

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

ลัดดา คำเจริญ¹, บัณฑิต เอื้ออาภรณ์²

¹ สหสาขาวิชาเทคโนโลยีและการจัดการพลังงาน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร

² สหสาขาวิชาเทคโนโลยีและการจัดการพลังงาน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร

aimluck@hotmail.com , bundhit.e@chula.ac.th

บทคัดย่อ

ไฟฟ้าเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตมนุษย์ เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ดังนั้นการวางแผนพัฒนาระบบผลิตไฟฟ้าจึงเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ก็อาจส่งผลให้เกิดการขาดแคลนกำลังการผลิตไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ บทความนี้ทำการศึกษาและเปรียบเทียบขั้นตอนการวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศไทยกับมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าการวางแผนของไทยขาดการประกาศขั้นตอนการจัดทำแผนรวมทั้งช่วงเวลาในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการประกาศขั้นตอนที่ชัดเจนผ่านช่องทางการสื่อสารที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย การระดมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมให้ประชาชนสามารถพิจารณาตัดสินใจทางเลือก รวมถึงระยะเวลาที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนได้รับการนำเสนอในบทความนี้ ซึ่งหากนำไปใช้คาดว่าจะช่วยให้เกิดการยอมรับแผนพัฒนาระบบผลิตไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น

คำสืบค้น

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า, กระบวนการวางแผนความเชื่อถือได้แบบองค์รวม, นโยบายสาธารณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

Public Participation in Thailand's Power Development Plan

Lukkana Kumcharoen¹ and Bundhit Eua-Arporn²

*¹Energy Technology and Management (Interdisciplinary Program) Graduate School
Chulalongkorn University Bangkok*

*²Energy Technology and Management (Interdisciplinary Program) Graduate School
Chulalongkorn University Bangkok*

ABSTRACT

Electricity is essential for human life, and is a key factor driving economic growth. Therefore electricity planning is important. The delay on the power plant construction may cause generation insufficiency. This paper investigates Public Participation in Power Development Plan for Thailand compared with that issued by New York Independent System Operator (NYISO). It is found that the present Thailand's planning process lacks of clear planning time frame and clear process announcement. Public participation level is also limited, especially those concerned with information and decision making. Thus a clear planning process with participation form concerned stakeholders is proposed which may lead to a more acceptance to the power development plan.

KEYWORDS

Power Development Plan, Comprehensive Reliability Planning Process, Public Policy, Public Participation, Public Participation Spectrum

I. บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น หากนโยบายหรือโครงการใดของภาครัฐส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและสิ่งแวดล้อมด้วยแล้ว การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้การตัดสินใจก็จะช่วยขับเคลื่อนโครงการนั้นให้เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าหรือที่เรียกว่า PDP (Power Development Plan) ซึ่งเป็นแผนการขยายกำลังผลิตและระบบส่งไฟฟ้าในอนาคต 15-20 ปี [1] ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ตามปกติการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใช้เวลานานหากไม่สามารถก่อสร้างได้ทันจะทำให้เกิดการขาดแคลน อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้าและอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและประชาชน การที่ภาครัฐไม่สามารถทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ไม่มีการประกาศขั้นตอนการจัดทำแผนอย่างชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแผนและเลือกทางเลือกเชิงเพื่อจึงทำให้แผนมักไม่ได้รับการยอมรับและไม่สามารถพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าได้ ดังนั้นหากภาครัฐมีการจัดทำแผนนโยบายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) และให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดจะทำให้เกิดการยอมรับและลดการต่อต้านในที่สุด

บทความนี้นำเสนอแนวทางการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของไทยเปรียบเทียบกับมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งมีการประกาศขั้นตอนการวางแผนอย่างชัดเจนและมีการให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจแผนดังกล่าว หากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยคาดว่าจะทำให้กระบวนการจัดทำแผนเป็นที่ยอมรับของประชาชนต่อไป

II. กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการสื่อสาร การร่วมดำเนินการระหว่างภาครัฐและประชาชนที่เปิดเผยและติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เรียนรู้ เข้าใจในความคิดเห็นและกระบวนการดำเนินการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้อเสนอแนะซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและเพื่อให้มีทางเลือก มุมมอง และคุณค่าที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนของสังคม ทำให้การตัดสินใจและการดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและทางเลือกที่ดีที่สุด [2] และเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเงื่อนไขการมีส่วนร่วมมีดังนี้ [3]

1) **ต้องมีอิสรภาพ** หมายถึงประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ และต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) **ต้องมีความเสมอภาค** ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

3) **ต้องมีความสามารถ** ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่าในบางกิจกรรมแม้ว่าจะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาคแต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ มิเช่นนั้นต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมได้

นอกจากนี้หลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยหลัก 4S ดังนี้ [4]

1) **Starting Early (การเริ่มต้นเร็ว)** การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเริ่มต้นตั้งแต่วัยแรก มีการให้ข้อมูลกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ

2) **Stakeholders (ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง)** ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่รับฟังผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเป็นอันดับแรก

3) Sincerity (ความซื่อสัตย์) เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับประชาชนมีความสำคัญในการประสบผลสำเร็จ ต้องมีความซื่อสัตย์ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ และมีการสื่อสารสองทางตลอดเวลา

4) Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) โดยการเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับประชาชน ทั้งโครงการ วัฒนธรรม สังคม ค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นต่างๆ

หากผู้กำหนดนโยบายเข้าใจหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมก็จะทำให้การวางแผนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพมากที่สุด สำหรับขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Planning) นั้นสามารถนำเสนอแสดงได้ดังรูปที่ 1 [5]



รูปที่ 1 การวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Planning)

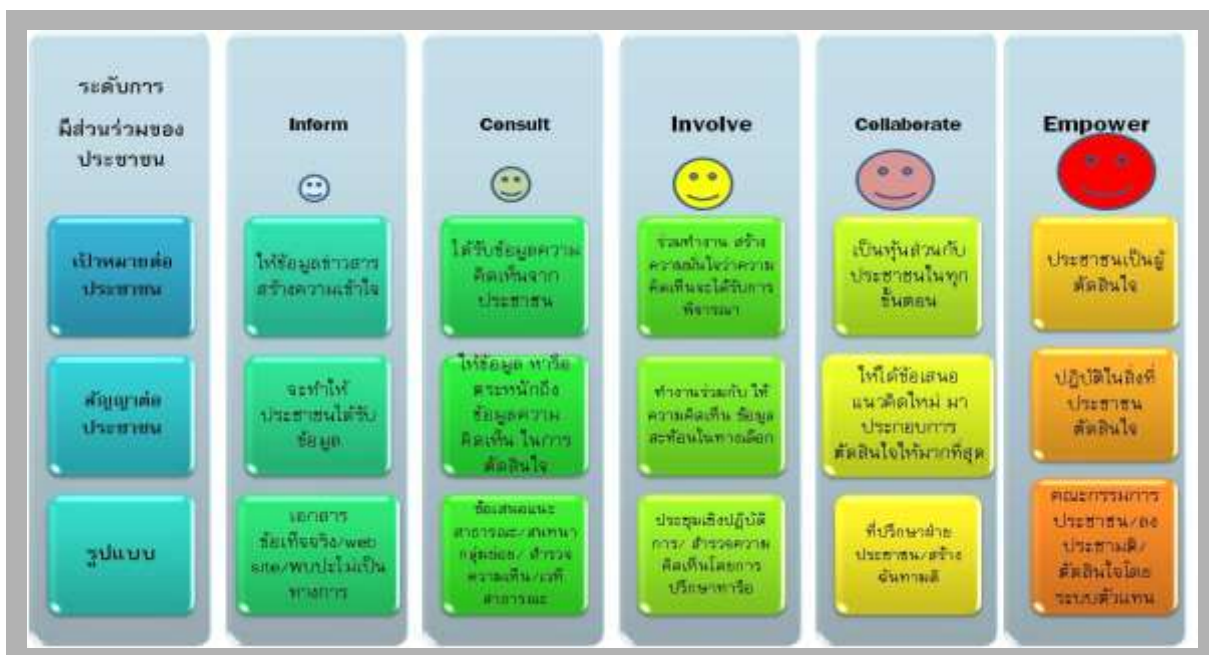
ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการวางแผนที่ดีต้องทราบว่าทำอะไร เมื่อไร กับใคร โดยใคร และที่ไหน ซึ่งผู้จัดทำโครงการจะเป็นผู้วางแผนกิจกรรมทั้ง 4 ขั้นตอน การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนยอมรับ

นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องวิเคราะห์คัดแยกกลุ่มต่างๆ ให้ออกมาอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจให้กลุ่มต่างๆ ที่ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น โดยสามารถวิเคราะห์ระดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกเป็น 3 กลุ่ม ดังรูปที่ 2 [5]



ในการวางแผนวิเคราะห์วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มที่ 1 หมายถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ กลุ่มที่ 2 หมายถึง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง เช่น หน่วยงานภาครัฐที่จัดทำนโยบาย ผู้ดำเนินโครงการ กลุ่มที่ 3 หมายถึง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมีบทบาททางอำนาจและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ

หลังจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มแล้วจึงกำหนดระดับการมีส่วนร่วมว่าประชาชนควรเข้ามาในระดับใดเพื่อกำหนดเป้าหมาย รูปแบบกิจกรรมที่เหมาะสมและสัญญาต่อประชาชนเพื่อแสดงความจริงใจกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังรูปที่ 3 [5]



รูปที่ 3 ระดับการมีส่วนร่วม (Level of Participation) ของประชาชนตามการแบ่งของ IAP2* และเทคนิคการมีส่วนร่วม

* IAP2 (International Association for Public Participation): องค์การสากลที่ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสหรัฐอเมริกา

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมแบ่งได้เป็น 5 ระดับ จากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยไปถึงการมีส่วนร่วมมาก (ตามสัญลักษณ์ที่ปรากฏ) ดังนั้นการแบ่งระดับที่เหมาะสมจะทำให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

สรุปแนวคิดการมีส่วนร่วมได้ว่าการเข้าใจหลักเกณฑ์เงื่อนไขขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของไทยแล้วยังขาดการวางแผนและประกาศขั้นตอนที่ชัดเจน หากมีการเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมตามหลักการขั้นต้น กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นก็จะสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและผลจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีประสิทธิภาพตรงกับวัตถุประสงค์มากที่สุด

III. กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP)

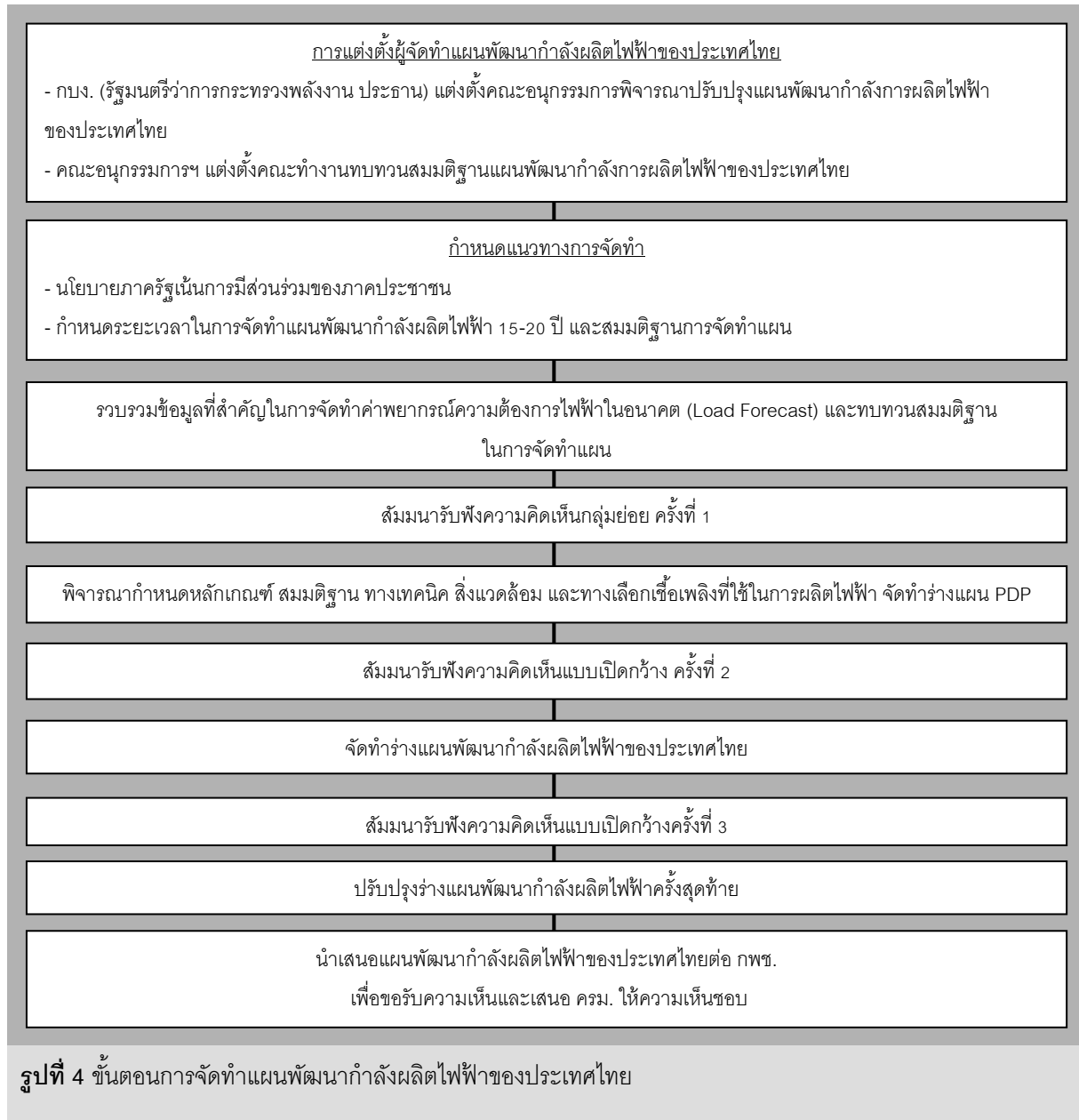
การวางแผนระบบกำลังผลิตไฟฟ้าหรือที่เรียกว่าแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan) คือ แผนการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าของประเทศไทยในอนาคต 15-20 ปี [1] เพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องใช้เวลานาน หากไม่สามารถก่อสร้างได้อาจเกิดการขาดแคลนและส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนก็เพื่อให้ได้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนในการผลิตพลังงานไฟฟ้าต่ำสุด มีคุณภาพและระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดอาจอาศัยเกณฑ์ที่คุ้นเคยกันเช่น กำหนดกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง (Reserve Margin) อยู่ที่ร้อยละ 15 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด [1] เป็นต้น

การดำเนินงานจัดทำแผน PDP ในปัจจุบันนั้นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน จะพิจารณาทบทวนแนวทางและการกำหนดประเด็นพิจารณาสมมติฐานในการจัดทำแผน ดังนี้

- 1) สมมติฐานในการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า (Load Forecast)
- 2) สมมติฐานของความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Reliability System)
- 3) สมมติฐานด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานสะอาด และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Environment and Energy Efficiency)

ซึ่งในทางปฏิบัติมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำเนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร ฐานข้อมูลและแบบจำลอง อีกทั้งประสบการณ์อันยาวนานในการจัดทำแผนฯ โดยปกติการจัดทำแผนเริ่มต้นจากการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต (Load Forecast) ตามสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งพยากรณ์ตามสมมติฐานต่างๆ ที่ได้กำหนดโดยแบบจำลองมักอาศัยค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ที่พยากรณ์ล่วงหน้า การวางแผนพยากรณ์ระยะสั้น ระยะปานกลางหรือระยะยาว ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาลและวิกฤตการณ์ทางพลังงาน เมื่อทราบความต้องการใช้ไฟฟ้าแล้วจึงนำมาใช้ในการวางแผนจัดหาแหล่งเชื้อเพลิงที่จะนำมาผลิตไฟฟ้า การขยายสายส่งและการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้หากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ามีความถูกต้องและแม่นยำ จะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ลงทุนมากเกินไปจนก่อให้เกิดภาวะกับคู่บริโภคในรูปของค่าไฟฟ้าที่ต้องจ่าย ในการจัดทำแผนฯ ที่ผ่านมาประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้การกำหนดนโยบายและกำหนดทางเลือกเชื้อเพลิงอย่างจำกัดจึงทำให้โครงการพลังงานไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ดังนั้นในปี 2550 กระทรวงพลังงานจึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นครั้งแรกในการจัดทำแผนฯ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม [6] โดยในการจัดทำแผน PDP 2010 นั้นพบว่ามีการจัดทำแผนที่ชัดเจนแต่ขาดรายละเอียดของกระบวนการจัดทำ ช่วงระยะเวลาในการจัดทำแต่ละขั้นตอนที่ไม่มีการประกาศล่วงหน้า ทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น ก็ยังไม่ชัดเจน การจัดการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อแผนก็

ดำเนินการหลังจากได้มีการกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสมมติฐาน แล้ว แผนภาพกระบวนการจัดทำแผน PDP 2010 ที่ผ่านมาสามารถแสดงได้ดังรูปที่ 4



อย่างไรก็ดีการดำเนินการแต่ละขั้นตอนตามรูปที่ 4 นั้นไม่ได้มีการประกาศอย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า อีกทั้งไม่มีการบอกระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน ทำให้เกิดข้อสงสัยและข้อสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของไทยที่ผ่านมาดังนี้

1) การประกาศขั้นตอน กระบวนการในการปรับปรุงและจัดทำแผน

ขาดความชัดเจนในการประกาศขั้นตอนกระบวนการปรับปรุงและจัดทำแผนต่อสาธารณะชนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งพบว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น [7] ทั้งนี้ระยะเวลาในการประกาศเชิญชวนก็มีระยะเวลาสั้นทำให้ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ไม่สามารถเตรียมตัวได้ทัน ช่องทางการประกาศเชิญชวนที่ประชาชนผู้สนใจสามารถรับทราบข้อมูลก็มีอย่างจำกัดโดย ช่องทางหลักที่ใช้ได้แก่อินเทอร์เน็ต

ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน [8] ทำให้ผู้ที่รับทราบข้อมูลและเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีอยู่อย่างจำกัด เกิดข้อสงสัยถึงความโปร่งใสในการจัดทำแผนดังกล่าว ซึ่งหากภาครัฐมีการประกาศขั้นตอนกระบวนการดำเนินการอย่างชัดเจนก็จะแสดงความโปร่งใสและความจริงใจในการจัดทำ ประชาชนเกิดการยอมรับแผนมากยิ่งขึ้น

2) การให้ข้อมูลควรเผยแพร่ก่อนการเริ่มกระบวนการ

เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลก่อนการเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะทำให้ทราบขอบเขตของเนื้อหาในแต่ละครั้ง ที่ผ่านมายังขาดการเผยแพร่ข้อมูลล่วงหน้าทำให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่ทราบถึงกรอบการดำเนินการในแต่ละครั้งอย่างชัดเจนว่ามีเนื้อหาสาระเรื่องใด และสมมติฐานที่ใช้ในการจัดทำแผนฯ เป็นอย่างไร ซึ่งการศึกษาข้อมูลก่อนเริ่มกระบวนการจะทำให้ความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประโยชน์เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ และได้รับการนำมาประกอบในการปรับปรุงแผนฯ ซึ่งเป็นการแสดงความจริงใจของหน่วยงานภาครัฐและถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ได้แผนที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับของประชาชนมากที่สุด

3) ระยะเวลาที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปร่วมอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม

ระยะเวลาที่สั้นทำให้เกิดข้อสงสัยถึงการเร่งรีบในการจัดทำเพราะในการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำแผน PDP 2010 ที่ผ่านมามีระยะเวลาดังนี้ [1]

ครั้งที่ 1 สัมมนารับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553

ครั้งที่ 2 สัมมนารับฟังความคิดเห็นแบบเปิดกว้าง วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553

ครั้งที่ 3 สัมมนารับฟังความคิดเห็นแบบเปิดกว้าง ครั้งที่ 3 วันที่ 8 มีนาคม 2553

จากช่วงระยะเวลาสังเกตเห็นได้ชัดเจนว่าช่วงระยะเวลาที่จะให้ประชาชนทำความเข้าใจข้อมูลนั้นมีระยะเวลาน้อยมาก ศึกษาข้อมูลได้ไม่ครบถ้วน ระยะเวลาการดำเนินการแต่ละครั้งไม่เป็นไปตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 [9] ที่กำหนดว่าการประกาศแผนการดำเนินงานทั้งหมดไม่น้อยกว่า 15 วัน และทำการสรุปผลประกาศต่อประชาชนภายใน 15 วัน รวมระยะเวลาแล้วไม่ควรต่ำกว่า 1 เดือน ดังรูปที่ 5



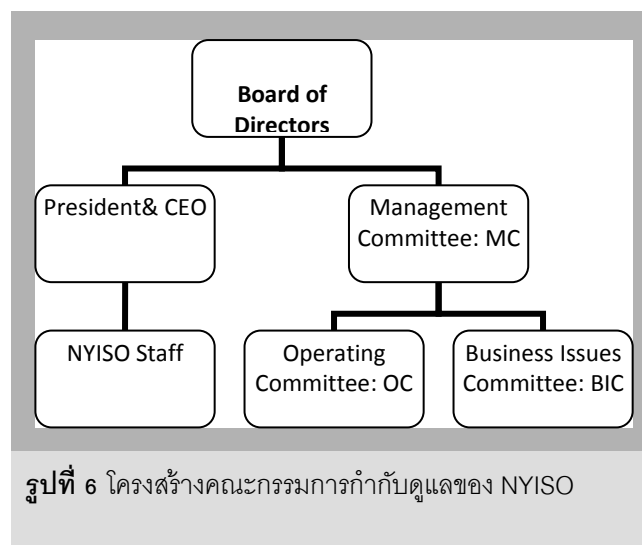
รูปที่ 5 ช่วงเวลาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548

ซึ่งการประชุม 3 ครั้งที่ผ่านมามีระยะเวลาแค่วันจึงทำให้ผู้เข้าร่วมไม่สามารถเตรียมตัวได้ทัน ไม่มีกำหนดการที่ชัดเจนทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้น ดังนั้นในการจัดทำแผนควรมีขั้นตอนและระยะเวลาการทำการกิจกรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้มีการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็น ก่อนการประชุมจะทำให้ได้แผนที่มีคุณภาพจากทุกความคิดเห็น

การจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดนโยบายและแผนฯ ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแรกก็จะช่วยลดแรงต้าน เกิดการยอมรับมากยิ่งขึ้น และจะทำให้สามารถดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปได้ในอนาคต

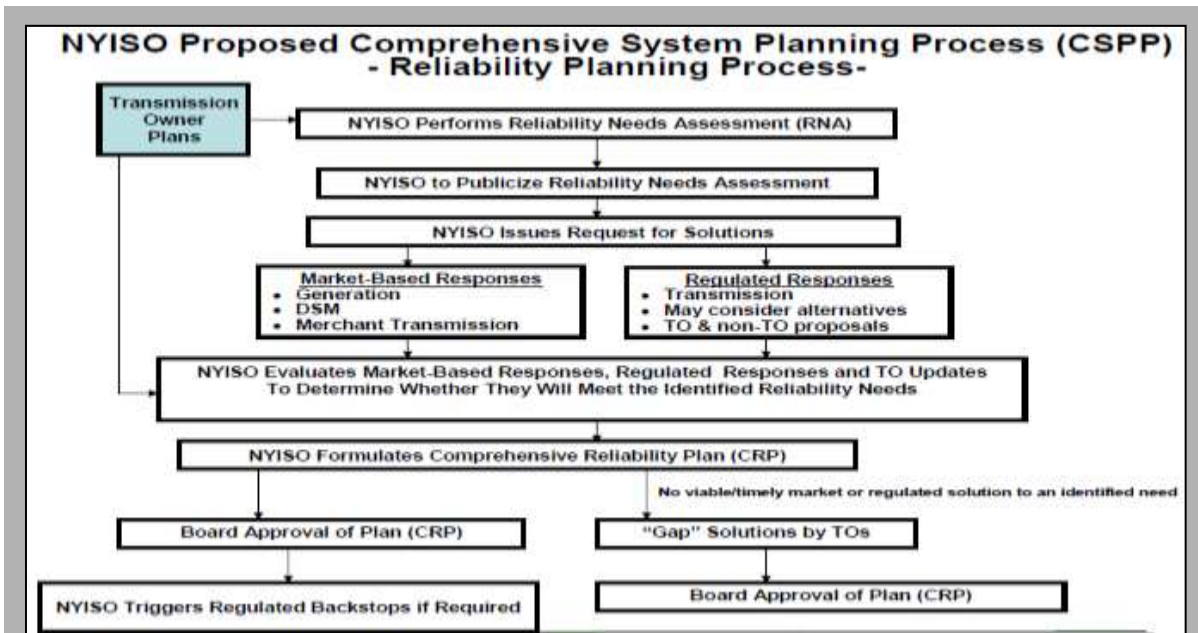
IV. การจัดทำแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา (NYISO)

ในต่างประเทศมีการวางแผนพัฒนาระบบกำลังผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นขั้นตอนและมีการประกาศให้เป็นที่รับทราบแก่ประชาชนว่าในแต่ละกระบวนการจะดำเนินการอย่างไรบ้าง ซึ่งตัวอย่างประเทศที่มีการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางประเทศหนึ่งก็คือประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์กซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินแห่งหนึ่ง ดังนั้นระบบไฟฟ้าจึงต้องมีความเชื่อถือได้โดยการวางแผนของ The New York Independent System Operator (NYISO) [10] ซึ่งเป็นผู้ดูแลระบบไฟฟ้าทั้งหมดของนิวยอร์กทั้งระบบสายส่ง ระบบจำหน่าย การควบคุมดูแลและการวางแผนไฟฟ้าในอนาคต โดยมีองค์กรอิสระควบคุมดูแลระบบสายส่งไฟฟ้า (The Federal Energy Regulatory Commission: FERC) ซึ่งดูแลทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการที่ควบคุมดูแลจัดทำแผนและอนุมัติแผนมีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วม แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังรูปที่ 6 มีดังนี้



- Board of Directors คณะกรรมการทั้งหมด 10 คน เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม การเงิน การศึกษา เทคโนโลยีและการสื่อสาร
- President & CEO และ NYISO Staff ทั้งคณะกรรมการและพนักงานของ NYISO ต้องเป็นอิสระ ไม่ประกอบธุรกิจ การดำเนินงานหรือมีความสัมพันธ์โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับตลาดหรือไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาด
- Management Committee / Operating Committee / Business Issues Committee ทั้งหมดนี้คือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับตลาดที่มาจากภาคธุรกิจ ได้แก่เจ้าของระบบสายส่ง เจ้าของโรงไฟฟ้าหรือผู้ผลิตอื่น ๆ ผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ที่มีบทบาทกับสาธารณะและภาคสิ่งแวดล้อม

ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าคณะกรรมการ (Board) และคณะกรรมการบริหาร (MC) จะให้ความเห็นชอบเมื่อแผนผ่านการลงคะแนนของภาคธุรกิจไม่ต่ำกว่าร้อยละ 58 ขั้นตอนการจัดทำแผนประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก ดังรูปที่ 7 [10]



รูปที่ 7 กระบวนการวางแผนความเชื่อถือได้แบบองค์รวม (Comprehensive Reliability Planning Process)

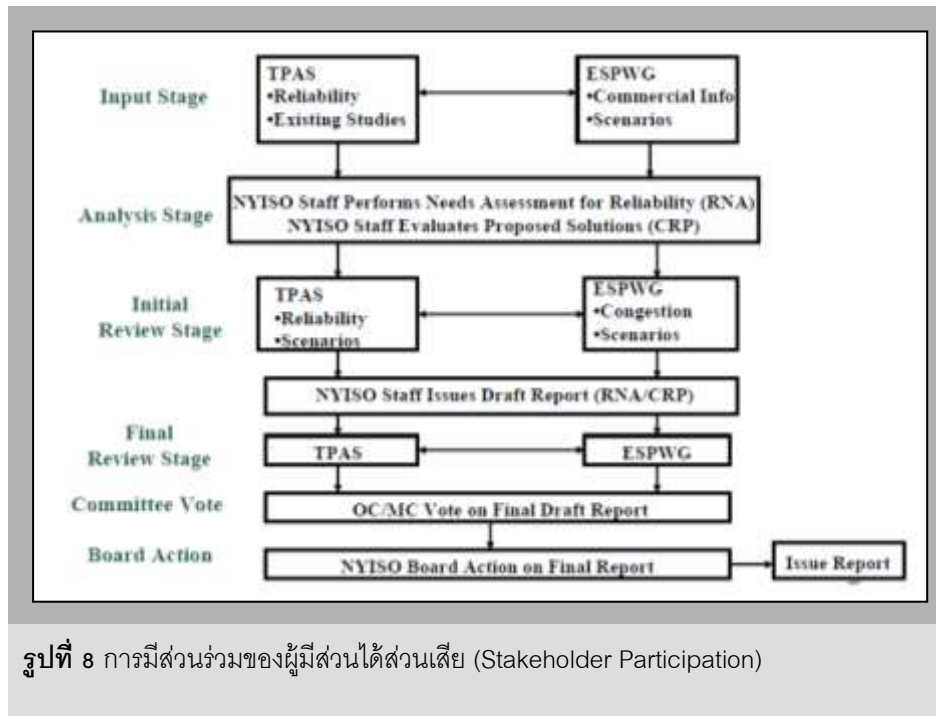
จากรูปที่ 7 จะเห็นว่ากระบวนการวางแผนระบบไฟฟ้าของ NYISO มีการประกาศขั้นตอนการดำเนินการอย่างชัดเจน เป็นกระบวนการวางแผนความเชื่อถือได้แบบองค์รวมสามารถสรุปขั้นตอนหลักได้ดังนี้

1) ขั้นตอนการประเมินขนาดกำลังไฟฟ้าที่ระบบไฟฟ้าต้องการตามเกณฑ์การประเมินความน่าเชื่อถือ (Reliability Needs Assessments: RNA) [11] จะเป็นตัวชี้ปัญหาในระบบไฟฟ้าที่อาจเกิดขึ้นซึ่งทำให้ระบบมีความเสี่ยงเกินกว่าเกณฑ์ความเชื่อถือได้ตามมาตรฐานที่กำหนด โดยพิจารณาจากความเพียงพอของเชื้อเพลิง (resource adequacy) เกณฑ์การวิเคราะห์คือระดับปริมาณสำรองของความต้องการไฟฟ้าสูงสุดโดยจะมีการกำหนดอยู่ที่ร้อยละ 15-20 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (Peak Demand) และมีการทบทวนทุกปี และเกณฑ์การวิเคราะห์คือดัชนีความเชื่อถือได้ LOLP (Loss of load probability) กำหนดอยู่ที่ 0.1 วันต่อปี (1 วันต่อ 10 ปี) ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาจะทำให้ทราบกำลังการผลิตต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตรวมทั้งระบบสายส่งที่ต้องขยายหรือปรับปรุง

2) ขั้นตอนการกำหนดแผนความเชื่อถือได้แบบองค์รวม (Comprehensive Reliability Planning: CRP) [12] เป็นส่วนที่นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในระบบไฟฟ้าว่าควรมีการเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจำนวนเท่าใดมีขนาดและชนิดของโรงไฟฟ้าแบบไหน ระยะเวลาในการก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อใด รวมทั้งระบบสายส่งควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขในบริเวณใด ที่จะทำให้ระบบไฟฟ้ากลับมามีความเสี่ยงอยู่ภายใต้เกณฑ์ที่กำหนด

เมื่อมีการประเมินผ่านขั้นตอน RNA แล้วผลที่ได้จะทำให้ทราบขนาดกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมที่ต้องการเพิ่มเติมอย่างชัดเจน จากนั้นจึงทำการสอบถามความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย [10] บริษัทผลิตไฟฟ้า บริษัทระบบส่งไฟฟ้า หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการพลังงาน เพื่อสอบถามทางเลือกที่จะนำมาใช้แก้ปัญหา (Request for Solutions) ต่อมาหลังจากทราบทางเลือกต่างๆที่ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการใช้ที่มากขึ้นก็จะนำมาเปรียบเทียบและเลือกทางเลือกที่เหมาะสม มีค่าใช้จ่ายต่ำสุด นำมาสู่แผนพัฒนาระบบผลิตไฟฟ้าที่มีความเชื่อถือได้แบบองค์รวม (Comprehensive Reliability Planning: CRP) ซึ่งทั้ง 2 กระบวนการนี้มีแนวทางการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เหมือนกันดังรูปที่ 8 ซึ่งการจัดทำร่าง RNA และ CRP ต่างให้คณะทำงานวางแผนระบบไฟฟ้า (Electric System Planning Working Group: ESPWG*) และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการการวางแผนระบบสายส่ง (Transmission Planning Advisory

Subcommittee: TPAS**) พิจารณาให้ความเห็นและ NYISO จะทำการแก้ไขร่างตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Participation)



โดยในร่างแผน RNA และ CRP ที่มีการทบทวนผ่านการพิจารณาจาก TPAS และ ESPWG จะถูกส่งไปยังผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสมคือคณะกรรมการบริหาร (Operating Committee: OC & Management Committee: MC) เพื่อทบทวนและลงคะแนนเสียงสำหรับการร่างแผน NYISO จะนำกลับมาพิจารณาแก้ไขตามความเหมาะสมก่อนส่งร่างแผนสุดท้ายไปให้คณะกรรมการบริหาร NYISO พิจารณานุมัติเป็นครั้งสุดท้าย และประกาศผ่านเว็บไซต์ของ NYISO เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของมลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยใช้ระยะเวลาประมาณ 19 เดือน [13] จะเห็นว่ากระบวนการจัดทำแผนให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจการยอมรับแผนอย่างชัดเจน มีการพิจารณาปรับปรุงตามที่ได้แนะนำ ลำดับต่อไปจะเป็นการเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำแผน PDP กับ NYISO เพื่อให้เห็นกระบวนการวางแผนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนขึ้นและการนำมาปรับปรุงใช้กับประเทศไทย เพื่อให้แผน PDP เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายมากที่สุด

V. การเปรียบเทียบแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาระบบกำลังผลิตไฟฟ้า

ดังที่นำเสนอข้างต้นจะพบว่าการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของไทยที่ผ่านมาประชาชนทั่วไปไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกระบวนการของ NYISO ที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมมากกว่านั้นผลที่สรุปได้นำแสดงไว้ ตารางที่ 1

* ESPWG (Electric System Planning Working Group): คณะทำงานวางแผนระบบไฟฟ้า

** TPAS (Transmission Planning Advisory Subcommittee): ที่ปรึกษาคณะกรรมการการวางแผนระบบสายส่ง

Public Participation	PDP	NYISO
1. ขั้นตอนประกาศการจัดทำแผน (1-4)		
1.ประกาศก่อนเริ่มดำเนินการทบทวนแผน	ไม่มี	มี (แจ้งผ่านทางwebsite /e-mail ของคณะกรรมการและผู้ลงทะเบียน)
2.มีแผนกระบวนการชัดเจน (Flow Chart)	ไม่มี	มี (ตามรูปที่ 7)
3.ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการจัดทำ	ไม่มี	มี (ตามรูปที่ 8)
4.กรอบช่วงระยะเวลาในการจัดทำแผนที่ระบุชัดเจน	ไม่มี	มี (บอกช่วงเวลาของกิจกรรมการวางแผน)
2.ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (5-9)		
5.มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น	มี	มี
6.ช่องทางการติดต่อกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	Website EPPO	Website NYISO/e-mail ผู้ลงทะเบียน
7.นำเสนอข้อมูลที่จำเป็นก่อนการรับฟังความคิดเห็น	ไม่มี	มี (จัดทำร่างและประกาศทางwebsite/e-mail)
8.ระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	Consult / Involve	Collaborate
9.เทคนิคที่ใช้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	- รับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย - รับฟังความคิดเห็นเปิดกว้าง	- กก.บริหารลงคะแนนเสียง - กรรมการของ NYISO ให้ความเห็นชอบสุดท้าย
3.ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติแผน (10-16)		
10.มีการนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุง	มี	มี
11.คณะกรรมการ/คณะทำงานการจัดทำ	- กพช. - คณะกรรมการ - คณะทำงาน	- Board of Directors - President & CEO - Management Committee
12.การพิจารณาแผน	ให้ความเห็นชอบผ่านคณะกรรมการ/ กพช./ครม.	- คณะกรรมการบริหารลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 58 - กรรมการของ NYISO ให้ความเห็นชอบ
13.องค์กรกำกับดูแลรับผิดชอบ	ERC	FERC
14.ช่องทางการติดต่อกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	Website EPPO	Website NYISO/e-mail
15.ประกาศแผนให้ทราบอย่างเป็นทางการ	Website EPPO	Website NYISO/e-mail
16.เผยแพร่ข้อมูลการจัดทำแผนและสรุปการแสดงความเห็นผ่านองค์กรกำกับ	มี (www.erc.or.th)	ไม่มี (www.ferc.gov)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำแผนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่าง PDP และ NYISO

จากตารางที่ 1 สามารถสรุปกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่าง PDP และ NYISO ได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

- 1) ขั้นตอนประกาศการจัดทำแผน (1-4)
- 2) ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (5-9)
- 3) ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติแผน (10-16)

รายละเอียดของแต่ละขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

1) ขั้นตอนประกาศการจัดทำแผนของ ประเทศไทยที่ผ่านมาไม่มีการประกาศอย่างเป็นทางการที่บอกกิจกรรมและระบุช่วงเวลามีเพียงการประกาศอย่างกระชั้นชิดไม่กี่วันก่อนการรับฟังความคิดเห็นและไม่เปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นของแผนดังกล่าว ขาดการประกาศแผนการดำเนินนโยบายต่อสาธารณะชนรวมทั้งการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เหมาะสมเข้ามาในแผนต่างจาก NYISO ที่มีกาให้ผู้สนใจเข้าร่วมลงทะเบียนรับข้อมูลและจะประกาศการทบทวนแผนใหม่ผ่านทาง

เว็บไซต์และ e-mail ที่ได้ลงทะเบียน บอกช่วงระยะเวลาให้ทราบ มีการระบุขั้นตอนอย่างชัดเจน ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาพิจารณา ปรับปรุง เสนอแนะแผน

2) ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นนั้นพบว่ามีการจัดทำแผนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งมีการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อสมมติฐานในการจัดทำร่างแผน แต่ช่องทางการติดต่อกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของไทย ยังมีน้อยเกินไปผ่านแค่ช่องทางเดียว การนำเสนอข้อมูลที่เป็นก่อนการรับฟังความคิดเห็นก็ไม่มีการประกาศก่อนเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เมื่อระดับการมีส่วนร่วมที่เสนอโดย IAP2 ดังแสดงในรูปที่ 3 วิเคราะห์แล้วพบว่าระดับการมีส่วนร่วมและเทคนิคที่ใช้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของประเทศไทยยังมีระดับที่น้อยกว่า NYISO เนื่องจากของประเทศไทยมีระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ที่ระดับปรึกษาหารือ (Consult) ในการรับฟังข้อมูลที่รวบรวมและทบทวนสมมติฐานการจัดทำแผน และเพิ่มระดับเข้ามา มีบทบาทมากขึ้น (Involve) เป็นการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ผู้ที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นในการสัมมนาทำได้แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก่ผู้จัดทำและนำกลับไปพิจารณาโดยที่ไม่สามารถตัดสินใจทางเลือกได้ ซึ่งของ NYISO เป็นระดับที่สูงขึ้นคือสร้างความร่วมมือ (Collaborate) ในขั้นตอนนี้จะมีการติดต่อกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านทางเว็บไซต์และทาง e-mail ของคณะกรรมการและผู้สนใจ โดย NYISO จะส่งหนังสือประกาศการทบทวนที่บอกช่วงระยะเวลาปรับปรุงไปให้ก่อนและจัดทำร่างแผนส่งตามไปเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทบทวนพิจารณาทางเลือกและแนวทางที่เหมาะสมก่อนการรับฟังความคิดเห็นและ NYISO จะนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงตามความเหมาะสมก่อนส่งให้คณะกรรมการบริหารตัดสินใจเป็นครั้งสุดท้าย

3) ขั้นตอนการพิจารณานโยบายแผน ทั้งสองประเทศมีคณะทำงานแต่งตั้งอย่างชัดเจน มีองค์การกำกับดูแลระบบไฟฟ้า ซึ่งในการจัดทำแผนเชิงเทคนิคของไทยมีกระบวนการที่ดีอยู่แล้วดังนั้นหากเพิ่มการติดต่อกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ทราบผ่านหลายช่องทาง การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทางเลือกก็จะแสดงความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำแผน ดังเช่น NYISO ซึ่งก่อนการอนุมัติแผนจะมีคณะกรรมการบริหารที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียลงคะแนนเสียงให้แผนต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 58 ซึ่งจะถือว่าแผนนั้นได้รับความเห็นชอบ หลังจากนั้นคณะกรรมการของ NYISO จึงสามารถอนุมัติแผนพัฒนาระบบผลิตไฟฟ้าได้และประกาศให้ทราบผ่านทางเว็บไซต์และ e-mail แต่เมื่อกระบวนการจัดทำแผนสิ้นสุดลงของไทยจะประกาศข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการจัดทำแผนรวมทั้งสรุปการแสดงความเห็นของกลุ่มบุคคลต่างๆ ผ่านทางองค์การกำกับอีกด้วยซึ่งก็คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) [7] แต่ของ NYISO ไม่ได้ประกาศดังกล่าว [14] ซึ่งหากประเทศไทยมีการปรับใช้จะทำให้การจัดทำแผน PDP เป็นแผนที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมโดยสมบูรณ์

VI. สรุป

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาเริ่มตั้งแต่กระบวนการ ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของไทย และต่างประเทศทำการวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นหลักที่ผ่านมา ดังนั้นจึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่ควรปรับปรุงและการสร้างแนวทางเพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคมดังต่อไปนี้

1) จัดทำขั้นตอนกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าชัดเจนและประกาศให้ทราบก่อนเริ่มกระบวนการมีการระบุระยะเวลาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในแต่ละกิจกรรม การรับฟังความคิดเห็นเช่นร่างแผนการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าและร่างแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่บอกชนิดของเชื้อเพลิงที่บรรจุอยู่ในแผนเพื่อให้ประชาชนศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลก่อนเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่ให้กับประชาชนแม้ว่าจะเป็นเชิงเทคนิคแต่ความจริงใจชี้แจงให้ทราบด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายก็จะทำให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชนและทำให้เกิดการพัฒนาของการมีส่วนร่วมทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์และทุกฝ่ายให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าว

2) ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการกำกับดูแล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาไฟฟ้า นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน NGOs ประชาชนที่สนใจรวมทั้งสื่อมวลชนเพื่อให้ทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดนโยบายที่ทุกฝ่ายยอมรับ ในส่วนของระดับการมีส่วนร่วมหากยึดตามรูปแบบของ IAP2 จะเห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการจัดทำแผน PDP อยู่ที่ระดับ Involve ซึ่งเป้าหมายอยู่ที่การร่วมกันทำงานกับประชาชนสร้างความเชื่อมั่นว่าความคิดเห็นและความต้องการจะได้รับการพิจารณาซึ่งจะสะท้อนผ่านทางเลือกที่มาจากข้อคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริงโดยผ่านการปรึกษาหารือเนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและซักถามข้อสงสัยได้ซึ่งจะทำให้ข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในอนาคตหากประชาชนได้รับข้อมูลและมีความเข้าใจนโยบายที่ถูกต้องและทั่วถึง การเพิ่มระดับการรับฟังความคิดเห็นก็จะเป็นประโยชน์ในการให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ตามระดับ Collaborate ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและสร้างฉันทามติร่วมกัน หรือระดับ Empower ที่ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจและภาครัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามมติ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

3) แต่งตั้งตัวแทนภาคประชาชนในคณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการ อาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยลดการต่อต้านนโยบายต่างๆ โดยให้เข้ามาร่วมรับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อสื่อสารข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นประโยชน์ให้ประชาชนในสังคมทั่วไปได้รับทราบอย่างทั่วถึงในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นบุคคลที่ประชาชนให้การยอมรับก็จะช่วยให้การจัดทำแผนในเชิงเทคนิคได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น

4) เพิ่มช่องทางการสื่อสารกับประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงความโปร่งใสในการจัดทำนโยบายต่างๆที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ การกำหนดนโยบาย การประกาศที่ผ่านมาผู้ที่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลก็มีอยู่อย่างจำกัดโดยรับทราบผ่านทางเว็บไซต์แต่หากเพิ่มช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อมวลชน สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ จะทำให้การจัดทำแผนเกิดความโปร่งใส ประชาชนยอมรับได้ในที่สุด

จากข้อเสนอแนะถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่ควรปรับปรุงและการสร้างแนวทางเพื่อให้เกิดการยอมรับของภาคประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น สามารถปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผน PDP ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อประกาศให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามรูปที่ 9 ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้เวลาประมาณ 8 เดือน จากรูปที่ 9 จะเห็นว่ากรณีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนและประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบถึงขั้นตอน กระบวนการที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดกิจกรรม ช่วงระยะเวลาการทำกิจกรรมในแต่ละครั้งของการจัดทำแผน PDP ที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) จะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ เป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีองค์กรกำกับดูแลและให้ความเห็นคือสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) [7] ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาชนลงได้ สุดท้ายคือการยอมรับจากภาคประชาชนที่จะช่วยให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จและทำให้ประเทศพัฒนาต่อไปได้ในอนาคตอย่างมั่นคงและยั่งยืน



รูปที่ 9 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

บรรณานุกรม

- [1] การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP 2010) พ.ศ. 2553-2573. นนทบุรี, 2553.
- [2] สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (ร่าง) คู่มือการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกิจการพลังงาน. กรุงเทพฯ, 2553.
- [3] ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กระทรวงพลังงาน, 2554
- [4] สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ, 2549.
- [5] สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมชลประทาน. กรุงเทพฯ, 2553.
- [6] การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP 2007) พ.ศ. 2550-2564. นนทบุรี, 2550.
- [7] สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. www.erc.or.th .
- [8] สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน . www.eppo.go.th
- [9] ราชกิจจานุเบกษา. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. <http://www.publicreport.opm.go.th>, 2548.
- [10] John P. Buechler. COMPREHENSIVE SYSTEM PLANNING PROCESS. New York Independent System Operator (NYISO), 2008.
- [11] New York Independent System Operator (NYISO). 2010 Reliability Needs Assessment FINAL REPORT. New York Independent System Operator (NYISO), 2010.
- [12] New York Independent System Operator (NYISO). 2010 Comprehensive Reliability Plan FINAL REPORT. New York Independent System Operator (NYISO), 2010.
- [13] New York Independent System Operator (NYISO). Comprehensive Reliability Planning Process Manual. New York Independent System Operator (NYISO), 2007.
- [14] The Federal Energy Regulatory Commission (FERC). www.ferc.gov.