LDI Booklet ๙

# การปฏิรูประบบพลังงาน

## ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

LDI
Booklet
๑๙



# การปฏิรูประบบพลังงาน

ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย



# การปฏิรูประบบพลังงาน

**ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย**


**บรรณาธิการ** พลเดช ปิ่นประทีป

**ผู้เรียบเรียง** การัณย์ อินทะกูล

**ออกแบบปก** บันลือ กุณรักษ์

**พิมพ์ครั้งแรก** มิถุนายน ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

**พิมพ์ครั้งสอง** ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

**พิมพ์ที่** บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด
เลขที่ ๕๙/๔ ซอยวัดพระเงิน
ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลบางม่วง
อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙

**พิมพ์โดย** โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย
Thailand Development Forum (TD Forum)
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
เลขที่ ๖๙๓ ถนนบำรุงเมือง
เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒
โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓
www.ldinet.org

**สนับสนุนการพิมพ์** สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
มูลนิธิสยามกัมมาจล
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

# คำนำ (พิมพ์ครั้งแรก)

ปัญหาพลังงานเป็นประเด็นร้อนที่ก่อตัวล่วงหน้ามาหลายปีแล้ว ก่อนที่จะได้รับการจุดประกายและบ่มเพาะจนกลายเป็นกระแสเรียกร้องทางสังคมขนาดใหญ่ในช่วงของการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลของมวลมหาประชาชนและ กปปส.

กลุ่มเคลื่อนไหวปฏิรูปพลังงานที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายในช่วงที่ผ่านมาต่างมีชุดข้อมูลความรู้ แนวความคิดและข้อเสนอเชิงนโยบายในการเปลี่ยนแปลงทั้งสนับสนุนและต่อต้าน ซึ่งได้ก่อให้เกิดการโต้เถียงสาธารณะที่แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง

เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนสังคมโดยใช้วิชาการความรู้อย่างเหมาะสมเพียงพอ (Academic Social Process) คณะทำงานวิชาการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้พยายามรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอการปฏิรูปพลังงาน ซึ่งเครือข่ายที่มีศักยภาพทั้งหลายได้เผยแพร่ออกมาผ่านสื่อมวลชน เว็บไซต์ เวทีวิชาการ และเอกสารทางวิชาการเท่าที่จะหาได้ ซึ่งพบว่ามีประเด็นสำคัญที่ต้องการกระบวนการและกลไกในการหาข้อยุติ อันนำไปสู่การตัดสินใจและดำเนินการทางนโยบายต่อไป ได้แก่ ประเด็นกลไกการจัดการทรัพยากรพลังงานและปิโตรเลียม, ประเด็นนโยบายต่อ ปตท., ปัญหาธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมด้านพลังงาน, ประเด็นโครงสร้างราคาพลังงาน และประเด็นการปฏิรูปพลังงานหมุนเวียน-พลังงานทางเลือก

หนังสือ “ปฏิรูประบบพลังงานเพื่อความยั่งยืน : ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย” เล่มนี้เป็นเอกสารหลักที่ใช้ประกอบการประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และขับเคลื่อนสังคมไทยในกระแสการปฏิรูป คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้สนใจบ้างตามสมควร

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

# คำนำ (พิมพ์ครั้งที่สอง)

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน(คปร.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุดนพ.ประเวศ วะสี(คสป.) ซึ่งเป็นไปตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็นับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน

๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร

๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง

๙. ปฏิรูประบบพลังงาน

๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม

๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา

๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามารับภารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำ โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแด่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

# สารบัญ


หน้า

คำนำ

๑ สถานการณ์และแนวโน้ม ๗

๒ นโยบายพลังงานของรัฐไทย ๑๑

๓ ข้อเท็จจริงด้านพลังงานและปิโตรเลียม ๑๖

๔ ปัญหาราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ : ข้อกังขาจากภาคประชาชน ๒๔

๕ สัมปทานหรือแบ่งปันผลผลิต : ทางเลือกการจัดการทรัพยากรพลังงาน ๒๗

๖ โครงสร้างราคาและกองทุนน้ำมัน ๓๑

๗ ผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำกับดูแลพลังงาน ๓๖

๘ พลังงานหมุนเวียน ๓๘

๙ ปัญหาการปฏิรูปพลังงานทางเลือก ๔๕

๑๐ จัดการพลังงานทางเลือก : ข้อเสนอจากสมัชชาปฏิรูป ๔๘

๑๑ สร้างธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน : ข้อเสนอจากกรรมาธิการวุฒิสภา ๕๓

๑๒ รื้อโครงสร้างราคา เพิ่มการแข่งขัน ค้าทวงคืน ปตท. : ข้อเสนอจากกลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน ๕๙

๑๓ ปรับใหญ่ระบบพลังงานไทย : ข้อเสนอจากกลุ่มพลังทางสังคม ๖๗

๑๔ ข้อเสนอการปฏิรูปพลังงานไทย จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๗๕

๑๕ สรุปกรอบประเด็นการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อความยั่งยืน ๗๙

๑๖ เอกสารอ้างอิง ๘๗

# ๑
# สถานการณ์และแนวโน้ม

## ๑. สถานการณ์ทั่วไป

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พลังงานเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมดังกล่าวทำให้ความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นพลังงานเชื้อเพลิงหรือพลังงานไฟฟ้าเพื่อในกิจกรรมต่างๆมากมาย แต่เนื่องจากความต้องการใช้พลังงานมีมากขึ้นทำให้ต้องมีการเพิ่มการผลิตพลังงานและหาแหล่งพลังงานใหม่ทดแทนเพื่อตอบสนองความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นทุกขณะเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

แต่ทว่าในหลายครั้งการบริหารจัดการพลังงานมีปัญหา ทำให้เกิดวิกฤติด้านพลังงานขึ้น เช่น ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นเป็นผลทำให้ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้น ค่าไฟฟ้า ค่าโดยสาร และเป็นการเพิ่มต้นทุนในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น และในแง่ของสภาพแวดล้อมทำให้เกิดผลสภาวะโลกร้อน มลภาวะ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องยอมรับชะตากรรม ไม่มีสิทธิ์ร่วมเข้าไปจัดการและร่วมรับผิดชอบในการจัดการพลังงานเหล่านั้นได้เลย ประชาชนมีฐานะเป็นเพียง **“ผู้ใช้พลังงาน”**

การจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่กี่คนเป็นผู้จัดการ และกำหนดทิศทางการจัดการพลังงานเท่านั้น ในขณะที่การจัดการก็มุ่งในการหา **“พลังงานทดแทน”** ไม่ว่าจะเป็น

แหล่งก๊าซธรรมชาติ แหล่งถ่านหิน และก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพิ่มขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป ทำให้มูลค่าของพลังงานทดแทนสูงขึ้นตามกาลเวลา

ทั้งยังมีข้อกังขามากมาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านพลังงาน ว่าทำเพื่อประชาชนหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาปิโตรเลียมโดยอ้างอิงตลาดโลก ทั้งที่ผลิตในประเทศไทย สิ่งที่คิดว่าควรจะถูกกว่ากลับไปอ้างอิงราคาตลาดโลก เช่นกรณี ปิโตรเลียมที่ประเทศไทยอิงราคามาตรฐานของประเทศสิงคโปร์ หรือก๊าซ LPG ที่ตลาดโลกมีราคาถูก แต่ประเทศไทยกลับเลือกที่จะอิงกับราคาพลังงานอีกประเภทที่ราคาสูงกว่า

อีกทั้งการคิดมูลค่าเพิ่มจากราคาน้ำมัน เพื่อเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน ที่มีเสียงสะท้อนว่าที่ผ่านมาก็ไม่ได้ใช้เงินกองทุนน้ำมันเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากการผันผวนของราคาน้ำมันซักเท่าไร หรือข้อสงสัยเรื่องคณะบุคคลที่มากำกับดูแลนโยบายพลังงาน ว่าทำเพื่อประเทศชาติจริงหรือไม่

จากข้อกังขาทั้งหมด จึงได้มีแนวคิดในการปฏิรูประบบพลังงานในสองแนวทางคือ ๑) แก้ไขในนโยบาย ตัวบทกฎหมาย และเสริมสร้างธรรมภิบาล ๒) แนวทางในการกระจายอำนาจการจัดการด้านพลังงานให้กับท้องถิ่น

การจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นต้องทำการปฏิรูประบบพลังงานใหม่ ให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในด้านพลังงานสู่ประชาชน โดยสามารถที่จะทำงานประสานกันเพื่อการวางแผนพลังงานร่วมกันในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น โดยภายใต้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว **“พลังงานหมุนเวียน”** จึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกสำหรับการจัดการพลังงานในอนาคต เพราะเป็นการนำทรัพยากรในประเทศหรือในท้องถิ่นมาใช้เป็นพลังงาน นอกจากนั้นพลังงานงานหมุนเวียนยังหนุนให้เกิดการจัดการพลังงานในท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระการจัดการพลังงานจากการรวมศูนย์มาเป็นการร่วมรับผิดชอบในการจัดการพลังงานจึงเป็นการหนุนเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจด้านการจัดการพลังงานอย่างหนึ่ง

## ๒. สถานการณ์การใช้พลังงานปี ๒๕๕๖

***มีการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นปี ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้น ๑.๒%*** เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๕ โดยอยู่ที่ระดับ ๒,๐๐๕ พันบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนในการใช้มากที่สุดประมาณ ๔๖% มีการใช้เพิ่มขึ้น ๓.๒% การใช้น้ำมันมีสัดส่วนรองลงมาคือ ๓๖% มีการใช้เพิ่มขึ้น ๒.๖% ส่วนการใช้ถ่านหิน/ลิกไนต์มีสัดส่วนการใช้ที่ ๑๖% มีการใช้ลดลง ๔.๔% และการใช้ไฟฟ้าพลังงานน้ำ/พลังงานไฟฟ้า มีการใช้ลดลง ๑๕.๗%

***การผลิตในปี ๒๕๕๖ มีการผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์เพิ่มขึ้นเล็กน้อย*** เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๕ เพิ่มขึ้น ๐.๒% โดยอยู่ที่ระดับ ๑,๐๘๓ พันบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน ในขณะที่การนำเข้าพลังงานเพิ่มขึ้น ๔.๔% อยู่ที่ ระดับ ๑,๑๒๗ พันบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยการนำเข้าพลังงานคิดเป็น ๕๖% ของการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น

***มูลค่าการใช้พลังงานในปี ๒๕๕๖ มีมูลค่าประมาณ ๒.๑๓ ล้านล้านบาท*** เพิ่มขึ้นจากปีก่อนประมาณ ๑.๔% โดยการใช้น้ำมันสำเร็จรูป ไฟฟ้า และพลังงานทดแทน มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินลิกไนต์ มีมูลค่าลดลง ทั้งนี้การใช้น้ำมันสำเร็จรูปมีมูลค่าการใช้สูงสุด โดยมีมูลค่าการใช้เพิ่มขึ้น ๑.๐% ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ๓.๒% และพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น ๖.๖% ส่วนมูลค่าการใช้ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน/ลิกไนต์ ลดลง ๑.๒ และ ๑๙.๙% ตามลำดับ

***และมูลค่าการนำเข้ามีมูลค่ารวมประมาณ ๑.๔๒ ล้านล้านบาท*** ลดลงจากปี ๒๕๕๕ ประมาณ ๒.๐% โดยมีมูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบมีสัดส่วนมากที่สุดคิดเป็น ๗๖% มีมูลค่าการนำเข้าลดลง ๓.๘% เนื่องจากน้ำมันดิบในตลาดโลกมีการปรับตัวลดลง ส่วนมูลค่าการนำเข้าก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว (LPG) มีสัดส่วนรองลงมาคือคิดเป็น ๑๐% มีมูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้น ๔.๗%

## ๓. แนวโน้มการใช้พลังงานในอนาคต

ภาพในอนาคตของการใช้พลังงานของไทย **มีความต้องการใช้พลังงานสูงขึ้น**แม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเศรษฐกิจที่เติบโตร้อยละ ๓.๘ ต่อปี การเพิ่มขึ้นของประชากรและการลดขนาดของครัวเรือน และการพัฒนาโครงสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ ของประเทศ นอกจากอัตราการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต พลังงานก็จะมีมูลค่าสูงขึ้นโดยมีปัจจัยจากราคาพลังงานฟอสซิลที่ยังคงเป็นพลังงานหลักในอนาคต ซึ่งในปัจจุบันราคาน้ำมันดิบอยู่ที่ ราวๆ ๑๐๗ ดอลล่าร์ต่อบาเรล ในขณะที่ระยะยาวมีแนวโน้มแตะระดับ ๑๒๕ ดอลล่าร์ต่อบาเรล รวมทั้งเพิ่มอัตราการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการในอนาคต

# ๒

# นโยบายพลังงานของรัฐไทย

## ๑. นโยบายพลังงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ นั้นมีนโยบายเกี่ยวกับพลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพ และยั่งยืน มีความมั่นคงทางพลังงาน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ

มียุทธศาสตร์ในการพัฒนา ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารและพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน โดยส่งเสริมการนำวัตถุดิบทางการเกษตรที่ผลิตได้ในชุมชนและที่เหลือใช้จากการเกษตรมาผลิตเป็นพลังงานทดแทนในชุมชน

การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งของภาคการเกษตร ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานที่ได้จากพืชพลังงาน จัดให้มีการบริหารจัดการสินค้าการเกษตรที่ใช้เป็นทั้งอาหารและพลังงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้พลังงานชีวภาพที่เกี่ยวเนื่องกับภาคการเกษตรและบริการ จัดให้มีกลไกกำกับดูแลโครงสร้างราคาของพลังงานชีวภาพ และปลูกจิตสำนึกในการใช้พลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

## ๒. นโยบายพลังงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์

สรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงาน ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔

๑) ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศ ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์ เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจพลังงานของภูมิภาค โดยใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิยุทธศาสตร์

๒) สร้างเสริมความมั่นคงทางพลังงาน โดยแสวงหาและ พัฒนาแหล่งพลังงานและระบบไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งให้มีการกระจาย แหล่งและประเภทพลังงานให้มีความหลากหลาย เหมาะสม และยั่งยืน

๓) กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรม และมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับบทบาทกองทุนน้ำมันให้เป็นกองทุนสำหรับการรักษาเสถียรภาพราคา ส่วนการชดเชยราคานั้นจะดำเนินการอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม ส่งเสริม ให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นในภาคขนส่ง และส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลในภาคครัวเรือน

๔) ส่งเสริมการผลิต การใช้ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก โดยตั้งเป้าหมายให้สามารถทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลได้อย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ภายใน ๑๐ ปี ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร

๕) ส่งเสริมและผลักดันการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มรูปแบบ โดยลดระดับการใช้พลังงานต่อผลผลิตลงร้อยละ ๒๕ ภายใน ๒๐ ปี และมีการพัฒนาอย่างครบวงจร ส่งเสริมการใช้อุปกรณ์และอาคารสถานที่ที่มีประสิทธิภาพสูง ส่งเสริมกลไกการพัฒนาพลังงานที่สะอาดเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกและแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน สร้างจิตสำนึกของผู้บริโภคในการใช้พลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพให้เป็นระบบ จริงจังและต่อเนื่องทั้งภาคการผลิต ภาคการขนส่ง และภาคครัวเรือน

## ๓. นโยบายพลังงานภายใต้กรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติและกระทรวงพลังงาน

### ๑) แผนพัฒนาพลังงานทดแทน ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๖๕)

การจัดทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทน ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๕) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศใช้พลังงานทดแทนเป็นพลังงานทางเลือกทดแทนการนำเข้าน้ำมัน เพิ่มความมั่นใจในการจัดหาพลังงานให้ประเทศ ส่งเสริมการใช้พลังงานรูปแบบชุมชนสีเขียวแบบครบวงจร สนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในประเทศ และส่งเสริมการวิจัย พัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทนประสิทธิภาพสูง โดยกำหนดเป้าประสงค์ในการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนให้เป็นร้อยละ ๒๐ ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายของประเทศภายในปี ๒๕๖๕

แผนการดำเนินการแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่

- **ระยะสั้น (๒๕๕๑-๒๕๕๔)** มุ่งเน้นการส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่ได้รับการยอมรับแล้ว (Proven technologies) และมีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งพลังงานทดแทนได้สูง เช่น เชื้อเพลิงชีวภาพ การผลิตไฟฟ้าและความร้อนจากชีวมวล ก๊าซชีวภาพ เอ็นจีวี โดยใช้มาตรการสนับสนุนทางด้านการเงินเต็มรูปแบบ

- **ระยะกลาง (๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)** ส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนและสนับสนุนการพัฒนาต้นแบบเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ เช่นการผลิตเอทานอลและไบโอดีเซลจากสาหร่าย การผลิตน้ำมันจากชีวมวลและเชื้อเพลิงไฮโดรเจน ให้มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตพลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพ การพัฒนาต้นแบบ Green City และการสร้างความเข้มแข็งของการผลิตพลังงานทดแทนในระดับชุมชน

- **ระยะยาว (๒๕๖๐ - ๒๕๖๕)** ส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานใหม่ๆ ที่มีความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์ การขยายผล Green City และพลังงานชุมชน ร่วมถึงการสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์การส่งออกเชื้อเพลิงชีวภาพและพลังงานทดแทนในภูมิภาคอาเซียน

### ๒) แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๗๓ (PDP ๒๐ ปี)

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๗๓ เป็นแผนที่พยากรณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าและเตรียมกำลังสำรองการผลิตไฟฟ้าให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านพลังงานทั้งในประเทศและโลกในแต่ละขณะ ดังนั้น แผนจึงอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมโดยเน้นความมั่นคงของระบบไฟฟ้าเป็นหลัก

สำหรับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๗๓ ได้มีการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้ากรณีฐานจากแผนทางเลือก ๓ กรณี คือ

- ทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์ที่สูง
- ทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์กรณีฐาน
- ทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์กรณีฐาน ซึ่งมีปริมาณพลังงานหมุนเวียนสูง

และกำหนดกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองที่เหมาะสมไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ รวมทั้งกำหนดการใช้เชื้อเพลิงที่นำมาผลิตไฟฟ้าโดยลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติและเพิ่มแหล่งเชื้อเพลิงอื่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยในปี ๒๕๗๓ กำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งเชื้อเพลิงอื่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยในปี ๒๕๗๓ กำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานต่างๆ ดังนี้

- พลังงานหมุนเวียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕
- พลังงานนิวเคลียร์ไม่เกินร้อยละ ๑๐
- ซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านไม่เกินร้อยละ ๒๕
- โรงไฟฟ้าถ่านหินเท่าที่จำเป็น เพื่อลดปัญหาภาวะเรือนกระจก รวมทั้งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด

**๓) แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ๒๕% ใน ๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๖๔)**

เพื่อให้พลังงานทดแทนเป็นหนึ่งในพลังงานหลักของประเทศ เพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงาน ส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชนในรูปแบบชุมชนสีเขียวครบวงจร สนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในประเทศ นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้พลังงานทดแทนที่ผลิตในไทยสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

ในแผนนี้ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดทำ roadmap เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ๒๕% ใน ๑๐ ปี ใน ๖ ประเด็นคือ

- การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนอย่างกว้างขวาง
- การปรับมาตรการจูงใจสำหรับการลงทุนจากภาคเอกชนให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- การแก้ไขกฎหมาย และกฎระเบียบที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานทดแทน
- การปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบสายส่ง สายจำหน่ายไฟฟ้ารวมทั้งการพัฒนาสู่ระบบ Smart Grid
- การประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาชน
- การส่งเสริมให้งานวิจัยเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานทดแทนแบบครบวงจร

# ๓

# ข้อเท็จจริงด้านพลังงานและปิโตรเลียม

ท่ามกลางการโต้แย้งทางด้านทิศทางนโยบายพลังงานของชาติ ได้มีข้อมูลที่ฝ่ายต่างๆ หยิบยกขึ้นมาใช้อ้างอิงสนับสนุนแนวคิดของตนมากมาย ต่อไปนี้คือข้อมูลและข้อเท็จจริงบางประการจากภาครัฐทั้งในส่วนของกระทรวงพลังงาน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และจากสถาบันทางวิชาการ คือคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ข้อเท็จจริงด้านปิโตรเลียม[๑]

### ๑. ข้อเท็จจริงด้านแก๊ส (LPG)

#### ๑) LPG มีคุณค่ามากกว่าเป็นแค่เชื้อเพลิง

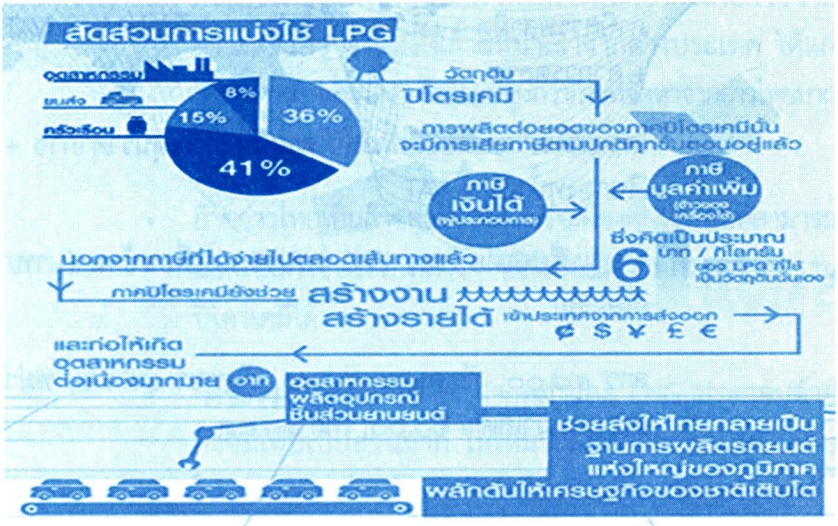
- LPG หากนำมาใช้เป็นเพียงแค่**เชื้อเพลิง** นับวันก็มีแต่จะหมดไปเพียงอย่างเดียว แต่ถ้านำมาใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้น**ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี**ซึ่งเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมต่อเนื่องก็จะสามารถผลิตเป็นข้าวของเครื่องใช้อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน ซึ่งข้าวของเหล่านี้ใช้งานได้เป็นเวลานาน ใช้ได้หลายครั้ง คงทนถาวรใช้ไปได้เรื่อยๆ ไม่รู้จบ และยังแปรรูปนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีกด้วย




[๑] http://www.pttplc.com/th/Media-Center/ptt-hot-issue/Pages/gas-issue.aspx

### ๒) การนำ LPG มาใช้ในภาคปิโตรเคมีจะคุ้มค่าได้อย่างไร

- ภาคปิโตรเคมีมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรธรรมชาติได้หลายเท่า ปี ๒๕๕๔ ภาคปิโตรเคมีสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกสูงถึง ๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และมีมูลค่าถึง ๖.๓% ของ GDP และสร้างงานมากกว่า ๕ แสนคน จึงควรมีการจัดสรรให้เกิดสมดุลของการใช้ LPG ในภาคส่วนต่างๆ




### ๓) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง LPG และปิโตรเคมี

- กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาเชื้อเพลิงไม่ให้มีการขึ้นลงอย่างสวิงสวายจนผู้บริโภคได้รับผลกระทบปรับตัวตามไม่ทัน ซึ่งผู้บริโภคที่ต้องจ่ายให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง คือผู้ที่ใช้น้ำมันเบนซิน ดีเซล และแก๊สโซฮอล หมายความว่าคนเหล่านี้ใจดีให้ความช่วยเหลือผู้ใช้ LPG ด้วย แต่ภาคปิโตรเคมีใช้ LPG เป็นวัตถุดิบสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ราคาที่เป็นราคาอ้างอิงตลาดโลกที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนราคา ภาคปิโตรเคมีสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ LPG มากกว่า ๑๒ บาท/กิโลกรัม

- ตามที่เรียกร้องให้จ่ายเข้ากองทุนน้ำมันที่จะไปสนับสนุนผู้ใช้เป็นเชื้อเพลิงชนิดอื่นอีกหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นแก๊สโซฮอล หรือ NGV (ที่ราคาใกล้เคียง LPG) จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างของราคาเชื้อเพลิงแต่ละชนิดคือ **"กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง"**

๔) ราคา LPG

- โครงสร้างราคาขายปลีกราคาเชื้อเพลิง = ต้นทุนราคาก๊าซ + ภาษีสรรพสามิต + เงินกองทุนน้ำมัน + ภาษีเทศบาล + VAT + ค่าการตลาด

- โครงสร้างราคาขายปลีกภาคปิโตรเคมี = ต้นทุนราคาก๊าซ + เงินกองทุนน้ำมัน + VAT

- ราคาเปรียบเทียบของ LPG ในประเทศเพื่อนบ้าน (บาท/กิโลกรัม)

  ลาว ๔๘.๐๐, เวียดนาม ๔๖.๙๐, กัมพูชา ๔๓.๖๒, พม่า ๔๕.๐๐, มาเลเซีย ๒๐.๐๐, ไทย ๑๘.๑๓



## ๒. ข้อเท็จจริงด้านก๊าซธรรมชาติ (NGV)

- ก๊าซธรรมชาติที่ใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับโรงแยกก๊าซฯ เป็นก๊าซที่จัดหาได้จากอ่าวไทยเท่านั้น และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากโรงแยกก๊าซฯ ส่วนหนึ่งถูกจำหน่ายเป็นเชื้อเพลิงในประเทศ (ภาคครัวเรือน, อุตสาหกรรม และขนส่ง) อีกส่วนหนึ่งถูกจำหน่ายเป็นวัตถุดิบตั้งต้นให้อุตสาหกรรมปิโตรเคมี

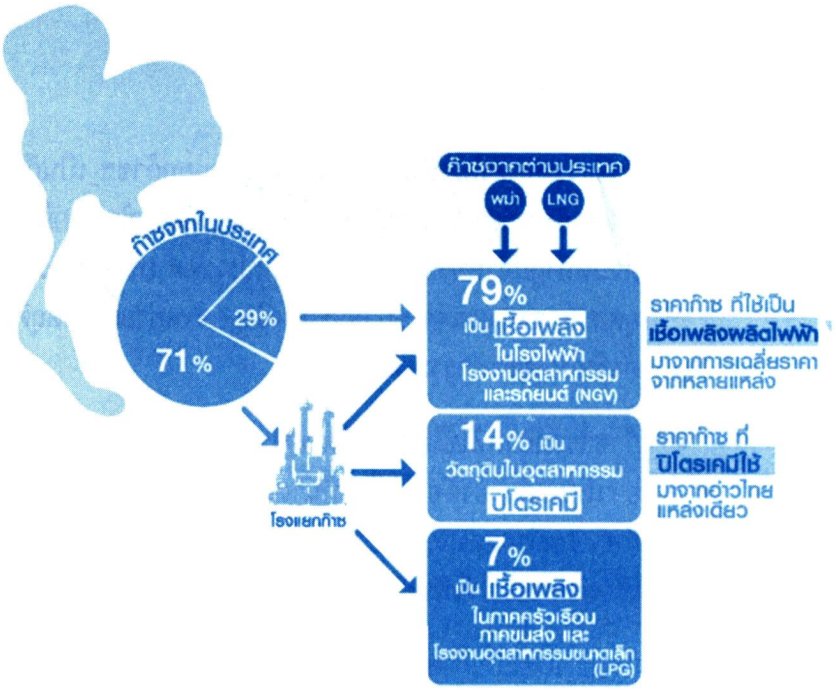
- ก๊าซธรรมชาติที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า นอกจากจะใช้ก๊าซจากอ่าวไทยแล้ว ยังต้องใช้ก๊าซที่นำเข้าจากต่างประเทศ ได้แก่ ก๊าซจากพม่า และ LNG ซึ่งมีราคาสูงกว่าก๊าซที่จัดหาจากอ่าวไทยมาก เพื่อผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการ

- ก๊าซอ่าวไทยเป็นก๊าซคุณภาพดี เพราะมีองค์ประกอบที่สามารถแยกเป็นก๊าซประเภทต่างๆ ที่ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีได้

- ก๊าซธรรมชาติที่ต้องนำเข้าจากพม่าและ LNG ประกอบด้วยก๊าซมีเทนเป็นส่วนมาก ไม่เหมาะสมต่อการใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี จึงใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรมรถยนต์เท่านั้น

- การที่นโยบายควบคุมราคาขาย LPG ให้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้ไม่มีผู้ค้าอื่นนำเข้าก๊าซ ส่วน ปตท.ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติ จึงพยายามนำเข้า LPG ให้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น

- ปริมาณสำรองก๊าซฯที่พิสูจน์แล้วในอ่าวไทยมีอยู่ให้ใช้ได้อีกประมาณ ๗ ปี แต่โครงการโรงแยกก๊าซต้องใช้ระยะเวลาตั้งแต่ดำเนินการศึกษาจนถึงก่อสร้างแล้วเสร็จอย่างน้อย ๕ ปี ปตท. จึงตัดสินใจไม่สร้างโรงแยก ๗




## ๓. ข้อเท็จจริงด้านน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil)

- ไม่จริงที่ไทยมีพลังงานเหลือเฟือ ประเทศไทยมีปริมาณสำรองน้ำมัน ๐.๐๒% ของโลก ปริมาณการผลิต ๐.๓% ของโลก แต่ปริมาณการใช้ ๐.๙% ของโลก
- ไทยมีทั้งส่งออกและนำเข้าน้ำมัน ต้องนำเข้าน้ำมันดิบ ๘๖๒,๕๖๘ บาร์เรล/วัน เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้ในประเทศ เพราะผลิตน้ำมันดิบได้เองเพียง ๑๔๘,๙๗๗ บาร์เรล/วัน และคอนเดนเสทอีก ๘๑,๕๘๔ บาร์เรล/วัน เท่านั้น
- เรารับน้ำมันจากตะวันออกกลางซึ่งกลั่นดีเซลได้มากกว่าในราคาต้นทุนที่ถูกกว่า เราจึงส่งออกน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศในราคาที่สูงกว่าเพื่อเพิ่มรายได้ เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดกับระบบเศรษฐกิจประเทศ

- ที่ ปตท.เข้าถือหุ้นโรงกลั่นน้ำมันนั้นเป็นไปตามนโยบายรัฐ เนื่องมาจากต้องการสร้างเสถียรภาพด้านพลังงาน และได้ใช้ ปตท.ในฐานะบริษัทพลังงานแห่งชาติเป็นกลไก เช่น โรงกลั่นน้ำมันระยอง (PTTGC), โรงกลั่น IRPC (TPI เดิม) และโรงกลั่น SPRC

- ธุรกิจการกลั่นเปิดเสรีตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ เฉพาะที่ ปตท.ถือหุ้นอยู่ มี ๕ โรงกลั่น มีกำลังผลิตรวม ๓๘๐,๔๕๐ บาร์เรล/วัน คิดเป็นเพียง ๓๕% ของกำลังการกลั่นทั้งประเทศ ( ณ สิ้นปี ๒๕๕๕)



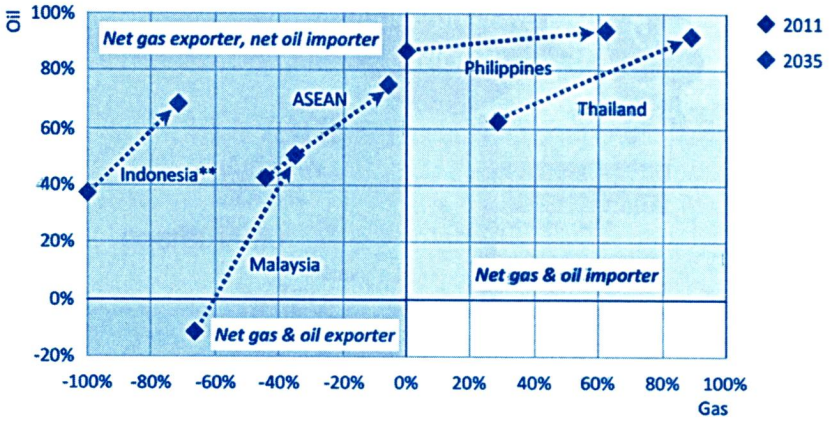
## ข้อเท็จจริงด้านพลังงาน[๒]

### ๑. ภาพรวมของพลังงานไทย

• ความต้องการพลังงานขั้นต้น (Primary energy demand) ของประเทศไทย มีแนวโน้มต้องนำเข้ามากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะพลังงานหลักอันได้แก่ ถ่านหิน, น้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติ

• ทิศทางหลักของระบบพลังงานไทยที่ดำรงอยู่คือ พึ่งพาการนำเข้าพลังงานหลัก กล่าวคือภายใน ๒๐ ปีข้างหน้า (๒๐๓๕) ประเทศไทยอาจต้องนำเข้าน้ำมันดิบจาก ๖๐-๙๐ % ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติจาก ๓๐-๙๐ % ซึ่งมีความเสี่ยงมาก

แนวโน้มการนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของประเทศในอาเซียน




ที่มา : World Energy Outlook Special report: Southeast Asia Energy Outlook, IEA 2013

### ๒. แผนแม่บทพลังงานไทย

• เนื่องจากแผนพลังงานของประเทศมักมีหลายแผนโดย ปรับเปลี่ยนไปตามรัฐมนตรีที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารและไม่ให้เวลากับกระบวนการมี

[๒] ศ.ดร.บัณฑิต เอื้ออาภรณ์, คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, บรรยายในที่ประชุมคณะทำงานวิชาการปฏิรูป, ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๗.

ส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ฝ่ายวิชาการจึงได้จัดทำแผนแม่บทพลังงานไทยขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหาในอนาคตและให้เกิดภาวะที่สมดุล ดังนี้ :

• วิสัยทัศน์ “พลังงานมั่นคง มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทย”

• ยุทธศาสตร์

๑) มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพ ผลักดันให้ความเข้มข้นการใช้พลังงานลดลงอย่างน้อย ๑.๐-๑.๕ % ต่อปีและชะลอการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกต่อหัวในปี ๒๕๗๘ ไม่เกิน ๑.๕-๒ เท่าจากระดับปัจจุบัน

๒) เสริมสร้างความมั่นคง จัดหาให้เพียงพอกับความต้องการ มีภูมิคุ้มกันและมาตรการรับมือกับความเสี่ยงภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่ระบบกระจายศูนย์และมีการแข่งขันเสรีในอนาคต

๓) ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ขับเคลื่อนโครงการพลังงานให้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สร้างรายได้ให้ประเทศเพื่อชดเชยการนำเข้าพลังงานอย่างสมดุลภายในระยะยาว

๔) สร้างรายได้ให้ประชาชน พัฒนาธุรกิจพลังงานที่มีประชาชน ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ร่วมเป็นเจ้าของลดรายจ่ายพลังงานจากประสิทธิภาพและสร้างรายได้จากธุรกิจพลังงานทดแทน

# ๔

# ปัญหาราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ : ข้อกังขาจากภาคประชาชน

ถึงแม้จะมีแผนในการจัดการพลังงานจากหลากหลายหน่วยงาน เพื่อให้วางใจว่าอนาคตคนไทยจะมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าการวางแผนของหน่วยงานต่างๆ อยู่ในมุมมองที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของและจัดการพลังงานเหล่านี้อย่างเบ็ดเสร็จ เช่น การเข้ามาจัดการแหล่งพลังงานหลักของประเทศได้แก่ก๊าซธรรมชาติและพลังงานฟอสซิล (ปิโตเลียม) ถูกผูกขาดการจัดการโดยบริษัท ปตท.จำกัดมหาชน และพลังงานไฟฟ้าก็จัดการโดย การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

แต่การจัดการพลังงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้ทำให้เกิดมีข้อกังขาในกลุ่มประชาชนที่เป็นกลุ่มก้อนที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นทุกที รวมทั้งการตั้งข้อสงสัยของคณะอนุกรรมาธิการส่งเสริมธรรมาภิบาลวุฒิสภา โดย **นางสาวรสนา โตสิตระกูล** ซึ่งได้จัดทำเอกสาร **"พลังงานไทย พลังงานใคร"** เพื่อเผยแพร่ข้อมูลอีกด้านหนึ่งของพลังงานให้กับประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคำถามว่าที่เราเป็นประเทศที่สามารถผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้เองแต่ทำไมต้องอ้างอิงราคาที่สิงคโปร์ ซึ่งทำให้น้ำมันที่ขายบ้านเรามีราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น และตั้งข้อสงสัยถึงผลประโยชน์ทับซ้อนต่างๆ มากมาย จนทาง ปตท.เองต้องทำการเผยแพร่เอกสารเพื่อชี้แจงและตอบโต้ข้อสงสัยดังกล่าว

เรื่องนี้ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่เอกสาร "พลังงานไทย พลังงานใคร" ทิ้งท้ายไว้คือ **ทั้งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นหนึ่งในทรัพยากร**

**ที่เป็นสมบัติสาธารณะไม่ว่าอยู่บนบกหรือทะเล เมื่อเราคนไทยเป็นเจ้าของ ก็สมควรแล้วที่ต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลด้านพลังงานอย่างครบถ้วน ถูกต้อง รวมถึงมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางพลังงานของชาติอย่างเต็มที่**

เพราะว่า**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ได้ให้สิทธิคนไทยทุกส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ** ซึ่งเท่ากับว่าคนไทยมีสิทธิที่จะกำหนดนโยบายพลังงานร่วมกับภาครัฐด้วย

แต่ในความเป็นจริงแล้วคนไทยต้องใช้พลังงานในราคาที่แพงขึ้นเรื่อยๆ โดยอาจไม่เคยรู้เลยว่าต้นทุนที่แท้จริงเพราะที่ผ่านมา แม้จะมีการชี้แจงจาก ปตท. ในฐานะที่เป็นผู้ที่ดูแลตั้งแต่ต้นน้ำจากแหล่งพลังงาน ไปถึงการขนส่ง และขาย ว่ามีต้นทุนจากแหล่งผลิตเท่าไร รวมค่าขนส่ง และภาษี ถึงออกมาเป็นราคาหน้าปั๊มที่ซื้อขายกันทั่วไป

มีข้อสงสัยจากข้อมูลราคาหน้าหลุมของก๊าซธรรมชาติ (ในปี ๒๕๕๕) อยู่ที่ ๘.๓๙ บาทต่อ กก. เมื่อเทียบกับแหล่งอื่นเช่น Henry Hub นั้นมีต้นทุนหน้าหลุมอยู่ที่ ๒ บาทต่อกิโลกรัม ทำให้มีความสงสัยในราคาก๊าซธรรมชาติหน้าหลุมของ ปตท. ว่าทำไมราคาถึงต่างกับแหล่งอื่น มันเกิดจากการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือว่าเป็นการกำหนดราคาต้นทุนที่เกินจริง และภายหลังได้ทราบว่า ปตท. ขายก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้ กฟผ. นำไปผลิตกระแสไฟฟ้า ในราคาเดียวกัน คือ ๘.๓๙ บาททำให้ยิ่งสงสัยว่าแท้จริงราคาหน้าหลุมที่ทาง ปตท. อ้างอิงมานั้นไม่ใช่ราคาต้นทุนแต่เป็นราคาที่บวกกำไรไปเรียบร้อยแล้ว

นี้เป็นตัวอย่างที่เป็นข้อสงสัย เนื่องจากว่าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ประชาชาชนใช้พลังงานแพงโดยไม่ทราบต้นทุนที่แท้จริง และพลังงานที่แพงขึ้นทุกวัน ส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้น เพราะว่าพลังงานถูกใช้ในภาคการผลิตต่างๆ

มีการเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาจากประชาชน และภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาราคาพลังงานเป็นระยะๆ โดยมีเนื้อหาเรียกร้องที่คล้ายคลึงกัน เช่น

**การเรียกร้องให้ลดการผูกขาดของ ปตท. ยกเลิกการให้สัมปทานต่างชาติที่เอาเปรียบไทย ลดราคาก๊าซธรรมชาติและน้ำมันลง ลดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้กำกับดูแลกับหน่วยงานด้านปฏิบัติการ**

การดำเนินนโยบายทางด้านพลังงานของไทย ถูกกำหนดทิศทางโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงาน (กบง.) และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย การบริหาร และการพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน และดูแลกำกับหน่วยงานและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของประเทศไทย

แต่ปัญหามีอยู่ว่าองค์ประกอบในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายพลังงานแห่งชาติและกำหนดทิศทางตลอดจนยุทธศาสตร์ทางด้านพลังงานของประเทศมีสัดส่วนของนักการเมืองสูงมาก (๑๓ ใน ๑๙ คน หรือ ๖๘%) เพราะพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องอีก ๑๑ คน ที่เหลือเป็นข้าราชการประจำทำให้การดำเนินนโยบายทางด้านพลังงานของไทยมีความสุ่มเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้การชี้นำการบริหารและแทรกแซงจากนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคธุรกิจการเมืองที่มีปัญหาทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างรุนแรง

# ๕

# สัมปทานหรือแบ่งปันผลผลิต: รูปแบบการจัดการทรัพยากรพลังงาน

คำว่า **"สัมปทาน"** เป็นคำที่มักได้ยินบ่อยมาก เวลาพูดถึงการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร กล่าวคือรัฐจะอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ระบบสัมปทานจึงคล้ายกับข้อตกลงในสัญญาเช่าที่รัฐมอบสิทธิพิเศษให้กับบริษัทปิโตรเลียม โดยมอบกรรมสิทธิ์ทุกอย่างในพื้นที่ดังกล่าว ให้เป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในพื้นที่ ข้อมูล และเจ้าของทรัพยากร โดยที่รัฐได้ประโยชน์จากระบบสัมปทานในรูปแบบภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ค่าภาคหลวง (Royalty) หรือรายได้พิเศษอื่นๆ ตามที่รัฐกำหนด นอกจากนั้นอาจมีรายได้จากการเป็นผู้ถือหุ้นร่วมในระบบสัมปทานด้วย

ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย เริ่มต้นโดยใช้ระบบสัมปทานสำหรับปิโตรเลียมครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือที่เรียกกันว่าระบบ Thailand I โดยสมัยนั้นมีการค้นพบปิโตรเลียมที่แหล่งน้ำมันฝาง จากนั้นก็มีการปรับปรุงเป็น Thailand II และล่าสุดคือ Thailand III

ระบบสัมปทานโดยตัวของมันเองไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะเป็นวิธีบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบหนึ่ง แต่เมื่อถูกตั้งคำถามว่า น้ำมันที่ขุดเจาะในพื้นที่ของประเทศไทย แต่สิทธิความเป็นเจ้าของเป็นของบริษัทปิโตรเลียมที่เป็นเจ้าของสัมปทาน เมื่อเขาขุดทรัพยากรของเราไป เขาย่อมต้องขายเพื่อทำกำไรสูงสุด ปิโตรเลียมที่ขุดได้ ทำไมจึงนำกลับมาขายคนไทยในราคาที่แพงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

**"ระบบแบ่งปันผลผลิต"** เป็นอีกระบบของสัญญาปิโตรเลียมที่น่าสนใจ เพราะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะ มาเลเซีย ที่มีแหล่งปิโตรเลียมที่ซ้อนทับกับประเทศไทยก็ใช้ระบบนี้ ระบบนี้มีความแตกต่างกับระบบสัมปทาน ตรงที่ว่าเมื่อทำสัญญาแล้วรัฐยังคงเป็นเจ้าของในทรัพยากรปิโตรเลียมรวมทั้งสิทธิในการเลือกขายปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาด้วย การสำรวจและผลิตของบริษัทคู่สัญญาเป็นการกระทำในนามของรัฐ

กล่าวคือ รัฐจ้างทำสัญญากับบริษัทให้บริการสำรวจ จัดทำข้อมูล และขุดทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมา แต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพยากรทุกอย่าง รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ เครื่องมือและเทคโนโลยี โดยแบ่งผลกำไรให้กับบริษัทคู่สัญญาอย่างเหมาะสมและยุติธรรม

ระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบที่พัฒนามาในประเทศอินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งทำให้ระบบคู่สัญญาปิโตรเลียมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก หลายประเทศที่เคยใช้ระบบสัมปทาน ก็ปรับปรุงมาเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต จากเดิมใช้ระบบสัมปทานมาตั้งแต่ช่วงยุคสมัยเป็นอาณานิคม และหลังจากแต่ละประเทศหลุดออกจากการปกครองของเจ้าอาณานิคมแล้ว ก็พากันเปลี่ยนแปลงระบบมาเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต เพื่อความยืดหยุ่นในการทำสัญญา ในขณะที่รัฐและประชาชนเจ้าของประเทศยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร โดยกรรมสิทธิ์ดังกล่าวหมายรวมถึง (๑) กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ยังอยู่ใต้ดินและปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาอยู่บนดินแล้ว (๒) กรรมสิทธิ์ในข้อมูลทรัพยากรปิโตรเลียม และ (๓) กรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์เพื่อการผลิต

ดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นมีความเป็นธรรมต่อประเทศและประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรมากกว่าระบบสัมปทาน และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีที่มีการสำรวจพบว่าแหล่งผลิตมีปิโตรเลียมมากขึ้นหรือ สามารถเปลี่ยนแปลงตัวสัญญาเพื่อให้มีความเป็นธรรมได้ และระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นยังทำให้เกิดการพัฒนาระหว่างภาครัฐและบริษัทคู่สัญญา เพราะกรรมสิทธิ์ต่างๆของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ด้านข้อมูล และ

อุปกรณ์เพื่อการผลิต รัฐเป็นเจ้าของและมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเทคโนโลยีตลอดเวลา ในขณะที่ระบบสัมปทานรัฐเป็นเพียงผู้อาศัยคอยรับแต่ส่วนแบ่งต่างๆ ที่บริษัทคู่สัญญามอบคืนกลับมาเท่านั้น ทั้งๆ ที่กรรมสิทธิ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล อุปกรณ์ เทคโนโลยี และองค์ความรู้ต่างๆ ควรเป็นของรัฐ รัฐจะต้องรู้ข้อมูลทุกอย่างที่บริษัทคู่สัญญารู้ ทั้งด้านปริมาณน้ำมันสำรอง กำลังการผลิต เทคโนโลยีที่ใช้ ฯลฯ

## เปรียบเทียบระบบสัมปทานประเทศไทยกับมาเลเซีย

ที่ประเทศไทยมีบริษัทปิโตรเลียมขนาดใหญ่ที่เป็นความภาคภูมิใจของคนในชาติ คือ ปตท. มาเลเซียก็มีเช่นกัน นั้นคือ “ปิโตรนาส”

บริษัทปิโตรนาสทำหน้าที่ดูแลปิโตรเลียมของประเทศมาเลเซียตั้งแต่กระบวนการสำรวจและดึงทรัพยากรจากแหล่งผลิต (ต้นน้ำ) ไปถึงการขายปลีก (ปลายน้ำ) โดยที่รัฐบาลมาเลเซียถือหุ้นในบริษัทนี้ ๑๐๐ % โดยกำไร ๘๐ % ได้มาจากกิจการต้นน้ำ รายได้ของปิโตรนาส ๒.๔ ล้านล้านบาทต่อปี ได้กำไร ๙.๐๕ แสนล้านบาท ผลกำไรที่ได้ส่งคืนให้กับรัฐบาลมาเลเซีย ๖๕๗,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นรายได้ ๔๐% ของรายได้รัฐบาลมาเลเซีย ซึ่งรัฐนำเงินรายได้มาชดเชยค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเงิน ๖-๗ บาทต่อลิตร ทำให้น้ำมันเบนซินของมาเลเซียในปัจจุบันราคา ๒๑ บาทต่อลิตร (ข้อมูลปี ๒๕๕๔)

ในขณะที่ประเทศไทย รายได้จากระบบสัมปทาน ๔๒๑,๖๒๗ ล้านบาท แต่รัฐได้คืนมา จากกิจการปิโตรเลียม ๑๕๓,๕๙๖ ล้านบาท คิดเป็น ๙.๓% ของรายได้ของรัฐบาลไทยในปี ๒๕๕๔ และราคาน้ำมันเบนซิน ๙๕ ราคาประเทศไทยอยู่ที่ ๔๘.๕๕ บาทต่อลิตร โดยแบ่งเป็นภาษีที่ต้องจ่าย คือภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล ภาษี vat กองทุนน้ำมัน ค่าการตลาด รวมแล้วต้องจ่ายเพิ่มจากต้นทุนเป็นเงิน ๒๑.๐๙ บาทต่อลิตร (ข้อมูลปี ๒๕๕๔)

จะเห็นความแตกต่างของการบริหารจัดการทั้ง ๒ ระบบได้ชัดเจน ระบบแบ่งปันผลผลิต และนโยบายทางด้านพลังงานของมาเลเซียทำให้ราคาน้ำมัน

เบนซินถูกกว่าประเทศไทยเป็นเท่าตัว และผลประโยชน์ที่คืนกลับมาสู่รัฐจากการแบ่งปันผลประโยชน์ให้มีรายได้เข้ารัฐคิดเป็น ๔๐% ของรายได้รัฐ ในขณะที่ประเทศไทยมีรายได้เข้ารัฐ เพียง ๙.๓ % ทั้งหมด เมื่อเทียบราคาน้ำมันกับค่าครองชีพต่อวันของประเทศไทยนั้นเป็น ๖.๘๒% เพื่อซื้อน้ำมันหนึ่งลิตร ในขณะที่ประเทศมาเลเซียเมื่อเทียบกับราคาน้ำมันและค่าครองชีพต่อวันแล้ว ค่าใช้จ่ายในน้ำมัน ๑ ลิตรต่อค่าครองชีพ ๑ วันเพียง ๒.๐๓ %

บางทีเราอาจต้องมาคิดทบทวนเพื่อกำหนดทิศทางและเลือกรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ โดยการประยุกต์ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต แทนระบบสัมปทานที่ล้าสมัยและไม่ยืดหยุ่นพอ อีกทั้งการให้สัมปทานเป็นเวลาหลายปี ทำให้บริษัทคู่สัญญามีความได้เปรียบแทนที่จะมีความยุติธรรม

มีหลายฝ่ายรวมถึงนักวิชาการที่สนับสนุนระบบสัมปทานได้กล่าวว่าระบบสัมปทานมีความเหมาะสมกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ในประเทศไทยมากกว่า ซึ่งย้อนแย้งกับประเทศในแถบภูมิภาคนี้ที่ใช้ระบบสัญญาในรูปแบบการแบ่งปันผลผลิต และยิ่งไปกว่านั้นคือแหล่งปิโตรเลียมของประเทศไทยซ้อนทับหรือเป็นแหล่งเดียวกันกับประเทศมาเลเซียซึ่งใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต การที่ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ที่ต้องใช้ระบบสัมปทานจึงฟังดูไม่ค่อยสมเหตุสมผลเท่าไร

# ๖

# โครงสร้างราคาและกองทุนน้ำมัน

มักมีการเปรียบเทียบราคากับประเทศเพื่อนบ้านเสมอว่า ราคาน้ำมันมาเลเซียและอินโดนีเซีย นั้นถูกกว่าไทย นั้นเพราะประเทศเหล่านั้นมีการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และหักเงินกองทุนน้ำมันเหมือนประเทศไทย โดยที่มาเลเซียมีเงินอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิง ๖.๔ แสนล้านบาทต่อปี และอินโดนีเซียมีเงินอุดหนุนน้ำมันต่อปี ๖.๖ แสนล้านบาทต่อปี ทำให้ราคาหน้าปั๊มของมาเลเซียและอินโดนีเซียถูกกว่าประทศไทย แต่ถ้าดูตามราคาต้นทุนหน้าโรงกลั่นนั้น พบว่าทุกประเทศมีราคาไม่ต่างกันมาก สาเหตุที่ราคาขายปลีกต่างกันเนื่องจากการอุดหนุนน้ำมันนั้นเอง

จากงานวิจัยขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมนี (GIZ) ได้แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น ๔ กลุ่มตามนโยบายราคาน้ำมันดังนี้

๑) **กลุ่มประเทศที่รัฐอุดหนุนราคามาก** (high subsidies) ทำให้ราคาน้ำมันในประเทศถูก เช่น เวเนซุเอลาที่มีราคาแก๊สโซลีนหน้าปั๊มอยู่ที่ ๐.๓๕ บาทต่อลิตร ไปจนเท่ากับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก

๒) **กลุ่มประเทศที่รัฐอุดหนุนราคา** (subsidies) ที่ทำให้ราคาขายปลีกเท่ากับหรือสูงกว่าราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ถึงราคาขายปลีกเฉลี่ยของสหรัฐอเมริกา(ทั้งก๊าซโซลีนและนำมันดีเซล)

๓) **กลุ่มประเทศที่รัฐเก็บภาษี** (taxation) ที่ราคาขายปลีกสูงกว่าหรือเท่ากับราคาขายปลีกเฉลี่ยของสหรัฐกับราคาขายปลีกของประเทศลักเซมเบิร์ก(ในกรณีราคาน้ำมันดีเซล) หรือราคาขายปลีกของประเทศโรมาเนีย (ในกรณีก๊าซโซลีน)

๔) **กลุ่มประเทศที่รัฐเก็บภาษีมาก** (high taxation) โดยมีราคาขายปลีกสูงกว่าราคาขายปลีกของประเทศลักเซมเบิร์ก (ในกรณีราคาน้ำมันดีเซล) หรือราคาขายปลีกของประเทศโรมาเนีย(ในกรณีก๊าซโซลีน) โดยประเทศที่มีราคาขายปลีกสูงที่สุดคือประเทศนอร์เวย์ ที่ราคาก๊าซโซลีนเฉลี่ยอยู่ที่ ๘๒.๘๙ บาทต่อลิตร

สำหรับประเทศไทยไม่มีระบบเงินอุดหนุนน้ำมัน และยังเก็บเงินอื่นๆ เพิ่มเติมจากราคาน้ำมันโดยราคาน้ำมันสำเร็จรูปของไทยถูกกำหนดขึ้นจากกลไกราคาซึ่งอ้างอิงราคาตลาดสิงคโปร์และมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามเงื่อนไขและนโยบายของประเทศไทยดังนี้

- **ราคาหน้าโรงกลั่น** (Ex-refinery Price) หรือราคาเนื้อน้ำมัน คือราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่ยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บเพิ่มเติมใดๆ เป็นราคาต้นทุน ราคาหน้าโรงกลั่นต้องกำหนดให้อยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันกับราคานำเข้าที่ถูกที่สุดได้ ประเทศไทยจึงกำหนดราคาอ้างอิงกับตลาดสิงคโปร์ สาเหตุที่ต้องอ้างอิงราคาของสิงคโปร์เนื่องจากไม่ใช่ราคาที่ประกาศโดยประเทศสิงคโปร์ แต่เป็นราคาอ้างอิงที่สะท้อนถึงการซื้อขายของทุกประเทศในภูมิภาคนี้ ทั้งยังมีความผันผวนทางด้านราคาน้อยกว่า

- **ภาษีสรรพสามิต** (Excise Tax) คือภาษีที่จัดเก็บกับสินค้าที่มีผลกระทบต่อสังคม เพื่อควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันโดยการกำหนดอัตราภาษีฯ ที่แตกต่างกันระหว่างน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ เพื่อสะท้อนนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลา เช่นการสนับสนุนการใช้ NGV และ LPG และไม่สนับสนุนการใช้น้ำมันบางประเภท เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค นอกจากนั้นยังเป็นการจัดหารายได้ให้กับภาครัฐ

- **ภาษีมหาดไทย (ภาษีเทศบาล)** คือภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๔ ของ พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และส่งมอบ

ให้กระทรวงมหาดไทย มีอัตราร้อยละ ๑๐ ของภาษีสรรพสามิตของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละประเภท เพื่อให้มหาดไทยนำเงินเหล่านั้นไปจัดสรรให้กับราชการส่วนท้องถิ่น

- **กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (oil fund)** จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ การส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต (กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตขึ้นเองในประเทศ) และกรมศุลกากร (กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าจากต่างประเทศ) ตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด เพื่อนำมาใช้ในการชะลอการปรับราคาในช่วงที่ราคาน้ำมันตลาดโลกมีความผันผวน เพื่อให้ราคาน้ำมันในประเทศค่อนข้างนิ่งและมีเสถียรภาพ

- **กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Conservation Promotion Fund)** จัดขึ้นตามมาตรา ๒๔ พ.ร.บ. ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน ตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงินในมาตรา ๒๕ โดยมี กพช. เป็นผู้กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ

- **ภาษีมูลค่าเพิ่มของราคาขายส่ง (Value Added Tax of Wholesale Price)** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากมูลค่าของน้ำมัน (ราคาหน้าโรงกลั่น + ภาษี + เงินกองทุน) ซึ่งคิดทั้งภาษีมูลค่าเพิ่มจากราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูป ๗%

- **ค่าการตลาด (Marketing Margin)** คือผลตอบแทนของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๗ จะได้รับจากการทำธุรกิจค้าปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงการลงทุนก่อสร้างคลังน้ำมัน ระบบขนส่ง การก่อสร้างสถานีบริการ การส่งเสริมการขาย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจทุกอย่าง รวมถึงค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร และผลกำไร

- **ภาษีมูลค่าเพิ่มของค่าการตลาด (Value Added Tax of Marketing Margin)** คิดเป็น ๗% ของค่าการตลาด

โดยน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละประเภทนั้นจะมีโครงสร้างราคาที่เหมือนกัน แตกต่างกันตรงอัตราในการจัดเก็บในแต่ละส่วน

| ราคา บาท/ลิตร | ราคาหน้าโรงกลั่น | ภาษีสรรพสามิต | ภาษีเทศบาล | กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง | กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน | ราคาขายส่ง (หน้าโรงกลั่น) | ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ราคาขายส่ง) | ราคารวมภาษี+มูลค่าเพิ่ม | ค่าการตลาด (ผู้ค้าน้ำมัน) | ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ค่าการตลาด) | ราคาขายปลีก |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| น้ำมันเบนซิน | ๒๕.๔๘ | ๗.๐๐ | ๐.๗๐ | ๑๐.๐๐ | ๐.๒๕ | ๔๓.๔๓ | ๓.๐๔ | ๔๖.๔๗ | ๑.๘๕ | ๐.๑๓ | ๔๘.๔๕ |
| แก๊สโซฮอล์ E๙๕ | ๒๕.๙๘ | ๖.๓๐ | ๐.๖๓ | ๓.๓๐ | ๐.๒๕ | ๓๖.๔๖ | ๒.๕๕ | ๓๙.๐๑ | ๑.๗๙ | ๐.๑๓ | ๔๐.๙๓ |
| แก๊สโซฮอล์๙๑ | ๒๕.๗๖ | ๖.๓๐ | ๐.๖๓ | ๑.๒๐ | ๐.๒๕ | ๓๔.๑๔ | ๒.๓๙ | ๓๖.๕๓ | ๑.๘๓ | ๐.๑๓ | ๓๘.๔๘ |
| แก๊สโซฮอล์๙๕ E๒๐ | ๒๖.๓๙ | ๕.๖๐ | ๐.๕๖ | -๑.๐๕ | ๐.๒๕ | ๓๑.๗๕ | ๒.๒๒ | ๓๓.๙๘ | ๑.๘๗ | ๐.๑๓ | ๓๕.๙๘ |
| แก๊สโซฮอล์๙๕ E๘๕ | ๒๘.๑๘ | ๑.๐๕ | ๐.๑๑ | -๑๑.๖๐ | ๐.๒๕ | ๑๗.๙๙ | ๑.๒๖ | ๑๙.๒๕ | ๔.๙๘ | ๐.๓๕ | ๒๔.๕๘ |
| น้ำมันดีเซล | ๒๕.๘๒ | ๐.๐๑ | ๐.๐๐ | ๐.๕๐ | ๐.๒๕ | ๒๖.๔๘ | ๑.๘๕ | ๒๘.๓๓ | ๑.๕๕ | ๐.๑๑ | ๒๙.๙๙ |

ข้อมูลวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๗ สำนักงานนโยบายและพลังงานกระทรวงพลังงาน

| ราคา<br>บาท/<br>กิโลกรัม | ราคาหน้าโรงกลั่น | ภาษีสรรพสามิต | ภาษีเทศบาล | กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (๑) | กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน | ราคาขายส่ง (หน้าโรงกลั่น) | ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ราคาขายส่ง) | ราคาบวกภาษี+มูลค่าเพิ่ม | กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (๒) | ค่าการตลาด (ผู้ค้าน้ำมัน) | ภาษีมูลค่าเพิ่มค่าการตลาด | ราคาขายปลีก |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| LPG<br>สำหรับทำ<br>อาหาร | ๑๐.๔๓ | ๒.๑๗ | ๐.๒๒ | ๐.๔๗ | ๐.๐๐ | ๑๓.๖๙ | ๐.๙๖ | ๑๔.๖๔ | ๓.๗๔ | ๓.๒๖ | ๐.๔๙ | ๒๒.๑๓ |
| LPG<br>เชื้อเพลง<br>รถยนต์ | ๑๐.๔๓ | ๒.๑๗ | ๐.๒๒ | ๐.๔๗ | ๐.๐๐ | ๑๓.๖๙ | ๐.๙๖ | ๑๔.๖๔ | ๓.๐๔ | ๓.๒๖ | ๐.๔๔ | ๒๑.๓๘ |
| LPG โรงงาน<br>อุตสาหกรรม | ๑๐.๔๓ | ๒.๑๗ | ๐.๒๒ | ๐.๔๗ | ๐.๐๐ | ๑๓.๖๙ | ๐.๙๖ | ๑๔.๖๔ | ๑๑.๒๒ | ๓.๒๖ | ๑.๐๑ | ๓๐.๑๓ |

นี้เป็นการแจกแจงโครงสร้างและองค์ประกอบของราคาน้ำมันและแก๊สแต่ละประเภทในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามนักเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบพลังงาน รู้สึกว่าราคาที่กำหนดโดยอ้างอิงตลาดสิงคโปร์ และการเรียกเก็บภาษีต่างๆ โดยเฉพาะกองทุนน้ำมันมีข้อกังขาและรู้สึกไม่เป็นธรรม โดยข้อสงสัยในเรื่องการอ้างอิงตลาดสิงคโปร์เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในภูมิภาคนั้น ฟังแล้วเหมือนจะมีเหตุผล แต่เราจำเป็นด้วยหรือที่ต้องอ้างอิงตามนั้น ในเมื่อต้นทุนและราคามาตรฐานไม่เท่ากัน ซ้ำยังต้องจ่ายเงินภาษีต่างๆ บวกกับกองทุนน้ำมันเมื่อกองทุนน้ำมันเอาไปใช้อุ้ม LPG และ NGV เป็นการผลักภาระให้กับผู้ใช้น้ำมันเบนซิน

# ๗

# ผลประโยชน์ทับซ้อน ในการกำกับดูแลพลังงาน

ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลกำกับเรื่องพลังงาน และการวางแผนในระดับนโยบาย ได้เข้าไปมีตำแหน่งในกิจการพลังงานตามบริษัทต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ทับซ้อน การที่ควรกำกับทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของคนในชาติ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบริษัทที่ตนเองอยู่ในฐานะกรรมการ

ค่าตอบแทนจำนวนมากในการเป็นกรรมการของ ปตท. และบริษัทในเครือถือว่าสูงมาก จากข้อมูลปี ๒๕๕๐ เบี้ยคณะกรรมการ ปตท. เดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และได้ค่าเบี้ยประชุมแต่ละครั้งอีก ๒๐,๐๐๐ บาท เมื่อรวมกับเงินโบนัสกรรมการ ปตท. อัตรา ๐.๐๕ % จากกำไรสุทธิประจำปี แต่วงเงินสูงสุดไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทำให้คณะกรรมการแต่ละคนมีรายได้จากการเป็นคณะกรรมการ ราวๆ ๒-๓ ล้านบาทต่อปี บางคนพ่วงกับการเป็นคณะกรรมการบริษัทในเครือ หรือบริษัทเอกชนด้านพลังงานที่อื่นๆ

ดังนั้นการที่ข้าราชการระดับสูงที่ต้องทำงานเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการกิจการพลังงาน แต่มีผลประโยชน์กับบริษัทเหล่านั้นในรูปแบบของเงินโบนัสที่ขึ้นอยู่กับผลกำไรของบริษัทเหล่านั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงมักหลงลืมบทบาทหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการจากฝั่งรัฐในการผลักดันนโยบายพลังงานเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์กับประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น โดยอาจเห็นผลประโยชน์ของตนเองที่ผูกติดอยู่กับผลประกอบการของบริษัทแทน

ผลประโยชน์ของประชาชน ส่งผลให้บริษัทพลังงาน ดำเนินนโยบายผูกขาด และเอาเปรียบผู้แข่งขันรายอื่น รวมทั้งผู้บริโภค

## อำนาจรวมศูนย์ด้านพลังงาน

ปัญหาในระดับนโยบายของชาติเกี่ยวกับพลังงาน เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของการจัดการด้านพลังงาน ที่กำหนดโดยคณะกรรมการเพียงไม่กี่กลุ่ม ทำให้การแก้ปัญหาส่วนใหญ่เป็นการมองในเชิงมหภาคที่เน้นพลังงานกระแสหลัก จึงพบว่ามีแผนในการพัฒนาพลังงานโดยการจัดการแหล่งพลังงานใหม่ นำเข้าพลังงานเพิ่มเติม หรือการวางแผนเพื่อจัดสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม เช่นโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน หรือโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในอนาคตเป็นด้านหลัก

ปัญหาความเสี่ยงจากการบิดเบือนนโยบายพลังงานระดับชาติเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มทุนและการเมือง คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากภาคการเมืองมากกว่าภาคราชการ (๑๓ ใน ๑๙ คน หรือ ๖๘%) เพราะตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีก ๑๑ คน ที่เหลือเป็นข้าราชการประจำ ส่วนในด้านคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ กกพ. ก็ไม่มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ ทั้งๆ ที่ควรต้องดูเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้กิจการพลังงานมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน และที่สำคัญอย่างยิ่งกรรมการทั้งสองคณะไม่มีสัดส่วนที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคมอยู่เลย

จากปัญหาดังกล่าวทำให้การกำหนดนโยบายทางด้านพลังงานนั้นอาจถูกกำหนดโดยนักการเมืองที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจพลังงานและบรรดาข้าราชการที่มีประโยชน์ทับซ้อนเท่านั้น และอาจไม่ได้นโยบายพลังงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้ง พ.ร.บ. เหล่านี้นับว่าล้าสมัยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชาติในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริงร่วมกัน

# ๘

# พลังงานหมุนเวียน

พลังงานหมุนเวียน คือทางออกที่นำไปสู่การปฏิรูประบบพลังงานอย่างยั่งยืน โดยเปลี่ยนประชาชนจาก **"ผู้ใช้พลังงาน"** เป็น **"ผู้ผลิตพลังงาน"**

เนื่องจากแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อตอบสนองต่อความต้องการพลังงานในประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การจัดการพลังงานระบบใหญ่เหล่านั้นทำให้มีปัญหาต่างๆ ตามมา ด้านหนึ่งพลังงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพลังงานสิ้นเปลืองที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ถ่านหิน เป็นต้น ทำให้ต้องหาพลังงานทดแทนโดยการสำรวจแหล่งพลังงานใหม่ และการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งที่จริงแล้วเราสามารถผลิตพลังงานที่ได้จากทรัพยากรรอบตัวของเรา เช่น สายลม แสงแดด สายน้ำ หรือ ขยะมูลฝอย มูลสัตว์ เศษไม้ แกลบ ฯลฯ ล้วนสามารถนำมาใช้เป็นพลังงานได้

ประเภทของพลังงานหมุนเวียนที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและเอกชนรายย่อยสามารถผลิตได้ในประเทศไทยมีหลากหลาย

### ๑. พลังงานชีวมวล (Biomass)

เป็นพลังงานธรรมชาติที่ได้จากมวลของพืชและสัตว์ ได้แก่พืชเกษตรกรรม วัสดุเหลือทิ้งจากการเกษตรและอุตสาหกรรม เศษไม้ ขยะมูลฝอย มูลสัตว์ จากนั้นจึงแปลรูปชีวมวลเหล่านั้นเป็นพลังงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเผาไหม้โดยตรง การผลิตเป็นเชื้อเพลิง หรือแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้า

ความน่าสนใจของพลังงานนี้เนื่องจากแหล่งพลังงานนั้นมีอยู่รอบตัวเรา และประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการผลิตในอุตสาหกรรมการเกษตรทำให้มีวัสดุเหลือใช้ที่สามารถนำมาเป็นพลังงานชีวมวลได้มากมาย เป็นแหล่งพลังงานราคาถูกเมื่อเทียบกับพลังงานอื่น การแปรรูปชีวมวลเป็นพลังงานนั้นมี ๒ แบบ คือ **๑) การเผาไหม้โดยตรง (Direct Combustion)** ที่ใช้ในการหุงต้มอาหาร หรือต้มน้ำเพื่อผลิตไอน้ำเพื่อขับเคลื่อนเครื่องจักรเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเครื่องกล หรือการปั่นไฟฟ้า และ **๒) การเผาไหม้ในสภาพอับอากาศ (Pyrolysis)** เพื่อแปรสภาพเชื้อเพลิงชีวมวลให้อยู่ในสถานะต่างๆ ได้แก่

- **แก๊ส โดยผ่านกระบวนการ Gasification** เพื่อให้ได้แก๊สชีวภาพที่จุดไฟติดซึ่งจะกล่าวในหัวข้อพลังงานก๊าซชีวภาพต่อไป
- **ของแข็ง โดยผ่านกระบวนการ Carbonization** เพื่อให้ได้เชื้อเพลิงเป็นถ่านไม้
- **ของเหลว โดยผ่านกระบวนการ Flash Pyrolysis** ที่ใช้ผลิตน้ำมันดิบชีวภาพ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อ ไบโอดีเซลต่อไป

**๒. พลังงานก๊าซชีวภาพ (Biogas)**

เกิดจากการย่อยสลายของซากสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าจะเป็นซากพืช ซากสัตว์ หรือของเสียจากสัตว์และขยะมูลฝอยที่เป็นสารอินทรีย์ โดยการย่อยสลายในสภาวะไร้ออกซิเจน ทำให้เกิดก๊าซชีวภาพ ซึ่งประกอบด้วยก๊าซมีเทนที่มีคุณสมบัติติดไฟประมาณ ๕๐ – ๗๐ % ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ๓๐ – ๕๐% และก๊าซอื่นๆ อีกเล็กน้อย ระบบก๊าซชีวภาพในใช้งานในประเทศไทยนั้นจะแบ่งตามแหล่งที่มาของของเสียที่เป็นวัตถุดิบดังนี้ ๑) ระบบก๊าซชีวภาพจากอุตสาหกรรมการเกษตร ๒) ระบบก๊าซชีวภาพจากขยะมูลฝอย และ ๓) ระบบก๊าซชีวภาพจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โดยก๊าซธรรมชาติที่ได้สามารถนำมาใช้เป็นก๊าซหุงต้มแทนก๊าซแอลพีจี หรือนำไปเผาเพื่อให้ได้ความร้อนเพื่อนำไปใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า

### ๓. พลังงานน้ำ (water)

เป็นแหล่งพลังงานสะอาดอีกแหล่งหนึ่งที่อาศัยการไหลจากของน้ำเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนกลไก หรือเพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ในปัจจุบันพลังงานที่ได้จากแหล่งน้ำที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ พลังงานน้ำตก พลังงานน้ำขึ้นน้ำลง พลังงานคลื่น และพลังงานกระแสน้ำ

ผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำต้องคำนึงถึงทำเลที่ตั้งว่ามีการกีดขวางลำน้ำหรือทำลายระบบนิเวศเดิมที่มีอยู่หรือไม่

### ๔. พลังงานแสงอาทิตย์ (Solar)

เป็นแหล่งพลังงานสะอาดอีกแหล่งหนึ่งโดยสามารถนำพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้เพื่อผลิตความร้อนโดยตรง เช่นการทำตู้อบผลผลิตทางการเกษตรด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ หรือเครื่องทำความร้อนพลังงานแสงอาทิตย์ หรือการแปลงพลังงานแสงอาทิตย์มาเป็นพลังงานไฟฟ้าโดยใช้อุปกรณ์เซลแสงอาทิตย์ (Solar cell)

ข้อดีของพลังงานแสงอาทิตย์นั้นคือไม่เกิดมลภาวะในกระบวนการผลิตไฟฟ้า ใช้งานอย่างอัตโนมัติและใช้ได้เรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด แต่ข้อจำกัดคือสามารถใช้ได้เฉพาะในตอนกลางวันเท่านั้น และในกรณีการทำโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ จะต้องใช้พื้นที่ค่อนข้างมากเพื่อติดตั้งเซลแสงอาทิตย์ อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้พื้นที่การเกษตร พื้นที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่อื่นๆ ลดลง

### ๕. พลังงานลม (wind)

ลมเป็นแหล่งพลังงานสะอาดที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยจะใช้กังหันในการรับลมเพื่อนำมาใช้ขับเคลื่อนกลไกเครื่องกลต่างๆ หรือใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งการทำโรงไฟฟ้าพลังงานลมนั้นต้องตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่มีศักยภาพทางด้านพลังงานลมเพียงพอ และในกรณีทำโรงไฟฟ้าพลังงานลมนั้นต้องใช้พื้นที่ค่อนข้างมากติดตั้งกังหันลม และอาจส่งผลกระทบด้านมลพิษทางเสียง ทัศนียภาพ ฯลฯ

### ๖. พลังงานจากการออกกำลังกาย

การใช้พลังงานมนุษย์ซึ่งเป็นพลังงานกล เพื่อใช้งานโดยตรงได้แก่ การทำจักรยานสูบน้ำพลังงานคนแทนพลังงานที่ได้จากไฟฟ้า หรือเชื้อเพลิงฟอสซิล หรือแม้กระทั้งการเปลี่ยนพลังงานการเคลื่อนไหวของมนุษย์ให้เป็นพลังงานไฟฟ้าก่อนเพื่อนำพลังงานไฟฟ้าที่ได้ไปใช้ประโยชน์อีกที

### ๗. ไบโอดีเซลและน้ำมันจากขยะพลาสติก

น้ำเชื้อเพลิงที่เราใช้ในชีวิตประจำวันนอกจากที่จะได้จากซากฟอสซิลแล้ว เรายังสามารถใช้วัสดุธรรมชาติมาเพื่อผลิตพลังงานเชื้อเพลิงได้แก่ ปาล์มดิบ สบู่ดำ มะพร้าว โดยมี ๒ ขั้นตอนในการผลิตไบโอดีเซลจากวัสดุเหล่านี้ ๑) ขั้นตอนจากพืชน้ำมันให้กลายเป็นน้ำมันพืช และ ๒) ขั้นตอนจากนำมันพืชไปเป็นไบโอดีเซล โดยไบโอดีเซลที่ได้นั้นจะไม่มีกำมะถัน และลดฝุ่นละอองหรือควันดำกว่าน้ำมันดีเซลธรรมดา

ส่วนน้ำมันที่ได้จากขยะพลาสติกนั้น ได้จากขยะพลาสติกจากครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรมและการใช้ชีวิตประจำวัน โดยที่ขยะพลาสติกเหล่านั้นมีโครงสร้างเป็นไฮโดรคาร์บอน ซึ่งเป็นโครงสร้างของน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้เราสามารถที่จะนำขยะพลาสติกเหล่านั้นมารีไซเคิลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงได้

กระบวนการผลิตน้ำมันทำให้โดยการหลอมละลายพลาสติกด้วยความร้อนประมาณ ๔๒๐ °C ให้กลายเป็นของเหลวและเปลี่ยนสภาพเป็นแก๊สในถังปฏิกรณ์ซึ่งไม่ใช้ออกซิเจน (Pyrolysis) กระบวนการทั้งหมดไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งมลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ หรือกลิ่นรบกวน ที่มีต่อด้านอาชีวอนามัย และทำให้สามารถที่จะรื้อบ่อฝังกลบขยะพลาสติก มาผลิตเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงได้

ประเภทพลังงานหมุนเวียนข้างต้นดังกล่าวเป็นพลังงานหมุนเวียนที่สามารถทำได้เองในชุมชน ซึ่งอาจผลิตพลังงานเพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือหากสามารถผลิตได้จำนวนมากก็สามารถนำมาจำหน่ายเช่นกรณีการผลิตไฟฟ้าจาก

โซล่าเซลล์ พลังงานน้ำ หรือพลังงานชีวมวล ไฟฟ้าส่วนเกินก็สามารถจำหน่ายให้กับการไฟฟ้าได้ หรือพลังงานไบโอดีเซล ที่ทดแทนการใช้พลังงานฟอสซิล และถ้าหากมีการสนับสนุนให้มีการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบจำนวนมาก ก็จะทำให้ลดภาระของภาครัฐในการผลิตและจัดหาพลังงาน

ในแผนพัฒนาพลังงาน ๑๕ ปีนั้น มีเป้าหมายว่าในปี ๒๕๖๔ จะเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนของไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของการใช้พลังงานทั้งหมด แยกเป็นพลังงานไฟฟ้า ๙,๒๐๑ เมกะวัตต์ พลังงานความร้อน ๙,๓๓๕ พันตัน เทียบเท่าน้ำมันดิบน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ ๔๐ ล้านลิตรต่อวัน ถ้าสามารถทำได้ตามแผนพัฒนาพลังงาน ๑๕ ปีนั้น จะลดการนำเข้าพลังงานมูลค่า ๕๗๔,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนได้กว่า ๔๔๒,๐๐๐ ล้านบาท เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น ๔๐,๐๐๐ อัตรา และลดค่าใช้จ่ายในการสร้างโรงไฟฟ้าจากพลังงานฟอสซิล มากกว่า ๓,๘๐๐ เมกะวัตต์ คิดเป็นเงินลงทุนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และยังช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ๗๖ ล้านตันต่อปี

ดังนั้น ประเด็นการกระจายอำนาจด้านพลังงาน โดยการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชนนั้นจึงเป็นการปฏิรูประบบพลังงานที่มีความเป็นไปได้ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและเสริมสร้างพลัง ไม่ว่าจะเป็น ๑) ท้องถิ่นหรือชุมชน ๒) ภาคประชาสังคม ๓) ภาครัฐ และ ๔) ภาคเอกชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการกระจายอำนาจด้านพลังงาน โดยมี **"พลังงานหมุนเวียน"** เป็นตัวขับเคลื่อนร่วมกัน

## กระจายอำนาจการจัดการพลังงาน

การที่ประชาชนที่เป็นเพียง **"ผู้ใช้พลังงาน"** จึงต้องรองรับความแปรปรวนทางด้านราคาพลังงานและบางครั้งก็เกิดวิกฤติพลังงาน เช่น เหตุการณ์ไฟดับครั้งใหญ่ใน ๑๔ จังหวัดภาคใต้เนื่องจากกำลังการผลิตไฟฟ้าจากภาคใต้มีไม่เพียงพอ

หรือเหตุการณ์น้ำท่วมจังหวัดกาญจนบุรี จากคำสั่งในการเร่งผลิตไฟฟ้าในเขื่อนวชิราลงกรณ์ และเขื่อนศรีนครินทร์ เนื่องจากเกิดปัญหาที่แหล่งก๊าซบงกชในอ่าวไทยไม่สามารถส่งก๊าซได้ ทำให้ต้องเร่งผลิตไฟฟ้าป้อนสู่ระบบเพื่อให้เกิดความสมดุล นี้คือผลกระทบที่ชาวบ้านต้องได้รับเมื่อเกิดปัญหาการจัดการพลังงานไม่ได้

ปัญหาหลายๆ อย่างในประเทศไทยนั้นล้วนแล้วแต่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ทั้งทางนโยบายและทางปฏิบัติ ทำให้เกิดความล่าช้า และแก้ปัญหาไม่สอดคล้องกับภูมินิเวศ รวมทั้งอาจทำให้เป็นการเพิ่มปัญหา และไม่สามารถตอบโจทย์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรที่ตนเป็นเจ้าของ

เช่นเดียวกันกับเรื่องพลังงาน ที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการไว้ที่องค์กรไม่กี่องค์กร ดังนั้นการแก้ไขในระดับนี้คือการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อปรับสัดส่วนของคณะกรรมการให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และการจัดการที่เป็นธรรมเรื่องพลังงานในระดับนโยบาย

ในขณะเดียวกัน ควรส่งเสริมแนวคิดในการกระจายอำนาจทางด้านพลังงานเพื่อท้องถิ่นและภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับทรัพยากรพลังงาน แต่บ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายพลังงานที่ไม่มีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเช่นการก่อสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าใกล้พื้นที่ชุมชน ทำให้มีผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

จากการทบทวนนโยบายพลังงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวไว้ในข้างต้น **จุดร่วมของแผนพลังงานภาครัฐนั้นมองว่าความต้องการพลังงานในอนาคตมีมากขึ้นในขณะที่การผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการ นโยบายพลังงานต่างๆ ต่างเห็นปัญหาเดียวกันคือต้องหาพลังงานทดแทน และพัฒนาพลังงานหมุนเวียน**

การที่ภาครัฐ โดยกระทรวงพลังงานได้กำหนดแผนพัฒนาพลังงานทดแทน โดยมีเป้าหมายในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ว่าประเทศไทยจะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๕ ของการใช้พลังงานทั้งหมด (แยกเป็นพลังงานไฟฟ้า ๙,๒๐๑ เมกะวัตต์ พลังงานความร้อน ๙,๓๓๕ พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ และน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ ๔๐ ล้านลิตร/ต่อวัน) เพื่อลดการนำเข้าพลังงาน และส่งเสริมให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน ลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานเชื้อเพลิง พลังงานฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แต่ศักยภาพของพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทยมีสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนฯ โดยในกรณีของพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแสงอาทิตย์มีศักยภาพเหลือมากกว่า ๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ การพัฒนาเทคโนโลยีของพลังงานที่ได้จากชีวมวลทำให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๔,๐๐๐ เมกะวัตต์ พลังงานลมยังมีศักยภาพมากกว่า ๑,๗๐๐ เมกะวัตต์ พลังงานน้ำอีก ๑,๖๐๐ เมกะวัตต์ และพลังงานอื่นๆ รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า ๑๔,๐๐๐ เมกะวัตต์ ทำให้เราสามารถพัฒนาพลังงานที่ได้จากพลังงานหมุนเวียนมากกว่าที่แผนพัฒนาพลังงานฯ กำหนดมา

# ๙

# ปัญหาและประเด็นการปฏิรูปพลังงานทางเลือก

## ๑. ปัญหานโยบาย

ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในหลายสมัย ทำให้มีผลกระทบต่อความไม่มั่นใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาพลังงานหมุนเวียน และมาตรการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของท้องถิ่นและชุมชน เนื่องจากเป็นระบบที่สนับสนุนการขายไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิงให้เข้าสู่ระบบและกลไกตลาดหลักมากกว่าสนับสนุนให้มีการใช้งานในครัวเรือนและชุมชน

นอกจากนั้นยังมีภาระในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทำให้เกิดข้อจำกัดด้านการลงทุน ที่อาจจะเป็นภาระหนักกับผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียน หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฝ่ายจำหน่าย ต้องมีการกำหนดแนวทางการลงทุนและการแบ่งภาระการลงทุนในระบบสายส่งอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิต ผู้ดูแลระบบขนส่งและจำหน่ายและผู้บริโภค

แม้ว่าพลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่สะอาดกว่า เมื่อเทียบกับพลังงานที่ได้จากเชื้อเพลิงฟอสซิล แต่การดำเนินการในการผลิตพลังงานหมุนเวียนก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในบริเวณใกล้เคียง โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการดำเนินการที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมต่อผู้ประกอบการ และการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาระบบพลังงาน

## ๒. สิ่งที่ต้องปฏิรูป

จากการทบทวนแนวทางการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนจากประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยองค์กรพลังงานนานาชาติ (International Energy Agency) พบว่าความก้าวหน้าของการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับ

๑) การมีนโยบายในการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนที่ต่อเนื่องที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนถ่ายอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีกลไกเชิงนโยบายในการตรวจสอบ และการปรับตัวตามสถานการณ์และความกาวหน้าของเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน

๒) การสร้างความมั่นใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ถึงระดับท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่บนฐานของการกำหนดสิทธิของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนและเป็นธรรม

๓) ทำการขจัดอุปสรรคในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน โดยการออกแบบระบบการตัดสินใจที่มีความชัดเจน รัดกุม ไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานและขั้นตอนต่างๆ เพื่อลดทอนความล่าช้าและสับสนในกระบวนการตัดสินใจ

๔) ออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบตลาดที่รองรับการขยายตัวของพลังงานหมุนเวียนที่จะมีมากขึ้นในอนาคต เพื่อมิให้กลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน และไม่เป็นภาระในการลงทุนที่ไม่เป็นธรรมแก่ภาคส่วนใดส่วนหนึ่งในสังคม

เพื่อให้ดำเนินการตามแนวทาง ๔ ข้อข้างต้น ***จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน*** เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง และยกระดับการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน

จากการใช้มาตรการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร มาสู่การบังคับใช้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ดังตัวอย่างเช่นประเทศเยอรมนีที่มีการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนอย่างแท้จริง จึงได้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของประเทศต่างๆ ในทศวรรษที่ผ่านมา

สำหรับการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทยต้องตั้งอยู่บนฐานของ ๑) การเคารพในสิทธิร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ๒) การสร้างสมดุลและพลังสร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างการพัฒนาทางเทคโนโลยีการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และ ๓) การกระจายศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเสริมพลังอำนาจของท้องถิ่นชุมชนและภาคประชาสังคม

# ๑๐
# จัดการพลังงานทางเลือก : ข้อเสนอจากสมัชชาปฏิรูประดับชาติ

ในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๓ เมื่อ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาวาระว่าด้วยการปฏิรูปการจัดการพลังงานทางเลือก ซึ่งมีมติที่สำคัญดังนี้ :

**๑. การกระจายอำนาจโดยการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน**

**๑.๑ การยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน**

ในการยกร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้ได้มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่กระบวนการแรกของการยกร่างกฎหมายจนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายทั้งนี้เพื่อให้มีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง โดยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาและลงทุนด้านพลังงานหมุนเวียนที่สะอาดและยั่งยืนเป็นอันดับแรก และต้องให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียนสามารถเข้าถึงระบบสายส่งก่อนพลังงานอื่น

**๑.๒ การวางแผนพลังงานพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในระดับจังหวัด**

โดยเป็นแผนที่มีการเชื่อมกับแผนพลังงานระดับประเทศ ระดับภาค และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาพลังงานในระดับชุมชนได้โดยการวางแผนพลังงานในระดับจังหวัด เพื่อทำการสำรวจการใช้พลังงาน และศักยภาพพลังงานหมุนเวียนในจังหวัด และทำการวางแผนเพื่อสร้างพลังงานหมุนเวียนเพื่อให้จังหวัดเป็นจังหวัดที่ใช้พลังงานหมุนเวียน ๑๐๐ %

จังหวัดที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างคือจังหวัดกระบี่ที่มีการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าชีวมวลและก๊าซชีวภาพอยู่แล้วประมาณ ๗๔ เมกะวัตต์ ซึ่งมากกว่าร้อยละ ๘๐ ของการใช้ไฟฟ้าทั้งจังหวัด โดยการวางแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ๑๕ ปี ของจังหวัดกระบี่ โดยตั้งเป้าให้จังหวัดกระบี่เป็นจังหวัดที่ใช้งานพลังงานหมุนเวียน ๑๐๐% ในอนาคต และวางแผนเพื่อให้จังหวัดกระบี่สามารถส่งออกไฟฟ้าที่ได้จากพลังงานหมุนเวียนสู่จังหวัดอื่นได้ นอกจากนั้นยังมีจังหวัดอื่นๆ ที่มีศักยภาพที่ใช้งานพลังงานหมุนเวียนเกือบ ๑๐๐% ในอนาคตได้แก่ ชุมพร นครศรีธรรมราช

และเมื่อทุกจังหวัดมีแผนพัฒนาพลังงานของแต่ละจังหวัด เมื่อนำมารวมกันก็จะกลายเป็นแผนพลังงานหมุนเวียนระดับภาพและระดับประเทศได้เลย

### ๑.๓ การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน

ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๖ มติที่ ๕ **"การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน สิทธิ หน้าที่ การเข้าถึง และความเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน"** ได้มีมติดังนี้

- **ให้ออกแบบจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากร เทคโนโลยี** การใช้พลังงานหมุนเวียนและการใช้พลังงานทั้งหมดที่สอดคล้องกับสภาพการใช้งานจริงในปัจจุบัน ทั้งในระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่น และระดับชุมชน โดยฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สามารถวางแผน กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนร่วมกันในอนาคต
- **ศึกษาออกแบบระบบการกระจายอำนาจทางด้านพลังงานสู่พื้นที่** โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัดทำแผนพลังงานหมุนเวียนแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกันตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับชุมชน โดยให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเครือข่ายองค์กร

ภาคประชาสังคมเป็นแกนหลัก และให้ภาครัฐออกระเบียบที่เหมาะสมกับการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละจังหวัด

- **ศึกษา ออกแบบ พัฒนาระบบ กลไกและองค์กรเชิงนโยบาย** เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและหลีกเลี่ยง/ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ และให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนแห่งชาติเพื่อร่วมในการตัดสินใจและออกแบบกลไก และองค์กรเชิงนโยบายดังกล่าวโดยคณะกรรมการและองค์กรเชิงนโยบายที่จัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางกฎหมายและทางการเงินของผู้ผลิตและผู้จัดหาพลังงานฟอสซิล และพลังงานนิวเคลียร์

- **ศึกษา ออกแบบ พัฒนาระบบรับซื้อพลังงานหมุนเวียน** ระบบลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียนมาเป็นอันดับแรก

- **ให้ออกแบบกลไกการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียนและนำไปบังคับใช้**เพื่อลดทอนปัญหาความซ้ำซ้อนล่าช้า ทุจริตและความขัดแย้งในกระบวนการอนุมัติ/ อนุญาตโครงการ โดยกลไกนี้ต้องเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิ์และทรัพยากรด้านพลังงานของทุกภาคส่วนโดยมีกรอบการพิจารณาโครงการที่ชัดเจน ดังนี้ ๑) เลือกใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ๒) เลือกพื้นที่โครงการที่ไม่สุ่มเสี่ยงที่จะมีผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ๓) ศักยภาพของแหล่งทรัพยากรพลังงานและวางแผนพลังงานในแต่ละจังหวัด

๔) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมและให้ฉันทานุมัติของชุมชนในพื้นที่

- **ให้มีการยกร่างและตราพระราชบัญญัติสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน** เพื่อขจัดอุปสรรคของการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน
- **จัดตั้งสมัชชาปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน**

## ๒. กลไกที่สนับสนุนแผนการจัดการพลังงานหมุนเวียน

### ๒.๑ กองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของจังหวัด

ให้จัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนระดับจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนที่มีผลกระทบในทางบวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยที่มาของเงินกองทุนมาจาก

**๑) ที่มาของเงินกองทุน**

- **เงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า** เป็นกองทุนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเป็นทุนให้มีการบริการไฟฟ้าในท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง กระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานไฟฟ้า และส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและการผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยแหล่งที่มาของเงินทุน คือ เงินที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า (ทั้งที่หักจากค่าบริการ และค่าปรับ) เงินบริจาค และดอกผลที่ได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุน

- **เงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมอนุรักษ์พลังงาน** เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

**๒) การกระจายเงินกองทุน** ให้แต่ละจังหวัดโดยคำนึงถึง ๑) จำนวนประชากรจังหวัด ๒) ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของจังหวัด ๓) ศักยภาพพลังงานหมุนเวียนของจังหวัด ๔) ประสิทธิผลการใช้เงินกองทุนในด้านพลังงาน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ๕) จำนวนครัวเรือนที่ยังไม่ข้าระบบไฟฟ้า ๖) อัตราผกผันของรายได้ต่อหัวของแต่ละจังหวัด

**๓) มีการตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียน**

**๒.๒ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนในระดับชาติที่เป็นอิสระจากธุรกิจพลังงานฟอสซิล**

เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนและสับสนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย และเพื่อหลีกเลี่ยง/ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจจะเกิดจากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ โดยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนการการเลือกโดยตรงของประชาชนร่วมเป็นองค์ประกอบ

# ๑๑

# สร้างธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน : ข้อเสนอจากคณะกรรมาธิการวุฒิสภา

คณะอนุกรรมาธิการเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านพลังงานของวุฒิสภา ได้ทำการศึกษาธรรมาภิบาลในระบบพลังงานไทยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๖ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๗ ได้ค้นพบสภาพปัญหาธรรมาภิบาล และมีข้อเสนอแนะทางนโยบายที่สำคัญซึ่งประมวลได้ดังนี้

**๑. รายงานภาค ๑** - พบความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ที่เป็นเหตุ และปัจจัยของกันและกันระหว่างผลการศึกษา ๓ เรื่องคือ

๑) กรณีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานรัฐ กับบทบาทกรรมการบริษัทเอกชนด้านพลังงาน

๒) กรณีการปรับราคาค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

๓) กรณีธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการและการกำกับดูแลพลังงานไทย

**๒. รายงานภาค ๒** - พบปมเงื่อนไขที่นำมาซึ่งปัญหาธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ กล่าวคือ

๑) การแก้ไข พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ฉบับที่ ๕ และฉบับที่ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยระบุข้อความสำคัญดังนี้ :

- **“ให้ข้าราชการระดับสูงสามารถไปดำรงตำแหน่งในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้น”** และ **“ให้ข้าราชการที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารในนิติบุคคลที่รับสัมปทาน ร่วมทุนหรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อได้รับมอบหมายจากรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นประธาน”**

๒) มีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) กับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งปัจจุบันเมื่อมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) แล้วก็จำกัดอำนาจหน้าที่ให้มีขอบเขตอำนาจดูแลเฉพาะเกี่ยวกับการไฟฟ้าและกิจการท่อส่งก๊าซซึ่งเป็นกิจการปลายน้ำเท่านั้น

๓) ผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีการปรับปรุงคุณภาพก๊าซ NGV ของ บจม. ปตท. ตามประกาศของกรมธุรกิจพลังงานที่ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ ในขณะที่เอื้อต่อธุรกิจของ ปตท.

๔) กรณีที่ค่าเงินบาทแข็งกับราคาน้ำมันที่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่เป็นธรรม ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำมันสำเร็จรูปในราคาที่สูงเกินจริงเกือบ ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

**๓. รายงานภาค ๓** – ว่าด้วยเรื่องส่วนแบ่งรายได้ของรัฐบาลจากสัมปทานปิโตรเลียม โดยมีข้อเสนอทางนโยบายที่สำคัญได้แก่

**๑) ข้อเสนอให้พิจารณาและทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔** โดยเฉพาะการทบทวนและแก้ไข

- เรื่องสัดส่วนผลประโยชน์สุทธิที่รัฐพึงได้จากผลผลิตปิโตรเลียมทุกชนิด โดยควรถือหลักการแบ่งจาก “ปริมาณผลผลิตที่ได้”

ตามปริมาณที่เกิดขึ้นจริงโดยไม่อิงราคาเพื่อหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งเรื่องราคาและคุณภาพที่แท้จริงของปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ซึ่งรัฐควรกำหนดส่วนแบ่งให้ประเทศได้รับไม่ต่ำกว่าประเทศที่มีผลผลิตใกล้เคียงกัน หรือไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ – ๙๐ ของปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตได้จากทุกแหล่งของประเทศไทย

- เรื่องการเพิ่มอำนาจในการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ กล่าวคือ ควรแก้ไขกฎหมายให้รัฐเป็นเจ้าของอุปกรณ์การขุดเจาะของเอกชน ที่นำเข้ามาถึงพื้นที่ขุดเจาะบนแผ่นดินไทยให้ตกเป็นของรัฐโดยทันทีเช่นเดียวกับหลักการให้สัมปทานในบางประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ใหม่ และสามารถรักษาส่วนแบ่งที่ดีขึ้นในการต่ออายุสัมปทาน หรือเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของรัฐตามความเปลี่ยนแปลงหรือความผันผวนใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งเรื่องปริมาณและราคาน้ำมัน รวมไปถึงเพื่อผลประโยชน์ในการตรวจสอบปริมาณการผลิตได้อย่างถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม แก่ผู้รับสัมปทานและแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสัมปทาน

๒) **เสนอให้พิจารณาและทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔** โดยเฉพาะการทบทวนและแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการให้เก็บภาษีปิโตรเลียมร้อยละ ๕๐ ด้วยเหตุผลดังนี้

- การระบุดังกล่าว ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่า รัฐได้ผลตอบแทนจากสัมปทานปิโตรเลียมสูง ทั้งที่ความเป็นจริงคือภาษีปิโตรเลียมร้อยละ ๕๐ ตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ได้รวมภาษีนิติบุคคลร้อยละ ๓๐ อยู่ด้วย จึงเห็นควรให้แยกภาษีนิติบุคคลออกจากภาษีปิโตรเลียมเพื่อความเสมอภาคและความเป็นธรรม

- การศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการเก็บภาษีปิโตรเลียมจากประเทศอื่นๆ เพื่อประกอบการทบทวนแก้ไขกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศพม่าและกัมพูชา ทั้งสองประเทศมีการเก็บค่าภาคหลวงจากสัมปทานปิโตรเลียมร้อยละ ๑๐ และร้อยละ ๑๒.๕ ตามลำดับ โดยทั้ง ๒ ประเทศได้แยกการเก็บภาษีนิติบุคคลร้อยละ ๓๐ ออกจากภาษีปิโตรเลียม โดยเพิ่มการเก็บส่วนแบ่งกำไรแทนการเก็บภาษีปิโตรเลียม กล่าวคือประเทศพม่าเก็บส่วนแบ่งกำไรจากน้ำมันดิบเพิ่มอีกในอัตราร้อยละ ๕๐ – ๘๐ และเก็บส่วนแบ่งกำไรจากก๊าซธรรมชาติอีกร้อยละ ๔๕ – ๘๐ ขณะที่ประเทศกัมพูชาเก็บส่วนแบ่งกำไรจากน้ำมันดิบอีกร้อยละ ๔๐-๖๐ และเก็บส่วนแบ่งกำไรจากก๊าซธรรมชาติอีกร้อยละ ๓๕ เป็นต้น

๓) **ควรมีการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงาน** รัฐควรยึดหลักปฏิบัติสากลที่ให้ความสำคัญในการแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับดูแลออกจากบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติในธุรกิจเอกชน เพื่อทำให้กลไกการตรวจสอบมีความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นมีผลในทางปฏิบัติจริง และเพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศในด้านปิโตรเลียมมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ

๔) **ควรมีการดำเนินการทบทวนและปรับปรุงแก้ไข**ตามข้อเสนอที่ ๑ ถึง ๓ ให้เสร็จสิ้นก่อนการเปิดสัมปทานรอบที่ ๒๑ และก่อนการต่ออายุสัมปทานปิโตรเลียมทั้งหมด

**๔. รายงานภาค ๔** – เรื่องการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมระหว่างไทยกับมาเลเซีย มีข้อเสนอสำคัญคือให้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมที่เป็นกิจการต้นน้ำ จากระบบ **"สัมปทาน"** มาเป็น **"ระบบแบ่งปันผลผลิต"** โดยมีข้อเสนอต่อรัฐบาลดังนี้

๑) ให้รัฐบาลและกระทรวงพลังงานยุติการเปิดสัมปทานรอบ ๒๑ จนกว่าจะมีการแก้ไข พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการปิโตรเลียมในอนาคตเป็นระบบการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) เสียก่อน

๒) ในแปลงปิโตรเลียมที่ใกล้หมดอายุสัมปทาน ให้รัฐบาลและกระทรวงพลังงานยุติการต่ออายุสัญญาสัมปทาน จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบการแบ่งปันผลผลิต หรือระบบรับจ้างบริการ (Service Contract) ในหลุมเก่าที่หมดสัมปทานแล้ว

๓) ในแปลงสัญญาสัมปทานที่ดำเนินการอยู่ ให้มีการตรวจสอบความเป็นเจ้าของแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมทุกแท่นเพื่อตรวจสอบข้อมูลว่า มีหลุมปิโตรเลียมใดบ้างที่เอกชนใช้วิธีการเช่าแท่นขุดเจาะแทนการลงทุนสร้างแท่นขุดเจาะเอง เพื่อดำเนินการให้ผู้รับสัมปทานปัจจุบันเปลี่ยนจากการเช่าเป็นการลงทุนในอุปกรณ์เองทุกแปลง เช่นเดียวกับข้อกฎหมายของอาเซียน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐในการเข้าครอบครองแหล่งปิโตรเลียมพร้อมอุปกรณ์เมื่อหมดอายุสัมปทาน และเมื่อมีการเปลี่ยนระบบ

๔) ในกระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฉบับใหม่ ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (วรรค ๕) ที่ว่า **"เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน"**

**๕. รายงานภาค ๕** – เรื่องการปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซหุงต้ม (LPG) ภาคครัวเรือน พบความไม่เป็นธรรม ๕ ประการ ได้แก่ ๑) ความไม่เป็นธรรมของระบบสัมปทานปิโตรเลียมกับประชาชนเจ้าของทรัพยากร ๒) ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร

ก๊าซ LPG ๓) ความไม่เป็นธรรมในการกำหนดราคาและการใช้เงินกองทุนน้ำมัน ๔) ความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ๕) ความไม่เป็นธรรมในการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสต่อสาธารณะ โดยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

๑) ยกเลิกการขึ้นราคาก๊าซหุงต้มภาคครัวเรือน โดยให้รัฐบาลกำหนดในการจัดสรรก๊าซ LPG จากโรงแยกก๊าซให้ในภาคครัวเรือนได้ใช้ก่อน ด้วยราคาตามต้นทุนจริงที่บวกกำไรที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้ผลิต

๒) ให้มีการสร้างโรงแยกก๊าซเพิ่มให้เพียงพอต่อปริมาณก๊าซที่ผลิตได้

๓) ให้ยกเลิกกองทุนน้ำมัน

๔) ยุติการผูกขาดของบริษัท ปตท. ให้ ปตท. อยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า

๕) จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติแห่งใหม่แทนบริษัท ปตท.

๖) แก้ไขกฎหมายไม่ให้ข้าราชการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลเรื่องพลังงานเข้าไปมีผลประโยชน์ในบริษัทพลังงาน

๗) ให้มีศูนย์สารสนเทศด้านพลังงานที่เป็นอิสระ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และการตรวจสอบการประกอบกิจการด้านพลังงาน

# ๑๒

# รื้อโครงสร้างราคา เพิ่มการแข่งขัน ค้านทวงคืนปตท. : ข้อเสนอจากกลุ่มปฏิรูปพลังงาน เพื่อความยั่งยืน

**๑. ข้อท้วงติงข้อมูลพลังงาน ระบบสัมปทาน และต้นเหตุน้ำมันแพง**

ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้จัดวงเสวนา “ปฏิรูปพลังงาน” เพื่อเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพลังงานไทย เพื่อสังคมพิจารณาด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยต่อเฉพาะ **ปตท.** มีประเด็นสำคัญดังนี้

• การพัฒนาแหล่งพลังงานไทยเริ่มต้นจาก พ.ร.บ. ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ จากอดีตที่ไม่สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้เลย มาจนถึงปัจจุบันสามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ (เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ๗๒๙,๔๗๐ บาร์เรลต่อวัน สามารถแยกคอนเดนเสทออกมาใช้ในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหรือโรงกลั่นน้ำมัน วันละ ๙๐,๐๐๐บาร์เรลต่อวัน

• รัฐบาลพลเอกเปรม ติลสูลานนท์ได้ปรับเงื่อนไขในการให้สัมปทานจาก Thailand II มาเป็น Thailand III ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

• ยอมรับว่าไทยมีการผลิตก๊าซธรรมชาติ คอนเดนเสทและน้ำมันดิบจำนวนมากจริง คือ ๑ ล้านบาร์เรลต่อวัน ขณะที่ปริมาณการใช้ก็เพิ่มขึ้นเป็น ๒ ล้านบาร์เรลต่อวัน จึงต้องมีการนำเข้าน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติและถ่านหินจากต่างประเทศอีกประมาณ ๑ ล้านบาร์เรลต่อวัน (เทียบเท่าน้ำมันดิบ)

• ข้อมูลที่แตกต่างกันระหว่างรัฐบาลไทย (กระทรวงพลังงาน) กับ NGO ไทยที่ใช้ข้อมูลของ CIA (สหรัฐฯ) เกิดจากนิยามที่แตกต่างกัน กระทรวงพลังงานบอกว่าประเทศไทยผลิตน้ำมันดิบ ๑๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวันเนื่องจากนำตัวเลขการผลิต NGV และ LPG ที่ออกจากโรงแยกก๊าซไปรวมด้วย

• ปริมาณสำรองปิโตรเลียมของประเทศไทยมีไม่มาก ถ้าคิดเฉพาะปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว (Proved – p๑) จะใช้หมดภายใน ๑๑ ปี แต่ถ้ารวมปริมาณสำรองที่คิดว่าจะมี (Probable – p๒) และที่น่าจะพบได้อีก (Possible – p๓) ด้วย ก็จะมีให้ใช้ได้เพียง ๓๐ ปีเท่านั้น เปรียบเทียบกับประเทศเวเนซูเอล่าที่มีน้ำมันสำรองมากที่สุดในโลก ๒๙๗.๖ พันล้านบาร์เรล (ไทยมี ๔.๔ พันล้านบาร์เรล) และอิหร่านมีก๊าซสำรองมากที่สุด ๓๓.๖ ล้านล้าน ลบม. (ไทยมี ๒.๘๕ แสนล้านบาร์เรล)

• แหล่งปิโตรเลียมที่ค้นพบในประเทศไทยมีลักษณะเป็นกระเปาะเล็กและไม่ต่อเนื่อง ซึ่งต้องใช้หลุมในการผลิตจำนวนมาก

• ปิโตรเลียมที่พบภายใต้เงื่อนไขสัมปทาน Thailand I คิดเป็น ๘๗% ของทั้งหมด การต่อสัญญาการผลิตของแปลงสัมปทานเชฟรอน ๑๐-๑๓ (U๑๒๓) และปตท.สพ. แปลง ๑๕-๑๗ (บงกช) จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่ม ๔๒,๐๐๐ ล้านบาท

• ติงว่าหากจะเปลี่ยนระบบสัมปทานแบบปัจจุบัน (Thailand III) ไปเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract : PSC) ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะในยุค ร.ท.ศุลี มหาสันทนะ เป็น รมต. วิเคราะห์ว่า PSC มีจุดอ่อน ๒ ประการคือ (๑) รัฐต้องร่วมลงทุนด้วย อาจมีความเสี่ยง

(๒) PSC เป็นระบบที่เปิดให้มีการเจรจาต่อรอง ซึ่งเสี่ยงต่อการทำให้เกิดการทุจริต

• กำลังการกลั่นน้ำมันสำเร็จรูปในประเทศไทยสูงเกินความต้องการใช้งานในประเทศ จึงต้องนำน้ำมันดิบจากต่างประเทศเข้ามากลั่นมากขึ้น แล้วส่งออกน้ำมันสำเร็จรูป ๒ แสนบาร์เรลต่อวัน คิดเป็นร้อยละ ๘๕% ของน้ำมันดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

• ประเทศไทยไม่ได้มีก๊าซธรรมชาติและน้ำมันมากมายอย่างที่คิด ไทยผลิตน้ำมันได้เป็นจำนวนมากก็จริงแต่ปริมาณการใช้อยู่ในระดับสูง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นำเข้าน้ำมันทุกชนิดและก๊าซ ๑.๓๗ ล้านล้านบาท (เป็นน้ำมันดิบ ๑.๑๒ ล้านล้านบาท) ขณะเดียวกันส่งออกน้ำมันทุกชนิดมูลค่า ๓.๒๘ แสนล้านบาท หักลบกลบแล้วไทยนำเข้าปิโตรเลียมสุทธิ ๑.๐๔ ล้านล้านบาท

• ต้นเหตุที่ทำให้น้ำมันในประเทศมีราคาแพงไม่ได้มาจาก ปตท. แต่มาจากนโยบายรัฐบาลในการกำหนดโครงสร้างราคาดังนี้

(ตัวอย่างโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗)

- ราคาน้ำมันทุกชนิดซื้อขายที่หน้าโรงกลั่น ๒๕-๒๖ บาท/ลิตร
- ก่อนจะมาเป็นราคาขายปลีกหน้าปั๊ม ต้องเสีย ๑) ภาษีสรรพสามิต ๒) ภาษีเทศบาล ๓) กองทุนน้ำมัน ๔) กองทุนส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ๕) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ๖) ค่าการตลาด
- ตัวอย่าง๑.น้ำมันเบนซิน ๙๕ ราคาหน้าโรงกลั่น ๒๔.๘๐ บาท/ลิตร + ๗ + ๐.๗ + ๑๐ + ๐.๒๕ + ๓.๐ ซึ่งทำให้ราคาหน้าปั๊มเป็น ๔๘ บาท/ลิตร
- ตัวอย่าง๒. ดีเซลหมุนเร็ววราคาหน้าโรงกลั่น ๒๖.๗ บาท ต่อลิตร เสียภาษีต่ำมาก ๐.๐๐๕๕ บาท/ลิตร นอกจากนั้น

ยังได้รับการยกเว้นชดเชย ๐.๕๐ บาท/ลิตร ราคาขายหน้าปั๊มจึงอยู่ที่ ๒๙.๙๙ บาท/ลิตร

• รัฐบาลประชานิยมในยุคของนายกทักษิณ ชินวัตรได้ใช้เงินกองทุนน้ำมัน ไปทำให้ราคาบิดเบือนและกองทุนน้ำมันติดลบถึง ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท

• กองทุนน้ำมันเป็นต้นเหตุให้บิดเบือนราคาน้ำมัน และสร้างความไม่เป็นธรรม ขยายความเหลื่อมล้ำ นอกจากนั้นยังใช้เงินกองทุนน้ำมันไปชดเชยก๊าซ LPG อีกเดือนละ ๓,๕๐๐๐ ล้านบาท

• ตั้งเป็นข้อสังเกตุว่าทำไมไทยได้ใช้ราคาน้ำมันอิงกับราคามาตรฐานของประเทศสิงคโปร์เหมือนกับหลายๆประเทศ แต่มีทุกข์มากกว่า จีน อียิปต์ มาเลเซีย สิงคโปร์ อเมริกา

• โครงสร้างราคาก๊าซมีปัญหาบิดเบี้ยวไม่แพ้โครงสร้างราคาน้ำมัน โดยเฉพาะ LPGที่มีโครงสร้างราคาที่มีความสลับซับซ้อนมาก เริ่มตั้งแต่จากการจัดหา LPG ที่มีความแตกต่าง ๓ ราคาคือ

(๑) หน้าโรงแยกก๊าซราคากิโลกรัมละ ๑๑ บาท หากนำมาเปรียบเทียบกับเบนซิน ๙๕ โดยปรับค่าความร้อนและแปลงหน่วยเป็นลิตรแล้วราคาจะอยู่ที่ ๘ บาท/ลิตร

(๒) หน้าโรงกลั่นน้ำมันกิโลกรัมละ ๒๗ บาท/กิโลกรัม

(๓) นำเข้าจากต่างประเทศราคากิโลกรัมละ ๓๔ บาท/กิโลกรัม

• ก่อนถึงมือผู้ค้าส่ง รัฐบาลนำเงินกองทุนน้ำมันไปจ่ายให้โรงกลั่นเป็นค่าชดเชยราคากิโลกรัมละ ๑๖ บาท และให้ LPG นำเข้ากิโลกรัมละ ๒๔ บาท ทำให้ราคาขายส่ง (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) LPG ที่ผลิตทั้ง ๓ แหล่งมีราคาเท่ากัน (๑๔.๖๔ บาท/กิโลกรัม)

จากนั้นก็ใช้เงินกองทุนน้ำมันเป็นเครื่องมือกำหนดราคาขายปลีก LPG ให้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้งานทำให้ราคาขายปลีก LPG มี ๔ ราคาดังนี้

(๑) ใช้ในภาคอุตสาหกรรมเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันกิโลกรัมละ ๑๑.๒๒ บาท ทำให้ราคาขายปลีกอยู่ที่กิโลกรัมละ ๓๐.๑๓ บาท

(๒) ใช้ในภาคการขนส่งจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ กิโลกรัมละ ๓.๐๓ บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๒๑.๓๘ บาท

(๓) ใช้เป็นก๊าซหุงต้มจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ กิโลกรัมละ ๒.๘๐ บาท ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๒๑.๑๓ บาท

(๔) ขายเป็นก๊าซหุงต้มให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ยกเว้นการจัดเก็บเงินกองทุนน้ำมัน ราคาขายปลีกกิโลกรัมละ ๑๘.๑๓ บาท

- ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมากองทุนน้ำมันชดเชยให้กับ LPG ไปแล้ว ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยผู้รับภาระดังกล่าวคือผู้ใช้น้ำมันเบนซินที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมัน เพื่อนำมาชดเชยให้ราคา LPG ในประเทศจากที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกิดการรั่วไหลจากการลักลอบส่งออกและขายผิดประเภท

ดังนั้น เพื่อให้สะท้อนต้นทุนจริง ราคา LPG ณ โรงแยกก๊าซควรต้องปรับราคาขึ้นโดยพิจารณาในรายละเอียดเพื่อปรับราคาให้เหมาะสม

นอกจากนั้นประเด็นที่ว่าราคา LPG ในภาคอุตสาหกรรมปิโตรเคมีมีราคาถูกเกินไปหรือไม่ ควรทำการศึกษาพิจารณาทั้งระบบ

**๒. การปฏิรูปพลังงาน : ข้อเสนอจากกลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน**

ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ สรุปว่าปัญหาของพลังงานไทย มีสิ่งที่ต้องปฏิรูปโดยไม่ต้องทวงคืน ปตท. โดยมีข้อเสนอดังนี้

(๑) โครงสร้างราคาพลังงานบิดเบือน ทำให้การใช้พลังงานไม่มีประสิทธิภาพ ควรแก้ไขที่จุดนี้

(๒) การทวงคืนบางส่วนน้อยเกินไป เช่น น้ำมัน หรือโรงกลั่น การแข่งขันอาจจะน้อยเกินไปในบางจุด ก็เข้ามาอยู่ใน พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า ไม่ควรยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจ แต่มิใช่ไปทวงคืนมาเป็นของรัฐ กิจการก๊าซธรรมชาติจำต้องมีขนาดที่ใหญ่ (Economy of scale) ยากที่จะทำให้เกิดการแข่งขัน อย่างมากทำได้แค่เปิดให้บริการท่อก๊าซแก่บุคคลที่สาม

(๓) องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจมาก แต่ไม่มีความเข้มแข็งในการคุ้มครองผู้บริโภค

(๔) การพัฒนาปิโตรเลียมขาดความต่อเนื่อง ไม่สามารถเปิดสัมปทานใหม่ได้ อาจส่งผลกระทบในระยะยาว

(๕) พื้นที่ภาคเหนืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม ทำให้ไม่มีการพัฒนา หากต้องการปฏิรูปพลังงาน เสนอให้เอาพื้นที่ทหารเข้ามาอยู่ใน พ.ร.บ. ปิโตรเลียมด้วย

(๖) ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการดูแลผลประโยชน์ของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง แต่ถ้ากำหนดไว้ในกฎหมายห้ามข้าราชการมานั่งเป็นบอร์ด ก็ปิดช่องให้นักการเมืองเอาใครต่อใครมาเป็นกรรมการแทน แต่ถ้าให้ข้าราชการมานั่งเป็นบอร์ด ก็ไม่ควรรับเงินโบนัส หรือเบี้ยประชุม เพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนอยู่แล้ว

(๗) การแทรกแซงทางการเมืองในธุรกิจพลังงานที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้น

(๘) ปัญหาการขอใบอนุญาตเป็นแหล่งทำเงินทุจริตที่สำคัญ เช่น การขอใบอนุญาต ร.ง. ๔ เป็นตัวอย่างที่ดี

(๙) รัฐและประชาชนไม่สนใจปัญหาโกลตัว เช่น สภาวะโลกร้อน NGO แทบจะไม่พูดถึงประเด็นนี้ มัวแต่มาหมกมุ่นอยู่กับการทวงคืน ปตท.

***"เราอย่าหลงประเด็น การหลงประเด็นจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด และทำให้เราละเลยปัญหาในระยะยาว อย่าลืมว่าแหล่งปิโตรเลียมไทยมีปริมาณน้อย ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ แทนที่จะเร่งพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานกลับไม่ทำ มัวแต่มาทวงคืน ปตท. ด่า ปตท. คนที่ชอบมากก็คือนักการเมืองเพราะสามารถกอบโกยผลประโยชน์ได้อย่างเงียบๆ โดยไม่มีใครมายุ่งกับเขาเลย เพราะว่ามวลชนทั้งหลายมุ่งเป้าไปที่ ปตท. การหลงประเด็นจะมีผลเสียค่อนข้างมาก ผมขอฝากให้ไปคิดดู"***

**๓. การปฏิรูปพลังงานในมุมมองโสภณ สุภาพงษ์**

(*เก็บความจากคำปราศรัยเวที กปปส. สวนลุมพินี)

• เมื่อ ๓๐ ปีก่อน เรียนรู้การจัดการทรัพยากรน้ำมันในกลุ่มประเทศทะเลเหนือว่ามี ๓ รูปแบบ

๑) ให้สัมปทาน เก็บค่าภาคหลวง

๒) แบ่งปันผลกำไร โดยบริษัทหักค่าใช้จ่าย ค่าเลี้ยงดู ค่าบริหารจัดการไปแล้ว

๓) แบ่งปันผลผลิต แบ่งผลิตภัณฑ์ทุกชนิดกันตามข้อตกลง ซึ่งประเทศไทยทำแบบแรกเพื่อรูปแบบเดียวมาโดยตลอด

• โครงสร้างราคาน้ำมันไม่เป็นธรรม ขายคนไทยใช้วิธีหนึ่ง ส่งขายต่างประเทศใช้วิธีคิดอีกแบบหนึ่ง

| | | |
|---|---|---|
| ตั้งต้นจากราคาอิงสิงคโปร์ | | ๒๔.๕๐ บาท |
| ขายคนไทย (+ค่าขนส่งเข้า ๑.๕) | = | ๒๖.๐๐ บาท |
| ส่งขายต่างประเทศ (-ค่าขนส่งออก๐.๕) | = | ๒๔.๐๐ บาท |

นอกจากนั้นยังมีประเด็นการกำหนดราคาอิงสิงคโปร์ ทั้งๆ ที่เราไม่เคยซื้อน้ำมันสิงคโปร์เลย

- การประกาศขึ้นลงราคาน้ำมันแต่ละครั้ง ต้องมีมาตรการและระบบเชิงปริมาณสต็อคน้ำมันจากทุกปั๊มทั่วประเทศจึงจะให้หลักประกันความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

- ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป

๑) ต้องดูแลกฎหมายกำจัดการโกงให้ดี

๒) แก้กฎหมายกำจัดการผูกขาด รวมทั้ง ปตท.

๓) มีองค์กรสารสนเทศอิสระของภาคประชาชน

๔) ปฏิรูประบบกำหนดราคาน้ำมันและก๊าซ (FT)

๕) ไม่ควรดึงปตท.กลับมาให้ข้าราชการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจอย่างเดิม

๖) ห้ามข้าราชการไปเป็นกรรมการบริษัทน้ำมัน

# ๑๓
# ปรับใหญ่ระบบพลังงานไทย : ข้อเสนอจากกลุ่มพลังทางสังคม

**๑. ข้อเสนอแผนแม่บทปฏิรูปพลังงานไทยจากเวที คปท.**

อิฐบูรณ์ อ้นวงษา หัวหน้าศูนย์พิทักษ์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และ อุทัย ยอดมณี ผู้ประสานงานเครือข่ายนักศึกษาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย (คปท.) ร่วมกันนำเสนอ (ร่าง) แผนแม่บทการปฏิรูปพลังงานไทย ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มจับตาการปฏิรูปพลังงานไทย โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

**๑.๑ แนวทางการปฏิรูปกิจการ"ต้นน้ำ"**

(๑) ยกเลิก พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๐๑๔ และออกกฎหมายฉบับใหม่แทน กำหนดให้ปิโตรเลียมทั้งที่อยู่ใต้ดินและที่ถูกขุดขึ้นมาเป็นของรัฐ การนำมาใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน โดยเปลี่ยนระบบการใช้สิทธิ์การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจาก **"ระบบสัมปทาน"**ไปเป็น **"ระบบแบ่งปันผลผลิต"**หรือ **"ระบบสัญญารับจ้างบริการ"**และใช้วิธีการประมูล

(๒) ให้จัดตั้ง "บรรษัทน้ำมันแห่งชาติ" (องค์กรปิโตรเลียมเพื่อการพัฒนาประเทศ) ขึ้นแทนบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) ซึ่งได้แปรสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนไปแล้ว ให้เป็นองค์กรรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ จะนำมาขายหรือกระจายหุ้นเปลี่ยนแปลงเป็นเอกชนไม่ได้

(๓) ให้จัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเลียมขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (องค์กรปิโตรเลียมเพื่อการพัฒนาประเทศ) โดยมีตัวแทนของประชาชนจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ รวมทั้งนักวิชาการเป็นองค์ประกอบสำคัญ

(๔) บรรษัทน้ำมันแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่คือ

- ถือสิทธิครอบครองทรัพยากรปิโตรลียม เครื่องจักร อุปกรณ์ ชิ้นส่วนในการผลิต การตรวจวัด และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ออกกฎระเบียบ ควบคุมดูแล บริษัทฯ ที่ดำเนินกิจการด้านทรัพยากรปิโตรเลียมให้ดำเนินอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้
- เป็นผู้ให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ด้วยวิธีการประมูลที่โปร่งใส โดยให้สื่อสารมวลชนทำการเผยแพร่การดำเนินการทั้งหมด
- จัดทำสัญญาแบ่งปันผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน
- จัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินกิจการการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งในและต่างประเทศ
- ดำเนินการจัดประมูลขายจำหน่ายจ่ายโอนปิโตรเลียมที่ได้จากแหล่งผลิตต่างๆ และ ให้มีการจัดตั้งกองทุนปิโตรเลียมเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านกฎหมายปิโตรเลียมฉบับใหม่สิ่งที่ต้องดำเนินการ คือ (๑) ไม่ต่อสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมที่ใกล้หมดอายุอีกต่อไป และเมื่อหมดอายุสัญญาแล้วให้บรรษัทน้ำมันแห่งชาติสามารถใช้สัญญาแบบรับจ้าง

บริการดำเนินการในปิโตรเลียมแหล่งนั้นต่อไปได้ (๒) ในช่วงก่อนการยกเลิก พ.ร.บ.ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ เพื่อเปลี่ยนมาใช้กฎหมายฉบับใหม่นั้น ให้บรรษัทน้ำมันแห่งชาติจัดทำข้อเสนอต่อบริษัทฯ ที่ถือสัญญาสัมปทานอยู่เดิมเพื่อนำสู่การเปลี่ยนเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิต หากบริษัทฯ ที่ถือสัมปทานอยู่ไม่ดำเนินการให้บรรษัทน้ำมันแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทฯ นั้นว่ากระทำผิดเงื่อนไขของมาตรา ๑๑๐ และ ๑๑๑ ของ พ.ร.บ.ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ หรือไม่ และให้ดำเนินการยกเลิกสัญญาหากมีการดำเนินการที่ผิดเงื่อนไขดังกล่าว

### ๑.๒ แนวทางการปฏิรูปกิจการ“กลางน้ำ”

หมายถึงบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งปัจจุบัน ปตท. และบริษัทในกลุ่ม เป็นผู้ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติอย่างครบวงจรเพียงรายเดียวในประเทศ

**ส่วนโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ** ปตท.ได้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ถึง ๕ โรงกลั่นจากที่มีอยู่ ๖ โรงกลั่น นำไปสู่สิทธิผูกขาดในการเป็นผู้จัดซื้อ จัดหาพลังงานเชื้อเพลิงของประเทศแต่เพียงรายเดียว รวมถึงได้สิทธิเป็นผู้ผูกขาดการขายน้ำมันสำเร็จรูปให้กับหน่วยงานของรัฐบาล การที่ ปตท.ได้แปรรูปเป็นบริษัทเอกชนไปแล้ว จึงถือว่ามิใช่องคาพยพของรัฐอีกต่อไป บรรดาสิทธิและทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ต้องถูกยกเลิกไป และให้ ปตท.เป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อเป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด

เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงสมควรดำเนินการปฏิรูปตามแนวทาง ดังนี้

(๑) ห้ามมิให้ ปตท.เป็นเจ้าของท่อส่งก๊าซธรรมชาติสายหลักของประเทศ

(๒) ห้ามมิให้ ปตท.มีอำนาจผูกขาดในการจัดซื้อจัดหาปิโตรเลียม แต่เพียงผู้เดียว ยกเลิกการซื้อขายผ่านนายหน้า เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตัดวงจรที่อาจนำไปสู่การทุจริต

(๓) ให้บรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (องค์การปิโตรเลียมแห่งชาติ) มาแทนบริษัท ปตท. เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดหาโดยใช้วิธีซื้อแบบรัฐต่อรัฐ และต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกับเอกชนรายอื่น

(๔) ให้ ปตท.อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และให้พัฒนากฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงทางอ้อม โดยคุมสัดส่วนการถือครองตลาดของ ปตท. รวมบริษัทในเครือ ไม่ให้เกิน ๓๐% ซึ่งจะทำให้มีการลดการถือครองหุ้นในโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และกิจการพลังงานอื่นๆ เกิดระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมและทำให้กลไกตลาดเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

(๕) ห้ามมิให้ข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทพลังงานและธุรกิจเกี่ยวเนื่อง จนกว่าจะเกษียณอายุแล้ว ๕ ปี เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

### ๑.๓ แนวทางการปฏิรูปกิจการ“ปลายน้ำ”

***ส่วนกิจการปลายน้ำ ที่จะต้องมีการปฏิรูปคือ***

#### (๑) โครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปและก๊าซหุงต้ม

ให้ยกเลิกการขึ้นราคาก๊าซหุงต้ม (LPG) โดยให้รัฐบาลของประชาชนมีนโยบายให้ LPG ที่ผลิตได้จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติในประเทศต้องจัดสรรให้ประชาชนใช้ก่อนทั้งภาคครัวเรือนและขนส่ง ด้วยราคาตามต้นทุน

บวกกำไรที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้ผลิต เมื่อเหลือจึงให้ภาคอุตสาหกรรมทุกประเภทใช้ หากไม่พอให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้รับภาระการนำเข้าเอง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องเก็บเงินจากผู้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอีกต่อไป

### (๒) ยกเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

เนื่องจากเป็นการจัดเก็บเงินจากประชาชน และใช้จ่ายเงินที่ไม่ผ่านการตรวจสอบของระบบรัฐสภา มีการใช้ผิดวัตถุประสงค์ และทำให้โครงสร้างน้ำมันสำเร็จรูปไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง ดังนั้น จะทำให้ราคาน้ำมันเบนซิน ๙๕ ลดลง ๑๐ บาทต่อลิตร, แก๊สโซฮอล์ ๙๕ ลดลง ๓.๓๐ บาทต่อลิตร และ แก๊สโซฮอล์ ๙๑ ลดลง ๑.๒๐ บาทต่อลิตร ส่วนน้ำมัน E๒๐ และ E๘๕ เมื่อไม่มีการนำเงินกองทุนน้ำมันไปจ่ายอุดหนุนแล้ว รัฐบาลจะต้องตรวจสอบราคาจำหน่ายที่หน้าโรงกลั่นและค่าการตลาดที่สูงเกินจริง

### (๓) ยกเลิกโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่อิงราคาสมมติว่านำเข้าจากสิงคโปร์

ยกเลิกโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่อิงราคาสิงคโปร์ โดยให้ยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียม เช่น ค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ค่าความสูญเสียระหว่างการขนส่ง จากประเทศสิงคโปร์มายังโรงกลั่นในประเทศไทยซึ่งไม่มีจริง และให้รัฐบาลกำหนดราคาจำหน่ายเชื้อเพลิงสำเร็จรูปตามราคาส่งออกจากไทย ซึ่งกำหนดโดยกลไกตลาดโลก และให้บริษัทน้ำมันเผยแพร่รายงานต้นทุนที่แท้จริงของโรงกลั่นและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ

### (๔) ยกเลิกมาตรฐานน้ำมันยูโร ๔

ยกเลิกมาตรฐานน้ำมันยูโร ๔ และกำหนดให้น้ำมันสำเร็จรูปไทยเป็นมาตรฐานเดียวกันกับกลุ่มประเทศอาเซียน (ยูโร ๒) เนื่องจากมาตรฐานน้ำมันยูโร ๔ เป็นมาตรฐานที่สูงเกินจำเป็น เป็นภาระต่อประชาชน และยังเป็นการกีดกันทางการค้าน้ำมันในภูมิภาคอาเซียนซึ่งขัดกับหลักการของ AEC

## ๒. ข้อเสนอแผนแม่บทการจัดการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติจากเวทีแจ้งวัฒนะ

เวทีการชุมนุมแจ้งวัฒนะซึ่งนำโดยหลวงปู่พุทธิสระ ได้นำข้อเสนอแผนแม่บทการจัดการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ พอสรุปเป็นขั้นตอนการจัดการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติได้ดังนี้

(๑) จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม กฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อน คำสั่ง มติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด หรือ กฎระเบียบที่ไม่เป็นธรรม ทุกชนิด

(๒) จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพยากรธรรมชาติ ปิโตรเลียม และค่าไฟฟ้า มีคณะกรรมการสี่ฝ่าย คือ ภาครัฐ, ภาคเอกชน, ภาคประชาชน และ ภาคนักวิชาการ มีแต่เบี้ยประชุมไม่มีเงินเดือน โดยมีหน้าที่ร่วมตรวจสอบการกำหนดราคาต้นทุนการผลิตที่แท้จริง และกำหนดราคาขายที่เป็นธรรมต่อประชาชน

(๓) จัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรผลประโยชน์ โดยมีหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์จากอุปกรณ์และ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดให้ประชาชน เพื่อนำไปเป็นรัฐสวัสดิการที่เป็นธรรมและจัดสรรส่วนแบ่งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน และ แก๊ส ให้กับท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมันและแก๊ส

(๔) จัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการบริหารจัดการอื่นๆ โดยมีหน้าที่แก้ไขการผูกขาดของ ปตท. และบริษัทลูก โดยยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐ พิจารณาแก้ไขสัมปทาน และมีหน้าที่กำกับการถ่ายโอนความรู้และเทคโนโลยีด้านปิโตรเลียมให้เป็นของประชาชนโดยที่รัฐเป็นผู้สนับสนุน

(๕) จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใส ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร ข้อมูลทรัพยากร ข้อมูลการนำเข้าพลังงาน ข้อมูลทางด้านการเงินและกองทุน ตรวจสอบการทุจริต ฯลฯ

(๖) จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและ พลังงานหมุนเวียน

(๗) ยกเลิก พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ยกเลิกพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘) และออกพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ... และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ...ฉบับใหม่

(๘) ยกเลิกพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับ ๕, ๖ โดยห้ามมิให้ ข้าราชการ นักการเมือง นักวิชาการจากกระทรวงพลังงาน พนักงานองค์กรอิสระไปเป็นพนักงาน หรือ ผู้บริหารบริษัทฯ ที่ทำธุรกิจด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติและ บริษัทฯ ลูก หลังจากเกษียณภายใน ๕ ปี

(๙) แก้ไขอำนาจของรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจโดยตรงของรัฐมนตรี โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการองค์การจัดการพลังงานและ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อจะได้มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่มาจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคนักวิชาการ

(๑๐) แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีสัดส่วนของนักวิชาการที่มาจากการสรรหาของประชาชนและตัวแทนประชาชนไม่ต่ำกว่าสามในสี่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติของราชอาณาจักรไทยให้มากขึ้น

(๑๑) แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

- ให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีสัดส่วนของ ตัวแทนประชาชนเกินกึ่งหนึ่งเพื่อให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ

- ให้ยกเลิกคณะกรรมการและอนุกรรมการภายใต้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เดิมทั้งหมดคณะกรรมการ กพช.ต้องไม่มีความทับซ้อนทางผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจหรือธุรกิจพลังงานหรือทรัพยากรธรรมชาติในทุกรูปแบบ

- ให้แก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และป้องกันการผูกขาดในกิจการพลังงานโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

(๑๒) ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี

- ยกเลิกมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช) ที่ ๓/๒๕๕๑ (ครั้งที่ ๑๒๒) ลงวันที่ ๑๓พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในสมัยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

- ยกเลิกมติครม. ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่องการให้ลอยตัวราคาน้ำมันตามราคาตลาดโลก

- ยกเลิกมติครม. ที่ให้คิดราคาก๊าซตามราคาตลาดโลกและใช้เงินกองทุนชดเชยราคาก๊าซ

(๑๓) ยกเลิกคณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งชาติ

# ๑๔
# ข้อเสนอการปฏิรูปพลังงานไทย จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

**๑. ข้อเท็จจริง**

• ประเทศไทยมิได้มีก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบมากมาย แต่ใช้ในระดับสูงมาก

• รายได้ของรัฐจากการพัฒนาปิโตรเลียมขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรใต้ดินเป็นหลัก ระบบบริหารและการจัดเก็บรายได้ไม่ใช่ปัจจัยหลักที่กำหนดระดับของรายได้

• ควรใช้พลังงานทุกชนิดอย่างประหยัด คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

**๒. ปัญหาพลังงานไทย**

• ราคาพลังงานไม่สะท้อนต้นทุนจริง

• ขาดการบริหารความเสี่ยงในการกระจายประเภท และที่มาของแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ

• สังคมขาดความเชื่อมั่นและความเข้าใจในเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการบริหารจัดการผลกระทบจากการผลิตและส่งพลังงาน

• การแข่งขันในธุรกิจพลังงานบางส่วนน้อยเกินไป และในส่วนที่มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติก็ยังไม่มีเกณฑ์ที่รัดกุมและการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพียงพอ

• องค์กรกำกับดูแลแม้มีอำนาจมากตามกฎหมาย แต่ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค

• ความสุ่มเสี่ยงของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐในฐานะผู้ถือหุ้น

• ความไม่ไว้วางใจในภาครัฐนำไปสู่ความไม่เชื่อถือจากภาคประชาชน

**๓. เป้าหมายและยุทธศาสตร์การปฏิรูป**

๑) มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

• ปรับโครงสร้างราคาพลังงานให้สะท้อนกลไกตลาดและต้นทุนการผลิต พร้อมมาตรการช่วยเหลือสำหรับผู้มีรายได้น้อย และผู้ใช้ที่ได้รับผลกระทบเฉพาะกลุ่ม พร้อมทั้งกำหนดอัตราภาษีที่สอดคล้องกับระดับการนำเข้าและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสำหรับเชื้อเพลิงแต่ละชนิดในระยะยาว

• ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมโดยเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มใช้พลังงานแรงงานและทรัพยากรต่ำ

• พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานให้ครอบคลุมและเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ระบบส่งไฟฟ้า ระบบท่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

• ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับผู้ใช้ (End-use) การขนส่งเชื้อเพลิง (Energy transportation) ระบบส่ง และจำหน่ายไฟฟ้า (Transmission and distribution) การผลิตพลังงาน (Energy Production) และการขนส่งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตพลังงาน

• การปรับโครงสร้างราคา ภาษี และเงินกองทุนฯ เพื่อให้ราคาพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม เช่น

- ปรับเพิ่มราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล และลดราคาน้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอลให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น

- ใช้กองทุนน้ำมันในการรักษาเสถียรภาพราคาในช่วงสั้นเท่าที่จำเป็นจริงๆ

๒) มีความมั่นคงและสามารถรับมือกับความเสี่ยงจากความไม่แน่นอน

• เร่งแสวงหาและลงทุนในแหล่งพลังงานใหม่ทั้งในและต่างประเทศ กระจายชนิดเชื้อเพลิงพร้อมทั้งกลไกการสำรองเชื้อเพลิงหลัก เพื่อตอบสนองกับความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น

• พัฒนากลไกที่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาพลังงานที่จำหน่ายในประเทศเพื่อบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคาพลังงานในตลาดโลก

• ปรับปรุงกลไกการทำงานในสภาวะฉุกเฉิน เช่น กรณีน้ำมันรั่ว กรณีการขาดแคลนก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนและหลักปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงกลยุทธ์การสื่อสารกับภาคประชาชนและผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ

• ปรับโครงสร้างธุรกิจพลังงานสู่ระบบกระจายศูนย์ เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองมากขึ้น ลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากระบบรวมศูนย์

๓) มีการแข่งขันในกิจการพลังงานสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม

• ปรับโครงสร้างกิจการพลังงานให้มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ลดการผูกขาด เช่น การผลักดัน การให้บริการแก่บุคคลที่สาม (Third party access) โดยเฉพาะสำหรับกิจการที่มีการผูกขาด เช่น ระบบท่อก๊าซฯ และระบบส่งไฟฟ้า

• สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายพลังงาน เช่น กำหนดองค์ประกอบของ กพช. ให้มีความสมดุลระหว่างข้าราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมถึงนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง

• สร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานกำกับ (Regulator) องค์กรอิสระด้านพลังงาน สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการกำกับกิจการพลังงาน

๔) สร้างสังคมแห่งความรู้ และกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น

• กระจายส่วนแบ่งของธุรกิจพลังงานสู่ภาคประชาชนมากขึ้น ผ่านรูปแบบธุรกิจใหม่ เช่น โรงไฟฟ้าชุมชน ธุรกิจการจัดหาวัตถุดิบสำหรับโรงไฟฟ้า ระบบผลิตพลังงานขนาดเล็ก ให้ภาคประชาชนสามารถพึ่งพาตัวเองและเกิดการเรียนรู้เรื่องพลังงานในวงกว้าง

• ขับเคลื่อนแผนพลังงานจังหวัดและแผนพลังงานชุมชนสู่การพัฒนาโครงการที่สามารถสร้างรายได้อย่างยั่งยืนให้กับจังหวัดและชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น ภาคธุรกิจในพื้นที่ องค์กรเครือข่ายและภาคประชาชน

• พัฒนางานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี พร้อมทั้งอุตสาหกรรมการผลิตที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานทดแทนอย่างครบวงจร เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของเศรษฐกิจในประเทศเพิ่มมากขึ้น ลดการนำเข้าอุปกรณ์/เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการพัฒนาโครงการพลังงาน

**๔. แผนการปฏิรูป ๓ ระยะ**

**ระยะสั้น (๐-๓ ปี)**

• ปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ภาษีและกลไกการรักษาเสถียรภาพของราคา

• สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายพลังงาน

• สร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระในการกำกับกิจการพลังงาน

• เร่งแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ การสำรองเชื้อเพลิง และกลไกการทำงานในสภาวะฉุกเฉิน

**ระยะกลาง (๓-๑๐ ปี)**

• เชื่อมโยงระบบส่งใน GMS ระบบท่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ครอบคลุม

• กระจายส่วนแบ่งของธุรกิจ พลังงานสู่ภาคประชาชนมากขึ้นผ่านรูปแบบธุรกิจใหม่

• ผลักดันให้เกิดการร่วมเป็นเจ้าของธุรกิจพลังงานโดยชุมชน สร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถลงทุนและสร้างรายได้จากโครงการพลังงาน

• ขับเคลื่อนแผนพลังงานจังหวัดและชุมชนสู่การพัฒนาโครงการที่สามารถสร้างรายได้อย่างยั่งยืน

**ระยะยาว (๑๐-๒๐ ปี)**

• โครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ทรัพยากรพลังงานต่ำ

• โครงสร้างกิจการพลังงานที่มีการแข่งขัน และกระจายส่วนแบ่งธุรกิจสู่ภาคประชาชน

• โครงสร้างการผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์

# ๑๕
# สรุปกรอบประเด็นการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อความยั่งยืน

เมื่อได้ประมวลสภาพปัญหาและข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงานของกลุ่มองค์กรเครือข่ายที่มีศักยภาพต่างๆ แล้วดังรายละเอียดข้างต้น คณะทำงานวิชาการโครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum) สามารถสรุปเป็นกรอบประเด็นการปฏิรูปพลังงาน ได้ดังนี้ :

**๑. กลไกการจัดการทรัพยากรพลังงานและปิโตรเลียม**

มีประเด็นเรื่องการเปลี่ยนระบบสัมปทานไปเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต และการตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาใหม่ เพื่อเป็นกลไกดูแลทรัพยากรน้ำมันและปิโตรเลียมของชาติแทน ปตท. ซึ่งถ้าหากจะดำเนินการดังกล่าวก็จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิก พ.ร.บ.ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งเพิ่มเติมประเด็นการเปิดพื้นที่ให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ทหารตามที่ผู้เสนออีกด้วย

**๒.นโยบายต่อบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)**

มีประเด็นการให้ ปตท.ซึ่งได้แปรรูปไประดับหนึ่งแล้ว ต้องเข้าสู่การแข่งขันในตลาดเสรีโดยไม่มีสิทธิพิเศษในฐานะรัฐวิสาหกิจในการผูกขาดอีกต่อไป ให้แยกบริการท่อก๊าซโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่อส่งหลักออกมาจาก ปตท.

ส่วนประเด็นการทวงคืน ปตท.ให้กลับมาเป็นรัฐวิสาหกิจดังเดิมนั้น ในช่วงหลังๆ ไม่ค่อยได้มีการกล่าวถึงกันอีกแล้ว นอกจากนั้นยังมีบางกระแสเสนอให้แปรรูป ปตท.ต่อให้สุดซอย กล่าวคือ ลดการถือหุ้นของรัฐลงไปอีกให้ต่ำกว่า ๔๙% เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน และเข้าสู่ตลาดเสรีด้วยความมีขีดความสามารถเพียงพอ

**๓. ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมด้านพลังงาน**

มีประเด็นการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ ไปมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเป็นกรรมการ(บอร์ด)ในรัฐวิสาหกิจและบริษัทด้านพลังงาน โดยมีข้อเสนอรูปธรรมหลากหลาย อาทิ การห้ามมิให้ข้าราชการไปเป็นบอร์ดทั้งในระหว่างอยู่ในตำแหน่งและหลังจากเกษียณอายุอย่างน้อย ๕ ปี และ/หรือ การไม่ให้ข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งต้องไม่รับโบนัส ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ เพราะมีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีประเด็นการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีตัวแทนของภาคประชาชนและภาควิชาการเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการระดับชาติชุดต่างๆ ทั้งด้านกรรมการนโยบาย และกรรมการกำกับกิจการ

รวมทั้งมีข้อเสนอให้จัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเลียม, การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลพลังงานที่เป็นอิสระ และการยกเลิกเงื่อนไขการขอใบอนุญาต รง.๔ สำหรับกิจการพลังงานด้วย

**๔. โครงสร้างราคาพลังงาน การใช้อย่างประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม**

มีประเด็นการแก้ไขโครงสร้างราคาน้ำมันและก๊าสที่บิดเบือน ยกเลิกโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ไปอิงราคาสมมติว่านำเข้าจากสิงคโปร์

ปรับโครงสร้างราคาให้สะท้อนกลไกท้องตลาดและต้นทุนการผลิต พร้อมมาตรการช่วยเหลือสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ได้รับผลกระทบเฉพาะกลุ่ม

รวมทั้งการยกเลิกกองทุนน้ำมัน ซึ่งถูกใช้ไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์และสร้างปัญหาผลกระทบมาก

การยกเลิกมาตรฐานน้ำมันยูโร ๔ โดยเปลี่ยนมาใช้ยูโร ๒ แทน เช่นเดียวกันกลุ่มประเทศ AEC

รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานทุกประเภททั้งระบบ ตั้งแต่ระดับผู้ใช้, การขนส่งเชื้อเพลิง, ระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า การผลิตพลังงานและการขนส่งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตพลังงาน

**๕. ปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน-พลังงานทางเลือก**

มีประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการพลังงานหมุนเวียนให้พื้นที่ระดับจังหวัด ด้วยการออก พ.ร.บ.สนับสนุนพลังงานหมุนเวียนตามข้อเสนอของสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓

นอกจากนั้นยังมีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียน และการจัดตั้งกรรมการอิสระด้านพลังงานหมุนเวียนที่แยกจากกรรมการชุดที่ดูแลด้านพลังงานฟอสซิล

**๖. ปฏิรูปแผนแม่บทพลังงานและ Regulator**

เพื่อรองรับสถานการณ์แนวโน้มของประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานที่สูงมากและมีความไม่แน่นอนอย่างยิ่ง

มีประเด็นความจำเป็นที่จะต้องมีแผนแม่บทพลังงานไทยที่มั่นคง ประชาชนและภาคีต่างๆ มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ไม่ผันแปรไปตามนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะสั้นๆ

แผนแม่บทควรเป็นแผนระยะกลางถึงระยะยาว (๑๐-๒๐ปี) และครอบคลุมพลังงานทุกประเภทโดยเชื่อมโยงกัน

สร้างความเข้มแข็งของหน่วยงาน Regulator และองค์กรอิสระด้านพลังงาน รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ดังรายละเอียดในตาราง

## ตารางสรุป : กรอบประเด็นการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อความยั่งยืน

| กรอบประเด็นการปฏิรูป | กลุ่มปฏิรูปพลังงาน | กลุ่มจับตา/คปท. | กรรมาธิการ สว. | เวทีแจ้งวัฒนะ | สมัชชาปฏิรูป | คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **๑.กลไกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเลียม** | | | | | | |
| ๑) แก้ไขปรับปรุง/ยกเลิก พ.ร.บ. ปิโตรเลียม ๒๕๑๔ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๒) เปลี่ยนระบบสัมปทานเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๓) ตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติดูแลทรัพยากรน้ำมันและโตรเลี่ยมแทน ปตท. | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๔) ให้พื้นที่ทหารเข้ามาอยู่ในข้อบังคับของ พ.ร.บ. ปิโตรเลียม | ✓ | - | - | - | - | - |
| **๒. ปรับนโยบายต่อ ปตท.** | | | | | | |
| ๑) ให้ ปตท.เข้าสู่ระบบตลาดแข่งขันเสรีด้านพลังงาน | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| ๒) แยกบริการท่อก๊าซจาก ปตท. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๓) ขยายการแปรรูป ปตท. เพิ่มศักยภาพการแข่งขัน | ✓ | - | - | - | - | - |

| กรอบประเด็นการปฏิรูป | กลุ่มปฏิรูปพลังงาน | กลุ่มจับตา/คปท. | กรรมาธิการ สว. | เวทีแจ้งวัฒนะ | สมัชชาปฏิรูป | คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **๓. ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมด้านพลังงาน** | | | | | | |
| ๑) แก้กฎหมายห้ามข้าราชการเข้าไปเป็นบอร์ดรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง รับค่าตอบแทน/ผลประโยชน์ | ✓ | - | - | - | - | - |
| ๒) ห้ามข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งไปเป็นกรรมการ/ที่ปรึกษาบริษัท และหลังออกจากราชการอย่างน้อย ๕ ปี | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๓) ให้มีตัวแทนภาคประชาชนและภาควิชาการในคณะกรรมการระดับชาติด้านพลังงานทุกชุด ทั้งด้านกำหนดนโยบายและด้านกำกับกิจการ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| ๔) ตั้งสภาประชาชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเลียม | - | ✓ | - | - | - | ✓ |
| ๕) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลพลังงานที่เป็นอิสระ | - | - | ✓ | - | - | - |
| ๖) ยกเลิกการขอใบอนุญาต รง.๔ สำหรับกิจการพลังงาน | ✓ | - | - | - | - | - |

| กรอบประเด็นการปฏิรูป | กลุ่มปฏิรูปพลังงาน | กลุ่มจับตา/คปท. | กรรมาธิการ สว. | เวทีแจ้งวัฒนะ | สมัชชาปฏิรูป | คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **๔. โครงสร้างราคาพลังงานและการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ** | | | | | | |
| ๑) ยกเลิกโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่อิงราคาสมมตินำเข้าจากสิงคโปร์ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๒) ยกเลิกกองทุนน้ำมัน | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๓) ยกเลิกมาตรฐานน้ำมันยูโร ๔, ใช้ยูโร ๒ แทน | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| ๔) ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานทั้งระบบ | - | - | - | - | - | ✓ |
| **๕. ปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน-พลังงานทางเลือก** | | | | | | |
| ๑) ออก พ.ร.บ. สนับสนุนพลังงานหมุนเวียน กระจายอำนาจการจัดการให้จังหวัด | - | - | - | - | ✓ | - |
| ๒) ตั้งกองทุนวิจัย และพัฒนาพลังงานหมุนเวียน | - | - | - | - | ✓ | - |
| ๓) ตั้งกรรมการอิสระด้านพลังงานหมุนเวียนแยกจากชุดที่ดูแลพลังงานฟอสซิล | - | - | - | - | ✓ | - |

| กรอบประเด็นการปฏิรูป | กลุ่มปฏิรูปพลังงาน | กลุ่มจับตา/คปท. | กรรมาธิการ สว. | เวทีแจ้งวัฒนะ | สมัชชาปฏิรูป | คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **๖. ปฏิรูปแผนแม่บทพลังงานและ Regulator** | | | | | | |
| ๑) กระบวนการทำแผนแม่บทที่ประชาชนมีส่วนร่วม | - | - | - | - | - | ✓ |
| ๒) สร้างความเข้มแข็งและธรรมภิบาลให้กับหน่วยกำกับ (Regulator) | - | - | - | - | - | ✓ |
| ๓) แผนความมั่นคงและรับมือความเสี่ยง | - | - | - | - | - | ✓ |
| ๔) แผนสร้างสังคมแห่งความรู้และกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค | - | - | - | - | - | ✓ |

# ๑๖
# เอกสารอ้างอิง


คณะทำงานวิชาการเฉพาะประเด็น การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน (๒๕๕๖). **พลังงาน เรา (ต้อง) จัดการได้: เอกสารจุดประเด็นเพื่อการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน.** นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (๒๕๕๖).**เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๖.**กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูป

คณะอนุกรรมาธิการการสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านพลังงาน. (๒๕๕๒). **พลังงานไทย.. พลังงานใคร.** โรงพิมพ์เดือนตุลา

คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.(๒๕๕๒). **รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง "ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ".**กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.(๒๕๕๓). **รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง "ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ ภาคที่ ๒".**กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.(๒๕๕๕). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค ๓ "ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐจากสัมปทานปิโตรเลียม".**กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.(๒๕๕๗). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค ๔ "การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมระหว่างไทยกับมาเลเซีย".**กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา.(๒๕๕๗). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค ๕ "การปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซหุงต้ม (LPG) ภาคครัวเรือน".** กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะทำงานวิชาการเฉพาะประเด็น การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน.(๒๕๕๖). **พลังงาน เรา (ต้อง) จัดการได้: เอกสารจุดประเด็นเพื่อการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน.**กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูป

มนูญ ศิริวรรณ. (๓๐ มกราคม ๒๕๕๗). **ปฏิรูปพลังงานไทย.** ฐานเศรษฐกิจ, น.๘

มนูญ ศิริวรรณ. (๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗). **หุ้นส่วนประเทศไทย : ปฏิรูปพลังงานไทย.** โพสต์ทูเดย์, น.๒

**เอกสารอ้างอิงจากเว็บไซต์**


ไทยพับลิก้า. (๒๕๕๔). **แผนปตท.ลอยตัวก๊าซแอลพีจี : แกะไส้ในต้นทุนก๊าซที่แท้จริง (๑)**. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: www.thaipublica.org/๒๐๑๑/๑๑/ptt-floating-lpg-price/ (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

กระทรวงพลังงาน. (๒๕๕๔). **แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ๒๕% ใน ๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔)**. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: www.dede.go.th/dede/images/stories/aedp๒๕.pdf (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

สำนักงานนโยบายพลังงานและกระทรวงพลังงาน.(๒๕๕๖).**รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทยปี ๒๕๕๖.** (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: http://www.eppo.go.th/info/cd-๒๐๑๓/index.html (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

สำนักงานนโยบายพลังงานและกระทรวงพลังงาน.(๒๕๕๖).แผนพัฒนาพลังงานทดแทน ๑๕ ปี (REDP).(ออนไลน์). เข้าถึงจาก: www.eppo.go.th/ccep/energy_๓-๕.html (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

สำนักงานนโยบายพลังงานและกระทรวงพลังงาน.(๒๕๕๖). แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ๒๐ ปี (PDP). (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: www.eppo.go.th/ccep/energy_๓-๔.html (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.(๒๕๕๖). **รัฐบาลมาเลเซียประกาศปรับขึ้นราคาน้ำมันเพื่อลดการขาดดุลทางการคลังจากการนำเงินไปอุดหนุนราคาน้ำมัน** (ออนไลน์). เข้าถึงจาก:www.bangkokbiznews. com/home/detail/finance/foreign/๒๐๑๓๐๙๐๓/๕๒๗๓๑๙/มาเลย์ขึ้นราคาน้ำมันหวังลดขาดดุลงบประมาณ.html (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.(๒๕๕๗).**ข้อมูลผู้ถือหุ้น PTT - บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)**. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก http://www.settrade.com/C๐๔_๐๕_stock_majorshareholder_p๑.jsp?txtSymbol =PTT&selectPage=๕ (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

เดลินิวส์.(๒๕๕๖).**อินโดนีเซียจะลดการอุดหนุนราคาน้ำมัน (ออนไลน์)**. เข้าถึงจาก www.dailynews.co.th /Content/Article/๑๕๒๙๒๒/อินโดนีเซียจะลดการอุดหนุนราคาน้ำมัน (๒๕๕๗,๑๒ กุมภาพันธ์)

Bloomberg.(๒๐๑๔).**Pain at the Pump : Gasoline Prices by Country.** (online).Retrieved February ๑๒, ๒๐๑๒, from http://www.bloomberg.com/visual-data/gas-prices/


มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา


SCB


มูลนิธิ
สยามกัมมาจัล


สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ


สำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติ