



บทความวิชาการ
จากผู้รับผลกระทบสู่ผู้ร่วมกำหนดนโยบาย:
บทบาทของชุมชนในการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรมของประเทศไทย
From Affected Communities to Policy Co-Creators: The Role of
Communities in Thailand's Just Energy Transition

วันที่รับบทความ (Received) : 11 สิงหาคม 2569

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 23 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 กันยายน 2569

วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 กันยายน 2569

ชัชพงศ์ ภาคเดช ^{1 *}

Chatpong Pakdech

นิสิต, หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Student, Doctor of Political Science Program

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 หลักกิโลเมตรที่ 55 ตำบล ลำไทร อำเภอน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170

No. 79, Moo 1, Kilometer Marker 55, Lam Sai Subdistrict,

Wang Noi District, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170

ผกาทิพย์ สุวรรณโชติ ²

Pakathip Suwanachot

นิสิต, หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Student, Doctor of Philosophy Program in Law

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 หลักกิโลเมตรที่ 55 ตำบล ลำไทร อำเภอน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170

No. 79, Moo 1, Kilometer Marker 55, Lam Sai Subdistrict,

Wang Noi District, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170

* Corresponding Author E-mail: chatpong.p509@gmail.com

¹ ผู้เขียนหลัก (first author)

² ผู้เขียนร่วม (co-author)

* ผู้ประสานงาน (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มุ่งวิเคราะห์บทบาทของชุมชนในการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรมของประเทศไทย โดยตั้งคำถามว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนควรถูกออกแบบอย่างไรจึงจะก้าวพ้นสถานะผู้รับข้อมูลหรือผู้รับผลกระทบไปสู่การเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบาย การศึกษาใช้การสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย แผนและนโยบายของรัฐ ตลอดจนรายงานขององค์การระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบความเป็นธรรมทางพลังงาน 3 มิติ ได้แก่ ความเป็นธรรมในการกระจาย ความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ และความเป็นธรรมด้านการยอมรับ ประกอบกับบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวคิดการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม

ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า เป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกและการเพิ่มพลังงานสะอาดอาจสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ต้นทุนและผลประโยชน์ไม่ได้กระจายอย่างเสมอกัน ชุมชนที่อยู่ใกล้โครงการอาจรับภาระด้านที่ดิน สิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต และค่าครองชีพ ขณะที่แรงงานและผู้ประกอบการรายย่อยอาจเผชิญความเสี่ยงจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ กลไกตามกฎหมายไทยรับรองสิทธิชุมชน การรับฟังความคิดเห็น และการประเมินผลกระทบหลายส่วน แต่การมีส่วนร่วมยังมักเกิดเมื่อกรอบนโยบาย เทคโนโลยี หรือที่ตั้งโครงการถูกกำหนดไว้มากแล้ว จึงเหลือพื้นที่จำกัดสำหรับการเสนอทางเลือกและการต่อรองเงื่อนไข

บทความเสนอ “วงจร 5 สิทธิของชุมชน” ประกอบด้วย สิทธิรับรู้ข้อมูลที่ใช้ตัดสินใจ สิทธิเสนอทางเลือกก่อนเกิดข้อผูกพัน สิทธิร่วมกำหนดเงื่อนไขและการแบ่งปันผลประโยชน์ สิทธิติดตามตรวจสอบ และสิทธิขอทบทวนกับเยียวยา วงจรดังกล่าวเชื่อมการมีส่วนร่วมเข้ากับอำนาจตัดสินใจ ความรับผิดชอบของรัฐและเอกชน และการเรียนรู้ตลอดอายุโครงการ ข้อเสนอสำคัญคือให้ประเมินผลกระทบด้านความเป็นธรรมตั้งแต่ระดับแผน เปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่ประชาชนใช้ได้ จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง สร้างทางเลือกด้านความเป็นเจ้าของและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ชุมชน และจัดให้มีกลไกอุทธรณ์ที่เป็นอิสระ การเปลี่ยนผ่านจะเป็นธรรมเมื่อชุมชนมีอำนาจร่วมกำหนดว่าโครงการใดควรเกิดขึ้นที่ใด ภายใต้เงื่อนไขใด และใครต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหาย

คำสำคัญ: ความเป็นธรรมทางพลังงาน; การมีส่วนร่วมของชุมชน; การร่วมกำหนดนโยบาย

Abstract

This academic article aims to analyze the role of communities in Thailand's just energy transition, with a particular focus on how community participation should be designed to move beyond the status of information recipients or affected stakeholders toward becoming co-creators of public policy. The study employs a documentary research approach, synthesizing academic literature, laws, government plans and policies, as well as reports from international organizations. The analysis is conducted within the framework of three dimensions of energy justice: distributive justice, procedural justice, and recognition justice, complemented by the ladder of citizen participation and the concept of a just transition.

The analysis indicates that efforts to reduce greenhouse gas emissions and increase the use of clean energy may generate benefits for society as a whole; however, the costs and benefits are not distributed equally. Communities located near energy projects may bear burdens related to land, the environment, health, livelihoods, and the cost of living, while workers and small-scale entrepreneurs may face risks arising from economic restructuring. Thai legal mechanisms recognize various community rights, public participation, and impact assessment processes. Nevertheless, community participation often takes place only after key policy frameworks, technological choices, or project locations have already been determined, thereby leaving limited space for communities to propose alternatives or negotiate conditions.

This article proposes a “Five Community Rights Cycle,” comprising the right to access decision-relevant information, the right to propose alternatives before commitments are made, the right to participate in determining conditions and benefit-sharing arrangements, the right to monitor and oversee implementation, and the right to seek review and remedies. This cycle connects participation with decision-making power, accountability of both public and private actors, and continuous learning throughout the project life cycle. Key recommendations include assessing justice impacts from the planning stage, disclosing information in accessible and usable forms, allocating resources to support the participation of vulnerable groups, creating options for community ownership and benefit sharing, and establishing independent grievance and appeal mechanisms. A just energy transition can be achieved when communities have meaningful power to participate in determining which

projects should proceed, where they should be located, under what conditions, and who should be held accountable when harm occurs.

Keywords: Energy Justice; Community Participation; Policy Co-Creation

1. บทนำ

การเปลี่ยนผ่านจากระบบพลังงานที่พึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่ระบบคาร์บอนต่ำเป็นเงื่อนไขสำคัญของการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นโยบายดังกล่าวครอบคลุมการเพิ่มพลังงานหมุนเวียน การพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าและระบบกักเก็บพลังงาน การใช้อยานยนต์ไฟฟ้า การปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน และการลดบทบาทโรงไฟฟ้าที่ปล่อยคาร์บอนสูง ประเทศไทยได้ยกระดับเป้าหมายใน NDC 3.0 โดยกำหนดให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิใน ค.ศ. 2035 ลดเหลือ 152 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือลดลงร้อยละ 47 จากระดับสุทธิของ ค.ศ. 2019 และวางเส้นทางการปล่อยสุทธิเป็นศูนย์ใน ค.ศ. 2050 (Government of Thailand, 2025) เป้าหมายระดับชาติจึงมีผลต่อการตัดสินใจเรื่องชนิดเชื้อเพลิง ที่ตั้งโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ที่ดิน อัตราค่าไฟฟ้า การจ้างงาน และการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งล้วนลงมาสัมพันธ์กับพื้นที่และชีวิตประจำวันของประชาชน

การลดคาร์บอนไม่ได้ทำให้โครงการพลังงานเป็นธรรมโดยอัตโนมัติ โรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ขนาดใหญ่ต้องใช้พื้นที่ ระบบสายส่งอาจพาดผ่านที่ดินทำกิน เชื้อเพลิงและชีวมวลอาจกระทบระบบนิเวศหรือทรัพยากรที่ชุมชนพึ่งพา ส่วนการยุติกิจการเชื้อเพลิงฟอสซิลอาจกระทบแรงงาน ผู้รับเหมา และรายได้ของท้องถิ่น ในอีกด้านหนึ่ง คริวเรือนที่มีเงินลงทุนสามารถติดตั้งโซลาร์หรือซื้อเทคโนโลยีประหยัดพลังงานได้เร็วกว่าคริวเรือนรายได้น้อย หากต้นทุนโครงข่ายและมาตรการสนับสนุนถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่าย ความเหลื่อมล้ำเดิมอาจถูกผลิตซ้ำในนามของนโยบายสีเขียว แนวคิดการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมจึงเรียกร้องให้พิจารณาควบคู่กันว่าใครได้ประโยชน์ ใครรับภาระ ใครมีเสียง และกลุ่มใดถูกละเลย (International Labour Office, 2015; McCauley & Heffron, 2018, pp. 1–7)

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย แต่กลไกการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติมักผูกกับขั้นตอนอนุญาตโครงการหรือการจัดทำรายงานผลกระทบเฉพาะแห่ง เมื่อการตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวกับสัดส่วนเชื้อเพลิง เทคโนโลยี แบบจำลองความต้องการไฟฟ้า หรือพื้นที่เป้าหมายเกิดขึ้นก่อน ชุมชนจึงอาจแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะวิธีลดผลกระทบของโครงการที่ถูกเลือกแล้ว มากกว่าจะร่วมตั้งโจทย์ เปรียบเทียบทางเลือก หรือปฏิเสธทางเลือกที่ไม่เหมาะสม ช่องว่างระหว่าง “การรับฟัง” กับ “อำนาจร่วมตัดสินใจ” เป็นปัญหาหลักของธรรมาภิบาลการเปลี่ยนผ่านพลังงาน

บทความนี้ จึงมุ่งอธิบายเงื่อนไขที่จะยกระดับชุมชนจากผู้รับผลกระทบไปสู่ผู้ร่วมกำหนดนโยบาย โดยสังเคราะห์วรรณกรรมว่าด้วยความเป็นธรรมทางพลังงาน การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของพลเมือง ร่วมกับการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการประกอบกิจการพลังงาน เอกสารแผนพลังงาน และ NDC 3.0 การนำเสนอแบ่งเป็นกรอบแนวคิด บริบทกฎหมายและนโยบาย ความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ระดับอำนาจของชุมชน และข้อเสนอ “วงจร 5 สิทธิของชุมชน” วิธีดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์เอกสาร ไม่ได้ใช้ข้อมูลภาคสนามหรืออ้างเป็นเสียงแทนชุมชนใดโดยเฉพาะ เป้าหมายคือสร้างเกณฑ์สำหรับประเมินและออกแบบกระบวนการนโยบายที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีอิทธิพลต่อสาระของการตัดสินใจ ไม่จำกัดอยู่เพียงการเข้าร่วมประชุมหรือรับทราบข้อมูล

2. ความหมายและกรอบวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศอธิบายการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมในฐานะการจัดการเปลี่ยนแปลงไปสู่เศรษฐกิจที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องสนับสนุนงานที่มีคุณค่า การคุ้มครองทางสังคม การเจรจาทางสังคม และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (International Labour Office, 2015) แนวคิดนี้เริ่มมีน้ำหนักจากข้อกังวลของแรงงานในอุตสาหกรรมที่ต้องลดหรือเลิกกิจการ ก่อนขยายไปสู่ชุมชน ผู้บริโภค กลุ่มเปราะบาง และผู้มีส่วนได้เสียตลอดห่วงโซ่พลังงาน การเปลี่ยนผ่านจึงไม่ใช่เพียงการแทนโรงไฟฟ้าชนิดหนึ่งด้วยอีกชนิดหนึ่ง แต่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต การเป็นเจ้าของ การกำกับราคา การใช้ที่ดิน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

กรอบความเป็นธรรมทางพลังงานช่วยแยกปัญหาออกเป็น 3 มิติที่สัมพันธ์กัน มิติการกระจายพิจารณาว่าต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยงตกแก่ใคร เช่น รายได้จากโครงการตกอยู่กับนักลงทุนส่วนกลางหรือหมุนเวียนในพื้นที่ ชุมชนต้องสูญเสียที่ดินหรือรับมลพิษมากกว่าส่วนอื่นหรือไม่ และภาระค่าไฟฟ้ากระทบครัวเรือนรายได้น้อยเพียงใด มิติกระบวนการพิจารณาความเสมอภาคในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วม เวลาและทรัพยากรในการเข้าร่วม เหตุผลของคำตัดสิน และช่องทางอุทธรณ์ ส่วนมิติการยอมรับพิจารณาว่ารัฐและผู้พัฒนาโครงการมองเห็นอัตลักษณ์ ความรู้ท้องถิ่น วิถีชีวิต สิทธิในที่ดิน และความเปราะบางที่แตกต่างหรือไม่ (Jenkins et al., 2016, pp. 174–182) หากกระบวนการเปิดให้แสดงความคิดเห็นแต่ไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชน หรือหากแจกจ่ายกองทุนโดยชุมชนไม่มีอำนาจกำหนดการใช้ประโยชน์ ความเป็นธรรมก็ยังไม่ครบถ้วน

McCauley and Heffron (2018, pp. 1–7) เสนอให้เชื่อมความเป็นธรรมทางภูมิอากาศ พลังงาน และสิ่งแวดล้อมเข้ากับการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม โดยเพิ่มความสำคัญของการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว มุมมองนี้มีความหมายต่อประเทศไทย เพราะพื้นที่ผลิตพลังงานบางแห่งมีภาระสะสมจากโครงการเดิม การเพิ่มโครงการพลังงานสะอาดโดยพิจารณาเฉพาะผลกระทบส่วนเพิ่มอาจมองข้ามประวัติความขัดแย้ง ความไม่ไว้วางใจ หรือความเสียหายที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข การวางนโยบายจึงต้องเริ่มจากฐานภาระสะสมและความสามารถในการรองรับของพื้นที่ ไม่ใช่เริ่มจากการค้นหาที่ดินต้นทุนต่ำเพียงอย่างเดียว

กรอบทั้ง 3 มิติยังต้องเชื่อมกับระดับอำนาจของประชาชน Arnstein (1969) แสดงให้เห็นว่า การแจ้งข้อมูลและการปรึกษาหารืออาจเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ หากประชาชนไม่มีอำนาจทำให้ข้อเสนอเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ ระดับที่สูงขึ้นคือความเป็นหุ้นส่วน การมอบอำนาจ และการควบคุมโดยประชาชน บันไดดังกล่าวไม่ควรถูกนำมาใช้แบบแข็งตัวว่าทุกเรื่องต้องให้ชุมชนตัดสินใจทั้งหมด แต่ช่วยตั้งคำถามที่สำคัญว่า ในแต่ละขั้นตอนใครกำหนดวาระ ใครเลือกทางเลือก ใครถือข้อมูล ใครลงนามผูกพัน และใครเปลี่ยนคำตัดสินได้ การเข้าร่วมจำนวนมากจึงไม่ใช่หลักฐานของอำนาจร่วมกำหนดนโยบาย หากความเห็นไม่มีผลต่อสาระหรือไม่มีคำอธิบายเมื่อหน่วยงานไม่รับข้อเสนอ

3. ชุมชนในโครงสร้างนโยบายและกฎหมายพลังงานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีฐานกฎหมายที่รองรับการมีส่วนร่วมหลายระดับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 57 กำหนดหน้าที่รัฐในการอนุรักษ์และเปิดให้ประชาชนกับชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ส่วนมาตรา 58 กำหนดให้การดำเนินการที่อาจกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบ พร้อมจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) ฐานสิทธินี้วางหลักให้การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบของความชอบธรรม ไม่ใช่ความเอื้อเฟื้อของเจ้าของโครงการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2561 วางกลไกการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, 2561) ขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) กลไกนี้ช่วยให้ข้อมูลผลกระทบเฉพาะโครงการเข้าสู่กระบวนการอนุญาต แต่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างคือการประเมินมักเริ่มหลังการกำหนดกรอบนโยบายและการเลือกประเภทโครงการแล้ว ทางเลือกที่ชุมชนเสนอจึงอาจถูกจำกัดอยู่ที่มาตรการป้องกันหรือชดเชย มากกว่าการเปรียบเทียบระหว่างการเพิ่มกำลังผลิต การบริหารอุปสงค์ การผลิตกระจายศูนย์ หรือการปรับปรุงโครงข่าย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จัดตั้งโครงสร้างการกำกับกิจการพลังงาน การอนุญาต การคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ และกลไกกองทุนพัฒนาไฟฟ้า กองทุนในพื้นที่ประกาศตามมาตรา 97(3) เปิดช่องให้รายได้จากกิจการไฟฟ้ากลับไปสนับสนุน การพัฒนา หรือฟื้นฟูท้องถิ่น และโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้ากำหนดให้มีผู้แทนประชาชนในสัดส่วนสำคัญ (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, 2550; สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2567) กลไกดังกล่าวเป็นฐานของการแบ่งปันประโยชน์ แต่ไม่ควรถูก

ใช้แทนสิทธิในการคัดค้าน ตั้งเงื่อนไข หรือตรวจสอบโครงการ เงินกองทุนที่จัดสรรภายหลังเริ่มประกอบกิจการไม่อาจทำให้กระบวนการเลือกที่ตั้งที่ขาดความเป็นธรรมกลายเป็นธรรมย้อนหลังได้

ในระดับแผน NDC 3.0 ของประเทศไทยระบุว่ากระบวนการจัดทำเป้าหมายเปิดให้มีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงพิจารณามิติทางเพศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม งานสีเขียว และกลุ่มเปราะบาง (Government of Thailand, 2025) ถ้อยคำนี้ทำให้ความเป็นธรรมเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีนโยบายสภาพภูมิอากาศที่ควรแปลงเป็นหลักเกณฑ์วัดผลได้ ส่วนวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2567–2580 และวางแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2567–2580 ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2567) การกล่าวถึงเอกสารนี้ต้องรักษาสถานะว่าเป็น “ร่าง” ในช่วงรับฟัง ไม่ใช่แผนที่มีผลผูกพันแล้ว ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบกระบวนการจัดทำและทบทวนแผนให้ประชาชนตรวจสอบสมมติฐาน แบบจำลอง ต้นทุน และทางเลือกได้ตั้งแต่ต้น

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าไทยยังมีลักษณะรวมศูนย์สูง การตัดสินใจเรื่องการวางแผนกำลังผลิต โครงข่าย การรับซื้อไฟฟ้า และอัตราค่าบริการเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่งและสัญญาระยะยาว รายงานวิเคราะห์ของธนาคารโลกชี้ว่าการเปลี่ยนผ่านจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงข่าย ความโปร่งใสด้านอัตราค่าไฟฟ้า และการจัดสรรต้นทุนอย่างเสมอภาค (World Bank, 2025) เมื่อข้อมูลทางเทคนิคกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานและประชาชนเข้าถึงแบบจำลองได้ยาก การมีส่วนร่วมอาจเกิดบนฐานข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม รัฐจึงต้องเปิดทั้งข้อมูลผลลัพธ์และสมมติฐานเบื้องหลัง เช่น พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ต้นทุนระบบ ความพร้อมของสายส่ง ข้อผูกพันตามสัญญา และผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละกลุ่ม

4. ความเสี่ยงและความไม่เป็นธรรมตลอดห่วงโซ่การเปลี่ยนผ่าน

ความเป็นธรรมด้านที่ดินเป็นโจทย์แรกของโครงการพลังงานหมุนเวียนขนาดใหญ่ พื้นที่ที่ถูกอธิบายว่าเป็นที่ว่างหรือที่เสื่อมโทรมอาจเป็นพื้นที่ทำกิน พื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วม พื้นที่วัฒนธรรม หรือแหล่งทรัพยากรของชุมชน การพิจารณาเอกสารสิทธิทางทะเบียนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เห็นสิทธิที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จริงและความสัมพันธ์ทางสังคม การยอมรับจึงต้องครอบคลุมผู้เช่า เกษตรกรไร้เอกสารสิทธิ ผู้ใช้ทรัพยากรร่วม ผู้หญิง ผู้สูงอายุ คนพิการ และกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบต่างกัน การชดเชยเป็นเงินแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รายเดียวไม่ตอบโจทย์การสูญเสียรายได้ ความมั่นคงทางอาหาร หรือความผูกพันกับพื้นที่ของสมาชิกอื่น

ความเป็นธรรมด้านราคาเกี่ยวข้องกับทั้งการระดมทุนและการกระจายประโยชน์ เทคโนโลยีพลังงานสะอาดมีต้นทุนลดลงในหลายประเภท แต่ระบบยังต้องลงทุนในสายส่ง ระบบกักเก็บ ความยืดหยุ่น และการสำรองกำลัง หากนโยบายผลกระทบเหล่านี้เข้าสู่อัตราค่าไฟฟ้าโดยไม่จำแนกความสามารถในการจ่ายครัวเรือนรายได้น้อยอาจจ่ายสัดส่วนรายได้เพื่อพลังงานสูงขึ้น ขณะเดียวกัน ผู้มีทุนและเจ้าของอาคารที่เหมาะสมได้รับประโยชน์จากการผลิตไฟฟ้าใช้เองหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษี นโยบายจึงควรประเมินผล

กระทบต่อกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้า เปิดเผยผู้รับประโยชน์จากมาตรการ และออกแบบอัตราก้าวหน้า การคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าเปราะบาง หรือกลไกคืนประโยชน์แก่ชุมชน

ความเป็นธรรมด้านแรงงานไม่ได้จำกัดที่การสูญเสียงานในโรงไฟฟ้าฟอสซิล แต่รวมถึงคุณภาพงานใหม่ในอุตสาหกรรมแผงเซลล์แสงอาทิตย์ แบตเตอรี่ ยานยนต์ไฟฟ้า งานก่อสร้าง และการจัดการของเสีย งานใหม่อาจมีจำนวนมากแต่เป็นงานชั่วคราว ค่าจ้างต่ำ หรือขาดความปลอดภัย การฝึกอบรมที่ออกแบบโดยส่วนกลางอาจไม่สอดคล้องกับอายุ ทักษะ หรือภาวะครอบครัวของแรงงานเดิม แนวทางของ ILO จึงให้ความสำคัญกับการเจรจาทางสังคม งานที่มีคุณค่า การพัฒนาทักษะ และหลักประกันทางสังคม (International Labour Office, 2015) ในระดับพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา นายจ้าง และตัวแทนแรงงานควรร่วมทำบัญชีทักษะและแผนจ้างงานล่วงหน้าก่อนการลดกำลังผลิตหรือปิดกิจการ

ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมยังเคลื่อนจากจุดหนึ่งไปสู่อีกจุดหนึ่ง พลังงานหมุนเวียนลดการเผาไหม้เชื้อเพลิง แต่การผลิตอุปกรณ์ต้องใช้แร่ น้ำ พลังงาน และสารเคมี เมื่ออุปกรณ์หมดอายุจะเกิดแผงเซลล์แบตเตอรี่ ใบพัดกังหัน และอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ต้องซ่อม ใช้ซ้ำ รีไซเคิล หรือกำจัด หากรัฐวัดความสำเร็จจากกำลังผลิตติดตั้งเพียงตัวเดียว ต้นทุนปลายทางอาจถูกทิ้งให้ท้องถิ่นรับผิด การอนุมัติโครงการจึงต้องมีแผนตลอดวงจรชีวิต หลักประกันทางการเงิน ความรับผิดชอบของผู้ผลิต และข้อมูลการเคลื่อนย้ายของเสีย รวมถึงเปิดให้ชุมชนติดตามตัวชี้วัดสิ่งแวดล้อมได้

ความเสี่ยงอีกด้านคือความเหลื่อมล้ำของความรู้ เอกสารพลังงานมีศัพท์เทคนิค แบบจำลองหลายสมมติฐาน และข้อมูลเชิงพาณิชย์ ประชาชนอาจได้รับเอกสารจำนวนมากแต่ไม่มีเวลา ผู้เชี่ยวชาญ หรือข้อมูลเครื่องอ่านได้เพื่อทดสอบข้อสรุป การเปิดเผยจึงต้องวัดจากความสามารถในการนำข้อมูลไปใช้ ไม่ใช่จำนวนหน้าของเอกสาร รัฐควรมีบทสรุปภาษาที่เข้าใจได้ ชุดข้อมูลเปิด แผนที่ผลกระทบ แบบจำลองทางเลือก และสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญอิสระของชุมชน หากข้อมูลบางส่วนเป็นความลับ ต้องระบุฐานกฎหมาย ขอบเขต และเหตุผลอย่างเฉพาะเจาะจง พร้อมเปิดส่วนที่ไม่กระทบความลับ

5. จากการรับฟังสู่การร่วมกำหนดนโยบาย

การร่วมกำหนดนโยบายหมายถึงการที่ชุมชนมีโอกาสและอำนาจส่งผลต่อวาระ ทางเลือก เงื่อนไข การดำเนินงาน และการทบทวน ไม่จำเป็นต้องให้อำนาจยับยั้งแก่บุคคลทุกคนในทุกเรื่อง แต่ต้องกำหนดให้ชัดว่าความเห็นประเภทใดผูกพันหน่วยงาน เรื่องใดใช้การตัดสินใจร่วม เรื่องใดรัฐสงวนอำนาจเพราะประโยชน์สาธารณะระดับชาติ และมีหลักประกันใดเมื่อรัฐไม่รับข้อเสนอ ความชัดเจนเช่นนี้ลดทั้งความคาดหวังที่คลาดเคลื่อนและการใช้เวทีรับฟังเพื่อรับรองคำตัดสินเดิม

ตารางที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเปลี่ยนผ่านพลังงาน

ระดับ	อำนาจของชุมชน	หลักประกันขั้นต่ำ
1. รับรู้	เข้าถึงข้อมูลและเหตุผล	ข้อมูลทันเวลา เข้าใจได้ และตรวจสอบแหล่งที่มาได้
2. ให้ความเห็น	เสนอข้อกังวลและข้อเท็จจริง	หน่วยงานตอบทุกประเด็นและอธิบายเหตุผลที่รับหรือไม่รับ
3. ร่วมออกแบบ	เสนอและเปรียบเทียบทางเลือก	เข้าถึงสมมติฐาน ผู้เชี่ยวชาญอิสระ และเวลา ก่อนตัดสินใจ
4. ร่วมตัดสินใจ	กำหนดเงื่อนไขและการแบ่งปันผลประโยชน์	มีตัวแทนที่ชอบธรรม ข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และเปิดเผยได้
5. ร่วมกำกับ	ติดตาม ขอบทพวน และเรียกร้องเยียวยา	ข้อมูลต่อเนื่อง กลไกอิสระ และมาตรการแก้ไขที่บังคับได้

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

ตารางที่ 1 ไม่ได้กำหนดให้ทุกกระบวนการต้องอยู่ระดับ 5 ตลอดเวลา การเผยแพร่ข้อมูลอาจเพียงพอสำหรับเรื่องทางธุรการที่มีผลกระทบน้อย แต่การเลือกที่ตั้งโครงการ การเวนคืน การกำหนดเงื่อนไขสิ่งแวดล้อม การจัดสรรเงินกองทุน หรือการเปลี่ยนแปลงที่กระทบวิถีชีวิตอย่างมีนัยสำคัญควรอยู่ในระดับร่วมออกแบบ ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมกำกับ ที่สำคัญคือระดับอำนาจต้องสัมพันธ์กับความรุนแรง ความย้อนกลับได้ และการกระจายของผลกระทบ ยิ่งผลกระทบรุนแรงหรือแก้ยาก กระบวนการยิ่งต้องเริ่มเร็วและให้อำนาจชุมชนมากขึ้น

การคัดเลือกตัวแทนชุมชนต้องคำนึงถึงความหลากหลายภายในพื้นที่ คำว่า “ชุมชน” ไม่ใช่หน่วยที่มีผลประโยชน์เดียว เจ้าของที่ดิน ผู้เช่า แรงงาน ผู้ประกอบการ ผู้ใช้ทรัพยากรร่วม เยาวชน และครัวเรือนรายได้น้อยอาจมีจุดยืนต่างกัน การประชุมกับผู้นำเพียงไม่กี่คนจึงไม่เพียงพอ ควรผสมผสานเวทีสาธารณะ กลุ่มย่อย การสำรวจที่ตรวจสอบได้ และช่องทางเฉพาะสำหรับผู้ที่เผชิญข้อจำกัดด้านภาษา เวลา การเดินทาง หรือเทคโนโลยี พร้อมเปิดเผยหลักเกณฑ์คัดเลือกตัวแทนและผลประโยชน์ทับซ้อน

การแบ่งปันผลประโยชน์ควรแยกจากการชดเชยความเสียหาย การชดเชยมีหน้าที่ทำให้ผู้เสียหายกลับสู่ฐานะใกล้เคียงเดิม ส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นการจัดสรรคุณค่าที่โครงการสร้างขึ้น เช่น รายได้เข้ากองทุนท้องถิ่น ค่าเช่าที่เป็นธรรม หุ้นชุมชน ส่วนลดค่าไฟฟ้า การจ้างงานในพื้นที่ การจัดซื้อจากผู้ประกอบการท้องถิ่น หรือการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วม เงื่อนไขเหล่านี้ควรกำหนดก่อนอนุมัติ มีตัวชี้วัดระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และการเปิดเผยผล ไม่ควรใช้เงินบริจาคแบบสมัครใจเป็นหลัก เพราะอาจขึ้นกับดุลพินิจของผู้ประกอบการและทำให้การตรวจสอบยาก

6. วงจร 5 สิทธิของชุมชน

ข้อเสนอใหม่ของบริษัทคือการแปลงความเป็นธรรม 3 มิติและระดับการมีส่วนร่วมให้เป็น “วงจร 5 สิทธิของชุมชน” ซึ่งใช้ได้ตั้งแต่การจัดทำแผนพลังงานระดับชาติและจังหวัด การพิจารณาโครงการ ไปจนถึงการปิดกิจการ วงจรเริ่มจากสิทธิรับรู้ข้อมูลที่ใช้ตัดสินใจ ไม่ใช่เพียงข้อมูลประชาสัมพันธ์ ตามด้วยสิทธิเสนอทางเลือกก่อนที่หน่วยงานหรือเอกชนจะสร้างข้อผูกพัน สิทธิร่วมกำหนดเงื่อนไขและการแบ่งปันผลประโยชน์ สิทธิติดตามตรวจสอบบนฐานข้อมูลต่อเนื่อง และสิทธิขอทบทวนกับเยียวยาเมื่อข้อมูล สมมติฐาน หรือผลกระทบเปลี่ยนไป ขั้นสุดท้ายเชื่อมกลับไปยังข้อมูลรอบใหม่ ทำให้การกำกับเป็นวงจรเรียนรู้แทนกระบวนการรับฟังครั้งเดียว



ภาพที่ 1 วงจร 5 สิทธิของชุมชนในการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรม

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

สิทธิทั้ง 5 ทำงานร่วมกันโดยมีความเป็นธรรม 3 มิติเป็นแกนกลาง สิทธิรับรู้และสิทธิเสนอทางเลือกสนับสนุนความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ สิทธิร่วมกำหนดเงื่อนไขช่วยแก้การกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ สิทธิติดตามทำให้ตรวจพบผลกระทบที่ข้อมูลก่อนอนุมัติคาดไม่ถึง ส่วนสิทธิทบทวนและเยียวยารองรับความเป็นธรรมเชิงแก้ไข การยอมรับความแตกต่างของกลุ่มคนเป็นเงื่อนไขของทุกชั้น เพราะข้อมูล เวที ตัวแทน และมาตรการชดเชยต้องออกแบบให้เหมาะกับฐานสิทธิและข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน

วงจรมีส่วนต่างจากการเพิ่มจำนวนเวทีรับฟัง เพราะตัวชี้วัดไม่ได้อยู่ที่จำนวนครั้งหรือจำนวนผู้เข้าร่วมเพียงลำพัง แต่พิจารณาว่าชุมชนเข้าถึงข้อมูลก่อนตัดสินใจหรือไม่ มีทางเลือกใดเปลี่ยนไปจากข้อเสนอของชุมชน เงื่อนไขใดถูกบันทึกเป็นข้อผูกพัน ใครตรวจสอบการปฏิบัติ และข้อร้องเรียนได้นำไปสู่การแก้ไข การประเมินเช่นนี้ทำให้หน่วยงานรายงานคุณภาพและผลของการมีส่วนร่วมได้ชัดกว่าการรายงานกิจกรรม

7. บทสรุป

การเปลี่ยนผ่านพลังงานของประเทศไทยเป็นทั้งความจำเป็นด้านภูมิอากาศและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจครั้งสำคัญ ความสำเร็จจึงไม่ควรวัดจากการลดก๊าซเรือนกระจกหรือการเพิ่มกำลังผลิตพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น เพราะโครงการคาร์บอนต่ำยังสร้างภาระด้านที่ดิน ราคา แรงงาน ทรัพยากร และของเสียได้ ความเป็นธรรมต้องพิจารณาว่าต้นทุนกับประโยชน์กระจายอย่างไร กระบวนการตัดสินใจเปิดกว้างเพียงใด และรัฐยอมรับสิทธิ ความรู้ และความแตกต่างของผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่

กฎหมายไทยมีฐานรองรับสิทธิชุมชน การประเมินผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็น การคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และการจัดสรรกองทุนในพื้นที่ แต่การมีส่วนร่วมจำนวนมากยังอยู่ปลายกระบวนการ เมื่อทางเลือกเชิงนโยบาย เทคโนโลยี หรือที่ตั้งถูกกำหนดไว้มากแล้ว การเพิ่มเวทีประชุมจึงไม่เพียงพอหากชุมชนไม่มีข้อมูลที่ใช้ตรวจสอบ ไม่มีทรัพยากรเสนอทางเลือก และไม่มีหลักประกันว่าความเห็นจะเปลี่ยนผลการตัดสินใจได้ การยกระดับชุมชนสู่ผู้ร่วมกำหนดนโยบายต้องย้ายการมีส่วนร่วมไปสู่ต้นน้ำของการวางแผน พร้อมสร้างอำนาจร่วมออกแบบ ร่วมกำหนดเงื่อนไข และร่วมกำกับตลอดอายุโครงการ

“วงจร 5 สิทธิของชุมชน” ที่บทความเสนอทำหน้าที่เป็นกรอบเชื่อมหลักความเป็นธรรมกับขั้นตอนปฏิบัติ ได้แก่ สิทธิรับรู้ข้อมูลที่ใช้ตัดสินใจ สิทธิเสนอทางเลือกก่อนเกิดข้อผูกพัน สิทธิร่วมกำหนดเงื่อนไข และการแบ่งปันผลประโยชน์ สิทธิติดตามตรวจสอบ และสิทธิขอทบทวนกับเยียวยา วงจรมีส่วนร่วมไม่จบลงที่การอนุมัติโครงการ แต่สามารถปรับการตัดสินใจตามข้อมูลและผลกระทบที่เปลี่ยนไปได้ หากนำไปใช้กับแผนระดับชาติ การอนุญาตโครงการ สัญญา กองทุน และระบบรับรองเรียนร่วมกัน จะช่วยให้ความมั่นคงทางพลังงาน การลดคาร์บอน และสิทธิชุมชนเดินทางไปในกรอบเดียวกัน

สาระสำคัญจึงไม่ใช่การถามเพียงว่าชุมชนยอมรับโครงการหรือไม่ แต่ต้องถามว่าชุมชนมีอำนาจร่วมกำหนดโครงการตั้งแต่ต้นหรือไม่ การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมเกิดขึ้นเมื่อประชาชนสามารถมีอิทธิพลต่อคำตอบว่าโครงการใดควรเกิด ที่ใด ด้วยเทคโนโลยีแบบใด ใครได้รับประโยชน์ ใครรับภาระ และจะทบทวนหรือเยียวยาอย่างไรเมื่อผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามที่ตกลง การเปลี่ยนสถานะจากผู้รับผลกระทบสู่ผู้ร่วมกำหนดนโยบายจึงเป็นเงื่อนไขของทั้งความชอบธรรม คุณภาพการตัดสินใจ และความยั่งยืนของการเปลี่ยนผ่านพลังงานไทย

8. ข้อเสนอแนะ

การวางแผนระดับยุทธศาสตร์ควรมีการประเมินผลกระทบด้านความเป็นธรรมควบคู่กับการประเมินต้นทุน ความมั่นคง และการลดก๊าซเรือนกระจก ก่อนเลือกสัดส่วนเชื้อเพลิงหรือเทคโนโลยี หน่วยงานควรจัดทำแผนที่การกระจายต้นทุนและประโยชน์ แยกตามพื้นที่ รายได้ อาชีพ เพศ อายุ และความเปราะบาง พร้อมเปิดฉากทัศน์หลายทาง เช่น การเพิ่มกำลังผลิตขนาดใหญ่ การผลิตกระจายศูนย์ การตอบสนองด้านอุปสงค์ และประสิทธิภาพพลังงาน การรับฟังต้องเกิดในช่วงที่ทางเลือกยังเปิดอยู่ และรายงานสรุปต้องระบุว่าข้อเสนอใดทำให้แบบจำลองหรือแผนเปลี่ยนไป

ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจควรได้รับการรับรองเป็นโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะด้านพลังงาน ชุดข้อมูลหลักควรมีรูปแบบที่เครื่องอ่านได้ มีคำอธิบายวิธีคำนวณ เวอร์ชันย้อนหลัง และหน่วยงานรับผิดชอบครอบคลุมความต้องการไฟฟ้า กำลังผลิต สัญญาซื้อขาย ต้นทุนโครงข่าย การปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่ตั้งโครงการ พื้นที่เปราะบาง และตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับเอกสารภาษาที่ประชาชนเข้าใจได้ ในกรณีข้อมูลเชิงพาณิชย์ หน่วยงานควรเปิดเผยอย่างน้อยสาระที่จำเป็นต่อการตรวจสอบภาระสาธารณะและอธิบายเหตุผลของการปกปิดเป็นรายรายการ

รัฐควรสนับสนุนศักยภาพการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ชุมชนที่ได้รับผลกระทบควรเข้าถึงงบประมาณสำหรับผู้เชี่ยวชาญอิสระ การแปลภาษา การเดินทาง การดูแลเด็ก และเครื่องมือดิจิทัล โดยแยกผู้ให้คำปรึกษาของชุมชนออกจากผู้จัดทำรายงานของเจ้าของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาในพื้นที่สามารถทำหน้าที่ศูนย์ข้อมูลและสนับสนุนการวิเคราะห์ แต่ต้องมีมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน การสนับสนุนทรัพยากรไม่ใช่การซื้อความยินยอม แต่เป็นการแก้ความไม่เท่าเทียมของความสามารถในการเข้าร่วม

ทางเลือกด้านความเป็นเจ้าของควรเปิดกว้างกว่าการเช่าที่ดินให้ผู้ลงทุนรายใหญ่ รัฐสามารถออกแบบโควตาหรือช่องทางรับซื้อสำหรับโครงการพลังงานชุมชน สหกรณ์พลังงาน การถือหุ้นของท้องถิ่น และการผลิตไฟฟ้าร่วมของครัวเรือน พร้อมสินค้าประกันและความช่วยเหลือทางเทคนิค การเป็นเจ้าของไม่ใช่คำตอบทุกพื้นที่และต้องไม่ผลักความเสี่ยงทางการเงินให้ประชาชนที่ไม่พร้อม แต่ช่วยเปลี่ยนชุมชนจากผู้รับค่าชดเชยไปเป็นผู้กำหนดการใช้รายได้ เทคโนโลยี และการพัฒนาพื้นที่

เงื่อนไขอนุญาตและสัญญาแบ่งปันผลประโยชน์ควรมีสถานะตรวจสอบและบังคับได้ เนื้อหาควรระบุเป้าหมายการจ้างงานในพื้นที่ มาตรฐานแรงงาน วิธีคำนวณรายได้ชุมชน การติดตามน้ำ เสียง อากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการอุปกรณ์หมดอายุ หลักประกันการรื้อถอน และกระบวนการแก้ไขเมื่อไม่เป็นไปตามเงื่อนไข คณะกรรมการติดตามควรมีตัวแทนจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจริง ไม่จำกัดเฉพาะผู้นำทาง การเปิดเผยรายงานกับข้อมูลดิบในส่วนที่ไม่กระทบข้อมูลส่วนบุคคล

กลไกร้องเรียนต้องเป็นอิสระ เข้าถึงง่าย และเชื่อมกับอำนาจแก้ไข การรับเรื่องโดยหน่วยงานเดียวกับผู้อนุมัติอาจทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องความเป็นกลาง จึงควรมีช่องทางให้คณะกรรมการหรือผู้ตรวจสอบภายนอกพิจารณา กำหนดกรอบเวลา มาตรการคุ้มครองผู้ร้อง และเหตุที่สั่งระงับหรือปรับเงื่อนไข

ได้ เมื่อผลกระทบต่างจากที่ประเมินอย่างมีนัยสำคัญ ต้องเปิดการตัดสินใจใหม่ ไม่ควรจำกัดการแก้ไขไว้ที่เงินเยียวยาหลังเกิดความเสียหาย

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเปลี่ยนผ่านควรใช้หลักความเป็นธรรมที่ตรวจสอบได้ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า งบประมาณพื้นที่ เงินสนับสนุนเทคโนโลยี และรายได้จากกลไกคาร์บอนควรเปิดเผยที่มา เกณฑ์จัดสรรผู้ได้รับประโยชน์ และผลลัพธ์ การใช้เงินควรผ่านแผนที่ชุมชนร่วมจัดทำ โดยแยกบงกชผลกระทบออกจากงบประมาณทั่วไป การตรวจสอบอิสระและการเปิดเผยข้อมูลสัญญาจะลดความเสี่ยงที่ผลประโยชน์กระจุกตัวอยู่กับกลุ่มที่เข้าถึงอำนาจมากกว่า

ท้ายที่สุด ตัวชี้วัดการเปลี่ยนผ่านของประเทศควรขยายจากเมกะวัตต์และตันคาร์บอนไปสู่ตัวชี้วัดด้านสิทธิ เช่น สัดส่วนโครงการที่ชุมชนเข้าถึงข้อมูลก่อนเลือกที่ตั้ง จำนวนทางเลือกที่ถูกปรับตามข้อเสนอประชาชน สัดส่วนผลประโยชน์ที่หมุนเวียนในพื้นที่ ความครอบคลุมของกลุ่มเปราะบาง ระยะเวลาแก้ไขข้อร้องเรียน และสัดส่วนความเสียหายที่ได้รับการฟื้นฟู การรายงานตัวชี้วัดเหล่านี้ใน NDC แผนพลังงาน และรายงานของหน่วยงานกำกับ จะทำให้คำว่า “การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม” มีเกณฑ์รับผิดรับชอบที่วัดผลได้

9. เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550. (2550, 10 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 89 ก, หน้า 12–61.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135, ตอนที่ 27 ก, หน้า 29–43.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก, หน้า 1–90.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (2567). *รายงานประจำปี 2567*. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *เอกสารเผยแพร่: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2569, จาก <https://www.onep.go.th/publications-eia/>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2567). *ร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2567–2580 และร่างแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2567–2580*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2569, จาก <https://www.eppo.go.th/information-services/advertise/news-eppo/pdp-2024%E0%B9%1%E0%B8%A5%E0%B8%B0gas-plan2024/>
- Amstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Government of Thailand. (2025). *Thailand's nationally determined contribution (NDC) 3.0*. Retrieved August 15, 2026, from <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/TH%20NDC%203.0.pdf>

- International Labour Office. (2015). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. Geneva, Switzerland: Author.
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., & Rehner, R. (2016). *Energy justice: A conceptual review*. *Energy Research & Social Science*, 11, 174–182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- McCauley, D., & Heffron, R. J. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- World Bank. (2025). *Thailand country climate and development report*. Washington, DC: World Bank.