

บทที่ 3

วาทกรรมของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในบริบทของการพัฒนาไฟฟ้า

ในบทนี้ จะวิเคราะห์การโต้แย้งของอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมนิยมในระหว่างปีพ.ศ. 2530-2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ภาครัฐต้องการใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ธรรมชาติได้เสื่อมโทรมลงมากทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งภาคการผลิตต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบทต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป้าหมายที่แตกต่างกันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งความต้องการขยายกำลังผลิตไฟฟ้า ทำให้รัฐมุ่งสถาปนาอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมให้เป็นแนวคิดที่ครอบงำสังคม แต่การที่รัฐละเลยไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งยังใช้กระบวนการผลิตไฟฟ้าที่ขาดการมีส่วนร่วมและไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ทำให้คนกลุ่มต่างๆ ที่มีแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมแตกต่างจากรัฐ ได้แย้งแนวคิดในการพัฒนาไฟฟ้าของรัฐ ซึ่งข้อโต้แย้งต่างๆ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐปรับตัวสร้างวาทกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างหลากหลาย เพื่อทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตไฟฟ้าต่อไป

ในการวิเคราะห์กระบวนการสร้างวาทกรรมของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงจะทำความเข้าใจการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากร เพื่อผลิตไฟฟ้าตอบสนองความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าของภาคเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐมุ่งสถาปนาอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมให้กลายเป็นแนวคิดหลักที่ครอบงำความเข้าใจของสังคม จากนั้นจึงทำความเข้าใจถึงการที่กลุ่มต่างๆ ในสังคมซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้ตั้งคำถามต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ แง่มุมของคำถามได้แสดงให้เห็นการปะทะระหว่างอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมกับอุดมการณ์ธรรมชาติและสังคมนิยมเชิงนิเวศ ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน และในท้ายที่สุด จะทำความเข้าใจถึงกระบวนการสร้างวาทกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นการปรับตัวของอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมในเงื่อนไขของการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อทำให้อุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมมีความชอบธรรมเหนือกว่าความคิดอื่น

3.1 การรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของภาคเมือง

ในสังคมไทย ทรัพยากรในท้องถื่นเคยอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของชุมชนท้องถิ่น แต่เมื่อมีการก่อตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมา รัฐได้เข้ามาอ้างอำนาจเหนือพื้นที่ป่าและเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการป่าซึ่งเคยเป็นระบบเชิงซ้อน ให้กลายเป็นการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว เพื่อสร้างประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ให้แก่รัฐ สำหรับการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรน้ำนั้น นับตั้งแต่มีการก่อสร้าง

เงื่อนไขภูมิพลเป็นต้นมา รัฐได้อำง “การพัฒนา” เพื่อถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมทรัพยากรน้ำ จากท้องถิ่นมาเป็นของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐสามารถใช้เงื่อนไขเป็นเครื่องมือควบคุมน้ำอย่างรวมศูนย์ โดยมีเป้าหมายในการแปรน้ำให้กลายเป็นพลังงานไฟฟ้าหรือทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต สำคัญของภาคเมือง

ก่อนการสร้างเงื่อนไขภูมิพลการใช้ไฟฟ้าในประเทศมีน้อยมาก ในปีพ.ศ. 2506 กำลังผลิตไฟฟ้าสูงสุดเพียง 133 เมกะวัตต์ (นาทและพูนทรัพย์ 2534 ก. ข.) แต่ภายหลังจากที่รัฐตรึงราคาน้ำมัน ให้คงที่และต่ำกว่าความเป็นจริงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 เพื่อช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมในเมืองซึ่งใช้พลังงานมากกว่าภาคการผลิตอื่นๆ ส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยรวมของประเทศ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และด้วยเหตุที่การผลิตไฟฟ้าในเวลานั้น ใช้น้ำมันนำเข้าเป็นเชื้อเพลิงหลัก อัตราการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศจึงสูงมาก ในปีพ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 การพึ่งพิงน้ำมันนำเข้าจากต่างประเทศสูงถึง 17,960 ล้านดอลลาร์ หรือคิดเป็นสัดส่วนราว ร้อยละ 75 ของปริมาณพลังงานที่ใช้ทั้งหมด ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นมูลค่าถึง 65,061 ล้านบาท

ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา รัฐบาลได้ปรับนโยบายพลังงาน จากการพึ่งพิงน้ำมันนำเข้าจากต่างประเทศ มาเน้นการใช้ทรัพยากรภายในประเทศเป็นแหล่งเชื้อเพลิงแทน รัฐอ้างว่านโยบายดังกล่าว จะช่วยลดความต้องการใช้น้ำมันนำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้ระบบพลังงานมีความมั่นคง ตลอดจนทำให้ประเทศไม่ต้องขาดดุลการค้าเพิ่มมากขึ้น (วันชัย ริมวิทยากร 2527) ทว่าเหตุผลที่แท้จริง กลับเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงาน เพื่อรองรับ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยการผลิตในปริมาณสูงมาก

นโยบายส่งเสริมการขายตัวของภาคอุตสาหกรรม ยังเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐบาลเร่ง พัฒนาไฟฟ้าสู่มุมบ้านในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จากสัดส่วนร้อยละ 36 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด ในปีพ.ศ. 2523 เป็นร้อยละ 75.6 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในปีพ.ศ. 2529 รัฐอ้างว่า การพัฒนา ไฟฟ้าสู่ชนบทเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งจะช่วยสร้างการพัฒนาที่เท่าเทียม และ ลดช่องว่างระหว่างรายได้ของภาคเมืองกับภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันมาก (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525) ทว่านโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ชนบท กลับ ไม่สามารถแก้ปัญหาการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ทั้งยังเร่งให้เกิด ความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยรวมเพิ่มขึ้น โดยภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มใหญ่ที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคธุรกิจเอกชน ภาคครัวเรือน และภาคเกษตรกรรม ดังแสดงในตารางที่ 2 ซึ่งเป็น ที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็นต้นมา สัดส่วนการใช้พลังงานของภาคเมืองกับ ภาคชนบทแตกต่างกันอย่างเด่นชัด

ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนการใช้พลังงานของภาคการผลิตต่างๆ ระหว่างปี 2525-2535 (กิโลวัตต์)

ปีพ.ศ.	ภาคครัวเรือน	ภาคธุรกิจ	ภาคอุตสาหกรรม	อื่นๆ (1)	การสูญเสีย (2)	รวม
2525	3,044	3,183	6,730	1,263	2,701	16,882
2526	3,536	3,771	7,347	1,399	3,014	19,066
2527	3,938	4,139	7,954	1,572	3,464	21,066
2528	4,328	4,614	8,980	1,737	3,697	23,357
2529	4,686	4,935	9,576	1,859	3,724	24,780
2530	5,597	5,536	11,056	2,046	3,958	28,193
2531	6,149	6,397	12,734	2,286	4,432	31,997
2532	6,773	7,291	15,013	2,464	4,916	36,457
2533	7,800	8,968	17,596	2,721	6,104	43,189
2534	8,892	10,700	19,740	2,977	6,916	49,225
2535	10,025	12,584	22,487	3,078	7,832	56,006
พยากรณ์						
2536	11,214	14,358	25,307	3,307	8,611	62,797
2537	12,404	16,122	28,055	3,532	9,294	69,407
2538	13,623	18,074	30,809	3,751	10,131	76,388
2539	15,064	20,087	33,636	3,972	11,137	83,896
2540	16,285	21,660	36,666	4,195	12,042	91,178
2541	17,633	23,932	39,860	4,420	13,489	99,334
2542	19,123	25,973	42,772	4,646	14,377	106,891
2543	20,769	28,057	46,115	4,871	15,324	115,136
2544	22,575	30,250	49,885	5,098	16,350	124,158
2545	23,998	32,435	53,277	5,355	17,265	132,330
2546	25,631	34,508	56,961	5,585	18,453	141,138
2547	27,419	36,671	60,690	5,815	19,688	150,283
2548	29,373	38,922	64,479	6,043	20,851	159,668
2549	31,467	41,230	68,505	6,269	22,074	169,545

ปีพ.ศ.	ภาคครัวเรือน	ภาคธุรกิจ	ภาคอุตสาหกรรม	อื่นๆ (1)	การสูญเสีย (2)	รวม
อัตราเติบโต เฉลี่ยร้อยละ						
2530-2534	13.67	16.74	15.57	9.88	13.18	14.71
2535-2539	11.12	13.42	11.25	5.94	10.00	11.25
2540-2544	8.43	8.53	8.20	5.12	7.98	8.16
2545-2549	6.87	6.39	6.55	4.22	6.19	6.43

ที่มา : Thailand Load Forecast Subcommittee 1993:16

(1) อื่นๆ หมายถึง การใช้ในเชิงสาธารณะ สถาบันของรัฐ องค์การเอกชน การสูบน้ำเพื่อการเกษตร ไฟถนน

(2) การสูญเสียและการใช้ในสถานี หมายถึง การสูญเสียในระหว่างจำหน่ายและการขนส่ง การใช้ในสถานีและการจ่ายพลังงาน

ความต้องการใช้ไฟฟ้าของภาคเมือง จึงเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้รัฐหันมาส่งเสริมการพัฒนาไฟฟ้าจากแหล่งเชื้อเพลิงภายในประเทศ รัฐอ้างว่าการลงทุนพัฒนาไฟฟ้าด้วยตัวเองจะช่วยให้ประเทศมีความมั่นคงทางด้านพลังงาน เพราะสามารถผลิตไฟฟ้าได้เพียงพอต่อความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้น แนวคิดดังกล่าว ผลักดันให้รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อทำหน้าที่จัดหาพลังงานรวม 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเกิดจากการรวมการไฟฟ้ายันฮี การไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและการไฟฟ้าลิคนไนต์เข้าด้วยกัน ในปีพ.ศ. 2512 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งเกิดจากการร่วมทุนระหว่างรัฐและบริษัท ยูโนแคล ประเทศไทย จำกัด ในปีพ.ศ. 2511 และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (พพ.) ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

กฟผ. และปตท. ได้นำทรัพยากรน้ำ แร่ธาตุและก๊าซธรรมชาติภายในประเทศมาผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น จนสามารถแทนที่สัดส่วนการนำเข้าแหล่งเชื้อเพลิงจากต่างประเทศได้มาก ดังแสดงในตารางที่ 3 ช่วงทศวรรษที่ 2510 ถึงทศวรรษที่ 2520 ได้รับการเรียกขานเป็น “ยุคโชติช่วงชัชวาล” เนื่องจากปตท. ขุดพบแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและนำมาใช้พัฒนาอุตสาหกรรมที่ระยองในปีพ.ศ. 2524 หลังจากนั้น ก็ได้พัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติทั้งในทะเลอันดามันและอ่าวไทย รวมถึงแหล่งปิโตรเลียมบนบกอีกหลายแห่ง (ส่งเกียรติ ทานสัมฤทธิ์ 2540) ส่วน กฟผ. ได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่หลายแห่ง (กฟผ. 2537ก.:57-67) และโรงไฟฟ้าพลังน้ำจำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ 2520 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2537) นอกจากนี้ กฟผ. ยังมีแผนที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าและเขื่อนพลังน้ำเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง โดยอ้างอัตราการใช้ไฟฟ้า

ทางเศรษฐกิจ และอัตราพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น เป็นเหตุผลในการขยายกำลังการผลิต ดังปรากฏในแผนการผลิตไฟฟ้า 15 ปี ซึ่งมีการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการใช้ในช่วง 3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต ความสำเร็จในการพัฒนาไฟฟ้าโดยใช้แหล่งเชื้อเพลิงภายในประเทศ จึงแลงมาด้วยการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก

ตารางที่ 3 สัดส่วนการจัดหาพลังงานของประเทศไทย

(หน่วย : ร้อยละ)

ประเภทของพลังงาน	ปี 2524	ปี 2529	ปี 2534
1. พลังงานจากการนำเข้า	69.93	47.42	29.35
2. พลังงานจากแหล่งภายในประเทศ			
- น้ำมันดิบ	-	4.12	2.86
- แก๊สธรรมชาติ	3.12	21.95	46.50
- ลิกไนต์	4.30	7.87	5.14
- พลังน้ำ	1.90	1.65	2.09
- พลังงานอื่นๆ	20.75	16.41	12.33
รวมพลังงานภายในประเทศ	30.07	52.00	68.92
3. พลังงานส่งออก	-	0.58	1.73
รวมทั้งหมด	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานพลังงานแห่งชาติ 2537

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงต้นของการพัฒนาประเทศ “พลังงานไฟฟ้า” ถูกนิยามความหมายเป็น “โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ” แต่เมื่อเข้าสู่ยุคของการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม “พลังงานไฟฟ้า” กลับถูกให้ความหมายเป็น “ตัวแปรของการพัฒนา” ที่เดียว ดังปรากฏในคำขวัญของกพฟ. ที่ว่า “ผลิตไฟฟ้า พัฒนาไทย” และคำกล่าวของผู้ว่าการกพฟ. ที่ว่า “ไฟฟ้ากระตุ้นให้เกิดการนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า ไฟฟ้ากระตุ้นให้เกิดการเพิ่มผลผลิต การสร้างงาน เพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ทำให้ความเจริญในรูปแบบต่างๆ หลั่งไหลจากเมืองสู่ชนบทอย่างรวดเร็ว ทำให้ช่องว่างระหว่างสังคมชนบทและสังคมในเมืองลดแคบลงทุกขณะ ไฟฟ้านำมาซึ่งความอยู่ดีกินดีและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชาชนอย่างทั่วหน้า” (กพฟ. 2537 ก :94-95)

“การพัฒนาไฟฟ้า” ยังถูกนำไปโยงกับ “การพัฒนาอุตสาหกรรม” ดังสะท้อนอยู่ในคำกล่าวของกำนัน สิ้นขวานนท์ ผู้ว่าการกพฟ. ในช่วงปีพ.ศ. 2528-2530 ว่า “ไฟฟ้าเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง แต่ไฟฟ้าเป็นฐานของอุตสาหกรรมอื่นๆ ด้วย” (กพฟ. 2537ก. :271) เมื่อการผลิตไฟฟ้า

ถูกให้ความหมายในฐานะสูตรสำเร็จของการพัฒนาเช่นนี้ นโยบายขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มอย่างต่อเนื่อง หรือการจัดการด้านอุปทาน (Supply Side Management) จึงกลายเป็นนโยบายหลักในการบริหารจัดการพลังงานของชาติ ดังที่ผู้ว่าการ กฟผ. ทุกคน ล้วนอ้างถึงหลักการพื้นฐานในการวางนโยบายการผลิตไฟฟ้าว่า “ผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการ เป็นระบบไฟฟ้าที่มีความมั่นคง และราคาถูก” (กฟผ. 2537 ก. สมบูรณ์ มณีนาวา 2535)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก และความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี ประกอบกับคณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า³¹ ได้คาดการณ์ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ความต้องการใช้ไฟฟ้าเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 11 ต่อปี ในช่วงเวลานี้เองที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าถูกใช้เป็นดัชนีชี้วัดอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในบางกรณี กฟผ. ยังอ้างว่าการเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าจะกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย เมื่อการพัฒนาไฟฟ้าถูกให้ความหมายเป็นทั้งเหตุและผลของการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นนี้ การขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มอย่างต่อเนื่อง จึงกลายเป็นสูตรสำเร็จของการวางนโยบายพลังงาน และกลายเป็นเหตุผลในการดึงทรัพยากรของส่วนรวมมาผลิตไฟฟ้า

นโยบายพัฒนาพลังงานที่มุ่งขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐดึงงบประมาณมาสนับสนุนการลงทุนทางด้านพลังงานอย่างมหาศาล ดังเช่นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐได้ลงทุนทางด้านพลังงานเป็นจำนวนถึง 102,400 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ถึงหนึ่งเท่าตัว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับ 6 (2530-2534) งบประมาณทางด้านพลังงานเพิ่มขึ้น 40,763.289 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ 2537:93-94) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กฟผ. และปตท. ขออนุมัติเงินลงทุนเพิ่มจำนวน 77,287.032 ล้านบาท ซึ่งทำให้เงินลงทุนทางด้านพลังงาน สูงขึ้นราวหนึ่งเท่าของเงินลงทุนในปีพ.ศ. 2534 คิดเป็นงบประมาณที่สูงเป็นอันดับหนึ่ง ของงบลงทุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บก.) 2535)

³¹ คณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศ ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการ 8 แห่ง ได้แก่ สำนักงานการพลังงานแห่งชาติ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ การพยากรณ์ใช้วิธีการคำนวณเชิงสถิติตามหลักคณิตศาสตร์ โดยพิจารณาความต้องการใช้ไฟฟ้าของภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่นๆ ประกอบกับการทำนายความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

การที่รัฐไม่มีนโยบายควบคุมความต้องการใช้ไฟฟ้าของภาคเมือง จึงนำไปสู่ความต้องการเงินลงทุนเพิ่มอย่างต่อเนื่อง และสร้างหนี้สาธารณะสะสมจำนวนมหาศาล ถึงแม้กฟผ. และปตท. จะมีรายได้จากการจำหน่ายพลังงานสูงเป็นลำดับต้นๆ ของรายได้ที่เก็บได้จากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด และรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งได้นำเงินรายได้เข้าร่วมสมทบลงทุนกับรัฐ เพื่อขยายกำลังผลิตไฟฟ้าถึงร้อยละ 25 ของปริมาณเงินลงทุนทั้งหมด แต่เนื่องจากเงินลงทุนส่วนใหญ่คือถาวรร้อยละ 50-60 ยังจำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ การขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วขีดจำกัด จึงส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ดังปรากฏว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เฉพาะกฟผ. องค์กรเดียว ได้ก่อหนี้สาธารณะสะสมถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่าร้อยละ 25 ของหนี้สินภาครัฐทั้งหมด

ภาระหนี้สินสะสมจำนวนมหาศาลนี้ ก่อให้เกิดความกังวลแก่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนว่า หากปล่อยให้หนี้สะสมยังคงเพิ่มขึ้นในสัดส่วนคงที่ต่อไป รัฐบาลอาจไม่เหลืองบประมาณในการพัฒนาด้านอื่นๆ ในอนาคต รัฐบาลซึ่งมีผู้นำจากกลุ่มธุรกิจเอกชนจึงปฏิเสธการลงทุนเพิ่มตามที่รัฐวิสาหกิจด้านพลังงานร้องขอ จนกระทั่งถูกท้วงติงจากรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานว่า การไม่ลงทุนตามแผนพัฒนาพลังงานที่ขอไป จะส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจชะงักงันในท้ายที่สุด รัฐบาลอานันท์จึงปรับนโยบายพลังงานไปเน้นบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนด้านพลังงานร่วมกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอนาคต เพื่อลดปัญหาการขาดทุน แก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน และแก้ปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย (รังสรรค์ (บก.) 2535:5-13)

นอกจากนโยบายพลังงานที่วางอยู่บนหลักการบริหารอุปทาน หรือการเน้นเพิ่มกำลังผลิตตามความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้น จะก่อหนี้สาธารณะจำนวนมหาศาลดังที่กล่าวแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังรายงานของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานที่ว่า สัดส่วนของพลังงานที่ใช้ในปีพ.ศ. 2533 นั้น ได้จากแหล่งภายในประเทศร้อยละ 54.5 และได้จากการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศอีกร้อยละ 45.5 ซึ่งในจำนวนนี้เป็น การนำเข้าน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูป นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานโดยรวม จะเป็นการเพิ่มขึ้นของพลังงานภายในประเทศเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ขณะที่สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันสูงถึงร้อยละ 20.2 ดังนั้นจึงมีการปล่อยให้การใช้พลังงานโดยรวมเพิ่มมากขึ้นเท่าใด สัดส่วนการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น การปล่อยให้ความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างคงที่ จึงเป็นวางนโยบายพลังงานที่สร้างภาระทางการเงินและไม่มี ความมั่นคง แม้ว่ารัฐจะมุ่งส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าโดยใช้แหล่งเชื้อเพลิงจากภายในประเทศมากขึ้นแล้วก็ตาม

ความพยายามของรัฐในการแก้ปัญหาความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้น โดยการใช้นโยบายการด้านราคาเป็นเครื่องมือควบคุม พบว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการควบคุมการใช้พลังงานในภาครัฐ ซึ่งยังคงมีการใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ขาดการตรวจสอบและประเมินผล มาตรการดังกล่าว ไม่ประสบผลสำเร็จในภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชนด้วย เนื่องจากการตั้งราคาไฟฟ้าไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพราะไม่ได้รวมเอามูลค่าทางด้านสิ่งแวดล้อมและความสูญเสียทางสังคมเข้าไว้ด้วย ทำให้กฟผ. สามารถผลิตไฟฟ้าในราคาต่ำกว่าความเป็นจริง และผู้บริโภคใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือยต่อไป (จิรพล สินธุนาวา และคณะ 2535:574-585)

3.2 การตั้งคำถามของสังคมต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ

นโยบายพลังงานที่วางอยู่บนหลักการจัดการด้านอุปทาน ทำให้กฟผ. และปตท. อ้างความจำเป็นในการพัฒนาชาติ เพื่อดึงทรัพยากรของส่วนรวมไปใช้ในกระบวนการผลิตไฟฟ้าฟรีๆ โดยไม่มีการคำนวณต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปในกระบวนการผลิตไฟฟ้า จนล่วงเข้าสู่ทศวรรษที่ 2530 ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศเสื่อมโทรมลงมาก จนหลายฝ่ายเชื่อว่าระบบนิเวศไม่มีศักยภาพที่จะนำมาใช้ผลิตไฟฟ้าอีกต่อไปแล้ว

ความเปลี่ยนแปลงของบริบททางด้านนิเวศนั้น เห็นได้จากพื้นที่ป่าลดลงจาก 171.08 ล้านไร่ ในปีพ.ศ. 2504 เหลือเพียง 85.44 ล้านไร่ในปีพ.ศ. 2534 ความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าได้ส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่า ดังรายงานของกรมป่าไม้ชี้ว่า ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 สัตว์ป่าจำนวน 15 ชนิด ได้สูญพันธุ์ไปแล้ว จำนวน 62 ชนิด อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ และจำนวน 130 ชนิด อยู่ในภาวะที่กำลังจะสูญพันธุ์ (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2534)

การลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่องเป็นสาเหตุของปัญหาสังคมการเมือง ดังเช่นการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นในภาคเหนือ เพื่อเรียกร้องให้รัฐยกเลิกสัมปทานป่าไม้เกิดขึ้นถึง 12 ครั้งระหว่างปีพ.ศ. 2531-2532 ซึ่งแสดงถึงความตึงเครียดขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างชัดเจน (ปิ่นแก้ว 2531) การคัดค้านโครงการปลูกป่า เนื่องมาจากรัฐมอบพื้นที่ป่าให้แก่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อแสวงประโยชน์เชิงเศรษฐกิจจากพื้นที่ป่า ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ได้สัมปทานกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดข้อเรียกร้องให้รัฐยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ภายหลังเกิดอุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ในปีพ.ศ.2531 ซึ่งน้ำป่าได้พัดพาเอาไม้ซุงบนเขาที่มีการสัมปทานให้ไหลมาตามน้ำ คร่าประชาชนเสียชีวิตและทรัพย์สินไปเป็นจำนวนมาก (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ 2532)

กระแสการคัดค้านนโยบายการจัดการป่าของรัฐ แสดงให้เห็นว่าสังคมไม่ยอมรับการจัดการป่าตามแนวทางที่รัฐใช้อยู่เดิม นอกจากนี้ สังคมยังไม่เชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพในการควบคุม

ป่าของรัฐ และต้องการให้มีการปรับนโยบายป่าไม้ไปสู่ทิศทางใหม่ที่ตอบสนองต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ และเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในการใช้ทรัพยากรของสังคมมากขึ้น

สำหรับแรงกดดันเชิงนิเวศเกี่ยวกับการใช้ที่ดินนั้นพบว่า การพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตรและการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกในชนบท ได้ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินในลักษณะที่ไม่เหมาะสมอย่างกว้างขวาง พื้นที่ป่าถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่ปลูกพืชเชิงพาณิชย์และเป็นที่ตั้งของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มากมาย ส่วนพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตรในเขตปริมณฑลของกรุงเทพถึง 25,000 ไร่ กลับถูกนำไปใช้ในเชิงอุตสาหกรรมและกลายเป็นที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ไม่เพียงสร้างแรงกดดันต่อระบบนิเวศเท่านั้น แต่ยังสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อเป้าหมายที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น การผลิตเกลือสินเธาว์ในพื้นที่ลุ่มน้ำเสียใหญ่ จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้ลำน้ำเสียกลายเป็นน้ำกร่อย และเกิดสภาพดินเค็มแผ่ขยายอย่างรวดเร็ว สร้างความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับชาวนาเกลืออย่างรุนแรง (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2534:3-33)

ส่วนแรงกดดันเชิงนิเวศที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เห็นได้จากการรวมศูนย์การจัดการน้ำมาอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐ ทำให้ในปีพ.ศ. 2535 น้ำส่วนใหญ่ถูกเก็บกักไว้ในเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้ารวม 39 โครงการ และถูกเก็บกักไว้เพื่อการชลประทานรวม 872 โครงการ นอกจากนี้ น้ำได้ถูกกักไว้ในอ่างเก็บน้ำผิวดินขนาดเล็ก 20,430 แห่ง และโครงการแหล่งน้ำใต้ดินอีก 75,100 แห่ง แต่การพัฒนาของรัฐ กลับไม่สามารถแก้ปัญหาความแห้งแล้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ปัญหาเขื่อนแล้งน้ำในฤดูร้อนและอุทกภัยในหน้าฝน กลายเป็นข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนอย่างสม่ำเสมอ ในปีที่มีความแห้งแล้งรุนแรง เช่นปีพ.ศ. 2534 2535 และ 2536 กรมชลประทานถึงกับประกาศงดจ่ายน้ำให้กับภาคเกษตรกรรม และห้ามการทำนาปรัง เพื่อเก็บกักน้ำในเขื่อนไว้ให้ภาคเมือง (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 7 ก.ย. 2536:5) การพัฒนาที่ส่งเสริมให้มีการใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยังทำให้เกิดปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมด้วย เนื่องจากน้ำจืดที่ถูกเก็บกักไว้ผิวดินมีปริมาณลดลง อุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำลายคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลักให้ต่ำกว่ามาตรฐาน ส่วนปริมาณน้ำใต้ดินก็มีการสูบขึ้นมาใช้อย่างกว้างขวาง จนทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดตัวในเขตปริมณฑลของกรุงเทพอย่างชัดเจน (ศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช และเพราพรรณ ทองส้ม 2536:7-24)

การที่หน่วยงานของรัฐรับรู้ถึงขีดจำกัดทางด้านนิเวศ แต่ยังคงยืนยันที่จะนำเอาทรัพยากรที่เหลืออยู่จำกัดไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตไฟฟ้าต่อไป ดังที่สมบุญ มณีนาถ ผู้ว่าการกฟผ. ในระหว่างปีพ.ศ. 2535-2539 กล่าวถึงการผลิตพลังงานในช่วงเวลานี้ว่า “พลังน้ำมีศักยภาพในการ

ผลิตไฟฟ้าได้ 10,626 เมกะวัตต์ ถูกพัฒนาไปแล้ว 2,429 เมกะวัตต์ กำลังพัฒนา 516 เมกะวัตต์ และอยู่ระหว่างเสนอโครงการ 660 เมกะวัตต์ ส่วนที่เหลือ 7,021 เมกะวัตต์ จะพัฒนายากมาก เนื่องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนก๊าซธรรมชาตินั้น ปริมาณสำรองในประเทศมีประมาณ 10 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต มีการพัฒนาไปแล้ว 2 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ในปีพ.ศ. 2540 ความต้องการจะเพิ่มเป็นวันละ 1,200 ล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งปริมาณที่กฟผ. ได้รับ จะไม่เพียงพอต่อความต้องการผลิตกระแสไฟฟ้า สำหรับโลกในศตวรรษที่ 21 มีอยู่ประมาณ 1,130 ล้านตัน แหล่งสำคัญคือเหมืองแม่เมาะ ซึ่งหากพัฒนาเต็มที่ คาดว่าจะสามารถผลิตไฟฟ้าได้อีก 5,175 เมกะวัตต์ สำหรับน้ำมัน ปริมาณสำรองในประเทศมีอยู่น้อยมาก ต้องนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ กฟผ. จึงต้องทำโครงการแลกเปลี่ยนพลังงานเชื้อเพลิงและไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน หรือร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาแหล่งพลังงานระหว่างประเทศ” แสดงให้เห็นว่า รัฐมิได้พิจารณาถึงเงื่อนไขทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่ได้คำนึงถึงความต้องการใช้ทรัพยากรของคนในสังคม ที่ต้องการใช้ทรัพยากรเพื่อเป้าหมายแตกต่างจากรัฐ

“แผนการผลิตไฟฟ้า 15 ปี” ของกฟผ. ซึ่งอ้างถึงความจำเป็นในการวางแผนการผลิตไฟฟ้าล่วงหน้าเป็นเวลานานว่า (1) การก่อสร้างโรงไฟฟ้าแต่ละแห่ง ต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการนานตั้งแต่ 4 ถึง 6 ปี จึงจำเป็นต้องดำเนินการล่วงหน้า เพื่อให้มั่นใจว่าระบบไฟฟ้าจะมีความพอเพียงและมั่นคงตลอดไป (2) การวางแผนผลิตไฟฟ้า ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขว่า ไฟฟ้าไม่สามารถผลิตและเก็บไว้ได้นานเหมือนสินค้าอื่น การผลิตไฟฟ้าจำเป็นต้องผลิตจากแหล่งผลิตที่มีอยู่เท่านั้น เมื่อมีความต้องการใช้ไฟฟ้าจำนวนเท่าใด ในเวลาใด จำเป็นต้องมีแหล่งผลิตที่เพียงพอต่อสนองตอบความต้องการได้ (3) การที่โรงไฟฟ้าเป็นเครื่องยนต์กลไกประเภทหนึ่ง ต้องมีการหมุนเวียนซ่อมบำรุงตามวาระ ทำให้การวางแผนเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้า ต้องคำนึงถึงกำลังสำรองที่ต้องเมื่อไว้ด้วย (4) การที่ไฟฟ้าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ต้องควบคุมราคาต้นทุนให้ต่ำ เพื่อจะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อราคาค่าไฟฟ้า (5) การที่รัฐบาลได้เตรียมออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ทำให้การดำเนินการขออนุมัติก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ๆ ต้องใช้เวลาศึกษาความเหมาะสมของโครงการฯ เพิ่มขึ้น 2 ปี (สมบุญ 2535:2-3 และกฟผ. 2537ก.:90-97) แสดงให้เห็นว่า รัฐไม่ตระหนักว่าการใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตไฟฟ้าของรัฐสร้างผลกระทบต่อสิทธิในการใช้ธรรมชาติของคนกลุ่มอื่นๆ นอกจากนี้ รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับทางเลือกในการแก้ปัญหาวิกฤตพลังงานแบบอื่นๆ เช่น การควบคุมความต้องการใช้พลังงานของภาคเมือง การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน การพัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือกที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทที่สามารถหมุนเวียนใช้ได้อย่างไม่มีวันหมด

การที่รัฐมิได้คำนึงถึงเงื่อนไขทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ ที่กระทบต่อสิทธิในการใช้ทรัพยากรของคนกลุ่มอื่น ตลอดจนรัฐมิได้คำนึงถึงวิถีคิดของคนกลุ่มอื่นที่ให้คุณค่าแก่สิ่งแวดล้อมแตกต่างจากรัฐ แต่กลับมุ่งสถาปนาเทคโนโลยีนิยมให้กลายเป็นแนวคิดหลักเหนือความคิดอื่นๆ ทำให้กลุ่มทางสังคมที่มีมุมมองเชิงเทคโนโลยีนิยม และมุมมองเชิงสังคมนิยม ตั้งคำถามต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งวางอยู่บนวิถีคิดแบบเทคโนโลยีนิยมอย่างกว้างขวาง

ในมุมมองของกลุ่มทางสังคมที่มีแนวคิดแบบเทคโนโลยีนิยม แม้จะมีพื้นฐานความคิดเช่นเดียวกับรัฐ กล่าวคือมองธรรมชาติเป็นทรัพยากรที่มีไว้เพื่อสร้างอรรถประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ แต่กลุ่มที่มีมุมมองแบบ “นิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม” และ “เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม” กลับโต้แย้งว่า กระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

ในมุมมองด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแนววิพากษ์กระแสหลัก ให้ความสนใจกับผลกระทบของกระบวนการผลิตไฟฟ้าต่อลักษณะทางกายภาพเชิงประจักษ์เป็นสำคัญ มุมมองนี้เห็นว่าเทคโนโลยีที่รัฐใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าไม่มีความเหมาะสมและล้าหลัง มุมมองนี้จึงวิพากษ์นโยบายการผลิตไฟฟ้าของรัฐ ที่ยังคงสนับสนุนโครงการเขื่อนพลังน้ำเป็นยุทธศาสตร์หลักในการผลิตไฟฟ้าช่วงทศวรรษที่ 2520 ต่อเนื่องมาจนถึงกลางทศวรรษที่ 2530³² และตั้งคำถามกับข้ออ้างของรัฐที่ว่า เขื่อนเป็นเทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าที่คุ้มค่ายิ่งกว่าเทคโนโลยีอื่นๆ เพราะเสียค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องต่ำ ไม่มีค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษเหมือนโรงไฟฟ้าพลังความร้อนซึ่งใช้น้ำมันหรือถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง เขื่อนช่วยแก้ปัญหาความแห้งแล้ง และสร้างหลักประกันว่าจะมีน้ำไว้ใช้อย่างเพียงพอ และสามารถอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ดังคำกล่าวอ้างในเรื่อง “เขื่อนอเนกประสงค์” (นาทและพูนทรัพย์ 2534:140-143)

ทั้งที่โครงการเขื่อนพลังน้ำซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศทั้งระบบ ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เช่น ความเสี่ยงจากแผ่นดินไหว เพราะการสร้างเขื่อนในแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลก เป็นการเพิ่มแรงกดมหาศาลให้แก่รอยแยกของพื้นผิวโลกที่มีอยู่แล้ว น้ำที่ไหล

³² โครงการเขื่อนพลังน้ำที่ถูกผลักดันในช่วงนี้ ได้แก่ เขื่อนแม่จัดสมบูรณ์ชล สร้างกันแม่น้ำปิง ที่อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ กำลังการผลิต 9 เมกะวัตต์ สร้างเสร็จในปีพ.ศ. 2528 เขื่อนรัชชประภา กันแม่น้ำตาปี อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี กำลังผลิต 240 เมกะวัตต์ สร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2530 เขื่อนปากมูล กันแม่น้ำมูล อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี กำลังผลิต 136 เมกะวัตต์ สร้างเสร็จในปีพ.ศ. 2538 เขื่อนภูมิพลแบบสูบกลับ เขื่อนสิริกิติ์แบบสูบกลับ เขื่อนจุฬาภรณ์แบบสูบกลับ และเขื่อนลำตะคองแบบสูบกลับ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2537)

ซีมและแทรกอยู่ระหว่างชั้นของแนวเลื่อน เป็นตัวเร่งให้เกิดการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกได้ง่ายขึ้น เช่น ในกรณีโครงการเขื่อนเซกาแหลม เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนา และเขื่อนน้ำโจน (สารสิ่งแวด ล้อม ก.พ.-มี.ค. 2520:41-44 นาทและพูนทรัพย์ 2534ข. :187-192) เขื่อนยังเป็นต้นเหตุของปัญหา ความแห้งแล้ง เพราะการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นแหล่งกักเก็บ ความชื้น จึงส่งผลให้ปริมาณฝนลดลงอย่างถาวรและเกิดความแห้งแล้งเพิ่มขึ้น (จิรพลและคณะ 2534)

เขื่อนยังเป็นต้นเหตุของการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตรกรรมตอนล่างเขื่อน เนื่องจากเขื่อนได้กักตะกอนซึ่งไหลมาจากต้นน้ำ ทำให้พื้นที่ตอนล่างเขื่อนขาดแคลนปุ๋ยและต้อง พึ่งพาปุ๋ยเคมีมากขึ้น เขื่อนยังก่อให้เกิดการลดลงของปริมาณสัตว์ทะเล เนื่องจากเขื่อนได้กักกั้น สารอาหารจากแม่น้ำไม่ให้ไหลลงสู่ทะเล ทำให้ปริมาณธาตุอาหารที่ไหลลงสู่ทะเลลดน้อยลง สัตว์ น้ำจึงลดปริมาณลง ซึ่งกระทบต่อการทำประมงในระยะยาว เขื่อนยังทำให้เกิดปัญหาการรุกคืบ ของน้ำเค็มและการพังทลายของชายฝั่ง เนื่องจากการเก็บกักน้ำจืดไว้ในอ่างเก็บน้ำไม่ปล่อยให้ น้ำจืดไหลลงทะเล ทำให้ปริมาณน้ำจืดที่ไหลลงทะเลมีไม่เพียงพอที่จะผลักดันน้ำเค็มในหน้าแล้ง ส่ง ผลให้น้ำทะเลรุกคืบเข้ามายังพื้นที่ปากแม่น้ำ ทำให้พืชผลเสียหายและชายฝั่งพังทลาย รวมถึงเกิด การทรุดตัวของแผ่นดิน (สุรพล สุคารา 2533) เขื่อนยังสร้างปัญหาคุณภาพน้ำ เนื่องการสร้างเขื่อน ในพื้นที่ป่าซึ่งมีต้นไม้อายุยืนหนาแน่นและมีแหล่งแร่อยู่มาก ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่า เพราะซากพืชที่ เกิดจากการล้างอ่างไม่หมดและการละลายของแร่ในอ่างเก็บน้ำ เช่นที่เกิดขึ้นในกรณีเขื่อนรัชช ประภาและเขื่อนบางลาง การที่เขื่อนทำให้น้ำเน่าทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการใช้น้ำเพื่อ ประโยชน์ในแง่อื่นๆ อย่างถาวร (ณรงค์ ณ เชียงใหม่ 2533)

ในมุมมองเชิงนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมยังเห็นว่า แม้แต่โรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซ ธรรมชาติจะเป็นเทคโนโลยีที่สะอาดกว่าเขื่อนพลังน้ำ แต่การที่โรงไฟฟ้าต้องใช้น้ำเพื่อหล่อเย็น เครื่องควบแน่นไอน้ำ จึงทำให้ระบบนิเวศของแหล่งน้ำเปลี่ยนไป เช่นที่เกิดขึ้นในกรณีโรงไฟฟ้าบาง ปะกงและโรงไฟฟ้าชนอม อุณหภูมิของน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ชาวประมงเสียโอกาสในการทำ ประมงอย่างถาวร (ณรงค์ 2533) การผลิตไฟฟ้าด้วยลิกไนต์และน้ำมันเตาก่อให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ได ออกไซด์และมลพิษทางอากาศมาก เนื่องจากมีปริมาณกำมะถันสูง และเมื่อรวมกับความชื้นใน อากาศจะกลายเป็นฝนกรด เช่นที่เกิดขึ้นในกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ การนำทรัพยากรธรรมชาติจาก ได้ดินมาใช้ เมื่อเผาไหม้ในอากาศจะก่อให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ และ คาร์บอนมอนอกไซด์สะสมในอากาศ ก่อให้เกิดสภาวะเรือนกระจกซึ่งส่งผลให้อุณหภูมิโลกร้อนขึ้น ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง และกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของมนุษย์ การขุดเจาะน้ำมันและ ก๊าซธรรมชาติกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและวงจรกิจวัตรน้ำ นอกจากนี้ การขนส่งน้ำมันยัง

กระทบต่อระบบนิเวศทั้งทางบกและทางทะเลอีกด้วย (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2536:35-37) การแก้ปัญหาความขาดแคลนพลังงานภายในประเทศของรัฐ ด้วยการหันไปใช้แหล่งเชื้อเพลิงนำเข้า ซึ่งสร้างก๊าซคาร์บอนและกำมะถันสูง ถูกคัดค้านจากคนชั้นกลางซึ่งเป็นห่วงในเรื่องมลพิษทางอากาศที่กระทบต่อคุณภาพชีวิต (ธีระ พันธุมวณิช และคณะ 2534:112) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จำนวน 6 โรง ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ถูกคัดค้านจากประชาชนในเมืองและชนบท เนื่องจากหวาดกลัวกัมมันตภาพรังสี (สถาบันนโยบายศึกษา 2537)

มุมมองเชิงนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมจึงมีข้อเสนอในการแก้ปัญหาด้วยกลไกรัฐ อาทิ การออกกฎหมายควบคุม การประกาศพื้นที่ป่าเหนือเขื่อนให้เป็นป่าอนุรักษ์ การออกพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยังมียุทธศาสตร์ในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เช่น แม้ว่าพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ทำโครงการพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีค่าต้องจัดทำ “รายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ ทว่าในทางปฏิบัติ กลับมีปัญหามากหลายประการที่ทำให้กลไกรัฐไม่สามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรได้ เนื่องจากข้อกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบ ยังไม่ครอบคลุมถึงโครงการทุกประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจริง ผู้ประกอบการมิได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบมากนัก ไม่มีบทลงโทษสำหรับหน่วยงานที่ไม่เสนอรายงานการศึกษาผลกระทบ รายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมบางส่วนยังไม่มีคุณภาพ การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงการป้องกันปัญหาในระดับโครงการเท่านั้น แต่ไม่สามารถป้องกันปัญหาที่โยงใยกันในระดับพื้นที่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีผู้เชี่ยวชาญไม่เพียงพอต่อการประเมินคุณภาพของรายงานผลกระทบที่มีการเสนอเข้ามาให้พิจารณาเป็นจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2534:175-182) การจัดทำรายงานไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น กระบวนการตัดสินใจจึงมุ่งตอบสนองประโยชน์ของคนในเมืองมากกว่าคนในชนบท รายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังไม่มีความเป็นวิชาการ เพราะการศึกษาผลกระทบวางอยู่บนสมมติฐานที่มีมาก่อนว่า ต้องสนับสนุนโครงการให้ผ่านการอนุมัติ มิใช่ศึกษาเพื่อประกอบการตัดสินใจ การยอมให้มีการดำเนินการโครงการไปก่อน แล้วจึงพิจารณาผลกระทบภายหลัง ยังทำให้กลไกรัฐไม่อาจตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการที่แท้จริง แต่กลายเป็นตราประทับ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการที่ถูกคัดค้านแทน (บุญชัย เกิดบุญญารัตน์ 2534 นาทและพูนสวัสดิ์ 2534 ก. ข. รั้งสรรพดี 2536 ประภาส 2541)

ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวการวิพากษ์กระแสรอง ให้ความสนใจกับความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรทรัพยากรในโครงการผลิตไฟฟ้าเป็นสำคัญ มุม

มองนี้จึงวิพากษ์หลักการประเมิน “ต้นทุน” (Cost) และ “ผลได้” (Benefit) ของหน่วยงานรัฐที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เช่น ตั้งคำถามกับความคุ้มค่าของโครงการเขื่อนเพื่อการชลประทาน ซึ่งลงทุนสูง แต่ให้ผลตอบแทนต่ำ (ประกอบ วิโรจนฎ 2533) ตั้งคำถามกับความคุ้มค่าของโครงการเขื่อนพลังน้ำซึ่งหน่วยงานรัฐประเมินปริมาณน้ำฝนที่เป็นต้นทุนน้ำในการผลิตไฟฟ้าสูงเกินจริง ทำให้ปริมาณพลังงานที่คาดว่าจะได้รับมากเกินจริง นอกจากนี้ การที่ประสิทธิภาพของเขื่อนขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝนที่ตกลงในพื้นที่เหนือเขื่อนซึ่งมีความไม่แน่นอนตามฤดูกาล ยังทำให้ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จริงต่ำกว่าที่รัฐคาดการณ์ไว้เสมอ บทบาทของเขื่อนพลังน้ำจึงเปลี่ยนจากการเป็นแหล่งจ่ายกระแสไฟฟ้าหลักในระยะแรก กลายเป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าเสริมกำลังในปัจจุบัน (นาทและพูนทรัพย์ 2534 ก. ข.)

นอกจากนี้ ยังตั้งคำถามกับผลประโยชน์ทางด้านการชลประทานของเขื่อนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีการสร้างคลองชลประทานเพื่อแจกจ่ายน้ำให้แก่เกษตรกร และถึงมีการสร้างระบบชลประทานจริง ระบบการผลิตไฟฟ้าก็มิได้เอื้อมีการจ่ายน้ำให้แก่เกษตรกรได้ (ประกอบ 2533 ทวีวงศ์ ศรีบุรี 2533) ยิ่งไปกว่านั้น เขื่อนอเนกประสงค์กลับให้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้าเป็นหลัก แต่กลับไม่สามารถให้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ ดังที่กล่าวอ้าง เพราะเขื่อนต้องเก็บกักน้ำให้เพียงพอสำหรับปั่นไฟฟ้า จึงไม่สามารถปล่อยน้ำให้เกษตรกรในหน้าแล้งได้ ส่วนในหน้าฝน เขื่อนไม่สามารถทำหน้าที่ป้องกันอุทกภัยได้ เพราะต้องเร่งระบายน้ำออกเพื่อรักษาตัวเขื่อน (นาทและพูนทรัพย์ 2534 ก. ข.)

มุมมองนี้ยังตั้งคำถามต่อวิธีการประเมินมูลค่าของ “ต้นทุนทางธรรมชาติ” ซึ่งหน่วยงานรัฐมักประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติเป็นศูนย์ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยผลิตไฟฟ้าร่วมกับเป็นของฟรี ทั้งที่ทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่ามหาศาล นอกจากนี้ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อปั่นไฟ ต้องแลกด้วยการสูญเสียที่ดินสาธารณะ แหล่งแร่ โบราณคดีและป่าไม้ การสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินตอนล่างเขื่อน และผลผลิตที่พึงได้ในทะเล ดังนั้นจึงมี “ค่าเสียโอกาส” จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลิตไฟฟ้า ซึ่งหากมีการประเมินต้นทุนค่าเสียโอกาสตามความเป็นจริง มิใช่ประเมินแค่ค่าชดเชยที่รัฐจ่ายแก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม จะพบว่า “ต้นทุนทางธรรมชาติ” “ต้นทุนทางสังคม” ที่รัฐใช้ไปโดยไม่ให้คุณค่า และผลักดันให้เป็น “ต้นทุนภายนอก” (Externalities) นั้น มีมูลค่ามหาศาล หากประเมินมูลค่าต้นทุนภายนอกเหล่านั้นแล้วนำรวมเข้าเป็นต้นทุนโครงการ จะพบว่าโครงการเขื่อนพลังน้ำไม่คุ้มค่าดังที่รัฐกล่าวอ้าง (นาทและพูนทรัพย์ 2534 ก. ข.) มุมมองเชิงเทคโนโลยีนิยม จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชักจูงภาครัฐและกลไกตลาดในการแก้ปัญหาควบคู่กัน เช่น การตั้งคณะกรรมการระดับต่างๆ เพื่อควบคุมการใช้

ข้อวิพากษ์จากมุมมองแบบเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมยังเห็นว่า อัตราการผลิตไฟฟ้าของประเทศที่เพิ่มขึ้นสูงมาก ไม่สอดคล้องกับอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงสถิติการผลิตและการใช้พลังงานไฟฟ้า

ปี	การผลิตไฟฟ้า				การใช้ไฟฟ้า		อัตราเพิ่มเศรษฐกิจ (ร้อยละ)
	พลังไฟฟ้า (เมกะวัตต์)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	พลังงานไฟฟ้า (ล้านหน่วย)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	พลังงานไฟฟ้า (ล้านหน่วย)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	
2523	2,417.40	7.20	14,753.73	5.66	13,006.97	5.64	4.8
2524	2,588.70	7.09	15,959.97	8.18	13,892.52	6.81	6.3
2525	2,838.00	9.63	16,881.95	5.78	14,772.17	6.33	4.1
2526	3,204.30	12.91	19,066.30	12.94	16,455.97	11.40	7.3
2527	3,547.30	10.70	21,066.44	10.49	18,093.45	9.62	7.1
2528	3,878.40	9.33	23,356.57	10.87	19,814.19	9.84	3.5
2529	4,180.90	7.80	24,779.53	6.09	21,013.84	6.05	4.5
2530	4,733.90	13.23	28,193.16	13.78	24,170.85	15.02	8.4
2531	5,444.00	15.00	31,996.94	13.49	27,564.85	14.04	10.9
2532	6,232.70	14.49	36,457.01	13.94	31,495.10	14.26	9.5
อัตราเพิ่มเฉลี่ย (ร้อยละ) 2523-2532		10.70		10.07		10.28	

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า กฟผ. (2533)

การที่อัตราการผลิตและอัตราการใช้ไฟฟ้า เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงเกินกว่าอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจมากเช่นนี้ บ่งชี้ว่า ข้ออ้างของกฟผ. ที่ว่า การเพิ่มอัตราความเติบโตในการใช้ไฟฟ้าช่วยกระตุ้นอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเพียงมายาคติเท่านั้น ความเป็นมายาคตินี้ยิ่งชัดเจนขึ้น เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้พลังงานของประเทศไทยกับประเทศพัฒนาแล้วในตะวันตก จะพบว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีสัดส่วนการใช้พลังงานเพียงร้อยละ 0.5 ขณะที่อัตราการเพิ่มผลผลิตเท่ากับร้อยละ 1 ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า ปริมาณการใช้พลังงานของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ และให้ผลผลิตต่ำมากอีกด้วย (จิรพล และคณะ 2535:574-585) ข้ออ้างในเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้จำเป็นต้องขยายกำลังผลิตไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเพียงข้ออ้างในการ

สร้างความชอบธรรมให้แก่การจัดการพลังงาน เพื่อตอบสนองการใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพของ ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจเอกชนและคนชั้นกลางในเมืองเท่านั้น

มีข้อพึงสังเกตว่า การตั้งคำถามจากมุมมองเชิงเทคโนโลยีนิยมมีข้อจำกัด เนื่องจากการ พิสูจน์ข้อถกเถียงขึ้นต่อองค์ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญภายใต้การควบคุมของรัฐซึ่ง ส่วนใหญ่สนับสนุนโครงการผลิตไฟฟ้า การพิสูจน์ผลกระทบจึงเป็นเรื่องที่สังคมไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้ การถกเถียงจากมุมมองเชิงเทคโนโลยีนิยมด้วยตนเอง ยังนำไปสู่คำถามว่า ข้อเสนอจากมุมมองนี้จะสร้างความเป็นธรรมพร้อมๆ กับสนับสนุนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้จริงหรือไม่ ในเมื่อเงื่อนไขต่างๆ ในเชิงโครงสร้างสังคมการเมืองไทยยังขาดความเป็นธรรมอยู่ และชุมชนท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการผลิตไฟฟ้า ยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้อย่างแท้จริง

สำหรับการตั้งคำถามจากมุมมองแนวสังคมนิยมเชิงนิเวศ เป็นการผสมผสานแนวคิดนิเวศ วัฒนธรรม เศรษฐศาสตร์การเมือง และนิเวศวิทยาการเมือง เพื่อตอบโต้อุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมของรัฐ เช่น การตั้งคำถามในเรื่องความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการกระจายทรัพยากร ระหว่างกลุ่มทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบด้านลบต่อการ ใช้ทรัพยากร เช่น ชุมชนชาวบ้านปากมูลร่วมกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้ตั้งคำถามต่อการที่รัฐยอมให้กฟผ. ระเบิดแก่งในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ เพื่อสร้างเขื่อนปากมูล ในขณะที่ การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังไม่เสร็จสิ้น ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ ละเมิดกฎหมายอนุรักษ์ ส่วนกรมประมงซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองพันธุ์ปลาในแม่น้ำมูล ไม่เคยถึงผลกระทบของการระเบิดวังปลาต่อสัตว์น้ำ แต่กลับเสนอให้มีการสร้างบันไดปลาโจนเพื่อลดผลกระทบ แทน (บุญชิตา สังข์แก้ว 2540)

นอกจากนี้ มุมมองแนวสังคมนิยมเชิงนิเวศยังตั้งคำถามในเรื่องความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกัน เกี่ยวกับอำนาจและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร เช่น การสร้างระบบชลประทานสมัยใหม่เพื่อรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในเขื่อนขนาดใหญ่ ส่งผลให้ระบบชลประทานขนาดเล็ก เช่น ระบบเหมืองฝายดินในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการ ทรัพยากรน้ำที่วางอยู่บนภูมิปัญญาของท้องถิ่น สอดคล้องกับระบบนิเวศ และสามารถตอบสนอง ความต้องการใช้น้ำของคนในท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมถูกทำลายลง กระทบต่ออำนาจและสิทธิของ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำที่เคยมีอยู่เดิม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ (อุไรวรรณ ดันกิมหยง 2527) การที่ชนบทสูญเสียอำนาจและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่เคยมี

อยู่เดิมไป จึงทำให้ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อตอบสนองประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของภาคเมือง แทนจะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเช่นที่ผ่านมา (ชัชวาลย์ และคณะ 2534)

การสร้างเขื่อนซึ่งต้องการเก็บกักน้ำเพื่อใช้ในการบินไฟในปริมาณมาก ทำให้ที่ดินของเกษตรกรจำนวนมากต้องจมหายไปได้อย่างเก็บน้ำ³³ ส่งผลให้คนชนบทจำนวนมากต้องสูญเสียที่ทำกินอุดมสมบูรณ์ไป³⁴ โดยที่รัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินอุดมสมบูรณ์ใหม่มาทดแทนให้ได้ ยิ่งไปกว่านั้น พื้นที่นิคมจัดสรรซึ่งรัฐจัดสรรให้มักขาดความอุดมสมบูรณ์ ขาดแคลนน้ำ ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อนยังถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ชาวบ้านจึงไม่ได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวและการทำประมงในอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน ผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อนกลับตกอยู่ในมือของนายทุนจากภายนอก การสูญเสียอำนาจในการควบคุมทรัพยากรในท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ชาวบ้านตกอยู่ในภาวะหนี้สิน และเกิดปัญหาสังคมสืบเนื่อง ซึ่งท้ายที่สุด นายทุนจากภายนอกสามารถกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านไปในราคาถูก (อัมภวาน์ ปรานานนท์ 2527 เลิศ เตชะอินทร์ 2533 แดง พูนมาก 2533)

ความล้มเหลวของชุมชนท้องถิ่นมิได้เกิดจากการสูญเสียที่ดินเท่านั้น แต่ยังเกิดจากความพยายามของหน่วยงานรัฐที่จะมุ่งลดต้นทุนโครงการ ด้วยการจ่ายค่าชดเชยที่ดินและทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง เช่น บางหมู่บ้านได้รับการจ่ายค่าชดเชยสำหรับค่ารั้วถนนและต้นไม้ที่ถูกน้ำท่วม แต่บางหมู่บ้านไม่ได้รับ นอกจากนี้ รัฐยังจ่ายค่าชดเชยเฉพาะชาวบ้านที่ถือครอง น.ส.3 เท่านั้น ส่วนผู้ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย หรือมีเอกสารสิทธิในระดับต่ำ กลับไม่ได้รับค่าชดเชย (วิฑูรย์ ปัญญากุล 2534) การสร้างเขื่อนอย่างต่อเนื่อง ยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างซ้ำซ้อน เพราะรัฐใช้วิธีการอพยพชาวบ้านจากพื้นที่สร้างเขื่อนแห่งหนึ่ง ไปตั้งถิ่นฐานทำกินซ้อนทับในพื้นที่ทำกินซึ่งชาวบ้านอีกกลุ่มหนึ่งทำกินมาก่อนแล้ว ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ระหว่างชุมชนที่อยู่ก่อนกับชุมชนที่มาทีหลังอย่างรุนแรง เช่นที่เกิดขึ้นในกรณีเขื่อนรัชชประภา (เนตรดาว แพทย์กุล 2534:42-51)

โครงการเขื่อนพลังน้ำยังถูกวิพากษ์วิถิตลอนสิทธิในการใช้น้ำของคนในท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับภาคเมือง (ทวิวงศ์ 2533) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐเรียกร้องให้คนในชนบทเสียสละเพื่อชาติ แต่กลับใช้น้ำในเขื่อนเพื่อปั่นไฟฟ้าให้แก่ตึกสูงของเอกชนซึ่งใช้ไฟฟ้าอย่างฟุ่มเฟือย

³³ เช่น เขื่อนภูมิพลมีที่ดินจมน้ำหายไป 318 ตารางกิโลเมตร เขื่อนสิริกิติ์ 260 ตารางกิโลเมตร เขื่อนศรีนครินทร์ 419 ตารางกิโลเมตร เขื่อนเขาแหลม 353 ตารางกิโลเมตร เขื่อนอุบลรัตน์ 410 ตารางกิโลเมตร เขื่อนสิรินธร 292 ตารางกิโลเมตร

³⁴ การศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐลดต้นทุนโครงการโดยการประเมินจำนวนผู้ได้รับผลกระทบต่ำกว่าความเป็นจริงเสมอ เพื่อลดแรงต่อต้านจากประชาชน

เช่น ธนาคารกรุงเทพแห่งเดียวใช้ไฟเท่ากับครึ่งหนึ่งของจังหวัดนครศรีธรรมราชทั้งเมือง ตึกมานูญครองใช้ไฟเท่ากับเขื่อนแก่งกรุงทั้งเขื่อน การใช้ทรัพยากรที่มีได้คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมดังกล่าว จึงเป็นการอ้างผลประโยชน์ของภาคเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชนโดยแท้ (สุรพล 2533) ความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ยังมองเห็นได้จากการแก้ปัญหาภัยแล้งของรัฐ ซึ่งจัดสรรน้ำในอ่างเก็บน้ำที่มีอยู่จำกัดให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคเมืองก่อน แต่กลับห้ามไม่ให้ภาคเกษตรกรรมใช้น้ำ จนเป็นเหตุให้เกิดการแย่งชิงน้ำและความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง เช่น กรณีเขื่อนลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมาซึ่งสร้างขึ้นมาเพื่อเป้าหมายในการชลประทาน แต่รัฐได้ต่อท่อส่งน้ำจากเขื่อนสู่เมืองโดยตรง และไม่ยอมให้ภาคเกษตรกรรมใช้น้ำเมื่อน้ำไม่พอเพียง ทำให้เกษตรกรต้องแย่งชิงน้ำกันเองจนเกิดเหตุฆ่ากันตาย (สมัชชาสังเวดลุ่มนครราชสีมา 2539)

การตั้งคำถามจากมุมมองสังคมนิยมเชิงนิเวศ ยังแสดงออกในรูปของการนิยามความหมาย พร้อมทั้งการต่อรองเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร เช่น ชาวประมงที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ได้นิยาม “แม่น้ำมูล” เป็น “ทุนชีวิต” ดังสะท้อนอยู่ในคำกล่าวของแม่เรณู ชล้อยแก้ว พรานปลาแห่งลุ่มน้ำมูล บ้านห้วยเหว อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ที่ว่า “เราต้องไม่เอาเปรียบธรรมชาติ แม่น้ำนั้นมีชีวิตจิตใจ ปลาทุกตัวในแม่น้ำคือเพื่อนร่วมโลก เราจะกินมันแต่พออิ่ม ตัวไหนไม่กินเราจะปล่อยไป เราจะรักษาเผ่าพันธุ์ของพวกมัน เหมือนที่เรารักษาเผ่าพันธุ์ของเรา” (บุษิตา 2540:48)

นอกจากนี้ “ธรรมชาติ” ยังถูกนิยามความหมายเป็น “ทุนทางสังคม” (Social Capital) หรือสิ่งที่เป็นหลักประกันสำหรับความมั่นคงในการดำรงอยู่ร่วมกันเป็นสังคมมนุษย์ ดังสะท้อนอยู่ในคำกล่าวของสมปอง เวียงจันทร์ ชาวบ้านตำบลสะแบงใต้ อำเภอโขงเจียม ที่ว่า “แก่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเป็นชุมชนของหมู่บ้านต่างๆ ริมแม่น้ำมูลอยู่ได้ แก่งเป็นแหล่งนัดพบของแต่ละหมู่บ้าน ในงานบุญ เช่น งานสงกรานต์ ชาวบ้านสิบหมู่บ้านจะมาเนากัน มีการนิมนต์พระมาทำบุญร่วมกัน หลังจากนั้น ชาวบ้านจะร่วมจับปลาที่บริเวณแก่งนั้น เพื่อนำปลามาบั้งกันร่วมกัน การทำอย่างนี้ทำให้มีความใกล้ชิด ผูกพันเป็นลูกแม่น้ำมูล ชาวบ้านจะนับญาติกันตลอดสายน้ำ การมาเจอกันที่แก่งยังทำให้หนุ่มสาวได้เจอกัน แต่งงานกันไปก็หลายคู่” (บุษิตา 2540:39)

การนิยามความหมายให้แก่แม่น้ำมูลจากมุมมองแบบนิเวศวิทยาวัฒนธรรมดังกล่าว ไม่เพียงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่สิทธิการใช้ตามจารีตประเพณีเท่านั้น แต่ยังเป็นการให้ความหมายใหม่แก่แม่น้ำมูล เพื่อตอบโต้กับการที่รัฐนิยาม “แม่น้ำมูล” เป็นเพียง “ต้นทุนน้ำ” ซึ่งมีไว้เพื่อผลิตไฟฟ้าสนองตอบการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยละเลยคุณค่าแม่น้ำมูลทางด้านชีวิตจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม ด้วยเหตุนี้ ในมุมมองของชุมชนท้องถิ่นจึงเห็นว่า การระเบิดแก่ง การกักกั้น

แม่น้ำ การทำลายวังปลา และการทำลายพันธุ์ปลา³⁵ ในแม่น้ำมูล เป็นยิ่งกว่าการทรมานทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชนชาวประมง เพราะทำให้ชุมชนท้องถิ่นสูญเสียต้นทุนของชีวิตและรากฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนอีกด้วย

การให้คุณค่าแก่ธรรมชาติแตกต่างกัน จึงเป็นเงื่อนไขที่สร้างข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับชาวประมงที่หากินในแม่น้ำมูลตลอดมา แม้ว่าจะมีการสร้างเขื่อนเสร็จสิ้นแล้วเป็นเวลานานนับ 10 ปี แต่การโต้แย้งระหว่างรัฐกับชาวประมงก็ยังดำเนินมาอย่างสลับเนื่อง การตั้งคำถามในเรื่องวิธีการประเมินผลกระทบของเขื่อนต่ออาชีพประมงที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ แสดงนัยความหมายของการนิยามทรัพยากรจากมุมมองของท้องถิ่น ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและมีการยอมรับการซ้อนทับกันของสิทธิต่างๆ

การที่กฟผ. ได้ประเมินผลกระทบต่ออาชีพประมง โดยใช้ระยะทางใกล้-ไกลจากตัวเขื่อนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกผลกระทบ โดยจ่ายค่าชดเชยให้แก่ชาวประมงที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ใกล้เขื่อนมากกว่าผู้ที่อยู่ไกลเขื่อน โดยให้เหตุผลว่า “หมู่บ้านหัวเหวอยู่ใกล้หัวงานเขื่อน ต้องได้รับผลกระทบด้านประมงมากกว่าบ้านสะแบงใต้” ทำให้ชาวประมงที่อยู่ใกล้ตัวเขื่อนได้รับค่าชดเชย 90,000 บาท ส่วนชาวประมงที่อยู่ห่างจากตัวเขื่อนได้รับค่าชดเชยเพียง 15 บาท การประเมินผลกระทบต่ออาชีพด้วยเกณฑ์นี้ ถูกโต้แย้งจากคน ไชยโกฏ ชาวประมงว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะชาวประมงได้รับผลกระทบอย่างเท่าเทียมกัน “เวลาชาวบ้านออกหาปลา ไม่เคยแบ่งที่หากินเลย จะขึ้นล่องตลอดแม่น้ำ แล้วแต่พื้นที่ไหนมีปลาชุม การแบ่งโซนจ่ายค่าชดเชยตามที่ตั้งหมู่บ้านจึงไม่เป็นธรรม” (บุษิตา 2540:71-72) วิธีการประเมินผลกระทบดังกล่าว ยังถูกโต้แย้งจากนักวิชาการว่าไม่มีความเป็นวิชาการ เนื่องจากไม่มีเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้ว่า เพราะเหตุใดผลกระทบของเขื่อนจึงลดลงในเขตที่อยู่ห่างตัวเขื่อนออกมา (โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน 2537)

การที่กฟผ. อ้างว่าเขื่อนปากมูลเป็นเพียง 1 ใน 22 ปัจจัย ที่ทำให้ปลาในแม่น้ำมูลลดลง ซึ่งหมายความว่ากฟผ. รับผิดชอบต่อรายได้ของชาวประมงที่ลดลงเพียงร้อยละ 32 เท่านั้น หลักการประเมินผลกระทบดังกล่าว ได้ถูกโต้แย้งจากชาวประมงว่าเขื่อนเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ปลาในแม่น้ำมูลลดลง (บุษิตา 2540) นักวิชาการได้โต้แย้งว่าวิธีการประเมินผลกระทบภายนอกของกฟผ.

³⁵ จากการสำรวจระหว่างชาวประมงร่วมกับองค์กรจากภายนอกพบว่า ภายหลังจากก่อสร้างเขื่อน ปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจได้สูญหายไปเป็นจำนวนมาก และสูญหายไปอย่างสิ้นเชิง ถึง 27 ชนิด ชาวประมงได้รับผลกระทบอย่างชัดเจนตั้งแต่ปีแรกที่มีการก่อสร้างเขื่อน ส่งผลให้ชาวประมงที่เคยเป็นผู้ผลิตปลาเลี้ยงชาวอีสานแปรสภาพมาเป็นคนซื้อปลากิน และต้องหารายได้จากทางอื่น เช่นการส่งลูกหลานออกไปทำงานหารายได้ที่กรุงเทพมหานคร (บุษิตา 2540)

ดังกล่าว เป็นการลดทอนความรับผิดชอบของกฟผ. เนื่องจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การอพยพของปลาจากแม่น้ำโขง การเปลี่ยนแปลงของสภาพตลิ่ง และการเปลี่ยนแปลงความเร็วและอุณหภูมิของน้ำ ล้วนเป็นปัจจัยที่ดำรงอยู่มาก่อนและไม่เคยสร้างผลกระทบแก่แม่น้ำมูล แต่ได้กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ปลาลดลงภายหลังสร้างเขื่อนปากมูล ดังนั้นจึงควรประเมินว่าผลกระทบ 22 ปัจจัยเกิดจากการสร้างเขื่อนปากมูลที่กฟผ. ต้องรับผิดชอบทั้งหมด (โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน 2537)

การที่กฟผ. ไม่พิจารณาผลกระทบของเขื่อนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ของชาวประมงโดยตรง แต่ใช้วิธีแยกแยะ “ตัวแปรรายได้ที่มีผลกระทบสูงสุด” จาก 5 ตัวแปร³⁶ และใช้เพียงปัจจัยเดียวประเมินผลกระทบ ทำให้ถูกโต้แย้งจากชาวประมงว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากชาวประมงเห็นว่าตัวแปรทุกตัวแปรได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของชาวประมงทั้งสิ้น ชาวบ้านจึงเรียกร้องให้กฟผ. จ่ายค่าชดเชยวันละ 100 บาท หรือปีละ 35,000 บาท ซึ่งเป็นรายได้เฉลี่ยต่ำสุดที่ชาวบ้านเคยได้รับก่อนการสร้างเขื่อนในช่วงระยะ 2 ปี ขณะที่นักวิชาการ³⁷ ได้แย้งว่าวิธีการประเมินผลกระทบของกฟผ. ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่เป็นธรรม เพราะกฟผ. มิได้จ่ายค่าเสียหายโอกาสในช่วงระยะ 2 ปีที่ก่อสร้างเขื่อนให้แก่ชาวประมงด้วย นอกจากนี้ นักวิชาการยังเห็นว่าการประเมินผลกระทบควรใช้ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขามาร่วมกันพิจารณา และควรจะมีระยะเวลาในการศึกษาผลกระทบที่นานเพียงพอ มิใช่ทำโดยกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนได้เสีย และดำเนินการในเวลาเพียง 1 สัปดาห์ ดังที่เกิดขึ้นในกรณีโครงการเขื่อนปากมูล (โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน 2537)

แม้ว่าเขื่อนปากมูลจะมีเขื่อนแรกที่สร้างผลกระทบทางด้านประมง แต่การโต้แย้งในเรื่องผลกระทบของเขื่อนต่ออาชีพประมง จนทำให้กฟผ. ยอมรับว่าเขื่อนปากมูลทำให้ชุมชนชาวประมงเสียโอกาสทางด้านอาชีพไปจริง (กฟผ. 2535) ก็ได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า วิธีการประเมินผลกระทบจากโครงการผลิตไฟฟ้าของรัฐที่ผ่านมา มิได้วางอยู่บนข้อเท็จจริงทางสังคม ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง กระบวนการนิยามความหมายของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อต่อรองและผลักดันให้

³⁶ ได้แก่ อัตราการจับปลาต่อหน่วยเครื่องมือประมง ความถี่ในการจับปลาในรอบวัน จำนวนวันทำการประมงในรอบปี จำนวนการใช้เครื่องมือประมง และราคาจำหน่ายได้

³⁷ เวทีการสัมมนา เรื่องปัญหาและแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในโครงการขนาดใหญ่ กรณีศึกษาการประเมินผลกระทบด้านอาชีพประมงโครงการปากมูล 1 ธันวาคม 2537 ณ อาคารประชาธิปไตย ปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกิดกระบวนการชดเชยที่เป็นธรรม จึงเป็นกระบวนการปรับสัมพันธภาพเชิงอำนาจในการจัดการ ทรัพยากรให้มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

การเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านการสร้างและนิยามความหมายเรื่อง “ผลกระทบภายนอก” ยังมองเห็นได้ในการโต้แย้งกรณีอื่นๆ เช่น โรงไฟฟ้าแม่เมาะซึ่งปล่อยมลพิษทางอากาศสู่ชุมชนรอบข้างมาเป็นเวลานานหลายสิบปี กลับไม่มีการป้องกันและชดเชยที่เป็นธรรม จนเป็นเหตุให้มีผู้ล้มเจ็บอย่างฉับพลันจำนวนมากในปีพ.ศ. 2535 (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ 27 ต.ค. 2535) การโต้แย้งในเรื่องโรงไฟฟ้าต่อผลกระทบด้านคุณภาพชีวิต ทำให้รัฐยอมรับว่าโรงไฟฟ้าเป็นสาเหตุที่ทำให้ราษฎรที่เจ็บป่วย สัตว์เลี้ยงและพืชผลที่เสียหายจริง และต้องยอมจ่ายค่าชดเชยให้แก่ชุมชน ทั้งที่ก่อนหน้านี้ รัฐไม่ยอมรับว่าการเจ็บป่วยเป็นผลจากกระบวนการผลิตไฟฟ้า

การจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ ซึ่งเอื้อให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตไฟฟ้าราวกับของฟรี ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างข้อถกเถียงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง กลุ่มต่างๆ ในสังคมต้องการให้หน่วยงานของรัฐนำผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่รัฐอ้างว่าเป็น “ต้นทุนภายนอก” กลับเข้ามาพิจารณาเป็นต้นทุนโครงการ (Eternalized Externalities) เพื่อให้มีการประเมินความคุ้มค่าของโครงการตามความเป็นจริง อันจะนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสมของโครงการที่กำลังถูกเสนอให้ก่อสร้าง

การโต้แย้งเรื่องผลกระทบภายนอกของโครงการผลิตไฟฟ้า ยังแสดงถึงความเข้าใจในเรื่อง “ทรัพยากรธรรมชาติ” “สิทธิ” และ “ความชอบธรรมในการเข้าถึง” ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าว ช่วยให้เข้าใจพลวัตและกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งตลอดจนความพยายามของกลุ่มชนในการแสวงหาแนวทางปรับเปลี่ยนเงื่อนไข ที่จะช่วยให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น

การตั้งคำถามจากมุมมองสังคมนิยมเชิงนิเวศซึ่งใช้มุมมองแบบ “นิเวศวิทยาการเมือง” เป็นฐานคิดในระยะต่อมา ทำให้ “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” กลายเป็นประเด็นทางการเมือง เพราะการตีความ “ผลกระทบทางตรง” ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นผลจากการทำโครงการโรงไฟฟ้า อาจคลี่คลายได้ เมื่อรัฐจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบในระดับหนึ่ง แต่การตีความ “ผลกระทบทางอ้อม” ซึ่งหมายถึงผลกระทบจากการทำโครงการซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนในระยะแรก แต่จะค่อยๆ สร้างผลกระทบที่รุนแรงจนมองเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อระยะเวลาผ่านไป³⁸ ยังคงเป็นประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้เสมอ เนื่องจากรัฐ

³⁸ เช่นการลดลงของปริมาณปลาในแม่น้ำเนื่องจากการสร้างเขื่อน การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิน้ำเนื่องจากการปล่อยน้ำร้อนซึ่งใช้หล่อเย็นในโรงไฟฟ้าออกสู่แหล่งน้ำ ความแห้งแล้งซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางภายหลังจาก

มีวิธีคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ รัฐจึงไม่คิดว่าการดำเนินการใดๆ ที่กระทบต่อธรรมชาติ เป็นการสร้างผลกระทบต่อสังคม แต่สังคมเห็นว่าทรัพยากรเป็นสมบัติของส่วนรวม ดังนั้นการกระทำที่ทำลาย “ทุนของชีวิต” และ “ทุนทางสังคม” ย่อมถือเป็นการริดลอนสิทธิการใช้ทรัพยากรของสังคม รัฐในฐานะผู้สร้างผลกระทบจึงต้องจ่ายค่าชดเชยความสูญเสียให้แก่สังคมด้วย

การตั้งคำถามต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐจากมุมมองเชิงนิเวศวิทยา มุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มุมมองเชิงนิเวศวัฒนธรรม มุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง และมุมมองเชิงนิเวศวิทยาการเมือง จึงขยายปริมณฑลของการโต้แย้งในเรื่องการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนออกไปอย่างกว้างขวาง การโต้แย้งในเรื่องกระบวนการผลิตไฟฟ้ากับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงไม่จำกัดอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นเวทีของการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานสังคมต่างๆ อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ การตั้งคำถามของสังคมต่อโครงการผลิตไฟฟ้า จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพพจน์ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านพลังงานอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ดังที่สุพิน ปัญญามาก ผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ของกฟผ. ยอมรับว่ากระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่พบกับอุปสรรคอย่างมาก โครงการเขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง โรงไฟฟ้าลิกไนต์สะบ้าย้อย โรงไฟฟ้านิวเคลียร์อ่าวไผ่ ไม่สามารถดำเนินการตามแผน อีกหลายโครงการ เช่น โครงการหลังสวน แม้ว่าจะได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้ ก็ต้องระงับไปเพราะเงินค่าชดเชยสูงเกินกว่าความคุ้มค่า บางโครงการดำเนินการโดยใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้น เพราะต้องจ่ายค่าชดเชยทางสิ่งแวดล้อมและสังคมสูงขึ้น (สุพิน ปัญญามาก 2536)

การตั้งคำถามของสังคมต่อโครงการผลิตไฟฟ้าของรัฐ จึงกลายเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานของรัฐหันมาปรับตัวอย่างหลากหลาย ซึ่งการปรับตัวของหน่วยงานรัฐเพื่อรับมือกับความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐให้ความสำคัญกับการใช้กลไกรัฐและกลไกตลาดมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา แต่กลับไม่ให้ความสนใจกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากร รวมถึงการมีส่วนร่วมทางสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐหัน

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในการสร้างอ่างเก็บน้ำ การสูญเสียพันธุ์สัตว์ป่าเนื่องจากการสูญเสียพื้นที่ป่า ความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวอันเนื่องจากการสร้างเขื่อนในแนวรอยเลื่อนของโลก ความเสี่ยงจากการเจ็บป่วยหรือการสูญเสียสัตว์เลี้ยงและพืชผลอันเนื่องมาจากมลพิษที่ได้รับสะสมเป็นระยะเวลานาน ฯลฯ

มาเน้นการจัดการด้านการใช้พลังงาน (Demand Side Management หรือ DSM) มากขึ้น และตั้งเป้าหมายให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยรวมเติบโตในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์มากยิ่งขึ้น เพื่อควบคุมการใช้พลังงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐยังหันมาส่งเสริมมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะการประกาศใช้พรบ. ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานพ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระดมความร่วมมือ เพื่อสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ใช้พลังงานอย่างประหยัดมากขึ้น ผลจากการปรับนโยบายครั้งนี้ ทำให้เกิดการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” (สพข.) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการหลายฝ่าย ทำหน้าที่วางแผนนโยบายพลังงานของชาติ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจตั้งสำนักงานการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (สจฟ.) ภายใต้การควบคุมโดยกฟผ. และศูนย์อนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย ภายใต้การควบคุมโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (รายละเอียดดูแผนภูมิที่ 3.1 ในภาคผนวก) ที่ควรตั้งเป็นข้อพึงสังเกตคือ รัฐได้หันมาให้ความสำคัญกับการสร้างวาทกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างหลากหลายนับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

3.3 วาทกรรมการอนุรักษ์อันหลากหลายในกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในงานศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาโครงการรณรงค์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่รับผิดชอบด้านการจัดการพลังงานได้รณรงค์สู่สาธารณะระหว่างปีพ.ศ. 2535-2542 โดยใช้แนวคิดหลักในโครงการรณรงค์เป็นเกณฑ์ในการจำแนกประเภทของโครงการ จากเกณฑ์นี้ผู้วิจัยได้แบ่งประเภทของโครงการ ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และโครงการส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมุ่งสร้างความเข้าใจแก่สังคมว่า การผลิตไฟฟ้า การพัฒนาประโยชน์จากธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สามารถดำเนินไปด้วยกันได้โดยไม่ขัดแย้งกันเอง การวิเคราะห์ความหมายของแนวคิดว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ถูกนิยามขึ้นในโครงการต่างๆ ยังแสดงให้เห็นว่ารัฐซึ่งมีอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยม สร้างความเชื่อว่าการกลไกรัฐและกลไกตลาดสามารถทำงานร่วมกัน เพื่อช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างดียิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ตามเป้าหมาย

สำหรับโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต ได้แก่โครงการที่เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งหน่วยงานของรัฐให้ความหมายแก่ “ประสิทธิภาพการผลิต” ว่า “การใช้เงินลงทุนต่ำ แต่ให้พลังงานไฟฟ้าสูงและยาวนาน ก่อนผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมน้อย” การส่งเสริมประ

สิทธิภาพการผลิตจึงเป็นการใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี เพื่อลดการใช้เชื้อเพลิงลง (Reduce) หน่วยงานที่จัดทำโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งสนับสนุนโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีผลิตพลังงานทดแทนจำนวนมาก (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก)

ส่วนโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อนำแหล่งเชื้อเพลิงกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) ได้แก่ โครงการของกรมไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) อาทิ “โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม” ซึ่งเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างโรงไฟฟ้ากังหันแก๊สและโรงไฟฟ้ากังหันไอน้ำ เพื่อให้สามารถผลิตไฟฟ้าเพิ่มโดยไม่ต้องสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่ม “โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์คุณภาพต่ำ” ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เผาไหม้ถ่านหินคุณภาพต่ำ เพื่อผลิตไฟฟ้าโดยปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์น้อย “โครงการเก็บไฟฟ้าเหลือใช้ไว้ในแบตเตอรี่” เป็นการใช้เทคโนโลยี เพื่อเก็บไฟฟ้าในช่วงที่ความต้องการใช้ต่ำ แล้วนำกลับมาใช้ในช่วงที่ความต้องการใช้สูง “โครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้า” เป็นโครงการลดการสูญเสียในระบบส่งไฟฟ้า (กฟผ. 2537 ก.)

สำหรับโครงการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หน่วยงานรัฐได้ให้ความหมาย “การอนุรักษ์” ว่าหมายถึง “การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยั่งยืนนานที่สุด” โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์จึงเน้นการใช้เทคโนโลยีอันทันสมัย เพื่อลดการใช้ทรัพยากร นำทรัพยากรกลับมาใช้ซ้ำ และหมุนเวียนทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ เพื่อช่วยให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์เท่าเดิมหรือมากขึ้น แต่มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าและจ่ายค่าไฟฟ้าลดลง (กฟผ. 2539:22)

โครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เน้นการลดการใช้ทรัพยากรมี 2 โครงการ ได้แก่ โครงการของสพช. ที่ใช้ชื่อว่า “โครงการไทยช่วยไทย ร่วมใจประหยัดพลังงาน” ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อยๆ หลายโครงการ มีเป้าหมายเพื่อนำการรณรงค์ให้ประชาชนทั่วไปหันมาให้ความสำคัญกับการประหยัดน้ำมัน ไฟฟ้าและน้ำ โครงการนี้ใช้ผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้บริโภคทรัพยากร เช่น โครงการรณรงค์ชื่อ “หนึ่งคัน หนึ่งดวงและหนึ่งแก้ว” ที่ว่า “ถ้ารถยนต์ส่วนตัวทุกคันจากจำนวนทั้งหมด 2.1 ล้านคันในประเทศไทยงดวิ่งสัปดาห์ละ 1 วัน จะประหยัดน้ำมันได้ประมาณ 100 บาทต่อคัน หรือ 210 ล้านบาทใน 1 สัปดาห์ หรือ 10,920 ล้านบาทต่อปี และหากมีการรักษาความสะอาดไส้กรองอากาศโดยการเป่าไส้กรอง จะช่วยให้ประหยัดน้ำมันได้ 34,339 ล้านบาทต่อปี ถ้าสูบลมยางให้พอดีกับการใช้งาน จะสามารถประหยัดน้ำมันได้ 17,170 ล้านบาทต่อปี” (สพช. 2539)

โครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เน้นการลดการใช้ทรัพยากรอีกโครงการหนึ่งได้แก่ โครงการชื่อ “**ประชาร่วมใจ ประหยัดไฟฟ้า**”³⁹ ของกฟผ. ประกอบด้วยโครงการย่อยๆ หลายโครงการ เช่น “โครงการจัดการภาระทางไฟฟ้า” “โครงการให้เงินชดเชยแก่ผู้ผลิตและผู้ใช้อุปกรณ์ประสิทธิภาพสูง” “โครงการสนับสนุนทุนการทำฉลากระบุประสิทธิภาพการประหยัดไฟ” “โครงการสนับสนุนทุนก่อสร้างอาคารใหม่ที่ประหยัดพลังงาน” “โครงการสนับสนุนทุนแก่ภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตและใช้มอเตอร์ประสิทธิภาพสูง” “โครงการส่งเสริมทัศนคติประหยัดไฟฟ้าผ่านสื่อมวลชน” “โครงการจัดทำสื่อการเรียนการสอน” เป็นต้น (กฟผ. 2536:18 สพข.2541) โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ของกฟผ. นั้น เน้นการใช้เทคโนโลยีอันทันสมัย เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชนเป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มหลักของประเทศ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 5 สัดส่วนการใช้ไฟฟ้าในภาคการผลิตต่างๆ ในปีพ.ศ. 2534

ภาคการผลิต	อัตราการใช้ไฟฟ้า (ล้านหน่วย)	ร้อยละ
สาขาอุตสาหกรรม	19,813	45.7
สาขาธุรกิจ	13,976	32.2
สาขาที่อยู่อาศัย	9,152	21.1
อื่นๆ	457	1.1

ที่มา : กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน 2536

โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เน้นการใช้ซ้ำทรัพยากร ได้แก่ “โครงการเขื่อนพลังน้ำแบบสูบกลับ” ของกฟผ. ซึ่งปรับปรุงเขื่อนพลังน้ำที่มีอยู่เดิม ให้สามารถผลิตไฟฟ้าได้มากขึ้น โดยสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำท้ายเขื่อนขึ้นไปไว้ในอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนในช่วงที่ความต้องการใช้

³⁹ โครงการนี้เกิดขึ้นจากมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2533 ที่พิจารณาเห็นว่า การลงทุนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ใช้เงินประมาณ 30,000 บาทต่อกิโลวัตต์ แต่การลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ไฟฟ้า ใช้เงินเพียง 20,800 บาทต่อกิโลวัตต์เท่านั้น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ จึงกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จัดทำแผนส่งเสริมการประหยัดไฟฟ้า 5 ปี (พ.ศ. 2535-2539) (สพข. 2534:94-95) การไฟฟ้าทั้งสามแห่งจึงได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานจัดการการใช้ไฟฟ้า (สจฟ.) ขึ้น เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารโครงการต่างๆ ตามแผนงาน โดยใช้เงินลงทุน 4,567 ล้านบาท เป็นเงินสนับสนุนแบบให้เปล่าจากสถาบันสิ่งแวดล้อมโลก (GEF) จำนวน 15.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเงินกู้ยืมผ่อนปรน จากกองทุนเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งประเทศไทยอีกจำนวนหนึ่ง (สิทธิพร รัตโนภาส 2541)

ไฟฟ้าต่ำ แล้วปล่อยน้ำกลับลงมาผลิตไฟฟ้าในช่วงที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง (กฟผ. และจังหวัด จันทบุรี 2537) กฟผ.อ้างว่า การหมุนเวียนน้ำกลับมาใช้ปั่นไฟฟ้าแล้วซ้ำเล่าเป็นการอนุรักษ์น้ำ อย่างหนึ่ง

โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ที่เน้นการหมุนเวียนทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ ได้แก่ “โครงการพลังงานจากแสงอาทิตย์” “โครงการพลังงานจากแรงลม” และ “โครงการพลังงานจากความร้อนใต้พิภพ” ของสพข. และ กฟผ. ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ห่างไกลบางแห่ง (กฟผ.2537 ก.) “โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ” เนื่องในวโรกาสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ครบปีที่ 50 ของ กฟผ. และปตท. สำหรับโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ ของกฟผ. นั้น เริ่มดำเนินการระหว่างปีพ.ศ. 2537-2541 โดยคัดเลือกพื้นที่ “ป่าเสื่อมโทรม” ในภูมิภาคต่างๆ ที่รัฐจัดสรรให้ จำนวน 300,000 ไร่ และใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,851.6 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนให้ร่วมปลูกป่าในพื้นที่เหนืออ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนของกฟผ. (กฟผ. 2537 ข.) นอกจากนี้ กฟผ. ผลิตสื่อและซื้อเนื้อที่เสื่อมสภาพเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ รวมถึงมีการจัดทำกิจกรรมมวลชนสัมพันธ์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกฟผ. กับชุมชนท้องถิ่นด้วย (กฟผ. 2540) กฟผ. อ้างว่าโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ จะช่วยพลิกฟื้นระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่สมดุลและช่วยกระจายรายได้สู่ชนบท

ส่วนโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯของปตท. นั้น เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ. 2537-2542 ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเสื่อมโทรมจำนวน 1 ล้านไร่ ด้วยงบประมาณสูงถึง 3,000 ล้านบาท ปตท.อ้างว่าโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นโครงการที่สร้างเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีการอบรมชาวบ้านและเยาวชนในเขตป่าให้ปลูกและดูแลป่าร่วมกับรัฐ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ 23 ก.พ. 2541:13)

สำหรับโครงการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของกฟผ. ที่เน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากร ได้แก่ “โครงการปล่อยปลาในเขื่อน” ซึ่งเน้นการควบคุมวัชพืชน้ำโดยวิธีชีววิธี ซึ่งกฟผ. อ้างว่าช่วยรักษาสภาพแวดล้อมในอ่างเก็บน้ำ ป้องกันการสะสมของตะกอนในอ่างเก็บซึ่งสร้างความเสียหายให้กับระบบการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (วารสารัน เตมียาจล 2539) “โครงการก่อสร้างบันไดปลาโจน” ที่เขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งสร้างบันไดซีเมนต์ทอดเป็นขั้นๆ และเปิดทางน้ำให้ไหลผ่านบริเวณหัวเขื่อน เพื่อเป็นทางระบายน้ำให้ปลาว่ายทวนน้ำไปยังอ่างเก็บน้ำด้านบน กฟผ. อ้างว่าโครงการบันไดปลาโจนช่วยลดผลกระทบทางด้านการประมง และอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยาของสัตว์น้ำ รวมทั้งเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำในแม่น้ำมูลด้วย (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ 23 ก.ย.2539)

สำหรับโครงการส่งเสริมการพัฒนาสังคม หมายถึง โครงการที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดหาสาธารณูปโภคและแก้ไขปัญหาทางสังคมให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในชนบท ได้แก่ “โครงการหน่วย

แพทย์เคลื่อนที่” “โครงการหน่วยบรรเทาภัยแล้ง” “โครงการค่ายเยาวชนสัมพันธ์” “โครงการสร้างศูนย์พัฒนาการศึกษาออยตุง” “โครงการสนับสนุนเงินทุนมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง” “โครงการสร้างสวนเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” และ “โครงการพาผู้ที่เกี่ยวข้องไปทัศนศึกษาโครงการโรงไฟฟ้าในที่ต่างๆ” ของกฟผ. ซึ่งกฟผ. อ้างว่า โครงการพัฒนาเหล่านี้ ช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกฟผ. กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้สังคมยอมรับการพัฒนาไฟฟ้ามากขึ้น (อนุชาติ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา 2537)

ส่วนโครงการส่งเสริมการพัฒนาสังคม ภายใต้ความรับผิดชอบของปตท. ได้แก่โครงการที่ปตท. ร่วมกับสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ภายใต้ความรับผิดชอบของ มีชัย วีระไวทยะ จัดกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ การหารายได้ การพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน⁴⁰ เพื่อให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-พม่าสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างครบวงจร (หนังสือพิมพ์แนวหน้า 26 ก.พ. 2541:2)

การจัดทำโครงการรณรงค์ส่งเสริมการประหยัดพลังงาน ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคม เกิดขึ้นภายหลังจากมีการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อโต้แย้งกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐว่าไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต ไม่ให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรในมิติอื่นๆ และไม่ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมทางสังคม จนส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านการจัดหาพลังงานอย่างชัดเจน การที่หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการทั้งสามประเภทในเงื่อนไขเวลาดังกล่าว จึงเป็นการปรับตัวเพื่อสร้างผลทางการเมืองใน 2 ด้านด้วยกัน โดยในด้านหนึ่ง รัฐมุ่งใช้โครงการต่างๆ เหล่านี้ สร้างความชอบธรรมให้แก่การใช้ทรัพยากรเป็นปัจจัยเชิงเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐใช้โครงการต่างๆ เหล่านี้ โต้แย้งอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมนิยมแบบอื่นๆ ซึ่งตั้งคำถามกับความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐในกระบวนการผลิตไฟฟ้า

นอกจากโครงการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความพยายามในการสร้างภาพพจน์ใหม่ของรัฐยังมองเห็นได้จาก “แผนการจัดการภาพลักษณ์ที่ตกต่ำ” ซึ่งฝ่ายประชาสัมพันธ์ของกฟผ. ภายใต้ความรับผิดชอบของ สุพิณ ปัญญามาก ได้เสนอสู่แผนรัฐวิสาหกิจ เพื่อเร่งสร้างภาพพจน์ใหม่ให้แก่กฟผ. “ให้ทันสมัยในเชิงธุรกิจ มีประสิทธิภาพในการผลิต และห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์ของสาธารณชน” (สุพิณ ปัญญามาก 2536) นอกจากนี้ ยังสะท้อนในคำขวัญใหม่ที่ว่า “กฟผ. ผลิตไฟฟ้า พัฒนาไทย ใส่ใจสิ่งแวดล้อม” และ “ไฟฟ้าเพื่อทุกชีวิตไทย เราหา คุณใช้ อย่าง

⁴⁰ เงินทุนหมุนเวียนจำนวน 15 ล้านบาทนี้ เป็นทุนกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารโลกและสถาบันการเงินในญี่ปุ่น ซึ่งปตท.ได้เสนอให้หมู่บ้านผู้ได้รับบ้านละ 1 แสนบาท

รู้คุณค่า” และสื่อประชาสัมพันธ์ที่ถูกผลิตขึ้นเป็นจำนวนมากตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะ เป็นโฆษณาที่เผยแพร่ผ่านทางสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ บทความที่เผยแพร่ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ รายการโทรทัศน์และรายการสารคดีวิทยุจำนวนมาก⁴¹ กฟผ. มักไม่แจ้งว่า สื่อประชาสัมพันธ์ที่เผยแพร่ในสื่อมวลชนเป็นเนื้อหาโฆษณาของรัฐ แต่กลับใช้รูปแบบที่สื่อมวลชนนำเสนอข้อมูลกันอยู่โดยทั่วไป เพื่อสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนแก่ผู้บริโภคว่า แนวคิดที่เผยแพร่ในสื่อมวลชนเป็นความคิดเห็นของสื่อมวลชนเอง มิใช่ความเห็นของกฟผ. ปรากฏการณ์นี้ ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความเข้าใจความจริงเรื่องสิ่งแวดล้อมของผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อจริยธรรมของสื่อมวลชนในการพูดถึงความจริงอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ กฟผ. ให้ทุนสนับสนุนงานศึกษาวิจัยจำนวนมาก ยังส่งผลให้วิชาการกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐอีกด้วย⁴²

การประชาสัมพันธ์ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการผลิตไฟฟ้าของรัฐ เพื่อผลักดันความสำเร็จของโครงการ และตอบโต้กระแสการคัดค้านโครงการอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการประชาสัมพันธ์ของกฟผ. ซึ่งวางเป้าหมายในช่วงแรก เพื่อมุ่งระงับยับยั้งความหวาดวิตกของประชาชน ระยะที่สอง นักประชาสัมพันธ์จะไปฝังตัวอยู่กับชาวบ้าน เพื่อลดกระแสคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ ระยะที่สาม การประชาสัมพันธ์จะเน้นระดมแนวคิดในการพัฒนาโครงการ ระยะที่สี่ การประชาสัมพันธ์จะชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานด้านใดด้านหนึ่งกับโครงการ ระยะที่ห้า เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความยอมรับโครงการ ระยะที่หก เมื่อ

⁴¹ เช่น รายการ “ไฟฟ้าปริทัศน์” ซึ่งออกอากาศทาง 60 สถานีทั่วประเทศ และรายการ “ไฟฟ้าเพื่อชีวิต” ออกอากาศในพื้นที่กรุงเทพฯ (ธাত্রี ธีวทอง 2537:41-48)

⁴² เช่นงานวิจัยเรื่อง “ภาพลักษณ์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ของ พรทิพย์ พิมลสินธุ์ วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต เรื่อง “บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการประสานประโยชน์ระหว่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาการสร้างเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” โดย ฤดี มาส ปางพุดพิงศ์ “การใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงในการแก้ไขความขัดแย้ง : ศึกษาเฉพาะกรณี การแก้ไขความขัดแย้งเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในจังหวัดกาญจนบุรี” ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดย ธাত্রี ธีวทอง “ท่าทีของสื่อมวลชนต่อโครงการก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ของ เยาวดา ตฤชณานนท์ “แนวทางการศึกษาแผนนโยบายและการวางแผนประชาสัมพันธ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ของ ชรินทร์ สินวัต “การใช้สื่อโฆษณาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการวางแผนกระตุ้นความสนใจของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เรื่องการประหยัดพลังงานไฟฟ้า : ศึกษาเฉพาะกรณีภาพยนตร์โฆษณาชุดลูกเต็มบ้านหลานเต็มเมือง” ของอริศรา สารโกเศศ

โครงการก่อสร้างสำเร็จแล้ว จะเน้นการประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์ของโครงการทั่วไป (สุพิน บัญญา มาก และอุดม รัตนยงค์ 2533:209-210)

การประชาสัมพันธ์จึงกลายเป็นกลไกควบคุมความคิดของสังคม เช่นในกรณีเขื่อนบางลาง ระยะเวลาขบวนการมุสลิมผู้ได้รับผลกระทบคัดค้านเขื่อนอย่างแข็งขัน เพราะกลัวว่าน้ำจะท่วมบ้านเรือน และสุสานซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์ตามความเชื่อของคนมุสลิม กฟผ.ได้เข้าพบกับผู้นำชาวบ้าน ผู้นำทางศาสนา เพื่อประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์ของโครงการ กฟผ.ยังขอความร่วมมือจาก จุฬาราชมนตรี ออกข่าวผ่านสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีโทรทัศน์ จัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ทั้งภาษาไทยและภาษายาวี แจกจ่ายแก่ส่วนราชการและประชาชนทั่วประเทศ และจัดพิมพ์ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ ของทางราชการ การประชาสัมพันธ์จึงเป็นกลไกที่นำความคิดของกลุ่มทางสังคม จนกฟผ. สามารถหยุด กระแสการคัดค้านโครงการได้ในที่สุด (สุพินและอุดม 2533:211-213 สุพิน 2537)

3.4 สรุป

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้รัฐตั้งเป้าทรัพยากรในท้องถิ่นไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมุ่งสร้างความชอบธรรมให้แก่การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากร ด้วยการสร้างความเข้าใจแก่สาธารณะว่าการพัฒนาอรรถประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้มากที่สุด โดยใช้เทคนิคซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมและดัดแปลงธรรมชาติอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีขั้นทันสมัย เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการสถาปนาอุดมการณ์อรรถประโยชน์นิยมและเทคโนโลยีนิยมให้มีความชอบธรรมและกลายเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาไฟฟ้าของรัฐกลับสร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากร และก่อให้เกิดปัญหาหามลพิษทั่วไป ซึ่งสร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งแก่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งถูกแย่งยึดทรัพยากรไป และแก่คนชั้นกลางในเมืองซึ่งเสียโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่การที่รัฐมิได้ให้ความสนใจกับเงื่อนไขทางนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไป และมีได้ใส่ใจกับแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดธรรมชาตินิยมหรือสังคมนิยมเชิงนิเวศ ทำให้เกิดการตั้งคำถามจากสังคมต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐอย่างกว้างขวาง

ประเด็นคำถามสะท้อนความคิดเห็นที่แตกต่างกันในกลุ่มทางสังคม เกี่ยวกับเรื่องอำนาจและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากร แม้แต่กลุ่มทางสังคมที่มีแนวคิดแบบอรรถประโยชน์นิยมและเทคโนโลยีนิยม ก็ยังแสดงความเห็นขัดแย้งกับวิถีคิดของรัฐ และเห็นว่าการใช้ทรัพยากรของรัฐในกระบวนการผลิตไฟฟ้าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่นำไปสู่

ความยั่งยืนทางด้านนิเวศ จากมุมมองนี้จึงเห็นว่าควรใช้กลไกรัฐและกลไกตลาดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร

แต่ในมุมมองของกลุ่มทางสังคมที่มีแนวคิดแบบสังคมนิยมเชิงนิเวศ กลับเห็นว่าการใช้ทรัพยากรของรัฐในกระบวนการผลิตไฟฟ้าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรในความหมายอื่นๆ นอกเหนือจากประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร จึงไม่สามารถใช้ทรัพยากรสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม และเห็นว่าการจัดการทรัพยากรของรัฐที่วางอยู่บนวิถีคิดเชิงเดี่ยว เน้นการจัดการด้วยบทบาทขององค์กรเดียว ใช้ระบบความรู้แบบเดียว เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายเดียว ย่อมไม่อาจสร้างความยั่งยืนทางนิเวศได้ มุมมองนี้จึงเห็นว่ากลไกของรัฐและกลไกตลาดไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรได้ แต่ต้องแก้ที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมในการจัดการทรัพยากร เพื่อปรับโครงสร้างการควบคุมและจัดการทรัพยากรจากมิติเชิงเดี่ยวให้กลายเป็นเชิงซ้อนมากขึ้น

การตั้งคำถามของสังคมต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของวิถีคิดแบบอรรถประโยชน์นิยมและเทคโนโลยีนิยมซึ่งรัฐใช้เป็นฐานในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งไม่เพียงก่อให้เกิดความเสื่อมสลายไม่มั่นคงแก่ระบบนิเวศเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอีกด้วย การโต้แย้งของสังคมต่อกระบวนการผลิตไฟฟ้าของรัฐ ได้กลายเป็นแรงผลักดันทางสังคมที่ทำให้รัฐหันมาปรับตัวสร้างภาพพจน์ใหม่

การที่หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ และโครงการพัฒนาสังคมจำนวนมากมาย ภายหลังจากถูกตั้งคำถามจากกลุ่มทางสังคมอย่างหลากหลาย แสดงให้เห็นความพยายามในการปรับตัวของรัฐที่จะสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนว่า การผลิตไฟฟ้า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชนบทสามารถดำเนินการไปด้วยกันได้โดยไม่ขัดแย้ง หากว่ากลไกของรัฐและกลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐส่งเสริมให้กลไกของรัฐและกลไกตลาดทำงานได้ดีขึ้น ย่อมช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างยั่งยืน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้

กระบวนการนิยามความหมายให้แก่วาทกรรมการอนุรักษ์อย่างหลากหลายของรัฐในบริบทของการพัฒนาไฟฟ้า จึงตอบสนองต่อเป้าหมาย 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือในด้านหนึ่ง เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่การจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ เพื่อสร้างประโยชน์เชิงเศรษฐกิจให้แก่ภาคเมืองต่อไป และอีกด้านหนึ่ง เป็นการโต้แย้งอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมนิยมแบบอื่นๆ เพื่อสถาปนาอุดมการณ์เทคโนโลยีนิยมให้มีอำนาจรองความรับรู้เหนืออุดมการณ์อื่นๆ ในสังคม