



แนวทางการแก้ไขปัญหา
การต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า
และการผลิตปิโตรเลียมในประเทศ
Guidelines for Problem Solving
in the Resistance to Power Plant
Construction and Petroleum Production
in the Country

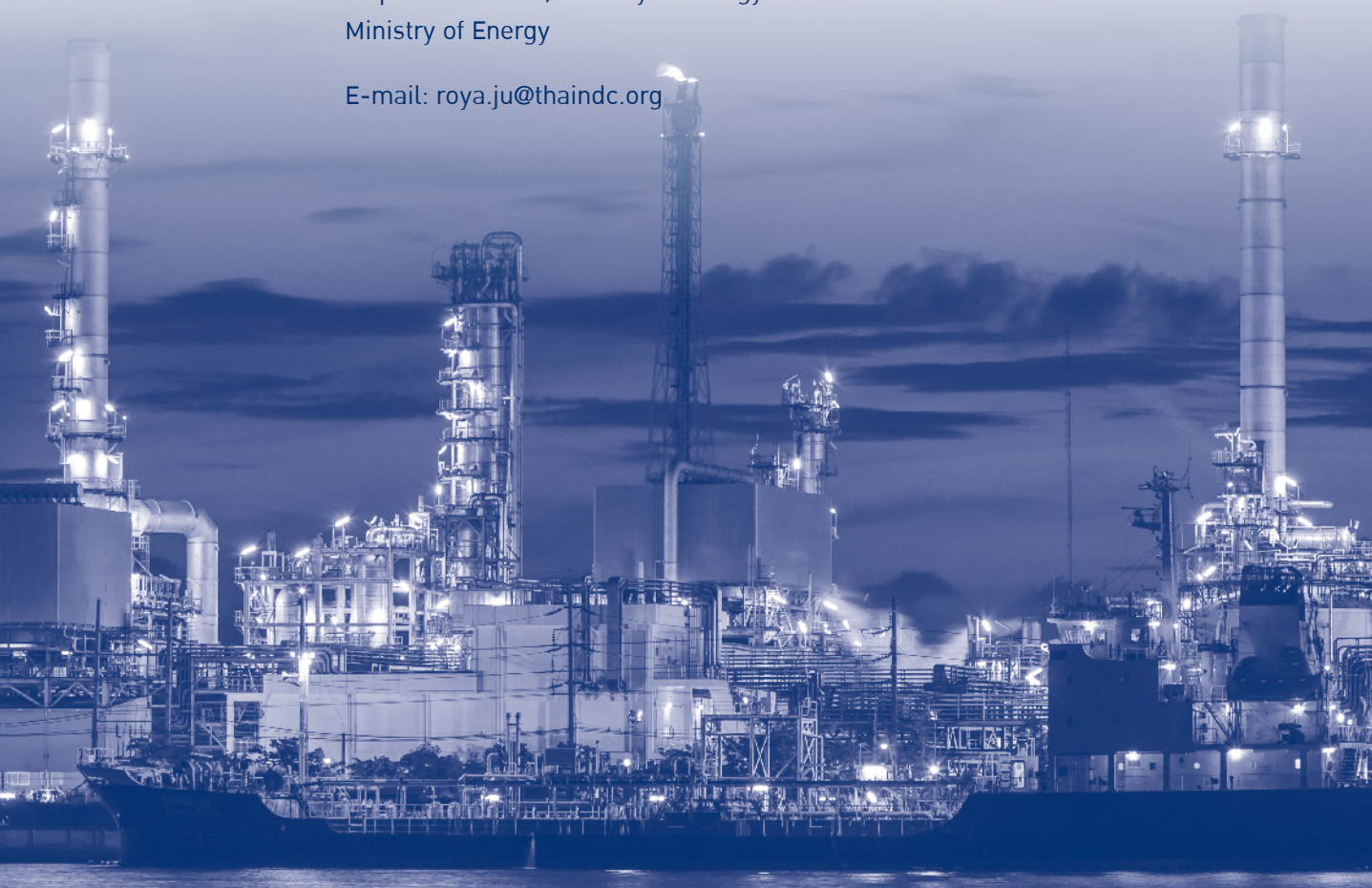
นายพร้อมยา จันรัตน์

ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน กระทรวงพลังงาน

Mr. Roya Juntaratana

Inspector General, Ministry of Energy
Ministry of Energy

E-mail: roya.ju@thaindc.org



บทคัดย่อ

จากสถานการณ์การใช้พลังงานของประเทศที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาครัฐต้องพัฒนาแหล่งผลิตพลังงานทั้งในรูปของไฟฟ้าและปิโตรเลียมภายในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐก็ประสบปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มคนและมวลชนทั้งในและนอกพื้นที่ดำเนินโครงการ ทำให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมต้องหยุดชะงักไป บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงแนวทางการแก้ปัญหาการต่อต้านดังกล่าว โดยการนำกลไกของกองทุนพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า มาสร้างความมีส่วนได้ส่วนเสียและความเป็นเจ้าของให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมและเป็นรูปธรรม เช่น การประกันสุขภาพรายปี เงินชดเชยหรือช่วยเหลือค่าไฟฟ้า ทุนการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและร่วมรับผลตอบแทนจากการประกอบกิจการของโรงไฟฟ้า สำหรับการพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมควรให้เพิ่มผลตอบแทนในการให้สัมปทานที่นอกเหนือจากการเก็บค่าภาคหลวง แล้วนำมาจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบแหล่งผลิตปิโตรเลียม เพื่อนำมาใช้พัฒนาพื้นที่รอบแหล่งผลิตปิโตรเลียม

คำสำคัญ: ต่อต้าน, โรงไฟฟ้า, กองทุนพัฒนาโรงไฟฟ้า, ปิโตรเลียม

ABSTRACT

As a result of continuous growing of energy consumption in the country, the government needed to develop the energy resources from electricity and petroleum reserves in the country. However, all the time, the government has faced with the resistance from mass and groups of people both inside and outside the project area. Consequently, the construction of power plants and Petroleum Concession bidding round have been stuck and postponed. The purpose of this article is to propose guidelines to resolve the mentioned problems by using the mechanism of the Power Development Fund for community around the power plant area to create equal ownership of people in the area such as annual health insurance, compensation or electricity subsidies, scholarships for children and youth as well as the opportunity to participate in ownership of the power plant and the return from the operation of the power plant. In relation to the development of petroleum resources, in addition to royalty collection, the return from concession should be increased. Thereafter set up a community development fund for the area around the petroleum production to develop the area and community around the petroleum production.

Keyword: Resistance, Power Plants, Power Development Fund, Petroleum

บทนำ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้มีความพยายามจะเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าภายในประเทศเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า ลดการพึ่งพาและการนำเข้าไฟฟ้าจากต่างประเทศ กระจายความเสี่ยงของการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ควบคุมราคาไฟฟ้าไม่ให้สูงมากเกินไปหากต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลวมาใช้เป็นเชื้อเพลิงแทนก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยซึ่งลดลงเหลือน้อยไปเรื่อย ๆ รวมถึงลดความเสี่ยงในการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า จากข้อมูลปี พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติมาผลิตไฟฟ้ามากถึงร้อยละ 66 ของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด หรือคิดเป็น 188,935 กิโลวัตต์-ชั่วโมง (กริดวิช ภัคโชตานนท์, 2560)

ภาครัฐจึงมีความพยายามในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้เทคโนโลยี ถ่านหินสะอาด (Clean Coal Technology) ในพื้นที่ภาคใต้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยของความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงมาก ถึงร้อยละ 4.7 (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2558) แต่ปัจจุบันจำนวนโรงไฟฟ้าในพื้นที่ไม่รองรับเหตุสุดวิสัย ในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัยจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่หยุดกะทันหัน ประกอบกับลักษณะของสายส่งไฟฟ้าไปยังภาคใต้มีเพียงแนวเดียวทำให้ความเสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้าดับ จากสถิติปี 2559 จำนวนหน่วยไฟฟ้าที่ดับเทียบต่อพื้นที่มากกว่าภาคอื่น 2.5-3.3 เท่า และแต่ละครั้งไฟฟ้าดับนานกว่าภาคอื่น ประมาณ 2-3 เท่า เฉลี่ย 40 นาที (ภาคอื่น 20 นาที) ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามพัฒนาโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าตั้งแต่บริเวณบ้านบ่อนอก อ.เมือง จ.ประจวบคีรีขันธ์, อ.หัวไทร จ.นครศรีธรรมราช, อ.เหนือคลอง จ.กระบี่ และ อ.เทพา จ.สงขลา เพื่อสร้างความมั่นคงทางไฟฟ้า ลดการสูญเสียไฟฟ้าในการส่งไฟฟ้าจาก จ.ราชบุรีมายังพื้นที่ภาคใต้ โดยโรงไฟฟ้าดังกล่าวเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้เทคโนโลยีถ่านหินสะอาดและใช้ถ่านหินคุณภาพดีจากต่างประเทศเป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ บิทุมินัส หรือซิปบิทุมินัส ซึ่ง

เป็นถ่านหินมีค่าความร้อนสูงถึงประมาณ 5,550-8,300 กิโลแคลอรีต่อกิโลกรัม นอกจากนี้ยังมีปริมาณความชื้น ผุ่นละอองซีไธ และค่ากำมะถันต่ำอยู่ที่ร้อยละ 0.3 ซึ่งต่างกับถ่านหินลิกไนต์ที่มีอยู่หลายแห่งในประเทศไทย เช่น อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง, อ.เหนือคลอง จ.กระบี่ และ อ.สบ้าย้อย จ.สงขลา ซึ่งมีค่าความร้อนต่ำอยู่ที่ประมาณ 2,700 กิโลแคลอรีต่อกิโลกรัม และมีค่ากำมะถันสูงอยู่ที่ระดับร้อยละ 5.0 แต่ยังคงถูกประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมทั้งกลุ่ม NGO คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้ามาตลอด จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ ซึ่งถ้าหากไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินสะอาดเป็นเชื้อเพลิงได้ รัฐบาลอาจจะต้องตัดสินใจก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงแทน เพื่อให้พื้นที่ภาคใต้สามารถผลิตไฟฟ้าได้เพียงพอต่อปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันและอนาคต

สำหรับการพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมของประเทศก็ประสบปัญหาในการพัฒนาเช่นเดียวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจนเกิดเป็นกระแสต่อต้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 จนนับถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถเปิดสัมปทานได้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและการผลิตปิโตรเลียมในประเทศ

สาเหตุความจำเป็นในการพัฒนา

การพัฒนาโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคใต้ เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร ตลอดจนรองรับการขยายตัวของประชากรและนักท่องเที่ยวควบคู่กับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดของภาคใต้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 100 เมกะวัตต์ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2558) ดังแสดงใน

ตารางที่ 1 ขณะที่ระบบผลิตไฟฟ้ายังไม่มีแหล่งผลิตหลักอย่างเพียงพอจึงต้องพึ่งพาสายส่งเชื่อมโยงจากภาคกลางและประเทศมาเลเซีย ประกอบกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นแนวยาวทำให้โครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าอาจไม่มั่นคงแข็งแรงเท่าที่ควร การมีโรงไฟฟ้าในพื้นที่จึงช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของระบบและช่วยให้เกิดการกระจายสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของประเทศ

การพัฒนาการผลิตไฟฟ้าและแหล่งปิโตรเลียมของประเทศไทยได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 (PDP2015) และแผนจัดหาก๊าซธรรมชาติ (Gas Plan) ตามลำดับ

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 (PDP2015)

ตามแผน PDP2015 (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2558) ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบไฟฟ้า ด้วยการกระจายเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า การลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติ การเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินเทคโนโลยีสะอาด การจัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น การเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยมีกรอบประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงจากถ่านหินเทคโนโลยีสะอาด (รวมลิกไนต์) ณ ในปี พ.ศ. 2579 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20-25 และเมื่อสิ้นแผนในปีปลายปี 2579 จะมีกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมสุทธิ 70,335 เมกะวัตต์ โดยประกอบด้วยกำลังการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบัน ณ สิ้นปี 2557 เท่ากับ 37,162 เมกะวัตต์ กำลังผลิตของโรงไฟฟ้าใหม่รวม 57,459 เมกะวัตต์ มีการปลดกำลังการผลิตไฟฟ้าเก่าที่หมดอายุในช่วงปี 2558-2579 จำนวน 24,736 เมกะวัตต์ โดยมีรายละเอียดของกำลังผลิตไฟฟ้าใหม่แยกตามประเภทโรงไฟฟ้างแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 1: สถิติความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์) ของภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2545-2557 และคาดการณ์ปี พ.ศ. 2558-2565

ปี พ.ศ.	สถิติความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์)
2545	1,279.00
2546	1,372.00
2547	1,460.00
2548	1,558.00
2549	1,701.00
2550	1,782.00
2551	1,849.00
2552	1,895.00
2553	2,198.00
2554	2,198.00
2555	2,365.00
2556	2,424.00
2557	2,468.00
2558	2,602.00
2559	2,744.00
2560	2,894.00
2561	3,052.00
2562	3,218.00
2563	3,394.00
2564	3,579.00
2565	3,775.00

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย; การพัฒนาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดสำหรับโรงไฟฟ้ากระบี่, 2558

ตารางที่ 2: กำลังผลิตไฟฟ้าใหม่แยกตามประเภทโรงไฟฟ้าในช่วงปี 2558-2579

ประเภทโรงไฟฟ้า	กำลังการผลิต (เมกะวัตต์)
1. โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน	21,648
1.1 ในประเทศ	12,105
1.2 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	9,543
2. โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำแบบสูบกลับ	2,101
3. โรงไฟฟ้าโคเจนเนอเรชัน	4,119
4. โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม	17,478
5. โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน	12,113
5.1 โรงไฟฟ้าถ่านหิน/ลิกไนต์	7,390
5.2 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	2,000
5.3 โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส	1,250
5.4 ซื้อไฟฟ้าต่างประเทศ	1,473
รวม	57,459

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย; แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP2015), 2558

นอกจากนี้แผน PDP2015 ได้พิจารณาพื้นที่ที่มีโอกาสและความเสี่ยงสูงที่จะเกิดไฟฟ้าดับเป็นบริเวณกว้างไว้จำนวน 2 พื้นที่ ประกอบด้วย พื้นที่ภาคใต้ซึ่งมีความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม 3 โรงในช่วงปี 2562-2567 ดังนี้ ปี 2562 โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่กำลังการผลิตไฟฟ้าสุทธิ 800 เมกะวัตต์, ปี 2564 โรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา เครื่องที่ 1 กำลังการผลิตไฟฟ้าสุทธิ 1,000 เมกะวัตต์ และ ปี 2567 โรงไฟฟ้าถ่านหินเทพาเครื่องที่ 2 กำลังการผลิตไฟฟ้าสุทธิ 1,000 เมกะวัตต์ ในส่วนของพื้นที่ภาคกลาง กรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าในกรุงเทพฯ สูงคิดเป็นร้อยละ 30 ปัจจุบันพึ่งพาการส่งไฟฟ้าภาคอื่น ๆ ทำให้มีความเสี่ยงด้านความมั่นคง ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าทดแทน

ในช่วงปี 2562-2567 อีกจำนวน 6,500 เมกะวัตต์

แผนจัดหาก๊าซธรรมชาติ (Gas Plan)

ตามแผน Gas Plan 2015 (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558) การใช้ก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ขณะที่ปริมาณการผลิตในประเทศกลับลดลง ประเทศจึงต้องพึ่งพา LNG นำเข้ามากขึ้น ทำให้ต้นทุนราคาซื้อเพลิงสูงขึ้น อีกทั้งมีความเสี่ยงที่จะขาดวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังนั้น แผนจัดหาก๊าซธรรมชาติจึงมีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการด้านการใช้และการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศตามแนวทาง 4 ด้าน ดังนี้

1) ชะลอการเติบโตของการใช้ก๊าซธรรมชาติ: ตามแผน PDP2015 ได้ตั้งเป้าลดการพึ่งพาก๊าซในการผลิตไฟฟ้าให้เหลือร้อยละ 37 ในปี 2579 รวมถึงการประหยัดพลังงานของก๊าซในอุตสาหกรรมจากแผนแผนอนุรักษ์พลังงาน

ตารางที่ 3: คุณสมบัติและคุณภาพของถ่านหิน

ชนิดของถ่านหิน	ลิกไนต์	ซับบิทูมินัส	บิทูมินัส	แอนทราไซต์
สมบัติทางกายภาพ	สีน้ำตาลจาง-เข้ม จนถึงสีดำ มีความ แข็งไม่มาก	สีดำ ไม่แข็งมาก แต่แข็งกว่าลิกไนต์	สีดำ มีบางครั้งเป็นสี น้ำตาลเข้ม	สีดำ เนื้อแน่น
ความวาวของ ผิวถ่านหิน	ด้านเหมือนดิน	บางครั้งด้านเหมือน ดิน/วาวเหมือนแก้ว	มีความแข็งมาก วาวเหมือนแก้วกับ ด้านเหมือนหินสลับ กันชัดเจน	มีความแข็งมาก มีความวาวเหมือน แก้ว
ค่าความชื้น (%)	50-70	28-30	5-10	
ค่าความร้อน (kcal/kg)	2,200-4,600	ประมาณ 5,500	5,830-8,300	7,200-8,300
ค่าสารระเหย (%)	45-55	40-45	20-40	5-7
ปริมาณคาร์บอน (%)	60-75	75-80	80-90	90-95
ปริมาณออกซิเจน (%)	20-30	15-20	10-15	2-3
ปริมาณไฮโดรเจน (%)	5-6	5-6	4-5	2-3
ปริมาณกำมะถัน (%)	2.0-5.0	0.1-1.5	0.1-1.5	0.1-1.0

ที่มา: กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2560

(EEP2015) ด้วยเช่นกัน

2) รักษาระดับการผลิตจากแหล่งในประเทศให้ยาวนานขึ้น: เร่งรัดการเปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรอบใหม่ เพื่อเพิ่มโอกาสในการสำรวจหาปิโตรเลียมและส่งเสริมการลงทุน จากการประเมินเบื้องต้น คาดว่ามีปริมาณทรัพยากรก๊าซธรรมชาติประมาณ 1-5 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และน้ำมันดิบ 20-50 ล้านบาร์เรล ก่อให้เกิดการลงทุนไม่น้อยกว่า 5 พันล้านบาท

3) จัดหาและบริหารจัดการ LNG

4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการนำเข้า LNG คุณสมบัติและคุณภาพของถ่านหิน

จากข้อมูลคุณสมบัติและคุณภาพของถ่านหินที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันจำนวน 4 ชนิด (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2560) ได้แก่ ลิกไนต์ ซับบิทูมินัส บิทูมินัส และแอนทราไซต์ มีรายละเอียดของคุณสมบัติและคุณภาพของถ่านหินแต่ละชนิด ดังแสดงในตารางที่ 3

สถานการณ์การต่อต้าน

สำหรับสาเหตุที่แท้จริงที่เครือข่าย NGO ออกมาคัดค้านนั้นไม่อาจทราบได้ แต่ได้มีการกล่าวอ้างถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่พัฒนาโครงการและจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และ

การประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเป็นการคัดค้านที่จะไม่ยอมให้มีการพัฒนาโครงการ ส่วนประชาชนในพื้นที่บางส่วนของกรมคัดค้านการพัฒนาโครงการนั้น เนื่องจากเกรงกลัวต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตที่ได้รับทราบข้อมูลมาจากนักวิชาการ หรือเครือข่าย NGO ถึงแม้ว่าผู้พัฒนาโครงการจะได้ชี้แจงข้อมูลให้ทราบว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และยังสามารถควบคุมให้มีปริมาณต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานด้วยเทคโนโลยีใหม่ที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง แต่ประชาชนในพื้นที่ก็ไม่ขอรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นแม้จะเพียงเล็กน้อยก็ตาม ขอมิวิธีชีวิตแบบเดิม ๆ ดีกว่า เพราะอย่างไรเสียก็มีไฟฟ้าใช้และราคาไฟฟ้าที่ใช้ก็เท่ากับประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีโรงไฟฟ้า นอกจากนี้หากพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับโดยตรงก็ยังไม่เป็นรูปธรรม จะมีเพียงแต่เงินของกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งส่วนใหญ่การนำเสนอโครงการก็จะเป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนนักการเมืองหรือผู้นำท้องถิ่น และโครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว และใช้งบประมาณของท้องถิ่น หรือขอจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อนำมาดำเนินการอยู่แล้ว แต่หากพิจารณาถึงผลประโยชน์ในภาพรวมนั้นจะพบว่า การพัฒนาโรงไฟฟ้าจะทำให้ประเทศชาติหรือประชาชนส่วนรวมมีความมั่นคงด้านพลังงาน และทำให้ราคาไฟฟ้าไม่สูงเกินไป ส่งผลต่อผู้ประกอบการธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก

เมื่อวิเคราะห์ถึงทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ต่อการพัฒนาโครงการนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ๆ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่สนับสนุนการพัฒนาโครงการส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง อาสาสมัครกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มเครือข่ายบุคคลเหล่านี้จะยอมรับฟังการชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ผู้พัฒนาโครงการ และได้ไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่มีการพัฒนา

โครงการแล้ว ทำให้รับทราบผลกระทบที่เกิดขึ้น ผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับ และการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ชุมชนจะได้รับ จึงให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงการ

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่วางตัวเป็นกลางไม่คัดค้านและไม่สนับสนุนต่อการพัฒนาโครงการ ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่อันตรายและมีพลังมาก สามารถไปด้านไหนก็ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าพิจารณาแล้วพบว่าผู้คัดค้านไม่มีพลัง ประชาชนไม่สนใจ และประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุน คนกลุ่มนี้ก็จะออกมาสนับสนุน แต่ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่คัดค้านคนกลุ่มนี้ก็จะออกมาคัดค้าน และถ้าคนกลุ่มนี้สนับสนุนแต่โดนโจมตีทางการเมือง และเมื่อเห็นว่าจะมีผลเสียต่อคะแนนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป คนกลุ่มนี้ก็จะออกมาคัดค้านอย่างรุนแรงและจะเป็นแกนนำในการคัดค้านเพื่อพลิกเกมทางการเมือง อีกพวกหนึ่งเป็นประชาชนที่ทำมาหากินปกติ ไม่ค่อยสนใจกิจกรรมการเข้ารับฟังการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้พัฒนาโครงการ และประชาชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มากที่สุด ทำมาหากินอย่างสงบ ถึงแม้ว่าจะสนับสนุนก็ไม่แสดงออกแต่อาจจะไปร่วมคัดค้านถ้าได้รับการชักจูงหรือมีผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไปร่วมชุมนุมคัดค้าน

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มที่คัดค้านโครงการ ได้แก่ กลุ่มแกนนำ เครือข่าย NGO ในพื้นที่ และประชาชนที่ได้รับข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการ กลุ่มนี้ค่อนข้างตัดสินใจแล้วว่าไม่ยอมให้มีการพัฒนาโครงการในพื้นที่และไม่ยอมรับฟังการชี้แจงใด ๆ ทั้งสิ้น จะพยายามหาวิธีการและเหตุผลมาล้มโครงการให้ได้ กลุ่มนี้จะยอมถอยก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ คือประชาชนกลุ่มแรกและกลุ่มที่ 2 ออกมาสนับสนุนโครงการ หรือโดนกดดันทางสังคม

แนวทางการแก้ไขปัญหาการต่อต้าน

หัวใจของการแก้ปัญหาการต่อต้านที่เกิดขึ้นคือ การทำให้ประชาชนกลุ่มที่ 2 ออกมาร่วมสนับสนุนโครงการกับกลุ่มที่ 1 อย่างที่กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าประชาชนในพื้นที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง หากคนกลุ่มนี้ไม่มีส่วนได้โดยตรงหรือจับต้องได้ มีแต่ส่วนเสียหรือผลกระทบที่

สามารถสัมผัสได้ หรือเพียงแค่ข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคนกลุ่มนี้เขาก็คงไม่สนับสนุนโครงการ ฉะนั้นต้องแสดงให้เห็นว่าเขาจะมีส่วนได้โดยตรงจากการพัฒนาโครงการก็จะสามารถหักล้างความกังวลต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นน้อยมากได้ คนกลุ่มนี้ก็จะสนับสนุนการพัฒนาโครงการ ยกตัวอย่างเช่น

1. ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นกังวลเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ แต่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการประกันสุขภาพให้ประชาชนในพื้นที่ที่พัฒนาโครงการโรงไฟฟ้า

2. ข้อเรียกร้องในการใช้ไฟฟ้าฟรีหรือใช้ไฟฟ้าในราคาถูกกว่าพื้นที่ที่ไม่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายให้ประชาชนจ่ายค่าไฟฟ้าต่อหน่วยเท่ากันทุกพื้นที่

3. ประชาชนยังเห็นว่ากิจการผลิตไฟฟ้าเป็นกิจการที่ไม่มีความเสี่ยง หรือมีความเสี่ยงน้อยมาก มีโอกาสขาดทุนน้อยมาก เพราะรัฐบาลประกันราคาตามต้นทุนเชื้อเพลิงผลิตออกมาเท่าไรรัฐบาลรับซื้อหมด ไม่ต้องหาผู้ซื้อ หรือทำการตลาดแบบสินค้าอื่น ๆ ที่ต้องหาผู้ซื้อและมีราคาซื้อขายที่ไม่แน่นอน ประชาชนในพื้นที่จึงอยากมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าบ้าง แต่ก็ไม่มีรัฐบาลไหนดำเนินการ

ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ภายใต้กองทุนพัฒนาไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือดำเนินการตามนโยบายประชารัฐของรัฐบาล สำหรับกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ภายใต้กองทุนพัฒนาไฟฟ้านั้น แนวคิดตอนเริ่มก่อตั้งก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างหรือการประกอบกิจการโรงไฟฟ้า และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ใหม่ ๆ แต่ดูเหมือนกองทุนดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จตามที่หวังไว้เท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับผลตอบแทนโดยตรงตามที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ไม่สามารถตอบได้ว่าประชาชนในพื้นที่ได้อะไรจากการมีโรงไฟฟ้า

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในพื้นที่ลดการต่อต้านและหันมาสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตามนโยบายรัฐบาลและความจำเป็นของประเทศ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคาดการณ์ ดังนี้

1. ลดความกังวลต่อสุขภาพจากมลภาวะที่เกิดขึ้นจากโรงไฟฟ้าที่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีในปริมาณต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยการนำเงินจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้ามาตรวจสอบสุขภาพรายปีให้กับประชาชนในพื้นที่ทุกคน เหมือนกับข้าราชการ พนักงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนต่าง ๆ เพื่อเป็นการประกันสุขภาพให้ประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า

2. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้จากการมีโรงไฟฟ้าในพื้นที่ โดยการนำเงินจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า มาชดเชยหรือช่วยเหลือค่าไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ในจำนวนเงินที่เท่ากันทุกครัวเรือนเป็นรายเดือนตามความเหมาะสมของเงินกองทุนและจำนวนครัวเรือนในพื้นที่

3. ให้ทุนการศึกษารายปีแก่เด็กหรือเยาวชนที่เกิดมาหรืออยู่ในพื้นที่ตามความเหมาะสมของเงินกองทุนและจำนวนนักเรียน

4. สร้างการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและร่วมรับผิดชอบแทนจากการประกอบกิจการของโรงไฟฟ้า โดยในการจัดตั้งโครงการควรส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถือหุ้นในโรงไฟฟ้าในรูปแบบประชารัฐ ซึ่งสามารถเข้าร่วมเป็นเจ้าของได้ทั้งในรูปแบบของส่วนบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยภาครัฐสนับสนุนเงินลงทุนหรือการประกันการกู้ยืมเงินมาลงทุน

หากสามารถดำเนินการตามข้อ 1-3 โดยใช้เงินจากกองทุนพัฒนาในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า เมื่อประชาชนมีคำถามว่ามีโรงไฟฟ้าแล้วคนในพื้นที่จะได้อะไร หน่วยงานของรัฐ หรือผู้พัฒนาโครงการก็สามารถตอบได้เหมือนกันหมด และเป็นการสร้างแรงจูงใจในการสนับสนุนโครงการได้อีกด้วย ส่วนเงินที่เหลือของกองทุนก็ยังสามารถนำไปพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ เช่น พัฒนาอาชีพ หรือการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น สุดท้ายนี้หากภาครัฐสามารถดำเนินการได้ครบทั้ง 4 ข้อ ประชาชนในพื้นที่ก็จะให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าได้เช่นกัน เนื่องจากประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและมีส่วนได้จากการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้า ไม่ได้มีแต่ส่วนเสียอย่างเดียวเหมือนเช่นปัจจุบัน ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมก็จะมีคาม

มั่นคงทางพลังงานและใช้ไฟฟ้าในราคาถูก สามารถลดต้นทุนในการผลิตเพิ่มและความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ

สำหรับการพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมใน ทรัพยากรปิโตรเลียมถือเป็นทรัพย์สินสำคัญของประเทศหรือของคนทั้งชาติ แต่ประชาชนในพื้นที่คิดว่าเขาควรจะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นมากกว่าคนอื่น ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นไปตามคำบอกกล่าวของผู้เรียกร้องหรือคัดค้านคล้าย ๆ กับการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้า ต่างกันตรงที่การพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมผู้พัฒนาส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการต่างชาติที่มีเงินทุนและเทคโนโลยีพร้อมกว่าผู้ประกอบการภายในประเทศ ดังนั้น แนวทางการลดการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดขึ้นควรเพิ่มส่วนแบ่งค่าภาคหลวงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มากขึ้น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่พัฒนาโครงการและในจังหวัดที่ตั้ง และควรจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบแหล่งผลิตปิโตรเลียม แต่การใช้จ่ายเงินกองทุนจะต้องให้ทั่วถึงประชาชนในพื้นที่โดยตรง ส่วนที่เหลือก็นำไปพัฒนาอาชีพหรือพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ต่อไป ส่วนเงินเข้ากองทุนก็จัดเก็บจากผู้พัฒนาโครงการตามจำนวนปิโตรเลียมที่ผลิตได้ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในการประมูลโครงการ

สรุป

การพัฒนาแหล่งผลิตพลังงานภายในประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยมีการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย (GDP) โดยพลังงานที่นำมาใช้ส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้แต่ละปีประเทศต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมหาศาลให้กับการนำเข้าพลังงาน ดังนั้น การก่อสร้างโรงไฟฟ้าและพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศนับเป็นอีกหนึ่งทางออกที่ดีที่สุด เพื่อลดค่าใช้จ่ายของประเทศจากการนำเข้าพลังงาน และสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอีกด้วย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐต้องประสบปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มคนและมวลชนบางส่วนที่ออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงลบ

จนทำให้การพัฒนาโครงการหยุดชะงักและเลื่อนแผนการก่อสร้างออกไปโดยไม่มีกำหนด แต่หากพิจารณาถึงจำนวนของกลุ่มคนที่ออกมาต่อต้านนั้นอาจเป็นเพียงแค่เสียงบางส่วนที่แสดงออกมา แต่ก็ยังคงมีกลุ่มคนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่ยังไม่ได้แสดงออกว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อการพัฒนาโครงการ

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยใช้เงินจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่มีอยู่แล้วมาสร้างความมีส่วนได้ส่วนเสียและความเป็นเจ้าของให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมและเป็นรูปธรรม เช่น การประกันสุขภาพรายปี เงินชดเชยหรือช่วยเหลือค่าไฟฟ้า ทุนการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน และการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและร่วมรับผิดชอบแทนจากการประกอบกิจการของโรงไฟฟ้า สำหรับการพัฒนาแหล่งผลิตปิโตรเลียมควรให้เพิ่มส่วนแบ่งค่าภาคหลวงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มากขึ้น และเพิ่มการเรียกเก็บในเงื่อนไขในการประมูลโครงการ แล้วนำมาจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบแหล่งผลิตปิโตรเลียม หากภาครัฐแก้ไขปัญหาการต่อต้านจากประชาชนได้ก็จะทำให้การพัฒนาโครงการด้านพลังงานของประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปได้

บรรณานุกรม

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. “การพัฒนาเทคโนโลยี
ถ่านหินสะอาดสำหรับโรงไฟฟ้ากระบี่”. (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก: [https://www.egat.co.th/index.
php?option=com_content&view=article
&id=88_0&catid=32&Itemid=230](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=88_0&catid=32&Itemid=230)
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. “แผนพัฒนากำลัง
ผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579
(PDP2015)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://
www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/PDP_
TH.pdf](http://www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/PDP_TH.pdf)
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. “แผนจัดหาก๊าซ
ธรรมชาติ (Gas Plan)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:
[http://www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/
Gas%20Plan%20_Final_Publish.pdf](http://www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/Gas%20Plan%20_Final_Publish.pdf)
- สถาบันวิทยาการพลังงาน. “ไฟฟ้า: ปัจจัยพื้นฐานการ
พัฒนาเศรษฐกิจไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:
[https://www.thailand-energy-academy.org/
th/course/ytea/download](https://www.thailand-energy-academy.org/th/course/ytea/download)