

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์: ศึกษากรณี  
แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์



นางสาววัณรวิ ศรีสงวน

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Political Economy of a Nuclear Power Plant Project: A Case Study of  
Thailand's Nuclear Power Infrastructure Establishment Plan (NPIEP)



Miss. Qanrawee Zizanguan

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์  
: ศึกษากรณี แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้า  
พลังงานนิวเคลียร์

โดย

นางสาวขวัญวิ ศรีสงวน

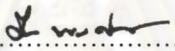
สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

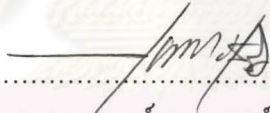
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

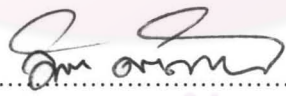
รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

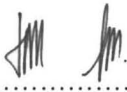
  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. ติรณ พงศ์มพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสน์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ดุยพงศ์ วงศ์แสวง)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร. เดชรัต สุขกำเนิด)

ขวัญวิ ศรีสงวน: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์  
: ศึกษากรณี แผนจัดตั้ง โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิต ไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

THE POLITICAL ECONOMY OF A NUCLEAR POWER PLANT PROJECT:  
A CASE STUDY OF THAILAND'S NUCLEAR POWER INFRASTRUCTURE  
ESTABLISHMENT PLAN (NPIEP).

อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสน์, 210 หน้า.

แผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ก่อตัวขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2550 ภายใต้แรงกดดัน และช่วงจังหวะเวลาที่ลงตัว จากกระแสความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ ประกอบกับความจำเป็นในการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (แผน PDP) เพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน ภายหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้เกิดขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วในปัจจุบัน แต่แผนดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ถึงความเหมาะสมในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในสังคมไทย

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจ (Decision Making) ในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้นำแนวคิดตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model) ของ John W. Kingdon ที่เชื่อว่าการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda) เกิดขึ้นจากการมาพบกันโดยพร้อมเพรียง ของ 3 กระแส อันได้แก่ กระแสปัญหา (Problem stream) กระแสนโยบาย (Policy stream) และกระแสการเมือง (Political stream)

ผลจากการศึกษาพบว่า วาระนโยบายในการเลือกพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าได้เกิดขึ้นตามสมมติฐานที่ John W. Kingdon ได้เสนอไว้ นั่นคือ ถูกกำหนดขึ้นจากการมาพบกันของกระแสทั้ง 3 ในช่วงเวลาที่เหมาะเจาะลงตัว ซึ่งตามนัยยะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ถือว่าการกำหนดวาระนโยบายที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในการกำหนดวาระนโยบายที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้ครองอำนาจ และผู้ไร้อำนาจอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ มักจะกระจุกอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ มากกว่าที่จะกระจายไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

สาขาวิชา: เศรษฐศาสตร์การเมือง .....ลายมือชื่อนิติศ .....  
ปีการศึกษา: 2552 .....ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

## 4985660129: MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : NUCLEAR POWER PLANT/ AGENDA SETTING / STREAMS MODEL

QANRAWEE ZIZANGUAN: THE POLITICAL ECONOMY OF A NUCLEAR  
POWER PLANT PROJECT: A CASE STUDY OF THAILAND'S NUCLEAR  
POWER INFRASTRUCTURE ESTABLISHMENT PLAN (NPIEP).

THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. ISRA SARNTISART, PH.D., 210 PP.

Thai government is intent on promoting nuclear energy as the alternative fuel for Thai electricity infrastructure. The Establishment Plan with 2 reactors, driven by Long-term energy security and global warming problem, in the year 2020. The nuclear issue has become wildly discuss among the public with support and protest side.

This study is aimed to analyze agenda setting process on case of Thailand's Nuclear Power Infrastructure Establishment Plan, which is considered to be the prominent project under the Power Development Plan 2007 (PDP 2007). The thesis question is focused especially on how the agenda was set and formulated to become policy statements and actions. The thesis methodology is basically by means of documentary research. To answer the question, this thesis had constructed an investigative conceptual framework, deduced from adaptation of concept of streams model of policy agenda setting. This model aims to explain why some issues and problems become prominent in the policy agenda and are eventually translated into concrete policies, while others never achieve that prominence.

The studying led to the conclusion that the problem stream, the policy stream and the political stream including policy entrepreneurs significantly affected the agenda setting of the policy on case of Thailand's Nuclear Power Infrastructure Establishment Plan. Moreover, there was an imbalance power in participation of civil society and interest groups to get involved over the Nuclear Power plan forming. This study also concludes that any public policy is still formulated through the hands of the bureaucratic agents and public interest is thus not really represented by this process.

Field of Study : ..Political Economy.....

Student's Signature .....

Academic Year : 2009.....

Advisor's Signature .....



## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาเสียสละเวลา ให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการศึกษาวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ คำแนะนำของอาจารย์ล้วนแล้วแต่มีคุณค่า และประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างยิ่ง จึงเป็นผลทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ อาจารย์ ดร. เฉลิมศักดิ์ สุขกำเนิด และอาจารย์ ดร. ดุลยพงษ์ วงศ์แสง ที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการเป็นประธาน และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

กราบขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่าน แห่งสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่ได้ร่วมกันประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ อันเปี่ยมไปด้วยพลังในการสร้างสรรค์สังคมให้ดีขึ้น และได้ทำให้ผู้เขียนรู้จักกับวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่มาเปลี่ยนแปลงมุมมอง โลกทัศน์ทางความคิด และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีต่อสังคมให้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้เข้ามาศึกษา ผู้เขียนจะนำความรู้ที่ได้ศึกษามานี้ ไปใช้ให้เกิดคุณประโยชน์แก่สังคม ตามเจตนารมณ์ที่คณาจารย์ทุกท่าน ได้ให้ไว้ต่อไป

ผู้เขียนขอแสดงความสำนึกในพระคุณของคุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้อุปการะเลี้ยงดูมาเป็นอย่างดี และสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ผู้เขียนเสมอมา รวมไปถึงกำลังใจ ความปรารถนาดี และความช่วยเหลือ อีกทั้งข้อคิดเห็นอันมีค่า และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ จากบรรดาพี่ น้อง และเพื่อนสนิทในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง พี่สายรุ้ง ทองปลอน ภาคภูมิ วาณิชกะ รวมถึงคนอื่นๆ ที่ไม่สามารถเอ่ยชื่อนามในที่นี้ได้ทั้งหมด ที่มีให้แก่ผู้เขียน ซึ่งเป็นพลังให้ผู้เขียนสามารถผ่านพ้นอุปสรรคต่างๆ มาได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณบรรณารักษ์ เจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุด และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทุกท่าน ที่คณะรัฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุกๆเรื่องเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดคุณค่า และประโยชน์ใดๆก็ตาม ผู้เขียนขออุทิศผลแห่งคุณค่า และประโยชน์นั้น แด่บิดา มารดา คุณยาย คณาจารย์แห่งสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง และผู้ที่ได้เอ่ยถึงมาแล้วข้างต้นทุกท่าน

## สารบัญ

หน้า

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....                                                           | ง         |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                                                        | จ         |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                                           | ฉ         |
| สารบัญ.....                                                                    | ช         |
| สารบัญตาราง.....                                                               | ญ         |
| สารบัญภาพ.....                                                                 | ฎ         |
| <br>                                                                           |           |
| <b>บทที่ 1</b> บทนำ.....                                                       | <b>1</b>  |
| ที่มา และความสำคัญของปัญหา.....                                                | 1         |
| ความเป็นมา และความสัมพันธ์ระหว่างพลังงานไฟฟ้า<br>กับระบบเศรษฐกิจ.....          | 1         |
| แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และความสำคัญของพลังงานไฟฟ้า.....                        | 8         |
| แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์<br>พ.ศ. 2550..... | 16        |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....                                                   | 26        |
| ขอบเขตการศึกษา.....                                                            | 26        |
| สมมติฐานของการศึกษา.....                                                       | 27        |
| วิธีการศึกษา.....                                                              | 27        |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....                                                 | 27        |
| <b>บทที่ 2</b> กรอบแนวคิด และงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....                     | <b>30</b> |
| ทฤษฎี และแนวคิด.....                                                           | 32        |
| แนวคิดเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....                               | 33        |
| ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....                                                  | 34        |
| ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ.....                                                 | 37        |
| การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมุมมองเศรษฐศาสตร์<br>การเมือง.....                  | 38        |
| กระบวนการกำหนดนโยบาย.....                                                      | 40        |
| การก่อตัวของปัญหา นโยบาย (Agenda Setting).....                                 | 44        |

|                |                                                                                                  |           |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|                | กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย<br>(The Agenda Setting Process).....                               | 48        |
|                | แนวคิดการจัดระเบียบวาระของนโยบาย (Policy Agenda<br>Setting).....                                 | 48        |
|                | การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ตามแนวคิด<br>ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย.....                  | 57        |
|                | กระแสปัญหา (Problem Stream).....                                                                 | 62        |
|                | กระแสนโยบาย (Policy Stream).....                                                                 | 63        |
|                | กระแสการเมือง (Political Stream).....                                                            | 64        |
|                | แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups Theory).....                                              | 68        |
|                | ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์.....                                                                    | 71        |
|                | ปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบ<br>การเมือง.....                                   | 76        |
|                | งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....                                                                    | 77        |
|                | ส่วนที่หนึ่ง: ผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย<br>ด้านพลังงานของประเทศไทย.....         | 78        |
|                | ส่วนที่สอง: ผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่<br>การพิจารณาในระเบียบวาระนโยบาย..... | 83        |
| <b>บทที่ 3</b> | <b>แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์.....</b>                         | <b>96</b> |
|                | ความรู้เบื้องต้นในการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า.....                             | 98        |
|                | การใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย.....                                                          | 100       |
|                | การผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศ.....                                          | 101       |
|                | ขั้นตอนในการการจัดทำ และการอนุมัติแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า<br>ของประเทศไทย.....                    | 105       |
|                | กระบวนการจัดทำแผน.....                                                                           | 106       |
|                | กระบวนการพิจารณาอนุมัติ.....                                                                     | 108       |
|                | ความสำคัญของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย<br>พ.ศ. 2550-2564 (แผน PDP 2007).....             | 109       |
|                | เหตุผล และความจำเป็นของโครงการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....                                           | 116       |



|                |                                                                                                                               |            |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                | ภาพรวมโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2..... | 121        |
| <b>บทที่ 4</b> | <b>การวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดวาระนโยบายของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์.....</b>                                 | <b>124</b> |
|                | การวิเคราะห์การจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting).....                                                                     | 127        |
|                | ขั้นตอนการระบุปัญหา.....                                                                                                      | 127        |
|                | การนิยามปัญหา.....                                                                                                            | 127        |
|                | การจัดระเบียบวาระนโยบาย.....                                                                                                  | 161        |
|                | ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)..                                                                 | 162        |
|                | การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา (Problem stream).....                                                                                | 163        |
|                | การเกิดขึ้นของกระแสนโยบาย(Policy stream).....                                                                                 | 185        |
|                | การเกิดขึ้นของกระแสการเมือง(Political stream).....                                                                            | 189        |
| <b>บทที่ 5</b> | <b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>                                                                                               | <b>196</b> |
|                | สรุปผลการศึกษา.....                                                                                                           | 196        |
|                | ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....                                                                                                     | 202        |
|                | รายการอ้างอิง.....                                                                                                            | 204        |
|                | ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....                                                                                               | 210        |

สารบัญตาราง

| ตารางที่                                                                                  | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1.1 แสดงการเปรียบเทียบกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของแผน PDP.....                                  | 20   |
| 2.1 แสดงความแตกต่างของระดับวาระนโยบาย (Levels of the Agenda).....                         | 51   |
| 3.1 ประเภทและปริมาณการใช้เชื้อเพลิงของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP 2004).....              | 111  |
| 3.2 สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ ของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564..... | 121  |
| 4.1 ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขาปี พ.ศ. 2546 – 2549.....                                      | 132  |
| 4.2 ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขาปี พ.ศ. 2548 – 2551.....                                      | 133  |
| 4.3 ค่าพยากรณ์เปรียบเทียบกับความต้องการสูงสุดจริง.....                                    | 141  |
| 4.4 ระดับกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง (Reserve margin) ของประเทศ ในปี 2552-2564.....               | 146  |
| 4.5 แผน PDP 2007 (ปรับปรุง ณ ม.ค. 2551).....                                              | 147  |
| 4.6 อัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ.....                                           | 150  |
| 4.7 ราคาต้นทุนเชื้อเพลิงต่อหน่วย.....                                                     | 172  |

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

| ตารางที่                                                                                                                    | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.4 Compare of Indicator Growth in Economies in Transition Countries.....                                                   | 94   |
| 4.5 แสดงต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจก.....                                                                                    | 103  |
| 4.6 แสดงระบบการแบ่งงานทำระหว่างประเทศ.....                                                                                  | 104  |
| 4.7 แสดงการย้ายฐานการผลิตคาร์บอน.....                                                                                       | 109  |
| 4.8 แสดงคาร์บอนทั้งหมดที่แทรกในสินค้านำเข้าของประเทศ อังกฤษ (Mt of CO <sub>2</sub> ).....                                   | 112  |
| 4.9 แสดงอัตราส่วนการเติบโตของ CO <sub>2</sub> Intensity of Economy จากปี 1990-2005.....                                     | 115  |
| 4.10 แสดงสัดส่วนแหล่งการถ่ายเทเทคโนโลยีแยกตามประเทศ.....                                                                    | 124  |
| 4.11 Growth of National CO <sub>2</sub> Emissions, PPP, Energy Use for Russia Federation.....                               | 141  |
| 4.12 แสดงราคา EUR และ CER.....                                                                                              | 142  |
| 4.13 แสดงจำนวน โครงการตามขั้นตอนการอนุมัติโครงการ CDM.....                                                                  | 148  |
| 4.14 แสดงการคาดการณ์ปริมาณคาร์บอนเครดิตในปี 2012.....                                                                       | 150  |
| 4.15 แสดงระดับความน่าจะเป็นในการคงอุณหภูมิไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส ของระดับความเข้มข้นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศ..... | 154  |
| 5.1 แสดงตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ในพิธีสารเกียวโต.....                                                                          | 159  |
| 5.2 แสดงการเปรียบเทียบขั้นตอนเตรียมการเจรจาพิธีสารเกียวโตระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ.....                                 | 163  |

สารบัญภาพ

| ภาพที่                                                                                             | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1.1 แสดงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า.....                           | 21   |
| 2.1 แสดงแสดงกระบวนการนโยบายตามทฤษฎีของ James E. Anderson และคณะ.....                               | 42   |
| 2.2 แสดงกระบวนการนโยบายตามทฤษฎีของ Charles E. Lindblom.....                                        | 43   |
| 2.3 แสดงการพัฒนาของประเด็นปัญหาไปสู่ นโยบาย.....                                                   | 45   |
| 2.4 แสดงระดับของวาระนโยบาย (Levels of the Agenda).....                                             | 50   |
| 2.5 แสดงองค์ประกอบของกระบวนการตัดสินใจ.....                                                        | 56   |
| 2.6 แสดงตัวแบบกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย.....                                                 | 66   |
| 2.7 แสดงการต่อสู้ และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มีทักษะ และอำนาจ<br>ทางการเมืองที่เท่ากัน..... | 74   |
| 2.8 แสดงการต่อสู้ และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มีทักษะ และอำนาจ<br>ทางการเมืองไม่เท่ากัน..... | 75   |
| 3.1 แสดงภาพรวมวิธีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของประเทศไทย.....                                      | 105  |
| 3.2 แสดงช่วงเวลาที่มีการเสนอโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย.....                       | 123  |
| 4.1 แสดงสรุปประเด็นในการศึกษาขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย.....                                        | 126  |
| 4.2 แสดงชนิดของเชื้อเพลิงที่อยู่ในทางเลือกของแผน PDP 2007.....                                     | 137  |
| 4.3 แสดงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า.....                                     | 140  |
| 4.4 แสดงสถานการณ์ความต้องการไฟฟ้าสูงสุดในปี พ.ศ. 2551.....                                         | 142  |
| 4.5 แสดงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า เปรียบเทียบปริมาณที่แท้จริง.....                                | 145  |
| 4.6 แสดงปริมาณความต้องการไฟฟ้าต่อปีเปรียบเทียบกับค่าพยากรณ์ตามแผน PDP 2007                         | 155  |
| 4.7 แสดงระดับของวาระนโยบาย (Levels of the Agenda).....                                             | 156  |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มา และความสำคัญของปัญหา

ในการศึกษาขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ในเบื้องต้นจะเป็นการศึกษา ที่มา และความสำคัญของปัญหาเพื่อทำความเข้าใจภาพรวมเกี่ยวกับ ความสำคัญของพลังงานไฟฟ้าที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของไทยในลำดับต่อไป นอกจากนี้การศึกษาข้อมูลดังกล่าวถือเป็นบริบทที่ประกอบขึ้นเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจถึงกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ตามที่ฝ่ายกำหนดนโยบายกล่าวถึง เกี่ยวกับบทบาทความสำคัญของพลังงานไฟฟ้าที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ กับความสำคัญของพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย จึงถือเป็นที่มาและความสำคัญของปัญหาที่จะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหาของการศึกษาครั้งนี้

ประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทนี้ ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า และระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของปัญหาพื้นฐานในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า และแนวทางในการดำเนินกิจกรรมด้านไฟฟ้าของประเทศไทย โดยแบ่งหัวข้อย่อยในการศึกษา ออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ดังนี้

- 1.1 ความเป็นมา และความสัมพันธ์ระหว่างพลังงานไฟฟ้า กับระบบเศรษฐกิจ
- 1.2 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และความสำคัญของพลังงานไฟฟ้า
- 1.3 แผนจัดตั้ง โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. 2550

#### 1.1 ความเป็นมา และความสัมพันธ์ระหว่างพลังงานไฟฟ้า กับระบบเศรษฐกิจ

พลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นพลังงานรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกิจกรรม และวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับสังคมในอดีตที่ผ่านมา การดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน ล้วนต้องพึ่งพาประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งทั้งสิ้น ความสำคัญของกระแสไฟฟ้ามาพร้อมกับภาพลักษณ์ของการพัฒนา ซึ่งมีความคาดหวังว่าการพัฒนาจะต้องเป็นสิ่งที่

ก่อให้เกิดผลในทางบวกเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การพัฒนา ความเจริญของระบบเศรษฐกิจ พลังงานไฟฟ้าจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดผลผลิต การบริโภค ที่จะนำไปสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยน นำความเจริญ และสังคมความมั่งคั่งให้แก่สังคม

ย้อนกลับไปเมื่อสมัยที่มีการคิดค้นเครื่องจักรไอน้ำ (Steam Engine) โดย เจมส์ วัตต์ วิศวกร และนักประดิษฐ์ ชาวสกอตแลนด์ ในปี ค.ศ. 1769 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคอันเป็นรากฐานสำคัญของการปฏิวัติอุตสาหกรรม จนกระทั่งได้มีการคิดค้นหลอดไฟขึ้นเป็นครั้งแรกโดย Thomas Alva Edison ในปี 1879<sup>1</sup> เป็นต้นมา พลังงานไฟฟ้าก็ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมของโลกมากกว่า 150 ปี ในฐานะพลังในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโลก การผลิตกระแสไฟฟ้าทำโดยการนำเชื้อเพลิง หรือพลังงานขั้นปฐมภูมิ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ พลังงานน้ำ พลังงานลม เป็นต้น มาผ่านกระบวนการเพื่อทำให้กลายเป็นกระแสไฟฟ้า และนำกระแสไฟฟ้าที่ได้มาใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ในโลกสมัยใหม่

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1880 เป็นต้นมา โครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีที่อาศัยพลังงานจากไฟฟ้า และการเผาไหม้ภายในของเครื่องยนต์ จนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเพิ่มพูนขึ้น และกลายเป็นศูนย์กลางทางอำนาจในระบบทุนนิยมแทนประเทศอังกฤษ ที่เคยเป็นผู้นำในการก่อตัวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและการค้าระหว่างประเทศในยุคต้น

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกสมัยใหม่ ในช่วงแรกประเทศอังกฤษเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลก เนื่องจากประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นชาติแรกในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 และกลายเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Neo-classical Economics) โดยการบีบบังคับให้ประเทศต่างๆ ทำการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากอังกฤษเอง และประเทศอาณานิคม และเพื่อเป็นแหล่ง

<sup>1</sup> International Energy Agency, *Electricity Market Reform: An IEA Handbook* (Paris: OECD, 1999) อ้างถึงใน วงกต วงศ์อภัย, “130 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงกิจการไฟฟ้า,” มติชนสุดสัปดาห์ (9 เมษายน 2547).

วัตถุประสงค์สำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับเลี้ยงดูประชาชนในอังกฤษ และประเทศอาณานิคม อย่างไรก็ตามความเป็นผู้นำของอังกฤษได้สิ้นสุดลงประมาณปี ค.ศ. 1914 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ทำให้ระเบียบเศรษฐกิจเสรีระหว่างประเทศต้องพังทลายลง เพราะประเทศต่างๆ ได้ดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า และปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ และภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้สิ้นสุดลง ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1920 ภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ได้บั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจไปเป็นอย่างมาก และเมื่อถูกซ้ำเติมด้วยสงครามโลกครั้งที่สอง จากทั้งสองเหตุการณ์ดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้ประเทศอังกฤษยุติความเป็นผู้นำในระบบทุนนิยมโลกอย่างสมบูรณ์

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงในปี ค.ศ. 1944 สหรัฐอเมริกา ได้กลายเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลกอย่างชัดเจน และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโลกด้วยระเบียบการเงินแบบใหม่ ที่เกิดขึ้นในการประชุม ณ เมืองเบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods Conference) ที่มลรัฐนิวแฮมเชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในเวลานั้นมีข้อเสนอของจอห์น เมย์นาร์ด เคน (John Maynard Keynes) ผู้แทนประเทศอังกฤษ และข้อเสนอของ แฮร์รี ไวท์ (Harry D. White) ซึ่งเป็นผู้แทนประเทศสหรัฐอเมริกา และที่ประชุมมีมติยอมรับข้อเสนอหลักของไวท์ (ที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางประเด็น) ข้อเสนอดังกล่าวทำให้เกิดระบบที่เรียกว่า ระบบเบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods Systems) ขึ้น และได้ข้อยุติร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองจะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะเชื่อว่าหลักการดังกล่าวจะ ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังมีมติให้จัดตั้ง “กองทุนเงินระหว่างประเทศ” (International Monetary Fund) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลการเงินระหว่างประเทศให้มีเสถียรภาพ และขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้ง “ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development) หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า ธนาคารโลก (World Bank) ขึ้นในปี ค.ศ. 1948 เพื่อจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้แก่ประเทศสมาชิก ได้แก่ ประเทศในแถบยุโรป และจัดระบบการหมุนเวียนทางการเงินของโลก

<sup>2</sup> รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546), หน้า 17.

ต่อมาในต้นศตวรรษ 1960 เมื่อยุโรป และประเทศญี่ปุ่นไม่ต้องการความช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกต่อไป ธนาคารโลกก็ได้เปลี่ยนภารกิจของตนมาเน้นการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ในการยกระดับการครองชีพของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ด้วยการผันทรัพยากรจากประเทศที่เจริญแล้ว ไปยังประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่า โดยการให้ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อไปจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ และหนึ่งในโครงการเหล่านั้นก็มีโครงการพัฒนาด้านพลังงานรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาระบบไฟฟ้า พลังงานน้ำมัน แก๊สธรรมชาติ ซึ่งการพัฒนาด้านพลังงานจัดเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวก ที่นำไปสู่การพัฒนาโครงการอื่นๆ ต่อไป การพัฒนาต่างๆที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนา เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมของธนาคารโลกซึ่งมีอำนาจเป็นผู้กำหนด และควบคุมกลไกของระบบทุนนิยมโลก ดังนั้นเหล่าประเทศด้อยพัฒนาจึงไม่สามารถปฏิเสธ บทบาทของธนาคารโลกที่จะเข้ามามีบทบาทต่อ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และแม้แต่การใช้ทรัพยากรภายในประเทศของตนได้ และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายด้านต่างๆ

การที่โลกได้เผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมัน ในปี ค.ศ. 1970-1980 ซึ่งในขณะนั้นน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้า ทำให้เริ่มมีกระแสแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ทำให้เกิดความพยายามในการนำพลังงานนิวเคลียร์ และถ่านหินมาใช้แทนน้ำมันในการผลิตไฟฟ้า

ประกอบกับการประเทศสหรัฐอเมริกามีความต้องการปรับปรุงระบบไฟฟ้าของประเทศ เพื่อให้มีประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าที่สูงขึ้น รongรับการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงต้นของระบบทุนนิยม และมีแนวคิดที่จะออกข้อบังคับห้ามการตั้งโรงไฟฟ้าใหม่ที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ประชาชนกลับเริ่มมีความกังวลเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับด้านความปลอดภัย และการกำจัดกากปฏิกิริยาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากนิวเคลียร์เพิ่มสูงขึ้น เนื่องมาจากมาตรฐานความปลอดภัยที่เพิ่มขึ้น<sup>4</sup>

<sup>3</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, กาญจนา แก้วเทพ, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบของธนาคารโลก,” *วิธีวิทยาศาสตร์สังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา* จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายข้อมูลและเผยแพร่ โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย, 2535, หน้า 70.

<sup>4</sup> แม็กซ์ คาร์บอน, *พลังนิวเคลียร์ วายร้ายหรือเหยื่อความเชื่อ*, แปลโดย พงสาด มีคุณสมบัติ (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2550), หน้า 15.



แต่หากย้อนหลังไปในอดีต โลกต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันมาแล้วถึง 3 ครั้งด้วยกัน โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากความขัดแย้งในผลประโยชน์จากราคาน้ำมัน กล่าวคือ หลังจากวิกฤตการณ์เงินดอลลาร์ ในปี ค.ศ.1972 – 1973 ราคาสินค้าได้เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อทั้งในยุโรป และอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่นๆทั่วโลก แต่ขณะเดียวกัน ความต้องการน้ำมันเพื่อการผลิต การขนส่ง ในยุโรปและอเมริกาก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดภาวะอุปสงค์ (Demand) เพิ่มเร็วกว่าอุปทาน (Supply) เดือนกันยายน ค.ศ. 1973 กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก(Organization of Petroleum Exporting Countries) หรือกลุ่มโอเปก (OPEC) จึงได้เตรียมการเจรจาต่อรองกับบริษัทน้ำมันเพื่อเพิ่มราคาประเมินด้วยเหตุผลที่ว่า ราคาน้ำมันในยุโรป และอเมริกาเพิ่มขึ้น บริษัทน้ำมันได้กำไรเพิ่มขึ้น แต่กลุ่มโอเปก (OPEC) ไม่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากสถานการณ์นี้ ดังนั้นเพื่อความยุติธรรมของการแบ่งปันผลประโยชน์ จึงขอเพิ่มราคาประเมิน เพื่อจะได้ค่าธรรมเนียม และภาษีเพิ่มขึ้น แต่ในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1973 ก่อนกำหนดการเจรจาเพียงสองวัน ได้เกิดสงครามระหว่างอาหรับ และอิสราเอลขึ้น สมาชิกโอเปก (OPEC) ที่เป็นกลุ่มประเทศอาหรับ หรือองค์การประเทศอาหรับผู้ส่งออกน้ำมันดิบ (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries – OAPEC) ได้ใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือในการต่อรอง โดยการสรุปว่าประเทศตะวันตกให้การสนับสนุนประเทศอิสราเอล รัฐบาลของประเทศกลุ่มอาหรับจึงประกาศเพิ่มราคาประเมินน้ำมัน โดยไม่รอการเจรจากับบริษัทน้ำมัน ส่งผลให้มีรายได้จากค่าธรรมเนียม และภาษีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ต่อมาสมาชิกประเทศอื่นๆของกลุ่มโอเปกก็ได้ดำเนินการเช่นเดียวกัน จากประสบการณ์ดังกล่าว ทำให้กลุ่มโอเปก (OPEC) เรียนรู้ที่สามารถขึ้นราคาประเมินได้โดยไม่ต้องเจรจากับบริษัทน้ำมันอีกต่อไป เพราะเงื่อนไขหลักอยู่ที่ มีความเป็นเอกภาพมากของกลุ่ม และบริษัทน้ำมันเองก็มิได้คัดค้าน เพราะบริษัทสามารถผลักภาระทั้งหมดไปยังผู้บริโภค บริษัทน้ำมันยังสามารถที่จะขึ้นราคาขายส่ง และขึ้นราคาขายส่งได้กำไรต่อหน่วยมากกว่าเดิม เพราะเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดการขนส่ง การรวมกลุ่มขึ้นราคาประเมินของกลุ่ม โอเปก และการที่กลุ่มประเทศอาหรับ หรือ OAPEC ประกาศตัวเป็นศัตรูกับประเทศอิสราเอล สร้างความไม่พอใจให้แก่สหรัฐอเมริกาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ประการแรก สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่บริโภคน้ำมันรายใหญ่ของโลก ซึ่งต้องพึ่งน้ำมันจากกลุ่มโอเปก ประการที่สอง สหรัฐอเมริกาสนับสนุนประเทศอิสราเอล รายได้มหาศาลจากการค้าน้ำมันของโอเปก ทำให้กองทัพ และยุทธโศปกรณ์เติบโตมากขึ้น และสามารถทำให้ประเทศอาหรับมีกองกำลังที่เข้มแข็ง อันจะเป็นภัยต่อประเทศอิสราเอล รวมไปถึงการแข็งข้อต่อประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น แผนแบ่งแยก และบ่อนทำลายกลุ่ม โอเปกจึงเกิดขึ้น

สหรัฐอเมริกาได้กดดันให้ประเทศยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น มีการรวมตัวกันเพื่อตอบโต้โอเปก จึงได้จัดการประชุมระหว่างยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974 เพื่อทำความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การผลิต การค้า และการใช้น้ำมัน ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีศักยภาพในการพึ่งตัวเองด้านน้ำมันมากกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ และยังสนับสนุนอิสราเอลเต็มที่ แต่ยุโรป และญี่ปุ่นต้องพึ่งน้ำมันจากตะวันออกกลางเป็นหลัก และไม่ค่อยเห็นด้วยกับการทำสงครามยึดดินแดนของอิสราเอล ดังนั้นการประชุมครั้งนี้จึงไม่บรรลุผล<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม การประชุมดังกล่าว ได้มีข้อตกลงบางประการที่เป็นประโยชน์ และเป็นจุดเริ่มต้น ที่ก่อให้เกิดการพัฒนา ค้นคว้า และวิจัย เพื่อหาแหล่งพลังงานชนิดอื่นๆ มาทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงอย่างเป็นทางการ นั่นคือ การจัดตั้งทบวงพลังงานโลก (International Energy Agency – IEA) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายพลังงาน และจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรน้ำมัน ในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ขึ้น และร่วมมือค้นคว้าพัฒนาพลังงานทางเลือก หรือพลังงานทดแทน เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานภายในกลุ่มประเทศสมาชิกทั้ง 28 ประเทศ ในเวลาต่อมาเมื่อสถานการณ์ของตลาดน้ำมันคลี่คลายลง IEA ก็ได้เพิ่มบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาด้านการกำหนดนโยบายพลังงาน เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายมีความครอบคลุมอีก 3 ด้านหลัก คือ ความมั่นคงด้านพลังงาน (energy security) การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental protection) โดยมีเป้าหมายเพื่อการสร้างเสถียรภาพด้านพลังงาน

ในปัจจุบันการดำเนินการด้านนโยบายพลังงานของ IEA ได้มุ่งไปที่การหามาตรการเพื่อรับมือกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (climate change policies) จากปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลกนี้ ทำให้ IEA ได้ขยายบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศอื่นๆ นอกกลุ่มสมาชิกอีกด้วย<sup>6</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานนิวเคลียร์ เป็นเชื้อเพลิงที่กลับมามีบทบาทในการผลิตกระแสไฟฟ้าอีกครั้ง อีกทั้งยังได้ประชาสัมพันธ์ในทำนองที่ว่า เป็นพลังงานสะอาดสามารถช่วยลดปัญหาสภาวะโลกร้อน (Global warming) อีกทั้งยังเป็นพลังงานมีราคาถูก

<sup>5</sup> หนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง, “คำประกาศแห่งยุคสมัย,” ใน น้ำมัน : สถานการณ์พลังงานกับกระบวนการค้นคว้าด้านพลังงานทางเลือก, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 26.

<sup>6</sup> International Energy Agency, **About the IEA** [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.iea.org/about/index.asp>

จากความเป็นมาของพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ ที่มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการของสถานการณ์พลังงานโลกที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม และเข้าร่วมในข้อกำหนดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับกลุ่มโลกเสรี ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านต่างๆของประเทศไทย โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่จะต้องยอมรับในระเบียบการดำเนินนโยบายภายในประเทศแบบใหม่ ที่มีพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจตามกรอบความคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่า<sup>7</sup>

1. รัฐควรมีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด ปล่อยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยกลไกตลาด
2. บทบาทของรัฐคือ อำนาจความสะดวก และส่งเสริมธุรกิจเอกชน โดยไม่มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อแข่งขันกันเอกชน
3. รัฐควรรักษาระดับอัตราค่าจ้างแรงงานในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

แนวคิดในการพัฒนา หรือ ที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Development นั้น ได้เริ่มมีขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในค่ายทุนนิยม โดยเฉพาะประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชทางการเมืองใหม่ๆ แต่ไม่ต้องการใช้เส้นทางการพัฒนาแบบสังคมนิยม (แบบโซเวียต และรัสเซีย) เป็นแบบอย่างในการพัฒนาประเทศ<sup>8</sup> และมิติของการพัฒนานี้ ยังใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเทศที่มีอยู่ในโลกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่ด้อยพัฒนา ดังนั้นรากฐานทางความคิดในการพัฒนาของประเทศโลกที่สามนับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้ยึดถือเอาแบบอย่างของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบของการพัฒนา โดยใช้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญในการเพิ่มการลงทุนแก่ภาคอุตสาหกรรม ภาคแรงงานเกิดการขยายตัว เกิดการจ้างงาน นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อสินค้า นำไปสู่การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้จัดหาทรัพยากร และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาของประเทศไทย ต่างๆที่จะเกิดขึ้น

<sup>7</sup> “แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และประสบการณ์ในประเทศโลกที่สาม 1960-1990,” เรื่องเดียวกัน หน้า 42.

<sup>8</sup> Michael P. Todaro, Economic development in the Third World, 3rd ed.(New York : Longman, 1987) อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, กาญจนา แก้วเทพ, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วิธีวิทยาศาสตร์สังคมไทย : วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, หน้า 37.

## 1.2 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย และความสำคัญของพลังงานไฟฟ้า

ประเทศไทยเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ตอบสนอง และเปิดรับต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยมโลกมาโดยตลอด นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยเฉพาะการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยน (Turning point)<sup>9</sup> ที่สำคัญประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความทันสมัยนั้น เหล่าผู้นำ และคณะผู้บริหารของประเทศ ต่างก็ได้รับอิทธิพลจากรากฐานทางความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (The Neo classical economics) (แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ถือเป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มีบทบาทต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน) ซึ่งในสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ เป็นยุคแรกที่มีการบริหารประเทศมีการเปิดรับคำแนะนำจากที่ปรึกษาชาวต่างชาติในการวางแผนการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆอย่างชัดเจน โดยเฉพาะด้านการวางระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เห็นได้จากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่ง เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ และการชลประทาน เป็นการเตรียมการเพื่อรองรับการลงทุน และสร้างความเจริญเติบโตให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศในสมัยนั้น

สำหรับแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงแรก คือแนวคิดที่เสนอโดย A. Hirschman เป็นกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล (Unbalanced growth)<sup>10</sup> ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา ภายใต้ข้อจำกัดของเงินทุน จึงต้องทุ่มเททรัพยากรไปในภาคเศรษฐกิจนำ (Leading Economic Sectors) ที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนามากที่สุด ทั้งนี้ภาคเศรษฐกิจนำจะเป็นตัวกระจายผลประโยชน์ให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ (trickle – down) โดยกระบวนการนี้ จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการเน้นความสำคัญของทุน โดยมีภาคเศรษฐกิจนำ (Leading Economic Sectors) เป็นผู้สร้างผลประโยชน์ให้เกิดแก่ภาคอุตสาหกรรมที่มีการผลิตตามแบบแผนของระบบทุนนิยม และภาคบริการ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมกลับเป็นการผลิตที่ล่าช้า มิได้พัฒนาควบคู่กันไป เพราะความจำกัดของทุนมีอยู่

<sup>9</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, กาญจนา แก้วเทพ, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “การพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 -7: บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์,” วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย : วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, หน้า 81.

<sup>10</sup> วิวัฒน์ชัย อัดถากร, “การวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย: แนวพัฒนาเศรษฐกิจ,” วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ม 9:2(ธันวาคม 2531 – พฤษภาคม 2532), หน้า 9 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน หน้า 42.

ซึ่งต้องเลือกที่จะพัฒนาเพียงด้านอุตสาหกรรม เพราะนํารายได้เข้าประเทศมากกว่าภาคเกษตรกรรม ส่วนภาคเกษตรกรรม ก็จะยิ่งอ่อนแอลงไปทุกที ทั้งที่เป็นวิธีการผลิตดั้งเดิมของสังคม และเป็นสิ่งที่ประชาชนของประเทศมีชำนาญในการผลิตมากกว่าด้านอุตสาหกรรม แนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อด้านการพัฒนาที่ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้ ปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามมามากมายในปัจจุบัน แม้แต่ปัญหาภาวะโลกร้อนที่กำลังเป็นปัญหาท้าทายใหม่ของโลกในศตวรรษที่ 21 นี้ด้วย

ดังนั้นหากจะพิจารณาความสัมพันธ์ของนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่มีต่อการกำหนดนโยบายด้านพลังงาน ตามข้อสมมุติฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ที่เน้นบทบาทเอกชน และปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน อำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสาธารณูปโภค ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลังงานไฟฟ้า (Electric Power) ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** ไฟฟ้าช่วยเพิ่มมาตรฐานคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน รวมไปถึงการสร้างความสำเร็จ (Development) ให้แก่สังคม **ประการที่สอง** คือ ไฟฟ้าช่วยเพิ่มผลิตภาพ (Productive) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้กับการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม อันจะนำไปสู่ความมั่งคั่ง (Wealth) ของประเทศในที่สุด เพราะไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรม และภาครัฐสามารถทำให้ราคาในการผลิตไฟฟ้าต่ำลงได้ ก็จะยิ่งทำให้สามารถลดต้นทุนในการผลิต และเพิ่มผลกำไรให้ภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรมมากขึ้นได้เช่นกัน<sup>11</sup> พลังงานไฟฟ้าตามนัยที่เสนอมานี้ข้างต้น จึงมีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้แข็งแกร่ง แต่ที่ผ่านมากลับพบว่า การพัฒนาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จะยิ่งทำให้สังคมเกิดความแตกแยกมากขึ้นเป็นลำดับ

ในขณะที่เดียวกันอาจกล่าวได้ว่า **พลังงาน และเทคโนโลยี** กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมือง นับตั้งแต่ สังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างถอนรากถอนโคนเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ โดยทั้งพลังงาน และเทคโนโลยี นี้ ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพลังการผลิต หรือพลังทางเศรษฐกิจ จนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างระบบสังคมย่อยในแต่ละภูมิภาค เข้ากับระบบเศรษฐกิจ

<sup>11</sup> แม็กซ์ คาร์บอน, พลังนิวเคลียร์ วายร้ายหรือเหยื่อความเชื่อ, หน้า 17.

สังคม และการเมืองของโลก ทำให้การพัฒนา พลังงาน และเทคโนโลยี กลายเป็นเครื่องมือในการแผ่ขยายอำนาจของประเทศมหาอำนาจ ไปยังประเทศด้อยอำนาจ ให้ต้องปฏิบัติตามแนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และการเมืองให้เป็นไปตามประเทศมหาอำนาจ ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังได้สร้างระบบความคิด หรือชุดของความคิด ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์” (Paradigm)<sup>12</sup> ซึ่งเป็นความคิดรวบยอดที่อยู่เหนือความคิดทั้งปวงขึ้นมา เพื่อชี้นำความคิดของคนในสังคมโลกให้คล้อยตามไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อตัวของกระบวนทัศน์ที่อยู่เหนือการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ที่มีเป้าหมายไปสู่การบริโภครายอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อมาครอบงำความคิดของชั้นนำที่มีอำนาจในการปกครอง และการบริหารในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศด้อยอำนาจกว่า เพื่อที่จะให้ชนชั้นปกครองในประเทศเหล่านั้น เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามที่ประเทศมหาอำนาจของโลกชี้นำ กระบวนทัศน์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการให้ความสำคัญกับการพัฒนา “การใช้ประโยชน์จากพลังงาน” ในรูปแบบต่างๆ ให้กลายเป็นตัวแปรสำคัญในการเพิ่มอัตราการผลิต และการบริโภค ในสังคมปัจจุบัน

ทุกประเทศทั่วโลกต่างก็มีความพยายามสรรหาวิธีการในการรับมือกับปัญหาความต้องการพลังงานแตกต่างกันออกไป เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะความต้องการพลังงานไฟฟ้า ซึ่งวิธีการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มขึ้น จัดว่าเป็นแนวทางที่ง่ายที่สุดในการตอบสนองความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับแนวทางอื่นๆ เช่น มาตรการในการประหยัดพลังงาน และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management) หรือการใช้พลังงานหมุนเวียน เป็นต้น ดังนั้นขั้นตอนในการเลือกประเภท และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่จึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะต้องพิจารณาถึง ความพร้อมของปัจจัยภายในประเทศหลายประการร่วมกัน เช่นเดียวกับการเลือกโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ที่ได้กลายมาเป็นทางเลือกหนึ่งภายใต้นโยบายการพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย และได้รับความสนใจในฐานะเทคโนโลยีเพื่ออนาคต ที่มีศักยภาพสูงในการผลิตกระแสไฟฟ้า

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 อุตสาหกรรมนิวเคลียร์ของโลกถือว่าเข้าสู่ยุค “เกิดใหม่” หรือ “Nuclear Renaissance” ภายใต้ข้อสนับสนุนสำคัญ 2 ประการคือ **ราคาน้ำมันทั่วโลกปรับตัวสูงขึ้น**

<sup>12</sup> สุรเชียร จักรธรานนท์, “พลังงานในกระบวนทัศน์ใหม่,” ใน ยุทธศาสตร์พลังงานภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่, ทศนา กำเนิดทอง และธิดา ขจรโกวิทย์, บรรณาธิการ (นครราชสีมา: สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม, 2547), หน้า 31 – 38.

และ ความรุนแรงของปัญหาภาวะโลกร้อนที่เพิ่มขึ้น<sup>13</sup> เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมนิวเคลียร์โลกเริ่มขึ้น เกิดการแสวงหาลูกค้ารายใหม่ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งในส่วนของประเทศไทย มีความจำเป็นต้องพิจารณาในหลายมิติด้วยกันว่า ในประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงในสังคม ที่ว่าประเทศไทยควรสนับสนุนการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือไม่ หรือยังมีพลังงานทางเลือกอื่น ๆ อีกหลายชนิดที่สามารถนำมาพัฒนา และประเทศไทยก็มีศักยภาพที่พร้อมในการพัฒนามากกว่าการเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์หรือไม่

การใช้พลังงานนิวเคลียร์เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้าปริมาณมหาศาล เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงของระบบพลังงาน และภาพลักษณ์ที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นพลังงานสะอาด ไม่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองต่อกระบวนการที่เชิดชูความเติบโตของระบบเศรษฐกิจ และตัวเลขอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ซึ่งถูกสร้างขึ้นจากบรรดาประเทศมหาอำนาจ ที่ประสบความสำเร็จในการการพัฒนาเศรษฐกิจของตนมาก่อน

ในขณะที่เดียวกันกระบวนการดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของชนชั้นปกครองผู้กุมอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย ภายใต้กระแสความกดดันจากปัญหาความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณเชื้อเพลิงน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติที่มีปริมาณลดลง ทำให้ราคาปรับสูงขึ้น และความวิตกกังวลเกี่ยวกับภาวะโลกร้อนที่แพร่ไปทั่วโลก จึงให้เชื่อว่าพลังงานนิวเคลียร์สามารถแก้ไขปัญหาค่าความมั่นคงด้านพลังงาน และการรับมือกับปัญหาสถานะโลกร้อนได้ในเวลาเดียวกัน และยังคงดูเหมือนว่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดในช่วงเวลานี้ ที่จะมาแก้ปัญหาด้านพลังงานของประเทศไทยได้อย่างเบ็ดเสร็จ สำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงานจึงมีความพยายามในการดำเนินการเตรียมความพร้อมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชนในขณะนี้

Ballooning energy needs, volatile oil and gas prices, increased competition for dwindling supplies, and rising concerns about global warming are all pushing countries around the world to reconsider nuclear energy.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> World Nuclear Association, **The Nuclear Renaissance**[ออนไลน์], September 2007. แหล่งที่มา [www.world-nuclear.org](http://www.world-nuclear.org).

<sup>14</sup> Aude Lagorce, **The nuclear option is back on the table** [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.marketwatch.com/story/the-nuclear-option-is-back-on-the-table-2010-05-20>

ด้วยปัญหาความต้องการพลังงานในปริมาณมหาศาลเพื่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และวิกฤตการณ์โลกร้อนนี้เอง จึงเป็นผลทำให้พลังงานนิวเคลียร์ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง โดยการชี้นำจากนักการเมือง และนักวิทยาศาสตร์ ภูมิภาคตะวันออกกลาง และยังเป็นคำตอบให้กับปัญหาความท้าทายด้านพลังงานของโลก ในฐานะทางเลือกของพลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งในความเห็นของผู้ศึกษาถือว่าประเด็นที่เกิดขึ้นนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนด และการตัดสินใจนโยบายของชนชั้นผู้นำในภาคพลังงานของประเทศไทย ที่ได้นำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมีกระบวนการทศวรรษหลักที่ใช้ระบบเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาประเทศดังที่ปรากฏให้เห็นในหลายนโยบายที่ผ่านมา

As a result, nuclear power is being touted by politicians and scientists around the world as an eco-friendly, economical and efficient answer to the planet's looming energy challenge. In short, the nuclear option is back on the table.<sup>15</sup>

ในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า มีหลักการ คือ เป็นการนำพลังงานความร้อนที่เกิดจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ มาเป็นตัวผลิตกระแสไฟฟ้าอีกทีหนึ่ง โดยเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ที่ใช้ในระยะเวลาแรกมีเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาและเจริญทางอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เพื่อสนองต่อความต้องการพลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม และเพื่อการพัฒนาคุณภาพโครงการสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ภายในประเทศให้สูงขึ้นเป็นสำคัญ ส่วนในประเทศกำลังพัฒนานั้น ยังมีสัดส่วนของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่น้อยกว่า ประเทศอินเดียเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศแรกที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เมื่อ พ.ศ. 2512

ปัจจุบันโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เชิงพาณิชย์เหมาะที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นพลังไฟฟ้าฐาน (Base load) และใช้ทดแทนเชื้อเพลิงธรรมชาติชนิดอื่น เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ส่งผลด้านการช่วยประหยัดทรัพยากรอันมีค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดไว้ใช้ประโยชน์ด้านอื่นที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตในส่วนที่ยังไม่อาจหาสิ่งอื่นมาทดแทนได้

ความกังวลเกี่ยวกับอันตรายของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1986 กับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เชอร์โนบีล (Chernobyl) ประเทศ

<sup>15</sup> Ibid.



ยูเครนในปัจจุบัน (ในขณะนั้นคือ ประเทศโซเวียต) หลังจากผ่านช่วงเวลานั้นมาทั่วโลกแทบจะไม่มี การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพิ่มขึ้นอีกเลย โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรป และประเทศ สหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีความเสี่ยงภัยสูง หากมีการระเบิด และรั่วไหลของกัมมันตภาพรังสี จาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นยังก่อให้เกิดความทรงจำที่เลวร้ายแก่ประชาชนส่วนใหญ่ และที่สำคัญปัญหาที่ไม่ สามารถแก้ไขได้ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ คือ กากเชื้อเพลิงที่ใช้แล้ว แต่วิกฤตด้านการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และวิกฤตราคาพลังงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พลังงานนิวเคลียร์จึง กลายเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการถกเถียงขึ้นอีกครั้งในขณะนี้

**ชื่นชม สง่าราศรี กริเชน** นักวิชาการอิสระด้านพลังงาน ผู้ก่อตั้ง “กลุ่มพลังไท” ได้ เล่าถึงโศกนาฏกรรมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต จากเสวนาเรื่อง “กะเทาะเปลือกนิวเคลียร์: ทางออกของ พลังงานทางเลือกจริงหรือ?” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่า

“อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในเกาะทรีไมล์ รุนแรงถึงขั้นทำให้เตาปฏิกรณ์ หลอมละลายไปบางส่วน ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้วิศวกรออกมายืนยันเป็น มั่นเป็นเหมาะว่าไม่มีทางเกิดอุบัติเหตุได้แน่นอน หลังเหตุการณ์นั้นก็ ตามมาติด ๆ ด้วยโศกนาฏกรรมนิวเคลียร์ครั้งใหญ่ที่เมืองเชอร์โนบีล ในปี 1985 ที่ทำให้เตาปฏิกรณ์หลอมละลายจนทะลุกำแพงที่ห่อหุ้ม มีน้ำขังยังปล่อยกัมมันตภาพรังสีออกมาปนเปื้อนไปได้บริเวณกว้าง ทั่วทั้งยุโรป และฝั่งตะวันออกของอเมริกาเหนือ ตรงนี้มันทำให้สังคม ควรต้องช่วยกันเฝ้าดูในเรื่องของน้ำหนักคำพูดของผู้เชี่ยวชาญ นัก ฟิสิกส์ นักวิศวกร เพราะสิ่งที่เราคิดว่ามันศักดิ์สิทธิ์ เป็นเทคโนโลยี ขั้นสูงที่เกินกว่าจะเข้าใจได้ มันไม่ได้ศักดิ์สิทธิ์จริงอย่างที่พูดกัน ซึ่งตรง นี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ยุคเสื่อมถอยของพลังงานนิวเคลียร์”

ตลอดเวลาที่ผ่านมาภาครัฐพยายามประชาสัมพันธ์กับประชาชนถึงความจำเป็นใน การสร้างโรงไฟฟ้า เพื่อรองรับปริมาณความต้องการไฟฟ้าของประเทศที่เพิ่มขึ้น เพื่อส่งเสริม และ พัฒนาศักยภาพของประเทศให้สามารถแข่งขันได้กับประเทศในภูมิภาค และเป็นการดึงดูดเงิน ลงทุนจากต่างชาติ เหล่านี้จึงทำให้สามารถเข้าใจถึงความสำคัญ และบทบาทของพลังงานไฟฟ้า ซึ่ง ถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และเป็นดัชนี ชีววัดที่สามารถบ่งบอกได้ถึงความสำเร็จก้าวหน้า หรือการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ และสังคมใน แต่ละประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย การสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อสนองตอบ

ความต้องการของอุตสาหกรรม จึงเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งในฐานะที่เป็น สาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐบาลมีกรอบ ความคิดที่เชื่อว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมจะทำให้ประชาชนในประเทศมีรายได้ และมีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น และมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นต้นมา ตามหลักคิดการ กระจายผลประโยชน์ (Trickle – down) โดยมีภาคเศรษฐกิจนำ (Leading Economic Sectors) เป็นตัว ให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

ทั้งนี้อาจสรุป ความสำคัญของพลังงานไฟฟ้าในเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่มีต่อการ พัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้ว่าที่ผ่านมามีการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศที่เป็นการพัฒนาเชิงปริมาณ ที่ถูกรอบงำโดยกระบวนการที่ให้ความสำคัญ กับผลิตภาพ และประสิทธิภาพในการผลิต จึงเป็นการจำกัดความเข้าใจการศึกษาทางทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ของชนชั้นนำผู้รับแนวคิดให้อยู่เฉพาะมิติด้านปริมาณ ไม่ได้พิจารณาความแตกต่าง ด้านคุณภาพ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจมิติอื่นๆ ของกิจกรรมเศรษฐกิจ ได้แก่ มิติทางนิเวศวิทยา สังคม และทางจิตวิทยา ตามความเห็นของ **ฟริตซ์ ออฟ คาปรั้า**<sup>16</sup> ที่เสนอไว้ เกี่ยวกับการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้า คือ การวัดพลังงานที่ใช้หน่วยเป็นกิโลวัตต์นั้น ไม่ได้ให้ ความสำคัญ และสะท้อนถึงการจัดหาแหล่งพลังงานว่ามาจากไหน มีต้นทุนเชิงสังคม ( Social Cost) ที่ต้องเสียไปเท่าใด การพิจารณามิติความสำคัญของไฟฟ้าในขอบเขตที่จำกัดตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ถึงค่าใช้จ่ายที่สังคมต้องสูญเสียไปเนื่องจากการผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ละหน่วย โดยแนวทางของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ที่ผ่านมาก็ไม่ได้คำนึงถึงในประเด็น นี้ กลับถือว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มพูนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

**ฟริตซ์ ออฟ** ถือว่าวิธีคิดดังกล่าวเป็นวิธีคิด “แบบแยกส่วน” และเป็นแบบแผน ความคิดเชิงปริมาณที่เป็นนามธรรม ของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยไม่สนใจวิวัฒนาการทาง โครงสร้างของเศรษฐกิจ และสังคม จึงทำให้เกิดความแตกต่าง และขัดแย้งระหว่างทฤษฎีที่นัก เศรษฐศาสตร์เสนอ กับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่า วิธีคิด “แบบแยกส่วน” นี้เป็น ต้นเหตุของปัญหาการพัฒนาต่างๆ ในสังคมไทย รวมไปถึงโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยส่วนใหญ่ เช่นกัน

<sup>16</sup> ฟริตซ์ ออฟ คาปรั้า, “ทางตันของเศรษฐศาสตร์,” *จุดเปลี่ยนแห่งศตวรรษ*, พิมพ์ครั้งที่ 6 แปลโดย พระประชา ปสนุนธุมโม และคนอื่นๆ(กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2550), หน้า 172.

เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ การดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาพลังงานของไทยจะก็จะยังเป็นการตอกย้ำให้ทราบว่า การที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเพื่อการจัดหาแหล่งพลังงาน เพื่อตอบสนองความต้องการพลังงานอย่างไม่มีขีดจำกัด หรือเน้นแนวทางการพัฒนาด้านอุปทาน (Supply Side) ของพลังงาน เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม ของประเทศนั้น เป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุลในเชิงนิเวศวิทยา อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อสังคม และหากขาดการพิจารณาอย่างรอบด้านถึงความจำเป็นที่แท้จริงแล้ว โครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ถูกบรรจุในแผนการพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ก็จะเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมเช่นเดียวกับโครงการ โรงไฟฟ้าอื่นๆ ในประเทศที่เป็นภาระแก่สังคมมากกว่าจะเป็นประโยชน์ ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในประเด็นเหล่านี้ในการศึกษาครั้งนี้

ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classical Economics) อาจมีจุดเด่นในการช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยนำทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม มาใช้เพื่อการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกตลาดที่เชื่อว่าเป็นไปอย่างเสรี ส่วนภาครัฐมีทำหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนเพื่อให้กลไกตลาดได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น มักพบว่ากลไกตลาดที่มีอยู่ ไม่สามารถที่จะทำงานได้อย่างเป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพ แต่กลับถูกรอบงำ และแทรกแซงด้วยอำนาจ ทั้งที่สามารถระบุได้อย่างชัดเจน และที่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจน จากฝ่ายต่างๆ ในสังคม เช่น การแทรกแซงจากการเมือง รัฐบาล นักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ เหล่านี้เป็นต้น โดยการใช้อำนาจในการแทรกแซงกลไกตลาด มีเป้าหมายเพื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนเกิน (Surplus) และการสะสมความมั่งคั่งของปัจเจกชน ดังนั้นการนำรูปแบบการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจโดยแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงที่เกิดขึ้นในสภาพสังคม การเมือง และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ เพื่อนำมาอธิบายการพัฒนาที่เกิดจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ขาดสมดุล และมักส่งผลกระทบด้านลบมากกว่าที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป

โดยสรุปแล้ว ชนชั้นนำของประเทศไทยในทุกสมัย มีแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของไทย เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีเป้าหมายอยู่ที่การมุ่งไปสู่การพัฒนาประเทศให้ทันสมัย โดยการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เป็นการวัดความเจริญเติบโตในเชิงปริมาณ ด้วยหวังว่าจะให้ประเทศมีความก้าวหน้าทัดเทียมประเทศพัฒนาแล้ว ที่เชื่อว่าจะเป็น

การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีคุณภาพดีขึ้น แต่ในความเป็นจริง แนวทางการพัฒนาที่นำมาใช้กับประเทศไทยนั้น อาจเป็นจะทั้งคำอวยพร และคำสาปแช่ง (Mixed Blessing) ในเวลาเดียวกันของสังคมไทย เพราะด้านหนึ่งอาจทำให้สังคมมีการพัฒนา เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับก่อให้เกิดความขัดแย้ง และปัญหาขึ้น ในสังคม และยิ่งปรากฏชัดเจนมากขึ้นในปัจจุบัน จนไม่สามารถแก้ไขให้หมดไป เช่นเดียวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าก็มักสร้างปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชน และสังคม เรื่อยมา

### 1.3 แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. 2550

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาล และผู้บริหารกิจการไฟฟ้าของประเทศ ต่างให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายพัฒนากิจการไฟฟ้า ที่เน้นการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่มีขนาดใหญ่มาโดยตลอด เนื่องด้วยโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่มีศักยภาพสูงในการผลิตกระแสไฟฟ้าในปริมาณมากตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นในช่วงเริ่มต้นการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยจนถึงในปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก ทำให้ไฟฟ้ายังมีความจำเป็นมากขึ้น

รัฐบาลไทยได้มีการรณรงค์เกี่ยวกับพลังงานที่สะอาดไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และพยายามประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะมาเป็นลำดับว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นในการที่จะใช้พลังงานในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาด้านพลังงานเป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านพลังงานแห่งชาติ ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการวางแผนโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อเป็นหนึ่งทางเลือกในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศ ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

การพัฒนาด้านพลังงานของประเทศไทย มีสำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นหน่วยงานหลัก เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านพลังงานของประเทศ โดยมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผนการบริหาร และพัฒนาด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งนอกจากจะเป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแล้ว สนพ. ยังเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ที่แต่งตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ช่วยกลั่นกรองงานที่เกี่ยวกับการบริหาร และพัฒนาพลังงานต่างๆ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และด้วยโครงสร้างองค์กรที่เสนอมานี้ ทำให้อำนาจในการเสนอ หรือกำหนดทางเลือกในการวางแผน หรือ

นโยบายด้านพลังงานของประเทศ รวมศูนย์อยู่เฉพาะหน่วยงานต่างๆภายใต้สังกัดที่มีความเป็นมาอันยาวนานเช่นสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)

จุดเริ่มต้นของการศึกษาในครั้งนี้ เกิดจากการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2558 หรือแผน PDP 2004 ที่มีสัดส่วนเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นก๊าซธรรมชาติถึงร้อยละ 74.4 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ทั้งหมด<sup>17</sup> มาเป็นแผน PDP 2007 ในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้า และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น จึงต้องมีการปรับแผนดังกล่าวให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ในช่วงเวลาที่ดำเนินการปรับปรุงแผนนั้น ประกอบกับเป็นช่วงรอยต่อทางการเมืองครั้งสำคัญภายในประเทศ รัฐบาลเดิมที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ถูกยึดอำนาจโดยการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวไปเป็นของฝ่ายรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศชุดใหม่

กระทรวงพลังงานก็ได้มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง จากเดิม คือนายวิเศษ จุกิบาล (เดิมเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เข้ารับตำแหน่ง รัฐมนตรี เมื่อ 11 มีนาคม 2548) มาเป็น นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ (เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นคนแรก) ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และผู้บริหาร นโยบายต่างๆก็ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงตามเช่นกัน ทำให้แผน PDP 2007 ที่อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุง ได้เปลี่ยนรายละเอียดของชนิด และสัดส่วนเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าไปจากแผนเดิมหลายประการ และหนึ่งในทางเลือกเชื้อเพลิงอันเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้ก็คือ การระบุทางเลือกพลังงานนิวเคลียร์ในแผน PDP 2007 เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และได้ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ถึงแม้ว่าจะมีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแผนดังกล่าวถึงประเด็นที่มีการปรับแผน PDP 2007 ในช่วงที่ประเทศบริหารโดยรัฐบาลรักษาการ และประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดแผน เพราะเป็นแผนพลังงานระยะยาวของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศในอนาคต แต่ผู้กำหนดนโยบายในขณะนั้นเข้ามาบริหารงานเพียงวาระสั้นๆ กลับมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแผน PDP 2007 โดยเฉพาะความสำเร็จในการนำพลังงานนิวเคลียร์เข้ามาใน

<sup>17</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, เอกสารเผยแพร่แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2558.

แผนที่ยัง ไม่มีการถามความเห็นประชาชนว่าต้องการหรือไม่ ด้วยการให้เหตุผลในการปรับปรุงแผน ครั้งนั้นว่าแผน PDP 2007 นี้ถือว่าเป็นแผนที่เน้นกระจายแหล่งเชื้อเพลิงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า<sup>18</sup>

การกำหนดนโยบายด้านพลังงาน หรือแผนกำลังการผลิตไฟฟ้านั้น มักจะมีวิธีการคำนวณปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต ซึ่งอาจทำให้ปริมาณค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าที่คำนวณได้ เกิดความคลาดเคลื่อน เกินความต้องการที่แท้จริง และยิ่งส่งผลให้ต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมหาศาลในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ เกณฑ์ที่ใช้สำหรับการพยากรณ์ปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าโดยรวมของประเทศจะถูกกำหนดให้มีอัตราเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะยิ่งทำให้เกิดความผิดพลาดสูง และไม่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงที่ว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ได้เป็นไปแบบอัตราก้าวหน้า และสม่ำเสมอ

สูตรการคำนวณปริมาณการผลิตไฟฟ้าตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ความต้องการใช้ไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นทุกปีตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีความจำเป็นที่จะต้องรักษากำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองไว้อย่างน้อยร้อยละ 15 แต่ในหลายครั้งเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจถดถอย ตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์เอาไว้ การผลิตไฟฟ้า และปริมาณไฟฟ้าสำรองที่กำหนดไว้จึงมีปริมาณมากเกินความต้องการ ก่อให้เกิดความสูญเปล่าในการลงทุนเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าจำนวนมาก การวางแผนด้านพลังงานของประเทศกระทำโดยผ่านการกำหนดนโยบายที่มีชื่อว่า แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า เป็นแผนกำหนดทิศทางของการลงทุนด้านพลังงานในอนาคตของประเทศไทย และรวมไปถึงอนาคตของชุมชนต่างๆที่คาดว่าจะเป็นที่เป้าหมายของการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งแผนฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) หรือแผน PDP 2007(ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) แผนดังกล่าวเป็นแผนพลังงานไฟฟ้าของประเทศที่เน้นการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ มากถึง 30-40 โรง ภายในระยะเวลา 15 ปี โดยมีเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินเป็นหลัก มีงบประมาณการลงทุนกว่า 2.10 ล้านล้านบาท<sup>19</sup>

<sup>18</sup> สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, “กพข. เห็นชอบแผน PDP 2007 เน้นกระจายแหล่งเชื้อเพลิงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า” (9 เมษายน 2550).

<sup>19</sup> สำนักข่าวอินโฟเควสท์, กพข. ปรับแผน PDP ลดงบลงทุน 4.8 แสนล้านบาท[ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.ryt9.com/s/iq03/536066>.

รายละเอียดในการวางแผนการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ปรากฏในแผน PDP 2007 ทำให้เกิดประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม 2 ประการด้วยกัน **ประการแรก** คือ วิธีการคำนวณค่าพยากรณ์ปริมาณการผลิตไฟฟ้าที่ไม่เหมาะสม และ**ประการที่สอง** คือ ความสิ้นเปลืองที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ กล่าวคือ หากดำเนินการตามแผนดังกล่าว กำลังการผลิตไฟฟ้าตามระยะเวลาในแผน 15 ปี จะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 115 จาก 27,107 เมกะวัตต์ ในปี พ.ศ. 2549 เพิ่มขึ้นเป็น 58,321.1 เมกะวัตต์ ในปี พ.ศ. 2564 ในขณะที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าจะขยายตัวมากกว่าร้อยละ 132 จากฐานความต้องการในปี พ.ศ. 2549 ที่ 21,064 เมกะวัตต์ และจะเพิ่มเป็น 48,958 เมกะวัตต์ ในปี พ.ศ. 2564 และหากยังคงใช้วิธีการคำนวณกำลังผลิตในลักษณะดังกล่าว ก็จะนำไปสู่การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่น้อยกว่า 4 โรง รวมปริมาณการผลิต 4,000 เมกะวัตต์<sup>20</sup> ซึ่งก่อให้เกิดภาระการลงทุน หนี้สิน และความสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ และผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นผ่านค่า Ft (คือ ค่าไฟฟ้าผันแปร หรือค่า Ft เป็นค่าไฟฟ้าที่ปรับเปลี่ยนเพิ่มขึ้นหรือลดลง ตามการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้า ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า<sup>21</sup>) ให้แก่ประชาชนโดยไม่มีความจำเป็น

สาเหตุของปัญหาเกิดจากวิธีการคำนวณความต้องการใช้ไฟฟ้า โดยการอ้างอิงตัวเลขอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ซึ่งก็เป็นตัวเลขจากการคาดการณ์ในอนาคตเช่นกัน ดังนั้นหากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์เอาไว้ เช่นในช่วงที่ผ่านมา พบว่าในปี พ.ศ. 2551 เป็นช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจลุกลามไปทั่วโลก ก็จะต้องทำการปรับเปลี่ยนแผนอยู่เสมอ ซึ่งได้พิสูจน์ในเวลาต่อมาถึงการที่กระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ต้องดำเนินการปรับปรุงแผน PDP 2007 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบันมาแล้วถึง 2 ครั้ง

สำหรับ **ประเด็นปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน** ตามข้อกำหนดด้านความมั่นคงที่ระบุในแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้า ต้องมีไฟฟ้าสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 จาก **ตารางที่ 1.1** แสดงให้เห็นถึงปริมาณไฟฟ้าสำรอง และมีค่าความมั่นคงของระบบไฟฟ้าด้วยตัวชี้วัดโอกาสไฟฟ้า

<sup>20</sup> สายรุ้ง ทองปลอน, เอาไฟฟ้าของเราคืนมา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: แผนงานคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ, 2552).

<sup>21</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายเศรษฐกิจพลังงาน, “ข้อมูลค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Ft),” 8 กุมภาพันธ์ 2542.

ดับ (Loss of Load Probability: LOLP) ไม่เกิน 24 ชั่วโมง ต่อปี<sup>22</sup> ด้วยทั้ง 2 ปีจี้ดงกล่าว ฝ่ายกำหนดนโยบายจึงเสนอว่า โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นเทคโนโลยีที่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ปริมาณมหาศาล เนื่องจาก เมื่อเทียบสัดส่วนปริมาณเชื้อเพลิงยูเรเนียมที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้ากับเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆแล้ว ยูเรเนียมน้ำหนัก 1 กิโลกรัม จะเทียบเท่ากับพลังงานที่ได้จาก น้ำมัน 100,000 กิโลกรัม<sup>23</sup> หรือ ยูเรเนียมน้ำหนัก 1 ปอนด์ มีพลังงานเท่ากับพลังงานจากถ่านหินถึง 3,000 ล้านปอนด์<sup>24</sup>

### ตารางที่ 1.1 แสดงการเปรียบเทียบกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของแผน PDP<sup>25</sup>

| ปี   | PDP2007:Revision1 |           | PDP2007:Revision2 |
|------|-------------------|-----------|-------------------|
|      | Load เดิม         | Load ใหม่ |                   |
| 2552 | 21.1              | 23.6      | 22.4              |
| 2553 | 22.7              | 27.3      | 23.9              |
| 2554 | 18.5              | 26.6      | 23.4              |
| 2555 | 20.6              | 29.2      | 19.9              |
| 2556 | 22.0              | 32.8      | 19.9              |
| 2557 | 21.1              | 32.0      | 15.9              |
| 2558 | 19.8              | 30.6      | 15.7              |
| 2559 | 17.2              | 27.8      | 15.7              |
| 2560 | 16.7              | 27.3      | 15.6              |
| 2561 | 16.6              | 27.2      | 16.8              |
| 2562 | 15.5              | 26.1      | 15.8              |
| 2563 | 17.3              | 28.3      | 16.8              |
| 2564 | 16.2              | 27.0      | 15.8              |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2).”

<sup>22</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย เสนอที่ สโมสรทหารบก 11 กุมภาพันธ์ 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

<sup>23</sup> รพพน พixa, สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน), โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา [www.tint.or.th/adv/phys\\_oap/info/npp/npp\\_th.html](http://www.tint.or.th/adv/phys_oap/info/npp/npp_th.html).

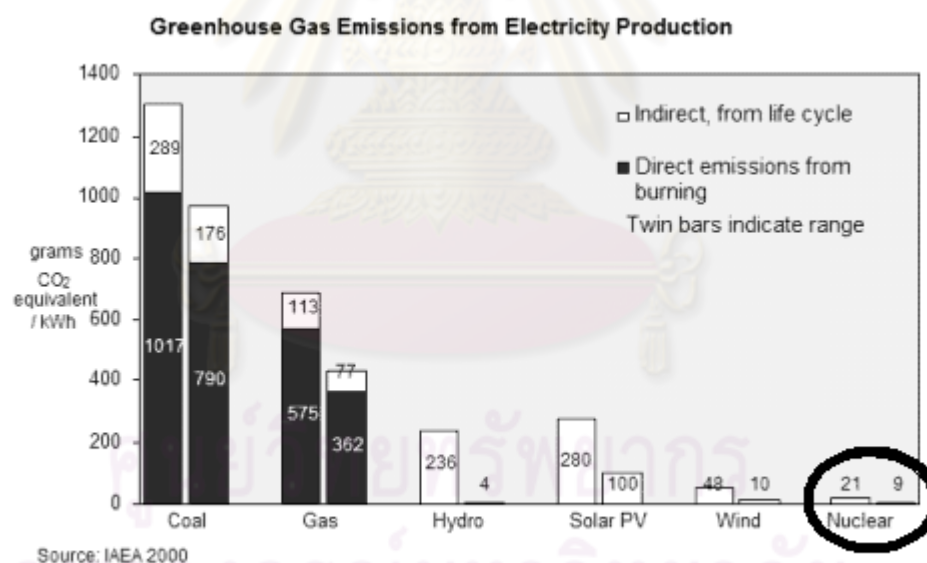
<sup>24</sup> อัล กอร์, Our choice: ปฏิบัติการกู้โลกร้อน ทางเลือกสู่ทางรอดแบบยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 1 แปลโดย บัณฑิต คงอินทร์ และคนอื่นๆ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2552), หน้า 152.

<sup>25</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2).”



ส่วนในประเด็นปัญหาสภาวะโลกร้อน ก็ยังมีข้อมูลสนับสนุนจากทบวง การพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA: International Atomic Energy Agency) ในปี ค.ศ. 2000 ที่แสดงใน ภาพที่ 1 การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่า การผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์นั้น ไม่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จากการเผาไหม้โดยตรง (Direct emission from burning) แต่จะเป็นการปล่อยทางอ้อมจากวงจรของ ระบบการผลิตกระแสไฟฟ้า (Indirect from life cycle) ในปริมาณที่น้อยกว่า เมื่อเทียบกับเชื้อเพลิง ชนิดอื่นๆ เช่น ถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ หรือแม้แต่พลังงานแสงอาทิตย์ก็ตาม ดังนั้นด้วยปัจจัยทั้ง 2 ประการที่กล่าวมา คือปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้มาก และอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนในปริมาณที่ น้อยกว่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า จึงเป็นเหตุผลให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์กลับมา ได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่งในปัจจุบันนั่นเอง

ภาพที่ 1.1 การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า<sup>26</sup>



ที่มา: <http://www.world-nuclear.org/education/comparativeco2.html>

นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาที่ให้ความสนับสนุนเกี่ยวกับอนาคตของพลังงานนิวเคลียร์ โดยสถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ (MIT) ในปี ค.ศ. 2003 ที่กล่าวว่า “พลังงานนิวเคลียร์สามารถเป็นทางเลือกหนึ่ง ในการลดการปล่อยคาร์บอนได้”<sup>27</sup>

ประเด็นเกี่ยวกับภาวะโลกร้อน สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล เป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับการใช้เชื้อเพลิงชนิดอื่น แต่จากการลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเทศไทยได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Non-Annex I คือ ไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งถือว่ามีการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล ในปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณการใช้พลังงานของโลก จากข้อมูลพบว่าประเทศไทยปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของการปลดปล่อยก๊าซชนิดนี้จากทั่วโลกทุกประเทศ อีกทั้งการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายหัวของไทย (per capita emission) และถือว่ามีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก<sup>28</sup> สิ่งนี้จึงเป็นหนึ่งในหลายประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาว่า แท้จริงแล้วการเสนอโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น เป็นไปด้วยเหตุผลเชิงนโยบายอย่างไร และวิเคราะห์ถึงกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นว่ามีขั้นตอนตามกระบวนการนโยบายอย่างไร

อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวก็ยังเป็นที่ถกเถียงถึงความเป็นไปได้ในการลดคาร์บอนได้จริง และมีแนวโน้มว่าอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ของโลกกำลังเผชิญหน้ากับการหยุดชะงัก แต่ในประเทศไทย จะพบว่าผู้นำ และผู้ที่มิบทบาทในการผลักดันวาระนโยบายการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ก็ใช้เหตุผลดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญในการประชาสัมพันธ์ต่อสังคมเช่นกัน ซึ่งถือเป็นอิทธิพลที่ได้รับจากระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure) ไทย ที่ประกอบไปด้วยชนชั้นนำ นักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ ที่เป็นผู้ครอบครองอำนาจ มักจะนำมาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนด หรือชี้นำนโยบายให้สอดคล้องกับกระแสโลก โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบ ถึงความเหมาะสมต่อสังคมไทยอย่างรอบด้านก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจ

ในอีกแง่หนึ่งสำหรับข้อมูลที่ภาครัฐได้เสนอมายังต้นนี้ ยังมีฝ่ายที่คัดค้านกล่าวได้กล่าวคัดค้านในประเด็นที่ว่า การนำเสนอข้อมูลดังกล่าว ขาดการพิสูจน์ที่เป็นหลักการ ที่ยอมรับ

<sup>27</sup> อัล กอร์, Our choice: ปฏิบัติการสู้โลกร้อน ทางเลือกสู่ทางรอดแบบยั่งยืน, หน้า 152.

<sup>28</sup> องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก(องค์การมหาชน), ผลกระทบในประเทศไทย[ออนไลน์],

เป็นเพียงการเสนอข้อมูลจากการโฆษณา ประชาสัมพันธ์จากกลุ่มธุรกิจ อุตสาหกรรมนิวเคลียร์โลก เท่านั้นเอง

ดังนั้นประเด็นความขัดแย้งทางความคิดที่เกิดขึ้น ของแนวทางการแก้ไขปัญหาพลังงานของโลก ที่มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นคำตอบ จึงกลายเป็นการสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม ที่ต่อสู้กันด้วยข้อมูล ข่าวสาร และอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ ขึ้นอยู่ที่ว่าใครจะสามารถเข้าถึง และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายได้มากกว่ากัน ระหว่างฝ่ายสนับสนุนซึ่งส่วนมากจะเป็นรัฐบาล ที่ประกอบไปด้วย นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงที่กุมอำนาจในการเสนอประเด็นปัญหา นโยบาย หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า เทคโนโลยี และฝ่ายธุรกิจ อุตสาหกรรมซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มนายทุน และบริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ กับฝ่ายต่อต้าน ซึ่งมักจะประกอบไปด้วยประชาชน และองค์กรเพื่อสิ่งแวดล้อม ต่างๆ ที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองมากนัก

กล่าวคือ ภายหลังจากการปรับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007) ปรากฏว่า แผน PDP 2007 เป็นแผนหนึ่งที่มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองตลอดทั้งแผนเกินเกณฑ์มาตรฐานที่การไฟฟ้าได้กำหนดไว้ คือ ร้อยละ 15 สันเกตว่าสมมติฐานการคำนวณที่ใช้ตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP เป็นตัวแปรในการคำนวณค่าความต้องการไฟฟ้าในอนาคตนั้น อาจจะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระการลงทุนของประเทศในอนาคตอย่างต่อเนื่อง และหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2551 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย ที่ลุกลามไปทั่วโลก ส่งผลให้ปริมาณความต้องการไฟฟ้าของประเทศไทยลดลงตามไปด้วย อีกทั้งเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้ง และเปลี่ยนรัฐบาลก็ได้มีการปรับปรุงแผน PDP 2007 ถึง 2 ครั้ง และล่าสุดคือในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี การปรับปรุงแผน PDP 2007 เป็นแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ คือ ได้ปรับลดกำลังการผลิตโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในปี 2563-2564 ให้เหลือปีละ 1,000 เมกะวัตต์ จากเดิมปีละ 2,000 เมกะวัตต์

การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในปี พ.ศ. 2563 เป็นประเด็นที่สังคมกำลังตั้งคำถามถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องพึ่งพาแหล่งเชื้อเพลิงจากพลังงานนิวเคลียร์ว่ามีมากน้อยเพียงใด การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในสังคม เพราะจะมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย เนื่องจากผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับนั้น มีความแตกต่างกัน ข้อสังเกตต่อมา คือ เมื่อแผน PDP 2007 ได้มีการปรับลดค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตลงแล้วถึง 2 ครั้ง เหตุใดแผนการ

ก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ยังคงอยู่ในแผนเพียงแต่กลับมีการปรับลดกำลังการผลิตลง จาก 2,000 เมกะวัตต์ต่อโรง เป็น 1,000 เมกะวัตต์ต่อโรง หากแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ถูกกำหนดขึ้น ด้วยเหตุผลความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น และความมั่นคงด้านพลังงาน เมื่อมีการปรับแผน และลดการคาดการณ์กำลังการผลิตไฟฟ้าลง โรงไฟฟ้าที่ก่อให้เกิดประเด็นความขัดแย้งมากที่สุด ดังเช่น โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ควรจะต้องถูกเลื่อน หรือปรับออกไปจากแผนเป็นลำดับแรก แต่เหตุใดฝ่ายผู้กำหนดนโยบายจึงยังคงยืนยันที่จะดำเนินการ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต่อไป อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน การบริหารประเทศก็ได้เปลี่ยนรัฐบาล และฝ่ายบริหารไปแล้วถึง 3 คณะก็ตาม

ในส่วนของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ถือเป็นหนึ่งทางเลือกในการจัดหา แหล่งพลังงานในการผลิตกระแสไฟฟ้า และลดการพึ่งพาพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Energy) ซึ่งกำลังเป็นประเด็นที่ภาครัฐกำลังดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เพราะสิ่งที่ได้แต่การศึกษาในด้านนโยบายสาธารณะ ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางระหว่างข้อดี และข้อเสียของโครงการดังกล่าว เพราะเป็น โครงการที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมกว้าง ทั้งต่อทิศทางการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศในอนาคต ซึ่งคาดการณ์ว่าความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าภายในปี ค.ศ. 2030 หรือในปี พ.ศ. 2573<sup>29</sup> ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินการของโครงการจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกด้านหนึ่ง หากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าสามารถเกิดขึ้นได้สำเร็จในประเทศไทย ก็มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ปัญหาที่อาจตามมาจากโรงไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีนำเข้าจากต่างประเทศทั้งระบบ ก็คือ ปัญหาด้านการใช้งาน และการจัดเก็บกากกัมมันตภาพรังสี เพราะถ้าขาดความรอบคอบที่เพียงพอ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จะกลายเป็นมหัศจรรย์ที่ไม่สามารถควบคุมได้เหมือนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในหลายประเทศได้ในทันที

ในขณะที่รัฐบาล และฝ่ายผู้ให้การสนับสนุนการนำเทคโนโลยีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ ก็มีความเชื่อว่าพลังงานนิวเคลียร์จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการอุตสาหกรรม การเกษตร การแพทย์และอนามัย ด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร ทั้งทางตรง และทางอ้อม แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง ประชาชน

<sup>29</sup> กาจิรา จรัสสุทัย, “นิวเคลียร์ อนาคตพลังงานไทย ทางเลือก ทางรอด หรือทางตัน?”, มติชนรายวัน (วันที่ 8 เมษายน 2552) : 20.

ชุมชน และสังคมสวนรวม กลับมีความวิตกกังวลว่า พลังงานนิวเคลียร์จะนำหายนะมาสู่ประเทศ หากไม่มีความพร้อมอย่างแท้จริง

เหตุผลความจำเป็นอีกประการที่ภาครัฐหยิบยกขึ้นมาเพื่อเป็นข้อสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ คือ ความพยายามที่จะกระจายประเภทของแหล่งเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตไฟฟ้า<sup>30</sup> เพราะในแผน PDP 2004 เป็นแผนที่ ปัจจุบันประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติ เป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า ถึงร้อยละ 67 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งหมด (ลิกไนต์ และถ่านหิน ร้อยละ 21 พลังน้ำร้อยละ 5 การนำเข้าร้อยละ 5 และน้ำมัน ร้อยละ 2)<sup>31</sup> และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีแหล่งก๊าซธรรมชาติ และผลิตได้เองในประเทศ แต่เพราะแหล่งก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่ของประเทศ เป็นการให้สัมปทานแก่ต่างชาติ ซึ่งกิจการปิโตรเลียมเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ใช้เงินทุนจำนวนมากเป็นธุรกิจรวมศูนย์ และผูกขาดโดยกลุ่มนายทุน<sup>32</sup> ทำให้การกำหนดราคา จำเป็นต้องผูกพันกับราคาในตลาดโลก ซึ่งเป็นผลมาจากกลไกของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ดังนั้นเมื่อราคาน้ำมันโลกปรับตัวสูงขึ้น ราคาก๊าซธรรมชาติก็ต้องปรับราคาตามความผันผวนของราคาน้ำมัน ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ที่ผ่านมามีความพยายามจากหลายประเทศในการ ค้นคว้า เพื่อพัฒนาแหล่งพลังงานอื่นที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงเพื่อมาทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Energy) ในการผลิตกระแสไฟฟ้า เชื้อเพลิงนิวเคลียร์จึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่ได้รับความสนใจในการค้นคว้า และพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้ามากขึ้น

ประเด็นปัญหา และความขัดแย้งที่กล่าวมาข้างต้น ได้กลายเป็นความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศ และส่งผลให้การกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่บวก และลบ จากกรณีดังกล่าวอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การศึกษาครั้งนี้ จึงมีความน่าสนใจที่จะนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง มาวิเคราะห์เพื่ออธิบายลักษณะการเกิดขึ้นของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งจะเป็นการนำเสนอในเชิงนโยบาย นอกเหนือไปจากข้อมูลเชิงเทคนิคด้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่รัฐบาล และภาคอุตสาหกรรมร่วมกันผลักดัน และการประชาสัมพันธ์อยู่ในปัจจุบัน แนวทางในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองที่กล่าว

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ อนุคุณ สิทธิพงศ์, รองปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน, 20 ตุลาคม 2552.

<sup>31</sup> กระทรวงพลังงาน, สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, รายงานสถานการณ์พลังงานในปี 2550 และแนวโน้มปี 2551, ธันวาคม 2550.

<sup>32</sup> ประสาท มีเต็ม, “พลังงานกับสี่วิกฤตสำคัญของโลก,” ใน ปิโตรธิปไตย: การครอบงำโลกด้วยปิโตรเลียม (เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์, 2552), หน้า 40.

มานั้น เป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้ที่มีอำนาจในการผลักดันประเด็นปัญหาด้านพลังงาน การพิจารณาวาระนโยบาย เพื่อกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาพลังงาน และกำหนดออกมาเป็นนโยบาย นั่นคือ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ในขณะที่ดำเนินการศึกษาค้างนี้ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้าง แต่จากการศึกษาการเตรียมการต่างๆ ของฝ่ายผู้กำหนดแผน ทำให้ทราบว่ามีความเป็นไปได้อย่างมากที่ประเทศไทยจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต เพียงแต่เป็นการรอเวลาให้มีการประสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากสังคม และลดกระแสต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาเฉพาะขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และอาจจะนำไปสู่การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในอนาคต ซึ่งจะเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ และใช้งบประมาณมหาศาล ดังนั้นควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในทุกมิติ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดทั้งระดับในระดับปฏิบัติการ และระดับนโยบาย ดังที่เคยเกิดขึ้นกับ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่อื่นๆ หรือแม้กระทั่งโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้างี้ตาม

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา และอธิบายขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy process) ด้านพลังงาน
2. เพื่อศึกษา และทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย

### ขอบเขตการศึกษา

1. การศึกษานี้เป็นการศึกษาขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) เพื่อทราบถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีบทบาทต่อการกำหนดวาระนโยบาย ในกรณีการกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP)
2. การศึกษานี้ไม่ได้เป็นการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP) แต่อย่างใด

## สมมติฐานของการศึกษา

สมมติฐานในการศึกษานี้ คือ

1. การกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP) ถูกกำหนดขึ้นโดยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่มาจากการมาพบกันของปัจจัย 3 ปัจจัยโดยพร้อมกัน ได้แก่ กระแสนโยบาย (Policy stream) กระแสการเมือง (Political stream) และกระแสปัญหา (Problem Stream) โดยมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นกลไกสำคัญในการผลักดัน เพื่อให้ประเด็นปัญหาของกลุ่มกลายเป็นประเด็นปัญหาของสาธารณะ และกลายเป็นนโยบายสาธารณะในที่สุด
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP) คือ ปัจจัยด้านการเมือง หรือ กระแสการเมือง (Political stream)

## วิธีการศึกษา

วิธีการในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการวิเคราะห์งานวิจัย บทความ ข่าว รายงาน และเอกสารต่างๆ ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการพิจารณาลำดับของเหตุการณ์ เพื่ออธิบายให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายในขั้นตอนของการกำหนดวาระนโยบาย และการต่อสู้ ต่อรอง และผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ใน กรณี การผลักดันแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP)

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อทราบถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย ที่มีต่อขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต อีกทั้งยังได้ทราบถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการต่อสู้ ต่อรอง และผลักดันผลประโยชน์ของตนในขั้นตอนดังกล่าว

เพื่อนำเสนอผลจากการศึกษาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในอนาคต ในการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายผู้มีส่วนกำหนดนโยบาย และฝ่ายผู้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ที่จะเข้าไปเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### กรอบแนวคิด และงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

**ความขัดแย้ง** อันเป็นผลมาจากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ภายใต้นโยบายการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง ตามพื้นที่ต่างๆ ในสังคมไทย ได้ปรากฏชัดเจนขึ้น และเป็นข้อพิพาทที่สามารถเห็นได้โดยประจักษ์แก่สังคม ถึงความผิดปกติในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของไทย ที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 50 ปี นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ แผนฉบับที่ 10 สิ่งที่มีเกิดขึ้นภายใต้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ นั่นคือ ความขัดแย้งที่เกิดระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม และหากพิจารณาตามแนวทางของเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเชื่อว่าพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีจะก่อให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคม และจะเป็นหนทางที่นำไปสู่วิกฤติของระบบทุนนิยม เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนในที่สุดนั้น สังคมไทยในปัจจุบัน ก็อาจจะกล่าวได้ว่า กำลังดำเนินไปสู่วิกฤติดังกล่าวมากขึ้นทุกขณะ

ผลลัพธ์ภายใต้แผนพัฒนาที่ผ่านมา ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ของการกระจายรายได้ อำนาจ และผลประโยชน์ ความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโลกตามแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก หรือเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมนี้ เป็นเพียงการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับความเจริญทางเศรษฐกิจ การแสวงกำไรสูงสุด เน้นวัตถุ และส่งเสริมการบริโภคเพื่อความเติบโตของธุรกิจ ดังที่ **Joseph Wayne Smith, Graham Lyons and Gary Sauer-Thompson** ได้กล่าวไว้ว่า “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ได้กลายเป็นเครื่องมือทางอุดมการณ์เพื่อสนับสนุนโลกาภิวัตน์ (Globalization) การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมโลก และการขูดรีดธรรมชาติ”<sup>1</sup> เช่นแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาของประเทศกลายเป็นจำเลยที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในมิติต่างๆ ที่หลากหลาย ซับซ้อน ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติก็ถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลือง และเมื่อทรัพยากรร่อยหรอลง ก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จึงกลายเป็นสิ่งท้าทายสำหรับรัฐบาลที่เข้ามา

---

<sup>1</sup> Joseph Wayne Smith, Graham Lyons and Gary Sauer-Thompson, *The Bankruptcy of Economics Ecology, Economics and the Sustainability of the Earth*, (Palgrave Macmillan Press, 1999) อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “เศรษฐศาสตร์แห่งความมืด ความมืดของเศรษฐศาสตร์ : เดินทางไกลไปสู่ postmodern economics,” ใน *วิกฤติรอบด้าน, ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ* (กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส โปรดักส์, 2547), หน้า 43.

บริหารประเทศในทุกยุค ถึงความสามารถในการจัดการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และสั่งสมมาเป็นเวลานาน โดยที่ปัญหาต่างๆ ก็ยังมีได้รับการแก้ไขให้หมดไปได้ แต่กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกด้วย

โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ไม่ได้เป็นประเด็นใหม่ในสังคมไทย ที่ผ่านมามีหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดหาแหล่งพลังงาน ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีความพยายามในการจัดหาแหล่งเชื้อเพลิงเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า เช่น ก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำจากเขื่อน หรือถ่านหินก็ตาม เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นไปตามข้ออ้างอมตะที่อยู่คู่กับการสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ คือ เพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน และการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ตามที่หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินนโยบายในการสรรหาพลังงานของประเทศกล่าว จึงทำให้พลังงานนิวเคลียร์ถูกจัดเป็นตัวเลือกของแหล่งเชื้อเพลิงอย่างหนึ่งที่ถูกนำเสนอขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP 2007) อีกครั้งในปัจจุบัน แต่ด้วยในหลายครั้งที่ผ่านมา ข้อเสนอในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ อาจมีข้อจำกัดด้วยปัจจัยหลายประการ อาทิ ความกังวลเรื่องความปลอดภัย การขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีที่ซับซ้อน การค้นพบแหล่งพลังงานอื่นภายในประเทศ หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพแวดล้อมทางการเมืองในแต่ละครั้งที่ไม่เอื้ออำนวย ขณะที่ปัจจุบัน โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้กลับมาเป็นประเด็นที่สังคมกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ในด้านความเหมาะสมของเทคโนโลยีนิวเคลียร์ขั้นสูงเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย รวมทั้งความพร้อมและความจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งประเด็นเหล่านี้จึงเป็นแง่มุมหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการพิจารณาขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) ในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้เข้าใจแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานของประเทศ ว่าเหตุใดนโยบายด้านพลังงานของประเทศ ที่จัดว่าเป็นนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศ กลับส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมอย่างมากตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน หรือเรียกได้ว่า “ยิ่งพัฒนา ยิ่งด้อยพัฒนา”

ผลกระทบในแง่ลบทั้งด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และด้านสังคมอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ที่เป็นผลจากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ส่วนใหญ่ก็จะส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่โรงไฟฟ้า และส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมในแง่ของภาระการลงทุนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของประชาชน แต่ในทางตรงกันข้าม กลับเกิดผลประโยชน์อย่าง

มหาศาลต่อคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีอำนาจเหนือคนส่วนใหญ่ของประเทศ นั่นคือชนชั้นผู้นำ และชนชั้นนายทุน ที่จะได้ประโยชน์จากทั้งทางตรง และทางอ้อม สภาวะที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้การเข้าถึงทรัพยากรด้านนโยบายสาธารณะของคนส่วนใหญ่ในสังคมเกิดความเหลื่อมล้ำ และไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างคนสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับ กลุ่มผู้เสียประโยชน์ ในที่สุด

ขณะที่ทำการศึกษาครั้งนี้ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ อยู่ระหว่างขั้นตอนศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล ก็ได้ยืนยันว่าเป็นเพียงการศึกษาเท่านั้น ยังไม่ต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างหรือไม่ เช่น

**ดร.กอปร์ กฤตยาภิรม** ประธานคณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ ก็ได้กล่าวยืนยันถึงขั้นตอนศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในช่วงเริ่มต้นของการศึกษา ตาม แผน PDP2007 ในปี พ.ศ. 2550 ว่า

“จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ต.ค. 2550 อนุมัติให้มีการดำเนินการทั้ง 5 ประเด็นนั้น **ไม่ได้สรุปว่า** ประเทศไทยจะต้องสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างแน่นอน แต่เป็นการเตรียมพร้อมเพื่อรวบรวม ข้อมูล และความรู้รอบด้านเกี่ยวกับนิวเคลียร์ หากมีความจำเป็นจริงๆ ก็สามารถดำเนินการได้”<sup>2</sup>

แต่สิ่งที่น่าสังเกต คือ การเตรียมการต่างๆ ของโครงการกลับเป็นรูปเป็นร่างมากกว่าจะเป็นเพียงแค่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามที่หน่วยงานด้านพลังงานกล่าว เช่น มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ การอนุมัติวงเงินงบประมาณในการศึกษาความเป็นไปได้ของโรงไฟฟ้ากว่าหนึ่งพันล้านบาท หรือการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อดำเนินการโครงการโดยเฉพาะ เป็นต้น ซึ่งหากจะพิจารณาในแง่ของกระบวนการนโยบายก็ถือว่าเป็นขั้นตอนการกำหนดปัญหา โดยมีการศึกษาสภาพของปัญหาก่อนที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป เพื่อกำหนดเป็นวาระนโยบาย ความน่าสนใจในการศึกษาครั้งนี้อยู่ที่ว่า เหตุใดกระบวนการในการกำหนดแผนเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวจึงสามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในเวลาอันรวดเร็ว ในสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของไทยในปัจจุบัน

<sup>2</sup> มติชน,[ออนไลน์],17 พฤศจิกายน 2552. แหล่งที่มา [www.matichon.co.th](http://www.matichon.co.th).

อย่างไรก็ตาม การเสนอปัญหา นโยบายที่จะนำพลังงานนิวเคลียร์ มาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ท่ามกลางกระแสความหวาดกลัว และขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของประชาชน รวมไปถึง การต่อต้านที่เคยเกิดขึ้นในโลก ทำให้การศึกษาในครั้งนี้มีความน่าสนใจตรงที่รัฐบาลได้นำ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ กลับมาในสังคมไทยในเวลาที่ยังภัย หรือสภาพแวดล้อมทาง การเมือง และสังคม เอื้ออำนวย และพร้อมสนับสนุนให้การกำหนดนโยบายเกิดขึ้นหลายประการ ด้วยกัน แต่สิ่งที่ขาดหายไปในการกำหนดนโยบายครั้งนี้ก็คือ ส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดนโยบาย และการถามความต้องการของประชาชนในประเทศว่า พวกเขาต้องการโรงไฟฟ้า พลังงานนิวเคลียร์หรือไม่ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มากกว่า การได้มาซึ่งพลังงานที่ราคาถูก และช่วยลดปัญหาโลกร้อน ตามที่รัฐบาลกำลังประชาสัมพันธ์อยู่ใน ขณะนี้

สำหรับใน **บทที่ 2 กรอบแนวคิด และ งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง** ของการศึกษาค้นคว้า นี้ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- 2.1. ทฤษฎี และแนวคิด
- 2.2. งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.1. ทฤษฎี และแนวคิด

การศึกษาค้นคว้านี้ได้ศึกษาแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามที่ **ศุภชัย ยาวะประภาส** ได้จำแนกเอาไว้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถจำแนกแนวทางในการศึกษา ได้ 3 แนวทางหลัก คือ (1) แนวอธิบายนโยบาย (2) แนววิเคราะห์นโยบาย (3) แนวนโยบายศาสตร์<sup>3</sup>

แนวทางที่ผู้ศึกษานำมาใช้ในการศึกษา คือ **แนวทางที่ 1** เป็นแนวอธิบายนโยบาย ที่มีลักษณะของการศึกษาแบบกรณีศึกษา โดยการวิเคราะห์นโยบาย และเน้นการพิจารณาจาก ทรรศนะผู้กำหนดนโยบายระดับสูง คือ รัฐบาล พรรคการเมือง และรัฐสภาเป็นสำคัญ โดยมี จุดเริ่มต้นการวิเคราะห์จากขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา นโยบาย (Public problem) ด้วยการ วิเคราะห์ตามแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา ประเภทของปัญหา การจัดระเบียบวาระของนโยบาย กระบวนการจัดระเบียบวาระของนโยบาย และใครคือผู้ที่ผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดวาระของ นโยบาย นั้นๆ เพื่อให้ทราบถึงที่มาของการกำหนดวาระ หรือระบุปัญหา นโยบายสาธารณะ เพราะ

<sup>3</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 6.

เป็นกระบวนการที่สำคัญที่ทำให้ทราบถึงที่มาของนโยบายสาธารณะที่ศึกษา ซึ่งก็คือ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่จะมีขึ้นในประเทศไทยในอนาคต

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณาศึกษาทฤษฎี และแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP) ได้แก่ การศึกษาขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบายของแผนฯ โดยการนำ **ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** มาเป็นแนวทางเพื่อวิเคราะห์ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) เพื่อเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย และใช้ **ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups Model)** มาอธิบายการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดวาระนโยบาย ที่แบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่สนับสนุน และฝ่ายต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ภายหลังจากที่แผนจัดตั้งฯ ได้ถูกกำหนดขึ้นแล้ว และกำลังจะนำไปสู่การก่อสร้างโรงไฟฟ้า จึงได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอทฤษฎี และแนวคิด ออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

- 2.1.1 แนวคิดเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis)
- 2.1.2 กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)
- 2.1.3 ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups Model)

#### 2.1.1 แนวคิดเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ<sup>4</sup> (Public Policy Analysis)

การดำเนินกิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดนั้น มักจะต้องมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการกิจกรรมเหล่านั้น ซึ่งจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่า ควรปฏิบัติอะไร ที่ใด อย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจกรรมนั้นๆ เช่นเดียวกับการดำเนินงานของภาครัฐ ก็ต้องมีแนวทางในการปฏิบัติงานมาเป็นตัวกำหนดการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ ทั้งนี้เป้าหมายหลักของกิจกรรมที่ภาครัฐดำเนินการ ก็เพื่อการแก้ไขปัญหา และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสิ่งที่เป็นแนวทางกำหนดกิจกรรมของภาครัฐเพื่อประชาชนก็คือ นโยบายของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง และสังคม เพราะนโยบายสาธารณะมาจากการนำปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไข และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

<sup>4</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมารธรรม, 2549), หน้า 3 – 4.

กับปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างประชาชน (public) พรรคการเมือง (political parties) รัฐสภา (congress) ฝ่ายตุลาการ (courts) ระบบราชการ (bureaucracy) ระบบบริหาร (executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (local governments) เป็นต้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ บุคคลหรือองค์กรต่างๆ ดังกล่าวมีบทบาท หรือส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร และผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมอย่างไร มากน้อยเพียงใด

โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะอันเป็นผลผลิตของฝ่ายบริหาร และระบบการเมืองที่กำหนดขึ้น จะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมไม่ทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ เช่นเดียวกับแผนก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากมีการดำเนินการก่อสร้างแล้ว ผลของการดำเนินโครงการก็ย่อมจะต้องกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ของนโยบายจะเป็นไปเพื่อสร้างความยั่งยืนด้านพลังงานให้แก่ประเทศก็ตาม ดังนั้นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมของประเทศ จึงควรที่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงานอย่างรอบด้านในการที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายใดๆ พร้อมทั้งดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งแนวทางในการกำหนดนโยบายนั้น มีหลากหลายองค์ความรู้ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละนโยบายว่ามีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาด้านใด ซึ่งจะนำเสนอในลำดับต่อไป

### 2.1.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายสาธารณะนั้น ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ในสังคมตามที่ได้เกริ่นไว้แล้วข้างต้นนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ห้อย่างเป็นลำดับ และขั้นตอน

การศึกษาแนวความคิดของนักคิดที่มีความหลากหลาย จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเรียนรู้บริบทของนโยบายสาธารณะ และสามารถพิจารณาความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกันได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะไว้หลายแนวคิดด้วยกัน โดยผู้ศึกษาจะนำเสนอแต่ละแนวคิดที่สามารถนำมาวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

**Thomas R. Dye** ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ หรือเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม<sup>5</sup>

**James Anderson** ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ตนเอง<sup>6</sup>

นอกจากความหมายนโยบายสาธารณะของ **James** ที่เสนอข้างต้นแล้ว นโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ ที่นำไปสู่การกำหนดกระบวนการนโยบาย ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่<sup>7</sup>

1. การเรียกร้องเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายสำหรับแก้ไขสิ่งที่เห็นว่าไม่ถูกต้องหรือเป็นปัญหา (Policy demands)
2. การตัดสินใจคัดเลือกนโยบายที่นำไปใช้ (policy decision)
3. ข้อแถลงนโยบาย (Policy statement) ซึ่งมาในรูปกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์คำสั่ง ถ้อยแถลงของบุคคลในคณะรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน
4. ผลผลิตของนโยบาย (Policy output) เป็นกิจกรรมหรือสิ่งทีรัฐบาลดำเนินการที่แปรความเป็นนามธรรมของข้อแถลงนโยบาย ให้เป็นรูปธรรม และส่งผลต่างๆที่ต้องการ ผลผลิตของนโยบายจะมาในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ
5. ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy outcome) คือสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นในระบบและในประเทศ อันเป็นผลของการดำเนินกิจกรรมต่างๆที่เป็นรูปธรรม

<sup>5</sup> Thomas R. Dye, Understanding public policy, 3<sup>rd</sup> ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1978), p. 3. อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 2.

<sup>6</sup> James E. Anderson, Public policy-making, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1984), p.3. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>7</sup> James E. Anderson, Public policy-making, (Huntington: Krieger Publishing Company, 1978) อ้างถึงใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่”

ของนโยบาย ผลเหล่านี้จะรวมทั้งผลที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นผลพลอยได้หรือผลพลอยเสีย และผลกระทบต่างๆ ที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ได้คาดคิดกันมาก่อน

**David Easton** ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง<sup>8</sup>

**Thomas A. Birkland** ได้กล่าวว่า ความพยายามในการหาความหมายของนโยบายสาธารณะที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และทุกคนเห็นพ้องต้องกันนั้น เป็นไปไม่ได้ แต่ไม่ว่าคำจำกัดความเหล่านั้นจะอธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อย่างไรก็ตาม แต่คำอธิบายที่เป็นองค์ประกอบสำคัญร่วมกันในความหมายของ **นโยบายสาธารณะ** ก็คือคำอธิบายที่ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ หรือส่วนรวม ซึ่งนโยบายสาธารณะนั้นๆ จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และเกี่ยวกับผลประโยชน์ในวงกว้างกว่าการตัดสินใจของปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาล และนโยบายของรัฐบาลมักมีความขัดแย้งกันเอง แต่เป็นเพราะว่าสาธารณะ หรือส่วนรวมเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารของรัฐบาล รัฐบาลจึงถือเป็นตัวแทนของส่วนรวม นั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล ที่มีต่อสาธารณะ และก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงนโยบาย ในแง่ที่ว่า นโยบายไม่ได้เป็นเพียงกฎหมาย หรือข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามเท่านั้น แต่การกำหนดนโยบายยังเชื่อมโยงไปถึง ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะเลือกให้กลุ่มใดในสังคมเป็นผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ นโยบายสาธารณะจะมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>9</sup>

นิยามของนโยบายสาธารณะตามที่ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้หลายนิยามนั้นหากพิจารณาถึงคำอธิบายต่างๆ เหล่านี้ อาจสรุปได้ว่า **นโยบายสาธารณะ** เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านไปในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต กิจกรรมที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบ

<sup>8</sup> David Easton, *The political system: an inquiry in to the state of political science*, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1971), p. 130. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>9</sup> Thomas A. Birkland, *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*, 2<sup>nd</sup> ed. (Armonk, NY : M.E. Sharpe, 2005) p. 18.



ต่อสาธารณะ มากบ้าง น้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของ สาธารณะชนเป็นสำคัญ<sup>10</sup> จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการเลือก หรือไม่เลือกดำเนินนโยบายสาธารณะใด ล้วนเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร ที่ ได้รับอำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระบบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากการกำหนด นโยบายสาธารณะนั้น ไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลาย หรือแก้ไขปัญหาของทุก คนในสังคมได้ ดังนั้นการพิจารณาเลือกนโยบายสาธารณะที่ดี ควรเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิด ประโยชน์แก่สาธารณะมากที่สุด ซึ่งในการกล่าวถึงลักษณะของนโยบายสาธารณะข้างต้น สะท้อน ถึงสาระสำคัญที่ยึดนิยามของนโยบายสาธารณะในลักษณะของ “Course of action” และเพิ่มความ ชัดเจนให้แก่ นโยบายสาธารณะ หรือเพิ่มความเข้าใจในกระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่ง นโยบายสาธารณะ และทำให้ นโยบายสาธารณะส่งผลออกมา<sup>11</sup> โดยมีเป้าหมายสูงสุด เพื่อเป็น แนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ

### 2.1.1.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่า นโยบาย สาธารณะนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารของภาครัฐในฐานะที่เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมเพื่อ การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรผู้กำหนดนโยบาย ประชาชน และ สังคมส่วนรวม ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ<sup>12</sup> จึงสามารถสรุปได้ดังนี้

**ประการแรก** ความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อผู้กำหนด นโยบาย โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หาก รัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคม และการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน ผลที่เกิดจากการกำหนดนโยบายจะส่งผลต่อความ เชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำ นโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะยิ่งทำให้รัฐบาล

<sup>10</sup> ศุภชัย ขาวประภาส, นโยบายสาธารณะ, ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 4.

<sup>11</sup> ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่”, หน้า 46.

<sup>12</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, หน้า 3 – 4.

ได้รับการยอมรับ และรักษาอำนาจในการบริหารประเทศได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างสำคัญ

**ประการที่สอง** ความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดี จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หากนโยบายสาธารณะถูกกำหนด และนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่หากนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม ก็จะส่งผลให้ประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาที่ไม่สามารถหาทางออกได้ และส่งผลต่อคุณภาพชีวิตอีกด้วย ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านกลไกทางการเมือง จึงเป็นสิ่งจำเป็น และสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### 2.1.1.3 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

ภายใต้ลักษณะเฉพาะของรูปแบบสังคม และการเมืองของประเทศไทย และกระแสนิยมโลก ทั้งสองปัจจัยมีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาที่หลายฝ่ายเชื่อว่าจะนำความสุขความเจริญมาให้ประชาชนเหล่านั้น ได้ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เต็มไปด้วยปัญหามากมายดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่การบริโภครายการ ไม่ว่าจะ เป็น ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรด้านงบประมาณ หรือทรัพยากรทางสังคมอย่างสิ้นเปลือง กรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) จะช่วยให้เข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

**Kenneth N. Bickers and John T. Williams**<sup>13</sup> ได้กล่าวถึง สมมติฐานสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะด้วยการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง มี 3 ประการ ที่นำมาพิจารณาเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามวิธีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้แก่

<sup>13</sup> Kenneth N. Bickers and John T. Williams, Public policy analysis: A political economy approach (New York: Houghton Mifflin Company, 2001), p. 5 – 8.

1. สิ่งที่มีมนุษย์กระทำ และแสดงพฤติกรรมต่างๆออกมา ก็เพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง สิ่งนี้ทำให้มนุษย์แต่ละคนมีความแตกต่างกัน มีความต้องการ หรือความชื่นชอบในสิ่งต่างๆที่แตกต่างกันด้วย ในบางครั้งความต้องการที่แตกต่างกันนั้น นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกัน และเมื่อความต้องการที่หลากหลายของแต่ละคนเกิดขึ้น ก็นำมาซึ่งความขัดแย้งภายในตัวเอง เพราะไม่สามารถได้ทุกอย่างที่ตนเองต้องการ ในบางครั้งมนุษย์ก็จำเป็นต้องเลือก (Trade off) ในสิ่งที่ตนเองต้องการมากที่สุด ในเชิงนโยบายมนุษย์แต่ละคนก็ต้องการนโยบายที่แตกต่างกันออกไปเช่นกัน

2. แสดงออกของพฤติกรรม (การกระทำ) มนุษย์ ถูกกำหนดโดยแรงกระตุ้น และข้อจำกัดที่ถูกสังคมสร้างขึ้น และข้อจำกัดที่มีบทบาทต่อวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์มากที่สุดก็คือ กฎระเบียบ ต่างๆ รวมไปถึงกฎหมาย ซึ่งกำหนดพฤติกรรม การแสดงออกของมนุษย์ว่าสามารถกระทำ หรือไม่สามารถกระทำอะไรได้บ้าง

3. มนุษย์มีความฉลาด และมีความคิดสร้างสรรค์ ทำให้มักจะคิดหาหนทาง ทางเลือก โดยการเปลี่ยนกฎกติกาใหม่ เพื่อให้สอดคล้อง และตอบสนองต่อความต้องการของตัวเอง ซึ่งในบางครั้ง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นอาจแสดงออกมาในรูปแบบของการคดโกง การก่ออาชญากรรม หรือการไม่ซื่อสัตย์ เป็นต้น เหล่านี้จึงเป็นปัญหาเชิงนโยบายที่พยายามจะค้นหาแรงจูงใจ ให้คนหนึ่งกระทำแล้วเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวเอง และเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นด้วย

ในขณะที่ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์<sup>14</sup> ได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจ และการเมือง ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมืองว่า ในระบบเศรษฐกิจเต็มไปด้วยผลประโยชน์ของชนชั้นต่างๆ และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนชั้นต่างๆ ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการ และผลประโยชน์ของชนชั้นนั้น ได้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ก็จะใช้การเมืองในการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเข้าไปร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่นเดียวกับการใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้นำ ก็ย่อมเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของชนชั้นผู้นำ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ และการเมืองเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่อาจแยกขาดจากกันได้ เพราะทั้งสองส่วนต่างมีอิทธิพลซึ่งกัน และ

<sup>14</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ปรัชญา และวิถีวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง,” ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 13 – 14.

กัน โดยมีนโยบายเป็นเครื่องมือในการจัดการผลประโยชน์ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง นโยบาย สาธารณะ ระบบเศรษฐกิจ และการเมือง เป็นไปในลักษณะที่ว่า **นโยบายสาธารณะ** ก็คือ เครื่องมือ ทางการเมือง เพื่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านั้น ก็ เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นที่มีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย นั้นเอง

จากสมมติฐานในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามวิธีทาง เศรษฐศาสตร์การเมือง ของ **Kenneth N. Bickers and John T. Williams** และมุมมองนโยบาย สาธารณะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของ **ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์** สามารถสรุปได้ว่า นโยบาย สาธารณะถือเป็นเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ เพื่อกลุ่มคนที่ครอบครองอำนาจ (Wealth and Power) ในการเปลี่ยนกฎ หรือกติกาของสังคม เพื่อให้สอดคล้อง และตอบสนองต่อความ ต้องการของกลุ่มที่ตัวเองสังกัดอยู่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่กลุ่มคน ที่เป็นผู้ครอบครองอำนาจ ก็คือ **ชนชั้น นำ หรือชนชั้นผู้ปกครอง** ซึ่งอำนาจที่ว่านี้อาจแบ่งเป็น **อำนาจทางเศรษฐกิจ (Wealth)** เช่น อำนาจ ทางเทคโนโลยี อำนาจของเงินทุน หรือบรรษัทข้ามชาติ และ**อำนาจอื่นๆ ที่ไม่ใช่อำนาจทาง เศรษฐกิจ (Power)** เช่นอำนาจทางทหาร อำนาจทางวัฒนธรรม เป็นต้น ในทางกลับกัน นโยบาย สาธารณะก็ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่งคั่ง และอำนาจ (Wealth and Power) ของกลุ่มคนที่มีอำนาจ หรือชนชั้นที่ผู้ครอบครองเช่นกัน เพื่อรักษาการครองอำนาจของ ตนต่อไป นักเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงไม่เชื่อว่า นโยบายสาธารณะจะทำให้เกิดผลที่เป็นกลาง โดย ปราศจากอคติ หรือความโน้มเอียงที่จะหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มพวกตนเองได้ แต่นโยบายสาธารณะ จะทำให้เกิดผลในลักษณะของการได้อย่าง เสียอย่าง (Trade-off) เสมอ นั่นคือเกิดผลดีต่อฝ่ายหนึ่ง และเกิดผลเสียต่ออีกฝ่ายหนึ่งเสมอ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ กับ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ** ส่วนใหญ่แล้วชนชั้นที่ครอบครองอำนาจในการกำหนดนโยบายจะแบ่งปัน ผลประโยชน์ภายในกลุ่มของชนชั้นนำกันเองก่อน แล้วผลพลอยได้ที่เหลือจึงจะตกลงมายัง สาธารณชน ผลประโยชน์ของส่วนรวม (Public Interest) เป็นเพียงผลพลอยได้ หรือเป็นเพียง เครื่องมือและข้ออ้างที่ทำให้บรรลุความมั่งคั่ง และอำนาจ (Wealth and Power) ของกลุ่มผู้นำเท่านั้น

#### 2.1.1.4 กระบวนการกำหนดนโยบาย (The Process of Policy Making)

การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะนโยบายสาธารณะจะใช้ ในความหมายที่สื่อถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ หรือในความหมายที่แคบลงที่สื่อถึง แนวทางหรือแนวปฏิบัติที่ใช้เป็นกรอบเพื่อเลือกกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลต้องการดำเนินงานก็ตาม ต้องมีขั้นตอนการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การ

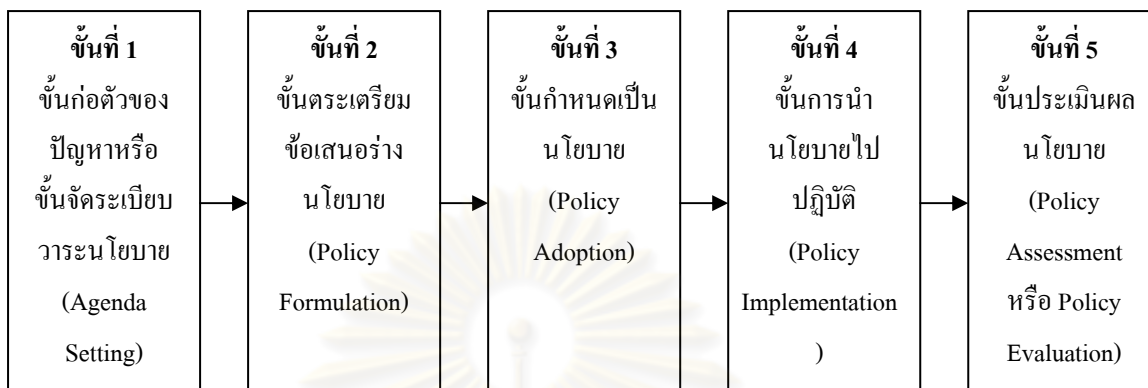
พิจารณาตัดสินใจ ให้ได้สิ่งที่เรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” กิจกรรม หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ทำให้เกิดความคิด หรือเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ การอภิปรายหาข้อยุติในแง่มุมต่างๆ การตัดสินใจเลือกนโยบายที่ต้องการ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดเพื่อให้เกิดผลต่างๆ ตามที่คาดหวังกันไว้เมื่อตัดสินใจเลือกใช้นโยบายดังกล่าว ประกอบกันเข้าเป็นกระบวนการที่เรียกว่า “กระบวนการนโยบาย” (policy process)

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับข่าวสารข้อมูล (Intellectual) ที่กิจกรรมดังกล่าวได้รับการพรรณนา หรือบรรยายในรูปของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเวลาทำการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว จะศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือหลายขั้นตอนเรียงกันก็ได้โดยทั่วไปกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยกระบวนการขั้นตอนดังต่อไปนี้ ซึ่งมีลักษณะตาม **ภาพที่ 2.1**

- ขั้นตอนก่อตัวของปัญหาหรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)
- ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
- ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
- ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment หรือ Policy Evaluation)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 2.1 แสดงกระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ James E. Anderson และคณะ<sup>15</sup>



ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, 2549.

ในขณะที่ **Charles E. Lindblom**<sup>16</sup> ระบุว่า กระบวนการขั้นตอนนโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการไปตามลำดับขั้นตอนข้างต้น เพราะขั้นตอนบางขั้นตอน เช่น ขั้นเตรียมเสนอร่างนโยบายสามารถดำเนินการ ในขณะที่เดียวกับขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่รัฐบาลต้องใช้เวลา ในการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน การเตรียมเสนอร่างนโยบายสามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา และดำเนินการควบคู่กันไปได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น กระบวนการนโยบายตามทรรศนะของ **Lindblom** จะมีลักษณะดัง ภาพที่ 2.2

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

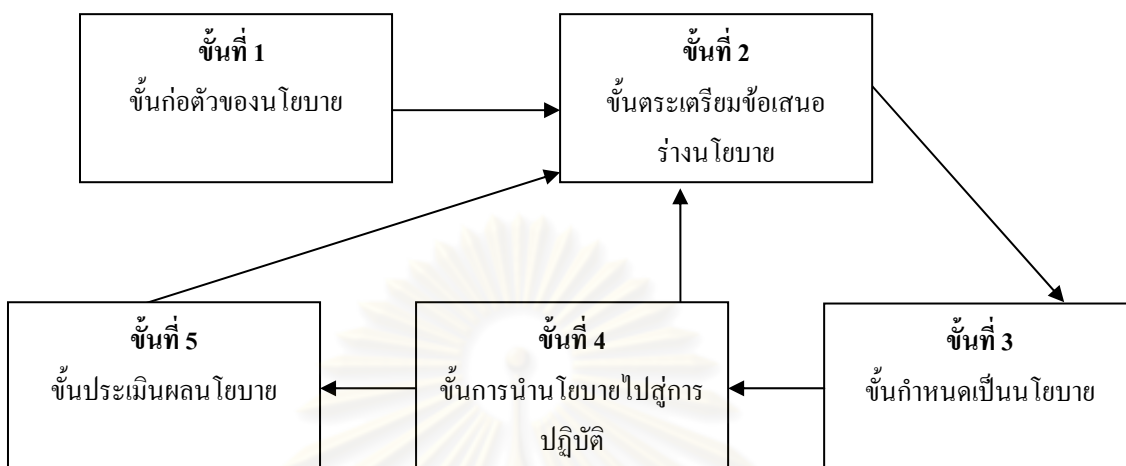
<sup>15</sup>

James E. Anderson, David W. Brady and Charles Bullock III, *Public Policy and Politics in the United State*, (CA: Brooks/Cole Pub. Co, 1984) อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549) หน้า 99.

<sup>16</sup>

Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The policy-making process*, 2<sup>nd</sup> ed, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), p. 5-7. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

ภาพที่ 2.2 แสดงกระบวนการนโยบายตามทฤษฎีของ Charles E. Lindblom<sup>17</sup>



ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, 2549.

อย่างไรก็ตาม จุมพล<sup>18</sup> ได้ให้ความเห็นต่อกระบวนการกำหนดนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น ว่าการดำเนินการในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา นโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถือเป็นเรื่องของ กระบวนการทางการเมือง และปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในการดำเนินการ และการจัดสรรผลประโยชน์ เพราะเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่ต่างก็มีความปรารถนาเกี่ยวกับสาระ และผลประโยชน์ของนโยบายที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจ หรือกลุ่มที่มีอำนาจมากย่อมจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจมากกว่าผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า

จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายของ James E. Anderson และคณะ และ Charles E. Lindblom ได้ให้ความสำคัญต่อขั้นตอนของการก่อตัวของปัญหา นโยบาย (Agenda Setting) ไว้เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่จะเป็นการกำหนดทิศทาง และแนวทางในการดำเนินในขั้นตอนอื่นๆต่อไป โดยในขั้นดังกล่าวผู้วิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysts) จะต้องระบุปัญหาให้ชัดเจนว่า “ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับใคร มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร มีความเร่งด่วนเพียงใด การระบุปัญหานี้หากทำได้ชัดเจนมาก

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

เท่าใดก็ย่อมจะทำให้การดำเนินงานในขั้นต่อไปทำได้ละเอียดรอบคอบ”<sup>19</sup> จากนั้นจึงเป็นขั้นการกำหนดเป็นนโยบาย หรือขั้นตอนอื่นๆต่อไป ซึ่งอาจแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละแนวคิดซึ่งในขั้นตอนต่อจากการก่อตัวของปัญหา นโยบายจะไม่ขอกล่าวถึงในการศึกษาครั้งนี้

ดังนั้นจากการศึกษาที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นทำให้เห็นว่า ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง และปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะได้นำแนวคิดการดำเนินการในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายมาใช้ในการวิเคราะห์ในกรณีของแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เนื่องจากจะทำให้ได้ทราบถึงที่มา และความจำเป็นที่เป็นสาเหตุในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ครั้งนี้ โดยในขั้นตอนดังกล่าวจะประกอบไปด้วยลำดับการดำเนินการดังนี้

#### 2.1.1.5 การก่อตัวของปัญหา นโยบาย ( Agenda Setting)

โดยทั่วไป การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) จะเริ่มจากขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา นโยบาย โดยสาระของปัญหา นโยบายนั้นอาจจะมีที่มาจากปัจจัยทางการเมืองหรือระบบราชการ โดยขั้นตอนนี้เริ่มจากแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา ได้แก่ ประเภทของปัญหา การจัดระเบียบวาระของปัญหา นโยบายนั้นๆ และกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ผู้กำหนดการจัดระเบียบวาระนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์หาทางเลือกที่เหมาะสมให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายนั่นเอง

##### แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา

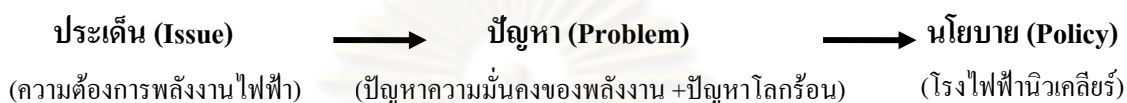
ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การนิยามปัญหา (Problem Identification) เป็นขั้นตอนแรก และเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากการนิยามปัญหาเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่า ประเด็น (Issue) ที่ถูกเสนอจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นั้นประเด็นใดเป็น “ปัญหา” ที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นวาระเชิงนโยบาย (Agenda) ดังนั้น ประเด็นใดก็ตามที่ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเห็นว่า “ไม่เป็นปัญหา” ประเด็นนั้นจะไม่มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ถึงแม้ว่าจะเป็นประเด็นที่เป็น “ปัญหา” ของกลุ่มที่เสนอประเด็นนั้นเข้ามาก็ตาม

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100 - 101.



สำนักพหุนิยม ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการให้คำนิยามของปัญหาและการกำหนดวาระของนโยบาย (Setting of Policy Agendas) ว่าการเสนอประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระการพิจารณานั้น เป็นผลมาจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อนำเสนอประเด็นของตนแก่ผู้กำหนดนโยบายอย่างเท่าเทียมกัน

### ภาพที่ 2.3 การพัฒนาของประเด็นปัญหาไปสู่นโยบาย<sup>20</sup>



ที่มา: Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American politics: The dynamics of agenda-building, 1972.

การให้คำนิยามกับปัญหาตามแนวคิดสำนักพหุนิยมที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนถึงสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่า ไม่มีกลุ่มใดในสังคมมีอำนาจครอบงำกลุ่มอื่นๆ ได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ และนโยบายสาธารณะก็เป็นการแสดงถึงคุณภาพของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเหล่านั้น แต่แนวคิดของสำนักพหุนิยมก็ได้ถูกโต้แย้งโดยนักรัฐศาสตร์ว่าในทางปฏิบัติกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นเช่นที่สำนักพหุนิยมอธิบาย เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายไม่ได้เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันของทุกกลุ่ม แต่่นโยบายสาธารณะกลับถูกกำหนดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ตรงข้ามกับสมมติฐานของสำนักพหุนิยม นั่นคือ นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการช่วงชิงความได้เปรียบของผู้ที่มีอำนาจในการนิยามปัญหานั้นๆ ว่าปัญหานั้น สมควรที่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่อย่างไร “...biased in favor of some groups, ideas and interest and against other.”<sup>21</sup> โดยสรุปแล้ว ประเด็นหลักของการวิจารณ์ที่มุ่งไปยังสมมติฐานของสำนักพหุนิยมเกี่ยวกับการมี

<sup>20</sup> Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American politics: The dynamics of agenda-building, (Boston: Allyn and Bacon, 1972), p. 35.

<sup>21</sup> Ibid., p. 125. อ้างถึงใน ภาคภูมิ วาณิชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)

ส่วนร่วม (Openness) และ ความเป็นกลาง (Neutrality) ในการกำหนดวาระของนโยบาย (Agenda Setting) ว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มีแนวโน้มที่จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอำนาจ และนำไปสู่การตัดสินใจนโยบาย ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม มากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมตามที่สำนักพหุนิยมเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเกิดจากการแข่งขันอย่างเท่าเทียม และได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่พึงประสงค์ต่อส่วนรวม

การศึกษาการก่อตัวของปัญหาเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อแนวความคิด และสภาพปัญหาที่ปรากฏ รวมทั้งเป็นการพิจารณากำหนดทางเลือกนโยบาย เพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ได้ผล ในกระบวนการวิเคราะห์นั้น นโยบายสาธารณะจะเริ่มจากขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา ซึ่งในการกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะอาจกำหนดโดยระบบการเมืองหรือระบบราชการ ในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหานี้เองมักจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อถกเถียงในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอยู่เสมอ เพราะทุกสังคมจะประสบปัญหาจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะของการแข่งขันกันเพื่อให้ประเด็นปัญหาได้รับเลือก และกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างก็มีความต้องการให้ปัญหาของตนเองได้รับการพิจารณาเป็นลำดับต้นๆ ดังนั้น กระบวนการกำหนดวาระการพิจารณาปัญหาสาธารณะจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างชัดเจน<sup>22</sup>

ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Problem or Policy Formation) จะเป็นการระบุปัญหา ที่มีอยู่ ถือว่าเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะมี หรือเกิดขึ้นมาได้ ก็ต่อเมื่อมีปัญหา หรือปัญหาสาธารณะ (Public Problem or Problems) เกิดขึ้น ลักษณะของปัญหาสาธารณะ คือ **ประการที่หนึ่ง** จะต้องเป็นสภาวะ หรือสถานการณ์ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจ และแสวงหาวิธีที่จะมาบรรเทาความเดือดร้อนในเงื่อนไข หรือสภาวะดังกล่าว<sup>23</sup> แต่หากประชาชนเหล่านั้น ยอมรับสภาวะเงื่อนไขของปัญหา หรือไม่ได้แสวงหาวิธีที่จะมาบรรเทาความเดือดร้อนก็ถือว่าเงื่อนไข หรือสภาวะนั้น ไม่เป็นปัญหา **ประการที่สอง** เรื่องใดก็ตามที่จะถือว่าเป็นปัญหา

<sup>22</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549), หน้า 335.

<sup>23</sup> James E. Anderson, Public Policy Making: An Introduction, (New York: Houghton Mifflin, 2000), p 88. อ้างถึงใน จุมพล นิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 99.

สาธารณชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกลุ่มคนที่อาจจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหานั้น เป็นผู้หยิบยกเรื่องราวของปัญหานั้นขึ้นมากล่าวถึง เพื่อเรียกร้องให้เป็นประเด็นปัญหาขึ้นมา

สำหรับในกรณีของประเทศไทยจากการศึกษาของ อมร รักษาสัตย์ พบว่า ในอดีตที่ผ่านมา มีปัญหาต่างๆเกิดขึ้น นับเป็นพันปัญหา แต่ปัญหาที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็น ปัญหา นโยบายมีเพียงประมาณ 60-100 ปัญหา โดยจะมีฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐกลั่นกรองก่อน การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่าเรื่องใดปัญหาใด เป็นปัญหาสาธารณะรวมทั้งเรื่อง “คณะรัฐมนตรี เป็นฝ่ายริเริ่ม”<sup>24</sup>

ในการกำหนดนโยบายสิ่งที่สำคัญคือ การนิยาม หรือให้ความหมายว่า สิ่งใดคือ ปัญหา ซึ่งความสำคัญของปัญหาแต่ละปัญหา อาจจะมีระดับความสำคัญไม่เท่ากัน หรือมีความแตกต่างกันไป ซึ่ง E.E. Schattschneider<sup>25</sup> ได้จำแนกความแตกต่างของปัญหา นโยบาย เอาไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน ลักษณะแรก คือ ปัญหา นโยบายที่ เป็นปัญหาต่อมวลชน (mass) เป็น ปัญหา นโยบายที่มีความสำคัญต่อมวลชน จะปรากฏในกรณีที่ประชาชนจำนวนมากต้องเผชิญกับความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ปัญหา ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหาโรคระบาด หรือ ปัญหา ความไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ล้วนเป็นปัญหาสำคัญ และเป็น ปัญหาที่ประชาชนต้องการ หรือพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหานั้น โดยด่วน ที่สำคัญ ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลต่อความศรัทธาเชื่อถือของประชาชนอีกด้วย ส่วนปัญหา นโยบาย ลักษณะที่สอง คือ ปัญหา นโยบายที่ เป็นปัญหาต่อชนชั้นนำ (elite) กล่าวคือ เป็นปัญหา นโยบาย ที่มีความสำคัญต่อชนชั้นนำ (elite) เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ ของชนชั้นนำในสังคมโดยตรง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนทางอุตสาหกรรม ปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินเอกชน เป็นต้น เนื่องจากปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของชนชั้นนำ ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขให้ปรากฏผลอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงมากกว่าปัญหาของมวลชน ชนชั้นนำเป็นชนชั้นที่มีอิทธิพลในสังคมสูง และมีส่วนในการสนับสนุนความอยู่รอดของรัฐบาลทั้ง

<sup>24</sup> อมร รักษาสัตย์ “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย” อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, นโยบายของรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523) หน้า 371.

<sup>25</sup> Elmer E. Schattschneider, The semisovereign people: A realist's view of democracy in America, (Illinois: The Dryden Press, 1960) อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, หน้า 323.

ทางตรง และทางอ้อมทั้งสิ้น โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศกำลังพัฒนา ชนชั้นนำจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลมากกว่าประชาชนทั่วไป และ “โดยส่วนใหญ่รัฐบาลก็จะให้ความสำคัญ และความสนใจต่อปัญหาของชนชั้นนำในสังคมมากกว่าปัญหาของมวลชน”<sup>26</sup> โดยทั่วไปลักษณะของปัญหาที่จะนำไปสู่การกำหนดให้เป็นปัญหาสาธารณะมักจะอยู่ในเงื่อนไขที่สำคัญดังนี้

**ประการแรก** ต้องเป็นปัญหาที่ไปกระตุ้น ให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการแก้ไขจากประชาชน

**ประการที่สอง** ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมองเห็นโดยประชาชน หรือบุคคลกลุ่มอื่นๆ เช่น สื่อมวลชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้มียุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายโดยตรง ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาแทนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

**ประการที่สาม** การมองปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมักจะมีมุมมองปัญหาที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดความหลากหลายของมุมมองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และมักจะทำให้การแก้ไขปัญหามีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

**ประการที่สี่** การให้คำจำกัดความของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปมักจะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปการมองปัญหาก็อาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย

## 2.1.2 กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)

### 2.1.2.1 แนวคิดการจัดระเบียบวาระของนโยบาย (Policy Agenda setting)

ในทฤษฎีของ Cobb และ Elder<sup>27</sup> ได้จำแนกการจัดระเบียบวาระของนโยบาย หรือ Policy Agenda ไว้ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นนโยบายสาธารณะที่สมาชิกของชุมชนทางการเมือง หรือประชาชนทั่วไปเห็นว่ามีวาระสำคัญ ปัญหา นโยบายสาธารณะประเภทนี้

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

<sup>27</sup> Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, (Boston: Allyn and Bacon, 1972), p. 85. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549) หน้า 104.

เรียกว่า “วาระทางสังคม” หรือ **The Systemic Agenda** เป็นปัญหาที่สมาชิกในชุมชนทางการเมืองรับรู้ร่วมกันว่า ประเด็นปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหา ที่ควรจะได้มีการดำเนินการแก้ไข

“The systemic agenda is consist of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matter within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority”<sup>28</sup>

ส่วนปัญหา **ประเภทที่สอง** คือ วาระนโยบาย เป็นปัญหาที่รัฐบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีมีความสำคัญ และควรจะได้มีการให้ความสนใจเอาใจใส่ ซึ่งเรียกปัญหานโยบายสาธารณะประเภทนี้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ” หรือเรียกสั้นๆ ว่า “วาระปัญหาเชิงนโยบาย” (**The Institutional Agenda**) ปัญหาประเภทนี้เป็นปัญหาที่กลไกรัฐ รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมาย ที่นอกจากจะเห็นว่าควรให้ความสนใจแล้ว ยังควรให้ความสำคัญในการดำเนินการอย่างจริงจัง โดยกำหนดออกมาให้เป็นนโยบายซึ่งจะเกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

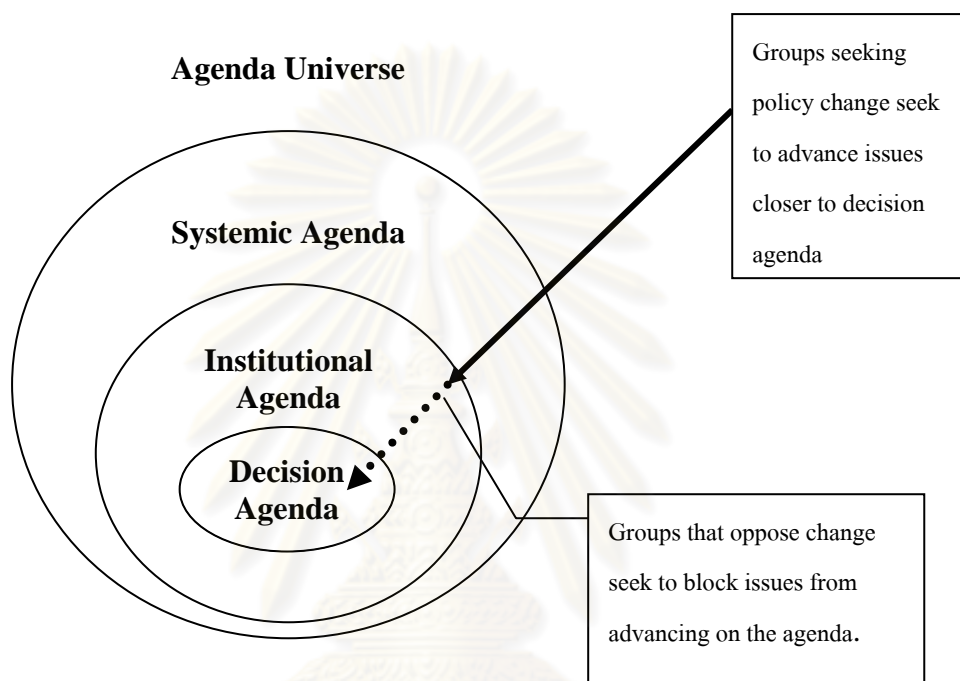
“The second type of agenda is the institutional, governmental, or formal agenda, which mat be define as that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision makers.”<sup>29</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>28</sup> Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American politics: The dynamics of agenda-building, p. 85.

<sup>29</sup> Ibid., p. 86.

ภาพที่ 2.4 ระดับของวาระนโยบาย (Levels of the Agenda)<sup>30</sup>



ที่มา: Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making, 2005.

จาก ภาพที่ 2.4 แสดงให้เห็นว่า ในบรรดาวาระปัญหาทั่วไป (Agenda Universe) และทางเลือกการแก้ปัญหาที่มีอยู่ในสังคม จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณา กำหนดให้เป็นวาระนโยบายได้ จะถูกจำกัดให้เลือกภายในขอบเขตที่แคบลง เมื่อวาระนั้นผ่านการพิจารณาในแต่ละระดับ ซึ่งระบบสังคม หรือระบบการเมืองใดๆ ก็ตามไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาทุกปัญหาได้ เพราะทรัพยากร ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของสังคมนั้นมีอยู่จำกัด ดังนั้น ในกระบวนการคัดเลือกวาระปัญหา นโยบาย จึงต้องคัดเลือกเฉพาะปัญหาที่สำคัญ และเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่สุด กระบวนการในการคัดเลือกวาระนโยบาย จึงก่อให้เกิดการแข่งขัน และผลักดัน

<sup>30</sup>

Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making, p. 108.

เพื่อให้ได้วาระที่ผู้ตัดสินใจต้องการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเป็นวาระนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรองที่มีมากน้อยต่างกัน ในการผลักดันให้ได้มาซึ่งวาระนโยบายที่ต้องการของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม

### ตารางที่ 2.1 แสดงความแตกต่างของระดับวาระนโยบาย (Levels of the Agenda)<sup>31</sup>

| The Systemic Agenda                                                                                                                                          | The Institutional Agenda                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ประเด็นทั้งหมดที่รับรู้กันทั่วไปโดยสมาชิกของชุมชนทางการเมืองว่าเป็น ประเด็นที่สาธารณะให้ความสนใจและเข้าใจว่าอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐบาลในขณะนั้น | ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจให้ความสนใจประเด็นปัญหานั้นอย่างชัดเจน                                     |
| ประเด็นดังกล่าวเป็นที่สนใจอย่างกว้างขวางจากสาธารณชนจำนวนมาก และรวมทั้งหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการที่ประเด็นปัญหาจะกลายเป็น Systemic Agenda    | ไม่จำเป็นจะต้องเป็นประเด็นใหม่ แต่อาจเป็นการนำประเด็นเก่ามาทบทวน หรือเป็นการพิจารณาตามวาระก็ได้ |

ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, 2549.

**E.E. Schattschneider** ได้กล่าวเอาไว้ว่า การผูกขาดอำนาจในการให้ค่านิยม ทางเลือกของปัญหา (alternatives) หรือการใช้อำนาจในการเลือก หรือการไม่เลือก หนทางใดๆ ในการแก้ปัญหา ก็คือเครื่องมือในการใช้อำนาจ เพื่อผลักดันปัญหา เข้าสู่วาระการพิจารณานโยบายโดยผู้ใช้อำนาจ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจในกำหนดนโยบายก็คือ อำนาจในกำหนดนิยามของทางเลือกปัญหานั้นเอง “...the definition of the alternatives is the supreme instrument of power.”<sup>32</sup>

<sup>31</sup> จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 104.

<sup>32</sup> Elmer E. Schattschneider, The semisovereign people: A realist's view of democracy in America, อ้างถึงใน Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making Ibid, p.108.

เช่นเดียวกับในกรณีของการเมืองไทยในช่วงแรกที่มีการต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้เกิดจากการต่อสู้ร่วมกันของผู้นำทางการเมือง และประชาชน แต่เป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองในกลุ่มผู้ปกครองด้วยกัน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการประจำ อันมีทหารเป็นแกนนำหลัก และกลุ่มพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>33</sup> จึงเป็นที่มาของรูปแบบการเมืองที่มักถูกเรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย

ซึ่งปัญหานโยบายที่เกิดขึ้นภายใต้ลักษณะทางการเมืองดังกล่าว มักเป็นปัญหานโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ (The Institutional Agenda)<sup>34</sup> และหากวิเคราะห์ในกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) ก็จะทำให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงการใช้อำนาจในการเสนอปัญหา นโยบายเข้าสู่วาระนโยบาย ที่มาจากชนชั้นนำ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวกับปัญหานั้น เป็นผู้นำเสนอปัญหานั้น ขึ้นมาพิจารณาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มพวกของตน ให้กลายเป็นวาระปัญหาของรัฐ (The Institutional Agenda) และนำเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

บทบาทของชนชั้นนำ ที่มีต่อการนำปัญหา นโยบายเข้าสู่การ จัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) ที่ได้กล่าวข้างต้น ยังสอดคล้องกับสิ่งที่นักวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซิสต์ใหม่ (Neo – Marxists) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ทางชนชั้น (class relations) ของคนในสังคม และโครงสร้างทางสังคม (Structuralisms) โดยมองสังคมว่าประกอบไปด้วย “ชนชั้น” และมองชนชั้น ในแง่ของ ความสัมพันธ์ในกระบวนการผลิตในสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของความสัมพันธ์ทางการผลิตในสังคมอีกต่อหนึ่งว่า ใครเป็นเจ้าของ หรือควบคุมปัจจัยในการผลิต แนวคิดแบบมาร์กซิสต์ใหม่ (Neo – Marxists) จะมุ่งประเด็นความสนใจไปที่อิทธิพล และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกที่มีต่อการก่อตัว การต่อสู้ และการสร้างพันธมิตร หรือแนวร่วมทางชนชั้น โดยมีกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้า หรือหัวออก (หรือที่ Kingdon ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ประกอบการทางนโยบาย หรือ Policy entrepreneur<sup>35</sup> ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันวาระนโยบาย ให้เข้าสู่การพิจารณา) เพื่อเปิดทาง หรือโอกาสให้กับ

<sup>33</sup> จุมพล หนิมพานิช, พัฒนาการทางการเมืองไทย : อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 238.

<sup>34</sup> จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2549)

<sup>35</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed, (New York: Longman, 2003), P.188.



เข้ามาของระบบทุนนิยม และสร้างความเจริญเติบโตในสังคม โดยเฉพาะสังคมในประเทศโลกที่สาม หรือเรียกว่า Intermediate หรือ collaborative strata โดยให้ความสำคัญกับการสร้างพันธมิตรทางชนชั้นระหว่าง ชนชั้นนายทุนภายในประเทศโลกที่สาม กับชนชั้นนายทุนที่มาจากภายนอก ในการร่วมกันแปลงผลประโยชน์ทางชนชั้นให้เป็น “นโยบายของรัฐ” เพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตน

ดังนั้นการที่ผู้ประกอบการนโยบาย หรือ **Policy entrepreneur** มาจากชนชั้นนำ โดยมีนักการเมือง และนายทุนเป็นองค์ประกอบสำคัญของชนชั้นนั้น ก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะทำเพื่อผลประโยชน์แก่ชนชั้นของตนเอง การเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐ ก็จะทำให้การผลักดันนโยบายที่เกิดขึ้น ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ชนชั้นนำต้องการเช่นกัน โดยการใช้อำนาจของชนชั้นนำ จะดำเนินการโดยผ่านกลไกของ “รัฐ” เช่นเดียวกับแนวคิดมาร์กซิสต์ใหม่ (Neo – Marxists) ที่ให้ความสำคัญในการศึกษาการใช้อำนาจในการปกครองของชนชั้นนำโดยการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมีแนวโน้มที่จะใช้ “รัฐ” เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของชนชั้นนำนั่นเอง

ทั้งนี้ **Cardoso and Faletto**<sup>36</sup> เรียกการสร้างพันธมิตรทางชนชั้นระหว่างชนชั้นนายทุนภายในประเทศโลกที่สาม กับชนชั้นนายทุนที่มาจากภายนอก ว่าเป็นการปะทะสังสรรค์ระหว่างปัจจัยภายในกับปัจจัยภายนอกที่มีต่อรูปแบบ กระบวนการ และนโยบายการพัฒนาของประเทศในโลกลูกที่สาม ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์นั่นเอง

อย่างไรก็ตามแนวคิดแนวมาร์กซิสต์ใหม่ (Neo – Marxists) ดังกล่าว มอง “รัฐ” ว่าเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นที่มีอำนาจในสังคมเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดนโยบาย นั่นคือ การที่ชนชั้นนำผู้มีอำนาจในสังคม เข้าไปมีบทบาท หรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ชนชั้นผู้มีอำนาจในสังคมใช้ “นโยบายสาธารณะ” เพื่อการรักษาผลประโยชน์ทางชนชั้นของตน ดังนั้น เมื่อนโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยชนชั้นใด ก็ย่อมมีแนวโน้มว่านโยบายสาธารณะนั้นจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชน

<sup>36</sup> Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and development in Latin America* trans. Marjory Mattingly Urquidí (Berkeley: University of California Press, 1979), อ้างถึงใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, “เศรษฐศาสตร์การเมืองคืออะไร?,” ใน *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 259.

ชั้น นั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน และส่วนรวมอย่างแท้จริง ตามที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามกล่าวอ้าง เพื่อยืนยันความชอบธรรมให้แก่ผลประโยชน์ที่จะตามมากับสังคมไม่

นอกจากนี้ประเด็นเรื่อง “การเมือง” ตามแนวคิด มาร์กซิสต์ใหม่ (Neo – Marxists) ได้เสนอแนวทางในการวิเคราะห์ในแง่ของการใช้อำนาจ โดยการศึกษาว่า ใครมีส่วนร่วมในเรื่องอำนาจอย่างไร และสภาพการณ์ที่มนุษย์พยายามแสวงหาวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และนำไปสู่การใช้อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ได้รับอำนาจ ก็ย่อมได้ในสิ่งที่ต้องการมากกว่าผู้ที่ไม่มียอำนาจ ตามคำกล่าวที่ว่า “ความมั่งคั่งเป็นหัวใจของปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจอันใด อำนาจก็เป็นหัวใจของปรากฏการณ์ทางการเมืองอันนั้น”<sup>37</sup> เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่อง อำนาจในการกำหนดนโยบาย สามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อเข้าใจถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจ ของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งแนวทางในการมองอำนาจที่ Steven Luke<sup>38</sup> เสนอเป็นบทวิพากษ์ที่เน้นพฤติกรรม ได้แก่

- การตัดสินใจ และความสามารถในการควบคุมระเบียบวาระทางการเมือง (Political agenda) ว่าเรื่องใดที่ควรนำมาพิจารณา หรือเรื่องใดไม่ควรนำมาพิจารณา
- ประเด็นปัญหา และประเด็นที่อาจเป็นปัญหานโยบายสาธารณะ
- ความขัดแย้งทั้งที่สังเกตได้ (ทั้งชัดแจ้ง และไม่ชัดแจ้ง) รวมทั้งที่แฝงเร้น (latent) ความขัดแย้งแฝงเร้นในแง่ที่ว่า จะมีความขัดแย้งระหว่างความต้องการของผู้ใช้อำนาจ กับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ หากว่าผู้ที่อยู่ใต้อำนาจเกิดสำนึกในผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนขึ้นมา
- ผลประโยชน์ ทั้งเชิงอัตตะวิสัย และที่แท้จริง (real interests)

ในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งเป็นการศึกษา และวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy process) ของการกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย ตามแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะตามที่ได้กล่าวในข้างต้น และจะเริ่มต้นศึกษาในประเด็นแรก คือ ที่มาของการเสนอพลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าที่ได้ถูกบรรจุอยู่ในแผน PDP 2007 โดยศึกษากระบวนการกำหนดปัญหา การจัดเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting) โดยมีแนวคิดกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and

<sup>37</sup> ม.ร.ว. พุทธิสาธน์ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 10.

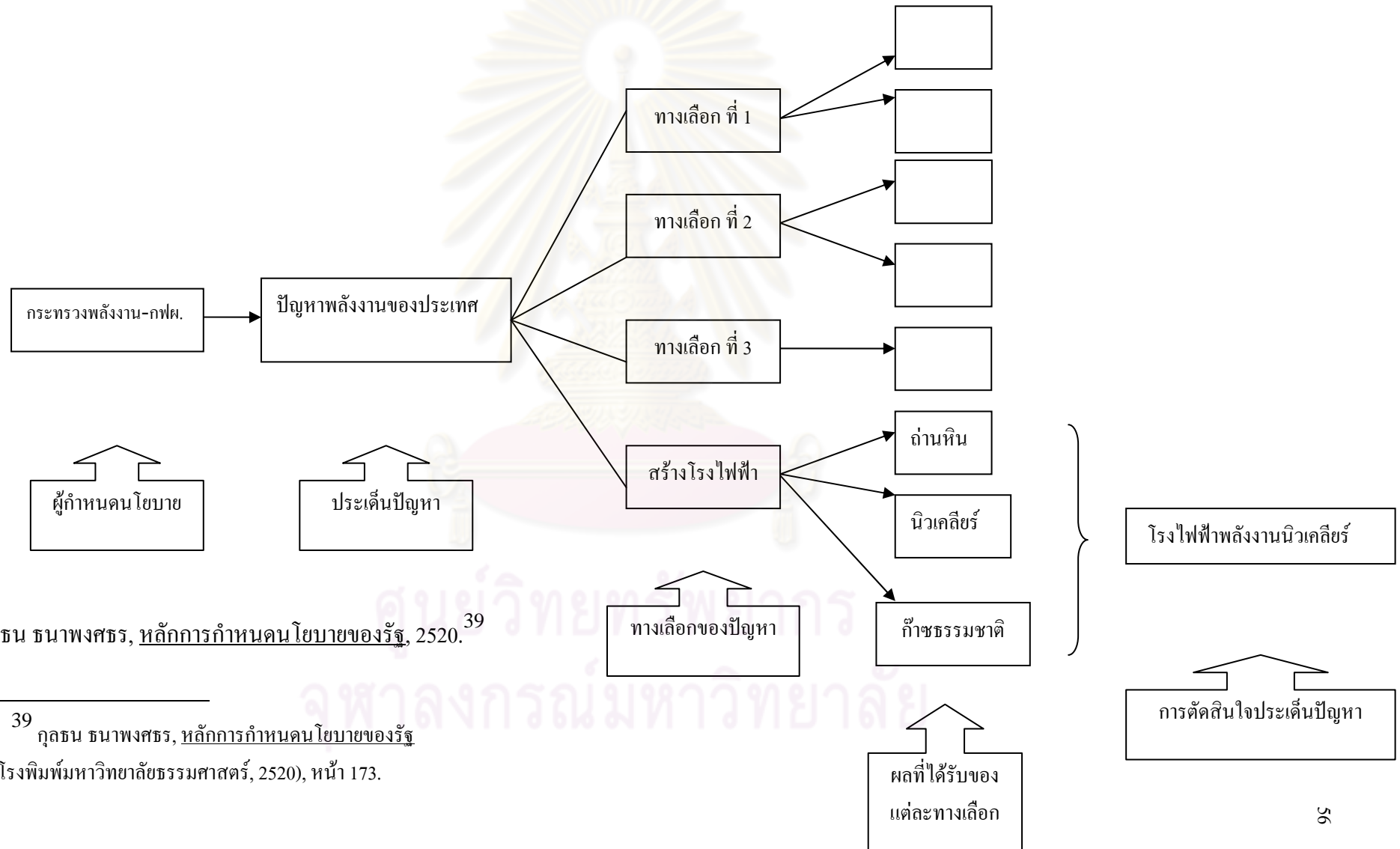
<sup>38</sup> Steven Lukes, *Power: A radical view*, 2<sup>nd</sup> (London and Basingstoke: Macmillan, 1974, p. 25)

อ้างอิงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

Window Model) เป็นกรอบการศึกษาในขั้นตอนดังกล่าว ต่อมา เมื่อโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้บรรจุอยู่ในแผน PDP 2007 ซึ่งต่อมาได้มีการอนุมัติแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การอนุมัติแผนดังกล่าวถือว่าเป็นการกำหนดวาระปัญหา นโยบาย สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ หรือวาระปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda) เนื่องจากแผนดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงพลังงาน และ กฟผ. ร่วมกันพิจารณากำหนดทางเลือกดังกล่าว และถือเป็นปัญหา นโยบายที่มาจากกลไกรัฐ รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมาย ที่เห็นว่าควรกำหนดทางเลือกโดยนำพลังงานนิวเคลียร์มาแก้ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และให้ความสำคัญในการดำเนินการตามแผนอย่างจริงจัง โดยจัดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ และการวางโครงสร้างพื้นฐานในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ และในช่วงที่ดำเนินการตามแผนดังกล่าว ในการกำหนดวาระนโยบาย และการเสนอนโยบาย พบว่าเป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ทั้งฝ่ายต่อต้าน และฝ่ายสนับสนุน ซึ่งทั้ง 2 แนวคิดจะช่วยทำให้เข้าใจถึงลักษณะที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการนโยบายสาธารณะได้มากขึ้น

ทั้งนี้การตัดสินใจ และการควบคุมระเบียบวาระทางการเมือง (Political agenda) ว่าเรื่องประเด็นปัญหา และประเด็นที่อาจเป็นปัญหา นโยบายสาธารณะใดที่ควรนำมาพิจารณา หรือเรื่องใดไม่ควรนำมาพิจารณา รวมไปถึงทางเลือกในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ในกรณีของการเสนอโครงการก่อสร้างเพื่อแก้ไขปัญหาพลังงานของประเทศนั้น อาจสรุปได้ดังที่แสดงใน ภาพที่ 2.5 ซึ่งจะประกอบไปด้วยหน่วยงานผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ กระทรวงพลังงาน และ กฟผ. เป็นผู้ระบุประเด็นปัญหา คือ ปัญหาการจัดการด้านพลังงานของประเทศ เป็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายสนใจที่จะนำมาพิจารณาเพื่อหาแนวทาง หรือทางเลือกที่มีอยู่หลากหลาย รวมไปถึงผลที่จะได้รับจากการตัดสินใจแต่ละทางเลือก เพื่อแก้ไขปัญหา นั้น ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะใช้แนวทางใด ซึ่งในกรณีนี้ ทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาก็คือ การเลือกที่จะสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นใหม่ จึงนำไปสู่การตัดสินใจประเด็นปัญหา โดยกำหนดให้มีการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ดังที่เกิดขึ้นนั่นเอง

ภาพที่ 2.5 องค์ประกอบของกระบวนการตัดสินใจ



ที่มา: กุลชน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, 2520.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> กุลชน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ  
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 173.

### 2.1.2.2 การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ตามแนวคิดตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย

การจัดระเบียบวาระนโยบายเกิดจากการรับรู้ปัญหาว่ามีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้น โดยมีบุคคลกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีจิตสำนึกร่วมกันในเหตุการณ์ ในปัญหาที่เกิดขึ้น ร่วมกันผลักดันให้เหตุการณ์หรือปัญหาดังกล่าวกลายเป็นปัญหาสาธารณะ หลังจากนั้นก็มีการเชื่อมโยงปัญหาสาธารณะดังกล่าวเข้าสู่ระบบที่มีรูปแบบและโครงสร้างทางการเมือง อันได้ รัฐบาล ระบบราชการ รัฐสภา เป็นต้น

ในทางปฏิบัติการรับรู้ปัญหาสาธารณะ ที่จะนำไปสู่การจัดระเบียบวาระนโยบาย จนกระทั่งมีการกำหนดเป็นนโยบายออกมานั้น อาจเกิดจากการรับรู้ของผู้นำทางการเมือง เป็นผู้ประเด้นปัญหาที่ตนได้พบเห็นมาจัดระเบียบวาระนโยบาย หรืออาจจะเกิดจากสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา ระบบราชการ รับรู้ปัญหา และเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสำคัญก็จะนำปัญหาเหล่านั้นมาจัดระเบียบวาระนโยบาย และมากำหนดเป็นนโยบาย

โดยปกติในการเสนอประเด็นปัญหาจะมีองค์กรหรือหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาจัดเป็นระเบียบวาระนโยบาย และจัดระเบียบวาระระหว่างปัญหา กับทางออก โดยมีนักการเมือง (ซึ่งอาจจะได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ นักล็อบบี้ยิสต์ เหล่านี้เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความคิดเห็นต่อการจัดระเบียบวาระนโยบาย ซึ่งฝ่ายที่มีอำนาจในการคัดเลือกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ก็ได้แก่ ฝ่ายที่ทำหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายที่จะทำการศึกษากลับกรองอีกทีหนึ่ง จึงอาจกล่าวว่าการจัดระเบียบวาระนโยบาย จะหมายถึง กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายที่เชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมของมวลชน กับการตัดสินใจของชนชั้นน่านั่นเอง

การศึกษากระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ของแผนการผลิตไฟฟ้า ด้วยพลังงานนิวเคลียร์ ครั้งนี้จึงเป็นการอธิบายการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ และปัญหาเชิงนโยบายของสังคมตามกระบวนการที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยมีตัวแบบการกำหนดนโยบายของ **John W. Kingdon** ที่มีชื่อตัวแบบว่า “ตัวแบบกระแสต่างนโยบาย” (The Streams and Windows Model) ตัวแบบนี้มีกรอบแนวคิดที่ตั้งอยู่บนความคิดเกี่ยวกับกระแสหรือการไหลบ่าของข่าวสารข้อมูล 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสนโยบาย (Policy Stream) กระแสทางการเมือง (Political Stream) เป็นแนวทางในการศึกษาตามนัย

ดังกล่าวกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายเกิดขึ้นเมื่อกระแสทั้ง 3 มาบรรจบกัน ที่นำไปสู่การเปิดช่องให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่หน้าต่างนโยบาย

การศึกษาขั้นการก่อตัวของนโยบาย หรือการก่อตัวของปัญหา (Problem or Policy Formation) ในการศึกษานี้ได้ นำ **ตัวแบบกระแส และหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** ที่เสนอโดย **John W. Kingdon**<sup>40</sup> ในหนังสือที่ชื่อ **Agendas, alternatives, and public policies** ในปี ค.ศ. 1984 มาวิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจกระบวนการการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) ที่เกิดขึ้นกับแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงที่มาในการกำหนดปัญหา เพื่อนำเข้าไปสู่การกำหนดให้เป็นวาระนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบไปด้วยกระแส 3 สาย ที่เป็นอิสระต่อกัน แต่เมื่อทั้ง 3 สายนี้มาบรรจบกันก็จะทำให้ปัญหานโยบายกลายเป็นวาระนโยบาย และเกิดเป็นนโยบายในที่สุด

#### ความเป็นมาของแนวคิด

**ตัวแบบกระแส และหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** ที่เสนอโดย **John W. Kingdon** ได้พัฒนามาจากแนวคิด **Garbage Can Model**<sup>41</sup> ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ศึกษาการตัดสินใจขององค์กร มาจากการเสนอแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่มากมายภายในองค์กร แต่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะเลือกแนวทางที่ตนเองมีความถนัด หรือมีคำตอบเอาไว้อยู่แล้ว และแนวทางนั้นก็มีความสัมพันธ์กับองค์กรอยู่แล้ว เพียงแต่เป็นการเลือกโดยมีปัจจัยในการเสนอ ที่ต่างกันในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า พื้นฐานของการศึกษาตัวแบบดังกล่าวจะเป็นการศึกษาภายใต้บริบทของสังคมอเมริกัน แต่ก็สามารถนำมาใช้เพื่อศึกษากระบวนการการจัดระเบียบวาระนโยบายของไทยได้ โดยการนำบริบทของสภาพแวดล้อมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และระบบเศรษฐกิจของไทย มาพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว

<sup>40</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed, (New York: Longman, 2003).

<sup>41</sup> Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Quarterly*, 17(1), (Mar., 1972), p. 1-25. อ้างถึง ในเรื่องเดียวกัน หน้า 89.

เป้าหมายของการศึกษาตัวแบบกระแสนโยบาย (Streams model) คือ เพื่อทำความเข้าใจการเกิดขึ้นของนโยบายหนึ่งๆ ซึ่งเชื่อว่านโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดขึ้นโดยกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นขั้นตอน ที่เป็นเหตุเป็นผล (rational) ตามที่ควรจะเป็น หรืออาจเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental)

นอกจากนี้ยังใช้อธิบายการนำเสนอ หรือหยิบยกประเด็นปัญหา ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ซึ่งอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบาย หรือเสนอประเด็นการจัดการปัญหาด้วยวิธีใหม่ ที่อาจไม่ต่อเนื่องจากแนวทางเดิม แนวคิดนี้เชื่อว่า นโยบายเกิดขึ้นมาจากการพบกัน หรือการมาบรรจบกันของกระแสที่เป็นองค์ประกอบของตัวแบบทั้ง 3 กระแส ได้แก่ กระแสนโยบาย (Policy stream) กระแสการเมือง (Political stream) และกระแสปัญหา (Problem Stream) ซึ่งกระแสแต่ละกระแสจะมีความเคลื่อนไหว และมีกฎเกณฑ์ที่เป็นของตนเอง จะไม่สัมพันธ์โดยตรงกับกระแสอื่น แต่เมื่อใดก็ตามที่ทั้ง 3 กระแสมาพบกัน โดยความพยายาม และการดำเนินการต่างๆ ของผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur) ซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการตัดสินใจนโยบาย หรือเป็นการเปิดหน้าต่างนโยบาย (policy window) ขึ้นในช่วงจังหวะเวลานั้น และเมื่อนั้นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายก็จะเกิดขึ้น

การนำตัวแบบกระแสน้ำต่างนโยบาย (The streams and Window Model) มาใช้สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความเหมาะสมในแง่ที่ ตัวแบบดังกล่าว เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายการนำปัญหานโยบายเข้าสู่ขั้นตอนการกำหนดเป็นปัญหานโยบาย ที่อาจมีแนวทางแก้ไขปัญหาได้หลายแนวทาง แต่ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายจะเลือกแนวทางใด เพื่อมาแก้ปัญหานั้น เช่นเดียวกับลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ที่มักจะขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการปกครองมากกว่าจะมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดจากการที่หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบ ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ หน่วยงานที่มีภารกิจด้านพลังงาน รับรู้ว่ามีเหตุการณ์ หรือปัญหาเกิดขึ้น เช่น ปัญหาความมั่นคงของพลังงาน และปัญหาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขณะเดียวกันก็มีบุคคล กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีแนวคิดร่วมกันในเหตุการณ์ หรือปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือฝ่ายสนับสนุนกลุ่มต่างๆ ในสังคมร่วมกันผลักดันให้เหตุการณ์ หรือปัญหาดังกล่าว ทำให้การนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตกระแสไฟฟ้ากลายเป็นปัญหาสาธารณะ หลังจากนั้นก็มีกระบวนการเชื่อมโยงปัญหาสาธารณะดังกล่าวเข้าสู่ระบบที่มีรูปแบบ และโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่ รัฐบาล ระบบราชการ รัฐสภา องค์กรทางธุรกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้การที่ปัญหานโยบายจะถูกจัดเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบายหรือไม่นั้น นอกจากจะเกิดจากการรับรู้ของผู้นำทางการเมืองแล้ว ยังอาจเกิดจากสถาบันทางการเมือง คือ รัฐบาล รัฐสภา ระบบราชการ กล่าวคือ เมื่อสถาบันทางการเมืองเหล่านี้รับรู้ปัญหา และเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสำคัญก็จะนำปัญหาเหล่านั้นนำมาจัดเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อพัฒนาไปสู่การ กำหนดนโยบายได้เช่นกัน แต่ในกรณีของการเสนอแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นั้นการรับรู้ปัญหา นโยบายไม่ได้มาจากการรับรู้ปัญหาของประชาชน หรือกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับเป็นการรับรู้ปัญหา และจัดระเบียบวาระระหว่าง ปัญหา กับทางออก ของผู้นำทางการเมือง และสถาบันทางการเมืองเป็นหลักเนื่องจากเป็นผู้ที่มีข้อมูล และอำนาจในการเข้าถึง ทรัพยากรทางสังคม โดยทั้งผู้นำทางการเมือง และสถาบันทางการเมืองนั้นจะเป็นผู้ที่กำหนดทิศทาง การกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของผู้นำ หรือสถาบันทางการเมืองนั้นๆ การ กำหนดนโยบายของไทยส่วนใหญ่จึงเป็นการต่อสู้ในเงื่อนไขที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจไม่เท่าเทียมกันซึ่ง เป็นลักษณะสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย<sup>42</sup>

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางในการปฏิบัติของการกำหนดนโยบายของไทยพบว่า ขั้นตอนการรับรู้ปัญหาเพื่อนำมาสู่การจัดระเบียบวาระนโยบายไปจนกระทั่งถึงการ กำหนดเป็นนโยบาย มักเกิดจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้เสนอประเด็นปัญหาที่ได้รับรู้ หรือ มีโอกาสพบเห็นปัญหาของประชาชน หลังจากนั้นจึงได้นำประเด็นปัญหาที่ได้พบมาจัดระเบียบ วาระนโยบาย และกำหนดเป็นนโยบายต่อไป แต่ข้อที่ควรพิจารณาโดยตรงที่ว่า ผู้นำทางการเมือง ที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น เมื่อมีการรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น และนำประเด็นปัญหา ดังกล่าวมาจัดระเบียบวาระนโยบายแล้วเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง หรือ ไม่ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมหรือไม่ หรือเป็นเพียงการกำหนดเป็นนโยบายที่ เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับการตระหนักรู้ และธรรมาภิบาลของผู้มี อำนาจในการกำหนดนโยบายด้วย

นอกจากนี้ ตัวแบบดังกล่าวยังปฏิเสธความเชื่อที่ว่า “นโยบายเกิดขึ้นมา จากความเป็นเหตุเป็นผล หรือ แนวคิดแบบเป็นเหตุเป็นผล (rational approach)” เพราะเชื่อว่าผู้ที่มี บทบาทในการกำหนดนโยบายมักไม่ค่อยประเมินและเปรียบเทียบทางเลือกที่มีอยู่อย่างรอบด้าน ครบทุกทางเลือก อีกทั้งมิได้มีการเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ แต่การเลือกจะเป็น

<sup>42</sup> จุมพล นิมิตพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง,



การใช้อำนาจตัดสินใจจากการมาพบกันของกระแสทั้ง 3 อย่างพร้อมเพรียงกัน<sup>43</sup> โดยให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งๆ โดยมีทั้ง 3 กระแส ซึ่งเป็นอิสระต่อกันมาพบกัน และส่งผลต่อความสำเร็จในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบายนั่นเอง

“This model contradicts the rational approach to decision-making, claiming that policies are not the product of rational actions, because policy actors rarely evaluate many alternatives for action and because they do not compare them systematically.”

การศึกษาการจัดระเบียบวาระนโยบายมีจุดเริ่มต้นประมาณต้นปี 1970 ซึ่งจะหมายถึงการจัดระเบียบวาระนโยบายที่เชื่อมโยงระหว่าง การมีส่วนร่วมของมวลชน กับการตัดสินใจของชนชั้นนำ<sup>44</sup> เป็นการศึกษาที่พยายามจะอธิบายการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับวาระของสถาบันรัฐ (The Institutional Agenda) และวาระทางสังคม (The Systemic Agenda) โดยงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบวาระนโยบาย และได้สร้างตัวแบบกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย คืองานของ **John W. Kingdon** ที่เรียกว่า “**ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)**” มีกรอบแนวคิดที่ตั้งอยู่บนความคิดเกี่ยวกับ “กระแส” หรือ “การไหลบ่า” ของข่าวสารข้อมูล 3 กระแส ได้แก่ กระแสแรก กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสที่สอง กระแสนโยบาย (Policy Stream) กระแสที่สาม กระแสการเมือง (Political Stream) กล่าวคือเมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้ง 3 มารวมตัวกัน หรือมาบรรจบกัน หน้าต่างนโยบายก็จะถูกเปิดออกมา โดยปกติหน้าต่างนโยบายจะถูกเปิดออกมา เมื่อมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
2. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐสภา
3. มีการเปลี่ยนแปลงในอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน

**Kingdon** กล่าวว่า ปัญหาต่างๆที่จะนำมากำหนดเป็นนโยบาย ไม่สามารถเข้าสู่วาระของนโยบายได้เอง อีกทั้งไม่ได้เกิดขึ้นโดยกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นขั้นตอน

<sup>43</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, p. 122-124.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

ตามที่ควรจะเป็น หรือเกิดขึ้นตามหลักเหตุผล แต่นโยบายเกิดขึ้นมาจากการที่ปัญหาหนึ่งๆ ได้ถูกกำหนด หรือหยิบยกขึ้นมาเพื่อให้เป็นปัญหาที่จะต้องมีการกำหนดวาระการพิจารณากำหนดให้เป็นนโยบายขึ้นมา ซึ่ง **Kingdon** ให้ความสำคัญกับ สิ่งที่เรียกว่า **กระแส** และ **ช่วงเวลา** ที่ปัญหานั้นเกิดขึ้น หรือการดำรงอยู่ของปัญหานั้นๆ ตัวแบบของ **Kingdon** จะช่วยทำให้เข้าใจความซับซ้อนและสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี การเกิดขึ้นของแนวทางในการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งจะต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายนั้นขึ้นมา ซึ่งได้แก่ ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนเองยังสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อสรุปจากฝ่ายต่างๆ ที่มีบทบาทในการสร้างวาระนโยบาย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการจัดตั้งสถาบันสำหรับแก้ไขปัญหา และกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะมีตามมา โดยที่การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาต่างๆ ต้องประกอบด้วยกลไกที่ทำหน้าที่กระตุ้น (Triggering Mechanism) หรือแรงขับเคลื่อน (Driver) หรือกระแส (Stream) โดยปัจจัยกระตุ้นให้วาระนโยบายพัฒนาไปเป็นนโยบายมี 2 ปัจจัยด้วยกัน คือ **ปัจจัยภายนอก** และ **ปัจจัยภายใน** กล่าวคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัจจัยภายใน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐ และความสนใจของผู้เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ ทั้งนี้ ลักษณะของปัญหาที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาลนั้น เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างขอบเขต (Scope) ได้แก่ จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบความเข้มข้น ได้แก่ ระดับความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหานโยบาย และช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหานั้นๆ อยู่ในความสนใจของสาธารณะ ทั้งนี้ **Kingdon** จึงได้เสนอว่าการกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นจากกระแส (Stream) ขององค์ประกอบใน 3 ด้านที่ต่างเป็นอิสระต่อกันแต่มาพบโดยพร้อมกัน ได้แก่

#### (a) กระแสปัญหา (Problem Stream)

การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา (Problem stream) ถือว่าเป็นปัจจัยเข้าของนโยบาย (policy input) เป็นช่วงของการก่อตัวของความคิดเห็นต่างๆ ที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ ช่วงนี้เองอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ปัจจัยเข้าของนโยบายมาในรูปแบบต่างๆ ที่เด่นมากที่สุด คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (vested interest) ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มดังกล่าวจะก่อตัวในรูปแบบใด อาศัยฐานการรวมกลุ่มอย่างไร กลุ่มเหล่านี้จะรวมทั้งพรรคการเมือง (ทั้งที่ทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลและที่เป็นฝ่ายค้าน) กลุ่มแรงงาน สมาคมการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่มีความหวังต่อประชาชนต่อประเทศ เช่น กลุ่มประชาชน ข้าราชการประจำหน่วยงาน ข้าราชการทั่วไปทุกระดับชั้น เป็นต้น

การเรียกร้อง(policy demand) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นอาจได้รับอิทธิพลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากอุดมการณ์ทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ เช่น การยึดหลักประชาธิปไตย หรือหลักเศรษฐกิจเสรี เป็นต้น การมีอุดมการณ์ร่วมกันก็จะทำให้กลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง และผนึกกำลังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาที่ดำรงอยู่ในประเทศ หรือที่คาดกันว่าจะเป็นปัญหาที่ประทุขึ้นในอนาคต ปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นปัญหาที่แท้จริง หรือเกิดขึ้นจากจินตนาการของผู้เรียกร้องก็ได้ ความพยายามในการหาหนทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นที่มาของการสรรหานโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ปัจจัยเข้าของนโยบายเมื่อพิจารณาในลักษณะรวมแล้ว ก็คือ การสร้างแหล่งข้อมูล (information) ที่จะป็นรากฐานสำหรับการสร้างสาระของนโยบายนั่นเอง<sup>45</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป จะได้รับความสนใจจนกลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจในสังคมใน 3 ลักษณะ คือ 1) เมื่อสะท้อนผ่านตัวชี้วัดที่สำคัญ 2) เมื่อสะท้อนผ่านวิกฤตการณ์หรือสถานการณ์สะท้อนใน และ 3) ผ่านการประเมินของนโยบาย หรือการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของนโยบายที่ผ่านมา

นอกจากนี้ **กระแสปัญหา** ยังถือเป็นกระแสที่ให้ความสำคัญกับความสนใจของประชาชน และของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคม ที่เฉพาะเจาะจงในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยการให้คำนิยาม หรือคำจำกัดความของปัญหานั้นๆ จากนั้นจะนำปัญหาดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในการพิจารณาถึงความสำคัญของแต่ละปัญหา ว่าปัญหาใดควรให้ความสำคัญ ที่จะนำมาพิจารณานั้น มีหลายวิธีการ และหลายกระบวนการ อาจจะได้โดยการติดตามข้อมูล และความเคลื่อนไหวทางสังคม โดยทั่วไป ปัญหาที่นำมาให้คำจำกัดความนั้น มักจะอยู่ในรูปของคำนิยาม ซึ่งเป็นคำนิยามในเชิงอนุรักษนิยม หรือเชิงเสรีนิยมก็ได้ กระแสปัญหาจะเกี่ยวข้องกับ ช่วงเวลาที่ปัญหานั้นๆ ได้รับความสนใจ

#### (b) กระแสนโยบาย (Policy stream)

ความสำคัญของ **กระแสนโยบาย (Policy Stream)** อยู่ที่การเสนอข้อเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหา หรือสถานการณ์ต่างๆ ข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านี้ก็มาจากความคิดที่ หลากหลายของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา หรือชุมชน

<sup>45</sup> ไกรยุทธ ธีรตยา คินันท์, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 9: หน้า 97.

นโยบายนั้น กระแสนโยบาย (Policy Stream) นี้ เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ เพื่อระบุประเด็นปัญหา หรือรายละเอียดทางเลือกที่จะใช้ในการตัดสินใจต่างๆ ให้แก่ผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้ที่อยู่เบื้องหลัง (Hidden Cluster) ในการดำเนินการดังกล่าวได้แก่นักวิชาการ นักวิจัย นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ปรึกษา สำนักงบประมาณ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น กระแสนโยบายจึงเป็นลักษณะของ การพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น การออกกฎหมาย หรือการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา<sup>46</sup>

กล่าวคือ กระแสนโยบายจึงหมายถึง ความน่าสนใจของข้อเสนอทางนโยบายในการแก้ไขปัญหา หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่มาจากความคิดที่หลากหลายของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นหรือชุมชนนโยบายนั้น

### (c) กระแสการเมือง (Political stream)

กระแสการเมือง (Political Stream) เป็นกระแสที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการหยิบยกประเด็นปัญหา ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหา นั้นให้หมดไป โดยมีประเด็นของปัญหาที่ควรจะได้รับแก้ไขอยู่แล้ว แต่ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอาจมีหลายแนวทางด้วยกัน ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจในการเป็นผู้ตัดสินใจ เลือกว่าควรจะนำแนวทางใดมาเป็นแนวทางที่ใช้สำหรับการแก้ปัญหานั้น จึงเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง เนื่องจากเป็นตัวแทน และได้รับอำนาจจากประชาชน ให้บริหารกิจการของประเทศ ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาจะก่อตัว หรือได้รับการกำหนดขึ้นมา ก็เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของพลังสำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น อารมณ์ หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (Public Mood) อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การเคลื่อนไหว หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เช่น การการลาออกของบุคคล เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของปัญหาจะสามารถพบเห็นได้ทั่วไป (Visible Cluster) ซึ่งอาจจะได้แก่ ฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ปรึกษาของรัฐบาล หรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง เป็นต้น โดยทั่วไป ปัญหาที่ก่อตัวขึ้นมา และได้รับความเห็นพ้องต้องกันนั้น มักจะเกิดจากการต่อรองระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมดังกล่าว กระแสการเมืองจึงเป็นผลอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สถานการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ สรุปโดยทั่วไป กระแสการเมือง มักจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังนี้

<sup>46</sup> John W. Kingdon, p. 122-124.

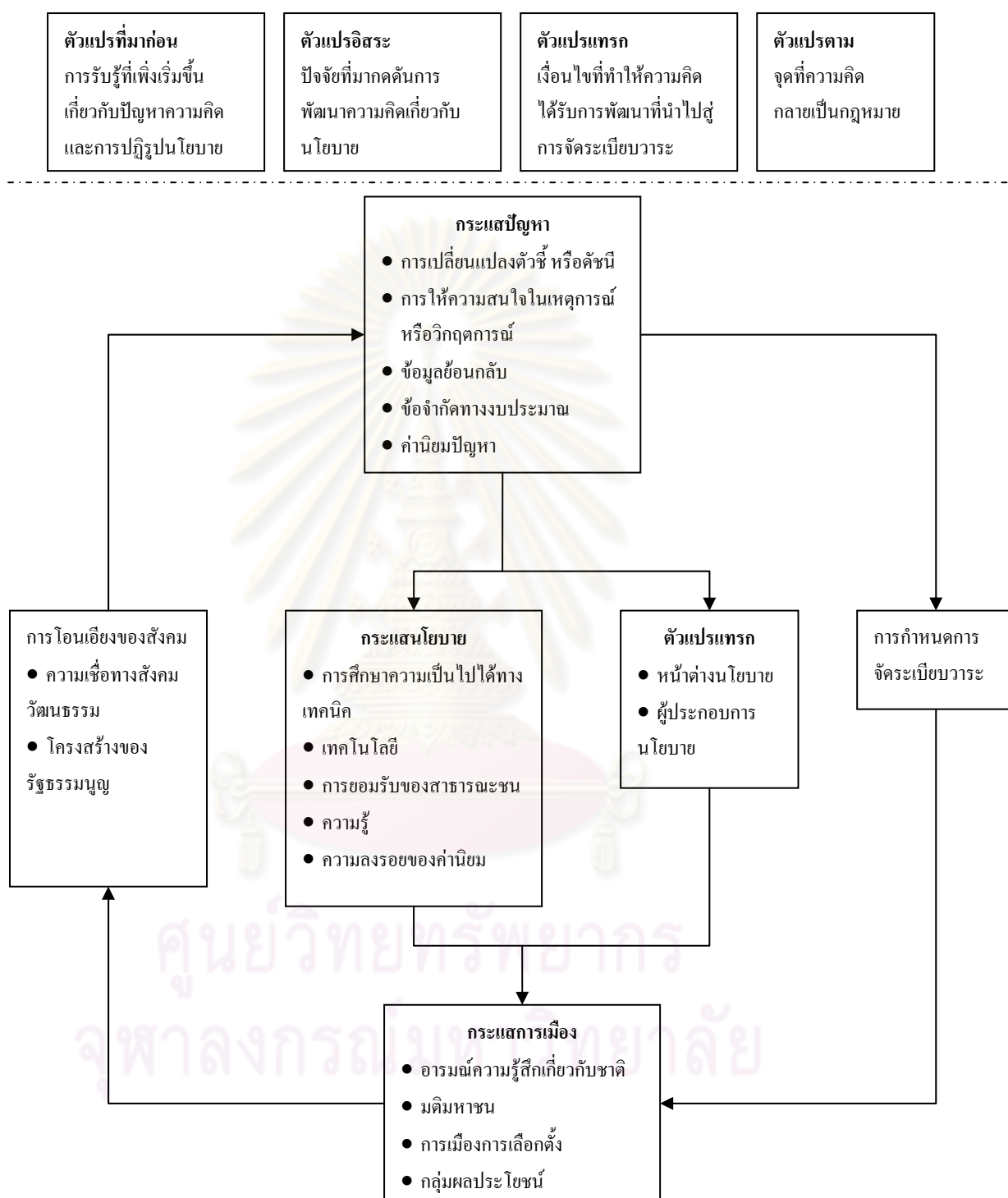
1. กระแส หรืออารมณ์ของสังคม (National Mood) ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการรับรู้ของสังคม และทราบได้โดยการแสดงความเห็น และการสำรวจทัศนคติ
2. ความเคลื่อนไหวกดดัน (pressure group campaigns) เป็นการแสดงความคิดเห็น และความต้องการที่เฉพาะเจาะจง (สามารถเกิดขึ้นได้กับทั้ง กระแสปัญหา และนโยบายของกลุ่มต่างๆในสังคม)
3. การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมักเป็น โอกาสให้ผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ได้สดมภ์มอง หรือแนวทางที่เด่นชัดต่อกระแสปัญหา หรือต่อกระแสนโยบายที่แตกต่างไปจากผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อนๆ

นอกจากนี้ การศึกษาลักษณะ และรูปแบบการเมืองการปกครอง อันเป็นอีกมิติหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจถึง สภาพแวดล้อมในขณะทีนโยบายนั้นๆ เกิดขึ้น และสามารถเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นในกระแสการเมือง (Political Stream) ดังนั้นการพิจารณาสภาพทางการเมืองในช่วงเวลาที่มีการกำหนดนโยบายขึ้น ก็จะช่วยให้เข้าใจการเมืองในฐานะที่เป็นบริบทในการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย หรือในที่นี้ก็คือ แผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งการเสนอให้มีแผนดังกล่าว เป็นช่วงหลังจากที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งมีคณะรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่เข้ามามีอำนาจบริหารประเทศ เช่นเดียวกับในส่วนของการบริหารราชการของกระทรวงพลังงาน ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ การปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ฉบับใหม่ หรือ PDP 2007 โดยได้มีการกำหนดให้มีการเตรียมการ และวางแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นในประเทศไทย

## สรุป

การมาพบกันของทั้ง 3 กระแสอันได้แก่ กระแสปัญหา (Problem stream) กระแสนโยบาย (Policy stream) และกระแสการเมือง (Political stream) เป็นที่มาของการเสนอวาระนโยบาย เข้าสู่การพิจารณา และเกิดเป็นนโยบาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนนี้จะเกิดขึ้น และเคลื่อนไหวอย่างเป็นอิสระต่อกัน หากกระแสทั้งสามยังไม่มาบรรจบกัน เช่น ถ้ามีข้อเสนอ นโยบาย แต่สังคมหรือผู้ที่ตัดสินใจยังไม่เห็นว่าเป็นปัญหา การตัดสินใจ หรือการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายก็จะยังไม่เกิดขึ้น นโยบายจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง แต่เมื่อทั้ง 3 ส่วนมาบรรจบกัน ก็จะทำให้เกิดนโยบายขึ้น ดังที่แสดงในภาพที่ 2.6 แสดงตัวแบบกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย

ภาพที่ 2.6 แสดงตัวแบบกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย<sup>47</sup>



ที่มา: John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2003.

47

John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2003 อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา, 2552, หน้า 107.

สิ่งที่สำคัญมากสำหรับ **ตัวแบบ Streams model** คือ หน้าต่างนโยบาย (policy window) หรือโอกาสที่ผู้สนับสนุนนโยบายจะสามารถผลักดันนโยบายให้ผู้ที่มีความสนใจ และสังคมส่วนรวมได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบายของตน พร้อมทั้งมีแรงสนับสนุน (หรือแรงกดดัน) ทางการเมืองที่เพียงพอจะทำให้เกิดการตัดสินใจในทิศทางที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตามหน้าต่างนโยบาย (policy window) จะเปิดขึ้น และปิดลงในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจาก<sup>48</sup>

1. ผู้ตัดสินใจหรือผู้รับผิดชอบมักคิดว่าตนเองได้ดำเนินการเพียงพอแล้วในการแก้ปัญหา
2. ยังไม่มีข้อเสนอ หรือทางเลือกใดๆ ที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาในปัจจุบัน
3. มีทางเลือกที่เป็นไปได้ แต่องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังไม่มีความสนใจหรือความพร้อม
4. ปัญหาที่บีบคั้นนั้นได้ผ่อนคลายลงแล้ว
5. ผู้รับผิดชอบที่เป็นผู้เปิดหน้าต่างนโยบายนั้น ได้หมดอำนาจ หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

กล่าวคือ **ตัวแบบ Streams model** มีเป้าหมายเพื่ออธิบายว่า เหตุใดประเด็นปัญหาบางปัญหาจึงถูกกำหนดให้เป็นวาระนโยบาย และสามารถพัฒนากลายเป็นนโยบายในที่สุด ในขณะที่บางประเด็นปัญหากลับไม่ได้รับความสนใจ หรือคัดเลือกขึ้นมาพิจารณา แต่เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสาม เกิดขึ้นโดยพร้อมกัน วาระนโยบายจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทันที แต่เนื่องจากหน้าต่างนโยบายมักเปิด และปิดลงอย่างรวดเร็ว การเชื่อมประสานกระแสทั้งสามในเวลาอันจำกัด จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่ประสานกระแสทั้ง 3 เข้าด้วยกัน **Kingdon** จึงได้กล่าวถึงความสำคัญของ **ผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy entrepreneur)** ซึ่งก็คือ บุคคล หรือองค์กรที่เต็มใจ และทุ่มเทกำลัง เวลา และทรัพยากรต่างๆ ของตน มีหน้าที่ในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดช่องทาง หรือหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ได้เปิดออก เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทันทีที่หน้าต่างนโยบายเปิดขึ้น ซึ่งในการศึกษาตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองครั้งนี้ จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ ผู้ประกอบการทางนโยบายในการ

<sup>48</sup> เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, “การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหามลพิษจากกิจกรรมเหมืองแร่: กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารตะกั่วบริเวณหมู่บ้านคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ปีการศึกษา 2550)

วิเคราะห์การเสนอวาระนโยบาย โดยนำแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups Theory) มาใช้เพื่ออธิบาย ผู้ประกอบการทางนโยบาย ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของไทย และกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฝ่ายคัดค้าน เพื่อ จะต้องใช้โอกาสนั้นในการประสานให้ทั้งสามกระแสได้มาบรรจบกัน และเกิดการตัดสินใจนโยบายในที่สุด

### 2.1.3 แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups Theory)

นอกเหนือไปจากชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจ และบทบาทในการกำหนดนโยบายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่สังคมไทยมีการพัฒนาไปสู่สังคมที่มีการรวมตัวเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย และการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น การรวมตัวของกลุ่มต่างๆ ที่เรียกว่า **กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)** จึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งในฐานะผู้นำเข้า ประเด็นปัญหา ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และผู้ได้รับผลจากนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน ร่วมกัน หรือที่มีความใส่ใจในเรื่องเดียวกัน เช่น กลุ่มธุรกิจ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า เป็นต้น และอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า **“กลุ่มผลักดัน” (Pressure Group)** เพื่อเป็นการเน้นให้เห็นว่า กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่พยายามจะผลักดันนโยบายสาธารณะ และโน้มน้าว (influence) ให้ผู้ตัดสินใจ หรือปฏิบัตินโยบายดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายอย่างมากในปัจจุบัน<sup>49</sup>

ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาครั้งนี้สามารถวิเคราะห์ได้ครอบคลุมถึงความขัดแย้งของปัญหา นโยบายที่เกิดขึ้น จากการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มที่สนับสนุน และกลุ่มที่ต่อต้าน ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ที่อยู่ในช่วงการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ จึงได้นำแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) มาเพื่อวิเคราะห์ความพยายามของกลุ่มต่างๆ ที่ผลักดันให้การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตไฟฟ้าเข้าสู่วาระการพิจารณา และกลายเป็นวาระปัญหาเชิงนโยบาย” (The Institutional Agenda) ในที่สุด

<sup>49</sup> ม.ร.ว. พุทธิศาน ฐมพล, เอก ตังทรัพย์วัฒนา, และ สิริพรรณ นกสวน, คำ และความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 176.



### ความเป็นมาของแนวคิด

การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมตะวันตกเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ (Interest) อย่างเดียวกัน หรือมีความห่วงใยใส่ใจในเรื่องเดียวกัน เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า สมาคมอุตสาหกรรม เป็นต้น กลุ่มที่เกิดขึ้นเป็นการรวมกันเพื่อเป็นปากเสียง หรือร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยเน้นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดัน นโยบายของรัฐให้ดำเนินการต่างๆอย่างสอดคล้องกับผลประโยชน์ หรือความห่วงใยของกลุ่ม ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงนับว่าเป็นองค์กรทางการเมืองอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับพรรคการเมือง ต่างกันตรงที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีเป้าหมายในการเข้าไปเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง หรือมีอำนาจในการเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่จะเป็นการโน้มน้าวผู้ปกครองในดำเนินนโยบายตามความต้องการของกลุ่ม เท่านั้น

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้เริ่มต้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยผลงานของ Arthur Bentley<sup>50</sup> เรื่อง *The Process of Government* (1908) ได้เสนอให้ศึกษาการเมืองจากพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม แทนการศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกชนตามแนวคิดทฤษฎีเสรีนิยม ซึ่งผู้แสดงกิจกรรมเหล่านี้ก็คือ กลุ่ม และการศึกษา กิจกรรม ของกลุ่มต่างๆ จะสามารถทำความเข้าใจ การเมือง และการตัดสินใจทางการเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะรัฐบาลก็ถือว่าเป็น กลุ่ม ด้วยเช่นกัน

ต่อมาในปีค.ศ. 1951 David Truman<sup>51</sup> ได้ใช้การศึกษาของ Arthur Bentley มาเป็นแนวทางในการสร้างทฤษฎีกลุ่มการเมือง (Group Theory of politics) ในหนังสือ *The Government Process* ซึ่งเป็นการศึกษาที่แคบลงมา โดยศึกษา กลุ่ม ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กันจนทำให้มีทัศนคติ และทำที่ร่วมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ในฐานะที่เป็นองค์กร และมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถาบันการปกครอง (Institutionalism) ที่เป็นทางการ เพื่อชี้ให้เห็นว่าการศึกษาการเมือง ไม่สามารถจำกัดการศึกษาเฉพาะสถาบันการปกครองได้ แต่ต้องศึกษา และให้ความสำคัญกับกระบวนการที่กลุ่มต่างๆใช้ในการเรียกร้อง ผลักดัน หรือต่อต้านนโยบาย ที่สถาบันการปกครองเหล่านั้นเป็นผู้กำหนดด้วย โดยนัยดังกล่าว การศึกษาพฤติกรรมการเมืองการเรียกร้อง

<sup>50</sup> Arthur Bentley, *The Process of government*, (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

<sup>51</sup> David Truman, *The governmental process*, (New York: Knopf, 1951) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

ของกลุ่มต่างๆในสังคม ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการสนับสนุนข้อเสนอของ **Arthur Bentley** ที่ว่าการศึกษาพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม จะช่วยให้เข้าใจกระบวนการทางการเมืองได้มากขึ้นอีกประการหนึ่ง

การพัฒนาทฤษฎีประชาธิปไตยพหุนิยม (Pluralist Democracy) ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ทำให้ทฤษฎีกลุ่มกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการศึกษา โดยมีแนวคิดว่าการรวมตัวกันของปัจเจกชนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรม และเป็นความจำเป็นของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นวิธีการที่ประชาชนสามารถใช้ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้ผู้ปกครอง หรือรัฐบาลดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของตน และทฤษฎีประชาธิปไตยพหุนิยมนี้ มีความต้องการให้สังคมประชาธิปไตยเสรีนิยม มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก และหลากหลาย เพื่อให้เป็นสังคมที่มีการแข่งขันกัน และได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ โดยท้ายที่สุดแล้วการต่อรอง และการประนีประนอมผลประโยชน์กันจะเป็นผลให้เกิดนโยบายที่เป็นธรรมต่อสังคมที่เป็นประชาธิปไตย<sup>52</sup>

**Robert Dahl** นักทฤษฎีพหุนิยม ได้เสนอไว้ในหนังสือ **Who Governs?** (1961) ว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้น อำนาจทางการเมือง (Political Power) จะกระจายอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม โดยไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจครอบคลุมทั้งสังคม แต่ละกลุ่มมีอำนาจเพียงพอที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา นโยบายสาธารณะเกิดมาจากการต่อสู้ ต่อรอง และประนีประนอมของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่งผลให้เห็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นนั้น สะท้อนดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) ของสังคม<sup>53</sup>

ในขณะที่นักทฤษฎีกลุ่มอย่าง **David Truman** ก็เชื่อว่า “สังคมมีวิธีการที่ดีอยู่แล้วในการที่จะให้มีกลุ่มต่างๆ มาแข่งขันผลประโยชน์กัน โดยธรรมชาติและการแข่งขันนี้จะก่อให้เกิดการคานอำนาจกัน (Check and Balance) ระหว่างกลุ่มอยู่แล้วโดยธรรมชาติ อันจะเป็นบัพ

52

Gordon Marshall, *The concise Oxford dictionary of sociology* (Oxford: Oxford University Press, 1994) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

53

เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

อภิศของเสถียรภาพ (Stability) ตลอดจนการแข่งขันที่เหมาะสมสำหรับทุกคนทุกกลุ่มชน และการป้องกันไม่ให้กลุ่มชนใดมีอิทธิพลถึงขนาดสามารถแย้งชิงผลประโยชน์ จากกลุ่มชนอื่นได้”<sup>54</sup>

แต่ข้อสรุปข้างต้นได้มีนักวิชาการกลุ่มอื่นๆ เช่น สำนักชนชั้นนำ (Elitism) ที่มองว่าในสังคมอเมริกันนั้น ถึงแม้ว่ากลุ่มต่างๆจะสามารถยื่นข้อเสนอที่ตนเองต้องการได้ แต่อำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญก็ยังคงขึ้นอยู่กับชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) อยู่ดี ในด้านสำนักมาร์กซิสต์ (Marxism) ซึ่งใช้แนวคิดเรื่องชนชั้นเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ให้ความเห็นที่ว่าแท้จริงแล้วอำนาจนั้นอยู่ที่ชนชั้นนายทุน และในส่วนของสำนักภาควิรัฐ-สังคม (Corporatism) ที่มีแนวคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดพหุนิยม และสนับสนุนการแข่งขันกันระหว่างกลุ่ม แต่ก็มี ความเชื่อว่า ถึงแม้อำนาจจะกระจายอยู่ในคนหมู่มากก็ตาม แต่ก็จะมีบางคนที่มีความอำนาจมากกว่าคน อื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มจึงไม่อาจจะนำไปสู่ดุลยภาพแห่งอำนาจ ตามที่นักทฤษฎีกลุ่มมีความเชื่อเสมอไปโดยสรุปประเด็นสำคัญที่เป็นข้อโต้แย้ง ก็คือ ประเด็นความ ไม่เท่าเทียมทางอำนาจระหว่างกลุ่มนั่นเอง

### 2.1.3.1 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

การที่จะนำแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อนำมาใช้อธิบาย และทำความเข้าใจในบริบทของสังคมไทย รูปแบบการอธิบายการกำหนดนโยบายโดยใช้แนวคิดกลุ่ม ผลประโยชน์ อาจจะมีข้อจำกัดในการอธิบายอยู่บ้าง เนื่องจากความแตกต่างทางสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม Almond and Powell จึงได้ให้คำจำกัดความของปรากฏการณ์ ทางสังคมของ **กลุ่มผลประโยชน์** ที่เกิดขึ้นในสังคมกำลังพัฒนา ว่า “เป็นกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดย มีความสนใจ หรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีความสำคัญอยู่ไม่ มากก็น้อยว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่”<sup>55</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) เป็น การอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมภายใต้บริบทของสังคมพหุนิยม (pluralism) ตะวันตก จึงได้มี

<sup>54</sup> David Truman, *The governmental process*, อ้างถึงใน ม.ร.ว. พุทธิพิศาน ชุมพล, *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*, หน้า 142-143.

<sup>55</sup> Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, *Comparative politics: a developmental approach*, อ้างถึงใน ม.ร.ว. พุทธิพิศาน ชุมพล เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ สิริพรรณ นกสวน, *คำ และความคิดในรัฐศาสตร์ร่วม สมัย เล่ม 1*, หน้า 177.

นักวิชาการตะวันตก เช่น **Almond and Powell**<sup>56</sup> ที่สนใจศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในสังคมประเทศกำลังพัฒนา โดยได้แบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ตามลักษณะของผลประโยชน์ในการจัดตั้ง แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว (Atomic Interest Group) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เนื่องจากความพร้อมของเงื่อนไขในสถานการณ์นั้น มีอารมณ์เป็นแรงผลักดันสำคัญปราศจากการวางแผน และการจัดตั้งองค์การในการเคลื่อนไหว
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของสมาคม (Non-associational interest group) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มารวมตัวกันเพราะมีปัญหาาร่วมกัน ไม่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ เป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงความต้องการเป็นครั้งคราว โดยใช้วิธีเรียกร้องแบบไม่เป็นการ เป็นกลุ่มที่ไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีอารมณ์ความรู้สึกร่วมกัน บางครั้งเรียกกลุ่มผลประโยชน์นี้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม เช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มเชื้อชาติ และสามารถพบกลุ่มผลประโยชน์นี้ได้ ในสังคมกำลังพัฒนา
3. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปแบบสถาบัน (Institution interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้มักมีบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มและของกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ในประเทศที่มีระบอบการเมืองที่ก้าวหน้าและพัฒนาแล้ว ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เช่น พรรคการเมือง กองทัพ ข้าราชการ เป็นต้น สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในเอเชีย กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะมีอิทธิพล และบทบาททางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่นๆ
4. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม (Associational interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะทำตนเป็นตัวแทนของผู้มารวมตัวเป็นกลุ่ม มีการจัดระเบียบแบบแผนขององค์กรเป็นอย่างดี มีบทบาทการเรียกร้องหรือแสดงออกผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน โดยเฉพาะ มีการตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อเป็นปากเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใด โดยเฉพาะ เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน ในประเทศที่พัฒนาแล้วบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้โดยทั่วไปได้รับการยอมรับอย่างสูง ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เช่น องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจ เป็นต้น

---

<sup>56</sup>

Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Comparative politics: a developmental approach,

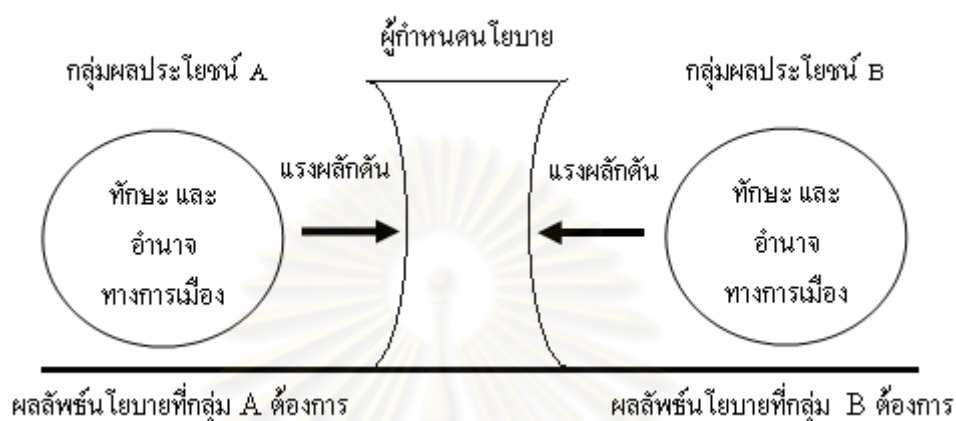
(Boston: Little & Brown, 1966) อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552) หน้า 96.

กล่าวโดยสรุปก็คือ กลุ่มผลประโยชน์สองประเภทแรก เป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ (Non-Association Interest Groups) โดยมีรูปแบบในการเรียกร้องที่เหมือนกัน คือ เป็นการเรียกร้อง เฉพาะกรณี หรือเป็นครั้งคราว ไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอน และไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จึงไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์กรและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนได้ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้สามารถพัฒนาไปเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะที่สาม และสี่ได้เช่นกัน โดยสถานะของกลุ่มผลประโยชน์สองประเภทหลังจะต่างกันตามลักษณะของแต่ละสังคม นั่นคือ ในสังคมประเทศกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันแบบสถาบัน จะมีอิทธิพลเหนือกว่า กลุ่มผลประโยชน์ ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคมที่เป็นทางการ แต่ในสังคมประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มผลประโยชน์แบบสมาคมที่เป็นทางการจะมีอิทธิพลเหนือกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันแบบสถาบัน

การที่แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความสำคัญกับการอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดข้อจำกัดประการหนึ่งในการศึกษา ถึงรูปแบบวิธีการอธิบาย ที่ไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจทางการเมืองได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) จึงต้องใช้วิธีการอธิบายเชิงสถานการณ์ หรือเชิงสภาพแวดล้อมทางสังคม และการเมืองเข้ามาช่วย เพื่อให้การวิเคราะห์มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>57</sup> การกำหนดวาระนโยบาย ซึ่งถือเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งของแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิพหุนิยมที่ไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ และปฏิเสธความคิดที่ว่ารัฐเป็นเครื่องมือทางชนชั้น ซึ่งในความเป็นจริงรัฐมีแนวโน้มที่จะดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แก่ผู้ที่ครอบครองอำนาจของรัฐ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจบทบาทของกลุ่มที่เกิดขึ้นในการกำหนดวาระนโยบายครั้งนี้ จึงสามารถแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ได้โดยการนำ **ตัวแบบกระแส และหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** อันประกอบไปด้วย 3 กระแส ได้แก่ กระแสนโยบาย (Policy stream) กระแสการเมือง (Political stream) และกระแสปัญหา (Problem Stream) มาอธิบายเชิงสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคม และการเมือง เพื่อให้เข้าใจกระบวนการกำหนดวาระนโยบายที่เกิดขึ้นในกรณีของแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ภาพที่ 2.7 แสดงการต่อสู้ และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มีทักษะ  
และอำนาจทางการเมืองที่เท่ากัน<sup>58</sup>

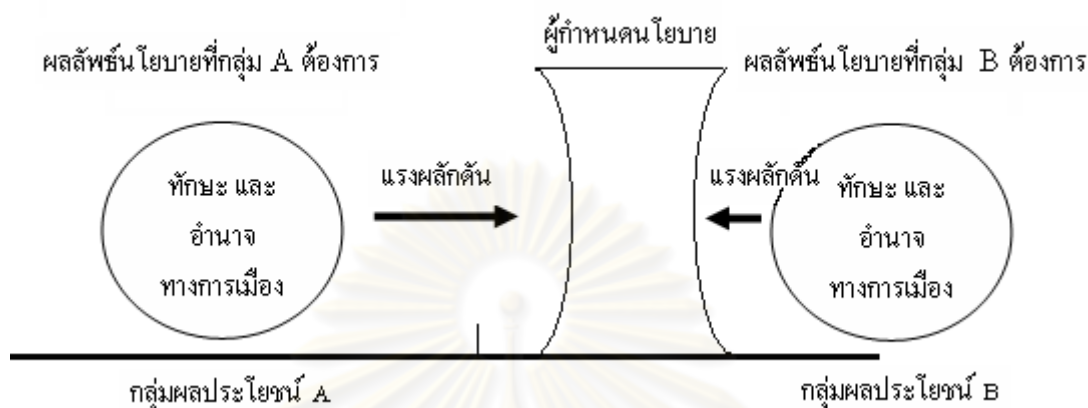


ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา, 2552.

ในการต่อสู้ผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย (Policy makers) กำหนดนโยบายให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน โดยที่แต่ละกลุ่มมีทักษะและอำนาจทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน นโยบายที่ออกมาก็จะไม่สามารถโอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งได้ ก็จะเป็นนโยบายที่มีดุลยภาพ ระหว่างกลุ่มอย่างแท้จริง ตามที่แสดงใน ภาพที่ 2.7 แสดงการต่อสู้ และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มีทักษะ และอำนาจทางการเมืองที่เท่ากัน แต่ถ้ากลุ่มที่มาต่อสู้กันมีทักษะ และอำนาจทางการเมืองไม่เท่ากัน นโยบายสาธารณะที่ออกมา ก็จะเอนเอียงไปทางกลุ่มที่มีอำนาจ และทักษะทางการเมืองมากกว่า (แสดงใน ภาพที่ 2.8 แสดงการต่อสู้ และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มีทักษะ และอำนาจทางการเมืองไม่เท่ากัน)

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

รูปที่ 2.8 แสดงการต่อสู้และผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะ  
และอำนาจทางการเมืองไม่เท่ากัน<sup>59</sup>



ที่มา: จุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และ กรณีศึกษา, 2552.

จุมพล หนิมพานิช ได้สรุปความหมายของ **กลุ่มผลประโยชน์** ว่าหมายถึง “การมารวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งการที่บุคคลในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกของกลุ่มมีความแน่นแฟ้น และมั่นคงกว่า ความสัมพันธ์ของสมาชิกของกลุ่ม โดยทั่วไป”<sup>60</sup>

**David Truman** ได้ให้ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ว่า หากการเรียกร้องของ **กลุ่มผลประโยชน์** เป็นการเรียกร้องระหว่างกัน หรือเรียกร้องซึ่งกันและกัน เช่น การที่กลุ่มกรรมกรเรียกร้องค่าจ้างต่อกลุ่มนายจ้างนั้น การเรียกร้องดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมือง แต่ถ้ามีการเรียกร้อง หรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อรัฐบาล ต่อระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

กลุ่มเหล่านี้ก็จะเป็กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>61</sup> ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จะให้ความสนใจศึกษาเฉพาะการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้เท่านั้น

### 2.1.3.2 ปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง<sup>62</sup>

จากที่ได้เสนอมาข้างต้นว่าการต่อสู้ ต่อรอง และประนีประนอมของกลุ่มผลประโยชน์ก็ เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกของกลุ่มตน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเมื่อกลุ่มมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วจะได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการเสมอไป ดังนั้นจึงต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนให้กลุ่มมีอำนาจในการเรียกร้อง หรือเป็นปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่

1. **ทรัพยากร** หมายถึง อะไรก็ตามที่ช่วยให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจได้ เช่น จำนวนสมาชิก เงินทุน การจัดองค์กร หรือโครงสร้างภายใน ผู้นำ สายสัมพันธ์ หรือช่องทาง (access) ที่เข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ความรู้ และข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของกลุ่มผลประโยชน์ คือ ความชอบธรรม เพราะโดยหลักการแล้ว การได้รับความชอบธรรมหมายถึงการได้รับการยอมรับให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ อำนาจ (Power resources) ก็ถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งประการหนึ่ง เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ หรือสามารถใช้อำนาจเหนือกลุ่มอื่นที่มีอำนาจน้อยกว่า ก็จะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องได้มากกว่า

2. **วัฒนธรรมทางการเมือง** ในแต่ละสังคมจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะต่างกันออกไป แม้ว่าสังคมนั้น จะมีระบบการปกครองเหมือนกับสังคมอื่นๆก็ตาม และวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ คือเกณฑ์ที่กำหนดว่ากิจกรรมใด หรือวิธีการใดเป็นสิ่งที่ยอมรับของสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

<sup>61</sup> David B. Truman, The governmental process, (New York: Alfred A. Knopf, 1951). อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

<sup>62</sup> ม.ร.ว. พุทธิสาด ทุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น อ้างถึงใน ภาคภูมิ วาณิชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)



3. ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมาจากความเชี่ยวชาญ ข้อมูล หรือความรู้ที่กลุ่มเหล่านั้นครอบครองอยู่ และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจะมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษ ในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่จะกำหนดเป็นนโยบายเพียงพอ และจำเป็นจะต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialized Expertise) ในด้านนั้น ซึ่งกรณีของโครงการก่อสร้างพลังงานนิวเคลียร์จะเห็นได้ชัดเจน เพราะพลังงานนิวเคลียร์ เป็นเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อน และไม่สามารถเข้าใจได้ง่าย ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น วิศวกรไฟฟ้า นักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

กรอบการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจะช่วยให้เข้าใจของแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ในแง่ของปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ซึ่งอำนาจ ที่มีต่อกันระหว่างระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในแนววิพากษ์ (Critical) และเน้นการตั้งคำถามต่อข้อสรุปต่างๆ ที่เราได้เรียนรู้จากอดีต ซึ่งการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Analysis) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า สังคมมีพัฒนาการ มีการเคลื่อนไหว และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรท่ามกลางกระบวนการพัฒนาของระบบสังคมที่เป็นอยู่นั้น และมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในลักษณะใดบ้าง

## 2.2. งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง เป็นผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายที่ความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจของฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ส่งผลให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สาธารณะตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างแท้จริง แต่กลับเป็นก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจเข้าถึงการกำหนดนโยบายเท่านั้น ปัญหาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการรับรู้ปัญหา เพื่อนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย เพื่อหาทางออกให้กับปัญหา ได้แก่ ผลงานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) เจริญ สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ (2549) และพงษ์เทพ พิณยสินิตศาสตร์ (2549)

ส่วนที่สอง เป็นผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) โดยการนำแนวคิดตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model) และแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ที่แสดงบทบาทการเรียกร้องในกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย ผลการศึกษาของผลงานในกลุ่มนี้ เป็นการ

แสดงให้เห็นถึงปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจ และการช่วงชิงพื้นที่การใช้อำนาจในการกำหนดประเด็นปัญหา นโยบาย เพื่อให้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาวาระนโยบายสาธารณะ แต่จากการศึกษาพบว่านโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นโดยอาศัยช่วงจังหวะเวลาที่เอื้อต่อการเกิดขึ้น ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของสังคม ทำให้เห็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเกิดผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มผู้ที่มีความได้เปรียบในการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากได้เป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่ ซึ่งได้แก่ผลงานของ นพดล อุดมวิศวกุล (2548) เกื้อเมธา อุกฤษพรพิพัฒน์ (2550) กรกช ศิริโชค (2538) ภาคภูมิ วาณิชกะ (2551) และสายรุ้ง ทองปลอน (2551)

**ส่วนที่หนึ่ง: ผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย**

เดชรัตน์ สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ<sup>63</sup> ในปี พ.ศ. 2549 ได้เสนอผลการศึกษาในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงาน ซึ่งสาระสำคัญของวิเคราะห์ เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของระบบ และกระบวนการนโยบายพลังงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของประเทศไทย ที่แสดงถึงการนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า ภายใต้บริบทของสังคมไทย

การวางแผนพัฒนาประเทศในสมัยที่ได้มีการเริ่มรับเอาระบบพลังงานสมัยใหม่มาใช้ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ซึ่งในรายงานดังกล่าวได้แบ่งพัฒนาการของระบบ และนโยบายพลังงานไทยออกเป็น 5 ช่วงใหญ่ๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาภาคพลังงานได้เริ่มเป็นรูปธรรมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายตั้งแต่ช่วงที่ 2 ของพัฒนาการเป็นต้นมา ผลการศึกษานี้ได้เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ แรงขับเคลื่อนทางนโยบาย และอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนา ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศ สถานการณ์โดยรวมของนโยบายด้านพลังงาน เกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างตัวละครหลัก 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการของระบบพลังงาน พบว่าการกำหนดนโยบายด้านพลังงานเป็นผลมาจากการรับรู้ปัญหา และเสนอปัญหาโดยชนชั้นนำ คือ รัฐบาล และนายทุน ซึ่งทั้ง

<sup>63</sup> เดชรัตน์ สุขกำเนิด เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และคนอื่นๆ, ญญแจดอกใหญ่ไขสุขภาพ : พลังงาน สุขภาพ และพลังประชาชน เดชรัตน์ สุขกำเนิด, บรรณาธิการ ( กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2545), หน้า 12 -22.

2 กลุ่มนี้ที่มีบทบาทอย่างมากในการนำปัญหา นโยบายเข้าสู่การ **จัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)** โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า เพื่ออำนวยความสะดวกการลงทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจการของประเทศ ลักษณะดังกล่าว คือ ปัญหา นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ **หรือวาระปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda)** การนำเสนอโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงส่งผลให้โครงการโรงไฟฟ้ามัก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนมากกว่าจะเป็นการพัฒนาชุมชน ซึ่งหากผู้ที่มีอำนาจในการกำหนด นโยบายยังคงใช้แนวทางการกำหนดนโยบายในแนวทางเดิม โดยการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ กำลังจะเกิดขึ้นก็จะนำไปสู่ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นได้ในอนาคตเช่นเดียวกัน ดังนั้นในขั้นตอนการ **จัดระเบียบวาระนโยบาย** จึงเป็นขั้นตอนที่ควรให้ความสำคัญในการพิจารณาอย่างมาก เพราะจะเป็น ที่มาของนโยบายสาธารณะที่จะก่อให้เกิดผลต่อสังคมในทางใดทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเมืองแนวมาร์กซิสม์ใหม่ ของสำนักที่เน้นทางด้านการพัฒนา (The development school) ใน ประเด็นที่เกี่ยวกับ สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อันเนื่องมาจากการ กำหนดนโยบายที่อำนาจในการกำหนดนโยบายกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำ และนายทุน ที่มีความเชื่อ ว่า หากกระบวนการพัฒนาแบบทุนนิยมดำเนิน ไปจนถึงที่สุดแล้ว ผลของการพัฒนาก็จะไหลริน ไปสู่คนทั้งประเทศได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยอັด โนมัติ (trickle – down theory) ซึ่งเป็นที่มาของความ ไม่เท่าเทียมในการใช้อำนาจของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั่นเอง

เช่นเดียวกับงานของ **รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์<sup>64</sup>** ในหนังสือ **กระบวนการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475- 2530** ได้นำเสนอในประเด็นการเกิดขึ้นของนโยบายเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอภาพ ของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย การศึกษานี้ใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นแนวคิดในการศึกษาควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง โดยมีสมมติฐานว่า นโยบายเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่ม ด้วยกัน คือ ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure) อุปทานของนโยบาย และ อุปสงค์ของนโยบาย โดยที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ และอุปทานในตลาดนโยบายได้รับอิทธิพลจากระบบทุนนิยมโลก และ โครงสร้างส่วนบนของ

<sup>64</sup> รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 10 -12.

ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผลของการศึกษา<sup>65</sup> มีดังนี้

1. แบบจำลองอุปสงค์-อุปทานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะไม่เพียงพอในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเพราะไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างส่วนบน(โครงสร้างทางการเมือง และระบอบอุปถัมภ์) และระบบทุนนิยมโลก

2. ระหว่าง พ.ศ. 2475-2530 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างส่วนบนและระบบทุนนิยมโลก โดยที่ชนชั้นนำเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปมีน้อยมาก โดยเฉพาะชาวนาเป็นผู้ที่เสียเปรียบจากนโยบายเศรษฐกิจอยู่เสมอ

3. การที่ผู้นำทางการเมืองของประเทศไทยจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจต่างๆ นำไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่สุด

4. ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากระบบทุนนิยมโลกตลอดระยะเวลาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2530

5. กระบวนการต่อรองระหว่างกลุ่ม และสถาบันต่างๆในสังคมทำให้นโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายสูงสุด (Maximand) ได้ จึงเป็นได้แต่เป้าหมายที่นำพอใจในระดับหนึ่งเท่านั้น

6. ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แนวทางการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

7. สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นสังคมการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศสมาโดยตลอด

8. ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) และการขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดจากการกีดกันของพลังอำมาตยาธิปไตย รวมทั้งความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ที่เกิดจากการขาดความเข้าใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ของประชาชน จึงนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าของคนกลุ่มน้อยที่ได้เปรียบ ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม

ข้อสังเกตหนึ่งที่สำคัญที่ได้จากการศึกษาผลงานของ รั้งสรรค์ฯ คือ การนำแนวคิดแบบจำลองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่อยู่บนพื้นฐานของ อุปสงค์ อุปทาน และตลาด

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 245 – 253.

มาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ อีกทั้งได้เพิ่มปัจจัยสำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมากในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ก็คือปัจจัยระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) และปัจจัยโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure) ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่ทั้งสองปัจจัยนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์การเมืองในสำนักมาร์กซิสต์ เป็นการศึกษาวิถีการผลิต (mode of production) ซึ่งประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์ทางการผลิต และพลังการผลิต ที่เป็นองค์ประกอบในขั้นตอนของพัฒนาการทางสังคมหนึ่งๆ ที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม การวิเคราะห์วิถีการผลิตในลักษณะนี้จะทำให้เราทราบถึงโครงสร้างเศรษฐกิจ (Economic Structure) ในส่วนที่สำคัญ เช่น เราจะสามารถมองเห็นลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือศักดินาได้อย่างชัดเจน<sup>66</sup>

ปัจจัยทั้ง 4 กลุ่มที่กล่าวมาข้างต้น ช่วยให้เข้าใจกระบวนการในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านพลังงาน ได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้สามารถเข้าใจถึงแรงขับเคลื่อนจากการกำหนดนโยบาย และอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนา ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศ ทั้งนี้ผลงานดังกล่าวยังสอดคล้องกับผลงานของ เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ ในแง่ที่เป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างกลุ่มตัวละครหลัก 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ที่มีต่อการพัฒนาด้านพลังงานของไทยที่ผ่านมา ซึ่งเทียบเคียงได้กับปัจจัยทั้ง 4 กลุ่ม ที่เสนอโดย รั้งสรรพฯ ในการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจลักษณะการเกิดของนโยบายในประเทศไทย โดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดการด้านพลังงาน และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่กำลังดำเนินการศึกษาอยู่ นั่นคือ นโยบายด้านพลังงานของไทยที่ผ่านมาต่างก็เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) อันเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของปฏิสัมพันธ์ ที่ส่งผลต่อรูปแบบของการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศที่จะเกิดขึ้น โดยมีโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ เป็นผู้ที่กำหนดนโยบาย ซึ่งในที่นี้ก็คือ นโยบายด้านการจัดหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าของประเทศ การกำหนดนโยบายก็เพื่อจัดการกิจการด้านพลังงาน อีกทั้งยังมีตัวละคร (Actors) ฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ไปถึงพฤติกรรมและบทบาทของนักการเมืองพรรคการเมือง และรัฐสภา รวมไปถึงข้าราชการ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งฝ่ายต่างๆเหล่านี้ก็คือ อุปทานของนโยบายนั่นเอง และยังเกี่ยวเนื่องไปถึงผู้บริโภคนโยบาย หรืออุปสงค์ของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์

<sup>66</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ปรัชญาและวิธีการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง,” ใน จากเศรษฐศาสตร์การเมืองถึงสังคมไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ สมเกียรติ วันทะนะ, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: วลี, 2524), หน้า 9-11.

ต่างๆในสังคม และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาถึงจุดเริ่มต้น และที่มาของปัญหาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ อันมีนัยเป็นทรัพยากรที่ถูกนำมาเป็นตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และส่งผลต่อรูปแบบการกำหนดนโยบาย และนโยบายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งหากนำมาพิจารณาเชื่อมโยงกับกรอบวิเคราะห์หลักในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ “ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)” ของ John W. Kingdon<sup>67</sup> จะสอดคล้องกับการก่อเกิดของนโยบายตามที่ รังสรรค์<sup>68</sup> ได้เสนอว่า “นโยบายหนึ่งนโยบายใดเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่ม” กับ ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย จะได้ว่า พิจารณากระแสปัญหา (Problem Stream) ก็คือ อุปทานและอุปสงค์ของนโยบาย กระแสที่ กระแสนโยบาย (Policy Stream) คือ โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure) กระแสที่สาม กระแสการเมือง (Political Stream)

พงษ์เทพ พินัยนิติศาสตร์<sup>68</sup> ในปี พ.ศ. 2549 ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์หัวข้อ “กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย: พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์” โดยศึกษาจากกรณีศึกษา 3 โครงการ ได้แก่ โครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย - สหภาพพม่า จ.กาญจนบุรี โครงการท่อก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย จ.สงขลา และโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด - บ่อนอก จ. ประจวบคีรีขันธ์ โดยเป็นการศึกษาถึงสาเหตุ และที่มาของโครงการ และผลกระทบที่สำคัญจากโครงการ เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความไม่เท่าเทียมของอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลจากการศึกษา พบว่า ถึงแม้ภาครัฐจะพยายามยึดหลักธรรมาภิบาล ตามระบอบประชาธิปไตย มุ่งหาทางออกในรูปแบบคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นการก่อสร้างโครงการดังกล่าว แต่ผลการดำเนินงานจากคณะกรรมการเหล่านั้นก็มิได้รับความสนใจเอาใจใส่อย่างจริงจัง เนื่องจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือภาครัฐยึดมั่นอยู่บนฐานอำนาจแห่งรัฐ และมุ่งการพัฒนาประเทศ และระบบเศรษฐกิจ ส่วนภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายด้านพลังงาน ก็ยึดมั่นอยู่บนฐานแห่งสิทธิมนุษยชน และมุ่งการอนุรักษ์ คือ ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีพแต่อย่างใด โดยทั้งสองฝ่าย

<sup>67</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed, (New York: Longman, 2003) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 106.

<sup>68</sup> พงษ์เทพ พินัยนิติศาสตร์, “กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย: พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2549), หน้า 1-8.

มิได้มองปัญหา นโยบายสาธารณะแบบองค์รวม (holistic) คือ ปราศจากกระบวนการทัศนการณ์มองทั้ง ปัญหาของคนส่วนใหญ่ (majorities) และปัญหาของคนส่วนน้อย (minorities) ร่วมกัน ดังนั้น ปัญหาของคนส่วนรวม (communities) จึงไม่ได้รับการแก้ไขร่วมกัน กลับสะสมเน้นนานออกไป ยิ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างทั้งสองฝ่ายขยายวงกว้างมากขึ้น จนกลายเป็นชนวนความขัดแย้งทางสังคม นำไปสู่การยื่นหยัดต่อผู้คัดค้าน นโยบายด้านพลังงานในรูปแบบโครงการก่อสร้างใดๆ ของรัฐอย่างถึงที่สุด อันจะส่งผลกระทบต่อสังคม และประเทศชาติในอนาคต

ทั้งนี้ พงษ์เทพฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานที่สำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการนำปัญหาเข้าสู่การจัดระเบียบวาระ ทำให้ นโยบายที่ออกมาสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ เพราะทั้งสองฝ่ายมีการรับรู้ปัญหาที่ต่างกัน และนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจการผลักดันนโยบาย

ผลงานทั้ง 3 แสดงให้เห็นถึง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่ได้เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของทุกกลุ่มในสังคม แสดงให้เห็นถึงความจริงที่ว่าไม่มี คุณภาพของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มในสังคมตามสมมติฐานที่สำนักกฎหมายเสนอ นโยบายได้ ถูกกำหนดขึ้นในเงื่อนงำที่ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีแนวโน้มว่าจะ ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่า กลุ่มที่มีอำนาจน้อย แต่กลุ่มที่มีอำนาจมากกลับเป็น คนส่วนน้อยของสังคม ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จึงถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่าจะ กระจายอย่างทั่วถึงในสังคม

**ส่วนที่สอง:** ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบายโดยการนำแนวคิดตัวแบบกระแสน้ำต่างนโยบาย

นพดล อุดมวิศกุล<sup>69</sup> ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์ในหัวข้อ การเข้าสู่วาระ และการ กำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณี นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของนโยบายมาตรฐานสินค้า

<sup>69</sup> นพดล อุดมวิศกุล, “การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณี นโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2548)

เกษตรและอาหารในประเทศไทย ที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 3 ส่วน ได้แก่ หน่วยงานราชการ คือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี และองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (FAO) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties: OIE) และสำนักงานอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention: IPPC)

จากการศึกษาของ นพดล ฯ พบว่า การพบกันของกระแสนโยบายนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ทั้ง 3 กระแส เป็นเหตุให้การกำหนด มาตรฐานสินค้า เกษตร และอาหารในประเทศไทย

**กระแสปัญหา** คือ องค์การการค้าโลก ได้เปลี่ยนรูปแบบมาตรการทางการค้า จากการใช้มาตรการทางภาษี (Tariff Barrier) มาสู่การใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non -Tariff Barrier) ทำให้เกิดการนำมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารที่เป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการควบคุมผู้ผลิตสินค้าเกษตร และอาหาร ทำให้เกิดปัญหาการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของไทยที่ไม่ได้มาตรฐานจากประเทศผู้นำเข้า

**กระแสนโยบาย** ส่วนราชการหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นความสำคัญ และได้นำเสนอการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารในช่วงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 การดำเนินนโยบายการค้าที่พึ่งพิงตลาดต่างประเทศ

**กระแสการเมือง** ที่มีอิทธิพลสำคัญทำให้เห็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ.1991) จากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาเป็นรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) มีการผลักดันประเด็นความปลอดภัยด้านอาหาร จึงทำให้ประเด็นปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน



ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร และบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยภายใต้สภาพแวดล้อมของปัญหา และสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย โดยมีหน่วยงานราชการ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และฝ่ายการเมือง ในการนำวาระนโยบายเข้าสู่กระบวนการพิจารณา เพื่อผลักดันความต้องการต่อฝ่ายการเมือง ถึงแม้ว่าโดยหลักการจะมีบทบาทในการเป็นผู้ดำเนินนโยบายปฏิบัติก็ตาม แต่เนื่องจากหน่วยงานราชการเป็นสถาบันที่รับผิดชอบ และดูแลปัญหาต่างๆ มาเป็นเวลายาวนาน กว่าฝ่ายการเมือง มีอำนาจ และบทบาทเป็นทั้งผู้ดูแล และกำหนดวาระของนโยบาย การเข้ามา มีบทบาทดังกล่าว ได้รับแรงสนับสนุนด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมไปถึงบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นอีกประการหนึ่งที่หน่วยงานราชการได้รับความชอบธรรมต่อการเข้าไปมีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และยังเป็นการเพิ่มความแข็งแกร่งของระบบราชการอีกด้วย

### ข้อสรุปที่ได้รับจากการศึกษา 3 ประการสำคัญคือ

1. ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารเป็นประเด็นปัญหาในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นดังกล่าวถูกถ่ายทอดแนวคิดมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ผ่านการประชุมสัมมนาขององค์กรระหว่างประเทศ จนพัฒนากลายเป็นประเด็นปัญหาในประเทศกำลังพัฒนา ถือเป็นอิทธิพลโดยตรงจากระบบทุนนิยมโลก
2. การก่อตัวของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเป็นวาระปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda) ไม่ได้เป็นปัญหาที่กระทบประชาชนทั่วไป เพราะแผนดังกล่าวถูกกำหนดขึ้น โดยหน่วยงานราชการ และเป็นตัวแทนในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ และฝ่ายการเมือง และผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือชนชั้นนำ และนายทุนเท่านั้น
3. ผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเกิดจากลักษณะเฉพาะทางวิชาการ ฝ่ายการเมืองได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะไปแล้ว ส่วนองค์กรระหว่างประเทศก็ได้รับประโยชน์จากการที่รัฐบาลยอมรับในมาตรฐานตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถที่จะรับรองได้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะสะท้อนผลประโยชน์สาธารณะได้

เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์<sup>70</sup> ศึกษาในหัวข้อ “การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหามลพิษจากกิจกรรมเหมืองแร่: กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารตะกั่วบริเวณหมู่บ้านคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี” ที่ผ่านมาปัญหาสารตะกั่วปนเปื้อน มีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และพยายามแก้ไข โดยมีนโยบายออกมามากมาย แต่ปัญหาดังกล่าวกลับยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วง อีกทั้งมีข้อถกเถียงถึงแนวทางและนโยบายการแก้ไขตามมาอีกหลายประการ

การศึกษาของ เกื้อเมธา ต้องการศึกษาประเด็นความขัดแย้งในการแก้ไขปัญหาแบบแผนความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังกระบวนการนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหา ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย รวมไปถึงกลไกการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยใช้แนวคิด **ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** เป็นกรอบในการศึกษา ผลของการศึกษาทำให้ทราบว่า การตัดสินใจนโยบายต่างๆ ในกระบวนการแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **กระแสการเมือง** รวมไปถึงการต่อรองอำนาจของฝ่ายต่างๆ ภายในจังหวะเวลานั้นเป็นสำคัญ กล่าวในกรณีนี้คือ การที่ปัญหาได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนถือเป็น **ช่วงจังหวะเวลาที่สำคัญ** ที่องค์กรพัฒนาเอกชนและชาวบ้านสามารถนำเสนอแนวนโยบายของตนเข้าสู่ขั้นตอนการตัดสินใจ อีกทั้งสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อกดดันการตัดสินใจนโยบายได้อย่างมีพลัง ได้แก่ การเรียกร้อง การร้องเรียน การจัดเวทีวิชาการ การหาแนวร่วม และการนำเสนอประเด็นปัญหา แต่เมื่อปัญหาไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ผู้ตัดสินใจนโยบายก็จะเป็นฝ่ายนำแนวนโยบายของตนเข้าสู่ขั้นตอนการตัดสินใจภายใต้การกดดันจากกระแสการเมือง ที่แตกต่างจากช่วงเวลาที่เป็นข่าว ได้แก่ งบประมาณ การเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กร ความเกือตูลกันของผู้ประกอบการกับหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจนโยบายจึงมีลักษณะกลับไปกลับมา มิได้มุ่งเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบด้วยว่า เมื่อมีการตัดสินใจนโยบายหนึ่งๆ นโยบายดังกล่าวกลับไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง หรือนำไปปฏิบัติใช้อย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข

<sup>70</sup> เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, “การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหามลพิษจากกิจกรรมเหมืองแร่: กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารตะกั่วบริเวณหมู่บ้านคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านจิตวิทยา สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ปีการศึกษา 2550)

กรกช ศิริโชค<sup>71</sup> ได้ทำการศึกษา ในหัวข้อ “การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย: ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535” เพื่อตอบคำถามที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็น “อำมาตยาธิปไตย” หรือไม่อย่างไร และมีปัจจัยใดมีอิทธิพลสำคัญ โดยใช้ทฤษฎีระบบการเมือง (Political System Theory) และแนวคิดการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เป็นแนวทางในการศึกษา จากการศึกษาได้ข้อสรุปดังนี้

**ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้แก่ (1) นโยบายสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) การเรียกร้องจากเอกชน ให้มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม (3) การเรียกร้องจากนักวิชาการ และข้าราชการระดับกลางให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมดุล ผู้ที่มีบทบาทเรียกร้องนโยบายในทางตรงโดยมากแล้ว คือ นักวิชาการ และข้าราชการระดับกลาง ส่วนกลุ่มผลประโยชน์เอกชนอาศัยการเรียกร้องทางอ้อมผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและไม่มีการรวมตัวของประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนี้แต่อย่างใด

แต่ **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** ดังกล่าวก็เป็นเพียงปัจจัยแวดล้อมเท่านั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบราชการเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 อิทธิพลนี้สะท้อนออกมาอย่างเป็นรูปธรรมจากการที่ระบบราชการสามารถยับยั้งความพยายามในการเสนอพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ถึง 5 ครั้ง นอกจากอำนาจและความชอบธรรมที่ได้รับจากกฎหมายแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระบอบนั้นก็ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการในการร่างแผนของระบบราชการแต่อย่างใด การกำหนดแผนการศึกษาตลอดระยะเวลาประมาณ 80 ปีที่ผ่านมาของประเทศไทย (รัชกาลที่ 5 - แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520) ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง และข้าราชการประจำมาโดยตลอด ไม่ว่าจะระบบการเมืองจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใดก็ตาม กระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในระหว่างปี พ.ศ. 2532-2535 เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ยืนยันถึงอิทธิพลของข้าราชการ

<sup>71</sup> กรกช ศิริโชค, “การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย: ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

ประจำที่มีต่อแผนการศึกษาของประเทศซึ่งเป็นลักษณะสำคัญระบบอำมาตยาธิปไตยที่แฝงอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ภาคภูมิ วาณิชกะ<sup>72</sup> ได้ดำเนินการศึกษาในหัวข้อ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริการะหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549 ในประเด็นหลักในการศึกษาครั้งนี้ คือ ในการเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้า ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น มีวิธีการในการต่อสู้และผลักดันผลประโยชน์ของตนเองอย่างไร ภาคภูมิฯ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาของการศึกษาว่า เป็นการศึกษาและให้ความสำคัญกับความขัดแย้ง และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์รวมทั้งสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มต่างๆที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังกล่าวถึงปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์นอกเหนือไปจากความสามารถในการระดม และใช้ทรัพยากร เช่น การขัดขวางจากกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายตรงข้าม ท่าทีของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ซึ่งสะท้อนถึงพลังของสังคมที่ดำเนินไปด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับสถานะ และวิธีการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และนโยบายสาธารณะก็เป็นผลของความขัดแย้งของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่อยู่ดลในระดับหนึ่ง ณ ขณะนั้น ซึ่งรูปแบบของการจัดสรรทรัพยากรที่เกิดจากนโยบายสาธารณะใดๆก็ตามที่ไม่สมดุล จะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งครั้งใหม่ได้อีก

โดยภาคภูมิฯ ได้สร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาขึ้นจากการประยุกต์แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ กับทฤษฎีการควบคุมวาระทางนโยบายเข้าด้วยกัน ผลการศึกษา มีข้อสรุปว่าความขัดแย้งทั้งในทางเศรษฐกิจ และการเมืองเป็นสภาพปกติของระบบเศรษฐกิจ และการเมืองไทย และความขัดแย้งดังกล่าวได้ถูกยกระดับขึ้น โดยวาระการเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ กลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองกลุ่มมีลักษณะความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมีความขัดแย้งกันอย่างมาก ในหลายมิติด้วยกัน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่นำมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ กลุ่มไทยรักไทย และกลุ่ม FTA Watch ที่ต่อสู้กันเพื่อแย่งชิงอำนาจในการกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ด้วยการใช่วิธีการขยาย หรือการจำกัด

<sup>72</sup> ภาคภูมิ วาณิชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)

ความขัดแย้งเป็นวิธีการในการต่อสู้เพื่อผลักดันผลประโยชน์ของตนในทางทฤษฎีนั้น ขอบเขตของความขัดแย้งที่ขยายออกไปสู่สาธารณะเป็นปัจจัยที่ตัดสินว่า กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายใดจะประสบความสำเร็จในการผลักดันผลประโยชน์ของตนเองให้กลายมาเป็นนโยบายได้ เนื่องจากการค้าเสรีเป็นประเด็นที่ครอบคลุมผลประโยชน์กว้างขวางและมีความสำคัญต่อสังคมในระยะยาว ซึ่งไม่ว่าฝ่ายที่ต่อต้านหรือสนับสนุนก็ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญนี้ได้

ตามกรอบแนวคิดที่ **ภาคภูมิฯ** ได้ทำการศึกษา นั้น เป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายของไทย ซึ่งเป็นลักษณะของสภาพแวดล้อมและความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม ที่ดำรงอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทย และเมื่อมีการเจรจาการค้าเสรี ลักษณะของสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่มาของ **การก่อตัวของความขัดแย้ง** ทางผลประโยชน์ระหว่าง “นายทุน” (Dominant Player) กับ “คนจน” (Loser) โดยมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้ง โดยธรรมชาติระหว่างนายทุนกับคนจน ซึ่งมีความต้องการในทรัพยากรที่เหมือนกัน การได้ของคนกลุ่มหนึ่งจึงหมายถึงการเสียของคนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ระหว่างนายทุนกับคนจนในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ผ่านมาของไทย เป็นลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันเสมอมา เนื่องจากนายทุนซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองมากกว่า ก็สามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านสายสัมพันธ์ที่มีกับนักการเมือง และข้าราชการ ในขณะที่คนจน หรือชนชั้นล่าง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย อีกทั้งยังเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับต้นทุนของนโยบายเหล่านั้นอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ได้ยุติลงจากการยุบสภา และการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงความซับซ้อนและพัฒนาการของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงเวลาดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาของ **ภาคภูมิฯ** ชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นแรก คือ ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมือง ระหว่างนายทุนกับคนจน ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้เกิดการต่อสู้แสวงหาผลประโยชน์จากความได้เปรียบในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ไม่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของไทยที่ผ่านมา ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคม

ประเด็นที่สอง คือ ตามที่ทฤษฎีตัวแบบกระแสนโยบาย (Streams model) ของ Kingdon<sup>73</sup> ได้กล่าวว่า การเกิดขึ้นของนโยบายใดๆ นั้น ต้องประกอบไปด้วยการมาบรรจบกันของปัจจัย หรือกระแสทั้ง 3 กระแส โดยพร้อมเพรียงกันตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ **ตัวแบบการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting)** ข้างต้น แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยการยุบสภา และการรัฐประหารใน ปีพ.ศ. 2549 นั่นคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงของกระแสการเมือง (Political Stream) จึงเป็นเหตุทำให้การเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ต้องยุติลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ต้องยุติลง เพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงของกระแสการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดัน นั่นเอง

สายรุ้ง ทองปลอน<sup>74</sup> ได้ทำการศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ในหัวข้อ **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (แผน PDP 2007)** สายรุ้งฯ ได้ศึกษาบทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้านกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นมีความแตกต่าง และไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจเศรษฐกิจ และการเมือง ในการเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนด และจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้างดงกล่าว อันเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และนำมาสู่ท่าทีที่แตกต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งก่อนและหลังการอนุมัติแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือแผนพีดีพี 2007

สายรุ้งฯ ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ฝ่าย ตามจุดยืนของกลุ่มที่มีต่อการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2550-2564 หรือ PDP 2007 ดังกล่าว ได้แก่ **กลุ่มแรก** คือ กลุ่มที่เห็นด้วยกับแนวทางการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าตามแผน PDP 2007 ประกอบไปด้วย 2 กลุ่มย่อย คือ (1) กลุ่มข้าราชการและเทคโนแครต (Technocrats) ในกระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นผู้ครอบครอง และเข้าถึงการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า (2) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

<sup>73</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*.

<sup>74</sup> สายรุ้ง ทองปลอน, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารจิตตศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)

ไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นผู้เขียน หรือยกร่างแผน PDP 2007 และบริษัทลูก 2 บริษัท คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง (RATCH) จำกัด (มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) (EGCOMP) ซึ่ง กฟผ. ถือหุ้นและมีผู้บริหารของ กฟผ. เข้าไปเป็นคณะกรรมการ ส่วน **กลุ่มที่สอง** คือ กลุ่มที่คัดค้านแนวทางการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าตามแผน PDP 2007 ซึ่งประกอบไปด้วย 2 กลุ่มย่อย คือ (1) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งต่อไปนี้ในงานวิจัยชิ้นนี้จะเรียกว่า “กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน” เป็นการรวมกลุ่มกันแบบไม่เป็นทางการ ของคนทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มนักวิจัย นักวิชาการ จากมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ กลุ่มพลังไทย สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธินโยบายสุขภาพ กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต องค์กรกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2) กลุ่มประชาชนในพื้นที่ที่รวมตัวกันต่อต้านโรงไฟฟ้า โดยในแต่ละจังหวัดที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในพื้นที่และรุกขึ้นมาเรียกร้องคัดค้านและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน เช่น การรวมกลุ่มกันของชาวบ้านจังหวัดสระบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อรุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะมาสร้างในพื้นที่จังหวัดตน และในบางโอกาสแต่ละกลุ่ม ซึ่งอยู่ในแต่ละจังหวัดจะมาร่วมกิจกรรมคัดค้านต่อต้านนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าด้วยกัน ซึ่งต่อไปนี้ในงานวิจัยชิ้นนี้จะใช้คำเรียกว่า “กลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า”

จากผลการศึกษารูปได้ว่า กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมีเป้าหมายหลัก คือ การคัดค้านแผน PDP 2007 มีความเสียเปรียบด้านศักยภาพภายใน ขอบข่ายของผลประโยชน์ที่มีความเหลื่อมล้ำกัน ส่วนกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้ามีเป้าหมายหลัก คือ การต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน ซึ่งประเด็นในการคัดค้านที่ทั้งสองกลุ่มมีส่วนร่วมกันคือ การคัดค้านแผน PDP 2007 อันเป็นประเด็นแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกัน หากทั้งสองกลุ่มแต่มีเป้าหมายหลักที่แตกต่างกัน ส่วนกลุ่มที่เห็นด้วย หรือสนับสนุนแผน PDP 2007 เป็นกลุ่มที่ใกล้ชิด และเข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มที่เป็นฝ่ายคัดค้าน ดังนั้นวิธีการหลักที่กลุ่มสนับสนุนดำเนินการในการต่อสู้กับกลุ่มที่คัดค้าน คือการออกกฎ กติกา และกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมหรือจำกัดการดำเนินการของกลุ่มที่คัดค้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน ที่ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจในการได้มาซึ่งความต้องการในผลประโยชน์ของฝ่ายผู้คัดค้าน เพราะไม่สามารถเข้าถึง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นได้อย่างที่ควรจะเป็น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจึงดำเนินการได้เพียงใช้วิธีการต่อสู้ผ่านสาธารณะ ส่วนกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้าใช้วิธีการระดมพลเพื่อการชุมนุมต่อต้านคัดค้านเท่านั้น ซึ่งไม่มีน้ำหนักเท่ากับการเข้าถึงอำนาจในการกำหนด หรือออกกฎเพื่อมาควบคุม ดังเช่นฝ่ายข้าราชการ และเทคโนโลยี

(Technocrats) ในกระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งของทั้งสองกลุ่ม ก็ยังดำรงอยู่ตรงเท่าที่การอนุมัติแผน PDP 2007 นั้น เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งในด้านอำนาจ การเข้าถึงทรัพยากร และโอกาสในการมีส่วนร่วมต่อไป และการต่อสู้เพื่อผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นธรรมต่อทั้งสองฝ่ายมากขึ้นก็จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอนตามวิถีของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย

ประเด็นสำคัญในผลการศึกษาของ สายรุ่งฯ คือ การจำแนกให้เห็นถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2550-2564 หรือแผน PDP 2007 เอาไว้อย่างชัดเจน และได้อธิบายถึงบทบาทในเชิงลึกของกลุ่มดังกล่าว ที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งฝ่ายที่สนับสนุน และฝ่ายต่อต้านที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ แผน PDP 2007 ผลการศึกษสามารถทำให้เข้าใจถึงความสำคัญของปัจจัยของกระแสทั้ง 3 กระแส ที่มีต่อการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีตัวแบบกระแสนโยบาย (Streams model) ของ Kingdon<sup>75</sup> โดยมี กระแสนโยบาย (Policy stream) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยผู้ที่มีส่วนในการกำหนดทางเลือกที่ใช้สำหรับการตัดสินใจดังกล่าว ระบุประเด็นให้แก่ผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลัง (Hidden Cluster) การขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายข้าราชการ และเทคโนโลยี (Technocrats) ในกระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) นอกจากนี้ทฤษฎีของ Kingdon ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy entrepreneur)

กนกพร คุณภุรีปัญญา<sup>76</sup> ศึกษาวิทยานิพนธ์หัวข้อ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายน้ำในสังคมไทย: ศึกษาในช่วงปี 2503 – ปัจจุบัน (2551) กนกพร ได้ศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในเรื่องการกำหนดนโยบายทรัพยากรน้ำระหว่างผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ผู้กำหนด

<sup>75</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*.

<sup>76</sup> กนกพร คุณภุรีปัญญา, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายน้ำในสังคมไทย: ศึกษาในช่วงปี 2503 – ปัจจุบัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)



นโยบายน้ำ รัฐบาล นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ อธิปไตยทั้งภายนอก และภายในประเทศ อำนาจในการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ รวมไปถึงประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้ที่มีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายน้ำก็คือ หน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกรมทรัพยากรน้ำ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่

การศึกษาของ กนกพร ได้นำกรอบแนวคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ 2 แนวคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ.2475-2530 ของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) ที่ว่าด้วยเรื่องตลาดนโยบาย อุปสงค์ และอุปทานของนโยบาย โครงสร้างส่วนบนและระบบทุนนิยมโลกของประเทศไทย และแนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐกิจศาสตร์ (Political Economics) ของ Frey and Schneider (1981) และ Frey (1983) ที่มีข้อเสนอเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐบาลว่า รัฐบาลมีพฤติกรรมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดในช่วงที่ตนมีอำนาจ โดยจะดูแลภาพพจน์ตัวเอง เพื่อจะได้รับการเลือกตั้งคราวต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะส่งผลต่อภาพพจน์ของรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง กับนโยบายเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของนโยบายน้ำในช่วงก่อน พ.ศ. 2503 รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน และดำเนินการจัดระบบชลประทาน เพื่อส่งน้ำให้กับภาคเกษตรกรรม แต่ช่วงหลังจาก พ.ศ.2503- จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่มีการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ลักษณะการดำเนินนโยบายน้ำได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ รัฐมุ่งพัฒนาการจัดการน้ำ และดำเนินนโยบายน้ำไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือไปจากเพื่อการเกษตรกรรม เพราะสังคมไทยดั้งเดิม คือสังคมเกษตร แต่รัฐบาลกลับเน้นการพัฒนาไปที่การก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนานโยบายน้ำตามแนวทางประเทศตะวันตก และมุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับกับชุมชนเมือง และภาคอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึง และเกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่วางแผนนโยบายน้ำ รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่จำนวนมาก ทำให้การดำเนินงาน และโครงสร้างการจัดการน้ำไม่มีความคล่องตัว ขาดกลไกการจัดสรรน้ำที่มีประสิทธิภาพ ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายน้ำของประเทศไทยมักเป็นฝ่ายรัฐบาล องค์กรที่ดูแลเรื่องน้ำประเทมหออำนาจ องค์กร

ระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บริษัทเอกชน ล้วนแต่กำหนดทิศทางของนโยบายให้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น จึงไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างเพียงพอ ในความเป็นจริงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำควรส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน เพราะน้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 และ ฉบับพุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ให้ได้มากที่สุด

กิจการไฟฟ้า หรือกิจการน้ำ ล้วนเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของทุกคนในประเทศ แต่ลักษณะร่วมที่ทั้งสองกิจการมีเหมือนกัน คือ เป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้นในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ที่เชื่อว่า บทบาทในการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่เป็น เป็นสิทธิอันชอบธรรมตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไปได้ยากในสังคมไทย ที่ความชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรอยู่ที่กลุ่มผู้มีอำนาจมากกว่า เป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผู้ที่ได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์อย่างเท่าเทียม กลุ่มผู้เสียประโยชน์มักจะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่ากลุ่มผู้ที่ได้ประโยชน์ และมักจะแสดงบทบาทในการเรียกร้อง และต่อต้านภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายออกมาแล้ว เพราะในกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ การกำหนดนโยบายในสังคมไทยจะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายก็มักจะผูกขาดอำนาจในการกำหนดแนวทาง หรือนโยบายด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ และแหล่งทรัพยากรให้เป็นไปได้เพื่อส่วนรวม แต่ในความเป็นจริงความสำเร็จของการกำหนดนโยบายกลับขึ้นอยู่กับอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่มีอำนาจในการรวบรวมทรัพยากรอันนำไปสู่การได้มาซึ่งอำนาจในการกำหนดนโยบายตามความต้องการของกลุ่ม มากกว่าที่จะเป็นการดำเนินการในกระบวนการที่มีความเท่าเทียมกันเพื่อให้ผลประโยชน์ได้เกิดกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม

แนวทางการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้อยู่ที่ ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย รวมไปถึงกลไกการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับบทบาท และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อประเด็นปัญหา (การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า) และกระบวนการนำปัญหาเข้าสู่การจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) จนกลายเป็นวาระปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda) และเป็นนโยบายในที่สุด

โดยภาพรวมจากการศึกษาผลงานที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) สามารถพิสูจน์ได้ว่า การมาพบกันของ **กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง** ในตัวแบบกระแสน้ำต่างนโยบาย (The streams and Window Model) นั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของประเด็นปัญหาในการพัฒนาไปสู่การแปลงเป็นนโยบาย แต่ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมคือการเกิดขึ้น และดำรงอยู่ของประเด็นปัญหานโยบาย มักเกิดขึ้นเป็นปกติในสภาพแวดล้อมทางสังคมทั่วไป แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น มักจะมีบทบาทโดยตรงต่อการเกิดขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของนโยบายให้เป็นที่ไปตามอำนาจในการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง โดยอาศัยช่วงจังหวะเวลาที่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย มาพบกันเป็นปัจจัยสนับสนุน และนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น อาจจะไม่ได้เป็นที่ไปตามความต้องการที่แท้จริงของสังคมก็ได้ จากลักษณะที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย จึงมักพบว่า ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของประเทศไทย เกิดจากการกำหนดนโยบายตามความต้องการทางการเมืองมากกว่า จะเป็นที่ไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ในหลายๆนโยบายที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลหนึ่งอาจถูกล้มเลิกไป เมื่อมีรัฐบาลคณะใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา ที่ถูกกำหนดขึ้นเกิดผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มผู้ที่มีความได้เปรียบในการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

#### แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ในขณะที่ทำการศึกษาค้างครั้งนี้ เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลแต่ละประเทศกำลังหาแนวทางเพื่อรับมือ และแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2551 อันเป็นผลมาจากวิกฤติของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และมีจุดเริ่มต้นจากประเทศสหรัฐอเมริกา และกำลังลุกลามไปทั่วโลกนั้น การพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานจำนวนมาก จึงได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีกระแสความพยายามที่จะพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้นำรัฐบาลในกลุ่มประเทศอาเซียนหลายประเทศด้วยกัน เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม รวมทั้งประเทศไทย ความพยายามดังกล่าวได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนอย่างยิ่ง ในการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และการลดปัญหาภาวะโลกร้อน ที่ถือเป็นความท้าทายใหม่สำหรับศตวรรษที่ 21 นี้

จุดเริ่มต้นของโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในทศวรรษ 2550 ของไทย ถูกจัดให้เป็นโครงการ โรงไฟฟ้าใหม่ที่จะสร้างขึ้น จำนวน 2 แห่ง ภายในปี พ.ศ. 2563 – 2564 ภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2550-2564 (PDP 2007) หลังจากที่ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยจากแผน PDP 2004 (พ.ศ. 2547-2558) มาเป็นแผน PDP 2007 ในปี พ.ศ. 2550 และได้มีการปรับปรุงแผนดังกล่าวมาแล้ว 2 ครั้งด้วยกัน ทำให้มีการปรับจำนวนโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เหลือเพียง 1 แห่ง เนื่องจากปริมาณความต้องการไฟฟ้าที่ลดลง อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย แต่ล่าสุด คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ได้อนุมัติ แผน PDP 2010 ที่ระบุว่าเป็น Green PDP แผนแรกของประเทศ เพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติ แต่แผน PDP 2010 กลับมีโครงการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถึง 5 แห่ง<sup>1</sup> ภายใน 20 ปีข้างหน้า

การแก้ไขปรับปรุงแผน PDP ในแต่ละครั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ทำให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายผู้กำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ ที่จะกำหนดให้เกิดการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างชัดเจน ไม่ว่าสถานการณ์ของประเทศจะเป็นอย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็ยังยืนยันที่จะดำเนินโครงการต่อไป ท่ามกลางกระแสการต่อต้านของประชาชนในบางส่วนของ

---

<sup>1</sup> “กพข. ผ่านแผน PDP 2010 เพื่อหนุนแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี[ออนไลน์].” 12 มีนาคม 2553). แหล่งที่มา [www.thaipr.net/nc/readnews.aspx?newsid=4D00AD1E106C92FF680FF3A9939D8E31](http://www.thaipr.net/nc/readnews.aspx?newsid=4D00AD1E106C92FF680FF3A9939D8E31)

สังคม โดยการเสนอถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ด้วยข้อมูลเชิงสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์โดยรวมของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ในบทต่อไป

กระบวนการกำหนดนโยบาย จะเริ่มจากขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย ที่จะเป็นการกำหนด หรือระบุปัญหา (Problem or Policy Formation) นโยบาย เพื่อให้ทราบว่าประเด็นปัญหาในสังคมประเด็นใดเป็นประเด็นที่จะนำมาพิจารณาเป็นปัญหานโยบาย ทั้งนี้การกำหนดประเด็นปัญหาจะต้องมีการพิจารณา ความเป็นมา และความสำคัญ รูปแบบโครงสร้างอำนาจในการกำหนดนโยบาย ของนโยบายด้านพลังงานของประเทศ และที่มาของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ ในบทนี้จึงเป็นการบรรยายถึงข้อมูลที่มีความจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด ที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 2 คือการวิเคราะห์ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะ

สำหรับจุดเริ่มต้นของปัญหานโยบาย ตามที่ได้ศึกษาจากผลงานของ **Kingdon**<sup>2</sup> ทำให้ทราบว่า “ปัญหาต่างๆที่จะนำมากำหนดเป็นนโยบาย ไม่สามารถเข้าสู่วาระของนโยบายได้เอง อีกทั้งไม่ได้เกิดขึ้นโดยกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นขั้นตอนตามที่ควรจะเป็น หรือเป็นเหตุเป็นผลให้เกิดนโยบายนั้นๆ แต่นโยบายเกิดขึ้นมาจากการที่ปัญหาหนึ่งๆได้ถูกกำหนด หรือหยิบยกขึ้นมาเพื่อให้เป็นปัญหาที่จะต้องมีการกำหนดวาระการพิจารณากำหนดให้เป็นนโยบายขึ้นมา” ดังนั้นการเสนอประเภทเชื้อเพลิงสำหรับโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะก่อสร้างในอนาคต จึงถือว่ามีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านพลังงานอย่างยิ่ง ในการแก้ปัญหาการจัดการจัดหาแหล่งพลังงานเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการในการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการพิจารณาเลือกประเภทของเชื้อเพลิงเพื่อมาผลิตกระแสไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมกับปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าในแต่ละกิจกรรม และเหมาะสมกับศักยภาพด้านเทคโนโลยีในการผลิตของประเทศ

การคัดเลือกเชื้อเพลิงที่มีความมั่นคง และเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการ จึงเป็นผลให้พลังงานนิวเคลียร์ถูกเสนอเป็นหนึ่งในทางเลือกของเชื้อเพลิงที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อรองรับปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นใน

<sup>2</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, หน้า 106.

อนาคต ตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้คาดการณ์ไว้ การเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านี้ จึงถือเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และนำเข้าสู่การพิจารณาวาระนโยบายตามคำอธิบายที่ Kingdon ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งทางเลือกด้านการคัดเลือกชนิดของเชื้อเพลิง อาจมีด้วยกันหลายทางเลือก ดังนั้นคำถามที่เกิดขึ้นในการศึกษาคครั้งนี้ คือเหตุใดพลังงานนิวเคลียร์จึงถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อตอบสนองปัญหาด้านพลังงานดังกล่าว และสามารถผ่านการพิจารณาจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ จนในที่สุดได้นำไปสู่การวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยประเด็นการใช้พลังงานนิวเคลียร์ และแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า นั้น ได้เกิดขึ้นภายใต้ แผน PDP 2007 และเป็นโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเกิดขึ้นในช่วงปี 2559-2564 ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงกระบวนการอันเป็นที่มาของกระบวนการกำหนดวาระนโยบายที่เกิดขึ้น ตามที่การผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้เสนอเอาไว้ในแผน PDP 2007

### 3.1 ความรู้เบื้องต้นในการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า

การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ได้เริ่มขึ้นในปี 1970-1980 และประเทศสหรัฐอเมริกา คือประเทศแรกที่ต้องการปรับปรุงระบบไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้น ประกอบกับในช่วงต้นทศวรรษ 1970 โลกได้เผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมัน ซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้เริ่มเห็นความสำคัญของ พลังงานชนิดอื่นๆ ที่จะนำมาทดแทนการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า จึงมีการนำพลังงานนิวเคลียร์ และถ่านหินมาใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า<sup>3</sup> พลังงานนิวเคลียร์ จึงถูกนำมาเป็นหนึ่งในทางเลือก เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพลังงานอย่างเป็นรูปธรรมในปัจจุบัน

การใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าได้รับการพัฒนามานานกว่า 50 ปี แต่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ใช้ในระยะแรกมีเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และมีความเจริญทางอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะจากความต้องการพลังงาน และผลจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการมีโครงการสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน (Infrastructure) ที่สูงพอเป็นส่วนสำคัญ ส่วนในประเทศกำลังพัฒนานั้น โอกาสในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีน้อย เนื่องจากต้องใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อน และเงินลงทุนสูง ประเทศอินเดียเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกที่

<sup>3</sup> International Energy Agency, *Electricity Market Reform: An IEA Handbook*

ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เมื่อ พ.ศ. 2512 โดยทั่วไปโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เหมาะที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นพลังไฟฟ้าฐาน และใช้ทดแทนเชื้อเพลิงธรรมชาติอื่นๆ เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ โดยวิธีการในการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นจะใช้พลังงานความร้อนที่เกิดจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ โดยการนำวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จากสภาพแร่ในธรรมชาติมาทำการผ่านกรรมวิธีอีกหลายขั้นตอน เพื่อให้มีความเข้มข้น มีองค์ประกอบ ขนาด และรูปร่างที่เหมาะสมบรรจุในเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ใช้นิวตรอนยิงทำให้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์เกิดปฏิกิริยาแตกตัวติดต่อกันเป็นลูกโซ่ให้พลังงานออกมา เป็นพลังงานที่สามารถควบคุมปฏิกิริยาได้ตามต้องการ พลังงานความร้อนที่เกิดขึ้นมหาศาลนี้จะใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าต่อไป

การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ได้รับการพัฒนามานานกว่า 40 ปี ซึ่งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่พัฒนาในระยะแรก จะเกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนา และเจริญทางอุตสาหกรรม ทั้งนี้เหตุผลหลักเกิดจากความต้องการพลังงานในปริมาณมาก และเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ และการลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลที่มีความผันผวน พลังงานนิวเคลียร์เหมาะที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นพลังไฟฟ้าฐาน จนกระทั่งเกิดอุบัติเหตุครั้งสำคัญขึ้นหลายครั้ง เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมือง Chernobyl ในอดีตสหภาพโซเวียต ปี พ.ศ. 2529 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์บนเกาะ Three Mile Island ที่สหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. 2542 หรือ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Windscale ที่สหราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2500

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจแสดงให้เห็นรัฐบาลของประเทศที่กำลังมุ่งไปสู่การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เห็นว่า ไม่ว่าพลังงานนิวเคลียร์จะมีข้อดีสักเพียงใด แต่ถ้าหากมีการดูแลจัดการที่ไม่ดีเพียงพอ ก็จะกลายเป็นโศกนาฏกรรมที่ร้ายแรงอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว หลังจากการเกิดอุบัติเหตุที่ร้ายแรงช่วงเวลานั้น ทำให้ไม่มีผู้ที่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นอีกในอนาคต เนื่องจากมีความเสี่ยงภัยสูง ซึ่งได้ก่อให้เกิดความทรงจำที่เลวร้ายต่อโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนกระทั่ง ในทางกลับกันโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์กลับดูเหมือนว่าจะเป็นหนทางในการรับมือกับปัญหาโลกร้อน ในแง่ที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์น้อยกว่าโรงไฟฟ้าชนิดอื่นๆ จึงเป็นเหตุให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์กลับมาได้รับความสนใจจากบรรดาผู้นำ และฝ่ายกำหนดนโยบายด้านพลังงานอีกครั้งหนึ่งในปัจจุบัน แต่ปัญหาสำคัญที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์คือ การกำจัดกากเชื้อเพลิงที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นสารกัมมันตรังสีที่เป็นอันตรายต่อผู้ที่เข้าไปใกล้

### 3.2 การใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย

ข้อเสนอของท่านประธานาธิบดี ไอเซนเฮาว์ (Eisenhower) แห่งสหรัฐอเมริกา ณ ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2496(1953) เสนอแผนการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง และได้มีการส่งผู้แทนรัฐบาลสหรัฐอเมริกาไปยังประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย รัฐบาลไทยในสมัยนั้นจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเกี่ยวกับพลังงานปรมาณู” ทำหน้าที่เจรจาและปรึกษาหารือกับคณะผู้แทนสหรัฐอเมริกาชุดนี้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2497 และจัดการเจรจาขึ้นในระหว่างวันที่ 6-8 ธันวาคม 2497 เมื่อคณะกรรมการเกี่ยวกับพลังงานปรมาณูเสนอผลต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการชุดนี้ดำเนินกิจการด้านพลังงานปรมาณูเพื่อสันติต่อไป ทำให้มีผลก่อให้เกิดแนวความคิดการจัดตั้งศูนย์วิจัยด้านพลังงานนิวเคลียร์ และมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์วิจัยใช้ในประเทศไทย

ในวันที่ 13 มีนาคม 2499 ได้มีการลงนามในเอกสาร ข้อตกลง ในการร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการใช้พลังงานปรมาณูทางพลเรือน ณ ทำเนียบรัฐบาลโดยมีผลใช้บังคับจนถึง 12 มีนาคม 2504 และในวันที่ 21 เมษายน 2499 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดชื่อคณะกรรมการเกี่ยวกับพลังงานปรมาณูใหม่ว่า “คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ชื่อย่อว่า พ.ป.ส.” เพื่อทำหน้าที่ในการรับผิดชอบและดำเนินการวางรากฐานกิจกรรมด้านพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย โดยมี พล.อ.ท.มูณี มหาสันตนะเวชยันตรังสฤษดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ และ ดร.จ่าง รัตนะรัต เป็นเลขาธิการฯ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 4 คณะ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการว่าด้วยการวิจัย คณะอนุกรรมการว่าด้วยการพลังงาน คณะอนุกรรมการว่าด้วยไอโซโทปรังสีการแพทย์ และเภสัชกรรม และคณะอนุกรรมการว่าด้วยไอโซโทปรังสีในการเกษตร รวมทั้งสิ้น 58 ท่าน

ในวันที่ 26 ตุลาคม 2499 ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองธรรมนูญของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ พร้อมทั้งได้จัดตั้ง “ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) ขึ้น ทางรัฐบาลไทยได้ยื่นสัตยาบันสารรับรองธรรมนูญของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นสมาชิกลำดับที่ 58 ของทบวงการฯ ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2500

การใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย นับตั้งแต่นั้นมาก็ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ โดย การตราพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่



8) พ.ศ.2504 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 36” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2504 หลังจากนั้นสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติได้เริ่มเดินเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัยเข้าสู่ภาวะวิกฤตได้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2505

ที่ผ่านมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจริเริ่มดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 สมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเริ่มแรกนั้นรัฐบาลได้อนุมัติในหลักการให้ใช้บ้านอ่าวไผ่ อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยภูมิ เป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้า หลังจากนั้นก็ได้มีการเลื่อนการดำเนินโครงการออกไปอีก 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ค่าครองชีพสูงขึ้น ทำให้การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศต้องหยุดชะงักลง จึงเป็นเหตุให้อัตราการเพิ่มของของการใช้ไฟฟ้าน้อยกว่าที่คาดการณ์ และต่อมาในปี พ.ศ. 2520 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ได้มีความพยายามเสนอรายงานความเหมาะสมของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต่อรัฐบาลอีกครั้งเพื่อขออนุมัติเปิดประมูลให้ทราบราคาของโรงไฟฟ้าที่แน่นอน เนื่องจากราคาการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทุกชนิดเพิ่มสูงมาก จึงสมควรที่จะมีการเปิดประมูลเพื่อทราบราคาที่แน่นอนในขณะนั้นไว้ก่อน แต่หลังจากที่รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการเปิดประมูลได้มีกระแสการคัดค้านโครงการดังกล่าว ประกอบกับการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยในปี พ.ศ. 2521 เป็นผลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า และลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงได้อย่างมาก โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จึงถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด<sup>4</sup>

### 3.3 การผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศ

การผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการรวมหน่วยงานด้านการผลิตและส่งพลังงานไฟฟ้า 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าอันฮิ การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512 เรียกชื่อย่อว่า “กฟผ.” พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ด้วยเหตุผล และเงื่อนไขที่ต่างกันไป แต่ครั้งที่สำคัญที่สุดคือมีความสำคัญ และเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก คือ ในช่วง **ปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจ** และ

<sup>4</sup> สุวพันธ์ และดุขนิ นิลานน, พลังงานนิวเคลียร์และพัฒนาการในประเทศไทยครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2539), หน้า 156 – 159.

การพัฒนาที่ยั่งยืน (พ.ศ. 2530 – 2539)<sup>5</sup> เป็นช่วงที่กระแสเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงขาขึ้น ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคที่สำคัญที่สุดสำหรับระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจน แนวคิดหลักของ สังคมเปลี่ยนจาก “ความมั่นคงของชาติ” เป็น “การเปิดเสรี” เกิดโอกาสทางการค้าใหม่ๆ และการมุ่งสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ปัจจัยดังกล่าว ส่งผลต่อความมั่นคงของระบบพลังงาน เพราะความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงได้เร่งแผนการลงทุน และเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าประเภทพลังความร้อนร่วมที่ใช้ ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก เนื่องจากโรงไฟฟ้าประเภทนี้มีระยะเวลาในการก่อสร้างและติดตั้ง สั้น และใช้เชื้อเพลิงจากในประเทศ ทำให้ภายในปี พ.ศ. 2535 สัดส่วนของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 0% เป็น 35% ของกำลังการผลิตติดตั้งทั้งหมด ความ ต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ เป็นโอกาสดีของผู้สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารโลก และองค์กรรัฐที่เพิ่งตั้งขึ้นมาใหม่อย่างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ (สพช.)<sup>6</sup>

ความต้องการเงินลงทุนสำหรับโครงการขยายกำลังการผลิตที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยได้วางแผนไว้ จากแหล่งทุนทั้งหลาย รวมทั้งธนาคารโลก จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ต้องยอมรับข้อเสนอแนะจากธนาคารโลก เพื่อเป็น หลักประกันในการกู้เงิน ซึ่งเสนอให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีผู้ผลิตไฟฟ้าจากภาคเอกชน ด้วย เหตุผลเพื่อลดภาระหนี้สาธารณะ และเพื่อผลิตพลังงานให้ทันกับความต้องการในประเทศที่กำลัง เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) และสภาพแรงงาน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง กับข้อเสนอในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ ภายใต้นโยบายแบบประนีประนอมของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2535 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย (กฟผ.) จึงได้ก่อตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด (EGCO) ซึ่งมีสถานะเป็นเอกชนแยกออกมา ต่างหาก เพื่อรับผิดชอบดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม โดยเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติสอง แห่งที่กำลังสร้างขึ้นใหม่ และขายไฟฟ้าคืนให้กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

<sup>5</sup> เดชรัต สุขกำเนิด เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และคนอื่นๆ, กฎแจคอกใหญ่ไขสุขภาพ: พลังงาน สุขภาพ และพลังประชาชน, หน้า 12 -22.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2535 หรืออาจเรียกว่า “การแปรรูปบางส่วน”<sup>7</sup> ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

- ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อ ดำเนินธุรกิจดังกล่าว และให้มีอำนาจใช้สอยและครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน ตลอดจนสถานที่สำหรับใช้ในการผลิตหรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้าโดยชดใช้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

- ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับ คุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า ในกรณีที่เอกชนประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีสิทธิเพิ่มวงเงินในการกู้ยืมและในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินออกจากบัญชีได้ทุกกรณีโดยไม่จำกัดวงเงิน โดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

ส่วนสาระสำคัญที่ยังคงเดิม คือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการกำกับกรรมการ (ซึ่งต้องไม่มีตำแหน่งทางการเมือง) และคณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีคอยกำกับดูแลให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้<sup>8</sup>

ภายหลังจากที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ประสบความสำเร็จในการกดดันให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เริ่มโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ หรือที่เรียกว่า IPP (Independent Power Producers) และผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producers: SPP)<sup>9</sup> ในช่วงนี้จึงเริ่มเกิดผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขึ้น และผู้ผลิตไฟฟ้า

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>8</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ประวัติความเป็นมา[ออนไลน์], แหล่งที่มา

<http://www.egat.co.th>

<sup>9</sup> Chuenchom Sangarasri, “Falling Demand for Electricity, Rising Demand for change,” Watershed 4, 2 (November 1998 - February 1999): 33-40, อ้างถึงใน เดชรัต สุขกำเนิด เพ็ญ โฉม แซ่ตั้ง และคนอื่นๆ, กัญญาดอกใหญ่ ไขสุขภาพ: พลังงาน สุขภาพ และพลังประชาชน, หน้า 14.

เอกชน เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อพื้นที่ของนโยบายภาคพลังงาน แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ยังคงรักษาบทบาทการเป็นศูนย์กลางในการผูกขาดการผลิต จัดจำหน่าย และกำหนดนโยบายด้านพลังงาน เพราะเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดเป็นผู้ซื้อรายเดียว และเป็นผู้ดูแลและดำเนินการระบบเพื่อผู้ผลิตรายอื่นและผู้บริโภคทั้งหมด

จากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่เป็นผู้กำหนดทิศทางระบบไฟฟ้าของประเทศได้อย่างเต็มที่โดยมีปัจจัยที่สำคัญ คือการเป็นผู้ผูกขาดกิจการไฟฟ้าของประเทศ ผ่านแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan - PDP) หรือที่เรียกว่า แผนพีดีพี ซึ่งแต่เดิมจะเรียกว่า แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT Power Development Plan) คือ แผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชนิดต่างๆ เพื่อให้มีกำลังผลิตเพิ่มขึ้นในระบบไฟฟ้า ในเวลาที่เหมาะสม เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอสำหรับอนาคต 10-15 ปี ข้างหน้า<sup>10</sup>

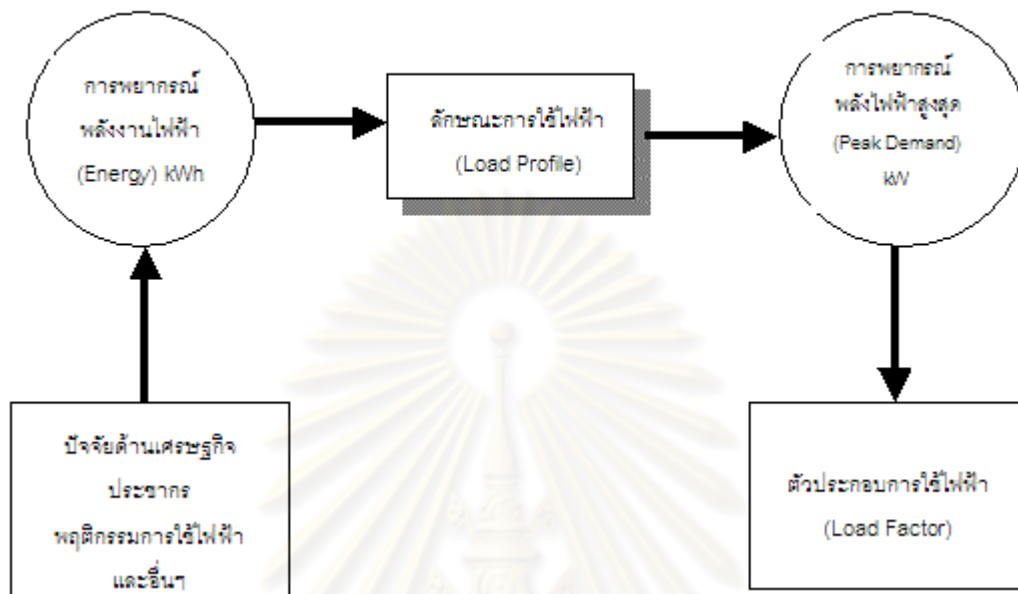
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>10</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย เสนอที่ สโมสรทหารบก 11 กุมภาพันธ์ 2552. (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ภาพที่ 3.1 ภาพรวมวิธีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของประเทศไทย<sup>11</sup>

ภาพรวมวิธีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า



ที่มา: คณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า, การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า มกราคม 2545.

### 3.4 ขั้นตอนในการการจัดทำ และการอนุมัติแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงอำนาจในการผูกขาดการกำหนดทิศทางในการดำเนินกิจการ ซึ่งจากลักษณะการดำเนินงานดังกล่าว ส่งผลในได้รับอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย ขั้นตอนในการการจัดทำ และการอนุมัติแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง อันเป็นที่มาของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อมารองรับความต้องการกระแสไฟฟ้าในอนาคต เช่นเดียวกับการวางแผนเพื่อการก่อสร้าง

<sup>11</sup> คณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า, การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า มกราคม 2545 [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.eppo.go.th/load/load2004-jan04rev/3-result.html>

โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นการกำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เข้ามาเป็นวาระที่จะดำเนินการในอนาคต ดังนั้นจึงมีความจะเป็นที่จะต้องศึกษากระบวนการดังกล่าว ถึงเหตุผลที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ได้ถูกกำหนดขึ้น โดยขั้นตอนการจัดทำแผนสามารถสรุปได้เป็น 2 ส่วนคือ กระบวนการจัดทำแผนโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และกระบวนการพิจารณาอนุมัติแผน โดยฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล ทั้ง 2 ขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

### 3.4.1 กระบวนการจัดทำแผน

การจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(แผน PDP) จะเริ่มต้นจากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่จะมีขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ภายใต้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ประธานกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบไปด้วย ปลัด หรือรองปลัดกระทรวงพลังงาน ดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานนโยบาย และแผนพลังงาน ดำรงตำแหน่งรองประธานอนุกรรมการ นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยอนุกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีผู้แทนจากสำนักงานนโยบาย และแผนพลังงานทำหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการ

การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า คือ การพยากรณ์ค่าความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด (Peak) (เป็นค่าสูงสุดของความต้องการไฟฟ้า มีหน่วยเป็น เมกะวัตต์) และค่าความต้องการพลังงานไฟฟ้า (Energy) (เป็นปริมาณไฟฟ้าที่ใช้ในแต่ละชั่วโมงตลอดทั้งปี มีหน่วยเป็น ล้านหน่วย หรือ กิกะวัตต์-ชั่วโมง) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยสมมติฐานที่สำคัญที่ใช้ในการพยากรณ์ คืออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (GDP) ซึ่งได้พิจารณาในด้านการประหยัดพลังงาน (DSM) การสูญเสียในระบบ และการผลิตไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็กมาก (VSPP) เพื่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนด้วยแล้ว

อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อการกำหนดการพยากรณ์ค่าความต้องการพลังไฟฟ้า คือ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (GDP) และในทางปฏิบัติ ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะเป็นผู้วิเคราะห์กำลังการผลิตไฟฟ้า

ในปัจจุบัน หรือโรงไฟฟ้าต่างๆที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งโครงการโรงไฟฟ้าที่จะปลดออกจากระบบ เพื่อประกอบในการวิเคราะห์ความต้องการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ จากนั้นจึงเลือกประเภทของโรงไฟฟ้า กำหนดขนาดของโรงไฟฟ้า ชนิดของเชื้อเพลิง ความคุ้มค่าในการลงทุน และระยะเวลาในการก่อสร้าง โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะจัดทำแผนเป็นทางเลือกด้วยกันหลายแผน ตามกรอบดังกล่าว และจะนำมาวิเคราะห์หาแผนที่มีต้นทุนต่ำที่สุด<sup>12</sup> อนึ่ง ข้อสังเกตที่เกิดขึ้นในโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น ลม ชีวะมวล ที่ใช้เวลาในการก่อสร้างไม่ถึงหนึ่งปี แต่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญยังไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร

การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมากมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ รวมทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ผู้ใช้ไฟฟ้า ได้แก่ ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมาพบว่า การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าไม่ได้เป็นที่สนใจของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเท่าที่ควร อาจจะเป็นเพราะว่าการคำนวณค่าพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจเชิงเทคนิคด้านไฟฟ้า ยากต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป และเป็นเรื่องที่ประกอบไปด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องมากมาย จนกระทั่งเมื่อเกิดการต่อต้านโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด ความสนใจของประชาชนจึงเริ่มมีมากขึ้น

ภายหลังที่ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการพยากรณ์การใช้ไฟฟ้า และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่หลายแห่ง และพบปัญหาในการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่เกินจริง ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการลงทุนที่เกิดความจำเป็น เป็นเหตุให้ค่าใช้จ่ายเหล่านั้นถูกผลักมาเป็นภาระของผู้บริโภค นอกจากนี้ ฝ่ายที่ต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ มักจะออกมาต่อต้านค่าการพยากรณ์ ถึงความต้องการไฟฟ้าที่จะไม่เพิ่มขึ้นมากตามที่คณะกรรมการฯ ได้พยากรณ์ ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่ม และยังคงว่าในหลายๆ ครั้งว่า การพยากรณ์ของคณะกรรมการ

<sup>12</sup> สายรุ่ง ทองปลอน, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564(PDP2007),” หน้า 35.

๔ เป็นเพียงการทำนายค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่เป็นการสมมติขึ้นมาไม่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง เป็นต้น จึงมีผลทำให้คณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า พยายามดำเนินการปรับปรุงวิธีการพยากรณ์มากขึ้นตลอด 15 ปีที่ผ่านมา

ข้อวิพากษ์ข้างต้น ได้มีคำชี้แจงในทำนองที่ว่า “การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าก็เหมือนกับการพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจในอนาคตยากที่จะพยากรณ์ได้อย่างถูกต้อง เพราะมีปัจจัยจำนวนมากที่มีผลต่อการใช้ไฟฟ้าที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้มีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็น มิฉะนั้นจะไม่สามารถตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับการขยายระบบไฟฟ้าได้ซึ่งต้องใช้เวลาเตรียมการหลายปีกว่าจะดำเนินโครงการเสร็จ ดังนั้นประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะหาวิธีการพยากรณ์อย่างไรให้มีความแม่นยำมากที่สุด และหากสภาพแวดล้อม หรือสมมติฐานในการพยากรณ์เปลี่ยนไป จะมีแนวทางปรับตัวหรือรองรับสถานการณ์ใหม่ได้อย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด”<sup>13</sup> จะเห็นได้ว่าความพยายามชี้แจงดังกล่าว จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญกับการพยากรณ์ และการคาดการณ์ ซึ่งค่าการคาดการณ์นั้นอาจจะไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ ทำให้ภาระการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ที่เกิดความจำเป็นมักเกิดขึ้นอยู่เสมอในสังคมไทย และภาระการลงทุนนั้นก็จะถูกผลักไปสู่ผู้บริโภค

### 3.4.2 กระบวนการพิจารณาอนุมัติ

เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการจัดทำแผนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะนำเสนอแผนต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อขออนุมัติแผน จากนั้นก็จะดำเนินการส่งให้กระทรวงพลังงาน โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นผู้พิจารณากลับกรองแผนดังกล่าว ก่อนที่จะเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ ถ้าหากได้รับอนุมัติแล้ว จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบเสมอ เนื่องจากถือว่าคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้พิจารณาอนุมัติมาเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีไม่ต้องพิจารณาอนุมัติอีก สำหรับโรงไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้สร้างภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะนำเสนอรายละเอียดของแต่ละโครงการต่อ

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 39.



คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอนุมัติเป็นรายโครงการตามขั้นตอน

### 3.5 ความสำคัญของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (แผน PDP 2007)

ไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน แต่กระแสไฟฟ้าเป็นพลังงานที่ไม่สามารถเก็บกักเอาไว้ได้ และปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าของผู้บริโภคในแต่ละกลุ่ม แต่ละช่วงเวลาก็มีปริมาณไม่เท่ากัน หน่วยงานผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาพลังงานไฟฟ้า ซึ่งก็คือ หน่วยงานการไฟฟ้านำมาโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการตลอดเวลา จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ผู้ศึกษาพบว่า ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า และสายจำหน่ายไฟฟ้าแต่ละโครงการนั้น ต้องใช้เวลาในการก่อสร้างหลายปี เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การออกแบบ จนถึงการก่อสร้าง ซึ่งแต่ละโครงการอาจใช้เวลา 7-10 ปี หากเกิดการขาดแคลนกระแสไฟฟ้าในประเทศ ก็ไม่สามารถนำไฟฟ้าเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างเพียงพอ เพราะระบบไฟฟ้าของประเทศเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพียงเล็กน้อย ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมานั้น จึงทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพลังงานไฟฟ้าที่พอเพียงต่อความต้องการในสังคม ซึ่งมาตรการ หรือแนวทางที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องก็คือ “การศึกษา และวิเคราะห์ปริมาณการใช้ไฟฟ้า เพื่อนำไปพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อประเมินว่าความต้องการไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นเป็นปริมาณเท่าใด ในพื้นที่ส่วนไหน และจากผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มใด ทั้งนี้ เพื่อให้การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง นำไปเป็นข้อมูลในการวางแผนขยายกำลังผลิตไฟฟ้า ระบบสายส่ง และระบบสายจำหน่าย เพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นได้อย่างครบถ้วน พร้อมทั้งให้ประชาชนทุกคนมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง”<sup>14</sup>

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แผน PDP 2007 ยังมีความสำคัญ มากกว่าการเป็นเพียงเพื่อการลงทุนขยายระบบผลิตไฟฟ้า ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นแผนสำคัญในการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าของประเทศ เนื่องจากแผนดังกล่าว จะกลายเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการวางแผนการลงทุนธุรกิจที่เกี่ยวข้องในกิจการไฟฟ้าตลอดทั้งสายการผลิต

<sup>14</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” มีนาคม 2552.

ตั้งแต่การจัดหาเชื้อเพลิง โดยที่บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติอย่างครบวงจรเพียงรายเดียวในประเทศ จะนำกรอบของ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ไทยดังกล่าว ไปใช้ในการจัดทำแผนการลงทุนในกิจการก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากมีการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือการวางแผนการลงทุนในการขยายระบบ ในส่วนการจัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้า การขยายสายจำหน่ายไฟฟ้าเพิ่ม และระบบการขายปลีก ที่การ ไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้รับผิดชอบ<sup>15</sup>

การปรับแผน PDP 2007 ที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้จัดทำ แผน PDP 2007 ตามกรอบนโยบายของกระทรวงพลังงานด้านต่างๆ เช่น เรื่องความมั่นคงเชื่อถือได้ ของระบบผลิตไฟฟ้า การกระจายแหล่งเชื้อเพลิง การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน และการ พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในอนาคต แผนดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยรายละเอียดเบื้องต้น ของแผน PDP 2007 จะกำหนดว่า โรงไฟฟ้าชนิดใด จะสร้างเมื่อใด โดยใคร และมีจำนวนกี่โรงแต่ ยังไม่ระบุสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอน โดยจะมีการระบุช่วงเวลาการเริ่มดำเนินการผลิตไฟฟ้า และ ค่าณงบประมาณในการลงทุน รวมไปถึงราคาไฟฟ้าที่จะทำให้ฐานะทางการเงินของการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ จากหลักการในการกำหนดแผนดังกล่าว ทำให้อำนาจ ในการกำหนดสัดส่วนพลังงานที่จะถูกเสนอเข้ามา เป็นอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหลัก ถึงแม้ว่าจะเป็นการศึกษาหารือร่วมกับกระทรวงพลังงานก็ตาม ในจุดนี้ จึงเป็น ช่องทางในการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มผู้มีอำนาจ และกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจ พลังงาน ที่จะกำหนดสัดส่วนของเชื้อเพลิงที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้า ให้เป็นไปตามความต้องการ ของกลุ่มผู้นำ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่มีการวิจารณ์ถึงธรรมาภิบาลในการปรับปรุงแผน PDP 2004 มาเป็นแผน PDP 2007 ในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การแก้ไขหลักเกณฑ์ วิธีการ ประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งการดำเนินการคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหม่

<sup>15</sup> สายรุ่ง ทองปลอน, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า ไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007),” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551)

หลัง ปี 2553 ที่เป็นการเปิดทางให้บริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เข้าร่วมประมูลตามโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าภาคเอกชนรายใหญ่ (ไอพีพี)<sup>16</sup>

สิ่งที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คือ การนำเสนอข้อมูล และผลักดันเพียงแนวทางเดียว ให้ประเทศไทยดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยไม่มีทางเลือกกว่าจะรับหรือไม่รับโครงการ เพราะโครงการดังกล่าวได้บรรจุอยู่ในแผนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเดิมในแผน PDP 2004 ยังไม่มีการเสนอเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ (ดังปรากฏใน ตารางที่ 3.1) แผน PDP 2007 นี้มีส่วนของการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์จำนวน 2 โรง กำลังการผลิต 2,000 เมกะวัตต์ 1 โรง ในปี 2563 และกำลังการผลิต 2,000 เมกะวัตต์ อีก 1 โรง ในปี 2564 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่มีทั้งปัจจัยด้านการเมือง และปัญหาสถานะโลกร้อน เป็นแรงผลักดันประการสำคัญที่ทำให้พลังงานนิวเคลียร์ถูกจัดให้เข้าสู่การพิจารณาเป็นวาระปัญหาเชิงนโยบาย ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาด้านการจัดการสัดส่วนการผลิตกระแสไฟฟ้าให้เหมาะสม ตามที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ระบุแผนการลงทุนของโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเข้าระบบ เป็น โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก

ตารางที่ 3.1 ประเภทและปริมาณการใช้เชื้อเพลิงของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP 2004)<sup>17</sup>

### การใช้เชื้อเพลิง

| ชนิดเชื้อเพลิง                 | ปีงบประมาณ 2547 |                  | ปีงบประมาณ 2546 |                  |
|--------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
|                                | ปริมาณการใช้    | มูลค่า (ล้านบาท) | ปริมาณการใช้    | มูลค่า (ล้านบาท) |
| ก๊าซธรรมชาติ (ล้านลูกบาศก์ฟุต) | 285,645.00      | 37,862.49        | 304,769.00      | 39,539.00        |
| น้ำมันเตา (ล้านลิตร)           | 1,255.40        | 10,397.94        | 528.78          | 4,087.00         |
| ลิกไนต์ (ล้านตัน)              | 16.00           | 7,028.23         | 15.76           | 6,477.00         |
| น้ำมันดีเซล (ล้านลิตร)         | 61.51           | 647.12           | 16.53           | 160.00           |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายสื่อสารองค์กร, รายงานประจำปี 2547, 2548.

<sup>16</sup> กรุงเทพมหานคร BIZWEEK, “ซ่าแหละนโยบายพลังงาน ยุค ปิยสวัสดิ์,” (23 ก.ค. 50)

<sup>17</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายสื่อสารองค์กร, รายงานประจำปี 2547, (กรุงเทพฯ: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2548), หน้า 76.

ในการปรับปรุงแผน PDP 2004 ซึ่งเดิมมีสัดส่วน “การใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ คิดเป็น 74.4% ของพลังงานที่ผลิตได้ทั้งหมด ถ่านหิน 14% และจากเชื้อเพลิงประเภทอื่น ๆ เช่น น้ำมัน อีก 11% หรือเมื่อพิจารณาตามแผน PDP 2003 (พ.ศ.2547-2558) ที่กฟผ.เคยเสนอไว้ในปี 2546 สัดส่วนของการใช้ก๊าซธรรมชาติมาผลิตกระแสไฟฟ้าก็ยังเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ.2558 จะมีสัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติถึง 81% ในขณะที่ถ่านหินลดเหลือแค่ 11% ซึ่งอาจเรียกแผน PDP 2003 ว่าเป็นแผน PDP ก๊าซธรรมชาติ”<sup>18</sup> ถึงแม้ที่ผ่านมาทิศทางการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศจะถูกกำหนดให้พึ่งพิงกับก๊าซธรรมชาติเป็นหลักก็ตาม ที่ผ่านมากการผลักดันพลังงานนิวเคลียร์ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เป็นรูปธรรมอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นว่าในแผน PDP 2004 ก็ยังไม่มีแนวความคิดที่จะเสนอทางเลือกพลังงานนิวเคลียร์ ทั้งที่ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการปรับปรุงแผนเป็นแผน PDP 2007 ก็ได้ปรากฏทางเลือกพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นมา

จึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าการเกิดขึ้นของพลังงานนิวเคลียร์ในแผน PDP 2007 เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่เอื้ออำนวยให้ประเด็นปัญหาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ ถูกผลักดันสู่วาระการพิจารณา ซึ่งในช่วงนี้ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และตัวผู้นำที่มีอำนาจสูงสุด ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือการมีรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานคนใหม่ คือ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ มีแนวคิดสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ และการลงทุนที่มูลค่ามหาศาลมาตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ตัวอย่างที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน คือ การสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก และหินกรูด ซึ่งเป็นโครงการแรกๆ ที่มีภาคประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสของโครงการ ซึ่งผลที่ปรากฏก็คือ โครงการดังกล่าวต้องถูกระงับไป เนื่องจากการนำเสนอข้อมูลที่ไม่ตรงกับความจริงเกี่ยวกับการคาดการณ์ปริมาณไฟฟ้าต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เป็นเหตุผลให้ต้องอนุมัติการรับซื้อไฟฟ้าจากบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ทั้งที่มีปริมาณไฟฟ้าที่เพียงพออยู่แล้ว ทำให้รัฐเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากสัญญาเหล่านั้นจำนวนหลายแสนล้านบาท อีกทั้งยังนำไปสู่การต่อสู้คัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่ ในที่สุดก็ได้มีการปรับแผนพยากรณ์ไฟฟ้า

จากกรณีดังกล่าว เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจในการกำหนดแผนพลังงาน ที่เป็นการผูกขาดการใช้อำนาจก่อนที่แผน PDP 2007 จะเข้าสู่กระบวนการรับฟังความ

<sup>18</sup> ธีรพล บัวงาม, การเมืองเรื่องพลังงาน[ออนไลน์], แหล่งที่มา

คิดเห็นของประชาชนในวันที่ 2 เมษายน 2550 นั้น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ได้มีมติเห็นชอบอนุมัติคณะทำงานเรื่องนิวเคลียร์ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Power Infrastructure Preparation Committee: NPIPC)” ไว้ล่วงหน้าแล้วตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2550<sup>19</sup> ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ก็ได้อนุมัติแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในที่สุด โดยแผนดังกล่าวสรุปประเด็นได้ ดังนี้<sup>20</sup>

(1) อนุมัติแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (NPIEP) เบื้องต้น โดยให้คณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ไปศึกษาในรายละเอียดเพื่อจัดทำแผนให้สมบูรณ์ และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(2) ให้มีการจัดตั้งสำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นหน่วยงานภายในกระทรวงพลังงาน

(3) ในการดำเนินโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้จัดประชุมสัมมนาอย่างน้อย 8 ครั้ง ในระยะเวลา 6 เดือน

(4) อนุมัติแผนการดำเนินงานในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ. 2551 - 2553) โดยมอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ รับไปกำหนดแผนการดำเนินงานในรายละเอียดต่อไป

(5) อนุมัติเงินงบประมาณในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ. 2551 - 2553) จำนวน 1,800 ล้านบาท เพื่อใช้ในการจัดตั้งสำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การดำเนินงานแผนงานด้านกฎหมาย ระบบกำกับและข้อผูกพันระหว่างประเทศ แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ แผนงานด้านพัฒนา ถ่ายทอดเทคโนโลยีและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แผนงานด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนงานด้านสื่อสารสาธารณะ และการยอมรับของประชาชน และแผนงานด้านการเตรียมการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยให้ตั้งงบประมาณรวมอยู่ในกระทรวงพลังงาน และให้กระทรวงพลังงานรับไปพิจารณาจัดหางบประมาณต่อไป

<sup>19</sup> กระทรวงพลังงาน, แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

<sup>20</sup> คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, “มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 9/2550(ครั้งที่ 118)” ,7 ธันวาคม พ.ศ. 2550.

(6) อนุมัติให้การกำกับดูแลในระยะเริ่มแรกกำหนดให้ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับไปพรากก่อน หลังจากนั้นมอบหมายให้กระทรวงพลังงานและกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รับไปยกร่างกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล มาตรฐานและความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์ โดยครอบคลุมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ภายหลังจากสภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงในปี พ.ศ. 2550 - 2551 ส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้ามีแนวโน้มต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในแผน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ร่วมกับกระทรวงพลังงาน ปรับปรุงแก้ไขสัดส่วนของเชื้อเพลิง และกำลังในการผลิตไฟฟ้าของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (PDP 2007) ด้วยกัน 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก ในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2550 คือ แผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 คือ แผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2

ในการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) นี้ หลังจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552 และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) พิจารณาความจำเป็นในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 จึงได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ในการประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มย่อย เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยกระทรวงพลังงานได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ ได้มีการซักถาม และแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงแผนต่อไป ซึ่งประเด็นหลักของการปรับปรุงแผนมีการแสดงความคิดเห็นในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย

1. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าครั้งที่ 2 นี้ เป็นการจัดทำให้สอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการไฟฟ้าลดลงเท่านั้น โดยมีการปรับลดค่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ช่วง 3 ปี (2552-2554) ลดลงเป็นร้อยละ 2.0 3.0 และ 4.5 ในปี พ.ศ. 2552-2553 และ 2554 ตามลำดับ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นไปยังคงใช้ GDP ชุดเดิมที่ใช้ทำค่าพยากรณ์เมื่อเดือนมีนาคม 2550 และการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าใหม่จะมีการ

จัดทำอีกครั้ง เมื่อที่ปรึกษาที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน จัดจ้าง ได้จัดทำค่า GDP ระยะยาวใหม่แล้วเสร็จในอีก 8-10 เดือนข้างหน้า โดยจะคำนึงถึงโครงสร้างผู้ใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ภาคอุตสาหกรรม

2. การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในครั้งที่ 2 นี้ ปรับปรุงจากค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าชุดเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 โดยค่าพยากรณ์ในชุดดังกล่าวได้พิจารณาหักปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่สามารถประหยัดได้โดยประเมินจากศักยภาพของมาตรการบริหารจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management-DSM) นอกจากนี้ยังได้พิจารณาพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (VSPP) และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนแล้ว ทั้งนี้พลังงานไฟฟ้าที่เหลือจากการหักศักยภาพการประหยัดพลังงานโดยมาตรการ DSM และการผลิตไฟฟ้าโดย VSPP ดังกล่าว จึงนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าฉบับนี้ สำหรับการจัดทำพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเพื่อจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าฉบับต่อไป เมื่อได้จัดทำค่า GDP ระยะยาวใหม่แล้วเสร็จจะนำข้อมูลการบริหารจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า(DSM) และโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (VSPP)

3. การเร่งโครงการการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) ให้เร็วขึ้น ตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล เนื่องจากโครงการ SPP เป็นโครงการที่ผลิตไฟฟ้าสนองการเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรม

4. โครงการโรงไฟฟ้าจะนะ ชุดที่ 2 มีความจำเป็นเนื่องจากการตอบสนองความต้องการไฟฟ้าภาคใต้ตอนล่างในช่วงปี 2557 ซึ่งมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น

ต่อมาในการประชุมเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้ให้ความเห็นชอบ แผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 โดยให้ดำเนินการตามแผนดังกล่าวเฉพาะในปี พ.ศ.2552-2558 เพื่อให้ปริมาณกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัว อีกทั้งเพื่อลดภาระการลงทุนขยายโครงการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้าที่ไม่จำเป็นของประเทศ ให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม สำหรับแผนการดำเนินงานในปี พ.ศ.2559-2564 ให้นำไปพิจารณาทบทวนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศในคราวต่อไป<sup>21</sup> ทั้งนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ว่าจะยังคงให้มีการก่อสร้าง หรือปรับออกจาก

<sup>21</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” มีนาคม 2552.

แผน ทั้งที่การพยากรณ์ความต้องการกำลังการผลิตไฟฟ้าเนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกษาข้อมูลถึงความเป็นไปได้ และผลการศึกษาก็จะเสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2553 นี้ เพียงแต่ในแผนที่ปรับปรุงครั้งที่ 2 นี้ จะลดกำลังการผลิตลงจาก โรงละ 2,000 เมกะวัตต์ในปี พ.ศ. 2563 และปี พ.ศ. 2564 เป็นโรงละ 1,000 เมกะวัตต์ในปี พ.ศ. 2563 และปี พ.ศ. 2564 ตามลำดับ ดังนั้นข้อสังเกตที่ได้คือหากมีการลดประมาณความต้องการการใช้ไฟฟ้าลง อันเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงัน เหตุใดจึงไม่ลดการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

### 3.6 เหตุผล และความจำเป็นของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

จากข้อมูลอ้างอิงโดยสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในต่างประเทศ พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2393 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การบริโภคพลังงานของโลกเพิ่มขึ้นเพียง 4 เท่า ในช่วง พ.ศ. 2525 - 2533 ความต้องการบริโภคพลังงานเพิ่มขึ้น 24% และจะเพิ่มขึ้นเป็น 50 - 70% ใน พ.ศ. 2563 ถึงแม้จะมีความพยายามอย่างมากที่จะใช้พลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ เปรียบเทียบกับทิศทางการบริโภคพลังงานของประเทศไทยที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับสถานการณ์โลก เป็นเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนิน โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์<sup>22</sup>

ข้อเท็จจริงที่ว่า การบริโภคพลังงานของประชาชนมีอัตราสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่มีขีดจำกัด ในขณะที่ทิศทางพัฒนาประเทศกำลังมุ่งหน้าไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม และพลังงานถือว่าเป็นปัจจัยที่จะเกื้อหนุน ผลักดันอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจให้ก้าวไกลไปได้ พลังงานจะต้องมีราคาถูก รวมทั้งมีใช้อย่างพอเพียง มิฉะนั้นจะทำให้การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงัก เป็นข้อมูลที่ถูกนำมาผลิตซ้ำ (Reproduce) อย่างสม่ำเสมอในการหาเหตุผลรองรับการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ของประเทศ เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในปัจจุบัน จะเห็นว่ามุมมองดังกล่าวเป็นมุมมองที่มาจากชนชั้นนำ ที่มุ่งไปสู่การแสวงหาการเติบโตทางเศรษฐกิจ

โดยข้อมูลความจำเป็นดังกล่าว ยังได้รับการยืนยันจากบรรดาผู้บริหาร ข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงพลังงาน และหน่วยงานในสังกัด อย่างต่อเนื่อง เช่น

<sup>22</sup> ชาญกิจ ไชยะกิจ, “ความจำเป็นและเหตุผลรองรับในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในประเทศ,” เอกสารเผยแพร่โดยสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ.



นายชวลิต พิชาลัย รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เปิดเผยในงานสัมมนา “สถานการณ์และทางเลือกพลังงานไทย” ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2553 ณ โรงแรมสยามซิตี้ว่า “ประเทศไทยจำเป็นต้องหาพลังงานทางเลือกอย่างเร่งด่วนเพื่อผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เพราะก๊าซธรรมชาติซึ่งมีสัดส่วนถึง 70% ในการผลิตไฟฟ้าบริเวณอ่าวไทยใช้ได้มากกว่า 20 ปี ดังนั้นต้องการให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างความชัดเจนในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ปัจจุบันมีความก้ำกั้นโครงการล่าช้ามากทั้งที่ ครม. ได้อนุมัติแผนการก่อสร้างมานานแล้ว”

นายชวลิต ฯ ยังได้กล่าวเพิ่มเติมถึงประเทศเวียดนาม ซึ่งมีแผนจะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาด 2,000 เมกะวัตต์ให้เสร็จภายในปี 2563-2564 เช่นเดียวกัน แต่มีความก้ำกั้นที่เป็นรูปธรรมมากกว่า ในขณะที่ประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการศึกษาพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยคาดว่าโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะสรุปพื้นที่เหมาะสมได้ประมาณเดือน พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. 2553<sup>23</sup>

การอ้างอิงข้อมูลของประเทศเวียดนามที่มีโครงสร้างทางการเมืองระบอบสังคมนิยม ปกครองโดยพรรคการเมืองเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งเวียดนาม (Communist Party of Vietnam หรือ CPV) และมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจนโยบายนั้น เป็นการเป็นการนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียว หากพิจารณาบริบททางการเมืองก็จะเข้าใจว่า การที่ประเทศเวียดนามสามารถตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการในเวลาอันรวดเร็ว นั้น มาจากอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีรูปแบบการปกครองที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศ การนำเสนอข้อมูลในลักษณะดังกล่าว เป็นเพียงการการสร้างแหล่งข้อสนเทศ (information)<sup>24</sup> สำหรับการสร้างสาระให้กับนโยบายที่มีความพยายามให้เกิดขึ้น และการที่ฝ่ายรัฐบาลให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information)<sup>25</sup> นี้ เป็น

<sup>23</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, “นายชวลิตเผยสถานการณ์และทางเลือกพลังงานไทย,” (26 ม.ค.2553)

<sup>24</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาดีนันท์, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 9: หน้า 97.

<sup>25</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 245 – 253.

การปิดกั้นอำนาจในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะประชาชนจะได้รับข้อมูลเพียงด้านเดียวเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้าซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการประกอบอุตสาหกรรมนั้น จะเห็นว่า การผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนจะมีต้นทุนต่ำสุดแต่เมื่อครั้งใดที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างเขื่อนก็มักจะมีกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติออกมาต่อต้าน จนโครงการหลายแห่งต้องยืดเวลา หรือล้มเลิกไป ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินหรือน้ำมัน ซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูง และเสี่ยงต่อความไร้เสถียรภาพด้านพลังงาน เนื่องจากทั้งถ่านหินและน้ำมันจะต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเป็นหลัก แม้จะมีแหล่งถ่านหินอยู่จำนวนหนึ่งแต่ก็สามารถใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าตามแผนได้อีกในระยะเวลาเพียง 10 ปี เท่านั้น จึงคาดกันว่าในทศวรรษหน้าการผลิตพลังงานของประเทศต้องเผชิญทางเลือกสามทางที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ คือ นำเข้าถ่านหิน นำเข้าเทคโนโลยีนิวเคลียร์ หรือทั้งถ่านหิน และเทคโนโลยีนิวเคลียร์

การพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาธุรกิจ และอุตสาหกรรม สถานการณ์พลังงานในปัจจุบัน นับได้ว่ามีแนวโน้มที่ไม่แน่นอน ดังนั้นในการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าในระยะยาวจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ รวมถึงจะต้องให้สอดคล้องและสนองตอบต่อนโยบายพลังงานของประเทศด้วย ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น นับได้ว่ามีไม่มากนัก โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับการพิจารณาในการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าในระยะยาว

**ข้อดี** ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ คือ เป็นโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตขนาดใหญ่ และมีความมั่นคงสูง และเป็นโรงไฟฟ้าที่ทำให้การจัดการเชื้อเพลิงมีเสถียรภาพเพราะการเติมเชื้อเพลิงแต่ละครั้งสามารถใช้ในการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าได้นานถึง 18 เดือนไม่ต้องเติมเชื้อเพลิงบ่อยๆและมีแหล่งเชื้อเพลิงจำนวนมาก นอกจากนี้ยังเป็นโรงไฟฟ้าที่สะอาดไม่ปล่อยก๊าซที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นโรงไฟฟ้าที่มีความน่าเชื่อถือมีประสิทธิภาพสูงเพราะมีอัตราการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าน้อยกว่าโรงไฟฟ้าชนิดอื่นอีกทั้งยังเป็นโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนเชื้อเพลิงต่ำจึงเป็นโรงไฟฟ้าที่มีราคาค่าไฟฟ้าต่อหน่วยต่ำ

**ข้อเสีย** ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ คือ เป็นโรงไฟฟ้าที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และยังมีความเสี่ยงด้านอุบัติเหตุต่างๆที่อาจจะทำให้มีการรั่วของรังสีที่เป็นอันตราย อีกทั้งเป็นโรงไฟฟ้าที่ไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน ทั่วโลกมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จำนวน 438 โรง ใน 30 ประเทศ (ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศยุโรป) และอยู่ในระหว่างก่อสร้างอีกจำนวน 44 โรง สำหรับประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นที่จะพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความจำเป็น ดังนี้

### 1. สมองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีประชากรเพิ่มมากขึ้น จากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในช่วงปี 2551–2564 จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 4.9% (1,589 เมกะวัตต์) คาดว่าในอีก 13 ปีข้างหน้า (2564) ความต้องการไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่า จากปี 2551 ดังนั้น กฟผ. จึงจำเป็นต้องมีการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอ ซึ่งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นทางเลือกที่จะสนองตอบความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตของประเทศได้เป็นอย่างดี

### 2. เพิ่มความมั่นคงด้านระบบไฟฟ้า และพลังงานของประเทศ

สัดส่วนเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตไฟฟ้า ร้อยละ 70 มาจากก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยที่กำลังจะหมดลงในอนาคต ดังนั้นผู้กำหนดแผนเห็นว่าควรมีการกระจายชนิดของเชื้อเพลิง เพื่อลดความเสี่ยงในการขาดแคลนเชื้อเพลิง และสร้างความมั่นคงในการผลิตไฟฟ้า โดยจะให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นโรงไฟฟ้าที่จะเดินแบบ Base load ควร เป็นโรงไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพมีความมั่นคง และมีความแข็งแรง จึงเป็นโรงไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเดินเครื่องติดต่อกันได้เป็นเวลานานเหมาะที่จะเป็นโรงไฟฟ้าแบบ Base load

### 3. เพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือในการผลิตไฟฟ้า

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีอัตราการใช้เชื้อเพลิงที่น้อยมากจึงเป็นโรงไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพสูงเมื่อเทียบพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ ต่อเชื้อเพลิงที่ใช้ (ถ่านหิน 1 กิโลกรัม ผลิตไฟฟ้า 3 หน่วย ก๊าซธรรมชาติ 1 กิโลกรัม ผลิตไฟฟ้าได้ 4 หน่วย แต่ยูเรเนียม 1 กิโลกรัม ผลิตไฟฟ้าได้ 50,000 หน่วย) อีกทั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโรงไฟฟ้าที่มีขนาดใหญ่ สามารถเดินเครื่องในระยะเวลานาน ทำให้เดินเครื่องแบบ Base load ได้ และมีความน่าเชื่อถือมากกว่าโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก

### 4. ลดความเสี่ยงด้านราคาเชื้อเพลิง

สถานการณ์ราคาเชื้อเพลิงฟอสซิลมีความไม่แน่นอน ทำให้ผู้ใช้เชื้อเพลิงมีความเสี่ยงดังนั้นเพื่อลดความเสี่ยง ควรใช้เชื้อเพลิงชนิดอื่นด้วย ซึ่งยูเรเนียมเป็นเชื้อเพลิงที่มีราคาต่ำ

และไม่อ่อนไหวในเรื่องราคา อีกทั้งราคาไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาน้ำมัน จึงเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกที่ดีในการลดความเสี่ยงด้านราคาเชื้อเพลิง

### 5. สนองความต้องการใช้พลังงานที่สะอาด

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ใช้ยูเรเนียมเป็นเชื้อเพลิง จึงไม่ปล่อยก๊าซที่เป็นมลพิษ (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>) จึงไม่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก เหมือนการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงฟอสซิล ปัจจุบันทั่วโลกกำลังประสบปัญหาเรื่องภาวะโลกร้อน หากประเทศไทยมีความตระหนักในเรื่องนี้ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว

การปรับแผนที่เกิดขึ้นส่งผลให้มีการปรับลดขนาดของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเข้าสู่ระบบในช่วงปี 2559 - 2564 จากเดิม 4,000 เมกะวัตต์ เหลือเพียง 2,000 เมกะวัตต์ ทั้งนี้จะพบว่าโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ และโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ที่เป็นโครงการก่อสร้างโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) จาก ตารางที่ 3.2 ซึ่งแสดงสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ ของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 พบว่า หากมีการก่อสร้างจริงจะทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) มีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าในระบบเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 49.7 และในปี พ.ศ. 2564 เป็นร้อยละ 51.8 ซึ่งจะทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) เพิ่มขึ้นแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการผูกขาดการผลิตกระแสไฟฟ้า ทั้งที่ควรจะได้มีการกระจายอำนาจ เพื่อประสิทธิภาพ และความมั่นคงในการผลิตกระแสไฟฟ้ามากกว่า เพราะการกระจายศูนย์การผลิตกระแสไฟฟ้านอกจากจะช่วยลดต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แล้ว ยังจะช่วยให้เกิดการจ้างงาน และการใช้เชื้อเพลิงหมุนเวียน ซึ่งจะมาแก้ปัญหาการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะกว่าที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะสร้างเสร็จ อาจจะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ซับซ้อน และใช้เวลานาน แต่ปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อันเป็นที่มาของภาวะโลกร้อนจะต้องเริ่มต้นดำเนินการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันนี้ ด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้พลังงานหมุนเวียน หรือการควบคุมอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ ของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า  
ของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564<sup>26</sup>

| ปี   | กฟผ.      |        | เอกชน     |        | โครงการ<br>โรงไฟฟ้าใหม่ |        | ซื้อจากประเทศ<br>เพื่อนบ้าน |        | รวม       |
|------|-----------|--------|-----------|--------|-------------------------|--------|-----------------------------|--------|-----------|
|      | เมกะวัตต์ | ร้อยละ | เมกะวัตต์ | ร้อยละ | เมกะวัตต์               | ร้อยละ | เมกะวัตต์                   | ร้อยละ | เมกะวัตต์ |
| 2552 | 14,330.6  | 47.5   | 14,263.3  | 47.3   | -                       | -      | 1,560.0                     | 5.2    | 30,153.9  |
| 2553 | 15,035.3  | 48.6   | 14,363.3  | 46.4   | -                       | -      | 1,560.0                     | 5.0    | 30,958.6  |
| 2554 | 15,073.3  | 46.4   | 15,251.4  | 47.0   | -                       | -      | 2,156.6                     | 6.6    | 32,481.3  |
| 2555 | 15,073.3  | 44.7   | 16,290.4  | 48.3   | -                       | -      | 2,376.6                     | 7.0    | 33,740.3  |
| 2556 | 15,073.3  | 41.6   | 18,750.4  | 51.8   | -                       | -      | 2,376.6                     | 6.6    | 36,200.3  |
| 2557 | 15,621.3  | 40.3   | 20,760.4  | 53.6   | -                       | -      | 2,376.6                     | 6.1    | 38,758.3  |
| 2558 | 15,621.3  | 41.0   | 19,635.3  | 51.6   | -                       | -      | 2,826.6                     | 7.4    | 38,083.2  |
| 2559 | 17,021.3  | 42.5   | 18,937.1  | 47.3   | 800.0                   | 2.0    | 3,276.6                     | 8.2    | 40,035.0  |
| 2560 | 18,107.3  | 42.9   | 18,807.1  | 44.5   | 1,600.0                 | 3.8    | 3,726.6                     | 8.8    | 42,241.0  |
| 2561 | 19,868.3  | 44.7   | 18,815.1  | 42.3   | 1,600.0                 | 3.6    | 4,176.6                     | 9.4    | 44,460.0  |
| 2562 | 20,668.3  | 43.8   | 18,676.1  | 39.6   | 3,200.0                 | 6.8    | 4,676.6                     | 9.9    | 47,221.0  |
| 2563 | 21,027.3  | 43.1   | 19,438.1  | 39.8   | 3,200.0                 | 6.6    | 5,176.6                     | 10.6   | 48,842.0  |
| 2564 | 22,027.3  | 42.5   | 19,288.1  | 37.2   | 4,800.0                 | 9.3    | 5,676.6                     | 11.0   | 51,792.0  |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2)”

### 3.7 ภาพรวมโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2

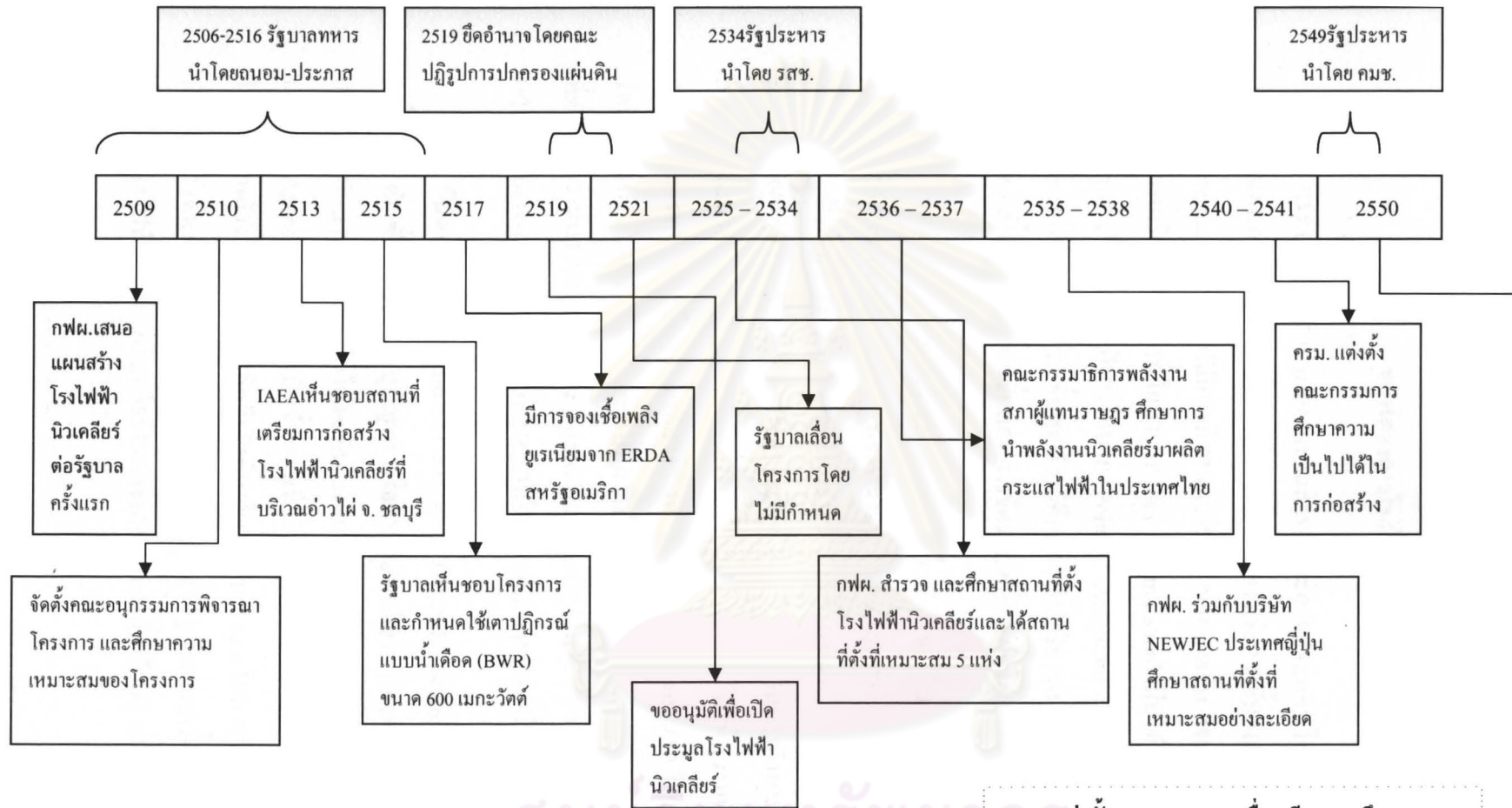
ตามที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อเตรียมการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานพลังงานนิวเคลียร์ได้แจ้งว่า โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์สามารถดำเนินการได้ตามที่กำหนด แต่ให้เข้าระบบเพียงปีละ 1,000 เมกะวัตต์ กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 1,000 เมกะวัตต์ และ ปี พ.ศ. 2564 อีกจำนวน 1,000 เมกะวัตต์ ดังนั้น ในแผน PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 นี้ ได้กำหนดให้

<sup>26</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” มีนาคม 2552., หน้า 11.

มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เข้าระบบตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป โดยให้เข้าระบบ ปีละ 1,000 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เมื่อเข้าระบบจะผลิตพลังงานเป็นไฟฟ้าฐาน (Base Load Plant) อนึ่ง เพื่อเตรียมการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เห็นชอบแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฉบับสมบูรณ์ให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อเตรียมการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งสำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ภายใต้กระทรวงพลังงาน เพื่อประสานดำเนินการตามแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานฯ ดังกล่าว ในระยะ 3 ปีแรก (พ.ศ. 2551- พ.ศ. 2553) จะเป็นช่วงเตรียมการก่อนตัดสินใจของรัฐบาล และประชาชนในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในต้นปี พ.ศ. 2554 ซึ่งจะต้องเน้นการศึกษาเตรียมความพร้อมในประเด็นที่สำคัญ 6 ด้าน ได้แก่

- ด้านกฎหมาย ระบบกำกับ และข้อผูกพันระหว่างประเทศ
- ด้านความปลอดภัย และความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- ด้านโครงสร้างพื้นฐานอุตสาหกรรม และการพาณิชย์
- ด้านการพัฒนาบุคลากร และการถ่ายทอดเทคโนโลยี
- ด้านการสื่อสารสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ด้านวางแผนดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ขณะนี้ กฟผ. ได้จ้างบริษัท Burns and Roe Asia จำกัด ที่ปรึกษาด้านการเตรียมความพร้อมพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย เป็นเงิน 174 ล้านบาท โดยจะใช้เวลาในการศึกษา 20 เดือน (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551) และบริษัทที่ปรึกษาดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการประสานงานด้านวางแผนการดำเนินงานโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ให้เป็นผู้ศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study) โดยจะทำหน้าที่คัดเลือกเทคโนโลยีสถานที่ก่อสร้าง ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ และการเงิน รวมถึงการวางแผนพัฒนาบุคลากร และภายในปี พ.ศ. 2553 จะนำเสนอผลการศึกษาเพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้ กฟผ. ยังได้ประชาสัมพันธ์ถึงโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ว่า การใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าจะช่วยให้ประเทศมีการจัดหาเชื้อเพลิงเพื่อผลิตไฟฟ้าได้อย่างมั่นคงในอนาคตช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาพลังงานและสนับสนุนนโยบายการกระจายแหล่งเชื้อเพลิงให้หลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ยังเป็นโรงไฟฟ้าที่สะอาดไม่ปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกไปสู่อากาศ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาโลกร้อน ในอนาคตได้เป็นอย่างดี



ภาพที่ 3.2 ช่วงเวลาที่มีการเสนอโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ที่มา: น.รินี เรืองหนู, “1,345 ล้านบาท กับแผนสร้างองค์ความรู้นิวเคลียร์,” เมื่อปลายจะ  
 กิ่งดาว 8: รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม, 2551.

กฟผ. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาคณะกรรมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ โดยกำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในแผน PDP2007

**บทที่ 4**  
**การวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดวาระนโยบาย**  
**ของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์**

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจประกอบไปด้วย ขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา นโยบาย หรืออาจเรียกว่าขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) หลังจากที่มีการกำหนดวาระเชิงนโยบายขึ้น ก็จะนำวาระนโยบายดังกล่าวเข้าสู่ ขั้นตอนการเตรียมเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) เมื่อได้รับการพิจารณาจากผู้เกี่ยวข้อง ส่วนต่างๆ แล้วจึงกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption) และนำนโยบายนั้น ไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นสุดท้ายก็คือ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) เท่านั้น

ในส่วนของประเด็นที่จะนำเสนอในบทที่ 4 จะเป็นผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์ตามแนวคิด และทฤษฎีที่เป็นการพิจารณาเฉพาะขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะจะเป็นการกำหนดสาระของนโยบายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นขั้นตอนที่ จุมพล หนิมพานิช<sup>1</sup> ได้ให้ความเห็น ว่าเป็นขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในการดำเนินการ และการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นขั้นตอนที่มีความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ต่างก็มีความปรารถนาในสาระ และผลประโยชน์ของนโยบายที่ต่างกัน ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจ หรือกลุ่มที่มีอำนาจมากย่อมจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจมากกว่าผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า

ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda setting) ประกอบไปด้วย ขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการระบุปัญหา หรือการนิยามปัญหา และขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย เพื่อนำระเบียบวาระนโยบายที่ได้จัดเป็นระเบียบวาระนโยบายแล้ว ไปพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda setting) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ นำมาสู่การดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ โดยแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ถือที่เกิดขึ้น ถือว่าเป็นวาระนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว และจะนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย โดยรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ การนำไปสู่การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย ดังนั้นเป้าหมายหลักของการศึกษาในบทนี้ก็คือ

---

<sup>1</sup> จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, หน้า 100.



การศึกษาถึงกระบวนการที่เกิดขึ้นในการพิจารณากำหนดเป็นวาระนโยบายของการเลือกพลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นเอง โดยแผนงานของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ระบุตามแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฉบับสมบูรณ์ (NPIEP)<sup>2</sup> และขณะที่ดำเนินการศึกษานี้ถือเป็นที่ 1 คือระยะเริ่มโครงการ หรือการเตรียมการตัดสินใจ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting Process) เพื่อเตรียมที่จะกำหนดเป็นนโยบายเพื่อการปฏิบัติอย่างเป็นทางการต่อไป

#### แผนเตรียมการ 15 ปีแบ่งเป็น 5 ระยะ

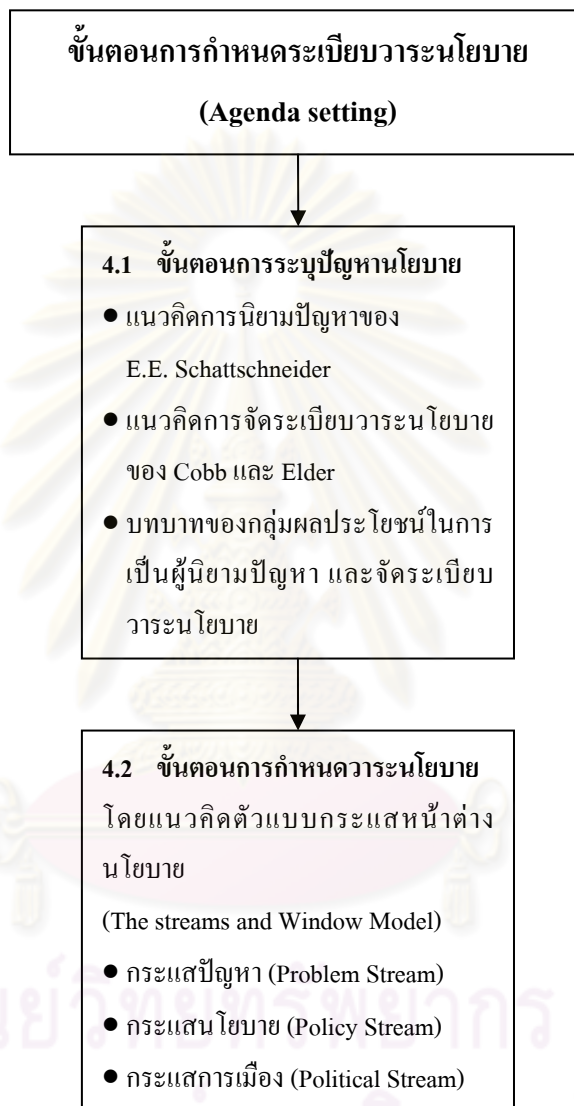
- **ระยะที่ 0** เตรียมการขั้นต้น (เตรียมการศึกษา) ระยะเวลา 1 ปี (ปี 2550)
- **ระยะที่ 1** เตรียมเริ่มโครงการ (เตรียมการตัดสินใจ) ระยะเวลา 3 ปี (ปี 2551 - 2554)
- **ระยะที่ 2** จัดทำโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (เตรียมการก่อสร้าง) ระยะเวลา 3 ปี (ปี 2554 - 2557)
- **ระยะที่ 3** การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ระยะเวลา 6 ปี (ปี 2557 - 2563)
- **ระยะที่ 4** เดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เริ่มปี 2563

ในส่วนของโครงสร้างของการนำเสนอในบทนี้จะดำเนินการวิเคราะห์ตามประเด็นที่ได้สรุปตาม ภาพที่ 4.1

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> พลังงาน, กระทรวง, “แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฉบับสมบูรณ์ (NPIEP),” 2550.

ภาพที่ 4.1 สรุปประเด็นในการศึกษาขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย  
กรณี แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ประเทศไทย (NPIEP)



ทั้งนี้ การระบุปัญหา จะเป็นการศึกษาว่าการให้คำนิยาม หรือให้ความสำคัญกับทางเลือกในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาพลังงานของประเทศได้อย่างไร และมีความสำคัญอย่างไรจึงสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นวาระนโยบายได้

ส่วนขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) จะเป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้วาระนโยบายที่ได้ถูกจัดเข้าสู่ระเบียบวาระเพื่อการพิจารณา ซึ่งในที่นี้ก็คือ ทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ และการวางแผนก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการนำแนวคิดตัวแบบ กระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model) โดย John W. Kingdon มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงที่มาของการกำหนดวาระนโยบาย ที่เกิดขึ้นจากการมาพบกันของกระแส 3 กระแส ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แล้วนั้น

### การวิเคราะห์การกำหนดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)

4.1. ขั้นตอนการระบุปัญหา นโยบาย ในขั้นตอนนี้จะประกอบไปด้วยประเด็นที่จะต้องพิจารณา 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การนิยามปัญหา และการจัดระเบียบวาระนโยบาย

#### 4.1.1. การนิยามปัญหา

การนิยามปัญหาเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากการนิยามปัญหาเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่า ประเด็น (Issue) ที่ถูกเสนอจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นั้นประเด็นใดเป็น “ปัญหา” ที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นวาระเชิงนโยบาย (Agenda) ดังนั้น ประเด็นใดก็ตามที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเห็นว่า “ไม่เป็นปัญหา” ประเด็นนั้นจะไม่มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ถึงแม้ว่าจะ เป็นประเด็นที่เป็น “ปัญหา” ของกลุ่มที่เสนอประเด็นนั้นเข้ามาก็ตาม

จากการศึกษาแนวคิดของ E.E. Schattschneider<sup>3</sup> ซึ่งเป็นนักทฤษฎีคนแรกที่เสนอแนวคิด เรื่องความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจในการกำหนดนโยบาย ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของลักษณะปัญหา นโยบาย ที่มีการแบ่งปัญหาออกเป็น 2 ลักษณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจัดระดับความสำคัญของปัญหาแต่ละปัญหาที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจในการตัดสินใจของผู้นำ และผู้กำหนดนโยบายว่าจะให้ความสำคัญกับปัญหาในลักษณะใด ซึ่งส่วนใหญ่ในขั้นตอนการนิยามปัญหานี้ จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง หรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบกับภารกิจโดยตรง บทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้จะมีน้อยมาก และการกำหนดปัญหานี้ ก็มีความสัมพันธ์กับการถกเถียงกันเพื่อการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ในการ

<sup>3</sup> Elmer E. Schattschneider, *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*, (Illinois: The Dryden Press, 1960) อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*, หน้า 323.

พิจารณาแต่ละปัญหา ว่าปัญหาใดควรให้ความสำคัญ และนำมาพิจารณาเป็นลำดับแรก  
**E.E. Schattschneider** ได้แบ่งปัญหาออกเป็น 2 ลักษณะ ประกอบไปด้วย **ปัญหาต่อมวลชน (Mass)** และ **ปัญหาต่อชนชั้นนำ (Elite)**

กล่าวคือ ปัญหานโยบายที่ **เป็นปัญหาต่อมวลชน (Mass)** เป็นปัญหาที่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ก่อให้เกิดความทุกข์ยากเดือดร้อน ในแง่ของระบบพลังงานไทยในยุคแรก ของการพัฒนาประเทศ ซึ่งได้รับแรงขับเคลื่อนจากทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Driving Force) และถูกพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาประเทศ ทำให้มีภาพของ “การพัฒนา” ระบบไฟฟ้าในฐานะ “ความก้าวหน้าของชาติ” เป็นที่ยอมรับจากประชาชนโดยไม่อาจปฏิเสธได้ถึงความสำเร็จของระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้า ที่จะต้องเกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ปัญหาการจัดการไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เพียงพอจึงจัดเป็น **เป็นปัญหาต่อมวลชน (Mass)** เพราะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

**ปัญหาความต้องการพลังงานไฟฟ้า** ที่เพิ่มสูงขึ้นได้ถูกกำหนด ให้เป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศมาเป็นระยะเวลานาน นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มพัฒนาประเทศตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ต้องพึ่งพาการผลิต เพื่อการส่งออกเป็นหลัก ปริมาณความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงศักยภาพของประเทศในการสร้างความเจริญให้กับระบบเศรษฐกิจ

ในช่วงแรกของการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ เพื่อการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย (Modernization Driving Force) ได้มีการพัฒนาระบบไฟฟ้าขึ้นทั่วประเทศ แต่เนื่องจากระบอบการปกครองในยุคแรกนั้น พัฒนาขึ้นมาจากความร่วมมืออำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลที่มาจากราชการทหาร จึงทำให้การก่อตัวของนโยบายด้านพลังงานในช่วงดังกล่าว พัฒนาขึ้นตามแนวทางของระบบรัฐรวมศูนย์ นอกจากนี้ยังได้มีการนำเข้าเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค จากต่างประเทศ เพื่อเข้ามาพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศเป็นการใหญ่ ทำให้การรับรู้ถึง “การพัฒนาของชาติ” ในฐานะกลไกในการสร้างความก้าวหน้ามีอิทธิพลอย่างมากต่อชนชั้นนำในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การพัฒนาด้าน “พลังงาน” ถูกทำให้กลายเป็นสัญลักษณ์ของ “การพัฒนาชาติ” และโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการขยายตัวของระบบ

เศรษฐกิจ และสังคมสมัยใหม่ ดังที่ เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ<sup>4</sup> ได้กล่าวว่า ในช่วงการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2500 – 2515 เป็นช่วงเวลาของการทำให้ทันสมัย และการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นครั้งแรก) นับเป็น “ช่วงเวลาสำคัญในการก่อตัวของอำนาจที่ควบคุมระบบพลังงานของไทยอยู่ในปัจจุบัน”

นอกจากนี้ในช่วงเวลาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นช่วงที่กิจการผลิต “กระแสไฟฟ้า” ซึ่งเป็นกิจการที่ผลิตทรัพยากรประชาชนไม่สามารถผลิตได้เองเพราะต้องใช้เงินทุน และเทคโนโลยีสูง และเป็นกิจการที่จะต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ อันเนื่องมาจากอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการกิจการไฟฟ้า ของชนชั้นนำ หรือผู้ประกอบการที่มีอำนาจ และนักการเมืองใช้ “กระแสไฟฟ้า” เป็นเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งต่อกลุ่มพวก และในทางการเมืองมาทุกยุคสมัย ทั้งสมัยเผด็จการที่ใช้ไฟฟ้า เพื่อเป็นแนวป้องกันความมั่นคงจากลัทธิคอมมิวนิสต์ เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในยุคสงครามเย็น หรือในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ นักการเมืองก็ใช้ไฟฟ้าในการหาเสียง การทุ่มเทงบประมาณไปชนบท เพื่อต้องการจูงใจให้ประชาชนในชนบทมาเป็นฐานเสียงของตน<sup>5</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ไฟฟ้านั้น นอกจากจะมีความสำคัญในด้านการใช้ประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตแล้ว ไฟฟ้ายังเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจอีกทางหนึ่งด้วย

ถึงแม้ว่าการผลิตไฟฟ้าในยุคแรกใช้เชื้อเพลิงที่มาจากหรือน้ำมัน ร้อยละ 75 และส่วนที่เหลือเป็นการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่<sup>6</sup> แต่การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ในขณะนั้น กลับไม่ถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ก่อสร้างเช่นในปัจจุบัน อีกทั้งความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังมีไม่มากนักในสังคมไทย เนื่องจากทุกคนเห็นถึงความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องมีไฟฟ้าไว้ใช้เพื่อพัฒนาประเทศ ทำให้ปัญหาเรื่องความต้องการใช้

<sup>4</sup> Decharut Sukkumnoed, *Sustainable Energy Sustainable Society: A Non-Governmental Energy Sector Analysis* (Nakorn Ratchasima: Thai-Danish Cooperation on Sustainable Energy, 1999) อ้างถึงใน เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, *การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานแผน* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549), หน้า 7.

<sup>5</sup> สายรุ่ง ทองปลอน, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007),”

<sup>6</sup> Decharut Sukkumnoed, *Sustainable Energy Sustainable Society: A Non-Governmental Energy Sector Analysis* อ้างถึงใน เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, *การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานแผน*, หน้า 7.

ไฟฟ้าที่มีความต้องการเพิ่มขึ้นนั้น สาเหตุหลักมาจากการเข้าถึงการบริการไฟฟ้าในประเทศไทย ยังไม่ครอบคลุมทุกภูมิภาค ทำให้รัฐบาลเร่งขยายกำลังการผลิต และเป็นช่วงเปิดประเทศเพื่อรับการ ลงทุนในยุคเริ่มต้น แต่ในปัจจุบันความต้องการของประชาชนที่มีต่อกระแสไฟฟ้าได้รับการ ตอบสนองอย่างพอเพียงทำให้สภาพปัญหาดังกล่าวได้เปลี่ยนรูปแบบไป เนื่องจากโครงสร้างของ ระบบไฟฟ้า สามารถให้บริการครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศแล้ว ปัญหาการเข้าถึงการบริการ ไฟฟ้าของประชาชนจึงไม่ถือว่าเป็น **ปัญหาต่อมวลชน (Mass)** ตามความหมายนี้อีกต่อไป

จากพัฒนาการของการให้บริการระบบไฟฟ้าตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงพัฒนาการของสภาพ **ปัญหาความต้องการไฟฟ้า** ที่เพิ่มขึ้นของประเทศที่ พัฒนาจนกลายเป็น **ปัญหาต่อชนชั้นนำ (Elite)** ซึ่งจะมีลักษณะที่เป็นปัญหาต่อผลประโยชน์ของ ชนชั้นนำ มากกว่าเป็นเพียงการตอบสนองความต้องการกระแสไฟฟ้าของประชาชนเท่านั้น เพราะ ความต้องการผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นนั้น ได้ถูกทำให้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อ **ผลประโยชน์** ของภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม ที่มีชนชั้นนำ เช่น ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ ตลอดจน กลุ่มนายทุน เห็นว่ากระแสไฟฟ้าเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งที่สามารถสร้าง ความได้เปรียบให้แก่กิจการของตนได้ เพราะการที่มีกระแสไฟฟ้าที่สม่ำเสมอ และเข้าถึงได้ง่าย หมายถึงการได้รับผลประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจที่มีต้นทุนที่ต่ำลง จากการก่อสร้างโรงไฟฟ้า จำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนายทุนเหล่านั้นก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร ประเทศ ที่มักจะมีแนวนโยบายที่เน้นไปยังการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมให้ ภาคอุตสาหกรรมได้ประโยชน์จากการจัดหาเชื้อเพลิงที่มีราคาถูก สร้างความได้เปรียบในการ แข่งขันด้านต้นทุนการผลิต และสร้างความน่าสนใจให้ต่างชาติเข้ามาใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการ ผลิตเรื่อยมา ซึ่งรัฐบาลก็ได้ใช้วิธีการวางแผนพลังงานโดยวิธีการ “คาดการณ์ และจัดหา” โดยอาศัย หลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยีเป็นพื้นฐาน ซึ่งแนวทางการคาดการณ์ปริมาณความ ต้องการไฟฟ้ายังคงเป็นแนวทางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และก่อให้เกิดความสับสนเปลืองในกิจการไฟฟ้า เป็นปัญหาการการลงทุนอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นจึงเห็นว่าในการให้เหตุผลเพื่อการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่แต่ละ โครงการของรัฐบาล มักจะกล่าวอ้างถึงความจำเป็นในการสร้างศักยภาพให้แก่ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม มากกว่าที่จะเน้นไปที่การให้บริการแก่ประชาชนอย่างที่ผ่านมาในอดีต ทำให้ปัญหา ความต้องการไฟฟ้า ถูกกำหนดนิยามใหม่ว่าเป็นปัญหาต่อชนชั้นนำ และกลุ่มธุรกิจ ที่มีความ ต้องการปริมาณกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เพื่อกิจการของตนเองนั้น เป็นปัญหาต่อชนชั้นนำใน ความหมายของ **E.E. Schattschneider** อย่างชัดเจน

เมื่อมีการเสนอประเด็น (Issue) ตามนัยของปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นนั้น ถือว่า เป็นปัญหาต่อชนชั้นนำ (Elite) ซึ่งการเสนอประเด็น หรือกำหนดปัญหา นโยบาย จะดำเนินการโดยผ่านกลไกของ “รัฐ” ก็จะนำไปสู่การพิจารณาใน ระเบียบวาระนโยบาย (Agenda) โดยเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากอำนาจของฝ่ายกำหนดนโยบาย ที่จะเป็นผู้พิจารณาสาระของปัญหา และทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เพื่อการบริหารจัดการปัญหา ด้านพลังงานของประเทศ ฝ่ายกำหนดนโยบายได้กำหนด หรือจำกัดความหมายของปัญหาความ ต้องการไฟฟ้าว่าปัญหาดังกล่าวเป็น **ปัญหาความมั่นคงของพลังงาน** ที่จะต้องมีการจัดหาพลังงาน ไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการ และเมื่อประเด็นปัญหานั้นได้รับความสนใจ ถูกหยิบยกขึ้นมา พิจารณา และนำไปสู่การวางแผนกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศที่เรียกว่า แผน PDP นั่นเอง

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ การที่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายได้เสนอ หรือระบุ ถึงความสำคัญของพลังงานนิวเคลียร์ตามที่ได้อ้างมานั้น จะพบว่า ถึงแม้ว่า การให้ความสำคัญกับ ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และปัญหาภาวะโลกร้อน จะเป็นปัญหาที่มากระทบกับสังคม ส่วนรวม แต่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ กลับเป็นมุมมองในการแก้ไขปัญหาที่มาจากชนชั้นนำ นายทุน และผู้ที่กุมอำนาจในการกำหนด นโยบาย ที่มีอิทธิพลโดยตรงจากการพัฒนาตามแนวทางของกระแสทุนนิยมโลก ซึ่งให้ความสำคัญ กับการพัฒนาแบบภาคเศรษฐกิจเป็นตัวนำ (Leading economic sectors) คือการพัฒนาที่มุ่งไปที่ภาค การผลิตอุตสาหกรรม และภาคการบริการ มากกว่าภาคเกษตรกรรม เพราะภาคอุตสาหกรรม และ การบริการจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเติบโตในอัตราก้าวหน้า และจะเป็นตัวสร้างผลประโยชน์ ให้เกิดแก่ภาคอื่นๆที่เหลื่อมตามมา (trickle – down)

การพัฒนาประเทศในลักษณะที่มีภาคเศรษฐกิจเป็นตัวกระจาย ผลประโยชน์ให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ กระบวนการนี้ จึงก่อให้เกิดการสร้างผลประโยชน์แก่ ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะพัฒนาเพื่อสังคมโดยรวม ดังนั้นจะเห็นว่าการนิยามปัญหา นโยบายที่ เกิดขึ้นในกรณีที่มีการเสนอโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานที่ เกิดขึ้นนี้ จึงไม่ได้มาจากความเดือดร้อน หรือความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่เป็นการหยิบ ยกปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมมาแก้ไขในแนวทางที่เอื้อประโยชน์ต่อ **ผลประโยชน์** ของชน ชันนำ และนายทุนเท่านั้น ซึ่งจะสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน ใน ตารางที่ 4.1 และ ตารางที่ 4.2 ซึ่งจะเป็นการแสดงถึงสัดส่วนของการใช้กระแสไฟฟ้าของภาคต่างๆในสังคม ซึ่งผู้ที่จะได้รับ ผลประโยชน์จากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อเพิ่มกระแสไฟฟ้าก็คือผู้ที่มีสัดส่วนการใช้ไฟฟ้ามาก ที่สุดนั่นเอง

ตารางที่ 4.1 ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขาปี พ.ศ. 2546 - 2549 <sup>7</sup>

| ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขา  |         |         |         |         |                         |       |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|-------|
| หน่วย : กิกะวัตต์-ชั่วโมง |         |         |         |         |                         |       |
| สาขา                      | 2546    | 2547    | 2548    | 2549*   | อัตราการเปลี่ยนแปลง (%) |       |
|                           |         |         |         |         | 2548                    | 2549* |
| บ้านและที่อยู่อาศัย       | 23,330  | 24,538  | 25,514  | 26,707  | 4.0                     | 4.7   |
| ธุรกิจ                    | 25,337  | 28,687  | 30,164  | 31,582  | 5.2                     | 4.7   |
| อุตสาหกรรม                | 48,294  | 50,811  | 53,894  | 56,747  | 6.1                     | 5.3   |
| เกษตรกรรม                 | 228     | 245     | 250     | 221     | 1.7                     | -11.6 |
| อื่นๆ                     | 9,019   | 10,045  | 10,815  | 11,343  | 7.7                     | 4.9   |
| รวม                       | 106,208 | 114,326 | 120,637 | 126,600 | 5.5                     | 4.9   |

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, กระทรวงพลังงาน, “สถานการณ์พลังงานในปี 2549 และแนวโน้มปี 2550”

จาก ตารางที่ 4.1 เป็นการแสดงปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขาในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับปรุงแผน PDP 2007 ในครั้งนี้โดยแบ่งออกเป็น บ้าน และที่อยู่อาศัย ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และอื่นๆ ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนการใช้ไฟฟ้าของภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจรวมกันนั้น ใช้ไฟฟ้าคิดเป็นร้อยละ 69.77 ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด เมื่อเทียบกับภาคอื่นๆที่เหลือ เช่น เกษตรกรรม และบ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งใช้ไฟฟ้ารวมกันเพียงร้อยละ 30.23 เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่มีการเสนอโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ไว้ในแผน PDP 2007 ตาม ตารางที่ 4.2 สัดส่วนการใช้ไฟฟ้าของภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจยังคงเป็น ร้อยละ 69.27 ซึ่งที่ผ่านมาปริมาณการใช้ไฟฟ้าของทั้ง 2 ภาคดังกล่าวก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามที่ฝ่ายกำหนดนโยบายได้พยากรณ์ และรักษาส่วนแบ่งปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจรวมกัน เฉลี่ยร้อยละ 70 ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นการที่ฝ่ายกำหนดนโยบายแสดงให้เห็นว่าความมั่นคงด้านพลังงานเป็นปัญหาต่อส่วนรวม ซึ่งส่วนแบ่งความต้องการใช้ไฟฟ้าหลักนั้นแท้จริงแล้วการที่ผู้กำหนดนโยบายกล่าวถึงประเด็น ปัญหาความต้องการพลังงานไฟฟ้า ที่เพิ่มปริมาณขึ้นนั้น เป็นความต้องการที่เกิดจาก

<sup>7</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, สถานการณ์พลังงานในปี 2549 และแนวโน้มปี 2550



ภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจ โดยนัยยะการเกิดขึ้นของสัดส่วนความต้องการเปรียบเทียบแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นความต้องการไฟฟ้าที่เกิดที่เป็น **ปัญหาต่อชนชั้นนำ (Elite)** ส่งผลกระทบกับ **ผลประโยชน์** ของชนชั้นนำตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างเห็นได้ชัด และอาจกล่าวได้ว่า ภาครัฐก็จะใช้ข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงถึงความมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยอีกทางหนึ่ง

ตารางที่ 4.2 ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขาปี พ.ศ. 2548 - 2551<sup>8</sup>

| ปริมาณการใช้ไฟฟ้ารายสาขา  |         |         |         |         |                         |      |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|------|
| หน่วย : กิกะวัตต์-ชั่วโมง |         |         |         |         |                         |      |
| สาขา                      | 2548    | 2549    | 2550    | 2551    | อัตราการเปลี่ยนแปลง (%) |      |
|                           |         |         |         |         | 2550                    | 2551 |
| บ้านและที่อยู่อาศัย       | 25,514  | 26,915  | 27,960  | 28,690  | 3.9                     | 2.6  |
| ธุรกิจ                    | 30,164  | 31,702  | 32,839  | 33,206  | 3.6                     | 1.1  |
| อุตสาหกรรม                | 53,894  | 56,995  | 59,436  | 60,266  | 4.3                     | 1.4  |
| เกษตรกรรม                 | 250     | 240     | 268     | 282     | 11.5                    | 5.2  |
| อื่นๆ                     | 10,815  | 11,385  | 11,989  | 12,493  | 5.3                     | 4.2  |
| รวม                       | 120,637 | 127,237 | 132,492 | 134,937 | 4.1                     | 1.9  |

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน  
กระทรวงพลังงาน  
http://www.eppo.go.th

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, กระทรวงพลังงาน, “สถานการณ์พลังงานในปี 2551 และแนวโน้มปี 2552”

จากข้อมูลที่เสนอข้างต้น เป้าหมายในการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น เป็นแนวทางเกิดขึ้นเพื่อตอบสนอง ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงเข้ากับปัญหาความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจด้วยอีกทางหนึ่ง เพื่อเป็นการสร้างความสำคัญให้กับโครงการ และสนับสนุนการก่อสร้างที่เชื่อว่าจะเป็น การกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง ซึ่ง นายบุญยสิทธิ์ โชควัฒนา ประธานเครือสหพัฒน์ ก็ได้ แสดงความเห็นต่อประเด็นข้างต้น ในงานเสวนาเรื่อง “โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพื่อ การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย” ซึ่งจัดโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยว่า ขณะนี้

<sup>8</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, สถานการณ์พลังงานในปี 2551 และแนวโน้มปี 2552

[ออนไลน์ ], แหล่งที่มา [http://www.eppo.go.th/info/2010/energyforecast2009\\_12.html](http://www.eppo.go.th/info/2010/energyforecast2009_12.html)

เวียดนาม และอินโดนีเซียประกาศเดินหน้าสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว หากไทยยังคงนิ่งเฉยไม่ดำเนินการใดๆ นักลงทุนจะย้ายไปยังประเทศเหล่านี้แทนเนื่องจากต้นทุนค่าไฟจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ต้นทุนภาคการผลิตมี **ศักยภาพในการแข่งขัน** ดังนั้นจึงต้อง การเห็นโรงไฟฟ้าเกิดขึ้นในเมืองไทย

และ “ในอนาคตจะไม่มีพลังงานทางเลือกอื่นที่จะสะอาด และมีต้นทุนต่ำเท่านิวเคลียร์อีกแล้ว ซึ่งเครือข่ายพัฒนาสนใจที่จะลงทุนสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพราะเป็นผู้ผลิตและส่งออกสินค้าที่ต้องการต้นทุนที่ต่ำในการแข่งขันกับต่างประเทศ ส่วนที่คนเกรงกลัวว่าที่ผ่านมานิวเคลียร์นำไปใช้เป็นระเบิดปรมาณู ความจริงเป็นคนละประเภท”<sup>9</sup>

นอกจากนี้ในการเสนอ และการนิยามปัญหาจะมีสถาบัน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฝ่ายด้วยกันในการวิเคราะห์จะแบ่งผู้ที่มีอำนาจในการเสนอ และการนิยามปัญหานโยบายออกเป็นกลุ่ม โดยมีแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ช่วยในการอธิบายพฤติกรรมทางการเมือง และบทบาทของกลุ่มที่มีอำนาจ และบทบาทในการเสนอประเด็น และการนิยามปัญหา เข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย จนนำไปสู่การกำหนดแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศในที่สุด

เช่นเดียวกับความเห็นของกลุ่มชนชั้นนำที่มีต่อการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ได้แสดงให้เห็นถึงทัศนคติในการสนับสนุนอย่างชัดเจน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่มามีบทบาทในการพิจารณาการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ทั้งสิ้น และต่างก็มีความเห็นไปในแนวทางที่ให้การสนับสนุน ซึ่งก็จะต่างจากทัศนคติของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ที่คาดว่าจะเป็นที่ก่อสร้างโครงการ เช่น

ศาสตราจารย์ วิระ มาวิจักขณ์<sup>10</sup> สมาชิกวุฒิสภาในฐานะคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวว่า “ควรจะต้องมีสักโรงเพื่อนำมาศึกษา เพราะในอนาคตประเทศจะต้องสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ เพราะทั่วโลกต่างก็กำลังให้ความสนใจในการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์”

<sup>9</sup> “หอฯไทย-สหพัฒน์” ขานรับ, “สยามธุรกิจ”(27 มกราคม 2553)

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ วิระ มาวิจักขณ์, สมาชิกวุฒิสภา, 17 ธันวาคม 2552.

หรือในประเด็นเกี่ยวกับความกังวลด้านความปลอดภัย นาย พิชัย อุตมาภินันท์<sup>11</sup> สมาชิกวุฒิสภาในฐานะคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ ก็ได้ให้ความเห็นว่า “ถ้ากังวลเรื่องความปลอดภัย ก็ควรให้อยู่ในพื้นที่การดูแลของทหาร เพราะมีการรักษาความปลอดภัยอย่างหนาแน่นและมีพื้นที่ในเขตทหารที่เหมาะสมอยู่หลายแห่ง”

นางอานิก อัมระนันท์<sup>12</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพลังงานให้ความเห็นว่า “ประเทศไทยไม่มีทางเลือกอื่น เพราะแก๊สกำลังจะหมดในอนาคตอันใกล้” และ “ประชาชนที่ต่อต้าน จะต้องดูด้วยว่าเป็นประชาชนที่เดือดร้อนจริงๆ หรือมาเรียกร้องเพราะเหตุผลอื่น”

ในขณะที่ชนชั้นนำ และผู้ที่กุมอำนาจในการกำหนดนโยบาย มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดควาระนโยบาย ได้เสนอ และให้ความหมายกับพลังงานนิวเคลียร์ว่าเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหา แต่กลับมีความพยายามสร้างเงื่อนไขให้กับประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่า โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์คำตอบขึ้นอยู่กับคนไทยทั่วประเทศ<sup>13</sup> โดยมีการสำรวจความคิดเห็นที่จัดทำขึ้นโดย หาดใหญ่โพล มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน 14 จังหวัด ภาคใต้ ในช่วงวันที่ 15 - 18 ธันวาคม 2552 สรุปผลการสำรวจ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 80.5 ไม่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และร้อยละ 19.5 เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

และก่อนหน้านี้นี้ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) ก็ได้ว่าจ้างสวนดุสิตโพลล์ให้สำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ผลจากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39.81 ตอบว่ายังไม่แน่ใจว่าต้องการให้ประเทศไทยมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รองลงมาร้อยละ 30.98 ตอบว่า ต้องการให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ส่วนอีกร้อยละ 26.12 เป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ นาย พิชัย อุตมาภินันท์, สมาชิกวุฒิสภา, 17 ธันวาคม 2552.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ นางอานิก อัมระนันท์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 24 ธันวาคม 2552.

<sup>13</sup> “โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์คำตอบขึ้นอยู่กับคนไทยทั่วประเทศ,” สารคดี 25,298

นอนจากนั้น ต่อข้อถามให้เปรียบเทียบผลดีและผลเสียของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ร้อยละ 24.82 เห็นว่ามีผลเสียมากกว่า ในขณะที่ร้อยละ 13.34 ตอบว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย ส่วนที่เหลือตอบว่าไม่แน่ใจ หรือข้อดีข้อเสียพอ ๆ กัน

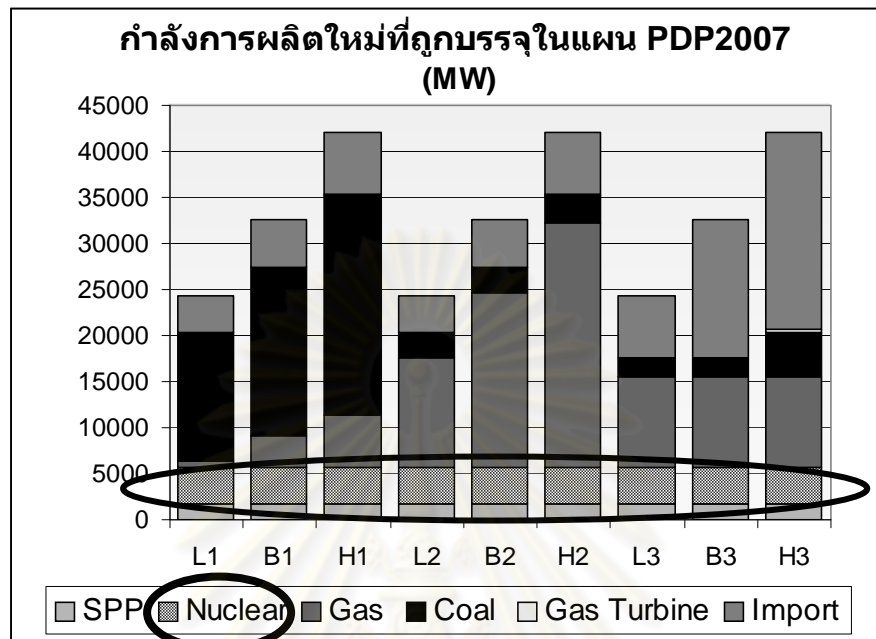
ในขณะที่ ดร.วรรณภา ทิระสังขะ<sup>14</sup> นักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความเห็น ถึงกรณีการจำกัดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนว่า “เห็นได้จากการที่ กฟผ. เลือกที่จะเข้าดำเนินการกับพวกสภาหอการค้า กับพวกสภาอุตสาหกรรม ดึงเข้ามาเป็นพาร์ทเนอร์ร่วมกันแล้วไปณรงค์กับตามต่างจังหวัดต่างๆ ซึ่งกลุ่มนี้มีประโยชน์ด้วย ทั้งสิ้นอย่าลืมน่าคนที่ได้ประโยชน์จากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คือ คนในเมือง และภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของผู้ใช้พลังงาน คนในพื้นที่ ถามว่า สร้างขึ้นมาพวกเขาได้อะไร เพราะทุกวันนี้พวกเขามีความสุขได้อยู่แล้ว”

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup> ประชาชาติธุรกิจ, เจาะโมเดลตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จาก “ฝรั่งเศส” ถึง กฟผ. ความ(ไม่)เท่าเทียมกันของอาวุธ กับดร.วรรณภา [ออนไลน์], 3 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา

[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1264845514&grpId=01&catid](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1264845514&grpId=01&catid)

ภาพที่ 4.2 แสดงชนิดของเชื้อเพลิงที่อยู่ในทางเลือกของแผน PDP 2007<sup>15</sup>



L = กรณีต่ำ B = กรณีฐาน H = กรณีสูง

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007).”

ตามที่ได้ทราบมาแล้วว่าแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งทางฝ่ายกำหนดนโยบาย ก็ได้แจ้งว่าการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ นั้น ยังต้องผ่านการเห็นชอบจากกระบวนการภาคประชาชนอีกทีหนึ่ง แต่จาก ภาพที่ 4.2 ซึ่งพลังงานนิวเคลียร์ปรากฏอยู่ในทุกทางเลือกของแผน PDP 2007 โดยระบุทางเลือกของโรงไฟฟ้าใหม่ไว้เพียง 4 ทางเลือก คือ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ดีเซล และ นิวเคลียร์ โดยไม่รวมพลังงานหมุนเวียนให้เป็นส่วนหนึ่งในข้อกำหนดสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าจาก เชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ ที่กำหนดให้มีการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนร้อยละ 5 ของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ ตามกฎ Renewable Portfolio Standard จึงเป็นผลให้ช่วงปี พ.ศ. 2554-2564 จะมีการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพียงประมาณ 1,250 เมกะวัตต์ จึงเท่ากับว่าการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของประเทศไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 8 ตาม

<sup>15</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007),” พฤษภาคม 2550.

นโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการกำหนด หรือจำกัดทางเลือกในการแก้ปัญหาพลังงานของประเทศ จากมุมมองของ กฟผ. และกระทรวงพลังงาน เพราะแนวทางในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงทางพลังงานที่ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายกำหนดนโยบาย ดังที่พลังงานนิวเคลียร์ได้รับ

จากแผน PDP 2007 ที่เกิดขึ้น เมื่อได้กำหนดแล้วว่าประเทศไทยจะมีความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้น จะเห็นว่ากระทรวงพลังงาน หรือ กฟผ. เอง กลับไม่ได้เสนอทางเลือกอื่นให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า และประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง โรงไฟฟ้าถ่านหิน หรือ โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ขาดการประเมินผลกระทบแยกแต่ละประเภทเชื้อเพลิงให้เห็นอย่างชัดเจน และเข้าใจง่ายในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม

จากตัวเลขการคาดการณ์ความต้องการไฟฟ้าที่เกินจริงดังกล่าว จึงส่งผลให้ปัญหาด้านพลังงานที่มีอยู่ ถูกนิยาม หรือจำกัดให้เป็นปัญหาความต้องการพลังงานไฟฟ้า ที่จะต้องจัดหาพลังงานมาให้พอเพียงต่อค่าการคาดการณ์ที่เกินจริงนั้น ทำให้เกิดข้อเสนอในการแก้ปัญหาโดยการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ผลิตไฟฟ้า เพื่อบรรเทาปัญหา เป็นเหตุให้ประเด็นการใช้พลังงานนิวเคลียร์ได้พัฒนาเข้าสู่การกำหนด วาระปัญหาเชิงนโยบาย” (**The Institutional Agenda**) ไปพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda Setting) เมื่อประเด็นปัญหาผ่านขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting) เป็นผลให้มีการกำหนดแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ประเทศไทย (NPIEP) ขึ้น ซึ่งเป็นแผนที่จะก่อให้เกิดการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แห่งแรกในประเทศไทยภายในปี พ.ศ. 2563 – 2564 ภายใต้แผนนโยบายการพัฒนาพลังงานของประเทศ

ในการกำหนดแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ครั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน จะถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันหลัก หลังจากที่เข้ามารับตำแหน่ง ในปี พ.ศ. 2549 ภายใน 9 เดือนแรกของการบริหารงาน ก็ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงนโยบายพลังงานสำคัญๆ หลายเรื่อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ตรงกันข้าม หรือ “สวนทาง”<sup>16</sup> กับนโยบายพลังงานของรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้อย่างมาก กล่าวคือ ในแง่ของนโยบายการผลิตไฟฟ้าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (ดร.ปียสวัสดิ์) เคย กล่าวมาโดยตลอดว่า ในอนาคตไทยนี้ไม่พื้นที่จะต้องมีโรงไฟฟ้าถ่านหินและโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพราะขณะนี้ในยุคปลายของการใช้น้ำมัน จึงจำเป็นต้องมีเชื้อเพลิงอื่น

<sup>16</sup> กรุงเทพธุรกิจ BIZWEEK, “ท่ามกลางนโยบายพลังงาน ยุค ปียสวัสดิ์,” กรุงเทพธุรกิจ

เข้ามาทดแทนน้ำมัน นอกจากนี้ท่าทีของประเทศขนาดใหญ่ เช่น อินเดีย จีน และเกาหลีใต้ ได้นำพลังงานนิวเคลียร์และถ่านหินมาใช้แล้วทั้งสิ้น เมืองไทยก็หนีไม่พ้นเช่นกัน ความเห็นเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการจำกัดอำนาจในการอธิบาย หรือหาหนทางในการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นการบอกว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงทางพลังงาน ปัญหาความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ หรือ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ตามจะต้องแก้ไขด้วยพลังงานนิวเคลียร์เท่านั้น จึงทำให้ทางเลือกอื่นๆ เช่น พลังงานหมุนเวียน อันได้แก่ พลังงาน ลม พลังงานแสงอาทิตย์ หรือ พลังงานจากชีวมวล ไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

ในกระบวนการวางแผน โดย วิธีการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้า ซึ่งจุดที่สำคัญของการนิยามประเด็นปัญหาว่าเกิดเป็นการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า เป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการพิจารณา นโยบายพลังงาน โดยในการพิจารณานั้น ที่ผ่านมาผู้ที่มีอำนาจในการเสนอประเด็น หรือข้อมูลเพื่อพิจารณาวางแผน ไม่ปรากฏว่ามีตัวแทนจากภาคประชาชน จึงยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนในกระบวนการนิยามปัญหานี้ ซึ่งในที่สุดแผน

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 4.3 องค์ประกอบคณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า<sup>17</sup>



ที่มา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007),” พฤษภาคม 2550.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007),” พฤษภาคม 2550.



ตารางที่ 4.3 ค่าพยากรณ์เปรียบเทียบกับความต้องการสูงสุดจริง

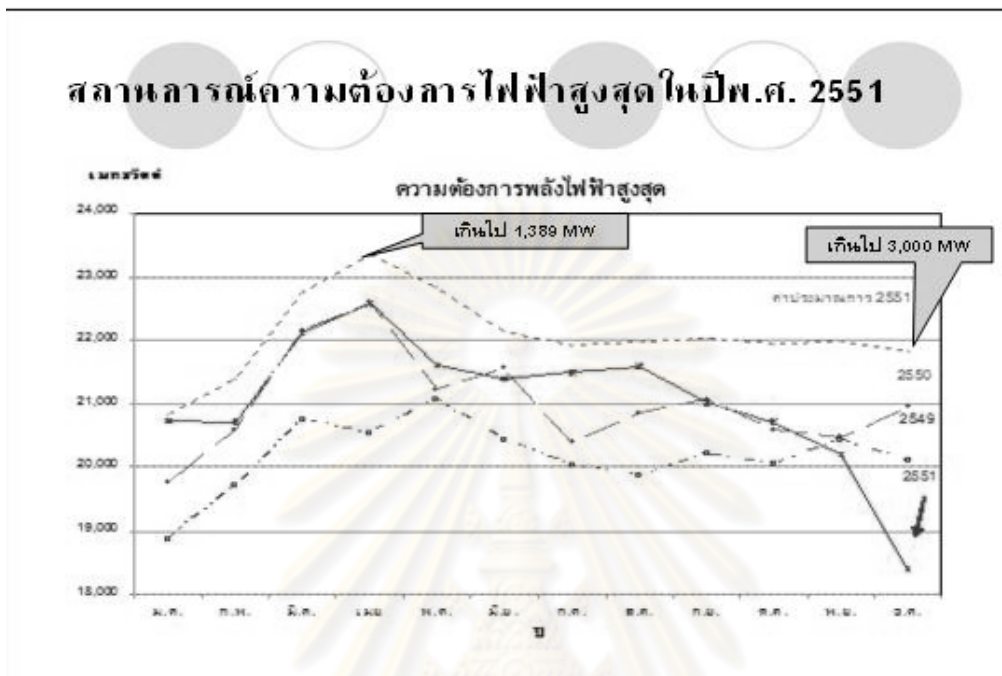
| ปี   | PDP2004 | PDP2007          | ความต้องการสูงสุด<br>จริง (MW) | การพยากรณ์เกินจริง (MW) |         |
|------|---------|------------------|--------------------------------|-------------------------|---------|
|      |         |                  |                                | PDP2004                 | PDP2007 |
| 2547 | 19,600  | –                | 19,325                         | 275                     | –       |
| 2548 | 21,143  | –                | 20,538                         | 606                     | –       |
| 2549 | 22,738  | –                | 21,064                         | 1,674                   | –       |
| 2550 | 24,344  | 22,586 (มี.ค.50) | 22,586                         | 1,758                   | –       |
| 2551 | 26,048  | 23,957 (ก.ย.50)  | 22,568                         | 3,480                   | 1,389   |
| 2552 | –       | 22,886 (ธ.ค.51)  | 22,045                         | –                       | 841     |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การคาดการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงกว่าความเป็นจริง โดย กฟผ. ใช้ตัวเลข 21,963 เมกะวัตต์ เป็นตัวเลขตั้งต้นในการคำนวณความต้องการใช้ไฟฟ้าในปี พ.ศ.2549 ทั้งที่ในความเป็นจริงความต้องการใช้ไฟฟ้าในปีดังกล่าวมีเพียง 21,064 เมกะวัตต์ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวเป็นปริมาณที่สูงเกินปริมาณที่ใช้จริงไปประมาณ 900 เมกะวัตต์ และหากคิดเป็นพื้นที่แล้ว กำลังการผลิตไฟฟ้า 900 เมกะวัตต์นั้น สามารถใช้ได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคอีสาน<sup>18</sup>

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

ภาพที่ 4.4 สถานการณ์ความต้องการไฟฟ้าสูงสุดในปี พ.ศ. 2551<sup>19</sup>



ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, ข้อมูลสำคัญรายเดือน เดือนธันวาคม, 2551.

สำหรับกรณีของความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การให้ความสำคัญ และนิยามปัญหาที่เป็นสาเหตุทำให้ต้องมีการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ตามที่ได้ระบุไว้ในแผน PDP 2007 ซึ่งผู้เขียนได้เสนอไว้ในบทที่ 3 นั้น เป็นการให้นิยามความสำคัญของปัญหา รวมทั้งแนวทางในการจัดการกับปัญหาโดย กฟผ. ซึ่งเป็นสถาบัน หรือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลปริมาณความต้องการไฟฟ้าในเบื้องต้น และจะเสนอ ผ่านกระทรวงพลังงาน เพื่อพิจารณาแผนที่ กฟผ. ได้เสนอมา เมื่อมีการอนุมัติในหลักการแล้ว ก็จะส่งไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอนุมัติให้ความเห็นชอบ

จากการศึกษาความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ มาจากการคาดการณ์ปริมาณความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น แต่หากศึกษาจากข้อมูลในอดีตจะพบว่าการ

<sup>19</sup> กฟผ. ข้อมูลสำคัญรายเดือน เดือนธันวาคม, 2551 อ้างถึงใน เชนร์ต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวการ, “ความ (ไม่) จำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่: อย่าสร้างภาระซ้ำเติมเศรษฐกิจ”

พยากรณ์เพื่อทราบความต้องการไฟฟ้านั้น เป็นการพยากรณ์ที่สูงกว่าความต้องการที่เกิดขึ้นจริงอย่างมาก ซึ่งหากปรับลดค่าพยากรณ์ลงมาก็จะส่งผลต่อการพิจารณาทางเลือกเชื้อเพลิง ซึ่งหมายความว่าโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อาจจะล่อไปก่อนได้

ทั้งนี้ ความต้องการใช้ไฟฟ้า ลดลงอย่างชัดเจน ภาพที่ 4.4 แสดงค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าในเดือนสิงหาคม ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนธันวาคม 2551 ความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เวลา 18.30 น. มีค่าเท่ากับ 18,394.10 เมกะวัตต์ ลดลงจากเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมาร้อยละ 8.94 และเป็นความต้องการใช้ไฟฟ้าที่น้อยกว่าปีพ.ศ. 2549 และปีพ.ศ. 2550 เสียอีก ที่สำคัญที่สุด ความต้องการใช้ไฟฟ้าในเดือนธันวาคมต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ในเดือนเดียวกันถึง 3,000 เมกะวัตต์

สำหรับกรณีของความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การให้ความสำคัญ และนิยามปัญหาที่เป็นสาเหตุให้ต้องมีการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ตามที่ได้ระบุไว้ในแผน PDP 2007 ซึ่งผู้เขียนได้เสนอไว้ในบทที่ 3 นั้น เป็นการให้นิยามความสำคัญของปัญหารวมทั้งแนวทางในการจัดการกับปัญหาโดย กฟผ. ซึ่งเป็นสถาบัน หรือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลปริมาณความต้องการไฟฟ้าในปัจจุบัน และจะเสนอ ผ่านกระทรวงพลังงาน เพื่อพิจารณาแผนที่ กฟผ. ได้เสนอมา เมื่อมีการอนุมัติในหลักการแล้ว ก็จะส่งไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอนุมัติให้ความเห็นชอบ ซึ่งจากแผนดังกล่าวได้ระบุถึงความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไว้ดังนี้

ถึงแม้ว่าการร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย จะเป็นอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ประธานกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนที่มาจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ ก็ประกอบไปด้วยผู้แทนจากการไฟฟ้าทั้ง 3 หน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ผลิตพลังงานรายใหญ่ของประเทศไทย ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีข้อมูลด้านการผลิต การบริโภคพลังงานไฟฟ้า อย่างครบถ้วน และมีความชำนาญ และปฏิบัติงานในส่วนของการผลิตไฟฟ้านั้น การนำเสนอข้อมูลจึงมีความโน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดการพยากรณ์ที่เกินความจริง และก่อให้เกิดการระงับการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ และเป็นภาระต่อผู้บริโภคที่ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ที่ผ่านมามักเกิดข้อวิจารณ์ ในกรณีการปรับปรุง แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ถึงการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เกินความเป็นจริง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการลงทุนมูลค่ามหาศาลของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. หมายถึงความเสี่ยง และภาระของประชาชนที่จะต้องจ่ายค่าไฟฟ้าเกินจริงตามไปด้วย<sup>20</sup>

แม้ในทางหลักการแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือรัฐบาลในฐานะผู้ปฏิบัติงานแทนรัฐ ไม่ใช่ผู้ได้รับผลประโยชน์แทนรัฐ แต่เนื่องจากการเติบโตของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. ในฐานะผู้ประกอบการรายเดียวของรัฐ ทำให้ กฟผ. มีโอกาสในการสะสมทุน ประสพการณ์ การจัดองค์กร การตั้งสมรรถนะความรู้ และอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งนี้ นอกจากมีองค์ความรู้ และงบประมาณเป็นของตัวเองแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. ยังมีความเป็นสถาบัน ซึ่งสามารถกำหนด หรือวางกรอบที่เป็นระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อองค์กร เพื่อขยายกิจการระบบไฟฟ้าได้ สามารถกลายเป็นผู้มีส่วนในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ให้กับผู้อื่นได้ แทนที่จะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากรัฐเท่านั้น<sup>21</sup>

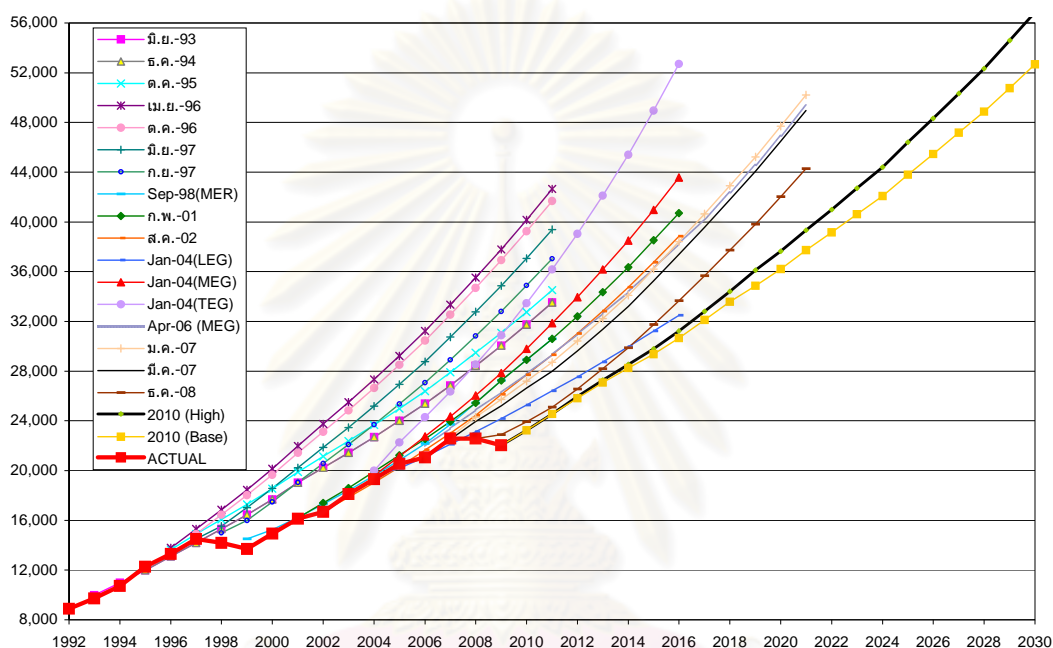
จากอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. ที่มีอย่างมาก ทำให้ในการพิจารณากำหนดนโยบายด้านพลังงาน หรือแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ผ่านมา ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ได้น้อยมาก เว้นแต่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการต่อรอง ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มักจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าจะเป็นกลุ่มประชาชนที่มักจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือผลกระทบจากนโยบาย หรือแผนที่ออกมาจากการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็งของฝ่ายนายทุน ซึ่งในทางปฏิบัติควรจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการเลือกแนวทางในการผลิตกระแสไฟฟ้าในอนาคต ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้า ตามแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 มีมูลค่า 1,626,274 ล้านบาท ซึ่งหลังจากได้ปรับปรุงครั้งที่ 2 แล้วลดลงจากแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุง

<sup>20</sup> สุวพร ศิริคุณ, “ดีแต่...แผนพัฒนาผลิตไฟฟ้า PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2,” ประชาชาติธุรกิจ (16 – 18 กุมภาพันธ์ 2552)

<sup>21</sup> สายรุ้ง ทองปลอน, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007),”

ครั้งที่ 1 เป็นจำนวน 481,260 ล้านบาท<sup>22</sup> จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่า หากการลงทุนของโครงการตามแผน PDP 2007 ได้มีการคำนวณปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า และปริมาณกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ก็จะช่วยลดมูลค่าการลงทุนของประเทศลงอย่างมาก และไม่มีความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เลยก็เป็นได้

ภาพที่ 4.5 ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า เปรียบเทียบปริมาณที่ใช้อย่างจริง



ที่มา: กระทรวงพลังงาน, สำนักนโยบายไฟฟ้า “ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า (ชุด ๒.ค. 51),” 2552.

จากการศึกษามติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2552 ได้ให้ความเห็นชอบแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 และให้ดำเนินการตามแผนดังกล่าวเฉพาะในปี พ.ศ.2552-2558 เพื่อให้ปริมาณกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัว และเพื่อลดภาระการลงทุนขยายโครงการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้าที่ไม่จำเป็นของประเทศ ให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่จากข้อมูลใน ตารางที่ 4.2 กลับพบว่า ระดับกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศ ในปี พ.ศ. 2552 – 2558 ของการปรับปรุงแผนครั้งที่ 2 ยังคงมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 20.58 ซึ่งสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 ถึงแม้ว่าจะมีการปรับแผนมา 2 ครั้ง

<sup>22</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” มีนาคม 2552.

แล้วก็ตาม ที่ผ่านมาระดับกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศ เคยสูงถึงร้อยละ 40 ตามที่กล่าวมาข้างต้น คือในช่วงปี พ.ศ. 2545 และ 2546 เนื่องจากในปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบ 8% ในปี 2541 ต่อมาเศรษฐกิจจึงค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้นใน พ.ศ. 2546<sup>23</sup>

ตารางที่ 4.2 ระดับกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง (Reserve margin) ของประเทศ ในปี 2552-2564<sup>24</sup>

| PDP 2007           | ปี พ.ศ. |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 52      | 53   | 54   | 55   | 56   | 57   | 58   | 59   | 60   | 61   | 62   | 63   | 64   |
| ปรับปรุงครั้งที่ 1 | 21.1    | 22.7 | 18.5 | 20.6 | 22.0 | 21.1 | 19.8 | 17.2 | 16.7 | 16.6 | 15.5 | 17.3 | 16.2 |
| ปรับปรุงครั้งที่ 2 | 22.4    | 24.0 | 23.7 | 20.3 | 20.4 | 16.6 | 16.6 | 16.6 | 16.6 | 15.8 | 17.0 | 16.1 | 15.3 |

หน่วย: ร้อยละ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานแผน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549)

<sup>24</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2)

ตารางที่ 4.5 แผน PDP 2007 (ปรับปรุง ณ ม.ค. 2551)

| ปี                                           | กฟผ.                                         |               | ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน           |                   | ซื้อจากประเทศเพื่อนบ้าน                   |                            |              | กำลังผลิตรวม<br>และโรง | กำลังผลิต<br>ไฟฟ้าของ<br>% |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------|-----------------------------|-------------------|-------------------------------------------|----------------------------|--------------|------------------------|----------------------------|
|                                              | ชื่อโครงการ                                  | แอมป์         | รายใหญ่<br>และโรง           | รายเล็ก<br>และโรง | ชื่อโครงการ                               | แอมป์                      | สัดส่วน<br>% |                        |                            |
| 2552                                         |                                              |               |                             | 20                |                                           |                            |              | 32,456                 | 21.1                       |
| 2553                                         |                                              |               |                             | 225               |                                           |                            |              | 33,642                 | 22.7                       |
| <b>กำลังผลิตในปี 2553</b>                    |                                              | <b>17,539</b> |                             | <b>14,543</b>     |                                           | <b>1,560</b>               | <b>4.6%</b>  | <b>33,642</b>          |                            |
| 2554                                         |                                              |               |                             | 25                | น้ำจืด 2                                  | 597                        |              | 34,194                 | 18.5                       |
| 2555                                         | วังน้อย ชุดที่ 4                             | 700           | IPP_Gas 800<br>IPP_Coal 660 | 245               | เห็นดินนูน ส่วนขมก                        | 220                        |              | 36,819                 | 20.6                       |
| 2556                                         | บางปะกง ชุดที่ 6                             | 700           | IPP_Gas 800<br>IPP_Coal 540 | 200               | น้ำจืด 3<br>มอส 1                         | 440<br>490                 |              | 39,369                 | 22.0                       |
| 2557                                         |                                              |               |                             | 200               | มอส 2-3<br>น้ำจืด 1<br>น้ำจืด<br>น้ำจืด 1 | 2x490<br>523<br>261<br>200 |              | 41,533                 | 21.1                       |
| <b>กำลังผลิตในปี 2557</b>                    |                                              | <b>18,319</b> |                             | <b>17,944</b>     |                                           | <b>5,271</b>               | <b>12.7%</b> | <b>41,533</b>          |                            |
| 2558                                         | ถ่านหิน เครื่องที่ 1                         | 700           | IPP_Gas 2x800               | 210               | น้ำจืด 2                                  | 843                        |              | 43,711                 | 19.8                       |
| 2559                                         | ถ่านหิน เครื่องที่ 2-3                       | 2x700         |                             | 200               |                                           |                            |              | 44,563                 | 17.2                       |
| 2560                                         | ถ่านหิน เครื่องที่ 4<br>พระนครใต้ ชุดที่ 4-5 | 700<br>2x700  | IPP 700                     | 200               | ซื้อต่างประเทศ                            | 510                        |              | 47,565                 | 16.7                       |
| 2561                                         | พลังความร้อนร่วมถ่านหิน                      | 700           | IPP 700                     | 175               | ซื้อต่างประเทศ                            | 1780                       |              | 50,179                 | 16.6                       |
| 2562                                         | พระนครเหนือ ชุดที่ 2                         | 700           |                             |                   | ซื้อต่างประเทศ                            | 2600                       |              | 52,190                 | 15.5                       |
| 2563                                         | โรงไฟฟ้านิวเคลียร์                           | 2x1,000       |                             |                   | ซื้อต่างประเทศ                            | 2600                       |              | 55,200                 | 17.4                       |
| 2564                                         | โรงไฟฟ้านิวเคลียร์                           | 2x1,000       |                             |                   | ซื้อต่างประเทศ                            | 1200                       |              | 58,200                 | 16.2                       |
| <b>กำลังผลิตในปี 2564</b>                    |                                              | <b>25,090</b> |                             | <b>18,306</b>     |                                           | <b>14,804</b>              | <b>25.4%</b> | <b>58,200</b>          |                            |
| <b>กำลังผลิตส่วนเพิ่ม<br/>ปี 2552 - 2564</b> |                                              | <b>11,000</b> | <b>5,800</b>                | <b>1,700</b>      |                                           | <b>13,244</b>              |              | <b>31,744</b>          |                            |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุง ณ ม.ค. 2551 )

ในการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงเกินจากความเป็นจริงในแผน PDP 2007 นี้ มีข้อมูลที่ยืนยันได้จากการที่ นายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2551 (ภายหลังการเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี) กล่าวถึงการตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้น เพื่อพิจารณาการทบทวนแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้นว่า “เนื่องจากปัญหาสภาพเศรษฐกิจทั่วโลก อยู่ในภาวะชะลอตัวต่อเนื่อง ส่งผลมาถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งคณะทำงานจะพิจารณาแนวทางในการปรับลดระดับสำรองการผลิตไฟฟ้าจากแผน PDP 2007 ฉบับเดิม ที่ทำให้ประเทศไทยมีระดับ

กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง สูงถึงร้อยละ 28 ในปี พ.ศ. 2551 ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานสากล<sup>25</sup> เป็น การยืนยันถึงปัญหาเกี่ยวกับกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง ที่เกิดจากการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ ไฟฟ้าที่สูงเกินความต้องการ ได้ในระดับหนึ่งว่า ที่ผ่านมามีปัญหาความสิ้นเปลืองของการลงทุน ก่อสร้างโรงไฟฟ้า และความขัดแย้งระหว่างชุมชน และหน่วยงานการไฟฟ้า อาจจะมาจากรากฐาน ของการคาดการณ์ที่ไม่อยู่บนสมมติฐานที่ถูกต้อง คือ คาดการณ์ผิดไปจากความต้องการที่แท้จริง จึง ทำให้ระดับสำรองการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นค่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น และเป็นสาเหตุให้มีการปรับ แผน PDP ภายในเวลา 4-5 ปีหลังจากที่กำหนดแผนออกมา ทั้งที่ควรเป็นแผนพัฒนาการผลิต ไฟฟ้าระยะยาวของประเทศ ซึ่งทุกครั้งก็จะมีการแก้ไขแผนระยะยาวทุกๆ 4 – 5 ปี ดังนั้นแนวทาง แก้ปัญหาจึงควรมีแผนระยะยาวแตกต่างหากจากแผนระยะสั้น โดยที่แผนระยะยาวควรเป็นการ กำหนดทิศทางการใช้พลังงานของประเทศว่าจะไปในแนวทางใด ใช้ ส่วนแผนระยะสั้นจะเป็น การกำหนดจากแนวโน้มสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะ 4 – 5 ปี ซึ่งจะช่วยให้สามารถปรับเปลี่ยน ตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น เช่นภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

ปี พ.ศ. 2552 นายแพทย์วรรณรัตน์<sup>26</sup> ในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวช ชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “จากการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งอ้างอิงตาม ตัวเลขการเจริญเติบโตเศรษฐกิจที่ชี้วัดโดย GDP ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็น เหตุผลสำคัญในเรื่องของ ความมั่นคงทางพลังงาน และการ “สร้างแหล่งผลิตไฟฟ้า” หรือ “โรงไฟฟ้า” ในรูปแบบต่างๆ ยืนยัน ว่า “ถึงเวลาแล้วที่คนไทยต้องเลือก เพื่อความมั่นคงทางพลังงานในอนาคต” (GDP ไตรมาส 3/52 เท่ากับ -2.8) แต่จากการสังเกตของผู้ศึกษาพบว่า อัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ตามรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ อยู่ที่ระดับร้อยละ -2.8 จากรายงานในสาขาไฟฟ้า ปรปะปาและโรงแยกก๊าซ กล่าวคือหมวด ไฟฟ้า ซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดของสาขา ขยายตัวร้อยละ 3.3 ดีขึ้นจากที่ลดลงร้อยละ 0.5 ในไตรมาสที่ แล้ว เป็นไปตามปริมาณการใช้ไฟฟ้าโดยรวมที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0 โดยผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัย กิจกรรมขนาดเล็ก กิจกรรมเฉพาะอย่าง และส่วนราชการ มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าขยายตัวเพิ่มขึ้น ยกเว้น กิจกรรมขนาดใหญ่ กิจกรรมขนาดกลางและอื่นๆ ยังคงหดตัว<sup>26</sup> ตามข้อมูลที่เสนอมานี้ เพื่อที่จะแสดง ให้เห็นว่า ที่ผ่านมามีปัญหาหลังจากที่ประเทศผ่านพ้นช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตต้มยำกุ้งในปี

<sup>25</sup> กระทรวงพลังงานทบทวนแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าใหม่ ยืนยันคงแผนซื้อ ไฟ ตปท.[ออนไลน์], 22 ตุลาคม 2551. แหล่งที่มา [www.tnews.teenee.com/etc/28126.html](http://www.tnews.teenee.com/etc/28126.html)

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผลิต, “รายงานกัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ ไตรมาสที่ 3/2552,” 23 พฤศจิกายน 2552, หน้า 3.



2540 พบว่า ต้องใช้เวลานานถึงประมาณ 34 เดือน ปริมาณการใช้ไฟฟ้าจึงกลับมาสู่ระดับเดิม (7,187 ล้านหน่วยในมิถุนายน 2540 มาเป็น 7,173 ล้านหน่วยใน เมษายน 2543)<sup>27</sup>

นายแพทย์วรรณรัตน์<sup>๒๗</sup> ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงภาพรวมของการใช้พลังงานกับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ตาม ทิศทางของเศรษฐกิจ และ ตัวเลขจีดีพี มีค่าเฉลี่ยในการเพิ่มปีละ 4-5% (ศึกษาจาก ตารางที่ 4.2) กลายเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ภายใต้แผนการบริหารการขยายแหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงผลิตพลังงานที่มีเงื่อนไขบีบรัดและข้อจำกัดในด้านต่างๆ มากมาย

ส่วนในประเด็นทิศทางของโรงไฟฟ้า และทางเลือกในอนาคตของประเทศไทย นายแพทย์วรรณรัตน์<sup>๒๗</sup> ได้ให้ความเห็นว่า “ไม่เพียงแต่จะต้องมองไปข้างหน้าอีก 5 ปี เอาเฉพาะในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยก็ถือว่ามีความเสี่ยงทางด้านพลังงานและการผลิตกระแสไฟฟ้าอยู่แล้ว หากมองไปข้างหน้าอีก 5 ปี นั่นถือได้ว่าเป็นจุดวิกฤติสำคัญที่อาจเกิดปัญหาใหญ่ตามมา” ทุกวันนี้ ประเทศไทยผลิตกระแสไฟฟ้าได้ราว 29,000 เมกะวัตต์ แต่ความต้องการระดับสูงสุดบางครั้งสูงถึง 22,000 เมกะวัตต์ และเคยสูงที่สุดถึง 25,000 เมกะวัตต์ ปัญหาที่สำคัญคือสัดส่วนเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นก๊าซสูงถึงร้อยละ 70 และในร้อยละ 70 นั้นเอง ที่เป็นการนำเข้าที่สูงถึง 1 ใน 3 ขณะที่ราคาก๊าซในตลาดโลกก็มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กอปรกับปริมาณก๊าซที่ได้จากในประเทศมีจำนวนลดน้อยลงมาตลอดหลายปีที่ผ่านมา ฉะนั้นทางเลือกของเชื้อเพลิงก๊าซที่จะนำไปผลิตกระแสไฟฟ้า คงกลายเป็นเรื่องไม่เสถียรสำหรับอนาคต<sup>๒๘</sup> ในประเด็นดังกล่าวเป็นเหตุผลเดียวกับในช่วงที่ได้มีการเสนอให้สร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินในแผน PDP 2004 ก่อนหน้านี้ จากข้อมูลอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>27</sup> ประสาท มีแถม, “เขาทำแผนผลิตไฟฟ้า กันอย่างนี้เองหรือ!” ประชาไท(30 เมษายน 2552)

<sup>28</sup> “3 แพร่ง โรงไฟฟ้า ถ่านหิน-น้ำมัน-นิวเคลียร์,” สยามธุรกิจ(4-6 พฤศจิกายน 2552)

ตารางที่ 4.6 อัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ<sup>29</sup>

|                | อัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) |      |      |      |      | (ร้อยละ) |      |      |
|----------------|----------------------------------------------|------|------|------|------|----------|------|------|
|                | 2551                                         | 2551 |      |      |      | 2552     |      |      |
|                |                                              | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | Q1       | Q2   | Q3   |
| ภาคเกษตร       | 3.5                                          | 4.6  | 8.1  | 3.3  | 0.0  | 2.7      | -1.3 | -2.5 |
| ภาคนอกเกษตร    | 2.4                                          | 6.6  | 5.0  | 2.9  | -4.7 | -8.0     | -5.2 | -2.8 |
| GDP            | 2.5                                          | 6.4  | 5.2  | 2.9  | -4.2 | -7.1     | -4.9 | -2.8 |
| GDP ปรับฤดูกาล |                                              | 1.6  | -0.2 | -0.6 | -4.8 | -1.5     | 2.2  | 1.3  |



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับประเด็นความเห็นของนักวิชาการที่มีต่อการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงเกินจากความเป็นจริงนั้น **ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล** นักวิชาการจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะอนุกรรมการทบทวนแผน PDP 2007 ได้ให้ความเห็นถึงปัญหาของการวางแผน PDP ว่าเกิดจาก การพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงเกินจากความเป็นจริง เป็นที่มาของความต้อการผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ตามมา อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ก่อให้เกิดแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนี้ยังพบว่ามี 2 หน่วยงานที่ตัวเลขการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้าไม่ตรงกัน จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) พบว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาเกินค่ามาตรฐานถึงร้อยละ 20-35 จากค่ามาตรฐานที่ร้อยละ 15 ทั้งนี้ ระดับกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองเพื่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศที่ควรไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ซึ่งการมีพลังงานไฟฟ้า สำรองอยู่ในระดับสูงเกินไปอาจจะสร้างภาระแก่ประชาชน และประเทศมากกว่า และยังไม่มีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์<sup>30</sup>

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>30</sup> “3 แพร่งโรงไฟฟ้า ถ่านหิน-น้ำมัน-นิวเคลียร์,” *สยามธุรกิจ*(4-6 พฤศจิกายน 2552)

ประสาธน์ มีแต่ม<sup>31</sup> 1 ได้ให้ข้อสังเกตว่า “แผนนี้ได้ปรับปรุงครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2552 ณ วันนั้น กระทรวงพลังงานทราบแล้วว่า ปริมาณไฟฟ้าที่ใช้จริงในปี 2551 ทั้งปีเท่ากับ 134,707 ล้านหน่วย<sup>32</sup> แต่ในแผนนี้กลับใช้ตัวเลข 147,229 ล้านหน่วย ซึ่งสูงกว่าความเป็นจริงไปถึง 9.3% ดังนั้นผลลัพธ์ของการทำนายก็ผิดพลาดอย่างน้อย 9.3% แล้ว คำถามก็คือ มันเกิดอะไรขึ้นกับการ “ปรับปรุงครั้งที่ 2” นี้ ทั้งๆ ที่ข้อมูลแท้จริงได้เกิดขึ้นเกือบ 70 วันมาแล้ว แต่ในแผนยังใช้ข้อมูลที่มาจากการคาดคะเนซึ่งสูงกว่าความเป็นจริง” อย่างไรก็ตาม การผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เป็นเพียงแค่พิธีกรรม ที่คณะรัฐมนตรีความเห็นชอบโดยที่ไม่ได้มีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน

ในขณะที่ นายมนตรีชัย ราชรินทร์วิสุข วิศวกรอิสระ นักวิชาการทางด้านพลังงาน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นนายทะเบียน ในคณะกรรมการบริหารสมาคมนิเวศศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในบทความเดียวกันว่า “ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการสำรองพลังงาน เป็นเหตุผลที่สมควรรับฟัง แต่ต้องไม่ลืมข้อเท็จจริงบางประการ โดยเฉพาะในการสำรองพลังงานที่หลายฝ่าย มองว่ามีมากเกินไปนั้น ส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่ต้องพึ่งพาในปัจจุบันที่เราไม่สามารถกำหนดได้ นั่นคือเรื่องของกรนำเข้าก๊าซจากต่างประเทศ และการซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน พลังงานไฟฟ้าในปัจจุบัน ตามมาตรฐานแล้วจะต้องมีสำรองอย่างน้อยร้อยละ 10 แต่ในปัจจุบันมีร้อยละ 30 แต่ในร้อยละ 30 เป็นพลังงานที่ต้องนำเข้า โดยเฉพาะในเรื่องของเชื้อเพลิงจากก๊าซ ที่ต้องนำเข้าจากพม่าสูงถึง 1 ใน 3 ขณะที่การซื้อไฟฟ้าต้องซื้อจาก สปป.ลาว และมาเลเซียอีก รวบรวมร้อยละ 4 ส่วนในเรื่องของพลังงานทางเลือกยังคงเป็นเรื่องที่อยู่ไกลเกินตัว ด้วยการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกต้องใช้งบประมาณมหาศาล พร้อมๆ กับพลังงานที่ได้มาน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการ ท่ามกลางความต้องการไฟฟ้าที่โตตามตัวเลข GDP และในช่วงเวลาปัจจุบันที่เศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเข็ดหัวขึ้น ทางเลือกที่เหลืออยู่กับเรื่องโรงไฟฟ้าทั้งถ่านหิน น้ำมัน และนิวเคลียร์ จึงเป็นสิ่งที่ตามมาให้เลือกอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก แม้จะต้องประสบกับกระแสต่อต้านอย่างรุนแรง แต่ มนต์ชัย มีความเห็นว่า ถึงเวลาที่คนไทยจะต้องเลือก ไม่เช่นนั้นอีก 5 ปีข้างหน้า เมื่อกำลังไฟฟ้าสำรองหมดแล้ว ประเทศไทยคงต้องซื้ออย่างเดียว และเมื่อถึงเวลานั้นประเทศไทยจะประสบปัญหา

<sup>31</sup> ประสาธน์ มีแต่ม, “เขาทำแผนผลิตไฟฟ้า กันอย่างนี้เองหรือ!,” ใน ปีโตรธิปไตย: การครอบงำโลกด้วยปิโตรเลียม (เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์, 2552), หน้า 40.

<sup>32</sup> กระทรวงพลังงาน, [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.eppo.go.th/info/stat/T05\\_03\\_03.xls](http://www.eppo.go.th/info/stat/T05_03_03.xls), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

เสถียรภาพทางพลังงาน เพราะต้องพึ่งพาแหล่งพลังงานจากภายนอก ซึ่ง มนต์ชัย เห็นว่าเป็นความเปราะบางในเชิงของ ผลประโยชน์ระหว่างประเทศ หรือไม่เช่นนั้นก็จะต้องพบกับความแตกแยก และนำไปสู่สงครามแย่งชิงพลังงาน ของคนในประเทศเอง เพราะประชาชนต่อต้านแหล่งเชื้อเพลิงทั้ง 3 ชนิด คือ ถ่านหิน น้ำมัน และนิวเคลียร์”<sup>33</sup>

ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ก็ยังคงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้อง ถึงการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2551-2564(แผน PDP 2007)(ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) ซึ่งเป็นแผนที่เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลมาจากการรัฐประหาร ซึ่งในสมัยนั้นรัฐบาลมีความพยายามอนุมัติโครงการต่างๆที่มีภาระผูกพันมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ถูกกำหนดไว้ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เนื่องจากมีภาระผูกพันด้านงบประมาณ และมีการดำเนินการต่อเนื่องมาแล้ว ซึ่งการที่รัฐบาลชั่วคราวเข้ามาบริหารประเทศในเวลาอันสั้น ไม่ควรก่อภาระผูกพันด้านงบประมาณ ซึ่งโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นโครงการใหญ่ ควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และประชาชนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ควรเร่งรีบดำเนินการเพราะยังมีเวลาพอในการพิจารณา และศึกษาอย่างละเอียด ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขแผน PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ มีมติให้ความเห็นชอบแผนการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเสนอโดยกระทรวงพลังงานเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552 คือ การปรับเลื่อนโครงการโรงไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย กฟผ. และปรับลดกำลังการผลิต โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จากโรงละ 2,000 เมกะวัตต์ เป็นโรงละ 1,000 เมกะวัตต์ ต่อมาแผนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสียงวิจารณ์ ในแง่ที่ว่า เป็นการจัดทำแผน PDP ที่ขาดความสมบูรณ์ของกระบวนการประชาพิจารณ์และการมีส่วนร่วม รวมไปถึงข้อสงสัย เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการทำประชาพิจารณ์ การเปิดประมูลโรงไฟฟ้าใหม่ (IPP) เป็นต้น ต่อมาวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้ให้ความเห็นชอบ แผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 โดยให้ดำเนินการตามแผนดังกล่าวเฉพาะในปี พ.ศ.2552-2558 เพื่อให้ปริมาณกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง

เพื่อให้ปริมาณกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัว อีกทั้งเพื่อลดภาระการลงทุนขยายโครงการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้าที่ไม่จำเป็นของประเทศ ให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม สำหรับแผนการ

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินงานในปี พ.ศ. 2559-2564 ให้นำไปพิจารณาทบทวนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศในคราวต่อไป<sup>34</sup>

เมื่อแผนดังกล่าวผ่านกระบวนการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ แล้ว ก็เพียงแต่ส่งให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้อนุมัติในขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะนำไปประกาศเป็นแผนของประเทศอีกทีหนึ่ง ในกรณีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีก็ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางที่พิจารณาอนุมัติตามที่กระทรวงพลังงาน เป็นผู้เสนอ ซึ่งแผนที่กระทรวงพลังงานเสนอก็เริ่มมาจากการเสนอของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องการคาดการณ์กำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศนั้น เป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าตามปริมาณที่ได้มีการคาดการณ์ในแผน PDP ทั้งในการลงทุนก่อสร้างซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในสังคมไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ในฐานะผู้บริโภค อีกทั้งในความเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน ถึงความสำคัญของการพยากรณ์ค่าความต้องการใช้ไฟฟ้า ดังนั้นหากการพยากรณ์เกิดความผิดพลาด ก็จะเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมาอีกมาก โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้ง ที่มาจากการต่อต้าน และสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ภายใต้แผน PDP ระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม ที่มักจะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ในกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่เสมอ การที่ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเสนอโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในแผน PDP 2007 ก็เช่นเดียวกัน เป็นความชอบธรรมที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถกระทำได้อย่างใจเย็นใจที่ว่า ประเทศไทยต้องการพลังงานเพิ่มขึ้น และประเทศไทยไม่ต้องการพึ่งพาแหล่งเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ซึ่งผู้กำหนดนโยบายได้ใช้ทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่มีมูลค่าเงินลงทุนมหาศาลนี้ แต่สาเหตุที่โครงการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์สามารถได้รับการสนับสนุน และผลักดันเข้ามาเป็นโครงการที่คาดว่าจะมีการก่อสร้างในอนาคต มีรายละเอียดให้พิจารณา และศึกษามากกว่าสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามชี้นำสังคมให้เกิดกระแสการยอมรับในพลังงานนิวเคลียร์ โดยในการวิเคราะห์หาสาเหตุดังกล่าว สามารถอธิบายได้จาก การศึกษากระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) ที่จะกล่าวถึงต่อจากนี้ เกี่ยวกับ

<sup>34</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2),” มีนาคม 2552.

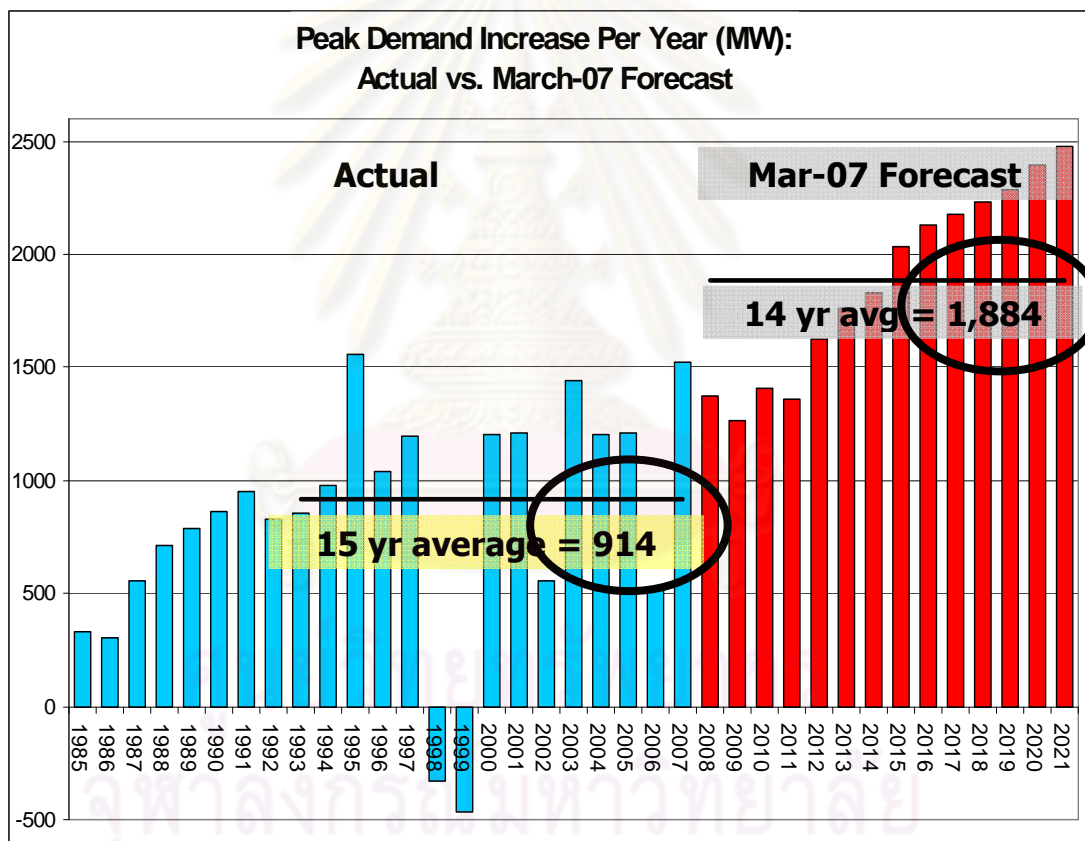
อิทธิพลของปัจจัยต่างๆที่เกิดขึ้นจนทำให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้กลับเข้ามาอยู่ในความสนใจของสังคมไทยอีกครั้งหนึ่ง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่ออกมาจากฝ่ายผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งในที่นี้คือ การวางแผน PDP ทำให้เข้าใจได้ว่า มีการแบ่งแยกบทบาทกัน ระหว่างนักวิชาการ คณะอนุกรรมการพยากรณ์การใช้ไฟฟ้า กฟผ. และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ร่วมกันนำเสนอตัวเลขปริมาณความต้องการไฟฟ้า ที่มีประเด็นนำทางนโยบายว่า ประเทศไทยต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เพื่อเป้าหมายการขยายตัวทางระบบเศรษฐกิจไทย และจะทำให้ปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น

อาจสรุปได้ว่า การพิจารณาเลือกประเภทของเชื้อเพลิงเพื่อมาผลิตกระแสไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมกับปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าในแต่ละกิจกรรม และเหมาะสมกับศักยภาพด้านเทคโนโลยีในการผลิตของประเทศ จึงเป็นปัญหาเชิงนโยบายตามนัยของการทำความเข้าใจลักษณะของปัญหาตามที่ได้ศึกษาข้างต้น โดยหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายนโยบายด้านพลังงานคือการกำหนดแนวทางในการพัฒนากำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศ แต่จะเลือกแนวทางใดนั้นเป็นสิ่งที่ผู้นำ หรือผู้เชี่ยวชาญจะต้องเป็นผู้ที่เลือกให้เหมาะสม และถือเป็นอำนาจโดยชอบธรรมที่จะเลือกในแนวทางที่ดีที่สุด แต่เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจกำหนดว่าจะเสนอให้ทางเลือกใดได้รับการพิจารณาก็จะเลือก ในสิ่งที่ตัวเองมีความเชื่อว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจ และสามารถโน้มน้าวให้เกิดการสนับสนุนในสิ่งที่ฝ่ายตนเสนอได้มากกว่ากัน พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นหนึ่งในทางเลือกของเชื้อเพลิงที่ถูกนำมาเพื่อรองรับปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้คาดการณ์ไว้ การเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านี้ จึงถือเป็นการกำหนดวาระนโยบาย ที่ถูกผลักดันขึ้นมา และเข้าสู่วาระการพิจารณาในการปรับปรุงแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (แผน PDP 2007) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงาน เมื่อผ่านการพิจารณาจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแล้ว จึงนำไปสู่การวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยที่มาของประเด็นการใช้พลังงานนิวเคลียร์ และแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านั้น ก็ได้เกิดขึ้นภายใต้ แผน PDP 2007 ดังกล่าว และเป็น โครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะเกิดขึ้นในช่วงปี 2559-2564

สำหรับเหตุการณ์สร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านระบบไฟฟ้า และพลังงานของประเทศพบว่า จากการคาดการณ์ปริมาณไฟฟ้าที่ผ่านมามีการคาดการณ์ที่เกินกว่าปริมาณที่ใช้จริง หากพิจารณาจากภาพที่ 4.5 จะเห็นว่าปริมาณไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นต่อปี เฉลี่ย 15 ปีซ้อนหลังเพิ่มขึ้นเพียง 914 เมกะวัตต์ ในขณะที่การคาดการณ์ของแผน PDP 2007 ในอนาคตจะเพิ่มขึ้นถึง 1,884 เมกะวัตต์ ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงมาก หากเปรียบเทียบกับภาระการลงทุนของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

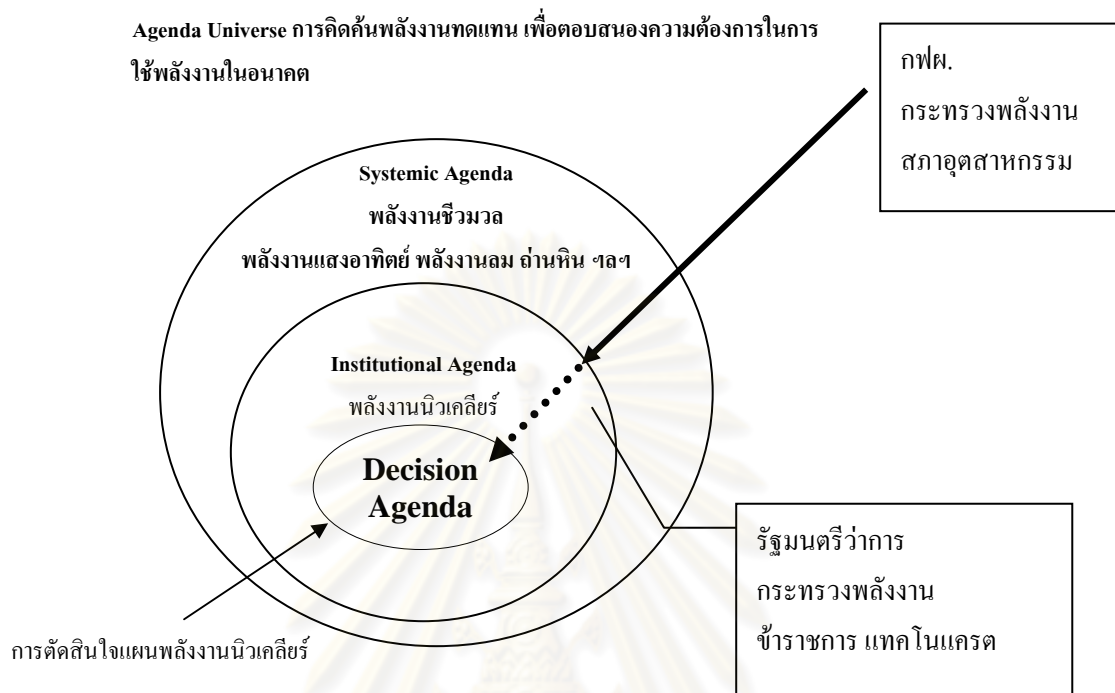
ภาพที่ 4.6 แสดงปริมาณความต้องการไฟฟ้าต่อปีเปรียบเทียบกับค่าพยากรณ์ตามแผน PDP 2007<sup>35</sup>



ที่มา: ชื่นชม สง่าราศี กริเชน, เอกสารประกอบคำบรรยายหัวข้อ “พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย” (6 กุมภาพันธ์ 2551)

<sup>35</sup> ชื่นชม สง่าราศี กริเชน, เอกสารประกอบคำบรรยายหัวข้อ “พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย” (6 กุมภาพันธ์ 2551)

### ภาพที่ 4.7 แสดงระดับของวาระนโยบาย (Levels of the Agenda)<sup>36</sup>



ที่มา: Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making, 2005.

จากภาพที่ 4.3 แสดงระดับของวาระนโยบาย (Levels of the Agenda) ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเชื่อมโยง ตามแนวคิดการจัดระดับวาระนโยบายของ Cobb และ Elder เห็นว่า ในระดับของวาระปัญหาทั่วไป (Agenda Universe) ได้แก่ ทางเลือกที่เกิดขึ้นจากการแสวงหาพลังงานทดแทนชนิดต่างๆ ก็เพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านพลังงานในอนาคต ซึ่งเป็นภาพรวมของทางเลือกทั้งหมดที่สามารถเกิดขึ้นได้ เช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ กากอ้อย แกลบ เศษไม้ ขยะ ก๊าซชีวภาพ ชีวมวล น้ำยางดำ (Black liquor) เป็นต้น

จากนั้นก็จะเป็นการพิจารณาเลือกชนิดของพลังงานประเภทต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ และผู้กำหนดนโยบายเห็นว่ามีเหมาะสม และมีศักยภาพ ในขั้นนี้ถือว่าวาระปัญหาได้พัฒนาเข้าสู่การเป็นวาระเชิงสังคม (The Systemic Agenda) ที่ได้รับความสนใจมากขึ้น อีกระดับหนึ่ง เมื่อผ่านการพิจารณาจากกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ได้แก่ กฟผ.

<sup>36</sup> Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making, p. 108.



กระทรวงพลังงาน สภาอุตสาหกรรม เป็นต้น ก็จะเห็นว่า พลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นทางเลือกที่จะนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจให้เป็นโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ในอนาคต ซึ่งจะกลายเป็นวาระปัญหาเชิงนโยบาย (**Institutional Agenda**) ซึ่งการตัดสินใจในระดับนี้เกี่ยวข้องกับกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มเทคโนโลยี เป็นสำคัญในระดับ **Decision Agenda** ซึ่งได้ถูกกำหนดเป็นแผนพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์

จากการศึกษากระบวนการให้คำนิยาม หรือให้ความหมายว่า สิ่งใด ที่ถือว่ามีปัญหาและต้องมีการดำเนินการแก้ไข ด้วยการกำหนดแนวทาง หรือนโยบาย เพื่อมาจัดการกับปัญหา ตามที่ได้เสนอมายังต้น ทำให้ทราบว่า การที่ฝ่ายบริหาร หรือผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานกำหนดให้มีการใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ในการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และปัญหาภาวะโลกร้อน เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา นโยบายในลักษณะที่ฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีมีความสำคัญ และควรจะได้มีการให้ความสนใจเอาใจใส่ โดยการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น ตามทฤษฎีของ Cobb และ Elder เรียกปัญหานโยบายสาธารณะประเภทนี้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ” หรือ **The Institutional Agenda** ปัญหาประเภทนี้เป็นปัญหาที่กลไกรัฐ รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมาย ที่นอกจากจะเห็นว่าควรเอาใจใส่ หรือให้ความสนใจที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแล้ว ยังควรให้ความสำคัญในการดำเนินการอย่างจริงจัง ในการกำหนดขึ้นเป็นนโยบายของรัฐอีกด้วย ต่อแนวคิดดังกล่าว รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางขึ้น

กล่าวคือ ประเด็นปัญหานโยบายที่เป็นปัญหาต่อชนชั้นนำ (Elite) จะพัฒนาไปสู่วาระปัญหานโยบายที่ Cobb และ Elder<sup>37</sup> เรียกว่า วาระปัญหาเชิงนโยบาย (**The Institutional Agenda**) คือปัญหานโยบายที่รัฐบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีมีความสำคัญ ได้รับความสนใจ มีการเสนอ และนำเข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระนโยบาย จะพิจารณาทั้งประเด็นที่เป็นปัญหานโยบาย และทางเลือกที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาในคราวเดียวกัน ซึ่งการเสนอประเด็นการใช้พลังงานนิวเคลียร์ พบว่าเป็นการเสนอประเด็นปัญหาโดยมีสถาบันของรัฐ คือ กระทรวงพลังงาน และ กฟผ. และมีกลุ่มคนที่เรียกว่า เทคโนโลยี เป็นผู้นำหน้าในการแสดง

37

Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, (Boston: Allyn and Bacon, 1972), p. 85. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549) หน้า 104.

บทบาทผู้เสนอ และกำหนดประเด็นปัญหา กลุ่มบุคคลเหล่านั้นมักเป็นผู้ที่ผูกขาดองค์ความรู้ การวางแผน วางยุทธศาสตร์ และการจัดการด้านพลังงาน เพราะเป็นผู้ที่ได้เปรียบในการรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงานของประเทศ อีกทั้งยังมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง แต่กลุ่มข้าราชการ หรือกลุ่มเทคโนโลยี จะเป็นผู้ที่คลุกคลี และปฏิบัติงานมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน และเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงาน ทำให้มีบทบาทในการนำเสนอประเด็นปัญหา และนโยบายได้อย่างชัดเจน อีกทั้งสามารถควบคุมทรัพยากรต่างๆ ของภาครัฐในการเสนอความเห็น เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายตามที่ได้เสนอมา ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่อาจจะไม่ได้รับรู้ หรือไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้น โดยตรง และเป็นเพียงผู้รับผลจากนโยบายดังกล่าวเท่านั้น

การศึกษาในครั้งนี้ เชื่อว่าแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นผลมาจากการช่วงชิงความได้เปรียบของผู้กลุ่มผู้ที่มีอำนาจในการนิยามปัญหา ซึ่งก็คือชนชั้นนำของกระทรวงพลังงาน กฟผ. สภาอุตสาหกรรม และหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่เชื่อว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศได้ สมควรที่จะได้รับการพิจารณากำหนดให้เป็นวาระนโยบาย “...biased in favor of some groups, ideas and interest and against other.”<sup>38</sup> โดยสรุปแล้ว ประเด็นหลักของการวิพากษ์ที่มุ่งไปยังสมมติฐานของสำนักพหุนิยมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Openness) และ ความเป็นกลาง (Neutrality) ในการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มีแนวโน้มที่จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอำนาจ และนำไปสู่การตัดสินใจนโยบาย ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม มากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมตามที่สำนักพหุนิยมเชื่อว่านโยบายสาธารณะเกิดจากการแข่งขันอย่างเท่าเทียม และได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่พึงประสงค์ต่อส่วนรวม เพราะแท้จริงแล้วอำนาจไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มต่างๆอย่างเท่าเทียมกันในสังคม และการใช้อำนาจนั้นจะก่อให้เกิดครอบงำของกลุ่มที่มีอำนาจมาก ไปยังกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่า ซึ่งก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นสาเหตุถึงการกำหนดให้พลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานที่นำมาแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศ

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการจัดการพลังงานไฟฟ้าที่ฝ่ายผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นผู้เสนอ โดยการเสนอแนวทางแก้ไขด้วยการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงาน

38

Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, (Boston: Allyn and Bacon, 1972), p. 85.

นิวเคลียร์ จึงสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นในการกำหนด หรือให้คำนิยาม ปัญหา และทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Alternatives) มีเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ปัญหานั้นได้รับความสนใจก็คือ การผูกขาดอำนาจ หรือการใช้อำนาจในการเลือก หรือการไม่เลือก หนทางใดๆ ในการแก้ปัญหา เพื่อให้มีการผลักดันปัญหา เข้าสู่วาระการพิจารณา โยบายโดยผู้ใช้อำนาจ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจในการกำหนดนโยบายก็คือ อำนาจในการกำหนดนิยามของทางเลือกปัญหา ตามที่ **E.E. Schattschneider** นอกจากนี้ ยังเห็นว่า สถาบันทางการเมืองนั้นไม่ได้มีความเป็นกลางเพราะประกอบไปด้วยผู้ที่มีอำนาจในการครอบงำ โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำรงสถานะของตนเองไว้เพื่อความมั่นคงของสถาบัน และสถาบันนี้เองที่ทำหน้าที่ในการเสนอ หรือปฏิเสธประเด็นปัญหาต่างๆ ที่จะเข้ามาสู่กระบวนการกำหนดวาระนโยบาย ผ่านกลไกในการผูกขาดอำนาจการนิยามปัญหา จึงอาจสรุปได้ว่า อำนาจในการกำหนดนิยามของปัญหา ก็คืออำนาจในการกำหนดนโยบาย และเช่นเดียวกัน การพยากรณ์ปริมาณความต้องการไฟฟ้า ก็คือ การให้นิยาม หรือ กำหนดทางเลือกที่มีทั้งหมดในขั้นตอนการระบุปัญหา ตาม แนวคิดของ **E.E. Schattschneider** นั่นเอง

“...the definition of the alternatives is the supreme form of political power.” และ “He who determines what politics is about runs the country, because the definition of the alternative is the choice of conflicts.”<sup>39</sup>

ความหมายของการให้คำนิยาม หรือให้ความหมายว่า สิ่งใดคือปัญหา ตามที่ได้เสนอมาช่างต้น ทำให้ทราบว่า การที่ฝ่ายบริหาร หรือผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน กำหนดให้มีการใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ในการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และปัญหาภาวะโลกร้อน เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา นโยบายในลักษณะที่ฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีค่าสำคัญ และควรจะได้มีการให้ความสนใจเอาใจใส่ โดยการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น ตามทรรศนะของ **Cobb** และ **Elder** เรียกปัญหานโยบายสาธารณะประเภทนี้ว่า “ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ” หรือ **The Institutional Agenda** ปัญหาประเภทนี้เป็นปัญหาที่กลไกรัฐ รัฐบาล หรือผู้ใช้อำนาจ

39

Elmer E. Schattschneider, *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*, อ้างถึงในภาควิชา วาณิชชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษา ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551), หน้า 63.

ในการตัดสินใจตามกฎหมาย ที่นอกจากจะเห็นว่าควรเอาใจใส่ หรือให้ความสนใจที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแล้ว ยังควรให้ความสำคัญในการดำเนินการอย่างจริงจัง ในการกำหนดขึ้นเป็นนโยบายของรัฐอีกด้วย ต่อแนวคิดดังกล่าว รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางขึ้นตามวิสัยนี้

ในการให้การนิยาม หรือให้ความหมายว่า ความมั่นคงด้านพลังงาน นั้น เป็นปัญหาของประเทศที่จะต้องแก้ไขโดยการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอ และสอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่จะนำมาพัฒนาเศรษฐกิจสิ่งใดคือ ปัญหา จะเห็นได้จากการเสนอเหตุผล และความจำเป็นของแผนการก่อสร้างที่ฝ่ายกำหนดนโยบาย อันประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาการในการจัดหาแหล่งพลังงานเชื้อเพลิงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ให้เพียงพอต่อความต้องการในการบริโภคของประชาชน และที่สำคัญคือภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพราะแนวทางในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของไทย เป็นแนวทางที่มุ่งไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเป็นรายได้หลักของประเทศ ทั้งที่ในอดีตเศรษฐกิจของไทย เป็นเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ ที่มีลักษณะการผลิตเพื่อกินใช้เอง โดยไม่พึ่งโลกภายนอก ดังนั้นวิถีการผลิตดั้งเดิมของสังคมไทยจึงเป็นวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรม ต่อมารัฐ และระบบทุนนิยมได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อชีวิตของคนในชุมชน โดยเป็นการเข้าไปตัดดวงผลประโยชน์จากชาวบ้าน<sup>40</sup> ทำให้มักเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งลักษณะที่กล่าวมาสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่หลายโครงการในประเทศไทย ทั้งในอดีตที่ผ่านมา และในปัจจุบันนี้ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการจัดหาแหล่งพลังงานเชื้อเพลิง และการผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

สำหรับปัญหา นโยบายที่มีความสำคัญต่อชนชั้นนำ (elite) อาจพิจารณาได้จากปัญหาที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำในสังคมโดยตรง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนทางอุตสาหกรรม ปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินเอกชน เป็นต้น เนื่องจากปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของชนชั้นนำ ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขให้ปรากฏผลอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

<sup>40</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2540), หน้า 73.

ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงมากกว่าปัญหาของมวลชน ชนชั้นนำมีอิทธิพลในสังคมสูง และมีส่วนในการสนับสนุนความอยู่รอดของรัฐบาลทั้งทางตรง และทางอ้อมทั้งสิ้น

#### 4.1.2. การจัดระเบียบวาระนโยบาย

ขั้นตอนนี้มีวิธีการดำเนินการโดยการนำข้อมูลจาก การพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้า ของประเทศมาคำนวณตามแนวทางเพื่อสร้างความมั่นคงให้มีปริมาณไฟฟ้าที่เพียงพอต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในอนาคต คือการเอาทางเลือกพลังงานต่างๆมาใส่ไว้ในแผน PDP

การนิยาม หรือให้ความหมายว่า สิ่งใดคือ ปัญหา จึงมีความสำคัญในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา เพราะแต่ละปัญหาอาจจะมีระดับความสำคัญไม่เท่ากัน ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ก็จะเป็นผู้ที่กำหนดว่าปัญหาใดสำคัญ สมควรที่จะได้รับการคัดเลือก การจัดระเบียบวาระนโยบายเข้าสู่การพิจารณา วาระปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda) เพื่อกำหนดให้เป็นวาระนโยบาย และนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาต่อไป

เช่นเดียวกับในปัจจุบันที่มีการคาดการณ์ปริมาณความต้องการไฟฟ้าในแผน PDP 2007 กล่าวคือ การดำเนินการตามแนวทางในการจัดการกับปัญหาความต้องการพลังงานไฟฟ้า ฝ่ายกำหนดนโยบายจะดำเนินการโดยการกำหนดแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (แผน PDP หรือ Power Development Plan) คือ แผนการลงทุนระยะยาวประมาณ 15 ปี และเป็นแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าต่าง ๆ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นการกำหนดรูปแบบของเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า โครงสร้างการลงทุนและตลาดไฟฟ้า และผลกระทบต่อเรื่องที่จะเกิดขึ้นกับ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้มีขั้นตอนสำคัญ คือ การพยากรณ์ค่าปริมาณความต้องการไฟฟ้าในระยะยาว เพื่อให้ทราบถึงความต้องการปริมาณไฟฟ้าในอนาคต โดยมีการคำนวณที่ยึดตัวเลขอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยสมมติฐานของแผนจะเชื่อว่าเศรษฐกิจจะเจริญเติบโตในอัตราที่สม่ำเสมอ จึงเป็นเหตุให้การพยากรณ์ดังกล่าวมีค่าการพยากรณ์ที่มักสูงเกินกว่าความต้องการให้จริงเสมอ ที่ผ่านมากระบวนการจัดทำแผนโดยฝ่ายกำหนดนโยบายซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานหลัก 2 แห่งก็คือ กฟผ. และกระทรวงพลังงาน โดย กฟผ. จะเป็นผู้เสนอข้อมูลทั้งหมด และกระทรวงพลังงานก็มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้การที่ปัญหานโยบายจะถูกจัดเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบายหรือไม่นั้น นอกจากจะเกิดจากการรับรู้ของผู้นำทางการเมืองแล้ว ยังอาจเกิดจากสถาบันทางการเมือง คือ รัฐบาล รัฐสภา ระบบราชการ กล่าวคือ เมื่อสถาบันทางการเมืองเหล่านี้รับรู้ปัญหา และเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสำคัญก็จะนำปัญหาเหล่านั้นนำมาจัดเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อพัฒนาไปสู่การ กำหนดนโยบายได้เช่นกัน<sup>41</sup> แต่ในกรณีของการเสนอแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นั้นการรับรู้ปัญหานโยบายไม่ได้มาจากการรับรู้ปัญหาของประชาชน หรือกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับเป็นการรับรู้ปัญหาของผู้นำทางการเมือง และสถาบันทางการเมืองเป็นหลัก เนื่องจากเป็นผู้ที่มีข้อมูล และอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรทางสังคม โดยทั้งผู้นำทางการเมือง และสถาบันทางการเมืองนั้นจะเป็นผู้ที่กำหนดทิศทางการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของผู้นำ หรือสถาบันทางการเมืองนั้นๆ การกำหนดนโยบายของไทยส่วนใหญ่จึงเป็นการ ต่อสู้ในเงื่อนไขที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนของระบบ เศรษฐกิจการเมืองไทย

#### 4.2. ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process)

การเปิดของหน้าต่างนโยบาย ตามแนวคิด **ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model)** ที่เสนอโดย **John W. Kingdon**<sup>42</sup> เป็นแนวคิดที่มาอธิบายการ กำหนดวาระนโยบายที่ก่อให้เกิดโอกาสในการเสนอประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย ในการเสนอ **วาระ ปัญหาเชิงนโยบาย (The Institutional Agenda)** ที่ทำให้พลังงานนิวเคลียร์ได้ถูกเสนอเข้ามาเกิดจาก ซึ่งมีองค์ประกอบที่จะต้องพิจารณาได้แก่ กระแสนโยบาย (Policy stream) กระแสการเมือง (Political stream) และกระแสปัญหา (Problem Stream) โดยที่หน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจในการ กำหนดวาระนั้น เป็นผู้กำหนด หรือเสนอประเด็นที่นำไปสู่การจัดระเบียบวาระ จนทำให้โครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์สามารถเกิดขึ้นได้ในช่วงจังหวะเวลาที่ปัจจัยทุกด้านเอื้ออำนวยให้ทุก กระแสรวมตัวกันอย่างพร้อมเพรียงนั่นเอง

จากการวิเคราะห์การกำหนดวาระนโยบายสาธารณะ พบว่า การเปลี่ยนแปลง แก่ไขสาระของแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นปัญหาเชิง นโยบาย (The Institutional Agenda) ตามกรอบแนวคิดการก่อตัวของวาระเชิงนโยบาย ที่เรียกว่า

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

<sup>42</sup> John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed, (New York: Longman,

**ตัวแบบกระแส และหน้าต่างนโยบาย (The streams and Window Model) ของ John W. Kingdon** ซึ่งมีสมมติฐานที่ว่า วาระนโยบายสาธารณะที่จะได้รับความสนใจ หรือหยิบยกขึ้นมาเป็นนโยบาย นั้น เกิดจากการพบกัน หรือบรรจบกันของ กระแส 3 กระแส อันได้แก่ กระแสนโยบาย (Policy stream) กระแสการเมือง (Political stream) และกระแสปัญหา (Problem Stream) ซึ่งเป็น องค์ประกอบ ของตัวแบบกระแส และหน้าต่างนโยบาย โดยกระแส แต่ละกระแสจะมีความ เคลื่อนไหว และมีกลไก หรือแนวทางที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละกระแส ซึ่งจะไม่สัมพันธ์กัน โดยตรงกับกระแสอื่น แต่เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้ง 3 เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ด้วยความพยายาม และการดำเนินการต่างๆของผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur) เป็นผู้ผลักดันให้เกิดการ ตัดสินใจนโยบาย หรือหน้าต่างนโยบาย (policy window) ถูกเปิดขึ้นในช่วงจังหวะเวลานั้น เมื่อนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายก็จะเกิดขึ้น และออกมาเป็นนโยบายในที่สุด

อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการเข้าสู่วาระ นโยบายของการแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน โดยการใช้พลังงานนิวเคลียร์มาผลิต กระแสไฟฟ้า ซึ่งแนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายของ Kingdon เป็นกรอบแนวคิดที่สามารถอธิบาย กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างชัดเจน แนวคิดดังกล่าว มองว่า ปัญหา นโยบายจะเข้าสู่วาระ นโยบายได้จะต้องมีปัจจัย 3 ส่วนที่ช่วยผลักดันให้ปัญหา นโยบายนั้นเกิดขึ้น อันได้แก่ กระแส ปัญหา คือ ช่วงเวลาที่ปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหา และผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา กระแสนโยบาย คือ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมาย หรือเทคโนโลยีที่ เกิดขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา รวมทั้งกระแสการเมือง คือ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ โดย Kingdon มองว่า ทั้ง 3 ปัจจัย หรือ 3 กระแส ดังกล่าว จะต้องมาพบโดยพร้อมกันจึงจะนำไปสู่การเปิดโอกาสหรือเปิด หน้าต่างนโยบายออกให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้

#### 4.2.1 การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา (Problem stream)

การนำเทคโนโลยีพลังงานนิวเคลียร์เข้ามาในประเทศไทย ได้เริ่มต้นเมื่อ รัฐบาลไทยได้ยื่นสัตยาบันสารรับรองธรรมนูญของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency หรือ IAEA) และเป็นสมาชิกลำดับที่ 58 ของ IAEA เมื่อ วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2500 นับตั้งแต่นั้นมาประเทศไทยได้มีการพัฒนาการด้านการวิจัยพลังงาน นิวเคลียร์ พร้อมกับการพัฒนาของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ รัฐบาลได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติจัด

ระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2504 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 36” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2504 และในช่วงปีพ.ศ. 2509 การไฟฟ้าอันฮั้ได้เริ่มมีแนวคิดโครงการการนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตกระแสไฟฟ้า โดยจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ การศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ การคัดเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้อนุมัติในหลักการให้ใช้บ้านอ่าวไผ่ อำเภอสรรพยา จังหวัดชลบุรี เป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ก็ได้เลื่อนเวลาของโครงการออกไป 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ.2517 ในปี พ.ศ. 2520<sup>43</sup> เนื่องจากในช่วงปีดังกล่าวได้เกิดวิกฤตทางการเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของระบบ และนโยบายพลังงานไทย หากพิจารณาจากความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าจากเฉพาะการบริโภคภายในประเทศ โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาจไม่มีความจำเป็น แต่เมื่อประเทศต้องพึ่งพาการส่งออก ภาคการผลิตจึงต้องการกระแสไฟฟ้า และประกอบกับวิกฤตการณ์ด้านพลังงานที่มักเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายต้องกำหนดทิศทางของนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก

ในเชิงทฤษฎี ของ Kingdon การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา (Problem stream) ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้าของนโยบาย (policy input) ปัจจัยหนึ่ง ที่เป็นช่วงเวลาของการไหลบ่าของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เป็นการก่อตัวทางความคิดเห็นต่างๆเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อาจเป็นมาตรการเพื่อมาแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ช่วงนี้จึงกล่าวว่าเป็นช่วงของการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ปัจจัยเข้าของนโยบายมาในรูปแบบต่างๆ และที่ชัดเจนมากที่สุด คือ ความต้องการผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในสังคม (Vested Interest) ไม่ว่ากลุ่มดังกล่าวจะก่อตัวในรูปแบบใด อาศัยฐานการรวมกลุ่มอย่างไร กลุ่มเหล่านี้จะรวมทั้งพรรคการเมือง (ทั้งที่ทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลและที่เป็นฝ่ายค้าน) กลุ่มแรงงาน สมาคมการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่มีความหวังต่อประชาชนต่อประเทศ (เช่น กลุ่มประชาชน ข้าราชการประจำหน่วยงาน ข้าราชการทั่วไปทุกระดับชั้น เป็นต้น) ทำให้เกิดการเรียกร้อง (policy demand) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากอุดมการณ์ทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ เช่น การยึดหลักประชาธิปไตย หรือหลักเศรษฐกิจเสรี เป็นต้น

<sup>43</sup> สุวพันธ์ และคุณฉนิ นิลายน, พลังงานนิวเคลียร์และพัฒนาการในประเทศไทย ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2539), หน้า 156 – 159.



การมีอุดมการณ์ร่วมกันก็จะทำให้กลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง และผนึกกำลังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่งคือปัญหาที่ดำรงอยู่ในประเทศ หรือที่คาดกันว่าจะเป็นปัญหาที่ประทุขึ้นในอนาคต ปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นปัญหาแท้หรือเกิดขึ้นจากจินตนาการของผู้เรียกร้องก็ได้ ความพยายามค้นหาหนทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นที่มาของการเฟ้นหานโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ปัจจัยเข้าของนโยบายเมื่อพิจารณาในลักษณะรวมแล้ว คือแหล่งสร้างข้อสนเทศ (information) ที่จะเป็นการซื้อสำหรับการสร้างสาระของนโยบายนั่นเอง

ในหัวข้อนี้ต้องการที่จะนำเสนอสรุปเปรียบเทียบการเสนอข้อมูลของฝ่ายกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่ กระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในแต่ละวาระที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งการเสนอทางเลือกเชื้อเพลิงที่จะใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ก็มักจะมีข้อมูลที่มาสนับสนุน และเสนอคำที่เป็นประโยชน์มากมาย เพื่อชัดเจนให้เห็นถึงความจำเป็นในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยพิจารณาเริ่มจากแผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) พ.ศ. 2546 - 2559(PDP 2003) ที่เสนอเมื่อปี พ.ศ. 2546 มีสัดส่วนของการใช้ก๊าซธรรมชาติมาผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จะส่งผลให้ในปี พ.ศ.2558 จะมีสัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติถึงร้อยละ 81 ในขณะที่ถ่านหินลดเหลือแค่ร้อยละ 11 ดังนั้นอาจเรียกแผน PDP 2003 ว่าเป็นแผนพีดีพีของก๊าซธรรมชาติ เพราะทิศทางการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าถูกกำหนดให้พึ่งพิงกับก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนที่สูง<sup>44</sup>

ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2546 เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ปริมาณการใช้ไฟฟ้าสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ตามแผน PDP 2003 จึงกลายเป็นโอกาสให้กลุ่มธุรกิจถ่านหินเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจพลังงาน โดยการผลักดันให้เชื้อเพลิงถ่านหินกลับมาสู่สังคมอีกครั้งภายใต้ชื่อใหม่ว่า “ถ่านหินสะอาด” และ “เชื้อเพลิงราคาถูก” บรรจุเข้าในการจัดทำแผน PDP 2004 (พ.ศ.2547 - 2554) เป็นผลให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) พิจารณาเพิ่มสัดส่วนการใช้ถ่านหินให้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนการผลิตไฟฟ้าของทั้งประเทศจะมีใช้ถ่านหินร้อยละ 27 ในขณะที่การใช้ก๊าซธรรมชาติจะลดลงเหลือร้อยละ 65 ซึ่งแตกต่างจากแผน PDP 2003 อย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้โรงไฟฟ้าอีก 18 โรงที่จะสร้างใหม่ภายใต้แผนดังกล่าว หลังจากปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป มีสัดส่วนเป็นเชื้อเพลิงถ่านหินทั้งหมด ด้วย

<sup>44</sup> ธีรมล บัวงาม, “การเมืองเรื่องพลังงาน,” สำนักข่าวประชาธรรม(27 มี.ค. 2548)

เหตุผลที่ว่า การพึ่งพาแหล่งเชื้อเพลิงแหล่งเดียวจะทำให้การผลิตพลังงานไม่มั่นคง เพราะราคาของก๊าซนั้นผูกติดอยู่กับราคาน้ำมันโลก

สำหรับกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นเจ้าภาพจัดงานประชุมถ่านหินโลกที่ จ.ลำปาง ในช่วงเดือนมกราคม ของปี พ.ศ. 2548 ย่อมเป็นจุดเริ่มต้นที่ว่า ถ่านหินจะถูกนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้ามากขึ้น หลังจากที่ PDP 2003 เป็นแผนที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจก๊าซอย่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ขยายก๊าซธรรมชาติ และมีส่วนแบ่งทางการตลาดของเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้ามาโดยตลอด เนื้อหาหลักในที่ประชุมถ่านหินโลก เป็นการส่งสัญญาณถึงธุรกิจถ่านหินว่า นโยบายพลังงานของไทยจะหันมาใช้ถ่านหินมากขึ้น และจะเพิ่มสัดส่วนการใช้ถ่านหินนำเข้าให้มากขึ้น เพราะถ่านหินที่ผลิตได้ในประเทศมีส่วนใหญ่เป็นลิกไนต์ ซึ่งมีคุณภาพการให้ความร้อนต่ำ และยังปล่อยสารพวกคาร์บอน และซัลเฟอร์เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจูงใจในการสนับสนุนการใช้ถ่านหินมากมาย อาทิ การบอกว่า ประเทศไทยมีแหล่งสำรองพลังงานเชื้อเพลิงธรรมชาติอยู่อย่างจำกัด จากข้อมูลการสำรวจในปี 2545 ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติเหลืออยู่ที่ 33 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งใช้ได้นาน 30 ปี สำรองน้ำมันดิบ 714 ล้านบาร์เรล ใช้ได้นาน 20 ปี แต่ปริมาณสำรองของถ่านหิน 1,330 ล้านตัน สามารถใช้ได้นาน 60 ปี หรือเมื่อดูปริมาณถ่านหินของทั้งโลก ประเทศไทยยังใช้ถ่านหินอีกกว่า 200 ปีเลยทีเดียว

ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า รูปแบบในการนำเสนอ และขั้นตอนในการให้การสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน จะเป็นไปในลักษณะใกล้เคียงกันคือ เป็นการอ้างเรื่องการขาดแคลนพลังงาน ความมั่นคงด้านพลังงาน และต้นทุนราคาถูก แต่ถ่านหินถูกทำให้เชื่อว่าเป็นเชื้อเพลิงสะอาดโดยการที่ภาครัฐ

จากข้อมูลที่เสนอมาช้างต้น จึงเป็นข้อสังเกตได้ประการหนึ่งว่า การเสนอเชื้อเพลิงในแต่ละครั้ง จะสามารถสะท้อนความต้องการของฝ่ายผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ใดที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีอิทธิพลต่อการกำหนดเงื่อนไขเพื่อกำหนดนโยบาย ในประเด็นที่วิพากษ์นี้ได้รับการสนับสนุนว่าเป็นความจริง จากกรณีของ ข้าราชการระดับสูง คือ ผอ.ฝ่ายพัฒนาพลังงานทดแทนของกรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้สนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมหันมาใช้เชื้อเพลิงจากถ่านหินในการผลิตความร้อน ด้วยเหตุผล

ที่ว่า “ถ่านหินที่สะอาดก็ถือเป็นพลังงานทดแทนอย่างหนึ่งเหมือนกัน”<sup>45</sup> ได้การสนับสนุนการนำถ่านหินมาใช้ในภาคการผลิตไฟฟ้าอย่างชัดเจน ถือเป็นลักษณะของระบบราชการของไทย ที่ข้าราชการจะมีบทบาทในเรื่องของกำหนดนโยบายอย่างมาก ในการชี้แนะ สนับสนุน เพราะความได้เปรียบด้านข้อมูล และอำนาจที่ได้รับโดยชอบธรรม นอกจากนี้การได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากฝ่ายการเมืองก็จะยิ่งเป็นการยืนยันว่า แนวคิดหรือทางเลือกดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้นำระดับสูงอีกด้วย

สำหรับในกรณีดังกล่าว **ดร.เดชรัตน์ สุขกำเนิด** เคยกล่าวไว้ว่า คำว่า “พลังงานสะอาด” นั้นเป็นวาทกรรมอย่างหนึ่งที่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายพยายามรวมเอาถ่านหินที่สะอาดเข้ามาด้วย ส่วนคำว่า “พลังงานทางเลือก” ก็เป็นวาทกรรมของเอ็นจีโอ ที่หยิบคำนี้มาใช้ “พลังงานทดแทน” ก็คือวาทกรรมของรัฐ ส่วนพลังงานที่ถูกต้องทางวิชาการมีเพียงอย่างเดียวคือ “พลังงานหมุนเวียน”<sup>46</sup>

ในขณะเดียวกันการที่ภาครัฐมีความพยายามที่จะอธิบายว่าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะเป็นพลังงานที่ช่วยลดปัญหาภาวะโลกร้อน นับแต่ประเด็นปัญหาเรื่องวิกฤติพลังงาน ถูกจุดขึ้นในความสนใจของกระแสสังคม ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ

นอกจากนี้ **ดร.เดชรัตน์** ในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของไทยก็ได้มีมุมมองเรื่องพลังงานสะอาด ว่าแท้จริงแล้ว ควณพิชจากการเผาไหม้ถ่านหินจะถูกทำให้ “สะอาด” ได้อย่างไร อีกทั้งพลังงานสะอาดที่แท้จริงคืออะไร รวมไปถึงพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน พลังงานชีวมวล ที่ต่างก็ถูกหยิบยกมาใช้เพื่อประโยชน์ในการทำให้สังคมเชื่อว่า แนวทางที่รัฐบาลกำลังดำเนินอยู่ หรือทางเลือกพลังงานที่รัฐเป็นผู้เลือกนั้น มีความเหมาะสม และดีต่อสังคม เพราะรัฐแสดงให้เห็น หรือเป็นการบอกกล่าวในตัวว่า รัฐมีความพยายามในการที่จะตระหนักถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายดังกล่าว เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากกระแสสังคมที่อาจจะเป็นเพียงเสียงส่วนน้อย แต่จะต้องเป็นผู้รับผลจากการดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>46</sup> รพีพรรณ สายัณห์ตระกูล, “ทางรอดพลังงานไทย...ไม่ต้องรอ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์,” ผู้จัดการ

“คำที่ถูกต้องในทางวิชาการมันมีอยู่คำเดียวคือ คำว่า “พลังงานหมุนเวียน” ซึ่งพลังงานหมุนเวียนก็หมายถึง พลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ เช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ ส่วนคำว่า “พลังงานทดแทน” มันเป็นวาทกรรม เป็นภาษาทางการเมืองที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นมา เพื่อใช้เรียกสิ่งอื่นที่เราไม่ค่อยได้ใช้ เช่น ในที่นี้ เขาก็นำเอา โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพลังงานทดแทน ซึ่งในความเป็นจริง นิวเคลียร์ไม่ได้เป็นพลังงานทดแทน ในต่างประเทศเขาก็จะไม่รวมนิวเคลียร์ ไม่รวมถ่านหิน”

ในการนิยามความหมายของพลังงานตามที่ได้เสนอมาช้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า มีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างทัศนคติในการยอมรับของสังคม เนื่องจากภาครัฐมีอำนาจในการกำหนด หรือชี้นำสังคม การให้ความหมายของพลังงานประเภทต่างๆ การกำหนดให้พลังงานนิวเคลียร์อยู่ในประเภท “พลังงานทดแทน” เป็นอีกวิธีหนึ่งในการใช้อำนาจของฝ่ายผู้กำหนดนโยบายที่กำหนด เพราะในอีกด้านหนึ่งเราอาจมีความหมายใกล้เคียงกับพลังงานหมุนเวียน ซึ่งให้ความรู้สึกที่ไม่เป็นอันตราย พร้อมทั้งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน แต่การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้เช่น “ส่วน “คำที่ถูกต้อง” ในที่นี้ จึงหมายถึง พลังงานที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้และไม่สร้างมลภาวะเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม” นั่นเอง

ซึ่งเป็นลักษณะที่ดำรงอยู่ในทุกยุคสมัย เช่นเดียวกับการที่ประชาสัมพันธ์ ข้อดีต่างๆของ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในปัจจุบัน โดยมี กลุ่มข้าราชการ และเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงาน โดยมีผู้แสดงบทบาทสำคัญในการสนับสนุนครั้งนี้ คือ ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในระยะเวลา 1 ปี กับ 5 เดือน แต่สามารถบรรลุผลในการจัดทำแผน PDP2007 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้แผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ยังคงอยู่ในแผนจนถึงปัจจุบันนี้ เพราะเป็นแผนที่มีภาระผูกพันด้านงบประมาณ และการตั้งองค์กรใหม่คือ สำนักงานพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากเกิดการต่อต้านจากสังคมก็เท่ากับว่างบประมาณกว่า 1,000 ล้านบาทที่ได้รับมาดำเนินการนั้น เป็นการสูญเปล่า

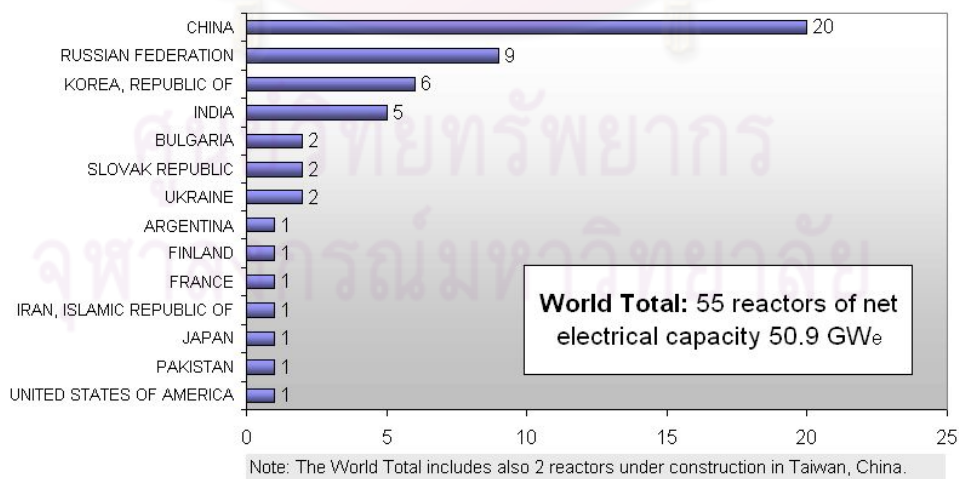
นอกจากนี้ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ยังกล่าวสรุปว่า “ดังนั้นพลังงานนิวเคลียร์จึงถือเป็นทางเลือกที่สามารถลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศได้ในอนาคต และในคราวเดียวกันก็สามารถนำมา แก้ปัญหาภาวะโลกร้อนได้ด้วย”<sup>47</sup>

<sup>47</sup> “ปิยสวัสดิ์ ประสาน กฟผ. หนุนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์,” ประชาชาติธุรกิจ(15 มิถุนายน 2550)

ทางด้าน นายกมล วรรณบุตร<sup>48</sup> ผู้อำนวยการฝ่ายวิศวกรรมเครื่องกล กฟผ. กล่าวว่า ผลกระทบจากภาวะเรือนกระจก ทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นทุกปี ระดับน้ำทะเลก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ส่งผลเสียในด้านต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็น ด้านสุขภาพอนามัยของมนุษย์ พืชผลทางเกษตรลดน้อยลง พื้นที่ป่าไม้ลดลง คุณภาพน้ำแย่งลง พื้นที่ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะ ตัวการสำคัญหนึ่งที่ทำให้เกิดผลเช่นนั้น คือ การเผาผลาญของพลังงานจากโรงไฟฟ้า ไม่ว่าจะเป็น น้ำมัน-ก๊าซ หรือถ่านหิน ทำให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาเป็นจำนวนมาก การแก้ปัญหาของประเทศต่างๆ จำต้องหาพลังงานตัวอื่นๆ ที่มาทดแทนพลังงานดังกล่าว หนึ่งในพลังงานทางเลือกก็คือ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นพลังงานสะอาดที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ของเสียจากโรงไฟฟ้าต่ำ ไม่ก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นอกจากนั้นยังเป็นพลังงานที่สนองตอบความต้องการพลังงานที่เพิ่มสูงตลอดเวลา เนื่องจาก ค่าเชื้อเพลิงถูก ปริมาณสำรองเชื้อเพลิงมาก สะดวกและง่ายต่อการขนส่ง

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้มีการใช้งานเป็นเวลานานมากกว่า 40 ปี และได้มีการพัฒนาการแก้ไขปรับปรุงให้มีความปลอดภัยมากขึ้น ในปัจจุบันมี โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่กำลังเดินเครื่องอยู่ 439 โรง ซึ่งผลิตไฟฟ้าได้ 372,002 เมกะวัตต์ คิดได้เป็นประมาณ ร้อยละ 16 ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ในโลก และกำลังก่อสร้าง อยู่ 32 โรง

**Number of Reactors under Construction Worldwide**  
(as of 31 of December 2009)



<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.

หากจะพิจารณาในประเด็นที่ว่า การมีอุดมการณ์ร่วมกันก็จะทำให้กลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง และผนึกกำลังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัญหาที่ดำรงอยู่ในประเทศ หรือที่คาดกันว่าจะเป็นปัญหาในอนาคต ปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นปัญหาแท้หรือเกิดขึ้นจากจินตนาการของผู้เรียกร้องก็ได้ ความพยายามเพื่อกำหนดทิศทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้เป็นที่มาของการเฟ้นหานโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ปัจจัยเข้าของนโยบายเมื่อพิจารณาในลักษณะรวมแล้ว คือแหล่งสร้างข้อสนเทศ (Information) ที่จะเป็นการเชื้อสำหรับการสร้างสภาวะของนโยบายนั่นเอง

ดังเช่นในการให้ข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของพลังงานนิวเคลียร์ภาครัฐ หรือฝ่ายผู้กำหนดนโยบายมักจะนำเสนอข้อมูลในด้านลบต่อพลังงานชนิดอื่นๆ เช่นกรณีที่ นายชวลิต พิชาลัย รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์กระทรวงพลังงาน ได้กล่าวงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “มองรอบด้านพลังงานนิวเคลียร์: บทเรียนจากนานาชาติ เพื่อการตัดสินใจที่มีธรรมาภิบาล” ซึ่งจัดโดย คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่อง การทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ว่า “ความจริงแล้วในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า เราได้ดูแลแหล่งพลังงานอื่นๆ ด้วย เช่น ลม พลังงานแสงอาทิตย์ โดยมีผลสรุปออกมาว่า พลังงานจากลม และ แสงอาทิตย์มีข้อจำกัดหลายประการ อย่างพลังงานแสงอาทิตย์ก็ทำการผลิตไฟฟ้าได้เพียงเฉพาะ ในเวลากลางวัน ซึ่งถ้าเป็นแบบนี้จะไม่ได้มาตรฐานสากล ที่ต้องผลิตไฟฟ้าให้ได้ ตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนลมก็ไม่มีหลักประกันถึงปริมาณแรงลมได้ เพราะหากแรงลมอ่อนก็จะทำให้การผลิตไฟฟ้าไม่เสถียร”

“2 แหล่งพลังงานดังกล่าว ยังไม่มีความเสถียรมากนัก ถ้าเราดำเนินการโดยใช้พลังงานเหล่านี้เป็นต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมของประเทศที่ปัจจุบันมีสัดส่วนการใช้ปริมาณไฟฟ้าถึง 70 % ของประเทศ ซึ่งถ้ากำลังไฟฟ้าไม่เสถียรจะทำให้พวกเครื่องจักรในระบบการผลิตของอุตสาหกรรมเกิดความเสียหายได้ และจะเป็นต้นทุนในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่จะตามมาในอนาคต เราจึงได้ข้อสรุปว่าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานมากที่สุด”<sup>49</sup>

นายชวลิต กล่าวว่า ตอนนี้อยู่ในระหว่างการจัดทำแผนงาน และขั้นตอนในการดำเนินการภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าโดยมีกำหนดไว้ว่าจะสรุปขั้นตอนทั้งหมด

<sup>49</sup> “นักวิชาการค้านสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เน้นควรรณรงค์ปชช.ประหยัดพลังงาน” อินโฟเควสท์ (20 ตุลาคม 2552)

เพื่อให้คณะรัฐมนตรี ตัดสินใจอนุมัติภายในปี 2553 โดยยืนยันว่า ขั้นตอนในการทำงานจะต้องเป็นไปภายใต้แผนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

เหตุผลสำคัญที่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย<sup>50</sup> หรือสำนักงานพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ กระทรวงพลังงาน ร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ได้เสนอข้อมูลต่อสังคมในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้ามี 2 ประการ คือ

### 1. ความมั่นคงทางด้านพลังงาน

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยและนำเข้าจากพม่าในการผลิตไฟฟ้าเป็นสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ของการผลิตไฟฟ้า ซึ่งก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในประเทศมีปริมาณสำรองอยู่ไม่มาก (30ปี) ในอนาคตประเทศจึงมีความเสี่ยงสูงมากในด้านอุปทานและแหล่งพลังงาน ดังนั้น การกระจายแหล่งและประเภทเชื้อเพลิง และการลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ไฟฟ้านอกจากเป็นพลังงานที่ใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ความต้องการใช้ไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของประชากร โดยระหว่างปี พ.ศ. 2554 ถึงปี พ.ศ. 2564 ประเทศมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 20,962 เมกะวัตต์ ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 ถึง ร้อยละ 6.0 ต่อปี ดังนั้นแม้ว่าจะมีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มที่แล้ว ยังไม่เพียงพอสนับสนุนความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

เชื้อเพลิงฟอสซิลมีราคาสูงขึ้น และต้นทุนการผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ที่แข่งขันได้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาราคาปิโตรเลียมได้ปรับตัวสูงขึ้นกว่า 3 – 4 เท่าตัว และได้เปลี่ยนฐานราคาเป็นระดับใหม่แล้ว นอกจากนี้ยังมีความผันผวนมาก ในขณะที่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ได้พัฒนาทั้งในด้านมาตรฐานความปลอดภัยที่ยอมรับได้ และต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้นิวเคลียร์สามารถแข่งขันได้กับเชื้อเพลิงฟอสซิล

<sup>50</sup> กระทรวงพลังงาน, “คู่มือองค์ความรู้การสร้างฐานความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย,” ประจำปีงบประมาณ 2552.

ตารางที่ 4.7 ราคาต้นทุนเชื้อเพลิงต่อหน่วย<sup>51</sup>

| แหล่งพลังงาน         | ต้นทุนการผลิต<br>บาท/หน่วย |
|----------------------|----------------------------|
| นิวเคลียร์           | 2.08                       |
| ความร้อนจากถ่านหิน   | 2.12                       |
| พลังความร้อนร่วมก๊าซ | 2.29                       |
| ความร้อนจากน้ำมัน    | 4.12                       |
| กังหันก๊าซ           | 7.93                       |
| แสงอาทิตย์           | 20.20                      |
| กังหันลม             | 5.98                       |
| ขยะ/ของเสีย          | 4.63                       |
| ชีวมวล               | 2.63                       |

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “Power Development Plan,” เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย.

ตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าคาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ.2563 ประเทศไทยมีแผนจะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำนวน 2,000 เมกะวัตต์ เพื่อใช้เป็นแหล่งไฟฟ้าราว 5% ของความต้องการทั้งหมด ขณะที่ในปีต่อมาก็คือ ปี พ.ศ.2564 ประเทศไทยยังจะมีแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพิ่มขึ้นอีก 2,000 เมกะวัตต์ หรือมีส่วนแบ่งพลังงานราว 9% ของทั้งหมดด้วย โดยขณะนี้กระทรวงพลังงานกำลังอยู่ระหว่างการสรรหาพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งหากรวมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เข้าเป็นหนึ่งในแหล่งพลังงานแล้ว ก็จะทำให้ได้ต้นทุนไฟฟ้าต่อหน่วยต่ำที่สุดคือ 2.08 บาท/หน่วย เมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน 2.11 บาท/หน่วย และจากพลังงานแสงอาทิตย์ 20.20 บาท/หน่วย

<sup>51</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “Power Development Plan,” เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย เสนอที่ สโมสรทหารบก 3 เมษายน 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).



ทั้งนี้ต้นทุนไฟฟ้าต่อหน่วยต่ำที่สุดคือ 2.08 บาท/หน่วยนั้น เป็นตัวเลขที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่ได้มีการให้รายละเอียดว่ามีความเป็นมาอย่างไรจึงมีจำนวนดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงหากรวมต้นทุนในการกำจัดกากเชื้อเพลิงที่ใช้แล้วอาจมีต้นทุนที่สูงกว่านี้ ซึ่งฝ่ายผู้กำหนดนโยบายก็ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดดังกล่าว

ในขณะที่ราคาต้นทุนต่อหน่วยของไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศแล้วว่า พลังงานนิวเคลียร์ไม่ได้เป็นพลังงานที่ถูก ที่สุดอย่างที่สังคมถูกทำให้เชื่อเมื่อสองทศวรรษที่แล้ว แต่ในทางตรงกันข้าม ราคาต้นทุนที่ไม่แน่นอนนี้คือเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่สหรัฐอเมริกา และแคนาดาระงับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในยุโรป

สำหรับในกรณีประเทศไทย การวิจัยของธนาคารโลกระบุว่าประเทศควรเลือกพลังงานนิวเคลียร์เป็นหนทางสุดท้ายเท่านั้น<sup>52</sup> เพราะมีต้นทุนสูงที่สุด กล่าวคือ 1.87 - 2.56 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง ขณะที่ก๊าซธรรมชาติราคาถูกที่สุดคือ 1 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง รองลงมาคือไฟฟ้าที่ผลิตจากถ่านหินกัมมะถันต่ำในโรงงานที่ติดตั้งเครื่องลดกัมมะถัน ราคา 1.32 - 1.52 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ซึ่งชี้ว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หน่วยแรกขนาด 1,000 เมกะวัตต์ จะเสียค่าใช้จ่าย 2.25 บาท/กิโลวัตต์ ส่วนหน่วยที่สองจะเสีย 1.87 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง ขณะที่ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังความร้อนร่วมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติมีเพียง 0.77 - 0.87 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง ผู้ที่ยืนยันว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ราคาถูกที่สุดนั้น มักจะไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนจริงหรือปัจจัยแปรผัน ในความเป็นจริงจะพบเสมอว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ส่วนใหญ่มีค่าก่อสร้างสูงกว่าที่คาดไว้เพราะนอกจากจะใช้เวลาานกว่ากำหนดแล้วยังต้องเพิ่มมาตรการความปลอดภัยอีกมากมาย ขณะเดียวกันค่าใช้จ่ายในการควบคุมการทำงานและบำรุงรักษา ก็มักจะสูงกว่าที่กำหนดมาก โช้แต่เท่านั้นยังมีรายจ่ายอีกมากมายที่มักจะไม่ได้คำนวณเอาไว้ก่อน เช่น ค่าเรือขนหลังครบอายุการใช้งาน (แต่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นอันมากหมดสภาพก่อนครบกำหนด ข้อมูลจาก Worldwatch Institute<sup>53</sup> ระบุว่าเมื่อปี พ.ศ. 2535 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 76

<sup>52</sup> กลุ่มศึกษาปัญหานิวเคลียร์, “6 คำถาม-คำตอบ เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์,” วารสารสิ่งแวดล้อม 7(มกราคม - กุมภาพันธ์ 2544)

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน

แห่งทั่วโลกถูกรื้อถอนหลังจากมีอายุใช้งานเพียง 17 ปี ทั้ง ๆ ที่ระบุไว้ในโครงการว่าใช้งานได้ถึง 30 ปี)

รัฐบาลประชาสัมพันธกับประชาชนว่า การผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำ ประมาณ 2.08 บาทต่อหน่วย แต่จากข้อมูลของหนังสือ World Energy Outlook ของ International Energy Agency (IEA) ได้ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโรงไฟฟ้าที่มีการลงทุนเริ่มต้นสูง ทุนการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงขึ้นอยู่กับค่าเสียโอกาสของเงินลงทุนเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนมาจากอัตราดอกเบี้ยและความเสี่ยงในการลงทุน เช่น หากค่าเสียโอกาสของเงินลงทุนต่ำร้อยละ 5 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะมีต้นทุนที่แข่งขันได้กับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดยมีต้นทุนประมาณ 1.71 - 2.00 บาทต่อหน่วย แต่หากค่าเสียโอกาสของเงินลงทุนสูงร้อยละ 10 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ไม่สามารถแข่งขันกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน หรือโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ ได้เพราะมีต้นทุนสูงประมาณ 2.38 - 2.84 บาทต่อหน่วย

ดังนั้นต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงขึ้นอยู่กับค่าเสียโอกาสทางการเงินเพราะนักลงทุนและสถาบันการเงินส่วนใหญ่มักพิจารณาว่า โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่มีความเสี่ยงสูงต่อการลงทุน จึงเป็นเหตุผลที่น่าเชื่อว่าทางเลือกนี้อาจจะแพงกว่าทางเลือกอื่นๆ จริง อย่างไรก็ดี การคิดต้นทุนดังกล่าวยังไม่รวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลใช้ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ และยังไม่รวมถึงต้นทุนจากผลกระทบทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละแห่งมักประสบปัญหาทางงบประมาณในการก่อสร้างบานปลาย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากความจำเป็นที่ดื้อนดำเนินการให้ได้ตามมาตรฐานความปลอดภัย ผลที่ตามมาคือ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย พบว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายโรงมีงบลงทุนสูงกว่าที่ตั้งไว้เดิมประมาณร้อยละ 176 - 396 หรือคิดเป็น 2-4 เท่าของเงินลงทุนที่ตั้งไว้ เช่นเดียวกับที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ข้อมูลจาก IEA ระบุว่างบลงทุนในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะสูงกว่าประมาณการร้อยละ 200 - 300 หรือคิดเป็น 2-3 เท่าของงบที่ตั้งไว้ อีกทั้งยังไม่แนบรวมถึงว่าปัจจุบันมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในยุโรปตะวันออกอีกกว่า 10 โรง ที่ต้องหยุดดำเนินการไปไม่น้อยกว่า 15 ปี ด้วยผลด้านความปลอดภัยและภาวะการเงิน

นอกจากนั้นยังมีค่าใช้จ่ายแฝงอีกมากมาย เช่น การกำจัดกาก และการซ่อมแซมซึ่งใช้เงินสูงมาก ในแคนาดา โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งหนึ่งซึ่งใช้มาได้ 16 ปี ต้องใช้เงิน

ซ่อมแซมถึง 100,000 ล้านบาท เนื่องจากทรุดโทรมก่อนอายุขัยที่คาดไว้ อีกแห่งหนึ่งต้องใช้เงินซ่อมแซม 20,000 ล้านบาท ในฝรั่งเศสการซ่อมแซมแบบเร่งด่วน (ไม่ใช่การยกเครื่องอย่างกรณีแคนาดา) ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 6 แห่งต้องใช้เงินประมาณ 3,000 - 4,000 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายที่มองข้ามไม่ได้ก็คือเงินอุดหนุนลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้ทุนวิจัยและประชาสัมพันธ์ เงินอุดหนุนแบบต่าง ๆ ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตของฝรั่งเศสหลังจากที่สร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กว่า 70 โรง เป็นหนี้ถึง 950,000 ล้านบาท

## 2. แรงกดดันจากภาวะโลกร้อน และ Climate Change

ภาวะโลกร้อน แสดงผลทาง Climate Change อย่างชัดเจนและรุนแรง เกิดแรงกดดันในโลกให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลทำให้ราคาพลังงานที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเพิ่มมากขึ้น (Emission Cost/Carbon Credit) ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีพันธะผูกพันให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่จะได้รับผลทางอ้อมในด้านราคาเชื้อเพลิงฟอสซิล และหากไม่มีการวางแผนการจัดการพลังงานที่ดีพอ ในอนาคตการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยอาจเพิ่มขึ้นถึงระดับที่ต้องปฏิบัติตามพันธะสัญญา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภูมิภาคต่างๆทั้งโลกขึ้นมากมาย เช่น ภัยแล้ง พายุฝนรุนแรง น้ำท่วม คลื่นความร้อน พืชผลการเกษตรเสียหาย การระบาดของโรคภัยต่างๆ ที่รุนแรงขึ้น เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างของความเสียหายที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งคาดว่าจะทวีความรุนแรงขึ้นและสร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ทุกชาติ บรรยากาศโลกและสิ่งมีชีวิตมีวิวัฒนาการร่วมกันมายาวนาน กระบวนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างช้าๆ ทำให้สิ่งมีชีวิตสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ได้ แต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมตั้งแต่ ค.ศ. 1750 เป็นต้นมา ทำให้มีการนำพลังงานฟอสซิล (fossil fuel) เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ซึ่งเป็นสารประกอบที่มีคาร์บอนมาใช้ การใช้พลังงานเหล่านี้ทำให้เกิดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศ ปริมาณก๊าซนี้เพิ่มขึ้นจาก 50% ppm (ส่วนในล้านส่วน) ในช่วงก่อน ค.ศ. 1750 เป็น 356 ppm ในปัจจุบัน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 2 เท่า (700 ppm) ภายใน ค.ศ. 2100

ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซอื่นๆ เช่น มีเทน ( $\text{CH}_4$ ) และไนตรัสออกไซด์ ( $\text{N}_2\text{O}$ ) มีอยู่ในบรรยากาศโลกในปริมาณน้อย มีคุณสมบัติในการดูดกลืนพลังงานความร้อน จึงเรียกว่าก๊าซเรือนกระจก เมื่อก๊าซเหล่านี้มีปริมาณมากขึ้น บรรยากาศโลกจึงดูดกลืนพลังงานความร้อนไว้เพิ่มขึ้น จากปกติที่ควรแผ่รังสีพลังงานความร้อนคืนกลับออกไปนอก

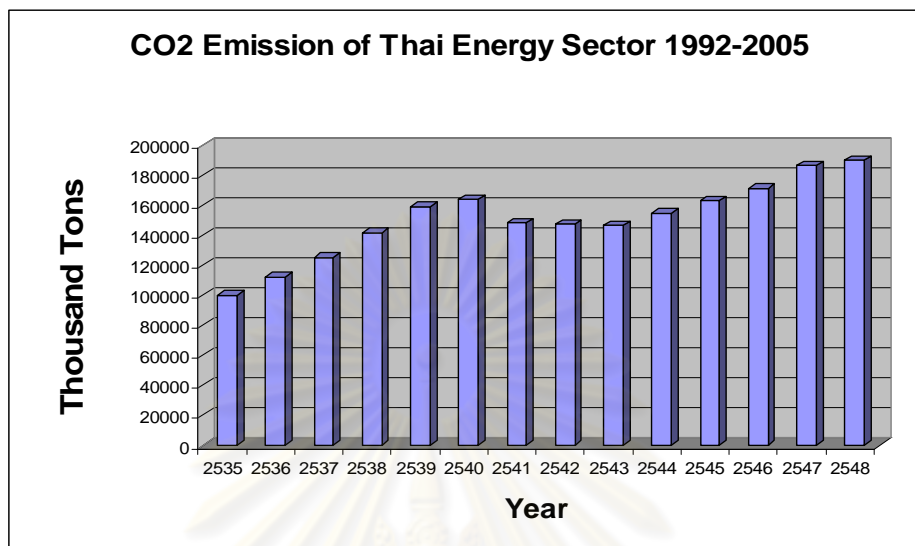
บรรยากาศโลก ส่งผลให้สมดุลของพลังงานโลกเปลี่ยนแปลงไป อุณหภูมิโลกสูงขึ้น เกิดผลกระทบต่อเนื่องนานัปการ เช่น ฤดูกาลและปริมาณน้ำฝนเปลี่ยนแปลง ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นเนื่องจากน้ำแข็งขั้วโลกละลาย น้ำทะเลขยายตัวเนื่องจากอุณหภูมิสูงขึ้น เกิดพายุ และภัยพิบัติที่รุนแรงขึ้นและถี่ขึ้น เป็นต้น

ในการกำหนดให้พลังงานนิวเคลียร์ เป็นเชื้อเพลิงที่จะมาเพื่อแก้ปัญหาตามที่ฝ่ายบริหาร หรือผู้กำหนดนโยบายเสนอนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางที่เกิดขึ้นมาจากกระแสโลก หรือเป็นกระแสการเผยแพร่ของข้อมูลข่าวสารที่ติดต่อเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีความถูกต้อง และความพยายามของรัฐบาล รวมทั้งฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงพลังงาน และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นการสร้างปัจจัยนำเข้า (policy input) ของนโยบาย ในทางทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่เสนอโดย ไกรยุทธฯ เมื่อนำมาพิจารณาการดำเนินการจากหน่วยงานทั้ง 2 เป็นลักษณะการสร้างแหล่งข้อเสนอเทศ (information) ที่จะป็นรากฐานสำหรับการสร้างสาระของนโยบายนั่นเอง<sup>54</sup>

ความพยายามนำเสนอข้อมูลในเชิงสนับสนุนเพื่อประโยชน์ให้สังคมเกิดการยอมรับ พลังงานนิวเคลียร์ ที่ว่าพลังงานนิวเคลียร์จะช่วยแก้ปัญหาพลังงานที่สำคัญ 2 ประเด็นหลัก คือ ความผันผวนด้านราคา และปริมาณที่กำลังลดลงของเชื้อเพลิงฟอสซิล และปัญหาการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) ที่ทุกประเทศทั่วโลกถูกทำให้เชื่อว่าเป็นที่มาของปัญหาภาวะโลกร้อน แต่การที่จะพิจารณา ศึกษาข้อมูลต่างๆที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาใดๆก็ตาม ผู้ที่มีหน้าที่ในการออกนโยบาย หรือคิดหาหนทางใดๆก็ตามจะต้องเป็นผู้ที่เปิดรับข้อมูลอย่างรอบด้าน โดยปราศจากความโน้มเอียงไปด้านใดด้านหนึ่ง เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศ โดยชี้ว่าการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าจะเป็นทางออกให้กับปัญหาความผันผวนของเชื้อเพลิงฟอสซิล และช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) จากกระบวนการผลิตไฟฟ้า โดยมีข้อมูลแสดงใน รูปภาพที่ 4.7 ถึงปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

<sup>54</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 9: หน้า 97.

ภาพที่ 4.7 การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ของภาคการผลิตไฟฟ้า



ที่มา: Energy Report of Thailand, Dept. of Alt. Energy Dev. and Energy Conservation

นับตั้งแต่องค์กร International Energy Agency หรือ IEA เสนอรายงานเกี่ยวกับปัญหาพลังงานในอนาคตในเอกสาร World Energy Outlook 2006<sup>55</sup> หรือ WEO-2006 เกี่ยวกับปัญหาพลังงานในอนาคตโดยคาดคะเนจากแนวโน้มภาวะการณ์ในปัจจุบันด้านปัญหามลพิษ ความไม่มั่นคงด้านพลังงาน และราคาน้ำมันแพง รายงานดังกล่าวได้แสดงผลจากนโยบายด้านพลังงานทางเลือกใหม่ของรัฐบาลต่างๆ นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังได้เสนอแนะว่า พลังงานนิวเคลียร์ สามารถใช้เป็นพลังงานหลักที่คุ้มค่าเพื่อลดภาวะการณ์ฟุ้งฟิงการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากภายนอก และการลดการปล่อยมลพิษก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ แต่อย่างไรก็ตามการใช้พลังงานนิวเคลียร์จำเป็นต้องได้รับการช่วยสนับสนุนจากรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน นอกจากนี้พลังงานชีวภาพสามารถใช้เป็นพลังงานที่สะอาดในภาคการขนส่งได้ และจากการประเมินตามนโยบายในปัจจุบัน การใช้พลังงานชีวภาพ จะคิดเป็น 4 เปอร์เซ็นต์ ของประเภทพลังงานทั้งหมดที่ใช้ในภาคการขนส่งทางรถยนต์ ในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) ซึ่งมีการขยายตัวคิดเป็นร้อยละ 7 จากเดิมมีการขยายตัวในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 1

รายงานดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า พลังงานนิวเคลียร์สามารถช่วยลดการฟุ้งฟิงการนำเข้าก๊าซเพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>)

<sup>55</sup> Energy Report of Thailand, Dept. of Alt. Energy Dev. and Energy Conservation

และเป็นหนทางที่มีเสถียรภาพด้านราคาเชื้อเพลิง เนื่องจากยูเรเนียมเป็นเชื้อเพลิงที่ยังมีอยู่ปริมาณมาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องมีบทบาทที่เข้มแข็ง ในการให้ความสะดวกกับการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะกับการให้อิสระทางการตลาด การที่กำหนดให้เป็นกิจการด้านความมั่นคง และมีราคาต่ำ จะไม่ดึงดูดให้มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ ตามแนวทางของ IEA นี้ ในขณะที่ลักษณะการดำเนินการก่อสร้างของไทยกลับผูกขาดอยู่ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะเป็นโรงไฟฟ้าใหม่ที่ดำเนินการโดย กฟผ. ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งจะไม่เป็นไปตามแนวทางของ IEA

IEA คาดว่าในปี 2030 จะต้องมีการลงทุนประมาณ 20.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ (trillion) โดยมีการลงทุนด้านนิวเคลียร์ร้อยละ 41 ที่ 519 GWe ทำให้ลดความไฟฟ้าได้ร้อยละ 10 การปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ลดลงร้อยละ 16 เมื่อเทียบกับปัจจุบัน ในจำนวนนี้เป็นค่าไฟฟ้า 11.3 ล้านล้านเหรียญ กับอีก 5.2 ล้านล้านเหรียญ สำหรับการผลิตการแปลงและการส่งไฟฟ้า

ในขณะที่รัฐบาลไทยพยายามประชาสัมพันธ์ถึงข้อดี และความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ได้มีข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาโลกร้อน หรืออาจเรียกว่าเป็นข้อมูลกระแสหลัก ที่แตกต่างออกไปจากการนำเสนอของรัฐบาล และรัฐบาลไม่ได้ให้ประชาชนได้รับรู้ทั้ง 2 ด้าน เพื่อประกอบการพิจารณาเพราะในท้ายที่สุดแล้วประชาชนควรเป็นผู้กำหนดว่าจะรับหรือไม่รับพลังงานนิวเคลียร์เพื่อ คือ มนุษย์ไม่ได้เป็นต้นตอของโลกร้อน หากแต่โลกร้อนเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีรอบการเกิดที่ค่อนข้างแน่นอน ในขณะที่ CO<sub>2</sub> ก็ไม่ได้เป็นเหตุให้อุณหภูมิสูงขึ้น (causation) เพียงแต่มันมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอุณหภูมิที่สูงขึ้นเท่านั้นเอง (correlation) ที่สำคัญความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นความสัมพันธ์ที่สมบูรณ์ กล่าวคือ ในบางช่วงปีที่อุณหภูมิลดต่ำ เช่น ในช่วงปี 1940 - 1975 แต่ CO<sub>2</sub> ก็ยังเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ผมยังเชื่อในทางตรงข้ามอีกว่า โลกที่ร้อนขึ้นต่างหากที่ทำให้ปริมาณ CO<sub>2</sub> ในบรรยากาศมีมากขึ้น

การเข้าใจถึงสาเหตุ และความพยายามที่จะแก้ไขนั้น หากเราเข้าใจ เหตุที่ต่างกัน ย่อมนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ต่างกันด้วย เช่น หากเชื่อว่า โลกร้อนเกิดจาก CO<sub>2</sub> ความพยายามและการทุ่มเทเพื่อแก้ไขปัญหาก็มุ่งไปที่ การหาพลังงานทดแทน ซึ่งเป็นที่ชัดเจนแน่นอนว่าสหประชาชาติจะหนุนให้พลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานทดแทนในอนาคต หรือไม่ก็เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อทำให้การใช้พลังงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ (NPIPC) ได้กำหนดแผนการสื่อสารและการยอมรับของสาธารณะเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ 8 ข้อ ได้แก่

1. กำหนดแนวทางการดำเนินการสื่อสารเป็นขั้นตอน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าใจ ยอมรับ ร่วมมือ สนับสนุน และไว้วางใจ โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างต่อเนื่องตลอดไป
2. ระดมทรัพยากรความรู้ บุคลากร และองค์กรด้านพลังงานนิวเคลียร์มาดำเนินการสื่อสารให้ประสานสอดคล้องและเป็นเอกภาพ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้วิธีการของการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นที่ยอมรับของสาธารณะ
4. สนับสนุนการจัดตั้งงบประมาณการสื่อสารให้เพียงพอ เพื่อเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี
5. สร้างเครือข่ายและการประสานงานการสื่อสาร เพื่อติดตามและประเมินผลการสื่อสารตามแผนที่กำหนด
6. พัฒนาระบบการสื่อสารให้สอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
7. ส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะด้านต่างๆ ของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และ
8. ดำเนินการสื่อสารอย่างเปิดเผยและโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทุกขั้นตอน

โดยที่ทั้ง 8 ข้อ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยของพลังงานปรมาณูต่อบุคคล สาธารณชนสิ่งแวดล้อม และการกำกับดูแลอย่างรอบคอบ
2. กระตุ้นให้เกิดความตระหนักด้านเชื้อเพลิงและการผลิตไฟฟ้าของประเทศและของโลก โดยเฉพาะด้านราคาค่าไฟฟ้าและการพึ่งพาเชื้อเพลิง
3. สร้างกระแสการเห็นด้วยและยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและการเผยแพร่ข่าวสารด้านพลังงานนิวเคลียร์

4. สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชน ต่อการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
5. วางระบบการสื่อสารด้านพลังงานนิวเคลียร์ให้มีประสิทธิภาพเปิดเชิงรุกและต่อเนื่อง
6. ประสานเครือข่ายการสื่อสารพลังงานนิวเคลียร์ให้เป็นเอกภาพมีแนวทางและทิศทางอย่างเดียวกัน

ที่สำคัญไปกว่านั้นมีเป้าหมายว่าในช่วงเตรียม โครงการจะให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และยอมรับถึงความจำเป็นของโครงการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายใน 4 ปี และให้ประชาชนร่วมมือและสนับสนุนภายใน 3 ปี พร้อมทั้งใช้เวลา 6 ปี สื่อสารความก้าวหน้าของการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จและดำเนินการผลิตไฟฟ้าต้องสื่อสารการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อให้เกิดความศรัทธา เชื่อมั่น ไว้วางใจอย่างยั่งยืน จากข้อมูลที่รวบรวมโดย น.รินี เรืองหนู<sup>56</sup> ที่เสนอมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐมีความพยายามเป็นอย่างมากในการทำให้ประชาชนเห็นด้วยกับข้อดีของ โครงการเพียงด้านเดียว ซึ่ง ในความเป็นจริงอาจจะยังมีข้อมูลอีกด้านที่ประชาชนควรรับรู้ และควรให้มีการนำเสนอ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้าน ไม่ใช่เพียงข้อมูลด้านดีที่ภาครัฐพยายามนำเสนอมาโดยตลอด ซึ่งดูเหมือนว่าผู้ที่ครองอำนาจในการเสนอข้อมูลจะพยายามบอกกล่าวแก่สังคมว่า เป็นหน้าที่ของประชาชน และเป็นอำนาจของประชาชนที่จะยอมรับหรือไม่ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามนำเสนอแต่ปัญหาที่น่าวิตกกังวล เช่นการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า และปัญหาความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ก็ได้รับการยืนยันจาก ดร.กอบปร กฤตยาภิรม ในฐานะประธานคณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ระบุว่า โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นตัวเลือกด้านพลังงานไฟฟ้าที่สำคัญของประเทศไทย ที่ช่วยลดความเสี่ยงต่อการขาดแคลนกระแสไฟฟ้าในอนาคตได้ จึงมีการอบดำเนินการภายใน 3 ปีแรก (2551 - 2554) จำนวน 1,345 ล้านบาท ซึ่งจัดสรรจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายใน 3 ปี แผนจะต้องนำเสนอต่อ

<sup>56</sup> น.รินี เรืองหนู, “1,345 ล้านบาท กับแผนสร้างองค์ความรู้นิวเคลียร์,” ใน เมื่อปลาทูจะกินดาว 8: รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.



คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เพื่อนำสู่การพิจารณาของรัฐบาลต่อไปว่าจะมีการก่อสร้างตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2550 - 2564 (พีดีพี 2007) หรือไม่

**ดร.กอป** ระบุว่า สิ่งที่ต้องทำให้เร็วที่สุดคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริหารประเทศในอนาคต ผ่านการจัดทำข้อมูลการศึกษาความพร้อมอย่างรอบด้าน รวมถึงการทำความเข้าใจกับสาธารณชน อาทิ การจัดตั้งพิพิธภัณฑ์การเรียนรู้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ตลอดจนการพิจารณาค่าไทยเมื่อก้าวถึงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งฟังแล้วไม่น่ากลัว หรือตีความไปผิดๆ จนกระแสวิกฤตความกลัวไม่อาจบรรเทา

“คนกลัวผีจะมีอยู่ 2 อย่าง คือ คนที่กลัวแล้วไม่กล้ามอง วิ่งหนีไปเลย คนกลุ่มนี้ก็จะกลัวต่อไป แต่คนอีกกลุ่มจะเอาไฟฉายส่องให้รู้ รู้ว่าให้จริง รู้ว่าให้ถ่องแท้ ดูว่าน่ากลัวหรือไม่ จัดการได้หรือไม่ เอาไฟฉายส่อง ไปหาข้อมูลให้รู้ทั้งจากอินเทอร์เน็ต หรือจากแหล่งอื่น ๆ มากมาย นั่นคือสิ่งที่เราทำอยู่ ทำมา 6 เดือนแล้ว และจะทำอีก 3 ปี เราจะทำมากกว่าแค่รู้แต่จะให้คิดด้วย เราจะทำให้รู้ได้ว่าถ้าทำตามวิธีนี้จะให้ไฟได้อย่างปลอดภัย”

ส่วนที่ว่าประชาชนจะมั่นใจในความปลอดภัยของเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อย่างไรนั้น **ผศ.ปรีชา การสุทธิ** นายกสมาคมนิวเคลียร์แห่งประเทศไทย ในฐานะคณะกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยืนยันในวงเสวนาเมื่อปลายจะกินดาว 8 หัวข้อนิวเคลียร์กับการรับรู้ของประชาชน ที่สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ว่า ปลอดภัยแน่นอน เพราะต้นทุนมหาศาลของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คือ การพัฒนาระบบความปลอดภัยในเชิงถือได้มากที่สุด

“มันอาจจะมีอุบัติเหตุบ้างเล็กๆ น้อยๆ เกิดขึ้นได้ อย่างท่อน้ำรั่ว แต่รับรอง 100% ได้ว่าไม่เป็นระเบิดนิวเคลียร์แน่นอน”

**ผศ.ดร.ปรีชา** กล่าวว่า ในช่วง 13 ปีก่อนจะถึงปี 2563 ได้มีการแบ่งระยะเวลาออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ คือ 7 ปีแรก เป็นการเตรียมการก่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และ 6 ปีหลัง เป็นช่วงเวลาของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในระยะเวลา 7 ปีแรก แบ่งย่อยเป็น 3 ปี (พ.ศ.2551 - 2553) และ 4 ปี (พ.ศ.2554 - 2557)

“3 ปีแรก เป็นช่วงดำเนินการก่อนตัดสินใจว่าจะให้มีโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ในไทยหรือไม่หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “โก นิวเคลียร์ (Go Nuclear)” ใช้งบประมาณในการดำเนินการ 1,345 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเตรียมการในรายละเอียดทำตามแผนที่วางไว้

เช่น ประเทศไทย จำเป็นต้องใช้พลังงานนิวเคลียร์หรือไม่ ต้นทุนถูกจริงหรือเปล่า รวมถึงการจัดเตรียมเรื่องระบบกฎหมายเรื่องความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมให้ดี เพราะถือว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องใหม่ของประเทศ ทั้งยังต้องเตรียมแผนพัฒนาบุคลากรที่จะปฏิบัติการ เตรียมอุตสาหกรรมก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เตรียมการเลือกสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น

“สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการทันที คือ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับประชาชนทั่วไป อาทิ เรื่องสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศ การมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะช่วยบรรเทาปัญหาพลังงานของประเทศได้อย่างไร มีมาตรการด้านความปลอดภัยในการสร้างและหลังสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างไร ฯลฯ หลังจาก 3 ปีนี้แล้ว ก็จะนำเสนอให้รัฐบาลพิจารณา เพื่อตัดสินใจว่าจะโก นิวเคลียร์ หรือไม่”

**ผศ.ดร.ปรีชา** กล่าวว่า ปัญหาหรืออุปสรรคของการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในไทย คือต้องหาแหล่งเงินทุน เพราะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมหาศาล หากจะสร้างก็ต้องให้มีนโยบายและแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ชัดเจน และต้องให้ข้อมูลความรู้เรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แก่ประชาชนซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำ เพราะประชาชนส่วนมากยังไม่ค่อยเข้าใจถึงเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

“หากรัฐบาลมีมติไม่ให้สร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะยุติการลงในรายละเอียด และไม่มีขึ้นตอน 4 ปีถัดไป และ 6 ปีหลัง แต่ยังคงต้องให้ข้อมูลเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กับประชาชนต่อไป แม้ว่าอาจจะไม่มีการสร้างก็ตาม แต่หากรัฐบาลมีมติตัดสินใจให้เดินหน้าการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะเข้าสู่ระยะ 4 ปี คือตั้งแต่ปี 2554 - 2557 เป็นปฏิบัติการที่ต่อเนื่องจากปี 2551 - 2553 เช่น เรื่องของความปลอดภัยและเรื่องสิ่งแวดล้อม เนื่องจากประชาชนกังวลเรื่องนี้มาก เรื่องการสร้างบุคลากรที่ต้องส่งบุคลากร ไปอบรม เพื่อเป็นการรองรับเมื่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้วเสร็จในปี 2563 บุคลากรคนไทยจะได้มีความรู้ที่ถูกต้องและเพียงพอต่อการดูแลการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”

ขณะที่การสร้างความมั่นใจด้านความปลอดภัยนั้น **ดร.อภิสิทธิ์ ปัจฉิมพัชรพงษ์** วิศวกรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กล่าวว่า การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency - IAEA) ดูแลให้การสร้างเป็นไปตามมาตรฐาน มีการออกแบบที่ปลอดภัยมีการป้องกันอันตรายอย่างเข้มงวด และมีระบบกำจัดกากกัมมันตภาพรังสีที่ปลอดภัยได้มาตรฐานและให้ความไว้วางใจได้

“เมื่อผ่านช่วง 4 ปีนี้แล้ว ก็จะเข้าสู่ช่วงเวลา 6 ปี คือ พ.ศ. 2558 - 2563 ซึ่งเป็นช่วงของการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยในต่างประเทศจะสร้างห่างจากชุมชนราว 10 กิโลเมตร และควรอยู่ใกล้แหล่งน้ำซึ่งอาจเป็นทะเลหรือแม่น้ำ เพื่อใช้น้ำจำนวนมากในการระบายความร้อน

ส่วนในประเด็นคำถามที่ว่า ผู้คนยังเป็นห่วงเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความคล้ายคลึงกับระเบิดนิวเคลียร์ที่มีประสิทธิภาพร้ายแรงนั้น จริงๆ แล้วความเข้มข้นของสารกัมมันตภาพรังสีมีเพียงแค่ 3 - 5% เท่านั้น ขณะที่ความเข้มข้นของการทำระเบิดต้องมีถึง 90% ขึ้นไป

“เพราะฉะนั้นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ความเข้มข้นไม่สูงเท่ากับการทำระเบิดนิวเคลียร์ การออกแบบและเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ความสำคัญกับด้านความปลอดภัยเป็นอันดับแรก เอาเหล็กกล้าคลุกชั้นหนึ่งเอาปูนคลุกอีกชั้นหนึ่ง และบริเวณโรงไฟฟ้าก็ไม่ให้มีคนเข้าไป แต่จะมีคอมพิวเตอร์เดินเครื่อง มีคนควบคุมอยู่ห่างๆ ก็ช่วยเรื่องความปลอดภัยได้ และต้องระวังเรื่องการขนส่งเชื้อเพลิง การเปลี่ยนเชื้อเพลิงมีระบบความปลอดภัย เวลาเปลี่ยนจะดึงขึ้นแล้วนำไปแช่อยู่ที่อยู่ในตัวอาคารโรงไฟฟ้า ไม่ได้นำออกมาจนอาคารที่คลุม พอแช่ไปแล้ว 5 - 10 ปี เพื่อลดระดับรังสี ทำให้แห้ง แล้วค่อยนำไปเก็บที่อื่น เราไม่ได้พูดความจริงครึ่งเดียว แต่ให้ความรู้กับประชาชนตามข้อเท็จจริงและเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่อยากให้เกิดความเข้าใจว่าภาครัฐไปบังคับ ถ้าไม่เอาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ก็ไม่ทำ”

**นายชวลิต พิชาลัย** รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ กระทรวงพลังงาน ได้กล่าวในการสัมมนาวิชาการเรื่อง “มองรอบด้านพลังงานนิวเคลียร์: บทเรียนจากนานาชาติ เพื่อการตัดสินใจที่มีธรรมาภิบาล” ซึ่งจัดโดย คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เกี่ยวกับที่มาของการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ว่า ความจริงแล้วในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าเราได้ดูแหล่งพลังงานอื่นๆ ด้วย เช่น ลม พลังงานแสงอาทิตย์ โดยมีผลสรุปออกมาว่า พลังงานจากลมและแสงอาทิตย์มีข้อจำกัดหลายประการ อย่างพลังงานแสงอาทิตย์ก็ทำการผลิตไฟฟ้าได้เฉพาะในเวลากลางวัน ซึ่งถ้าเป็นแบบนี้จะไม่ได้มาตรฐานสากล ที่ต้องมีการผลิตไฟฟ้าให้ได้ตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนลมก็ไม่มีหลักประกันถึงปริมาณแรงลมได้ เพราะหากแรงลมอ่อนก็จะทำให้การผลิตไฟฟ้าไม่มีความเสถียร

“2 แหล่งพลังงานดังกล่าว ยังไม่มีความเสถียรมากนัก ถ้าเราดำเนินการโดยใช้พลังงานเหล่านี้เป็นต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมของประเทศที่ปัจจุบันมีสัดส่วนการใช้ปริมาณไฟฟ้าถึง 70 % ของประเทศ ซึ่งถ้ากำลังไฟฟ้าไม่มีความเสถียรจะทำให้พวกเครื่องจักรในระบบการผลิตของอุตสาหกรรมเกิดความเสียหายได้และจะเป็นต้นทุนในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่จะตามมาในอนาคต เราจึงได้ข้อสรุปว่าพลังงานนิวเคลียร์เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานมากที่สุด”

นอกจากนี้ นายชวลิต กล่าวไว้ว่า ตอนนี้อยู่ในระหว่างการจัดทำแผนงานและขั้นตอนในการดำเนินการภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าโดยมีกำหนดไว้ว่าจะสรุปขั้นตอนทั้งหมดเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจอนุมัติภายในปี 2553 โดยยืนยันว่าขั้นตอนในการทำงานจะต้องเป็นไปภายใต้แผนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

ในปัจจุบันการดำเนินการด้านนโยบายพลังงานของ IEA ได้มุ่งไปที่การหามาตรการเพื่อรับมือกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (climate change policies) จากปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลกนี้ ทำให้ IEA ได้ขยายบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศอื่น ๆ นอกกลุ่มสมาชิกอีกด้วย<sup>57</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานนิวเคลียร์ เป็นเชื้อเพลิงที่กลับมามีบทบาทสำคัญในการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นพลังงานสะอาดสามารถช่วยลดปัญหาสภาวะโลกร้อน (Global warming) อีกทั้งยังได้ประชาสัมพันธ์ในทำนองที่ว่าพลังงานนิวเคลียร์ เป็นพลังงานที่มีราคาถูก ก็เป็นประเด็นสำคัญที่จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดเป็นการเฉพาะต่อกรณีการแก้ไขปัญหาโลกร้อนต่อไป

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของประเทศมหาอำนาจทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ที่เกิดขึ้นตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อการวางแผนพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะในสมัยที่ได้มีการเริ่มรับเอาระบบพลังงานสมัยใหม่มาใช้ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับพัฒนาการของระบบ และนโยบายด้านพลังงานของไทย ก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ที่ได้รับผลกระทบจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้น

ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของไทยกับระบบทุนนิยมโลกเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ประเทศไทยไม่สามารถเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย

<sup>57</sup> <http://www.iea.org/about/index.asp>

ของตัวเองได้ แต่ต้องกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กระแสโลกชักพาให้เข้าไป ในด้านการพัฒนาพลังงานของประเทศ การดำเนิน โครงการไฟฟ้านิวเคลียร์ยังเป็นการทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพา เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีที่ซับซ้อน และมีข้อกำหนดระหว่างประเทศมากมาย ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จะมารองรับการก่อสร้าง มีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้า และพึ่งพาประเทศเจ้าของเทคโนโลยีทั้งสิ้น

เหตุผลต่างๆ ที่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นข้อมูล เพื่อสนับสนุนให้นำพลังงานนิวเคลียร์มาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้านี้ จึงเป็นประเด็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย โดยมีแผนการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ ส่วนหนึ่งย่อมได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่ทุกประเทศต้องที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาค้นคว้าอีกประเด็นหนึ่ง และการเกิดขึ้นของ IEA นี้่อัจฉริยะทำให้ได้ว่าเป็นความพยายามของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในการสร้างอำนาจเพื่อมาถ่วงดุล ระหว่างกลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมันกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง

#### 4.2.2 การเกิดขึ้นของกระแสนโยบาย (Policy stream)

กระแสนโยบาย เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุนโยบายทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งผู้ที่มีส่วนในการกำหนดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจดังกล่าวก็คือ ผู้กำหนดนโยบาย Kingdon เรียกกลุ่มหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือเลือกทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจว่า “Hidden cluster” ที่หมายถึงผู้ที่มีส่วนในการกำหนดหรือเลือกทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจที่มักอยู่เบื้องต้น บุคคลเหล่านี้ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษา ข้าราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้การศึกษาที่มาของการเกิดกระแสนโยบายนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณา ศึกษา และวิเคราะห์ให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการบริหาร ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ อันเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นไปตามแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ตรงตามเป้าหมาย และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบที่ไม่พึงปรารถนา (Spillover Effects) แก่สังคมส่วนรวม กล่าวคือ นโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อประชาชนในสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ โดยทั่วไปอาจแบ่งกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะหนึ่งในสังคม ออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มของผู้มีส่วนได้ก่อนนโยบายนั้นๆ และกลุ่มของผู้มีส่วนเสียก่อนนโยบายนั้นๆ โดยมีฝ่ายการเมือง

และฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมในการจัดการเกี่ยวกับนโยบายของสังคม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มิบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้นการพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ โดยการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง อันได้แก่ ผู้มีหน้าที่หลักในการตัดสินใจนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ส่วนราชการผู้มีหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และฝ่ายประชาชน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับผลจากการดำเนินนโยบายใดๆก็ตาม ก็จะทำให้สามารถเข้าใจกระบวนการเกิดขึ้นของนโยบายได้เป็นอย่างดี ว่านโยบายนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างไร นโยบายนั้นเป็นเพียงการสนองประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่ และในฐานะประชาชนผู้ที่ต้องรับผลจากนโยบายหนึ่งๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม ควรจะมีบทบาทอย่างไรต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งต่อตนเอง และสังคมส่วนรวม เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมาแสวงหาผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังการอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น

ดังนั้นในการศึกษาการเกิดขึ้นของ กระแสนโยบายนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 3 ฝ่ายที่มีบทบาทโดยตรงต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย เพราะจะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในระบบนโยบาย (Policy System) ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกัน และกันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากนโยบายสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยตัวของมันเอง และปราศจากฐานการก่อตัว ซึ่งมีที่มาจากการเมือง และการบริหาร จึงทำให้ความสำคัญในการศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาที่ไปของนโยบายมากขึ้น

โดยพื้นฐานแล้วรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และการบริหาร จะมีลักษณะที่เป็นการเชื่อมโยงเข้าหากัน โดยมีนโยบายสาธารณะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ซึ่งมีรายละเอียด และรูปแบบความสัมพันธ์ไม่อาจแยกออกจากกันได้ จากการศึกษาที่แต่ละฝ่ายต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการทำหน้าที่ของตนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายนั้นทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารต่างก็อำนวยความสะดวกร่วมกัน<sup>58</sup> ในการพิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้น อาจดูเหมือนว่าระบบการเมือง จะ

58

Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The policy-making process* (N.J.: Prentice-Hall, 1993), p.26.

เป็นระบบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบบริหารไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่ชัดเจนนักว่าเป็นเช่นนั้น เนื่องจากบางเวลาและบางสถานการณ์ ฝ่ายการเมืองหรือผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบายก็ต้องอาศัยฝ่ายบริหาร หรือส่วนราชการ ซึ่งโดยหลักการแล้วมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถเฉพาะด้านจากการที่ได้ใกล้ชิดอยู่กับประเด็นปัญหานั้นๆ มาอย่างยาวนาน ซึ่งเกิดจากการที่หน่วยงาน หรือส่วนราชการเป็นผู้ปฏิบัติในด้านนั้น เป็นการเฉพาะนั่นเอง

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาการแสดงความคิดต่อสาธารณะของผู้ที่สนับสนุนโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มานั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่สนับสนุน และฝ่ายที่ต่อต้าน โดยมี ตัวละคร (Actors) ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอหรือผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคล และสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) พรรคการเมือง และรัฐสภา ในกรณีของโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของไทยนั้น ที่ผ่านมาสามารถแบ่งตัวละคร (Actors) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย

ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย ประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ ภาคประชาสังคม ในช่วงเริ่มต้น ซึ่งเป็นตัวละครด้านอุปสงค์ของนโยบายก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น ผ่านการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยที่เริ่มต้นโดยกลุ่มนักศึกษาและปัญญาชน เป็นการเรียกร้องในเรื่องของระบบการเมือง และอุดมคติมากกว่าประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนา และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่มโนภาพของ “การพัฒนา” ในฐานะ “ความก้าวหน้าของชาติ” เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางมาก และยังไม่ถูกตั้งคำถามในสังคมไทย และการขอร้องให้คนส่วนหนึ่ง “เสียสละเพื่อการพัฒนาของชาติ” ยังเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยไม่ได้รับการคัดค้าน หรือแม้กระทั่งตั้งคำถามวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนแต่อย่างใด สำหรับอีกนัยยะหนึ่งการตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

นักสิ่งแวดล้อมยืนยันมานานนับทศวรรษแล้วว่าการเชื่อมโยงระหว่าง การเติบโตทางเศรษฐกิจกับเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ก่อมลพิษนั้นจะต้องถูกจัดการ เสียที และตอนนี้ผู้ที่สนับสนุนในเรื่องนี้คนสำคัญก็มีโอบามา ตลอดจน บันคิมูน เลขานุการสหประชาชาติ โดยบันนูนเรียกร้องให้ทำ “ข้อตกลงใหม่เพื่อสิ่งแวดล้อม” ซึ่งต้องปันเงินก้อนโตที่ตั้งเป้าหมายเพื่อฟื้นฟู

เศรษฐกิจโลกไปใช้ในการสร้างงานแบบใหม่และสร้างอนาคตที่ลดการสร้างคาร์บอน บันคีมูน ยังบอกว่าเขาอาจจัดประชุมสุดยอดวาระพิเศษในระหว่างการประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติในเดือนกันยายน เพื่อผลักดันการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นพิเศษ

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน(สนพ.) กระทรวงพลังงาน ได้กล่าวถึงเหตุผลในการปรับแผน PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 คือ เพื่อให้ปริมาณกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจชะลอตัวลง จึงมีผลทำให้ มีปริมาณสำรองไฟฟ้ามูลค่าลดลง ทั้งนี้เกินกว่าข้อกำหนดคือ ร้อยละ 15 ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การปรับแผนแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับแนวทางของผู้กำหนดนโยบาย แต่ช่วงเวลาว่าเห็นสมควรจะจัดให้มีปริมาณสำรองในระดับเท่าใด กล่าวคือ การปรับแผน PDP 2007 ครั้งแรกอยู่ในช่วงรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ถึงแม้ว่าจะไม่ข้อสังเกตประการหนึ่งก่อนที่จะมีการปรับปรุงแผนครั้งที่ 2 นั้นปริมาณกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศมีค่าสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่เมื่อภายหลังการปรับปรุงแผน PDP ครั้งที่ 2 ในช่วงรัฐบาลภายใต้การนำโดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปริมาณกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองได้ปรับลดลงใกล้เคียงกับข้อกำหนดคือ ร้อยละ 15 ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย ก็ไม่ได้ปีใดที่ค่าดังกล่าวต่ำกว่าข้อกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีหรือไม่มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็ไม่ได้ทำให้ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศลดลง อีกทั้งยังสามารถช่วยลดภาระการลงทุนที่ไม่จำเป็นและลดการสร้างภาระหนี้สินให้กับประเทศได้อีกประการหนึ่ง

ความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่มาจากการที่รัฐบาลไทย ให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ และพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในประเทศเพื่อการส่งออก โดยมีเป้าหมายหลักคือ ผลกำไรจากการค้าที่ส่งผลต่อความเจริญเติบโตในระบบเศรษฐกิจ และนำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นผู้นำประเทศ รัฐบาล หรือหน่วยงานผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายพลังงาน ต่างก็เห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันถึงความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจำนวนมหาศาลให้สามารถรองรับการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ แต่ข้อเท็จจริงที่ว่าก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ย่อมจะต้องมีต้นทุนในการก่อสร้างที่สูง ซึ่งต้นทุนที่เกิดขึ้น ก็มีได้หมายถึงเฉพาะต้นทุนที่เป็นมูลค่าในการก่อสร้างเท่านั้น แต่ยังหมายถึงต้นทุนอื่นๆ ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนและต้นทุนทางสังคม ในรูปแบบผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสมาชิกในสังคมทั้งที่ก่อให้เกิดประโยชน์และโทษ ดังนั้นผลประโยชน์ที่จะเกิดจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนึ่งโรงนั้น อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่กับคนอีกกลุ่มหนึ่งอาจจะจะเป็นไปในทางตรงกันข้าม ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับ



กับมุมมองของทั้งฝ่ายรัฐบาล และผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดนโยบายว่าจะตัดสินใจอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ และสังคมมากที่สุด และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสังคม หรือให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

ด้วยลักษณะของกิจการไฟฟ้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ในทางปฏิบัติจึงสามารถผูกขาดทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินกิจการโดยภาครัฐตามที่กล่าวข้างต้นนั้น ในแง่หนึ่งอาจทำให้การบริหารงานของกิจการไฟฟ้าสามารถดำเนินการต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็อาจเกิดปัญหาด้านความโปร่งใส และการตรวจสอบจากประชาชน และสังคม เพราะขาดโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น หรือกำหนดนโยบายต่างๆ ที่ในบางครั้ง เมื่อนโยบายต่างๆ ถูกกำหนดขึ้นนั้น อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ชุมชน และสังคมส่วนรวม ทำให้ในบางครั้งมาตรการต่างๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาด้านพลังงานของประเทศ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความต้องการไฟฟ้าของประเทศ ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับจากในอดีต ด้วยแนวทางการสร้างโรงผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมในหลายด้าน กล่าวคือ การลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่มักจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของประชาชน จึงมักสร้างปัญหาการคัดค้านต่อต้าน และความขัดแย้งทั้งภายใน และภายนอกชุมชน โดยรอบที่ตั้งของโรงไฟฟ้า นอกจากนี้การลงทุนก่อสร้างที่มีมูลค่าสูง จะก่อให้เกิดปัญหาด้านต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น เป็นภาระที่ถูกผลักไปสู่ผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินการกิจการไฟฟ้าไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาเชิงนโยบายที่มาจากความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการจัดสรรทรัพยากร และผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งในด้านอำนาจ การเข้าถึง และโอกาสในการมีส่วนร่วมนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้เกิดการต่อสู้เพื่อผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นธรรมในการกำหนดนโยบายของกิจการไฟฟ้าต่อทุกฝ่ายมากขึ้น เพื่อไม่ให้กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมอย่างที่ผ่านมา

#### 4.2.3 การเกิดขึ้นของกระแสการเมือง (Political stream)

ผู้ศึกษาไม่อาจปฏิเสธบทบาทของปัจจัยทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดรูปแบบ และสาระของนโยบายที่จะถูกกำหนดขึ้น ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยได้ เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่อาจจะเป็นจุดสิ้นสุดของนโยบายหลายๆ นโยบาย หรือโครงการบางโครงการที่เคยดำเนินมาในช่วงของรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้น แต่สำหรับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว ถือว่าเป็น

จุดเริ่มต้นครั้งใหม่ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเป็นเพียงการเสนอให้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ดังที่เคยมีมาในอดีต

การเมืองตามแนวคิดที่ Kingdon เสนอในที่นี้ใช้ในลักษณะที่สื่อความหมายในแง่เป็นเรื่องราวของการแบ่งสัณฐานส่วนทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมในหมู่บุคคลกลุ่มต่างๆ ใครได้หรือกลุ่มใดจะได้มากหรือน้อยเพียงใดก็จะเป็ผลของ “อำนาจ” (power) ที่กลุ่มต่างๆ มีอยู่ และในเชิงนี้เองที่การเมืองถูกนิยามใช้เป็นเรื่องของอำนาจ อำนาจนี้เมื่ออยู่ในส่วนของรัฐตามกฎหมายแล้ว ก็จะกลายรูปเป็น “อำนาจสั่งการ หรืออำนาจวินิจฉัย” (authority) แทนจัดเป็นอำนาจที่มีกฎหมายเป็นฐานรองรับส่วนอำนาจในรูปของ “power” ก็ยังแสดงออกผ่านกลไกต่างๆ ทั้งที่มากในรูปแบบชัดเจนและที่ขาดรูปแบบ แต่ไม่ว่าจะกลายรูปเป็นอย่างไร และแสดงออกผ่านกระบวนการแบบใด ผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจที่เหนือกว่า (ในบริบทของสถานการณ์นั้นๆ) ก็จะสามารยื้อแย่ง (เจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือตามแนวปฏิบัติวิไลซ์ชน หรือการข่มขู่เพื่อให้เกิดความกลัว) ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ (เช่น ตำแหน่งอภิสิทธิ์ในการกระทำ หรือไม่ต้องกระทำ ฯลฯ) อันมีผลต่อการครอบครองทรัพยากรในสังคม

กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นกลไกต่าง ๆ ที่ช่วยให้เกิดข้อยูติระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมในการแบ่งสัณฐานส่วนทรัพยากรของส่วนรวม ความสามารถในเชิงการเมืองจึงเป็นความสามารถในการใช้ประโยชน์จากกลไกต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่และที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ และความสามารถในเชิงนี้เองก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของ “อำนาจสัมพันธ” ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ในสังคมที่เจริญน้อยในเชิงเศรษฐกิจและเชิงการเมือง กระบวนการทางการเมืองมาในรูปแบบที่ไม่ชัดเจน กลไกต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่มีสัณฐานแน่นอน อะไรก็เกิดขึ้นได้ ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนต่อมาหรือไม่มีใครสามารถหยั่งรู้ได้ว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไร แต่ในสังคมที่มีความเจริญในระดับสูง กระบวนการทางการเมืองจะมีรูปแบบที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของการได้มาซึ่ง “อำนาจจริง” หรือ “อำนาจสั่งการ/อำนาจวินิจฉัย” ผ่านการครอบครองตำแหน่งต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ รูปแบบที่ชัดเจนนี้มีลักษณะและรายละเอียดที่แตกต่างกันระหว่างสังคม/ประเทศ สุดแล้วแต่ประเทศนั้น ๆ ใช้ระบอบการปกครองลักษณะใด แม้ในประเทศที่มีการใช้ระบอบการปกครองชนิดเดียวกัน (เช่น ระบอบประชาธิปไตย) กระบวนการทางการเมืองและการได้มาซึ่งอำนาจรัฐก็แตกต่างกันมาก

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาข้อมูลในอดีตปี พ.ศ. 2545 เกิดความผิดพลาดในการคำนวณการใช้พลังงานการลงทุน นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น คือ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้กล่าวหลังจากไปเยี่ยม กฟผ. ว่า “ในช่วงที่ผ่านมามีการคำนวณการใช้พลังงานผิดพลาดทำให้ต้องลงทุนสูงเกินไป โดยในปัจจุบันได้ลงทุนสูงเกินไปถึง ๔ แสนล้านบาทซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ในภาระค่าไฟฟ้าของประชาชน”<sup>59</sup>

ถึงแม้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประเทศเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศ ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าจริงต่ำกว่าผลการพยากรณ์ที่ได้คำนวณไว้ล่วงหน้า ซึ่งคล้ายกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ในการอนุมัติแผน PDP 2007 ในครั้งนี้จะมีแนวทางแก้ไขที่จะไม่ให้ความผิดพลาดที่เคยเกิดใน ปี พ.ศ. 2545 ต้องเกิดขึ้นอีกหรือไม่ และเหตุใดในขณะที่มีการปรับค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในแผน PDP 2007 ลงแล้วถึง 2 ครั้ง แต่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็ยังคงอยู่ในแผน และมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นคำถาม ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้ อีกประการหนึ่ง

กล่าวคือ ในปีแรกของแผน PDP 2004 ผลการพยากรณ์ครั้งใหม่ (ซึ่งคณะกรรมการพยากรณ์ได้พยากรณ์ไว้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546) ที่ใช้เป็นฐานในการทำแผน PDP 2004 ล่วงหน้าระยะเวลานานถึง 15 ปี ก็พบว่ามีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง กล่าวคือ ได้พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (peak) ไว้สูงกว่าความเป็นจริงถึง 275 เมกะวัตต์<sup>60</sup>

แม้ตัวเลขนี้จะคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อย คือ ร้อยละ 1.42 เมื่อเทียบกับความต้องการจริง แต่ตัวเลขที่ได้จากการพยากรณ์ที่เกินจริงนี้ จะต้องถูกนำไปคำนวณต่ออีก 14 ครั้ง นั่นคือ ยี่สิบปี ความผิดพลาดในการคำนวณก็จะยิ่งมากขึ้น ถ้าใช้อัตราการเพิ่มปีละ 8.16 เปอร์เซ็นต์ (ตามข้อมูลของกระทรวงพลังงาน) ด้วยความผิดพลาดเริ่มต้นเพียง 275 เมกะวัตต์จะเพิ่มเป็น 892 เมกะวัตต์ หรือถ้าคิดเป็นค่าก่อสร้างในปัจจุบันก็ประมาณ 35,000 ล้านบาทหรือประมาณ ร้อยละ 8 ของมูลค่าทั้งโครงการทั้งหมด เหล่านี้เป็นเพียงความผิดพลาดประเด็นเดียวเท่านั้น ในกระบวนการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ที่กล่าวมาข้างต้นคือความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นในการกำหนดแผน PDP ในปี พ.ศ. 2550 อีกเช่นกัน

<sup>59</sup> ประสาท มีเด็ม, “อะไรมาบังตา คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ,” *มติชนรายวัน*

(20 สิงหาคม 2547)

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในกรณีที่มีการเสนอให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็เช่นเดียวกัน จะพบว่าในที่มาของความจำเป็นต้องใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในการสร้างความมั่นคงของพลังงานนั้น สืบเนื่องมาจาก ในสมัยรัฐบาลชุดเดิมที่มี นายวิเศษ จูภิบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ซึ่งก่อนที่จะมารับตำแหน่ง เคยดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีการพยากรณ์โดยการใช้ตัวเลขที่คลาดเคลื่อนจากการจัดทำแผน PDP 2004 (ประมาณเดือนกรกฎาคม ปี 2547)

ลักษณะดังกล่าวเป็นการผลักดันให้แนวโน้มสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงเป็นไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคธุรกิจพลังงานคือ ปตท. กล่าวคือ ตัวเลขสมมุติฐานราคาซื้อเพลิง ที่ใช้อ้างอิงตามแผน PDP 2004 คือ ราคาน้ำมันดิบที่ 29 เหรียญสหรัฐในปี พ.ศ.2548 และคาดว่าราคาจะลดลงมาจนถึงระดับ 26 เหรียญสหรัฐในปี พ.ศ.2558 ทำให้การคาดการณ์ราคาก๊าซธรรมชาติต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นอย่างมาก (ราคาคาดการณ์ประมาณ 150 บาทต่อล้านบีทียู แต่ราคาจริงในปัจจุบัน 200 บาทต่อล้านบีทียู) ดังนั้น จึงเป็นผลทำให้แผน PDP 2004 พึ่งพิงก๊าซธรรมชาติสูงถึงร้อยละ 81<sup>61</sup> ตัวเลขดังกล่าวได้ถูกใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนในการปรับแผน PDP 2004 มาเป็นแผน PDP 2007 เนื่องจากแผน PDP จะต้องมีการกระจายสัดส่วนการใช้แหล่งเชื้อเพลิงไม่ให้พึ่งพิงเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ทั้งนี้ เหตุผลเพื่อลดการพึ่งพิงก๊าซธรรมชาติ ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาแสดงถึงความจำเป็นในการเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์

การได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารประเทศ หรือ นโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยก็จะเป็นตัวผลักดันให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ซึ่งในปัจจุบัน นายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี<sup>62</sup> และ รมว.กลาโหมกล่าวเสนอแนวความคิดดังกล่าวในรายการสนทนาปราสาสมักรเมื่อ วันอาทิตย์ที่ 24 กุมภาพันธ์ 2550 ว่า ได้พูดคุยกับ รมว.วิทยาศาสตร์ของอินโดนีเซีย ระหว่างที่ไปเยือนประเทศอินโดนีเซีย ถึงเรื่องการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยนายสมักร สุนทรเวช เห็นว่าควรสนับสนุน และอาจหาพื้นที่เป็นเกาะเล็กๆ ห่างไกลออกไปตั้งเป็นจังหวัดที่ 77 เพื่อสร้างโรงงานนิวเคลียร์และตั้ง พวจ. และรอง พวจ.มาดูแล โดยไม่มีประชากรอยู่อาศัย

<sup>61</sup> เดชรัต สุขกำเนิด, หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP)," ใน พลังงาน: งานที่มีพลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว, 2551), หน้า 113.

<sup>62</sup> สมักร สุนทรเวช, "ตั้งจังหวัดที่ 77 ผุดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์," โพสต์ทูเดย์ (31 มีนาคม 2551).

นายสมักร สุนทรเวช ได้กล่าวว่า “จะต้องไปหาที่เป็นเกาะเล็กๆ ห่างๆ สร้างเป็นจังหวัดที่ 77 และตั้งผู้ว่าฯ กับรองผู้ว่าฯ 2 คนเท่านั้น ไม่มีประชากร เสร็จแล้วมาโหวดที่จังหวัดนี้ ถ้าอนุญาตให้สร้างก็ดำเนินได้ เตรียมการทั้งหมด 12 ปี ถ้ายังกลัวอยู่ ก็ไม่ต้องทำ แต่ถ้าเกิดไม่กลัว ตอนนั้นน้ำมันแห้งหมดแล้ว ก็ต้องเดินเครื่อง สุภาษิตประจำตัวผม คือ ความกลัวทำให้เสื่อมถ่างกลัวไปก็ไม่ได้พัฒนา”

กรณีของการเมืองไทยในช่วงที่การเมืองอยู่ในยุคที่การบริหารงานมาจากกลุ่มข้าราชการระดับสูง และกองทัพ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นส่วนใหญ่แล้ว มักจะเป็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ<sup>63</sup> ซึ่งลักษณะเฉพาะทางการเมืองของประเทศไทย ดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นหากพิจารณาลงไปในกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (The Agenda Setting Process) เพราะจะสะท้อนให้เห็นถึงที่มาของการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายที่ผู้มีอำนาจ หรือชนชั้นนำมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นหรือเป็นผู้สนับสนุนให้เป็นที่ตามที่ต้องการ จะเป็นผู้เสนอปัญหานั้นๆ ให้เป็นปัญหาสาธารณะ และนำเข้าพิจารณากำหนดวาระนโยบาย และสามารถผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายตามที่ต้องการได้ในที่สุด

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือต่างๆ ที่รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจนำมาพิจารณาในการตัดสินใจนโยบาย ล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางของการบริหารงานอีกทีหนึ่ง แต่เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าว ดำเนินผ่านปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบรูปแบบของนโยบาย นั่นคือ ด้านอุปทานของนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) พรรคการเมือง และรัฐสภา ซึ่งหากพิจารณา ตาม **Kenneth N. Bickers and John T. Williams** กล่าวไว้ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอในบทที่ 2 เกี่ยวกับสมมติฐานสำคัญ ที่นำมาพิจารณาเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามวิธีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง นั่นคือ สิ่งที่มนุษย์กระทำ และแสดงพฤติกรรมต่างๆ ออกมา ก็เพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง โดยที่พฤติกรรม (การกระทำ) ของมนุษย์ที่แสดงออกมา ถูกกำหนดโดยแรงกระตุ้น และข้อจำกัดที่ถูกสร้างขึ้นเหล่านี้ จึงเป็นปัญหาเชิงนโยบายที่พยายามจะค้นหาแรงจูงใจ ให้คนหนึ่งกระทำแล้วเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวเอง และเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นด้วย จากข้อสมมติฐานดังกล่าวจึงสามารถ เชื่อได้ว่าการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาของไทย มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง หากแต่เป็นไปตาม

<sup>63</sup> จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549)

ทางเลือกการใช้เชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าของไทยขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้กำหนดนโยบายแต่ละช่วงเวลาว่า จะสนับสนุนเชื้อเพลิงชนิดใด ในช่วงใด ไม่ว่าจะเป็นถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ หรือนิวเคลียร์ เมื่อให้การสนับสนุนแล้วก็จะมีการประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีในด้านต่างๆ ออกมา เช่น เพื่อให้ประชาชนเห็นคล้อยตาม แต่กลไกการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกในแนวทางที่ตนเองต้องการ อีกทั้งภาครัฐยังมีแนวโน้มว่าจะมุ่งพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจมากกว่าภาคประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร

ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนนโยบายตามที่ **Charles E. Lindblom**<sup>64</sup> ระบุว่า กระบวนการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องดำเนินไปตามลำดับ โดยที่ขั้นตอนบางขั้นตอนสามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้ เช่น ขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย ก็สามารถปฏิบัติควบคู่ไปกับขั้นตอนนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ในกรณีของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่ยังไม่ผ่านขั้นตอนการอนุมัติจากรัฐบาล ดำเนินเนื่องจากเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่รัฐบาลต้องใช้เวลา ในการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน การเตรียมเสนอร่างนโยบายสามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา และดำเนินการควบคู่กันไปได้ในเวลาเดียวกัน

### สรุป

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน ในกระแสนิยมโลก มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อตอบสนองปริมาณความต้องการที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา แต่ที่ผ่านมาพบว่าผลกระทบจากโครงการพัฒนาเพื่อการผลิตไฟฟ้าของประเทศมักจะมีปัญหาต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในชนบท ซึ่งเป็นพื้นที่ของโครงการเหล่านั้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามาจากการขั้นตอนการกำหนดนโยบายของประเทศที่ไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งนี้ จะพบว่า การก่อตัวของแผนจัดตั้งโรงไฟฟ้านั้นมาจาก ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย ที่เป็นการให้

แต่สิ่งที่จะต้องระมัดระวังอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน การพัฒนาของประเทศควรที่จะต้องคำนึงถึงประชาชนส่วนใหญ่ เพราะการตั้งเตาปฏิกรณ์ในเขต

<sup>64</sup> Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The policy-making process*, 2<sup>nd</sup> ed, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), p. 5-7. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

ชนบทอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนในเขตนั้น การทำการประมง การเพาะปลูกต้องถูกกระทบเพียงเพื่อการสร้างโรงงานไฟฟ้าสนับสนุนคนเมืองและโรงงานอุตสาหกรรม หากภาพ และความเห็นของประชาชนออกมาในลักษณะนั้น ก็อาจทำให้ความพยายามในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศโดยการใช้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องประสบอุปสรรค และการต่อต้านของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>65</sup>



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>65</sup> ศรี กรมท่า, “Not in My Backyard โรคที่มาก่อนโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์,” โพสต์ทูเดย์

(26 กันยายน 2550)

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

พลังงานมีความสำคัญในการดำรงชีวิตอย่างมากในยุคสมัยใหม่ แต่ในอีกแง่หนึ่งพลังงานก็เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่การใช้และการผลิตพลังงานของมนุษย์ในปัจจุบัน กลับกำลังบั่นทอนสุขภาพของตนเอง ทั้งนี้เพราะ มนุษย์ใช้พลังงานมากขึ้น และมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่รูปแบบการจัดหาพลังงานของมนุษย์ในปัจจุบันกลายเป็นภัยคุกคามกับสุขภาพของมนุษย์เอง ทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงขึ้นในสังคมอีกด้วย ดังที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป

จากการศึกษาการขั้นตอนการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting) ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ประเทศไทย (NPIEP) ซึ่งในการศึกษานี้ได้แบ่งขั้นตอนของการจัดระเบียบวาระนโยบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ขั้นตอนการระบุปัญหา หรือการนิยามปัญหา และขั้นตอนการพิจารณาระเบียบวาระนโยบาย นั้น

พบว่าสำหรับในขั้นตอนแรกที่เป็นการระบุ หรือให้คำนิยามปัญหานั้น ปัญหาความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นได้ถูกกำหนดให้เป็นปัญหาโดยฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ก็คือ ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยการใช้แนวคิดการนิยามปัญหาของ E.E. Schattschneider ซึ่งให้ความสำคัญกับอำนาจในการจำกัดความหมาย หรือการกำหนดนิยามของปัญหา ซึ่งในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงการนิยามเฉพาะปัญหาเท่านั้น แต่จะหมายถึงการจำกัด หรือกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ได้ให้คำนิยามนั้นด้วย นั่นคือผู้ที่มีอำนาจจะกำหนดว่าอะไรที่เป็นปัญหา และปัญหานั้นจะแก้ไขโดยวิธีใด ซึ่งคำอธิบายสำหรับการนิยาม หรือการจำกัดความหมายของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านพลังงานที่ต่างกัน ก็ย่อมนำไปสู่ทางเลือกในการกำหนดนโยบายที่ต่างกันด้วย

นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ที่มีอำนาจในการผลักดันประเด็นปัญหาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระมักจะเป็นกลุ่มของชนชั้นนำ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพลังงาน ที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจในการนิยามประเด็นปัญหา พร้อมทั้งกุมอำนาจในการตัดสินใจที่จะเลือกพลังงานนิวเคลียร์เพื่อมาแก้ไขปัญหาต่างๆที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 ซึ่งหากจะกล่าวถึงแนวทาง หรือวิธีในการแก้ปัญหาใดๆนั้น ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นั้น มักจะมีมากกว่าหนึ่งหนทางเสมอ การจำกัด



ทางเลือกในการแก้ปัญหาว่าจะต้องมีเพียงแนวทางที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น จึงไม่ใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดี เช่นการที่ผู้บริหารระดับต่างๆ รวมไปถึงรัฐมนตรีของรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารมักจะมีคำตอบอยู่ในใจแล้ว และพยายามคำอธิบายเพื่อสนับสนุนแนวคิดที่ตนเองมีความเชื่ออยู่แล้ว อาจจะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ทุกฝ่ายได้ เพราะในกรณีของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น จะต้องมีส่วนที่ใด และเสียผลประโยชน์ในระดับที่ต่างกัน ซึ่งฝ่ายที่เสียโอกาส หรือผลประโยชน์นั้นมักจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจน้อยในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายที่ได้ประโยชน์สูงสุด กลับเป็นฝ่ายที่เป็นผู้เข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายได้มากกว่า

อาจสรุปได้ว่านโยบายต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารของรัฐบาลในแต่ละขณะนั้นจะเป็นตัวสะท้อนแนวทาง หรือวิสัยทัศน์ของทั้งผู้นำ และกลุ่มชนชั้นนำผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เช่นเดียวกับแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ชนชั้นนำ หรือกลุ่มผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมีมุมมองที่เห็นความสำคัญของปัญหาของชนชั้นนำ ซึ่งได้แก่ ภาคธุรกิจ และภาคอุตสาหกรรม เพื่อเน้นความมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่มีความพยายามที่จะนำเสนอสภาพปัญหาในแง่ที่เป็นความจำเป็นของประชาชนส่วนรวม เพราะต้องการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน หากโครงการดำเนินการไปถึงขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น จึงได้เร่งประชาสัมพันธ์ให้เกิดการยอมรับ ว่าพลังงานนิวเคลียร์จะช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญคือความมั่นคงด้านพลังงาน และปัญหาภาวะโลกร้อนได้ ซึ่งการชักนำโดยภาครัฐที่เกิดขึ้นนี้ ไม่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กล่าวอ้างเนื่องจาก เป็นการนำเสนอเฉพาะข้อดีและประโยชน์ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เท่านั้น

ซึ่งข้อมูลอีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับ โครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วกับประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน มาร์กอส ที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมาก ซึ่งแม้ว่าจะได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยบริษัทชั้นนำจากสหรัฐอเมริกาจนแล้วเสร็จ แต่ไอเออีเอก็ไม่อนุญาตให้เปิดใช้งานได้ ส่วนในประเทศไทยเองก็มีตัวอย่างบ้างแล้ว เช่น กรณีการรั่วไหลของโคบอลต์-60 ที่ใช้ในการแพทย์เมื่อหลายปีก่อนเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจไม่ใช่ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้อีกต่อไป แต่เรื่องที่ต้องเป็นห่วงคือ “วัฒนธรรมของสังคมไทย” ที่มีความประนีประนอมกันมาก จนอาจทำให้ระบบมาตรฐานและความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ได้ไม่เป็นที่ยอมรับของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (ไอเออีเอ) ซึ่งอาจไม่เป็นที่รับรู้ในวงกว้าง

การศึกษาในครั้งนี้ เชื่อว่าแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นผลมาจากการช่วงชิงความได้เปรียบของผู้กลุ่มผู้ที่มีอำนาจในการนิยามปัญหา ซึ่งก็คือชนชั้นนำของกระทรวงพลังงาน กฟผ. สภาอุตสาหกรรม และหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่เชื่อว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศได้ สมควรที่จะได้รับการพิจารณากำหนดให้เป็นวาระนโยบาย นอกจากนี้การกำหนดนโยบายด้านพลังงานของไทยยังได้รับอิทธิพลจากกระแสโลก ซึ่งในการดำเนินด้านนโยบายของรัฐบาลมักจะฟังฟังกับกระแสโลก เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศสามารถพัฒนาได้เท่าเทียมกับอารยประเทศโดยอาจลืมนึกถึงความจำเป็นที่แท้จริง และศักยภาพด้านพลังงานอื่นๆ ที่มีอยู่ของประเทศว่า แท้จริงแล้วประเทศไทยสามารถมีแนวทางอื่นที่ดีกว่า หรือไม่ต้องสิ้นเปลืองหรือไม่ เพราะที่ผ่านมารัฐมักจะมุ่งพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่กลับก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นนั้น ทั้งนี้รัฐบาลจึงควรตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันของสังคม

ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง เชื่อว่า ปัญหาของระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาแนวคิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ที่มีสาระสำคัญของแนวคิดว่า รัฐควรมีนโยบายเพื่อเร่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ผ่านการดำเนินนโยบายการเงิน และการคลัง โดยการเพิ่มค่าใช้จ่าย และเงินลงทุนของรัฐบาล เพื่อสร้างอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ขึ้นแก่ระบบเศรษฐกิจ และรักษาระดับการจ้างงานเต็มที่เอาไว้ การใช้งบประมาณแบบขาดดุลไม่ใช่เรื่องเสียหายแต่อย่างใด และถือว่า พฤติกรรมการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจของมนุษย์โดย “การคาดคะเนล่วงหน้า เป็นเหตุผลสำคัญที่มนุษย์นำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ” แต่รัฐในฐานะที่เป็นผู้ที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ควรจะมีหน้าที่เป็นผู้ประสานประโยชน์ของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ เป็นตัวแทนของประชาชน ที่ผ่านมาปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการที่ชนชั้นนำผู้ครอบครองทรัพยากร มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ใช้อำนาจจากความได้เปรียบนั้น ในการกำหนดนโยบาย เพื่อประโยชน์แก่ชนชั้นหรือกลุ่มของตนมากเกินไป อีกทั้งยังมีแนวโน้ม ที่จะผูกขาดการใช้อำนาจไปในการแสวงหาผลประโยชน์ และเป็นฝ่ายเรียกร้องผล จากกลุ่มหรือชนชั้นที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองได้

จากผลการศึกษาข้อมูลที่ได้นำเสนอมา รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยต่างๆอันเป็นที่มาการเสนอแผนการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ พบว่าแท้จริงแล้วแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ไม่ได้เกิดจากความจำเป็น ดังที่รัฐบาล หรือผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายกล่าวอ้าง และประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่การกำหนดโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ยังเกิดขึ้นมาจากอิทธิพลจากปัจจัยเรื่องของการ

จัดสรรผลประโยชน์ และเรื่องของการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง ประชาชนควรมีสิทธิที่จะเลือกว่าทิศทางการดำเนินโครงการในอนาคตจะเป็นอย่างไร ควรได้รับข้อมูลที่หลากหลายช่องทาง ผู้ที่มีบทบาทในกำหนดทิศทางควรมีความเป็นกลาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ไม่ควรปิดกั้นโอกาสในการเสนอความเห็นในรูปแบบต่างๆ และไม่ควรมองว่าฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เป็นฝ่ายตรงข้าม แต่ควรมองว่าสังคมประชาธิปไตย ถึงแม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ และแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากความเห็นที่ไม่ตรงกันคือการเคารพ ซึ่งกันและกัน และการยอมรับเสียงข้างมาก ไม่ว่าเสียงข้างมากนั้นจะเป็นฝ่ายที่สนับสนุนหรือคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพราะในที่สุดแล้วผลประโยชน์ก็จะเกิดแก่สังคมส่วนรวม ไม่ใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

การนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในสังคมไทย เกิดจากกระบวนทัศน์แบบเก่าของผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานที่เน้นไปที่การลงทุนก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เพราะเชื่อว่า สามารถกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ และได้ปริมาณไฟฟ้าที่ต้องการในเวลาเดียวกัน แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อสังคมมากกว่า ที่จะเป็นการพัฒนาเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยที่ประเด็นปัญหาอันที่มาของการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และความขัดแย้งในสังคมที่มีการต่อต้าน โรงไฟฟ้าใหม่ในแต่ละพื้นที่นั้น มีสาเหตุหลักมาจากปัญหาการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่เกินความเป็นจริง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบไฟฟ้าไทย ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าได้เกินจากความเป็นจริงมาโดยตลอด

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) ของแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย ที่เกิดขึ้นภายใต้การวางแผน PDP 2007 โดยกระทรวงพลังงาน ว่าเป็นแนวโน้มปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตของประเทศ อย่างไรก็ตามการผลักดันเรื่องนโยบายดังกล่าว ก็พบกับอุปสรรคในการผลักดันเนื่องจากกระแสต่างๆ ได้แก่ กระแสปัญหา คือปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน และปัญหาภาวะโลกร้อน ความกังวลต่องบประมาณการก่อสร้างที่ทางรัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณอย่างมหาศาลในการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งจะมีความเสี่ยงตามมาหลายประการเช่นการล่าช้าการก่อสร้างหากดำเนินการได้ล่าช้าตามแผน การให้เงินอุดหนุนเมื่อในกรณีต้องปิดโรงงานไฟฟ้าเหล่านี้ต่าง ๆ เป็นต้น ในด้านกระแสนโยบาย ได้แก่การถกเถียงจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของความคุ้มค่าในการก่อสร้างและการใช้พลังงาน การตั้งเสงสัยในเรื่องของแผน PDP ว่ามีความชัดเจนและมีความแม่นยำในการคำนวณมากน้อยแค่ไหน และที่สำคัญที่สุดคือ กระแสการเมืองที่มี

อิทธิพลสูงสุด ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนั้น คือมิติสำคัญที่เป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนและเป็นอุปสรรคในเวลาเดียวกันต่อความสำเร็จของนโยบายฯ

การตัดสินใจเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้า เกิดจากการตัดสินใจนโยบายเรื่องแนวคิดกระแสนโยบายที่ประกอบไปด้วย กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ซึ่งการตัดสินใจขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทั้ง 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำ รวมไปถึงการต่อรองอำนาจของกลุ่มต่างๆ โดยอาศัยเงื่อนไขเรื่องของเวลาเป็นสำคัญ ในกรณีนี้คือ ความตื่นตัวเรื่อง “ภาวะโลกร้อน” และ “การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง” โดยเฉพาะผู้มีอำนาจได้แก่รัฐมนตรีซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องพลังงานนิวเคลียร์

การประชาสัมพันธ์จากภาครัฐ ถึงประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์และปัญหาโลกร้อน เป็นจังหวะเวลาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการตัดสินใจของผู้นำ ในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินกิจกรรมต่าง เช่นการจัดเวทีทางวิชาการ การสร้างแนวร่วม หรือแม้แต่การนำเสนอปัญหาสู่สาธารณะ เพื่อให้นำไปสู่การตัดสินใจได้อย่างมีพลัง ในขณะเดียวกันความสนใจทางสังคมที่สนใจเรื่องปัญหาภาวะโลกร้อน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่กระตุ้นให้กระทรวงพลังงานฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา โดยผู้ตัดสินใจนโยบาย จะเป็นฝ่ายนำนโยบายของตน เข้าสู่ขั้นตอนการตัดสินใจ ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองในช่วงต่างๆ

นอกจากนี้ยังพบว่า ในอดีตที่ผ่านมา โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากองค์ประกอบในการกำหนดนโยบาย ตามแนวคิดเรื่องกระแสนโยบายเกิดขึ้นไม่ครบทั้ง 3 กระแส กล่าวคือที่ผ่านมาในอดีต การจะก่อสร้างโรงงานพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกระงับไปเนื่องจากประเทศไทยได้ค้นพบพลังงานก๊าซธรรมชาติ และประกอบกับการถูกต่อต้านจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยได้แก่ประชาชนและนักการเมืองในพื้นที่ก่อสร้าง อีกทั้งการกำหนดนโยบายเรื่องพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น ในช่วงสมัยเลือกตั้งนักการเมืองเลือกจะไม่นำเสนอ นโยบายเรื่องพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์เนื่องจากเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อกะแนนเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง เนื่องจากกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายดังกล่าว ถึงอย่างไรก็ตาม “กระแสเรื่องภาวะโลกร้อน” ที่ถูกกล่าวถึงมากขึ้นในปัจจุบัน ก็เป็นอีกกระแสหนึ่งที่ต้องติดตามว่านโยบายเรื่องการก่อสร้างโรงงานพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์จะเป็นไปในทิศทางใด

**กระแสการเมือง** จึงเป็นตัวเหตุปัจจัยหลักในการเป็นอุปสรรคในการกำหนดหรือผลักดันนโยบายการก่อสร้างโรงงานพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นสำคัญ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่ได้รับผลกระทบ ความไม่มีเสถียรภาพของการเมือง การเปลี่ยนแปลงของผู้รับผิดชอบเช่น

ข้าราชการการเมือง กระแสการเลือกตั้งต่างๆเหล่านี้คือเหตุผลหลักในการมีผลกระทบต่อนโยบายดังกล่าวทั้งสิ้น

กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเหล่านี้ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง กลุ่มนักวิชาการ กลุ่ม NGO กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ต่างได้ร่วมกันมีส่วนในการกำหนดทิศทาง ความเป็นไปได้ แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดเวลาช่วง 13 ปีที่ผ่านมา นับแต่การมีดำรินโยบายการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฯ ขึ้น อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ต้องคำนึงถึงในการผลักดันนโยบายให้เป็นจริง จำเป็นที่ต้องศึกษาการมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของแต่ละกลุ่ม ในแต่ละช่วงเวลาของการมีอำนาจของแต่ละกลุ่มอย่างละเอียดรอบคอบและครบทุกมิติ เพื่อให้เกิดการยอมรับโดยรวมทุกกลุ่มอำนาจ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติและสำเร็จได้

ความเห็นต่อการนำทฤษฎีแนวคิดการนิยามปัญหาของ EE.Schattschneider มาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการระบุปัญหา นโยบายสาธารณะในขั้นตอนการระบุปัญหา นโยบาย ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนิยามของปัญหาจะประกอบไปด้วย กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งกลุ่มที่มีส่วนสนับสนุนและคัดค้าน ควรเปิดโอกาสให้กับทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการระบุปัญหา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีความหลากหลาย เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น ของกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องของผลประโยชน์ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา การมุ่งพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจมากเกินไป จะก่อให้เกิดผลกระทบกับภาคอื่นๆ จำต้องมีความสมดุลในการพัฒนาประเทศ

ในเรื่องของอำนาจในการตัดสินใจ ควรส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศในการรับฟังปัญหาของกลุ่มคนที่ด้อยหรือขาดโอกาสเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการตัดสินใจมาจากทุกกลุ่มอย่างแท้จริง อีกทั้งควรให้ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อดีและข้อเสียอย่างชัดเจน โปร่งใส เพื่อให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานที่ถูกต้อง

ความเห็นต่อการนำทฤษฎีกระแสหน้าต่างนโยบาย John W. Kingdon มาใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดวาระนโยบาย เป็นกรอบแนวคิดที่ดีในการทำความเข้าใจการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งช่วยทำให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาของการตัดสินใจของนโยบายหนึ่งๆ ในแต่ละช่วงเวลา และทำให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาและสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งในที่นี้คือ การตัดสินใจวางแผนโครงการไฟฟ้าพลัง

งานิวเคลียร์ และทำให้ทราบถึงเงื่อนไขหรือปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อการผลักดันให้แผนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นได้อย่างสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม การกรอบแนวคิดนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ ยังมีจุดด้อยในเรื่องที่ไม่สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายได้ทั้งกระบวนการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการให้ความสำคัญเฉพาะการกำหนดวาระนโยบายเท่านั้น ซึ่งในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะควรมีการศึกษาให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ได้แก่กระบวนการกำหนดนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอน เพื่อที่จะสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบายลำดับต่อไป

ทฤษฎีกระแสนโยบายนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาทฤษฎี หรือตัวแปรอื่นๆประกอบ โดยในงานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษาแค่ 3 กระแส กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองเท่านั้น จำเป็นต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎีอื่นๆประกอบต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การที่สังคมถูกครอบงำด้วยคำอธิบายชุดเดียว จากฝ่ายผู้มีอำนาจ และชนชั้นผู้ปกครองผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งถือว่าการผูกขาดอำนาจในการชี้นำวิธีการแก้ไขปัญหา ประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้น้อยมาก ซึ่งตามหลักการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีควรมี **“หลักธรรมาภิบาล”** ในการวางแผน เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียกับนโยบายได้มีโอกาสเลือกพิจารณาให้ถี่ถ้วน กล่าวคือ **“ความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ”** เป็นเงื่อนไขสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่ควรมีการพิจารณาว่าอำนาจในการตัดสินใจ ควรระบุว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจ และใช้หลักเกณฑ์ใดในการตัดสินใจ

ทั้งนี้ หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ควรให้โอกาสประชาชนหรือสาธารณะชนได้มีโอกาสร่วมในการวางแผน PDP โดยเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นต่อแผนโครงการต่างๆที่ได้กำหนดไว้แล้ว โดยการเปิดเผยข้อมูลเอกสาร ที่เกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจ เป็นระยะเวลาพอสมควร และใช้กระบวนการที่หลากหลายในการเชิญชวน และรับฟังข้อคิดเห็นจากสาธารณะรวบรวมความคิดเห็นที่หลากหลายเหล่านั้น นำเสนอต่อผู้ตัดสินใจ และสาธารณะชน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจครั้งสุดท้าย ตลอดจนการทำประชาคมติ ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีความพยายามในการที่จะนำเสนอข้อมูลอย่างรอบด้าน ต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้อง ควรทำให้มีช่องทางที่หลากหลายให้กลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มเข้าถึงง่าย เช่นการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์ทางวิชาการมากเกินไป ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีความสนใจในกิจการไฟฟ้า เพื่อร่วมตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ด้วยความโปร่งใส ให้ความรู้ในเรื่องของการดำเนินการ โครงการ อย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการขาดความสนใจในการรับรู้สภาพปัญหาที่เป็นจริง เพราะผู้ที่กุมอำนาจมักจะไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีส่วนร่วม และผลประโยชน์ก็จะกระจุกอยู่เฉพาะกลุ่มจึงไม่เป็นการดีที่จะพัฒนาประเทศต่อไป โดยไม่ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างการตระหนักรู้ และรับรู้ของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ การคำนึงถึง การพัฒนาที่มีความยั่งยืน ควรเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านพลังงานของประเทศ เนื่องจากในกระบวนการดำเนินการวางแผน PDP เป็นแผนการลงทุนการผลิตไฟฟ้าในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลของการเลือกทางเลือกต่างๆ ที่เกิดจากการตัดสินใจ ครบทุกด้าน นอกจากนี้ควรมีมาตรการในการดูแลด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหา “การปล่อยก๊าซเรือนกระจก” เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นโดยตรงจากภาคอุตสาหกรรม และพลังงาน ดังนั้นการเลือกใช้ประเภทของเชื้อเพลิงจึงต้องใช้ความพยายามที่จะให้ส่งผลกระทบต่อเกิดการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลกให้น้อยที่สุด

ในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้น มีความจำเป็นแต่ เนื่องจากแผน PDP จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างในการลงทุน และ โครงสร้างตลาดไฟฟ้าในอนาคต ดังนั้นกระบวนการจัดทำกำหนดแผน จะต้องเป็นการสนับสนุน จะต้องเป็นการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยไม่เป็นการกีดกันให้ผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าไม่สามารถเข้าสู่เวทีการแข่งขันได้ อีกทั้งยังควรคำนึงถึงต้นทุนทางการเงิน ของรัฐบาล และต้นทุนทางสังคม ได้แก่ประชาชนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบตรงจากโครงการ ตลอดจนต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ทรัพยากรทางธรรมชาติต่างๆที่จะต้องเสียไป จากการก่อสร้าง การส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของผู้ผลิตไฟฟ้าในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกของผู้บริโภคในการเข้าถึงบริการด้านไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสนับสนุนให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็ก เช่น เชื้อเพลิงจากแกลบ หรือขยะเป็นต้น สามารถขายไฟฟ้าเข้าสู่ตลาดไฟฟ้าได้อย่างเสรี

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

3 แพร่งโรงไฟฟ้า ถ่านหิน-น้ำมัน-นิวเคลียร์สยามธุรกิจ(4-6 พฤศจิกายน 2552)

กนกพร คุณภุรีปัญญา. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายน้ำในสังคมไทย: ศึกษาในช่วงปี 2503 – ปัจจุบัน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

กฟผ.ข้อมูลสำคัญรายเดือน เดือนธันวาคม, 2551 อ้างถึงใน เดชรัต สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ. ความ (ไม่) จำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่: อย่าสร้างภาระซ้ำเติม เศรษฐกิจ.

กรกช ศิริโชค. การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย: ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

กรุงเทพธุรกิจ. นิวเคลียร์" พลังงานแห่งอนาคต?. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

[http://www.bangkokbiznews.com/2008/01/30/WW83\\_8303\\_news.php?newsid=225358](http://www.bangkokbiznews.com/2008/01/30/WW83_8303_news.php?newsid=225358)  
[2553, กุมภาพันธ์ 25]

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. เอกสารเผยแพร่แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2558.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย, 11 กุมภาพันธ์ ณ สโมสรทหารบก 2552.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ฝ่ายเศรษฐกิจพลังงาน. ข้อมูลค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Fi) 8 กุมภาพันธ์ 2542.

กุลชน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์. การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหามลพิษจากกิจกรรมเหมืองแร่: กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารตะกั่วบริเวณหมู่บ้านคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหาร สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550.



จุมพล หนิมพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต. กรุงเทพมหานคร: สร้างสรรค์, (2540), หน้า 73.

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร. เศรษฐศาสตร์การเมืองคืออะไร?. ใน รัฐศาสตร์แนววิพากษ์.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ณอคคุณ สิทธิพงศ์. รองปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน. สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2552.

เดชรัตน์ สุขกำเนิด เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และคนอื่นๆ. กุญแจดอกใหญ่ไขสุขภาพ : พลังงาน สุขภาพ และพลังประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2545.

เดชรัตน์ สุขกำเนิด และศุภกิจ นันทะวรการ, การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้าน

พลังงานแผน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549)

นพดล อุดมวิศวกุล. การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐาน

สินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชา

รัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

นโยบายและแผนพลังงาน. สำนักงาน. พลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นทางเลือกอนาคต. [ออนไลน์].

2551. แหล่งที่มา: <http://www.effe.or.th> [2553, กุมภาพันธ์ 25]

ประชาชาติธุรกิจ. เจาะโมเดลตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จาก “ฝรั่งเศส” ถึง กฟผ. ความ(ไม่)เท่าเทียมกัน

ของอาวุธ กับดร.วรรณภา. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา

[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1264845514&grpid=01&catid](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1264845514&grpid=01&catid)

[2553, มีนาคม 3]

ประชาชาติธุรกิจ. “ปิยสวัสดิ์” ประสาน กฟผ. หนุนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. [ออนไลน์]. 2550.

แหล่งที่มา: <http://www.matihcon.co.th> [2553, กุมภาพันธ์ 25]

ประชาชาติธุรกิจ. พลังงานกับสี่วิกฤตสำคัญของโลก. ใน ปีโตรธิปไตย: การครอบงำโลกด้วย

ปีโตรเลียม. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์, 2552.

ประชาชาติธุรกิจ. เขาทำแผนผลิตไฟฟ้า กันอย่างนี้เองหรือ!. ประชาไท(30 เมษายน 2552)

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. ปรัชญาและวิธีการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง. กนกศักดิ์ แก้วเทพ

และ สมเกียรติ วันทะนะ ใน จากเศรษฐศาสตร์การเมืองถึงสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร:

วไล, 2524.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. ปรัชญา และวิธีวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง. ใน วิธีวิทยาศึกษา

สังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์แห่งความมั่งคั่ง ความมั่งคั่งของเศรษฐศาสตร์: เดินทางไกลไปสู่ post modern economics ใน วิกฤติรอบด้าน. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรส โปรดักส์, 2547.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. กาญจนนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการโลก. ใน วิธีวิทยาศึกษาศาสตร์ไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายข้อมูลและเผยแพร่ โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย, 2535.
- พงษ์เทพ พินัยนิตติศาสตร์. กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย: พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษา, หลักสูตรสาขาวิชาการบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ สิริพรรณ นกสวน. คำ และความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- พลังงาน, กระทรวง. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. รายงานสถานการณ์พลังงานในปี 2550 และแนวโน้ม ปี 2551. ธันวาคม 2550.
- พิชัย อุดมภินันท์. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2552.
- พริตจ็อล์ฟ คาปรั้า. จุดเปลี่ยนแห่งศตวรรษ. แปลโดย พระประชา ปสนุนธมโม และคนอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโกมลคีมทอง. 2550.
- ภาคภูมิ วาณิชกะ. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษา, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ภาจิรา จรัสอุทัย. นิวเคลียร์ อนาคตพลังงานไทย ทางเลือก ทางรอด หรือทางตัน?. มติชนรายวัน (วันที่ 8 เมษายน 2552) : 20.
- แม็กซ์ คาร์บอน. พลังนิวเคลียร์ วายร้ายหรือเหยื่อความเชื่อ. แปลโดย พงศาต มีคุณสมบัติ กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2550.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2546.

- วิวัฒน์ชัย อัครถาวร. การวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย: แนวพัฒนาเศรษฐกิจ. วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 2(ธันวาคม 2531 – พฤษภาคม 2532): 9.
- วีระ มาวิจักขณ์. สมาชิกรัฐสภา. สัมภาษณ์, 17 ธันวาคม 2552.
- สายรุ้ง ทองปลอน. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สายรุ้ง ทองปลอน. เอาไฟฟ้าของเราคืนมา. กรุงเทพมหานคร: แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ, 2552.
- กรมประชาสัมพันธ์. กพช. เห็นชอบแผน PDP 2007 เน้นกระจายแหล่งเชื้อเพลิงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า” (9 เมษายน 2550)
- กพช. ปรับแผน PDP ลดการลงทุน 4.8 แสนล้านบาท. อินโฟเควสท์(1 กันยายน 2550).
- ปิยสวัสดิ์ตั้งพรรคการเมืองค้านสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควมมองในระยะยาว. อินโฟเควสท์ (17 กันยายน 2550).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผลิต. รายงานบัณฑิตมวลรวมในประเทศไทย ไตรมาสที่ 3/2552. 23 พฤศจิกายน 2552.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.
- สุรเชียร จักรธรานนท์. พลังงานในกระบวนการทัศน์ใหม่. ใน ยุทธศาสตร์พลังงานภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่. นครราชสีมา: สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม, 2547.
- สุวพร ศิริคุณ. ดีแล้ว...แผนพัฒนาผลิตไฟฟ้า PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2. ประชาชาติธุรกิจ (16 – 18 กุมภาพันธ์ 2552)
- อมร รักษาสัตย์. สถาบันและกระบวนการเพื่อพัฒนานโยบายในประเทศไทย อ้างถึงใน คุณชนธนาพงศธร. นโยบายของรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- อัล กอร์. Our choice: ปฏิบัติการกู้โลกร้อน ทางเลือกสู่ทางรอดแบบยั่งยืน. แปลโดย บัณฑิต คงอินทร์ และคนอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: มติชน. 2552.
- อานิก อัมระนันท์. สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2552.

### ภาษาอังกฤษ

Anderson, J.E., Brady, D.W. and Bullock III, C. Public Policy and Politics in the United State.

CA: Brooks/Cole Pub. Co, 1984. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาชิราษ, 2549.

Anderson, J.E. Public policy-making. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1984, อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2548.

Balaam, D.N. and Veseth, M. Introduction to International Political Economy.

Third Edition. Phoenix Book Technology, 2004.

Bickers, K. N. and Williams, J.T. Public policy analysis: A political economy approach New York: Houghton Mifflin Company. 2001.

Cardoso, F. H. and Faletto E., Dependency and development in Latin America trans. Marjory Mattingly Urquidi .Berkeley: University of California Press, 1979. อ้างถึงใน ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร. เศรษฐศาสตร์การเมืองคืออะไร?. ใน รัฐศาสตร์แนววิพากษ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

Cobb, R.W., and Elder, C. D., Participation in American politics: The dynamics of agenda-building, Boston: Allyn and Bacon, 1972. อ้างถึงใน ภาคภูมิ วาณิชกะ. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2549. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551

Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. In Administrative Science Quarterly. 17(Mar 1972)

Dye, T.R. Policy Analysis. 2nd ed. Alabama: The University of Alabama, 1978.

Dye, T.R. Understanding public policy. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1978, p. 3. อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2548.

- Easton, D. The political system: an inquiry in to the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1971 , p. 130. อ้างถึงใน ศุภชัย ขวาระประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- International Energy Agency, Electricity Market Reform: An IEA Handbook. Paris: OECD, 1999. อ้างถึงใน วงศต วงศ์อภัย. 130 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงกิจการไฟฟ้า. มติชนสุดสัปดาห์(9 เมษายน 2547)
- Kingdon, J.W. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 2003.
- Lindblom, C.E. and Woodhouse, E. J. The policy-making process. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.1980. อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่ายแนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549.
- Lukes, S. Power: A radical view. London and Basingstoke: Macmillan, 1974 อ้างถึงใน พงศศิธาน ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- Michael P. Todaro, Economic development in the Third World, 3rd ed.New York : Longman, 1987. อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, กาญจนา แก้วเทพ, กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย : วิธีใหม่แห่งการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายข้อมูลและเผยแพร่โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, 2535.
- Schattschneider, E.E. The semisovereign people: A realist's view of democracy in America. Illinois: The Dryden Press, 1960.
- Smith, J., Lyons, W. Graham and Thompson, G.S. The Bankruptcy of Economics Ecology, Economics and the Sustainability of the Earth. Palgrave Macmillan Press, 1999.
- World Nuclear Association. The Nuclear Renaissance[Online]. 2007. Available from: <http://www.world-nuclear.org>
- World Nuclear Association, Comparative Carbon Dioxide Emissions from Power Generation [Online]. 2008. Available from: <http://www.worldnuclear.org/education/comparativeco2.html>

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวขวัญวี ศรีสงวน (Ms. Qanrawee Zizanguan) เกิดเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ประวัติการศึกษา

ระดับประถมศึกษา โรงเรียนวัดพลงช้างเผือก อ. แกลง จ. ระยอง

ระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนสตรีมหาพฤฒาราม

ระดับปริญญา สังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระดับปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถานที่ทำงาน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย