

ความเห็นต่อการวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้า¹

โดย ชื่นชม สง่าราศรี กริเซน

1. กรอบในการวางแผนลงทุนพัฒนาระบบไฟฟ้า

ในการวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าควรเป็นไปตามกรอบและวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1. สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

หลักเศรษฐกิจพอเพียง² คือ การยึดหลักคุณธรรมและธรรมาภิบาล ปรับเศรษฐกิจและระบบตลาดภายใต้กรอบความยั่งยืนพอดี เน้นความสัมพันธ์ภาครัฐ และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความสันติสุข (สังคมไม่ขัดแย้งและแตกแยก) ทั้งนี้ โดยทั่วไปหลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบหลัก คือ การเข้าถึงข่าวสารและความโปร่งใส การรับผิดชอบต่อสาธารณะ และการมีส่วนร่วม

1.2. วัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายของกระทรวงพลังงาน

- จัดทำให้เพียงพอต่อการรักษาความมั่นคงของระบบ ภายใต้การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- เน้นต้นทุนต่ำสุด (ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์) เพื่อไม่ให้เป็นภาระต่อผู้ใช้ไฟฟ้า
- กระจายความเสี่ยงทั้งด้านความมั่นคงเชื้อเพลิงและราคา

2. ปัญหา / จุดบกพร่องเชิงโครงสร้างของระบบการวางแผนในปัจจุบัน

หากไม่แก้ไข ปัญหา/จุดบกพร่องเหล่านี้จะทำให้การวางแผนไม่สามารถบรรลุหลักการ/วัตถุประสงค์ในข้อ 1 ได้

2.1. การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้า

2.1.1. ขาดระบบการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability)

ในการพยากรณ์การใช้ไฟฟ้า ยังขาดกลไกในการตรวจสอบข้อมูล และในกรณีที่ผิดพลาด ความเสี่ยงและภาระที่เกิดขึ้นจะถูกเกลี้ยและส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าโดยรวม ทางที่ดีควรมีกลไกในการรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น ให้ผู้ใช้ไฟฟ้ายาใหญ่ มีส่วนร่วมในการจัดการและวางแผนการใช้และจัดหาไฟฟ้าโดยตรง

2.1.2. อ้างอิงข้อมูลการไฟฟ้าเป็นหลัก แต่การไฟฟ้ามีความขัดแย้งทางผลประโยชน์

¹ พัฒนาเพิ่มเติมจากข้อคิดเห็นที่ได้นำเสนอในการประชุมเตรียมการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่อง แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP 2006) เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2549 ณ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

² จากการบรรยายของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 พ.ย. 49 (ที่มา : นสพ. มติชน วันที่ 13 พ.ย. 49)

ภายใต้เกณฑ์การเงินและโครงสร้างค่าไฟฟ้าปัจจุบัน การไฟฟ้ายังลงทุน หรือ ยิ่งขาย ไฟฟ้ามาก ก็ยังมีรายได้มาก ทำให้การไฟฟ้ามีแรงจูงใจที่จะทำให้ตัวเลขการพยากรณ์ สูงกว่าค่าที่ควรเป็น

2.1.3. ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐาน

การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันขาดการเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐาน เช่น การอ้างอิงผลการสำรวจพฤติกรรมการใช้ในภาคครัวเรือน ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถ ประเมินพฤติกรรมการใช้ที่เปลี่ยนแปลงไปจากการตอบสนองนโยบายของรัฐ เช่น มาตรการประหยัดพลังงาน โครงสร้างค่าไฟฟ้าแบบ TOU เป็นต้น

2.2. การจัดหา

2.2.1. ไม่พิจารณาทางเลือกอย่างรอบด้านและเท่าเทียม

ที่ผ่านมา พิจารณาเฉพาะทางเลือกที่เป็นโครงการขนาดใหญ่แบบรวมศูนย์ ทางเลือก อื่น ๆ เช่น การประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การผลิตไฟฟ้า จากพลังงานหมุนเวียน และการผลิตไฟฟ้าระบบ Cogeneration ไม่ได้ถูกนำมา พิจารณาเป็นทางเลือกในการจัดหาอย่างแท้จริง

2.2.2. ไม่มีการประเมินศักยภาพของพลังงานทางเลือกที่จะเกิดขึ้น เช่น โรงไฟฟ้าพลังงาน หมุนเวียน และ โรงไฟฟ้าระบบ Cogeneration อันเป็นผลจากการส่งเสริมของ นโยบายรัฐอย่างจริงจัง ซึ่งเกรงว่าจะมีผลทำให้เกิดการลงทุนขยายระบบเกินความ จำเป็น ก่อให้เกิดภาระต่อผู้บริโภค

2.3. โครงสร้างราคา/ต้นทุนของระบบไฟฟ้า

2.3.1. ราคาเชื้อเพลิงที่ใช้ในการวางแผนไม่อยู่บนฐานเดียวกัน

ในการวางแผนควรใช้หลักการต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost) ในปัจจุบันราคา เชื้อเพลิงสำหรับการเปรียบเทียบต้นทุนในการคัดเลือกโรงไฟฟ้าที่ใช้ในการทำแผน PDP ใช้หลัก Marginal Cost ยกเว้น เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ดังนั้นจึงควรมีการปรับให้ มีการใช้หลักการเดียวกัน แม้ว่าราคาก๊าซฯจริงที่ส่งผ่านผู้บริโภคจะเป็นราคา Pool Price มิเช่นนั้น จะไม่สามารถสะท้อนถึงภาระราคาก๊าซฯที่สูงขึ้นต่อระบบ และ ผู้บริโภคโดยรวมจากการใช้ก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการเปิดเผยข้อมูล จากประมาณการของเชื้อเพลิงแหล่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้ง่ายแก่การตรวจสอบด้วย

2.3.2. ยังใช้ต้นทุนทางการเงินแทนที่จะเป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งรวมต้นทุนทาง สังคม และทางสิ่งแวดล้อม (Externality Costs) ด้วย ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยยังไม่มี การประเมินต้นทุนดังกล่าว จึงทำให้การเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไม่เป็นธรรม กล่าวคือ การใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลดูเหมือนว่าจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า เพราะไม่ได้คำนวณ รวมผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ผลักให้ผู้ได้รับผลกระทบเป็นผู้รับภาระ

อันนำมาสู่การลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าฟอสซิลมากเกินไปกว่าระดับที่เหมาะสมทาง เศรษฐศาสตร์ ซึ่งปัญหานี้หากได้รับการแก้ไขจะทำให้ลดการถกเถียงของสังคม ใน เรื่องการยอมรับเชื้อเพลิงที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.3.3. ภาระต้นทุนในการดูแลสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของแต่ละเชื้อเพลิงไม่ เท่าเทียม การที่มาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติหรืออุดหนุนผู้ลงทุน สร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ทางที่ดีจึงควรมีการ ทบทวนมาตรฐานการระบายสารเจือปนออกจากโรงไฟฟ้าให้มีความเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เป็นหลัก ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานก็ควรเข้าใจด้วยว่าอาจต้องรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นจาก มาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น

| ประเภทและขนาดของโรงไฟฟ้า | ค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศ | | |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| | SO ₂ (ส่วนในล้านส่วน) | NO _x (ส่วนในล้านส่วน) | ฝุ่นละออง (มิลลิกรัมต่อ ลูกบาศก์เมตร) |
| โรงไฟฟ้าเก่าทุกขนาดที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง | 700 | 400 | 300 |
| โรงไฟฟ้าใหม่ที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ไม่เกิน 300 เมกกะวัตต์ | 640 | 350 | 120 |
| โรงไฟฟ้าใหม่ ที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ไม่เกิน 300 เมกกะวัตต์ | 640 | 180 | 120 |
| โรงไฟฟ้าใหม่ทุกขนาด ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง | 640 | 180 | 60 |
| โรงไฟฟ้าใหม่ทุกขนาด ที่ใช้ชีวมวลเป็นเชื้อเพลิง | 60 | 200 | 120 |

ที่มา : ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออก จากโรงงานผลิต ส่ง หรือ จำหน่าย พลังงานงานไฟฟ้า พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการดูแลตามมาตรฐาน แต่ก็ยังมีสารเจือปนที่ระบายออกมาได้โดยถูก กฎหมาย ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจที่ผู้ได้รับผลกระทบต้องรับ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควรมีมาตรการเพิ่มเติมในการดูแลผู้ได้รับผลกระทบที่เหมาะสมและเป็น ธรรมด้วย

2.3.4 ขาดข้อมูล/การแยกแยะต้นทุนระบบส่ง/จำหน่าย ที่ชัดเจน เพื่อสามารถเปรียบเทียบ ระหว่าง **Distributed Generation** และ **Centralized Generation** เนื่องจากการ แยกแยะต้นทุนการผลิต ระบบส่ง และระบบจำหน่ายอย่างชัดเจนจะทำให้ เปรียบเทียบต้นทุนการผลิต ส่ง และจำหน่าย ระหว่างมาตรการการจัดการด้านการใช้

พลังงาน (DSM)การผลิตไฟฟ้าแบบ Distributed Generation และแบบCentralized Generation ได้อย่างชัดเจน และเป็นธรรมชาติ

2.4 การกระจายความเสี่ยงเชิงเพอิลิง

2.4.1 ขาดการประเมินความเสี่ยงด้านราคาอย่างเป็นระบบ

ในธุรกิจอุตสาหกรรมอื่นที่มีการแข่งขัน ความผันผวนของราคาต้นทุนการผลิตถือเป็นความเสี่ยงที่จะต้องคำนึงถึงในการวางแผนการผลิต สำหรับกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่ผูกขาดและสามารถส่งผ่านความเสี่ยงไปยังผู้บริโภคได้ ที่ผ่านมายังไม่มีการคำนึงถึงความเสี่ยงนี้อย่างเป็นระบบ แต่เนื่องจากความเสี่ยงนี้มีผลกระทบต่อทั้งผู้บริโภค และภาคเศรษฐกิจโดยรวม ในต่างประเทศจึงได้มีการริเริ่มนำเอาแนวการวิเคราะห์ Portfolio Analysis³ มาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการวางแผนการจัดการความเสี่ยงในการกระจายเชิงเพอิลิง ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทย เพราะที่ผ่านมการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของเชิงเพอิลิงต่าง ๆ ยังไม่มีหลักการรองรับที่ชัดเจน

2.4.2 ขาดกลไกในการจัดการความเสี่ยงด้านการจัดหา

การพึ่งพิงแหล่งพลังงานนำเข้า ซึ่งรวมถึงพลังงานน้ำ และก๊าซธรรมชาติ จำเป็นต้องประเมินถึงความเสี่ยงทางการเมือง ความมั่นคงของรัฐบาล และระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งพลังงาน รวมทั้งความแน่นอนของการนำส่งพลังงานนั้นด้วย โดยทั่วไปการจัดการโดยรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดมักจะมีสัญญาซื้อขายที่ไม่รัดกุมเพียงพอ ทำให้ความเสี่ยงไม่ได้ถูกจัดการอย่างเพียงพอ และตกเป็นภาระที่ผู้บริโภคต้องรับในที่สุด

3. ปัญหา / จุดบกพร่องเชิงกระบวนการของระบบการวางแผนในปัจจุบัน

สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการวิจัยและสรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหา/จุดบกพร่องเชิงกระบวนการของระบบการวางแผนโครงการขนาดใหญ่ในภาคพลังงานไว้ในรายงาน “ปัญหาความขัดแย้งแนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหาค่าความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

3.1 ประสพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนพลังงาน

3.1.1 การวางแผนพลังงาน เน้นการจัดหามากกว่าการจัดการ จุดเน้นดังกล่าวนำไปสู่การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าแบบเผื่อไว้ก่อน โดยมีได้ตั้งคำถามถึงความคุ้มค่า ความเหมาะสม และความยั่งยืนในด้านต่าง ๆ รวมถึงภาระที่จะเกิดขึ้นจากการที่ระบบพลังงานล้นเกิน

³ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Prof. Shimon Amerbuch ในประเทศเม็กซิโก และอังกฤษ

3.1.2 การวางแผนพลังงาน มีการจำกัดทางเลือกทางเทคโนโลยี เชื้อเพลิง และรูปแบบการจัดการ ส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อว่า “การผลิตพลังงานขนาดใหญ่ประหยัดกว่า” โดยมีได้พิจารณาถึงผลกระทบที่ข้อมจะรุนแรงขึ้นตามขนาดของโครงการ และปัญหาในการควบคุมและจัดการเพื่อลดผลกระทบที่ยากขึ้นตามขนาดโครงการด้วยเช่นกัน

3.1.3 ความเชื่อ หรือ ความเข้าใจว่า “การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถควบคุมมลพิษได้” ไม่สามารถจะนำมาใช้ในประเทศได้ทุกกรณี ความเข้าใจที่ว่าเทคโนโลยีที่สังคมจะพึงพาได้จริงจะต้องมีองค์ประกอบทั้งทางเทคนิคและทางสังคม เทคโนโลยีที่ใช้ได้ดีในต่างประเทศ จึงอาจไม่สามารถป้องกัน หรือ แก้ไขผลกระทบได้เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย เพราะขาดกลไกการตรวจสอบที่โปร่งใสโดยประชาชนและชุมชน

3.1.4 การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกขนาดรูปแบบและสถานที่ตั้งโครงการ ก็ดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จภายในหน่วยราชการ หรือ ระหว่างราชการกับหน่วยธุรกิจ โดยมีได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อว่า “พลังงานเป็นเรื่องทางเทคนิค” อันเป็นความเชื่อที่กีดกันมิให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ จากกรณีศึกษาโรงไฟฟ้าบ้านกรูดและบ่อนอกสามารถสรุปบทเรียนได้ดังนี้ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพลังงาน)

- การพิจารณาปัญหาและวางกรอบ
 - ขาดการมีส่วนร่วมในการตระหนักถึงความจำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้า (แผนพลังงาน/แผนภูมิภาค)
 - ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรับซื้อไฟฟ้าเอกชน (สพช. กำหนด) การกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ (สชช. กำหนด) การกำหนดสถานที่ตั้ง การเลือกประเภทของเชื้อเพลิง และการวางแผนกำลังการผลิตไฟฟ้า (กฟผ. กำหนด) ไม่มีการประเมินผลกระทบในระดับนโยบาย แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือ แผนพัฒนาพื้นที่
- ข้อเสนอทางเลือก/การหาสถานที่ตั้ง
 - กระบวนการกำหนดที่ตั้งไม่ได้คู่ค่านิยมของคนในพื้นที่
 - การจัดหาจัดซื้อที่ดินมีปัญหาขัดแย้งก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจ
- การออกแบบโครงการและการลดผลกระทบ
 - ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นของความห่วงกังวล ความต้องการ

- การลดผลกระทบไม่ได้ให้ความสำคัญของวิถีชีวิต (ประมง/ เกษตร/ การท่องเที่ยว ฯลฯ)
- การยอมรับ
 - ไม่ยอมรับโครงการทั้งโครงการ เพราะรู้สึกว่าการกระทบต่าง ๆ ไม่อาจแก้ หรือ ปรับเปลี่ยนได้ เช่น เทคโนโลยี สถานที่ตั้ง
 - ไม่ยอมรับกรรมการประชาพิจารณ์บางคน
 - ไม่ยอมรับกระบวนการประชาพิจารณ์ที่เชื่อว่าเป็นการสร้าง ความชอบธรรมเท่านั้น

3.2 การหาสถานที่ตั้งโครงการ

- 3.2.1 การรับฟังความคิดเห็น (หรือประชาพิจารณ์) น้อยไป และช้าไป คือ ทำเฉพาะทำตามระเบียบตามกฎหมาย และทำครั้งเดียวสองครั้งอย่างเป็นทางการเท่านั้น และทำหลังจากผูกพันตามพันธสัญญา หรือ เงื่อนไขหลาย ๆ อย่างไว้แล้ว เช่น ซื่อที่ดินมาแล้ว (กรณีโรงไฟฟ้า) ผูกพันบริษัทที่จะขายถ่านหินให้เป็นหุ้นส่วนไว้แล้ว
- 3.2.2 การหาสถานที่ตั้งไม่ดูเรื่อง “ค่านิยม” ของชุมชน เช่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ เมืองท่องเที่ยว แต่ภาพเก่า ๆ ของโรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน (แม่เมาะ) ยังเป็นที่จดจำเรื่องมลพิษ ก็จึงได้รับการปฏิเสธจากคนประจวบฯ
- 3.2.3 การกำกับดูแลสิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชน ประชาชนต้องการกำกับดูแลอะไรก็ตามที่เกิดขึ้นในชุมชนของเขา เมื่อสิ่งที่เกิดขึ้นกระทบวิถีชีวิตเขาแล้วและไม่แน่ใจในผลเสีย ทั้งโอกาสที่จะกำกับดูแลก็ไม่มี ทำให้ประชาชนปฏิเสธโครงการทั้งโครงการ แต่หากให้อำนาจมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบให้อำนาจในการมีส่วนร่วมควบคุมกำกับดูแล กรณีเกิดผลเสียประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการสั่งปิด หรือ มีหลักประกันความเสียหายอย่างจริงจังก็จะทำให้ประชาชนมั่นใจขึ้น
- 3.2.4 ขาด “ทุน” สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนที่ไม่ได้มีเงินเดือนประจำแต่ต้องเสียเวลามามีส่วนร่วม จึงทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะในกรณีที่เขาได้รับผลกระทบ คือ มีทุกข์ คนที่อยู่ในชุมชนที่ไม่ได้รับผลกระทบก็ไม่สนใจอยากมีส่วนร่วม เพราะเสียเวลาทำมาหากินของเขา ฉะนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรมีกองทุนสาธารณะ หรือ “Public Fund” สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้น
- 3.2.5 ขาด “ความไว้วางใจ” ความไว้วางใจเป็นเรื่องสำคัญในการทำงานร่วมกัน หากกระบวนการตั้งแต่เริ่มโครงการ ประชาชนระแวงสงสัย และยังกระบวนการจัดหาที่ดินไม่โปร่งใส คำอธิบายว่าจะมาสร้างอะไรแน่ ผลเสียมีอย่างไรไม่มีคำตอบ

ชัดเจนเชื่อถือได้ ความไว้วางใจก็หมดไป เมื่อหมดแล้วจะคืนกลับมาใหม่ยิ่งยากกว่า

- 3.2.6 **ขาด “นโยบาย” ที่จะจัดการกับของเสียที่ชัดเจน** แม้การจัดการกับมลพิษของโครงการ เช่น การบำบัดน้ำเสียที่ดี การลดมลพิษทางอากาศที่ดี จะมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อลดผลกระทบ แต่ความชัดเจนในการที่จะติดตามตรวจสอบวัดมลพิษ โดยการมีส่วนร่วมของประชากรอย่างไร สามารถลดมลพิษได้ตลอดเวลาหรือเปล่า นโยบายที่จะเอาจริงกับมาตรการเหล่านี้จึงเป็นคำถามที่สำคัญ โดยเฉพาะหลักประกันหากจะเกิดปัญหาขึ้นมาจะมีหรือไม่

4. ข้อเสนอแนะ

จำเป็นต้องเร่งให้มีการปฏิรูประบบการวางแผนใหม่ เพื่อให้การพัฒนาระบบไฟฟ้าสามารถบรรลุหลักการและวัตถุประสงค์ตามข้อ 1 โดยพิจารณานำแนวการปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศ (เช่น Integrated Resource Planning และ Strategic Environmental Assessment) มาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม หากทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันถึงความจำเป็นในการจัดทําอย่างเร่งด่วนภายใต้กรอบการวางแผนเดิม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาไฟฟ้าตกไฟฟ้าดับ ในอนาคตอันใกล้ ก็ควรจะให้มีการจัดทํา และลงทุนเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเฉพาะหน้า หลังจากนั้นควรใช้กรอบการวางแผนใหม่ที่ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในการวางแผน เพื่อให้เป็นไปตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และวัตถุประสงค์ของการวางแผนระบบไฟฟ้า อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

นอกจากนี้ ควรให้มีแนวทางแก้ไขสำหรับแต่ละปัญหา/จุดบกพร่องในเชิงโครงสร้าง ดังนี้

4.1 แนวทางแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

| ปัญหา/จุดบกพร่อง | แนวทางแก้ไข | หมายเหตุ |
|---|--|----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ● การพยากรณ์การใช้ไฟฟ้า — ขาดการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) | <p>ให้ผู้ไฟฟ้ารายใหญ่รับผิดชอบโดยตรงในการแจ้งความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต และร่วมรับผิดชอบในการวางแผน และจัดทําไฟฟ้าเพิ่มขึ้น</p> | <p>อาจทําได้ภายใน 1 ปี</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> — การไฟฟ้ามีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ | <p>ปรับโครงสร้างค่าไฟฟ้าให้รายได้ของการไฟฟ้าไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้ไฟฟ้า และการลงทุน (“Delink” รายได้ และปริมาณการใช้ไฟฟ้าและลงทุน เพื่อหลีกเลี่ยงโครงสร้าง...) “ยิ่งลงทุนมาก ยิ่งใช้ไฟฟ้ามาก ยิ่งกำไร”</p> | <p>อาจทําได้ภายใน 1 ปี</p> |

| ปัญหา/จุดบกพร่อง | แนวทางแก้ไข | หมายเหตุ |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - ขาดการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการใช้ไฟฟ้า | <p>ปรับการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าใหม่ ทั้งนี้ ควรให้ค่าพยากรณ์สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และความเป็นจริงในปัจจุบันด้วย</p> | <p>น่าจะทำได้ภายใน 1 ปี</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ● การจัดหา <ul style="list-style-type: none"> - ไม่พิจารณาทางเลือกอย่างรอบด้านและเท่าเทียม - ไม่มีการประเมินศักยภาพของทางเลือก | <p>นำระบบ Integrated Resource Planning มาใช้ในการวางแผน</p> <p>ศึกษาและประเมินปริมาณการประหยัดพลังงาน และกำลังการผลิตที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายการสนับสนุนของรัฐ ทั้งในส่วนที่ใช้เอง และขายเข้าระบบของ VSPP และ SPP ซึ่งรวมถึงพลังงานหมุนเวียน และ Cogeneration ทั้งนี้ ให้มีการศึกษาให้ชัดเจนถึงผลการลดลงของทั้งความต้องการพลังงานและพลังไฟฟ้าของระบบ (Energy และ Peak Demand) ด้วย</p> | <p>อาจทำได้ภายใน 1 ปี</p> <p>น่าจะทำได้ภายใน 1 ปี</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ● โครงสร้างราคา/ต้นทุน <ul style="list-style-type: none"> - หลักการราคาเชื้อเพลิงไม่เท่าเทียมกัน - ต้นทุนที่ใช้เป็นต้นทุนทางการเงินไม่ใช่ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ - ภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมีความไม่เท่าเทียมกัน | <p>ใช้หลักการต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost) สำหรับทุกเชื้อเพลิงในการวางแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาก๊าซธรรมชาติ</p> <p>ต้องคำนวณรวมต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Externality) โดยจะต้องศึกษาค่าที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย</p> <p>ควรปรับมาตรฐานการระบายสารเจือปนให้เป็นมาตรฐานเดียวสำหรับทุกเชื้อเพลิง โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญ นอกจากนี้ สำหรับแหล่งพลังงานนำเข้า เช่น เชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศเพื่อนบ้านก็ควรนำมามาตรฐานการดูแลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของไทยในประเทศเพื่อนบ้านด้วย แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้การนำเข้าพลังงานไม่ก่อให้เกิดการผลักภาระด้านผลกระทบต่อให้แก่ประชาชนในประเทศดังกล่าว</p> | <p>ทำได้ทันที</p> <p>คาดว่าจะใช้เวลามากกว่า 1 ปี</p> <p>ทำได้ทันที</p> |

| ปัญหา/จุดบกพร่อง | แนวทางแก้ไข | หมายเหตุ |
|--|--|----------------------|
| — ขาดการแยกแยะต้นทุนระบบส่ง/จำหน่ายที่ชัดเจน จึงไม่สามารถเปรียบเทียบ Distributed Generation , Centralized Generation และ DSM บนฐานเดียวกัน | ควรแยกแยะบัญชีและต้นทุนส่วนต่าง ๆ ของระบบไฟฟ้าอย่างชัดเจนและโปร่งใส | น่าจะทำได้ภายใน 1 ปี |
| <ul style="list-style-type: none"> ● การกระจายความเสี่ยงเชื้อเพลิง — การประเมินความเสี่ยงทางราคา — กำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของเชื้อเพลิงต่าง ๆ ยังขาดหลักการรองรับที่ชัดเจน | <p>พิจารณานำวิธีวิเคราะห์ความเสี่ยง ด้านความผันผวนของราคา เช่น Portfolio Risk Analysis มาใช้ ประกอบการตัดสินใจในการกระจายความเสี่ยงด้านราคาเชื้อเพลิง</p> <p>สำหรับความเสี่ยงด้านการจัดหา ควรแก้ไขสัญญาซื้อขายเชื้อเพลิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ ให้มีความรัดกุมและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคมากขึ้น</p> | น่าจะทำได้ภายใน 1 ปี |

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเชิงกระบวนการ ให้พิจารณาจากแนวทางข้อเสนอใน รายงาน “ปัญหาความขัดแย้ง แนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.2.1 กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผน

- ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนพลังงานและแผนพัฒนาภูมิภาค ตั้งแต่ต้น
- การเปิดโอกาสให้กับชาวชุมชน หรือ ผู้ที่อาจรับผลกระทบมีเวลาที่จะคิด มีส่วนร่วมในการศึกษาและตัดสินใจได้เองก่อน ประชาชนจะไม่วู้งานถูกบังคับให้ต้องเชื่อให้ต้องตัดสินใจ ประชาชนจะเต็มใจมากกว่าที่จะร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม และหาทางออกได้ดีกว่า
- ควรปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้เริ่มฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหาและคิดโครงการ โดยเฉพาะควรที่จะฟังผู้ได้รับผลกระทบโดยไม่ต้องรอให้ประชาชนต้องรวมตัว ซึ่งเป็นประชาคมติของผู้มีอำนาจน้อย
- ควรใช้กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษา หรือ ร่วมเรียนรู้ และควรให้มีทางเลือกหลาย ๆ พื้นที่ แทนการกำหนดพื้นที่ข้างเคียง ให้โอกาสประชาชน ทำความเข้าใจและตัดสินใจเองก่อน

- การทำประชาพิจารณ์ควรทำอย่างไม่เป็นทางการ โดยตลอดกระบวนการ

4.2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมในการเลือกที่ตั้งโครงการ

กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อจัดหาสถานที่ตั้งโครงการอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

- หลักการที่ 1 : ชุมชนควรเป็นผู้อาสาและมีสิทธิ์ที่จะออกไปจากกระบวนการเมื่อไรก็ได้
- หลักการที่ 2 : ชุมชนควรมีส่วนในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจโดยตลอดกระบวนการ
- หลักการที่ 3 : ชุมชนควรได้รับค่าชดเชยต่อผลเสียหากไม่อาจจะลดผลกระทบนั้น ๆ ได้ และช่วยให้ชุมชนได้ประโยชน์
- หลักการที่ 4 : ชุมชนควรมีสิทธิ์ที่จะเลือกเทคนิควิธีการตลอดจนกระบวนการวัดผลกระทบในเทคนิควิธีการที่ชุมชนเห็นเหมาะสมและรับได้
- หลักการที่ 5 : ตำแหน่งที่ตั้งของสถานบำบัดหรือโรงงาน โครงการต้องได้มาตรฐานสิ่งแวดล้อม และมีความปลอดภัยต่อสุขภาพของคนโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น

วิธีการดำเนินการมีส่วนร่วมในการหาสถานที่ตั้งโครงการ

- ขั้นตอนที่ 1 : เชิญชวนเพื่อมารับรู้ปัญหาและโครงการ
- ขั้นตอนที่ 2 : การร่วมกันศึกษาปัญหาและหาทางออกร่วมกัน
- ขั้นตอนที่ 3 : การร่างข้อเสนอเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจ
- ขั้นตอนที่ 4 : การอนุมัติโครงการ
- ขั้นตอนที่ 5 : การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ขั้นตอนที่ 6 : การก่อสร้างโครงการ
- ขั้นตอนที่ 7 : การดำเนินโครงการภายหลังการก่อสร้างเสร็จแล้ว

กระบวนการหาที่ตั้งโครงการ

