

บทคัดย่อ

การศึกษาระบบงานนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย: พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์ สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดำเนินการโดยมี 3 วัตถุประสงค์หลัก คือ (1) ศึกษาภาพรวมของพัฒนาการของระบบงานนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย (2) วิเคราะห์ระบบงานนโยบายสาธารณะด้านพลังงานจากโครงการที่ใช้เป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่มาของโครงการและผลกระทบที่เกิดขึ้น และ (3) จัดทำกรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านพลังงานที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ตามลำดับ ทั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยไว้ 2 ส่วน

ส่วนแรก เป็นการศึกษาพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านพลังงานในสังคมไทยในภาพรวม โดยจะพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยแวดล้อมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้แนวศึกษาถึงสาเหตุที่มาและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวศึกษาที่นิยมใช้ในการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นหลัก โดยกำหนดจุดตั้งต้นของการศึกษาดังแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายพลังงานในรูปโครงการจากกรณีศึกษา 3 โครงการ ประกอบด้วย โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ไทย-สหภาพพม่า โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า หินกรูด-บ่อนอก โดยศึกษาถึงปัจจัยสาเหตุที่มาของโครงการและผลกระทบของโครงการ รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยสาเหตุของการคัดค้านโครงการเหล่านั้นที่อาจเกิดในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการกำหนดนโยบายพลังงาน เพื่อให้เป็นแนวทางในการเสนอแนะกรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านพลังงานที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและตอบแบบสอบถามร่วมด้วย โดยมีแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายพลังงาน ก็คือ ทฤษฎีระบบนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ปัจจัย คือ ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย สภาพแวดล้อมนโยบาย และตัวนโยบายสาธารณะ โดยการนำเสนอผลการวิจัยประกอบด้วย แนวทางเชิงประจักษ์ แนวทางเชิงประเมิน และแนวทางเชิงปทัสฐาน

การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ พิจารณานโยบายพลังงานทั้งในฐานะตัวแปรผล (Dependent Variable) และในฐานะตัวแปรเหตุ (Independent Variable) โดยกรณีทีนโยบายพลังงานเป็นตัวแปรผล ได้ทำการพิจารณาปัจจัยสาเหตุที่มาของการกำหนดนโยบายพลังงาน ซึ่งพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายพลังงานมีพัฒนาการหรือแนวโน้มของความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยแวดล้อมนโยบายพลังงานทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีลักษณะพลวัตของความสัมพันธ์สอดคล้องต่อเนื่องกันไปในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาฯ สำหรับกรณีทีนโยบายพลังงานเป็นตัวแปรเหตุนั้น ได้ทำการพิจารณาปัจจัยผลกระทบจากการกำหนดนโยบายพลังงานในรูปโครงการที่ใช้เป็นกรณีศึกษา 3 โครงการ ซึ่งพบว่า ทั้ง 3 โครงการเผชิญปัญหาเดียวกัน คือการคัดค้านจากชุมชนในพื้นที่ก่อสร้างโครงการ กอปรกับเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสาเหตุร่วมที่สำคัญของปัญหาการต่อต้านคัดค้าน จากข้อคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม สามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหานโยบายสาธารณะด้านพลังงานและใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ (Framework for Analysis) สำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยทีพลวัตภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้วยการพัฒนาจัดทำ "กรอบระบบนโยบายพลังงานและสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการ (Integrated Energy Policy and Environment System Framework)" ดังปรากฏในแผนภาพที่ 8.2

กล่าวโดยสรุป ภาครัฐควรเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการให้เข้มแข็งอย่างแท้จริง โดยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี "ระดับนโยบาย" ขึ้นอันประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานด้านพลังงาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองแนวนโยบายด้านพลังงานของประเทศ ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ "พลังงานและสิ่งแวดล้อม" เพื่อการบริหารจัดการและการตัดสินใจร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายพลังงานและสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการทีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล