

วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์นโยบายการพัฒนาพลังงานแห่งชาติ :

โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา*

CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS FOR NATIONAL ENERGY DEVELOPMENT POLICY:

A CASE STUDY OF COAL POWER PLANT IN KRABI-THEPA

ณัชพล ตันเจริญ¹, สุริยะใส กตะศิลา²

Nutchapol Tanchareon¹, Suriyasai Katasila²

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต^{1,2}

College of Social Innovation, Rangsit University, Thailand.^{1,2}

Email : nutchmail@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากภาคปฏิบัติในนโยบายพลังงานภาครัฐ โดยใช้กรอบแนวคิดวาทกรรมเชิงวิพากษ์ 2) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการและพัฒนา นโยบายพลังงานภาครัฐอย่างเหมาะสม โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งอาศัยทฤษฎีแนววิพากษ์และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการสังเกตการณ์ผู้กำหนดนโยบาย ภาคประชาชนองค์กรเอกชนในพื้นที่ กลุ่มนักวิชาการทั่วไปและองค์กรอิสระจำนวน 18 คน ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัยรวมระยะเวลา 1 ปี 11 เดือน

ผลการวิจัยพบว่า 1. เกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอันสะท้อนถึงอำนาจจากการผลิตนโยบายและภาคปฏิบัติที่ไม่ตรงกับปัญหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ 2. เกิดผลกระทบต่ออารมณ์ ความรู้สึกและฐานคิดจากชุมชนจากการย้ายถิ่นฐานที่อยู่ และส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงความสมบูรณ์ของป่าชายเลน 3. พลังงานทางเลือกเป็นแนวทางบริหารจัดการของภาครัฐ ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแต่ยังคงมีข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรค 4. การสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศควบคู่กัน โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพายืดเยื้อมานานหลายปี เกิดจุดแตกหักทางสังคมเมื่อความเห็นไม่ลงรอย ต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลสนับสนุนกลุ่มของตนเอง โดยเฉพาะฝ่ายต่อต้านที่มาจากภาคประชาชน จึงเข้าสู่พลวัตรของการประท้วงเรียกร้องที่ไม่ใช่สนองต่อกลุ่มของตนเองหรือชุมชนเท่านั้น หากแต่เป็นการรณรงค์วาระสำคัญแห่งชาติด้านพลังงานของประเทศไทย

คำสำคัญ : 1. วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ 2. กระบวนการบริหารจัดการพลังงาน 3. เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด

ABSTRACT

The objectives of the research article were 1) to analyze conflicts over the practice of the government's energy policy, using a critical discourse framework 2) to propose a management guideline and the proper energy policy formulation. This is qualitative research that utilized critical theory-based research, including in-depth interviews and observations of policymakers, villagers, the public sector, and general academicians with 18 persons as well as independent organizations. This research was conducted for 1 year and 11 months.

The results of the study showed that: 1. there are conflicts, specifically related to environmental and people's health effects. These reflect the power of policy and practice that do not match the facts in the area. 2. Under a community relocation condition affects a person's emotion, feeling, or thinking. It has also a direct impact on wetlands, generally include the integrity of mangrove forests. 3. Alternative energy should be established by the government's energy policy, according to the Sustainable Development Goals. There are still restrictions on the rules. 4. There is a need to balance economic development with environmental and ecological conservation. The Krabi and Thepha coal power plant construction project has been developed over many years with a social breaking point, based on the strong disagreement raised by the community. Each party establishes its own thought and opinion regarding the different reasons. The protestor, therefore, entered into a factual finding that was not just for their own group, this makes Thailand's energy agenda.

Keywords : 1. Critical Discourse Analysis 2. Energy Management Process 3. Clean Coal Technology

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 เมื่อปี พ.ศ.2504-2564 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ภายใต้อุดมการณ์การพัฒนาในระบบทุนนิยม และวิธีการสร้างความรู้ในยุคสมัยใหม่ส่วนวิธีการสร้างความรู้ในยุคหลังสมัยใหม่ เชื่อว่าความหมายของทุนในยุคสมัยใหม่เป็นความหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสนองอุดมการณ์ของทุนนิยม

อันมีจุดมุ่งหมายที่จะลดความสำคัญของภาคเกษตรลงให้เป็นเพียงแหล่งวัตถุดิบ และปัจจัยการผลิต ราคาถูกให้แก่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้น “การพัฒนา” จากแนวคิดของรัฐไทยจึงถูกนำไปเป็นปฏิบัติการทางสังคมในฐานะที่เป็นวาทกรรมชุดหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจและกลไกของรัฐ รวมทั้งสถาบันทางสังคมอื่นๆ เพื่อมุ่งผูกขาดอำนาจในการกำหนดหรือสร้างความหมายให้กับคำว่า “การพัฒนา” ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการครอบงำ หรือปิดกั้นความรู้ด้วย “การพัฒนา” ในแบบอื่นๆ เอาไว้ โดยเฉพาะความรู้ที่เกิดจากการสังสมโดยประสบการณ์ (ชาติรี เพ็ญศรี, 2543) นอกจากนี้ยังใช้ได้วาทกรรมเป็นตัวแทนสร้างความหมาย วิธีคิด วิธีปฏิบัติ โดยจัดบทบาทให้กับองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนา ผู้เข้ามาพัฒนา และผู้รับผลการพัฒนา (สามชาย ศรีสันต์, 2559)

โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา ซึ่งอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เรียกว่า “ถ่านหินสะอาด” เป็นหนึ่งในโครงการโรงไฟฟ้าที่จะก่อสร้างขึ้นตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า หรือ PDP โดยมีหลักคิดเกี่ยวกับการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศอัน ได้แก่ 1)การวางแผนมาจากส่วนกลาง และอาศัยวาทกรรมการพัฒนาตามความเชื่อของรัฐไทย 2)การสร้างวาทกรรมชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อบังคับกั้น การพัฒนาระบบแบบอื่นๆ ไม่ให้มีบทบาทหรือมีข้อโต้แย้งใดๆ ได้จึงเป็นการใช้อำนาจเข้ามามีบทบาทแล้วทำให้เกิดการยอมรับในสังคม วาทกรรมจึงเป็นเรื่องของอำนาจที่แยบยลในการสร้างความเฉพาะเจาะจง ในรูปของอำนาจ ความรู้ เอกสิทธิ์ และความจริงด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรวมตัวของชาวกระบี่-เทพา กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาด ภายใต้แนวคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ของชุมชนเพื่อใช้เป็นเหตุผลในการต่อต้านการพัฒนาที่มุ่งสู่ความทันสมัย และเป็นความพยายามช่วงชิงอำนาจในการสร้างกฎเกณฑ์ และความหมายใหม่ให้กับการพัฒนานั้นเอง

แนวทางการพัฒนาของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเป็นการพัฒนาตามแบบตะวันตกสู่ความทันสมัยตามแบบประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงเห็นชาวชนบทในภาคเกษตรกรรมที่ไม่ได้รับสิ่งที่เป็นประโยชน์จากการพัฒนาหรือความเป็นธรรม ตัวอย่างกรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินก็เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างความสมเหตุสมผลของเจ้าหน้าที่รัฐและอำนาจขาดความสมดุล โดยการอ้างถึงแนวคิดการพัฒนาประเทศในรูปแบบ “สังคมสีเขียว-คาร์บอนต่ำ” และ “ความมั่นคงทางพลังงานตามหลักเศรษฐกิจศาสตร์” เพื่อการจัดการพลังงานไฟฟ้าแบบยั่งยืน ถึงแม้ว่าโครงการนี้จะถูกผลักดันโดยองค์กรภาครัฐ โดยมีเจ้าภาพหลักเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็ตาม แต่ก็ถูกชุมชน เครือข่ายภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ ตลอดจนภาคประชาสังคมต่างๆ ต่อต้านจนทำให้โครงการต้องหยุดชะงักลง ต่อมาความขัดแย้งนี้ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จากจุดยืนและมุมมองต่อโครงการที่แตกต่างกันออกไปจนไม่มีข้อสรุปในเรื่องการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินว่าจะเดินต่อ หรือจะยุติลง

จากรายงานการวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาโครงการฯ ด้านการจัดทำแผนที่นำทางการวิจัยและพัฒนาศักยภาพเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดในภาคอุตสาหกรรม

ของประเทศไทย (บุญรอด สัจจกุลนุกิจ และคณะ, 2555) ตลอดจนจัดเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการถ่านหินในประเทศไทย คือ ความชัดเจนขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหลัก อำนาจหน้าที่ขององค์กร กฎหมายที่กำกับดูแล การบังคับใช้และกระบวนการกำกับดูแล การส่งเสริมการพัฒนาใช้พลังงานทางเลือกอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคประชาชน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต่อการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำที่เหมาะสมกับประเทศไทย อันเป็นแนวทางในการสร้างการยอมรับ ส่งผลสู่เสถียรภาพความมั่นคงด้านพลังงาน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ของนโยบายการพัฒนาพลังงานแห่งชาติ โดยเฉพาะในส่วนของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา เพื่อนำผลการวิจัยไปเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการ และพัฒนาการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐอย่างเหมาะสมต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากภาคปฏิบัติของนโยบายทางด้านพลังงาน โดยใช้กรอบแนวคิดทางวาทกรรมเชิงวิพากษ์ต่อนโยบายทางด้านพลังงานของภาครัฐ
- 2.2 เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการและพัฒนาการกำหนดนโยบายทางด้านพลังงานของภาครัฐอย่างเหมาะสม

3. ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

- 3.1 เพื่อให้ทราบถึงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทางด้านพลังงานของประเทศในปัจจุบัน ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3.2 เพื่อให้ภาครัฐหรือตัวผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงการออกนโยบายที่ส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านพลังงานของประเทศ
- 3.3 เพื่อให้ได้ตัวแบบกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่เสริมสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาทางด้านพลังงานของประเทศ

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์นโยบายการพัฒนาพลังงานแห่งชาติ : โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา ทำการศึกษาในพื้นที่ 2 ส่วน ได้แก่ 1) พื้นที่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ และ 2) พื้นที่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา ซึ่งดำเนินการศึกษาวิจัยตั้งแต่

วันที่ 1 มีนาคม 2562 ถึง 31 มกราคม 2564 รวมระยะเวลา 1 ปี 11 เดือน ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Person) ในการวิจัย จากวิธีการเลือกตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็นแบบจำเพาะเจาะจง(Purposive Sampling) แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มเป้าหมาย คือ 1) ภาครัฐผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนของการกระทรวงพลังงาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) 2) ผู้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ ภาคประชาชนทั้งที่ให้การสนับสนุน คัดค้านต่อต้าน และเป็นกลาง 3) กลุ่มองค์กรเอกชนในพื้นที่ และ 4) กลุ่มนักวิชาการและองค์กรอิสระ รวมจำนวน 18 คน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาครอบคลุมในส่วนเขตคุ้มครองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และชุมชนในพื้นที่รอบโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นำผลการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการเก็บข้อมูลรวมทั้งออกแบบสัมภาษณ์เชิงลึก(In-Depth Interview) แบบการสนทนากลุ่ม(Focus Group) ร่วมกับการสังเกตการณ์(Observation) และรวมถึงการวิเคราะห์บทความทางวิชาการ แนวทางการศึกษา ตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ โดยตั้งแนวคำถามและการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ และข้อมูลแบบหัตถ์ภูมิที่เกี่ยวกับนโยบายทางด้านพลังงาน สุดท้ายนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา(Content Analysis) จำแนกชนิดข้อมูล เปรียบเทียบข้อมูลที่มีอยู่เพื่อเชื่อมโยงกับบริบทที่ศึกษา นำไปสู่ข้อสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย และนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา(Descriptive Research)ในลักษณะวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Study)

5. ผลการวิจัย

5.1 ผลการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากภาคปฏิบัติของนโยบายทางด้านพลังงาน โดยใช้กรอบแนวคิดทางวาทกรรมเชิงวิพากษ์ต่อนโยบายทางด้านพลังงานของภาครัฐ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยภายใต้เนื้อหา 4 ส่วน ได้แก่

5.1.1 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การวิจัยครั้งนี้สามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน คือกระทรวงพลังงาน ประกอบด้วยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ หรือรัฐวิสาหกิจอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2) ประชาชนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายได้แก่กลุ่มที่สนับสนุนโครงการกลุ่มที่ต่อต้านโครงการและกลุ่มที่เป็นกลางในพื้นที่ 3) กลุ่มองค์กรเอกชนในพื้นที่ ได้แก่ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์ ภาคเกษตร ภาคการท่องเที่ยว 4) กลุ่มนักวิชาการ และองค์กรอิสระต่างๆ ที่ให้ข้อมูลกับฝ่ายที่ต่อต้านหรือเป็นกลาง ซึ่งถูกภาครัฐออกมาต่อต้านอย่างหนักกว่าทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น โดยมีการแบ่งบทบาทต่อนโยบายด้านพลังงานของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

บทบาทที่ 1 หน้าที่ด้านความเป็นตัวแทน กลุ่มผู้กำหนดนโยบายแสดงบทบาทเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน เจรจาต่อรองกับตัวแทนของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ที่แสดงบทบาทคัดค้านการก่อสร้างโครงการฯ จนในท้ายที่สุดได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์(Strategic Environmental Assessment: SEA) ที่ประกอบด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนซึ่งได้รับผลกระทบมาหารือกันก่อนการตัดสินใจก่อสร้างโครงการฯ อีกครั้งหนึ่ง

บทบาทที่ 2 หน้าที่ด้านกระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายมีผู้ผลักดันเร่งรัดอยู่เบื้องหลังการออกนโยบายทางด้านพลังงานเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ อาทิ กลุ่มบริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับถ่านหิน ได้เข้าซื้อหุ้นของบริษัทเหมืองถ่านหินในอินโดนีเซียเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบรองรับ โดยใช้เงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นล้านบาท และจัดซื้อถ่านหินระยะเวลา 25 ปี ไม่ต่ำกว่ามูลค่า 2 แสนล้านบาท

บทบาทที่ 3 หน้าที่ด้านการขยายช่องทางมีส่วนร่วม กลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายในพื้นที่ กลุ่มองค์กรเอกชนในพื้นที่ รวมทั้งกลุ่มนักวิชาการและองค์กรอิสระต่างๆ จากเหตุการณ์ในปี 2553 เกิดเหตุการณ์ประท้วงหลายครั้งของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบการก่อสร้างโครงการในพื้นที่อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลา ร่วมกับกลุ่มภาคธุรกิจและการท่องเที่ยว เพื่อกดดันและเรียกร้องให้องค์กรที่กำกับดูแลทางด้านพลังงานยกเลิกโครงการฯ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของชุมชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และ

บทบาทที่ 4 หน้าที่ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ กลุ่มนักวิชาการและองค์กรอิสระต่างๆ อย่างกรีนพีซ(Green Peace) ได้จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องของ “ถ่านหินสกปรก” และ “ทางเลือกพลังงานสะอาด” เพื่อณรงค์สำหรับคนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจทำให้เกิดเป็นกระแสต่อต้านในวงกว้างจนขยายไปถึงระดับนานาชาติ

5.1.2 ผลกระทบต่ออารมณ์ ความรู้สึกและฐานคิดจากชุมชนจากการย้ายถิ่นฐานที่อยู่ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนอย่างรุนแรง และลุกลามไปทั่วประเทศ กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับข้อมูลเชิงลึกทางด้านผลกระทบต่างๆ จากการใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่วัฒนธรรมชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากการย้ายถิ่นที่อยู่เดิม ยังไม่นับในเรื่องของอาชีพ การทำมาหากิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จึงได้ตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลที่มีแล้วไม่เห็นด้วยกับโครงการฯ และพยายามที่จะนำข้อมูลมาหักล้างเหตุผลของฝ่ายสนับสนุนโครงการฯ อีกทั้งมองว่าภาครัฐนั้นเกิดความล้มเหลวในกระบวนการมีส่วนร่วม มีความผิดพลาดในการจัดทำรายงานผลกระทบ EIA และ EHIA และมีการใช้อำนาจเพื่อเอื้อกลุ่มทุนพลังงานโดยหลอกล่อด้วยผลประโยชน์ทั้งทุนชาติและทุนท้องถิ่น

มหาศาลเข้าแลก ดังนั้นแล้วพลังงานสะอาดหรือพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น คือสิ่งที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง เนื่องจากพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่แล้ว ชาวบ้านมีวิถีชีวิตที่สุขสงบ มีวัฒนธรรมที่สวยงามเชื่อมโยงกับศาสนา ทุกคนจึงต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืน

5.1.3 พลังงานทางเลือกกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร แผนพลังงานทางเลือก และพลังงานทดแทน พ.ศ.2561-2580 ฉบับล่าสุด มีเป้าหมายบรรลุการใช้พลังงานทดแทนในสัดส่วนร้อยละ 30 ของการใช้พลังงานทั้งหมดภายในประเทศ มุ่งกำลังการผลิตพลังงานในรูปแบบของโรงไฟฟ้าชนิดใหม่ โดยเฉพาะการเพิ่มแผนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในทุกภาคส่วนซึ่งมีกำลังการผลิตถึง 10,000 เมกะวัตต์ (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2563) นโยบายสะท้อนให้เห็นว่ามีแผนงานยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงด้านพลังงานในรูปแบบของการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งอนุรักษ์ระบบนิเวศกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งขัดกันกับแผนปฏิบัติของนโยบายที่ภาครัฐที่ผลักดันโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา จากปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่รอบโครงการก่อสร้างนั้น ก็ดูเหมือนว่าภาครัฐได้เพิกเฉยต่อเรื่องของการสร้างผลกระทบเชิงสภาวะมลพิษในอากาศตลอดจนรุกรานเขตอนุรักษ์ต่างๆ ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยภายใต้บทเฉพาะกาลที่กำหนดขึ้นมา

5.1.4 ความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศจากการที่ประเทศไทยได้แสดงจุดยืนโดยลงนามการปฏิบัติตามมติที่ประชุมแห่งสหประชาชาติ และเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน(Sustainable Development Goals : SDGs) พ.ศ.2558 - 2573 (แผน 15 ปี) ในแผนพัฒนาของชาติ (United Nations Development Programme, 2021) เมื่อเปรียบเทียบนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยต่อการใช้พลังงานเชื้อเพลิงถ่านหินจึงพบความไม่สอดคล้องกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา และขัดกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ การลงนามให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีในความตกลงปารีส (Paris Climate Agreement) เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559 โดยมีเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ 20-25 ภายในปี 2573 (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2563) ปัจจุบันประเทศไทยยังคงสถิติปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับที่ 22 ของโลก และอันดับที่ 5 ของประเทศในเอเชียแปซิฟิกจากสถิติของธนาคารโลก

5.2 แนวทางการบริหารจัดการและพัฒนากำหนดนโยบายทางด้านพลังงานของภาครัฐอย่างเหมาะสม ผู้วิจัยค้นพบว่าองค์ความรู้เชิงกระบวนการในการบริหารจัดการนโยบายด้านพลังงานภาครัฐที่ผ่านมา นั้น ขึ้นอยู่กับตัวผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาลหรือองค์กรในกำกับของรัฐ) เป็นหลัก โดยผ่านออกมาในลักษณะภาคปฏิบัติเชิงนโยบายจากแผนพลังงานฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยหรือ PDP ซึ่งผู้วิจัยได้วิพากษ์กระบวนการดังกล่าวในรูปแบบของวาทกรรมหลายประเด็นด้วยกัน ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีอำนาจในการวางแผนผลิตไฟฟ้า พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และจัดหาพลังงานในลักษณะนายหน้าผูกขาด เพื่อจัดสรรโครงการด้านพลังงานภายใต้ชุดวาทกรรม “พลังงานที่ไม่เพียงพอ” และ “ความมั่นคงทางพลังงาน” เพื่อบ่งบอกความจำเป็นในการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินกระบี่-เทพา โดยกล่าวอ้างความรู้ชุดใหม่ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาคือ โรงไฟฟ้าใช้ “เทคโนโลยีถ่านหินสะอาดเป็นการประดิษฐ์คิดค้นเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นผลิตเป็นองค์ความรู้ใหม่ๆ แต่ไม่เคยมีการพูดถึงเรื่องของการจัดการผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือความเป็นอยู่ของชุมชนภายหลังการเปิดดำเนินการโรงไฟฟ้าถ่านหินอีกทั้งการเน้นย้ำเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำ ซึ่งบอกว่าเป็นเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยที่สุดในการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินนั้นเป็นภาคปฏิบัติการของกระบวนการทำให้กลายเป็นความรู้ อาศัยความเป็นสถาบันผลักดันข้อเท็จจริงจากบนลงล่างในลักษณะผูกขาด กลายเป็นชุดความรู้ที่น่าเชื่อถือและอย่างเป็นขั้นเป็นตอนสมเหตุสมผล และในขณะที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันยังมีเพียงพอ มีไฟฟ้าสำรองอยู่หลายเท่าตัว กลายเป็นความมั่นคงทางพลังงานที่มากเกินไป ไม่ได้อยู่ในขั้นวิกฤติที่ต้องเร่งรัดในการจัดหาพลังงาน อีกทั้งรัฐบาลไม่ได้มองทางเลือกอื่นๆ เนื่องจากโครงสร้างทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ภายใน กลายเป็นเรื่องของวาทกรรมกับอำนาจและผลประโยชน์ที่ชุกซ่อนเอาไว้ (กรีนพีซ, 2551)

ประเด็นที่ 2 แม้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นแต่ในทางปฏิบัติ นั้นไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนอย่างรอบด้านในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง มีการสื่อสารเพียงด้านเดียวเท่านั้น ส่วนกระบวนการผ่านร่างอนุมัติรายงานด้านผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA และ EHIA) ก็ยังคงไม่ได้มาตรฐาน เสมือนเป็นเพียงพิธีกรรมขั้นตอนในการพิจารณาตามปกติ แต่ชุกซ่อนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเอาไว้ ทั้งนี้ กระบวนการทางกฎหมายก็ยังไม่มีการหรือข้อบังคับที่เข้มงวดชัดเจนในการลงโทษผู้กระทำผิด หรือบังคับอย่างจริงจังให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ชุมชนมักเป็นผู้ถูกอ้างถึงผลของ “การพัฒนา” อยู่เสมอ การดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินภายใต้นโยบายพลังงานภาครัฐนั้นขัดกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาในระดับท้องถิ่นโดยสิ้นเชิงดังเช่น จังหวัดกระบี่ได้ผลักดันวิสัยทัศน์ “จังหวัดสีเขียว” (Krabi Goes Green) โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เน้นพลังงานทดแทนที่เป็นพลังงานสะอาดซึ่งโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินนั้นไม่ตอบทุกโจทย์ของการพัฒนาในรูปแบบที่ยั่งยืน (จังหวัดกระบี่, 2557) นำไปสู่การต่อสู้และความแตกแยกในพื้นที่ และความขัดแย้งนี้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในชุมชนที่ถูกแปรเปลี่ยนสภาพจากการสร้างแรงจูงใจให้สนับสนุนและยอมรับในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ใหม่พร้อมๆ กับเงินสนับสนุนจํานวนมหาศาลจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ที่มาพร้อมกับการสรรสร้างวาทกรรม “โรงไฟฟ้านำพา

ชุมชนพัฒนา” หรือ “สวัสดิการสำหรับทุกคนในชุมชนรอบโรงไฟฟ้า” ทั้งที่จะเกิดผลกระทบตามมาเรื่องสุขภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือความแตกแยกทางวัฒนธรรมความเป็นอยู่ในชุมชน

ประเด็นที่ 3 ความขัดกันในแนวทางการบริหารจัดการ และการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่เหมาะสมก็ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในเรื่องแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP) แผนอนุรักษ์พลังงาน (EEP) และการออกมาตรการในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายย่อย (SPP/VSP) ก็ตาม แต่ระเบียบที่ออกมานั้นก็ดูเหมือนไม่มีความจริงจังในการสนับสนุน มีข้อกำหนดและข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรค เช่น การออกประกาศชะลอหรือยกเลิกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพลังงานทดแทนต่างๆ ในชุมชน นอกจากนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ผูกขาดฐานความคิดเชิงนโยบายเอาไว้ คือ “การผลิตแล้วจำหน่าย” แบบผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากแต่ละจังหวัดมีศักยภาพที่จะผลิตไฟฟ้ารายย่อยในระดับท้องถิ่นได้ก็สามารถเป็นการกระจายการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงของท้องถิ่น และไม่มี ความจำเป็นที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ นับว่าเป็นการเสนอโอกาสทางเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ส่งเสริมให้เกิดงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เป็นความยั่งยืนทางเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงทางพลังงาน (Greenpeace, 2018) อีกทั้งภาครัฐควรกำหนดบทบาทที่ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์ตามหลัก “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” หรือ SDGs สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเติบโตแบบยั่งยืน คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมระบบนิเวศ และเป็นความต้องการสมัครใจในการเลือกเส้นทางตามวิถีชีวิต และวิถีชุมชนของตนเอง

ประเด็นที่ 4 เรื่องการย้ายถิ่นฐานที่อยู่ของชุมชนชาวบ้านผู้รับผลกระทบที่ต้องอพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่นั้น จะไปอยู่ที่ไหน มีพื้นที่สำรองไว้ให้แล้วหรือไม่ในขณะที่ชาวบ้านเองก็รู้สึกถูกละเลยจากภาครัฐ และไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจวิถีชีวิตของตนเองซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกจากนั้น ยังมีความกังวลใจในวิถีชีวิต วัฒนธรรม การดำรงชีพ (โดยเฉพาะประมงและเกษตรกรรม) ในส่วนผลกระทบต่อน้ำที่อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชายเลนก็เช่นกัน (โพสตุเตย์, 2556) เมื่อปรากฏว่าพลมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เรื่องการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Ramsar Site) ในจังหวัดกระบี่ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนข้อยกเว้นว่า “หากมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและชาญฉลาดตลอดจนไม่ส่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม พื้นที่นี้ก็สามารถที่จะทำโครงการได้” เช่นเดียวกับกรณีของป่าชายเลนในจังหวัดสงขลา ซึ่งมี พรบ. พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมประกาศใช้ แต่ก็มี การแก้ไขข้อความทำนองเดียวกันว่า “สามารถดำเนินโครงการได้หากได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี” ทั้งนี้ พรบ. นี้ในส่วน ของจังหวัดอื่นไม่มีข้อความดังกล่าวเฉพาะกาลเช่นนี้รวมอยู่ด้วย จึงสรุปได้ว่าภาครัฐนั้นเลือก

แนวทางแก้ปัญหาต่างๆ ไว้ที่ “บทยกเว้น” โดยมีได้คำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงอันกระทบต่อวิถีชุมชน สิ่งแวดล้อม และความรู้สึกรักของประชาชน

ประเด็นที่ 5 ประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี 2550 ในมาตรา 66 และมาตรา 67 ที่ได้พูดถึงเรื่องของสิทธิชุมชนไว้แต่แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 นั้น ข้อความที่กล่าวว่า “บุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐได้เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าว” นั้นได้หายไป ทิ้งเอาไว้ซึ่งแนวทางที่ไม่มีความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดต่อผู้ก่อมลพิษจากโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยตรง อีกทั้งประเด็นของผลกระทบด้านสุขภาพ มลพิษทางอากาศนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่างกายและสุขภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภาครัฐควรมีข้อกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศภายในประเทศที่ชัดเจน และสอดคล้องกับท้องที่การอนามัยโลกกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงอากาศที่สะอาด ประกันผลกระทบต่อสุขภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น (กรมอนามัย, 2555)

ท้ายที่สุด ถึงแม้ว่าผู้กำหนดนโยบายจะเปิดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนแล้วก็ตาม แต่นโยบายภายใต้แผนพัฒนากำลังไฟฟ้าของประเทศไทย หรือ PDP ก็ยังเต็มไปด้วยข้อสงสัยต่างๆ นานา ยิ่งมีการปกปิดข้อมูลโดยการสร้างวาทกรรมขึ้นซ้ำขึ้นมาเรื่อยๆ ข้อเท็จจริงที่เป็นคนละส่วนก็จะปรากฏออกมาเรื่อยๆ บริบทของความขัดแย้งทางสังคมก็จะเกิดขึ้น ในที่สุดก็จะมีแต่ นโยบายที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้จริง หากแต่ผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงเหตุผลของอีกฝ่าย และนำความรู้ความเชี่ยวชาญจากการบูรณาการทุกภาคส่วนมาหาจุดยืนร่วมกันในการเดินหน้าแก้ไข ปัญหา การสร้างคำสวามิภักดิ์อย่างคำว่า “ถ่านหินสะอาด ประสิทธิภาพสูง มลพิษต่ำ” ก็จะไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางวาทกรรมในการสร้างผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมของประเทศ

7. อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่านโยบายทางด้านพลังงานของไทยซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย หรือ PDP นั้น แสดงให้เห็นถึงกระบวนการวางแผนที่ใช้อำนาจของภาครัฐแบบผูกขาดและสั่งการ ก่อให้เกิดปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว การเลือกที่จะใช้เชื้อเพลิงถ่านหินและโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่กระบี่-เทพา ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสุขภาพของประชาชน สิ่งแวดล้อมระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของชุมชน เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างต่อเนื่อง เสียโอกาสในการพัฒนาทางเลือกอื่นๆ ที่ดีกว่า ตลอดจนสวนทางกับหลักการตามแผนแม่บทนโยบายทางด้านพลังงานสะอาดและยั่งยืนที่วางไว้ และขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน

ส่วนใหญ่ดั่งนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางเพื่อเป็นตัวแบบ (Model) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ (สัญญา เคนาภูมิ, 2559) และรูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา (นาตยา แท่นนิล, 2555) ที่ได้ศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายทางด้านพลังงานที่มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย ดังนี้

นโยบายสาธารณะ(Public Policy) ที่ดีนั้นควรมีลักษณะผสมผสานตัวแบบของนโยบายเพื่อให้ได้รูปแบบบูรณาการทั้งจาก “บนลงล่าง” และ “ล่างขึ้นบน” และก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับประเทศและประชาชนสูงสุดยึดตามหลักเหตุและผล(Rational Model) โดยมุ่งไปที่ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม ร่วมกับตัวแบบส่วนเพิ่ม(Incremental Model) ที่หยิบเอานโยบายที่เคยผลิตออกมา นำมาปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลง และจัดเรียงลำดับขั้นตอนตามตัวแบบกระบวนการ(Process Model) จนออกมาเป็นตัวแบบการวางแผนเชิงกลยุทธ์(Strategic Planning Model) ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมและการเมืองเข้าด้วยกัน เป็นปัจจัยนำเข้า(Resources Input) แล้วมากลั่นกรองวิเคราะห์ ศึกษาผลกระทบในทุกมิติรอบด้านจนตกผลึกออกมาเป็นนโยบาย (Policy Output)

ทั้งนี้ กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านพลังงานนั้น มีทั้งหมด 5 ขั้นตอน คือ

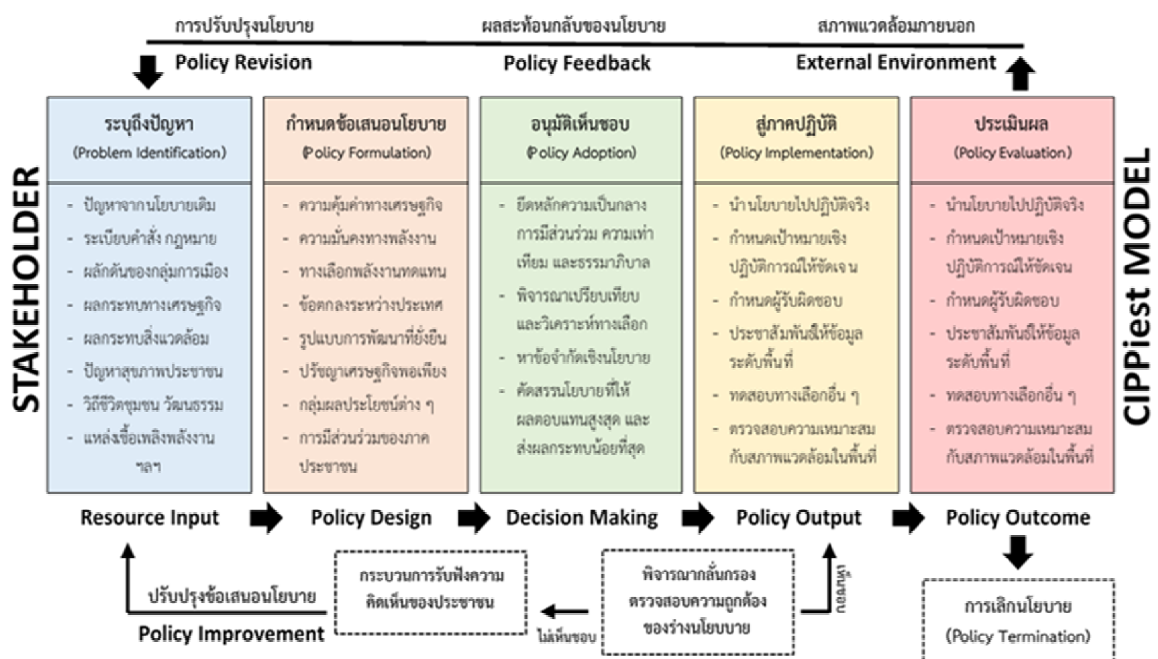
ขั้นที่ 1 : ระบุถึงปัญหา (Problem Identification) เป็นการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงผลกระทบ หรือปัญหาทางด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในสังคมนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในทุกมิติและคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สังคม ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) จะได้รับผลมากที่สุด

ขั้นที่ 2 : กำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการออกแบบข้อเสนอของตัวนโยบายที่คาดหวัง โดยมีการตั้งเป้าหมาย เสนอแนะประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาพิจารณาเพิ่มเติม รวมไปถึงกำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบายที่จะผลิตออกมาและเมื่อได้ข้อเสนอของนโยบายออกมาแล้ว ก็จะนำไปสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน

ขั้นที่ 3 : อนุมัติเห็นชอบ (Policy Adoption) เป็นขั้นตอนการพิจารณาก่อนประกาศออกมาเป็นร่างนโยบาย โดยพิจารณากลั่นกรอง ตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบทางเลือก และตัดสินใจออกนโยบายบนพื้นฐานของผลประโยชน์สูงสุด และส่งผลกระทบน้อยที่สุดต่อสังคม หากกระบวนการตรวจสอบเห็นชอบก็จะออกมาเป็นนโยบาย

ขั้นที่ 4 : สู่ภาคปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการนำนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานจริง มีการกำหนดรูปแบบการใช้ตัวนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของหน่วยงาน รวมถึงโครงการภายใต้แผนพัฒนาต่างๆ เป็นขั้นตอนของการทดสอบนโยบายในพื้นที่จริง

ขั้นที่ 5 : ประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นขั้นตอนติดตามประเมินผลผลลัพธ์จากการที่นำนโยบายออกไปใช้โดยพิจารณาถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่มีผลต่อปัจจัยความสำเร็จในตัวนโยบาย รวมถึงผู้นำนโยบายออกไปปฏิบัติ และอาจพิจารณาถึงทางเลือกอื่นๆ เพิ่มเติมเข้ามา นอกจากนี้แล้ว การประเมินผลจะต้องอยู่บนหลักของการพิจารณาตามตัวแบบ CIPPIest (Stufflebeam&Shinkfield, 2007) โดยเฉพาะการประเมินด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนและด้านความยั่งยืนซึ่งเป็นหัวใจหลักของการพัฒนานโยบายที่สามารถใช้ได้จริงอันจะนำไปสู่การสร้างเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพบนพื้นฐานของความโปร่งใสทั้งนี้ปัจจัยสภาพแวดล้อมมีผลต่อการกำหนดนโยบาย ผู้ผลิตนโยบายจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบให้ครบถ้วนทุกมิติ เพื่อนำไปสู่การผลิตนโยบายที่เหมาะสมเข้ากับบริบทในสังคมและตอบโจทย์ตรงความต้องการของผู้ผลิตนโยบายและกลุ่มผลประโยชน์ทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง



ภาพที่ 1 ตัวแบบการวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาโยบายทางด้านพลังงาน

และในท้ายที่สุดนโยบายสาธารณะทางด้านพลังงานที่สมบูรณ์แบบนั้นควรอยู่บนพื้นฐานของหลักบูรณาการมิติแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Integration Sustainable Development Model) ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก คือการลดผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นได้ซึ่งผู้ผลิตนโยบายต้องตระหนักถึงปัญหาข้อจำกัดและความเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชน ในการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสม อาทิ การสนับสนุนวัฒนธรรมและเศรษฐกิจของชุมชนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและ

อนุรักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อมระบบนิเวศอย่างจริงจังการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วมมิใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การสร้างความกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกับคนในชุมชนโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและไม่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมความสำเร็จของนโยบายสาธารณะด้านพลังงานนั้นเกี่ยวข้องกับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างทุกฝ่ายโดยอาศัยหลักบูรณาการมิติแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกัน

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

8.1.1 นโยบายด้านพลังงานของภาครัฐควรกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์ที่มาจากการบูรณาการความเห็นของทุกภาคส่วนโดย 1) ตั้งอยู่บนหลักของเหตุผลข้อเท็จจริง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นหลัก 2) ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ ประเมิน และเสนอแนะแนวทางแก้ไข 3) รับฟังปัญหาหรือผลกระทบอย่างจริงจังที่อาจเกิดขึ้นต่อวิถีชีวิต สิทธิ ชุมชน และระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม 4) บังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดต่อผู้ปล่อยมลภาวะทางอากาศ และมีมาตรการฟื้นฟูเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที 5) มีมาตรการตรวจสอบกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบ EIA และ EHIA เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นกลาง และมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม 6) ผลักดันการออกกฎหมายที่มีความทันสมัย และตอบรับกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาทิเช่น “การควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางข้อตกลงปารีส ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และเพื่อรณรงค์ให้เกิด “สังคมคาร์บอนต่ำ”

8.1.2 นโยบายด้านพลังงานสำหรับองค์กรที่กำกับดูแลด้านพลังงานของชาติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้แก่ 1) ประเมินความต้องการทางด้านพลังงานที่แท้จริงจากทุกภาคส่วน 2) การกำหนดกำลังผลิตไฟฟ้าในประเทศ ต้องอาศัยการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าแต่ละภาคส่วนอย่างแท้จริง และเป็นไปในรูปแบบ “ล่างขึ้นบน” ไม่ใช่รูปแบบกำหนดจากการประเมินด้วยตนเอง 3) เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายย่อยหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมลงทุน โดยพัฒนาการผลิตไฟฟ้าและระบบสายส่งไฟฟ้ารายย่อย 4) ส่งเสริมนโยบายพลังงานหมุนเวียนเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยอนุญาตให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยสามารถจำหน่ายไฟเข้าสู่ระบบสายส่งได้ก่อนไฟฟ้าจากระบบส่วนกลาง

8.1.3 นโยบายด้านพลังงานสำหรับระดับท้องถิ่น/ชุมชน ประกอบด้วย 1) สนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนอย่างจริงจัง ตามแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEP) และแผนพัฒนาพลังงานทางเลือก (AEDP) รวมถึงส่งเสริมกฎหมายที่เอื้อต่อการลงทุนในรายย่อย 2) ผลักดันกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานสำหรับท้องถิ่น ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายเก่าที่มีอยู่เดิม 3) ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชน สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิชุมชน โดยมีกฎหมายที่สามารถรองรับ และมีมาตรการกำหนดไว้ชัดเจน 4) ส่งเสริมให้แต่ละจังหวัดมีวิสัยทัศน์ในการจัดการตนเองแบบยั่งยืน สนับสนุนการมีส่วนร่วม

ของทุกภาคส่วน 5) มีมาตรการในส่วนท้องถิ่นสำหรับบดทอนโทษที่เข้มงวดต่อผู้ปล่อยมลพิษทางสิ่งแวดล้อม⁷⁾ ส่งเสริมการพัฒนาระบบ “Net Metering” เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนระดับครัวเรือนลงทุนทางพลังงาน โดยอนุญาตให้หักลบค่าใช้จ่ายไฟฟ้าจากส่วนกลางได้จากการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

8.2.1 ข้อเสนอแนะงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการเชื่อมโยงผลการวิจัยจากข้อมูลกับปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา เพื่อสร้างตัวแบบในการกำหนดนโยบายทางด้านพลังงานของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติควรคำนึงถึงตัวแปรเชื่อมโยงทั้งในส่วนของปัญหาผลกระทบ ปัจจัยภายนอก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนในทุกมิติ เพื่อผลิตตัวนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่การนำไปใช้

8.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

8.3.1 งานวิจัยชิ้นนี้ยังสามารถนำมาพัฒนาได้ในประเด็นที่ยังมิได้ศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอในสองประเด็น คือ 1) ควรศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนภายในประเทศกับในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้พลังงานหมุนเวียน(พลังงานสะอาด) 2) ควรศึกษาขั้นตอนการดำเนินการ และประโยชน์ของการใช้พลังงานหมุนเวียนในระดับชุมชน เพื่อเป็นโมเดลต้นแบบการพัฒนาสู่การกระจายพลังงานหมุนเวียนในทุกท้องถิ่น

9. เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2563). **แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ.2561-2580**. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563. จาก https://www.dede.go.th/download/Plan_62/20201021_TIEB_AEDP2018.pdf
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). **ความตกลงปารีส (Paris Agreement)**. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2563. จาก <https://www.deqp.go.th/new/B8%AA-paris-agreement>
- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2555). **แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพโครงการโรงไฟฟ้า**. นนทบุรี : กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- กระทรวงต่างประเทศ. (2558). **ถ้อยแถลงนายกรัฐมนตรีในการประชุม UN Sustainable Development Summit 2015 วันที่ 27 กันยายน 2558 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก**. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2563. จาก <http://m.mfa.go.th/main/th/media-center/28/60617>

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพิธีสารโตเกียว**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรีนพีซ. (2551). **ถ่านหิน มหันตภัยโลกร้อนหมายเลขหนึ่ง**. กรุงเทพมหานคร : กรีนพีซ.
- _____. (2558). **ต้นทุนชีวิตโรงไฟฟ้าถ่านหินกับภัยคุกคามต่อสุขภาพของคนไทย**. กรุงเทพมหานคร : กรีนพีซ.
- _____. (2561). **รายงาน Krabi Goes Green : สู่มืองต้นแบบพลังงานหมุนเวียนเกินร้อย**. กรุงเทพมหานคร : กรีนพีซ.
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2558). **โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่**. นนทบุรี : ฝ่ายสื่อสารองค์กร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
- _____. (2558). **ทุกคำถามมีคำตอบโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพาและท่าเทียบเรือสำหรับโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา**. นนทบุรี : ฝ่ายสื่อสารองค์กร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
- _____. (2558). **รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าพลังความร้อนกระบี่อำเภอเหนือคลองจังหวัดกระบี่**. นนทบุรี : ฝ่ายสื่อสารองค์กรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
- _____. (2559). **แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan : PDP2015) ในช่วงปี พ.ศ.2558-2579**. นนทบุรี : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
- จังหวัดกระบี่. (2557). **วิสัยทัศน์กระบี่ ปี 2020**. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563. จาก http://www.krabi.go.th/krabi2015/m_file/KrabiVision2020.pdf
- ชาติรี เพ็ญศรี. (2543). **วาทกรรมการพัฒนาของรัฐไทย : พ.ศ. 2504-2539**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิตยา แท่นนิล. (2555). **รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม. คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- บุญรอด สัจจุลนุกิจ และคณะ. (2556). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำแผนที่นำทางและศักยภาพในการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). **“นิต้า” คว่ำศึกษา SEA โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่-เทพา ธ.ค.นี้**. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2563. จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-252596>

โพสต์ทูเดย์. (2556). กรีนพีซเผยโรงไฟฟ้าถ่านหินคุกคามระบบนิเวศ. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2563.
จาก <https://www.posttoday.com/social/general/212769>

สัญญา เคนาภูมิ. (2559). กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ. วารสารวิชาการและวิจัย
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. 11(33). 43-68.

สามชาย ศรีสันต์. (2559). วาทกรรมแนววิพากษ์และการศึกษาการพัฒนาในสังคมไทย. วารสาร
สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร. 13(1). 261-293.

Greenpeace. (2018). **Renewable Energy Job Creation in Thailand**. Bangkok : Greenpeace.

International Energy Agency. (2010). **Power Generation from Coal: Measuring and Reporting
Efficiency Performance and Carbon Dioxide Emissions**. Paris : IEA Coal
Industry Advisory Board.

Stufflebeam, D.L. & Shinkfield, A. J. (2007). **Evaluation: Theory, Models and Applications**.
San Francisco : Jossey-Bass.

United Nations Development Programme. (2021). **What are the Sustainable Development
Goals?**. Retrieved 15 October 2020. From [https://www.undp.org/sustainable-
development-goals](https://www.undp.org/sustainable-development-goals)

10. คำขอบคุณ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้ผลักดันให้เกิดบทความวิจัยในครั้งนี้ สำหรับข้อมูลที่เป็น
ประโยชน์ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และพื้นที่วิจัย ผู้วิจัยประสงค์ให้คุณค่า
และประโยชน์อันใดที่พึงมีจากการศึกษาวิจัยนี้ ขอมอบแต่ครูบาอาจารย์ ครอบครัว ผู้มีพระคุณ
ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้สละเวลาให้ข้อมูล ให้คำปรึกษา รวมทั้งได้แต่งตำราวิชาการให้
ผู้วิจัยได้ค้นคว้าอ้างอิงจนงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาจึงขอกราบ
ขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย