



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๑๐ : ระบบพลังงาน



ชื่อเรื่อง	วาระปฏิรูปที่ ๑๐ : ระบบพลังงาน
เลขประจำหนังสือ	ISBN : 978-616-399-036-5
ปีที่พิมพ์	สิงหาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๒๖๐ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๓ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๔
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่างๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสังเกต ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่างๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๑๐ ระบบพลังงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

คำนำ

รายงานระบบพลังงาน	๑
ส่วนที่ ๑ บทนำ	๑
ส่วนที่ ๒ ประเด็นปฏิรูป ๑๘ ประเด็น	๗
๑. ระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม	๗
๒. บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	๑๔
๓. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงาน	๒๓
๔. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (NEIA)	๓๐
๕. การกำกับกิจการพลังงานทุกประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือมีอำนาจเหนือตลาด	๔๙
๖. การจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม	๕๘
๗. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า	๖๑
๘. การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)	๖๑
๙. การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี	๖๑
๑๐. การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP ๒๐๑๕ - ๒๐๓๖	๖๑
๑๑. โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง	๖๑
๑๒. กองทุนพัฒนาไฟฟ้า	๖๑
๑๓. การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชนในระบบ ESCO และ BEC	๑๑๖
๑๔. การปฏิรูปกฎหมายด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน	๑๔๔
๑๕. การปฏิรูปพลังงานชีวภาพ	๑๖๖
๑๖. การแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ออกเป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน	๑๘๙
๑๗. โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูอย่างเสรี	๑๙๓
๑๘. โครงการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย	๒๐๑
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. รายงานสรุปการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า	๒๑๒
ภาคผนวก ข. คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน	๒๕๘
คณะอนุกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรปิโตรเลียมและราคาพลังงาน	๒๕๙
คณะอนุกรรมการการปฏิรูปการบริหารและการกำกับกิจการพลังงาน/สารสนเทศ	๒๕๙
คณะอนุกรรมการการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า	๒๕๙
คณะอนุกรรมการการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน	๒๖๐

รายงาน วาระปฏิรูปที่ ๑๐ : ระบบพลังงาน*

ส่วนที่ ๑ บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ความเป็นมา

ประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศผู้นำเข้าพลังงาน ซึ่งในอดีตพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จากเขื่อนต่างๆ และจากการเผาถ่านหินในประเทศ มีไม่เพียงพอต่อความต้องการ จำเป็นที่จะต้องนำเข้าน้ำมันเตา เพื่อผลิตไฟฟ้า ในขณะที่โรงกลั่นน้ำมันมีกำลังการผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการ จำเป็นต้องนำเข้าทั้งน้ำมันดิบป้อนโรงกลั่นและน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป ประกอบกับสถานการณ์ระหว่างประเทศมีเหตุการณ์วิกฤติที่ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทบกับการผลิตไฟฟ้าและการมีน้ำมันเชื้อเพลิงใช้อย่างพอเพียง ดังนั้นเนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นยุทธปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ ที่มีความจำเป็นสำหรับความเป็นอยู่ของประชาชน ใช้ในการให้บริการสาธารณะ และเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน รัฐบาลทุกยุคสมัยจึงได้ยึดนโยบายในการบริหารจัดการให้มีการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ และในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ตามแนวทางของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำมันเชื้อเพลิงขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นมาก โดยให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุม การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ครอบครอง การสำรอง การส่งออกนอกราชอาณาจักร รวมถึงการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการปันส่วนและกำหนดราคาขายน้ำมันเชื้อเพลิง

การผลิตก๊าซธรรมชาติจากแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทยตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ และจากแหล่งบนบกในระยะต่อมาได้ทำให้ประเทศไทยมีเชื้อเพลิงเพียงพอเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยไม่ต้องพึ่งการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง (โดยที่ร้อยละ ๗๐ ของการผลิตไฟฟ้าใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในปัจจุบัน) ประกอบกับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน (ประกอบด้วย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าภูมิภาค) ส่งผลให้ทุกภูมิภาคได้มีพลังงานไฟฟ้าใช้อย่างมั่นคงและทั่วถึง ในราคาที่ไม่สูง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเจริญก้าวหน้าในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนอกจากการใช้ผลิตไฟฟ้าแล้ว ยังได้มีการใช้ประโยชน์ส่วนประกอบสารไฮโดรคาร์บอนที่แยกได้จากก๊าซธรรมชาติผลิตเป็นก๊าซ LPG เพื่อใช้ในครัวเรือน และเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตปิโตรเคมี ในปัจจุบันความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติในประเทศ (เพื่อเป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้า เชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรม เชื้อเพลิง NGV สำหรับยานยนต์ และใช้ในการแยกเป็นก๊าซ LPG เพื่อใช้ในครัวเรือนและเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมผลิตปิโตรเคมี) มีสูงถึง

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘.

๕,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน แต่การผลิตจากแหล่งในประเทศ (๓,๗๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ซึ่งรวมการผลิตจากแหล่งพัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย) มีไม่เพียงพอ จำเป็นต้องนำเข้าจากแหล่งผลิต ในประเทศ เมียนมาร์และ LNG จากตะวันออกกลาง ในสัดส่วนรวมประมาณร้อยละ ๒๕ ของปริมาณความต้องการใช้

นอกจากก๊าซธรรมชาติแล้ว ประเทศไทยมีการผลิตน้ำมันดิบและคอนเดนเสทจากแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทยและแหล่งบนบก ด้วยปริมาณการผลิตรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน เพื่อป้อนโรงกลั่นน้ำมันในประเทศซึ่งในปัจจุบันมีทั้งหมด ๖ โรงกลั่นด้วยกำลังการกลั่นน้ำมันดิบและคอนเดนเสทรวมประมาณ ๑.๑ ล้านบาร์เรลต่อวัน จึงมีความจำเป็นนำเข้าน้ำมันดิบและคอนเดนเสทประมาณ ๘๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ทั้งนี้ น้ำมันสำเร็จรูปที่ผลิตได้จากโรงกลั่นในประเทศมีมากกว่าความต้องการใช้ ทั้งการใช้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงและเป็นวัตถุดิบให้แก่อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ส่งผลให้ไทยเป็นผู้ส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปสุทธิประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน

การบริหารจัดการกิจการไฟฟ้า ได้มีการเพิ่มกำลังการผลิตและขยายเครือข่ายสายส่งและจำหน่ายไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค พร้อมทั้งมีกำลังการผลิตสำรอง ร้อยละ ๑๕ - ๒๕ เพื่อการใช้ในช่วง Peak Demand โดยในปัจจุบันมีการกระจายประเภทเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าในสัดส่วนดังนี้ ก๊าซธรรมชาติร้อยละ ๖๔ ลิกไนต์และถ่านหิน ร้อยละ ๒๐ พลังงานหมุนเวียนร้อยละ ๘ และไฟฟ้าพลังงานน้ำจากต่างประเทศ ร้อยละ ๗ ทั้งนี้รัฐบาลมีแผนระยะยาวที่จะลดสัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าเหลือร้อยละ ๔๐ (แต่ปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติจะมีเท่าปัจจุบันเนื่องจากมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น) และเพิ่มสัดส่วนจากพลังงานหมุนเวียนและการนำเข้าจากต่างประเทศ เป็นอย่างละร้อยละ ๒๐

พลังงานหมุนเวียนเริ่มมีบทบาทมากขึ้นทั้งในการผลิตไฟฟ้า (พลังน้ำ แสงอาทิตย์ ลม และชีวมวล มีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าร้อยละ ๘) และในน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ (เอทานอลจากกากน้ำตาลและมันสำปะหลัง มีสัดส่วนในน้ำมันเบนซินร้อยละ ๑๒ และไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน มีสัดส่วนในน้ำมันดีเซลร้อยละ ๕) ในสัดส่วนมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ในขณะที่มาตรการอนุรักษ์พลังงานเป็นในรูปแบบสมัครใจทั้งในระดับครัวเรือนและในเชิงพาณิชย์

รัฐบาลมีบทบาทมากในการกำหนดโครงสร้างกิจการและราคาพลังงานทุกชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย ด้วยการกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ซึ่งได้แปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในชื่อ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) เป็นผู้รับซื้อและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติแต่ผู้เดียวและเป็นผู้ลงทุนและบริหารท่อส่งก๊าซทั้งระบบ และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับซื้อและจำหน่ายไฟฟ้าแรงสูงแต่ผู้เดียว (Enhanced Single Buyer) และเป็นผู้ลงทุนและบริหารสายส่งไฟฟ้าแรงสูงทั้งระบบ ทั้งยังได้กำหนดให้การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ลงทุนและบริหารเครือข่ายไฟฟ้าและขายให้แก่ผู้ใช้ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างกิจการในลักษณะที่มีการผูกขาดตามธรรมชาติดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าในราคาเฉลี่ยเท่ากัน (Pool Price) สำหรับผู้ใช้ทั่วประเทศ ในส่วนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐก็เป็นผู้กำหนดราคาอ้างอิงตลอดห่วงโซ่การผลิต นำเข้า และจัดจำหน่าย (ทั้งราคา ณ โรงกลั่น ราคานำเข้า ราคาขายส่งและขายปลีก ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการเพิ่มคุณภาพ ค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) และราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมทั้งส่วนต่างราคาขายปลีกในท้องที่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ) โดยใช้สูตรเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity) ในการคำนวณราคาเพื่อสนับสนุนการลงทุนขยายกำลังการกลั่นน้ำมันให้พอกับความต้องการในประเทศ

และได้ใช้กลไกของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการรักษาเสถียรภาพราคาด้วยการเรียกเก็บเงินจากราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทหนึ่งเพื่ออุดหนุนราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทอื่นๆ

การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานของประเทศทั้งระบบรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้เป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการฯ และหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการบริหารจัดการกิจการด้านพลังงาน รวมทั้งติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน (รวมทั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ได้แก่ กิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และกิจการไฟฟ้า การควบคุมมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ และการพิจารณาอนุมัติการกำหนดอัตราค่าบริการ (ค่าผ่านท่อก๊าซธรรมชาติ ค่าเอฟที ฯลฯ) และให้ใบอนุญาตการประกอบกิจการด้านพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการ ให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ และทำการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ทั้งนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีเฉพาะข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

๑.๒ ประเด็นปัญหา

๑) บริบทด้านพลังงานของประเทศได้มีวิวัฒนาการแตกต่างจากเดิมมาก แต่โครงสร้างของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานยังกระจุกตัวอยู่เฉพาะในส่วนของผู้บริหารรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการ ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการด้านพลังงานน้อยมาก ส่งผลให้ระบบพลังงานของประเทศไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพในการเสริมสร้างความมั่นคง ให้แก่เศรษฐกิจและประชาชนได้เต็มที่

๒) กิจการเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า ทั้งในการจัดซื้อ/จัดจำหน่าย และการลงทุนและบริหารระบบท่อและสายส่ง ที่มี ปตท. เป็นผู้รับซื้อและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติแต่ผู้เดียวและเป็นผู้ลงทุนและบริหารท่อส่งก๊าซทั้งระบบ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับซื้อและจำหน่ายไฟฟ้าแรงสูงแต่ผู้เดียว (Enhanced Single Buyer) ในขณะที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุด และเป็นผู้ลงทุนและบริหารสายส่งไฟฟ้าแรงสูงทั้งระบบ รวมทั้งการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ลงทุนและบริหารเครือข่ายไฟฟ้าและขายให้แก่ผู้ใช้ เป็นการผูกขาดกิจการก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้าโดยรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๔ แห่ง ซึ่งเป็นอุปสรรคไม่ให้เกิดการแข่งขันและไม่เอื้อต่อการที่ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชนจะมีส่วนร่วมในการผลิตและจำหน่ายพลังงานตามศักยภาพ กระทบต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสระบบพลังงานของประเทศ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดการซื้อขายไฟฟ้าของอาเซียนด้วยระบบการผลิต การจัดซื้อ/จัดจำหน่าย และสายส่งเชื่อมต่อประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion) ในขณะที่การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและค่าไฟฟ้าเฉลี่ยเท่ากัน (Pool Price) สำหรับผู้ใช้ทั่วประเทศ ส่งผลให้ผู้บริโภคขาดทางเลือกใช้บริการที่มีต้นทุนต่ำ

๓) การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (รวมทั้งการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า) ที่ผ่านมามีกำหนดโดยภาคการเมืองและส่วนราชการ ขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการทำประชาพิจารณ์

การกำหนดนโยบาย และการติดตามผล ส่งผลให้แผนงานขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุเป้าหมาย ขาดความยืดหยุ่น ทำให้การทบทวนแก้ไขล่าช้าไม่ทันการเมื่อสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง (เช่นกรณีการอนุมัติ การสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานก๊าซธรรมชาติ ๕,๐๐๐ MW ในช่วงแก้ไขแผน PDP ๒๐๑๐ ทำให้มีกำลังการผลิตสำรองสูงถึงร้อยละ ๔๐ ของความต้องการในบางช่วงเวลา และยังผูกพันให้ต้องพึ่งก๊าซธรรมชาติ เป็นเชื้อเพลิงในสัดส่วนสูง)

๔) การกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ โรงกลั่น ด้วยการประกาศราคาอ้างอิงราคานำเข้า (Import Parity) ในบริบทที่ประเทศไทยมีการส่งออกน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิด้วยกำลังการกลั่นน้ำมันมากกว่าความต้องการในประเทศ เป็นแนวทางที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ในขณะที่การ กำหนดราคาขายส่งและขายปลีกและค่าใช้จ่ายในการขายน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิต และจัดจำหน่าย โดยใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใด ชนิดหนึ่ง ส่งผลให้ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในตลาดสากลที่มีการอ้างอิง กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน และก่อให้เกิดข้อสงสัยจากภาคประชาสังคมในความ โปร่งใส เหมาะสม หรือความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่ต้องจ่ายราคาสูงเพื่อชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่ได้รับการอุดหนุน

๕) แนวทางการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและเชื้อเพลิงชีวภาพ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดโควตา และราคารับซื้อด้วยเงื่อนไขที่สนับสนุนเฉพาะหน่วยงานราชการและผู้ลงทุนรายใหญ่ เป็นนโยบายที่ขาด ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สามารถลดขนาดการลงทุนและต้นทุนได้ ต่ำมากพอที่ภาคประชาชนและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ผลิตเพื่อใช้เองและจำหน่ายส่วนที่ผลิต เกินความต้องการเข้าสู่ระบบได้ด้วยประสิทธิภาพอย่างเสรี (ไม่จำกัดโควตา) ในขณะเดียวกัน การกำหนด ราคาเชื้อเพลิงชีวภาพด้วยสูตรต้นทุนบวกกำไร (Cost Plus) เป็นแนวทางที่ไม่สนับสนุนให้มีการแข่งขัน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและเป็นภาระให้ผู้บริโภคต้องจ่ายราคาค่าน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพสูงกว่า ราคาตลาด

๖) รัฐขาดนโยบายสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานที่ชัดเจน เช่นมาตรการด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการ ลงทุนในกิจกรรมเพื่อประหยัดพลังงานของภาคเอกชนและประชาชน และมาตรการประหยัดพลังงานที่ใช้ บังคับ (Mandatory Energy Saving Code) กับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Energy Efficiency) ของประเทศต่ำกว่าประเทศที่มีการพัฒนาในระดับเดียวกันมาก กระทบต่อ ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๗) การที่นโยบาย มาตรการ และแผนงานต่างๆ ถูกกำหนดโดยภาครัฐ มีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ น้อยมาก และการที่หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีการผูกขาดก็ไม่ได้มีการ เผยแพร่ข้อมูลของการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบ ทำให้ภาคส่วนต่างๆ มีความรู้ ความเข้าใจด้านพลังงานที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดข้อสงสัยจากภาคประชาสังคมในความโปร่งใส เหมาะสม หรือความถูกต้อง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญให้การดำเนินนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐไม่มีสมรรถนะในการ ปฏิบัติงานได้เต็มที่ตามศักยภาพอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลของการพัฒนา ระบบพลังงานให้มีความต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืน และต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ

๑.๓ หลักการและเหตุผลในการปฏิรูป

จากการที่รัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการ มีบทบาทมากในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการกิจการพลังงาน โดยที่ภาคส่วนอื่นๆ มีส่วนร่วมน้อยมาก ในขณะที่กิจการพลังงาน

ส่วนใหญ่เป็นการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งขาดการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังคงมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ปริมาณการผลิตพลังงานจากแหล่งในประเทศมีไม่พอกับความต้องการและมีความเสี่ยงที่ต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องนำเข้าพลังงานชนิดต่างๆ เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของระบบพลังงานของประเทศด้วยการสนับสนุนให้มีการผลิตพลังงานจากแหล่งในประเทศอย่างเต็มศักยภาพ มีการแข่งขันอย่างเสรีในทุกระดับอย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้มีการผลิตและจำหน่ายพลังงานทดแทนจากทุกภาคส่วน รวมทั้งการร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในการประหยัดและอนุรักษ์พลังงาน จึงเป็นวาระสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศ

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงานจึงได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบพลังงานของประเทศอย่างยั่งยืน ด้วยแนวทางที่สร้างความชัดเจนและส่งเสริมให้มีความโปร่งใส และเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการทุกกลุ่ม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงาน ลดกิจการที่มีการผูกขาดและเพิ่มการแข่งขันเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนสามารถผลิตและจำหน่ายพลังงานและเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างเหมาะสมด้วย เพื่อให้สังคมไทยมีความมั่นคงจากการผลิตพลังงานที่มีคุณภาพ มีพลังงานใช้เพียงพอตามความต้องการ ในราคาที่เป็นธรรม ทั้งนี้กฎแฉ (คานงัด) สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูประบบพลังงานตามแนวทางดังกล่าวสำเร็จได้คือการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการด้านพลังงานของประเทศจากทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ และผู้ประกอบการเอกชน อย่างเป็นระบบ โดยหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระและมีขีดความสามารถในการวิเคราะห์ พยากรณ์ และจัดทำข้อเสนอทางเลือกต่างๆ ให้แก่ทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน

๒. ประเด็นปฏิรูป

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการและเหตุผลในการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้น และตามวิสัยทัศน์ (Vision) และกรอบหลักการปฏิรูป (Conceptual Design) ที่ได้เสนอไปแล้วในรายงาน รอบ ๑ จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบพลังงานของไทยให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วน ภายใต้หลักการของความมั่นคงด้วยการมีพลังงานหลากหลาย ไม่ขาดแคลน มั่นคงด้วยการมีพลังงานพอเพียง แข่งขันได้โดยประชาชนเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน และยั่งยืนด้วยการมีระบบพลังงานที่เสมอภาค โปร่งใส น่าเชื่อถือ รักษาสิ่งแวดล้อม และประชาชนมีส่วนร่วม คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงานจึงได้พิจารณาให้มีการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นที่เสนอให้มีการปฏิรูป แบ่งเป็น ๔ กลุ่ม รวม ๑๘ ประเด็น และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ รวม ๔ คณะ ให้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูปในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ คณะอนุกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรปิโตรเลียมและโครงสร้างราคาเชื้อเพลิง เพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูป

- ๑) ระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
- ๒) บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

กลุ่มที่ ๒ คณะอนุกรรมการการปฏิรูปการบริหารและการกำกับกิจการพลังงาน/สารสนเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูป

- ๓) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบาย และการกำกับกิจการพลังงาน
- ๔) การพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (NEIA)
- ๕) การกำกับกิจการพลังงานทุกประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด
- ๖) การจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม

กลุ่มที่ ๓ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า เพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูป

- ๗) การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า
- ๘) การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)
- ๙) การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี
- ๑๐) การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015 - 2036
- ๑๑) โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง
- ๑๒) กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

กลุ่มที่ ๔ คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนและอนุรักษ์พลังงาน เพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูป

- ๑๓) การอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชนในระบบ ESCO และ BEC
- ๑๔) กฎหมายด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน
- ๑๕) พลังงานชีวภาพ
- ๑๖) การแยก กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ออกเป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและกรมอนุรักษ์พลังงาน
- ๑๗) โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี
- ๑๘) โครงการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

โดยมีรายชื่อของกรรมการปฏิรูปพลังงานในคณะอนุกรรมการฯ แต่ละชุดตั้งเสนอในภาคผนวก ๑ ทั้งนี้ สำหรับประเด็นการปฏิรูปที่ ๑๗) และ ๑๘) นั้น คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้มีการนำเสนอรายงานต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำรายงานประเด็นการปฏิรูปทั้ง ๑๘ ประเด็น คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้ร่วมกับคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๔ ชุด ดำเนินการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย และเชิญหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวแทนผู้บริโภคและภาคประชาสังคม และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ มาให้ข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งได้จัดการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จะปฏิรูปจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เพื่อประมวลสังเคราะห์เป็นรายงานการศึกษาในแต่ละประเด็น โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ กลุ่มตัวแทนผู้บริโภคและภาคประชาสังคม และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ได้ร่วมให้ข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ ๒ ประเด็นปฏิรูป ๑๘ ประเด็น

๑. ระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ความเป็นมา

เนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากจะมีความสำคัญสำหรับความเป็นอยู่ของประชาชนและเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนแล้ว ยังเป็นยุทธปัจจัยสำคัญในการให้บริการสาธารณะและในด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบกับในอดีตประเทศไทยมีกำลังกลั่นน้ำมันสำเร็จรูปไม่พอกับความต้องการและมีแหล่งผลิตน้ำมันดิบไม่พออนุรักษ์ของโรงกลั่นน้ำมันได้ รัฐบาลทุกยุคสมัยจึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องบริหารจัดการให้มีการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงให้เพียงพอับความต้องการของประเทศและในการกำหนดราคาขาย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์วิกฤติที่ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือภาวะราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีราคาสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง ดังกรณีในปี ๒๕๑๖ ที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) ลดปริมาณการส่งออกน้ำมันดิบเพื่อต่อต้านสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนกองทัพอิสราเอล ส่งผลให้น้ำมันดิบที่จะหาซื้อได้ในตลาดโลกมีปริมาณลดลงและระดับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ออก **พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖** เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขภาวะน้ำมันเชื้อเพลิงขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นมาก ซึ่งมาตรการตามพระราชกำหนดดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุมการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ครอบครอง การสำรอง การส่งออกนอกราชอาณาจักร รวมถึงการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง และได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๘/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๐ จัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร.๐๒๐๑/๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๒ เรื่องการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่กำหนดให้ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้จำหน่าย รวมทั้งผู้นำเข้า ส่งเงินเข้ากองทุนฯ และการจ่ายเงินจากกองทุนฯ ชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

ในปัจจุบัน รัฐบาลมีการใช้มาตรการการประกาศราคาอ้างอิงน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย (ทั้งการผลิตจากโรงกลั่น การนำเข้า การขายส่งและขายปลีก การขนส่ง การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเพิ่มคุณภาพ ค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) และราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมทั้งส่วนต่างราคาขายในท้องที่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ) ซึ่งกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานเป็นผู้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการบริหารตามแนวทางการและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ ที่ออกตามอำนาจในพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด ตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย

เพื่อส่งเสริมให้มีการขยายกำลังกลั่นในประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการน้ำมันสำเร็จรูป เพื่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ขายจาก โรงกลั่นในประเทศอิงกับราคานำเข้า (Import Parity) เพื่อสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินกู้สำหรับการลงทุน ขยายกำลังการกลั่นน้ำมันของโรงกลั่น Thai Oil ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวยังเป็นที่ยึดปฏิบัติในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้กำหนดให้โรงกลั่นน้ำมัน ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง มีหน้าที่ต้องเก็บน้ำมันสำรองตามกฎหมายเพื่อความมั่นคง โดยกำหนดให้โรงกลั่นน้ำมันเก็บสำรองน้ำมันดิบในอัตราร้อยละ ๖ ของปริมาณน้ำมันดิบที่จะใช้ตาม แผนการกลั่นทั้งปี และให้ผู้ค้าและผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ ๖ และร้อยละ ๑๒ ตามลำดับ ของปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่จะจำหน่าย (หรือนำเข้า) ทั้งปี (ปัจจุบัน ลดเหลือร้อยละ ๑ และร้อยละ ๒ ตามลำดับ)

ด้วยเหตุผลข้างต้น ราคาขายส่งและขายปลีก และค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ สำหรับน้ำมัน เชื้อเพลิงแต่ละชนิดจึงเป็นการกำหนดโดยรัฐบาล ด้วยการกำหนดองค์ประกอบต่างๆ ของสูตรราคาอ้างอิง ดังนี้

- ๑) “ราคา ณ โรงกลั่นอ้างอิง” ซึ่งใช้หลักการเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity) ที่อิงราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่ตลาดสิงคโปร์ (Mean of Platts Singapore, MOPS) บวกค่าใช้จ่ายในการนำเข้า (ค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ค่าสูญเสียระหว่างทาง) ค่าปรับคุณภาพ ค่าเชื้อเพลิงชีวภาพที่ใช้ผสม และค่าสำรองน้ำมันตามกฎหมาย ซึ่งใช้กับการผลิตจากโรงกลั่นในประเทศและการนำเข้า
- ๒) “ราคาเชื้อเพลิงชีวภาพอ้างอิง” เป็นราคาประกาศสำหรับไบโอดีเซล และเอทานอล โดยใช้สูตรราคาต้นทุนบวกกำไรมาตรฐาน ทั้งนี้ราคาเอทานอลที่ผลิตจากกากน้ำตาลจะแตกต่างจากที่ผลิตจากมันสำปะหลัง เพราะมีต้นทุนการผลิตที่ต่างกัน
- ๓) ค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) ในราคาขายปลีก
- ๔) ค่าขนส่งในการขายสู่ตลาดภูมิภาค ที่ถูกกำหนดในบัญชีส่วนต่างโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งมีการปรับตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๙

๑.๒ ประเด็นปัญหา

๑) หลักการในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย ด้วยการประกาศราคาอ้างอิงราคานำเข้า และการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีกและค่าใช้จ่ายในการขายน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย โดยมีคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เป็นผู้กำหนดราคา เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่ง (เช่น ราคาขายปลีกดีเซลให้ไม่เกิน ๓๐ บาท/ลิตร หรือราคาขาย LPG ณ โรงกลั่น/โรงแยกก๊าซฯ ที่ ๓๓๓๓ เหรียญ/ตัน) ส่งผลให้ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ละชนิดไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในตลาดสากลที่มีการอ้างอิง ก่อให้เกิดข้อสงสัยจากภาคประชาสังคมในความโปร่งใส เหมาะสม หรือความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่ต้องจ่ายราคาสูงเพื่อชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ ที่ได้รับการอุดหนุน

๒) การตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นการแทรกแซงราคาที่ไม่สะท้อนกลไกตลาดและต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ผู้ใช้ทั้งภาคธุรกิจและประชาชนไม่ได้รับรู้สัญญาณ

ราคาที่มีความผันผวน ไม่เกิดการปรับตัวให้ใช้เชื้อเพลิงอย่างเหมาะสม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน และจำเป็นต้องพึ่งภาครัฐในการอุดหนุน/ตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอด

หมายเหตุ: การตรึงราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล และ LPG โดยใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชดเชยส่วนต่างราคานำเข้าและราคาโรงกลั่น เป็นตัวอย่างการดำเนินนโยบายที่ส่งผลให้ราคาขายปลีกในประเทศไม่สะท้อนกลไกตลาดและต้นทุนที่แท้จริง และถูกกว่าราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่การใช้ที่บิดเบือน โดยเฉพาะในกรณี LPG ผู้ขับขี่รถยนต์จำนวนมากได้ตัดแปลงเครื่องยนต์เป็น LPG และโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง รวมถึงโรงกลั่นน้ำมันเอง ได้เปลี่ยนการใช้เชื้อเพลิงในโรงงาน/โรงกลั่นของตนจากน้ำมันเตาเป็น LPG ทำให้ความต้องการ LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงของประเทศ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ประกอบกับความต้องการใช้ LPG และโพรเพนเป็นวัตถุดิบตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากผู้ส่งออก LPG สุทธิเป็นผู้นำเข้า LPG สุทธิตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๑ โดยปริมาณการนำเข้า LPG มีแต่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการตรึงราคา LPG โดยมองว่าเป็นการ “รักษาเสถียรภาพราคา” นั้น ชัดแย้งโดยตรงกับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะการตรึงราคา LPG กระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงาน ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงจนอาจเกิดภาวะขาดแคลนได้

๓) การที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายต่างๆ ในสูตรราคาขายปลีกโดยมี ปตท. และ บางจาก ทำหน้าที่ขึ้นาราคาตลาดตามนโยบายแทรกแซงของภาครัฐ โดยเฉพาะในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) ไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทำให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องประสบปัญหาขาดทุนและต้องปิดสถานีสervisน้ำมันหรือขายธุรกิจ เป็นการลดจำนวนคู่แข่งคงเหลือและกระทบต่อการแข่งขันในที่สุด

๔) การที่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) ของน้ำมันเบนซิน แก๊สโซฮอล์ และดีเซล ในขณะที่ค่าการตลาดของการขาย LPG ภาคขนส่ง ไม่มีการควบคุม ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการสถานีสervisน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ยังจะเป็นแรงจูงใจให้มีการขยายสถานีสervis LPG ภาคขนส่ง มากเกินความเหมาะสมด้วยการอุดหนุนราคาต่ำกว่าราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ

๕) กำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันของไทยมีมากเกินกว่าความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศถึงประมาณร้อยละ ๓๐ จึงทำให้ความเสี่ยว่าจะเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปมีน้อยมากตั้งประจักษ์จากการที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานได้ลดข้อกำหนดปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปตามกฎหมายจากร้อยละ ๖ เหลือร้อยละ ๑ ส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้หลักการเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity) ในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอีกต่อไป

๖) การอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพด้วยสูตรราคาต้นทุนการผลิตบวกกำไร (Cost Plus) อย่างต่อเนื่องระยะยาว (ไม่ได้จำกัดเฉพาะช่วงแรกเริ่มของการส่งเสริมการผลิต) เป็นการประกันกำไรให้แก่ผู้ลงทุน ทำให้ผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพขาดแรงจูงใจ/กดดันให้เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตเป็นภาระต่อผู้บริโภคอย่างไม่เหมาะสมเป็นธรรม และอาจพิจารณาได้ว่าอยู่นอกขอบเขตของการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

หมายเหตุ: ตัวอย่างมาตรการ/โครงการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านนโยบายกันเองที่เห็นได้ชัดคือ การชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ (แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซล ปี ๓.๕-๗/ดีเซลหมุนเร็ว) ตามนโยบายส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน/เชื้อเพลิงชีวภาพของกระทรวงพลังงาน เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้า น้ำมันจากต่างประเทศ และถือเป็นการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ยังใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุน/ชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มฟอสซิล เช่น LPG และ NGV ขนานกันไปด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดแย้งกันเองด้านนโยบาย เพราะแทนที่

ประชาชนจะหันไปใช้แก๊สโซฮอล์กันมากขึ้น ด้วยราคาขายปลีกที่ถูกกว่าน้ำมันเบนซิน แต่กลับหันไปตัดแปลงเครื่องยนต์เป็น LPG หรือ NGV เพราะมีราคาขายปลีกต่ำกว่าน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่น

๑.๓ หลักการและเหตุผลในการปฏิรูป

เนื่องจากการที่รัฐบาลมีบทบาทมากในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย (ทั้งราคา ณ โรงกลั่น ราคานำเข้า ราคาขายส่งและขายปลีก ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการเพิ่มคุณภาพ ค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) และราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมทั้งส่วนต่างราคาขายปลีกในท้องที่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ) และมีการใช้สูตรเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity) ในการคำนวณราคาอ้างอิงน้ำมันเชื้อเพลิงมาอย่างยาวนาน เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ซึ่งในภาวะปัจจุบันที่กำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันของไทยมีมากเกินกว่าความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศถึงประมาณร้อยละ ๓๐ และภายใต้บริบทของการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจเดียวกันของประเทศในอาเซียน (ASEAN Economic Community, AEC) ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวทางดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของระบบพลังงานของประเทศ ลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจึงได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราคาเชื้อเพลิงเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบพลังงานของประเทศ ให้มีความโปร่งใสเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการทุกกลุ่ม และเป็นไปในทิศทางที่จะสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปพลังงานทั้งระบบที่เสนอโดยคณะกรรมการฯ ด้วยแนวทางที่มีความชัดเจนและความแน่นอนในการส่งเสริมการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งการสนับสนุนการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างเหมาะสมด้วย

๒. ประเด็นปฏิรูป

การกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย ด้วยการประกาศราคาอ้างอิงราคานำเข้า และการกำหนดราคาขายส่งและขายปลีกและค่าใช้จ่ายในการขายน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่ายโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) มีความไม่ชัดเจน จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปทั้ง แนวคิด หลักการ และกระบวนการที่ทำให้มีราคาขายน้ำมันเชื้อเพลิงสะท้อนต้นทุนการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ตามกลไกราคาในตลาดสากล ส่งเสริมให้มีการแข่งขันของผู้ประกอบการอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรมภายใต้การกำกับที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการครอบงำตลาดและคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค และมีมาตรการสนับสนุนการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างเหมาะสม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาบทบาทของรัฐในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดตลอดห่วงโซ่การผลิตและจัดจำหน่าย (ทั้งราคา ณ โรงกลั่น ราคานำเข้า ราคาขายส่งและขายปลีก ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการเพิ่มคุณภาพ ค่าใช้จ่ายในการขาย (ค่าการตลาด) และราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ)

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปทรัพยากรปิโตรเลียมและราคาพลังงาน ได้เชิญหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ผู้แทนกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร มาให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ได้แก่ โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โครงสร้างราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) และโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ

๓.๓ คณะอนุกรรมการปฏิรูปทรัพยากรปิโตรเลียมและราคาพลังงาน ได้เชิญผู้แทนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด บริษัท มนต์ทรานสปอร์ต จำกัด บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ซีเอสโก้ จำกัด (มหาชน) บริษัท สีนอนันต์ ปิโตรเลียม จำกัด บริษัท ปตท. บริหารธุรกิจค้าปลีก จำกัด บริษัท เซฟรอน (ไทย) จำกัด บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลุ่มอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสซีจี เคมิคอลส์ จำกัด บริษัท ดับบลิวพี เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด (มหาชน) บริษัท สยามแก๊ส แอนด์ ปิโตรเคมีคัลส์ จำกัด (มหาชน) บริษัท พี เอ พี แก๊ส แอนด์ ออยล์ จำกัด สมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอลไทย สมาคมผู้ผลิตไบโอดีเซลไทย เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า

๔.๑ การอ้างอิงราคา ณ โรงกลั่นตลาดสิงคโปร์ จะสามารถทำให้หน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ใช้ในการกำกับดูแลค่าการกลั่นเพื่อป้องกันไม่ให้โรงกลั่นตั้งราคาเสนอขายน้ำมันสำเร็จรูปสูงจนเกินไป

๔.๒ ราคาไบโอดีเซล(บี ๑๐๐) ในประเทศไทยจะอ้างอิงกับราคาของตลาดโลก คือ ประเทศมาเลเซียถ้าราคาในประเทศมาเลเซียมีราคาสูงขึ้นเป็นราคาเท่าใดราคาในประเทศไทยจะสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มเข้ามาในประเทศ แต่ประเทศไทยสามารถส่งออกน้ำมันปาล์มไปต่างประเทศได้อย่างเสรี ดังนั้น ผู้ซื้อปลายน้ำไม่ว่าจะเป็นตลาดไบโอดีเซลหรือตลาดที่ใช้ในการบริโภคจึงต้องซื้อให้สูงกว่าตลาดโลกเสมอ

๔.๓ คณะอนุกรรมการฯ และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ เห็นควรให้ลดการแทรกแซงของรัฐ เนื่องจากการแทรกแซงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและการควบคุมค่าการตลาดทำให้การแข่งขันเสรีลดลง ซึ่งจะทำให้บริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ ได้เปรียบในการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งทำให้บริษัทเอกชนรายอื่นที่ทำธุรกิจด้านพลังงานไม่สามารถแข่งขันได้

๔.๔ การสำรองน้ำมันตามกฎหมายเป็นภาระที่โรงกลั่นต้องมีต้นทุนสูงขึ้นและเป็นอุปสรรคของการค้าเสรี ซึ่งส่งผลไปถึงราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปที่ผู้บริโภคต้องรับภาระไปด้วย หากยกเลิกการสำรองน้ำมันตามกฎหมายจะทำให้ต้นทุนของโรงกลั่นลดลง อันจะส่งผลถึงราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปและขจัดอุปสรรคของการแข่งขันเสรี

๔.๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการกำกับดูแลการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สถานีบริการน้ำมันทั่วประเทศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้ใช้ราคาขายปลีกของบริษัทน้ำมัน ในกรุงเทพมหานครบวกด้วยค่าขนส่งตามบัญชีค่าขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเกณฑ์กลางในการพิจารณา ปัจจุบันการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก และการกำหนดราคาโดยบัญชีดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันเสรี

๔.๖ ปัจจุบันโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ได้เปิดเผยทางเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน แต่ข้อมูลดังกล่าวยังไม่เข้าถึงภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจของสังคมในข้อมูลของรัฐที่ถูกต้องและเป็นธรรม รัฐควรประชาสัมพันธ์ในทางอื่นด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๑. ยกเลิกสูตรราคา Import Parity ที่ใช้ในการประกาศราคาอ้างอิง ณ โรงกลั่นแต่กำหนดให้โรงกลั่นน้ำมันในประเทศทุกโรงเสนอขายน้ำมันสำเร็จรูปในราคาเทียบเคียง (Benchmark) กับราคา MOPS (Mean of Platts Singapore) และให้โรงกลั่นน้ำมันรายงานราคา ณ โรงกลั่นที่ซื้อขายจริงทั้งในประเทศและส่งออก ในแต่ละวัน เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลให้ราคาขายในประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมเมื่อเทียบเคียง (Benchmark) กับราคาในประเทศเพื่อนบ้าน

๒. ปรับปรุงสูตรราคาเอทานอลและไบโอดีเซล (ปี ๑๐๐) โดยกำหนดระยะเวลาการอุดหนุนราคาภายใต้สูตรราคา Cost Plus ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยให้คำนึงถึงการให้ราคาสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตอยู่ในระดับที่เหมาะสม และให้เกิดการแข่งขันในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพตลอดสายการผลิต และเพื่อเตรียมการให้มีตลาดกลางการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโรงกลั่นน้ำมัน และผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ รายงานราคาเอทานอลและไบโอดีเซล (ปี ๑๐๐) ที่ซื้อขายจริงเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลให้ราคาขายในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเมื่อเทียบเคียง (Benchmark) กับราคาในตลาดสากล

๓. ห้ามใช้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่รัฐถือหุ้น แทรกแซงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและการควบคุมค่าการตลาด โดยปล่อยให้ธุรกิจค้าปลีกดำเนินไปอย่างเสรี เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการค้าน้ำมันเข้ามาแข่งขันมากขึ้น

๔. ขจัดอุปสรรคของการแข่งขันเสรี โดยกำหนดอัตราสำรองน้ำมันตามกฎหมายให้ต่ำที่สุดเท่าที่จำเป็น และให้เท่ากันหมดสำหรับน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูป (ทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้า) เช่น ปลดภาระการสำรองน้ำมันสำเร็จรูปของผู้นำเข้าให้เท่ากับการสำรองของผู้ค้าน้ำมันมาตรา ๗ ที่ซื้อน้ำมันสำเร็จรูปที่ผลิตในประเทศ

๕. ยกเลิกบัญชีความแตกต่างระหว่างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาคที่ใช้เป็นพื้นฐานในการปรับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในแต่ละจังหวัด/อำเภอ โดยให้ใช้ค่าขนส่งตามจริงเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

๖. ให้ผู้ค้าน้ำมันมาตรา ๗ รายงานราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงหน้าสถานีบริการในเขตกรุงเทพฯ ปริมาณพล และในส่วนภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ในแต่ละวัน เพื่อใช้ในการคำนวณราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงอ้างอิง

๗. ให้มีการประกาศรายงานราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งในเขตกรุงเทพฯ ปริมาณพล และในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศทุกวันอย่างต่อเนื่อง โดยเปรียบเทียบกับราคา ณ โรงกลั่น ราคาส่งออก และราคาขายในประเทศ เพื่อนบ้าน เพื่อประโยชน์ในการที่ภาคประชาสังคมจะได้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้ราคาขายทั่วประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความรู้ด้านราคาพลังงานให้กับทุกภาคส่วน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. มีระบบราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
๒. ประชาชนมีน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพใช้อย่างพอเพียงในราคาที่เหมาะสม สะท้อนต้นทุนที่มีการแข่งขัน อีกทั้งยังได้รับการบริการที่ดี ท้วถึง และปลอดภัย
๓. ประชาชนมีความเข้าใจในโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ
๔. ผู้ประกอบการแข่งขันในธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่มีการกีดกันทางการค้า ทำให้ต้นทุนพลังงานของประเทศโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ
๕. การผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพมีการพัฒนาประสิทธิภาพให้ต้นทุนต่ำ มีการขยายกำลังการผลิตได้เต็มศักยภาพ ทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ โรงกลั่น สะท้อนราคาในตลาดสากลที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
๒. ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสะท้อนต้นทุนที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
๓. ผู้บริโภคมีความเข้าใจโครงสร้างราคาและพอใจในกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูล
๔. ราคาเชื้อเพลิงชีวภาพสะท้อนต้นทุนของการผลิตที่มีประสิทธิภาพและมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

๒. บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีประวัติความเป็นมาย้อนหลังไปในปี ๒๕๑๖ โดยคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ออก พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขภาวะราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีราคาสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่องตามราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) ลดปริมาณการส่งออกน้ำมันดิบเพื่อต่อต้านสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนกองทัพอิสราเอล ส่งผลให้น้ำมันดิบที่จะหาซื้อได้ในตลาดโลกมีปริมาณลดลง ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งมาตรการตามพระราชกำหนดดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุมการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ครอบครอง การสำรอง การส่งออกนอกราชอาณาจักร รวมถึงการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงหรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง และโดยที่ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายในปี ๒๕๒๐ ยกเลิกระยะเวลาการบังคับใช้ ส่งผลให้พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

ในปี ๒๕๒๐ สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกยังคงปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจาก OPEC ได้มีการปรับราคาน้ำมันดิบ แต่การควบคุมกิจการและราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาลได้ส่งผลให้ผู้ค้าน้ำมันไม่สามารถรับภาระขาดทุนในการนำเข้าน้ำมันดิบมากล้นภายในประเทศหรือนำน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปเข้ามาจำหน่าย ทำให้เกิดภาวะขาดแคลน รัฐบาลจึงได้ทำการปรับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงจากโรงกลั่นน้ำมันในประเทศและราคาขายปลีกให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับราคาขายปลีกดังกล่าวเป็นไปในสัดส่วนที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๘/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๐ จัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร.๐๒๐๑/๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๒ เรื่องการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดให้ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้จำหน่ายรวมทั้งผู้นำเข้าส่งเงินเข้ากองทุนฯ และการจ่ายเงินจากกองทุนฯ ชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

การบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบันดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และมีแนวทางการบริหารตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ และแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนี้ ๑) กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ๒) กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด และ ๓) กำหนดอัตราเงินส่งเข้าหรืออัตราเงินชดเชยของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด โดยมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ

รูปที่ ๑ วัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในปัจจุบัน

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖
(มาตรา ๓ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง)

คำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่องการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๒

คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๗
ฯลฯ

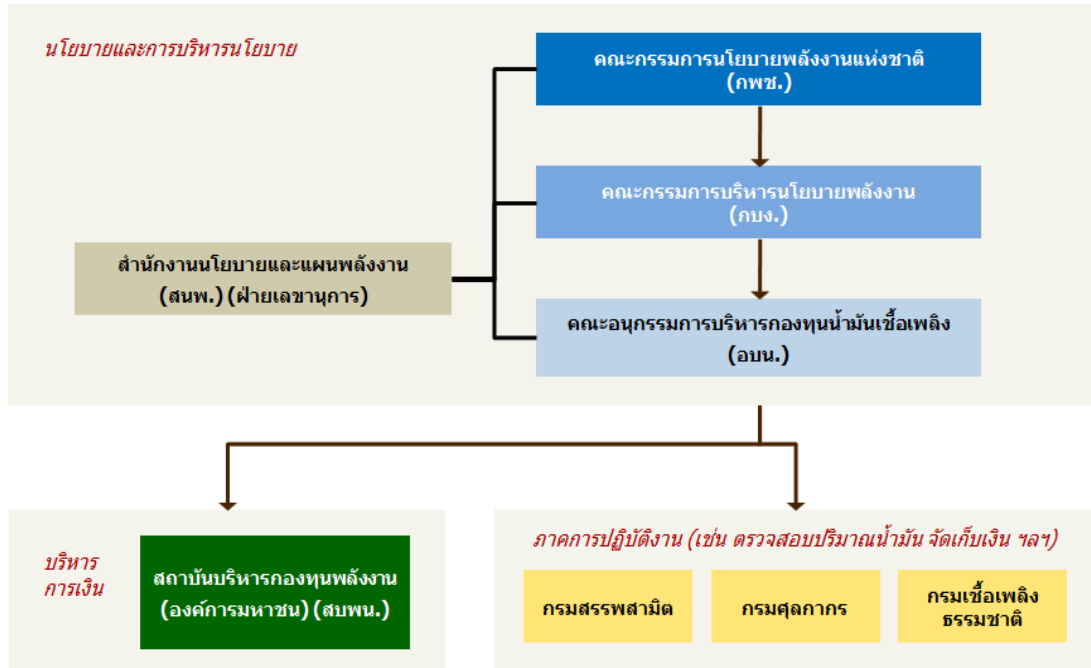


ที่มาข้อมูล: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)
รวบรวม วิเคราะห์ และจัดทำโดย สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

๑.๒ การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีรายรับจากเงินส่งเข้าจากผู้ผลิตและผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง และจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ผลิตและผู้นำเข้าสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดในอัตราที่แตกต่างกันตามแต่ที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธานจะได้กำหนด ซึ่งในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายใช้เงินกองทุนฯ อุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดมาก แต่ไม่ได้กำหนดอัตราเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ จากน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ ในจำนวนมากพอที่จะชดเชยได้ ก็จะทำให้กองทุนฯ เกิดปัญหาสภาพคล่อง ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องของกองทุนฯ ในการสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะใช้กองทุนฯ อุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดไม่ให้สูงเกินกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนด จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้เป็นหน่วยงานของรัฐในการเก็บรักษาและบริหารจัดการกระแสเงินสดของเงินกองทุนฯ และเป็นนิติบุคคลที่จะทำการจัดหาหรือกู้ยืมเงินมาให้กองทุนฯ ในกรณีที่ขาดสภาพคล่อง โดยต้องจัดทำบัญชีและรายงานการเงินส่งให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

รูปที่ ๒ บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในปัจจุบัน



ที่มาข้อมูล: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) รวบรวม วิเคราะห์ และจัดทำโดย สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

๑.๓ ประเด็นปัญหา

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๘/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๐ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยมีคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน เป็นผู้กำหนดราคาและอัตราเงินส่งเข้าหรืออัตราเงินชดเชยของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด และมีสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) เป็นผู้กู้เงินเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนฯ ในกรณีที่กองทุนฯ มีเงินคงเหลือไม่เพียงพอชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่รัฐบาลมีนโยบายอุดหนุน ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายขอบเขตการเรียกเก็บเงินเข้าและชดเชยเงินจากกองทุนฯ เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน/เชื้อเพลิงชีวภาพ ซึ่งที่ผ่านมามีประเด็นปัญหาการบริหารจัดการกองทุนฯ ในเชิงนโยบายในกรณีต่างๆ ดังนี้

- การดำเนินนโยบายตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงบางประเภทโดยใช้เงินกองทุนฯ ชดเชย (เช่น ราคาขายปลีกดีเซลให้ไม่เกิน ๓๐ บาท/ลิตร หรือราคาขาย LPG ณ โรงกลั่น/โรงแยกก๊าซฯ ที่ ๓๓๓๓ เหรียญ/ตัน) อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน โดยที่ไม่มีการปรับเพดานราคาให้สอดคล้องกับราคาในตลาดโลก ทำให้ผู้ใช้ทั้งภาคธุรกิจและประชาชนไม่ได้รับรู้สัญญาณราคาน้ำมัน/LPG ที่มีความผันผวน ไม่เกิดการปรับตัวให้ใช้เชื้อเพลิงอย่างเหมาะสม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน และจำเป็นต้องพึ่งภาครัฐในการอุดหนุน/ตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอด

หมายเหตุ: การตรึงราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล และ LPG โดยใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชดเชยส่วนต่างราคานำเข้าและราคาโรงกลั่น เป็นตัวอย่างการดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งด้านวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะการตรึงราคาดังกล่าวส่งผลให้ราคาขายปลีกในประเทศไม่สะท้อนกลไกตลาดและต้นทุนที่แท้จริง และถูกกว่าราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่การใช้ที่บิดเบือน โดยเฉพาะในกรณี LPG ผู้ขับขี่ยยนต์จำนวนมากได้ตัดแปลงเครื่องยนต์เป็น LPG และโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง รวมถึงโรงกลั่นน้ำมันเองได้เปลี่ยนการใช้เชื้อเพลิงในโรงงาน/โรงกลั่นของตนจากน้ำมันเตาเป็น LPG ทำให้ความต้องการ LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงของประเทศ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ประกอบกับความต้องการใช้ LPG และ โพรเพนเป็นวัตถุดิบตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากผู้ส่งออก LPG สูทธิเป็นผู้นำเข้า LPG สูทธิตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๑ โดยปริมาณการนำเข้า LPG มีแต่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตรึงราคา LPG โดยมองว่าเป็นการ “รักษาเสถียรภาพราคา” นั้นขัดแย้งโดยตรงกับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะการตรึงราคา LPG กระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงาน ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงจนอาจเกิดภาวะขาดแคลนได้

- การอุดหนุนและการตรึงราคาเชื้อเพลิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดีเซล และ LPG (แม้ในยามภาวะราคาปกติ) ด้วยการชดเชยราคาขายปลีกจากเงินกองทุนที่เรียกเก็บเงินจากราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินในอัตราสูง ทำให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างตลาดและกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ และในขณะเดียวกัน กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงเหล่านี้เป็นระยะเวลายาวนาน ก็มีฐานะเป็นหนี้ในระดับที่สูง (๙๐,๐๐๐ ล้านบาท) เป็นภาระอย่างมากต่อผู้บริโภคตอนสะสมเงินคืนเข้ากองทุนฯ
- การใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บจากเชื้อเพลิงชนิดหนึ่ง (น้ำมันเบนซิน) ไปอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงอีกชนิดหนึ่ง (ดีเซล และ LPG) หรือที่เรียกว่า Cross Subsidy ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่โดนเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ
- อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันของไทยได้มีการขยายกำลังการผลิตมากกว่าความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศถึงประมาณร้อยละ ๓๐ และในภาวะการณ์ที่แนวโน้มกำลังการผลิตน้ำมันดิบในตลาดโลกมีสูงกว่าความต้องการใช้ต่อไปอีกนาน จึงทำให้ความเสี่ยงว่าจะเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปมีน้อยมาก ดังประจักษ์จากการที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานได้ลดข้อกำหนดปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปตามกฎหมายจากร้อยละ ๖ เหลือร้อยละ ๑ ส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ทำหน้าที่แก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
- การอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพด้วยสูตรราคาต้นทุนการผลิตบวกกำไร (Cost Plus) อย่างต่อเนื่องระยะยาว (ไม่ได้จำกัดเฉพาะช่วงแรกเริ่มของการส่งเสริมการผลิต) เป็นการประกันกำไรให้แก่ผู้ลงทุน ทำให้ให้ผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพขาดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต เป็นภาระต่อผู้บริโภคอย่างไม่เหมาะสมเป็นธรรม และอาจพิจารณาได้ว่าอยู่นอกขอบเขตหน้าที่ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

- การรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงด้วยการใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการจัดเก็บหรือชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด ไม่ว่าจะเป็นการตรึงราคาให้คงที่ การอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิด หรือการจัดเก็บและชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงข้ามประเภท (Cross Subsidy) เป็นการแทรกแซงและขัดแย้งกับแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบพลังงานของประเทศบนพื้นฐานของการมีราคาพลังงานที่สะท้อนสถานะในตลาดสากล
- การกำหนดราคาและอัตราเงินส่งเข้ากองทุนฯ หรืออัตราเงินชดเชยจากกองทุนฯ ของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด ซึ่งเป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ตามมาตรการที่กำหนดในคำสั่งนายกรัฐมนตรีนั้น มีความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน ทำให้เกิดการแทรกแซงโดยนโยบายของภาคการเมือง (เช่น นโยบายประชานิยมในการอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงต่ำกว่าต้นทุนและไม่สะท้อนสถานะราคาในตลาดโลก) ที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ได้โดยง่าย รวมทั้งนโยบายจะใช้เงินกองทุนฯ ในการวิจัยพัฒนาพลังงาน/เชื้อเพลิงทดแทน การลงทุนในระบบขนส่งมวลชน หรือการลงทุนสำรองน้ำมันเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Petroleum Reserves, SPR) เพื่อใช้ยามขาดแคลน/ภาวะฉุกเฉิน เช่น เกิดกรณีความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทำให้ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันดิบไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้ และโรงกลั่นน้ำมันของไทยไม่สามารถนำเข้าจากแหล่งอื่นได้ทันท่วงที เป็นต้น

หมายเหตุ: ตัวอย่างมาตรการ/โครงการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านนโยบายกันเองที่เห็นได้ชัดคือการชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ (แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซล ปี ๓.๕-๗/ดีเซลหมุนเร็ว) โดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามนโยบายส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน/เชื้อเพลิงชีวภาพของกระทรวงพลังงาน เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ และถือเป็นการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ยังใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุน/ชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มฟอสซิล เช่น LPG และ NGV ขนานกันไปด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดแย้งกันเองด้านนโยบาย เพราะแทนที่ประชาชนจะหันไปใช้แก๊สโซฮอล์กันมากขึ้นด้วยราคาขายปลีกที่ถูกกว่าน้ำมันเบนซิน แต่กลับหันไปตัดแปลงเครื่องยนต์เป็น LPG หรือ NGV ด้วยราคาขายปลีกที่ต่ำกว่าน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดอื่น เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้การดำเนินนโยบายผลักดันการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ขณะที่ยังก่อให้เกิดปัญหาอุปทาน LPG ในประเทศไม่เพียงพอ

๑.๓ หลักการและเหตุผลในการปฏิรูป

เนื่องจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีบทบาทมากในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดและมีการใช้มาอย่างยาวนานกว่า ๓๘ ปี ในขณะเดียวกันก็มีข้อกังขาถึงความเหมาะสมของการใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่ผ่านมา รวมทั้งผลกระทบในวงกว้างของการดำเนินงานของกองทุนฯ ต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ชีตความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมและของระบบเศรษฐกิจ และเสถียรภาพด้านการเงินการคลังและความมั่นคงของประเทศ อีกทั้งข้อข้องใจของสังคมต่อสถานะของกองทุนฯ รวมถึงความจำเป็นและบทบาทที่เหมาะสมของกองทุนฯ ในบริบทของสังคมในปัจจุบันและในบริบทของการปฏิรูประบบพลังงาน คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงาน

จึงได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความแน่นอนในการใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการเสริมสร้างความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบพลังงานของประเทศอย่างโปร่งใส เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้บริโภครวมทุกกลุ่ม และเป็นไปในทิศทางที่จะสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปพลังงานทั้งระบบที่เสนอโดยคณะกรรมการฯ

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ โครงสร้างของการจัดตั้งและการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน ไม่ชัดเจน โดยมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานเป็นผู้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการบริหารตามแนวทางการและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ ที่ออกตามอำนาจในพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ในขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้เป็นหน่วยงานของรัฐในการเก็บรักษาและบริหารจัดการกระแสเงินสดของเงินกองทุนฯ และเป็นนิติบุคคลที่จะทำการจัดหาหรือกู้ยืมเงินมาให้กองทุนฯ ในกรณีที่ขาดสภาพคล่อง และเป็นผู้รับภาระคืนเงินกู้และจ่ายดอกเบี้ยโดยใช้เงินกองทุน (ซึ่งโดยตัวเองไม่มีอำนาจสั่งการแต่ต้องขออนุมัติของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง) ในขณะที่หน่วยงานจัดเก็บเงินเข้ากองทุน (ซึ่งประกอบด้วย กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในคำสั่งนายกรัฐมนตรี

๒.๒ หลักการและแนวทางในการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ และการชดเชยจากกองทุนฯ รวมทั้งการใช้เงินกองทุนฯ ในการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ มีความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตีความและแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ซึ่งสร้างความสับสนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและประสิทธิภาพของระบบพลังงานโดยรวม ส่งผลให้เกิดข้อกังขาในความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค กระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ

๒.๓ รัฐบาลแต่ละชุดมีความพยายามใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการลงทุนในโครงการต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ เช่น โครงการสำรวจน้ำมันเชิงยุทธศาสตร์ หรือโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

๒.๔ ประโยชน์หรือความจำเป็นของการมีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ในบริบทของสังคมปัจจุบันและในบริบทของการปฏิรูประบบพลังงาน ซึ่งหากยังมีอยู่ควรกำหนดบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารเช่นไร จึงจะเป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ คณะกรรมการมีการทบทวนการดำเนินงานของรัฐบาลในอดีต มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการเก็บเงินอุดหนุนเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

๓.๒ เชิญผู้แทนจากสถาบันกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) มาให้ข้อมูล ความเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายของสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาประเด็น และข้อมูลเพื่อจัดทำร่าง พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง นำผลการศึกษามาจัดทำร่าง พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และนำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องและรวบรวม ความเห็นและข้อเสนอแนะ มาปรับปรุงจัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และนำเสนอ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๓.๓ เชิญผู้แทนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท เซลล์ แห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ชัสโก้ จำกัด (มหาชน) และ บริษัท เซพรอน (ประเทศไทย) จำกัด เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า

๔.๑ หน่วยงานภาครัฐยังเล็งเห็นความจำเป็นในการมีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อแก้ไขและป้องกัน ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ในขณะที่ผู้ประกอบการและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ยังเห็นประโยชน์ของการมีกองทุนฯ ต่อไปอีก ระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้ตลาดมีการปรับตัวก่อนมีการยกเลิกในที่สุด ในขณะที่กลุ่มตัวแทนผู้บริโภคและภาคประชา สังคมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรยกเลิกกองทุนฯ แต่ให้รัฐ และ ปตท. จัดงบประมาณอุดหนุนราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงบางชนิด เช่น LPG และ NGV

๔.๒ ทุกภาคส่วนมีความเห็นร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ว่าหากยังคงมีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต่อไป ควรมีการตรากฎหมายใหม่ในการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน มีมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ และการชดเชยจากกองทุนฯ รวมทั้งการใช้ เงินกองทุนฯ ในการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพที่แน่นอนไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาล และมีการบริหารจัดการที่ชัดเจน เปิดเผย และครบถ้วนในฉบับเดียวกัน ซึ่งจะต้องยกเลิกและแก้ไขคำสั่ง และ พ.ร.บ. ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้กำหนดเจตนารมณ์ของการมีกองทุนฯ ในลักษณะของการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ไปสู่ระบบที่มีราคาอิงตลาดสากลที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการทบทวน เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านเป็นระยะอย่างชัดเจน โดยให้กำหนดวงเงินสูงสุดและต่ำสุดของกองทุนฯ ในการ เก็บเงินเข้าและจ่ายเงินชดเชย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาและวงเงินที่จะใช้ในการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิง ชีวภาพอย่างชัดเจนแน่นอน

๔.๓ ทุกภาคส่วน (ยกเว้นหน่วยงานภาครัฐ) มีความเห็นร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ว่าไม่ควรใช้ เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่ไม่ใช่การชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ให้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับใหม่) โดยมีข้อกำหนดหลักดังนี้

๑) แก้ไขพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ ให้ลดบทบาทการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงเหลือเฉพาะในกรณีวิกฤติที่ราคาผันผวนอย่างรุนแรง

๒) ให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ทำหน้าที่คณะกรรมการกองทุนฯ ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่ พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง(ฉบับใหม่) กำหนด

๓) กำหนดมาตรการมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ากองทุนฯ อย่างเป็นธรรมและไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค และให้ใช้เงินจากกองทุนฯ เฉพาะเพื่อการชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีวิกฤติที่ราคาผันผวนอย่างรุนแรง โดยกำหนดวงเงินสูงสุดและต่ำสุดของกองทุนฯ ในการเรียกเก็บเงินเข้าและการจ่ายเงินชดเชย และห้ามใช้เงินกองทุนฯ ในกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่ไม่ใช่การชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

๔) กำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ โดยมีระยะเวลาและวงเงินที่จะใช้ในการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงชีวภาพอย่างชัดเจนแน่นอน

๕) กำหนดเจตนารมณ์ของการมีกองทุนฯ เฉพาะเพื่อการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ไปสู่ระบบที่มีราคาอิงตลาดสากลที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขของการทบทวนบทบาทหน้าที่และความจำเป็นของการมีกองทุนฯ เป็นระยะอย่างชัดเจน

๖) ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ที่แต่งตั้งจากตัวแทนภาครัฐ ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ (Accountability) อย่างเหมาะสม

๗) ควบรวมการดำเนินงานของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ให้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้ พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ทำหน้าที่คณะกรรมการสถาบันฯ

๘) โอนทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันกับหน่วยงานต่างๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เข้าด้วยกันภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

๙) กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบด้านการบัญชีและการเงินของกองทุนฯ และให้มีกระบวนการเปิดเผยและเผยแพร่การดำเนินงานและสถานะของกองทุนฯ ต่อสาธารณะเป็นระยะๆ อย่างชัดเจน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ประชาชนและผู้ประกอบการตระหนักรู้และเข้าใจในวัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้เกิดการสร้างภูมิคุ้มกันตนเอง และ/หรือการปรับตัวเพื่อรับมือกับวิกฤติราคาน้ำมันในตลาดโลก

๒. การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายอย่างโปร่งใส ตรงตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพ ไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และสามารถตรวจสอบได้โดยทุกภาคส่วน

๓. ไม่มีการบิดเบือนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงด้วยการอุดหนุนราคาข้ามชนิด ทำให้การเก็บเงินเข้าและการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความเป็นธรรมกับผู้บริโภคเชื้อเพลิงทุกชนิด ไม่มีผู้บริโภคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องแบกรับภาระในการอุดหนุนผู้บริโภคอีกกลุ่ม

๔. ผู้บริโภคได้รับการดูแลด้วยการมีราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีเสถียรภาพในสถานการณ์ที่ราคาในตลาดสากลผันผวนอย่างรุนแรง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ บทบาทหน้าที่ และโครงสร้างและแนวทางการบริหารกองทุนน้ำมันฯ ที่ชัดเจนรัดกุม โดยที่ภาคการเมืองไม่สามารถแทรกแซงได้ ภายใน ๑ ปี

๓. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงาน

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ความเป็นมา

การบริหารจัดการด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบันมีโครงสร้างแยกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย ๑) ส่วนราชการซึ่งมีการบริหารจัดการและควบคุมโดยกระทรวงพลังงานตามมติของคณะรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และการกำกับกิจการโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยรวมกันทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (Policy Maker) บริหารจัดการเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบาย (Administrator) ควบคุมและให้ใบอนุญาตการประกอบกิจการด้านพลังงาน (License Issuer/Operation Control) และกำกับกิจการพลังงาน (Regulator) และ ๒) ผู้ประกอบกิจการด้านพลังงานที่มาจากทั้งภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ (กรมพลังงานทหาร) และรัฐวิสาหกิจ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค และบริษัทในเครือ ปตท.) โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบของหน่วยงานหลักดังเสนอในภาคผนวก ๑

ในการบริหารจัดการด้านพลังงานตามโครงสร้างดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีบทบาทสูงสุด โดยเป็นผู้ดูแลในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ รวมทั้งติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนา พลังงานของประเทศ และทำการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนา พลังงานของประเทศ ในขณะที่เดียวกันการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ก็ถูกกำหนดให้เสนอแนวนโยบายการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

ปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ได้แก่ กิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และกิจการไฟฟ้า โดยมีหน้าที่หลักคือ การออกใบอนุญาต (LNG Terminal กิจการไฟฟ้า ตั้งแต่การผลิตจนถึงการขายปลีก ฯลฯ) การควบคุมมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ และการพิจารณาอนุมัติการกำหนดอัตราค่าบริการ (ค่าผ่านท่อก๊าซธรรมชาติ ค่าเอฟที ฯลฯ)

ในส่วนของกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด มีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นผู้กำกับดูแลในด้านราคา ส่วนการกำกับดูแลทางด้านเทคนิค มาตรฐานความปลอดภัย และการให้ใบอนุญาตต่างๆ อยู่ภายใต้กรมธุรกิจพลังงานเป็นหลัก นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ยังมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายพลังงานผ่านการเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) อีกด้วย

๑.๒ ประเด็นปัญหา

จากการที่การบริหารจัดการกิจการพลังงานของประเทศทั้งระบบมีการรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งนอกจากการกำหนดนโยบายแล้ว ยังเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน และการดูแลการดำเนินการของหน่วยงานราชการ คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน แต่ด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่มีแต่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นกรรมการ (นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีจากกระทรวงด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ปลัดกระทรวงพลังงาน เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นกรรมการ) ทำให้บทบาทและการรับรู้ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานของประเทศกระจุกตัวอยู่เฉพาะในส่วนของผู้บริหารรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานกลางด้านพลังงานเท่านั้น โดยที่ภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน ผู้ประกอบการ และหน่วยงานระดับปฏิบัติการมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งหากมีความรู้ความเข้าใจไม่ตรงกัน หรือนโยบายและแนวทางปฏิบัติไม่สะท้อนประเด็นปัญหาและศักยภาพในการปฏิบัติงาน ได้จริง ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายพลังงานของภาครัฐให้มีผลตามเป้าหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบพลังงาน และต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ ความทั่วถึงและเท่าเทียมกันในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ทั้งนี้ โครงสร้างของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในส่วนของผู้บริหารรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ภาคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมที่มุ่งแต่การอุดหนุนราคาพลังงาน แต่ไม่มีการสร้างองค์ความรู้ด้านพลังงานให้กับภาคประชาชนและสังคมเพียงพอต่อการสร้างภูมิคุ้มกันตนเองในสถานะที่เชื่อเพลิงชนิดต่างๆ มีราคาสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่องหรือมีความผันผวนอย่างรุนแรง ส่งผลให้ระบบพลังงานของประเทศไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพในการเสริมสร้างความมั่นคง มั่นคง ให้แก่เศรษฐกิจและประชาชนได้เต็มที่

นอกจากนี้ การที่ภาครัฐได้กำกับควบคุมกิจการพลังงานในเกือบทุกระดับก็ไม่อำนวยความสะดวกอย่างเสรี อีกทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ได้ส่งผลต่อความไม่เชื่อมั่นในนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐและในข้อมูลด้านพลังงานที่เผยแพร่โดยหน่วยงานของรัฐ จนเป็นข้อกั๊กต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐในสังคมหมู่กว้าง ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลของการพัฒนาระบบพลังงานให้มีความต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืน และต่อประสิทธิภาพและความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ

๑.๓ หลักการและเหตุผลในการปฏิรูป

เพื่อให้นโยบายพลังงานเกิดประสิทธิผล และประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด และเพื่อลดความข้องใจของสังคมที่มีความรู้ความเข้าใจด้านพลังงานที่แตกต่างกัน ซึ่งได้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐไม่มีสมรรถนะในเชิงปฏิบัติได้เต็มที่ตามศักยภาพ คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจึงได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูปให้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบพลังงานของประเทศ ให้มีความโปร่งใส เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

ทุกกลุ่ม และเป็นไปในทิศทางที่จะสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปพลังงานทั้งระบบที่เสนอโดยคณะกรรมการฯ

การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงาน โดยให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ผู้บริโภค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ประกอบการ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินงานของรัฐและการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราคาพลังงานและการกำกับกิจการพลังงานที่มีการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ

๒. ประเด็นปฏิรูป

การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานของประเทศทั้งระบบ มีแต่ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำเป็นกรรมการ ทำให้บทบาทและการรับรู้ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกิจการพลังงานของประเทศของภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และหน่วยงานระดับปฏิบัติการ มีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งหากมีความรู้ความเข้าใจไม่ตรงกัน หรือนโยบายและแนวทางปฏิบัติไม่สะท้อนประเด็นปัญหาและศักยภาพในการปฏิบัติงานได้จริง ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการได้มาของคณะกรรมการต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการกำกับกิจการพลังงานของประเทศ โดยการจัดระบบให้มีการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ผู้บริโภค นักวิชาการ และผู้ประกอบการ เข้าร่วมเป็นกรรมการ และ/หรือที่ปรึกษา ในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

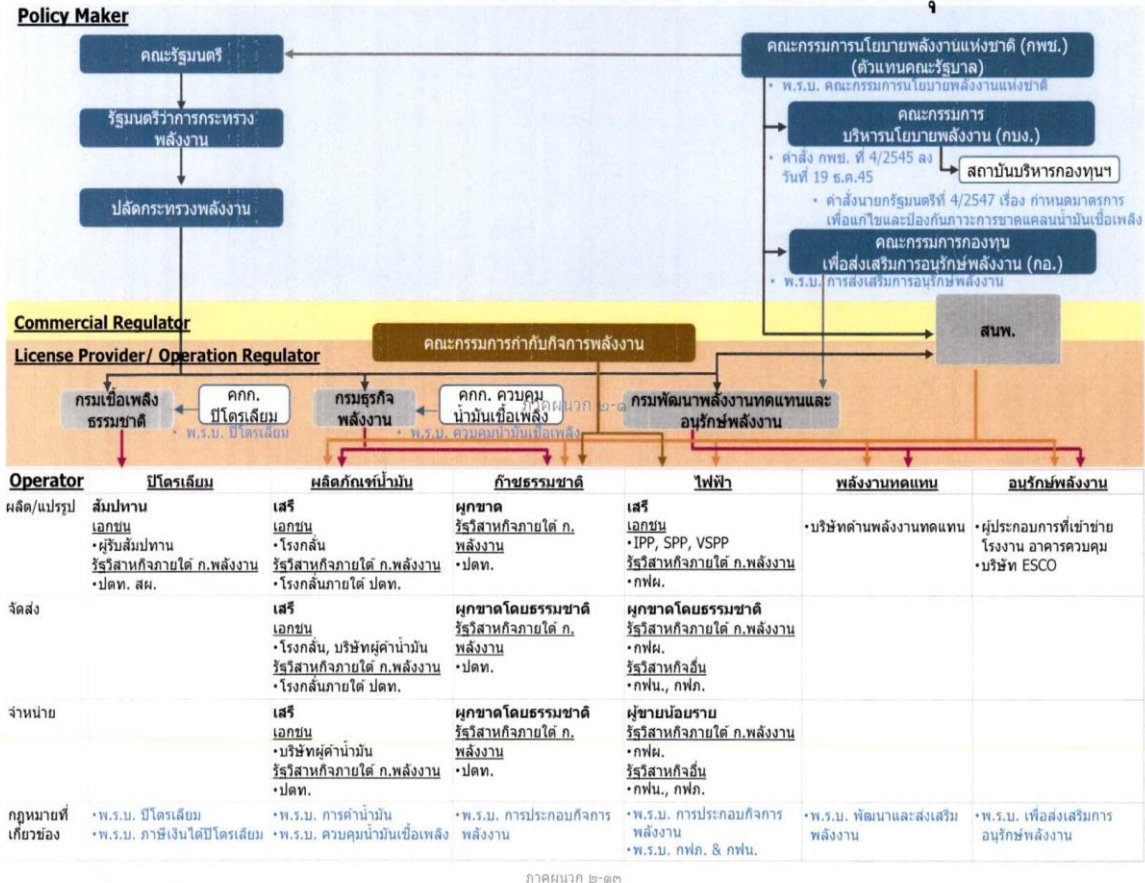
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการดำเนินการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของโครงสร้างระบบพลังงานของประเทศในปัจจุบัน ในประเด็นการปฏิรูปเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเชิญคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน มาร่วมประชุมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ รวมทั้งได้พิจารณาศึกษารับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน และคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารและการกำกับกิจการพลังงาน/สารสนเทศ เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อสรุปเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงานของประเทศโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนต่อไป

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

โครงสร้างการบริหารจัดการด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย

โครงสร้างระบบบริหารพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบัน



๑) การบริหารโดยหน่วยราชการภายใต้ขอบเขตหน้าที่ของกระทรวงพลังงาน และการสั่งการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามมติของคณะรัฐมนตรี และมีหน่วยงานภายใต้การกำกับประกอบด้วย

- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- กรมธุรกิจพลังงาน
- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

๒) การกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่หลัก ดังนี้

- เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

๓) การกำกับกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และกิจการไฟฟ้า) โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อทำหน้าที่

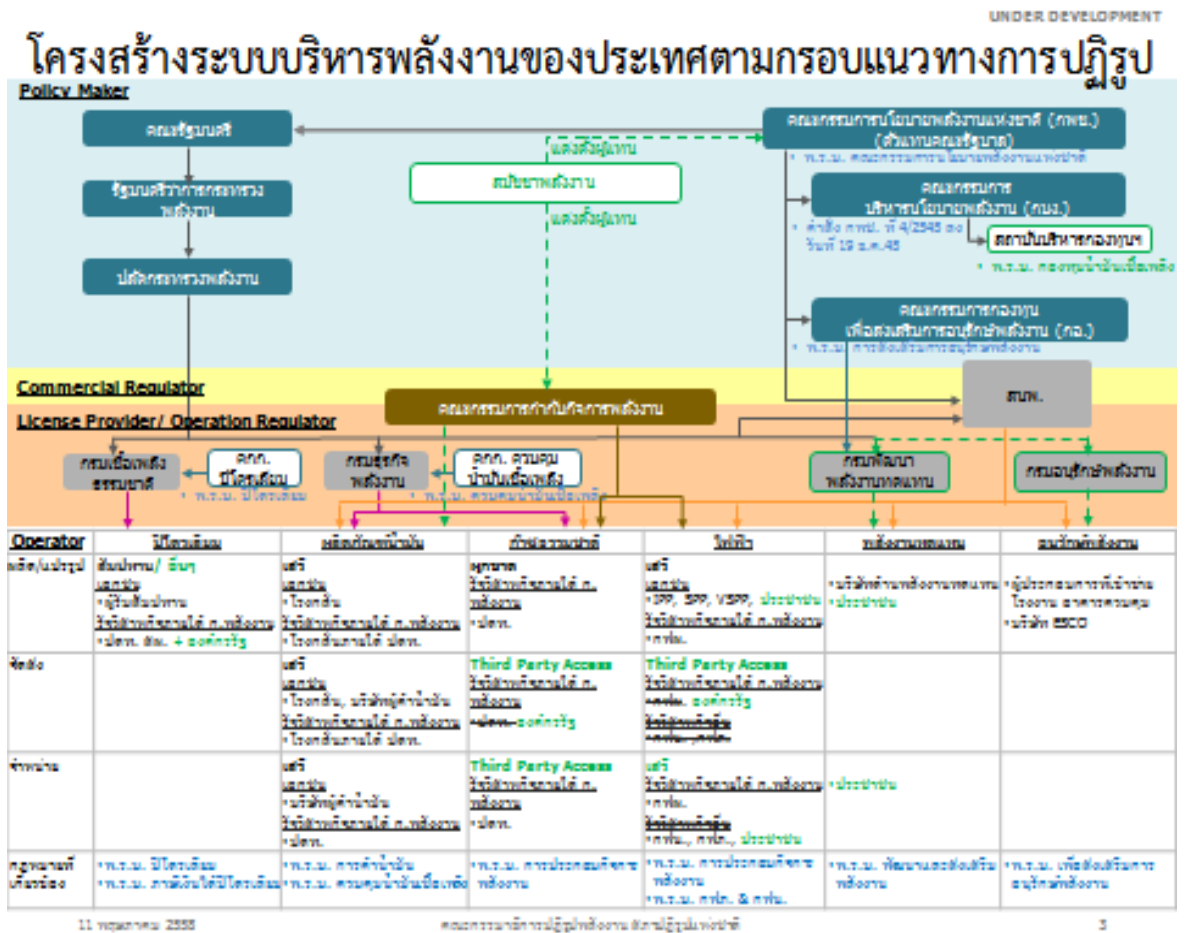
- เสนอนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างกิจการพลังงานต่อคณะรัฐมนตรี
- เสนอนโยบายการจัดหาพลังงาน และนโยบายการกระจายแหล่งและชนิดของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
- พิจารณาแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความเห็นตามมาตรา ๑๑ (๕) เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
- เสนอนโยบายในการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนพลังงานต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
- เสนอนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางทั่วไปในการประกอบกิจการพลังงานต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
- กำหนดนโยบายมาตรฐานคุณภาพบริการและมาตรฐานในการประกอบกิจการพลังงาน
- กำหนดนโยบายในการจัดให้มีบริการพลังงานอย่างทั่วถึง และให้มีบริการพลังงานสำหรับผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับการร้องเรียนของผู้ใช้พลังงาน
- เสนอนโยบายในการนำส่งเงินเข้ากองทุนและการใช้จ่ายเงินกองทุนต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

โครงสร้างระบบบริหารพลังงานของประเทศตามกรอบแนวทางการปฏิรูป

คณะอนุกรรมการฯ ได้สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินการ เพื่อกำหนดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการกำกับกิจการพลังงาน โดยการดำเนินการระยะแรกสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วคือกำหนดให้มีที่ปรึกษาซึ่งมีที่มาจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติตั้งผู้แทนจากทุกภาคส่วนเพื่อเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม และให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีมติแต่งตั้งผู้แทนจากทุกภาคส่วนเพื่อเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

นอกจากนี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อการมีส่วนร่วม เพื่อดำเนินการรับสมัครและสรรหาผู้แทนจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาเพื่อการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยสมาชิกจากภาคเอกชน ภาคนักวิชาการ ภาคประชาชน และภาครัฐ

หลังจากนั้นในระยะที่สอง จึงกำหนดให้แกกฏหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน(กกพ.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม ทั้งนี้ ดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ข้อเสนอแนวทางการดำเนินการในการปฏิรูปให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการกำกับกิจการพลังงานของประเทศอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่

ระยะที่ ๑: ดำเนินการให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน และการกำกับกิจการพลังงาน ในทันที

๑. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีมติแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน เป็นที่ปรึกษา

ในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม

๒. คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีมติแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน เป็นที่ปรึกษาใน กกพ.

๓. คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการมีส่วนร่วมด้านพลังงาน เพื่อดำเนินการกระบวนการรับสมัครและสรรหาผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมด้านพลังงาน จะประกอบด้วยสมาชิกจาก ภาคเอกชน ภาคนักวิชาการ ภาคประชาชน และภาครัฐ

ระยะที่ ๒: แก้ไข พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน และ พ.ร.บ. ปิโตรเลียม เพื่อสร้างระบบการสรรหาและแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม อย่างต่อเนื่องตามกฎหมาย

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำกับ และการบริหารกิจการด้านพลังงาน โดยมีผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน ในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม ในตำแหน่งที่ปรึกษา (ในระยะแรกทันที) และเป็นกรรมการ (ในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง)

๒. มีกฎหมายรองรับการสรรหาและแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน ให้เป็นกรรมการร่วมกับภาคการเมือง และหน่วยราชการ ในการกำหนดนโยบาย การกำกับ และการบริหารกิจการด้านพลังงาน

๓. การกำหนดและบริหารนโยบายด้านพลังงานมีความโปร่งใส สะท้อนความต้องการของทุกภาคส่วนอย่างสมดุล และมีประสิทธิผลเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนภาคส่วนต่างๆ เป็นที่ปรึกษาของ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม โดยเร็ว

๒. ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน และ พ.ร.บ. ปิโตรเลียม เพื่อสร้างระบบการสรรหาและแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มผู้บริโภคพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชน เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และคณะกรรมการปิโตรเลียม ภายใน ๑ ปี

๔. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานแห่งชาติ (National Energy Information Agency: NEIA)

๑. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากพลังงานเป็นเรื่องใกล้ตัวที่สำคัญและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง การเคลื่อนไหวของราคาพลังงานซึ่งเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ของโลก (World commodity) ที่มีความผันผวนสูง ทำให้ประชาชนตื่นตัวและสนใจที่จะค้นหาข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจ แต่กลับพบว่าระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพลังงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพในการสื่อสารเพียงพอ ข้อมูลมีจำกัด มาจากแหล่งที่มาหลากหลายให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน สร้างความสับสนแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนหันไปพึ่งพาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่า เช่น Social media กระนั้น ข้อมูลด้านพลังงานบน Social media เองก็มีความคลาดเคลื่อน ในบางกรณีอ้างอิงข้อมูลจากทางภาครัฐ แต่นำไปตีความที่ผิดจากความเป็นจริง สร้างความเข้าใจที่ผิดแก่ประชาชน และเป็นที่มาของความขัดแย้ง

นอกจากนี้โครงสร้างราคาพลังงานในประเทศไทยมีความสลับซับซ้อน และเป็นโครงสร้างที่สะท้อนและไม่สะท้อนกลไกตลาด เนื่องจากภาครัฐจำเป็นต้องเก็บภาษีกองทุนพลังงานเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาและอุดหนุนเชื้อเพลิงบางชนิด ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและต่อต้านนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐรวมทั้งเอกชนที่เกี่ยวข้อง และต้องการเห็นความโปร่งใสทั้งของผู้ค้า ผู้ผลิต และผู้กำกับนโยบาย

ในขณะเดียวกันด้วยนโยบายลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน ทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และหันไปพัฒนาพลังงานหมุนเวียน กระนั้นก็เป็นที่ยังกังวลของทุกภาคส่วนว่าประเทศไทยจะสามารถพึ่งพาตัวเอง มีพลังงานใช้อย่างยั่งยืน มีต้นทุนที่เหมาะสม ภายใต้การกำหนดนโยบายและกำกับดูแลเพื่อให้มีการจัดสรร ที่ทั่วถึงและเป็นธรรมได้อย่างไร

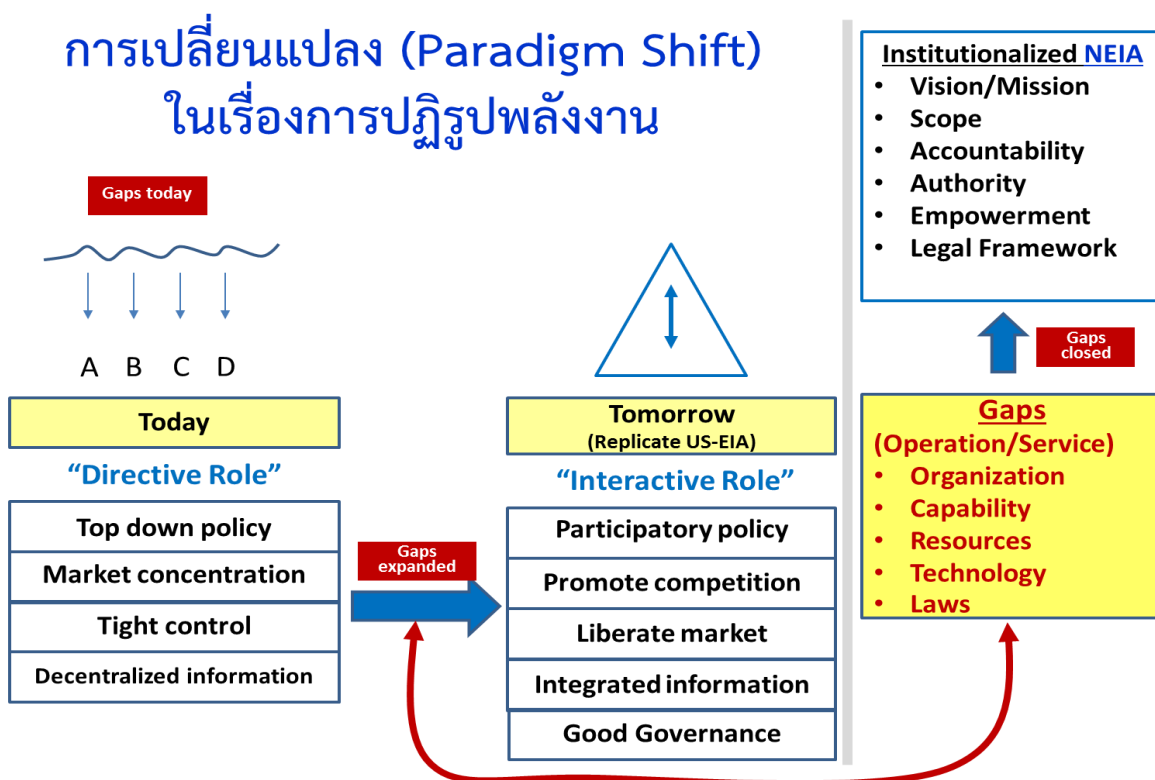
สำหรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ภาครัฐต้องทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ผลักดันนโยบายการแข่งขัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ก๊าซธรรมชาติ ไฟฟ้า จึงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงานที่ทันสมัยเท่าทันกับความผันผวนของตลาดโลก ในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นข้อมูลที่โปร่งใส เข้าถึงได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว มีความแม่นยำถูกต้อง เข้าใจง่าย เชื่อถือได้ และใช้อ้างอิงได้ เพื่อสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยวิฤตติการดังกล่าวข้างต้น ผนวกกับความขัดแย้งด้านพลังงานในสังคม รัฐจำเป็นต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูล สร้างความเข้าใจและความตระหนักด้านพลังงานให้ทุกภาคส่วน มีการพัฒนาความสามารถอย่างยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้ และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์ของข้อมูลได้อย่างเต็มที่ โดยการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพแต่ยังคงความเป็นอิสระ และมีการดำเนินงานโดยผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์และความสามารถระดับมืออาชีพ

๒. ประเด็นปฏิรูป

ปัจจุบันนโยบายด้านพลังงานของไทยยังเป็นแบบ Top-down หรือการบริหารจากบนลงล่าง กล่าวคือภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยมีการควบคุม/แทรกแซง ไม่ปล่อยให้ตลาดดำเนินไปอย่างเสรี ในขณะที่ข้อมูลด้านพลังงานต่างๆ ถูกจัดเก็บแยกตามหน่วยงาน ไม่มีการบูรณาการข้อมูล

หากเปรียบเทียบกับนโยบายของประเทศที่นโยบายด้านพลังงานมีความก้าวหน้ากลับพบว่า เป็นการดำเนินนโยบายโดยอาศัยความร่วมมือมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทำให้ตลาดการค้าด้านพลังงานสามารถแข่งขันได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานของประเทศที่เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ คาดการณ์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงานตามมาตรฐานสากลอย่างเป็นเอกภาพ มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และส่งมอบได้อย่างทันสถานการณ์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผน และเตรียมพร้อมรับวิกฤติ และโอกาสด้านพลังงานที่จะมาถึงในอนาคตที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม



ดังนั้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับข้อมูลด้านพลังงานที่ทันสมัยเท่าทันกับความผันผวนของราคาพลังงานในตลาดโลก และเป็นข้อมูลที่โปร่งใส มีความแม่นยำถูกต้อง เข้าใจง่าย เชื่อถือได้และใช้อ้างอิงได้ และเข้าถึงได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว จึงขอเสนอประเด็นปฏิรูปเพื่อการปฏิรูป ดังต่อไปนี้

๑. การวางโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงานโดยกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เป็นกลาง มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ โดยมี "สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ" (National Energy Information Agency: NEIA) รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

๒. การออกแบบโครงสร้างองค์กรที่มีศักยภาพและสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ ต้องมั่นใจได้ว่า NEIA มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการเผยแพร่และสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีกฎหมายรองรับ และได้รับงบประมาณการสนับสนุนที่เพียงพอจากภาครัฐเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร

๓. กระบวนการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรมืออาชีพ เนื่องจากศักยภาพขององค์กรนั้นขึ้นอยู่กับบุคลากรเป็นสำคัญ จึงต้องมั่นใจได้ว่า NEIA จะมีการกำหนดคุณสมบัติและเกณฑ์การคัดเลือกได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมงานด้วยได้

๔. การดำเนินการเพื่อจัดตั้ง NEIA แบ่งเป็น ๒ ช่วง ได้แก่

- ช่วงดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม (Pre-founding Period) เพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และเตรียมความพร้อมทั้งในด้านการจัดตั้งเพื่อความเป็นอิสระ ด้านบุคลากร และการสร้างความรู้ความสามารถ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วน

- ช่วงจัดตั้ง NEIA ที่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มรูปแบบ (Founding Period) มี พ.ร.บ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ เป็นกฎหมายรองรับความเป็นอิสระขององค์กรอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้สาธารณชนมั่นใจได้ถึงคามมีอำนาจในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงานด้วยความเป็นกลางและมีอิสระ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ทีมงานได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ที่อยู่บนบริบทของการให้บริการข้อมูลด้านพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกระทรวงพลังงาน เปรียบเทียบกับในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเด็นด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลสถิติพลังงานและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำข้อเสนอ โดยสรุปไว้ดังนี้

วิธีการศึกษา	รายละเอียด
๒.๑ ระบบข้อมูลด้านพลังงานในประเทศไทย	<p>มีการรายงานข้อมูลด้านพลังงาน จากหลายหน่วยงานภายใต้กระทรวงพลังงาน ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none">- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน- กรมธุรกิจพลังงาน- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน <p>ข้อสังเกตจากการศึกษาข้อมูลด้านพลังงานของประเทศไทย มีดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none">- ไม่มีหน่วยงานกลางแห่งเดียวที่รับผิดชอบเฉพาะในการจัดทำ รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงาน นอกจากนี้ยังไม่มีแหล่งข้อมูลสำหรับการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับพลังงาน (Energy literacy)

วิธีการศึกษา	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> - ยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างกัน และข้อมูลยังไม่ถูกจัดให้เป็นระบบที่เข้าถึงง่ายโดยประชาชนทั่วไป - ข้อมูลด้านพลังงานที่น่าเสนอส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสถิติซึ่งเหมาะกับการนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ส่วนใหญ่จัดทำเพื่อสนับสนุนผู้ใช้งานที่เป็นผู้ดูแลและกำกับนโยบายด้านพลังงานเป็นหลักมากกว่าเพื่อสนับสนุนผู้ใช้งานที่เป็นผู้ประกอบการในกิจการพลังงานที่ต้องนำข้อมูลด้านพลังงานไปใช้เพื่อการแข่งขัน ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป - ในบางกรณีพบว่าข้อมูลบางอย่างถูกนำเสนอโดยหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วย ทว่านำเสนอในช่วงเวลาที่ต่างกัน ดังนั้นการเคลื่อนไหวของข้อมูล (Dynamics of data) ทำให้ผู้ใช้งานข้อมูลเกิดความสับสน และนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และไม่มั่นใจในข้อมูลที่ได้รับ - ข้อมูลที่ให้ความรู้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับพลังงาน มักจัดทำในรูปแบบของเอกสารวิชาการ และจัดเรียงไม่เป็นหมวดหมู่ทำให้ค้นหาได้ยาก
<p>๒.๒ ศึกษาเบื้องต้นระบบข้อมูลด้านพลังงานของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และมาเลเซีย</p>	<p>๑. U.S. Energy Information Administration (EIA)</p> <p>US-EIA เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้ Department of Energy (DOE) ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลสถิติรวมทั้งวิเคราะห์ด้านพลังงานที่มีมาตรฐานสูง ทันสถานการณ์ มีความน่าเชื่อถือ โดย US-EIA ทำให้ทุกภาคส่วน สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเข้าใจง่าย และสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับพลังงาน เช่น ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการตลาด ตลอดจนการให้ความรู้แก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที</p> <p>US-EIA จะเผยแพร่ข้อมูล รายงาน และความรู้เกี่ยวกับพลังงานอย่างสม่ำเสมอทันสถานการณ์ ทั้งรายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน รายปี หรือตามที่ได้รับคำขอให้เผยแพร่ โดยมีข้อมูลครอบคลุมประเด็นด้านพลังงานที่หลากหลาย</p> <p>แม้ข้อมูลของ US-EIA จะถูกเผยแพร่ไปในหลากหลายช่องทางและในรูปแบบต่างๆ เช่น รายงาน บทความบนเว็บไซต์ ข่าวประชาสัมพันธ์ ฐานข้อมูล และแผนผัง กระนั้นเว็บไซต์ก็เป็นช่องทางหลักและเป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการสื่อสารของ US-EIA และ ณ ปัจจุบัน มีคนจากทั่วโลกเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ของ US-EIA เฉลี่ย ๒ ล้านคน/เดือน</p> <p><u>Vision</u></p> <p>US-EIA will be recognized as the authoritative independent source of energy information supporting better decisions through</p>

วิธีการศึกษา	รายละเอียด
	<p>enhanced understanding of energy and its interaction with the economy and the environment. US-EIA will be the gold standard for energy information.</p> <p><u>Mission</u> Collect, analyze, and disseminate independent and impartial energy information to promote sound policymaking, efficient markets, and public understanding of energy and its interaction with the economy and the environment.</p> <p><u>Targets</u> Since its creation in 1977, US-EIA has provided high-quality energy information products and services to a broad spectrum of “customers” across the Nation and around the world, including Congress, representatives of the print and broadcast news media, businesses, officials of Federal, State, and local agencies, foreign governments and international organizations, students, librarians, researchers, lawyers, and private citizens.</p> <p><u>Keys to US-EIA Success</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a. Well-defined strategic planning process from collection of input data, customer feedback, employee perceptions, agencies capabilities, and five-to-ten-year trend and risk projections. b. Multi-level approach to listening and communicating with customers including formal surveys, briefing sessions for Congress, sponsoring annual conferences, holding focus groups, and attending specific energy industry conferences. <p>๒. Japan - Agency for Natural Resources and Energy (ANRE) การจัดการระบบสารสนเทศพลังงานของ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน (Agency for Natural Resources and Energy: ANRE) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade, and Industry: METI) ประเทศญี่ปุ่น มีความแตกต่างจาก US-EIA ของประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างสิ้นเชิง</p> <p>เนื่องจาก ANRE มีหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ มีภารกิจหลักในการสนับสนุนความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศญี่ปุ่น</p>

วิธีการศึกษา	รายละเอียด
	<p>โดยการส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งพลังงานอื่นๆ เพื่อลดการพึ่งพาพลังงานจากแหล่งเดิม นอกเหนือจากการสร้างระบบพลังงานที่เข้มแข็งและยืดหยุ่นให้แก่ประเทศ ดังนั้นการจัดทำข้อมูลสถิติและบทวิเคราะห์ด้านพลังงาน จึงทำเพื่อใช้ในการจัดทำนโยบายพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ข้อมูลด้านพลังงานที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ ของ ANRE จะอยู่ในรูปของรายงาน (ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ปิโตรเลียม ถ่านหินและแหล่งแร่ พลังงานนิวเคลียร์ ไฟฟ้า และก๊าซ) หรือนโยบายด้านพลังงาน แต่ไม่มีรายงานประจำวัน หรือการให้ข้อมูลที่ผู้ใช้งานสามารถ interact กับข้อมูลได้</p> <p>๓. Malaysia - Malaysia Energy Information Hub (MEIH)</p> <p>MEIH เป็นศูนย์กลางข้อมูลสถิติด้านพลังงานแบบครบวงจร (One-stop energy statistics center) ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Energy Commission: EC) แห่งมาเลเซีย เพื่อตอบสนองต่อการร้องขอและสอบถามข้อมูลจากประชาชนและภาคเอกชนเกี่ยวกับข้อมูลพลังงานของประเทศ ด้วยการสร้างฐานข้อมูลพลังงานแห่งชาติที่ครอบคลุมในหลากหลายมิติ (Comprehensive national energy database) เพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติพลังงานที่ทันเวลาเพื่อใช้ในการวางแผนพลังงานแห่งชาติ นอกจากนี้ MEIH มีเป้าหมายชัดเจนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศคอมพิวเตอร์ (Computerized information system) และคลังข้อมูลพลังงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างกลไกที่ทำให้ข้อมูลพลังงาน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพลังงาน และตัวชี้วัดพลังงาน ถูกนำมารวมไว้ในระบบฐานข้อมูลพลังงาน (Comprehensive national energy database) นี้ MEIH มีการประสานงาน รวบรวม และอำนวยความสะดวกในการรายงานข้อมูลสถิติด้านพลังงาน และมีการนำข้อมูลมาศึกษาและวิเคราะห์ต่อ (โดย MEIH เอง หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น)</p> <p>นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายใน MEIH ในการพยากรณ์ด้านพลังงาน รวมถึงการจัดทำระบบจำลองสถานการณ์ด้านพลังงาน (Energy forecast and modeling) ทั้งแบบระยะสั้น และระยะยาว รวมทั้งการพยากรณ์การใช้พลังงาน การวางแผนและพัฒนาเพื่อรองรับอุปสงค์และอุปทานด้านพลังงาน (Energy end-use forecasting and energy demand/supply planning and development) และให้การสนับสนุนหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการศึกษาการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการด้านพลังงานต่างๆ (Effective energy strategies and project implementation)</p> <p>อย่างไรก็ตาม MEIH มีการจัดการระบบข้อมูลด้านพลังงานที่มีความคล้ายคลึงกับ US-EIA ของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ครอบคลุมในเชิงกว้างและเชิงลึกเหมือน US-EIA</p>

วิธีการศึกษา	รายละเอียด
<p>๒.๓ ศึกษาวิเคราะห์กฎระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลสถิติพลังงาน และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐต่างๆ อาศัยเนื้อหาตามมาตราต่างๆ ของกฎหมายหลากหลายฉบับเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพลังงาน เช่น การใช้ การผลิต ฯลฯ จากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายเหล่านั้น ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - พรบ. การค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ - พรบ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ - พรบ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ - พรบ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ - พรบ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ - พรบ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ - พรบ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
<p>๒.๔ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ US-EIA (สหรัฐอเมริกา)</p>	<p>เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง US-EIA (สหรัฐอเมริกา) และการให้อำนาจในการรวบรวม วิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นอิสระ และนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยเพื่อนำมาใช้จัดตั้ง NEIA (ประเทศไทย) ทีมงานได้ศึกษากฎหมายต่างๆของ สหรัฐอเมริกา ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - Department of Energy Organization Act (๑๙๗๗) - Energy Supply and Environmental Coordination Act (๑๙๗๔) - Energy Policy and Conservation Act (๑๙๗๕) - Powerplant and Industrial Fuel Use Act (๑๙๗๘) - Energy Emergency Preparedness Act (๑๙๘๒) - Nuclear Regulatory Commission Authorization Act (๑๙๘๓) - Energy Policy and Conservation Act Amendments (๑๙๘๕) - Omnibus Budget Reconciliation Act (๑๙๘๖) - Powerplant and Industrial Fuel Use Act Amendments (๑๙๘๗)

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากการศึกษารูปแบบการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางและการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงานของประเทศในระดับสากล ได้แก่ U.S. Energy Information Administration (US-EIA) ของสหรัฐอเมริกา, Agency for Natural Resources and Energy (ARNE) ของญี่ปุ่น และ Malaysia Energy Information Hub (MEIH) ของมาเลเซีย พบว่ารูปแบบการจัดตั้งของ US-EIA เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะใช้เป็นต้นแบบในการวางระบบโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงานของประเทศไทย ที่มีชื่อว่า “สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ (National Energy Information Agency: NEIA)”

US-EIA มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานถึงแม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้ Department of Energy (DOE) กล่าวคือ มีการกำหนดพันธกิจในการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน มีรูปแบบ

การนำเสนอข้อมูลที่เข้าใจได้ง่าย สอดคล้องต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย มีความทันสมัย อีกทั้งเป็นแหล่งให้ความรู้ด้านพลังงานแก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ได้มีการจัดทำผลการศึกษารูปของ Preliminary Study Paper และได้นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารและการกำกับกิจการพลังงาน/สารสนเทศ ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

ในส่วนของกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องออก พรบ. ฉบับใหม่เพื่อรองรับถึงอำนาจในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูล ตลอดจนความมีอิสระของ “สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ” (National Energy Information Agency: NEIA) ยังต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหลักๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง เนื่องจากในปัจจุบันยังมีช่องว่างในกฎหมายต่างๆ ที่ทำให้หน่วยงานที่ดำเนินการด้านข้อมูลพลังงานในปัจจุบันไม่สามารถได้รับข้อมูลด้านพลังงานที่ครบถ้วน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ข้อเสนอในการปฏิรูประบบโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลด้านพลังงานของประเทศไทย ที่มีชื่อว่า “สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ (National Energy Information Agency: NEIA)” นั้น NEIA จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางด้านพลังงาน ที่จะเก็บ รวบรวม วิเคราะห์/คาดการณ์ อย่างเป็นระบบ น่าเชื่อถือ มีมาตรฐานระดับสากล และมีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนที่ต้องการใช้ข้อมูลพลังงาน นอกจากนี้ NEIA จะเป็นกลไกสำคัญในการสื่อสารด้านพลังงาน ที่ทันต่อสถานการณ์ สร้างความเข้าใจด้านพลังงานที่ถูกต้องให้กับประชาชน (Energy Literacy) ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งยังส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน (Market Efficiency) ซึ่งได้จากการทบทวน และวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น มีดังต่อไปนี้

๕.๑ การวางโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลพลังงาน

เพื่อให้ข้อมูลด้านพลังงานทั้งหมดของประเทศถูกรวบรวมและจัดเก็บแบบรวมศูนย์ เพื่อความสะดวกในการเรียกใช้และการวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภาคพลังงาน อีกทั้งเพื่อให้ข้อมูลที่เผยแพร่เป็นเอกภาพ มีความน่าเชื่อถือ และสามารถส่งมอบได้ทันสถานการณ์ NEIA ต้องได้รับการออกแบบโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถก้าวขึ้นเป็นผู้นำเกี่ยวกับข้อมูลด้านพลังงานในภูมิภาคได้

เป้าหมาย: ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ / การแข่งขันในธุรกิจพลังงานที่มีประสิทธิภาพ / ความรู้ความเข้าใจด้านพลังงานของประชาชน

วิสัยทัศน์: NEIA เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านพลังงาน ช่วยให้ผู้ใช้ข้อมูลมีความเข้าใจและสามารถตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับพลังงานได้ดีขึ้น และทันสถานการณ์ สามารถเชื่อมโยงประเด็นทางพลังงานกับด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้

พันธกิจ: รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงานอย่างอิสระและเป็นกลาง เพื่อส่งเสริมการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ การแข่งขันในธุรกิจพลังงาน

อย่างเสรี การให้ความรู้ด้านพลังงานแก่ประชาชน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงถึงผลกระทบด้านพลังงานที่มีต่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้ โดย NEIA มีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เป็นศูนย์กลางข้อมูลสถิติด้านพลังงานแบบ “One-stop service” สามารถตอบข้อซักถามจากประชาชนและเอกชนในเรื่องของพลังงาน
- จัดทำระบบจำลองสถานการณ์ด้านพลังงาน (Energy forecast and modeling) ทั้งแบบระยะสั้น และระยะยาว, พยากรณ์การใช้พลังงาน, การวางแผนและพัฒนาเพื่อรองรับอุปสงค์และอุปทานด้านพลังงาน และให้การสนับสนุนหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการศึกษาการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการด้านพลังงานต่างๆ
- ประสานงาน และรวบรวมข้อมูลสถิติด้านพลังงานเพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ (โดย NEIA เอง หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น)
- พัฒนากลไกที่ทำให้ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพลังงานและตัวชี้วัดต่างๆ ถูกนำมาเผยแพร่บนฐานข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ
- พัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายใน NEIA ในการพยากรณ์ด้านพลังงาน รวมถึงการจัดทำระบบจำลองสถานการณ์ด้านพลังงานทั้งแบบระยะสั้น และระยะยาว
- พัฒนา และปรับปรุงให้ระบบข้อมูลสารสนเทศคอมพิวเตอร์ด้านพลังงานมีความทันสมัยอยู่เสมอ

ผู้มีส่วนร่วม: เน้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทั่วไป / ผู้ประกอบการด้านพลังงาน / นักวิจัย / นักวิชาการ / ผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน / สื่อมวลชน

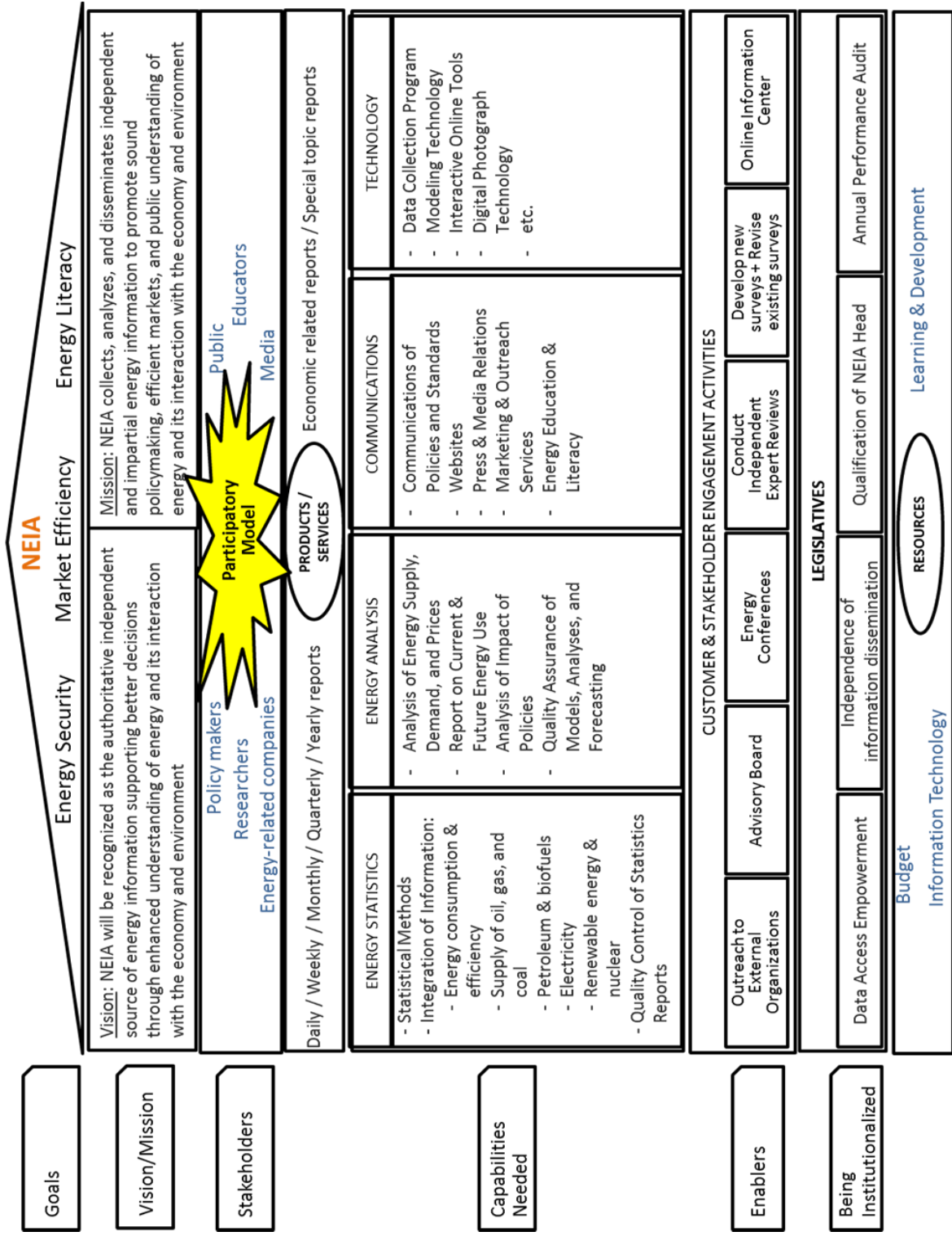
ผลงาน/บริการ:

- รายงานสถานการณ์ด้านพลังงานรายวัน / รายสัปดาห์ / รายเดือน / รายไตรมาส / รายปี
- บทวิเคราะห์ผลกระทบด้านพลังงานที่มีต่อเศรษฐกิจ และสังคม
- บทความเพื่อความรู้/ความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับพลังงานที่กำลังเป็นที่ถกเถียง

**ความรู้
ความสามารถที่
ต้องพัฒนา:**

- **สถิติด้านพลังงาน** – วิธีการทางสถิติ, การบูรณาการข้อมูล (การใช้และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน, อุปทานน้ำมัน ก๊าซ และถ่านหิน, บีโตร์เลียม และเชื้อเพลิงชีวภาพ, ไฟฟ้า, พลังงานทดแทน และนิวเคลียร์) และการควบคุมคุณภาพของรายงานด้านสถิติ
- **การวิเคราะห์ด้านพลังงาน** – การวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และราคา, รายงานการใช้พลังงานในปัจจุบันและอนาคต, การวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบาย และการประกันคุณภาพของแบบจำลอง การวิเคราะห์ และการพยากรณ์

	<ul style="list-style-type: none">- การสื่อสารด้านพลังงาน – การสื่อสารนโยบายและมาตรฐานด้านพลังงาน, การจัดทำเว็บไซต์, ประชาสัมพันธ์ และสื่อมวลชนสัมพันธ์, การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย, การให้การศึกษาและความรู้ด้านพลังงาน- เทคโนโลยี – โปรแกรมการเก็บข้อมูล, เทคโนโลยีแบบจำลอง (Modeling/Forecasting Technology), Interactive Online Tools, ฯลฯ
กิจกรรมเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย:	<p>เพื่อเข้าถึงความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย และมุมมองใหม่ๆ ด้านพลังงาน และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และพยากรณ์ NEIA ต้องทำงานในเชิงรุก พร้อมกับสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดี เข้าถึงความต้องการของทุกกลุ่มเป้าหมายผ่านการ Survey และทำการวิจัยในประเด็นต่างๆ นอกเหนือจากการรวบรวมข้อมูลเวทีที่ NEIA จะได้รับทราบมุมมองจาก กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในทุกภาคส่วนได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none">- กิจกรรมเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Stakeholder) ในแต่ละ Sector- การจัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำ (Advisory Board)- การจัดสัมมนาด้านพลังงาน (Energy Conference)- การตรวจประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Independent Expert Review)- การพัฒนา Survey ใหม่ ๆ และทบทวนวิธีการเดิม- การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล Online
กฎหมาย/ระเบียบที่ต้องรองรับ:	<ul style="list-style-type: none">- อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้านพลังงาน- ความมีอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงาน- คุณสมบัติของผู้รับตำแหน่งผู้อำนวยการของ NEIA- การตรวจประเมินองค์กรรายปี
ทรัพยากร:	งบประมาณ / เทคโนโลยีด้าน IT / การพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร



Goals

Vision/Mission

Stakeholders

Capabilities Needed

Enablers

Being Institutionalized

๕.๒ การออกแบบโครงสร้างองค์กรที่มีศักยภาพและสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ

เพื่อให้มั่นใจได้ว่า NEIA มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการเผยแพร่และสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย จะต้องจัดให้มีกฎหมายรองรับ และงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอจากภาครัฐเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร

๕.๒.๑ คณะกรรมการอำนวยการ: เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่สำคัญในการกำกับดูแลองค์กร ในช่วง ๓ ปีแรกคณะกรรมการอำนวยการจะประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกิน ๕ คน โดยมีกรรมการที่เป็นผู้แทนจากกระทรวงพลังงาน ๒ คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงพลังงาน และผู้แทนจากสำนักนโยบายและแผนพลังงาน และที่เหลืออีก ๓ คนเป็นผู้แทนที่มาจากสถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน มีผู้อำนวยการ NEIA เป็นเลขานุการ

ประธานกรรมการไม่เป็นตำแหน่งที่ยึดติดกับกระทรวงพลังงาน แต่จะถูกคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม และได้รับการยอมรับในความสามารถ คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล NEIA ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติแผนงบประมาณและแผนการลงทุนได้โดยอิสระ และส่งแผนงบประมาณและแผนงบลงทุนให้กระทรวงพลังงานเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามระเบียบวิธีงบประมาณเพื่อให้ NEIA สามารถวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลพลังงานได้ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด

คณะกรรมการอำนวยการมีวาระ ๓ ปี โดยคณะกรรมการฯ ชุดที่กำกับดูแลในช่วง Pre-founding นี้มีส่วนสำคัญในการเตรียมความพร้อมของ NEIA เพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรชั้นนำด้านข้อมูลพลังงานที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจว่าจะสามารถนำข้อมูลการวิเคราะห์ คาดการณ์ไปใช้ในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างทันท่วงที

๕.๒.๒ กฎหมาย: เพื่อลดข้อกั่วงวลของประชาชนในเรื่องความมีอิสระของ NEIA จากกระทรวงพลังงาน ตลอดจนความสามารถ/อำนาจตามกฎหมายของ NEIA ในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลได้โดยอิสระและเป็นกลาง ทำให้ต้องมีการจัดทำกฎหมายใหม่และปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมดังต่อไปนี้

จัดทำ พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ - จากการพิจารณากฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง U.S. Energy Information Administration (US-EIA) พบว่าสาระสำคัญที่เกี่ยวกับของบทบาทหน้าที่ที่นอกเหนือจากการเก็บ รวบรวม ประเมินผล วิเคราะห์ข้อมูลพลังงาน และให้ข้อมูลและการคาดการณ์พลังงานต่อรัฐบาลและประชาชน ของ US-EIA ที่ควรพิจารณาเพื่อนำไปปรับใช้ใน พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ ได้แก่

- การดำเนินงานที่ครอบคลุมถึงการจัดการระบบสารสนเทศด้านการพลังงานแห่งชาติ
- การวิเคราะห์และการคาดการณ์ด้านพลังงานด้วยความเชี่ยวชาญ
- การประสานงานข้อมูลพลังงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ความสามารถในการให้ข้อมูลพลังงานได้ทันทีเมื่อมีการร้องขอโดยผู้กำหนดนโยบาย
- การรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการคาดการณ์ด้านพลังงานแก่ผู้กำหนดนโยบายและประชาชนเป็นระยะๆ
- การส่งเสริมให้เกิดความมั่นใจด้านการแข่งขันของผู้ประกอบการในกิจการพลังงานและเชื้อเพลิง (Supply of energy and fuels)
- การกำหนดมาตรฐานข้อมูลและมาตรฐานรายงานเพื่อความสะดวกในการเรียกใช้ข้อมูล

- การสำรวจ/วิจัยในสาขาต่างๆ อาทิ การสำรวจการใช้พลังงานของผู้ประกอบการ ในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ และการสำรวจการใช้พลังงานทดแทน เพื่อการวิเคราะห์และนำไปใช้เพื่อการวางแผนด้านพลังงานของประเทศ
- การสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่น่าไปสู่การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการข้อมูลด้านพลังงาน

นอกจากนี้ ในเรื่องความเป็นอิสระ ไม่ยึดโยงอยู่กับกระทรวงพลังงาน และความโปร่งใสของการดำเนินงาน พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ จะต้องระบุถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- การสรรหาประธานคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการอำนวยการ
- คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ
- การมอบหมายให้ดำเนินการแทนกระทรวงพลังงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน
- การตรวจสอบผลการดำเนินงานโดย Professional Audit Review Team

- **ปรับปรุงกฎระเบียบให้ครอบคลุมการเรียกข้อมูลจากทุกแหล่ง** - จากการศึกษากฎหมายที่ประกาศใช้ในปัจจุบัน พบว่ากฎหมายต่างๆ ยังมีช่องโหว่ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถเรียกข้อมูลได้ครบถ้วนเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ประมวลผล ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดที่ต้องปรับปรุงแก้ไขสรุปได้ดังต่อไปนี้

- พรบ. การค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๑๖ ๑๗ และ ๑๘) - ปรับปรุงประกาศของกรมธุรกิจพลังงานเพื่อให้ผู้ค้ำน้ำมันส่งข้อมูลการใช้เองและก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ หรือ สิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบ ในการกลั่นหรือผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมรวมถึงวิธีการในการขนส่ง ขาย หรือ จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
- พรบ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๑) - เพิ่มรายละเอียดในการให้ข้อมูลพลังงานจากกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ บุคคล ใดๆ ตัวอย่าง เช่น
 - ข้อมูลถ่านหินและหินน้ำมันของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
 - ข้อมูลปิโตรเลียมจากกรมพลังงานทหาร
 - ข้อมูลนำเข้าและส่งออกพลังงานจากกรมศุลกากร
 - ข้อมูลกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
 - ข้อมูลการใช้พลังงานในครัวเรือนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
 - ข้อมูลการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงจากกรมธุรกิจพลังงาน
 - ข้อมูลเครื่องจักรและอุปกรณ์ผลิตพลังงานจากกระทรวงอุตสาหกรรม
- พรบ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๖ และ ๒๔) - ขยายขอบเขตพลังงานควบคุมให้ครอบคลุมพลังงานความร้อน และเพิ่มรายละเอียดของขอบเขตของการเก็บรวบรวมข้อมูลพลังงานให้ครบทุกภาคส่วน
- พรบ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (มาตรา ๓๗) - แก้ไขอำนาจให้ กฟผ. เป็นผู้อนุมัติการยื่นขอสร้างโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองระหว่าง ๑ ถึง ๒๐ เมกะวัตต์

- พรบ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘ และ ๑๘) – แก้ไขให้ครอบคลุมขนาดอาคารหรือโรงงานขนาดกลางและ/หรือขนาดเล็กเพื่อให้รายงานข้อมูลการใช้พลังงาน
- พรบ. ปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ (มาตรา ๔ และ ๗๖) - แก้ไขชื่อและนิยามของก๊าซธรรมชาติ เหลวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และแก้ไขประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาในการรายงานผลประกอบกิจการปิโตรเลียมให้ครอบคลุมวิธีการในการขนส่ง ขยาย หรือ จำหน่ายปิโตรเลียม
- พรบ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ - เพิ่มรายละเอียดในการขอข้อมูลของโรงไฟฟ้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าขายให้กับประชาชนขนาดตั้งแต่ 1 เมกะวัตต์ขึ้นไป / การผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อใช้เอง / การสูญเสียในระบบสายส่งให้กับกพ. เป็นประจำทุกปี / ผู้รับใบอนุญาตที่ได้เริ่มประกอบกิจการไฟฟ้าก่อนประกาศคณะกรรมการฯ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการเริ่มประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๔๗)

ซึ่งการปรับแก้กฎหมายเหล่านี้ควรเร่งทำด้วยความเร่งด่วนทันทีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการจัดตั้ง NEIA และควรเร่งแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปีแรก

๕.๒.๓ งบประมาณของ NEIA: เนื่องด้วย NEIA เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริการข้อมูลด้านพลังงานให้ทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะและไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ดังนั้น งบประมาณของ NEIA ควรมาจากการสนับสนุนของรัฐบาลทั้งหมด โดยในช่วงดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม (Pre-founding Period) ใน ๓ ปีแรกจะกำหนดงบประมาณดังต่อไปนี้

งบประมาณของ NEIA

ในช่วงดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม (Pre-founding Period)

(ต.ค. 58 – ก.ย. 61)

ปี	ด้านบุคลากร	ระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ	การเผยแพร่ข้อมูล / เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Outreach)	อื่นๆ (Survey, HRD, Audit)	รวม	
1	ต.ค.58 - ก.ย.59	10	45	15	10	80
2	ต.ค.59 - ก.ย.60	35	40	20	15	110
3	ต.ค.60 - ก.ย.61	45	10	20	25	100

หน่วย = ล้านบาท

โดยสามารถแจกแจงรายละเอียดของงบประมาณในกรอบเวลา ๓ ปี ได้ดังต่อไปนี้

Breakdown งบประมาณของ NEIA
ในช่วงดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม (Pre-founding Period)
(ต.ค. 58 – ก.ย. 61)

ปี	บุคลากร	ระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ	การเผยแพร่ข้อมูล / เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Outreach)	อื่นๆ	รวม	
1	ต.ค.58 - ก.ย.59	10	- จัดทำมาตรฐานข้อมูล 5	- จัดทำเว็บไซต์กลาง / Energy Literacy 5	- การจัดตั้งองค์กร 10	80
		- โครงสร้างพื้นฐาน IT และ Essential Software 40	- Advisor (App, Comm, Technical) 10			
2	ต.ค.59 - ก.ย.60	35	- โครงสร้างพื้นฐาน IT และ Essential Software (cont'd) 30	- Advisors (App, Comm., Technical) 10	- จัดทำ Survey 5	110
		- IT Expansion 10	- NEIA Forum 5	- Subscription / Human Development 10		
		- Energy Literacy / Outreach 5				
3	ต.ค.60 - ก.ย.61	45	- IT Maintenance 10	- Advisors (App, Comm., Technical) 10	- จัดทำ Survey 5	100
		- NEIA Forum 5	- 3 rd Party Review 5			
		- Energy Literacy / Outreach 5	- Subscription / Human Development 15			

หน่วย = ล้านบาท

๕.๓ การสรรหาผู้บริหารและบุคลากรมืออาชีพ

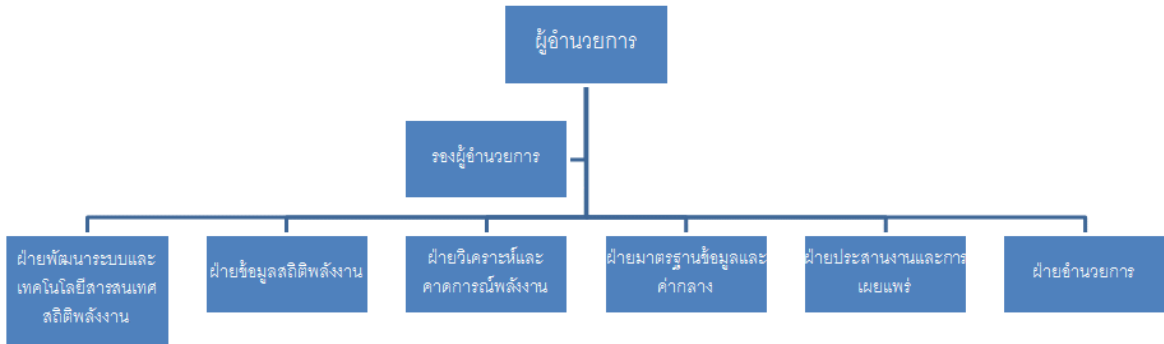
เนื่องจากศักยภาพขององค์กรนั้นขึ้นอยู่กับบุคลากรเป็นสำคัญ จึงต้องมั่นใจได้ว่า NEIA จะมีการกำหนดคุณสมบัติและเกณฑ์การคัดเลือกได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ NEIA จะต้องสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้วยค่าตอบแทนที่สูงกว่าภาครัฐทั่วไป และมีกลไก เช่น Fast Track เพื่อเป็น Incentive แก่ผู้ที่มีผลงานที่ดีสามารถเติบโตในสายงาน

๕.๓.๑ ผู้อำนวยการ NEIA: เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญสูงมากต่อความสำเร็จขององค์กร ผู้อำนวยการ NEIA จะถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาจากทั้งส่วนราชการและบุคคลภายนอก ซึ่งขั้นตอนการสรรหาผู้อำนวยการ NEIA จะดำเนินควบคู่ไปกับการสรรหาประธานคณะกรรมการผู้อำนวยการไปในคราวเดียวกัน

ผู้ที่ได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการ NEIA จะต้องเป็นผู้มีความสามารถและประสบการณ์ที่จะสามารถบริหารข้อมูลด้านพลังงาน และสามารถสื่อสารกับทุกภาคส่วนในเรื่องของพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะรับผิดชอบในการดำเนินระบบข้อมูลส่วนกลางด้านพลังงาน และความเชื่อมโยงกับด้านเศรษฐกิจสังคม และนโยบาย ได้แก่ การสำรวจทรัพยากรพลังงาน การผลิตพลังงาน ข้อมูลทางสถิติและเศรษฐศาสตร์รวมทั้งด้านเทคโนโลยี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการอุปสงค์ และการจัดการด้านพลังงานในอนาคตเป็นต้น

๕.๓.๒ บุคลากรในตำแหน่งอื่นๆ: ในช่วงต้นจะมีการโอนหรือส่งข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูลสถิติพลังงานและการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศจากหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงพลังงานให้มาปฏิบัติงานกับ NEIA และจะมีการสรรหาบุคลากรภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูลสถิติพลังงาน มาตรฐานข้อมูลพลังงาน โมเดลพลังงาน การพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศพลังงาน การเผยแพร่ข้อมูลพลังงานเพิ่มเติม

ในการจัดการโครงสร้างองค์กรจะออกแบบองค์กรโดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญ โดยมีการแบ่งส่วนงานภายใน NEIA ดังต่อไปนี้

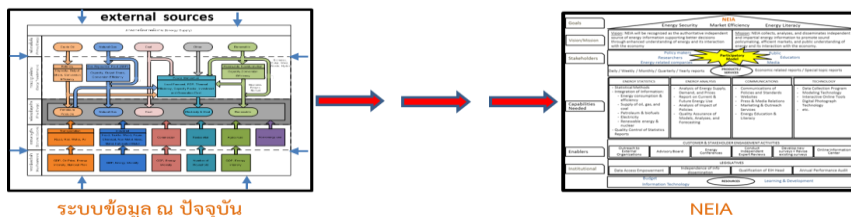


๑. ฝ่ายพัฒนาระบบและสารสนเทศสถิติพลังงาน จำนวนบุคลากร ๑๐ ตำแหน่ง
๒. ฝ่ายข้อมูลสถิติพลังงาน จำนวนบุคลากร ๑๐ ตำแหน่ง
๓. ฝ่ายวิเคราะห์และคาดการณ์พลังงาน จำนวนบุคลากร ๖ ตำแหน่ง
๔. ฝ่ายมาตรฐานข้อมูลและค่ากลาง จำนวนบุคลากร ๗ ตำแหน่ง
๕. ฝ่ายประสานงานและการเผยแพร่ จำนวนบุคลากร ๖ ตำแหน่ง
๖. ฝ่ายอำนวยการ จำนวนบุคลากร ๘ ตำแหน่ง

โดยให้มีรองผู้อำนวยการ จำนวน ๑ ตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่แทนผู้อำนวยการในกรณีที่ผู้อำนวยการไม่อยู่ หรือ ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้หรือรับมอบภารกิจให้รับผิดชอบในงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจาก ผู้อำนวยการ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการจัดตั้ง NEIA มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๙ ตำแหน่ง

๕.๔ การดำเนินการเพื่อจัดตั้ง NEIA แบ่งเป็น ๒ ช่วง

Roadmap การพัฒนาสำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ (NEIA)



ระบบข้อมูล ณ ปัจจุบัน

NEIA

ปีที่ 1-3: Pre-founding NEIA as "Service Delivery Unit"

กรม. อนุมัติการจัดตั้ง NEIA || จัดทำ พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ || สรรหา ประธานคณะกรรมการอำนวยการ || จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการ NEIA || สรรหา ผู้อำนวยการ || ออกระเบียบให้ครอบคลุมการเรียกข้อมูลจากทุกแหล่ง อาศัยพรบ. ที่มี อยู่แล้ว 7 ฉบับ || มีคณะทำงานในช่วงเตรียมการจัดตั้ง NEIA || มีแผนและงบประมาณ รองรับ || พัฒนาความสามารถ || ส่งมอบบริการได้ตาม KPIs

ปีที่ 4 → NEIA เต็มรูปแบบ

มี พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ รองรับความเป็นอิสระ || มีความพร้อมที่จะก้าวไปสู่การเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านพลังงานแห่งชาติ ที่มีความอิสระและเป็นกลางในการให้ข้อมูล ช่วยให้ผู้ใช้ข้อมูลมีความเข้าใจ และสามารถตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับพลังงานได้ดีขึ้นและทันสถานการณ์ ทั้งยังสามารถเชื่อมโยงประเด็นพลังงานกับเศรษฐกิจได้

๕.๔.๑ ช่วงดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม (Pre-founding Period): ในช่วง ๓ ปีแรกจะเป็นช่วงเตรียมความพร้อมของ NEIA ทั้งทางด้านกฎหมาย บุคลากร แผนงาน งบประมาณ และบริการด้านข้อมูลพลังงานที่ต้องส่งมอบ

ในช่วง ๓ ปีแรกของการดำเนินงาน NEIA จะถูกจัดตั้งในรูปแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit: SDU) ภายใต้กระทรวงพลังงาน (ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวเพียงพอต่อการส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ และไม่มีปัญหาในด้านการเข้าถึงและการได้มาซึ่งข้อมูลพลังงานที่จำเป็น ปลัดกระทรวงพลังงานจะมอบอำนาจแก่ NEIA ให้ดำเนินการโดยอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวม วิเคราะห์ จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลพลังงานโดยไม่ต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการก่อน

ในช่วงเดียวกันนี้จะเตรียมความพร้อม NEIA ในด้านอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญคู่ขนานไป ได้แก่ การจัดทำ พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ ในการจัดตั้ง NEIA ให้เป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงานแห่งชาติอย่างเต็มรูปแบบ ที่มีอิสระและเป็นกลางในการให้ข้อมูลด้านพลังงานต่อประชาชน มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการ NEIA ที่ประกอบด้วยสมาชิกกรม , การสรรหาผู้อำนวยการ NEIA, บุคลากรของ NEIA, การพัฒนาความรู้/ความสามารถ, การตั้งคณะทำงานในช่วงเตรียมการจัดตั้ง NEIA, จัดทำแผนและงบประมาณรองรับ NEIA ใน ๓ ปีแรก และการส่งมอบบริการได้ตาม KPIs

ปลัดกระทรวงพลังงานจะมอบอำนาจโดยตรงแก่ผู้อำนวยการ NEIA ให้ดำเนินการโดยอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวม วิเคราะห์ จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลพลังงานโดยไม่ต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการก่อน

๕.๔.๒ ช่วงจัดตั้ง NEIA ที่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มรูปแบบ (Founding Period): ก่อนครบ ๓ ปีแรกของการดำเนินงาน NEIA ต้องจัดทำ พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ เป็นที่เรียบร้อยแล้วเพื่อปลดล็อกการยึดโยงของ NEIA กับกระทรวงพลังงาน กล่าวคือ พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ จะให้อิสระในประเด็นดังต่อไปนี้

คณะกรรมการอำนวยการ - เนื่องจากคณะกรรมการอำนวยการชุดเก่าหมดวาระลง (ครบ ๓ ปี) ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ โดยสามารถพิจารณาเพิ่มจำนวนกรรมการฯ ได้ตามความเหมาะสม โดยยังยึดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่สำคัญ และยังคงต้องสรรหาผู้มีคุณสมบัติและความสามารถอันเป็นที่ยอมรับเพื่อดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอำนวยการ โดยไม่ยึดติดกับกระทรวงพลังงาน

ผู้อำนวยการ NEIA - ไม่จำเป็นต้องรับการโอนอำนาจจากปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะเป็นหน่วยบริการพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) อีกต่อไป แต่จะมีอำนาจโดยชอบธรรมตามที่ระบุใน พรบ. สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ ในการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล จัดเตรียมรายงานด้านพลังงาน และเผยแพร่ข้อมูลได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากบุคลากรในตำแหน่ง/หน่วยงานใด หรือแม้แต่คณะกรรมการอำนวยการของ NEIA ก็ตาม

ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงพลังงานต้องสนับสนุนเพื่อให้สามารถจัดตั้ง NEIA ได้ภายในปีที่ ๓ โดยต้องกำหนดเป็น KPI ร่วมกัน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

ผลลัพธ์ (Deliverables) ที่คาดว่าจะได้รับจากการมี NEIA เป็นหน่วยงานหลักในการเผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงานดังต่อไปนี้

- ๖.๑ ความรู้ความเข้าใจด้านพลังงานของประชาชน:** ประชาชนทั่วไป รวมทั้งนักเรียน นักศึกษา สามารถเข้ามาค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับพลังงานได้ด้วยความสะดวก
- คู่มือเกี่ยวกับพลังงานที่เขียนขึ้นเพื่อสื่อสารกับผู้อ่านที่ไม่มีพื้นฐานความรู้เชิงเทคนิคเกี่ยวกับพลังงาน ให้ข้อเท็จจริงอย่างเป็นกลาง ครอบคลุมประเภทของพลังงานต่างๆ ตั้งแต่ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม ถ่านหิน ไปจนถึงนิวเคลียร์
 - เว็บไซต์ที่ให้ความรู้แก่นักเรียน ประชาชนทั่วไป และแม้กระทั่งผู้กำหนดนโยบาย และสื่อมวลชน ด้านพลังงาน
- ๖.๒ เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ:** ผู้ประกอบการด้านพลังงาน/ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ และผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานสามารถใช้ข้อมูลด้านพลังงานไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจทางธุรกิจ การลงทุน และนโยบาย
- ข้อมูลสรุปและข้อมูล รวมถึงคำอธิบาย เหตุการณ์ในตลาดปิโตรเลียม/ก๊าซธรรมชาติ/ถ่านหิน ฯลฯ ของประเทศและของโลก
 - ข้อมูลราคาน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และราคาก๊าซเฉลี่ยรายสัปดาห์ในประเทศและภูมิภาค
 - ข้อมูลพลังงานจำแนกตามประเทศ ภูมิภาค และตามกลุ่มประเทศ/กลุ่มการค้า (เช่น OPEC หรือ OECD)
- ๖.๓ ลดความขัดแย้งในสังคม:** มีแหล่งอ้างอิงที่มีความเป็นกลาง และมีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูล ไม่เป็นเครื่องมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ข้อมูล/บทวิเคราะห์ที่เผยแพร่มาจากความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และสามารถระบุถึงที่มาของข้อมูลได้อย่างชัดเจน ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยเท่าเทียมกัน
- ข้อมูลที่เผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับพลังงานที่กำลังเป็นประเด็นถกเถียง รวมถึงแนวโน้มต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงาน เขียนด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย
- ๖.๔ มีระบบการจัดการข้อมูลที่เชื่อมโยง ทันสถานการณ์ และรองรับการปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศ:** มีการบูรณาการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพที่เปลี่ยนจากการ “เตรียมข้อมูล” เป็น “มีข้อมูลพร้อม” สำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมายเพื่อการนำไปใช้
- Short-Term Energy Outlook – การพยากรณ์พลังงานระยะสั้น ใน 18 เดือนข้างหน้า และรายงานความคืบหน้าทุกเดือน
 - Annual Energy Outlook – การวิเคราะห์และคาดการณ์อุปสงค์ อุปทาน และราคาพลังงานในประเทศและล่วงหน้าในอีก ๒๐ ปีโดยใช้แบบจำลองจากข้อมูลสถิติที่ NEIA จัดทำขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ และสรุป

ตัวชี้วัดความสำเร็จของการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิด “สำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ” (National Energy Information Agency: NEIA) ปฏิรูปความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการมี NEIA เป็นสำนักงานข้อมูลพลังงานแห่งชาติ ได้แก่

๗.๑ มีการบริหารจัดการฐานข้อมูล การรายงาน การเข้าถึงข้อมูล และการให้ความรู้ต่อทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ และมีมาตรฐานสากล

๗.๒ มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้น มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจาก ภาคอุตสาหกรรม/เอกชน และราชการ และมีการบริหารงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

๗.๓ รัฐสนับสนุนการจัดตั้ง ด้วยการออกกฎหมายรองรับ รวมทั้งจัดงบประมาณอย่างเพียงพอ

๗.๔ กระทรวงพลังงานเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนโดยเฉพาะในช่วง ๓ ปีแรก และผลลัพธ์รวมถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการมี NEIA เป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลพลังงานของประเทศสามารถสรุปได้โดยดังต่อไปนี้

ผลลัพธ์ และ ผลกระทบ (Benefit and Impact)

ผลลัพธ์	ผลกระทบ
<ul style="list-style-type: none">▪ ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลด้านพลังงาน▪ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ▪ เพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ (Government Efficiency) และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency)	<ul style="list-style-type: none">▪ มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานภายในกระทรวงพลังงาน▪ มีการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ จากการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์นี้

๕. การกำกับกิจการพลังงานที่ผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด

๑. หลักการและเหตุผล

การแข่งขันในธุรกิจพลังงานบางประเภทมีน้อยมาก เนื่องจากมีการลงทุนที่ค่อนข้างสูงและมีความเสี่ยง ขณะที่ธุรกิจพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่รัดกุมและการกำกับดูแลที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน รวมถึงมีการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกในธุรกิจพลังงานที่รัฐถือหุ้น ซึ่งการขาดการแข่งขันกันเองในธุรกิจพลังงานอย่างเพียงพอ จะส่งผลให้ไม่เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบกรรวมทั้งอาจเกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปการกำกับกิจการพลังงานที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือมีอำนาจเหนือตลาด ให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้กับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐมาตั้งแต่เป็น “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการแปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจดทะเบียน “บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้เห็นชอบแนวทางการแปรรูป ปตท. โดยให้ ปตท. คงสิทธิพิเศษในการขายน้ำมันกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่อไป ยกเว้นกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ยังคงสัดส่วนการซื้อจาก ปตท. และการซื้อโดยวิธีประกวดราคาในสัดส่วน ๘๐ ต่อ ๒๐ ต่อไป เนื่องจากรัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของปตท. ที่มีสัดส่วนการถือหุ้นอยู่มากกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งยังถือว่าคงมีสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งนี้ สิทธิพิเศษดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อ ปตท. หมดสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๗ มากกว่า ๑๐ ราย ประกอบกับปตท. ได้แปรรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ และมีการขายหุ้นบางส่วนให้กับเอกชน ตลอดจนมีลักษณะการดำเนินธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดเป็นสำคัญ จึงเสนอให้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน โดยสนับสนุนให้มีการเปิดประมูลในการจัดหาเชื้อเพลิงกับผู้ค้าได้โดยตรง รวมทั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า ให้มีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน อนึ่ง จากการที่ ปตท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้มีหน้าที่ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายหลักทรัพย์ฯ รวมถึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดภาระในการรายงานหรือนำส่งข้อมูลซึ่งมีความซ้ำซ้อนกันแก่หลายหน่วยงาน จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ของกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น เพื่อให้กิจการมีศักยภาพในเชิงการแข่งขันกับเอกชนและลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

ในอดีตได้มีการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และได้ออกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตปิโตรเลียมต้องจำหน่ายน้ำมันดิบผ่าน ปตท. โดยภายหลังที่ได้มีการ แปรรูป ปตท. ผู้ผลิตปิโตรเลียมสามารถจำหน่ายน้ำมันดิบให้ผู้ซื้อรายอื่นได้ แต่เนื่องจาก ปตท. ได้มีการเข้าถือหุ้นโรงกลั่นน้ำมันในประเทศหลายแห่ง และได้ทำสัญญาการจัดหาวัตถุดิบ

กับโรงกลั่นที่ ปตท. ถือหุ้นอยู่ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงทำให้ในปัจจุบันการซื้อน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศของโรงกลั่นในประเทศส่วนใหญ่ เป็นการเจรจาต่อรองซื้อขายกันโดยผ่านบริษัทคนกลาง (Trader) คือ ปตท. ตามสัญญาที่ตกลงกัน ซึ่งจะมีค่าดำเนินการและค่าบริหารของบริษัทคนกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันเสรีและโปร่งใสมากขึ้น จึงเสนอให้ผู้ผลิตปิโตรเลียมในประเทศเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายให้กับผู้ใช้ น้ำมัน หรือโรงกลั่นตรงโดยไม่ผ่านบริษัทคนกลาง โดยการประมูลเพื่อให้ผู้ซื้อได้แข่งขันราคาอย่างเสรี และรัฐจะมีรายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐสามารถนำเงินในส่วนนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ในหลายๆ ด้าน อาทิ การใช้เป็นทุนในการพัฒนาชุมชนรอบแหล่งผลิตปิโตรเลียม การใช้เป็นทุนในการศึกษาเทคโนโลยีสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการใช้เป็นทุนสำหรับเข้าร่วมลงทุนในบริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอนาคต เป็นต้น อีกทั้งยังช่วยให้ประเทศมีการแข่งขันในกิจการพลังงานอย่างเสรีอีกด้วย

ธุรกิจระบบส่งก๊าซธรรมชาติเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลจากในอดีตที่รัฐเห็นว่า ประเทศควรมีการลงทุนเพื่อความมั่นคงด้านพลังงานและการเพิ่มมูลค่าทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศ จึงได้ให้บริษัท ปตท. ซึ่งในสมัยนั้นเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยลงทุน และดำเนินการบริหารจัดการในธุรกิจก๊าซธรรมชาตินี้ ดังนั้น จึงทำให้ในปัจจุบัน ปตท. เป็นเจ้าของและบริหารจัดการทั้งระบบส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติแต่เพียงรายเดียว ต่อมาภายหลัง บริษัท ปตท. ได้แปรสภาพมาเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่มีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบางส่วน รัฐจึงส่งเสริมให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการก๊าซธรรมชาติ ซึ่งได้มีการเริ่มดำเนินการในระดับหนึ่งแล้ว คือเปิดให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติบนบกแก่บุคคลที่สามของ ปตท. (Third Party Access: TPA) ทั้งนี้ TPA ดังกล่าวยังมีข้อจำกัด โดยในทางปฏิบัติยังทำได้ยาก เนื่องจากปัจจุบัน ปตท. ยังคงเป็นผู้รับซื้อก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในประเทศ แต่เพียงผู้เดียว ทำให้ผู้ประกอบการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติยังไม่มีโอกาสเข้ามาใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติมากนัก จึงเสนอให้มีการปรับปรุงข้อจำกัดให้ผู้ประกอบการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ สามารถรับซื้อก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในประเทศด้วย รวมถึงควรลดบทบาทของ ปตท. ในกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติและคลังรับจ่ายก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG Terminal) โดยอาจจะพิจารณามาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาลงทุน นอกจากนี้ เสนอให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีบทบาทหน้าที่ และมาตรการกำกับดูแลกิจการพลังงานก๊าซธรรมชาติให้ครอบคลุมผู้บริโภคในทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนและภาคผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจก๊าซธรรมชาติมีความโปร่งใส เป็นธรรมกับทุกฝ่าย และแข่งขันได้อย่างเสรี

อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในกิจการพลังงานในทุกๆ ด้านอย่างเสรีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อจะนำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนทางพลังงานของประเทศนั้น รวมทั้งพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมได้ จึงควรให้มีการปฏิรูปการกำกับกิจการพลังงานที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือมีอำนาจเหนือตลาด

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ยกเลิกการมอบหมายสิทธิของปตท.ภายใต้ฐานะรัฐวิสาหกิจในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้กับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ และให้มีการประมูลขายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมระหว่างผู้ค้ากับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง รวมทั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าให้มีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ของกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น เพื่อให้กิจการมีศักยภาพในเชิงการแข่งขันกับเอกชนและลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

๒.๒ สนับสนุนให้มีการประมูลขายน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศระหว่างผู้ผลิตปิโตรเลียมและผู้ใช้น้ำมันหรือโรงกลั่นโดยตรง

๒.๓ สนับสนุนให้ผู้ประกอบกิจการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติเข้าเจรจาซื้อก๊าซธรรมชาติจากผู้ผลิตก๊าซได้อย่างอิสระ และพิจารณามาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาลงทุนในกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติและคลังรับจ่ายก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG Terminal) รวมถึงให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีบทบาทหน้าที่และมาตรการกำกับดูแลกิจการพลังงานก๊าซธรรมชาติให้ครอบคลุมผู้บริโภคในทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนและภาคผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้ ให้พิจารณาถือมาตรการดูแลความมั่นคงในการปฏิบัติการรับ-ส่งก๊าซธรรมชาติประกอบกับข้อเสนอนี้ด้วย

๒.๔ ให้มีการศึกษาวิเคราะห์การกำกับดูแลโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มที่ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมีปริมาณลดน้อยลงและนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) เพิ่มขึ้น

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การกำหนดสิทธิในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้กับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยมีความเป็นมาของมติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิดังกล่าว ดังนี้

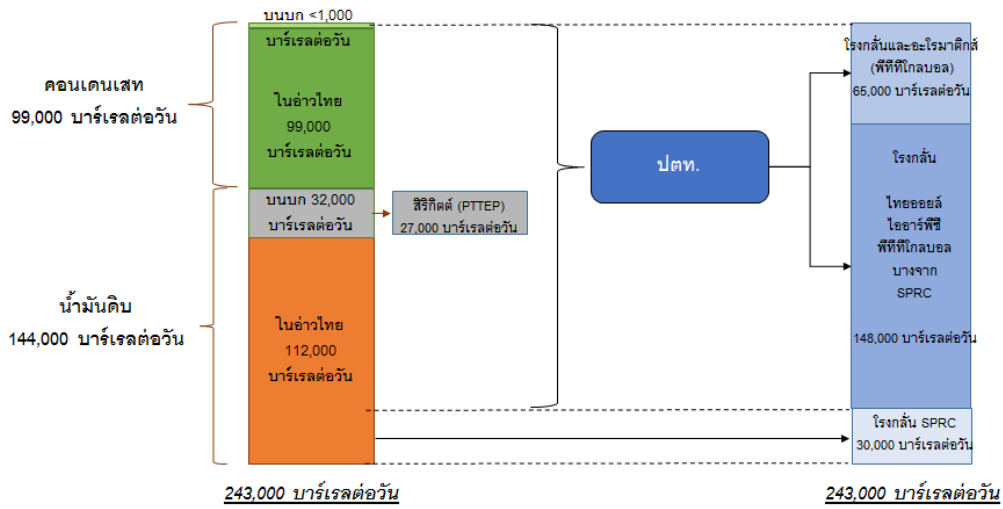
ชื่อเรื่อง – วันที่ ครม. มีมติ คำสั่ง	สรุปสาระสำคัญ	หมายเหตุ
๑. มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันที่ ๒๓ ม.ค. ๒๕๓๙ (นร ๐๒๑๔/๙๔๐) ลว ๒๔ ม.ค. ๒๕๓๙	ให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อเชื้อเพลิงได้อย่างเสรี โดยให้มีการดำเนินงานและระยะเวลาในการยกเลิกเป็นขั้นตอน โดยในกรณีขายปลีกสำหรับสถานีบริการทั่วไปให้เปิดเสรีได้ทันที ส่วนในกรณีขายส่งสำหรับหน่วยราชการให้คงสิทธิไว้จนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๔๑ ยกเว้นว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ปตท.) จะมีสัญญาระยะยาวกับหน่วยราชการ	

<p>๒. มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นของทางราชการ วันที่ ๑๓ ก.พ. ๒๕๓๙ (นร ๐๒๑๕/๒๒๓๘ ลว ๑๖ ก.พ. ๒๕๓๙)</p>	<p>เห็นชอบมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นของทางราชการว่าในการจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ลิตร ขึ้นไป ต้องสั่งซื้อโดยตรงจาก ปตท. หรือองค์กรใดที่ได้รับสิทธิพิเศษในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นตามมติคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานดังกล่าว ให้ความร่วมมือในการจัดหาอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่หน่วยงานผู้ซื้อเมื่อหน่วยงานนั้นๆ ได้แสดงความประสงค์ให้ผู้ขายเป็นผู้จัดหาให้พร้อมทั้งให้อำนวยความสะดวกในการจัดส่งโดยเร็ว ทั้งนี้ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามโดยอนุโลม</p>	<p>มตินี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี ๑๕ มิ.ย. ๒๕๔๒ เรื่อง การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม (นร ๐๒๐๕/ว ๘๙ ลว ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๒)</p>
<p>๓. การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม วันที่ ๒๗ ต.ค. ๒๕๔๑ (นร ๐๒๐๕/ว ๑๘๐ ลว ๒๙ ต.ค. ๒๕๔๑)</p>	<p>ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๙ และ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังโดยคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจรับไปกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และเหมาะสมเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป</p>	
<p>๔. การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม วันที่ ๑๕ มิ.ย. ๒๕๔๒ (นร ๐๒๐๕/ว ๘๙ ลว ๑๖ มิ.ย. ๒๕๔๒)</p>	<p>การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ลิตรขึ้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ต้องจัดซื้อจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือคั้งน้ำมัน หรือสถานบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโดยตรงโดยวิธีกรณีพิเศษเท่านั้น</p>	<p>มตินี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี ๑๑ มิ.ย. ๒๕๔๕ เรื่อง การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (นร ๐๒๐๕/ว ๘๙ ลว ๑๓ มิ.ย. ๒๕๔๕)</p>
<p>๕. มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันที่ ๑๐ ก.ค. ๒๕๔๔</p>	<p>เห็นชอบกับประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ด้านนโยบายการค้าเสรีในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ในกรณีที่ ปตท. ยังเป็น</p>	

<p>๖. การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย วันที่ ๑๑ มิ.ย. ๒๕๔๕ (นร ๐๒๐๕/ว ๘๙ ลว ๑๓ มิ.ย. ๒๕๔๕)</p>	<p>รัฐวิสาหกิจอยู่ โดยให้คงสภาพสิทธิพิเศษในการขายน้ำมันกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่อไป ในกรณีที่ ปตท. หดสภาพรัฐวิสาหกิจ สิทธิพิเศษในการขายน้ำมันให้หน่วยงานของรัฐและภาระหนี้สินที่หน่วยงานดังกล่าวค้างจ่ายกับ ปตท. สมควรจะสิ้นสุดลงพร้อมๆ กัน เห็นชอบให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเรื่อง การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม</p> <p>ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิ.ย. ๒๕๔๒ ยกเว้นการจัดซื้อน้ำมันเตาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ลิตรขึ้นไป ให้จัดซื้อจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร้อยละ ๘๐ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๒๐ ให้จัดซื้อตามข้อบังคับของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าด้วยการพัสดุโดยให้มีการแข่งขันด้านราคาตามที่กระทรวงการคลังเสนอ</p>	
---	--	--

ซึ่งปัจจุบัน ปตท. ได้แปรรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๕๑.๑๑ และมีการถือหุ้นของเอกชน/ผู้ถือหุ้นรายย่อยร้อยละ ๔๘.๘๙ แม้ว่าจะยังคงมีสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่ลักษณะการประกอบกิจการมีการแข่งขันกับเอกชน

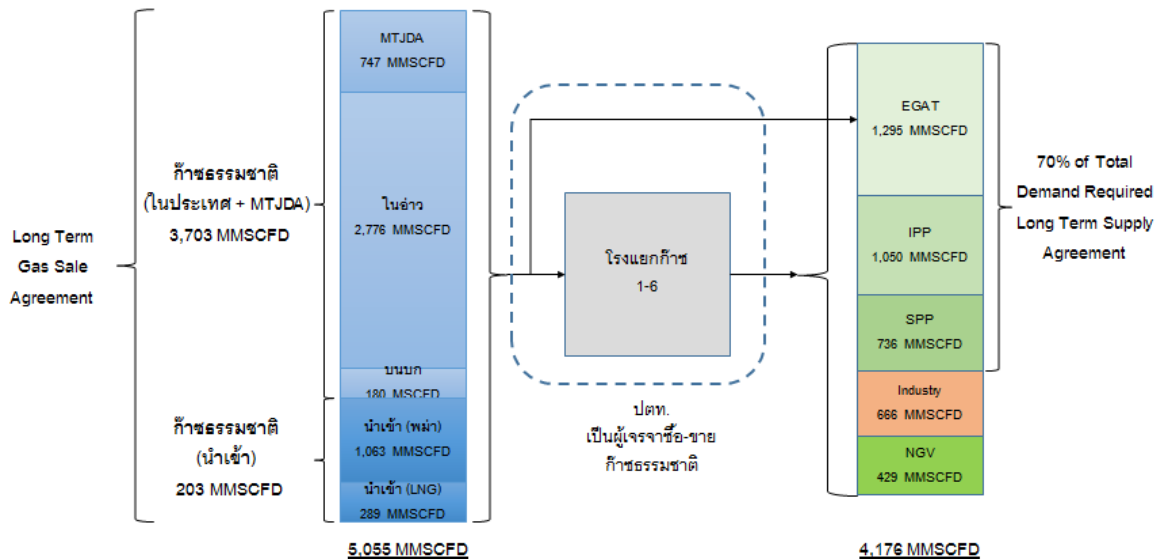
ปริมาณการจัดหาน้ำมันดิบและคอนเดนเสทที่ผลิตได้ในประเทศ เฉลี่ยเดือน มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘ แสดงดังรูป



แหล่งที่มาของข้อมูล: กรมธุรกิจพลังงาน และ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

หมายเหตุ: ปัจจุบัน ปตท. ถือหุ้นในโรงกลั่นพีทีทีโกลบอล โรงกลั่นไทยออยล์ โรงกลั่นไออาร์พีซี และโรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียมรีไฟน์นิง (SPRC) ทั้งนี้ ปตท. อยู่ระหว่างดำเนินการขออนุญาตขายหุ้นในโรงกลั่น SPRC

ปริมาณการจัดหาและความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติของประเทศ เฉลี่ยเดือน มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘ แสดงดังรูป



แหล่งที่มาของข้อมูล: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (PTIT)

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ผู้ค้าน้ำมันทุกรายมีโอกาสจำหน่ายน้ำมันให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจได้ ทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการพลังงาน และหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถจัดหาน้ำมันได้ในราคาที่เหมาะสม

๔.๒ ผู้ผลิตน้ำมันดิบในประเทศสามารถเปิดประมูลขายน้ำมันให้กับโรงกลั่นได้โดยตรง ทำให้ราคาน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศ และการกระจายสัดส่วนน้ำมันดิบที่ผลิตได้ไปยังโรงกลั่นต่างๆ ในประเทศเป็นไปตามกลไกตลาด อีกทั้งยังช่วยให้รัฐมีรายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น

๔.๓ เกิดการแข่งขันในกิจการพลังงานมากขึ้น โดยผู้ประกอบการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ สามารถเข้ามาใช้บริการและเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติได้ (Third Party Access: TPA) มากขึ้น ซึ่งผู้ใช้ก๊าซธรรมชาติสามารถเลือกทำสัญญาซื้อขายในปริมาณต่างๆ กับผู้ประกอบการหลายๆราย ตลอดจนการกำกับดูแลกิจการพลังงานก๊าซธรรมชาติมีกฎเกณฑ์ที่รัดกุม มีการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพียงพอ และครอบคลุมผู้บริโภคทุกภาคส่วน ทั้งนี้ รัฐจำเป็นต้องพิจารณามาตรการความมั่นคงในการปฏิบัติการรับ-จ่ายก๊าซด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ ประเด็นปฏิรูป: ยกเลิกการมอบหมายสิทธิของ ปตท. ภายใต้ฐานะรัฐวิสาหกิจในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้กับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ และให้มีการประมูลขายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมระหว่างผู้ค้ากับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง รวมทั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าให้มีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งพิจารณายกเลิกข้อจำกัดในการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากข้อบังคับกฎระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ของกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้่น เพื่อให้กิจการมีศักยภาพในเชิงการแข่งขันกับเอกชนและลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

ประเด็นกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

มาตรการ :

๑. ยกเลิกมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันที่ ๑๐ ก.ค. ๒๕๔๔ เรื่อง การคงสภาพสิทธิในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

๒. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒ ให้มีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เป็นต้น

“มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีหุ้นสามัญจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์และมีการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน

(๓) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร

(๔) ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ได้”

๓. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ของกิจการพลังงานที่รัฐถือหุ้น เพื่อให้กิจการมีศักยภาพในเชิงการแข่งขันกับเอกชนและลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป: สนับสนุนให้มีการประมูลขายน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศระหว่างผู้ผลิตปิโตรเลียมและผู้ใช้น้ำมันหรือโรงกลั่นในประเทศโดยตรง

มาตรการ กระทรวงพลังงานออกประกาศสนับสนุนให้มีการเจรจาซื้อขายน้ำมันดิบ ในประเทศระหว่างผู้ผลิตและโรงกลั่นในประเทศได้โดยตรงอย่างอิสระ

ขั้นตอน

- สปช. นำเสนอเรื่องการปฏิรูปการกำกับกิจการพลังงานที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือมีอำนาจเหนือตลาด

- รมว. กระทรวงพลังงานมอบหมาย ให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และกรมธุรกิจพลังงาน ศึกษาและพิจารณาข้อดีข้อเสีย และแนวทางปฏิบัติในการประมูลขายน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศระหว่างผู้ผลิตปิโตรเลียมและผู้ใช้น้ำมันหรือโรงกลั่น ทั้งหลุมผลิตปิโตรเลียมเก่าและหลุมผลิตปิโตรเลียมใหม่

- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติหรือกรมธุรกิจพลังงาน ออกประกาศสนับสนุน พร้อมแนวทางปฏิบัติในการประมูลขายน้ำมันดิบที่ผลิตได้ในประเทศระหว่างผู้ผลิตปิโตรเลียมและผู้ใช้น้ำมันหรือโรงกลั่น ทั้งหลุมผลิตปิโตรเลียมเก่าและหลุมผลิตปิโตรเลียมใหม่

ระยะเวลาดำเนินการ จากกันยายน ๒๕๕๘ ถึง มกราคม ๒๕๕๙

๕.๓ ประเด็นปฏิรูป: ลดการผูกขาดในกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติ และเพิ่มบทบาทและมาตรการการกำกับดูแลกิจการพลังงานก๊าซธรรมชาติ

มาตรการ กระทรวงพลังงานพิจารณาแนวทางสนับสนุนให้ผู้ประกอบกิจการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติเข้าเจรจาซื้อก๊าซธรรมชาติจากผู้ผลิตอย่างอิสระ

มาตรการ กระทรวงพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณามาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาลงทุนในกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติและคลังรับจ่ายก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG Terminal)

มาตรการ ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีบทบาทหน้าที่และมาตรการกำกับดูแลกิจการพลังงานก๊าซธรรมชาติให้ครอบคลุมผู้บริโภคในทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนและภาคผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ

มาตรการ ให้มีการศึกษาวิเคราะห์การกำกับดูแลโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มที่ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมีปริมาณลดน้อยลงและนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ให้พิจารณาการกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติอย่างรัดกุม เพื่อป้องกันการถ่วงอ้อมการผูกขาดจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

ผลลัพธ์

๑. เกิดการแข่งขันในกิจการพลังงานมากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและภาคประชาชนที่จะสามารถจัดหาน้ำมันได้ในราคาที่เหมาะสม
๒. รัฐมีรายได้มากขึ้น ทั้งจากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม อันเนื่องมาจากมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายมีราคาสูงขึ้น
๓. ลดต้นทุนส่วนเพิ่มของโรงกลั่นจากค่าดำเนินการจัดหาน้ำมันผ่านบริษัทคนกลาง ทำให้โรงกลั่นจะสามารถปรับลดราคาขายหน้าโรงกลั่นได้
๔. เกิดการกระจายสัดส่วนน้ำมันดิบในประเทศไปให้โรงกลั่นได้ตามกลไกตลาด
๕. ผู้ประกอบกิจการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติและผู้สนใจประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ สามารถเข้ามาใช้บริการท่อก๊าซธรรมชาติได้ (Third Party Access) มากขึ้น
๖. เมื่อมีผู้ประกอบการหลายรายสามารถจัดหาเนื้อก๊าซได้ ผู้ใช้ก๊าซธรรมชาติสามารถเลือกทำสัญญาซื้อขายในปริมาณต่างๆ กับผู้ประกอบการหลายๆ ราย
๗. การดำเนินธุรกิจก๊าซธรรมชาติมีความโปร่งใส เป็นธรรมกับทุกฝ่าย และแข่งขันได้อย่างเสรี

ผลกระทบ

๑. การมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาใช้บริการท่อก๊าซธรรมชาติ อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในช่วงแรก

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมีค่าใช้จ่ายลดลง
๒. รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากค่าภาคหลวงและภาษีปิโตรเลียม
๓. ภาคเอกชนสามารถจัดซื้อก๊าซธรรมชาติได้โดยตรงอย่างเป็นธรรม

๖. การจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม

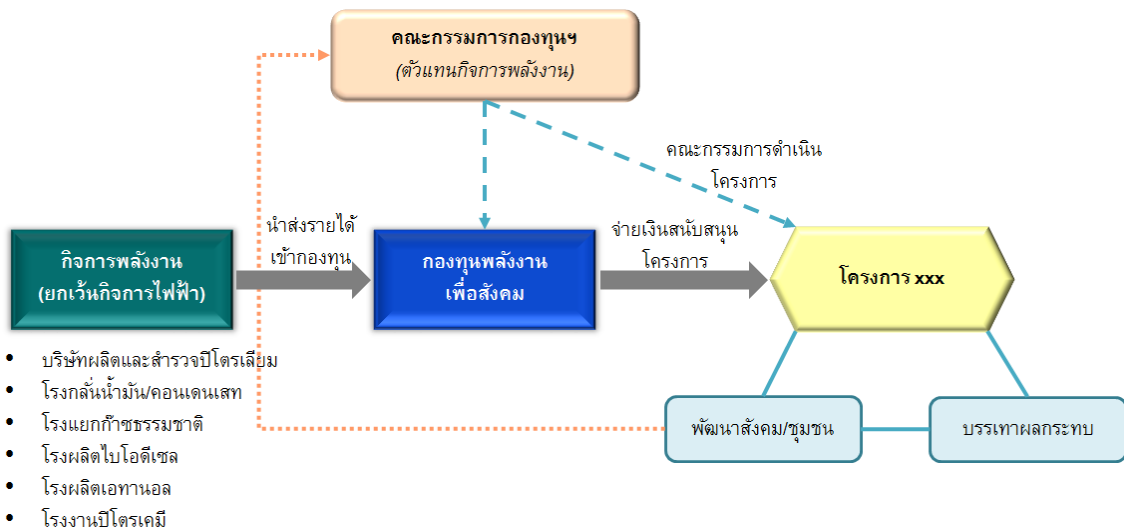
๑. หลักการและเหตุผล

คุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รอบกิจการธุรกิจพลังงานยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผู้ประกอบการจะมีการนำมาตรการควบคุมตามมาตรฐานสากล ระบบบริหารงานคุณภาพมาใช้ในการดำเนินงาน รวมถึงการมีกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมชุมชนครอบคลุมทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ตามมาตรฐานสากลแล้วก็ตาม แต่ชุมชนโดยรอบสถานประกอบการธุรกิจพลังงานยังมีปัญหาจากผลกระทบด้านมลภาวะ เช่น อากาศ ฝุ่น กลิ่น เสียง แร่งสั่นสะเทือน และน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญต่อปัญหาสุขภาพ นอกจากนี้ มาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนยังมีความยากจนขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่มีอาชีพที่แน่นอน ไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทำให้ชุมชนมีความรู้สึกว่าคุณเอารัดเอาเปรียบและไม่ได้ประโยชน์จากผู้ประกอบการที่มาตั้งในชุมชนของตน จึงทำให้มีการคัดค้านการสร้างสถานประกอบการธุรกิจพลังงาน

เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและแสดงความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจพลังงาน (ไม่รวมโรงไฟฟ้า) ได้แก่ ธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โรงกลั่นน้ำมันและคอนเดนเสท โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานผลิตเอทานอล โรงงานผลิตไบโอดีเซล และโรงงานปิโตรเคมี ในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ต่อชุมชนโดยรอบกิจการอย่างเป็นรูปธรรม และให้ชุมชนเห็นถึงความสำคัญและ/หรือประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับในการดำเนินธุรกิจพลังงาน จึงสมควรให้จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม โดยให้ ผู้ประกอบการพลังงานและปิโตรเคมีจัดสรรเงินเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม และบริหารเงินกองทุนอย่างโปร่งใสให้เกิดการพัฒนาของสังคมอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังสามารถพิจารณานำเงินที่ส่งเข้ากองทุนฯ มาจัดตั้งกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงานพัฒนาสังคม

๒. ประเด็นปฏิรูป

จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม โดยให้กระทรวงพลังงานขอความร่วมมือจากกิจการธุรกิจพลังงาน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ และปิโตรเคมี ที่ประกอบกิจการในประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมถึงธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โรงกลั่นน้ำมันและคอนเดนเสท โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานผลิตเอทานอล โรงงานผลิตไบโอดีเซล และโรงงานปิโตรเคมี มีการจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบของสถานประกอบการธุรกิจพลังงาน อาทิ การส่งเสริม/พัฒนาอาชีพ สนับสนุนสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับเยาวชน รวมทั้งดูแลด้านอาชีพอนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุน ประกอบด้วย ผู้แทนจากผู้ประกอบการฯ ทำหน้าที่บริหารเงินกองทุนอย่างมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน อันนำไปสู่การมีส่วนร่วมและการยอมรับของทุกฝ่าย ทั้งนี้ จำนวนเงินที่ผู้ประกอบการฯ จัดสรรเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม ดังเสมือนเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้



๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

เนื่องจากคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รอบกิจการธุรกิจพลังงานยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีปัญหาจากผลกระทบด้านมลภาวะ แม้ว่าผู้ประกอบการจะมีการนำมาตรการควบคุมตามมาตรฐานสากล รวมถึงการมีกิจกรรมพัฒนาและส่งเสริมชุมชนครอบคลุมทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ตามมาตรฐานสากลแล้วก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อดูแลสังคมในพื้นที่โดยรอบสถานประกอบการกิจการพลังงาน (ไม่รวมโรงไฟฟ้า) และปิโตรเคมีโดยเป็นการขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการกิจการด้วยความสมัครใจ และมีการบริหารจัดการกองทุนโดยผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและโปร่งใส

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

มีแนวทางและมาตรการในการจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคมในพื้นที่รอบกิจการพลังงานเพื่อสร้างกลไกให้สังคม/ชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบสถานประกอบการกิจการพลังงานได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และมีการตอบสนองได้ตรงต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ประเด็นปฏิรูป : จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม

ขอความร่วมมือให้ธุรกิจน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงชีวภาพ และปิโตรเคมี ที่ประกอบการกิจการในประเทศไทย (ไม่รวมโรงไฟฟ้า) ซึ่งครอบคลุมถึงธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โรงกลั่นน้ำมัน และคอนเดนเสท โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานผลิตเอทานอล โรงงานผลิตไบโอดีเซล และโรงงานปิโตรเคมี มีการจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม

มาตรการ กระทรวงพลังงานออกหนังสือถึงผู้ประกอบการพลังงานดังกล่าวข้างต้น เพื่อขอความร่วมมือให้จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม

ขั้นตอน

- สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) นำเรื่องการปฏิรูปการจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเพื่อพิจารณา
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน มอบหมายให้กระทรวงพลังงานศึกษา และพิจารณาข้อดีข้อเสียก่อนออกหนังสือถึงผู้ประกอบการพลังงาน

ระยะเวลาดำเนินการ จาก กันยายน ถึง ธันวาคม ๒๕๕๘

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

ผลลัพธ์

๑. สังคม/ชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบสถานประกอบการพลังงานได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน มีการตอบสนองได้ตรงต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของชุมชนโดยรอบและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้านดีขึ้น
๒. ประชาชนมีงานทำ มีรายได้ มีการศึกษา คุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมดีขึ้น
๓. กิจการพลังงานได้รับการยอมรับจากสังคม/ชุมชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ไม่มีข้อขัดแย้งระหว่างกัน และเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้อย่างสมดุล ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศอย่างยั่งยืน

ผลกระทบ

๑. ผู้ประกอบการมีค่าใช้จ่ายเพื่อสังคมเพิ่มขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. มีแนวทางและมาตรการในการจัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคมในพื้นที่รอบกิจการพลังงาน ตลอดจนมีแนวทางการบริหารจัดการกองทุนให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลในเชิงปฏิบัติ
๒. กระทรวงพลังงานออกหนังสือถึงผู้ประกอบการพลังงาน เพื่อขอความร่วมมือให้จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพลังงานเพื่อสังคม
๓. ผู้ประกอบการด้านพลังงาน ร่วมกับชุมชนในพื้นที่โดยรอบสถานประกอบการพลังงาน จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคมในแต่ละพื้นที่แล้วเสร็จ
๔. ชุมชนรู้สึกพึงพอใจและได้ประโยชน์ตรงต่อความต้องการจากผู้ประกอบการที่มาตั้งในชุมชน

๗. - ๑๒. การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

๑. หลักการและเหตุผล

กิจการไฟฟ้ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป เนื่องจากมีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ที่ผ่านมามีจุดอ่อน เช่น ไม่มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น การทบทวนแก้ไขล่าช้าไม่ทันการ เมื่อสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป ขาดความยืดหยุ่น

๒. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดโดยภาคการเมือง กระทรวงพลังงาน การไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ยังพึ่งพิงก๊าซธรรมชาติมากเกินไป แผนอนุรักษ์พลังงานยังไม่บรรลุเป้าหมาย การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงานและมีการติดตามผลน้อยไป

๓. ยังไม่มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ปัจจุบันระบบการซื้อขายไฟฟ้าเป็นแบบผูกขาด Enhanced Single Buyer กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานผูกขาดความเป็นเจ้าของระบบสายส่ง เป็นทั้งผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และบริหารจัดการระบบไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่จึงทำให้เกิดการผูกขาด

๔. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค(กฟภ.)เป็นหน่วยงานผูกขาดระบบจำหน่าย โดยซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.). VSPP เพื่อขายให้ผู้ใช้ไฟฟ้า ทำให้เอกชนที่ผลิตไฟฟ้าจากสถานที่หนึ่งไม่สามารถใช้เครือข่ายระบบสายส่ง ระบบจำหน่าย เพื่อขายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่อีกสถานที่หนึ่ง

๕. ศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค หลายประเทศในอาเซียนมีภูมิภาคติดต่อกัน แต่ระบบสายส่ง สายจำหน่ายที่เชื่อมโยงกันยังมีปริมาณน้อยและมาตรฐานยังไม่เหมือนกัน ขณะนี้ประเทศไทยมีกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองในปริมาณที่มาก แต่ประเทศไทยยังไม่ถือว่าเป็นศูนย์กลางตลาดการซื้อขายไฟฟ้าของอาเซียน ยังไม่มีระบบสายส่งที่จะรองรับให้เป็น ASEAN Power Grid ยังไม่มีระบบสายส่งเชื่อมต่อประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion)

๖. การบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า การใช้เงินกองทุนไม่ได้สัดส่วนตามความรุนแรงของผู้ที่ได้รับผลกระทบ การบริหารเงินกองทุนรอบโรงไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพยังไม่มีเอกภาพ ขาดการวางแผน การติดตามและประเมินผล ไม่มีแนวทางและมาตรการการใช้เงินให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและครอบคลุมพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

๒.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

๒.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

๒.๔ การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

๒.๕ โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

๒.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๑. ทำการพิจารณาศึกษาด้วยวิธีการประชุมโดยเชิญนักวิชาการและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมชี้แจง เพื่อรับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง นำมาวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูป

๒. จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นของประชาชน

การดำเนินการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเป็นการจัดปฏิรูปการทำแผน PDP ซึ่งต้องมีการทำ Load Forecast ที่อาศัยวิธีการ Econometric Model , End Use Model และคิดจาก GDP ของประเทศประกอบกัน โดยแบ่งตามพื้นที่ (Zone) ว่าจะมีความต้องการใช้ไฟในอนาคตอย่างไรมีแหล่งเชื้อเพลิงรองรับอย่างไร แล้วนำผลมาทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนยอมรับผล จากนั้นนำเอาแผนอนุรักษ์พลังงานที่มีการจัดทำไว้ คือ (๑) โดยคำนึงถึงการกระตุ้นให้ผู้ใช้ไฟได้ช่วยกันประหยัดพลังงานจากการใช้อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ เบอร์ ๕ ได้ช่วยกันประหยัดพลังงานจากการใช้อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ (๒) นำระเบียบการใช้ Demand Respond Program ที่จะมี incentive ให้กับผู้ใช้ไฟที่ร่วมโครงการ (๓) ใช้ ESCO เป็น บริษัทที่จะช่วยทำการศึกษานำผู้ที่ต้องการประหยัดไฟฟ้าให้ควบคุม Load Profile, power Factor ให้ดีเพื่อใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ (๔) แนะนำหรือบังคับให้ภาคอุตสาหกรรมมีการฝึกอบรมพนักงานให้ใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพตามแนว มอก. 50001 (หรือ ISO 50001) เพื่อให้ได้รับใบประกาศซึ่งอาจจะมี incentive ให้ด้วยเพิ่มเติมเป็นการชักจูง (๕) ไฟฟ้า ๕๐ หน่วย ซึ่งทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะรับประโยชน์ต้องบังคับการใช้ไฟฟ้าให้ต่ำสุด เพื่อได้ใช้ไฟฟ้าฟรี (๖) กำหนดบังคับให้มีการใช้ BEC (Building Energy Code) ให้อาคารขนาดใหญ่ต้องใช้วัสดุ และอุปกรณ์ไฟฟ้าที่มีการประหยัดพลังงาน (๗) TOU Meter และ Smart Meter ที่จะทำให้ผู้ใช้ไฟบังคับตัวเองให้ใช้ไฟอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมี incentive ที่ได้ค่าไฟในราคาต่ำ เป็นต้น เมื่อมีทั้ง Load Forecast ที่ปฏิรูปให้ผ่านการทำประชาพิจารณ์โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและยอมรับแล้ว ตลอดจนแผนอนุรักษ์พลังงานที่จัดทำไว้อย่างครอบคลุม รวมทั้งปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคแล้วจะต้องบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อจะได้นำไปใช้จัดทำแผน PDP ต่อไป

ทั้งนี้ในการทำแผน PDP ก็จะต้องจัดทำการปฏิรูปให้มีเป็น Scenario ต่าง ๆ โดยแต่ละ Scenario จะประกอบด้วยชนิดต่าง ๆ ของโรงไฟฟ้าและชนิดเชื้อเพลิงที่จะใช้ที่บอกถึงค่าไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นจากเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่จะประกอบเป็นโรงไฟฟ้า รวมทั้งชี้แจงข้อดีข้อเสียของแต่ละประเภทโรงไฟฟ้า และเชื้อเพลิงด้วยแล้วนำไปจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจว่าจะเลือก Scenario ใดที่จะเหมาะกับพื้นที่นั้น ๆ ที่มีเชื้อเพลิงใดมีระบบสายส่งอยู่เดิมเช่นไรและจะต้องเสริมอย่างไรและค่าไฟที่จะต้องเกิดขึ้นจากการเลือกรวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย จากนั้นก็จะทำตามที่ได้จากการตกลงใจของประชาชน มาประกอบการทำเป็นแผน PDP ใช้เพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและระบบสายส่ง โดยมี Regulator ควบคุมให้ได้ตามแผน แต่ทั้งนี้ในการจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าและระบบสายส่งก็จะต้องมีการศึกษา EIA และ EHIA ก่อนด้วย ซึ่งในช่วงขั้นตอนนี้เพื่อให้ลดการต่อต้านก็ควรจะมีการปฏิรูประเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าและส่วนประกอบได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมให้ยอมรับการที่จะมีโรงไฟฟ้ามาตั้งอยู่ใกล้ตัวได้ และเพื่อให้ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค อันจะมีอำนาจในการต่อรองในเรื่องอื่นกับประเทศในภูมิภาคได้ด้วยเพราะประเทศไทยมีศักยภาพ และมีความเหมาะสมด้านภูมิประเทศอยู่แล้วอีกทั้งประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคจะได้ประโยชน์ร่วมกันในการ

ไม่ต้องสร้างโรงไฟฟ้าสำรองให้มากเกินไปโดยสามารถแบ่งปันการใช้ร่วมกันได้ จึงเห็นควรปฏิรูปกิจการไฟฟ้าให้แยกการบริหารระบบสายส่ง และระบบควบคุมการผลิตซื้อขายไฟฟ้าเสรีมาเป็นอิสระ เพื่อให้มีการผลิตซื้อขายไฟฟ้าอย่างเสรีสำหรับอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟรายใหญ่ (โดยคงระบบที่มีการซื้อขายผ่านการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและการไฟฟ้านครหลวงไว้) ผ่านระบบสายส่งที่มีอยู่และที่จะสร้างเพิ่ม โดยมีการคิดค่าส่งผ่านพลังงานไฟฟ้า (Wheeling Charge) และเพื่อให้มีความเป็นธรรมกับผู้ไฟรายอื่น ๆ ในประเทศ ก็จะต้องบวกค่าไฟสาธารณะที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศและส่วนเฉลี่ยค่าใช้จ่ายฟรี ๕๐ หน่วย ที่ร่วมกันจ่ายเข้าไปด้วยให้เป็นระบบผลิตซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี ซึ่งต่อไปจะมีการพัฒนาระบบนี้ให้สามารถซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค โดยมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค หลังจากที่มีการตกลงทางด้านมาตรฐานทางเทคนิคในการที่จะเชื่อมต่อกันระหว่างประเทศและการคิดค่าส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาคแล้ว อีกทั้งเพื่อให้สามารถลดกำลังสำรองที่ของประเทศไทยจะมีสูงถึง ร้อยละ ๔๐ ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า และเป็นการขยายตลาดจึงควรจะมีการเจรจาและเร่งดำเนินการให้เชื่อมโยงไปขายในส่วนที่สำรองมากเกินไปถึงร้อยละ ๔๐ ไปยังบังกลาเทศ และอินเดีย รวมทั้งขยายระบบให้สูงขึ้นจาก 22 kV เป็น 115 kV เข้าไปยังประเทศที่มีการขายให้อยู่แล้วของเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาด้วย นอกจากนี้ที่มีการดำเนินการอยู่คือ GMS (Greater Mekong Sub-region) ที่มีจีนเข้าร่วมด้วยอีกต่างหาก

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

๑) ควรมีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

๒) ควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจาก การเติบโตของความต้องไฟฟ้าในแต่ละภาคอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน

๓) ในการจัดทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และสิ่งที่ไม่ต้องการ

๔) ควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๔.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

๑. ในแผน PDP 2015-2036 จะต้องมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชนและให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

๒. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง

๓. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๔. ข้อมูลสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ ในช่วงของแผน PDP 2015-2036 นี้ ปริมาณของก๊าซธรรมชาติที่จัดหาได้จากอ่าวนั้น อาจลดลงถึงขั้นวิกฤติ ปริมาณก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยอาจจะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ผลิตไฟฟ้า และจะต้องมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากต่างประเทศ ปริมาณมากขึ้น ดังนั้น จึงควรลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้น เพื่อให้สัดส่วนของเชื้อเพลิงมีความสมดุล

๕. ควรจัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ซึ่งต้องเร่งรัดระบบ Smart Grid และ Micro Grid ที่จะช่วยควบคุมให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงด้วย

๖. ควรให้มีการวิเคราะห์ และรายงานผลการวิเคราะห์ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ และข้อดี ข้อเสีย ของโรงไฟฟ้าแต่ละประเภท เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจว่า ควรเลือกใช้เชื้อเพลิงใดหรือโรงไฟฟ้าประเภทใดบ้างให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาในแผนในการทำประชาพิจารณ์

๗. ต้องมีแผนประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๘. กรณีที่โรงไฟฟ้า SPP ที่จะมีการก่อสร้างใหม่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ควรให้มีการประมูลแข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๙. เลือกเทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูง บรรลุไว้ในแผนด้วย

๑๐. ควรจัดให้มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยใช้ผลจากการติดตามประเมินผล เพื่อนำผลแผนอนุรักษ์พลังงานมาใช้ให้สอดคล้องกับแผน PDP ควรทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร” (Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ รวมทั้งการใช้บริษัท ESCO. ใช้มาตรฐาน มอก. 50001 , TOU Miter ด้วย

๑๑. ให้มีการปรับแผน PDP ในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตโดยด่วน

๔.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

๑. ควรวางแผนและจัดให้มีการบริหารระบบการผลิต และการซื้อขายไฟฟ้าเสรีอย่างอิสระ โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่งจะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้าอาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้า รวมกับส่วนที่ต้องรับผิดชอบส่วนเฉลี่ยค่าไฟสาธารณะพร้อมเฉลี่ยค่าไฟฟรี ๕๐ หน่วย ด้วยเพื่อความเป็นธรรมในสังคม

๒. การตั้งหน่วยบริหารอิสระเพื่อบริหารการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย ซึ่งจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบ Smart Grid และ Micro Grid มาช่วยและควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่น ๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่งเพิ่ม

๓. การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔. ปัญหาและอุปสรรคของระบบไฟฟ้าเสรี อาจจะมีผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้แก่การลงทุนระบบสายส่ง ความมั่นคง การดูแลการผลิตไฟฟ้าสำรอง การกำกับราคาที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๕. การแก้ไขปัญหาการผูกขาดมาสู่ระบบเปิดอย่างเสรี อาจส่งผลต่อการลดค่าไฟฟ้าในหลักการคือ ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน กำหนดให้มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งการวางแผนและกลุ่มผู้ผลิต ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน และระบบสายส่งหากเป็นระบบกึ่งเสรีสายส่ง จะเป็นของการไฟฟ้า ซึ่งระบบนี้บุคคลที่จะต้องการขายไฟฟ้าจะต้องเสียค่าบริการสายส่ง

๖. ให้เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนการบริหาร หรือตัวองค์กรใหม่เพื่อควบคุมดูแลระบบการซื้อขาย เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริง โดยที่ผ่านมามีการซื้อขายไฟฟ้ามักมีการผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เมื่อมีการแยกการบริหารออกมาแล้วจะใช้รูปแบบโดยรวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย ซึ่งถ้าวางแผนรูปแบบการตลาดผิดอาจนำไปสู่ความล้มเหลวเช่นที่เคยเกิดในต่างประเทศ (แคลิฟอร์เนีย)

๔.๔ การแยกกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator)

๑. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๒. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับ ข้อ ๑

๓. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๔.๕ โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

๑. ควรเร่งรัดให้มีการวางแผนก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒. ควรพิจารณาศักยภาพการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีต้นทุนพลังงานไฟฟ้าที่ต่ำกว่า และวางแผนการส่งไฟฟ้ามาประเทศไทยอย่างเต็มศักยภาพ

๓. ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

๔.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๑. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล
๒. ปรับปรุง ทบทวน ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น
๓. ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากที่สุดได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔. ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕. ควรมีการออกระเบียบให้ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายควรได้รับค่าไฟฟรีเพื่อบรรเทาความเสียหาย หรือการประกันสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. เริ่มต้นจากการมีกระบวนการจัดทำแผนพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพและมีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน รวมทั้งพิจารณาควบคู่กับการจัดทำแผนการอนุรักษ์พลังงาน และผลของการอนุรักษ์พลังงานรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี และควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และร่วมมือกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๒. มีแผนที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๓. ให้มีการทบทวนสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement : PPA) ให้มีความเหมาะสมอ่อนตัวในการปรับข้อตกลงตามสถานการณ์และครอบคลุมอย่างรอบด้าน และต้องเปิดเผยสัญญาให้สาธารณะได้รับรู้ด้วย

๔. ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ มากขึ้น จากระดับปัจจุบันใช้ก๊าซธรรมชาติที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ควรให้ลดลงเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุลและเหมาะสมอย่างสอดคล้องกันต่อไป

๕. จัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ในช่วงเวลาปลายแผน ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๒๕ - ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์

๖. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System)

๗. จัดให้มี “โปรแกรมการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า” (Demand Respond Program: DRP) ซึ่งเป็นโปรแกรมแบบอาสาสมัครที่หน่วยงานผู้ใช้ไฟฟ้า ยินดีลดการใช้ไฟฟ้าของตนเองลงบางช่วงเวลา ถ้าเกิดวิกฤติที่ในเครือข่ายระบบไฟฟ้ามีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ในกรณีนี้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ลดการใช้ไฟฟ้าช่วงนั้น จะได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน มาตรการนี้ จะเป็นการอนุรักษ์พลังงานที่จะช่วยลดการสำรองพลังงานไฟฟ้าได้

๘. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล โดยให้การใช้เงินกองทุนไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากกองทุนมากที่สุด

๙. วางแผนและจัดให้มีระบบการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่ง จะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้าอาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้า การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วย

๑๐. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๑๑. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับ ข้อ ๑

๑๒. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๑๓. เร่งรัดให้มีการวางแผนก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น และส่งไฟฟ้าให้กับลาว เขมร ครอบคลุมพื้นที่ให้มากขึ้น

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๖.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

๑) การพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าจะมีการทบทวนตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ผลการอนุรักษ์พลังงาน ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี

๒) มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจาก การเติบโตของความต้องการไฟฟ้าในแต่ละภาคอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในอนาคตอันใกล้ การก่อสร้างรถไฟรางคู่และรถไฟความเร็วสูงในแต่ละภูมิภาค ก็อาจมีผลต่อความต้องการไฟฟ้า

๓) ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และสิ่งที่ไม่เห็นด้วยในการจัดทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และควรทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๔) พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๖.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

๑) ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล และราคาค่าไฟฟ้าตามการเลือกประเภทโรงไฟฟ้าจะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมต่างกัน

๒) ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน

๓) มีแผนการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพ และความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหาร กำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๔) ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้น จากระดับปัจจุบันที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ลงไปเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุล เหมาะสม

๕) มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์

๖) ประชาชนจะได้ทราบข้อดีข้อเสียและต้นทุนใช้ในการเลือกประเภทโรงไฟฟ้าและชนิดเชื้อเพลิงที่จะบรรจุในแผน PDP ได้ตามที่เห็นชอบจะได้ไม่ต่อต้านเมื่อมีการนำแผนนี้ไปใช้

๗) มีแผนประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๘) โรงไฟฟ้าระดับ SPP ควรให้มีการประมูลแข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าเช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๙) มีเทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูง

๑๐) มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยผลจากการติดตามประเมินผลแผนอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้าไปใช้ทำแผน PDP ได้ด้วยและควรทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร” (Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการอนุรักษ์พลังงานให้มากขึ้น ติดตามและประเมินผลหน่วยงานต่างๆ ว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนหรือไม่ อย่างไร

๑๑) ได้แผน PDP ที่มีการปรับแผนในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๑๒) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๑๓) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การกำกับกิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นและมีธรรมาภิบาล

๖.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

๑) มีระบบการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด

๒) การตั้งหน่วยบริหารอิสระเพื่อดูแลการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย และควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่นๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่ง

๓) การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔) ระบบแรงดันให้มีมาตรฐานเป็นสากล

๕) การกำกับราคาไฟฟ้าที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๖) ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน โดยกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารดูแลรับผิดชอบอิสระ

๗) เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานบริหาร เพื่อควบคุมดูแลระบบการซื้อขาย ให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริง รวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย

๖.๔ การแยกกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator)

๑) แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๒) จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับ ข้อ ๑

๓) จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๖.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

๑) มีการดำเนินการโครงการสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒) ดำเนินการเชื่อมโยงการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านและการส่งไฟฟ้าผ่านมายังประเทศไทย เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางของการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค

๓) ดำเนินการการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เกินมาตรฐานไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

๖.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๑) การบริหารจัดการของกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีธรรมาภิบาล

๒) ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๓) ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔) ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕) มีระเบียบที่ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ค่าใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือการประกันสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จการมีรายงานค่าพยากรณ์ถูกต้องแม่นยำตามความต้องการใช้ในแต่ละช่วงเวลาและพื้นที่เพื่อนำไปใช้ทำแผน PDP ที่มีความถูกต้องต่อความต้องการจริง

- ระดับความสำเร็จของประชาชนในการมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า ตามแผนอนุรักษ์ที่วางไว้

๗.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

- ระดับความสำเร็จจะทำให้มีพลังงานไฟฟ้าได้พอเหมาะกับความต้องการใช้ไม่ต้องมีกำลังสำรองมากเกินไป

- ระดับความสำเร็จของระดับราคาค่าไฟฟ้าที่มีความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

๗.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

- มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีในส่วนผู้ใช้ไฟขนาดใหญ่ภายในระยะเวลา ๒ ปี

- ระดับความสำเร็จของประชาชน หรือ SME สามารถมีสิทธิ์เลือกการใช้บริการกิจการไฟฟ้าได้หลากหลาย ภายใต้กติกาและการกำกับที่มีธรรมาภิบาล

- ระดับความสำเร็จของการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๗.๔ การแยกกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator)

- มีการบริหารระบบสายส่งและศูนย์ควบคุมฯ เพื่อการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีภายใน ๓ ปี

- ระดับความสำเร็จผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการส่ง และกิจการจำหน่ายเกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๗.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

- มี ASEAN Power Grid ภายใน ๕ ปี

- GMS Power Grid ภายใน ๕ ปี

- ระดับความสำเร็จของการมีศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในภูมิภาค

๗.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จของระเบียบ ประกาศ กฎเกณฑ์กองทุนที่มีธรรมาภิบาลภายใน ๑ ปี

- ระดับความสำเร็จของคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มีตัวแทนภาคประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบเข้าร่วม

- ระดับความสำเร็จของการจัดทำโครงการและระบบบัญชีให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

- ระดับความสำเร็จของโครงการที่แสดงถึงการพัฒนารูปแบบต่างๆ ที่เกิดจากเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

๗. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า
๘. การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)
๙. การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี
๑๐. การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP ๒๐๑๕ - ๒๐๓๖
๑๑. โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง
๑๒. กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๑. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยมีไฟฟ้าใช้ครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ นับแต่นั้นเป็นต้นมา การให้บริการผลิตไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าของประเทศไทยได้พัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๓๑ ปี แล้ว มีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกิจการไฟฟ้าโดยตรง ๓ หน่วยงาน คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

ทางด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า มีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบได้แก่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยจะมีการจัดทำแผนการผลิตไฟฟ้าทุกๆ ๓ - ๔ ปี เพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าในอนาคตระยะยาว ๑๐ - ๒๐ ปี แผนดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า” (Power Development Plan: PDP)

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ใช้จนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับ PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) และขณะนี้รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับ PDP 2015 ซึ่งจะครอบคลุมแผนระยะยาวช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙

คณะกรรมการการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ศึกษาแผน PDP ฉบับต่างๆ รวมทั้งร่าง แผน PDP 2015 มาโดยตลอด ได้ทราบถึง ข้อดี ข้อด้อย ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ของนโยบาย การบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย จึงขอเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ๒๕๕๘-๒๕๕๙ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการพิจารณาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแผนต่อไปด้วยและแนวทางการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในภาพรวม

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

กิจการไฟฟ้ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป เนื่องจากการดำเนินกิจการไฟฟ้ายังมีปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ที่ผ่านมามีจุดอ่อน เช่น ไม่มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น การทบทวนแก้ไขล่าช้าไม่ทันการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความต้องการไฟฟ้าในแต่ละช่วงเวลา

๒. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดโดยภาคการเมือง กระทรวงพลังงาน การไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในการทำ ประชาพิจารณ์ไม่ได้บอกผลดีผลเสียของแต่ละประเภทโรงไฟฟ้าว่ามีผลกระทบในค่าไฟฟ้าเป็นอย่างไร และผลกระทบที่เชื่อเพลิงแต่ละชนิดจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร สิ่งที่ผ่านมายังพึ่งพิง ก๊าซธรรมชาติในการเป็นเชื้อเพลิงในสัดส่วนที่สูงเกินไป

๓. ยังไม่มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ปัจจุบันระบบการซื้อขายไฟฟ้าเป็นแบบผูกขาด Enhanced Single Buyer กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานผูกขาด ความเป็นเจ้าของระบบสายส่ง รวมทั้งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าและบริหารจัดการระบบไฟฟ้าทั้งหมดจึงทำให้มีการผูกขาด

๔. ศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค หลายประเทศในอาเซียนมีภูมิภาคติดต่อกัน โดยประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทั้งมีศักยภาพที่จะจัดการในการซื้อขายไฟฟ้าให้กับประเทศต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ร่วมกันในการไม่ต้องสำรองพลังงานไฟฟ้า ในแต่ละประเทศของตนเกินความจำเป็นและสามารถถ่ายเทกันได้

๕. การบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า การใช้เงินกองทุนไม่ได้สัดส่วนตามความรุนแรงของผู้ที่ได้รับผลกระทบ การบริหารเงินกองทุนรอบโรงไฟฟ้าจึงขาดประสิทธิภาพ ทำให้การต่อต้านไม่ลดลงจึงต้องปฏิรูประเบียบให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

๒.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

๒.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

๒.๔ การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

๒.๕ โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

๒.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการพิจารณา การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และสรุปผลการพิจารณา เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ให้ความเห็นเพิ่มเติมและให้ความเห็นชอบ

ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้มีการประชุมและ เชิญหน่วยงานทั้งภาครัฐราชการ และภาคเอกชน มาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ดังต่อไปนี้

๓.๑ การศึกษาเรื่อง การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยที่ผ่านมาในแต่ละรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าขึ้นคณะหนึ่ง และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าอีกคณะหนึ่ง หรืออาจแต่งตั้งให้ทำงานทั้งสองเรื่องอยู่คณะกรรมการชุดเดียวกันก็ได้

ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในขณะนั้น ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน หรือ รองปลัดกระทรวงพลังงานที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานอนุกรรมการ และมีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งหมด ๑๕ คน เป็นอนุกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายอารักษ์ ชลธาร์นนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในขณะนั้นได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมอีก ๑ ท่านซึ่งเป็นผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน คณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้ทำงานรับผิดชอบการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเรื่อยมา จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๗

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ) ในฐานะประธานกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ” โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธานคณะกรรมการฯ และอนุกรรมการทั้งหมดรวม ๒๑ คน

จากการศึกษา และรับฟังข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ข้อมูลประเด็นที่สำคัญดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งชุดปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้พยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) โดยใช้ข้อมูลการเจริญเติบโตของ GDP ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ประกาศไว้ที่ ๔.๕%

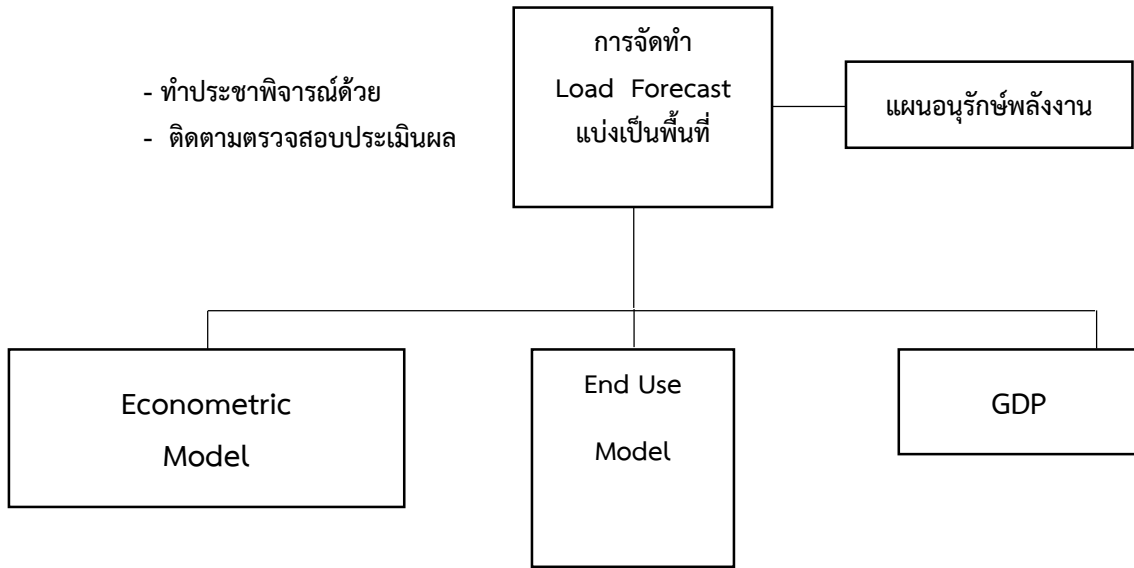
๒) ภายใต้ผลการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าข้างต้น ในแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) จึงได้มีการวางแผน และดำเนินการประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ทั้งประเภท IPP, SPP, VSPP เช่น กรณีการประมูลโรงไฟฟ้า IPP รวม ๕,๕๐๐ MW เป็นต้น

๓) ต่อมา คณะอนุกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งชุดปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ปรับปรุงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อแผน PDP 2015 พบว่า ค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของแผน PDP 2015 จะต่ำกว่าค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) ประมาณ ๑๕.๙ %

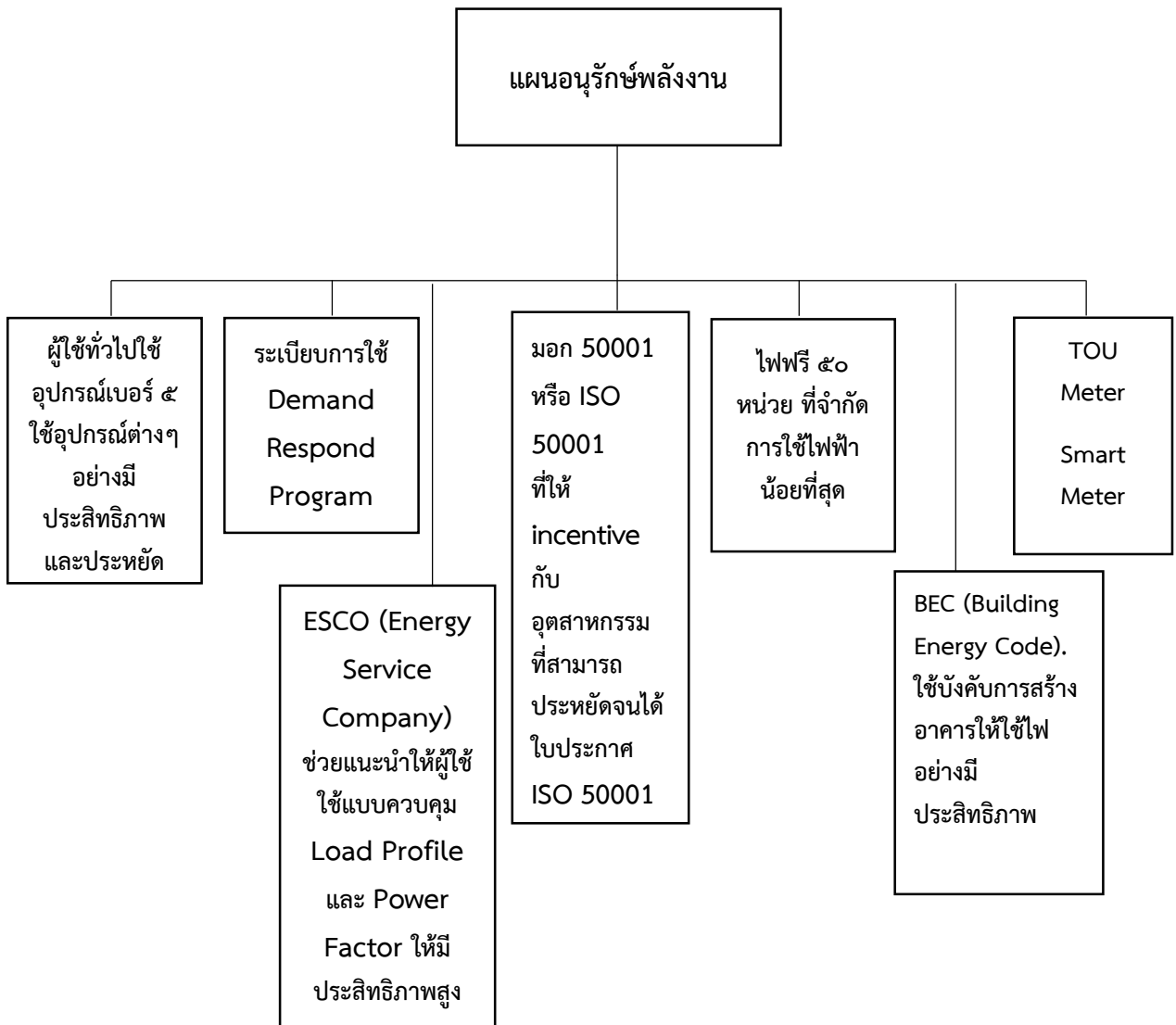
๔) เหตุผลอื่นๆ ที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าในแผน PDP 2015 จะลดลงเมื่อเทียบกับแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) คือ ความพยายามในการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยให้ใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๕) มีการให้ความเห็นว่า การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า (Load Forecast) จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้ามีการจัดทำแผนลงระดับย่อยในรายภูมิภาค เพราะประชาชนในแต่ละภาคมีความต้องการรับรู้ตัวเลขของการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคของตนเอง และควรเปิดโอกาสให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละภูมิภาค เพื่อจัดทำ Load Forecast ให้ครอบคลุมมากกว่านี้ เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน และพลังงานทดแทน พลังงานทางเลือก ตลอดจนการลดความต้องการใช้พลังไฟฟ้าสูงสุด (Cut Peak) เพื่อให้เกิดการยอมรับในการจัดทำแผน PDP ต่อไป

ขั้นตอนการทำ Load Forecast



ขั้นตอนการทำแผนอนุรักษ์พลังงาน



๓.๒ การศึกษาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan: PDP) เป็นแผนแม่บทในการวางแผนการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ว่าด้วยการจัดหาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาว (๑๕ - ๒๐ ปี) เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า สามารถตอบสนองรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าได้อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ไม่ให้ขาดแคลนหรือผลิตมากจนเกินความจำเป็น

แผน PDP โดยทั่วไปประกอบด้วย เนื้อหาสำคัญดังนี้

- ๑) การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าระยะยาว (Load Forecast)
- ๒) แผนการผลิตไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีต่างๆ การกระจายเชื้อเพลิง
- ๓) แผนการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนต่างๆ (Alternative Energy Development Plan: AEDP)
- ๔) แผนการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Development Plan: EEDP)
- ๕) แผนการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย
- ๖) การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid)
- ๗) กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง
- ๘) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ
- ๙) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๑ แนวทางการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2015) โดยกระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงานได้ยกร่างแนวทางการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2015) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ดังนี้

๑. ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ

- เพื่อให้มีความมั่นคงครอบคลุมทั้งระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้ารายพื้นที่

๒. นโยบายการกระจายเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้า

- ๑) ลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก จากปัจจุบันที่ร้อยละ ๖๕
- ๒) เพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าถ่านหินเทคโนโลยีสะอาด
- ๓) จัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศโดยคำนึงถึงศักยภาพที่สามารถจัดหาได้และมีราคาที่เหมาะสม ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ

๔) ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

๕) จัดสรรโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้เช่นเดิม แต่เลื่อนออกไปอยู่ปลายแผน

๓. กำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง (Reserve Margin)

- กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของกำลังการผลิตไฟฟ้าที่พึงได้ เช่นเดียวกับแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๓

๔. นโยบายโรงไฟฟ้า IPP และ SPP

- ๑) ดำเนินการตามสัญญาของโรงไฟฟ้าเอกชนที่มีข้อผูกพัน (Commit) แล้ว
- ๒) โรงไฟฟ้า IPP และ SPP ที่หมดอายุลง จะไม่พิจารณาต่ออายุ เว้นแต่ระบบไฟฟ้ามีความต้องการและโรงไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูง

๕. แผนการลงทุนของการไฟฟ้า

- ๑) การพัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้ารองรับพลังงานทดแทน
- ๒) พัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อรองรับ AEC และ ASEAN Power Grid เชื่อม 4 ประเทศ พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย
- ๓) การพัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้ารองรับพลังงานทดแทนของทั้ง ๓ การไฟฟ้า
- ๔) ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid) เพื่อให้การบริหารจัดการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมรองรับพลังงานทดแทนในสัดส่วนที่สูงขึ้น

(ร่าง) กรอบประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าใน (ร่าง) แผน PDP 2015



2. การดำเนินการจัดทำแผน PDP 2015

4. ประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าในแผน PDP 2015

ประเภทเชื้อเพลิง	PDP 2015			PDP2010 Rev.3
	ณ ก.ย. ปี 2557 ร้อยละ	ณ ปี 2569 ร้อยละ	ณ ปี 2579 ร้อยละ	ณ ปี 2573 ร้อยละ
ซื้อไฟฟ้าพลังน้ำต่างประเทศ	7	10-15	15 – 20	10
ถ่านหินสะอาด (รวมลิกไนต์)	20	20-25	20 – 25	19
พลังงานหมุนเวียน	8	10-20	15 – 20	8
ก๊าซธรรมชาติ	64	45-50	30 – 40	58
นิวเคลียร์	-	-	0 – 5	5
ดีเซล / น้ำมันเตา	1	-	-	-
รวม	100	100	100	100

2. การดำเนินการจัดทำแผน PDP 2015

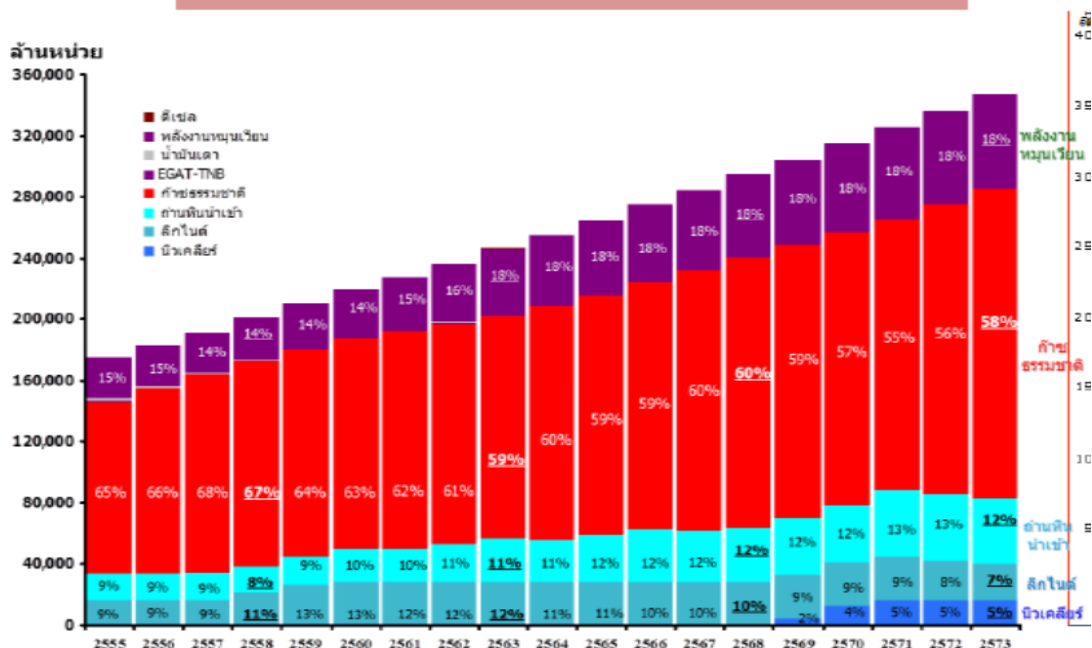
เปรียบเทียบสัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับประเทศอาเซียน (ร้อยละ)

ประเภท	PDP2010 rev.3 (2573)	PDP 2015 (2579)	Malaysia (2558)	Indonesia (2558)	Philippines (2558)
ซื้อไฟต่างประเทศ (Hydro/import)	10	15-20	8	6	10
ถ่านหิน+ลิกไนต์ (Coal & lignite)	19	20-25	42	59	47
พลังงานหมุนเวียน (RE)	8	15-20	1	8	12
ก๊าซธรรมชาติ (Gas)	58	30-40	48	18	25
นิวเคลียร์ (Nuclear)	5	0-5	-	-	-
ดีเซล / น้ำมันเตา	-		1	9	5
รวม	100	100	100	100	100

SOURCE: Asian Development Bank – Energy Outlook for Asia and the Pacific (October 2013), MOE

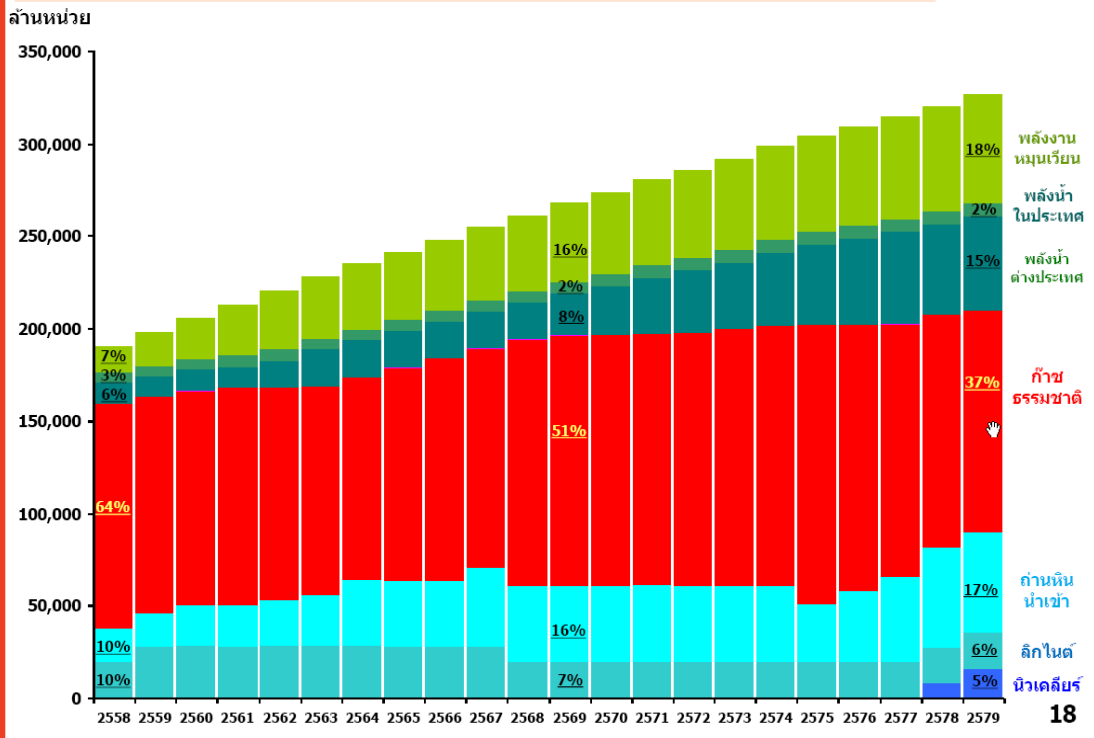
12

PDP 2010 Rev.3



3. สรุปแผน PDP 2015

3.3) สัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้าแยกตามประเภทเชื้อเพลิง



๓.๒.๒ แนวทางการจัดทำแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP 2015)

โดยกระทรวงพลังงาน

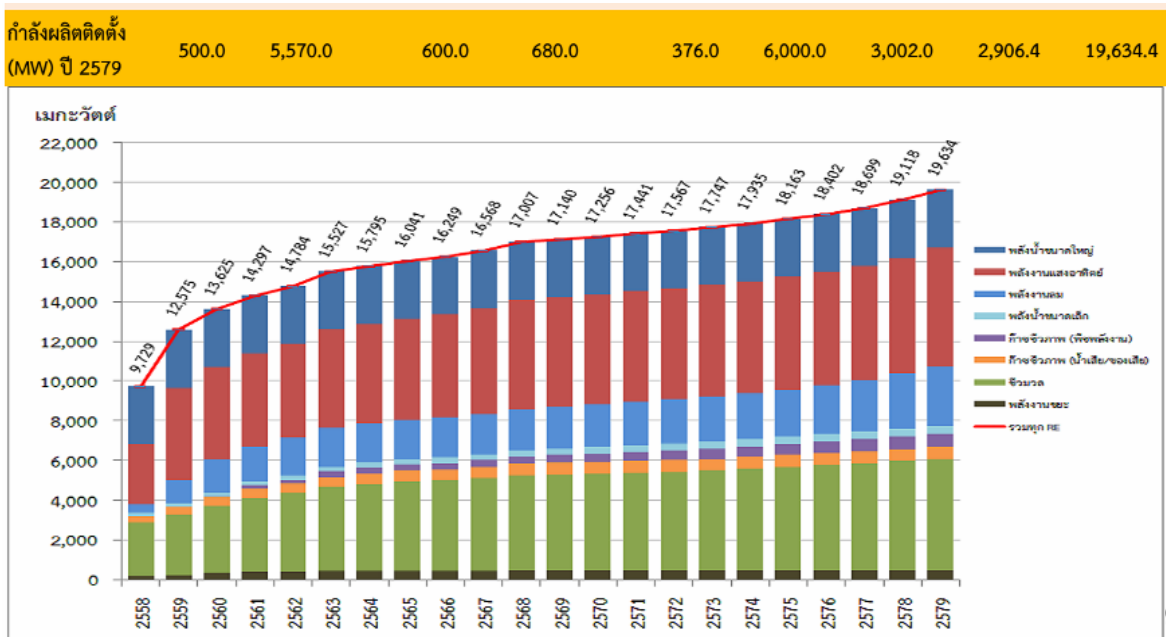
๑) ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงขยะ ชีวมวลและก๊าซชีวภาพให้ได้เต็มตามศักยภาพเพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกับเกษตรกรและชุมชน เช่น ขยะ ๕๐๐ MW และชีวมวล ๒,๕๐๐ MW จากศักยภาพเชื้อเพลิงชีวมวลที่มีอยู่ในปัจจุบัน และ ๑,๕๐๐ MW จากพื้นที่เพิ่มเติมตามนโยบาย Zoning ของกระทรวงเกษตรฯ

๒) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตามรายภูมิภาค โดย Zoning ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าและศักยภาพพลังงานหมุนเวียน

๓) ผลิตไฟฟ้าแสงอาทิตย์และลม เมื่อต้นทุนสามารถแข่งขันได้กับการผลิตไฟฟ้าจาก LNG

๔) มาตรการส่งเสริม โดยใช้วิธีการแข่งขันด้านราคา (Competitive Bidding)

แผน AEDP ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙



๓.๒.๓ แนวทางการจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEDP 2015) โดยกระทรวงพลังงาน

มาตรการในแผนอนุรักษ์ ๔ กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ อุตสาหกรรม อาคารธุรกิจ ที่อยู่อาศัย และภาครัฐ

๑) ยกเลิก และ ทบทวนการอุดหนุนราคาพลังงาน เพื่อส่งสัญญาณให้ผู้บริโภคตระหนักเรื่องราคาเป็นไปตามกลไกตลาด

๒) มาตรการทางภาษี สนับสนุนมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนอุปกรณ์ที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) เร่งรัดการสนับสนุนมาตรการด้านการเงิน เพื่อให้มีการเปลี่ยนอุปกรณ์ และเกิดการบริหารจัดการพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๔) มาตรฐานการใช้พลังงานในอาคาร (Building Energy Code) และโรงงาน โดยประสานร่วมมือกับกระทรวงอุตสาหกรรม และมหาดไทย เพื่อผลักดันมาตรการบังคับ

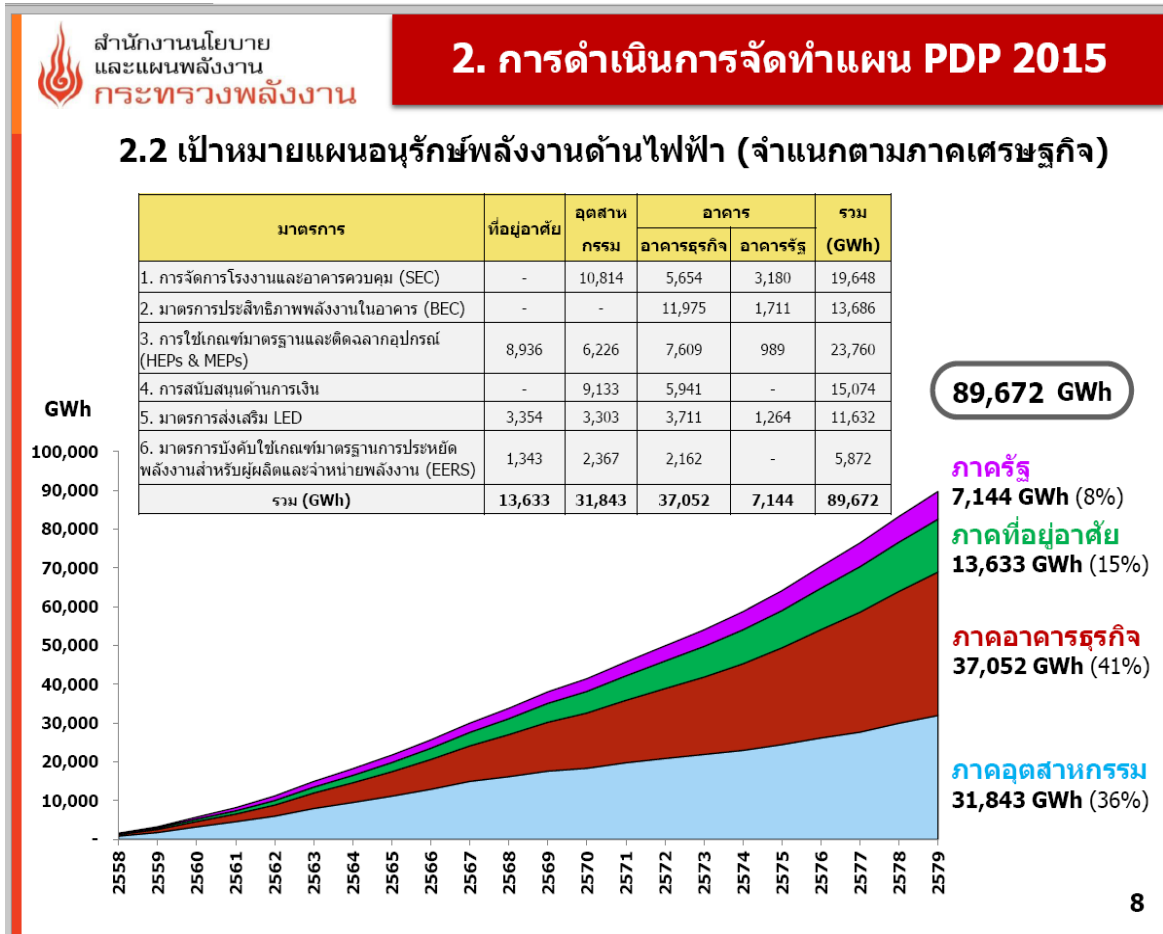
๕) มาตรการด้านพฤติกรรมการใช้พลังงานและการปลูกจิตสำนึก โดยใช้ระบบ ISO 50001 และ ระบบ TOU Meter

๖) เร่งรัดให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ร่วมกับ ESCO (Energy Service Companies) เพื่อจัด Program และเลือกใช้อุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงาน

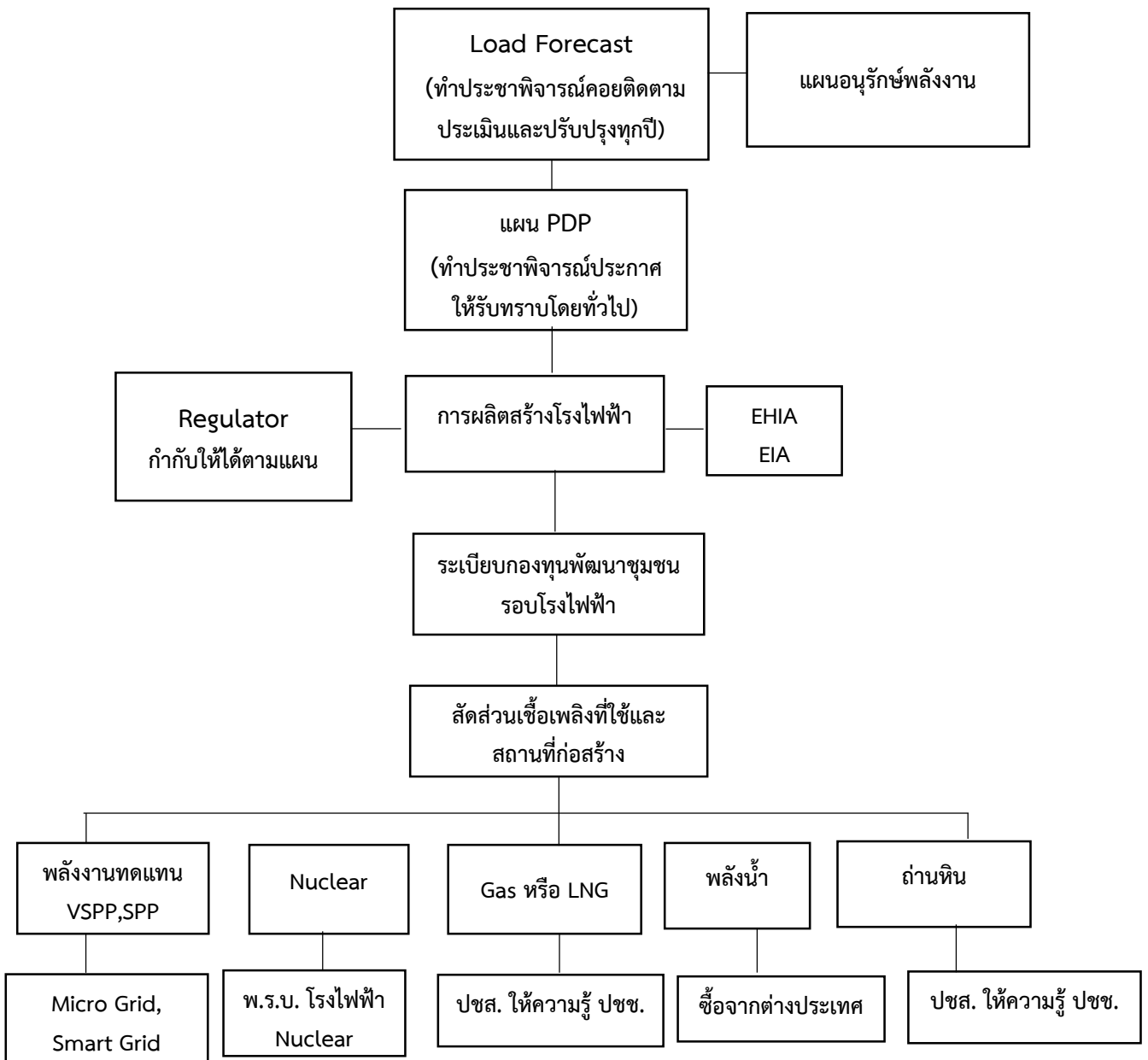
๗) และเพื่อให้ลดการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าที่สำรองเพื่อ Demand ที่สูงโดยจัดให้มีข้อตกลงกับอุตสาหกรรมในการจะลดการใช้ไฟฟ้าเมื่อกำลังผลิตไม่พอด้วยการใช้ Demand Respond Programs

๘) กรณีการใช้ไฟฟ้าฟรี ๕๐ หน่วยมีผลต่อการดำเนินการด้านอุตสาหกรรมเล็กน้อยในทางการแข่งขันแต่การใช้ไฟฟ้าฟรี ๕๐ หน่วย จะเป็นการทำให้ประชาชนใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดส่งผลให้เป็นการประหยัดพลังงานอีกทางหนึ่งด้วย

๙) ควรมีการรณรงค์ให้ประชาชนมีการประหยัดไฟฟ้าโดยการใช้อุปกรณ์ประหยัดพลังงาน เช่น อุปกรณ์ เบอร์ ๕ ตลอดจนให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้า เพื่อให้มีการใช้ไฟฟ้าให้น้อยลง



ขั้นตอนการทำแผน PDP



๓.๓ การศึกษาเรื่อง การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ปัจจุบัน การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าในประเทศไทยมีลักษณะเป็น “แบบกึ่งผูกขาด” โดยรัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยการมีการออกใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็นบางครั้ง ผ่านมาตรการ IPP, SPP และ VSPP และมีชื่อเรียกกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นการเฉพาะว่าเป็นแบบ Enhanced Single Buyer (ESB)

กิจการไฟฟ้าแบบ ESB มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กิจการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า

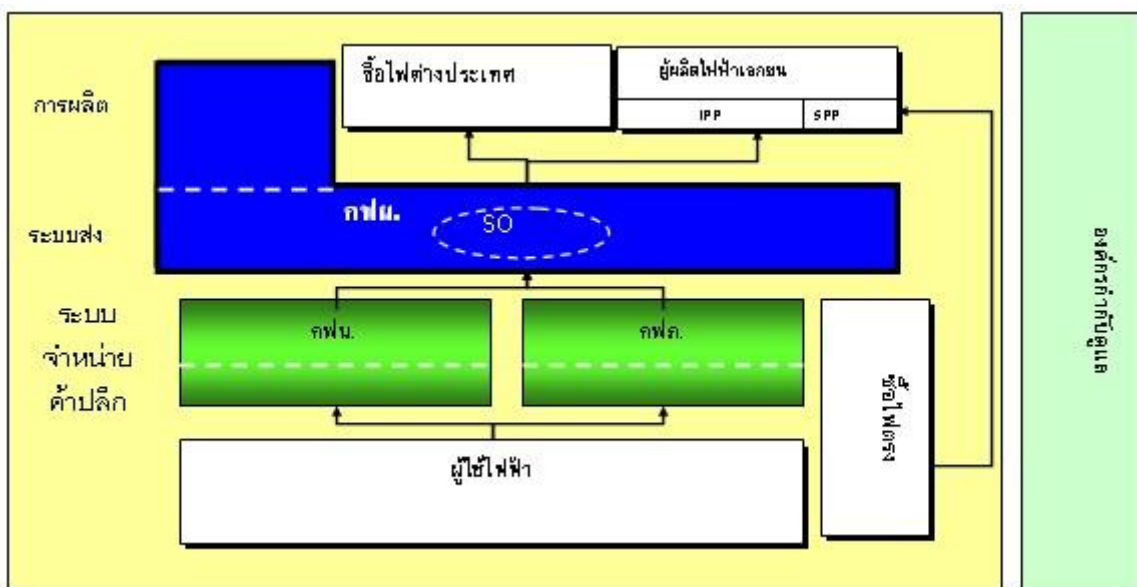
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิต ส่งไฟฟ้า และ ผู้รับซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer) และส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ในส่วนของ “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator: SO) จะมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Ring Fence) ภายในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อให้มั่นใจว่าการส่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้า มีความโปร่งใส โดยจะมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานในกิจการไฟฟ้า รวมทั้งให้การคุ้มครองผู้บริโภค

(๒) บทบาทของผู้ประกอบการเอกชน

การผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนในระบบ IPP จะมีการเปิดประมูลแข่งขัน โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ และ เงื่อนไขการประมูล ให้มีความชัดเจน โปร่งใส

(๓) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

ตามพระราชบัญญัติกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน” (กกพ.) เพื่อกำกับ ดูแลกิจการไฟฟ้า คุณภาพและราคาค่าบริการ การลงทุน พร้อมทั้งดูแลความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับคุณภาพบริการที่ดี เพื่อให้มั่นใจว่ากิจการไฟฟ้า มีประสิทธิภาพสูงสุด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค และสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน



คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติมีความเห็นว่า จากความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่มีความหลากหลาย ความพร้อมในการลงทุนของภาคเอกชน การพัฒนาของเทคโนโลยี และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอนาคต ประเทศไทยควรที่จะเปิดให้มีการผลิต และซื้อขายไฟฟ้าได้อย่างเสรีมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการแข่งขันด้านราคา น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ผู้ใช้ไฟฟ้า ประชาชนทั่วไป

ตัวอย่าง ถ้ามีการอนุญาตให้ผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี จะมีเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้ารายหนึ่งอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีเอกชนผู้ต้องการใช้ไฟฟ้ารายหนึ่งอยู่ที่ภาคใต้ เอกชนทั้งสองจะสามารถทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากันในราคาที่ตกลงกันเอง โดยใช้ระบบสายส่ง สายจำหน่ายของรัฐวิสาหกิจในการส่งกระแสไฟฟ้าและเสียค่าผ่านระบบสายส่ง สายจำหน่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ

คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการศึกษา และเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหารือร่วมกันหลายครั้ง ตามรายงานโดยสรุป ดังนี้

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การตั้งโรงไฟฟ้าและการซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรีนั้น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (สนพ.) จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามนโยบาย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน จะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องงานวิจัย การไฟฟ้าทั้ง ๓ หน่วยงานเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น การซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรีจะต้องพิจารณาจากหลาย ๆ ด้านเป็นองค์ประกอบ อาทิ ระบบสายส่ง การกำกับดูแล กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาเป็นพื้นฐาน แต่ที่สำคัญได้แก่ระบบสายส่งต้องเพียงพอและตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้มีการสูญเสียที่น้อยที่สุด การซื้อขายไฟฟ้าเสรีจะมีปัญหาเกี่ยวกับระบบเนื่องจากคำว่าเสรีจะไม่มี การควบคุมราคาผู้ครองตลาดมีอำนาจในการครองราคา กลไกราคาจะต้องสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย

ในอดีต การเปิดเสรีให้เอกชนผลิต และซื้อขายไฟฟ้าให้แก่รัฐ มีตัวอย่างที่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น กรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เกิดจากการ “ฮั้ว” ของโรงไฟฟ้าเอกชนในระบบ “Power Pool” ที่ไม่จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ ทำให้เกิดไฟฟ้าดับเป็นวงกว้างหลายวัน ดังนั้น จึงต้องมีความระมัดระวัง และต้องมีบทลงโทษ

แนวทางและข้อควรระวังเกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้าแบบเสรี เช่น

- (๑) การสร้างความสมดุลระหว่าง Supply และ Demand
- (๒) การคำนึงถึงความมั่นคงของระบบไฟฟ้า เช่น การรักษาแรงดัน ความถี่ และกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง
- (๓) การจัดการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าที่มีภาระผูกพันในการซื้อขายไฟฟ้า
- (๔) การกำกับราคาไม่ให้เกิดการเก็งกำไรหรือปั่นราคา
- (๕) การแบ่งอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการกำกับดูแล
- (๖) การดูแลผู้ใช้ไฟฟ้ารายเล็กซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรอง
- (๗) การมีกฎหมาย ระเบียบรองรับ

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้านครหลวง

การตั้งโรงไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ถ้าเป็นการผลิตไฟฟ้าแล้วใช้ภายในโรงงาน หรือภายในนิคมอุตสาหกรรมสามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นการต่อไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า ต้องคำนึงว่าระบบเดิมจะรองรับไฟฟ้าที่เพิ่มเข้ามาได้หรือไม่ ทั้งด้านความปลอดภัย และคุณภาพของไฟฟ้าที่เข้ามาในระบบ

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การตั้งโรงไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าเสรี เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ของประเทศไทย ซึ่งในขณะนี้ในด้านระเบียบและกฎหมายต่างๆ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่มีอยู่ จะมีความเหมาะสมกับระบบเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบเป็นไปได้ยากในปัจจุบัน และถ้ามีการตั้งโรงงานและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี จะต้องทำให้เกิดความสมดุลทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยให้เกิดความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย การเริ่มดำเนินการตามนโยบายการตั้งโรงงานและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี จะต้องมีการกำหนดนโยบายและขอบเขตให้ชัดเจน ส่วนกระบวนการเทคนิค อุปกรณ์ และเครื่องมือ สามารถกำหนดในภายหลังได้ การเปลี่ยนแปลงระบบจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาให้รอบคอบในทุกด้าน

กรณีโรงงานขนาดใหญ่ต้องการซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้านั้น ทางด้านเทคนิคสามารถทำได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับระยะทาง ปริมาณการซื้อขาย ซึ่งการส่งไฟฟ้าจากที่ห่างไกลอาจจะมีการสูญเสียหรือมีการใช้ระหว่างทางได้ และถ้าโรงงานขนาดใหญ่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำหมด จะทำให้ต้นทุนค่าไฟฟ้าของประชาชนแพงขึ้น เพราะจะไม่มีไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำมาเฉลี่ยในการคำนวณค่าไฟฟ้าของประชาชนด้วย

ส่วนกรณีสถานีย่อยของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่ละสถานี สามารถคำนวณต้นทุน ผลกำไร และผลขาดทุนได้ทุกสถานี ผลประกอบการแต่ละสถานีย่อย มีทั้งได้กำไรและขาดทุน แต่โดยภาพรวมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังมีผลกำไรอยู่ และในส่วนสถานีย่อยอำเภอหาดใหญ่ จ.สงขลา มีผลกำไรเนื่องจากตั้งอยู่ในเขตชุมชนใหญ่

เรื่องการสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าที่กำลังหมดอายุซึ่งได้แก่ โรงไฟฟ้าพระนครใต้ และโรงไฟฟ้าบางปะกง นั้น แม้ว่าการสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนที่เดิมจะมีการต่อต้านน้อยกว่าการสร้างไฟฟ้าแห่งใหม่ แต่ยังคงมีการทำ EHIA ส่วนการส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้การสนับสนุนเนื่องจากเป็นพลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่หากพลังงานจากแสงอาทิตย์เข้ามาในระบบไฟฟ้าในปัจจุบันอาจจะยังไม่พร้อมในบางพื้นที่ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากยังไม่มีเตรียมการมาก่อน ซึ่งต้องมีการพัฒนาระบบสายส่งเพื่อรองรับปริมาณไฟฟ้าที่มากขึ้นในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ยังต้องมีโรงไฟฟ้าสำรองในการผลิตกระแสไฟฟ้าในช่วงเวลาที่ไม่มีแสงอาทิตย์ด้วย

ความเห็นของผู้แทนจากนักวิชาการด้านพลังงาน

การที่จะริเริ่มให้มีการตั้งโรงไฟฟ้าเสรีและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี มีแนวทางหรือแผนโครงสร้างกิจการไฟฟ้าสำหรับประเทศไทย ๓ รูปแบบคือ

รูปแบบที่ ๑. แนวคิดเบื้องต้นยังคงใช้ระบบรูปแบบปัจจุบัน แต่ปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องในการรองรับการเปิดซื้อขายโดยเสรีอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงมีการผลิตไฟฟ้า แต่สัดส่วนการผลิตอาจลดลง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีสัญญาซื้อไฟฟ้า (PPA) ที่ทำไว้กับโรงไฟฟ้าเอกชนและต่างประเทศ ในขณะที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าคาดว่าจะลดลงกว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม และจะมีการผลิตไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นจาก IPP, SPP, VSPP อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ยังมีจุดอ่อนเนื่องจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังทำหน้าที่เป็น “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator: SO) และยังเป็นผู้ถือหุ้นของ IPP บางราย ซึ่งทำให้เกิดคำถามของความเป็นกลางในการ ส่งการผลิตไฟฟ้าและการกำหนดราคาซื้อขาย ซึ่งควรจะต้องพิจารณาแยก SO ออกมาเป็นองค์กรอิสระ

ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดระบบสายส่งในประเทศ ส่วนการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดการรับซื้อไฟระดับขายส่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และรับซื้อจาก VSPP เพื่อจำหน่ายในพื้นที่ของตนและเป็นผู้ผูกขาดระบบสายจำหน่าย

ในประเทศไทย ผู้ใช้ไฟฟ้ายังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ขายไฟรายอื่นๆ นอกจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) (Captive Customer)

ราคาไฟฟ้าเป็นระบบที่เท่ากันทั่วทุกภูมิภาค (uniform tariff) และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นอกจากนี้ยังคงสามารถมีนโยบายอุดหนุนผู้ใช้ไฟเชิงสังคมได้

รูปแบบที่ ๒. จะลดบทบาทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จากการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ายักษ์ใหญ่ โดยให้เป็นเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ลดสัดส่วนการถือหุ้นในผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนลงด้วย ทั้งนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงเป็น Enhanced Single Buyer และมีบทบาทหลักในการจัดหาไฟฟ้าให้แก่ประเทศ โดยเจรจาซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ และจากแหล่งในประเทศในฐานะผู้ผูกขาดการรับซื้อ รวมถึงหันไปลงทุนในกิจการไฟฟ้าในต่างประเทศมากขึ้น ภายใต้กรณีนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะคงทำหน้าที่ SO เนื่องจากมีความเป็นกลางและยังเป็นผู้ผูกขาดระบบสายส่ง (Transmission Lines) ในประเทศ

การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดการรับซื้อไฟระดับสายส่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และจาก VSPP เพื่อจำหน่ายในพื้นที่ของตนและเป็นผู้ผูกขาดระบบสายจำหน่ายอาจมีการขายไฟในระดับแรงดันต่ำให้ประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น แต่อาจมีการทบทวนอัตราซื้อขายไฟฟ้าให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตและจัดส่งไฟฟ้า โดยไม่มีการอุดหนุนจากผู้ใช้ไฟฟ้าในประเทศ

ผู้ใช้ไฟฟ้ายังคงไม่สามารถเลือกซื้อไฟจากผู้ขายไฟรายอื่นๆ และยังคงเป็นระบบราคา uniform tariff และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รวมทั้งยังคงสามารถมีนโยบายอุดหนุนผู้ใช้ไฟเชิงสังคมได้

รูปแบบที่ ๓. จะเป็นรูปแบบที่มีการซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ เปิดให้ซื้อตรงในระดับขายส่งระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ได้โดยตรงตามความสมัครใจ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ของขนาดและลักษณะของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เหมาะสม ขั้นตอนนี้สามารถเริ่มดำเนินการได้ค่อนข้างเร็ว (๓-๕ ปี) เพราะมีตัวอย่างว่าผู้ใช้ไฟฟ้ายักษ์บางรายได้ซื้อไฟฟ้าโดยตรงจาก SPP อยู่แล้ว การเปิดเสรีเช่นนี้ จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่สูงขึ้น เพราะจะมีผู้รับซื้อหลายราย อำนาจการผูกขาดการรับซื้อของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะลดลง พร้อมนี้ควรแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ออกมาเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้กำกับดูแลโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ด้วย

ในขั้นตอนนี้ ระบบสายส่งยังคงเป็นระบบผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่จะมีการนำระบบ Third Party Access (TPA) มาใช้สำหรับการซื้อขายไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้ายักษ์ผ่านระบบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยมีการคิดค่าไฟฟ้าราคาขายส่งโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในอัตราที่เป็นธรรม

ผู้ใช้ไฟฟ้ายังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ขายไฟฟ้ารายอื่นๆ (Captive Customer) ยกเว้นผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่ที่ได้เกณฑ์จะสามารถซื้อไฟฟ้าตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ ส่วนราคาค่าไฟฟ้าจะยังคงเป็นระบบ uniform tariff และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

ขั้นตอนที่ ๒ จะเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อไฟฟ้าระดับขายส่งทั้งหมด ทั้งผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนภายในประเทศได้ นอกจากนี้ยังเปิดให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถเจรจาซื้อไฟฟ้าได้โดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าในต่างประเทศ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถขายไฟฟ้าให้ประเทศเพื่อนบ้านได้

นอกจากนี้ จะยังมีการแข่งขันจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากต่างประเทศซึ่งขีดความสามารถของการแข่งขันจะขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาระบบเชื่อมโยงของระบบไฟฟ้า (Grid Network) ของระบบไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน และระบบสายส่งที่เชื่อมโยงกับไทย รวมถึงความก้าวหน้าของข้อตกลงการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เช่น Grid Code, Regulations ข้อตกลง TPA และอัตรา Wheeling charge ที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของตลาด Power Exchange

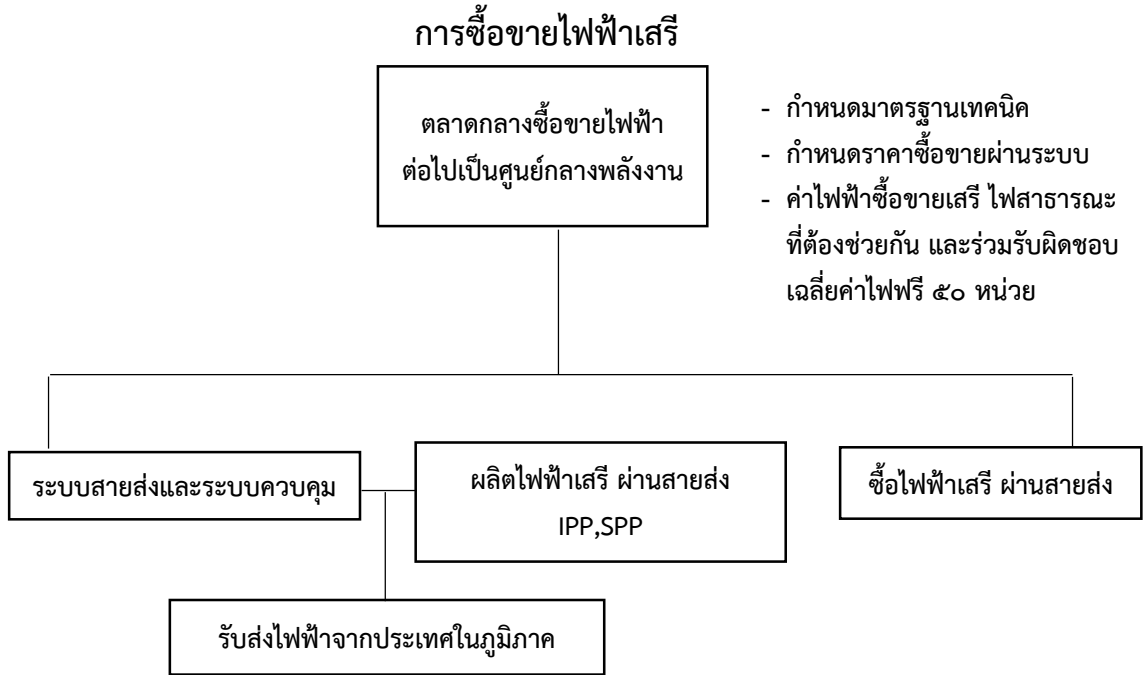
อย่างไรก็ตามการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่จะเป็นพลังงาน ซึ่งมีต้นทุนพลังงานที่ต่ำแต่มีระยะทางไกล

ระบบสายส่ง ยังคงเป็นระบบผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่ระบบ TPA จะมีความสำคัญและมีความซับซ้อน และอาจจะต้องมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Regulator) ที่เข้มแข็ง

ระบบการซื้อขายไฟฟ้าในระดับขายส่งอาจอยู่ในรูป Grid Access Model กล่าวคือเป็นการทำสัญญาซื้อขายในลักษณะ Bilateral Contract ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยมี TPA และการคิด Wheeling Charge หรืออาจพัฒนาเป็นในรูปแบบ Pool Market ในระยะต่อไป ซึ่งมีการซื้อขายไฟฟ้าผ่านตลาดซึ่งในกรณีนี้อาจจะต้องพิจารณาแยก Distribution Agencies ออกเป็นหลายราย (Zone) ซึ่งอาจรวมถึงการจัด Zone ใหม่ทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องคงรูปแบบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) แบบในปัจจุบัน แต่คำนึงถึงการลดต้นทุนระบบส่งไฟฟ้าในภาพรวม ซึ่งอัตราค่าผ่านสายอาจจะคำนวณเป็นแบบ Price Area หรือ Zonal Pricing (ที่มีพื้นฐานมาจากการคำนวณ Nodal Pricing ของ Zone นั้น)

ยังคงเป็นระบบ Uniform Tariff ทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) หรือระหว่าง Zone

ในระยะยาวภายใต้ ระดับที่ ๓ นี้ มีความเป็นไปได้ที่จะเปิดเสรีในตลาดขายปลีก (Retail) ถ้าการดำเนินการในตลาดขายส่งมีปริมาณการซื้อขายสูง และตลาดมีเสถียรภาพ โดยจะยังมี Uniform Tariff ของผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย และมีความเป็นไปได้เช่นกันที่จะให้ผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าในต่างประเทศ ซึ่งขึ้นกับข้อตกลงระหว่างประเทศคู่ค้า และความพร้อมในด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น



๓.๔ การศึกษาเรื่อง การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator: SO) คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสั่งการผลิตและจัดส่งไฟฟ้าจากผู้ผลิตไปสู่ผู้ใช้ไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องดูแลระบบการซื้อขายไฟฟ้าให้มีอุปสงค์และอุปทานที่เท่ากัน ไม่แตกต่างกันมาก เพราะจะทำให้ระบบไฟฟ้าไม่มีเสถียรภาพ จึงต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาว่าเมื่อมีอุปสงค์ไฟฟ้าที่ใด จะใช้ไฟฟ้าจากผู้จำหน่ายไฟฟ้ารายใด

ปัจจุบัน ในประเทศไทย ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งในขณะเดียวกันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าด้วย จึงมีข้อสงสัยว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะสามารถทำหน้าที่เป็นทั้งศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ยุติธรรม และตนเองก็เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าด้วยในเวลาเดียวกันนั้นเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ตั้งเป็นประเด็นคำถามว่า ในอนาคต ควรที่จะแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ออกมาเป็นองค์กรอิสระ และไม่ได้ถูกกำกับดูแลโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือไม่ จึงได้เชิญหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น

ผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เห็นด้วยกับการแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ให้ออกมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจากการพิจารณาว่าจะให้โรงไฟฟ้าโรงใดเข้ามาขายในระบบจะต้องพิจารณาตาม Merit Order กล่าวคือโรงไฟฟ้าใดที่เสนอขายไฟฟ้าในราคาต่ำที่สุด จะต้องได้สิทธิขายก่อน แต่ในบางครั้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กลับสั่งการให้โรงไฟฟ้าของตนที่มีคุณภาพต่ำกว่าโรงไฟฟ้าของเอกชนผลิตไฟฟ้าเข้าระบบก่อน โดยอ้างเหตุผลว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จำเป็นต้องเดินเครื่องตลอด (Must Run) โดยไม่มีหลักเกณฑ์

และการตรวจ สอบที่ชัดเจน จึงเห็นด้วยกับการแยก SO ออกจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และควรกำหนดหลักเกณฑ์ Must Run ให้ชัดเจน

ผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ให้ความเห็น ดังนี้

ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator : SO) จะต้องเป็นผู้บริหารระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้เกิดความสมดุล โดยต้องคำนึงถึงปริมาณไฟฟ้าให้มีความเพียงพอต่อความต้องการ ดูแลความมั่นคงของไฟฟ้าไม่ให้เกิดไฟฟ้าดับ หรือขาดแคลนไฟฟ้า และต้องพิจารณาปริมาณการสำรองไฟฟ้าให้เพียงพอกรณีที่โรงไฟฟ้าบางแห่งหยุดผลิตไฟฟ้า และควรควบคุมให้มีระดับแรงดันไฟฟ้าบวกลบไม่เกิน ๕ % รวมทั้งดูแลต้นทุนการผลิตให้ต่ำ ทั้งนี้ต้องลำดับความสำคัญของความมั่นคงของไฟฟ้า หากกรณีที่สายส่งมากพอที่จะสามารถใช้ Merit Order กล่าวคือ จะรับซื้อไฟฟ้าอันดับแรกจากผู้ขายไฟฟ้าที่ราคาถูกที่สุดในขณะเดียวกัน ควรจะมีระบบสำรองที่เดินเครื่องตลอดเวลาเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟฟ้างดับฉุกเฉิน (เรียกว่า Must Run Unit) SO ควรสั่งการเดินสายไปภาคใต้ที่อยู่ไกล แม้จะแพงก็ต้องเดินสายเพื่อให้ไฟฟ้าสามารถส่งไปได้ทั่วถึง จึงทำให้ไม่เกิด Merit Order ซึ่ง SO ต้องพิจารณาด้วยความเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติ หากมีการเลือกปฏิบัติอาจต้องรับโทษทางอาญา

การเปลี่ยนแปลงต้องค่อยๆ เปลี่ยนด้วยความระมัดระวัง อาจเกิดความผิดพลาดได้ เนื่องจากระบบของประเทศไทยจะแตกต่างจากต่างประเทศโดยเฉพาะระบบสายส่งยังไม่มี ความมั่นคง แข็งแรงซึ่งต้องมีการวางแผน แต่ในต่างประเทศจะขึ้นอยู่กับกลไกตลาด แต่ประเทศไทยจะอาศัยกลไกตลาดอย่างเดียวยังไม่ได้ ต้องเป็นการเปิดเสรีแบบมีการจัดการ หากจะเปลี่ยน ควรเริ่มแบบขายส่งก่อน โดยให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนภายในประเทศได้ การกำกับดูแลเรื่องสายส่งยังมีความจำเป็น ส่วนเรื่องใดที่สามารถเปิดให้แข่งขันได้ก็ควรให้มีการแข่งขัน แต่ต้องควบคุมระบบให้มีความมั่นคง มีไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอ

๓.๕ การศึกษาเรื่อง โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านพลังงานอาเซียน ครั้งที่ ๒๑ ณ เมืองลันกาวิ ประเทศมาเลเซีย ได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Interconnection Master Plan Study: AIMS) ซึ่งผู้บริหารสูงสุดการไฟฟ้าของกลุ่มประเทศอาเซียน (Head of ASEAN Power Utilities Authorities : HAPUA) ได้จัดทำขึ้น นับเป็นเอกสารแผนแม่บทฉบับแรกเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้เกิดโครงการเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าต่าง ๆ ในอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีนโยบายร่วมกันที่จะพัฒนาและเชื่อมโยงโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid) เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของการจ่ายไฟฟ้าของภูมิภาคและส่งเสริมให้มีการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศ เพื่อลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าโดยรวม ในการดำเนินการตามนโยบายให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ต่อมา วันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านพลังงาน ครั้งที่ ๒๕ ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยเรื่อง โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (Memorandum of Understanding on the ASEAN Power Grid) เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายร่วมของภูมิภาคในการผลักดันให้การเชื่อมโยง ระบบสายส่งไฟฟ้าและการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดขึ้น

เป็น รูปธรรม ได้มีการตั้งเป้าว่าจะดำเนินการก่อสร้างโครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้าอาเซียนทั้ง ๑๖ โครงการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแผนการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน (ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘)

โครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้า	สถานะ
๑. Peninsular Malaysia – Singapore <ul style="list-style-type: none">● Plentong – Woodlands● Peninsular Malaysia – Singapore	<ul style="list-style-type: none">● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● กำลังดำเนินการก่อสร้างและคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๒. Thailand – Peninsular Malaysia <ul style="list-style-type: none">● Sadao – Bukit Keteri● Khlong Ngae – Gurun● Su Ngai Kolok – Rantau Panjang● Khlong Ngae – Gurun (๒nd Phase, ๓๐๐ MW)	<ul style="list-style-type: none">● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้● อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้
๓. Sarawak – Peninsular Malaysia	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๘
๔. Peninsular Malaysia – Sumatra	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๕. Batam – Singapore	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๖. Sarawak – West Kalimantan	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๘
๗. Philippines – Sabah	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๘. Sarawak – Sabah – Brunei <ul style="list-style-type: none">● Sarawak – Sabah● Sarawak – Brunei	<ul style="list-style-type: none">● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๑
๙. Thailand – Lao PDR <ul style="list-style-type: none">● Roi Et 2 – Nam Theun 2● Sakon Nakhon 2 – Thakhek – Then Hinboun (Exp.)● Mae Moh 3 – Nan – Hong Sa● Udon Thani 3 – Nabong (converted to 500 kV)● Udon Ratchathani 3 – Pakse – Xe Pian Xe Namnoy● Khon Kaen 4 – Loei2 – Xayaburi● Nakhon Phanom – Thakhek● Thailand – Lao PDR (New)	<ul style="list-style-type: none">● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๘● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ – ๒๕๖๖

ตารางแผนการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน (ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘) (ต่อ)

โครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้า	สถานะ
๑๐. Lao PDR – Vietnam <ul style="list-style-type: none"> • Xekaman 3 – Tranhmy • Xekaman 1 – Pleiku 2 	<ul style="list-style-type: none"> • ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๙
๑๑. Thailand – Myanmar	<ul style="list-style-type: none"> • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๙
๑๒. Vietnam – Cambodia <ul style="list-style-type: none"> • Chau Doc – Takeo – Phnom Penh • Tay Ninh – Stung Treng 	<ul style="list-style-type: none"> • ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว • อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้
๑๓. Lao PDR – Cambodia	<ul style="list-style-type: none"> • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๐
๑๔. Thailand – Cambodia <ul style="list-style-type: none"> • Aranyaprathet – Banteay Meanchey • Thailand – Cambodia (New) 	<ul style="list-style-type: none"> • ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๑๕. East Sabah – East Kalimantan	<ul style="list-style-type: none"> • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๑๖. Singapore – Sumatra	<ul style="list-style-type: none"> • กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓

คณะอนุกรรมการปฏิบัติการไฟฟ้า ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูลเพิ่มเติมล่าสุด และแสดงความเห็น ดังนี้

ผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือไฟฟ้าระหว่างประเทศ ดังนี้

ประเทศ	ความร่วมมือ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จำนวนรวม ๗,๐๐๐ เมกะวัตต์ ลงนามซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๓,๓๑๖ เมกะวัตต์ จ่ายไฟฟ้าแล้ว จำนวน ๒,๑๐๕ เมกะวัตต์
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๑,๕๐๐ เมกะวัตต์ ซึ่งได้หมดอายุเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อมา กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยโดย กฟผ. ได้ ลงนามความร่วมมือกับประเทศจีนและสาธารณรัฐแห่ง สหภาพเมียนมาร์ ได้ตกลงความร่วมมือในการพัฒนากลุ่มน้ำสาละ วินตอนบน (โครงการมายตง) เพื่อผลิตไฟฟ้า ขนาด ๗,๐๐๐ เมกะวัตต์ ในสัดส่วนการลงทุน ๔๐: ๔๐: ๒๐ ตามลำดับ และจะส่งไฟฟ้ามาสู่ประเทศไทยกว่า ๖,๐๐๐ เมกะวัตต์
ประเทศจีน	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๓,๐๐๐ เมกะวัตต์
ประเทศกัมพูชา	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ระบุจำนวน
ประเทศมาเลเซีย	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๓๐๐ เมกะวัตต์

โครงข่ายระบบไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN POWER GRID : APG) มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเชื่อถือได้ ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบไฟฟ้าในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยพิจารณาการใช้ทรัพยากรพลังงานในประเทศและภูมิภาคให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอุตสาหกรรมพลังงาน ราคาค่าไฟฟ้าที่มีแนวโน้มลดลง จากต้นทุนที่ต่ำสุด เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้ศักยภาพแหล่งพลังงานในอาเซียน ในแต่ละประเทศจะมีศักยภาพพลังน้ำและปิโตรเลียมมาก

ระบบโครงข่ายเชื่อมโยงไฟฟ้าอาเซียนที่เชื่อมโยงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศไทย - มาเลเซีย ประเทศไทย - ลาว ประเทศไทย - พม่า และ ประเทศไทย - กัมพูชา

นอกจากนี้ยังมี “ศูนย์ประสานงานการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกในอนุภาคลุ่มน้ำโขง” (REGIONAL POWER COORDINATION CENTER : RPCC) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติการระบบไฟฟ้าของประเทศต่างๆ เชื่อมต่อกันได้โดยผ่านตลาดซื้อขายไฟฟ้าของภูมิภาค ที่มีความโปร่งใสและยุติธรรมโดยมีเป้าหมายสำคัญ ที่จะให้ประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงมีไฟฟ้าใช้อย่างมั่นคงและเชื่อถือได้ในราคาที่เหมาะสม ด้วยการพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าที่หลากหลายของประเทศต่าง ๆ อย่างสมดุล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และก่อให้เกิดความร่วมมือระยะยาวในภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้า รวมทั้งมีการส่งไฟฟ้าได้ทั่วภูมิภาคและเพิ่มการซื้อขายไฟฟ้าข้ามชายแดนกัน โดยมีหน้าที่ ดังนี้

๑) ประสานการจัดทำกฎ ระเบียบ และขอบข่ายงานด้านเทคนิครวมทั้งการกำหนดผลประโยชน์ร่วมกันที่เกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้าของประเทศสมาชิก

๒) จัดเตรียมหลักเกณฑ์ร่วม และมาตรฐานด้านเทคนิค ระหว่างการไฟฟ้าของประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค

ทั้งนี้ ประเทศจีนและประเทศไทยได้ยื่นข้อเสนอเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของ RPCC ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการประเมินว่าจะเลือกที่ใด

การศึกษาการขายไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไปประเทศสิงคโปร์ ในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านพลังงานและการประชุมที่เกี่ยวข้อง ณ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีการหารือเรื่อง Energy Connectivity Project ร่วมกัน และได้มีการหยิบยกเรื่องการซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศสิงคโปร์ผ่านประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ประเด็นในการหารือเกี่ยวกับการศึกษาการขายไฟฟ้าและการเชื่อมโยงสายส่งระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว - ประเทศไทย - ประเทศมาเลเซีย - ประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย ด้านเทคโนโลยี ด้านกฎหมายและการกำกับดูแล ด้านธุรกิจ และ ด้านภาษีและค่าไฟฟ้า โดยมีแผนจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

ราคาค่าไฟฟ้าตามประเภทเชื้อเพลิงจากแหล่งต่างๆ อาทิเช่น พลังน้ำ ๑.๒๔ บาท/หน่วย ลิกไนต์ ๑.๓๔ บาท/หน่วย ก๊าซธรรมชาติ ๓.๒๖ บาท/หน่วย ถ่านหินนำเข้า ๒ บาท/หน่วย ก๊าซ (SPP) ๓.๖๓ บาท/หน่วย หรือ Renew เกิดจากหลายประเภทมารวมกัน ๕.๔๓ บาท/หน่วย เมื่อนำมาเฉลี่ยแล้วค่าไฟฟ้าขายปลีก ๓.๙๖ บาท/หน่วย ซึ่งจะรวมค่าระบบส่งและระบบจำหน่ายประมาณ ๐.๙๐ บาท/หน่วย การที่จะเปิดให้มีตลาดกลางนั้นผู้ซื้อไฟฟ้ารายใหญ่จะไปซื้อไฟฟ้าที่ราคาถูก จะทำให้ถ่านหินนำเข้าไม่มี เมื่อมาเฉลี่ยรวมกันจะทำให้ค่าไฟฟ้าแพงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการเชื่อมโยงระบบส่งระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว – ประเทศไทย – ประเทศมาเลเซีย – ประเทศสิงคโปร์ ทางเทคนิคประเทศไทยจะต้องพิจารณาค่าผ่านทางสายส่ง (Wheeling Charge) ค่า Balancing Charge รวมทั้งค่าความสูญเสียในระบบไฟฟ้าด้วย

ในโครงข่ายไฟฟ้าอาเซียนประเทศไทยเป็นศูนย์กลางล้อมรอบด้วยประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติ ประมาณ ๖๕% และ ในแผน PDP ๒๐๑๕ จะลดการใช้ก๊าซธรรมชาติลง เพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ตาม การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านจะจำกัดไม่เกิน ๒๐% หากพิจารณาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ในแผนระยะยาวจะรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านประมาณ ๒๐% เพื่อเพิ่มความมั่นคงการผลิตพลังงานในประเทศ ไม่พึ่งพาการรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศมากเกินไป รวมทั้งคำนึงถึงต้นทุนที่เหมาะสมในการผลิตไฟฟ้าด้วย

ผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ชี้แจงประเด็นเรื่องการเป็นตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาคของประเทศไทยว่า ประเทศไทยและประเทศจีน ได้ยื่นข้อเสนอการเป็นที่ตั้งศูนย์ประสานงานการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกในอนุภาคลุ่มน้ำโขง (RPCC) และจากการประชุม The ๑๘th Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-๑๘) ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เมืองพุกาม ประเทศสหภาพเมียนมาร์ ที่ประชุมเสนอให้มีการยื่นข้อเสนอในการเป็นสถานที่ตั้งศูนย์ RPCC ใหม่อีกครั้ง แต่ผู้แทนจากประเทศจีนแจ้งว่าจะนำข้อคิดเห็นในเรื่องการ Re - bidding กลับหารือกับฝ่ายนโยบายก่อน

ในส่วนของ ASEAN Power Grid หลักการคือ การแลกเปลี่ยนพลังงานระหว่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนหนึ่งมาจาก การที่แต่ละประเทศมีช่วง Peak ไม่ตรงกันนั้น ส่งผลให้การใช้ไฟฟ้าที่สูงไม่อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน สามารถเฉลี่ยไฟฟ้าระหว่างกันได้ ซึ่งสามารถลดการสร้างโรงไฟฟ้าได้ แต่อย่างไรก็ตามทุกประเทศจำเป็นต้องมีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ภายในประเทศให้เพียงพอในระดับหนึ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าไม่ควรเกินร้อยละ ๒๐ มิฉะนั้นอาจจะกระทบความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศได้ และในปัจจุบันมีการศึกษาเรื่อง ASEAN Power Grid โดยประเทศในกลุ่ม ASEAN ได้ตั้งคณะกรรมการในการศึกษาเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระบบระหว่างกันโดยสมบูรณ์ ซึ่งหากมีการศึกษาสำเร็จแล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบต่อไป นอกจากนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้วางแผนพัฒนาระบบส่ง 500 KV ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อรองรับการพัฒนาาระบบโครงข่ายไฟฟ้าอาเซียนและอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้จะมีความพร้อมของระบบส่ง 500 KV ในประเทศที่เชื่อมโยงถึงกันและเมื่อต้องเชื่อมต่อกับประเทศอื่นจึงค่อยพัฒนาจุดเชื่อมโยงระหว่างประเทศเข้าสู่ 500 KV ทั้งนี้ การเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของประเทศสมาชิกจะทำให้ระบบไฟฟ้ามีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและความเชื่อถือได้ของพลังงานไฟฟ้า และมีความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งรองรับตลาดซื้อขายไฟฟ้าอาเซียนในอนาคต

ผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ให้ความเห็น ว่า ASEAN Power Grid เกิดได้ช้ามากเนื่องจากประเทศในอาเซียนมีโครงข่ายไม่เหมือนกัน ประเทศที่มีโครงข่ายเชื่อมโยงเป็น Power Grid และมีโครงข่ายที่เข้มแข็งเชื่อมโยงกันได้มีเพียงประเทศไทย มาเลเซียและสิงคโปร์เท่านั้น ส่วนประเทศกัมพูชา ลาว และ เมียนมาร์ ยังไม่มีระบบโครงข่ายที่ทั่วถึง ภายในประเทศก็ยังมีจ่ายไฟเป็นกลุ่มๆ ยังไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ จึงเป็นอุปสรรคปัญหาที่สำคัญของ ASEAN Power Grid แม้จะมีการส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศลาวและไทย แต่ก็ยังเป็นลักษณะ Point to Point ไม่ได้เป็นลักษณะ Interconnection

นักวิชาการด้านพลังงาน ได้ให้ข้อมูลดังนี้ การพัฒนาโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อการเชื่อมโยงด้านพลังงานและการพัฒนาโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าของอาเซียนจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าระหว่างประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ซึ่งจะส่งผลต่อตลาดซื้อขายไฟฟ้าและโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีแผนงานที่สำคัญ ภายใต้ AEC Blueprint และมีวัตถุประสงค์ ๔ ด้าน คือ

๑. เป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน โดยมีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
๒. สร้างเสริมขีดความสามารถด้านการแข่งขัน
๓. ลดช่องว่างความแตกต่างของระดับพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่
๔. บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจการค้าโลก ปรับประสานนโยบายในระดับภูมิภาคเพื่อเพิ่ม

อำนาจการต่อรอง

ในการประชุมอาเซียนซัมมิท ครั้งที่ ๑๓ ที่ประเทศสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีวัตถุประสงค์ของ AEC Blueprint ด้านพลังงาน ดังนี้

๑. เพื่อให้มีความมั่นคงและเชื่อถือได้ของการจัดหาพลังงาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
๒. เพื่อเร่งรัดการพัฒนาโครงการ APG และ TAGP ให้มีการใช้ทรัพยากรพลังงานของภูมิภาคอย่างเต็มประสิทธิภาพและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในด้านการลงทุน
๓. เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)
๔. เพื่อสร้างความแข็งแกร่งของการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน

ความร่วมมือด้านพลังงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอยู่ภายใต้เสาเศรษฐกิจ (AEC) ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีพลังงานอาเซียน (ASEAN Ministers on Energy Meeting (AMEM)) ซึ่งได้มีแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน ASEAN Plan of Action on Energy Cooperation (APAEC) โดยแผนล่าสุดคือ ฉบับ ๒๐๑๕ - ๒๐๒๕ เพื่อเสริมสร้างการรวมกลุ่มในด้านโครงสร้างพื้นฐานพลังงานในภูมิภาค เสริมความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security) และร่วมสร้างนโยบายเพื่อการปฏิรูปและเปิดตลาดพลังงาน และนโยบายเพื่อสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน

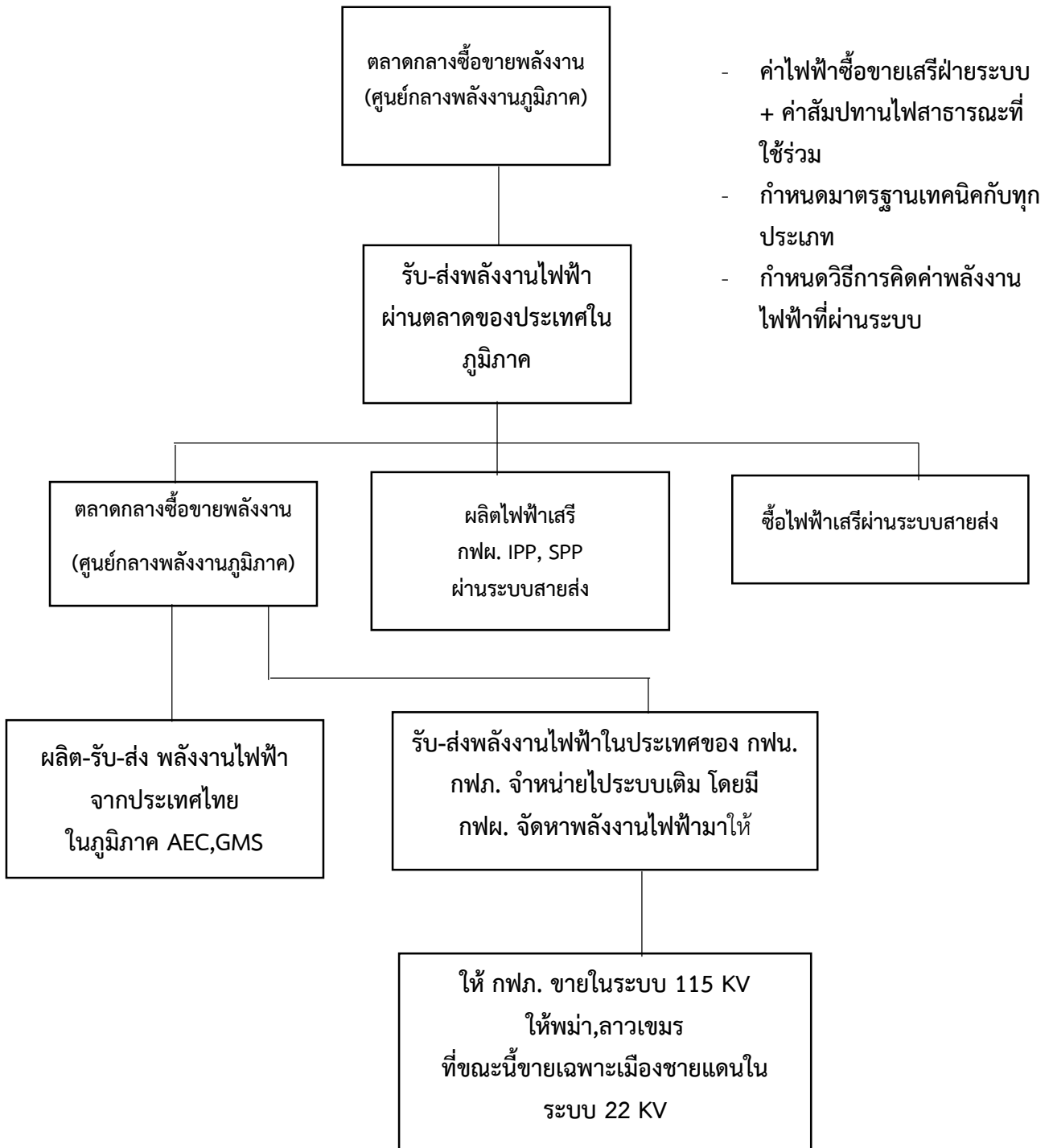
การเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียนในปัจจุบัน มีจุดเชื่อมโยงอยู่แล้ว ๔ แห่ง กำลังก่อสร้างเพิ่ม ๓ โครงการ และอยู่ในขั้นเตรียมการอีก ๙ โครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศอาเซียนในด้านความมั่นคงของการจัดหาพลังงานไฟฟ้า การลดต้นทุนการจัดหาไฟฟ้าและการเข้าถึงไฟฟ้าของชาวชนบท (ASEAN Power Grid : APG) มีการเชื่อมโยงระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติอาเซียน (Tran-ASEAN Gas Pipeline : TAGP) ใช้เทคโนโลยีถ่านหินและถ่านหินสะอาด (Coal and Clean Coal Technology) มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน (อาเซียนตั้งเป้าให้ลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ลงร้อยละ ๘ ภายในปี ๒๐๑๕ (โดยเทียบกับปี ๒๐๐๕) แต่อย่างไรก็ตามประเทศอาเซียนแต่ละประเทศต่างมีแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดต่างกัน เน้นการใช้พลังงานหมุนเวียนมีการวางนโยบายและการวางแผนพลังงานภูมิภาค รวมทั้งการเสนอให้ใช้พลังงานนิวเคลียร์ภาคพลเรือน

ปัจจุบันความร่วมมือในระหว่างประเทศในภูมิภาค มีลักษณะเป็นการทำสัญญาซื้อขายระหว่างกันแบบทวิภาคี (Bilateral Contract) แนวโน้มความร่วมมืออาจเกิดขึ้นในสองลักษณะ คือ การขยายขอบเขตความร่วมมือเพิ่มเติมจากแบบทวิภาคี “+X” การจัดทำข้อตกลงตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยเริ่มจากประเทศที่พร้อมก่อน “10-X”

จากทิศทางด้านดังกล่าวพบว่า ในแต่ละประเทศเน้นการพัฒนาปรับปรุงเฉพาะส่วนของระบบผลิตและส่งเท่านั้น เนื่องจากระบบจำหน่ายซึ่งเป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ ยังอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศอยู่

โดยสรุป ประเทศในอาเซียนมีข้อตกลงความร่วมมือทางด้านพลังงานในระดับภูมิภาค คือ โครงข่ายไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid : APG) และ โครงการอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ประเทศไทยมีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลาง RPCC เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อผลักดันให้เกิดขึ้น

ตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค



๓.๖ การศึกษาเรื่อง กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

กองทุนพัฒนาไฟฟ้าก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดูแลชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงไฟฟ้า ต่อมาได้มีการยุติการเก็บเงินเข้ากองทุนดังกล่าว และตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยเป็นกองทุนภายในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

กองทุนพัฒนาไฟฟ้า มีการเก็บเงินจากค่าไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศโดยให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เช่น โรงไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ ผู้ที่ได้รับอนุญาตในการจำหน่ายไฟฟ้าเป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าเพื่อนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ซึ่งเริ่มดำเนินการเก็บเงินเข้ากองทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

คณะอนุกรรมการปฏิบัติการไฟฟ้า ได้เชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ดังนี้

เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าที่นำไปใช้ในการพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า จะมาจากเงินค่าไฟฟ้าที่ผู้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (โรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไป หรือประมาณ ๐.๘ เมกะวัตต์ขึ้นไป) ซึ่งจะเรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นเงินประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี เพื่อนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดคือ

๑) เมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ โรงไฟฟ้าจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามขนาดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้านั้น ๆ โดยต้องจ่ายในอัตรา ๕๐,๐๐๐ บาท ทุก ๆ ๑ เมกะวัตต์ต่อปี เช่น ถ้าโรงไฟฟ้ามีกำลังการผลิต ๑๐ เมกะวัตต์ ก็จะต้องจ่ายเงินระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้าปีละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น แต่หากโรงไฟฟ้ามีกำลังการผลิตน้อยกว่า ๑ เมกะวัตต์ ก็จะต้องจ่ายในอัตราขั้นต่ำ ๕๐,๐๐๐ บาทต่อปี ซึ่งเงินในส่วนนี้ โรงไฟฟ้าจะนำไปคิดเป็นต้นทุนในการจัดเก็บกับผู้ใช้ไฟฟ้าเมื่อเริ่มมีการผลิตไฟฟ้าต่อไป

๒) ในระหว่างการผลิตไฟฟ้า โรงไฟฟ้าจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตไฟฟ้า ตามหน่วยพลังงานไฟฟ้า ที่โรงไฟฟ้านั้นผลิตในแต่ละเดือนเพื่อขายให้ประชาชนและใช้เองในอาคาร โรงงาน หรือสำนักงาน (ไม่รวมถึงหน่วยพลังงานไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าใช้ในการสนับสนุนกระบวนการผลิตให้ได้มาซึ่งพลังงานไฟฟ้า) ซึ่งมีหน่วยพลังงานไฟฟ้าเป็นกิโลวัตต์ชั่วโมง โดยเชื้อเพลิงชนิดใดทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากก็จะเก็บมาก เชื้อเพลิงใดทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ก็จะเก็บน้อย ดังนี้

ถ้าใช้ถ่านหิน ลิกไนต์ หรือพลังน้ำจากเขื่อนในการผลิตกระแสไฟฟ้า จะเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๒ สตางค์ต่อหน่วย

ถ้าใช้น้ำมันเตา หรือน้ำมันดีเซลผลิตไฟฟ้าจะเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๑.๕ สตางค์ต่อหน่วย

ถ้าใช้ก๊าซธรรมชาติ ลม แสงอาทิตย์ หรือพลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย เก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๑ สตางค์ต่อหน่วย

การใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๙๗ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามระเบียบที่คณะกรรมการกำกับกิจการ

พลังงาน (กพพ.) กำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งต้องมีการแยกบัญชีการใช้จ่ายเงินตามกิจการที่ใช้จ่ายอย่างชัดเจน ดังนี้

(๑) มาตรา ๙๗ (๑) เพื่อชดเชยและอุดหนุนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึงหรือเพื่อส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคประกอบด้วย ๒ วัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑.๑) การชดเชยรายได้ระหว่างการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึงหรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้านครหลวง เป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าตามโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า และนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อจ่ายชดเชยให้กับการผลิตไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามอัตราที่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) กำหนด

(๑.๒) เพื่ออุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายภาครัฐ โดยผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า เป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทกิจการขนาดกลาง กิจการขนาดใหญ่ กิจการเฉพาะอย่าง องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ผู้ใช้ไฟฟ้าชั่วคราว ผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถงดจ่ายไฟฟ้าได้ และผู้ใช้ไฟฟ้าสำรอง ตามโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า และนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อจ่ายชดเชยให้กับผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ให้บริการไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคที่ด้อยโอกาสที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกินกำหนด ตามนโยบายรัฐบาล ตามอัตราที่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) กำหนด

(๒) มาตรา ๙๗ (๒) เพื่อชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าในกรณีที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าแพงขึ้น จากการที่ผู้รับใบอนุญาตศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าดำเนินการผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งการผลิตไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับใบอนุญาตศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ารายเดียว

(๓) มาตรา ๙๗ (๓) เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) ได้ออกประกาศตามกรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้านำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าใน ๒ ลักษณะ คือ (๑) ช่วงระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ในอัตรา ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเมกะวัตต์ต่อไป และ (๒) ช่วงระหว่างการผลิตไฟฟ้า โดยจำแนกตามประเภทเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าในอัตรา ๑ - ๒ สตางค์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง (สตางค์ต่อหน่วย กำหนดโดยร้อยละ ๙๕ จัดสรรเพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗ (๓) และ ร้อยละ ๕ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗ (๖)

(๔) มาตรา ๙๗ (๔) เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยโดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

(๕) มาตรา ๙๗ (๕) เพื่อส่งเสริมสังคม และประชาชนให้มีความรู้ ความตระหนัก และมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) ได้นำร่างประกาศการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๙๗ (๔) และ มาตรา ๙๗ (๕) ไปรับรับฟังความคิดเห็นเรียบร้อยแล้ว โดยคาดว่าจะ

นำเสนอ กกพ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างประกาศและนำเสนอประธานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พิจารณาลงนามให้มีผลบังคับใช้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ต่อไป

(๖) มาตรา ๙๗ (๖) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน สรรองไว้ในกรณีฉุกเฉิน เพื่อเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีสาเหตุจากโรงไฟฟ้า และอุดหนุนให้การพัฒนาไฟฟ้าหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าที่ได้รับการจัดสรรเงินจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่น

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) แบ่งกองทุนในพื้นที่ตามที่ตั้งของโรงไฟฟ้า และตามจำนวนเงินที่โรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑) กองทุนประเภท ก เป็นกองทุนขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่หนึ่งแห่งหรือโรงไฟฟ้าขนาดกลาง และขนาดเล็กหลายแห่งรวมกัน มีกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมกัน หลายร้อยเมกะวัตต์ขึ้นไป มีการนำส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่าห้าสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๕ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนและมีคณะกรรมการย่อยระดับพื้นที่เพิ่มอีก ๑ คณะคือคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าตำบล (คพรต.) ที่ดูแลในระดับตำบล มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน

๒) กองทุนประเภท ข เป็นกองทุนขนาดกลาง ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดกลางหนึ่งแห่ง หรืออาจมีโรงไฟฟ้าขนาดเล็กรวมด้วย ซึ่งมีเงินนำส่งเข้ากองทุนได้ระหว่างปีละหนึ่งล้านถึงห้าสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๓ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) เป็นผู้บริหารจัดการกองทุน เพียงอย่างเดียว

๓) กองทุนประเภท ค เป็นกองทุนพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดเล็กแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งรวมกันซึ่งมีเงินนำส่งเข้ากองทุนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๑ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยกองทุนประเภท ค จะไม่มีคณะกรรมการกองทุนแต่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศ ส่งตัวแทนไม่น้อยกว่า ๓ คน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนและให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการตามความต้องการในการพัฒนาของคนในชุมชน

บางครั้งผลกระทบจากโรงไฟฟ้าอาจไปไกลกว่ารัศมีที่กำหนดไว้ ก็สามารถเพิ่มเติมพื้นที่ประกาศให้กว้างกว่ารัศมีที่กำหนดไว้ข้างต้นก็ได้ นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ประกาศและคณะกรรมการพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) อาจเสนอขอใช้เงินกองทุนในพื้นที่เพื่อดำเนินโครงการนอกตำบลพื้นที่ประกาศได้ ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ประกาศได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าว เช่น การสร้างโรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น

คณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕ คน แต่ไม่เกิน ๓๕ คน ซึ่งมีที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑) ผู้แทนภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของคณะกรรมการทั้งหมด จากการประชาคมหมู่บ้านเพื่อเลือกตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านเข้าไปคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการภาคประชาชน

๒) ผู้แทนภาครัฐจำนวนตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด มาจากบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือก ผู้แทนของกระทรวงพลังงานและผู้แทนของสำนักงาน

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการคัดเลือกของผู้แทนภาคประชาชนและผู้แทนภาครัฐตามจำนวนที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด โดยกองทุนประเภท ก มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน กองทุนประเภท ข มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑ คน

๔) ผู้แทนจากโรงไฟฟ้า จำนวนโรงไฟฟ้าละ ๑ คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกผู้แทนจากส่วนราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในเขตจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ประกาศ ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเกษตร สุขอนามัย หรืออุตสาหกรรม เป็นกรรมการในสัดส่วนผู้แทนภาครัฐ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหรือเป็นประธานคณะกรรมการกองทุนเองแต่มอบหมายผู้แทนดังกล่าวได้

ในอดีตประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการไฟฟ้าได้เรียกร้องสิทธิโดยการฟ้องศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนไฟฟ้าเดิม แต่เมื่อมีการตั้งกองทุนไฟฟ้าใหม่แล้ว ประชาชนที่เคยฟ้องคดีก็ได้เข้าร่วมเป็นผู้แทนภาคประชาชนซึ่งจะสามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเองได้ ทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้ยุติลง

โรงไฟฟ้า ที่จะได้รับเงินกองทุนจะต้องเป็นโรงไฟฟ้าที่ได้มาตรฐาน ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และในการใช้จ่ายเงินกองทุนในแต่ละปีจะต้องมีการเสนอโครงการซึ่งแสดงเหตุและความจำเป็น และประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายให้หมดในแต่ละปีหากใช้จ่ายไม่หมดต้องนำเงินคืนกองทุน เพื่อสะสมไว้ในปีต่อไปหากจะนำไปใช้จ่ายต้องเขียนโครงการเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าจะมีอยู่จำกัด ในช่วงที่มีการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ซึ่งอาจมีเงินมากหรือน้อยแตกต่างกันได้ในแต่ละปี และเมื่อโรงไฟฟ้าหยุดการดำเนินงานเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้านี้ก็จะหมดไปด้วย

ในระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะมีการทบทวนระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เคยให้คำแนะนำในการดำเนินงานของกองทุนไฟฟ้าเดิมที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกองทุนไฟฟ้าในปัจจุบันได้รับมาปรับปรุง แก้ไข และเป็นแนวทางในการดำเนินงานในปัจจุบัน หลายประการ เช่น ให้ใช้เงินในโครงการต่างๆ อย่างระมัดระวังเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนและให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนงบการเงินนั้นทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้นำส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทุกปี ทั้งนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้สุ่มตรวจโครงการต่างๆที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ยังไม่ปรากฏความเสียหายแต่อย่างใด

๓.๗ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการสัมมนา วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘
สรุปผลการสัมมนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) : จุดเด่น จุดอ่อน โอกาส ผลกระทบ”

เพื่อให้การจัดทำ ข้อเสนอการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเกี่ยวกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและสามารถสะท้อนความคิดเห็นและปัญหาต่างๆ จากประชาชน

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้จัดให้มีการสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) : จุดเด่น จุดอ่อน โอกาส ผลกระทบ” ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ สโมสรทหารบก กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมสัมมนาจากภาคประชาชน ผู้ลงทุนการผลิตไฟฟ้า ผู้ประกอบการ ภาครัฐ การ รัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ จำนวนประมาณ ๓๕๐ คน

การสัมมนาเริ่มจากการปาฐกถาพิเศษโดย นายอลงกรณ์ พลบุตร กรรมการการปฏิรูปพลังงาน สปช. โดยกล่าวว่า แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงในบางประเด็นมาพอสมควรแล้ว แต่อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวพบว่ามีปัญหาทางด้านแนวความคิดและระบบกลไกที่มีอยู่ ในการนี้ จึงได้เสนอแนวความคิดการปฏิรูปประเทศ ๒ แนวคิดที่สำคัญซึ่งจะเปลี่ยนประเทศ คือ ๑) แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงจากรัฐเคยเป็นผู้ผลิตและผู้จัดหาพลังงานทั้งประเภทพลังงานเชื้อเพลิงและพลังงานไฟฟ้ามาสู่ประชาชนให้เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต และผู้จำหน่าย และประเด็นดังกล่าวได้ถูกบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว โดยมีแนวทางเพื่อการผลิตไฟฟ้าใช้ที่ไหนให้ผลิตที่นั่น ซึ่งภาครัฐจะต้องปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ และ ๒) แนวคิด ๓ ขาพลังงานเป็นเป้าหมายการปฏิรูปของประเทศด้านพลังงานซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงด้านพลังงาน ด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงานรวมทั้งการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแผน PDP 2015 ฉบับใหม่ดังกล่าวนี้ ได้กำหนดแนวทางการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมด้านพลังงานทดแทน และประกอบด้วยแนวความคิดการปฏิรูปทั้ง ๒ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นนั้นสามารถกำหนดเป็น ๓ เป้าหมายในการบริหารประเทศต้องดำเนินการอย่างมีเป้าหมายและมีทิศทางที่ชัดเจนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ประเทศก้าวหน้าสู่ประเทศที่เป็นแนวหน้าของโลก โดยมี ๓ เป้าหมาย คือ ๑) การเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานไฟฟ้า ๒) ศูนย์กลางด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน และ ๓) ศูนย์กลางด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีการอนุรักษ์พลังงาน โดยเป้าหมายของการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศจะต้องเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและเชื่อมโยงโอกาสในภูมิภาคอาเซียนและกลุ่มประเทศอื่นๆ โดยเน้นระบบสายส่งไฟฟ้าและสายจำหน่ายที่ครอบคลุมเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งประเทศไทยต้องมีแนวคิดในการที่จะเชื่อมโยงสายส่งดังกล่าวร่วมกับภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ แนวคิดการปฏิรูปจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงจากวิกฤตเป็นโอกาส เช่น แนวคิดการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-Based Energy) เกี่ยวกับเชื้อเพลิงชีวภาพ (Biofuel) แก๊สชีวภาพ (Biogas) และพลังงานชีวมวล (Biomass) เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นายสุชาติ สุมาลย์ รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน กล่าวว่า เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้มีมติเห็นชอบแผน PDP 2015 ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอแล้ว ในแผน PDP 2015 จะให้ความสำคัญด้านความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ ทั้งระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า (เน้นการกระจายเชื้อเพลิงและการกำหนด Zoning) ต้นทุนค่าไฟฟ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ประชาชนไม่แบกรับภาระมากเกินไป และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดปริมาณการปล่อย CO₂ ในการจัดทำพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในระยะยาวได้ใช้รายงานอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๗๙ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

โดย GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓.๙๔ ต่อปี เทียบกับแผนเดิมเฉลี่ยที่ร้อยละ ๔.๔๙ ต่อปี มีการจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEDP) และแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP)

นางสาวพิสมัย เสถียรยานนท์ ผู้เชี่ยวชาญ จากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ได้บรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ

นายกิจจา ศรีพัฒน์มากร ผู้ช่วยผู้ว่าการแผนงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้บรรยายเกี่ยวกับสถานการณ์ระบบไฟฟ้าปัจจุบัน แผนการเสริมระบบส่งไฟฟ้า และ Smart Grid หลังจากการบรรยายโดยภาครัฐ ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นต่างๆ สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นการผลิตไฟฟ้า

(๑) กำลังผลิตสำรองล้นเกินเป็นภาระค่าไฟฟ้าทั้งหมด ผู้วางแผน PDP รับผิดชอบทางการเงินอย่างไรบ้าง

(๒) มีการอภิปรายจำนวนมากว่า ไม่เห็นด้วยกับการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน เพราะเป็นห่วงปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ควรลดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

(๓) มีผู้เสนอว่าไม่ควรให้โรงงานไฟฟ้า SPP และ IPP ขายไฟฟ้าให้กับบริษัทเอกชนโดยตรง

(๔) กรณีโรงไฟฟ้าที่สัญญาหมดอายุ ควรจะนำสิทธินั้นมาประมูลด้วย โดยเปิดให้บริษัทเดิมสามารถเข้ามาประมูลด้วย เพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรี

(๕) ประเด็นกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่สูงขึ้นที่นอกจากเรื่องของ GDP และผลของการประหยัดพลังงานแล้ว ยังเป็นผลมาจากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่สูงเกินไปนำไปสู่การลงทุนรับซื้อไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่โดยไม่จำเป็น กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่สูงเกินไป จะเป็นภาระต่อค่าไฟฟ้าของประชาชน ดังนั้น ในอนาคตจะมีการป้องกันและบริหารจัดการการวางแผนที่ดีได้อย่างไร ทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยได้คือ การกระจายการวางแผนการส่งไฟฟ้าไปสู่ภูมิภาค

(๖) เสนอปฏิรูปกระบวนการผลิตไฟฟ้าทั้งระบบ โดยการบอกเลิกหรือยุติสัญญาผู้ผลิตไฟฟ้า IPP ที่ยังไม่ได้ลงทุนก่อสร้างหรือมีปัญหาการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมรับ มีการต่อต้าน ซึ่งเสนอให้มารับซื้อพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์

(๗) ปัจจุบันสัญญาซื้อขายไฟระหว่าง EGAT กับภาคเอกชนอยู่ที่ ๒๕ ปี (IPP) ขอทราบที่มาของอายุสัญญา ๒๕ ปี ตัวเลขอายุสัญญาจะมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับแผน RE บ้างหรือไม่ เนื่องจากลักษณะการเดินโรงไฟฟ้าที่เปลี่ยนไป การใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในโรงไฟฟ้าจึงยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่

(๘) ในแผนปลาย PDP 2015 มีการบรรจุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ ปัจจุบันมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง

(๙) สัญญา PPA ในการรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ควรมีความยืดหยุ่นที่สามารถแก้ไขสัญญาได้ เช่น วันเริ่มต้นขายไฟฟ้า ปริมาณการรับซื้อ ชนิดของเชื้อเพลิง

๒. ประเด็นการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงาน

(๑) ในอนาคตประชาชนจะมีไฟฟ้าที่มาจากการผลิตและใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่การไฟฟ้าได้หรือไม่

(๒) ควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การขอติดตั้งระบบเซลล์แสงอาทิตย์ให้ง่ายขึ้น

(๓) การประหยัดพลังงานในภาครัฐได้มีการดำเนินการหรือไม่

(๔) แผนอนุรักษ์พลังงานที่กำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ ๒๐ จะสามารถบรรลุได้เป้าหมายได้หรือไม่

(๕) อยากให้ส่งเสริมโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซชีวภาพที่หมักได้จากหญ้าเนเปียร์ต่อไป

๓. ประเด็นสายส่งไฟฟ้า

(๑) เพื่อลดปัญหาเรื่องสายส่งไฟฟ้าไม่เพียงพอ ควรหยุดการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ และควรเร่งดำเนินการส่งเสริมรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนและปรับปรุงสายส่งไฟฟ้า

(๒) สนับสนุนแนวคิดผลิตไฟฟ้าที่ไหน ใช้ที่นั่น เช่น ภาคกลางและกรุงเทพฯ มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่สูงมาก ควรหาแหล่งไฟฟ้าในพื้นที่ และไม่ต้องใช้สายส่งในปริมาณมาก

(๓) การพึ่งพาการนำเข้าไฟฟ้าจากต่างประเทศ จะมีความมั่นคงและสามารถพึ่งพาได้มากน้อยเพียงใด

(๔) การวางแผนระบบพลังงานของประเทศไทยได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

(๕) ปัญหาการผลิตไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

(๖) ควรมีการประเมินผลของแผน PDP โดยใช้ SWOT Analysis ว่าประสิทธิภาพเป็นอย่างไร มีความคุ้มค่าหรือไม่ ส่วนคณะกรรมการที่มีส่วนในการจัดทำแผน จะต้องพิจารณาว่า มีส่วนรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดในกรณีที่แผนไม่บรรลุเป้าหมาย

(๗) ควรส่งเสริมการศึกษาด้านพลังงานให้อยู่ในแผน PDP และความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบที่ขึ้นอยู่กับการกระทรวง ควรบูรณาการให้เป็น One – Stop Service

๔. ประเด็นคำถามและข้อเสนออื่นๆ

(๑) เสนอแนะนโยบายเรื่อง Distribution Generator และ SPP ในอุตสาหกรรม ให้มีการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำ (Co-Generation) ด้วยโรงงานอุตสาหกรรมเอง ในโรงงานขนาดใหญ่ ด้วยก๊าซธรรมชาติ, ขยะจะได้ไม่ต้องมีปัญหาเรื่องการต่ออายุ SPP .ในนิคมอุตสาหกรรมอย่างปัจจุบัน

(๒) ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณการปล่อย CO₂ สำหรับโรงไฟฟ้าทุกขนาด

(๓) ควรจะมีการแสดงเปรียบเทียบต้นทุนปัจจุบันและคาดการณ์ราคาในอนาคต ค่าใช้จ่ายของโรงงานผลิตไฟฟ้าแต่ละชนิดที่ใช้เชื้อเพลิงแตกต่างกัน รวมถึงข้อจำกัดของสถานที่ เพื่อที่เมื่อถึงเวลาในการขยายการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน นิวเคลียร์ประชาชน หรือคนในพื้นที่จะได้เข้าใจ (ยอมรับ) หมายถึงความจำเป็นของการสร้างโรงไฟฟ้าชนิดนั้น

(๔) พยายามหามาตรการทุกรูปแบบในการปรับลดแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนที่ใช้พลังงานสิ้นเปลืองและหมดไปทุกชนิด

(๕) ให้เพิ่มมาตรการในการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานจากแสงอาทิตย์ที่ใช้แล้วไม่มีวันหมดไป

(๖) ผลักดันโครงการเพื่อสนับสนุนประชาชนให้ทุกครัวเรือนใช้หลังคาบ้านเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางด้านพลังงานให้แก่ประเทศชาติโดยให้ กฟผ. ผลิตไฟฟ้าสนับสนุนเฉพาะในเวลากลางคืนส่วนในเวลากลางวันหากทุกครัวเรือนกว่า ๒๐ ล้านครัวเรือนในประเทศไทย นั้นร่วมกันผลิตไฟฟ้านั้น จะทำให้ไฟฟ้าในประเทศไทยนี้ใช้อย่างเหลือเฟือแน่นอน

(๗) ทางออกการต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน คือให้โรงไฟฟ้าถ่านหิน รับซื้อและสร้างธุรกิจการรับซื้อไฟฟ้าจากชีวมวลควบคู่กันจากชาวบ้านรอบโรงไฟฟ้าถ่านหินสร้างรายได้ครอบคลุมและเป็นหลักแสนบาทต่อปี

(๘) ไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟ ควรควบคู่กับการส่งเสริมรถไฟฟ้า เพื่อให้สามารถ Charge ไฟฟ้าเก็บในแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้าตามนั้นได้

(๙) พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจาก แสงอาทิตย์และลมเป็นพลังงานที่ผลิตได้เฉพาะบางช่วงเวลาซึ่งช่วงเวลาที่ผลิตได้อาจไม่ตรงกับช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง การเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์และลม จึงควรพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น Pumped Hydro , แบตเตอรี่ เพื่อให้สามารถเก็บพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ไว้จ่ายในช่วงที่มีความต้องการไฟฟ้าสูง อยากทราบว่าตามแผน PDP จะมีแนวทางพัฒนา Energy Storage อย่างไรบ้าง มี Financial Incentive อย่างไร ทั้ง incentive สำหรับประชาชนที่ติดตั้ง Solar Rooftop และ Incentive สำหรับเอกชนที่ลงทุน Solar Farm และ Wind Farm

(๑๐) ขณะนี้ในต่างประเทศเช่น ออสเตรเลีย เยอรมัน ญี่ปุ่น กำลังทยอย Terminate การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน เพราะถ่านหินเป็นพลังงานที่มีการปลดปล่อยก๊าซ CO₂ ในกระบวนการผลิตสูงเมื่อเทียบกับพลังงานไฟฟ้าจาก Natural Gas (NG), Hydro หรือพลังงานทดแทนอื่น ๆ นอกจากนี้หากวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อแก้ปัญหาสถานะโลกร้อน เช่น น้ำท่วม ความต้องใช้ไฟฟ้าเพื่อเปิดแอร์ในหน้าร้อน (Peak Demand Management) ฯลฯ ที่เกิดจาก CO₂ ที่ปลดปล่อยจากการผลิตไฟฟ้าถ่านหิน (ค่า Externality) จะพบว่า แม้ว่าค่าไฟฟ้าจากถ่านหินจะมีต้นทุนที่ถูกแต่หากรวมต้นทุนเพื่อแก้ปัญหาสถานะโลกร้อนแล้ว ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินจริง ๆ มีต้นทุนที่สูง ดังนั้นจึงอยากให้เวลากำหนดแผน PDP ควรคำนึงถึงต้นทุนด้านอื่น ๆ เช่น ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย ต้นทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้หมายถึงแค่ค่า SO₂ ค่า NO_x ในอากาศแต่หมายถึงหลายด้าน เช่น ปัญหา Climate Change ภัยแล้ง สถานะน้ำท่วม ปัญหาลูกโซ่ คืออุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่ม ขึ้นคนใช้แอร์ใช้พัดลมมากขึ้น Peak Demand เพิ่มขึ้นในเดือนเมษายน ปัญหาต้องนำเข้าถ่านหินจ่ายเงินให้ต่างชาติ แทนที่จะได้เอาเงินลงทุนซื้อเพลิง Biomass ในประเทศทำให้เกษตรกรมีรายได้ ฯลฯ

(๑๑) ขอให้รัฐบาลสนับสนุนการติดตั้งพลังงานทดแทนโซลาร์เซลล์ ด้วยการยกเว้นภาษีนำเข้าอุปกรณ์เกี่ยวข้องทุกชนิด และให้คิดภาษีตอนขอขายไฟให้การไฟฟ้าแทน เพราะเกษตรกรและผู้ที่ทำ Off Grid จะได้แพร่กระจายมากขึ้น

(๑๒) ให้การดูแลเรื่องการควบคุม (Zoning) พืชพลังงานโดยเฉพาะพืชต่างถิ่น ไม่ให้มีผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ

(๑๓) ส่งเสริมการผลิตพลังงานใช้เองภายในชุมชนลดการพึ่งพาพลังงานภายนอกและลดต้นทุนเรื่องสายส่งการขนส่ง

(๑๔) การกำหนดพลังงานลมไว้ในตัวเลขสูงในแผนผลิตไฟฟ้าที่ความเสี่ยงที่จะผลิตไม่ได้ตามเป้า จากข้อมูลของ พพ. ศักยภาพลมในประเทศไทยมีเพียงไม่กี่พื้นที่เท่านั้น และการลงทุนยังสูงไม่คุ้มกับการลงทุน

(๑๕) ลดภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทนใช้ในบ้านหรือเพิ่มภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทนในบ้าน หรือมี Incentive แก่ประชาชน

(ธรรมดา) ด้านอื่น เช่น ช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร อื่น ๆ เพื่อจูงใจประชาชนใช้พลังงานทดแทน ลดภาษีผู้ประกอบการที่ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทน

(๑๖) ประชาชนต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทน ประชาชนขาดข้อมูลและรูปแบบของโรงไฟฟ้า และการมีส่วนร่วมน้อย มีผู้ยุ่งเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง

(๑๗) กำหนดการเรียนการสอนของสถานศึกษา (เทคนิค) เรื่องพลังงานทดแทนและอุปกรณ์

(๑๘) ควรกระจายอำนาจการวางแผนพลังงานทุกจังหวัด

(๑๙) จะมีการเปิดเผยเรื่อง Grid Capacity ในปัจจุบันหรือไม่ และรวมถึงในอนาคต

(๒๐) โครงการต่าง ๆ ที่ท่านทำล้วนเป็นสิ่งที่ดี แต่เป็นผลดีกับใคร ถ้ากระทรวงพลังงานจะพัฒนาได้จริงจะต้องทำให้ประชาชนลดค่าครองชีพให้มากกว่านี้ แต่ในปัจจุบันและอนาคตค่าครองชีพมีแต่จะสูงขึ้น ๆ ท่านคิดว่าท่านพัฒนามาถูกแล้วจริง ๆ หรือ

(๒๑) เพราะเหตุใดในการนำเสนอร่าง PDP จึงไม่เสนอ Scenarios ต่าง ๆ รวมถึงต้นทุน และผลประโยชน์ของแต่ละ Scenario เพื่อให้สาธารณะได้ถกเถียงถึงข้อดีข้อเสีย

(๒๒) วิธีการวางแผนที่นำมาสู่ Over forecast ของ demand ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ควรแก้ไขอย่างไร ควรใช้วิธีวางแผนแบบอื่น ๆ หรือไม่

(๒๓) ควรจะเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นนโยบายแห่งชาติ ความมั่นคงทางด้านพลังงาน ประหยัดพลังงาน ควรจะควบคุมเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กล่าวคือต้องมีการส่งเสริมให้มีการจ้างงาน การสร้างเทคโนโลยีของประเทศควบคู่ไปด้วย สิ่งที่เราล้มเหลวมาโดยตลอดคือเราซื้อ Solution มาจากต่างประเทศเพียงอย่างเดียว ทำให้ขาดนวัตกรรม ขาดแรงงาน ขาดความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

(๒๔) อยากให้การไฟฟ้ามีบริการในส่วนของการออกแบบและรับรองให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการใช้พลังงานโซลาร์เซลล์ได้ง่ายขึ้น และบรรลุเป้าหมายที่ PDP กำหนดไว้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน มีความเห็นว่า เพื่อให้ได้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า PDP 2558-2579 ที่ดียิ่งขึ้น และได้แผนที่สอดคล้องกับสถานะการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรวดเร็ว จึงควรคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

๔.๑ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า เป็นส่วนหนึ่งของแผน PDP และถือว่าเป็นกระบวนการเริ่มต้นที่สำคัญมากในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า มีความเห็นในประเด็นนี้ ดังต่อไปนี้

๑) ควรมีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ผลการอนุรักษ์พลังงาน ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี

๒) ควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจากการเติบโตของความต้องการไฟฟ้าใน

แต่ละภาคอาจจะมี ความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในอนาคตอันใกล้ การก่อสร้างรถไฟรางคู่ และรถไฟฟ้ าความเร็วสูงในแต่ละภูมิภาค ก็อาจจะมีผลต่อความต้องการไฟฟ้ า

๓) ในการจัดทำ การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และสิ่งที่ไม่ต้องการ และควรทำงานคู่กับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๔) ควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้ าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้ าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้ าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๔.๒ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้ า (PDP)

ใน (ร่าง) รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดว่า “รัฐต้องสร้างความมั่นคงทางพลังงาน กำกับดูแลให้มีการประกอบการและการใช้ประโยชน์จากพลังงานและพลังงานทดแทนอย่างได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และคุ้มค่า โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนทุกประเภทให้เต็มศักยภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และการใช้ประโยชน์จากพลังงานทุกประเภทอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน องค์กรบริหารท้องถิ่น และเอกชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงานและการผลิตพลังงานเพื่อใช้เอง และเพื่อจำหน่ายด้วย”

พลังงานไฟฟ้ าเป็นสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้ าใน ๒๐ ปี ต่อจากนี้ (แผน PDP 2015-2036) จะมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นช่วงเวลา ที่ปริมาณก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยจะเริ่มหมดลง อีกทั้งสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้ าจากก๊าซธรรมชาติในปัจจุบันสูงมากเกินไป

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้ า มีความเห็นในประเด็นนี้ดังต่อไปนี้

๑. ในแผน PDP 2015-2036 จะต้องมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ า และใช้ไฟฟ้ าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน

๒. ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้ าอย่างสมดุล

๓. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้ าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้ าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้ าและระบบสายส่ง เพิ่มธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพในการบริหาร กำกับกิจการไฟฟ้ า รวมทั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้ า

๔. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้ า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้ า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๕. ข้อมูลสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ ในช่วงของแผน PDP 2015-2036 นี้ ปริมาณของก๊าซธรรมชาติที่จัดหาได้จากอ่าวไทยนั้น อาจจะลดลงถึงขั้นวิกฤติ ปริมาณก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยอาจจะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ผลิตไฟฟ้ า และจะต้องมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากต่างประเทศ ปริมาณมากขึ้น ดังนั้น เพื่อรักษาความมั่นคงของการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และต้นทุนการผลิตไฟฟ้ า จึงควร

ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้นจากระดับปัจจุบันที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ลงไปเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่างๆ ให้สมดุล เหมาะสม

๖. ควรจัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ในช่วงเวลาปลายแผน ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์โดยควรมีการเร่งรัดระบบ Smart Grid และ Micro Grid ที่จะช่วยควบคุมให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงโดยกำหนดไว้ในแผนด้วย

ตาราง สัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในแผน PDP 2015-2037
กรณีเสนอโดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ เปรียบเทียบกับกรณีเสนอโดย กระทรวงพลังงาน

ประเภทเชื้อเพลิง	กรณีเสนอโดย กระทรวงพลังงาน ณ ปี 2579 สัดส่วนร้อยละ	กรณีเสนอโดย สปช. ณ ปี 2579 สัดส่วนร้อยละ
ซื้อไฟฟ้าพลังน้ำจากต่างประเทศ	15-20	15-20
ถ่านหินสะอาด (รวมลิกไนต์)	20-25	20-25
พลังงานหมุนเวียน	15-20	25-30
ก๊าซธรรมชาติ	30-40	25-30
นิวเคลียร์	0-5	0-5
ดีเซล / น้ำมันเตา	-	-

๗. ควรให้มีการวิเคราะห์ และรายงานผลการวิเคราะห์ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจว่า ควรเลือกใช้เชื้อเพลิงใดบ้างให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาในแผน การต่อต้านจากประชาชนจะได้อยู่บนเหตุและผลที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

๘. ต้องมีแผนประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๙. กรณีที่โรงไฟฟ้า SPP ที่จะมีการก่อสร้างใหม่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ควรให้มีการประมูลแข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๑๐. เลือกเทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูงบรรลุไว้ในแผนด้วย

๑๑. ควรจัดให้มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยใช้ผลจากการติดตามประเมินผล เพื่อนำผลแผนอนุรักษ์พลังงานมาใช้ให้สอดคล้องกับแผน PDP ควรทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร”

(Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการอนุรักษ์พลังงานให้มากขึ้น ติดตามและประเมินผลหน่วยงานต่างๆ ว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนหรือไม่ อย่างไร

๑๒. ให้มีการปรับแผน PDP ในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตโดยด่วน

๑๓. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๑๔. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การกำกับกิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ซึ่งแม้ว่าแผน PDP จะประกาศใช้แล้วแต่จากการศึกษาของอนุกรรมการและจากการสัมมนาได้มีข้อเสนอแนะโดยที่จะมีการทบทวนหรือว่าในการทำแผนในคราวต่อไปควรคำนึงถึงข้อเสนอและนำไปประกอบการพิจารณาต่อไป

๔.๓ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ภายในแผน PDP 2015-2036 นี้ ควรเร่งรัดให้ สามารถมีระบบการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. จัดให้มีการบริหารระบบการผลิต และการซื้อขายไฟฟ้าเสรีอย่างอิสระ โดยให้ความสำคัญต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่งจะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้าอาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้ารวมกับส่วนที่ต้องรับผิดชอบส่วนเฉลี่ยค่าไฟสาธารณะพร้อมเฉลี่ยค่าไฟฟ้า ๕๐ หน่วยด้วย เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

๒. การตั้งหน่วยบริหารอิสระเพื่อบริหารการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย ซึ่งจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบ Smart Grid และ Micro Grid มาช่วย และควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่น ๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่งเพิ่ม

๓. การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔. ปัญหาและอุปสรรคของระบบไฟฟ้าเสรี อาจจะมีผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้แก่การลงทุนระบบสายส่ง ความมั่นคง การดูแลการผลิตไฟฟ้าสำรอง การกำกับราคาที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความสำคัญธรรมแก่ทุกฝ่าย

๕. การแก้ไขปัญหาการผูกขาดมาสู่ระบบเปิดอย่างเสรี อาจส่งผลต่อการลดค่าไฟฟ้า ในหลักการคือ ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน กำหนดให้มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งการวางแผนและกลุ่มผู้ผลิต ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน และระบบสายส่งหากเป็นระบบกึ่งเสรีสายส่ง จะเป็นของการไฟฟ้า ซึ่งระบบนี้บุคคลที่จะต้องการขายไฟฟ้าจะต้องเสียค่าบริการสายส่ง

๖. ให้เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนการบริหาร หรือตั้งองค์กรใหม่ เพื่อควบคุมดูแลระบบการซื้อขาย เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริง โดยที่ผ่านมามีการซื้อขายไฟฟ้ามักมีการผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เมื่อมีการแยกการบริหารออกมาแล้วจะใช้รูปแบบโดยรวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย ซึ่งถ้าวางแผนรูปแบบการตลาดผิดอาจนำไปสู่ความล้มเหลวเช่นที่เคยเกิดในต่างประเทศ (แคลิฟอร์เนีย)

๔.๔ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า พิจารณาแล้ว มีข้อเสนอ ดังนี้

๑. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๒. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหาร เดียวกับ ข้อ ๑

๓. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๔.๕ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และ ภูมิภาคข้างเคียง

คณะอนุกรรมการ มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. ควรเร่งรัดให้มีการวางแผนก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒. ควรพิจารณาศักยภาพการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีต้นทุนพลังงานไฟฟ้าที่ต่ำกว่า และวางแผนการส่งไฟฟ้ามาประเทศไทยอย่างเต็มศักยภาพ

๓. ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

๔.๖ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การศึกษาเรื่อง กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

คณะอนุกรรมการ มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล

๒. ปรับปรุง ทบทวน ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๓. ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔. ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕. ควรมีการออกระเบียบให้ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายควรได้รับค่าไฟฟ้าฟรีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือการประกันสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า กรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (Power Development Plan: PDP 2015-2036)

๑. เริ่มต้นจากการมีกระบวนการจัดทำแผนพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ และมีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน รวมทั้งพิจารณาควบคู่กับการจัดทำแผนการอนุรักษ์พลังงาน และผลของการอนุรักษ์พลังงานรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี และควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และร่วมมือกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

กรองระยะเวลาการดำเนินการ ให้มีการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี และมีการทบทวนเป็นประจำ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

๒. มีแผนที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๓. ให้มีการทบทวนสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement : PPA) ให้มีความเหมาะสมอ่อนตัวในการปรับข้อตกลงตามสถานการณ์และครอบคลุมอย่างรอบด้าน และเมื่อดำเนินการแล้ว ให้เปิดเผยสัญญาต่อสาธารณะได้รับรู้ด้วย

๔. ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ มากขึ้น จากระดับปัจจุบันใช้ก๊าซธรรมชาติที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ควรให้ลดลงเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุลและเหมาะสมอย่างสอดคล้องกันต่อไป

๕. ควรจัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ในช่วงเวลาปลายแผนควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๒๕ - ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์และสะสมรวมประมาณ ๑๐,๐๐๐ เมกะวัตต์ในปลายแผน ทั้งนี้ควรมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมพลังงานทดแทน ในช่วงต้นๆ ของแผนโดยเร็วที่สุด

๖. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System)

๗. จัดให้มี “โปรแกรมการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า” (Demand Respond Program: DRP) ซึ่งเป็นโปรแกรมแบบอาสาสมัครที่หน่วยงานผู้ใช้ไฟฟ้า ยินดีลดการใช้ไฟฟ้าของตนเองลงบางช่วงเวลา ถ้าเกิดวิกฤติที่ในเครือข่ายระบบไฟฟ้ามีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ในกรณีนี้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ลดการใช้ไฟฟ้าช่วงนั้น จะได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน มาตรการนี้ จะเป็นการอนุรักษ์พลังงานที่จะช่วยลดการสำรองพลังงานไฟฟ้าได้

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ กรณีที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) ตามข้อ ๒ ถึง ข้อ ๗ ควรมีการทบทวนและปรับปรุงแผนเมื่อค่าพยากรณ์มีการเปลี่ยนแปลง

๘. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล โดยให้การใช้เงินกองทุนไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากกองทุนมากที่สุด

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ต้องดำเนินการในทันทีให้เสร็จภายในระยะเวลา ๑ ปี

๙. วางแผนและจัดให้มีระบบการผลิตไฟฟ้าเสรี และการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่ง จะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้าอาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้า การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วย

๑๐. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๑๑. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับข้อ ๑

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ (ตามข้อ ๙ และ ข้อ ๑๑) ให้ดำเนินการตามแผนภายในระยะเวลา ๒ ปี

๑๒. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๑๓. เร่งรัดให้มีการวางแผนก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid) ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น และส่งไฟฟ้าให้กับลาว กัมพูชา ครอบคลุมพื้นที่ให้มากขึ้น

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ (ตามข้อ ๑๒ ถึง ข้อ ๑๓) ให้ดำเนินการตามแผนภายในระยะเวลา ๕ ปี

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๖.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

ผลลัพธ์

๑) มีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ผลการอนุรักษ์พลังงาน ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี

๒) มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจาก การเติบโตของความต้องการไฟฟ้า

ในแต่ละภาคอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในอนาคตอันใกล้การก่อสร้างรถไฟรางคู่ และรถไฟฟ้ามอเตอร์สูงในแต่ละภูมิภาค ก็อาจมีผลต่อความต้องการไฟฟ้า

๓) ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และสิ่งที่ไม่ต้องการในการจัดทำกรพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และควรทำงานคู่กับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๔) พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๕) มีโปรแกรมการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า” (Demand Respond Program: DRP) มาตรการนี้ จะเป็นจุดเริ่มต้นของกิจการส่งเสริมการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ผลกระทบ

๑) มีไฟฟ้าใช้เพียงพอเมื่อการคาดการณ์ถูกต้องแม่นยำ ทำให้มีแผน PDP ที่ถูกต้อง

๒) ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า

๓) เกิดสังคมที่ยอมรับซึ่งกันและกันเมื่อได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น

๖.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

ผลลัพธ์

๑) ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

๒) ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน

๓) มีระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหาร กำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๔) ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้น จากระดับปัจจุบันที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ลงไปเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุล เหมาะสม

๕) มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยในช่วงเวลาปลายแผน ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์

๖) จากการวิเคราะห์ และรายงานผลการวิเคราะห์ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทราบ ทำให้สร้างความรู้ความเข้าใจว่า ควรเลือกใช้เชื้อเพลิงใดบ้างให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาในแผน การต่อต้านจากประชาชนจะได้อยู่บนเหตุและผลที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

๗) มีแผนประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๘) การสร้างโรงไฟฟ้า SPP ควรมีการประมูลแข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าเช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๙) มีเทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจ่ายจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูง

๑๐) มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยผลจากการติดตามประเมินผลเพื่อนำผลมาใช้ร่างแผนอนุรักษ์พลังงานไปใช้ทำแผน PDP ได้ด้วยและควรทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร” (Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการอนุรักษ์พลังงานให้มากขึ้น ติดตามและประเมินผลหน่วยงานต่างๆ ว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนหรือไม่ อย่างไร

๑๑) ได้แผน PDP ที่มีการปรับแผนในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๑๒) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๑๓) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การกำกับกิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นและมีธรรมาภิบาล

ผลกระทบ

๑) ราคาค่าไฟฟ้าจะเป็นไปตามที่ประชาชนได้ร่วมตัดสินใจในการทำประชาพิจารณ์

๒) มีไฟฟ้าใช้เพียงพอ ไม่ต้องหวาดกลัว หรือผวากับการเกิดวิกฤติขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า

๓) ประชาชนมีส่วนร่วมรู้ข้อมูล เพื่อการผลิตไฟฟ้า ใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ และขายไฟฟ้าได้อย่างกว้างขวาง

๔) ประชาชน และ SME มีโอกาสในการทำธุรกิจไฟฟ้าได้ง่ายขึ้น และยั่งยืน

๕) ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า

๖) เกิดสังคมที่ยอมรับซึ่งกันและกันเมื่อมีส่วนร่วมให้ความเห็นในการทำประชาพิจารณ์

๖.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ผลลัพธ์

๑) มีระบบการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามกลไกของตลาด

๒) มีการตั้งหน่วยบริหารอิสระเพื่อดูแลการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย และควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่นๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่ง

๓) การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔) ระบบแรงดันให้มีมาตรฐานเป็นสากล

๕) การกำกับราคาไฟฟ้าที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๖) ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน โดยกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารดูแลรับผิดชอบอิสระ

๗) เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานบริหาร เพื่อควบคุมดูแลระบบการซื้อขาย ให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริง รวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย

ผลกระทบ

๑) ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้า

๒) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า จะสามารถวางแผน และแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม

๓) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า สามารถผลิตไฟฟ้า ส่งและจำหน่าย โดยอยู่ในกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔) สามารถขยายพื้นที่ธุรกิจได้กว้างขวางมากขึ้น

๕) ประชาชน หรือ SME สามารถมีสิทธิ์เลือกการใช้บริการกิจการไฟฟ้าได้หลากหลาย ภายใต้กติกา การกำกับที่มีธรรมาภิบาล

๖) ทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๖.๔ การแยกกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator)

ผลลัพธ์

๑) กำหนดให้กิจการสายส่งไฟฟ้ามีการบริหารอิสระ เพื่อการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าอย่างเสรี

๒) มี “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) ที่ดูแลระบบสายส่งด้วยการบริหารอิสระร่วมกับ ข้อ ๑ ข้างต้น

๓) มีตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA) ที่พัฒนามาจากข้อ ๑ และ ข้อ ๒

ผลกระทบ

๑) ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟรายใหญ่

๒) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการส่ง และกิจการจำหน่ายสามารถมีอิสระมากขึ้น

๓) ทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเปิดเผย

๖.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

ผลลัพธ์

๑) มีการดำเนินการโครงการสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒) ดำเนินการเชื่อมโยงการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านและการส่งไฟฟ้าผ่านมายังและหรือส่งผ่านประเทศไทย เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางของการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค

๓) สามารถดำเนินการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เกินมาตรฐานไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

ผลกระทบ

๑) มีความมั่นคงด้านพลังงานมากขึ้นทั้งในสภาวะปกติ และสภาวะไม่ปกติลดการสำรองไฟฟ้าในแต่ละประเทศ

๒) สร้างรายได้ในกิจการไฟฟ้า จากการมีระบบสายส่งระหว่างประเทศ

๓) เกิดการจ้างงานให้วิศวกร คนงาน นักธุรกิจ จากประเทศไทยสามารถไปทำงานด้านกิจการไฟฟ้าในประเทศต่างๆ ได้มากขึ้นและสะดวกขึ้น

๖.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

ผลลัพธ์

๑) การบริหารจัดการของกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีธรรมาภิบาล

๒) ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๓) ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔) ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕) มีระเบียบที่ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายควรได้รับค่าไฟฟ้าฟรีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือการประกันสุขภาพและผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

ผลกระทบ

๑. ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า สามารถดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนเสนอและได้รับเงินสนับสนุนจัดทำโครงการจากกองทุนได้

๒. เกิดการพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และมีมาตรการเยียวยา ชดเชยความเดือดร้อนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งจะทำให้ลดการต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าใกล้เคียง

๓. มีเงินหมุนเวียนในชุมชน ทำให้เกิดการจ้างงาน การจัดซื้อในชุมชน

๔. เกิดการรวมตัวของประชาชน เป็นชุมชนที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากการมีกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการสูญเสียน้อย

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ การจัดทำคำพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จการมีรายงานคำพยากรณ์ที่ถูกต้องแม่นยำตามความต้องการใช้ในแต่ละช่วงเวลาและพื้นที่เพื่อนำไปใช้ทำแผน PDP ที่มีความถูกต้องต่อความต้องการจริง

- ระดับความสำเร็จของประชาชนในการมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า ตามแผนอนุรักษ์ที่วางไว้

๗.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

- ระดับความสำเร็จจะทำให้มีพลังงานไฟฟ้าได้พอเหมาะกับความต้องการใช้ไม่ต้องมีการสำรองมากเกินไป

- ระดับความสำเร็จของระดับราคาค่าไฟฟ้าที่มีความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

๗.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

- มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีในส่วนอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟรายใหญ่ภายในระยะเวลา ๒ ปี

- ระดับความสำเร็จของประชาชน หรือ SME สามารถมีสิทธิ์เลือกการใช้บริการกิจการไฟฟ้าได้หลากหลาย ภายใต้กติกาและการกำกับที่มีธรรมาภิบาล

- ระดับความสำเร็จของการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๗.๔ การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

- มีการบริหารระบบสายส่ง และศูนย์ควบคุมเพื่อการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรีภายใน ๓ ปี

- ระดับความสำเร็จผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการส่ง และกิจการจำหน่ายเกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

- มีกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) ภายใน ๒ ปี

๗.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

- มี ASEAN Power Grid ภายใน ๕ ปี

- GMS Power Grid ภายใน ๕ ปี

- ระดับความสำเร็จของการเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในภูมิภาค

๗.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จของระเบียบ ประกาศ กฎเกณฑ์กองทุนที่มีธรรมาภิบาลภายใน ๑ ปี

- ระดับความสำเร็จของคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มีตัวแทนภาคประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบเข้าร่วม

- ระดับความสำเร็จของการจัดทำโครงการและระบบบัญชีให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

- ระดับความสำเร็จของโครงการที่แสดงถึงการพัฒนารูปแบบต่างๆ ที่เกิดจากเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

การออกแบกกฎหมายเพื่อการปฏิรูป

สำหรับด้าน Legal Design คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้ามีความเห็นว่ากฎหมายที่จำเป็นต่อเรื่องการผลิต การซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรีและระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้า รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาด้านพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อให้สอดคล้องในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้านี้

๑. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

๓. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๕. พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒
๗. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖
๘. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. ๒๕๓๕

เนื่องจากขณะนี้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อยู่แล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอแนวทางการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Regulator) ก็จะสามารถใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปปรับใช้ได้ทันที ยกเว้นในประเด็นการสร้างตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาคในประเทศไทยนั้น จะเกี่ยวกับต่างประเทศที่จะต้องมีการตกลงเรื่องมาตรฐานทางเทคนิค การคิดค่าส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าต่าง ๆ และด้านอื่น ๆ ต้องเป็นการตกลงกันระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศก่อนจึงมีความเห็นว่าการจะมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ คงต้องขอให้สภาขับเคลื่อนได้ดำเนินการต่อเมื่อ ครม. มีความเห็นชอบก่อน และกำหนดแนวทางตามข้อที่จะตกลงกับต่างประเทศก่อนแล้ว ในส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องก็เห็นสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๑๓. การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ในระบบ ESCO และ BEC

๑. หลักการและเหตุผล

ด้วยวิสัยทัศน์การปฏิรูประบบพลังงานของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ต้องการสร้างความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืนทางพลังงานนั้น การปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงาน ด้วยการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนทางพลังงานที่สำคัญ และเป็นไปตามกรอบหลักการปฏิรูป (Conceptual Design) ด้านพลังงานของคณะกรรมการฯ ที่ต้องการเปลี่ยนกรอบแนวคิดเดิมที่เห็นว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นเรื่องที่ทำหรือไม่ทำก็ได้ และประชาชน ยังไม่เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์พลังงาน ตลอดจนการอนุรักษ์พลังงานจะต้องได้รับการอุดหนุนจาก ภาครัฐ มาสู่กรอบแนวคิดใหม่ที่มุ่งเน้นการปลูกฝังความตระหนักรู้และส่งเสริมให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม และประหยัดพลังงานของประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ ด้วยการสร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงาน ภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้ พลังงาน (Energy Intensity) ของประเทศให้ได้อย่างน้อย ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี ซึ่งเป็นหนึ่งในพิมพ์เขียวการ ปฏิรูป (Blueprint for Change) ของคณะกรรมการฯ ในเรื่องพลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้ พลังงาน ด้วยการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับ (ตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ หรือ แผน PDP ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๙) มีเป้าหมายที่จะลดความเข้มข้นการใช้พลังงานลงร้อยละ ๒๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๙)

แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับ นโยบายและหน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานภาคเอกชนได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานอยู่หลาย โครงการหรือกิจกรรม แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการที่ทำให้การอนุรักษ์พลังงานไม่สำเร็จผลอย่าง เป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน จึงกำหนดแผนงาน วิธีและกระบวนการปฏิรูป (Process & Organizational Design) ด้านการอนุรักษ์ พลังงาน เกี่ยวกับการปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ด้วยการในระบบบริษัท จัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้ พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่คณะกรรมการฯ ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด เพราะข้อเสนอการปฏิรูปดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน ในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมากโดยสามารถประหยัดงบประมาณในส่วนของคุณค่าสาธารณูปโภคด้าน พลังงานในหน่วยงานเหล่านั้น และประหยัดค่าใช้จ่ายการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ตลอดจนมีส่วน ช่วยลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อประเทศในภาพรวม ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นของประเด็นปฏิรูปแต่ละประเด็น ดังนี้

๑.๑ การใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ

กรณีของการใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงาน ภาครัฐนั้น พบว่ายังไม่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยอนุรักษ์พลังงานในอาคารของหน่วยงาน ภาครัฐต่าง ๆ ได้

ข้อมูลจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน พบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ กำหนดให้อาคารภาครัฐลดการใช้พลังงานลงร้อยละ ๑๐ แต่อย่างไรก็ดี อาคารควบคุมภาครัฐกลับมีการใช้พลังงานสูงซึ่งเกิดจากมีการสูญเสียพลังงานมาก เนื่องจากอุปกรณ์มีอายุการใช้งานมานาน โดยพบว่าข้อมูลการใช้พลังงานของอาคารควบคุมภาครัฐ จำนวน ๘๕๐ แห่ง ซึ่งเป็นอาคารที่มีขนาดและปริมาณการใช้พลังงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดอาคารควบคุม พ.ศ. ๒๕๓๘ (ไม่รวมอาคารภาครัฐขนาดเล็ก) มีการใช้พลังงานไฟฟ้าถึง ๔,๖๓๘ ล้านหน่วยต่อปี หรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่าย ประมาณ ๑๗,๕๐๐ ล้านบาท หากมีการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ไฟฟ้าเก่า เช่น เครื่องทำน้ำเย็นซึ่งมีอายุการใช้งานมากกว่า ๑๕ ปี เครื่องปรับอากาศซึ่งมีอายุการใช้งานมากกว่า ๑๐ ปี ขนาดน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๔๐,๐๐๐ บีทียูต่อชั่วโมง หลอดไฟฟ้า T๘ และหม้อไอน้ำที่มีอายุการใช้งานมากกว่า ๑๐ ปี คาดว่าจะใช้เงินลงทุนทั้งหมด ๘,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งจะสามารถประหยัดพลังงานได้ประมาณ ๓,๔๕๐ ล้านบาทต่อปี จากข้อมูลเงินงบประมาณที่จะต้องใช้ในการลงทุนปรับเปลี่ยนอุปกรณ์เพื่อประหยัดพลังงานดังกล่าวข้างต้นนั้น นับว่าภาครัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและอาจเกิดข้อติดขัดด้านงบประมาณของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้กลไกของระบบบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) เพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐ จึงเป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขข้อขัดข้องด้านงบประมาณที่รัฐจะต้องลงทุนได้

บริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) เป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจให้บริการด้านการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน ซึ่งให้บริการครบวงจร ตั้งแต่การให้คำปรึกษา การเสนอโครงการ การบริหารโครงการ การออกแบบทางวิศวกรรม การวิเคราะห์การใช้พลังงาน ผลตอบแทนการลงทุน การติดตั้งอุปกรณ์ และดำเนินงานสำหรับโครงการอนุรักษ์พลังงานหรือพลังงานทดแทน รวมถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการด้านพลังงาน โดยผู้รับบริการสามารถนำผลประหยัดที่เกิดขึ้นมาชำระค่าบริการแก่ ESCO ได้ ซึ่งหลักการสำคัญของ ESCO นั้น จะต้องมีการรับประกันผล (Performance Guarantee) และต้องมีการตรวจวัดพิสูจน์ผล (Measurement & Verification: M&V)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบ ESCO มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปของหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐยังไม่มี ความเข้าใจในระบบและกลไกการดำเนินงานของ ESCO มากนัก อีกทั้งยังมีข้อติดขัดด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำค่าของงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณในการที่หน่วยงานภาครัฐจะใช้ระบบ ESCO เพื่อดำเนินโครงการด้านการอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การนำระบบ ESCO ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์พลังงานโดยอาศัยเงินงบประมาณประจำปีของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน จึงเห็นว่ามี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนจรรยาบรรณในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับบริษัทจัดการพลังงานและกลไกการดำเนินงานของบริษัทจัดการพลังงานเพื่อการอนุรักษ์พลังงานในอาคารของหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ประเด็นการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC)

ปัญหาวิกฤตพลังงานที่อาจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้พลังงานในภาคอาคาร ธุรกิจและที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อาคารไม่ได้ถูกออกแบบให้ประหยัดพลังงานตั้งแต่เริ่มต้น การปรับปรุงอาคารภายหลังจะค่อนข้างยาก ไม่คุ้มค่า ส่งผลให้เจ้าของอาคารเหล่านั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านพลังงานสูง การออกแบบอาคารให้ประหยัดพลังงานตั้งแต่เริ่มต้นนั้นสามารถทำได้ง่ายกว่า จึงเป็นแนวคิดให้เกิดการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) ขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน ได้พยายามผลักดันให้เกิดการบังคับใช้จริงจัง โดยออกกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ออกตามความในมาตรา ๖ วรรคสองและมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กับอาคารที่ก่อสร้างใหม่และอาคารดัดแปลงขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป เพื่อให้สามารถบังคับใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒

Building Energy Code: BEC คือ เกณฑ์การมาตรฐานประสิทธิภาพพลังงานของอาคาร โดยกระทรวงพลังงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการอนุรักษ์พลังงานในอาคารขึ้นมา ซึ่งมีผลบังคับใช้ กับอาคารที่จะขออนุญาตก่อสร้างใหม่ หรือดัดแปลงอาคาร โดยจะตรวจสอบการใช้พลังงานตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ แล้วจึงอนุญาตให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงได้

แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันพบว่า ไม่สามารถบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวได้ในทางปฏิบัติ เพราะคณะกรรมการควบคุมอาคารไม่ให้ความเห็นชอบที่จะนำกฎกระทรวงมาบังคับใช้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมุมมองถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งเน้นความมั่นคง แข็งแรง และความปลอดภัยของอาคารเป็นสำคัญ แต่พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มุ่งเน้นการประหยัดและประสิทธิภาพการใช้พลังงานซึ่งเป็นเรื่องของความสมัครใจ และยังมีกังวลถึงผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวต่อประชาชนผู้ถูกบังคับซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น มีโทษทางอาญาที่รุนแรง คือ ทั้งจำคุกและปรับ นอกจากนี้ ยังมีความกังวลถึงผลกระทบต่ออาคารออกแบบและก่อสร้างของสถาปนิกและวิศวกรอีกด้วย

แม้ว่ากรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจะได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยหารือไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคารและกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อขอความเห็นชอบการบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ หลายครั้ง แต่คณะกรรมการควบคุมอาคารก็ยังไม่ให้ความเห็นชอบ จึงทำให้ไม่สามารถทำให้เกิดการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อการอนุรักษ์พลังงานในอาคารได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้น จากข้อมูลของกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับสถิติบ้านในประเทศไทย ข้อมูล เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่ามีจำนวนถึง ๒๔,๐๙๑,๔๐๔ หลังคาเรือน โดยหากพิจารณาตาม ประเภทบ้านจากโดยเรียงจากจำนวนมากไปหาน้อยแล้ว พบว่า ประเภทที่เป็นบ้านมีจำนวนสูงสุด ถึง ๒๑,๑๕๔,๗๙๗ หลังคาเรือน และจำนวนรองลงมาอีก ๕ ลำดับ ได้แก่ อาคารชุด ทะเบียนบ้านชั่วคราว ทาวน์เฮาส์ และตึกแถว คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์ พลังงาน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของจำนวนบ้านหรืออาคารอยู่อาศัยต่อการอนุรักษ์พลังงานของประเทศ ในภาพรวม จึงมีแนวคิดว่าจะหากสามารถนำข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคารไปใช้กับบ้านหรืออาคาร อยู่อาศัยที่มีการใช้พลังงานจำนวนมากด้วย ก็จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์พลังงานของประเทศได้ มากยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เล็งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์พลังงาน จึงกำหนดแนวทางการปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงานใน ๒ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายพลังงานของ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนและช่วยสร้างความมั่นคงและยั่งยืนทางพลังงานให้แก่ประเทศ จึงจัดทำ ข้อเสนอโครงการปฏิรูป เรื่อง “การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ในระบบ ESCO และ BEC” อันประกอบด้วยข้อเสนอให้มีการใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและส่งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒. ประเด็นการปฏิรูป

คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ดำเนินการศึกษานโยบาย แผนงาน แนวทางการดำเนินโครงการและกิจกรรมด้านการอนุรักษ์พลังงานของ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน มูลนิธิ และนักวิชาการที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์พลังงาน และศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบาย แผนงาน แนวทางการดำเนินโครงการและกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พลังงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ทราบถึงแนวทางการปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในประเด็นสำคัญ จึงกำหนดประเด็นการปฏิรูป ๒ ประการ ดังนี้

๒.๑ การกำหนดแนวทางเพื่อนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ ESCO เป็นผู้ลงทุนและดำเนินการแบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่าง ESCO และหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ให้ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณเพื่อรองรับมาตรการนี้

๒.๒ การกำหนดแนวทางเพื่อบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) กับอาคารประเภทต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งบ้านอยู่อาศัยที่มีขนาดใหญ่และมีการ ใช้พลังงานมากกว่าข้อกำหนด

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ในคณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีมติพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และสรุปผลการพิจารณา เพื่อจัดทำข้อเสนอโครงการปฏิรูป เรื่อง “การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ในระบบ ESCO และ BEC” เพื่อให้คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน มูลนิธิ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงาน ตลอดจนการ สัมมนาของคณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ดังนี้

๓.๑ ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นในภาพรวมด้านการอนุรักษ์พลังงาน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ด้านพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน ได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สำนักนโยบายอนุรักษ์พลังงานและพลังงาน ทดแทน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย มูลนิธิอนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย และมูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ปรากฏ แผนงาน โครงการ และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นได้นำเสนอต่อคณะ อนุกรรมการฯ เช่น

๑) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีมาตรการขับเคลื่อนการอนุรักษ์พลังงาน ภายใต้แผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๗๓) เช่น การกำหนดมาตรฐานเครื่องจักร อุปกรณ์ ประหยัดพลังงาน ด้วยการกำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้ไฟฟ้าขั้นต่ำ (Minimum Efficiency Performance Standards: MEPS), การกำหนดระดับประสิทธิภาพเกณฑ์มาตรฐานขั้นสูงของระบบต่าง ๆ (High Energy Performance Standard: HEPS), โครงการ Building Energy Code เพื่อกำหนดมาตรฐาน ของอาคารที่จะก่อสร้างใหม่และอาคารดัดแปลงที่มีขนาดตั้งแต่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตร จำนวน ๙ ประเภท ให้มีการออกแบบที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ, โครงการส่งเสริมการลงทุน (ESCO Revolving Fund) เป็นต้น

๒) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดทำโครงการการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management: DSM) โดยใช้กลยุทธ์ ๓ อ. คือ อ.๑ อุปกรณ์ (Appliance) อ.๒ อาคาร (Architecture) และ อ.๓ อู่นิสัย (Attitude) โดยมีตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการติดฉลากแสดงประสิทธิภาพการใช้ไฟฟ้า (ฉลากเบอร์ ๕), โครงการติดตั้งหลอด LED นำร่องเพื่อสาธิตใน กฟผ., การร่วมมือกับหน่วยงานการไฟฟ้า และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมเพื่อดำเนินมาตรการลดความ ต้องการไฟฟ้าในช่วงวิกฤต (Demand Response) และการจัดทำโครงการห้องเรียนสีเขียว โครงการ โรงเรียนสีเขียว เพื่อขยายผลไปสู่โครงการบริหารจัดการพลังงานในโรงเรียนเพื่อลดการปล่อยก๊าซ คาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น

๓) การไฟฟ้านครหลวง จัดทำโครงการด้านการอนุรักษ์พลังงานตามความเหมาะสมกับพื้นที่ ให้บริการและพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าของผู้บริโภค เช่น โครงการล้างเครื่องปรับอากาศในช่วงฤดูร้อน ซึ่งช่วยให้ประหยัดการใช้ไฟฟ้าลงได้ประมาณร้อยละ ๑๐, โครงการ Smart Streetlight เพื่อเปลี่ยนโคมไฟ

ถนนในเขตจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟน. เป็นโคม LED และโครงการ Young MEA เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์พลังงานให้แก่เยาวชน เป็นต้น

๔) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีแผนงาน โครงการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน เช่น โครงการนำร่องติดตั้งโคมไฟถนนประหยัดพลังงานชนิดหลอด LED ในพื้นที่ให้บริการของ กฟภ. ทั้ง ๔ ภาค, แผนงานนำหลอด LED ประหยัดพลังงานมาใช้งานในระบบแสงสว่างภายในอาคารสำนักงาน กฟภ., โครงการบริหารจัดการเพื่อการประหยัดพลังงานในอาคารภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม โดย กฟภ. เป็นผู้จัดหาและติดตั้งอุปกรณ์ประหยัดพลังงานให้กับอาคารภาครัฐที่เข้าร่วมโครงการมากกว่า ๔๐ แห่ง และการส่งเสริมสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ SMEs ให้เปลี่ยนมาใช้หลอดประหยัดพลังงานแบบ LED เป็นต้น

๕) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม) ให้ข้อมูลว่าประเทศไทยมีความเข้มข้นการใช้พลังงาน (Energy Intensity) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก และมีอัตราการลดลงที่ช้ากว่าของโลก จึงควรมีมาตรการในการอนุรักษ์พลังงานที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น และแม้ว่ามาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานจะมีอยู่ในแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี อยู่แล้ว แต่เพื่อให้เป้าหมายตามแผนอนุรักษ์พลังงานประสบความสำเร็จ ต้องมีกลไกในการขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพ เช่น มาตรการบังคับใช้เกณฑ์มาตรฐานการใช้พลังงานในอนาคต ด้วยการนำ Building Energy Code เพื่อให้มีการออกแบบอาคารที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ, มาตรการบังคับให้หน่วยงานที่ดำเนินธุรกิจพลังงาน เช่น การไฟฟ้าฯ ช่วยเหลือให้ลูกค้าประหยัดพลังงาน (Energy Efficiency Resource Standards: EERS) และการสร้างตลาดการประหยัดพลังงานโดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

๖) สถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านพลังงาน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและการอนุรักษ์พลังงาน การจัดทำสื่อเผยแพร่ Energy Focus และยังมีแผนดำเนินโครงการพัฒนาปรับปรุงและส่งเสริมการใช้งานโปรแกรมบริหารจัดการการขนส่งเพื่อประหยัดพลังงาน ตลอดจนการจัดทำโครงการส่งเสริมธุรกิจบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ด้วย

๗) มูลนิธิอนุรักษ์พลังงานแห่งประเทศไทย และมูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยทั้งสองมูลนิธิดังกล่าว เป็นผู้บริหารโครงการส่งเสริมการลงทุนด้านอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน (ESCO Revolving Fund) ซึ่งเป็นโครงการที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน ให้ความช่วยเหลือด้านการลงทุนแก่ผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม หรือบริษัทจัดการพลังงาน

เมื่อรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะอนุกรรมการฯ พบปัญหาอุปสรรค ซึ่งทำให้การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการเหล่านั้น ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงาน ใน ๒ ประเด็น คือ การใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ และการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) และกำหนดแนวทางในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว โดยการรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงานในอาคารและหน่วยงานภาครัฐต่อไป

๓.๒ การรับฟังข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงาน ในอาคารภาครัฐและเอกชน

๓.๒.๑ การใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

๑) สมาคมบริษัทจัดการพลังงานไทย

ผู้แทนสมาคมบริษัทจัดการพลังงานไทยให้ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) ดังนี้

๑.๑) ความหมายและลักษณะของบริษัทจัดการพลังงาน

บริษัทจัดการพลังงาน หรือ ESCO คือ บริษัทที่ทำธุรกิจให้บริการในด้านการอนุรักษ์พลังงานและ/หรือพลังงานทดแทน โดยให้บริการครบวงจร ธุรกิจ ESCO เป็นธุรกิจที่มีอยู่ทั่วโลกและเกิดขึ้นมากกว่า ๕๐ ปีแล้ว โดยบริษัท ESCO ที่ขึ้นทะเบียนแล้วมีจำนวนประมาณ ๖๐ บริษัท และยังสามารถขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นได้ ซึ่ง ESCO มีความเชี่ยวชาญในการลดต้นทุนด้านพลังงานและมีการรับประกันผลการประหยัดพลังงานให้แก่ผู้ลงทุนได้ โดย ESCO จะรับประกันผลการดำเนินการด้วยการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัด หากมีผลประหยัดพลังงานต่ำกว่าเป้าหมาย ESCO จะจ่ายเงินให้แก่เจ้าของโครงการ แต่ถ้าผลประหยัดพลังงานสูงกว่าเป้าหมาย ESCO จะขอแบ่งกำไรด้วย

ธุรกิจให้บริการของ ESCO จะครอบคลุมตั้งแต่ การให้คำปรึกษา การเสนอโครงการ การบริหารโครงการ การออกแบบทางวิศวกรรม โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์การใช้พลังงานในอาคารและนำข้อมูลดังกล่าวมาประเมินผลเพื่อการลงทุนติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงานตามความเหมาะสมของอาคาร ทั้งนี้ ลักษณะที่สำคัญในการดำเนินงานของ ESCO คือ

- (๑) ต้องมีสัญญารับประกันผลการดำเนินงาน (Energy Performance Contract: EPC)
- (๒) ต้องมีกระบวนการตรวจวัดและพิสูจน์ผลการดำเนินการ (Measurement & Verification: M&V)

๑.๒) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริษัทจัดการพลังงาน

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริษัทจัดการพลังงานมี ๓ กลุ่ม ดังนี้

- (๑) ผู้ให้บริการ ได้แก่ บริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO)
- (๒) ผู้รับบริการ ได้แก่ ผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่ต้องการใช้บริการด้านการอนุรักษ์พลังงาน

และ/หรือพลังงานทดแทนจาก ESCO

(๓) แหล่งทุน ซึ่งจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานและ/หรือพลังงานทดแทน ได้แก่ สถาบันการเงิน ธนาคาร หรือ ESCO เป็นต้น

๑.๓) ขั้นตอนการดำเนินงานอย่างครบวงจรของบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

ขั้นตอนการให้บริการของบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) มีดังนี้

- (๑) การตรวจสอบ ตรวจวัดและวิเคราะห์การใช้พลังงาน
- (๒) จัดเตรียมข้อเสนอโครงการ ออกแบบด้านวิศวกรรม
- (๓) การจัดหาแหล่งทุนสำหรับโครงการ
- (๔) จัดหาหรือช่วยจัดหาอุปกรณ์ การติดตั้ง การก่อสร้าง การควบคุม และการซ่อมบำรุง
- (๕) การบริหารโครงการ
- (๖) ตรวจสอบและประเมินผลการประหยัดพลังงานของโครงการ

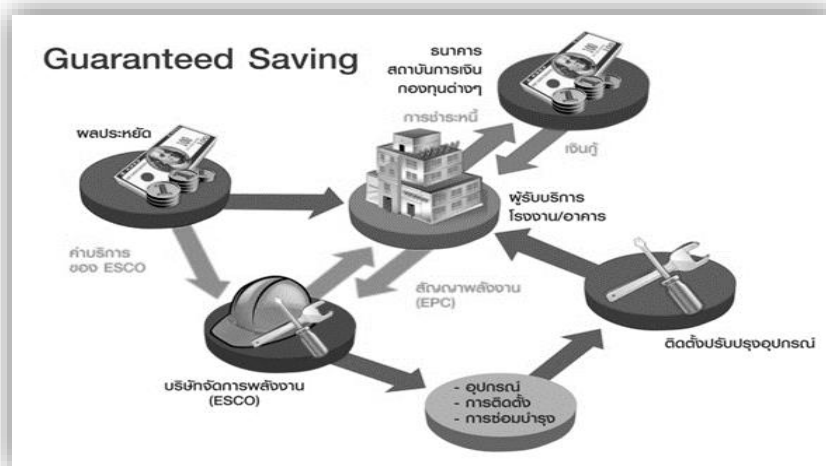
- (๗) ฝึกอบรม และให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงาน
- (๘) การรับประกันผลการประหยัดพลังงาน
- (๙) ชดเชยส่วนต่างกรณีผลการประหยัดไม่เป็นตามข้อตกลง

๑.๔) รูปแบบการลงทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานโดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

รูปแบบการลงทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานโดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) มี ๓ รูปแบบ ดังนี้

(๑) การรับประกันผลประหยัด (Guaranteed Saving)

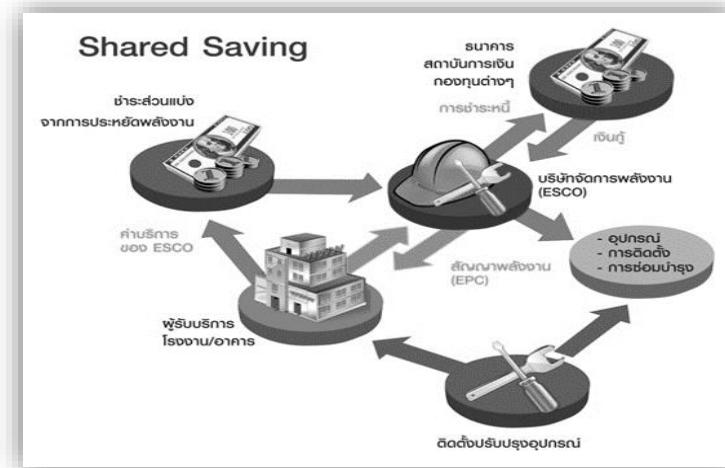
ผู้รับบริการลงทุนและทำการกู้เงินจากแหล่งทุนโดยตรง พร้อมกับการจัดทำสัญญาพลังงานระหว่างผู้กู้กับแหล่งทุนโดยมี ESCO รับประกันผลการประหยัดพลังงานให้ผู้กู้ว่าค่าพลังงานที่สามารถประหยัดได้ของโครงการจะเท่ากับหรือมากกว่าค่าใช้จ่ายที่ผู้รับบริการจะต้องจ่ายในการลงทุน ถ้าหากค่าพลังงานที่ประหยัดได้จริงต่ำกว่าผลประหยัดที่กำหนดในสัญญารับประกันแล้ว ESCO จะเป็นผู้ออกเงินส่วนที่ขาดให้กับผู้บริการ แต่ในทางตรงข้าม หากผลการประหยัดสูงกว่าที่กำหนด ผู้บริการต้องแบ่งวงเงินส่วนที่ประหยัดนี้ให้กับ ESCO



ESCO แบบประกันผลประหยัด

(๒) การแบ่งปันผลประหยัด (Shared Saving)

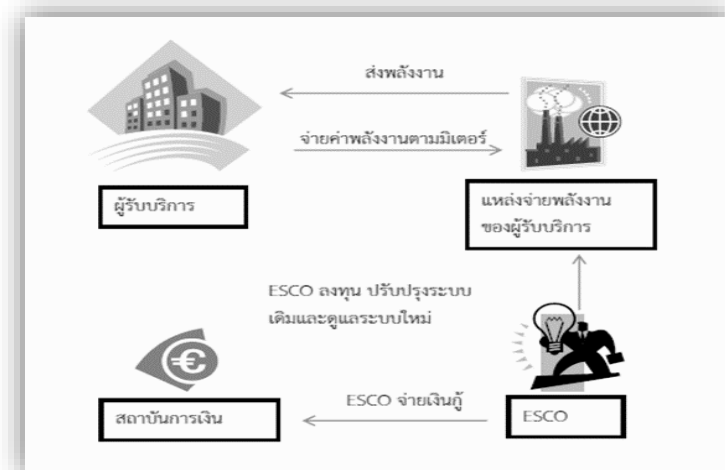
ESCO จะเป็นผู้กู้เงินหรือหาแหล่งเงินให้ และดำเนินการตามแผนประหยัดพลังงาน โดยผู้รับบริการมีหน้าที่จ่ายเงินตอบแทนเป็นค่าบริการ และนำเอาค่าพลังงานที่ประหยัดได้มาแบ่งผลประโยชน์ ที่เรียกว่า Shared Saving สัดส่วนของจำนวนเงินตอบแทนจากการประหยัดพลังงานที่ต้องแบ่งให้ ESCO จะมากกว่ารูปแบบแรก เพราะ ESCO ต้องแบกรับความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนให้ก่อน และรูปแบบการแบ่งปันผลประหยัดนี้มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ



ESCO แบบแบ่งปันผลประโยชน์

(๓) การประกันส่วนต่างค่าพลังงาน (Guaranteed Rebate, Chauffage)

ESCO จะเป็นผู้รับสัมปทาน และ ESCO จะเข้าปรับปรุงอุปกรณ์จ่ายพลังงานและเป็น ผู้ปฏิบัติการจ่ายพลังงาน โดยผู้รับบริการมีหน้าที่จ่ายเงินตอบแทนเป็นค่าพลังงานต่อหน่วยที่ต่ำกว่าเดิม เรียกว่า Guaranteed Rebate สัญญาลักษณะนี้มักจะมีระยะเวลานานกว่าสัญญาการประหยัดพลังงาน ทั้งสองแบบก่อนหน้า การประหยัดพลังงานจะมีมากกว่าเพราะว่า ESCO ต้องลงทุนและดูแลระบบ พร้อมแบกรับความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนให้ก่อน



ESCO แบบประกันส่วนต่างค่าพลังงาน

๑.๕) คุณสมบัติหลักของบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

(๑) บริษัทจัดการพลังงานต้องมีสัญญาพลังงาน (Energy Performance Contracting; EPC)

บริษัทจัดการพลังงานจะต้องมีสัญญารับประกันผลประหยัดด้านพลังงานให้แก่สถานประกอบการหรือผู้รับบริการโดยมีการรับประกันผลการประหยัดที่ชัดเจน ซึ่งสัญญารับประกันผลประหยัดจะต้องมีความชัดเจนในสัญญาครบทั้ง ๙ ข้อ ดังนี้

(๑.๑) วัตถุประสงค์ของสัญญา

- (๑.๒) วิธีการดำเนินการตามโครงการ
- (๑.๓) การรับประกันผลประหยัด/แบ่งผลประหยัด/เงื่อนไขในการรับประกัน
- (๑.๔) การจัดการพลังงานตามโครงการ
- (๑.๕) ขอบเขตความรับผิดชอบของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ (ESCO)
- (๑.๖) ระยะเวลาการรับประกันผลตอบแทน/ผลประโยชน์
- (๑.๗) การวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา
- (๑.๘) เงื่อนไขการบอกเลิกสัญญา/การแก้ไขสัญญา/ค่าปรับ
- (๑.๙) การรับประกันค่าเสียหาย/การขยายเวลาการรับประกัน

(๒) การตรวจวัดและพิสูจน์ผลการประหยัดพลังงาน (Measurement & Verification; M&V)

บริษัทจัดการพลังงานจะต้องมีคุณสมบัติ มีความสามารถในการออกแบบ และดำเนินการในกระบวนการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัด (M&V) ที่ได้มาตรฐานที่ชัดเจนและสามารถเป็นที่ยอมรับได้ระหว่างคู่สัญญา โดยมีแนวทางการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัด ดังนี้

(๒.๑) จัดทำข้อตกลงการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัดโดยแนบท้ายสัญญาพลังงาน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

(๒.๒) แสดงข้อมูลพลังงานและรายละเอียดมาตรการของสถานประกอบการ ในรายงานการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัด

(๒.๓) เลือกแนวทางการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัดที่เหมาะสม และจัดทำ M&V Plan

(๒.๔) แสดงวิธีการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัดและเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัดที่ได้มาตรฐานสากล

(๒.๕) ตรวจวัดและวิเคราะห์การใช้พลังงานก่อนปรับปรุงและหลังปรับปรุง

(๒.๖) จัดทำรายงานการตรวจวัดและพิสูจน์ผลประหยัด พร้อมทั้งรับรองรายงานการตรวจวัดและพิสูจน์ผลการใช้พลังงาน

นอกจากคุณสมบัติหลักทั้ง ๒ ประการข้างต้นแล้วนั้น บริษัทจัดการพลังงานยังควรจะต้องมีคุณสมบัติรองอีก ๕ ประการ ได้แก่

(๑) ความสามารถในทางเทคนิค กล่าวคือ ต้องมีประสบการณ์ในด้านการอนุรักษ์พลังงาน และมีความเชี่ยวชาญด้านพลังงานโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านมาตรการที่สถานประกอบการหรือผู้รับบริการต้องการอนุรักษ์พลังงาน

(๒) ความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงทางเทคนิคซึ่งประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงทางเทคนิคด้านผลประหยัดของโครงการ สามารถประเมินการใช้พลังงาน การวิเคราะห์ และออกแบบด้านวิศวกรรม การคัดเลือกชนิดและขนาดของเทคโนโลยี การบริหารโครงการ (มิใช่เพียงรับประกันประสิทธิภาพของอุปกรณ์) ซึ่งหากผลประหยัดของโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริงต่ำกว่าผลประหยัดที่กำหนดในสัญญาพลังงานแล้ว ESCO จะเป็นผู้ชดเชยส่วนที่ขาดให้กับสถานประกอบการ และความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงทางเทคนิคด้านประสิทธิภาพของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ประหยัดพลังงาน โดยรับผิดชอบต่อตลอดระยะเวลาในการรับประกัน

(๓) ความสามารถของบุคลากร โดยบริษัท ESCO ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับ และได้รับการรับรองจากองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมหรือทางด้านพลังงาน ประจำอยู่ในองค์กร นอกจากนี้ ESCO ต้องมีบุคลากรในด้านบริหารโครงการ

และสัญญา งานบริหารการเดินระบบ และซ่อมบำรุง อีกทั้งต้องมีผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการอนุรักษ์พลังงาน

(๔) ความสามารถในการจัดหาแหล่งทุน โดย ESCO สามารถให้คำแนะนำ หรือการให้ ข้อมูลในเรื่องของแหล่งเงินทุนสำหรับโครงการอนุรักษ์พลังงาน และความสามารถในการช่วยให้ สถานประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายซึ่งจะทำให้สถานประกอบการมีความมั่นใจในการเลือกตัดสินใจ ลงทุนโครงการอนุรักษ์พลังงานรวดเร็วขึ้น ทำให้ลดการสูญเสียโอกาสในการอนุรักษ์พลังงาน

(๕) ความสามารถทางการเงิน ซึ่งจะแสดงถึงความสามารถรับความเสี่ยงในการดำเนิน โครงการ รวมถึงการรับประกันผลประหยัดของโครงการ

๑.๖) ข้อดีของการดำเนินการอนุรักษ์พลังงานในอาคารหน่วยงานภาครัฐด้วยกลไก บริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

การนำระบบ ESCO เข้าให้บริการเพื่อการอนุรักษ์พลังงานให้กับหน่วยงานภาครัฐ นับเป็น ความท้าทายและเป็นก้าวกระโดดที่สำคัญมากในการพัฒนาประสิทธิภาพพลังงานในอาคารภาครัฐ ซึ่งจะ สามารถจัดการอุปสรรคที่เป็นเรื่องเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(๑) ลดการพึ่งพางบประมาณของภาครัฐที่ต้องจัดสรรมาลงทุนในโครงการอนุรักษ์พลังงาน ของส่วนงานภาครัฐได้โดยสิ้นเชิง แก้ปัญหาด้านการทยอยตั้งงบประมาณ สามารถทำโครงการ ได้ปริมาณมาก ๆ ในแต่ละปี โดยไม่ต้องรองงบประมาณ

(๒) กระบวนการจัดซื้อที่ต้องเลือกราคาต่ำสุด ซึ่งเป็นระบบที่สร้างปัญหามากกับงานด้าน อนุรักษ์พลังงาน ซึ่งในระบบ ESCO จะใช้วิธีการเลือก Best Return Investment with Life Cycle Costing ซึ่งเป็นระบบที่เหมาะสมกับงานด้านอนุรักษ์พลังงานที่สุด

(๓) ESCO จะรับผิดชอบดูแลการเดินเครื่องและการซ่อมบำรุงในระยะยาวโดยเน้นผลการ ประหยัดและผลตอบแทนการลงทุนเป็นหลัก ซึ่งเป็นอุปสรรคและความยากของหน่วยงานภาครัฐ ากส่วนหนึ่งในการตั้งงบประมาณแต่ละปีในการทำงานด้านการบริหารการเดินเครื่อง และซ่อมบำรุง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของงานด้านอนุรักษ์พลังงาน

(๔) ESCO มีระบบการตรวจวัดและพิสูจน์ผล ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการโครงการ อนุรักษ์พลังงานเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่องและยั่งยืน

(๕) ESCO มีข้อจำกัดน้อยมาก ด้านงบประมาณ トラบใดที่การลงทุนนั้น ๆ คุ่มค่า และให้ ผลตอบแทนที่พอเหมาะเมื่อเทียบกับความเสี่ยง

(๖) ESCO มีความคล่องตัว และสามารถปรับแต่งรูปแบบการดำเนินการให้เหมาะสม ต่อเหตุการณ์ และสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงหรือความผันผวนด้านราคา พลังงานและความรวดเร็วของการปรับเปลี่ยนด้านเทคโนโลยีอนุรักษ์พลังงาน

๒) สถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

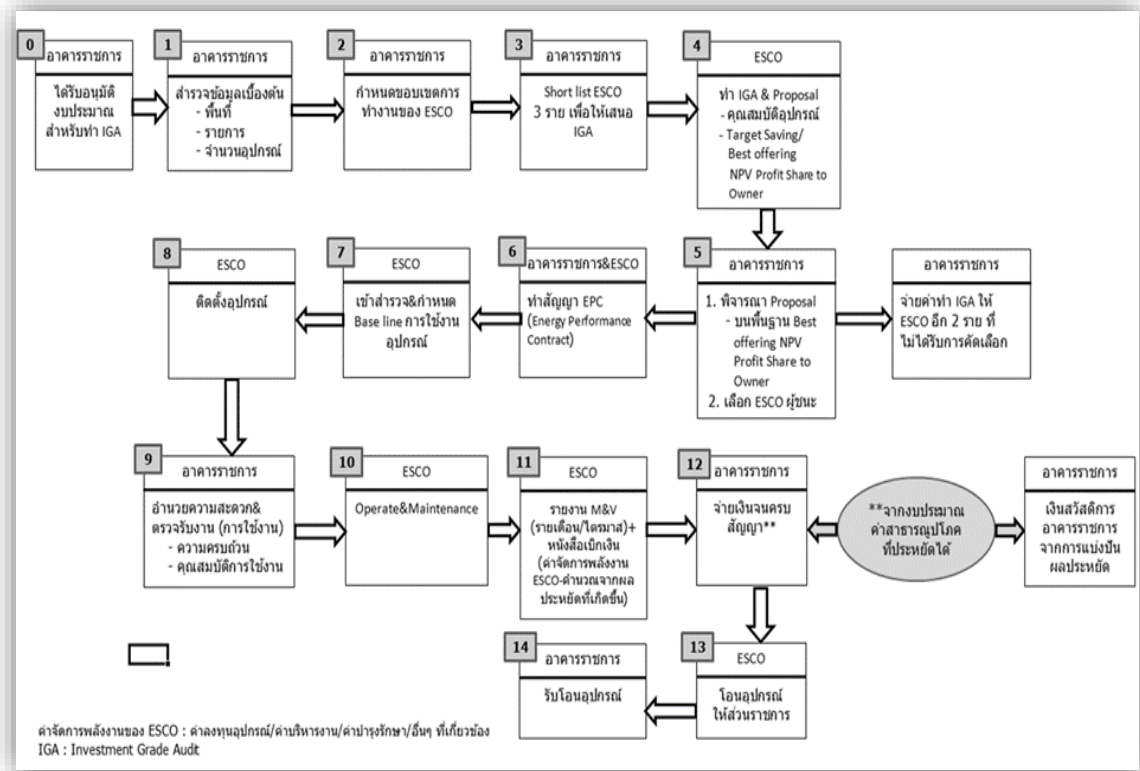
ผู้แทนสถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า สถาบันฯ ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาการอนุรักษ์พลังงาน โดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า ๗ ปี โดยได้รับการสนับสนุน จากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์โครงการเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ให้แก่สถานประกอบการ กลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐ ในการตัดสินใจเลือกใช้กลไก ESCO

ในการดำเนินโครงการด้านอนุรักษ์พลังงาน และเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานโดยกลไก ESCO ตามยุทธศาสตร์ในแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ในธุรกิจ ESCO เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนพัฒนาความเป็นมืออาชีพในการให้บริการให้อยู่ในมาตรฐานที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและสากล โดยในปัจจุบันมีบริษัทที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นบริษัทจัดการพลังงานภายใต้การรับรองของสถาบันฯ จำนวนประมาณ ๖๐ ราย ในส่วนของบทบาทและหน้าที่ สถาบันฯ จะเป็นศูนย์กลางข้อมูลในการให้คำปรึกษาและแนะนำข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO Information Center) เพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบริษัทจัดการพลังงาน ผู้ประกอบการ และสถาบันการเงิน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้กลไก ESCO เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ข้อมูลสำคัญที่สถานประกอบการสามารถนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจเลือกใช้กลไก ESCO ในการดำเนินโครงการด้านอนุรักษ์พลังงาน ได้แก่ การดำเนินงานของ ESCO ความเชี่ยวชาญและความชำนาญของ ESCO การแนะนำแหล่งเงินทุนทั้งจากภาครัฐหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ตลอดจนคำแนะนำ ความรู้ด้านเทคโนโลยีการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาผลสำเร็จจากผลประหยัดพลังงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ พบว่า ทำให้เกิดมูลค่าผลประหยัดโดยรวมมีมูลค่าผลประหยัดพลังงานเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีมูลค่าผลประหยัดรวม ๒,๒๑๙.๖๕ ล้านบาท จากภาคอุตสาหกรรมและภาคอาคารพาณิชย์ ด้วยเหตุจากการส่งเสริมธุรกิจ ESCO อย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการผลักดันให้มีการก่อตั้งสมาคมบริษัทจัดการพลังงานไทยขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยผู้ก่อตั้งสมาคมได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้ง “สมาคมบริษัทจัดการพลังงานไทย” เพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ ESCO อย่างเป็นทางการ และต้องรับผิดชอบกรณีผลประหยัดไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสมาคม และยังเป็นแหล่งฐานข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนในโครงการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทนภายใต้รูปแบบบริการ ESCO ให้แก่ผู้ประกอบการอันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นที่จะได้รับการใช้บริการ ESCO ในการดำเนินโครงการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทนในประเทศไทย

นอกจากนั้น สถาบันฯ ยังได้จัดทำโครงการส่งเสริมและพัฒนาการอนุรักษ์พลังงานโดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทจัดการพลังงานไทยได้เรียนรู้ประสบการณ์การทำงานของบริษัทจัดการพลังงานในต่างประเทศ รวมถึงการรับรองมาตรฐานบริษัทจัดการพลังงานในต่างประเทศ โดยยกตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเกิดปัญหาการอนุรักษ์พลังงานด้วยกลไก ESCO คล้ายกับประเทศไทย คือ การขาดความเข้าใจในระบบการดำเนินงานของ ESCO และมีกฎระเบียบที่แตกต่างกัน รวมถึงข้อขัดข้องในเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบเดิมที่ไม่ได้วางแผนการลงทุนด้านการอนุรักษ์พลังงาน แต่ภาครัฐได้เข้ามาช่วยโดยแก้ไขกฎหมายให้ ESCO ได้เข้าไปให้บริการกับอาคารของภาครัฐได้ ทำให้การอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐประสบผลสำเร็จด้วยดี สำหรับการรับรองบริษัทจัดการพลังงานที่เป็นมืออาชีพ (Accredit ESCO) ประเทศสหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบดูแลในการออกใบรับรอง โดยมีนักกฎหมายเป็นกรรมการด้วย ซึ่ง ESCO แต่ละบริษัท จะต้องใช้เวลาและประสบการณ์ในการพัฒนาความเป็นมืออาชีพจึงจะได้การรับรองดังกล่าว โดยในปัจจุบัน ESCO ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกว่า ๑,๐๐๐ ราย แต่สามารถขึ้นทะเบียนบริษัทจัดการพลังงานที่เป็นมืออาชีพได้เพียง ๒๐ กว่ารายเท่านั้น

๓) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ผู้แทนกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารภาครัฐ โดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ตามที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานให้ข้อมูล สรุปได้ตามแผนภาพดังนี้



ขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารภาครัฐ โดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO)

อย่างไรก็ดี ในแนวทางการดำเนินงานตามกลไกของบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสภาพปัญหาการนำระบบ ESCO มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐนั้นเกิดจากกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณยังไม่เอื้อให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบใหม่กับ ESCO ได้โดยทันทีในเรื่องต่อไปนี้

(๑) ลักษณะ ESCO เข้าข่ายการจ้างเหมาจ่ายแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) โครงการบริหารจัดการเพื่อการประหยัดพลังงาน มีลักษณะครอบคลุมการดำเนินการตั้งแต่การสำรวจ ออกแบบ กำหนดคุณสมบัติอุปกรณ์ ควบคุมการติดตั้ง ตลอดจนตรวจประเมินผลการประหยัดพลังงาน อันเป็นรูปแบบของการจ้างเหมาจ่ายแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๔ กำหนดให้โครงการที่มีลักษณะการจ้างเหมาจ่ายแบบเบ็ดเสร็จ ต้องผ่านมติคณะรัฐมนตรีก่อน ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐประเภทที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไม่สามารถเข้าร่วมโครงการประหยัดพลังงานได้ทันที

(๒) ระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการผูกพัน หน่วยงานภาครัฐที่จะเข้าร่วมโครงการ เพื่อการประหยัดพลังงานต้องเข้าทำสัญญาผูกพันเป็นระยะเวลา ๕ – ๑๐ ปี ทั้งนี้ เงื่อนไขเรื่องระยะเวลา ในการเข้าทำสัญญาผูกพันของหน่วยงานภาครัฐ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดว่าในกรณีที่มีการทำสัญญาผูกพันเกิน ๑ ปีงบประมาณ หน่วยงานนั้น ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๓) ระเบียบทางการคลังว่าด้วยค่าจัดการพลังงาน การเบิกจ่ายค่าสาธารณูปโภค ของหน่วยงานภาครัฐประเภทเงินงบประมาณ ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการ บริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ หมวด ๔ ในขณะที่โครงการบริหารจัดการเพื่อประหยัดพลังงาน นั้น มีค่าสาธารณูปโภคที่เหลือจากค่าไฟฟ้าซึ่งนำไปเป็นค่าจัดการพลังงานที่หน่วยงานนั้นต้องนำมาจ่ายคืน ให้กับ ESCO ซึ่งค่าจัดการพลังงานนี้ยังไม่มีระเบียบทางการคลังกำหนดไว้โดยตรง ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายได้

(๔) การขาดระเบียบกลางรองรับในเรื่องการจัดทำโครงการ ESCO แม้คณะรัฐมนตรี อนุมัติให้มีการจัดทำโครงการ ESCO แล้ว แต่หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำโครงการของแต่ละหน่วยงานยัง ไม่มีระเบียบกลางที่กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ จึงอาจเกิดปัญหาทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้สามารถนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

(๑) ประเด็นการจัดจ้าง ESCO

๑.๑) การดำเนินงานของ ESCO เข้าข่ายรูปแบบการจ้างแบบเหมารวม (Lump sum Turnkey) ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๔ กำหนดให้โครงการที่มี ลักษณะการจ้างเหมาจ่ายแบบเบ็ดเสร็จ ต้องผ่านมติคณะรัฐมนตรีก่อน ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐประเภท ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไม่สามารถเข้าร่วมโครงการประหยัดพลังงานได้ทันที ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติตั้งแต่เริ่มโครงการ

๑.๒) ระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการผูกพันเกิน ๑ ปี ซึ่งตามระเบียบการก่อน ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ จะต้องผ่านมติคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว จึงควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติระยะเวลาผูกพันครอบคลุมตลอดระยะเวลาโครงการฯ

๑.๓) การดำเนินโครงการฯ อาจเข้าข่ายตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งหากเข้าข่ายจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น แนวทางการ แก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติตั้งแต่เสนอโครงการฯ

๑.๔) การจ่ายเงินค่าจัดทำ IGA (Investment Grade Audit) ให้แก่ ESCO ที่ไม่ได้ รับผิดชอบ โดยรูปแบบนี้จะใช้เฉพาะอาคารที่มีขนาดใหญ่ หรือมีอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ซับซ้อน ซึ่งต้องเสนอ ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการเสนอให้ คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ดำเนินการได้ตั้งแต่เสนออนุมัติรูปแบบโครงการ

๑.๕) เพิ่มเติมเกณฑ์การพิจารณาเพื่อคัดเลือกข้อเสนอ IGA ที่ดีที่สุด โดยพิจารณา ความเหมาะสมด้านเทคนิคและด้านการเงิน และข้อเสนอผลตอบแทนกำไรสุทธิที่ดีที่สุดต่อหน่วยงานภาครัฐ (Best offering NPV Profit Share to Owner) โดยมีแนวทางเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ ดำเนินการได้ตั้งแต่เสนออนุมัติรูปแบบโครงการ

๑.๖) กำหนดให้ใช้รูปแบบสัญญาพลังงาน (Energy Performance Contract) โดยให้มีระยะเวลาของสัญญาครอบคลุมตลอดระยะเวลาโครงการ โดยควรเสนอรูปแบบหลักของสัญญาให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติตั้งแต่เสนอรูปแบบโครงการ

(๒) ประเด็นการจ่ายเงิน

๒.๑) กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องได้รับงบประมาณหมวดค่าสาธารณูปโภคที่ตลอดระยะเวลาโครงการ และค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของหมวดค่าสาธารณูปโภคที่หน่วยงานภาครัฐประหยัดได้ให้สามารถนำไปจ่ายเป็น ๑) ค่าจัดการพลังงาน และ ๒) เงินสวัสดิการของหน่วยงานภาครัฐจากการแบ่งปันผลประหยัดพลังงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจกับบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐในการให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์พลังงานมากขึ้น ซึ่งควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ดำเนินการได้ตั้งแต่เสนออนุมัติรูปแบบโครงการ

๒.๒) การนำงบประมาณหมวดค่าสาธารณูปโภคที่ประหยัดได้จากโครงการฯ มาจ่ายเป็นค่าจัดการพลังงานของ ESCO และเงินสวัสดิการของหน่วยงานภาครัฐจากการแบ่งปันผลประหยัด โดยควรเสนอให้เพิ่มเติมรายการของค่าสาธารณูปโภค ในหมวด ๔ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๘ เป็นต้น

“(๖) ค่าจัดการพลังงาน และเงินสวัสดิการของส่วนราชการจากการแบ่งปันผลประหยัดพลังงานของส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคารราชการ โดยกลไกบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ทั้งนี้ จำนวนเงินรวมทั้งหมดของค่าบริการบริษัทจัดการพลังงาน และเงินสวัสดิการของส่วนราชการจากการแบ่งปันผลประหยัดพลังงานจะต้องไม่เกินวงเงินค่าพลังงานที่ประหยัดได้”

(๓) สำนักงบประมาณ

ผู้แทนสำนักงบประมาณให้ข้อมูลว่า ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) เป็นรูปแบบการจัดการและหลักการที่ดีในการอนุรักษ์พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน แต่เนื่องจากรูปแบบการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานของประเทศดังกล่าวยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน และเป็นเรื่องเชิงนโยบายที่มีหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวข้องจำนวนมาก รวมถึงมีผลกระทบต่อรูปแบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุของทางราชการ ตลอดจนอาจมีผลกระทบต่อภาวะผูกพันงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เพื่อให้การนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) มาใช้กับทุกภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมชัดเจน จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการก่อน และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงบประมาณก็สามารถดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับกรงบประมาณและเสนอตั้งงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป

นอกจากนั้น สำนักงบประมาณยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมอีก ๓ ประเด็นดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบปัจจุบัน สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องมีมติคณะรัฐมนตรี หรือการแก้ไขระเบียบใด ๆ ไซ้หรือไม่นั้น เห็นว่า หากเป็นรูปแบบการจ้างเหมาบริการจากบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ย่อมเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนจะดำเนินการได้ตามระเบียบหรือไม่ ประการใด เห็นควรให้

กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้วินิจฉัย แต่หากเป็นการดำเนินการในลักษณะร่วมทุนระหว่างส่วนราชการกับ ESCO กรณีดังกล่าวอาจเข้าข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๒) ประเด็นที่ว่าส่วนราชการจะสามารถนำค่าสาธารณูปโภคที่ประหยัดได้ไปชำระเป็นค่าจัดการพลังงานได้อย่างไรนั้น เห็นว่า ในการดำเนินโครงการของส่วนราชการจะต้องมีประมาณการวงเงินทั้งสิ้นของโครงการ แต่กรณีตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ การประหยัดพลังงานจะทราบได้ต่อเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วเป็นรายปีไป ดังนั้น หากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมีวิธีการที่จะทำให้ส่วนราชการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของโครงการและกำหนดระยะเวลาสัญญาที่ชัดเจนได้ ส่วนราชการก็สามารถเสนอขออนุมัติก่อนนี้ผู้กักเงินข้ามปีงบประมาณได้ สำหรับในส่วนองเงินที่จะจ่าย เห็นว่า เมื่อได้รับอนุมัติการกักเงินผู้กักเงินข้ามปีจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ส่วนราชการก็สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปเพื่อจ่ายแก่ ESCO ได้

(๓) ประเด็นที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติอย่างไรจึงจะครอบคลุมโครงการ ESCO ทั้งปัจจุบันและในอนาคตได้ทุกโครงการและทุกหน่วยงานภาครัฐด้วยมติครั้งเดียวนั้น หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและบริหารงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาแนวทางการดำเนินการอย่างรอบคอบก่อน

๔) กรมบัญชีกลาง

ผู้แทนกรมบัญชีกลางให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนำเงินงบประมาณในหมวดสาธารณูปโภคที่หน่วยงานภาครัฐประหยัดได้มาจ่ายเป็นค่าจัดการพลังงานว่า เนื่องจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดรายการค่าใช้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเบิกจ่ายรายการค่าจัดการพลังงาน จึงควรมีการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณสำหรับรายจ่ายรายการดังกล่าวจากสำนักงบประมาณเสียก่อนว่าจะกำหนดให้อยู่ในหมวดใด โดยกรมบัญชีกลางจะได้ดำเนินการกำหนดระเบียบเพื่อรองรับการเบิกจ่ายต่อไป

๓.๒.๒ การบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) ได้แก่

๑) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ผู้แทนกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและสภาพปัญหาของการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) ว่า เนื่องจากอาคารเก่าที่ติดตั้งใช้งานแล้วไม่ได้มีการออกแบบที่คำนึงการประหยัดตั้งแต่ต้นทำให้การใช้พลังงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการปรับปรุงอาคารที่ใช้งานอยู่แล้วมีความยุ่งยากและในบางกรณีไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ดังนั้น กระทรวงพลังงาน จึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้อาคารที่จะก่อสร้างหรือดัดแปลงที่มีขนาดรวมกันตั้งแต่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตร จำนวน ๙ ประเภท ได้แก่

- (๑) สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
- (๒) สถานศึกษา
- (๓) สำนักงาน
- (๔) อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (๕) อาคารชุมนุมคนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (๖) อาคารโรงพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (๗) อาคารโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (๘) อาคารสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (๙) อาคารห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า

จะต้องออกแบบให้ระบบต่าง ๆ ของอาคารเป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงอันประกอบไปด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการออกแบบอาคาร ๖ ส่วน ได้แก่

- ๑) ระบบกรอบอาคาร (ผนัง, หลังคา) ค่าการถ่ายเทความร้อนรวมของผนังด้านนอกและหลังคาของอาคาร (OTTV, RTTV) ในส่วนที่มีการปรับอากาศในแต่ละประเภทอาคาร
- ๒) ระบบไฟฟ้าแสงสว่าง การใช้ไฟฟ้าแสงสว่างภายในอาคาร โดยไม่รวมพื้นที่จอดรถ
- ๓) ระบบปรับอากาศ (ขนาดเล็ก, ขนาดใหญ่, แบบดูดกลืน) ประเภทและขนาดต่าง ๆ ของระบบปรับอากาศที่ติดตั้งภายในอาคาร
- ๔) อุปกรณ์ผลิตน้ำร้อน อุปกรณ์ผลิตน้ำร้อนที่ติดตั้งภายในอาคาร
- ๕) การใช้พลังงานโดยรวมของอาคาร
- ๖) การใช้พลังงานหมุนเวียนในระบบต่าง ๆ ของอาคาร

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้อาคารที่ก่อสร้างใหม่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบที่จะนำมาใช้บังคับกับการควบคุมอาคารด้วยแล้ว ให้ถือว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่จากสภาพการดำเนินการที่ผ่านมา คณะกรรมการควบคุมอาคารยังไม่เห็นชอบกับกฎกระทรวงดังกล่าว ด้วยข้อสังเกตและเหตุผลดังนี้

๑) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่สอดคล้องกัน โดยตามมาตรา ๑๙ ของกฎหมายส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์พลังงาน และมาตรา ๘ ของกฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคง ความแข็งแรง และความปลอดภัย

๒) ปัญหาบังคับใช้กฎหมายกับการสร้างภาระให้แก่ประชาชน

การกำหนดให้การตัดแปลงอาคารต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทหรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับอาคารเป็นอย่างมาก

๓) บทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนด้านการอนุรักษ์พลังงาน

ลักษณะของบทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเคร่งครัดและรุนแรง (จำคุกและปรับ) ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เน้นด้านการส่งเสริมมากกว่าการบังคับ

๔) ช่องว่างของกฎหมาย

เจ้าของอาคารสามารถหลีกเลี่ยงไม่ออกแบบอาคารรองรับระบบปรับอากาศแต่ติดตั้งเครื่องปรับอากาศภายหลังได้

๕) ปัญหาทางปฏิบัติในการอนุญาตแบบ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารประกอบการขออนุญาตด้านอนุรักษ์พลังงานไว้ และคุณสมบัติผู้รับรองการคำนวณยังไม่ชัดเจน ตลอดจนเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้อนุญาตให้ก่อสร้างยังไม่มีความพร้อมในการตรวจสอบแบบ

อย่างไรก็ดี จากการที่คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ได้มอบหมายให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองนำหลักการและข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ไปหารือร่วมกันเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) และนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ นั้น พบว่าแนวทางการแก้ไขที่เป็นจุดร่วมกันของทั้ง ๒ หน่วยงาน คือ การแก้ไขรายละเอียดของกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) เสนอแก้ไขรายละเอียดของกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ในระดับกรม ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๒ เดือน

๒) เสนอคณะทำงานแก้ไขกฎหมายในระดับกระทรวง ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๒ เดือน

๓) เสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๒ เดือน

๔) เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๒ เดือน

๕) เสนอคณะรัฐมนตรี ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๑ เดือน

๖) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๑ เดือน

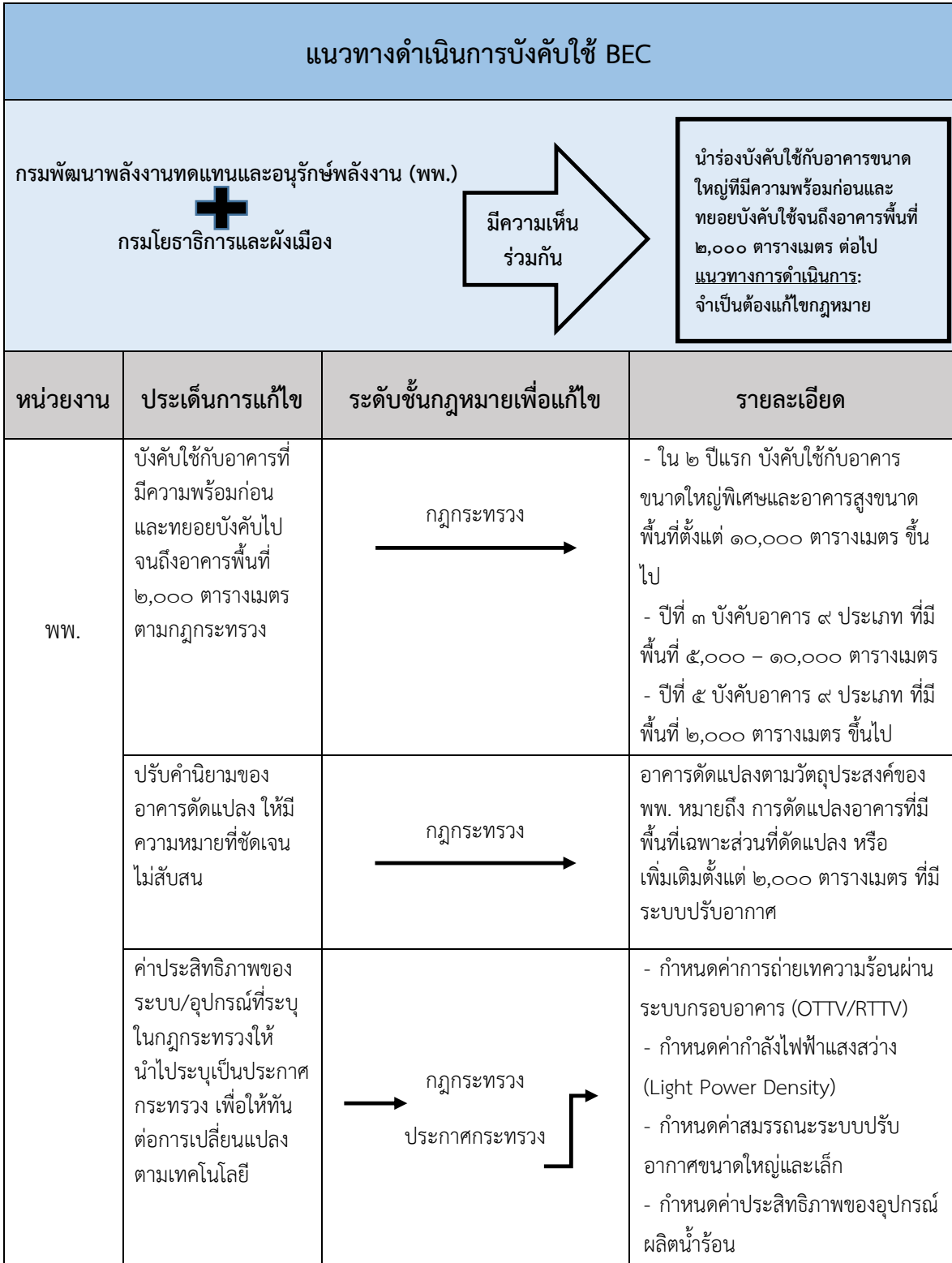
รวมระยะเวลาที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานต้องดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว ประมาณ ๑๐ เดือน โดยเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวงที่แก้ไขแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการควบคุมอาคารต้องดำเนินการในกระบวนการบังคับใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เห็นชอบเบื้องต้นในการกำหนดแนวทางการนำร่องบังคับใช้กฎกระทรวงที่แก้ไขกับอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และอาคารสูง ที่มีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ในระยะ ๒ ปีแรกและทยอยบังคับใช้กับอาคารประเภทอื่น ๆ จนถึงขนาดพื้นที่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยคาดว่าจะบังคับได้ทั้งหมดภายในระยะเวลา ๕ ปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) การบังคับใช้กับอาคารที่มีความพร้อมก่อน และทยอยบังคับไปจนถึงอาคารพื้นที่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ตามกฎกระทรวง โดยรายละเอียดการแก้ไข คือ ใน ๒ ปีแรก หลังมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้บังคับกับอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และอาคารสูงขนาดพื้นที่ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร ขึ้นไป ต่อมาในปีที่ ๓ ให้บังคับใช้กับอาคาร ๙ ประเภท ที่มีพื้นที่ ๕,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร และในปีที่ ๕ ให้บังคับใช้กับอาคาร ๙ ประเภท ที่มีพื้นที่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ขึ้นไป ทั้งนี้ ในส่วนที่อยู่ระหว่างการประกาศใช้ในปีที่ ๓ และปีที่ ๕ จะใช้วิธีการส่งเสริมให้ความรู้และเตรียมความพร้อมก่อนกฎกระทรวงมีผลบังคับใช้

๒) เพิ่มคำนิยามของอาคารดัดแปลงให้มีความหมายที่ชัดเจน โดยระบุว่า อาคารดัดแปลง หมายถึง การดัดแปลงอาคารหรือเพิ่มเติมอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ในส่วนที่มีผลต่อระบบปรับอากาศ

๓) การนำค่าประสิทธิภาพของระบบหรืออุปกรณ์ที่เดิมกำหนดในกฎกระทรวงไประบุเป็นประกาศกระทรวงแทน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงตามเทคโนโลยี ด้วยความเจริญเติบโตทางเทคโนโลยีจึงทำให้การกำหนดค่าประสิทธิภาพของระบบหรืออุปกรณ์มีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องค่ากำลังไฟฟ้าแสงสว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ดังนั้น จึงควรกำหนดค่าตัวเลขต่าง ๆ นี้ในประกาศกระทรวงเหมือนเช่นกรณีการกำหนดค่าสมรรถนะระบบปรับอากาศขนาดใหญ่และเล็ก เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การกำหนดค่าการถ่ายเทความร้อนผ่านระบบกรอบอาคาร (OTTV, RTTV) การกำหนดค่ากำลังไฟฟ้าแสงสว่าง (Light Power Density) การกำหนดค่าประสิทธิภาพของอุปกรณ์ผลิตน้ำร้อน ทั้งนี้ ปัจจุบันมีการระบุค่าแสงสว่างและค่าประสิทธิภาพของอุปกรณ์ผลิตน้ำร้อนไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น กรณีที่จะแก้ไขกฎกระทรวงอาจมีความล่าช้ากับการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละปี จึงควรนำค่าประสิทธิภาพต่าง ๆ เหล่านี้ระบุไว้ในประกาศกระทรวงเพื่อให้การขับเคลื่อนเรื่องการอนุรักษ์พลังงานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น



ภาพแสดงแผนงานแนวทางการดำเนินการบังคับใช้ BEC

๒) คณะกรรมการควบคุมอาคารและกรมโยธาธิการและผังเมือง

ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมอาคารและกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมอาคารให้ข้อมูลว่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้เคยหารือ เพื่อให้กฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ สามารถบังคับใช้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาয়ังคณะกรรมการควบคุมอาคาร จำนวน ๒ ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่คณะกรรมการควบคุมอาคารยังไม่ให้ความเห็นชอบที่จะนำกฎกระทรวงดังกล่าว มาบังคับใช้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่กระจายอำนาจการอนุญาตไปยังส่วนท้องถิ่น และผู้ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องได้รับโทษทางอาญา

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการควบคุมอาคารไม่ได้ละเลยต่อเรื่องการอนุรักษ์พลังงานซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเห็นด้วยในหลักการของการบังคับใช้ BEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นนโยบายที่ต้องการให้มีการบังคับใช้เกณฑ์มาตรฐานการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงานในภาพรวมทั้งประเทศ แต่ควรที่จะต้องร่วมกับกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานถึงรายละเอียดและแนวทางการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย

๓) สภาวิศวกร

ผู้แทนสภาวิศวกรให้ข้อมูลว่า ด้วยสถานการณ์วิกฤติพลังงานในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการภาคบังคับเข้ามาประกอบกับมาตรการส่งเสริมด้านการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการพลังงานด้านอุปสงค์ (Supply Side Management) และด้านอุปทาน (Demand Side Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบังคับใช้ BEC กับอาคารทั้ง ๙ ประเภทจึงเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุน และปัจจุบันควรเพิ่มประเภทของอาคารในการบังคับใช้ BEC ให้มีความครอบคลุมถึงอาคารบ้านที่อยู่อาศัย ร้านสะดวกซื้อ และสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น เนื่องจากอาคารเหล่านี้มีจำนวนมากและมีแนวโน้มใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น

๔) สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์

ผู้แทนสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ ให้ข้อมูลว่า เห็นด้วยกับมาตรการบังคับใช้ BEC และควรมีมาตรการบังคับที่ชัดเจนกรณีเป็นอาคารประเภทผสมที่ใช้พื้นที่ในอาคารทั้งเป็นโรงแรม อาคารสำนักงาน ห้างสรรพสินค้า และอื่น ๆ รวมทั้งควรบังคับใช้กับบ้านพักอาศัยและคอนโดมิเนียมด้วย นอกจากนี้ ยังได้ยกตัวอย่างถึงแนวทางของต่างประเทศด้านการอนุรักษ์พลังงานในอาคาร เช่น ประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลบังคับให้การออกแบบอาคารต้องผ่านมาตรฐานการประหยัดพลังงานภาคบังคับ ผู้ออกแบบอาคารทั้งสถาปนิกและวิศวกรต้องใช้ใบประกอบวิชาชีพของตนเองรับผิดชอบลงนามรายการคำนวณด้วยตนเอง และมีหน่วยงาน Building Construction Authority: BCA กำหนดมาตรฐานอาคารประหยัดพลังงานอาคารเขียว (Green Mark) ที่ส่งเสริมการออกแบบอาคารประหยัดพลังงานที่มีมาตรฐานสูงกว่ากฎหมายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีโรงเรือน ระยะเวลาการขอใบอนุญาตที่สั้นลง และการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารโดยมีพื้นที่ก่อสร้างมากกว่าปกติ (Gross Floor Area Bonus: GFA Bonus) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา อาคารของรัฐบาลกลาง (Federal Government) กระทรวง กรม กอง และกองทัพ จะถูกบังคับให้ต้องออกแบบจนได้รับการรับรองมาตรฐานอาคารเขียว LEED ระดับ Silver เป็นขั้นต่ำ จากสภาอาคารเขียวสหรัฐอเมริกา (U.S. Green Building Council) ส่งผลให้ความเคลื่อนไหวด้านการอนุรักษ์พลังงานเกิดขึ้นมากมายไปจนถึงอาคารภาคเอกชน เป็นต้น อนึ่ง ประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้ง

สถาบันอาคารเขียวไทย (Thai Green Building Institute: TGBI) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนแห่งเดียวที่นำมาตรฐาน BEC มาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินอาคารประหยัดพลังงาน และเปิดดำเนินการมาร่วม ๔ ปี แต่ยังไม่เคยมีอาคารในหน่วยราชการของไทยเข้าร่วมส่งอาคารให้สถาบันอาคารเขียวไทย ตรวจสอบ

๕) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (คณะพลังงานสิ่งแวดล้อมและวัสดุ)

ผู้แทนจากคณะพลังงานสิ่งแวดล้อมและวัสดุ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ให้ข้อมูลว่า เห็นด้วยกับแนวทางที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเสนอ การทยอยบังคับใช้ BEC จะช่วยลดผลกระทบจากการต่อต้านของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้วิศวกรและสถาปนิกได้มีการปรับตัวเพื่อดำเนินการให้ตรงตามหลักเกณฑ์ และให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าควรระบุค่าประสิทธิภาพของอุปกรณ์บางประเภทในประกาศกระทรวงจะมีความเหมาะสมมากกว่าที่จะระบุไว้ในกฎกระทรวง เนื่องจากประกาศกระทรวงสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่า เพื่อให้การแก้ไขสามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังได้ยกตัวอย่างว่า ประเทศสิงคโปร์ มีการออกใบรับรอง Green Mark สำหรับอาคารที่อนุรักษ์พลังงานและให้สิ่งจูงใจพิเศษ เช่น การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่ใช้สอยและการเพิ่มจำนวนชั้นของอาคาร แก้อาคารที่มีการออกแบบเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งประเทศไทยควรนำมาเป็นตัวอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร

๓.๓ การรับฟังข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาในประเด็นการปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนิกรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนิกรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน โดยใช้ Building Energy Code (BEC) และ Energy Service Company (ESCO)” เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ สโมสรทหารบก (วิภาวดี) กรุงเทพฯ โดยมีการกล่าวปาฐกถาพิเศษและการอภิปรายโดยวิทยากรจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชน ในระบบ ESCO และ BEC

การปฏิรูประบบพลังงานประกอบด้วยเสาหลักที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ความมั่นคงด้านพลังงาน พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงานหรือการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระยะที่ผ่านมายังขาดความสมดุลระหว่างเสาหลัก ๓ ประการข้างต้น กล่าวคือ การอนุรักษ์พลังงานยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าใดนัก เมื่อการอนุรักษ์พลังงานเป็นเสาหลักหนึ่งในสามที่สำคัญของการปฏิรูประบบพลังงานจึงเป็นเรื่องที่จะต้องให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปเห็นความสำคัญ และได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงาน

ข้อบ่งชี้ว่าประเทศไทยใช้พลังงานฟุ่มเฟือยหรือไม่ นั่น คือ ความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนอุปนิสัยการใช้พลังงานของประเทศไทย พบว่าที่มีอัตราสูง การปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงานจะมีส่วนช่วยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงานได้ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการด้านการอนุรักษ์พลังงานหรือการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management) ด้วยมาตรการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยอุปสรรคด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้การอนุรักษ์พลังงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ได้กำหนดเป้าหมายว่าในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะต้องอนุรักษ์พลังงานให้ได้ร้อยละ ๒๐ ซึ่งการอนุรักษ์พลังงาน

ตามเป้าหมายดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในอนาคตประมาณ ๑๐,๐๐๐ เมกะวัตต์ หรือคิดเป็น ๘๐,๐๐๐ - ๙๐,๐๐๐ ล้านหน่วย

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เห็นว่า เครื่องมือในการปฏิรูป ด้านการอนุรักษ์พลังงานที่สำคัญ คือ ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) และข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC) ซึ่งจะช่วยให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จากการอภิปรายของวิทยากรและการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๓.๓.๑ การใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ

๑) การใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงานควรดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์พลังงานทั้งในหน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจด้วย

๒) แนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงานเพื่อ ดำเนินการด้านการอนุรักษ์พลังงานกับหน่วยงานภาครัฐ อาจดำเนินการได้ ๒ รูปแบบ คือ การแก้ไขระเบียบ ด้านงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างเดิม และการออกระเบียบใหม่เพื่อรองรับกลไกการอนุรักษ์พลังงาน โดยใช้บริษัทจัดการพลังงานโดยเฉพาะ

๓) กลไกในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดการพลังงานในการ อนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐจะปรากฏอยู่ในสัญญารับประกันผลการดำเนินงาน หากบริษัทจัดการ พลังงานไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด คู่สัญญาสามารถฟ้องคดีต่อศาลหรือใช้วิธีการ อนุญาโตตุลาการได้

๓.๓.๒ การบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC)

๑) วิธีการบังคับใช้เกณฑ์ที่กำหนดประสิทธิภาพพลังงานของอาคารในประเทศต่าง ๆ ในงาน สัมมนาได้รายงานว่ามี ๒ วิธี ดังนี้

๑.๑) การตรากฎหมายส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและกำหนดให้การอนุรักษ์พลังงาน ในอาคารเป็นส่วนหนึ่งภายใต้กฎหมายนี้

๑.๒) การบังคับใช้เกณฑ์ที่กำหนดประสิทธิภาพพลังงานของอาคาร โดยผู้ที่จะขออนุญาต ก่อสร้างอาคารจะต้องออกแบบอาคารให้เป็นไปตามเกณฑ์เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้อาศัยและเกณฑ์ ประสิทธิภาพพลังงาน ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ หน่วยงานควบคุมอาคาร เช่น Building plan department ใน Building and construction authority ของประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

๒) กลไกการบังคับใช้ BEC นั้น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานและ กรมโยธาธิการและผังเมืองควรจะต้องร่วมมือกันแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ สามารถ บังคับใช้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และทยอยบังคับใช้กับอาคารที่มีความ พร้อมก่อน นอกจากนั้น และแสดงตัวอย่างการบังคับใช้ BEC เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานให้แก่อาคารขนาด เล็กลงมาด้วย

๓) หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการอนุญาตและการให้บริการอื่น ๆ เกี่ยวกับการ ออกแบบอาคารอนุรักษ์พลังงานแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร และควรมีแบบตัวอย่างอาคารหรือบ้านอนุรักษ์ พลังงานให้แก่ประชาชนทั่วไปสามารถขอแบบตัวอย่างได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและเข้าถึงได้ง่าย

๔) ภาครัฐควรมีมาตรการสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานด้วยการใช้ BEC เช่น การให้เงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำกับผู้ที่ต้องการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน การสนับสนุนมาตรการทางภาษี เป็นต้น

๕) ควรส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนเกี่ยวกับการออกแบบอาคารเพื่อการ อนุรักษ์พลังงานให้แก่แก่นักเรียนนักศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

๖) การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ควรจะต้องเพิ่มเติมด้านการอนุรักษ์ พลังงานเข้าไปในกฎหมายที่กำลังจะปรับปรุงเพื่อให้วิศวกรได้ออกแบบอาคารโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ พลังงานด้วย

๗) จากข้อมูลสถานการณ์พลังงานของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า มีการใช้พลังงาน ในอาคารที่อยู่อาศัยมากถึงร้อยละ ๑๕.๑ การประหยัดพลังงานในอาคารส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่ การลดการใช้พลังงานในการดำเนินกิจกรรมในอาคาร และการออกแบบระบบปรับอากาศ และระบบไฟฟ้า แสงสว่างให้มีประสิทธิภาพสูง แต่อย่างไรก็ตาม หากตัวอาคารเองไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันความร้อน แล้ว การประหยัดพลังงานก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ด้วยเหตุนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ออกแบบ ทั้งสถาปนิกและวิศวกรจึงมีความสำคัญมากต่อการออกแบบอาคารให้ประหยัดพลังงาน โดยควร เริ่มต้นออกแบบอาคารให้ได้รับความร้อนน้อยที่สุด และเลือกระบบให้สอดคล้องกับการใช้งานและมี ประสิทธิภาพสูง

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ แนวทางการปฏิรูปเพื่อนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐ

จากการที่คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ได้รับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อสรุป จากการสัมมนาของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงานแล้วนั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ระบบบริษัท จัดการพลังงานเป็นระบบใหม่สำหรับการนำไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ ด้านงบประมาณยังไม่รองรับ หน่วยงานภาครัฐยังขาดความเข้าใจถึงกลไกและวิธีการดำเนินงานของบริษัท จัดการพลังงาน แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในประเด็นนี้ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) ขอเสนอให้ภาครัฐกำหนดนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้กลไกบริษัท จัดการพลังงาน เพื่อดำเนินโครงการด้านการอนุรักษ์พลังงานในหน่วยงาน และออกระเบียบสำนัก กษัตริย์มนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการบริหารจัดการเพื่อการประหยัดพลังงานในอาคารภาครัฐ ในลักษณะ เป็นระเบียบกลางที่ครอบคลุมด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายงบประมาณ และสามารถแบ่งปันผล ประหยัดระหว่างหน่วยงานภาครัฐและ ESCO ได้ เพื่อใช้กับหน่วยงานภาครัฐที่ประสงค์จะดำเนินโครงการ เพื่อการอนุรักษ์พลังงานโดยใช้กลไกของบริษัทจัดการพลังงาน

๒) ขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สำนัก งบประมาณ และกรมบัญชีกลาง ร่วมกันดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำค่าของงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้าน

งบประมาณ เพื่อให้สามารถนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐได้

๔.๒ แนวทางการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC)

จากการที่คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ได้รับฟังข้อมูล ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อสรุปจากการสัมมนาของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงานแล้วนั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ามีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

ขอเสนอให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง และคณะกรรมการควบคุมอาคาร ร่วมพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดประเภทหรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวให้เป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อบังคับใช้กับอาคารดังต่อไปนี้

- ๑) อาคาร ๙ ประเภท ที่มีพื้นที่มากกว่า ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ให้ใช้บังคับโดยเร็ว
- ๒) อาคาร บ้านอยู่อาศัย และอาคารอื่น ๆ ที่มีขนาดพื้นที่อาคารตั้งแต่ ๕๐๐ - ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ทั้งนี้ โดยทยอยบังคับใช้
- ๓) ข้อบัญญัติใน ๑) และ ๒) ให้ใช้กับอาคารใหม่และอาคารดัดแปลงโดยเร็ว ส่วนอาคารเก่าให้ทยอยบังคับใช้ตามกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม
- ๔) รายละเอียดของการกำหนดเกณฑ์ใน BEC ที่บังคับใช้กับอาคารเก่าและอาคารใหม่อาจจะแยกเพื่อบังคับใช้ตามความเหมาะสมของเทคโนโลยีที่ทันสมัย
- ๕) ตัวอย่างแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร โดยมีทางเลือก ดังนี้
 - ๕.๑) การติดตั้งหรือปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์หรือออกแบบก่อสร้างให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร
 - ๕.๒) การติดตั้งและใช้พลังงานทดแทนในอาคารที่ถูกกำหนดในข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร ทั้งนี้ สามารถติดตั้งและใช้พลังงานทดแทน ณ สถานที่อื่นได้โดยอนุโลม
 - ๕.๓) ใช้กลไกแลกเปลี่ยนเครดิตระหว่างอาคารอนุรักษ์พลังงานหรือระบบพลังงานทดแทนอื่น (เฉพาะกรณีอาคารเก่า)
 - ๕.๔) ชำระค่าธรรมเนียมพิเศษหรือรับบทลงโทษตามข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร ทั้งนี้ ภาครัฐอาจกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและจูงใจอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่ให้ข้อเสนอโครงการปฏิรูป เรื่อง “การปฏิรูปการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐและเอกชนในระบบ ESCO และ BEC” นี้เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืน

ทางพลังงานในอนาคต ตลอดจนถึงสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงานของ คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ในการสร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับ อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ของประเทศให้ได้อย่างน้อย ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติเป็น เอกฉันท์ให้เสนอข้อเสนอดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการ และส่งเรื่องไปยัง คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการดังนี้

๕.๑ ให้ความเห็นชอบในการนำระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) มา ใช้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีแบ่งปันผลการประหยัดพลังงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและ ESCO โดยมี รายละเอียดดังนี้

๕.๑.๑ พิจารณากำหนดแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ โดยการอนุมัติให้หน่วยงานภาครัฐสามารถ ดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารภาครัฐโดยใช้กลไกบริษัทจัดการพลังงาน

๕.๑.๒ พิจารณาออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการบริหารจัดการ เพื่อการประหยัดพลังงานในอาคารภาครัฐ ในลักษณะเป็นระเบียบกลางที่ครอบคลุมด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อใช้กับหน่วยงานภาครัฐที่ประสงค์จะดำเนินโครงการเพื่อการอนุรักษ์ พลังงานโดยใช้กลไกของบริษัทจัดการพลังงาน

๕.๑.๓ พิจารณามอบหมายให้สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ร่วมกับกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ ค่าของงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณ เพื่อให้สามารถนำ ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

๕.๒ ให้ความเห็นชอบกับการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับสำหรับอาคารภาครัฐและเอกชนด้วยมาตรการ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC)” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มอบหมายให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง และคณะกรรมการควบคุมอาคาร ร่วมพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือขนาดของอาคาร และมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวให้เป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อบังคับใช้กับอาคารประเภทและขนาดต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและจูงใจอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ระบบบริษัทจัดการพลังงาน (Energy Service Company: ESCO) กับหน่วยงานภาครัฐ

- ๑) เกิดการอนุรักษ์พลังงานในอาคารภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ
- ๒) ประหยัดงบประมาณของภาครัฐในการปรับปรุงการอนุรักษ์พลังงานได้หลายหมื่นล้านบาท เพราะ ESCO จะเป็นผู้ลงทุนให้

๓) หน่วยงานภาครัฐจะประหยัดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค (ค่าไฟฟ้า) จำนวนมาก ต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี เป็นเงินหลายพันล้านบาทต่อปี (ตามแผน EEDP จะต้องลดการใช้ไฟฟ้า ในหน่วยงานภาครัฐ ๗,๑๔๔ ล้านหน่วย ในระยะ ๒๐ ปี หรือคิดเป็นเงินค่าไฟฟ้าที่จะลดได้ประมาณ ๓๕,๐๐๐ ล้านบาท)

๔) สร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ร่วมกันประหยัดการใช้พลังงาน

๕) ได้ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์พลังงานอย่างโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบและพิสูจน์ผลได้

๖) เกิดการลงทุนจากภาคเอกชน เกิดการจ้างงาน เกิดการสร้างผู้เชี่ยวชาญ บุคลากรด้านการอนุรักษ์พลังงานเป็นจำนวนมาก

๗) เกิดอุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์ ชิ้นส่วน เทคโนโลยีการอนุรักษ์พลังงานในประเทศ อย่างกว้างขวาง

๘) ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

๖.๒ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการบังคับใช้ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (Building Energy Code: BEC)

๑) อาคารที่จะก่อสร้างใหม่จะเป็นอาคารอนุรักษ์พลังงาน

๒) อาคารเก่าที่ใช้พลังงานมาก จะได้รับการปรับปรุงให้เป็นอาคารอนุรักษ์พลังงาน

๓) ลดการใช้พลังงานไฟฟ้าเพื่อความเย็น ความร้อน แสงสว่าง และอื่น ๆ ในอาคารทุกประเภท ทั้งอาคารทั่วไป อาคารภาครัฐและเอกชน รวมทั้งบ้านอยู่อาศัย

๔) สร้างอุตสาหกรรมการผลิตวัสดุก่อสร้างที่ประหยัดพลังงาน อุปกรณ์ไฟฟ้าที่ประหยัดพลังงาน

๕) สร้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการออกแบบและก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงาน

๖) สร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการประหยัดพลังงาน

๗) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๘) ในระยะเริ่มต้น อาจจะเป็นภาระการลงทุนสำหรับเจ้าของอาคาร ทำให้เจ้าของอาคาร อาจจะไม่คุ้นเคยหรืออยากต่อการลงทุน แต่ในระยะยาวน่าจะเป็นมาตรฐานใหม่ที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป และคุ้มค่าในการลงทุน

๙) กรมโยธาธิการและผังเมืองจะใช้โอกาสในมาตรการนี้ จัดเตรียมและสร้างบุคลากร รับผิดชอบในการออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ตามมาตรการ BEC นี้

๑๐. อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเพิ่มพันธกิจ และหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในการกำกับควบคุมมาตรการ BEC ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบเกี่ยวกับการงบประมาณ ที่เื้อื่ออำนวยความสะดวกดำเนินการอนุรักษ์พลังงานด้วยมาตรการ ESCO สำหรับภาครัฐเกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นครั้งแรก

๗.๒ มีการดำเนินการอนุรักษ์พลังงานตามมาตรการ ESCO สำหรับภาครัฐเกิดขึ้นจริง
ในหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง

๗.๓ มีข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (BEC) เกิดขึ้นและใช้บังคับได้จริง

๗.๔ มีอาคารทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการตามข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร (BEC)

๑๔. การปฏิรูปกฎหมายด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน

๑. หลักการและเหตุผล

การใช้พลังงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกสาขาเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคคมนาคมขนส่ง ภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีการใช้พลังงานในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่น ๆ ในสัดส่วนร้อยละ ๓๗.๑ (ข้อมูลสถานการณ์พลังงานของประเทศไทย ประจำปีเดือนมกราคม – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗) ในขณะที่ภาครัฐบาลได้กำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทยโดยอาศัยกรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ เกิดการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับและพัฒนาการผลิตพลังงานทดแทนจึงเป็นทางเลือกที่ควรตระหนักถึงอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการลดปัจจัยการเกิดสภาวะโลกร้อนแล้ว ยังสามารถลดต้นทุนการผลิตในเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ได้อันเป็นผลดีต่อประเทศ ตลอดจนผลักดันให้พลังงานทดแทนเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนในการปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า การจะบรรลุเป้าหมายด้านพลังงานของประเทศนั้น ยังคงประสบปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง อาทิ ปัญหาความทับซ้อนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายพลังงาน ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับเรื่องพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาระบบโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอรองรับพลังงานทดแทน เป็นต้น คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงานขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานของประเทศ รวมทั้งกำหนดถึงแนวทางที่จะส่งเสริมให้พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนให้เป็นพลังงานพึ่งพาได้ และเป็นพลังงานสำรองของประเทศ และเพื่อลดการใช้พลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิล ลดการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนใช้พลังงานอย่างประหยัดและคุ้มค่า อันจะเป็นผลให้เกิดการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนและเสริมสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในอนาคต

กอบกับนโยบายรัฐบาลปัจจุบันที่ต้องการปฏิรูปและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรต่อสภาวะแวดล้อมนอกจากเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในระยะยาวแล้ว ยังมุ่งเน้นให้ภาคประชาชนได้เข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ดังนั้น การปฏิรูปด้านพลังงานจะขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการจัดปัญหา อุปสรรค รวมถึงพัฒนาพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนได้อย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึกประชาชนในการใช้พลังงานอย่างประหยัดและคุ้มค่า คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงานในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงานสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้กำหนดกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Energy Reform Conceptual Design) ในหัวข้อการปฏิรูปพลังงานทดแทน และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการปฏิรูป ๖ ประการสำคัญ คือ

๑) ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานด้วยมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมจนสามารถพึ่งพาตัวเองด้านพลังงานได้อย่างยั่งยืนและพึ่งพาเป็นพลังงานสำรองของประเทศได้

๒) จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ และมีกลไกและมาตรการในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานสีเขียวของอาเซียน (ASEAN Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี

๓) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงาน

๔) สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี

๕) ส่งเสริมและเพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ของประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะพลังงานทดแทน)

๖) เพิ่มประสิทธิผลของนโยบายและการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงาน โดยการจัดตั้งกรมอนุรักษ์พลังงานแยกจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

จากแนวทางปฏิรูปดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งเป็นวิธีการปฏิรูปประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศ ทั้งยังมีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นฐานการปฏิรูปด้านพลังงาน ที่มีเจตนารมณ์ในการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากพลังงานทุกประเภทอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน องค์กรบริหารท้องถิ่น และเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงานและการผลิตพลังงานเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่าย และยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายพลังงานของประเทศไทยที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งกำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียนให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด ส่งเสริมการวิจัยและการผลิตพลังงานจากแหล่งธรรมชาติเพื่อทดแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิลและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ และรวมทั้งมีความเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนพัฒนาประเทศอื่น ๆ เช่น **แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (Power Development Plan : PDP ๒๐๑๕)** ที่ได้กำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน เพื่อสร้างแหล่งพลังงานที่มีความหลากหลายและพึ่งพาได้ให้เพิ่มยิ่งขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้าเป็นร้อยละ ๒๐ **แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙)** ที่ได้กำหนดเป้าประสงค์ในการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนให้เป็นร้อยละ ๒๐ ของปริมาณความต้องการไฟฟ้ารวมของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๗๙ และ**แผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙)** ที่ได้กำหนดเป้าหมายที่จะลดความเข้มการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ลงร้อยละ ๓๐ ภายในปีพ.ศ. ๒๕๗๙ เป็นต้น

คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน จึงเห็นสมควรให้มีมติตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนและอนุรักษ์พลังงานขึ้น โดยคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

๒. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

๓. กำหนดแนวคิดและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมด้านการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

๔. รายงานผลการดำเนินงาน

๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ หากร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้รับการผลักดันและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อประเทศชาติ และประชาชนในฐานะผู้บริโภค และสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ ถือเป็นอีกก้าวหนึ่งของความสำคัญที่จะสร้างพลังงานทดแทนของชาติและเป็นมิติใหม่ของการปฏิรูปพลังงานของประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อไป

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

การที่ประเทศไทยจะปฏิรูปพลังงานให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงานยังคงพบปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปพลังงานของประเทศเป็นอย่างมาก อันเป็นที่มาของเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปด้านพลังงานอย่างจริงจัง โดยอาจกล่าวสรุปถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงานของประเทศได้ ดังนี้

- ๑) กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานของประเทศ
- ๒) โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอรองรับพลังงานทดแทน เช่น ระบบสายส่ง ระบบสายจำหน่าย
- ๓) การจัดสรรพลังงานที่ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน จึงไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการใช้ ในกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ
- ๔) กลไกราคาพลังงานไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง
- ๕) ขาดการสนับสนุนงบประมาณในวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานอย่างต่อเนื่อง
- ๖) ภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่เป็นหลักทำให้ขาดการส่งเสริม สนับสนุน ให้กับผู้ประกอบการรายย่อย

๒. ประเด็นปฏิรูป

จากเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป ซึ่งได้กล่าวสรุปถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับพลังงานทดแทน จึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานและใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ตลอดจนระบบพลังงานของประเทศมีความมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาวต่อไปนั้นจึงมีประเด็นสำคัญที่ควรปฏิรูป ดังนี้

- ๑) มีการผลักดันหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ
- ๒) มีการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน มีการจัดทำแผนขยายหรือเพิ่มเติมระบบสายส่งหรือสายจำหน่ายรวมทั้งระบบสะสมพลังงานให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับพลังงานทดแทน
- ๓) ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิต การใช้ และจำหน่ายพลังงาน เช่น ส่งเสริมสนับสนุนการผลิตก๊าซชีวภาพในระดับครัวเรือน โดยเฉพาะชุมชนชนบท เพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้เองในครัวเรือน เป็นต้น

- ๔) กำหนดมาตรการและจัดให้มีกลไกกำกับ ดูแลโครงสร้างราคาพลังงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมสะท้อนราคาทุนที่แท้จริง
- ๕) มีการส่งเสริม สนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
- ๖) กำหนดมาตรการช่วยเหลือด้านการเงินและทางเทคนิคเพื่อสนับสนุน ส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การดำเนินงานเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน คณะทำงานได้กำหนดขอบเขตและแนวทางการพิจารณาโดยจำแนกการพิจารณาออกเป็น ๒ ด้าน คือ ด้านพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และ ด้านอนุรักษ์พลังงาน โดยการพิจารณาจะยึดโยงตามกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Energy Reform Conceptual Design) ของคณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

ในส่วนของการดำเนินงานคณะทำงานได้ศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่อง โดยจะนำข้อมูลต่าง ๆ มาพิจารณาเทียบเคียงกับระบบพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนของประเทศ เพื่อศึกษาว่าปัญหาของระบบพลังงานในปัจจุบัน คืออะไร และควรนำตัวบทกฎหมายใดมาใช้บังคับเพื่อแก้ไข้ปัญหา และรวมทั้งกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากสมควรแก้ไข้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำหรือควรมีกฎหมายขึ้นใหม่หรือไม่ อย่างไร จากนั้นจึงกำหนดโครงสร้างหรือหมวดหมู่ของกฎหมายที่จำเป็นต้องระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และสนับสนุนพลังงานของประเทศ และต้องมีความสอดคล้องกับกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Energy Reform Conceptual Design) ของคณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน รวมถึงจะยกร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมายฉบับอื่น ๆ

ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีความครอบคลุมรูปแบบการใช้ประโยชน์จากพลังงานในทุกประเภท อาทิ ภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง ภาคการเกษตร อาทิ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำ และพลังงานชีวมวลต่าง ๆ ตลอดจนสนับสนุนการวิจัย และพัฒนาพลังงานทดแทน กอปรกับต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสำคัญ ดังนี้

- ๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นฐานด้านพลังงาน หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๓ และส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่าง ๆ มาตรา ๒๘๘
- ๒) พิมพ์เขียวของคณะปฏิรูปพลังงาน (Blueprint for Change) ของคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปปฏิรูปแห่งชาติ
- ๓) กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Energy Reform Conceptual Design)
- ๔) แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ (Power Development Plan : PDP ๒๐๑๕)
- ๕) ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖) ข้อมูลจากคณะทำงานกำหนดแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy) ในคณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

๗) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะทำงานฯ แล้ว ซึ่งคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการตามวิธีการดำเนินงานที่กล่าวแล้วข้างต้น สรุปผลการพิจารณาได้ว่าการปฏิรูปด้านพลังงานจะบรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาล และสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ยังพบปัญหา อุปสรรคหลายประการ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายรองรับเพื่อดำเนินการด้านพลังงานได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะทำงานจึงเห็นชอบให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ซึ่งในการพิจารณายกร่างดังกล่าวได้นำร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาประกอบการพิจารณาจึงพบประเด็นข้อแตกต่างบางประการ ดังนี้

๔.๑ ข้อแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ.

ประเด็นเรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานทดแทน

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนพ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพลังงานทดแทนโดยให้มี ปลัดกระทรวงจากกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่างๆ อาทิ สาขาพลังงาน วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งคณะทำงานฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการพลังงานทดแทนจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกมิติควรเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ รวมถึงให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปพลังงานทดแทนครั้งนี้ด้วย ดังนั้น องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานทดแทนตามเค้าโครงร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนของคณะทำงานฯ จึงกำหนดให้มีผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชน เป็นต้น ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ คณะทำงานฯ ก็ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. โดยให้คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและเผยแพร่ต่อสาธารณะ อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติคำขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน คำขอรับสิทธิประโยชน์ และคำขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนด้วย

ประเด็นเรื่องสำนักงานคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มิได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพลังงานทดแทนไว้ ซึ่งคณะทำงานฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นต่อการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวว่าควรมีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นในรูปแบบขององค์กรอิสระในกำกับของรัฐ เนื่องจากคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติจะต้องปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานขึ้นใหม่ รวมถึงต้องมีคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ และหากสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีรูปแบบการบริหารงานที่สามารถบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ นอกเหนือจากกระทรวงพลังงานได้ และผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายก็ควรที่จะมีการจัดตั้งสำนักงานขึ้น

ประเด็นเรื่องกองทุนพลังงานทดแทน

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพลังงานทดแทน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับพลังงานทดแทน ซึ่งที่มาของเงินและทรัพย์สินของกองทุนนั้นมาจาก

- ๑) เงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และกองทุนพัฒนาไฟฟ้า
- ๒) เงินที่รับโอนเป็นรายปีจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
- ๓) เงินที่รับโอนเป็นรายปีจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า
- ๔) เงินที่รับโอนเป็นรายปีจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
- ๕) เงินที่รับโอนตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม
- ๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- ๗) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายจากภาคเอกชน
- ๘) เงินค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน
- ๙) ค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้
- ๑๐) เงินจากดอกผลและประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน

ซึ่งคณะทำงานฯ พิจารณาในประเด็นนี้แล้วมีความเห็นว่า ในประเทศไทยมีกองทุนอยู่จำนวนมาก และเงินต่าง ๆ ที่แต่ละกองทุนขอรับมานั้น จะนำมาใช้ตามแต่วัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุน ดังนั้น คณะทำงานฯ จึงกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนเพิ่มเติมแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเพิ่มเติมเงินเรียกเก็บจากผู้ผลิตไฟฟ้า และรายได้ที่ได้จากทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากการบริหารกองทุนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของเงินกองทุนด้วย เนื่องจากประเทศไทยใช้ไฟฟ้าถึง ๑๖๐,๐๐๐ ล้านหน่วยต่อปี หากสามารถกำหนดให้เงินเรียกเก็บจากผู้ผลิตไฟฟ้าเป็นแหล่งที่มาของเงินกองทุนได้ จะทำให้กองทุนมีแหล่งเงินทุนที่จะนำไปใช้ในการส่งเสริมด้านพลังงานทดแทนของประเทศได้ รวมทั้งกรณีหากมีการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาจนสามารถนำผลงานวิจัยยื่นจดสิทธิบัตรได้จะเป็นรายได้ประเภทหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ให้กับกองทุนพลังงานทดแทนด้วย

๔.๒ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

คณะทำงานฯ ยังได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งอาจเป็นข้อเสนอที่อาจนำไปเพิ่มเติมในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง โดยอาจกำหนดประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้ ดังนี้

ประเด็นพลังงานทดแทน

- พลังงานทดแทนควรนำไปใช้ที่ภาคการขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม อาคารที่พักอาศัย และภาคเกษตร
- การกำจัดวัสดุอุปกรณ์ (ซาก ขยะ) หลังหมดอายุการใช้งาน การตรวจสอบว่า กำจัดจริงหรือไม่ การนำกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) (สภ. สผ.) อนาคต เทคโนโลยีจะดีขึ้นเรื่อย ๆ ค่าธรรมเนียมที่ได้จากการขายซาก แยกประเภท อุปกรณ์เครื่องจักร วัสดุดิบ
- การใช้ พื้นที่ราชพัสดุ พื้นที่ราชการ ใช้เพื่อผลิตพลังงานทดแทนพิเศษ

ประเด็นพลังงานหมุนเวียน

- ควรมีมิติด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ
- ควรมีสวัสดิการในการใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในครัวเรือน
- ควรมีการเปิดเผยข้อมูลโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อความโปร่งใส
- ควรมีระบบและกระบวนการวางแผนที่มีส่วนร่วมทุกส่วน
- ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนระดับจังหวัด
- ควรกำหนดให้พลังงานหมุนเวียนมีส่วนสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติ
- ท้ายพระราชบัญญัติอาจจะบรู้อยละของการใช้ RE ชนิดต่าง ๆ
- อาคาร ท้องฟ้า ใต้ดิน เป็นของรัฐ (การกำหนดระยะที่เหมาะสมว่าส่วนใดเป็นของเอกชน)
- การส่งเสริมบุคคล
- เหตุสุดวิสัย
- ทำอย่างไร ที่จะให้ RE เป็นพลังงานที่พึ่งพิงได้
- การยกเว้น RE ใด ไม่เป็นโรงงาน ไม่ต้องใช้ รง. ๔
- การผลิต ชื้อ ขาย เสรี
- การผลิตไฟฟ้า RE เพื่อใช้เองอย่างเสรี ทำอย่างไรให้เกิดได้ รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมกรณีนี้
- ประชาชนมีหน้าที่ เสรี ผลิต RE รัฐก็ต้องส่งเสริม และรับซื้อส่วนเหลือมีโครงข่ายรองรับ

เพียงพอ

- การใช้พลังงาน RE ทางตรง ความร้อน
- ก๊าซชีวภาพ จากมูลสัตว์ ของเสีย
- คาร์บอนเครดิต นำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างไร
- ควรมีการกระจาย ศูนย์อำนาจการตัดสินใจและการเสริมพลังอำนาจของท้องถิ่นชุมชนและภาคประชาสังคม
- ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนระดับจังหวัด

ประเด็นอนุรักษ์พลังงาน

- คาร์บอนเครดิต นำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างไร

ประเด็นรวม

- ควรมีการกำหนดระเบียบ มาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของ
สาธารณะ
- ควรมีหลักประกันแห่งสิทธิ การเข้าถึงและความเป็นธรรมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- ควรมีการจัดสรรเงินกองทุนไว้ โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรของแต่ละพื้นที่
ขนาดเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน
- ความปลอดภัย
- มาตรฐาน
- ความยั่งยืน

๔.๓ ข้อแตกต่างกับกฎหมายด้านพลังงานของต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน ของประเทศเยอรมัน The Renewable Energy Source Act revising energy sources in the electricity sector¹ Of 21 July 2004 พบว่ามีความละเอียดสมบูรณ์ ทั้งด้านโครงสร้าง และการระบุเป้าหมายสัดส่วนเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนไว้ และกำหนดให้มีการสนับสนุนพลังงานทดแทนเป็นพลังงานหลักใช้ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพลังงานทดแทน ลม แสงอาทิตย์ หรือ เชื้อเพลิง ที่มีต้นทุนต่ำในระยะยาว โดยมีการจัดทำแผนล่วงหน้าอย่างต่ำ ๑๐ – ๑๕ ปี ตามมาตรฐานสากล ตลอดจนของนโยบายรัฐบาลด้านการส่งเสริมการลงทุน ภาษี ก็มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการระบุสัดส่วนพลังงานไว้อย่างชัดเจน ถ้าหากมีการระบุกำหนดตัวเลขเบื้องต้นไว้ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่จะนำตัวเลขที่ระบุไว้มาใช้ในการประเมินผลการใช้พลังงานทดแทนของประเทศได้ด้วย ดังนั้น เค้าโครงสร้างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนของคณะทำงานฯ จึงกำหนดให้มีการระบุตัวเลขเป็นสัดส่วนเพิ่มเติมไว้ในบทเฉพาะกาลด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

จากเค้าโครงร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ได้ระบุถึงข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการในลักษณะของวัตถุประสงค์และแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานทดแทน ดังนี้

๕.๑ พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างยั่งยืนและมั่นคง
- (๒) ลดการใช้และลดสัดส่วนการนำเข้าพลังงานฟอสซิล
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา สาธิต วิจัย พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น เชื้อเพลิง ระบบสะสมพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานรูปแบบอื่น จากแหล่งพลังงานทดแทน
- (๔) ลดการใช้พลังงานสิ้นเปลือง และเพิ่มความหลากหลายของแหล่งพลังงานหมุนเวียน ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดภาวะโลกร้อน และสร้างความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ
- (๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทดแทนในหน่วยงานภาครัฐ

- (๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนให้เหมาะสมกับชุมชนประเภทต่าง ๆ รวมถึงภาคการเกษตร
- (๗) ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานทดแทน
- (๘) ส่งเสริมให้พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่พึ่งพิงได้ของประเทศ และสามารถเสริมความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศได้
- (๙) สามารถใช้ทรัพยากรพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่จัดหาได้ในประเทศอย่างคุ้มค่า
- (๑๐) ส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน ด้านพลังงานทดแทน

๕.๒ รัฐพึงมีแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานทดแทน ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดหาพลังงานทดแทนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอ มีคุณภาพ มีความมั่นคง และจัดให้มีกลไกที่รักษาระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการพึ่งพาพลังงานสิ้นเปลืองที่นำเข้าจากต่างประเทศ
- (๒) ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดการลงทุนในการใช้พลังงาน ลดต้นทุนทางด้านเชื้อเพลิงในกิจกรรมการผลิต การใช้งานและการขนส่ง ระบบโลจิสติกส์ และลดผลกระทบด้านสุขภาพและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ
- (๓) จากการผลิตและใช้พลังงาน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๔) ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทน
- (๕) ส่งเสริมสังคมให้มีความรู้ ความตระหนัก และพฤติกรรมที่ถูกต้องต่อการเลือกใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพ
- (๖) ให้ความร่วมมือในการปรับปรุง แก้ไขกฎเกณฑ์ ระเบียบของหน่วยงานราชการต่าง ๆ แบบบูรณาการ

๕.๓ หน่วยงานภาครัฐพึงสนับสนุนการใช้ การผลิต การวิจัยและการพัฒนาพลังงานทดแทนภายในประเทศ ดังนี้

- (๑) ในกรณีการขอใช้พื้นที่ของหน่วยงานรัฐในการผลิต วิจัย และพัฒนาพลังงานทดแทน ให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุน เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การใช้พื้นที่ในกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ และไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน
- (๒) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการพลังงานทดแทนในการผลิต พัฒนา วิจัย หรือนำพลังงานทดแทนไปใช้ประโยชน์
- (๓) เป็นแบบอย่างในการใช้พลังงานทดแทน และจัดทำรายงานข้อมูลการใช้พลังงานทดแทนเสนอต่อคณะกรรมการ
- (๔) มาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เท่าที่ไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ ให้คณะกรรมการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะทำงานจึงเห็นควรว่าการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเป็นรูปธรรมได้นั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายพลังงาน เนื่องด้วยเป็นส่วนสำคัญที่จะขับเคลื่อนด้านพลังงานของประเทศ

ต่อคณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน พิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการส่งเสริมและพัฒนาด้านพลังงานทดแทนได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๒) ลดปัญหาการติดขัดด้านกฎหมายและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานและด้านอื่น ๆ

๓) ลดการนำเข้าพลังงานเชื้อเพลิงจากต่างประเทศได้ และส่งเสริมให้พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน เป็นพลังงานที่พึ่งพาได้ซึ่งจะช่วยเสริมความมั่นคงให้กับพลังงานของประเทศในด้านต่าง ๆ

๔) ลดการใช้พลังงานสิ้นเปลือง และสามารถแสวงหาแหล่งพลังงานหมุนเวียนได้เพิ่มขึ้น

๕) ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และวิจัยจากภาครัฐเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานในการผลิตพลังงานในรูปแบบอื่น ๆ จากแหล่งพลังงานทดแทน

๖) ประชาชนทั้งในระดับชุมชน และท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเป็นทั้งผู้ใช้พลังงาน และผู้ผลิตพลังงานและจำหน่ายพลังงาน

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๗.๑ มีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เป็นการส่งเสริมและพัฒนาด้านพลังงานทดแทนภายใน ๑ ปี

๗.๒ ระดับความสำเร็จของการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวตามข้อ ๗.๑ ของภาครัฐและส่วนที่เกี่ยวข้อง

เค้าโครง

(ร่าง) พระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ.

๑. พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ.”

๒. พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๓. นิยาม

“พลังงานทดแทน” หมายความว่า พลังงานที่สามารถนำมาใช้แทนพลังงานจากฟอสซิลเพื่อการผลิตไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น หรือเชื้อเพลิง และหมายความรวมถึงเชื้อเพลิงชีวภาพ พลังงานหมุนเวียน พลังงานสิ้นเปลืองที่ไม่ใช่พลังงานจากฟอสซิล พลังงานที่ได้จากขยะหรือพลังงานที่ได้จากสิ่งอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่หมายความรวมถึงพลังงานนิวเคลียร์

“พลังงานหมุนเวียน” หมายความว่า พลังงานหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ

“พลังงานสิ้นเปลือง” หมายความว่า พลังงานสิ้นเปลืองตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

“เชื้อเพลิง” หมายความว่า เชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

“เชื้อเพลิงชีวภาพ” หมายความว่า เชื้อเพลิงที่ผลิตได้หรือมีส่วนผสมที่มาจากชีวมวลเพื่อทดแทนหรือลดการใช้เชื้อเพลิงที่ผลิตจากฟอสซิล ได้แก่ แก๊สโซฮอลล์ ไบโอดีเซล ดีโซฮอลล์ เชื้อเพลิงจากสาหร่าย เชื้อเพลิงสังเคราะห์จากชีวมวล ก๊าซชีวภาพ เป็นต้น

“กิจการพลังงานทดแทน” หมายความว่า การผลิตไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น หรือเชื้อเพลิงจากแหล่งพลังงานทดแทน การผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ และหมายความรวมถึงการให้บริการระบบสะสมพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนในราชอาณาจักร

“ผู้ผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าตามกฎหมาย ว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

“ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

“เจ้าของโรงงาน” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการบริหารโรงงานด้วย

“เจ้าของอาคาร” หมายความว่า บุคคลอื่นซึ่งครอบครองอาคารด้วย

“ผู้ค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า ผู้ค้ำน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง

“ปริมาณการค้าประจำปี” หมายความว่า ปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต หรือได้มาในปีหนึ่ง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงปริมาณที่จัดหามาเพื่อการสำรองตามกฎหมาย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพลังงานทดแทน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมอบหมาย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๔. ให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงหรือประกาศ ตลอดจนมีอำนาจกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๕. พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างยั่งยืนและมั่นคง
- (๒) ลดการใช้และลดสัดส่วนการนำเข้าพลังงานฟอสซิล
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา สาธิต วิจัย พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น เชื้อเพลิง ระบบสะสมพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานรูปแบบอื่น จากแหล่งพลังงานทดแทน
- (๔) ลดการใช้พลังงานสิ้นเปลือง และเพิ่มความหลากหลายของแหล่งพลังงานหมุนเวียน
- (๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดภาวะโลกร้อน และสร้างความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ
- (๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทดแทนในหน่วยงานภาครัฐ
- (๗) ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนให้เหมาะสมกับชุมชนประเภทต่าง ๆ รวมถึงภาคการเกษตร
- (๘) ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานทดแทน
- (๙) ส่งเสริมให้พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่พึงพึงได้ของประเทศ และสามารถเสริมความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศได้
- (๑๐) สามารถใช้ทรัพยากรพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่จัดหาได้ในประเทศอย่างคุ้มค่า
- (๑๑) ส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน ด้านพลังงานทดแทน

๖. รัฐพึงมีแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานทดแทน ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดหาพลังงานทดแทนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอ มีคุณภาพ มีความมั่นคง และจัดให้มีกลไกที่รักษาระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการพึ่งพาพลังงานสิ้นเปลืองที่นำเข้าจากต่างประเทศ
- (๒) ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดการลงทุนในการใช้พลังงาน ลดต้นทุนทางด้านเชื้อเพลิง ในกิจกรรม การผลิต การใช้งาน และการขนส่ง ระบบโลจิสติกส์ และลดผลกระทบต่อด้านสุขภาพและผลกระทบต่อข้างเคียงอื่น ๆ จากการผลิตและใช้พลังงาน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (๓) ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทน
- (๔) ส่งเสริมสังคมให้มีความรู้ ความตระหนัก และพฤติกรรมที่ถูกต้องต่อการเลือกใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

(๕) ให้ความร่วมมือในการปรับปรุง แก้ไขกฎเกณฑ์ ระเบียบของหน่วยงานราชการต่าง ๆ แบบบูรณาการ

๗. หน่วยงานภาครัฐที่สนับสนุนการใช้ การผลิต การวิจัยและการพัฒนาพลังงานทดแทนภายในประเทศ ดังนี้

(๑) ในกรณีการขอใช้พื้นที่ของหน่วยงานรัฐในการผลิต วิจัย และพัฒนาพลังงานทดแทน ให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุน เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การใช้พื้นที่ในกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ และไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน

(๒) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการพลังงานทดแทนในการผลิต พัฒนา วิจัย หรือนำพลังงานทดแทนไปใช้ประโยชน์

(๓) เป็นแบบอย่างในการใช้พลังงานทดแทน และจัดทำรายงานข้อมูลการใช้พลังงานทดแทนเสนอต่อคณะกรรมการ

(๔) มาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เท่าที่ไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่อาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ ให้คณะกรรมการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๘. พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่การผลิตและการใช้พลังงานทดแทนทั่วราชอาณาจักร ในกรณีที่มีกฎหมายขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้อันเกี่ยวกับพลังงานทดแทน ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับ

๙. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ” (กพท.) ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรี	ประธานคณะกรรมการ
(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	รองประธาน
(๓) ปลัดกระทรวงพลังงานหรือผู้แทน	กรรมการ
(๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน	กรรมการ
(๕) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้แทน	กรรมการ
(๖) ปลัดกระทรวงการคลังหรือผู้แทน	กรรมการ
(๗) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทน	กรรมการ
(๘) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือผู้แทน	กรรมการ
(๙) ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทน	กรรมการ
(๑๐) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือผู้แทน	กรรมการ
(๑๑) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ
(๑๒) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการ
(๑๓) อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน	กรรมการ
(๑๔) ประธานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน	กรรมการ
(๑๕) ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
(๑๖) ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
(๑๗) ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ

(๑๘) ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
(๑๙) ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
(๒๐) ตัวแทนจากภาคประชาชน	กรรมการ
(๒๑) ตัวแทนจากภาคประชาชน	กรรมการ
(๒๒) ตัวแทนจากภาคประชาชน	กรรมการ
(๒๓) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ	กรรมการและเลขานุการ

๑๐. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติตามข้อ .. ถึง ข้อ .. และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ..) ถึงข้อ.. ดังต่อไปนี้

(รอรายละเอียด)

๑๑. ตัวแทนภาคประชาชนต้องมีคุณสมบัติตามข้อ .. ถึง ข้อ .. และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ..) ถึงข้อ.. ดังต่อไปนี้

(รอรายละเอียด)

๑๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

(๑) ส่งเสริมและกำกับดูแลการกิจการพลังงานทดแทนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) เสนอความเห็น แผน มาตรการ หรือโครงการเกี่ยวกับพลังงานทดแทนต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบและแจ้งเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ รวมทั้งรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการพลังงาน

(๓) เสนอการตราหรือแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวกับพลังงานทดแทนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

(๔) ส่งเสริมและพัฒนาการใช้และการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชนและระดับประเทศ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการทำแผนการพัฒนาพลังงานทดแทนระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวการพัฒนาพลังงานทดแทนระดับประเทศโดยได้รับสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๕) ส่งเสริมและผลักดันการใช้ การพัฒนา และการวิจัยพลังงานทดแทนผ่านมาตรการต่าง ๆ

(๖) พิจารณาอนุมัติคำขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนและคำขอรับสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๑๙ และคำขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนตามข้อ ๒๒

(๗) พิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ

(๘) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและเอกชนเกี่ยวกับพลังงานทดแทน

(๙) พิจารณาให้เห็นเกี่ยวกับแผนการขยายระบบโครงข่ายไฟฟ้า และปริมาณการค่าน้ำมันเชื้อเพลิงประจำปี เพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) ออกระเบียบกำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการ มาตรฐานทางวิศวกรรม และความปลอดภัยในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ รวมทั้งกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

(๑๑) บริหารกองทุนพลังงานทดแทน และออกระเบียบหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินกองทุน

(๑๒) ออกคำสั่งและกำหนดค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๓) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านพลังงานทดแทนของประเทศ และจัดทำรายงานประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(๑๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(๑๕) เสนอแผนพัฒนาพลังงานทดแทนแก่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเพื่อให้ ความเห็นชอบและแจ้งเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๑๓. สำนักงานคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

(๑) การจัดตั้ง ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระในกำกับ ของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๒) มีเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุด

(๓) อำนาจหน้าที่ ของเลขาธิการ

๓.๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติมอบหมาย

๓.๒ ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

๓.๓ บริหารบุคลากรในสำนักงาน

๓.๔ จัดทำแผนงบประมาณ และบริหารการเงินของสำนักงาน

๓.๕ จัดทำรายงาน ผลการดำเนินงาน ของสำนักงานเพื่อเสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบ

๓.๖ จัดทำแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

๓.๗ ประเมินและสรุปผลการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนของหน่วยงานราชการที่ เกี่ยวข้องเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

๓.๘ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นมีประสิทธิภาพและบรรลุ วัตถุประสงค์

(๔) ให้มีสถานที่สำหรับจัดตั้งสำนักงานอย่างเพียงพอ

(๕) มีสิทธิได้รับงบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานภายในของสำนักงาน

๑๔. จัดให้มีการประเมินผลการใช้พลังงานทดแทน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่ประกาศโดยสำนักงาน คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

(๑)

(๒)

(๓)

๑๕. ให้มีคณะกรรมการพลังงานทดแทนจังหวัด (กพท.จ.) ประกอบด้วย

คณะกรรมการพลังงานทดแทนจังหวัด ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------------------------|
| (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธาน |
| (๒) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด | กรรมการ |
| (๓) เกษตรและสหกรณ์จังหวัด | กรรมการ |
| (๔) อุตสาหกรรมจังหวัด | กรรมการ |
| (๕) ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด | กรรมการ |
| (๖) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | กรรมการ |
| (๗) ผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (หรือนครหลวง) | กรรมการ |
| (๘) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด | กรรมการ |
| (๙) ประธานหอการค้าจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๐) ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๑) ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๒) ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๓) ผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๔) ผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัด | กรรมการ |
| (๑๕) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประจำเขต | กรรมการ |
| (๑๖) พลังงานจังหวัด | กรรมการและเลขานุการ |
| (๑๗) ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการพลังงานทดแทนแห่งชาติ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์การสรรหาคัดเลือก ผู้แทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดประกาศโดยคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ อาจกำหนดแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

๑๖. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานทดแทนจังหวัด

- (๑) จัดทำฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญพลังงานทดแทนสาขาต่าง ๆ ในพื้นที่ต่าง ๆ แยกตามช่วงอายุต่าง ๆ
- (๒) เสนอแผนปฏิบัติการพลังงานทดแทนจังหวัดต่อคณะกรรมการ
- (๓) ส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการพลังงานทดแทนในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้
- (๔) ส่งเสริมและผลักดันการผลิต การใช้ การวิจัยและการพัฒนาพลังงานทดแทนในท้องถิ่น
- (๕) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการให้ความเห็นชอบในการพัฒนาพลังงานทดแทนในพื้นที่
- (๖) เสนอแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับพลังงานทดแทนต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายและตามประกาศกำหนดของคณะกรรมการ

๑๗. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

- (๑) ประชาชน คริวเรือนเป็นทั้งผู้ใช้พลังงาน และผู้ผลิตพลังงาน
- (๒) บทบาท อำนาจ หน้าที่

๑๘. การส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนด้านไฟฟ้า

๑๘.๑ กิจการพลังงานทดแทนด้านไฟฟ้าหมายถึง

- (๑) การผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน
- (๒) การส่ง จำหน่าย ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทน
- (๓) การซื้อ การใช้ ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทน
- (๔) การส่ง การจำหน่าย การซื้อ การใช้ ไฟฟ้าที่ถูกผลิตจากพลังงานทดแทน และถูกเก็บ

สะสมไว้ในระบบสำรอง (Storage)

๑๘.๒ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ นี้ จัดทำข้อเสนอ แผนปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมกิจการตาม (๑) – (๔) เสนอคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๑๘.๓ หลักเกณฑ์ขั้นตอนการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนด้านไฟฟ้า จะต้องยึดหลักดังนี้

- (๑) ต้องประกาศแผนปฏิบัติ ขั้นตอน ปริมาณ ราคา วิธีการ ล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๑ ปี
- (๒) ต้องมีความต่อเนื่อง ไม่มีการหยุดการส่งเสริมหรือหยุดหรือชะลอการส่งเสริม
- (๓) ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นในประเทศและได้รับมาตรฐานอุตสาหกรรมไทย

และมาตรฐานหน่วยงานอื่น ๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องเป็นอันดับแรก

(และอาจใช้มาตรการ Preference ด้วย)

๑๘.๔ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ นี้ ออกกฎกระทรวง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพลังงานทดแทนแห่งชาติ

- (๑) กำหนดประเภทของโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- (๒) กำหนดให้การดำเนินการใดๆ เพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนบางประเภทที่ต้องจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต สามารถดำเนินการได้โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- (๓) กำหนดประเภทของโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ทั้งนี้ การยกเว้นดังกล่าวต้องไม่เป็นการกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมือง
- (๔) กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเพื่อใช้ในชุมชนชนิดไม่เชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ถ้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้บรรดาผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว

๑๘.๕ การส่งเสริมการลงทุน

ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามข้อ ๑๘.๑ (๑) – (๔) ให้ครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และบุคคลธรรมดา

๑๘.๖ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ นี้ มีอำนาจเสนอมาตรการส่งเสริมด้านภาษี ดังนี้

(๑) ผู้ประกอบกิจการพลังงานทดแทนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนจะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นเพื่อการประกอบกิจการพลังงานทดแทนตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ แต่เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นนั้นต้องไม่ผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักร หากมีการผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักรต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้

ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การยกเว้นภาษีหรือลดหย่อนภาษีตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปี

(๒) บุคคลธรรมดาที่ลงทุนซื้อระบบไฟฟ้าพลังงานทดแทนที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน จะได้รับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยให้นำมูลค่าเงินลงทุนไปคิดเป็นรายจ่ายในแต่ละปี จำนวนไม่เกิน ๕ ปี แต่ทั้งนี้มูลค่าการลดหย่อนภาษีต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนด มาตรการนี้ยังคงมีผลแม้ว่าบุคคลธรรมดาผู้ลงทุนข้างต้นจะได้รับการส่งเสริมด้วยวิธีอื่นด้วยแล้ว

(๓) บุคคลธรรมดาที่มีรายได้จากการจำหน่ายไฟฟ้าพลังงานทดแทน จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายไฟฟ้าพลังงานทดแทนไปคิดเป็นเงินได้พึงประเมิน

(๔) บุคคลธรรมดาที่กู้เงินมาลงทุนซื้อระบบไฟฟ้าพลังงานทดแทน จะได้รับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยที่ต้องชำระในโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ รายละเอียดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ

๑๘.๗ ผู้ประกอบกิจการพลังงานทดแทนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน รวมทั้งผู้ผลิตเครื่องจักร อุปกรณ์ หรือวัสดุเพื่อใช้ในการประกอบกิจการพลังงานทดแทน หรือผู้วิจัยเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานทดแทน มีสิทธิขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุน ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยทุกสามปี

๑๙. การขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน

๑๙.๑ กิจการพลังงานทดแทนที่ได้รับการส่งเสริมภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามลักษณะ ประเภท ชนิด ปริมาณ ขนาดของกิจการพลังงานทดแทน หรือหลักเกณฑ์อื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๑๙.๒ การส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ โดยให้ผู้ประสงค์จะขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอรับการส่งเสริม ให้คณะกรรมการพิจารณา มีมติภายใน ๖๐ วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอรับการส่งเสริม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การพิจารณาอนุมัติและการยื่นคำขอรับการส่งเสริมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๑๙.๓ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑๙.๑ และการพิจารณาอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนตามข้อ ๑๙.๒ คณะกรรมการต้องคำนึงถึง

(๑) การรักษาระดับความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า รวมถึงการระดมทุนค่าไฟฟ้าตลอดจนความคุ้มค่าและประโยชน์ของประเทศ

(๒) มาตรฐานทางวิชาการ วิศวกรรม และความปลอดภัย

(๓) กระบวนการ เทคโนโลยี และประสิทธิภาพในการผลิต การใช้หรือการประกอบกิจการพลังงานทดแทน

(๔) ประเภทและชนิดของพลังงานทดแทน วัตถุดิบและแหล่งที่มาของแหล่งพลังงานทดแทน รวมถึงการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนแหล่งวัตถุดิบเพื่อการผลิตพลังงานทดแทนภายในประเทศ

(๕) มาตรการอันสมควรที่จะป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๙.๔ เมื่อคณะกรรมการมีมติอนุมัติให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน รายใดแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ พร้อมด้วยเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

๑๙.๕ ผู้ประกอบกิจการพลังงานทดแทนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) รายงานข้อมูลการประกอบกิจการพลังงานทดแทนต่อคณะกรรมการตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมีคำสั่ง ค่าธรรมเนียมตาม (๑) ให้นำส่งเข้ากองทุน

๑๙.๖ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทนใดหมดความจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมแล้วหรือมีเหตุความจำเป็นอื่นใด คณะกรรมการจะงดหรือยุติการให้การส่งเสริมไว้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้โดยกำหนดในกฎกระทรวง

๒๐. ระบบโครงข่ายไฟฟ้า

(๑) เปิดเผยแพร่ข้อมูลระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อความโปร่งใส

(๒) รัฐจะต้องจัดเตรียม ก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อรองรับการเชื่อมต่อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทนอย่างเพียงพอ

(๓) การห้ามปฏิเสธการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าที่ผลิตด้วยพลังงานทดแทนกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า

(๔) แผนการขยายโครงข่าย

(๕) การให้บริการ

รอรายละเอียด

๒๑. การกำหนดสัดส่วนใช้พลังงานทดแทนภาคบังคับ (Renewable Portfolio Standard: RPS)

(๑) ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จำหน่ายไฟฟ้า จากพลังงานเดิมที่ไม่ใช่พลังงานหมุนเวียนพลังงานทดแทนมีหน้าที่ที่จะต้องผลิตหรือจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนพลังงานทดแทน ตามสัดส่วนที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (RPS Program)

(๒) สัดส่วน RPS มีดังนี้

พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑

พ.ศ. ๒๕๗๐ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓

พ.ศ. ๒๕๘๐ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕

ให้กำหนดเป้าหมาย RPS เป็นรายปีให้ครบ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีผลบังคับใช้หลังพระราชบัญญัตินี้ ประกาศใช้ ๖ เดือน

(๓) นิยาม ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จำหน่ายไฟฟ้า ให้เป็นไปตามนิยามในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(๔) การคำนวณปริมาณพลังงานไฟฟ้า ให้เป็นไปตามระเบียบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) วัตถุประสงค์ของมาตรการ RPS

๕.๑ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศ

๕.๒ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

๕.๓ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศ

(๖) ให้สำนักงานเลขาธิการพลังงานทดแทน เป็นผู้บริหารรับผิดชอบการออกระเบียบกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล ตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) สำนักงานเลขาธิการพลังงานทดแทน อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อปฏิบัติตามมาตรการ RPS ในพระราชบัญญัตินี้ได้ตามสมควร และให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ อย่างเพียงพอ

(๘) ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จำหน่ายไฟฟ้า ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการ RPS สามารถจัดหาพลังงานไฟฟ้าหรือได้ด้วย วิธีการดังต่อไปนี้

๘.๑ ตนเองเป็นผู้ลงทุนและผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทน

๘.๒ ซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทนจากผู้ผลิตรายอื่น

๘.๓ ซื้อเครดิตไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทน
ที่ดำเนินการ ณ สถานที่อื่น

ทั้งนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้ขายไฟฟ้า ผู้ขายเครดิตไฟฟ้า ที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทน จะต้องไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐด้วยวิธีอื่นใดมาก่อน

(๙) ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จำหน่ายไฟฟ้า ที่ไม่ปฏิบัติตาม RPS ในพระราชบัญญัตินี้ จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับตามที่จะมีระเบียบ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ผู้ที่ต้องปฏิบัติตาม RPS นี้ ไม่สามารถนำความไม่พร้อมของระบบสายส่ง สายจำหน่าย มาเป็นข้ออ้างเพื่อชะลอหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการนี้

๒๒. จัดให้มีกองทุนพลังงานทดแทน

(๑) ชื่อกองทุน กองทุนพลังงานทดแทน

(๒) ที่มาของเงินกองทุน

๒.๑ เงินเรียกเก็บจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้

๒.๒ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

๒.๓ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๒.๔ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

๒.๕ เงินที่รับโอนตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม

เงินที่อุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

๒.๖ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายจากภาคเอกชนทั้งภายในและ
ภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

๒.๗ เงินค่าธรรมเนียมต่างๆ ตาม พระราชบัญญัติทดแทนนี้

๒.๘ ค่าปรับทางปกครองตาม พระราชบัญญัตินี้

๒.๙ เงินจากดอกผลและประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน

๒.๑๐ รายได้ที่ได้จากทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากการบริหารกองทุน

(๓) หลักเกณฑ์ รายละเอียดการเก็บเงินจากผู้ผลิตไฟฟ้าเข้ากองทุนพลังงานทดแทน
ให้ออกเป็นระเบียบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเลขาธิการสำนักงานพลังงานทดแทน

(๔) ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดหน่วยงานของกระทรวงพลังงานเป็นผู้รับเงิน จ่ายเงิน
เก็บรักษาและบริหารจัดการเงินกองทุนแยกออกจากงบประมาณของหน่วยงานนั้น การรับเงิน การจ่ายเงิน
การเก็บรักษา และการบริหารจัดการเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดย
ความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๕) วัตถุประสงค์ของกองทุน

๕.๑ ส่งเสริมการผลิต การใช้และพัฒนาพลังงานทดแทน

๕.๒ ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมพลังงานทดแทน การถ่ายโอน
เทคโนโลยี การสาธิตด้านพลังงานทดแทน

๕.๓ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพลังงานทดแทน ฝึกอบรม ประชุมวิชาการ

๕.๔ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๕.๕ พัฒนาบุคลากรด้านพลังงานทดแทน

(๖) การบริหารเงินกองทุนพลังงานทดแทน

๖.๑ ให้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพลังงานทดแทนเป็นผู้กำกับออก
หลักเกณฑ์การใช้เงินกองทุนติดตามและประเมินผลการใช้เงินกองทุนและ
รายงานให้คณะกรรมการพลังงานทดแทนทราบ

๖.๒ ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นหน่วยงานตัวแทนเพื่อ
จัดทำโครงการ เบิกใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

๖.๓ ให้จัดสรรเงินกองทุนที่ได้จากข้อ ๒๒ (๒) จากแต่ละจังหวัดคืนให้แก่
คณะกรรมการพลังงานทดแทนจังหวัด (กพท.จ.) นั้น ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า
ร้อยละ ๕๐ เพื่อให้(กพท.จ) สามารถบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ของ
พระราชบัญญัตินี้

๒๓. การส่งเสริมการใช้พลังงานความร้อนจากพลังงานทดแทน

๒๔. การส่งเสริมการใช้ระบบเก็บสะสมพลังงานที่ผลิตจากพลังงานทดแทน

๒๕. การส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในระบบขนส่ง

๒๖. การผลิตและการใช้พลังงานชีวภาพ

- (๑) ส่งเสริมหรือผลักดันการผลิตชีวภาพและการค้าพลังงานชีวภาพได้อย่างเสรี
- (๒) รัฐจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานสำหรับส่งเสริมการจัดตั้งโครงการผลิตพลังงานชีวภาพ เพื่อให้มีอำนาจเป็นการเฉพาะในการอนุมัติ อนุญาตเพื่อสนับสนุนการผลิตพลังงานจากเชื้อเพลิงชีวภาพ
- (๓) ส่งเสริมและผลักดันการผลิต การใช้ การวิจัยและการพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงจากการใช้เชื้อเพลิงในท้องถิ่น และสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชน และชุมชน
- (๔) สนับสนุนผู้ลงทุนผลิตพลังงานชีวมวลให้มีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำลงจากสถาบันการเงินของรัฐ ให้ครอบคลุมโครงการทุกระดับในชุมชน รวมทั้งพิจารณาโดยนโยบายสนับสนุนให้มีการค้าประกันทางการเงินสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

๒๗. การบังคับทางปกครอง

๒๘. บทเฉพาะกาล

- (๑) รัฐจะต้องจัดทำแผนกำหนดเป้าหมาย เพื่อให้มีการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนเป็นสัดส่วนทั่วประเทศ (kWh) ดังนี้
 - พ.ศ. ๒๕๖๐ ร้อยละ ๑๐
 - พ.ศ. ๒๕๗๐ ร้อยละ ๒๐
 - พ.ศ. ๒๕๘๐ ร้อยละ ๓๐
- (๒) รัฐจะต้องจัดทำแผนกำหนดเป้าหมาย เพื่อให้มีแผนการใช้พลังงานทดแทนเทียบกับพลังงานทั้งหมดเป็นสัดส่วน ดังนี้
 - พ.ศ. ๒๕๖๐ ร้อยละ ๑๕
 - พ.ศ. ๒๕๗๐ ร้อยละ ๒๕
 - พ.ศ. ๒๕๘๐ ร้อยละ ๓๕
- (๓) พื้นที่ใดที่ไฟฟ้าขาดแคลนอันเนื่องจากระบบจ่ายจำหน่ายเข้าไปไม่ถึงหรือเข้าถึงแต่ไม่เพียงพอหรือไม่เสถียรภาพ จะอนุญาตให้เอกชนเข้าไปลงทุนผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนแบบระบบอิสระหรือระบบเชื่อมต่อกับจ่ายจำหน่ายและสามารถผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับพื้นที่ เหล่านั้นได้ ในกรณีนี้ผู้ลงทุนอาจจะได้รับการส่งเสริมต้นทุนการผลิตไฟฟ้าด้วยมาตรการ FIT โดยมีชักร้า

๑๕. แนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy)

๑. หลักการและเหตุผล

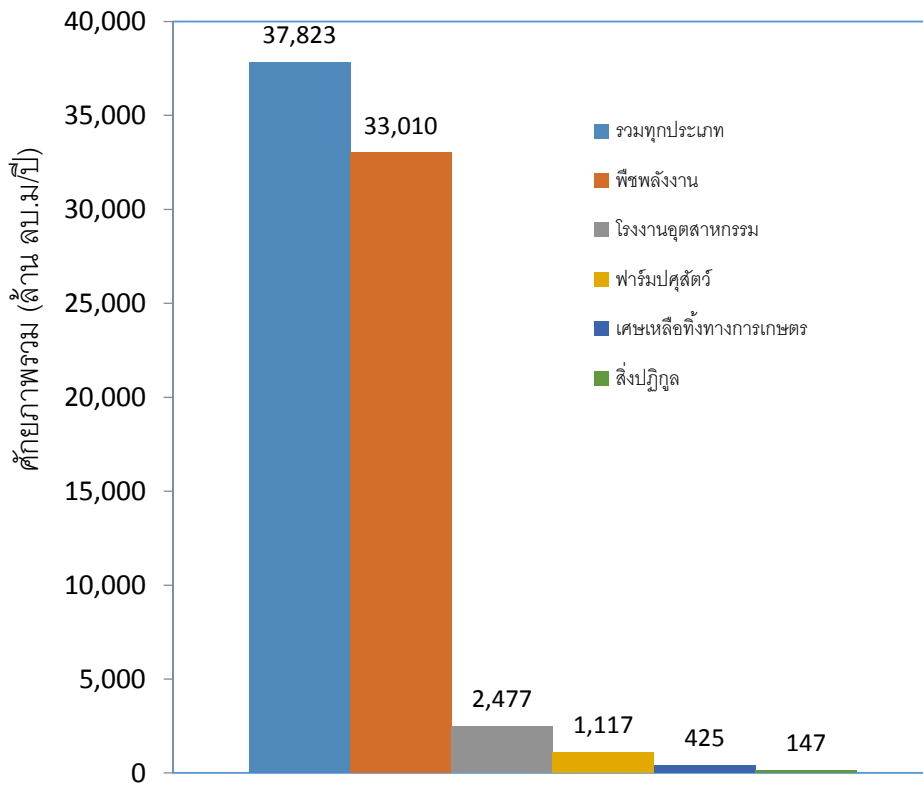
๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ

การพัฒนาพลังงานชีวภาพ เริ่มขึ้นเมื่อกว่า ๓๖ ปีก่อน เมื่อเกิดวิกฤตราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก โดยในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้โครงการส่วนพระองค์สวนจิตรลดาทดลองผลิตแก๊สชีวภาพจากมูลโคนม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ทรงมีพระราชดำรัสให้ศึกษาต้นทุนการผลิตเอทานอลจากอ้อยและทรงเปิดอาคารค้นคว้าเรื่องเอทานอลในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และพัฒนาระบบหอกันสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยมีกำลังผลิต ๕ ลิตรต่อชั่วโมง และเพิ่มกำลังผลิตเป็น ๒๕ ลิตรต่อชั่วโมงในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อนำมาผสมเป็นแก๊สโซฮอล์สำหรับใช้กับรถยนต์ทุกคันของโครงการส่วนพระองค์ และในที่สุดทรงมีพระราชดำรัสที่สำคัญ ซึ่งส่งผลต่อการเริ่มพัฒนาผลิตเอทานอลอย่างจริงจังในประเทศไทย โดยในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทรงมีพระราชดำรัสเนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ถึงการนำอ้อยมาทำเอทานอลและผสมเป็นแก๊สโซฮอล์ ซึ่งมีการทดลองเติมในรถของโครงการส่วนพระองค์ วังจากสวนจิตรลดาไปหัวหิน ซึ่งนอกจากจะสามารถใช้งานได้แล้วยังทำให้เครื่องสะอาด มีมลพิษต่ำ โดยพระองค์ทรงทดลองทำมา ๑๐ ปีแล้ว หลังจากที่ทรงมีกระแสพระราชดำรัสในวันนั้นเพียงสามสัปดาห์ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ จึงมีมติเห็นชอบในหลักการโครงการผลิตแอลกอฮอล์จากพืชเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ในขณะนั้น) เสนอและมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับไปแต่งตั้งคณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบศึกษาความเป็นไปได้ในการนำพืชมาผลิตเป็นพลังงานและส่งเสริมการผลิตเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ไปดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ ได้ดำเนินการผลักดันอย่างยากลำบาก เนื่องจากพลังงานชีวภาพเป็นเรื่องใหม่ที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ และข้อบังคับของกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติ ผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติ การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งอุปสรรคจากความไม่มั่นใจในผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการผลิตเอทานอล ผลกระทบต่อการระเหยของเอทานอลและไอเสียจากการเผาไหม้เอทานอลสู่บรรยากาศและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อเครื่องยนต์ที่มีผู้พยายามบิดเบือนข้อมูลต่อสาธารณชน ความผันผวนของราคาวัตถุดิบทางการเกษตร ความไม่แน่นอนของมาตรการส่งเสริมทางการตลาดของทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยได้ใช้เวลาประมาณ ๑๙ เดือนในการผ่านร่างระเบียบและข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ สามารถขจัดอุปสรรค และประกาศเชิญชวนผู้สนใจลงทุนผลิตเอทานอล จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ มีมติอนุมัติการขอตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายเอทานอล ๘ ราย คิดเป็นกำลังผลิต ๑.๕ ล้านลิตร ซึ่งในขณะนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ยังกระจัดกระจาย มิได้ถูกโอนย้ายไปรวมไว้ในกระทรวงพลังงานอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในทุกวันนี้ เนื่องจากขณะนั้นกระทรวงพลังงานยังมิได้ก่อตั้งขึ้น

นอกจากนี้ในส่วนของการซื้อเพลิงไปโอติเซลนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้ กองงานส่วนพระองค์ดำเนินการวิจัยพัฒนาและทดลองใช้น้ำมันปาล์มกับรถที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลของกอง งานส่วนพระองค์จนประสบความสำเร็จ และทรงยื่นจดสิทธิบัตร ณ กรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งในเวลา ต่อมา หลายหน่วยงานจึงได้ดำเนินการวิจัยพัฒนาเชื้อเพลิงไปโอติเซลอย่างจริงจัง เช่น กรมอุทกหารเรือ สถาบันวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการดำเนินการตามพระราชดำริและมติคณะรัฐมนตรีทั้งในส่วน ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและการผลักดันของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมาธิการการพลังงานของทั้ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่การดำเนินการส่งเสริมพลังงานชีวภาพก็มีอุปสรรคมาโดยตลอด นับตั้งแต่ เมื่อ ๓๖ ปีที่แล้วที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้ทดลองผลิตแก๊สชีวภาพจากมูลโค เมื่อ ๓๐ ปีที่แล้วพระองค์ทรงมีพระราชดำรัสให้ศึกษาต้นทุนการผลิตเอทานอลจากอ้อย เมื่อ ๒๕ ปีที่แล้ว ที่ทรงพัฒนาระบบการผลิตเอทานอลสำเร็จในพระราชวังสวนจิตรลดา เมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วที่ทรงเริ่มใช้ เชื้อเพลิงชีวภาพเอทานอลกับรถทุกคันของโครงการส่วนพระองค์ เมื่อ ๑๕ ปีที่แล้วที่ทรงเริ่มใช้ไปโอติเซล กับรถที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลทุกคันในกองงานส่วนพระองค์ จวบจนบัดนี้แม้เวลาจะล่วงเลยมาเกือบ ๔๐ ปีที่ พระองค์ทรงมีวิสัยทัศน์ และประเทศไทยพัฒนาพลังงานชีวภาพจนได้ชื่อว่าเป็นแหล่งผลิตพลังงานชีวภาพที่ สำคัญและมีศักยภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เสถียรภาพของอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ กลับไม่มีความมั่นคงและไม่มีความมั่นใจได้ว่า อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพจะมีอนาคตที่ ยั่งยืนได้ หากปราศจากเงินอุดหนุนเป็นพิเศษจากรัฐ เช่น จากกองทุนน้ำมัน กองทุนเพื่อส่งเสริมการ อนุรักษ์พลังงาน โดยปัจจุบันอุตสาหกรรมนี้ยังขาดความมั่นคง ทั้งในด้านวัตถุดิบ การส่งเสริมทางการตลาด ซึ่งเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของนักการเมืองในแต่ละรัฐบาล ความไม่มั่นคงในด้านเทคโนโลยีที่ยังคงต้อง สั่งซื้อมาจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ความไม่มั่นคงในด้านกฎระเบียบข้อบังคับ ที่ต้องอาศัยบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอื่น ๆ ในการดำเนินการ และถูกจำกัดด้วยกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา หรือ แม้กระทั่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการ หรือต่อยอดอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพ และมีเสถียรภาพเพียงพอที่จะทำให้อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพสามารถยืนหยัดได้ด้วยตัวเองในอนาคต ระยะยาว



รูปที่ ๑ กราฟแสดงคักยภาพการผลิตพลังงานชีวภาพของประเทศไทย (ภาคผนวก ๗)

ตารางที่ ๑ คักยภาพ “พลังงานแก๊สชีวภาพ”

ประเภท/คักยภาพ	รวมทุกประเภท	พืชพลังงาน	โรงงานอุตสาหกรรม	ฟาร์มปศุสัตว์	เศษเหลือทิ้งทางการเกษตร	สิ่งปฏิกูล
คักยภาพรวม (ล้าน ลบ.ม/ปี)	๓๗,๘๒๓	๓๓,๐๑๐	๒,๔๗๗	๑,๑๑๗	๔๒๕	๑๔๗
สถานภาพ (ล้าน ลบ.ม/ปี)	๑,๔๐๒	๐	๑,๑๖๕	๒๓๗	๐	๐
คักยภาพคงเหลือ (ล้าน ลบ.ม/ปี)	๓๖,๔๒๑	๓๓,๐๑๐	๑,๓๑๑	๘๘๐	๔๒๕	๑๔๗
คักยภาพที่นำมาใช้ (ร้อยละ)	๕๐	๕๐	๖๐	๖๐	๖๐	๖๐
คักยภาพที่นำมาใช้ (ล้าน ลบ.ม/ปี)	๑๘,๔๔๒	๑๖,๕๐๕	๗๘๗	๕๒๘	๒๕๕	๘๘

ที่มา: ข้อมูลคักยภาพพลังงานทดแทนปี ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ภาคผนวก ๗)

ตารางที่ ๒ ศักยภาพ “พลังงานชีวมวล”

ข้อมูลศักยภาพ ชีวมวล	ปริมาณชีวมวลคงเหลือ (ข้อมูล ณ ปี ๒๕๕๗)			ปริมาณชีวมวลคงเหลือ รวมแผนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
	(ตัน/ปี)	(kTOE/ปี)	กำลัง ผลิต (MW)	(ตัน/ปี)	(kTOE/ปี)	กำลัง ผลิต (MW)
แกลบ	๔๓๒	๐.๑๔	๐.๐๕	๔๓๒	๐.๑๔	๐.๐๕
ฟางข้าว	๔,๑๒๔,๖๓๐	๑,๒๐๔	๔๖๑	๔,๑๒๔,๖๓๐	๑,๒๐๔	๔๖๑
ใบและยอดอ้อย	๒,๙๒๘,๑๔๐	๑,๐๗๓	๔๑๑	๕,๒๖๕,๖๑๙	๑,๙๒๙	๗๓๘
ชานอ้อย	-	-	-	๒๑,๒๘๐,๐๐๐	๓,๗๑๒	๑,๔๒๑
ซังข้าวโพด	๘๐,๘๘๙	๑๘	๗	๘๐,๘๘๙	๑๘	๗
ลำต้นข้าวโพด	๓,๓๖๙,๖๙๐	๗๘๔	๓๐๐	๓,๓๖๙,๖๙๐	๗๘๔	๓๐๐
เหง้ำมันสำปะหลัง	๒,๘๓๘,๑๒๕	๓๖๙	๑๔๑	๓,๓๗๒,๕๖๐	๔๓๙	๑๖๘
ลำต้นมันสำปะหลัง	๑,๐๕๒,๖๓๖	๓๘๘	๑๔๙	๒,๐๘๔,๗๕๕	๗๖๙	๒๙๔
ทางปาล์ม	๑๔,๖๐๖,๖๗๑	๒,๒๖๕	๘๖๗	๓๓,๕๘๖,๑๘๑	๕,๒๐๘	๑,๙๙๓
ใยปาล์ม	-	-	-	๒,๙๔๔,๘๐๓	๗๙๕	๓๐๔
กะลาปาล์ม	-	-	-	๖๑๙,๙๕๙	๒๔๘	๙๕
ทะลายปาล์มเปล่า	๖๐๖,๕๔๑	๑๐๔	๔๐	๑,๔๐๒,๔๕๕	๒๔๐	๙๒
รากไม้ยางพารา	๑,๔๑๑,๘๓๔	๒๘๗	๑๑๐	๑,๔๑๑,๘๓๔	๒๘๗	๑๑๐
กะลามะพร้าว	๗๙,๖๗๘	๓๑	๑๒	๗๙,๖๗๘	๓๑	๑๒
เปลือกมะพร้าว	๗๑,๘๗๕	๒๗	๑๐	๗๑,๘๗๕	๒๗	๑๐
ทะลายและหาง มะพร้าว	๒๔๙,๐๒๖	๙๑	๓๕	๒๔๙,๐๒๖	๙๑	๓๕
รวมชีวมวล คงเหลือ	๓๑,๔๒๐,๑๖๖	๖,๖๔๒	๒,๕๔๒	๗๙,๙๔๔,๓๙๔	๑๕,๗๘๓	๖,๐๔๐
แผนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ้อย เพิ่มจาก ๑๐๐ เป็น ๑๘๐ ล้านตัน ปาล์ม เพิ่มจาก ๑๒.๘๑ เป็น ๒๙.๔๖ ล้านตัน มันสำปะหลัง เพิ่มจาก ๒๘.๒๗ เป็น ๕๖ ล้านตัน						

ที่มา: ข้อมูลศักยภาพพลังงานทดแทนปี ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ภาคผนวก ๗)

จากตารางที่ ๑ และ ๒ แสดงให้เห็นข้อมูลศักยภาพของประเทศไทยในด้านการผลิตพลังงานจากแก๊สชีวภาพและชีวมวล จะเห็นได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่มีศักยภาพมาก สามารถที่จะพัฒนาและส่งเสริมพลังงานทดแทนดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีความมุ่งมั่นให้มีการใช้พลังงานทดแทนเป็นระดับต้นของภูมิภาคอาเซียน เนื่องด้วยผลผลิตทางการเกษตรซึ่งสามารถนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงาน ทั้งจากชีวมวล แก๊สชีวภาพ รวมไปถึงไบโอดีเซลและเอทานอลมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งภายหลังการแปรรูปจากอุตสาหกรรมอาหาร วัสดุเหลือทิ้งยังสามารถก่อให้เกิดเป็นพลังงานจากขยะได้อีกด้วย

จึงทำให้ประเทศไทยมีศักยภาพด้านพลังงานทดแทนอยู่ในระดับดีมาก และมีโอกาสที่จะส่งเสริมพลังงานทดแทนให้กลายเป็นพลังงานที่มีส่วนสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศได้ในอนาคต

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพด้านพลังงานทดแทนในระดับสูง แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านพลังงานทดแทนให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุปัจจัยที่พลังงานทดแทนในส่วนของเชื้อเพลิงชีวภาพมีความเกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิงฟอสซิลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้ว่าหากผลิตน้ำมันไบโอดีเซลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนน้ำมันดีเซล จำเป็นที่จะต้องควบคุมราคาขายน้ำมันไบโอดีเซลไม่ให้เกินราคาขายของน้ำมันดีเซล นั่นหมายถึงต้องควบคุมราคาตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงกระบวนการผลิต ซึ่งทำให้กลไกของราคาค่อนข้างจะอ่อนไหวอย่างมาก เช่น หากมีการควบคุมราคาขายน้ำมันดีเซล แต่ไม่สามารถควบคุมราคาวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซลได้ ก็จะทำให้ยากต่อการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล เนื่องจากต้นทุนที่ใช้ในการผลิตมีราคาสูง ทำให้ราคาขายของน้ำมันไบโอดีเซลมีราคาสูง ไม่สามารถทำธุรกิจให้เป็นไปตามกลไกธรรมชาติของตลาดได้ หากรัฐไม่มีการสนับสนุนเงินอุดหนุน (Subsidy) นั่นเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เชื้อเพลิงชีวภาพไม่สามารถขยายผลได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับกรณีของแก๊สโซฮอล์จะเกี่ยวข้องกันกับกลไกทางการตลาดของก๊าซ LPG เช่นเดียวกัน ดังนั้น การปฏิรูปด้านพลังงานทดแทนจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อพัฒนาการสู่ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศไทย

ดังนั้น คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพอย่างจริงจัง เพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมที่ยั่งยืนต่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อจะได้นำข้อคิดเห็นต่าง ๆ มาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการอย่างจริงจังในการขจัดปัญหาอุปสรรค และสร้างเสถียรภาพในการพัฒนาพลังงานชีวภาพที่ยั่งยืน เพื่อให้ประเทศไทยมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองในด้านพลังงานที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

๑.๒ การแต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy)

เนื่องจากคณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับการประกอบกิจการ การขออนุญาต การส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายพลังงานชีวภาพ ทั้งในรูปของพลังงานที่เป็นของแข็ง (พลังงานชีวมวล) พลังงานที่เป็นของเหลว (เชื้อเพลิงชีวภาพ) และพลังงานที่เป็นก๊าซ (แก๊สชีวภาพ) และพลังงานไฟฟ้า โดยเฉพาะในด้านนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายในภาพรวมของการส่งเสริมพลังงานทดแทน และจะส่งผลกระทบต่อส่งเสริมพัฒนาพลังงานทดแทนในภาพรวมของประเทศอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายที่กระทรวงพลังงานได้วางแผนไว้ เช่น แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔) หรือแผน AEDP (2012 - 2021) โดยเฉพาะในส่วนของพลังงานชีวภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรให้มีการศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเกิดจากระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานใดหรือข้อกฎหมายใดก็ตาม เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปพลังงานทดแทน ต่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป และเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy) ขึ้น โดยคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy) ซึ่งประกอบด้วย เชื้อเพลิงชีวภาพ (Bio-Fuel) แก๊สชีวภาพ (Biogas) และพลังงานชีวมวล (Biomass)

๒. กำหนดเป้าหมายในการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

๓. กำหนดแนวคิดและข้อเสนอแนะในการสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตพลังงาน เพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่าย ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตพลังงานจากส่วนกลางกระจายไปยังประชาชนและชุมชน (ภาคผนวก ๑)

โดยคณะทำงานมีกรอบระยะเวลาในการทำงาน ๔๕ วันนับแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ และคณะทำงานได้ขอขยายเวลาเพิ่มอีก ๗ วัน จนถึงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ และเพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะทำงานครอบคลุมในทุกมิติ คณะอนุกรรมการฯ จึงได้แต่งตั้งบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ เพื่อเป็นคณะทำงานเพิ่มเติม (ภาคผนวก ๒) และขยายกรอบระยะเวลาในการทำงานออกไปจนกว่าจะสิ้นสุดภารกิจ

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ปฏิรูปพลังงานชีวภาพ ซึ่งประกอบด้วย เชื้อเพลิงชีวภาพ (Bio-Fuel) แก๊สชีวภาพ (Biogas) และพลังงานชีวมวล (Biomass) โดยพิจารณาตามห่วงโซ่คุณค่าของการผลิตพลังงานชีวภาพ เริ่มตั้งแต่ แนวทาง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบในส่วนของอุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ ตลอดจนเคมีชีวภาพที่สร้างมูลค่าเพิ่ม

๒.๒ ปฏิรูปแนวทางในการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานชีวภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

๒.๓ ปฏิรูปแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตพลังงาน เพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่าย ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตพลังงานจากส่วนกลางกระจายไปยังประชาชนและชุมชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเฉพาะพลังงานชีวภาพ จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้มีการศึกษาไว้แล้ว โดยหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีแหล่งในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากสองส่วนหลัก ได้แก่

๑) จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) กรมธุรกิจพลังงาน สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

๒) ข้อมูลทุติยภูมิที่ภาคเอกชน และหน่วยงานอิสระได้ดำเนินการศึกษาไว้ เช่น สถาบันปิโตรเลียม และผู้ประกอบการด้านพลังงาน

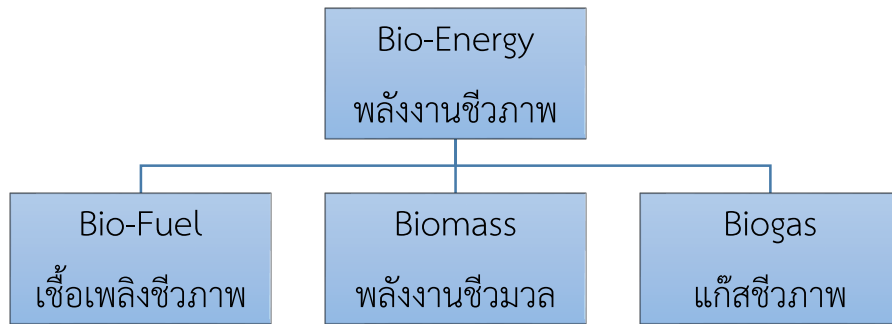
๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้เชี่ยวชาญในลักษณะของการทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนประเด็นความคิดเห็น และถกเถียงกันในประเด็นปัญหาที่คณะทำงานกำหนด ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน เช่น อดีตรวมพลังงานทดแทน

และอนุรักษ์พลังงาน อดีตรองอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานชีวภาพจากกองทัพเรือ และผู้บริหารระดับสูงของผู้ประกอบการเอกชน

๓.๓ รับฟังข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้แทนชุมชน เช่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจากสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง เช่น บัณฑิตวิทยาลัยพลังงาน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ผู้แทนชุมชนและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวภาพระดับชุมชน เช่น ผู้แทนชุมชน จากองค์การบริหารส่วนตำบลบึงชำอ้อ อำเภอนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ผู้บริหารสหกรณ์ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวภาพ และผู้บริหารของสถาบันอิสระที่ดำเนินการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวภาพ เช่น สถาบันปิโตรเลียม เป็นต้น

ในการนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ครอบคลุมเฉพาะพลังงานชีวภาพเท่านั้น โดยแบ่งการพิจารณาตามประเภทพลังงาน ๓ ประเภท ได้แก่

- เชื้อเพลิงชีวภาพ (Bio-Fuel)
- พลังงานชีวมวล (Biomass) (มิได้ครอบคลุมพลังงานจากขยะไว้ในการศึกษาครั้งนี้)
- แก๊สชีวภาพ (Biogas)



ทั้งนี้จากรายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะทำงาน สามารถกำหนดขอบเขตครอบคลุมพลังงานประเภทต่าง ๆ ทั้งในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยมีแม่แบบขอบเขตการพิจารณาครอบคลุมผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ แม่แบบขอบเขตผลิตภัณฑ์ในการพิจารณาของคณะทำงาน

ประเภท	เชื้อเพลิงชีวภาพ	พลังงานชีวมวล	แก๊สชีวภาพ
ต้นน้ำ	<ul style="list-style-type: none">• พืชอาหาร• พืชพลังงาน• พืชที่ให้แป้งและน้ำตาล• พืชน้ำมัน	<ul style="list-style-type: none">• ชีวมวลโรงงาน• ชีวมวลเหลือเก็บ	<ul style="list-style-type: none">• น้ำเสีย• ของเสียอินทรีย์• เซลลูโลส
กลางน้ำ	<ul style="list-style-type: none">• มันเส้น มันเม็ด แป้ง แป้งดัดแปร• น้ำตาล• น้ำมันพืช	<ul style="list-style-type: none">• RDF• ถ่าน ถ่านกัมมันต์• Wood chip• Wood pellet	<ul style="list-style-type: none">• แก๊สชีวภาพ• ปุ๋ยอินทรีย์

ประเภท	เชื้อเพลิงชีวภาพ	พลังงานชีวมวล	แก๊สชีวภาพ
ปลายน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> ● เชื้อเพลิงชีวภาพ ● FGB (1st Generation Bio-Fuel) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ไฟฟ้า ไอน้ำ ความร้อน ● SGB (2nd Generation Bio-Fuel) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ไฟฟ้า ● ไอน้ำ ความร้อน
ผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● เคมีชีวภาพ ต่อยอดจาก)FGB(● กรดอินทรีย์ ● กรดอะมิโน ● กรดไขมัน ● แอลกอฮอล์ของกรดไขมัน ● ยีสต์ ● วิตามิน อาหารเสริม ● ยาปฏิชีวนะ ● พลาสติกชีวภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เคมีชีวภาพ ต่อยอดจาก)SGB(● กรดอินทรีย์ ● กรดอะมิโน ● กรดไขมัน ● แอลกอฮอล์ของกรดไขมัน ● ยีสต์ ● วิตามิน อาหารเสริม ● ยาปฏิชีวนะ ● พลาสติกชีวภาพ 	

หมายเหตุ

“ชีวมวลโรงงาน” คือ ชีวมวลที่ได้จากการแปรรูปสินค้าเกษตรของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ชานอ้อย แกลบ ชังข้าวโพด เศษไม้ยางพารา เศษไม้สับ

“ชีวมวลเหลือเก็บ” คือ ชีวมวลซึ่งได้จากส่วนของพืชที่เหลือจากการเก็บเกี่ยวในสวน ไร่ นา เช่น ทางปาล์ม ต้นข้าวโพด ใบและยอดอ้อย ฟางข้าว เหง้าและลำต้นมันสำปะหลัง

“RDF” หมายถึง Refuse Derived Fuel ชีวมวลของแข็งที่แปรรูปจากขยะส่วนที่ไม่สามารถรีไซเคิลได้

“FGB” หมายถึง First Generation Bio-Fuel เชื้อเพลิงชีวภาพที่ได้จากการแปรรูปและน้ำตาล

“SGB” หมายถึง Second Generation Bio-Fuel เชื้อเพลิงชีวภาพที่ได้จากการแปรรูปเซลลูโลส

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะทำงาน ซึ่งคณะทำงานได้สรุปผลการพิจารณาโดยแบ่งตามหัวข้อที่พิจารณาออกเป็น ๓ เรื่อง คือ

๔.๑ แนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ

จากผลการพิจารณาศึกษาของคณะทำงาน สามารถแยกการพิจารณาตามระดับในห่วงโซ่คุณค่าของพลังงานชีวภาพ เป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำ อุตสาหกรรมปลายน้ำ และอุตสาหกรรมมูลค่าเพิ่ม ซึ่งผลการพิจารณา มีข้อสรุปดังนี้

๔.๑.๑ แนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพในส่วนของอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพต้นน้ำ

- ควรเพิ่มเติมนโยบายให้ชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะการจัดพื้นที่ที่เหมาะสม (Zoning) และส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน (Energy Crops) ให้ชัดเจน

เพื่อให้การส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตพืชพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบต่ออุปสงค์ อุปทาน และราคาของพืชอาหาร เพื่อป้องกันมิให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแยกพื้นที่ปลูกพืชพลังงานออกจากพื้นที่เพาะปลูกพืชอาหาร (Food Crops) และดำเนินการเพิ่มผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดให้มีโซนนิ่งและโรงงานที่รองรับผลผลิตได้อย่างชัดเจนในรูปแบบ Contract Farming ทั้งนี้แนวทางในการพัฒนาการเพิ่มผลผลิตของพืชอาหารและพืชพลังงานจะมีการใช้งบประมาณ ใช้สายพันธุ์ ตลอดจนวิธีการที่อาจแตกต่างกัน เช่น การใช้พืชตัดต่อพันธุกรรม สายพันธุ์ที่เหมาะสมแก่การพลังงาน แต่อาจไม่เหมาะต่อการใช้เป็นอาหาร เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการแยกโซนออกจากกันให้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีผลต่อการใช้งบประมาณด้านพลังงานเพื่อส่งเสริมพืชพลังงานได้ตรงกลุ่มเกษตรกรเป้าหมาย

โซนนิ่งนี้จะรวมไปถึง “ชีวมวลโรงงาน” ซึ่งได้จากการแปรรูปสินค้าเกษตรของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ชานอ้อย แกลบ ชังข้าวโพด เศษไม้ยางพารา เศษไม้สับ และ “ชีวมวลเหลือเก็บ” ซึ่งได้จากส่วนของพืชที่เหลือจากการเก็บเกี่ยวในสวน ไร่ นา เช่น ทางปาล์ม ต้นข้าวโพด ใบและยอดอ้อย ฟางข้าว เหง้าและลำต้นมันสำปะหลัง ซึ่งควรมีการจัดโซนนิ่งของแหล่งวัตถุดิบต้นน้ำเหล่านี้ให้เหมาะสมกับกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าชีวมวลของแต่ละพื้นที่

- ควรมีการตรวจสอบการใช้ชีวมวลตามที่ขออนุญาตอย่างเข้มงวด ตั้งแต่การกำหนดโซนนิ่งในขั้นตอนการขออนุญาต การใช้ชีวมวลจริงหลังจากโรงไฟฟ้าเริ่มเปิดดำเนินงาน หากมีการฝ่าฝืนต้องมีบทลงโทษ เพื่อป้องกันการแย่งวัตถุดิบ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าชีวมวลในระยะยาว

- ควรขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่แสดงเจตจำนงในการปลูกพืชพลังงานแยกออกจากทะเบียนเกษตรกรที่ปลูกพืชอาหาร โดยให้มีการศึกษาเพื่อหามาตรการให้การขึ้นทะเบียนสะดวกในทางปฏิบัติ และเกิดการประสานเชื่อมโยงระหว่างฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน

ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการส่งเสริมและการวางแผนในด้านการจัดการอุปสงค์ อุปทานของพืชพลังงาน อันมีผลต่อต้นทุนพลังงาน เสถียรภาพทางวัตถุดิบและราคาพืชผลที่เกษตรกรจะได้รับ

- ควรจัดให้มี Energy Crops Import Processing Zone (ECIPZ) สำหรับพืชพลังงาน หรือจัดเป็น Green Belt Zone

ทั้งนี้เพื่อเอื้อต่อการใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะตามแนวชายแดน โดยอาศัยประโยชน์จากนโยบาย AEC เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายห้ามนำเข้าพืชหลายชนิด เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ปาล์ม น้ำมัน เพื่อปกป้องมิให้ราคาพืชในประเทศเกิดการตกต่ำ อย่างไรก็ตาม หากสามารถนำวัตถุดิบที่มีต้นทุนต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ในการผลิตพลังงานได้ ก็จะทำให้ต้นทุนพลังงานชีวภาพต่ำลงด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ พลังงานชีวมวลโดยตรง อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาอย่างรอบคอบถึงมาตรการที่รัฐให้แก่การผลิตพลังงานชีวภาพและพืชพลังงานในประเทศ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมเกษตรกรไทยเป็นหลัก ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวอาจมีผลในการส่งเสริมพืชพลังงานในประเทศเพื่อนบ้านด้วย หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็ควรครอบคลุมนโยบาย

เป็น AEC Green Belt ร่วมกับการผลักดันให้ AEC เป็น AEC Bio-Energy Hub เพื่อสร้างอุปสงค์ของพลังงานชีวภาพในอาเซียนให้มากขึ้น และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวทั้งในเชิงของการผลิตและการตลาด

ดังนั้นการกำหนดพื้นที่เฉพาะบริเวณแนวชายแดนใกล้แหล่งเพาะปลูกพืชพลังงานของประเทศเพื่อนบ้าน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่เดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลกำหนดพื้นที่ไว้เดิม) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแหล่งวัตถุดิบพืชพลังงานของประเทศเพื่อนบ้าน) เพื่ออนุญาตให้นำเข้าพืชพลังงานมาใช้เฉพาะเพื่อการผลิตพลังงานชีวภาพตามบริเวณชายแดน จะช่วยเพิ่มวัตถุดิบพืชพลังงานได้อีกทางหนึ่ง โดยต้องมีเงื่อนไขในการจัดการมิให้พืชต่าง ๆ ดังกล่าวหลุดรอดเข้ามาและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรภายในประเทศและอนุญาตให้นำเข้าในปริมาณที่กำหนดเพื่อความสมดุลต่ออุปสงค์ อุปทานภายในประเทศเท่านั้น

- ควรศึกษาแนวทางการส่งเสริมธุรกิจการรวบรวมวัตถุดิบ “ชีวมวลเหลือเก็บ”

“ชีวมวลเหลือเก็บ” เช่น ทางปาล์ม จากสวนปาล์ม ฟางจากนาข้าว เศษอ้อยเหลือทิ้งในไร่อ้อย เหง้าและต้นมันจากไร่มันสำปะหลัง เพื่อทราบต้นทุนของชีวมวลแต่ละชนิด และพัฒนาการจัดการโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อให้มีต้นทุนที่เหมาะสม จากข้อมูลศักยภาพพลังงานทดแทน ปี ๒๕๕๘ – ๒๕๗๙ ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ภาคผนวก ๗) พบว่า มีปริมาณชีวมวลจากของเหลือทิ้งทางการเกษตรในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวนกว่า ๒๑ ล้านตัน ซึ่งสามารถผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ ๒,๕๐๐ เมกะวัตต์ และจะเพิ่มขึ้นตามแผนส่งเสริมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตจากอ้อยจาก ๑๐๐ ล้านตันเป็น ๑๘๐ ล้านตัน เพิ่มปาล์มจาก ๑๒ ล้านตันเป็น ๓๐ ล้านตัน และเพิ่มมันสำปะหลังจาก ๓๐ ล้านตันเป็น ๕๖ ล้านตัน จะทำให้ปริมาณ “ชีวมวลเหลือเก็บ” เพิ่มขึ้นเป็น ๘๐ ล้านตัน ซึ่งสามารถนำไปผลิตไฟฟ้าได้มากถึง ๖,๐๐๐ เมกะวัตต์ ดังนั้น การศึกษาและวางแผนในการสร้างกลไกให้เกิดการรวบรวม “ชีวมวลเหลือเก็บ” จากไร่นาสวน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพลังงานชีวภาพในส่วนของพลังงานชีวมวลในอนาคต

- ควรมีการทบทวน พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการนำอ้อยไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ นอกจากน้ำตาลทรายที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งเกษตรกรในการมีทางเลือกใหม่ ๆ นอกจากการที่จะต้องส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาล ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลที่จะมีทางเลือกในการนำอ้อยไปใช้ในการผลิตสินค้าอื่น โดยไม่ต้องผูกมัดในด้านการลงทุนและการแบ่งปันผลประโยชน์ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ผลิตรายใหม่ ๆ ที่ควรจะมีโอกาสในการเข้าถึงวัตถุดิบอ้อยและน้ำตาลอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อนำไปผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

- ควรส่งเสริมให้มีการผลิตชีวมวลชนิดใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพ สำหรับกรณีการอนุญาตให้มีการจัดสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น หรือควรมีข้อกำหนดเขตพื้นที่ตั้ง ที่ต้องมีวัตถุดิบอย่างเพียงพอและไม่ทับซ้อนกับโรงไฟฟ้าชีวมวลเดิมที่ได้ดำเนินการผลิตไปก่อนแล้ว

เช่น หล้าเนเปียร์ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการแย่งชิงวัตถุดิบในระหว่างโรงไฟฟ้าด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนวัตถุดิบอาจสูงขึ้นจนไม่จูงใจต่อการลงทุนและกลายเป็นภาระของภาครัฐที่จะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อสร้างแรงจูงใจและยังกระทบต่อประชาชนที่จะต้องแบกรับภาระค่า Ft อีกด้วย

- ควรมีการตั้งราคากลาง ราคาอ้างอิงของชีวมวลทุกประเภททั่วประเทศตามโซนนิ่ง เพื่อในที่สุดราคาไฟฟ้าชีวมวลสามารถสะท้อนหรือผูกติดอยู่กับราคาเชื้อเพลิงชีวมวล เช่นเดียวกับ

ราคาไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงเชิงพาณิชย์ที่ผูกติดกับราคาเชื้อเพลิงเชิงพาณิชย์ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งจะสร้างเสถียรภาพทางวัตถุดิบและต้นทุนการผลิตให้กับพลังงานชีวภาพได้ดีขึ้น

- ควรสร้างตลาดโดยกำหนดอัตราและสัดส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากชีวมวลสำหรับพืชชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจ เนื่องจากชีวมวลจากพืชต่างชนิดกันย่อมมีต้นทุนที่แตกต่างกัน การกำหนดราคาซื้อไฟฟ้าโดยไม่คำนึงถึงประเภทของวัตถุดิบชีวมวล ย่อมไม่สะท้อนต้นทุนการผลิตจริงของโรงไฟฟ้าแต่ละโรง เช่นเดียวกับเชื้อเพลิงชีวภาพ ทั้งเอทานอล และไบโอดีเซล ซึ่งหากผลิตจากวัตถุดิบต่างชนิดกันก็จะมีต้นทุนแตกต่างกัน

๔.๑.๒ แนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพในส่วนของอุตสาหกรรมกลางน้ำ

เนื่องจากการแปรรูปในอุตสาหกรรมกลางน้ำของเชื้อเพลิงชีวภาพ พลังงานชีวมวล และแก๊สชีวภาพ ใช้วัตถุดิบที่แตกต่างกัน และได้ผลิตภัณฑ์กลางน้ำที่แตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาแยกตามประเภทของพลังงานชีวภาพดังต่อไปนี้

๑) แนวทางปฏิรูปของอุตสาหกรรมกลางน้ำของเชื้อเพลิงชีวภาพ

- ควรมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตที่สามารถต่อยอดผลิตภัณฑ์พื้นฐานไปยังผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มได้ เช่น กระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสารประกอบอื่น ๆ ที่สำคัญในน้ำมันพืช เช่น โทโคเฟอรอล โทโคโทรอินอล และแคโรทีนอยด์ ในน้ำมันปาล์ม และพัฒนากระบวนการผลิตให้แยกสารประกอบเหล่านี้ออกมาจำหน่ายในเชิงพาณิชย์

- ควรมีเป้าหมายลดการผลิต และการส่งออกผลิตภัณฑ์กลางน้ำ ที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อย เช่น มันเส้น มันอัดเม็ด แป้ง น้ำตาล น้ำมันพืช และส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลัง แป้งมัน และน้ำตาล อันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งหน่วยราชการทั้งกระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ มีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาและส่งเสริมการผลิตและส่งออกสินค้าดังกล่าว ทั้งที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อย ซึ่งควรทบทวนนโยบายและส่งเสริมให้มีการนำวัตถุดิบไปผลิตเคมีชีวภาพที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ทั้งนี้ประเทศไทยได้ถูกใช้เป็นฐานการผลิตเคมีชีวภาพหลายชนิด เช่น กรดอินทรีย์ กรดอะมิโน โดยบริษัทข้ามชาติหรือบริษัทร่วมทุน โดยใช้เทคโนโลยีจากต่างประเทศในการผลิตเคมีชีวภาพประเภทต่าง ๆ เช่น กรดอะมิโน มากกว่าปีละ ๔ แสนตัน กรดอินทรีย์ มากกว่าปีละ ๑.๔ แสนตัน สารให้ความหวานที่ไม่ใช้น้ำตาลทรายมากกว่าปีละ ๓.๒ แสนตัน และกรดไขมัน รวมถึงแอลกอฮอล์ของกรดไขมันมากกว่าปีละ ๑ แสนตัน อย่างไรก็ตาม การผลิตเคมีชีวภาพต่าง ๆ ยังมีปริมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับผลผลิตของอ้อย ๑๐๐ ล้านตัน มันสำปะหลัง ๓๐ ล้านตัน และปาล์มน้ำมัน ๑๒ ล้านตันที่ประเทศไทยสามารถปลูกได้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยข้อมูลการศึกษาการผลิตเคมีชีวภาพจากพืชที่ให้แป้ง น้ำตาลและพืชน้ำมัน ดังกล่าวได้มีการศึกษาไว้ใน “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเคมีชีวภาพ” ระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ และระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านศักยภาพทางวัตถุดิบ การตลาด เทคโนโลยี และผลตอบแทนการลงทุน และได้ส่งเสริมจรมีผู้ประกอบการที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตสินค้าดังกล่าวจากพืชที่มีในประเทศไทย เพื่อจำหน่ายภายในประเทศ รวมถึงการส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยการศึกษาดังกล่าวดำเนินการโดย

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ภาคผนวก ๕)

๒) แนวทางปฏิรูปของอุตสาหกรรมกลางน้ำของพลังงานชีวมวล และแก๊สชีวภาพ

- ควรมีการทบทวนนโยบายให้มีการควบคุมการส่งออกวัตถุดิบชีวมวล

ควรมีการจัดลำดับความสำคัญในการนำเข้า ส่งออก ผลิตภัณฑ์แปรรูประดับกลางน้ำเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตพลังงานชีวภาพโดยตรง เช่น การผลิตและส่งออกเชื้อเพลิงแข็งแปรรูปจากขยะที่ไม่สามารถรีไซเคิล (Refuse Derived Fuel: RDF) เศษไม้สับ (Wood Chip) ชี้เลื่อยอัดเม็ด (Wood Pellet) ซึ่งหลังจากที่โรงไฟฟ้าฟุกุชิมะ ในประเทศญี่ปุ่นถูกคลื่นสึนามิถล่มจนเกิดความเสียหาย และเกิดความตื่นตัวในอันตรายของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จนมีการลดการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ และทำให้การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานชีวมวล มีบทบาทมากขึ้นในหลายประเทศ ส่งผลให้ตลาดต่างประเทศมีความต้องการเชื้อเพลิงชีวมวลสูงขึ้นอย่างมาก จนมีผู้ผลิตเศษไม้สับ และชี้เลื่อยอัดเม็ดในประเทศไทยเพื่อการส่งออกเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และทำให้ราคาเชื้อเพลิงชีวมวลเพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ ๒,๐๐๐ บาทต่อตัน เป็น ๔,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาทต่อตัน ทั้งนี้การลงทุนผลิตเศษไม้สับและชี้เลื่อยอัดเม็ด กลายเป็นธุรกิจที่ทำเงินและลงทุนน้อยกว่าโรงไฟฟ้าชีวมวลเป็นอย่างมาก ผลจากการขึ้นราคาของเชื้อเพลิงชีวมวลทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าชีวมวลสูงขึ้น จนอาจไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน และเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการส่งเสริมพลังงานชีวมวลในอนาคต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนกฎ ระเบียบ นโยบาย เพื่อให้มีการควบคุมการส่งออกเชื้อเพลิงชีวมวลไปยังต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานชีวมวลในประเทศตามนโยบายของรัฐบาล

- ควรสนับสนุนให้ผู้ลงทุนผลิตพลังงานชีวมวลและแก๊สชีวภาพมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำ รวมถึงการพิจารณาให้มีการค้าประกันทางการเงินจากภาครัฐ และทบทวนกฎระเบียบในการวางเงินค้ำประกันสำหรับการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าที่ทำให้ต้นทุนทางการเงินของผู้ผลิตพลังงานสูงขึ้น

๔.๑.๓ แนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพในส่วนของอุตสาหกรรมปลายน้ำ

๑) แนวทางปฏิรูปอุตสาหกรรมปลายน้ำของเชื้อเพลิงชีวภาพ

- ควรส่งเสริมให้มีเทคโนโลยีการผลิตในเชิงพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนที่แข่งขันได้ โดยกำหนดกลไกให้รัฐสามารถเข้าส่งเสริมการลงทุนพัฒนาเพื่อยกระดับเทคโนโลยีของภาคเอกชนได้อย่างคล่องตัว

ในกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศจีน หรือประเทศมาเลเซีย มีการพัฒนาเทคโนโลยีโดยยกระดับจากงานวิจัยในเชิงปฏิบัติการ (Lab Scale) ขึ้นสู่งานวิจัยระดับโรงงานต้นแบบ (Pilot Plant Scale) แล้วจึงนำไปต่อยอดโดยรวมลงทุนกับภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิจัยในเชิงพาณิชย์ (Commercial Scale) ซึ่งในปัจจุบันการวิจัยพัฒนาด้านพลังงานชีวมวลในประเทศไทย มักจะสิ้นสุดที่ระดับห้องปฏิบัติการ หรือโรงงานต้นแบบเนื่องจาก งบประมาณ ทางราชการและการงบประมาณเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในเชิงพาณิชย์ ตัวอย่างในกรณีของบริษัท “ไทยรุ่งเรืองเอทานอล” ที่ได้รับการสนับสนุนจาก “องค์การพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและพลังงานใหม่แห่งประเทศไทย (NEDO)” ผ่านทางกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตเอทานอล โดยใช้ขานอ้อยเป็นวัตถุดิบที่เรียกว่า “เซลลูโลสเทคโนโลยี” (Cellulosic Technology) หรือ Second Generation Bio-Fuel (SGB) ก็เป็นกรณีที่ภาคเอกชนของประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทั้งในด้านเทคโนโลยี และเงินทุนจาก NEDO ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นที่สามารถใช้งบประมาณช่วยเหลือยกระดับเทคโนโลยีของ

ภาคเอกชน แม้จะไม่ใช่งานของประเทศไทย ในขณะที่การงบประมาณของประเทศไทย ไม่อำนวย แม้แต่การใช้งบประมาณสำหรับหน่วยงานที่อยู่นอกงบประมาณของทางราชการ แม้จะเป็นหน่วยงานของประเทศไทยเองก็ตาม ซึ่งก็ไม่สามารถกระทำได้ทำให้ภาครัฐที่เป็นหน่วยวิจัยหลักขาดการเชื่อมโยงในการพัฒนาเทคโนโลยีไปสู่ระดับเชิงพาณิชย์ในภาคเอกชน

๒) แนวทางปฏิรูปอุตสาหกรรมพลังงานของพลังงานชีวมวลและแก๊สชีวภาพ

- ควรส่งเสริมให้มีเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลระดับเชิงพาณิชย์ ในต้นทุนที่ต่ำลง

ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และลดการอุดหนุนจากรัฐในระยะยาว ปัจจุบันผู้ประกอบการไทยมีความสามารถในการออกแบบและผลิต หรือประกอบอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตพลังงานชีวมวลและโรงไฟฟ้าหลากหลายชนิด (ยกเว้น กังหันไอน้ำและเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดใหญ่หลายร้อยกิโลวัตต์ขึ้นไป) รวมทั้งความสามารถในการออกแบบรับเหมาโครงการแบบเบ็ดเสร็จ (EPC turnkey contractor)

- ควรปรับปรุงหรือยกเลิกข้อกำหนดขั้นตอน ข้อบังคับในการขออนุญาตผลิตไฟฟ้า การเชื่อมต่อระบบ การจำหน่ายไฟฟ้า โดยเปิดเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าใช้เอง และผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ขอรับการอุดหนุนจากรัฐ

- ควรสร้างกลไก Third Party Access (TPA)

โดยการเปิดให้บริการแก่บุคคลที่สามอย่างเท่าเทียม สำหรับสายส่งไฟฟ้า (Power Grid) ซึ่งในปัจจุบันระบบสายส่งไฟฟ้าอยู่ในการควบคุมดูแลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จัดจำหน่ายไฟฟ้าหลัก ดังนั้นผู้ผลิตไฟฟ้าอื่น ๆ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ผลิตไฟฟ้า และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าหลัก ทำให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน รวมถึงพลังงานชีวมวลและแก๊สชีวภาพจำนวนมากไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม จึงควรมีการแยกระบบสายส่งไฟฟ้าออกจากความควบคุมดูแลของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าหลักเหล่านั้น ซึ่งจะมีลักษณะเดียวกันกับการแยกท่อก๊าซออกจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จะทำให้เกิดความเท่าเทียมและเปิดโอกาสให้บุคคลที่สาม สามารถเกี่ยวสายส่งไฟฟ้าเข้าระบบได้สะดวกขึ้น

- ควรทบทวนระบบการช่วยรักษาระดับแรงดันไฟฟ้าของสายส่ง

ในบางครั้ง โรงไฟฟ้าจำเป็นต้องนำเข้าแรงดันไฟฟ้า ที่เป็น Volt Ampere Reactive (VAR) แต่เมื่อมีการนำเข้า VAR ดังกล่าว การไฟฟ้าจะเรียกเก็บค่านำเข้า VAR ดังกล่าวด้วย ในทางกลับกันการไฟฟ้า ไม่ได้ชดเชยการส่งออกแรงดันไฟฟ้าให้สายส่ง เมื่อการไฟฟ้าขอให้โรงไฟฟ้าส่งออก VAR เพื่อช่วยระบบรักษาแรงดันของระบบ จึงควรมีการทบทวนระบบการช่วยรักษาระดับแรงดันไฟฟ้าเพื่อให้เกิดความยุติธรรม

- ควรเพิ่มความยืดหยุ่นในการบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าชีวมวล เช่น ระยะเวลาการแจ้งการบำรุงรักษาล่วงหน้า เพิ่มเวลาในการบำรุงรักษา ลดบทลงโทษ หากการบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าไม่เป็นไปตามแผนการบำรุงรักษา การบำรุงรักษาและปรับปรุงระบบของการไฟฟ้า ต้องแจ้งให้โรงไฟฟ้าชีวมวลทราบล่วงหน้าก่อนพอสมควร เนื่องจากโรงไฟฟ้าชีวมวลมีขนาดเล็กจึงได้รับผลกระทบมากหากมีการเปลี่ยนแปลงการส่งกระแสไฟในระบบสายส่งอย่างกะชั้นชิด

- ควรจัดให้มี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่สนับสนุนให้เกิด One Stop Services สำหรับการส่งเสริมการจัดตั้งโครงการผลิตพลังงานชีวภาพ ที่ในปัจจุบันศูนย์ One Stop Services เป็นเพียงศูนย์ประสานงานเท่านั้น เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการอนุมัติให้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ที่ซับซ้อนจำนวนมาก และผู้ขออนุญาตจำเป็นต้องรอการอนุมัติจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามขั้นตอนปกติ

ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) ดูเหมือนจะเป็น One Stop Service Center แต่ สกพ. ก็ยังต้องได้รับความยินยอมหรือการอนุญาตจากหน่วยงาน “เดิม ๆ” อยู่ ซึ่งในความเป็นจริงศูนย์ One Stop Services ควรมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติขั้นตอนต่าง ๆ โดยใช้หลักเกณฑ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันที ทั้งนี้จะต้องมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจแก่ศูนย์ One Stop Services ตามสมควร เพื่อยกเว้นข้อจำกัดจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติ ผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

- ควรต้องมีการยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตพลังงาน จากผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว หากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สามารถพิสูจน์อย่างแน่ชัดว่า ไม่ได้มีความตั้งใจในการพัฒนาโครงการจริง โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการยกเลิกใบอนุญาตให้ชัดเจน

๔.๑.๔ แนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพในส่วนของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่ม

อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มเหล่านี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ เนื่องจากผลตอบแทนในส่วนของพลังงานชีวภาพอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ และมีความเสี่ยงจากความไม่มีเสถียรภาพของราคาวัตถุดิบ ซึ่งวัตถุดิบเหล่านี้เป็นวัตถุดิบชนิดเดียวกันกับวัตถุดิบที่นำไปแปรรูปเป็นเคมีชีวภาพที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าพลังงานชีวภาพอย่างมาก ซึ่งอุตสาหกรรมดังกล่าวจะถือเป็นคู่แข่งที่มีโอกาสแย่งวัตถุดิบไปจากอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพก็ได้ หรือจะถือเป็นทางเลือกในการเพิ่มมูลค่าเพื่อต่อยอดพลังงานชีวภาพให้กลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีผลตอบแทนที่ดีขึ้นหากมีการเชื่อมโยงเพื่อนำผลตอบแทนของเคมีชีวภาพมาเกื้อหนุนพลังงานชีวภาพก็ได้ในฐานะที่ใช้วัตถุดิบต้นน้ำเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐ

๑) แนวทางปฏิรูปของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มที่ต่อเนื่องจากเชื้อเพลิงชีวภาพ

- ควรส่งเสริมให้มีการทำ Backward Integration เช่น การผลิตยีสต์เองภายในประเทศ เนื่องจาก "ยีสต์" เป็นวัตถุดิบอย่างหนึ่งที่ต้องใช้ในการผลิตเอทานอล อุตสาหกรรมสุรา เบียร์ และอุตสาหกรรมอาหารอื่น ๆ เป็นต้น

- ควรส่งเสริมให้มีการทำ Forward Integration พัฒนาเชื่อมโยงต่อยอดการผลิตไปยังเคมีชีวภาพที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

- ควรสร้างกลไกเพื่อสร้างสมดุลของผลตอบแทนการลงทุนตลอดห่วงโซ่คุณค่าของพืชแป้งน้ำตาล และพืชไขมัน โดยการเก็บ Premium จากผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงในลักษณะต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นกองทุน เพื่อลดการอุดหนุนพลังงานชีวภาพจากกองทุนเดิม เช่น กองทุนน้ำมัน รวมถึงนำมาใช้ในการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรในภาวะที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ตัวอย่างของการเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกยางพารา เป็นต้น

- ควรมีการทบทวนข้อมูลโครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเคมีชีวภาพ ระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ และระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๒

ของกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้หากมีแนวคิดที่จะเชื่อมโยงพืชพลังงาน พลังงานชีวภาพ และเคมีชีวภาพ เพื่อพัฒนาโครงสร้างการผลิตและการตลาดตลอดห่วงโซ่คุณค่าเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างสมดุลทางการเกษตร พลังงานและเคมีภัณฑ์ เหมือนตัวอย่างกรณีของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของประเทศมาเลเซีย ที่ถูกปรับโครงสร้างใหม่โดย Malaysian Palm Oil Board ข้อมูลที่ทันสมัยมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย ข้อมูลสถานการณ์การผลิตและการตลาดเคมีชีวภาพของไทย การผลิตและการตลาดเคมีชีวภาพของโลก สถานภาพเทคโนโลยี ต้นทุนการผลิต ผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ แนวโน้มในอนาคต ที่อาจเปลี่ยนไปจากแนวทางที่กระทรวงอุตสาหกรรมเคยดำเนินการศึกษาไว้ จึงควรมีการทบทวนข้อมูลรายละเอียดของ โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนา และส่งเสริมอุตสาหกรรมเคมีชีวภาพ ระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ และระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้ง ๓ ระยะดังกล่าว

๒) แนวทางปฏิรูปของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มที่ต่อเนื่องจากพลังงานชีวมวล

- ควรส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและจัดหาเทคโนโลยีการผลิตพลังงาน และเคมีชีวภาพจากวัตถุดิบประเภทเซลลูโลส (Cellulosic Technology) หรือ Second Generation Bio-Fuel (SGB) ที่มีต้นทุนต่ำให้สามารถแปรรูปวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรให้กลายเป็นกลูโคส เพื่อให้เป็นวัตถุดิบตั้งต้นสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ

- ควรกำหนดนโยบายและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการใช้ไบโอพลาสติก (Bioplastics) อย่างเป็นรูปธรรมกันมากขึ้น เพื่อลดการใช้พลาสติกจากปิโตรเคมี อันจะเป็นการส่งเสริมการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Local Content: LC) อย่างเป็นรูปธรรม

- ควรให้การสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนที่ผลิตสินค้าจาก Bioplastics โดยตรงในรูปของเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยพิเศษ หรืออาจจะเป็นลักษณะที่รัฐซื้อหุ้นในกิจการของภาคเอกชน หากสามารถกระทำได้

- ควรมีการสนับสนุนมาตรการทางด้านภาษีโดยการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าจาก Bioplastics อาจจะเป็นการลดหย่อนภาษีเงินได้ หรือภาษีนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิต

๔.๒ แนวทางการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานชีวภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

จากการศึกษาของ “สถาบันปิโตรเลียม” ร่วมกับ “กระทรวงพลังงาน” พบว่า การเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านพลังงานชีวภาพ อาจมีได้ใน ๓ ลักษณะ คือ

- ศูนย์กลางด้านการผลิตพลังงานชีวภาพ
- ศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และการขนส่งพลังงานชีวภาพ
- ศูนย์กลางด้านการค้าพลังงานชีวภาพ

เมื่อพิจารณาพลังงานชีวภาพทั้งสามประเภท คือ เชื้อเพลิงชีวภาพ พลังงานชีวมวล และแก๊สชีวภาพแล้วพบว่า ประเทศไทยมีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางในด้านการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพอยู่แล้ว และสถาบันปิโตรเลียม มีความเห็นว่า ควรยกระดับประเทศไทยขึ้นสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ ที่เป็นศูนย์กลางการค้าน้ำมันปิโตรเลียมของภูมิภาค โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

- ควรมีนโยบายในการพัฒนาระบบการค้าที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ
- ควรมีระบบราคาอ้างอิง ระบบการเงินที่หลากหลาย และตลาดซื้อขายตราสารอนุพันธ์ล่วงหน้า
- ควรมีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการค้าเสรีเชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่ง และโลจิสติกส์ สำหรับเชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีนโยบายการส่งเสริมการค้าสากล เช่น การมีระบบ One Stop Services ในงาน เอกสารนำเข้า/ส่งออก เชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีการผลักดันและส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านมีการผลิตและใช้พลังงานชีวภาพ โดยใช้กำหนดโซนนิ่งในการใช้ทรัพยากรที่ดินในการปลูกพืชพลังงานและชีวมวลไปพร้อม ๆ กับการจัดงบประมาณให้มีแลกเปลี่ยนประสบการณ์และผลักดันการใช้พลังงานทดแทนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อก้าวสู่การเป็น AEC Bio-Energy Hub ต่อไป โดยเริ่มจากการทำ Green Belt Zone บริเวณชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการที่ดำเนินการส่งออกเชื้อเพลิงชีวภาพกลับมีมุมมองที่แตกต่าง ซึ่งไม่ยืนยันว่าประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นศูนย์กลางทางการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพ เนื่องจากการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพเกิดจากผู้ค้าเพียงไม่กี่ราย และผู้ซื้อซึ่งเป็นคนกลางและเป็นบริษัทระดับโลกก็มีเพียงไม่กี่ราย อีกทั้งผู้ค้ายังมีการประสานไปยังคู่ค้าปลายทางในต่างประเทศได้เป็นปกติอยู่แล้ว เนื่องจากมีคู่ค้าน้อยราย การซื้อขายก็มีปริมาณไม่สูงและไม่มีความถี่สูงเหมือนสินค้าโภคภัณฑ์อื่น ๆ และนอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพภายในประเทศไทยยังสูงกว่าในต่างประเทศ ทำให้การส่งออกเป็นไปได้โดยง่าย ซึ่งการจะเป็นศูนย์กลางการค้า จำเป็นต้องมีการค้าในปริมาณที่สูงในต้นทุนที่แข่งขันได้ ซึ่งควรต้องผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพมากขึ้นกว่านี้ก่อน และมีความจำเป็นต้องพัฒนาการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพให้มีต้นทุนที่ต่ำลง การพัฒนาผลผลิตต่อไร่ของพืชพลังงาน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ต่อพื้นที่สูงขึ้น ในขณะที่มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่ลดลง ดังนั้น การเป็นศูนย์กลางการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพน่าจะมีความเหมาะสมกว่าการที่จะเป็นศูนย์กลางทางการค้าในมุมมองของผู้ประกอบการภาคเอกชน

ทั้งนี้มาตรการในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ ก็คือมาตรการเดียวกับแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อก่อนหน้านี้

ส่วนการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานชีวมวล แก๊สชีวภาพนั้น ปัจจุบันประเทศไทยมีความสามารถในการออกแบบระบบพลังงานชีวมวลและระบบการผลิตแก๊สชีวภาพ รวมถึงสามารถผลิตหรือประกอบอุปกรณ์หลายชนิด (ยกเว้น กังหันไอน้ำและเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดใหญ่) รวมทั้งความสามารถในการออกแบบรับเหมาโครงการแบบเบ็ดเสร็จ (EPC Turnkey Contractor) และความสามารถในการให้เงินกู้โครงการ ดังนั้น รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดและนำความสามารถดังกล่าวไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานชีวมวลและแก๊สชีวภาพของอาเซียนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านวัตถุดิบที่มีอยู่ภายในประเทศ ประเทศไทยมีโอกาสที่จะเป็นศูนย์กลางการผลิตพลังงานชีวมวล และพลังงานแก๊สชีวภาพ ทั้งนี้จากข้อมูลศักยภาพพลังงานทดแทนปี ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน พบว่า ประเทศไทยมีชีวมวลคงเหลืออีก ๓๑ ล้านตัน ซึ่งหากนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าจะผลิตได้ ๒,๕๔๒ เมกกะวัตต์ และศักยภาพรวมของการผลิตแก๊สชีวภาพ ก็มีมากถึง ๓๗,๘๒๓ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในขณะที่มีการนำมาใช้เพียง ๑,๔๐๒ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ ๓.๗ เท่านั้น (ภาคผนวก ๗) ซึ่งควรมีการดำเนินการตามที่

ได้เสนอในแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ ในหัวข้อก่อนหน้านี้ เพื่อนำศักยภาพและวัตถุดิบชีวมวลที่มีอยู่มาใช้ให้เต็มที่ ประเทศไทยก็จะกลายเป็นศูนย์กลางการผลิตพลังงานชีวมวล และแก๊สชีวภาพ ได้เช่นเดียวกับการเป็นศูนย์กลางการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ

๔.๓ แนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตพลังงานเพื่อใช้เองและจำหน่าย

สำหรับกรณีของพลังงานชีวภาพในระดับชุมชน ชุมชนมีโอกาสนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและจำหน่ายเชื้อเพลิงชีวภาพ และแก๊สชีวภาพ ส่วนพลังงานชีวมวลโดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้าชีวมวลเป็นเทคโนโลยีที่ค่อนข้างซับซ้อน และมีการลงทุนสูง ยากที่ชุมชนจะสามารถผลิตใช้เองได้ โดยจากการรวบรวมข้อมูล และหารือกับผู้แทนชุมชน พบปัญหาและสิ่งที่จะต้องดำเนินการ โดยมีข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปพลังงานชุมชน ดังนี้

- ควรจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (Social Safety Land) ซึ่งในปัจจุบันที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของนายทุน และเอกชน ประกอบกับที่ดินมีราคาสูงขึ้นจนเป็นปัญหาและเกิดการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การมีการออกกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของเอกชนรายใหญ่ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับการเกษตรในพื้นที่สีเขียว เพื่อมิให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินจนในที่สุดชุมชนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้ ซึ่งจะทำให้การส่งเสริมพลังงานชีวภาพจากวัตถุดิบพืชพลังงาน และพลังงานชีวมวล ไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ในปัจจุบันประชาชนในชุมชนมักจะมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในด้านพลังงานชีวภาพ โดยการเป็นผู้ปลูกและจำหน่ายพืชพลังงานหรือชีวมวลเท่านั้น ซึ่งหากชุมชนประสบปัญหาในการถือครองที่ดิน ย่อมทำให้โอกาสในการเป็นเจ้าของวัตถุดิบทางการเกษตรลดลงตามไปด้วย

- ควรจัดให้มีวัตถุดิบพืชพลังงานของชุมชน (Social Safety Energy Crop and Biomass Crop) ควรมีการจัดสรรพื้นที่ของแต่ละชุมชนให้มีการส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน หรือชีวมวล เพื่อนำมาใช้ผลิตเป็นพลังงานชุมชนกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ตามประเภทของพืชที่มีตามความเหมาะสมต่อพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้ในปัจจุบันพืชพลังงานทั้งหมดได้ถูกปลูกเพื่อจำหน่ายและรวบรวมเพื่อส่งต่อไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายใหญ่ จนกระทั่งชุมชนไม่มีการนำพืชเหล่านี้มาผลิตเป็นพลังงานใช้เองภายในชุมชน ระบบการแข่งขันและรวบรวมวัตถุดิบที่มีประสิทธิภาพของผู้ประกอบการเอกชน ได้สร้างระบบการเพาะปลูกเพื่อการอุตสาหกรรมโดยให้ผลตอบแทนและปริมาณการรับซื้อที่จูงใจเกษตรกรอย่างได้ผล และเป็นสิ่งท้าทายสำหรับภาครัฐเป็นอย่างยิ่งในการจะสร้างระบบการรวบรวมวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้เป็นพลังงานชุมชนคู่ขนานไปกับระบบเกษตรอุตสาหกรรมดังกล่าว

- ควรจัดให้มีเงินทุนสำหรับการผลิตและจำหน่ายพลังงานชีวภาพ (Social Safety Capital Investment) เงินทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการลงทุนจัดหาเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตพลังงานชุมชน และเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการพลังงานชุมชน และเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของชุมชนเกษตรกรรมทุกแห่งในประเทศไทย ในขณะที่ภาคเอกชนรายใหญ่ที่เป็นผู้ผลิตพลังงานชีวภาพ กลับเป็นผู้มีศักยภาพในเงินลงทุนและกลายเป็นผู้รับซื้อวัตถุดิบพืชพลังงานและชีวมวลจากชุมชน

- ควรจัดให้มีเทคโนโลยีพลังงานชีวภาพในระดับชุมชน (Social Safety Technology) โดยปกติการผลิตพลังงานชีวภาพจำเป็นต้องมีกำลังผลิตที่ทำให้เกิดความประหยัดจากกำลังการผลิต (Economic of Scale) แต่สำหรับการผลิตพลังงานในระดับชุมชน เป็นเรื่องยากที่จะมีขนาดกำลังผลิตที่ใหญ่พอที่จะทำให้เกิดความประหยัดจากขนาดกำลังผลิต ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมี

เทคโนโลยีขนาดเล็กที่ต้นทุนต่ำของประเทศไทยเอง เช่น เทคโนโลยีการหีบน้ำมันปาล์ม เทคโนโลยีการผลิตแปรรูปน้ำมันพืชเป็นเชื้อเพลิงไบโอดีเซลชุมชน เทคโนโลยีการผลิตแก๊สชีวภาพระดับชุมชน นอกจากนี้บุคลากรที่รู้เรื่องเทคโนโลยีของชุมชนก็เป็นปัจจัยสำคัญ การให้สถาบันอาชีวศึกษาเข้าไปช่วยให้การดูแลในด้านเทคโนโลยีพลังงานชุมชน เป็นทางเลือกที่ควรนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเทคโนโลยีให้แก่อีก

- ควรจัดให้มีกลไกตลาดเพื่อรับซื้อพลังงานชุมชน (Social Safety Energy Market) เนื่องจากตลาดพลังงานมักจะตกอยู่ในการควบคุมของผู้ค้าพลังงานรายใหญ่ การมีกฎ ข้อบังคับ ให้ผู้ค้าพลังงานรายใหญ่ ต้องจัดซื้อจัดหาพลังงานจากชุมชนในราคาที่เป็นธรรม เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น หากชุมชนผลิตพลังงานเหลือใช้ภายในชุมชนแล้ว จะต้องมีโอกาสในการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนต่อไป นอกจากนี้การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ค้าหรือจำหน่ายพลังงานประเภทต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนด ควรยกเว้นสำหรับการประกอบกิจการพลังงานในระดับชุมชน

- ควรจัดให้มีการบริหารจัดการการผลิต การเงิน การตลาด สำหรับพลังงานชุมชน (Social Safety Energy Business Management) การบริหารจัดการกิจการพลังงานชีวภาพของชุมชน ควรมีการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การใช้ระบบสหกรณ์ บุคลากรและการฝึกอบรมจากสถาบันการศึกษาชั้นนำในท้องถิ่น ทั้งนี้ควรมีการแก้ไข กฎ ข้อบังคับ ของสหกรณ์ที่กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารใหม่ทุก ๆ ๒ ปี ซึ่งทำให้การบริหารงานไม่มีความต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนที่มีการบริหารกิจการโดยเจ้าของอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน และเกิดการส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการประกอบกิจการได้เป็นอย่างดี

- ควรมีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตพลังงานชีวภาพในระดับชุมชน (Social Safety Law and Regulation) เช่น การสนับสนุนให้มีการผลิตพลังงานในชุมชน ซึ่งอยู่ในพื้นที่สีเขียวที่ไม่สามารถตั้งโรงงานได้ รัฐก็ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายผังเมือง เพื่อยกเว้นกรณีประกอบกิจการชุมชน เป็นต้น

ทั้งนี้การดำเนินการในทุก ๆ ด้านดังกล่าวข้างต้นในส่วนของกรปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนสามารถผลิตพลังงานและจำหน่ายพลังงานได้เอง จำเป็นต้องดำเนินการในทุก ๆ ด้านไปพร้อมกัน ทั้งเงินทุน เทคโนโลยี การตลาด การจัดสรรที่ดินและการปลูกพืชพลังงาน หากไม่มีการดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน การส่งเสริมจะประสบความล้มเหลว เนื่องจากไม่สามารถขาดองค์ประกอบใด ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วได้เลย ดังนั้นเมื่อความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงเห็นควรที่จะรวมศูนย์กลางการดำเนินการไว้ในหน่วยงานที่อาจจะเป็นคณะกรรมการระดับชาติ หรืออาจเป็นเพียงกรมหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ที่จะต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้อำนาจในการดำเนินการ หรือมีฉันทกฏหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน จำเป็นต้องบรรจุข้อกำหนด ข้อยกเว้น กลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องรับไปปฏิบัติโดยชัดแจ้งต่อไป

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

จากผลการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ สามารถจัดทำเป็นข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ ได้ดังนี้

๕.๑ แนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ

ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพ สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางปฏิรูปพลังงานชีวภาพ

ประเภท	เชื้อเพลิงชีวภาพ	พลังงานชีวมวล	แก๊สชีวภาพ
<p>ต้นน้ำ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรเพิ่มเติมนโยบายให้ชัดเจนในเรื่องวัตถุดิบ ● จัดพื้นที่ที่เหมาะสมและส่งเสริมในการปลูกพืชพลังงานให้ชัดเจน เพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ อย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดให้มีโซนนิ่งและโรงงานรองรับผลผลิตชัดเจน ในลักษณะ Contract Farming สำหรับพืชพลังงาน ● ขึ้นทะเบียนเกษตรกรในการแสดงความจำนงในการปลูกพืชพลังงานแยกออกจากพืชอาหาร ● ทำ Import-Export Processing Zone สำหรับพืชพลังงาน เพื่อให้เอื้อต่อการใช้วัตถุดิบ จากประเทศเพื่อนบ้านจากAEC ● ศึกษาแนวทางการส่งเสริมธุรกิจการรวบรวมวัตถุดิบไปโอแมส เช่น ทางปาล์ม เศษอ้อย เหลือทิ้งระหว่างการเก็บเกี่ยว ● สร้างกลไกให้เกิดระบบการรวบรวม ขนส่งและแปรรูปวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรที่มี ต้นทุนต่ำ เช่น ลานรับซื้อและแปรรูปทางปาล์ม ลานรับซื้อและแปรรูปวัสดุเหลือทิ้งทาง การเกษตรอื่น ๆ ● ทบทวน พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการนำ วัตถุดิบไปแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ● ส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลชนิดใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพโดยมีกลไกเพื่อสร้างแรงจูงใจ ● รัฐควรสร้างตลาดโดยกำหนดอัตราซื้อไฟฟ้าจากชีวมวลที่จูงใจสำหรับพืชชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ● สนับสนุนการวิจัยและผลิตเทคโนโลยีในประเทศ 		
<p>กลางน้ำ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตให้ สามารถต่อยอดไปยังผลิตภัณฑ์ที่มี มูลค่าเพิ่มได้ เช่น กระบวนการผลิต ที่ไม่ทำลายสารประกอบสำคัญที่มี คุณค่าในน้ำมันปาล์ม เช่น โทโค เฟอร์อล โทโคโทรอินอล และ แคลโรทีนอยด์ ● การมีเป้าหมายลดการผลิต ผลิตภัณฑ์ที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อย เช่น แป้ง น้ำตาล น้ำมันพืช มัน อัดเม็ด มันเส้น และส่งเสริมการใช้ ทรัพยากรทางการเกษตรอย่างมี คุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทบทวนนโยบายให้มีการควบคุมและจัดลำดับ ความสำคัญในการนำเข้า ส่งออก ผลิตภัณฑ์แปรรูปจาก พืชพลังงานและชีวมวล เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ไบโอดีเซลอัดเม็ด ให้ชัดเจน (Wood Pellet) ซังข้าวโพด ● สนับสนุนให้ผู้ลงทุนมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำลงจาก สถาบันการเงินของรัฐ ครอบคลุมโครงการทุกระดับ รวมทั้งโครงการขนาดเล็กและเล็กมากในระดับชุมชน ● พิจารณานโยบายสนับสนุนให้มีการค้าประกันทาง การเงินสำหรับ SMEs 	

ประเภท	เชื้อเพลิงชีวภาพ	พลังงานชีวมวล	แก๊สชีวภาพ
ปลายน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมให้มีเทคโนโลยี สำหรับ กำ ลั ง ผ ลิต ระ ดับ อุตสาหกรรมของประเทศไทยใน ต้นทุนที่แข่งขันได้โดยกำหนดกลไก ให้รัฐสามารถเข้าส่งเสริมการลงทุน พัฒนาระดับเทคโนโลยีของ ภาคเอกชนได้อย่างคล่องตัว 	<ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมให้มีเทคโนโลยี สำหรับกำลังผลิตระดับ อุตสาหกรรมของประเทศไทยในต้นทุนที่แข่งขันได้ ● พัฒนาเทคโนโลยีที่มีต้นทุนต่ำ เพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้า พึ่งพาตนเองและลดการอุดหนุนจากรัฐในระยะยาว ● ปรับปรุงหรือยกเลิกข้อกำหนดขั้นตอน ข้อบังคับใน การขออนุญาตผลิต เชื่อมต่อระบบ การจำหน่ายไฟฟ้า โดยเปิดเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าใช้เองและผู้ผลิตไฟฟ้า ม่ขอรับการอุดหนุนจากรัฐที่ ● จัดให้มีระเบียบ ข้อกำหนด ที่สนับสนุนให้เกิด One Stop Service สำหรับส่งเสริมการจัดตั้งโครงการผลิต พลังงานชีวภาพ ● ส่งเสริมให้มีการผลิตอุปกรณ์สำหรับโรงผลิตไฟฟ้าขึ้น ภายในประเทศ เช่น Turbine, Gas Turbine, Gas ICE Engine, Generator, DCS Control System ● สร้างกลไก Third Party Access (TPA) ของ Power Grid ● ยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตพลังงานจาก ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วหากไม่ได้มีความตั้งใจในการ พัฒนาโครงการจริง โดยมีเงื่อนไขที่ชัดเจน 	
ผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ส่งเสริมให้มีการผลิตยีสต์ ซึ่งเป็น วัตถุดิบทางชีวภาพที่สำคัญ (backward integration) ● พัฒนาการเชื่อมโยงต่อยอดไปยัง ผ ลิต ภ ั ณ ์ เค มี ชี ว ภ า พ ที่ ส ร ั ง ม ลู ค ่า เ พิ ม ส ู ง (Forward Integration) ● สร้างกลไกเพื่อสร้างสมดุล ผลตอบแทนการลงทุนตลอดห่วงโซ่ อุปทาน ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อลดการอุดหนุนจากรัฐในระยะยาว (Premium Collection) ● ควรมีการทบทวนข้อมูลโครงการ ศึกษาแนวทางการพัฒนาและ ส่งเสริมอุตสาหกรรมเคมีชีวภาพ ระยะที่ ๑ พ.ศ.๒๕๔๘ ระยะที่ ๒ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ส่งเสริมให้เกิดการจัดหา เทคโนโลยี SGB ที่มีต้นทุนต่ำ ให้สามารถใช้ในการแปรรูปวัสดุ เหลือทิ้งทางการเกษตร ให้กลายเป็น กลูโคส เพื่อใช้ เป็นวัตถุดิบตั้งต้นสำหรับ อุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ● ควรร่างกำหนดนโยบายและ กฎหมายเพื่อสนับสนุนการใช้ ไบโอพลาสติก (Bioplastics) อย่างเป็นรูปธรรมกันมากขึ้น เพื่อลดการใช้พลาสติกจาก ปีโตรเคมี ● ควรมีการให้การสนับสนุนการ ลงทุนของภาคเอกชนที่ผลิต สินค้าจาก Bioplastics โดยตรง 	

ประเภท	เชื้อเพลิงชีวภาพ	พลังงานชีวมวล	แก๊สชีวภาพ
ผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่ม (ต่อ)	พ.ศ. ๒๕๕๐ และระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน	<p>ในรูปของเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยพิเศษ หรืออาจจะเป็นลักษณะที่รัฐซื้อหุ้นในกิจการของภาคเอกชนหากสามารถกระทำได้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ควรมีการสนับสนุนมาตรการทางด้านภาษีโดยการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าจาก Bioplastics อาจจะเป็นการลดหย่อนภาษีเงินได้ หรือภาษีนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์ชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิต 	

๕.๒ แนวทางการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานชีวภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

- ควรมีนโยบายในการพัฒนาระบบการค้าที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ
- ควรมีระบบราคาอ้างอิง ระบบการเงินที่หลากหลาย และตลาดซื้อขายตราสารอนุพันธ์ล่วงหน้า
- ควรมีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการค้าเสรีเชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่ง และโลจิสติกส์ สำหรับเชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีนโยบายการส่งเสริมการค้าสากล เช่น การมีระบบ One Stop Services ในงานเอกสารนำเข้า/ส่งออก เชื้อเพลิงชีวภาพ
- ควรมีการทำ Green Belt Zone บริเวณชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อผลักดันและส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านมีการผลิตและใช้พลังงานชีวภาพ โดยกำหนดโซนนิ่งในการใช้ทรัพยากรที่ดินในการปลูกพืชพลังงานและชีวมวล
- ควรมีการส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการออกแบบและผลิตระบบพลังงานชีวภาพ รวมถึงการนำความสามารถดังกล่าวไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานชีวภาพของอาเซียนอย่างแท้จริง

๕.๓ แนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตพลังงานเพื่อใช้เองและจำหน่าย

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมถึงการหารือกับผู้แทนชุมชน พบปัญหาและสิ่งที่ต้องดำเนินการในการปฏิรูปโดยสรุปในตารางที่ ๕ ดังนี้

ตารางที่ ๕ แนวทางการปฏิรูปพลังงานชุมชน

แนวทางการปฏิรูป	สิ่งที่ต้องดำเนินการ
Social Safety Land	จัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเหมาะสม
Social Safety Energy Crop	สนับสนุนระบบโลจิสติกส์ การรวบรวมวัตถุดิบ
Social Safety Capital	มีคณะกรรมการ มีกองทุน จัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม
Social Safety Energy Technology	สร้างเทคโนโลยีขนาดเล็ก ต้นทุนต่ำ
Social Safety Energy Market	มีกลไกความเชื่อมโยงจากเกษตร ไปสู่ตลาดพลังงาน มี Incentive ที่เหมาะสม
Social Safety Management	มีระบบสนับสนุนการจัดการ การดำเนินงานของชุมชน
Social Safety Law and Regulation	มีหน่วยงานรับผิดชอบพลังงานโดยตรง มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือแนวทางการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย จำเป็นอื่น ๆ อย่างชัดเจน
Define Special Region	ควรมีการกำหนดพื้นที่ต้นแบบ เช่น หมู่บ้านพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ ซึ่งคาดว่าหากเกิดขึ้นได้จริง และเกิดผล ของการเปลี่ยนแปลงด้านพลังงานอย่างเป็นรูปธรรม จะถือเป็น ต้นแบบสำคัญในการขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศไทย ต่อไป
Cross-Cutting	ควรมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะให้รายงานการปฏิรูป เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-based Energy)” นี้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ขจัดปัญหา อุปสรรคในการดำเนินกิจการหรือต่อยอดอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพเพียงพอที่จะทำให้อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพสามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองในระยะยาว เพื่อให้ประเทศไทยมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองในด้านพลังงานต่อไป สอดคล้องกับกรอบหลักการปฏิรูป (Conceptual Design) ของคณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการปฏิรูปฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาการปฏิรูปดังกล่าว ต่อคณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็น เพื่อระดมความคิดเห็นจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และบูรณาการเชื่อมโยงแนวทางในการปฏิรูปพลังงานชีวภาพที่ยั่งยืนต่อไป

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑. ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับจากการปฏิรูป

๑) ประชาชนและชุมชนมีบทบาทเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต และจำหน่ายพลังงาน รวมทั้งมีการดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานพอเพียง ใช้ที่เหมาะสม และยั่งยืน

๒) ประชาชนสามารถประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานชีวภาพได้อย่างครบวงจร เป็นการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานจากการใช้เชื้อเพลิงในท้องถิ่น และยังเป็น การสร้างงานและรายได้สู่ประชาชนและชุมชนอีกด้วย

๓) ประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขัน ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระดับประเทศและระดับชุมชน

๔) นโยบายด้านการจัดโซนนิ่งการปลูกพืชพลังงาน ส่งผลให้เกษตรกรมีความชัดเจนในการปลูกพืช มีรายได้ที่แน่นอน ลดความไม่แน่นอนของผลิตภัณฑ์จากเกษตร รวมถึงลดการแข่งขันในตลาดผลิตภัณฑ์จากเกษตร

๖.๒ ประโยชน์ที่คาดว่าจะประเทศชาติจะได้รับจากการปฏิรูป

๑) ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนด้านพลังงาน มีพลังงานที่มีคุณภาพใช้อย่างเพียงพอ เท่าเทียม ทั่วถึง

๒) ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนของอาเซียน เป็นศูนย์กลางระบบส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Grid) เป็นตลาดกลางซื้อขายเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่น เอทานอล ไบโอดีเซล Wood Chip ฯลฯ

๓) ประเทศไทยเป็นผู้นำด้านพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนในภูมิภาค เกิดธุรกิจใหม่คือการซื้อขายพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนในภูมิภาค เป็นผู้นำในด้านเชื้อเพลิงชีวภาพ เสริมสร้างความมั่นคงพลังงาน และประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศและของภูมิภาค

๔) ทำให้การวิจัยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน ของประเทศมีทิศทางที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง จนส่งผลให้ประเทศมีเทคโนโลยีพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่ใช้งานได้จริง ทำให้เกิดการผลิตพลังงานจากเชื้อเพลิงชีวภาพและพลังงานหมุนเวียนอื่นอย่างแพร่หลายและมีประสิทธิภาพเต็มตามศักยภาพ และสามารถต่อยอดการผลิตเชื้อเพลิงหรือพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน ในเชิงพาณิชย์

๕) เกิดการสร้างความสอดคล้องกันในด้านข้อกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึง พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีความไม่ชัดเจนกันในแต่ละหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกัน

๖) มีการพัฒนาต่อยอดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากผลพลอยได้ไปยังผลิตภัณฑ์เคมีชีวภาพที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูง (Forward Integration)

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางพลังงานชีวภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

๗.๒ เกิดสัดส่วนการใช้พลังงานชีวภาพที่สูงขึ้น และมีสัดส่วนการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจน และเหมาะสมกับศักยภาพอุปทานของพลังงานชีวภาพ

๗.๓ เกิดผู้ประกอบการใหม่ในด้านธุรกิจพลังงานชีวภาพทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based Energy, Bio-based Industry, Bio-based Economy)

๗.๔ เกิดงานวิจัยและนวัตกรรมที่สามารถต่อยอดการผลิตพลังงานชีวภาพในเชิงพาณิชย์

๑๖. แยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน

๑. หลักการและเหตุผล

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงพลังงาน ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบด้วยการแบ่งส่วนราชการภายใน ได้แก่ สำนักบริหารงานกลาง กลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กองแผนงาน ศูนย์สารสนเทศ ข้อมูลพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สำนักวิจัยค้นคว้าพลังงาน สำนักพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ สำนักพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพ สำนักส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านพลังงาน สำนักกำกับและอนุรักษ์พลังงาน สำนักถ่ายทอดและเผยแพร่เทคโนโลยี สำนักพัฒนาพลังงานทดแทน และศูนย์บริการวิชาการ

ที่ผ่านมางานด้านพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงานรวมอยู่ที่กรมเดียวกันทั้ง ๆ ที่งานทั้งสองด้านนี้ต้องอาศัยแนวคิดและแนวการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดเป้าหมายและการขับเคลื่อนที่ฉับไวและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แนวคิดที่ว่ากรอนุรักษ์พลังงานโดยพฤติกรรมมีความสำคัญ และให้ผลตอบแทนสูงกว่ามาตรการอื่น ๆ ทำให้เกิดแนวคิดที่จะผลักดันมาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับ ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลการใช้พลังงานในอดีต ประกอบกับมาตรฐานใหม่ ๆ ของความสิ้นเปลืองพลังงานที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งกรอบพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อบัญญัติครอบคลุมอยู่แล้ว ทำให้ภารกิจทางด้านการอนุรักษ์พลังงานมีมากขึ้นและมีความสำคัญ

ส่วนในด้านพลังงานทดแทนนั้น ในปัจจุบันก็มีเทคโนโลยีใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากและรวดเร็ว เปิดโอกาสให้ประเทศไทยได้มีการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนในมิติใหม่ ๆ และเพื่อให้อุตสาหกรรมกับพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ต่อประชาคมโลกในอันที่จะลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ ๗ - ๒๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ จึงทำให้ภารกิจทางด้านพลังงานทดแทนก็จะมีความสำคัญมากขึ้นเช่นกัน

อีกทั้งงานด้านการอนุรักษ์พลังงานเป็นหนึ่งในเสาหลัก ๓ ประการของการปฏิรูประบบพลังงาน ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงทางพลังงาน พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงาน แต่ที่ผ่านมายังขาดความสมดุลระหว่างเสาหลัก ๓ ประการข้างต้น เนื่องจากการอนุรักษ์พลังงานยังไม่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาเท่าใดนัก

ด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า เพื่อให้มีองค์กรหลักที่ดูแลการพัฒนาพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงานแยกออกจากกันอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปที่ คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้นำเสนอทั้งด้านพลังงานทดแทนและด้านการอนุรักษ์พลังงานซึ่งจะมีภารกิจเกิดขึ้นจำนวนมากและต้องขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง อันจะทำให้การดำเนินการของส่วนราชการดังกล่าวมีทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกส่วนราชการสังกัดกระทรวงพลังงาน โดยแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงาน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงาน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑) ศึกษาอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมีภาระหน้าที่ภายใต้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบในการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน กำกับการอนุรักษ์พลังงาน จัดหาแหล่งพลังงาน พัฒนาทางเลือกการใช้พลังงานแบบผสมผสานและเผยแพร่เทคโนโลยีด้านพลังงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง เพื่อสนองตอบความต้องการของทุกภาคส่วนอย่างเพียงพอ ด้วยต้นทุนที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานรับผิดชอบในการกำกับ ดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือให้โรงงานควบคุมและอาคารควบคุมได้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

๓.๒) ศึกษากฎหมายการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงพลังงาน และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้เกิดการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงพลังงาน โดยแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้งศึกษาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแยกส่วนราชการดังกล่าว ได้แก่

๑) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒๗ กระทรวงพลังงาน มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- (๔) กรมธุรกิจพลังงาน
- (๕) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- (๖) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑) คณะอนุกรรมาธิการฯ เสนอให้มีการแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ในมาตรา ๒๗ โดยให้มีการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงพลังงานเสียใหม่เป็นดังนี้

มาตรา ๒๗ กระทรวงพลังงาน มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- (๔) กรมธุรกิจพลังงาน
- (๕) กรมพัฒนาพลังงานทดแทน
- (๖) กรมอนุรักษ์พลังงาน
- (๗) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

ทั้งนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าวให้ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญตามหลักการของการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะของการแยกส่วนราชการออกจากกัน เช่น การแบ่งอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ตลอดจนบรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีใดที่อ้างอิง เป็นต้น

๔.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการอนุรักษ์พลังงานถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่จะช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงาน และถือว่าเป็นหน้าที่ที่ประชาชนทุกคนพึงปฏิบัติ และเพื่อให้สามารถเร่งจัดทำมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีประหยัดพลังงานด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

คณะอนุกรรมการฯ ขอเสนอรายงาน เรื่อง แยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน ต่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาและส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยมีข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ ดังนี้

๕.๑ พิจารณาแยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๑๑ กระทรวงพลังงาน

๕.๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมอนุรักษ์พลังงานที่เกิดขึ้นในข้อ ๕.๑

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ทำให้เกิดการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงพลังงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน และการอนุรักษ์พลังงาน ที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับภารกิจในแต่ละด้าน

๖.๒ ส่วนราชการในกระทรวงพลังงานมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านพลังงานทดแทนและด้านการอนุรักษ์พลังงาน

๖.๓ แนวโน้มการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานในประเทศ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ จัดตั้งกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และกรมอนุรักษ์พลังงาน

๗.๒ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

๗.๓ การดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงานของกระทรวงพลังงานมีความชัดเจน รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๗. โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี (ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์สำหรับบ้านและอาคาร) (Solar PV Rooftops for Residential and General Building)

๑. หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากที่คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงานได้เสนอประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพลังงาน ๖ ประเด็น ภายใต้แนวทางหลักว่า “รัฐต้องสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน จัดหาพลังงานให้เพียงพอ กิจการพลังงานเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน รัฐต้องส่งเสริมให้มีการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่ายด้วย รวมทั้งส่งเสริมให้สังคมตระหนักและมีพฤติกรรมเพื่อให้มีการผลิตและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า” นั้น

มิติใหม่ของการปฏิรูปพลังงาน จึงมีความสำคัญมากที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เพื่อสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทั่วประเทศตระหนักว่า “ตนเองเป็นทั้งผู้ใช้และผู้ผลิตพลังงาน และต้องใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่า” ที่ผ่านมา แม้ว่าในหลายรัฐบาลจะได้มีการส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์บ้างแล้ว แต่ก็พบว่าส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมให้เกิดโครงการขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “โซลาร์ฟาร์ม” ซึ่งเป็นการลงทุนโดยธุรกิจขนาดใหญ่ และเป็นธุรกิจจากต่างประเทศจำนวนมากไม่น้อย โซลาร์รูฟจึงเป็นคำตอบที่แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างดี เพราะเป็นการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาบ้านและอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของบ้านและอาคารหรือบนพื้นในบริเวณบ้านและอาคาร ไม่ได้ใช้ที่ดินอย่างสิ้นเปลือง อีกทั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์จะช่วยลดความร้อนของหลังคา และยังช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มแก่หลังคาด้วย

ความหมายของคำว่า “การติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” นั้น คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนสามารถผลิตไฟฟ้าใช้เองและขายส่วนที่เหลือได้อย่างเสรี ไม่ถูกจำกัดปริมาณและไม่ต้องมีโควตา ซึ่งจะทำให้การซื้อขายใบอนุญาตหมดไป เจ้าของบ้านและอาคารจะสามารถวางแผนการลงทุนติดตั้งล่วงหน้าได้ในระยะยาว ซึ่งรวมถึงหมู่บ้านจัดสรรและนิคมอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้ โซลาร์รูฟที่กล่าวถึงในที่นี้ หมายถึง ระบบการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ที่มีแผงเซลล์แสงอาทิตย์ติดตั้งอยู่บนหลังคาของบ้านและอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของบ้านและอาคาร หรือ บนพื้นในบริเวณบ้านและอาคาร โดยจะกำหนดให้นำไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโซลาร์รูฟไปใช้ในบ้านหรืออาคารที่เป็นเจ้าของโซลาร์รูฟนั้นก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งเป็นวิธีการนำไฟฟ้าที่ผลิตได้จากแสงอาทิตย์ให้ไหลเข้าสู่บ้านและอาคารผสมผสานกันไปกับไฟฟ้าที่ซื้อมาจากการไฟฟ้านครหลวงหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนั้น ผู้ติดตั้งโซลาร์รูฟก็จะสามารถใช้ไฟฟ้าที่ตนเองผลิตได้ และขณะเดียวกันก็ลดปริมาณไฟฟ้าที่จะต้องซื้อจากการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายทำให้เจ้าของบ้านและอาคารประหยัดค่าไฟฟ้าทันที ยิ่งไปกว่านั้น ในบางวันอาจจะจะมีไฟฟ้าที่เหลือจากการใช้เอง โซลาร์รูฟนี้ยังสามารถขายไฟฟ้าส่วนที่เหลือจากการใช้เองให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย คริวเรือนและชุมชนใกล้เคียงได้อีกด้วย ดังนั้น นอกจากจะประหยัดค่าไฟฟ้าแล้ว ยังมีรายได้เสริมจากการขายไฟฟ้าส่วนที่เหลืออีกด้วย ซึ่งหากเจ้าของบ้านและอาคารยังประหยัดไฟฟ้ามากเท่าไร ก็จะมีไฟฟ้าเหลือและขายได้มากเท่านั้น ส่วนราคาซื้อขายไฟฟ้าส่วนที่เหลือหลังจากใช้ในบ้านและอาคารควรเป็นราคาที่จูงใจอย่างเหมาะสมต่อการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี

ดังนั้น เพื่อให้ข้อเสนอในมิติใหม่ดังกล่าวข้างต้น สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานจึงขอเสนอโครงการปฏิรูปเร็วเรื่อง “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี (ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์สำหรับบ้านและอาคาร)” ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบในการส่งโครงการนี้ไปถึงคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑ ศึกษาสถานภาพของการใช้งานและอุตสาหกรรมของระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ของประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบการส่งเสริมโซลาร์รูฟของประเทศต่าง ๆ

๒.๒ ศึกษาแนวทางการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟสำหรับบ้านอยู่อาศัยและอาคารทั่วไป ศึกษาความเป็นไปได้ ผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคในการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี เพื่อจัดทำโครงการปฏิรูปเร็ว เรื่อง โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี นำข้อสรุปที่ได้เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการพิจารณา “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี (ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์สำหรับบ้านและอาคาร)” คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และสรุปผลการพิจารณาเพื่อให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมและให้ความเห็นชอบ ในการดำเนินการของคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้มีการประชุมและเชิญหน่วยงานทั้งภาคเอกชนและภาคราชการมาให้ข้อมูล และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ดังต่อไปนี้

๓.๑ คณะอนุกรรมาธิการฯ ได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ พบว่า ที่ผ่านมา แม้ว่าในหลายรัฐบาลจะได้มีการส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์บ้างแล้ว แต่ก็พบว่าส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมให้เกิดโครงการขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “โซลาร์ฟาร์ม” ซึ่งเป็นการลงทุนโดยธุรกิจขนาดใหญ่และเป็นธุรกิจจากต่างประเทศจำนวนมาก รัฐยังให้การส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนระดับครัวเรือนหรืออาคารขนาดเล็กและอาคารขนาดกลางมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์น้อยมาก โดยสัดส่วนของปริมาณการติดตั้งโซลาร์ฟาร์มต่อโซลาร์รูฟในปัจจุบันสูงถึงร้อยละ ๙๔ ต่อร้อยละ ๖ การเปิดรับสมัครเข้าโครงการแต่ละครั้งก็มีข้อจำกัด ทั้งระยะเวลาสั้นเกินไป จำกัดปริมาณน้อยเกินไป และมีการจัดสรรโควตาในแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดการซื้อขายใบอนุญาตของการขายไฟฟ้า คณะอนุกรรมาธิการฯ จึงมีความเห็นว่า สมควรที่จะต้องเพิ่มสัดส่วนของโซลาร์รูฟให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนแต่ละครัวเรือนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น สมควรที่จะให้ประชาชนสามารถลงทุนติดตั้งโซลาร์รูฟได้อย่างเสรี โดยไม่จำกัดปริมาณ ไม่จำกัดช่วงเวลาการเปิดรับสมัครโครงการ ไม่จำกัดพื้นที่ ทั้งนี้ ควรติดตามและประเมินด้วยว่าปริมาณของโซลาร์รูฟจะเหมาะสมกับปริมาณที่ระบบสายส่ง สายจำหน่ายของการไฟฟ้าต่าง ๆ จะสามารถรับไฟฟ้าได้

๓.๒ สมาคมอุตสาหกรรมเซลล์แสงอาทิตย์ไทย (TPVA) นายกสมาคมได้ชี้แจงว่า ผู้ประกอบการในประเทศไทย มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีที่จะตอบสนองนโยบายและแผนการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี ในประเทศไทยได้เริ่มมีการติดตั้งโซลาร์รูฟมาแล้วเกือบสี่ปี จึงมีประสบการณ์ในการ

ออกแบบและติดตั้งโซลาร์รูฟเป็นอย่างดี ในส่วนของการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ ปัจจุบันมีโรงงานผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ในประเทศไทยแล้วจำนวน ๖ แห่ง มีกำลังการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ปีละ ๒๐๐ เมกะวัตต์ ใช้เงินลงทุนรวมมากกว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท และแผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่ผลิตก็ได้รับการรับรองมาตรฐาน IEC มีการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

๓.๓ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สภพ.) ผู้ชี้แจงได้ให้ความเห็นว่า วิธีการติดตั้งโซลาร์รูฟและใช้มิเตอร์แบบ Net Metering นั้นมีการใช้อยู่แล้วในประเทศไทย ดังนั้น การเปิดเสรีในการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟสามารถกระทำได้อยู่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันโดยให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติออกเป็นนโยบายส่งเสริม และให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สภพ.) ออกระเบียบและประกาศสำหรับการไฟฟ้าฯ นำไปปฏิบัติ และประกาศเชิญชวนให้ประชาชนที่สนใจสมัครเข้าโครงการนอกจากนี้การส่งเสริมให้มีการใช้มิเตอร์ไฟฟ้าประเภท Time of Use (TOU Meter) ถือว่าเป็นเรื่องดี เพราะจะทำให้ประชาชนประหยัดการใช้ไฟฟ้าในเวลากลางวันด้วย

๓.๔ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ผู้ชี้แจงได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากโครงการโซลาร์รูฟนี้ เป็นการกำหนดให้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ในบ้านและอาคารก่อนจะขายไฟฟ้าเฉพาะส่วนที่เหลือจากการใช้ในบ้านอาคาร (Net Metering) ดังนั้น ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่จะไหลออกไปสู่ระบบของการไฟฟ้าฯ จะน้อยกว่าไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโซลาร์รูฟและถ้าราคาที่จะให้การไฟฟ้าฯ รับซื้อไม่สูงมากนักก็จะใช้เงินสนับสนุนไม่มาก จึงมีความเห็นว่าเป็นโครงการที่น่าจะสามารถดำเนินการได้

๓.๕ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ผู้ชี้แจงได้ให้ความเห็นว่า ประเทศไทยมีศักยภาพของการติดตั้งโซลาร์รูฟจำนวนมาก แต่ปัจจุบันยังมีการติดตั้งน้อยมาก การกำหนดให้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโซลาร์รูฟจะช่วยลดภาระ Peak Demand ของประเทศได้มาก และช่วยลดการสูญเสียพลังงานไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในระบบสายส่ง สายจำหน่ายได้มาก สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษ์พลังงานด้วย จึงมีความเห็นสนับสนุนการให้เกิดโครงการโซลาร์รูฟเสรี ทั้งนี้ เสนอให้มีการจัดการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยพร้อม ๆ กันด้วย และอนาคตหากมีมาตรการส่งเสริมเพิ่มเติมด้านการลดหย่อนภาษีและแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำด้วย ก็จะทำให้มีแรงจูงใจในการติดตั้งโซลาร์รูฟมากขึ้นด้วย

๓.๖ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผู้ชี้แจงได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการวางแผนเรื่อง Demand และ Supply การติดตั้งโซลาร์รูฟควรกระจายการติดตั้งในภูมิภาคต่างๆ ไม่กระจุกตัวในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมากเกินไป ต้องมีการวางแผนให้มีสายส่งหรือสายจำหน่ายครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมทั้งจัดหาแหล่งจำหน่ายไฟฟ้าสำรอง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลระหว่างการผลิตไฟฟ้ากับปริมาณความต้องการของระบบ และประชาชนต้องมีไฟฟ้าใช้ตลอดเวลา เมื่อต้องการใช้งาน โดยทั่วไป โซลาร์รูฟเป็นเรื่องดี การดำเนินงานการวางแผนต่าง ๆ ของทั้ง ๓ การไฟฟ้าฯ จะถือตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP) เป็นหลัก ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดรายละเอียดไว้ใน PDP ด้วย เพื่อที่ กฟผ. จะได้วางแผนหรือดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๓.๗ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้ชี้แจงได้ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันประชาชนได้ให้ความสนใจในการติดตั้งโซลาร์รูฟมากขึ้น กฟภ. พร้อมทั้งจะวางแผนการพัฒนาและสร้างความพร้อมของระบบจำหน่ายในระยะยาว ในอนาคต Load Profile ของการใช้ไฟฟ้าอาจเปลี่ยนแปลง อาจมีการติดตั้งระบบเก็บสะสมพลังงานไฟฟ้า ปัจจุบัน กฟภ. มีระเบียบข้อกำหนดของการติดตั้งโซลาร์รูฟอยู่แล้ว จึงสามารถนำข้อกำหนดเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้กับโครงการนี้ได้เลย ด้านอัตราการรับซื้อไฟฟ้า หากเป็นราคาขายส่งซึ่งเท่ากับที่

กฟผ. ซื้องจาก กฟผ. ก็จะถูกเกินไป ประชาชนจะไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ จึงควรพิจารณาปรับซื้อในราคาที่เหมาะสม

๓.๘ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ผู้ซึ่งแจ้งได้ให้ความเห็นว่าเห็นด้วยกับข้อเสนอโครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี ขอให้การติดตั้งและการใช้งานเป็นไปตามมาตรฐานที่ กฟน. กำหนด ทั้งนี้ กรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่มีบ้านอยู่อาศัยและอาคารหนาแน่น คาดว่าจะได้รับความสนใจมาก

๓.๙ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการฯ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประสาท มีแต้ม) ซึ่งแจ้งว่า ประเทศเยอรมนีประสบความสำเร็จมากในการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานสะอาดอย่างเสรีมีเนื้อหาสาระสำคัญ ๓ ข้อ ได้แก่ บุคคลใดก็ตามที่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน จะสามารถป้อนกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบสายส่งได้ก่อนและไม่จำกัดจำนวนสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว ๒๐ - ๒๕ ปี และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นให้เป็นภาระของผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งประเทศทางด้านประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐมิเนโซต้า มีแนวคิดเกี่ยวกับพลังงานแสงอาทิตย์ว่า ช่วยหลีกเลี่ยงการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ช่วยหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่จะต้องสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ โดยเฉพาะในช่วง Peak หรือช่วงความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ทำให้ราคาไฟฟ้าคงที่นับไป ๒๕ ปี ลดการสูญเสียไฟฟ้าในสายส่ง รวมถึงในกระบวนการผลิตในโรงไฟฟ้าซึ่งรวมกันประมาณร้อยละ ๒๕ ของไฟฟ้าที่ได้ใช้จริง ดังนั้นที่ปรึกษาจึงให้ความเห็นว่า การส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรีจึงน่าจะเกิดขึ้นได้ เพราะมีตัวอย่างในต่างประเทศแล้วหลายประเทศ

๓.๑๐ การยกเว้นโซลาร์รูฟไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (รง.๔) เดิมที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดว่า การผลิตไฟฟ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งจะต้องมีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (รง.๔) จึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างและผลิตไฟฟ้า ในอดีตที่ผ่านมา ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ทั้งกรณีติดตั้งบนพื้นดินและติดตั้งบนหลังคาถือว่าเป็นโรงงานที่จะต้องขอใบอนุญาต รง.๔ ทุกกรณี แต่อย่างไรก็ตาม การติดตั้งโซลาร์รูฟนั้นเป็นการติดตั้งบนหลังคาบ้านอยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ในชุมชน บนหลังคาอาคารของหน่วยงานราชการต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๓ ให้ไม่ถือว่าโซลาร์รูฟเป็นโรงงานและการติดตั้งโซลาร์รูฟไม่ต้องขอใบ รง.๔ อีกต่อไป และไม่ติดปัญหาด้านผังเมืองแล้ว

๓.๑๑ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ประชุมรับฟังคำชี้แจงจากคณะอนุกรรมการฯ แล้ว จึงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะให้เสนอ “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี (ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์สำหรับบ้านและอาคาร)” เป็นโครงการปฏิรูปเร็ว โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น ควรให้มีหน่วยงานบริการแก่ประชาชนแบบ One Stop Service อย่าให้มีการผูกขาดทั้งในด้านการตลาดและข้อกำหนดสินค้า ควรมีการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศไทย ควรมีมาตรการส่งเสริมด้านภาษี ควรเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนเจ้าของบ้านอาคารมีความรู้ความเข้าใจในการเลือกหลังคาที่เหมาะสมในการติดตั้งโซลาร์รูฟน่าจะส่งเสริมให้เกิดหมู่บ้านพลังงานแสงอาทิตย์ การให้บริการบำรุงรักษา ควรเชิญสถาบันการศึกษามีส่วนร่วมในการช่วยฝึกอบรมการออกแบบและติดตั้งตามมาตรฐานของสภาวิศวกรและ วสท. และควรให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเข้าไปตรวจสอบผลการติดตั้งโซลาร์รูฟว่าถูกต้องหรือไม่ โครงการนี้จะทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนหนึ่ง ทั้งในการผลิตอุปกรณ์การติดตั้ง และการบำรุงรักษา ปัจจุบันมีประชาชนต้องการติดตั้งโซลาร์รูฟมาก แต่ระเบียบยังไม่เปิดโอกาสให้ติดตั้ง เป็นต้น

โดยสรุป ผลจากการศึกษา ทำให้คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงานมีความมั่นใจว่าภายใต้กฎหมายปัจจุบัน โครงการนี้สามารถดำเนินการได้ทันที ไม่ต้องรอการที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ เพียงให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีมติส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรีตามข้อเสนอโครงการปฏิรูปเร็ว (Quick Win) นี้ ก็จะสามารถดำเนินโครงการได้ทันที โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้ออกระเบียบปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวในข้อเสนอนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ เป้าหมาย

๔.๑.๑ คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน คาดว่าในช่วง ๕ ปีแรก คือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ จะมีโซลาร์รูฟขนาดเล็กสำหรับบ้านอยู่อาศัยชุดละไม่เกิน ๑๐ กิโลวัตต์ เกิดขึ้นจำนวนอย่างน้อย ๑๐๐,๐๐๐ ชุด มีกำลังการผลิตไฟฟ้า ๕๐๐ เมกะวัตต์ (MWp) และในอนาคต ๒๐ ปี จะมีการติดตั้งโซลาร์รูฟขนาดเล็กอย่างน้อย ๑,๐๐๐,๐๐๐ ชุด รวมกำลังการผลิตไฟฟ้าไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ เมกะวัตต์

๔.๑.๒ นอกจากนี้จะมีโซลาร์รูฟสำหรับอาคารขนาดกลางและใหญ่ที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน ๕๐๐ กิโลวัตต์ต่อชุด เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน มหาวิทยาลัย สถานที่ราชการ สนามกีฬาโรงงานห้างสรรพสินค้า สถานีรถไฟ และโรงจอดรถ โดยคาดว่า ในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะมีโซลาร์รูฟสำหรับอาคารขนาดกลางและใหญ่อีกประมาณ ๕,๐๐๐ เมกะวัตต์

๔.๒ ยุทธศาสตร์และความพร้อม

๔.๒.๑ เพื่อให้การติดตั้งโซลาร์รูฟกระจายไปทั่วประเทศโดยไม่กระทบต่อความมั่นคงของระบบของการไฟฟ้าฯ เห็นสมควรให้การไฟฟ้าฯ วางแผนลงทุนสายส่ง/สายจำหน่าย, Smart Grid, Smart Meter โดยสร้างเพิ่มสายส่งและสายจำหน่ายให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกหมู่บ้าน รวมทั้งให้รัฐมีการบริหารจัดการแบบ One Stop Service

๔.๒.๒ ในด้านการลงทุน ตัวอย่างบ้านคนที่เสียค่าไฟฟ้าเดือนละ ๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท หากติดตั้งโซลาร์รูฟชุดเล็กที่มีพื้นที่ประมาณ ๑๔ ตารางเมตร มีกำลังการผลิตไฟฟ้า ๒ กิโลวัตต์ ใช้เงินลงทุนประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ - ๑๖๐,๐๐๐ บาท จะสามารถประหยัดค่าไฟฟ้าและขายไฟฟ้า ได้เดือนละประมาณ ๑,๒๐๐ บาท ระยะเวลาคืนทุนประมาณ ๘ - ๑๐ ปี ในอนาคตถ้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และมีราคาถูกลง บ้านที่ติดตั้งโซลาร์รูฟก็จะยิ่งประหยัดค่าไฟฟ้าได้มากขึ้นและคืนทุนเร็วขึ้น

๔.๒.๓ ในด้านความปลอดภัยและเสถียรภาพของระบบของการไฟฟ้าฯ นั้น ควรกำหนดให้แผงเซลล์แสงอาทิตย์ อินเวอร์เตอร์ อุปกรณ์วัสดุต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานของการไฟฟ้าฯ และในกรณีมาตรฐานความแข็งแรงของโครงหลังคาและระบบทั้งหมด ผู้รับเหมาติดตั้งควรผ่านการฝึกอบรมตามมาตรฐานของสภาวิศวกร และวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.)

๔.๓ เจตนารมณ์ของโครงการ

“โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” เป็นโครงการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอเพื่อให้มีผลเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งแตกต่างจาก “โครงการโซลาร์รูฟ FiT” (Feed-in Tariff) ที่กระทรวงพลังงานกำลังดำเนินการรับซื้อไฟฟ้าอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

๔.๓.๑ “โครงการโซลาร์รูฟ FiT” เป็นการรับซื้อไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตได้จากโซลาร์รูฟในอัตราราคาค่าไฟฟ้าพิเศษ มีการจำกัดโควตา จำกัดพื้นที่ จำกัดช่วงเวลาการรับสมัคร จำกัดประเภทของ

อาคาร และผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นภาคเอกชนเท่านั้น เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ อาจทำให้ผู้สนใจและสามารถจะลงทุนติดตั้งโซลาร์รูฟมีจำกัด อีกทั้งอัตราค่าไฟฟ้าพิเศษเป็นการเพิ่มภาระผู้ใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ ผ่านทางค่าไฟฟ้าผันแปร (Ft) อีกด้วย

๔.๓.๒ “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ถูกออกแบบให้เป็นการส่งเสริมให้อาคารทั้งภาคเอกชนและภาคราชการที่ติดตั้งจะได้มีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนเพื่อใช้เองและบางส่วนของที่เหลือเข้าระบบในราคาที่เหมาะสม จึงไม่เป็นภาระต่อผู้ใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจำกัดโควตา มีหลักการสำคัญดังนี้

๑) ในระยะเริ่มต้น เป็นการส่งเสริมให้ผลิตไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟเพื่อใช้เอง ทั้งในภาคเอกชนและภาคราชการ

๒) ไฟฟ้าส่วนที่เหลือจากการใช้เองแล้ว จึงจะสามารถขายเข้าสู่ระบบได้ (เรียกว่าระบบ Net Metering) ในราคาที่เหมาะสม อันจะสามารถจูงใจให้เกิดการลงทุน จึงไม่เป็นภาระต่อผู้ใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ มากนัก

๓) “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” เช่นนี้ มีตัวอย่างที่ดำเนินการและประสบความสำเร็จแล้วที่ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

๔.๓.๓ โครงการฯ นี้ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนระดับครัวเรือน ช่วยลดการลงทุนของภาครัฐสำหรับโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ และเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าให้กับประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลากลางวัน (Cut Peak)

๔.๓.๔ โครงการฯ นี้ จะทำให้ผู้สนใจไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเวลา สามารถวางแผนการลงทุนในระยะยาวและต่อเนื่อง เช่น การสร้างบ้านใหม่หรือการดัดแปลงบ้าน และการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรพร้อมกับการติดตั้งโซลาร์รูฟ

๔.๓.๕ ปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าส่วนที่เหลือนั้น จะขึ้นอยู่กับความพร้อมของระบบสายส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สามารถตรวจสอบได้ก่อนการลงทุน

๔.๓.๖ การส่งเสริมให้มีการติดตั้งโซลาร์รูฟนี้ ครอบคลุมทั้งภาคเอกชน และภาคราชการ จะถือว่าเป็น “ก้าวแรกที่สำคัญ” อีกก้าวหนึ่งที่เป็นการ “ปลุก” ให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงาน

๔.๓.๗ “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” นี้ สอดคล้องกับกรอบการยกย่องรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องพลังงานตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “รัฐต้องสนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนทุกประเภทให้เต็มศักยภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และการใช้ประโยชน์จากพลังงานทุกประเภทอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน องค์กรบริหารท้องถิ่น และเอกชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงานและการผลิตพลังงานเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่ายด้วย”

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาพลังงาน ขอให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบและผลักดันให้โครงการปฏิรูปเรื้อรังนี้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยขอให้คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) พิจารณามีมติส่งเสริม “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ดังนี้

๕.๑ “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” หมายถึง การผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์จากการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาของบ้านและอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของบ้าน

และอาคาร หรือบนพื้นในบริเวณบ้านและอาคาร โดยกำหนดให้นำไฟฟ้าที่ผลิตได้ไปใช้ในบ้านหรืออาคาร ก่อนเป็นอันดับแรก แล้วสามารถส่งไฟฟ้าที่เหลือจากการใช้เองออกไปขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายได้

๕.๒ ให้กระทรวงพลังงาน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พิจารณาออกระเบียบ ประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการในการให้เจ้าของบ้านและอาคารสามารถเข้าร่วม “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ได้อย่างสะดวกและรวดเร็วที่สุด ซึ่งอาจจะเป็นการให้บริการร่วมที่จุดเดียว หรือ One Stop Service รวมทั้งกำหนดราคาซื้อขายไฟฟ้าส่วนที่เหลือหลังจากใช้ในบ้านและอาคารในระดับที่เหมาะสม และเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เจ้าของบ้านและอาคารสามารถเข้าร่วม “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ได้อย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม

๕.๓ ให้บรรจุ “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ไว้ในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าระยะยาว (PDP ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙) และควรมีการลงทุนด้านสายส่งและสายจำหน่ายให้เพียงพออย่างเหมาะสม

๕.๔ ให้มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านภาษีนำเข้าและภาษีเงินได้เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ การส่งเสริมให้มีการติดตั้งโซลาร์รูฟจำนวนมากจะช่วยให้การลงทุนติดตั้งลดลง และจะเกิดระบบการให้สินเชื่อเงินกู้ระยะยาว ทำให้มีโครงการเกิดขึ้นได้ในจำนวนมากขึ้นและเร็วขึ้นอีก ซึ่งโซลาร์รูฟจะเป็นอีกวิธีหนึ่งในการออมทรัพย์ที่มีความยั่งยืนในระยะยาว แผงเซลล์แสงอาทิตย์มีการรับประกันนานถึง ๒๕ ปี มีอายุใช้งานนานกว่า ๓๐ ปี อีกทั้งจะเกิดการสร้างงานจำนวนมาก โดยที่ “การผลิตไฟฟ้าที่ไหนใช้ที่นั่น” จะช่วยลดการสูญเสียไฟฟ้าในระบบสายส่ง ระบบสายจำหน่ายได้ และจะเป็นการช่วยส่งเสริมการใช้แผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่มีการผลิตอยู่แล้ว ในประเทศไทย ทั้งนี้หากรัฐจะบรรจุให้การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์อย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นน้ำ (การผลิตแผ่นซิลิคอน (Silicon Wafer)) จนปลายน้ำ (การประกอบแผงเซลล์แสงอาทิตย์) รวมทั้งอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้เป็นวาระแห่งชาติในระดับต้น ๆ แล้ว ประเทศไทยก็จะก้าวหน้าเป็นศูนย์กลาง (Hub) อุตสาหกรรมการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของอาเซียนใน ๑๐ ปีข้างหน้า

๖.๒ การผลิตไฟฟ้าจากโครงการโซลาร์รูฟอย่างเสรี จะสามารถลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ส่งผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดลง

๖.๓ โครงการนี้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ประชาชนสามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและขายส่วนที่เหลือ ลดความเหลื่อมล้ำให้การผลิตไฟฟ้าไม่ถูกจำกัดเฉพาะผู้ลงทุนขนาดใหญ่ กระจายโอกาสให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าได้ และสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศและประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้สังคมตระหนักและมีพฤติกรรมเพื่อให้มีการผลิตและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจถึงหลักการของโครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรีฯ

๗.๒ ประชาชนผู้สนใจสามารถติดตั้งโซลาร์รูฟขนาดเล็กสำหรับบ้านอยู่อาศัยชุดละไม่เกิน ๑๐ กิโลวัตต์ ตามหลักการของข้อเสนอโครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรีฯ ได้

๗.๓ เจ้าของอาคาร เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน มหาวิทยาลัย สถานที่ราชการ สนามกีฬาโรงงาน ห้างสรรพสินค้า สถานีรถไฟ และโรงจอดรถ สามารถติดตั้งโซลาร์รูฟขนาดกลางและใหญ่ที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน ๕๐๐ กิโลวัตต์ต่อชุด ตามหลักการของข้อเสนอโครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรีฯ ได้

๗.๔ มีระเบียบ ประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการในการให้เจ้าของบ้านและอาคารสามารถเข้าร่วม “โครงการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รูฟอย่างเสรี” ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

๑๘. การส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

๑. หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ต้องการผลักดันข้อเสนอโครงการปฏิรูป เรื่อง “การส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย” ให้ภาครัฐกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนให้เกิดยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยอย่างแพร่หลายในอนาคต อันจะเป็นการช่วยลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงนำเข้าจากต่างประเทศ เพิ่มทางเลือกการใช้พลังงานของประเทศ และยังเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

เนื่องจากประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในภาคการคมนาคมขนส่ง และมีแนวโน้มความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ราคาน้ำมันดิบมีความผันผวนไปตามสถานการณ์โลก ทำให้มีต้นทุนสูงและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดต่ำลง นอกจากนี้ไอเสียจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิลจากเครื่องยนต์เผาไหม้ภายใน ยังก่อให้เกิดมลพิษที่สูงในอากาศ อันเป็นปัญหาด้านสุขภาพต่อประชาชน และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นยังเป็นสาเหตุของภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของโลกในปัจจุบันอีกด้วย

ด้วยสาเหตุดังกล่าว ทั่วโลกจึงกำลังให้ความสนใจกับยานยนต์ไฟฟ้าซึ่งสามารถใช้พลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานที่หลากหลายรวมถึงการใช้พลังงานหมุนเวียนและนำมาประจุไว้ในแบตเตอรี่ โดยมีการพัฒนาประสิทธิภาพของแบตเตอรี่ให้ดียิ่งขึ้นเป็นลำดับ ทำให้เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป ประเทศญี่ปุ่น ประเทศจีน เป็นต้น

หากพิจารณาถึงประเภทของยานยนต์ไฟฟ้าในปัจจุบันสามารถแบ่งเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑) ยานยนต์ไฟฟ้าไฮบริด (Hybrid Electric Vehicle: HEV) ประกอบด้วยเครื่องยนต์เผาไหม้ภายในเป็นต้นกำลังในการขับเคลื่อนหลัก ซึ่งใช้เชื้อเพลิงที่บรรจุในยานยนต์และทำงานร่วมกับมอเตอร์ไฟฟ้าเพื่อเพิ่มกำลังของยานยนต์ให้เคลื่อนที่ โดยพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ในมอเตอร์ได้กลับคืนมาจากพลังงานที่ต้องสูญเสียจากการเบรกและถูกนำมาประจุไว้ในแบตเตอรี่

๒) ยานยนต์ไฟฟ้าปลั๊กอินไฮบริด (Plug-in Hybrid Electric Vehicle: PHEV) เป็นยานยนต์ไฟฟ้าที่พัฒนาต่อมาจากยานยนต์ไฟฟ้าไฮบริด โดยสามารถประจุพลังงานไฟฟ้าได้จากแหล่งพลังงานภายนอก (Plug-in) ทำใหยานยนต์สามารถใช้พลังงานพร้อมกันจาก ๒ แหล่ง จึงสามารถวิ่งในระยะทางและความเร็วที่เพิ่มขึ้นด้วยพลังงานจากไฟฟ้าโดยตรง

๓) ยานยนต์ไฟฟ้าแบบแบตเตอรี่ (Battery Electric Vehicle: BEV) เป็นยานยนต์ไฟฟ้าที่มีเฉพาะมอเตอร์ไฟฟ้าเป็นต้นกำลังให้ยานยนต์เคลื่อนที่ และใช้พลังงานไฟฟ้าที่อยู่ในแบตเตอรี่เท่านั้น ไม่มีเครื่องยนต์อื่นในยานยนต์ ดังนั้น ระยะทางการวิ่งของยานยนต์จึงขึ้นอยู่กับการออกแบบขนาดและชนิดของแบตเตอรี่ รวมทั้งน้ำหนักบรรทุก

๔) ยานยนต์ไฟฟ้าแบบเซลล์เชื้อเพลิง (Fuel Cell Electric Vehicle: FCEV) เป็นยานยนต์ไฟฟ้าที่มีเซลล์เชื้อเพลิง (Fuel Cell) ที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรงโดยใช้เชื้อเพลิงไฮโดรเจน ทั้งนี้ เชื้อเพลิงไฮโดรเจนสามารถผลิตได้จากการแยกน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าหรือจากเชื้อเพลิงฟอสซิลโดยตรง

ในโครงการปฏิรูปนี้ จะขอเน้นการส่งเสริมกรณียานยนต์ไฟฟ้าแบบแบตเตอรี่ (BEV) เป็นหลัก ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพ มีการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งมีอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เป็นพื้นฐานรองรับอยู่แล้ว

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบก พบว่ายังมีปริมาณการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยในสัดส่วนที่น้อยมาก แม้ว่าจะมีการศึกษา วิจัย ทดลองใช้ยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยของ

หน่วยงานภาครัฐและเอกชน แต่ก็ยังไม่สามารถขยายผลให้มีการใช้งานจริงอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม ทั้งยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ภาครัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจน และไม่มีมาตรการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ ทำให้ยานยนต์ไฟฟ้าในระดับใช้งานทั่วไปยังมีการนำเข้าไปใน ราคาที่สูง และประชาชนยังไม่มีความมั่นใจในการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า รวมถึงผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมยานยนต์ก็ยังไม่มีความมั่นใจที่จะลงทุนผลิตยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

ถ้าหากภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าอย่างจริงจัง ความต้องการยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยจะเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นจนมีนัยสำคัญต่อการใช้งานและการเกิดอุตสาหกรรมใหม่ รวมถึงการลดการนำเข้าเชื้อเพลิงและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนมลพิษจากไอเสียเครื่องยนต์ในภาคขนส่ง ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญต่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงต่อที่ประชุมรัฐภาคีสมาชิกรายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ ระหว่างร้อยละ ๗ - ๒๐ ในภาคพลังงานและภาคการขนส่งภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปการใช้พลังงานในภาคขนส่ง และการอนุรักษ์พลังงาน จึงมีแนวคิดที่จะส่งเสริมให้มีการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย ทั้งยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น และสนับสนุนให้เกิดผู้ประกอบการไทย ในอุตสาหกรรมผลิตยานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาข้างต้น รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้จัดทำข้อเสนอโครงการปฏิรูป เรื่อง “การส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย” ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. ประเด็นการปฏิรูป

“การส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการใช้ การผลิต และการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมยานยนต์ไฟฟ้า ให้เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยกำหนดประเด็นการปฏิรูปดังต่อไปนี้

๒.๑ ศึกษาถึงสภาพปัจจุบันและสภาพปัญหา แนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับยานยนต์ไฟฟ้า ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า รวมทั้งศึกษาถึงประโยชน์ต่อผู้บริโภคและประเทศชาติที่ได้รับจากการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า และศึกษาถึงการประเมินผลกระทบต่อความต้องการไฟฟ้าและการประเมินผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางในการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในต่างประเทศ

๒.๒ ศึกษาถึงความพร้อมและข้อเสนอของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมยานยนต์และยานยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย รวมทั้งศึกษาถึงการประเมินผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยานยนต์

๒.๓ ศึกษาถึงแนวทางการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้า

๒.๔ ศึกษาแนวทางหรือมาตรการในการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้มีการผลิต การใช้งาน การวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยานยนต์ไฟฟ้าแบบแบตเตอรี่ (BEV) ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพ มีการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งมีอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เป็นพื้นฐานรองรับอยู่แล้ว

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น

ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากข้อเสนอของเครือข่ายพัฒนาศักยภาพไทย และรายงานการศึกษาการพัฒนาของเทคโนโลยียานยนต์ไฟฟ้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยซึ่งจัดทำโดย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC) และเอกสารการศึกษางานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับยานยนต์ไฟฟ้า

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการประชุม และปรึกษาหารือโดยเชิญหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนักวิชาการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว มาให้ข้อมูล ความเห็น และข้อเสนอแนะ ทั้งในส่วนของหน่วยงานในระดับนโยบายด้านพลังงานและด้านอุตสาหกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการทางภาษี หน่วยงานที่จำหน่ายไฟฟ้าและการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้า หน่วยงานด้านการจดทะเบียนยานยนต์ไฟฟ้า มาตรฐานด้านอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้า และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสถาบันยานยนต์และตัวแทนผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมยานยนต์ของไทย

๓.๓ การวิเคราะห์ศักยภาพและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายยานยนต์ไฟฟ้า

คณะอนุกรรมการฯ รับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานและบุคคลเกี่ยวกับการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย โดยสามารถสรุปข้อมูลออกเป็น ๕ ด้าน ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ ด้านศักยภาพและนโยบายยานยนต์ไฟฟ้า

ประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาได้มียานยนต์ไฟฟ้าออกจำหน่าย เนื่องจากประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่สูงกว่าและการปลดปล่อยมลพิษที่ต่ำกว่ายานยนต์ทั่วไป จากข้อมูลของหน่วยงานที่มีการทดสอบรถยนต์ไฟฟ้าจริงในประเทศไทย พบว่า เทคโนโลยีของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไฟฟ้ามีระยะทางในการวิ่งต่อการประจุไฟฟ้าหนึ่งครั้งอยู่ที่ประมาณ ๑๐๐ - ๒๐๐ กิโลเมตร อายุการใช้งานของแบตเตอรี่แบบลิเทียมไอออนมีอายุการใช้งานประมาณ ๕ - ๑๐ ปี และมีต้นทุนจากการประจุไฟฟ้าอยู่ที่ ๐.๕ - ๑.๐ บาทต่อกิโลเมตร ในขณะที่รถยนต์ทั่วไปมีต้นทุนการใช้เชื้อเพลิงอยู่ที่ ๒ - ๓ บาทต่อกิโลเมตร อย่างไรก็ตามในปัจจุบันราคาของรถยนต์ไฟฟ้ายังสูงกว่ารถยนต์ทั่วไปอยู่ เนื่องจากราคาแบตเตอรี่แบบลิเทียมไอออนของรถยนต์ไฟฟ้ายังสูงอยู่ อย่างไรก็ตาม ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีแบตเตอรี่แบบลิเทียมไอออนอย่างต่อเนื่อง โดยคาดการณ์ว่าราคาของแบตเตอรี่จะลดลงไปอยู่ที่ประมาณ ๓๐๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ซึ่งจะจะทำให้ราคาของรถยนต์ไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายในการใช้งานมีแนวโน้มลดลงในอนาคต สำหรับเทคโนโลยีของการประจุไฟฟ้าได้มีการพัฒนาให้สามารถประจุไฟฟ้าได้ภายในบ้านพักอาศัย ใช้เวลาประมาณ ๔ - ๘ ชั่วโมง ขึ้นอยู่กับขนาดของแบตเตอรี่และพลังงานที่ประจุอยู่ในแบตเตอรี่ในขณะนั้น และหากมีการพัฒนาให้มีการประจุไฟฟ้าแบบเร็วในที่สาธารณะหรือสถานีประจุไฟฟ้าจะสามารถประจุไฟฟ้าได้ภายในเวลา ๑๕ - ๓๐ นาที

หากพิจารณาผู้ประกอบการไทยที่มีศักยภาพในการผลิตรถโดยสารไฟฟ้าซึ่งได้ให้ข้อมูลค่าเชื้อเพลิงของรถปรับอากาศไฟฟ้าแบบแบตเตอรี่ตะกั่วกรด (BEV) ที่พัฒนาในประเทศไทยและใช้จริงจริงในประเทศไทยเปรียบเทียบกับค่าเชื้อเพลิงรถปรับอากาศใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง พบว่า รถปรับอากาศไฟฟ้าแบบแบตเตอรี่ตะกั่วกรด (BEV) ใช้พลังงานไฟฟ้าวันละ ๗๐ หน่วย เฉลี่ยหน่วยละประมาณ ๕.๐๐ บาท รวมค่าเชื้อเพลิงวันละ ๓๕๐ บาท ส่วนรถปรับอากาศใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ใช้น้ำมันดีเซลวันละ ๖๐ ลิตร เฉลี่ยลิตรละ

๒๕.๐๐ บาท รวมค่าเชื้อเพลิงวันละประมาณ ๑,๕๐๐ บาท ซึ่งเห็นได้ว่าการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าจะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนของคุณค่าเชื้อเพลิงได้มาก

เมื่อศึกษาถึงแนวทางการสนับสนุนยานยนต์ไฟฟ้าในต่างประเทศ พบว่า การใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าอย่างกว้างขวางล้วนเกิดจากผลักดันด้วยนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป และประเทศญี่ปุ่น สำหรับประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศจีน เน้นการให้ความรู้ความเข้าใจให้ประชาชน ในช่วงแรกมีการสร้างพื้นที่สาธิตยานยนต์ไฟฟ้า (EV Demonstration Zone) ในเมืองเซี่ยงไฮ้ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าเพื่อให้เข้ากับวิถีชีวิตของประชาชนและมีการออกมาตรการช่วยเหลือทางการเงินให้กับผู้ซื้อยานยนต์ไฟฟ้า สำหรับในอาเซียนประเทศอินโดนีเซีย มีแผนวิจัยพัฒนาต้นแบบยานยนต์ไฟฟ้า โดยตั้งเป้าจำหน่ายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คัน ประเทศมาเลเซีย มีการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าภายใต้หลักการ Green Automotive Lifecycle Concept เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าให้แพร่หลายจำเป็นต้องอาศัยความมุ่งมั่นและนโยบายจากภาครัฐเป็นจุดเริ่มต้น ในขณะที่ภาครัฐของไทยยังไม่มีนโยบายส่งเสริมการใช้และการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าอย่างชัดเจน และขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังที่จะสนับสนุนให้เกิดการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐในระดับนโยบายด้านพลังงาน เช่น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และด้านอุตสาหกรรม เช่น สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะได้ดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการในการสนับสนุนให้มีการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าอยู่บ้าง แต่ก็อยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ

๓.๓.๒ ด้านการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า

หน่วยงานของประเทศไทย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสนใจในยานยนต์ไฟฟ้าโดยจัดทำโครงการนำร่องสาธิตการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าและก่อสร้างสถานีประจุไฟฟ้าขึ้นแล้วหลายสิบแห่ง ซึ่งใช้เทคโนโลยีทั้งในประเทศและต่างประเทศผสมผสานกัน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า และยังไม่ได้มีการกำหนดการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าระยะยาว (PDP ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙)

นอกจากนั้น กฎระเบียบของกรมการขนส่งทางบกเกี่ยวกับยานยนต์ไฟฟ้าในปัจจุบันยังไม่แยกระดับการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าอย่างเหมาะสม ทั้งยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้งานบนท้องถนนทั่วไปและถนนในท้องถิ่น เช่น ตามกฎหมายของกรมการขนส่งทางบกได้มีการกำหนดขนาดของมอเตอร์และความเร็วสูงสุดขั้นต่ำของยานยนต์ไฟฟ้าซึ่งเหมาะสมกับการใช้งานบนถนนทั่วไป แต่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานของยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้วิ่งบนถนนในท้องถิ่น อีกทั้ง ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานยานยนต์ไฟฟ้าและแบตเตอรี่ มาตรฐานของระบบประจุไฟฟ้าและสถานีประจุไฟฟ้า และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือกำจัดแบตเตอรี่ที่ใช้ในยานยนต์ไฟฟ้าหลังจากหมดอายุการใช้งานหรือเสื่อมสภาพการใช้งาน เป็นต้น

๓.๓.๓ ด้านการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า

ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมยานยนต์รวมทั้งอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ที่มีความแข็งแกร่ง แต่ก็มุ่งเน้นเฉพาะยานยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในเป็นหลัก อย่างไรก็ตามได้มีการคาดการณ์ว่า

อุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าจะมีโอกาสเป็นอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคตของประเทศไทย ทั้งเพื่อใช้ในประเทศและส่งออก

ในปัจจุบันผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ รถยนต์และรถเพื่อการพาณิชย์เป็นบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเป็นเวลานานจนช่วยให้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของภูมิภาคอาเซียน โดยผู้ผลิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์เหล่านั้นให้ความเห็นว่าพร้อมที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า และเสนอแนะว่าภาครัฐควรกำหนดนโยบายโดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมที่ชัดเจนในส่วนของสัดส่วนของยานยนต์ไฟฟ้าต่อยานยนต์แบบใช้เครื่องยนต์ และควรส่งเสริมแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ปรับตัวและไม่กระทบต่อห่วงโซ่การผลิต (Supply Chain) ในอุตสาหกรรมยานยนต์ เช่น ผู้ผลิตเครื่องยนต์ ถังน้ำมัน ท่อไอเสีย เป็นต้น และควรปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ข้อกำหนดทางเทคนิคให้ทันสมัย สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยมีผู้ประกอบการไทยที่มีศักยภาพสามารถออกแบบและผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้งานในพื้นที่จำกัด เช่น รถโดยสารรับส่งในมหาวิทยาลัย รถใช้งานนอกประสงค์ไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้โดยสารและขนส่งวัสดุ ซึ่งมีการใช้งานอยู่จริง แต่ยังขาดการยอมรับและสนับสนุนโดยภาครัฐ ทำให้ยังไม่สามารถพัฒนาและยกระดับไปสู่การผลิตในเชิงพาณิชย์ได้

๓.๓.๔ ด้านการศึกษา วิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้า

หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การไฟฟ้าส่วนหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีการศึกษา วิจัยและพัฒนา และมีแผนงานหรือโครงการในการสนับสนุนทุนวิจัยให้แก่สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยต่าง ๆ เพื่อศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพของยานยนต์ไฟฟ้า การนำรถยนต์ไฟฟ้ามาใช้ในองค์กร การสร้างสถานีประจุไฟฟ้าสำหรับรถยนต์ไฟฟ้าเหล่านั้น รวมถึงศึกษาถึงการเตรียมความพร้อมในการจัดการสถานีประจุไฟฟ้าและระบบจัดการอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับยานยนต์ไฟฟ้าตามศักยภาพของพื้นที่ในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อนำผลการวิจัยหรือการดำเนินโครงการเหล่านั้นมาเตรียมความพร้อมในการรองรับการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในส่วนของหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เห็นว่า การส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าจะเป็นการเปิดโอกาสในการสร้างอุตสาหกรรมใหม่จากฐานการผลิตยานยนต์เดิมได้ และได้มีการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าอย่างเป็นรูปธรรมทั้งการพัฒนาโดยสายไฟฟ้า รถจักรยานยนต์ไฟฟ้า และสถานีประจุไฟฟ้าอยู่เช่นกัน บุคลากรและนักวิจัยของไทยมีความพร้อมที่จะวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น มอเตอร์ แบตเตอรี่ และระบบอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ รวมถึงโปรแกรมการควบคุมระบบต่าง ๆ ของยานยนต์ไฟฟ้า แต่ภาครัฐควรมีนโยบายในการสนับสนุนที่ชัดเจนและเชื่อมต่อกับภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ และควรให้การสนับสนุนงบประมาณแก่นักวิจัยอย่างต่อเนื่อง

๓.๓.๕ ด้านการสนับสนุนทางการเงินและการลงทุนจากภาครัฐและเอกชน

การส่งเสริมให้มีการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยควรจะต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากภาครัฐและเอกชนด้วย แม้ว่ากรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจะได้ออกมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนให้มีการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า เช่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่ต่ำเป็นอันดับสอง รองจากรถกระบะ การยกเว้นอากรและการเสียภาษีตามอัตราอากรตามความตกลงระหว่างประเทศในอัตราที่ต่ำกว่าปกติ แต่ราคาของยานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงสูงกว่ายานยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์อยู่มาก ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาใช้ยานยนต์ไฟฟ้า

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ศักยภาพและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายยานยนต์ไฟฟ้า

๔.๑.๑ นโยบายการเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV HUB)

ผลการพิจารณาพบว่า ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV HUB) ภายใน ๑๐ ปี เนื่องจากมีอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ที่แข็งแกร่ง และสามารถประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ตลอดจนมีบุคลากรที่มีทักษะความชำนาญและมีโอกาสทางการตลาดภายในประเทศและภูมิภาคอาเซียนที่มีประชากรมากถึง ๖๐๐ ล้านคน

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ในระยะเริ่มต้นของการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย ควรมีคณะกรรมการยานยนต์ไฟฟ้าแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น กำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำแผนบูรณาการในการขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยเพื่อให้เป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าในระดับภูมิภาค โดยให้เริ่มจากการจัดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

๔.๑.๒ การส่งเสริมการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า

สำหรับภูมิภาคอาเซียนที่มีประชากรมากถึง ๖๐๐ ล้านคน และจะเข้าสู่ระบบการค้าเสรีภายใต้ข้อตกลงประชาคมอาเซียนตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป อันจะทำให้ภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดที่จะใช้ยานยนต์ไฟฟ้าที่มีนัยสำคัญ ผลการศึกษาคาดว่าการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าอย่างจริงจังในประเทศไทยในอนาคต ในปี พ.ศ. ๒๕๗๙ รถจักรยานยนต์ไฟฟ้าจะมียอดจำหน่ายสะสมประมาณ ๑๗ ล้านคัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐ เมื่อเทียบกับจำนวนรถจักรยานยนต์ทุกชนิด ส่วนรถยนต์ไฟฟ้าจะมียอดจำหน่ายสะสมประมาณ ๖ ล้านคัน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕ เมื่อเทียบกับจำนวนรถยนต์ทุกชนิด ทั้งนี้ ควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยานยนต์ไฟฟ้า ประโยชน์ที่จะได้รับจากยานยนต์ไฟฟ้า เพื่อสร้างมุมมองและการยอมรับของผู้บริโภคต่อยานยนต์ไฟฟ้าด้วย

๔.๑.๓ การพัฒนาฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

ประเทศไทยมีศักยภาพและความพร้อมในการเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า เนื่องจากมีโรงงานประกอบรถยนต์และชิ้นส่วนอยู่จำนวนมาก หากมีการส่งเสริมให้ผู้ผลิตยานยนต์ไฟฟ้าและผู้ผลิตชิ้นส่วน ได้ผลิตมอเตอร์และแบตเตอรี่ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยเพิ่มเติมก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นฐานการผลิตรถยนต์ไฟฟ้าได้ทันทีซึ่งจะเป็นการต่อยอดโครงการส่งเสริมการลงทุนของรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล ระยะที่ ๒ (Eco Car ๒) ให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศไทยในอนาคต (Future Champion) จะทำให้อุตสาหกรรมยานยนต์ของไทยมีความทันสมัยและเป็นฐานส่งออกได้ในระยะยาว

นอกจากนี้ ควรจะมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการของไทยผลิตยานยนต์ไฟฟ้าขึ้นในประเทศอย่างจริงจัง ในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการต่อยอดภูมิปัญญาไทยด้วย โดยคำนึงถึงศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งควรต้องมีการกำหนดเป้าหมายประเภทของยานยนต์ไฟฟ้าที่ประเทศไทยมีศักยภาพสูง เช่น จักรยาน จักรยานยนต์ รถยนต์ขนาดเล็ก (Micro Mobility) รถโดยสารสาธารณะ และรถเพื่อการใช้งานเฉพาะ (Special Vehicle) เป็นต้น โดยมีส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการทำวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าร่วมกับหน่วยงานการศึกษาและสถาบันวิจัยของไทยด้วย

๔.๑.๔ ความพร้อมด้านการศึกษา วิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย

สำหรับศักยภาพด้านเทคโนโลยี ประเทศไทยมีการวิจัยและพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และมหาวิทยาลัยของไทย มีบุคลากรที่มีความสามารถในการพัฒนาต้นแบบยานยนต์ไฟฟ้า มอเตอร์ แบตเตอรี่และสถานีประจุไฟฟ้า นอกจากนี้ ผู้ประกอบการไทยมีความสนใจและมีศักยภาพในการพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าร่วมกับนักวิจัยของไทย

ดังนั้น การส่งเสริมให้มีการใช้และการผลิตจึงต้องสนับสนุนควบคู่ไปกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยียานยนต์ไฟฟ้าภายในประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการของไทยมีโอกาสผลิตยานยนต์ไฟฟ้าขึ้นในประเทศในอนาคต โดยเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพของยานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น มอเตอร์ แบตเตอรี่ และการประจุไฟฟ้า รวมทั้งโปรแกรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องพัฒนาให้มีมาตรฐานความปลอดภัยในระดับที่เป็นสากล มีความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนหันมาใช้ยานยนต์ไฟฟ้าที่ผลิตและพัฒนาขึ้นภายในประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมยานยนต์ของไทยรวมไปถึงการพัฒนาศักยภาพทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ นอกจากนี้ ควรจัดให้มีศูนย์วิจัยเฉพาะทางด้านยานยนต์ไฟฟ้า และมีการเรียนการสอนเกี่ยวกับยานยนต์ไฟฟ้าในหลักสูตรที่เหมาะสมทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาด้วย

๔.๑.๕ ความสำคัญของการสนับสนุนทางการเงินและการลงทุนจากภาครัฐและเอกชน

ในต่างประเทศนโยบายในการสนับสนุนการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าล้วนเกิดจากการสนับสนุนนโยบายการเงินจากภาครัฐในช่วงต้นทั้งสิ้น ดังนั้น หากต้องการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย ภาครัฐจึงควรสนับสนุนมาตรการทางการเงินและมาตรการทางภาษีให้แก่ผู้ใช้และผู้ประกอบการเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้งานและผลิตยานยนต์ไฟฟ้าขึ้นในประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสถานีประจุไฟฟ้าเพื่อรองรับการใช้งานที่เพิ่มขึ้น โดยสามารถเริ่มต้นจากการส่งเสริมให้มีโครงการสาธิตหรือโครงการต้นแบบอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมสนับสนุนมาตรการทางการเงินและการลงทุนด้วย เช่น การให้สถาบันการเงินออกสินเชื่อ การร่วมทุนกับภาคเอกชน (Venture Capital) เป็นต้น

นอกจากนั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนงบประมาณในการวิจัย พัฒนา ประสิทธิภาพและเทคโนโลยียานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานวิจัยร่วมกับภาคเอกชนของไทย เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ให้แก่ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ของไทย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการผลิตจริงในประเทศ

๔.๒ แนวทางการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจเห็นควรกำหนดแนวทางในการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นมิตรสิ่งแวดล้อม พร้อมสนับสนุนภูมิปัญญาไทย ภายใต้สโลแกน “ยานยนต์ไฟฟ้าไทย ก้าวไกลสู่อาเซียน” ดังนี้

- ๑) ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าในอาเซียน (ASEAN BEV HUB)
- ๒) ส่งเสริมการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าสำหรับการใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น
- ๓) ส่งเสริมการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า ทั้งประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดย่อม โดยเน้นผู้ประกอบการไทย สำหรับการใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น

๔) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าชิ้นส่วนยานยนต์ไฟฟ้า และสถานีประจุไฟฟ้า รวมทั้งโปรแกรมควบคุมระบบ และอุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการใช้และผลิตจริงในประเทศไทย

๕) สนับสนุนด้านการเงินและการลงทุนจากภาครัฐและเอกชน

โดยให้มีหน่วยงานระดับกระทรวง เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินงานต่อไป โดยขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) พิจารณากำหนดนโยบายสนับสนุนส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าในอาเซียน (ASEAN BEV HUB)

๒) กำหนดมาตรการส่งเสริมการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้า ในแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าระยะยาว (PDP ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙) ให้เกิดมาตรการส่งเสริมการใช้งานของยานยนต์ไฟฟ้า และเกิดการสร้างสถานีประจุไฟฟ้าให้เพียงพอต่อจำนวนยานยนต์ไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และกำหนดมาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ เพื่อให้มีมาตรฐานที่ปลอดภัยและการใช้งานอย่างเหมาะสมกับการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น ตลอดจนเตรียมความพร้อมของระบบสายส่ง สายจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ ในช่วงเริ่มต้นควรกำหนดพื้นที่การใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าให้ชัดเจน เพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรเทาปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม

๓) กำหนดมาตรการส่งเสริมการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้มีการลงทุนในการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า รวมถึงชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อการใช้งานในประเทศ และส่งออกต่างประเทศ รวมทั้งจัดทำมาตรฐานยานยนต์ไฟฟ้าและสถานีประจุไฟฟ้า จัดทำมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงานขั้นต่ำของยานยนต์ที่ใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่น ตลอดจนออกมาตรการในการจัดการแบตเตอรี่ซึ่งหมดอายุจากการใช้งานหรือไม่สามารถใช้งานได้

๔) กำหนดมาตรการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าและชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมอเตอร์ แบตเตอรี่ และสถานีประจุไฟฟ้า อย่างครบวงจร ในสถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัยร่วมกับผู้ประกอบการของไทย เพื่อให้สามารถนำมาใช้และผลิตจริงขึ้นในประเทศ

๕) กำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้และภาษีอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยให้สามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการพัฒนาและต่อยอดอุตสาหกรรมยานยนต์ที่ใช้งานบนถนนทั่วไปและบนถนนในท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ในประเทศ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การใช้นานยนต์ไฟฟ้าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ ด้านทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้บริโภครวมกัน ดังนี้

๖.๑ ประโยชน์ของการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าระดับชาติ

๑) เป็นการปฏิรูปการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีส่วนช่วยสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ชาติและช่วยลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ

๒) ช่วยลดมลภาวะและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีบนท้องถนน ทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐมีค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขลดลง และเป็นการใช้พลังงานทางเลือกอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) การใช้งานยานยนต์ไฟฟ้า จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ตามพันธกรณีที่มีต่อประชาคมโลก

๔) การใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าจะช่วยให้สามารถใช้กำลังไฟฟ้าสำรอง (Reserve Capacity) ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถนำไฟฟ้าที่มีช่วงส่วนเกินความต้องการ (Off Peak Period) ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลากลางคืนไปประจุแบตเตอรี่ ทำให้เป็นการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๕) การมีนโยบายส่งเสริมการใช้นานยนต์ไฟฟ้าอย่างชัดเจนจะช่วยลดอุบัติเหตุและการสูญเสียชีวิตของประชาชน

๖) ทำให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ไฟฟ้า อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ รวมทั้งธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) จำนวนมาก ตลอดจนเกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้นในประเทศ

๗) เกิดการวิจัยและพัฒนาต่อยอดยานยนต์ไฟฟ้าในสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาทั่วประเทศ โดยจะมีนวัตกรรมเกิดขึ้น และอาจพัฒนาให้เกิดศูนย์วิจัยและเกิดศูนย์บ่มเพาะความรู้ (Knowledge Incubator) ทางด้านยานยนต์ไฟฟ้าในอนาคต เป็นการพัฒนาศักยภาพทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศไปพร้อมกัน

๖.๒ ประโยชน์ของการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าต่อประชาชนผู้บริโภครวมกัน

๑) เป็นทางเลือกในอนาคตให้ประชาชนเพื่อช่วยลดรายจ่ายค่าพลังงาน เนื่องจากยานยนต์ไฟฟ้ามีต้นทุนค่าไฟฟ้าต่อกิโลเมตร ถูกกว่าค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ต้องใช้น้ำมันหล่อลื่น และมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาที่น้อยกว่ายานยนต์ที่ใช้น้ำมัน (Save Energy)

๒) ประชาชนจะไม่ประสบปัญหาเสียงดังรบกวนทำให้ลดมลภาวะด้านเสียง (Low Noise Pollution) และลดมลภาวะด้านอากาศเนื่องจากไม่มีกลิ่นเหม็นของไอเสีย (No Exhaust Fume) ทำให้คุณภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น คืนความสุขให้ประชาชนด้วยอากาศบริสุทธิ์

๓) หากประชาชนผู้ใช้นานยนต์ไฟฟ้าเข้าใจถึงการใช้นานยนต์ไฟฟ้าอย่างถูกต้อง จะช่วยลดอุบัติเหตุทางถนน ลดการสูญเสียชีวิต และบรรเทาความรุนแรงของอุบัติเหตุ

๔) เจ้าของยานยนต์ไฟฟ้าสามารถประจุไฟฟ้าได้เองภายในบ้าน ทำให้ประหยัดเวลา ประหยัดพลังงาน ที่ไม่ต้องเดินทางไปเติมน้ำมันเชื้อเพลิง อีกทั้งยังสามารถใช้ไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนที่ตนเองผลิตได้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การใช้ไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟ เป็นต้น

๕) ยานยนต์ไฟฟ้าสามารถเป็นแหล่งเก็บพลังงานสำรองเพื่อการใช้งานอเนกประสงค์ต่าง ๆ

๖) เปิดโอกาสให้คนไทยได้มีการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าขึ้นภายในประเทศ โดยประยุกต์ภูมิปัญญาไทยในการผลิต และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการใช้ยานยนต์ไฟฟ้า

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ประเทศไทยมีการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าอย่างแพร่หลายทั้งยานยนต์ไฟฟ้าที่ใช้บนถนนทั่วไป และบนถนนในท้องถิ่น

๗.๒ ผู้ประกอบการไทยสามารถผลิตยานยนต์ไฟฟ้า ชิ้นส่วนยานยนต์ไฟฟ้า และสถานีประจุไฟฟ้า รวมทั้งโปรแกรมควบคุมระบบ และอุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตได้ในประเทศ และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบกับมีการวิจัยและพัฒนายานยนต์ไฟฟ้าโดยนักวิจัยของไทยเพื่อให้ยานยนต์ไฟฟ้าและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและมีราคาถูกลง

๗.๓ มีกฎหมาย ระเบียบ และการกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ที่เอื้อต่อการใช้งานยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย

๗.๔ เกิดการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สถานีประจุไฟฟ้า สายส่ง สายจำหน่าย ให้เพียงพอต่อจำนวนยานยนต์ไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๗.๕ ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าในอาเซียน (ASEAN BEV HUB) ภายใน ๑๐ ปี

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. รายงานสรุป การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

๑. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยมีไฟฟ้าใช้ครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน ปี พ.ศ. ๒๔๒๗ นับแต่นั้นเป็นต้นมา การให้บริการผลิตไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าของประเทศไทยได้พัฒนา เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๓๑ ปี แล้ว มีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกิจการไฟฟ้าโดยตรง ๓ หน่วยงาน คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

ทางด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า มีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบได้แก่ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยจะมีการ จัดทำแผนการผลิตไฟฟ้าทุกๆ ๓ - ๔ ปี เพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าในอนาคตระยะยาว ๑๐ - ๒๐ ปี แผนดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า” (Power Development Plan: PDP)

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ใช้จนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับ PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) และ ขณะนี้รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ฉบับ PDP 2015 ซึ่งจะครอบคลุมแผนระยะยาวช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ศึกษาแผน PDP ฉบับต่างๆ รวมทั้งร่าง แผน PDP 2015 มาโดยตลอด ได้ทราบถึง ข้อดี ข้อด้อย ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ของนโยบาย การบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย จึงขอเสนอ ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ๒๕๕๘-๒๕๕๙ เพื่อให้รัฐบาลนำไป ประกอบการพิจารณาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแผนต่อไปด้วยและแนวทางการปฏิรูป กิจการไฟฟ้าในภาพรวม

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

กิจการไฟฟ้ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป เนื่องจากการดำเนินกิจการไฟฟ้ายังมีปัญหา ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ที่ผ่านมามีจุดอ่อน เช่น ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็น การทบทวนแก้ไขล่าช้าไม่ทันการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความต้องการไฟฟ้าในแต่ละ ช่วงเวลา

๒. แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดโดยภาคการเมือง กระทรวง พลังงาน การไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมน้อยในการทำ ประชาพิจารณ์ไม่ได้บอกผลดีผลเสียของแต่ละประเภทโรงไฟฟ้าว่ามีผลกระทบในค่าไฟฟ้าเป็นอย่างไรและ ผลกระทบที่เชื่อเพลิงแต่ละชนิดจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร สิ่งที่ผ่านมายังพึงพิงก๊าซ ธรรมชาติในการเป็นเชื้อเพลิงในสัดส่วนที่สูงเกินไป

๓. ยังไม่มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ปัจจุบันระบบการซื้อขายไฟฟ้าเป็นแบบผูกขาด Enhanced Single Buyer กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานผูกขาด

ความเป็นเจ้าของระบบสายส่ง รวมทั้งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าและบริหารจัดการระบบไฟฟ้าทั้งหมดจึงทำให้มีการผูกขาด

๔. ศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค หลายประเทศในอาเซียนมีภูมิภาคประเทศติดต่อกัน โดยประเทศไทยเป็นศูนย์กลางที่มีศักยภาพที่จะจัดการในการซื้อขายไฟฟ้าให้กับประเทศต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ร่วมกันในการไม่ต้องสำรองพลังงานไฟฟ้าในแต่ละประเทศของตนเกินความจำเป็นและสามารถถ่ายเทกันได้

๕. การบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า การใช้เงินกองทุนไม่ได้สัดส่วนตามความรุนแรงของผู้ที่ได้รับผลกระทบ การบริหารเงินกองทุนรอบโรงไฟฟ้าจึงขาดประสิทธิภาพ ทำให้การต่อต้านไม่ลดลงจึงต้องปฏิรูประเบียบให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

๒.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

๒.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

๒.๔ การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

๒.๕ โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และ ภูมิภาคข้างเคียง

๒.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการพิจารณา การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และสรุปผลการพิจารณา เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ให้ความเห็นเพิ่มเติมและให้ความเห็นชอบ

ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ในคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ได้มีการประชุมและ เชิญหน่วยงานทั้งภาครัฐราชการ และภาคเอกชน มาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

๓.๑ การศึกษาเรื่อง การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยที่ผ่านมาในแต่ละรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะแต่งตั้งให้มีคณะอนุกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าขึ้นคณะหนึ่ง และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าอีกคณะหนึ่ง หรืออาจแต่งตั้งให้การทำงานทั้งสองเรื่องอยู่ คณะอนุกรรมการชุดเดียวกันก็ได้

ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในขณะนั้น ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน หรือรองปลัดกระทรวงพลังงานที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานอนุกรรมการ และมีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งหมด ๑๕ คน เป็นอนุกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายอารักษ์ ชลธาร์นนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในขณะนั้นได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมอีก ๑ ท่านซึ่งเป็นผู้แทนจากสำนักงาน

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน คณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้ทำงานรับผิดชอบการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าเรื่อยมา จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๗

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ) ในฐานะประธานกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “คณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ” โดยมี ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ และอนุกรรมการทั้งหมดรวม ๒๑ คน

จากการศึกษา และรับฟังข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะอนุกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ข้อมูลประเด็นที่สำคัญดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งชุดปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้พยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) โดยใช้ข้อมูลการเจริญเติบโตของ GDP ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ประกาศไว้ที่ ๔.๕%

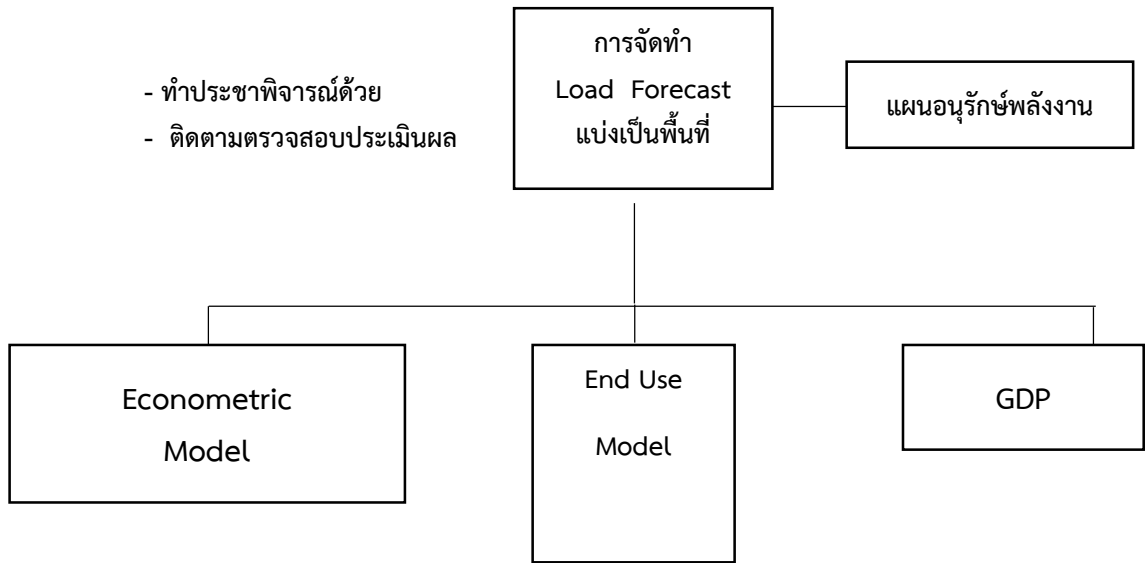
๒) ภายใต้ผลการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าข้างต้น ในแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) จึงได้มีการวางแผน และดำเนินการประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ทั้งประเภท IPP, SPP, VSPP เช่น กรณีการประมูลโรงไฟฟ้า IPP รวม 5,500 MW เป็นต้น

๓) ต่อมา คณะอนุกรรมการพยากรณ์ฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งชุดปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ปรับปรุงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อแผน PDP 2015 พบว่า ค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของแผน PDP 2015 จะต่ำกว่าค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) ประมาณ ๑๕.๙ %

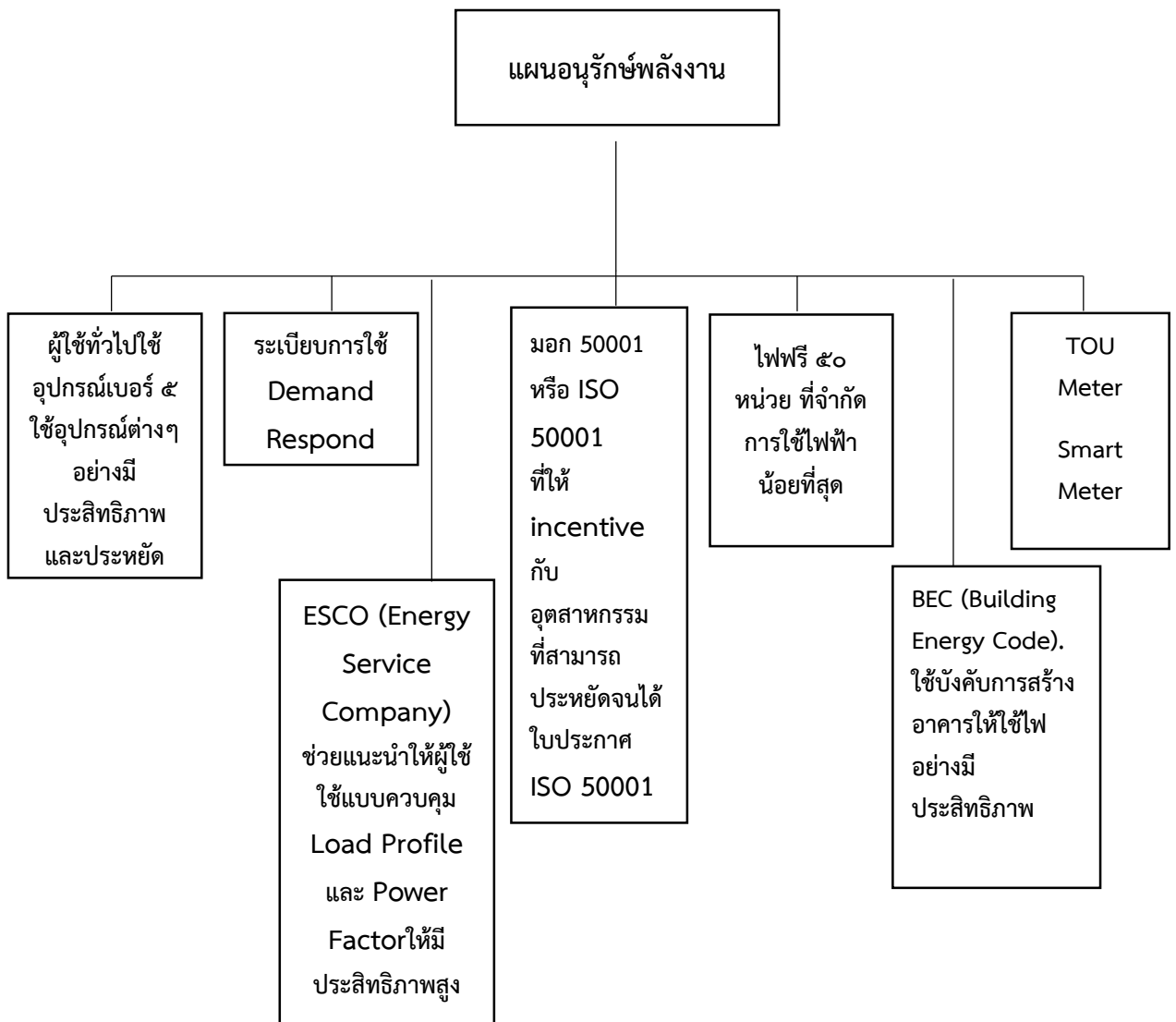
๔) เหตุผลอื่นๆ ที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าในแผน PDP 2015 จะลดลงเมื่อเทียบกับแผน PDP 2010 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๓) คือ ความพยายามในการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยให้ใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๕) มีการให้ความเห็นว่า การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า (Load Forecast) จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้ามีการจัดทำแผนลงระดับย่อยในรายภูมิภาค เพราะประชาชนในแต่ละภาคมีความต้องการรับรู้ตัวเลขของการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคของตนเอง และควรเปิดโอกาสให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละภูมิภาค เพื่อจัดทำ Load Forecast ให้ครอบคลุมมากกว่านี้ เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน และพลังงานทดแทน พลังงานทางเลือก ตลอดจนการลดความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าสูงสุด (Cut Peak) เพื่อให้เกิดการยอมรับในการจัดทำแผน PDP ต่อไป

ขั้นตอนการทำ Load Forecast



ขั้นตอนการทำแผนอนุรักษ์พลังงาน



๓.๒ การศึกษาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan: PDP) เป็นแผนแม่บทในการวางแผนการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ว่าด้วยการจัดหาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาว (๑๕ - ๒๐ ปี) เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า สามารถตอบสนองรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าได้อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ไม่ให้ขาดแคลนหรือผลิตมากเกินไปจนเกินความจำเป็น

แผน PDP โดยทั่วไปประกอบด้วย เนื้อหาสำคัญดังนี้

- ๑) การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าระยะยาว (Load Forecast)
- ๒) แผนการผลิตไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีต่างๆ การกระจายเชื้อเพลิง
- ๓) แผนการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนต่างๆ (Alternative Energy Development Plan: AEDP)
 - ๔) แผนการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Development Plan: EEDP)
 - ๕) แผนการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย
 - ๖) การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆเช่น ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid)
 - ๗) กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง
 - ๘) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ
 - ๙) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๑ แนวทางการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2015) โดยกระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงานได้ยกร่างแนวทางการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2015) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ดังนี้

๑. ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ

- เพื่อให้มีความมั่นคงครอบคลุมทั้งระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้ารายพื้นที่

๒. นโยบายการกระจายเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้า

- ๑) ลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก จากปัจจุบันที่ร้อยละ ๖๕
- ๒) เพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าถ่านหินเทคโนโลยีสะอาด
- ๓) จัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศโดยคำนึงถึงศักยภาพที่สามารถจัดหาได้และมีราคาที่เหมาะสม ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ

๔) ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

๕) จัดสรรโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้เช่นเดิม แต่เลื่อนออกไปอยู่ปลายแผน

๓. กำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง (Reserve Margin)

- กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของกำลังการผลิตไฟฟ้าที่พึ่งได้ เช่นเดียวกับแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๓

๔. นโยบายโรงไฟฟ้า IPP และ SPP

- ๑) ดำเนินการตามสัญญาของโรงไฟฟ้าเอกชนที่มีข้อผูกพัน (Commit) แล้ว
- ๒) โรงไฟฟ้า IPP และ SPP ที่หมดอายุลง จะไม่พิจารณาต่ออายุ เว้นแต่ระบบไฟฟ้ามีความต้องการและโรงไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูง

๕. แผนการลงทุนของการไฟฟ้า

- ๑) การพัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้ารองรับพลังงานทดแทน
- ๒) พัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อรองรับ AEC และ ASEAN Power Grid เชื่อม 4 ประเทศ พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย
- ๓) การพัฒนาระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้ารองรับพลังงานทดแทนของทั้ง ๓ การไฟฟ้า
- ๔) ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid) เพื่อให้การบริการจัดการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมรองรับพลังงานทดแทนในสัดส่วนที่สูงขึ้น

(ร่าง) กรอบประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าใน (ร่าง) แผน PDP 2015



สำนักงานนโยบาย
และแผนพลังงาน
กระทรวงพลังงาน

2. การดำเนินการจัดทำแผน PDP 2015

4. ประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าในแผน PDP 2015

ประเภทเชื้อเพลิง	PDP 2015			PDP2010 Rev.3
	ณ ก.ย. ปี 2557 ร้อยละ	ณ ปี 2569 ร้อยละ	ณ ปี 2579 ร้อยละ	ณ ปี 2573 ร้อยละ
ซื้อไฟฟ้าพลังน้ำ ต่างประเทศ	7	10-15	15 – 20	10
ถ่านหินสะอาด (รวมลิกไนต์)	20	20-25	20 – 25	19
พลังงานหมุนเวียน	8	10-20	15 – 20	8
ก๊าซธรรมชาติ	64	45-50	30 – 40	58
นิวเคลียร์	-	-	0 – 5	5
ดีเซล / น้ำมันเตา	1	-	-	-
รวม	100	100	100	100

2. การดำเนินการจัดทำแผน PDP 2015

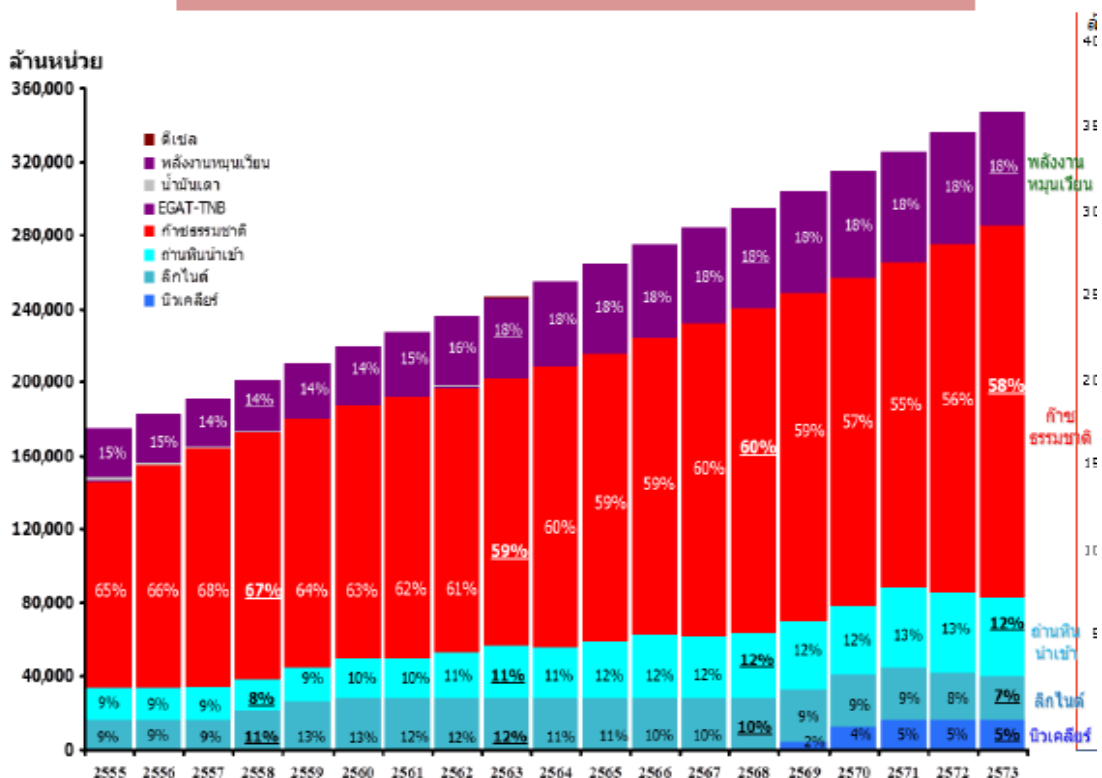
เปรียบเทียบสัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับประเทศอาเซียน (ร้อยละ)

ประเภท	PDP2010 rev.3 (2573)	PDP 2015 (2579)	Malaysia (2558)	Indonesia (2558)	Philippines (2558)
ซื้อไฟต่างประเทศ (Hydro/import)	10	15-20	8	6	10
ถ่านหิน+ลิกไนต์ (Coal & lignite)	19	20-25	42	59	47
พลังงานหมุนเวียน (RE)	8	15-20	1	8	12
ก๊าซธรรมชาติ (Gas)	58	30-40	48	18	25
นิวเคลียร์ (Nuclear)	5	0-5	-	-	-
ดีเซล / น้ำมันเตา	-	100	1	9	5
รวม	100	100	100	100	100

SOURCE: Asian Development Bank – Energy Outlook for Asia and the Pacific (October 2013), MOE

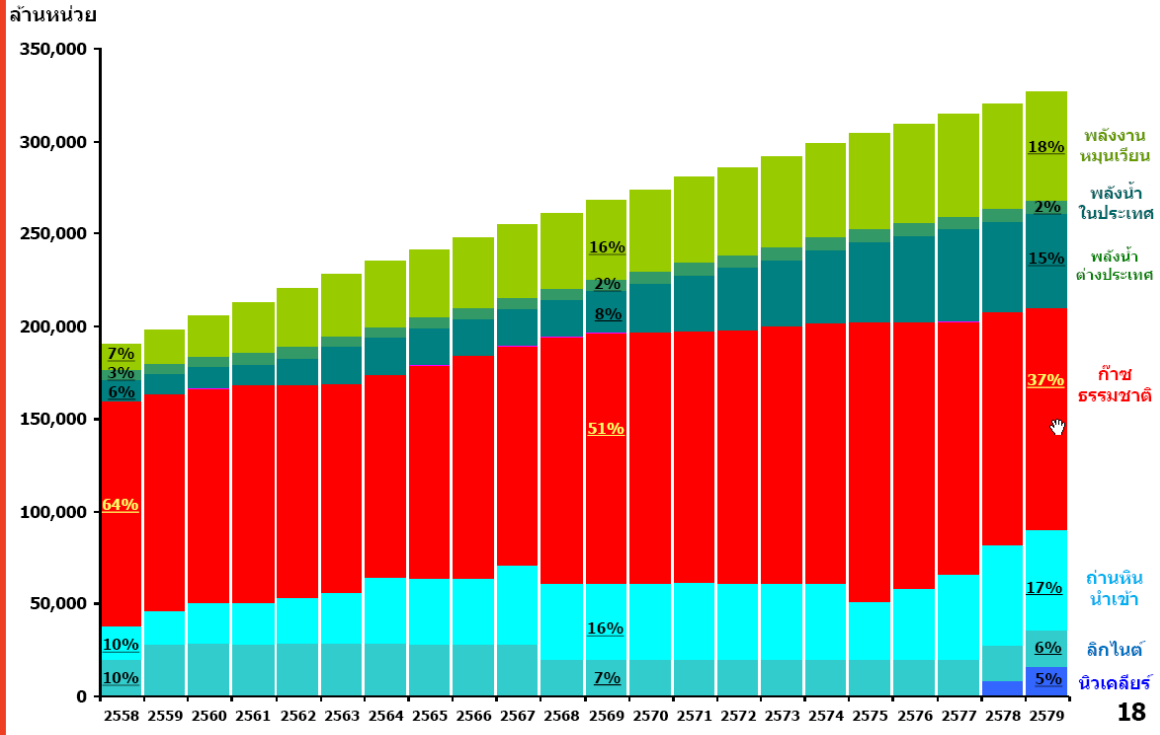
12

PDP 2010 Rev.3



3. สรุปแผน PDP 2015

3.3) สัดส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้าแยกตามประเภทเชื้อเพลิง



๓.๒.๒ แนวทางการจัดทำแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP 2015) โดยกระทรวงพลังงาน

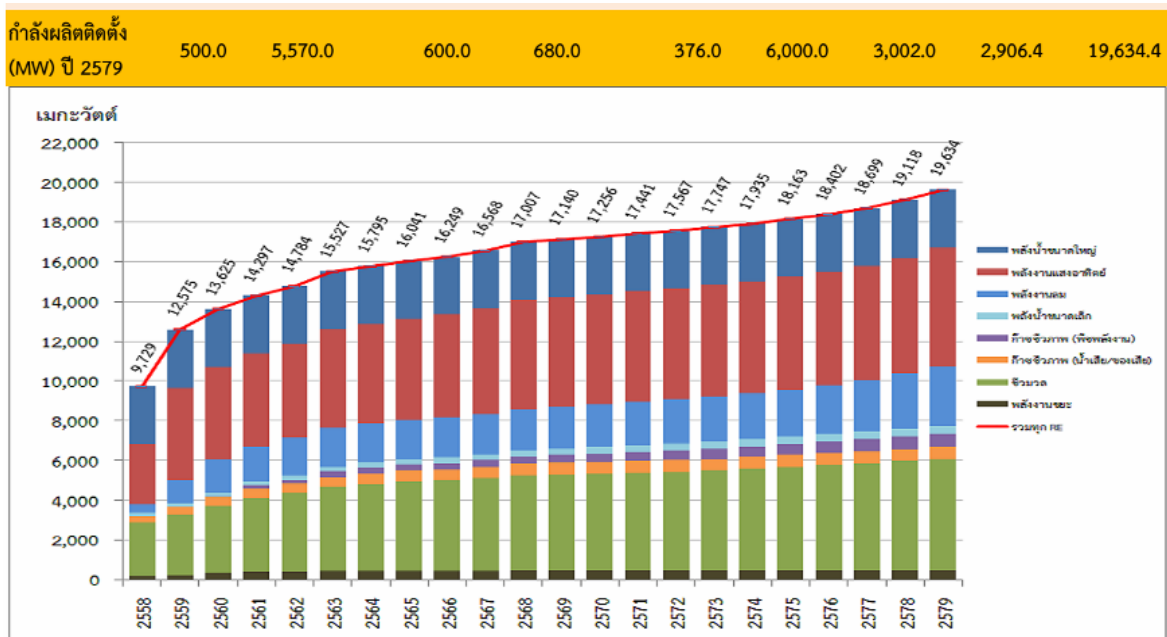
๑) ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงขยะ ชีวมวลและก๊าซชีวภาพให้ได้เต็มตามศักยภาพ เพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกับเกษตรกรและชุมชน เช่น ขยะ 500 MW และชีวมวล 2,500 MW จากศักยภาพเชื้อเพลิงชีวมวลที่มีอยู่ในปัจจุบัน และ 1,500 MW จากพื้นที่เพิ่มเติมตามนโยบาย Zoning ของกระทรวงเกษตรฯ

๒) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตามรายภูมิภาค โดย Zoning ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าและศักยภาพพลังงานหมุนเวียน

๓) ผลิตไฟฟ้าแสงอาทิตย์และลม เมื่อต้นทุนสามารถแข่งขันได้กับการผลิตไฟฟ้าจาก LNG

๔) มาตรการส่งเสริม โดยใช้วิธีการแข่งขันด้านราคา (Competitive Bidding)

แผน AEDP 2558 - 2579



๓.๒.๓ แนวทางการจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEDP 2015) โดยกระทรวงพลังงาน

มาตรการในแผนอนุรักษ์ ๔ กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ อุตสาหกรรม อาคารธุรกิจ ที่อยู่อาศัย และภาครัฐ

๑) ยกเลิก และทบทวนการอุดหนุนราคาพลังงาน เพื่อส่งสัญญาณให้ผู้บริโภคตระหนักเรื่องราคาเป็นไปตามกลไกตลาด

๒) มาตรการทางภาษี สนับสนุนมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนอุปกรณ์ที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) เร่งรัดการสนับสนุนมาตรการด้านการเงิน เพื่อให้มีการเปลี่ยนอุปกรณ์ และเกิดการบริหารจัดการพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๔) มาตรฐานการใช้พลังงานในอาคาร (Building Energy Code) และโรงงาน โดยประสานร่วมมือกับกระทรวงอุตสาหกรรม และมหาดไทย เพื่อผลักดันมาตรการบังคับ

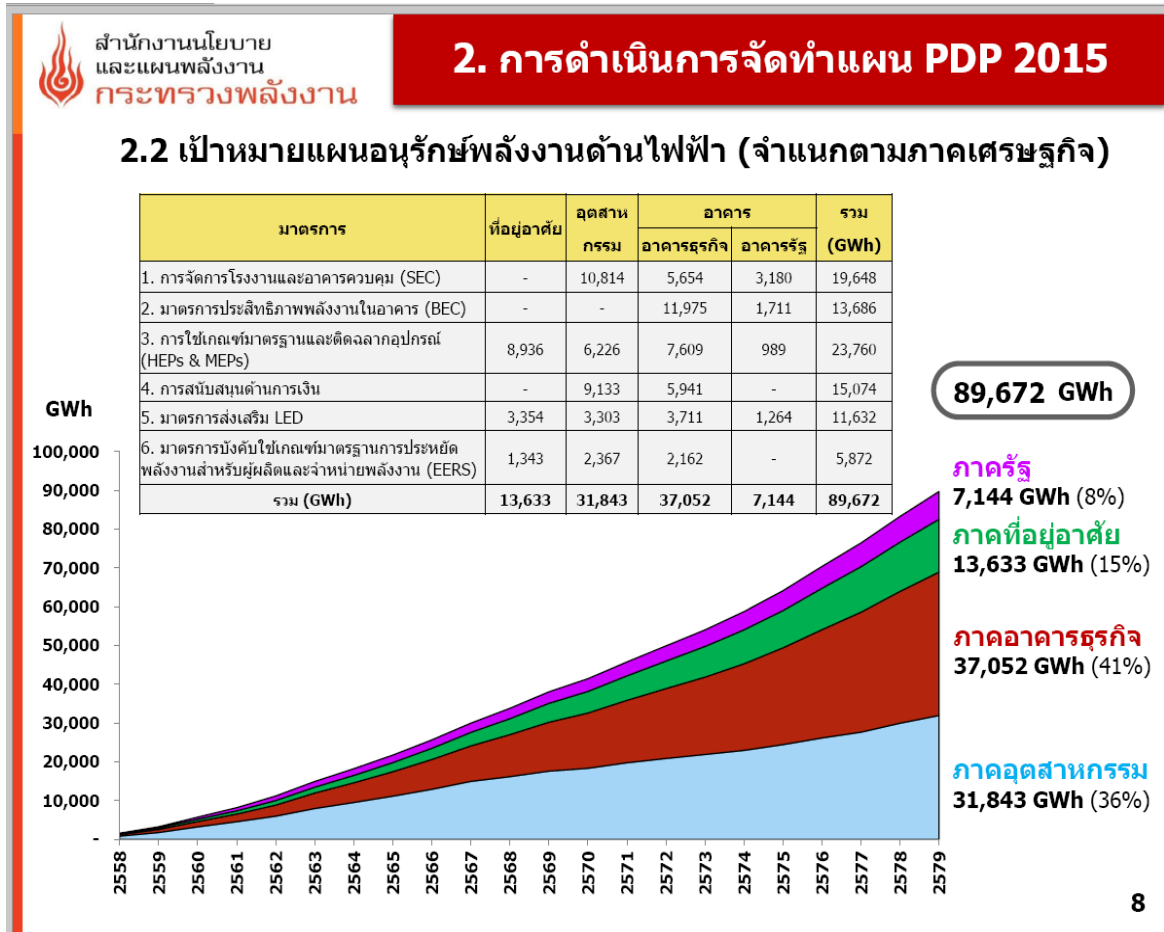
๕) รมรณรงค์ด้านพฤติกรรมการใช้พลังงานและการปลูกจิตสำนึก โดยใช้ระบบ ISO 50001 และระบบ TOU Meter

๖) เร่งรัดให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ร่วมกับ ESCO (Energy Service Companies) เพื่อจัด Program และเลือกใช้อุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงาน

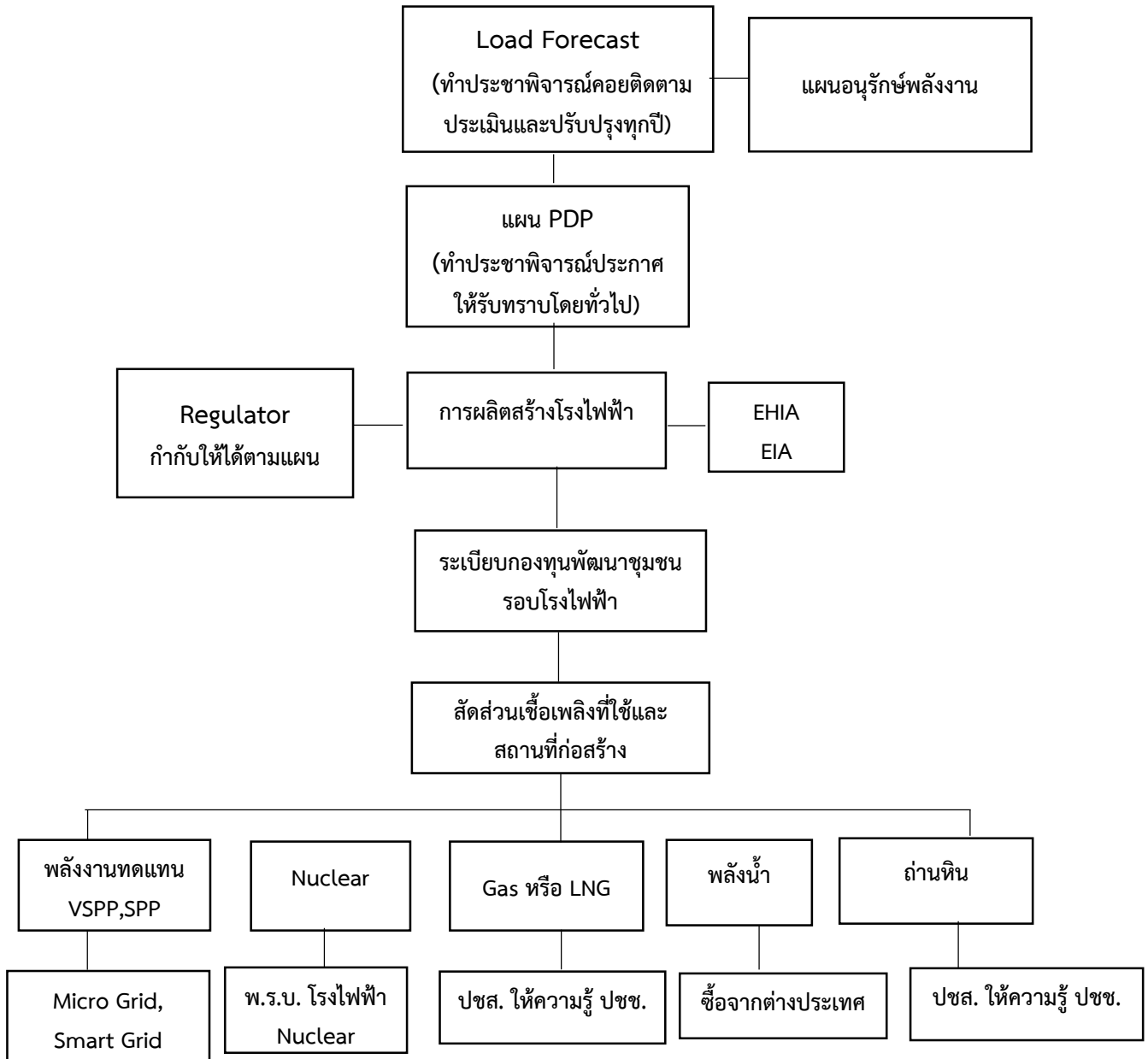
๗) และเพื่อให้ลดการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าที่สำรองเพื่อ Demand ที่สูงโดยจัดให้มีข้อตกลงกับอุตสาหกรรมในการจะลดการใช้ไฟฟ้าเมื่อกำลังผลิตไม่พอกด้วยการใช้ Demand Respond Programs

๘) กรณีการใช้ไฟฟ้าฟรี ๕๐ หน่วยมีผลต่อการดำเนินการด้านอุตสาหกรรมเล็กน้อยในทางการแข่งขันแต่การใช้ไฟฟ้าฟรี ๕๐ หน่วย จะเป็นการทำให้ประชาชนใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดส่งผลให้เป็นการประหยัดพลังงานอีกทางหนึ่งด้วย

๙) ควรมีการรณรงค์ให้ประชาชนมีการประหยัดไฟฟ้าโดยการใช้อุปกรณ์ประหยัดพลังงาน เช่น อุปกรณ์เบอร์ ๕ ตลอดจนให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้า เพื่อให้มีการใช้ไฟฟ้าให้น้อยลง



ขั้นตอนการทำแผน PDP



๓.๓ การศึกษาเรื่อง การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ปัจจุบัน การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าในประเทศไทยมีลักษณะเป็น “แบบกึ่งผูกขาด” โดยรัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยการมีการออกใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็นบางครั้งผ่านมาตรการ IPP, SPP และ VSPP และมีชื่อเรียกกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นการเฉพาะว่าเป็นแบบ Enhanced Single Buyer (ESB)

กิจการไฟฟ้าแบบ ESB มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กิจการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า

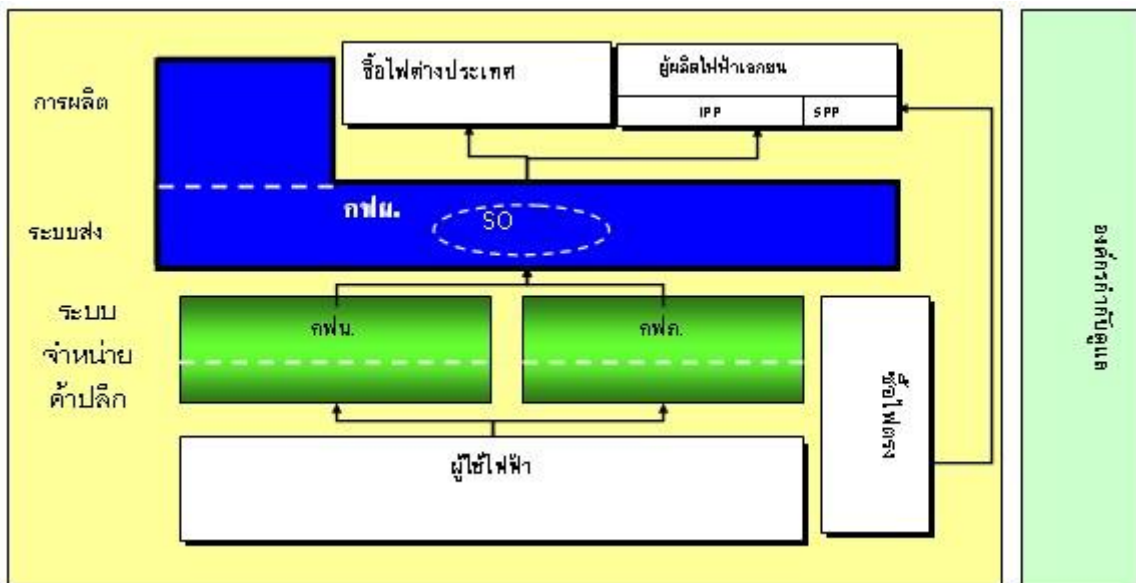
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิต ส่งไฟฟ้า และ ผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer) และส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ในส่วนของ “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator: SO) จะมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Ring Fence) ภายในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อให้มั่นใจว่าการส่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้า มีความโปร่งใส โดยจะมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานในกิจการไฟฟ้า รวมทั้งให้การคุ้มครองผู้บริโภค

(๒) บทบาทของผู้ประกอบการเอกชน

การผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนในระบบ IPP จะมีการเปิดประมูลแข่งขัน โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ และ เงื่อนไขการประมูล ให้มีความชัดเจน โปร่งใส

(๓) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

ตามพระราชบัญญัติกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน” (กกพ.) เพื่อกำกับ ดูแลกิจการไฟฟ้า คุณภาพและราคาค่าบริการ การลงทุน พร้อมทั้งดูแลความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับคุณภาพบริการที่ดี เพื่อให้มั่นใจว่ากิจการไฟฟ้า มีประสิทธิภาพสูงสุด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค และสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน



คณะกรรมการการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีความเห็นว่า จากความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่มีความหลากหลาย ความพร้อมในการลงทุนของ ภาคเอกชน การพัฒนาของเทคโนโลยี และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอนาคต ประเทศไทยควรที่จะ เปิดให้มีการผลิต และซื้อขายไฟฟ้าได้อย่างเสรีมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการแข่งขันด้านราคา น่าจะเป็น ประโยชน์ต่อผู้บริโภค ผู้ใช้ไฟฟ้า ประชาชนทั่วไป

ตัวอย่าง ถ้ามีการอนุญาตให้ผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี จะมีเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้ารายหนึ่งอยู่ที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีเอกชนผู้ต้องการใช้ไฟฟ้ายรายหนึ่งอยู่ที่ภาคใต้ เอกชนทั้งสองจะสามารถทำ สัญญาซื้อขายไฟฟ้ากันในราคาที่เหมาะสมได้เอง โดยใช้ระบบสายส่ง สายจำหน่ายของรัฐวิสาหกิจในการส่ง กระแสไฟฟ้าและเสียค่าผ่านระบบสายส่ง สายจำหน่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการฯ ได้มีการศึกษา และเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหารือ ร่วมกันหลายครั้ง ตามรายงานโดยสรุป ดังนี้

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การตั้งโรงไฟฟ้าและการซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรีนั้น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (สนพ.) จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะ ผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามนโยบาย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน จะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องงานวิจัยการ ไฟฟ้าทั้ง ๓ หน่วยงานเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น การซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรีจะต้องพิจารณาจากหลาย ๆ ด้านเป็นองค์ประกอบ อาทิ ระบบสายส่ง การกำกับดูแล กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาเป็นพื้นฐาน แต่ที่สำคัญ ได้แก่ระบบสายส่งต้องเพียงพอและตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้มีการสูญเสียที่น้อยที่สุด การซื้อขายไฟฟ้า เสรีจะมีปัญหาเกี่ยวกับระบบเนื่องจากคำว่าเสรีจะไม่มีการควบคุมราคาผู้ครองตลาดมีอำนาจในการครอง ราคา กลไกราคาจะต้องสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย

ในอดีต การเปิดเสรีให้เอกชนผลิต และซื้อขายไฟฟ้าให้แก่รัฐ มีตัวอย่างที่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น กรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เกิดจากการ “ฮั้ว” ของโรงไฟฟ้าเอกชน ในระบบ “Power Pool” ที่ไม่จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ ทำให้เกิดไฟฟ้าดับเป็นวงกว้างหลายวัน ดังนั้น จึงต้องมี ความระมัดระวัง และต้องมีบทลงโทษ

แนวทางและข้อควรระวังเกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้าแบบเสรี เช่น

(๑) การสร้างความสมดุลระหว่าง Supply และ Demand

(๒) การคำนึงถึงความมั่นคงของระบบไฟฟ้า เช่น การรักษาแรงดัน ความถี่ และกำลังการผลิต

ไฟฟ้าสำรอง

(๓) การจัดการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าที่มีภาระผูกพันในการซื้อขายไฟฟ้า

(๔) การกำกับราคาไม่ให้เกิดการเก็งกำไรหรือปั่นราคา

(๕) การแบ่งอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการกำกับดูแล

(๖) การดูแลผู้ใช้ไฟฟ้ายรายเล็กซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรอง

(๗) การมีกฎหมาย ระเบียบรองรับ

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้านครหลวง

การตั้งโรงไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ถ้าเป็นการผลิตไฟฟ้าแล้วใช้ภายในโรงงาน หรือภายใน นิคมอุตสาหกรรมสามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นการต่อไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า ต้องคำนึงว่าระบบเดิม จะรองรับไฟฟ้าที่เพิ่มเข้ามาได้หรือไม่ ทั้งด้านความปลอดภัย และคุณภาพของไฟฟ้าที่เข้ามาในระบบ

ความเห็นของผู้แทนจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การตั้งโรงไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าเสรี เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ของประเทศไทย ซึ่งในขณะนี้ในด้านระเบียบและกฎหมายต่างๆ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่มีอยู่ จะมีความเหมาะสมกับระบบเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบเป็นไปได้ยากในปัจจุบัน และถ้ามีการตั้งโรงงานและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี จะต้องทำให้เกิดความสมดุลทั้งด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยให้เกิดความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย การเริ่มดำเนินการตามนโยบายการตั้งโรงงานและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี จะต้องมีการกำหนดนโยบายและขอบเขตให้ชัดเจน ส่วนกระบวนการเทคนิค อุปกรณ์ และเครื่องมือ สามารถกำหนดในภายหลังได้ การเปลี่ยนแปลงระบบจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาให้รอบคอบในทุกด้าน

กรณีโรงงานขนาดใหญ่ต้องการซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้านั้น ทางด้านเทคนิคสามารถทำได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับระยะทาง ปริมาณการซื้อขาย ซึ่งการส่งไฟฟ้าจากที่ห่างไกลอาจจะมีการสูญเสียหรือมีการใช้ระหว่างทางได้ และถ้าโรงงานขนาดใหญ่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำหมด จะทำให้ต้นทุนค่าไฟฟ้าของประชาชนแพงขึ้น เพราะจะไม่มีไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำมาเฉลี่ยในการคำนวณค่าไฟฟ้าของประชาชนด้วย

ส่วนกรณีสถานีย่อยของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่ละสถานี สามารถคำนวณต้นทุน ผลกำไรและผลขาดทุนได้ทุกสถานี ผลประกอบการแต่ละสถานีย่อย มีทั้งได้กำไรและขาดทุน แต่โดยภาพรวมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟผ.) ยังมีผลกำไรอยู่ และในส่วนสถานีย่อยอำเภอหาดใหญ่ จ.สงขลา มีผลกำไร เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตชุมชนใหญ่

เรื่องการสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าที่กำลังหมดอายุซึ่งได้แก่ โรงไฟฟ้าพระนครใต้ และโรงไฟฟ้าบางปะกง นั้น แม้ว่าการสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนที่เดิมจะมีการต่อต้านน้อยกว่าการสร้างไฟฟ้าแห่งใหม่ แต่ยังคงมีการทำ EHIA ส่วนการส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้การสนับสนุนเนื่องจากเป็นพลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่หากพลังงานจากแสงอาทิตย์เข้ามาในระบบไฟฟ้าในปัจจุบันอาจจะยังไม่พร้อมในบางพื้นที่ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากยังไม่มีเตรียมการมาก่อน ซึ่งต้องมีการพัฒนาระบบสายส่งเพื่อรองรับปริมาณไฟฟ้าที่มากขึ้นในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ยังต้องมีโรงไฟฟ้าสำรองในการผลิตกระแสไฟฟ้าในช่วงเวลาที่ไม่มีแสงอาทิตย์ด้วย

ความเห็นของผู้แทนจากนักวิชาการด้านพลังงาน

การที่จะริเริ่มให้มีการตั้งโรงไฟฟ้าเสรีและซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี มีแนวทางหรือแผนโครงสร้างกิจการไฟฟ้าสำหรับประเทศไทย ๓ รูปแบบคือ

รูปแบบที่ ๑. แนวคิดเบื้องต้นยังคงใช้ระบบรูปแบบปัจจุบัน แต่ปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องในการรองรับการเปิดซื้อขายโดยเสรีอย่างเต็มรูปแบบในอนาคตซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงมีการผลิตไฟฟ้า แต่สัดส่วนการผลิตอาจจะลดลง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ที่ทำไว้กับโรงไฟฟ้าเอกชนและต่างประเทศ ในขณะที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าคาดว่าจะลดลงกว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม และจะมีการผลิตไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นจาก IPP, SPP, VSPP อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ยังมีจุดอ่อนเนื่องจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังทำหน้าที่เป็น “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator: SO) และยังเป็นผู้ถือหุ้นของ IPP บางราย ซึ่งทำให้เกิดคำถามของความเป็นกลางในการ ส่งการผลิตไฟฟ้าและการกำหนดราคาซื้อขาย ซึ่งควรจะต้องพิจารณาแยก SO ออกมาเป็นองค์กรอิสระ

ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดระบบสายส่งในประเทศ ส่วนการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดการรับซื้อไฟระดับขายส่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และรับซื้อจาก VSPP เพื่อจำหน่ายในพื้นที่ของตนและเป็นผู้ผูกขาดระบบสายจำหน่าย

ในประเทศไทย ผู้ใช้ไฟฟ้ายังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ขายไฟรายอื่นๆ นอกจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) (Captive Customer)

ราคาไฟฟ้าเป็นระบบที่เท่ากันทั่วทุกภูมิภาค (uniform tariff) และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นอกจากนี้ยังคงสามารถมีนโยบายอุดหนุนผู้ใช้ไฟเชิงสังคมได้

รูปแบบที่ ๒. จะลดบทบาทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จากการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ลง โดยให้เป็นเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ลดสัดส่วนการถือหุ้นในผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนลงด้วย ทั้งนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังคงเป็น Enhanced Single Buyer และมีบทบาทหลักในการจัดหาไฟฟ้าให้แก่ประเทศ โดยเจรจาซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ และจากแหล่งในประเทศในฐานะผู้ผูกขาดการรับซื้อ รวมถึงหันไปลงทุนในกิจการไฟฟ้าในต่างประเทศมากขึ้น ภายใต้กรณีนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะคงทำหน้าที่ SO เนื่องจากมีความเป็นกลางและยังเป็นผู้ผูกขาดระบบสายส่ง (Transmission Lines) ในประเทศ

การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคงเป็นผู้ผูกขาดการรับซื้อไฟระดับสายส่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และจาก VSPP เพื่อจำหน่ายในพื้นที่ของตนและเป็นผู้ผูกขาดระบบสายจำหน่ายอาจมีการขายไฟในระดับแรงดันต่ำให้ประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น แต่อาจมีการทบทวนอัตราซื้อขายไฟฟ้าให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตและจัดส่งไฟฟ้า โดยไม่มีการอุดหนุนจากผู้ใช้ไฟฟ้าในประเทศ

ผู้ใช้ไฟฟ้ายังคงไม่สามารถเลือกซื้อไฟจากผู้ขายไฟรายอื่นๆ และยังคงเป็นระบบราคา uniform tariff และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รวมทั้งยังคงสามารถมีนโยบายอุดหนุนผู้ใช้ไฟเชิงสังคมได้

รูปแบบที่ ๓. จะเป็นรูปแบบที่มีการซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ
ขั้นตอนที่ ๑ เปิดให้ซื้อตรงในระดับขายส่งระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ได้โดยตรงตามความสมัครใจ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ของขนาดและลักษณะของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เหมาะสม ขั้นตอนนี้สามารถเริ่มดำเนินการได้ค่อนข้างเร็ว (๓-๕ ปี) เพราะมีตัวอย่างว่าผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่บางรายได้ซื้อไฟฟ้าโดยตรงจาก SPP อยู่แล้ว การเปิดเสรีเช่นนี้ จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่สูงขึ้น เพราะจะมีผู้รับซื้อหลายราย อำนาจการผูกขาดการรับซื้อของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะลดลงพร้อมนี้ควรแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ออกมาเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้กำกับดูแลโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ด้วย

ในขั้นตอนนี้ ระบบสายส่งยังคงเป็นระบบผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่จะมีการนำระบบ Third Party Access (TPA) มาใช้สำหรับการซื้อขายไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่ผ่านระบบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยมีการคิดค่าไฟฟ้าราคาขายส่งโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในอัตราที่เป็นธรรม

ผู้ใช้ไฟฟ้ายังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ขายไฟรายอื่นๆ (Captive Customer) ยกเว้นผู้ใช้ไฟรายใหญ่ที่ได้เกณฑ์จะสามารถซื้อไฟฟ้าตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ ส่วนราคาค่าไฟฟ้าจะยังคงเป็นระบบ uniform tariff และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

ขั้นตอนที่ ๒ จะเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อไฟฟ้าระดับขายส่งทั้งหมด ทั้งผู้ใช้ไฟรายใหญ่ และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนภายในประเทศได้ นอกจากนี้ยังเปิดให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถเจรจาซื้อไฟฟ้าได้โดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าในต่างประเทศ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถขายไฟฟ้าให้ประเทศเพื่อนบ้านได้

นอกจากนี้ จะยังมีการแข่งขันจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากต่างประเทศซึ่งขีดความสามารถของการแข่งขันจะขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาระบบเชื่อมโยงของระบบไฟฟ้า (Grid Network) ของระบบไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน และระบบสายส่งที่เชื่อมโยงกับไทย รวมถึงความก้าวหน้าของข้อตกลงการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เช่น Grid Code, Regulations ข้อตกลง TPA และอัตรา Wheeling charge ที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของตลาด Power Exchange

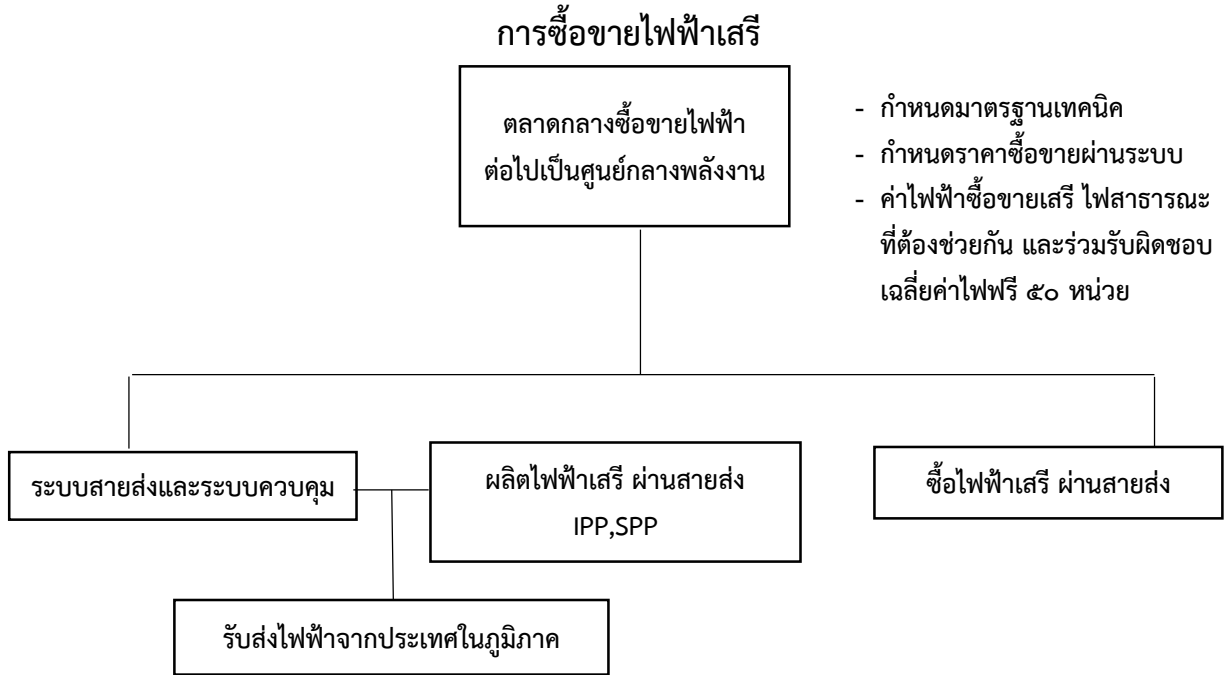
อย่างไรก็ตามการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่จะเป็นพลังงานที่มีต้นทุนพลังงานที่ต่ำแต่มีระยะทางไกล

ระบบสายส่ง ยังคงเป็นระบบผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่ระบบ TPA จะมีความสำคัญและมีความซับซ้อน และอาจจะต้องมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Regulator) ที่เข้มแข็ง

ระบบการซื้อขายไฟฟ้าในระดับขายส่งอาจอยู่ในรูป Grid Access Model กล่าวคือ เป็นการทำสัญญาซื้อขายในลักษณะ Bilateral Contract ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยมี TPA และการคิด Wheeling Charge หรืออาจพัฒนาเป็นในรูป Pool Market ในระยะต่อไป ซึ่งมีการซื้อขายไฟฟ้าผ่านตลาด ซึ่งในกรณีนี้อาจจะต้องพิจารณาแยก Distribution Agencies ออกเป็นหลายราย (Zone) ซึ่งอาจรวมถึงการจัด Zone ใหม่ทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องคงรูปแบบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) แบบในปัจจุบัน แต่คำนึงถึงการลดต้นทุนระบบส่งไฟฟ้าในภาพรวม ซึ่งอัตราค่าผ่านสายอาจจะคำนวณเป็นแบบ Price Area หรือ Zonal Pricing (ที่มีพื้นฐานมาจากการคำนวณ Nodal Pricing ของ Zone นั้น)

ยังคงเป็นระบบ Uniform Tariff ทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ใช้ไฟรายย่อย และยังคงมีการโอนเงินอุดหนุนจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) หรือระหว่าง Zone

ในระยะยาวภายใต้ ระดับที่ ๓ นี้ มีความเป็นไปได้ที่จะเปิดเสรีในตลาดขายปลีก (Retail) ถ้าการดำเนินการในตลาดขายส่งมีปริมาณการซื้อขายสูง และตลาดมีเสถียรภาพ โดยจะยังมี Uniform Tariff ของผู้ใช้ไฟรายย่อย และมีความเป็นไปได้เช่นกันที่จะให้ผู้ใช้ไฟรายใหญ่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าในต่างประเทศ ซึ่งขึ้นกับข้อตกลงระหว่างประเทศคู่ค้า และความพร้อมในด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น



๓.๔ การศึกษาเรื่อง การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator: SO) คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสั่งการผลิตและจัดส่งไฟฟ้าจากผู้ผลิตไปสู่ผู้ใช้ไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องดูแลระบบการซื้อขายไฟฟ้าให้มีอุปสงค์และอุปทานที่เท่ากัน ไม่แตกต่างกันมาก เพราะจะทำให้ระบบไฟฟ้าไม่มีเสถียรภาพ จึงต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาว่าเมื่อมีอุปสงค์ไฟฟ้าที่ใด จะใช้ไฟฟ้าจากผู้จำหน่ายไฟฟ้ารายใด

ปัจจุบัน ในประเทศไทย ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งในขณะเดียวกันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าด้วย จึงมีข้อสงสัยว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะสามารถทำหน้าที่เป็นทั้งศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ยุติธรรม และตนเองก็เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าด้วยในเวลาเดียวกันนั้น เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ตั้งเป็นประเด็นคำถามว่า ในอนาคต ควรที่จะแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ออกมาเป็นองค์กรอิสระ และไม่ได้ถูกกำกับดูแลโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือไม่ จึงได้เชิญหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น

ผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เห็นด้วยกับการแยกศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) ให้ออกมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจากการพิจารณาว่า จะให้โรงไฟฟ้าโรงใดเข้ามาขายในระบบจะต้องพิจารณาตาม Merit Order กล่าวคือโรงไฟฟ้าใดที่เสนอขายไฟฟ้าในราคาต่ำที่สุด จะต้องได้สิทธิขายก่อน แต่ในบางครั้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กลับสั่งการให้โรงไฟฟ้าของตนที่มีคุณภาพต่ำกว่าโรงไฟฟ้าของเอกชนผลิตไฟฟ้าเข้าระบบก่อน โดยอ้างเหตุผลว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จำเป็นต้องเดินเครื่องตลอด (Must Run) โดยไม่มีหลักเกณฑ์และการตรวจ สอบที่ชัดเจน จึงเห็นด้วยกับการแยก SO ออกจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และควรกำหนดหลักเกณฑ์ Must Run ให้ชัดเจน

ผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ให้ความเห็น ดังนี้

ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator : SO) จะต้องเป็นผู้บริหารระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้เกิดความสมดุล โดยต้องคำนึงถึงปริมาณไฟฟ้าให้มีความเพียงพอต่อความต้องการ ดูแลความมั่นคงของไฟฟ้าไม่ให้เกิดไฟฟ้าดับ หรือขาดแคลนไฟฟ้า และต้องพิจารณาปริมาณการสำรองไฟฟ้าให้เพียงพอกรณีที่มีโรงไฟฟ้าบางแห่งหยุดผลิตไฟฟ้า และควรควบคุมให้มีระดับแรงดันไฟฟ้าบวกลบไม่เกิน ๕ % รวมทั้งดูแลต้นทุนการผลิตให้ต่ำ ทั้งนี้ต้องลำดับความสำคัญของความมั่นคงของไฟฟ้า หากกรณีที่สายส่งมากพอที่จะสามารถใช้ Merit Order กล่าวคือ จะรับซื้อไฟฟ้าอันดับแรกจากผู้ขายไฟฟ้าที่ราคาถูกที่สุด ในขณะเดียวกันควรจะมีระบบสำรองที่เดินเครื่องตลอดเวลาเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟฟ้าดับฉุกเฉิน (เรียกว่า Must Run Unit) SO ควรสั่งการเดินสายไปภาคใต้ที่อยู่ไกล แม้จะแพงก็ต้องเดินสายเพื่อให้ไฟฟ้าสามารถส่งไปได้ทั่วถึง จึงทำให้ไม่เกิด Merit Order ซึ่ง SO ต้องพิจารณาด้วยความเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติ หากมีการเลือกปฏิบัติอาจต้องรับโทษทางอาญา

การเปลี่ยนแปลงต้องค่อยๆ เปลี่ยนด้วยความระมัดระวัง อาจเกิดความผิดพลาดได้ เนื่องจากระบบของประเทศไทยจะแตกต่างจากต่างประเทศโดยเฉพาะระบบสายส่งยังไม่มี ความมั่นคงแข็งแรงซึ่งต้องมีการวางแผน แต่ในต่างประเทศจะขึ้นอยู่กับกลไกตลาด แต่ประเทศไทยจะอาศัยกลไกตลาดอย่างเดียวไม่ได้ ต้องเป็นการเปิดเสรีแบบมีการจัดการ หากจะเปลี่ยน ควรเริ่มแบบขายส่งก่อน โดยให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนภายในประเทศได้ การกำกับดูแลเรื่องสายส่งยังมีความจำเป็น ส่วนเรื่องใดที่สามารถเปิดให้แข่งขันได้ก็ควรให้มีการแข่งขัน แต่ต้องควบคุมระบบให้มีความมั่นคง มีไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอ

๓.๕ การศึกษาเรื่อง โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านพลังงานอาเซียน ครั้งที่ ๒๑ ณ เมืองลังกาวี ประเทศมาเลเซีย ได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Interconnection Master Plan Study: AIMS) ซึ่งผู้บริหารสูงสุดการไฟฟ้าของกลุ่มประเทศอาเซียน (Head of ASEAN Power Utilities Authorities : HAPUA) ได้จัดทำขึ้น นับเป็นเอกสารแผนแม่บทฉบับแรกเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้เกิดโครงการเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าต่าง ๆ ในอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีนโยบายร่วมกันที่จะพัฒนาและเชื่อมโยงโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid) เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของการจ่ายไฟฟ้าของภูมิภาคและส่งเสริมให้มีการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศ เพื่อลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าโดยรวม ในการดำเนินการตามนโยบายให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ต่อมา วันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านพลังงาน ครั้งที่ ๒๕ ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยเรื่อง โครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (Memorandum of Understanding on the ASEAN Power Grid) เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายร่วมของภูมิภาคในการผลักดันให้การเชื่อมโยง ระบบสายส่งไฟฟ้าและการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดขึ้นเป็น รูปธรรม ได้มีการตั้งเป้าว่าจะดำเนินการก่อสร้างโครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้าอาเซียนทั้ง ๑๖ โครงการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแผนการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน (ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘)

โครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้า	สถานะ
๑. Peninsular Malaysia – Singapore <ul style="list-style-type: none"> ● Plentong – Woodlands ● Peninsular Malaysia – Singapore 	<ul style="list-style-type: none"> ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● กำลังดำเนินการก่อสร้างและคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๒. Thailand – Peninsular Malaysia <ul style="list-style-type: none"> ● Sadao – Bukit Keteri ● Khlong Ngae – Gurun ● Su Ngai Kolok – Rantau Panjang ● Khlong Ngae – Gurun (2nd Phase, 300 MW) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้ ● อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้
๓. Sarawak – Peninsular Malaysia	● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๘
๔. Peninsular Malaysia – Sumatra	● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๕. Batam – Singapore	● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๖. Sarawak – West Kalimantan	● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๘
๗. Philippines – Sabah	● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓
๘. Sarawak – Sabah – Brunei <ul style="list-style-type: none"> ● Sarawak – Sabah ● Sarawak – Brunei 	<ul style="list-style-type: none"> ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๓ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๑
๙. Thailand – Lao PDR <ul style="list-style-type: none"> ● Roi Et 2 – Nam Theun 2 ● Sakon Nakhon 2 – Thakhek – Then Hinboun (Exp.) ● Mae Moh 3 – Nan – Hong Sa ● Udon Thani 3 – Nabong (converted to 500 kV) ● Udon Ratchathani 3 – Pakse – Xe Pian Xe Namnoy ● Khon Kaen 4 – Loei2 – Xayaburi ● Nakhon Phanom – Thakhek ● Thailand – Lao PDR (New) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๘ ● กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๒ – ๒๕๖๖

ตารางแผนการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน (ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘) (ต่อ)

โครงการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้า	สถานะ
๑๐. Lao PDR – Vietnam <ul style="list-style-type: none"> Xekaman 3 – Tranhmy Xekaman 1 – Pleiku 2 	<ul style="list-style-type: none"> ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๕๙
๑๑. Thailand – Myanmar	<ul style="list-style-type: none"> กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๙
๑๒. Vietnam – Cambodia <ul style="list-style-type: none"> Chau Doc – Takeo – Phnom Penh Tay Ninh – Stung Treng 	<ul style="list-style-type: none"> ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว อยู่ในขั้นตอนการเจรจาหรือศึกษาความเป็นไปได้
๑๓. Lao PDR – Cambodia	<ul style="list-style-type: none"> กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จปี ๒๕๖๐
๑๔. Thailand – Cambodia <ul style="list-style-type: none"> Aranyaprathet – Banteay Meanchey Thailand – Cambodia (New) 	<ul style="list-style-type: none"> ก่อสร้างเสร็จและดำเนินการส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๑๕. East Sabah – East Kalimantan	<ul style="list-style-type: none"> กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓
๑๖. Singapore – Sumatra	<ul style="list-style-type: none"> กำลังดำเนินการก่อสร้างคาดว่าจะแล้วเสร็จภายหลังปี ๒๕๖๓

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูลเพิ่มเติมล่าสุด และแสดงความเห็น ดังนี้

ผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือไฟฟาระหว่างประเทศ ดังนี้

ประเทศ	ความร่วมมือ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จำนวนรวม ๗,๐๐๐ เมกะวัตต์ ลงนามซื้อขายไฟฟ้าจำนวน ๓,๓๑๖ เมกะวัตต์ จ่ายไฟฟ้าแล้ว จำนวน ๒,๑๐๕ เมกะวัตต์
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๑,๕๐๐ เมกะวัตต์ ซึ่งได้หมดอายุเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อมา กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยโดย กฟผ. ได้ ลงนามความร่วมมือกับประเทศจีนและสาธารณรัฐแห่ง สหภาพเมียนมาร์ ได้ตกลงความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำสาละ วินตอนบน (โครงการมายตง) เพื่อผลิตไฟฟ้า ขนาด ๗,๐๐๐ เมกะวัตต์ ในสัดส่วนการลงทุน ๔๐: ๔๐: ๒๐ ตามลำดับ และจะส่งไฟฟ้ามาสู่ประเทศไทยกว่า ๖,๐๐๐ เมกะวัตต์
ประเทศจีน	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๓,๐๐๐ เมกะวัตต์
ประเทศกัมพูชา	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ระบุจำนวน
ประเทศมาเลเซีย	มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจำนวนรวม ๓๐๐ เมกะวัตต์

โครงข่ายระบบไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN POWER GRID : APG) มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเชื่อถือได้ ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบไฟฟ้าในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยพิจารณาการใช้ทรัพยากรพลังงานในประเทศและภูมิภาคให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอุตสาหกรรมพลังงาน ราคาค่าไฟฟ้าที่มีแนวโน้มลดลง จากต้นทุนที่ต่ำสุด เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้ศักยภาพแหล่งพลังงานในอาเซียน ในแต่ละประเทศจะมีศักยภาพพลังน้ำและปิโตรเลียมมาก

ระบบโครงข่ายเชื่อมโยงไฟฟ้าอาเซียนที่เชื่อมโยงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศไทย – มาเลเซีย ประเทศไทย – ลาว ประเทศไทย – พม่า และ ประเทศไทย – กัมพูชา

นอกจากนี้ยังมี “ศูนย์ประสานงานการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกในอนุภาครุ่นน้ำโขง” (REGIONAL POWER COORDINATION CENTER : RPCC) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติการระบบไฟฟ้าของประเทศต่างๆ เชื่อมต่อกันได้โดยผ่านตลาดซื้อขายไฟฟ้าของภูมิภาค ที่มีความโปร่งใสและยุติธรรม โดยมีเป้าหมายสำคัญ ที่จะให้ประเทศในอนุภาครุ่นน้ำโขงมีไฟฟ้าใช้อย่างมั่นคง และเชื่อถือได้ในราคาที่เหมาะสม ด้วยการพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าที่หลากหลายของประเทศต่าง ๆ อย่างสมดุล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และก่อให้เกิดความร่วมมือระยะยาวในภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้า รวมทั้งมีการส่งไฟฟ้าได้ทั่วภูมิภาค และเพิ่มการซื้อขายไฟฟ้าข้ามชายแดนกัน โดยมีหน้าที่ ดังนี้

๑) ประสานการจัดทำกฎ ระเบียบ และขบช้อยงานด้านเทคนิครวมทั้งการกำหนดผลประโยชน์ร่วมกันที่เกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้าของประเทศสมาชิก

๒) จัดเตรียมหลักเกณฑ์ร่วม และมาตรฐานด้านเทคนิค ระหว่างการไฟฟ้าของประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาค

ทั้งนี้ ประเทศจีนและประเทศไทยได้ยื่นข้อเสนอเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของ RPCC ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการประเมินว่าจะเลือกที่ใด

การศึกษาการขายไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไปประเทศสิงคโปร์ ในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านพลังงานและการประชุมที่เกี่ยวข้อง ณ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีการหารือเรื่อง Energy Connectivity Project ร่วมกัน และได้มีการหยิบยกเรื่องการซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศสิงคโปร์ผ่านประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ประเด็นในการหารือเกี่ยวกับการศึกษาการซื้อขายไฟฟ้าและการเชื่อมโยงสายส่งระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว – ประเทศไทย – ประเทศมาเลเซีย – ประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย ด้านเทคโนโลยี ด้านกฎหมายและการกำกับดูแล ด้านธุรกิจ และ ด้านภาษีและค่าไฟฟ้า โดยมีแผนจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

ราคาค่าไฟฟ้าตามประเภทเชื้อเพลิงจากแหล่งต่างๆ อาทิเช่น พลังน้ำ ๑.๒๔ บาท/หน่วย ลิกไนต์ ๑.๓๔ บาท/หน่วย ก๊าซธรรมชาติ ๓.๒๖ บาท/หน่วย ถ่านหินนำเข้า ๒ บาท/หน่วย ก๊าซ (SPP) ๓.๖๓ บาท/หน่วย หรือ Renew เกิดจากหลายประเภทมารวมกัน ๕.๔๓ บาท/หน่วย เมื่อนำมาเฉลี่ยแล้วค่าไฟฟ้าขายปลีก ๓.๙๖ บาท/หน่วย ซึ่งจะรวมค่าระบบส่งและระบบจำหน่ายประมาณ ๐.๙๐ บาท/หน่วย การที่จะเปิดให้มีการตลาดกลางนั้นผู้ซื้อไฟฟ้ารายใหญ่จะไปซื้อไฟฟ้าที่ราคาถูก จะทำให้ถ่านหินนำเข้าไม่มี เมื่อนำมาเฉลี่ยรวมกันจะทำให้ค่าไฟฟ้าแพงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการเชื่อมโยงระบบส่งระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว – ประเทศไทย – ประเทศมาเลเซีย – ประเทศสิงคโปร์ ทางเทคนิคประเทศไทยจะต้องพิจารณาค่าผ่านทางสายส่ง (Wheeling Charge) ค่า Balancing Charge รวมทั้งค่าความสูญเสียในระบบไฟฟ้าด้วย

ในโครงข่ายไฟฟ้าอาเซียนประเทศไทยเป็นศูนย์กลางล้อมรอบด้วยประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติ ประมาณ ๖๕ % และ ในแผน PDP 2015 จะลดการใช้ก๊าซธรรมชาติลงเพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ตาม การรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านจะจำกัดไม่เกิน ๒๐% หากพิจารณาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ในแผนระยะยาวจะรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านประมาณ ๒๐% เพื่อเพิ่มความมั่นคงการผลิตพลังงานในประเทศ ไม่พึ่งพาการรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศมากเกินไป รวมทั้งคำนึงถึงต้นทุนที่เหมาะสมในการผลิตไฟฟ้าด้วย

ผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ชี้แจงประเด็นเรื่องการเป็นตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาคของประเทศไทยว่า ประเทศไทยและประเทศจีน ได้ยื่นข้อเสนอการเป็นที่ตั้งศูนย์ประสานงานการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศสมาชิกในอนุภาคลุ่มน้ำโขง (RPCC) และจากการประชุม The 18th Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC- 18) ระหว่างวันที่ ๙ – ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เมืองพุกาม ประเทศสหภาพเมียนมาร์ ที่ประชุมเสนอให้มีการยื่นข้อเสนอในการเป็นสถานที่ตั้งศูนย์ RPCC ใหม่อีกครั้ง แต่ผู้แทนจากประเทศจีนแจ้งว่าจะนำข้อคิดเห็นในเรื่องการ Re – bidding กลับหารือกับฝ่ายนโยบายก่อน

ในส่วนของ ASEAN Power Grid หลักการคือ การแลกเปลี่ยนพลังงานระหว่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนหนึ่งมาจาก การที่แต่ละประเทศมีช่วง Peak ไม่ตรงกันนั้น ส่งผลให้การใช้ไฟฟ้าที่สูงไม่อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน สามารถเฉลี่ยไฟฟ้าระหว่างกันได้ ซึ่งสามารถลดการสร้างโรงไฟฟ้าได้ แต่อย่างไรก็ตามทุกประเทศจำเป็นต้องมีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ภายในประเทศให้เพียงพอในระดับหนึ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าไม่ควรเกินร้อยละ ๒๐ มิฉะนั้นอาจจะกระทบความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศได้ และในปัจจุบันมีการศึกษาเรื่อง ASEAN Power Grid โดยประเทศในกลุ่ม ASEAN ได้ตั้งคณะทำงานในการศึกษาเพื่อให้มีการเชื่อมโยงระบบระหว่างกันโดยสมบูรณ์ ซึ่งหากมีการศึกษาสำเร็จแล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบต่อไป นอกจากนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้วางแผนพัฒนาระบบส่ง 500 KV ให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อรองรับการพัฒนาระบบโครงข่ายไฟฟ้าอาเซียนและอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้จะมีความพร้อมของระบบส่ง 500 KV ในประเทศที่เชื่อมโยงถึงกันและเมื่อต้องเชื่อมต่อกับประเทศอื่นจึงค่อยพัฒนาจุดเชื่อมโยงระหว่างประเทศเข้าสู่ 500 KV ทั้งนี้ การเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของประเทศสมาชิกจะทำให้ระบบไฟฟ้ามีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและความเชื่อถือได้ของพลังงานไฟฟ้า และมีความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งรองรับตลาดซื้อขายไฟฟ้าอาเซียนในอนาคต

ผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ให้ความเห็น ว่า ASEAN Power Grid เกิดได้ช้ามากเนื่องจากประเทศในอาเซียนมีโครงข่ายไม่เหมือนกัน ประเทศที่มีโครงข่ายเชื่อมโยงเป็น Power Grid และมีโครงข่ายที่เข้มแข็งเชื่อมโยงกันได้มีเพียงประเทศไทย มาเลเซียและสิงคโปร์เท่านั้น ส่วนประเทศกัมพูชา ลาว และ เมียนมาร์ ยังไม่มีระบบโครงข่ายที่ทั่วถึง ภายในประเทศก็ยังมีกรจ่ายไฟเป็นกลุ่มๆ ยังไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ จึงเป็นอุปสรรคปัญหาที่สำคัญของ ASEAN Power Grid แม้จะมีการส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศลาวและไทย แต่ก็เป็นในลักษณะ Point to Point ไม่ได้เป็นลักษณะ Interconnection

นักวิชาการด้านพลังงาน ได้ให้ข้อมูลดังนี้ การพัฒนาโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อการเชื่อมโยงด้านพลังงานและการพัฒนาโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าของอาเซียนจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าระหว่างประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ซึ่งจะส่งผลต่อตลาดซื้อขายไฟฟ้าและโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีแผนงานที่สำคัญภายใต้ AEC Blueprint และมีวัตถุประสงค์ ๔ ด้าน คือ

๑. เป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน โดยมีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
๒. สร้างเสริมขีดความสามารถด้านการแข่งขัน
๓. ลดช่องว่างความแตกต่างของระดับพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่
๔. บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจการค้าโลก ปรับประสานนโยบายในระดับภูมิภาคเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง

ในการประชุมอาเซียนซัมมิท ครั้งที่ ๑๓ ที่ประเทศสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีวัตถุประสงค์ของ AEC Blueprint ด้านพลังงาน ดังนี้

๑. เพื่อให้มีความมั่นคงและเชื่อถือได้ของการจัดหาพลังงาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
๒. เพื่อเร่งรัดการพัฒนาโครงการ APG และ TAGP ให้มีการใช้ทรัพยากรพลังงานของภูมิภาคอย่างเต็มประสิทธิภาพและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในด้านการลงทุน
๓. เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)
๔. เพื่อสร้างความแข็งแกร่งของการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน

ความร่วมมือด้านพลังงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอยู่ภายใต้เสาเศรษฐกิจ (AEC) ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีพลังงานอาเซียน (ASEAN Ministers on Energy Meeting (AMEM)) ซึ่งได้มีแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน ASEAN Plan of Action on Energy Cooperation (APAEC) โดยแผนล่าสุดคือ ฉบับ ๒๐๑๕ - ๒๐๒๕ เพื่อเสริมสร้างการรวมกลุ่มในด้านโครงสร้างพื้นฐานพลังงานในภูมิภาค เสริมความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security) และร่วมสร้างนโยบายเพื่อการปฏิรูปและเปิดตลาดพลังงาน และนโยบายเพื่อสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน

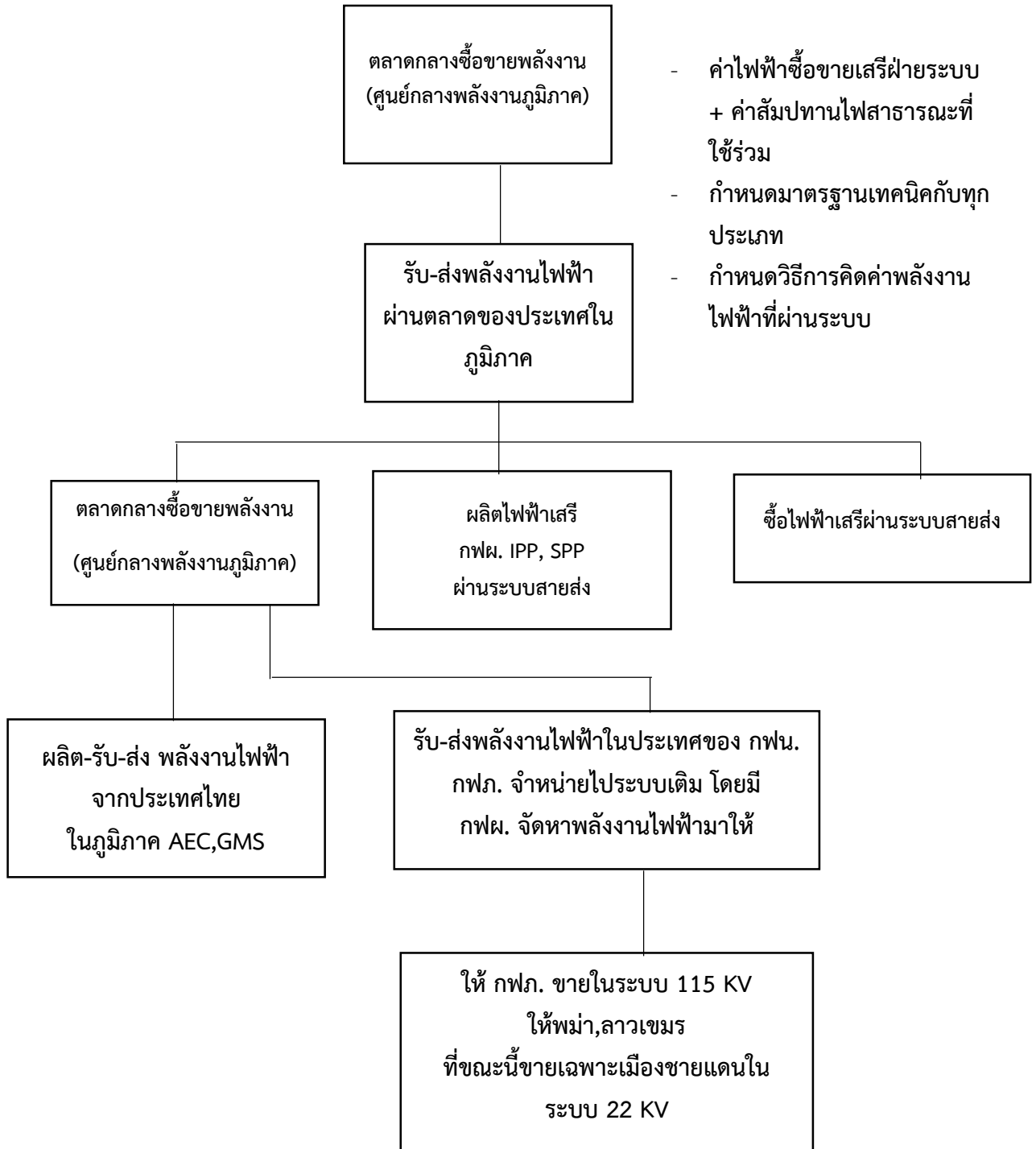
การเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียนในปัจจุบัน มีจุดเชื่อมโยงอยู่แล้ว ๔ แห่ง กำลังก่อสร้างเพิ่ม ๓ โครงการ และอยู่ในขั้นเตรียมการอีก ๙ โครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศอาเซียนในด้านความมั่นคงของการจัดหาพลังงานไฟฟ้า การลดต้นทุนการจัดหาไฟฟ้าและการเข้าถึงไฟฟ้าของชาวชนบท (ASEAN Power Grid : APG) มีการเชื่อมโยงระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติอาเซียน (Trans-ASEAN Gas Pipeline : TAGP) ใช้เทคโนโลยีถ่านหินและถ่านหินสะอาด (Coal and Clean Coal Technology) มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน (อาเซียนตั้งเป้าให้ลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ลงร้อยละ ๘ ภายในปี ๒๐๑๕ (โดยเทียบกับปี ๒๐๐๕) แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศอาเซียนแต่ละประเทศต่างมีแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดต่างกัน เน้นการใช้พลังงานหมุนเวียนมีการวางนโยบายและการวางแผนพลังงานภูมิภาค รวมทั้งการเสนอให้ใช้พลังงานนิวเคลียร์ภาคพลเรือน

ปัจจุบันความร่วมมือในระหว่างประเทศในภูมิภาค มีลักษณะเป็นการทำสัญญาซื้อขายระหว่างกันแบบทวิภาคี (Bilateral Contract) แนวโน้มความร่วมมืออาจเกิดขึ้นในสองลักษณะ คือ การขยายขอบเขตความร่วมมือเพิ่มเติมจากแบบทวิภาคี “+X” การจัดทำข้อตกลงตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยเริ่มจากประเทศที่พร้อมก่อน “10-X”

จากทิศทางการดังกล่าวพบว่า ในแต่ละประเทศเน้นการพัฒนาปรับปรุงเฉพาะส่วนของระบบผลิตและส่งเท่านั้น เนื่องจากระบบจำหน่ายซึ่งเป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ ยังอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศอยู่

โดยสรุป ประเทศในอาเซียนมีข้อตกลงความร่วมมือทางด้านพลังงานในระดับภูมิภาค คือ โครงข่ายไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid : APG) และ โครงการอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region : GMS) ประเทศไทยมีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลาง RPCC เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อผลักดันให้เกิดขึ้น

ตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค



๓.๖ การศึกษาเรื่อง กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

กองทุนพัฒนาไฟฟ้าก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดูแลชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงไฟฟ้า ต่อมาได้มีการยุติการเก็บเงินเข้ากองทุนดังกล่าว และตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยเป็นกองทุนภายในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

กองทุนพัฒนาไฟฟ้า มีการเก็บเงินจากค่าไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศโดยให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เช่น โรงไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ ผู้ที่ได้รับอนุญาตในการจำหน่ายไฟฟ้าเป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้า เพื่อนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ซึ่งเริ่มดำเนินการเก็บเงินเข้ากองทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า ได้เชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ดังนี้

เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าที่นำไปใช้ในการพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า จะมาจากเงินค่าไฟฟ้าที่ผู้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (โรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไป หรือประมาณ ๐.๘ เมกะวัตต์ขึ้นไป) ซึ่งจะเรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นเงินประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี เพื่อนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดคือ

๑) เมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ โรงไฟฟ้าจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามขนาดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้านั้น ๆ โดยต้องจ่ายในอัตรา ๕๐,๐๐๐ บาท ทุก ๆ ๑ เมกะวัตต์ต่อปี เช่น ถ้าโรงไฟฟ้ามีกำลังการผลิต ๑๐ เมกะวัตต์ ก็จะต้องจ่ายเงินระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้าปีละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น แต่หากโรงไฟฟ้ามีกำลังการผลิตน้อยกว่า ๑ เมกะวัตต์ ก็จะต้องจ่ายในอัตราขั้นต่ำ ๕๐,๐๐๐ บาท ต่อปี ซึ่งเงินในส่วนนี้ โรงไฟฟ้าจะนำไปคิดเป็นต้นทุนในการจัดเก็บกับผู้ใช้ไฟฟ้าเมื่อเริ่มมีการผลิตไฟฟ้าต่อไป

๒) ในระหว่างการผลิตไฟฟ้า โรงไฟฟ้าจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ผลิตไฟฟ้า ตามหน่วยพลังงานไฟฟ้า ที่โรงไฟฟ้านั้นผลิตในแต่ละเดือนเพื่อขายให้ประชาชนและใช้เองในอาคาร โรงงาน หรือสำนักงาน (ไม่รวมถึงหน่วยพลังงานไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าใช้ในการสนับสนุนกระบวนการผลิตให้ได้มาซึ่งพลังงานไฟฟ้า) ซึ่งมีหน่วยพลังงานไฟฟ้าเป็นกิโลวัตต์ชั่วโมง โดยเชื้อเพลิงชนิดใดทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากก็จะเก็บมาก เชื้อเพลิงใดทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ก็จะเก็บน้อย ดังนี้

ถ้าใช้ถ่านหิน ลิกไนต์ หรือพลังน้ำจากเขื่อนในการผลิตกระแสไฟฟ้า จะเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๒ สตางค์ต่อหน่วย

ถ้าใช้น้ำมันเตา หรือน้ำมันดีเซลผลิตไฟฟ้าจะเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๑.๕ สตางค์ต่อหน่วย

ถ้าใช้ก๊าซธรรมชาติ ลม แสงอาทิตย์ หรือพลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย จะเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า ๑ สตางค์ต่อหน่วย

การใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๘๗ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามระเบียบที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งต้องมีการแยกบัญชีการใช้จ่ายเงินตามกิจการที่ใช้จ่ายอย่างชัดเจน ดังนี้

(๑) มาตรา ๙๗ (๑) เพื่อชดเชยและอุดหนุนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึงหรือเพื่อส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคประกอบด้วย ๒ วัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑.๑) การชดเชยรายได้ระหว่างการไฟฟ้า เพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้านครหลวง เป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าตามโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า และนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อจ่ายชดเชยให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามอัตราที่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด

(๑.๒) เพื่ออุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายภาครัฐ โดยผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า เป็นผู้เรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทกิจการขนาดกลาง กิจการขนาดใหญ่ กิจการเฉพาะอย่าง องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ผู้ใช้ไฟฟ้าชั่วคราว ผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถงดจ่ายไฟฟ้าได้ และผู้ใช้ไฟฟ้าสำรอง ตามโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า และนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อจ่ายชดเชยให้กับผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ให้บริการไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคที่ด้อยโอกาสที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกินกำหนด ตามนโยบายรัฐบาล ตามอัตราที่ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด

(๒) มาตรา ๙๗ (๒) เพื่อชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าในกรณีที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าแพงขึ้น จากการที่ผู้รับใบอนุญาตศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าดำเนินการผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับใบอนุญาตศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ารายเดียว

(๓) มาตรา ๙๗ (๓) เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ออกประกาศตามกรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้านำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าใน ๒ ลักษณะ คือ (๑) ช่วงระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ในอัตรา ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเมกะวัตต์ต่อไป และ (๒) ช่วงระหว่างการผลิตไฟฟ้า โดยจำแนกตามประเภทเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าในอัตรา ๑-๒ สตางค์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง (สตางค์ต่อหน่วย กำหนดโดยร้อยละ ๙๕ จัดสรรเพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗(๓) และร้อยละ ๕ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน เพื่อกิจการตามมาตรา ๙๗(๖)

(๔) มาตรา ๙๗ (๔) เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยโดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

(๕) มาตรา ๙๗ (๕) เพื่อส่งเสริมสังคม และประชาชนให้มีความรู้ ความตระหนัก และมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้นำร่างประกาศการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๙๗ (๔) และ มาตรา ๙๗ (๕) ไปปรับปรุงฟังความคิดเห็นเรียบร้อยแล้ว โดยคาดว่าจะนำเสนอ กกพ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างประกาศและนำเสนอประธานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พิจารณาลงนามให้มีผลบังคับใช้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ต่อไป

(๖) มาตรา ๙๗ (๖) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน สำรองไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉิน เพื่อเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีสาเหตุจากโรงไฟฟ้า และอุดหนุนให้กับ

การพัฒนาไฟฟ้าหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าที่ได้รับการจัดสรรเงินจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่น

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) แบ่งกองทุนในพื้นที่ตามที่ตั้งของโรงไฟฟ้า และตามจำนวนเงินที่โรงไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑) กองทุนประเภท ก เป็นกองทุนขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่หนึ่งแห่ง หรือโรงไฟฟ้าขนาดกลาง และขนาดเล็กหลายแห่งรวมกัน มีกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมกัน หลายร้อยเมกะวัตต์ขึ้นไป มีการนำส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่าห้าสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๕ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนและมีคณะกรรมการย่อยระดับพื้นที่ เพิ่มอีก ๑ คณะ คือคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าตำบล (คพรต.) ที่ดูแลในระดับตำบล มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน

๒) กองทุนประเภท ข เป็นกองทุนขนาดกลาง ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดกลางหนึ่งแห่ง หรืออาจมีโรงไฟฟ้าขนาดเล็กรวมด้วย ซึ่งมีเงินนำส่งเข้ากองทุนได้ระหว่างปีละหนึ่งล้านถึงห้าสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๓ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนเพียงอย่างเดียว

๓) กองทุนประเภท ค เป็นกองทุนพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าขนาดเล็กแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งรวมกันซึ่งมีเงินนำส่งเข้ากองทุนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อปี ซึ่งผู้ที่มีสิทธิในการบริหารและใช้จ่ายเงินจะเป็นพื้นที่ของตำบลต่าง ๆ ในรัศมี ๑ กิโลเมตร จากที่ตั้งของโรงไฟฟ้า โดยกองทุนประเภท ค จะไม่มีคณะกรรมการกองทุนแต่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศ ส่งตัวแทนไม่น้อยกว่า ๓ คน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนและให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการตามความต้องการในการพัฒนาของคนในชุมชน

บางครั้งผลกระทบจากโรงไฟฟ้าอาจไปไกลกว่ารัศมีที่กำหนดไว้ ก็สามารถเพิ่มเติมพื้นที่ประกาศให้กว้างกว่ารัศมีที่กำหนดไว้ข้างต้นก็ได้ นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ประกาศและคณะกรรมการพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ.) อาจเสนอขอใช้เงินกองทุนในพื้นที่เพื่อดำเนินโครงการนอกตำบลพื้นที่ประกาศได้ ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ประกาศได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าว เช่น การสร้างโรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น

คณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า (คพรฟ) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕ คน แต่ไม่เกิน ๓๕ คน ซึ่งมีที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑) ผู้แทนภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของคณะกรรมการทั้งหมด จากการประชุมหมู่บ้านเพื่อเลือกตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านเข้าไปคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการภาคประชาชน

๒) ผู้แทนภาครัฐจำนวนตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด มาจากบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือก ผู้แทนของกระทรวงพลังงานและผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการคัดเลือกของผู้แทนภาคประชาชนและผู้แทนภาครัฐตามจำนวนที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด โดยกองทุนประเภท ก มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน กองทุนประเภท ข มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑ คน

๔) ผู้แทนจากโรงไฟฟ้า จำนวนโรงไฟฟ้าละ ๑ คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกผู้แทนจากส่วนราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ประกาศ ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเกษตร สุขอนามัย หรืออุตสาหกรรม เป็นกรรมการในสัดส่วนผู้แทนภาครัฐ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหรือเป็นประธานคณะกรรมการกองทุนเองแต่มอบหมายผู้แทนดังกล่าวได้

ในอดีตประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการไฟฟ้าได้เรียกร้องสิทธิโดยการฟ้องศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนไฟฟ้าเดิม แต่เมื่อมีการตั้งกองทุนไฟฟ้าใหม่แล้ว ประชาชนที่เคยฟ้องคดีก็ได้เข้าร่วมเป็นผู้แทนภาคประชาชนซึ่งจะสามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเองได้ ทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้ยุติลง

โรงไฟฟ้า ที่จะได้รับเงินกองทุนจะต้องเป็นโรงไฟฟ้าที่ได้มาตรฐาน ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และในการใช้จ่ายเงินกองทุนในแต่ละปีจะต้องมีการเสนอโครงการซึ่งแสดงเหตุและความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายให้หมดในแต่ละปีหากใช้จ่ายไม่หมดต้องนำเงินคืนกองทุน เพื่อสะสมไว้ในปีต่อไปหากจะนำไปใช้จ่ายต้องเขียนโครงการเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าจะมีอยู่จำกัด ในช่วงที่มีการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ซึ่งอาจมีเงินมากหรือน้อยแตกต่างกันได้ในแต่ละปี และเมื่อโรงไฟฟ้าหยุดการดำเนินงานเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้านี้ก็จะหมดไปด้วย

ในระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะมีการทบทวน ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เคยให้คำแนะนำในการดำเนินงานของกองทุนไฟฟ้าเดิมที่ตั้งขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกองทุนไฟฟ้าในปัจจุบันได้รับมาปรับปรุง แก้ไข และเป็นแนวทางในการดำเนินงานในปัจจุบัน หลายประการ เช่น ให้ใช้เงินในโครงการต่างๆ อย่างระมัดระวังเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนและให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนงบการเงินนั้นทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้นำส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทุกปี ทั้งนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้สุ่มตรวจโครงการต่างๆที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ยังไม่ปรากฏความเสียหายแต่อย่างใด

๓.๗ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการสัมมนา วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

สรุปผลการสัมมนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) : จุดเด่น จุดอ่อน โอกาส ผลกระทบ”

เพื่อให้การจัดทำ ข้อเสนอการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเกี่ยวกับแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและสามารถสะท้อนความคิดเห็นและปัญหาต่างๆ จากประชาชน คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้จัดให้มีการสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) : จุดเด่น จุดอ่อน โอกาส ผลกระทบ” ขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ณ สโมสรทหารบก กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมสัมมนาจากภาคประชาชน ผู้ลงทุนการผลิตไฟฟ้า ผู้ประกอบการ ภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ จำนวนประมาณ ๓๕๐ คน

การสัมมนาเริ่มจากการปาฐกถาพิเศษโดย นายอลงกรณ์ พลบุตร กรรมการปฏิรูปพลังงาน สปช. โดยกล่าวว่า แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP 2015 - 2036) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงในบางประเด็นมาพอสมควรแล้ว แต่อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวพบว่ามีปัญหาทางด้านแนวความคิดและระบบกลไกที่มีอยู่ ในการนี้ จึงได้เสนอแนวคิดการปฏิรูปประเทศ ๒ แนวคิดที่สำคัญซึ่งจะเปลี่ยนประเทศ คือ ๑) แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงจากรัฐเคยเป็นผู้ผลิตและผู้จัดหาพลังงานทั้งประเภทพลังงานเชื้อเพลิงและพลังงานไฟฟ้ามาสู่ประชาชนให้เป็นผู้ใช้ ผู้ผลิต และผู้จำหน่าย และประเด็นดังกล่าวได้ถูกบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแล้วโดยมีแนวทางเพื่อการผลิตไฟฟ้าใช้ที่ไหนให้ผลิตที่นั่น ซึ่งภาครัฐจะต้องปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ และ ๒) แนวคิด ๓ ขาพลังงานเป็นเป้าหมายการปฏิรูปของประเทศด้านพลังงานซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงด้านพลังงาน ด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน และการอนุรักษ์พลังงานรวมทั้งการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแผน PDP 2015 ฉบับใหม่ดังกล่าวนี้ได้กำหนดแนวทางการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมด้านพลังงานทดแทน และประกอบด้วยแนวคิดการปฏิรูปทั้ง ๒ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นนั้นสามารถกำหนดเป็น ๓ เป้าหมายในการบริหารประเทศต้องดำเนินการอย่างมีเป้าหมายและมีทิศทางที่ชัดเจนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ประเทศก้าวหน้าสู่ประเทศที่เป็นแนวหน้าของโลก โดยมี ๓ เป้าหมาย คือ ๑) การเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานไฟฟ้า ๒) ศูนย์กลางด้านพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน และ ๓) ศูนย์กลางด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีการอนุรักษ์พลังงาน โดยเป้าหมายของการเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศจะต้องเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและเชื่อมโยงโอกาสในภูมิภาคอาเซียนและกลุ่มประเทศอื่นๆ โดยเน้นระบบสายส่งไฟฟ้าและสายจำหน่ายที่ครอบคลุมเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายซึ่งประเทศไทยต้องมีแนวคิดในการที่จะเชื่อมโยงสายส่งดังกล่าวร่วมกับภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ แนวคิดการปฏิรูปจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงจากวิกฤตเป็นโอกาส เช่น แนวคิดการปฏิรูปพลังงานชีวภาพ (Bio-Based Energy) เกี่ยวกับเชื้อเพลิงชีวภาพ (Biofuel) แก๊สชีวภาพ (Biogas) และพลังงานชีวมวล (Biomass) เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านพลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นายสุชาติ สุมาลย์ รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน กล่าวว่าเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้มีมติเห็นชอบแผน PDP 2015 ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอแล้ว ในแผน PDP 2015 จะให้ความสำคัญด้านความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ ทั้งระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า (เน้นการกระจายเชื้อเพลิงและการกำหนด Zoning) ต้นทุนค่าไฟฟ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ประชาชนไม่แบกรับภาระมากเกินไป และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดปริมาณการปล่อย CO₂ ในการจัดทำพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในระยะยาวได้ใช้รายงานอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๗๙ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดย GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓.๙๔ ต่อปี เทียบกับแผนเดิมเฉลี่ยที่ร้อยละ ๔.๔๙ ต่อปี มีการจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน (EEDP) และแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP)

นางสาวพิสมัย เสถียรยานนท์ ผู้เชี่ยวชาญ จากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ได้บรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ

นายกิจจา ศรีพิพัฒางกูระ ผู้ช่วยผู้ว่าการแผนงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้บรรยายเกี่ยวกับสถานการณ์ระบบไฟฟ้าปัจจุบัน แผนการเสริมระบบส่งไฟฟ้า และ Smart Grid หลังจากการบรรยายโดยภาครัฐ ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นต่างๆ สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นการผลิตไฟฟ้า

(๑) กำลังผลิตสำรองล้นเกินเป็นภาระค่าไฟฟ้าทั้งหมด ผู้วางแผน PDP รับผิดชอบทางการเงินอย่างไรบ้าง

(๒) มีการอภิปรายจำนวนมากว่า ไม่เห็นด้วยกับการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน เพราะเป็นห่วงปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ควรลดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

(๓) มีผู้เสนอว่าไม่ควรให้โรงงานไฟฟ้า SPP และ IPP ขายไฟฟ้าให้กับบริษัทเอกชนโดยตรง

(๔) กรณีโรงไฟฟ้าที่สัญญาหมดอายุ ควรจะนำสิทธินั้นมาประมูลด้วย โดยเปิดให้บริษัทเดิมสามารถเข้ามาประมูลด้วย เพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรี

(๕) ประเด็นกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่สูงขึ้นที่นอกจากรื่องของ GDP และผลของการประหยัดพลังงานแล้ว ยังเป็นผลมาจากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่สูงเกินไปนำไปสู่การลงทุนรับซื้อไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่โดยไม่จำเป็น กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่สูงเกินไป จะเป็นภาระต่อค่าไฟฟ้าของประชาชน ดังนั้น ในอนาคตจะมีการป้องกันและบริหารจัดการการวางแผนที่ดีได้อย่างไร ทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยได้คือ การกระจายการวางแผนการส่งไฟฟ้าไปสู่ภูมิภาค

(๖) เสนอปฏิรูปกระบวนการผลิตไฟฟ้าทั้งระบบ โดยการบอกเลิกหรือยุติสัญญาผู้ผลิตไฟฟ้า IPP ที่ยังไม่ได้ลงทุนก่อสร้างหรือมีปัญหาการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมรับ มีการต่อต้านซึ่งเสนอให้มารับซื้อพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์

(๗) ปัจจุบันสัญญาซื้อขายไฟระหว่าง EGAT กับภาคเอกชนอยู่ที่ ๒๕ ปี (IPP) ขอทราบที่มาของอายุสัญญา ๒๕ ปี ตัวเลขอายุสัญญาจะมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับแผน RE บ้างหรือไม่ เนื่องจากลักษณะการเดินโรงไฟฟ้าที่เปลี่ยนไป การใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในโรงไฟฟ้าจึงยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่

(๘) ในแผนปลาย PDP 2015 มีการบรรจุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ ปัจจุบันมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง

(๙) สัญญา PPA ในการรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ควรมีความยืดหยุ่นที่สามารถแก้ไขสัญญาได้ เช่น วันเริ่มต้นขายไฟฟ้า ปริมาณการรับซื้อ ชนิดของเชื้อเพลิง

๒. ประเด็นการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงาน

(๑) ในอนาคตประชาชนจะมีไฟฟ้าที่มาจากการผลิตและใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่การไฟฟ้าได้หรือไม่

(๒) ควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การขอติดตั้งระบบเซลล์แสงอาทิตย์ให้ง่ายขึ้น

(๓) การประหยัดพลังงานในภาครัฐได้มีการดำเนินการหรือไม่

(๔) แผนอนุรักษ์พลังงานที่กำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ ๒๐ จะสามารถบรรลุได้เป้าหมายได้หรือไม่

(๕) อยากให้ส่งเสริมโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซชีวภาพที่หมักได้จากหญ้าเนเปียร์ต่อไป

๓. ประเด็นสายส่งไฟฟ้า

(๑) เพื่อลดปัญหาเรื่องสายส่งไฟฟ้าไม่เพียงพอ ควรหยุดการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่และควรเร่งดำเนินการส่งเสริมรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนและปรับปรุงสายส่งไฟฟ้า

(๒) สนับสนุนแนวคิดผลิตไฟฟ้าที่ไหน ใช้ที่นั่น เช่น ภาคกลางและกรุงเทพฯ มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่สูงมาก ควรหาแหล่งไฟฟ้าในพื้นที่ และไม่ต้องใช้สายส่งในปริมาณมาก

(๓) การพึ่งพาการนำเข้าไฟฟ้าจากต่างประเทศ จะมีความมั่นคงและสามารถพึ่งพาได้มากน้อยเพียงใด

(๔) การวางแผนระบบพลังงานของประเทศไทยได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกรณีของต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

(๕) ปัญหาการผลิตไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

(๖) ควรมีการประเมินผลของแผน PDP โดยใช้ SWOT Analysis ว่าประสิทธิภาพเป็นอย่างไร มีความคุ้มค่าหรือไม่ ส่วนคณะกรรมการที่มีส่วนในการจัดทำแผน จะต้องพิจารณาว่า มีส่วนรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดในกรณีที่แผนไม่บรรลุเป้าหมาย

(๗) ควรส่งเสริมการศึกษาด้านพลังงานให้อยู่ในแผน PDP และความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบที่ขึ้นอยู่กับหลายกระทรวง ควรบูรณาการให้เป็น One – Stop Service

๔. ประเด็นคำถามและข้อเสนออื่นๆ

(๑) เสนอแนะนโยบายเรื่อง Distribution Generator และ SPP ในอุตสาหกรรม ให้มีการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำ (Co-Generation) ด้วยโรงงานอุตสาหกรรมเอง ในโรงงานขนาดใหญ่ ด้วยก๊าซธรรมชาติ, ขยะจะได้ไม่ต้องมีปัญหาเรื่องการต่ออายุ SPP .ในนิคมอุตสาหกรรมอย่างปัจจุบัน

(๒) ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณการปล่อย CO₂ สำหรับโรงไฟฟ้าทุกขนาด

(๓) ควรจะมีการแสดงเปรียบเทียบต้นทุนปัจจุบันและคาดการณ์ราคาในอนาคต ค่าใช้จ่ายของโรงงานผลิตไฟฟ้าแต่ละชนิดที่ใช้เชื้อเพลิงแตกต่างกัน รวมถึงข้อจำกัดของสถานที่ เพื่อที่เมื่อถึงเวลาในการขยายการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน นิวเคลียร์ประชาชน หรือคนในพื้นที่จะได้เข้าใจ (ยอมรับ) หมายถึงความจำเป็นของการสร้างโรงไฟฟ้าชนิดนั้น

(๔) พยายามหามาตรการทุกรูปแบบในการปรับลดแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนที่ใช้พลังงานสิ้นเปลืองและหมดไปทุกชนิด

(๕) ให้เพิ่มมาตรการในการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานจากแสงอาทิตย์ที่ใช้แล้วไม่มีวันหมดไป

(๖) ผลักดันโครงการเพื่อสนับสนุนประชาชนให้ทุกครัวเรือนใช้หลังคาบ้านเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางด้านพลังงานให้แก่ประเทศไทยโดยให้ กฟผ. ผลิตไฟฟ้าสนับสนุนเฉพาะในเวลากลางคืนส่วนในเวลากลางวันหากทุกครัวเรือนกว่า ๒๐ ล้านครัวเรือนในประเทศไทยนั้น ร่วมกันผลิตไฟฟ้านั้น จะทำให้ไฟฟ้าในประเทศนี้ใช้อย่างเหลือเฟือแน่นอน

(๗) ทางออกการต่อต้านโรงไฟฟ้าถ่านหิน คือให้โรงไฟฟ้าถ่านหิน รับซื้อและสร้างธุรกิจการรับซื้อไฟฟ้าจากชีวมวลควบคู่กันจากชาวบ้านรอบโรงไฟฟ้าถ่านหินสร้างรายได้ครอบครัวละเป็นหลักแสนบาทต่อปี

(๘) ไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟ ควรควบคู่กับการส่งเสริมรถไฟฟ้างาน เพื่อให้อาจ Charge ไฟฟ้าเก็บในแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้าตามนั้นได้

(๙) พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจาก แสงอาทิตย์และลมเป็นพลังงานที่ผลิตได้เฉพาะบางช่วงเวลาซึ่งช่วงเวลาที่ผลิตได้อาจไม่ตรงกับช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง การเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์และลม จึงควรพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น Pumped Hydro ,แบตเตอรี่ เพื่อให้สามารถเก็บพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ไว้จ่ายในช่วงที่มีความต้องการไฟฟ้าสูง อย่างไรก็ตามตามแผน PDP จะมีแนวทางพัฒนา Energy Storage อย่างไรบ้าง มี Financial Incentive อย่างไร ทั้ง incentive สำหรับประชาชนที่ติดตั้ง Solar Rooftop และ Incentive สำหรับเอกชนที่ลงทุน Solar Farm และ Wind Farm

(๑๐) ขณะนี้ในต่างประเทศเช่น ออสเตรเลีย เยอรมัน ญี่ปุ่น กำลังทยอย Terminate การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน เพราะถ่านหินเป็นพลังงานที่มีการปลดปล่อยก๊าซ CO₂ ในกระบวนการผลิตสูง เมื่อเทียบกับพลังงานไฟฟ้าจาก Natural Gas (NG), Hydro หรือพลังงานทดแทนอื่น ๆ นอกจากนี้หากวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน เช่น น้ำท่วม ความต้องใช้ไฟฟ้าเพื่อเปิดแอร์ในหน้าร้อน (Peak Demand Management) ฯลฯ ที่เกิดจาก CO₂ ที่ปลดปล่อยจากการผลิตไฟฟ้าถ่านหิน (ค่า Externality) จะพบว่า แม้ว่าค่าไฟฟ้าจากถ่านหินจะมีต้นทุนที่ถูกแต่หากรวมต้นทุนเพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนแล้ว ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินจริง ๆ มีต้นทุนที่สูง ดังนั้นจึงอยากให้เวลากำหนดแผน PDP ควรคำนึงถึงต้นทุนด้านอื่น ๆ เช่น ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย ต้นทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้หมายถึงแค่ค่า SO₂ ค่า NO_x ในอากาศแต่หมายถึงหลายด้าน เช่น ปัญหา Climate Change ภัยแล้ง ภาวะน้ำท่วม ปัญหาลูกโซ่ คืออุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่ม ขึ้นคนใช้แอร์ใช้พัดลมมากขึ้น Peak Demand เพิ่มขึ้นในเดือนเมษายน ปัญหาต้องนำเข้าถ่านหินจ่ายเงินให้ต่างชาติ แทนที่จะได้เอาเงินลงทุนซื้อเพลิง Biomass ในประเทศทำให้เกษตรกรมีรายได้ ฯลฯ

(๑๑) ขอให้รัฐบาลสนับสนุนการติดตั้งพลังงานทดแทนโซลาร์เซลล์ ด้วยการยกเว้นภาษีนำเข้าอุปกรณ์เกี่ยวข้องทุกชนิด และให้คิดภาษีตอนขอขายไฟให้การไฟฟ้าแทน เพราะเกษตรกรและผู้ที่ทำ Off Grid จะได้แพร่กระจายมากขึ้น

(๑๒) ให้การดูแลเรื่องการควบคุม (Zoning) พืชพลังงานโดยเฉพาะพืชต่างถิ่น ไม่ให้มีผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ

(๑๓) ส่งเสริมการผลิตพลังงานใช้เองภายในชุมชนลดการพึ่งพาพลังงานภายนอกและลดต้นทุนเรื่องสายส่งการขนส่ง

(๑๔) การกำหนดพลังงานลมไว้ในตัวเลขสูงในแผนผลิตไฟฟ้าที่ความเสี่ยงที่จะผลิตไม่ได้ตามเป้า จากข้อมูลของ พพ. ศักยภาพลมในประเทศไทยมีเพียงไม่กี่พื้นที่เท่านั้น และการลงทุนยังสูงไม่คุ้มกับการลงทุน

(๑๕) ลดภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทนใช้ในบ้านหรือเพิ่มภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทนในบ้าน หรือมี Incentive แก่ประชาชน (ธรรมดา) ด้านอื่น เช่น ช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร อื่น ๆ เพื่อจูงใจประชาชนใช้พลังงานทดแทน ลดภาษีผู้ประกอบการที่ลงทุนติดตั้งพลังงานทดแทน

(๑๖) ประชาชนต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทน ประชาชนขาดข้อมูลและรูปแบบของโรงไฟฟ้า และการมีส่วนร่วมน้อย มีผู้ยุ่งเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง

(๑๗) กำหนดการเรียนการสอนของสถานศึกษา (เทคนิค) เรื่องพลังงานทดแทนและอุปกรณ์

(๑๘) ควรกระจายอำนาจการวางแผนพลังงานทุกจังหวัด

(๑๙) จะมีการเปิดเผยเรื่อง Grid Capacity ในปัจจุบันหรือไม่ และรวมถึงในอนาคต

(๒๐) โครงการต่าง ๆ ที่ท่านทำล้วนเป็นสิ่งที่ดี แต่เป็นผลดีกับใคร ถ้ากระทรวงพลังงานจะพัฒนาได้จริงจะต้องทำให้ประชาชนลดค่าครองชีพให้มากกว่านี้ แต่ในปัจจุบันและอนาคต ค่าครองชีพมีแต่จะสูงขึ้น ๆ ท่านคิดว่าท่านพัฒนามาถูกแล้วจริง ๆ หรือ

(๒๑) เพราะเหตุใดในการนำเสนอร่าง PDP จึงไม่เสนอ Scenarios ต่าง ๆ รวมถึงต้นทุน และผลประโยชน์ของแต่ละ Scenario เพื่อให้สาธารณะได้ถกเถียงถึงข้อดีข้อเสีย

(๒๒) วิธีการวางแผนที่นำมาสู่ Over forecast ของ demand ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ควรแก้ไขอย่างไร ควรใช้วิธีวางแผนแบบอื่น ๆ หรือไม่

(๒๓) ควรจะเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นนโยบายแห่งชาติความมั่นคงทางด้านพลังงาน ประหยัดพลังงาน ควรจะควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กล่าวคือ ต้องมีการส่งเสริมให้มีการจ้างงาน การสร้างเทคโนโลยีของประเทศควบคู่ไปด้วย สิ่งที่เราล้มเหลวมาโดยตลอดคือเราซื้อ Solution มาจากต่างประเทศเพียงอย่างเดียว ทำให้ขาดนวัตกรรม ขาดแรงงาน ขาดความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

(๒๔) อยากให้การไฟฟ้ามีบริการในส่วนของการออกแบบและรับรองให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการใช้พลังงานโซลาร์เซลล์ได้ง่ายขึ้น และบรรลุเป้าหมายที่ PDP กำหนดไว้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน มีความเห็นว่า เพื่อให้ได้แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า PDP 2558-2579 ที่ดียิ่งขึ้น และได้แผนที่สอดคล้องกับสถานะการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรวดเร็ว จึงควรคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

๔.๑ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า เป็นส่วนหนึ่งของแผน PDP และถือว่าเป็นกระบวนการเริ่มต้นที่สำคัญมากในการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า มีความเห็นในประเด็นนี้ ดังต่อไปนี้

๑) มีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ผลการอนุรักษ์พลังงาน ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี

๒) มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจากการเติบโตของความต้องการไฟฟ้าในแต่ละภาคอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในอนาคตอันใกล้ การก่อสร้างโรงไฟฟ้า และโรงไฟฟ้าความเร็วสูงในแต่ละภูมิภาค ก็อาจจะมีผลต่อความต้องการไฟฟ้า

๓) ในการจัดทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการสิ่งที่ไม่ต้องการและยอมรับผลการพยากรณ์ และควรทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๔) มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๔.๒ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

ใน (ร่าง) รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดว่า “รัฐต้องสร้างความมั่นคงทางพลังงาน กำกับดูแลให้มีการประกอบการและการใช้ประโยชน์จากพลังงานและพลังงานทดแทนอย่างได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และคุ้มค่า โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนทุกประเภทให้เต็มศักยภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และการใช้ประโยชน์จากพลังงานทุกประเภทอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน องค์กรบริหารท้องถิ่น และเอกชน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พลังงานและการผลิตพลังงานเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่ายด้วย”

พลังงานไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าใน ๒๐ ปี ต่อจากนี้ (แผน PDP 2015-2036) จะมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นช่วงเวลาที่ปริมาณก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยจะเริ่มหมดลง อีกทั้งสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติในปัจจุบันสูงมากเกินไป

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า มีความเห็นในประเด็นนี้ดังต่อไปนี้

๑. ในแผน PDP 2015-2036 จะต้องมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน

๒. ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

๓. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารกำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๔. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๕. ข้อมูลสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ ในช่วงของแผน PDP 2015-2036 นี้ ปริมาณของก๊าซธรรมชาติที่จัดหาได้จากอ่าวไทยนั้น อาจจะลดลงถึงขั้นวิกฤติ ปริมาณก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยอาจจะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ผลิตไฟฟ้า และจะต้องมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากต่างประเทศ ปริมาณมากขึ้น ดังนั้น เพื่อรักษาความมั่นคงของการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และต้นทุนการผลิตไฟฟ้า จึงควรลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้นจากระดับปัจจุบันที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ลงไปเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุล เหมาะสม

๖. จัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยในช่วงเวลาปลายแผนควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้

ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ โดยควรมีการเร่งรัดระบบ Smart Grid และ Micro Grid ที่จะช่วยควบคุมให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงโดย กำหนดไว้ในแผนด้วย

ตาราง สัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในแผน PDP 2015-2037
กรณีเสนอโดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ เปรียบเทียบกับกรณีเสนอโดย กระทรวงพลังงาน

ประเภทเชื้อเพลิง	กรณีเสนอโดย กระทรวงพลังงาน ณ ปี 2579 สัดส่วนร้อยละ	กรณีเสนอโดย สปช. ณ ปี 2579 สัดส่วนร้อยละ
ซื้อไฟฟ้าพลังน้ำจากต่างประเทศ	15-20	15-20
ถ่านหินสะอาด (รวมลิกไนต์)	20-25	20-25
พลังงานหมุนเวียน	15-20	25-30
ก๊าซธรรมชาติ	30-40	25-30
นิวเคลียร์	0-5	0-5
ดีเซล / น้ำมันเตา	-	-

๗. ให้มีการวิเคราะห์ และรายงานผลการวิเคราะห์ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจว่า ควรเลือกใช้เชื้อเพลิงใดบ้างที่ได้จัดทำเป็น Scenario ต่าง ๆ ให้เหมาะสมตรงตามที่ต้องการและยอมรับในค่าไฟและผลกระทบที่จะต้องรับ ตามที่เลือกในแต่ละช่วงเวลาในแผน การต่อต้านจากประชาชนจะได้อยู่บนเหตุและผลที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

๘. ต้องมีแผนประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนและระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๙. กรณีที่โรงไฟฟ้า SPP ที่จะมีการก่อสร้างใหม่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ควรให้มีการประมูล แข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๑๐. เลือกเทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูง บรรลุไว้ในแผนด้วย

๑๑. จัดให้มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยใช้ผลจากการติดตามประเมินผล เพื่อนำผลแผนอนุรักษ์พลังงานมาใช้ให้สอดคล้องกับแผน PDP ควรทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร” (Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการอนุรักษ์พลังงานให้มากขึ้น ติดตามและประเมินผลหน่วยงาน ต่างๆ ว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนหรือไม่ อย่างไร

๑๒. ให้มีการปรับแผน PDP ในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตโดยด่วน

๑๓. แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๑๔. แก้ไขพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การกำกับกิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ซึ่งแม้ว่าแผน PDP จะประกาศใช้แล้วแต่จากการศึกษาของอนุกรรมการและการสัมมนาได้มีข้อเสนอแนะโดยที่จะมีการทบทวนหรือว่าในการทำแผนในคราวต่อไปควรคำนึงถึงข้อเสนอ และนำไปประกอบการพิจารณาต่อไป

๔.๓ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ภายในแผน PDP 2015-2036 นี้ ควรเร่งรัดให้ สามารถมีระบบการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. จัดให้มีการบริหารระบบการผลิต และการซื้อขายไฟฟ้าเสรีอย่างอิสระ โดยให้ความสำคัญต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามแผน PDP ด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่งจะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้าอาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้ารวมกับส่วนที่ต้องรับผิดชอบส่วนเฉลี่ยค่าไฟสาธารณะพร้อมเฉลี่ยค่าไฟฟ้า ๕๐ หน่วยด้วย เพื่อความเป็นธรรมในสังคมตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะกำหนด

๒. การตั้งหน่วยบริหารอิสระโดยยังใช้บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินรวมระบบๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อบริหารการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย ซึ่งจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบ Smart Grid และ Micro Grid มาช่วย และควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไปที่ละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่น ๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่งเพิ่ม

๓. การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔. ปัญหาและอุปสรรคของระบบไฟฟ้าเสรี อาจจะมีผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้แก่การลงทุนระบบสายส่ง ความมั่นคง การดูแลการผลิตไฟฟ้าสำรอง การกำกับราคาที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๕. การแก้ไขปัญหาให้ลดการผูกขาดมาสู่ระบบเปิดอย่างเสรี อาจจะมีผลต่อการลดค่าไฟฟ้า ในหลักการคือ ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน กำหนดให้มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งการวางแผนและกลุ่มผู้ผลิต ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน และระบบสายส่งหากเป็นระบบกึ่งเสรีสายส่ง จะเป็นของการไฟฟ้า ซึ่งระบบนี้บุคคลที่จะต้องการขายไฟฟ้าจะต้องเสียค่าบริการสายส่งตามที่ระบุในข้อ ๑

๖. ให้เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนการบริหาร หรือตั้งองค์กรใหม่ เพื่อควบคุมดูแลระบบการซื้อขายทั้งยังต้องอาศัยบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทยใช้ในการบริหาร เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริงและงานไม่ติดขัด โดยที่ผ่านมาการซื้อขายไฟฟ้ามีการผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เมื่อมีการแยกการบริหารออกมาแล้วจะใช้รูปแบบใด รวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย ซึ่งถ้าวางแผนรูปแบบการตลาดผิดอาจนำไปสู่ความล้มเหลวเช่นที่เคยเกิดในต่างประเทศ (แคลิฟอร์เนีย)

๔.๔ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

คณะกรรมการกิจการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า พิจารณาแล้ว มีข้อเสนอ ดังนี้

๑. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี โดยยังคงใช้บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สินรวมระบบต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

๒. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับ ข้อ ๑

๓. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๔.๕ สรุปผลการพิจารณาเรื่องโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง

คณะกรรมการ มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. เร่งรัดให้มีการตกลงในเรื่องมาตรฐานทางเทคนิคและค่าบริการส่งผ่านระบบไฟฟ้ากับประเทศในภูมิภาคและเร่งการก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒. พิจารณาศักยภาพการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีต้นทุนพลังงานไฟฟ้าที่ต่ำกว่า และวางแผนการส่งไฟฟ้ามาประเทศไทยอย่างเต็มศักยภาพ

๓. ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

๔.๖ สรุปผลการพิจารณาเรื่อง การศึกษาเรื่อง กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

คณะกรรมการ มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล

๒. ปรับปรุง ทบทวน ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๓. ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔. ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕. มีการออกระเบียบให้ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายควรได้รับค่าไฟฟ้าฟรีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือการประกันสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

๖. ตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้า โดยเฉพาะขึ้นในกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ ของกองทุนโดยให้มีผู้แทนโรงไฟฟ้าและตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบร่วมเป็นกรรมการในชุดนี้ด้วย

๗. ให้มีการสัมมนาเพื่อสังคายนาระเบียบกองทุนให้มีธรรมาภิบาล โดยเชิญผู้เคยเป็นคณะกรรมการกองทุนในท้องถิ่นมาร่วม เพื่อการปฏิรูประเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปกิจการไฟฟ้า กรณีแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (Power Development Plan: PDP 2015-2036)

๑. เริ่มต้นจากการมีกระบวนการจัดทำแผนพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ และมีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน รวมทั้งพิจารณาควบคู่กับการจัดทำแผนการอนุรักษ์พลังงาน และผลของการอนุรักษ์พลังงานรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี และควรมีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และร่วมมือกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

กรอบระยะเวลาการดำเนินการ ให้มีการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี และมีการทบทวนเป็นประจำ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

๒. มีแผนที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามกิจการไฟฟ้า เช่น การมีส่วนร่วมในการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า (Load Forecast) การจัดทำแผน PDP การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA, EHIA)

๓. ให้มีการทบทวนสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement : PPA) ให้มีความเหมาะสมอ่อนตัวในการปรับข้อตกลงตามสถานการณ์และครอบคลุมอย่างรอบด้านด้วยการเจรจาได้ และเมื่อดำเนินการแล้วให้เปิดเผยสัญญาต่อสาธารณะได้รับรู้ด้วย

๔. ลดสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ และเชื้อเพลิงอื่นมากขึ้น จากระดับปัจจุบันใช้ก๊าซธรรมชาติที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ควรให้ลดลงเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และกำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุลและเหมาะสมอย่างสอดคล้องกันต่อไป

๕. จัดให้มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ในช่วงเวลาปลายแผน ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๒๕ - ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์และสะสมรวมประมาณ ๑๐,๐๐๐ เมกะวัตต์ในปลายแผน ทั้งนี้ควรมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมพลังงานทดแทน ในช่วงต้นๆ ของแผนโดยเร็วที่สุด

๖. สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System)

๗. จัดให้มี “โปรแกรมการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า” (Demand Respond Program: DRP) ซึ่งเป็นโปรแกรมแบบอาสาสมัครที่หน่วยงานผู้ใช้ไฟฟ้า ยินดีลดการใช้ไฟฟ้าของตนเองลงบางช่วงเวลา ถ้าเกิดวิกฤติที่ในเครือข่ายระบบไฟฟ้ามีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ในกรณีนี้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ลดการใช้ไฟฟ้าช่วงนั้น จะได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน มาตรการนี้ จะเป็นการอนุรักษ์พลังงานที่จะช่วยลดการสำรองพลังงานไฟฟ้าได้

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ กรณีที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) ตามข้อ ๒ ถึง ข้อ ๗ ควรมีการทบทวนและปรับปรุงแผนเมื่อค่าพยากรณ์มีการเปลี่ยนแปลง

๘. บริหารจัดการกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาล โดยให้การใช้งบกองทุนไฟฟ้าให้ตรงกับวัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากกองทุนมากที่สุด

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ต้องดำเนินการในทันทีให้เสร็จภายในระยะเวลา ๑ ปี

๙. วางแผนและจัดให้มีระบบการผลิตไฟฟ้าเสรี และการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความสำคัญต่อการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามแผน PDP ด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่ง จะสามารถใช้เครือข่ายระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้า ไปถึงผู้ที่ต้องการซื้อไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในสถานที่อีกแห่งหนึ่ง การซื้อขายไฟฟ้า อาจห่างไกลกันระดับอำเภอ จังหวัดก็ได้ ราคาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นไปตามข้อตกลง ทั้งนี้จะต้องมีการจ่ายค่าส่งไฟฟ้าผ่านระบบเครือข่ายไฟฟ้าที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำหนด การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ดังนั้นต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ควบคู่กันด้วย

๑๐. แยกการบริหารกิจการสายส่งไฟฟ้าออกมาเป็นอิสระ โดยยังคงใช้บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินรวมระบบต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อดูแลเฉพาะการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรี

๑๑. จัดตั้ง “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า” (System Operator) ขึ้นเป็นหน่วยบริหารเดียวกับ ข้อ ๑

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ (ตามข้อ ๙ และ ข้อ ๑๑) ให้ดำเนินการตามแผนภายในระยะเวลา ๒ ปี

๑๒. จัดให้มีกลไกตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA)

๑๓. เร่งรัดให้มีการวางแผนก่อสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid) ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศต่างๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น และส่งไฟฟ้าให้กับลาว กัมพูชา ครอบคลุมพื้นที่ให้มากขึ้น

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ (ตามข้อ ๑๒ ถึง ข้อ ๑๓) ให้ดำเนินการตามแผนภายในระยะเวลา ๕ ปี

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

ผลลัพธ์

๑) มีการทบทวนการพยากรณ์ค่าความต้องการไฟฟ้าตามปกติทุกปี และทบทวนเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรุนแรง (เช่น กรณีการเกิดวิกฤติทางการเงิน ภัยพิบัติ ภัยแล้ง อุทกภัย ฯลฯ) เพื่อให้ได้ค่าการพยากรณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ผลการอนุรักษ์พลังงาน ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การต่างประเทศ และเทคโนโลยี

๒) มีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค แบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เนื่องจาก การเติบโตของความต้องการไฟฟ้าในแต่ละภาคอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในอนาคตอันใกล้ การก่อสร้างรถไฟฟ้ารางคู่ และรถไฟฟ้าความเร็วสูงในแต่ละภูมิภาค ก็อาจจะมีผลต่อความต้องการไฟฟ้า

๓) ประชาชนในแต่ละภูมิภาคได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความต้องการ และสิ่งที่ไม่ต้องการในการจัดทำการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า และควรทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แผนการอนุรักษ์พลังงาน และแผนการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

๔) พยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในมิติของช่วงเวลาในแต่ละพื้นที่ ฤดูกาล วัน ความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางวันและความต้องการไฟฟ้าในเวลากลางคืนจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อความต้องการที่แตกต่างกันของช่วงเวลาในแต่ละวัน

๕) มีโปรแกรมการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า ” (Demand Respond Program: DRP) มาตรการนี้ จะเป็นจุดเริ่มต้นของกิจการส่งเสริมการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ผลกระทบ

๑) มีไฟฟ้าใช้เพียงพอเมื่อการคาดการณ์ถูกต้องแม่นยำ ทำให้มีแผน PDP ที่ถูกต้อง

๒) ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า

๓) เกิดสังคมที่ยอมรับซึ่งกันและกันเมื่อได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น

๖.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

ผลลัพธ์

๑) ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

๒) ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า และใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับครัวเรือน และ ชุมชน

๓) มีระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหาร กำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

๔) ลดปริมาณสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยก๊าซธรรมชาติลง และหันไปผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ มากขึ้น จากระดับปัจจุบันที่สูงมากถึงร้อยละ ๖๔ ลงไปเหลือระดับไม่เกินร้อยละ ๓๐ และ กำหนดสัดส่วนเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้สมดุล เหมาะสม

๕) มีแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยในช่วงเวลาปลายแผน ควรมีสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนระดับครัวเรือน อาคารทั่วไป ชุมชน สถานที่ราชการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์

๖) จากการวิเคราะห์ และรายงานผลการวิเคราะห์ต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทราบ ทำให้สร้างความรู้ความเข้าใจว่า ควรเลือกใช้เชื้อเพลิงใดบ้างให้เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาในแผน การต่อต้านจากประชาชนจะได้อยู่บนเหตุและผลที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

๗) สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งประเภทใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชน

๘) การสร้างโรงไฟฟ้า SPP มีการประมูลแข่งขันเพื่อได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้า IPP ที่มีการประมูล

๙) เทคโนโลยีที่จะทำให้ระบบผลิต ระบบสายส่ง ระบบจ่ายจำหน่ายมีประสิทธิภาพสูง

๑๐) มีแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยผลจากการติดตามประเมินผล เพื่อนำผลมาใช้ร่างแผนอนุรักษ์พลังงานไปใช้ทำแผน PDP ได้ด้วยและทำตามแผนอนุรักษ์พลังงานที่เข้มงวด และมีบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ “ข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคาร” (Building Energy Code) ที่จะบังคับใช้กับอาคารทั้งประเภททั่วไป ราชการ และบ้านที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ และมีมาตรการส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งนี้ให้แก่ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการอนุรักษ์พลังงานให้มากขึ้น ติดตามและประเมินผลหน่วยงานต่างๆ ว่าการอนุรักษ์พลังงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนหรือไม่ อย่างไร

๑๑) ได้แผน PDP ที่มีการปรับแผนในช่วงต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๑๒) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน มีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

๑๓) มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การกำกับกิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นและมีธรรมาภิบาล

ผลกระทบ

๑) ราคาค่าไฟฟ้าจะเป็นไปตามที่ประชาชนได้ร่วมตัดสินใจในการทำประชาพิจารณ์

๒) มีไฟฟ้าใช้เพียงพอ ไม่ต้องหวาดกลัว หรือผวากับการเกิดวิกฤติขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า

๓) ประชาชนมีส่วนร่วมรู้ข้อมูล เพื่อการผลิตไฟฟ้า ใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ และขายไฟฟ้าได้อย่างกว้างขวาง

๔) ประชาชน และ SME มีโอกาสในการทำธุรกิจไฟฟ้าได้ง่ายขึ้น และยั่งยืน

๕) ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า

๖) เกิดสังคมที่ยอมรับซึ่งกันและกันเมื่อมีส่วนร่วมให้ความเห็นในการทำประชาพิจารณ์

๖.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

ผลลัพธ์

๑) มีระบบการผลิตและการซื้อขายไฟฟ้าเสรี โดยให้ความต้องการใช้ไฟฟ้า และการผลิตไฟฟ้า เป็นไปตามแผน PDP ด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๒) มีการตั้งหน่วยบริหารอิสระในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อดูแลการผลิต และการซื้อขายไฟฟ้าเสรีต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าด้วย และควรวางแผนให้ค่อยเป็นค่อยไป ทีละขั้นตอน เพื่อศึกษาผลกระทบด้านอื่นๆ ประกอบ ระบบสายส่งต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีการวางแผนการลงทุนระบบสายส่ง

๓) การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี ครอบคลุมทั้งโรงไฟฟ้าประเภท IPP, SPP และ VSPP ต้องมีการวางแผนระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับไฟฟ้าประเภทต่างๆ และการจัดโซนนิ่งการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิง ต่างๆ ควบคู่กันด้วยการกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔) ระบบแรงดันมีมาตรฐานเป็นสากล

๕) การกำกับราคาไฟฟ้าที่เป็นธรรม ซึ่งให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๖) ลดการผูกขาดให้เกิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอน โดยกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารดูแลรับผิดชอบ อิสระในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

๗) เปิดซื้อขายไฟฟ้าโดยเสรี โดยมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานบริหารให้มีอิสระ เพื่อควบคุมดูแล ระบบการซื้อขาย ให้เกิดการแข่งขันโดยแท้จริง รวมทั้งการวางแผนรูปแบบการตลาดจะต้องพิจารณาถึงข้อดี และข้อเสียให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศไทย

ผลกระทบ

๑) ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้า

๒) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า จะสามารถวางแผน และแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม

๓) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า สามารถผลิตไฟฟ้า ส่งและจำหน่าย โดยอยู่ในกำกับของ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๔) สามารถขยายพื้นที่ธุรกิจได้กว้างขวางมากขึ้น

๕) ประชาชน หรือ SME สามารถมีสิทธิ์เลือกการใช้บริการกิจการไฟฟ้าได้หลากหลาย ภายใต้ กติกา การกำกับที่มีธรรมาภิบาล

๖) ทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๖.๔ การแยกกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator)

ผลลัพธ์

๑) กำหนดให้กิจการสายส่งไฟฟ้ามีการบริหารอิสระมากขึ้น เพื่อการผลิตและซื้อขายพลังงาน ไฟฟ้าอย่างเสรี

๒) มี “ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) ที่ดูแลระบบสายส่งด้วยการ บริหารอิสระร่วมกับ ข้อ ๑ ข้างต้น

๓) มีตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแบบ Third Party Access (TPA) ที่พัฒนามาจากข้อ ๑ และ ข้อ ๒

ผลกระทบ

๑) ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟรายใหญ่

๒) ผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการส่ง และกิจการจำหน่ายสามารถมีอิสระมากขึ้น

๓) ทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเปิดเผย

๖.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง ผลลัพธ์

๑) มีการดำเนินการโครงการสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียงอย่างจริงจัง (ASEAN Power Grid, Greater Mekong Sub-region Power Grid)

๒) ดำเนินการเชื่อมโยงการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพื่อนบ้านและการส่งไฟฟ้าผ่านมายังและหรือส่งผ่านประเทศไทย เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางของการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค

๓) สามารถดำเนินการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เกินมาตรฐานไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น พม่า บังกลาเทศ อินเดีย เป็นต้น

ผลกระทบ

๑) มีความมั่นคงด้านพลังงานมากขึ้นทั้งในสภาวะปกติ และสภาวะไม่ปกติลดการสำรองไฟฟ้าในแต่ละประเทศ

๒) สร้างรายได้ในกิจการไฟฟ้า จากการมีระบบสายส่งระหว่างประเทศ

๓) เกิดการจ้างงานให้วิศวกร คนงาน นักธุรกิจ จากประเทศไทยสามารถไปทำงานด้านกิจการไฟฟ้าในประเทศต่างๆ ได้มากขึ้นและสะดวกขึ้น

๖.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

ผลลัพธ์

๑) การบริหารจัดการของกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีธรรมาภิบาล

๒) ระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้ามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

๓) ใช้เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตรงกับวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงมากได้รับผลประโยชน์จากเงิน กองทุนมากที่สุด

๔) ขยายรัศมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบรอบๆ โรงไฟฟ้าให้ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๕) มีระเบียบที่ครอบคลุม และชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับค่าไฟฟ้าฟรีเพื่อบรรเทาความเสียหายหรือการประกันสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นตามสภาพพื้นที่

ผลกระทบ

๑. ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า สามารถดำเนินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนเสนอและได้รับเงินสนับสนุนจัดทำโครงการจากกองทุนได้

๒. เกิดการพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และมีมาตรการเยียวยา ชดเชยความเดือดร้อนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งจะทำให้ลดการต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าใกล้สังหาริมทรัพย์

๓. มีเงินหมุนเวียนในชุมชน ทำให้เกิดการจ้างงาน การจัดซื้อในชุมชน

๔. เกิดการรวมตัวของประชาชน เป็นชุมชนที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากการมีกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการสูญเสียน้อย

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ การจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จการมีรายงานค่าพยากรณ์ที่ถูกต้องแม่นยำตามความต้องการใช้ในแต่ละช่วงเวลาและพื้นที่เพื่อนำไปใช้ทำแผน PDP ที่มีความถูกต้องต่อความต้องการจริง
- ระดับความสำเร็จของประชาชนในการมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า ตามแผนอนุรักษ์ที่วางไว้

๗.๒ การจัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP)

- ระดับความสำเร็จจะทำให้มีพลังงานไฟฟ้าได้พอเหมาะกับความต้องการใช้ไม่ต้องมีการสำรองมากเกินไป
- ระดับความสำเร็จของระดับราคาค่าไฟฟ้าที่มีความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

๗.๓ การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

- มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีในสวนอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟรายใหญ่ภายในระยะเวลา ๒ ปี
- ระดับความสำเร็จของประชาชน หรือ SME สามารถมีสิทธิ์เลือกการใช้บริการกิจการไฟฟ้าได้หลากหลาย ภายใต้กติกาและการกำกับที่มีธรรมาภิบาล
- ระดับความสำเร็จของการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

๗.๔ การบริหารกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าภายในแผน PDP 2015-2036

- มีการบริหารระบบสายส่ง และศูนย์ควบคุมเพื่อการผลิตและซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรีภายใน ๓ ปี
- ระดับความสำเร็จผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการส่ง และกิจการจำหน่ายเกิดการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย
- มีกิจการสายส่งและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) ภายใน ๒ ปี

๗.๕ จัดการโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียน และภูมิภาคข้างเคียง

- มี ASEAN Power Grid ภายใน ๕ ปี
- GMS Power Grid ภายใน ๕ ปี
- ระดับความสำเร็จของการเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในภูมิภาค

๗.๖ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

- ระดับความสำเร็จของระเบียบ ประกาศ กฎเกณฑ์กองทุนที่มีธรรมาภิบาลภายใน ๑ ปี
- ระดับความสำเร็จของคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มีตัวแทนภาคประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบเข้าร่วม
- ระดับความสำเร็จของการจัดทำโครงการและระบบบัญชีให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- ระดับความสำเร็จของโครงการที่แสดงถึงการพัฒนารูปแบบต่างๆ ที่เกิดจากเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า

การออกแบบกฎหมายเพื่อการปฏิรูป

สำหรับด้าน Legal Design คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้ามีความเห็นว่ากฎหมายที่จำเป็นต่อเรื่องการผลิต การซื้อขายพลังงานไฟฟ้าเสรีและระเบียบกองทุนพัฒนาไฟฟ้า รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาด้านพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อให้สอดคล้องในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าดังนี้

๑. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒
๒. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖
๓. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๔. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
๕. พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
๖. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒
๗. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖
๘. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. ๒๕๓๕

เนื่องจากขณะนี้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อยู่แล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอแนวทางการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Regulator) ก็จะสามารถใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปปรับใช้ได้ทันที ยกเว้นในประเด็นการสร้างตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาคในประเทศไทยนั้น จะเกี่ยวกับต่างประเทศที่จะต้องมีการตกลงเรื่องมาตรฐานทางเทคนิค การคิดค่าส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าต่าง ๆ และด้านอื่น ๆ ต้องเป็นการตกลงกันระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศก่อนจึงมีความเห็นว่าการจะมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ คงต้องขอให้สภาขับเคลื่อนได้ดำเนินการต่อเมื่อ ครม. มีความเห็นชอบก่อน และกำหนดแนวทางตามข้อที่จะตกลงกับต่างประเทศก่อนแล้ว ในส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องก็เห็นสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ภาคผนวก ข.

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน

๑. นายทองฉัตร หงส์ลดารมภ์	ประธานกรรมการ
๒. นายคุรุจิต นาครทรรพ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายมนูญ ศิริวรรณ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางสาวสนา โตสิตระกูล	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นางอัญชลี ชวนิชย์	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายวิบูลย์ คูธีร์ญู	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๗. ศาสตราจารย์ ดุสิต เครืองาม	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. พลอากาศเอก คณิต สุวรรณเนตร	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. นายมนู เลียวไพโรจน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๑. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๒. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล	โฆษกกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๓. นายธรรม์ อารังนาวาสวัสดิ์	โฆษกกรรมการ คนที่สอง
๑๔. นายเจน นำชัยศิริ	โฆษกกรรมการ คนที่สาม
๑๕. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๖. นายกษิต์เดชชนนท์ เสกขุนทด	กรรมการ
๑๗. นายเฉลิมศักดิ์ อปสุวรรณ	กรรมการ
๑๘. นายชาติ เจริญสุข	กรรมการ
๑๙. นายอรรถ อัสวสุธีร์กุล	กรรมการ
๒๐. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมการ
๒๑. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ	กรรมการ
๒๒. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช	กรรมการ
๒๓. นายสายัณห์ จันทร์วิภาสวงศ์	กรรมการ
๒๔. นายสุวัฒน์ วิริยพงษ์สุกิจ	กรรมการ
๒๕. นายอนนต์ สิริแสงทักษิณ	กรรมการ
๒๖. นายอลงกรณ์ พลบุตร	กรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปทรัพยากรปิโตรเลียมและราคาพลังงาน

๑. นายมนูญ ศิริวรรณ	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๕. นางสาวสนา โตสิตระกูล	โฆษกอนุกรรมการ
๖. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล	อนุกรรมการ
๗. นายอนนต์ สิริแสงทักษิณ	อนุกรรมการ
๘. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	อนุกรรมการ
๙. นายสายัณห์ จันทร์วิภาสวงศ์	อนุกรรมการ
๑๐. นายคุรุจิต นาครทรรพ	อนุกรรมการ
๑๑. นายมนู เลียวไพโรจน์	อนุกรรมการ
๑๒. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารและการกำกับกิจการพลังงาน/สารสนเทศ

๑. นางอัญชลี ชวนิชย์	ประธานอนุกรรมการ
๒ นายเจน นำชัยศิริ	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายมนูญ ศิริวรรณ	โฆษกอนุกรรมการ
๔. นายธรรม์ อารังนาวาสวัสดิ์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๕. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	อนุกรรมการ
๖. นายอนนต์ สิริแสงทักษิณ	อนุกรรมการ
๗. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล	อนุกรรมการ
๘. นายเฉลิมศักดิ์ อปสุวรรณ	อนุกรรมการ
๙. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

๑. นายวิบูลย์ คุหิรัญ	ประธานอนุกรรมการ
๒. พลอากาศเอก คณิต สุวรรณเนตร	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นางอัญชลี ชวนิชย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายมนู เลียวไพโรจน์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๕. นายชาติ เจริญสุข	โฆษกอนุกรรมการ
๖. นายอรรถ อัครสุธีรกุล	ผู้ช่วยโฆษกอนุกรรมการ
๗. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๘. นายกษิต์เดชชนทัต เสกขุนทด	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ
๙. นายอลงกรณ์ พลบุตร	อนุกรรมการ
๑๐. ศาสตราจารย์ดุสิต เครืองาม	อนุกรรมการ
๑๑) พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปพลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน และอนุรักษ์พลังงาน

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายอลงกรณ์ พลบุตร | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. ศาสตราจารย์ดุสิต เครืองาม | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายจรณธ์ อารังนาวาสวัสดิ์ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๕. นายสุวัฒน์ วิริยพงษ์สุกิจ | ผู้ช่วยโฆษกอนุกรรมการ |
| ๖. นายเจน นำชัยศิริ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๗. นางสาวรสนา โตสิตระกูล | อนุกรรมการ |
| ๘. นายสายัณห์ จันทร์วิภาสวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายกษิต์เดชธนทัต เสกขุนทด | อนุกรรมการ |
| ๑๑. พลอากาศเอก คณิต สุวรรณเนตร | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายชาติ เจริญสุข | อนุกรรมการ |

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ

นายวีระพล จิรประดิษฐกุล

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ

