

แนวทางการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน*

Guidelines for the Management of the Power Development Fund for Community Development.



สุธน จิตรมัน¹ และพิศมัย จารุจิตติพันธ์
Suthon Jitman¹, Pissamai Jarujittipant
มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ
North Bangkok University

¹Corresponding Author. Email: Suthon.j1963@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษา เปรียบเทียบการดำเนินงานของกองทุนฯ เดิมและกองทุนฯ ใหม่ วิเคราะห์แผนงานและประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน และวิเคราะห์ เสนอแนวทางการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล ทฤษฎีเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐาน และข้อปฏิบัติ ในการบริหารงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน ทั้งกองทุนฯ เดิม และกองทุนฯ ใหม่ การวิเคราะห์ข้อมูลกระทำด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาโดยใช้สถิติพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า กองทุนฯ ใหม่มีความชัดเจนในด้านสถานะทางกฎหมาย องค์ประกอบคณะกรรมการความต่อเนื่องด้านงบประมาณ ตลอดจนการดำเนินงานกองทุนฯ มีความชัดเจนด้านการกำหนดพื้นที่ที่จะได้รับผลประโยชน์ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของกรรมการภาคประชาชน อย่างไรก็ตามพบว่าการดำเนินงานของกองทุนฯ มีประเด็นสำคัญที่ยังเป็นปัญหาหรือจุดอ่อนในด้านการกำหนดแผนงานที่เข้าซ้อนของกองทุนฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินงานของกองทุนฯ การก้าวล่วงจากระดับนโยบายโดยกระบวนการกลั่นกรองโครงการจากส่วนกลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม

แนวทางที่เหมาะสมประกอบด้วยแนวทางที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการสร้างเสริมและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะที่ดีของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และแนวทางที่เน้นการสร้างควมไว้วางใจและทัศนคติเชิงบวกของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า

คำสำคัญ: แนวทางการบริหาร; กองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน; สิ่งแวดล้อม; สุขภาวะชุมชน

Abstract

This paper aims to study. Compare the performance of the fund and the new fund. Analyze the effectiveness of the plan and the budget of the Power Development Fund for Community Development and analysis of proposed power management, development funds for community development. The analysis of data On the basis of secondary data And Regulations In the management of the Power Development Fund for Community Development. The original fund And fund new Data analysis was done by content analysis using descriptive statistics.

The research found that the new fund will have clear legal status. The composition of the budget. As well as the fund has clearly defined the areas that will benefit. Criteria for the allocation of budget the administration stressed that the involvement of the public sector. However, the operations of the Fund are also major issues as problems or weaknesses in the plans of the redundancy fund, which affects the effectiveness of the budget and operations of the Fund. The progress of the policy process by screening projects centrally. This is inconsistent with the purpose of participation.

Guidelines include guidance focuses on maximizing efficiency enhancement and restoration of the environment and the health of the communities around the plant. And guidelines focused on building trust and positive attitude of the communities around the plant.

Keywords: Workflow Management; Electronic Development Fund for Community Development; the Environment and Community Health

บทนำ

พลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การขยายตัวของการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ การทำให้ประชาชนรอบโรงไฟฟ้ามีทัศนคติในเชิงบวกต่อโรงไฟฟ้า ความไว้วางใจของชุมชนรอบโรงไฟฟ้าและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขนั้นจึงมีความสำคัญ ในขณะที่กระบวนการผลิตไฟฟ้าเป็นแหล่งก่อมลพิษ และปัญหาต่อชุมชน ประชาชนมีความกังวลเกี่ยวกับมลพิษจากโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติและถ่านหิน โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศจากการผลิตไฟฟ้า (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานและด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, 2559) และ เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนที่เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงไฟฟ้าในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพะัฐบาลจึงตระหนักถึงความจำเป็นของการสร้างกลไกเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมทัศนคติในเชิงบวกดังกล่าวต่อโรงไฟฟ้า โดยมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงานซึ่งเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และได้ขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดใน 39 จังหวัดที่มีโรงไฟฟ้าตั้งอยู่เดิม ให้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าในปี 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (มติคณะรัฐมนตรี, 19 มิถุนายน 2550) เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ต่อมาภายหลังจากที่ พระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ทำให้กองทุนฯ ได้โอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และได้ออกระเบียบว่าด้วยกองทุนพัฒนาไฟฟ้า พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตามการดำเนินงานกองทุนฯตามพรบ.ดังกล่าวยังคงปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรอบโรงไฟฟ้า กับโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2556) และจากการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า โดยเฉพาะประเภท ก และประเภท ข ตั้งแต่มีการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2555 มาจนถึงปัจจุบัน พบว่า แม้แต่จะมีโครงการหลายโครงการที่เสนอขึ้นมาจากชุมชนจะได้รับการสนับสนุนเงินจากกองทุน และมีการดำเนินงานไปได้ด้วยดี แต่พบว่ยังมีหลายโครงการที่ยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร การบริหารกองทุนขนาดใหญ่และขนาดกลางในหลายๆ กองทุนยังมีความล่าช้า หรือเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่าง กกพ.ในส่วนกลาง กับ คพรพ. ในพื้นที่ หรือระหว่าง คพรพ. กับ คพรต.ของในแต่ละกองทุนเอง โครงการของชุมชนหลายแห่งยังมีการบริหารงานที่ไม่ค่อยเป็นระบบ ประชาชนบางส่วนอาจรู้สึว่าการจัดสรรเงินจากกองทุนไม่ครอบคลุมความต้องการของตน หรือไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม ขณะที่ผู้บริหารโครงการอาจมองว่าโครงการที่เสนอมีความซ้ำซ้อนกัน หรือไม่ก่อให้เกิดการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย เป็นต้น (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, 2559)

จากข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานของกองทุนฯยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านการสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อโรงไฟฟ้า การสร้างความไว้วางใจของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และ

การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของประชาชนในชุมชนได้ จึงมีความจำเป็นที่จะวิเคราะห์หาสาเหตุที่ส่งผลให้การดำเนินงานกองทุนฯไม่บรรลุตามเป้าหมายพร้อมทั้งศึกษาแนวการบริหารจัดการกองทุนฯ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอเฉพาะผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานของกองทุนฯเดิมและกองทุนฯใหม่ แผนงานและประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนพร้อมทั้งเสนอแนวทางการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา เปรียบเทียบการดำเนินงานของกองทุนฯเดิมและกองทุนฯใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์แผนงานและประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า
3. เพื่อวิเคราะห์ และเสนอแนวทางการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิที่เป็นความคิดเห็น จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านกองทุนฯจำนวน 40 คน ประกอบด้วย อดีตประธานกองทุน หรือ รองประธานกองทุนฯ 10 คน อดีตผู้อำนวยการ กฟ.เขต 10คน และอดีตกรรมการกองทุนฯ (คพรพ.) 10คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบบันทึกและแบบสัมภาษณ์ แบบบันทึกใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับกฎหมายรองรับ การนำส่งเงินเข้ากองทุน องค์ประกอบของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุน แผนงานของกองทุน และการมีส่วนร่วม จากเอกสารและรายงานสถิติของกระทรวงพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) สภาปฏิรูปประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2559 และข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรแยกตามโครงการชุมชนตามแผนงาน 11 ด้าน ของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2559 แบบสัมภาษณ์ใช้ในการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านกองทุนฯ เกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหารกองทุนฯ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน

การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ กระทำโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์ด้วยคำร้อยละ การวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยอดีตประธานกองทุนฯ รองประธานกองทุนฯ อดีตผู้อำนวยการ กฟ.เขต อดีตกรรมการกองทุนฯ (คพรพ.) กระทำโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานกองทุนเดิมและกองทุนใหม่ การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการบริหารงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน กระทำโดยการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อนและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการกองทุนประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและมาตรการเพื่อใช้สำหรับประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า

นักวิชาการชาวต่างประเทศโดย James E. Anderson มีแนวคิดว่ายโยบายสาธารณะคือแนวทาง การปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการได้แก่ผู้ปฏิบัติหรือคณะของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดย มีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่ สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจน ระหว่างนโยบายกับ การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing Alternatives) (James E.Anderson, 1994) ในขณะที่ Carl J. Friedrich ได้ อธิบายว่านโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยปัญหา อุปสรรคและโอกาส นโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการ แก้ไขปัญหาของประชาชนโดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมาย (Carl J. Friedrich, 1963) ในทำนอง เดียวกัน Hugh Heclo ได้ระบุว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาล หรือสิ่งที่รัฐบาล ไม่กระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา (Hugh Heclo, 1972) ในขณะที่ Mark Considine ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะประกอบด้วยกำหนัดความชัดเจนของค่านิยมความตั้งใจของสังคม และประการที่สอง การที่พันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณ และบริการแก่ประชาชนประการที่สามการให้สิทธิและเอกสิทธิ์ แก่ประชาชน (Mark Considine, 1994)

นักวิชาการไทยมีแนวคิด/งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ดีไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดย อนุสรณ์ ธรรมใจ ได้กล่าวไว้ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2548 ว่า การ บริหารประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนจำเป็นต้องมีนโยบาย สาธารณะที่ดี และกระบวนการจัดการนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นโยบายที่ดี น่าจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมากที่สุดเป็นแนวทางในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ใน สังคมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และยึดถือคุณธรรมในการ ดำเนินการ นโยบายที่ดีจะต้องเปิดกว้างให้ตอบรับและตอบสนองต่อความคิดและข้อเสนอแนะใดๆได้อย่าง ไม่มีข้อจำกัด สอดคล้องกับแนวคิด/งานวิจัยของ (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548) ซึ่งสรุปว่า นโยบายสาธารณะที่ พึงปรารถนา ควรมีการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายต่างๆ โดยตรง แต่ปัจจุบัน พวกเขามีสิทธิมีส่วนร่วมแค่รับฟังการชี้แจงโครงการ หรือให้ข้อมูลบางประการเท่านั้น แต่ไม่เคยที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะมีโครงการนั้นๆเกิดขึ้นหรือไม่ นี่เองเป็นที่มาของการต่อต้าน คัดค้าน และประท้วงกันอย่างขนานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการสร้างเขื่อน โครงการโรงไฟฟ้า และ

โครงการพัฒนาอะไรต่อมิอะไร จนบางครั้งรุนแรงถึงกับล้มเวทีประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกอ้างว่าเป็นเวทีเพื่อรับความคิดเห็น แต่ชาวบ้านในท้องถิ่นไม่ยอมรับว่านั่นคือ กระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

จากแนวคิดและงานวิจัยดังกล่าวสรุปได้ว่าหลักการที่ดีในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีควรมีลักษณะ 5 ประการ ได้แก่ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีเป้าหมายชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในการดำเนินนโยบายสาธารณะมีประเด็นที่สำคัญพิจารณาแยกได้ 2 มิติใหญ่ๆ คือการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ และระดับต่างๆ ในการได้มาซึ่งการดำเนินงานของโครงการกิจกรรมจากนโยบายสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มิติที่ 2 คือมีส่วนร่วมในการได้รับสิทธิประโยชน์จากการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด โคเฮน และนอร์แมน (John M.Cohen & Norman ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปในขั้นตอนการวางแผนและตัดสินใจไม่ได้หมายความว่า เป็นการตัดสินใจและวางแผนได้เพียงอย่างเดียว ยังใช้การวางแผนและตัดสินใจควบคู่ไปกับขั้นตอนการปฏิบัติการด้วย การวางแผนและตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของการรับผลประโยชน์ และการตรวจสอบและประเมินผล ในกิจการพัฒนาด้วย จะเห็นว่าการวางแผนและตัดสินใจนั้นมีความเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการมีส่วนร่วม (Cohen, John M & Uphoff, Norman T, 1977) โดยเฮย์ เจมส์แอล เครตัน (James L.Creighton) ได้ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการที่ความกังวลความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน” (Creighton, J. L, 2005) ในขณะที่อาร์นสไตน์ (Arnstein) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย.....ระดับการถูกจัดการได้ ระดับการบำบัดรักษา ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการปรอบใจ ระดับความร่วมมือ ระดับอำนาจการเป็นตัวแทน ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Arnstein, Sherry R, 1969) โดยอรัทัย กักพล ได้มีแนวคิดในทำนองกันว่าระดับการมีส่วนร่วมมีตั้งแต่ขั้นให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ขั้นรับฟังความคิดเห็น (Consult) ขั้นเข้ามามีบทบาท (Involve) ขั้นสร้างความร่วมมือ (Collaborate) ขั้นเสริมอำนาจ (Empower) (อรัทัย กักพล, 2552) สอดคล้องกับงานวิจัยของ พิศมัย จารุจิตติพันธ์ ซึ่งพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองมี 5 ระดับเรียงลำดับการมีส่วนร่วมจากมากไปน้อยได้แก่ การมีส่วนร่วมด้านการรับรู้ข้อมูล ด้านแสดงความคิดเห็น ด้านการเข้าร่วมกิจกรรม ด้านการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชน ด้านการประเมินโครงการ (พิศมัย จารุจิตติพันธ์, 2559) การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมบริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนโดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 6 ด้านคือ ด้านการให้ข้อมูล ด้านการรับฟังความคิดเห็น ด้านการปรึกษาหารือ ด้านการวางแผนร่วมกัน ด้านการร่วมปฏิบัติ และด้านการควบคุมโดยประชาชน

องค์กรระหว่างประเทศ อาทิ ADB, World Bank, UNEP ได้รวบรวมมาตรการหลักๆ 5 มาตรการ เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า(สภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานและด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, 2559) ประกอบด้วย 1) การแบ่งปันส่วนรายได้ (Revenue Sharing) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการแบ่งปันส่วนรายได้จากการผลิตไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย 2) กองทุนเพื่อการพัฒนา (Development Funds) เพื่อใช้จ่ายในการสร้างสาธารณูปโภคสิ่งอำนวยความสะดวก การบำรุงสภาพแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการฝึกอบรมที่เป็นประโยชน์กับชุมชน อาทิ เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) การปันหุ้นส่วน (Equity Sharing) กำหนดเป็นนโยบายให้ผู้ประกอบกิจการทำความตกลงปันหุ้นให้แก่ชุมชน เมื่อชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าในฐานะผู้เป็นเจ้าของร่วม จะเกิดการยอมรับมากขึ้น (ทั้งนี้การใช้กฎหมายบังคับจะเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ) 4) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ภาษีเก็บจากมูลค่าความมั่นคงของบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าโดยการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของโรงไฟฟ้าแล้วจัดเก็บภาษีในอัตราที่เป็นรายปี ให้เป็นรายได้ของ อปท. ใช้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ การจ่ายเงินภาษีขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของนโยบายและการบริหารท้องถิ่นและผู้บริหารบริษัท และ 5) การคิดค่าไฟฟ้าในอัตราพิเศษ (Preferential Electricity Rate) กำหนดให้ใช้ไฟฟ้าโดยไม่เสียค่าตอบแทนหรือการใช้ไฟฟ้าในราคาถูกกว่าประชาชนทั่วไป

ผลการวิจัย

ผลการการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของกองทุนฯเดิม และกองทุนฯใหม่ แผนงานและประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนและทางการกำหนดนโยบายการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน จากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 40 ได้ข้อสรุปและนำมาอภิปรายผลในประเด็นสำคัญได้ดังนี้

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง ตามกฎระเบียบ และข้อบังคับทั้งกองทุนฯเดิมและกองทุนฯใหม่ที่ดำเนินการมาแล้วในประเด็นสถานะทางกฎหมายของกองทุนในส่วนของการจัดตั้งกองทุนฯ การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ และองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ ดังปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์การเปรียบเทียบ กฎระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนฯเดิมและกองทุนฯใหม่

กฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนฯ	ผลการวิเคราะห์
การจัดตั้งกองทุนฯ กองทุนฯเดิม (ปี 2550-2553) กองทุนฯใหม่ (ปี 2553-2559)	จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ตั้งขึ้นโดยระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550
การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ กองทุนฯเดิม (ปี 2550-2553) กองทุนฯใหม่ (ปี 2553-2559)	การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯตามปริมาณการผลิตไฟฟ้าขายเข้าระบบ เงินที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ตามระเบียบที่ กกพ.กำหนด การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามมาตรา 97 ของ พรบ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550
องค์ประกอบกรรมการ กองทุนฯเดิม (ปี 2550-2553) กองทุนฯใหม่ (ปี 2553-2559)	กรรมการมาจากผู้ว่าแต่งตั้งกรรมการโดยมีภาคประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ระเบียบการสรรหาและแต่งตั้ง คพรพ. โดยมีกรรมการภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด

ที่มา: จากการวิเคราะห์

จากผลการวิเคราะห์และการเปรียบเทียบกฎระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนฯเก่าและกองทุนฯใหม่ได้ผลสรุปในตารางที่ 1 ซึ่งพบว่ากองทุนฯใหม่มีการปรับปรุงให้มีสภาพที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับทำให้กองทุนฯใหม่มีระบบการบริหารจัดการเป็นไปตามกฎหมาย เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ อีกทั้งได้มีข้อกำหนดการส่งเงินเข้ากองทุนฯซึ่งมีสภาพบังคับตามกฎหมาย มีความชัดเจนมากขึ้น และการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้วยวิธีการสรรหาและแต่งตั้งทั้งนี้ภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสรุปได้ว่ากองทุนฯใหม่มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นไปตามกฎหมาย เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติรวมถึงความมั่นคงในด้านงบประมาณและองค์ประกอบของกรรมการที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการให้มีกรรมการภาคประชาชนมากขึ้นถึงสองในสามของ กรรมการทั้งหมดซึ่งถือเป็นจุดแข็งของการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมของกองทุนฯ

จากการวิเคราะห์และเปรียบเทียบการดำเนินงานกองทุนฯเดิมและกองทุนฯใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์รวมทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินไปยังกองทุนฯในพื้นที่ และการมีส่วนร่วม ได้ผลสรุปในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การกำหนดพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์/จัดสรรเงินกองทุนฯ และการมีส่วนร่วม

กฎระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับกองทุนฯ	ผลการวิเคราะห์
การกำหนดพื้นที่รับผลประโยชน์ กองทุนฯเดิม (ปี2550-2553)	การกำหนดของเขตพื้นที่แบ่งออกเป็น 2 พื้นที่ได้แก่ 1) พื้นที่ชั้นใน หมายถึง พื้นที่ตำบลในรัศมี 5 กิโลเมตรจากขอบเขตของโรงไฟฟ้าหรือนิคมอุตสาหกรรม ที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่ และ 2) พื้นที่ชั้นนอก หมายถึงขอบเขตพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือ พื้นที่ชั้นในโดยให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ
กองทุนฯใหม่ (ปี2553-2559)	การผลิตไฟฟ้าสำหรับแต่ละโรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมถึงตำบลโดยรอบโรงไฟฟ้าที่อยู่ในรัศมีจากศูนย์กลางโรงไฟฟ้าเป็นระยะทางดังนี้ 1) ห้ากิโลเมตรสำหรับ โรงไฟฟ้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเกินห้าพันล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมงต่อปี 2) สาม กิโลเมตร สำหรับโรงไฟฟ้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเกินหนึ่งร้อยล้านกิโลวัตต์- ชั่วโมงต่อปีแต่ไม่เกินห้าพันล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมงต่อปี 3) หนึ่งกิโลเมตรสำหรับ โรงไฟฟ้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าไม่เกินหนึ่งร้อยล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมงต่อปี
หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน กองทุนฯเดิม (ปี2550-2553)	การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯในพื้นที่ ตามปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ขายเข้าระบบ กำหนดให้โรงไฟฟ้าในประเทศในอัตราที่แตกต่างกันตามชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า
กองทุนฯใหม่ (ปี2553-2559)	มีสามประเภท ดังนี้ 1) กองทุนประเภท ก สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรเงิน เพื่อการพัฒนาพื้นที่มากพอต่อการบริหารจัดการได้เต็มรูปแบบ โดยมีปริมาณ การผลิตพลังงานไฟฟ้ามากกว่าห้าพันล้านกิโลวัตต์ - ชั่วโมงต่อปี หรือมีรายได้ มากกว่าห้าสิบล้านบาทต่อปีขึ้นไป 2) กองทุนประเภท ข สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการ จัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาพื้นที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการในระดับปาน กลาง โดยมีปริมาณการผลิตพลังงานไฟฟ้าไม่เกินห้าพันล้านกิโลวัตต์ - ชั่วโมง และมีรายได้มากกว่าหนึ่งสิบล้านบาทแต่ไม่เกินห้าสิบล้านบาทต่อปี 3) กองทุน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กฎระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับกองทุนฯ	ผลการวิเคราะห์
	ประเภท ค สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรเงินน้อย ควรมีการบริหารจัดการอย่างจำกัด โดยมีปริมาณการผลิตพลังงานไฟฟ้าไม่เกินหนึ่งร้อยล้านกิโลวัตต์ - ชั่วโมงต่อปี และมีรายได้ไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อปีให้ สกพ. โดยความเห็นชอบของ กกพ. เป็นผู้ประกาศกำหนด
การมีส่วนร่วม กองทุนฯเดิม (ปี2550-2553)	มีการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในส่วนของเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินงานกองทุนแบบมีส่วนร่วมหากแต่ในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏความชัดเจนในประเด็นการมีส่วนร่วม
กองทุนฯใหม่ (ปี2553-2559)	มีการกำหนดสัดส่วนของกรรมการ(คพรพ.)ภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด มีกระบวนการทำประชาคมเพื่อให้ประชาชนเสนอความต้องการก่อนทำข้อเสนอโครงการชุมชน หากแต่กระบวนการกลั่นกรองโครงขั้นสุดท้าย กกพ. จากส่วนกลางสามารถลงลึกในรายละเอียดของโครงการชุมชน เป็นการก้าวล่วงการมีส่วนร่วมของชุมชนส่งผลให้โครงการชุมชนเบี่ยงเบนไปจากเจตนาและความต้องการจำเป็นของชุมชน

ที่มา: จากการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 2 พบว่ากองทุนฯใหม่ ได้ปรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพื้นที่และลำดับขนาดในแต่ละพื้นที่ซึ่งจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงิน ที่เป็นเชิงวิทยาศาสตร์มากขึ้น กล่าวคือมีการใช้จุดศูนย์กลางของโรงไฟฟ้าในเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดขอบเขตรัศมี แบ่งเป็นสามระยะพิจารณาประกอบกับกำลังการผลิตเพื่อกำหนดประเภทของกองทุนฯซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กองทุนประเภท ก สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่มากพอต่อการบริหารจัดการได้เต็มรูปแบบ กองทุนประเภท ข สำหรับพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาพื้นที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการในระดับปานกลาง และกองทุนประเภท ค ในประเด็นการมีส่วนร่วมมีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการภาคประชาชนให้มีการเลือกตั้งในเขตพื้นที่แต่ละของชุมชน กรรมการภาคประชาชนมีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด

ผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นย่อมก่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่ที่จะได้รับผลประโยชน์จากกองทุนฯและความมั่นคงในด้านงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันประเด็นการมีส่วนร่วมแม้ว่าจะได้กำหนดสัดส่วนขององค์ประกอบคณะกรรมการกองทุนฯให้ภาคประชาชนมี

สัดส่วนมากขึ้นเป็นสองในสามตอบสนองเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินงานกองทุนแบบมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในกระบวนการดำเนินงานกองทุนฯ ขั้นการกลั่นกรองโครงการชุมชนของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จากส่วนกลางมีการพิจารณาลงในรายละเอียดของโครงการ นอกจากทำให้การจัดทำโครงการเปี่ยมไปจากเจตนาและความต้องการจำเป็นของชุมชนแล้วยังเป็นการก้าวล่วงในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีการทำประชาคมมาก่อนเสนอเป็นโครงการที่จะเสนอขึ้นมาเพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ จึงเป็นจุดอ่อนในด้านการมีส่วนร่วม

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณของกองทุนฯ

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณของกองทุนฯ โดยพิจารณาจากการกำหนดแผนงานโดยเกณฑ์ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 97(3) และคำร้อยละของงบประมาณที่ดำเนินการตั้งแต่ปี 2555 ถึงปี 2559 ปรากฏตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ร้อยละของงบประมาณของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนที่จัดสรรแยกตามโครงการชุมชนตามแผนงาน 11 ด้าน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2559

หน่วย: ร้อยละ

แผนงาน 11 ด้าน	ปีงบประมาณ พ.ศ.				
	2555	2556	2557	2558	2559
(1) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตสุขภาพและสุขภาวะ	15.78	12.71	14.47	12.51	19.24
(2) พัฒนาอาชีพ	4.71	4.06	4.72	3.62	4.47
(3) พัฒนาการเกษตร	4.69	6.42	6.76	3.71	4.77
(4) พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	1.78	2.86	1.90	3.97	2.99
(5) ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต	25.06	28.76	26.48	30.24	25.58
(6) พัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี	23.88	21.71	23.24	22.37	21.74
(7) ด้านการพัฒนาชุมชน	16.12	16.98	14.81	18.55	14.88
(8) ด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม	3.31	4.28	3.82	2.96	3.99
(9) ช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินและช่วยเหลือผู้ทุกข์ยาก	1.17	0.74	0.77	0.92	1.82
(10) พัฒนาศักยภาพผู้ที่เกี่ยวข้องกับกองทุน	1.17	1.10	1.99	0.75	0.85
(11) โครงการและแผนงานอื่นๆ ตามที่ กกพ. เห็นชอบ	0.04	0.35	1.05	0.38	0.04

ที่มา: จากการคำนวณ

จากการตารางที่ 3 พบว่ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 97(3) ซึ่งกำหนดว่าเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า การได้รับผลกระทบในการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า เป็นประเด็นสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ดังนั้นประเด็นดังกล่าวจึงเป็นภารกิจหลักและเป็นประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ จากการพิจารณาแผนงานเพื่อพัฒนาชุมชนทั้ง 11 ด้านของกองทุนฯ มีข้อสังเกตและเป็นประเด็น 2 ประการ ประการแรกพบความซ้อนทับในแต่ละแผนงาน เช่นแผนงานด้านพัฒนาอาชีพ ซ้อนทับกับกับแผนงานด้าน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และแผนงานด้านการพัฒนาชุมชน ประเด็นที่สองพบว่าการลำดับความสำคัญของปัญหาตามวัตถุประสงค์คือแผนงานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตสุขภาพและสุขภาพ และด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาจากปี 2555 ถึง 2559 พบว่ามีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.47 (ปี 2558) ถือเป็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในรอบ 5 ปี และในปี 2559 ซึ่งเป็นข้อมูลตัวเลขที่เป็นปัจจุบันที่สุดยังมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 23.23 แม้ว่าจะมีสัดส่วนที่สูงขึ้นหากแต่เมื่อเทียบกับแผนงานด้านอื่นแล้วยังคงมีสัดส่วนที่ต่ำมากไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของกองทุนฯ ที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชนและปัญหาสิ่งแวดล้อม

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความซ้ำซ้อนของการกำหนดแผนงานด้านต่างๆ ที่ไม่ให้ความสำคัญของผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า เป็นผลให้เกิดการจัดสรรงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และการดำเนินงานของกองทุนฯ อยู่ในลักษณะไม่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของดำเนินงานของกองทุนฯ

แนวทางการบริหารกองทุนฯ

การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการกำหนดนโยบายการบริหารงานของกองทุนฯ โดยการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน ซึ่งได้จากผลการวิเคราะห์ การดำเนินงานของกองทุนฯ จากประเด็นการจัดตั้งกองทุนฯ การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ องค์ประกอบกรรมการ การกำหนดพื้นที่รับผลประโยชน์ การจัดสรรเงินกองทุนฯ การมีส่วนร่วม การกำหนดแผนงาน และวัตถุประสงค์หลักของกองทุนฯ ภายใต้หลักการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี ได้ผลสรุปได้ดังนี้

จุดแข็ง (S)	จุดอ่อน (W)
- การจัดตั้งกองทุนฯตั้งขึ้นโดยระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยกองทุนพัฒนาไฟฟ้าภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา - การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ กกพ.กำหนด การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามมาตรา 97 ของ พรบ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 - องค์ประกอบกรรมการโดยระเบียบการสรรหาและแต่งตั้ง คพรพ.กรรมการภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด - การกำหนดพื้นที่รับผลประโยชน์และการจัดสรรเงินโดยกำหนดรัศมีเป็นระยะจากจุดศูนย์กลางของโรงไฟฟ้าในการหาพื้นที่ประกอบกับกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้ากำหนดขอบเขตและงบประมาณ	- ประเด็นการมีส่วนร่วมมีการก้าวล่วงจากระดับนโยบายโดยกระบวนการกลั่นกรอง กกพ. จากส่วนกลางสามารถลงลึกในรายละเอียดของโครงการชุมชน ส่งผลให้โครงการชุมชนเบี่ยงเบนไปจากเจตนาและความต้องการจำเป็นของชุมชน - ประเด็นการมีส่วนร่วมมีการก้าวล่วงจากระดับนโยบายโดยกระบวนการกลั่นกรอง กกพ. จากส่วนกลางสามารถลงลึกในรายละเอียดของโครงการชุมชน ส่งผลให้โครงการชุมชนเบี่ยงเบนไปจากเจตนาและความต้องการจำเป็นของชุมชน

ที่มา: จากการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนพบว่ากองทุนฯภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550ในองค์ประกอบด้านกฎระเบียบข้อบังคับและการดำเนินงานกองทุนฯในประเด็นการจัดตั้งกองทุนฯมีสถานะทางกฎหมาย การนำส่งเงินเข้ากองทุนฯกำหนดโดยกฎหมาย การกำหนดองค์ประกอบกรรมการกรรมการ สรุปลงได้ว่าเป็นจุดแข็งของกองทุนฯ อย่างไรก็ตามในประเด็นการมีส่วนร่วมและการกำหนดแผนงานของกองทุนฯยึดตามวัตถุประสงค์หลักยังถือเป็นจุดอ่อนที่จะต้องมีการปรับปรุง

แนวทาง/กลยุทธ์ในการบริหารกองทุนฯ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแนวทางการบริหารกองทุนภายใต้หลักการนโยบายสาธารณะที่ดีซึ่งประกอบด้วย มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ มีเป้าหมายชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ ได้2แนวทางดังนี้

แนวทาง 1: เพิ่มประสิทธิภาพการสร้างเสริมและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะที่ดีของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า โดยมี เป้าหมายลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะที่ไม่พึงประสงค์ของชุมชนรอบโรงไฟฟ้าลดลงทุกปี วิธีการ ปรับปรุงแผนงาน11ด้านของกองทุนฯเพื่อลดความซ้ำซ้อนและจัดสรรงบประมาณให้สามารถปฏิบัติได้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยเน้นการมีส่วนร่วมจัดทำโครงการที่เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการสร้างเสริมการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะที่ดีของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า ปัจจัยสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน โดยชุมชนมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจและทำให้ลด

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะที่ไม่พึงประสงค์ของชุมชนรอบโรงไฟฟ้าลดลงทุกปี จึงกำหนดให้ผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนที่เป็นกรรมการและตัวแทนของชุมชนและใช้งบประมาณจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน

แนวทาง 2: สร้างความไว้วางใจ และทัศนคติเชิงบวกของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนรอบโรงไฟฟ้าอยู่ร่วมกับโรงไฟฟ้าได้อย่างสันติสุข โดยการใช้ วิธีการปรับปรุงแผนงานกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลัก และจัดสรรงบประมาณให้สามารถปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้ตรงกัน เกี่ยวกับผลที่อาจเกิดขึ้นทั้งเชิงบวก และเชิงลบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการ/แนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นร่วมกัน มีปัจจัยสนับสนุนดังนี้ คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนดผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนที่เป็นกรรมการและตัวแทนของชุมชน โดยใช้งบประมาณจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชน

สรุป

การดำเนินงานของกองทุนพัฒนาไฟฟ้านับแต่เริ่มต้นเมื่อปี2550จนถึงปี2559มีการปรับปรุงข้อกฎหมายเกิดความชัดเจนหากแต่ยังไม่สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายในด้านการสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อโรงไฟฟ้า การสร้างความไว้วางใจของชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของประชาชนในชุมชนได้ บางขั้นตอนของการบริหารมีการก้าวล่วงรายละเอียดส่งผลกระทบต่อหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดแผนงานอย่างซ้ำซ้อนไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์หลักอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

- 1) **ปรับปรุงบทบาทของ กกพ.**ให้อยู่ในกรอบของการกำกับดูแลในระดับนโยบายและความถูกต้องของกฎระเบียบ ข้อบังคับตามกฎหมาย กระจายอำนาจในการกลั่นกรองโครงการและการอนุมัติโครงการไปยังกองทุนฯในระดับพื้นที่ให้พิจารณาอนุมัติโครงการได้เอง และ
- 2) **ลดขั้นตอนความยุ่งยาก** ทั้งกระบวนการขั้นตอน และจำนวนเอกสารประกอบในการจัดทำข้อเสนอโครงการชุมชน ให้เหมาะสมกับบริบทตามภูมิสังคมแต่ละท้องถิ่นเพื่อเปิดการเข้าถึงของประชาชนทุกกลุ่ม
- 3) **ปรับปรุงแผนงาน** ลดความซ้ำซ้อนโดยมุ่งเน้นแก้ปัญหาสุขภาวะของชุมชน และสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากกระบวนการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า
- 4) **ปรับปรุงด้านการมีส่วนร่วม** ในทุกด้านและระดับในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประชาชนในทุกระดับขั้นตอน

References

- Ministry of Energy. (2015). Power Development Plan of Thailand. 2015-2036 (PDP2015)
- Narutipat Amornkosit. (2015). *Role of the Electricity Development Fund Objective, Problems and Obstacles Documents presented at the seminar. Reform of the Development Fund, Bangkok.*
- Rakyutidharm, A. (2005). *Public policy desirable*. Bangkok: Bangkok biznews.
- Kokpol. O. (2009). *Community Engagement Guide for Local Executives*. Bangkok. Pisamai
- Jarujittipant. (2016). *Public. Participation in the Beungyitho Municipality Administration. Bangkok.*
- The Council for Energy Reform And public health and the environment, (2016). *Reform of the Electricity Development Fund*. Bangkok.
- Office of the energy regulatory commission, (2013). *A Guide to the Strategic Plan for The Electricity Development Fund and the Proposed Fiscal Year Plan. 2013-2015*. Bangkok. From http://pdf.erc.or.th/eFundPortaLV23/Document/Pian_2556_Documents/Main_Report.pdf
- Office of the energy regulatory commission, (2016). *Guidelines for the proposed financial plan 2017*.
- The Cabinet Resolution. 19 June 2007.
- Sirisamphan, T. (2013). *Energy crisis*. Bangkok.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 216-24.
- Cohen, John M & Uphoff, Norman T. (1977). *Rural Development. Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. New York: Cornell University.
- Cohen, J.M. & Uphoff, N.T. (1977). *Rural development participation: Concept and measures for project design implementation and evolution rural development committee center for international studies*. New York: Longman.
- Kaufan, Harold F. (1994). *Participation Organization Activities in Selected Kentucky Localities*. Agricultural Experimental Station Bulletin.
- James L. Creighton. (2005). *A guide book for involving citizens in community*. Creighton: Creighton University.