

ปัญหาการขยายเขตไฟฟ้าในพื้นที่ห่างไกล: กรณีเกาะปันหยี จังหวัดพังงา

มนัสวี ระวีวรรณ¹



¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เพราะ “ไฟฟ้า” จัดเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและมีบทบาทสำคัญสำหรับการดำรงชีวิต ถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพ และยิ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้ประชาชนมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง ที่ผ่านมารัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” ได้มีนโยบายเพื่อการบริหารจัดการในเรื่องนี้ โดยการขยายเขตไฟฟ้าในครัวเรือนที่อยู่ห่างไกลและในพื้นที่ชนบทให้มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหลังคาเรือน แต่ในการขยายเขตไฟฟ้านั้นประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น งบประมาณเส้นทางคมนาคมสาธารณะที่สามารถเข้าไปให้บริการได้สะดวกในทุกฤดูกาล หรือบ้านเรือนราษฎรต้องไม่ตั้งอยู่ในพื้นที่หวงห้ามของทางราชการหรือไม่มีปัญหาในการดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น ด้วยปัจจัยข้างต้นทำให้ในปัจจุบันรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถดำเนินงานขยายเขตไฟฟ้าได้ครบทุกหลังคาเรือนตามนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะพยายามแก้ปัญหาโดยการนำเอาวิธีการผลิตกระแสไฟฟ้า เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล หรือระบบ Solar Home เป็นต้น มาช่วยในการผลิตไฟฟ้าเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้

ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลแต่การดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนการผลิตที่สูง รวมทั้งมีปัญหาในเรื่องความน่าเชื่อถือในการจ่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา “ไฟฟ้ามืด” หรือ “ไฟฟ้ายับ” ได้ และอีกปัญหาหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า คือ อัตราการจัดเก็บค่าไฟฟ้าที่ไม่เท่าเทียมกัน



เมื่อต้นปี พ.ศ. 2560 สื่อมวลชนรายหนึ่งได้รายงานข่าว เรื่อง ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคมีราคาแพง บนเกาะปันหยี จังหวัดพังงา โดยเฉพาะกรณีการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าจากประชาชนที่มีอัตราสูงถึงหน่วยละ 18 บาท ในขณะที่โดยทั่วไปค่าไฟฟ้ามีอัตราเพียงหน่วยละ 4-5 บาท ซึ่งสื่อมวลชนได้เรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเล็งเห็นถึงกรณีความเดือดร้อนจึงนำเรื่องนี้เข้าหารือต่อที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ในที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า “เกาะปันหยี” เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย ในปีหนึ่ง ๆ จะมีปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าว และเห็นว่าการดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าไม่ควรคำนึงเฉพาะจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยีหรือความคุ้มค่าในการลงทุนตามหลักเกณฑ์การขยายเขตไฟฟ้าในระบบปกติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรองรับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ประกอบกับปัญหาในเรื่องนี้มีมานานนับสิบปี ทั้งที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนโดยส่วนรวม จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ทราบว่า

1. เกาะปันหยี อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา เป็นเกาะขนาดเล็กตั้งอยู่ในทะเลอันดามัน บริเวณอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา แต่เป็นพื้นที่ที่ได้กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ อยู่ห่างจากแผ่นดินใหญ่ประมาณ 7 กิโลเมตร บ้านเรือนประชาชนทุกหลังยกพื้นสูงปักเสาอยู่ในทะเลสร้างในลักษณะติดต่อกันเป็นแพ มีจำนวน 322 หลังคาเรือน มีประชากรประมาณ 1,440 คน (แผนพัฒนาตำบลสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยี 2555) ปัจจุบันประชาชนบนเกาะปันหยีใช้ไฟฟ้าจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลดำเนินการโดย บริษัท นำแสงเอ็นจิเนียริง จำกัด ซึ่งต่อมาประสบภาวะขาดทุนจึงได้ประกาศยกเลิกการให้บริการกระแสไฟฟ้าบนเกาะปันหยี เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 เพื่อเป็นการแก้ปัญหา จังหวัดพังงาจึงขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพิจารณาขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี ในเบื้องต้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดหาเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลเคลื่อนที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีและให้องค์การบริหาร

ส่วนตำบลเกาะปันหยีเป็นผู้รับภาระค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล โดยเริ่มให้บริการเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 แต่ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนบนเกาะปันหยียังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องจากอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงถึงหน่วยละ 16 บาท แม้ลดลงแล้วจากอัตราเดิมที่ต้องชำระหน่วยละ 18 บาท

2. กรณีการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี พบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2540 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจ ที่เห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 ได้มีมติมอบหมายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเร่งรัดการดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยัง

เกาะปันหยีเป็นลำดับแรก โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาควางแผนการก่อสร้างระบบจำหน่ายด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน รวมถึงการพัฒนาธุรกิจและการท่องเที่ยวบนเกาะปันหยี โดยที่เกาะปันหยีตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำของอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาซึ่งได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ แรมซาร์ไซต์² ลำดับที่ 1185 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในอนุสัญญาแรมซาร์³

เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2545 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)⁴ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้

² แรมซาร์ไซต์ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนหายากหรือมีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งพบในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม มีความสำคัญระหว่างประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์และชุมชนชนประชากรทางนิเวศของ นกน้ำ และปลา

³ อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ อนุสัญญาที่จัดขึ้นที่เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกซึ่งจะต้องมีการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อนุสัญญา มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2518

⁴ Environmental Impact Assessment หรือ การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง

มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำโครงการ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้จำนวน 36,000,000 บาท

3. เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2559 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อสร้างโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาจะต้องถือปฏิบัติภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีได้มีบทบัญญัติใดที่จะพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้ออกระเบียบและกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้

อย่างไรก็ตาม “อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา” ได้รับการรับรองให้เป็นอุทยานแห่งชาติมรดกอาเซียน ภายใต้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยอุทยานมรดกแห่งอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks) เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความ

อุดมสมบูรณ์ทางนิเวศ มีความเป็นตัวแทนของภูมิภาค มีความเป็นธรรมชาติ และมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสูง ดังนั้น ในการที่จะปกเสาพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ป่าชายเลนทั้งในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างและภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ รวมถึงความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าชายเลนบริเวณนั้น และยังเป็นการทำให้ทัศนียภาพที่สวยงามตามธรรมชาติของป่าชายเลนสูญเสียไป ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบต่อคุณค่าความเป็นอุทยานมรดกแห่งอาเซียนในอนาคต อีกทั้งยังอาจเป็นประเด็นปัญหาในการเสนอแหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามันขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติได้ในภายหลัง ดังนั้น หากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการโดยที่โครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพพื้นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักกฎหมายและการจัดการอุทยานแห่งชาติ ขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้พิจารณาทบทวนศึกษารูปแบบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) หากการดำเนินการตามโครงการไม่เป็นไปตาม

แนวทางดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก็ไม่อาจอนุญาตให้ดำเนินการได้

จากข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เร่งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบความคืบหน้าของโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) โดยสรุป ดังนี้

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อยู่ระหว่างการสำรวจพื้นที่เกาะปันหยีเพื่อปรับรูปแบบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าอีกครั้ง โดยอาจปรับรูปแบบจากการวางระบบสายเคเบิลใต้น้ำ ระยะทาง 1.2 กิโลเมตร และ ปักเสาไฟฟ้าระยะทาง 7 กิโลเมตร เป็นการวางระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดซึ่งงบประมาณจะสูงขึ้นถึง 3-4 เท่า จึงอยู่ในขั้นตอนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน และจะนำเสนอผู้บริหารเพื่อขอพิจารณาอนุมัติต่อไป

โดยหากมีการปรับรูปแบบโครงการใหม่ มีประเด็นปัญหาว่า ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)⁵ หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้อยู่ระหว่างการหารือกับที่ปรึกษาโครงการ

2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รายงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวโดยสรุปว่า การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19 บัญญัติให้สามารถพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างโครงการในเขตอุทยานแห่งชาติได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด โดยให้ข้อสังเกตว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยาน

⁵ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) ประกอบด้วย การตรวจสอบข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อวางแผนเส้นทางเลือกเบื้องต้น พร้อมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นโดยวิธี IEE Impact Matrix ของแต่ละแนวทางเลือกที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของโครงการในระยะต่างๆ ต่อปัจจัยทรัพยากรทางด้านสิ่งแวดล้อม และคัดกรองปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของโครงการ เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อคัดเลือกแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยสรุปประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของพื้นที่ศึกษามาใช้ประกอบการศึกษาและออกแบบเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความเหมาะสม โดยเสนอมาตรการป้องกัน กำไร และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการศึกษาสำรวจสภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบันและผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงโครงการ

แห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนั้น ในการดำเนินโครงการควรดำเนินการในลักษณะของโครงการร่วมระหว่างหน่วยงาน และเห็นควรเปลี่ยนระบบสายส่งกระแสไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีเป็นระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดซึ่งสามารถย้ายแนวสายส่งกระแสไฟฟ้ามาอยู่ด้านขวาแนวส่งท่อประปาและวางขนานไปกับแนวท่อประปาซึ่งระยะทางโดยรวมจะสั้นลง ดังนั้น หากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพิจารณาศึกษาตามแนวทางดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อาจพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีความคืบหน้าพอสมควรแล้วก็ตาม แต่ไม่มีหลักประกันว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จและไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ดังนั้น เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะเจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และประชุมร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย จังหวัดพังงา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาพังงา องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยี รวมถึงประชาชนในพื้นที่ โดยสรุปผล

ได้ดังนี้

1. การใช้ไฟฟ้าบนเกาะปันหยี องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีเป็นผู้ดำเนินการโดยมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล จำนวนทั้งหมด 4 เครื่อง และได้รับความอนุเคราะห์จากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 2 เครื่อง แต่ในการผลิตกระแสไฟฟ้าต้องใช้ น้ำมันดีเซลในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งมีราคาแพง ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลได้ใช้งานมาเป็นเวลานาน มีสภาพเก่าจึงต้องดูแลบำรุงรักษาเป็นประจำ ทำให้มีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งในส่วนของค่าดูแลระบบ ค่าบำรุงรักษาเครื่อง และค่าน้ำมันเครื่อง ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าไฟฟ้า ส่งผลให้การจ่ายกระแสไฟฟ้ามีต้นทุนสูงจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงเพื่อให้สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะปันหยีได้

2. โครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี เป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการพิจารณาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินโครงการได้โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพิจารณาออกแบบโครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” แต่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ไม่อนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบกับพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศรูปแบบโครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” จึงอาจมีผลกระทบต่อพื้นที่ได้โดยเฉพาะด้านทัศนียภาพทางธรรมชาติ และอาจเป็นประเด็นปัญหาในการเสนอแหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามันขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติได้ในภายหลัง จึงเห็นควรที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปรับรูปแบบโครงการใหม่โดยการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีด้วย “สายเคเบิลใต้น้ำ” ทั้งหมดซึ่งหากสามารถปรับรูปแบบโครงการได้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก้อนุญาตให้ดำเนินโครงการก่อสร้างนี้ได้ โดยไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อีกครั้งหนึ่ง

3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เห็นว่า การพิจารณาปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการใหม่ต้องศึกษาความเป็นไปได้ที่จะดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีด้วยสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด โดยจะต้องศึกษารูปแบบโครงการ การประเมินโครงการ และประมาณการ

งบประมาณเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งอาจต้องเสนอเรื่องต่อสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง โดยคาดว่า การออกแบบโครงการจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน และหากโครงการได้รับการอนุมัติ การดำเนินการจะแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี จะทำให้ประชาชนได้ใช้ไฟฟ้าในอัตราค่าบริการตามปกติ

ในที่ประชุมเห็นว่า การดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีควรดำเนินการเป็นระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดตามความเห็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวควรมีการศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการและกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพื่อเป็นเป้าหมายของโครงการและควรเร่งรัดการดำเนินโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลา 2 ปี และในระหว่างการดำเนินโครงการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอพิจารณาหาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยีในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าควบคู่กันไปด้วย

คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในการประชุมเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 ได้มีมติเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้า

ให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) พร้อมกับกำหนดแผนการดำเนินงานโครงการ ระยะเวลารวม 3 ปี ตั้งแต่เดือนมกราคม 2560 ถึง เดือนธันวาคม 2562

และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกับจังหวัดพังงา และสถานีโทรทัศน์ไทย พีบีเอส ได้จัดโครงการ “ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกับจังหวัดเคลื่อนที่และสถานีประชาชนสัญจร จังหวัดพังงา” โดยถ่ายทอดสดผ่านรายการ “สถานีประชาชน” เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับการดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี จังหวัดพังงา ผลการเสวนาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทบทวนโครงการขยายเขตติดตั้งระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี จังหวัดพังงา ตามข้อเสนอของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยเห็นว่า การเปลี่ยนรูปแบบการก่อสร้างระบบจำหน่ายเพื่อจ่ายไฟให้เกาะปันหยี จากเดิมแบบสายเคเบิลอากาศพันเกลียวร่วมกับสายเคเบิลใต้น้ำเป็นสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด จะทำให้มีความมั่นคงในการจ่ายไฟสูงสามารถรองรับการจ่ายไฟได้อย่างต่อเนื่อง บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนบนเกาะปันหยี และรองรับปริมาณ

การใช้ไฟฟ้าที่คาดว่าจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุก ๆ ปี ได้มากกว่า 30 ปี รวมทั้งไม่ทำลายทัศนียภาพทางธรรมชาติและไม่กระทบต่อการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก จึงได้เสนอคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) โดยมีวงเงินลงทุนทั้งสิ้น 221 ล้านบาท

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยี โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีพิจารณาปรับลดอัตราค่าไฟฟ้า 2 ประเภท ดังนี้

- 2.1 ประเภทที่อยู่อาศัย กรณีใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 110 หน่วยต่อรอบบิล อัตราหน่วยละ 13 บาท หรือ กรณีใช้ไฟฟ้าตั้งแต่ 111 หน่วยขึ้นไป ต่อรอบบิล อัตราหน่วยละ 15 บาท แล้วแต่กรณี

- 2.2 ประเภทร้านอาหารหรืออื่น ๆ อัตราหน่วยละ 15 บาท

ซึ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนบนเกาะปันหยี

แม้กรณีปัญหาความเดือดร้อนนี้เป็นเรื่องที่มีได้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ปรากฏเป็นข่าวจากสื่อมวลชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า

เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก และรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการดังกล่าวเพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้มีนโยบายที่จะขยายเขตไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่อยู่ห่างไกลและในพื้นที่ชนบทได้มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหลังคาเรือน การขยายเขตไฟฟ้างดงกล่าวเป็นภารกิจหรือหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” แต่ถึงปัจจุบันการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยียังไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จ ทั้งที่ปัญหาในเรื่องนี้มีมานานนับสิบปีและเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยีโดยส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เห็นขอให้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้โดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2552 เปิดช่องทางให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาเรื่องได้โดยที่ไม่มีการร้องเรียนถือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมอย่างยิ่ง

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไข้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ให้การสนับสนุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีรับไปบริหารจัดการ รวมถึงได้วางแผนการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วยสายเคเบิลอากาศและสายเคเบิลใต้น้ำ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในพื้นที่เกาะปันหยี รวมถึงการพัฒนาธุรกิจและการท่องเที่ยว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2540 และวันที่ 12 ตุลาคม 2553 แต่การดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยียังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เนื่องจากเป็นพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบกับเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการโครงการดังกล่าวต้องล่าช้าและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้พิจารณาดำเนินการในฐานะหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนแบบบูรณาการ ซึ่งต่อมากลางปี พ.ศ. 2560 ส่วนภูมิภาคได้พิจารณาทบทวนการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีตามข้อเสนอของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีมติเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 พร้อมกำหนดแผนการดำเนินงานโครงการระยะเวลา 3 ปี (เดือนมกราคม 2560 ถึงเดือนธันวาคม 2562) ส่วนกรณีการบรรเทาความเดือดร้อนจากอัตราค่าไฟฟ้าบนเกาะปันหยีสูงกว่าอัตราปกติ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีโดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเกาะปันหยีได้พิจารณาปรับลดอัตราค่าไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัย หน่วยละ 13 หรือ 15 บาท แล้วแต่กรณี และประเภทร้านอาหารหรืออื่น ๆ หน่วยละ 15 บาท ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำกับและติดตามการดำเนินการตามโครงการให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้โดยขอให้รายงานผลการดำเนินงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเป็นระยะเพื่อการประสานงานและติดตามผลการดำเนินโครงการต่อไป นอกจากนี้ ได้เสนอแนะไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ต่อไปด้วย

