

แนวทางการพัฒนาจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้
โดยใช้เครื่องมือการประเมินสิ่งแวดล้อม
ระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

โดย

นางสาวนันธิกา ทังสุพานิช
อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน
กระทรวงพลังงาน

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑-๒๕๖๒

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล “เรื่อง แนวทางการพัฒนาจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้เครื่องมือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)” ลักษณะ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ของ นางสาวนันทิกา ทังสุพานิช เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑-๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้เครื่องมือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

ลักษณะวิชา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผู้วิจัย นางสาวนันธิกา ทังสุพานิชหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในภาคใต้ที่จังหวัดกระบี่และจังหวัดสงขลา แต่เกิดการขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านส่งผลให้ไม่สามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้กระทรวงพลังงานจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีจุดยืนร่วมกัน คือ ขอให้จัดทำSEA และจะยอมรับผล SEA มาใช้ในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ แต่เนื่องจาก SEA ถือเป็นเครื่องมือใหม่ของรัฐบาลในการนำมาใช้จึงมีความเสี่ยงสูงที่อาจไม่ประสบความสำเร็จดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าและกระบวนการสร้างความเข้าใจกับประชาชนศึกษากระบวนการจัดทำSEAเพื่อเสนอแนวทางการนำ SEAมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ให้สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการวิจัยพบว่า ปัญหาการคัดค้านการพัฒนาโรงไฟฟ้าของประชาชนเกิดจากรัฐบาลกำหนดนโยบายและพื้นที่ที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้นโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม ประกอบกับกระบวนการสร้างความเข้าใจประชาชนก็มีเพียงช่องทางเดียว คือ ผ่านการศึกษา EIA ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างการมีส่วนร่วม ดังนั้น การนำ SEA ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้จึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีในการแก้ไขปัญหา โดยจากการศึกษากระบวนการจัดทำ SEA วิเคราะห์ความเสี่ยงและเงื่อนไขความสำเร็จแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินโครงการและการนำ SEA มาใช้ในแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับกระบวนการจัดทำ SEA ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตการศึกษาจะต้องให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมตั้งแต่แรก การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินทางเลือกต้องครอบคลุมทุกมิติและมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสม การกำหนดและประเมินทางเลือกในการพัฒนาต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และเน้นการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับ และข้อเสนอแนะระดับนโยบายเสนอให้รัฐบาลนำผลการศึกษา SEA ไปใช้ประกอบการตัดสินใจการลงทุนโรงไฟฟ้าในภาคใต้ปรับปรุงแผน PDP ให้เป็นตามผลการศึกษาและควรกำหนดการดำเนินการร่วมกับกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาเพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจ โดยหากการดำเนินการตามข้อเสนอแนะประสบความสำเร็จจะส่งผลให้สามารถจัดตั้งโรงไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ และเป็นต้นแบบการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ ที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชนอย่างแท้จริง

Abstract

Title Power plant development in the southern region of Thailand using SEA approach

Field Science and Technology

Name Ms.Nantika Thangsuphanich **Course** NDC **Class** 61

The government has a plan to build power plants in Southern Thailand at Krabi and Songkhla province for electrical power system stability. However, the conflict has risen severely between supporters and protesters that affect the establishment of power plants. The Energy Ministry agreed in MoU with supporters and protesters to set up a study for the Strategic Environmental Assessment (SEA) report that leads to the acceptance of power plants development plan. Nevertheless, SEA report is a new tool so that there is a risk of failure.

The objectives of this research were evaluated of development problems and public relations process, in addition to examine of SEA report procedure that will be used to develop power plants.

The results revealed that the resistance due to policy and area selection occurred without public participation. Furthermore, the Environmental Impact Assessment (EIA) report is only one way of public relations process; therefore, SEA report focused on public participation is the solution of development problems.

The researcher has suggested two levels. First, SEA report procedure should consist of public participation involved in scope of study. Indicators and alternate assessment criteria ought to be formed extensively in all perspectives and reasonable weighted arithmetic mean. Public participation process should be done thoroughly and acceptably.

Second, in policy suggestion, the government ought to make a decision based on SEA research results, including improvement of Power Development Plan (PDP). Additionally, residents can also propose the appropriate area.

If the government follows their suggestion, power plants will be developed. Therefore, energy security and mega project's prototype that truly support public participation will occur.

คำนำ

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรสถาบันวิชาการป้องกัน มีการจัดทำขึ้นเพื่อนำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ที่เป็นเครื่องมือใหม่ที่รัฐบาลกำหนดมาใช้บังคับสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

ผู้วิจัยได้รับมอบให้เป็นประธานร่วมคณะกรรมการกำกับการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในภาคใต้โดยได้มีการดำเนินการตามกรอบและระเบียบการศึกษา SEA ซึ่งได้พบปัญหาอุปสรรค พร้อมเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยเรื่องนี้จะประโยชน์กับหน่วยงานราชการภาคธุรกิจ เอกชนและผู้สนใจทั่วไปที่จะสามารถนำไปศึกษาและปรับใช้ในโอกาสต่อไป

(นางสาวนันทิกา ทังสุพานิช)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑
ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้จะเสร็จสมบูรณ์ไม่ได้ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากทุกฝ่าย ขอขอบคุณนายมนูญสิริวรรณผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานและกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานนายสุทินอยู่สุขประธานคณะทำงานพัฒนาการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และประธานคณะทำงานจัดทำคู่มือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์นายดนุชาพิชยนต์รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติน้องๆ ทีมเลขานุการคณะกรรมการกำกับการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในภาคใต้ และผู้เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ ที่ได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะดีๆ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

ขอขอบคุณคุณพัทธธีรา สายประทุมทิพย์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำข้อมูลและแบบสำรวจทางวิชาการ ให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ทุกประการ

(นางสาวนันธิกา ทังสุพานิช)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ข้อจำกัดของการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๔
แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย	๔
กระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจประชาชนทั้งในและในต่างประเทศ	๘
แนวคิดแนวทางจัดทำ SEA ของไทยและต่างประเทศ	๑๕
สรุป	๓๐
บทที่ ๓ วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้	
และกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	๓๑
กระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้า	๓๑
ปัญหาในการสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้าใจประชาชน	๓๓
การกำหนดแนวทางการแก้ไขที่ผ่านมา	๓๓
สรุป๓๕	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔	การจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้เครื่องมือกระบวนการ	๓๗
	ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)	
	กระบวนการจัดทำSEA	๓๗
	ความเสี่ยงและเงื่อนไขความสำเร็จของการดำเนินการ	๔๔
	สรุป	๔๖
บทที่ ๕	สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๗
	สรุป	๔๗
	ข้อเสนอแนะ	๔๙
	บรรณานุกรม	๕๓
	ภาคผนวก	๕๕
	แบบสัมภาษณ์	๕๖
	ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๙

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๒-๑ ประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของแผน PDP๒๐๑๕ ในปี ๒๕๗๙	๔
๒-๒ เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย	๖
๒-๒ ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศโดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๕	๑๓
๒-๓ ประเด็นความแตกต่างระหว่าง SEA และ EIA	๑๕
๒-๔ ระบบวิธีการหรือขั้นตอนของกระบวนการ SEA ๔ ประเทศ	๒๕
๒-๕ ประเด็นการพิจารณาในกระบวนการทำ SEA	๒๖
๒-๖ การวิเคราะห์หรือเทคนิคที่ใช้ในกระบวนการทำ SEA สำหรับแต่ละกรณีศึกษา	๒๗
๒-๗ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญในกระบวนการ SEA	๒๘
๔-๑ ขั้นตอนที่ ๑ ประเมินความเหมาะสมของทางเลือกใน ๓ มิติ	๓๘
๔-๒ ขั้นตอนที่ ๒ การประเมินความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ทางเลือกที่เหมาะสมต้อง ได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๘๐	๓๙
๔-๓ การประเมินพื้นที่ที่เหมาะสม	๔๐
๔-๔ แสดงปัญหา ความเสี่ยง และเงื่อนไขความสำเร็จการดำเนินการแต่ละขั้นตอน	๔๔

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

๒-๑	ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ เอกชนและโครงการของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	๘
๒-๒	ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับ โครงการของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	๙
๒-๓	ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรง	๑๐
๒-๔	ขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรงสำหรับ สำหรับโครงการเอกชนและโครงการของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี	๑๑
๒-๕	ขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรงสำหรับ โครงการของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	๑๒
๒-๖	แสดงความแตกต่างระหว่าง SEA กับ EIA ในระดับขั้นการตัดสินใจ	๑๗
๒-๗	แสดงกระบวนการ SEA	๑๗
๒-๘	การจัดทำ SEA และ กระบวนการ PPP	๑๘
๒-๙	SEA แบบแยกออกจากกระบวนการจัดทำ	๑๙
๒-๑๐	SEA ที่คู่ขนานกับกระบวนการ PPP – เชื่อมโยงทุกขั้นตอน	๑๙
๒-๑๑	SEA ที่คู่ขนานกับกระบวนการ PPP – รวมเข้าไปในการจัดทำ PPP	๒๐
๒-๑๒	กระบวนการจัดทำ SEA ของประเทศไทย	๒๑
๒-๑๓	กลไกการขับเคลื่อน SEA ของประเทศไทย	๒๓
๓-๑	แสดงกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่ผ่านมาและการคัดค้านจากภาคประชาชนใน แต่ละขั้นตอน (เฉพาะโครงการขนาดใหญ่)	๓๒
๓-๒	แนวทางการเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่ประชาชนมีส่วนร่วม	๓๔
๔-๑	การดำเนินการศึกษา SEA ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	๓๗
๕-๑	การเชื่อมโยงปัญหาและความเสี่ยงการดำเนินการ SEA และข้อเสนอแนะ	๔๘

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงพลังงานได้พัฒนาโรงไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan:PDP) มาโดยตลอด ซึ่ง PDP ถือเป็นแผนแม่บทในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาวของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ประสบปัญหาการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาได้ตามเป้าหมายที่กำหนด แม้ว่ากระทรวงพลังงานได้พยายามสร้างความเข้าใจกับประชาชนและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมดำเนินการมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานประเทศอย่างเห็นได้ชัด

สถานการณ์ปัจจุบัน แผน PDP๒๐๑๕ ได้กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ๒ โรง เพื่อสนองความต้องการใช้และเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในภาคใต้ ด้วยการใช้ถ่านหินนำเข้าเป็นเชื้อเพลิงและมีเทคโนโลยีทันสมัยที่สามารถตอบสนองข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ที่จังหวัดกระบี่ (กำลังการผลิต ๘๐๐ MW) และที่อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา (กำลังการผลิต ๒,๐๐๐ MW) และ กฟผ. ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ (EHIA) ของทั้ง ๒ โครงการแต่ในระหว่างการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินดังกล่าว ได้มีข้อโต้แย้งในสังคมกว้างถึงความเหมาะสมของที่ตั้งโครงการทั้งสอง ด้วยข้อกังวลถึงผลกระทบต่อสุขภาพ/คุณภาพชีวิตของชุมชนบริเวณรอบโรงไฟฟ้าสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดให้ไม่สามารถดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าต่อได้ ประกอบกับชุมชนที่อยู่บริเวณรอบที่ก่อสร้างโครงการส่วนหนึ่ง ได้แสดงความเห็นสนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งสองอย่างต่อเนื่อง รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่ง MOU ที่จัดทำกับฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินมีประเด็นร่วมที่สำคัญ คือทุกฝ่ายยอมรับให้จัดทำ (Strategic Environmental Assessment : SEA) โดยกรรมการและกระบวนการที่เป็นกลางทุกฝ่ายพร้อมที่จะยอมรับผล SEA ว่าภาคใต้จะมีโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ หากไม่มีจะพัฒนาอย่างไร หรือหากมีจะเป็นที่ใด ผลจาก MOU ดังกล่าวกระทรวงพลังงานจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อมาศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment; SEA) เพื่อคาดหวังจะมีทางเลือกและผลประเมินทางเลือกในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ที่ประชาชนยอมรับนำเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม SEA ถือเป็นเครื่องมือใหม่ของรัฐบาลในการนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการพัฒนาโครงการสำคัญของประเทศ โดยคาดหวังว่าจะสามารถช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าโดยเน้น

กรณีศึกษาโรงไฟฟ้ากระบี่และโรงไฟฟ้าเทพา กระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนที่ก่อให้เกิดปัญหา และแนวทางการใช้ SEA เป็นเครื่องมือในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในภาคใต้ของประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการจัดตั้งโรงไฟฟ้า และกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนที่มีในปัจจุบัน
๒. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำ SEA มาขยายผลใช้ในการลงทุนโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ของประเทศให้สามารถเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหาการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยเฉพาะการไม่ยอมรับของประชาชน โดยใช้กรณีศึกษาของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่กระบี่ และที่อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา และศึกษาแนวทางการจัดทำ SEA เพื่อพิจารณาเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการใช้ SEA มาเป็นเครื่องมือในการสร้างการยอมรับของประชาชน ตลอดจนนำมาใช้กำหนดนโยบายหรือการพัฒนาโรงไฟฟ้าของประเทศที่เหมาะสม ต่อไป
๒. ขอบเขตด้านประชากรประชากรในการวิจัยนี้ ได้แก่ ภาครัฐ นักวิชาการและประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง
๓. ขอบเขตด้านระยะเวลาการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาภายในกรอบระยะเวลา ๘ เดือน (พฤศจิกายน ๒๕๖๑-มิถุนายน ๒๕๖๒)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะศึกษาจากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ หลักเกณฑ์การจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และการสัมภาษณ์และแบบสอบถามเฉพาะเจาะจง ได้แก่ ๑ กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ๒ บุคลากรภาครัฐ และ ๓ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เป็นต้น

ข้อจำกัดของการวิจัย

การใช้ SEA ในการกำหนดนโยบายและการพัฒนาเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่เคยมีการนำมาใช้ด้านพลังงานจึงมีผู้เข้าใจไม่มากนัก ประกอบกับภาคใต้ยังมีข้อขัดแย้งในพื้นที่ค่อนข้างรุนแรง มีการแบ่งกลุ่มเพื่อสนับสนุน และคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน ดังนั้น การดำเนินการวิจัยจึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจกับหลายภาคส่วน เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงนำมาจัดทำข้อเสนอแนวทางดำเนินงานที่เหมาะสม ต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ทราบปัญหาและข้อจำกัดในการจัดตั้งโรงไฟฟ้า และทราบกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนที่มีในปัจจุบัน
๒. ได้ทราบแนวทางการใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้
๓. ได้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงรูปแบบและแนวทางในการทำ SEA สำหรับโครงการลงทุนด้านพลังงานของประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบการพัฒนาและการลงทุนโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ของประเทศให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ
๔. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ที่ประชาชนให้การยอมรับ และสามารถจัดตั้งโรงไฟฟ้าได้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งหน่วยงานสามารถนำไปใช้ในการพัฒนา และสามารถใช้เป็นต้นแบบการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ด้านอื่นที่ได้รับการคัดค้านจากประชาชน

คำจำกัดความ

SEA หมายถึง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) SEA คือ การใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการในการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การพัฒนานโยบายแผนแผนงานและโครงการขนาดใหญ่ในรายสาขา (Sectoral based) หรือในเชิงพื้นที่ (Area based) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยบูรณาการมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีและเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีคุณภาพรอบคอบโปร่งใสและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๒)

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอการจัดตั้งโรงไฟฟ้าโดยใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือ นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจใน ๓ ประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย (๑) การศึกษาแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย เพื่อให้รับทราบถึงนโยบายและความจำเป็นในการจัดตั้งและพัฒนาโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ (๒) การศึกษาระเบียบและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนทั้งในและต่างประเทศเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศจนนำมาสู่ปัญหาการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของรัฐบาล รวมถึงรูปแบบการดำเนินการที่มีส่วนร่วมในต่างประเทศที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ และ (๓) การศึกษาแนวคิดและแนวทางการดำเนินการตามกรอบ SEA ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดทำข้อเสนอแนะการกำหนดแนวทางการใช้SEAเป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจการเกิดปัญหาที่ผ่านมาและอนาคตการลงทุนโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ จึงควรพิจารณาข้อมูลแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ๒ ฉบับ คือ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (PDP๒๐๑๕) และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ (PDP๒๐๑๘) โดยมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

๑. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (PDP๒๐๑๕) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

ตารางที่ ๒-๑ ประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของแผน PDP๒๐๑๕ ในปี ๒๕๗๙

ประเภทเชื้อเพลิง	ณ ปี ๒๕๕๗ ประมาณร้อยละ	ณ ปี ๒๕๖๙ ประมาณร้อยละ	ณ ปี ๒๕๗๙ ประมาณร้อยละ
ซื้อไฟฟ้าพลังน้ำต่างประเทศ	๗	๑๐ - ๑๕	๑๕ - ๒๐
ถ่านหินเทคโนโลยีสะอาด (รวมลิกไนต์)	๒๐	๒๐ - ๒๕	๒๐ - ๒๕
พลังงานหมุนเวียน (รวมพลังน้ำ)	๘	๑๐ - ๒๐	๑๕ - ๒๐
ก๊าซธรรมชาติ	๖๔	๔๕ - ๕๐	๓๐ - ๔๐
นิวเคลียร์	-	-	๐ - ๕
ดีเซล/น้ำมันเตา	๑	-	-

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๖๐

จากการประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของแผน PDP๒๐๑๕จะเห็นได้ว่าโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในเชื้อเพลิงหลัก เช่น ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ยังคงมีสัดส่วนสูงและมีบทบาทสำคัญในอนาคต ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงในการได้รับการต่อต้านในการพัฒนา

๒.แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ (PDP๒๐๑๕) มีสาระสำคัญที่กำหนดการพัฒนารายภาค โดยสำหรับการพิจารณาความมั่นคงระบบไฟฟ้าภาคใต้ ระบุว่า ความต้องการไฟฟ้าสูงสุดภาคใต้ในปี ๒๕๖๑ เท่ากับ ๒,๗๖๗ เมกะวัตต์ และ ณ ปี ๒๕๘๐ เท่ากับ ๕,๒๖๔ เมกะวัตต์ มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๓.๓ ขณะที่กำลังผลิตไฟฟ้าในปี ๒๕๖๑ เท่ากับ ๓,๘๗๖ เมกะวัตต์ และ ณ ปี ๒๕๘๐ เท่ากับ ๘,๖๓๘ เมกะวัตต์ กำลังผลิตไฟฟ้าหลักของภาคใต้มาจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมจะนะ ชุดที่ ๑-๒ กำลังผลิต ๑,๔๗๖ เมกะวัตต์ และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอมทดแทน กำลังผลิต ๙๓๐เมกะวัตต์ ตามแผนฯ โรงไฟฟ้าจะนะ ชุดที่ ๑ และโรงไฟฟ้ากระบี่ จะปลดออกจากระบบในปี ๒๕๗๗ กำลังผลิตรวม ๑,๐๒๕ เมกะวัตต์ ปัจจุบัน กำลังผลิตไฟฟ้าของภาคใต้ไม่สามารถรองรับเหตุสุดวิสัยโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่สุดหยุดฉุกเฉิน (N-๑) ต้องพึ่งพากำลังผลิตไฟฟ้าจากภาคกลางผ่านสายส่งไฟฟ้าเชื่อมโยงระหว่างภาค ดังนั้นเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบไฟฟ้าภาคใต้จำเป็นต้องจัดสรรให้มีโรงไฟฟ้าหลักเพื่อความมั่นคงดังนี้

๒.๑ โครงการโรงไฟฟ้าสุราษฎร์ธานีเพื่อให้ระบบไฟฟ้าในภาคใต้มีความมั่นคงจำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้าสุราษฎร์ธานีขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ 1,400 เมกะวัตต์ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักมีวันกำหนดเริ่มต้นซื้อขายไฟฟ้า(SCOD) ในปี 2570 และปี 2572 ตามลำดับ

๒.๒โครงการโรงไฟฟ้าใหม่ เพื่อรักษาความมั่นคงระบบไฟฟ้าภาคใต้จำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้าใหม่ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๑,๗๐๐ เมกะวัตต์ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินและก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักทดแทนกำลังผลิตไฟฟ้าที่ปลดออกจากระบบให้มีวันกำหนดเริ่มต้นซื้อขายไฟฟ้า (SCOD) ในปี ๒๕๗๗ และปี ๒๕๗๘ ตามลำดับ ณสิ้นปี ๒๕๘๐ ภาคใต้จะมีกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิรวมทั้งสิ้น ๘,๖๓๘ เมกะวัตต์แบ่งตามประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าดังนี้

- ๒.๒.๑ โรงไฟฟ้าของกฟผ. ๒,๘๓๕ เมกะวัตต์ร้อยละ ๓๓
- ๒.๒.๒ โรงไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ๙๓๐ เมกะวัตต์ร้อยละ ๑๑
- ๒.๒.๓ โรงไฟฟ้าใหม่๑,๗๐๐ เมกะวัตต์ร้อยละ ๒๐
- ๒.๒.๔ โรงไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก๔๐๕เมกะวัตต์ร้อยละ ๕
- ๒.๒.๕ โรงไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก ๒,๐๙๗เมกะวัตต์ร้อยละ ๒๔
- ๒.๒.๖ รับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ ๓๐๐ เมกะวัตต์ร้อยละ ๓
- ๒.๒.๗ มาตรการอนุรักษ์พลังงาน ๓๗๑ เมกะวัตต์ร้อยละ ๔

รวมทั้งสิ้น ๘,๖๓๘เมกะวัตต์

๓.เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาทั้ง ๒ แผน พบว่า ภาคใต้อย่างคงต้องมีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในเชื้อเพลิงหลัก เช่น ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงในการได้รับการต่อต้านในการพัฒนา

ตารางที่ ๒-๒เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย								
ปี	PDP2015			PDP2018				
	ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์)	โรงไฟฟ้า	กำลังผลิตไฟฟ้าตามสัญญา (เมกะวัตต์)	ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์)	โรงไฟฟ้า	กำลังผลิตไฟฟ้าตามสัญญา (เมกะวัตต์)		
2561	32,429	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน ลำตะคอง (สูบลับ) เครื่องที่ 3-4 (ก.พ.) รฟ.แม่เมาะ ทดแทนเครื่องที่ 4-7 (ท.ย.)	314 733 500 600	50,196	29,969	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน เขื่อนบางลาง (ปรับปรุงเพิ่มกำลังผลิต) โรงไฟฟ้าลำตะคอง (สูบลับ) เครื่องที่ 3-4 โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ทดแทนเครื่องที่ 4-7	1,040 681 8 2x250 600	48,002
2562	33,635	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน รฟ.บางปะกง ทดแทนเครื่องที่ 1-2 รฟ.พระนครใต้ ทดแทนเครื่องที่ 1-5 รฟ.ถ่านหินกระบี่ (ธ.ค.) สปป. ลาว เซเปียน (ก.พ.) สปป. ลาว น้ำเฒ่า 1 (ก.ค.) สปป. ลาว ไชยะบุรี (ค.ค.)	403 487 1,300 1,300 800 354 269 1,220	54,921	31,377	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน โรงไฟฟ้าทดแทน โรงไฟฟ้าพระนครใต้ ระยะที่ 1 สปป. ลาว (เซเปียน) สปป. ลาว (น้ำเฒ่า 1) สปป. ลาว (ไชยะบุรี)	694 641 2x610 354 269 1,220	50,932
2563	34,808	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน	406 72	54,141	32,732	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนสิรินธร โรงไฟฟ้าบางปะกง ทดแทนเครื่องที่ 1-2	203 90 45 2x693	51,393
2564	35,775	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน บ.กัลที เอสอาร์ซี ชุดที่ 1 (มี.ค.ค.ค.) รฟ.ถ่านหินเทพา เครื่องที่ 1	296 228 1,250 1,000	56,701	34,006	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน กัลที เอสอาร์ซี ชุดที่ 1	468 310 2x625	53,178
2565	36,776	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน บ.กัลที เอสอาร์ซี ชุดที่ 2 (มี.ค.ค.ค.) รฟ.พระนครใต้ ทดแทนชุดที่ 1-2 รฟ.แม่เมาะ ทดแทนเครื่องที่ 8-9	309 30 1,250 1,300 450	58,788	35,213	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน โรงไฟฟ้าขยะภาคโยบยา กัลที เอสอาร์ซี ชุดที่ 2 สปป. ลาว (น้ำเฒ่า 1)	280 60 400 2x625 514.3	54,431
2566	37,740	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน บ.กัลที พีดี ชุดที่ 1 (มี.ค.ค.ค.) รฟ.วังน้อย ทดแทนชุดที่ 1-2	264 8 1,250 1,300	60,533	36,390	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ กัลที พีดี ชุดที่ 1	233 30 24 2x625	54,891
2567	38,750	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน บ.กัลที พีดี ชุดที่ 2 (มี.ค.ค.ค.) รฟ.ถ่านหินเทพา เครื่องที่ 2	432 126 1,250 1,000	62,661	37,610	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน กัลที พีดี ชุดที่ 2 โรงไฟฟ้าทดแทน (ภาคตะวันตก)	268 240 2x625 700	56,637
2568	39,752	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน รฟ.วังน้อย ทดแทนชุดที่ 3	512 36 1,300	60,403	38,780	พลังงานหมุนเวียน โคเจนเนอเรชัน โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคตะวันตก) โรงไฟฟ้าน้ำทองทดแทน	175 60 700 650	54,026
2569	40,791	พลังงานหมุนเวียน จุมหารณ์ (สูบลับ) เครื่องที่ 1-2 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	361 800 700	62,260	39,933	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพล พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนศรีนครินทร์ โรงไฟฟ้าพระนครใต้ (ส่วนเพิ่ม) โรงไฟฟ้าแม่เมาะทดแทน เครื่องที่ 8-9 เนชั่นแนล เทาเวอร์ ซีพหลาย เครื่องที่ 1-2 (ท.ย.) ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	241 158 140 700 600 2x135 700	56,778
2570	41,693	พลังงานหมุนเวียน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	309 700	60,645	41,079	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนสิรินธร เนชั่นแนล เทาเวอร์ ซีพหลาย เครื่องที่ 3-4 (มี.ค.) โรงไฟฟ้าพระนครใต้ (ส่วนเพิ่ม) โรงไฟฟ้าสุราษฎร์ธานี ชุดที่ 1	339 50 2x135 2x700 700	56,863

ตารางที่ ๒-๒เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (ต่อ)

เปรียบเทียบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย								
2571	42,681	พลังงานหมุนเวียน ศรีนครินทร์ (สุบกลับ) เครื่องที่ 1-3 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	343 801 700		42,267	พลังงานหมุนเวียน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ (ส่วนเพิ่ม)	1,429 700 700	58,207
2572	43,489	พลังงานหมุนเวียน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	322 700	61,993	43,541	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนศรีนครินทร์ ส่วนขยาย โรงไฟฟ้าสุราษฎร์ธานี ชุดที่ 2	1,402 280 700	60,284
2573	44,424	พลังงานหมุนเวียน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	344 700	63,037	44,781	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพล ส่วนขยาย โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	1,373 300 700	62,554
2574	45,438	พลังงานหมุนเวียน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	355 700	64,052	46,054	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนวชิราลงกรณ ส่วนขยาย	2,521 250	65,262
2575	46,296	พลังงานหมุนเวียน รฟ.บางปะกง ทดแทนชุดที่ 3-4 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	383 1,300 700	64,345	47,303	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนศรีนครินทร์ ส่วนขยาย 2 มาตรการอนุรักษ์พลังงาน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคกลางตอนบน)	641 300 354 700 700 2x700	67,194
2576	47,025	พลังงานหมุนเวียน รฟ.บางปะกง ทดแทนเครื่องที่ 3-4 รฟ.ถ่านหิน เครื่องที่ 4 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	381 1,300 1,000 700	65,592	48,627	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนจุฬาภรณ์ พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนบางลาง พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพล ส่วนขยาย 2 มาตรการอนุรักษ์พลังงาน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคตะวันออก)	2,879 40 78 320 202 700 1,000	70,206
2577	47,854	พลังงานหมุนเวียน รฟ.กึ่งหันแก๊ส เครื่องที่ 1 รฟ.ถ่านหิน เครื่องที่ 5 (ภาคใต้) ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	468 250 1,000 700	66,965	49,921	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนรัชชประภา มาตรการอนุรักษ์พลังงาน โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคใต้)	408 140 859 1,000	71,563
2578	48,713	พลังงานหมุนเวียน รฟ.กึ่งหันแก๊ส เครื่องที่ 2-4 รฟ.ถ่านหิน เครื่องที่ 6 รฟ.นิวเคลียร์_กฟน. เครื่องที่ 1 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	499 750 1,000 1,000 700	68,456	51,265	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนสิริกิติ์ มาตรการอนุรักษ์พลังงาน ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคใต้) โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ (ส่วนเพิ่ม)	1,436 325 1,025 700 700 700	73,984
2579	49,655	พลังงานหมุนเวียน รฟ.กึ่งหันแก๊ส เครื่องที่ 5 รฟ.นิวเคลียร์_กฟน. เครื่องที่ 2 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	600 250 1,000 700	70,335	52,609	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนรัชชประภา ส่วนขยาย มาตรการอนุรักษ์พลังงาน โรงไฟฟ้าใหม่ (เขตนครหลวง)	1,464 100 860 700	76,435
2580	-				53,997	พลังงานหมุนเวียน พลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนสิริกิติ์ ส่วนขยาย มาตรการอนุรักษ์พลังงาน โรงไฟฟ้าใหม่ (ภาคตะวันออก)	137 175 700 700	77,211
กำลังผลิตไฟฟ้าถึง ธันวาคม 2557			37,612	เมกะวัตต์	กำลังผลิตไฟฟ้าถึง ธันวาคม 2560		46,090	เมกะวัตต์
รวมกำลังผลิตที่เพิ่มขึ้น ในช่วงปี 2558-2579			57,459	เมกะวัตต์	รวมกำลังผลิตที่เพิ่มขึ้น ในช่วงปี 2561-2580		56,431	เมกะวัตต์
โรงไฟฟ้าที่ปลดออกจากระบบ ในช่วงปี 2558-2579			-24,736	เมกะวัตต์	โรงไฟฟ้าที่ปลดออกจากระบบ ในช่วงปี 2561-2580		-25,310	เมกะวัตต์
รวมกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ณ สิ้นปี 2579			70,335	เมกะวัตต์	รวมกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ณ สิ้นปี 2580		77,211	เมกะวัตต์

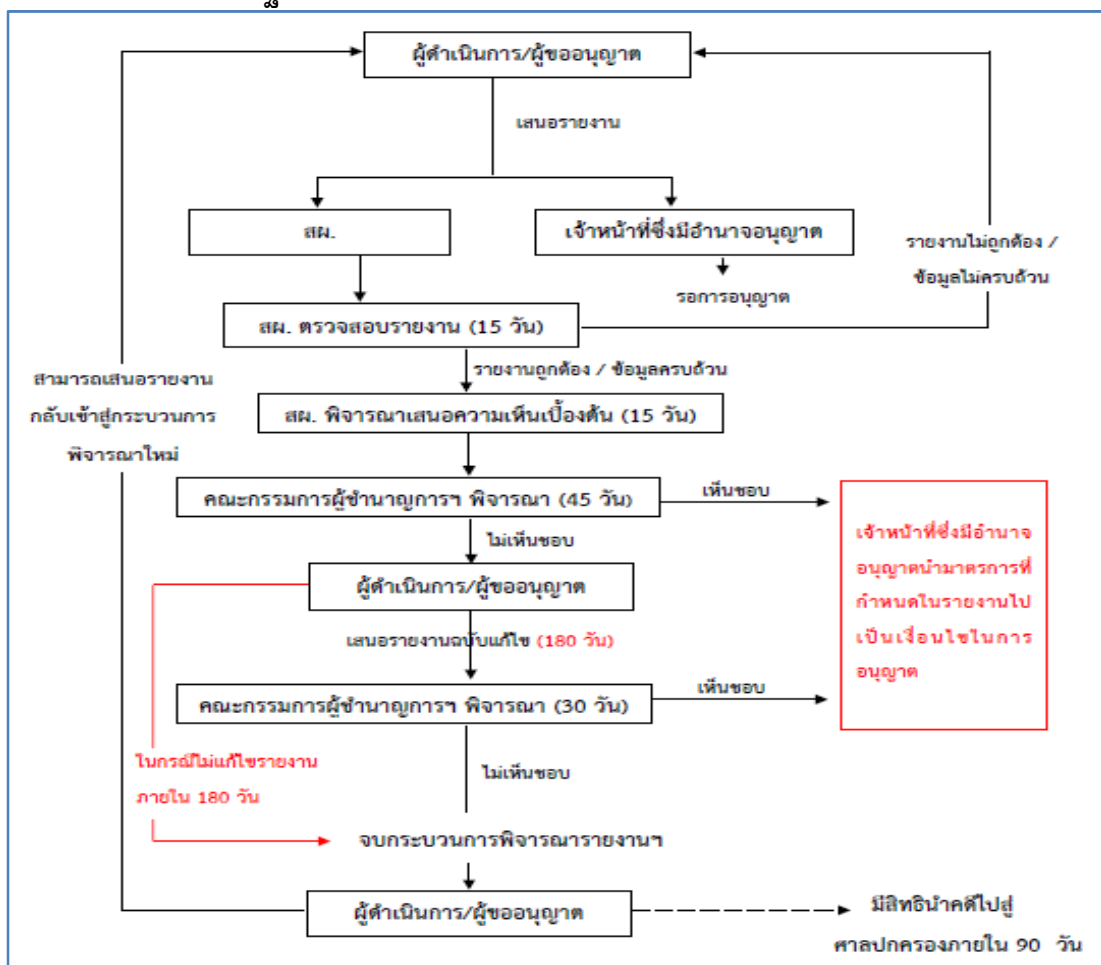
ที่มา : สรุปรายจากแผน PDP ๒๐๑๘สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๖๒

กระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจประชาชนทั้งในและในต่างประเทศ

๑. การศึกษากระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนของไทย

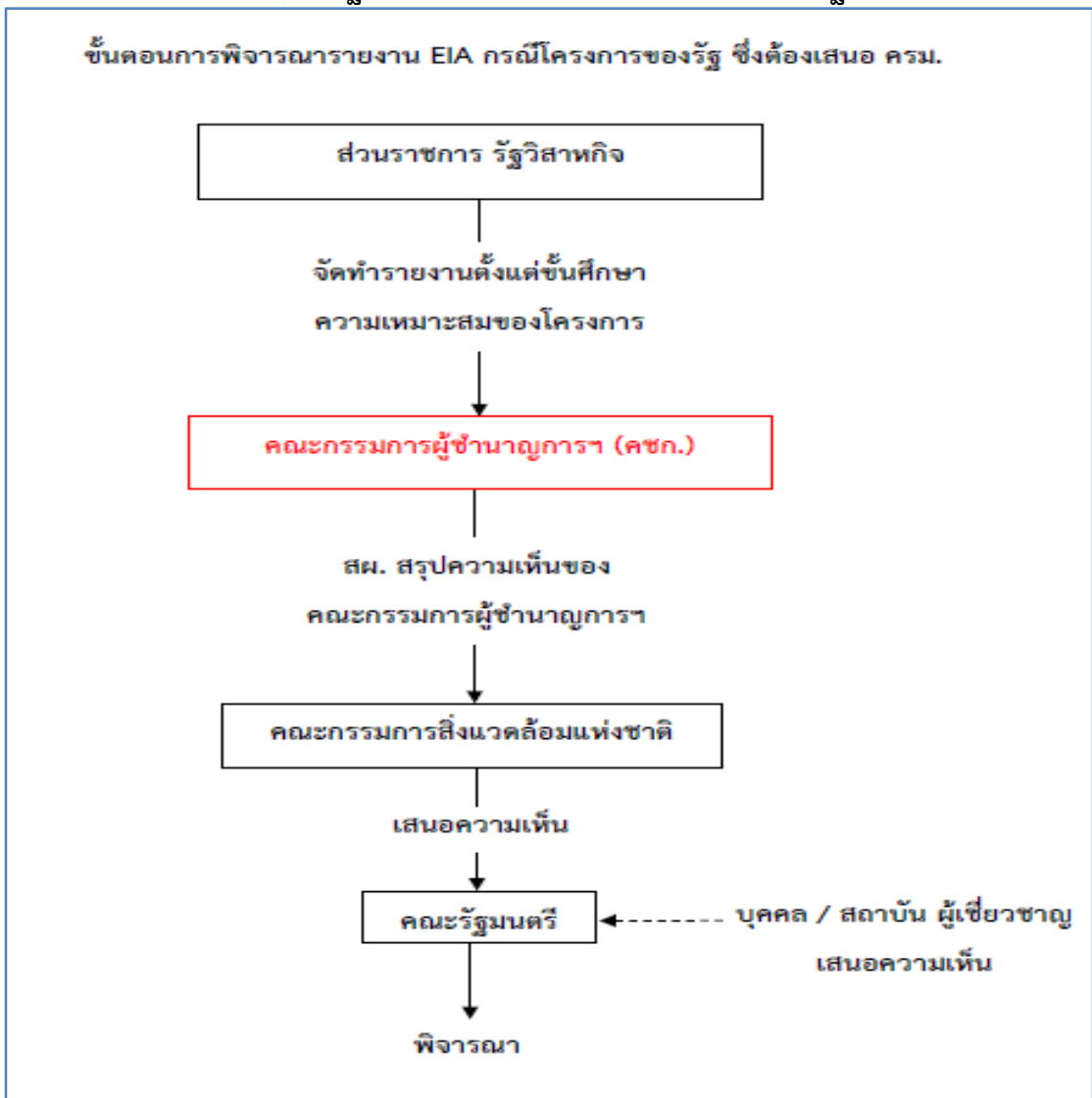
๑.๑ กระบวนการจัดทำและพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิต
 กระแสไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
 ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ
 หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ
 ปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกาศ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน
 พ.ศ. ๒๕๕๕ มีกระบวนการดำเนินงานจัดทำ และการพิจารณาตามประกาศสรุป ดังนี้

แผนภาพ๒-๑ ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับ
 โครงการเอกชนและโครงการของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจาก
 คณะรัฐมนตรี



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๑

แผนภาพ๒-๒ ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๑

๑.๒ กระบวนการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ต้องดำเนินการตามประกาศนี้ ประกอบด้วย

ไป

๑.๒.๑ โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงขนาดกำลังผลิตตั้งแต่ ๑๐๐ เมกะวัตต์ ขึ้น

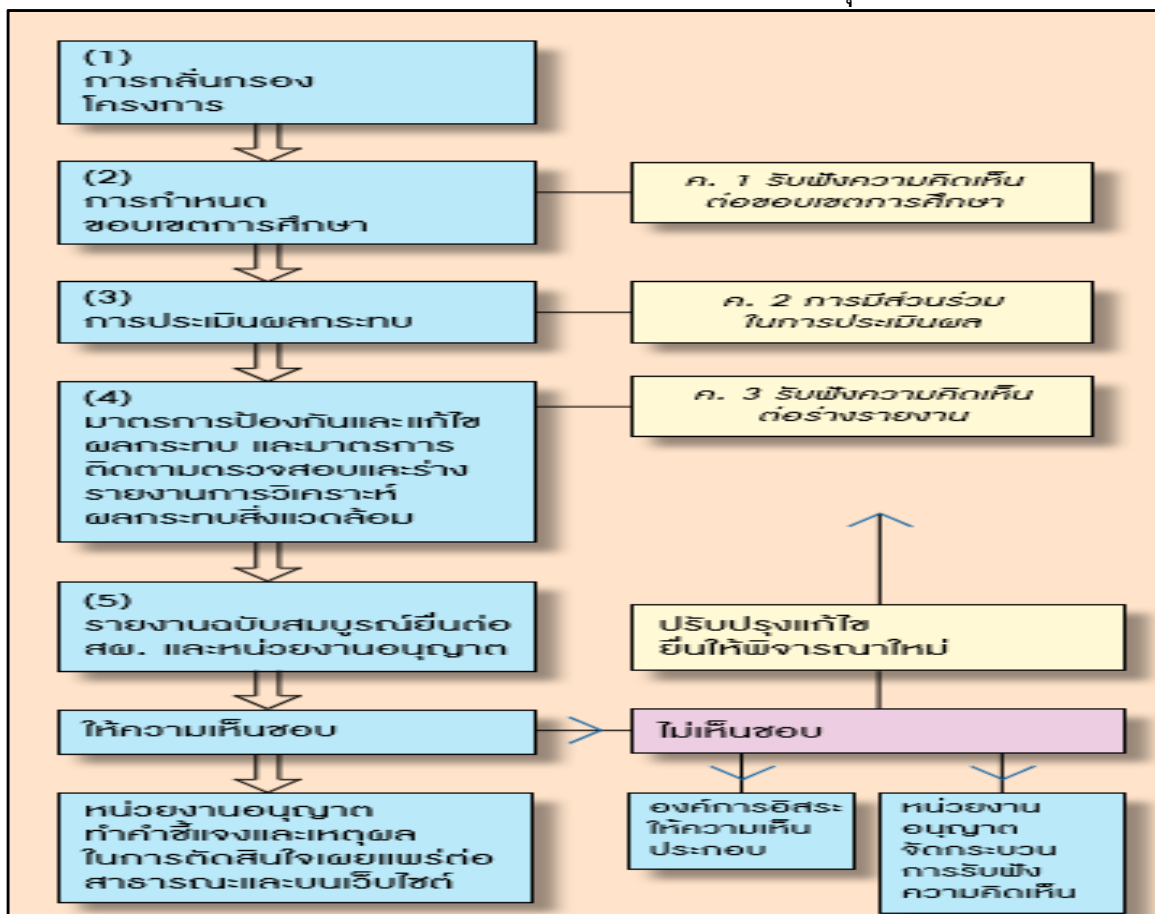
๑.๒.๒ โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวลขนาดกำลังผลิต ตั้งแต่ ๑๕๐เมกะวัตต์ ขึ้นไป

๑.๒.๓ โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงซึ่งเป็นระบบพลังความร้อนร่วม ชนิด combinedcycle หรือ cogeneration ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ ๓,๐๐๐ เมกะวัตต์ขึ้นไป

๑.๒.๔ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขนาด

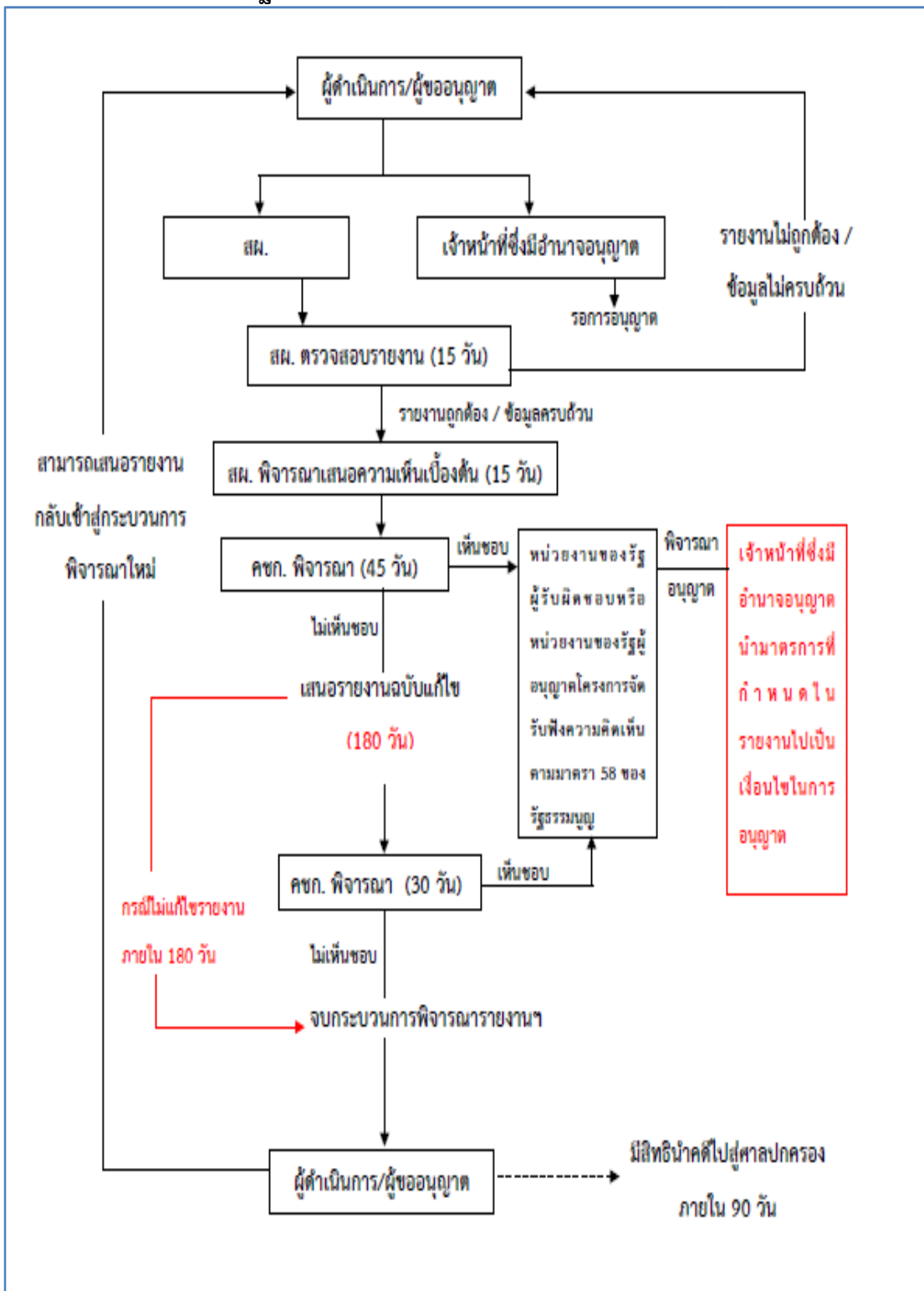
สำหรับกระบวนการดำเนินงานจัดทำและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ (EHIA) ของกลุ่มโรงไฟฟ้าดังกล่าวจะเป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกระบวนการดำเนินงานจัดทำ และการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรง (EHIA)ตามประกาศทั้ง ๒ ฉบับ สรุป ดังนี้

แผนภาพ๒-๓ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรง



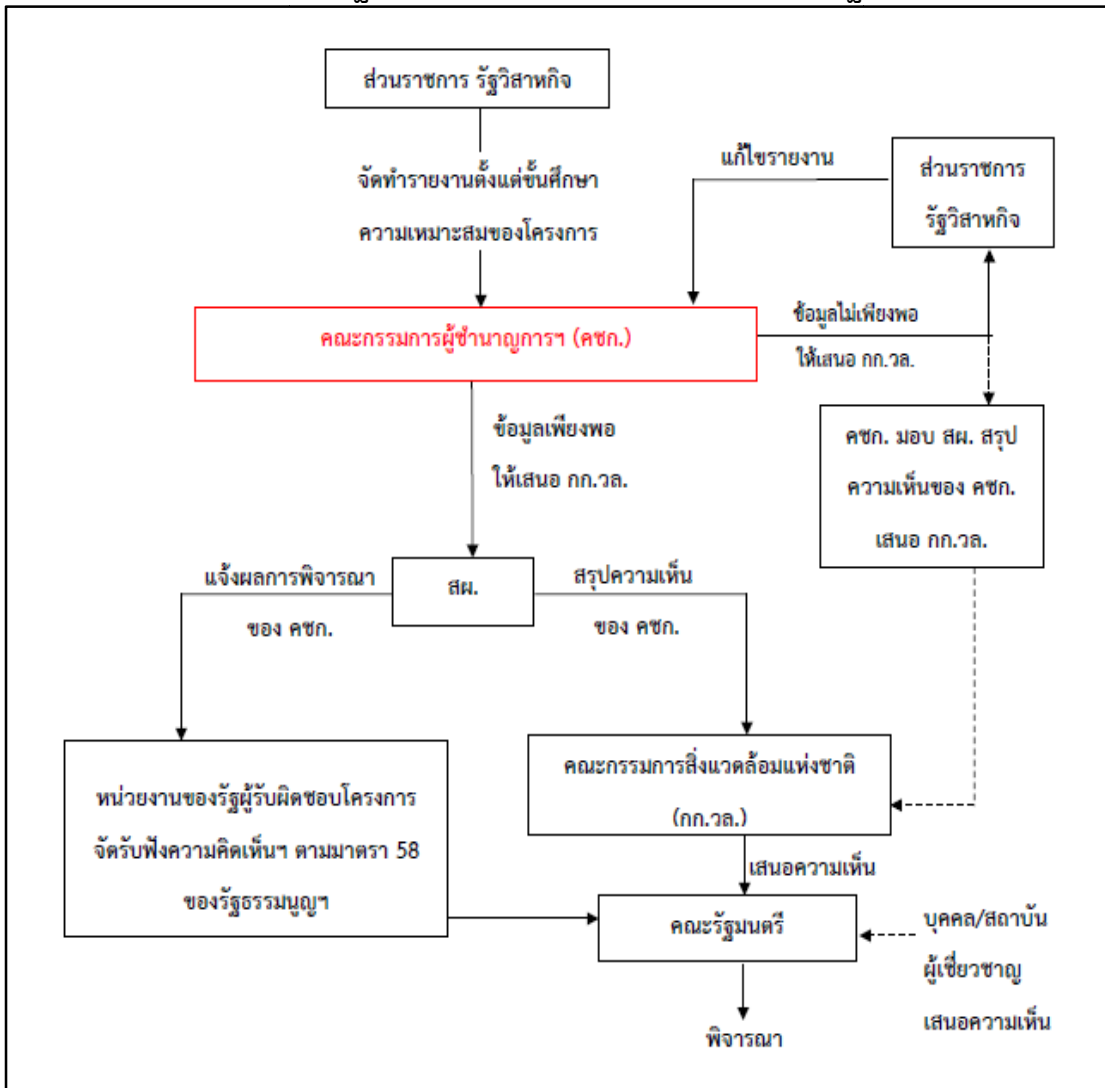
ที่มา : คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จัดทำโดย เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย, ๒๕๕๓

แผนภาพ๒-๔ ขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรงสำหรับ
 สำหรับโครงการเอกชนและโครงการของรัฐที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบ
 จากคณะรัฐมนตรี



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๑

แผนภาพ ๒-๕ ขั้นตอนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรุนแรงสำหรับโครงการของรัฐที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๑

๑.๓สรุปกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนของประเทศไทย

๑.๓.๑ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการจัดทำและพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA)

ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหรือให้ความเห็นเพียงขั้นตอนการจัดทำ EIA ผ่านการรับฟังความคิดเห็น ๒ ครั้ง โดยครั้งที่ ๑ เป็นการให้ข้อมูลกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับโครงการที่จะเกิด และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวก และทางลบ รวมทั้งขอบเขตการศึกษาด้วย (จัดในช่วงรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการ และขอบเขตการศึกษา) และครั้งที่ ๒ จะนำผลการรับฟัง ผนวกไว้ในส่วนหนึ่งของรายงาน (จัดในช่วงระหว่างเตรียมจัดทำร่างรายงาน และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อม) แต่ในกระบวนการพิจารณาของภาครัฐไม่มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

๑.๓.๒ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการจัดทำและการพิจารณารายงานEHIA ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหรือให้ความเห็นได้ ๒ ช่วงเวลา ดังนี้

๑.๓.๒.๑ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ EHIA โดยจะมีการจัดรับฟังความคิดเห็น ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ รับฟังความคิดเห็นต่อขอบเขตการศึกษา ครั้งที่ ๒ การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโดยจะนำเสนอร่างรายงานและการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบให้กับประชาชนรับทราบและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และครั้งที่ ๓ รับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงาน

๑.๓.๒.๒ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณารายงานมี ๒ ช่วงเวลา คือ (๑) การให้ความเห็นในช่วงเวลาที่ สผ. พิจารณารายงานส่งให้ คชก. ภายหลังจากจัดทำรายงานEHIA แล้วเสร็จจัดส่งให้ สผ. ทาง สผ. จะสรุปรายงานและนำเรื่องยื่นต่อคชก. โดยในขั้นตอนนี้ประชาชนจะสามารถให้ความเห็นได้ เนื่องจากก่อนนำเสนอต่อ คชก. นั้น สผ. จะตรวจสอบรายงานและสำรวจพื้นที่ เพื่อดูสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งขั้นตอนนี้ประชาชนสามารถให้ความเห็นหรือข้อมูลต่างๆ กับ สผ. ได้ และ (๒) หน่วยงานอนุญาตต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อนพิจารณาอนุมัติโครงการ หน่วยงานอนุญาตจะต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อนซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในขั้นตอนนี้ได้

๒. การศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศ

จากผลการศึกษาของคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในปี ๒๕๕๕ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมประชาชนในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศ พบว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการวางแผนจะส่งผลกระทบต่อด้านดีให้โครงการสามารถพัฒนาได้ โดยมีสาระสำคัญสรุปดังนี้

ตารางที่ ๒-๒ ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศโดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๕

ประเทศ	รายละเอียดโดยสรุป
ประเทศอินเดีย	ในการดำเนินงานรัฐบาลอินเดียเชิญชวนเอกชนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าด้วยพลังงานหลายรูปแบบทั้งถ่านหิน พลังน้ำ จนถึงพลังงานนิวเคลียร์ โดยส่วนใหญ่รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าจะรับผิดชอบในการจัดหาพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า การจัดหาที่ดินโดยการเวนคืนของรัฐบาลท้องถิ่นประสบปัญหาการคัดค้าน ต่อต้านจากประชาชน เช่น โครงการของบริษัท AnilAmbani Group ซึ่งจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าใช้แก๊สขนาด ๗,๕๐๐ เมกะวัตต์ในอุตระประเทศซึ่งศาลสูงได้พิพากษาตามคำฟ้องของประชาชนให้รัฐบาลอุตระประเทศต้องยกเลิกข้อตกลงการซื้อขายที่ดินเนื่องจากประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านราคาที่ดินไม่เท่าเทียมกัน และให้เริ่มกระบวนการเจรจาเพื่อเวนคืนที่ดินใหม่ทั้งหมด (HindustanTimes – December ๔, ๒๐๐๙)

ตารางที่ ๒-๒ ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศโดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๕ (ต่อ)

ประเทศ	รายละเอียดโดยสรุป
ประเทศจีน	โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในกวางตุ้ง Shanwei Power Plant เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วต้องหยุดชะงักเพราะข้อขัดแย้งเรื่อง การเวนคืนที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นของจีนเสนอที่จะชดเชยประชาชนในอัตรา ๖๐๐,๐๐๐ หยวนต่อปีตามระยะเวลาของการถือครองที่ดินของประชาชน ซึ่ง ชาวบ้าน เห็นว่าเป็นอัตราที่ต่ำมาก เพราะเมื่อแบ่งกันในหมู่ประชาชน ๓๐,๐๐๐ คนแล้วจะได้เพียงคนละ ๑๐-๑๕ หยวนต่อเดือน การคัดค้านค่าเวนคืนทำให้ แผนงานต้องหยุดชะงัก และรัฐบาลท้องถิ่นส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกลี้ยกล่อมให้ ประชาชนยินยอม
ประเทศญี่ปุ่น	การพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์รัฐบาลญี่ปุ่นเลี้ยงที่จะใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน จากประชาชนเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอิทธิพลต่อฐาน เสียงของรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงใช้กระบวนการด้านการช่วยเหลือ สนับสนุน ให้ ละเอียดประชาชนในกรณีศึกษาของ DanielAldrichแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลใช้วิธีการ การเมือง โดยให้รางวัลแก่ผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้ง โรงไฟฟ้าได้ด้วยการตั้งวงเงินให้เป็นโบนัสแก่นักการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อใช้ พัฒนาท้องถิ่นในด้านหนึ่งก็ประนีประนอมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ในกรณี โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะต้องใช้น้ำทะเลในการหล่อเย็น ก็เกิดกระบวนการชดเชยแก่ ชาวประมงโดยเฉพาะที่มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ รวมทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้า แทรกแซงในกระบวนการด้วยการเสนอสิทธิอื่นๆ เพื่อชดเชยชาวประมง เช่น การ ช่วยลงทุนทำฟาร์มประมงแทนการหาปลาและช่วยส่งเสริมการขายและการตลาด นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังมีกฎหมาย Three Power SourceDevelopmentLaws ที่ให้อำนาจในการอุดหนุนอย่างมากมายแก่ชุมชนที่ยินยอมให้จัดตั้งโรงไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ต่อมาประชาชนรวมตัวกันมากขึ้น แลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ทำให้เกิด การไม่ยินยอมต่อข้อเสนอของรัฐบาลมากขึ้นทุกที ปัจจุบัน จึงพบว่า แม้รัฐบาลจะ เพิ่มเงินอุดหนุนมากการหาที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ใหม่ๆ ก็ยากขึ้นทุกที
แคนาดา	องค์กร The CanadianEnvironmentalAssessmentAgency (CEAA) เป็น องค์กรหลักที่ดูแลสภาพแวดล้อมของประเทศและมีบทบาทอย่างสูงในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน CEAA ใช้เครื่องมือหลากหลายในการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการให้และรับข้อมูล การให้ความเห็น ออกคำ เตือน และพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม การพัฒนาขีด ความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วมดำเนินการผ่าน ParticipationFundingProgram ซึ่งเปิดให้บุคคลธรรมดา องค์กรไม่แสวงหากำไร และชนกลุ่มน้อย ได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อใช้ในการศึกษาประเด็นที่ จะต้อง มี หรือทบทวนรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แนวคิด แนวทางจัดทำ SEA ของไทยและต่างประเทศ

๑.แนวคิดและแนวทางจัดทำ SEA ของประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของนายสุทิน อยู่สุข ผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ในการประชุมคณะกรรมการกำกับการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับพื้นที่จัดตั้งโรงไฟฟ้าถ่านหินในภาคใต้ วันพฤหัสบดีที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๑ และเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑ โดยมีสาระสำคัญ สรุปดังนี้

๑.๑ กรอบแนวคิดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการวางแผนการพัฒนาที่มีเป้าหมายมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดย SEA การใช้แนวคิด และกระบวนการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพ และขีดความสามารถในการรองรับของ สิ่งแวดล้อม (Carrying Capacity) ตั้งแต่การพัฒนานโยบาย แผนงาน และโครงการ ขนาดใหญ่ในรายสาขา หรือในเชิงพื้นที่โดยบูรณาการด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจมีคุณภาพรอบคอบ โปร่งใส และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน SEA จะเป็นการดำเนินการก่อนถึงขั้นตอนการพัฒนาที่จะช่วยชี้ว่า นโยบาย แผนงาน และโครงการขนาดใหญ่ลักษณะใด เหมาะสมกับพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งจะช่วยบ่งชี้เรื่องหรือ ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ (EIA) ด้วย ทั้งนี้ SEA และ EIA มีความแตกต่างที่สำคัญคือ SEA เป็นเครื่องมือระดับยุทธศาสตร์ (Strategic level) ได้แก่ นโยบาย แผน และแผนงาน (Policy Plan & Program : PPP) ซึ่งเป็นระดับที่สามารถจะกำหนดทางเลือกที่มีความเหมาะสมในด้านต่างๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนา กล่าวคือ เป็นการเลือกทำในสิ่งที่ถูกต้อง ในขณะที่ EIA เป็นเครื่องมือระดับโครงการที่ได้มีการกำหนดวิธีการ เวลา สถานที่ ทรัพยากร ที่จะใช้ในการดำเนินการ ฯลฯ ไว้แล้ว คงมีหรือเหลือทางเลือกไว้ให้พิจารณาได้น้อยมาก เป็นเรื่องของการทำสิ่งที่กำหนดไว้แล้วมา ปฏิบัติให้ลุล่วงอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ ๒-๓ ประเด็นความแตกต่างระหว่าง SEA และ EIA

ประเด็น	SEA	EIA
ระดับการตัดสินใจ	นโยบาย แผน แผนงาน	โครงการ
ลักษณะของงาน	ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ แนวคิด	การก่อสร้างและการดำเนินงาน
จุดเน้นในการประเมิน	ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ หรือการตัดสินใจทำในสิ่งที่เหมาะสม	การตัดสินใจในระดับโครงการหรือการทำสิ่งที่ได้เลือกไว้แล้วนั้น ให้ถูกต้อง
มุมมอง	สิ่งแวดล้อมจะมีผลต่อหรือเป็นตัวกำหนดโอกาส หรือข้อจำกัดของการพัฒนาหรือไม่อย่างไร	การพัฒนานั้นจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรและเพียงใด

ตารางที่ ๒-๓ ประเด็นความแตกต่างระหว่าง SEA และ EIA(ต่อ)

ประเด็น	SEA	EIA
ทางเลือก	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีพิสัยทางเลือกที่เป็นไปได้กว้างกว่า ■ เน้นที่ทางเลือก ซึ่งทำให้เกิดสมดุลของพื้นที่ต่างๆ หรือภายในพื้นที่ด้าน เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี 	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีพิสัยของทางเลือกในขอบเขตที่จำกัด ■ เน้นที่ทางเลือกด้านสถานที่ การออกแบบ การก่อสร้าง และการดำเนินงาน
ระดับของการประเมิน	กว้างกว่า เป็นระดับ Macroscopic โดยอาจเป็นระดับภูมิภาค ประเทศ ระหว่างประเทศ หรือระดับโลก	แคบกว่า เป็นระดับ Microscopic ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับท้องถิ่น
ขอบเขตของการประเมิน	<ul style="list-style-type: none"> ■ ด้านความยั่งยืน ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ■ เตือนล่วงหน้าถึงการเกิดผลกระทบสะสม 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ■ ประเมินผลกระทบสะสมได้ในขอบเขตที่จำกัด
Coverage Time	ปานกลางถึงยาว	สั้นถึงปานกลาง
ข้อมูลสารสนเทศที่ใช้	ส่วนใหญ่เป็นข้อมูล/สารสนเทศทุติยภูมิ มีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพหรือการบรรยาย	ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ ที่ต้องทำการเก็บและรวบรวมขึ้นมาอย่างเฉพาะเจาะจง และส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ
เกณฑ์การประเมิน	การพัฒนาที่ยั่งยืน	กฎหมาย มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติที่ดี
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ความเข้มข้นอาจจะต่ำกว่า EIA แต่เป็นเรื่องที่กว้างกว่า เพราะมีผู้เกี่ยวข้องและอาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์เป็นจำนวนมาก	มีความเข้มข้นสูง ได้รับความสนใจจากประชาชนในพื้นที่รับผลกระทบมาก
การประเมินผลภายหลังการนำ SEA ไปสู่การปฏิบัติ	เน้นดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ด้าน สิ่งแวดล้อม และการรักษาความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติที่ได้กำหนดไว้ในรายงาน SEA ผลการประเมินจะนำไปสู่การปรับนโยบาย แผน หรือแผนงานใหม่ที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น	เน้นดำเนินงานได้ตามกฎหมาย มาตรฐาน ประสิทธิภาพในการควบคุม หรือลดผลกระทบได้ตามเงื่อนไขของรายงาน EIA ผลการประเมินจะนำไปสู่การปรับมาตรการควบคุม/ลดผลกระทบ การติดตามตรวจสอบ การชดเชยความเสียหาย

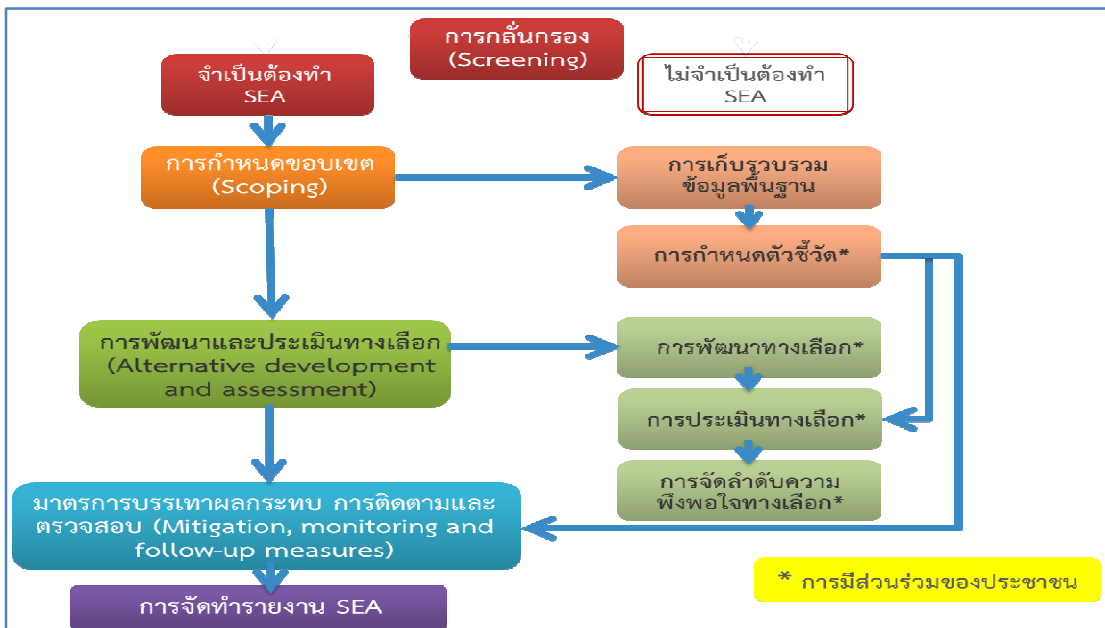
แผนภาพ๒-๖ แสดงความแตกต่างระหว่าง SEA กับ EIA ในระดับขั้นการตัดสินใจ



ที่มา : สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.), ๒๕๖๐

๑.๒ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการ SEA

แผนภาพ๒-๗แสดงกระบวนการ SEA



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

การที่จะระบุว่า PPP ใดจะต้องจัดทำ SEA หรือไม่นั้น โดยทั่วไปแล้วอยู่ในขั้นตอน Screening ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการ SEA โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานที่เป็นเจ้าของ proposal (PPP) นั้น จะทำหน้าที่ในการประเมินว่าจำเป็นหรือสมควรจะต้องให้มีการจัดทำ SEA หรือไม่ โดยใช้เครื่องมือต่างๆ ช่วย เช่น กฎระเบียบ และ checklists SEA บางระบบหรือในบางประเทศกำหนดรายการ (list) ของ PPPs ที่จะต้องได้รับการจัดทำ SEA ไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่บางประเทศหรือบางระบบกำหนดเกณฑ์ เพื่อใช้ในการพิจารณาว่า PPP นั้นๆ มีโอกาสอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดผลกระทบที่มีนัยยะสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม การพิจารณาเพื่อทำ screening บ่อยครั้งที่ได้มีการขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพด้วย และบ่อยครั้งเช่นกันที่การตัดสินใจในขั้นตอน screening นี้ ทำโดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วย

๑.๓ กรอบแนวคิดการจัดทำ SEA และ กระบวนการ PPP

แผนภาพ๒-๘การจัดทำ SEA และ กระบวนการ PPP



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

แผนภาพ๒-๙SEA แบบแยกออกจากกระบวนการจัดทำ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

แผนภาพ๒-๑๐SEA ที่คู่ขนานกับกระบวนการ PPP – เชื่อมโยงทุกขั้นตอน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

แผนภาพ๒-๑๑SEA ที่คู่ขนานกับกระบวนการ PPP – รวมเข้าไปในการจัดทำ PPP



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

๑.๔ แนวทางการพิจารณากำหนดประเภทของแผนหรือแผนงาน หรือ โครงการขนาดใหญ่ที่ควรดำเนินการจัดทำ SEA ของประเทศไทย

๑.๔.๑ ในระยะเริ่มแรก (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๖๔) การจัดทำ SEA ควรดำเนินการในระดับแผนหรือแผนงาน (Plan&Program : PP) หรือโครงการขนาดใหญ่ตามความเห็นของคณะกรรมการระดับนโยบายของรัฐก่อน ยังไม่ควรทำในระดับนโยบาย เนื่องจากนโยบายเป็นระดับที่กว้างและยากที่จะทำการประเมินในรายละเอียด ซึ่งจาก การศึกษาการจัดทำ SEA ในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่มีการจัดทำ SEA ในระดับแผน / แผนงาน การจัดทำ SEA ในระดับนโยบายมีน้อยมาก นอกจากนั้นไม่ควรกำหนดประเภทของแผนหรือแผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ที่ควรดำเนินการจัดทำ SEA ไว้ มากเกินไป โดยควรพิจารณากำหนดประเภทของแผนหรือแผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ ตามข้อเสนอของ สปท. และข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

๑.๔.๒ ในระยะถัดไปหากหน่วยงานเจ้าของแผนหรือแผนงาน หรือ โครงการขนาดใหญ่มีความพร้อม และประสงค์จะจัดทำ SEA ในระดับนโยบายก็ สามารถดำเนินการได้

๑.๔.๓ ควรพิจารณาจัดทำ SEA หากการพัฒนาโครงการในรายสาขาและพื้นที่ดังกล่าวเกิดปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ พบความขัดแย้งและการไม่ยอมรับของ ประชาชน แม้ว่าโครงการจะได้จัดทำ EIA/EHIA และได้รับอนุมัติ/อนุญาตแล้ว

๑.๔.๔ ควรพิจารณาจัดทำ SEA หากการพัฒนาโครงการภายใต้แผน/แผนงานนั้น เกิดผลกระทบในวงกว้าง

๑.๔.๕ แผน/แผนงานที่ไม่ต้องจัดทำ SEA ได้แก่ แผน/แผนงานที่จัดทำ เพื่อความมั่นคงของประเทศในด้านการทหาร เพื่อการป้องกันประเทศ และแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ สาธารณะตามมติคณะรัฐมนตรี

๑.๕ การแบ่งแผน/แผนงานที่ควรทำ SEA ของไทยแยกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑.๕.๑ รายสาขาประกอบด้วย แผนด้านคมนาคมแผนพัฒนาพลังงานและปิโตรเลียมและแผนพัฒนาทรัพยากรแร่

๑.๕.๒ เชิงพื้นที่ประกอบด้วย ผังเมืองตามที่คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติกำหนดแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำหรือแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่พิเศษ เช่น เขตพัฒนา พิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น และแผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรมหรือการพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

๑.๕.๓ แผนหรือแผนงานในรายสาขาหรือเชิงพื้นที่หรือโครงการขนาดใหญ่ ตามความเห็นของคณะกรรมการระดับนโยบายของหน่วยงานรัฐ

๑.๖ กระบวนการจัดทำ SEA ของประเทศไทย ขั้นตอนการจัดทำ SEA เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาเห็นควรให้บูรณาการ การจัดทำ SEA เข้าไปในกระบวนการจัดทำแผนหรือแผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งในกรณีทบทวน หรือปรับปรุงแผน หรือ แผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีคุณสมบัติผู้ทำการศึกษา หน่วยงานรับผิดชอบ และแนวทางการดำเนินการตามแผนภาพ

แผนภาพ๒-๑๒ กระบวนการจัดทำ SEA ของประเทศไทย



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

๑.๗องค์กรและกลไกขับเคลื่อน SEA

๑.๗.๑ คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทางของ SEA และใช้ SEA เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจวางแผนพัฒนาประเทศไทย

๑.๗.๒ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กรอบทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศที่มีความสมดุล ทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ โดยผลักดันการนำ SEA มาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบ SEA

๑.๗.๓ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบ SEA ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำหน้าที่พัฒนาและปรับปรุงระบบ SEA ของประเทศ รวมทั้งให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา ต่อการจัดทำ SEA ของหน่วยงานรัฐ

๑.๗.๔ คณะกรรมการระดับนโยบาย ในรายสาขาหรือเชิงพื้นที่ หรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมอบหมายให้พิจารณา รายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่ กำหนดหรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบต่อแผนหรือแผนงานในรายสาขา หรือเชิงพื้นที่ หรือโครงการขนาดใหญ่ โดยนำเอา SEA มาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งกลไกในระดับนี้ เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นต้น

๑.๗.๕ หน่วยงานเจ้าของแผนหรือแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำหน้าที่จัดทำ SEA โดยดำเนินการเองหรือจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญที่ขึ้นทะเบียนกับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาของกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสนอขอความเห็นชอบ/ขออนุมัติต่อคณะกรรมการระดับนโยบาย รายสาขาหรือเชิงพื้นที่ หรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมอบหมายให้พิจารณารายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หรือคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (แล้วแต่กรณี) ตลอดจนถึงติดตามและประเมินผลแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการระดับนโยบาย รายสาขาหรือเชิงพื้นที่ หรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทราบ

๑.๗.๖ คณะกรรมการกำกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจสำหรับแต่ละแผนหรือแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ หรือบูรณาการเข้าไปในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำกับการจัดทำแผนหรือแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นในการจัดทำ SEA ให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนกำหนด

๑.๗.๗ คณะกรรมการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนหรือแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ที่จัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จัดตั้งโดยหน่วยงานแผนหรือแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามรายงาน SEA และจัดทำรายงานผลการติดตามตรวจสอบพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

แผนภาพ๒-๑๓กลไกการขับเคลื่อน SEA ของประเทศไทย



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑

๑.๘ กลไกการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๘.๑ ระยะแรก (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔) เห็นควรออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำ SEA เพื่อเป็นกลไกบังคับใช้กฎหมายสำหรับการขับเคลื่อนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

๑.๘.๒ ระยะต่อไป คณะกรรมการเพื่อการพัฒนายั่งยืนพิจารณาความเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ

๑.๙ ประโยชน์ของ SEA

๑.๙.๑ ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้การตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเสนอ PPP มาจากการพิจารณาข้อมูลและข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ระบุทางเลือกการพัฒนาหลายๆ ทางเลือกเพื่อบรรลุดัชนีประสิทธิผลของ PPP คาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามทางเลือกต่างๆ และพิจารณาเลือกทางเลือกที่ส่งผลกระทบต่อทางลบน้อยที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด แจ้งเตือนล่วงหน้าตั้งแต่เนิ่นๆ ถึงผลกระทบสะสมที่มีโอกาสเกิดขึ้น กำหนดมาตรการลดผลกระทบที่เหมาะสม

๑.๙.๒ เสริมสร้างความสมบูรณ์ให้กับ EIA ที่เกิดขึ้นภายใต้ PPP ด้วยการระบุล่วงหน้าถึงขอบเขตของผลกระทบที่มีศักยภาพที่จะเกิดขึ้นได้รวมทั้งข้อมูลและสารสนเทศที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลกระทบของโครงการที่จะเกิดขึ้นตามมา อธิบายหลักการและเหตุผลของ PPP เพื่อให้เข้าใจที่มาของโครงการภายใต้ PPP นั้น ซึ่งจะทำให้มีกรอบสำหรับการจัดทำ EIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้มีข้อมูลสารสนเทศพื้นฐานที่สามารถใช้ในการออกแบบ projects รวมทั้ง

การนำ projects นั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติได้ดีขึ้น ถึงแม้ว่า projects นั้น จะไม่ได้อยู่ในข้อกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ EIA ด้วยก็ตาม ช่วยให้การพิจารณารายงาน EIA ทำได้ง่ายขึ้น ใช้เวลาและความพยายามในการทำความเข้าใจน้อยลง

๑.๙.๓ SEA สามารถช่วยลดเวลาและประหยัดค่าใช้จ่ายในการวางแผนและนำไปสู่การปฏิบัติ ช่วยลดภาระงานและระยะเวลาในการจัดทำ EIA ของโครงการภายใต้แผนนั้นๆ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานเจ้าของ PPP แล้ว SEA ยังอาจช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ มีความเข้าใจ PPP นั้นมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ได้รับความร่วมมือ ลดความขัดแย้ง ได้รับการยอมรับมากขึ้น

๑.๑๐ ข้อจำกัดของ SEA

๑.๑๐.๑ SEA เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ กระบวนการและเทคนิคที่ใช้ยังไม่ได้รับการพัฒนามาให้สมบูรณ์ ยังต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถและการเรียนรู้มากยิ่งขึ้น

๑.๑๐.๒ ยุทธศาสตร์ ต้องมุ่งเน้นไปที่จุดสำคัญๆ ภายใต้บริบทภาพรวม ในขณะที่การศึกษา SEA จะลงรายละเอียด ทำให้ล่าช้าเสร็จสิ้นไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงระดับยุทธศาสตร์และความต้องการใช้งาน เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย

๑.๑๐.๓ การจัดทำ SEA มักประสบปัญหาข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูล ทรัพยากร

๑.๑๐.๔ การจัดทำ SEA จะต้องมีความหมายรองรับ มีหน่วยงานรับผิดชอบ และระบบการบริหารจัดการ มีกรอบในการดำเนินงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการที่พอเพียง จึงจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒ แนวทางจัดทำ SEA ของต่างประเทศ

การศึกษาประสิทธิภาพของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพชุมชนเมือง ตามบริบทของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงของยูดาสุคนธ์พันธุ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๕๙ ได้ศึกษาการทำ SEA ที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพใน ๑๐ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ไอร์แลนด์ เยอรมันนี สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ จีน เวียดนาม และไทย พบว่ามีแนวทางในการทำ SEA ๔ ขั้นตอนใหญ่ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ ๑ การกลั่นกรอง (Screening) ซึ่งขั้นตอนนี้จะถูกนำมาใช้ในทุประเทศ และไม่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Involvement) เข้ามาเกี่ยวข้องยกเว้นแต่ประเทศนิวซีแลนด์เพียงประเทศเดียวเท่านั้นเมื่อไม่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องส่วนใหญ่การเริ่มต้นการทำ SEA นั้นจะเริ่มจากองค์กรสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง (Environmental Authorities)

ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดขอบเขต (Scoping) ทุประเทศมีการนำการกำหนดขอบเขตมาใช้ยกเว้นประเทศจีนและมีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนร่วมด้วยซึ่งแตกต่างจากขั้นตอนแรก

ขั้นตอนที่ ๓ การทบทวน (Review) ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญโดยทั้ง ๑๐ ประเทศมีการทำการทบทวนโดยมีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ขั้นตอนที่ ๔ เป็นการตรวจสอบและติดตามผลในขั้นตอนนี้ทุกประเทศจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีในการทำ SEA

โดยสรุปมีการให้ความสำคัญกับการทบทวน (Review) และการกำหนดขอบเขต (Scoping) มากกว่าการกรอง (Screening) และการควบคุม (Monitoring) เนื่องจาก SEA นั้นจะถูกนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในระดับนโยบายโครงการและแผนงานซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่มีส่วนร่วมของภาคประชาชนและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องส่วนในเรื่องประเด็นการพิจารณาในกระบวนการทำ SEA จะพบว่านอกจากจะพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมแล้วหลายประเทศให้ความสำคัญกับการพิจารณาผลกระทบสะสมทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น (cumulative impacts) อีกด้วยแต่มีเพียง ๒ ประเทศคือประเทศนิวซีแลนด์และประเทศเกาหลีใต้ที่ได้ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจเชิงสังคม (Social Economy) ด้วยนอกจากนี้ยังมีการใช้การพัฒนาทางเลือก (Alternative Development) ในทุกประเทศยกเว้นประเทศจีนเพียงประเทศเดียวเท่านั้น

นอกจากการศึกษาระบบวิธีการหรือขั้นตอนของกระบวนการ SEA แล้วได้มีการศึกษากกรณีตัวอย่างโดยเลือกกรณีศึกษามาทั้งหมด ๔ กรณีจาก ๔ ประเทศประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศเวียดนามและประเทศไทยกรณีศึกษาทั้ง ๔ กรณีจะเกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วดังรายละเอียดในตาราง

ตารางที่ ๒-ระบบวิธีการหรือขั้นตอนของกระบวนการ SEA ๔ ประเทศ

Country	Case studies	General information
England	Weaver Valley Green Infrastructure Solutions - Sustainability Appraisal (SA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)	A deep study of SA and SEA, as well as the Green Infrastructure options of Weaver Valley. The SA and SEA have been used in order to influence the public, private and partnership (PPP).
China	Strategic Environmental Assessment (SEA) and Air Pollution Control Law: Compliance and Enforcement	SEA as part of a new regulation to prevent and control pollution setting with a new emission standard has influenced the market prices and the economic cost of the industry and the people.
Vietnam	Strategic Environmental Assessment for Sustainable Hydropower Development	Under the Power Development Plan, hydropower projects will be concentrated in nine main river basins with 58 medium or large hydropower projects planned to be operating by 2020.
Thailand	Strategic Environmental Assessment (SEA) and Five Southern Coastal Provinces in Thailand	SEA has applied specifically for environments and resources management in each area due to the development strategies of Oil and Petroleum Industry, Agriculture Transformation, Eco-tourism, and Local Cultural in five urgent Southern coastal areas.

ที่มา : การศึกษาประสิทธิภาพของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพชุมชนเมือง ตามบริบทของโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ญาดาสุคนธ์พันธุ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๙

ตารางที่ ๒-๕ ประเด็นการพิจารณาในกระบวนการทำ SEA

Cases	Focus of the SEA			
	Environmental issues	Social issues	Economic issues	Impacts on other sectors
England: Weaver Valley Green Infrastructure Solutions - Sustainability Appraisal (SA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)	XXX	XXX	X	
China: Strategic Environmental Assessment (SEA) and Air Pollution Control Law: Compliance and Enforcement	XXX	X	XXX	
Vietnam: Strategic Environmental Assessment for Sustainable Hydropower Development	XXX	XXX	XXX	XXX
Thailand: Strategic Environmental Assessment (SEA) and five southern coastal provinces in Thailand	XXX	XXX	XXX	XX

ที่มา : การศึกษาประสิทธิภาพของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพชุมชนเมือง ตามบริบทของโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ญาดา สุคนธ์พันธุ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๙

จากการทำ SEA ทั้ง ๔ กรณีศึกษาจะเน้นการวางแผนที่หลากหลายและมีผลต่อการพัฒนาในอนาคตยกตัวอย่างเช่นกรณีศึกษาจากประเทศจีนมีการวางแผนทั้งในระดับนโยบายโครงการและแผนงานเช่นมีการกำหนดกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นคือเทศบาลท้องถิ่นในระดับอำเภอขึ้นไปมีหน้าที่ต้องร่วมดำเนินการควบคุมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกลางกำหนดอย่างเคร่งครัดนอกจากนี้ยังมีการเพิ่มบทลงโทษที่หนักขึ้นเช่นการปิดโรงงานและการยึดทรัพย์สินของผู้ปล่อยมลพิษ

จากกรณีศึกษาทั้ง ๔ พบว่าไม่มีกรณีศึกษาใดเลยที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียวทั้ง ๔ กรณีศึกษาได้ให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยต่างกันเพียงความมากน้อยซึ่งจะขึ้นอยู่กับว่ากระบวนการทำ SEA ในกรณีศึกษานั้นๆมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไรและต้องการผลในด้านไหนเป็นหลักดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าในการกำหนดขอบเขตการทำ SEA นั้นไม่ควรกำหนดประเด็นที่จะพิจารณาอย่างตายตัวเนื่องจากแต่ละประเด็นล้วนมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้เป็นกรณีไปการกำหนดประเด็นพิจารณาที่ตายตัวจะทำให้การพิจารณามีประสิทธิภาพที่น้อยลงและไม่ครอบคลุมทุกด้าน

ตารางที่ ๒-๖ การวิเคราะห์หรือเทคนิคที่ใช้ในกระบวนการทำ SEA สำหรับแต่ละกรณีศึกษา

Cases	Analytical approaches used in various SEA studies										
	Multi-criteria Analysis (MCA)	Formal and Informal Checklists	Matrices of Impacts and of Conflicts or Synergies	Cost/ Benefit Analysis (CBA)	Overlay Mapping and GIS	Trend Analysis and Extrapolation	Collective Expert Judgment-Delphi Technique	Dynamic Systems and Modeling	Life-Cycle Assessment (LCA)	Material Flow Analysis	Environmental Management Accounting (EMA)
England: Weaver Valley Green Infrastructure Solutions - Sustainability Appraisal (SA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)		XX		XX	X	X	X				
China: Strategic Environmental Assessment (SEA) and Air Pollution Control Law: Compliance and Enforcement		X		XX	X			XX		X	
Vietnam: Strategic Environmental Assessment for Sustainable Hydropower Development	XX			XX			X	XX			
Thailand: Strategic Environmental Assessment (SEA) and five southern coastal provinces in Thailand	XX	XX		XX	XX		X	X			

ที่มา : การศึกษาประสิทธิภาพของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพชุมชนเมือง ตามบริบทของโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ญาดา สุขนชพันธ์ุ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๙

ในกระบวนการวิเคราะห์หรือเทคนิคที่ใช้ในกระบวนการทำ SEA โดยทั่วไปจะถูกแบ่งเป็น ๑๑ รูปแบบซึ่งจะแตกต่างกันไปตามประเด็นหรือโครงการที่ศึกษาจากตารางที่ ๒-๖ พบว่าวิธีการวิเคราะห์หรือเทคนิคที่ใช้มากที่สุดตามลำดับ คือ

ลำดับ ๑ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (Cost/Benefit Analysis) หรือใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเปรียบเทียบวิเคราะห์ต้นทุนกำไรหรือผลกระทบให้อยู่ในรูปของเงิน

ลำดับ ๒ เทคนิคแบบตรวจสอบรายการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Formal and Informal Checklists) คือการเสนอประเด็นรายการที่จะต้องพิจารณาในการประเมินและอีกเทคนิคคือแบบจำลองเชิงพลวัต (Dynamic System and Modelling) เป็นการใช้แบบจำลองต่างๆเป็นเครื่องมือในการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

ลำดับที่ ๓ เทคนิคแผนที่ทับซ้อนและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Overlay Mapping and Geographic Information System : GIS) ซึ่งเป็นการระบุพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยการใช้ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ที่จำเป็นในการวางแผน

จากการศึกษากรณีตัวอย่างทั้งหมดพบว่าการกำหนดนโยบายโครงการและแผนงานเพื่อทำการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์นั้นจะต้องใช้วิธีการวิเคราะห์หรือเทคนิคที่เรียบง่ายและสอดคล้องกับโครงการแต่ละโครงการให้มากที่สุดเพื่อให้มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด

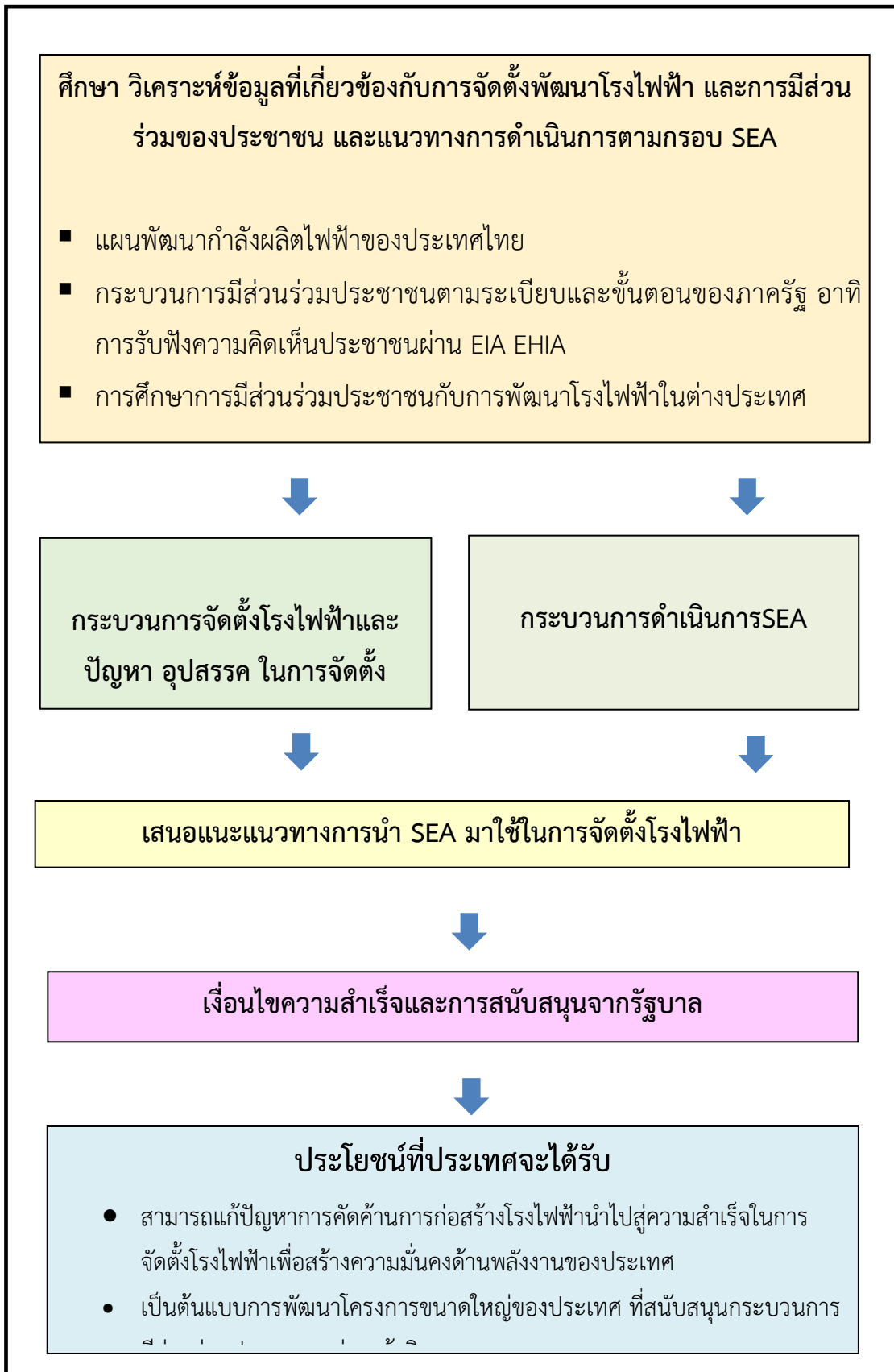
ตารางที่ ๒-๗ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญในกระบวนการ SEA

Cases	Targeted stakeholders			
	Authorities	Academic groups	NGOs	Publics
England: Weaver Valley Green Infrastructure Solutions - Sustainability Appraisal (SA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)	XX	X		XX
China: Strategic Environmental Assessment (SEA) and Air Pollution Control Law: Compliance and Enforcement	XX			
Vietnam: Strategic Environmental Assessment for Sustainable Hydropower Development	XX			
Thailand: Strategic Environmental Assessment (SEA) and five southern coastal provinces in Thailand	XX			XX

ที่มา : การศึกษาประสิทธิภาพของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในการตอบสนองต่อความหลากหลายทางชีวภาพชุมชนเมือง ตามบริบทของโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ญาดา สุคนธ์พันธุ์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๙

จากตารางที่ ๒-๗ แสดงการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญในกระบวนการ SEA ในกรณีศึกษาจากประเทศอังกฤษและประเทศไทยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการมีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่หลากหลายจะสามารถช่วยให้กระบวนการทำ SEA เกิดความหลากหลายทั้งด้านมุมมองการวางแผนและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมากขึ้นแต่ถึงอย่างไรก็ตามหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมมากเกินไปอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความล่าช้าได้เช่นกัน

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากการศึกษาแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ๒ ฉบับ คือ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (PDP๒๐๑๕) และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ (PDP๒๐๑๘) แสดงให้เห็นว่าภาคใต้ยังคงต้องมีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เป็นเชื้อเพลิงหลัก เช่น ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงในการได้รับการต่อต้านในการพัฒนาจากประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องเข้าใจถึงโครงสร้างปัญหาที่แท้จริงที่ประชาชนไม่ยอมรับให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ และเร่งกำหนดแนวทางดำเนินการในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้การส่งเสริมการลงทุนพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคใต้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด

ซึ่งจากการศึกษาระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในการลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ตามระเบียบที่มีอยู่นั้น ประชาชนไม่มีช่องทางในการเข้าร่วมตั้งแต่การกำหนดนโยบายหรือการกำหนดการลงทุนโครงการได้ แต่สามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพียงช่องทางเดียวเท่านั้น ในขณะที่ การศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าในต่างประเทศ พบว่าหากมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผนจะส่งผลกระทบต่อด้านดีให้โครงการสามารถพัฒนาได้ ซึ่งการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผนนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการจัดทำ SEA เช่นกัน

ในขณะที่ การศึกษากระบวนการดำเนินการของ SEA พบว่ากระบวนการทำ SEA นั้น ไม่ได้พิจารณาเฉพาะประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียวแต่ยังครอบคลุมถึงด้านสังคมเศรษฐกิจ และความเป็นไปได้ในทางเทคโนโลยี นอกจากนี้ กระบวนการดำเนินการจัดทำ SEA ยังเน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนตั้งนั้น หากประเทศไทยดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว คาดว่าจะสามารถช่วยสนับสนุนให้การพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับจากประชาชนในที่สุด

บทที่ ๓

วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ และกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางแผนและแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาใน ๓ ประเด็นที่สำคัญ ประกอบด้วย กระบวนการพัฒนาโรงไฟฟ้าอย่างเป็นระบบตั้งแต่การคัดเลือกจนถึงการดำเนินการผลิตไฟฟ้าปัญหาอุปสรรคในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้าใจกับประชาชนที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าวทั้งระบบ และการแก้ไขหรือกำหนดแนวทางแก้ไขของรัฐบาลที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจปัญหาและสามารถกำหนดการแก้ไขในรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมต่อไป

กระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้า

จากผลการศึกษาคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน,2560 พบว่าการคัดเลือกพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะดำเนินการ ดังนี้

๑. การขออนุมัติจัดตั้งโรงไฟฟ้า

การขออนุมัติจัดตั้งโรงไฟฟ้า จะแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือการขออนุมัติ IPP ภาคเอกชนจะยื่นประมูลการจัดตั้งโรงไฟฟ้าตามประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในขณะที่ การขออนุมัติของ กฟผ. จะจัดทำแผนงาน/โครงการเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอ ครม.อนุมัติจัดตั้ง ต่อไป

๒. การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในระหว่างพิจารณาขออนุมัติจัดตั้งโรงไฟฟ้า ภาคเอกชนและ กฟผ. จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณาโดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำและพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหรือให้ความเห็นเพียงขั้นตอนการจัดทำ EIA ผ่านการรับฟังความคิดเห็น ๒ ครั้ง ในขณะที่ กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำและการพิจารณารายงาน EHIA ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหรือให้ความเห็นได้มากกว่าทั้งในช่วงการจัดทำรายงาน EHIA ซึ่งจะมีการจัดรับฟังความคิดเห็น ๓ ครั้ง และในกระบวนการพิจารณารายงานของหน่วยงาน

อนุญาตๆ จะต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อนอนุมัติโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้แทนภาคประชาชนที่คัดค้านการพัฒนาโรงไฟฟ้า มีความเห็นตรงกันว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของโครงการก็เป็นไปในลักษณะที่กำหนดพื้นที่ตั้งในลักษณะ Top-Down มาตั้งแต่ต้น

๓. การเซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

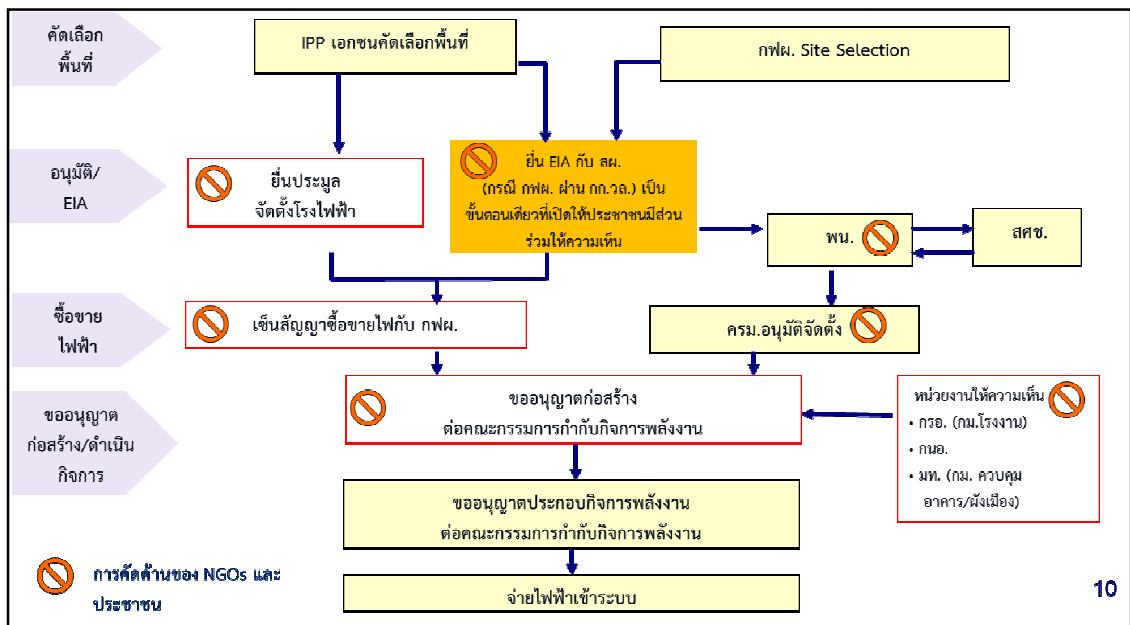
สำหรับภาคเอกชนเมื่อโครงการได้รับอนุมัติจัดตั้งแล้ว สามารถลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าได้ แต่จะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้เมื่อได้รับความเห็นชอบ EIA และ EHIA แล้ว

๔. การขออนุญาตก่อสร้างและการดำเนินการกิจการ

๔.๑ การขออนุญาตก่อสร้างและประกอบกิจการไฟฟ้า การขออนุญาตก่อสร้างและประกอบกิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย ใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ประเภทลำดับที่ ๘๘ (ร.ง.๔) ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (อ.๑) และใบอนุญาตให้ผลิตพลังงานควบคุม (พ.ค.๒) โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการยื่นคำขอรับใบอนุญาตและเอกสารหลักฐานประกอบที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔.๒ กระบวนการผลิต-ขายไฟฟ้าเข้าระบบ เมื่อได้รับใบอนุญาตครบเจ้าของโครงการจะดำเนินการผลิต-ขายไฟฟ้าเข้าระบบโดยในการดำเนินการ สม. จะติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดในรายงานตามขั้นตอน

แผนภาพ๓-๑แสดงกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่ผ่านมาและการคัดค้านจากภาคประชาชนในแต่ละขั้นตอน (เฉพาะโครงการขนาดใหญ่)



ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, ๒๕๖๐

ปัญหาในการสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้าใจประชาชน

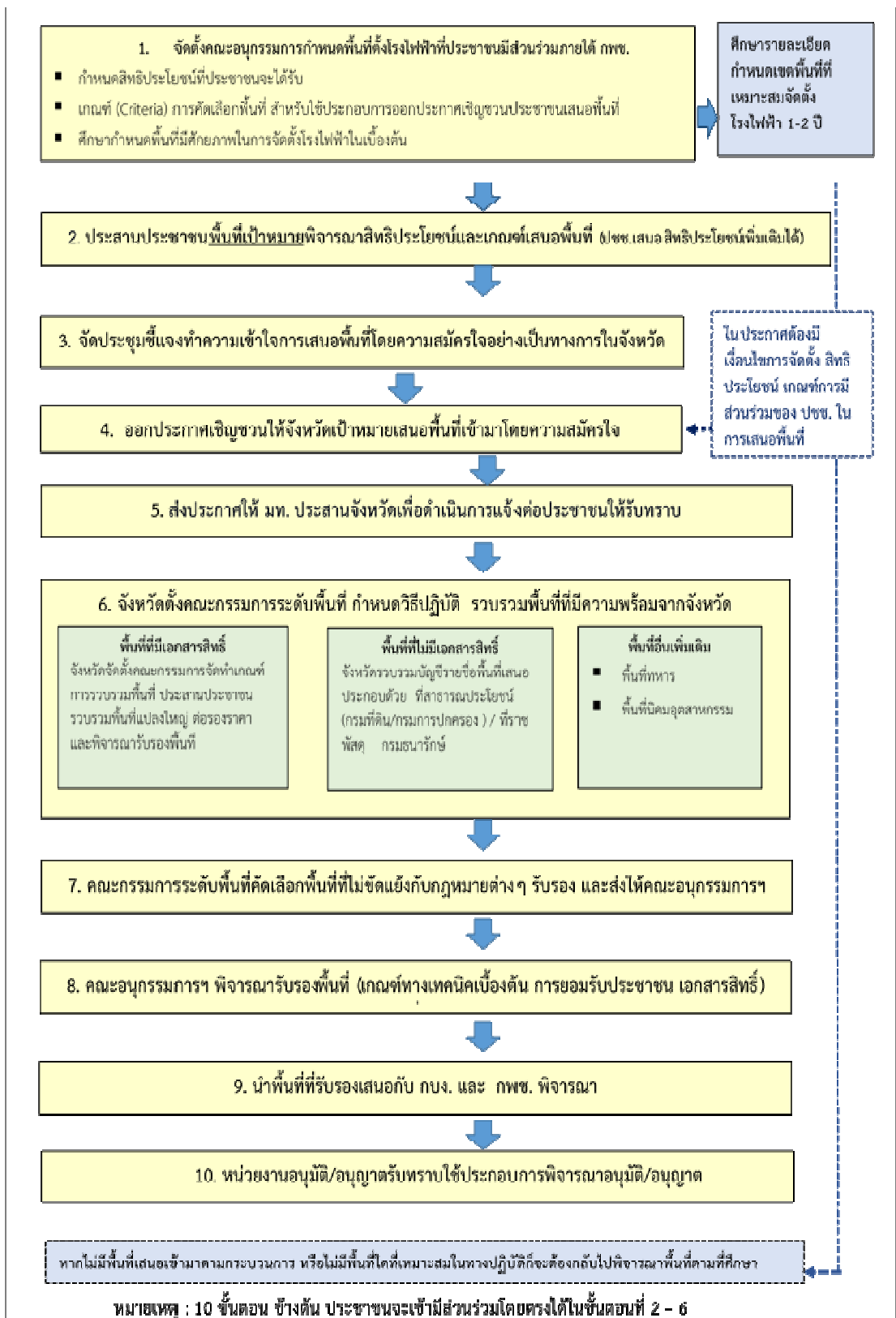
จากแผนภาพ ๓-๑ แสดงกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่ผ่านมา พบว่า กรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วยต่อการสร้างโรงไฟฟ้า จะมีการร้องเรียนและคัดค้านในขั้นตอนต่างๆ อาทิ การปิดล้อม สผ. เพื่อไม่ให้พิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การเรียกร้องให้กระทรวงพลังงานยกเลิกการสนับสนุนการลงทุนโรงไฟฟ้า การคัดค้านขออนุญาตก่อสร้างของโรงไฟฟ้ากับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะในกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้า มีการเปิดให้มีการทำความเข้าใจกับประชาชนผ่านการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA และ EHIA) เพียงขั้นตอนเดียวเท่านั้น ประกอบกับการจัดทำ EIA และ EHIA ที่ผ่านมาประชาชนในพื้นที่ก็มักจะไม่ยอมรับ โดยเฉพาะในกรณีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โดยการคัดค้านต่างๆ ไม่ได้มาจากประชาชนในพื้นที่เท่านั้น แต่มาจากการเข้าถึงของกลุ่มนักวิชาการและ NGOs ที่ฝังตัวในพื้นที่และสร้างการรับรู้ว่าโรงไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงฟอสซิลจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยการสร้างความรับรู้จากกลุ่ม NGOs นี้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมรับและพร้อมที่จะร่วมคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้ากับกลุ่ม NGOs ในที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในกระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพบว่า กระบวนการดำเนินการเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก การสร้างความเข้าใจจึงควรดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนแรกร่วมกับผู้เกี่ยวข้องรวมถึงภาคประชาชน เพราะแม้จะมีการกลั่นกรองโดยหน่วยงานภาครัฐและคณะรัฐมนตรีตลอดจนผ่านกระบวนการ EIA และ EHIA แล้วแต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่สามารถจัดตั้งโรงไฟฟ้าได้ ดังนั้นการคัดเลือกและกลั่นกรองพื้นที่ควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตั้งแต่แรกหรือควรยกเลิกนโยบายที่ชี้จุดที่ตั้งโรงไฟฟ้าก่อนดำเนินการจัดทำ EIA /EHIA โดยกำหนดนโยบายให้ประชาชนเข้ามาร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย คัดเลือกและกลั่นกรองพื้นที่ตั้งแต่แรก

การกำหนดแนวทางการแก้ไขที่ผ่านมา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวรัฐบาลจึงควรจัดให้มีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและกำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าตั้งแต่แรก ที่ซึ่งผ่านมาคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานได้เล็งเห็นปัญหานี้ จึงมีข้อเสนอต่อรัฐบาลให้การจัดตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ มีเงื่อนไขว่าพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่จะเสนอจัดตั้งโรงไฟฟ้า จะต้องดำเนินการกำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่ประชาชนมีส่วนร่วมก่อน ซึ่งจะมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการเปิดให้ประชาชนเป็นผู้เสนอพื้นที่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแนวทางดำเนินงานที่สำคัญ ประกอบด้วย การแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสิทธิประโยชน์และเกณฑ์การเสนอพื้นที่ การออกประกาศเชิญชวนให้จังหวัดเสนอพื้นที่เข้ามาด้วยความสมัครใจ การตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่รวบรวมพื้นที่ที่มีความพร้อมจากจังหวัดส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณารับรองพื้นที่ และการนำเสนอรัฐบาลให้ความเห็นชอบก่อนเสนอพื้นที่ให้หน่วยงานอนุญาตใช้ประกอบการพิจารณา ต่อไป รายละเอียดตามแผนภาพ ๓-๒

แผนภาพ๓-๒แนวทางการเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่ประชาชนมีส่วนร่วม



ที่มา : คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน,๒๕๖๑

สรุป

จากการศึกษากระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของไทยจะเห็นว่าปัญหาที่ทำให้ประชาชนคัดค้านและไม่ยอมรับ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐบาลถือเป็นการกำหนดนโยบายและพื้นที่ตั้งของโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้น ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างความเข้าใจประชาชนก็เปิดให้มีการมีส่วนร่วมผ่านการศึกษา EIA หรือ EHIA เท่านั้น ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาโดยสร้างกลไกให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาเพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน แต่ก็ยังมีความเสี่ยงในกรณีหากพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายให้ประชาชนเสนอเข้ามานั้นไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนตั้งแต่แรก ก็อาจส่งผลให้ไม่มีผู้เสนอพื้นที่เข้ามาก็เป็นได้

ดังนั้น ข้อดีหรือข้อได้เปรียบในการใช้การศึกษา SEA เพื่อกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมและประชาชนยอมรับก่อนจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการใช้กำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะให้ประชาชนเสนอพื้นที่เข้ามาหรือหากรัฐบาลจะไม่รอผลการศึกษา SEA นี้ รัฐบาลก็ควรศึกษา SEA ควบคู่กันไปกับการดำเนินการตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปไปพร้อมกัน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นทางเลือกสำรองหากกรณีพื้นที่ที่ประชาชนเสนอมาไม่สามารถพัฒนาได้รัฐบาลก็สามารถนำผลการศึกษาที่ประชาชนยอมรับมาใช้กำหนดพื้นที่พัฒนาได้ต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อมาพิจารณาร่วมกับกรณีศึกษาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ ที่ กฟผ. ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนจนนำมาสู่การที่กระทรวงพลังงานได้จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่ง MOU ที่จัดทำมีประเด็นร่วมที่สำคัญ คือ ทุกฝ่ายยอมรับให้จัดทำ SEA และจะยอมรับผล SEA ในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าภาคใต้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการนำ SEA มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้ามีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่า และเป็นทางเลือกที่ยั่งยืนกว่าวิธีอื่น โดยเฉพาะในภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกิดปัญหาการต่อต้านการพัฒนาโรงไฟฟ้าแล้วเพราะการจะเปิดให้ประชาชนเสนอพื้นที่เข้ามาตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์เนื่องจากประชาชนไม่ได้ยอมรับตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาโรงไฟฟ้าแล้ว

อย่างไรก็ตาม การศึกษา SEA เพื่อพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ในครั้งนี้ถือเป็นการนำ SEA มาใช้กำหนดการพัฒนาทั้งโครงการลงทุนด้านพลังงานในเชิงพื้นที่เป็นครั้งแรกของประเทศผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงพลังงานหรือผู้เกี่ยวข้องต้องพิจารณาการดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อดำเนินการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว โดยหากการดำเนินการประสบความสำเร็จสามารถผลักดันให้เกิดการยอมรับจากประชาชนในการพัฒนาโรงไฟฟ้าหลักในภาคใต้ ก็จะสามารถใช้เป็นต้นแบบการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ด้านอื่นที่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนและใช้เป็นกรอบการพัฒนาและการลงทุนโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ของประเทศให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดความมั่นใจใน ษาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศในที่สุด

บทที่ ๔

การจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้เครื่องมือกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

การจะกำหนดจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้SEAเป็นเครื่องมือในการสร้างการยอมรับประชาชนและใช้เป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของรัฐบาลในขณะที่กระบวนการจัดทำ SEAยังถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ของประเทศ ประกอบกับตามหลักการแล้วจะใช้ในการประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งแต่ก่อนจะดำเนินโครงการ แต่สำหรับการดำเนินการครั้งนี้จะนำมาใช้ในกรณีที่มีการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลและโครงการก็ผ่านการจัดทำ EIAและ EHIA ไปแล้ว จึงถือว่าเป็นความท้าทายเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความยอมรับและประสบความสำเร็จของการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจะต้องมีการพิจารณาใน ๒ประเด็นสำคัญ คือ กระบวนการจัดทำ SEA ที่กำหนดจะดำเนินการในพื้นที่ภาคใต้เพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และการวิเคราะห์เงื่อนไขความสำเร็จ โดยจะพิจารณาความเสี่ยงและจุดอ่อนของการดำเนินการแต่ละขั้นตอน เพื่อนำมาสู่การกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินโครงการและการนำ SEAมาใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล ต่อไป

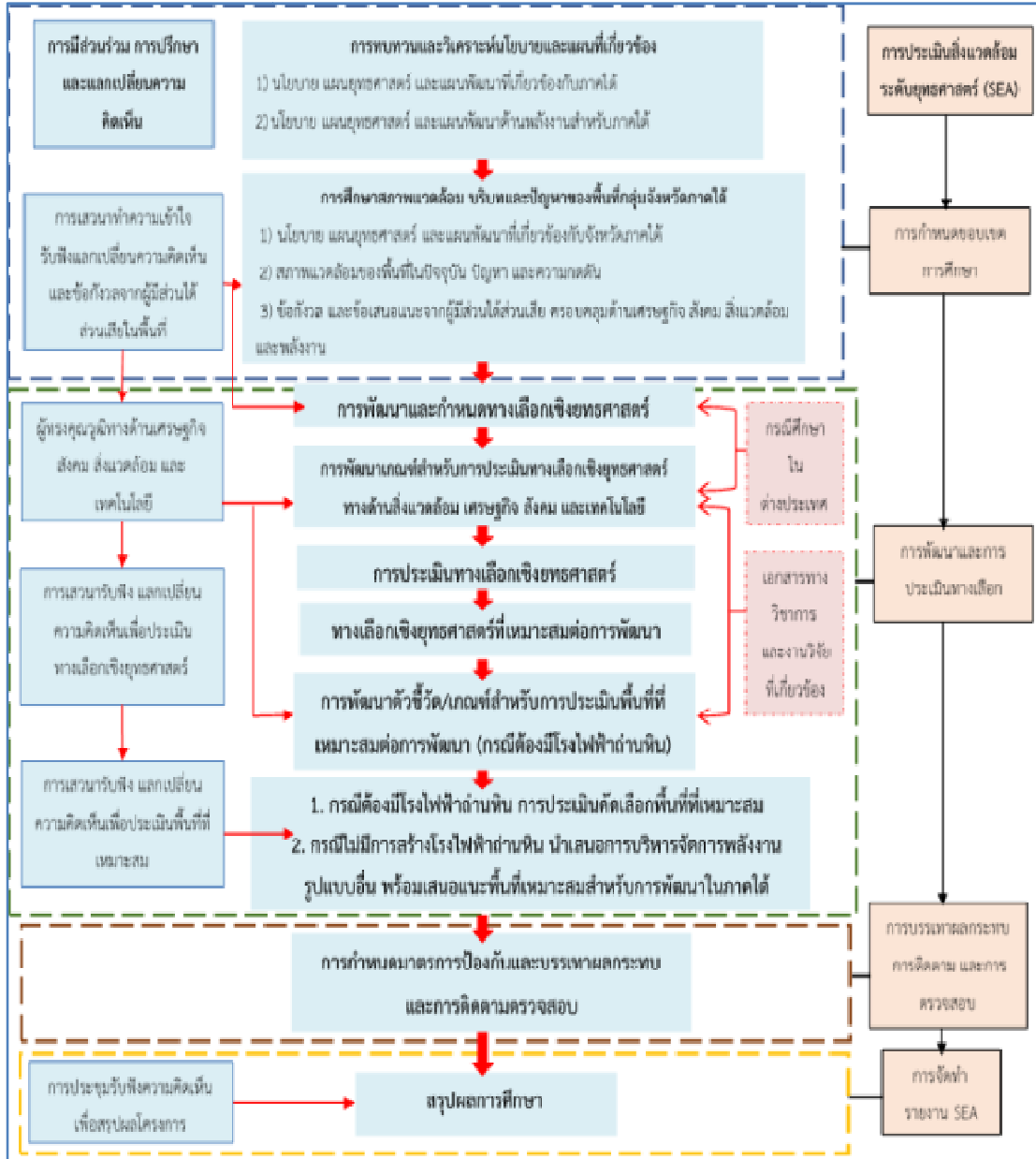
กระบวนการจัดทำSEA

๑. กระบวนการศึกษาจัดทำSEA

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ว่าจ้างศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อมาดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในภาคใต้ ซึ่งปัจจุบัน(เมษายน,๒๕๖๒)เพิ่งเริ่มกระบวนการศึกษา โดยกำหนดดำเนินการ 15 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี และประจวบคีรีขันธ์

กระบวนการดำเนินการที่สำคัญ คือ การทบทวนและวิเคราะห์นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาสภาพแวดล้อม บริบท ปัญหา และความกดดันของพื้นที่ในปัจจุบันการพัฒนาทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์การประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบทั้งนี้ ในการดำเนินการจะเน้นการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆตลอดกระบวนการรายละเอียดแสดงในแผนภาพ ๔-๑

แผนภาพ๔-๑ การดำเนินการศึกษา SEA ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, เมษายน ๒๕๖๒

๒. สารระสำคัญการดำเนินการแต่ละขั้นตอน

ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบการดำเนินการศึกษาจัดทำ SEA ของศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยได้สรุปสาระสำคัญในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนตามผลการศึกษา ณ เมษายน ๒๕๖๒ ดังนี้

๒.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping)

๒.๑.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษา แบ่งเป็น (๑) ด้านเนื้อหาการศึกษา ยุทธศาสตร์และแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้คาดการณ์ความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคใต้ ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนา (๒) ด้านพื้นที่ ๑๕ จังหวัด (๓) ด้านเวลา ๙ เดือน (เดือนมกราคม-เดือนกันยายน)

๒.๑.๒ พัฒนาทางเลือกเสนอทางเลือกและประเมินพื้นที่ที่เหมาะสม

๒.๑.๓ การบรรเทาผลกระทบ การติดตาม และการตรวจสอบ

๒.๑.๔ การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกระบวนการ SEA การสร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านเวทีสานเสวนา เพื่อให้ได้ข้อสรุปทางเลือก

๒.๒ การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือก (Indicators and Criteria) ตัวชี้วัดและเกณฑ์ประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ แบ่งเป็น ๔ มิติ ดำเนินการ ๒ ขั้นตอน ดังนี้

๒.๒.๑ การพัฒนาตัวชี้วัดและดำเนินการประเมินทางเลือก แบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ ประเมินความเหมาะสมของทางเลือกใน ๓ มิติ และขั้นตอนที่ ๒ การประเมินความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ทางเลือกที่เหมาะสมต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๘๐ รายละเอียดตามตารางที่ ๔-๑ และ ๔-๒

ตารางที่ ๔-๑ ขั้นตอนที่ ๑ ประเมินความเหมาะสมของทางเลือกใน ๓ มิติ

มิติ	ประเด็น	ตัวชี้วัด
เศรษฐกิจ (๓๐%)	การเติบโตธุรกิจ การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> ■ อัตราการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรมจากการผลิตไฟฟ้า
	เศรษฐกิจชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> ■ รายได้ประชาชน/ชุมชน ■ การจ้างงานประชาชนในพื้นที่ ■ ผลกระทบต่ออาชีพประมงของชาวบ้าน ■ ผลต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ■ ผลต่อการประกอบอาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
	ราคาไฟฟ้า	<ul style="list-style-type: none"> ■ ราคาไฟฟ้าต่อหน่วย
	ต้นทุนผลิตไฟฟ้า	<ul style="list-style-type: none"> ■ ต้นทุนของวัตถุดิบ ■ ต้นทุนรวมในการผลิตไฟฟ้า
สังคม (๔๐%)	การยอมรับประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> ■ การยอมรับประชาชนในพื้นที่ต่อการผลิตไฟฟ้า
	การดำเนินชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> ■ ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน
	คุณภาพชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตประชาชน
สิ่งแวดล้อม (๓๐%)	สาธารณสุขและสุขภาพ	<ul style="list-style-type: none"> ■ สุขภาพและอนามัยของประชาชน
	การใช้ประโยชน์ที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มิติ	ประเด็น	ตัวชี้วัด
	ระบบนิเวศทางน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> ผลกระทบต่อแหล่งอาหารและแหล่งที่อยู่อาศัยสัตว์น้ำ
	ระบบนิเวศบนบก	<ul style="list-style-type: none"> ผลกระทบต่อป่าชายเลน/ป่าไม้
	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> คุณภาพผลผลิตทางการเกษตร ปริมาณผลผลิต การใช้ประโยชน์ที่ดิน
	คุณภาพสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพอากาศ กากของเสีย/ขยะ
	<ul style="list-style-type: none"> การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 	<ul style="list-style-type: none"> การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ตารางที่ ๔-๒ ขั้นตอนที่ ๒ การประเมินความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ทางเลือกที่เหมาะสมต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๘๐

มิติ	ประเด็น	ตัวชี้วัด
เทคโนโลยี	ความมั่นคงในการผลิตและจ่ายไฟฟ้า	<ul style="list-style-type: none"> ปริมาณเชื้อเพลิง/พลังงานเพื่อการผลิตไฟฟ้า ความสามารถในการจ่ายไฟฟ้าได้ตามความต้องการ ความเสี่ยงในการจัดหาเชื้อเพลิง/แหล่งพลังงานอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง
	เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า และป้องกันแก้ไขผลกระทบ	<ul style="list-style-type: none"> มีเทคโนโลยีในการผลิตและการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่าย/ต้นทุนของเทคโนโลยีในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

๒.๒.๒ การพัฒนาตัวชี้วัดประเมินพื้นที่ที่เหมาะสมกรณีมีความจำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้าฐานจะต้องประเมินพื้นที่อ่อนไหวต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน อาทิ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ พื้นที่ลาดชัน พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่โบราณสถานเป็นต้นและดำเนินการวิเคราะห์และประเมินพื้นที่เหมาะสม ดังนี้

ตารางที่ ๔-๓ การประเมินพื้นที่ที่เหมาะสม

มิติ	ประเด็น	ตัวชี้วัด
กายภาพ (๓๐%)	การคมนาคม	<ul style="list-style-type: none"> ■ ทำเรือขนถ่ายถ่านหิน ■ ความลึกของร่องน้ำ
	ผังเมือง	<ul style="list-style-type: none"> ■ โซนพื้นที่ตามผังเมือง
	สายส่ง	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเข้าถึงสายส่ง ■ Capacity ของสายส่ง
เศรษฐกิจ (๒๐%)	ความสำคัญของธุรกิจและอุตสาหกรรมในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ■ ผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมในจังหวัด ■ จำนวนโรงงานในจังหวัด
	ความต้องการใช้ไฟฟ้าในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ■ การใช้หรือค่าใช้จ่ายไฟฟ้าแต่ละจังหวัด
สังคม (๒๕%)	พื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> ■ พื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน
	แหล่งท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> ■ แหล่งโบราณสถานและโบราณวัตถุ ■ อุทยานแห่งชาติ ■ ทะเล/ชายหาด
	พื้นที่/ชุมชนหนาแน่น	<ul style="list-style-type: none"> ■ ความหนาแน่นประชากร
สิ่งแวดล้อม (๒๕%)	พื้นที่อ่อนไหวต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> ■ พื้นที่อนุรักษ์/พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม/แหล่งเพาะพันธุ์และเจริญเติบโตของสัตว์ ■ พื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและแหล่งประมงที่สำคัญ
	พื้นที่เสี่ยงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> ■ พื้นที่เสี่ยงสารมลพิษทางอากาศ ■ พื้นที่เสี่ยงคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ■ พื้นที่เสี่ยงได้รับผลกระทบจากสารเคมี/สารอันตราย
	การไหลถ่ายเทของน้ำทะเล	<ul style="list-style-type: none"> ■ การไหลถ่ายเทของน้ำทะเล

๒.๓ การพัฒนาทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์(Alternative Development)

แนวคิดในการพิจารณา ประกอบด้วย เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น มีความสมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยการได้มาซึ่งทางเลือกนั้น จะมาจากการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ได้แก่ หน่วยงานราชการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน นักวิชาการอิสระ หน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ และนำมากำหนดทางเลือกที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบัน ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังอยู่ระหว่างเริ่มศึกษาโครงการจึงยังไม่เข้าสู่กระบวนการกำหนดทางเลือกที่แท้จริง จึงจะพิจารณาข้อมูล ณ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ดังนี้

๒.๓.๑ ทางเลือกที่ ๑ ไม่มีการพัฒนาไฟฟ้านอกเหนือจากปัจจุบัน

๒.๓.๒ ทางเลือกที่ ๒ ไม่มีการสร้างโรงไฟฟ้าฐาน (โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่) โดยผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน เพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด

๒.๓.๓ ทางเลือกที่ ๓ การผลิตพลังงานไฟฟ้าแบบผสมผสาน โดยการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเป็นลำดับแรก โรงไฟฟ้าฐาน (โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่) เป็นลำดับรอง

๒.๓.๔ ทางเลือกที่ ๔ การผสมผสานให้ความสำคัญกับการมีโรงไฟฟ้าฐาน (โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่) โดยใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และมีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเสริม

๒.๓.๕ ทางเลือกที่ ๕ ไม่มีโรงไฟฟ้าฐาน (โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่) โดยการพัฒนาาระบบสายส่งจากภาคกลาง/รับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ และพัฒนาพลังงานหมุนเวียน

๒.๔ แนวทาง/วิธีการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ (Alternative Assessment)

๒.๔.๑ วิธีการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้การวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend Analysis) และการวิเคราะห์หลายเกณฑ์ (Multi-criteria Analysis: MCA) โดยนำคะแนนของแต่ละทางเลือก มาคูณกับค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักของตัวชี้วัด และนำมารวมคะแนนทั้งหมด เพื่อเปรียบเทียบค่าคะแนนของทางเลือกแต่ละทางเลือก

๒.๔.๒ แนวทาง/วิธีการประเมินพื้นที่ที่เหมาะสม (Site Selection) จะประเมินโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) ที่เรียกว่า “การวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (Spatial Analysis)” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ โดยการประมวลผลจากฐานข้อมูลที่ได้รวบรวมอย่างเป็นระบบ และใช้การซ้อนทับของข้อมูลในแต่ละหน่วยพื้นที่ เพื่อให้ได้ทราบถึงศักยภาพ ความสามารถในการรองรับ ข้อจำกัดในการพัฒนาเชิงพื้นที่และพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนา ในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่จะดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ ๑ การวิเคราะห์พื้นที่อ่อนไหวต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อจำแนกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนา และเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง รวมทั้งอาจเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างๆโดยพื้นที่ที่เข้าข่ายเป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะไม่ถูกนำมาพิจารณาเพื่อดำเนินการใดๆ ที่นอกเหนือจากการพัฒนาพื้นที่ตามสถานการณ์ปกติ โดยตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับจำแนกพื้นที่อ่อนไหวต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ พื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่าร้อยละ ๓๕ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่โบราณสถานและแหล่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยกำหนดระยะ Buffer จากจุดที่เป็นแหล่งโบราณคดีดังกล่าวเป็นระยะ ๑,๐๐๐ เมตร เป็นพื้นที่อ่อนไหว โรงเรียนและวัด ระยะกันชน ๒๐๐

เมตรข้อมูลศักยภาพของพื้นที่เกษตรกรรม โดยกำหนดให้พื้นที่ที่ระดับของศักยภาพของพื้นที่เกษตรกรรม ชั้นที่ ๑ เป็นพื้นที่อ่อนไหว

ขั้นตอน ๒ การวิเคราะห์และประเมินพื้นที่ที่มีศักยภาพในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า จะพิจารณาตามศักยภาพและความเหมาะสมของพื้นที่ (Potential Surface Analysis) เป็นการวิเคราะห์พื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่มีศักยภาพ สามารถดำเนินการสร้างโรงไฟฟ้าได้ ซึ่งได้กำหนดและพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับประเมินเชิงพื้นที่ที่เป็นความต้องการ หรือพื้นที่ที่เหมาะสม แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม

๒.๕ การกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบและการติดตามตรวจสอบ (Mitigation and Monitoring Measures) เป็นขั้นตอนที่นำเสนอมาตรการป้องกันเฝ้าระวัง บรรเทาผลกระทบในภาพรวม ตามหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precaution Principal) มาตรการดังกล่าว แบ่งออกเป็น

๒.๕.๑ มาตรการหลีกเลี่ยงผลกระทบ เป็นมาตรการในลักษณะหลีกเลี่ยงหรือยกเว้นการดำเนินการ/กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น นำรายละเอียดในแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมไปกำหนดในเงื่อนไขสัญญาารับดำเนินการออกแบบสัญญาก่อสร้าง การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าและความปลอดภัย สร้างความรู้ ความเข้าใจและความเชื่อมั่นต่อระบบและองค์กรโดยผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ

๒.๕.๒ มาตรการลดความรุนแรงของผลกระทบ เป็นมาตรการในลักษณะลดความรุนแรงของผลกระทบที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินการ/กิจกรรม ซึ่งเป็นการลดความเป็นอันตรายต่อประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การขนส่งวัสดุในการก่อสร้างชนิดที่สามารถฟุ้งกระจายต้องมีการปิดคลุม เมื่อมีการขนย้ายทุกครั้ง สารเคมีที่ใช้ในการก่อสร้างต้องกำจัดด้วยวิธีที่เหมาะสม

๒.๕.๓ มาตรการชดเชยและเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นกับประชาชน

๒.๕.๔ มาตรการในการส่งเสริมหรือสนับสนุนผลกระทบในเชิงบวกต่อประชาชน เป็นมาตรการในลักษณะส่งเสริมและสนับสนุนจากการดำเนินการ/กิจกรรมที่เป็นผลดีต่อประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น รับคนในท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามความต้องการเข้าทำงานเป็นอันดับแรก สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนหรือหน่วยงานในพื้นที่ตามความเหมาะสม

๒.๖ การมีส่วนร่วม การปรึกษา และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ขั้นตอนการมีส่วนร่วม การปรึกษา และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นขั้นตอนสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งช่วยให้การศึกษาครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ สร้างความมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ สามารถลดปัญหาความขัดแย้ง สอดคล้องกับบริบทและศักยภาพของพื้นที่และสามารถนำผลการศึกษาไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยกระบวนการที่สำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

๒.๖.๑ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี ๓ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคล กลุ่มอาชีพในพื้นที่ เป็นกลุ่มบุคคลที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบจากการพัฒนาหรือโครงการพลังงานในพื้นที่ กลุ่มบุคคลเหล่านั้นได้แก่ ผู้นำครอบครัว แม่บ้าน ประชาชน ชาวบ้าน ตัวแทนหรือผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

กลุ่มที่ ๒ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับรองคือ บุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน ที่ได้รับประโยชน์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือโครงการ ประกอบด้วย ตัวแทนภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว หน่วยราชการ นักการเมืองท้องถิ่น (อบต./เทศบาล/อบจ.) และผู้นำที่มีบทบาทในการเป็นผู้นำความคิด รวมทั้งนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ

กลุ่มที่ ๓ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับบุคคลที่สามคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเภทบุคคลภายนอกที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ แต่มีบทบาทความสำคัญหรือมีอำนาจการชี้้นำ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)หรือฝ่ายต่อต้านที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

แนวทางการกำหนดจำนวนโควตาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเวทีสานเสวนาจากกลุ่มต่าง ๆ จะใช้ความยืดหยุ่นเป็นหลัก กลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสำคัญมากที่สุดแต่มีอำนาจการชี้ำน้อย เช่น กลุ่มที่ ๑ ควรได้โควตาที่นั่งในเวทีสานเสวนามากกว่ากลุ่มอื่นรองลงมา คือ กลุ่มที่ ๒ และกลุ่มที่ ๓ ตามลำดับ

๒.๖.๒ การคัดเลือกพื้นที่ในการสานเสวนาเน้นสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและเป็นพื้นที่ตัวแทนภาคใต้ตอนบนภาคใต้ตอนล่างภาคใต้ฝั่งอันดามันภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ประกอบด้วยจังหวัดชุมพรจังหวัดสุราษฎร์ธานีจังหวัดกระบี่และจังหวัดสงขลา

ความเสี่ยงและเงื่อนไขความสำเร็จของการดำเนินการ

จากสาระสำคัญการดำเนินการแต่ละขั้นตอนที่สรุปข้างต้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จการนำ SEAมาใช้ และได้สอบถามผ่านแบบสอบถามต่อผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำ SEAnักวิชาการ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดจนตัวแทนประชาชนทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าถ่านหิน และกลุ่มคัดค้านการจัดตั้งโรงไฟฟ้าถ่านหิน

โดยได้ข้อสรุปการคาดการณ์ความเสี่ยงหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับการดำเนินการในอนาคต และนำมาสู่การกำหนดเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ ดังนี้

๑. เงื่อนไขความสำเร็จในระดับกระบวนการดำเนินการ

จากการศึกษาสาระสำคัญการดำเนินการแต่ละขั้นตอนตามข้อ ๒ อย่างละเอียด พบปัญหา ความเสี่ยง และเงื่อนไขความสำเร็จการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ดังนี้

ตารางที่ ๔-๔ แสดงปัญหา ความเสี่ยง และเงื่อนไขความสำเร็จการดำเนินการแต่ละขั้นตอน

กระบวนการ	ความเสี่ยง/ปัญหา	เงื่อนไขความสำเร็จ
การกำหนดขอบเขตการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดขอบเขตการศึกษาไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายจากการรับฟังความเห็น เมษายน ๒๕๖๒ พบว่า ผู้แทนฝ่ายคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน ยังมีการแสดงความเห็นที่ยังไม่เห็นด้วยในบางส่วน ซึ่งหากไม่ได้รับการยอมรับในขั้นตอนนี้ก็จะกระทบต่อผลการศึกษาที่ไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยอมรับได้จากภาคส่วนต่างๆ 	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดขอบเขตการศึกษาจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและทุกภาคส่วนรับทราบ และมีส่วนร่วมในการกำหนดในการกำหนดขอบเขตการศึกษา
การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือก	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดตัวชี้วัดไม่ครอบคลุมทุกมิติ และมีการแบ่งคะแนนถ่วงน้ำหนักไม่เหมาะสมนำไปสู่การประเมินทางเลือกที่อาจไม่ได้รับการยอมรับ 	<ul style="list-style-type: none"> ควรมีเกณฑ์ที่ใช้ประเมินทางเลือกที่สำคัญและได้รับการยอมรับ จะต้องมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการกำหนดคะแนนถ่วงน้ำหนักแต่ละตัวชี้วัดอย่างรอบคอบ
แนวทางการพัฒนาทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดทางเลือกการพัฒนาในพื้นที่ขาดหลักการหรือการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง การกำหนดทางเลือกอาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน 	<ul style="list-style-type: none"> ให้ความสำคัญในการชี้แจงหลักการและที่มาของการกำหนดทางเลือก ต้องวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสีย ผลกระทบและการควบคุมจัดการผลกระทบในทุกทางเลือก การรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน
การกำหนด	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดมาตรการเยียวยาเมื่อมี 	<ul style="list-style-type: none"> การจัดทำรายงานให้

กระบวนการ	ความเสี่ยง/ปัญหา	เงื่อนไขความสำเร็จ
มาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบและการติดตามตรวจสอบ	ผลกระทบไม่มีความชัดเจนภาคประชาชนขอให้มุ่งเน้นการกำหนดมาตรการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบ	เพิ่มเติมความชัดเจนหรือกิจกรรมในการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบ
การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ	<ul style="list-style-type: none"> ■ การให้ข้อเท็จจริงและความรู้ต่อประชาชนประกอบการตัดสินใจ ไม่ครบถ้วน และมีระยะเวลาจำกัด อาจนำไปสู่ความล้มเหลวการดำเนินการ และความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น ■ องค์กรประกอบผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นไม่เหมาะสม และกระบวนการจัดให้แสดงความคิดเห็นไม่ครอบคลุม นำมาสู่การไม่ยอมรับในผลการรับฟังความคิดเห็น 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำข้อมูลเพื่อรับฟังความเห็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้อง มีคุณภาพ ครบถ้วน ■ การรับฟังความเห็นควรมีระยะเวลาที่เพียงพอ ■ การกำหนดองค์กรประกอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องครอบคลุมทุกกลุ่ม ■ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ และต้องให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

๒. เงื่อนไขความสำเร็จในระดับการกำหนดนโยบาย

หากการดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จ จะต้องมีการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายการลงทุนโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ รัฐบาลจึงควรนำผลการศึกษาโครงการ SEA ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย หรือปรับแผน PDP ต่อไป โดยหากทางเลือกที่กำหนดจากผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับ PDP ก็จำเป็นต้องปรับปรุง PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDP ใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป

สรุป

จากการศึกษากระบวนการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้อย่างครบวงจรตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการศึกษา การกำหนดตัวชี้วัด การกำหนดทางเลือกในการพัฒนา การกำหนดมาตรการป้องกัน และการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม ทำให้มองเห็นแนวทางและกรอบการดำเนินการชัดเจนเป็นระบบ แต่เนื่องจากการทำ SEA สำหรับโรงไฟฟ้าในภาคใต้นี้ถือเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อนเพราะเป็นกรณีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่และสังคมมาแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงมีความเสี่ยงสูงในการดำเนินการให้เกิดผลเป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์และประมวลความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการคาดการณ์ความเสี่ยงและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะต่อการบริหารความเสี่ยง และการดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้การจัดทำ SEA เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและจัดหาพลังงานในพื้นที่ภาคใต้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษากระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของไทยจะเห็นได้ว่าปัญหาที่ทำให้ประชาชนคัดค้านและไม่ยอมรับ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐบาลถือเป็นการกำหนดนโยบายและพื้นที่ตั้งของโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้น ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างความเข้าใจประชาชนก็เปิดให้มีการมีส่วนร่วมผ่านการศึกษา EIA หรือ EHIA เท่านั้น และเมื่อมาพิจารณาร่วมกับกรณีศึกษาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ ที่ กฟผ. ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จนนำมาสู่การที่กระทรวงพลังงานได้จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่ง MOU ที่จัดทำมีประเด็นร่วมที่สำคัญ คือ ทุกฝ่ายยอมรับให้จัดทำ SEA และจะยอมรับผล SEA ในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าภาคใต้ แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการนำ SEA มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้ามีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับจากประชาชนสูง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานที่เสนอให้สร้างกลไกให้ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายสามารถเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายให้ IPP และ กฟผ. เลือกใช้ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าตอบโจทย์โดยตรงที่ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า แต่ยังมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ในครั้งนี้ เพราะหากพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายที่จะให้ประชาชนเสนอพื้นที่นั้นไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนตั้งแต่แรก ก็จะส่งผลให้ไม่มีผู้เสนอพื้นที่เข้ามาก็เป็นได้ ประกอบกับในกรณีศึกษาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ไม่สามารถทำตามคณะกรรมการปฏิรูปได้ เพราะกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุนจะยอมรับผล SEA เท่านั้น แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการนำ SEA มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้ามีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับจากประชาชน และเป็นทางออกที่ยั่งยืนกว่าวิธีอื่น โดยเฉพาะในภาคใต้ แม้จะเปิดให้ประชาชนเสนอพื้นที่เข้ามาตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาโรงไฟฟ้าแล้ว

อย่างไรก็ตาม การศึกษา SEA เพื่อพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ในครั้งนี้ ถือเป็นการนำ SEA มาใช้กำหนดการพัฒนา กับโครงการลงทุนด้านพลังงานในเชิงพื้นที่เป็นครั้งแรกของประเทศ ผู้วิจัยจึงต้องศึกษากระบวนการดำเนินการ SEA และวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว

โดยจากการศึกษากระบวนการ SEA อย่างครบวงจรตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการศึกษา กำหนดตัวชี้วัด การกำหนดและประเมินทางเลือกในการพัฒนา การกำหนดมาตรการป้องกัน และการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และได้ประมวลความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินการเพื่อคาดการณ์ความเสี่ยงและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆทั้งระบบ โดยสามารถแบ่งปัญหาเป็น ๒ระดับ คือ ระดับกระบวนการดำเนินการ อาทิ การกำหนดขอบเขตการศึกษาไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับ การกำหนดตัวชี้วัดไม่ครอบคลุมทุกมิติมีการแบ่งคะแนนถ่วงน้ำหนักไม่เหมาะสม การกำหนดทางเลือกการพัฒนาในพื้นที่ขาดหลักการและอาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมก็อาจเกิดปัญหาจากการให้ข้อเท็จจริงและความรู้ต่อประชาชน ประกอบการตัดสินใจ ไม่ครบถ้วน และมีระยะเวลาจำกัด หรือกระบวนการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวการดำเนินการ และความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น ในขณะที่ในระดับนโยบาย ผลการวิจัยเห็นว่ารัฐบาลควรนำผลการศึกษาคำปรึกษา SEA ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายหรือปรับแผน PDP ต่อไป โดยหากทางเลือกที่กำหนดจากผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับ PDP ก็จำเป็นต้องปรับ PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDP ใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเข้าใจภาพรวมของปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ไขตลอดกระบวนการ ผู้วิจัยจึงจัดทำผังการเชื่อมโยงปัญหาและความเสี่ยงการดำเนินการ SEA ทั้งระบบ เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะการดำเนินการ ดังนี้

แผนภาพ ๕-๑การเชื่อมโยงปัญหาและความเสี่ยงการดำเนินการ SEA และข้อเสนอแนะ

	การกำหนดนโยบายใช้ SEA	กระบวนการ SEA					การนำไปใช้
		ขอบเขต	ตัวชี้วัด	ทางเลือก	การป้องกัน	การมีส่วนร่วม	
การดำเนินการ	<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลกำหนดให้ใช้ SEA โดยกระทรวง ผู้รับผิดชอบดำเนินการ 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดขอบเขตการศึกษา เนื้อหา เวลา พื้นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินทางเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดทางเลือก ประเมินทางเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> เสนอมาตรการป้องกัน บรรเทาผลกระทบ 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดกระบวนการคัดเลือกพื้นที่คัดเลือกผู้มีส่วนได้เสีย 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลนำผลไปใช้ในการตัดสินใจการพัฒนาพลังงานในภาคใต้
ปัญหา/ความเสี่ยง	-	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดขอบเขตไม่ชัด และไม่เป็นที่ยอมรับ 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดตัวชี้วัดไม่ครอบคลุมกระทบต่อการประเมินทางเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> หลักการในการกำหนดทางเลือกไม่ชัดเจนไม่ได้รับการยอมรับ 	<ul style="list-style-type: none"> มาตรการเยียวยาไม่ชัด เพราะเป็นการเจ้าของโครงการ 	<ul style="list-style-type: none"> ให้ข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ระยะเวลาจำกัด กระบวนการและองค์ประกอบผู้เข้าร่วมไม่เหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลไม่ปรับแก้ในการดำเนินการหรือนำไปใช้
ข้อเสนอ	<ul style="list-style-type: none"> ควรดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการจัดทำแผน PDP ตั้งแต่แรก กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (กรณีนี้ระยะเวลายาวเกินไป) 	<ul style="list-style-type: none"> ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดตัวชี้วัดให้มีครอบคลุม และมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสม รับฟังความเห็น 	<ul style="list-style-type: none"> ชี้แจงหลักการ/วิเคราะห์เปรียบเทียบ รับฟังความเห็น 	<ul style="list-style-type: none"> เสนอมาตรการป้องกันและเยียวยาเมื่อเกิดเหตุ 	<ul style="list-style-type: none"> ข้อมูลมีคุณภาพ ขยายระยะเวลา ใช้ Social media สื่อสารข้อมูล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องครอบคลุม กระบวนการตามมาตรฐานที่ได้รับ การยอมรับ 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลนำผลไปใช้และปรับ PDP ดำเนินการร่วมกับกลไกให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า เสริมสร้างศักยภาพ จนท. และจัดทำ SEA guideline ผลงาน

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะระดับกระบวนการจัดทำ SEA

๑.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษาจะต้องให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาถือเป็นขั้นตอนในการกำหนดกรอบในการดำเนินงานของทั้งโครงการที่ต้องมีความชัดเจนทั้งขอบเขตเชิงเนื้อหา พื้นที่ และเวลาโดยเฉพาะส่วนเนื้อหาต้องได้มาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนที่ร่วมกันให้ความคิดเห็น ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้ทุกภาคส่วนยอมรับ จึงควรมีการประชุมสัมพันธ และการรับฟังความเห็น เพื่อสร้างการยอมรับในกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการ

๑.๒ การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือกต้องมีความครอบคลุมและมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสมตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคัดเลือกทางเลือก โดยหากมีประเด็นขัดแย้งเรื่องหลักการเหตุผลในการคัดเลือกทางเลือก ภายหลัง ค่าคะแนนที่มาจากแต่ละตัวชี้วัดจะเป็นคำตอบเชิงวิชาการต่อทุกภาคส่วน ดังนั้น การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือกต้องมีความครอบคลุมและมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสม โดยควรคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

๑.๒.๑ มีตัวชี้วัดและเกณฑ์ครอบคลุมทุกเรื่องที่สำคัญที่ผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA และด้านพลังงานยอมรับโดยจากความเห็นผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเห็นว่าควรมีตัวชี้วัดสำคัญ อาทิ การพิจารณาศักยภาพและข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีของพลังงานรูปแบบต่างๆ โดยเน้นเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการจ่ายไฟฟ้า การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ

๑.๒.๒ กำหนดคะแนนถ่วงน้ำหนักแต่ละตัวชี้วัดอย่างรอบคอบและควรจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนก่อนนำไปใช้

๑.๓ การกำหนดทางเลือกต้องมีหลักการที่ชัดเจนสมเหตุสมผล และในการประเมินทางเลือกจะต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอให้รัฐบาลตัดสินใจกำหนดแนวทางพัฒนา ซึ่งต้องได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๑.๓.๑ การให้ความสำคัญกับชี้แจงหลักการและที่มาในการกำหนดทางเลือกการยกร่างทางเลือกจะต้องมีการให้ความสำคัญในการชี้แจงหลักการและที่มาในการกำหนดทางเลือกแต่ละทางเลือกอย่างมีเหตุผลรองรับ มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคและมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

๑.๓.๒ การรับฟังความเห็นอย่างรอบด้านในการกำหนดและการประเมินผลทางเลือกการกำหนดทางเลือกจะต้องรับฟังความคิดเห็นก่อนอย่างน้อย ๑-๒ ครั้ง ก่อนนำมากำหนดทางเลือก ในขณะที่ ขั้นตอนการประเมินผลทางเลือก จะต้องวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสีย ผลกระทบและการควบคุมจัดการผลกระทบในทุกทางเลือกเพื่อใช้ประกอบการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน

๑.๔ การกำหนดมาตรการป้องกันจะต้องมีเรื่องมาตรการการเยียวยา
เมื่อเกิดเหตุจากแบบสอบถาม พบว่า ภาคประชาชนขอให้มุ่งเน้นการกำหนดมาตรการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบเนื่องจากที่ผ่านมาในการจัดทำ SEA EIA/EHIA ไม่มีการเสนอมาตรการเยียวยาที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องรายละเอียดและเป็นภาระของเจ้าของโครงการ แต่เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อการบริหารจัดการโครงการ จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมกิจกรรมในการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบที่เหมาะสม ในรายงานการศึกษา

๑.๕ การจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับ
เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมากที่สุดในความเห็นของผู้วิจัย คือ การสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับในการกำหนดแนวทางการพัฒนาร่วมกันและเป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการทำ SEA โดยข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับ มีดังนี้

๑.๕.๑ การจัดทำข้อมูลมีคุณภาพครบถ้วนการจัดทำข้อมูล
ประกอบการรับฟังความคิดเห็นต้องมีความถูกต้องเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานด้านพลังงานหลักและทางเลือกของพลังงานในภาคใต้ และการประมาณการความต้องการพลังงาน เพราะการรับฟังความคิดเห็นจากข้อมูลเดิมที่ชุมชนมีอยู่เป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน การได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดในที่สุด

๑.๕.๒ การรับฟังความคิดเห็นควรมีระยะเวลาที่เพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีเวลาในการศึกษาและเข้าใจข้อมูล

๑.๕.๓ ควรใช้ Socialmediaช่วยในการสื่อสารข้อมูล เพื่อให้สามารถสื่อสารได้อย่างกว้างขวางและให้ล่วงหน้าเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีเวลาในการศึกษาข้อมูลรวมทั้งใช้เป็นวิธีที่รวบรวมข้อคิดเห็นจากผู้สนใจที่อาจไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุม

๑.๕.๔ การกำหนดองค์ประกอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง เพื่อให้ผลการศึกษาศาสนาสามารถนำไปปรับใช้ได้จริงและได้รับการยอมรับ

๑.๕.๕ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ วิธีดำเนินการซึ่งจะใช้วิธีสานเสวนา ต้องเป็นไปตามมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นการรับฟังความคิดเห็น เห็นควรให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

๑.๕.๖ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานเห็นว่าควรมีเจ้าหน้าที่ทำงานร่วมกับคณะผู้รับทำการวิจัยอย่างใกล้ชิดเพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนทิศทางการทำวิจัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และเพื่อให้ผลการวิจัยได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนและนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง โดยปราศจากข้อโต้แย้งอีกต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารโครงการ SEA มีความรับผิดชอบที่จะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับการทำวิจัยครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบการทำงานภาคสนามของทีมผู้วิจัย โดยเฉพาะการสานเสวนาในทุกครั้ง โดยสลับสับเปลี่ยนกันไป เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลายและคำแนะนำแก่ทีมผู้วิจัยเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

๒.๑ กระทรวงพลังงานควรขยายระยะเวลาดำเนินการ กระทรวงพลังงานกำหนดดำเนินการศึกษา SEA ในภาคใต้ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๙ เดือน ซึ่งจากการดำเนินการจริง พบว่า ไม่เหมาะสมเนื่องจากส่งผลให้ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละขั้นตอนไม่เพียงพอ และอาจนำมาสู่การไม่ยอมรับจากประชาชนในที่สุด ดังนั้น กระทรวงพลังงานควรพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการให้เหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการในการมีส่วนร่วมที่อาจต้องมีการทำซ้ำ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่เป็นที่ยอมรับของภาคส่วนต่าง ๆ ก่อนที่จะดำเนินการในแต่ละขั้นตอนต่อไป

๒.๒ รัฐบาลควรนำผลการศึกษา SEA ไปใช้ประกอบการตัดสินใจการลงทุน โรงไฟฟ้าในภาคใต้ และการปรับปรุงแผน PDP ให้เป็นตามผลการศึกษานำแนวคิดการ SEA มาใช้แก้ไขปัญหาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าทางเลือกที่ดีที่สุด คือ ควรดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการจัดทำแผน PDP ตั้งแต่แรก ซึ่งแม้จะทำให้การดำเนินการล่าช้า แต่เชื่อว่าจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากความขัดแย้งในสังคมและความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การนำ SEA มาใช้ในพื้นที่ที่เกิดปัญหาขึ้นแล้วในภาคใต้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากดำเนินการจนได้ข้อสรุปแล้วและทางเลือกที่กำหนดดำเนินการอาจไม่สอดคล้องกับ PDP ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำเสนอรัฐบาลเพื่อให้มีการปรับปรุง PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDP ใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป

๒.๓ ดำเนินการร่วมกับกลไกให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาเพื่อให้ รัฐบาลตัดสินใจตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษา SEA เป็นการดำเนินการกำหนดนโยบายและพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าในเบื้องต้น แต่การดำเนินการในการได้มาซึ่งที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่พิสูจน์ได้ว่าประชาชนยอมรับ ควรเปิดให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาเพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานซึ่งหากดำเนินการควบคู่กันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๔ การเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานในเรื่อง SEA เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการในอนาคต และจัดทำ SEA guideline สาขาพลังงานผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ได้ให้ความเห็นว่ากระทรวงพลังงานต้องเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนให้มีความเข้าใจเรื่อง SEA มากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย และการฝึกอบรมโดยการฟังบรรยาย จะไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจได้ ต้องเป็นการลงมือทำเป็นการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการที่มีเวลาเพียงพอในแต่ละขั้นตอนและควรสนับสนุนให้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ SEA สาขาพลังงาน รวมทั้งจัดทำSEA guidelineสาขาพลังงาน ที่มาจากการศึกษาโดยกระทรวงพลังงาน

๓. ประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ

๓.๑ สามารถแก้ปัญหาการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงรูปแบบและแนวทางในการทำ SEA สำหรับโครงการลงทุนโรงไฟฟ้าในภาคใต้ นี้ สามารถใช้เป็นกรอบการพัฒนาและการลงทุนโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ของประเทศได้ ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้จริงจะสามารถแก้ปัญหาการคัดค้านโรงไฟฟ้าจากประชาชนได้ส่งผลให้สามารถจัดตั้งโรงไฟฟ้าได้อย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศในที่สุด

๓.๒ เป็นต้นแบบการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ ที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชนอย่างแท้จริง กระบวนการที่กำหนดขึ้นนั้นมีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้นโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจตั้งแต่ระดับนโยบายซึ่งหากกระบวนการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ จะสามารถขยายผลการดำเนินการไปสู่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ประเภทอื่นที่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนได้ นำไปสู่ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของประเทศ และลดความขัดแย้งในสังคมในที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับ และเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕
- เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, ๒๕๕๗
- นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP๒๐๑๕). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๕๘.
- นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑- ๒๕๘๐ (PDP๒๐๑๘). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๖๑.
- ฝ่ายบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. กองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ๒๕๖๐
- ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. โครงการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในภาคใต้. กรุงเทพฯ :ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๒

รายงานการวิจัย

- คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. “รายงานเรื่องการปฏิรูปการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า(ฉบับสมบูรณ์)”. รายงานการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๙
- พัทธ์ธีรา สายประทุมทิพย์. “ข้อเสนอการกำหนดเขตพื้นที่ที่เหมาะสม (Zoning) ในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าเบื้องต้นเพื่อลดปัญหาการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากประชาชน”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, ๒๕๖๐.

สัมภาษณ์

- จิตติศักดิ์ บุญปราโมทย์, ผู้อำนวยการหลักสูตรสหสาขาวิชาเทคโนโลยีและการจัดการพลังงาน, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์. เมษายน ๒๕๖๒.

ดนูชา พิษยนันท์, รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

ประสิทธิ์ชัย หนูนวนล,ผู้ประสานงานเครือข่ายปกป้องอันตม้านจากถ่านหิน.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

พนวรรธน์ พงศ์ประยูร. เลขาเครือข่ายคนเทาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

พัทธ์ธีรา สายประทุมทิพย์, ผู้อำนวยการกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

มนูญ สิริวรรณ,ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน.กรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

เรวดี โรจนกนันท์,ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและฝึกอบรมการประเมินสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

วัฒนพงษ์ คุโรวาท, ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงาน.สำนักนโยบายและแผนพลังงาน.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

สุทินอยู่สุข,ประธานคณะกรรมการพัฒนาการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และประธานคณะกรรมการจัดทำคู่มือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์.สัมภาษณ์.เมษายน ๒๕๖๒.

กฎหมาย

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง.“ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.”ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง.“ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๓ เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง.“ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๒ เรื่อง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ”.๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒.

ภาคผนวก

แบบสอบถามเงื่อนไขความสำเร็จของการใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้

คำชี้แจง แบบสอบถาม

๑. เพื่อให้ผู้วิจัยได้มีรับทราบประเด็นความเสี่ยง และเงื่อนไขความสำเร็จของการใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการกำหนดนโยบายและกระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงพลังงานและรัฐบาลในการสนับสนุนการพัฒนาและจัดตั้งโรงไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการยอมรับของประชาชน
๒. โปรดเติมเครื่องหมาย และกรอกข้อความให้สมบูรณ์

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

๑. เพศ ชาย หญิง
๒. สถานะ

<input type="checkbox"/> ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน	<input type="checkbox"/> นักวิชาการ
<input type="checkbox"/> ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำ SEA	<input type="checkbox"/> ประชาชนทั่วไป
<input checked="" type="checkbox"/> หน่วยงานราชการ	<input type="checkbox"/> โปรดระบุ
๓. สังกัดสถาบัน /หน่วยงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๔. วุฒิการศึกษา ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี สูงกว่าปริญญาตรี
๕. อายุ ต่ำกว่า ๓๐ ปี ๓๐-๔๐ ปี ๔๑ ปีขึ้นไป

ส่วนที่ ๒ เงื่อนไขความสำเร็จของการใช้กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้

๒.๑ การดำเนินการแต่ละขั้นตอนในการจัดทำ SEA และข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ๑) การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping)
 - เหมาะสม
 - ไม่เหมาะสม
- ข้อเสนอแนะ
- ๒) การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือก (Indicators and Criteria)
 - เหมาะสม
 - ไม่เหมาะสม
 - ข้อเสนอแนะ

..... ตัวชี้วัดมีรายละเอียดเหมาะสมและมีความครอบคลุมในทุกประเด็น แต่การกำหนดคะแนนถ่วงน้ำหนักระหว่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม... จะต้องพิจารณาอย่าง

รอบคอบและเหมาะสมเพราะมีผลต่อการประเมินทางเลือกโดยตรง ทั้งนี้ การกำหนดค่าถ่วงน้ำหนักจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนก่อนนำไปใช้

๓) แนวทางการพัฒนาทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ (Alternative Development)

- เหมาะสม
 ไม่เหมาะสม
 ข้อเสนอแนะ

.....การยกเว้นทางเลือกจะต้องมีการให้ความสำคัญใน ๓ ประเด็น คือ

๑. การชี้แจงหลักการและที่มาในการกำหนดทางเลือกแต่ละทางเลือก อย่างมีเหตุผลรองรับ โดยทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีความเป็นไปได้ทางเทคนิค
๒. การวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียทุกทางเลือก เพื่อใช้ประกอบการรับฟังความเห็นและการพิจารณาของผู้เกี่ยวข้อง

๔) การกำหนดมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบและการติดตามตรวจสอบ (Mitigation and Monitoring Measures)

- เหมาะสม
 ไม่เหมาะสม
 ข้อเสนอแนะ

๕) การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วม และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ

- เหมาะสม
 ไม่เหมาะสม
 ข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนนี้สำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จการใช้ SEA เป็นเครื่องมือกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ โดยหากการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ เป็นไปอย่างมีคุณภาพ รัฐบาลก็สามารถพิจารณาตัดสินใจกำหนดการพัฒนาบนพื้นฐานที่ประชาชนยอมรับได้...โดยเงื่อนไขความสำเร็จที่ต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนนี้ คือ

๑. การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการต้องครบถ้วนเหมาะสม
๒. วิธีดำเนินการซึ่งจะใช้วิธีสานเสวนา ต้องเป็นไปตามมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน

๒.๒ ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการในส่วนของกระทรวงพลังงาน

.....หากดำเนินการจนได้ข้อสรุปแล้วและทางเลือกที่กำหนดดำเนินการไม่สอดคล้องกับ PDP...ก็จำเป็นต้องอย่างยั้งที่ต่อนำเสนอรัฐบาลเพื่อให้มีการปรับปรุง PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDP ใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะ (อื่นๆ)

.....

.....

.....

.....

ขอขอบคุณในความร่วมมือน
ผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวนันธิกา ทังสุพานิช
วัน เดือน ปีเกิด	๖ ธันวาคม ๒๕๐๘
การศึกษา	
ปริญญาโท	M.A. in Urban Studies, Long Island University, U.S.A.
ปริญญาตรี	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
หลักสูตร	ประกาศนียบัตรสถาบันกรรมการบริษัทไทย, Director Certification Program (DCP) รุ่นที่ ๒๔๘/๒๕๖๐ ผู้บริหารระดับสูง ด้านวิทยาการพลังงาน รุ่นที่ ๗ โดยสถาบันวิทยาการพลังงาน การกำกับดูแลกิจการสำหรับกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน รุ่นที่ ๑๐ จัดโดยสถาบันพัฒนากรรมการและผู้บริหารระดับสูงภาครัฐ สถาบันพระปกเกล้า นักบริหารรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รุ่นที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๕ โดยสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ สร้างความเข้มแข็งผู้ตรวจราชการกระทรวง ประจำปี ๒๕๕๓ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (น.บ.ส.) รุ่นที่ ๖๖ สำนักงาน ก.พ.

ประวัติการทำงานโดยย่อ

รองปลัดกระทรวงพลังงาน	
ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน	
ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี	
กรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย -ปัจจุบัน	
กรรมการ บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) -ปัจจุบัน	
กรรมการ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)	
กรรมการ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)	
กรรมการ บริษัท กฟผ. อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)	
ตำแหน่งปัจจุบัน	อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน

สรุปย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้โดยใช้เครื่องมือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

ผู้วิจัย นางสาวนันทิกา ทังสุพานิชหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ตำแหน่ง อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงพลังงานได้พัฒนาโรงไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan:PDP) มาโดยตลอด ซึ่งที่ผ่านมาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ประสบปัญหาการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาได้ตามเป้าหมายที่กำหนด แม้ว่ากระทรวงพลังงานได้พยายามสร้างความเข้าใจกับประชาชนและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมดำเนินการมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานประเทศอย่างเห็นได้ชัด โดยสถานการณ์ปัจจุบัน แผน PDP๒๐๑๕ ได้กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ๒ โรง เพื่อสนองความต้องการใช้และเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในภาคใต้ที่จังหวัดกระบี่ และที่อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา และ กฟผ. ได้ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ (EHIA) ของทั้ง ๒ โครงการแล้วแต่เกิดการขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านส่งผลให้ไม่สามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้ กระทรวงพลังงานจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีจุดยืนร่วมกัน คือขอให้จัดทำ SEA และจะยอมรับผล SEA มาใช้ในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ แต่เนื่องจาก SEA ถือเป็นเครื่องมือใหม่ของรัฐบาลในการนำมาใช้จึงมีความเสี่ยงสูงที่อาจไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงต้องมีการวิจัยนี้เพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม และสนับสนุนการนำ SEA มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ให้สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานของภาคใต้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการจัดตั้งโรงไฟฟ้า และกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนที่มีในปัจจุบัน
๒. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโรงไฟฟ้า
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำ SEA มาขยายผลใช้ในการลงทุนโรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ของประเทศให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะการไม่ยอมรับของประชาชน โดยใช้กรณีศึกษาของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าที่กระบี่ และที่อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา และศึกษาแนวทางการจัดทำ SEA เพื่อพิจารณาเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการใช้ SEA มาเป็นเครื่องมือในการสร้างการยอมรับของประชาชน ตลอดจนนำมาใช้กำหนดนโยบายหรือการพัฒนาโรงไฟฟ้าของประเทศที่เหมาะสม ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาแผนการพัฒนาโรงไฟฟ้าภาคใต้จากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ สัมภาษณ์และแบบสอบถามเฉพาะเจาะจง แบ่งเป็น กลุ่มนักวิชาการบุคลากรภาครัฐและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

ผลการวิจัย

จากการศึกษากระบวนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของไทยจะเห็นได้ว่าปัญหาที่ทำให้ประชาชนคัดค้านและไม่ยอมรับ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐบาลถือเป็นการกำหนดนโยบายและพื้นที่ที่ตั้งของโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่ต้น ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างความเข้าใจประชาชนก็เปิดให้มีการมีส่วนร่วมผ่านการศึกษา EIA หรือ EHIA เท่านั้น และเมื่อมาพิจารณาร่วมกับกรณีศึกษาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ ที่ กพผ. ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนจนนำมาสู่การที่กระทรวงพลังงานได้จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุน ซึ่ง MOU ที่จัดทำมีประเด็นร่วมที่สำคัญ คือ ทุกฝ่ายยอมรับให้จัดทำ SEA และจะยอมรับผล SEA ในการกำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าภาคใต้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการนำ SEA มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้ามีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับจากประชาชนสูง และเป็นทางออกที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ที่เสนอให้สร้างกลไกให้ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายสามารถเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายให้ IPP และ กพผ. เลือกใช้ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าตอบโจทย์โดยตรงที่ให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนในการกำหนดพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า แต่ยังมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ในครั้งนี้ เพราะหากพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายที่จะให้ประชาชนเสนอพื้นที่นั้นไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนตั้งแต่แรก ก็จะส่งผลให้ไม่มีผู้เสนอพื้นที่เข้ามาก็เป็นได้ ประกอบกับในกรณีศึกษาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภาคใต้ไม่สามารถทำตามคณะกรรมการปฏิรูปได้ เพราะกลุ่มผู้คัดค้านและกลุ่มผู้สนับสนุนจะยอมรับผล SEA เท่านั้น แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการนำ SEA มาใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งโรงไฟฟ้ามีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับจากประชาชน และเป็นทางออกที่ยั่งยืนกว่าวิธีอื่น โดยเฉพาะในภาคใต้

แม้จะเปิดให้ประชาชนเสนอพื้นที่เข้ามาตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์ เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาโรงไฟฟ้าแล้ว

อย่างไรก็ตาม การศึกษา SEA เพื่อพัฒนาโรงไฟฟ้าในภาคใต้ในครั้งนี้ ถือเป็นการนำ SEA มาใช้กำหนดการพัฒนาทั้งโครงการลงทุนด้านพลังงานในเชิงพื้นที่เป็นครั้งแรกของประเทศผู้วิจัยจึงต้องศึกษากระบวนการดำเนินการ SEA และวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว

โดยจากการศึกษากระบวนการSEA อย่างครบวงจรตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการศึกษา กำหนดตัวชี้วัด การกำหนดและประเมินทางเลือกในการพัฒนา การกำหนดมาตรการป้องกัน และการดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และได้ประมวลความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อคาดการณ์ความเสี่ยงและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆทั้งระบบโดยสามารถแบ่งปัญหาเป็น ๒ระดับ คือ ระดับกระบวนการดำเนินการ อาทิ การกำหนดขอบเขตการศึกษาไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับกำหนดตัวชี้วัดไม่ครอบคลุมทุกมิติมีการแบ่งคะแนนถ่วงน้ำหนักไม่เหมาะสม การกำหนดทางเลือกการพัฒนาในพื้นที่ขาดหลักการและอาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมก็อาจเกิดปัญหาจากการให้ข้อเท็จจริงและความรู้ต่อประชาชน ประกอบการตัดสินใจ ไม่ครบถ้วน และมีระยะเวลาจำกัด หรือกระบวนการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวการดำเนินการ และความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น ในขณะที่ในระดับนโยบาย ผลการวิจัยเห็นว่ารัฐบาลควรนำผลการศึกษาโครงการ SEAไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย หรือปรับแผน PDP ต่อไป โดยหากทางเลือกที่กำหนดจากผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับ PDP ก็จำเป็นต้องปรับปรุง PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDPใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะระดับกระบวนการจัดทำ SEA

๑.๑ การกำหนดขอบเขตการศึกษาจะต้องให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมการกำหนดขอบเขตการศึกษาต้องมีความชัดเจนทั้งขอบเขตเชิงเนื้อหา พื้นที่ และเวลาโดยเฉพาะส่วนเนื้อหา ต้องได้มาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนที่ร่วมกันให้ความคิดเห็น ควรมีการประชาสัมพันธ์ และการรับฟังความเห็น เพื่อสร้างการยอมรับในกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการ

๑.๒ การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือกต้องมีความครอบคลุมและมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสมตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคัดเลือกทางเลือก โดยหากมีประเด็นขัดแย้งเรื่องหลักการเหตุผลในการคัดเลือกทางเลือก ภายหลัง ค่าคะแนนที่มาจากแต่ละตัวชี้วัดจะเป็นคำตอบเชิงวิชาการต่อทุกภาคส่วน ดังนั้น การพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์สำหรับการประเมินทางเลือกต้องมีความครอบคลุมและมีค่าถ่วงน้ำหนักเหมาะสม

๑.๓ การกำหนดทางเลือกต้องมีหลักการที่ชัดเจนสมเหตุสมผล และในการประเมินทางเลือกจะต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอให้รัฐบาลตัดสินใจกำหนดแนวทางพัฒนา ซึ่งต้องได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน จึง

เห็นควรให้ความสำคัญกับชี้แจงหลักการและที่มาในการกำหนดทางเลือกที่พึงความเห็นอย่างรอบด้านในการกำหนดและการประเมินผลทางเลือก

๑.๔ การกำหนดมาตรการป้องกันจะต้องมีเรื่องมาตรการการเยียวยาเมื่อเกิดเหตุภาคประชาชนขอให้มุ่งเน้นการกำหนดมาตรการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบเนื่องจากที่ผ่านมาในการจัดทำ SEA EIA EHIA ไม่มีการเสนอมาตรการเยียวยาที่ชัดเจนเนื่องจากเป็นเรื่องรายละเอียดและเป็นภาระของเจ้าของโครงการ แต่เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อการบริหารจัดการโครงการ จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมกิจกรรมในการเยียวยาเมื่อมีผลกระทบที่เหมาะสมในรายงานการศึกษา

๑.๕ การจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับ เป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการทำ SEA โดยข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับ ประกอบด้วย การจัดทำข้อมูลมีคุณภาพครบถ้วนเพราะการได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดการรับฟังความเห็นควรมีระยะเวลาที่เพียงพอเพื่อให้ประชาชนมีเวลาในการศึกษาและเข้าใจข้อมูล ควรใช้ Social media ช่วยในการสื่อสารข้อมูลองค์ประกอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นการรับฟังความคิดเห็น เห็นควรให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

๒. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

๒.๑ กระทรวงพลังงานควรขยายระยะเวลาดำเนินการ กระทรวงพลังงานกำหนดดำเนินการศึกษา SEA ในภาคใต้ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๙ เดือน ซึ่งจากการดำเนินการจริง พบว่า ไม่เหมาะสมเนื่องจากส่งผลให้ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละขั้นตอนไม่เพียงพอ และอาจนำมาสู่การไม่ยอมรับจากประชาชนในที่สุด ดังนั้น กระทรวงพลังงานควรพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการให้เหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการในการมีส่วนร่วมที่อาจต้องมีการทำซ้ำ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่เป็นที่ยอมรับของภาคส่วนต่าง ๆ ก่อนที่จะดำเนินการในแต่ละขั้นตอนต่อไป

๒.๒ รัฐบาลควรนำผลการศึกษา SEA ไปใช้ประกอบการตัดสินใจการลงทุนโรงไฟฟ้าในภาคใต้ และการปรับปรุงแผน PDP ให้เป็นตามผลการศึกษาการนำแนวคิดการ SEA มาใช้แก้ไขปัญหาการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าทางเลือกที่ดีที่สุด คือ ควรดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการจัดทำแผน PDP ตั้งแต่แรก ซึ่งแม้จะทำให้การดำเนินการล่าช้า แต่เชื่อว่าจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากความขัดแย้งในสังคมและความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การนำ SEA มาใช้ในพื้นที่ที่เกิดปัญหาขึ้นแล้วในภาคใต้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากดำเนินการจนได้ข้อสรุปแล้วและทางเลือกที่กำหนดดำเนินการอาจไม่สอดคล้องกับ PDP ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำเสนอรัฐบาลเพื่อให้มีการปรับปรุง PDP ใหม่ โดยอาจปรับเฉพาะในส่วนพื้นที่ภาคใต้ หรืออาจต้องปรับปรุง PDP ใหม่ทั้งฉบับ และนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป

๒.๓ ดำเนินการร่วมกับกลไกให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามาเพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษา SEA เป็นการดำเนินการกำหนดนโยบายและพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าในเบื้องต้น แต่การดำเนินการในการ

ได้มาซึ่งที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่พิสูจน์ได้ว่าประชาชนยอมรับ ควรเปิดให้ประชาชนเสนอพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้ามา เพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจตามข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานซึ่งหากดำเนินการควบคู่กันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๔ การเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานในเรื่อง SEA เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการในอนาคต และจัดทำ SEA guideline สาขาพลังงานผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA ได้ให้ความเห็นว่ากระทรวงพลังงานต้องเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนให้มีความเข้าใจเรื่อง SEA มากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย และการฝึกอบรมโดยการฟังบรรยาย จะไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจได้ ต้องเป็นการลงมือทำเป็นการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการที่มีเวลาเพียงพอในแต่ละขั้นตอนและควรสนับสนุนให้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ SEA สาขาพลังงาน รวมทั้งจัดทำSEA guidelineสาขาพลังงาน ที่มาจากการศึกษาโดยกระทรวงพลังงาน

โดยหากการดำเนินการประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ต่อทั้งกระทรวงพลังงานและประเทศ คือ จะสามารถแก้ปัญหาการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าได้อย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศในที่สุดและเป็นต้นแบบการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ ที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากกระบวนการที่กำหนดขึ้นนั้นมีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้นโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจตั้งแต่ระดับนโยบายซึ่งหากกระบวนการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ จะสามารถขยายผลการดำเนินการไปสู่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ประเภทอื่นที่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนได้ นำไปสู่ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของประเทศ และลดความขัดแย้งในสังคมในที่สุด