

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย
: กรณีศึกษาแผนพัฒนาพลังงานกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007)

นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2551
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL ECONOMY OF THE POWER SECTOR POLICY FORMULATION IN
THAILAND : A CASE STUDY OF THAILAND POWER DEVELOPMENT PLAN
2007-2021 (PDP2007)

Ms.Sairung thongplon

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบาย
ในกิจการไฟฟ้าไทย : กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิต
ไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007)

โดย

นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รศ.ดร.นवलน้อย ตรีรัตน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ตรีณ พงษ์มพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตรีรัตน์)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร.เดชรัต สุขกำเนิด)

สายรุ้ง ทองพลอน : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายใน
 กิจการไฟฟ้าไทย : กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย
 พ.ศ.2550-2564(PDP2007) (POLITICAL ECONOMY OF THE POWER SECTOR
 POLICY FORMULATION IN THAILAND : A CASE STUDY OF THAILAND
 POWER DEVELOPMENT PLAN 2007-2021) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์
 ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ จำนวน 112 หน้า

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการต่อสู้ ผลักดันและต่อรอง
 ของกลุ่มผลประโยชน์ในกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าไทย กรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของ
 ประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007) ผลจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากลุ่มสนับสนุนPDP2007 มี
 กลุ่มผลประโยชน์หลักสองกลุ่ม คือหนึ่ง กลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงาน และสอง
 กลุ่มข้าราชการรัฐวิสาหกิจกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)และบริษัทผลิตไฟฟ้าในเครือของ
 กฟผ. ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้มีศักยภาพภายในกลุ่มที่เข้มแข็ง กลุ่มผลประโยชน์หลักกลุ่มที่สองคือ
 กลุ่มผลประโยชน์ที่คัดค้านแผนPDP2007 โดยมีกลุ่มผลประโยชน์สำคัญสองกลุ่ม คือ หนึ่ง กลุ่มองค์กร
 พัฒนาเอกชนด้านพลังงาน ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหาร
 จัดการพลังงานในอีกรูปแบบหนึ่ง จึงเข้ามาผลักดันแผนPDP สอง กลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟ
 เป็นกลุ่มแนวร่วมที่เข้าร่วมคัดค้านแผนPDP2007 เนื่องจากความเดือดร้อนจากการสร้างโรงไฟฟ้าใน
 พื้นที่เป็นการสำคัญ การเข้าร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อคัดค้านแผนPDPนั้น หวังถึงการ
 เปลี่ยนแปลงนโยบายโดยยกเลิกสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตน

กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายคัดค้านมีความเสียเปรียบด้วยศักยภาพภายใน ขอบข่ายของผลประโยชน์ที่
 มีความเหลื่อมกัน เป้าหมายหลักของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนคือการคัดค้านแผนPDP แต่สำหรับกลุ่ม
 เครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า คือการต่อต้านโรงไฟฟ้าในพื้นที่ การคัดค้านแผนPDP เป็นประเด็น
 แวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกัน การต่อสู้ของผลประโยชน์ 2 ฝ่ายคือกลุ่มที่สนับสนุนแผนPDP กับ
 กลุ่มผลประโยชน์ที่คัดค้านแผนPDP มีความแตกต่างกัน โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนแผนPDP
 ใกล้ชิดและเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายทำให้วิธีหลักในการต่อสู้คือการออกกฎ กติกา และกฎหมายต่างๆ
 ในขณะที่กลุ่มคัดค้านแผนPDP ไม่สามารถเข้าถึงการกำหนดนโยบายโดยตรง กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน
 จึงใช้วิธีการต่อสู้ผ่านสาธารณะ กลุ่มชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้าใช้วิธีการระดมพล

อย่างไรก็ตามการอนุมัติแผนPDP 2007 ซึ่งเป็นการข้อยุติเพียงชั่วคราวเท่านั้น เนื่องจากความ
 ขัดแย้งยังคงอยู่ ความไม่เท่าเทียมกันจากการได้รับจัดสรรผลประโยชน์ยังคงอยู่ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์
 ที่เสียเปรียบหรือได้รับผลกระทบจากแผนPDP2007 จะพยายามเข้ามาผลักดัน ต่อสู้ และต่อรองเพื่อให้มี
 การเปลี่ยนแปลงแผนPDP2007 อีกครั้ง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ลายมือชื่อนิติ.....

ปีการศึกษา 2551

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4885719529: MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : POWER DEVELOPMENT PLAN / INTEREST GROUP

SAIRUNG THONGPLON : POLITICAL ECONOMY OF THE POWER SECTOR

POLICY FORMULATION IN THAILAND : A CASE STUDY OF THAILAND

POWER DEVELOPMENT PLAN 2007-2021(PDP2007). ADVISOR :

ASSOCIATE PROFESSOR NUALNOI TREERAT, Ph.D., 112 pp.

The objective of this thesis is to study and analyze interest groups' struggle and bargaining process in determining power management policy from the case study of the Power Development Plan 2007-2021. (PDP2007) .

The result has shown that There are two interest groups, which are government offices and technocrat in the Ministry of Energy and the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) and other holding companies. Both interest groups have strong internal capability; have power over national resources and have well organizational structure; this group has economic and political. The second interest group is disagreed with PDP 2007, comprised of two groups, the first group is NGO who work in energy management issues who aim for alternative ways for manage energy, the second group is community networks who against power plant construction and hope that by joining NGO is probably help to do not have power plant in their community. The second interest group has weakness in internal capability and issues aim to achieve by two subgroups are a bit overlap, the NGO fight for PDP 2007 plan but community networks fight for having power plant in their community. Methods being used by support group and against PDP 2007 group are different, the pro PDP have closed connection with policy makers, thus using rules and regulations as a tool, in contrast, the con PDP are unable to influence policy maker directly, thus enlarge this issue to public interests such as press release and seminar. The community network fight by gaining support in community and gathering in many communities to pressure government.

There was an imbalance in involvement of interest groups in development of PDP2007, the pro PDP2007 group has power over policy forming. However, PDP 2007 approval is only first phase, because the fight between two interest groups is existing and as long as benefit receiving form policy is imbalance, there will be further efforts to change PDP2007.

Field of Study : Political Economy..... Student's Signature

Academic Year : 2008..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์”เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าไทย : กรณีศึกษาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564(PDP2007)” ข้าพเจ้าขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับ รศ. ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา หากไม่ใช่เพราะความเมตตาปราณี คำแนะนำ คำชี้แนะ และความใส่ใจด้วยวิญญานความเป็นอาจารย์ ข้าพเจ้าคงไม่สามารถทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนบรรลุผลได้ในที่สุด ข้าพเจ้าขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับ รศ.ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.เดชรัต สุขกำเนิด กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ หากปราศจากคำแนะนำจากอาจารย์ทุกท่านวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณแม่กับพ่อของข้าพเจ้า ในความรักอันใสซื่อบริสุทธิ์ ตลอดชีวิตของข้าพเจ้า และการเป็นหลังพิงในทุกสถานการณ์ของชีวิต

ข้าพเจ้าขอขอบคุณนันทนา ตั้งวินิต คุณภาภุมิ วาณิชกะ คุณไพรัช สุกใส และเพื่อนๆศสม. รุ่น 5 ทุกคนสำหรับกำลังใจและแรงผลักดันให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาถึงที่สุดได้

ข้าพเจ้าขอขอบคุณกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน และกลุ่มเครือข่ายประชาชนที่เดือดร้อนจากกิจการไฟฟ้าในทุกที่ ข้าพเจ้าขอขอบคุณดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ผู้บริหารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ดร.โคทม อาริยา ดร.สุริชัย หวันแก้ว ข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน นักวิชาการ และภาคประชาสังคมอื่นๆที่ไม่ได้อ้างถึง ณ ที่นี้ ที่ทำให้ข้าพเจ้าได้มีประสบการณ์และบทเรียนในการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายไฟฟ้าไทย จากปฏิสัมพันธ์กันในมิติต่างๆ ต่างกรรมต่างวาระ เป็นปัจจัยและวัตถุดิบที่สำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
สมมติฐานของการศึกษา.....	9
ขอบเขตของการศึกษา.....	9
ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
วิธีการศึกษา.....	10
องค์ประกอบของวิทยานิพนธ์.....	10
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์.....	11
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	11
แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์.....	13
วรรณกรรมปริทัศน์.....	25
บทที่ 3 แผนพัฒนาการการผลิตไฟฟ้า(Power Development Plan).....	34
ความเป็นมาและความสำคัญของแผนพัฒนาการการผลิตไฟฟ้า (แผนพีดีพี)	34
แผนพัฒนาการการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 (PDP2007)	39
บทที่ 4 กลุ่มผลประโยชน์.....	55
บทที่ 5 การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์.....	83
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	106
รายการอ้างอิง.....	108
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	116

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	โครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก	104

สารบัญแผนภาพ

ภาพที่		หน้า
1	ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้า (PDP)	37
2	แผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้า 2549	53
3	โครงการสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.)	58
4	โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านพลังงานในอดีตก่อนเกิดกระทรวงพลังงาน	58
5	สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทในเครือ กฟผ.	65
6	กรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ใน RATCH	67
7	ธุรกิจไฟฟ้า บริษัท เอ็กคอมธาวา จำกัด	72
8	ธุรกิจไฟฟ้า บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด	73
9	ธุรกิจไฟฟ้า เชื้อนต่างๆ ใน สปป. ลาว	74

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกิจการไฟฟ้า นับเป็นบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน และถูกคาดหวังให้เป็นบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ไม่ใช่การประกอบการที่มีเป้าหมายการแสวงหากำไรสูงสุดเป็นที่ตั้ง ไฟฟ้ายังเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ ต่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อภาคการเมือง ในขณะที่เดียวกันภาวะการลงทุนและการดำเนินการในกิจการไฟฟ้า ถือเป็นภาวะสำคัญในระบบเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะ ภาระค่าไฟของประชาชนผู้บริโภค รวมไปถึงภาระค่าใช้จ่ายในต้นทุนของผู้ประกอบการด้วย

กระบวนการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า จึงเป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ที่มีอยู่ในสังคม มีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจ การเมืองและสวัสดิการของสังคม

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าของไทยในปัจจุบัน คือการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(Power Development Plan)หรือแผนพีดีพี(PDP) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของกิจการไฟฟ้าที่มีการวางแผนล่วงหน้า 10-15 ปี แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้างดงกล่าวมีบทบาทสำคัญในจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในกิจการไฟฟ้าซึ่งส่งผลต่อสวัสดิการของสังคมด้วย แผนดังกล่าวเป็นแผนระยะยาวที่กำหนดการลงทุนขยายระบบไฟฟ้าในประเทศไทย เช่น ในการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่ม การขยายสายส่งเพิ่ม โดยกำหนดว่าโรงไฟฟ้าประเภทใดจะถูกสร้างเมื่อไหร่ โดยใคร และมีจำนวนกี่โรง แต่ยังไม่ระบุสถานที่ก่อสร้างที่ชัดเจนเท่านั้น การเริ่มดำเนินการผลิตไฟฟ้าเมื่อใด การคำนวณเงินลงทุนในโครงการต่างๆเหล่านี้ รวมไปถึงราคาค่าไฟฟ้าที่จะทำให้ฐานะการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเป็นไปตามมาตรฐานที่มีการกำหนด และยังเป็นกรอบให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย และหน่วยงานที่จัดหาเชื้อเพลิงนำไปเป็นกรอบในการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ตามสาระสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคมในปัจจุบันที่ถูกใส่เข้าไปในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) มีส่วนสำคัญมาจากรากฐานการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ที่ถูกจัดสรรมาตั้งแต่อดีต เมื่อ 50 ปีที่แล้วด้วย

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกิจการไฟฟ้าไทย ในช่วงยุคสงครามเย็น เมื่อ 50 ปีที่แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา มหาอำนาจใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่2 ในขณะนั้น หัวใจแรงต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังเติบโตอยู่ในเอเชีย มีศูนย์กลางอยู่ที่ประเทศจีน โดยประเทศไทยอยู่ในที่ตั้งซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญหากปล่อยให้ประเทศไทยเป็นคอมมิวนิสต์ อาจจะไปสู่ทฤษฎีโดมิโน นำพาให้ประเทศรอบข้างในภูมิภาคเป็นคอมมิวนิสต์ไปหมด สหรัฐอเมริกาจึงพยายามเข้ามาผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย(Modernization) ตั้งแต่ก่อนปี 2500 แต่ไม่สามารถทำได้เต็มที่ จนการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประสบความสำเร็จในปี 2500 สหรัฐอเมริกา จึงสามารถเข้ามากำหนดการแผนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้ประเทศไทย ได้อย่างเต็มที่ โดยประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา ทำให้รัฐบาลไทยต้องเน้นการลงทุนในสิ่งก่อสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ได้แก่ ระบบคมนาคม ระบบชลประทาน ระบบไฟฟ้า และสาธารณูปการต่างๆ ในส่วนของการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศได้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นตามลำดับ ผลของการการแทรกแซงและผลักดันอย่างสำคัญจากทั้งเงินทุน เทคโนโลยี การออกแบบกิจการไฟฟ้า การวางแผน การบริหารและวิศวกรรม รวมทั้งการวางระบบไฟฟ้าทั่วทั้งประเทศ จากสหรัฐอเมริกา ทำให้ประเทศไทย มีโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ผูกขาดทั้งการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบกิจการ โดยใช้เทคโนโลยีขนาดใหญ่ แทนการประกอบแบบกระจายศูนย์ในรูปแบบของสหกรณ์โรงไฟฟ้า บริษัทเอกชน ไฟฟ้าเทศบาล ซึ่งเคยมีมาก่อนตามหัวเมืองต่างๆ

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกิจการไฟฟ้าทั้ง 3 การประเทศไทยเคยมีการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนทั้งในรูปแบบของบริษัทเอกชนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินการผลิตไฟฟ้าเป็นรายแรกในปี พ.ศ.2437 เพื่อเดินรถรางในกรุงเทพฯ ชื่อ "บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด" เป็นบริษัทของชาวเดนมาร์ค ในปี พ.ศ. 2455 ได้มีการก่อสร้าง รัฐจึงได้ตั้ง "การไฟฟ้าสามเสน" ขึ้น เพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนทางด้านเหนือของกรุงเทพฯ และผลิตไฟฟ้าให้กับโรงกรองน้ำประปาที่สามเสน

การดำเนินธุรกิจในการไฟฟ้าควบคู่กับการให้บริการของรัฐบาลดำเนินไปจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสงบลง ภูมิภาคเอเชียได้รับผลกระทบจากภาวะขาดแคลนสินค้า เนื่องจากการค้าต่างประเทศหยุดชะงักลง ในปี2571รัฐบาลจึงได้ตรา "พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471" ขึ้น ด้วย

วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อห้ามบุคคลประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาต หรือสัมปทาน โดยกำหนดให้กิจการต่อไปนี้เป็นสาธารณูปโภค คือ การรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นรากฐานให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและดำเนินการกิจการสาธารณูปโภค

การประกอบธุรกิจการไฟฟ้าของเอกชนโดยการขอสัมปทานจากรัฐ และการให้บริการไฟฟ้าจากเทศบาล และสหกรณ์ตามหัวเมืองต่างๆ ยังคงดำเนินไปได้ จนเมื่อ กฟน. และกฟภ.ได้เตรียมการผนวกรวม หรือปิดโรงไฟฟ้าของเอกชน เทศบาล และ สหกรณ์หลายร้อยแห่ง ซึ่งเคยให้บริการตามหัวเมืองต่างจังหวัดมาก่อน ในช่วงปีพ.ศ.2508-2509 ระบบจำหน่ายไฟฟ้าแรงต่ำซึ่งสหกรณ์เป็นเจ้าของที่แพร่หลายตามชนบทเป็นทางเลือกที่ได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาของสมาคมสหกรณ์ไฟฟ้าชนบทแห่งชาติของสหรัฐฯ (US National Rural Electrification Cooperative Association: NRECA) ที่ทำการสำรวจความคิดเห็นของชาวบ้านจังหวัดอุดรธานีกว่า 8 พันคน ในขณะที่ระบบไฟฟ้าในชนบทส่วนใหญ่ของสหรัฐฯสามารถประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วจากการบริหารงานโดยสหกรณ์ที่ไม่หวังกำไรซึ่งดำเนินการโดยเกษตรกร แต่ที่ปรึกษาชาวสหรัฐฯของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกลับกล่าวว่า สหกรณ์ที่บริหารโดยชาวบ้าน เป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินตรา เพราะโครงการของสหกรณ์จะเข้าไปรบกวนงานของพวกเขา และทำให้คนในหมู่บ้านดิ้นรน หลังจากต่อสู้กันอย่างหนัก การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและที่ปรึกษาชาวสหรัฐฯซึ่งมีความเข้มแข็งทางการเมืองมากก็เป็นฝ่ายชนะ เมื่อผู้จัดการทั่วไปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เดินทางไปกรุงวอชิงตัน ดีซีและทำให้ USAID ปฏิเสธที่จะให้เงินสนับสนุนโครงการไฟฟ้าแรงต่ำของสหกรณ์

ก่อนที่จะมีการรัฐประหารในปี 2500 ธนาคารโลกต้องการโน้มน้าวให้รัฐบาลไทยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่วางแผนดังกล่าว โดยในยุคของรัฐบาลจอมพลป.พิบูลสงคราม เอาแต่ทุ่ม ททรัพยากรในการสร้างถนนและทางหลวง โดยมีได้โดยตรงต่อการสร้างทุนพื้นฐานและสาธารณูปการอื่นๆ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารโลกต้องเจรจากับเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมอเมริกัน จนมีมติร่วมกันที่จะให้รัฐบาลไทยวางแผนการลงทุนในการสร้างพื้นฐาน(infastructure)ระยะยาว ในที่สุดก็มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2502 ในปีเดียวกันธนาคารโลกยังได้ให้คำปรึกษาด้านการพัฒนาในประเทศไทยในปีพ.ศ.2502 โดยธนาคารโลกได้รับรองว่าองค์กรต่างๆ ที่ให้บริการประโยชน์ที่เป็นสาธารณะ (public good) และที่มีการผูกขาดสินค้าหรือทรัพย์สินโดยลักษณะ “ธรรมชาติ” นั้น (natural monopoly) เหมาะสมที่สุดในการที่จะมีโครงสร้างที่เรียกว่า “สาธารณูปโภคที่อยู่ในการกำกับดูแล”

จึงเริ่มมีการออกแบบกิจการไฟฟ้าของไทยโดยจัดตั้งเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เพื่อควบคุมสถานะการผลิตไฟฟ้าหลักๆของประเทศ เช่น เขื่อนภูมิพลและโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์หลายแห่งในภาคเหนือและภาคใต้ รวมทั้งรวมหน่วยงานด้านการผลิตและส่งพลังงานไฟฟ้า 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512

ในฐานะที่เป็นสาธารณูปโภคโดยรัฐเป็นเจ้าของ กฟผ. จึงจำเป็นที่จะต้องให้บริการด้านไฟฟ้าตามความต้องการโดยรวมประเทศ ลูกค้านับหมื่นซึ่งรวมทั้งลูกค้ารายใหญ่ที่สุดคือการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าภูมิภาค(กฟภ.) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านสาธารณูปโภคไฟฟ้าโดยการจำหน่ายและขายปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าย่อยและรายย่อย ซึ่งกฟน.และกฟภ.เป็นผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อไฟฟ้าที่ถูกผลิตเกือบทั้งหมดให้แก่ กฟผ.

การออกแบบกิจการไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ผูกขาดเริ่มชัดเจนขึ้นตั้งแต่เมื่อมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า ซึ่งก่อนการจัดตั้งกฟผ.ในปี2511 ก่อนหน้านั้นได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าส่วนนครหลวง ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 เพื่อรวมการไฟฟ้ากรุงเทพ และการไฟฟ้าสามเสน เข้าด้วยกัน กลายเป็น "การไฟฟ้านครหลวง" เป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2503 โดยออกพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็น "การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่จัดหาและจำหน่ายไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคของประเทศ

การเลือกพื้นที่การบริการไฟฟ้าไปถึงในช่วงแรกนั้นไม่ได้คำนึงถึงความต้องการ และเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก แต่ยึดแนวทางด้านความมั่นคงของประเทศที่จะป้องกันการเข้ามาแทรกซึมหรือยึดพื้นที่ในเขตชนบทของบลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นหลัก

ดังนั้นพื้นที่ในภาคอีสานที่อยู่ภายใต้การคุกคามของคอมมิวนิสต์ถูกจัดลำดับความสำคัญไว้เป็นลำดับแรก ตามมาด้วยพื้นที่ภาคใต้ (ซึ่งมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนค่อนข้างมาก) ภาคเหนือ และภาคกลาง

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคการเลือกตั้งในรูปแบบของประชาธิปไตย ในปลายทศวรรษ 2510 ถึงทศวรรษที่ 2520 ไฟฟ้าก็กลายเป็นสิ่งที่ใช้หาเสียงได้ในการสมัครรับเลือกตั้ง มีการพัฒนาส่งเสริมและมุ่งเน้นการลงทุนอย่างมาก ในปี 2524 ไฟฟ้าเข้าถึงคนไทยกว่า 80% จากความสำเร็จของการขยายการให้บริการไฟฟ้าไปในพื้นที่ห่างไกล ด้วยเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำที่ได้มาจ่ายตายด้วยความช่วยเหลือทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากสหรัฐอเมริกา ไอเอ็มเอฟ และธนาคารโลก ประกอบกับการสนับสนุนของรัฐบาล การไฟฟ้ามั่นคงและทรงอำนาจขึ้นเรื่อยๆ การไฟฟ้ามีอำนาจตัดสินใจทำ

โครงการต่างๆ เพื่อขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบไฟฟ้าได้อย่างแทบจะเบ็ดเสร็จ เมื่อสิทธิในหลายด้านในฐานะรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การหนึ่งของรัฐ จึงสามารถใช้อำนาจรัฐเหนือประชาชน เช่น การใช้อำนาจเวนคืน รอนสิทธิ ซึ่งทำให้สามารถเกิดการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การเปิดเหมืองถ่านหิน และการก่อเกิดโครงการขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูงในกิจการไฟฟ้า

ปัจจัยประการสำคัญยังมาจากการออกแบบของรัฐที่กำหนดให้สาธารณูปโภคไฟฟ้าของไทยมีกำไรจากโครงสร้าง“ต้นทุนบวก” (Cost-plus) กับอัตราผลตอบแทนที่ตายตัว นั่นคือรัฐบาลกำหนดว่าต้องมีกำไรเป็นสัดส่วนที่ชัดเจนเมื่อเทียบกับรายจ่าย เท่ากับว่า ยิ่งการไฟฟ้าใช้เงินไปมากเท่าไร รัฐบาลก็อนุญาตให้เก็บผลกำไรได้มากเท่านั้น การกำหนดเช่นนี้เป็นการจูงใจให้การไฟฟ้าขยายระบบไฟฟ้าอย่างรวดเร็วในอัตราใกล้เคียงกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างมาก

ในปี 2529 เกิดหน่วยงานใหม่ซึ่งกลายมาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจมากในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษ คือสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.) เพื่อเป็นกองเลขานุการให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ซึ่งรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการพลังงาน ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ คือเลขานุการสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) คนแรกและอยู่ในตำแหน่งยาวนานที่สุด เป็นผู้บุกเบิกการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้ไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันในการผลิตไฟฟ้า

ทศวรรษ 2530 เป็นช่วงที่กิจการไฟฟ้าเริ่มเปิดให้เอกชนเข้ามาส่วนร่วมในการผลิต จากการคาดการณ์การใช้ไฟฟ้าที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ซึ่งถ้าพึ่งเงินกู้ที่กฟผ.จะกู้ได้ไม่พอต่อการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าที่วางแผนไว้ และการเข้ามามีบทบาทในตำแหน่งรัฐมนตรีมากขึ้นของนักธุรกิจตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย (พ.ศ. 2531-2534) โดยประมาณร้อยละ 60 ของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเคยเป็นผู้บริหารธุรกิจมาก่อน เทียบกับในรัฐบาลก่อนที่มีเพียงแค่ร้อยละ 38 ในปี พ.ศ. 2530 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวขึ้นมา มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และธุรกิจบริการเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงได้จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2530-2535 เพื่อพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คิดเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น 138,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศสูงถึง 53,000 ล้านบาท

เมื่อมีการวิเคราะห์ฐานะการเงินของ กฟผ. แล้ว คาดว่าจะไม่สามารถหาเงินรายได้ของตนเองเพื่อสมทบการกู้ยืมได้เพียงพอ และคาดว่าจะขาดเงินเพื่อมาชำระหนี้หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นไป ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อเนื่องไปถึงการขยายการลงทุนในระยะต่อไป และจะเป็นภาระที่ภาครัฐต้องแบกรับไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และลดการพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนในการขยายกำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ

ในปีพ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุนได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยเปิดให้ผู้ผลิตไฟฟ้าภาคเอกชนได้รับสัมปทานในการจัดหา ไฟฟ้าในระยะยาว ในขณะที่ กฟผ.ยังคงควบคุมระบบส่ง และการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้า ผู้ผลิต เอกชนเหล่านี้จะต้องผลิตกระแสไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ายาว และเพื่อประกันผลกำไรที่ ดี และความเสี่ยงที่ต่ำต่อนักลงทุนเอกชน สัญญาซื้อขายไฟฟ้าส่วนใหญ่มักจะเป็นสัญญาแบบ “ไม่ใช้ ก็ต้องจ่าย” (take or pay) หมายความว่าแม้ว่าในช่วงเวลาที่มีความต้องการไฟฟ้าต่ำ กฟผ. และผู้ใช้ ไฟฟ้าก็ยังคงต้องจ่ายเงินค่าไฟฟ้าให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

ผู้ได้รับประโยชน์บางรายจากโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระได้เข้ามามีบทบาทในการวางกรอบ โครงการ ตัวอย่างเช่น ในช่วงที่กำลังจะหมดวาระในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ได้มาเป็น ประธานของกลุ่มบริษัทสหยูเนี่ยน ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัทยูเนี่ยนเอเนอจี้ที่อยู่ในกลุ่มแรกที่ได้รับ ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า และต่อมากลายเป็นโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระที่ใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งของ ไทย¹

นอกเหนือจากโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระแล้ว รัฐบาลไทยยังได้ริเริ่มโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าราย ย่อย เพื่อสนับสนุนการผลิตไฟฟ้า ใช้เชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพหรือใช้แหล่งพลังงานหมุนเวียนที่มี ในประเทศ โดยจำกัดกำลังการผลิตของแต่ละโรงไม่เกิน 90 เมกะวัตต์

และในปี 2535 นี้เอง ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และยกฐานะ สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.) เป็นหน่วยงานถาวรระดับกรม สั่งกีดสำนักนายกรัฐมนตรี และปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การดำเนินงานของ สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ตามแผนที่วางไว้ คือ ชั้นแรกเปิดให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และดำเนินการด้วยการเปิดให้มีการแข่งขัน อย่างเต็มรูปแบบด้านการผลิตไฟฟ้า และจะนำไปสู่การแข่งขันทางการค้าปลีกไฟฟ้าในที่สุด เริ่มเกิดเป็นรูปเป็นร่างชัดเจนขึ้น เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายแรกที่เข้าสู่ระบบคือ บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (The Electricity Generating Company: EGCO) ซึ่งเป็นบริษัทลูกของกฟผ. ก่อตั้งขึ้นใน เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อซื้อโรงไฟฟ้าที่ทำกำไรมากที่สุดของกฟผ.จำนวน 2 โรง โดยโรงแรกเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมในจังหวัดระยอง มีกำลังการผลิตไฟฟ้า 1,200 เม กะวัตต์ และโรงไฟฟ้าแห่งที่สองอยู่ที่อำเภอชนอม (เป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนกำลังผลิต 150 เมกะวัตต์ และโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมกำลังผลิต 600 เมกะวัตต์) โรงไฟฟ้าทั้งสองแห่งถูก ขายพร้อมกับการรับประกันการซื้อไฟฟ้า ซึ่งปลอดภัยจากความเสียหาย และรับประกันอัตราผลตอบแทน ต่อหน่วยลงทุนร้อยละ 20 และ 19 ตามลำดับ

ในปี 2539 เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจ(ต้มยำกุ้ง)ครั้งใหญ่เริ่มต้นขึ้น ทำให้อัตราการขยายตัวของความต้องการไฟฟ้าลดลง ในช่วงปลายทศวรรษเดียวกันนี้การขยายตัวของความต้องการใช้ไฟฟ้ากลับทรงตัว กระทั่งติดลบด้วยซ้ำ เมื่อเป็นเช่นนั้นประเทศไทยจึงมีกำลังการผลิตไฟฟ้าที่ล้นเกิน

ความต้องการไฟฟ้าที่ลดลง ประกอบกับการลดค่าลงอย่างมากของค่าเงินบาทได้สร้างความเสียหายทางการเงินให้กับกฟผ. แม้ว่าจะทำการขายบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัดไปแล้ว กฟผ.ก็ยังคงตกอยู่ในสภาวะยากลำบากทางการเงินอย่างรุนแรง ในปีพ.ศ. 2542 กฟผ.มีหนี้สินกว่า 1 แสนล้านบาท และไม่สามารถบรรลุเกณฑ์อัตราส่วนใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยและการลงทุนของธนาคารโลก² การขายโรงไฟฟ้าราชบุรีแห่งใหม่ที่มีกำลังการผลิต 3,700 เมกะวัตต์ และเป็นโรงไฟฟ้าที่สร้างกำไรให้กับกฟผ. ถูกมองว่าเป็นหนทางที่จะพัฒนาสถานะทางการเงินของกฟผ.ให้ดีขึ้น และช่วยผ่อนคลายภาระหนี้สินของรัฐบาล โรงไฟฟ้าราชบุรีถูกขายพร้อมด้วยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นระยะเวลา 25 ปี ที่รับประกันผลตอบแทนจากหน่วยลงทุนร้อยละ 19 ชนิดปลอดภัยเช่นเดียวกับการขายบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด ที่ขายไปก่อนหน้านี้

แม้ปัจจุบันเหตุผลของการต้องเร่งลงทุนเพื่อดำเนินการให้ไฟฟ้าเข้าถึงทุกหมู่บ้าน ดังเช่นหลายทศวรรษในอดีต³ ใช้ไม่ได้อีกต่อไป เพราะประเทศไทยมีไฟฟ้าอย่างทั่วถึงแล้วประมาณ 99% มีเฉพาะในพื้นที่หรือชุมชนเกิดใหม่ ที่ต้องให้บริการเพิ่มขึ้น

ในปี 2545 พบว่า มีการลงทุนเกินในกิจการไฟฟ้าและเป็นภาระหนี้สินจำนวน 600,000 ล้านบาท⁴ ซึ่งเกิดจากการวางแผนด้านพลังงาน และการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่ผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็นส่วนของโรงไฟฟ้าหรือการจัดหาก๊าซธรรมชาติ กลายเป็นภาระการลงทุนในกิจการไฟฟ้าเกินความจำเป็น แต่สามารถส่งผ่านในรูปค่าไฟฟ้าสู่ผู้บริโภคเป็นผู้จ่ายได้

ช่วงต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ภาคประชาสังคมเรียกร้องการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม การนำเสนอทางเลือกอื่นในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการลงทุนในกิจการไฟฟ้าจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คนวงในกิจการไฟฟ้าเท่านั้น

การวางแผนการลงทุนหลักของกิจการไฟฟ้า ถูกภาคประชาสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงเป้าหมายในการวางแผน ที่มุ่งเน้นการพัฒนาพลังงานอย่างเดียว ให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าเป็นหลัก กรอบคิดในการวางแผนและการลงทุนจำกัดอยู่เพียงโครงการพลังงานขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ ที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือเขื่อนเท่านั้น โดยไม่ให้ความสำคัญกับมิติความขัดแย้งในสังคมที่เกิดจากโครงการกิจการไฟฟ้าในพื้นที่ต่างๆ ไม่ได้เน้นการจัดการมิติอื่นๆ ของระบบไฟฟ้าที่จะนำไปสู่ความยั่งยืน ในกระบวนการ

วางแผนขาดการพิจารณาทางเลือกที่หลากหลาย ไม่ได้มีการบูรณาการเป้าหมายด้านอื่นๆ เข้ามา ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการลงทุนในกิจการไฟฟ้า เช่น ไม่พิจารณาทางเลือกที่หลากหลายของการจัดการด้านพลังงาน การประหยัดพลังงาน และพลังงานหมุนเวียนรูปแบบต่างๆ

ในอดีตไม่มีกระบวนการเปิดพื้นที่ให้มีการอภิปราย การวิเคราะห์ การถกเถียง หรือเปิดรับ ข้อมูลและมุมมองของภาคส่วนต่างๆในสังคม โดยกระบวนการพิจารณาอนุมัติแผน ก็จำกัดอยู่ เฉพาะรัฐบาลเท่านั้น ขาดการตรวจสอบภายนอกโดยสิ้นเชิง ทั้งสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สถาบัน วิชาการ องค์กรผู้บริโภค สื่อมวลชน หรือประชาชนทั่วไป(ประสพท มีแต่้ม, 2547)

ตลอดประวัติศาสตร์กว่า 50 ปี กิจการไฟฟ้าได้เติบโตมาจากการใช้ฐานทรัพยากรของ ส่วนรวม และการใช้อำนาจรัฐในการรอนสิทธิ เวนคืนที่ และการคุกคามสิทธิประชาชนในพื้นที่ต่างๆ จนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนในหลายพื้นที่ และส่งผล กระทบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ จนในปัจจุบันเป็นกิจการหนึ่งที่ถูกเรียกร้องให้มี แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อลดความขัดแย้งในสังคมและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ต่างๆ

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการไฟฟ้ามีมากขึ้น ทั้งรัฐวิสาหกิจ ราชการ และบริษัทเอกชน ซึ่งหลายหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ที่ทับซ้อนทั้งในการกำหนดนโยบาย และ กำกับดูแล บางหน่วยงานก็มีหน้าที่ที่ทับซ้อนทั้งกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และเป็นผู้ประกอบการ ด้วย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ได้ครอบครองสิทธิในการแสดงบทบาทอันชอบด้วยกฎหมาย อำนาจ หน้าที่ และเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า โดยผ่านแผนพัฒนากำลัง การผลิตไฟฟ้าได้

หน่วยงานที่สามารถแสดงบทบาทอย่างชัดเจนในการกำหนดนโยบายด้านไฟฟ้า ต่าง มุ่งเน้นในการจัดหาไฟฟ้าเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการ และความมั่นคง การมุ่งเน้นการลงทุนใน โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ยังเป็นสิ่งที่ทุกหน่วยงานผู้อยู่ในระบบการกำหนดนโยบายเห็นตรงกัน

ปัจจุบันกระบวนการกำหนดนโยบายโดยการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ซึ่งถือเป็น นโยบายหลักในลงทุนในกิจการไฟฟ้า กลายเป็นประเด็นหัวใจสำคัญที่กลุ่มต่างๆในสังคม ให้ ความสำคัญ ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มวงในที่มีอำนาจบทบาทในการกำหนดกระบวนการและสาระสำคัญของแผนอีกต่อไป

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาวิเคราะห์กระบวนการต่อสู้ ผลักดัน และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ ในการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้า ผ่านแผนการพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(2550- 2564) หรือ PDO2007

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการต่อสู้ ผลักดัน และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าไทย กรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(2550-2564) หรือPDP2007

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาจากกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าผ่านแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(2550-2564) หรือPDP2007

1.4 วิธีศึกษา

การศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการลงทุนในกิจการไฟฟ้าไทย โครงสร้างกิจการไฟฟ้าไทย ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกิจการไฟฟ้าไทย โครงสร้างกิจการไฟฟ้าและลักษณะรูปแบบการบริหารกิจการระบบไฟฟ้า

ค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร วารสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ บทความ และเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต พร้อมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบข้อมูลที่ผู้ศึกษาต้องการทราบ โดยนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ตีความ ตามแนวคิดของผู้วิจัย และอยู่ในกรอบแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Analytical description)

เพื่ออธิบายให้เห็นถึงกระบวนการต่อสู้ ผลักดัน และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าไทย กรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(2550-2564) หรือPDP2007

1.5 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงบทบาทและวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆในการต่อสู้ ผลักดัน และต่อรองในการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าไทย ผ่านกรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP2007)

1.6 รายงานผลการศึกษา

วิจัยนี้จะแบ่งออก เป็น 6 บทคือ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ขอบเขต วัตถุประสงค์ และวิธีการศึกษา

บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

- บทที่ 3** กลุ่มผลประโยชน์ในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยพ.ศ.2550-2564(PDP2007)
- บทที่ 4** กระบวนการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยพ.ศ.2550-2564(PDP2007)
- บทที่ 5** บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

แม้กิจการไฟฟ้าคือแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ปัญหา ความขัดแย้งในสังคมจากการกำหนดนโยบายขยายกำลังการผลิตไฟฟ้ากลับเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด ดังเช่นการประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรมของชาวบ้านในพื้นที่ที่ยึดเยื้อยาวนานเกือบ 2 ทศวรรษ กรณีกลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบด้านมลพิษ สุขภาพและถิ่นที่อยู่จากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง หรือกรณีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินของชาวบ้านกว่า 15,000 ครอบครัวจากการก่อสร้างเขื่อนปากมูลเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การประท้วงของชาวบ้านประจวบคีรีขันธ์ในทศวรรษ 2540 เมื่อจะมีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่ของเอกชน เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันการรวมตัวของชุมชนยังมีความเข้มแข็งตื่นตัวมากขึ้นเกือบจะทุกพื้นที่ของประเทศเมื่อทราบข่าวว่าจะมีการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ จากถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ หรือนิวเคลียร์เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านเกิดของตน การประท้วงในหลายรูปแบบของกลุ่มชาวบ้านจะเกิดขึ้นและระดับความรุนแรงก็จะแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ จนผู้กำหนดนโยบายในทศวรรษ 2540 และทศวรรษ 2550 นี้ต่างหนักใจว่าการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในประเทศไทยไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป

ความขัดแย้งในสังคมจากกิจการไฟฟ้าเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันจากกระบวนการกำหนดนโยบายไฟฟ้า ผ่านการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) ซึ่งการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งอำนาจในการต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจ เกิดจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกิจการไฟฟ้า ฝ่ายที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว กล่าวอ้างถึงหลักความมั่นคงของระบบเป็นเป้าหมายอันดับหนึ่ง จึงต้องมุ่งเน้นการจัดหาพลังงานไฟฟ้า โดยการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่จากถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ นิวเคลียร์ รวมทั้งพลังน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่ และยืนยันหลักการรวมศูนย์การผลิตไฟฟ้า กับอีกฝ่ายหนึ่งที่คัดค้านและต่อต้านแนวนโยบายตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) โดยปฏิเสธหลักการและแนวทางของฝ่ายสนับสนุน และให้หันไปใช้หลักการและแนวทางในทางตรงกันข้ามคือ เป้าหมายอันดับหนึ่งคือการมีประสิทธิภาพของระบบไฟฟ้า จึงต้องมุ่งเน้นไปที่การจัดการการใช้ไฟฟ้า และสามารถเอาตัวเลขที่ได้จากการใช้ไฟฟ้าที่ลดลงไปเพิ่มตัวเลขการจัดการไฟฟ้าได้ และความไม่จำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้าใหญ่เลยตลอด 15 ปีตามแผน

PDP2007 เพราะกำลังสำรองบวกกับการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบไฟฟ้า การมุ่งเน้นการจัดการการใช้ไฟฟ้าเพื่อเพิ่มตัวเลขการจัดหาไฟฟ้าแทนการสร้างโรงไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนเพื่อขยายกำลังการผลิตไฟฟ้า และเสนอหลักการกระจายศูนย์ไฟฟ้าเป็นแนวทางการพัฒนาระบบไฟฟ้าแทนการรวมศูนย์การผลิตไฟฟ้า

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนแผนPDP และกลุ่มที่คัดค้านต่อต้าน แผนPDP โดยกลุ่มที่สนับสนุนแผนดังกล่าวได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคมจากแผนPDP ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่คัดค้านต่อต้านกลับเป็นผู้จ่ายต้นทุนของการกำหนดนโยบายดังกล่าว โคนตนเองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างแท้จริง และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาสาระในแผนดังกล่าว อันเนื่องมาจากมาตรการการกีดกัน การไม่ได้รับเชิญ หรือการรับฟังแต่ไม่นำพาในการนำไปกำหนดเป็นเนื้อหาเนื่องจากสถานะที่ด้อยกว่าของกลุ่มผู้คัดค้านต่อต้าน ทั้งในด้านเงินทุน อำนาจทางการเมือง ทางสังคม และทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงขนาดองค์กรและการจัดองค์กร จึงกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์วงใน(insider groups) และกลุ่มผลประโยชน์วงนอก(outsider groups)

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์จากกิจการไฟฟ้า ทำให้ฝ่ายเสียเปรียบในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์วงนอก(outsider groups)ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจไม่เท่าเทียม(Insider groups) จึงต้องมีการรวมตัวกันเพื่อคัดค้านและต่อต้านแนวทางการกำหนดนโยบายที่ถูกครอบงำด้วยแนวทางตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ฝ่ายสนับสนุนเป็นผู้จัดทำ ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการชุมนุมประท้วง การกระทำที่อุกอาจ การเปิดพื้นที่ว่างในให้กว้างมากขึ้น การสร้างมีส่วนร่วมในขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ การสร้างพันธมิตรใหม่ การสร้างสายสัมพันธ์ การขยายแนวคิดกับสาธารณะ และการให้ความสำคัญกับสื่อมวลชน ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่ครอบงำการกำหนดนโยบายภาคไฟฟ้าผ่านแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) ก็จะพยายามคงอำนาจและพื้นที่ของตนเองเอาไว้ให้มั่น และมีการพยายามสร้างภาพลักษณ์ใหม่ๆ เพื่อกลบเกลื่อนความขัดแย้งในอดีต สร้างการยอมรับจากสาธารณะถึงแนวนโยบายการดำเนินการที่ผ่านมาและที่ดำเนินการอยู่

งานวิชาการที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าไทยมักจะมุ่งเน้นไปที่การแปรรูปกิจการไฟฟ้า หรือผลกระทบจากกิจการไฟฟ้าในด้านต่างๆ แต่การศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในกระบวนการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าผ่านแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP)หรือแผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้ายังไม่ได้รับการศึกษามากนัก ทั้งที่รูปแบบการต่อสู้ผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านสะท้อนถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองในปัจจุบัน และยังมีผลต่อการพัฒนาระบบไฟฟ้าของไทย และการเข้าใจต้นเหตุของความขัดแย้งในสังคมเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการศึกษารุ่นนี้จึงเน้นไปที่การวิเคราะห์กระบวนการต่อสู้

ต่อรอง และผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) โดยใช้แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เป็นเครื่องมือในการศึกษา

2.2 ทฤษฎีและแนวคิด

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

ทฤษฎีกลุ่มเริ่มด้วยการเสนอว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ คือศูนย์กลางของระบบการเมือง ปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจะรวมกลุ่มแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อกดดันรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นสะพานเชื่อมสำคัญระหว่างรัฐบาลและปัจเจกบุคคล การเมืองคือการที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดันรนเพื่อผลักดันนโยบายของกลุ่มตน

การเมืองคือการจัดการข้อขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ โดย 1.สร้างกฎของเกมเพื่อให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ต่อสู้กัน 2. จัดหาทางออกที่ประนีประนอม เกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ 3.นำทางออกที่ทำให้เกิดดุลยภาพนั้นมาสร้างนโยบาย 4.บังคับใช้นโยบายนั้น

นโยบายสาธารณะคือดุลยภาพที่เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และหากเกิดการเปลี่ยนแปลง ก็จะเปลี่ยนแปลงไปใกล้กับทิศทางที่กลุ่มที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต้องการ และห่างออกจากแนวที่กลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยต้องการ

ปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์คือ จำนวนสมาชิก ฐานะ ความเข้มแข็งของกลุ่ม ภาวะผู้นำ ช่องทางที่จะเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม

กิจกรรมทางการเมืองทุกชนิดสามารถอธิบายได้ด้วยกรอบของการแข่งขันกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นักนโยบายทำงานสนองตอบความกดดันและการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผ่านการต่อรอง เจรจา และประนีประนอม ในขณะที่นักการเมืองพยายามจะผสมผสานจัดสรรนโยบายเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ โดยคำนึงถึงฐานของผู้มีสิทธิ์ออกเสียง และความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์นั้น

พรรคการเมืองก็คือกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีภาวะดุลยภาพจากการประกอบขึ้นของ 1.กลุ่มแฝงเร้น (latent group) อาจไม่ได้ปรากฏตัวชัดเจนในภาวะปกติ แต่เป็นผู้สนับสนุน ระบบรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ตั้งกติกาของเกม แต่พร้อมจะดำเนินการหากภาวะดุลยภาพถูกทำลาย 2. กลุ่มมีสมาชิกคาบเกี่ยวกัน (Overlapping Group membership) ช่วยรักษาดุลยภาพโดยป้องกันไม่ให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเรียกร้องมากเกินไป

ในทางสังคมศาสตร์ กลุ่ม หมายถึง การรวมตัวขององค์กรที่มีอยู่ในความสัมพันธ์นั้น เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน

ความเป็นมาของแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์

แนวความคิดกลุ่มผลประโยชน์มีจุดเริ่มต้นจากงานเรื่อง The Process of Government (1908) ของอาร์เธอร์ เบ็นท์ลี (Arthur Bentley 1870-1957) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันผู้ริเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมือง ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่ม คือ มวลชนมนุษย์ที่มารวมกันเพราะมีกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันและปัจเจกชนแต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน The Process of Government (1908) เสนอให้ทำการศึกษากิจการเมืองผ่านการศึกษากิจกรรม (activities) ที่มุ่งผลประโยชน์ ซึ่งผู้แสดงกิจกรรมเหล่านี้ก็คือกลุ่ม การศึกษากิจกรรมของกลุ่มต่างๆ แทนที่จะเป็นของปัจเจกบุคคลดังทฤษฎีเสรีนิยม-liberalism-ดั้งเดิม เป็นแนวทางหลักและเพียงพอในการทำความเข้าใจกับการเมืองและการตัดสินใจทางการเมือง เท่ากับว่ารัฐบาลก็เป็นกลุ่มด้วย

เดวิด ทูแมน (David B. Truman 1913-2003) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึงกลุ่มที่มีทัศนคติร่วมกัน (shared attitudes) และมีข้อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่นๆ ในสังคม เมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ในงานของทูแมนเรื่อง The Governmental Process (1951) ทูแมนได้พัฒนาแนวคิดของเบ็นท์ลีขึ้นเป็นทฤษฎีกลุ่มการเมือง (Group Theory of Politics) โดยแทนที่จะเน้นกิจกรรมของกลุ่ม ทูแมนกลับเน้นไปที่การศึกษากลุ่มในฐานะที่เป็นองค์การที่มาจากความร่วมมือของของปัจเจกที่มีการปฏิสัมพันธ์และทัศนคติร่วมกันในลักษณะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับสถาบันการปกครองที่เป็นทางการ งานของทูแมนจึงเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของการวิเคราะห์แนวสถาบันการปกครอง โดยหันมาเน้นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือที่เรียกว่าแนวพฤติกรรมศาสตร์ (behavioralism)

ในการพัฒนาทฤษฎีประชาธิปไตยพหุนิยม (Pluralist Democracy) ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ทฤษฎีกลุ่มได้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ ทฤษฎีประชาธิปไตยพหุนิยม อธิบายว่า การรวมตัวกันของปัจเจกชนเป็นกลุ่มผลประโยชน์เป็นวิธีการที่ประชาชนจะผลักดันให้ผู้ปกครองได้ดำเนินการตามความต้องการ จึงเป็นสิทธิอันชอบธรรมและมีความจำเป็นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สังคมที่มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากและหลากหลายจะเป็นสังคมที่มีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ ซึ่งตัวนโยบายสาธารณะนี้จะสะท้อนถึงคุณภาพของผลประโยชน์ของประชาชนในสังคม การอธิบายของนักทฤษฎีประชาธิปไตยพหุนิยมในยุคแรกเช่นนี้เป็นการกลับไปสู่ข้อสรุปของนักทฤษฎีกลุ่มที่เชื่อว่าการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่ละกลุ่มจะมีอำนาจเพียงพอที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน เกิดการแบ่งปันระหว่างกลุ่ม ทำให้เกิดการ

ตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันและกันโดยไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นซึ่งจะนำไปสู่ดุลยภาพทางอำนาจ (Balance of Power) ของสังคม

อย่างไรก็ตามสำนักชนชั้นนำ (Elitism) ได้แย้งว่า กรณีสังคมอเมริกัน อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำทางอำนาจ 3 กลุ่ม ซึ่งมีตำแหน่งที่สามารถควบคุม บังคับบัญชา โครงสร้างองค์กรสำคัญๆ และเชื่อมโยงไปถึงการตัดสินใจสำคัญๆต่างได้ โดยแม้จะมีการรับข้อเสนอจากกลุ่มอื่นภายนอกเข้ามา ก็มีอิทธิพลน้อยมากต่อการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่างๆ สำนักมาร์กซิส (Marxism) วิเคราะห์ว่า อำนาจจะกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนายทุน ไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายมากมาย และสำนักภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) วิเคราะห์ต่างออกไปในเรื่องเศรษฐกิจที่กลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มทุน กลุ่มแรงงาน กลุ่มรัฐ ยินยอมที่จะตกลงกันในการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันแบบหุ้นส่วน แต่หุ้นส่วนดังกล่าวก็อาจจะไม่เท่าเทียมกัน ข้อโต้แย้งข้อสรุปของนักพหุนิยมในยุคต้นดังกล่าว จากนักวิชาการกลุ่มอื่นๆ ทำให้ภายหลังสำนักพหุนิยมจึงยอมรับว่าไม่มีความเสมอภาคในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และการแข่งขันไม่ได้นำมาซึ่งดุลยภาพทางอำนาจเสมอไป

สิ่งที่น่าเชื่อถือจริงๆ คือบรรดาคนจน ชนกลุ่มน้อยหรือผู้เปราะบางในสังคมไม่ค่อยมีกลุ่มผลประโยชน์ หรือการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์มีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่เรียกร้องและปฏิบัติการต่างๆ แทนผู้มีอันจะกินและผู้มีการศึกษาดีซึ่งเป็นผู้ได้เปรียบอยู่แล้วในสังคม ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในอเมริกา เมื่อมีผลประโยชน์มากกว่า 10,000 กลุ่มแข่งขันกันก็จะมีอิทธิพลต่อสภาของ เกรสที่กรุงวอชิงตันแต่ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางธุรกิจ การเงิน และวิชาชีพ

แม้ความไม่เท่าเทียมทางอำนาจระหว่างกลุ่มไม่ได้หมายความว่า กลุ่มคนที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบในสังคมจะไม่สามารถรวมตัวขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันนโยบายได้ ในปัจจุบันกลับพบว่า การรวมตัวของกลุ่มคนเหล่านี้เกิดขึ้นมาก เพียงแต่มีการจัดองค์การ และวิธีการที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป เช่น การจัดองค์การแบบเครือข่าย(network) แทนที่จะเป็นองค์การแบบเป็นทางการ หรือใช้ยุทธวิธีการกระทำที่อุกอาจ หรือทางตรง(direct action) ต่อสิ่งที่ตนต่อต้าน มีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างออกไปเช่น ต้องการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวิถีชีวิต มีการสร้างนวัตกรรมเชิงวัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งไม่ได้ทำการเรียกร้องนโยบายโดยตรง นักวิชาการบางกลุ่มจึงได้พัฒนาแนวคิดเรื่องขบวนการทางสังคม (Social Movement) ขึ้นมาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์นี้ แทนที่จะใช้ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าว

งานอีกชิ้นหนึ่งในกลุ่มแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ที่งานวิจัยชิ้นนี้จะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ด้วย คืองานของ กรานต์ (Wyn Grant 1989) ซึ่งนำเสนอใน "pressure Groups, Politics and Democracy in Britain" ว่าในสังคมมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีช่องทางเข้าถึง(channel

of access) ต่อผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และที่ไม่มีหรือไม่ค่อยมีช่องทาง ซึ่งเรียกว่ากลุ่มวงใน (insider groups) กับกลุ่มวงนอก(outsider groups) ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ กลุ่มวงในจะมีการติดต่อปรึกษาหารือกับข้าราชการและรัฐมนตรีตามกระทรวงเป็นกิจวัตร จึงมีอิทธิพลมากพอสมควรในการออกนโยบายในพื้นที่หรือประเด็นนโยบายที่กลุ่มมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือมีความห่วงใย หรือใส่ใจในประเด็นนั้น ส่วนกลุ่มวงนอกคือกลุ่มที่ไม่อยู่ในฐานะเช่นนั้น จึงต้องใช้ยุทธวิธีอย่างอื่น ซึ่งเป็นวิธีโดยอ้อมโดยการสร้างให้เกิดการสนับสนุนจากสาธารณชนทั่วไป เช่น การชักชวนให้ประชาชนแต่ละคนส่งจดหมายแสดงความเห็นไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ หรือโดยการชุมนุมประท้วง หรือการกระทำที่ดูออกจาดิเรก (direct action) เพื่อแสดงความรู้สึกและจุดยืนให้ประจักษ์และเป็นข่าว

สาเหตุการเกิดกลุ่มผลประโยชน์

เดวิด ทูแมน(The Governmental Process 1951) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ ว่า กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นจากการที่ผลประโยชน์ของกลุ่มชนที่ไม่มีการจัดตั้งถูก “รวบรวม” โดยการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม หรือเทคโนโลยี และเมื่อสังคมทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ปัจเจกชนก็ยิ่งมีความสามารถน้อยลงในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่มาพร้อมกับพัฒนาการของสังคมจนเป็นเหตุให้เกิดการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาทำหน้าที่แก้ปัญหาแทน และในทางกลับกัน เมื่อ กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง กลุ่มผลประโยชน์อื่นก็จะเกิดตามมาเนื่องจากนโยบายที่ให้ประโยชน์กับกลุ่มนั้นจะไป “รวบรวม” ผลประโยชน์ของกลุ่มชนอื่นจนเป็นเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลเช่นกัน

พฤทธิสถาน (2548, 138) ตั้งข้อสังเกตว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ได้ยังต้องขึ้นกับ (1) จำนวนหรือขนาดของคนในกลุ่มนั้นๆ (2) สำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน (3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (4) ภัยคุกคามร่วมกัน(5) รูปแบบของระบบการปกครอง ด้วย

นิยามของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ใน(interest group) ในความหมายอย่างกว้างหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันเพื่อแสวงหาหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

ปัจจัยหรือเงื่อนไขของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

พุกิสถาน (2548) และ Greenwald (1977) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ดังนี้

(1) ทรัพยากร: หมายถึงอะไรก็ตามที่ช่วยให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ เช่น จำนวนสมาชิก เงินทุน การจัดองค์กรหรือโครงสร้างภายใน ผู้นำ สายสัมพันธ์หรือช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ความรู้และข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณะ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของกลุ่มผลประโยชน์คือ ความชอบธรรม เพราะโดยหลักการแล้ว การได้รับความชอบธรรมหมายถึงการได้รับการยอมรับให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

(2) วัฒนธรรมทางการเมือง: ในแต่ละสังคมจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองต่างกันออกไป แม้ว่าสังคมนั้นจะมีระบบการปกครองเหมือนกับสังคมอื่นๆก็ตาม และวัฒนธรรมทางการเมืองนี้คือเกณฑ์ที่กำหนดว่าอะไรหรือวิธีการใดเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

(3) ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง: อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมาจากความรู้หรือความเชี่ยวชาญที่กลุ่มนั้นครอบครองอยู่ และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางนี้จะมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษในกรณีที่คุณที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไม่มีความรู้เพียงพอและจำเป็นต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialized Expertise) ในด้านนั้น

Ippolito and Walker (1980) อธิบายถึงโครงสร้างภายในของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเช่นกัน แบ่งออกได้เป็น 5 ด้านดังนี้

(1) ระดับของการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ (Range of Represented Interest): การที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนของสมาชิกจำนวนมากที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน (เช่น หอการค้า) จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกทั้งหมดได้ การเลือกตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยละเลยผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มที่เหลือจะนำไปสู่ความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินการของกลุ่มอย่างสำคัญ ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่แคบและชัดเจนจะมีโอกาสเกิดความความขัดแย้งภายในองค์กรน้อยและมีประสิทธิภาพและโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินการมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่มีระดับของการเป็นตัวแทนผลประโยชน์สูงกว่า

(2) การจัดองค์กร (Organizational Structure): กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการจัดองค์กรได้สองแบบคือแบบสหพันธ์ (Federation) ที่องค์กรหนึ่งประกอบขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ขนาดต่างๆหลายองค์กร และแบบเชิงเดี่ยว (Unitary Structure) ที่องค์กรประกอบขึ้นจากการรวมตัวของปัจเจกโดยตรงและการดำเนินงานไม่ขึ้นกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งทั้งสองแบบจะมีข้อดีและข้อเสียต่างกันไป องค์กรแบบสหพันธ์จะมีข้อเสียเกี่ยวกับการจัดองค์กรที่ซับซ้อนและอาจมีการแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรสมาชิกจากส่วนกลาง รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างองค์กรสมาชิก แต่การบริหารก็สามารถยืดหยุ่นได้โดยการปล่อยให้องค์กรสมาชิกรับผิดชอบดำเนินงานภายในพื้นที่ของตนได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง ในขณะที่องค์กรแบบเชิงเดี่ยวมีการจัดองค์กรที่ซับซ้อนน้อยกว่าซึ่งทำให้สมาชิกสามารถเข้าถึงการบริหารได้โดยตรงและมีปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงและความขัดแย้งในการดำเนินงานน้อยกว่า แต่การดำเนินงานอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับองค์กรแบบสหพันธ์

(3) ความรุนแรงของประเด็นในการเรียกร้อง (Change versus the Status Quo): กลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานของนโยบายหรือระเบียบสังคม (Radical/Fundamental Change) จะประสบกับปัญหาในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตนมากกว่ากลุ่มที่เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในกรอบนโยบายที่เป็นอยู่ในขณะนั้น (Incremental Change) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานจะกระทบผลประโยชน์ของคนจำนวนมาก รวมถึงผลประโยชน์ของชนชั้นนำ นอกจากนี้ยังมีต้นทุนของการดำเนินการที่สูงกว่าการเปลี่ยนแปลงในกรอบนโยบายเดิม (Sunk Cost)

(4) ทุนทางการเมือง (Political Currency): ความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์ใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆที่สามารถแปลงไปเป็นทุนทางการเมืองซึ่งประกอบไปด้วย

(4.1) ขนาดของสมาชิก: ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จำนวนของสมาชิกของกลุ่มแสดงถึงจำนวนของคะแนนเสียงอันเป็นสิ่งนี้นักการเมืองให้ความสำคัญมากที่สุด ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่มีจำนวนสมาชิกน้อยอาจไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับกลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่า

(4.2) ความสามารถในการระดมสมาชิก: จำนวนของสมาชิกจะปราศจากความสำคัญทางการเมืองหากว่ากลุ่มผลประโยชน์ไม่สามารถควบคุมสมาชิกของตนเองได้ ดังนั้น ในการแข่งขันเพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าแต่มีความสามารถในการระดมสมาชิกดีกว่าจะสามารถเอาชนะกลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่าแต่ไม่สามารถควบคุมจำนวนสมาชิกของตนได้

(4.3) การกระจายตัวและความหลากหลายของสมาชิก: การเป็นตัวแทนของคนทุกกลุ่มในระดับประเทศสะท้อนถึงความเห็นร่วมกันในระดับประเทศของประเด็นนั้นๆ ดังนั้น

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการกระจายตัวและความหลากหลายของสมาชิกในระดับประเทศมากกว่าจะมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่มีสมาชิกประเภทเดียวหรือกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น

(4.4) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ: กลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินทุนมากกว่าย่อมจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในการเรียกร้องผลประโยชน์ นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นตัวแทนของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจจะมีโอกาสมากกว่าที่จะได้รับความสำคัญจากรัฐบาล

(4.5) สถานภาพทางสังคม: กลุ่มที่ได้รับการยอมรับหรือมีความน่าเชื่อถือเป็นพิเศษจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบกลุ่มอื่นๆในการเรียกร้องผลประโยชน์

(4.6) อุดมการณ์ของกลุ่ม: กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์ที่ไม่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปหรือไม่มีความยึดหยุ่นทางอุดมการณ์จะประสบกับความยากลำบากในการแสวงหาพันธมิตรและความร่วมมือจากทั้ง สาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆและนักการเมือง

(4.7) ความเป็นผู้นำ: ทรัพยากรทั้งหมดที่กลุ่มมีอาจไม่มีความหมายถ้าปราศจากการบริหารที่ดี ดังนั้น ความสามารถของผู้นำในการบริหารทรัพยากรจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

(5) การตัดสินใจ (Decision Making): การจัดองค์การของกลุ่มผลประโยชน์จะบอกถึงรูปแบบการตัดสินใจของกลุ่มนั้น กระบวนการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์แบบเชิงเดี่ยวจะมีความซับซ้อนน้อยกว่าการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์แบบสหพันธ์ อำนาจในการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์แบบเชิงเดี่ยวมักจะกระทำโดยคณะผู้บริหารหรือผู้นำเท่านั้น แต่กลุ่มผลประโยชน์แบบสหพันธ์จะมีการกระจายอำนาจของการตัดสินใจมากกว่า (Ippolito and walker 1980, 315-316) แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของผู้บริหารกลุ่มจะต้องสะท้อนความต้องการส่วนมากของสมาชิกเสมอ หากการตัดสินใจของผู้บริหารขัดแย้งกับความต้องการของสมาชิกแล้ว กลุ่มผลประโยชน์นั้นอาจล่มสลายหรือสูญเสียสมาชิกเป็นจำนวนมากได้

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ได้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2530 และอธิบายถึงเงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ 6 ประการดังนี้

(1) ขนาดของกลุ่ม จากกรณีของประเทศไทยกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมักเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก เนื่องจากต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำและมีเอกภาพในกาดำเนินการมากกว่า รวมทั้งโอกาสที่จะเกิดปัญหา “ดีตัวฟรี” น้อยกว่า สมาชิกบางคนต้องการรับประโยชน์แต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่าย แต่กลุ่มที่มีขนาดใหญ่บางกลุ่มก็สามารถมีประสิทธิผลได้ เช่น กลุ่มชาวไร่อ้อย และสมาคมโรงสีข้าวไทย ด้วยเงื่อนไขของการประกอบและการจัดองค์การ

เอื้อให้การรวมกลุ่มมีประสิทธิภาพ เช่น การที่ไร้อัยกระจุกตัวอยู่รอบโรงงานน้ำตาล หรือกรณีสมาชิกของสมาคมโรงสีข้าวไทยที่ได้รับประโยชน์มากกว่าสมาชิกคนอื่นๆ ยินยอมแบกรับภาระรายจ่ายที่สูงกว่า

(2) ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์ กลุ่มที่มีขอบเขตของผลประโยชน์ชัดเจนจะมีประสิทธิภาพ ในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนทำให้การรวมกลุ่มมีความเอกภาพและมั่นคง สมาชิกเห็นผลประโยชน์ของการรวมกลุ่มได้ชัดเจน กลุ่มที่มีขอบข่ายที่ชัดเจนและจำกัดจะมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มที่มีขอบข่ายผลประโยชน์กระจัดกระจาย

(3) ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม การผลักดันนโยบายมีต้นทุนที่ต้องเสีย ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีประสิทธิภาพในการเรียกร้องผลประโยชน์ นอกจากการแบกรับต้นทุนของการเรียกร้องผลักดันนโยบายแล้ว ยังต้องพิจารณาปัจจัยทั้งฐานะดั้งเดิมของกลุ่ม และอนาคตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลุ่มนั้นเกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ดึงดูดสมาชิกและความสนใจของรัฐบาล จากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น หรือโอกาสที่จะขอแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่หากมีการดำเนินนโยบายตามที่มีการเรียกร้อง

(4) พลังต่อรองทางการเมือง อำนาจต่อรองทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นกับปัจจัยหลาย ประการ ที่สำคัญคือ การสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง โดยการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้มีอำนาจเพื่อนำไปสู่การผลักดันนโยบายที่ตนต้องการ นอกจากนั้นการกำหนดพลังต่อรองทางการเมืองยังขึ้นอยู่กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งความสามารถในการระดมมวลชน หรือกิจกรรมที่สามารถสร้างผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสาธารณะชนก็จะสร้างอำนาจต่อรองสูง แต่การมีอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจต่อรองสูง ก็เชื่อว่าจะทำให้การผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ประสบผลสำเร็จเสมอไป เนื่องจากต้องพิจารณาถึงปัจจัยภาพลักษณ์ที่อาจจะถูกมองว่าการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองเพื่อผลักดันนโยบายใดๆ นั้นไม่ได้แสดงถึงความเป็นสัจด์์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ตัว จนสาธารณะยอมรับไม่ได้

(5) ผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด ความสามารถของผู้นำมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จของกลุ่มในการเรียกร้องนโยบาย ผู้นำกลุ่มจำเป็นจะต้องมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับชนชั้นนำทางอำนาจ มีความสามารถเข้มแข็ง สามารถประเมินสถานการณ์ทางการเมือง รู้จังหวะและใช้กลวิธีที่เหมาะสมในการผลักดันนโยบายและยังต้องรับภาระต้นทุนในการเรียกร้องผลประโยชน์มากกว่าสมาชิก

(6) นโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ผลักดัน เป็นเงื่อนไขสุดท้ายของความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อยู่ที่นโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องผลักดัน หากต้นทุนทางการเมืองหรือต้นทุนทางสังคมของนโยบายนั้นมีมากเกินไป จะทำให้รัฐบาลและสังคมปฏิเสธที่จะยอมรับ นอกจากนั้นนโยบายบางนโยบาย เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วเป็น

ประโยชน์ต่อสาธารณะแต่แท้จริงแล้วกลับเอื้อประโยชน์ให้บุคคลบางกลุ่มแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีสถานะทางสังคมดีกว่าบุคคลทั่วไป ทำให้การคัดค้านนโยบายที่มีลักษณะนี้เป็นไปอย่างยากลำบากเนื่องจากเป็นการยากที่จะอธิบายให้สาธารณะเข้าใจตัวอย่างของกรณีดังกล่าวก็คือ นโยบายประกัน/พุงราคาพืชผล นโยบายจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อส่งเสริมการส่งออก ฯลฯ

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

G. A Almond and G. Bingham Powell(1966) ได้จำแนกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว (anomic interest groups) มีลักษณะของการจัดองค์กร (organized) ต่ำ บางที่เรียกว่าเป็นกลุ่มไร้ปทัสถาน โดยปกติเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างกระตั้นหันเนื่องมาจากความพร้อมของเงื่อนไขในสถานการณ์นั้นมีอารมณ์เป็นแรงผลักดันสำคัญโดยที่ปราศจากการวางแผน และการจัดตั้งองค์กรในการเคลื่อนไหว จึงมีการรวมตัวและสลายตัวกันเร็ว เช่นการชุมนุมเรียกร้อง การรวมตัวกันประท้วง เดินขบวนกลุ่มประเภทนั้นนอกจากจะเรียกร้องผลประโยชน์ของตนแล้ว ยังมักก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจจากคนกลุ่มหนึ่งไปสู่คนอีกกลุ่มหนึ่ง

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ใช่สมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่เป็นนิติบุคคล (non-associational interest groups) เกิดจากการที่สมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์กัน ร่วมกัน รับสมาชิกเฉพาะที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกันหรือคล้ายกัน เช่น เชื้อชาติ ศาสนา อุดมการณ์ เป็นต้น เป็นกลุ่มที่อาจจะไม่มีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกันในผลประโยชน์ วัฒนธรรม หรือ อุดมการณ์บางอย่าง กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองเป็นครั้งคราวผ่านตัวแทนหรือผู้นำกลุ่ม

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคมหรือเป็นองค์กรแบบเป็นทางการ เป็นนิติบุคคล (associational-interest groups) เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งองค์กรที่ถาวร สามารถทำงานเป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม ภายในองค์กรของกลุ่มจึงมีการบริหาร และการจัดการที่เป็นระบบและมีระเบียบกฎเกณฑ์ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งและมีสมาชิกแน่นนอนแบบเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไปในสังคมตะวันตกเช่น สหภาพแรงงาน หอการค้า และสมาคมต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะและเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรที่ดี รวมทั้งมีความสามารถในการเรียกร้องและนำเสนอผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง

4. กลุ่มผลประโยชน์สถาบัน (institutional interest groups) พบได้ภายในองค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organization) เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หรือหน่วยงานราชการอื่นที่ไม่มีหน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์โดยตรง กลุ่มเหล่านี้อาจแสดงออกหรือเรียกร้องผลประโยชน์กลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม ในประเทศกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์สถาบันมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานขององค์กรในระบบรองรับ เนื่องจากกลุ่มอื่น ๆ มีจำนวนน้อย หรือไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งกลุ่มดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครอง จึงทำตัวเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้โดยชอบธรรมในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้มักจะใช้ความน่าเชื่อถือของสถาบันของตนเป็นทรัพยากรในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเอง

กลุ่มผลประโยชน์ 1 และ 2 หรือที่เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการ (Non association interest groups) นั้น เป็นกลุ่มที่มีรูปแบบเหมือนกันในส่วนที่เรียกร้องผลประโยชน์ เป็นครั้งคราวหรือเฉพาะกรณีไป ไม่มีการจัดตั้งที่แน่นอน และไม่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์กรและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนได้ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้สามารถพัฒนาไปเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะแบบที่ 3 และ 4 ได้

สำหรับสถานะของกลุ่มผลประโยชน์ 3 และ 4 นี้จะต่างกันตามลักษณะของสังคมที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นอาศัยอยู่ นั่นคือ ในสังคมกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์สถาบัน เช่น กองทัพ จะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มผลประโยชน์แบบที่เป็นทางการ แต่ในสังคมที่พัฒนาแล้ว กลุ่มผลประโยชน์แบบเป็นทางการจะมีอิทธิพลเหนือกว่ากลุ่มผลประโยชน์สถาบัน

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้น พบว่า กลุ่มผลประโยชน์มีทั้งลักษณะที่เป็นทางการ (formal organization) และไม่เป็นทางการ (informal organization) มีวัตถุประสงค์ปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ กลุ่มเหล่านี้มีหน้าที่เป็นผู้ป้อนข้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนต่อผู้กำหนดนโยบาย

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญในการถ่ายทอดความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนไปสู่ผู้บริหาร และผู้วางนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญทางการปกครอง และพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม โดยมีหน้าที่ทางการเมืองประมวลเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่างๆ ในสังคมมากขึ้น

2. กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆหรือกระบวนการวางนโยบายเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอกันโดยทั่วหน้า

3. กลุ่มผลประโยชน์ จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหา หรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย

4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบาย

5. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้อำนาจนั้นมามีอำนาจมากเกินไป

6. กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขัน จะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครอง ไม่ให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเอง หรือจากเศรษฐกิจและสังคม

7. ในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จำทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้น

กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจทางการเมืองกับปัจเจกบุคคลในสังคม กลุ่มผลประโยชน์เป็นอิทธิพลนอกรัฐสภา (extraparlimentary influence) ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ บทบาทนี้จำเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย

แบบแผนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันแสดงออก ซึ่งการกระทำ บทบาทหน้าที่ของกลุ่มอยู่หลายประการ วิธีหนึ่งที่นิยมกันมากในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตกคือวิธีการชักจูงโน้มน้าวหรือที่เรียกว่าการล็อบบี้ (lobby) หมายถึง การใช้เทคนิคต่างๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจซึ่งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพสูง มักจะนิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ เพราะสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจได้มากกว่าทั้งในทางส่วนตัวและเป็นทางการ เช่น การส่งตัวแทนหรือยื่นข้อเรียกร้องไปยังกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐสภา เพื่อให้ตัดสินใจในนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่ม ซึ่งนักล็อบบี้จะทำหน้าที่ 3 ประการ คือ ถ่ายทอดข้อมูลที่จัดเตรียม

มาอย่างดี เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม และคอยตรวจดูว่า มีร่างกฎหมายฉบับใดบ้าง ที่จะมีผลทางการเมืองต่อกลุ่ม นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์ยังมีกลวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มได้อีกหลายทาง เช่น การให้การสนับสนุนผู้เลือกตั้งทั้งในรูปของการเงินและการระดมพลังกลุ่มสนับสนุน การเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย การประท้วง การก่อจลาจล การหาข้อมูลให้แก่ผู้มีอิทธิพลเพื่อเป็นฐานในการกำหนดนโยบาย การช่วยร่างกฎหมาย การสร้างมติดมหาชน การใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็น การเดินขบวน การนัดหยุดงาน หรือการให้สินบนเพื่อกดดันต่อรัฐบาล หรือผู้ตัดสินใจ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่า บทบาทและการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์นั้นคือการรักษาหรือเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม สำหรับวิธีดำเนินการต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายนั้น เพื่อต้องการสร้างอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ได้กล่าวไว้ใน “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 -2530” ถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ไทยในการผลักดันเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต้องการ ไว้อย่างน้อย 4 วิธีด้วยกันคือ

(1) การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางข้าราชการ(เทศโนแครต) ซึ่งเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด เนื่องจากกฎหมายเศรษฐกิจทั้งหลายในประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้ ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกลุ่มพลังอำนาจโดยซึ่งเป็นผู้ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นี้จะช่วยให้ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ในกรณีของการให้สินบน รังสรรค์อธิบายว่า แม้จะปรากฏอย่างแพร่หลายก่อนปี พ.ศ. 2516 แต่ก็ได้ลดลงในเวลาต่อมาเนื่องจากเป็นวิธีการที่ง่ายแก่การเปิดโปง

(2) การสร้างประชามติโดยการเผยแพร่ผลงานการศึกษาวิจัยนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการเปลี่ยนแปลงของนักวิชาการที่กลุ่มเป็นผู้ว่าจ้าง ออกสู่สาธารณะ เพื่อผลักดันหรือยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย(Laothamtas, 1998)

(3) การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชน เป็นสายสัมพันธ์ต่างตอบแทน โดยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจให้ผลตอบแทนแก่สื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การซื้อโฆษณา การเลี้ยงดูอุปถัมภ์ การให้อามิสสินจ้าง ด้านสื่อมวลชนก็ต้องตอบแทนด้วยการนำเสนอข่าวหรือบทความที่เป็นประโยชน์หรือเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ

(4) การสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภา ภายหลังปี 2516 สมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น อีกทางหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ก็ให้การสนับสนุนงบประมาณ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน และพรรคการเมืองบางพรรค การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจผ่านรัฐสภา โดยเฉพาะผ่านคณะกรรมการการประจํารัฐสภาเริ่มมีบทบาทเพิ่มขึ้นแม้ยังไม่มากนัก

2.3 พรรณกรรมปริทัศน์

2.3.1 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) ได้ทำการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินนโยบายแทรกแซงราคาอ้อยของรัฐบาลว่ามีความยุติธรรมต่อชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลหรือไม่อย่างไร และวิเคราะห์บทบาทของชาวไร่ในการรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองและผลักดันให้มีการนำเอาระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ โดยมีแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์เป็นเครื่องมือในการศึกษา ซึ่งผลการศึกษารูปได้ดังนี้

การจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผลมาจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์สองฝ่ายที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน โดยมีรัฐบาลคอยทำหน้าที่ประคับประคองและไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในขณะที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและในด้านการเมือง แต่ชาวไร่อ้อยกลับต้องแบกรับความเสียหายเปรียบที่มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการรวมตัวขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้ความแตกต่างทางอำนาจการต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลลดลงและนำไปสู่การนำระบบ 70:30 ที่ช่วยให้ชาวไร่อ้อยได้รับผลประโยชน์มากขึ้นมาใช้

กระบวนการต่อรองอย่างเข้มข้นระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายประกอบกับลักษณะพิเศษของตลาดอ้อยที่ถูกผูกขาดโดยผู้ซื้อจำนวนน้อย ทำให้การตกลงราคาเป็นไปได้ยากลำบากและผู้ที่เสียหายเปรียบมักจะเป็นชาวไร่อ้อยเสมอ จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างโรงงานน้ำตาลกับเกษตรกรชาวไร่อ้อยในเรื่องการกำหนดราคาอ้อยที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาล บนพื้นฐานของผลประโยชน์จำนวนหลายพันล้านบาทจากการส่งออกน้ำตาล

รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงโดยการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อยใหม่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับทั้งสองฝ่าย ความเสียหายเปรียบในด้านอำนาจการต่อรองเป็นสาเหตุของการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยซึ่งเริ่มจากระดับท้องถิ่นและพัฒนาไปเป็นระดับชาติในที่สุด

เมื่อมีการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ชาวไร่อ้อยมีอำนาจการต่อรองสูงขึ้นจนกระทั่งประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีการนำเอาระบบ 70:30 มาใช้ ซึ่งการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในอัตราส่วน 70:30 มาใช้ก่อให้เกิดผลดีหลายประการเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการต่อรองราคาที่ใช้มาก่อนหน้านั้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ เช่น ระดับและเสถียรภาพของราคา และในด้านการเมืองที่รัฐบาล

ไม่ต้องเผชิญกับความขัดแย้งของกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลรวมทั้งเกิดการพัฒนาในองค์กรของชาวไร่อ้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลแล้วการรวมตัวของชาวไร่อ้อยยังมีความไม่มั่นคงและหละหลวมอยู่มาก ซึ่งเป็นสาเหตุให้การรวมตัวของชาวไร่อ้อยไม่มีผลในการต่อรองกับโรงงานน้ำตาล

อย่างไรก็ตาม ระบบ 70:30 นี้ยังมีข้อดีอย่างบางประการ เช่นการลดภาระการอุดหนุน (Subsidy) โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยให้กับผู้บริโภค และการคิดราคาอ้อยเป็นต้น นอกจากนี้อุปสรรคที่เกิดขึ้นภายหลังการนำระบบ 70:30 มาใช้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่กลุ่มผลประโยชน์ชาวไร่อ้อยจะต้องพัฒนาองค์กรของตนเองต่อไปเพื่อให้สามารถต่อรองผลประโยชน์ของตนได้อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มโรงงานน้ำตาล

นันทวรรณ ชื่นสิริ (2541) ได้ทำการศึกษาการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มสมัชชาคนจนระหว่างปี พ.ศ. 2539-2540 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่จะมีลักษณะและผลในทางปฏิบัติอย่างไร โดยใช้แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวทางในการศึกษา ผลของการศึกษามีดังนี้

กลุ่มสมัชชาคนจนประสบความสำเร็จในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเกิดจากเงื่อนไขสองประการคือ ความเข้มแข็งของการจัดองค์กร และเงื่อนไขทางการเมืองที่เอื้ออำนวย แต่การมีส่วนร่วมในกรณีนี้จำกัดแคในระดับของการเจรจาเท่านั้น ความซับซ้อนของปัญหาและธรรมชาติของรัฐบาลที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างจริงจัง รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสาเหตุให้นโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของสมัชชาคนจนในระหว่างปี พ.ศ. 2539-2540 ล้มเหลวในที่สุด

กลุ่มสมัชชาคนจนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นจากประชาชนทั่วไปที่ประสบปัญหาจากโครงการของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยชูแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ“การเมืองภาคประชาชน” ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และวิธีการที่ใช้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ในระหว่างปี พ.ศ. 2539-2540 คือการชุมนุมรวมตัวปิดกั้นเส้นทางจราจรที่สำคัญ

จากกระแสประชาธิปไตยและความไม่พร้อมของรัฐบาล ประกอบกับความเข้มแข็งขององค์กรทำให้สมัชชาคนจนประสบความสำเร็จในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การเจรจากับรัฐบาลในขณะนั้นนำไปสู่การนำเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไขจำนวนมากของสมัชชาฯ แต่หลังจากนั้นกลับปรากฏว่านโยบายที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสมัชชาฯไม่ได้มีความสมบูรณ์ทั้งในด้านเนื้อหาสาระและเงื่อนไขรวมทั้งวิธีการปฏิบัติในการแก้ปัญหา

ความบกพร่องในกระบวนการเจรจาเกิดจากรัฐบาลที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาของสมาชิกมากไปกว่าการแก้ปัญหาทางการเมืองของตน การผลักดันให้การเจรจามีข้อสรุปและรีบออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สมาชิกสลายการชุมนุม ทำให้ข้าราชการประจำไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมเสนอความเห็นและข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

ในขณะที่สมาชิกก็กดดันในรัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการให้นักการเมืองสั่งการให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามข้อเสนอของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อตกลงที่บกพร่องเป็นผลมาจากการเจรจาที่ไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหน้าแบบเฉพาะหน้านี้ ทำให้นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีถูกคัดค้านและไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำที่รับผิดชอบเนื่องจากเนื้อหาของนโยบายดังกล่าวขาดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งเป็นนโยบายเฉพาะกรณีที่ไม่สามารถอ้างอิงหรือใช้กับกรณีอื่นได้ รวมทั้งมีการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เมื่อประกอบเข้ากับปัญหาทางโครงสร้างการเมืองและระบบราชการคือ การขาดการติดต่อประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานต่างๆ การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน และการขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาล นโยบายที่สมาชิกบางคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนี้จึงล้มเหลวในขั้นตอนของการปฏิบัติ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2530 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย การศึกษานี้ใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นแนวคิดในการศึกษาควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง ซึ่งสามารถสรุปกรอบแนวคิดของการศึกษาได้ดังนี้

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบายตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจถือเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เป็นรัฐบาลและประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ แต่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยได้อย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณาถึงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลกด้วย แม้นโยบายเศรษฐกิจจะเป็นสินค้าชนิดหนึ่งแต่แตกต่างจากสินค้าทั่วไป 4 ประการคือ (1) นโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (2) สามารถให้รรถประโยชน์เชิงลบ (Negative Utility) ได้ ซึ่งสามารถนำไปสู่การคัดค้านหรือเชิงลบได้ (ความรุนแรงของการคัดค้านขึ้นขนาดของความเสียหายเปรียบเทียบกับต้นทุนของการปฏิบัติ) (3) นโยบายเศรษฐกิจไม่ใช่สินค้าไร้ราคา (free good) เป็นสินค้าที่มีทั้งราคาอุปทานและราคาอุปสงค์ ราคาอยู่ในรูปราคาแฝง มี

ลักษณะการอำพรางตัวของต้นทุนทำให้เกิดสภาพของการไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ที่กระทบต่ออุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ (4) ค่าเช่าที่จะเกิดจากการผูกขาดนโยบายเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเกิดการผูกขาด

การก่อตัวของนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัย 4 กลุ่ม

(1) ระบบทุนนิยมโลก คือ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงทางการค้า มาตรการต่างๆ ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ

(2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ระบบการเมือง จารีต วัฒนธรรม การเมือง ความสัมพันธ์ในระบบสังคม ความสำคัญในระบบอุปถัมภ์ จะแสดงถึงการแบ่งผลประโยชน์ทางการเมือง

(3) อุปทานของนโยบาย มีตัวละครที่มีความสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบาย 4 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มขุนนางนักวิชาการ(เทคโนโลยี) 2. ชนชั้นนำทางอำนาจ 3. พรรคการเมือง 4. รัฐสภา

(4) อุปสงค์ของนโยบาย ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย คือ 1. ประชาชน 2. กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ 3. สื่อมวลชน 4. นักเศรษฐศาสตร์

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดนโยบายได้รับอิทธิพลจากระบบทุนนิยมโลก และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผลของการศึกษามีดังนี้ (1) แบบจำลองอุปสงค์-อุปทานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะไม่เพียงพอในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเพราะไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างส่วนบน(โครงสร้างทางการเมืองและระบอบอุปถัมภ์) และระบบทุนนิยมโลก (2) ระหว่าง พ.ศ. 2475-2530 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างส่วนบนและระบบทุนนิยมโลก โดยที่ชนชั้นนำเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปมีน้อยมากโดยเฉพาะชาวนาเป็นผู้ที่เสียเปรียบจากนโยบายเศรษฐกิจอยู่เสมอ (3) เงื่อนไขทางการเมืองของประเทศไทยที่ผู้นำจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจต่างๆนำไปสู่ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่สุด (4) ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากระบบทุนนิยมโลกตลอดระยะเวลาของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2530 (5) กระบวนการต่อรองระหว่างกลุ่มและสถาบันต่างๆในสังคมทำให้นโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นเป้าหมายสูงสุด (Maximand Social Welfare) ได้ เป็นได้แต่นโยบายที่น่าพอใจในระดับหนึ่งเท่านั้น (6) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แนวทางการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเพื่อการ

แก้ปัญหาค่าความยากจนและการกระจายรายได้ (7) ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2530 ระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เป็นระบบการเมืองครอบงำของสังคมไทย และเป็นพลังสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ (8) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) และการขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดจากการกีดกันของระบบอำมาตยาธิปไตย รวมทั้งความไม่เท่าเทียมกันทางข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) ที่เกิดจากการขาดความเข้าใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ของประชาชนนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าของคนกลุ่มน้อยที่ได้เปรียบ ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม

ศิริมา ปวงพรวิทยา (2548) ได้ทำการศึกษาบทบาทของกลุ่มผู้ผลิตสิ่งทอในการผลักดันนโยบายสาธารณะ โครงการกรุงเทพเมืองแฟชั่น ต่อบริษัท และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์หลังจากที่โครงการได้รับการอนุมัติแล้ว โดยมีแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งผลการศึกษารูปได้ดังนี้

การที่ผลประโยชน์ของโครงการกรุงเทพเมืองแฟชั่นนี้จะตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ใดขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นจะมีโอกาสและช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์มากหรือน้อยเพียงใดและในบรรดากลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการนี้ทั้งหมดนั้น กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดแทนที่จะเป็นกลุ่มธุรกิจสิ่งทอที่เป็นผู้ผลักดันนโยบายมาตั้งแต่ต้นเพราะกลุ่มอสังหาริมทรัพย์มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลมากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบสองประการคือ (1) การเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของโครงการจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์อื่นทำกลุ่มธุรกิจสิ่งทอสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้จากการลงทุนของตนเองมาตั้งแต่ต้น (2) ลักษณะการบริหารงานของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิด ทำให้การกระจายผลประโยชน์ในสังคมเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงทำให้ช่องว่างระหว่างชนชั้นในสังคมยังดำรงอยู่ต่อไป

นโยบายกรุงเทพเมืองแฟชั่นเกิดจากการผลักดันของกลุ่มธุรกิจสิ่งทอที่ประสบปัญหาจาก (1) การเติบโตของประเทศจีนและประเทศอินเดียในตลาดโลก รวมทั้งการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับทั้งสองประเทศนี้ซึ่งในอนาคตจะทำให้ประเทศไทยต้องลดข้อกีดกันทางการค้าลง (2) การแข่งขันอย่างรุนแรงทั้งในและนอกประเทศ และ (3) โครงสร้างการผลิตที่เน้นการใช้แรงงานราคาถูก โดยหวังว่าโครงการนี้จะช่วยยกระดับอุตสาหกรรมสิ่งทอจากการรับจ้างผลิตโดยแรงงานราคาถูกไปเป็นผู้ออกแบบสินค้าแฟชั่น

โครงการนี้ได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็วจากรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มธุรกิจสิ่งทอมีสายสัมพันธ์กับ ดร. สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ และในที่สุดกลุ่มธุรกิจสิ่งทอผลักดันโครงการนี้เป็นผลสำเร็จ กลุ่มธุรกิจสิ่งทอสามารถข้ามผ่านหน่วยงานราชการอย่างเช่น กระทรวงพาณิชย์ ที่ไม่ให้ความสำคัญกับโครงการนี้ได้ ประกอบกับรัฐบาลมีความต้องการผลักดันให้จีดีพีของประเทศเติบโต โครงการใดที่มีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายนี้ได้จะได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้ รัฐบาลยังหวังขยายฐานคะแนนเสียงไปยังกลุ่มธุรกิจสิ่งทออีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการได้รับการอนุมัติแล้ว กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มอัญมณี กลุ่มบริษัทรับจัดงาน และกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ โดยผ่านการชักจูงจากบุคคลในรัฐบาล

งานวิจัยบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้ได้วิเคราะห์ความขัดแย้งและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์รวมทั้งสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มต่างๆที่ไม่เท่าเทียมกัน และไม่ได้ปฏิเสธความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในแง่ที่เป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง และไม่ได้ให้ความสำคัญกับตัวกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว ปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์นอกเหนือไปจากความสามารถในการระดมและใช้ทรัพยากร เช่น การขัดขวางจากกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายตรงข้ามท่าทีของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ดังนั้น ข้อเสนอของงานวิจัยนี้จึงสะท้อนถึงพลวัตของสังคมที่ดำเนินไปด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆและนโยบายสาธารณะเป็นผลของความขัดแย้งของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ยุติลงในระดับหนึ่ง ณ ขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจัดสรรทรัพยากรที่เกิดจากนโยบายสาธารณะใดๆก็ตามจะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งครั้งในรอบใหม่เมื่อมีปัจจัยกระตุ้นเกิดขึ้น เช่น เมื่อกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์สามารถระดมทรัพยากรได้ เป็นต้น

2.3.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า

นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น ฉัตรทิพย์ นาถสุภา แล ดิลกวิทยรัตน์ และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และภายใต้นามปากกา “เศรษฐสยาม ได้วิเคราะห์ถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง พ.ศ.2500-2530 ในเอกสารทางวิชาการหลายชิ้น และ รัชนีกร ธนะพรพันธุ์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, 2546 ซึ่งชี้ชัดถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยภายใต้ทฤษฎีความทันสมัย โดย การผลักดันและสนับสนุนทั้งด้านแนวคิด นโยบาย เทคนิค และงบประมาณ จากประเทศ

สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น เป็นแรงผลักดันสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางรากฐานรูปแบบการพัฒนาระบบไฟฟ้า การวิเคราะห์ของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัย ได้ชี้ว่า “ไฟฟ้า” เป็นเครื่องมือที่สำคัญไม่ใช่เพื่อการสร้างความเจริญหรือเป็นสัญลักษณ์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่เป็นเครื่องมือที่รัฐไทยใช้ไปในด้าน “ความมั่นคง” ในพื้นที่เสี่ยง เพื่อการป้องกันรักษาประเทศจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ จึงเกิด ปรากฏการณ์การปักเสापาดสายไฟฟ้าไปในหลายหมู่บ้าน หลายพื้นที่ที่ห่างไกลกว่า และยังไม่มีความพร้อมหรือความจำเป็นในการใช้ไฟฟ้า แต่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ในขณะที่หมู่บ้านที่อยู่ใกล้เมืองมากกว่ามีความจำเป็นมากกว่า กลับมีไฟฟ้าใช้หลังจากนั้นอีกหลายปี หรือห่างกันนับ 10 ปี เพราะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความเสี่ยง

มรกต ลิมตระกูล(2547) “ประวัตินโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดเสรีด้านพลังงาน” เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำประวัติการพัฒนาพลังงาน ของประเทศไทย ซึ่ง บริษัท เบอร์ร่า จำกัด จัดทำเสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ในปี 2547 โดยงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนากิจการพลังงานของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ในช่วงของการเริ่มพัฒนาประเทศ กิจการพลังงานจัดเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอกับความต้องการ ในส่วนของกิจการด้านปิโตรเลียม และกิจการด้านไฟฟ้า มีความแตกต่างกันในแง่ของกิจการด้านปิโตรเลียมถือเป็นยุทธปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ในระยะแรกจึงเป็นองค์กรที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงกลาโหม ส่วนกิจการด้านไฟฟ้าจัดเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐต้องจัดหาไว้เพื่อความผาสุกของประชาชน

ต่อมาเมื่อความต้องการใช้พลังงานมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และการลงทุนต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงเป็นภาระแก่ภาครัฐ ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันหลายๆ ครั้ง ส่งผลให้น้ำมันมีราคาสูงขึ้น ประเทศนำเข้าพลังงาน รวมถึงประเทศไทยต้องขาดดุลการค้าเป็นอย่างมาก รัฐจึงมีนโยบายส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนากิจการพลังงาน เพื่อเป็นการลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และยังส่งผลให้มีการแข่งขันในตลาดพลังงานมากขึ้น ซึ่งจะก่อ ให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านพลังงาน

ปัจจุบัน แนวคิดเรื่องระบบการค้าเสรีได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศให้ต้องปรับตัวไปสู่การเปิดตลาดการค้าเสรี ประกอบกับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 ได้เป็นปัจจัยเร่งให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานเพื่อให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ซึ่งได้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน

ไปแล้วบางส่วน และระยะต่อไปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็จะถูกแปรรูปออกไปทั้งหมด โดยการจัดตั้งเป็นบริษัท และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การดำเนินการแปรรูปกิจการไฟฟ้าดังกล่าวมีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าทั้งในระดับขายปลีกและขายส่ง ซึ่งจะส่งผลให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพ และผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นทั้งในด้านคุณภาพ การให้บริการและราคาที่เหมาะสม และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ช่วยลดภาระการลงทุนของภาครัฐและภาระหนี้สินของประเทศ ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในช่วงของการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้ รอดพ้นจากภาวะวิกฤต องค์การรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานก็ต้องปรับตัวจากการเป็นองค์กรผูกขาด ไปสู่การเป็นองค์กรธุรกิจที่ต้องมีการแข่งขันแบบเสรีในที่สุด

Chuenchom Sangarasri Greacen and Chris Greacen. "Thailand's electricity reforms: privatization of benefits and socialization of costs and risks" *Pacific Affairs* Vol. 77, No. 3, Fall 2004, p. 517-541. บทความชิ้นนี้ทำการสำรวจพัฒนาการของกิจการไฟฟ้าไทยจนมาได้มาสู่รูปแบบของ "การปฏิรูปการไฟฟ้า" ในรูปแบบในรัฐบาลทักษิณได้อย่างไร โดยไล่เรียงให้เห็นภาพกิจการไฟฟ้าตั้งแต่การขยายตัวที่ผลักดันโดยรัฐในช่วงสงครามเย็น การปฏิรูปภายใต้รัฐบาลที่นิยมกลไกตลาดในทศวรรษที่ 90 ช่วงวิกฤตทางการเงินของเอเชีย การพุ่งแรงและตกของพาเวอร์พูล จนมาถึงการจะเปลี่ยนการไฟฟ้าให้เป็น "national champions" ที่จะสร้างความร่ำรวยแก่ผู้ถือหุ้น และสนองเป้าหมายทางการเมืองระดับภูมิภาคของไทย และในตอนท้ายกล่าวถึงบทบาทต่อสังคมของไฟฟ้าทั้งในส่วนที่ดำเนินต่อเนื่องมาและเปลี่ยนแปลงไป กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และความเสี่ยงระหว่างภาคเอกชนและสาธารณะ

บทวิเคราะห์ได้สรุปให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำในประวัติศาสตร์ของไทยคือภาคพลังงานมักไม่ได้รับความสนใจจากภาคประชาสังคมหรือผู้นำที่ใส่ใจภาคประชาชนมากพอเพียงในระดับที่สอดคล้องกับระดับความสำคัญที่ภาคพลังงานมีต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคมของประเทศ โดยที่ผ่านมามีตัวแสดงจำนวนกระหิบบมือที่จะนำเสนอความคิดสู่การถกเถียงของสาธารณะ และที่ยิ่งน้อยกว่านั้นก็คือการถกเถียงวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงทางเลือก แนวทาง และยุทธศาสตร์ต่างๆ ภาวะสุญญากาศนี้เปิดโอกาสให้กับปัจเจกชนจำนวนน้อยที่มีเส้นสายโยงใยที่ดี เช่น นักวางแผนยุคสงครามเย็นจากสหรัฐฯ ดร. ปิยะสวัสดิ์ในยุคตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และทักษิณในยุครัฐบาลไทยรักไทย(2544-2547ในปีที่ตีพิมพ์เอกสารชิ้นนี้) ได้แสดงบทบาทที่มากเกินพอดีในการกำหนดเส้นทางประวัติศาสตร์ของภาคไฟฟ้า โดยแทบปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล

ปัญหาที่ชัดเจนส่วนหนึ่งอยู่ที่คนส่วนใหญ่ของประเทศ มองว่าไฟฟ้าเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของวิศวกรหรือนักเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามการไม่มีส่วนร่วมของประชาสังคม

ไม่ได้เป็นความผิดของประชาชนที่ไม่ใส่ใจเพียงฝ่ายเดียว การไฟฟ้าของไทย และผู้กำหนดนโยบาย ในรัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากการเป็นผู้ยึดกุมข้อมูล และกีดกันการมีส่วนร่วมจากประชาสังคม ส่วนเล็กๆที่มีความเป็นห่วง มีความตั้งใจ และรู้จักวิเคราะห์ ผลลัพธ์ก็คือ การตัดสินใจที่สำคัญมักจะถูกตัดสินใจโดยการเมืองและบุคคลมาโดยตลอดมากกว่าจะตัดสินใจจากการวิเคราะห์ หากจะมีการวิเคราะห์อยู่บ้าง ก็จะเป็นไปเพียงแค่เพื่อสนับสนุนข้อสรุปที่ตกลงกันไว้ก่อนแล้ว หรือไม่ก็เพียงเพื่อเติมช่องว่างแผนที่วางอย่างกว้าง ๆ ที่กำหนดโดยการเมืองเท่านั้น

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไม ประชาชนและผู้บริโภครายย่อยเป็นผู้สูญเสียมาโดยตลอด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ก็มักจะเกิดในลักษณะที่ความเสี่ยงและต้นทุนจะถูกถ่ายโอนให้กับสังคม ในขณะที่ผลประโยชน์จะถูกฉกฉวยโดยปัจเจกชนและธุรกิจที่อยู่ในตำแหน่งที่สามารถทำได้ เช่นนั้นได้ ดังนั้นประชาชนต้องเป็นผู้รับภาระสัญญาพลังงานประเภท “ไม่ใช้ก็ต้องจ่าย” ต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการมีโรงไฟฟ้ามากเกินไปจนความจำเป็น และต้องจ่ายค่าไฟราคาแพงจากผู้ผลิตที่ไม่ต้องแข่งขัน ในขณะที่เดียวกันโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมและพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดที่หาได้ในประเทศและแข่งขันได้ในเชิงธุรกิจกลับต้องเผชิญกับข้อกีดกันด้านกฎระเบียบและขั้นตอนการอนุมัติต่างๆ

บทที่ 3

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan)

3.1 ความเป็นมาและความสำคัญของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(แผนพีดีพี)

3.1.1 ความสำคัญของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(Power Development Plan) หรือแผนพีดีพี คือ แผนการลงทุนการขยายระบบไฟฟ้าของกฟผ.ทั้งในส่วนของกรขยายกำลังการผลิต และการขยายสายส่ง โดยแผนพีดีพี จะเป็นแผนระยะยาวประมาณ 10-15 ปี ในอดีตจะเรียกว่า แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของกฟผ.(EGAT Power Development Plan)

แต่ต่อมาด้วยบทบาทหน้าที่และเงื่อนไขในการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ปี 2535 เมื่อมีการเปิดให้เอกชนมาร่วมลงทุนในการผลิตไฟฟ้า และในปี2546 เมื่อรัฐบาลทักษิณต้องการแปรรูปกฟผ.เข้าตลาดหลักทรัพย์จึงมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าบางส่วนโดยการออกมติครม. วันที่ 19 ธันวาคม 2546 ให้กฟผ. เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียว(ESB)

การวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(Power Development Plan) ซึ่งใช้เป็นกรอบในการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ของ กฟผ. นั้นจึงต้องรวมถึงวางแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ (IPP)การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนรายเล็ก (SPP) การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน และแผนก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าเพื่อรองรับกำลังผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น โดยรายละเอียดเบื้องต้นของแผนPDPจะกำหนดว่าโรงไฟฟ้าประเภทใดจะถูกสร้างเมื่อไหร่ โดยใคร และมีจำนวนกี่โรง แต่ยังไม่ระบุสถานที่ก่อสร้างที่ชัดเจนเท่านั้น แต่มีการระบุการเริ่มดำเนินการผลิตไฟฟ้าเมื่อใด การคำนวณเงินลงทุนในโครงการต่างๆ รวมไปถึงราคาค่าไฟฟ้าที่จะทำให้ฐานะการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเป็นไปตามมาตรฐานที่มีการกำหนด

นอกจากนั้นแผนPDP ยังมีความสำคัญมากกว่าการลงทุนขยายระบบไฟฟ้าของกฟผ.เท่านั้น แต่เป็นแผนสำคัญของการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้าของไทย เนื่องจากแผนดังกล่าวจะกลายเป็นปัจจัยในการวางแผนการลงทุนธุรกิจที่เกี่ยวข้องในกิจการไฟฟ้า ตลอดทั้งสายการผลิตในกิจการไฟฟ้า ตั้งแต่การจัดการเชื้อเพลิง โดย ปตท.จะนำกรอบของแผนพีดีพีไปใช้ในการจัดทำแผนการลงทุนในกิจการก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้า เช่นเดียวกับกฟผ.และกฟภ.จะนำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ไปเป็นกรอบในการวางแผนการลงทุนในการขยายระบบในส่วนของการจำหน่ายไฟฟ้า การขยายสายจำหน่ายไฟฟ้าเพิ่มและระบบการขายปลีกไฟฟ้า

ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2004 ในปี 2546 เป็นต้นมา แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ได้เปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย แต่ กฟผ. ยังคงมีบทบาทหลักในฐานะผู้เขียนแผนเหมือนเช่นในอดีต

3.1.2 กระบวนการและขั้นตอนของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า

กระบวนการจัดทำแผนและการอนุมัติแผน PDP สามารถอธิบายส่วนที่สำคัญได้ 2 ส่วนคือ กระบวนการจัดทำแผนโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และกระบวนการพิจารณาอนุมัติโดยรัฐบาล

3.1.2.1 กระบวนการจัดทำแผน

การจัดทำแผน PDP จะเริ่มต้นจากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งดำเนินการคณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า โดยการพยากรณ์จะพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของความต้องการไฟฟ้า เช่น ข้อมูลความต้องการใช้ไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ข้อมูลความต้องการใช้ไฟฟ้าของลูกค้าตรงของ กฟผ. อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ การพยากรณ์ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ จะพิจารณาถึงลักษณะการใช้ไฟฟ้าด้วยเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาเลือกประเภทโรงไฟฟ้า

หลังจากนั้นทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ โดยฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า จะวิเคราะห์กำลังการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันหรือโรงไฟฟ้าต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งโครงการที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จะปลดออกจากระบบ เพื่อประกอบในการวิเคราะห์ความต้องการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ จากนั้นจึงพิจารณาเลือกประเภทของโรงไฟฟ้า กำหนดขนาดของโรงไฟฟ้า ชนิดของเชื้อเพลิง ความคุ้มค่าในการลงทุน และระยะเวลาที่ใช้ก่อสร้าง ทางกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะจัดทำหลายแผนฯ ตามกรอบดังกล่าว แล้วนำมาวิเคราะห์หาแผนฯ ที่มีต้นทุนต่ำที่สุด

3.1.2.2 กระบวนการพิจารณาอนุมัติ

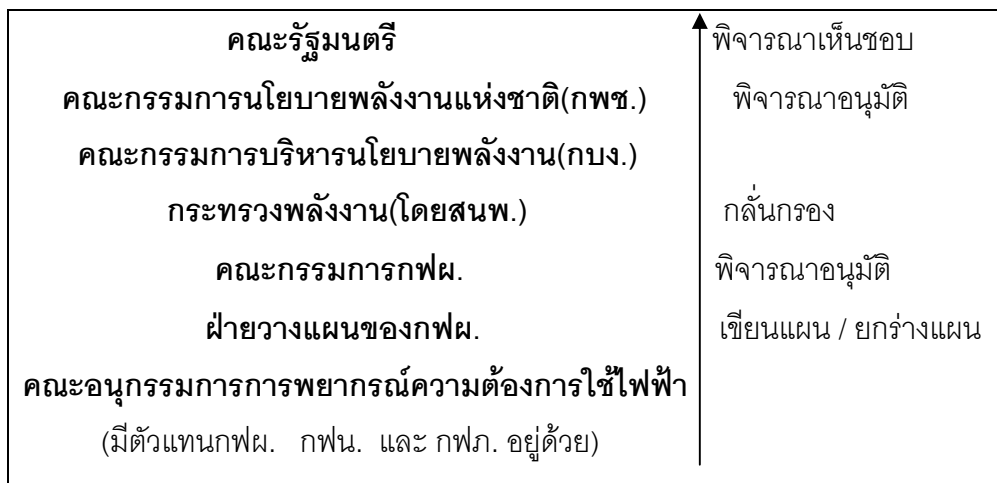
เมื่อทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จัดทำแผนเสร็จแล้ว จะนำเสนอต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อขออนุมัติแผน หลังจากนั้นจะส่งแผนฯ ให้กระทรวงพลังงานพิจารณาโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นผู้กลั่นกรองแผนดังกล่าวของ กฟผ. ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ ถ้าหากได้รับอนุมัติแล้ว จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นลำดับสุดท้าย ในทางปฏิบัติแล้ว คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบเสมอ เนื่องจากถือว่าคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้พิจารณาอนุมัติมาแล้ว

คณะกรรมการจึงไม่ต้องพิจารณาอนุมัติอีก สำหรับโรงไฟฟ้าที่กฟผ.จะเป็นผู้สร้างภายใต้แผน PDP กฟผ. จะนำเสนอรายละเอียดของแต่ละโครงการต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาอนุมัติเป็นรายโครงการตามขั้นตอน ทั้งนี้แผน PDP จะมีการปรับปรุงเป็นระยะตามความเหมาะสม โดยอาจมีการปรับปรุงทุก 1-2 ปี และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญมาก จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติและพิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) และคณะกรรมการ(กรม.) ตามลำดับ ตัวอย่างชื่อแผนที่ผ่านมา หากมีการเข้าสู่การพิจารณาโดยกพช.และกรม.แล้ว จะมีการเปลี่ยนชื่อแผนตามปีที่ได้รับการเห็นชอบ

- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542-2554 ฉบับปรับปรุง (PDP 99-01)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542-2554 ฉบับปรับปรุง (PDP 99-01 ฉบับปรับปรุง)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545-2559 (PDP 2001)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 - 2559 (PDP 2003)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547 - 2558 (PDP 2004)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550 - 2564(PDP2007)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007 : ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)
- แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007 : ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2)

อย่างไรก็ตามในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผนPDP2007 เป็นต้นมา เมื่อแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าส่งมาถึงกระทรวงพลังงาน ในขั้นตอนการกลั่นกรองของกระทรวงพลังงานก่อนส่งต่อไปยัง กพช.พิจารณาอนุมัติ กระทรวงพลังงานได้จัดเวทีรับฟังความเห็น ผู้มีส่วนได้เสียจากภายนอก เช่น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน รายใหญ่ รายเล็ก และรายเล็กมาก ผู้บริโภค นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

แผนภาพ ที่ 1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้า (PDP)



3.1.3 การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า

หัวใจสำคัญของแผนPDP คือ การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า โดยในปัจจุบัน การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายทางด้านไฟฟ้าของประเทศ เพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นำไปใช้ในการวางแผนขยายกำลังผลิตไฟฟ้า ระบบสายส่ง และระบบสายจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างพอเพียง

เนื่องจากในขณะนี้ประเทศไทยใช้ระบบรวมศูนย์ในการผลิตและส่งไฟฟ้า ซึ่งไฟฟ้าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกักเก็บได้ การไฟฟ้ามุ่งเน้นการจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าตลอดเวลา และการก่อสร้างระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ต้องใช้เวลาหลายปีนับตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การออกแบบ จนถึงการก่อสร้างซึ่งอาจใช้เวลาถึง 5-7 ปี ประกอบกับระบบไฟฟ้าของไทยมีการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพียงเล็กน้อย หากเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าในประเทศก็ไม่สามารถนำเข้าไฟฟ้าจากต่างประเทศได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระยะปานกลางและระยะยาวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนขยายกำลังผลิตไฟฟ้า ระบบสายส่ง และระบบสายจำหน่าย ให้เพียงพอกับความต้องการไฟฟ้าที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่น่าเชื่อถือมีความสำคัญอย่างมากต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ เพราะหากผลการพยากรณ์ต่ำกว่าความเป็นจริงจะส่งผลให้ไฟฟ้าไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาไฟตกไฟดับและจะส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม แต่ถ้าพยากรณ์สูงกว่าความเป็นจริงจะทำให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและระบบจำหน่ายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดจะถูกผลักสู่ค่าไฟฟ้า ทำให้ประชาชนต้องเป็นผู้รับภาระในที่สุด อย่างไรก็ตามการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าให้ถูกต้องแม่นยำนั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่มีผลกระทบต่อปริมาณการใช้ไฟฟ้า เช่น สภาพเศรษฐกิจ จำนวนประชากร จำนวนเครื่องใช้ไฟฟ้า และพฤติกรรมของผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ความต้องการไฟฟ้าในแต่ละประเภทของผู้ใช้ไฟฟ้าและแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าให้มีความน่าเชื่อถือต้องอาศัยวิธีการพยากรณ์ สมมุติฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

คณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า มีหน้าที่พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าระยะยาวของประเทศ แต่การดำเนินการที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ ยังคงเป็นการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเฉพาะระบบของ กฟผ. เท่านั้น ยังไม่ได้รวมความต้องการไฟฟ้าที่ SPP/IPP ขายไฟฟ้าตรงกับลูกค้าในบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าได้แบ่งแยกกันตามพื้นที่ โดย กฟผ. ทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ สมุทรปราการ และนนทบุรี ส่วนจังหวัดที่เหลือจะอยู่ในความรับผิดชอบของ กฟภ. ทั้งนี้ไม่รวมความต้องการไฟฟ้าของลูกค้าตรงซึ่งจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กฟผ. เมื่อได้ค่าพยากรณ์จากการไฟฟ้าทั้งสามแห่งแล้ว สทพ. จะทำหน้าที่รวบรวมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าให้ความเห็นชอบต่อไป จึงทำให้ยากต่อการตรวจสอบ และเจ้าหน้าที่ที่ทำการพยากรณ์ฯ จะมีความรู้เฉพาะในส่วนที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

ที่ผ่านมาหน่วยงานการไฟฟ้าและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน(สนพ.) ได้เคยร่วมกันจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า” เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าโดยตรงได้ร่วมกันให้ความเห็นเกี่ยวกับวิธีการพยากรณ์ฯ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำค่าพยากรณ์ฯ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงวิธีการพยากรณ์ฯ ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าวได้มีความเห็นร่วมกันว่า ควรมีการปรับปรุงวิธีการพยากรณ์และการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ใหม่ และควรจัดตั้งศูนย์ประสานงานพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการพยากรณ์ และเป็นศูนย์กลางในการจัดทำค่าพยากรณ์ฯ ของประเทศ แทนการแยกกันจัดทำค่าพยากรณ์ตามพื้นที่ความรับผิดชอบรวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาวิธีการพยากรณ์ให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อเป็นศูนย์กลางในการประชาสัมพันธ์ผลงานของคณะกรรมการฯ และความรู้เกี่ยวกับการพยากรณ์ฯ ให้กับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวยังไม่เกิดเป็นรูปธรรม

การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันจะใช้รูปแบบ การตั้งคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าขึ้นมา โดยรัฐบาลหรือกระทรวงพลังงาน จึงมักจะโดนครหาถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าได้ เช่น การขึ้นนำตัวเลขให้สูง เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ การลงทุน หรือส่งเสริมภาพพจน์ของประเทศ

3.1.4 สารสำคัญอื่นๆในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า

เนื่องจากแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ ได้กลายเป็นแผนแม่บทของกิจการไฟฟ้าของประเทศเพราะนอกจากการลงทุนของกฟผ.เองแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายทั้ง 2 การ และ บริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) ต้องนำแผนดังกล่าวไปเป็นกรอบการลงทุนขยายระบบของหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ ยังแสดงรายละเอียดในหลายส่วน เช่น การลงทุนขยายระบบผลิตไฟฟ้าโดยกฟผ. และการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าโดยเอกชน ทั้งรายเล็กและรายใหญ่ การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนทั้งรายเล็กและรายใหญ่ รวมทั้งการกำหนดเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าโดยส่วนใหญ่ด้วย เช่น บางแผนจะใช้ก๊าซมาก บางแผนใช้ถ่านหินมาก บางแผนรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านมากซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่ และถ่านหิน และสามารถศึกษาแผนที่ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยทั้งในระบบผลิตและระบบส่งไฟฟ้าจากแผนนี้ได้ รวมทั้งสถิติและการพยากรณ์การผลิตพลังงานและพลังงานไฟฟ้าประมาณการก๊าซธรรมชาติที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ประมาณการการผลิตไฟฟ้าแยกตามประเภทเชื้อเพลิงรวมทั้งโครงการขยายสายส่งในอนาคต

3.2 แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564(PDP2007)

3.2.1 ลำดับสถานการณ์สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า:PDP2007

- จากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ในเดือนเมษายน 2549 คณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า สรุปค่าพยากรณ์ที่ใช้ในแผนPDP ใหม่ เพื่อให้มีการปรับแผนPDP2004(2547) มาเป็นแผนPDP 2006(2549)
- 23 เมษายน 2549 ที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยมีนายณัฐคุณ สุขธิพงศ์ รองปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน กฟผ.เสนอให้บอร์ดอนุมัติแผนPDP2006(2550-2564) แผนระยะยาว 15 ปีของกฟผ.ครั้งแรกของปี

- ปลายสิงหาคม 2549 คณะกรรมการกับกิจการไฟฟ้า(ชั่วคราว)ตัดสินใจให้รัฐบาลชุดใหม่เป็นผู้ตัดสินอนุมัติแผนPDP2006(2550-2564) แผนระยะยาว 15 ปีของ กฟผ. และมีความเห็นว่าเรื่องนี้ต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ในรัฐบาลชุดใหม่
- 19 กันยายน 2549 รัฐบาลทักษิณถูกยึดอำนาจจากคณะเปลี่ยนแปลงการปกครอง (คปค.)
- หลัง 19 กันยายน 2549 เมื่อผู้บริหารของกฟผ.เข้าพบคปค. เพื่อแจ้งการดำเนินงาน คปค.ให้กฟผ.ดำเนินงานต่อไปตามปกติโดยการเข้ามาของคปค.ไม่มีผลกระทบอะไรต่อกฟผ. แต่แผนPDP ที่กฟผ.กำลังทำจัดต้องเลื่อนการพิจารณาออกไปอย่างไม่มีกำหนด
- วันที่ 24 กันยายน กฟผ.ชงแผนPDP ที่มีก๊าซ 40 ถ่านหิน 40 และรับซื้อไฟจากประเทศเพื่อนบ้าน (ข่าวสด 25 กันยายน 2549 หน้า8)เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฟผ.อีกครั้ง แต่เนื่องจากอยู่ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง การพิจารณาแผนPDP2006 โดย คณะกรรมการกฟผ.จึงต้องเลื่อนไปก่อน
- 10 ตุลาคม 2549 ผู้ว่าไกรสิทธิ์ วรรณสูตร ได้ประชุมร่วมกับ ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานคนใหม่ที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งในรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยปิยสวัสดิ์ เห็นว่าต้องมีการปรับแผนพีดีพีใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต ซึ่งในส่วนของ การประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนจะเหมือนเดิม แต่น่าจะมีพลังงานทดแทนเข้ามาเสริม(ข่าวหุ้น 11 ตุลาคม 2549 หน้า 13)
- ต้นเดือนพฤศจิกายน ปิยสวัสดิ์ตีกลับแผนพีดีพีของกฟผ.อีกครั้งให้กลับไปทำมาใหม่ ให้ง่ายโปร่งใส พร้อมระบุว่าเกี่ยวกับหลายฝ่ายต้องมีการฟังความคิดเห็นประชาชน(โพสต์ทูเดย์ 3 พฤศจิกายน 2549)
- 24 พฤศจิกายน 2549 กระทรวงพลังงานจัดเวทีเตรียมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียต่อแผนPDP2006-2007 โดยเชิญนักวิชาการ องค์กรผู้บริโภคเข้าร่วมด้วย ซึ่งในที่ประชุมเห็นตรงกันว่า การพยากรณ์ที่ผ่านมาสูงเกินจริงไปมาก
- วันที่ 30 มกราคม 2550 ปิยสวัสดิ์สั่งให้กฟผ.ศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และให้ระบุนโยบายอยู่ในแผนPDPฉบับใหม่ คือ PDP2007(2550-2564) ด้วย

- 7 กุมภาพันธ์ 2550 กระทรวงพลังงานจัดเวทีรับฟังความเห็นPDP2007 แต่ชาวบ้านประจวบไปกันหลายร้อยคนเพื่อร่วมแสดงความเห็น และคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าทุกชนิดที่จังหวัดประจวบ ทางโรงแรมผู้จัดงานได้ขอยกเลิกการจัดการประชุมดังกล่าว
- 24 กุมภาพันธ์ 2550 ดร.ปิยสวัสดิ์ รุมว.กระทรวงพลังงาน ดึงกลับแผนPDP กฟผ. อีกรอบ
- ต้นเดือนมีนาคม 2550 นายปิยสวัสดิ์ นำเรื่องการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เข้าที่ประชุมกพข. และในที่สวดกพข.มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยมีดร.กอบร กฤตยาภิรณ ที่ปรึกษาอาวุโสสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ(สวทช.) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และเทคโนโลยี เป็นประธานคณะทำงาน
- 3 เมษายน 2550 กระทรวงพลังงานจัดเวทีรับฟังความเห็นPDP2007 ครั้งที่2 เนื่องจากครั้งแรกถูกยกเลิกไป แต่ครั้งนี้จัดที่สโมสรทหารบก พร้อมทหารรักษาความปลอดภัยกว่า 100 นาย
- 9 เมษายน 2550 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพข.)เห็นชอบหลักการแผนPDP2007 ดร.ปิยสวัสดิ์ รุมว.พลังงาน ย้ำว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้แล้วสำหรับประเทศไทย เพราะมีต้นทุนต่ำ
- 4 มิถุนายน 2550 กพข.พิจารณาเห็นชอบและอนุมัติแผนPDP2007 ฉบับสมบูรณ์

3.2.2 การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า สำหรับแผนพีดีพี2007

ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่ใช้ คือค่าพยากรณ์ฯ ฉบับเดือนเมษายน 2549 ซึ่งจัดทำโดยคณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2549 ได้มีมติเห็นควรให้มีการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าฉบับเดือนเมษายน 2549 ใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าขึ้นใหม่ภายใต้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน และในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2549 ได้มีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าใหม่ โดยมอบหมายให้คณะทำงานจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ารับไปดำเนินการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า โดยให้ชื่อค่าพยากรณ์ที่ปรับปรุงใหม่ว่าค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ฉบับเดือนมกราคม 2550 ซึ่งค่าพยากรณ์ฯ ฉบับนี้จะถูกนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนากำลัง

ผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan: PDP2007) ทั้งนี้คณะทำงานฯ ได้นำความเห็นจากการประชุมหารือ เรื่อง ทางเลือกการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2550 การสัมมนาสภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) กับการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2550 และการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่องการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (PDP) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 มาพิจารณาประกอบการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า(มีนาคม 2550)

- ปลัดกระทรวงพลังงาน ((นายพรชัย รุจิประภา))ประธานอนุกรรมการ
- ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน รองประธานอนุกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน อนุกรรมการและเลขานุการ

ตัวแทนหน่วยงานราชการ

- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตัวแทนผู้ผลิต/จำหน่ายไฟฟ้า

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- การไฟฟ้านครหลวง
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ตัวแทนผู้ใช้ไฟฟ้า

- สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ตัวแทนผู้ใช้ไฟฟ้า
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ผู้เชี่ยวชาญ

- นายเทียนไชย จงพิร์เพียร
- นายวิจิต หล่อจิระชุนท์กุล

ค่าพยากรณ์ดังกล่าวการไฟฟ้าทั้งสามแห่งจะนำไปจัดทำแผนการลงทุนในการจัดหาและการให้บริการเพื่อให้ประชาชนได้มีไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอ ทั่วถึง มีคุณภาพและในราคาที่เป็นธรรม โดยมีสาระสำคัญของค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าฉบับมีนาคม 2550 สรุปได้ ดังนี้

1. ขอบเขตของการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

- ทำการพยากรณ์ตั้งแต่ปี 2550 - 2564
- จัดทำเป็น 3 กรณี เพื่อเป็นทางเลือกในการวางแผน ได้แก่ กรณีต่ำ กรณีฐาน และกรณีสูง
- ทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของระบบ กฟผ. รวมปริมาณไฟฟ้าที่ขายให้กับประเทศเพื่อนบ้านแต่ไม่รวมความต้องการไฟฟ้านอกระบบ ซึ่งได้แก่ ปริมาณไฟฟ้าที่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) หรือผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (VSPP) ที่ขายตรงให้ผู้ที่ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงโดยไม่ผ่านระบบส่งและระบบจำหน่ายของการไฟฟ้า

2. สมมติฐานที่ใช้ในการพยากรณ์

2.1 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP) สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) ได้ประมาณแนวโน้มเศรษฐกิจรายปี 2549 – 2559 เพื่อประกอบการจัดทำประมาณการความต้องการไฟฟ้าในช่วงดังกล่าว โดยมีอัตราการเจริญเติบโตของ GDP เฉลี่ยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(แผนพัฒนาฯ) ฉบับที่ 10 และ 11 เท่ากับร้อยละ 5.0 และ 5.6 ต่อปี ตามลำดับ ทั้งนี้สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ คือ เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 3.5-4.7 และราคาน้ำมันดิบดูไบเท่ากับ 55-60 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล คณะอนุกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าได้ประมาณการอัตราการเจริญเติบโตของ GDP เพิ่มเติมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดให้มีค่าเท่ากับค่าเฉลี่ยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คือร้อยละ 5.6 ต่อปี โดยให้เป็นกรณีฐาน และจัดทำกรณีต่ำและกรณีสูงโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปี 2551 มีอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ต่ำและสูงกว่ากรณีฐานร้อยละ 0.5 ตามลำดับ

2.2 ค่าพลังงานไฟฟ้าที่สูญเสีย(ค่า Loss) ในระบบส่ง และระบบจำหน่ายในการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าฉบับมกราคม 2550 กำหนดให้มีค่า Loss เป็นดังนี้

2.2.1 กำหนดให้ค่า Loss ในระบบส่งของ กฟผ. มีสัดส่วนคงที่ตลอดช่วงของการพยากรณ์ (ปี พ.ศ.2550-2564) เท่ากับร้อยละ 2.5 ของปริมาณไฟฟ้าที่ขายทั้งหมด

2.2.2 กำหนดให้มีค่า Loss ในระบบจำหน่ายของ กฟน. มีสัดส่วนคงที่ตลอดช่วงของการพยากรณ์(ปี พ.ศ. 2550-2564) เท่ากับร้อยละ 3.64 ของปริมาณความต้องการไฟฟ้าทั้งหมดของ กฟน.

2.2.3 กำหนดให้มีค่า Loss ในระบบจำหน่ายของ กฟภ. มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 5.1 ของปริมาณความต้องการไฟฟ้าทั้งหมดของ กฟภ. ในช่วงปี 2550-2554 และเท่ากับร้อยละ 5.0 ในช่วงปี 2555-2564

2.3 มาตรการประหยัดพลังงาน/การจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management: DSM) ได้คำนึงมาตรการต่างๆ ที่ช่วยลดความต้องการไฟฟ้าได้ เช่น การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าที่แตกต่างกันตามช่วงเวลาของการใช้ (Time of Use: TOU) ซึ่งเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง การกำหนดประสิทธิภาพของเครื่องใช้ไฟฟ้าของโครงการ DSM เช่น แอร์และตู้เย็นเบอร์ห้า การจัดตั้งบริษัทจัดการด้านพลังงาน (ESCO) โครงการประหยัดพลังงานในอาคารและโรงงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะทำให้ Elasticity ในอนาคตลดลง โดยกำหนดให้ Elasticity ของ กฟน และ กฟภ. ลดลง นอกจากนี้ กระทรวงพลังงานโครงการใหม่โดยเปลี่ยนหลอดไส้เป็นหลอดประหยัดพลังงานซึ่งเป็นโครงการใหม่โดยคาดว่าจะลดความต้องการพลังงานไฟฟ้าได้ประมาณ 330 ล้านหน่วย

2.4 ปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจาก VSPP เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจาก VSPP ที่ใช้พลังงานหมุนเวียน ทำให้มีจำนวน VSPP เพิ่มขึ้นในอนาคต ประกอบกับ กฟน. และ กฟภ. สามารถรับซื้อไฟฟ้าจาก VSPP ได้โดยตรง ทำให้ปริมาณไฟฟ้าที่ กฟน. และ กฟภ. จะต้องซื้อจาก กฟผ. ลดลง โดยปริมาณไฟฟ้าที่ VSPP คาดว่าจะขายให้กับ กฟน. และ กฟภ. เป็นดังนี้

2.4.1 VSPP ในเขต กฟน. แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) Cogeneration หรือ Combined Heat and Power (CHP) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทกิจการขนาดใหญ่รายเดิมของ กฟน. ที่อยู่ใกล้แนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติและใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตน้ำร้อนหรือน้ำเย็นซึ่งสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าออกมาพร้อมกัน โดยปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้นี้จะถูกนำมาใช้ในโรงงาน ทำให้ปริมาณการซื้อไฟฟ้าจาก กฟน. ลดลง และปริมาณไฟฟ้าส่วนที่เหลือใช้จะขายให้กับ กฟน. ซึ่งจะทำให้ กฟน. ลดปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ. ลง โดยคาดว่าจะในปี 2564 กลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าประเภท CHP จะลดการซื้อไฟฟ้าจาก กฟน. ลงจำนวน 311 ล้านหน่วย และจะสามารถขายไฟฟ้าให้กับ กฟน. จำนวน 1,351 ล้านหน่วย

2) Renewable ในเขต กฟน. เป็นกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ที่ติดตั้งแผง Solar Cell บนหลังคาบ้านเพื่อใช้เองแล้วเหลือขายให้กับ กฟน. โดยคาดว่า VSPP ประเภทนี้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี และในปี 2564 จะซื้อไฟฟ้าจาก กฟน. ลดลงจำนวน 3 ล้านหน่วยขณะเดียวกันจะขายให้ กฟน. จำนวน 17 ล้านหน่วย

ทั้งนี้ VSPP ในเขต กฟน. จะลดการซื้อไฟฟ้าจาก กฟน. รวมทั้งสิ้นจำนวน 314 ล้านหน่วยและทำให้ กฟน. ลดการซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ. ได้ประมาณ 1,369 ล้านหน่วย หรือคิดเป็นพลังไฟฟ้าสูงสุดจำนวน 231 เมกะวัตต์

2.4.2 VSPP ในเขต กฟภ. คาดว่าจะมี VSPP ที่ย้ายมาจาก SPP ทั้งประเภท Non firm ที่ซื้อขายไฟแล้ว และ SPP Non firm ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ โดยคาดว่าจะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นไปจะมี VSPP ที่เกิดขึ้นใหม่ที่จะขายไฟฟ้าให้ กฟภ. เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี ทั้งนี้ปริมาณไฟฟ้าที่ กฟภ. รับซื้อจาก VSPP ในปี 2564 รวมทั้งสิ้น 3,107 ล้านหน่วย ซึ่งจะทำให้ กฟภ. ลดการซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ. ได้ประมาณ 740 เมกะวัตต์

3. วิธีการพยากรณ์

3.1 การพยากรณ์ความต้องการพลังงานไฟฟ้า (Energy)

3.1.1 การพยากรณ์ Energy ของ กฟน. และ กฟภ. สรุปได้ดังนี้

1) ใช้วิธีการพยากรณ์ด้วยตัวแบบเศรษฐมิติ พร้อมตัวแบบปรับแก้ความคลาดเคลื่อน (Econometric Model with Error Correction Model) โดยได้คำนึงถึงมาตรการประหยัดและประสิทธิภาพใช้ไฟฟ้า ซึ่งกำหนดให้อัตราเพิ่มของ Energy ที่ใช้ต่ออัตราเพิ่มของ GDP (Elasticity) ในอนาคตมีแนวโน้มที่ลดลง ทั้งนี้กำหนดให้ Elasticity ของ กฟน. ซึ่งอยู่ในอัตราที่ต่ำอยู่แล้วยังคงลดลงในช่วงแผนฯ 10-11 (พ.ศ. 2550-2559) และกำหนดให้คงที่ในช่วงแผนฯ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เนื่องจากในเขต กฟน. มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ ทำให้การขยายตัวของการใช้ไฟฟ้าในภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างคงที่ ในขณะที่ กฟภ. ยังสามารถขยายฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมได้อีกจำนวนมาก และมาตรการประหยัดน่าจะให้ได้ผลใน กฟภ. จึงกำหนดให้ Elasticity ของ กฟภ. ลดลงในอัตราคงที่ตลอดช่วงการพยากรณ์

2) คำนวณหาค่าอัตราเพิ่มของ Energy จาก GDP ที่กำหนดไว้ในสมมติฐานข้อ 2.1

3) คำนวณหา Energy จากอัตราเพิ่มที่ได้ในข้อ 2 ซึ่งเป็นปริมาณไฟฟ้าที่ กฟน. และ กฟภ. ขายให้กับลูกค้าของตน แต่สำหรับ กฟน. จะต้องหักออกด้วยปริมาณไฟฟ้าที่ VSPP ผลิตเพื่อใช้เอง (เนื่องจากไฟฟ้าปริมาณดังกล่าว VSPP เคยซื้อจาก กฟน.)

4) คำนวณหา Energy ที่ กฟน. และ กฟภ. ต้องซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้า โดยคำนวณจากค่า Loss ที่กำหนดไว้ในสมมติฐานข้อ 2.2

3.1.2 การพยากรณ์ Energy ของลูกค้าตรงของ กฟผ. ใช้วิธีการสอบถามความต้องการไฟฟ้าโดยตรงจากลูกค้าตรงของ กฟผ. ทุกสาย

3.1.3 การพยากรณ์ Energy ของ กฟผ. ได้จากการรวม Energy ที่ กฟน. กฟภ. และลูกค้าตรงจะซื้อจาก กฟผ. ซึ่งจะได้ Energy ที่ กฟผ. จำหน่าย (Total EGAT Sales) เมื่อนำมารวมกับ 1) พลังงานไฟฟ้าที่สูญเสียในระบบส่งซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนคงที่ร้อยละ 2.5 ของ Total EGAT Sales 2) ปริมาณไฟฟ้าที่ กฟผ. ใช้ในกระบวนการผลิตและการใช้ภายในโรงไฟฟ้า (Use and Station Services) และ 3) ปริมาณไฟฟ้าที่ใช้ในการสูบน้ำกลับของโรงไฟฟ้าพลังน้ำสูบกลับ (Pump Storage) จะได้ Energy ที่ กฟผ. จะต้องจัดหาไว้เพื่อขายให้กับ กฟน. กฟภ. และลูกค้าตรง (Total EGAT Generation Requirement)

3.1.4 การพยากรณ์ Energy ของประเทศ โดยการรวม Total EGAT Generation Requirement กับปริมาณไฟฟ้าที่ กฟน. และ กฟภ. รับซื้อจาก VSPP และปริมาณไฟฟ้าที่ กฟภ. รับซื้อจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และปริมาณไฟฟ้าที่ กฟภ. ผลิตเอง

3.2 การพยากรณ์ความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด (Peak)

3.2.1 การพยากรณ์ค่า Peak ของ กฟน. และ กฟภ. ใช้หลักการลักษณะการใช้ไฟฟ้า (Load Profile) โดยนำ Load Profile ของแต่ละประเภทผู้ใช้ไฟฟ้ามาคำนวณหาค่า Energy (ซึ่งเท่ากับพื้นที่ใต้กราฟ)แล้วทำการปรับให้เท่ากับค่า Energy ที่พยากรณ์ไว้ในแต่ละประเภทผู้ใช้ไฟฟ้า เมื่อนำ Load Profile ของทุกประเภทผู้ใช้ไฟฟ้ามารวมกัน จะได้ Load Profile ในภาพรวมของ กฟน. และ กฟภ. ซึ่งจะสามารถหาค่า Peak ของ กฟน. และ กฟภ. ได้ ดังแสดงในรูปที่ 1

3.2.2 การพยากรณ์ค่า Peak ของลูกค้าตรงของ กฟผ. ใช้หลักการ Load Profile โดยทำการปรับ Load Profile ของลูกค้าแต่ละรายให้เท่ากับ

ที่พยากรณ์ไว้ แล้วนำ Load Profile ของลูกค้าทุกรายมารวมกัน เพื่อหาค่า Peak ของระบบลูกค้าตรงๆ ต่อไป

3.2.3 การพยากรณ์ค่า Peak ของ กฟผ. โดยการนำ Load Profile ของ กฟน. กฟภ. และลูกค้าตรงๆ ที่ซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ. มารวมกัน แล้วจะได้ Load Profile ของ กฟผ. แล้วคำนวณหาค่า Peak ของกฟผ. ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้ค่า Peak ของ กฟน. กฟภ. และลูกค้าตรงๆ ที่เกิดขึ้น ณ เวลาเดียวกันกับระบบ กฟผ.(Coincident Peak)

3.2.4 การพยากรณ์ค่า Peak ของประเทศ โดยการนำค่า Peak ของ กฟผ. มารวมกับค่า Peak ของ VSPP

4. ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าฉบับมีนาคม 2550

จัดทำเป็น 3 กรณี คือ กรณีฐาน ต่ำและสูง โดยในแต่ละกรณีประกอบด้วยค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระบบ กฟผ. และความต้องการไฟฟ้าที่ กฟผ. จำหน่ายให้กับ กฟน. กฟภ. และ ลูกค้าตรง

3.2.3 สารสำคัญของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยที่ใช้ก่อนหน้านี้นี้ คือ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2548 หรือ PDP2004 ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2547

ในช่วงปี 2547-2548 สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงลดลงมาก อันเนื่องมาจากผลกระทบจากราคาน้ำมัน รวมทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เติบโตตามประมาณการทำให้ความต้องการไฟฟ้าจริงในปี 2547 และ 2548 ลดลงจากที่พยากรณ์ไว้เมื่อเดือนมกราคม 2547 มากตั้งนั้นคณะกรรมการการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า จึงทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าใหม่เมื่อเดือนเมษายน 2549 และจัดส่งให้ 3 การไฟฟ้า ประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นำค่าพยากรณ์ดังกล่าวไปใช้ในการวางแผนการลงทุนของแต่ละองค์กร แต่ละองค์กรกำลังจัดทำแผนการลงทุนของแต่ละองค์กรอยู่เช่นเดียวกับ กฟผ. นั้นก็ได้จัดทำและกำลังเสนอแผน PDP2006 ปรากฏว่าความต้องการไฟฟ้าปี 2549 ที่เกิดขึ้นจริงมีค่าต่ำกว่าค่าพยากรณ์จากที่ได้พยากรณ์ไว้เมื่อเดือนเมษายน 2549 มาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายให้การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าต้องเปิดให้มีการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าใหม่อีกครั้งในเดือนมีนาคม 2550 ทำให้ต้องมีการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าใหม่ด้วยแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ทำการปรับปรุงใหม่ เรียกว่า “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-

2564 หรือ PDP 2007” โดยได้นำนโยบายของรัฐ เรื่องการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กและรายเล็กมาก (Small Power Producer :SPP , Very Small Power Producer : VSPP) และการกระจายการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้ามาประกอบ การพิจารณาด้วย

ความต้องการไฟฟ้าและกำลังการผลิตไฟฟ้า

ในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2550 (มกราคม-เมษายน 2550) ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ในระบบเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 มีค่าเท่ากับ 22,586.1 เมกะวัตต์ สูงกว่าความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดในปี 2549 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 เท่ากับ 1,522.1 เมกะวัตต์ (ความต้องการสูงสุดของปี 2549 เท่ากับ 21,064.0 เมกะวัตต์) หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.23 ในขณะที่มีกำลังผลิตติดตั้งของระบบรวมทั้งสิ้น 27,788.5 เมกะวัตต์ คาดว่าความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดปี 2550 มีค่าเท่ากับ 22,513เมกะวัตต์ (กรณีฐาน)

โรงไฟฟ้า

สิ้นสุดเดือนมีนาคม 2550 กำลังผลิตในระบบไฟฟ้าของ กฟผ. มีกำลังผลิตติดตั้งรวมทั้งสิ้น 27,788.5 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย โรงไฟฟ้าของ กฟผ. 15,794.6 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 56.8) และรับซื้อจากเอกชนและประเทศเพื่อนบ้านจำนวน 11,933.9 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 43.2) ถ้าจำแนกตามประเภทของโรงไฟฟ้าจะสามารถแบ่งเป็นโรงไฟฟ้าชนิดต่างๆ คือ โรงไฟฟ้าพลังน้ำ 3,764.2 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 13.6) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน 9,666.6 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 34.8) โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 12,806.0 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 46.0) โรงไฟฟ้ากังหันแก๊สและดีเซล 972.4 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 3.5) พลังงานทดแทน 279.3 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 1.0) สายส่งเชื่อมโยงไทย-มาเลเซีย 300.0 เมกะวัตต์ (ร้อยละ 1.1)

วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการวางแผน คือ 1. เพื่อให้ได้แผนที่มิตินทุนในการผลิตพลังงานไฟฟ้าต่ำสุด 2. เพื่อให้การผลิตพลังงานไฟฟ้ามีคุณภาพและระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด 3. มีการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนด

ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวางแผน ได้แก่ 1. นโยบายพลังงานของประเทศ 2. ข้อมูลระบบกำลังผลิตไฟฟ้าในปัจจุบัน 3. ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าระยะยาว 4. ข้อมูลเชื้อเพลิง 5. กำหนดปลดโรงไฟฟ้า 6. โรงไฟฟ้าชนิดต่างๆที่นำมาพิจารณาเป็นทางเลือก เพื่อบรรจุในแผน 7. ข้อกำหนดทางด้านความมั่นคงของระบบไฟฟ้า 8. ข้อมูลอื่น ที่ใช้ประกอบการวางแผน เช่น นโยบายพลังงานของประเทศ คือ รับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน รับซื้อไฟฟ้าจาก SPP, VSPP และกระจายแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า

การอนุมัติแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยพ.ศ. 2550 – 2564 หรือแผนพีดีพี2007 ถูกอนุมัติโดยมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติครั้งที่ 4/2550 (ครั้งที่ 113)วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยนายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ นายชวลิต พิชาลัย รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน แทนผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรรมการและเลขานุการ

โดยมติของที่ประชุม เห็นชอบแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย แผนหลัก ในปี พ.ศ. 2550-2564 วงเงินรวมทั้งการผลิตและสายส่ง 2,077,542 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นการผลิต 1,482,973 ล้านล้านบาท และสายส่ง 594,569 ล้านล้านบาท โดยมีโครงการด้านการผลิตไฟฟ้าที่ กฟผ. ดำเนินการเอง จำนวน 16 โครงการ รวม 12,400 เมกะวัตต์ และกำลังการผลิตไฟฟ้าที่จะซื้อจากโครงการขนาดใหญ่ของภาคเอกชน (IPP) จำนวน 12,600 เมกะวัตต์ รวมวงเงินลงทุนของ กฟผ. ทั้งในระบบผลิตและระบบส่งไฟฟ้าจำนวน 1,366,528 ล้านบาท และที่เหลือเป็นการลงทุนของเอกชนในประเทศและการลงทุนหรือรับซื้อไฟจากต่างประเทศ 711,014 ล้านล้านบาท ในช่วงปี 2550-2564

ทั้งนี้ หากมีปัญหาในการจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) หรือการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน ให้ กฟผ. พิจารณาการรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นตามแนวทางของแผนทางเลือก สำหรับการอนุมัติโครงการของ กฟผ. นั้น ให้ กฟผ. นำเสนอโครงการที่อยู่ในแผนหลักหรือแผนทางเลือก เสนอกระทรวงพลังงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามขั้นตอนต่อไป

สาระสำคัญการอนุมัติแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า2007

1. ในการประชุม กพช. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2550 ได้เห็นชอบในหลักการการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2007) โดยใช้ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเดือนมีนาคม 2550 กรณีฐาน และให้ใช้แผน B2 (กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีความเป็นไปได้) เป็นแผนหลักในการจัดทำแผน PDP 2007 และใช้แผน B3 (กรณีการนำเข้า LNG ในปริมาณ 10 ล้านตันต่อปี และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น) เป็นแผนทางเลือก และมอบหมายให้ กฟผ. ดำเนินการจัดทำรายละเอียดแผนการจัดหาเชื้อเพลิง แผนการลงทุนในระบบผลิตและระบบส่งไฟฟ้า และประมาณการฐานะการเงิน เสนอ กพช. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป
2. กฟผ. ได้จัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.1 สมมติฐานที่ใช้ในการจัดทำแผน PDP 2007

2.1.1 ใช้ค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเดือนมีนาคม 2550 กรณีสถาน และประมาณการราคาเชื้อเพลิง โดย บมจ.ปตท. และ กฟผ.

2.1.2 โรงไฟฟ้าที่นำมาคัดเลือกเข้าแผนฯ ประกอบด้วย (1) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน (ถ่านหิน) 700 เมกะวัตต์ (2) โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม (ก๊าซธรรมชาติ/LNG) 700 เมกะวัตต์ (3) โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส (ดีเซล) 230 เมกะวัตต์ และ (4) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน (นิวเคลียร์) 1,000 เมกะวัตต์ โดยโรงไฟฟ้าถ่านหินและนิวเคลียร์มีกำหนดจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเร็วที่สุดในปี 2557 และ 2563 ตามลำดับ

2.1.3 มีการปลดโรงไฟฟ้าออกจากระบบในช่วง 2550-2564 จำนวน 7,689 เมกะวัตต์

2.1.4 คำนึงถึงนโยบาย (1) การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน (2) การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ประเภท Firm เพิ่มขึ้นเป็น 4,000 เมกะวัตต์ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพโรงไฟฟ้าด้วยการติดตั้ง Combined Heat and Power (CHP) ที่โรงไฟฟ้าของ กฟผ. (4) การยกเลิกโครงการ Peak Cut และ (5) มาตรการประหยัดพลังงาน

2.1.5 กำหนดความมั่นคงของระบบไฟฟ้าด้วยตัวชี้วัดโอกาสไฟฟ้างดับ (Loss of Load Probability: LOLP) ไม่เกิน 24 ชั่วโมงต่อปี และกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองประมาณร้อยละ 15

2.2 การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลไทยมีการพัฒนาความร่วมมือการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้

2.2.1 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) จำนวน 5,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2558 โดยมี (1) โครงการที่จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบแล้ว 2 โครงการ จำนวน 340 เมกะวัตต์ (2) โครงการ ที่ลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) แล้วและอยู่ระหว่างการก่อสร้าง 2 โครงการ จำนวน 1,535 เมกะวัตต์ (3) โครงการที่ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) หรือที่ กฟช. อนุมัติ Tariff MOU แล้วและอยู่ระหว่างเจรจา PPA 3 โครงการ จำนวน 1,224 เมกะวัตต์ และ (4) โครงการที่อยู่ระหว่างการเจรจาราคาซื้อขายไฟฟ้า 2 โครงการ จำนวน 1,870 เมกะวัตต์

2.2.2 สหภาพพม่า จำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2553 และตกลงร่วมกันที่จะพัฒนาโครงการบนลุ่มน้ำสาละวิน โดยสหภาพพม่าเสนอ 2 โครงการ จำนวน 8,200 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย (1) โรงไฟฟ้าพลังน้ำ Hutgyi และ (2) โรงไฟฟ้าพลังน้ำ Tasang ขนาดกำลังผลิต 1,200 และ 7,000 เม

กะวัตต์ ตามลำดับ และมีการลงทุนพัฒนาโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เมืองเชียงตุง ขนาด 270 เมกะวัตต์ ซึ่ง จะจำหน่ายใน สหภาพพม่าบางส่วน และส่งกลับมาขายให้ประเทศไทยด้วย

2.2.3 สาธารณรัฐประชาชนจีน จำนวน 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2560 โดยพิจารณาจากโครงการ ที่มีศักยภาพและจีนจะเป็นผู้คัดเลือกโครงการที่เหมาะสมเสนอแก่ไทย

2.3 สาระสำคัญของแผนหลัก PDP 2007 กำลังผลิตไฟฟ้าในช่วง 15 ปีข้างหน้า (ปี 2550-2564) เพิ่มขึ้นสุทธิ 30,532.6 เมกะวัตต์ เมื่อรวมกำลังผลิตติดตั้งในปัจจุบัน (สิ้นเดือนเมษายน 2550) ทำให้ กำลังผลิตรวมทั้งหมดเป็น 58,321.1 เมกะวัตต์ โดยแผนการจัดการแหล่งผลิตแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

2.3.1 ปี 2550-2553: โรงไฟฟ้าอยู่ระหว่างการก่อสร้างในปัจจุบัน รวม 7,885.25 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย (1) โรงไฟฟ้าที่ก่อสร้างโดย กฟผ. 2,840 เมกะวัตต์ (2) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) 3,541.25 เมกะวัตต์ (3) SPP 147.3 เมกะวัตต์ (4) การรับซื้อไฟฟ้าจาก สปป. ลาว 920 เมกะวัตต์ (5) โครงการ CHP 355 เมกะวัตต์ และ (6) โครงการ RPS ที่ กฟผ. ผลิตเอง 81.7 เมกะวัตต์ นอกจากนี้ มีการปลดโรงไฟฟ้าของ กฟผ. จำนวน 1,482.6 เมกะวัตต์ รวมกำลังผลิตเพิ่มขึ้นสุทธิ 6,402.65 เมกะวัตต์

2.3.2 ปี 2554-2564: เป็นช่วงที่ต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่และรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน เพิ่มขึ้นจำนวน 31,791 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย (1) กฟผ. จะสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ จำนวน 16 โรงไฟฟ้า รวม 12,400 เมกะวัตต์ (2) การรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP จำนวน 18 โรงไฟฟ้า รวม 12,600 เมกะวัตต์ (3) การรับซื้อไฟฟ้าจาก SPP 1,700 เมกะวัตต์ และ (4) การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน 5,091 เมกะวัตต์ ทั้งนี้ กฟผ. ได้บรรจุโครงการใน สปป.ลาว ที่ยังไม่ได้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าแต่มีความชัดเจนแล้วไว้ในแผน ได้แก่ โครงการเทินหินบูนส่วนขยาย น้ำงึม 3 น้ำเทิน 1 และน้ำเงียบ รวมกำลังการผลิต 1,444 เมกะวัตต์

2.4 สาระสำคัญของแผนทางเลือก ในช่วงก่อนปี 2554 เหมือนแผนหลัก ตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นไป พิจารณากรณีที่มีการนำเข้า LNG ปริมาณ 10 ล้านตันต่อปี และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น จำนวน 31,791 เมกะวัตต์ ประกอบด้วย (1) กฟผ. จะสร้างโรงไฟฟ้า จำนวน 13 โรงไฟฟ้า รวม 10,300 เมกะวัตต์ (2) การรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP จำนวน 9 โรงไฟฟ้า รวม 6,300 เมกะวัตต์ (3) การรับซื้อ ไฟฟ้าจาก SPP 1,700 เมกะวัตต์ และ (4) การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน 13,491 เมกะวัตต์

2.5 สัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า เมื่อสิ้นปี 2564

2.5.1 แผนหลัก มีสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติ/LNG สูงถึงร้อยละ 62.8 รองลงมาคือ ถ่านหินนำเข้า พลังน้ำ (รวมซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ) และนิวเคลียร์ มีสัดส่วนร้อยละ 9.8 9.7 และ 9.0 ตามลำดับ

2.5.2 แผนทางเลือก มีสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติ/LNG ลดลงเหลือร้อยละ 43.6 ในขณะที่การผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ(รวมซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 28.9

2.6 กำลังการผลิตสำรองต่ำสุด ในแต่ละปีทั้งแผนหลักและแผนทางเลือกจะสูงกว่าร้อยละ 15

2.7 แผนการลงทุนในแผน PDP 2007

2.7.1 แผนหลัก มีการลงทุนในแหล่งผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้ารวม 2,077,542 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) การลงทุนของ กฟผ. จำนวน 1,366,528 ล้านบาท ประกอบด้วย ระบบผลิต 771,959 ล้านบาท และระบบส่ง 594,569 ล้านบาท (2) การลงทุนของ IPP SPP และต่างประเทศ รวม 711,014 ล้านบาท

2.7.2 แผนทางเลือก มีการลงทุนในแหล่งผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้ารวม 2,408,478 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) การลงทุนของ กฟผ. จำนวน 1,406,395 ล้านบาท ประกอบด้วย ระบบผลิต 714,955 ล้านบาท และระบบส่ง 691,440 ล้านบาท (2) การลงทุนของ IPP SPP และ ต่างประเทศ รวม 1,002,082 ล้านบาท

2.8 ประมาณการฐานะการเงินของ กฟผ. จะมีฐานะการเงินที่ดีมาก ในช่วงปี 2549-2564 โดยมี (1) ROIC ร้อยละ 7.05-9.06 ในปี 2549-2551 และร้อยละ 8.39 ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป (2) อัตราส่วนการลงทุนจากเงินรายได้ (Self Financing Ratio: SFR) ร้อยละ 31.17-79.23 ต่อปี (3) อัตราส่วนรายได้สุทธิต่อการชำระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio: DSCR) 1.49-3.01 เท่าต่อปี และ (4) อัตราผลตอบแทนต่อเงินทุน (Return on Equity: ROE) ร้อยละ 8.87-14.18 ต่อปี นอกจากนี้ ยังมีเงินสด ณ วันสิ้นปี อยู่ในระดับที่เพิ่มสูงขึ้นมากจาก 17,194 ล้านบาท ในปี 2549 เป็น 69,456 ล้านบาท ในปี 2564

2.9 แผนการจัดหาถ่านหินรองรับโรงไฟฟ้าถ่านหิน 4 โรงของ กฟผ. อยู่ระหว่างติดต่อกับผู้ผลิตถ่านหินในประเทศอินโดนีเซีย เวียดนาม และออสเตรเลีย เพื่อจัดหาถ่านหินระยะยาวคุณภาพดีในปริมาณที่เพียงพอตลอดอายุโรงไฟฟ้า

2.10 ปริมาณการปล่อยก๊าซที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศจากโรงไฟฟ้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ เมื่อเปรียบเทียบโรงไฟฟ้าตาม PDP 2007 แผนหลัก กับแผน PDP ที่ใช้ความต้องการไฟฟ้าฉบับเมษายน 2549 พบว่าปริมาณการปล่อยก๊าซที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศจากโรงไฟฟ้าตามแผน PDP 2007 ต่ำกว่าแผน PDP ที่ใช้ความต้องการไฟฟ้าฉบับเมษายน 2549 มาก โดยเฉพาะ CO₂

แผนภาพที่ 2 แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2549

 **แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า**

แผนที่ B2 กรณีฐาน : พิจารณาสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีความเป็นไปได้

ปี	โรงไฟฟ้าใหม่ในประเทศ				ซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ	กำลังผลิตที่เพิ่ม	กำลังผลิตรวม	ความต้องการไฟฟ้า	Reserve Margin (%)
	Gas	Coal	Nuclear	SPP					
2554	-	-	-	-	597	597	34,102	27,996	18.2
2555	1,400	-	-	200	-	1,600	35,702	29,625	16.9
2556	1,400	-	-	200	-	2,600	37,645	31,384	16.0
2557	1,400	700	-	200	-	2,300	39,945	33,216	16.5
2558	1,400	1,400	-	200	-	3,000	42,150	35,251	15.8
รวม	5,600	2,100	-	800	1,940	10,440			
2559	1,400	700	-	200	-	2,300	44,191	37,382	16.3
2560	3,500	-	-	200	-	3,700	47,883	39,560	17.3
2561	2,100	-	-	200	-	2,300	49,952	41,795	15.6
2562	3,500	-	-	200	-	3,700	52,893	44,082	16.4
2563	1,400	-	2,000	100	-	3,500	55,335	46,481	16.7
2564	700	-	2,000	-	-	2,700	58,405	48,958	15.4
รวม	12,600	700	4,000	900	3,150	21,350			
รวมทั้งสิ้น	18,200	2,800	4,000	1,700	5,090	31,790			

ที่มา : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ,(2549)

2.11 โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เครื่องที่ 1-4

2.11.1 การกำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จำนวน 4,000 เมกะวัตต์ เป็นทางเลือกหนึ่งในการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบในลักษณะโรงไฟฟ้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าตามความต้องการพื้นฐาน (Base Load Plant) เพื่อ (1) สนองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น (2) เพิ่มความมั่นคงในระบบไฟฟ้าและพลังงานของประเทศ (3) เพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือในการผลิตไฟฟ้า (4) ลดความเสี่ยงด้านราคาเชื้อเพลิง และ (5) เพื่อสนองความต้องการใช้พลังงานที่สะอาด

2.11.2 กฟผ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเตรียมการศึกษาความเหมาะสมการผลิต ไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ขึ้น เพื่อจัดทำ และเสนอแนะแผนงาน มาตรการ แนวทางในการดำเนินงานการ

เตรียมความพร้อมด้านต่างๆ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและการยอมรับของประชาชน ฯลฯ ซึ่งปัจจุบัน กฟผ. กำลังดำเนินการศึกษาและคัดเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสมตามมาตรฐานสากล โดยจะต้องมีความเหมาะสมทั้งในด้านวิศวกรรม ความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐศาสตร์

3. ฝ่ายเลขานุการฯ ได้พิจารณาแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 ที่จัดทำโดย กฟผ. แล้วมีความเห็น ดังนี้

3.1 แผน PDP 2007 แผนหลักที่ กฟผ. เสนอ เป็นแผนที่มีความเหมาะสมในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในแผน PDP 2007 กำหนดให้มีโรงไฟฟ้าเอกชนโรงแรกจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบในปี 2555 ซึ่งการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะมีเวลาในการเตรียมการก่อสร้างประมาณ 4 ปีเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นควรเร่งรัดให้มีการเปิดประมูลการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อ ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในช่วงปี 2555

3.2 ค่าความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน 2550 เท่ากับ 22,586 เมกะวัตต์ มีค่าใกล้เคียงกับค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าฉบับเดือนมีนาคม 2550 ที่ได้พยากรณ์ความต้องการ พลังไฟฟ้าในกรณีฐาน และกรณีสูงสำหรับปี 2550 ไว้เท่ากับ 22,513 และ 22,562 เมกะวัตต์ ตามลำดับ โดยความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดที่เกิดขึ้นมีค่าสูงกว่าค่าพยากรณ์ฯ กรณีฐาน และกรณีสูงเล็กน้อย เท่ากับ 73 และ 24 เมกะวัตต์ ตามลำดับ

3.3 แผน PDP 2007 ได้กำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มขึ้น แทนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินตามแผน PDP ที่ใช้ค่าความต้องการไฟฟ้าฉบับเมษายน 2549 ส่งผลให้การปล่อยมลภาวะทางอากาศลดลงมาก โดยเฉพาะ CO₂ เนื่องจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ใช้ยูเรเนียมเป็นเชื้อเพลิง จึงไม่ปล่อยก๊าซที่เป็นมลพิษ เช่น NO_x SO_x และ CO₂ ตลอดจน ไม่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกและปัญหาภาวะโลกร้อน (Global Warming) ดังนั้น จึงเห็นควรให้เร่งดำเนินการ ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยเร็ว เพื่อให้การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถก่อสร้างได้ตามแผนที่วางไว้ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

3.4 การจัดทำประมาณการฐานะการเงินของ กฟผ. ได้กำหนดโดยใช้สมมติฐาน ROIC ในอัตราคงที่เท่ากับร้อยละ 8.39 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทางการเงินที่กำหนดขึ้นภายใต้สมมติฐานที่ กฟผ. จะดำเนินการแปลงสภาพเป็น บมจ.กฟผ. ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการศึกษาทบทวน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของ กฟผ. ต่อไป

บทที่ 4

กลุ่มผลประโยชน์ในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) 2007

ผลประโยชน์ที่แตกต่างและขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550-2564 หรือ PDP2007 และความไม่เท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในการกำหนดขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนPDP2007และการกำหนดเนื้อหาสาระของแผน PDP2007 ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในกิจการไฟฟ้า ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมืองไม่เท่าเทียมกัน นำมาสู่ท่าทีที่แตกต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งก่อนและหลังการอนุมัติแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือแผนพีดีพี2007 ดังนั้นการพิจารณาถึงความ เป็นมา โครงสร้าง รูปแบบผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ รวมทั้งอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม ผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการทำความเข้าใจความขัดแย้งและท่าทีที่แตกต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว

กลุ่มที่จัดได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามนิยามที่การศึกษาครั้งนี้เลือกใช้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามจุดยืนของกลุ่มที่มีการแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2550-2564 หรือ PDP2007 คือ กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่เห็นด้วยกับแนวทางการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ2007 ซึ่งประกอบไปด้วย 2 กลุ่มย่อยคือ (1)กลุ่มข้าราชการและเทคนิคในกระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและเข้าถึงการกำหนดนโยบายในกิจการไฟฟ้า (2) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ซึ่งเป็นผู้เขียนหรือยกร่างแผนPDP และบริษัทถูก 2 บริษัท คือบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง RATCH จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) EGCOMP ซึ่งกฟผ.ถือหุ้นและมีผู้บริหารของกฟผ.เข้าไปเป็นคณะกรรมการ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่คัดค้านแนวทางการกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ 2007 ซึ่งประกอบไปด้วย 2 กลุ่มย่อย คือ(1)กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งต่อไปนี้ในงานวิจัยชิ้นนี้จะเรียกว่า “กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน” โดยเป็นการรวมกลุ่มกันหลวมๆของคนทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มนักวิจัย นักวิชาการ จากมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ กลุ่มพลังไทย สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธินโยบายสุขภาวะ กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2)กลุ่มประชาชนในพื้นที่ที่รวมตัวกันต่อต้านโรงไฟฟ้า โดยในแต่ละจังหวัดที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในพื้นที่และรุกขึ้นมาเรียกร้องคัดค้านและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน เช่น การรวมกลุ่มกันของชาวบ้านจังหวัดสระบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชุมพร เพื่อรุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะมา

สร้างในพื้นที่จังหวัดตน และในบางโอกาสแต่ละกลุ่ม ซึ่งอยู่ในแต่ละจังหวัดจะมาร่วมกิจกรรม คัดค้านต่อต้านนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าด้วยกัน ซึ่งต่อไปในงานวิจัยชิ้นนี้จะใช้คำเรียกว่า “กลุ่ม เครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า

กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ2007

กลุ่มที่สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ยังแบ่งออกเป็นสองกลุ่มย่อย ซึ่ง แม้จะมีจุดยืนในการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ2007 เช่นเดียวกัน และเป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกัน แต่การแสดงบทบาท ท่าที และการครอบครองทรัพยากรที่ใช้ในการต่อสู้ ผลักดัน แตกต่างกันไป และในหลายครั้งกลุ่มย่อยสองกลุ่มนี้ ก็มีการต่อรองผลประโยชน์กันเองด้วย คือ 1.กลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงาน โดยมีตัวแทนผู้แสดงบทบาทสำคัญใน กรณีกการศึกษาครั้งนี้ คือ ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ 2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) และบริษัทลูก คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด(มหาชน) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า บริษัทเอกโก้ และบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าบริษัทราชบุรี

1. กลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงาน

ผู้เป็นตัวแทนสำคัญในแสดงบทบาทในการกำหนดแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ2007 ครั้งนี้ คือ ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานใน ระยะเวลา 1 ปี กับ 5 เดือน และสามารถบรรลุผลในการจัดทำแผนPDP2007 ในช่วงระยะเวลา ดังกล่าว ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ เป็นรัฐมนตรีหน้าใหม่สำหรับตำแหน่งทางการเมืองเพราะเป็น ข้าราชการการเมืองสมัยแรก อย่างไรก็ตามปิยสวัสดิ์ ไม่ใช่หน้าใหม่สำหรับแวดวงของผู้กำหนด นโยบายพลังงาน แต่คือผู้คร่ำหวอดอยู่ในแวดวงนโยบายพลังงานเกือบ 2 ทศวรรษก่อนจะถึงจุดหัก เหนือองหลุดจากอำนาจในสมัยรัฐบาลทักษิณ

ปิยสวัสดิ์ เริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายพลังงานและไฟฟ้าตั้งแต่สมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้หยิบยกเรื่องการปรับปรุงระบบการบริหารนโยบายพลังงาน ให้มี เอกภาพขึ้นมาพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน และได้นำเสนอแนวทางต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2529 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ที่จะจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ ทางด้านพลังงาน และต่อมาพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยนโยบายการบริหารงานพลังงาน

แห่งชาติ พ.ศ. 2529 และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2529

ดร.ปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ นักเศรษฐศาสตร์ไฟแรงแนวนีโอคลาสสิกซึ่งจบจาก London School of Economics ได้รับความไว้วางใจและมอบอำนาจให้กลายมาเป็นผู้อำนวยการหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่ คือ สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในปีพ.ศ. 2529 นั้นเองสำนักงานนี้ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองเลขาธิการให้กับคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการพลังงาน ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่เสมือนตรายางที่อนุมัตินโยบายตามที่สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอมาเท่านั้น

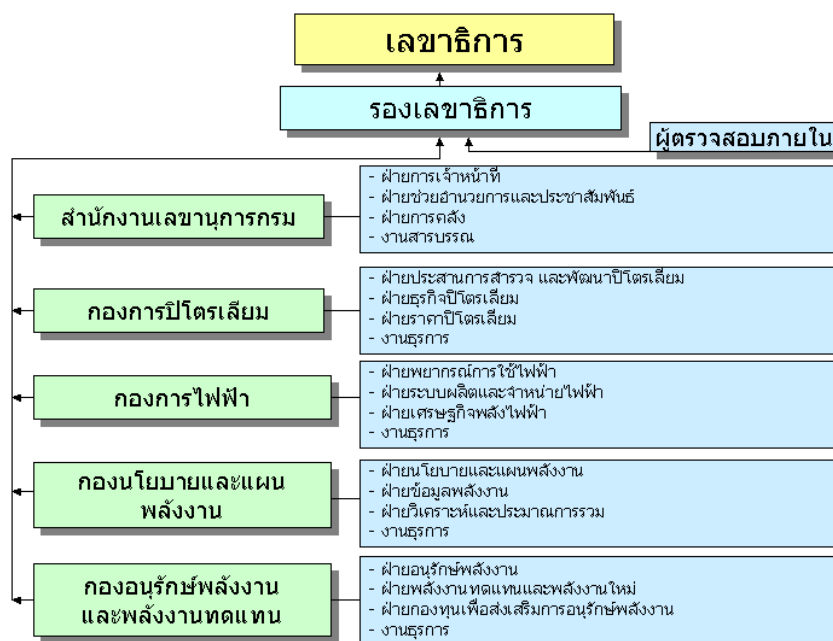
สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติได้รับมอบอำนาจมากเมื่อเทียบกับการไฟฟ้าและหน่วยงานด้านการพลังงานอื่น ๆ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม (2523-2531) รัฐบาลพลเอกชาติชาย (2531-2534) รัฐบาลนายอานันท์ (2534-2535) จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535-2537) อำนาจเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติยังมีอำนาจการบริหารเงินกองทุนส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งมีเงินกว่าหนึ่งหมื่นสามพันล้านบาท ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติยังได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือด้านเทคนิคจากธนาคารโลกในการริเริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติก็ได้เริ่มดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าอย่างจริงจัง โดยในขั้นแรกคือการเปิดให้มีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ซึ่งจะตามมาด้วยการแข่งขันอย่างเต็มรูปแบบด้านการผลิตไฟฟ้า และจะนำไปสู่การแข่งขันทางการค้าปลีกไฟฟ้าในที่สุด

นอกเหนือจากโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระแล้ว รัฐบาลไทยยังได้ริเริ่มโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อย เพื่อสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าใช้เชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพหรือใช้แหล่งพลังงานหมุนเวียนที่มีในประเทศ โดยจำกัดกำลังการผลิตของแต่ละโรงไม่เกิน 90 เมกะวัตต์

ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการพิจารณาทางเลือก ในการจัดรูปแบบการบริหารพลังงานของประเทศ คือให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี คือยกฐานะ สฟช. เป็นหน่วยงานถาวรระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานด้านนโยบายพลังงาน และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบงานด้านปฏิบัติการ เนื่องจากนโยบายด้านพลังงาน เป็นนโยบายระดับชาติ จึงต้องใช้อำนาจสูงสุดเพื่อทำให้มีเอกภาพ ดังนั้น จะต้องมียกฐานะรัฐมนตรีเป็นผู้นำกับและสั่งการ โดยหน่วยงานนโยบายควรเป็นระดับกรมขนาดเล็ก ที่มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูง พร้อมกับมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพียงพอ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2534 ได้มีมติเห็นชอบให้มีการดำเนินการดังกล่าว

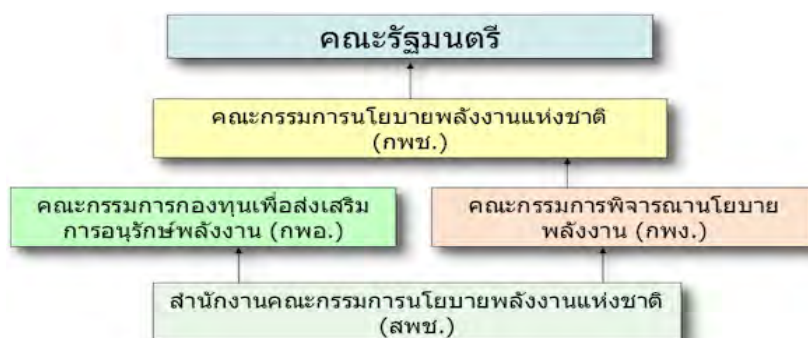
แผนภาพที่ 3 โครงงานสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.)



ที่มา : www.eppo.go.th

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีไปเป็นของ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกฐานะ สพช. เป็นหน่วยงานถาวรระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านพลังงานในอดีตก่อนเกิดกระทรวงพลังงาน



ที่มา : www.eppo.go.th

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) มีภารกิจหลักตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 พอสรุปรำนาจหน้าที่ของ สพช. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการบริหาร และพัฒนาพลังงานของประเทศ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ติดตาม ประเมินผล และเป็นศูนย์ประสาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนการบริหาร และพัฒนาพลังงานของประเทศ เก็บรวบรวมข้อมูล ติดตามความเคลื่อนไหว ของสถานการณ์ด้านพลังงาน วิเคราะห์แนวโน้ม และประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหาร และแผนการพัฒนาพลังงานของประเทศ และเผยแพร่สถิติที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย

นอกจากการปฏิบัติภารกิจ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในหน้าที่สำนักเลขาธิการ ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแล้ว สพช. ยังเป็นฝ่ายเลขาธิการ ของคณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน (กพง.) ที่แต่งตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีหน้าที่ช่วยกลั่นกรองงาน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาพลังงานต่างๆ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

ปิยสวัสดิ์อยู่ในตำแหน่งเลขาธิการสพช. ซึ่งมีบทบาทและอำนาจมากในกิจการพลังงานและกิจการไฟฟ้า ตลอดเกือบ 2 ทศวรรษ แต่การเข้ามาของรัฐบาลทักษิณในปี 2544 นับเป็นจุดเปลี่ยนของประวัติศาสตร์การไฟฟ้าไทย ความไม่พอใจของผู้บริโภคต่ออัตราค่าไฟฟ้า และโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ รวมทั้งการหมดบทบาทของนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ “ซาร์ด้านพลังงาน” ของประเทศไทยด้วย

การปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณนำไปสู่การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ครั้งใหญ่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และในเดือนตุลาคมพ.ศ. 2545 กระทรวงพลังงานได้รับการก่อตั้งขึ้น สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติได้รับการตั้งชื่อใหม่และลดฐานะให้กลายเป็นเพียงสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งต้องรายงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงพลังงานแทนที่จะเป็นรัฐมนตรี ในเวลาใกล้เคียงกัน รัฐบาลได้แต่งตั้งสิทธิพร รัตโนภาสอดีตผู้บริหารของบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด (มหาชน) ผู้ซึ่งมีบุคลิกพูดจาตรงไปตรงมาและมีความทะเยอทะยานสูง ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยคนใหม่ สำหรับเชิดพงษ์ ศิริวิทย์ปลัดกระทรวงพลังงานที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นมาใหม่นั้น เป็นผู้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนายสิทธิพร ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้ปิยสวัสดิ์

ตัดสินใจยุติชีวิตข้าราชการที่ดำเนินมาอย่างยาวนานในอีกไม่กี่เดือนถัดมา หลังจากการหลุดจากตำแหน่งผู้กุมอำนาจการกำหนดนโยบายพลังงานไปไม่ถึง 4 ปี เมื่อมีการยึดอำนาจรัฐประหารรัฐบาลทักษิณวันที่ 19 กันยายน 2549 นายปียสวัสดี อัมระนันท์ ก็ได้กลับมาสูบ้านเก่าแต่หลังใหญ่กว่าเดิม และมีอำนาจมากกว่าเดิม จากอดีตนายกรัฐมนตรีสำนักนโยบายและแผนพลังงาน(สพข.) ผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศในฐานะข้าราชการประจำ ก่อนที่รัฐบาลทักษิณจะเข้ามา แต่กลับมาคราวนี้ นายปียสวัสดี กลายเป็นข้าราชการการเมืองเจ้ากระทรวงพลังงานผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานและกิจการไฟฟ้าของประเทศ

ซึ่งในการทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานของนายปียสวัสดี เพียง 1 ปี กับ 5 เดือนนั้น นายปียสวัสดีได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่ในฐานะผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการวางแผนและการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ 2007

2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและบริษัทลูก คือ บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด และบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511เพื่อต้องการรวมหน่วยงานด้านการผลิตและส่งพลังงานไฟฟ้า 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512 เรียกชื่อย่อว่า “กฟผ.”

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ถูกก่อตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อมีบทบาทหน้าที่ในการประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจ และผูกขาดกิจการไฟฟ้ามาตลอดกว่า 40 จึงมีโอกาสในการสะสมทุนทั้งงบประมาณและทรัพยากรที่หายาก มีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรอย่างมั่นคง พัฒนาศักยภาพองค์กรและบุคลากร และสะสมองค์ความรู้เฉพาะทาง มีเทคโนโลยีขนาดใหญ่และมากที่สุดในประเทศไทย เป็นผู้มีความชำนาญทางการเมืองและเศรษฐกิจ และเป็นผู้มีประสบการณ์และอยู่วงในการจัดทำแผนPDP มาเกือบ 40 ปี

ความได้เปรียบประการสำคัญของกฟผ.คือเป็นผู้ผูกขาดรายเดียวในกิจการสายส่งไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งทั้งเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติของธุรกิจ และทั้งเป็นการผูกขาดที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรมโดยกฎหมายของรัฐ จากระบบการไฟฟ้าของไทยที่เคยมีการกระจายศูนย์การผลิตและกระจายอำนาจในการประกอบกิจการมาก่อน ในรูปของโรงไฟฟ้า สหกรณ์เทศบาล บริษัทเอกชน และกิจการของรัฐ การจัดตั้งกฟผ.ในปี 2511 นั้นแสดงถึงการที่รัฐบาลต้องการเข้ามาควบคุมกิจการไฟฟ้าอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหลังจากที่มีการจัดตั้งกฟภ.(ปี 2501) และกฟน.(ปี 2503) มาก่อนหน้านี้ โดยการจัดแบ่งโครงการให้เกิดการรวมศูนย์ผูกขาดในแต่ละช่วงของสายพานการผลิตไฟฟ้าอย่างชัดเจน โดยเมื่อมีการจัดตั้งกฟผ.แล้ว ช่วงสายพานการผลิตที่

เป็นการจัดหาเชื้อเพลิงและผลิตไฟฟ้า ที่กฟผ.และกฟภ.เคยเป็นเจ้าของอยู่บ้างก็ต้องถูกโอนมาให้กฟผ.เป็นผู้ผูกขาดในการดำเนินการรายเดียวเท่านั้น ในขณะที่กฟผ.ก็ถูกจัดสรรหน้าที่ให้เหลือเพียงการจำหน่ายและขายปลีกไฟฟ้าให้กับ 3 จังหวัด คือกรุงเทพฯ และปริมณฑล, 2 จังหวัด ส่วนกฟภ.ก็ถูกจัดสรรหน้าที่ให้ควบคุมการจำหน่ายและขายปลีกไฟฟ้าให้กับทุกจังหวัดที่เหลือ

จากประวัติศาสตร์ของการก่อเกิดกิจการไฟฟ้าไทย จะพบว่าช่วงแรกกลุ่มผลประโยชน์ผู้เข้ามากำหนดนโยบาย วางโครงการสร้าง แบบแผน ออกแบบระบบ และวางระบบไฟฟ้าทั่วประเทศของไทย คือกลุ่มผลประโยชน์จากสหรัฐอเมริกา หลังจากที่การออกแบบระบบไฟฟ้าของไทยเพื่อให้มาอยู่ในมือของรัฐเพื่อที่จะสามารถควบคุมสั่งการได้ง่าย เพราะเหลือเพียง 3 องค์กร และมีการจัดสรรหน้าที่อย่างชัดเจนแล้ว รัฐบาลน่าที่จะเป็นผู้ควบคุมหรือเข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง เนื่องจากองค์ความรู้เฉพาะด้านของการประกอบกิจการไฟฟ้า ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเอาเวลาที่ตัวเองต้องมุ่งต่อการแก้ปัญหาของตนเองในทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อสร้างศักยภาพที่จะเท่าทันและควบคุมการไฟฟ้า โดยเฉพาะสายพานการผลิตและสายส่งได้อย่างแท้จริง ในขณะที่กฟผ. เองเมื่อกลายเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ที่หายากของสังคมทุกคนไม่สามารถผลิตได้เอง ทำให้กฟผ.ได้รับการอุดหนุนให้เติบโตจากทุกฝ่าย เพราะผลผลิตที่เป็นทรัพยากรจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้คือ “กระแสไฟฟ้า” ซึ่งชนชั้นนำทางอำนาจและนักการเมืองสามารถใช้ผลผลิตของกฟผ.เพื่อสร้างผลประโยชน์ในทางการเมืองได้ทุกยุคสมัย ทั้งสมัยเผด็จการที่ใช้ไฟฟ้าเพื่อเป็นแนวป้องกันความมั่นคงจากลัทธิคอมมิวนิสต์ เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในยุคสงครามเย็น หรือในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบนักการเมืองก็ใช้ไฟฟ้าในการหาเสียง การทุ่มเทงบประมาณไปชนบท เพื่อต้องการจูงใจให้ประชาชนในชนบทมาเป็นฐานเสียงของตน แม้เมื่อถึงยุคที่นักธุรกิจการเริ่มเข้ามาแทรกซึม มีบทบาทในรัฐบาลไทยมากขึ้นตั้งแต่รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ(2531-2534) จนมาถึงสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน(2534-2535) ได้แก้ไขกฎหมายของกฟผ.เพื่อเปิดให้มีส่วนแบ่งในการผลิตไปสู่เอกชน รวมทั้งบริษัทยูนิยอนเอนเออียซึ่งเป็นบริษัทลูกของกลุ่มบริษัทยูนิยอน ที่นายอานันท์ได้เข้าไปเป็นประธาน ในช่วงที่กำลังจะหมดวาระนายกรัฐมนตรื เมื่อบริษัทยูนิยอนเอนเออียได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าเป็นกลุ่มแรกต่อมาบริษัทยูนิยอนเอนเออียได้กลายเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งของไทย

แม้จะมีการเปิดพื้นที่การประกอบกรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามกฟผ.ในฐานะผู้ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรตามนโยบายและกฎหมายของรัฐแล้ว กฟผ.ยังกลายเป็นผู้มีอำนาจแฝงในการจัดสรรผลประโยชน์ให้ กลุ่มผลประโยชน์อื่นได้ด้วย จากการที่กฟผ.เป็นเจ้าของ ควบคุมและผูกขาดกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมการผลิตทั้งหมด รวมทั้งการการเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียว(ESB) แม้นโยบายและกฎหมายของรัฐจะเปิดให้เอกชน

ทั้งรายใหญ่และรายเล็กเข้ามามีส่วนแบ่งการผลิตได้ แต่เมื่อผู้ผลิตเอกชนต้องผ่านประตูที่จะเปิดให้หรือปิดอยู่ในการจะเข้ามาในระบบของการรับซื้อไฟฟ้าจากกฟผ. รวมทั้งการเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการกำหนดนโยบายการลงทุนขยายระบบหรือการเพิ่มปริมาณการผลิตไฟฟ้า ผ่านการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) ในในอดีตแผน (PDP) คือแผนพัฒนากำลังการผลิตของกฟผ. ที่เสนอเพื่อผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แม้ในปัจจุบัน (2551) แผน PDP ดังกล่าว จะเปลี่ยนชื่อสร้อยตอนทำว่า “ของประเทศไทย” แทนที่ “ของกฟผ.” ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแผน PDP ดังกล่าว ยังคงถูกจัดทำโดยกฟผ.

แม้ในทางหลักการแล้ว กฟผ. ควรจะเป็นองค์การมหาชนหนึ่งของรัฐหรือรัฐบาลในฐานะผู้ประกอบการแทนรัฐ ไม่ใช่ผู้ได้รับผลประโยชน์แทนรัฐ แต่เนื่องจากในความเป็นจริงการเจริญเติบโตของกฟผ. ในฐานะผู้ประกอบการของรัฐ ทำให้ กฟผ. มีโอกาสสะสมทุน ประสพการณ์ การจัดการองค์กร องค์กรความรู้ อำนาจต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนมีความเป็นตัวของตัวเอง นอกจากมีองค์ความรู้และงบประมาณของตัวเองแล้ว กฟผ. ยังมีความเป็นสถาบัน สามารถกำหนดนโยบายการเพื่อขยายระบบไฟฟ้าได้ สามารถกลายเป็นผู้มีส่วนในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ให้กับผู้อื่นได้ แทนที่จะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากรัฐเท่านั้น

นอกจากนั้นในปัจจุบัน กฟผ. มีบริษัทลูกและบริษัทหลาน 20 บริษัทเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชน (ตามรายละเอียดด้านล่างของบทนี้) โดยจะมีการนั่งไขว่ตำแหน่งระหว่างประธานหรือกรรมการของกฟผ. (ตามแผนภาพที่ 4) กับบริษัทเอกชน นอกจากนั้นประธานคณะกรรมการกฟผ. และกรรมการกฟผ. บางส่วนจะมาจากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงาน เช่น ปลัดกระทรวงพลังงาน หรือรองปลัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งนอกจากเป็นข้าราชการของรัฐในกระทรวงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนโยบายและกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าบางส่วนแล้ว ยังนั่งในตำแหน่งหรือประธานในกฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจผู้ประกอบการสายส่งและผลิตไฟฟ้า รวมทั้งยังนั่งในตำแหน่งประธานหรือกรรมการบริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ที่กฟผ. เข้าไปถือหุ้นด้วย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ที่อาจจะได้จัดสรรผลประโยชน์จากรัฐ

การเติบโตจากรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นจนมาถึงปัจจุบัน จนทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ที่กฟผ. ได้รับจากรัฐและเอกชนและอำนาจแฝงในการจัดสรรผลประโยชน์ที่กฟผ. มีเพื่อจัดสรรให้รัฐและเอกชน จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฟผ. จึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่มีความเชื่อมโยงผลประโยชน์ทั้งระหว่างรัฐและเอกชน และมีศักยภาพมากในการผลักดันสิ่งที่ตนต้องการจากรัฐผ่านนโยบายสาธารณะที่เรียกว่า “แผน PDP” ได้

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2535 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับ

พลังงานไฟฟ้าหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินธุรกิจดังกล่าว และให้มีอำนาจใช้สอยและครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน ตลอดจนสถานที่สำหรับใช้ในการผลิตหรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้าโดยชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า ในกรณีที่เอกชนประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กฟผ. มีสิทธิเพิ่มวงเงินในการกู้ยืมและในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินออกจากบัญชีได้ทุกกรณีโดยไม่จำกัดวงเงินโดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ในเดือนมิถุนายน 2535 กฟผ. นำเสนอต่อรัฐบาลขอเข้าโครงการรัฐวิสาหกิจที่ดีและผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2537 ส่งผลให้ กฟผ. มีความคล่องตัวในการบริหารงานได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการลดบทบาทการควบคุมรัฐวิสาหกิจลงให้น้อยที่สุดและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีความสามารถที่จะแข่งขันกับธุรกิจภาคเอกชน

กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีคอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ แต่งตั้งประธานคณะกรรมการกำกับกรรมการ (ซึ่งต้องไม่มีตำแหน่งทางการเมือง) และคณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้ แต่งตั้งผู้ว่าการ

องค์ประกอบคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)⁵

1. นายพรชัย รุจิประภา	ปลัดกระทรวงพลังงาน	ประธานกรรมการ
2. พลเอกอภิชาติ เพ็ญกิตติ	ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
3. นายวีระศักดิ์ พุทธะกุล	ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
4. นายพีรพล ไตรทศาวิทย์	ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ	กรรมการ
5. นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์	รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด	กรรมการ
6. นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	รองปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
7. นายวิฑูรย์ สิมะโชคดี	อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
8. นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ	รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ

⁵ ข้อมูลปี 2552

9. นายเกษมสันต์ จิณณวาโส อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม **กรรมการ**
10. นายแล ดิลกวิทยรัตน์ ศาสตราจารย์ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการคณะ
เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย **กรรมการ**
11. นายสมบัติ ศานติจารี ผู้ว่าการ กฟผ. **กรรมการโดยตำแหน่ง**
ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการกฟผ. กรรมการและเลขานุการ

ลำดับที่ 1 - 10 แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2551

ลำดับที่ 11 แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ กฟผ. เมื่อวันอังคารที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2550

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบธุรกิจหลักเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้า ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า การส่งไฟฟ้า และการจัดซื้อไฟฟ้า นอกจากนี้ยังลงทุนโดยการถือหุ้นในบริษัทในเครือ การประกอบธุรกิจการให้บริการและการลงทุนประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลัก โดยสามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินธุรกิจดังกล่าว และให้มีอำนาจใช้สอยและครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน ตลอดจนสถานที่สำหรับใช้ในการผลิตหรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้าโดยخذใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า ในกรณีที่เอกชนจะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กฟผ. มีสิทธิเพิ่มวงเงินในการกู้ยืมและในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ ในส่วนของคณะกรรมการกฟผ. มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินออกจากบัญชีได้ทุกกรณีโดยไม่จำกัดวงเงินโดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

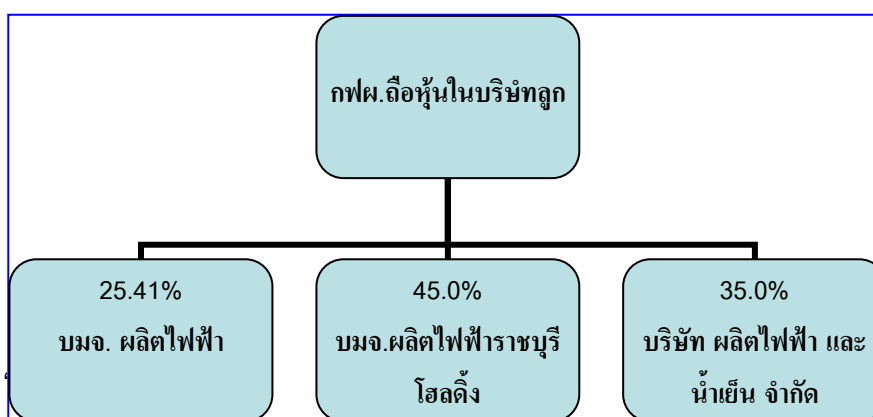
กฟผ. เป็นผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของประเทศเป็นเจ้าของและเดินเครื่อง-บำรุงรักษาเอง ดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. จำนวนทั้งสิ้น 36 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยโรงไฟฟ้าหลายประเภท ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนและโรงไฟฟ้าดีเซล ซึ่งตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ รวมทั้งเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียวจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนภายในประเทศและผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) ในปี 2549 ประเทศไทยมีกำลังผลิตไฟฟ้ารวมทั้งสิ้น 27,107.21 เมกะวัตต์ เพิ่มขึ้นจากปี 2548 จำนวน 657.04 เมกะวัตต์หรือร้อยละ 2.48

กฟผ.จำนวนผู้ปฏิบัติงาน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549 ทั้งสิ้น 24,209 คน ปริญาตรีขึ้นไป 27.87% อนุปริญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง 26.60% ประกาศนียบัตรวิชาชีพ 18.63%ต่ำกว่า ปวช. 26.90% และฐานะทางเศรษฐกิจมีผลประกอบการ ในปี 2549 รายได้จากการขายและบริการ 350,060.82 ล้านบาท กำไรจากการขายและบริการ 42,712.23 ล้านบาท ฐานะการเงิน มีสินทรัพย์รวม 411,828.40 ล้านบาท ที่ดิน อาคาร โรงไฟฟ้าและอุปกรณ์ - สุทธิ 255,857.37 ล้านบาท หนี้สินรวม 192,098.60 ล้านบาท หนี้สินระยะยาว 103,529.44 ล้านบาท ส่วนของทุนและส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย 219,729.80 ล้านบาท

บริษัทลูกของกฟผ.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ลงทุนในบริษัทที่ประกอบธุรกิจหรือบริษัทที่ถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ดังนี้

แผนภาพที่ 5 สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทในเครือ กฟผ.



ที่มา : รายงานประจำปีกฟผ.2549

1.บริษัทย่อย

1. บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)

กฟผ. ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้งจำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 300 ล้านบาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549 บริษัทฯ มีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 1,450 ล้านบาท หรือเท่ากับ 14,500 ล้านบาท โดย กฟผ. ถือหุ้นในบริษัทฯ ร้อยละ 45.0กลุ่มบริษัทบ้านปู ร้อยละ 14.99 และที่เหลือเป็นผู้ลงทุนทั่วไปร้อยละ 40.01

ปี 2552 บริษัทฯ มีกำลังผลิตติดตั้งทั้งหมด 3,995 เมกะวัตต์ จากการลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้า บริษัทฯ มีกำลังผลิตตามสัดส่วนการถือหุ้น ดังนี้ โรงไฟฟ้าราชบุรี กำลังผลิตรวม 3,645 เมกะวัตต์ และโรงไฟฟ้าไตรเอเนอจี้ กำลังผลิต 350 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ในจังหวัดราชบุรี ซึ่งได้เดินเครื่อง

เชิงพาณิชย์แล้ว และโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ได้แก่ โรงไฟฟ้าราชบุรีเฟาเวอร์ กำลังผลิต 350 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ในจังหวัดราชบุรี โครงการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตน้ำมันดิบ กำลังผลิต 1.75 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ในจังหวัดสุโขทัย และโรงไฟฟ้าพลังน้ำ-น้ำร้อน 2 กำลังผลิตประมาณ 153.75 เมกะวัตต์ในประเทศลาว ซึ่งหากรวมกำลังผลิตในปัจจุบันและกำลังผลิตจากโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ บริษัทฯ จะมีกำลังผลิตทั้งหมดจำนวน 4,500.50 เมกะวัตต์

กรรมการบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)

นายสมบัติ ศานติจารี	ประธานกรรมการ	(ผู้ว่าฯและกรรมการกฟผ.)
นายแล ดิลกวิทยรัตน์	กรรมการ และประธานกรรมการทรัพยากรบุคคล	และกำหนดค่าตอบแทน (กรรมการกฟผ.)
นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์	กรรมการ	(กรรมการกฟผ.)
นายเมตตา บันเทิงสุข	กรรมการและประธานกรรมการบริหารความเสี่ยง	
นายปราโมทย์ อินสว่าง	กรรมการ	
นายวิฑูรย์ สิมะโชคดี	กรรมการ และกรรมการบริหารความเสี่ยง	(กรรมการกฟผ.)
นายรัตนพงษ์ จงดำเกิง	กรรมการ และกรรมการบริหารความเสี่ยง	
นายชินันท์ ว่องกุศลกิจ	กรรมการ	และกรรมการทรัพยากรบุคคล และกำหนดค่าตอบแทน
นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์	กรรมการอิสระ และประธานกรรมการตรวจสอบ	
นายনীติ เปรมรัศมี	กรรมการอิสระ และกรรมการตรวจสอบ	
นายคุรุจิต นาครทรรพกรรม	การอิสระกรรมการตรวจสอบ	
อัครดา เกษรศุภร์	กรรมการอิสระ และกรรมการทรัพยากรบุคคล	และกำหนดค่าตอบแทน
นายนพพล มิลินทางกูร	กรรมการ และกรรมการผู้จัดการ	

ลักษณะการประกอบธุรกิจของบริษัทฯ เป็นการลงทุนในบริษัทอื่นในรูปของบริษัทโฮลดิ้ง ปัจจุบัน บริษัทฯ ถือหุ้นร้อยละ 99.99 ในบริษัทย่อย 5 แห่ง ดังนี้

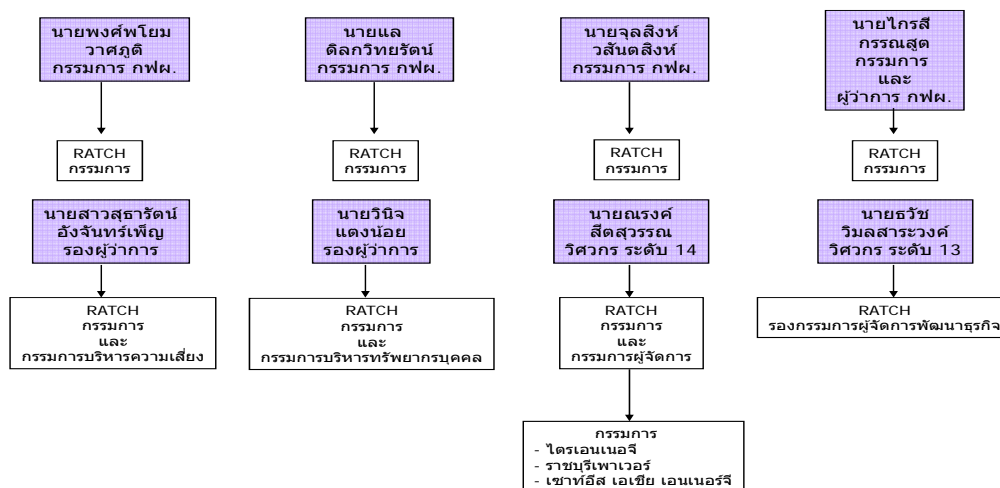
1.1 บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543 ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วจำนวน 18,275 ล้านบาท ดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้าโดยมีโรงไฟฟ้าตั้งอยู่ที่จังหวัดราชบุรี เป็นโรงไฟฟ้าที่มีเทคโนโลยีการ

ผลิตที่ทันสมัย ซึ่งมีกำลังผลิตติดตั้งรวม 3,645 เมกะวัตต์ ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังความร้อน 2 เครื่อง ขนาดกำลังการผลิตเครื่องละ 735 เมกะวัตต์และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 3 ชุด ขนาดกำลังการผลิตชุดละ 725 เมกะวัตต์

แผนภาพที่ 6 กรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ใน RATCH

กรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ใน RATCH



ที่มา: กลุ่มพลังไทย ,2548

1.2 บริษัท ราชบุรีพลังงาน จำกัด

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 โดยบริษัทฯ ถือหุ้นร้อยละ 99.99 ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วจำนวน 140 ล้านบาท โดย เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2549 ได้มีการลดทุนจดทะเบียนจาก 190 ล้านบาท เหลือ 140 ล้านบาท

1.3 บริษัท ราชบุรีแก๊ส จำกัด

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2539 ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียน 500 ล้านบาท และเป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 50 ในบริษัท ไตร เอนเนอจี จำกัด ซึ่งมีกำลังการผลิต 700 เมกะวัตต์โดยเป็นส่วนของบริษัทฯ ตามสัดส่วนการถือหุ้นเท่ากับ 350 เมกะวัตต์

1.4 บริษัท ราชอุทุมพาเวอร์ จำกัด

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียน 420.90 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมลงทุนในธุรกิจผลิตไฟฟ้า ปัจจุบันถือหุ้นในบริษัท ราชบุรี อัลลายแอนซ์ จำกัด ร้อยละ 99.99

1.5 บริษัท ราชบุรี อัสถายแอนซ์ จำกัด

ก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมลงทุนในธุรกิจผลิตไฟฟ้า ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียน 420.20 ล้านบาท เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ราชบุรีเพาเวอร์ จำกัด ร้อยละ 25 ซึ่งดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้า โดยจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม จำนวน 2 ชุด ขนาดกำลังการผลิตชุดละ 700 เมกะวัตต์ รวม 1,400 เมกะวัตต์

2. บริษัทร่วม

1. บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)

บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือ บผฟ. เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่แห่งแรกในประเทศไทย (IPP) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 ตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล เพื่อลดภาระทางการเงินของภาครัฐโดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตกระแสไฟฟ้า ปัจจุบัน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549 บผฟ. มีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 530 ล้านบาท หรือ 5,300 ล้านบาท ซึ่งเป็นทุนที่ออกและเรียกชำระแล้วจำนวน 526,465,000 หุ้น หรือเท่ากับ 5,264.65 ล้านบาท โดยสัดส่วนการถือหุ้นประกอบด้วย กฟผ. ร้อยละ 25.41 บริษัท ซีแอลพี เพาเวอร์โปรเจกต์ (ประเทศไทย) จำกัด ร้อยละ 22.42 และผู้ลงทุนทั่วไปอีก ร้อยละ 52.17 บผฟ. ดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัทโฮลดิ้ง ประกอบธุรกิจหลักโดยการถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ เพื่อลงทุนในธุรกิจผลิตและจำหน่ายไฟฟ้ารวมถึงธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง บริษัทย่อยของ บผฟ. เช่น

บริษัทผลิตไฟฟ้าในไทย

บริษัท ผลิตไฟฟ้าขอนแก่น จำกัด

บริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด

บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด

บริษัท เอ็กโก โคนเจนเนอเรชั่น จำกัด

บริษัท ร้อยเอ็ด กรีน จำกัด

บริษัท กัลฟ์ โคนเจนเนอเรชั่น จำกัด

บริษัท หนองแค โคเจนเนอเรชั่น จำกัด

บริษัท สมุทรปราการ โคเจนเนอเรชั่น จำกัด

บริษัท กัลฟ์ ยะลา กรีน จำกัด

บริษัท ผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด

บริษัทผลิตไฟฟ้าในลาว

บริษัท ไฟฟ้าน้ำเทิน 2 จำกัด

บริษัทผลิตไฟฟ้าในฟิลิปปินส์

เวสเทิร์น มินดาเนา เพาเวอร์ คอร์ปอเรชั่น

เซาท์เทิร์น ฟิลิปปินส์ เพาเวอร์ คอร์ปอเรชั่น

กรรมการบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด(มหาชน)

1. นายพรชัย รุจิประภา ประธานกรรมการและประธานกรรมการบริหาร
(ปลัดกระทรวงพลังงาน และประธานกรรมการกฟผ.)
2. นายอัศวิน คงสิริ กรรมการอิสระ
3. นายชัยพัฒน์ สหัสกุล กรรมการ
4. นางวัธนี พวรรนเชษฐี กรรมการ
5. นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์ กรรมการ
6. นายไพบุลย์ สิริภานุเสถียร กรรมการอิสระ
7. นายฮิเดกิ โทมิก กรรมการ
8. นายมาร์ค ทากาฮาซึ กรรมการ
9. นายสมโภชน์ กาญจนภรณ์ กรรมการ (รองผู้ว่ากฟผฯปี2552)
10. นายอภิชาติ ดิเลกโสภณ กรรมการ (รองผู้ว่ากฟผฯปี2552)
11. นายสมบุญ อารยะสกุล กรรมการ
12. นายปีเตอร์ อัลเบิร์ต ลิตเต้ลวูด กรรมการ
13. นายฮิเดโอะ กุราโมจิ กรรมการ

14. นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ กรรมการ
(รองปลัดกระทรวงการคลังประธานกรรมการธนาคารออมสิน
และกรรมการบริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน))
15. นายวินิจ แดงน้อย กรรมการและกรรมการผู้จัดการใหญ่
(อดีตรองผู้ว่าการฯ กฟผ.ปี 2550-2551)

ตัวอย่างรายละเอียดธุรกิจ

1.1 บริษัท ผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด (บปร.)

ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 4 ชุด เพื่อดำเนินธุรกิจผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าทั้งหมดให้ กฟผ. ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว 20 ปี กำลังผลิตติดตั้ง 1,232 เมกะวัตต์

1.2 บริษัท ผลิตไฟฟ้าขอนแก่น จำกัด (บพข.)

ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังความร้อน 2 เครื่อง และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 1 ชุด เพื่อดำเนินธุรกิจผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ กฟผ. ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว กำลังผลิตติดตั้ง 824 เมกะวัตต์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1.3 บริษัท เอ็กโก เอ็นจิเนียริง แอนด์ เซอร์วิส จำกัด(เอสโก)

ประกอบธุรกิจการให้บริการในงานด้านเดินเครื่อง บำรุงรักษา วิศวกรรม และก่อสร้างแก่อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ได้แก่ โรงไฟฟ้า โรงงานปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมันและโรงงานอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ รวมทั้งให้บริการภายในกลุ่ม บผฟ.

1.4 บริษัท เอ็กโก อินเตอร์เนชั่นแนล (บีวีไอ) จำกัด(เอ็กโก บีวีไอ)

เป็นบริษัทที่จะเข้าไปลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานในต่างประเทศตามนโยบายแสวงหาโอกาสการลงทุนในต่างประเทศ

1.5 บริษัท ไทยแอลเอ็นจี เพาเวอร์ จำกัด (ทีแอลพีซี)

ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติเหลว และได้ขยายการลงทุนไปในธุรกิจไฟฟ้าโดยการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ ที่ประกอบธุรกิจผลิตไฟฟ้ารายเล็ก

1.6 บริษัท ทีแอลพี โคเจนเอเรชั่น จำกัด (ทีแอลพีโคเจน)

เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก จำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำให้กับโรงงานอุตสาหกรรมในสวนอุตสาหกรรมระยอง และจำหน่ายไฟฟ้าปริมาณ 60 เมกะวัตต์ ให้กับ กฟผ. ภายใต้สัญญาระยะเวลา 21 ปี บพผ. ถือหุ้นใน ทีแอลพี โคเจนรวมร้อยละ 80 โดยเป็นการถือหุ้นตรงร้อยละ 40 และถือหุ้นผ่าน ทีแอลพีซี อีกร้อยละ 40

1.7 บริษัท เอ็กโก กรีน เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด (เอ็กโกกรีน)

ประกอบธุรกิจที่มีจุดมุ่งหมายพัฒนาโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยบริษัทได้ถือหุ้นในบริษัท ร้อยเอ็ด กรีน จำกัด เพื่อพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าแกลบที่จังหวัดร้อยเอ็ด

1.8 บริษัท ร้อยเอ็ด กรีน จำกัด (ร้อยเอ็ด กรีน)

ถือหุ้นโดย เอ็กโก กรีน ร้อยละ 95.00 บริหารโรงไฟฟ้าร้อยเอ็ด กรีน ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้า ชีวมวล ใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิง ตั้งอยู่จังหวัดร้อยเอ็ด มีกำลังการผลิต 9.9 เมกะวัตต์ และมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. ภายใต้โครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก จำนวน 8.8 เมกะวัตต์ โดยมีอายุสัญญา 21 ปี

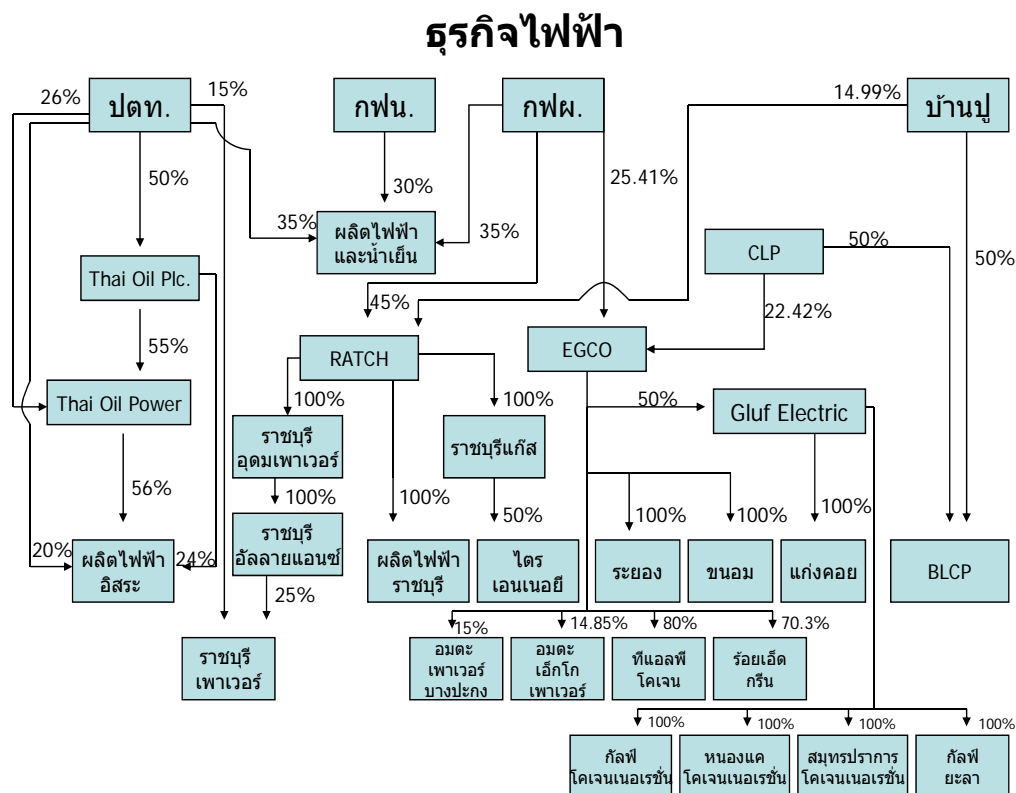
1.9 บริษัท พลังงานการเกษตร จำกัด (เออี)

บริษัท พลังงานการเกษตร จำกัด ถือหุ้นโดย เอสโก ร้อยละ 99.99 ทำการจัดหาเชื้อเพลิงที่เป็นวัสดุเหลือใช้จากผลิตผลการเกษตร เช่น แกลบ ให้แก่โรงไฟฟ้าร้อยเอ็ด กรีน ขณะนี้บริษัทฯ อยู่ในระหว่างดำเนินการทางศาล โดยได้ฟ้องร้องคู่สัญญาเพื่อขอใช้ความเสียหายให้จากการที่คู่สัญญามิได้ส่งมอบแกลบตามปริมาณและราคาที่ตกลงไว้ตามสัญญา

1.10 บริษัท เอ็กคอมธารา จำกัด (เอ็กคอมธารา)

ประกอบธุรกิจผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ปัจจุบันเอสโก เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แทน บพผ. ในสัดส่วนร้อยละ 70 โดยเอสโกได้เข้าถือหุ้นในเอ็กคอมธารา จาก บพผ. เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2548 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 8 ธุรกิจไฟฟ้า บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด



ที่มา : กลุ่มพลังไทย ,2548 , www.palangthai.org

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทในเครือ

ชื่อบริษัท	ชื่อย่อ	ทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)	สัดส่วนเงินลงทุน (ร้อยละ)	สถานะ
1. บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)	RATCH	14,500	45.0	บริษัทย่อย
2. บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)	EGCOMP	5,300	25.41	บริษัทร่วม
3. บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด	DCAP	1,000	35.0	กิจการร่วมค้า

ทำที่และบทบาทของกฟผ.ต่อแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า

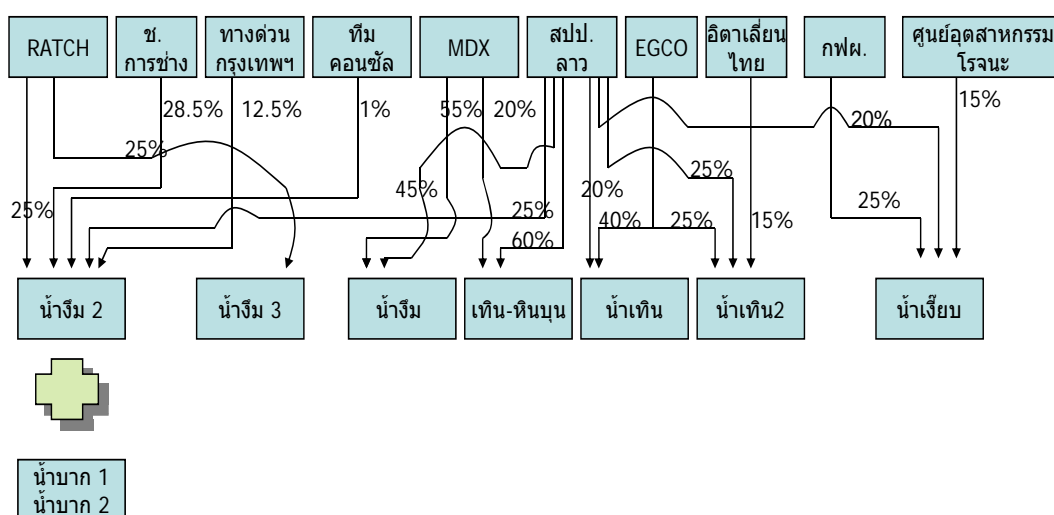
กฟผ.เป็นผู้อยู่ “วงใน”ในฐานะผู้จัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP)ของกฟผ. หรือแผนลงทุนในกิจการไฟฟ้าของกฟผ.มาตั้งแต่อดีต เช่นเดียวกับกฟภ.และกฟน.ที่จะมีแผนการ

ลงทุนในกิจการของตนเองโดยส่งให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แต่ในปัจจุบันแผนPDPได้มีการเปลี่ยนชื่อตอนท้ายจาก “ของกฟผ.” เป็น “ของประเทศไทย” เนื่องจากแผนPDP ของกฟผ.คือกรอบนโยบายการลงทุนหลักในกิจการไฟฟ้าของไทย ซึ่งเมื่อผ่านการอนุมัติแล้ว ก็จะส่งผลต่อการลงทุนในกิจการไฟฟ้าของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในสายพานธุรกิจไฟฟ้าด้วย เช่น จะกลายเป็นกรอบที่ทั้งกฟผ.และกฟภ.ต้องนำไปเป็นกรอบในการวางแผนการลงทุนและประกอบกิจการจำหน่ายและขายปลีกไฟฟ้าของตนด้วย รวมทั้งบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน)บริษัทผู้ผูกขาดกิจการก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิงหลักประมาณ70% ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

แม้จะมีการเปลี่ยนชื่อท้ายท้าย แต่กฟผ.ยังคงเป็นผู้จัดทำแผนแล้วจึงส่งให้กระทรวงพลังงานโดยสำนักงานและแผนกรับรอง หรือรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชน ก่อนจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการบริหารพลังงานพิจารณา(กบง.) และส่งต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.)อนุมัติ หลังจากนั้นจึงส่งให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ(ตามตารางที่ 3.)

ตามแผนPDP2007 จากงบประมาณที่จะใช้ในการลงทุนทั้งหมดตามแผนจำนวน 2,077,542 ล้านบาท เป็นสัดส่วนเงินลงทุนของ กฟผ. จำนวน 1,366,528 ล้านบาท และที่เหลือเป็นการลงทุนของเอกชนในประเทศและการลงทุนหรือรับซื้อไฟจากต่างประเทศ 711,014 ซึ่งการลงทุนของเอกชนในประเทศและการลงทุนและรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศมีบริษัทถูก และบริษัทหลานของกฟผ. อยู่ในกลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่มีการลงทุนทั้งในและต่างประเทศด้วย

แผนภาพที่ 9 ธุรกิจไฟฟ้า เชื่อมต่างๆ ใน สปป. ลาว



ที่มา : กลุ่มพลังไทย ,2548 , www.palangthai.org

บทบาทและท่าทีของบริษัทเอกโก้ และบริษัทราชบุรีในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 การแสดงบทบาทและท่าทีของบริษัทลูกทั้ง 2 บริษัท หากมองจากภาพทั่วไปจะเหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป ที่ต้องเข้ามาแข่งขันในการประมูลโรงไฟฟ้าเอกชน ตามที่มีการระบุไว้ในแผน PDP อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงกฟผ.ถือหุ้นในบริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) 45% และคณะกรรมการบริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด มีผู้ว่ากฟผ.เป็นประธาน และกรรมการจากกฟผ.อีก 3 คนนั่งเป็นกรรมการด้วย ในกรรมการ 13 คนมีตัวแทนมาจากกฟผ. ถึง 4 คน ในขณะที่กฟผ.ถือหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือเอกโก้ อยู่ 25.41% และเนื่องจากคณะกรรมการของบริษัท เอกโก้ จำนวน 15 คน มีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธานบริษัท และรองผู้ว่ากฟผ.อีก 2 คนเป็นกรรมการ และอดีตรองผู้ว่าอีก 1 คนเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ แม้บริษัทลูกของกฟผ.จะเป็นบริษัทเอกชน แต่การเข้าถึงการกำหนดนโยบาย หรือรู้การกำหนดนโยบายก่อนบริษัทอื่นเป็นไปได้โดยผ่าน ข้าราชการระดับสูงคือปลัดกระทรวงพลังงานที่มานั่งเป็นประธานบริษัท และผ่านผู้บริหารของกฟผ.ในฐานะองค์การเขียนแผน PDP การที่กฟผ.เป็นผู้ประกอบการในฐานะรัฐวิสาหกิจ แต่ถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบการในฐานะเอกชนที่มีเป้าหมายเพื่อกำไรสูงสุด ทำให้การกำหนดนโยบายที่กฟผ.มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำแผน PDP ซึ่งกฟผ.สามารถเข้าถึงการกำหนดนโยบายได้โดยตรงอยู่แล้ว สำหรับในส่วนของบริษัทลูกก็สามารถเข้าถึงการกำหนดนโยบายโดยผ่านกฟผ.ทางอ้อมได้ด้วย

กลุ่มที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ที่คัดค้านการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007

กลุ่มที่คัดค้านการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 ยังแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อยเช่นกัน โดยกลุ่มหลักที่มุ่งเป้าการคัดค้านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 คือ 1. เครือข่ายพลังงานยั่งยืน ซึ่งเป็นการรวมตัวของคนทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และนักวิจัยอิสระ จากการที่แต่ละคนทำงานติดตามนโยบายไฟฟ้า และเห็นว่าเป้าหมายสำคัญในการกำหนดนโยบายไฟฟ้าที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา คือ กระบวนการและตัวแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้านั้นเอง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้ถือว่า เป็นกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) 2. เครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นประชาชนจากพื้นที่ในจังหวัดต่างๆรวมตัวกันขึ้นมาเป็นกลุ่มในพื้นที่ต่อต้านโรงไฟฟ้า ซึ่งเป้าหมายหลักที่แท้จริงในการรวมกลุ่ม เนื่องจากต้องการต่อต้านไม่ให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ที่จะก่อมลพิษและความเดือดร้อนเสียหาย ต่อวิถีชีวิตชุมชน สุขภาพ อาชีพ ของตน แต่จากการมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ในนามของเครือข่ายพลังงานยั่งยืน ทำให้รู้ว่า การสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตนมีต้นตอแห่งปัญหามาจากการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือแผน PDP

1. กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน

เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรที่มีเนื้อหาของตัวเองอยู่แล้ว หรือที่ทำงานด้านพลังงานโดยตรงอยู่แล้ว คือ กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต(องค์กรด้านพลังงาน) กลุ่มพลังไทย(องค์กรด้านพลังงาน) มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ(องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม) กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม) สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค(องค์กรด้านผู้บริโภค) มูลนิธินโยบายสุขภาวะ(องค์กรด้านนโยบายสาธารณะ) องค์กรเหล่านี้มารวมกลุ่มกันจากการที่มีความสนใจและห่วงใยทิศทางการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้าเหมือนกัน ซึ่งเนื้อหาจากการประสานการทำงานร่วมกันในการต่อสู้ผลักดันเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายไฟฟ้าไม่ขัดกับเนื้อหาเดิมของแต่ละองค์กรมีอยู่

แม้การผลักดันนโยบายด้านไฟฟ้าจะมีความเฉพาะด้าน เพราะเกี่ยวข้องกับข้อมูลและองค์ความรู้เฉพาะ เช่น ด้านวิศวกรรม ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสถิติ ด้านช่าง ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่ฝ่ายสนับสนุนมีมากกว่า แต่การจัดองค์กรและวิธีการทำงานของเครือข่ายพลังงานยั่งยืน จะมีการแบ่งบทบาทกันอยู่ระดับหนึ่งเพื่อชดเชยข้อเสียเปรียบดังกล่าว เนื่องจากองค์กรประกอบของเครือข่ายส่วนหนึ่งเป็นนักวิชาการ และนักวิจัยอิสระ ซึ่งสามารถประมวลและทำข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการสร้างประจักษ์กับสาธารณะ และการเรียกร้องทางอ้อมผ่านสาธารณะ ในขณะที่อีกองค์กรประกอบหนึ่งของเครือข่ายเป็นอดีตข้าราชการในกระทรวงพลังงาน สำนักนโยบายและแผนพลังงาน ภายหลังออกมาตั้งกลุ่มอิสระของตนเอง แต่ยังคงมีสายสัมพันธ์ที่จะได้ข้อมูลวงในเพื่อมาใช้ในการต่อสู้ผลักดันนโยบายผ่านการLobby หรือการเผยแพร่ข้อมูลและการวิเคราะห์วิพากษ์ต่อสาธารณะเพื่อสร้างประจักษ์และการเรียกร้องทางอ้อมผ่านสาธารณะ ในขณะที่อีกองค์กรประกอบหนึ่งของเครือข่ายซึ่งเป็นอดีตนักสื่อสารมวลชนและใช้ข้อได้เปรียบจากชื่อและศักยภาพขององค์กร ในขณะที่กระแสสังคมไทยกำลังให้ความสำคัญกับสิทธิผู้บริโภค การไม่เอาัดเอาเปรียบผู้บริโภค โดยจะใช้วิธีการรณรงค์กับสาธารณะ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดเวทีสาธารณะ การแถลงข่าวเพื่อเป็นการเรียกร้องทางอ้อมผ่านสาธารณะ ในขณะที่อีกองค์กรประกอบหนึ่งของเครือข่ายในฐานะผู้มีประสบการณ์มายาวนานกว่าในการต่อสู้เรื่องสิ่งแวดล้อม จะทำหน้าที่เป็นเสนาธิการคอยประเมินวิเคราะห์สถานการณ์หาประเด็นที่มีความแหลมคม หรือจังหวะเวลาที่เหมาะสมยกประเด็นใดขึ้นมา ในขณะที่อีกองค์กรประกอบหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้อาวุโสมีประสบการณ์การทำงานกับชุมชนมายาวนานที่สุด จะเป็นผู้ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงานกับเครือข่ายชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากกิจการไฟฟ้าหรือการรวมตัวของกลุ่มชาวบ้านกลุ่มใหม่เพื่อต่อต้านโรงไฟฟ้าเมื่อมีข้อมูลว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโรงใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเครือข่ายพลังงานยั่งยืนเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม

ขององค์กรพัฒนาเอกชน จึงไม่มีผู้นำกลุ่มที่ชัดเจน แต่มีการเชื่อมประสานการทำงานกันในลักษณะเครือข่าย ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง แต่ส่วนใหญ่จะมีการส่งข่าวรับรู้กัน และไม่มีกิจกรรมที่มีจุดยืนที่ขัดแย้งกัน

วัตถุประสงค์การรวมกลุ่ม ต้องการให้มีการปฏิรูประบบพลังงานไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

ฐานะทางเศรษฐกิจ งบประมาณที่ใช้ในการต่อสู้ผลักดันนโยบายที่ตนต้องการนั้น จะเป็นการลงขันกันตามศักยภาพขององค์กร แต่ไม่ใช่การเอาเงินมารวมกัน หรือร่วมกันหางบประมาณ โดยหากองค์กรใดมีศักยภาพเรื่องงบประมาณ ในการจัดกิจกรรมที่ต้องร่วมกันก็จะเป็นผู้ออกงบประมาณ หากองค์กรใดมีความไม่พร้อมเรื่องงบประมาณก็ใช้ศักยภาพทางสมองและแรงกายในการดำเนินกิจกรรม เนื่องจากเครือข่ายพลังงานยั่งยืนเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็ก ทำให้ที่ผ่านมากิจกรรมที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่กิจกรรมที่ต้องใช้งบประมาณมาก อย่างไรก็ตามข้อเสียเปรียบในการเป็นองค์กรขนาดเล็ก แต่ก็มีคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆที่ไม่ต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการ ความเห็นชอบจากหลายชั้น ทำให้องค์กรขนาดเล็กเหล่านี้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หากเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการ เช่น เมื่อเห็นในตอนเช้าถึงความคับหน้าของนโยบายใดที่ตนเองไม่เห็นด้วย ก็สามารถประสานกันทางโทรศัพท์ และเขียนแถลงการณ์เพื่อเสนอข้อเรียกร้องในทิศทางตรงกันข้าม หรือปฏิเสธประเด็นที่ไม่เห็นด้วยผ่านสื่อสาธารณะได้ทันที หรือการจัดเวทีแถลงข่าวโดยการตัดสินใจภายใน 2-3 เพื่อให้เท่าทันสถานการณ์และประเด็นที่กำลังต่อสู้กันอยู่

พลังต่อรองทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลังต่อรองในนโยบายเศรษฐกิจ แต่กลุ่มนี้มีสถานะทางสังคมระดับหนึ่งเนื่องจากองค์กรสมาชิกของเครือข่ายพลังงานและวิเคราะห์ลึกลงไประดับปัจเจกชนของแต่ละองค์กรสมาชิก จะพบว่าทุกคนไม่ใช่มือใหม่ในการผลักดันนโยบายสาธารณะ และแต่ละคนแต่ละองค์กรต่างเคยแสดงบทบาทที่สังคมรับรู้และให้การยอมรับมาบ้างแล้วไม่ระดับใดก็ระดับหนึ่ง ทำให้

เครือข่ายพลังงานมีทุนบางส่วนอยู่แล้วในประเด็นการเป็นที่รู้จักและยอมรับจากสังคม สาธารณะและสื่อมวลชน

กำลังคน การรวมกลุ่มของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงานยั่งยืนนี้ อาจจะมีการเข้าออกขององค์กรในเครือข่ายมากหรือน้อยลงกว่านี้ ตามสถานการณ์ของประเด็นพลังงานที่องค์กรในเครือข่ายสนใจได้ หรือขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมของคนทำงานที่มีอยู่อย่างจำกัด คือ เพียงองค์กรละ 1 ถึง 2 คนเท่านั้น หากมีการอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของบุคลากรในองค์กร ก็จะทำให้กำลังคนในเครือข่ายลดน้อยลงไปอีก อย่างไรก็ตามเนื่องจากการทำงานของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้จะมีการทำงานโดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ และการสร้างสายสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆในการผลักดันนโยบาย เพื่อชดเชยความเสียเปรียบด้านกำลังคนและฐานะทางเศรษฐกิจ

บทบาทของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน ต่อแผนPDP 2007 กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะนี้เป็นผู้มีบทบาทอยู่ “วงนอก” ในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผนPDP เนื่องจากไม่มีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการต่างๆที่มีในขั้นตอนการจัดทำแผน และไม่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงานได้พยายามแสดงบทบาทในฐานะผู้อยู่วงนอกตามสถานการณ์ที่เอื้อให้ เช่น การจัดเวทีเตรียมความพร้อมเพื่อการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่องแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย(PDP2006) ในเดือนพฤศจิกายน 2549 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่จะมีการเตรียมการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผลประโยชน์ “วงนอก” บางกลุ่ม และการจัดเวทีของหน่วยงานพลังงานเกี่ยวกับแผนPDP ทุกครั้ง โดยอย่างน้อยจะมีสมาชิกในกลุ่มไปร่วมอย่างน้อย 1 คน นอกจากนี้ยังแสดงบทบาทด้วยการก่อให้เกิดประชาคมดีด้วยการผลักดันให้มีการจัดเวทีสาธารณะเชิงวิชาการเพื่อให้นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาชั้นนำมาเสนอผลการศึกษาและความคิดเห็นที่มีต่อ PDP2007 และเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ “วงนอก” สามารถรับรู้และแสดงความคิดเห็นเพื่อก่อเป็นประชาคมดีในอนาคตได้

2. **กลุ่มองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันในพื้นที่ต่างๆ เพื่อต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่อยู่อาศัยของตนหรือเรียกรวมๆกันว่า เครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า** ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มองค์กรที่เกิดขึ้นเฉพาะกิจหรือชั่วคราว เมื่อมีแผนว่าจะก่อสร้างหรือมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ชุมชนของจังหวัดใด ก็จะมีการก่อตัวของประชาชนชาวบ้านในชุมชนนั้น เพื่อลุกขึ้นมาตั้งคำถามและเผยแพร่ให้ความรู้ในขั้นแรก หลังจากนั้นจึงกลายเป็นกลุ่มคัดค้านและต่อต้านในที่สุด เนื่องจากในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนาและการเรียนรู้ของกลุ่ม เมื่อมีการตั้งคำถามกับรัฐบาล ผู้อนุมัตินโยบายมักไม่ได้รับคำตอบหรือมีคำตอบที่ไม่สามารถแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าทำไมกลุ่มชุมชนในพื้นที่นั้นต้องจ่ายต้นทุนแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ

การเกิดขึ้นของแต่ละกลุ่มส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น การก่อตัวของกลุ่มชาวบ้านที่มีข่าวว่าบริษัทเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ จะใช้พื้นที่ในชุมชนดังกล่าวเป็นสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ตามแผนPDP2002 ส่วนใหญ่จะมีการเกิดกลุ่มชาวบ้านต่อต้านโรงไฟฟ้าระหว่างปี 2540 จนถึงปัจจุบัน 2551 เนื่องจากปี 2550 เป็นปีที่มีการเปิดประมูลโรงไฟฟ้าเอกชน(IPP) และประกาศผลผู้ได้รับการคัดเลือก 4 รายในปลายปี และปี2551 เป็นปีที่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ รู้ชัดเจนแล้วว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนตามแผนPDP2007 และตามที่ผู้ชนะการประมูลได้เตรียมพื้นที่ไว้ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มชาวบ้านบางพื้นที่ยังไม่มีกรรวมกลุ่มของชาวบ้านมาก่อนในปี 2550 เนื่องจากประชาชนชาวบ้านในพื้นที่นั้นไม่ทราบว่าพื้นที่ตนเองจะเป็นพื้นที่ที่บริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ชนะการประมูลได้จัดหาพื้นที่ดังกล่าวไว้ เช่น พื้นที่เขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่ที่เกิดขึ้นหลังจากหลายพื้นที่ได้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านคัดค้านโรงไฟฟ้าไปก่อนหน้านี้แล้วหลายเดือน เช่น การเกิดกลุ่มชาวบ้านคัดค้านโรงไฟฟ้าในพื้นที่หนองแขง จังหวัดสระบุรี และในพื้นที่บางปะกงจังหวัดฉะเชิงเทรา

การจัดองค์กร แม้จะเป็นการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการของประชาชนในพื้นที่ที่มีแผนว่าจะก่อสร้างโรงไฟฟ้า แต่มีการรวมกลุ่มดังกล่าวยังมีลักษณะการจัดองค์กรในหลายระดับอย่างน้อย 3 ระดับคือ

1. ระดับพื้นที่ คือ การรวมตัวกันในพื้นที่ที่มีแผนว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เช่น การรวมกลุ่มของชาวบ้านที่หนองแขง จังหวัดสระบุรี รวมกลุ่มกันเพื่อลุกขึ้นมาคัดค้านต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะไปสร้างที่หนองแขง การรวมกลุ่มชาวบ้านที่บ้านบึง จังหวัดราชบุรี เพื่อรวมกลุ่มกันลุกขึ้นมาคัดค้านต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะสร้าง ที่จังหวัดสระบุรี การรวมกลุ่มลุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าจังหวัดระยอง รวมทั้งที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรสงคราม หรือการรวมกลุ่มที่มีมาก่อนคือ กลุ่มชาวบ้านต่อต้านโรงไฟฟ้า

บ่อนอก และบ้านกรูดที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งการรวมกลุ่มระดับนี้จะยึดพื้นที่มั่น การต่อสู้อยู่ในชุมชนของตนเองหรือในจังหวัดตนเอง

2. ระดับประเทศ คือ การรวมตัวกันของรวมกลุ่มชาวบ้านระดับพื้นที่หรือระดับจังหวัด หลายๆพื้นที่หลายๆจังหวัดมารวมกัน เพื่อร่วมกันเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายที่ส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานคร
3. ระดับแนวราบ คือ การทำงานของกลุ่มในพื้นที่เพื่อการขยายกลุ่มในแนวราบ คือการขยายสมาชิก หรือการสร้างกลุ่มใหม่ในชุมชนใหม่ในพื้นที่ใกล้ๆกลุ่มเดิม เช่น ตำบลใกล้เคียง อำเภอใกล้เคียง จังหวัดใกล้เคียง

วัตถุประสงค์การรวมกลุ่ม ต้องการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดว่าจะมีการสร้างโรงไฟฟ้าในชุมชนของตน คัดค้านและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตนการจัดโครงสร้างองค์กร

ฐานะทางเศรษฐกิจ งบประมาณในการดำเนินการเพื่อการต่อสู้เรียกร้อง เป็นเรื่องจำกัดของประชาชนในพื้นที่ที่ลุกขึ้นมาคัดค้านและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนเป็นประชาชนชาวบ้านที่ทำมาหากินตามปกติ ส่วนใหญ่ในการรวมกลุ่มจึงต้องเป็นการ “ออกกันเอง” หรือลงขันกัน แต่ในบางครั้ง หรือบางพื้นที่หากแกนนำชาวบ้านมีตำแหน่งในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) จะใช้วิธีกันงบประมาณที่มีการไหลเวียนอยู่ในชุมชน เช่น งบประมาณการเรียนรู้ของอบต. งบประมาณการเรียนรู้ของจังหวัด มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการจัดเวทีให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างโรงไฟฟ้าในชุมชน เพื่อสร้างความตื่นตัวและการรับรู้และเป็นการเพิ่มหรือขยายจำนวนสมาชิก หรือในบางกรณีแกนนำไม่ได้มีตำแหน่งเอง แต่มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจและงบประมาณ เช่น นายกเทศมนตรีในจังหวัดนั้น และผู้มีอำนาจและงบประมาณในจังหวัดนั้นเห็นด้วยกับการต่อสู้เรียกร้องของชาวบ้านก็สามารถได้งบประมาณเป็นครั้งคราวเพื่อมารณรงค์เคลื่อนไหว โดยเฉพาะหากเป็นฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามงบประมาณเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของการรวมกลุ่มระดับชุมชน โดยเฉพาะหากต้องมีการต่อสู้ระยะยาว หรือต้องมีการเคลื่อนไหวใหญ่หลายๆครั้ง และส่งผลถึง

กำลังคน มีความแตกต่างกันแล้วแต่ศักยภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเงื่อนไขของการวางทฤษฎีและปัจจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจ แต่อยู่ระหว่างหลักร้อยถึงหลักหมื่น เช่น

การรวมตัวของชาวบ้านจังหวัดระยองเพื่อต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ชุมชนเดือนกันยายน 2550 ประมาณ 50,000 คน และสามารถเคลื่อนไหวยึดเชื้อได้ระดับหนึ่ง โดยต้องการหยุดแผนการก่อสร้างให้ได้เท่านั้นและเป็นจังหวัดที่มีการทำงานมวลชนเคลื่อนไหวมาก่อนหน้านี้แล้ว การรวมตัวของชาวบ้านจังหวัดสมุทรสงครามเพื่อต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าประมาณ 50,000 คน โดยเคลื่อนไหวระยะสั้นมากเช่น 1 วัน สามารถทำได้ง่ายกว่าจังหวัดอื่นเนื่องจากปัจจัยของการเป็นจังหวัดเล็กสามารถประสานงานแกนนำชาวบ้านทุกอำเภอได้ภายในครึ่งวันและเป็นจังหวัดที่มีแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่ไม่ต้อนรับโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ในขณะที่การรวมตัวของจังหวัดราชบุรีได้ประมาณ 300-500 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่จะพบได้มากในหลายพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ผลักดัน (จะได้มีการวิเคราะห์ในบท 4 ต่อไป) การเข้าออกของสมาชิกในกลุ่มเป็นไปได้ตลอดเวลาและมากกว่าเครือข่ายพลังงานยั่งยืน เนื่องจากกลุ่มชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่เกิดขึ้นมาจากความเดือดร้อนหรือความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากรัฐ กลายเป็นผู้จ่ายต้นทุนในการกำหนดนโยบายที่ตนไม่มีส่วนในการะบวนการกำหนดนโยบายและไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายนั้น แต่กลับต้องมาแบกรับต้นทุนดังกล่าว ซึ่งเมื่อความเดือดร้อนหรือภาวะที่เคยแบกรับอยู่คลี่คลายหรือย้ายไปที่อื่น การรวมกลุ่มก็จะมีอาการอ่อนกำลังลง การระดมกำลังก็จะทำได้ยาก เนื่องจากกำลังคงคือประชาชนชาวบ้านธรรมดา ที่ต้องทำมาหากินเพื่อมีรายได้เลี้ยงชีวิตและครอบครัว เช่น เมื่อข่าวการสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดสมุทรสงครามเงียบหายไป การรวมกลุ่มชาวบ้านต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อดำเนินการต่างๆก็จะไม่เกิดขึ้นด้วย การส่งตัวแทนมาร่วมผลักดันเชิงนโยบายกับกลุ่มอื่นๆก็จะเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับในบางพื้นที่ที่มีการยกระดับการต่อสู้จากกรณีประเด็นปัญหากลายเป็นการแผ่ระวางทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือในจังหวัดของตน อย่างเช่น กลุ่มชุมชนชาวบ้านที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งก่อเกิดเติบโตเข้มแข็งขึ้นจากการรวมตัวกันลุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าที่บ่อนนอก และที่บ้านกรูด แม้เมื่อมีการย้ายโรงไฟฟ้าที่มีแผนจะสร้างในพื้นที่ของตนไปจังหวัดราชบุรีแทนแล้ว แต่ชาวบ้านบ่อนอก และบ้านกรูดยังมีการรวมกลุ่มเนื้องิจกรรมทั้งในแนวตั้งและแนวราบอยู่ต่อไป

การรวมกลุ่มของเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า เป็นการรวมตัวกันแบบชั่วคราว โดยจะมีแกนนำกลุ่ม เป็นผู้นำของกลุ่มในระดับที่ 1 คือระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากและต้องมีทุกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม เมื่อมารวมกันเป็นระดับประเทศจะไม่มีผู้นำกลุ่มระดับประเทศที่ชัดเจน

บทบาทของเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า กลุ่มประชาชนชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มกันขึ้นมาคัดค้านต่อต้านโรงไฟฟ้า จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ “วงนอก” ในการกำหนดนโยบายจากแผนPDP แม้จะอยู่ในพื้นที่ที่มีแผนว่าจะมีการก่อสร้างก็ตาม เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือPDP ไม่ได้มีการเปิดรับฟังความเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ ให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศรับรู้ว่าจะมีการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเท่าไร อย่างไรตามแผน และมาถึงขั้นตอนการเปิดประมูลโรงไฟฟ้า ก็เป็นขั้นตอนที่ทุกบริษัทจะเตรียมพื้นที่ไว้แล้ว แต่ส่วนใหญ่ประชาชนชาวบ้านจะไม่รู้ว่าพื้นที่ไหนเป็นของใครบ้าง การกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่โดยบริษัทยังมักจะทำให้คนในพื้นที่เป็นผู้กว้านซื้อแทนบริษัท บทบาทสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้คือ การปักหลักใช้พื้นที่ในชุมชนในการแสดงบทบาทการต่อสู้ ต่อต้านนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตนเป็นหลัก รองลงมาคือการประสานงานร่วมกับเครือข่ายพันธมิตร เช่น กลุ่มชุมชนอื่นที่ลุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าเหมือนกัน หรือการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน เพื่อต่อเชื่อมข้อมูลมาใช้ในการให้ความรู้กับชุมชน และการให้องค์กรพัฒนาเอกชนช่วยประสานงานหรือล็อบบี้(Lobby) ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือการจัดเวทีสาธารณะเพื่อก่อประชามติในพื้นที่ส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานคร

กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นชาวบ้านในชุมชนทั่วไปที่ไม่เคยมีประสบการณ์การต่อสู้คัดค้านโรงไฟฟ้ามาก่อนเลย เช่น กลุ่มชาวบ้านที่อำเภอบางคล้า และอำเภอเขาหินซ้อน จึงมักจะมีการรวมกลุ่มช้าและเริ่มมีบทบาทในการต่อสู้ผลักดันช้ากว่า กลุ่มที่เคยมีประสบการณ์มาแล้ว เช่น การรวมกลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะสร้างในพื้นที่ใกล้ชุมชนที่จังหวัดระยอง มีการรวมตัวกันในบางวันประมาณ 50,000 คน ตั้งแต่เดือนกันยายน 2550 ทั้งๆที่ยังไม่มีการการยื่นซองประมูลการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพียงแต่ชาวบ้านทราบข่าวว่าบริษัทผลิตไฟฟ้า BLCFซึ่งบริษัทตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง มีแผนจะเข้าร่วมยื่นซองประมูลด้วยโดยใช้พื้นที่ใกล้ชุมชนในจังหวัดระยองเป็นสถานที่ก่อสร้างเท่านั้น

บทที่ 5

การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์

การกำหนดนโยบายไฟฟ้าในกรณีการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 สามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมกลุ่มและมีลักษณะร่วมกันทางผลประโยชน์ ได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายคัดค้าน โดยแต่ละฝ่ายยังแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ ฝ่ายสนับสนุน ประกอบด้วย 1.กลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงาน 2.กฟผ.และบริษัทลูก คือ บริษัท เอกโก้ และบริษัทราชบุรี ฝ่ายคัดค้านประกอบด้วย 1.กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน 2.กลุ่มเครือข่ายชุมชนด้านโรงไฟฟ้า

การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการต่อสู้ ผลักดันและต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 ในบทนี้ จะเริ่มจาก 1.การก่อตัวของความขัดแย้ง ซึ่งมีความต่อเนื่องของความขัดแย้งจากอดีตดำรงอยู่แล้ว 2.การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันแผนPDP ตามลำดับสถานการณ์ 3. การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่อสู้กันนั้นนำไปสู่อะไร

การก่อตัวของความขัดแย้งจากอดีต

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีในกระทรวงพลังงานและกฟผ. กับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากกิจการไฟฟ้า เป็นสภาพที่ดำรงมาอยู่ก่อนจัดทำแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 ด้วยปริมาณของทรัพยากรที่มีจัดเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งโดยธรรมชาติของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการทรัพยากรเหมือนกัน การได้ของคนกลุ่มหนึ่งย่อมหมายถึงการเสียของคนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนต้องการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มในพื้นที่ใดๆของประเทศตามแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า(แผนPDP) พื้นที่นั้นๆก็จะมีประชาชนอาศัยอยู่ ด้วยการดำรงชีวิตและหรือการประกอบอาชีพ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าไม่ได้ใช้ทรัพยากรของปัจเจกเท่านั้น แต่ยังใช้ทรัพยากรของส่วนร่วมด้วยเสมอ เนื่องจากไม่เฉพาะที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรของปัจเจกเท่านั้นที่ต้องมีการกว้านซื้อที่ดินใหญ่หลายร้อยไร่ขึ้นไปเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้า แต่สภาพแวดล้อม อากาศ น้ำ คู คลอง แม่น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆซึ่งเป็นทรัพยากรของส่วนรวมจะต้องถูกจัดสรรใหม่เมื่อมีโรงไฟฟ้าเข้าไปในชุมชน เนื่องจากตลอดหลายทศวรรษบทเรียนของชาวบ้านในหลายพื้นที่ที่เคยอยู่ในพื้นที่การก่อสร้างโรงไฟฟ้า เชื้อขนขนาดใหญ่เหมือนถ่านหิน กลายเป็นประจักษ์พยานที่พบว่ากลุ่มชุมชนเจ้าของพื้นที่ถูกแย่งชิงทรัพยากรดีๆไป และได้ยิ่งแย่งๆกลับมา เช่น มลพิษ สุขภาพที่ย่ำแย่ การทำการเกษตรที่ผลผลิตตกต่ำลง การทำมาหากินและวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป เนื่องจากการต่อสู้ในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างประชาชนชาวบ้าน

ธรรมดาในพื้นที่ กับกลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากข้าราชการและเทคโนโลยีมีอำนาจเข้าถึงการกำหนดนโยบายมากกว่า มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่า และมีอำนาจต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่า ในขณะที่ฝ่ายคัดค้าน กลุ่มที่หนึ่งคือองค์กรพัฒนาเอกชน มีทรัพยากรที่สำคัญคือ ความรู้และข้อมูล อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ที่มีทรัพยากรที่สำคัญคือมวลชนที่จะใช้ระดมกำลังในการต่อสู้ ซึ่งฝ่ายคัดค้านทั้ง 2 กลุ่มเป็นกลุ่มผู้อยู่นอกในการกำหนดนโยบาย และถูกกีดกันการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ นอกจากอยู่ห่างไกลจากจุดยุทธศาสตร์ที่กำหนดนโยบายแล้ว ยังห่างไกลจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายไฟฟ้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้ง 4 กลุ่ม แต่กลุ่มชาวบ้านในพื้นที่นี้กลับเป็นกลุ่มที่ต้องจ่ายต้นทุนนโยบายมากที่สุดทั้งที่ตนเองไม่ได้มีส่วนในการกำหนดกระบวนการและเนื้อหาสาระ

ก่อนจะมีการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2007 ในปี 2550 ตลอดทศวรรษ 2540 แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผน PDP ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และหยิบยกมาเป็นประเด็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านชัดเจนตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา เป็นสภาพความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ก่อนกระบวนการจัดทำแผน PDP 2007 ต้นทศวรรษ 2540 การต่อสู้ของชาวบ้านบ่อนอก และบ้านกรูด เพื่อต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ทั้งสอง การรวมกลุ่มภายในของชาวบ้านในพื้นที่เป็นไปอย่างเข้มแข็ง และกร้าวในบางครั้งด้วยคำขวัญที่ทำให้ทั้งสองจดจำ และหลายพื้นที่ต่อต้านโรงไฟฟ้าเกิดใหม่นำไปเป็นแบบอย่างคือ “มิ่งสร้างภูเขา” ขณะที่มีการเชื่อมประสานเพื่อการรับและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการภายนอก จากในอดีตการรณรงค์ต่อต้านโครงการด้านการพลังงาน ซึ่งส่วนมากเป็นเขื่อนผลิตไฟฟ้า มักจะใช้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมเป็นหลัก แต่ในกรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้งสองโครงการนี้ นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากองค์กรพัฒนาเอกชนได้ขยายประเด็นออกมาสู่การโต้แย้งนโยบายพลังงาน และเผยแพร่การวิเคราะห์ตามหน้าหนังสือพิมพ์ รวมทั้งผ่านทางทำให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมวิพากษ์วิจารณ์ถึงทั้งนโยบายการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เกณฑ์ความน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้า และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) การลงทุนรวมไปถึงการที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงในการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และพลังงานหมุนเวียน ในฝ่ายของกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่เชื่อมโยงประเด็นต้นตอของปัญหาการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มาจากการกำหนดนโยบายผ่านแผน PDP การวิพากษ์วิจารณ์การกำหนดนโยบายโดยแผน PPDP ด้วยปากของชาวบ้านเองช่วยหนุนเสริมข้อมูลเชิงวาทกรรมของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน

การต่อสู้กันบนผลประโยชน์ที่แตกต่างทำให้เกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งครั้งสำคัญผ่านสาธารณชนในเวทีถกเถียงความยาว 3 ชั่วโมงซึ่งออกอากาศทางโทรทัศน์เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม

พ.ศ. 2544 โดยมีรัฐมนตรีฯ จาตุรนต์นั้นเป็นประธาน มีนายปิยะสวัสดิ์ เลขาธิการสพช. เป็นหัวหน้าทีม ฝ่ายสนับสนุนนโยบายพลังงาน และมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายค้าน ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนอภิปรายว่าในการผลักดันโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้งสองโรงนี้ รัฐบาล และการไฟฟ้าไม่ได้รับความผลประโยชน์ของประเทศ ด้วยภาวะกำลังการผลิตไฟฟ้าที่มีมากเกินไปจนความจำเป็น พวกเขาแย้งว่า การยกเลิกโครงการทั้งสองเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการที่จะต้องจ่ายเงินค่าความพร้อมในการผลิตบวกกับกำไรให้กับผู้ลงทุน

นายวิฑูรย์ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนกล่าวว่าตลอดเวลาที่ผ่านมามีการวางแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าล้นนอกรอบอยู่บนพื้นฐานของของการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่สูงเกินจริง และอ้างถึงความมั่นคงของไฟฟ้าที่เกินพอดีมาตลอด โดยเห็นได้จากภาวะต้นทุนจากการสำรองไฟฟ้าส่วนเกินร้อยละ 15 จากปี 2541-2544 กว่า 33,246 ล้านบาท ซึ่งรวมอยู่ในค่าไฟถึง 12.3 สตางค์ต่อหน่วย (หากคิดตัวเลขในปี 2543) นอกจากนี้สพช. ยังวางแผนกำลังผลิตและความต้องการตามแผน PDP 2001 ถึงเดือนตุลาคม 2551 ไว้ซึ่งหากคิดเป็นภาระผูกพันแล้ว หากไม่ปลดโรงไฟฟ้าก่อนกำหนดจะต้องเสียเงินถึง 62,453 ซึ่งเมื่อรวมตัวเลขเข้าด้วยกันแล้ว ประเทศชาติจะมีภาระต้นทุนจากไฟฟ้าสำรองส่วนเกินร้อยละ 15 ถึง 95,699 ล้านบาท ทั้งนี้ในกรณีหากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด ขึ้นมาอีก จะเป็นการทำให้ต้นทุนจากไฟฟ้าสำรองส่วนเกินร้อยละ 15 เพิ่มขึ้นไปอีก เพราะต้องจ่าย “ค่าความพร้อมจ่ายหรือ AP ในช่วง 25 ปีที่ลงนามไว้ในสัญญาถึง 347,000 ล้านบาท ขณะที่ในการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าตามภาวะเศรษฐกิจ โดยนายวิฑูรย์กล่าวว่าสพช. ใช้เกณฑ์ผิดพลาดมาตลอด

“สพช. ใช้เส้นภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวเร็วแบบปานกลาง (MER) มากำหนด PDP 2001 โดยทำตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 ซึ่งการพยากรณ์ของ สพช. ก็ผิดพลาดแต่ก็ยังดันทุรังใช้แบบเดิมต่อไป ช่วงเดือน ตุลาคม 2544 การประมาณการณตลาดเคลื่อนไปถึง 1,000 เมกะวัตต์และหากไปดูค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อน และผิดพลาดของการคาดการณ์กับที่เกิดขึ้นจริง ตั้งแต่ต.ค. 2541-ต.ค. 2544 ก็พบว่ามีความคลาดเคลื่อนถึง 377 เมกะวัตต์”

“ที่ผ่านมามาตั้งแต่ปี 2523 ถึง 2543 การบริหารกำลังสำรองไฟฟ้าไม่เคยทำได้อย่างที่เคยจะเป็นเลย โดยในช่วงปี 2532 ถึง 2541 กำลังสำรองไฟฟ้าต่ำกว่าร้อยละ 15 เสียด้วยซ้ำแต่ทางกฟผ. ก็ยังสามารถบริหาร และจ่ายไฟได้เป็นอย่างดีโดยตลอด”

ข้อเสนอหนึ่งที่สำคัญของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนคือ ทบทวนการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าและปรับแผน PDP 2001 ใหม่โดยให้มีคณะกรรมการที่เป็นอิสระและมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมพิจารณา นอกจากนี้ข้อ หก ก็ระบุว่าในการปรับแผน PDP 2001 ใหม่ควรมีการพิจารณาทางเลือกต่างๆที่เหมาะสม เช่น การนำ DSM เข้ามาอยู่ในแผนและการส่งเสริมพลังงานทางเลือกเป็นต้น

ส่วนฝ่ายสนับสนุน นำโดยนายปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ เลขาธิการสพช. ในขณะนั้นเป็นตัวแทนจากหน่วยงานที่วางยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศและมีส่วนอย่างมากในการจัดทำแผนครั้งนี้ก็กล่าวยอมรับว่า วิกฤตเศรษฐกิจทำให้ปริมาณสำรองของระบบไฟฟ้าสูงกว่าที่ควรประมาณร้อยละ 20 แต่หากทาง สพช. ไม่ได้ปรับแผนด้วยการชะลอโครงการต่างๆก็อาจจะทำให้ปริมาณสำรองนี้พุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 60 ได้ แต่นายปิยะสวัสดิ์ก็ยังยืนยันถึงความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้ง 2 แห่ง “การพยากรณ์อนาคตในนั้นไม่มีใครรู้ว่าใครรู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ประเด็นอยู่ที่ว่าทำให้มีความแม่นยำที่สุด และมีการปรับเปลี่ยนแผนทุกระยะตามความเหมาะสม และไม่ว่าจะใช้ปริมาณสำรองไฟฟ้าที่ร้อยละ 15 หรือร้อยละ 20 ก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด”

เมื่อการถกเถียงสิ้นสุดลง การสรุปผลตามรายงานของคณะกรรมการพิจารณาประชาพิจารณ์ ระบุว่า กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. พ.ศ. 2545-2559 (PDP 2001) คาดว่ากำลังผลิตไฟฟ้าสำรองต่ำสุดจะลดลงจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 15 ในปีงบประมาณ 2549 และถ้ารัฐบาลยกเลิกโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด ก็จะส่งผลให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองต่ำสุดเหลือเพียงร้อยละ 5.8 ในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งเป็นอัตราสำรองที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในประเทศไทย และเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 – 2559 (PDP 2001) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) จึงเห็นควรให้มีการดำเนินโครงการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามมติคณะรัฐมนตรีตามเดิมต่อไป

เนื่องจากความขัดแย้งยังคงอยู่ แม้อำนาจต่อรองทางการเมืองและอำนาจในการเข้าถึงนโยบายไม่เท่ากัน การสรุปการถกเถียงผ่านสาธารณะโดยสพช. ยืนยันถึงความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน 2 โรงที่ประจวบแน่นอน ในสภาพความเป็นจริง ข้อเสนอในกระดาษทางราชการของกลุ่มข้าราชการในสพช. ยังไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติจริงที่ประจวบคีรีขันธ์ แต่แผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากประจวบฯ ถูกย้ายไปสร้างที่จังหวัดสระบุรี ในเวลาต่อมา และเปลี่ยนจากการใช้ถ่านหิน ไปเป็นก๊าซธรรมชาติ

ความขัดแย้งจากการกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันยังคงดำรงอยู่ แม้จะมีการเปลี่ยนสถานที่ตั้งรูปธรรมส่วนหนึ่งจากจังหวัดหนึ่งไปจังหวัดหนึ่ง ปลายเดือนมกราคม 2549 ชาวบ้านแก่งคอยจังหวัดสระบุรี ช่วยกันกาเต็นท์ริมถนนสายสระบุรี-หินช้อน เพื่อจัดทำเอกสารเผยแพร่ความเดือดร้อนที่ชาวบ้านได้รับจาก โรงไฟฟ้าแก่งคอย 2 ของ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด ที่ย้ายมาจากบ่อนอก-หินกรูด(มติชน 29 มกราคม 2549

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผนPDPที่ใช้อยู่ก่อนการจัดทำแผนPDP2007 คือแผนPDP2004 ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงานได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ และจัดทำข้อเสนอหลายครั้ง ในเดือนพฤศจิกายน 2547วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอทางเลือกหนึ่งในการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย1 โดยระบุว่าแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พ.ศ. 2547-2558 (PDP 2004) ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาเห็นชอบจากกระทรวงพลังงานในขณะนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการพยากรณ์การใช้ไฟฟ้าที่สูงเกินจริง ไม่พิจารณาทางเลือกที่ถูกกว่าหรือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่น้อยกว่า อีกทั้งยังต้องใช้เงินลงทุนที่สูงมากเกินความจำเป็น ดังนั้นจึงควรมีการทบทวนแผนดังกล่าว และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

เดชารัต สุขกำเนิด และคณะ ได้ต่อยอดแผนPDPทางเลือกของวิฑูรย์ อย่างเป็นระบบและชัดเจนมากขึ้นในทุกมิติ ในปี 2548 ซึ่งผลการศึกษาก็พบว่า แผน PDP ทางเลือกสามารถช่วยให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม หลายประการ เมื่อเปรียบเทียบกับแผน PDP-2004 เดิม ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ ลดภาระการลงทุนลง 35,722 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 5.56 จากแผนเดิม ลดต้นทุนค่าเชื้อเพลิงลง 66,394 ล้านบาทต่อปี หรือลดลงร้อยละ 21.51 จากแผนเดิม (ในปีพ.ศ. 2558 ในสถานการณ์ราคาน้ำมันสูง) ลดต้นทุนโดยรวมลงถึง 307,941 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 8.57 จากแผนเดิม ลดภาระการนำเข้าลงถึง 292,388 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 12.63 จากแผนเดิม ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 26.4 ล้านตันเทียบเท่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือลดลงถึงร้อยละ 20.31 จากแผนเดิม ลดต้นทุนผลกระทบภายนอกทั้งหมดลงได้ 32,002 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 13.05 จากแผนเดิม ลดจำนวนโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ขนาดใหญ่ลงได้ถึง 20 โรง ซึ่งเป็นการลดโอกาสของความขัดแย้งในสังคมไทย ช่วยเพิ่มสัดส่วนของระบบการกระจายศูนย์การผลิตไฟฟ้า (Decentralization) ขึ้นเป็นร้อยละ 19.77 จากแผน PDP เดิมที่มีอยู่เพียงร้อยละ 6.98 ช่วยลดอัตราเพิ่มของการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้เท่ากับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลตั้งไว้ ช่วยเพิ่มสัดส่วนของการใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นร้อยละ 6.00 ในปี พ.ศ. 2554 ตามเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ และยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 9.13 ในปี พ.ศ. 2558

กลุ่มทำงานด้านพลังงาน ประกอบด้วยมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ-มูลนิธินโยบายสุขภาวะ-สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค-WWF ประเทศไทย-กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต และโครงการ M-Power ได้ร่วมกันยี่นหนังสือเรื่องการทบทวนการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าและชะลอการอนุมัติแผนพัฒนาระบบไฟฟ้า (power development plan หรือ PDP 2549-2559) ต่อ

ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า (regulator-นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ) ในเดือนตุลาคม 2548 หลังจากทีกลุ่มทำงานด้านพลังงานพบว่าค่าพยากรณ์ความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดของปี 2549 มีการคำนวณ "คลาดเคลื่อน" สูงกว่าค่าที่เกิดขึ้นจริงไปแล้วถึง 900 เมกะวัตต์ (ค่าพยากรณ์ 21,963 เมกะวัตต์ ค่าความต้องการไฟฟ้าจริงเพียง 21,064 เมกะวัตต์) กระทรวงพลังงาน พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าและแผนพัฒนาระบบไฟฟ้า หรือ PDP 2006 สูงเกินจริง ตลอด 15 ปีแผนผิตไป ถึง 7,000 เมกะวัตต์ ต้องลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าถึง 8-9 โรง คิดเป็นมูลค่า 400,000 ล้านบาท

การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2547

การยื่นข้อเรียกร้องและการส่งเสียงผ่านสาธารณะที่ผ่านมาขององค์กรพัฒนาเอกชนถึงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงเกินจริง ปรากฏผลอย่างชัดเจนท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลทักษิณ กับนายสนธิ ลิ้มทองกุล จากรายการเมืองไทยสัจจรตั้งแต่ปลายปี 2548 จนขยายวงมาเป็นพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้ตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2549 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศก็เข้าสู่การชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง การประชุมของคณะกรรมการความต้องการใช้ไฟฟ้า ที่มีนายอนุคุณ สิทธิพงศ์ รองปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธาน พบว่าจีดีพีตามที่ใช้คำนวณตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2547-2558(PDP 2004) สูงกว่าความเป็นจริง โดยพบว่าตัวเลขการคาดการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในปี 2547 สูงกว่าความเป็นจริง 274 เมกกะวัตต์ และในปี 2548 ตัวเลขการคาดการณ์สูงกว่าตัวเลขไฟฟ้าที่มีการใช้จริง 605 เมกกะวัตต์ ในขณะที่อัตราการขยายตัวความต้องการใช้ไฟฟ้าเมื่อเทียบกับจีดีพี ได้มีการปรับลดลงจากเดิม 1.4 ต่อ 1 มาอยู่ที่ระดับ 1.2 ต่อ 1 ในปี2549 ซึ่งปัจจัยหนึ่งมาจากการณรงค์ประหยัดไฟฟ้าของรัฐบาล และในช่วงเวลาของการประชุมครั้งนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในตัวเลข GDP ใหม่ว่า จะเป็นเท่าใด ทางคณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า จึงต้องเลื่อนการรับซื้อไฟจากโรงไฟฟ้าเอกชน(IPP) ที่จะเริ่มเข้าระบบมาใหม่ในปี 2555 ออกไปก่อน(ไทยโพสต์ 15 มีนาคม 2549) โดยทางคณะกรรมการฯ กำลังคำนวณค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าใหม่เพื่อปรับปรุงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับเดิมคือ ฉบับ2004 ที่มีการจัดทำในปี2547 มาเป็นฉบับใหม่คือแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า 2006 ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

เดือนเมษายน 2549 คณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า สรุปค่าพยากรณ์ที่จะใช้ในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับใหม่ หลังความต้องการใช้ไฟฟ้าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10(2550-2554) ถึง ฉบับที่11(2560-2569) ลดลงจากเดิม 43,558 เมกกะวัตต์ เหลือ 38,241 เมกกะวัตต์ หรือความต้องการใช้ไฟฟ้าลดลงไปต่ำกว่าแผน 5,317 เมกกะวัตต์ เนื่องจากการ

ขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ กำลังการผลิตไฟฟ้าที่ต่ำกว่าแผนเดิมมาก ทำให้กำลังการผลิตหายไปจากแผนมาก จึงจำเป็นต้องปรับแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือPDP ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯให้ลดลง เพื่อไม่ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องลงทุนผลิตไฟฟ้าเกินความต้องการใช้ที่เกิดขึ้นจริง และปรับสัดส่วนการประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนใหม่ที่จะเกิดขึ้นหลังปี 2553 ลง จากเดิมที่คาดว่าจะต้องเปิดประมูลก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ที่กำลังการผลิต13,000 เมกกะวัตต์ ก็ลดลงเหลือเพียง 10,00 เมกกะวัตต์เท่านั้น (ประชาชาติธุรกิจ 27 เมษายน 2549)

อย่างไรก็ตามจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว กฟผ.จึงต้องดำเนินการปรับแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ฉบับ 2004(2547) มาเป็นแผนพัฒนาพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ฉบับ 2006(2549) แต่ก็อาจจะต้องล่าช้าไป 7-8 เดือน เพราะกระทรวงพลังงานไม่ยอมรับการคำนวณราคาเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติของกฟผ. โดยรัฐบาลต้องการบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน)เป็นผู้คำนวณตัวเลขดังกล่าว (ข่าวหุ้น 21 เมษายน 2549 หน้า13)

กฟผ.เสนอแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผนPDP2006(2550-2564) แผนระยะยาว 15 ปีของกฟผ.และของประเทศไทย ครั้งแรกให้ ที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยมีนายณอคุณ สุทธิพงศ์ รองปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ในวันที่23 เมษายน 2549 เพื่อให้บอร์ดอนุมัติแผนดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญคือการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่จำนวน11 โรง กำลังการผลิตรวม 17,100 เมกกะวัตต์ และกฟผ.จะรับซื้อไฟจากประเทศเพื่อบ้านอีก 12,505 เมกกะวัตต์ รวม 29,605 เมกกะวัตต์ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวครอบคลุมความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือแผนPDP2006(2550-2564) จำนวน 27,392 เมกกะวัตต์ ทั้งหมด ซึ่งหากเป็นไปตามแผนที่กฟผ.เสนอ จะทำให้กฟผ. กลายเป็นผู้ลงทุนและสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เองทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว และจ่ายไฟเข้าระบบตั้งแต่ ปี 54-64 โดยไม่มีเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งในการผลิตไฟฟ้าได้เลย ซึ่งจะขัดกับมติกรม.ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2535 ที่ต้องการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและเกิดการแข่งขันในระบบผลิตมากขึ้น โดยการนำเสนอแนวทางการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ เพื่อขยายกำลังการผลิตนั้น กฟผ.ได้ทำเป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก ถ่านหิน 50% ก๊าซ 50% และกรณีที่ 2 ก๊าซ70% และ ถ่านหิน 30% (ประชาชาติธุรกิจ 17 กรกฎาคม 2549)

ภาคประชาสังคมที่เคยติดตามการออกนโยบายไฟฟ้า จากการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ก็เริ่มการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในแผนพัฒนาผลิตไฟฟ้าที่กำลังจะมีการปรับเปลี่ยนอีกครั้ง เนื่องจากแนวทางการพัฒนาระบบไฟฟ้ายังคงมุ่งสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ทั้งจากถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ และใช้ตัวเลขการคาดการณ์การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เกินความเป็นจริง และนำตัวเลขการพยากรณ์นั้นมากำหนดการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในแผนพัฒนาผลิตไฟฟ้าของกฟผ.

สายรุ้ง ทองปลอน ผู้จัดการสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เรียกร้องรัฐบาลผ่านสื่อมวลชนให้มีการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าโดยการหันมาพัฒนาระบบไฟฟ้าโดยการกระจายศูนย์การผลิตไฟฟ้า แทนการรวมศูนย์กิจการไฟฟ้า(ผู้จัดการรายวัน 7 เมษายน 49) เพื่อลดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่เกินสมควรของผู้บริโภคจากการลงทุนเกินในโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ปลายเดือนสิงหาคม 2549 สายรุ้ง ทองปลอน สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และเดชรัต สุขกำเนิด อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์เกษตรศาสตร์ ร่วมกันแถลงข่าวในหัวข้อ วิถีชีวิตซ้อนวิถี การซ้อนเงื่อนไขของธุรกิจพลังงานในการวางแผนไฟฟ้า ถึงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในPDP2006 ใช้ฐานความต้องการใช้ไฟฟ้าจริงเกินไป 900 เมกกะวัตต์ คิดเป็นเม็ดเงินที่ประชาชนต้องแบกรับอย่างไม่จำเป็น 3.6 หมื่นล้านบาทต่อปี ซึ่งหากใช้ฐานตัวเลขที่ผิดต่อไปจนถึงปี 2564 ความต้องการใช้ไฟฟ้าจะสูงเกินจริงไปเรื่อยจนถึง 6,000 เมกกะวัตต์ จนถึงปี 2564 ทำให้ประเทศต้องลงทุนเกินจำเป็นไปมากกว่า 2.5 แสนล้านบาท(กรุงเทพธุรกิจ 30 สิงหาคม 2549 หน้า 6)

ในขณะที่การผลักดันแผนPDP2006 ของกฟผ. ยังดำเนินต่อไปด้วยความคาดหวังว่าคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าชั่วคราวสามารถพิจารณาอนุมัติได้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าของกฟผ. และการปรับแผนPDP ได้ โดยกฟผ.พยายามเสนอให้สัดส่วนถ่านหินเพิ่มเข้ามาเท่ากับก๊าซ เพราะที่ผ่านมาก๊าซมากเกินไป ถึง70% และถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงราคาถูกลง และคนที่จะสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินได้คือกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพราะมีประสบการณ์มากกว่า ถ้าเป็นเอกชนจะยิ่งถูกต้องด้านมากกว่า และกฟผ.ได้เปรียบในการจัดหาพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งกฟผ.เล็งการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่ทับสะแก จ.ประจวบเขาไว้ด้วยกฟผ.มีที่ดินบริเวณนั้นหลายพันไร่อยู่แล้ว แต่ในที่สุดปลายสิงหาคม 2549 คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าก็ ตัดสินใจให้รัฐบาลชุดใหม่เป็นผู้ตัดสินใจในการปรับแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับใหม่ และระบุว่าเรื่องนี้ต้องเข้า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ในรัฐบาลชุดใหม่ด้วย

19 กันยายน 2549 ในขณะที่กฟผ.กำลังจัดทำแผนPDP2006 อยู่ นั้น สถานการณ์ทางการเมืองไทยก็เข้าสู่จุดหักเหครั้งสำคัญอีกครั้งเมื่อรัฐบาลทักษิณถูกยึดอำนาจจากทหาร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทหารได้ช่อดอกไม้และรถถังเป็นคาราหน้ากัลล้อง ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ผู้บริหารกฟผ.เข้าพบคณะทหารที่เปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือชื่อย่อว่าคปค. เพื่อแจ้งการดำเนินงาน คปค.ให้กฟผ.ดำเนินงานต่อไปโดยแจ้งว่าการเข้ามาของคปค.จะไม่มีผลกระทบอะไร แต่นั่นอาจจะมีผลให้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ที่กฟผ.กำลังจัดทำและต้องการให้มีผู้อนุมัติต้องเลื่อนออกไปก่อน

กฟผ.ได้ขงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับใหม่ คือPDP2006 ที่มีก๊าซ 40% ถ่านหิน 40% และรับซื้อไฟจากประเทศเพื่อนบ้าน20% (ข่าวสด 25 กันยายน 2549 หน้า8)เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฟผ.อีกครั้ง แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฟผ.มีภารกิจอื่นที่คปค.ขอให้

ดำเนินการ เช่น การที่กฟผ.ต้องเข้าไปดูแลการผลิตไฟฟ้าในสนามบินสุวรรณภูมิ และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง การพิจารณาแผนPDP2006 จึงต้องเลื่อนไปก่อน

ในขณะที่ฝ่ายการเมืองกำลังมีการคาดการณ์ถึงว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานคนใหม่ เนื่องจากกระทรวงพลังงานกลายเป็นกระทรวงหนึ่งที่หลายฝ่ายให้ความสนใจจับตามอง และคัดค้าน ในตอนแรกตั้งหนึ่งน่าจะเป็นนางศิริพร ไสละสูตร อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน(พพ) และสำหรับปลัดกระทรวงพลังงานน่าจะเป็นนายพรชัย รุจิประภา รองปลัดกระทรวงพลังงาน แทนนายณอคุณ สุทธิพงศ์ ที่เคยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ แต่ผลที่ออกมาคือดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ อดีตเลขาธิการสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.) ที่ถูกดึงออกไปจากวงของผู้มีบทบาทสำคัญในกิจการพลังงานในสมัยรัฐบาลทักษิณ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน แม้จะมีเสียงคัดค้านจากสหภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ก็ไม่มีผลอันใด ส่วนนายพรชัย ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงานตามคาด

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใหม่ทั้งระดับใหญ่หรือระดับเล็ก นั้นย่อมหมายถึงต้องมีการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจใหม่ด้วย การกลับเข้ามาบ้านเดิมที่ตนเองเคยเป็นผู้บุกเบิก ตอกเสาเข็ม และวางรากฐานต่างๆไว้ ทำให้นายปิยสวัสดิ์ กลายเป็นรัฐมนตรีที่โดดเด่น ได้เพียงเวลาไม่นาน ด้วยความมั่นใจและพิถีพิถันในการดำเนินนโยบายทุกอย่าง เหมือนการเตรียมการไว้นานหลายปีเท่ากับระยะเวลาที่ต้องอยู่แต่ข้างนอกในการกำหนดนโยบายพลังงาน นอกจากนี้มีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเข้าผลักดันเรียกร้องการจัดสรรทรัพยากรจกนายปิยสวัสดิ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานแล้ว

เมื่อรู้แน่ชัดว่าตนเองได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ก่อนการเข้ารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ นายปิยสวัสดิ์ ได้มีการประชุมร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งส่วนใหญ่คือองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน ซึ่งรวมทั้งแกนนำเครือข่ายผู้มีความอาวุโสในการทำงานชนิดที่ถูกเรียกว่าเป็นคู่ปรับตัวฉกาจของนายปิยสวัสดิ์ก็ได้มีการร่วมพูดคุยกันถึงแนวทางการพัฒนากิจการไฟฟ้า ตามที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน ต้องการให้มีการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในมิติต่างๆ รวมทั้งการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ต้องมีการพัฒนาทั้งในกระบวนการวางแผนและการบรรจุเนื้อหาสาระลงไปในแผนด้วย

การพูดคุยกันของว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน เป็นไปในลักษณะการรับฟังความต้องการขององค์กรภาคประชาชนต่อแนวทางการพัฒนากิจการไฟฟ้าในมิติต่างๆ ซึ่งแม้ไม่อาจนับเป็นสัญญาประชาคมใดๆได้ แต่การพูดคุยที่ต้องการบอกกล่าวความต้องการของกลุ่มนอกรอบต่อผู้ที่กำลังจะมีอำนาจกำหนดนโยบายสูงสุดในอนาคตไม่กี่วัน อันใกล้นี้ ได้รับการสะท้อนจากผู้อาวุโสของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงานว่า “อย่างน้อยนี้

คือการส่งสัญญาณการเห็นหัวองค์กรภาคประชาสังคม” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนักการเมืองทั่วไป โดยเฉพาะในสมัยของรัฐบาลทักษิณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในอดีตไม่เคยให้ความสำคัญกับการเรียกร้องขององค์กรภาคประชาสังคมกลุ่มใดๆเลย อย่างไรก็ตามนี่อาจเป็นเพราะ “เขารู้จักเรา” จากการต่อสู้กันอย่างถึงพริกถึงขิงหลายครั้งในสมัยที่นายปิยสวัสดิ์ยังเรืองอำนาจในตำแหน่งเลขาธิการสพช. ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมสู้กับชาวบ้านที่ต่อต้านโรงไฟฟ้า ด้วยการนำเอาข้อมูลของการพยากรณ์และการวางแผนPDP ที่สพช.มีส่วนอย่างมากในการผลักดันแต่กลับพบว่าตัวเลขมักจะสูงเกินจริงเสมอ และนายปิยสวัสดิ์คงจะทราบถึงสายสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงหยิบมือ ที่มีทรัพยากรคือข้อมูลและองค์ความรู้เท่านั้น แต่เนื่องจากสายสัมพันธ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนกับกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆที่รุกขึ้นมายึดพื้นที่ไม่ให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าด้วยทรัพยากรที่มีพลังด้วยการระดมมวลชน ทรัพยากรที่มีไม่มากของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน มีความรู้ และข้อมูล แต่ไม่มีกำลังคน และกลุ่มองค์กรชาวบ้าน ขาดข้อมูล และอยู่ห่างไกล แต่มีกำลังคนและเป็นคนในพื้นที่ เมื่อสามารถเอาทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมี จะทำให้สามารถเพิ่มศักยภาพในการต่อสู้ รวมทั้งเป็นเจ้าของทรัพยากรอื่นต่อไปได้อีก

ผู้ว่าไกรสิทธิ์ วรรณสูตร ได้ประชุมร่วมกับ ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน โดยปิยสวัสดิ์ เห็นว่าต้องมีการปรับแผนพีดีพีใหม่ เพื่อเหมาะสมกับความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต ซึ่งในส่วนของการประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนจะเหมือนเดิม แต่น่าจะมีพลังงานทดแทนเข้ามาเสริม(ข่าวหุ้น 11 ตุลาคม 2549 หน้า 13)

คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าชั่วคราว 7 คนซึ่งถูกแต่งตั้ง ในรัฐบาลทักษิณ ลาออกครบทุกคนและมีผลอย่างเป็นทางการ หลังจากการได้รับสัญญาณมาตลอดว่า ควรลาออกตามมารยาทเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่แล้ว(ข่าวสด 19 ตุลาคม 4549) นายปิยสวัสดิ์ให้เหตุผลว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ที่ดูทั้งเรื่องไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ แต่ชุดชั่วคราวนี้ดูแค่เรื่องไฟฟ้าเท่านั้น จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่

คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าเคยเป็นความหวังขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน เสมอว่าจะกลายมาเป็นหน่วยงานใหม่ที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และน่าจะเป็นผู้ที่เข้ามารับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) ทั้งในส่วนของการจัดกระบวนการวางแผนและการเปิดให้มีการระดมความเห็นอย่างกว้างขวางถึงเนื้อหาสาระของแผนPDP แต่เนื่องจากคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าที่ถูกตั้งขึ้นในรัฐบาลทักษิณ เป็นเพียงคณะกรรมการชัตตาทัพ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับ การตัดสินใจทำสิ่งต่างๆจึงดูเหมือนเสียอรรถาธิบาย และถูกเรียกว่าเป็นชุดชั่วคราวเท่านั้น

ถัดจากการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าชั่วคราวไม่กี่วัน สายรุ่งทองปลอน จากสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เรียกร้องในงานสัมมนาที่สมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ว่าขอให้นายปิยสวัสดิ์ ปฏิรูปกิจการพลังงาน โดยการแยกอำนาจการกำหนดนโยบายกับการกำกับดูแลออกจากกันโดยการตั้ง คณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง มีการดำเนินการให้ผู้ใช้ไฟรายใหญ่มากของประเทศซึ่งมีไม่กี่พันราย แต่สร้างภาระในระบบไฟฟ้ามาก ต้องมีการแยกค่าความพร้อมจ่าย และค่าพลังงานออกจากกัน เพื่อสร้างภาระความรับผิดชอบในการจ่ายค่าไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟรายใหญ่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเปิดโอกาสให้เกิดผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กหรือระบบกระจายศูนย์การผลิตไฟฟ้า และต้องไม่เร่งรีบดำเนินการเปิดประมูลไอพีพี ต้องรอให้มีการแผนพีดีพีใหม่ออกมาก่อน จึงจะรู้ว่าจะมีต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่หรือไม่ และที่ผ่านมาประชาชนผู้บริโภคไม่เคยมีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าเลย(กรุงเทพธุรกิจ 4 พฤศจิกายน 2549)

การเข้ามานั่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ของนายปิยสวัสดิ์ ได้ไม่ถึงเดือน นายปิยสวัสดิ์ เปิดเผยถึงนโยบายการเปิดให้เอกชนประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้า รอบใหม่ ว่าจะต้องมีการทบทวนหลักเกณฑ์เดิมที่รัฐบาลชุดที่แล้วกำหนดไว้ให้กฟผ.ได้รับสิทธิก่อสร้างโรงไฟฟ้าในสัดส่วน 50% ของโควตาต้องการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในปี 2554-2558 โดยไม่ต้องมีการประมูล ซึ่งถูกกำหนดไว้เพื่อจูงใจนักลงทุนตามนโยบายการการแปรรูปกฟผ.ของรัฐบาลชุดที่แล้ว แต่เมื่อในขณะนั้นกฟผ.ไม่ได้แปรรูปแล้ว ก็ต้องนำเรื่องนี้มาทบทวนใหม่ โดยปิยสวัสดิ์ ระบุว่า ไม่มีเหตุผลตั้งแต่แรกอยู่แล้วที่จะให้กฟผ.ได้รับสิทธิ 50% เพราะการผลิตไฟฟ้าควรเปิดให้มีการแข่งขันมากที่สุด เพื่อค่าไฟถูกที่สุด จะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค และจะมีการปรับโครงสร้างค่าไฟฟ้าใหม่ ทั้งในส่วนของค่าไฟฐานและค่าเอฟที เพราะโครงสร้างที่รัฐบาลชุดที่แล้วทำไว้เพื่อรองรับการแปรรูปเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการกำหนดให้ราคาอ้างอิงผลตอบแทนการลงทุน(ROIC) กว่า 8% เท่ากับว่ารับรองผลตอบแทนการลงทุนไว้ล่วงหน้า ซึ่งกิจการทั่วไปไม่มีแบบนี้ ประกอบกับโครงสร้างค่าไฟเดิมยังส่งผลให้ผู้ผลิตสามารถผลัดภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดไปยังค่าไฟได้(มติชน 16 ตุลาคม 2549 หน้า 17)

ต้นเดือนพฤศจิกายน กฟผ.ส่งแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าให้กระทรวงพลังงานพิจารณาอีกครั้ง ปิยสวัสดิ์ส่งกลับแผนพีดีพีของกฟผ.ให้กลับไปทำมาใหม่ อีกครั้ง โดยระบุว่าให้ทำให้เข้าใจง่าย โปร่งใส และเปิดเผยผ่านสื่อมวลชนว่า การวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายจึงต้องมีการฟังความคิดเห็นประชาชน(โพสต์ทูเดย์ 3 พฤศจิกายน 2549)

ดร.ปิยสวัสดิ์ รมว.กระทรวงพลังงาน ประชุมร่วมกับผู้บริหาร กฟผ. อีกครั้งในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งกฟผ.เสนอแผนPDP ที่มีถ่านหิน40% ก๊าซธรรมชาติ40% และซื้อไฟจากต่างประเทศ 20% ดร.ปิยสวัสดิ์ เปิดเผยกับสื่อมวลชนว่า ไม่แน่ใจว่า การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเพิ่มขึ้น

40% คือ 4,000 เมกกะวัตต์ จาก 11,400 เมกกะวัตต์ ในปี 2554-2558 ตามแผนที่ กฟผ. เสนอมา จะทำได้จริงไหม เพราะแม้จะมีราคาถูกลง แต่จากการต่อต้านขององค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้านในชุมชนต่างๆที่ผ่านมาในการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน อาจจะมีปัญหาในการก่อสร้าง แต่หากมีการก่อสร้างในพื้นที่ของโรงไฟฟ้าเดิมก็อาจจะได้เปรียบในเรื่องสถานที่ อย่างไรก็ตามต้องรับฟังเสียงประชาชนก่อน เพราะหากอนุมัติไป แต่ถึงเวลาอาจจะสร้างไม่ได้ (ข่าวสด 9 พฤศจิกายน 2549)

ถัดมาอีกไม่กี่วันใน อาจารย์เดชรัต สุขกำเนิด จากคณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตร ได้วิจารณ์ ดร.ปิยสวัสดิ์ ที่เห็นชอบแผน PDP ของ กฟผ. ที่จะใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน 40% ก๊าซ 40% และนำเข้า 20% โดยอาจารย์เดชรัต ระบุว่า กฟผ. ยังใช้ตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจ 5.5% มาใช้ในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า ระหว่างปี 2554-2558 ทำให้มีกำลังการผลิต 10,570 เมกกะวัตต์ ซึ่งแทบจะไม่มีมีการปรับจากแผนเดิมเลย และนำตัวเลขความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดตามที่คาดการณ์ผิดไป 899 มาใช้แทนที่จะใช้ตัวเลขที่ถูกต้อง เพราะเมื่อถึงสิ้นปี ตัวเลขที่แท้จริงก็ได้ออกมาแล้ว แต่ กฟผ. กลับไม่ใช้ตัวเลขจริง ทำให้ฐานคิดผิดไปถึง 899 เมกกะวัตต์

เดือนพฤศจิกายน 2549 การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของ กฟผ. และบริษัทลูก กำลังถูกปิยสวัสดิ์ เปลี่ยนแปลง ในขณะที่ ดร.ปิยสวัสดิ์ ต้องการยกเลิกโควตา (สิทธิ) 50% ของ กฟผ. ในการผลิตไฟฟ้า โดยไม่ต้องแข่งกับเอกชน โดยแลกกับการที่บริษัทลูกของ กฟผ. คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือ เอ็กโก กรุ๊ป และ บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) สามารถเข้าแข่งขันประมูลโอพีพีได้ บริษัทลูก กฟผ. ทั้ง 2 บริษัท ยินดีกับข่าวนี้ แต่ กฟผ. ยังคงเดินหน้าจัดทำแผนเสนอกระทรวงพลังงานให้พิจารณาถึงความสามารถและศักยภาพของ กฟผ. ที่จะผลิตไฟฟ้าในสัดส่วน 50% หรือถ้าเปิดให้แข่งขัน กฟผ. ก็มั่นใจและทุ่มเต็มที่ เพราะมีความพร้อมทั้งในเรื่องอัตราค่าไฟ และมีความพร้อมในเรื่องสถานที่ สายส่ง และท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่เชื่อมอยู่แล้ว (แนวหน้า 22 พฤศจิกายน 2552)

ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน โดยนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน ผู้จัดการสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และนายเดชรัต สุขกำเนิด อาจารย์จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้เรียกร้องผ่านสื่อมวลชนสาธารณะให้มีการจับตาแผนพีดีพี 2006 ถึงความพยายามในการแทรกแซงกระบวนการจัดทำ การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า โดยพยายามให้ตัวเลขเชื้อเพลิงต่ำ โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติ จะได้สร้างโรงไฟฟ้าได้มาก และทั้งสองยังเรียกร้องให้เปิดการรับฟังความเห็นในการจัดทำแผนพีดีพี อย่างกว้างขวาง โปร่งใส มีส่วนร่วมมากที่สุด (กรุงเทพธุรกิจ 22 พฤศจิกายน 2549)

24 พฤศจิกายน 2549 กระทรวงพลังงานจัดเวทีเตรียมการเพื่อรับฟังความเห็นผู้มีส่วนได้เสียต่อแผน PDP 2006-2007 โดยในเวทีเตรียมการนี้ เชิญนักวิชาการ และองค์กรผู้บริโภคเข้าร่วม

ประชุมด้วย ซึ่งในที่ประชุมเห็นตรงกันว่า การพยากรณ์ที่ผ่านมาสูงเกินจริงไปมาก โดยทางฝั่งขององค์กรภาคประชาสังคม นำเสนอตัวเลขการพยากรณ์ที่สามารถลดลงได้อย่างน้อยที่สุดในการจัดทำแผนPDP2007 คือลดลงได้อย่างน้อย 2,800-3,500 เมกกะวัตต์ แต่หากมีการคิดองค์ประกอบต่างๆให้รอบด้านกว่านี้ จะสามารถลดลงได้อีก

การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP)2006 ของกฟผ.ไม่สามารถผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ จนได้รับการอนุมัติได้ทันภายในปี2549 จึงต้องเปลี่ยนชื่อจากแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP)2006 มาเป็นแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP)2007 และมีการดำเนินการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับใหม่ในปี 2550

อย่างไรก็ตาม กลางเดือนธันวาคม ดร.ปิยสวัสดิ์ รุมว.กระทรวงพลังงาน เป็นประธานงานสัมมนา แนวทางการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน(ไอพีพี) ว่าจะมีการเปิดประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนประมาณ 3,000 - 4,000 เมกกะวัตต์ อายุ 25 ปีในเดือนเมษายน 2550 (เดลินิวส์ 16 ธันวาคม 2550) การประกาศแนวทางที่ชัดเจนในการเปิดประมูลการผลิตไฟฟ้าใหม่ของผู้ผลิตเอกชนก่อนการปรับแผนPDPฉบับใหม่เสร็จเช่นนี้ ถูกองค์กรพัฒนาเอกชนวิพากษ์วิจารณ์ถึงการปิดกั้นการลงทุนเพิ่มโรงไฟฟ้าวางหน้า ทั้งๆที่แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นแผนว่าด้วยการลงทุนการสร้างโรงไฟฟ้ายังไม่สรุปผล การปิดกั้นเช่นนี้เป็นการผูกมัดว่า ต้องมีการระบุตัวเลขการประมูลโรงไฟฟ้าใหม่ 3,000 -4,000 เมกกะวัตต์ ลงไปในแผนPDP อย่างแน่นอน ซึ่งเป็นความแน่นอนที่ยังไม่ได้เห็นตัวเลขความต้องการไฟฟ้าที่แท้จริง การสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มในแผนPDP2007 จึงมาจากนโยบายที่ถูกกำหนดไว้แล้วไม่ใช่มาจากความจำเป็นที่แท้จริง

เริ่มต้นปี 2550 ดร.ปิยสวัสดิ์ รุมว.กระทรวงพลังงาน สั่งให้กฟผ.ศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และให้ระบุอยู่ในแผนPDPฉบับใหม่ คือ PDP2007(2550-2564) ด้วย เพราะหากโรงไฟฟ้าถ่านหินเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะชาวบ้านคัดค้านกันมาก จะทำให้ต้องใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นเป็น 90% จากปัจจุบันที่สัดส่วน70% ซึ่งถือว่าเสี่ยงเกินไป (วันที่ 30 มกราคม 2550)

ต้นเดือนกุมภาพันธ์ สายรู้จ จากสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เปิดเผยกับสื่อมวลชนหลังจากพบว่าตัวเลขที่การพยากรณ์ที่ใช้ในการวางแผนPDP ที่กำลังจะเปิดจะรับฟังความเห็นในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 มีการปรับตัวเลขลดลง 142 เมกกะวัตต์เท่านั้น ไม่ตรงกับที่มีการประชุมร่วมกันกับกระทรวงพลังงานเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549 ที่ควรจะลดลงได้อย่างน้อยที่สุด 2,800 เมกกะวัตต์ แต่อย่างใด(โพสต์ทูเดย์ 5 กุมภาพันธ์ 2550) การจัดเวทีรับฟังความเห็นครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกของการจัดทำแผนPDP ที่จะเปิดให้มีการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียข้างนอก

ในขณะที่เดซีรต์ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เปิดเผยกับสื่อมวลชนในช่วงเวลาเดียวกันว่าความเป็นจริงตัวเลขน่าจะลดได้ถึง 4,000 -5,000 เมกกะวัตต์ เพราะฐานที่นำมาใช้ในการ

คำนวณของการใช้ไฟฟ้าสูงสุดได้ปรับตัวลงมา 899 เมกกะวัตต์ตั้งแต่ปี 2549 และเหตุใดค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงขึ้นทั้งที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง

7 กุมภาพันธ์ 2550 กระทรวงพลังงานจัดเวทีรับฟังความเห็นPDP2007 แต่ชาวบ้านประจวบไปกันหลายร้อยคนเพื่อร่วมแสดงความเห็น และคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าทุกชนิดที่จังหวัดประจวบ ทำให้โรงแรมผู้จัดงาน ขอยกเลิกการจัดงาน

กลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้ามีทรัพยากรที่สำคัญคือการระดมกำลังมวลชนในการต่อสู้เคลื่อนไหว ซึ่งทำให้การวางแผนเตรียมการต่างๆของผู้กำหนดนโยบายที่มั่งคั่งมีทรัพยากรในหลายด้านมากกว่า แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ถนัดนักในทุกครั้ง ในขณะที่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมีทรัพยากรที่สำคัญคือข้อมูล และองค์ความรู้ แต่ขาดแคลนกำลังคน ทำให้การทำงานของกลุ่มชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า จะมุ่งเน้นไปที่การระดมมวลชนในการต่อสู้ทั้งการต่อสู้ในพื้นที่และการเดินทางมาต่อสู้ผลักดันในส่วนกลาง รวมทั้งการยื่นข้อเรียกร้อง ในขณะที่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจะมุ่งเน้นวิธีการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ผ่านสื่อสาธารณะ การจัดแถลงข่าว การจัดสัมมนา และการยื่นข้อเรียกร้อง

ปิยสวัสดิ์ดีกลับแผนPDP ของกฟผ.อีกรอบ ปลายกุมภาพันธ์ 2550 ต้นเดือนมีนาคม 2550 นายปิยสวัสดิ์ นำเรื่องการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เข้าที่ประชุมกพข. และในที่สดกพข.มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยมีดร.กอบร กฤตยาภิธร ที่ปรึกษาอาวุโสสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ(สวทช.) อธิการบดีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยนายปิยสวัสดิ์ กล่าวว่า ถ้าประเทศไทยต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีก 13 ปีข้างหน้า คือปี 2563 ก็ต้องศึกษาตั้งแต่วันนี้ เพราะต้องใช้เวลาศึกษา 7 ปี และเวลาก่อสร้างอีก 7 ปี โดยปิยสวัสดิ์ ให้เหตุผลว่า ในขณะนี้ประเทศต่างๆเดินหน้าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างเต็มที่แล้ว เช่น จีน อินเดีย ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และในการเปรียบเทียบต้นทุนทั้งค่าก่อสร้างและค่าเชื้อเพลิงแล้วโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ มีต้นทุน 1.60 บาทต่อหน่วย โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติและถ่านหินอยู่ที่ประมาณ 2 บาทต่อหน่วย ส่วนโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเหลวหรือแอลเอ็นจี อยู่ที่ 2.30 บาทต่อหน่วย ดังนั้นหากพิจารณาต้นทุนแล้ว โรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีต้นทุนต่ำที่สุด

กระทรวงพลังงานเปิดเผยกับสื่อมวลชนถึงการจัดเวทีรับฟังความเห็นครั้งที่ 2 หลังจากครั้งแรกต้องล้มไปเพราะมีชาวบ้านมาประท้วง โดยครั้งนี้กระทรวงพลังงานมั่นใจว่าจะไม่เกิดปัญหาจากการต่อต้านอีก เพราะใช้พื้นที่ในเขตทหาร พร้อมทั้งขอกำลังจากสารวัตรทหารกว่า 100 นายมาดูแลความปลอดภัย(ผู้จัดการรายวัน 26 มีนาคม 2550) เมื่อทราบข่าว กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนบอยคอตผ่านสื่อมวลชนไม่เข้าการประชุมดังกล่าว(มติชน 31 มีนาคม 2550) เช่นเดียวกับกลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าจากจังหวัดประจวบ 3 แกนนำจากบ้านกรูด บางสะพาน บ่อนอกกรุยบุรี และทับ

สะแก ร่วมกันแถลงข่าวและทำจดหมายเปิดผนึกถึงนักลงทุน ว่า ชาวบ้านจะไม่ร่วมเวทีรับฟังความเห็นของกระทรวงพลังงานภายใต้วงล้อมทหาร(มติชน 4 เมษายน 2550)

เดชรัตน์ ออกบทความผ่านหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นแผนไฟฟ้าไทย(PDP) หน้าประชาธิปไตย ใจเผด็จการ” ในวันที่มีการรับฟังความเห็น 3 เมษายน 2550 วิจัยถึงการจัดแบ่งช่วงเวลาของการประชุมที่มีเวลาให้ผู้ซักถามและแสดงความคิดเห็น 1 ชั่วโมงเท่านั้น และสถานที่จัดในพื้นที่ทหารพร้อมการรักษาความปลอดภัยของทหาร 100 นาย และเหตุผลสำคัญคือการพยากรณ์ที่เกินจริง เป็นเหตุให้กระทรวงพลังงานไม่ได้อยากให้มีการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้านจริงๆ เพราะกระทรวงพลังงานได้ฟังธงหลายๆคำตอบไว้แล้ว โดยไม่ต้องรอความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือสาธารณะข้างนอก

กพช.เห็นชอบหลักการPDP2007 ในวันที่ 9 เมษายน 2550 ปิยสวัสดิ์ ย้ำว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้แล้วสำหรับประเทศไทย เพราะมีต้นทุนต่ำ

กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าทับสะแก ด้านกพผ.สร้างโรงไฟฟ้าที่ทับสะแก(เดลินิวส์ 7 พฤษภาคม 2550) ส่วนกลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าราชบุรี ก็รวมตัวกว่า 1,000 คน เข้ากรุงเทพฯยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี และรมว.พลังงาน ขอคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าของบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด(มหาชน) หรือเอ็กโก้ ที่บ้านบึง จ.ราชบุรี(ข่าวสด 16 พฤษภาคม 2550)

พรชัย รุจิประภา ปลัดกระทรวงพลังงาน เตือน กพผ. และเอกชน ไม่ใช่เรื่องง่ายในการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเพราะชุมชนไม่ยอมรับ จากแผนPDP2007 ที่จะให้กพผ.สร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินล็อตแรก 2,800 เมกกะวัตต์ และจะเปิดประมูลให้เอกชนโดยไม่กำหนดเชื้อเพลิงประมาณ 3,000 เมกกะวัตต์นั้น อาจจะสามารถสร้างได้จริงแค่ 1 แห่ง สำหรับที่ทับสะแก ที่เป็นพื้นที่กพผ.มีที่อยู่แล้ว แต่ข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมและการยอมรับของประชาชน ยังเป็นเรื่องยาก ขณะที่ไออาร์พีซี ที่สนใจสร้างโรงไฟฟ้าที่จ.ระยองนั้น ต้องไปดูให้ดี เพราะห่างชุมชน แต่เพียง 1 กิโลเมตรเท่านั้น แม้ทำได้แต่ต้องมองระยะยาว ควบเทียบจากบ่อนอก หนึ่งกรูดด้วย(ไทยโพสต์ 8 พฤษภาคม 2550)

กพช.เห็นชอบในแผนPDP2007 ฉบับสมบูรณ์ ในวันที่ 4 มิถุนายน 2550 และเห็นชอบในหลักการให้เปิดประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ที่จะมีการจัดหาไฟเข้าระบบในปี 2555-2557 และเห็นชอบในแนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าด้วย ภายหลังกพช.มีมติเห็นชอบของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฯ2007 ที่บรรจุแผนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 4 โรง โรงละ 1,000 เมกกะวัตต์ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนต่างให้สัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็น และตั้งคำถามถึงความไม่มีเหตุผลของการบรรจุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ในแผนPDP2007 ผ่านหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ และหลายครั้งในเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนวิพากษ์วิจารณ์แผน PDP2007 ดังกล่าว ประมาณการไว้ว่าจะต้องมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 30-40 โรง โดยกำลังการผลิตใหม่ตามแผนคาดว่าจะส่วนใหญ่จะเป็นก๊าซ ประมาณ 18,200 เมกกะวัตต์ (26 โรง x 700 เมกกะวัตต์) ถ่านหินประมาณ 2,800 เมกกะวัตต์ (4 โรง x 700 เมกกะวัตต์), ไฟฟ้านำเข้าจากการสร้างเขื่อนในต่างประเทศ 5,090 เมกกะวัตต์ และ นิวเคลียร์ 4,000 เมกกะวัตต์ (4 โรง x 1000 เมกกะวัตต์) ในขณะที่การให้โควตาการรับซื้อพลังงานหมุนเวียนไว้เพียง 1,700 เมกกะวัตต์ตลอด 15 ปีเท่านั้น

ตัวเลขและหลักคิดและรายละเอียดทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติในแผนPDP2007ดังกล่าว ทำให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน ใช้มาเป็นปัจจัยสำคัญในการค้นคว้าหาข้อมูลความเป็นมา เบื้องหน้าเบื้องหลัง เพื่อใช้เป็นทรัพยากรในการผลักดันต่อสู้เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนแผน PDP ใหม่ เช่น การวิเคราะห์ตัวเลขตามแผนPDPว่าเป็นหลักคิดอันเชื่อถือได้ยาก ที่ระบุในแผน PDP2007 ว่ากำลังการผลิตไฟฟ้าในปลายปี 2549 คือ 27,107.2 เมกกะวัตต์ แต่เมื่อถึงปี 2564 ประเทศไทยจะเพิ่มกำลังการผลิตเป็น 58,321.1 เมกกะวัตต์ หมายความว่าประเทศไทยจะมีการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นกว่า 115% ส่วนความต้องการไฟฟ้าสูงสุดในปลายปี 2549 คือ 21,064 เมกกะวัตต์ โดยในปี 2564 จะเพิ่มความต้องการไฟฟ้าสูงสุดเป็น 48,958 เมกกะวัตต์ หรือเพิ่มขึ้นกว่า 132% ตามแผน PDP 2007

ตลอด 50 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นประมาณ 21,000 เมกกะวัตต์ แต่ตามแผน PDP 2007 กลับระบุว่าในเวลาอีก 15 ปีข้างหน้าประเทศไทยจะมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นถึง 132% หรือ มากกว่า 1.3 เท่าตัว โดยใช้สมมุติฐานตามแผนPDP 2007 ว่า ประเทศไทยจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นกว่า 85% ในอีก 15 ปีข้างหน้า การใช้ไฟฟ้าจึงต้องสูงตามไปด้วย

สมมุติฐานอีกประการสำคัญที่แผนPDP2007ใช้ที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นมหาศาลของโรงไฟฟ้าในประเทศไทย คือ สมมุติฐานที่ระบุว่า ราคาน้ำมันดูไบจะคงที่ในระดับ 55-60 ดอลลาร์ต่อบาเรล ตั้งแต่ปี 2550 ถึงปี 2564 ในขณะที่ในความเป็นจริงตั้งแต่ปลายปี 2550 ราคาน้ำมันโลกก็เกือบจะแตะ 100 ดอลลาร์ต่อบาเรล และพอถึงต้นปีและกลางปี 2551 ราคาน้ำมันพุ่งไปเกือบ 140ดอลลาร์ต่อบาเรล

แผน PDP2007 ได้บรรจุการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ 4 โรง รวม 4,000 เมกกะวัตต์ โดย นายปิยสวัสดิ์ อมระนันท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในขณะนั้น ได้พยายามโน้มน้าวคนไทย ตลอดปี 2550 ทั้งก่อนและหลังการอนุมัติแผนPDP2007 ถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤติพลังงานและการช่วยแก้ไขปัญหาโลกร้อนได้ด้วยการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยได้บรรจุแผนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 4 โรง รวม 4,000 เมกกะวัตต์ ไว้ในทุกแผนทางเลือกทั้ง 9 ทางเลือก ที่ส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแบบไม่มีที่มาที่ไป ไม่มีข้อมูลความจำเป็นอย่างชัดเจนว่าเหตุใดต้องบรรจุโรงไฟฟ้า

นิวเคลียร์ไว้บังคับให้คณะรัฐมนตรีเลือก (แทนประชาชน) กลายเป็นประเภทโรงไฟฟ้าที่ถูกจับใส่เข้ามาในแผน พร้อมคำวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดอีกครั้งหนึ่งจากกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนด้านพลังงานและการพยายามขยายแนวร่วมจากภาคประชาสังคมอื่นๆ

กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนขยายพยายามก่อมติดกับสาธารณะผ่านสื่อมวลชน ในการแถลงข่าว การจัดงานสัมมนา การให้สัมภาษณ์ และการร่วมเวทีอภิปรายต่างๆว่าถึงความไม่ชอบธรรมในการอนุมัติแผนPDP2007 และเนื้อหาสาระที่กำหนดในแผน รวมทั้งเรื่องแผนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องใหญ่ของทุกสังคมในโลก แต่สำหรับประเทศไทยถูกจับยึดเข้ามาในแผน โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและสังคมส่งเสียงคัดค้านหรือยินยอมพร้อมใจ ไม่สร้างพื้นที่การถกเถียงของสาธารณะ ไม่สนใจการมีส่วนร่วมใดๆ ก่อนบรรจุลงในแผน PDP

หลังจากนั้นได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการ 6 ชุดขึ้นมาเตรียมความพร้อมในทันทีพร้อมกับการอนุมัติงบประมาณนับพันล้านบาทในการดำเนินการเตรียมการเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งการอนุมัติให้มีหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยเฉพาะ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลอ้างว่าต้องมีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ความจำเป็นต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ เนื่องจากตามแผนPDP2007 ได้พยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นต่อปีเฉลี่ยอยู่ที่ 1,884 เมกกะวัตต์ แต่เมื่อนางชื่นชม สงวาราตี กริเซน กลุ่มพลังไทย สมาชิกของกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนด้านพลังงานตรวจข้อมูลพบว่าค่าเฉลี่ยที่แท้จริงใน 15 ปีที่ผ่านมา อยู่ที่ 914 เมกกะวัตต์เท่านั้น ซึ่งการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงจนเกินจริงดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยอาจจะต้องสร้างโรงไฟฟ้าเกินความจำเป็นเกือบ 20 โรงใน 15 ปีข้างหน้า ซึ่งรวมถึงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย

นอกจากนั้นข้ออ้างที่ว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ราคาถูกนั้น กลับมีแต่ความกังขาว่ารัฐบาลใช้สมมติฐานการคำนวณใด เชื่อถือได้หรือไม่ เพราะที่ผ่านมาไม่มีที่มาที่ไปของการคำนวณ ไม่แสดงข้อมูลที่ชัดเจน ไม่โปร่งใสและไม่สอดคล้องกับข้อมูลจากต่างประเทศ ซึ่งพบว่าในอดีตตั้งแต่หลังยุคของนิวเคลียร์เฟื่องฟู ราคายูเรเนียมซึ่งเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตกลงอย่างมากจริง เพราะประเทศส่วนใหญ่ปฏิเสธการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2539 – 2545 เชื้อเพลิงยูเรเนียมมีราคาถูกมาก แต่ในปัจจุบันจากการปั่นกระแสสร้างภาพความต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพิ่มขึ้นของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมนิวเคลียร์โลก ทำให้ราคายูเรเนียมในตลาดโลกสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2546 จนถึงปัจจุบันและมีแนวโน้มจะสูงขึ้นต่อไป

การคิดต้นทุนค่าไฟฟ้าที่กระทรวงพลังงานอ้างว่าค่าไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะราคาถูกนั้น จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันของประเทศฟินแลนด์ ประเทศไทยอาจต้องใช้งบประมาณลงทุนสูงถึง

570,000 ล้านบาท(ห้าแสนเจ็ดหมื่นล้านบาท) สำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 4,000 เมกะวัตต์ ตามแผนPDP2007ของรัฐบาล ซึ่งจะเท่ากับการลงทุน 27.5% ของGDP ในปี 2550

นอกจากนั้นยังมีข้อกังวลว่า หากการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกจริง รัฐบาลอาจจะดำเนินการลดมาตรฐานความปลอดภัยเพื่อประหยัดต้นทุนหรือนำตัวเลขรายจ่ายเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไปชุกอยู่ในภาษีที่เรียกเก็บกับประชาชนแล้วผันมาเป็นเงินงบประมาณรายจ่ายอุดหนุนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยประชาชนไม่ทันรู้ตัวหรือไม่

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังเพิ่มภาระการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศทั้งความรู้ เทคโนโลยี และเชื้อเพลิง เพราะประเทศไทยไม่มีต้นทุนทรัพยากรใดๆ เกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เลย รัฐบาลจึงต้องอนุมัติงบประมาณ 1,345 ล้านบาท เพื่อเตรียมการเบื้องต้นสำหรับปี 2551-2553

อย่างไรก็ตาม กฟผ. ก็ออกมารับลูกตามแผนPDP2007 ระบุแนวโน้มการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของกฟผ.จะเกิดขึ้นที่ อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ เลขาธิการมูลนิธิฟื้นฟูและธรรมชาติ กล่าวถึงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าฉบับล่าสุด เป็นแผนที่ระบุกำลังการผลิตไฟฟ้าใหม่ี่มากเกินความเป็นจริง แผนครอบคลุมเวลา 15 ปี มีโรงไฟฟ้าใหม่ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติถึง 24 โรง รวมกำลังการผลิต 12,600 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้าถ่านหินจำนวน 4 โรง กำลังการผลิต 2,800 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีก 4 โรง กำลังผลิต 4,000 เมกะวัตต์ และรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน 5,091 เมกะวัตต์ ในขณะที่การรับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) มีเพียง 200 เมกะวัตต์ปีเท่านั้น และไม่ได้ให้ความสำคัญ เรื่องการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (demand side management หรือ DSM) หรือการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ ที่เริ่มดำเนินการมาในหน่วยงานราชการ และค่อนข้างได้ผล หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเร่งการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) รวมกับ DSM แล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เลยแม้แต่โรงเดียว(ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2550)

เช่นเดียวกับ ผศ.ดร.จิรพล สินธุนาว่า คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ระบุว่า ในความเป็นจริง แผน PDP ประเมินการส่งเสริมเรื่อง DSM น้อยเกินไป ที่มีเพียง 400 เมกะวัตต์ หากมีการส่งเสริมอย่างจริงน่าจะได้ที่ระดับ 800-900 เมกะวัตต์เลยทีเดียว แต่ที่ผ่านมามีเวทีให้ความรู้ในเรื่องนี้น้อยมาก สำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่เข้าใจว่าคิดได้อย่างไร ว่าดีกับประเทศ สามารถลดการปล่อย Co2 ได้ หากต้องการลด Co2 ประมาณร้อยละ 10 นั้นหมายถึงต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากกว่า 100 โรงทั่วโลกเลยทีเดียว ซึ่งการช่วยลดการใช้พลังงานที่มีการเผาไหม้อย่างจริงจึงจะสามารถลดได้มากกว่า 7 เท่าของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ วันนีการผลิตไฟฟ้าควรยึดความต้องการเป็นที่ตั้ง (supply follow demand) คือมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเท่าไร ก็ผลิตเท่านั้น และต้องพิจารณาว่าศักยภาพของประเทศทำได้แค่ไหนในเรื่องของ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่าใช้วิธีไล่

ตามหลังต่างประเทศ วันนี้ต้องยอมรับด้วยว่า "ประชาชนไม่ยอมรับ" และที่สำคัญรัฐบาลนี้เป็น "รัฐบาลชั่วคราว" ซึ่งแค่คิดก็ผิดแล้ว แต่ที่ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ถือเป็นการสร้างความขัดแย้งทางความคิดให้กับคนในสังคมด้วย

ขณะเดียวกันพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำลังก่อตัว ตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายน เมื่อแกนนำชุมชนชาวระยองบางส่วนได้ข่าวว่า บริษัทไออาร์พีซี จะยื่นขอประมูลสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในพื้นที่ชุมชนใน ต.เชิงเนิน อ.เมืองระยอง จังหวัดระยอง ชาวบ้านเริ่มชุมนุมรวมกลุ่มกันประมาณพันคน เพื่อต่อต้านแผนการสร้างโรงไฟฟ้าของบริษัท ไออาร์พีซี ตั้งแต่ประมาณวันที่ 21 กรกฎาคม 2550 เป็นต้นมา การก่อตัว ขยายแนวคิด สร้างแนวร่วม โดยการให้ข้อมูลกับคนทุกกลุ่มของชาวระยอง ตลอด 3 เดือน จนวันที่ 3 กันยายน 2550 ชาวระยองประมาณ 50,000 ปักหลักยึดเยื้องข้ามวันข้ามคืนหน้าบริษัทไออาร์พีซี เรียกร้องให้ผู้บริหารไออาร์พีซีออกมาประกาศว่าจะไม่มีการยื่นขอประมูลสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดระยอง โดยเฉพาะในพื้นที่ใกล้ชุมชน จนวันที่ 5 ไออาร์พีซี แถลงข่าวว่าจะไม่ยื่นขอประมูลไออาร์พีซี ชาวบ้านจึงสลายตัว

5 กันยายน ชาวสมุทรสงคราม 6,000 คน จาก 6 จังหวัด สมุทรสงคราม สมุทรสาคร เพชรบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี นครปฐม ด้านโรงไฟฟ้าของบริษัทลิกเคอส์ ที่จะยื่นขอประมูลเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดสมุทรสงคราม 13 กันยายน แม่กลองล้มเวทีรับฟังความเห็น ของบริษัท ลิกเคอส์ และบริษัท แบ็บค็อก แอนด์ บราวน์ จำกัด

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้าขาดแคลนทั้งในเรื่องของฐานะทางเศรษฐกิจ และพลังต่อรองทางการเมือง แต่การเรียกร้องความสนใจจากสื่อมวลชนด้วยข้อมูลใหม่ๆ ที่แตกต่าง หากบวกด้วยกำลังคนในการเคลื่อนไหว การยึดพื้นที่สาธารณะจากสื่อมวลชนก็จะเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานที่มีนักข่าวตามไปทุกที่ และแม้ไม่มีงบประมาณประชาสัมพันธ์จำนวนมากในแต่ละปีเหมือนหน่วยงานการไฟฟ้าและกระทรวงพลังงาน แต่ก็สามารถใช้พื้นที่สาธารณะได้ด้วยทรัพยากรเบื้องต้นที่ทั้ง 2 กลุ่มมีอยู่นั้น

ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดและไม่เท่าเทียมของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า ยังถูกทดแทนด้วยการบริหารจัดการแบบอื่นที่จะมีการชิงพื้นที่สาธารณะบนหน้าสื่อ และหาพันธมิตรหรือแนวร่วมผ่านสาธารณะ เช่น การจัดงานสัมมนาในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการจัดสัมมนาเอง การจัดแถลงข่าว การผลักดันให้องค์กรและหน่วยงานที่มีศักยภาพหรือมีพลังต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจใช้ชื่อเป็นผู้จัด

สายรุ้ง จากสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคพร้อมเครือข่ายชาวบ้านที่ต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในชุมชนของตนจากจังหวัด ระยอง สระบุรี และอาจารย์จากคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ ร่วมกันแถลงข่าว กลางเดือนกันยายน 2550 ต่อต้านการเปิดประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนราย

ใหญ่ที่กำลังสร้างความระส่ำระสายให้กับชาวบ้านพื้นที่ต่างๆที่ทราบข่าวว่าพื้นที่ในชุมชนของตนได้ถูกบริษัทที่จะยื่นซองประมูลกว้านซื้อไว้เพื่อเตรียมสร้างโรงไฟฟ้า เพราะสายรุ้ง ระบุว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ใน 15 ปีนับจากนี้ โดยสามารถจัดหาไฟฟ้าด้วยวิธีอื่นได้ โดยมีไฟฟ้าพอใช้แน่นอน และประมาณการโฆษณาของบริษัทเอกโก้ ที่ไซ้เด็กมาเป็น presenter โดยเนื้อหาคือครูพาเด็กนักเรียนอนุบาลเยี่ยมชมโรงไฟฟ้า ปรากฏว่าเด็กได้เห็นปลาฉลามพิษชมพูกระโดดม้วนตัวกลับหลังในทะเลที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่ และพบปลิงแสมนอนหลับอยู่บนบิลบัตว์ บนต้นไม้บริเวณภายในโรงไฟฟ้า ซึ่งสายรุ้ง ตั้งข้อสังเกตว่าการโฆษณาดังกล่าวเป็นการโฆษณาชวนเชื่อที่ไม่เหมาะสม เพราะไม่ควรเอาเด็กมาเป็นตัวแสดงนำ เพราะเมื่อเด็กหรือแม้แต่ผู้ใหญ่ได้ดูโฆษณาก็จะหลงเชื่อตามความน่ารักและการสร้างสรรคของบริษัทโฆษณา บริษัทเอกโก้ออกโฆษณาชุดนี้มาในช่วงเวลาที่สังคมกำลังรับรู้ถึงความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านหลายพื้นที่กับบริษัทโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ที่ต้องได้พื้นที่ในการยื่นซองประมูลสร้างโรงไฟฟ้า โดยผู้ร่วมแถลงข่าวเห็นว่า เป็นความไม่ยุติธรรมและเป็นความไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้ระหว่างชาวบ้านที่ไม่มั่งบประมาณซื้อสื่อโฆษณา ประชาสัมพันธ์ให้สังคมได้รับรู้ความเดือดร้อนของชาวบ้าน แต่บริษัทซึ่งมีทรัพยากรมากกว่าในทุกด้าน โดยเฉพาะเงินทุนกลับใช้เงินในการโฆษณาชวนเชื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงไฟฟ้า ซึ่งอาจทำให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่สร้างโรงไฟฟ้าไม่เข้าใจว่าชาวบ้านค้านการสร้างโรงไฟฟ้าทำไม หากมีโรงไฟฟ้าแล้ว มีปลาฉลามพิษชมพูดำผุดดำว่ายอยู่กลางทะเลใสสะอาด และมีปลิงแสมอยู่บนต้นไม้ข้างๆบ้าง

นับตั้งแต่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) มีมติวันที่ 4 มิถุนายน 2550 ให้เปิดประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนจำนวน 3,200 เมกกะวัตต์ เป็นต้นมาจนถึงปลายปี 2550 การต่อสู้กันระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ที่รุกขึ้นมารวมกลุ่มกันประท้วงบริษัทเอกชน หรือไม่ให้ความร่วมมือใดๆ ในขณะที่บริษัทเอกชน ก็จะใช้วิธีการต่างๆในการเข้าพื้นที่ไปจัดเวทีรับฟังความเห็น เพื่อให้ได้รายงานไปเสนอต่อกระทรวงพลังงานถึงการยอมรับหรือรับรู้ของคนในพื้นที่ชุมชนเบื้องต้น เป็นช่วงเวลาหลายเดือนที่สังคมได้รับรู้ถึงความขัดแย้งจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมและไม่มีส่วนร่วมของการวางแผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้าผ่านหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์

กระทรวงพลังงานเปิดให้เอกชนยื่นซองประมูลผลิตไฟฟ้า ในช่วงปี 2555-2557 กำลังผลิตรวม 3,200 เมกกะวัตต์ โดยก่อนหน้านี้ มีผู้สนใจซื้อของเอกสารประกาศเชิญชวนถึง 60 ซอง แยกเป็นนักลงทุนรายเดิม ทั้งรายใหญ่ รายเล็ก 29 ซอง นักลงทุนรายใหม่ 25 ซอง ที่ปรึกษา 1 ซอง และบริษัทจัดหาอุปกรณ์และก่อสร้าง 5 ซอง(ไทยโพสต์ 19 ตุลาคม 2550)

วันเดียวกันชาวบ้านจากราชบุรี ประมาณ 500 คน เดินทางมาประท้วงที่กระทรวงพลังงาน แต่ประตูถูกปิดเพื่อไม่ให้ชาวบ้านเข้าไปได้ ชาวบ้านจึงยกประตูกระทรวงพลังงานออก เพื่อเข้าไปเรียกร้องไม่ให้บริษัทต่างๆ ทั้งราชบุรี เอกโก้ ไตรเอนเนี่ยี่ ไปประมูลสร้างโรงไฟฟ้าที่ราชบุรีอีก

เนื่องจากจังหวัดราชบุรีมีโรงงานผลิตไฟฟ้าแล้วถึงเกือบ 1 ใน 5 ของกำลังการผลิตทั้งหมดคือ 5,581 เมกกะวัตต์ ในวันเดียวกันที่ บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ชาวบ้านลงชื่อกว่า 14,000 คนคัดค้านไม่ให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าที่บางปะกงอีก

ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม มีมติไฟเขียวเดินหน้าก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในระยะเวลา 13 ปี โดยให้การดำเนินการ 3 ปีแรก (พ.ศ.2551-2553) ใช้งบประมาณจำนวน 1,800 ล้านบาทจากกองทุนอนุรักษ์พลังงานแห่งชาติ เพื่อใช้ในการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การดำเนินงานแผนตามกฎหมาย ระบบกำกับและข้อผูกพันระหว่างประเทศ แผนงานด้านโครงสร้างอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รวมถึงแผนงานด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนงานด้านสาธารณสุข และการยอมรับจากประชาชน

ชาวบางปะกงเคลื่อนไหวด้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน บริษัท อิตาเลียนไทย จำกัด ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2550 ถัดจากนั้นไม่กี่วัน ชาวสมุทรสงครามรวมตัวกันด้านโรงไฟฟ้าอีกครั้ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2550 ที่มีนายปิยสวัสดิ์เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว สายรุ่ง ทองปลอน กรรมการเสียงข้างน้อยเพียง 1 เสียง ในคณะกรรมการชี้แจงให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติตัดมาตรา 134 ออกจากพรบ.ประกอบกิจการพลังงาน (กรุงเทพฯ 8 พฤศจิกายน 2550) เนื่องจากสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวห้ามประชาชนกีดขวาง คัดค้าน ต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งถือว่าขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนและขัดกับรัฐธรรมนูญของไทย ในขณะที่ด้านนอกรัฐสภากลุ่มชาวบ้านต่อต้านโรงไฟฟ้าจากหลายจังหวัดทั้ง ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี สมุทรสงคราม และราชบุรี หลายร้อยคนรวมตัวกันมายื่นหนังสือต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนถึงเวลาการพิจารณากฎหมาย ในที่สุดกรรมาธิการเสียงข้างมากยอมตัดมาตราดังกล่าวและสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติได้เสียงส่วนใหญ่ให้ตัดมาตราดังกล่าวออกตามการสงวนญัตติของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย

สมาคมผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้จัดสัมมนาเรื่อง "โรงไฟฟ้านิวเคลียร์กับสังคมไทย" ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 โดยมีตัวแทนจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.), การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ร่วมกันแสดงทรรศนะที่มีต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างน่าสนใจอาจารย์เดวิด สุขกำเนิด ในฐานะเจ้าของงานเขียน "โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่าปิดแผ่นฟ้าด้วยฝ่ามือ" ได้ชี้ให้เห็นภาพการใช้พลังงานของประเทศไทยในปัจจุบันว่า จะต้องมีการนำเข้าพลังงานกว่า 900,000 ล้านบาท/ปี ซึ่งในอนาคตตัวเลขจะวิ่งไปแตะที่ระดับ 1 ล้านล้านบาทได้แน่นอน ทั้งที่ความเป็นจริงพลังงานทางเลือกในประเทศยังมีให้พึ่งพาได้อีกมาก ส่วนระดับการใช้พลังงานที่สูงขนาดนี้

สิ่งที่จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เห็นได้ชัดแม้จะไม่ใชโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เอาแค่โรงไฟฟ้า ถ่านหินที่พยายามผลักดันกันในปัจจุบันทั้งใน พื้นที่จังหวัดระยอง-ราชบุรี หรือแม้แต่กระทั่ง ในจังหวัดสมุทรสาครก็ยังเต็มไปด้วยความ ชัดแย้งของคนในพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้เกิด โรงไฟฟ้าขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องการจะให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันให้เกิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ต้องตอบคำถามให้ได้ว่า "มีการพิจารณาพลังงานทางเลือกอื่นๆ ดีพอแล้วหรือยัง" ก่อนที่จะมีการตัดสินใจสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นในประเทศ

20 พฤศจิกายน กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าในนามเครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กว่า 1,000 คน จากหลายจังหวัด เช่น ระยอง สมุทรสงคราม ราชบุรี สระบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ได้เดินทางไปที่ สำนักงานและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(สผ.) ขอให้ระงับการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ บริษัทแบ็บค็อกแอนด์บราวน์ จำกัด ที่สมุทรสงคราม บริษัทอิตาเลียนไทย ที่ฉะเชิงเทรา และบริษัท โกลว์ เอสพีพี 3 ที่มาตราพุด ระยอง โดยผู้อำนวยการสผ.ระบุว่าได้ดีกลับการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของทุกบริษัทให้ไปศึกษาใหม่ทั้งหมดแล้ว แต่ไม่มีบริษัทไหนตกไป หากแก้แล้วก็สามารถมายื่นใหม่ได้

ต้นเดือนธันวาคมปียี่สิบห้า เปิดเผยผลการประชุมทพช. วันที่ 7 ธันวาคม 2550 ว่าที่ประชุม มีมติรับทราบผลการคัดเลือกเอกชนที่ได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่(ไอพีพี รอบใหม่) จำนวน 4 โครงการ คือ 1. GHECO-Oneกำลังการผลิต660 เมกกะวัตต์ 2. National Power supply (NPS) กำลังการผลิต 540 เมกกะวัตต์ 3.Siam Energy กำลังการผลิต1,600 เมกกะวัตต์ 4.Power Generation Supply กำลังการผลิต1,600 เมกกะวัตต์

ตารางที่ 1 โครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก

โครงการที่	โรงไฟฟ้า	โครงสร้างผู้ถือหุ้น	เชื้อเพลิง	กำลังการผลิต (MW)	กำหนดการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ(SCOD)
1	GHECO-One	GLOW IPP2 = 65% Hemaraj = 35%	Coal	660	ต.ค. 2554
2	National Power supply (NPS)	NPS = 99.99% 6 Thai Individuals =0.01%	Coal	540	พ.ย. 2555/ มี.ค. 2556
3	Siam Energy	Gulf JP = 99.94% 6 Thai Individuals =0.06%	Gas	1,600	มี.ค. 2555/ ก.ย. 2555
4	Power Generation Supply	Gulf JP = 99.94% Individual Investors =0.06%	Gas	1,600	ก.ย. 2556/ มี.ค. 2557
รวม				4,400	
ที่มา : www.eppo.go.th					

ในการประมูลครั้งนี้สูงกว่าที่ประกาศไว้ 3,200 เมกกะวัตต์ มาเป็น 4,400 เมกกะวัตต์ ซึ่งทางกระทรวงพลังงานให้เหตุผลว่าทำให้สามารถขยายรอบการรับซื้อครั้งหน้าออกไป จาก 2558-2560 เป็น 2559-2561

สิ่งที่ได้จากการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในแผนPDP2007

การวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือPDP2007 เป็นการพลิกผันการจัดทำแผนPDPอีกครั้ง เมื่อปียสวสดี อดีตเลขาธิการสพช. ผู้เคยมีบทบาทสำคัญในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการกำหนดนโยบายไฟฟ้าในหลายด้าน การท้วงท้วงจากอำนาจการกำหนดนโยบายเกือบ 4 ปี เมื่อกลับเข้ามาในตำแหน่งที่ใหญ่กว่าเดิม การแสดงบทบาทของอดีตข้าราชการและเทคโนโลยีในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เป็นไปอย่างเข้มข้น ด้วยระยะเวลาเพียง 1 ปีเศษ การผลักดันจนเกิดแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า2007 พร้อมทั้งการเปิดให้มีการประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนถึง 4,400 เมกกะวัตต์ และการบรรจุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เข้าไปในแผน 4,000 เมกกะวัตต์ จนเป็นผลสำเร็จในระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานที่สามารถสั่งกฟผ.ให้กลับไปแก้ไขแผนมาได้ และการสั่งให้กฟผ.เขียนแผนที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการผลักดันนโยบายจากการครอบครองทรัพยากรคืออำนาจในการกำหนดนโยบายนั่นเอง ในขณะที่การผลักดันแผนPDPของกฟผ. ในฐานะผู้เขียนยกร่างแผนที่ต้องการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าใหม่ รายเดียวในตอนต้นปี 2549 ต้องถูกพับไปในที่สุดเมื่อปียสวสดีเข้ามากุมอำนาจในกระทรวงพลังงาน การเสนอแผนต่อปียสวสดีหลายครั้งและการถูกตีกลับหลายครั้ง พร้อมทั้งการเปิดให้มีการรับฟังความเห็นในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นครั้งแรกในแผนPDP2007 กลายเป็นบรรทัดฐานที่ต้องมีการเปิดรับฟังความเห็นในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า และทำให้พื้นที่ยึดกุมสาระสำคัญในPDPของกฟผ. เหลือไม่เท่าเดิมอีกต่อไป ประกอบกับกฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงานและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานซึ่งจะกลายเป็นผู้แสดงบทบาทใหม่เพิ่มเข้ามาในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า อย่างไรก็ตามความได้เปรียบในฐานะผู้ครอบครองทรัพยากรของรัฐ เทคโนโลยี และการผูกขาดสายส่ง ทำให้กฟผ. ยังเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์หลักจากแผนPDP โดยเฉพาะเมื่อแผนพูดถึงการสร้างโรงไฟฟ้าที่กังวลว่าเอกชนไม่สามารถสร้างได้ เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือความได้เปรียบในการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือการสร้างเขื่อนที่รัฐบาลเชื่อว่า กฟผ. จะสามารถแก้ปัญหาได้ดีกว่าเอกชน ในขณะที่บริษัทลูกของกฟผ. ไม่ได้แสดงบทบาทการเรียกร้องผลักดันทางนโยบายมากนัก อย่างไรก็ตามในที่สุดบริษัทที่ชนะการประมูลการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ 2 แห่งคือบริษัทลูกของบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด บริษัทลูกของกฟผ. สำหรับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีทรัพยากรหลักคือ ข้อมูลและองค์ความรู้ที่ใช้ในการต่อสู้ โดยผ่านสื่อสาธารณะเป็นหลักนั้น ทำให้สังคมและกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้าที่มีอยู่

เดิมและที่เกิดขึ้นใหม่ในกับประเด็นการกำหนดนโยบายไฟฟ้าผ่านแผนPDP มากขึ้น ทำให้จากสิ่งที่ดูยากไกลตัว กลายเป็นเรื่องที่ใครๆก็ต้องพูดกัน สื่อมวลชนให้ความสำคัญกับความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนPDP ซึ่งช่วยให้เรื่องดังกล่าว ไม่อยู่ในมุมมืดอีกต่อไป การใช้ข้อมูลที่พิสูจน์ว่าเป็นจริงมากกว่ากลุ่มข้าราชการเทคโนโลยีและกฟผ. เพียงเวลาผ่านไปไม่นานสิ่งที่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้ตั้งคำถาม หรือยื่นข้อเรียกร้องเอาไว้ก็เป็นจริงในเวลาผ่านไปไม่ถึงปี เช่น การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงเกินจริง ราคาน้ำมัน รวมทั้งตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ล้นแล้วแต่ไม่เป็นไปตามแผนPDP2007 เป็นการดีสเครดิตกระบวนการวางแผนในแบบเดิมและการใช้ปัจจัยต่างๆที่ใช้ในการวางแผน และนำไปสู่ความเห็นร่วมในหลายเวทีในเวลาต่อมาถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้า การแสดงบทบาทต่อผู้ ผลักดันที่สำคัญในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า2007ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม คือ กลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า ซึ่งแม้เป้าประสงค์ที่แท้จริงคือการต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ แต่เนื่องจากแผนการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ต่างๆล้นมาจากการวางแผนเชิงนโยบายทั้งสิ้น

กลุ่มประชาชนชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มกันขึ้นมาคัดค้านต่อต้านโรงไฟฟ้า จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ “วงนอก” ในการกำหนดนโยบายจากแผนPDP แม้จะอยู่ในพื้นที่ที่มีแผนว่าจะมีการก่อสร้างก็ตาม เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือPDP ไม่ได้มีการเปิดรับฟังความเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ ให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศรับรู้ว่าจะมีการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเท่าไร อย่างไรตามแผน และมาถึงขั้นตอนการเปิดประมูลโรงไฟฟ้า ก็เป็นขั้นตอนที่ทุกบริษัทจะเตรียมพื้นที่ไว้แล้ว แต่ส่วนใหญ่ประชาชนชาวบ้านจะไม่ว่าพื้นที่ไหนเป็นของใครบ้าง การกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่โดยบริษัทยังมักจะให้คนในพื้นที่เป็นผู้กว้านซื้อแทนบริษัท

บทบาทสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มนี้คือ การปักหลักใช้พื้นที่ในชุมชนในการแสดงบทบาทการต่อสู้ ต่อต้านนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตนเป็นหลัก รองลงมาคือ การประสานงานร่วมกับเครือข่ายพันธมิตร เช่น กลุ่มชุมชนอื่นที่ลุกขึ้นมาต่อต้านโรงไฟฟ้าเหมือนกัน หรือการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านพลังงาน เพื่อต่อเชื่อมข้อมูลมาใช้ในการให้ความรู้กับชุมชน และการให้องค์กรพัฒนาเอกชนช่วยประสานงานหรือล็อบบี้(Lobby) ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือการจัดเวทีสาธารณะเพื่อก่อประชามติในพื้นที่ส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานคร

กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นชาวบ้านในชุมชนทั่วไปไม่เคยมีประสบการณ์การต่อสู้คัดค้านโรงไฟฟ้ามาก่อนเลย เช่น กลุ่มชาวบ้านที่อำเภอบางคล้า และอำเภอเขาหินซ้อน จึงมักจะมีกรรวมกลุ่มซ้ำและเริ่มมีบทบาทในการต่อสู้ผลักดันช้ากว่า กลุ่มที่เคยมีประสบการณ์มาแล้ว เช่น การรวมกลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้าที่จะสร้างในพื้นที่ใกล้ชุมชนที่จังหวัดระยอง มีการรวมตัวกันในบางวัน

ประมาณ 50,000 คน ตั้งแต่เดือนกันยายน 2550 ทั้งๆที่ยังไม่มีการการยื่นขอประมูลการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพียงแต่ชาวบ้านทราบข่าวว่าบริษัทผลิตไฟฟ้าBLCPซึ่งบริษัทตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง มีแผนจะเข้าร่วมยื่นขอประมูลด้วยโดยใช้พื้นที่ใกล้ชุมชนในจังหวัดระยองเป็นสถานที่ก่อสร้างเท่านั้น

การยึดพื้นที่และการระดมพลเรียกร้องคือวิธีการหลักของกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่อต้านโรงไฟฟ้า ทั้งนี้ตามแผนPDP 2007มีการเปิดประมูลการสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) ในปี 2550 ทำให้ประชาชนในทุกพื้นที่ที่มีแนวโน้มว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต่างลุกขึ้นมารวมตัวกันต่อต้าน เช่น การชุมนุมคัดค้านบริษัท ไออาร์พีซี บริษัทลูกของปตท. โดยประชาชนจังหวัดระยองกว่า 50,000 คน การต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหินของคนแม่กลอง จ.สมุทรสงครามหลายหมื่นคน เกือบทุกจังหวัดที่ทราบข่าวว่าจะมีโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือก๊าซขนาดหลายร้อยหลายพันเมกกะวัตต์ในพื้นที่ ก็จะมีการรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อคัดค้าน ทั้งราชบุรี สระบุรี ฉะเชิงเทรา ประจวบคีรีขันธ์และกาญจนบุรี เมื่อมีกระแสข่าวว่ามีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของกฟผ.

เมื่อแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ต่างๆไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่าย ย่อมส่งผลถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย และการทบทวนนโยบายด้วย เพราะแม้หากแผนนโยบายจะกำหนดไว้ แต่เมื่อในทางปฏิบัติทำไม่ได้ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังเช่น แผนPDP2007 ซึ่งตั้งแต่ มิถุนายน 2550 ถึง มีนาคม 2552 มีการปรับปรุงแผนแล้วถึงสองครั้ง คือครั้งแรกปลายปี 2550 และครั้งที่ 2 คือเดือนมีนาคม 2552

ทั้งนี้เนื่องจากแม้แผนPDP จะออกมาแล้ว โดยมีเนื้อหาสาระเอนเอียงไปตามความต้องการของปิยสวัสดิ์ ในฐานะตัวแทนกลุ่มข้าราชการและเทคโนแครตที่เข้ามามีอำนาจต่อรองมากที่สุดในการจัดทำแผนPDP2007 ครั้งนี้ อย่างไรก็ตามแม้การจัดทำแผนได้ชั้ยุติไปแล้วตามแผนPDP2007 แต่เนื่องจากความขัดแย้งยังคงอยู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการทำแผนยังคงมีอยู่ต่อไป ฉะนั้นการยุติของแผนPDP2007 ก็เป็นเพียงการยุติชั่วคราวเท่านั้น การปรับเปลี่ยนแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าในอนาคตยังคงต้องเกิดอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่การจัดสรรทรัพยากรจากแผนPDP ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และกระบวนการจัดทำแผนไม่เปิดการมีส่วนร่วมให้กลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มได้เข้ามาอย่างเท่าเทียมกัน

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถแจกจ่ายผลประโยชน์ให้กับคนทุกกลุ่มได้อย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่ทุกสังคมจะมีกลุ่มคนที่ด้อยกว่า และกลุ่มคนที่เข้มแข็งกว่า มีอำนาจทางการเมือง-เศรษฐกิจมากกว่า ซึ่งหากปล่อยให้ไปตามธรรมชาติของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดสรรทรัพยากรโดยส่วนใหญ่ก็ตกอยู่กับกลุ่มคนที่เข้มแข็งกว่า ในขณะที่ผลกระทบโดยส่วนใหญ่จะตกอยู่กับกลุ่มคนที่ด้อยกว่า อย่างไรก็ตามความไม่เท่าเทียมของการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมไม่สามารถทำให้สังคมดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น เนื่องจากแม้กลุ่มคนที่ด้อยกว่าทั้งศักยภาพ อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ก็สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านคัดค้านการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมได้ และกลับยิ่งจะมีมากขึ้นทุกขณะจากการส่งเสริมประสบการณ์และบทเรียนของสังคม(พลวัต) และนั่นจึงนำมาซึ่งความขัดแย้งและไม่สงบสุขของสังคม

ความเข้มข้นของความขัดแย้งในผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมจากนโยบายการพัฒนาระบบไฟฟ้าที่มีการลงทุนขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าตามแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว โดยการกล่าวอ้างถึงหลักความมั่นคงของระบบเป็นเป้าหมายอันดับหนึ่ง จึงต้องมุ่งเน้นการจัดการพลังงานไฟฟ้า โดยการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ จากถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ นิวเคลียร์ รวมทั้งพลังน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่ และยืนยันหลักการรวมศูนย์การผลิตไฟฟ้า กับอีกฝ่ายหนึ่งที่คัดค้านและต่อต้านแนวนโยบายตามแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) โดยปฏิเสธหลักการและแนวทางของฝ่ายสนับสนุน และให้หันไปใช้หลักการและแนวทางในทางตรงกันข้ามคือ เป้าหมายอันดับหนึ่งคือการมีประสิทธิภาพของระบบไฟฟ้า จึงต้องมุ่งเน้นไปที่การจัดการการใช้ไฟฟ้า และสามารถเอาตัวเลขที่ได้จากการใช้ไฟฟ้าที่ลดลงไปเพิ่มตัวเลขการจัดการไฟฟ้าได้ และความไม่จำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้าใหญ่เลยตลอด 15 ปีตามแผนPDP2007 เพราะกำลังสำรองบวกกับการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบไฟฟ้า การมุ่งเน้นการจัดการการใช้ไฟฟ้าเพื่อเพิ่มตัวเลขการจัดการไฟฟ้าแทนการสร้างโรงไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานหมุนเวียนเพื่อขยายกำลังการผลิตไฟฟ้า และเสนอหลักการกระจายศูนย์ไฟฟ้าเป็นแนวทางการพัฒนาระบบไฟฟ้าแทนการรวมศูนย์การผลิตไฟฟ้า

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนแผนPDP และกลุ่มที่คัดค้านต่อต้าน แผนPDP โดยกลุ่มที่สนับสนุนแผนดังกล่าวได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคมจากแผนPDP ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่คัดค้านกลับเป็นฝ่ายจ่ายต้นทุนของการกำหนดนโยบายดังกล่าว โคนตนเองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน

อย่างแท้จริง และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาสาระในแผนดังกล่าว อันเนื่องมาจากมาตรการ การกีดกัน การไม่ได้รับเชิญ หรือการรับฟังแต่ไม่นำพาในการนำไปกำหนดเป็นเนื้อหา เนื่องจาก สถานะที่ต่ำกว่าของกลุ่มผู้คัดค้านต่อต้าน ทั้งในด้านเงินทุน อำนาจทางการเมือง ทางสังคม และ ทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงขนาดองค์กรและการจัดองค์กร จึงกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์วงใน(insider groups) และกลุ่มผลประโยชน์วงนอก(outsider groups)

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์จากกิจการไฟฟ้า ทำให้ฝ่ายเสียเปรียบในฐานะเป็นกลุ่ม ผลประโยชน์วงนอก(outsider groups)ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจไม่เท่า(Insider groups) จึงต้องมีการรวมตัวกันเพื่อคัดค้านและต่อต้านแนวทางการกำหนดนโยบายที่ถูกครอบงำ ด้วยแนวทางตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ฝ่ายสนับสนุนเป็นผู้จัดทำ ด้วยวิธีการต่างๆทั้งการ ชุมนุมประท้วง การกระทำที่ออกอาช การเปิดพื้นที่วงในให้กว้างมากขึ้น การสร้างมีส่วนร่วมใน ขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ การสร้างพันธมิตรใหม่ การสร้างสายสัมพันธ์ การขยายแนวคิดกับ สาธารณะ และการให้ความสำคัญกับสื่อมวลชน ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่ครอบงำการกำหนด นโยบายภาคไฟฟ้าผ่านแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า(PDP) ก็จะพยายามคงอำนาจและพื้นที่ของ ตนเองเอาไว้ให้มั่น และมีการพยายามสร้างภาพลักษณ์ใหม่ๆเพื่อกลบเกลื่อนความขัดแย้งในอดีต สร้างการยอมรับจากสาธารณะถึงแนวนโยบายการดำเนินการที่ผ่านมาและที่ดำเนินการอยู่

การต่อสู้คัดค้านต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ต่างๆอาจจะสามารถประสบความสำเร็จ ได้ง่ายกว่า เพราะเป็นปัญหาเฉพาะที่ เฉพาะเรื่อง การแก้ปัญหาก็ไม่ใช่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง นโยบายมาข้างกลุ่มผู้คัดค้าน แต่ส่วนใหญ่คือการคงนโยบายเดิม โดยเปลี่ยนแปลงเพียงสถานที่ ก่อสร้างที่ใหม่ในที่ๆมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ด้อยศักยภาพมากกว่าเท่านั้น

เมื่อการรวมตัวระดับพื้นที่ของกลุ่มชาวบ้านในชุมชน มีการยกระดับรวมตัวกันใน ระดับประเทศ โดยแม้ไม่ต้องมารวมตัวกันทุกครั้ง แต่ด้วยวิธีประสานงานเชื่อมโยงรูปแบบ การยึด พื้นที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ ทำให้ในปัจจุบันแม้เป้าหมายและทิศทางของนโยบายยังคงเดิม แต่ก็ ทำให้ต้องมีเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากนโยบายนั้น

นโยบายที่เรียกร่องของกลุ่มคัดค้านมีต้นทุนสูงต่อนักการเมืองผู้มีอำนาจในการกำหนด นโยบาย เนื่องจากนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะผลักดันคือการรื้อโครงสร้างอำนาจ ทางการเมือง-เศรษฐกิจในระบบไฟฟ้า เพื่อมีการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรในสังคมกัน ใหม่ โดยใช้ชื่อแนวทางผลักดันว่า “การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า” ที่ไม่ใช่หมายถึงการแปรรูปกิจการ พลังงาน แต่คือการกระจายอำนาจในการประกอบกิจการพลังงานไปให้คนกลุ่มต่างๆในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการมากกว่า 3 การไฟฟ้า

ในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มของกลุ่มคัดค้านในปัจจุบันก็ต่ำกว่า ในขณะที่ข้อเรียกร้องอาจจะส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในอนาคต เนื่องจากเงิน

ที่กฟผ. ส่งให้รัฐจากการประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบปัจจุบันอาจจะหดหายไปหากมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางและเป้าหมายนโยบายการวางแผนและการลงทุนในกิจการไฟฟ้าตามที่กลุ่มคัดค้านต้อง จากงบประมาณจะต้องเข้าสู่กระทรวงการคลังในฐานะกระเป๋าของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงนโยบาย จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์กระจายเงินเข้ากระเป๋าประชาชนแทน เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ แต่รัฐเองก็อาจจะยังไม่ต้องการจะสูญเสียอำนาจในการรวมศูนย์และอำนาจทางเศรษฐกิจที่กฟผ. หยิบยื่นให้ การจัดสรรผลประโยชน์แบบพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดินแบบรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้แบกรับต้นทุนความเสี่ยงซึ่งรัฐบาลคงต้องพิจารณาถึงปัจจัยความคุ้มค่าในการเสี่ยง โดยย้อนกลับมาสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่หนุนหลังแต่ละแนวทางนโยบายใครมีฐานเสียง ใครมีมวลชน ใครมีพลังต่อรองทางการเมืองมากกว่า

อย่างไรก็ตามแม้จากการศึกษาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะสามารถสรุปได้ว่า ด้วยศักยภาพของกลุ่มซึ่งเป็นปัจจัยภายในและวิธีการของกลุ่มซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก ทำให้กลุ่มคัดค้านการกำหนดนโยบายไฟฟ้าไทยผ่านแผนPDP ไม่สามารถประสบความสำเร็จชนิดถอนรากถอนโคนตามที่กลุ่มต้องการได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรภายในของโครงสร้างเป้าหมายทิศทางนโยบายเดิม กลุ่มผลประโยชน์ผู้ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์มากที่สุดและมากรองลงมา ยังสามารถรักษาผลประโยชน์ในระดับเดิมไว้ได้ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

จากทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่ากลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญในการถ่ายทอดความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนไปสู่ผู้บริหาร และผู้วางนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญทางการปกครอง และพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในประการแรก กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่างๆในสังคมมากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้การวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ความสมดุลของการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆยังไม่มี ความสมดุลเนื่องจากนโยบายไฟฟ้าจากแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า2007 เอนเอียงไปตามความร้องการของขุนนาง ข้าราชการและเทคโนโลยีในเครต ประการที่สองกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้นและการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันไม่ให้อำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆหรือกระบวนการวางนโยบายเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอกันโดยทั่วหน้า ซึ่งนัยทางทฤษฎีนี้ถูกเพียงครั้งเดียว คือการทำให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น แต่การป้องกันไม่ให้อำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆหรือกระบวนการวางนโยบายเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอกันโดยทั่วหน้านั้น ยังเป็นสิ่งที่ต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความเข้มแข็งที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่เสียเปรียบหรือมีความด้อยกว่าในขณะนี้ ประการที่สามกลุ่ม

ผลประโยชน์ จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหา หรือนโยบายที่สำคัญ และ ข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย ในข้อนี้อาจจะนับได้ว่าตรงตามทฤษฎี แม้การตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญจาก แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าจะไม่ได้ใช้ข้อมูลที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะ การละเลยข้อมูลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ดีต่อกว่า ประการที่สี่สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อ เรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบาย ในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิต ไฟฟ้ากลุ่มผลประโยชน์นำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้กำหนด นโยบาย แต่การตอบสนองของผู้กำหนดนโยบายนั้นยังไม่แสดงถึงอิทธิพลของข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ ประโยชน์ที่ดีต่อกว่า ประการที่ห้ากลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้อำนาจมาก เกินไป ในแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าแม้รัฐจะมีอำนาจมาก แต่การมีกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้ รัฐต้องระมัดระวังในการจัดสรรทรัพยากรในกลุ่มต่างๆ ประการที่หก กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขัน จะทำ ให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครอง ไม่ให้ถูก ลิดรอนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากตัวเอง หรือจากเศรษฐกิจและสังคม ในข้อนี้ เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของศักยภาพของกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้การแข่งขันของกลุ่ม ผลประโยชน์ไม่เท่ากันไปด้วย ประการที่เจ็ดในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็น ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้น ข้อนี้ตรงตามทฤษฎี

กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจทางการเมืองกับ ปัจเจกบุคคลในสังคม กลุ่มผลประโยชน์เป็นอิทธิพลนอกรัฐสภา (extraparliamentary influence) ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ บทบาทนี้จำเป็นอยู่แม้ในระบบประชาธิปไตย

กระบวนการกำหนดนโยบายยังมีปัจจัยอื่นๆนอกจากพฤติกรรมกลุ่มผลประโยชน์ในการ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เช่น ปัจจัยแวดล้อมของสังคมโลก เช่น ราคาน้ำมัน วิกฤติ เศรษฐกิจ เช่น กรณีวิกฤติต้มยำกุ้ง วิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลง สิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาสภาวะโลกร้อน ทูตทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แม้นมนุษย์อยากจะทำ เค้าลาญมากเท่าใด แต่ธรรมชาติ ก็ไม่อาจตามใจด้วยข้อจำกัดที่ธรรมชาติมิให้เท่าที่มีได้ หากจะ เหา่มากไปมนุษย์คือผู้ที่จากไปก่อนโลก ซึ่งปัจจัยแวดล้อมต่างๆเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ระดับเล็กและระดับใหญ่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบระยะยาว หรือระยะสั้นได้ทั้งสิ้น เช่น เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจซบเซาขนานใหญ่ การปรับเปลี่ยนตัวเลขการลงทุนก็ต้องมีการเลื่อน ออกไป ชะลอไว้ก่อน หรือการลดสัดส่วนลง

นอกจากนี้กระบวนการ “สะสมแต้ม” ที่ขบวนการภาคประชาชนใช้ คือการต่อสู้ระยะยาว ด้วยข้อมูล หลักฐาน ข้อเท็จจริง ค่อยสะสมชัยชนะเล็กๆน้อยๆไปเรื่อยๆเพื่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ได้สักวันในอนาคต เหมือนคลื่นใต้น้ำที่รอวันจะหนักแน่นพอในการกระทบฝั่งจนเกิดการหักเห หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะของชายฝั่งได้ ก็ยังเป็นวิธีที่ยังใช้ได้สำหรับกลุ่มคนที่เสียเปรียบ

ในงานภาคประชาสังคมในหลายเรื่องที่ผ่านมาเป็นการสะสมแต้มมาเป็นเวลาหลายสิบปี เช่น การหักเหจากแนวคิดคนออกจากป่าเป็นคนอยู่กับป่า (พรบ.) ป่าชุมชน ความสำเร็จของการเลิกสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในไทย(อาจจะไม่100%) จากการสะสมแต้มของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและนักสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในชุมชน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายในกิจการไฟฟ้าของฝ่ายต่อต้าน อาจจะเป็นการถอนรากถอนโคน นโยบายเดิม(ที่ใช้มากกว่า50ปี)มากกว่าหลายๆเรื่องที่ผ่านมา ซึ่งหมายถึงต้นทุนเชิงนโยบาย ทางสังคม เศรษฐกิจจำนวนมาก ที่นักการเมืองที่มักจะมีอำนาจอยู่ไม่ยาวนาน อาจจะไม่กล้าเสี่ยง แม้มันจะเป็นหนทางที่ดีกว่า เพราะอาจจะทำให้ฐานคะแนนเสียงที่มีอยู่ต้องหายไป โดยไม่มั่นใจว่าฐานคะแนนใหม่ของฝ่ายสนับสนุนจะมีมากเพียงไร จะคุ้มหรือเปล่าที่จะเปลืองตัว เพราะสมัยหน้าก็ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งอีก และเวลาที่จะสร้างความเข้าใจเพื่อให้ได้ฐานคะแนน

ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายคัดค้านนโยบายไฟฟ้า คือการพัฒนาศักยภาพกลุ่ม จัดการองค์กรให้มีศักยภาพมากขึ้น พอที่จะมีพลังอำนาจต่อรองทางการเมืองได้อย่างสมดุลมากขึ้น ดังเช่นในประเทศเยอรมันนี่ที่จัดตัวพรรคกรีน เพื่อการมุ่งเน้นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือประเทศโบลิเวียเมื่อประธานาธิบดีคนปัจจุบันเข้ารับตำแหน่ง ได้เข้าไปจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรในสังคมใหม่จากการมีนโยบายเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ แบบพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดิน ถอนรากถอนโคนนโยบายเดิมจนหมดสิ้น

ข้อเสนอแนะสุดท้าย คือการร่วมกันพัฒนาระบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของนโยบาย เพื่อทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมการเจรจาต่อรองการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมที่จะตามมาจากการครอบงำการกำหนดนโยบายจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ครบถ้วนในสังคม

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน

การศึกษา ปริญญาตรี คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ประสบการณ์ทำงานการทำงาน

- พ.ศ. 2549-2552 ผู้จัดการสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค(สอบ.)
- พ.ศ. 2539- 2543 ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์
- พ.ศ. 2539 เขียนบทสารคดีและควบคุมการผลิต รายการ This week in Thailand. รายการชนบท พัฒนา บริษัทพาโนรามาดอกคิวเมนทารี จำกัด ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 และสายการบินการบินไทย
- พ.ศ. 2537- 2539 ข้อมูลและประสานงาน ฝ่ายผลิตรายการโทรทัศน์ รายการเวทีชาวบ้าน โครงการพัฒนาสื่อสร้างสรรค์ มุลินธิสื่อสร้างสรรค์ ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11

ประสบการณ์ทำงานอื่นๆ

- ผู้ชนะคดีการแปรรูปกฟผ.ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษายกเลิกเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับที่มีผลต่อการแปรรูปกฟผ. ในวันที่ 23 มีนาคม 2549
- ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีการแปรรูปกฟผ.ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ส่งผลให้ปตท.ต้องคืนทรัพย์สิน อำนวย และกิจการบางส่วนกลับคืนสู่รัฐ
- คณะทำงานด้านกฎหมายของค์การอิสระผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ ใน คณะอนุกรรมการ คณะกรรมาธิการการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร ปี 2545
- คณะทำงานการปรับปรุงฉลากผงชูรส ปี 2546
- คณะทำงานด้านกฎหมายของค์การอิสระผู้บริโภคมาตรา 57 รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ปี 2547
- ประธานคณะอนุกรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 เพื่อ 2551-2553 (ประกาศใช้แล้วในราชกิจจานุเบกษา เดือนเมษายน 2551)
- คณะกรรมาธิการวิสามัญ ร่าง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2550 และเป็นกรรมาธิการเสียงข้างน้อย (1 เสียง) ที่ชนะกรรมาธิการเสียงข้างมากในการตัดมาตรา 134 ทั้งมาตราออกจากร่าง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ... ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พฤศจิกายน 2550