

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 20 ธันวาคม 2534

บทเรียนจากโครงการเขื่อนปากมูล

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมได้ทำนายทายทักล่วงหน้ามาแล้วว่า ในที่สุดแล้ว โครงการเขื่อนปากมูล จักต้องได้รับจัดสรรเงินกู้จากธนาคารโลก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 15 พฤศจิกายน 2534) และแล้วธนาคารโลกก็ทำตาม 'โผ' ที่ผมกำหนดไว้ ในการประชุมคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2534 (ตามเวลาในนครวอชิงตัน ดี.ซี.) ที่ประชุมมีมติอนุมัติเงินกู้จำนวน 54 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่รัฐบาลไทย สำหรับใช้ในการสร้างเขื่อนปากมูล 22 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และการขยายโรงไฟฟ้าถ่านหินอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง 32 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 12 ธันวาคม 2534) แต่มีมติดังกล่าวหาได้เป็นมติเอกฉันท์ที่ไม่โดยมีกรรมการบริหารที่เห็นด้วยจาก 17 ประเทศ งดออกเสียง 1 ประเทศ (ได้แก่ ผู้แทนประเทศแคนาดา) และคัดค้าน 3 ประเทศ อันได้แก่ ผู้แทนสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเยอรมนี (*The Bangkok Post* และ *The Nation*, December 12, 1991)

ผมได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่า โครงการเขื่อนปากมูลได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศไปเสียแล้ว ทั้งนี้โดยมีการประสานความร่วมมือระหว่างขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ยุโรป ตะวันตก และไทย พลังอำนาจของขบวนการอนุรักษ์ในสหรัฐอเมริกาได้กดดันจนเป็นเหตุให้ผู้แทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกต้องลงมติคัดค้านการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล แม้ว่าขบวนการอนุรักษ์จะประสบความสำเร็จในการเตะถ่วงการลงมติของธนาคารโลกในเดือนกันยายน 2534 แต่ขบวนการอนุรักษ์ก็ล้มเหลวในการโค่นล้มโครงการเขื่อนปากมูล ความพ่ายแพ้ดังกล่าวนี้ต้องนับเป็นความพ่ายแพ้ของมวลราษฎรไทยที่ไม่สามารถหยุดยั้งกระแสหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ก่อผลกระทบประโยชน์ของกลุ่มชนที่ได้เปรียบในสังคมได้

แม้ผมจะมีได้มีส่วนร่วมในการรณรงค์คัดค้านโครงการเขื่อนปากมูล แต่ผมก็ได้เฝ้าติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด จากข้อมูลข่าวสารที่ประมวลได้นี้มีบทเรียนจากโครงการเขื่อนปากมูลอย่างน้อย 6 ประการ

บทเรียนที่หนึ่ง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากมูลขาดความโปร่งใสอย่างเห็นได้ชัด ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้เกิดจากโครงสร้างอำนาจที่มีการกระจุกตัว และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้จะมีการศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบของโครงการเขื่อนปากมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกลับปิดบังซ่อนเร้นรายงาน หรือเผยแพร่ผลการศึกษาด้านดี เพื่อหวังผลในการผลักดันโครงการเป็นสำคัญ ทั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต่างเห็นดีเห็นงามกับการโฆษณาชวนเชื่อของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ โดยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการประชาสัมพันธ์โครงการนี้ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร อันเป็นผลจากการปิดบังซ่อนเร้นข้อมูลและการเผยแพร่ผลการศึกษาด้านดี ย่อมทำให้กระบวนการตัดสินใจขาดความโปร่งใส ข้อมูลข่าวสารจำนวนมากต้องแสวงหาจากแหล่งภายนอกประเทศ แม้ว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จะแสดงที่ท่าว่ารับฟังความเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูลโดยตรง แต่แท้ที่จริงแล้ว รัฐบาลทั้งสองมีมติล่วงหน้าแล้วว่า การก่อสร้างเขื่อนปากมูลจักต้องเดินหน้าต่อไป บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ トラบเท่าที่สังคมการเมืองยังไม่เป็นประชาธิปไตย กระบวนการกำหนดนโยบายย่อมขาดความโปร่งใส

บทเรียนที่สอง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากมูลสะท้อนให้เห็นความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองมากกว่าประชาชนในชนบท (urban bias) อย่างชัดเจน ทั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต่างมีจุดยืนร่วมกันในประเด็นนี้ แม้จะมีการโฆษณาชวนเชื่อที่ว่า เขื่อนปากมูลเป็นเขื่อนอเนกประสงค์ แต่แท้ที่จริงแล้ว เขื่อนปากมูลเป็นเขื่อนไฟฟ้าที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมืองและภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ トラบเท่าที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเสมอภาค ความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์ในเขตเมืองย่อมดำรงอยู่ต่อไป

บทเรียนที่สาม วิวาทะเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนปากมูลที่สำคัญเป็นวิวาทะเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรประมงน้ำจืด และผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน อันเกิดจากการแพร่ระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือด แม้จะมีการศึกษาผลกระทบเหล่านี้ แต่รายงานการศึกษาซึ่งดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และธนาคารโลกย่อมขาดความเป็นกลาง เพราะองค์กรทั้งสองมีความโน้มเอียงที่จะผลักดันโครงการนี้อยู่แล้ว การถกปรากฎต่อมาว่า รายงานการศึกษางานบางเรื่องที่เสนอผลการศึกษาในเชิงลบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯสามารถ 'จัดการ' ให้นักวิชาการผู้ศึกษาเปลี่ยนแปลงความเห็นได้ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยากยิ่งและ

อาจผิดพลาดได้ง่าย รัฐบาลจึงน่าจะวางตัวเป็นกลาง และระดมผู้ชำนาญการมาให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานการศึกษา เพื่อให้การพิจารณาโครงการเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการในทางที่ควรจะเป็นไม่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนปากมูลเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากทั้งในหมู่นักวิชาการชาวไทย และนักวิชาการชาวต่างประเทศ บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ ผลประโยชน์ย่อมอยู่เหนือสิ่งที่จะทางวิชาการ

บทเรียนที่สี่ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และขบวนการประชาชนคัดค้านและต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลด้วยสันติวิธี แต่ชนชั้นนำทางอำนาจกลับใช้วิธีการรุนแรงในการจัดการกับผู้ต่อต้าน ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งมือบเพื่อชนมือบ การใช้กำลังทำร้ายร่างกายผู้คัดค้าน และการใช้กำลังทหารและตำรวจข่มขู่ราษฎร หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* (ฉบับวันที่ 28 ตุลาคม- 3 พฤศจิกายน 2534) ถึงกับตั้งคำถามว่า "จะต้องตบอีกกี่ชาติถึงจะกลบเสียงค้าน" ข้อที่น่าสลดใจยิ่งก็คือ มีการกลั่นแกล้งลูกหลานของครอบครัวที่คัดค้านเขื่อนปากมูลให้สอบตกและต้องออกจากโรงเรียน (*ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2534) อีกทั้งมีความพยายามที่จะปิดปากข้าราชการที่มีความเห็นไม่ตรงกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีหนังสือถึงกระทรวงสาธารณสุขให้สอบสวนวินัยแพทย์ชนบทที่ออกมาพูดเรื่องผลกระทบของเขื่อนปากมูลที่มีต่อการแพร่ระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือด บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยแนวความคิดที่มีลักษณะอำนาจนิยม การต่อสู้ด้วยสันติวิธีจักต้องอาศัยขันติธรรมอย่างสูง

บทเรียนที่ห้า ในการสร้างเขื่อนทุกเขื่อน ต้องมีการอพยพราษฎรเพื่อย้ายถิ่นฐาน ซึ่งสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ราษฎรเหล่านั้นเป็นอันมาก ในหลายต่อหลายกรณี ราษฎรต้องถูกโยกย้ายไปสู่ถิ่นฐานที่มีความทุรกันดารมากขึ้น และต้องเผชิญชะตากรรมแต่เดียวตาย แม้จะมีการจ่ายเงินชดเชยแก่ครอบครัวที่ต้องอพยพ แต่ในบางกรณีราษฎรก็มีได้รับเงินชดเชยโดยครบถ้วน และแม้จะมีค้ำประกันสัญญาที่จะจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคในชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ แต่หน่วยงานของรัฐบาลมักจะไม่รักษาค้ำประกันสัญญาที่ให้แก่ราษฎรจนปรากฏอยู่เนืองๆว่า ราษฎรต้องอพยพออกไปจากถิ่นฐานที่ทางราชการจัดสรรให้ เนื่องจากมีอาภรณ์ต่อสภาพทุรกันดารได้ การผิดสัญญาและการทอดทิ้งราษฎรเป็นพฤติกรรมที่ติดตรึงใจประชาชน ด้วยเหตุนี้เอง แรงต่อต้านของประชาชนที่มีต่อการสร้างเขื่อนจึงมีมาก หากการผิดสัญญาและการทอดทิ้งประชาชนยังมีมากเพียงใด แรงต่อต้านในอนาคตก็จะมีมากเพียงนั้น ในกรณีโครงการเขื่อนปากมูล ราษฎรบางครอบครัวที่ต้องอพยพครั้งนี้เคยต้องย้ายถิ่นฐานมาแล้ว เมื่อมีการสร้างเขื่อนสิรินธรในปี 2511 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเองไม่เคยใส่ใจต่อทุกข์สุขของราษฎร

ที่ต้องย้ายถิ่นฐาน และไม่เคยที่จะไปดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือราษฎรในถิ่นฐานใหม่ รอดแต่
เสพสุขจากกำไรที่เกิดจากความทุกข์ยากของประชาชน

บทเรียนที่หก รัฐบาลแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานด้วยวิธีการที่นัก
เศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การบริหารอุปทาน" (Supply management) กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีปัญหา
การขาดแคลนพลังงานในอนาคต ก็แสวงหาแหล่งพลังงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการ
สร้างเขื่อนไฟฟ้า รัฐบาลยังมิได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการบริหารอุปสงค์
(demand management) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประหยัดพลังงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพ
ในการใช้พลังงาน

การตัดสินใจของธนาคารโลกในการจัดสรรเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูลครั้งนี้
ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะต้องเพิ่มแรง
กดดันต่อรัฐบาลของตนในการบีบบัดธนาคารโลกในอนาคต และด้วยแรงกดดันดังกล่าวนี้ รัฐบาล
อเมริกันก็ต้องเข้าไปควบคุมนโยบายของธนาคารโลกมากยิ่งขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐบาลไทย
ยังคงแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานด้วยการสร้างเขื่อนต่อไป ความขัดแย้งในชนบทจะทวี
ความรุนแรงยิ่งกว่าที่เคยเป็นมา トラบเท่าที่ยังไม่ฟังเสียงราษฎร และトラบเท่าที่ประชาชนไม่มี
ส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย