

บทที่ 5

การเมืองว่าด้วยการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล

นโยบายโครงการเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ ในที่นี้หมายถึง ความพยายามใดๆ ของรัฐไปสนองต่อความต้องการกระแสไฟฟ้า ซึ่งนโยบายโครงการเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า นับได้ว่า เป็นนโยบายหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งในสังคมไทย กล่าวคือ นโยบายของรัฐในการเพิ่มกระแสไฟฟ้าเพื่อพัฒนาประเทศ ภายใต้กระแสความต้องการกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น นโยบายดังกล่าว จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นมาตรการหลักอันดับแรกที่จะผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากมีต้นทุนที่ต่ำสุดเพราะการผลิตกระแสไฟฟ้าที่ได้มาจากน้ำจะไม่หมดสิ้นไปยังหมุนเวียนกลับนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีก และยังไม่ก่อมลภาวะเหมือนกับการผลิตกระแสไฟฟ้าที่มาจากน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซธรรมชาติอื่นๆ ซึ่งนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลเป็นหนึ่งในนโยบายเขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำดังกล่าว

จากการศึกษาในบทที่แล้วพบว่า ความสำคัญของนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลที่มีต่อสังคมไทยในเบื้องต้น มีผลต่อคน 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มชนชั้นนำ และกลุ่มประชาชน โดยด้านกลุ่มชนชั้นนำ จะเป็นนโยบายที่มาสสนับสนุนอุดมการณ์และกลยุทธ์การพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเชื่อของชนชั้นนำของรัฐต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้ สนับสนุนนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ความช่วยเหลือโดยอาศัยความร่วมมือ 3 ฝ่าย คือ จาก พลังภายในประเทศ 2 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และจากภาคเอกชนทั้งนักธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งจากพลังภายนอก ประเทศ คือ องค์กรระหว่างประเทศ

ในบทนี้ จะได้ศึกษาถึงกระบวนการก่อตัวและข้อเสนอของนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลจนกระทั่งได้รับการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณ และเมื่อมีการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวเพื่อผลิตกระแส ไฟฟ้าพิจารณาได้ว่า บทบาทของกลุ่มสนับสนุนกลุ่มใด ที่มีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายโครงการ เขื่อนปากมูล และบทบาทของกลุ่มคัดค้านกลุ่มใดที่พยายามให้มีการยกเลิกนโยบายนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ และหากไม่สำเร็จกลุ่มดังกล่าวมีวิธีตอบโต้อย่างไร

การเมืองว่าด้วยการผลักดันนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล

กล่าวในทางทฤษฎีสำหรับการก่อตัวนโยบายหรือโครงการของรัฐนั้น จำแนก กระบวน การกำหนดนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุปัญหาและการนิยามปัญหา
2. การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย
3. การก่อตัวของนโยบายและข้อเสนอแนะนโยบาย
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลนโยบาย

จากขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นโยบายโครงการเขื่อนปากมูลเป็นกระบวนการ ริเริ่ม นโยบายด้วยหน่วยงานของรัฐ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โครงการ เขื่อนปาก มูลนั้นเกิดขึ้นจากความต้องการของชนชั้นนำข้าราชการ โดย กฟผ. เป็นผู้มองปัญหา ตาม กฎหมาย ที่ระบุอำนาจหน้าที่ในการผลิตจัดหา จัดให้ได้มาซึ่งพลังงานไฟฟ้าแต่เพียงฝ่าย เดียว ซึ่ง กฟผ. มองปัญหาการผลิตกระแสไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีความมั่นคง เนื่องจากยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในภาคนั้น และต้องพึ่งพากระแสไฟฟ้า จากภาคอื่นและต่างประเทศ ดังนั้น กฟผ. จึงเสนอแนะนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลด้วย การพิจารณา จากแหล่งผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนผลิตต่ำสุดและไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ แต่มีต้นทุนใน การก่อสร้างที่สูงกว่าแหล่งผลิตไฟฟ้าจาก น้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซธรรมชาติ

ซึ่งเมื่อ กฟผ. มองปัญหาแล้วก็จะนำเสนอทางแก้ปัญหาหรือนโยบายเข้าสู่ผู้กำหนด นโยบาย เพื่อให้พิจารณาตัดสินใจในการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ระหว่างนั้น นโยบายดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่างๆ คือ สำนัก งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พิจารณารายละเอียด และ ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคม อันประกอบไปด้วย งบลงทุนโดยมีคณะกรรมการ การพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจของ สศช. ซึ่งมีผู้แทนสำนักงานปรมาณูเพื่อรังสี และ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมีคณะกรรมการประสานการวางแผนโครงการเขื่อนและอ่าง เก็บน้ำที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ สศช. ซึ่งมีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ (สวช.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาขั้นหนึ่งก่อน

เมื่อนโยบายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องคือคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาจากเอกสารข้อมูลของ สศช. และ สวช. ที่นำเสนอผ่านสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จนในที่สุดนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลได้รับการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณให้ก่อสร้างเชื่อมดังกล่าว และได้รับการอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเชื่อมปากมุลจากธนาคารโลกในเวลาต่อมา ทั้งนี้ ตั้งแต่ กพผ. เสนอนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลและได้รับการอนุมัติงบประมาณ จนกระทั่งเชื่อมดังกล่าวก่อสร้างเสร็จและสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้แล้วนั้น จะเห็นว่าได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ อาทิ กลุ่มธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้ง ธนาคารโลก ขณะเดียวกัน นโยบายโครงการเชื่อมปากมุลก็ถูกต่อต้านจากกลุ่มคัดค้าน แต่ก็ ไม่เป็นผลเนื่องจากเชื่อมดังกล่าวได้ก่อสร้างจนสำเร็จ ซึ่งจะกล่าวถึงในช่วงต่อไป

ลักษณะดังกล่าวนี้สะท้อนว่า กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในกรณีโครงการเชื่อมปากมุลนั้นเกิดขึ้นจากความต้องการของชนชั้นนำในระบบราชการ และได้รับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายจากชนชั้นนำนอกระบบราชการ โดยได้รับการผลักดันจากภาคเอกชน ทั้งในและนอกประเทศ ตามที่ชัชชนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ เสนอไว้ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลจึงเป็นลักษณะรวบอำนาจ และแยกตัวโดดเดี่ยวจากพลังมวลชนตามที่พัชรี ลิโรส เสนอไว้ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลมีลักษณะไม่ตอบสนองต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งๆ ที่กลุ่มเหล่านั้นพยายามที่จะเข้าถึงตัวผู้มีอำนาจตัดสินใจแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่พัชรี ลิโรส เสนอว่า มีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองจากนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลได้ผ่านมาถึง 5 รัฐบาลทั้งที่มาจากทางเลือกตั้ง และการยึดอำนาจ แต่กระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมุลก็ออกมาในลักษณะเดียวกันคือ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อขอความเห็น หรือคำแนะนำ หรือความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการผ่านขั้นตอนการไต่สวนสาธารณะ หรือการลงประชามติ

การเมืองว่าด้วยบทบาทของกลุ่มสนับสนุนที่มีส่วนผลักดันโครงการเชื่อมปากมุล

ในประเด็นนี้จะกล่าวถึงกลุ่มที่เป็น “ตัวกระทำ” (policy actor) และบทบาทของกลุ่มเหล่านั้นที่มีส่วนผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากมุล โดยมีปัจจัยอะไรที่ทำให้กลุ่มดังกล่าวแสดงบทบาทออกมาเช่นนั้น รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มเหล่านั้น (interaction) ดังนี้

1. **บทบาทของภาครัฐ** ภาครัฐเป็นภาคที่มีบทบาทมากที่สุดในการก่อตัวและนำเสนอ นโยบายโครงการเชื่อมปากมูลให้เป็นนโยบายรูปธรรม โดยผ่านความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากข้าราชการนักวิชาการ หรือกลุ่มเทคโนโลยีใน กฟผ. จนกระทั่งตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังกล่าวออกมา กล่าวได้ว่า กฟผ. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโครงการ เชื่อมปากมูล ซึ่งจะกำหนดเป็นแผนและโครงการเสนอความเห็นผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอนุมัติ นอกจากนี้ นโยบายโครงการเชื่อมปากมุลยังมีที่มาจากความเห็นของสำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย บทบาทของส่วนราชการเหล่านี้ต่อการผลักดันนโยบายและตัวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเชื่อมปากมุลมีความสำคัญนั้นจะเห็นได้จากการใช้วิธีการต่างๆ ดังนี้

1.1 การผลักดันโครงการเชื่อมปากมุลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ ซึ่ง ปรากฏจากการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชน กล่าวคือ กฟผ. มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ที่จะต้องผลิต จัดหาให้ได้มา จัดหาหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้พลังงาน ดังนั้น กฟผ. จึงเสนอขยายโครงการเชื่อมปากมุลตามขั้นตอน และได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น หลังได้รับการอนุมัติงบประมาณแล้ว กฟผ. ยังได้ผลักดันให้มีการใช้พื้นที่ชั่วคราวเพื่อก่อสร้างเชื่อม จำนวน 573 ไร่ ซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะตามแผนที่กำหนดไว้ในโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ แต่ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มที่คำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ออุทยาน อย่างไรก็ตาม การผลักดันดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับจากกรมป่าไม้ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งอ้างถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 19 ที่ยกเว้นให้ใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง หรือการศึกษาวิจัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนอาชรัหรือการพักอาศัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน จนได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2534 อีกกรณีหนึ่งคือ การระเบิดแก่งหินในแก่งตะนะเพื่อสร้างส่วนระบายน้ำของเขื่อน ซึ่งเดิม กฟผ.ยืนยันว่าจะไม่มีการกระทำได้กล่าว แต่ได้ให้เหตุผลเมื่อ 8 มีนาคม 2535 ว่าที่กระทำการไปนั้นกระทำในนามกรมป่าไม้ ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ที่กำหนดว่า กรมป่าไม้สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอุทยานแห่งชาติได้เพื่อการท่องเที่ยวและความปลอดภัย ในส่วนของคณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายเศรษฐกิจของ สศช. ก็อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการผลักดันเงินกู้แก่โครงการเชื่อมปากมุล เนื่องจากไม่มั่นใจที่จะได้กู้เงินจากธนาคารโลก โดยมีมติเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2534 ให้ กฟผ. ทำการกู้เงินจาก สถาบันการเงินภายในประเทศได้

1.2 กระบวนการคัดเลือกปัญหาที่ปลอดภัยหรือในเชิงบวกให้เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและกีดกันมิให้เรื่องที่คาดหมายว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในเชิงลบ ทั้งนี้เพื่อหาเสียงสนับสนุนนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล กล่าวคือ กฟผ. พยายามที่จะเสนอปัญหาการผลิตกระแสไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้กระแสไฟฟ้าในภาคดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของพลังงานไฟฟ้าที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโต ซึ่งเชื่อกันดังกล่าว่าจะชักจูงให้มีการลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีตามหนังสือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีถึงนายอำเภอลงวันที่ 26 ตุลาคม 2532 ให้ประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งเขื่อนสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าโดยมีต้นทุนการผลิตต่ำสุด เนื่องจากการใช้พลังงานน้ำที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และไม่ก่อให้เกิดมลภาวะเหมือนกับการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงหรือก๊าซธรรมชาติอื่นๆ ในขณะที่ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากเขื่อนปากมูล กฟผ. ได้ประชาสัมพันธ์ตามเอกสารและคำชี้แจงว่า มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางแก้ไขไว้แล้ว แต่การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวได้ถูกคัดค้านจากกลุ่มที่เห็นว่า ผลการศึกษา ของ กฟผ. ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และพยายามบิดเบ่งข้อมูลที่เป็นผลเสียหายจากการสร้าง เขื่อนเนื่องจากการศึกษามีข้อบกพร่อง และไม่มีการสอบถามข้อมูลจากประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนและผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวจากภาคประชาชน อีกกรณีที่ กฟผ. ชาญวิธิ นำปัญหาที่ปลอดภัยของโครงการอื่นมาพิจารณาร่วมกับปัญหาที่จะต้องมีการเขื่อนปากมูล นั่นคือ การนำเขื่อนดังกล่าวไปพิจารณาร่วมกับโครงการโขง-ชี-มูล ซึ่งเป็นโครงการเพื่อการชลประทานของภาคอีสานเมื่อ 8 เมษายน 2532 จนได้รับการอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดขอนแก่น

1.3 ประสานประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนนโยบาย โดยเชิญตัวแทนกลุ่มที่ถูก เลือกลงมาให้เข้ามาอยู่ในแกนอำนาจที่กำหนดหรือดำเนินนโยบาย (co-optation) ทำให้แกนอำนาจมีความชอบธรรมว่าเป็นที่รวมของกลุ่มต่างๆ และเปิดโอกาสให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว ซึ่งแท้ที่จริงแล้วตัวแทนกลุ่มที่ได้รับเชิญอาจไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบาย เพราะผู้มีอำนาจสามารถคาดคะเนได้ว่ากลุ่มต่างๆ จะมี ปฏิกริยาอย่างไรต่อทางเลือกนโยบายที่จะเสนอออกไปและจัดการประสานประโยชน์เสียก่อนเพื่อที่จะป้องกันประชาชนไม่ได้รับทราบหรือรับรู้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหา เพราะถ้าประชาชนเห็นว่าเป็นปัญหาแล้วจะนำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านกระบวนการตัดสินใจนั้น กล่าวคือ กฟผ. ได้เชิญคณะผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด หอการค้าจังหวัด และนายกเทศมนตรีเทศบาลพิบูลย์มังสาหารไปดูเขื่อนต่างๆ ที่จังหวัดกาญจนบุรี และแบบจำลองเขื่อนชนิดเดียวกับเขื่อนปากมูลที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเมื่อ 15 มกราคม 2532 จนกระทั่งคณะดังกล่าวได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนสนับสนุนเขื่อนปากมูล ต่อมานาย

สุพิน ปัญญามาก ผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ของ กฟผ. ได้ชี้แจงโครงการเชื่อมปากมูลต่อกลุ่มเป้าหมายคือ ข้าราชการและพ่อค้าจังหวัดอุบลราชธานีถึงสองครั้งเมื่อ 22 เมษายน 2532 และ 17 พฤษภาคม 2532 เนื่องจากก่อนหน้านั้นได้ปรากฏกระแสคัดค้านในพื้นที่ และเมื่อ 11 มิถุนายน 2532 ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลรับผิดชอบ กฟผ. ในขณะนั้น ได้จัดประชุมชี้แจงโครงการดังกล่าวแก่หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดอุบลราชธานี อีกลักษณะหนึ่งของความพยายามประสานประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลนั้นคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการต่างเพื่อแก้ไขที่เกิดขึ้นจากการสร้างเชื่อมปากมูล โดยให้ส่วนราชการในพื้นที่เป็นประธานและกรรมการ เพื่อให้ดูว่ามีการเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อ 1.5

1.4 การเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล ให้กำหนดนโยบายออกมาตามที่ต้องการ กล่าวคือ บทบาทของการผลักดันดังกล่าวจะอยู่ในช่วงของการพยายามให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเชื่อมปากมูล โดยเริ่มจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีส่วนหนึ่ง ซึ่งสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2533 สนับสนุนให้มีการสร้างเชื่อม โดยให้เหตุผลว่าเชื่อมนี้มีประโยชน์ต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ในจังหวัดอุบลราชธานีส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน ขณะเดียวกันนายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี/รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ขอให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเรื่องเชื่อมปากมูล อย่างดีโครงการนี้และพร้อมที่จะนำประชาชนมาสนับสนุนให้มากกว่ากลุ่มคัดค้าน ต่อมานายไชยศิริ พร้อมด้วย ส.ส.และ ส.จ.จังหวัดอุบลราชธานี ประมาณ 20 คน ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรีเมื่อ 27 มีนาคม 2533 เพื่อขอให้รัฐบาลสนับสนุนเชื่อมปากมูล และเมื่อมีข่าวว่าการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 24 เมษายน 2533 จะมีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเชื่อมปากมูล ทำให้ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 2 คน ได้นำ ส.จ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนกว่า 400 คนเดินทางมาให้กำลังใจนายไชยศิริ ที่ทำเนียบรัฐบาล แต่ในวันดังกล่าวไม่มีการพิจารณาเรื่องเชื่อมปากมูล อย่างไรก็ตาม ในอีก 3 สัปดาห์ต่อมา การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ 15 พฤษภาคม 2533 ก็ได้พิจารณาตัดสินใจอนุมัติงบประมาณแก่เชื่อมดังกล่าว

1.5 การกีดกันการมีส่วนร่วมกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในการวางแผนและการตัดสินใจ และมีให้เข้าถึงตัวผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ควบคู่ไปกับการทำลายความชอบธรรมของกลุ่มเหล่านั้น กล่าวคือ ก่อนการอนุมัติงบประมาณได้มีการชุมนุมประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานีเมื่อ 11-14 กุมภาพันธ์ 2533 เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการสร้างเชื่อมปากมูลผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้

ว่าราชการจังหวัดที่จะนำเสนอต่อรัฐบาล และนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้กล่าวหากลุ่มที่ชุมนุมคัดค้านเขื่อนปากมูลว่า ไม่ใช่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี และมีการปลุกระดมมวลชนมาชุมนุมโดยนายอิสสระ สมชัย อดีต ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี และประสม ประคุณศึกษาพันธ์ ส.ส. จังหวัดขอนแก่นพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของนายดำรง วารินทร์ ศิริกุล ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานีที่ว่า ผู้นำการประท้วงส่วนใหญ่เป็นคนจากนอกพื้นที่เข้าไปยุแหย่ประชาชนในพื้นที่ให้ชุมนุมประท้วงเขื่อนปากมูล พร้อมกันนี้ ระหว่างการชุมนุมได้มีใบปลิวออกแจกจ่ายโจมตีกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านว่า รับเงินจากประเทศคอมมิวนิสต์มาดำเนินการ ต่อมาในการชี้แจงสนับสนุนเขื่อนปากมูลที่จังหวัดอุบลราชธานีของนายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี/รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เมื่อ 15 เมษายน 2533 ระหว่างการประชุมนายไชยศิริ ได้สั่งให้กลุ่มคัดค้านเขื่อนที่เข้าร่วมประชุมออกจากห้องประชุม เนื่องจากไม่สามารถตอบคำถามของกลุ่มคัดค้านดังกล่าวได้ อีกทั้งยังกล่าวหาหนึ่งในแกนนำคัดค้านว่าเป็นเป็นพวกแกว (ญวน) ที่ชอบก่อวุ่น ในช่วงหลังการอนุมัติงบประมาณ กลุ่มคัดค้านได้ชุมนุมใกล้บริเวณห้วยงานก่อสร้างเขื่อนเมื่อ 21 พฤษภาคม 2534 เพื่อให้ กฟผ. ชี้แจงการ กระทำการ ใถและเรือศาลพระภูมิบริเวณห้วยงานและเรียกร้องให้รัฐบาลระงับการสร้างเขื่อน แต่ก็ไม่มีตัวแทนจาก กฟผ. หรือรัฐบาลมาชี้แจงหรือติดต่อทำความเข้าใจแต่อย่างใด ระหว่างการชุมนุมอำเภอพิบูลมังสาหารได้ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้ประชาชนที่ชุมนุมสลายตัว อย่าได้ตกเป็นเครื่องมือของบุคคลอื่น พร้อมกันนี้ ได้มีใบปลิวในนามชาวโขงเจียมโจมตีนักศึกษาว่าชักชวนผู้สูงอายุมาร่วมชุมนุม โดยไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการกระทำของเดรัจฉานวิชา ต่อมา นายอภิชาติ โอศถานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวหากลุ่มคัดค้านที่พยายามเคลื่อนไหวมิให้ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูลเมื่อ 18 ตุลาคม 2534 ว่าเป็นกลุ่มคัดค้านที่คัดค้านโครงการของรัฐทุกโครงการ และได้มีการคัดค้านจากกลุ่มกรีนพีซและกลุ่มอนุรักษ์ทั่วโลกเข้ามาสนับสนุน โดยประชาชนที่คัดค้านได้ค่าจ้างวันละ 40 บาทต่อวัน ส่วนหัวหน้ากลุ่มได้วันละ 400-600 บาทต่อวัน ทั้งนี้กลุ่มคัดค้านมีประชาชนจังหวัดอุบลราชธานีเพียง 5% เท่านั้นที่รับเงินจ้างมาคัดค้านเขื่อน ขณะเดียวกันนายฟิลิปส์ แอนเนลส์ ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย ได้กล่าวถึงประชาชนในพื้นที่ที่คัดค้านเขื่อนว่าเป็นประชาชนที่ต้องการค่าชดเชยเพิ่ม และอีกกลุ่มหนึ่งเป็นประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงที่จะไม่ได้รับค่าชดเชย

1.6 จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลเพื่อสร้างระบบความชอบธรรมของกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ รัฐบาลได้จัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาทั้งหมด 7 ชุด โดยบางคณะกรรมการยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเขื่อน ซึ่งในที่นี้ขอไม่กล่าวถึงคณะอนุกรรมการ เนื่องจาก คณะ อนุกรรมการจะมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้

- 1) คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน
- 2) คณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎร
- 3) คณะกรรมการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อม
- 4) คณะกรรมการประสัมพันธ์
- 5) คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อประชาสัมพันธ์และข้อเท็จจริง
- 6) คณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการทั้ง 6 ชุดได้ถูกคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ยก เลิกเมื่อ 21 ธันวาคม 2536 เนื่องจากคณะกรรมการทั้งหมดมีอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน การแก้ไขปัญหาใช้เวลายาวนานและไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งไม่สะดวกในการประสานงาน และได้ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมีชื่อเช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดที่ 6 ซึ่งรวมคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขที่เกิดขึ้นจากเขื่อนปากมูลทั้งสิ้น 7 ชุด และเป็นที่น่าสังเกตว่า คณะ กรรมการที่สร้างขึ้นทั้งหมดนี้ไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูลทั้งโดยตรงและทางอ้อมเข้าร่วมเป็นกรรมการ

1.7 ปิดโอกาสการเจรจาต่อรอง การอภิปรายสาธารณะเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน ของทุกฝ่ายอย่างเปิดเผย แม้จะประกาศยอมรับหรือกระทั่งแต่งตั้งกระบวนการดังกล่าว แต่ก็ทำไปเพื่อแก้สถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชนชั้นนำในช่วงเวลานั้นๆ มิใช่กระทำได้ใจที่จะเข้ามาแก้ปัญหาอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลได้สัญญาที่จะตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ จำนวน 3 ชุด เพื่อพิจารณาปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล แต่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นจริงเพียง 2 ชุด ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ก็ได้ดำเนินการตามที่รัฐได้สัญญากับประชาชน กล่าวคือ ในช่วงก่อนการอนุมัติงบประมาณ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้นายอนุวรรต วัฒนพงศ์ศิริ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลรับผิดชอบ กฟผ.ในขณะนั้น ยับยั้งการพิจารณาเขื่อนปากมูลไว้ และให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและผลเสียจากเขื่อนดังกล่าว การชุมนุมของกลุ่มคัดค้านที่ชุมนุมระหว่าง 11-14 กุมภาพันธ์ 2533 จึงยุติลง ซึ่งเป็นการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพในช่วงนั้น ดังจะเห็นได้จากหลังจากนั้นรัฐบาลมิได้ดำเนินการใดๆ ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตามที่สัญญาไว้

ในช่วงหลังการอนุมัติงบประมาณมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด แต่ก็ทำไปเพื่อแก้สถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในช่วงเวลานั้นๆ มิใช่การตั้งใจที่จะเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเขื่อนปากมูลอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มอบหมายให้นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลรับผิดชอบ กฟผ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม 4 ฝ่ายเมื่อ 14 มิถุนายน 2534 ประกอบด้วย ตัวแทนของรัฐบาลและ กฟผ. จำนวน 9 คน และตัวแทนของประชาชน 3 คน รวมทั้งตัวแทนนักวิชาการ 1 คน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหากมีการอพยพเกิน 1,000 ครอบครัว จะให้มีการทบทวนโครงการเขื่อนปากมูล การแต่งตั้งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากรัฐบาลได้เจรจาตกลงกับกลุ่มคัดค้านเขื่อนที่ขุมนุมบริเวณใกล้ห้วยงานก่อสร้างเขื่อนตั้งแต่ 21 พฤษภาคม 2534 เรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนโครงการ และได้มีการกดดันจากกลุ่มนักศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีการตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่ายขึ้นมา จนในที่สุดกลุ่มคัดค้านได้สลายการชุมนุมเมื่อ 4 มิถุนายน 2534 หลังจากที่มีการตกลงตั้งคณะกรรมการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นได้ถูกล้มเลิกไปโดยปริยาย เนื่องจากไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการ และไม่ปรากฏการนำเสนอผลการสำรวจของคณะกรรมการแต่อย่างใด

2) ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการตกลงร่วมกันระหว่างนายอาคม เองฉ้วน รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับตัวแทนประชาชนที่ชุมนุมคัดค้านเขื่อนปากมูลบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อ 18 มีนาคม 2536 สืบเนื่องจากก่อนหน้านี้กลุ่มคัดค้านเขื่อนได้ชุมนุมที่บริเวณห้วยงานก่อสร้างเขื่อนเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2536 เพื่อต้องการความมั่นใจในความรับผิดชอบของรัฐบาลเมื่อมีการสร้างเขื่อนเสร็จ ประชาชนจะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อน โดยให้มีการทำสัญญาประชาคมไว้ แต่การชุมนุมดังกล่าวได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจและกลุ่มสนับสนุนสลายการชุมนุมโดยมีการใช้อาวุธ เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บสาหัส จำนวน 3 คน และบาดเจ็บเล็กน้อยประมาณ 30 คน ดังนั้นกลุ่มคัดค้านจึงเดินทางเข้ามาชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องข้อเสนอยังเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ปัญหาที่เขื่อนปากมูล จนมีการตกลงเป็นบันทึกความเข้าใจดังกล่าวให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทน กฟผ. 3 คน ตัวแทนประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน 3 คน และตัวแทนนักวิชาการฝ่ายละ 1 คน เพื่อพิจารณาตามข้อเรียกร้องของกลุ่มคัดค้านซึ่งได้มีการประชุมเพื่อสรรหากรรมการ 2 ครั้ง แต่ไม่สามารถสรรหาประธานกรรมการได้ หลังจากนั้นก็ไม่มีการดำเนินการใดๆ ซึ่งในเรื่องนี้ นายอาคม ได้ออกมาชี้แจงว่า การที่เรื่องเงียบหายไปนั้นเป็นเพราะนายสาวิตรี โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลรับผิดชอบ กฟผ. ในขณะนั้นไม่พยายามดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งนายสาวิตรี ได้กล่าวว่า ไม่รับรู้การตกลงและไม่ยอมรับคณะกรรมการนี้ ดังนั้น การตกลงระหว่างตัวแทนของรัฐและประชาชนจึงเป็นการกระทำ เพื่อแก้ปัญหาภาพลักษณ์เฉพาะหน้าของรัฐบาลให้ถูกต้องด้านจากสังคม หลังจากที่เกิดเหตุการณ์สลายการชุมนุมด้วยอาวุธ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.8 การออกคำสั่งให้ข้าราชการการสนับสนุนนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล กล่าวคือ เมื่อ 26 ธันวาคม 2532 ร.ต.สุหนัย ณ อุบล รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี เรียกร้องให้ครูประถมศึกษาในเขตอำเภอที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากเขื่อนให้สนับสนุนโครงการเชื่อมปากมูล และในช่วงระหว่างการชุมนุมคัดค้านบริเวณหน้าศาลากลางจังหวัด เมื่อ 11-14 กุมภาพันธ์ 2533 ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งด่วนมากไปยังทุกอำเภอ ห้ามข้าราชการทุกสังกัดเข้าร่วมสนับสนุนกลุ่มคัดค้าน ต่อมาเมื่อ 20 พฤษภาคม 2534 นายอำเภอ และศึกษาธิการจังหวัดได้เรียกประชุมกลุ่มครูและเจ้าหน้าที่ราชการชั้นผู้น้อยที่แสดงความคิดเห็นสนับสนุนกลุ่มประชาชนที่คัดค้านเขื่อนปากมูลเพื่อตักเตือนให้เลิกคัดค้านเขื่อนดังกล่าว มิฉะนั้นอาจมิได้รับการพิจารณาขึ้นเงินเดือน

1.9 ใช้มาตรการกลไกของรัฐในการปราบปราม กลุ่มคัดค้านนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลเพื่อมิให้การเคลื่อนไหวคัดค้านประสบผล โดยเฉพาะการใช้ความรุนแรงและการข่มขู่คุกคาม กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวได้ปรากฏในช่วงหลังการอนุมัติงบประมาณเริ่มจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มคัดค้านเขื่อนที่บริเวณห้วยงานก่อสร้างเขื่อน ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2534 ยุครัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (1) ระหว่างการชุมนุมนายอำเภอพิบูลมังสาหารได้เชิญตัวแทนนักศึกษาที่ชุมนุมจำนวน 5 คนไปยังที่ว่าการอำเภอ และกล่าวเตือนว่าเป็นเรื่องผิดกฎหมายการศึกษา แต่ก็ไม่ใช่เนื่องจากกลุ่มคัดค้านไม่ยอมสลายการชุมนุม ดังนั้น จึงมีการโยนก้อนหิน และถุงพลาสติกบรรจุจุกจุกจระควายเข้าไปในที่ชุมนุม อีกทั้งมีการยิงปืนขึ้นฟ้าและยิงหลอดไฟของกลุ่มผู้ชุมนุมรวมทั้งใช้กรวดหินขว้างเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุม โดยทั้งหมดเป็นการกระทำของกลุ่มชายฉกรรจ์จำนวนหนึ่งที่มีอาวุธ เป็นผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมหลายคนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำจุดตรวจชั่วคราวห่างจากที่ชุมนุมประมาณ 1 กิโลเมตร และในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 ยุครัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร ปรากฏเหตุการณ์นายอำเภอโขงเจียม ได้ออกหนังสือประกาศห้ามใช้สถานที่ของโรงเรียนบ้านหัวเหว่ชุมนุมทางการเมือง เนื่องจากมีกลุ่มคัดค้านมาชุมนุมบริเวณดังกล่าว เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนโครงการเชื่อมปากมูล อย่างไรก็ตาม นายอำเภอคนเดียวกันกลับให้กลุ่มสนับสนุนเขื่อนที่มาชุมนุมใกล้เคียงกลุ่มคัดค้าน ใช้เครื่องขยายเสียงของโรงเรียนกล่าวโจมตีไม่ให้กลุ่มคัดค้านใช้สถานที่ของโรงเรียน จนทำให้กลุ่มคัดค้านเคลื่อนย้ายไปชุมนุมบริเวณห้วยงานก่อสร้างเขื่อน แต่ก็ถูกกลุ่มชายฉกรรจ์เข้าทำลายป้ายและแผ่นโปสเตอร์คัดค้านเขื่อนจนเสียหาย และขว้างถุงพลาสติกบรรจุน้ำปัสสาวะผสมหมามูยเข้าใส่กลุ่มคัดค้าน จนเกิดเหตุการณ์ปะทะกันของทั้งสองฝ่าย และในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านเขื่อนโดยยึดสะพานห้วยงานก่อสร้างเขื่อน และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปิดกั้นเส้นทางเข้าออกบริเวณดังกล่าวและมีให้มีการลำเลียงเสบียงอาหารให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน จนกระทั่ง

ได้มีการเข้าสลายการชุมนุมด้วยอาวุธ (กระบอง) ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นผลให้ผู้คัดค้านหลายคนได้รับบาดเจ็บสาหัสและบาดเจ็บเล็กน้อย

1.10 การเผยแพร่ความคิดเห็นและความสำคัญของนโยบายโครงการเชื่อมปากลุมให้ปรากฏต่อสาธารณชน กล่าวคือ กฟผ. ได้ออกบทความเกี่ยวกับโครงการเชื่อมปากลุมในหน้าหนังสือพิมพ์รายวันหลายฉบับ จำนวน 3 ครั้ง คือ 28 กันยายน 2536, 29 มีนาคม 2537 และ 12 พฤษภาคม 2537 โดยมีเนื้อความส่งเสริมให้มีเชื่อนดังกล่าวเนื่องจากโครงการเชื่อนนี้เป็นโครงการแห่งความสามัคคีและความขัดแย้งบนพื้นฐานของประโยชน์ร่วมกันของประชาคมที่เกี่ยวข้อง และการช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบก็อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องและความเป็นธรรมตามที่ราษฎรต้องการโดยมีเจตนาที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรเหล่านั้นให้ดีขึ้น ที่สำคัญได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญกับไฟฟ้าจากเชื่อมปากลุมจะเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตเสริมสร้างเศรษฐกิจและจะแก้ปัญหาสังคมแก่ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เจริญก้าวหน้า บทความดังกล่าวยังได้ลงเสียงสะท้อนของราษฎรที่สนับสนุนเชื่อน อย่างไรก็ตาม การลงทุนประชาสัมพันธ์ของ กฟผ. นี้เป็นจำนวนที่สูงพอสมควรและน่าสังเกตว่า เป็นการประชาสัมพันธ์ที่ปรากฏออกมาก่อนหน้าที่เชื่อนจะก่อสร้างเสร็จในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2537 ซึ่งในช่วงนั้นนั้นยังปรากฏการคัดค้านเชื่อนจากกลุ่มต่างๆ ออกมาอย่างต่อเนื่อง จึงคาดได้ว่า กฟผ. พยายามที่จะสร้างภาพลักษณ์ของเชื่อนให้มีความสง่างามปรากฏต่อสาธารณชนเมื่อเริ่มมีการผลิตกระแสไฟฟ้าในช่วงแรก และปิดบังปัญหาความขัดแย้งที่ยังดำรงอยู่

2. **บทบาทภาคเอกชนในประเทศ** ภาคเอกชนในประเทศเป็นภาคที่มีบทบาทสนับสนุนนโยบายโครงการเชื่อมปากลุมให้ถูกกำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ภาคนี้จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ กลุ่มธุรกิจเอกชนในจังหวัดอุบลราชธานี และกลุ่มผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะสนับสนุนทั้งทางด้านความคิดเห็นและมวลชนที่สำคัญคือ พยายามใช้วิธีต่อต้านกลุ่มคัดค้านไม่ให้แสดงบทบาทกดดันให้นโยบายดังกล่าวเปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ ในช่วงก่อนการอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเชื่อมปากลุมนั้น กลุ่มธุรกิจเอกชนในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ หอการค้าจังหวัด และกลุ่มนิเวศบอลโอพีเนี่ยน 89 (สมาชิกส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าและข้าราชการในจังหวัด ซึ่งในที่นี้ให้หมายถึงบทบาทของพ่อค้า) จะเข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากลุมค่อนข้างที่จะชัดเจนกว่ากลุ่มผู้นำท้องถิ่น โดยจะผลักดันในลักษณะของการแสดงความคิดเห็นและเป็นแกนนำในการชุมนุมสนับสนุนผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายดังกล่าว ซึ่งการเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มนักธุรกิจได้ปรากฏต่อสาธารณชนภายหลังจากที่ กฟผ. ได้นำไปดูเชื่อนต่างๆ ที่จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้หอการค้าจังหวัดให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงผลดีของเชื่อน และจากการชี้แจงเกี่ยวกับโครงการเชื่อมปากลุมของนายสุพิณ ปัญญามาก จำนวนสองครั้งเมื่อเดือนเมษายนและพฤษภาคม พ.ศ.2532

ก็ทำให้นายสมชาย สุรพัฒน์ รองประธานหอการค้าจังหวัดออกมาให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน สนับสนุนเขื่อน โดยให้เหตุผลว่า งบประมาณหนึ่งในสามของเขื่อนจะเป็นค่าใช้จ่ายและค่าแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี และเขื่อนนี้จะผลิตกระแสไฟฟ้าป้อนสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยังไม่เพียงพอ ซึ่งผลเสียมีที่แก่งสะพือจะเกิดน้ำท่วม แต่ กฟผ. ได้ชี้แจงว่าจะมีปล่อยน้ำเวลากลางวันเพื่อให้เห็นแก่งเหมือนเดิม ต่อมาปรากฏการชุมนุมคัดค้านเขื่อนที่บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี ประมาณ 1,000 คน ระหว่าง 11-14 กุมภาพันธ์ 2533 กลุ่มนิวอบลไอพีเนี่ยน 89 ได้ออกใบปลิวโจมตีแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านว่าเป็นคนหนักแผ่นดิน และกล่าวถึงประโยชน์ที่ประชาชนจังหวัดอุบลราชธานีจะได้จากเขื่อน โดยเรียกร้องให้รัฐบาลริบเร่งอนุมัติงบประมาณแก่เขื่อนปากมูล ขณะเดียวกันกลุ่มนิวอบลไอพีเนี่ยน 89 ร่วมกับหอการค้าจังหวัด และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (กลุ่มผู้นำท้องถิ่น) ประมาณ 2,000 คน ได้แสดงพลังสนับสนุนเขื่อนหน้าศาลากลางจังหวัดเผชิญหน้ากับกลุ่มคัดค้าน และลงลายมือชื่อผู้สนับสนุนทั้งหมด เสนอรัฐบาลโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และในช่วงใกล้ที่จะมีการอนุมัติงบประมาณ นายดำรงวารินทร์ศิริกุล ประธานหอการค้าจังหวัด ได้ออกมาให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนจะสนับสนุนเขื่อนปากมูลจนถึงที่สุด โดยจะติดป้ายสนับสนุนทั่วจังหวัด พร้อมกับประกาศชักชวนให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของเขื่อนนี้และจะใช้มาตรการ “มือบชนมือบ” กับกลุ่มคัดค้านเขื่อน ที่สำคัญจะรวมคนแสดงพลังให้เห็นว่าประชาชนในจังหวัดเห็นด้วยกับการสร้างเขื่อน ซึ่งก็ทำได้อย่างที่กล่าวโดยประธานหอการค้าร่วมกับข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน ประมาณ 4,000 คน ได้มาชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดออกมาต้อนรับและรับหนังสือสนับสนุนเขื่อนเพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีต่อไป

ในช่วงหลังการอนุมัติงบประมาณ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันเขื่อนปากมูลให้ดำเนินการก่อสร้างสำเร็จ ซึ่งบทบาทจะออกมาในลักษณะต่อต้านหรือขัดขวางการเคลื่อนไหวของกลุ่มคัดค้านด้วยวิธีการต่างๆ ที่สำคัญคือ การก่อกวนจนถึงการใช้กำลังเข้าทำร้ายกลุ่มคัดค้าน ซึ่งแกนนำที่มีบทบาทสำคัญคือ นายเสวก บรรเทากำนันตำบลคำเขื่อนแก้ว อำเภอโขงเจียม ได้ปรากฏชื่อต่อสื่อมวลชนเมื่อครั้งที่ตัวแทนของธนาคารโลกได้ไปดูข้อเท็จจริงบริเวณพื้นที่ตั้งของเขื่อนปากมูลเมื่อ 18 ตุลาคม 2534 ซึ่งนายเสวก ได้นำประชาชนประมาณ 300 คน ยืนถือป้ายสนับสนุนเขื่อนจนทำให้ตัวแทนธนาคารโลกได้เข้ามาพูดคุยกับกลุ่มดังกล่าว ขณะเดียวกันกลุ่มคัดค้านเขื่อนนำโดยนายเที่ยง บรรเทา ได้เข้าไปชี้แจงคัดค้านเขื่อนแก่ตัวแทนธนาคารโลกเช่นกัน ระหว่างการพูดคุยได้มีการโต้เถียงของฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านเกี่ยวกับการสร้างเขื่อน จนทำให้นายเสวก ไม่พอใจและเข้าไปตบหน้านาง กิมบุง จอมคำสิงห์ ฝ่ายคัดค้านที่พยายามบอกเหตุผลคัดค้านเขื่อนและในช่วงการชุมนุมคัดค้านเขื่อนบริเวณโรงเรียนหัวเหวเมื่อ 28 เมษายน 2535 กลุ่มของนายเสวก ได้ใช้เครื่องขยายเสียงของโรงเรียนซึ่งได้รับอนุญาตจากนายอำเภอโขงเจียมกล่าวห้ามไม่ให้กลุ่มคัดค้านใช้

สถานที่ของโรงเรียนในการชุมนุม และห้ามกลุ่มคัดค้านเข้าไปในบริเวณที่จะมีการระเบิดแก๊ง เพื่อทำร่อนน้ำโดยอ้างว่าบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ของหมู่บ้านตน ต่อมาในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 มีการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านเขียนโดยยึดสะพานห้วงานก่อสร้างเขื่อน และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้เข้าสลายการชุมนุมอาวุธ พร้อมกับนี้กลุ่มของนายเสวกฯ ซึ่งอยู่บริเวณใกล้ผู้ชุมนุม ได้สนับสนุนการสลายการชุมนุมด้วยการขว้างก้อนอิฐใส่กลุ่มผู้ชุมนุม จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มคัดค้านหลายคนได้รับบาดเจ็บสาหัสและบาดเจ็บเล็กน้อย และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2536 กลุ่มสนับสนุนเขื่อนนำโดย นายเสวก ได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมแกนนำกลุ่มคัดค้านในข้อหาทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายและทำการปลุกระดมประชาชนให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐในการชุมนุมคัดค้านเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 ต่อมาในการชุมนุมของกลุ่มคัดค้านที่บริเวณแก่งหินที่กำลังทำการระเบิดเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2536 กลุ่มของนายเสวกฯ ได้กระจายเสียงเรียกประชาชนให้ออกมาสนับสนุนเขื่อนบริเวณตรงข้ามกลุ่มคัดค้าน โดยจะได้รับเงินคนละ 60 บาท และกลุ่มนายเสวกฯ ได้มีการยุยงและใช้ปืนยิงข่มขู่กลุ่มคัดค้านจนหวาดกลัวเลิกการชุมนุม

3. บทบาทองค์การระหว่างประเทศ ในที่นี้คือ ธนาคารโลก มีบทบาทในการผลักดันนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลในรูปของการให้เงินกู้ต่อโครงการดังกล่าวคือ จากการศึกษา พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้อนุมัติงบประมาณในการก่อสร้างเขื่อนปากมูลจำนวน 3,880 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินงบประมาณจากภายในประเทศจำนวน 1,940 ล้านบาท และเป็นเงินกู้ต่างประเทศจำนวน 1,940 ล้านบาท ในส่วนเงินกู้ต่างประเทศนั้น กพฟ. ได้เสนอโครงการเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลก จำนวน 22 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือ ประมาณ 550 ล้านบาท ธนาคารโลกจึงเป็นองค์กรต่างประเทศที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ซึ่งนายฟิลิปส์ แอนเนสส์ ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย ได้แสดงทัศนะถึงการสนับสนุนเงินกู้แก่เขื่อนปากมูลว่ามีประโยชน์และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย อย่างไรก็ตาม ระหว่างการพิจารณาของธนาคารโลกเกี่ยวกับเงินกู้นี้ได้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวจากกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามลอบบีคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกที่กรุงวอชิงตัน โดยพยายามชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากการสร้างเขื่อนปากมูล และเสนอให้ธนาคารโลกศึกษาและพิจารณาข้อมูลเพิ่มเติมก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติเงินกู้ กอปรกับกลุ่มคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนปากมูลในประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะเมื่อ 9 กันยายน 2534 กลุ่มคัดค้านได้ชุมนุมประท้วงที่หน้าสำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย โดยมีนักศึกษาจำนวน 22 คน อดข้าวประท้วงเพื่อเรียกร้องไม่ให้ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล

จากการเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกมีมติให้เลื่อนการพิจารณาเงินกู้ของโครงการดังกล่าวออกไป หลังการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่จะจัดขึ้นในประเทศไทยภายในวันที่ 14-17 ตุลาคม 2534 โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการพิจารณานี้ ธนาคารโลกจะทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนปากมูล ทั้งนี้ นายฟิลลิปส์ แอนเนลส์ ได้เปิดเผยถึงการเลื่อนการพิจารณาเงินกู้ของธนาคารในครั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากประเด็นทางการเมืองมากกว่าประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนปากมูล

ปฏิกริยาของรัฐบาลไทยต่อกรณีนี้ที่ธนาคารโลกเลื่อนการพิจารณาเงินกู้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลบางคนได้แสดงท่าทีไม่พอใจ อาทิ นายสุธี สิงห์เสนห์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกมาชี้แจงว่า โครงการเขื่อนปากมูลไม่ได้มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอย่างที่หวั่นวิตก และจะผลักดันเรื่องการขอกู้เงินจากธนาคารโลกต่อไป นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ออกมายืนยันว่าโครงการเขื่อนปากมูลต้องเดินหน้าก่อสร้างต่อไป แม้ว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกก็ตาม และจะหันไปหาเงินกู้จากแหล่งธนาคารโลกนั้นเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งโครงการ เพียงแต่ว่าการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวจะส่งผลถึงภาพพจน์ของโครงการเขื่อนปากมูลทางด้านนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง แสดงความไม่พอใจโดยโจมตีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นเหตุให้เกิดมติดังกล่าว เพราะต้องการกีดกันการพัฒนาของประเทศไทย และนายสุธี สิงห์เสนห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวโจมตีธนาคารโลกที่มีได้พิจารณาเงินกู้ตามกระบวนการปกติ และเลื่อนการพิจารณาโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการและกระบวนการตัดสินใจของธนาคารโลก รวมทั้งละเมิดสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของประเทศสมาชิก

คณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกเมื่อได้รับข้อมูลเพิ่มเติม ก็ได้แตกความคิดเห็นออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยกลุ่มประเทศแถบเอเชียและในแถบแอฟริกา ซึ่งมีความเห็นว่าหากธนาคารโลกระงับการให้กู้ดังกล่าว ถือว่าเป็นการขัดขวางการพัฒนาและการขยายตัวของประเทศโลกที่สาม ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งคือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป มีความคิดเห็นว่าธนาคารโลกสมควรที่จะระงับการปล่อยเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล ทั้งนี้เพราะควรให้ความสำคัญแก่ปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น แต่ในที่สุดเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ธนาคารโลกได้มีมติอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล แต่ทว่ามติดังกล่าวไม่เป็นเอกฉันท์โดยที่ตัวแทนกรรมการบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตเรีย และเยอรมนี ลงคะแนนคัดค้าน

โดยให้เหตุผลว่า โครงการดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน และมีแนวโน้มว่า โครงการดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

ปัจจัยด้านอุดมการณ์และผลประโยชน์ในการผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล

เมื่อพิจารณาบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลแล้ว จะพบว่าสามารถจำแนกลักษณะของตัวกระทำที่มีบทบาทดังกล่าวออกได้เป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีความสัมพันธ์กันโดยมีปัจจัยด้านอุดมการณ์และผลประโยชน์ ร่วมที่มีผลักดันนโยบายดังกล่าว คือ

1. **ภาครัฐ** จากกรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า “ตัวกระทำ” ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลในภาครัฐนี้มาจาก 3 ส่วน ได้แก่

1.1 ชนชั้นนำทางการเมืองนอกระบบราชการ มี 2 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลขั้นสุดท้าย ได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ดูแลรับผิดชอบ กฟผ.) คณะรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่มนี้จะมีความสนใจอนุมัตินโยบายดังกล่าวให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อมีการอนุมัตินโยบายออกไปก็สามารถที่จะตัดสินใจปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกนโยบายได้ โดยการตัดสินใจก่อนและภายหลังการอนุมัตินั้นจะคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมากกว่า การพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์กับผลเสียของเขื่อนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสถานภาพการดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ให้ยาวนานที่สุด

2) กลุ่มที่สนับสนุนผลักดัน ให้กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบายให้อนุมัตินโยบายโครงการเชื่อมปากมูลได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่ง ส.ส. กลุ่มนี้จะผลักดันนโยบายดังกล่าว ด้วยการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายในลักษณะการยื่นหนังสือ การร้องขอรวมทั้งการนำมวลชนมาสนับสนุน ทั้งนี้ หาก ส.ส. เหล่า นั้น มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี หรือ ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล ก็จะสามารถได้เปรียบดังกล่าวล้นปี ผู้มีอำนาจตัดสินใจให้อนุมัตินโยบายตามที่กลุ่มตนต้องการ ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าว บรรลุผลกลุ่มนี้ก็จะลดบทบาทลง

ชนชั้นนำนอกระบบราชการเหล่านี้ จะมีบทบาทผลักดันให้นโยบายโครงการ เชื่อมปากมูลดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ

โดยในช่วงสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งที่มาของคณะรัฐมนตรีในพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็น พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรล้วนแต่เป็น ส.ส. ในภาคอีสานเป็นส่วนใหญ่ และโครงการในอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถูกกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ที่กำหนดพื้นที่ของแหล่งการลงทุน การ อุตสาหกรรมและการบริการ มาจากอุดมการณ์ที่นำไปสู่ข้อเสนอและการผลักดันของนักการเมือง และอิทธิพล ของนายทุนในภาคอีสาน ทั้งนี้กำหนดให้จังหวัดอุบลราชธานีเป็นศูนย์กลางของ อุตสาหกรรม ในภาคนี้ โดยจะเป็นศูนย์กลางท่าอากาศยานนานาชาติ ศูนย์กลางการท่องเที่ยว แหล่งอุตสาหกรรมเบา และเป็นตลาดการค้านานาชาติระหว่างไทยกับประเทศอินโดจีน ดังนั้น การ พัฒนาภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวจะต้องมีการลงทุนเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต ซึ่งต้องอาศัย โครงสร้างพื้นฐานในการประกอบการและไฟฟ้าก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น จาก เหตุผลดังกล่าวทำให้นักการเมืองภาคอีสาน โดยเฉพาะในจังหวัดอุบลราชธานีจึงต้องผลักดัน โครงการต่างๆ ที่ลักษณะเป็นปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานในการลงทุน แม้เหตุผลที่อ้างเกี่ยวกับ นโยบายโครงการเขื่อนปากมูลในแต่ละครั้งจะมีลักษณะกระทำเพื่อประชาชน ซึ่งในความเป็น จริงแล้วล้วนแต่นำไปสู่การผูกขาดที่มีได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากแต่เป็นเพียงการสะสมทุนและผลประโยชน์ของกลุ่มตน¹ เพื่อที่จะเป็นฐานทางการเมืองใน การที่จะได้รับการเลือกตั้งโดยใช้ปัจจัยดังกล่าว ซึ่งยังคงดำรงอยู่ในระบอบการเมืองไทย นั่นคือ การซื้อเสียง

สำหรับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากมูลของกลุ่มนี้ที่แสดงออกมาในเชิงสนับสนุนให้มีการดำเนินการสร้างเขื่อนอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยจะเน้น ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานีเนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการเขื่อนปากมูล ซึ่งจะมีผลในในการแสดงทัศนะให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาประกอบการตัดสินใจ นโยบายดังกล่าว ดังปรากฏในข่าวสาร กพผ. ปี พ.ศ.2532 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะมีการอนุมัติ นโยบาย ดังนี้²

¹ รัชดา ฉายสวัสดิ์, “การทำทลายในเชิงปัญญาต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรณรงค์คัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 37 (29 กรกฎาคม - 4 สิงหาคม 2533) : 22. ,*สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 37 (5-11 สิงหาคม 2533) : 32.

² *ข่าวสาร กพผ.* 19 (9 กันยายน 2532) : 4-8.

นายไชยศิริ เรื่องกายจนเศรษฐ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี/รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผลที่จะได้รับจากโครงการเชื่อมปากมูลในเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยมุ่งเน้นที่พลังงานไฟฟ้าที่ได้จากน้ำในเขื่อนเพื่อทดแทนไฟฟ้าที่ขาดความมั่นคง ทั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ว่า

“โครงการก่อสร้างเขื่อนปากมูลเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างมาก เพราะจะทำให้เกิดการลงทุนถึง 4,000 ล้านบาท เมื่อก่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้วจะสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าชดเชยส่วนที่ยังขาด ซึ่งซื้อจากประเทศลาวส่วนหนึ่ง และส่งมาจากภาคเหนือและภาคกลางอีกส่วนหนึ่งได้ นอกจากนี้ ยังสามารถช่วยเพิ่มรายได้และส่งผลดีให้เกษตรกร การลงทุน ๑ ตลอดจนการท่องเที่ยวด้วย ส่วนปัญหาที่อยู่อาศัยของราษฎรที่จะต้องอพยพออกจากพื้นที่เดิมนั้น รัฐบาลก็ได้เตรียมที่อยู่ให้ใหม่และจ่ายค่าทดแทนค่าเสียหายให้แล้ว ดังนั้น หากยังมัวแต่คัดค้านไม่ให้สร้างเขื่อน โดยให้ กฟผ. ไปสร้างที่อื่นจะทำให้เสียประโยชน์และโอกาสที่ชาวจังหวัดอุบลราชธานีพึงจะได้รับไป”

นายธนา เมตตาริกานนท์ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี/รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 ให้ความเห็นสนับสนุนถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการสร้างเขื่อนปากมูลเช่นเดียวกันว่า

“โครงการฯ ปากมูล นับเป็นโครงการที่สำคัญซึ่งจะอำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะช่วยเสริมความมั่นคงในระบบพลังงานไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ยังช่วยเก็บน้ำบางส่วนมาสนับสนุนพื้นที่ชลประทานในฤดูแล้ง ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของราษฎรที่มีความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ น้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนปากมูลยังสามารถใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืด ซึ่งจะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับราษฎรในบริเวณนั้น ประกอบกับในบริเวณอ่างเก็บน้ำก็ยังสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของจังหวัดอุบลราชธานี จึงขอยืนยันให้ราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีมีความเชื่อมั่นในโครงการฯ ปากมูลว่าจะอำนวยประโยชน์ให้กับราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีและภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างแน่นอน”

นายดุสิต โสภิตธา ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี/เลขานุการคณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน มีทัศนะสนับสนุนการสร้างเขื่อนปากมูลถึงผลประโยชน์ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้รับว่า

“ที่มีผู้คัดค้านเขื่อนปากมูลนั้นแสดงว่ามีผู้ห่วงใยความเป็นไปของราษฎรอยู่ แต่ถ้ามัวแต่คัดค้านถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนแล้วย่อมรู้ดีว่าต้องมีการสูญเสียบ้าง

แต่เมื่อหักลบแล้วส่วนใดจะได้รับประโยชน์มากกว่าก็น่าจะยอมรับด้านนั้นไว้ ภาคอีสานเรามี 17 จังหวัด ประชากร 10 ล้านคน มีอำเภอและกิ่งอำเภอ 244 อำเภอ และกิ่งอำเภอมียหมู่บ้าน 24,000 หมู่บ้าน มีน้ำตาลไฮ้อยู่เพียง 16,000 หมู่บ้าน รัฐบาลสามารถหาทำให้ภาคอีสานได้สูงสุดไม่เกิน 10 ล้านไร่ ในขณะที่มีพื้นที่ทำการเกษตรถึง 53 ล้านไร่ จึงเห็นว่า สมควรสร้างเขื่อนปากมูลอย่างยิ่ง แม้จะมีข้อเสียดูอยู่บ้างก็อาจแก้ไขได้ แต่ประโยชน์สูงสุดจะเกิดแก่ราษฎรชาวอีสาน และประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยมีข้อมูลที่ได้จากการศึกษาที่ทำมาแล้วถึง 10-20 ปี มายืนยันได้”

นายอดิศัย โภคกุลกานนท์ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี ได้ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการสร้างเขื่อนปากมูลว่า

“จากเงินค่าสร้างเขื่อน 3,880 ล้านบาท ส่วนหนึ่งจะเป็นผลประโยชน์ที่ตกแก่ราษฎรในท้องถิ่น ทำให้ได้ทั้งงานระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างเสร็จ นอกจากนี้ยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายถึง 800 ล้านบาทเพื่อซื้อไฟฟ้าจากลาว เมื่ออีสานจะได้รับโอกาสที่ดีขนาดนี้แล้วก็ไม่น่าจะละทิ้งโอกาสนี้ให้เสียเปล่า”

นายชาติร์ พิริยะกิจไพบูลย์ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี/เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เทคโนโลยีและการพลังงาน ให้ความเชื่อมั่นถึงประโยชน์จากการสร้างเขื่อนปากมูลว่า

“ผมในฐานะเป็นเลขาธิการฯ ได้พยายามศึกษาปัญหาของเขื่อนปากมูลมาโดยตลอดและเชื่อมั่นว่า รัฐบาลไม่มีเจตนาจะสร้างความผิดหวังให้กับประชาชน มีอย่างเดียวคืออยากสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้กับประชาชน และในฐานะที่ผมเป็นผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอที่เดือดร้อนอยู่ในขณะนี้คือ อำเภอพิบูลมังสาหาร กลัวว่าน้ำจะท่วมแก่งสะพือ จริง ๆ แล้วผมได้ศึกษาดูแล้ว ทางวิศวกร กฟผ.ได้ชี้แจงว่า น้ำไม่ท่วมแก่งสะพือ และจะไม่สร้างความเสียหายทางระบบนิเวศวิทยา ...”

1.2 ชนชั้นนำทางการเมืองในระบบราชการ มี 2 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มที่วิเคราะห์และเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาพลังงานไฟฟ้า หรือวางแผนทางการผลิตกระแสไฟฟ้า และผลักดันนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลไปสู่การตัดสินใจเห็นชอบของผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายขั้นสุดท้าย ได้แก่ พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กลุ่ม

นี้จะให้ข้อมูลและเสนอความคิดเห็นแก่ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย โดยถือการเป็นผู้เชี่ยวชาญเป็นเครื่องมือในการอ้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายดังกล่าว กลุ่มเหล่านี้จะมีวิธีคิดในการผลิตกระแสไฟฟ้าที่มองว่า น้ำเป็นฐานในการผลิตกระแสไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากพลังงานจากน้ำสามารถที่จะหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ อีกทั้งยังไม่ก่อมลภาวะ

2) กลุ่มที่สนับสนุนผลักต้นนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ให้ได้รับการอนุมัติและนำไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้ กรมประมง และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) กระทรวงการคลัง (สำนักเศรษฐกิจการคลัง) สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ) และกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) กลุ่มเหล่านี้จะเป็นส่วนเสริมการทำงานของกลุ่มที่นำเสนอ นโยบายให้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น โดยจะมีบทบาทสนับสนุนทั้งในด้านข้อมูลและการผลักดันในพื้นที่ให้เกิดกระแสการต่อต้านนโยบายน้อยที่สุด

ในเรื่องของปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ ในที่นี้จะศึกษาถึงชนชั้นนำในระบบราชการกลุ่มแรก เนื่องจากมีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ที่พยายามผลักต้นนโยบายดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ อันน่าจะเกิดมาจากเหตุผลประการหนึ่งคือ คือ ความพยายามที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตนเองก่อนก่อสร้างเขื่อนปากมูลโดยอาศัยประสบการณ์จากกรณีเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนแก่งกรุง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากสังคมและถูกระงับไปในที่สุด ทำให้ กฟผ. มีความระมัดระวังในการผลักต้นและการประชาสัมพันธ์ สร้างความยอมรับต่อเขื่อนปากมูลมากขึ้น ทั้งวิธีการเลือกเจาะกลุ่มที่มีอำนาจระดับสูงในการปกครองและทางเศรษฐกิจการเมืองเป็นหลัก³ โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งการพยายามเสนอถึงศึกษาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว และมีการเตรียมแนวทางแก้ไขผลกระทบไว้ในส่วนของอุดมการณ์การพัฒนาประเทศนั้น ชนชั้นนำในระบบราชการทั้งสองกลุ่มมองว่า การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

³ ภัทรวิทย์ วีรยากร และธงไชย ตั้งคุณากร, “เขื่อนปากมูลบาดแผลของธรรมชาติและสังคม?” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 37 (14-20 เมษายน 2534) : 23.

ของประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ดีกินดีและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยเฉพาะกรณี เชื้อนปากมดูล จะเป็นโครงการนำที่นำมาซึ่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดอุบลราชธานี ดังคำชี้แจงในโอกาสต่าง ๆ ของนายสุพิณ ปัญญาภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ กฟผ. ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประชาสัมพันธ์ถึงประโยชน์ของโครงการเชื้อนปากมดูลที่สนองตอบ ต่ออุดมการณ์การพัฒนาประเทศดังกล่าวตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงโครงการฯ ก่อสร้างเสร็จ (โปรดดู รายละเอียดบทที่ 4) ในส่วนของ สศช. มีอุดมการณ์การพัฒนาประเทศที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจน จากการพิจารณาอนุมัติโครงการเชื้อนปากมดูล เนื่องจากโครงการของรัฐที่ผ่านการพิจารณาของ สศช. จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ได้ อาศัยแนวทางการพัฒนาประเทศที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานสำหรับอาชีพและรายได้ของ ประชาชน โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่มองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติ อุดมสมบูรณ์ แต่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความยากจนของ ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท อีกทั้งยังนำมาซึ่งการสันสสภาพและเสื่อมโทรมของ ทรัพยากร จนกลายเป็นข้อจำกัดในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประชาชน⁴ จึงชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาฯ จะสนองตอบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอุดมการณ์การพัฒนาประเทศเช่นเดียวกันและแสดงออกอย่าง ชัดเจนสำหรับกรณีเชื้อนปากมดูล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี อาทิ การชี้แจงและมอบ หมายให้นายอำเภอทุกพื้นที่ในจังหวัดดำเนินการชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน เมื่อ 24 ตุลาคม 2532 โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์อย่างมหาศาลที่จะได้รับจากการสร้างเชื้อนปากมดูลโดย เฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นโครงการนำที่นำมาซึ่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดอุบลราชธานี

จากการศึกษาถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ไม่ว่าจะเป็น กฟผ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และสำนักงานพลังงานแห่งชาติ จะสะท้อนอุดมการณ์ การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ในลักษณะของการบริหาร จัดการด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศที่สนองตอบต่อภาคอุตสาหกรรมเกือบ 1 ใน 2 ของการ ใช้ไฟฟ้าของประเทศทั้งหมด ที่สำคัญ กระแสไฟฟ้าจะถูกใช้ไปในพื้นที่นครหลวงและภาคกลาง ประมาณ 3 ใน 4 ของพลังงานไฟฟ้าทั้งประเทศ สำหรับกรณี กฟผ. นั้น ผู้บริหารได้แสดง ทักษะที่สนับสนุนอุดมการณ์การพัฒนาประเทศดังกล่าว โดยนายเผ่าพัชร ชวนะลิขิกร ผู้ว่าการ กฟผ. ปี พ.ศ.2530-2535 เห็นว่า “กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการแข่งขันกันในระดับชาติ ถ้า ชาติใดขาดแคลนไฟฟ้าหรือมีอัตราค่าไฟฟ้าสูง ก็ไม่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน

⁴ โฆษิต บันเปียมรัฐ , ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท (ม.ป.ท.,2536)

และการพัฒนาอุตสาหกรรม...”⁵ สำนวนนายสมบุรณ์ มณีนาวา ผู้ว่าการ กฟผ. ปี พ.ศ.2535-2538 แสดงทัศนคติปรากฏในสารผู้ว่าการ กฟผ. ในวาระครบรอบ 25 ปีของ กฟผ. ว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีภาระหน้าที่ในการดำเนินการด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชาชนในที่สุด...ความก้าวหน้าและเชื่อถือได้ของกิจการไฟฟ้าของประเทศ ตลอดจนการสนองตอบเป็นอย่างดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว เป็นเครื่องพิสูจน์ได้เป็นอย่างดีต่อการยึดมั่นในแนวทางการทำงานของ กฟผ. มาโดยตลอด...”⁶

2. ภาคเอกชนภายในประเทศ ภาคเอกชนในประเทศเป็นตัวกระทำอีกตัวหนึ่งที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากลมในลักษณะการให้การสนับสนุนชนชั้นนำทางอำนาจกำหนดนโยบายดังกล่าวออกมา ซึ่งภาคเอกชนภายในประเทศนี้จะประกอบไปด้วย

2.1 กลุ่มธุรกิจเอกชนที่รวมตัวกันในรูปแบบของ หอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี และกลุ่มนิเวศบอลโอพีเนียน 89 มีบทบาทในลักษณะการผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากลมในลักษณะแสดงความคิดเห็นและเป็นแกนนำในการชุมนุมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว และบทบาท ของกลุ่มนี้จะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางธุรกิจที่จะได้จากการสร้างเชื่อมปากลมเป็นหลัก ดังคำเปิดเผยของนายสมชาย สุรพัฒน์ รองประธานหอการค้าจังหวัด ที่กล่าวถึงเชื่อมปากลมไว้ว่า “เนื่องจากหนึ่งในสามของงบประมาณการสร้างเชื่อมปากลมจะเป็นค่าใช้จ่ายและค่าแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี”⁷

2.2 กลุ่มผู้นำท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทในลักษณะการผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากลมในลักษณะเข้าร่วมในการชุมนุมสนับสนุนนโยบาย และต่อต้านหรือขัดขวางการเคลื่อนไหวของกลุ่มคัดค้านด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อข้าราชการที่มีผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่ง การให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังคำชี้แจงของนายสมาน เสียวแก้ว ราษฎรวังสะแบงใต้ อำเภอพิบูลมังสาหาร เมื่อ 12 สิงหาคม 2535 ว่า ในขณะที่ประชาชนในวังสะแบง

⁵ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 25 ปี แห่งความมุ่งมั่น (ม.ป.ท., 2537), หน้า 277.

⁶ ผู้จัดการรายวัน (3 พฤษภาคม 2537) : 8.

⁷ ผู้จัดการรายสัปดาห์ (22-28 พฤษภาคม 2532) : 7.

ใต้ 80 ครอบครัว คัดค้านเขื่อน มีเพียงผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านอีก 6 ครอบครัวเท่านั้นที่สนับสนุนเขื่อน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก กฟผ. ด้วยการออกค่าเดินทางไปอบรมที่กรุงเทพฯ และยังให้นำเครื่องบินร่วมสำรวจสภาพของอ่างเก็บน้ำสิรินธร นอกจากนี้ กฟผ. ยังได้สัญญาว่าจะสร้างบ้านแบบทันสมัยให้อยู่ในบริเวณข้างเขื่อนปากมูล⁸

ภาคเอกชนในประเทศเหล่านี้จะมีทัศนะและอุดมการพัฒนาประเทศ ไม่ต่างจากทัศนะของข้าราชการในระบบราชการ คือ การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าจะก่อให้เกิดผลต่อเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในจังหวัดอุบลราชธานี

3. **องค์การระหว่างประเทศ** องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวกระทำที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเขื่อนปากมูลก็คือ ธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ ในลักษณะการให้เงินกู้ต่อโครงการเขื่อนปากมูล องค์การนี้มีอุดมการณ์ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สาม เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเชื่อว่าการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจ ดังกล่าว จะช่วยดึงให้ประเทศ “ด้อยพัฒนา” เหล่านั้นก้าวไปสู่ความเป็นประเทศ “พัฒนาแล้ว” ได้ อย่างไรก็ดี ธนาคารโลกเป็นองค์กรที่ไม่แตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชนมากนัก เนื่องจากธนาคารโลกดำรงอยู่ได้ด้วยการหารายได้จากการปล่อยเงินกู้ และสามารถอยู่รอดได้จากการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเงินกู้โดยไม่คำนึงว่าจะสร้างภาระแก่ประเทศด้วยพัฒนาที่กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อไปพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ธนาคารโลกมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดสกุลเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ และอัตราดอกเบี้ยในการชำระหนี้ที่ลอยตัวไม่กำหนดไว้ตายตัว อีกทั้งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ในอัตรา 0.75% ต่อปี ซึ่งเปรียบเสมือนอัตราดอกเบี้ยที่เสียให้แก่เงินกู้ที่ยังมิได้เบิกมาใช้ ดังนั้นบทบาทของธนาคารโลกในการผลักดันโครงการเขื่อนปากมูล โดยเฉพาะนายฟิลิปส์ แอนเนลส์ จึงเป็นการรักษาผลประโยชน์ของธนาคารโลกนั่นเอง

⁸ เอ็ดเวิร์ด โกลสมิทซ์ และนิโคลัส ฮิลยาร์ด, เขื่อน กั้นฟ้า กักลม? (1), แปลโดย วิฑูรย์ ปัญญากุล (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2537), หน้า

⁹ “ธนาคารโลก เขื่อนปากมูลและการแทรกแซงกิจการภายใน,” ผู้จัดการรายวัน (18 ตุลาคม 2534) : 8.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า มีความร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชนภายในประเทศ และองค์การระหว่างประเทศในกรณีนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล ซึ่งเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่างพันธมิตร 3 ฝ่าย (Tripple Alliance) ตามรูปแบบของพันธมิตรชั้นนำของ O'Donnell ที่มีอุดมการณ์และผลประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาเหตุสำคัญในการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จในขั้นที่ สามารถทำการผลิตกระแสไฟฟ้าออกมาใช้ได้ (ซึ่งเป็นช่วงการศึกษาของผู้วิจัย)

การเมืองว่าด้วยการคัดค้านนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล

กระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนในประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้ร่วมกันผลักดันนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลในลักษณะความสัมพันธ์แบบพันธมิตร 3 ฝ่าย โดยมีปัจจัยด้านผลประโยชน์และอุดมการณ์ร่วมกันเป็นเหตุผลเบื้องหลัง ขณะเดียวกันเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าว ภาคประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการแต่อย่างใด ดังนั้น การตกลงใจในนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล จึงส่งผลกระทบต่อภาคประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยที่ดินทำกินและพึ่งพิงน้ำในลำน้ำมูลเป็นอย่างมาก และปัญหาความขัดแย้งทั้งในด้านอุดมการณ์และผลประโยชน์ของภาคประชาชน กับกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำต้องเกิดขึ้น

การตั้งคำถามและการนำเสนอถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จากนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลได้ปรากฏต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่ กรม. มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการดังกล่าวเมื่อ 14 มีนาคม 2532 โดยมีประเด็นผลกระทบของโครงการ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม โครงการเชื่อมปากมูลก็ได้รับการอนุมัติในหลักการในเดือนถัดมา เป็นผลให้กลุ่มคัดค้านเชื่อมปากมูลที่ตั้งคำถามและนำเสนอผลกระทบของเชื่อมปากมูลมาก่อนหน้านี้ ได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเชื่อมปากมูลอย่างเป็นทางการ ดังนั้น นโยบายโครงการเชื่อมปากมูลจึงกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ได้รับการถกเถียงอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มที่ผลักดันนโยบายที่ร่วมมือกันในลักษณะพันธมิตรร่วม 3 ฝ่าย กับภาคประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้จะกล่าวถึงกลุ่มที่เป็น “ตัวกระทำ” คัดค้าน และบทบาทของกลุ่มเหล่านั้นที่มีส่วนคัดค้านนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล โดยมีปัจจัยอะไรที่ทำให้กลุ่มดังกล่าวแสดงบทบาทออกมาเช่นนั้น รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มเหล่านั้น ดังนี้

1. **ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล** กลุ่มนี้จะบพบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูลตั้งแต่เริ่มต้น อันประกอบไปด้วยประชาชนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี โดยเฉพาะในอำเภอโขงเจียมและพิบูลมังสาหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม จะมองว่าตนเองจะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน โดยคำนึงถึงความมั่นคงในการยังชีพเกษตรที่มองว่า ปัจจัยการดำรงชีวิตกับสภาพแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจาก ความสามารถที่จะประสานประโยชน์จากสิ่งที่เป็นธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นปัจจัยเอื้อประโยชน์ต่อวิถีชีวิตของตนและชุมชนสามารถเรียนรู้และเข้าใจระบบราคาตลาด และความต้องการของชุมชน ตลอดจนสามารถควบคุมและกำหนดการตัดสินใจเพื่อการผลิตในแต่ละครั้ง ปัจจัยทั้งสามนี้จะรักษาบทบาทของเกษตรกรให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ หากปัจจัยใดถูกทำลายลงย่อมกระทบคุณภาพชีวิตในการดำรงชีพของเกษตรกรให้ถูกทำลายลงไปด้วย¹⁰ ดังนั้น ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิตและหรือต้นทุนการผลิต นั่นก็คือ ที่ดินและสัตว์ที่ใช้บริโภคได้ถูกทำให้ไม่มั่นคงจากการสร้างเขื่อนปากมูล จึงทำให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรจังหวัดอุบลราชธานีได้ออกมาต่อสู้และตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะถูกทำลายลงจากเขื่อนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกร แต่มีการเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลเช่นเดียวกัน นั่นคือ กลุ่มค้าขายบริเวณแก่งสะพือ ซึ่งมองว่า เขื่อนนี้จะทำลายแก่งสะพือที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและกลุ่มดังกล่าวได้อาศัยในการประกอบอาชีพค้าขายแก่นักท่องเที่ยวที่มาพักผ่อน ดังนั้น เมื่อมีประเด็นแก่งสะพือจะถูกน้ำท่วมจึงทำให้กลุ่มค้าขายเหล่านี้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านในทันที

บทบาทของประชาชนกลุ่มนี้จะเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายกระทำตามข้อเสนอของตน โดยในช่วงแรกเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายดังกล่าวมิให้ถูกกำหนดออกมา แต่ก็ไม่เป็นผลเพราะคณะรัฐมนตรีสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติงบประมาณแก่เขื่อนปากมูล อันหมายถึงนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลได้รับการอนุมัติในทันที หลังจากนั้น กลุ่มประชาชนดังกล่าวพยายามเคลื่อนไหวให้

¹⁰ รัชดา ฉายสวัสดิ์, “การทำทลายในเชิงปัญญาต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรณรงค์คัดค้านสร้างเขื่อนปากมูล,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 37 (5-11 สิงหาคม 2533) : 32.

รัฐบาลยุคต่อๆ มา ทบทวนโครงการเขื่อนปากมูลเนื่องจากทำลายสิ่งแวดล้อม อาทิ การระเบิดแก่งหินในอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ พร้อมไปกับการเรียกร้องค่าชดเชยทดแทนที่ดินทำกินให้ยุติธรรม อย่างไรก็ดี เขื่อนปากมูลได้ก่อสร้างจนเสร็จและสามารถผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้กลุ่มนี้เปลี่ยนมาเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าเสียหายโอกาสจากการประกอบอาชีพประมงจนประสบความสำเร็จ ซึ่งรายละเอียดบทบาทการต่อสู้ของประชาชนกลุ่มนี้จะได้กล่าวในช่วงต่อไป

2. **องค์กรนักศึกษา** ในการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูลกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล นอกจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ออกมาคัดค้านและเคลื่อนไหวตั้งแต่เริ่มต้นจนการเคลื่อนไหวได้ยุติ นักศึกษานับว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในขบวนการดังกล่าวในลักษณะ การเข้าไปเคลื่อนไหวร่วมกับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อน จนทำให้ปัญหาเขื่อน ปากมูลได้รับความสนใจ และพยายามปกป้องประชาชนที่เคลื่อนไหวโดยสงบ อีกทั้งยังเป็นตัวแทนคัดค้านต่อสู้กับกลุ่มที่มีส่วนผลักดันนโยบาย ซึ่งกลุ่มองค์กรนักศึกษาที่มีบทบาทสำคัญ มีดังนี้

2.1 **องค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง (อสมร.)** นักศึกษาที่สำคัญ ของกลุ่มนี้ที่บทบาทคัดค้านเขื่อนปากมูล คือ น.ส.ทัศนีย์ พลเยี่ยม รองนายก อสมร. ได้เป็น แกนนำคัดค้านร่วมกับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อน ชุมชนหมู่บ้านบริเวณศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานีเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2533 เพื่อให้รัฐบาลในขณะนั้นระงับการอนุมัติงบประมาณแก่เขื่อนปากมูล ขณะเดียวกันนักศึกษากลุ่มนี้ก็ได้ร่วมกับนักศึกษาและเยาวชนในจังหวัดทำการอดอาหารประท้วงเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ภายหลังจากเขื่อนปากมูลได้รับการอนุมัติงบประมาณบทบาทของนักศึกษากลุ่มนี้ที่ปรากฏต่อสื่อมวลชน มีจำนวนลดน้อยลง และคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบันได้เข้ามามีบทบาทแทน

2.2 **คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน (คอทส.)** บทบาทของนักศึกษากลุ่มนี้ได้เคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลโดยเข้าไปสังเกตการณ์การประชุมของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนบริเวณใกล้หัวงานก่อสร้างเขื่อนเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2534 และนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมดังกล่าวไปแถลงต่อสาธารณชนในส่วนกลาง พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่ายโดยมีตัวแทนของ กฟผ. และประชาชน รวมทั้งนักวิชาการ โดยการยื่นหนังสือเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายอานันท์ ปันยารชุน) จนมีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจากรัฐบาล ในช่วงการเคลื่อนไหวคัดค้านการอนุมัติเงินกู้ของธนาคารโลก บทบาทของนักศึกษากลุ่มนี้ได้พยายามต่อต้านผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยที่ออกมาเปิดเผยสนับสนุนเขื่อนปากมูลว่ามีประโยชน์

และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ซึ่งต่อมา คอทส. ได้แสดงบทบาทที่สำคัญด้วยการร่วมกับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนชุมชนบริเวณหน้าสำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย และตัวแทน คอทส. จำนวน 20 คนที่ร่วมชุมนุมได้อุดอาหารประท้วงการประชุมพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของธนาคารโลก จนมีการเลื่อนการพิจารณาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ธนาคารได้อนุมัติเงินกู้แก่เขื่อนปากมูลในเวลาต่อมาจนทำให้ตัวแทน คอทส. นำป้ายผ้าสีดำมีคำว่า “BLOOD MONEY” ออกมาประท้วงธนาคารโลก

กรณี กฟผ. ทำการระเบิดแก่งหินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ เพื่อสร้างส่วนระบายน้ำของเขื่อน ทำให้ตัวแทน คอทส. ออกมาชี้แจงเป็นกลุ่มแรกกล่าวหาการกระทำ ดังกล่าวผิดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และละเมิดเงื่อนไขหลักการการให้เงินกู้ของธนาคาร โลกที่จะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ จนกระทั่งมีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนด้วยอาวุธ จนประชาชนได้รับบาดเจ็บสาหัสเมื่อเดือนมีนาคม 2536 เป็นผลให้ คอทส. ร่วมกับประชาชนที่ถูกสลายการชุมนุม ทำการชุมนุมบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลยื่นข้อเสนอย่างเป็นรูปธรรมให้รัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาเขื่อนปากมูล ซึ่งทำให้รัฐบาลยอมเจรจากับประชาชนตกลงให้ตั้งคณะกรรมการร่วม 2 ฝ่ายเพื่อติดตามแก้ปัญหาและรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีเขื่อนปากมูล จนมาถึงการเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมสำหรับผลกระทบด้านการประมงของประชาชนที่ได้ับผลกระทบจากเขื่อน กลุ่ม คอทส. ได้มีส่วนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเรียกร้องค่าชดเชยดังกล่าว รวมทั้งได้ไปร่วมยื่นหนังสือต่อกรณีนี้แก่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย)

2.3 สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) บทบาทของนักศึกษาในกลุ่มนี้ได้เคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลเกือบจะพร้อมกับ คอทส. โดย สนนท. ได้แสดงบทบาทในลักษณะที่จะปกป้องความปลอดภัยในการชุมนุมคัดค้านเขื่อนของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ด้วยการยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.อ.อิสสระพงศ์ หนูนภักดี) ขอหลักประกันว่า จะไม่มีการเข้าปราบปรามโดยใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ในการชุมนุมคัดค้านเขื่อน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2534 ด้วยการอ้างการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี และในการชุมนุมของประชาชนที่เรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมสำหรับผลกระทบด้านการประมงของประชาชนที่ได้ับผลกระทบจากเขื่อนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2537 ได้ถูกเจ้าหน้าที่ กฟผ. แจ้งความดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของทางราชการนั้น เลขานุการ สนนท. ในขณะนั้น (นายนิรรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์) ได้ขอมอบตัวผู้คดีในฐานะตัวแทนกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน พร้อมรายชื่อประชาชนอีก 1,827 คนที่ขอเข้ามาอบตัว

นอกจากนั้น บทบาทขององค์กรนักศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นได้ถูกกล่าวหาจากฝ่ายสนับสนุน เช่น เป็นพวกญวนที่ที่ชอบก่อวุ่น นักศึกษาที่เรียนไม่จบ และพวกเดรัจฉานวิชา จนถึงขนาดเป็นคอมมิวนิสต์หัวเก่า เป็นต้น อีกทั้งการเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลของนักศึกษายังถูกวิจารณ์ในประเด็นเป็นกลุ่มภายนอกที่อยู่เบื้องหลังการเคลื่อนไหวต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีใช้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสร้างเขื่อน แต่กลับมีส่วนทำให้ปัญหาความขัดแย้งทวีความรุนแรงและยากแก่การแก้ไขของหน่วยงานของรัฐ

3. องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากองค์กรนักศึกษาที่ได้เคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลร่วมกับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนโดยตรงแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวอย่างมีกระบวนการและได้รับความสนใจในวงกว้างขวางมากขึ้น ที่สำคัญคือการพยายามเผยแพร่ข้อคัดค้านของโครงการเขื่อนปากมูล และนำการเรียกร้องของชาวบ้านไปสู่การรับรู้ของสาธารณชน ตลอดจนการพยายามเข้าไปมีส่วนในการเรียกร้องคัดค้านในเชิงนโยบาย และเป็นตัวแทนในการเจรจากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการจัดสัมมนาและอภิปราย การเขียนบทความ ตลอดจนการผลิตสื่อในรูปแบบต่างๆ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านมี ดังนี้

3.1 สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.) กลุ่มนี้จะมีบทบาทเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยจะทำหน้าที่ประสานข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของเขื่อนโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการยังชีพให้แก่กลุ่มประชาชนในพื้นที่เพื่อกำหนดประเด็นในการเคลื่อนไหวคัดค้าน ซึ่งบุคคลที่สำคัญของ สสส. คือ นายนิกร วิสเพ็ญ เจ้าหน้าที่ สสส. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ได้ประสานข้อมูลเปิดประเด็นผลกระทบดังกล่าวให้แก่แกนนำกลุ่มคัดค้านเขื่อน (นายอิสสระ สมชัย และนายไพฑูรย์ ขอบเสียง) เพื่อตั้งคำถามและนำเสนอผลกระทบจากเขื่อนให้ปรากฏต่อสาธารณชน จนนำไปสู่ประเด็นคัดค้านเขื่อนปากมูลของกลุ่มต่างๆ ในเวลาต่อมา สำหรับบทบาทที่แสดงออกมาทางรูปแบบของบทความที่สำคัญ คือ บทความเรื่อง “เขื่อนปากมูลจุดปะทุพลังมวลชนเหนือแคว้นอีสาน” ของสุธาณี ใจชื่อสมบุรณ์ เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนภาคอีสานของ สสส. ที่ปรากฏในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์เมื่อปี 2532 ระบุถึงผลกระทบจากเขื่อนปากมูลอย่างละเอียดในประเด็นก่อให้เกิดอุทกภัย ราษฎรจะต้องถูกน้ำท่วมที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ความสูญเสียแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติถึง 16 แห่งในลำน้ำมูล การสูญพันธุ์ของพันธุ์ปลาในแม่น้ำโขงก่อให้เกิดน้ำเน่าเสียและโรคระบาด และผลกระทบต่อประวัติศาสตร์โบราณคดี รวมทั้งนโยบายด้าน



พลังงานไฟฟ้าที่ล้มเหลว¹¹ และอีกบทความหนึ่งคือเรื่อง “การทำทลายในเชิงปัญญาต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรณรงค์คัดค้านสร้างเขื่อนปากมูล” ของรัชดา ฉายสวัสดิ์ เจ้าหน้าที่ สสส. ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์เช่นเดียวกันแต่ออกมาเมื่อปี 2533 ได้อธิบายถึงกระบวนการต่อสู้ของประชาชนต่อกรณีเขื่อนปากมูล โดยสรุปว่าจะเป็นการยกระดับการรับรู้ ความตระหนัก และจิตสำนึกในขบวนการการต่อสู้เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่จะพัฒนา ซึ่งที่ผ่านมามีการทำทลายเพิ่งเริ่มต้น และการต่อสู้จะต้องขยายผลต่อไป ภูมิปัญญาและพลังความสามารถของประชาชนจะตื่นตัวตระหนักรู้ต่อปัญหาต่างๆ ในมิติของความเป็นจริง¹²

3.2 โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ บทบาทของกลุ่มนี้จะพยายามเผยแพร่ข้อมูลผลกระทบของเขื่อนปากมูลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดต่อนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า ที่มองน้ำเป็นฐานการผลิตกระแสไฟฟ้าออกมาเป็นการสร้างเขื่อนว่ามีประโยชน์สูงสุด ซึ่งบทบาทการเคลื่อนไหวจะเชื่อมโยงข้อมูลของประชาชนในพื้นที่กับข้อมูลองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับสากลแล้วนำมาคัดค้านเขื่อนปากมูลในระดับประเทศ และระดับสากล โดยบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ คือ นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ ผู้อำนวยการ โครงการดังกล่าวได้ปรากฏตัวเมื่อครั้งการแถลงข้อเท็จจริงการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านเขื่อนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2534 และนำเสนอข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบของเขื่อนมีมากกว่าความคุ้มค่าในการลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้า ต่อมานายวิฑูรย์ ได้มีโอกาสต่อสู้ทางข้อมูลกับนายสุพิน ปัญญาภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ กฟผ. ในการสัมภาษณ์หัวข้อ “เขื่อนปากมูลยังงี้ก็ต้องสร้าง?” เมื่อ 28 ตุลาคม 2534 โดยมีนายสุทธิชัย หย่น เป็นผู้ดำเนินรายการ¹³ การสัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นการเผชิญหน้าของฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้สาธารณชนได้รับรู้รายละเอียดของโครงการเขื่อนปากมูลทั้งสองด้านอย่างชัดเจน

¹¹ สุธานี ใจสมบูรณ์, “เขื่อนปากมูลจุดปะทุพลังมวลชนเหนือแคว้นแคว้นอีสาน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (2 กรกฎาคม 2532) : 16-17.

¹² รัชดา ฉายสวัสดิ์, “การทำทลายในเชิงปัญญาต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรณรงค์คัดค้านสร้างเขื่อนปากมูล,” หน้า 32-33.

¹³ โปรต รายละเอียดบทสัมภาษณ์ “เขื่อนปากมูลยังงี้ก็ต้องสร้าง?” กรุงเทพมหานคร (28 ตุลาคม 2534) : 1-2. , กรุงเทพธุรกิจ (11 พฤศจิกายน 2534) : 8-9.

ในช่วงการเคลื่อนไหวคัดค้านการอนุมัติเงินกู้ของธนาคารโลก บทบาทของกลุ่มนี้ในการเป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศไทย นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเขื่อนปากมูล พร้อมกับองค์กรเอกชนต่างประเทศให้แก่ผู้อำนวยการฝ่ายให้ความช่วยเหลือ กระทรวง การคลังสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอนโยบายด้านการเงินการคลังให้กับรัฐบาลสหรัฐฯ และมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของตัวแทนกรรมการบริหารธนาคารโลกจากสหรัฐฯ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศเสนอว่าธนาคารโลกสนใจบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมว่าเขื่อนปากมูลตั้งอยู่บนหลักการที่ตั้งไว้หรือไม่ และมีความเห็นที่รัฐบาลไทยและ กฟผ. ต้องการหาความชอบธรรมให้แก่เขื่อนนี้จากการให้กู้เงินของธนาคารโลกเท่านั้น อีกทั้งกลุ่มนี้ยังได้จัดสัมมนาพร้อมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศในหัวข้อเรื่อง “ชาวบ้านพบกรรมการธนาคารโลก” โดยเชิญกรรมการบริหารธนาคารโลกของประเทศเยอรมัน ออสเตรเลียและแคนาดา และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนมาให้ข้อเท็จจริงและร่วมฟังความคิดเห็น เมื่อ 13 ตุลาคม 2534 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกมีมติอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวในเดือนธันวาคม พ.ศ.2534 แต่มีข้อสังเกตว่า มตินี้ไม่เป็นเอกฉันท์เนื่องจากมีตัวแทนกรรมการบริหารธนาคารโลกของ 3 ประเทศคือ สหรัฐฯ เยอรมนี และ ออสเตรเลีย ลงคะแนนเสียงคัดค้าน จึงคาดว่ากรณีที่แจ้งข้อมูลของ องค์กรพัฒนาเอกชน และการพบปะกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้กรรมการบริหารธนาคารโลกทั้ง 3 ประเทศ แสดงบทบาทดังกล่าว

3.3 องค์กรทางด้านสาธารณสุข ในที่นี้ประกอบด้วยมูลนิธิแพทย์ชนบท ชมรมหมอชนบทแห่งประเทศไทย มูลนิธิหมอชาวบ้าน และคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณสุขมูลฐาน เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทคัดค้านเขื่อนปากมูลในประเด็นของผลกระทบทางด้านสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นจากเขื่อนนี้ โดยการออกมาร่วมสนับสนุนกลุ่มอื่นๆ ในการคัดค้านการอนุมัติเงินกู้แก่เขื่อนปากมูลของธนาคารโลก ด้วยการจัดสัมมนาเชิงวิชาการในหัวข้อ “เขื่อนกับปัญหาสาธารณสุข” ณ โรงพยาบาลสงฆ์ เมื่อ 6 กันยายน 2534 ซึ่งนำประเด็นกรณี เขื่อนปากมูลขึ้นมาพิจารณา และมีการสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ว่าเขื่อนนี้เป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มกับผลเสียที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะความเสียหายทางด้านสาธารณสุข ซึ่งจะเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันและรักษาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากข้อมูลประกอบการตัดสินใจอนุมัติการสร้างเขื่อนเป็นข้อมูลที่ขาดความเชื่อถือเชิงวิชาการและไม่เป็นกลาง¹⁴ และกลุ่มนี้ก็ได้ยื่นข้อมูลในการสัมมนาประกอบการตัดสินใจของธนาคารโลก ให้แก่

¹⁴ สยามรัฐ (7 กันยายน 2534) : 16.

ตัวแทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย จนมีการเลื่อนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่เขื่อนนี้ออกไป ขณะเดียวกันก็มีส่วน เรียกร้องให้รัฐยอมรับเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบของประชาชนที่คัดค้านเขื่อน ภายหลัง เหตุการณ์สลายการชุมนุมด้วยอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยขอให้รัฐบาล ยุติข้อกล่าวหากลุ่มคัดค้าน และไม่ควรผลักความรับผิดชอบในปัญหาเชิงนโยบายและผลกระทบ จากนโยบาย โครงการเขื่อนปากมูลไปสู่ระดับปฏิบัติการ เพื่อมิให้ความขัดแย้งขยายตัวจนเกิด ความรุนแรงอีกครั้ง ที่สำคัญได้เสนอให้รัฐเร่งกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูล ได้ถูก วิเคราะห์จากฝ่ายสนับสนุนเช่นเดียวกับองค์กรนักศึกษาว่า เป็นกลุ่มภายนอกที่อยู่เบื้องหลังการ เคลื่อนไหวจน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งนำไปสู่การใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้ง กลุ่มเหล่านี้ยังถูกกล่าวหาว่า ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศมาดำเนินการเคลื่อนไหว คัดค้านทั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการรับรู้การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว ต่อ ประเด็นดังกล่าวได้มีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนคือ นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ ออกมาชี้แจง ว่า ในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนส่วนใหญ่ได้ รับการสงเคราะห์จากแหล่งทุนต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยไม่เคยให้ความสนใจและการ สนับสนุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศ นอกจากนี้ หากพิจารณาการเคลื่อนไหว ขององค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นลักษณะพยายามผลักดันและเรียกร้องความยุติธรรมให้แก่ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ ซึ่งเพิกเฉยและละเลยการให้ความสำคัญและ ความรับผิดชอบที่มีต่อชาวบ้านที่ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเอง ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนในการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนย่อมเป็นเครื่องสะท้อนถึงปัญหา ความบกพร่องของกลไกรัฐที่ไม่สามารถดำเนินนโยบาย และจัดการเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปใน แนวทางที่สอดคล้อง และเหมาะสมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

4. **องค์กรพัฒนาเอกชนภายนอกประเทศ** องค์กรต่างประเทศที่มีบทบาท สำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูล ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศคือ กลุ่ม กรีนพีซ (Green Peace) และกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากสหรัฐอเมริกา ซึ่ง พยายามเข้ามามีส่วนเคลื่อนไหวและผลักดันให้รัฐบาลประเทศของตนแสดงท่าทีเรียกร้องให้ ธนาคารโลกระงับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูล สำหรับกลุ่มกรีนพีซได้ให้ เหตุผลการให้เงินกู้ของธนาคารโลกยังละเลยที่จะลงทุนด้านการใช้ และอนุรักษ์พลังงานอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกรณีเขื่อนปากมูลผลประโยชน์ที่จะได้รับจากไฟฟ้าไม่สมเหตุผลที่จะ สามารถตอบสนองความต้องการพลังงานในอนาคตระยะยาวได้อย่างแท้จริง และเมื่อเปรียบ เทียบกับความเสียหายทางนิเวศวิทยาและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นแล้ว ย่อมไม่อาจเปรียบเทียบ

ได้เลย อีกทั้งยังเสนอให้ธนาคารโลกเปิดเผยข้อมูลในการให้เงินกู้แก่โครงการต่าง ๆ แก่ประชาชนในประเทศที่ได้รับเงินกู้ด้วยภาษาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นตระหนักว่ากำลังจะเกิดอะไรขึ้นกับพวกเขาเนื่องจากประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะปกป้องตัวเอง¹⁵ เห็นได้ว่าบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้จะมีหลักการเผยแพร่ความรู้ในด้านนิเวศวิทยาและสังคมวิทยา อันจะเกิดจากการพัฒนาตามโครงการที่ธนาคารโลกให้เงินกู้แก่ประชาชนในประเทศต่าง ๆ แม้จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากเขื่อนปากมูลได้รับการอนุมัติเงินกู้จากธนาคารโลก แต่ขบวนการคัดค้าน ดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กร สิ่งแวดล้อมโลก กับองค์กรประเภทเดียวกันในประเทศไทย อย่างเป็นทางการครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกด้วย

การศึกษากรณีนี้ ยังพบว่ากลุ่มนักการเมืองอีกกลุ่มที่มีบทบาทคัดค้านเขื่อนปากมูล ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นแกนนำในการจุดประกายความคิดในการคัดค้านเขื่อนปากมูล และมีบทบาทนำการเคลื่อนไหวคัดค้านโดยมีปัจจัยผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นแรงผลักดัน เมื่อกลุ่มเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง การนำการคัดค้านจึงลดบทบาทลง ซึ่งกลุ่มนี้จะประกอบด้วย นายอิสสระ สมชัย อดีต ส.ส. และนายไพฑูรย์ ชอบเสียง ทนายความที่ลงสมัคร ส.ส. และสมาชิกสภาจังหวัดมาหลายหนแต่ไม่เคยประสบความสำเร็จ เป็นผู้ริเริ่มคัดค้านเขื่อนปากมูลเมื่อเดือนมีนาคม 2532 โดยมีฐานกำลังในการต่อสู้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มค้าขายบริเวณแก่งสะพือ และประชาชนบางหมู่บ้านที่แถบลำน้ำมูล และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 แกนนำเหล่านี้ได้ระดมพลประท้วงครั้งใหญ่ที่บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อให้ระงับการอนุมัติงบประมาณแก่เขื่อนปากมูล โดยมีนายประสม ประคุณ ศึกษาศาสตร์ ส.ส.ขอนแก่น พรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นเป็นแกนนำร่วมสนับสนุน แต่ก็ไม่เป็นผลเมื่อมีการอนุมัติงบประมาณในเดือนพฤษภาคม 2533 และรัฐบาลที่อนุมัติก็ได้ถูกกระทำรัฐประหารโดย คณะ รสช. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 หลังจากนั้น นายไพฑูรย์ กลายเป็นสมาชิกสภาจังหวัด เขตอำเภอพิบูลมังสาหาร และประกาศยุติบทบาทของตนในการคัดค้านเขื่อน ส่วนนายอิสสระได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อ 23 กันยายน 2535 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และได้รับเลือกเป็นเลขานุการรัฐมนตรีช่วยว่าการ

¹⁵ “กลุ่มกรีนพีซค้านสร้างเขื่อนปากมูล,” กรุงเทพธุรกิจ (16 ตุลาคม 2534) :

กระทรวงมหาดไทย ส่วนประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนได้รวมตัวกันใหม่โดยมีชาวบ้านเป็นแกนนำ และได้เคลื่อนไหวคัดค้านมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านเขื่อนบริเวณหัวงานก่อสร้างเขื่อนด้วยอาวุธในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2536 และมีผู้ได้รับบาดเจ็บสาหัส ในขณะที่นายอิสสระกลับมีท่าทีวางเฉยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น¹⁶

สำหรับกรณีนายประสม ซึ่งเป็น ส.ส. จังหวัดอื่น และอยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นได้ออกมาเป็นแกนนำร่วมสนับสนุนคัดค้านเขื่อนปากมูลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น ทั้งที่ไม่ได้เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากนายประสมมีปัญหาภายในพรรคราษฎรที่ตนสังกัด เนื่องจากไม่ได้รับมอบให้จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาแก่โรงเรียนในภาคอีสานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ พล.อ.มานะ รัตนโกเศศ (รองหัวหน้าพรรคราษฎร) ประกอบกับการถูกโดดเดี่ยวจากภายในพรรคทำให้นายประสม อาศัยเวทีนอกพรรครองรับการเคลื่อนไหวทางการเมืองและความผูกพันทางใจที่มีต่อนายอิสสระ ที่มาช่วยหาเสียงจนตนเองได้รับการเลือกตั้งซ่อมในวันที่ 12 ธันวาคม 2529 ทำให้ตัดสินใจสนับสนุนนายอิสสระ ต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูล¹⁷

ดังนั้น บทบาทของนักการเมืองกลุ่มนี้จึงเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูลเนื่องจากได้รับผลกระทบทางการเมือง จึงไม่ถือว่าเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์จากเขื่อนในแง่ของผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของกรณีศึกษา

การต่อสู้ทางการเมืองว่าด้วยโครงการเขื่อนปากมูล

การตอบโต้ระหว่างผู้ที่คัดค้านและสนับสนุนนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ได้ดำเนินมานับตั้งแต่ปี 2532 จนถึงปัจจุบัน (2538) ความขัดแย้งยุติลงโดยมีการตกลงในคำชดเชยด้านประมงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งพัฒนาการของความขัดแย้งได้แปรเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ดังนี้

¹⁶ ผู้จัดการรายวัน (23 มีนาคม 2538) : 6.

¹⁷ ผู้จัดการรายสัปดาห์ (26 กุมภาพันธ์-4 มีนาคม 2533) : 67.

1. ขั้นการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเชื่อมปากมูล

จากที่กล่าวมาข้างต้น การตอบโต้ระหว่างผู้ที่คัดค้านและสนับสนุนนโยบายโครงการเชื่อมปากมูลได้เริ่มปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการแก่โครงการเชื่อมปากมูล ซึ่งฝ่ายคัดค้านนำโดยนักการเมืองในจังหวัดอุบลราชธานี คือ นายอิสสระ สมชัย และนายไพฑูรย์ ขอบเสียง โดยได้รับการประสานข้อมูลทางด้านผลกระทบของเขื่อนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ คือ นายนิกร วิสเพ็ญ เจ้าหน้าที่ สสส.ประจำจังหวัดอุบลราชธานี พยายามเสนอให้ยกเลิกโครงการ โดยเน้นกระทบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นในด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิต แต่ฝ่ายสนับสนุนก็ตอบโต้ถึงผลกระทบดังกล่าวมีจำนวนน้อยและหาแนวทางแก้ไขแล้ว อย่างไรก็ตาม ความพยายามของ กฟผ. ที่จะผลักดันโครงการเชื่อมปากมูลด้วยการชี้แจงประชาสัมพันธ์แก่กลุ่มเป้าหมายคือ ข้าราชการและพ่อค้าในจังหวัดอุบลราชธานี ยิ่งกว่านั้น ยังมีความพยายามที่จะหาข้อสรุปจากกรณีนี้ โดยการนำคณะผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด และหอการค้าจังหวัด ไปดูเขื่อนต่างๆ ที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งฝ่ายคัดค้านได้ให้ความเห็นต่อการชี้แจงประชาสัมพันธ์และการไปดูงานครั้งนี้ว่าผู้ที่รับเชิญส่วนใหญ่เป็นฝ่ายสนับสนุน และมีส่วนหนึ่งมีผลประโยชน์จากการสร้างเชื่อมปากมูล ขณะเดียวกันฝ่ายคัดค้านได้พยายามสำรวจข้อมูลในพื้นที่จนมีข้อสรุปว่า การพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบจากเขื่อนและได้นำเสนอข้อมูลที่ปรากฏออกมานั้นผิดพลาดจากข้อเท็จจริง และได้เสนอผลการสำรวจลงสู่พื้นที่ด้วยการเข้าหาประชาชนอย่างต่อเนื่อง จนสามารถก่อกระแสมวลชนขึ้นมาคัดค้าน

ข้อสรุปของแต่ละฝ่ายได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดและทางการเมืองที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเชื่อมปากมูล ประเด็นผลกระทบทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมของเขื่อนปากมูลก็ค่อยๆ ลดความสำคัญลง ในขณะที่ประเด็นเรื่องผลกระทบวิถีชีวิตชุมชนในความมั่นคงต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะที่ดินทำกินและการประมงของ ประชาชนในพื้นที่ จะกลายเป็นประเด็นหลักในการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับนโยบายของโครงการเชื่อมปากมูลในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ประเด็นว่าด้วยผลกระทบทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมก็ยังได้รับการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันเป็นระยะ และมีความพยายามที่จะหาข้อสรุปที่ชัดเจน

2. ขั้นหลังการอนุมัติงบประมาณจนก่อสร้างเชื่อมปากมูลเสร็จ

นโยบายโครงการเชื่อมปากมูล เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการนำไปปฏิบัติอย่างรุนแรงระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปาก

มูลภายหลังการอนุมัติงบประมาณ กฟผ.ได้เร่งดำเนินการก่อสร้างเขื่อนตามที่เตรียมการไว้แต่ การดำเนินการนั้น ในช่วงหนึ่งได้มีการระเบิดแก่งหินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะเพื่อสร้าง ส่วนระบายน้ำของเขื่อน ซึ่งตัวแทนของ กฟผ. ได้ยืนยันก่อนที่จะมีการอนุมัติงบประมาณว่าจะ ไม่มีการระเบิดต่างๆ ในลำน้ำมูล ทำให้เป็นประเด็นนำมาคัดค้านอย่างรุนแรง ซึ่ง กฟผ. ได้ ดำเนินการไปตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ หลังจากนั้นประเด็นคัดค้านได้พัฒนามาสู่ข้อเรียกร ้องในความมั่นใจต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ในความรับผิดชอบของรัฐเมื่อเขื่อนได้ สร้างเสร็จสมบูรณ์ว่าจะไม่มีผลกระทบใดๆ และหากมีผลกระทบเกิดขึ้นรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อ การชดเชยต่างๆ โดยขอให้รัฐบาลและ กฟผ. ทำสัญญาประชาคมให้มีผลกับทุกรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ รับการตอบสนองใดๆ จากรัฐบาลและ กฟผ. จนประเด็นการคัดค้านได้นำมาสู่การเรียกร้อง ค่า ชดเชยในการเสียโอกาสจากการประกอบอาชีพประมงตั้งแต่เริ่มดำเนินก่อสร้าง และได้รับ การตอบสนองในที่สุดจากการพิจารณาร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

ผลการรณรงค์คัดค้านต่อโครงการเขื่อนปากมูล

การรณรงค์คัดค้านนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลที่นำโดยนักการเมืองท้องถิ่นและ ได้รับการประสานข้อมูลทางด้านผลกระทบของเขื่อนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ทำให้ ประเด็นเขื่อนปากมูลเป็นประเด็นสาธารณะ จนกระทั่งมีการตกลงค่าชดเชยผลกระทบด้านการ ประมงที่ร่วมกันพิจารณาระหว่างรัฐกับประชาชน ประเด็นการคัดค้านจึงยุติลง ซึ่งผลที่ตามมา จากการรณรงค์ครั้งนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นคือ

1. **ผลในเชิงนโยบาย** การรณรงค์คัดค้านจนถึงขณะนี้ (2538) ยังไม่ปรากฏการ ปรับเปลี่ยนนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. แต่ได้ก่อให้เกิดค่าชดเชยทางด้านต้นทุนทาง สังคมที่เป็นผลกระทบอันเกิดขึ้นจากนโยบาย ซึ่งนโยบายดังกล่าวมิได้นำไปคิดคำนวณไว้เป็น ต้นทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้า นั่นคือ ค่าใช้จ่ายในด้านผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในความมั่น คงต่อการดำรงชีวิตทางการประกอบอาชีพประมงของประชาชนที่อาศัยทรัพยากรในแม่น้ำ มูล ซึ่งในรายงานความก้าวหน้างานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนปากมูลของ กฟผ. ไม่ปรากฏแนวทางแก้ไขค่าชดเชยดังกล่าวจะมีก็เพียงงานศึกษาและกำหนดแผนพัฒนาการ ประมง โดยใช้งบประมาณ 15.92 ล้านบาท แต่จากการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชา ชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน รัฐจะชดเชยค่าเสียโอกาสจากการประกอบอาชีพประมงประมาณ 3,227 ครอบครัวย ะ 30,000 บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงินประมาณ 96 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐจะมีเงินกองทุนพัฒนาอาชีพเกษตรกรประมงอีกประมาณ 194 ล้านบาท ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็น ถึง การกำหนดนโยบายของรัฐคงจะต้องนำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาเปรียบเทียบถึงผล ได้ผล เสียของนโยบาย เพื่อประกอบการตัดสินใจในนโยบาย มิเช่นนั้น หากไม่คำนึงถึงก็จะต้อง

มาชดเชยหรือทดแทนต้นทุนเหล่านั้นในเวลาต่อมา ซึ่งบางที่อาจจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนก็ได้ หากค่าทดแทนนั้นมีหลายปัจจัยและใช้เวลายาวนานในการชดเชยให้เหมือนกับที่มีอยู่เดิม

2. ผลในเชิงกระบวนการทางการเมือง การรณรงค์คัดค้านประเด็นปัญหา เชื้อนปากมดลูกนี้ ทำให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในแง่กระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การเมืองในช่วงที่มีการเคลื่อนไหวคัดค้านเชื้อนี้ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มคัดค้านภาคประชาชน หรือ ขบวนการทางสังคม (social movement) หลายกลุ่มถือกำเนิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและองค์กรประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ได้แสดง บทบาทออกมาเป็นที่ปรากฏต่อสาธารณชนจนมีการรับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งที่การ เคลื่อนไหวได้ผ่านช่วงเวลาการปกครองของรัฐบาลที่มาจากกรเลือกตั้งและการทำรัฐประหาร ดังเช่น การกำเนิดบทบาทในการรณรงค์ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่รวมตัวกันเป็น องค์กรในนาม คณะกรรมการรณรงค์คัดค้านการสร้างเชื้อนปากมดลูก (กคช.) กลุ่มฮักน้ำมด และคณะกรรมการชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเชื้อนปากมดลูก (ชชช.) หรือการแสดง บทบาทขององค์กรนักศึกษาทั้งของ อสมร. คอทส. และ สนนท. รวมทั้งบทบาทองค์กรพัฒนา เอกชนของ สสส. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และองค์กรทางด้านสาธารณสุขที่ได้รวมตัว กันคัดค้านเชื้อ และเป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของกลุ่มทางสังคมเหล่านี้จะมีพัฒนาการในเชิง บวกเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆจนสามารถต่อรองกับรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเชื้อนปากมดลูกและได้ รับการสนองตอบในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

กรณีโครงการเชื้อนปากมดลูกที่เกิดปัญหาคัดค้านมาตลอดระยะเวลาประมาณ 6 ปี สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐที่รวมศูนย์และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ ได้รับผลกระทบจากนโยบายทั้งโดยตรงและทางอ้อมเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนด นโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น ความเห็นในรูปลักษณะของการไต่สวนสาธารณะ หรือการลงประชามติ จะเห็นได้ว่าหากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเชื้อนี้ได้มีโอกาสเข้า ร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากนโยบายก็สามารถ ยุติลงได้ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่

โครงการเชื้อนปากมดลูกกับการคัดค้านของประชาชน

การคัดค้านของประชาชนในท้องถิ่นต่อโครงการเชื้อนปากมดลูกเริ่มขึ้นภายหลังจากคณะ รัฐมนตรีสัจจรอนุมิตีในหลักการแก่โครงการดังกล่าว ซึ่งทำให้ประชาชนรวมตัวกันคัดค้านการ สร้างเชื้อ จนปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนและเป็นผลทำให้ปลุกกระแสการคัดค้าน โครงการ เชื้อนปากมดลูกจากประชาชน 5 อำเภอในจังหวัดอุบลราชธานี โดยสาเหตุการคัดค้านโครงการ

เขื่อนปากมูลที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านพลังงานไฟฟ้าชลประทานและอื่นๆ แต่ภาคประชาชนนั้นมองว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบที่สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา

1.1 ทำให้เกิดภาวะน้ำเน่าเสียและโรคระบาด โดยเฉพาะโรคพยาธิใบไม้ในเลือด เนื่องจากกระแสน้ำไหลช้าลงและตื้นเขินทำให้หอยที่เป็นพาหะนำโรคพยาธิใบไม้ในเลือด เกิดขึ้นได้

1.2 ปิดกั้นการเดินทางเพื่อแพร่พันธุ์ของปลากว่า 100 ชนิดจากแม่น้ำโขง แม้จะแก้ไขด้วยบันไดปลาโจน แต่ก็มีเพียงปลาไม่กี่ชนิดที่สามารถว่ายทวนน้ำและกระโดดข้ามสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้

2. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

2.1 การสูญเสียที่ดินทำกินเนื่องจากระดับน้ำท่วม และใช้เป็นพื้นที่ดำเนินโครงการ แม้จะมีแนวทางแก้ไขด้วยการจ่ายค่าชดเชยก็ไม่สามารถไปซื้อที่แห่งใหม่ได้ใน จำนวนเนื้อที่เท่าเดิมเนื่องจากราคาประเมินของรัฐกับความเป็นจริงแตกต่างกันมาก หรือ การจัดสรรที่ให้ใหม่ก็ไม่มีคุณสมบัติเท่ากับที่ทำกินเดิม เนื่องจากพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ได้ถูกจับจองไปเป็นส่วนใหญ่ และประชาชนได้เห็นตัวอย่างจากจัดสรรที่ดินกรณีเขื่อนสิรินธรที่ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จนต้องอพยพออกมา

2.2 การสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพประมง เนื่องจากจำนวนปลาในพื้นที่บริเวณใต้เขื่อนมีจำนวนลดน้อยลง อันเกิดจากการปิดกั้นไม่ให้ปลาสามารถย้ายถิ่นฐานในการขยายพันธุ์

2.3 การสูญเสียแหล่งท่องเที่ยวแก่สะพือเนื่องจากน้ำท่วม ทำให้รายได้ที่ค้าขายกับนักท่องเที่ยวเกือบจะหมดไป แม้จะมีการแก้ไขด้วยการเร่งปล่อยน้ำในเวลากลางวันช่วงฤดูท่องเที่ยว แต่รายได้จากการค้าขายคงไม่เท่าเดิมและไม่มีองค์กรใดมารับผิดชอบจากการเสียโอกาสที่จะได้รับรายได้ดังกล่าว

3. ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม

3.1 การทำลายวิถีชีวิตชุมชนเกิดจากปัญหาที่ทำกิน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และปัญหาการขาดรายได้จากการทำประมง ทำให้วัยแรงงานอพยพไปทำงานทำในที่ต่างๆ เหลือทิ้งไว้เพียงเด็กและคนแก่ให้อยู่ในพื้นที่ ก่อให้เกิดการทำลายระบบครอบครัว

3.2 กระทบต่อแหล่งสำคัญทางโบราณคดีอันเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม อาทิ ถ้ำวัด พระพุทธรูป และภาพเขียนสีที่สวยงาม ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ทางสังคมของประชาชนในพื้นที่ การสร้างเขื่อนจะทำลายแหล่งโบราณคดี แม้จะมีการขนย้ายไปเก็บรักษาไว้ หรือหากทำไม่ได้ก็มีนโยบายสร้างสิ่งเหล่านั้นมาทดแทน แต่ย่อมมีคุณค่าทางจิตใจและความผูกพันของประชาชนในพื้นที่ต่อแหล่งอารยธรรมของชุมชนที่แตกต่างกัน

การต่อสู้ทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

จากการคาดการณ์ว่าจะได้รับความเดือดร้อนเนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐได้มีการทบทวนนโยบายการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าและยกเลิกโครงการเขื่อนปากมูล โดยเริ่มจากการตั้งคำถามและการนำเสนอผลกระทบของเขื่อนเพื่อหาแนวร่วมมวลชนในพื้นที่ ซึ่งเน้นการรวบรวมสำนึกความรู้สึกร่วมกันที่มีต่อวัฒนธรรมชุมชนและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้รวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียวในการเคลื่อนไหว แต่ฝ่ายสนับสนุนทั้งระดับนำใน กฟผ. และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็ได้ออกมาโต้ตอบชี้แจงประชาสัมพันธ์แก่กลุ่มเป้าหมายข้าราชการพ่อค้าที่มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นหันมาสนับสนุนและผลักดันนโยบายในทันที อีกทั้งยังได้อาศัยสื่อมวลชนของรัฐทั้งทางโทรทัศน์และวิทยุบางสถานีในระดับประเทศและระดับจังหวัด ประชาสัมพันธ์หนุนช่วยอีกทางหนึ่ง แต่ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบและเป็นคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ได้รับการสื่อสารข้อมูลโดยตรงจาก กฟผ. ดังนั้น ฝ่ายคัดค้านที่ได้ก่อตัวมาเป็นลำดับรวมตัวกันเป็นกลุ่มในนาม คณะกรรมการรณรงค์คัดค้านการสร้างเขื่อน (กคช.) เพื่อให้การเคลื่อนไหวคัดค้านเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยมีนายไพฑูรย์ ขอบเสียง นักการเมืองท้องถิ่นเป็นประธาน ซึ่ง กคช. ได้ดำเนินการเข้าหามวลชนพื้นฐานด้วยการเข้าร่วมรณรงค์ จัดขายเสื้อสติ๊กเกอร์และสื่อสัญลักษณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับเขื่อนปากมูล โดยเน้นการให้ความรู้พื้นฐานแก่ผู้นำชุมชนและราษฎรโดยทั่วไปรับรู้เพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยที่จะประสานองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ นักศึกษา นักวิชาการและสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อมวลชนที่มีส่วนในการกระจายข่าว และขยายผลให้เห็นว่ากลไกของรัฐขาดความเป็นกลาง จนทำให้ประชาชนที่ไม่แน่ใจเกี่ยวกับข้อมูลของทั้งสองฝ่ายเริ่มเปลี่ยนทัศนคติมาเห็นด้วย

ส่งผลให้ กคช. นำประชาชนชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2533 เพื่อยื่นหนังสือโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดให้รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ระวังการอนุมัติงบประมาณแก่เขื่อนปากมูล แต่การร้องเรียนผ่านขั้นตอนตามกฎหมายไม่ได้รับการตอบสนองและความสนใจใดๆ กลุ่มคัดค้านจึงใช้วิธีการรุนแรงด้วยการเผาหุ่นผู้ว่าราชการจังหวัด และตัวแทนกลุ่มคัดค้านร่วมกันอดอาหารประท้วง จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้น ระวังการพิจารณาเรื่องเขื่อนปากมูลไว้ก่อน และตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาข้อเท็จจริง ผลดี ผลเสียจากเขื่อน ทำให้มีการสลายการชุมนุมลง

การคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูลดังกล่าวข้างต้นเป็นจุดทำทนายโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่รัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในบังคับของตนได้ ขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มสนับสนุนในลักษณะเกิดกลุ่มประชาชนนำโดย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกมาแสดงพลังเช่นกันซึ่งน่าจะเป็นกลุ่มที่จัดตั้งจากข้าราชการในจังหวัด เพื่อนำมาแก้เกมกลุ่มคัดค้านที่เคลื่อนไหวเพียงฝ่ายเดียว พร้อมกันนั้น กลุ่มนักธุรกิจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในจังหวัดอุบลราชธานีได้ออกมาสนับสนุนเขื่อน และแสดงท่าทีข่มขู่กลุ่มคัดค้านผ่านสื่อมวลชน และเข้าหาผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลและใช้การลอบบีเป็นการผลักดันนโยบายดังกล่าว ทำให้กลุ่มคัดค้านในพื้นที่ตอบโต้ด้วยการใช้จิตวิทยาเข้ามาแก้ไข โดยทำพิธีบวงสรวงเจ้าพ่อในศาลบริเวณแก่งสะพือ และสาปแช่งกลุ่มที่สนับสนุนเขื่อนปากมูล จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์แก่งน้ำ กคช. ถูกทำร้ายร่างกายเมื่อครั้งเข้าร่วมประชุมชี้แจงโครงการเขื่อนปากมูลที่จัดโดยรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี จนมีการแจ้งความกล่าวหาว่ารัฐมนตรีคนนั้นอยู่เบื้องหลังการกระทำดังกล่าว กรณีนี้ได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนต่อรัฐบาลและรัฐมนตรีบางคนในลักษณะพร้อมที่จะใช้ความรุนแรงต่อสู้กับประชาชน ถึงกระนั้นในที่สุดโครงการเขื่อนปากมูลได้ผ่านการอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี ทำให้บทบาทของ กคช. ลดลงการเคลื่อนไหวลงจนสลายองค์กรไปโดยปริยาย

การต่อสู้ทางการเมืองของประชาชนในระดับประเทศ

ภายหลังการอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเขื่อนปากมูล ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนได้จัดตั้งคณะกรรมการ “กลุ่มฮักน้ำมูล” โดยมีตัวแทนประชาชนจากทุกหมู่บ้านที่ประสบปัญหาพร้อมเป็นคณะกรรมการ มีการเลือกตั้งประธานและเลขานุการ ซึ่งเป็นประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการกระชับประสานในการต่อสู้คัดค้านเขื่อนปากมูล เพื่อให้มีการทบทวนโครงการและยุติการก่อสร้างเขื่อน หลังจากการสลายตัวของ กคช. เป็นผลให้การดำเนินการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูลเป็นระบบอีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้อันไม่ถูกกล่าวอ้างว่ามีเบื้องหลังต่อผลประโยชน์

ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มฮักน้ำมูลได้ขยายแนวร่วมไปสู่กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและในระดับประเทศ รวมทั้งประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรนักศึกษา เพื่อทำการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล ซึ่งสามารถเปิดช่องทางหรือเวทีให้ชาวบ้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและข้อเรียกร้องของตน ดังคำสัมภาษณ์ของนายศรีสุวรรณ คอระขจร ผู้ประสานงานโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติได้กล่าวว่า

“การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายของชาวบ้านที่คัดค้านเขื่อนปากมูล ช่วยให้โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติได้รับทราบข้อมูลที่เป็นจริงของชาวบ้านในเขตลำน้ำมูลเพิ่มขึ้น การทำงานร่วมกันของกลุ่มชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ ทำให้ข้อเรียกร้องของชาวบ้านได้รับความสนใจทั้งในภาคอีสาน ในกรุงเทพฯหรือรวมไปถึงกรุงวอชิงตัน จุดนี้เป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการรวมกลุ่มของชาวบ้านทีเดียว”¹⁸

การต่อสู้ที่สำคัญของกลุ่มฮักน้ำมูล ได้แก่ การเคลื่อนไหวคัดค้านเพื่อบรรลุเป้าหมาย อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ โดยเริ่มจากการยื่นจดหมายพร้อมทั้งรายชื่อประชาชนที่คัดค้านเขื่อน จำนวน 12,000 คน ต่อนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (1) และคณะ รสช. ที่ปกครองประเทศในขณะนั้น ให้ทบทวนโครงการเขื่อนปากมูล (เนื่องจากในช่วงนั้นมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเกิน 5 คน ตามประกาศกฎอัยการศึก) อีกทั้งยังได้ยื่นจดหมายเดียวกันแก่ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยเพื่อนำเสนอให้ธนาคารโลกให้ระงับเงินกู้แก่โครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตามกลุ่มฮักน้ำมูลได้ชุมนุมใกล้บริเวณหัวงานก่อสร้างเขื่อน ประมาณ 300 คน โดยไม่สนใจประกาศกฎอัยการศึกแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลระงับการสร้างเขื่อน เนื่องจากการไถและรื้อศาลพระภูมิเจ้าที่บริเวณหัวงาน โดยไม่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบ และขอให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาประกอบด้วยตัวแทนของภาครัฐและประชาชน เพื่อพิจารณาสำรวจผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากองค์กรนักศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชนในส่วนกลางอีกทางหนึ่ง ด้วยการยื่นหนังสือเรียกร้องของประชาชนต่อนายกรัฐมนตรีพร้อมกันนี้ องค์กรเหล่านี้ขอให้รัฐบาลให้หลักประกันความปลอดภัยในการรวมตัวชุมนุมของประชาชน แต่ไม่เป็นผลเนื่องจากได้รับการก่อกวนจากกลุ่มสนับสนุนที่เป็นชายฉกรรจ์ ทำให้ตัวแทนกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน (กลุ่มฮักน้ำมูล) เดินทางเข้ามาชุมนุมกดดันรัฐบาลในขณะนั้นที่

¹⁸ เอ็ดเวิร์ด โกลสมิทธิ และนิโคลัส ฮิลยาร์ด, เขื่อน กั้นฟ้า กักลม ? (1), หน้า

หน้าทำเนียบรัฐบาล และยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีตามข้อเรียกร้องเดิม จนมีการตั้งคณะกรรมการตามที่เสนอแต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่มีผลการดำเนินการแต่อย่างใด

จนกระทั่งมีการระเบิดแก่งหินเพื่อสร้างส่วนระบายน้ำของเขื่อน ซึ่ง กฟผ. ยืนยันว่าจะไม่มีการกระทำดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน นำโดย กลุ่มฮักน้ำมูล และ องค์การนักศึกษา ชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอคำชี้แจงจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กฟผ. และยุติการสร้างเขื่อนในรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (1) ซึ่งได้มีการชี้แจงจาก เจ้าหน้าที่ ยืนยันว่าเป็นกระทำตามขั้นตอนของกฎหมาย และในรัฐบาลชุดต่อมาก็คือรัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร กลุ่มฮักน้ำมูลได้ชุมนุมในพื้นที่โดยมีการประสานข้อมูลจากองค์กรนักศึกษาแก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กฟผ. เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหยุดการระเบิดแก่งและยุติการสร้างเขื่อนเช่นเดียวกัน จนมาถึงสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (2) กลุ่มฮักน้ำมูลได้ชุมนุมในพื้นที่เรียกร้องให้ รัฐบาลทำสัญญายกเลิกพระราชกำหนดเวนคืนที่ดินในเขตเทศบาลพิบูลมังสาหาร เนื่องจาก กฟผ. เคยสัญญาว่าน้ำจะไม่ท่วมในเขตดังกล่าว แต่ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล จึงทำให้กลุ่มดังกล่าวแสดงความจำนงที่จะไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ที่กำลังจะมาถึงในช่วงนั้น

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนประมาณ 400 คน นำโดยแกนนำกลุ่มฮักน้ำมูล ได้ชุมนุมในพื้นที่เรียกร้องความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อมีการสร้างเขื่อนเสร็จ เน้นการประกอบอาชีพประมง โดยต้องการความมั่นใจในความรับผิดชอบของรัฐบาล แต่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลด้วยการปิดกั้นผู้ชุมนุมไม่ให้มีการส่งเสบียงอาหาร จนกระทั่งมีการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ด้วยกำลังอาวุธ ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บสาหัสจำนวนหนึ่ง แต่กลุ่มผู้ชุมนุมยังไม่ลดความพยายามและเข้ามาชุมนุมเรียกร้องตามข้อเสนอดังเดิมร่วมกับองค์กรนักศึกษาที่หน้าทำเนียบรัฐบาล จนตัวแทนของรัฐบาลได้ตกลงที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ และประชาชนร่วมพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาเขื่อนปากมูล อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการก็ไม่มีมติเห็นชอบในการดำเนินการใดๆ ที่บ่งชี้ถึงความพยายามแก้ไขปัญหาเนื่องจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกรณีนี้โดยตรง (นายสาวิตรี โพธิวิหค) ปฏิเสธคณะกรรมการดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่รับรู้ในการตกลงกับประชาชน เมื่อปฏิกิริยาของรัฐแสดงออกมาเช่นนี้ทำให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนจึงปรับรูปแบบใหม่ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการชาวบ้านฟื้นฟูชีวิตและชุมชนลุ่มแม่น้ำมูล” ชุมนุมในพื้นที่เป็นเวลา 5 เดือน เรียกร้องค่าชดเชยจากการประกอบอาชีพประมงตั้งแต่มีการก่อสร้างเขื่อน จนกระทั่งมีการปรับ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กฟผ. มาจาก ส.ส. ในภาคอีสาน จึงแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือและพัฒนาอาชีพเกษตรกรประมง โดยมีตัวแทนส่วนราชการ ประชาชนและนักวิชาการเข้าร่วมในคณะกรรมการ จนมีการเจรจา

บรรลู่ข้อตกลงร่วมกันเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายในที่สุด ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองกรณี เชื้อนปากมูลที่ต่อสู้ระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายคัดค้านมาเป็นเวลาประมาณ 6 ปี จึงยุติลง

การต่อสู้ทางการเมืองในระดับสากล

แม้ว่ารัฐบาลไทยมีมติอนุมัติโครงการเชื้อนปากมูลแล้วก็ตาม แต่การเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการดังกล่าวก็ยังคงยืดเยื้อ โดยเฉพาะในช่วงที่จะมีการพิจารณาของธนาคารโลกเกี่ยวกับโครงการเชื้อนปากมูล การเคลื่อนไหวคัดค้านของกลุ่มฮักน้ำมูลจึงเริ่มขึ้นโดยการประสานร่วมมือกับองค์กรการนักศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน ผลักดันมิให้ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเชื้อนปากมูล ด้วยวิธีการยื่นหนังสือต่อผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย และยื่นจดหมายไปถึงประธานธนาคารโลกโดยตรง ระบุถึงการได้ข้อมูลเพียงด้านเดียวจาก กฟผ. ซึ่งไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และเสนอผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเชื้อนปากมูลตามที่สำรวจมา พร้อมทั้งรายชื่อประชาชนที่คัดค้านให้ธนาคารโลกรับทราบ และวิธีการเคลื่อนไหวชุมนุมร่วมกับองค์กรนักศึกษาที่หน้าสำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย จนมีการอดอาหารประท้วงของตัวแทนนักศึกษา อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวคัดค้านดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเฉพาะแวดวงนักศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น หากยังได้ขยายวงไปยังกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศและขบวนการสิ่งแวดล้อมโลกได้เข้ามามีส่วนในการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการดังกล่าวด้วย ได้แก่ กลุ่มกรีนพีซ ที่แสดงทัศนะไม่เห็นด้วยกับการสร้างเชื้อนปากมูลของไทยเนื่องจากไม่มีความจำเป็น และกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ามามีส่วนในการลอบบี้ และผลักดันให้คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกของประเทศตนทบทวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเชื้อนปากมูลด้วย ส่งผลให้ธนาคารโลกเลื่อนการพิจารณาเงินกู้สำหรับโครงการเชื้อนปากมูลเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534

หลังจากนั้น ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเชื้อนมีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง และความเห็นกับคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกจากประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี ออสเตรเลียและแคนาดา ซึ่งจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ดังกล่าวเมื่อ 10 ธันวาคม 2534 แต่เป็นมติที่ไม่เป็นเอกฉันท์โดยคณะกรรมการจากประเทศสหรัฐฯ เยอรมนี และออสเตรเลีย ลงคะแนนเสียงคัดค้าน และคณะกรรมการจากแคนาดาต่างออกเสียง อย่างไรก็ตาม ขบวนการสิ่งแวดล้อมและกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติจากต่างประเทศ ซึ่งพยายามเข้ามามีส่วนเคลื่อนไหวและผลักดันให้รัฐบาลประเทศของตนแสดงท่าทีเรียกร้องให้ธนาคารโลกระงับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเชื้อนปากมูล แม้จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ แต่ขบวนการคัดค้านดังกล่าวนับได้ว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรสิ่งแวดล้อมโลกกับองค์กรประเภทเดียวกันในเมืองไทยอย่างเป็นทางการ

การเป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกด้วย

กล่าวโดยสรุป การต่อสู้ของประชาชนทั้งสามระดับผู้วิจัยพบว่า การเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชนในพื้นที่นั้นได้ใช้กระบวนการขององค์กรประชาชนในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการมองปัญหาในระดับโครงสร้างท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วม แล้วจึงโยงปัญหาสู่โครงสร้างส่วนบนระดับนโยบาย โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นๆ คือ องค์กรนักศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน อีกประการหนึ่งคือ เมื่อประชาชนพยายามร้องเรียนผ่านชั้นตอนตามกฎหมายและไม่ได้ได้รับความสนใจ หรือไม่ได้พบกับท่าทีที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ทางราชการ หรือยิ่งกว่านั้นต้องเผชิญกับท่าทีข่มขู่จากภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนโครงการ ทำให้ถึงที่สุดแล้วการตอบโต้ของประชาชนด้วยวิธีรุนแรงต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การคัดค้านของประชาชนกลุ่มต่างๆ ต่อระบบราชการนั้นมักไม่ก่อให้เกิดผลในทางบวกต่อข้อเรียกร้อง แต่หากเมื่อประชาชนเหล่านั้นใช้วิธีการที่ก่อพลังต่อรองที่จะให้สาธารณชนหันมาสนใจกับประเด็นปัญหานั้นๆ โดยเฉพาะการชุมนุมประท้วง ซึ่งสามารถเรียกร้องความสนใจจากสื่อมวลชนก็จะทำให้ปัญหานั้นๆ ซึ่งจะได้รับความสนใจจากทางราชการอย่างจริงจังมากขึ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มประชาชนที่คัดค้านเขื่อนเป็นกลุ่มที่ขาดทรัพยากรทางการเมืองที่สังคมยอมรับ (conventional) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล หรืออีกนัยหนึ่ง “เป็นกลุ่มค่อนข้างไร้อำนาจ” (relatively powerless groups)¹⁹ ร่วมกันนี้ กลุ่มดังกล่าวยังถูกจำกัดอีกหลายด้านในการร้องเรียนให้เป็นผล จึงหันมาใช้ในการชุมนุมประท้วงเป็นทรัพยากรทางการเมือง เพื่อหวังให้เกิดเป็นข่าวสำคัญขึ้นมาและดึงประเด็นการประท้วงหรือการต่อสู้ในปัญหาเขื่อนปากมูลให้เป็นเรื่องสาธารณะ ทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมในการเรียกร้อง และ

¹⁹ Michael Lipsky, “Protest as a Political Resource,” in Betty H. Zisk (ed.) *American Interest Groups : Reading in Theory and Research* (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1969), p.268. ในเรื่องนี้ James Q. Wilson ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า การประท้วงเป็นยุทธวิธีของกลุ่มที่ปราศจากอำนาจ การประท้วงจะเกิดขึ้นถ้าฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะต่ำกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ดูบทที่ 14 ใน *Political Organizations* (New York : Basic Books, 1973), p.282-286.

สามารถมีไปบีบบังคับให้รัฐบาลหรือ กฟผ. ต้องดำเนินการบางอย่างเป็นการตอบสนองในลักษณะเป็นนางบอกต่อการเรียกร้อง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่รับจากการเรียกร้องความสนใจจากทาง การนั้น เป็นความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งที่สามารถทำให้โครงการเขื่อนปากมูลหยุดชะงักไปเพียงชั่วคราวเท่านั้น แต่เมื่อใดที่ชุมชนนั้นๆ เริ่มอ่อนแอลงแล้ว โครงการเขื่อนปากมูลจะดำเนินการต่อไปจนประสบผลสำเร็จ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย