



กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน
FELLOWSHIP OF ENERGY REFORM FOR SUSTAINABILITY (ERS)

แนวทาง ปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน

(ปรับปรุงครั้งที่ 3)

(แก้ไขตัวสะกด)

28 ตุลาคม 2563

<https://ers.or.th>

แนวทาง ปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน

“กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน” หรือ ERS (Fellowship of Energy Reform for Sustainability) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวข้องกับสาขาพลังงานหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นเวลายาวนาน เปิดตัวอย่างเป็นทางการท่ามกลางกระแส “การปฏิรูปพลังงาน” ที่เป็นส่วนหนึ่งของกระแสสังคมในการผลักดันการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีการนำเสนอประเด็นพลังงานบางเรื่องโดยบุคคลบางกลุ่มที่อยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์และตระกัความเข้าใจไม่ถูกต้องนัก รวมทั้งโจมตีบุคคลที่ไม่เห็นด้วยโดยสร้างความเกลียดชังในลักษณะ hate speech แม้อาจเป็นที่ถูกใจแก่ประชาชนบางส่วนเพราะมีลักษณะคล้ายนโยบายประชานิยม อาทิเช่น น้ำมันและก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ราคาถูก การเก็บภาษีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้สูง หรือทวงคืน ปตท.มาเป็นของรัฐ เป็นต้น ซึ่งหากมีการนำไปปฏิบัติอาจสร้างความเสียหายอย่างมากแก่ประเทศโดยส่วนรวม กลุ่มฯจึงได้นำเสนอ “แนวทางปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน” ต่อสาธารณชนเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2557 (ปรับปรุงครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2557 และปรับปรุงครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562) เอกสารนี้เป็นการปรับปรุงตามสถานการณ์ ณ วันที่ 28 ตุลาคม 2563 ทั้งนี้ ข้อเสนอของ ERS ไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา “กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน” ได้ดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงทางด้านพลังงาน นำเสนอและผลักดันข้อเสนอของกลุ่มฯ พร้อมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชน กลุ่มบุคคลและองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ หลายกลุ่ม ได้เข้าร่วมชี้แจงข้อเสนอของกลุ่มฯ ในการประชุมระหว่าง คสช. หน่วยงานพลังงาน และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการนำข้อเสนอของกลุ่มฯ หลายข้อไปปฏิบัติ อีกทั้งสามารถยับยั้งการกำหนดนโยบายที่อาจมีผลเสียอย่างมากต่อประเทศในระยะยาว

การสร้าง ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อเท็จจริงด้านพลังงานของกลุ่มฯอย่างต่อเนื่องทำให้ประชาชนทั่วไปและผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่มีความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่แท้จริงมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้การใช้ hate speech ลดลงมาก ตัวอย่างความเข้าใจที่ถูกต้องมากขึ้น ได้แก่

- ประเทศไทยไม่ได้มีแหล่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบมากมายจนเป็น “ซาอุดีอาระเบียตะวันออก”
- แม้ว่าในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา การผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาก แต่การใช้พลังงานของไทยก็เพิ่มขึ้นด้วยอย่างมากเช่นกัน จึงต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งของการใช้พลังงานโดยรวมของไทย
- ราคาขายปลีกน้ำมันในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักโดยเฉพาะอัตราภาษี และการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่ออุดหนุนราคาขายปลีก โดยไม่เกี่ยวข้องกับการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยบริษัทน้ำมัน

- รายได้ของรัฐจากการพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรใต้ดินเป็นหลัก ระบบบริหารและการจัดเก็บรายได้ไม่ใช่ปัจจัยหลักที่กำหนดระดับของรายได้
- การตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติมีโอกาสนำไปสู่ความหายนะเช่นในประเทศเวเนซุเอลา
- เนื่องจากเราต้องพึ่งพาพลังงานจำนวนมากจากต่างประเทศ ทั้งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น จึงควรใช้พลังงานทุกชนิดอย่างประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ
- แม้ว่าเราส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปเนื่องจากกำลังการกลั่นน้ำมันในประเทศสูงกว่าความต้องการใช้ แต่วัตถุดิบเกือบทั้งหมดต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ไทยจึงเป็นผู้นำเข้าพลังงานสุทธิที่ใหญ่ที่สุดในอาเซียน
- น้ำมันยูโร 4 ที่มีการเสนอว่าควรเปลี่ยนไปเป็นยูโร 2 นั้น เป็นส่วนหนึ่งของแผนในการลดมลภาวะจากการใช้เชื้อเพลิงในยานพาหนะเพื่อประโยชน์ทางด้านสุขภาพของประชาชน และจากสภาพมลภาวะทางอากาศในปัจจุบัน เราควรเปลี่ยนเป็นยูโร 5 แล้ว

ปัญหาของภาคพลังงานไทย

ภาคพลังงานไทยถือว่าได้พัฒนาก้าวหน้าไปมากในช่วง 40 ปีที่ผ่านมาทั้งด้านการผลิต การจัดหา การจำหน่าย การขนถ่าย การบริหารจัดการ คุณภาพ ความปลอดภัย และการกำกับดูแล ประเทศไทยมีน้ำมันและก๊าซ LPG ใช้อย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดแคลนหรือต้องปันส่วนน้ำมัน ไฟฟ้ามามีให้ใช้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน โดยไม่มีไฟตกไฟดับเช่นในหลายประเทศ สัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มสูงขึ้น (ที่ร้อยละ 17 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายในปี 2562 ไม่รวมพลังงานหมุนเวียนดั้งเดิม) เรามีการรณรงค์ส่งเสริมเรื่องอุปกรณ์และการออกแบบอาคารและใช้เครื่องจักรเครื่องยนต์ที่ประหยัดพลังงานมายาวนานจนเป็นที่ยอมรับ ภาคพลังงานโดยรวมของประเทศจึงถือได้ว่า มีประสิทธิภาพในการวางแผนและจัดการได้ดีกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ หลายด้าน (เช่น การคมนาคม หรือขนส่ง ที่ควรได้รับการปฏิรูปอย่างรวดเร็วที่สุด) ทั้งนี้ สาขาพลังงานของไทยถูกจัดอันดับเป็นที่ 4 ของเอเชีย ตาม Energy Transition Index ของ World Economic Forum ในปี 2020

นอกจากนั้น ธุรกิจและรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานไทยก็ยังถือว่ามีประสิทธิภาพและคุณภาพดีที่สุดในเอเชีย ดังจะเห็นได้ว่า Platts จัดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทพลังงานอันดับที่ 21 ของโลก เป็นต้น

ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้วางนโยบาย แก้ไขปัญหาและปฏิรูปพลังงานในหลาย ๆ ประการที่เป็นไปในทิศทางที่ดีและสอดคล้องกับข้อเสนอหลาย ๆ ข้อของกลุ่ม ERS ที่เคยเสนอไว้ต่อสาธารณชน อันทำให้เกิดความมั่นคงและประสิทธิภาพในการพัฒนาและการใช้พลังงานของไทยดีขึ้นในระดับหนึ่ง ได้แก่

- การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน เช่น ราคาน้ำมัน ก๊าซ LPG และค่าไฟฟ้า Ft เป็นไปในทิศทางที่ดี และสะท้อนต้นทุนมากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้พลังงานดีขึ้นเล็กน้อย มีความเป็นธรรมต่อ

ผู้บริโภคมากขึ้น แต่ยังมี การอุดหนุนเชื้อเพลิงข้ามกลุ่ม และตรึงราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล LPG โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในบางครั้ง

- การให้ราคาขายปลีกน้ำมันเกือบทุกชนิดเปลี่ยนแปลงตามต้นทุนจริง รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดกติกาในการแทรกแซงราคาที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดเพดานหนี้และเงินสะสมของกองทุนเพื่อป้องกันการเก็บเงินเข้ากองทุนมากเกินไปจนเป็นภาระแก่ผู้บริโภคและการอุดหนุนราคาที่เกิดผลจกจนทำให้กองทุนเป็นหนี้มากเกินไป และมีการกำหนดการเลิกการอุดหนุนเชื้อเพลิงชีวภาพซึ่งจะผลักดันให้อุตสาหกรรมต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ
- การเริ่มกำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ โดยเปิดให้มีการให้บริการท่อก๊าซธรรมชาติและคลังนำเข้า LNG แก่บุคคลที่สาม (Third Party Access) และเริ่มให้บุคคลที่สามนำเข้า LNG ในปี 2562
- มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจ และให้ ปตท.ขายหุ้นในบริษัทบางจากและสตาร์ไฟนิ่ง (SPRC) เพื่อเพิ่มการแข่งขันในกิจการกลั่นน้ำมัน
- มีการแก้ไขความซ้ำซ้อนของกฎหมายหรืออำนาจในการอนุญาตของหน่วยราชการ กฎระเบียบของทางราชการที่ดีความขัดแย้งกัน ทำให้การขออนุญาตการประกอบกิจการพลังงานมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เช่นการแก้ไขปัญหา รง.4
- การบริหารจัดการและเดินหน้าให้มีการเปิดประมูลการพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย 2 แหล่งใหญ่ (ซึ่งเป็น 70% ของการผลิตก๊าซฯ ในประเทศ) ที่สัมปทานปิโตรเลียมใกล้จะหมดอายุ (กลุ่มแหล่งก๊าซเอราวัณ และกลุ่มแหล่งก๊าซบงกช) ซึ่งจะช่วยให้การผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก
- การขจัดอุปสรรคและกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนและการอนุรักษ์พลังงานในหลายด้านโดยไม่สร้างภาระแก่ผู้บริโภค
- แม้รัฐไม่สามารถผลักดันโรงไฟฟ้าถ่านหิน เพื่อเสริมความมั่นคงในภาคใต้ได้ แต่ก็มีการกระจายแหล่งเชื้อเพลิง เพื่อจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากต่างประเทศ ทำให้การจัดหาพลังงานมีความมั่นคงมากขึ้น
- มีการออกพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่มีการแยกบทบาทออกจากกันอย่างเพียงพอ

- รัฐบาลไทยได้สมัครเป็นสมาชิกในภาคีเพื่อความโปร่งใสในการสกัดทรัพยากรธรรมชาติ (EITI : Extractive Industries Transparency Initiative สำนักงานใหญ่ประเทศนอร์เวย์) ในปี 2558 แม้ว่าจะยังมิได้มีการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการไตรภาคีที่จะเดินหน้าสู่การเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ เพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์จากกระบวนการของ EITI ในการสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจในส่วนของภาคประชาสังคม

อย่างไรก็ตามภาคพลังงานไทยก็ยังมีปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข เพราะหากทิ้งไว้จะทำให้ภาคพลังงานไทยมีความอ่อนแอและมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยและฐานะการเงินระหว่างประเทศของไทย ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

- ธรรมชาติของการบริหารจัดการนโยบายพลังงาน ยังมีจุดที่ก่อให้เกิดข้อสงสัย เนื่องจากเคยมีกรณีที่เอกชนบางรายได้ประโยชน์จากนโยบายและการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ เช่น
 - การอนุมัติต่ออายุและสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ภาคตะวันตก 2 โรง (1400 MW) แทนโรงเดียว (700 MW) ที่หมดอายุลง โดยไม่มีการประมูล
 - การเปิดประมูลสร้างท่าเรือมาตาพุดเฟส 3 ที่มีการเพิ่มคลังรับก๊าซ LNG โดยไม่เชื่อมโยงกับแผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติที่สอดคล้องกับแผน PDP 2018
 - การให้ใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ (Shipper) แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ไม่สอดคล้องตามกรอบและแนวทางตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
 - นอกจากนี้ ยังมีการต่อใบอนุญาต SPP และ VSPP ที่ควรจะมีหมดอายุ และเปิดรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนโดยไม่ได้ปรับลดอัตราการผลิตสนับสนุนให้สอดคล้องกับต้นทุนที่ลดลงจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี
- มีการอนุมัติให้สร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มทั้งในส่วนของเอกชนและของภาครัฐเอง โดยมีได้ทบทวนแนวโน้มการใช้ไฟฟ้าที่ชะลอลงอย่างเพียงพอ เนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งการคาดการณ์การผลิตไฟฟ้าใช้เอง (Prosumer) ที่ต่ำเกินไปในภาคอุตสาหกรรมและครัวเรือน ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอยจากสถานการณ์โควิดในปัจจุบัน ทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองเพิ่มสูงถึงระดับ 50% ในปี 2563 ซึ่งเป็นภาระต่อผู้บริโภคเนื่องจากระบบการกำหนดค่าไฟฟ้ายังเป็นแบบผ่านส่งต้นทุน เพราะกฟผ.ยังคงเป็นผู้ซื้อแต่รายเดียว
- ธรรมชาติของการบริหารทรัพยากรบุคคล มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยใช้อำนาจพิเศษถึง 2 ครั้ง การโยกย้ายข้าราชการระดับสูง และการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ และกรรมการบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ บางครั้งก่อให้เกิดข้อครหาว่าเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนบางราย

- ราคาพลังงานบางประเภทยังไม่สะท้อนต้นทุนจริง ยังมีการอุดหนุนราคาพลังงานแบบ Cross Subsidies ในระดับสูง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคบางส่วนและไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเชื้อเพลิงชีวภาพที่ต้นทุนการผลิตยังสูงเกินควร
- การเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าโดยให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกยังไม่มีควมคืบหน้า
- องค์กรกำกับดูแลแม้มีอำนาจมากตามกฎหมาย แต่ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค และในการวางกฎระเบียบที่โปร่งใสและรักษากติกาอย่างเป็นธรรม
- แม้ว่าจะมีการออกพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่ก็ยังไม่มี การจัดตั้งบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติตามเจตนารมณ์เดิม และยังไม่มีการแยกบทบาทระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจ ออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ยังมีความสับสนเสี่ยงของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การลงทุนโครงการ การโยกย้ายแต่งตั้งผู้บริหาร ฯลฯ
- ยังมีความไม่ไว้วางใจและเข้าใจในภาครัฐและข้อมูลของภาครัฐนำไปสู่ความไม่เชื่อถือจากภาคประชาชน รวมทั้งมีการนำเรื่องพลังงานไปสร้างประเด็นทางการเมืองโดยบุคคลบางกลุ่ม จึงทำให้โครงการหรือนโยบายด้านพลังงานบางเรื่องไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน เช่นการออกสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ที่ต้องถูกยกเลิกหลังจากที่มีการประกาศไปแล้วเมื่อปี 2558
- การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในบริเวณที่มีศักยภาพสูงที่ยังเหลืออยู่ ได้แก่ พื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อนไทย-กัมพูชาในทะเลอ่าวไทยยังไม่คืบหน้า ส่งผลให้ไทยต้องนำเข้าก๊าซ LNG มาทดแทนก๊าซในประเทศมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลขาดความพยายามและกลยุทธ์ด้านต่างประเทศที่จะเริ่มเจรจากับกัมพูชา
- พื้นที่ในภาคเหนือบางส่วนที่มีศักยภาพทางธรณีวิทยาปิโตรเลียมถูกสงวนไว้ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงกลาโหม จึงทำให้การสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำมันดิบเป็นไปอย่างช้ามากและรัฐไม่ได้รับผลประโยชน์ทั้งทางด้านแหล่งพลังงานเพื่อความมั่นคงและรายได้ที่พึงได้รับ
- การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไข ซึ่งภาคพลังงานเป็นแหล่งผลิตก๊าซเรือนกระจกกว่า 60% แม้ว่าจะมีข้อตกลง COP21 แล้วแต่มาตรการตาม COP21 ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรักษาอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกินกว่า 1.5-2.0 องศาเซลเซียส ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมรับมือมาตรการในระดับโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ที่จะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

- Disruptive เทคโนโลยีซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก จะมีผลให้การผลิตการใช้พลังงานหมุนเวียนของโลกขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อไป และรถไฟฟ้าจะเข้ามาทดแทนรถยนต์ที่ใช้น้ำมันอย่างก้าวกระโดด ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแผนระยะยาวที่ชัดเจนเพื่อรองรับและได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้

ข้อเสนอการปฏิรูปพลังงาน

“กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน (ERS)” เห็นว่าปัญหาในภาคพลังงานไทยดังกล่าวข้างต้นควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์ยั่งยืนในระยะยาว โดยอาจมีความแตกต่างจากสิ่งที่มีการนำเสนอโดยกลุ่มการเมืองหรือบุคคลบางกลุ่มในสังคม หรืออาจไม่เป็นที่ถูกใจของประชาชนเมื่ออ่านในครั้งแรก เพราะในหลายๆกรณีข้อเสนอจะสวนกับกระแสสังคม แต่พวกเราเห็นว่าในฐานะที่เป็นคนไทยและผู้ที่มิประสบความสำเร็จด้านพลังงาน เราต้องกล้าที่จะเสนอความจริงและสิ่งที่เราเชื่อว่าเป็นแนวทางการบริหารจัดการด้านพลังงานที่ดีที่สุดสำหรับประเทศ

กลุ่ม ERS จึงได้ปรับปรุงข้อเสนอแนวทางปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืนใน 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน

ราคาพลังงานประเภทต่าง ๆ ควรสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ทั้งต้นทุนทางตรงและทางอ้อม พยายามลดเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานแบบครอบจักรวาล แต่ใช้วิธีสร้างภูมิคุ้มกันเฉพาะกลุ่มแก่ผู้มีรายได้น้อยของสังคม เพื่อให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพและรักษาต้นทุนพลังงานของประเทศโดยรวมให้อยู่ในระดับต่ำสุด รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้พลังงานกลุ่มต่าง ๆ เราเห็นจากเหตุการณ์ในอดีตหลายครั้งที่นโยบายประชานิยม ทั้งในด้านพลังงานและสาขาอื่น ๆ ในหลายประเทศ ที่ในช่วงแรกอาจสร้างความพอใจและความชื่นชอบในหมู่ประชาชน แต่ในที่สุดนโยบายเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคมอย่างรุนแรง จนถึงขั้นเศรษฐกิจเกือบล่มสลาย อาทิเช่น ประเทศเวเนซุเอลาในปัจจุบัน หรือประเทศอินโดนีเซียที่เคยเป็นผู้ส่งออกน้ำมันดิบและสมาชิกกลุ่มโอเปคที่กลับกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำมันในปัจจุบัน

โครงสร้างราคาพลังงานในปัจจุบันนับว่าสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงพอสมควรแต่บางจุดควรได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติม ได้แก่

- การใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ ควรใช้เฉพาะเมื่อมีวิกฤติราคาน้ำมันในตลาดโลกและใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 อย่างแท้จริง รวมถึงไม่ควรใช้กองทุนน้ำมันบิดเบือนโครงสร้างราคาขายปลีก ระหว่างกลุ่มน้ำมันเบนซิน/แก๊สโซฮอล์กับกลุ่มดีเซล ควรให้ราคาน้ำมันในประเทศเปลี่ยนแปลง

สอดคล้องตามราคาตลาดโลกเพื่อให้เกิดการใช้ที่มีประสิทธิภาพและประหยัด ไม่ควรสะสมหนี้ กองทุนน้ำมันโดยใช้เงินในส่วนของน้ำมันชดเชยการขาดทุนในส่วนของ LPG แม้ไม่ผิดข้อกฎหมาย แต่เป็นการสะสมหนี้ LPG มากเกินควร สะท้อนว่ามีการอุดหนุนข้ามกลุ่มผู้บริโภคซึ่งไม่ควรทำ

- การส่งเสริมเชื้อเพลิงชีวภาพ ควรมุ่งเน้นน้ำมันแก๊สโซฮอล E20 กับน้ำมันไบโอดีเซล B10 ให้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงหลักของประเทศ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ส่งเสริมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ และลดการนำเข้าน้ำมัน นอกจากนี้ ควรทยอยลดการอุดหนุนเชื้อเพลิงชีวภาพโดยเฉพาะ E85 และ B20 โดยมีเป้าหมายในระยะยาวให้มีการยกเลิกการจำหน่ายน้ำมันทั้งสองชนิด เพราะไม่มีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจ และเป็นภาระแก่กองทุนน้ำมันโดยใช้เหตุ ซึ่งมีผลโดยทางอ้อมให้ผู้บริโภคต้องใช้น้ำมันชนิดอื่นแพงขึ้น ในขณะเดียวกัน ควรปรับโครงสร้างราคาเพื่อให้แข่งขันได้ กับทั้งเชื้อเพลิงชีวภาพในตลาดโลกและกับเชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ผลิตปรับปรุงประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพสมควรจบลงภายในปี พ.ศ.2565 ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2562
- ควรให้ราคาขายปลีกก๊าซหุงต้ม (LPG) และก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์ (NGV) สามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามต้นทุนที่แท้จริง และเลิกการขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันและค่าการตลาดซึ่งประกาศโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เพื่อช่วยให้ราคาน้ำมันหน้าปั๊มสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของแต่ละสถานบริการ และอำนวยความสะดวกให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ค้าน้ำมันอย่างแท้จริงในทุกมิติ
- ควรหลีกเลี่ยงการใช้ราคาพลังงานเป็นเครื่องมือในการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชน การอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงแก่ประชาชนควรจำกัดเฉพาะบางกลุ่มเท่าที่จำเป็น เช่นการใช้บัตรคนจน ไม่ควรมีการอุดหนุนข้ามกลุ่ม (Cross Subsidy) โดยไม่ให้กระทบต่อกลไกตลาด และใช้งบประมาณแผ่นดินโดยกำหนดกรอบการใช้งบประมาณที่ชัดเจน เพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง
- ปรับปรุงโครงสร้างค่าไฟฟ้าให้สอดคล้องกับรูปแบบการผลิต-ใช้ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้บริโภคมากขึ้น เช่น
 - ปรับอัตราค่าไฟฟ้าตามช่วงเวลาของการใช้ (Time of Use Tariff หรือ TOU) ให้จูงใจและสอดคล้องกับสภาพการใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันของผู้บริโภคมากขึ้น และมีกระบวนการในการปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าทุกระยะ
 - ส่งเสริมการใช้อัตราค่าไฟฟ้า TOU โดยปรับค่าธรรมเนียมให้สะท้อนกับค่ามิเตอร์ที่นำไปเปลี่ยนและควรเป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ

- แยกแยะค่า Ft ตามช่วงเวลาของ TOU เพื่อส่งสัญญาณให้ผู้ใช้ไฟฟ้าใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เพิ่มการแข่งขันและประสิทธิภาพในธุรกิจพลังงาน

เพิ่มการแข่งขันในธุรกิจพลังงานเพื่อมิให้มีการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยให้ราคาพลังงานสะท้อนอุปทานและอุปสงค์ของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างแท้จริง และในกรณีที่ธุรกิจพลังงานมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ ให้ปรับโครงสร้างตลาดให้มีการแข่งขันมากขึ้น รวมทั้งกำกับดูแลกิจการอย่างเข้มงวด ซึ่งจะทำให้ราคาพลังงานอยู่ในระดับที่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค โดยดำเนินการดังนี้

- ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการเปิดให้บุคคลที่สามใช้ระบบท่อก๊าซ ปตท.แล้ว เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้ประโยชน์จากการแข่งขันดังกล่าว เพราะก๊าซส่วนใหญ่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า จึงเห็นควรเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าโดยเปิดให้มีการให้บริการสายส่งสายจำหน่ายแก่บุคคลที่สาม (TPA) เช่นเดียวกัน เพื่อพัฒนาระบบตลาดไฟฟ้าเสรี ที่จะทำให้การผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูงขึ้นและต้นทุนต่ำลง การแข่งขันตลอดสายจะทำให้ระบบมีทั้งความมั่นคงและได้ค่าไฟฟ้าที่ต่ำลงสำหรับผู้บริโภค อีกทั้งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่ระบบผลิตไฟฟ้าจะเปลี่ยนแปลงสู่ระบบกระจายศูนย์อย่างรวดเร็วในอนาคต รวมถึงส่งเสริมการผลิตเองใช้เองของผู้บริโภค (Prosumer)
 - ปรับโครงสร้าง กฟผ. โดยยังคงให้ กฟผ. ควบคุมระบบสายส่ง ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) และโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และจัดกลุ่มโรงไฟฟ้าอื่น ๆ ของ กฟผ. ให้เป็นอิสระเพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขันกับเอกชนที่เปิดกว้างและโปร่งใส และเพื่อให้การรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าต่าง ๆ การเชื่อมโยงระบบและการส่งเงินเครื่องมีความเป็นกลางและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
 - เปิดให้บุคคลที่สามมีสิทธิใช้ระบบสายไฟฟ้า (Third Party Access) และปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันโดยให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้า (Retail Competition) อันจะทำให้ค่าไฟฟ้าสะท้อนการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของกิจการไฟฟ้า โดย
 - ผลักดันโครงการนำร่อง (Sandbox) ให้มีการนำเทคโนโลยีอัจฉริยะ (Smart Technology เช่น Block Chain) จัดการการจำหน่ายไฟฟ้าแบบสมัยใหม่ที่จะทำให้เกิดนวัตกรรมในการผลิตและการใช้พลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้อาจเริ่มจากผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือหมู่บ้านจัดสรรที่มีความพร้อม และขยายผลไปสู่การดำเนินการในระดับพื้นที่/ภูมิภาค ในระยะต่อไปจึงเปิดให้มีการแข่งขันเต็มรูปแบบทั่วประเทศ

- เตรียมการออกแบบตลาดไฟฟ้าที่มีทั้งการประมูลค่าพลังงานไฟฟ้าและการประมูลค่ากำลังการผลิตไฟฟ้า เพื่อป้องกันปัญหาค่าไฟพุ่งขึ้นสูงมากในช่วงขาดแคลน โดยออกแบบเงื่อนไขให้เกิดการแบกรับความเสี่ยงที่สมดุลและเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ากับผู้บริโภค ไม่ว่าจะในช่วงกำลังผลิตสำรองเกิน หรือขาด หรือสมดุล
 - ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้าของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิด จัดทำแผนการลงทุนและปฏิบัติการที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน การกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินการของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งที่เข้มงวด รวมทั้งให้มีผู้แทนกระทรวงพลังงานเป็นกรรมการ กฟน. และ กฟภ. เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจการไฟฟ้าและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานพลังงานที่จำเป็นสำหรับในอนาคต (สายส่ง Smart Grid ระบบจำหน่ายและมาตรฐานการบริการ มาตรการ Demand Side Management: DSM) และการกำกับนโยบาย
- เปิดให้มีผู้นำเข้า LNG มากขึ้น โดยให้ทุกรายสามารถเข้าถึงและมีสิทธิ์ขอเช่าใช้โครงข่ายท่อและคลัง LNG ของ ปตท. ได้อย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านราคาก๊าซฯ ในประเทศ และประโยชน์จากการแข่งขันด้านราคา LNG สามารถส่งผ่านไปสู่มือผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ จำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำเข้าก๊าซ LNG ให้มีความสมดุลระหว่างสัญญานำเข้าระยะยาว (Term Contract) และราคาตลาดจร (Spot Market) โดยพิจารณาเสถียรภาพด้านราคาและความมั่นคงด้านการจัดหา
- คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ต้องทำหน้าที่อย่างอิสระด้วยความโปร่งใส มีความเข้มแข็งในการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน
- สรรหาและแต่งตั้งกรรมการ กกพ. ตามกลไกของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ให้มีความโปร่งใส โดยให้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติ ความรู้ประสบการณ์ของผู้สมัครที่เข้มข้น และอธิบายได้ต่อสาธารณะ

(3) ลดการแทรกแซงโดยมิชอบและแสวงหาประโยชน์ในกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น และการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางในการดำเนินการ คือ ดึงการดูแลผลประโยชน์ของรัฐในฐานะผู้ถือหุ้นออกจากการครอบงำและแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก และลดช่องทางที่จะนำไปสู่การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น ควบคู่กับการเพิ่มความโปร่งใสและระดับธรรมาภิบาลในกิจการพลังงานดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้กิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถจัดหาพลังงานให้แก่ผู้ใช้ในประเทศในต้นทุนที่ต่ำลง อีกทั้งเพิ่มขีดความสามารถมากขึ้นในการแข่งขันในเวทีโลก โดยดำเนินการ ดังนี้

- แก้ไขพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 เพื่อแยกการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการดูแลผลประโยชน์ของรัฐในฐานะของผู้ถือหุ้นออกจากกันอย่างแท้จริง เหมือนในประเทศพัฒนาแล้วที่ยังมีรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่ให้ข้าราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายที่อาจให้คุณหรือโทษต่อกิจการ เป็นกรรมการในบริษัทมหาชนที่รัฐถือหุ้นที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์
- ปรับปรุงระบบการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนและบริษัทที่รัฐถือหุ้นให้ เป็นไปตามมาตรฐานสากลของบริษัทชั้นนำของโลก และให้มีกรรมการอิสระที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ โดยให้ระบบการสรรหาและแต่งตั้งมีความชัดเจน มีขั้นตอนในการกลั่นกรองคุณสมบัติ และความเหมาะสมที่เข้มงวด โปร่งใส ให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ มีเหตุผลอธิบายต่อสาธารณะได้
- ข้าราชการที่ไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือกรรมการในบริษัทมหาชนที่รัฐถือหุ้นในฐานะผู้แทนของรัฐ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการประจำ จึงควรได้รับผลตอบแทนในระดับที่เหมาะสม หากมีผลตอบแทนส่วนที่เกินสมควรให้นำส่งคลัง เพื่อให้ข้าราชการสามารถทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ให้เกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการทำหน้าที่
- ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ไปเป็นกรรมการในบริษัทในเคือควรได้รับผลตอบแทนตามวิธีปฏิบัติของบริษัทชั้นนำในตลาดหลักทรัพย์
- แก้ไขพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงระบบการสรรหาและสัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมและมีความสามารถอย่างแท้จริง

(4) กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

- ควรมีผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา นโยบายพลังงาน ภาคประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายพลังงานและติดตามประเมินผลการปฏิรูป โดยรายงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานโดยตรง ในขณะที่เดียวกันรัฐควรคำนึงถึงมิติทางด้านพลังงานในการกำหนดนโยบายด้านอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมการลงทุน การแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผู้บริโภคพลังงาน
- การใช้ดุลพินิจของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เป็นกลางและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

- การให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชนรายใด เช่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยที่ไม่มีการประมูลแข่งขันในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ เช่น ราคาขายไฟฟ้า ก็ควรจะอธิบายแสดงเหตุผลเปรียบเทียบให้สาธารณชนได้ทราบ ว่าการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะและผู้บริโภคอย่างไร
- ทำนองเดียวกันการประกาศเงื่อนไขการประมูล (TOR) ก็ควรจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนอกจากมีเหตุผลอธิบายประกอบว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- การใช้อำนาจของหน่วยงานอิสระในการกำกับดูแลธุรกิจ เช่น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ควรให้เป็นไปตามกรอบและแนวทางตามนโยบายของรัฐ และควรมีการเปิดเผยชี้แจงอย่างโปร่งใสถึงเหตุผลความจำเป็นของการดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ
- ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ PDP ให้ทันกาล โปร่งใส และมีความยืดหยุ่น ให้สะท้อนความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิ การชะลอตัวของเศรษฐกิจจาก COVID-19 เพื่อไม่ให้เกิดกำลังการผลิตที่เกินความจำเป็นและเป็นปัญหาที่ยาวนานเกินควร อีกทั้งเพื่อวางแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
 - ให้มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ได้ PDP ที่สมบูรณ์ อาทิเช่น ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าต่าง ๆ ทั้งเอกชนและ กฟผ. ข้อจำกัดในการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแต่ละโรง และข้อจำกัดของระบบสายส่งและจำหน่ายในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ในการจัดหาไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการลงทุนโดยรวมที่มีประสิทธิภาพ (Optimisation) ระหว่างสายส่งสายจำหน่าย กับการสร้างโรงไฟฟ้าในการจัดทำแผน PDP แผนการลงทุนในระบบสายส่งสายจำหน่าย
 - ให้ กกพ.ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน (มาตรา 63) จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารระบบไฟฟ้าข้างต้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสว่าการส่งเดินเครื่องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมแล้ว
- เปิดเผยฐานะการเงินของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง เช่น ข้อมูลในลักษณะที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต้องเปิดเผยในแบบ 56-1 รวมทั้งเปิดเผยรายละเอียดที่มาของค่าไฟฟ้าฐาน เช่น ต้นทุน (ราคาซื้อขาย) ของโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ และการคืนเงินค่าลงทุนที่ไม่ได้ใช้จริงในค่าไฟฐานที่เก็บกับผู้บริโภคไปแล้ว (Clawback) ให้สาธารณชนมีความเข้าใจตามความเป็นจริงพร้อมกับการปรับ Ft
- เร่งดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปพลังงาน ตามเวลาที่กำหนด โดยบรรจุแผนต่าง ๆ เข้าไปในตัวชี้วัดผลงานประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปิดให้บุคคลที่สามใช้สายส่งที่จะทำให้กิจการไฟฟ้ามีการแข่งขันอย่างแท้จริง

- ตั้งสำนักงานสารสนเทศด้านพลังงานแบบ EIA ของสหรัฐฯ เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ต้องการและทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูล และขยายขอบเขตการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลด้านพลังงานและปิโตรเคมีจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน ทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลด้านพลังงานที่สมบูรณ์ และเป็นที่ยอมรับ

(5) การผลิต การสำรวจ พัฒนาและจัดหาแหล่งพลังงาน

- ในสถานการณ์ที่กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองสูงเกินเป้าหมายมากจนเป็นภาระต่อผู้บริโภคนั้น หากมีการปฏิรูปให้เกิดตลาดการซื้อขายไฟฟ้าตามข้อเสนอนี้ (2) ในแนวทางฉบับนี้ได้สำเร็จ อัตราค่าไฟฟ้าจะปรับลดเองหากมีกำลังการผลิตเกินกว่าความต้องการ ในขณะที่ยังไม่มีมีการปฏิรูปโครงสร้าง รัฐจึงควรเร่งแก้ปัญหาในระยะสั้นก่อนที่จะบานปลาย ดังนี้
 - ทบทวนหลักเกณฑ์ทางการเงินในการกำหนดค่าไฟฟ้าฐาน เพื่อลดค่าไฟฟ้าฐานและสร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพมากกว่าระบบปัจจุบันที่รับประกันผลตอบแทน
 - เจรจาเลื่อนเวลาลงทุนและการเข้าสู่ระบบ (COD) ของโรงไฟฟ้าใหม่รวมถึงหน่วยผลิตใหม่ของโรงไฟฟ้าเก่าทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะส่วนของเอกชนที่ได้รับอนุมัติโดยมิได้ผ่านการประมูล
 - ปรับปรุงระบบการส่งเดินเครื่องไฟฟ้าในส่วนที่เป็น Merit Order ซึ่งคาดว่าจะจะเป็น 32% ของการจ่ายไฟในปี 2563 โดยจัดกระบวนการให้โรงไฟฟ้าต่าง ๆ ทั้งเอกชนและของรัฐแข่งขันเสนอราคาขายที่ต่ำกว่าค่าพลังงานที่เคยระบุไว้ในสัญญา เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุดขายไฟฟ้าได้มากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้ค่าไฟฟ้าที่ผู้บริโภคจ่ายลดน้อยลงได้ระดับหนึ่ง
 - งดเว้นการต่ออายุใบอนุญาตหรือสัญญาที่ไม่จำเป็น
 - ใช้ช่องทางในสัญญาเพื่อลดหรือเจรจาลดการซื้อ Must take และลดการจ่ายค่าพร้อมจ่ายที่ควรจะได้
- เพื่อลดปัญหาการต่อต้านการประมูลและการบริหารโครงการต่าง ๆ จากภาคประชาชน ควรนำประเทศไทยเข้าร่วมในกลุ่มภาคีเพื่อสร้างความโปร่งใสในกิจการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติ (ปิโตรเลียมและสินแร่) Extractive Industries Transparency Initiative: EITI ซึ่งได้สมัครไปแล้วในปี 2558 โดยดำเนินการต่อจนถึงขั้นปฏิบัติ เพื่อสร้างการความไว้วางใจจากภาคประชาชนและความน่าเชื่อถือในข้อมูลด้านการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมซึ่งที่ผ่านมามีความเข้าใจผิดมากจนทำให้ประชาชนจำนวนมากมีอคติ EITI เป็นภาคีของรัฐบาล ผู้ประกอบการเอกชน และหน่วยงานภาคประชาสังคมในประเทศต่าง ๆ จัดตั้งเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของกิจการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติ (ปิโตรเลียมและสินแร่) ของแต่ละประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลประโยชน์ที่

ได้รับจากกิจการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศ ถูกนำไปใช้ในการสร้างความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคม และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

- เร่งพัฒนาศักยภาพปิโตรเลียมที่เหลือของประเทศไทยเพื่อทดแทนการนำเข้าในระยะสั้น และเพื่อให้ทันใช้ประโยชน์ก่อนที่จะด้อยค่าในระยะยาวเมื่อโลกพัฒนาไปสู่พลังงานหมุนเวียนที่ช่วยลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - เปิดพื้นที่สำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมรอบ 23 และรอบต่อ ๆ ไปโดยเร็วก่อนที่จะเสียโอกาส
 - เร่งเจรจาข้อยุติกับกัมพูชา ในการเข้าไปสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมเพื่อพัฒนาพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อนไทย-กัมพูชาในทะเลอ่าวไทย (Overlapping Claimed Area: OCA) โดยสร้างกลไกในการเจรจาที่โปร่งใสเพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบได้ผ่านคณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภา และเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ
 - ควรนำพื้นที่สงวนเพื่อการสำรวจปิโตรเลียมในภาคเหนือที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงกลาโหม เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมและพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม เพื่อให้มีการพัฒนาปิโตรเลียมที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะเพิ่มความมั่นคงทางพลังงานและนำผลประโยชน์มาเป็นรายได้ส่วนกลางของรัฐ
- การกระจายแหล่งเชื้อเพลิงควรคำนึงถึงข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคตโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ดังนั้น หากจะมีการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินก็สมควรให้ใช้เทคโนโลยีที่ลดการปล่อย CO₂ ได้อย่างจริงจังและสอดคล้องกับคำนึงถึงเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกติกาค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้กรอบของ UNFCCC
- ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงฟอสซิลที่สะอาดที่สุดและจะเป็นเชื้อเพลิงฟอสซิลในช่วงเปลี่ยนผ่าน จึงควรจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลวให้เพียงพอในช่วงที่เป็นตลาดของผู้ซื้อเช่นในปัจจุบัน และส่งเสริมให้มีการขยายการลงทุนธุรกิจพลังงานไปในต่างประเทศมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงาน
- พิจารณาการลงทุนเชื่อมโยงเครือข่ายสายส่งในภูมิภาค (ASEAN Power Grid) เพื่อสามารถใช้ประโยชน์ไฟฟ้าพลังหมุนเวียนต้นทุนต่ำในภูมิภาคเพิ่มเติม เช่น พลังงานลมในเวียดนาม รวมถึงสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อขายพลังงานไฟฟ้า การกระจายแหล่งที่มาของการซื้อพลังงานไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านให้มากกว่าหนึ่งประเทศ อีกทั้งเปิดโอกาสให้โรงไฟฟ้าไทยสามารถขายไฟให้ประเทศอื่นในช่วงที่กำลังผลิตสำรองเกินความต้องการ

- ให้มีแผนปฏิบัติเพื่อให้ทุกพื้นที่ในประเทศไทยมีไฟฟ้าที่มีคุณภาพใช้อย่างยั่งยืน (100% Electrification) โดยอาจมอบหมายหน่วยงานภาครัฐหรือเปิดให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารระบบไฟฟ้าในพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่เกาะ โดยอาจนำเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนและระบบ IoT ที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้
- แม้ว่าพลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยที่สุด และการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ของโลก จะเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก แต่การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยต้องใช้เวลาเตรียมการนาน ทั้งการศึกษา การออกกฎหมายและระเบียบ การเตรียมบุคลากร การก่อสร้างและการสร้างการยอมรับของประชาชน ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีรัฐบาลที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจและมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานเพียงพอ การก่อสร้างโครงการนิวเคลียร์จะไม่ประสบความสำเร็จ ในขั้นนี้จึงควรศึกษาติดตามการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างใกล้ชิด

(6) การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พลังงานหมุนเวียนและพลังงานสะอาด

- การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไข เพื่อรักษาอุณหภูมิของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกินกว่า 1.5-2.0 องศาเซลเซียส สมควรกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทย มีสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อพลังงานโดยรวม ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้ไทยก้าวไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Economy & Society) ที่ปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็น 0 (Carbon Neutral) ภายในปี ค.ศ. 2050 โดยการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พลังงานหมุนเวียนและพลังงานสะอาด รวมทั้งนำระบบ Carbon Tax/Carbon Pricing มาใช้ ทั้งนี้คาดว่ากติกาของโลกจะเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ หากเป้าหมายของไทยปรับไม่ทันก็จะเกิดการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าในระยะยาว (Stranded Assets)
- มาตรการส่งเสริมพลังงานควรให้ความสำคัญอันดับแรกแก่ พลังงานหมุนเวียนจากวัตถุดิบในประเทศ โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนที่ช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ชีวมวล (รวมทั้งการกำหนดมาตรการสนับสนุนการหมุนเวียนการนำชีวมวลจากภาคเกษตรมาใช้ประโยชน์อย่างครบวงจร) ก๊าซชีวภาพ และขยะ และเสริมการปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงและวัตถุดิบอื่น ๆ ด้วย
 - เร่งดำเนินการพัฒนาขยะเป็นพลังงานทั่วทุกภูมิภาคตามความเหมาะสมต่อสภาพกองขยะและการจัดเก็บในแต่ละท้องที่ ส่งเสริมการแยกขยะ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) ส่งเสริมการผลิต RDF (Refuse-derived fuel) โดยทั่วไป ซึ่งจะช่วยเป็นแรงผลักดันในตลาดให้เกิดโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงขยะ รวมทั้งหาแนวทางให้ผู้มีส่วนได้เสียในการกำจัดขยะได้มีส่วนร่วมใน

การลงทุนหรือทำธุรกิจร่วมกับโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงขยะเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการสร้างโรงไฟฟ้าขยะในพื้นที่ต่างๆ ด้วย

- กำหนดมาตรการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนที่เหมาะสมสำหรับโครงการขนาดเล็กในท้องที่ห่างไกลและโครงการชุมชน โดยใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งจะต้องบูรณาการกับกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง
- มาตรการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนควรอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ต้นทุน และศักยภาพของวัตถุดิบในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายระยะยาวให้กิจการพลังงานหมุนเวียนสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีการอุดหนุนหรืออุดหนุนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับเชื้อเพลิงฟอสซิล ไม่เป็นภาระเกินสมควรต่อผู้ใช้ไฟฟ้า และใช้ระบบการแข่งขันด้านราคาในการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนบางประเภท (เช่น ฟาร์มแสงอาทิตย์) รวมทั้งควรหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดที่เป็นการสร้างโควตาการผลิต การเปิดรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนควรผ่านระบบการประมูลโดยมีต้นทุนผันแปรของโรงไฟฟ้าหลักเป็นเพดาน เพื่อให้ได้ต้นทุนค่าไฟที่ต่ำที่สุด และสอดคล้องกับแนวโน้มต้นทุนการผลิตที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ Net Metering เพราะนอกจากล่าสมัยแล้ว เป็นการทำให้ผู้บริโภคทั่วไปต้องรับภาระค่าไฟที่มากขึ้น
- การส่งเสริมและพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพควรพิจารณาการดำเนินการเพื่อลดต้นทุน ลดการอุดหนุน และสร้างมูลค่าตลอด Value Chain ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของตลาดและเทคโนโลยี (เช่น การส่งเสริมให้ผลิตเอทานอลได้โดยตรงจากน้ำอ้อย การพัฒนาต่อยอดการใช้ประโยชน์จากเอทานอล เช่น Ethanol Fuel Cell พลาสติกและเคมีชีวภาพ) และแผนการบริหารผลิตภาพของพื้นที่เพาะปลูก โดยการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิตด้านการเกษตร (เช่น GMO และการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลด้วย เพื่อให้การผลิตเอทานอลจากอ้อยเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบมากขึ้น และทำให้มีแรงจูงใจในการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่) รวมถึงการจัดทำ Roadmap ของการส่งเสริมเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจนเพื่อสอดคล้องกับแนวโน้มการใช้พลังงานทดแทนรูปแบบอื่นในอนาคต เช่น รถยนต์ไฟฟ้าหรือไฮโดรเจน
- เร่งกำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงานขั้นต่ำของเครื่องจักร อุปกรณ์ และอาคาร ให้มีความรวดเร็วและเข้มข้นมากขึ้น และกำหนดเป้าหมายในการประหยัดพลังงานในระยะยาวที่ชัดเจน โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
- ส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าทั้ง BEV และ Fuel Cell แต่ทั้งนี้ในการกำหนดมาตรการควรมีการประเมินผลกระทบของประเทศในทุกมิติ เช่น ผลกระทบของธุรกิจยานยนต์ สภาวะแวดล้อม การเพิ่มคุณภาพชีวิต

ของประชาชน และแหล่งทรัพยากรในประเทศ ตลอดจนรายได้ภาษีของรัฐ โดยควรจัดทำแผนระยะสั้น และระยะยาว ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ รวมทั้งแผนในช่วงเปลี่ยนผ่านจากเครื่องยนต์สันดาปภายในสู่รถไฟฟ้า และแผนการจัดหาพลังงานเพื่อใช้ในยานยนต์ (ทั้งไฟฟ้า บีโตรเลียม และเชื้อเพลิงชีวภาพ) อย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกันในทุกภาคส่วน ทั้งเทคโนโลยี และความพร้อมของอุตสาหกรรมยานยนต์ มาตรฐานไอเสีย ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน คุณภาพของผลิตภัณฑ์บีโตรเลียมและ Additives และการจัดหาและจำหน่ายพลังงานเพื่อใช้ในยานยนต์ ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมว่า แหล่งผลิตไฟฟ้าจะต้องมาจากพลังงานหมุนเวียนเป็นหลักเพื่อให้การส่งเสริมรถไฟฟ้าเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง

- ควรส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน เมื่อระบบขนส่งมวลชนมีพร้อมและทั่วถึง ควรพิจารณาขึ้นภาษีเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ใช้ในการขนส่ง และภาษีการใช้รถยนต์ ทั้งนี้ จะช่วยทำให้เชื้อเพลิงชีวภาพแข่งขันได้ง่ายขึ้น
- ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา Energy Storage เพื่อสร้างเสถียรภาพจากการผลิตไฟฟ้าที่ไม่แน่นอน