



สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

OFFICE OF THE PERMANENT SECRETARY FOR DEFENCE

กรอบความเห็นร่วม

บฉิรูป **ประเทศไทย**

**ด้านพลังงาน**



## คำนำ

คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติได้ดำเนินการจัดทำข้อมูล “การปฏิรูป : ด้านพลังงาน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหา และกรอบความเห็นร่วมของประชาชน สำหรับนำเสนอเป็นทางเลือกให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 นำไปใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา และเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการวางแผนการปฏิรูปด้านพลังงาน ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินงานครั้งนี้ ประกอบด้วยการทบทวนข้อมูลจากหนังสือ รายงานการวิจัย เอกสาร และบทความที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงาน รวมถึงรวบรวมข้อมูลจากประชาชน ทั้งโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และรับข้อมูลที่เสนอผ่านทางโทรศัพท์ สืออิเล็กทรอนิกส์ จดหมาย ไปรษณียบัตร และข้อคิดเห็นจากองค์กรหรือหน่วยงานที่สนใจ การปฏิรูปด้านพลังงาน จากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปสำหรับการ เสนอให้กับสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย บทนำ และ เนื้อหาหลัก ที่ครอบคลุม 4 ประเด็นหลัก ของการปฏิรูปด้านพลังงาน โดยในแต่ละประเด็นมีการกล่าวถึง สภาพปัญหา และกรอบความเห็นร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่สำคัญสำหรับการปฏิรูป ด้านพลังงานต่อไป

*คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ*

## สารบัญ

|   |    |
|---|----|
| คำนำ  | ก  |
| สารบัญ  | ข  |
| <input type="checkbox"/> บทนำ                   | 1  |
| <input type="checkbox"/> ธุรกิจพลังงาน          | 9  |
| ❖ สภาพปัญหา                                     | 9  |
| ❖ กรอบความเห็นร่วม                              | 9  |
| ➢ นโยบายต่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)            | 10 |
| ➢ ประสิทธิภาพและการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน       | 11 |
| ➢ ธรรมาภิบาลในกิจการพลังงาน                     | 12 |
| <input type="checkbox"/> โครงสร้างราคาพลังงาน   | 14 |
| ❖ สภาพปัญหา                                     | 14 |
| ❖ กรอบความเห็นร่วม                              | 14 |
| ➢ ทบทวนโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป   | 15 |
| ➢ ทบทวนการอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล และ NGV | 15 |
| ➢ ประเมินนโยบายเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง  | 15 |
| ➢ ทบทวนการใช้มาตรฐานน้ำมันยูโร 4                | 16 |

|   |    |
|---|----|
| □ การบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน  | 17 |
| ❖ สภาพปัญหา   | 17 |
| ❖ กรอบความเห็นร่วม  | 18 |
| ➢ นโยบายการจัดการ การให้สัมปทาน และอื่นๆ  | 19 |
| ➢ การอนุรักษ์พลังงาน ส่งเสริมพลังงานทางเลือกและพลังงานสะอาด                                 | 19 |
| □ การบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า   | 21 |
| ❖ สภาพปัญหา   | 21 |
| ❖ กรอบความเห็นร่วม  | 23 |
| ➢ ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศให้มีการแข่งขัน  | 23 |
| ➢ ปรับโอนการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้มาอยู่ในสังกัด<br>ของกระทรวงพลังงาน       | 23 |
| ➢ พิจารณาปรับปรุงแผนการผลิตไฟฟ้า (PDP)  | 23 |
| ➢ ทบทวนมาตรการเกี่ยวกับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน                                  | 24 |
| ➢ ส่งเสริมการกำหนดโครงสร้างรับซื้อไฟฟ้าแบบ Feed-in Tariff (FIT)<br>สำหรับกลุ่มพลังงานชีวภาพ | 24 |
| ➢ กำหนดนโยบายให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ ในเรื่องเกี่ยวกับ<br>โรงไฟฟ้าแบบใหม่            | 24 |

## □ บทนำ

“พลังงาน” นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการส่งเสริมสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนในประเทศ นอกไปจากนั้น พลังงานยังมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของประเทศทั้งทางการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคม ปัจจุบันพลังงานยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น จากบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเกือบทุกสาขา อาทิ อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง และการไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้ปริมาณการผลิตและการใช้พลังงานแสดงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฐานะทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสามารถส่งสัญญาณถึงความมั่นคงของแต่ละประเทศอีกด้วย

ด้วยสาเหตุความสำคัญดังกล่าว ความต้องการพลังงาน (*Energy Demand*) ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของพลังงานเชื้อเพลิงและพลังงานไฟฟ้า ทำให้มีความจำเป็นต้องเพิ่มอัตราการผลิตและแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ทดแทน เพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอยู่ทุกขณะ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในอดีตที่ผ่านมาหลายต่อหลายครั้งการบริหารจัดการพลังงานได้เกิดปัญหาขึ้น นำไปสู่ทั้งปัญหาวิกฤติพลังงานและปัญหาอื่นๆ อาทิ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มสูงขึ้น จนกระทบต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าไฟฟ้า ค่าโดยสาร รวมไปถึงต้นทุนในภาคอุตสาหกรรม ส่งผลในภาพรวมให้ค่าครองชีพของประชาชนพุ่งสูงขึ้น นอกไปจากนั้น ปัญหาพลังงาน ยังมีส่วนเกี่ยวข้องส่งผลกระทบต่อปัญหาสถานะโลกร้อน และปัญหามลภาวะอื่นๆ ซึ่งจนกระทั่ง

ปัจจุบัน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติต่างๆ เหล่านี้ ได้แต่ต้องยอมรับชะตากรรม โดยไม่มีสิทธิเข้าไปร่วมบริหารจัดการ รวมทั้งร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานเหล่านั้นได้เลย

สำหรับประเทศไทย ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 วิทยาการสมัยใหม่ต่างๆ ได้ถูกนำเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง รวมไปถึงการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “น้ำมัน” ซึ่งได้เริ่มเข้ามา มีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนไทย จนกระทั่งกลายมาเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง สำหรับการพัฒนาประเทศ สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนส่งเสริมความมั่นคง สวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนคนไทยในปัจจุบัน

## สภาพปัญหาของการปฏิรูปด้านพลังงาน

ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ปริมาณความต้องการและการใช้พลังงาน โดยเฉพาะน้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติมีเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะอันสั้น ส่งผลให้แหล่งพลังงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกถูกแย่งชิงและมีการใช้ประโยชน์ไปมากจนกระทั่งในช่วงปลายของศตวรรษที่ 20 ปริมาณความต้องการพลังงานเริ่มไม่สอดคล้องกับปริมาณการผลิตอย่างชัดเจน ทำให้พลังงานมีราคาสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากปริมาณการผลิตที่ลดลง กอปรกับปริมาณทรัพยากรที่ร่อยหรอลงอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าว ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศต่างๆ รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศจึงได้ร่วมกันหาแสวงหาแนวทางที่จะสร้าง “ความมั่นคงทางพลังงาน” (Energy Security) ให้เกิดขึ้นเพื่อที่จะช่วยแก้ไขและบรรเทาปัญหาวิกฤตพลังงาน ซึ่งเริ่มขยายตัวเป็นวงกว้างและมีระดับความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก พลังงานจึงกลายมาเป็นประเด็นที่ผู้คนทั่วโลก รวมทั้งรัฐบาลทุกประเทศต่างก็ต้องให้ความสนใจ

จากสรุปสถานการณ์พลังงานของประเทศไทย ในช่วงระหว่างเดือนมกราคมถึงพฤษภาคม 2557 พบว่า ประเทศไทยมีการใช้พลังงานในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2557 เพิ่มขึ้นที่อัตรา 1.1% เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2556 ที่มีปริมาณ 31,859 พันตัน เทียบเท่าน้ำมันดิบซึ่งคิดเป็นมูลค่ากว่า 797,949 ล้านบาท

ขณะที่ภาพในอนาคตของการใช้พลังงานของไทยมีข้อมูลระบุว่า จะมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นร้อยละ 3.8 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของประชากรและการลดขนาดของครัวเรือน รวมไปถึงการพัฒนาโครงสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ ของประเทศ นอกจากอัตราการใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต มูลค่าราคาพลังงาน

ก็มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน โดยมีปัจจัยมาจากราคาพลังงานฟอสซิลที่ยังคงสถานะเป็นพลังงานหลักต่อไปในอนาคตอันใกล้ โดยปัจจุบันราคาน้ำมันดิบตกอยู่ที่ประมาณ 107 ดอลลาร์ต่อบาเรล ในขณะที่แนวโน้มในระยะยาว ราคาน้ำมันดิบน่าจะเพิ่มสูงขึ้นไปอยู่ระดับ 125 ดอลลาร์ต่อบาเรล

ในส่วนของปริมาณการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศก็ยังคงมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในอนาคตโดยข้อมูลจากการประเมินปริมาณการบริโภคและการใช้กระแสไฟฟ้าของทั้งประเทศ พบว่า การบริโภคและการใช้จะเพิ่มขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยเท่ากับ 5 - 6% หรือเพิ่มขึ้นปีละ 1,350 เมกะวัตต์ ทำให้สามารถคำนวณได้ว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเท่ากับ 13,500 เมกะวัตต์ (โดยประมาณ) ซึ่งหมายความว่า ในปี พ.ศ. 2566 ทั้งประเทศไทยจะมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 13,500 เมกะวัตต์ โดยที่กระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าของไทยในปัจจุบัน มีการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงสูงถึงประมาณร้อยละ 65 - 70 ของทั้งหมด อันถือเป็นสัดส่วนที่จัดได้ว่าสูงมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาหรือประเทศในยุโรปที่มีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงหลากหลายประเภท เพื่อกระจายความเสี่ยงเฉลี่ยกันไปตามสัดส่วนของทรัพยากรที่มีอยู่ ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติโดยประมาณอยู่ที่เพียง 25 - 30% ของทั้งหมดเท่านั้น

โดยสรุป ข้อมูลการศึกษาทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนได้ผลลัพธ์ที่น่าเสนาออกมาตรงกันว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตพลังงานและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในอนาคตอันใกล้ โดยมีสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ได้แก่



สาเหตุประการที่หนึ่ง: ราคาพลังงานในประเทศไม่สะท้อนต้นทุนจริง โดยมีการอุดหนุนราคาพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลบางประเภท ทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด เกิดการใช้พลังงานสิ้นเปลืองและไม่มีประสิทธิภาพ อันเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มการใช้พลังงานทดแทนในภาคการขนส่ง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคบางส่วนที่ต้องร่วมแบกรับภาระการอุดหนุนอย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย

สาเหตุประการที่สอง: โครงสร้างการจัดการด้านพลังงานของประเทศไม่เหมาะสม ขาดการบริหารความเสี่ยงในการกระจายประเภท (Types) และที่มา (Sources) ของแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศในระยะยาว โดยมีการให้น้ำหนักการผลิตกระแสไฟฟ้าจากวัตถุดิบชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ก๊าซธรรมชาติมากเกินไปหรือในสัดส่วนที่สูง ทำให้สามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานได้โดยง่าย

สาเหตุประการที่สาม: ปัจจุบันประเทศไทยมีแหล่งพลังงานธรรมชาติไม่เพียงพอต่อการผลิตและการให้บริการแก่ภาคเอกชนและประชาชน โดยต้องพึ่งพาพลังงานประเภทต่างๆ จากต่างประเทศโดยเฉพาะปิโตรเลียม ถึงวันละประมาณ 7 แสนบาร์เรล หรือกว่าร้อยละ 63 ของการจัดหาทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศ ทำให้วิกฤตการณ์ทางด้านพลังงานของโลก สามารถส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน การคลัง รวมทั้งภาคการผลิตและบริการของเอกชนและประชาชนของประเทศไทยได้ ทั้งยังมีส่วนลดขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในเวทีโลกอีกด้วย

สาเหตุประการที่สี่: การบริหารจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ โดยมีผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คนเป็นผู้ดำเนินการและกำหนดทิศทางการจัดการด้านพลังงานของประเทศก่อให้เกิดความสับสนอย่างยิ่งต่อการ

มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐในฐานะผู้ถือหุ้น

สาเหตุประการที่ห้า: การแข่งขันกันในธุรกิจพลังงานบางส่วนมีน้อยมาก ขณะที่ธุรกิจพลังงานที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ก็ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่รัดกุมและการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพียงพอ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการพลังงาน ให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

สาเหตุประการที่หก: การแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกในธุรกิจพลังงานที่รัฐถือหุ้น โดยเฉพาะในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การลงทุนโครงการ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูง ฯลฯ อันนำไปสู่การบริหารจัดการที่ขาดธรรมาภิบาล มีการรั่วไหล และในท้ายที่สุดก็ทำให้องค์กรอ่อนแอลง จนไม่สามารถแข่งขันได้

สาเหตุประการที่เจ็ด: การจัดโครงสร้างองค์กรด้านพลังงานของประเทศมีความกระจัดกระจายสูงโดยความรับผิดชอบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวกับพลังงาน ถูกแบ่งแยกกันออกไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ผู้ประกอบการเป็นธุรกิจเพื่อความมั่นคงหรือเป็นสาธารณูปโภคอีกจำนวนหนึ่งการที่องค์กรด้านพลังงานของรัฐกระจายกันไปอยู่ในหน่วยงานต่างๆ กว่า 20 หน่วยงานใน 9 กระทรวงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายและอำนาจในการอนุญาตต่างๆ ของหน่วยงานราชการ รวมถึงกฎระเบียบที่บางครั้งถูกตีความขัดแย้งกันจนทำให้การดำเนินการต่างๆ เช่น การขออนุญาต เป็นไปอย่างล่าช้าและเกิดต้นทุนแฝงในการทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานจะมีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีอำนาจมากตามกฎหมาย แต่ก็ยังไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค

สาเหตุประการที่แปด: ประชาชนและสังคมโดยรวมไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย และถูกต้องเพียงพอ ทำให้ขาดความเชื่อมั่นและความเข้าใจในเทคโนโลยีสมัยใหม่ เกี่ยวกับกิจการพลังงานรวมทั้งการบริหารจัดการผลกระทบจากการผลิตพลังงาน เช่น เทคโนโลยี ถ่านหินสะอาด การผลิตไฟฟ้าจากขยะ การสำรวจและพัฒนาก๊าซในชั้นหินดินดาน (Shale Gas) เป็นต้น ทำให้โครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ และเป็นประโยชน์ต่อสภาวะแวดล้อมบางโครงการมีอุปสรรคในการถูกต้องด้านจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ขณะที่บางโครงการก็ไม่ได้รับการยอมรับอย่างสิ้นเชิง จนไม่สามารถดำเนินการใดๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ได้

สาเหตุประการที่เก้า: การบริหารจัดการด้านพลังงานในหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา หากได้รับความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมในการปรับแผนการผลิต รวมทั้งมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ปรับทัศนคติเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดให้แก่ประชาชนอย่างจริงจังก็จะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตพลังงานของประเทศในอนาคตมีประสิทธิภาพและเพิ่มโอกาสในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้มากขึ้น

### **ความคาดหวังในการปฏิรูปด้านพลังงานของประชาชน**

การศึกษาของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้รับข้อสรุปที่ชัดเจนว่า “ความคาดหวังของประชาชน” ที่ถือเป็นจุดมุ่งหมายหรือเหตุผลที่มีความสำคัญสูงสุดซึ่งประชาชนและสังคมทุกภาคส่วนมีความเห็นร่วมกันว่า ต้องการให้เกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้นในการปฏิรูปด้านพลังงานครั้งนี้ ได้แก่ การที่การบริหารจัดการทางด้านพลังงานของประเทศ รวมไปถึงการกำหนดนโยบายทางพลังงานของรัฐ มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส ภายใต้หลักธรรมาภิบาล มีการคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นธรรม

มีการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนกันของเจ้าหน้าที่รัฐ การแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการผูกขาดธุรกิจของกลุ่มทุนพลังงานทั้งในและต่างประเทศ อย่างจริงจัง จนกระทั่งสามารถสร้างความมั่นคงและมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ รวมทั้งพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นมีส่วนร่วมได้ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือผลเสียในระยะยาวต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ รวมไปถึงวิถีการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวม

### **กรอบความเห็นร่วมในการปฏิรูปด้านพลังงานของประชาชน**

เพื่อให้บรรลุความคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสูงสุดตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ทำการสรุปกรอบความเห็นร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับ ออกมาเป็น “แนวทางสำคัญที่เป็นความเห็นร่วมในการปฏิรูปด้านพลังงาน” โดยสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ (1) **ประเด็นธุรกิจพลังงาน** (2) **ประเด็นโครงสร้างราคาพลังงาน** (3) **ประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน** และ (4) **การบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า** ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญตามที่ จะกล่าวถึงเป็นรายประเด็นต่อไป

## □ ธุรกิจพลังงาน

### ❖ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “ธุรกิจพลังงาน” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ประกอบด้วย การขาดการแข่งขันกันในตลาดธุรกิจพลังงานอย่างเพียงพอที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการ รวมทั้งเพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยควรจะดำเนินการให้ราคาพลังงานสามารถสะท้อนอุปสงค์และอุปทานของตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง สำหรับในกรณีที่ธุรกิจพลังงานมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กรณีของท่อส่งก๊าซ หรือสายส่งไฟฟ้า การกำกับดูแลกิจการยังขาดความเข้มงวด ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ราคาพลังงานอยู่ในระดับที่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคทั้งที่เป็นภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั่วไป

### ❖ กรอบความเห็นร่วม

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “ธุรกิจพลังงาน” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปธุรกิจพลังงาน” รวมทั้งสิ้น 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่อง นโยบายต่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ประสิทธิภาพและการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน และ ธรรมภิบาลในกิจการพลังงาน โดยสามารถแยกอธิบายแต่ละเรื่องโดยสรุปได้ดังนี้

➤ นโยบายต่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความคิดเห็นร่วมสำคัญ รวม 4 วิธี คือ

✚ **กำหนดนโยบายและดำเนินการให้ ปตท. เข้าสู่ระบบตลาดแข่งขันเสรีด้านพลังงาน** โดยไม่มีสิทธิพิเศษภายใต้ฐานะรัฐวิสาหกิจในการผูกขาดใดๆ โดยเฉพาะข้อกำหนดที่ว่า หน่วยงานรัฐต้องจัดหาน้ำมันจาก ปตท. เท่านั้น รวมทั้งต้องให้ ปตท. เป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อเป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดเป็นสำคัญ

✚ **พิจารณาหาวิธีการแยกกิจการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติออกจาก ปตท.** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการส่งก๊าซสายหลักของประเทศ รวมถึงคลังก๊าซ ให้กลายเป็นองค์กรต่างหาก ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการแต่เพียงอย่างเดียว (Service Provider) โดยไม่ควรทำธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อเปิดให้มีการให้บริการใช้ระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access) อันจะทำให้ผู้ใช้มีทางเลือกในการซื้อก๊าซ


✚ **กำหนดนโยบายให้ ปตท. ลดการถือครองหุ้นในโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และกิจการพลังงานอื่นๆ** โดยจำกัดเพดานการถือครองหุ้นของ ปตท. ในแต่ละกิจการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม หรืออาจขายหุ้นทั้งหมดในบางกิจการ (เช่น โรงกลั่นบางจาก และโรงกลั่นเอสพีอาร์ซี เป็นต้น) เพื่อให้เกิดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม และทำให้กลไกตลาดเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง


✚ **ศึกษาและพิจารณานโยบายและมาตรการการถือครองหุ้นของรัฐในกิจการ ปตท. อย่างรอบคอบ** กล่าวคือ คำนึงถึงทั้งผลดีและผลเสียของการถือหุ้นของรัฐ


ในกิจการ ปตท. ระหว่างการลดการถือครองหุ้นของรัฐลงไปให้ต่ำกว่า 50% เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน ก็กับการคงการถือครองหุ้นของรัฐให้สูงกว่าระดับ 50% เพื่อรักษาอำนาจในการบริหารจัดการ อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศเป็นส่วนรวม


### ➤ ประสิทธิภาพและการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน

มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความเห็นร่วมสำคัญ รวม 3 วิธี คือ


 จัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” (องค์กรปิโตรเลียมเพื่อการพัฒนาประเทศ) ขึ้นใหม่ให้เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งจะนำมาขายหรือกระจายหุ้นเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นบริษัทเอกชนไม่ได้ โดยอาจให้มีได้มากกว่าหนึ่งบริษัท (ดังเช่นในประเทศจีน) ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกลไกในการดูแลทรัพยากรน้ำมันและปิโตรเลียมของชาติแทน ปตท.


 ปรับปรุงพัฒนากฎหมายการแข่งขันทางการค้า มิให้มีการผูกขาดหรือตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะทำให้มีการควบคุมสัดส่วนการถือครองตลาดทั้งของบริษัทต่างประเทศ บริษัท ปตท. และบริษัทในเครือ ไม่ให้เกินกว่า 30% ของมูลค่าตลาดรวมทั้งหมดในสินค้าหรือกิจการประเภทหนึ่งๆ


 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลงทุนธุรกิจพลังงานในประเทศมากขึ้น โดยให้ทั้งส่วนที่เป็นสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม หรือปรับปรุงหลักเกณฑ์การพัฒนาและก่อสร้างโครงการด้านพลังงานต่างๆ ให้เอื้ออำนวยมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างธุรกิจต่อเนื่อง สร้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนไทย รวมทั้งเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศในระยะยาวอีกด้วย


 **ธรรมาภิบาลในกิจการพลังงาน**

มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความคิดเห็นร่วมสำคัญ รวม 7 วิธี คือ

 **พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการที่ชัดเจนมิให้ข้าราชการโดยเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพลังงาน เข้าไปเป็นกรรมการ (บอร์ด) ในรัฐวิสาหกิจและบริษัทด้านพลังงาน ทั้งในระหว่างอยู่ในตำแหน่ง และหลังจากเกษียณอายุอย่างน้อย 5 ปี เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) รวมทั้งห้ามข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รับโบนัส ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม หรือผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ เพราะมีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว**

 **แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้อง ให้มีตัวแทนของภาคประชาชน และภาควิชาการเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการระดับชาติด้านพลังงานทุกชุด ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและด้านการกำกับดูแลกิจการ**

 **พิจารณาข้อเสนอที่ให้มีการจัดตั้งสภาประชาชนขึ้นเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเลียม โดยให้ตัวแทนของประชาชนมาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ รวมทั้งมีนักวิชาการที่เกี่ยวข้องเป็นองค์ประกอบสำคัญ ทั้งนี้ ต้องมีการคำนึงถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการด้านพลังงานต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้วด้วย**

 **จัดตั้งศูนย์ข้อมูล/สำนักงานสารสนเทศด้านพลังงานที่มีความเป็นอิสระและโปร่งใส** ดังตัวอย่างเช่น สำนักงานสารสนเทศด้านพลังงานของสหรัฐฯ (U.S. Energy Information Administration : EIA) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลหลักที่ถูกต้อง และเป็น



ปัจจุบัน รวมทั้งทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน อย่างสมบูรณ์และเป็นอิสระ

#### **ปรับปรุงพัฒนาบทบาทในการทำงานของคณะกรรมการกำกับ**

**กิจการพลังงาน (กกพ.)** ให้มีความเข้มแข็งในการคุ้มครองผู้บริโภค และให้เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน โดยจะต้องมีการปรับปรุงระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการ กกพ. ให้มีความโปร่งใส และมีกลไกในการถ่วงดุลของคณาธิบดี ความรู้ และประสบการณ์ของผู้สมัครที่เข้มข้นและเป็นธรรมด้วย

#### **แก้ไขกฎกระทรวงฯ เพื่อยกเลิกเงื่อนไขการขอใบอนุญาตประกอบ**

**กิจการโรงงาน (รง.๔) สำหรับกิจการพลังงาน** เนื่องจากไม่มีความจำเป็น ซ้ำซ้อน ส่งผลเสียทำให้งานด้านพลังงานเป็นไปอย่างล่าช้า และยังมีส่วนสร้างโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย ทั้งนี้ พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในการดูแลอย่างละเอียดและเข้มงวดมากกว่ากรมโรงงานฯ อยู่แล้ว

#### **ให้รัฐบาลสมัครเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกของโครงการเพื่อ**

**ความโปร่งใสในภาคอุตสาหกรรมสกัดทรัพยากร (EITI)** เพื่อสร้างความมั่นใจในข้อมูลด้านทรัพยากรพลังงานและความโปร่งใสเกี่ยวกับการสำรวจ พัฒนา และจัดหาแหล่งพลังงานของไทย

## □ โครงสร้างราคาพลังงาน

### ❖ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “โครงสร้างราคาพลังงาน” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ได้แก่ การขาดหลักแนวคิดที่เป็นพื้นฐานสากล ในการสร้างความโปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดความยั่งยืนสูงสุด ในการพิจารณาและคิดคำนวณในเรื่องเกี่ยวกับ “โครงสร้างราคาพลังงาน” ประเภทต่างๆ กล่าวคือ ไม่ได้มีการกำหนดราคาพลังงานให้มีการสะท้อนราคาต้นทุนที่แท้จริง ทั้งต้นทุนทางตรงและทางอ้อม รวมถึงความพยายามลดเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานแบบครอบจักรวาล (Universal Fuel Subsidy) และหันมาใช้วิธีการสร้างภูมิคุ้มกันเฉพาะกลุ่มให้แก่ผู้มีรายได้น้อยของสังคม เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถรักษาต้นทุนพลังงานของประเทศโดยรวมให้อยู่ในระดับต่ำสุด รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้พลังงานกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียม และทั่วถึง

### ❖ กรอบความเห็นร่วม

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “โครงสร้างราคาพลังงาน” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างราคาพลังงาน” รวม 4 วิธี คือ

### ➤ ทบทวนโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป

🇹🇭 ทบทวนโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่เทียบเท่ากับการนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Parity) ที่ใช้การอ้างอิงราคาสมมตินำเข้าจากสิงคโปร์ ซึ่งจุดประสงค์แรกเริ่มเป็นเพื่อจูงใจให้มีการพัฒนาโครงการ แต่ปัจจุบันอาจพิจารณาทบทวนการปรับลดราคาได้จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยควรเปลี่ยนมากำหนดให้ใช้ราคาจำหน่ายตามราคาที่มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างโรงกลั่น ภาครัฐ และภาคประชาชนอย่างเปิดเผยภายใต้หลักความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และให้เป็นไปตามกลไกตลาดโลก โดยให้บริษัทน้ำมันเผยแพร่รายงานต้นทุนที่แท้จริงด้วย

### ➤ ทบทวนการอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล และ NGV


🇹🇭 เนื่องจากส่งผลเสียต่อประเทศชาติ ทั้งทำให้เสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เสี่ยงงบประมาณที่สามารถนำไปพัฒนาประเทศ และยังทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงคุณค่าของพลังงานอีกด้วย โดยควรหาขั้นตอนและวิธีการปรับให้ค่อยๆ เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างไม่กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวม ขณะเดียวกันก็ต้องให้มีการคำนึงถึงการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อย อย่างเหมาะสมด้วย

### ➤ ประเมินนโยบายเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

🇹🇭 ประเมินนโยบายเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อย่างโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนเนื่องจากความจำเป็นที่ต้องคงกองทุนน้ำมันไว้ เพื่อประโยชน์ทางการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันและส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ ในทางกลับกัน การใช้จ่ายเงินกองทุนน้ำมันฯ จัดเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ผ่านการตรวจสอบจากระบบรัฐสภา ทำให้ที่ผ่านมามีการใช้ไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ เพื่อบิดเบือนโครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูปให้ไม่เป็นไป

ตามกลไกตลาดที่แท้จริง ซึ่งมีส่วนส่งผลกระทบต่อให้เกิดกับการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงานในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีการประเมินนโยบายใหม่อย่างถี่ถ้วน รอบด้าน และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

➤ **ทบทวนการใช้มาตรฐานน้ำมันยูโร 4**

 ทบทวนการใช้มาตรฐานน้ำมันยูโร 4 ที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับการใช้มาตรฐานเดียวกันกับกลุ่มประเทศอาเซียน (ยูโร 2) เนื่องจากถึงแม้การใช้มาตรฐานน้ำมันระดับสูง (ยูโร 4) จะก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายต่อประชาชน รวมทั้งยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าของประเทศที่มุ่งลดมลพิษ และยังเป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องของคุณภาพและการรักษาพยาบาลของประชาชนอีกด้วย

## □ การบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน

### ❖ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ประกอบด้วย การขาดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดหาและนโยบายสัมปทานการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่จะเป็นกลไกสำคัญในการดูแลทรัพยากรน้ำมันและปิโตรเลียมของชาติ การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพลังงาน การบริหารจัดการและดูแลทรัพย์สินสาธารณะที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการพลังงานไปจนถึงการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในด้านพลังงานไปสู่ประชาชน เพื่อให้สามารถที่จะทำงานประสานกัน ทำให้มีการวางแผนพลังงานร่วมกันทั้งในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นได้

ภายใต้ปัญหาอุปสรรค และโอกาสเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน ในภาพรวมดังกล่าว พลังงานหมุนเวียน จะเป็นอีกหนึ่งทางเลือกสำหรับการจัดการพลังงานในอนาคต เนื่องจากเป็นการนำทรัพยากรในประเทศ หรือในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ นอกจากนั้น พลังงานหมุนเวียนยังหนุนให้เกิดการจัดการพลังงานท้องถิ่น อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระการจัดการพลังงานจากการรวมศูนย์ มาเป็นการร่วมรับผิดชอบในการจัดการพลังงาน ซึ่งเป็นการหนุนเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจด้านการจัดการพลังงานที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การที่จะบริหารและจัดการทรัพยากรพลังงานให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง จำเป็นจะต้องมีการวางระบบในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม


และปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องด้วยความตั้งใจ เข้าใจ สนใจ และร่วมใจกันของทุกฝ่าย นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดที่ต้องมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย มอบหมายงาน ให้ผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งกำหนดแผนงาน และติดตามควบคุมการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ตลอดไป องค์กรประกอบในการบริหารและจัดการที่จะทำให้ เกิดผลจริงๆ นั้น จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบโครงการที่มีความรู้และความเข้าใจในภาพรวมถึง ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงานอย่างแท้จริง พร้อมทั้งมีการ ถ่ายทอดความรู้และทัศนคติต่างๆ สู่บุคคลอื่นๆ ทั้งทั้งองค์กร รวมถึงประชาชนทั่วไปในสังคม เนื่องด้วยทรัพยากรพลังงานถือเป็นทรัพย์สินสมบัติสาธารณะของคนทุกคนในประเทศ จึงถือเป็นหน้าที่ร่วมของคนทุกคนในประเทศ ที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์สุขสาธารณะ อย่างยั่งยืนของประเทศชาติ


#### ❖ *กรอบความเห็นร่วม*

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรพลังงาน” รวม 2 เรื่อง ได้แก่ เรื่อง **นโยบายการจัดการ การให้สัมปทาน และอื่นๆรวมทั้งการอนุรักษ์พลังงาน ส่งเสริมพลังงานทางเลือกและพลังงานสะอาด** โดยสามารถแยกอธิบายแต่ละเรื่องโดยสรุป ได้ดังนี้

➤ นโยบายการจัดการ การให้สัมปทาน และอื่นๆ


มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความคิดเห็นร่วมสำคัญ รวม 2 วิธี คือ


 **แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ.2514** ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และออกกฎหมายฉบับใหม่แทน โดยกำหนดให้ปิโตรเลียมทั้งที่อยู่ใต้ดินและที่ถูกขุดขึ้นมา เป็นของรัฐ ซึ่งการนำมาใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนเท่านั้น


 **ปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับระบบการใช้สิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับแหล่งปิโตรเลียมแต่ละแหล่ง** ทั้ง “ระบบสัมปทาน” แบบเดิม และ “ระบบแบ่งปันผลผลิต” (Production Sharing Contract : PSC) หรือ “ระบบสัญญาจ้างบริการ” ที่อาจมีเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยสามารถใช้วิธีการประมูลซึ่งหลายประเทศโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มาเลเซีย มีการใช้ระบบนี้อยู่ ทั้งนี้ ในระหว่างการปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว จะต้องมีการพิจารณารายละเอียดการต่อสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมที่ใกล้จะหมดอายุ รวมทั้งการให้สัมปทานสำหรับแปลงสัมปทานใหม่ (รอบที่ 21) อย่างรอบคอบ


➤ การอนุรักษ์พลังงาน ส่งเสริมพลังงานทางเลือกและพลังงานสะอาด


มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความคิดเห็นร่วมสำคัญ รวม 6 วิธี คือ


 **แก้ไข พ.ร.บ.การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน** เพื่อให้สามารถเร่งกำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงานขั้นต่ำของเครื่องจักร อุปกรณ์ และอาคาร ให้มีประสิทธิภาพและมีความเข้มข้นมากขึ้น

 **จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม** โดยใช้หลักการเช่นเดียวกับกองทุนโรงไฟฟ้าที่แบ่งส่วนหนึ่งของรายได้เข้ากองทุน เพื่อนำเงินมาพัฒนาสังคมและชุมชนที่กิจการพลังงานตั้งอยู่ รวมทั้งดูแลคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงพัฒนาการศึกษาให้กับชุมชน อันจะเป็นการตอบแทนสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

 **ให้การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยพัฒนาด้านพลังงาน** โดยให้ภาครัฐจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งต้องให้รัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนด้านพลังงานมีการจัดสรรงบประมาณให้มีการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงาน พลังงานทดแทน รวมไปถึงการพัฒนาบุคลากรด้านพลังงานในทุกๆ ระดับ อย่างจริงจัง ต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการนำไปใช้งานจริงเป็นสำคัญ

 **ออก พ.ร.บ.สนับสนุนพลังงานหมุนเวียน และกระจายอำนาจการจัดการให้กับจังหวัด** รวมทั้งกำหนดให้มีการเพิ่มอัตราการจ้างงานจากการลงทุน และการดำเนินงานระบบพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดและยั่งยืนเพิ่มขึ้นด้วย

 **จัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาศักยภาพและเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน** โดยให้มีการจัดตั้งขึ้นในทุกๆ จังหวัด และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนกองทุน รวมทั้งให้มีการนำผลงานวิจัยศึกษาของกองทุนไปประยุกต์ใช้จริงอย่างเป็นรูปธรรมด้วย

 **จัดตั้งคณะกรรมการอิสระด้านพลังงานหมุนเวียน** โดยให้แยกออกมาจากชุดที่ดูแลพลังงานฟอสซิลเดิม เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและดำเนินงานด้านต่างๆ อย่างแท้จริง



## □ การบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า

### ❖ สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นถึงปีละกว่า 1,300 เมกะวัตต์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าสูงถึง 13,500 เมกะวัตต์ (โดยประมาณ) ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้สามารถมั่นใจได้ว่าระบบไฟฟ้าของประเทศจะสามารถรองรับความต้องการทั้งต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตของสังคมโดยรวมได้อย่างเพียงพอและมีความมั่นคงตลอดเวลา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการแสวงหาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการและผลิตพลังงานไฟฟ้าใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

ในห้วงที่ผ่านมา สภาพปัญหาสำคัญในการแสวงหาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการและผลิตพลังงานไฟฟ้าใหม่ของประเทศไทย ประกอบด้วย การคัดค้านและต่อต้านของชุมชนและประชาสังคมบางกลุ่มในทุกพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา โดยประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นสาเหตุในการคัดค้าน ได้แก่ เรื่องของมลภาวะ และเรื่องความกังวลเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีสำหรับกรณีของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ข้อสรุปที่มักจะมีเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ใดก็คือ เรื่องของความต้องการที่จะให้ภาครัฐพัฒนาโรงไฟฟ้าใหม่จากพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น โดยไม่ยอมรับการพัฒนาโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงหลักอื่นใดโดยเด็ดขาด

จากประเด็นดังกล่าวทำให้อาจประเมินได้ว่า ปัญหาพื้นฐานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาการบริหารจัดการและผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศก็คือ การที่ชุมชนและสังคม

บางส่วนยังมีความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงของประเทศอย่างไม่ถูกต้อง และครบถ้วนดึ้นัก


ทั้งนี้ กรอบแนวคิดในการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศโดยทั่วไปจำเป็นต้องครอบคลุมปัจจัยหลักๆ อย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก ศักยภาพของแหล่งพลังงานทั้งพลังงานหลักและพลังงานเสริม ประการที่สอง การเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบไฟฟ้า ประการที่สาม ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ประการที่สี่ การกระจายความเสี่ยงด้านสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ที่เหมาะสม และประการที่ห้า ปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต เพื่อให้มีอัตราค่าไฟฟ้าที่ไม่แพงเกินไป

ด้วยเหตุทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น การปฏิรูปการบริหารจัดการและการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความชัดเจนของทิศทางและนโยบายด้านพลังงานที่เป็นรูปธรรมของรัฐบาล การสนับสนุนของทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ความเข้าใจและการยอมรับของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคประชาชน รวมไปถึงกระบวนการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจทางเลือกที่เหมาะสมของการพัฒนาโครงการ โดยมีพื้นฐานสำคัญอยู่บนหลักการและเหตุผลที่ต้องทำให้อัตราค่าไฟฟ้ามีความเหมาะสม สามารถสนับสนุนส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางด้านต่างๆ ของประเทศโดยรวมได้


### ❖ *กรอบความเห็นร่วม*

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปการบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า” ได้รวม 6 วิธี คือ


#### ➤ *ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศให้มีการแข่งขัน*

 โดยให้ประชาชนมีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้าใช้ อันจะทำให้ค่าไฟฟ้าสะท้อนการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของกิจการไฟฟ้าอย่างแท้จริง


#### ➤ *ปรับโอนการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงพลังงาน*

 ปรับโอนการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงพลังงาน เช่นเดียวกับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจการไฟฟ้า และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางพลังงานที่จำเป็นสำหรับอนาคต


#### ➤ *ทบทวนแผนการผลิตไฟฟ้า (PDP) ใหม่*

 ทบทวนแผนการผลิตไฟฟ้า (PDP) ใหม่ ให้มั่นใจว่าแผนการสร้างโรงไฟฟ้าเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อความจำเป็นจริงๆ และมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากภาครัฐและจากภาคเอกชนที่สมดุล รวมทั้งมีสัดส่วนของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าแต่ละชนิดอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการผลิตไฟฟ้าอย่างยั่งยืน


➤ ทบทวนมาตรการเกี่ยวกับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

 กำหนดมาตรการกำจัด/ลดอุปสรรคการขออนุญาตจากภาครัฐ ในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กและเล็กมาก (SPP/VSPP) โดยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการที่เปิดกว้าง โปร่งใส และจัดการเลือกปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย

➤ พิจารณาส่งเสริมการกำหนดโครงสร้างราคารับซื้อไฟฟ้าแบบ Feed-in Tariff (FIT) สำหรับกลุ่มพลังงานชีวภาพ

 พิจารณาส่งเสริมการกำหนดโครงสร้างราคารับซื้อไฟฟ้าแบบ Feed-in Tariff (FIT) สำหรับกลุ่มพลังงานชีวภาพให้เหมาะสม โดยต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามต้นทุนการผลิต และมีผลตอบแทนจูงใจพอสมควร เช่น ร้อยละ 12 ในอายุโครงการ 25 ปี เป็นต้น

➤ กำหนดนโยบายให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ ในเรื่องเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าแบบใหม่

 กำหนดนโยบายให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ให้กับสังคมและประชาชนอย่างจริงจัง ในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการสร้างโรงไฟฟ้าแบบใหม่ทั้งที่เป็นโรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาด โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และโรงไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทนอื่นๆ เช่น แสงอาทิตย์ ลม ชีวภาพ และชีวมวล เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า และวางแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าให้กับประเทศในระยะยาว

\*\*\*\*\*



คณะรักษาความสงบแห่งชาติ