนาเรื่องการผลิตไฟฟ้าอย่างไร พื้นที่ไหนเหมาะสมอะไรต่างๆ มันไม่มีการหารือกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเลย จึงเป็นประเด็นโจมตีในเรื่องนี้... เราได้ถูกร้องขอเรื่องประเด็นของสัญญาขอให้เปิดเผยสัญญา ในสัญญาระบุไว้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดจะเปิดเผยสัญญาให้บุคคลที่สามรับรู้ ต้องขอความเห็นชอบจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน...กลุ่มคัดค้านขอสัญญามาที่บริษัท บริษัทก็เลยทำหนังสือขอความเห็นชอบคู่สัญญาของเรา ก็คือ กฟผ. ไปว่าเราจะขอเปิดเผยสัญญาทั้งหมด คือเอาสัญญาทั้งหมดให้กับกลุ่มผู้คัดค้าน โดยขอยกเว้นในภาคผนวก 2,3,4 คือในสัญญาก็มีตัวสัญญา แล้วก็มีภาคผนวกต่างๆ ในภาคผนวก 2,3,4 มันเป็นเรื่องรายละเอียดของการคำนวณราคาค่าไฟ ว่าราคาค่าไฟคำนวณมาจากสูตรอะไร พื้นฐานอะไร เป็นราคาเท่าไร ซึ่งบอกตรงๆว่าสูตรเอาไปใครก็อ่านไม่รู้เรื่อง ผมเองยังอ่านไม่รู้เลย แล้วก็สองทางบริษัทถือว่าสูตรราคาค่าไฟเป็นความลับทางธุรกิจ เพราะในขณะที่เราแข่งขันการประมูลต่างๆ เรื่องราคาเป็นเรื่องที่ต้องปิดลับอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นมันขึ้นอยู่กับการพิจารณาของ กฟผ.ว่าจะต่อรองกับผู้เสนอโครงการแต่ละเจ้าอย่างไร แล้วก็การเซ็นสัญญาตกลงค่าไฟได้จบสิ้นกระบวนการไปแล้วเราก็ให้สัญญาไป แต่เราไม่ได้แปลให้ทั้งหมดมายืนยันและทำอะไรตามหลักของกฎหมาย ซึ่งยุ่งยากมากและก็เป็นไปไม่ได้เลย ใช้เวลามหาศาลเลยที่จะทำ และสัญญาก็หนาเป็นปึก เราก็เลยบอกเขาว่า ถ้าเกิดต้องการทราบรายละเอียด

เราก็เจาะทีละประเด็น เราก็บอกว่าเราเชื่อว่าทางผู้คัดค้านมี NGO ที่พร้อมจะช่วยเหลือทางด้านวิชาการอยู่...แล้วก็มีคนช่วยเขาแปลได้ไม่มีปัญหา แต่ถ้ามีประเด็นที่แปลแล้วเข้าใจคลาดเคลื่อนกัน ก็อาจมาคุยกันได้...สิ่งที่อยู่ในความรู้สึกของเรา เราเปิดเผยเราให้ไปเลย เราไม่ปิดบังเลยในเรื่องของสัญญา แล้วก็มีประเด็นอีกหลังจากนั้นมา กลุ่มคัดค้านก็ทำหนังสือขอสัญญาไปที่ กฟผ.อีก แต่ห่างจากที่เขาขอจากที่เราประมาณซักปีหนึ่ง ทำขอไปอีก กฟผ.ก็ทำหนังสือมาถามเราเหมือนกัน เขาต้องการถามเราเพราะเราเป็นคู่สัญญา ชาวบ้านขอมา เราก็อ้างถึงหนังสือที่เราเคยทำขอเขาไปว่าเราเคยให้ เขาเคยขอใหม่ เราเคยให้ไปแล้ว กฟผ.เคยเห็นชอบให้เราเปิดเผยได้แล้ว ฉะนั้นที่ กฟผ.ขอมานี้ เราไม่ปิดบังหรอก เงื่อนไขเดิมเราขอสงวนภาคผนวก 2,3,4 ไว้ กฟผ.ก็จัดส่งให้อีกก็เหมือนเดิม เพราะฉะนั้นในเรื่องสัญญา กฟผ.ก็ไม่ได้แปลให้... (ด้านการประชาสัมพันธ์) บางครั้งเราจะได้ยินชาวบ้านจะต่อว่า ว่าการให้ข้อมูลของโครงการจะให้สิ่งดีๆ ไม่เปิดเผยข้อมูลผลกระทบที่แท้จริง ผมต้องบอกว่าโครงการเราตั้งแต่เข้าไปเริ่มแรกเลย ก่อนประท้วงคัดค้านด้วยซ้ำไป เราไปบอกตรงๆ เลยว่าหน้าตาโครงการเป็นอย่างไร ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร มีตัวอย่างก็คือ อย่างกรณีสร้างสะพานท่าเทียบเรือออกไป 3 กิโลเมตร เราก็บอกเลยว่าสะพานจะสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเท่าไร เสาดอหม้อจะห่างกันเท่าไร ชาวบ้านที่เป็นชาวประมงมาฟังแล้วก็บอกว่าสะพานมันเตี้ยอย่างนี้ มันแคบอย่างนี้ เรือเขาลอดไม่ได้ นั่นคือผลกระทบที่จะเกิดกับเขา เราก็ต้องมาปรับโครงการของเขา ยกสะพานให้มันสูงขึ้น ขยายความกว้างของดอหม้อให้กว้างขึ้น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของพวกเขา หลังจากนั้นเราก็มีการทำศูนย์ประชาสัมพันธ์ ศูนย์นิทรรศการของโครงการเราที่ไซต์งานเราเลย มีรูปแบบโมเดลของโรงไฟฟ้าให้ดู มีข้อมูลทุกอย่างให้ดู ผลกระทบเป็นอย่างไร มาตรการแก้ไขเป็นอย่างไร เราเปิดเผยให้เขาดูหมด EIA เราก็เอาร่างไว้ให้ดู ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษสมัยก่อนและภาษาไทยที่ทำมาตอนหลังก็วางไว้ คือเขาสามารถเข้าถึงได้ตลอด เว็บไซต์ก็มาทำตอนหลัง เอาข้อมูลต่างๆ เข้ามาใส่ในเว็บไซต์ด้วย...(ด้านการประชาสัมพันธ์) กรรมการประชาสัมพันธ์ไม่ควรเป็นคนของฝ่ายใดทั้งสิ้น เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองการปกครอง พุดไปแล้วก็คือรัฐบาลนั่นเอง ต้องตั้งกรรมการประชาสัมพันธ์ที่เชื่อได้ว่าหรือยืนยันได้ว่าเป็นความเป็นกลางอย่างแท้จริงมาเป็นกรรมการประชาสัมพันธ์ เพราะการประชาสัมพันธ์ไม่ใช่ประชาธิปไตย ไม่ใช่มาโหวตให้เลือกข้าง ไม่ใช่มายกมือโหวตกัน เป็นการนำประเด็นมาโต้สวนกันเหมือนศาล แต่ละประเด็นเป็นอย่างไร รับฟังแล้วเป็นอย่างไร ประเด็นไหนอ่อน ประเด็นไหนแข็งก็เสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจไป เพราะฉะนั้นกรรมการต้องเป็นเหมือนศาล ต้องเป็นเหมือนผู้พิพากษาต้องเป็นกลาง ไม่ว่าจะฝ่ายโครงการหรือฝ่ายผู้คัดค้านก็ดี จะเสนอคนของตัวเองเข้ามาเป็นประชาสัมพันธ์ก็ไม่ใช้ ผมไม่เห็นด้วย ประเด็นอย่างนี้ผมเห็นว่าเป็นการรุกของ NGO ที่

ค่อนข้างจะไม่เป็นธรรมเนียมต่อรัฐบาล...(เกี่ยวกับที่ดิน) ผมยืนยันได้ว่าโปร่งใส เพราะว่าในที่สุดแล้วเมื่อเจ้าของที่ดินรวบรวมที่ดินมาแล้ว เราจะต้องทำสัญญาจะซื้อจะขาย ถ้าเราตกลงว่าโอเค ที่ดินที่จะเอาแปลงนี้มีเจ้าของอยู่ 20 ราย 20 แปลง เจ้าของ 20 คน เราจะต้องทำสัญญาโดยตรงกับเจ้าของที่ดินแต่ละแปลง ไม่ใช่ไปทำสัญญากับผู้รวบรวมที่ดิน เราทำสัญญาตรงเลยกับเจ้าของที่ดินแปลงนี้ทำเลย ราคาเท่านี้ ในสัญญาจะระบุไว้ นั่นคือสัญญาจะซื้อจะขาย ระบุไว้ชัดเจนว่าเราจะนำที่ๆ เราต้องการจัดซื้อ เพื่อไปประมูลในโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถ้าเราประมูลได้เราก็จะมาจ่ายเงินในส่วนที่เหลือ แล้วมีการโอนกัน ถ้าประมูลไม่ได้เราจะให้เจ้าของที่เขายึดเงินมัดจำไป แล้วสัญญาก็เลิกแล้วต่อกัน เพราะฉะนั้นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่ 1,200 ไร่ มีเจ้าของที่ดินทั้งหมด 60 กว่าราย ทุกคนรับทราบข้อเท็จจริงตรงนี้หมด ตั้งแต่ก่อนทำสัญญาจะซื้อจะขาย เขารู้เลยว่าพื้นที่เราจะซื้อเพื่อไปทำโรงไฟฟ้า ประเด็นที่เราจะไปโกหกว่าเอาไปทำสนามกอล์ฟก็ทำไม่ได้เลย เพราะระบุในสัญญาจะซื้อจะขายชัดเจน ซึ่งผมก็มีหลักฐานแสดงให้ดูได้

ในขณะที่ ประจัญ ติคาร (2546) มีความเห็นว่า "...(EIA) คือความโปร่งใสเหมือนกัน โรงไฟฟ้าเข้ามาในชุมชนนี้ โรงไฟฟ้าทำให้เราโปร่งใสใหม่ให้ข้อมูลจริงหรือเท็จ ถ้าไม่จริงเช่นบอกว่ามีปะการัง ทางโรงไฟฟ้าไม่จริงนี่หลอก ตรงนี้ชาวบ้านต้องนึกว่า โครงการนี้ทำโปร่งใสใหม่ ขอข้อมูล ขอข้อมูล EIA อาจจะไม่โปร่งใสไม่อะไร แต่ถ้าเป็นโครงการ โครงการบอกว่าทำโปร่งใส...แล้วก็เห็นเขาทำมาโปร่งใสตลอด...ทางโรงไฟฟ้าต้องทำระบบ EIA ใหม่หมดเพราะว่าตอนนั้นยังเป็นบริษัท 2 บริษัทเลย ต้องยกเลิกไป แล้วไปจ้างบริษัทหนึ่งมาทำใหม่ ที่นี้มีทางวิจัยจุฬามาทำ แล้วก็รามคำแหงเป็น ดร.ธรรมศักดิ์ แล้วก็ ดร.อะไรที่อยู่จุฬามาสำรวจเพื่อทำ EIA และดูความสมบูรณ์ของโครงสร้าง โดยการนำของผมผมไปเองเลยไปถึงผมชี้ให้ดูเลยแต่ผมไม่ได้ด่าให้ คุณด่าเองแล้วกันว่าเป็นยังไง เพราะว่าเราก็ทำตามกระบวนการที่มันโปร่งใส ไม่ใช่เป็นการหมกเม็ดสามารถไปตรวจสอบหรือดูได้... (เกี่ยวกับเรื่องการทำประชาพิจารณ์) คือตอนนั้นเขามีมติให้ที่ อบต.ว่า คุณจะเป็นชาวบ้าน หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้ง หรือองค์กร ครส. มาคอยตรวจสอบตอนก่อนก่อสร้างหรือก่อสร้างแล้ว และโรงไฟฟ้าแนะนำให้จัดตั้ง และก็จัดตั้งแล้วด้วย แต่ที่นี้โรงไฟฟ้าไม่เกิดก็เลยต้องล้มเลิกไป ในหมู่บ้านของตำบลอ่างทองจะอยู่ติดพื้นที่ตำบลธงชัย ตำบลชัยเกษมสามารถจัดตั้งองค์กร ครส. เข้ามาตรวจสอบเพราะว่าคุณจะไปจ้าง ดร. หรือจ้างใครที่ว่าเชี่ยวชาญ ช่างก่อสร้างโรงไฟฟ้าว่าจะทำดีหรือไม่ดี คือตรงนี้ทางเราสนับสนุนให้คุณไปจ้างใครมาก็ได้ เราให้เงิน เราเป็นผู้ให้กองทุนกับ ครส. ตอนนั้นเรามีมติตกลงกัน แต่ ครส. ต้องมาจากภาครัฐด้วย ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ชาวบ้าน ข้าราชการ พ่อค้า เข้ามาจะ

ได้ตรวจสอบว่าโครงการโรงไฟฟ้าโป่งใสมี๊ยมี่ มีมลภาวะเป็นพิษอะไรไหมคุณสามารถเข้ามาตรวจสอบได้เลย แต่ก่อนจะเข้ามาต้องทำเรื่องเข้ามา คือตอนนั้นเขาทำสัญญากับชาวบ้าน...”

สรุป ภาคเอกชนเห็นว่าตนมีความโปร่งใส เห็นได้จากโครงการได้เปิดเผยข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้น เช่น การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ก็ต้องดำเนินการภายใต้กรอบของสัญญาด้วย พร้อมกันนี้ได้เสริมใน 2 ประเด็นที่สำคัญ คือประเด็นแรก มีข้อจำกัดในการที่ภาคประชาชนจะเข้าถึงข้อมูล อาทิ ข้อจำกัดทางด้านความรู้ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลจากการประมูลงาน เป็นต้น และประเด็นที่สองคือ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ว่า คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมีที่มาอย่างไร มีบทบาทและหน้าที่อย่างไร (โดยภาคเอกชนเน้นที่ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ) อันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ภาคประชาชนมองว่าขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ไม่โปร่งใส อย่างไรก็ตามในเรื่องรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่ของการคัดค้าน ทางโครงการให้เหตุผลว่ามีใช้เรื่องของความโปร่งใส แต่เป็นความประมาทของผู้ศึกษาที่ไม่ดำเนินการสำรวจโดยถี่ถ้วน

ในภาคประชาชน

จิรัฐมิ แฉวสกุล (2546) มีความเห็นในประเด็นของหลักการนี้ว่า “... ความโปร่งใสคือ เปิดเผยทั้งหมด แต่คิดว่ามันทำได้ยาก คิดว่ารับรู้ไม่เท่ากัน คนไปร่วมก็จะรู้คนที่ไม่ไปร่วมหรือว่าไม่มีการเผยแพร่ทางสื่อก็จะไม่ทราบ ตอนนี้องค์กรนี้ทำมาจากข้างบน คนที่จะเอาไปประมูลก็ทราบ ผู้บริหารทราบ ข้างล่างไม่ทราบ ท้องถิ่นจังหวัดก็ไม่ทราบ ถ้ามว่าโครงการนี้โปร่งใสใหม่ แต่ถ้าจะทำให้รู้ทั่วประเทศมันก็ยาก...(เรื่องที่ดิน) เรื่องที่ดินผมไม่ติดใจ เพราะเป็นความพึงพอใจระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายเป็นสิทธิของเขา แต่เมื่อซื้อไปแล้ว การทำสิ่งที่ไปเดือดร้อนชุมชน ส่วนรวมเราก็มีสิทธิที่จะเรียกร้อง ส่วนเรื่องการไม่โปร่งใสในเรื่องการเข้าถึงและการรับรู้ข้อมูล ให้ข้อมูล แรกเริ่มหากมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและทั่วถึง โครงการนี้เกรงว่าอาจจะถูกต่อต้าน ถ้าจะใช้วิธีการเข้าถึงผู้นำโดยตรง ซึ่งคิดว่าคงจะไม่มีปัญหา เพราะส่วนใหญ่จะไม่มีสิทธิมีเสียง แต่ส่วนนี้ถ้ามองว่าไม่ถูกต้องเราก็ควรที่จะทำได้ ถ้ามว่าเราควรที่ปกปิดไหมเรื่องนี้ ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของเขา และคิดว่าเราคงไม่คิดว่าประชาชนจะออกมารวมตัวกัน...(ด้านข้อมูลข่าวสาร) เขาไม่โกหกแต่เขาให้ไม่หมด โกหกก็มีบ้าง เช่น เรื่องปะการัง...(เกี่ยวกับ EIA) ผมว่าเขารู้แต่เขาปกปิด ส่วนรัฐคิดว่ารัฐรู้แต่คือ เดิมตรงนี้เป็นเรื่องที่ตรวจสอบเกี่ยวกับปะการัง ทั้งกรมประมงก็ดี กรมเจ้าท่าก็ดี เมื่อเราบอกแล้วทำไมไม่ส่งคนไปตรวจสอบ เราก็พยายามหาคนไปดู มันต้องดำเนิน แต่คนที่ทำมาหากินเป็นประจำเขาจะทราบดี จนสื่อประโคมข่าว รัฐก็เสียหาย

เอกชนก็เสียหาย...อันนี้มันเป็นการเลี้ยง คนจะรู้จักปะการังต้องอ่านในหนังสือ ชาวประมงที่ไม่ศึกษาจริงจังก็จะไม่ทราบก็ได้ดูในโทรทัศน์บ้าง ผมเองก็ไม่เคยสัมผัสเอง เช่นเดียวกับโครงการ ก็มีข้อดีที่คนไม่รู้ไม่นั้นก็คงไม่เหลือจนถึงทุกวันนี้ แต่ว่าคุณจะไปเอาตะกอนไปทิ้งตรงนั้น คุณต้องสำรวจแล้วคุณต้องรู้แล้วว่าส่วนที่คุณจะเอาไปทิ้งมันเป็นอะไร มันมีอะไรบ้าง...รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หัวใจของการที่จะขอใบอนุญาตก็ต้องขอใบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม คุณเล่นนอกกติกา คือทำแค่เพื่อให้มันผ่าน คุณจ้างบริษัทสร้างสรรค์ มาทำ เขาทำตามใบสั่งของคุณ คุณก็อาจจะรู้ด้วยว่าตรงนั้นเป็นปะการัง แต่ถ้าทำเสนอว่าตรงนั้นเป็นปะการังมันอาจจะไม่ผ่าน ซึ่งตรงนี้คุณอ้างว่าคุณทำถูก แต่เราบอกว่าคุณทำไม่ถูก มีหน่วยงานไหนตรวจสอบไหม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กลับยังการันตีว่าสิ่งที่ทำไปถูกต้องแล้ว เอา EIA ไปขอใบอนุญาตกับกรมโรงงาน ถามว่าใบอนุญาตแรกไม่ชอบ ใบอนุญาตกรมโรงงานก็ออกไม่ได้ ถ้าไม่มี EIA มาออกไม่ได้แน่นอน EIA ไปขอสร้างสะพานกับกรมเจ้าท่า แล้วกรมเจ้าท่าเป็นคนบอกด้วยว่าจุดที่ทิ้งตะกอนให้ทิ้งตรงนี้ด้วย ก็ทำก็รู้กันทั้งหมด ในกระบวนการนี้มันไม่ชอบ แล้วเขาจะมีได้โต๊ะหรือไม่ผมไม่รู้ แต่เดาว่าน่าจะมี แต่จะทำได้ถึงไหนไม่รู้... (สำหรับการทำประชาพิจารณ์) เราไม่ชอบประชาพิจารณ์ เนื่องจากว่ามีกรรมการบางคนไม่เป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานในช่วงที่กำหนดนโยบาย ประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ไม่น่าเชื่อถือ ถึงแม้ว่าผลการประชาพิจารณ์ทำแล้ว รับแล้วไม่ปฏิบัติตามก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบตัวนี้น่าจะปรับทำให้เป็นตัวอย่าง... สิ่งที่เราต้องการคือความเป็นธรรมจากคณะกรรมการ ในการที่จะทำกระบวนการเหล่านี้ให้โปร่งใส เราไม่ได้หวังพึ่งคนหนึ่งคนใด แต่ในสวนสิทธิของเราที่จะคัดค้านกรรมการที่ไม่เป็นกลาง มันก็เป็นสิทธิของเราที่จะแจ้งไป เมื่อเราแจ้งรัฐบาลรับไปแต่ไม่ปฏิบัติตาม ก็เป็นไปตามกลไกของมัน...”

จินตนา แก้วขาว (2546) แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “...(นิยาม) ตามความเข้าใจ น่าจะเป็นเรื่องไม่มีการทุจริต ไม่มีเรื่องการบิดเบือน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง... (เกี่ยวกับที่ดิน) ชัดเจนคือเรื่องการประมูลที่ดิน ถ้าจำไม่ผิดตั้งแต่ปี 2535 คุณอานันท์ เป็นนายก เขาไปแก้กฎหมายเรื่องให้มีการร่วมทุน พอปี 2537 ก็ตามมาประเมินได้ ถามว่าอันนี้โปร่งใสในการประมูลใหม่ เชื่อว่าเบื้องหลังการประมูลไม่โปร่งใส เพราะว่าคนมีฐานะมีอำนาจเยอะ เพราะถามว่าในเรื่องข้อมูลเชื่อว่าไม่โปร่งใส เช่น โรงไฟฟ้าโรงนี้จะไม่สร้างผลกระทบให้กับวิถีชีวิตชุมชน แต่ชาวบ้านบอกว่ามีผลกระทบ เช่น คุณบอกว่าชาวประมงที่นี่มี 99 ครอบครัว ที่จะเดือดร้อน เราก็ตรวจสอบทันทีว่า 99 ครอบครัว...(EIA) ที่คุณอ้างกับ EIA คุณเอามาจากไหน เขาก็ตอบว่าเขามาจากประมงอำเภอ ซึ่งเราตรวจสอบกลับไปอีกว่าใน 99 ครอบครัว มีคนที่ตายไปแล้วมากกว่า 5 คน คนที่ไม่มีเรือในขณะนี้มากกว่า 20 คน ฉะนั้นการชดเชยใน

EIA นั้นถือเป็นการชดเชยที่เป็นเท็จ...(ด้าน SIA) ในขณะที่จะพูดถึงเงินชดเชยจริงๆ ในกรณีที่ต้องชดเชยชาวประมงที่นี้ไม่ต่ำกว่า 500 ครัวเรือน คือ คุณไม่ศึกษาความเป็นจริงว่า วิถีชีวิตชาวประมงที่เดือดร้อนจริงๆ มันเท่าไร อาชีพอะไรบ้าง อาชีพชาวประมงจริงๆ ไม่จำเป็นต้องมีเรือ ไม่จำเป็นต้องมีอวน ยกตัวอย่าง มีเด็กคนหนึ่งมีอาชีพถักอวนขาย ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาวประมง ถ้ามีโรงไฟฟ้าคนนี้ก็ผลกระทบเช่นกัน หรือมียายคนหนึ่งมีอาชีพเจาะหอย ถ้ามีโรงไฟฟ้ามีผลทำให้ยายไม่มีหอยให้เจาะ เพราะน้ำที่มีปริมาณคลอรีนเยอะๆ จะทำให้หอยไม่เกาะกินบริเวณหน้าโครงการนี้ เหล่านี้บริษัทไม่เคยพูดถึงไว้ในข้อมูล และเหตุผลในการที่จะต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมชีวิตประมงหรือแม้แต่เรื่องแนวปะการัง อันนี้บริษัทก็ไม่ศึกษาในความเป็นจริงว่าบริเวณหน้าชายฝั่ง 500 เมตรไป กินพื้นที่ประมาณ 500 ไร่ บริเวณนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง ก็ไม่ได้ศึกษา ถามว่าความโปร่งใสของบริษัทเรื่องของข้อมูลไม่เป็นจริง...(เกี่ยวกับที่ดิน) การซื้อที่ดินอย่างไม่โปร่งใสโกหกชาวบ้านไม่บอกความจริง ไม่บอกผลกระทบ ความเป็นจริงให้แก่ชาวบ้าน ส่วนใหญ่ชาวบ้านที่ขายเข้าใจว่าจะเป็นสนามกอล์ฟ เป็นแหล่งท่องเที่ยว ขายแล้วเราจะกลับมาได้ ลูกหลานจะได้อยู่ ชื่อโดยไม่บอกชาวบ้านไม่มีความจริงใจ เคยถามบริษัทเขาว่าทำไมไม่บอกความจริง บริษัทเขาอ้างว่าบอกไม่ได้ บอกแล้วที่มันจะแพง...(การประชาพิจารณ์) มองจากมุมมองแล้วทำไมชาวบ้านไม่รับ แต่ถ้ามองผ่านความเป็นจริงเลยประชาพิจารณ์เราต้องพูดถึงตั้งแต่ปี 2540 ตั้งแต่ ตุลาคม 2540 ที่ชาวบ้านเรียกให้ทำประชาพิจารณ์ ตั้งแต่เราถูกหลอกว่าทำไม่ได้ ทาง สผ. บอกว่าขั้นตอนมาแล้ว ประชาพิจารณ์ต้องทำก่อนที่จะตัดสินใจทำโครงการต่างๆ ...ด้วยเงื่อนไขว่าทำ ประชาพิจารณ์เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งสิ่งหนึ่งที่เราเห็น ไม่ใช่ประชาพิจารณ์ที่ลดปัญหาความขัดแย้ง แต่ต้องประชาพิจารณ์ว่าสร้างหรือไม่สร้าง... ขบวนการสรรหาประชาชนก็ได้มีส่วนร่วมว่าเห็นด้วยไหมก็จะตั้งกรรมการ 11 คน เราไม่ได้รังเกียจใครเลยในนี้แต่เรารังเกียจการแต่งตั้งโดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าวันนี้ประชาชนจะประกาศการมีส่วนร่วมในกรณีประชาพิจารณ์แล้วก็ขอให้มีส่วนร่วมเข้าไปดู ถ้าเราสามารถจะมีกรรมการคนละครึ่งอย่างน้อยก็สามารถคานกันด้วยเหตุและผลได้ ทั้งๆ ที่เงื่อนไขนั้นชาวบ้านเสียเปรียบอยู่แล้ว

วัชรีย์ เฝ้าเหลืองทอง (2546) มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า "... ให้ข้อมูลที่เพียงพอ คือข้อมูลที่เรารู้ทั้งหมดเราได้มาโดยไปเรียกร้องไปร้องขอ โดยเฉพาะเรื่องสัญญาและเรื่องไฟฟ้า อีกแหล่งหนึ่งที่ได้มาคือ สว. ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คือทุกอย่างมันมาเปิดเผยกันภายหลัง...(สำหรับภาคเอกชน) คุณนี่ให้เกี่ยวกับสัญญา สัญญาเป็นภาษาอังกฤษ ชาวบ้านก็ตามไปหาคนแปล แต่สัญญามีหลายหน้ามาก แต่ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา เพราะตัวนั้นจะบอกเราว่าการกำหนดราคาสูงหรือต่ำ มันจะบอกเราได้ว่าทำไมมันถึงมีการเอื้อประโยชน์กัน แต่ว่าตัวนี้เป็นตัวที่เราส่งผ่านไปทาง สว. อีก

ที่หนึ่งให้ สว. ช่วยดู แต่ว่าคุณที่มีความพยายามอยู่นะว่าพยายามจะให้ข้อมูล...(ด้านการทำ
 ประชาพิจารณ์)ในทัศนะของเรา คือเราก็ตั้งความหวังในส่วนของ NGO ไว้กับประชาพิจารณ์เหมือนกัน

1. เราอยากเป็นตัวเปิดเผยข้อมูล

2. ให้กระบวนการที่ให้โอกาสกับฝ่ายคัดค้านได้มีโอกาสหาข้อเท็จจริงหนักวิชาการ เพื่อที่เขา
 จะได้เตรียมข้อมูลเพื่อเข้าสู่การประชาพิจารณ์...แต่สิ่งเหล่านี้มันไม่เกิดขึ้น ความพยายามของเราที่
 จะให้ชาวบ้านเขาประชาพิจารณ์ก็ล้มเหลว เราก็ตัดสินเหมือนกัน ผลักดันให้ลักษณะที่ว่าทางฝ่ายรัฐ
 จะหางบมาให้ชาวบ้านได้ไหม ในการที่จะหนักวิชาการเตรียมข้อมูล แต่ว่าความพยายามของเราคือ
 ให้มาคุยกันก่อนให้ทางฝ่ายชาวบ้านที่คัดค้านมาคุยกันกับรัฐก่อนว่าการประชาพิจารณ์แบบไหนที่
 ยอมรับกันได้บ้างทั้ง 2 ฝ่าย...มานั่งคุยกันว่าไม่มีใครบ้างคนนั้นคนนี้และกัตกลงกัน แล้วก็มีการตกลงกัน
 ชาติว่าแค่ฟัง และรวบรวมสรุปข้อมูลออกมา แต่ว่าขอให้สรุปข้อมูลแล้วก็ตีพิมพ์ข้อมูล คือรัฐบาลจะ
 ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ตามไม่เป็นไร...แต่ว่ามันไม่เกิดขึ้นมา เราก็ตัดสินใจให้ชาวบ้านเขาตัดสินใจเองเพราะ
 มันก็ต้องแล้วแต่เขา เพราะว่ากระบวนการที่เราคิดว่ามันพอจะไปได้มันไม่เกิดก็ต้องแล้วแต่ชาวบ้าน
 เขา เพราะชาวบ้านเขาก็ตั้งแง่ด้วยว่าถ้าเกิดเขาไม่มีส่วนในการคัดเลือกกรรมการ คือกรรมการไม่เป็น
 กลางเขาก็ไม่เอาด้วย..."

สรุป แนวความคิดภาคประชาชนเกี่ยวกับประเด็นหลักความโปร่งใสนี้ คือ ภาคประชาชนเห็นว่า
 โครงการโรงไฟฟ้านี้มีความไม่โปร่งใสในสองระดับคือ ตั้งแต่เริ่มต้นการเซ็นสัญญาระหว่างรัฐกับ
 เอกชน ซึ่งเป็นส่วนที่ประชาชนไม่อาจเข้าถึงได้ เช่นการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐออกใบอนุญาตให้กับ
 เอกชนโดยไม่ตรวจสอบความถูกต้อง การศึกษาและเผยแพร่โครงการไม่โปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่
 ครบถ้วนถูกต้อง โดยเฉพาะเรื่องรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อให้
 โครงการได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนมองรัฐและเอกชนไม่
 โปร่งใสคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งภาคประชาชนมีความเห็นที่เกี่ยวกับประเด็นนี้
 ว่าต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนอย่างชัดเจน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 4.3 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความโปร่งใส

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าเป็นโครงการที่โปร่งใส เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนหน้าที่ต่างๆ ในการศึกษา ประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการนั้น เป็นไปตามพันธสัญญา คือให้เป็นหน้าที่เอกชน	เห็นว่าโครงการดำเนินการด้วยหลักความโปร่งใสมาโดยตลอด ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย	เห็นว่าโครงการมีความไม่โปร่งใสมาตลอด ซึ่งภาคประชาชนต้องการให้มีการเข้าไปมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความโปร่งใส

ในภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐเป็นภาคที่มีจุดยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย และอาจเรียกได้ว่าเป็นผู้สร้าง(ผ่านสถาบันนิติบัญญัติ) และใช้กฎหมายเองก็ว่าได้ ฉะนั้นแนวความคิดของภาครัฐจึงมีความยืดหยุ่นน้อยกว่า ซึ่งก็เป็นไปตามธรรมชาติของรัฐ เกี่ยวกับเรื่องโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรรัฐเข้ามา มีบทบาทในฐานะผู้ซื้อกระแสไฟฟ้าจากเอกชน และเป็นผู้กำกับการ คัดเลือกเอกชนผู้ที่จะเข้ามาตอบสนอง การซื้อนั่นเอง แต่กระบวนการกำกับการนี้เป็นกระบวนการที่อยู่ในระดับบน ที่ภาครัฐส่งวนสิทธิบนหลักนิติธรรม และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วม เพราะฉะนั้นโดยตรรกะแล้ว ผลของการกระทำใดๆ ที่ออกสู่สาธารณะ(output) แล้วส่งผลในแง่ลบก็จะถูกมองย้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้น และประเด็นต่างๆ ที่ภาคประชาชนหยิบยกขึ้นมาคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าก็อยู่ในตรรกะนี้ด้วย เริ่มตั้งแต่เรื่องการถือกำเนิดโครงการ การคัดเลือก ซึ่งภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม และถูกมองว่าไม่มีความโปร่งใส แต่ในอีกระดับหนึ่งที่ภาคประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ก็คือ เมื่อเอกชนได้นำข้อสัญญาไปปฏิบัติ เพราะฉะนั้นความโปร่งใสหรือไม่โปร่งใสของรัฐเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าจึงพิสูจน์ได้ในภายหลังเท่านั้น ตัวอย่างที่สำคัญคือ ความผิดพลาดในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA กล่าวคือ เมื่อภาคประชาชนพบว่ารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีการสืบสาวไปถึงที่มาผู้รับผิดชอบในภาครัฐ ก็คือเจ้าหน้าที่ที่คัดเลือกและกำกับการแต่ก็ไม่สามารถระบุชี้ชัดลงไปได้ว่ามีความโปร่งใสหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีการตั้งคำถามไปยังหน่วยงานอื่นๆ

ของรัฐ เช่น สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมโรงงาน กรมเจ้าท่า เป็นต้น ที่ออกใบอนุญาตให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ ทั้งนี้ข้อมูลที่ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ถูกต้อง จากหลักความโปร่งใสของรัฐนี้ อาจมองได้ 2 ประเด็น คือ ประการแรก มีการตกลงกันมาตั้งแต่ต้นระหว่างภาครัฐและเอกชน ถึงเนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าจะให้มีเนื้อหาแบบนี้ และประการที่สอง คือ รัฐประมาทเดินเล่นในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในรายงานดังกล่าวทั้งที่มีบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างไรก็ตามรัฐสามารถลดความกดดันเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ระดับหนึ่งโดยการอ้างหลักกฎหมาย กล่าวคือ อ้างตามสัญญาที่มีต่อเอกชนที่ว่า หน้าที่ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของเอกชน แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้ความเคลือบแคลงสงสัยหมดไป นอกจากนี้โดยหลักแห่งกฎหมาย (สัญญา) ที่รัฐใช้ยึดถือก็ทำให้รัฐอยู่ในสภาพ “ลอยตัว” จากปัญหาความไม่โปร่งใสมากกว่าเอกชนที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว โครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมในวงกว้างนั้น รัฐน่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการไม่ทางตรงก็ทางอ้อมให้มากกว่านี้ และจะให้ดีที่สุดรัฐจะต้องมีกระบวนการที่สร้างความโปร่งใสในหลักนิติธรรมที่ยึดถืออยู่ด้วย

ในภาคเอกชน (บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด) ถือเป็นคู่สัญญาของรัฐ ที่เข้ามา มีบทบาทอยู่ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน กล่าวคือได้มีการมอบหมายให้ผลิตกระแสไฟฟ้าโดยมีการรับประกันด้วยหลักนิติธรรมจากรัฐ และขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ประสานธุรกิจของตนเองให้เข้ากับภาคประชาชนให้ได้ ในทางกลับกันก็รับแรงต่อต้านคัดค้านโครงการจากภาคประชาชน และต้องเข้มขันแรงคัดค้านนั้นไว้ในระดับหนึ่ง (เพราะสัญญา) ก่อนที่จะสะท้อนกลับไปยังภาครัฐ ฉะนั้น “การปรับตัว” จึงเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนจะต้องทำอยู่ตลอดเวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนั้น เป็นไปทำนองเดียวกับความโปร่งใสในภาครัฐ กล่าวคือในช่วงแรกของโครงการความโปร่งใสไม่อยู่ในระดับที่ตรวจสอบได้หรือขาดการมีส่วนร่วม เนื่องจากอยู่ในเกณฑ์ของหลักนิติธรรมที่รัฐสงวนสิทธิที่จะตรวจสอบตนเอง ต่อมาเมื่อมีความคืบหน้าของโครงการอยู่ในระดับที่ต้องมี ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนที่อ้างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ที่ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ภาคเอกชนจึงเริ่มปรับตัว อาทิ เริ่มมีการเปิดเผยสัญญาบางส่วน มีการแปลสัญญาจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยเพื่อลดช่องว่างทางภาษา มีการทบทวนรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และทำเป็นฉบับเพิ่มเติมในภายหลังโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในจัดทำ มีการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเพื่อเพิ่มระดับความโปร่งใสของภาคเอกชนก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ ทั้งนี้โดยธรรมชาติของภาคเอกชนจะต้องมีเหตุผลในเชิงธุรกิจเป็นพื้นฐาน หากมีการเปิดเผยมากก็จะมีผลดีต่อรัฐ คือรัฐไม่ต้องรองผลประโยชน์เพื่อประชาชน หรือไม่เป็นผลดีต่อเอกชนเองในแง่การแข่งขัน และที่สำคัญไม่เป็นผลดีต่อโครงการเพราะธุรกิจที่อยู่บนสาธารณูปโภคมักมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ

ภาคประชาชน เนื่องจากภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการมาตั้งแต่แรกเริ่ม อันเนื่องมาจากการที่รัฐยึดถือหลักนิติธรรมและเป็นผู้ตรวจสอบตนเอง และกำหนดความโปร่งใสขึ้นเอง ซึ่งประเด็นความขัดแย้งกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ก็เหมือนกับความขัดแย้งในกรณีอื่น ที่ภาครัฐกับภาคประชาชนเคยเผชิญหน้ากันมาตลอด เพียงแต่ภาคประชาชน(กลุ่มผู้คัดค้าน) โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดมีการหยิบยกเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ขึ้นมาเพื่อแสดงความชอบธรรมและแสวงหาความโปร่งใสและวิพากษ์บทบาทของรัฐและเอกชนอย่างรุนแรง อาทิ ประเด็นเรื่องการอนุมัติโครงการ การเซ็นสัญญาที่อาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กันและกัน หรือประเด็นที่ถูกโจมตีอย่างหนักคือรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีการบิดเบือนความจริง เปิดเผยแค่บางส่วน เป็นต้น ซึ่งมุมมองจากภาคประชาชนสามารถมองได้ 2 แนวคือไม่มีความไม่โปร่งใสตลอดทั้งโครงการ และอีกแนวหนึ่งคือเนื่องจากไม่มีความโปร่งใสในตอนแรก เพราะฉะนั้นมาตรการใดๆ ที่ตามมาภายหลังย่อมไม่โปร่งใสไปด้วย อาทิ เรื่องกองทุนชดเชยที่เอกชนเสนอให้เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ได้รับจากโครงการ ถึงแม้ที่มาของกองทุนจะโปร่งใส แต่โดยตรรกะแล้วเป็นการชดเชยในสิ่งที่ไม่โปร่งใสนั่นเอง หรือในอีกตัวอย่างหนึ่งที่ภาคประชาชนผู้คัดค้านโจมตีอย่างหนัก คือเรื่องการทำประชาพิจารณ์ที่นอกจากจะมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาอย่างไม่โปร่งใสแล้ว การประชาพิจารณ์ยังทำไปเพื่อผลักดันให้โครงการที่ไม่โปร่งใสได้รับการยอมรับ หากได้เป็นการทำประชาพิจารณ์เพื่อสอบถามภาคประชาชนว่าโครงการนี้ควรจะทำหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสของภาคประชาชนเองก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาว่า เหตุใดจึงสามารถยืนหยัดในการคัดค้านอย่างเข้มแข็ง และเป็นระบบ เป็นเพราะมีการจัดตั้งด้วยสำนักแห่งสิทธิชุมชนจริงๆ หรือมีกลุ่มผลประโยชน์อื่นใดให้การสนับสนุน เช่น NGO สหภาพแรงงาน กลุ่มธุรกิจที่เสียผลประโยชน์จากการสร้างโรงไฟฟ้า หรือกลุ่มอื่นๆ

4.2.4 หลักการตรวจสอบได้

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามที่มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่อง การตรวจสอบข้อมูลเอกสาร สัญญา รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานผลกระทบด้านสังคม อันเป็นผลมาจากโครงการโรงไฟฟ้า เป็นต้น

ในภาครัฐ

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...(สัญญา EIA เอกชนต่อประชาชน) มันไม่ค่อยมีการทำงาน เพราะฉะนั้นจะเรียกว่าตรวจสอบการทำงานคงไม่ได้ แต่ว่าเรื่องรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ก็ให้ไปหมดแล้ว สัญญาซื้อขายไฟฟ้า เงื่อนไขเชิงพาณิชย์อื่น สัญญาเงินกู้ วิธีการเซ็นสัญญาเงินกู้ ก็ไม่รู้จะให้อะไรแล้ว ที่มีอยู่ผมคิดว่าเขาก็ให้ผู้ต่อต้านไปบ้าง ข้อมูลที่ให้ไปก็คือข้อมูลที่ผู้ต่อต้านนำไปต่อต้านโครงการต่อ นำไปบิดเบือนต่อ ถ้าไม่ให้ได้ตั้งแต่แรกก็คงไม่มีการบิดเบือน”

ในขณะที่ อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) มีความเห็นว่า “...ที่ประชาสัมพันธ์ตอนนี้สามารถจะเอาสัญญาได้ แต่ว่ามันจะขาดอยู่ 1 ส่วนเท่านั้น คือ ส่วนหลักๆ จะมีหมด แต่ว่าความลับในเรื่องการคิดเงินกัน อาจจะไม่ค่อยมีเพราะบริษัทถือว่าเป็นความลับ...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) มีความเห็นว่า “...เขาเปิดโอกาสให้นะ เขาเคยให้ผมประชาสัมพันธ์ด้วยนะ ผมก็ให้ชาวบ้านบางส่วนอยากจะทำตรวจสอบ ผมก็แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการในส่วนของ อบต. เราก็ส่งไป แต่ถ้าหากจะตรวจสอบต้องมี หนึ่ง ผู้ที่รู้ นักวิชาการ ผมก็หานักวิชาการแต่ละกระทรวงมาตรวจสอบ เพื่อนำชาวบ้านที่เขาสงสัยบางส่วนเราร้องขอได้ ถ้าเราไปตรวจสอบเองคงไม่รู้หรอก ต้องหาคนทางกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ เพื่อนำชาวบ้านที่เขาอยากตรวจสอบ...”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ยอมรับว่า ได้มีการเรียกร้องขอเข้าตรวจสอบจากภาคประชาชน และภาครัฐมีการส่งมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้กับผู้ที่ร้องตามที่ต้องการ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กติกาของสัญญาด้วยว่าจะให้ตรวจสอบได้ในระดับใด ส่วนวิธีหรือขั้นตอนในการขอตรวจสอบก็ระบุไว้แล้ว ซึ่งสามารถปฏิบัติตามได้เลย

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้แสดงทัศนะในเรื่องหลักการตรวจสอบได้ว่า “...(เกี่ยวกับโครงการ) ทำยังไงให้ชาวบ้านเขาวางใจและมั่นใจ ว่าโครงการนี้ดำเนินการอย่างถูกต้องและอยู่ในมาตรฐาน เราก็เลยเสนอว่า มันน่าจะให้ชาวบ้านเขามีสิทธิและอำนาจ ในการเข้ามาร่วมควบคุมและตรวจสอบโรงไฟฟ้า

ของเราด้วยตั้งแต่เริ่มต้นเลย เขาจะได้มั่นใจว่า ผลการดำเนินงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเขาว่าเป็นอย่างไร เขาติดตามและตรวจสอบได้ เขามั่นใจได้ตลอดเวลา มีการแสดงผลตลอดเวลา ในส่วนของโครงการเรามีผู้ตรวจสอบอยู่แล้ว ในภาครัฐ ที่เราต้องเสนอต่อสำนักงานสิ่งแวดล้อม มีคนมาตรวจสอบเรา แต่ตรงนั้นยังไม่มีโครงการให้ชาวบ้านเข้ามาตรวจสอบ เราก็เลยเสนอต้องให้ชาวบ้านตรวจสอบด้วย เมื่อเรานำความคิดนี้ไปคุยกับชาวบ้าน เขาก็เลยรวมตัวกันขึ้นมา แล้วก็ตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมควบคุมตรวจสอบโรงไฟฟ้าหินกรูด โดยหลักการก็คือว่า เขาต้องมีสิทธิและอำนาจตรวจสอบโครงการของเรา ควบคู่กับกระบวนการตรวจสอบของภาครัฐ คือเขาไม่ต้องรอให้เกิดเรื่องขึ้นมา แล้วไปร้องเรียน เขาตรวจสอบคู่ขนานไปเลยกับภาครัฐ...เราจึงเสนอว่า ชาวบ้านต้องมีงบประมาณ มันก็หมายถึงงบประมาณ 30 ล้านบาทที่ว่า ที่ส่วนหนึ่งต้องนำมาใช้ในการตรวจสอบ ชาวบ้านต้องมีงบประมาณไปจ้างนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านเกี่ยวกับโรงไฟฟ้ามาตรวจสอบเลย เพราะฉะนั้นนักวิชาการนั้นก็จะเป็นลูกจ้างของชาวบ้านโดยตรง การบิดพลิ้วจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย...การตรวจสอบการทำสัญญา การตรวจสอบของชาวบ้านเริ่มมาแล้ว คือถ้าเกิดวันนี้เริ่มก่อสร้าง ผลของการตรวจสอบชาวบ้านก็จะเกิดขึ้นแล้ว ทำได้ทันที แต่ที่ว่าจะทำได้อาจต้องรัฐบาลตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำสัญญาแล้วก็การบริหารสัญญาระหว่าง บริษัทกับ กฟผ. ว่ามีการไม่ชอบมาพากลหรือเปล่า มีการคอร์รัปชันหรือเปล่า อันนั้นเป็นการตรวจสอบจากภาครัฐ ซึ่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นมา มีรองอธิการสูงสุดเป็นประธาน แล้วก็มีส่วนหนึ่ง ตัวแทนจากสำนักนายกฯ ตัวแทนจากกฤษฎีกา ตัวแทนจากภาคเอกชน NGO ก็เข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย ตั้งกันมาเมื่อเดือนประมาณ พฤษภาคม , มิถุนายนปีที่แล้ว..."

ในขณะที่ ประจัญ ดิศาร (2546) มีความเห็นว่า "... (ครส.) คือตอนนั้นเขามีมติให้ที่ อบต.ว่า คุณจะเป็นชาวบ้าน หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้ง หรือองค์กร ครส. มาคอยตรวจสอบตอนก่อนก่อสร้างหรือก่อสร้างแล้ว และโรงไฟฟ้าแนะนำให้จัดตั้ง และก็จัดตั้งแล้วด้วย แต่ที่นี้โรงไฟฟ้าไม่เกิดก็เลยต้องล้มเลิกไป ในหมู่บ้านของตำบลอ่างทองจะอยู่ติดพื้นที่ตำบลธงชัย ตำบลชัยเกษมสามารถจัดตั้งองค์กร ครส. เข้ามาตรวจสอบเพราะว่าคุณจะไปจ้าง ดร. หรือจ้างใครที่เชี่ยวชาญ ช่างก่อสร้างโรงไฟฟ้าว่า จะทำดีหรือไม่ดี คือตรงนี้ทางเราสนับสนุนให้คุณไปจ้างใครก็ได้ เราให้เงิน เราเป็นผู้ให้กองทุนกับ ครส. ตอนนั้นเรามีมติตกลงกัน แต่ ครส. ต้องมาจากภาครัฐด้วย ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ชาวบ้าน ช่างราชการ พ่อค้า เข้ามาจะได้ตรวจสอบว่าโครงการโรงไฟฟ้าโปร่งใสมั้ย มีมลภาวะเป็นพิษอะไรไหมคุณสามารถเข้ามาตรวจสอบได้เลย แต่ก่อนจะเข้ามาต้องทำเรื่องเข้ามา คือตอนนั้นเขาทำสัญญากับชาวบ้าน... (กรณี EIA) ถ้าคุณจินตนาเข้ามาขออะไรต้องให้หมด ขนาด EIA ฉบับสมบูรณ์ที่

ว่าฝ่ายค้านก็ขอ เขาก็มาขอเราก็กู้ให้ และใบที่เขาอนุมัติมาเขาขอแต่เราบอกให้ไม่ได้ คุณมาถ่ายเอกสารเอาไปเลย ผมบอกว่าเราไปร้องใสกว่าเขาหมด...”

สรุป แนวความคิดภาคเอกชนเกี่ยวกับประเด็นเรื่องหลักการตรวจสอบได้ ทั้ง 2 คน เห็นว่า ในส่วนของโครงการนั้นได้เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ แม้ว่าโครงการจะถือกำเนิดในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ซึ่งไม่ได้มีการระบุถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชน คงมีแต่ภาครัฐเท่านั้นที่สามารถทำได้ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีการเรียกร้อง ทางโครงการได้เปิดกว้างมากขึ้น โดยการสนับสนุนด้านข้อมูล งบประมาณ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันมีการตรวจสอบทั้งจากทางภาครัฐ และภาคประชาชนคู่ขนานกันไป

ในภาคประชาชน

จิรวุฒิ แจงสกุล (2546) สรุปในประเด็นของหลักการนี้ “...อันดับแรกถ้ามีจริงเราขอให้ตรวจสอบโครงการก่อน แต่คณะกรรมการชุดที่เขาตั้งขึ้นมาไม่เคยคิดที่จะตรวจสอบโครงการเลย คิดแต่จะทำอย่างไรให้โครงการตั้งให้ได้...ไม่ใช่ว่าไม่เชื่อ ตรงนี้เป็นกลไกที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำให้เห็นว่าโครงการนี้พร้อมที่จะตรวจสอบได้ ทุกฝ่ายเข้ามาทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน มาร่วมกันตรงนี้ แต่ตั้งขึ้นมาแล้วมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ อันดับแรกเราอยากให้ตรวจสอบโครงการก่อน ถ้าตรวจสอบแล้วโครงการดีจริง โครงการถูกต้องสมควรทำ ถึงจะมามีในส่วนตัวภาคี ถ้าถามว่าถ้ามีไตรภาคี ดีไหม ผมว่าดีในการที่จะตรวจสอบโครงการต่างๆ โรงงานต่างๆ ได้ สำหรับโรงงานแถวบ้านผมทำอะไรได้บ้าง น้ำคลองก็ปล่อยลงมายังไม่รู้เลยว่าปล่อยมาจากโรงงานไหน ถึงรู้ก็จับผิดไม่ได้ ชาวบ้านพูดมากก็จะถูกทำร้าย ก็มี ไตรภาคีถ้ามีก็ดี แต่ต้องมีประสิทธิภาพ...”

จินตนา แก้วขาว (2546) แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “...(ประชาชนต่อรัฐ) เราก็กินหากรรมที่ ดินที่อำเภอ เพื่อจะขอคู่ว่าที่ดินสาธารณะว่าตรงไหนที่เกิดจุดของการเปลี่ยนแปลง ตรงไหนที่เกิดรวมแปลงโฉนด ตรงไหนที่โฉนดเกิดการยกเลิก...เขาดึงเอกสารออกมา เอกสารสมมติว่ามี 22 รายการที่ปะหน้าอยู่ในซองที่ดินพบเห็นแค่ 7 รายการ ถามว่าแล้วใบที่ดิน นส.3 เมื่อทางกรมที่ดินยกเลิกการใช้จะต้องมีใบยกเลิกอยู่ เพราะมันเป็นโฉนดไปแล้ว เขาก็บอกให้ไปถามช่างรังวัด ช่างรังวัดให้ไปถามอำเภอ วันนี้เรายังไม่รู้ว่าจะอยู่ไหน ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเขาตันด้วยเหตุผล เขาก็ไม่ให้เราตรวจสอบหมด ... (ประชาชนต่อเอกชน) ส่วนกรณีฝ่ายโรงไฟฟ้าเราแทบจะขออะไรจากเขาไม่ได้เลย ในเรื่องของสัญญาเขาบอกว่าต้องให้ กฟผ.ยินยอม พอเราไปขอ กฟผ. กฟผ.ก็บอกว่าให้เอกชนยินยอม เราไปขอ กับกรมประชาสัมพันธ์เขาบอกว่าต้องให้ทั้งสองฝ่ายยินยอม ซึ่งถ้าขบวนการตรงนี้ไม่ได้ผลักดันไปสู่การตรวจสอบของ สว. บ้าง หรืออะไรอื่นๆ บ้าง เราเชื่อว่าสัญญานี้เราไม่รู้แน่นอน ยากมากตรงนี้...”

(ไตรภาคี) คณะกรรมการไตรภาคีที่เขาตั้งขึ้นมา ประธานกรรมการคนเก่ามีอาชีพขายเครื่องอุปโภคไฟฟ้า มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัท (มีหลักฐานประกอบ) เป็นประธาน ครศ. มีกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นภาคประชาชน กลุ่มผู้รับเหมาไปเป็นภาคประชาชน ถามว่าชาวบ้านได้อะไร วันนี้เราไม่ได้เรียกร้องว่าเราจะได้อะไรหรือไม่ได้อะไร แต่เรามองว่าวันนี้โรงไฟฟ้ายังไม่ถูกสร้าง ก็ไม่จำเป็นต้องสร้าง ตรงนี้ก็ไม่ได้ แต่นี่คือการให้ประโยชน์ของบริษัทเอกชนแก่คนพวกนี้ เพื่อจะให้สร้างความขัดแย้งกัน ระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ ถามว่าตั้งกรรมการตรงนี้ เพื่อผลประโยชน์เพื่อเป็นแรง ขับเคลื่อนให้บริษัท...(รัฐต่อเอกชน) แต่ที่ผ่านมานี้ในฐานะที่อยู่ในพื้นที่ และเป็นคนทำงานเองจะเห็นว่า คนพวกนี้น่าจะอิงผลประโยชน์...ส่วนหนึ่งวัดขนาดที่แล้ว 13 ไร่ เหลือ 9 ไร่ อีกส่วนหนึ่งที่ยกเลิกการ ขออนุญาตต่างๆ ที่มีความจำเป็นที่ต้องทำสะพานไปขออนุญาตแล้วยกเลิกภายหลังเป็นเอกสารสิทธิ์ เอกสารสิทธิ์นั้นคร่อมไปในทะเล 16 เมตร เจ้าทำก็ทำไม่ถูก และอีกประเด็นการหาขั้นตอนการเลือก พื้นที่ที่ต้องผ่านขั้นตอนของอุตสาหกรรมจังหวัดพิจารณาเห็นชอบส่งไปยังกรมโรงงานให้มีใบอนุญาต ออกมา ในนั้นเขาจะมีระบุไว้ว่า รุกกล้าที่สาธารณะหรือไม่ ถ้าไม่ขีดถูกเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่ เป็น แหล่งชุมชนหรือไม่ กรมโรงงานรู้อยู่แล้วว่าเป็นแหล่งชุมชนหรือไม่ กรมโรงงานรู้อยู่แล้วว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวมีรีสอร์ท 5 แห่ง คุณรู้อยู่แล้วว่ามันเป็นแหล่งท่องเที่ยวทำไมคุณไม่ขีดว่ามันเป็นแหล่งท่องเที่ยว รู้อยู่แล้วว่ามันเป็นแหล่งชุมชน จะใช้วิธีวัดจำนวนบ้านไม่ได้ ต้องวัดว่ามันมีโรงเรียน มันมีวัด เมื่อมันมีโรงเรียนและวัดนั่นหมายความว่า มันเป็นแหล่งชุมชน ชาวบ้านที่หายไปคือชาวบ้านที่ขาย บ้านแล้วไป และมันเป็นแหล่งเกษตรกรรมแน่ๆ เพราะมันเป็นสวนมะพร้าวทั้งหมด เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ ปลาแนวๆ บ้านกูดเป็นหนึ่งในโซนที่กรมประมงกำกับว่าให้หยุดออกเรือ 3 เดือน ตั้งแต่ ก.พ.-พ.ค. เพราะเป็นจุดวางไข่ปลาหู ฉะนั้น 4 ข้อนี้ทำไมอุตสาหกรรมจังหวัดไม่ระบุมาให้ชัดว่ามันไม่ใช่พื้นที่ที่จะ สร้างโรงงาน นี่คือการเดินเลาะอย่างตั้งใจของอุตสาหกรรมจังหวัดของเจ้าท่า ของ อบต. ที่ไม่พูดถึงที่ดินสาธารณะที่เป็นที่ดินของตนเองดูแลด้วยเหตุผลที่เชื่อว่าเป็นผลประโยชน์...”

วัชรวิ เฝ้าเหลืองทอง (2546) มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “... (EIA) หลังจากมีการ แก่ไขรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม พอทำรายงานขึ้นใหม่ออกมา เขาก็มีการเชิญไปฟังในการ ประชุมที่โรงแรมเซ็นจูรี่ ปาร์ค ดินแดง อันนั้นก็ไปฟังกับชาวบ้านกลุ่มหนึ่ง ทางบริษัทยูเนี่ยนและ สผ. เป็นคนเชิญ...1. เราไม่ได้ข้อมูลก่อน คือคุณจะไปฟังที่เขาเสนอ แล้ววิจารณ์ที่เขาเสนอถูกหรือไม่ถูกต้อง ได้ข้อมูลก่อน โดยเฉพาะเรื่องวิชาการมันต้องมีข้อมูลก่อน คือต้องคิดใคร่ครวญก่อน อันนี้ข้อมูลได้ตอน นั้นเลย วันนั้นตัวเองเข้าไปด้วยเราก็พยายามทำหน้าที่ คือวันนั้นตั้งคำถามได้คำถามเดียว และพอหลังจากนั้นเขาไม่ให้ตั้งคำถามอีกเลย คือ ตั้งคำถามเพื่อให้เป็นข้อสังเกตว่าข้อมูลคุณมีไม่พอ ข้อมูลคุณ

ขาด อันนี้ไม่ได้คาดหวังให้อยู่ในระดับที่ได้ขึ้นชื่อว่าเราได้เชิญคุณมาแล้ว...เพราะว่าอันนี้มันจะเป็นกระบวนการที่เขาจะทำ เขาจะตรวจสอบหลังจากที่โครงการได้ทำไปแล้ว แต่ก่อนหน้าหรือระหว่างที่โรงงานทำอยู่มันไม่เพียงพอ คือขบวนการตรวจสอบในขณะที่กำลังมีการคุยกันว่าจะทำหรือไม่ทำโครงการก็คือ จากส่วนของกลุ่มอนุรักษ์ของชาวบ้าน ก็คือกระบวนการตรวจสอบจากฝ่ายของพวกเรา คือพวกเราฝ่ายประชาชนนี้เป็นกระบวนการตรวจสอบ ทางฝ่ายนั้นไม่ทำอะไร ไม่ได้เป็นฝ่ายตรวจสอบ...”

สรุป แนวความคิดภาคประชาชนเกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบได้ พอสรุปได้ว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเปิดโอกาสให้มีการเข้าไปตรวจสอบได้ แต่เมื่อลงพื้นที่ตรวจสอบจริงแล้วปรากฏว่า การตรวจสอบเป็นไปด้วยความยากลำบาก ล่าช้า ไม่มีความพร้อมของข้อมูล มีเงื่อนไขมาก ไม่มีการอำนวยความสะดวกเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเห็นว่า บุคคลที่แต่งตั้งใน ครส. เป็นบุคคลที่ไม่เป็นกลาง และเอื้อประโยชน์ต่อภาครัฐและเอกชน และไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังว่า การตรวจสอบมีความโน้มเอียงไม่เป็นธรรม และไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 4.4 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของ หลักการตรวจสอบได้

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
เห็นว่าได้เปิดให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้แต่ ต้องอยู่ในกรอบของกรอบของสัญญาและกฎหมาย	โครงการได้รับการตรวจสอบจากภาครัฐมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ ก็มีการปรับเปลี่ยนนโยบายและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบคู่ขนานกับภาครัฐ	ได้รับโอกาสในการตรวจสอบจริง แต่ในการตรวจสอบแต่ละครั้งไม่ได้รับความสะดวกอย่างมาก ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (ครส.) นั้นไม่มีความน่าเชื่อถือ เพราะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาไม่ความเป็นกลาง มีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ต่อภาครัฐและเอกชน

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักการตรวจสอบได้

ตามแนวความคิดของภาครัฐเรื่องการตรวจสอบนั้น มีพื้นฐานทางความคิดอยู่บนหลักนิติธรรม กล่าวคือรัฐเป็นผู้จัดทำ (ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ) และใช้กฎหมาย เพราะฉะนั้น การตรวจสอบใด ๆ จากภาคอื่น ๆ จะเป็นไปได้หรือไม่ได้แค่นั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมาย สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดก็เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาโครงการนี้ตั้งแต่เริ่มต้น ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มโครงการเพื่อหาผู้ผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากตนเองไม่มีศักยภาพเพียงพอ ซึ่งถือเป็นปัญหาระดับชาติที่ภาคอื่นยากที่จะเข้าไปตรวจสอบ ต่อมาเมื่อสามารถคัดเลือกเอกชนผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าได้แล้วก็ได้มีการลงนามในสัญญา นั้นหมายความว่าได้เป็นผู้ริเริ่มโครงการ และดำเนินการสรรหาผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยตนเอง รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวด้วยตนเอง โดยขาดการถ่วงดุลย์จากฝ่ายอื่น ๆ หากวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นนี้บนหลักนิติธรรม อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรก รัฐพึงกำหนดในกฎหมายว่า นโยบายหรือโครงการใดที่รัฐจะสงวนสิทธิ์ในการตรวจสอบ และประการที่สอง นโยบายหรือโครงการใดที่รัฐพึงให้ภาคอื่น ๆ เข้ามา มีบทบาทในการตรวจสอบได้ เพื่อประโยชน์ต่อเสถียรภาพของนโยบายหรือโครงการใด ๆ เกี่ยวกับกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดเป็นโครงการที่ถือกำเนิดภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี

พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นยุคแห่งการปลดแอกจากระบอบเผด็จการแบบนายทุน-ขุนศึก แต่อย่างไรก็ตาม แม้ภาคประชาชนจะประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ความตามความคิดของผู้วิจัยแล้ว เห็นว่าพลังประชาชนดังกล่าวเพิ่งจะมาตกลึกอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อตอนที่มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการเดินทางทางความคิดที่เดินทางเร็วกว่าภาครัฐ ในขณะที่แนวความคิดของภาครัฐนั้นเดินทางช้ากว่าและยังคงยึดถือแนวหลักนิติธรรมเป็นที่ตั้ง โครงการโรงไฟฟ้า หินกรุดจึงตกอยู่ในกระแส 2 แนวคิดดังกล่าว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด กลุ่มผู้คัดค้านจึงหยิบยกขึ้นมาใช้ (จะด้วยจิตสำนึกแห่งชุมชนหรือไม่ก็ตาม) และเรียกร้องให้มีการตรวจสอบโครงการในที่สุด อย่างไรก็ตามภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนวิธีการโดยเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นไปอย่างสงวนท่าที ซึ่งจะสังเกตได้จากรัฐบาลคุณชวน หลีกภัย ที่มีท่าทีวางเฉย และต่อมาในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ให้มีการเลื่อนโครงการออกไปก่อน

ภาคเอกชน ในภาคเอกชนตามความคิดของผู้วิจัยเชื่อว่ามีแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ประกอบการพื้นฐาน แต่การที่จะดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสาธารณูปโภคได้นั้นก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด (ตามหลักนิติธรรม) ซึ่งถือเป็นการรับประกันความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ ภาคเอกชนจึงตกลงตามสัญญาที่มีต่อรัฐ สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุดในระยะเริ่มต้นนั้น ภาครัฐได้มีการตรวจสอบโครงการอยู่แล้ว ซึ่งก็เท่ากับว่าคู่สัญญาเป็นผู้ตรวจสอบตนเอง และตามกฎหมายก็ยังไม่มีการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เกี่ยวกับประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่าภาคเอกชนได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามสัญญาที่มีต่อรัฐ ช่วงแรกของโครงการ (ปี พ.ศ. 2537-2539) นั้น การตรวจจากภาคประชาชนทำได้โดยผ่านการประชาสัมพันธ์โครงการ หรือการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อทำความเข้าใจ การสอบถามทัศนคติ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการเท่านั้น ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ระดับของการตรวจสอบเริ่มมีความเข้มข้นมากขึ้น การตรวจสอบที่ว่านี้ส่วนหนึ่งมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมเช่นกัน กล่าวคือ มาตรา 56 ที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม และมาตรา 59 ที่ว่าด้วยสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร และอีกส่วนหนึ่งก็คือแนวคิดที่ว่ากฎหมายสามารถยืดหยุ่นและมีผลย้อนหลังได้หากโครงการใด ๆ หรือกิจการใด ๆ ที่มีผลต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม หรือไม่มีความโปร่งใส หรือไม่ชอบธรรมในการดำเนินการ ก็สมควรที่จะมีการทบทวน หรือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชน สิ่งแวดล้อม และส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แนวความคิดเหล่านี้มีผลให้ภาคเอกชนต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ และเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำตามเงื่อนไขในสัญญาที่มีต่อรัฐ ตัวอย่างการปรับตัวของภาคเอกชนคือ การเสนอให้ชุมชนตั้งคณะกรรมการร่วมควบคุมตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้า มีการสนับสนุนกองทุนเพื่อการตรวจสอบ 30

ล้านบาท/ปี เพื่อให้ชาวบ้านใช้เป็นทุนหรือว่าจ้างนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมตรวจสอบ อันถือเป็นการตรวจสอบคู่ขนานไปกับการตรวจสอบของภาครัฐ มีการจัดทำเว็บไซต์ มีการเปิดเผยสัญญาในส่วนที่ไม่เป็นความลับทางธุรกิจ การเปิดเผยสัญญาซื้อขายที่ดิน ล่าสุดในปี 2545 มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำสัญญาและการบริหารสัญญาระหว่างกฟผ.กับภาคเอกชน โดยมีรองอธิการสูงสุดเป็นประธาน ตัวแทนจากสำนักนายกรัฐมนตรี ตัวแทนจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ตัวแทนจากภาคเอกชน และ NGO

ภาคประชาชน ตามความคิดของผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ช่วยส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้รับความชอบธรรมมากขึ้น ผสมผสานกับแนวความคิดเรื่องกฎหมาย (สัญญา) ต้องยืดหยุ่นได้ ทำให้ภาคประชาชนเรียกร้องที่จะเข้าไปตรวจสอบโครงการไม่ว่าจะเป็นระยะก่อนหรือหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และก็ยอมรับว่ามีการตรวจสอบ แต่ในเชิงปฏิบัตินั้น เป็นไปได้อย่างลำบาก เช่นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบนั้นมีทั้งข้อมูลที่เปิดเผยได้ ข้อมูลที่เปิดเผยได้เพียงบางส่วน และข้อมูลที่ไม่อาจเปิดเผยได้ เหล่านี้ทำให้ภาคประชาชนยังไม่ยอมรับถึงความโปร่งใสของโครงการเท่าที่ควร ในทางกลับกันภาครัฐและภาคเอกชนก็มีแนวคิดที่น่าที่จะมีการกำหนดขอบเขตหรือระดับของการตรวจสอบ ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่า โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะนั้น จะต้องเปิดเผยทั้งหมดหรือเปิดเผยแต่เพียงบางส่วน นอกจากนี้วิธีการที่จะดำเนินการตรวจสอบในความคิดของภาคประชาชนก็ยิ่งแตกต่างจากภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือคิดว่าจะต้องมีคนในภาคประชาชนหรือตัวแทนรวมอยู่ในคณะตรวจสอบด้วย ในขณะที่ภาครัฐและเอกชนต้องการให้คณะตรวจสอบมีความเป็นกลาง ไม่ได้แต่งตั้งจากฝ่ายใดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.5 หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามเรื่องความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของโครงการว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ ทั้งในด้านความจำเป็นของโครงการ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสังคมชุมชน มาตรการรองรับผลกระทบต่างๆ ความมั่นคงด้านพลังงาน ตลอดจนผลประโยชน์ที่ได้รับมากกว่าผลเสียที่เกิดขึ้นหรือไม่ เป็นต้น

ในภาครัฐ

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ (2546) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...คุ้มเพราะว่าผลกระทบมันไม่มี ในรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ผลกระทบแทบจะไม่มี ที่บอกว่ามีมันป้องกันได้...ผลกระทบเรื่องท่องเที่ยวไม่มี เพราะความจริงโรงไฟฟ้าถ่านหินสามารถตั้งได้แทบจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ถ้าดูตัวอย่างจากในประเทศอื่นสามารถมีโรงไฟฟ้าถ่านหินได้ แหล่งท่องเที่ยวตรงนั้นก็ยังสามารถเป็นแหล่งท่องเที่ยวต่อไปได้...เรื่องวิถีชีวิตเปลี่ยนไปในช่วงก่อสร้างอาจจะได้รับผลกระทบบ้าง มีรถวิ่งเข้าออก เมื่อโรงไฟฟ้าเสร็จแล้วผมว่าแทบจะไม่มีปัญหาอะไร ยกเว้นท่าเรือ ถ้ายืนอยู่ในอ่าว จะเห็นท่าเรือยื่นออกไปซึ่งบางคนอาจจะบอกว่าไม่สวย...ชุมชนก็ได้ประโยชน์จากรายได้ต่าง ๆ จะไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและชาวบ้านแม้แต่น้อยก็ต้องสร้างงานไปด้วย...(ส่วนความมั่นคงด้านพลังงาน)... ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่ไม่แพง ไฟฟ้าจากถ่านหินราคาถูก ถ่านหินมีมาก มลภาวะดูแลได้ ก๊าซธรรมชาติมีจำกัดในอ่าวไทยไม่ได้มีมากมาย ใช้กันไม่กี่วันก็หมด แล้วราคาก็แพง น้ำมันก็ราคาแพงกว่า จะใช้ก็ได้แต่น้ำมันในโลกมีจำกัด ประเทศไทยก็ไม่มีน้ำมันมากมาย แต่ถ้าคิด 10 บาท/หน่วย โรงไฟฟ้าต้องขาดทุน 1.7 บาท/หน่วย จะเอาของแพงก็ได้ หรือจะใช้ชีวมวล แกลบ ชานอ้อย มันก็มีจำกัด ซึ่งก็มีปัญหา เช่น แกลบที่นักอนุรักษ์บอกว่าเป็นชีวมวล สะอาด เป็นพลังงานหมุนเวียน ในประเทศไทยก็มีจำนวนจำกัด มิใช่จะสร้างแทนโรงงานถ่านหินขนาด 10 เมกกะวัตต์ได้ ตอนนี้เป็นปัญหาแล้ว โรงงานไฟฟ้าชีวมวลที่รัฐสนับสนุนได้รับการต่อต้านหลายโรง...”

ในขณะที่ อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) มีความเห็นว่า “...ถ้าผมมองตรงนี้คิดว่าคุ้ม เพราะผมทำตรงวิเคราะห์ด้วย ผมทำตรงเศรษฐศาสตร์ด้วย ผมเชื่อว่าถ่านหินถูกกว่า ณ วันนี้...(เรื่องก๊าซ) ผมก็รับไม่ได้ ที่มันต้องอิงกับราคาน้ำมัน ต้นทุนการขุดเจาะ เครื่องมือในการขุดเจาะต่าง ๆ ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ไม่เห็นจะต้องไปอิงกับราคาน้ำมัน ในขณะที่บอกว่าทรัพยากรเป็นของผม แต่ผมต้องไปอิงกับราคาน้ำมัน ซึ่งผมไม่มี มันผิด...ส่วนราคาถ่านหินเป็นการแข่งขันในตลาดโลกอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเวลาที่ถ่านหิน ที่เข้ามาซื้อขายเนี่ยะ เขาแข่งขันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นซื้อมาในราคาที่แท้จริง มันไม่เหมือนกับการใช้ทรัพยากร...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) มีความเห็นว่า "...ถ้าถามผมในส่วนตรงนี้ ผมว่าคุ้ม แต่ถ้าสภาพหน้าร้านลูกหลานเราอีกละ...ภาครัฐมีมติ ครม. ออกมา ภาครัฐเขาคิดมาก่อนผมแล้ว มันก็ต้องชัดเจน ... ในส่วนของตำบลแม่รำพึงเองมันก็มีโครงการอยู่ในเครือสหวิริยาเยอะเยะ และเขาก็เจริญหมดแล้ว เขามีท่าเทียบเรือ เขาก็จะขยายของเขาอยู่ ถามว่าคนในตำบลแม่รำพึงเวลานี้ การสัญจรไปมาสะดวกมาก ถนนลูกรังไม่แล้ว ส่วนตำบลงาช้างแย่มาก เพราะว่างบด้านการพัฒนาของเรามันมีอยู่ระดับนี้ อบต.งาช้างอยู่ในระดับการบริหารชั้นห้า..."

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 คนมีแนวคิดต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลว่า โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน "หินกรูด" มีความคุ้มค่าทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว ความมั่นคงทางพลังงาน และนำความเจริญมาให้กับท้องถิ่นเพราะมีการศึกษาโครงการอย่างเป็นระบบ มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ มีการถ่วงถ่วงอย่างละเอียดถี่ถ้วนดีแล้ว

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้แสดงทัศนะในเรื่องหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลว่า "...เมื่อโครงการนี้เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐเป็นโครงการที่จะสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศและเกี่ยวโยงกับการใช้พลังงานของประเทศด้วย ผมมองว่าเรื่องความคุ้มค่าต้องเริ่มต้นจากเรื่องแรกก่อนคือว่าโครงการนี้มันจำเป็นต่อนโยบายพลังงานของประเทศอย่างไร มันคุ้มค่าไหมที่จะมีโรงไฟฟ้าอย่างนี้ เกิดขึ้นจำเป็นแค่ไหน แล้วถ้าเกิดขึ้นมันเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพหรือเปล่า และหมายถึงว่าสามารถผลิตไฟฟ้าได้โดยที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสามารถจัดการได้ ในขณะที่เดียวกันเรื่องต้นทุนภาระค่าไฟของประชาชนอยู่ในระดับที่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ในเรื่องประสิทธิผลก็อยากจะมองว่าถ้าโครงการนี้เกิดขึ้นแล้วในทีใด ๆ ก็สามารมีวิธีการจัดการบริหารรับผิดชอบที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชน อันนี้คือนัยยะหรือความหมายของความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล...แน่นอนเราปฏิเสธไม่ได้เลยว่าโรงไฟฟ้าจำเป็นต่อประเทศชาติ ต่อการพัฒนาประเทศแน่นอน กับคนแน่นอน มีคำถามต่อไปว่าเมื่อจำเป็นแล้ว ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมีหรือเปล่า มีตอนไหนที่มันจะเหมาะสม ผมอยากเล่าไปถึงเลยว่าประเด็นข้อขัดแย้งตรงนี้ก็เกิดขึ้นเพราะว่าฝ่ายหนึ่งก็บอกว่าโรงไฟฟ้านี้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพราะว่ามีพลังงานไฟฟ้าสำรองเหลือเฟืออยู่แล้ว ปัจจุบันนี้ มันไม่จำเป็น ในขณะที่ภาครัฐมองว่าจำเป็นเพราะฉะนั้นมันมองกันคนละมุมมองกันคนละด้านคนละสถานการณ์ ภาครัฐมีแผนที่จะวางว่ามีโรงไฟฟ้าใหม่วางมาตั้งแต่ปี 2537 ที่จะต้องให้เอกชนเข้ามาช่วยเพราะมองแล้วว่าอนาคต กฟผ. เข้ามาลงทุนคนเดียวเนี่ยหนักแน่ รัฐหนักแน่เพราะ

เศรษฐกิจของประเทศดีเหลือเกิน ไฟฟ้าต้องเพิ่มขึ้นปีละ 10% 10% หมายถึงปีละ 1,000 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้าจุได้ 1,400 เมกะวัตต์ ถ้าคุณต้องพูดว่าประเทศต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ๆ ขึ้นมา ทุกปี ปีละ 1,000 เมกะวัตต์ ไม่น้อยเลยนะสำหรับสถานการณ์ขณะนั้น บังเอิญเจอวิกฤติเศรษฐกิจขณะนั้น เจอวิกฤติเศรษฐกิจปี 40 ทุกอย่างทรุดลงหมด ปี 41 การใช้ไฟฟาลดลงคือติดลบซึ่งไม่เคยปรากฏมาในประวัติศาสตร์ พอปี 42 เริ่มดีขึ้นมีอัตราเติบโตแต่ก็ในจำนวนที่น้อยและก็เริ่มดีขึ้นมาถึงปัจจุบันนี้ก็เริ่มเพิ่มขึ้น ผมมองว่าไม่เป็นธรรมที่จะไปต่อว่าผู้ที่วางแผนการพัฒนาการผลิตกระแสไฟฟ้าในยุคนั้นว่าวางแผนกันอย่างไรให้เอกชนเข้ามาลงทุนกันมากมายไปหมดทั้งที่ไม่มีจำเป็นมันต้องมองย้อนไปมองขณะจุดนั้นว่าปี 37 38 39 ว่าถ้าเราเป็นนักวางแผนขณะนั้นว่า เราจะวางแผนอย่างไรเพราะกระแสเศรษฐกิจตอนนั้นมันไปในทางบวก...ถ้าโครงการนี้ยังดำเนินการตามกำหนดเดิมที่ตกลงไว้กับ กฟผ. คือเราจ่ายไฟเร็ว โรงไฟฟ้าอื่นก็จ่ายไฟ ตามกำหนดก็เท่ากับว่าเราทำให้เกิดปริมาณไฟฟ้าสำรองเพิ่มขึ้นมากซึ่งมันกลายเป็นความสูญเสียเปล่ามีเหลือได้เกินพอ ซึ่งตรงนี้ กฟผ. เขาก็เลยเห็นว่ามันยังไม่คุ้มค่าเขาก็เลยเลื่อนโครงการเราออกมาชะลอไว้ออกมาเพื่อให้สมดุลกับความต้องการที่แท้จริงตามสถานะเศรษฐกิจ ตามอัตราที่แท้จริง เพราะตอนนี้ กฟผ. ก็พยายามดูว่าความคุ้มค่าของการใช้ไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเราน่าจะเป็นเมื่อไร อย่างไร โครงการเราถึงเข้ามาถึงปัจจุบันนี้ เป็นเหตุผลหนึ่งมาจากไฟฟ้าสำรองเหลือเยอะ ที่นี้ความคุ้มค่าทางด้านเชื้อเพลิง อันนี้โดยตรงเลย เพราะเป็นที่ยอมรับว่าราคาน้ำมันแพงและผันผวน การไฟฟ้าเขาก็ลดการใช้ น้ำมันมาใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก ก๊าซธรรมชาติก็ดันผันผวนตามน้ำมันอีก ก็เลยมีความคิดว่าน่าจะนำถ่านหินนำเข้ามาสร้างสมดุลมาคานเอาไว้ กระจายความเสี่ยงเพราะราคาถ่านหินจะถูกกว่าก๊าซธรรมชาติเยอะ แล้วก็การที่เรามีทางเลือกของเชื้อเพลิงคือใช้ถ่านหินนำเข้ามาใช้ประโยชน์ การสำรองเรื่องราคาก๊าซธรรมชาติก็มีขึ้น...(หากมองในแง่สังคม และวิถีชีวิต) ในต้นทุนของสิ่งแวดล้อมจะตั้งประเด็นว่าการใช้ถ่านหินมาเป็นเชื้อเพลิง ไม่คำนึงถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม นั่นคือความไม่คุ้มค่าของโครงการ หมายถึงว่าในตัวโครงการอาจจะคุ้มค่าผู้ดำเนินการก็มีกำไรพอประมาณ รัฐก็ได้ประโยชน์ในเรื่องของการได้ไฟฟ้ามาจำหน่ายให้ประชาชน ประชาชนก็ได้ใช้ไฟฟ้าในราคาถูก แต่สิ่งที่เสียไปคือสิ่งแวดล้อมซึ่งประเมินค่าไม่ได้ วิถีชีวิตที่ประเมินค่าไม่ได้ ซึ่งสิ่งต่อไปนี้ถูกประเมินอยู่แล้วในการทำ EIA การทำ EIA ของโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ซึ่งทำเพิ่มเติมในเรื่องปะการัง มันได้รวมเอาส่วนของการทำ SIA ซึ่งมีส่วนผลกระทบทางสังคมเข้าไปรวมอยู่ด้วย มีการตีมูลค่าต้นทุนทางการสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย ทางสังคมเข้าไปด้วย เพราะฉะนั้น มันถึงออกมาเป็นว่าทำไมเราถึงมีมาตรการการชดเชยกับสิ่งที่ประเมินได้ว่าสูญเสียทางเศรษฐกิจเท่าไร เรามีมาตรการการชดเชยชัดเจนอย่างไร ความสูญเสียที่ประเมินไม่ได้แต่เราเตรียมหลักประกันว่าชดเชยอย่างไร...(ใน

ด้านความคุ้มของบริษัท) แน่นนอน เพราะว่าเราทำโครงการอย่างนี้มีความรับผิดชอบต่อพันธะสัญญากับรัฐกับ กฟผ. ถ้าโครงการไม่มีกำไรที่จะสามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้ ถ้าโครงการสะดุดหยุดลงก็ก่อให้เกิดความเสียหายแน่นอน แต่โรงไฟฟ้า มีสัญญา 25 ปี เรามีการตกลงราคาจำหน่ายซื้อขายไฟที่ชัดเจน ฉะนั้นเราก็สามารถคำนวณต้นทุนที่ชัดเจนได้ ยกเว้นแต่จะมีความเสียหายที่ประเมินไม่ได้เกิดขึ้น เป็นภาระที่โครงการต้องรับผิดชอบไปเรียกร้องกับ กฟผ. ไม่ได้ ไปขอเพิ่มค่าไฟก็ไม่ได้ เพราะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของเรา เพราะฉะนั้นกำไรที่มีอยู่ก็เพียงพอที่จะไปจ่ายคืนเงินที่กู้ยืมเข้ามา คืนเงินต้นคืนดอกเบี้ยเสร็จแล้วก็เหลือเก็บเป็นกำไรของผู้ถือหุ้นแต่ละราย ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของผลตอบแทนของธุรกิจทั่วไป แต่เป็นลักษณะที่มีสัญญาแน่นอน 25 ปี คือการันตีรายได้ ผลประโยชน์แน่ แต่อาจจะต่ำหน่อยเขากการันตีรายได้ เขาซื้อไฟเราแน่ 25 ปี...”

ในขณะที่ ประจัญ ดิศาร (2546) มีความเห็นว่า “...ความมั่นคงด้านพลังงาน ถ้าการที่จะพัฒนาประเทศอย่างนี้ ทุกคนทุกบ้านเลย ใช้ไฟหมด ถ้าเราพึ่งเขื่อนผลิตไฟฟ้า แต่ไม่คิดบ้างว่าบางวันน้ำก็แห้ง ใช้ก๊าซ ก๊าซก็มีวันหมด เราต้องซื้อไฟจากลาว จากมาเล ถ้าเราต้องซื้อไฟเพื่อนบ้าน ฉะนั้นเราถ้ามีโครงการที่ดีๆ เพื่อมาจัดตั้งโรงสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศเรา ผมว่าคิดว่ามันสมควรที่จะมี เพราะว่า มันสามารถพัฒนาประเทศได้ เพราะว่าตอนนี้ชาวบ้านยึดติดอยู่กับไฟฟ้า ต้องบอกว่าแทบจะทุกชีวิตคน ถ้าไฟไม่มีวันไหน ไม่พอวันไหน ก็จบ แต่ถ้าประเทศไหนที่จะเข้มแข็ง ไฟฟ้าหรืออะไรต้องสมบูรณ์ต้องมีครบสมบูรณ์จะทำอะไรเขาเรียกว่าของเรามีพร้อม ถ้าเกิดสมมติว่ารัฐมีโครงการใหญ่ ๆ จะเกิดขึ้นแต่ต้องใช้ไฟ บางที่ต้องไปซื้อไฟจากลาวมา ไฟไม่พอ นี่คือการพัฒนาไม่ทันเพื่อน เพราะเรายังต้องซื้อเพื่อน พัฒนาไม่ทัน แล้วถ้าโครงการใหญ่ ๆ ไปตั้งรวมกันอยู่ก็จบ สมมติว่าไปรวมกันเป็นกระจุกอยู่ที่ราชบุรี เป็นโรงไฟฟ้า ถ้าไปถึงราชบุรี ต้องมีถึง สี่ห้าพัน เมกกะวัตต์ ถ้าเกิดเราต้องซื้อก๊าซจากพม่า ถ้าเกิดวันหนึ่งวันใด เกิดสงครามกับพม่า พม่าไม่ให้ก๊าซเรามา กรุงเทพหรือว่าทางตอนใต้ลงมาไฟดับหมด...ควรกระจายไปเป็นที่ ๆ ไม่ใช่รวมกันเป็นกระจุกอย่างนี้...จริง ๆ ถ้ามองประเทศที่เขาเจริญแล้วเขาต้องมีทางเลือกหลาย ๆ ทาง ไม่ใช่คนไทยที่ยึดติดอยู่กับการใช้ก๊าซ ก๊าซจริง ๆ มีของไทยอยู่ ไทยควรจะไปปิดไว้ก่อน เหมือนประเทศที่เขาเจริญแล้วเขาปิดของเขา...ทำไมต้องไปจำกัดแค่เชื้อเพลิงอย่างเดียว เขาบอกมันต้องมีทางเลือกหลาย ๆ ทาง...”

สรุป แนวความคิดภาคเอกชนเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลทั้ง 2 คนมีความคิดว่าโครงการดังกล่าวนั้นคุ้มค่าทั้งในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ โดยเป็นกระบวนการในการวิเคราะห์ถึงความคุ้มทางเศรษฐศาสตร์ ประสิทธิภาพ การกระจายความเสี่ยงด้านพลังงาน

นอกจากนี้แล้ว ความคุ้มค่ายังส่งผลให้เกิดการพัฒนาและขณะเดียวกันก็มีทางออกสำหรับการสูญเสียใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นทั้งกับประชาชน และต่อภาคของตนเองด้วยโดยการให้เงินชดเชย

ในภาคประชาชน

จิรัฐมิ แฉวสกุล (2546) สรุปในประเด็นของหลักการนี้ "...ถ้าถามว่าจะมารับผิดชอบโดยการทดแทนกันด้วยเงินชดเชยคุ้มไหม ความคุ้มค่านั้นไม่คุ้ม เอกชนได้ไปเป็นเส้นล่านระยะเวลาโครงการ 25 ปี แต่สิ่งที่ประชาชนต้องเสียไปประเมินค่าไม่ได้คือ ทัศนียภาพทางทะเล ทรัพยากรทางทะเล อากาศ ปะการัง ถึงแม้ว่าคุณจะสามารถมีวิธีการประเมินของคุณก็แล้ว แต่คิดว่าไม่คุ้ม...(ส่วนในแง่ประชาชน) คุ้ม คือมันเป็นบทเรียนให้กับภาคประชาชน ได้เรียนรู้ ตื่นตัว รู้ถึงกระบวนการมากมาย ในส่วนของภาคประชาชนตรงนี้คุ้ม ถ้าพูดถึงเรื่องความคุ้มในด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าธรรมชาติจะหาว่าเป็นตัวเลขไม่ได้ แต่เราซึ่งแล้วประเมินธรรมชาติ มีค่ามากกว่าและไม่สามารถประเมินค่าได้ แต่ถ้ามันอยู่ในจุดในพื้นที่ที่เหมาะสมไม่สูญเสียธรรมชาติขนาดนี้ก็ป็นรายได้ทางธุรกิจที่คุ้มสำหรับโรงไฟฟ้าและโครงการ..."

จินตนา แก้วขาว (2546) แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "... (SIA) ฝ่ายประชาชนที่ไม่เห็นด้วยจริงๆ ก็มีข้อโต้แย้งตลอดว่า ณ วันนี้ถ้ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจริง ๆ มันไม่ใช่เกิดแค่โรงไฟฟ้าอย่างเดียว มันเกิดแม้กระทั่งน้ำพอง แต่มันก็ล้นไหล ตั้งกองทุนก็ล้นไหล แต่ในส่วนตัวของคณะกรรมการกองทุนแบ่งผลประโยชน์กันไม่ได้ แสดงให้ชาวบ้านเห็นว่าพวกคุณจะมาดูแลผลกระทบข้างหน้าระยะยาวได้อย่างไร ในเมื่อในระยะสั้น ๆ แค่นี้ถึงปี คุณก็ไม่สามารถดูแลผลประโยชน์เฉพาะพวกคุณได้แล้ว ถามว่าชาวบ้านเห็นด้วยไหม ชาวบ้านไม่เห็นด้วย กรณีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาของตัวเอง เช่น คนมีอาชีพเกษตรก็สามารถที่จะไปหากินทางประมงได้ เช่น การที่รับจ้างขึ้นสวนมะพร้าว เดือนหนึ่งมีรายได้จากการขึ้นมะพร้าวอย่างต่ำ 7,000 บาท ...เขาไม่จำเป็นต้องไปรดน้ำพรวนดินสวนต้นมะพร้าว เขาก็ไปตกหมึก ทำประมงอีก 25 วัน ในขณะที่ได้สวนมะพร้าวด้วย เพราะฉะนั้นอาชีพเหล่านี้จะเกี่ยวคู่กัน หันไปทางอาชีพท่องเที่ยวไปดูปะการัง ได้อีกถลาละ 800 บาท ในขณะที่ชาวประมงก็เอาอาหารทะเลสดไปขายให้รีสอร์ทและขายให้นักท่องเที่ยวในราคาถูก ฉะนั้นวิถีชีวิตโอบอุ้มกันอยู่แล้ว ถ้าโรงไฟฟ้าเข้ามาวิถีชีวิตเหล่านี้เปลี่ยนไปแน่นอน เสียชนิดแลกกินไม่ได้ แล้วเอา 1 สตางค์มาแลกกินเราไม่เชื่อว่าจะทำให้ชาวบ้านอยู่ได้ ฉะนั้นไม่เชื่อวันนี้ถ้ามีคนบอกว่าให้สร้างโรงไฟฟ้าให้ 5 ล้าน 10 ล้าน ยังไม่เห็นด้วยเลย...เราเชื่อว่าถ้ามีโรงไฟฟ้าชาวบ้านหมดอาชีพ ขนาดนี้โรงไฟฟ้าเพิ่งสร้างเสร็จจะจ้างงานคนแค่ 189 คน ซึ่ง 189 คน รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโรงไฟฟ้าระบุว่าเพื่อเข้าสู่ระยะดำเนินการคาดว่าจะมีพนักงานอยู่ประมาณ 150 คน ที่เป็นคนท้องถิ่นอยู่ในอำเภอทับสะแก

บางสะพาน และอำเภอใกล้เคียง 3 อำเภอ 150 คน 1 อำเภอมีก็หมู่บ้านแสดงว่าในอำเภอบ้านกรูด อาจจะไม่มีเลยสักคนเลยก็ได้...ความมั่นคงทางด้านพลังงานระบบไฟฟ้าสำรองรัฐมีทำสัญญากับที่อื่น อีกก็มี ก็ยังไม่ถึงกำหนดที่จะปิดตัว แต่รัฐจะเร่งปิดทั้งๆ ที่กำหนดปี มันสามารถใช้ได้มากกว่า 5 ปี ถ้า จะทำกันจริง ๆ รัฐสามารถหาพื้นที่ที่เหมาะสมแล้วประชาชนเขาไม่ค้านจริง ๆ เห็นด้วยจริง ๆ ในขณะที่ จะมาเอาพื้นที่ที่มันไม่เหมาะสมกระทบกับวิถีชีวิตที่นี่ และประชาชนก็ไม่เห็นด้วยเกิดปัญหาความ ชัดแย้งรัฐจะเลือกวิธีไหนในระยะเวลา 10 ปี...”

วัชร ฝ้าเหลืองทอง (2546) มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “... ก็ต้องคุ้มในแง่ของว่าถ้าเผื่อ ว่าเรารักษาทรัพยากรที่บ้านกรูดไว้ได้ก็คุ้ม ถึงแม้ว่าจะต้องเสียค่าชดเชยให้กับบริษัทเอกชน ถึงแม้ว่า แก่ทางอื่นไม่ได้ เสียค่าชดเชยไปก็คุ้ม แล้วก็คิดว่ามันจะสร้างการรับรู้ให้กับสังคมมาก ถือว่ากระบวนการนี้ที่ชาวบ้านคัดค้านกรณีบ้านกรูดกับปอนอกเป็นกระบวนการที่คนข้างนอกช่วยเยอะ ซึ่งคิดว่าคุ้ม แต่อันนี้เราไม่ได้คิดว่าอันนี้มันแพ้หรือชนะ แต่คิดในแง่ที่ว่ามันทำให้สังคมเกิดกระบวนการเรียนรู้... (ด้านรัฐบาล) ตอนนีเรารับรู้รัฐบาลหรือฝ่ายที่วางแผนนโยบายพลังงานให้นำหนักกับพลังงานมากกว่า ทรัพยากร นโยบายทั้งหมดให้นำหนักกับการหาพลังงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า ทรัพยากร แล้วทางฝ่ายนโยบายไม่นำข้อมูลจากทั่วโลกเข้ามา พูดถึงเรื่องข้อมูลไม่ได้พูดถึงผล ประโยชน์ มันเป็นยุคของการหาข้อมูลข่าวสาร พูดถึงวิชาการ คุณศึกษาจากทุกประเทศได้เลยว่าเขา แก้ปัญหาพลังงานได้อย่างไร เพราะประเทศเหล่านั้นมีความชัดแย้งมาก่อนทั้งนั้น ระหว่างทรัพยากรกับ ชุมชน เดนมาร์ก อังกฤษ อังกฤษใช้ถ่านหินแล้วปล่อยมลพิษออกไปคนตายเป็นเบือ ตั้งแต่ยุคปฏิวัติ อุตสาหกรรมแรก ๆ เพราะฉะนั้นการต่อสู้พวกนี้มีมาทั้งหมดแล้ว เขาก็ต้องแก้ปัญหาอันนี้... (ในแง่ พลังงาน) ตอนนีภาคที่ใช้พลังงานเยอะ คือ อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ฉะนั้นเป้าหมายในการลด พลังงานตอนนี้ คือ 2 ภาคนี้ แต่กลับกันของเรา ถ้าใช้พลังงานเยอะเราจะดีใจ...ที่นี้ทำไม่ถึงเป็นแบบนี้ เพราะว่าผลประโยชน์จากการก่อสร้างโรงงาน ธุรกิจตรงนี้มีมหาศาลเป็นแสนล้าน ฉะนั้นเขาไม่สนใจ การลดพลังงานเพื่อจะได้ก่อสร้างโครงการใหม่ ๆ ถ้าโครงการใหม่ ๆ ก่อสร้างผลประโยชน์เขาก็ได้เยอะ กฟผ. ก็ได้กำไรจากหน่วยที่ขายไป ถ้ายิ่งใช้มาก เราจะแก้อย่างไร โดยเราไม่ไปลดรายได้ของ กฟผ. ถ้า เกิด กฟผ. ไปสนับสนุนการลดพลังงานได้มากเท่าไรในโรงงานอุตสาหกรรมหรืออะไรก็แล้วแต่ ก็ให้จบ ประมาณ กฟผ. ไปตามจำนวนหน่วยพลังงานที่ลดไม่ใช่ไปตัดงบเขา คือระบบทั้งหมดมันมีวิธีแก้ได้ เพราะฉะนั้นต้องให้ออกาสเขา ความรู้ตรงนี้อาจจะใหม่ในสังคมเรา ในภาคพลังงาน แต่เราต้องให้ที่ยืน แก่เขา มันถึงจะแก้ปัญหาได้...”

สรุป แนวความคิดภาคประชาชนเกี่ยวกับประเด็นนี้ คือ ความคุ้มค่าจะต้องเน้นไปที่มุมมองทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตที่เป็นอยู่ โดยคิดว่าทั้ง 2 สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถประเมินได้ ไม่สามารถชดเชยได้ และจะต้องได้รับผลกระทบอย่างแน่นอนหากโรงไฟฟ้าถูกสร้างขึ้น รวมทั้งไม่เชื่อว่ามาตรการชดเชยที่ภาคเอกชนเสนอนั้นจะคุ้มค่ากับสิ่งที่เสียไป ในทางกลับกันผู้ได้ประโยชน์ก็คือภาครัฐ และภาคเอกชน

ตาราง 4.5 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
เน้นการมั่นคงด้านพลังงาน การกระจายความเสี่ยง และมีความคุ้มค่าที่จะดำเนินการ และไม่น่าจะมีผลกระทบใดๆ มากนัก	เน้นการความมั่นคงด้านพลังงาน การกระจายความเสี่ยง และคิดว่าสามารถชดเชยความเสียหายใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้	คิดว่าไม่คุ้มค่าหากโครงการโรงไฟฟ้เกิดขึ้น โดยเน้นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรและวิถีชีวิตตามรูปแบบเดิมมากกว่าด้านการพัฒนาพลังงาน

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

สำหรับหลักการในเรื่องความคุ้มค่านี้ ภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญถึงความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศเป็นหลัก เนื่องจากรัฐไม่ต้องการผูกขาดแหล่งพลังงานเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป เพราะจะทำให้อำนาจการต่อรองทางด้านราคาต่ำ และหากเกิดวิกฤติในแหล่งพลังงานชนิดนั้น จะทำให้ขาดแคลนเชื้อเพลิงหลักเพื่อผลิตไฟฟ้าทันที เช่น ถ่านหินมีปริมาณมหาศาลสามารถใช้ได้อีกไม่ต่ำกว่า 200 ปี และมีราคาถูก ส่วนก๊าซธรรมชาติมีปริมาณน้อยกว่าใช้ได้ประมาณ 60 ปี และมีต้นทุนสูงเพราะผูกติดระบบราคาไว้กับน้ำมัน อย่างไรก็ตามก๊าซธรรมชาติมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าถ่านหินมาก

ส่วนภาคเอกชนเมื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าจากการลงทุน ถือว่าโครงการโรงไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ให้ผลกำไรน้อยแต่มีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากมีการรับประกันการรับซื้อไฟฟ้าตลอดช่วงอายุสัญญา 25 ปี และด้วยประสิทธิภาพทางการบริหารทำให้เอกชนสามารถบริหารโครงการด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าให้กฟผ. ดำเนินการเอง ดังนั้นเมื่อมีโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ภาครัฐจึงสามารถลดการกั้ยืมเงิน

ได้อย่างมาก ทั้งยังทำให้ประเทศมีความมั่นคงทางด้านพลังงานไฟฟ้าสำรองได้อีกนับสิบปี จึงกลายเป็นทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 56 และมาตรา 59 ที่มีสาระสำคัญกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะ โดยหน่วยงานผู้จัดทำรายงาน EIA ที่ภาคเอกชนว่าจ้างได้ศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ หลายรายการ อาทิเช่น ผลกระทบของการแพร่กระจายของตะกอนจากกิจกรรมการก่อสร้าง ผลกระทบของตะกอนแขวนลอยต่อปะการัง ผลกระทบต่อสัตว์ทะเลหน้าดิน ผลกระทบต่อสัตว์น้ำวัยอ่อนจากการสูบน้ำทะเลเข้ามาใช้ ผลกระทบจากการระบายน้ำหล่อเย็น ผลกระทบทางอากาศ ผลกระทบด้านเสียง ผลกระทบต่อทัศนียภาพ ผลกระทบจากกากของเสีย เป็นต้น โดยรายงานดังกล่าวได้ประเมินค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของสิ่งที่ได้รับผลกระทบออกมาเป็นจำนวนเงินอย่างชัดเจน ซึ่งภาคเอกชนได้อ้างว่าได้เตรียมมาตรการทดแทนและชดเชยให้กับสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นในทุก ๆ ด้าน เช่น จะจัดทำแนวปะการังเทียม จะทำปะศุสัตว์ทะเลและสถานอนุบาลพันธุ์ปลาที่ได้รับผลกระทบ จะติดตั้งเครื่องดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เครื่องดักฝุ่น เครื่องดักจับละอองน้ำ จะจัดทำม่านกันตะกอนระหว่างการก่อสร้างสะพาน จะจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียจากกระบวนการผลิต จะจัดตั้งกองทุนชดเชยในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเนื่องจากการดำเนินโครงการ (เติมเต็มจำนวนตลอดเวลา 25 ปี) เป็นต้น โดยภาคเอกชนและภาครัฐเห็นพ้องว่ามาตรการเหล่านี้จะสร้างความพึงพอใจและการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบได้ดีในระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าได้ชดเชยให้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจแม้มาตรการดังกล่าวจะเป็นภาระหรือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นให้แก่เอกชนก็ตาม แต่ภาคประชาชนกลับมีความคิดเห็นที่ต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง โดยภาคประชาชนมองว่าการจัดทำรายงานและตัวเลขความสูญเสียทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอย่างมาก เสมือนรายงาน EIA ถูกจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนให้โครงการสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ได้เป็นการสำรวจถึงผลกระทบอย่างแท้จริง เช่น ในรายงานว่ามีชาวประมง 99 ครอบครัว มีเรือประมงอยู่ไม่เกิน 100 ลำ เมื่อกลุ่มคัดค้านตรวจสอบกลับไปมีคนตายแล้ว 5 คน และไม่มีเรือกว่า 20 คน แต่จริง ๆ แล้วบ้านกรูดมีชาวประมงอยู่ถึง 500 ครอบครัว มีเรือประมงที่ใช้การได้ไม่น้อยกว่า 300 ลำ หรือที่รายงานระบุว่ามีปลาประมาณ 140 ชนิด แต่นักวิชาการจากกรมประมงพบว่ามีปลาเศรษฐกิจอยู่ 341 ชนิด และเมื่อรวมปลาเล็กปลาน้อยจะมีอยู่ไม่น้อยกว่า 400 ชนิด หรือในรายงานว่าไม่มีปะการัง แต่จริง ๆ แล้วมีปะการังสมองอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีการพักใบอนุญาตหน่วยงานที่รับทำ EIA ให้แก่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

ผลที่ตามมาของความไม่สมบูรณ์ของการจัดทำ EIA ได้กลายมาเป็นหนึ่งในประเด็นบั่นทอนความเชื่อมั่นในมาตรการต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนพยายามนำเสนอแก่ภาคประชาชนในเวลาต่อมา

นอกจากเรื่องต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ประชาชนไม่อาจยอมรับกันได้แล้วนั้น ในเรื่องต้นทุนทางสังคมหรือการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ก็เป็นอีกประเด็นที่ถูกนำมาใช้ต่อสู้ระหว่างประชาชนกับโครงการและรัฐ เนื่องจากภาคประชาชนมองว่าวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของท้องถิ่น จะต้องเลือนลางหายไปเมื่อภาพความเจริญของอุตสาหกรรมและคนต่างถิ่นเข้ามาเยือน ซึ่งความสูญเสียตรงนี้ภาคประชาชนเห็นว่า ไม่สามารถประเมินออกมาเป็นตัวเลขได้ ในขณะที่ภาคเอกชนพยายามแสวงหามาตรการต่าง ๆ เพื่อมาชดเชยความรู้สึกว่าจะต้องสูญเสียของประชาชนผ่านกระบวนการสร้างสิทธิชุมชนที่ภาคเอกชนริเริ่มหลายประการ อาทิ กองทุนพัฒนาชุมชนเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยจัดสรรเงินให้ 30 สตางค์ต่อ 1 กิโลวัตต์ชั่วโมงที่โรงงานไฟฟ้าผลิตได้ (ประมาณ 30 ล้านบาทต่อปี) โครงการส่งเสริมอาชีพ และกิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการของภาคเอกชนก็ไม่สามารถลบล้างความรู้สึกสูญเสียของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ในหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ที่ภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมกันยึดถือและนำมาใช้เป็นเหตุผลอ้างอิงความชอบธรรมในการดำเนินการในรูปของตัวเลขมูลค่าทางการเงินจำนวนหนึ่งนั้น กลับถูกภาคประชาชนแสดงความไม่สนใจและไม่เชื่อถือ พร้อมทั้งนำเสนอหลักฐานอ้างอิงอื่น ๆ ที่ยอมรับอย่างเชื่อมั่นว่ามีมูลค่าที่ประเมินไม่ได้ด้วยตัวเลข อาทิ การเปลี่ยนแปลงในวิถีชุมชนที่ภาคประชาชนเชื่อว่าไม่สามารถนำมาเทียบกันได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.6 หลักการมีส่วนร่วม

ในประเด็นของหลักการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดว่า โครงการดังกล่าวนี้ได้ถูกดำเนินการไปตามหลักการมีส่วนร่วมที่แต่ละคนมีความเข้าใจหรือไม่ และอย่างไร ในเรื่อง วิธีการหรือระดับการเข้ามามีส่วนร่วม ผ่านกระบวนการต่าง ๆ อาทิ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ รวมถึงการชักจูง โน้มน้าว กดดัน และใช้อิทธิพล เป็นต้น

ในภาครัฐ

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) ได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นเรื่องนี้ไว้ว่า “...อันนี้เป็นเงื่อนไขตั้งแต่แรก ว่าเอกชนต้องจัดการเอง รัฐซึ่งเกี่ยวข้องจะปวดหัวกับการต่อต้าน อย่างที่ กฟผ. เจอมาแล้วกับการสร้างโรงไฟฟ้าเอง รัฐจึงบอกมาให้เอกชนไปทำเองและถ้าทำเสร็จก็จะซื้อ เพราะฉะนั้นมันเป็นโครงการแค่ 2 จาก 50 โครงการ ต้องดูในภาพรวม เพราะในวันนี้ 50 โครงการผลิตและขายไฟฟ้าแล้ว และถ้า 2 โครงการทำไม่ได้ก็มีโครงการอื่นที่จะให้เลิกและเอาเข้ามาแทนเพื่อให้มีไฟฟ้าใช้เพียงพอ ... และ ณ วันนี้ก็มี 50 โครงการที่เสร็จแล้วก็ขายไฟฟ้าแล้ว ถ้าเงื่อนไขนี้เอกชนไม่กล้า ทำไม่มันเสร็จแล้ว 50 โครงการ ... ส่วนในเรื่องการทำประชาพิจารณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเสียเวลากับการทำประชาพิจารณ์กันมาก ทั้งข้อมูลและการเตรียมการต่างๆ เวลาของผมกับเรื่องนี้มหาศาล ข้อมูลบ่อนอก-หินกรูดเป็นตั้งๆ มีจำนวนเยอะมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นมันไม่ใช่ลวกๆ แบบขอไปที เสร็จไปที แต่ที่สำคัญ คือ มีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนชาวบ้าน มันมี NGO ที่ดีและไม่ดี ... NGO ที่ไม่มีเหตุผลก็มี เพราะนี่คือกลุ่มที่เข้าไปปลุกกระดมชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านไม่ยอมเข้ามาร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์...”

อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ “... เรื่องหลักเลยคือคนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมผมว่าประชาพิจารณ์มาถูกทาง แต่ผมว่าไม่ควรเกิดมีอบชั้ขึ้นมาก่อนประชาพิจารณ์แต่มันดันเกิดมีอบชั้ขึ้นมาก่อน แล้วมันถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย แล้วมันพูดกันไม่รู้เรื่อง สาเหตุหลักของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาก็มาจากการขายที่ดินและผลประโยชน์ ตอนที่โครงการนี้เข้าไปซื้อที่ดิน ไม่ได้บอกนะว่าไปทำโรงไฟฟ้า ... เพราะฉะนั้นประชาพิจารณ์เกิดหลังจากที่เกิดความขัดแย้งแล้ว ผมบอกว่าไม่ถูก ประชาพิจารณ์มันต้องเกิดก่อนความขัดแย้งจะเกิดขึ้นคือ ต้องไปอธิบายชาวบ้านก่อนว่าผมจะมาทำโครงการตรงนี้ เป็นอย่างนี้ คือถ้าตามขั้นตอนแล้ว ที่ดินอย่าเพิ่งไปซื้อ ถ้ามก่อนตามขั้นตอนอยากให้เราอยู่ไหม เห็นด้วยไหม ถ้าเห็นด้วยก็ให้ไปช่วยรวบรวมพื้นที่มา ผมว่ามันต้องเป็นหลัก เพราะฉะนั้นคนขัดแย้งแล้วถึงมาทำประชาพิจารณ์ผมว่ามันผิดขั้นตอน คือ คล้ายๆ คนโกรธไปแล้ว โม่ให้ไป

แล้ว ไม่ฟังอะไรแล้ว กับคนที่มีสติถ้าเข้าไปพูดตั้งแต่แรกฟังด้วยเหตุและผลจะฟังได้ดีกว่าคนที่ขาดสติ ... ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่มามีส่วนร่วมพอสมควร เช่น กลุ่ม NGO มี 2 รูปแบบ NGO ที่หวังดีกับประเทศจริง ผมเห็นด้วยกับกลุ่มรักษาสีงแวดล้อม ผมยอมรับ แต่มี NGO ที่มาแฝงตัวโดยใช้ตรงนี้เพื่อผลประโยชน์ก็มีเยอะ คือ ต้องพยายามแยกให้ออก คือรัฐบาลจริงๆ แล้วมีสิทธิ สามารถแยกกลุ่มเหล่านี้ออกมาให้ชัดเจนได้ มีข้อมูลอยู่แล้ว แต่ไม่พูดกัน เพราะจริงๆ ลึกๆ สาวไปสาวมาอาจไปเจอใครก็ไม่รู้แล้วผมบอกเลยว่าโครงการพวกนี้เป็นโครงการที่ใหญ่มากมีผลประโยชน์มหาศาล เรื่องกลุ่มผลประโยชน์มีมูลค่าเป็นแสนๆ ล้าน แต่ละโครงการ เพราะฉะนั้นเมื่อมีผลประโยชน์อยู่เยอะ คนที่เสียผลประโยชน์ก็จะสามารถจ่ายได้ เพื่อให้ตัวเองได้กลับมาซื้อผลประโยชน์ มันเลยเกิดปัญหาจากตรงนี้พอสมควร...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) ได้แสดงทัศนะไว้ว่า “...ถ้าภาครัฐลงมาตั้งแต่ที่แรกคงจบเรื่องไปแล้ว ภาครัฐไม่ยอมลงมา พอลงมาเจอพวกคัดค้านหน่อย ก็ถอยหลังไป ถ้าเขาออกมาทำประชาสัมพันธิตี ๆ หน่อย ผมว่าโครงการนี้จะไปได้ดีด้วยที่แรกนะ พอผมมาดำรงตำแหน่งเมื่อปี 2543 แล้ว มันเกินไป ถ้าเป็นคนไข้ก็คือเกินเยียวยาแล้ว โคม่าแล้ว ... ส่วนเรื่องกลุ่มอิทธิพล ทั้งในส่วนของโครงการและในส่วนของประชาชนผมพูดได้เลย ในอำเภอบางสะพานนี้ไม่มี เขาอยู่โดยสันติวิธีกันอยู่แล้ว...”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 คนมีแนวคิดต่อหลักการมีส่วนร่วมดังนี้ คือ เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์สูงสุด โดยมีปัจจัยหลักที่พึงระวังที่จะทำให้การมีส่วนร่วมนำไปสู่จุดที่หาข้อยุติไม่ได้ คือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และเวลาที่เหมาะสมในการเข้าร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้แสดงความเห็นว่า “...กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย กระบวนการย่อย 4-5 อย่าง

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการให้ประชาชนได้มีส่วนในการเข้าถึงข้อมูล
2. ถ้าเรื่องนั้นถ้าซับซ้อนก็ให้การศึกษา ถ้าเรื่องนั้นมีความซับซ้อนก็ต้องมีกระบวนการให้การศึกษา
3. ต้องมีกระบวนการประชาสัมพันธึนลักษณะสี่ 2 ทาง

4. ต้องมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นหรือ ประชาพิจารณ์

5. นำมาสู่การยอมรับของชุมชน

ฉะนั้นกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเคลื่อนหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนทั้งกระบวนการ ฉะนั้นที่ผ่านมา ก่อนรัฐธรรมนูญเมื่อปี 40 เราไม่ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมนี้มากเท่าไรนัก ความตื่นตัวในเรื่องนี้แทบ จะไม่มีเลย บางครั้งเราก็ตีความหมายของประชาพิจารณ์อย่างผิด ๆ เรามักจะนึกว่าประชาพิจารณ์ กลายเป็นขบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งของทั้งหมด ความจริงไม่ใช่ มันคือกระบวนการหนึ่งใน กระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้นเอง

ในกระบวนการประชาพิจารณ์ บริษัทได้เปิดให้มีส่วนร่วมโดยให้ข้อมูลข่าวสาร การ ประชาสัมพันธ์ 2 ด้าน นอกจากเราให้ข้อมูลทางโครงการแล้วเรายังรับฟังความคิดเห็นของเขาด้วย ซึ่ง ในขณะนั้นมันไม่มีหรือที่ที่จะพูดถึงขบวนการประชาพิจารณ์ อาจจะไม่รู้จักกันเลย แต่อย่างที่เล่ามาก่อนหน้านี้ว่าเมื่อเราให้ข้อมูลผลกระทบต่อโครงการไปก็มีการเสนอความคิดเห็นมาว่า ถ้าผลเป็นอย่างนี้ สะพานทำเทียบเรือมันเตี้ยอย่างนี้ เขาได้รับผลกระทบเขาให้ความคิดเห็นว่ามันควรจะสูงกว่านี้ ฉะนั้น การรับฟังความคิดเห็นตรงนั้นเราก็นำมาปรับใช้มาปรับปรุงแก้ไขโครงการ เราก็พยายามที่จะให้เกิดการ สื่อ 2 ด้านอยู่ตลอดเวลา ขบวนการเข้าถึงข้อมูลมันก็มีข้อจำกัดอย่างที่บอกแล้วว่าในตอนเริ่มต้นสัญญา ซื้อขายกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ดี EIA ก็ดี เป็นภาษาอังกฤษทั้งนั้นเลย เพราะฉะนั้นการเข้าถึงข้อมูลใน เชิงเอกสารค่อนข้างจะมีปัญหาข้อจำกัดสำหรับชาวบ้าน อันนี้ต้องยอมรับ แต่ในส่วนที่เราลงไปทำ ความเข้าใจ และผลิตเอกสารที่เป็นภาษาไทย ก็ได้ไปแจก และไปสื่อ ทำความเข้าใจกับเขาจนกระทั่ง หนังสือหรือเอกสารที่เราแจกจ่ายไป ก็เป็นที่มาของการประท้วงเป็นจุดเริ่มต้นของประท้วง เพราะใน เอกสารก็ระบุว่านี่เป็นโครงการที่ใช้ถ่านหินอะไรต่างๆ ประกอบกับช่วงก่อนหน้านั้นโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ซึ่งใช้ถ่านหินมีปัญหา มันก็เลยเกิดคำถามว่าโรงไฟฟ้านี้ใช้ถ่านหินเหมือนกันกับแม่เมาะแน่เลย มันเลย มีกระแสความกลัว และเกิดเป็นกระแสต่อต้านขึ้นมาโดยธรรมชาติ ตอนนี่จริง ๆ มันก็ไปจากเอกสาร เรานั้นเลย ถ้าสรุปคือการเปิดให้มีส่วนร่วมของเรายอมรับว่าเราเปิดให้มีส่วนร่วมในระดับที่หลังจาก การตัดสินใจแล้ว ถึงแม้การตัดสินใจนั้นยังไม่สิ้นสุดก็ตาม คือเริ่มเซ็นสัญญาแล้ว เริ่มมีข้อมูลผูกพัน แล้ว ถึงแม้ยังไม่มีผลตามกฎหมาย แต่คล้ายๆ ว่ามันถูกกำหนดแล้วว่าที่นี่เราจะต้องลงไป แล้วพอหลังจากเราเซ็นสัญญาเมื่อ 30 มิ.ย. 40 เกิดการประท้วงขึ้นมาเมื่อ พ.ย. 40 รัฐธรรมนูญเกิดแล้วตอนนั้น มันเลยกลายเป็นประเด็นว่าชาวบ้านเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในแนวทางการพัฒนาของเขา ก็ ต้องยอมรับว่าระดับการมีส่วนร่วมตรงนั้นมันอาจจะอยู่ในระดับที่อ่อน เป็นระดับเข้าไปทำความเข้าใจ

ทำความเข้าใจมากกว่าที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง เป็นจุดอ่อนของกระบวนการ ณ สมัยนั้นเป็นอย่างนั้นจริง ๆ ซึ่งทุกโครงการก็เป็นอย่างนั้น

โครงการใดก็ตามที่ถือว่าเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐ เป็นไปเพื่อความจำเป็นของการพัฒนาประเทศก็ต้องทำประกาศต่อสาธารณชนอย่างชัดเจนว่ามีความจำเป็นอย่างไร กระบวนการที่ 2 การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ ว่าในการเลือกพื้นที่ต้องมีปัจจัยอะไรบ้างที่จะบ่งบอกถึงความเหมาะสม และต้องมีกระบวนการถามไถ่เจ้าของพื้นที่ ว่าอย่างไรบ้างถึงเหมาะสมซึ่งก็เข้าหลัก กฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ว่าโครงการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ต้องให้มีการจัดฟังรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งสำคัญ เท่ากับว่าต้องถามเจ้าของบ้านก่อน เอาเหตุผลต่าง ๆ ไปพูดคุยกัน ให้เจ้าของบ้านรู้ถึงความจำเป็นของประโยชน์ของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ต้องให้ทราบถึงผลกระทบที่เขาจะต้องได้รับ แล้วก็ในที่สุดประโยชน์ที่เขาจะได้รับ สุดท้ายเขาก็จะไปชั่งน้ำหนักเอง ส่วนดีส่วนเสียได้เพราะว่าไม่มีโครงการพัฒนาอันไหนที่มันได้ทั้งหมดหรือเสียทั้งหมด ต้องมีการชั่งน้ำหนักตรงนี้ซึ่งก็ต้องให้สิทธิชาวบ้านเขา ซึ่งเขาได้รับสิทธิ์นี้ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เขาได้รับสิทธิ์นี้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว มันต้องเปิดโอกาสให้เขาใช้สิทธิ์ตามกฎหมายนี้ให้เต็มที่ เพราะฉะนั้นความขัดแย้งต่าง ๆ มันก็จะลดน้อยลง อาจจะมีคนมีแนวคิดที่ว่าถ้าทำกระบวนการอย่างนี้แล้วอาจจะเกิดความล่าช้า แต่จากประสบการณ์หรือบทเรียนที่ผ่านมาของเรา ถ้าผมเลือกได้ผมเลือกที่จะเรล่าช้าตอนแรก แล้วความล่าช้านั้นมันสะท้อนถึงว่าเราต้องมีกระบวนการอย่างเข้มข้นที่จะลงไปให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม มันใช้เวลา แต่ถ้าเกิดเราผ่านช่วงนั้นมาได้ทุกอย่างมันจะราบรื่น เพราะอย่างของเราบทเรียนที่เราพบคือว่าเริ่มต้นอาจจะเร็ว การเซ็นสัญญาที่ดีอะไรก็ตามอาจจะเร็ว แต่ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมมันไม่ได้เกิดขึ้นตอนเริ่มต้นอย่างแท้จริง พอมีปัญหาขัดแย้งตามหลังมา มันกลับไปแก้ไขไม่ได้มันย้อนเวลากลับไปไม่ได้ ในที่สุดโครงการมันก็ล่าช้ามาเป็นปัญหาอยู่ถึงทุกวันนี้ เพราะฉะนั้นถ้าเลือกได้ขอเลือกที่จะล่าช้าตอนแรก เร็วทีหลังดีกว่า...”

ประจัญ ติศาร (2546) มองในหลักนี้ว่า “... ทางโครงการโรงไฟฟ้า ตั้ง ครส. คือให้มีชาวบ้านจะส่งใครเข้ามาก็ได้ อบต. ครูโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่ มีทั้งชาวบ้าน พ่อค้าประชาชน เข้ามา ในโครงการ ครส. เพื่อสามารถตรวจสอบโรงไฟฟ้าได้ จ้างนักวิชาการที่ไหนมาก็ได้ จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ... นอกจากนี้ในแง่ชุมชน ทางโครงการโรงไฟฟ้าเราทำตลอด ถ้ามีอะไรออกผ่านทางโครงการนี้ได้เลย เราจะเข้าไปร่วมทุกอย่าง ไม่ว่าจะเขาอยากแข่งกีฬาต้านยาเสพติด เราก็เข้าไปสนับสนุน เราเข้าไปร่วมทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นวัด โรงเรียน ที่เป็นหลัก ๆ คือวัดกับโรงเรียน อนามัย ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เราจะวิ่งเดินการกุศล เขาขอให้เราไปร่วมเราก็ไป แต่ถ้าเป็นทางภาครัฐเราไม่ค่อยได้

เข้าไปร่วม เพราะว่าเขาไม่เปิดโอกาสให้ทางเราหรือยังไง รัฐเองเข้ามาทำเรื่องนี้บ้างไหม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปบ้างไหม หรือเข้ามาพร้อมกับเราบ้างไหม ไม่มาเลย ตั้งแต่อยู่มายังไม่เห็นมา มากี่มีนายกมาดูพื้นที่ มาถึงก็นัดวันให้เราไปฟังผลประชุม แต่มีทาง สผ. ได้เปิดโอกาสให้เข้าไปพูดคุยเกี่ยวกับเรื่อง ปะการัง เรื่องมลพิษ เรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางน้ำ ทางทะเล ทางอากาศ เขาก็เปิดโอกาสให้ทางคุณจินตนาหาตัวแทนเข้าไป โดยไปที่ สผ. 2 ครั้ง ที่เขาให้เข้าไปร่วม นั่นผมถือว่าเขาให้เข้า และทางโรงไฟฟ้าก็ให้คนไปชี้แจง ...

... ฝ่ายคัดค้านเคยพาฝรั่งเข้ามา เขามากะชากสายไฟ สายไฟของเราที่ติดตั้งไว้ และอีกวันผมเคืองมาก มาเป็นหลังคาอีก เราก็ถามว่าป็นขึ้นไปได้รับอนุญาตจากเจ้าของบ้านเขาหรือยัง ทำแบบนี้เหมือนกับคุณใช้สิทธิพล คุณประท้วงถ้าคุณใช้สิทธิพล คุณไม่พูดกันด้วยเหตุผล คุณเป็นไปบนหลังคาบ้านเขาเลย ...

... อีกเรื่อง คือ การประท้วงถ้าคุณจะประท้วงก็ต้องเอาเฉพาะคนในพื้นที่ที่เดือนร้อน คือ อ.บางสะพาน อ.ทับสะแก ถ้าเดือนร้อนมาประท้วงที่โรงไฟฟ้านี้ ถ้าเกิดผิดจริงๆ มันเกิดอยู่แถวนี้ มันคงไม่ได้ไปเกิดอยู่อุดร ขอนแก่น แต่คนอุดรขอนแก่นก็ยังมาประท้วงถึงนี้ ผมเคยถามว่าทำไม เขาบอกว่ามาประท้วงโรงไฟฟ้า ข้าวแล้วป่าอยู่ไหนละ เขาบอกอยู่อุดร อยู่อุดรแล้วทำไมถึงมา โรงไฟฟ้ามันไม่ยาวถึงโน้น เขาถามทำไม ผมบอกผมนี่แหละบ้านอยู่แค่โรงไฟฟ้า ยังไม่ไปประท้วงเลย เขาบอกข้าวไหนเขาบอกว่าคนไปประท้วงทั้งหมด จุดนี้มองเห็นได้ชัด เวลาที่มีมือบ ที่เรามองว่ามีแต่คนในพื้นที่ไม่เก็นร้อย แต่คนนอกพื้นที่ทำไมมาเยอะ ผมถามเขา เขาพูดตรง ๆ เลยว่า ผู้หญิง 2 คนที่มากับลูกสาว เขาบอกว่า เขาไปจ้างมา ข้าวก็มีกิน น้ำก็มีกิน เงินก็ได้ รับจ้างมา เขาบอกว่าเขาเคยมาแล้ว คนอุดรก็มาประท้วง คนจะนะก็มาประท้วง คนแม่เมาะก็มา... “

สรุป ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาคเอกชนเกี่ยวกับหลัก “การมีส่วนร่วม” ผู้ให้สัมภาษณ์มีแนวความเห็นว่ายอมรับในหลักการของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและอยู่ภายใต้กติกาที่ยอมรับร่วมกัน

ในภาคประชาชน

จิรภูมิ แจวสกุล (2546) ได้ชี้แจงถึงการมีส่วนร่วมว่า “...การมีส่วนร่วม ถ้ามองทั่วไป คือ ร่วมทำร่วมตัดสินใจ แล้วก็ร่วมตรวจสอบ แต่ในส่วนโครงการนี้คิดเราก็ไม่ได้คิด ให้เราคิดเราก็คิดไม่ได้ ส่วนนี้เป็นเรื่องของภาครัฐ หากแต่รัฐคิดอย่างเหมาะสมถูกต้อง เราก็ยินดียอมรับ แต่นี่มันใหญ่เกินไป มันน่าจะทำลายมากกว่า ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ เราก็ไม่ควรมาตัดสินใจเรื่องนี้เป็นเรื่องหน่วยงานของรัฐ แต่

เรามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ แต่ว่าการตรวจสอบของเราคือ เราพร้อมแสดงความคิดเห็น เมื่อทราบว่ามีโครงการ มีนโยบายถึงแม้ว่าข้างบนจะตัดสินใจแล้วก็ตาม แต่เมื่อเรามีเหตุและผล เราเสนอเข้าไป เราก็เคารพการตัดสินใจของเขาเช่นกัน สิ่งที่เราทำไปเราไม่คิดว่าเราทำถูกทั้งหมด แต่เราคิดว่ามันดีที่สุดสำหรับเรา ... ตอนนี้รัฐเปิดโอกาส โอกาสเปิดให้ได้อยู่แล้ว คือ รัฐธรรมนูญใหม่ โอกาสเปิดให้สำหรับทุกคน ทุกพื้นที่ ในการที่จะตรวจสอบโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญใหม่ ... แต่ในส่วนของเราเอง โครงการเขาเปิดโอกาสให้เรามีส่วนร่วม ยอมรับเขา โดยที่โครงการจะไม่ถอย ว่าเขาจะวางมาตรการให้คนเข้าไปดูได้ เข้าไปเยี่ยมชม ตรวจสอบเราทำได้ดีมีมาตรฐาน แต่ไม่ใช่ที่เราไม่เชื่อ แต่เราเห็นว่าตรงนี้มันไม่ควรทำ ถ้าโครงการนี้จำเป็นต้องทำมันไม่ควรทำที่นี่ ... ส่วนกลุ่มที่มาช่วยเหลือชาวบ้าน เราวิ่งไปหาชน NGO เริ่มแรกก็หวังจะไปปรึกษาเขา ไปหาหวังจะไปฟังเขา เขาก็เข้ามาถามแลกเปลี่ยนกัน ก็เลยรู้จักกัน...”

จินตนา แก้วขาว (2546) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักนี้ว่า “...คิดถึงโครงการพวกนี้เหล่านี้ว่า ตามที่เรารับรู้มาคือ ก่อนที่จะมีโครงการใด ๆ ประชาชนในพื้นที่น่าจะได้รับการตัดสินใจด้วยในการจัดการทรัพยากร ในการจัดการพื้นที่ เราอยากให้เป็นอย่างไร อยากมีโน้มน้าใหม่เราเห็นด้วยไหม แต่ขณะเดียวกันในความเป็นจริงมันไม่มี หรือแม้แต่คนราชบุรีก็ยังไม่มีส่วนร่วมเห็นด้วยเลย เห็นจากหลายโครงการก็เป็นแบบนี้ ทำให้มองว่ารัฐไม่ได้มีความจริงจังในการมีส่วนร่วมต่อรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อก่อนมีรัฐธรรมนูญ คุณจะมาเรียกร้องการมีส่วนร่วมอย่างไร เรื่องของการมีส่วนร่วมมันไม่ได้บอกแค่รัฐธรรมนูญ แต่มันบอกถึงจิตสำนึก ... ที่ชาวบ้านรู้เห็นชอบในหลักการเซ็นชื่อไฟฟ้าไปแล้ว มาเริ่มคัดค้านตั้งแต่รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) เมื่อชาวบ้านขอมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ขอทำประชาพิจารณ์ เขาบอกทำไม่ได้ยุติแล้ว ถือว่าคุณมีส่วนร่วมเชิงสาธารณะ คือ ยุติการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ... แกนของการมีส่วนร่วมอยู่ตรงไหน วันนี้ชาวบ้านได้เข้าไปแค่ส่วนเปลือกนอกเอง เราฝันว่าจะได้ไปถึงแกนของมันก็ดี แกนของมันก็คือรับรู้ว่าจะเป็นอย่างไงในอนาคต บ้านเราอยู่ตรงไหนในอนาคต ชีวิตเราจะอยู่ตรงไหนในอนาคต นี่คือการมีส่วนร่วมให้เรามีส่วนร่วมตั้งแต่นโยบายในการตัดสินใจ...”

วัชรวิ เฝ้าเหลืองทอง (2546) มองในเรื่องการมีส่วนร่วมว่า “...ชาวบ้านถูกทำให้มีความหวาดระแวงกับชาวบ้านด้วยกันเอง เพราะว่าอย่างช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลพูดว่า NGO เป็นอย่างไรเป็นอย่างนี้ ก็มีเสียงสะท้อนกลับมา แต่ก็ต้องมีการอธิบายกันยาวเหมือนกันว่ามันเป็นอย่างไร แต่ก็ไม่อยากชาวบ้านก็ทบทวนว่าเราไปทำอะไร แต่สิ่งที่เป็นห่วงคือ ภาครัฐและรัฐบาลเขาคิดว่าเราเป็นแบบนี้ คือสิ่งที่ไม่สบายใจ เพราะเขาไม่เข้าใจว่าความมุ่งหมายเราเป็นอย่างไร คือ เขามองเราเป็นศัตรู ...

การมีส่วนร่วมต่าง ๆ มันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับโครงการในการปรับปรุงโครงการ แต่ว่าที่พูดมาตั้งแต่ต้นมันเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าโครงการนี้จะมีหรือไม่ พอมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจมันไม่เกิด พอคุณมาทำโครงการอีกระดับแล้ว คิดว่าโครงการจะเดินไปอย่างไร โครงการนี้มันตัดสินใจไปแล้วว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่คุณสร้างขึ้นมานั้นมันเป็นกระบวนการเพื่อที่ว่าเป็นตรายางผ่าน เพราะฉะนั้นเขาก็เลยต้องมีกระบวนการที่ต้องแสดงให้เห็นเหมือนกันว่ามันยังไม่ผ่าน ...”

สรุป ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาคเอกชนเกี่ยวกับหลัก “การมีส่วนร่วม” ผู้ให้สัมภาษณ์มีแนวความเห็นที่ว่า เดิมการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกขีดจำกัดอยู่ในระดับเพียงการรับทราบข้อมูลมากกว่าการร่วมตัดสินใจ ปัจจุบันกติกาของสังคมได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนยังถูกภาครัฐปิดกั้นหรือตีกรอบการมีส่วนร่วมให้อยู่ในระดับหรือวงจำกัดเท่าที่ผู้มีอำนาจ (ผู้ได้รับผลประโยชน์) ต้องการเท่านั้น

ตาราง 4.6 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักการมีส่วนร่วม

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม แต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและประโยชน์ส่วนรวม	สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย แต่ต้องเคารพสิทธิของผู้เกี่ยวข้องและรับฟังเหตุผลของทุกฝ่าย	เคารพและปรารถนาในการมีส่วนร่วมในทุกระดับ แต่มักถูกกีดกันจากผู้มีอำนาจและผู้ได้ผลประโยชน์

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักการมีส่วนร่วม

สาระสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมที่ทำให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่หินกรูดได้รับความสนใจจากประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต เพราะในอดีตประชาธิปไตยของไทยเป็นประชาธิปไตยที่ต้องอิงกับสถาบันหลักของสังคม ด้วยสาเหตุของระดับความต้องการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนในยุคนั้นยังมีอยู่ต่ำ การพัฒนาทางการเมืองของไทยจึงมิได้เกิดจากระดับรากหญ้ามาแต่ต้น แต่เกิดจากความต้องการของปัญญาชนกลุ่มระดับมัธยมของประเทศในขณะนั้นที่ต้องการให้ประเทศมีการปกครองที่ทัดเทียมนานาชาติที่เจริญแล้วที่พวกเขาได้ไปเล่าเรียนมา

จึงทำให้ระบอบการปกครองของไทยมีลักษณะของประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม จากพัฒนาทางการเมืองกว่า 70 ปีที่ผ่านมา นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 แนวโน้มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไทยเริ่มมีเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ไม่ได้เป็นผลผลิตของการรัฐประหาร ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดเพิ่มในเรื่องการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้หลายประการ ซึ่งมีมาตราที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อาทิ

มาตรา 46 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 56 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบนั้นด้วย

มาตรา 58 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ

มาตรา 59 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ ก่อนอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ผ่านทางกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

มาตรา 60 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อการปฏิบัติราชการอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา 61 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิร้องทุกข์และต้องได้รับการแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันควร

มาตรา 62 ที่มีสาระสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานใด ๆ ของรัฐได้

จากมาตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากติกาที่มีผลบังคับสูงสุดของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการ

ต่าง ๆ ทางการเมืองได้อย่างถูกต้องภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งเป็นครั้งสำคัญที่มีการบัญญัติเช่นนี้ ในรัฐธรรมนูญของไทย

อย่างไรก็ตาม แม้กติกาหลักของสังคมมีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องการมีส่วนร่วม แต่ปรากฏการณ์ก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่หินกรูดอยู่ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านตามกติกาใหม่นี้พอดี จึงทำให้เกิดขบวนการต่อสู้ทางความคิดและพฤติกรรมต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่แต่ละฝ่ายได้ยึดกติกาต่างฉบับกัน

โดยในภาครัฐ ที่มีระบบราชการเป็นส่วนสนับสนุนหลัก ได้ใช้วิธีการและจารีตปฏิบัติที่ต้องยึดหลักกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เป็นกรอบสำหรับการดำเนินงานตลอดเวลา ดังนั้น ภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงมีสิทธิอย่างชอบธรรมที่จะได้รับมอบหมายให้มีอำนาจตัดสินใจและสามารถสั่งการได้ก็ตามเพื่อให้นโยบายบรรลุผล จึงเป็นความปกติที่ภาครัฐมักอ้างเหตุผลและตีกรอบของการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือมอบอำนาจไว้ ซึ่งฐานความคิดของภาครัฐนี้ได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาแล้วนับ 100 ปีแล้ว ดังนั้นฝ่ายใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่มีปฏิสัมพันธ์กับรัฐ จึงถูกตีกรอบให้ต้องปฏิบัติตามกติกาที่รัฐยึดถือไว้อย่างเหนียวแน่นด้วยเช่นกัน

ส่วนภาคเอกชนที่อยู่ในฐานะคู่สัญญากับภาครัฐนั้น เอกชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองทุกอย่าง เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านกำลังคน เวลา ความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญ และงบประมาณ จึงต้องว่าจ้างจัดหาให้บุคคลหรือองค์กรที่มีศักยภาพเข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งทำให้รัฐสามารถลดระยะเวลาและประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าดำเนินการเอง ส่วนเอกชนก็คิดคำนวณแล้วว่าเมื่อได้เป็นคู่สัญญากับรัฐแล้วต้องได้กำไรคุ้มค่าจากการประกอบการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐอยู่บนเงื่อนไขของสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกันตามหลักการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ จึงทำให้เอกชนต้องดำเนินการตามพันธะสัญญาที่รัฐกำหนดไว้หรือมีให้แก่ฝ่ายอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน กล่าวคือ เอกชนต้องดำเนินการโดยอิงตามพฤติกรรมและพันธะสาธารณะของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจชอบธรรมดังเช่นรัฐ โดยมีผลกำไรที่เอกชนคาดหวังว่าจะได้จากการเป็นคู่สัญญาเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดปฏิสัมพันธ์นี้ขึ้นมา

ภาคประชาชน มองว่าภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นเครื่องบ่งชี้ระดับการเป็นประชาธิปไตยของประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องมาจากความสมัครใจของประชาชนที่จะเข้าร่วมด้วยตนเอง กระนั้นก็

ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้มีการบัญญัติสิทธิเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อให้มาตราดังกล่าวเป็นสิ่งรับประกันหรือเป็นพื้นฐานของการมีอยู่ของการมีส่วนร่วมในระบบการเมืองการปกครองของไทยนั่นเอง

จากสิทธิพื้นฐานในการให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมรับรู้ รับทราบ และร่วมพิจารณาตรวจสอบในกิจการใด ๆ ก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมรอบตัวของเขาตัวเอง ได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่ผลักดันและส่งเสริมให้ประชาชนเพิ่มระดับและลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่หินกรูด เริ่มจากการปราศรัยโจมตีมติของ อบต.งาช้างที่เห็นชอบให้บริษัทยูเนี่ยน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเมนต์ตั้งโรงงานในพื้นที่ได้ ต่อมา มีการจัดชุมนุมเรียกร้องให้ อบต.งาช้างยกเลิกมติที่เห็นชอบดังกล่าว รวมถึงการยื่นหนังสือคัดค้านไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จากนั้นมีการรวมตัวกันประท้วงหน้าศาลากลางจังหวัดจนเหตุการณ์บานปลายจนมีการปิดถนนเพชรเกษม โดยภายหลังภาครัฐได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการนี้ขึ้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมควบคุมตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด (ครส.) เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกรณีหินกรูดนี้ ได้เพิ่มระดับและลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้นเป็นลำดับตลอดมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนใส่ใจและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างมาก โดยกระบวนการของการมีส่วนร่วมทุกครั้งได้เสริมสร้างให้ประชาชนและชุมชนได้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น ประชาชนได้เรียกร้องขอมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชน (เช่น การเลือกทำเลที่ตั้ง การอนุญาต และให้สัมปทาน เป็นต้น) หรือการขอเข้าร่วมศึกษาและตรวจสอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จนตรวจสอบพบว่า EIA ไม่สมบูรณ์ ทำให้ต้องพักใบอนุญาตบริษัทที่รับจ้างสำรวจ หรือมีการปฏิเสธไม่เข้าร่วมเป็นกรรมการและไม่เชื่อถือใน ครส. หรือการไม่ยอมรับประชาพิจารณ์โดยให้เหตุผลว่า รัฐดำเนินการผิดขั้นตอน ตลอดจนไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

ดังนั้นจากหลักการมีส่วนร่วม พบว่ากลุ่มตัวอย่างภาครัฐและภาคเอกชน มีความคิดเห็นไปในทำนองเดียวกัน นั่นคือ การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญตามกฎหมาย แต่ต้องมีขอบเขตมีกติกาและเคารพสิทธิของฝ่ายอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยรับฟังเหตุผลและไม่ใช้ความรุนแรง ส่วนภาคประชาชนกลับถูกริดรอนสิทธิการมีส่วนร่วม เนื่องจากถูกรัฐกำหนดบทบาทไว้ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเข้าร่วมตรวจสอบรายงาน EIA เป็นต้น แต่ยังไม่มีความตระการที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตัดสินใจของประชาชน เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

4.2.7 หลักความเสมอภาค

ในประเด็นของหลักความเสมอภาค ผู้วิจัยได้ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดว่า โครงการดังกล่าวนี้ได้ถูกดำเนินการไปตามหลักความเสมอภาคที่แต่ละคนมีความเข้าใจหรือไม่ และอย่างไร ในเรื่องของความเสมอภาคในการแสดงออก ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในกระบวนการต่าง ๆ ของการจัดทำโครงการ เป็นต้น

ในภาครัฐ

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคจากโครงการดังกล่าวไว้ว่า “...ได้มีการให้ข้อมูลอย่างเสมอภาค ถ้าหาข้อมูลไม่ได้ ไม่มีความรู้ ก็ได้มีการเสนอขบให้จ้างผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาช่วยฝ่ายชาวบ้าน...”

อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) ได้กล่าวถึงหลักการนี้ไว้ว่า “...ถ้าทำให้เกิดความเสมอภาคได้มันจะไม่เกิดปัญหา เพราะตรงนี้มีอะไรที่ผิดปกติ ก็คือหลักการจะแก้อย่างไรหรือจะทำอย่างไรให้เกิดความเสมอภาคและดีขึ้นกว่านี้ และที่ผมพูดในเรื่องค่าไฟ การเอาเงินไปให้เขา นั่นแหละคือการสร้างความเสมอภาคในระดับหนึ่ง แล้วเสมอภาคกับผู้ใช้ไฟด้วย ผู้ใช้ไฟก็ต้องใช้ไฟแพง เพื่อให้ความเสมอภาคกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) ให้ความเห็นว่า “...ผมเป็นประธานบริหาร อบต. ของบ้านผม มีลูกบ้านประมาณ เจ็ดพันกว่าคน ถ้าให้เสมอภาค เมื่อเป็นสมาชิก อบต. ต้องลงพื้นที่ทำงานอยู่แล้ว เพื่อไม่ต้องรอให้ชาวบ้านขึ้นมาหาถึงองค์การ คือวิสัยของผมนะ ที่พาลูกทีมผม สมาชิกผม ในส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเดินเข้าหาชาวบ้านตลอด แต่การเดินเข้าหาชาวบ้านตลอดนี้จะให้เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกันนั้นผมก็เรียกไม่ถูก ในส่วนการทำงานของสมาชิกองค์การของผมนะเท่าเทียมกันนะในความคิดของผม เพราะในส่วนที่ผมดู เขาเข้ามาติดต่อนายการ ประชาชนที่อยู่ฝ่ายการสนับสนุนจะให้เขาดำเนินการแบบไหนเขาก็สามารถดำเนินการ หรือผู้ที่คัดค้าน จะให้โครงการทำแบบไหน เขาก็จะดำเนินการตามผู้ที่คัดค้าน ผมมองในส่วนของอ.บ.ต.ทางเขตผม ผมให้ความเป็นธรรมกับทางโครงการมาโดยตลอด แม้กระทั่งมีการยื่นเรื่องทุกอย่างผมก็รับหมด สิ่งไหนที่ภาครัฐให้อำนาจผมมาดำเนินการ ผมก็ทำให้เขา ถ้าสิ่งไหนที่มันเกินไป ผมทำไม่ได้ ผมก็ส่งกลับไป...”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 คนมีแนวคิดต่อหลักความเสมอภาคดังนี้คือ สำหรับโครงการนี้มีความเสมอภาคและเห็นว่าความเสมอภาคเป็นปัจจัยที่จะป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้น ทั้งนี้รัฐได้เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็น

ผู้คัดค้านหรือสนับสนุนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะป็นในเรื่องของกระบวนการการดำเนินโครงการ การให้และช่วยเหลือในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความเสมอภาคในกระบวนการทำประชาพิจารณ์

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ถ้ามองถึงประเด็นเรื่องความเสมอภาคว่า “...ปัจจัยในความเสมอภาคถึงแม้ชาวบ้านจะไม่มี แต่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเค้าก็กำหนดไว้แล้วว่า อย่างมาตรา 56 การจัดทำแผนเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่าง ๆ ต้องขอความเห็นจากองค์กรอิสระภาคเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษา ที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นถ้าสรุปตรงนี้คือรัฐธรรมนูญบอกว่ารัฐมีกลไกที่จะวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

ภาคเอกชนน่าจะมึบทบาทสำคัญในเรื่อง การช่วยชาวบ้านที่จะสร้างให้เกิดความเสมอภาค ฉะนั้นรัฐต้องกำหนดกติกาให้ชัดเจน กลไกที่องค์กรเอกชนเช่น NGO จะเข้าไปช่วยชาวบ้านต้องมีกลไกว่าจะเข้าไปช่วยอย่างไร ต้องเปิดเผยชัดเจนและต้องมีงบประมาณสนับสนุนด้วย

ความเสมอภาคอีกอย่างคือ การนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณะผ่านสื่อมวลชน ที่อยากฝากไว้ว่า นักศึกษา โดยกระแสของสิทธิชุมชน ความรู้สึกว่านายทุนเป็นผู้เอาเราเปรียบ โดยเฉพาะนายทุนต่างชาติ กระแสของรัฐที่ทำอะไรโดยไม่ถามไถ่ชาวบ้าน กระแสของความรู้สึกว่าชาวบ้านหรือคนที่มีฐานะต่ำกว่าเป็นผู้ถูกเอาเปรียบ กระแสเหล่านี้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการนำเสนอข่าวของสื่อ บางสื่อ เพราะว่าการเสนอข่าวของบางสื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อมูลในเชิงของความรู้สึก เชิงกระแส มากกว่านำเสนอในข้อเท็จจริง แทนที่จะนำเสนอความขัดแย้งต่าง ๆ เข้ามาสู่กระบวนการที่จะหาความเป็นเหตุเป็นผล แต่สื่อบางฉบับ การเสนอข่าวเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า ถ้าเกิดการให้ข่าวเท่า ๆ กัน ระหว่างรัฐกับโครงการ และผู้สนับสนุนก็ดี ผู้คัดค้านก็ดี ผู้นำนักกรให้ข่าวมันจะลงไปผู้คัดค้านมากกว่ากระแสที่ผมว่ามา อันนี้มันก็คือความไม่เสมอภาคเหมือนกัน เพราะฉะนั้นสื่อก็เป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในสังคม ด้วยการเสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมา ตามข้อเท็จจริงของทุกฝ่าย

ในประเด็นต่อมาเรื่อง “ความเสมอภาคระหว่างกลุ่มของชาวบ้านที่สนับสนุนกับคัดค้านโครงการก่อสร้างไฟฟ้า” นที มองว่า “...ในแง่ข้อมูลเราเปิดให้เสมอภาคหมด สิ่งที่ไม่เสมอภาคกลับเป็นด้านเราด้วยซ้ำไป เพราะว่าในกรณีที่ให้ข้อมูลกับชุมชนหมู่บ้านที่ตอบรับ พร้อมจะรับฟัง เราก็สามารถให้ข้อมูลครบถ้วน แต่ถ้าเป็นกลุ่มผู้คัดค้าน เราไม่สามารถให้ข้อมูลได้ครบ เพราะจะเกิดการต่อต้าน ผมก็ไม่รู้ว่าเป็นความไม่เสมอภาคของใครกับใคร มันเป็นลักษณะของความตั้งใจของเค้าอยู่แล้วว่าจะไม่ฟัง ไม่เปิดโอกาส แต่เมื่อเชิญเขาก็เข้าร่วม ในที่สุดการชี้แจงจึงล้มกลางคัน อีกอย่างคือ มันเกิด

กระแสที่ว่าถ้าคนสนับสนุนโรงไฟฟ้า จะกลายเป็นโดนโจมตีว่าเป็นควาย เป็นทาสของโรงไฟฟ้า เชื้อเค้า เราเป็นทาสนายทุน เขาจะรู้สึกว่าการได้เปรียบ มีเงินเยอะ ถ้าใครสนับสนุนก็เป็นทาสของเงิน ได้รับผลประโยชน์จากโรงไฟฟ้า เลยถูกด่า และประณามจากผู้คัดค้าน ตรงนี้จึงน่าจะศึกษาให้ดีกว่า เกิดอะไรขึ้นกับชุมชนตรงนั้น มีความเสมอภาคในการแสดงออกความคิดเห็นหรือไม่ เมื่อคัดค้านได้ ก็น่าจะเปิดโอกาสให้สนับสนุนได้ กลุ่มคัดค้านถึงแม้จะน้อยแต่ก็ก้าวร้าว จึงกลายเป็นว่าถ้ากลุ่มนี้เจอคนสนับสนุนก็จะด่าเลย คนสนับสนุนจึงต้องอยู่เฉยๆ เพราะโดนด่า...”

ประจัญ ติศาร (2546) อธิบายถึงเรื่องความเสมอภาคว่า “...พูดถึงภาครัฐ ภาครัฐมองลงมาที่โครงการ และมองลงมาที่ประชาชน ถ้ามองลงมาไม่เสมอภาค แม้แต่กลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มประท้วง คุณจินตนาจะบอกว่าตอนนี้ชาวบ้านเขาแตกแยกกันหมดแล้ว แต่ภาครัฐควรจะมาแก้ไขตรงจุดนี้ จะเอาอย่างไรก็เอาไป อีกร้อยอย่างชาวบ้านยังอยู่กันไป อันนี้ก็ไม่ว่า อันนั้นก็ไม่ว่า ส่วนมากคนที่นิสัยดีจะไม่เข้าไปก้าวร้าวกับฝ่ายประท้วง ไปที่ไหนเจอคนประท้วงที่ไหนเจอคนเมาที่นั่น คือประท้วงมันมีประท้วงชนิดดี ดีคือหมายความว่าไปประท้วงเรียกร้องอะไรก็แล้วแต่ ก็ไปพูดกันด้วยเหตุผล ไม่มีกินเหล้าไม่มีเมา ไม่โหวกเหวก ทำลายข้าวของชาวบ้าน นี่คือการประท้วงที่ดี การประท้วงที่ไม่ดีคือพอประท้วงถึงธงชาติไทยมาแต่ไม่หที่ติดมากับธงผืนนั้นเท่าข้อมือ คือว่าเตรียมจะไปรบกันละ เพราะชื่อธงอันละห้าบาท แต่ไม่ที่ผูกธงมันใหญ่เกิน มาถึงไม่พอใจอะไรก็ตีกัน นี่คือการประท้วงอันธพาล...”

สรุป จากคำถามเกี่ยวกับหลัก “ความเสมอภาค” ผู้ให้สัมภาษณ์ในภาคเอกชนมีความคิดเห็นว่า ภาครัฐและเอกชนน่าจะมีบทบาทช่วยชาวบ้านที่จะสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น โดยให้รัฐกำหนดกลไกและเอกชนส่งเสริมทรัพยากร ในเวลาเดียวกันภาคเอกชนก็รู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเสมอภาคจากรัฐและผู้คัดค้านในหลายๆ ด้าน เช่น รัฐก็ยังไม่มีมาตรการอะไรกับผู้คัดค้านที่ใช้ความรุนแรงหรือทำความเสียหายให้กับบริษัท รวมทั้งความเสมอภาคทางโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงกับชาวบ้านและสื่อมวลชน

ในภาคประชาชน

จิรัฐ ติศาร (2546) ได้ชี้แจงถึงความเสมอภาคว่า “...ความเสมอภาคที่ได้รับตามความรู้สึกของชาวบ้านอาจจะมองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับความเหลียวแล ไม่รับการเอาใจใส่ด้วยความเสมอภาค แต่ผมมอง ณ จุดของผมตรงนี้คิดว่า เราได้รับความดูแลโดยที่ชาวบ้านมองข้ามไป หากรัฐไม่ได้ให้ความเสมอภาค รัฐใช้อำนาจ ปานนี้โครงการคงกลับบ้านไปหมดแล้ว รัฐยังมองชาวบ้านอยู่ เราได้รับความเสมอภาค...”

จินตนา แก้วขาว (2546) ได้อธิบายในเรื่องหลักความเสมอภาคว่า “...มีสิทธิในการเท่าเทียมกันในเรื่องของความเป็นคน ความเป็นดีอยู่ดีในเรื่องการที่จะรับรู้ข่าวสาร ข้อมูล เราประชาชนน่าจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกับรัฐ และเอกชน อย่างเสมอภาค เราฝ่ายคัดค้านกับฝ่ายสนับสนุนน่าจะได้รับการปฏิบัติจากโรงไฟฟ้าเหมือนกัน จากรัฐเหมือน ๆ กัน แต่ในกรณีนี้ไม่เป็นแบบนี้ เราเป็นลูกเลี้ยงบริษัทเขาไม่มาบอกเราแน่นอนเพราะเราคือปัญหา เราเข้าใจไม่ใช่เรื่องแปลกที่เขาจะไม่บอกเรา แล้วถ้ามองรัฐก็เช่นเดียวกัน แม้ในเรื่องประชาพิจารณาก็เหมือนกัน เข้าใจคำว่าเสมอภาคที่เอาใครมาพูดก็ได้ แต่มันไม่เสมอภาคตรงที่ใบอนุญาตออกมาก่อนประชาพิจารณา ใบอนุญาตต่าง ๆ ที่ออกมาแล้วนำไปสู่การสร้าง เราจะเอานักวิชาการหรือทวดามากก็ไม่สามารถเปลี่ยนได้ เพราะเขาทำประชาพิจารณาเพื่อสร้าง ไม่ใช่เพื่อหยุด หัวข้อการประชาพิจารณาก็ไม่ได้บอกว่าสร้างหรือไม่สร้าง เราจะได้เอากรมมายืนยันว่าสร้างดีหรือสร้างไม่ดี เขาทำเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง นั่นคือสร้างแน่นอน แต่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งลดลง อันนี้เป้าหมายไม่ถูก เป้าหมายที่ชัดเจนของเขาคือทำอย่างไรให้ผ่านขบวนการ และได้สร้างอย่างชอบธรรม เพราะใบอนุญาตเขาทำรองรับไว้อยู่แล้ว การเข้าหรือไม่เข้านั้นคือเขาสั่งแน่ว่า... แต่มันไม่เสมอภาคแต่มันไม่บั่นทอนหรือทำให้เราท้อถอย หรือเหนื่อยล้า ถ้าถามความเสมอภาคมันไม่เสมอภาคแน่ๆ แค่เทียบกับผู้สนับสนุน ชาวบ้านก็ต้องจ่ายเงินเอง 130 บาท ในขณะที่ผู้สนับสนุนนั่งรถแอร์อย่างดี มีข้าวกิน มีเงินจ่ายค่าตัวอันนี้ไม่เสมอภาคอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับข้อมูลข่าวสารโรงไฟฟ้าสามารถจะออกสื่อเวลาไหนก็ได้อยากจะทำอะไรก็ได้ ออก แต่ถามว่าเรามีสิทธิใหม่ ไม่มีสิทธิในการที่จะนำข้อมูลสู่ที่สาธารณะการหาข้อมูลสู่ฝ่ายเรา เราหายากมาก อย่างที่บอกเรื่องที่ดิน แต่ขณะที่เขาอยากจะทำประวัตินั้นข้อมูลเราไปทำยังไงก็ได้ อำเภอ จังหวัด ให้ความร่วมมือ เพราะเขามีกลไกในการให้ประโยชน์เขาเยอะ...”

วัชรีย์ เผ่าเหลืองทอง (2546) มองในเรื่องความเสมอภาคว่า “...ก็พยายามให้มานั่งคุยกันว่าจะมาจัดตั้งกรรมการประชาพิจารณาอย่างไร ก็ไม่มาคุย ต่อไม่ติดอย่างที่เคยบอก เพราะเขาไม่คุยกับเรา...”

สรุป จากคำถามเกี่ยวกับหลัก “ความเสมอภาค” ข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามคนมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่เป็นสองแนวคิด ในขณะที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าในกรณี “หินกรูด” นี้ ชาวบ้านได้รับความเสมอภาคในเชิงการตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้อง แต่ไม่ใช่ความเสมอภาคในการตัดสินใจ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับมองว่า ผู้คัดค้านไม่เคยได้รับความเสมอภาคเลยทั้งจากภาครัฐและเอกชน ในกระบวนการจัดทำโครงการนี้

ตาราง 4.7 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักความเสมอภาค

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
รัฐเห็นความจำเป็นของการสร้างความเสมอภาค และเชื่อว่าได้ให้ความเสมอภาคแล้ว	ภาคเอกชนไม่ได้รับความเสมอภาคจากรัฐและผู้คัดค้าน และคิดว่ารัฐน่าจะเป็นตัวจักรที่สำคัญในการสร้างความเสมอภาคร่วมกับเอกชน	มองเห็นเป็นสองด้าน ด้านหนึ่งมีโอกาสของความเสมอภาคในเชิงข้อเรียกร้อง อีกด้านหนึ่งยังไม่เห็นความเป็นไปได้ของความเสมอภาค

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักความเสมอภาค

ในประเด็นของความเสมอภาค ทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นคล้ายกันว่า ถึงแม้ปัจจัยด้านทรัพยากรต่างๆที่ประชาชนอาจมองว่าตนเองมีน้อยกว่าภาคอื่น ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีน้อยกว่าเลย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การคุ้มครองสิทธิในเรื่องของความเสมอภาคของประชาชนไว้แล้วในมาตรา 30 ที่รัฐต้องกำหนดมาตรการการขึ้นมาเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้ทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน อย่างเช่นความเสมอภาคในเรื่องของการรับรู้ข้อมูล ภาครัฐได้ให้เหตุผลว่าหากประชาชนไม่มีข้อมูล ก็เป็นหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องต้องทำให้ หากไม่มีความรู้ความเข้าใจ ก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาให้ เช่นเดียวกับเอกชนก็เห็นคล้ายคลึงกัน แต่เพิ่มเติมว่า รัฐควรที่จะกำหนดมาตรการหรือกลไกให้ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค เป็นต้นว่ากำหนดงบประมาณให้ความช่วยเหลือชาวบ้านเพื่อให้เข้าถึงข้อมูล ซึ่งส่วนหนึ่งควรมาจากผู้เป็นเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนเองก็ตาม

ในทางกลับกันตัวแทนกลุ่มคัดค้านไม่รู้สึกรู้ว่ามีความเสมอภาคระหว่างสามภาคนี้ การได้รับการปฏิบัติและการดูแลที่มีต่อกลุ่มคัดค้านและสนับสนุนก็มีไม่เท่ากันทั้งจากหน่วยงานของรัฐและโครงการเอง เช่น การให้ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน หากเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนไปขอก็จะได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี ในขณะที่การหาข้อมูลของกลุ่มต่อต้านเช่นเรื่องที่ดินสาธารณะที่โครงการเข้าไปบุกรุกกว่าจะได้มาก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก กลไกของรัฐเอื้อประโยชน์กับกลุ่มผู้สนับสนุนโครงการมากกว่าอย่างไรก็ตาม ในประเด็นความเสมอภาคนี้ ตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านท่านหนึ่งกลับให้ความเห็นไว้อย่าง

น่าสนใจว่า แท้จริงแล้วประชาชนได้รับความเสมอภาคอย่างทัดเทียมกัน เพราะหากรัฐไม่ให้ความเสมอภาคแล้ว ปานนี้โครงการโรงไฟฟ้าคงได้สร้างไปเรียบร้อยแล้วเช่นกัน แต่ความเข้าใจดังกล่าวนี้ไม่ใช่ข้อเรียกร้องของความเสมอภาคในด้านการตัดสินใจที่จะยุติโครงการ เพราะรัฐก็ยังคงถืออำนาจนั้นอยู่ในขั้นสุดท้ายนั่นเอง

ในเรื่องดังกล่าวนี้มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ในขณะที่กลุ่มคัดค้านเห็นว่าไม่ได้รับความเสมอภาคในเรื่องของการนำเสนอข้อมูลเพื่อประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจสู่สาธารณะ โดยเห็นวาทะโครงการมีความพร้อมที่จะซื้อสื่อและซื้อคนทำข่าวโดยไม่ยากเย็นนัก ภาคเอกชนกลับรู้สึกว่ามีฝ่ายตนต่างหากที่ไม่ได้รับความเสมอภาคในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสื่อมวลชนสายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ที่มีการนำเสนอข่าวไปในทิศทางที่เอนเอียงไปกับกลุ่มผู้คัดค้านโรงไฟฟ้า เมื่อเกิดกระแสสิทธิชุมชนขึ้นในสังคม ความรู้สึกที่รัฐทำอะไรโดยไม่ถามประชาชน กระแสความรู้สึกว่าถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการนำเสนอข่าว และเป็น การนำเสนอเชิงของความรู้สึกมากกว่าข้อเท็จจริงหรือเหตุผล นอกจากนั้นแล้วภาคเอกชนยังมองว่าไม่มีความเสมอภาคในการนำเสนอข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าอีกด้วย เช่น เพราะความพยายามของโครงการที่จะให้ข้อมูลกับกลุ่มผู้คัดค้านกลับได้รับการต่อต้านด้วยความรุนแรง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.8 หลักจรรยาบรรณ

ในประเด็นของหลักจรรยาบรรณ ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับความเข้าใจในเรื่องของหลักจรรยาบรรณของผู้ให้สัมภาษณ์ ความเชื่อในคณะกรรมการไตรภาคี รวมทั้งความเป็นไปได้ของหลักจรรยาบรรณในกรณีของโรงไฟฟ้าหินกูด เป็นต้น

ในภาครัฐ

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) กล่าวว่า “...ถ้าหากมีฝ่ายหนึ่งไม่ยอมเข้าร่วมนั่งคุยด้วยเหตุผลแล้วใช้กำลัง ไม่มีทางออกได้แน่ แล้วถ้ารัฐเกิดโผล่ขึ้นมา รัฐบาลบางรัฐบาลที่เข้ามาน่าจะมีความคิดให้ทำอะไรบางอย่างด้วยเหตุผลหรือผลประโยชน์บางอย่าง ก็จะทำให้ทุกอย่างสับสนขึ้นมา เพราะภาครัฐตอนหลังก็มีหลายกลุ่ม หลายฝ่าย หลายความคิด ทำให้ทุกอย่างยิ่งสับสนมากขึ้น...ถ้าหากไม่เคารพกติกา กฎเกณฑ์อะไรเลย ก็เป็นไปได้ ถ้ากฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ ก็ยากที่จะเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ในต่างประเทศช่วงหลังโรงไฟฟ้าสำคัญๆ ก็อาจจะต้องทำประชามติ เข้าสภาผู้แทน เมื่อเข้าสภาผู้แทนเช่นกรณีฟินแลนด์ โหวตแล้วว่าจะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ประชาชนก็ยอมรับ คนที่ไม่เห็นด้วยก็เห็นด้วยก็ยอมรับ แต่ของเรามาร่วมใช้ความรุนแรง...”

อนุชิต ชัยพิพัฒน์ (2546) อธิบายว่า “...ต้องมีกลไกคนที่ตรวจสอบว่า จำนวนคนที่ต้องการมีอยู่เท่าไร ตรงนี้ต้องชัดเจน ไม่ใช่อย่างบริษัทพูดว่าเหลือแกนนำ 200 คนที่ออกมาคัดค้าน แต่ทางคุณจินตนาบอกว่าเหลือเป็นหมื่น ผมไม่ทำตรงนี้หรอก รัฐบาลจะทำอย่างไร ... แล้วจรรยาบรรณ รัฐบาลกำลังจะแก้จริงๆ แล้วของจริงอาจจะครึ่ง / ครึ่ง จะให้ได้หลักจรรยาบรรณนี้ได้อย่างไร ต้องมาดูในแง่เศรษฐศาสตร์ ถ้าย้ายไปที่อื่นก็เกิดปัญหา เกิดค่าใช้จ่ายเหมือนกัน ทำไมไม่อยู่ตรงนี้ แล้วถามเขาบอกให้เขาอีก บอกว่ายังงี้ก็ถูกกว่า ผู้ใช้ไฟก็ยังรับ ตรงนี้เป็นกรณีสืบสวนใหม่ เพื่อสร้างจรรยาบรรณ ก็ได้แค่ระดับหนึ่ง...ต้องคุยกันไม่ใช่ใช้อารมณ์ กรณีนี้มันเป็นเรื่องใช้อารมณ์ใส่กัน ทางรัฐบาลก็มีเรื่องการเมืองเข้ามาแอบแฝงด้วยจริงๆ แล้วถ้าทุกฝ่าย มีความจริงใจ ที่จะแก้ปัญหา ผมว่าแก้ได้ ถ้าแต่ละคนไม่มีผลประโยชน์ ไม่มีเบื้องลึก ถ้าเป็นคนไทยด้วยกัน คิดว่าต้องคุยกันได้ แต่กลายเป็นว่าแกนนำมีอะไรมีอะไรอยู่หรือเปล่า เพราะฉะนั้นมันเลยหาทางออกไม่ได้...”

บุญธรรม แดงเครือ (2546) กล่าวอธิบายว่า “...ถ้าถามผมต้องมีผู้ดำเนินการ สมมติให้รัฐดำเนินการโดยแยก 1. โครงการ 2. ผู้สนับสนุน 3. ผู้คัดค้าน ทั้งสามนี้โดยให้รัฐเป็นตัวตั้งไว้ แล้วเราให้รัฐลงมาทำ ผมพูดตั้งแต่แรกว่า ถ้ารัฐลงมาทำตั้งแต่แรกก็จบไปแล้ว มีความเชื่อว่าเป็นไปได้ แต่ก็ต้องมีตัวตั้งคือภาครัฐ ... ถ้าไม่เป็นภาครัฐก็ต้องเป็นภาคเอกชน โครงการลงมา เพราะมันมี 2 ภาค คือ ภาครัฐ กับ ภาคโครงการ คือถ้าภาครัฐไม่ลง ภาคโครงการก็ต้องลง ถ้าภาคโครงการลง ก็ต้องนับศูนย์ใหม่

เป็นไปได้ แต่ต้องเริ่มนับศูนย์ใหม่นะ คือ 1. ตัว EIA. ที่เคยทำมาก็ต้องรื้อทิ้งไป 2. ประชาพิจารณ์ก็ต้องรื้อทิ้งไป แล้วมาทำกันใหม่ ความเป็นไปได้สูง ถ้าความคิดของผมถ้าให้เขามีส่วนร่วม ผมว่าไม่นานนะ ให้เขามีส่วนร่วมตั้งแต่ที่แรก ในเมื่อโครงการนี้จะเปลี่ยนจากถ่านหินมาเป็นก๊าซแล้ว ความคิดผมว่าน่าจะรื้อให้หมด ถ้าเขาสงสัยตัว EIA. ก็ต้องให้รื้อทำใหม่หมด...”

สรุป จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาครัฐ พอจะสรุปได้ว่า แม้จะยังไม่มีฉันทานุมติอันเนื่องมาจากยังคงมีความขัดแย้งในโครงการ แต่ภาครัฐยังต้องการให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ ทั้งนี้มีข้อตกลงว่าทุกฝ่ายต้องมีความจริงใจ ต้องเคารพกติกาและเหตุผลอย่างเคร่งครัด หากจำเป็นต้องยอมกลับไปเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งสังคมต้องยอมรับได้กับค่าใช้จ่ายที่อาจต้องมีขึ้น

ในภาคเอกชน

นที สิทธิประศาสน์ (2546) ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักฉันทานุมติว่า “...มีความจำเป็นเพราะหากไม่เกิดฉันทานุมติความขัดแย้งก็ยังคงดำรงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเอกชน รัฐ ประชาชน มันมีความเกี่ยวข้องในความเป็นฉันทานุมติทั้งสิ้น แต่ความหมายมันไม่ต้องเห็นด้วยทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์ เพราะเป็นไปได้เลย แต่เห็นร่วมกันในกิจกรรมนั้น ๆ มันได้มากกว่าเสีย คนคัดค้านก็ยังมืออยู่ แต่ยอมรับกันในเรื่องหลักการเหตุผลแล้ว เมื่อประเด็นปัญหาได้ถูกเอาชนะกันด้วยเหตุและผลแล้วก็ต้องเห็นด้วย ไม่ใช่การโหวตหรือประชามติ ...ในความเข้าใจของ ผมฉันทานุมติ คือ Consensus การเห็นพ้องต้องกันด้วยเหตุผล แต่ win-win solution เป็นการหาทางออกที่ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ เมื่อไหร่ที่มีความขัดแย้ง ก็ต้องหาทางออก ข้อยุติ ซึ่งลักษณะนี้คือ น่าจะไม่มีใครเสีย ทุกคนได้หมด แนวทางที่โรงไฟฟ้าหินกรูดได้นำเสนอต่อชุมชนเป็น commitment ที่เราเชื่อว่ามันคือรูปแบบหนึ่งของ win-win solution เพราะเมื่อขัดแย้งต้องมีทางออกที่มั่นใจได้ว่า ผมก็ไม่ได้ คุณก็ไม่ได้ ผมก็ไม่เสีย คุณก็ไม่เสีย เพราะเช่นนั้นเราจึงคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและต้นทุนทางสังคม ฯลฯ และสิ่งที่เรายอมเสีย เพื่อให้ชุมชนเค้าได้ ในขณะที่เราก็ได้บางอย่างจากชุมชน เค้าเองก็ต้องยอมเสียบางอย่าง มันจึงต้องเป็นลักษณะ give & take ...ต้องยอมรับว่าเป็นไปได้ไม่ง่ายในสังคมที่มีช่องว่างทางการศึกษา หากจัดความเสมอภาคไม่ได้ ช่องว่างทางการศึกษาก็มีอยู่ ก็จะมีการใช้ช่องว่างนี้ไปสู่การชักนำ ชักจูง ให้ใช้กระแสความรู้สึก อารมณ์มากกว่าเหตุผล ฉันทานุมติก็จะไม่มีความหมาย และเกิดขึ้นไม่ได้ เราต้องจัดให้มีความเสมอภาคอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งหมดนี้รัฐต้องกำหนดกติกา กลไกต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการนี้ ผมว่ามันจะจัดการได้ ฉันทานุมติก็จะเกิดขึ้น แต่ผมตอบไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไรแต่ต้องทำ...”

ประจัญ ดิศาร (2546) ได้แสดงความเห็นในหลักชั้นทานุมติว่า “...การที่จะทำให้ทุกคนพอใจหมดทุกคน มันเป็นไปได้ รัฐบาลคิดใหม่ เอาเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่มา ถ้าเอาเฉพาะคนในพื้นที่ที่มีบัตร ก็เอาบัตรมาลง ไปรังสีด้วย คุณมีกรรมการมานั่งตรวจสอบเวียนกันไปตามพื้นที่ นี่คือที่ผมมอง ถ้าฝ่ายประท้วงตกลง ผมก็ว่าดีว่าทำประชาพิจารณ์ เราจะได้รู้ว่ามีคนหย่อนบัตรเท่าไรเอาบัตรมานับ ถ้าโรงไฟฟ้าแพ้ก็ต้องยอมรับว่าแพ้ ตกลงคุณแพ้ก็ต้องรับว่าแพ้...”

สรุป จากคำถามเกี่ยวกับหลัก “ชั้นทานุมติ” กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างชั้นทานุมติให้เกิดขึ้น ไม่เช่นนั้นปัญหาความขัดแย้งก็ยังคงดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าด้านหนึ่งจะมองว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขาดซึ่งการเคารพในเหตุผลและกติกา

ในภาคประชาชน

จิรวุฒิ แฉวสกุล (2546) ได้อธิบายถึงเรื่องนี้ไว้ว่า “...หลักนี้ไม่เกิด เคยเสนอว่า 1.รัฐคือรัฐบาล 2.เอกชน 3.ประชาชน สามฝ่ายนี้ไม่เคยมานั่งคุยกันได้สักที เสนอผ่านจังหวัดก็ทำไม่ได้ จะพบผู้นำรัฐบาลก็ยากแสนเข็ญ ไปก็ต้องเสียเงิน ไปก็ให้ความหวัง แต่รัฐไม่เคยคิดจัดเลยทำให้ทั้ง 3 ฝ่ายมาพบกัน มาคุยกันว่ากรณีนี้จะจบอย่างไร ชั้นทานุมติถามว่าชาวบ้านชนะตรงไหน ตรงนี้จะให้มันชนะทั้งหมดไม่มี ชาวบ้านไม่ยอมให้สร้าง สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ยากให้สังคมไทย ที่กล้าพูดแบบนี้เพราะว่าคนไทย ถ้าเราอยู่ในพื้นฐานระดับเดียวกันก็ไม่เกิดปัญหา เป็นไปได้ แต่เราขึ้นมาจากข้างล่าง ข้างล่างหลากหลายมาก เวลาที่อยู่ในคนส่วนรวม คุยกันเข้าใจลงด้วยยาก ถ้าระดับปัญญาชนคุยกันก็ยังไม่เข้าใจกันง่ายกว่า ชาวบ้านเขาก็มองนักวิชาการว่า นักวิชาการรับจ้าง...”

จินตนา แก้วขาว (2546) ได้มองถึงเรื่องนี้ไว้ดังนี้ “...ถ้าถามชาวบ้านก็อาจจะเข้าใจว่าเป็นการอนุมติ อะไรตามที่มีหลักและมีกฎเกณฑ์ กับส่วนรวมอย่างนั้นหรือเปล่า ถ้ามองตัวนี้ก็อาจจะพยายามทำ รัฐบาลจะกำลังทำอะไรก็ได้ ไม่สร้างโรงไฟฟ้าที่นี่แล้ว โยนไปราชบุรี ไม่ยกเลิกบริษัทก็ไม่เสียเปล่าๆ โดยไม่ได้อะไร ย้ายแล้วได้เงิน รัฐบาลก็ได้ด้วยเพราะว่าตนเองมีผลประโยชน์ ตัวเองก็ไม่เสียทั้ง 2 ฝ่าย อาจจะกำลังทำอะไรก็ได้ ถ้าคิดถึงหลักนี้ แต่ถามว่าเห็นด้วยไหม ไม่เห็นด้วยในกรณีที่ว่าคือเราเสมอมากไป จนลืมนึกถึงความจริงในขณะนี้...”

วัชรวิ เฝ้าเหลือทอง (2546) ได้อธิบายไว้ว่า “... win-win เป็นไปไม่ได้ มีเพื่อนอีกคนหนึ่ง... เขาก็นัดผู้ร่วมทุนชาวสิงคโปร์ ก็บอกเขาไปตรง ๆ เลยมันเป็นไปได้ คือมัน win-win ไม่ได้ คือถ้าคุณสร้างที่นี่ แม้ว่าจะปรับปรุงอย่างไรก็ตามคุณจะต้องใช้ทรัพยากร ถ้าใช้ทรัพยากรทางทะเล ประมงขนาดเล็กจะใช้ไม่ได้ ต่อจากนั้นทิศทางการพัฒนาหินกรูดจะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งคนจำนวนหนึ่งเขา

ไม่เห็นด้วย เขามองเห็นทิศทางการพัฒนา เขาก็ไม่เห็นด้วย จึงเป็น win-win ไม่ได้เฉพาะพื้นที่นี้ ไม่แน่ใจว่าพื้นที่อื่นจะได้หรือเปล่า ... ส่วนเรื่องคณะกรรมการไตรภาคี ไม่เห็นด้วย ไม่ว่าจะแบบไหน คือต้องการเป็นสถาบันอิสระเลย หรือนักวิชาการอิสระเลย ... ในขบวนการที่ผ่านมาภาคีรัฐบาลกับภาคีเจ้าของโครงการเขาจะใกล้ชิดกัน สนับสนุนเป็นอันเดียวกัน ในส่วนของภาคประชาชนเป็นเสียงเดียวที่ไม่มีเครื่องมือ ถ้าออกเสียง 3 ฝ่ายก็แพ้...อย่างกรณีโครงการหินกรูดเคยตั้งมาแล้ว เขาเอาภาคประชาชนที่เห็นด้วยเข้าไป เพราะภาคประชาชนที่ไม่เห็นด้วยไม่เข้าอยู่แล้ว เพราะเขาคิดว่ามันใช้ไม่ได้ผล ในที่สุดเขาก็ไปเอาภาคประชาชนที่เห็นด้วย แล้วเขาก็โฆษณาไปเลย คือมันเป็นกระบวนการเอาชนะกัน ฉะนั้น win-win เป็นไปไม่ได้ เพราะโครงการใหญ่ในส่วนของคุณคิดในเรื่องผลกระทบมันต่างกัน คือในส่วนของชุมชนเขามองว่าผลกระทบขนาดนี้เขารับไม่ได้ แต่ส่วนภาครัฐแล้ว เจ้าของโครงการเขาก็มองผลกระทบนี้เขารับได้ ซึ่งต่างกัน..."

สรุป จากคำถามเกี่ยวกับหลัก “ฉันทานุมัติ” ข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามคนต่างเห็นไปในทางเดียวกันและหนักแน่นว่า หลักฉันทานุมัติมีความจำเป็นและสำคัญแต่สำหรับกรณีนี้ไม่มีความเป็นไปได้ถ้าภาครัฐและภาคเอกชนไม่มาร่วมพิจารณาใหม่ตั้งแต่ต้นพร้อมภาคประชาชน

ตาราง 4.8 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในประเด็นของหลักฉันทานุมัติ

ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
เชื่อมั่นในหลักฉันทานุมัติ แต่มีเงื่อนไขว่าทุกฝ่ายต้องเคารพกติกาและเหตุผล และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม	เชื่อมั่นในหลักฉันทานุมัติ แต่มีเงื่อนไขว่าทุกฝ่ายต้องเคารพกติกาและเหตุผล และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม	เชื่อมั่นว่าหลักฉันทานุมัติมีความจำเป็น แต่เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ต้องมาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคกันตั้งแต่ต้น

วิเคราะห์และอภิปรายผลหลักฉันทานุมัติ

สาระสำคัญของหลักการฉันทานุมัติในงานวิจัยนี้ คือ ความเห็นพ้องต้องกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งสามภาคต้องการให้เกิดขึ้นแต่จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าหลักการนี้ยังไม่เกิดขึ้น เพราะแต่ละฝ่ายมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันอยู่ คือ ภาครัฐและภาคเอกชนมีความเห็นที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน เพราะภาครัฐต้องการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จโดยมีการ

ต่อต้านให้น้อยที่สุด หรือสามารถทำความเข้าใจกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้ยอมรับได้อย่างรวดเร็ว ส่วนภาคเอกชนในฐานะของคู่สัญญาก็ต้องกระทำกรให้บรรลุตามเงื่อนไขของสัญญานั้น ๆ จึงมีความต้องการให้โครงการเกิดความราบรื่นมากที่สุดเช่นกัน ซึ่งที่เป็นดังนี้เนื่องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้อาศัยกฎหมายเพื่อสร้างอำนาจอันชอบธรรมในการกระทำกรต่าง ๆ ดังนั้นการสนับสนุนหรือคัดค้านใด ๆ ที่เกิดขึ้นต้องอยู่ภายใต้เหตุผลของกฎหมายซึ่งเป็นกติกาที่รัฐและเอกชนได้ยึดถือร่วมกัน และคาดหวังว่าฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องต้องยึดถือกติกาเช่นกัน

ส่วนภาคประชาชนแม้ว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องที่ต้องการให้เกิดฉันทานุมัติขึ้น แต่โดยเหตุผลสนับสนุนกลับแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะภาคประชาชนมีระดับและลักษณะของการรับรู้และความเข้าใจในเรื่อง นิติธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และความเสมอภาค ที่แตกต่างจากภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมาก ซึ่งประเด็นนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญของการแสวงหาฉันทานุมัติให้เกิดขึ้นในโครงการ

ดังนั้นแล้ว หลักฉันทานุมัติจึงยังเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะมุมมองและความเข้าใจของแต่ละภาคใน 7 หลักแรก นอกจากจะไม่ตรงกันแล้วยังวางความสำคัญไว้ต่างกันอีกด้วย

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวความคิดทั้งของภาครัฐ เอกชน และประชาชนต่อหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการ ได้ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 4.9 สรุปเปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในหลัก
ธรรมาภิบาล 8 ประการ

หลักธรรมาภิบาล	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน
หลักนิติธรรม	ยึดหลักการรัฐธรรมนูญเดิม และสัญญาที่ลงนามไว้กับเอกชน ซึ่งต้องไม่มีผลย้อนหลัง	ยึดสัญญาที่ลงนามไว้กับรัฐ	ยึดหลักการรัฐธรรมนูญใหม่ โดยเห็นว่าสัญญาต้องปรับตามรัฐธรรมนูญใหม่ด้วย
หลักความรับผิดชอบต่อ	รับผิดชอบต่อสัญญาที่ลงนามไว้กับเอกชน และชดเชยแก่ผู้มีส่วนได้เสีย	รับผิดชอบต่อสัญญาที่ลงนามไว้กับรัฐ และชดเชยแก่ผู้มีส่วนได้เสีย	รับผิดชอบต่อรัฐตามสิทธิหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายของเอกชนหากมีการยกเลิกโครงการ
หลักความโปร่งใส	โครงการมีความโปร่งใส	โครงการมีความโปร่งใส	โครงการไม่มีความโปร่งใส
หลักการตรวจสอบได้	โครงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญา	โครงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญา	โครงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ แต่ไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก
หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	เน้นความมั่นคงด้านพลังงาน โดยกระจายความเสี่ยง และคุ้มค่าที่จะดำเนินการโครงการ ซึ่งมีผลกระทบไม่มากนัก และอยู่ในวิสัยที่ควบคุมได้	สนับสนุนความมั่นคงด้านพลังงาน และคุ้มค่าทางด้านการลงทุน แม้จะต้องชดเชยต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น	ไม่คุ้มค่าในการดำเนินโครงการ เนื่องจากความสูญเสียทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่สามารถชดเชยได้
หลักการมีส่วนร่วม	ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วม อย่างมีขอบเขตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม	สนับสนุนให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วม อย่างมีขอบเขตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม	เคารพและปรารถนาในการมีส่วนร่วมทุกระดับ แต่ถูกกีดกันจากภาคอื่น
หลักความเสมอภาค	มีความเสมอภาค	ไม่ได้รับความเสมอภาค	ไม่ได้รับความเสมอภาค
หลักฉันทานุมัติ	เชื่อมั่นในหลักฉันทานุมัติ แต่จะมีขึ้นได้ถ้าทุกฝ่ายเคารพกติกาและเหตุผล ตลอดจนคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม	เชื่อมั่นในหลักฉันทานุมัติ แต่จะมีขึ้นได้ถ้าทุกฝ่ายเคารพกติกาและเหตุผล ตลอดจนคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม	เชื่อมั่นในหลักฉันทานุมัติ แต่จะมีขึ้นได้ถ้าเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส และเสมอภาคตั้งแต่ต้น

จากตารางเปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในหลักธรรมาภิบาล 8 ประการข้างต้น สามารถอธิบายพอสังเขปได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (rule of law) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 ยึดหลักการและกติกา (รัฐธรรมนูญ 2534) ในขณะที่มีการลงนามในสัญญา ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน

แนวที่ 2 ยึดหลักการและกติกา (รัฐธรรมนูญ 2540) ในขณะที่โครงการได้เริ่มดำเนินการ ให้เห็นอย่างเป็นทางการในพื้นที ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

2. หลักความรับผิดชอบ (responsibility) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 ได้แสดงความรับผิดชอบต่อทุกฝ่าย โดยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อชดเชยแก่ผู้มีส่วนได้เสียตามสัญญาที่ลงนามไว้ต่อกัน ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน

แนวที่ 2 ได้แสดงความรับผิดชอบต่อรัฐ โดยดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามสิทธิหน้าที่ที่ผู้มีส่วนได้เสียพึงกระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

3. หลักความโปร่งใส (transparency) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 มั่นใจว่ากระบวนการทั้งหมดของโครงการ ได้ดำเนินการอย่างโปร่งใสในทุกขั้นตอนตามระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน

แนวที่ 2 เชื่อมั่นว่าโครงการ ไม่ได้เปิดเผยหรือดำเนินการอย่างโปร่งใสในหลาย ๆ ขั้นตอน ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

4. หลักการตรวจสอบได้ (accountability) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 มั่นใจว่าโครงการได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ได้ตลอดตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขแห่งสัญญา ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน

แนวที่ 2 รับรู้ว่าโครงการได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ได้ แต่การเข้าตรวจสอบได้ดังกล่าวไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

5. หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 เน้นที่ความมั่นคงและต้องการกระจายความเสี่ยง ในเรื่องแหล่งพลังงานของประเทศเป็นหลัก โดยเชื่อมั่นว่าโครงการมีความคุ้มค่าทางการลงทุน และประเมินว่าผลกระทบต่าง ๆ อยู่ในวิสัยที่ควบคุมได้ ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ

แนวที่ 2 สนับสนุนความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ ขณะเดียวกันได้สังเกตเห็นถึงความคุ้มค่าในการลงทุนทางธุรกิจ แม้ว่าจะต้องชดเชยต่อผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่ ภาคเอกชน

แนวที่ 3 เชื่อมั่นว่าประเทศมีความมั่นคงทางด้านพลังงานเพียงพออยู่แล้ว จึงไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินโครงการ กอปรกับความสูญเสียทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการไม่อยู่ในวิสัยที่สามารถชดเชยได้ ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

6. หลักการมีส่วนร่วม (participation) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ อย่างมีขอบเขตที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน

แนวที่ 2 เคารพในหลักการมีส่วนร่วมและปรารถนาอย่างมากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆ ระดับ แต่ถูกกีดกันหรือตั้งเงื่อนไขจากภาคอื่น ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน

7. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 ได้ให้ความเสมอภาคแก่ทุกฝ่ายตามหลักการและกติกาแล้ว ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ

แนวที่ 2 ไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าที่ควรตามหลักการและกติกาที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน

8. หลักฉันทานุมัติ (consensus oriented) ระหว่าง 3 ภาคมีแนวความคิด ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักนี้ไม่แตกต่างกัน แต่มีฐานความคิดหรือเหตุผลในการดำเนินการให้หลักการนี้ประสบความสำเร็จลุล่วงลงได้ที่แตกต่างกันเท่านั้น คือ ภาครัฐ และ ภาคเอกชน เห็นว่า ทุกฝ่ายต้องเคารพหลักการและกติกา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ในขณะที่ภาคประชาชน เห็นว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใสและเสมอภาคแต่ต้น เป็นกุญแจหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ปฐมเหตุของการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ธรรมนูญในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ครั้งนี้ มาจากความเชื่อของผู้วิจัยว่า นับแต่ปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยได้มีการผ่านรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลและมีส่วนร่วมแสดงออกในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเปิดโอกาสดังกล่าวแก่ประชาชนในกระบวนการพัฒนาประชาชนของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นการยอมรับแนวคิดการเมืองการปกครอง จากเดิมซึ่งเป็นการจัดการปกครองจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง มาเป็นการปกครองในลักษณะการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม อันสอดคล้องกับแนวคิด governance หรือธรรมาภิบาล ที่ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนจะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างการปกครองที่ดี โดยอาศัยองค์ประกอบร่วมที่สำคัญ 8 ประการด้วยกันคือ

1. หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาและการบริหารจัดการ โดยจะต้องมีความชัดเจน ปรับใช้ได้กับทุกเรื่อง มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียม ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต่อต้านการทุจริตในทุกระดับ

2. หลักความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง บุคคลหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ต้องตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การเปิดเผยท่าทีหรือข้อมูลของการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎกติกาและขั้นตอน พร้อมทั้งจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย รับทราบด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถเข้าถึงได้อย่างตรงไปตรงมา

4. หลักการตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง การที่องค์กรหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหรือได้รับหน้าที่ให้กระทำกรใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ต้องพร้อมที่จะให้องค์กรหรือบุคคลใด ๆ เข้าตรวจสอบหรือติดตามถึงขั้นตอนการดำเนินการนั้น ๆ ได้ตลอดเวลา รวมถึงการเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็น คำวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ

5. หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) หมายถึงกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมได้อย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มักนำไปสู่ความขัดแย้งในการให้คำตอบของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้เพราะหลักความคุ้มค่ามักเน้นทางด้านการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงปริมาณ ในขณะที่หลักประสิทธิผลยังครอบคลุมไปถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม และการตอบสนองต่อความต้องการด้านอื่น ๆ ที่เปิดกว้างกว่าด้านผลกำไร

6. หลักการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงกระบวนการที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิดและเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพในการแสดงออก และการรวมกลุ่มในสังคม

7. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness) หมายถึงการที่ทุกคนในสังคมมีความสามารถเข้าถึงโอกาสต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ของชุมชนที่อยู่อาศัย และรวมถึงสังคมโดยรวมด้วย

8. หลักฉันทานุมัติ (consensus oriented) หมายถึงกระบวนการสร้างการประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องในสังคม ชุมชน รวมทั้งการสร้างเป้าหมายที่เป็นความเห็นพ้องร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการสร้างความเข้าใจร่วมกันในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตามบริบททางสังคมและชุมชน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม

โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ด้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันตกหรือ Western Seaboard ซึ่งต้องการพัฒนาพื้นที่แห่งนี้ให้เป็นเขตอุตสาหกรรม โดยอนุมัติโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ขนาด 1,400 เมกกะวัตต์ ที่ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของบริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด นับตั้งแต่โครงการได้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2540 เป็นต้นมา ได้มีปรากฏการณ์การสนับสนุนและการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดมาโดยลำดับ เป็นสภาพความขัดแย้งซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมอย่างน้อยสามฝ่าย ฝ่ายแรกคือหน่วยงานภาครัฐในฐานะตัวแทนในการใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมือง เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าสาธารณะ ในกรณีนี้คือ การสร้างโรงไฟฟ้า ฝ่ายที่สองคือบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานการจัดสร้างโรงไฟฟ้าจากรัฐบาล และฝ่ายที่สามคือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

จากการสร้างโรงไฟฟ้า และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ต่างๆ ที่เข้ามาเคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น สิ่งแวดล้อม วิถีชุมชน รวมถึงการเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์

ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ คือ การสนับสนุนและการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน เป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่แสดงถึงการมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลผ่านทางกรณีส่วร่วมทางการเมืองของประชาชนและนักวิชาการ ตามหลักการในระบบอบประชาธิปไตย และหลัก governance ซึ่งแตกต่างไปจากปัญหาการจัดการทรัพยากรในอดีตที่มักถูกมองจากแง่มุมที่แตกต่างกันไปตามวิธีคิดที่ขึ้นอยู่กับกระบวนทัศน์ที่แตกต่างกันไปตามพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มชนบทต่างๆ ในสังคม และการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมา มักมีลักษณะเป็นวาทกรรมเชิงวิพากษ์วิธีคิดของรัฐและระบบราชการ จึงมีแนวโน้มในทางที่ให้ความเชิงอุดมคติ ละเลยการศึกษาถึงบริบทและเงื่อนไขต่างๆ อย่างรอบด้าน ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการมองวิธีคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานของหน่วยในการศึกษาที่เป็นกระบวนการ เพราะทำให้เข้าใจบริบทและเงื่อนไขในกรณีปัญหาและกระบวนการที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากระบวนการสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดตามวิถีทางประชาธิปไตยและตามหลัก governance ของกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มองค์กรเอกชน และประชาชนในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันภายใต้หลักการปกครองที่ดี (governance) ที่มีความเป็นสาธารณะและมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทั้ง 3 ฝ่าย เพื่อแสวงหาทางออกในการแก้ปัญหา และเน้นความรับผิดชอบต่อครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไว้ 4 ข้อด้วยกันคือ

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ เอกชนและประชาชนต่อกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”
3. เพื่อประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลในการอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”
4. เพื่อพัฒนาแบบจำลองเชิงปฏิบัติการและข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย

แนวคิด governance มีที่มาจากหลักฐานซึ่งปรากฏไว้ว่ามีการใช้คำว่า governance ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 โดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรแรกที่นำมาใช้ โดย

เน้นว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ประเทศที่ประสบกับวิกฤติการณ์ของเศรษฐกิจ จะสามารถฟื้นฟูล้มลุกกลับสู่การมีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

สำหรับนักวิชาการไทยนั้น ได้มีการเลือกใช้คำและให้ความหมายคำจำกัดความของ governance ไว้หลากหลายแตกต่างกัน แต่ในการวิจัยนี้ได้เลือกใช้คำว่า "ธรรมาภิบาล" และเห็นว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่น่ามาใช้กับแนวคิดหลักของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสามกระแสหลัก คือ

1. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดปฏิรูประบบราชการ

ธรรมาภิบาลตามกระแสนี้เป็นความพยายามที่จะหารูปแบบการปกครองที่มีหลักการใหม่ด้วยระบบการปกครองที่ดีและเป็นธรรม เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลในระบบอบเสรีประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีกลไกที่ไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีความซับซ้อนขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี จึงเกิดการเรียกร้องให้มีหลักการบริหารองค์การสาธารณะสำหรับภาครัฐขึ้น ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ มีการปรับตัวไปสู่การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐกับภาคอื่นๆ ในแนวระนาบมากขึ้น เกิดพาราไดม์ใหม่กำหนดแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารเรียกว่า The New Democratic Governance Paradigm ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการคือ หลักการข้อที่หนึ่งคือรัฐมีขนาดเล็กลง (a smaller government that does less) หลักการข้อที่สองคือ รัฐมีความยืดหยุ่นและปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ (a government with global vision and flexibility) หลักการข้อที่สาม คือ รัฐที่ตรวจสอบได้ (accountable government) และหลักการข้อที่สี่คือ รัฐที่เป็นธรรม (government that is fair)

ในประเทศไทยนั้น หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้ รัฐบาลได้กำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้นมาให้สอดคล้องกับปรัชญาของรัฐธรรมนูญ โดยเน้นการปฏิรูป 5 ด้าน คือ

1. ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ
3. ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล
4. ปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ส่วนสำนักงาน

ข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลซึ่งเน้นไปที่การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย องค์ประกอบ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม

จนกระทั่งการปฏิรูประบบราชการครั้งล่าสุดของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ก็มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การปรับราชการให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพสูงเปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม ใช้งบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนในการปฏิรูประบบราชการ และจัดระบบเงินเดือนและค่าจ้างตอนแทนเพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพ ซื่อสัตย์ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมโดยออกเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

2. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ

องค์การระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ระบุเป้าหมายของธรรมาภิบาลประการหนึ่ง คือ การสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแบบเสรีนิยม โดยการผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการ เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาภายในประเทศ โดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) 2. ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability) 3. การกระจายผลผลิตและรายได้อย่างเป็นธรรม (equitable distribution of income)

สำหรับประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2526-2540 ซึ่งหันมาเน้นหนักในนโยบายการพัฒนาเพื่อการส่งออก ปรับนโยบายทางเศรษฐกิจไปสู่การเปิดเสรีทางการตลาด เพื่อให้ตลาดภายในประเทศมีการแข่งขันมากขึ้น ลดการควบคุมราคาสินค้า ลดภาษีนำเข้า รวมทั้งเปิดเสรีทางการเงิน บริษัทเอกชนไทยจึงต้องปรับตัว โดยเฉพาะการบริหารภายในบริษัท (corporate affair)

แนวความคิดกำกับดูแลการบริหารงานภายในบริษัทเอกชนหรือบรรษัทภิบาล (good corporate governance) ของภาคตะวันตก หมายถึง องค์ประกอบ ดังนี้ 1. ความบริบูรณ์ของความประพฤติ (integrity of character) 2. ความบริบูรณ์ของสารสนเทศ (integrity of information) 3. ความบริบูรณ์ของการตรวจสอบและการปฏิบัติตามกฎ (integrity of auditing and compliance systems) 4. ความบริบูรณ์ของพันธกิจ (integrity of mission) ในปี พ.ศ. 2539 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เริ่มพัฒนา good corporate governance ขึ้นในประเทศไทย โดยสร้างข้อกำหนดต่างๆ สำหรับบริษัทมหาชน เพื่อให้ตรวจสอบถ่วงดุลย์ได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่ค้า เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกและกำกับผู้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น ซึ่งหัวใจ

สำคัญ คือ 1. หลักความโปร่งใส (transparency) 2. หลักความเป็นธรรม (fairness) 3. หลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (responsibility) 4. หลักความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ถูกตั้ง (accountability)

ดังนั้นบรรษัทภิบาลในความหมายของภาคเอกชนไทยก็คือ ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดย 1) เคารพต่อสิทธิของผู้ถือหุ้น 2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน 3) ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ 4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูล 5) ความเป็นธรรมต่อบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ (stakeholder)

3. ธรรมาภิบาลกับพัฒนาการแนวคิดทางสังคม

ธรรมาภิบาลในสังคมไทยเห็นความสำคัญของชุมชนหรือสังคม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดริเริ่มพิจารณา ตัดสินใจ การปฏิบัติ และรับผิดชอบต่อในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งการสร้างประชาสังคมหรือการสร้างสังคมให้เข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน อันจะส่งผลทำให้สังคมเกิดคุณภาพ โดยการที่ประชาชนจะต้องรวมตัวกันทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกป้องสิทธิของตนเองในเรื่องต่างๆ และการกำหนดกฎเกณฑ์และกฎกติกา เพื่อให้สมาชิกสังคมสามารถตรวจสอบดูแลประโยชน์ของส่วนรวมได้ ตลอดจนกำกับดูแลให้การทำงานของภาครัฐและภาคธุรกิจ โปร่งใสเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

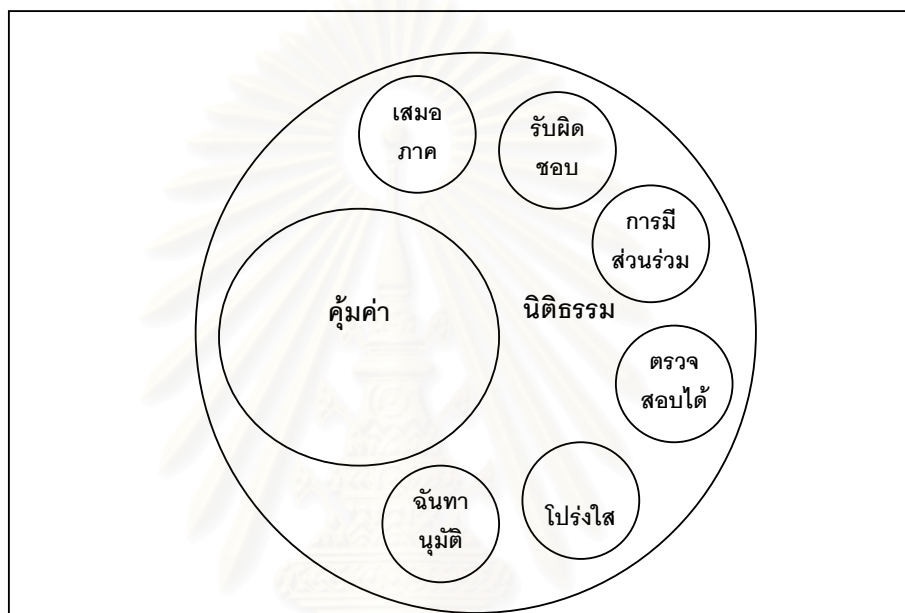
เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิจัยคุณภาพในลักษณะพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) ที่เน้นวิธีการสังเคราะห์ข้อมูลจากส่วนย่อยไปหาส่วนใหญ่มาใช้ โดยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด โดยตรงไว้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ภาครัฐ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด
3. ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้นำ บุคคลสำคัญ และประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่เขตตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมถึงนักวิชาการและองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ร่วมสนับสนุนหรือคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเทคนิคการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) มาเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น นอกจากนั้นแล้วผู้วิจัยยังได้ทำการสำรวจทัศนคติของกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในตำบลธงชัย ทั้ง 3 ภาคเป็นจำนวนอีก 40 ตัวอย่างอีกด้วย โดยที่นำหลักร่วม 8 ประการในการสร้างธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบในการทดสอบครั้งนี้

อภิปรายผลแบบจำลองเชิงปฏิบัติการ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอการอภิปรายผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยจะอภิปรายสรุปในภาพรวมของแต่ละภาค ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ออกมาและนำเสนอในรูปแบบของแบบจำลองหลักธรรมาภิบาล 8 ประการ โดยแยกเป็นหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

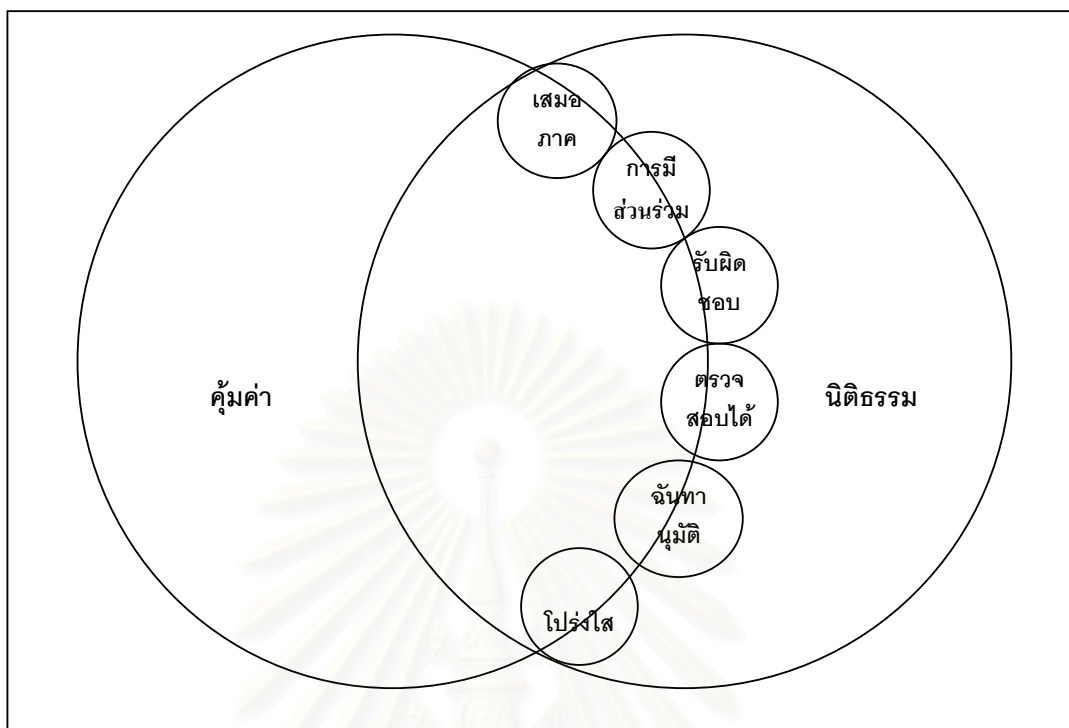


รูปที่ 5.1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาล 8 ประการในภาครัฐ

จากรูปที่ 5.1 แบบจำลองที่ประมวลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าในภาครัฐนั้น หลักนิติธรรม คือศูนย์กลางของหลักต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกุดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และการดำเนินการโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของกฎหมายเดิม ซึ่งหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส หลักฉันทานุมัติ หรือแม้กระทั่งหลักความคุ่มค่าเอง ก็เป็นเพียงองค์ประกอบและอยู่ภายใต้การควบคุมของหลักนิติธรรมทั้งสิ้น คำอธิบายด้วยแบบจำลองนี้ต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีหินกุดนั้น วิเคราะห์ได้ว่าในเรื่องของความเสมอภาค เป็นหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่ง ที่ต้องกำหนดกติกาที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทั้งกับประชาชนและเอกชนด้วย ไม่ว่าจะเรื่องของการเข้าถึงข้อมูล การแสดงความคิดเห็น หรือเรื่องอื่นๆ ในการจัดทำโครงการ ซึ่ง

หน่วยงานของรัฐเชื่อว่าได้ให้ความเสมอภาคในเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ความเสมอภาคต่างๆ นี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติธรรมที่รัฐต้องทำได้ด้วย ถึงแม้จะเป็นเรื่องของการรักษาผลประโยชน์ให้กับสังคมก็ตามที่ เจกเช่นเดียวกับหลักอื่นที่เหลือไม่ว่าหลักความรับผิดชอบที่รัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อเอกชนตามพันธสัญญาที่มีไว้กับทางคู่สัญญา หรือความรับผิดชอบต่อสังคมตามแผนหรือนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ ตลอดจนมาตรฐานการของหน่วยงานรัฐที่ได้กำหนดไว้แล้วตามระเบียบก็แสดงถึงความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หลักความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลบางด้าน ก็จำเป็นต้องยึดข้อสัญญาที่มีไว้กับคู่สัญญาตามหลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบได้ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบโครงการได้ก็ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ในหลักของการมีส่วนร่วม รัฐก็ส่งเสริมให้มี แต่ก็ต้องคำนึงถึงส่วนรวม เหตุผลและในขอบเขตการมีส่วนร่วมที่ไม่ขัดแย้งกับกติกาที่มี หรือในหลักของฉันทานุมัติ ที่ภาครัฐเห็นว่าเป็นไปได้ ถ้าทุกฝ่ายเคารพเหตุผลและกติกาของ หลักนิติธรรม หากแต่ว่าหลักความคุ้มค่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากกว่าอีก 6 หลัก เนื่องจากหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลนั้นเป็นผลพวงหลังจากประเทศไทยเผชิญกับวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่หน่วยงานภาครัฐต้องประสบกับปัญหาด้านการเงินและการลงทุน โครงการหลายๆโครงการของรัฐต้องหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินการต่อได้ กอปรกับการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพา IMF ซึ่งมีนโยบายที่จะผลักดันให้ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือส่งเสริมให้เกิด privatization ขึ้น เพราะสมมติฐานที่ว่าภาคเอกชนน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐในเรื่องของการจัดทำโครงการเหล่านี้ ดังนั้นภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ลงทุนภาคเอกชน รวมทั้งผู้ลงทุนข้ามชาติเข้ามามีบทบาทในโครงการต่างๆที่เป็นโครงการการพัฒนาประเทศ เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพื่อเป็นการลดภาระและกระจายความเสี่ยง หลักการคุ้มค่าจึงมีบทบาทสำคัญมากกว่าหลักการอื่นๆในที่นี้ แต่อย่างไรก็ตาม หลักความคุ้มค่าก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักนิติธรรมที่ครอบคลุมอยู่ก็ระดับหนึ่ง

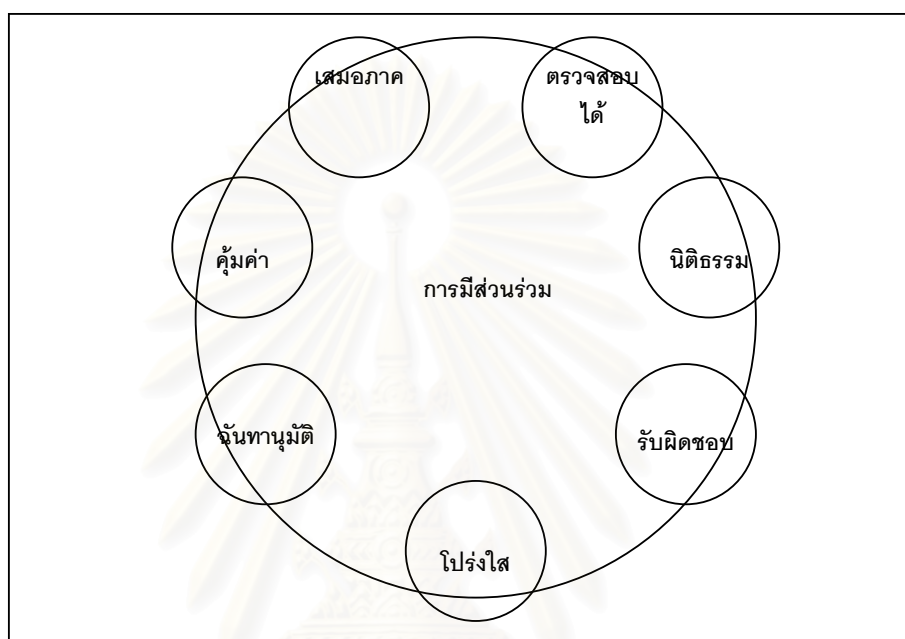
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 5.2 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาล 8 ประการในภาคเอกชน

จากรูปที่ 5.2 แบบจำลองที่ประมวลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญคือหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่นๆ ทั้งนี้เพราะการเข้ามาดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ภาคเอกชนเข้ามาด้วยกระบวนการตามหลักนิติธรรม เริ่มต้นจากการเข้ามาประมูลและยื่นข้อเสนอในการดำเนินการก่อสร้าง การเซ็นสัญญา กับ กฟผ. ข้อมูลจากการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ภาคเอกชนยืนยันในความชอบธรรมมาโดยตลอด ถึงแม้จะมีกระแสการคัดค้าน ความไม่โปร่งใสและความไม่ถูกต้องในบางประเด็น แต่ภาคเอกชนก็เห็นว่าปัญหาดังกล่าวสามารถดูแลแก้ไขได้โดยผ่านกระบวนการนิติธรรม และสัญญา นอกจากหลักของนิติธรรมแล้วภาคเอกชนก็ให้ความสำคัญกับหลักคุ่มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทัดเทียมกับหลักนิติธรรม ด้วยเหตุผลที่ว่า การเข้ายื่นประมูลการดำเนินโครงการดังกล่าว ภาคเอกชนก็พิจารณาจากหลักความคุ้มค่าทางการลงทุนที่จะเกิดขึ้น เพราะถึงแม้ธุรกิจการขายไฟฟ้าจะเป็นธุรกิจที่มีกำไรต่ำแต่ก็มีความเสี่ยงน้อยเช่นกัน เนื่องจากมีการรับประกันการรับซื้อไฟฟ้าตลอดช่วงอายุสัญญา ซึ่งก็เป็นแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินการธุรกิจทั่วไปที่ต้องคำนึงถึงกำไรขาดทุนก่อน ดังนั้นภาคเอกชนจึงยึดโยงอยู่กับหลักของนิติธรรมและความคุ้มค่าเป็นสำคัญ ส่วนหลักธรรมาภิบาล

อื่นๆก็เป็นเพียงสิ่งที่อยู่ขอบๆของสองหลักนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นประเด็นของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค หรือฉันทานุมัติ ภาคเอกชนก็ต้องพิจารณา ก่อนว่าคุ้มค่ากับการดำเนินการและถูกต้องตามพันธสัญญาที่มีหรือไม่



รูปที่ 5.3 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาล 8 ประการในภาคประชาชน

จากรูปที่ 5.3 แบบจำลองที่ประมวลจากการสัมภาษณ์บ่งบอกว่าหลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ประชาชนควรจะได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนของการดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหิโนกรูด จะเห็นได้ว่าหลักอื่นๆที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาลนั้น ในทัศนะของภาคประชาชนแล้วควรเป็นส่วนประกอบที่อยู่รายรอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น หลักนิติธรรมในรูปของสัญญาและข้อตกลงที่รัฐมีต่อผู้เกี่ยวข้องในโครงการดังกล่าว ปราศจากความชอบธรรมเนื่องจากถูกดำเนินการไปโดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม การเคลื่อนไหวของชาวบ้านผู้คัดค้านบางครั้งจึงไม่เลือกช่องทางที่ถูกกฎหมาย เป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ที่ตั้งประเด็นในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน (civil disobedience)

นักคิดในแนวทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเข้มข้น (a radical democratic theory) ซึ่งชูประเด็นความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตย (democratic legitimacy) มองว่า การแสดงความไม่เชื่อฟัง

รัฐ การแสดงความไม่เห็นด้วยกับระบบเป็นเรื่องปกติธรรมดาในระบบประชาธิปไตย ระบบประชาธิปไตยมีและเป็นมากกว่าระบบกฎหมาย การมองแต่ในรูปของความถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เกิดความแข็งทื่อไม่ยืดหยุ่น เพราะการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน เป็นไปเพื่อการสร้างและเรียกร้องสิทธิใหม่ๆ ที่ถูกปิดกั้นไว้เพื่อผลในการสร้างกระแสประชาธิปไตยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายนั่นเอง ในหลักความรับผิดชอบ ประชาชนก็ควรจะมีบทบาทในการรับผิดชอบด้วยการแสดงออกผ่านการมีส่วนร่วม โดยการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบภาครัฐและผู้ลงทุนในการดำเนินโครงการ ในเรื่องของความโปร่งใสของโครงการนี้ ภาคประชาชนก็ย้ำว่าโครงการดังกล่าวขาดความโปร่งใส ดังนั้นภาคประชาชนก็ควรจะมีบทบาทด้วยการมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสนั้น เช่นเดียวกับหลักการตรวจสอบได้และหลักความคุ้มค่า สำหรับหลักความเสมอภาคที่ได้รับก็เป็นเพียงความเสมอภาคในโอกาสของการเรียกร้องและการรับรู้ข้อมูล แต่ไม่ใช่ความเสมอภาคในระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนหลักของขั้นตอนนิติก็จะไม่เกิดขึ้นหากหลักของการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนไม่ได้รับการตอบสนอง ดังนั้นแล้วหลักการมีส่วนร่วมจึงต้องเป็นศูนย์กลางของการสร้างธรรมาภิบาลในภาคประชาชน

ข้อเสนอแนะในเชิงทฤษฎี

ถึงแม้ในทางทฤษฎีแล้ว หลักของธรรมาภิบาลจะมีความแตกต่างและเป็นคนละหลักกับระบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่หลักของธรรมาภิบาลก็เป็นหลักที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาธิปไตยนั้นดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลเข้ามาในประเทศไทยในยุคที่การต่อสู้ทางการเมืองค่อนข้างสลับซับซ้อน และในห้วงเวลาที่ต้องการหลักการอื่นๆ เข้ามาเสริมการถกเถียงในเรื่องของประชาธิปไตย ที่มากไปกว่าเรื่องของการเมืองที่เป็นทางการในการสร้าง “สถาบัน” ผ่านการเลือกตั้ง จำนวน สส. บทบาทข้าราชการ และนักการเมือง โดยหลักธรรมาภิบาลเข้ามาทำให้การสร้างสถาบันประชาธิปไตย (democratization) นั้นเป็นเรื่องของกระบวนการในการตัดสินใจ ซึ่งต้องกำกับรัฐ ในฐานะหลักการที่กำกับกระบวนการมากกว่าการสร้างโครงสร้างทางการเมืองที่มักจะเป็นแต่เพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา

แท้จริงแล้วหลักการของธรรมาภิบาลมีอยู่ในหลายรูปแบบ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการพัฒนานั้นเป็นหลักการที่มีได้มีขึ้นลอยๆ หากแต่ซ่อนหรือบรรจุ (encoding) อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และประชาชนไม่ได้เข้าใจหลักธรรมาภิบาลโดยตัวเองหรือเข้าใจอย่างแยกขาดจากการต่อสู้ทางการเมืองในชีวิตประจำวันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใกล้ตัว ผ่านการประยุกต์และอ้างอิงหลักการในรัฐธรรมนูญที่เสริมอำนาจและปกป้องสิทธิของพวกเขา

หลักการนิติธรรมของรัฐนั้นเป็นคนละตัวกับหลักการนิติธรรม ทั้งในความหมายและความเข้าใจของหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพราะหลักนิติธรรมของรัฐผูกขาดกับการอ้างความชอบธรรมของรัฐผ่านความชอบธรรมในเชิงกฎหมายและเหตุผล (legal rational legitimacy) ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐและระบบราชการ ในขณะที่หลักการนิติธรรมในหลักของธรรมาภิบาลไม่สามารถทำงานอย่างแยกขาดออกจากหลักการอื่นๆ ทั้งเจ็ดได้ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทำให้สังคมสามารถตรวจสอบ ทัดทาน และร่วมตัดสินใจกับรัฐได้ ขณะที่หลักการนิติธรรมของรัฐนั้นมีขึ้นเพื่ออ้างความชอบธรรมในการควบคุมและดูแลประชาชน

ในทำนองเดียวกัน หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ที่รัฐอ้างถึงนั้น ก็แตกต่างออกไปจากหลักการของธรรมาภิบาล เพราะหลักการในภาครัฐวางอยู่บนเรื่องของการผูกขาดความรู้ในเชิงการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายในรูปแบบของควมมีเหตุมีผล (rational decision making process) และความคุ้มค่าในเชิงต้นทุนทางเศรษฐกิจตามหลักต้นทุน กำไร ซึ่งหลักการดังกล่าวทำให้รัฐนั้นอ้างความชอบธรรมอยู่เหนือประชาชนและสังคมโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ ขณะที่หลักความคุ้มค่าของธรรมาภิบาล จำต้องพิจารณาถึงต้นทุนทางสังคมที่คำนวณเป็นตัวเลขไม่ได้

จากกรณีศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลภาครัฐ เพราะหลักกฎหมายและนิติธรรมที่รัฐอ้าง ไม่ได้มาจากรัฐธรรมนูญใหม่ที่เป็นกฎหมายที่ถูกกำกับโดยหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลของรัฐนั้นยังไม่มีขึ้น และจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อถูกกำกับโดยรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีหลักธรรมาภิบาลแทรกอยู่ ซึ่งหมายถึงการเคารพถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

และที่สำคัญก็คือ ความพยายามของภาคประชาชนในการใช้หลักธรรมาภิบาลซึ่งซ่อนอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้สังคมมีความสามารถในการโอบล้อมรัฐได้มากขึ้น

ถึงแม้ในทางทฤษฎีแล้ว สถาบันที่ทำหน้าที่สร้างหรือส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นได้นั้นจะประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนก็ตาม แต่สาเหตุที่ดูเหมือนว่าภาคเอกชนไม่ใช่ตัวปัญหาของกรณีความขัดแย้ง นั่นก็เป็นเพราะว่าภาคเอกชนในที่นี้เป็นเพียงผู้รับเหมาช่วงของโครงการที่มีการตัดสินใจโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว ภาคประชาชนเองก็มองว่าตนเองไม่ได้ต่อสู้หรือถือเอกชนเป็นศัตรู เพียงแต่ภาคประชาชนต่อสู้และเรียกร้องผ่านภาคเอกชนเท่านั้นเอง เพราะแท้ที่จริงแล้วความขัดแย้งและการต่อสู้ยังคงเป็นเรื่องราวของรัฐกับประชาชนอยู่นั่นเอง

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสามภาคที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องประกอบด้วยรัฐที่มีประสิทธิภาพในการสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ภาคเอกชนที่ผลิตภาพสูงและใจกว้างพอจะต้องคำนึงถึงและรับ

ผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทั้งในเชิงปริมาณ (ต้นทุนผลิตทางเศรษฐกิจ) และเชิงคุณภาพ (ต้นทุนผลิตทางสังคม) ส่วนภาคประชาชนที่เข้มแข็งก็จะมีส่วนช่วยส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคม ให้หลักประกันในเรื่องโอกาสของการมีส่วนร่วม ตลอดจนสร้างทุนทางสังคมและความสมานฉันท์ระหว่างคนในสังคม

สถานการณ์ล่าสุดของโครงการและข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ความคืบหน้าล่าสุดของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในปัจจุบัน (เมษายน 2546) นับตั้งแต่รัฐบาลโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2545 เรื่องการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด ซึ่งมีข้อสรุปให้ชะลอโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าออกไป ด้วยเหตุผลที่ว่าปริมาณไฟฟ้าสำรองยังเหลือเพียงพออย่างน้อยถึงปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลจึงมอบหมายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เจรจากับบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เพื่อหาทางออกร่วมกันต่อไป ซึ่งหมายถึงกำหนดการก่อสร้างและผลิตไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ที่กำหนดไว้ในเดือนตุลาคม 2548 จะต้องถูกเลื่อนออกไปประมาณ 2 ปี บริษัทผู้ลงทุนได้ดำเนินการเจรจากับ กฟผ. เรื่อยมาจนกระทั่งได้ข้อยุติในขั้นต้นโดยคณะกรรมการ กฟผ. มีมติให้โครงการเปลี่ยนเชื้อเพลิงจากถ่านหินเป็นก๊าซธรรมชาติพร้อมกับให้ย้ายสถานที่ตั้งโครงการ จึงขอให้เจ้าของโครงการเตรียมรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ตั้งใหม่ โครงการและการเปลี่ยนชนิดของเชื้อเพลิงเพื่อให้ กฟผ. พิจารณาก่อน สำหรับสถานที่ตั้งใหม่ของโครงการนั้น บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด อาจเลือกสถานที่ก่อสร้างที่ใดก็ได้ (รวมถึงบริเวณพื้นที่โรงไฟฟ้าของบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด จังหวัดราชบุรี) ซึ่งขณะนี้บริษัทฯ อยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษาความเหมาะสมด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง 500 กิโลโวลต์ของ กฟผ. และแนวท่อก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมถึงแหล่งน้ำที่เพียงพอ เพื่อเสนอพื้นที่ทางเลือกที่เหมาะสมด้านเทคนิคให้ กฟผ. พิจารณาต่อไป ในขณะที่เดียวกันบริษัทฯ ต้องเริ่มกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นจนไปถึงการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคม การติดตามตรวจสอบและสิทธิประโยชน์โดยตรงอันพึงมีพึงได้ของชุมชน

อนึ่ง นอกจากการชะลอโครงการแล้ว เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 รัฐบาลยังแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทำสัญญาและการบริหารสัญญาระหว่าง กฟผ. กับบริษัท คู่สัญญา ตามข้อร้องเรียนของผู้คัดค้านโครงการ จนถึงขณะนี้ผลการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ

ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีความขัดแย้งในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดในช่วงระยะเวลาหนึ่งของความเคลื่อนไหวเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาหรือวิจัยกระบวนการตลอดจนพัฒนาการของโครงการดังกล่าวตั้งแต่ต้นจนจบ จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาและวิจัยอย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจในเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทย รวมทั้งการศึกษาโครงการอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยอาจตั้งประเด็นของการศึกษาว่า อะไรคือสาเหตุที่โครงการดังกล่าวต้องถูกทบทวนใหม่ และถูกชะลอไปในที่สุด ปัจจัยใดคือเหตุผลในการอธิบายปรากฏการณ์ที่ดูเหมือนว่าประชาชนผู้คัดค้านจะเป็นฝ่ายกำชัยชนะในการต่อสู้ครั้งนี้ อีกทั้งยังนำมาพิจารณาทดสอบสมมติฐานของผู้วิจัยที่สร้างเป็นแบบจำลองที่ได้จากการทำวิจัยครั้งนี้ว่า จากองค์ประกอบหลัก 8 ประการที่มีส่วนสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น ภาครัฐมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมมากที่สุด ภาคเอกชนยึดหลักนิติธรรมและความคุ้มค่าควบคู่กันไป ในขณะที่ภาคประชาชนเห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของหลักทั้งปวง ทั้งนี้อาจทำการศึกษาเพื่อทดสอบแบบจำลองดังกล่าวได้ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าจะมีประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการต่อวงการวิชาการทางรัฐศาสตร์ไม่มากนักน้อย เนื่องจากข้อสรุปจากการวิจัยครั้งนี้สามารถสร้างทฤษฎีจากบทเรียนที่ได้จากการศึกษาปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสังคม ก่อให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีลักษณะเคลื่อนไหว (dynamic) และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาพแวดล้อมของโลกและสังคมนั้นๆ อีกทั้งเชื่อว่าสามารถนำผลที่ได้รับจากการศึกษาเรื่องนี้ ไปปรับใช้ในการวางแผนการจัดทำโครงการในลักษณะเช่นนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอันสืบเนื่องจากการจัดทำโครงการ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในการส่งเสริมให้ภาคต่างๆ ในสังคม มีมุมมองต่อกองธรรมาภิบาลและการพัฒนาทางความคิดที่เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้จากการทำวิจัยเรื่องนี้ ความขัดแย้งในปรากฏการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่หลักของธรรมาภิบาลไม่เกิดขึ้นหรือถูกสร้างขึ้นในกรณีนี้ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีมุมมองและวิถีคิดต่อหลักการของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันคนละมิติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

- กิตติวัฒน์ กิตติเวช. 2538. การศึกษาการสูญเสียกำลังคนและปัญหาสมองไหลในระบบราชการไทย : ศึกษากรณีกลุ่มข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ. 2545ก. บรรษัทภิบาล หลักการที่สำคัญสู่การปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ. 2545ข. บรรษัทภิบาล วิธีแห่งการนำองค์กรสู่ความรุ่งเรือง, พิมพ์ครั้งที่
3. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เกษียร เตชะพีระ. 2541. ธรรมรัฐ-ธรรมและ. พิพิไล ปีที่ 10, ฉบับที่ 101 ปีที่ 10 (มิถุนายน
2541) : 30-32.
- คณาจารย์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 8 สิงหาคม 2540. "จดหมายเปิดผนึกจากที่
ประชุมคณาจารย์รัฐศาสตร์." ผู้จัดการรายวัน.
- จรรยา สุภาพ (บรรณารักษ์). 2522. การพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- จินตนา แก้วขาว. 11 มกราคม 2546. ประธานกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรอง
ประธานสภาเทศบาลตำบลบ้านกรูด. สัมภาษณ์.
- จีรวุฒิ แจงสกุล. 14 มกราคม 2546. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านกรูดและอดีตประธาน
กลุ่มอนุรักษ์บ้านกรูด. สัมภาษณ์.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 2543. การพัฒนาและความขัดแย้ง : ทางเลือกบนเส้นทางประชาธิปไตย.
ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณารักษ์). วิถีสังคมไทย. หน้า 160-196. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2542. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชนะศักดิ์ ยุกบุญ. 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
การพิมพ์.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. 2542. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : เม็ด
สีการพิมพ์,
- ชุติมา สุขมน. 2541. กลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชาสังคม : บทบาทในการผลักดันนโยบาย
ปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536 – 2538. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2542. พระราชรัฐกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ณรงค์ ลินสวัสดิ์. 2518. สังคมกับการปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดวิด ซี คอร์ทเทน. 2542. เมื่อบรรษัทครองโลก = When corporations rule the world. แปลโดย อภิชัย พันธเสน. กรุงเทพมหานคร : เสริมศึกษาลัย : อาจารย์ยสาร : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม. 2540. การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย. จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ. 2521. พัฒนาทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ). 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2542. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. 2544. การพัฒนาการเมืองไทยในอนาคต. ใน อมร รักษาสัตย์ (บรรณาธิการ) การเมืองไทยการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 469-506. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วี.เจ. พรินติ้ง.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2536. สังคมเข้มแข็ง : ความคิด-ปรัชญาของ ธีรยุทธ บุญมี. กรุงเทพมหานคร : มิ่งมิตร.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2541ก. ปรัชญาการเมืองเรื่องธรรมรัฐในทัศนะของอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี. ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินท์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2541ข. ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู่หายนะประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2541ค. สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2541. ธรรมรัฐแห่งชาติและเรื่องที่น่าคิดต่อเบื้อง. เนชั่นสุดสัปดาห์ (29 มกราคม – 4 กุมภาพันธ์ 2541) : 81.

- นฤมล ทับจุมพล. 2541. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ”. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นที สิทธิประศาสน์. 6 มกราคม 2546. ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและประชาสัมพันธ์ บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด. สัมภาษณ์.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2527. กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน. ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2544. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญธรรม แดงเครือ. 13 มกราคม 2546. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย. สัมภาษณ์.
- บริษัท เทสโก้ จำกัด. (2542). รายงานฉบับร่างสมบูรณ์ : การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (การศึกษาเพิ่มเติม ระบบนิเวศทางทะเล) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”. (เอกสารอัดสำเนา).
- บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด. 2542. คำถาม คำตอบจากการสัมมนารับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ เรื่อง เทคโนโลยีการผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหิน และการจัดการสิ่งแวดล้อมในโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน หินกรูด. วันอังคารที่ 21 ธันวาคม 2542 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร. (เอกสารอัดสำเนาเผยแพร่).
- ปรัชญา เวสารัชช์. 2528. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประจัญ ดීคาร. 12 มกราคม 2546. พนักงานศูนย์ข้อมูล บริษัทยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด. สัมภาษณ์.
- ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. ม.ป.ป. ธรรมาภิบาลในภาคเอกชน. ม.ป.ท. (เอกสารอัดสำเนา).
- ประเวศ วะสี. 2536. แนวคิดและยุทธศาสตร์ สังคมสมานภาพและวิชา. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ประเวศ วะสี. 2541ก. มุมมองธรรมรัฐในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี. ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินท์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ประเวศ วะสี. 2541ข. ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม.

กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน.

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์. 29 มกราคม 2546. อดีตเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. สัมภาษณ์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2543. บ้านล่อมรัฐ. ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ). วิถีสังคมไทย. หน้า 302-324. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545.

พลนิจ ปิยะอนันต์. บทบาทของงานตรวจสอบภายในกับการกำกับดูแลกิจการ. กรมบัญชีกลาง (2541) : 13 – 26.

พิทยา บวรวัฒนา. 2541ก. “การปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่ศตวรรษที่ 21: PARADIGM ใหม่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย.” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บวรวัฒนา. 2541ข. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

พิทยา ว่องกุล. 2541. ธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการวิถีทรรศน์.

พิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ). 2541. ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 1999-2000. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

พิทยา ว่องกุล. 2542ก. ธรรมรัฐถึงธรรมาธิปไตย สูดยอดการปกครองที่ไม่ต้องถูกปกครอง. ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

พิทยา ว่องกุล. 2542ข. สร้างสังคมใหม่ ชุมชนาธิปไตย-ธัมมาธิปไตย, กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2527. นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบันในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. 2532. ระบบขุนนางและราชการ. วิวัฒนาการการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ยุค ศรีอาริยะ. (2541). มายาโลกาภิวัตน์ : สงครามเศรษฐกิจยุคโลกไร้พรมแดน. กรุงเทพมหานคร : โครงการวิถีทรรศน์.

ยุค ศรีอาริยะ, พิทยา ว่องกุล และ บัณฑิต อ่อนดำ. 2542. ดร.ภูษณ ปรีย์มาโนช นักคิดร่วมสมัย อีกรางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บุญนัฐพรพรณ 1999.

ยุคใหม่ราชการไทย. จุลสารของสำนักงาน ก.พ. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2545) : 1-4.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธิ. 2526. หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร : ไทยอนุเคราะห์ไทย.

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ). 2531. เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชา. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- ลิขิต ธีรเวคิน. 16 มิถุนายน 2541. ธรรมนูญคืออะไร. มติชน : 6.
- วรภัทร โตธนะเกษม. 17 เมษายน 2541. สร้าง Good Governance ในภาคเอกชน (ตอนที่ 1). ผู้จัดการรายวัน : 5.
- วรภัทร โตธนะเกษม. 18 เมษายน 2541. สร้าง Good Governance ในภาคเอกชน (ตอนที่ 2). ผู้จัดการรายวัน : 9.
- วรภัทร โตธนะเกษม. 19 เมษายน 2541. สร้าง Good Governance ในภาคเอกชน (จบ). ผู้จัดการรายวัน : 13.
- วรลักษณ์ มนต์เอื้อศิริ. 2541. ธรรมนูญภาคราชการ. วารสารพัฒนาชุมชน. ฉบับที่ 37 (6 มิถุนายน 2541) : 13-17.
- วิชัย ต้นศิริ. 2544. สถาบันบริหาร : คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.
- วิสุทธิ์ โพิทแทน. 2524. ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรวิ เฝ้าเหลืองทอง. 18 มกราคม 2546. เจ้าหน้าที่กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต. สัมภาษณ์.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (บรรณาธิการ). 2534. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมเกียรติ วันทะนะนะ. 2544. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2534. ทฤษฎีสังคมวิทยา : การสร้าง การประเมินค่า และการใช้ประโยชน์. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์.
- สุดจิต นิमितกุล. 2543. กระทบวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. การบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- เสน่ห์ จามริก. 2523ก. การเมืองกับการศึกษาของไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- เสน่ห์ จามริก. 2523ข. ความยากจนในชนบท. วารสารเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มกราคม-กุมภาพันธ์).

- อมรา พงศาพิชญ์. 2541. ธรรมรัฐและธรรมราชฎีก์กับองค์กรประชาสังคม. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. 2541. สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี. รายงานที่ดีอาร์ไอ. ฉบับที่ 20 (มกราคม 2541).
- อิสระ สุวรรณบลด. 2519. ราชการไทย: วิวัฒนาการและการวิเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุชิต ชัยพิพัฒน์. 27 มกราคม 2546. วิศวกรระดับ 10 ฝ่ายจัดซื้อไฟฟ้าภายในประเทศ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์.
- อนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล. 2540. ประชาสังคม : คำ ความคิดและความหมาย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. 2542. รัฐ สังคม และ การเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- อานันท์ ปันยารชุน. 26 มีนาคม 2541. ธรรมรัฐกับอนาคตของประเทศไทย. มติชน. 2.
- อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง. 2522. คำบรรยายลักษณะวิชาทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน 2. เอกสารประกอบการบรรยาย ภาคการเรียนที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และคณะ. 2538. วิพากษ์สังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

Bidhya Bowornwathana. 1997. Transforming Bureaucracies for the 21st Century : The New Democratic Government Paradigm. Public Administration Quarterly 21 : 294-308.

Chantana Banpasirichote. n.d. Civil Society: A New Chapter of Thailand Political Reform? Paper presented at Conference Democracy and Civil Society in Asia: The Emerging Opportunities and Challenges Centre for Democracy Studies, Queen's University, Kingston Ontario.

Cohen, J. M. and Uphoff, N.T. 1980. Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation. New York : Cornell University Press.

- Conway M.M. 2000. Political Participation in the United States. Washington D.C.: CQ Press.
- Erwin, William. 1976. Participation Management : Concept, Theory and Implementation. Atlanta : Ga. Georgia State University Press.
- Keynes M. John 1936 The General Theory of Employment, Interest and Money. [Online] Available from: <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/ch01.htm> [2002, November 13]
- Laothamatas, Anek. 1996. A Tale of Two Democracies: Conflicting Perception of Elections and Democracy in Thailand. The Politics of Elections in Southeast Asia. New York : Cambridge University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Study Vol. 44. (September).
- Rosenau, James N. and Ean-Otto Czempiel, Editors. 1992. Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge Studies in International Relations Vol. 20. Cambridge University Press.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำชี้แจง ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบว่ากำลังทำงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง ธรรมมาภิบาล โดยสนใจในกรณีหินกรูด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย ต้องการศึกษาระบบการปฏิบัติที่ประกอบไปด้วย หลัก 8 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักความรับผิดชอบ
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการตรวจสอบได้
5. หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
6. หลักการมีส่วนร่วม
7. หลักความเสมอภาค
8. หลักฉันทานุมัติ

1. ข้อมูลประวัติทั่วไป

1.1 ผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นใคร เป็นคนจังหวัดใด อาศัยอยู่ในพื้นที่ใด

.....

1.2 มีการศึกษาในระดับใด ทำงานด้านใด

.....

1.3 เข้ามาเกี่ยวข้องกับในฐานะใด

.....

1.4 เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับเมื่อไร และ ณ ปัจจุบัน เป็นเวลาประมาณกี่ปีแล้ว

.....

1.5 มีบทบาทเกี่ยวข้องกับมากขึ้นอย่างไร

.....

1.6 ใครชักนำเข้ามา

.....

2. ให้พูดถึงสถานการณ์ปัจจุบันเป็นเช่นไร เหตุการณ์ในอดีตสามารถแบ่งเป็นยุคๆ มียุคอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

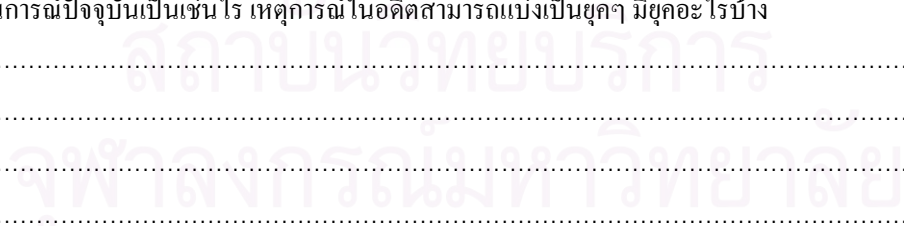
.....

.....

.....

.....

.....



3.การสัมภาษณ์จะเป็นการถามความคิดเห็นว่า

3.1. หลักนิติธรรม

3.1.1. นิยามของหลักนิติธรรม (ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบไม่ได้ ให้ลองถามว่าคิดว่าจะไรใช่ อะไรไม่ใช่หลักนิติธรรม หรือคิดว่าหลักนิติธรรมมีองค์ประกอบอะไรบ้าง)

3.1.2. จากนิยามที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ สามารถเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอะไรบ้างใน โครงการหินกรูด

3.1.3. จากนิยามหลักนิติธรรมและปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนหรือบทพิสูจน์ให้เห็นอะไรบ้าง

3.1.4. ข้อเสนอแนะต่อหลักการนิติธรรม

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.2. หลักความรับผิดชอบ

3.2.1. นิยามของหลักความรับผิดชอบ (ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบไม่ได้ ให้ลองถามว่าคิดว่าจะไรใช่ อะไรไม่ใช่หลักความรับผิดชอบ หรือคิดว่าหลักความรับผิดชอบมีองค์ประกอบอะไรบ้าง)

3.2.2. จากนิยามที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ สามารถเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอะไรบ้างใน โครงการหินกรูด

3.2.3. จากนิยามหลักความรับผิดชอบและปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนหรือบทพิสูจน์ให้เห็นอะไรบ้าง

3.2.4. ข้อเสนอแนะต่อหลักการการรับผิดชอบ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

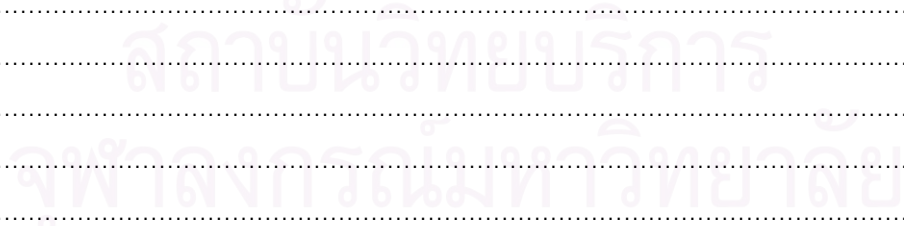
.....

.....

.....

.....

.....



3.3.หลักความโปร่งใส

3.3.1. นิยามของหลักความโปร่งใส (ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบไม่ได้ ให้ลองถามว่าคิดว่าอะไรใช่ อะไรไม่ใช่หลักความโปร่งใส หรือคิดว่าหลักความโปร่งใสมีองค์ประกอบอะไรบ้าง)

3.3.2. จากนิยามที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ สามารถเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอะไรบ้างในโครงการหิ้นกรูด

3.3.3. จากนิยามความโปร่งใสและปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนหรือบทพิสูจน์ให้เห็นอะไรบ้าง

3.3.4. ข้อเสนอแนะต่อหลักการความโปร่งใส

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.4.หลักการตรวจสอบได้

3.4.1. นิยามของหลักการตรวจสอบได้ (ถ้าผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบไม่ได้ ให้ลองถามว่าคิดว่าอะไรใช่ อะไรไม่ใช่หลักการตรวจสอบได้ หรือคิดว่าหลักการตรวจสอบได้มีองค์ประกอบอะไรบ้าง)

3.4.2. จากนิยามที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ สามารถเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอะไรบ้างในโครงการหิ้นกรูด

3.4.3. จากนิยามหลักการตรวจสอบได้และปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนหรือบทพิสูจน์ให้เห็นอะไรบ้าง

3.4.4. ข้อเสนอแนะต่อหลักการการตรวจสอบได้

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

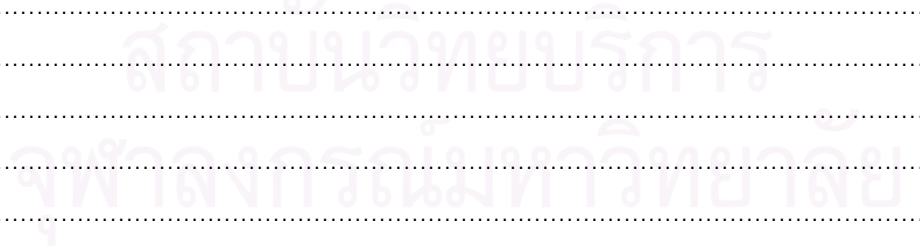
.....

.....

.....

.....

.....



หลักนิติธรรม	- ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำโครงการ - เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540
หลักความรับผิดชอบ	- สิทธิพิเศษแก่ผู้ได้รับผลกระทบ - ค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบ - ใครควรมีบทบาทในการแสดงความรับผิดชอบ เขาได้ดำเนินการไต่ไปแล้วบ้าง - คาดหวังอะไร ในระดับใด
หลักความโปร่งใส	- เปิดเผยข้อมูล - ประชาสัมพันธ์ - สื่อมวลชนเสนอข่าว - ทุกกระบวนการมีความโปร่งใส
หลักการตรวจสอบได้	- EIA และ SIA - การประเมินความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ - การประเมินมลพิษต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากโรงไฟฟ้า
หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ	- ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม - ผลกระทบด้านสังคม ชุมชน - มาตรการรองรับผลกระทบต่างๆ - ความมั่นคงด้านพลังงาน - ผลประโยชน์ที่ได้รับมากกว่าผลเสียที่เกิดขึ้น
หลักการมีส่วนร่วม	- การรับฟังความคิดเห็น - ประชาพิจารณ์ - วิธีการมีส่วนร่วม - อิทธิพลกดดัน/ ชักจูง/ ครอบงำ
หลักความเสมอภาค	- ความเท่าเทียมกันในทุกกระบวนการจัดทำโครงการ
หลักนันทานุมัติ	- ทางออกที่ทุกฝ่ายพอใจ - ความเห็นพ้องต้องกัน - คณะกรรมการไตรภาคี ใกล้เคียงปัญหา

แบบสอบถามเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ในหัวข้อ

ธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทย : กรณีศึกษาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”

คำชี้แจง

1.แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประกอบวิทยานิพนธ์เท่านั้น **มิได้มีผลต่อการตัดสินใจใดๆ** ในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”

2.คำอธิบายศัพท์

โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด

หมายถึง โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”

โครงการต่างๆ

หมายถึง โครงการพัฒนาขนาดใหญ่อื่นๆ

ข้อมูลพื้นฐาน

1. เพศ ชาย หญิง
2. อายุ ปี
3. การศึกษา
 - ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช.
 - ปวส./ปวท. ปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก
 - อื่นๆ
4. ภูมิลำเนาเดิมของท่านอาศัยอยู่
 - ในพื้นที่ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
 - นอกพื้นที่ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
5. ถ้าท่านอยู่ในพื้นที่ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ท่านอาศัยอยู่มา ปี
6. ท่านมีอาชีพ
 - ทำสวนมะพร้าว ประมง รับราชการ
 - พนักงานบริษัท อื่น (โปรดระบุ)
7. ท่านมีรายได้ บาท/คน/เดือน
8. ท่านสังกัดอยู่ในกลุ่ม
 - รับราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ/รัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน
 - พนักงานบริษัทเอกชนเนี่ยน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ (Union Power Development Co.ltd.)
 - ประชาชนในพื้นที่
9. ท่านติดตามข้อมูลข่าวสารโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจากสื่อใด

โดยใส่หมายเลขเรียงลำดับจากมากไปน้อย (7=มากที่สุด, 6=มาก 5=ค่อนข้างมาก.....)

 - หนังสือพิมพ์ แผ่นพับประชาสัมพันธ์โครงการ
 - โทรทัศน์ หนังสือแนวอนุรักษ์ธรรมชาติ (เช่น โลกสีเขียว, สารคดี)
 - วิทยุ เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง จากการพูดคุยกับเพื่อน

10. ท่านทราบข้อมูลข่าวสารโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในระดับใด
- ไม่ทราบเลย ทราบบ้างเล็กน้อย ทราบค่อนข้างมาก ทราบดีมาก
11. ท่านรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จากฝ่ายใดมากที่สุด
- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
- พนักงานบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
- เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
12. ท่านเคยเข้าร่วมเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดหรือไม่
- เคยเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นอย่างของประชาชน (ไม่เป็นทางการ)
- เคยเข้าร่วมรับฟังประชาพิจารณ์
- เคยเข้าร่วมชุมนุมสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด
- เคยเข้าร่วมชุมนุมคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เฉย ๆ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1.ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะรัฐต้องเสียค่าปรับให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ					
2.ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว					
3.ท่านคิดว่าไม่สมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะการดำเนินโครงการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการ					
4.ท่านเชื่อมั่นต่อกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ในโครงการ โรงไฟฟ้าหินกรูด					
5.ท่านเชื่อมั่นว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา เนื่องจากบริษัทที่ได้รับสัมปทานมีมาตรการรองรับและป้องกันดีแล้ว					
6.ท่านคิดว่าในบริเวณพื้นที่จัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีสัตว์สงวนที่หายาก เช่น ปลาวาฬ ปลาโลมา และแนวปะการังที่สวยงาม ในพื้นที่หินกรูด					
7.ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ทำให้อุณหภูมิน้ำทะเลสูงขึ้น					
8.ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน					
9.ท่านเชื่อมั่นต่อกระบวนการจัดทำรายงานในส่วนผลกระทบด้านสังคม (SIA) ที่มีรายละเอียดอยู่ในรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด					
10.ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ					
11.ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ					

คำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เฉย ๆ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
12.การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้การ ท่องเที่ยวภายในพื้นที่ดีขึ้น					
13.การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะส่งผลดีต่อการ คมนาคม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและ สังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ					
14. การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้รายได้ ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจาก มีการจ้างงานมากขึ้น					
15. ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีการ สำรวจข้อมูลต่างๆ ครบถ้วน ทั้งผลดีและผลเสียจากการ ดำเนินโครงการ					
16. ท่านคิดว่าการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดประสบ ปัญหา เนื่องจากผู้สนับสนุนโครงการ และคัดค้านโครงการ มีความเห็นต่อแนวทางการพัฒนาประเทศที่ไม่ตรงกัน ใน ประเด็นผลประโยชน์ของชาติและวิถีชุมชนของคนในท้องถิ่น					
17. ท่านคิดว่าการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ประสบ ปัญหา เนื่องจากประเด็นเรื่องผลประโยชน์					
18. ท่านเชื่อมั่นต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (การ ลงพื้นที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เข้ามาเก็บข้อมูล เพื่อ จัดทำเป็นรายงานเสนอแก่รัฐ) ในการจัดทำโครงการโรง ไฟฟ้าหินกรูดของรัฐ					
19. ท่านเชื่อมั่นต่อกระบวนการพิจารณาประชาพิจารณ์ ในการจัดทำ โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ของรัฐ					
20. ท่านเห็นว่าการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีการ เผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญให้สังคมรับรู้ดีแล้ว					
21. ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวม กลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์					
22. ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการ วิ่งเต้นหรือเสนอผลประโยชน์อย่างลับ ๆ (ล็อบบี้)					
23. ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้ง โต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง)					

คำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เฉย ๆ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
24. ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการ ปิดถนน เดินขบวนประท้วง ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น					
25. ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการ ชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น					
26. ท่านคิดว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด สามารถตรวจสอบ อ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้					
27. ท่านคิดว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำ โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด					
28. ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในท้องถิ่นทั้งที่เกิดจาก บุคคลภายในและภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจ หรืออุ้งใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการ โรงไฟฟ้าหินกรูด					
29. ท่านคิดว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรง ไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอม ชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์					
30. ท่านคิดว่าข้าราชการและนักการเมือง ต้องแสดงความ รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินอย่างหนึ่งอย่างใดที่ เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด					
31. ท่านคิดว่าเกณฑ์ในการตัดสินใจต่อการจัดทำโครงการ ต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนยืนบน ฐานคิดเดียวกัน (พูดด้วยภาษาชาวบ้าน หรือภาษาวิชาการ เดียวกัน)					
32. ท่านเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ เปิดเผยข้อมูล ให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ					
33. ท่านคิดว่าข้อมูลของฝ่ายสนับสนุนการดำเนินโครงการ ยืนอยู่บนฐานของข้อมูลที่เป็นจริง					
34. ท่านคิดว่าความคิดเห็นของฝ่ายสนับสนุนการดำเนิน โครงการมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ					
35. ท่านคิดว่าข้อมูลของฝ่ายคัดค้านการดำเนินโครงการ ยืนอยู่บนฐานของข้อมูลที่เป็นจริง					

คำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เฉย ๆ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
36. ท่านคิดว่าความคิดเห็นของฝ่ายคัดค้านการดำเนินโครงการมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ					
37. ท่านเห็นว่าเกณฑ์ในการตัดสินใจต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ควรขึ้นอยู่กับฐานความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ					
38. ท่านเห็นว่าเกณฑ์ในการตัดสินใจต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ควรขึ้นอยู่กับฐานพลังงานสำรอง					
39. ท่านเห็นว่าเกณฑ์ในการตัดสินใจต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ควรขึ้นอยู่กับวิถีชีวิตชุมชนในท้องถิ่น					
40. ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ไม่ว่าจะจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด กระทำได้ลำบาก					
41. ท่านคิดว่าการประชุมสัมพันธโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดของรัฐ นำเสนอเพียงด้านดีของการจัดทำโครงการเท่านั้น					
42. ท่านคิดว่าการประชุมสัมพันธโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดของเอกชน นำเสนอเพียงด้านดีของการจัดทำโครงการเท่านั้น					
43. ท่านเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการไตรภาคีว่าเป็นองค์ประกอบของกระบวนการนำไปสู่การหาข้อสรุปและแก้ไขปัญหาที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันได้					
44. ท่านคิดว่าอุปสรรคสำคัญของการแสวงหาความร่วมมือในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คือ การเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้าน					
45. ท่านเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้					
46. ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน					

คำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เฉย ๆ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
47.ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และ ประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ใน จำนวนเท่า ๆ กัน					
48.ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และ ประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่า กัน					
49.ท่านคิดว่าหากจำเป็นต้องเสียคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปบ้าง เพื่อแลกกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็เป็นสิ่งที่ ยอมรับได้					
50.ท่านคิดว่าหากรัฐบาลปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการคอร์รัปชัน ก็เป็นสิ่งที่ยอมรับได้					
51.ท่านคิดว่าหากรัฐบาลปฏิบัติงานได้ตรงตามความ ต้องการของประชาชนคืออยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม					

52. ท่านมีความเห็นต่อการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดว่า

- สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินในพื้นที่หินกรูด
- สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนอื่นในพื้นที่หินกรูด
- สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินในพื้นที่อื่น (ที่มีใช้ในพื้นที่หินกรูด)
- สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนอื่นในพื้นที่อื่น (ที่มีใช้ในพื้นที่หินกรูด)
- ไม่สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินในพื้นที่หินกรูด
- ไม่สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนอื่นในพื้นที่หินกรูด
- ไม่สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหินในพื้นที่อื่น (ที่มีใช้ในพื้นที่หินกรูด)
- ไม่สมควรสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนอื่นในพื้นที่อื่น (ที่มีใช้ในพื้นที่หินกรูด)
- ไม่มีความคิดเห็น

ขอขอบคุณท่านที่ให้ข้อมูล
อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์
มา ณ ที่นี้

วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและอภิปรายผลจากแบบสอบถาม

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบแนวความคิด ความเข้าใจของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตามองค์ประกอบการสร้างธรรมาภิบาล 8 ประการในเชิงปริมาณ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ รวม 40 ชุด ครอบคลุมตัวอย่างจากภาคต่างๆ ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน (บริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์) และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ และทำการสรุปความเข้าใจ และแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล 8 ประการ ซึ่งพอสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไป

ตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	23	57.5
หญิง	17	42.5
รวม	40	100

ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามช่วงอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ระบุ	1	2.5
ไม่เกิน 35 ปี	13	32.5
อยู่ระหว่าง 36 - 45 ปี	15	37.5
อยู่ระหว่าง 46 - 60 ปี	8	20
61 ปี ขึ้นไป	3	7.5
รวม	40	100

ตารางที่ 3 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษา	16	40
มัธยมศึกษาตอนต้น	4	10
มัธยมศึกษาตอนปลาย	8	20
ปวช.	3	7.5
ปวส./ปวท.	3	7.5
ปริญญาตรี	5	12.5
ปริญญาโท	1	2.5
ปริญญาเอก	0	0
รวม	40	100

ตารางที่ 4 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภูมิลำเนา

ภูมิลำเนา	จำนวน	ร้อยละ
ในพื้นที่ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	31	77.5
นอกพื้นที่ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	9	22.5
รวม	40	100

ตารางที่ 5 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ระบุ	7	17.5
1 - 20 ปี	7	17.5
21 - 40 ปี	15	37.5
41 - 60 ปี	11	27.5
รวม	40	100

ตารางที่ 6 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ทำสวนมะพร้าว	5	12.5
ประมง	5	12.5
รับราชการ	6	15
พนักงานบริษัท	8	20
อื่นๆ	16	40
รวม	40	100

ตารางที่ 7 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายได้

รายได้	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ระบุ	4	10
ไม่เกิน 5,000 บาท	9	22.5
ไม่เกิน 10,000 บาท	22	55
10,001 บาท ขึ้นไป	5	12.5
รวม	40	100

จากผลสำรวจแบบสอบถามพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีสัดส่วนเพศชายหญิงใกล้เคียงกัน โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชายมีจำนวน 23 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 57.5 มากกว่าผู้ตอบแบบที่เป็นเพศหญิงซึ่งมีจำนวน 17 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.5 ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 36-45 ปี มีจำนวน 15 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.5 รองลงมาอยู่ในช่วงอายุไม่เกิน 35 ปี มีจำนวน 13 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 32.5 และช่วงอายุระหว่าง 46-60 ปี มีจำนวนเพียง 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา จำนวน 16 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 และในระดับปริญญาตรี มีจำนวน 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีจำนวน 31 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 77.5 ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จำนวน 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 22.5 ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่บ้านกรูดมาเป็นเวลา 21-40 ปี มีจำนวน 15 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.5 รองลงมาอาศัยอยู่เป็นระยะเวลา 41-60 ปี มีจำนวน 11 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ส่วนใหญ่ประกอบ

อาชีพอื่นๆ 16 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคืออาชีพพนักงานบริษัท จำนวน 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 และมีอาชีพรับราชการ จำนวน 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 15 นอกจากนี้มีอาชีพประมงและทำสวนมะพร้าวในสัดส่วนเท่ากัน คือมีจำนวน 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รายได้/คน/เดือน อยู่ในระดับไม่เกิน 10,000 บาท มีจำนวนสูงสุดคือ 22 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 55 มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท มีจำนวนรองลงมาคือ 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 22.5 ขณะที่ผู้มีรายได้เกิน 10,001 บาทขึ้นไป มีจำนวนเพียง 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5

ตารางที่ 8 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามกลุ่ม

สังกัดอยู่ในกลุ่ม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ระบุ	2	5
รับราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ/รัฐวิสาหกิจ	11	27.5
พนักงานบริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเมนต์	7	17.5
ประชาชนในพื้นที่	20	50
รวม	40	100

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นประชาชนในพื้นที่ มีจำนวนทั้งสิ้น 20 คน คิดเป็นร้อยละ 50 หรือมีจำนวนเป็นครึ่งหนึ่งของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม รองลงมาคือรับราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 11 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ขณะที่พนักงานบริษัทยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเมนต์ (พนักงานของโรงไฟฟ้าหินกรูด) มีจำนวน 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.5

ตารางที่ 9 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามช่องทางการเปิดรับสื่อ

ติดตามข้อมูลข่าวสารจาก	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ระบุ	2	5
หนังสือพิมพ์	5	12.5
โทรทัศน์	13	32.5
วิทยุ	2	5
แผ่นพับประชาสัมพันธ์โครงการ	2	5
หนังสือแนวอนุรักษ์ธรรมชาติ	3	7.5

ติดตามข้อมูลข่าวสารจาก	จำนวน	ร้อยละ
จากการพูดคุยกับเพื่อน	13	32.5
เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง	0	0
รวม	40	100

ตารางที่ 10 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับการทราบข้อมูลข่าวสาร

ระดับการทราบข้อมูลข่าวสาร	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ทราบเลย	2	5
ทราบบ้างเล็กน้อย	10	25
ทราบค่อนข้างมาก	10	25
ทราบดีมาก	18	45
รวม	40	100

ตารางที่ 11 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามการรับรู้ข้อมูล

รับรู้ข้อมูลจาก	จำนวน	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	8	20
พนักงานบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	13	32.5
เจ้าหน้าที่พัฒนาองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าหินกรูด	13	32.5
รวม	40	100

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ติดตามข่าวสารเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าหินกรูดจากสื่อโทรทัศน์ และจากการพูดคุยกับเพื่อน มีจำนวนเท่ากันคือ 13 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 32.5 รองลงมาติดตามข่าวสารจากการอ่านหนังสือพิมพ์ มีจำนวน 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 โดยข้อมูลที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รับรู้มาจากแหล่งข้อมูลหลักๆ 2 แหล่งคือ จากพนักงานบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด และจากเจ้าหน้าที่พัฒนาองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีจำนวนเท่ากัน คือ 13 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 32.5 ขณะที่ได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีจำนวนเพียง 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าตนเองทราบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าหินกรูดดีมาก มีจำนวนถึง 18 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 45 รองลงมาคิดว่า

ตนเองทราบค่อนข้างมากและทราบบ้างเล็กน้อย มีจำนวนเท่ากันคือ 10 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ขณะที่ มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ทราบในเรื่องนี้เลย จำนวนเพียง 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5

ตารางที่ 12 แสดงสัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามกิจกรรมที่เคยเข้าร่วมเกี่ยวข้อง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

เคยเข้าร่วมเกี่ยวข้อง	จำนวน	ร้อยละ
เคยเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น	19	47.5
เคยเข้าร่วมรับฟังประชาพิจารณ์	18	45
เคยเข้าร่วมชุมนุมสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	9	22.5
เคยเข้าร่วมชุมนุมคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	15	37.5
รวม	61	100

ผู้วิจัยได้ถามผู้ตอบแบบสอบถามว่าได้เข้ามามีบทบาทส่วนร่วมเกี่ยวข้องของกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดบ้างหรือไม่ พบว่าส่วนใหญ่เข้ามามีบทบาทร่วมรับฟังความคิดเห็นมีจำนวนถึง 19 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 47.5 รองลงมาได้เข้าร่วมการประชุมพิจารณ์ มีจำนวน 18 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 45 ผู้ตอบแบบสอบถามเคยเข้าร่วมชุมนุมคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มีจำนวน 15 คน ขณะที่ไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยเข้าร่วมชุมนุมสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จำนวนเพียง 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 22.5

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นต่อหลักการต่างๆ ผู้วิจัยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ

ส่วนแรก ความคิดเห็นต่อหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการโดยภาพรวม โดยผู้วิจัยได้ทำการหาค่าเฉลี่ยของตัวแปรต่างๆ ที่สนับสนุนหลักต่างๆ และจัดแบ่งระดับการให้ความสำคัญต่อหลักเหล่านี้ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับต่ำ (ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 0 – 1.33) ระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.34 – 2.66) และระดับสูง (ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.67 ขึ้นไป)

ส่วนที่สอง ความคิดเห็นต่อประเด็นคำถามต่างๆ โดยผู้วิจัยจะได้นำเสนอร้อยละของความคิดเห็นในประเด็นคำถามซึ่งเป็นตัวแปรย่อยที่ประกอบขึ้นเป็นหลักต่างๆ เพื่ออธิบายความคิดเห็นเพิ่มเติมในรายละเอียด โดยวิธีการนำเสนอข้อมูลผ่านตารางต่างๆนี้ ผู้วิจัยได้ทำการปรับค่าเฉลี่ยจาก 5 ระดับเดิม

คือ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย เฉยๆ เห็นด้วย และเห็นด้วยอย่างยิ่ง ให้เหลือเพียง 4 ระดับ กล่าวคือผู้วิจัยได้ทำการเฉลี่ยค่าระดับเฉยๆ ไปรวมกับค่าระดับเห็นด้วย และไม่เห็นด้วย

ทั้งนี้ในการนำเสนอผู้วิจัยจะได้นำเสนอความคิดเห็นของผู้ตอบในภาคต่างๆ ที่มีต่อแต่ละหลักการตามลำดับจนครบทั้ง 8 หลักการ ตามลำดับดังนี้

2.1. หลักนิติธรรม

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ประกอบด้วยคำถาม 3 ข้อได้แก่ (1) ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ (2) ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว และ (3) ท่านคิดว่าไม่สมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะการดำเนินโครงการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการ ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.1.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 44.4 ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมในระดับสูง เท่ากับผู้ตอบคำถามที่ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง และมีเพียงร้อยละ 11.2 ที่เห็นว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 13) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 13 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	11.2
ปานกลาง	44.4
สูง	44.4
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐส่วนใหญ่หรือร้อยละ 54.6 เห็นว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะหากยุติการจัดทำโครงการรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งโครงการได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการแล้วในสัดส่วนที่เท่ากันด้วย (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในภาครัฐ

หลักนิติธรรม	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ	9.1	36.4	45.5	9.1	100.0
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว	9.1	36.4	45.5	9.1	100.0
ท่านคิดว่าไม่สมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะการดำเนินโครงการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการ	9.1	45.5	45.5	-	100.0

2.1.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมอย่างยิ่งเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 83.3 ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมในระดับสูง และร้อยละอีกร้อยละ 16.7 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง โดยไม่มี

ผู้ตอบคนใดเลยที่เห็นว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 15) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 15 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด ในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	16.7
สูง	83.3
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชนเกือบทั้งหมดหรือร้อยละ 85.7 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดต่อเพราะหากยุติการจัดทำโครงการรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก ร้อยละ 71.4 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าสมควรดำเนินโครงการต่อเพราะโครงการได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 57.1 เห็นว่าที่ผ่านมการดำเนินโครงการมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการแล้ว (ตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในภาคเอกชน

หลักนิติธรรม	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดต่อเพราะรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ	-	14.3	-	85.7	100.0

หลักนิติธรรม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการ โรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะได้มีการ อนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัท ที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว	-	-	28.6	71.4	100.0
ท่านคิดว่าไม่สมควรดำเนินโครง การโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะการ ดำเนินโครงการขาดการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัย ในพื้นที่โครงการ	57.1	42.9	-	-	100.0

2.1.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 31.3 ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมในระดับสูง ร้อยละ 56.3 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่า กลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มที่มีความเห็นว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญในระดับต่ำในสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 12.5) เมื่อเปรียบเทียบกับความเห็นของตัวอย่างภาคอื่นๆ (ตารางที่ 17) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 17 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	12.5
ปานกลาง	56.3
สูง	31.3
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ มากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 60 เห็นว่าไม่สมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ และร้อยละ 68.4 เห็นว่าไม่สมควรดำเนินโครงการต่อเพราะโครงการได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ ร้อยละ 63.1 เห็นว่าที่ผ่านมการดำเนินโครงการยังไม่มี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการเท่าที่ควร (ตารางที่ 18)

ตารางที่ 18 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในภาคประชาชน

หลักนิติธรรม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะรัฐต้องเสียค่าปรับ ให้แก่เอกชนเป็นจำนวนมาก หากยุติการจัดทำโครงการ	40.0	20.0	25.0	15.0	100.0
ท่านคิดว่าสมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อเพราะได้มีการอนุมัติโครงการระหว่างรัฐกับบริษัทที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องแล้ว	57.9	10.5	15.8	15.8	100.0
ท่านคิดว่าไม่สมควรดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดต่อ เพราะการดำเนินโครงการขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่โครงการ	15.8	21.1	26.3	36.8	100.0

2.2. หลักความรับผิดชอบ

ในประเด็นของหลักความรับผิดชอบ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ประกอบด้วยคำถาม 2 ข้อได้แก่ (1) ท่านคิดว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่

ฝ่ายที่เสียประโยชน์ (2) ท่านคิดว่าข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.2.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 54.5 ให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อในระดับสูง ผู้ตอบคำถามร้อยละ 36.4 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง และมีเพียงร้อยละ 9.1 ที่เห็นว่าหลักความรับผิดชอบต่อมีความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 19) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 19 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความรับผิดชอบต่อในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	9.1
ปานกลาง	36.4
สูง	54.5
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐส่วนใหญ่หรือร้อยละ 80 เห็นว่ารัฐสมควรต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์ นอกจากนี้ ร้อยละ 77.35 ยังเห็นว่าข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด (ตารางที่ 20)

ตารางที่ 20 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ในภาครัฐ

หลักความรับผิดชอบต่อสังคม	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์	-	20	60	20	100.0
ข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด	-	22.75	50.05	27.3	100.0

2.2.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างยิ่งเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูดสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 85.7 ให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับสูง และร้อยละอีกร้อยละ 14.3 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง โดยไม่มีผู้ตอบคนใดเลยที่เห็นว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 21) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 21 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความรับผิดชอบต่อในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า หินกรูดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	14.3
สูง	85.7
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัท เอกชนเกือบทั้งหมดหรือร้อยละ 92.95 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่ารัฐสมควรต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้าง โรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์ และกลุ่ม ตัวอย่างทั้งหมด (ร้อยละ 100) เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อ ผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด (ตาราง ที่ 22)

ตารางที่ 22 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบต่อ ในภาค เอกชน

หลักความรับผิดชอบต่อ	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลใน การสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สา ธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสีย ประโยชน์	-	7.15	50.05	42.9	100.0
ท่านคิดว่าข้าราชการและนักการ เมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อ ผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใด อย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	-	-	42.9	57.1	100.0

2.2.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อเพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 80 ให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อในระดับสูง ร้อยละ 20 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม ไม่มีผู้ตอบคนใดเลยที่เห็นว่าหลักความรับผิดชอบต่อมีความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 23) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 23 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความรับผิดชอบต่อในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	20.0
สูง	80.0
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่เกือบทั้งหมด หรือร้อยละ 87.5 เห็นว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์ และกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 95 เห็นว่าข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด (ตารางที่ 24)

ตารางที่ 24 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบต่อ ในภาคประชาชน

หลักความรับผิดชอบต่อ	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ารัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการสร้าง/ไม่สร้างโรงไฟฟ้าแก่สาธารณชน พร้อมแนวทางแก้ไข/ประนีประนอมชดเชยแก่ฝ่ายที่เสียประโยชน์	-	12.5	62.5	25	100.0

หลักความรับผิดชอบ	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าข้าราชการและนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจดำเนินการอย่างไรดี อย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	-	5	45	50	100.0

2.3.หลักความโปร่งใส

ในประเด็นของหลักความโปร่งใส ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ประกอบด้วยคำถาม 2 ข้อได้แก่ (1) ท่านเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ (2) ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ไม่ว่าจะจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด กระทำได้ลำบาก ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.3.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 45.5 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง ขณะที่ผู้ตอบคำถามเห็นความสำคัญของหลักความโปร่งใสในระดับสูง และในระดับต่ำเท่ากันคือ ร้อยละ 27.3 (ตารางที่ 25) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็น คำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 25 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความโปร่งใสในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	27.3
ปานกลาง	45.5
สูง	27.3
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ร้อยละ 59.05 เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกрудนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ และร้อยละ 59.05 เห็นว่าไม่มีอิทธิพลต่างๆ ทั้งจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกруд กระทำได้ลำบาก (ตารางที่ 26)

ตารางที่ 26 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความโปร่งใสในภาครัฐ

หลักความโปร่งใส	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกрудนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ	9.1	31.85	59.05	-	100.0
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ไม่ว่าจะจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกруд กระทำได้ลำบาก	27.3	31.85	40.95	-	100.0

2.3.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกрудสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 71.4 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง และร้อยละ 28.6 ให้ความสำคัญต่อหลักความโปร่งใสในระดับสูง (ตารางที่ 27) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 27 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความโปร่งใสในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า หินกรุดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	71.4
สูง	28.6
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัท เอกชนร้อยละ 100 เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุดนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอน ของกระบวนการ และร้อยละ 64.35 เห็นว่าไม่มีอิทธิพลต่างๆ ทั้งจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด กระทำได้ลำบาก (ตารางที่ 28)

ตารางที่ 28 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความโปร่งใสในภาคเอกชน

หลักความโปร่งใส	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุดนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ	-	-	42.9	57.1	100.0
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ไม่ว่าจะจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดดันจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด กระทำได้ลำบาก	28.6	35.75	35.75	-	100.0

2.3.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ให้ส่วนใหญความสำคัญกับหลักความโปร่งใส เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรุดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่ร้อยละ 55

ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง (ตารางที่ 29) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม จะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 29 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความโปร่งใสในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า หินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	25.0
ปานกลาง	55.0
สูง	20.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ร้อยละ 60 เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ไม่เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบในทุกขั้นตอนของ กระบวนการ และร้อยละ 60 เห็นว่าไม่มีอิทธิพลต่างๆ ทั้งจากฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดต้น จนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด กระทำได้ลำบาก (ตารางที่ 30)

ตารางที่ 30 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักความโปร่งใสในภาคประชาชน

หลักความโปร่งใส	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้า หินกรูดนี้ เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชน ทราบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ	40	20	30	10	100.0
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ไม่ว่าจะจาก ฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กัดต้นจนทำให้การตรวจสอบการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้า หินกรูด กระทำได้ลำบาก	5	55	30	10	100.0

2.4. หลักตรวจสอบได้

ในประเด็นของหลักตรวจสอบได้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูด ประกอบด้วยคำถาม 3 ข้อได้แก่ (1) ท่านคิดว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้ (2) ท่านคิดว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด และ (3) ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในห้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายในและภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจ หรือจูงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.4.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักตรวจสอบได้ เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูดสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่ร้อยละ 50 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง และมีผู้ตอบคำถามร้อยละ 30 ให้ความสำคัญในระดับสูง (ตารางที่ 31) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 31 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักตรวจสอบได้ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	20.0
ปานกลาง	50.0
สูง	30.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐส่วนใหญ่หรือร้อยละ 54.6 เห็นด้วยว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้ และร้อยละ 50 เห็นว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด นอกจากนี้ร้อยละ 72.7 เห็นด้วยว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในห้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายใน

และภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจ หรือจงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด (ตารางที่ 32)

ตารางที่ 32 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักตรวจสอบได้ ในภาครัฐ

หลักตรวจสอบได้	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้	9.1	36.4	54.6	-	100.0
ท่านคิดว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	9.1	40.95	50.05	-	100.0
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในท้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายในและภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจหรือจงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด	-	27.3	63.6	9.1	100.0

2.4.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ให้ความสำคัญกับหลักตรวจสอบได้อย่างยิ่ง เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 60 ให้ความสำคัญในระดับสูง และร้อยละอีกร้อยละ 40 ให้ความสำคัญในระดับปานกลาง (ตารางที่ 33) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 33 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักตรวจสอบได้ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า หินกรุดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	40.0
สูง	60.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่ทำงานใน บริษัทเอกชนเกือบทั้งหมดหรือร้อยละ 100 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้ และร้อยละ 92.85 เห็นด้วยว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด และร้อยละ 50 เห็นว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในท้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคล ภายในและภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจ หรือจูงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด (ตารางที่ 34)

ตารางที่ 34 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักตรวจสอบได้ ในภาคเอกชน

หลักตรวจสอบได้	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้	-	-	42.9	57.1	100.0
ท่านคิดว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด	-	7.15	64.25	28.6	100.0

หลักตรวจสอบได้	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายใน ท้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายใน และภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจ หรือจูงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่ เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรง ไฟฟ้าหินกруд	14.3	35.75	50.05	-	100.0

2.4.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับหลักตรวจสอบได้ เพื่อให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกрудสามารถดำเนินต่อไป กล่าวคือ ผู้ตอบคำถามร้อยละ 46.2 ให้ความสำคัญกับหลักตรวจสอบได้ในระดับปานกลาง และร้อยละ 30.8 ให้ความสำคัญในระดับต่ำ (ตารางที่ 35) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ยิ่งขึ้น

ตารางที่ 35 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักตรวจสอบได้ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกрудในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	30.8
ปานกลาง	46.2
สูง	23.1
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ มากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 67.5 เห็นว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกруд สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้ และร้อยละ 77.5 เห็นว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการไม่มีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกруд นอกจากนี้ ร้อยละ 62.5 เห็นว่า อิทธิพลต่างๆ ภายในท้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายใน

และภายนอก ไม่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือจูงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด (ตารางที่ 36)

ตารางที่ 36 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักตรวจสอบได้ในภาคประชาชน

หลักตรวจสอบได้	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าข้อมูลต่างๆ ที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด สามารถตรวจสอบอ้างอิงที่มาของแหล่งข้อมูลได้	45	22.5	27.5	5	100.0
ท่านคิดว่าคณะกรรมการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการมีความเป็นกลางในการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด	45	32.5	22.5	-	100.0
ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่างๆ ภายในท้องถิ่นทั้งที่เกิดจากบุคคลภายในและภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจหรือจูงใจ ครอบงำ ให้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยต่อการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด	25	37.5	27.5	10	100.0

2.5.หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูด ประกอบด้วยคำถาม 6 ข้อได้แก่ (1) ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด จะไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน (2) ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ (3) ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ (4) การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด

จะทำให้การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น (5) การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะส่งผลดีต่อการคมนาคม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ (6) การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.5.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในภาครัฐ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในระดับปานกลาง กล่าวคือ ร้อยละ 54.5 รองลงมาให้ความสำคัญในระดับสูง ร้อยละ 27.3 และให้ความสำคัญในระดับต่ำ ร้อยละ 18.2 (ตารางที่ 37) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 37 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	18.2
ปานกลาง	54.5
สูง	27.3
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยร้อยละ 65 คิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95) ยังเชื่อว่าจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ ร้อยละ 72.7 เห็นว่าโรงไฟฟ้าหินกรูด จะส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ แต่ไม่ปฏิเสธว่าการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะทำให้เกิดผลดี เช่น การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น (ร้อยละ 55) ผลดีต่อการคมนาคม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ (ร้อยละ 63.7) ทำให้

รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น (ร้อยละ 65) (ตารางที่ 38)

ตารางที่ 38 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในภาครัฐ

หลักความค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน	10	55	35	-	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ	10	85	5	-	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ	9.1	63.6	27.3	-	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น	10	35	45	10	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะส่งผลดีต่อการคมนาคม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ	9.1	27.3	45.5	18.2	100.0

หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น	10	25	55	10	100.0

2.5.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในภาคเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในระดับสูง ร้อยละ 100 โดยไม่มีผู้ตอบคนใดเลยที่ให้ความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในระดับปานกลาง ระดับต่ำ (ตารางที่ 39) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 39 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	-
สูง	100.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชนเกือบทั้งหมดเห็นว่าโรงไฟฟ้าหินกรูดจะไม่ส่งผลกระทบต่อด้านลบแก่ชาวบ้านในพื้นที่ โดยเห็นว่าจะไม่เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน (ร้อยละ 92.85) ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ (ร้อยละ 85.7) ไม่ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ (ร้อยละ 92.85) กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (ร้อยละ 100) ยังเชื่อว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะทำให้การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น รวมถึงส่งผลดีต่อการคมนาคม

ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ และทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น (ตารางที่ 40)

ตารางที่ 40 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในภาคเอกชน

หลักความค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรูด จะไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน	-	7.15	64.25	28.6	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ	-	14.3	28.6	57.1	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ	-	7.15	50.05	42.9	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรูด จะทำให้การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น	-	-	71.4	28.6	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหิโนกรูด จะส่งผลดีต่อการคมนาคม ตลอด จนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ	-	-	28.6	71.4	100.0

หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น	-	-	-	100	100.0

2.5.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในภาคประชาชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในระดับต่ำ กล่าวคือ ร้อยละ 60 ขณะที่ผู้ตอบที่ให้ความสำคัญแก่หลักนี้ในระดับสูง และระดับปานกลาง จำนวนเท่ากันคือ ร้อยละ 20 (ตารางที่ 41) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 41 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	60.0
ปานกลาง	20.0
สูง	20.0
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นตรงกันข้ามกลุ่มตัวอย่างที่เป็นภาคเอกชน กล่าวคือ คิดว่าโรงไฟฟ้าหินกรูดจะทำให้เกิดผลกระทบในแง่ลบ เช่น เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน รวมถึงจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ (ร้อยละ 89.5) และส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ (ร้อยละ 87.5) จะไม่ทำให้การ ท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้นจากเดิม (ร้อยละ 76.35) รวมทั้งมิได้ส่งผลดีต่อการคมนาคมตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ ให้ดีขึ้นจากเดิม

(ร้อยละ 67.5) และไม่เชื่อว่าจะทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น (ร้อยละ 71) (ตารางที่ 42)

ตารางที่ 42 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในภาคประชาชน

หลักความค้ำค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่ากระบวนการผลิตไฟฟ้าในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากการเผาไหม้ของถ่านหิน	63.2	26.3	-	10.5	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (เดิมคือ ต่อวิถีชุมชน วิถีดำเนินชีวิต) ของคนในพื้นที่โครงการ	63.2	26.3	5.3	5.3	100.0
ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะไม่ส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพเดิมของคนในพื้นที่โครงการ	65	22.5	12.5	-	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ที่ดีขึ้น	57.9	18.45	13.15	10.5	100.0
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะส่งผลดีต่อการคมนาคม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น มีถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา ฯลฯ	35	32.5	12.5	20	100.0

หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
การจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะทำให้รายได้ของคนในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงสูงขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานมากขึ้น	57.9	13.15	7.95	21.1	100.0

2.6. หลักการมีส่วนร่วม

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด ประกอบด้วยคำถาม 3 ข้อได้แก่ (1) ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ (2) ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง) (3) ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างความเป็นอันอึดอัดแก่ผู้อื่น ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.6.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือ ร้อยละ 50 รองลงมาเห็นความสำคัญหลักนี้ในระดับสูง ร้อยละ 40 และให้ความสำคัญแก่หลักการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ คือ ร้อยละ 10 (ตารางที่ 43) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 43 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	10.0
ปานกลาง	50.0
สูง	40.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วม เกินครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างหรือร้อยละ 57.2 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ และเกือบทั้งหมด หรือร้อยละ 88.9 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง) นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 81.8 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างวุ่นวายใจแก่ผู้อื่น (ตารางที่ 44)

ตารางที่ 44 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมในภาครัฐ

หลักการมีส่วนร่วม	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์	14.3	42.9	28.6	14.3	100.0
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง)	-	11.1	55.6	33.3	100.0
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างวุ่นวายใจแก่ผู้อื่น	9.1	9.1	63.6	18.2	100.0

2.6.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมในระดับสูง คือ ร้อยละ 57.1 รองลงมาให้ความสำคัญในระดับปานกลาง ร้อยละ 28.6 และให้ความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ มีจำนวนเพียงร้อยละ 14.3 (ตารางที่ 45) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 45 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	14.3
ปานกลาง	28.6
สูง	57.1
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (ร้อยละ 100) เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง) นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด หรือร้อยละ 85.8 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างวุ่นวายใจแก่ผู้อื่น (ตารางที่ 46)

ตารางที่ 46 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

หลักการมีส่วนร่วม	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์	-	20	60	20	100.0
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง)	-	-	50	50	100.0

หลักการมีส่วนร่วม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้อง อย่างสงบ ไม่สร้างความเดือดร้อน แก่ผู้อื่น	-	14.3	42.9	42.9	100.0

2.6.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมในระดับสูง ร้อยละ 73.7 รองลงมาให้ความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ ร้อยละ 15.8 และมีเพียงร้อยละ 10.5 ในภาคประชาชนที่เห็นความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (ตารางที่ 47) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยให้ยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ยิ่งขึ้น

ตารางที่ 47 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	15.8
ปานกลาง	10.5
สูง	73.7
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่เกินร้อยละ 80 ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ร้อยละ 88.2 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ ร้อยละ 87.5 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่างเปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อรอง) และร้อยละ 85.8 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้องอย่างสงบ ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น (ตารางที่ 48)

ตารางที่ 48 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน

หลักการมีส่วนร่วม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองโดยการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์	-	11.8	35.3	52.9	100.0
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองโดยการตั้งโต๊ะพูดคุยอย่าง เปิดเผยและเป็นทางการ (เจรจาต่อ รอง)	6.3	6.3	18.8	68.8	100.0
ท่านเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมทาง การเมืองโดยการชุมนุมเรียกร้อง อย่างสงบ ไม่สร้างความเดือดร้อน แก่ผู้อื่น	5.3	10.5	47.4	36.8	100.0

2.7. หลักความเสมอภาค

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูด ประกอบด้วยคำถาม 3 ข้อได้แก่ (1) ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน (2) ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่า ๆ กัน (3) ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.7.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคในระดับสูง ระดับปานกลาง ระดับต่ำ ในจำนวนเท่ากัน คือร้อยละ 33.3 (ตารางที่ 49) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 49 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักเสมอภาคในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกฐด
ในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	33.3
ปานกลาง	33.3
สูง	33.3
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/
พนักงานของรัฐให้ความสำคัญกับหลักเสมอภาค เกินครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 54.6 คิดว่าในกระบวนการ
การจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกฐด คณะกรรมการต่างๆ ที่
เกี่ยวข้องมิได้ให้ความสำคัญต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน ขณะที่ร้อยละ 45.5 คิดว่าคณะกรรมการต่างๆ ให้
ความเสมอภาคแก่ทุกฝ่ายดีแล้ว กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 68.25 เห็นด้วยว่าในกระบวนการ
จัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกฐด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่าย
เข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่าๆ กัน นอกจากนี้ร้อยละ 72.7 คิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความ
คิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกฐด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอ
ในเวลาเท่ากัน (ตารางที่ 50)

ตารางที่ 50 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักเสมอภาคในภาครัฐ

หลักเสมอภาค	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟัง ความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ใน โครงการโรงไฟฟ้าหินกฐด คณะ กรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความ เสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน	9.1	45.5	45.5	-	100.0

หลักความเสมอภาค	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่า ๆ กัน	-	31.85	59.15	9.1	100.0
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน	9.1	18.2	63.6	9.1	100.0

2.7.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคในระดับสูง คือร้อยละ 100 โดยไม่มีผู้ตอบคนใดเลยให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคในระดับปานกลาง และระดับต่ำ (ตารางที่ 51) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยให้ยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 51 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักเสมอภาคในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	-
ปานกลาง	-
สูง	100.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่ทำงานในบริษัทเอกชน (ร้อยละ 100) คิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน รวมถึงให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่าๆ กัน ตลอดจนให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน (ตารางที่ 52)

ตารางที่ 52 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักเสมอภาคในภาคเอกชน

หลักเสมอภาค	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน	-	-	42.9	57.1	100.0
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่า ๆ กัน	-	-	42.9	57.1	100.0
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน	-	-	42.9	57.1	100.0

2.7.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ส่วนให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคในระดับสูง และระดับต่ำ มีจำนวนเท่ากันคือ ร้อยละ 42.9 โดยมีผู้ตอบเพียงร้อยละ 14.3 ที่เห็นความสำคัญของหลักความเสมอภาคในระดับระดับปานกลาง (ตารางที่ 53) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 53 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักเสมอภาคในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	42.9
ปานกลาง	14.3
สูง	42.9
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามในประเด็นหลักความเสมอภาค พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ร้อยละ 65 คิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้ให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันกลับเห็นด้วยกับหลักการที่คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่า ๆ กัน (ร้อยละ 55) และร้อยละ 60 คิดว่าคณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน (ตารางที่ 54)

ตารางที่ 54 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักเสมอภาคในภาคประชาชน

หลักความเสมอภาค	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเสมอภาคต่อทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน	25	40	25	10	100.0

หลักความเสมอภาค	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการ ในจำนวนเท่า ๆ กัน	25	20	45	10	100.0
ท่านคิดว่าในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าหินกูด คณะกรรมการต้องให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสนำเสนอในเวลาเท่ากัน	25	15	50	10	100.0

2.8. หลักจันทานุมติ

ในประเด็นของหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูด ผ่านคำถามที่ว่า ท่านเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้ ผลการวิเคราะห์พบว่า

2.8.1 ในภาครัฐ

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักจันทานุมติระดับต่ำ ร้อยละ 50 รองลงมาเห็นความสำคัญในระดับสูง ร้อยละ 30 และมีเพียงร้อยละ 20 ที่เห็นความสำคัญในระดับปานกลาง (ตารางที่ 55) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม จะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 55 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักชั้นทานุมัติในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า หินกรุดในภาครัฐ

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	50.0
ปานกลาง	20.0
สูง	30.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐให้ความสำคัญกับหลักชั้นทานุมัติ โดยเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้า หินกรุดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้ มีสัดส่วนผู้ไม่เห็นด้วยและผู้เห็นด้วยใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 54.6 เชื่อว่าความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันสามารถเกิดขึ้นได้ ขณะที่ร้อยละ 45.5 ไม่เชื่อว่าจะมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้เกิดขึ้นได้ในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุด (ตารางที่ 56)

ตารางที่ 56 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักชั้นทานุมัติในภาครัฐ

หลักชั้นทานุมัติ	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรุดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้	9.1	45.5	45.5	-	100.0

2.8.2 ในภาคเอกชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักชั้นทานุมัติในระดับสูง คือ ร้อยละ 80 มีเพียงร้อยละ 20 ที่เห็นความสำคัญในระดับต่ำ และไม่มีผู้ตอบคนใดเลยที่เห็นว่าหลักชั้นทานุมัติมีความสำคัญในระดับปานกลาง (ตารางที่ 57) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 57 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักจรรยาบรรณในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดในภาคเอกชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	20.0
ปานกลาง	-
สูง	80.0
รวม	100.0

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดที่ทำงานในบริษัทเอกชนให้ความสำคัญกับหลักจรรยาบรรณ คือร้อยละ 92.85 เชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องตรงกันได้ (ตารางที่ 58)

ตารางที่ 58 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณในภาคเอกชน

หลักจรรยาบรรณ	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
ท่านเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องตรงกันได้	-	7.15	64.25	28.6	100.0

2.8.3 ในภาคประชาชน

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับหลักจรรยาบรรณในระดับปานกลาง คือร้อยละ 82.4 รองลงมาให้ความสำคัญในระดับต่ำ ร้อยละ 11.8 มีเพียงร้อยละ 5.9 ที่เห็นความสำคัญของหลักจรรยาบรรณในระดับสูง (ตารางที่ 59) และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถามจะช่วยยืนยันข้อสังเกตนี้ได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 59 ร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักจรรยาบรรณในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า
หินกรูดในภาคประชาชน

ระดับการให้ความสำคัญ	ร้อยละ
ต่ำ	11.8
ปานกลาง	82.4
สูง	5.9
รวม	100.0

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างเกินกึ่งหนึ่งที่เป็น
ประชาชนในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 68.35 ให้ความสำคัญกับหลักจรรยาบรรณ เชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและ
คัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะสามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องต้องกันได้ (ตารางที่ 60)

ตารางที่ 60 ร้อยละของความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณในภาคประชาชน

หลักจรรยาบรรณ	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	รวม
ท่านเชื่อว่าฝ่ายสนับสนุนและคัด ค้านโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะ สามารถมีความคิดเห็นที่เห็นพ้อง ต้องกันได้	36.8	31.55	31.55	-	100.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.3 สรุปผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม

ตารางที่ 61 สรุปร้อยละของระดับการให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการ ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

หลักธรรมาภิบาล	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคประชาชน	ภาพรวมทั้ง 3 ภาค
นิติธรรม	ปานกลาง สูง 44.4%	สูง 83.3%	ปานกลาง 56.3%	ปานกลาง สูง 45.2%
ความรับผิดชอบต่อสังคม	สูง 54.5%	สูง 85.7%	สูง 80%	สูง 73.7%
ความโปร่งใส	ปานกลาง 45.5%	ปานกลาง 71.4%	ปานกลาง 55%	ปานกลาง 55.3%
การตรวจสอบได้	ปานกลาง 50%	สูง 60%	ปานกลาง 46.2%	ปานกลาง 46.4%
คุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	ปานกลาง 54.5%	สูง 100%	ต่ำ 60%	ต่ำและสูง 36.8%
การมีส่วนร่วม	ปานกลาง 50%	สูง 57.1%	สูง 73.7%	สูง 61.1%
ความเสมอภาค	สูง ปานกลาง ต่ำ 33.3%	สูง 100%	ต่ำ 42.9%	สูง 53.3%
ฉันทานุมัติ	ต่ำ 50%	สูง 80%	ปานกลาง 82.4%	ปานกลาง 53.3%

จากตารางที่ 61 สามารถสรุปได้ว่า ภาครัฐเป็นภาคที่ให้ความสำคัญแก่หลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง หากเปรียบเทียบกับภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยภาครัฐให้ความสำคัญแก่หลักที่เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง คือ หลักนิติธรรม (ร้อยละ 44.4) และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (ร้อยละ 54.5) แต่กลับให้ความสำคัญแก่หลักฉันทานุมัติในระดับต่ำ (ร้อยละ 50) และมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากในเรื่องหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ในประเด็นเรื่องความเสมอภาคมีสัดส่วนการ

ให้ความสำคัญทั้งในระดับต่ำ กลาง สูงเท่ากัน (ร้อยละ 33.3) ขณะที่หลักการมีส่วนร่วมของภาครัฐ มีการให้ความสำคัญอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาครัฐอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้เปิดโอกาสให้มีเกิดการมีส่วนร่วม

ภาคเอกชนเป็นภาคที่ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลอย่างสูง สืบเกิดได้จากการให้ความสำคัญแก่หลักการต่างๆ ในระดับสูง คือหลักนิติธรรม (ร้อยละ 83.3) หลักความรับผิดชอบต่อ (ร้อยละ 85.7) หลักการตรวจสอบได้ (ร้อยละ 60) หลักความคุ้มค่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ร้อยละ 100) หลักการมีส่วนร่วม (ร้อยละ 57.1) หลักความเสมอภาค (ร้อยละ 100) และหลักฉันทานุมัติ (ร้อยละ 80) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และหลักฉันทานุมัติ กลุ่มตัวอย่างทุกคนในภาคเอกชนล้วนให้ความสำคัญในระดับสูงสุด

หากวิเคราะห์ภาคเอกชนจะพบว่า หลักต่างๆ ที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญนั้น ครอบคลุมหลักต่างๆ ที่ภาครัฐและภาคประชาชนให้ความสำคัญ จุดนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดนี้ ภาคเอกชนเป็นภาคที่อยู่ตรงกลางระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน กล่าวคือ ทางบริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ มีความต้องการอย่างยิ่งที่จะจัดทำโครงการต่อไป แต่จะเป็นเช่นนั้นได้ก็จำเป็นจะต้องประสานกับทางภาครัฐและภาคประชาชนให้ได้ จึงทำให้หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญครอบคลุมหลักนิติธรรมและหลักความรับผิดชอบต่อภาครัฐ และครอบคลุมหลักความรับผิดชอบต่อหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อย่างไรก็ตามหลักสำคัญของธรรมาภิบาลที่มีเฉพาะในภาคเอกชน ก็คือ หลักการตรวจสอบได้ คุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และหลักฉันทานุมัติ ซึ่งหลักคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลนี้สอดคล้องสภาพความเป็นจริงที่ภาคเอกชนเป็นภาคมุ่งแสวงหากำไรผ่านการลงทุน ดังนั้นหากไม่มีการใช้ทรัพยากรที่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ้มค่าแก่การลงทุนแล้ว ก็ยอมทำให้ภาคเอกชนประสบปัญหาขาดทุนได้ ส่วนการให้ความสำคัญแก่หลักฉันทานุมัติของภาคเอกชนสะท้อนให้เห็นความต้องการแสวงหาทางออกของปัญหาการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าหินกูดที่เกิดขึ้นจากสัญญาโครงการที่ไม่สามารถมีผลบังคับให้เป็นไปตามนั้นได้ และมีติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงขึ้น ทำให้ภาคเอกชนเลือกที่จะแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาผ่านการชี้แจงเหตุผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้น หากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกูดแก่ประชาชน ซึ่งหากสามารถทำให้ประชาชนเห็นว่าสมควรจะสร้างโรงไฟฟ้า หินกูด ก็จะเป็นการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของสังคมโดยรวม อันจะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ

ขณะที่ภาคประชาชนให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อ (ร้อยละ 80) ส่วนใหญ่เห็นว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรรับผิดชอบต่อผลเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างโครงการ ตลอดจน หลักการมีส่วนร่วม (ร้อยละ 73.7) ซึ่งหลักนี้ภาคประชาชนมีความเห็นว่าเป็นหลักสำคัญในการผลักดันให้

หลักธรรมาภิบาลอื่นๆ สามารถเกิดขึ้นจริงได้ในสังคมไทย สาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ทางการเมืองมากขึ้นจากเดิม หลักความเสมอภาคในความคิดของภาคประชาชนเองมีความคิดว่าความเสมอภาคในกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการยังมีอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่ภาคเอกชนเห็นว่ากระบวนการต่างๆ นั้นมีความเสมอภาคในระดับสูง

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาโดยภาพรวมทั้ง 3 ภาคแล้วจะพบว่า หลักความรับผิดชอบเป็นหลักเดียวที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญในระดับสูงทั้งหมด โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาชน ขณะที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับหลักการนี้ในระดับสูงมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่มาก ซึ่งอาจตั้งข้อสังเกตในเบื้องต้นได้ว่าอาจเป็นเพราะความรับผิดชอบที่ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญนั้นมักจะเป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายอื่นรับผิดชอบและส่วนใหญ่มุ่งไปที่ความรับผิดชอบของภาครัฐ

หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นหลักที่มีความขัดแย้งกันสูงมาก จากตัวเลข 36.8% ของภาพรวมทั้ง 3 ภาค ระหว่างภาคเอกชน (ร้อยละ 100) ที่เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดจะนำมาซึ่งความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ขณะที่ภาคประชาชนกลับเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด มิได้ก่อให้เกิดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ถึงร้อยละ 60 แสดงออกอย่างชัดเจนผ่านความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน ประการแรกในประเด็นผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางพลังงานที่จะต้องแลกกับความสูญเสียทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม ต้นทุนจากสังคม ที่ฝ่ายเอกชนเห็นว่าคุ้มค่า ขณะที่ฝ่ายประชาชนเห็นว่าไม่คุ้มค่า ประการที่สองคือในประเด็นเทคโนโลยี และมาตรการรองรับต่างๆ ของบริษัทยูนิยอน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ ที่ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าไม่สามารถจัดการปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตามที่บริษัทยูนิยอน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ชี้แจง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์

นายชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ เกิดวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2504 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ในปีการศึกษา 2527 สำเร็จการศึกษาปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ Arkansas State University ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปีการศึกษา 2536 และได้รับรางวัลเกียรติคุณ Outstanding Graduate Student M.A. (สาขารัฐศาสตร์) จาก Arkansas State University ผ่าน Coursework ระดับปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ Northern Illinois University ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปีการศึกษา 2540 ประสบการณ์การทำงานเป็นผู้ช่วยวิจัย ภาควิชารัฐศาสตร์ Arkansas State University ดำเนินการวิจัยในโครงการต่างๆ ตลอดจนให้การอบรมการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการเรียนทางรัฐศาสตร์ และช่วยพัฒนาและผลิตสื่อการสอน และเอกสารการสอน เป็นอาจารย์ผู้ช่วยสอน สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Northern Illinois University ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสอนภาษาไทยทั้งในระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา รวมทั้งช่วยงานวิจัยในโครงการวิจัยต่างๆ พัฒนาสื่อการสอน และพัฒนาโปรแกรมการเรียนภาษาไทยสำหรับนักศึกษาต่างชาติ เป็นผู้บรรยายพิเศษให้กับมหาวิทยาลัยต่างๆ อาทิ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยบูรพา รวมทั้งสถาบันการศึกษา และหน่วยงานเอกชนอื่นๆ และเป็นอาจารย์พิเศษ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต จังหวัดภูเก็ต ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองกรรมการผู้จัดการ ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและบริหาร บริษัทในกลุ่ม เซ็นทรัล มาร์เก็ตติ้งกรุ๊ป และเป็นอาจารย์ประจำ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย