



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๑๐ : ระบบพลังงาน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปพลังงาน

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

# ด่วนที่สุด

(สำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
เลขที่ ๒๗๕๕/๒๕๕๗  
วันที่ ๒๗ ก.พ. ๕๗  
เวลา ๑๒.๐๐ น.

ที่ (สพช) ๒๒๐ / ๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานเรื่อง กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน(Conceptual Design) จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๘) คณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                   |                             |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายทองฉัตร หงส์ลดารมภ์         | ประธานกรรมการ               |
| ๒. นายคุรุจิต นาครทรรพ            | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายมนูญ ศิริวรรณ               | รองประธานกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นางสาวรสนา โตสิตระกูล          | รองประธานกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นางอัญชลี ขวัญชัย              | รองประธานกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. นายวิบูลย์ คูทรัพย์            | ประธานที่ปรึกษากรรมการ      |
| ๗. นายดุสิต เครื่องงาม            | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๘. พลเอก ประสูตร รัตมีแพทย์       | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๙. พลอากาศเอก คณิต สุวรรณเนตร     | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๑๐. นายมนู เลียวไพโรจน์           | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๑๑. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ          | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๑๒. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล         | โฆษกกรรมการ คนที่หนึ่ง      |
| ๑๓. นายธรรณ อารังนาวาสวัสดิ์      | โฆษกกรรมการ คนที่สอง        |
| ๑๔. นายเจน นำชัยศิริ              | โฆษกกรรมการ คนที่สาม        |
| ๑๕. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์         | เลขานุการคณะกรรมการ         |
| ๑๖. นายเกษิณีเดชธนทัต เสกขุนทด    | กรรมการ                     |
| ๑๗. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ      | กรรมการ                     |
| ๑๘. นายชาติ เจริญสุข              | กรรมการ                     |
| ๑๙. นายอรรถ อิศวสุธีรกุล          | กรรมการ                     |
| ๒๐. นายพรายพล คุ้มทรัพย์          | กรรมการ                     |
| ๒๑. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ | กรรมการ                     |
| ๒๒. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช     | กรรมการ                     |
| ๒๓. นายสายัณห์ จันทร์วิภาสวงศ์    | กรรมการ                     |

- |                               |         |
|-------------------------------|---------|
| ๒๔. นายสุวัฒน์ วิริยพงษ์สุกิจ | กรรมการ |
| ๒๕. นายอนนต์ สิริแสงทักษิณ    | กรรมการ |
| ๒๖. นายอลงกรณ์ พลบุตร         | กรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการจัดทำรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน เรื่อง กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน(Conceptual Design) ตามวาระการปฏิรูปที่ ๑๐ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติเสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ทองฉัตร หงส์ลดารมภ์

(นายทองฉัตร หงส์ลดารมภ์)  
ประธานกรรมการปฏิรูปพลังงาน

สำนักกรรมการ ๑  
กลุ่มงานคณะกรรมการพลังงาน  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๓  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๔

สำเนาถูกต้อง



(นางนงนุช เศรษฐบุตร์)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นิพนธ์/ร่าง  
นิพนธ์/พิมพ์  
พรรณณี/ทาน

# สารบัญ

## ส่วนที่ ๑ บทนำ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

๑.๒ วิสัยทัศน์ระบบพลังงานของประเทศไทย

## ส่วนที่ ๒ กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย

## ส่วนที่ ๓ ประเด็นการปฏิรูป และวิธีการและกระบวนการปฏิรูป

๓.๑ ประเด็นการปฏิรูป

๓.๒ วิธีการและกระบวนการปฏิรูป

## ส่วนที่ ๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ หน่วยงานราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ หน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็น

## ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑ ร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป

ภาคผนวก ๒ บทความอธิบายบริบทการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย

## ส่วนที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยรอดพ้นจากภาวะวิกฤติที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้า และก้าวสู่ยุค “โซติช่วงชัชวาล” ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เมื่อมีการสำรวจพบและผลิตก๊าซธรรมชาติจากแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทยในปริมาณมากเพียงพอเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศให้มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียนตลอดระยะเวลาสองทศวรรษต่อมา ในขณะเดียวกัน โครงสร้างระบบพลังงานก็ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนในปี ๒๕๔๕ จึงได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวงพลังงาน และจากการจัดอันดับโดยองค์กรด้านเศรษฐกิจสากล World Economic Forum โครงสร้างระบบพลังงานของไทยได้รับคะแนนดัชนีการประเมินผลสมรรถนะ (Energy Architecture Performance Index, EAPI) สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน

### ASEAN - Analysis of EAPI Performance

ASEAN	EAPI 2014		Economic Growth & Development		Environmental Sustainability		Energy Security & Access	
	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Thailand	0.53	55	0.49	55	0.39	91	0.73	53
Singapore	0.52	62	0.58	32	0.37	95	0.61	86
Indonesia	0.52	63	0.45	61	0.41	81	0.69	66
Philippines	0.51	64	0.41	66	0.51	49	0.62	85
Malaysia	0.48	71	0.26	111	0.34	102	0.83	12
Vietnam	0.47	75	0.30	102	0.43	74	0.66	77
Brunei Darussalam	0.42	101	0.36	77	0.21	117	0.70	63
Cambodia	0.36	120	0.36	76	0.45	67	0.28	117
<b>ASEAN Average</b>	<b>0.48</b>		<b>0.40</b>		<b>0.39</b>		<b>0.64</b>	

ที่มา: “The Global Energy Architecture Performance Index Report 2014”, World Economic Forum

แต่เนื่องด้วยนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานกลาง ไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ผู้ประกอบการ และประชาชน โดยมีส่วนร่วมของภาคประชาชนค่อนข้างน้อย ไม่ว่าจะในการกำหนดนโยบายหรือการติดตามและกำกับกำกับการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ประกอบกับภาคการเมืองก็ได้ใช้นโยบายประชานิยมที่มุ่งแต่การอุดหนุนราคาพลังงาน แต่ไม่มีการสร้างองค์ความรู้ด้านพลังงานให้กับภาคประชาชนและสังคมเพียงพอต่อการสร้างภูมิคุ้มกันตนเองในสถานะที่เชื้อเพลิงชนิดต่างๆ มีราคาสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง หรือมีความผันผวนอย่างรุนแรง

ทั้งนี้ จากการที่สังคมมีความรู้ความเข้าใจด้านพลังงานที่แตกต่างกันได้เป็นอุปสรรคสำคัญให้การดำเนินนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐไม่มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้เต็มที่ตามศักยภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลของการพัฒนาระบบพลังงานให้มีความต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืน กระทบต่อประสิทธิภาพและความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ นอกจากนี้การที่ภาครัฐได้กำกับควบคุมกิจการพลังงานในเกือบทุกระดับก็ไม่อำนวยต่อการแข่งขันอย่างเสรี อีกทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและทั่วถึงได้ส่งผลต่อความไม่เชื่อมั่นในนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐและในข้อมูลด้านพลังงานที่เผยแพร่โดยหน่วยงานของรัฐ จนเป็นข้อก้ำกัขต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐในสังคมหมู่ก้วาง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ปริมาณสำรองปิโตรเลียมและปริมาณการผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันจากแหล่งในประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าปิโตรเลียมและพลังงานชนิดต่างๆ เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ดังนั้นการลดการพึ่งพาการนำเข้าด้วยการส่งเสริมให้มีการผลิตและจำหน่ายพลังงานทดแทนจากทุกภาคส่วนอย่างเต็มศักยภาพ รวมทั้งการร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในการประหยัดและอนุรักษ์พลังงาน จึงเป็นวาระสำคัญอย่างยิ่งของประเทศที่ทุกภาคส่วนจะต้องร่วมกันดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบพลังงานและเศรษฐกิจของประเทศและความมั่งคั่งของสังคมและประชาชน อย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านพลังงานจากการมีแหล่งพลังงานที่หลากหลาย ไม่ขาดแคลนและมีการสำรองเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งให้สังคมไทยมีความมั่งคั่งจากการมีพลังงานที่มีคุณภาพ เพียงพอต่อความต้องการในราคาที่แข่งขันได้และเป็นธรรม ด้วยระบบกิจการด้านพลังงานที่มีประสิทธิภาพที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต และจำหน่ายพลังงาน พร้อมทั้งเป็นระบบที่ยั่งยืนจากการที่ภาครัฐมีการดำเนินนโยบายด้านพลังงานอย่างโปร่งใส น่าเชื่อถือ ด้วยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดนโยบาย และการติดตามและกำกับการดำเนินการ ส่งผลให้การพัฒนาประเทศมีความเสมอภาคและมีการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

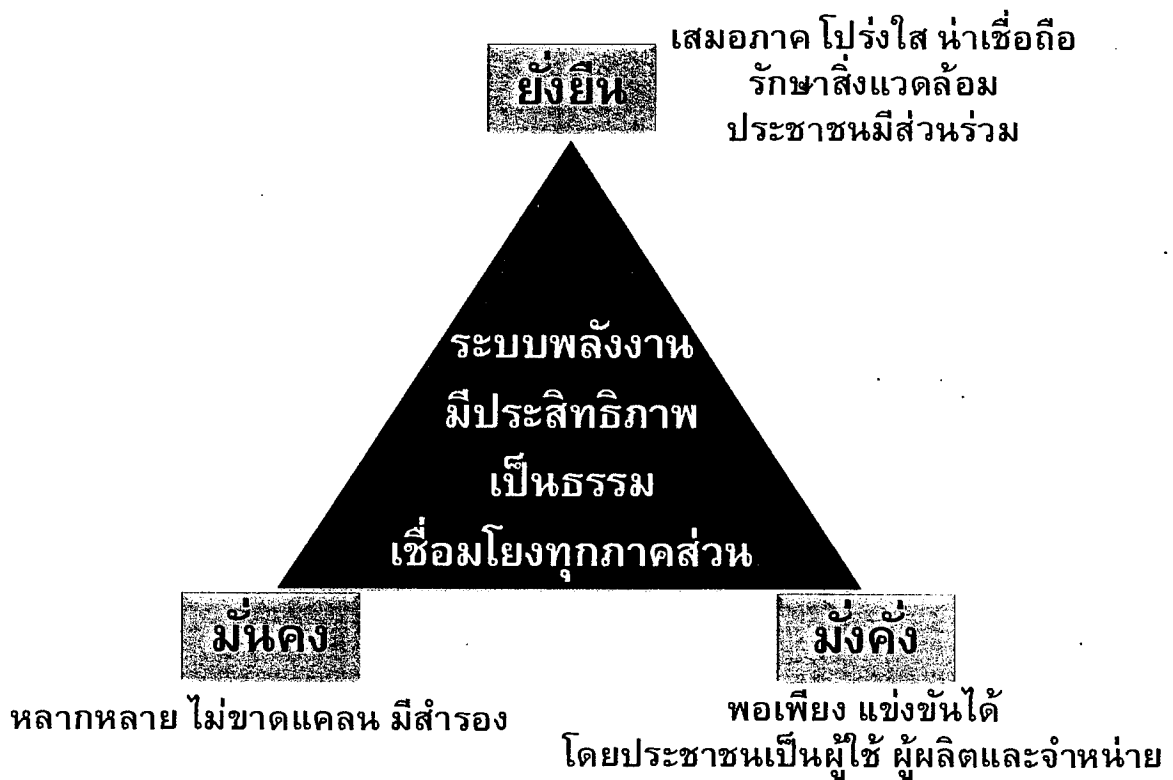
## ๑.๒ วิสัยทัศน์ระบบพลังงานของประเทศไทย

คณะกรรมการพลังงานได้ออกแบบวิสัยทัศน์ระบบพลังงานของประเทศไทยที่สอดคล้องกับแนวทางของวิสัยทัศน์ประเทศไทย ๒๕๗๕ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยหลักการในการสร้างความมั่นคง ด้วยการเมืองที่น่าเชื่อถือ มินิฉิธรรม โปร่งใส มีความมั่งคั่งด้วยเศรษฐกิจพอเพียง ทุนสั้มา แข่งขันได้ และมีความยั่งยืนด้วยสังคมที่เป็นธรรม เกื้อกูลแบ่งปัน ศานติสุข บนพื้นฐานของการมีคนไทยที่สมบูรณ์ มีคุณภาพ อยู่เย็น เป็นสุข โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทยบนพื้นฐานของ

การมีระบบพลังงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วน ภายใต้หลักการของความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของระบบพลังงานของประเทศดังนี้

- มั่นคงด้วยการมีพลังงานหลากหลาย ไม่ขาดแคลน มีสำรอง
- มั่งคั่งด้วยการมีพลังงานพอเพียง แข่งขันได้ โดยประชาชนเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน
- ยั่งยืนด้วยการมีระบบพลังงานที่เสมอภาค โปร่งใส น่าเชื่อถือ รักษาสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีส่วนร่วม

### วิสัยทัศน์การปฏิรูประบบพลังงาน



## ส่วนที่ ๒ กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย

เพื่อสนองตอบหลักการและเหตุผลในการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทยให้มีผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ที่ได้ระบุในส่วนที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจึงได้ออกแบบกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Conceptual Design) ของประเทศไทย ที่จะนำมาปฏิบัติ ประกอบด้วยหลักการ ๗ ประการดังนี้

- ๒.๑ ลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด ทำให้มีการค้าเสรีและมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
- ๒.๒ ส่งเสริมให้มีการผลิตพลังงานทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงานหมุนเวียน/ชีวภาพอย่างเต็มศักยภาพ
- ๒.๓ จัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต และการสำรองพลังงาน เพื่อความมั่นคงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒.๔ ให้ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐ
- ๒.๕ ส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชน ให้เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน รวมทั้งดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานพอเพียง ใช้อย่างเหมาะสม และยั่งยืน
- ๒.๖ จัดทำศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบรับรองความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน
- ๒.๗ ปลุกฝังความตระหนักรู้ และส่งเสริมให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน ทั้งในส่วน of ประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ

## กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด  
ทำให้มีการค้าเสรีและมีการแข่งขัน  
อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ส่งเสริมให้มีการผลิตพลังงาน  
ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงาน  
หมุนเวียน/ชีวภาพ อย่างเต็มศักยภาพ

จัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน  
การผลิตและการสำรองพลังงาน  
เพื่อความมั่นคงทั้งในด้านปริมาณ  
และคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ

ให้ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วม  
ในการกำหนดนโยบายพลังงาน  
รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ  
การดำเนินนโยบายของรัฐ

ส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชน  
ให้เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน  
รวมทั้งดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงาน  
พอเพียง ใช้อย่างเหมาะสม และยั่งยืน

จัดทำศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน  
ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้อย่าง  
เท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบ  
รับรองความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน

ปลูกฝังความตระหนักรู้และส่งเสริม  
ให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม  
และประหยัดพลังงาน ทั้งในส่วนของ  
ประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ

## ส่วนที่ ๓ ประเด็นการปฏิรูป และวิธีการและกระบวนการปฏิรูป

ในการดำเนินการปฏิรูปพลังงานตามกรอบการปฏิรูปดังกล่าวในส่วนที่ ๒ คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานได้จัดให้มีคณะอนุกรรมาธิการฯ ๔ คณะ เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง และข้อเสนอแนะหัวข้อเรื่องที่ต้องปฏิรูป ตามประเด็นและด้วยวิธีการและกระบวนการที่ชัดเจน ดังต่อไปนี้

### ๓.๑ ประเด็นการปฏิรูป

คณะอนุกรรมาธิการฯ แต่ละชุดมีภารกิจในการพิจารณาหัวข้อเรื่องที่ต้องปฏิรูปในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

- ๑) โครงสร้างราคาเชื้อเพลิง
- ๒) โครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ
- ๓) กิจการไฟฟ้า
- ๔) พลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

### ๓.๒ วิธีการและกระบวนการปฏิรูป

เพื่อให้การทำการศึกษ วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะหัวข้อเรื่องที่ต้องปฏิรูป ในแต่ละประเด็นเกิดผลสัมฤทธิ์ตามกรอบหลักการปฏิรูปดังกล่าวในส่วนที่ ๒ คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานจึงได้จัดทำวิธีการและกระบวนการปฏิรูปด้วยการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิรูปที่จะดำเนินการภายใต้ประเด็นการปฏิรูปแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

#### ๓.๒.๑ กรอบแนวทางการปฏิรูปสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิง

- ๑) สร้างระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
- ๒) สร้างระบบการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงทุกประเภทที่เหมาะสมและเป็นธรรม
- ๓) กำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน

๓.๒.๒ กรอบแนวทางการปฏิรูปสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับ  
กิจการพลังงานของชาติ

- ๑) สร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และ  
กำกับ การดำเนินงานของรัฐและการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ พร้อมทั้งมี  
มาตรการมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนใน  
กิจการพลังงาน
- ๒) สร้างองค์กรกำกับกิจการพลังงาน ให้ครอบคลุมกิจการพลังงานทุกประเภทที่มีลักษณะ  
ผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด
- ๓) แยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นเอกเทศจากกิจการอื่นๆ  
โดยสร้างองค์กรของรัฐให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดย  
ธรรมชาติดังกล่าวเป็นการเฉพาะ รวมทั้งให้ภาคเอกชน (ที่ทำกิจการผลิตและ/หรือ  
จำหน่าย) มีสิทธิใช้โครงสร้างพื้นฐานอย่างเท่าเทียม (Third Party Access)  
เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
- ๔) เพิ่มทางเลือกของระบบการให้อนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้หลายระบบ  
ที่ไม่จำกัดเฉพาะระบบการให้สัมปทาน
- ๕) สร้างศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub) เพื่อให้ทุกภาค  
ส่วนเข้าถึงข้อมูลด้านพลังงานอย่างเท่าเทียมกัน และสร้างกระบวนการตรวจสอบและ  
เผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน
- ๖) สร้างกลไกและมาตรการดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานใช้พอเพียง เหมาะสม  
อย่างยั่งยืน
- ๗) สร้างกลไกที่มีประสิทธิผลในการกำกับดูแลให้กิจการพลังงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพ  
ของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการจัดทำการประเมิน  
สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) ในการ  
กำหนดนโยบาย และจัดตั้งระบบกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของ  
ประชาชนและชุมชน
- ๘) โอนย้ายให้รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้ง ๓ แห่งอยู่ในกระทรวงเดียวกัน (กระทรวงพลังงาน)  
เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและเพื่อเอกภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านกิจการ  
ไฟฟ้า

### ๓.๒.๓ กรอบแนวทางการปฏิรูปสำหรับการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

- ๑) ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล
- ๒) สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน อย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง พร้อมทั้งสร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid และระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program)
- ๓) ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ โดยแยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) ออกจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ และให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี
- ๔) เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารกำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า
- ๕) สร้างเครือข่ายความร่วมมือในกิจการไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง ทั้งนี้ให้บริหารจัดการกำลังไฟฟ้าสำรองในสภาวะปกติและไม่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๔ กรอบแนวทางการปฏิรูปสำหรับการปฏิรูปพลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

- ๑) ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน ด้วยมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรม จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพาเป็นปริมาณไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน
- ๒) จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และมีกลไกและมาตรการในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิงชีวภาพของอาเซียน (ASEAN Green Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี
- ๓) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based Energy, Bio-based Industry, Bio-based Economy)
- ๔) สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี
- ๕) ส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าและเพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะพลังงานทดแทน) และกำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท Battery Electric Vehicle (BEV) ที่ชัดเจนและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV Hub)
- ๖) เพิ่มประสิทธิผลของนโยบายและการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ด้วยการจัดตั้งกรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยแยกจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ทั้งนี้ แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวจะเป็นกรอบที่ใช้ในการบูรณาการ (Crosscutting) กระบวนการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง และข้อเสนอแนะเรื่องที่จะมีการปฏิรูปในส่วนของความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน พร้อมทั้งจะมีการจัดลำดับหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูปเพื่อใช้จัดทำเป็นแผนงาน วิธีและกระบวนการ (Process & Organization Design) ที่จะดำเนินการในการปฏิรูปต่อไป โดยมีร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูปเสนอในภาคผนวก ๑ และบทความอธิบายบริบทการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทยเสนอในภาคผนวก ๒ และเพื่อให้การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศเป็นไปอย่างบูรณาการ และมีความสอดคล้องกับการปฏิรูปด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจะได้ประสานงานกับ คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างต่อเนื่อง

## ส่วนที่ ๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ๔.๑ หน่วยงานราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบพลังงานมีดังต่อไปนี้

- ๑) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.)
- ๒) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.)
- ๓) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)
- ๔) กระทรวงพลังงาน
  - กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (ชธ.)
  - กรมธุรกิจพลังงาน (ธพ.)
  - กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.)
  - สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)
  - สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) (สบพน.)
  - การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
  - บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- ๕) กระทรวงการคลัง
  - กรมสรรพสามิต
  - กรมศุลกากร
- ๖) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๗) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
  - สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (สวทน.)
  - สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)
- ๘) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - กรมควบคุมมลพิษ (คพ.)

- ๙) กระทรวงอุตสาหกรรม
  - สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.)
  - สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.)
- ๑๐) กระทรวงมหาดไทย
  - การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)
  - การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
- ๑๑) กระทรวงคมนาคม
  - กรมการขนส่งทางบก (ก.ส.ท.)
  - การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)
- ๑๒) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

#### ๔.๒ หน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็น

หน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบพลังงาน ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สถาบันยานยนต์ สมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอลไทย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น

คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน เรื่อง “กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Conceptual Design)” เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้โปรดพิจารณาและดำเนินการต่อไป

(นายศิริ จิระพงษ์พันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน

# กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Conceptual Design)

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

# วิสัยทัศน์การปฏิรูประบบพลังงาน

**ยั่งยืน**

เสมอภาค โปร่งใส น่าเชื่อถือ  
รักษาสิ่งแวดล้อม  
ประชาชนมีส่วนร่วม



**มั่นคง**

หลากหลาย ไม่ขาดแคลน มีสำรอง

**มีศักดิ์**

พอเพียง แข่งขันได้  
โดยประชาชนเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่าย

# ประเด็นการปฏิรูประบบพลังงาน

โครงสร้าง  
ราคาเชื้อเพลิง

โครงสร้างระบบ  
บริหารจัดการและกำกับ  
กิจการพลังงานของชาติ

กิจการไฟฟ้า

พลังงานทดแทน  
และประสิทธิภาพ  
การใช้พลังงาน

# กรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน<sup>๑</sup>

ลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด  
ทำให้มีการค้าเสรีและการแข่งขัน  
อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ส่งเสริมให้มีการผลิตพลังงาน  
ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงาน  
หมุนเวียน/ชีวภาพ อย่างเต็มศักยภาพ

จัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน  
การผลิตและการสำรองพลังงาน  
เพื่อความมั่นคงทั้งในด้านปริมาณ  
และคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ

ให้ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วม  
ในการกำหนดนโยบายพลังงาน  
รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ  
การดำเนินนโยบายของรัฐ

ส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชน  
ให้เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน  
รวมทั้งดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงาน  
พอเพียง ใช้เหมาะสม และยั่งยืน

จัดทำศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน  
ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้อย่าง  
เท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบ  
รับรองความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน

ปลูกฝังความตระหนักรู้และส่งเสริม  
ให้มีการรักษาสິงแวดล้อม  
และประหยัดพลังงาน ทั้งในส่วนของ  
ประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ

## ประเด็นการปฏิรูป

## กรอบแนวทางการปฏิรูป

## ผลลัพธ์จากการปฏิรูป

๕

1. โครงสร้าง  
ราคาเชื้อเพลิง

- ๑.๑ สร้างระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
- ๑.๒ สร้างระบบการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงทุกประเภทที่เหมาะสมและเป็นธรรม
- ๑.๓ กำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน
- ๒.๑ สร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินงานของรัฐและการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ พร้อมทั้งมีมาตรการมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในกิจการพลังงาน
- ๒.๒ สร้างองค์กรกำกับกิจการพลังงาน ให้ครอบคลุมกิจการพลังงานทุกประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด
- ๒.๓ แยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นเอกเทศ จากกิจการอื่นๆ โดยสร้างองค์กรของรัฐให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าวเป็นการเฉพาะ รวมทั้งให้ภาคเอกชน (ที่ทำกิจการผลิตและ/หรือจำหน่าย) มีสิทธิใช้โครงสร้างพื้นฐานอย่างเท่าเทียม (Third Party Access) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
- ๒.๔ เพิ่มทางเลือกของระบบการให้อนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้หลายระบบ ที่ไม่จำกัดเฉพาะระบบการให้สัมปทาน
- ๒.๕ สร้างศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub) เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลด้านพลังงานอย่างเท่าเทียมกัน และสร้างกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน
- ๒.๖ สร้างกลไกและมาตรการดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานใช้พอเพียงเหมาะสม อย่างยั่งยืน
- ๒.๗ สร้างกลไกที่มีประสิทธิผลในการกำกับดูแลให้กิจการพลังงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึง การจัดทำการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) ในการกำหนดนโยบาย และจัดตั้งระบบกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน
- ๒.๘ โอนย้ายให้รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้ง ๓ แห่งอยู่ในกระทรวงเดียวกัน (กระทรวงพลังงาน) เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและเพื่อเอกภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านกิจการไฟฟ้า

มีการลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด ทำให้มีการค้าเสรี และมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

มีการผลิตพลังงาน ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงานหมุนเวียน/ชีวภาพ อย่างเต็มศักยภาพ

มีระบบโครงสร้างพื้นฐานการผลิต และการสำรองพลังงาน สร้างความมั่นคง ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายพลังงาน รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐ

ประชาชนและชุมชนมีบทบาท เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต และจำหน่ายพลังงาน รวมทั้งมีการดูแลผู้มีรายได้น้อย ให้มีพลังงานพอเพียง ใช้ได้อย่างเหมาะสม และยั่งยืน

มีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้ อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบรับรอง ความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน

ประชาชน ชุมชนและผู้ประกอบการ มีความตระหนักในการประหยัดพลังงาน และรักษาสิ่งแวดล้อม

๒. โครงสร้างระบบ  
บริหารจัดการ  
และกำกับกิจการ  
พลังงานของชาติ

**๓. กิจการไฟฟ้า**

**๔. พลังงานทดแทน และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน**

- ๓.๑ ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล
- ๓.๒ สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน อย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง พร้อมทั้งสร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid และระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program)
- ๓.๓ ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ โดยแยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) ออกจาก กฟผ. เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ และให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี
- ๓.๔ เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารกำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า
- ๓.๕ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในกิจการไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง ทั้งนี้ให้บริหารจัดการกำลังไฟฟ้าสำรองในสภาวะปกติและไม่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๔.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน ด้วยมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรม จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพาเป็นปริมาณไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน
- ๔.๒ จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และมีกลไกและมาตรการในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิงชีวภาพของอาเซียน (ASEAN Green Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี
- ๔.๓ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based Energy, Bio-based Industry, Bio-based Economy)
- ๔.๔ สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี
- ๔.๕ ส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าและห้ามการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะพลังงานทดแทน) และกำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท Battery Electric Vehicle (BEV) ที่ชัดเจนและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV Hub)
- ๔.๖ เพิ่มประสิทธิผลของนโยบายและการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ด้วยการจัดตั้งกรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยแยกจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

มีการลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด ทำให้มีการค้าเสรี และมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

มีการผลิตพลังงาน ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงานหมุนเวียน/ชีวภาพ อย่างเต็มศักยภาพ

มีระบบโครงสร้างพื้นฐานการผลิต และการสำรองพลังงาน สร้างความมั่นคงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐ

ประชาชนและชุมชนมีบทบาทเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต และจำหน่ายพลังงาน รวมทั้งมีการดูแลผู้มีรายได้น้อย ให้มีพลังงานพอเพียง ใช้อย่างเหมาะสม และยั่งยืน

มีศูนย์กลางข้อมูลกลางด้านพลังงาน ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้ อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบรับรองความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน

ประชาชน ชุมชนและผู้ประกอบการ มีความตระหนักรู้ในการประหยัดพลังงาน และรักษาสิ่งแวดล้อม

## ภาคผนวก ๑

ร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป

# ร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป

คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

**ประเด็นการปฏิรูป**

**กรอบแนวทางการปฏิรูป**

**กรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป**

**1. โครงสร้าง  
ราคาเชื้อเพลิง**

๑.๑ สร้างระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

- ยกเลิกการอ้างอิงราคา ณ โรงกลั่น ที่ Import Parity โดยให้กลไกตลาดเสรีเป็นตัวกำหนดราคา
- ยกเลิกการแทรกแซงราคาขายปลีกและค่าการตลาด
- กำหนดอัตราสำรองน้ำมันตามกฎหมายกระทรวงกรรขี้อจากแหล่งในประเทศและการนำเข้าให้เท่ากัน เพื่อเพิ่มการแข่งขันเสรี
- ยกเลิกการกำหนดส่วนต่างค่าขนส่งในภูมิภาคโดยให้ใช้ค่าขนส่งที่มีการแข่งขันอย่างเสรีตามจริง
- ยกเลิกมติ ครม. ในการจัดสรร LPG ที่ผลิตได้ในประเทศให้กับภาคใดภาคหนึ่งเป็นลำดับแรก
- ปรับโครงสร้างราคา LPG ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง
- ให้มีการกำกับราคาเชื้อเพลิงให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยองค์กรที่ทุกภาคส่วนร่วมเป็นกรรมการ

๑.๒ สร้างระบบการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงทุกประเภทที่เหมาะสมและเป็นธรรม

- กำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับเชื้อเพลิงทุกชนิดให้ใกล้เคียงกันอย่างเป็นธรรม บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์และความจำเป็นด้านงบประมาณ

๑.๓ กำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน

- ปฏิรูประบบกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยรวมการบริหารกองทุนฯ เป็นองค์กรเอกเทศภายใต้ พ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่จะมีการจัดทำขึ้นใหม่ โดยให้มีทุกภาคส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- กำหนด Floor & Ceiling ของวงเงินกองทุน
- กำหนดบทบาทหน้าที่ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ใช้ได้เฉพาะการรักษาเสถียรภาพราคาเชื้อเพลิงระยะสั้นในภาวะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกผันผวนอย่างรุนแรงเกินภาวะปกติ และเพื่ออุดหนุนเชื้อเพลิงชีวภาพเฉพาะเท่าที่จำเป็น

**ประเด็นการปฏิรูป**

**กรอบแนวทางการปฏิรูป**

**กรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป ๓**

**๒. โครงสร้างระบบ  
บริหารจัดการ  
และกำกับกิจการ  
พลังงานของชาติ**

๒.๑ สร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดำเนินงานของรัฐและการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ พร้อมทั้งมีมาตรการทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในกิจการพลังงาน

- จัดให้มี Forum เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ด้านพลังงานที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

- ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย พลังงาน และการกำกับดูแล

- ให้มีตัวแทนของทุกภาคส่วนใน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

- ปรับปรุง พ.ร.บ. กรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน

๒.๒ สร้างองค์กรกำกับกิจการพลังงาน ให้ครอบคลุมกิจการพลังงานทุกประเภท ที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด

- ปฏิรูปการกำกับกิจการพลังงานให้ครอบคลุมกิจการ พลังงานทุกประเภท ที่มีลักษณะผูกขาด โดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด

๒.๓ แยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นเอกเทศ จากกิจการอื่นๆ โดยสร้างองค์กรของรัฐให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้าง พื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าวเป็นการเฉพาะ รวมทั้งให้ ภาคเอกชน (ที่ทำกิจการผลิตและ/หรือจำหน่าย) มีสิทธิใช้โครงสร้างพื้นฐาน อย่างเท่าเทียม (Third Party Access) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่าง เสรีและเป็นธรรม

- ให้กิจการโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นขององค์กรรัฐ โดยจัดตั้ง องค์กรดังกล่าวเป็นบริษัทที่มีประสิทธิภาพ การบริหารเท่าเทียมกับภาคเอกชน

- แยกธุรกิจการผลิต ท่อส่ง และจำหน่าย ก๊าซธรรมชาติออกจากกันอย่างชัดเจน

- แยกธุรกิจการผลิต สายส่ง และจำหน่ายไฟฟ้า ออกจากกันอย่างชัดเจน

- ให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีสิทธิใช้ท่อเพื่อส่งก๊าซ ธรรมชาติเข้าระบบแบบ Third Party Access

- ให้ผู้ผลิตมีสิทธิใช้สายส่งเพื่อส่งไฟฟ้าเข้าระบบ แบบ Third Party Access

๒.๔ เพิ่มทางเลือกของระบบการให้อนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้หลายระบบ ที่ไม่จำกัดเฉพาะระบบการให้สัมปทาน

- ปรับปรุง พ.ร.บ. ปิโตรเลียม ให้ไม่จำกัดการสำรวจ หรือผลิตปิโตรเลียมเฉพาะภายใต้ระบบสัมปทาน และสามารถดำเนินการได้โดยองค์กรของรัฐ ที่จะมี การจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

- จัดให้มีองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ด้วยการลงทุนเองหรือร่วมทุนกับเอกชน โดยมีบัญญัติว่าด้วยประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ แตกต่างจากการเป็นผู้รับสัมปทาน

**ประเด็นการปฏิรูป**

**กรอบแนวทางการปฏิรูป**

**กรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป**

**๒. โครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ (ต่อ)**

๒.๕ สร้างศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub) เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลด้านพลังงานอย่างเท่าเทียมกัน และสร้างกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน

• จัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub)

• ให้ประเทศไทยสมัครเป็นสมาชิกของกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูลด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสากล (Extractive Industries Transparency Initiative)

๒.๖ สร้างกลไกและมาตรการดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานใช้พอเพียงเหมาะสม อย่างยั่งยืน

• สร้างกลไกและมาตรการลงทุนช่วยเหลือด้านพลังงานแก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีพลังงานใช้ได้อย่างพอเพียง

๒.๗ สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลให้กิจการพลังงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการพิจารณาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) ในการกำหนดนโยบาย และจัดตั้งระบบกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน

• สร้างกลไกการกำกับกิจการพลังงานให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการพิจารณาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment)

• จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม

• ปรับโครงสร้าง/การใช้เงินของกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าให้ชัดเจนรัดกุม

๒.๘ โอนย้ายให้รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้ง ๓ แห่งในกระทรวงเดียวกัน (กระทรวงพลังงาน) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพื่อเอกภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านกิจการไฟฟ้า

• โอนย้าย กฟภ. และ กฟน. มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงพลังงาน เช่นเดียวกับกับ กฟผ.

• ปรับปรุง พ.ร.บ. กฟภ. และ พ.ร.บ. กฟน.

**๓. กิจการไฟฟ้า**

๓.๑ ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับกิจการไฟฟ้า เช่น จัดทำ Load Forecast, PDP, EIA, EHIA, Construction
- กระจายสัดส่วนและแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าให้เกิดความสมดุล
- เพิ่มประสิทธิภาพสายส่ง และสายจำหน่ายไฟฟ้า
- จัดทำและติดตามแผนอนุรักษ์พลังงานให้บรรลุเป้าหมาย เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายของภาคประชาชน
- ให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๓.๒ สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน อย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง พร้อมทั้งสร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid และระดมการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program)

- จัดให้มีระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ
- สร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid
- จัดให้มีระบบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program)
- ปรับปรุงมาตรฐานเทคนิคของ กฟภ. และ กฟน. ให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น

๓.๓ ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ โดยแยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) ออกจาก กฟผ. เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ และให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

- แยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ
- จัดให้ผู้ผลิตมีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access
- เปิดให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีมากขึ้น

**ประเด็นการปฏิรูป**

**กรอบแนวทางการปฏิรูป**

**กรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป**

**๓. กิจการไฟฟ้า**

(ต่อ)

ส่งเสริมให้ประชาชน  
และประชาชน  
และประชาชน

๓.๔ เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารกำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้ง  
กองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า

๓.๕ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในกิจการไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและ  
ภูมิภาคข้างเคียง เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขาย  
ไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง ทั้งนี้ให้บริหารจัดการ  
กำลังไฟฟ้าสำรองในสภาวะปกติและไม่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน ด้วยมาตรการ  
ที่เหมาะสมและเป็นธรรม จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพาเป็นปริมาณ  
ไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน

๔.๒ จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่าง  
ต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และมีกลไกและมาตรการใน  
การผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิงชีวภาพของอาเซียน  
(ASEAN Green Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี

๔.๓ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรม  
พลังงานชีวภาพและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based  
Energy, Bio-based Industry, Bio-based Economy)

- บริหารจัดการกองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า  
ให้มีธรรมาภิบาลและให้มีประสิทธิภาพในการ  
บริหารกำกับกิจการไฟฟ้า

- ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขาย  
ไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียน (ASEAN Power  
Hub)

- พัฒนาระบบสายส่งไฟฟ้าให้สามารถรองรับ  
ASEAN Power Grid และ Greater Mekong  
Subregion (GMS) Power Grid

- ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าสำรองที่เหลือสู่ประเทศ  
ต่างๆ ในภูมิภาคข้างเคียง เช่น เมียนมาร์  
บังกลาเทศ อินเดีย

- ให้ประชาชน/ชุมชนเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่าย  
พลังงานได้

- แก้ไขกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้า  
จากโซลาร์รูฟ ที่ใช้ระบบ Net Metering

- ส่งเสริมการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ  
และสนับสนุนให้ประชาชนสามารถทำธุรกิจเกี่ยวกับ  
เชื้อเพลิงชีวภาพได้อย่างครบวงจร

- แก้ระเบียบการจำหน่ายและรับซื้อเชื้อเพลิงชีวภาพ  
ทั้งในการเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง และก๊าซเชื้อเพลิง

- สร้างเครือข่ายการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตาม  
แหล่งการใช้ (Distributed Generation) และมี  
ระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถ  
ตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response  
Program) จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพา  
เป็นปริมาณไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน

- กำหนดสัดส่วนการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจน  
และเหมาะสมกับศักยภาพอุปทานของเชื้อเพลิง  
ชีวภาพ

- จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและ  
พลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ  
กลางน้ำ และปลายน้ำ

- ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิง  
ชีวภาพ (ASEAN Green Energy Hub)
- ภายใน ๑๐ ปี

- สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ  
และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-  
based Energy, Bio-based Industry, Bio-based  
Economy)

**ประเด็นการปฏิรูป**

**กรอบแนวทางการปฏิรูป**

**กรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูป** ๗

๕. พลังงานทดแทน และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (ต่อ)

๕.๔ สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี

๕.๕ ส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าและเพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะพลังงานทดแทน) และกำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท Battery Electric Vehicle (BEV) ที่ชัดเจนและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV Hub)

๕.๖ เพิ่มประสิทธิผลของนโยบายและการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ด้วยการจัดตั้งกรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยแยกจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

- สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

- ลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี

- เพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์

- ส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าทุกประเภท

- กำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท BEV ที่ชัดเจนและผลักดันให้ประเทศไทยเป็น ASEAN BEV Hub

- แยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็น กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และ กรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

- จัดทำ พ.ร.บ. พลังงานทดแทน

- ปรับปรุง พ.ร.บ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

ภาคผนวก ๒

บทความอธิบายบริบทการปฏิรูประบบพลังงาน  
ของประเทศไทย

## บทความอธิบายบริบท

### การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย

ในปัจจุบัน ระบบพลังงานของประเทศไทยมีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชนค่อนข้างน้อย อาจจะเป็นเพราะว่ายังไม่ตระหนักรู้ถึงบทบาทความสำคัญและปัญหาพลังงานมากนัก โดยรูปแบบการกำหนดนโยบายพลังงานคือจากรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานกลางด้านพลังงาน ไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ผู้ประกอบการ และประชาชน ซึ่งหากมีความรู้ความเข้าใจไม่ตรงกันหรือนโยบายไม่สะท้อนศักยภาพในการปฏิบัติงานได้จริง ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายพลังงานของภาครัฐ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาระบบพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ ความทั่วถึงและเท่าเทียมกันในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนี้ การที่ภาครัฐได้กำกับควบคุมกิจการพลังงานในเกือบทุกระดับ ก็ไม่อำนวยความสะดวกการแข่งขันอย่างเสรี อีกทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและทั่วถึงยังส่งผลถึงความเชื่อมั่นในข้อมูลพลังงานของหน่วยงานด้านพลังงานของรัฐ และเป็นข้อถกเถียงกันในสังคมหมู่มากว้าง ดังนั้น การมีส่วนร่วม (Participatory) ของทุกภาคส่วนในทุกมิติ (กำหนด ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับนโยบายพลังงานทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน) และนโยบายที่มีประสิทธิผล (Effective) ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย เพื่อให้มีความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ประเทศไทย ๒๕๗๕

#### ๑. ภาพรวมของปัญหาพลังงาน

ประเทศไทยต้องใช้พลังงานเพิ่มขึ้นทุกปีตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ประเทศไม่มีพลังงานซึ่งเปรียบเสมือนเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานในประเทศเพียงพอสำหรับการใช้ จึงต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานชนิดต่างๆ โดยเฉพาะยี่งน้ำมันดิบ

ในช่วงเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา ราคาน้ำมันในตลาดโลกได้ถีบตัวสูงขึ้นมากและทำให้ราคาพลังงานชนิดอื่นๆ สูงตามไปด้วย ดังนั้น การนำเข้าพลังงานซึ่งสูงขึ้นทุกปี ประกอบกับราคาพลังงานในตลาดโลกที่แพงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ประเทศไทยต้องจ่ายเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากในการซื้อทั้งน้ำมัน

ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินจากต่างประเทศ โดยในปี ๒๕๕๗ ประเทศต้องจ่ายเงินสูงถึง ๑.๔ ล้านล้านบาท เพื่อซื้อพลังงานต่างๆ เข้ามาทออบสนองความต้องการภายในประเทศ ทำให้เป็นภาระในด้านการชำระเงินระหว่างประเทศและก่อให้เกิดหนี้ต่างประเทศที่สูงขึ้น

ในด้านความเป็นอยู่และการทำมาหากินของคนไทยนั้น ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่สูงขึ้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการครองชีพของคนไทยโดยทั่วไป คือ ทำให้ข้าวของเครื่องใช้ต่างๆ แพงขึ้น ค่าครองชีพสูงขึ้น และต้นทุนการผลิตก็สูงขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่าขนส่ง ค่าปุ๋ย ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า กล่าวได้โดยรวมว่า ราคาน้ำมันในตลาดโลกเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดตัวแปรหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาพลังงานและปัญหาเศรษฐกิจของไทย ถึงแม้ว่าในช่วงตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ราคาน้ำมันในตลาดโลกได้ลดลงอย่างมาก แต่ผู้เชี่ยวชาญในวงการพลังงานก็เชื่อว่าราคาน้ำมันจะเริ่มแพงขึ้นอีกในไม่กี่ปีข้างหน้า และปัญหาพลังงานของไทยก็ยังคงมีความสำคัญต่อไป

ปัญหาด้านพลังงานในอีกแง่มุมหนึ่ง คือ ผลกระทบในระยะยาวต่อภาวะสิ่งแวดล้อมโลก นักวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่ยอมรับแล้วว่า การเผาผลาญพลังงานประเภทฟอสซิล (ที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน) เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ซึ่งจะทำให้โลกร้อนขึ้น ภาวะอากาศจะเปลี่ยนแปลงในระดับที่รุนแรงมากขึ้น ส่งผลเสียหายต่อการดำรงชีพและภาวะความเป็นอยู่ของมนุษย์

ในการป้องกันแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ประเทศไทยเองก็คงไม่สามารถจะทำอะไรมากนักเกี่ยวกับราคาน้ำมันในตลาดโลก สิ่งที่เราจะพอทำได้คือ การสร้างความแข็งแกร่งด้านพลังงานของประเทศและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตนเองเพื่อรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาลงงานน่าจะอยู่ในรูปของการเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพยายามจำกัดหรือลดอัตราการพึ่งพาพลังงานนำเข้า แนวทางนี้อาจแบ่งได้ออกเป็น ๓ ส่วน คือ

- ๑) การใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
- ๒) การพัฒนาพลังงานในประเทศเพื่อทดแทนพลังงานนำเข้า และ
- ๓) การพัฒนาพลังงานสะอาด ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มาก

นโยบายและมาตรการที่จะทำให้แนวทางดังกล่าวประสบผลสำเร็จมีองค์ประกอบหลายประการด้วยกัน ได้แก่

- การทำให้ราคาพลังงานที่ผู้บริโภคร้องจ่ายอยู่ในระดับที่สามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงได้ ซึ่งอาจรวมถึงต้นทุนในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและชุมชนด้วย
- การส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ และเทคโนโลยี ที่ประหยัดพลังงานและมีประสิทธิภาพ
- การเร่งสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติในประเทศที่เป็นเชื้อเพลิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แหล่งปิโตรเลียม
- การส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนที่เป็นวัตถุดิบในประเทศ เช่น วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร รวมถึงพลังงานหมุนเวียนที่เป็นพลังงานสะอาดชนิดต่างๆ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และเพิ่มโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ผลิตพลังงานทดแทนเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่าย (หากมีเหลือ) ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีพลังงานทดแทน ซึ่งปัจจุบันได้มีการพัฒนาอุปกรณ์การผลิตให้มีต้นทุนที่ถูกลงและขนาดเล็ก สามารถติดตั้งในระดับครัวเรือนและชุมชนได้ ถือเป็นกลไกการกระจายจ่ายด้านพลังงาน สร้างงาน และสร้างรายได้ให้กับประชาชนและชุมชนอีกด้วย

การดำเนินนโยบายและมาตรการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีโครงสร้าง และวิธีการบริหารจัดการนโยบายและแผนพลังงาน (อาทิเช่น แผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก แผนอนุรักษ์พลังงาน และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP)) อย่างมีธรรมาภิบาลและยั่งยืน เท่าที่ผ่านมา นโยบายพลังงานของไทยประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง สามารถแก้ไขปัญหาภาวะขาดแคลนและภาวะราคาแพงของน้ำมันเชื้อเพลิงได้โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันโลก มีการส่งเสริมให้สำรวจปิโตรเลียมในประเทศจนสามารถค้นพบก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ การใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า สามารถลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันลงไปได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนั้น ยังมีการผลิตพลังงานทดแทนซึ่งใช้วัตถุดิบในประเทศเพิ่มขึ้น เช่น การผลิตไฟฟ้าจากชีวมวล (กากอ้อยและแกลบ) การผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในรูปของเอทานอล ซึ่งผลิตจากกากน้ำตาลและมันสำปะหลัง รวมทั้งการผลิตไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน มีการลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์และพลังงานลม มีการใช้ อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ประหยัดพลังงานมากขึ้น เช่น เครื่องปรับอากาศและหม้อหุงข้าวที่ติดฉลากเบอร์ ๕

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายพลังงานยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง และในบางกรณีก็ทำให้เกิดปัญหาใหม่ๆ

- รูปแบบการกำหนดนโยบายพลังงานที่ผ่านมาคือ จากรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานกลางด้านพลังงานไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ผู้ประกอบการ และประชาชน ขาดการมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการและ/หรือความรู้ (Energy Literacy) ความเข้าใจที่แท้จริงและตรงกันของทุกภาคส่วน ซึ่งส่งผลถึงความเชื่อมั่นในนโยบายพลังงานของภาครัฐ และเกิดการต่อต้านจากภาคประชาชนบางส่วน เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการพัฒนาและความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ
- อีกทั้ง ภาคประชาชนบางส่วนยังแสดงความไม่ไว้วางใจในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ นำไปสู่การถกเถียงและการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพลังงานของประเทศในลักษณะที่ทำให้สังคมมีความสับสนในความถูกต้องของข้อมูลและนโยบาย/มาตรการของภาครัฐ
- ภาครัฐมีการกำกับควบคุมกิจการพลังงานในระดับสูง ซึ่งไม่อำนวยความสะดวกการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การแทรกแซงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงผ่านบริษัท ปตท. และการควบคุมค่าการตลาด จนทำให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องประสบปัญหาการขาดทุนและปิดสถานีบริการน้ำมันหรือขายธุรกิจ (ดังที่ได้เกิดขึ้นกับบริษัทค้าปลีกน้ำมันต่างชาติ BP, Q8, Jet และ Petronas) ทำให้บริษัท ปตท. มีส่วนแบ่งในตลาดค้าปลีกน้ำมันมากที่สุดดังในปัจจุบัน
- รัฐบาลในอดีตได้แทรกแซงในตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงโดยการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซ LPG และน้ำมันดีเซล การอุดหนุนและการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเหล่านี้ ได้ทำให้มีการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่รู้คุณค่า และทำให้เกิดการบิดเบือนในตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น มีการใช้ก๊าซ LPG และน้ำมันดีเซลมากเกินไป และในขณะเดียวกัน กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเหล่านี้ก็มีฐานะเป็นหนี้ในระดับที่สูงเกินไป
- การใช้ก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบได้ในประเทศอยู่ในระดับที่เพิ่มสูงขึ้นจนกระทั่งไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ขณะที่การผลิตไฟฟ้าต้องอาศัยก๊าซธรรมชาติในระดับที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือประมาณร้อยละ ๖๕-๗๐ ของไฟฟ้าจำเป็นต้องใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิต การพึ่งพาเชื้อเพลิงเพียงชนิดเดียวในอัตราที่สูงมากเกินไปก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความมั่นคงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ
- นอกจากนั้น ยังมีกระแสด้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ทำให้การขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าทำได้ยากขึ้น

## ๒. แนวทางการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระยะหลังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ปัญหาพลังงานของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะยังคงอยู่ในระดับที่รุนแรงต่อไปอีก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการในลักษณะของการปฏิรูประบบพลังงานเพื่อให้สามารถกำจัดอุปสรรคและปัญหาเหล่านี้ได้อย่างจริงจังและยั่งยืน

การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ประเทศไทย ๒๕๗๕ ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทั้งนี้

- ความ “มั่นคง” ด้านพลังงาน คือ การที่ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานที่หลากหลาย มีพลังงานใช้หลากหลายประเภท ไม่ขาดแคลน รวมทั้งมีพลังงานสำรองในยามวิกฤต
- ความ “มั่งคั่ง” ด้านพลังงาน คือ กิจการพลังงานทั้งระบบเชื่อมโยงกันอย่างมีบูรณาการ มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ มีพลังงานที่มีคุณภาพใช้อย่างเพียงพอ และมีเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านพลังงานเป็นของตนเอง ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน
- ความ “ยั่งยืน” ด้านพลังงาน คือ การมีนโยบายพลังงานที่มีประสิทธิภาพ มีการดำเนินนโยบายที่โปร่งใส น่าเชื่อถือ รักษาสิ่งแวดล้อม โดยทุกภาคส่วนมีความเสมอภาคในการกำหนด ติดตาม ตรวจสอบและกำกับนโยบายด้านพลังงาน และสามารถเข้าถึงความรู้และข้อมูลด้านพลังงาน

ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถจัดทำแผนนโยบายด้านพลังงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานจึงเสนอแนวทางการปฏิรูประบบพลังงาน ภายใต้ประเด็นการปฏิรูป ๔ ประเด็น คือ

- ๑) โครงสร้างราคาเชื้อเพลิง
- ๒) โครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ
- ๓) กิจการไฟฟ้า
- ๔) พลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

โดยการปฏิรูประบบพลังงานจะสัมฤทธิ์ผล หากยึดกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงาน (Conceptual Design) ๗ ประการต่อไปนี้เป็นพลังขับเคลื่อน

- ๑) ลดและกำกับกิจการที่มีการผูกขาด ทำให้มีการค้าเสรีและมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม
- ๒) ส่งเสริมให้มีการผลิตพลังงานทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงานหมุนเวียน/ชีวภาพ อย่างเต็มศักยภาพ
- ๓) จัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต และการสำรองพลังงาน เพื่อความมั่นคงทั้งในด้าน ปริมาณและคุณภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๔) ให้ประชาชนมีสิทธิ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐ
- ๕) ส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชน ให้เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน รวมทั้งดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานพอเพียง ใช้อย่างเหมาะสม และยั่งยืน
- ๖) จัดทำศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของระบบรับรองความโปร่งใสด้านกิจการพลังงาน
- ๗) ปลุกฝังความตระหนักรู้ และส่งเสริมให้มีการรักษาสีสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน ทั้งใน ส่วนของประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะหัวข้อเรื่องที่เป็นต้อง ปฏิรูปในแต่ละประเด็นเกิดผลสัมฤทธิ์ตามกรอบหลักการปฏิรูปดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจึงได้ จัดให้มีคณะอนุกรรมการฯ ๔ คณะ ทำการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูปและ ร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูปเบื้องต้น ภายใต้ประเด็นการปฏิรูปแต่ละประเด็น ดังแสดงในหัวข้อที่ ๓ ถึง ๖ ถัดไป

### ๓. การปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิง

กรอบแนวทางการปฏิรูปหลักของประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิง คือ การสร้างระบบราคา เชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ผู้ประกอบการทั้งหลายดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และด้วยต้นทุนต่ำสุด มีการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับเชื้อเพลิงแต่ละประเภทที่เหมาะสม และเป็นธรรม และมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน ภายใต้

พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะมีการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งการดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าวจะทำให้เชื้อเพลิงขายได้ในราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เหมาะสมและเป็นธรรม ทำให้ต้นทุนพลังงานของประเทศโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ

### ๓.๑ สร้างระบบราคาเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

- ภาครัฐควรยกเลิกการอ้างอิงราคา ณ โรงกลั่นที่เป็น Import Parity กับราคาน้ำมันสำเร็จรูปจากสิงคโปร์ โดยให้กลไกตลาดเสรีเป็นตัวกำหนดราคา เช่น เปิดให้โรงกลั่นน้ำมันในประเทศตั้งราคาขาย ณ โรงกลั่นตัวเอง แต่ควรให้โรงกลั่นน้ำมันพิจารณาปรับองค์ประกอบที่ใช้ในการคำนวณราคา ณ โรงกลั่นของตนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำมัน โดยภาครัฐมีหน้าที่เพียงแต่กำกับดูแลโดยใช้ราคาตลาดกลางในภูมิภาค เช่น ราคา MOPS (Mean of Platts Singapore) เป็นตัวเทียบเคียง (Benchmark)
- ภาครัฐต้องยกเลิกการแทรกแซงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงผ่านบริษัท ปตท. และการควบคุมค่าการตลาด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการค้าน้ำมันเข้ามาแข่งขันกันมากขึ้น
- ภาครัฐควรขจัดอุปสรรคของการแข่งขันเสรี โดยกำหนดอัตราสำรองน้ำมันตามกฎหมาย ระหว่างการซื้อจากแหล่งในประเทศและการนำเข้าให้เท่ากัน<sup>๑</sup>
- ภาครัฐควรยกเลิกการกำหนดส่วนต่างค่าขนส่งในภูมิภาค โดยให้ใช้ค่าขนส่งที่มีการแข่งขันอย่างเสรีตามจริง เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง
- ภาครัฐต้องยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศให้กับภาคใดภาคหนึ่งเป็นลำดับแรก และปรับโครงสร้างราคาก๊าซ LPG ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ทั้งในส่วนของภาคครัวเรือน ขนส่ง อุตสาหกรรม และปิโตรเคมี
- ให้มีการกำกับราคาเชื้อเพลิงให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยองค์กรที่ทุกภาคส่วนร่วมเป็นกรรมการ

<sup>๑</sup> ส่วนว่า ประเทศไทยควรมีสสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ (Strategic Petroleum Reserves, SPR) เพื่อนำออกมาใช้หากเกิดวิกฤตด้านพลังงาน (เช่น เกิดสงครามในอ่าวเปอร์เซีย หรือภัยธรรมชาติร้ายแรง ทำให้ผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันดิบต้องหยุดการผลิตและส่งออก เกิดการขาดแคลนน้ำมันในโลก) หรือไม่ ภาครัฐควรเป็นผู้รับผิดชอบหรือไม่ ต้องพิจารณา ศึกษา รายละเอียดต่อไป

### ๓.๒ สร้างระบบการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงทุกประเภทที่เหมาะสมและเป็นธรรม

- ภาครัฐต้องกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับเชื้อเพลิงทุกชนิดให้ใกล้เคียงกันอย่างเป็นธรรม บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์และความจำเป็นด้านงบประมาณ และไม่ควรรใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

### ๓.๓ กำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน

- ปฏิรูประบบกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยรวมการบริหารกองทุนฯ เป็นองค์กรเอกเทศ ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะมีการจัดทำขึ้นใหม่ โดยให้มีทุกภาคส่วนร่วมเป็นกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงจากภาคการเมือง และสามารถตรวจสอบได้โดยทุกภาคส่วน
- สถานะของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงควรมีการกำหนด Floor หรือ จำนวนเงินที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงติดลบสูงสุด เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นภาระตรึงราคาที่ยาวนานและมากเกินไป และควรมีการกำหนด Ceiling หรือ จำนวนเงินที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นบวกสูงสุด เพื่อให้การสะสมเงินเข้ากองทุนฯ ไม่เป็นภาระต่อผู้บริโภคมากเกินไป
- กำหนดบทบาทหน้าที่ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ใช้ได้เฉพาะการรักษาเสถียรภาพราคาเชื้อเพลิงระยะสั้นในภาวะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกผันผวนอย่างรุนแรงเกินภาวะปกติ (Norm) และควรยกเลิกการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทหนึ่งไปอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอีกประเภทหนึ่ง (Cross Subsidy) ส่วนการอุดหนุนเชื้อเพลิงชีวภาพ (เอทานอลและไบโอดีเซล) ภาครัฐควรใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเฉพาะเท่าที่จำเป็น และควรเป็นกลไกที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้เชื้อเพลิงชีวภาพสามารถแข่งขันกับเชื้อเพลิงฟอสซิลได้ในที่สุด

## ๔. การปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ

กรอบแนวทางการปฏิรูปหลักของประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วม (Participatory) ของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชนในทุกมิติ (กำหนด ติดตาม ตรวจสอบและกำกับการดำเนินงานของรัฐ/กิจการพลังงาน รวมถึงการเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิต

และจำหน่ายพลังงาน) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน (เป็น ๓ ระดับ: การกำหนดนโยบาย (Policy) การกำกับดูแล (Regulation) เชิงพาณิชย์ (ราคา) และเชิงเทคนิค (ใบอนุญาต ควบคุมคุณภาพและความปลอดภัย) และการประกอบกิจการ (Operation)) อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การสร้างกลไกที่ส่งเสริมการแข่งขันเสรี ลดการผูกขาด (Monopoly) และการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) นอกจากนี้ ยังมีการสร้างองค์ความรู้ด้านพลังงานให้กับภาคประชาชนและสังคมให้เข้าถึงเข้าใจข้อมูลและ/หรือเทคโนโลยีได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อที่จะได้สร้างภูมิคุ้มกันตนเองให้รับมือกับปัญหาพลังงานต่างๆ ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

๔.๑ สร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับการดำเนินงานของรัฐและการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ พร้อมทั้งมีมาตรการมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในกิจการพลังงาน

- จัดให้มี Forum เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านพลังงาน ที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับพลังงาน และส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงาน
- ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงานและกำกับดูแล โดยจัดให้มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนอยู่ในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) (ระดับกำหนดนโยบาย) และในคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) (ระดับกำกับดูแล)
- ภาครัฐควรปรับปรุงพระราชบัญญัติกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน โดยภาครัฐควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน และไม่ควรถูกแทรกแซงจากหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในรัฐวิสาหกิจที่ตนกำกับดูแล

๔.๒ สร้างองค์กรกำกับกิจการพลังงาน ให้ครอบคลุมกิจการพลังงานทุกประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) หรือมีอำนาจเหนือตลาด

- ปฏิรูปการกำกับกิจการพลังงาน (ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)) ให้ครอบคลุมกิจการพลังงานทุกประเภท ที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีอำนาจเหนือตลาด (จากปัจจุบัน ที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่องท่อส่งก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า) รวมทั้งกำหนดหน้าที่ในระดับการกำกับดูแลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่

กำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแลออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้การกำกับดูแล การแข่งขันในกิจการพลังงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔.๓ แยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เป็น เอกเทศจากกิจการอื่นๆ โดยสร้างองค์กรของรัฐ ให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาด โดยธรรมชาติดังกล่าวเป็นการเฉพาะ รวมทั้งให้ภาคเอกชน (ที่ทำกิจการผลิตและ/หรือจำหน่าย) มีสิทธิใช้ โครงสร้างพื้นฐานอย่างเท่าเทียม (Third Party Access, TPA) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรม

- ให้กิจการโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (ได้แก่ ระบบท่อส่ง ก๊าซธรรมชาติ (ภายใต้บริษัท ปตท.) และระบบสายส่งไฟฟ้าทั้งแรงสูง (Transmission Lines ภายใต้ กฟผ.) และจำหน่าย (Distribution Lines ภายใต้ กฟน. และ กฟภ.)) เป็นขององค์กรรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเป็นบริษัทที่มีประสิทธิภาพการบริหารเท่า เทียมกับภาคเอกชน และมีการกำกับดูแลให้มีความโปร่งใส
- แยกธุรกิจการผลิต ท่อส่ง และจำหน่ายก๊าซธรรมชาติออกจากกันอย่างชัดเจน
- แยกธุรกิจการผลิต สายส่ง และจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกันอย่างชัดเจน
- ให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีสิทธิใช้ท่อเพื่อส่งก๊าซธรรมชาติเข้าระบบแบบ Third Party Access (TPA)
- ให้ผู้ผลิตมีสิทธิใช้สายส่งเพื่อส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access (TPA)

๔.๔ เพิ่มทางเลือกของระบบการให้อนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้หลายระบบ ที่ไม่จำกัด เฉพาะระบบการให้สัมปทาน

- ภาครัฐควรปรับปรุงพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ให้ไม่จำกัดการสำรวจหรือผลิต ปิโตรเลียมเฉพาะภายใต้ระบบสัมปทานเท่านั้น และให้สามารถดำเนินการได้โดยองค์กร ของรัฐ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสามารถ เลือกใช้ระบบอื่นได้นอกจากระบบสัมปทาน เพิ่มความยืดหยุ่นให้สามารถเลือกใช้ระบบ บริหารจัดการผลประโยชน์จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่เหมาะสมที่สุดในแต่ละ พื้นที่ และเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม

- จัดให้มีองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ด้วยการลงทุนเองหรือร่วมทุนกับเอกชน โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ แตกต่างจากการเป็นผู้รับสัมปทาน

๔.๕ สร้างศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub) เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลด้านพลังงานอย่างเท่าเทียมกัน และสร้างกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน

- จัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางด้านพลังงาน (Thai Energy Information Hub) เพื่อส่งเสริมการเข้าถึง รับรู้ และเข้าใจในบทบาทความสำคัญและประเด็นปัญหาพลังงานของชาติ
- ให้ประเทศไทยสมัครเป็นสมาชิกของกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูลด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการและกำกับกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสากล (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) เพื่อสร้างความโปร่งใสและน่าเชื่อถือให้กับกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

๔.๖ สร้างกลไกและมาตรการดูแลผู้มีรายได้น้อยให้มีพลังงานใช้พอเพียง เหมาะสม อย่างยั่งยืน

- สร้างกลไกและมาตรการลงทุนช่วยเหลือด้านพลังงานแก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สามารถมีพลังงานใช้อย่างพอเพียง

๔.๗ สร้างกลไกที่มีประสิทธิผลในการกำกับดูแลให้กิจการพลังงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment, SEA) ในการกำหนดนโยบาย และจัดตั้งระบบกองทุนพลังงานเพื่อสังคม เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน

- สร้างกลไกการกำกับกิจการพลังงานให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment, SEA)
- จัดตั้งกองทุนพลังงานเพื่อสังคม ที่มีการบริหารจัดการร่วมกันโดยผู้ประกอบการและชุมชน เพื่อดูแลความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ วัตถุประสงค์ แนวทางการบริหาร และโครงสร้างกองทุนฯ ที่ชัดเจนรัดกุม เพื่อให้การใช้เงินกองทุนฯ ดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะเป็นการสร้าง

ความตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของ  
ผู้ประกอบการและชุมชนในด้านพลังงาน

- ปรับโครงสร้างและการใช้เงินของกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าให้ชัดเจน  
รัดกุม โดยการจัดทำวัตถุประสงค์ แนวทางการบริหารที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม เพื่อให้  
การใช้เงินกองทุนฯ ดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นการเยียวยาอย่างเหมาะสมและ  
เป็นธรรมให้กับผู้ได้รับผลกระทบ

๔.๘ โอนย้ายให้รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้ง ๓ แห่งอยู่ในกระทรวงเดียวกัน (กระทรวงพลังงาน) เพื่อ  
เพิ่มประสิทธิผลและเพื่อเอกภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านกิจการไฟฟ้า

- โอนย้ายการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) มาอยู่ในสังกัด  
ของกระทรวงพลังงาน เช่นเดียวกับกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)  
เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้ามีการเชื่อมโยงอย่างบูรณาการ  
และเพื่อประสิทธิภาพของทั้งระบบ
- แก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง

## ๕. กิจการไฟฟ้า

ในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า มีกรอบแนวทางการปฏิรูปหลักคือ การเพิ่มประสิทธิภาพ การแข่งขันอย่าง  
เสรีและความหลากหลายในการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าในประเทศ ผู้ใช้และชุมชนสามารถเป็นทั้งผู้ผลิตและ  
ผู้จำหน่ายไฟฟ้า ถือเป็น การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานจากการใช้เชื้อเพลิงในท้องถิ่นและยังเป็นการสร้าง  
งานและกระจายรายได้สู่ประชาชนและชุมชนอีกด้วย ในขณะเดียวกัน การสร้างความโปร่งใสและความ  
น่าเชื่อถือให้กับกิจการไฟฟ้าด้วยการให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนด ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับ  
นโยบายไฟฟ้าอย่างเหมาะสม ก็เป็นอีกกรอบแนวทางสำคัญในการปฏิรูปในครั้งนี้

๕.๑ ให้ทุกภาคส่วน (รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบ  
และกำกับ การเลือกใช้เชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ในการผลิตไฟฟ้าอย่างสมดุล

- ภาครัฐควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ตรวจสอบและกำกับ  
กิจการไฟฟ้า เช่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำ Load Forecast และแผนพัฒนากำลังผลิต

ไฟฟ้า (Power Development Plan, PDP) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environment and Health Impact Assessment, EHIA) รวมถึงให้มีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน และอื่นๆ การให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวจะทำให้ นโยบายและ/หรือโครงการโรงไฟฟ้าเหล่านั้นได้รับการยอมรับและความร่วมมือ ไม่เกิดกระแสต่อต้านจากชุมชน

- ภาครัฐควรกระจายสัดส่วนและแหล่งเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศให้เกิดความสมดุล ซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพาท่าน้ำมัน (ในอัตราที่สูงมากเกินไปดังในปัจจุบัน) อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในท้องถิ่นและพลังงานหมุนเวียนที่เป็นพลังงานสะอาดชนิดต่างๆ (เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม) นับเป็นการเพิ่มความมั่นคงในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ
- เพิ่มประสิทธิภาพสายส่ง (Transmission Lines) และสายจำหน่าย (Distribution Lines) ไฟฟ้า เพื่อให้ทั่วประเทศมีไฟฟ้าใช้อย่างมีคุณภาพ กระแสไฟฟ้าไม่ตก ไฟฟ้าไม่ดับ
- จัดทำและติดตามแผนอนุรักษ์พลังงานให้บรรลุเป้าหมาย เพื่อเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของภาคประชาชน
- ให้มีตัวแทนของภาคประชาชนในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

๕.๒ สนับสนุนระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงของเครือข่ายไฟฟ้าและระบบสายส่ง พร้อมทั้งสร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid และระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program)

- จัดให้มีระบบการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation System) เพื่อให้มีการซื้อไฟฟ้าจากภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนอย่างเต็มศักยภาพ

- สร้างระบบการบริหารเครือข่ายไฟฟ้าแบบ Smart Grid และ Micro Grid เพื่อเป็นโครงข่ายไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารมาบริหารจัดการ ควบคุมการผลิต ส่ง และจ่ายพลังงานไฟฟ้า สามารถรองรับการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทางเลือกที่สะอาดที่กระจายอยู่ทั่วไป และมีระบบบริหารการใช้ที่เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับการบริการและคุณภาพไฟฟ้าที่ดีขึ้น
- จัดให้มีระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program) เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ จากส่วนของผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง ทำให้สามารถใช้พลังงานหมุนเวียนได้อย่างคุ้มค่า ช่วยลดความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (Peak Demand) เพิ่มความมั่นคงต่อระบบไฟฟ้าและพลังงาน และอาจช่วยชะลอการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคม และต่อประเทศชาติโดยรวม
- ปรับปรุงมาตรฐานเทคนิคของ กฟภ. และ กฟน. ให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น

๕.๓ ลดการผูกขาดในกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ โดยแยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) ออกจาก กฟผ. เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ และให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access (TPA) พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรี

- แยกกิจการสายส่ง (Transmission Network) และกิจการบริหารระบบไฟฟ้า (System Operator) ออกจาก กฟผ. เป็นองค์กรใหม่โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเมื่อเปิดให้มีระบบ Third Party Access (TPA) ในอนาคต
- จัดให้ผู้ผลิตมีสิทธิส่งไฟฟ้าเข้าระบบแบบ Third Party Access (TPA) เพื่อให้เกิดการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าที่มีความเสมอภาคและเสรี
- ภาครัฐควรเปิดให้มีการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าเสรีมากขึ้น โดยการสร้างระบบที่เอื้อให้ผู้ใช้สามารถเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อเพิ่มการแข่งขัน ทำให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ใช้ไฟฟ้ายรายใหญ่และรายเล็ก และประชาชนทั่วไปสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ให้บริการรายใดก็ได้ ทำให้ผู้ใช้มีไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสมสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

#### ๕.๔ เพิ่มธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพในการบริหารกำกับกิจการไฟฟ้า รวมทั้งกองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า

- บริหารจัดการกองทุนไฟฟ้าในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าให้มีธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพ จัดทำโครงสร้างและการใช้เงินของกองทุนฯ ให้ชัดเจนรัดกุม โดยการจัดทำวัตถุประสงค์แนวทางการบริหารที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม เพื่อให้การใช้เงินกองทุนฯ เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นการเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบที่(อาจ)เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

#### ๕.๕ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในกิจการไฟฟ้าในกลุ่มประชาคมอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียนและภูมิภาคข้างเคียง ทั้งนี้ ให้บริหารจัดการกำลังไฟฟ้าสำรองในสถานะปกติและไม่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายไฟฟ้าและพลังงานของอาเซียน (ASEAN Power Hub) และภูมิภาคข้างเคียง ด้วยทำเลที่เป็นยุทธศาสตร์
- พัฒนาระบบสายส่งไฟฟ้าให้สามารถรองรับ ASEAN Power Grid และ Greater Mekong Subregion (GMS) Power Grid เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพและความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศในกลุ่มอาเซียนและอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง
- ส่งเสริมการส่งออกไฟฟ้าจากกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองที่มีอยู่ในระดับสูงของประเทศสู่ประเทศใกล้เคียงที่เศรษฐกิจกำลังพัฒนาและมีความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูง (เช่น เมียนมาร์ บังกลาเทศ อินเดีย) นับเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศ และเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศจากการส่งออกไฟฟ้า

#### ๖. การปฏิรูปพลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

สำหรับประเด็นการปฏิรูปพลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน กรอบแนวทางการปฏิรูปหลัก คือ การส่งเสริมให้มีการใช้ ผลิต และจำหน่ายพลังงานทดแทนที่เป็นธรรม การเพิ่มประสิทธิผลของนโยบายพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน รวมถึงการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมชีวภาพและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based Energy, Bio-based

Industry, Bio-based Economy) เป็นการเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศโดยการสำรองด้วยความหลากหลายของแหล่งพลังงานที่มีอยู่ในประเทศ ลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน ลดการเสียดุลทางการค้า เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสามารถสร้างรายได้ให้กับภาคประชาชนและชุมชนในฐานะที่เป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานเอง

๖.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน ด้วยมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรม จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพาเป็นปริมาณไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน

- ให้ประชาชนและชุมชนเป็นผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานได้ ถือเป็น การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานจากการใช้เชื้อเพลิงในท้องถิ่นและยังเป็นการสร้างงานและรายได้สู่ประชาชนและชุมชนอีกด้วย
- แก้ไขกฎระเบียบ เพื่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟ ที่ใช้ระบบ Net Metering และให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายรับซื้อในราคาที่เป็นธรรม
- ส่งเสริมการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้ประชาชนสามารถทำธุรกิจเกี่ยวกับเชื้อเพลิงชีวภาพได้อย่างครบวงจร
- ภาครัฐควรแก้ระเบียบการจำหน่ายและรับซื้อเชื้อเพลิงชีวภาพ ทั้งในการเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซเชื้อเพลิงให้มีการแข่งขันตามกลไกทางตลาด เพื่อผลักดันให้ผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ
- สร้างเครือข่ายการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตามแหล่งการใช้ (Distributed Generation) และมีระเบียบการบริหารจัดการเครือข่ายไฟฟ้าที่สามารถตอบสนองกับความต้องการ (Demand Response Program) จนพัฒนาได้ถึงระดับที่สามารถพึ่งพาเป็นปริมาณไฟฟ้าสำรองได้บางส่วน

๖.๒ จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และมีกลไกและมาตรการในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิงชีวภาพของอาเซียน (ASEAN Green Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี

- กำหนดสัดส่วนการผสมเชื้อเพลิงชีวภาพที่ชัดเจน และเหมาะสมกับศักยภาพอุปทานของเชื้อเพลิงชีวภาพชนิดนั้นๆ ไม่ควรเปลี่ยนแปลง

- จัดให้มีนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ เริ่มตั้งแต่การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ การเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องจักร ระบบโลจิสติกส์ และกระบวนการผลิต ฯลฯ เพื่อให้ได้พลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียนที่มีคุณภาพ
- ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเชื้อเพลิงชีวภาพของอาเซียน (ASEAN Green Energy Hub) ภายใน ๑๐ ปี

๖.๓ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร (Bio-based Energy, Bio-based Industry, Bio-based Economy)

- ภาครัฐควรสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร ครอบคลุมตั้งแต่ Bio-based Energy (เช่น เชื้อเพลิงชีวภาพ) ไปจนถึง Bio-based Industry (เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรม Oleochemicals) และ Bio-based Economy

๖.๔ สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี

- สร้างกลไกการอนุรักษ์พลังงานทั้งภาคสมัครใจและภาคบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานของอุปกรณ์ เครื่องจักร อาคารสำนักงานและที่อยู่อาศัย และโรงงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้ทั้งมาตรการจูงใจและมาตรการบังคับ เน้นการกำหนด ค่ามาตรฐานการใช้พลังงาน พร้อมด้วยมาตรการให้รางวัลสำหรับผู้ที่ทำได้ดีกว่ามาตรฐาน และมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ทำได้น้อยกว่ามาตรฐาน
- ลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ร้อยละ ๒๐ ภายใน ๑๐ ปี

๖.๕ ส่งเสริมให้มียานยนต์ไฟฟ้าและเพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (โดยเฉพาะพลังงานทดแทน) และกำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท Battery Electric Vehicle (BEV) ที่ชัดเจน และผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV Hub)

- เพิ่มการใช้พลังงานไฟฟ้าในระบบโลจิสติกส์ เช่น ระบบรถไฟฟ้า

- ภาครัฐควรส่งเสริมการใชยานยนต์ไฟฟ้า (Electric Vehicles) ทุกประเภท เนื่องจากไฟฟ้าเป็นเชื้อเพลิงที่มีประสิทธิภาพ สะอาด เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Zero Emission) และควรดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วน ได้แก่ ทางด้านพลังงาน วิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมยานยนต์ ผู้บริโภค ฯลฯ
- กำหนดเป้าหมายยานยนต์ไฟฟ้าประเภท Battery Electric Vehicle (BEV) ที่ชัดเจนและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางยานยนต์ไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN BEV Hub)

๖.๖ เพิ่มประสิทธิผลของนโยบายและการดำเนินงานด้านพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ด้วยการจัดตั้งกรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยแยกจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.)

- แยกกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ออกเป็น ๒ หน่วยงาน คือ กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และ กรมส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
- ภาครัฐควรจัดทำพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน กำหนดให้พลังงานทดแทนเป็นวาระแห่งชาติ มีเป้าหมายการใช้ที่ชัดเจนแน่นอน ส่งเสริมการลงทุนและวิจัยพัฒนาในพลังงานทดแทนเพื่อเพิ่มการพึ่งพาตนเองและความมั่นคงด้านพลังงาน และรักษาสิ่งแวดล้อม
- ภาครัฐควรแก้ไขพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน เนื่องจากการอนุรักษ์พลังงานถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่จะช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงาน และถือว่าเป็นหน้าที่พึงปฏิบัติของประชาชนทุกคน และเพื่อให้สามารถเร่งจัดทำมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีประหยัดพลังงานด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศใน ๔ ประเด็นปฏิรูปเกิดผลสัมฤทธิ์ตามกรอบหลักการปฏิรูประบบพลังงานที่ได้นำเสนอทั้ง ๗ ประการ คณะกรรมาธิการปฏิรูปพลังงานจะดำเนินการโดยมีกรอบแนวทางการปฏิรูปและร่างกรอบหัวข้อเรื่องที่จะมีการปฏิรูปข้างต้น เป็นต้นแบบที่จะใช้ในการบูรณาการ (Crosscutting) กระบวนการศึกษา วิเคราะห์ จัดลำดับหัวข้อการปฏิรูป และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเรื่องที่จะมีการปฏิรูป เพื่อจัดทำ แผนงาน วิธีและกระบวนการ (Process & Organization Design) ในลำดับต่อไป

อีกทั้ง คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานจะได้ประสานงานกับ คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง และ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิรูประบบพลังงานของประเทศ เป็นไปอย่างบูรณาการและมีความสอดคล้องกับการปฏิรูปด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุป หากการปฏิรูประบบพลังงานของประเทศในทั้ง ๔ ประเด็น: โครงสร้างราคาเชื้อเพลิง โครงสร้างระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ กิจการไฟฟ้า และพลังงานทดแทนและประสิทธิภาพการใช้พลังงาน มีการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการปฏิรูปอย่างแท้จริง ภาครัฐลดการกำกับควบคุม เพียงแต่กำกับดูแลโดยมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพสูงสุดและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนน้อยที่สุด ประชาชนและชุมชนมีโอกาที่จะเป็นทั้งผู้ใช้ ผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงาน ซึ่งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนและชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม นโยบายพลังงานของประเทศก็จะมีประสิทธิผล กิจการพลังงานมีการแข่งขันอย่างเสรี และโปร่งใส ประชาชนมีความไว้วางใจและเชื่อมั่นมากขึ้นจากการมีความรู้ความตระหนักรู้ด้านพลังงานมากขึ้น และการมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงาน ประเทศไทยก็จะมี ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนด้านพลังงาน ประเทศและประชาชนมีพลังงานที่มีคุณภาพใช้อย่างเพียงพอ เท่าเทียม ทั่วถึง รู้คุณค่า และรักษาสีสิ่งแวดล้อม ในราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นธรรม และต้นทุนพลังงานของประเทศโดยรวมก็อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระดับประเทศและระดับชุมชนให้มีความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขัน ประชาชนในประเทศก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ดีมีสุข