

## บทเรียนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้

นลินี หะยิมะ<sup>1</sup> จำลอง โพธิ์บุญ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ และเพื่อถอดบทเรียนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 40 คน เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ร่วมกับการสังเกตการณ์ และการศึกษาเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบการประเมิน CIPP-I Model

ผลการวิจัย พบว่า ผลการประเมิน (1) ปัจจัยภายนอก นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP2015) ซึ่งมุ่งลดการพึ่งพาท้าธรรมชาติ เพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา ซึ่งเป็นที่มาของความขัดแย้งของประชาชนซึ่งมีทั้งสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน (2) ปัจจัยนำเข้า กลุ่มผู้มีส่วนร่วมในระยะแรกไม่มีความเข้าใจและไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการ หลังจากดำเนินงานผู้มีส่วนร่วมมีความเข้าใจไว้วางใจ และให้ความร่วมมือ สำหรับบุคลากรในการดำเนินกระบวนการมีความเหมาะสมและเพียงพอ (3) กระบวนการ ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงข่าวสาร การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับการรับฟังข้อมูลจนถึงระดับร่วมตัดสินใจ ผู้ดำเนินโครงการมีความจริงใจและโปร่งใส กระบวนการมีรูปแบบที่เข้าถึงและมีความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ (4) ผลผลิต ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมและผลการศึกษา และ (5) ผลกระทบ ช่วยลดความขัดแย้งและมีสัมพันธภาพที่ดีขึ้นระหว่างกลุ่มต่างๆ

**คำสำคัญ:** การประเมิน; สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์; พลังงานไฟฟ้า; การถอดบทเรียน; กระบวนการมีส่วนร่วม  
**ประเภทบทความ:** บทความวิจัย

### การอ้างอิง:

นลินี หะยิมะ และจำลอง โพธิ์บุญ. (2566). บทเรียนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 13(2), 399-412.

<sup>1</sup> หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย  
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: nalinee.tu@gmail.com

<sup>2</sup> คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## Lessons Learned from Public Participation Process in Strategic Environmental Assessment of Electrical Power Development in Southern Thailand

Nalinee Hajima<sup>1</sup> Chamlong Poboorn<sup>2</sup>

### Abstract

This research article aims to study the people participation process in the Strategic Environmental Assessment (SEA) of electrical power development in southern Thailand and to learn lessons from the people participation process in this SEA. It is qualitative research. Data were collected from semi-structured interviews with 40 stakeholders by purposive sampling, observations, and document studies. The analysis of data employed content analysis within the CIPP-I framework.

Findings are as follows: Assessment results. (1) Context: The policy on electrical power development according to Thailand's Power Development Plan of 2015-2036 (PDP 2015) emphasized reducing the reliance upon natural gas by increasing the proportion of electrical power generated from coal. The construction of the Krabi and Thepha coal-fired power plants is therefore a source of conflict among people both supporting and opposing the construction. (2) Input: At the initial stages, people who participated in the participation process did not understand and distrust, after process operation there was a better understanding, trust and cooperation towards the process, while the organizers were qualified and sufficient. (3) Process: People were able to access the information through various channels. The participants were at level of information receiving to the level of decision-making. (4) Product: The informants accepted the outcome of the studies, and (5) impact: It can reduce the conflict and the relationship among different groups was better.

**Keywords:** Assessment; Strategic Environmental; Electrical Power Development; Lessons Learned; Participation

**Type of Article:** Research Article

### Cite this article as:

Hajima, N., & Poboorn, C. (2023). Lessons learned from public participation process in strategic environmental assessment of electrical power development in southern Thailand. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 13(2), 399-412.

<sup>1</sup> Doctor of Philosophy Program in Environment Management, National Institute of Development Administration  
148 Serithai Road, Khlong Chan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand  
Corresponding Author Email: [nalinee.tu@gmail.com](mailto:nalinee.tu@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduate School of Environment Development Administration, National Institute of Development Administration

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นแผนหลักในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอ กับความต้องการใช้เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศรวมถึงจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กระทรวงพลังงานร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 (PDP2015) แผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับการบริหารแหล่งเชื้อเพลิงที่มีรายละเอียดแยกตามภูมิภาค รวมถึงการกำหนดโรงไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงในแต่ละพื้นที่ โดยการกระจายเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าลดการพึ่งพา ก๊าซธรรมชาติ เพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากเทคโนโลยี ถ่านหินสะอาด ซึ่งพบว่าภาคใต้มีความเสี่ยงสูงที่จะมี ไฟฟ้าไม่เพียงพอในด้านความมั่นคงระบบผลิตไฟฟ้า ภาคใต้เนื่องจากความต้องการใช้ไฟภาคใต้สูง ขณะที่ โรงไฟฟ้าหลักคือจะนะและขนอมผลิตไฟฟ้าได้จริง 2,024 เมกะวัตต์ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาโรงไฟฟ้า เพิ่มเติมในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ซึ่งอยู่ในแผนแม่บท ในการพัฒนาพลังงานระยะยาวของประเทศ จึงได้ กำหนดให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงถ่านหิน จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ โรงไฟฟ้ากระบี่และโรงไฟฟ้าเทพา จังหวัดสงขลา (Ministry of Energy, Energy Policy and Planning Office, 2015)

ถึงแม้ว่าจะมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และโรงไฟฟ้าถ่านหิน เทพาตามระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และ เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นแต่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลาและโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ก็ไม่สามารถ ดำเนินการต่อได้ เนื่องจากมีกลุ่มผู้ที่คัดค้านโครงการ ดังกล่าวเห็นว่าการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า นั้นไม่เหมาะสม และจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและ

สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตั้งโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงใน วงกว้าง ทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง รวมทั้งมีกลุ่ม ที่ไม่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมิน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพดังกล่าว กระทรวงพลังงานจึงได้จัดให้มีโครงการศึกษาการ ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment--SEA) ที่จัดทำโดย นักวิชาการผู้ชำนาญการในเรื่องดังกล่าวที่เป็นกลาง และด้วยวิธีการที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อนำ เสนอทางเลือกและประเมินทางเลือกในการพัฒนา โรงไฟฟ้าในภาคใต้ต่อรัฐบาล (National Institute of Development Administration, NIDA Consulting Center, 2022)

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือที่สำคัญเครื่องมือหนึ่งในการนำมาใช้ สำหรับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของ นโยบาย แผนหรือแผนงาน รวมทั้งข้อเสนอทางเลือก โดยจัดทำเป็นรายงานเสนอผู้บริหารเพื่อประกอบการ ตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ (Therivel & Partidario, 2004) การนำการ ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เข้ามาใช้ในการ ประเมินเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาไฟฟ้าในภาคใต้จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่น่า จะช่วยให้ได้คำตอบที่มีเหตุผลทางวิชาการ และเกิด กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ครอบคลุม ทั้งกลุ่มผู้คัดค้านและผู้สนับสนุนและเป็นคำตอบทาง เลือกที่น่าจะได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์นี้ได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล ตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ของการดำเนินงาน (National Institute of Development Administration, NIDA Consulting Center, 2022) จึงเป็นที่น่าสนใจว่า กระบวนการดังกล่าวมีแนวทางอย่างไร ประสบความ

สำเร็จมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รวมทั้งมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินการและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากคำถามดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้ศึกษาและถอดบทเรียนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการศึกษาโครงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ ซึ่งผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ สำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาต่างๆ ของภาครัฐต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้
2. เพื่อถอดบทเรียนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment--SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ โดยใช้ CIPP-I Model ประกอบด้วย 5 มิติ (1) การประเมินบริบท (context) (2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (input) (3) การประเมินกระบวนการ (process) (4) การประเมินผลผลิต (output) และ (5) การประเมินผลกระทบ (impact) รวมทั้งประเด็นปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม ตลอดจนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อกระบวนการมีส่วนร่วม
2. ขอบเขตด้านประชากรและตัวอย่าง ผู้ให้ข้อมูลหลักมี 4 กลุ่ม ดังนี้ (1) กลุ่มที่ 1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จำนวน 10 คน (2) กลุ่มที่ 2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ระดับรอง จำนวน 10 คน (3) กลุ่มที่ 3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับบุคคลที่สาม จำนวน 10 คน และ (4) คณะผู้ศึกษาโครงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ไฟฟ้าภาคใต้ จำนวน 5 คน และคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการ จำนวน 5 คน รวมตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 40 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ กำหนดพื้นที่ศึกษาทั้งหมด 15 จังหวัดภาคใต้ (รวมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) ประกอบด้วย ได้แก่ ชุมพร นครศรีธรรมราช ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สตูล และสงขลา

4. ขอบเขตด้านเวลา ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2562 ถึง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. กระบวนการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเลือกการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้
2. การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการมีส่วนร่วมในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment--SEA) เป็นกระบวนการที่ช่วยในการตัดสินใจเชิงระบบที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ความยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ

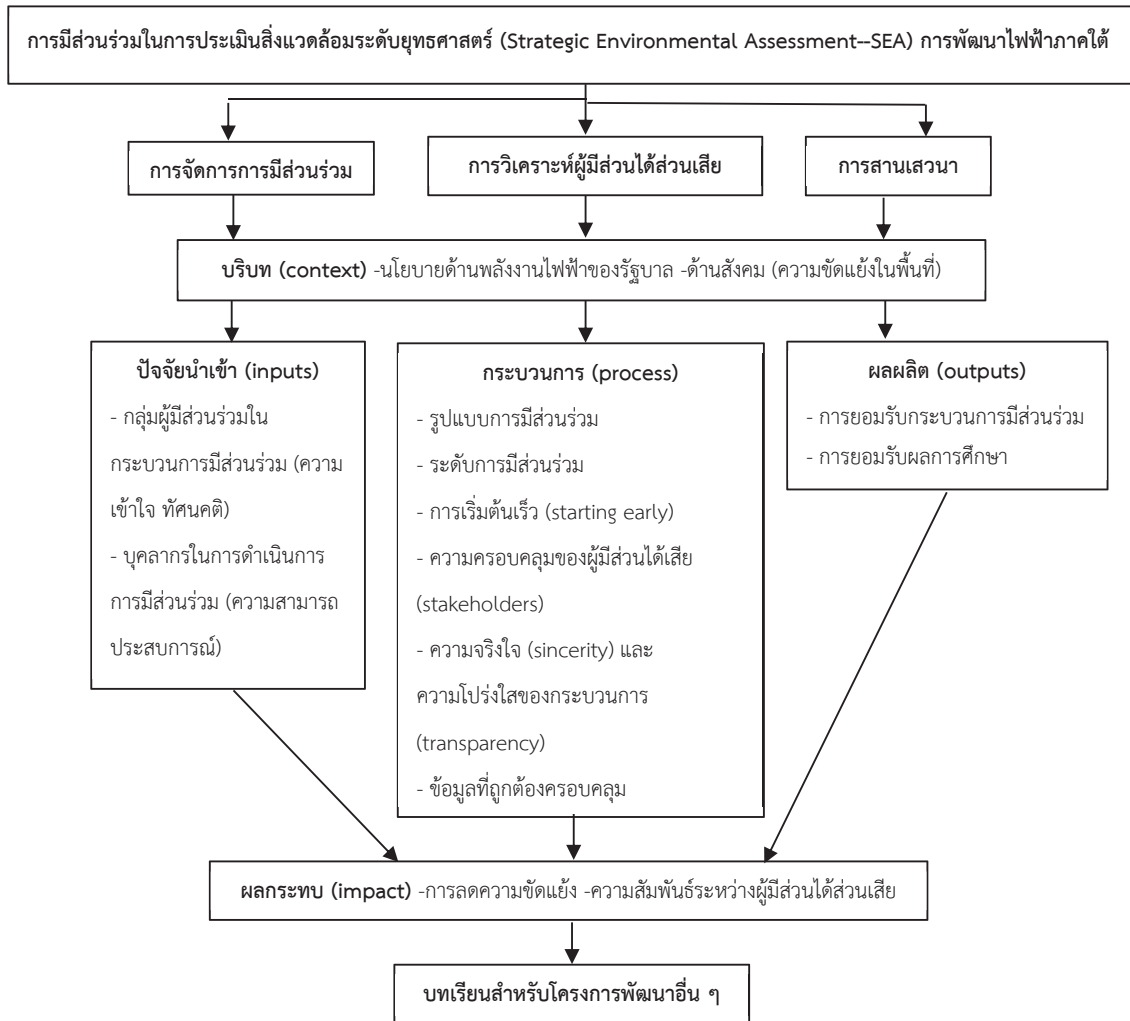
ในการทำนโยบาย แผน และโปรแกรม ดังนั้น นอกจาก SEA ครอบคลุมในการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในระดับดังกล่าวแล้ว SEA จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ SEA จึงถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งที่เชื่อมโยงความเป็นไปได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ และนำไปสู่การตัดสินใจในระดับที่สูงขึ้น โดยหลักการ SEA ต้องถูกดำเนินการขึ้นก่อนการพัฒนา เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบเชิงลบที่อาจจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอดังกล่าว และเสนอแนวทางในการป้องกัน ลด บรรเทา หรือ ชดเชยผลกระทบ ในขณะที่เดียวกันก็ใช้ประโยชน์จากผลกระทบด้านบวก รายงาน SEA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ในกระบวนการ SEA สิ่งที่สำคัญ คือ การได้สื่อสารผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีศักยภาพจะเกิดขึ้นจากทางเลือกต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและชดเชยต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2008) ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนากระบวนการ SEA คือ ช่วยบูรณาการการวางแผนพัฒนา โดยบูรณาการครอบคลุมทั้ง 3 ด้านของการพัฒนา ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (Poboon, 2017) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะช่วยเหลือภัยผลเสียหายต่อ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สิ่งที่สำคัญที่สุดของการดำเนินโครงการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วม (participation) ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องหรือประเด็นที่บุคคลสนใจ จะแสดงออกหรือไม่ก็ตามและไม่จำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรง แต่มีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ก็เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ โดยมีเป้าหมายร่วมทาง เศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดการต่อรอง ไม่ว่าจะป็นทางตรงหรือทางอ้อม (Fuangchoonuch & Chompunth, 2017)

ในขณะที่ Uwanno and Bureekul (2005) ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมว่า เป็นอำนาจการตัดสินใจที่ไม่ควรเป็นกลุ่มที่มีคนน้อย แต่ควรได้ประโยชน์ทุกคนที่เป็นกิจกรรมส่วนรวม นอกจากนั้น Kasemsuk (2014) อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ว่าเป็นการร่วมในการริเริ่มคิด การพิจารณาตัดสินใจ การเปิดโอกาสให้ได้มีส่วนร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง ขับเคลื่อนโดยกลุ่มเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง Office of National Economic and Social Development Council (2021) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการจัดทำ SEA ที่ต้องสอดแทรกไว้ในทุกขั้นตอน เพื่อสร้างโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องคำนึงถึงและดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนได้ร่างแผนที่บูรณาการกับ SEA

ในส่วนรูปแบบการประเมินแบบ CIPP-I Model เป็นเทคนิคที่มีการประยุกต์จาก CIPP Model ของ Daniel Stufflebeam ร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อให้การประเมินมีความครอบคลุมมากขึ้น การประเมินผลโดยใช้เทคนิค CIPP-I Model ประกอบด้วย 5 มิติ คือ (1) การประเมินบริบทหรือสิ่งแวดล้อมของโครงการ (context) (2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (input) (3) การประเมินกระบวนการ (process) (4) การประเมินผลผลิต (output) และ (5) การประเมินผลกระทบ (impact) นำมาเป็นกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1 (Chompunth, 2013; Poboon, 2017)

## กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) และรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการ หนังสือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการค้นคว้าสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประชากรและตัวอย่าง ผู้ให้ข้อมูลหลัก

มี 4 กลุ่ม ดังนี้ (1) กลุ่มที่ 1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จำนวน 10 คน (2) กลุ่มที่ 2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับรอง จำนวน 10 คน (3) กลุ่มที่ 3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับบุคคลที่สาม จำนวน 10 คน และ (4) คณะผู้ศึกษาโครงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ไฟฟ้าภาคใต้ จำนวน 5 คน และคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการ จำนวน 5 คน รวมตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 40 คน

เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกกลุ่ม โดยมีคำถามตามประเด็นการวิจัยที่กำหนดไว้ รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ประเด็นคำถาม ประกอบด้วย (1) ความคิดเห็นต่อนโยบายการมีส่วนร่วมในโครงการภาครัฐ (2) ความคิดเห็นต่อแนวทางการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ (3) ความคิดเห็นต่อกระบวนการในทุกขั้นตอนของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) (4) ในกระบวนการมีส่วนร่วมมีการบวนการส่วนใดเป็นข้อดีและมีส่วนใดที่มีปัญหา (5) การยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วม และ (6) ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการมีส่วนร่วม

2. แบบการสังเกตการณ์ใช้สำหรับการบันทึกผลการสังเกตการณ์ในระหว่างการสาธิตและการประชุมกลุ่มย่อย ประกอบด้วยประเด็นได้แก่ (1) ข้อมูลทั่วไป วันเวลาและสถานที่ (2) บรรยากาศในการประชุมและการสาธิต (3) พฤติกรรมของกลุ่มและพฤติกรรมส่วนบุคคลขณะร่วมกิจกรรม และ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยเครื่องมือดังกล่าวนี้ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย และนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญด้าน SEA และด้านการมีส่วนร่วม จำนวน 5 ท่านพิจารณา และได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้บันทึกข้อมูลระหว่างการประชุมกลุ่มย่อยและการสาธิต โดยบันทึกภาพนิ่ง/ภาพเคลื่อนไหว บันทึกเสียงอีกด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารข้อเท็จจริง การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ มาวิเคราะห์โดยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ดังนี้ (1) นำข้อมูลมาวิเคราะห์เป็นหมวดหมู่ (2) วิเคราะห์เนื้อหา แยกตามรายละเอียดเหตุการณ์ตามประเด็นวิจัย (3) สรุปประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วม ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

จากผู้ให้ข้อมูล (Lofland & Lofland, 1995) และ (4) ทำการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปผลการวิจัยตามกรอบของการประเมินแบบ CIPP-I Model

## ผลการวิจัย

ได้สรุปเนื้อหาที่สำคัญของผลการวิจัยนำเสนอเป็น 8 ส่วน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดการมีส่วนร่วม พบว่า คณะผู้ศึกษาโครงการ SEA ได้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมไว้ 4 วิธี ประกอบด้วย การสาธิต การประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ และการตอบแบบสอบถาม โดยวิธีการมีส่วนร่วมหลัก คือ การสาธิต ซึ่งเป็นวิธีการที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างอิสระและเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการศึกษานี้ ซึ่งได้ดำเนินการทั้งหมด จำนวน 4 รอบ สำหรับวิธีการอื่น คือ การประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ และการตอบแบบสอบถาม คณะผู้ศึกษาได้นำมาใช้ร่วมกับวิธีการหลักและเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในบางประเด็นที่ต้องการข้อมูลข้อเท็จจริงในเชิงลึกและเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่ต้องมีการศึกษาและการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างใกล้ชิด ได้มีการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อปรึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 15 ครั้ง การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ภาคใต้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 21 ครั้ง และมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ภาคใต้เกี่ยวกับประเด็นทางเลือกการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าฐานในพื้นที่ภาคใต้ จำนวน 2 ครั้ง

2. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่า คณะผู้ศึกษาได้ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มตัวแทนที่มีความสำคัญและได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เป็นไปตามกระบวนการศึกษา ผลลัพธ์ที่ต้องการและมีบริบทที่สอดคล้องกับโครงการอย่างแท้จริง

3. การสานเสวนา สรุปรภาพรวมของการมีส่วนร่วมในการสานเสวนาได้ดังนี้

3.1 การสานเสวนารอบ 1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายภาคส่วนได้เสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบทของภาคใต้ ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้นำมากำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ ประเด็นยุทธศาสตร์ และวัตถุประสงค์เพื่อความยั่งยืน รวมทั้งได้นำผลการสานเสวนามาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทางวิชาการต่างๆ เพื่อกำหนดทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้

3.2 การสานเสวนารอบ 2 จากการสานเสวนารอบ 2/1 และ 2/2 เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อเท็จจริงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพิจารณาทบทวนทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ มิติ/ตัวชี้วัด เกณฑ์การประเมิน และข้อมูลประกอบการประเมินทางเลือกที่พัฒนาจากข้อมูลและผลการสานเสวนารอบ 1 รวมทั้งมีการประเมินค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักสำหรับมิติ/เกณฑ์ตัวชี้วัดสำหรับการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์

3.3 การสานเสวนารอบ 3 ให้ความสำคัญกับประเด็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าฐาน (โรงไฟฟ้าถ่านหินและโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ) โดยวิเคราะห์จากความเหมาะสมในการก่อสร้าง (พิจารณาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม) เจาะลึกเพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการจากชุมชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้สามารถเกิดการก่อสร้างโครงการได้ หรือในกรณีที่ไม่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าฐานภาคใต้ ควรมีทิศทางการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าให้เหมาะสมอย่างไร รวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ สำหรับนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทางวิชาการเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อความยั่งยืนตามขั้นตอนของกระบวนการศึกษา SEA ในลำดับต่อไป

3.4 การสานเสวนารอบ 4 หรือการจัดประชุมผู้มีส่วนได้เสียและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล/ความคิดเห็นและประเมินทางเลือก เพื่อหาข้อสรุปตามการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภาคใต้

4. บริบทของกระบวนการมีส่วนร่วม (context) พบว่า ด้วยข้อกำหนดในทางกฎหมายของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และจากหลายๆ โครงการพัฒนาที่ผ่านมาไม่สามารถดำเนินการต่อได้หรือต้องชะลอโครงการออกไปก่อน เนื่องจากมีการคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยจากประชาชนในพื้นที่ รัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาไฟฟ้าภาคใต้ ที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างรุนแรง ทำให้มีการตื่นตัวและมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในโครงการประเมิน SEA นี้เป็นอย่างมาก

5. ปัจจัยนำเข้าของกระบวนการมีส่วนร่วม (inputs)

5.1 ความเข้าใจและทัศนคติต่อการศึกษา SEA พบว่า ก่อนการดำเนินการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) คืออะไรและกระบวนการที่จะดำเนินการเป็นไปในรูปแบบใด หลังจากได้ดำเนินงานผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมความเข้าใจใน SEA ของผู้เข้าร่วมยังเข้าใจไม่เท่ากัน โดยส่วนใหญ่ยังมีความสับสนระหว่างการศึกษา SEA กับ EIA/EHIA ทำให้การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นไปเน้นประเด็นเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาระดับยุทธศาสตร์โดยมีใจหว่ว่า การพัฒนาไฟฟ้าภาคใต้ควรมีทางเลือกใดบ้าง และแต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อด้อยอย่างไร ซึ่งในช่วงแรกผู้มีส่วนร่วมมีความเข้าใจในการศึกษาไม่ตรงกัน ทำให้มีการระแวงและมีท่าทีต่อต้านการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มที่ต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน



5.2 ความเพียงพอและเหมาะสมของบุคลากรในการดำเนินงานการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแต่ละครั้ง ผู้จัดโครงการได้จัดผู้เชี่ยวชาญที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาโดยคำนึงถึงมิติที่ต้องพิจารณาในแต่ละประเด็นในการค้นหาข้อมูลหรือในการให้ข้อมูล หรือการบรรยายในแต่ละประเด็นตามกิจกรรมที่จัดในแต่ละเวทีสานเสวนา ผู้จัดมีบุคลากรที่เพียงพอตามสาขาที่เกี่ยวข้อง ในการสานเสวนาจัดผู้เชี่ยวชาญที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านเทคโนโลยี ด้านพลังงาน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข มีผู้ดำเนินการสานเสวนามากด้วยประสบการณ์และเป็นคนในพื้นที่ และมีการเชิญวิทยากรพิเศษมาบรรยายให้คณะผู้ศึกษารับทราบข้อมูลที่จะต้องทำมาวิเคราะห์และเชื่อมโยงรายละเอียดก่อนการสานเสวนา

#### 6. กระบวนการของการมีส่วนร่วม (process)

6.1 รูปแบบการมีส่วนร่วม จากการศึกษาสังเกตการณ์ในเวทีสานเสวนาและการสัมภาษณ์ มีรูปแบบที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าอย่างอิสระ เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง และสามารถให้ข้อมูลโดยตรงกับคณะทำงานโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา คณะผู้ศึกษาได้พิจารณาประเด็นที่เกิดขึ้นโดยละเอียดในระหว่างการดำเนินงานเพื่อปรับรูปแบบการมีส่วนร่วมและระมัดระวังในส่วนประบางของความรู้สึกละเอียดมีการปรับรูปแบบการมีส่วนร่วมให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการ

6.2 ระดับการมีส่วนร่วม การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้ 5 วิธี ได้แก่ (1) การรับรู้ข่าวสาร (2) การปรึกษาหารือ (3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (4) การประชาพิจารณ์ และ (5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการประเมิน SEA ครั้งนี้ มีตั้งแต่ระดับการรับทราบข้อมูลไปจนถึง

ระดับการตัดสินใจ ในการจัดสานเสวนาได้มีการให้ข้อมูลเรื่องโครงการที่ศึกษา เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ และตอบคำถามในข้อคำถามเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลที่เหมือนกัน รวมถึงผู้เข้าร่วมสามารถติดต่อสื่อสารและให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการตลอดการดำเนินการศึกษา มีการร่วมให้คะแนนในการประเมินทางเลือกการพัฒนาพลังงานภาคใต้ และนำเสนอผลการศึกษาให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป

6.3 การเริ่มต้นเร็ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมิน SAE มีการเริ่มต้นที่เร็ว ผู้ศึกษาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

6.4 ความครอบคลุม มีการลงพื้นที่หาข้อมูล มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการจัดประชุมในกลุ่มเฉพาะทั้งกลุ่มสนับสนุนโรงไฟฟ้าและกลุ่มที่คัดค้าน

6.5 ความจริงใจและความโปร่งใส คณะผู้ศึกษาได้แสดงความบริสุทธิ์ใจ เปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ปราศจากอคติ และมีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา การทำงานไม่มีธงจากใครหรือจากเจ้าของงาน ทำด้วยหลักวิชาการ เป็นค่าชี้แจงทุกครั้งในการจัดเวทีหรือการลงพื้นที่จากหัวหน้าโครงการและคณะผู้ศึกษาทุกครั้ง

6.6 ข้อมูล ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำโครงการนี้มีความครอบคลุมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการให้ข้อมูลที่มีอยู่และมีข้อคิดเห็น เสนอแนะในการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมให้มีความครบถ้วนและสมบูรณ์ภายใต้หลักการทางวิชาการที่ถูกต้อง

#### 7. ผลผลิตของกระบวนการมีส่วนร่วม (outputs)

7.1 การยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากการสานเสวนารอบ 1 รอบ 2 รอบ 3 และรอบ 4 ผ่านไป พบว่า บรรยากาศการมีส่วนร่วมมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า

ระยะก่อนเริ่มต้นโครงการ จากการลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า ชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากความขัดแย้งเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระบี่และเทพา ความขัดแย้งเรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหิน จึงทำให้คนในชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดกระบี่และสงขลา ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการตกอยู่ในความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งความรู้สึกล้วนส่งผลถึงการศึกษาที่กำลังเริ่มต้น ดำเนินการ การสานเสวนาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในรอบ 1 ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือแสดงความคิดเห็นจากจุดยืนและความเชื่อเดิมของตนเองอย่างเต็มที่ รวมทั้งมีท่าทีไม่ไว้วางใจในกระบวนการ เพราะขาดความเข้าใจในโครงการ SEA คณะผู้ศึกษาได้นำข้อมูลและข้อเสนอแนะจากการสานเสวนากลับไปพิจารณา ในขณะที่คณะผู้ศึกษาด้านสังคมและการมีส่วนร่วมได้ลงพื้นที่ภาคสนามพบปะพูดคุยและประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจข้อสงสัยต่างๆ แก่ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะในจังหวัดสงขลาและกระบี่ การมีส่วนร่วมในการสานเสวนารอบต่อๆ มา เป็นการให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงและนำไปสู่การมีมุมมองที่กว้างขึ้น โดยไม่มีติดกรอบอ้างอิงเดิมของแต่ละคน นอกจากนี้ผู้ที่อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและเข้ามาร่วมในรอบแรกโดยไม่ได้รับเชิญ ไม่มาปรากฏตัว แสดงให้เห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นด้วยกระบวนการสานเสวนาเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

7.2 การยอมรับผลการศึกษา ผลการสานเสวนารอบ 4 ได้แสดงให้เห็นว่าทั้ง 2 ฝ่ายยอมรับเกี่ยวกับความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าฐานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่น ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ แต่ละฝ่ายมุ่งแสดงข้อมูลข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นอย่างมีวุฒิภาวะ ทำให้การสานเสวนามีบรรยากาศสร้างสรรค์ และทั้งสองฝ่าย

เห็นพ้องต้องกันในบางประเด็น ในภาพรวมสรุปได้ว่า ผู้เข้าร่วมการสานเสวนา และผู้ให้สัมภาษณ์มีความเชื่อมั่นต่อโครงการ ว่าโครงการทำตามวัตถุประสงค์และคณะผู้ศึกษามีความเป็นกลาง เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยการให้ความสำคัญกับทุกฝ่าย หลังจากดำเนินงานเสร็จผู้มีส่วนร่วมยอมรับผลการศึกษา และไม่มีการคัดค้านผลการศึกษาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

8. ผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วม (impact)

8.1 การลดความขัดแย้ง จากการสังเกตการณ์ ตั้งแต่เริ่มการจัดสานเสวนารอบที่ 1 ถึงรอบที่ 4 บรรยากาศในเวทีจากครั้งแรกเป็นการปะทะกันเพื่อส่งสัญญาณในอีกฝ่ายที่เป็นคู่กรณีกันให้ทราบ ว่าพร้อมในการใช้ข้อมูลและในการถ่มเวที หลังจากรอบแรก คณะผู้ศึกษาจึงจัดเวทีแยกกลุ่มกันก่อนแล้วมารวมทีหลังทำให้บรรยากาศค่อยๆ ดีขึ้นจนสุดท้ายสามารถพูดคุยในเรื่องเดียวกันได้

8.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเป็นไปในทางที่ดีขึ้น กระบวนการของคณะผู้จัดสร้างบรรยากาศและความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นในการร่วมเข้าประชุม บรรยากาศผ่อนคลายมากขึ้น แต่ละกลุ่มยอมรับกระบวนการ ในเวทีที่ 4 ซึ่งเป็นเวทีสุดท้ายบรรยากาศมีความสร้างสรรค์ และมีการพูดคุยระหว่างกลุ่มจังหวัดและกลุ่มที่มีความคิดเห็นต่าง จบการจัดประชุมด้วยความสงบ

## การอภิปรายผล

ประเด็นสำคัญซึ่งนำมาอภิปรายผลการศึกษา มีดังนี้

1. บริบทของกระบวนการมีส่วนร่วม (context) พบว่า นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าตามแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 (PDP2015) เน้นการเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้า ด้วย

การกระจายเชื้อเพลิงในผลิตไฟฟ้า ลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่จากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ และโรงไฟฟ้าเทพา ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่ม NGOs กลุ่มอนุรักษ์ รวมถึงกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบ และกลุ่มผู้นำชุมชนที่สนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน รวมถึงความไม่น่าเชื่อถือของนักการเมืองบางกลุ่มซึ่งแสวงหาผลประโยชน์ กล่าวคือ นโยบายต่างๆ ที่เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานเป็นไปตามข้อกฎหมาย แต่การอนุมัติหรือการลงความเห็นว่าการอนุมัติโครงการหรือเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดต่างๆ ที่ไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ สามารถเปลี่ยนได้ตามความเห็นของผู้บริหารในขณะนั้นที่มีอำนาจสูงสุดและสามารถเปลี่ยนได้ภายใต้ขอบเขตที่ข้อกำหนดกำหนดโดยขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ สอดคล้องกับการศึกษาของ Kumcharoen and Eua-Arporn (2012) ซึ่งพบว่า การวางแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าประเทศไทยยังขาดการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการจัดทำแผนที่ชัดเจน และระดับการมีส่วนร่วมการรับรู้ข้อมูลและร่วมในการตัดสินใจมีจำกัด ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานในแต่ละพื้นที่ควรคำนึงถึงบริบทของพื้นที่และนโยบายของแต่ละจังหวัด สอดคล้องกับการศึกษาของ Phoochinda (2010) ซึ่งพบว่า ความสำเร็จของการจัดการพลังงานชุมชนขึ้นอยู่กับการประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการจัดการพลังงาน ผลิตและใช้พลังงานอย่างพอเพียง ใช้ทรัพยากรที่มีในท้องถิ่น และต้องทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับการศึกษาของ Rattananikorncharoen (2018) ซึ่งพบว่า ด้านบริบทโครงการ EIA ในประเทศไทยต้องมีการปรับกฎหมายให้สามารถปฏิบัติได้จริง การมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติควรมีส่วนร่วมจริง

2. ปัจจัยนำเข้าของกระบวนการมีส่วนร่วม

(inputs) ในระยะแรกกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมบางส่วนที่มีอคติและไม่เข้าใจกระบวนการประเมิน SEA แต่เนื่องจากบุคลากรในการดำเนินการมีส่วนร่วมแสดงความเป็นกลางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสัมผัสได้ จึงเกิดการยอมรับในการให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดงาน จากการศึกษาของ Santiso (2001) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการดำรงความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมคือความคิดเห็นและความรู้สึกของชุมชน

3. กระบวนการของกระบวนการมีส่วนร่วม (process) ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงข่าวสารได้หลายช่องทาง แต่ข้อมูลที่ประชาชนได้บางครั้งกระตั้นหัน ทำให้มีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการการตัดสินใจ ดังนั้นการเริ่มต้นเร็วจึงเป็นสิ่งสำคัญ การเชิญผู้มีส่วนได้เสียมีความครอบคลุม ผู้ดำเนินโครงการมีความจริงใจและปรับวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ อยู่ตลอดเวลา มีความโปร่งใสของกระบวนการสามารถตรวจสอบและสอบถามได้ทุกขั้นตอนการดำเนินการ

4. ผลผลิตของกระบวนการมีส่วนร่วม (outputs) ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมและยอมรับผลการศึกษา ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้กระบวนการมีส่วนร่วม บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์คือการเริ่มต้นที่ดีโดยการสร้างความมั่นใจหรือความไว้วางใจให้กับผู้เข้าร่วม ซึ่งจากการศึกษาของ Sattapornpan and Chompunth (2019) พบว่าความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการมีส่วนร่วมใหญ่เกิดจากข้อมูลที่ประชาชนได้รับจากผู้พัฒนาโครงการยังไม่ชัดเจนและให้ข้อมูลที่มักถูกต้องทำให้ขาดความเชื่อถือและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่เริ่มต้นการดำเนินการ ดังนั้น การเริ่มต้นให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่แรกจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้น

5. ผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วม (impact) เกิดสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างผู้เข้าร่วมที่มีปัญหาขัดแย้งกัน และมีการสร้างเครือข่ายในกลุ่ม ลดความขัดแย้งมีบรรยากาศที่ดีขึ้น เพราะมีความเชื่อมั่นต่อโครงการมากขึ้น มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่ดีขึ้น ดังนั้นนโยบายการพัฒนาต่างๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงสร้างและลักษณะพฤติกรรมของประชากร รวมถึงมาตรการการเยียวยาที่ชัดเจนและสร้างความมั่นใจให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

โดยสรุป ผลการวิจัย พบว่า (1) ปัจจัยภายนอก (context) นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าตามแผนพัฒนา กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP2015) การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ เป็นที่มาของความขัดแย้งของประชาชนซึ่งมีทั้งสนับสนุนและคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน (2) ปัจจัยนำเข้า (input) ในระยะแรกผู้เข้าร่วมไม่มีความเข้าใจและไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากดำเนินงานผู้มีส่วนร่วมมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน (3) กระบวนการ (process) ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับการรับฟังข้อมูลจนถึงระดับร่วมตัดสินใจ ผู้ดำเนินโครงการมีความจริงจังและโปร่งใส กระบวนการมีรูปแบบที่เข้าถึงและมีความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ (4) ผลผลิต (product) ผู้ให้ข้อมูล

ส่วนใหญ่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมและผลการศึกษา และ (5) ผลกระทบ (impact) ช่วยลดความขัดแย้งและมีสัมพันธ์ภาพที่ดีขึ้นระหว่างกลุ่ม

### ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ตั้งแต่การให้ข้อมูล การร่วมวางแผน การแสดงความคิดเห็น การนำไปปฏิบัติและการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อให้การกำหนดนโยบายหรือการกำหนดมาตรการเกิดการยอมรับ ควรให้ผู้ชุมนุมในแต่ละพื้นที่จัดการในการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ภายใต้การยอมรับของพื้นที่เอง และสามารถเข้าร่วมได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการ

2. การสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป็นส่วนสำคัญที่สุดที่จะทำให้ลดความขัดแย้งในการดำเนินโครงการใดๆ ช่วยลดปัญหาข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความไม่พอใจเนื่องจากยังไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ และยังไม่มี ความชัดเจนในสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับการดูแลจากผลกระทบของโครงการ

3. การสื่อสารทุกขั้นตอนในการดำเนินโครงการ ต้องเป็นรูปแบบที่ประชาชนเข้าใจง่าย และสามารถเข้าถึงได้ไม่ว่าจะใช้ภาษาในการสื่อสารเป็นภาษาทางการหรือภาษาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหาและความหมายที่ต้องการให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน

## References

- Chompunth, C. (2013). Good governance and public participation in decision-making process of development project. *Journal of Environmental Management*, 9(1), 85-106. [In Thai]
- Fuangchoonuch, M., & Chompunth, C. (2017). A Public participation in environmental health impact assessment: A case study of Krabi power plant expansion project. *Journal of Community Development Research: Humanities and Social Sciences*, 10(2), 174-184. [In Thai]
- Kasemsuk, C. (2014). *Community development public participation*. Chulalongkorn University Press. [In Thai]
- Kumcharoen, L., & Eua-Arporn, B. (2012). Public participation in Thailand's power development plan. *Journal of Energy Research Institute*, 9(1), 3-4. [In Thai]
- Lofland, J., & Lofland, L. H. (1995). *Analysis social settings. A guide to qualitative observation and analysis* (3rd ed.). Wadsworth.
- Ministry of Energy, Energy Policy and Planning Office. (2015). *Thailand power development Plan 2015-2036: (PDP2015)*. Author. [In Thai]
- National Institute of Development Administration, NIDA Consulting Center. (2022). *Strategic environmental assessment for coal-fired power plant construction sites in the southern region*. Author. [In Thai]
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2008). *Spatial environmental potential assessment: Case studies in 5 southern coastal provinces (Surat Thani, Nakhon Si Thammarat, Krabi, Phang Nag, Phuket)*. Author. [In Thai]
- Office of National Economic and Social Development Council. (2021) *Guideline for strategic environmental assessment strategy level (revised version)*. Author. [In Thai]
- Phoochinda, W. (2010). Lesson learned from community energy management based on philosophy of sufficiency economy. *Journal of Environmental Management*, 6(2), 113-132. [In Thai]
- Poboorn, C. (2017). *Environmental assessment*. All in One Printing. [In Thai]
- Rattananikorncharoen, K. (2018). *Evaluation of the environmental impact assessment system in Thailand: A case study of the gold line minor mass transit system*. Master's Thesis of science (Environmental Management), National Institute of Development Administration. [In Thai]
- Santiso, C. (2001) Good governance and aid effectiveness: The world bank and conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 1-22.

- Sattapornpan, S., & Chompunth, C. (2019). Environmental conflicts from mega development projects in Thailand: A case study of Krabi coal-fired power plant expansion project. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 9(3), 716-729. [In Thai]
- Therivel, R., & Paridario, M. R. (2004). *The practice of strategic environmental assessment*. Earthscan.
- Uwanno, B., & Bureekul, T. (2005). *Participatory democracy*. King Prajadhipok's Institute. [In Thai]