



สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านพลังงาน



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

หน้าว่าง

สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน

ปีที่พิมพ์	2557
จำนวนหน้า	106 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2244-2060 โทรสาร 0-2244-2074 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2357-3100 ต่อ 3125 โทรสาร 0-2357-3100 ต่อ 3122 ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 Website: http://www.parliament.go.th
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ <http://www.parliament.go.th/library>

หน้าว่าง

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำ **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน** ขึ้น โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2557

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

พลังงานถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะหากไร้ซึ่งพลังงานแล้วก็ยากที่เราจะใช้ชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ ประเทศไทยเองมีข้อจำกัดด้านการจัดหาพลังงาน เนื่องจากต้องพึ่งพาหรือนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิรูปด้านพลังงาน สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 (7) จึงบัญญัติให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษา ให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านพลังงาน ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางการปฏิรูปพลังงาน สามารถจำแนกสภาพปัญหา ประเด็นสำคัญและแนวทางการปฏิรูปพลังงานไว้ 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน การบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นโดยใช้ระบบสัมปทานสำหรับปิโตรเลียมครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2514 และกว่า 40 ปีแล้ว ที่ประเทศไทยใช้ “ระบบสัมปทาน” ในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหลายประเทศที่ใช้ “ระบบแบ่งปันการผลิต” จะพบว่าประเทศไทยยังจัดเก็บรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาคนี้ ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิรูปด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน รัฐบาลจึงควรทบทวนการจัดเก็บรายได้ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาวะการณปิโตรเลียมในปัจจุบัน และสอดคล้องกับนานาประเทศที่มีระบบการดูแลทรัพยากร สาธารณะที่มีประสิทธิภาพและให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากร อีกทั้งเป็นการสร้างความเป็นธรรมต่อประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่

2. ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน ธุรกิจพลังงานเป็นอีกหนึ่งธุรกิจที่มีลักษณะการผูกขาดจากกฎ ระเบียบของภาครัฐ เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจได้ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ส่วนมากมักมีผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรืออำนาจทางกฎหมายเป็นกรรมการ ทำให้การกำกับกิจการพลังงานเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิรูปด้านการแข่งขันและสร้างธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน รัฐบาลควรส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาด โดยให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการพลังงานต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ห้ามมิให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการกำกับกิจการพลังงาน โดยให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duty) ของเจ้าพนักงานของรัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบการ ออกจากกันอย่างชัดเจน

3. ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โครงสร้างราคาน้ำมันจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น และราคาขายปลีก จากการศึกษาสภาพปัญหาการกำกบนโยบายโครงสร้างราคาและการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง พบว่า หลายรัฐบาลที่ผ่านมา มีนโยบายในการแทรกแซงตลาดราคาน้ำมันโดยอาศัยกลไกของรัฐผ่านการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซ LPG ก๊าซ NGV และพลังงานทางเลือกอื่น อีกทั้งการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากความผันผวนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนั้น ในการปฏิรูปด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลควรกำกับราคาพลังงานให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม ไม่เอาเปรียบประชาชนหรือสร้างภาระความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ใช้พลังงาน

นอกจากนี้รัฐบาลควรยกเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือเพิ่มมาตรการควบคุมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งมิใช่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

4. ด้านพลังงานทดแทน ประเทศไทยมีการผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการ ทั้งที่ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานทดแทนที่มีศักยภาพ อันเนื่องมาจากนโยบายและการจัดการพลังงานแบบรวมศูนย์อำนาจและภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายการจัดการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่เป็นหลัก ดังนั้น ในการปฏิรูปด้านพลังงานทดแทน รัฐบาลต้องขจัดอุปสรรคการขออนุญาตในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กและเล็กมาก (SPP/VSP) โดยสร้างกระบวนการที่เปิดกว้าง โปร่งใส และจัดการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะ โดยแก้ไขกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน ให้การผลิตไฟฟ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 ยุบเลิกคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยโอนภารกิจไปให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหรือ กกพ. ภายใต้กรอบนโยบายที่ชัดเจนจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ การตราพระราชบัญญัติเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง และยกระดับการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนจากการใช้มาตรการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร มาสู่การบังคับใช้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปพลังงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงมีข้อเสนอแนะให้สร้างธรรมาภิบาลในการกำกับกิจการพลังงาน โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพลังงาน กำกับกิจการพลังงาน และการตรวจสอบการจัดการทรัพยากรพลังงาน ส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน โดยธุรกิจพลังงานที่มีการผูกขาดโดยเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจรายเดียวและเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน ควรโอนกิจการนั้นมาเป็นของรัฐหรือให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยรัฐถือหุ้น 100% และรัฐบาลควรส่งเสริมเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการปฏิรูปพลังงาน เช่น การเพิ่มแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในภาคอุตสาหกรรม การเร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาระบบขนส่งสินค้าทางระบบรางและทางน้ำ รวมทั้งการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน

กล่าวโดยสรุป พลังงานถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต รัฐบาลควรจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียงให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว สำหรับแนวทางการปฏิรูปพลังงานนั้น รัฐบาลต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วน เพื่อลดความขัดแย้ง สร้างความโปร่งใสและสมานฉันท์ ภาครัฐควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เข้าใจง่าย สำหรับประเด็นสำคัญด้านพลังงานที่ควรมีการปฏิรูปได้แก่ การจัดการทรัพยากรพลังงานให้มีความเป็นธรรมและเท่าเทียม ส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน สร้างธรรมาภิบาลในการกำกับกิจการพลังงาน การเร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาระบบขนส่งสินค้าให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการปฏิรูปพลังงานทดแทนและการสร้างจิตสำนึกประชาชนในการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการปฏิรูปพลังงาน อันจะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาวต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
1. บทนำ	1
- สภาพปัญหาและความสำคัญ	2
2. นโยบายพลังงานและสถานการณ์พลังงานไทย	7
- นโยบายพลังงานไทย	7
- สถานการณ์พลังงานไทย	11
3. สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงาน	17
- ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน	18
- ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน	35
- ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	53
- ด้านพลังงานทดแทน	63
4. ข้อเสนอการปฏิรูปพลังงาน	71
5. ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายด้านพลังงาน	81
6. สรุปและข้อเสนอแนะ	87
7. บรรณานุกรม	93

หน้าว่าง

บทนำ

ตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษที่ผ่านมา นับแต่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจแต่กลับประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร วิกฤตปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ปรากฏออกมาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของความขัดแย้งทางการเมืองในรอบหลายปีที่ผ่านมา และส่งผลกระทบต่ออารังชีวิตของผู้คนในสังคม ความเหลื่อมล้ำจึงกลายเป็นวาระแห่งชาติของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอหลักคือการปฏิรูปโครงสร้างประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสถาบันทางการเมือง แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานราชการใดที่นำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำไปไว้ในแผนงานหลักขององค์กร อีกทั้งความไม่แน่นอนและความแตกแยกด้านการเมือง ทำให้การปฏิรูปโครงสร้างของทั้งประเทศเป็นไปได้ลำบาก แนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงอาจต้องพิจารณาประเด็นรายสาขา ที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคม

“พลังงาน” ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะหากไร้ซึ่งพลังงานแล้วก็ยากที่เราจะใช้ชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ เมื่อพลังงานมีความสำคัญจนขาดหายไปจากชีวิตคนเราไม่ได้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงานจึงส่งผลในวงกว้างและสะท้อนไกลทั้งในระดับประเทศและระดับโลก จึงไม่แปลกที่เราพบว่าเมื่อใดก็ตามที่เกิดวิกฤตด้านพลังงานขึ้นมา ผู้คนทั่วโลกย่อมได้รับผลกระทบถึงกันไม่ทางตรงก็ทางอ้อม การจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียง ให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศพยายามจะทำให้พลังงานในประเทศตนมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ขณะที่หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยเองมีข้อจำกัดด้านการจัดหาพลังงาน เนื่องจากแหล่งพลังงานในประเทศมีจำกัด จึงต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมาช้านาน แต่ในอนาคตเมื่อประเทศต่าง ๆ ล้วนต้องการพลังงานมาใช้ในกิจการของประเทศตน ความไม่พอเพียงและการจัดหาพลังงานในอนาคตจะทำได้ยากยิ่งขึ้น ขณะที่ทรัพยากรพลังงานในประเทศที่เคยมีก็เริ่มร่อยหรอลงไปทุกขณะ เราจึงอยู่ในสถานะเข้าใกล้ความเสี่ยงด้านพลังงานเข้าไปทุกขณะ จึงถึงเวลาแล้วที่เราคนไทยทุกคนควรหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาพลังงานและช่วยกันแก้วิกฤตที่กำลังจะเกิดขึ้น

การปฏิรูปด้านพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว และทำให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 (7) ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านพลังงาน อีกทั้ง ก่อนการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ภาคประชาชน สังคม องค์กรเอกชน ตลอดจนนักวิชาการ ได้เสนอให้มีการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างต่อเนื่อง และเพื่อเป็นแนวทางในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปพลังงานต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ศึกษา รวบรวม จัดทำข้อมูล สภาปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงานที่ประชาชนให้ความสนใจ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติต่อไป

สภาพปัญหาและความสำคัญ

การพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยพลังงานเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมดังกล่าวทำให้ความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นพลังงานเชื้อเพลิงหรือพลังงานไฟฟ้าเพื่อในกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย แต่เนื่องจากความต้องการใช้พลังงานมีมากขึ้นทำให้ต้องมีการเพิ่มการผลิตพลังงานและหาแหล่งพลังงานใหม่ทดแทนเพื่อตอบสนองความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นทุกขณะเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในหลายครั้งการบริหารจัดการพลังงานมีปัญหาทำให้เกิดวิกฤติด้านพลังงานขึ้นในประเทศไทย เช่น ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นเป็นผลทำให้ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้น ค่าไฟฟ้า ค่าโดยสาร และเป็นการเพิ่มต้นทุนในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น และในแง่ของสภาพแวดล้อมทำให้เกิดผลสภาวะโลกร้อนมลภาวะ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องยอมรับชะตากรรม ไม่มีสิทธิ์ร่วมเข้าไปจัดการและร่วมรับผิดชอบในการจัดการพลังงานเหล่านั้นได้เลย ประชาชนมีฐานะเป็นเพียง “ผู้ใช้พลังงาน”

การจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ภาครัฐ และมุ่งเน้นการจัดการ “พลังงานทดแทน” ที่เป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติ แหล่งถ่านหิน และก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป นอกจากนี้ภาคประชาชน องค์กรเอกชนและนักวิชาการยังมีข้อสงสัยในหลายประการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาปิโตรเลียมโดยอ้างอิงตลาดโลกทั้งที่ผลิตในประเทศไทย เช่น กรณี ปิโตรเลียมที่ประเทศไทยอิงราคามาตรฐานของประเทศสิงคโปร์ หรือการคิดมูลค่าเพิ่มจากราคาน้ำมัน เพื่อเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันที่มีเสียงสะท้อนว่าที่ผ่านมาก็ไม่ได้ใช้เงินกองทุนน้ำมันเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากการผันผวนของราคาน้ำมันหรือข้อสงสัยของคณะบุคคลที่มากำกับดูแลนโยบายพลังงานว่าทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในศึกษาแนวทางการปฏิรูป สามารถจำแนกสภาพปัญหา ประเด็นสำคัญและแนวทางการปฏิรูปพลังงาน ออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้ (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 14-43)

1. ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน การบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นโดยใช้ระบบสัมปทานสำหรับปิโตรเลียมครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2514 หรือที่เรียกกันวาระบบ Thailand I โดยสมัยนั้นมีการค้นพบปิโตรเลียมที่แหล่งน้ำมันผาง จากนั้นก็มีการปรับปรุงเป็น Thailand II และล่าสุดคือ Thailand III ระบบสัมปทานโดยตัวของมันเองไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะเป็นวิธีบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบหนึ่ง แต่เมื่อถูกตั้งคำถามว่า น้ำมันที่ขุดเจาะในพื้นที่ของประเทศไทย แต่สิทธิความเป็นเจ้าของเป็นของบริษัทปิโตรเลียมที่เป็นเจ้าของสัมปทาน เมื่อเขาขุดทรัพยากรของเราไป เขาย่อมต้องขายเพื่อทำกำไรสูงสุด ปิโตรเลียมที่ขุดได้ ทำไม่จึงนำกลับมาขายคนไทยในราคาที่แพงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากระบบสัมปทานที่ใช้ในประเทศไทยแล้ว “ระบบแบ่งปันผลผลิต” เป็นอีกระบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะมาเลเซียที่มีแหล่งปิโตรเลียมที่ซ้อนทับกับประเทศไทยก็ใช้ระบบนี้ ระบบนี้มีความแตกต่างกับระบบสัมปทานตรงที่ว่าเมื่อทำสัญญาแล้วรัฐยังคงเป็นเจ้าของในทรัพยากรปิโตรเลียมรวมทั้งสิทธิในการเลือกขายปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาด้วย การสำรวจและผลิตของบริษัทคู่สัญญาเป็นการกระทำในนามของรัฐ กล่าวคือ รัฐจ้างทำสัญญากับบริษัทให้บริการสำรวจ จัดทำข้อมูล และขุดทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมา ในขณะที่รัฐและประชาชนเจ้าของประเทศยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร

โดยกรรมสิทธิ์ดังกล่าวหมายรวมถึง (1) กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ยังอยู่ใต้ดินและปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาอยู่บนดินแล้ว (2) กรรมสิทธิ์ในข้อมูลทรัพยากรปิโตรเลียม และ (3) กรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์เพื่อการผลิต

จึงเห็นได้ว่าระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นมีความเป็นธรรมต่อประเทศและประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรมากกว่าระบบสัมปทาน และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีที่มีการสำรวจพบว่าแหล่งผลิตมีปิโตรเลียมมากขึ้น หรือ สามารถเปลี่ยนแปลงตัวสัญญาเพื่อให้มีความเป็นธรรมได้และระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นยังทำให้เกิดการพัฒนาระหว่างภาครัฐและบริษัทคู่สัญญา เพราะกรรมสิทธิ์ต่างๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ด้านข้อมูล และอุปกรณ์เพื่อการผลิต รัฐเป็นเจ้าของและมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเทคโนโลยีตลอดเวลา ในขณะที่ระบบสัมปทานรัฐเป็นเพียงผู้อาศัยคอยรับแต่ส่วนแบ่งต่างๆ ที่บริษัทคู่สัญญามอบคืนกลับมาเท่านั้น ทั้งๆ ที่กรรมสิทธิ์ต่างๆไม่ว่าจะเป็นข้อมูล อุปกรณ์ เทคโนโลยี และองค์ความรู้ต่างๆ ควรเป็นของรัฐ รัฐจะต้องรู้ข้อมูลทุกอย่างที่บริษัทคู่สัญญา รู้ ทั้งด้านปริมาณน้ำมันสำรอง กำลังการผลิต เทคโนโลยีที่ใช้ ฯลฯ ถึงเวลาแล้วหรือไม่ว่าประเทศไทยควรมีการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรพลังงาน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคม

2. ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศที่การบริหารประเทศถูกรวบงำโดยกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยมีมากขึ้น เนื่องจากนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมและในด้านการกำกับควบคุมธุรกิจต่างมุ่งเน้นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งการจ้างงานและเป็นแหล่งกำเนิดแห่งองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำของรายได้ในภาคธุรกิจก็จะนำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของประชากรจำนวนมากไม่มี “พื้นที่ทำกิน” ธุรกิจพลังงานถือเป็นอีกหนึ่งที่มีลักษณะการผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ ที่การผูกขาดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง เช่น กรณีการเข้ามาจัดการแหล่งพลังงานหลักของประเทศได้แก่ก๊าซธรรมชาติและพลังงานฟอสซิล (ปิโตรเลียม) ถูกผูกขาดการจัดการโดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (บมจ.ปตท.) และพลังงานไฟฟ้าก็จัดการโดย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่การจัดการพลังงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้ทำให้เกิดความสงสัยในกลุ่มประชาชนมากขึ้นทุกที เช่น ข้อสงสัยว่าประเทศไทยสามารถผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้เองแต่ทำไมต้องอ้างอิงราคาตลาดที่สิงคโปร์ ซึ่งทำให้น้ำมันที่ขายบ้านเรามีราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น หรือข้อสงสัยถึงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ต่าง ๆ มากมายในธุรกิจพลังงาน ซึ่งมีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่เป็นสมบัติสาธารณะไม่ว่าอยู่บนบกหรือทะเล เมื่อเราคนไทยเป็นเจ้าของก็สมควรแล้วที่ต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลด้านพลังงานอย่างครบถ้วน ถูกต้อง รวมถึงมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางพลังงานของชาติอย่างเต็มที่ ซึ่งเท่ากับว่าคนไทยมีสิทธิที่จะกำหนดนโยบายพลังงานร่วมกับภาครัฐด้วย

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

ยุทธศาสตร์ทางด้านพลังงานของประเทศมีสัดส่วนของนักการเมืองสูงมาก (13 ใน 19 คน หรือ 68%) เพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องอีก 11 คน ที่เหลือเป็นข้าราชการประจำทำให้การดำเนินนโยบายทางด้านพลังงานของไทยมีความสุ่มเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้การขึ้นนำการบริหารและแทรกแซงจากนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคธุรกิจการเมืองที่มีปัญหาทุจริตเชิงนโยบายและการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างรุนแรง จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ธุรกิจพลังงานจึงควรมีการปฏิรูปในหลายด้านคือ การส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาด การเสริมสร้างธรรมาภิบาล สร้างความโปร่งใสและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในธุรกิจพลังงาน ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงาน เป็นต้น

3. ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โครงสร้างราคาน้ำมันจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น และราคาขายปลีก ในส่วนของราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นจะประกอบด้วย ราคา ณ โรงกลั่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และภาษีมูลค่าเพิ่ม และในส่วนของราคาขายปลีก จะประกอบด้วย ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น ค่าการตลาด และภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้รัฐบาลที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลยังมีนโยบายในการแทรกแซงตลาดราคาน้ำมันโดยอาศัยกลไกของรัฐผ่านการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซ LPG ก๊าซ NGV และพลังงานทางเลือกอื่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจมีที่มาจากความเปราะบางต่อผลกระทบด้านเงินเฟ้อที่จะมีต่อประชาชนในวงกว้าง การกระจายรายได้ที่อาจเลวลง และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจจะลดลง เนื่องจากต้นทุนของระบบเศรษฐกิจที่สูงขึ้น มาตรการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นความยั่งยืนของนโยบาย และผลกระทบในด้านลบต่างๆ เช่น การขยายการขาดดุลการค้า การไม่ส่งเสริมให้เกิดการประหยัดพลังงาน และการก่อให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างการบริโภคน้ำมัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบราคาน้ำมันประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า ราคาน้ำมันมาเลเซียและอินโดนีเซียถูกกว่าไทย เพราะประเทศเหล่านั้นมีการอุดหนุนน้ำมันไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และหักเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเหมือนประเทศไทย ทำให้ราคาหน้าปั๊มของมาเลเซียและอินโดนีเซียถูกกว่าประเทศไทย แต่ถ้าดูตามราคาต้นทุนหน้าโรงกลั่น พบว่าทุกประเทศมีราคาไม่ต่างกันมาก สาเหตุที่ราคาขายปลีกต่างกันเนื่องจากการอุดหนุนราคาน้ำมันนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยไม่มีระบบเงินอุดหนุนน้ำมัน และยังเก็บเงินอื่นๆ เพิ่มเติมจากราคาน้ำมันโดยราคาน้ำมันสำเร็จรูปของไทยถูกกำหนดขึ้นจากกลไกราคาซึ่งอ้างอิงราคาตลาดสิงคโปร์และมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามเงื่อนไขและนโยบายของประเทศไทย โดยน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละประเภทนั้นจะมีโครงสร้างราคาที่เหมาะสมกันแตกต่างกันตรงอัตราในการจัดเก็บในแต่ละส่วน แต่อย่างไรก็ตามภาคสังคม ประชาชน นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบพลังงาน รู้สึกว่าราคาที่กำหนดโดยอ้างอิงตลาดสิงคโปร์ และการเรียกเก็บภาษีต่างๆ โดยเฉพาะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีข้อสงสัยและรู้สึกไม่เป็นธรรม โดยข้อสงสัยในเรื่องการอ้างอิงตลาดสิงคโปร์เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในภูมิภาคนั้นดูเหมือนจะมีเหตุผล แต่ประเทศไทยควรอ้างอิงด้วยหรือ ในเมื่อต้นทุนและราคามาตรฐานไม่เท่ากัน จำต้องจ่ายเงินภาษีต่างๆ บวกกับกองทุนน้ำมันเมื่อกองทุนน้ำมันเอาไปใช้ซื้อ LPG และ NGV เป็นการผลักภาระให้กับผู้ใช้ น้ำมันเบนซิน จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปโครงสร้างราคาพลังงานเพื่อให้เกิดความ

เป็นธรรม ประชาชนได้ใช้พลังงานในราคาที่เหมาะสม กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและช่วยรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างแท้จริง

4. ด้านพลังงานทดแทน เนื่องจากแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน เชื้อเพลิงถ่านหิน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการพลังงานในประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การจัดการพลังงานระบบใหญ่เหล่านั้นทำให้มีปัญหาต่างๆ ตามมา ด้านหนึ่งพลังงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพลังงานสิ้นเปลืองที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ถ่านหิน เป็นต้น ทำให้ต้องหาพลังงานทดแทนโดยการสำรวจแหล่งพลังงานใหม่ และการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งที่จริงแล้วเราสามารถผลิตพลังงานที่ได้จากทรัพยากรรอบตัวของเรา เช่น สายลม แสงแดด สายน้ำ หรือ ชยะมูลฝอย มูลสัตว์ เศษไม้ แกลบ ฯลฯ ล้วนสามารถนำมาใช้เป็นพลังงานได้ และจากการทบทวนนโยบายพลังงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวไว้ในข้างต้นจุดร่วมของแผนพลังงานภาครัฐนั้นมองว่าความต้องการพลังงานในอนาคตมีมากขึ้นในขณะที่การผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการ นโยบายพลังงานต่างๆ ต่างเห็นปัญหาเดียวกันคือต้องหาพลังงานทดแทนหรือพัฒนาพลังงานหมุนเวียน การที่ภาครัฐ โดยกระทรวงพลังงานได้กำหนดแผนพัฒนาพลังงานทดแทน โดยมีเป้าหมายในปี พ.ศ. 2564 ว่าประเทศไทยจะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของการใช้พลังงานทั้งหมด (แยกเป็นพลังงานไฟฟ้า 9,201 เมกะวัตต์ พลังงานความร้อน 9,335 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ 40 ล้านลิตร/ต่อวัน) เพื่อลดการนำเข้าพลังงานและส่งเสริมให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน ลดภาระการลงทุนของภาครัฐในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานเชื้อเพลิง พลังงานฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แต่หากพิจารณาถึงศักยภาพของพลังงานทดแทนในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีพลังงานทดแทนสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551–2565) โดยในกรณีของพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแสงอาทิตย์มีศักยภาพเหลือมากกว่า 5,000 เมกะวัตต์ การพัฒนาเทคโนโลยีของพลังงานที่ได้จากชีวมวลทำให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4,000 เมกะวัตต์ พลังงานลมยังมีศักยภาพมากกว่า 1,700 เมกะวัตต์ พลังงานน้ำอีก 1,600 เมกะวัตต์ และพลังงานอื่นๆ รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 14,000 เมกะวัตต์ ทำให้เราสามารถพัฒนาพลังงานทดแทนมากกว่าที่แผนพัฒนาพลังงานฯ กำหนดมาจากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าวและเพื่อความยั่งยืนด้านพลังงาน ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปด้านพลังงานทดแทน

กล่าวโดยสรุป ตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษที่ผ่านมา นับแต่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจแต่กลับประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร พลังงานถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะหากไร้ซึ่งพลังงานแล้วก็ยากที่เราจะใช้ชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ การจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียง มีความมั่นคง มีเสถียรภาพและให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศพยายามจะทำ ประเทศไทยเองมีข้อจำกัดด้านการจัดหาพลังงาน เนื่องจากแหล่งพลังงานในประเทศมีจำกัด จึงต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมาช้านาน

จากการศึกษาสภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงาน พบว่า การจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ภาครัฐ ในขณะที่การจัดการด้านทรัพยากรพลังงานก็มุ่งเน้นการจัดการ “พลังงานทดแทน” ที่เป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติ แหล่งถ่านหิน และก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพิ่มขึ้น การจัตรายได้ภาครัฐจากสัญญาการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ จะพบว่าประเทศไทยยังจัตรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมในอัตราที่ต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาค ปัญหาการผูกขาดจากกฎ ระเบียบของภาครัฐ เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจได้ การกำหนดราคาปิโตรเลียมโดยอ้างอิงตลาดโลกทั้งที่ผลิตในประเทศไทย หรือการคิดมูลค่าเพิ่มจากราคาน้ำมันเพื่อเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน ซึ่งมีเสียงสะท้อนว่าที่ผ่านมาก็ไม่ได้ใช้เงินกองทุนน้ำมันเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากการผันผวนของราคาน้ำมัน หรือ ข้อเสนอของคณะบุคคลที่มากำกับดูแลนโยบายพลังงานว่าทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นต้น จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว และทำให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนในชาติใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาวต่อไป

นโยบายพลังงานและสถานการณ์พลังงานไทย

ความมั่นคงด้านพลังงาน หรือ Energy Security ได้กลายมาเป็น สัญญาณเตือน สำหรับผู้กำหนดนโยบายพลังงานของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศผู้นำเข้าพลังงาน อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันเมื่อปี พ.ศ. 2516 หลายๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่อง ความมั่นคงด้านพลังงาน เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับบางประเทศถือว่าเป็นประเด็นปัญหาในช่วงสั้นๆ ที่เกิดวิกฤตเท่านั้น แต่สำหรับบางประเทศกลายเป็นปัญหาในการจัดการพลังงานให้เป็นอย่างยั่งยืน ความหมายของความมั่นคงทางด้านพลังงานจึงแตกต่างกันออกไปในปัจจุบันไม่ใช่ประเทศผู้นำเข้าพลังงานเพียงฝ่ายเดียวที่จะต้องคำนึงถึงการจัดหาพลังงานเพื่อความมั่นคงเท่านั้น แม้แต่ประเทศผู้ส่งออกพลังงานหลายๆ ประเทศก็เริ่มห่วงใยถึงอนาคตว่า สักวันหนึ่งประเทศของตนอาจกลายเป็นประเทศผู้นำเข้าพลังงานก็ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีความร่วมมือทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชนในระดับประเทศ รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือและเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานซึ่งกันและกัน

นโยบายพลังงานไทย

สำหรับประเทศไทยการกำหนดนโยบายพลังงานต้องก่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานภายในประเทศ โดยให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการใช้พลังงานกับการจัดหาพลังงาน ซึ่งหลักการในการกำหนดนโยบายนั้นต้องมีความชัดเจน ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมระบบการค้าเสรี และให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทยนั้น อาศัยกรอบแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ เกิดการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเกิดความสมดุลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย โดยการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทยถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและนโยบายที่เสนอโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี อัตราเงินเฟ้ออยู่ในกรอบเป้าหมาย ผลิตภาพการผลิตรวมสูงขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รักษาปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค และลดปริมาณปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้แผนดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไว้ 2 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความสมดุลและมั่นคงของอาหารและพลังงาน โดยเน้นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานจากพืชพลังงานและให้มีกลไกกำกับดูแลโครงสร้างราคาของพลังงานชีวภาพที่ไม่ส่งผลต่อการสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ผลิต รวมทั้งเพิ่มการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวลไม่น้อยกว่า 3,220 เมกะวัตต์ในปี 2559

1.2 ยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพบนฐานความรู้ โดยมีเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกต่อปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 19 ของปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายและลดสัดส่วนการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้มีแนวทางการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดและพัฒนาพลังงานทางเลือก กำหนดมาตรการจูงใจที่เหมาะสม กำกับกิจการพลังงานให้มีราคาเหมาะสม มีเสถียรภาพ และเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้จัดหาพลังงาน โดยกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานที่สะท้อนต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตพลังงานจากแหล่งธรรมชาติ เพื่อทดแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิล และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ

2. นโยบายพลังงานภายใต้กรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติและกระทรวงพลังงาน ประกอบด้วย

2.1 แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2553 – 2573 (Power Development Plan : PDP 20 ปี) (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 12-13) แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2553 - 2573 เป็นแผนที่พยากรณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าและเตรียมกำลังสำรองการผลิตไฟฟ้าให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านพลังงานทั้งในประเทศและโลกในแต่ละขณะดั่งนั้น แผนจึงอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมโดยเน้นความมั่นคงของระบบไฟฟ้าเป็นหลัก สำหรับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2553-2573 ได้มีการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้ากรณีฐานจากแผนทางเลือก 3 กรณี คือ ทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์ที่สูง ทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์กรณีฐาน และทางเลือกที่ใช้ค่าพยากรณ์กรณีฐาน ซึ่งมีปริมาณพลังงานหมุนเวียนสูงและกำหนดกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองที่เหมาะสมไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 รวมทั้งกำหนดการใช้เชื้อเพลิงที่นำมาผลิตไฟฟ้าโดยลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติและเพิ่มแหล่งเชื้อเพลิงอื่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2573 กำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งเชื้อเพลิงอื่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2573 กำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานต่างๆ ดังนี้

-พลังงานหมุนเวียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5

-พลังงานนิวเคลียร์ไม่เกินร้อยละ 10

-ซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านไม่เกินร้อยละ 25

-โรงไฟฟ้าถ่านหินเท่าที่จำเป็นเพื่อลดปัญหาภาวะเรือนกระจกรวมทั้งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด

2.2 แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 – 2565) (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 11-12) การจัดทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 - 2565) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศใช้พลังงานทดแทนเป็นพลังงานทางเลือกทดแทนการนำเข้าน้ำมัน เพิ่มความมั่นใจในการจัดหาพลังงานให้ประเทศ ส่งเสริมการใช้พลังงานรูปแบบชุมชนสีเขียวแบบครบวงจร สนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในประเทศ และส่งเสริมการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทนประสิทธิภาพสูง โดยกำหนดเป้าประสงค์ในการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนให้เป็นร้อยละ 20 ของการใช้พลังงานขั้น

สุดท้ายของประเทศภายในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปีได้แบ่งเป็น 3 ระยะได้แก่ (1) ระยะสั้นครอบคลุม พ.ศ. 2551 – 2554 (2) ระยะยาวครอบคลุม พ.ศ. 2555 – 2559 และ (3) ระยะยาวครอบคลุม พ.ศ. 2560 – 2565 โดยมีกรอบแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาพลังงานทดแทน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

-ระยะสั้น (พ.ศ. 2551 – 2554) มุ่งเน้นส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่ได้ รับการยอมรับแล้ว (Proven Technologies) และมีศักยภาพแหล่งพลังงานทดแทนสูง ได้แก่ เชื้อเพลิง ชีวภาพ การผลิตไฟฟ้าและความร้อนจากชีวมวลและก๊าซชีวภาพ โดยใช้มาตรการสนับสนุนทางการเงิน เต็มรูปแบบ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาพลังงานทดแทน 10,961 ktoe หรือคิดเป็นร้อยละ 15.6 ของ การใช้พลังงานทั้งหมด

-ระยะกลาง (พ.ศ. 2555 – 2559) ส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีพลังงาน ทดแทนและสนับสนุนพัฒนาต้นแบบเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ ให้มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพและพัฒนาต้นแบบ Green City และนำไปสู่การสร้างความสำเร็จให้กับการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชน โดยมีเป้าหมายการพัฒนา พลังงานทดแทน 15,579 Ktoe หรือคิดเป็นร้อยละ 19.1 ของการใช้พลังงานทั้งหมด

-ระยะยาว (พ.ศ. 2560 – 2565) ส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนใหม่ๆ ที่มิ ด้มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์รวมถึงการขยายผล Green City และพลังงานชุมชนและสนับสนุนให้ประเทศ ไทยเป็นศูนย์กลางส่งออกเชื้อเพลิงชีวภาพและการส่งออกเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในภูมิภาคอาเซียน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาพลังงานทดแทน 19,799 Ktoe หรือคิดเป็นร้อยละ 20.3 ของการใช้พลังงานทั้งหมด

2.3 แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 - 2573) (สำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2556 ก) การอนุรักษ์พลังงานมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคง พลังงาน การลดค่าใช้จ่ายครัวเรือน การลดต้นทุนการผลิตและบริการ การลดการเสียดุลการค้าและการเพิ่ม ความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนการลดการปล่อยมลพิษและก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นต้นเหตุของการ เกิดภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การอนุรักษ์พลังงานจึงเป็นนโยบายที่สำคัญ ของรัฐบาลเรื่อยมา โดยเฉพาะตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 โดยได้มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานในกิจกรรมการอนุรักษ์ พลังงาน ในช่วงระยะเวลา 5 ปี มาแล้ว 3 ระยะ อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นว่า ในอนาคตปัญหา เรื่องราคาพลังงาน การแย่งชิงทรัพยากรพลังงานระหว่างประเทศ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นผลพวงของการผลิตและใช้พลังงาน จะเป็นปัญหาที่จะมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งจะ ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน และความสามารถในการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ กอปรกับผู้นำรัฐบาลได้ให้สัตยาบันต่อผู้นำกลุ่มประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (เอเปค) เมื่อปี 2550 ว่าจะร่วมกันส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้สำหรับปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) กระทรวงพลังงาน จึงได้จัดทำแผนอนุรักษ์พลังงานระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573) ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) มีเป้าหมายที่จะลดความเข้มการใช้พลังงาน (Energy Intensity) ลง 25% ใน ปี พ.ศ. 2573 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2548 และลดการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย (Final Energy) ลง 20% ในปี พ.ศ. 2573 หรือประมาณ 30,000 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (Ktoe)

2) ภาคเศรษฐกิจที่จะต้องมีการอนุรักษ์พลังงานมากที่สุดคือ ภาคขนส่ง (13,300 ktoe ในปี 2573) และภาคอุตสาหกรรม (11,300 Ktoe ในปี พ.ศ. 2573)

3) จะทำให้ค่า Energy Elasticity (อัตราส่วนของอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานต่อการเติบโตของ GDP) ลดลงจากค่าเฉลี่ยเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาคือ 0.98 เหลือ 0.7 ใน 20 ปีข้างหน้า

4) จะก่อให้เกิดผลการประหยัดพลังงานสะสมเฉลี่ย 14,500 Ktoe ต่อปี คิดเป็นมูลค่า 271,700 ล้านบาทต่อปี และหลีกเลี่ยงการปล่อย CO₂ สะสมเฉลี่ย 48 ล้านตันต่อปี

5) จะมีมาตรการทั้งภาคบังคับด้วยกฎระเบียบกับภาคการสนับสนุน และส่งเสริม โดยภาคบังคับที่สำคัญ คือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2550 และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและฉลากประสิทธิภาพพลังงาน ส่วนภาคการสนับสนุนและส่งเสริมที่สำคัญ คือ การให้เงินอุดหนุนเพื่อชดเชยผลประหยัดพลังงานที่ตรวจพิสูจน์หรือประเมินได้ (Standard Offer Program หรือ SOP)

6) จะเน้นมาตรการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางตลาด (Market Transformation) และพฤติกรรมของผู้ใช้พลังงาน โดยการบังคับให้ติดฉลากแสดงประสิทธิภาพพลังงานของอุปกรณ์/เครื่องใช้ อาคาร และยานยนต์ เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือก

7) จะมีการบังคับให้ธุรกิจพลังงานขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจไฟฟ้า น้ำมันและก๊าซ ต้องดำเนินมาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานให้กับผู้ใช้พลังงานตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Energy Efficiency Resource Standard หรือ EERS) แทนการดำเนินการแบบสมัครใจในอดีต

8) จะมีมาตรการช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและเทคนิคสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย เช่น SMEs โดยเฉพาะการให้เงินอุดหนุนผ่าน Standard Offer Program (SOP) และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่าน Energy Efficiency Resource Standard (EERS)

9) เนื่องจากในอนาคตการใช้ยานยนต์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ แผนนี้ จึงมีมาตรการส่งเสริมการใช้ยานยนต์ที่มีประสิทธิภาพพลังงานสูง เช่น การบังคับติดฉลากแสดงประสิทธิภาพพลังงาน การบังคับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำและการใช้มาตรการทางภาษี เป็นต้น

10) จะมีการกระจายภาระความรับผิดชอบด้านการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสู่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมมากขึ้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญ และการเพิ่มบทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการให้หน่วยงานภาครัฐแสดงบทบาทเป็นแบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์พลังงาน

ในระยะ 20 ปี ข้างหน้า หากไม่มีมาตรการอนุรักษ์และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานหรือปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและระบบขนส่งที่มีนัยสำคัญ ความต้องการพลังงานในกรณีปกติ (Business-as-usual,BAU) จะเพิ่มขึ้นจาก 71,000 Ktoe (พินตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ) ต่อปีในปัจจุบัน เป็น 151,000 Ktoe หรือประมาณ 2.1 เท่าของปัจจุบัน หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.9 ต่อปี ภายใต้สมมุติฐานที่ GDP จะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี โดยที่ความต้องการในภาคอุตสาหกรรมและอาคารธุรกิจยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าภาคอื่นๆ ทั้งนี้แนวโน้มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานก็เช่นเดียวกัน

สถานการณ์พลังงานไทย

พลังงาน มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของโลก ทุกครั้งที่ราคาพลังงานปรับตัวสูงขึ้นจะนำไปสู่สภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ (Recession) ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) หรือผสมผสานทั้งสองสภาวะเรียกว่า “Stagflation” ดังจะเห็นได้จากวิกฤติเศรษฐกิจของโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นผลพวงมาจากราคาพลังงาน โดยเฉพาะราคาน้ำมันที่สูงขึ้น สำหรับประเทศไทยน้ำมันถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจโดยรวมและต่อประชาชนทุกคน แหล่งพลังงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยมาจากน้ำมัน ซึ่งต้องนำเข้าน้ำมันมาจากต่างประเทศ กล่าวได้ว่าน้ำมันเป็นปัจจัยการผลิตในเกือบทุก ๆ อุตสาหกรรม ถ้าหากราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมค้า ต้นทุนการผลิตและระดับราคา จากนั้นจะส่งผลกระทบต่อฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศต่อภาวะค่าครองชีพและรายได้ประชาชน ทั้งนี้ พิจารณาจากผลการศึกษาการเปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าการใช้พลังงานต่อรายได้ประชาชาติ หรือ มูลค่าการใช้พลังงานต่อ GDP ณ ราคาตลาด นั้น (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2556 ข) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีมูลค่าการใช้พลังงานต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 18.8 ในขณะที่ปี พ.ศ. 2531 มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 9.0 เท่านั้น มูลค่าการนำเข้าพลังงานต่อ GDP ณ ราคาตลาด คือ การเปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าการนำเข้าพลังงานต่อรายได้ประชาชาติ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยใช้จ่ายเงินในการนำเข้าพลังงานเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.0 ของ GDP เนื่องจากราคาพลังงานอยู่ในระดับต่ำ แต่ในช่วงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจราคาน้ำมันดิบปรับตัวสูงขึ้นมาก จึงมีผลทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2551 ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับสูง ประเทศไทยจึงต้องใช้จ่ายเงินในการนำเข้าพลังงานสูงถึงร้อยละ 12.9 ของ GDP และในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยใช้จ่ายเงินในการนำเข้าพลังงานอยู่ที่ร้อยละ 12.5 ของ GDP

Energy Elasticity (EE) หรือความยืดหยุ่นการใช้พลังงาน คืออัตราการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงาน ต่ออัตราการเปลี่ยนแปลง GDP ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา คือปี พ.ศ. 2536-2555 ค่า EE ของประเทศไทยอยู่ที่ระดับ 0.97 หมายถึง GDP เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.00 จะทำให้การใช้พลังงานของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.97 โดยในช่วง 10 ปีแรกคือปี พ.ศ. 2536-2545 การใช้พลังงานยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ค่า EE อยู่ที่ระดับ 1.29 แต่ในช่วงหลังประเทศไทยมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานมากขึ้น อาทิ ส่งเสริมการใช้เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ติดฉลากประสิทธิภาพเบอร์ 5 ปรับปรุงเครื่องจักรในโรงงานอุตสาหกรรมและมาตรการประหยัดพลังงาน เป็นต้นทำให้ในช่วง 10 หลังคือปี พ.ศ. 2546-2555 ค่า EE อยู่ที่ระดับ 0.71

สถานการณ์พลังงานปี 2556 ในปี พ.ศ. 2556 แม้การใช้พลังงานของประเทศไทยต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้อันเนื่องมาจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจโลกและประเทศไทยที่ชะลอตัวลง ส่งผลให้การใช้พลังงานลดลงตามไปด้วย แต่ในอนาคตเมื่อเศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัว ปัญหาการเมืองในประเทศคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น คาดว่าเศรษฐกิจในประเทศจะเริ่มฟื้นตัวตาม และส่งผลให้การใช้พลังงานจะปรับตัวสูงขึ้นตามการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จากรายงานสถานการณ์พลังงานปี พ.ศ. 2556 และแนวโน้มสถานการณ์พลังงานปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจัดทำโดยสำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน แสดงได้ดังนี้

1. การใช้ การผลิต และการนำเข้าพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 2 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวันเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.2 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2555

- ก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนการใช้มากที่สุด 917,015 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน (สัดส่วนร้อยละ 46) มีการใช้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2555

- การใช้น้ำมันมีสัดส่วนรองลงมา 727,559 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน (สัดส่วนร้อยละ 36) มีการใช้เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.6 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2555

- การใช้ถ่านหิน/ลิกไนต์ 313,320 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน (สัดส่วนร้อยละ 16) มีการใช้ลดลงร้อยละ 4.4 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2555

- การใช้ไฟฟ้าพลังน้ำ/ไฟฟ้านำเข้า 46,635 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน (สัดส่วนร้อยละ 2) มีการใช้ลดลงร้อยละ 15.7 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2555

2. มูลค่าการใช้พลังงาน ในปี พ.ศ. 2556 มีมูลค่าการใช้พลังงาน 2.13 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ร้อยละ 0.9 ประกอบด้วย น้ำมันสำเร็จรูป มูลค่า 1,327,636 ล้านบาท ไฟฟ้า มูลค่า 541,974 ล้านบาท ก๊าซธรรมชาติ มูลค่า 121,147 ล้านบาท ถ่านหิน/ลิกไนต์ มูลค่า 25,315 ล้านบาท และ พลังงานทดแทน มูลค่า 118,469 ล้านบาท

3. มูลค่าการนำเข้าพลังงาน ในปี พ.ศ. 2556 มีมูลค่าการนำเข้าพลังงาน 1.42 ล้านล้านบาท ลดลงจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 2.0 ประกอบด้วย น้ำมันดิบ มูลค่า 1,073,000 ล้านบาท ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) มูลค่า 146,944 ล้านบาท น้ำมันสำเร็จรูป มูลค่า 134,306 ล้านบาท ถ่านหิน มูลค่า 39,733 ล้านบาท ไฟฟ้า มูลค่า 20,168 ล้านบาท

4. มูลค่าการส่งออกพลังงาน ในปี พ.ศ. 2556 มีมูลค่าการส่งออกพลังงาน 357,896 ล้านบาท ลดลงจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 10.8 โดยน้ำมันสำเร็จรูป มูลค่า 322,621 ล้านบาท น้ำมันดิบ มูลค่า 30,927 ล้านบาท และไฟฟ้า มูลค่า 4,348 ล้านบาท

5. สถิติพลังงานแต่ละชนิดในปี พ.ศ. 2556

5.1 การจัดหาปิโตรเลียมจากแหล่งในประเทศ (รวมพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย) โดยปริมาณผลิตก๊าซธรรมชาติ 1.374 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และปริมาณผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเหลว 88.7 ล้านบาร์เรล

5.2 ปริมาณสำรองปิโตรเลียม (รวมก๊าซธรรมชาติคอนเดนเสท และน้ำมันดิบ) ปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว ณ สิ้นปี พ.ศ. 2555 (ประเมินในปี พ.ศ. 2556) 2,007 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ

5.3 รายได้ของภาครัฐจากการจัดหาปิโตรเลียม 198,139 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าภาคหลวง 65,198 ล้านบาท (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจัดเก็บ) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 110,620 ล้านบาท (กรมสรรพากรจัดเก็บ) ส่วนแบ่งกำไรจากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (MTJA) 19,077 ล้านบาท และผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ 3,244 ล้านบาท ทั้งนี้ ได้มีการจัดสรรค่าภาคหลวงให้ท้องถิ่น จำนวน 5,244 ล้านบาท

5.4 ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบเฉลี่ย 0.87 ล้านบาร์เรลต่อวัน โดยมีราคาเฉลี่ยน้ำมันดิบนำเข้าน้ำมันดิบอยู่ที่ระดับ 110 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล

5.5 ปริมาณการใช้น้ำมันสำเร็จรูป

• น้ำมันกลุ่มเบนซิน เฉลี่ย 22.4 ล้านลิตรต่อวัน จำแนกเป็น

- น้ำมันแก๊สโซฮอล์ เฉลี่ย 20.7 ล้านลิตรต่อวันเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการใช้เฉลี่ย 12.2 ล้านลิตรต่อวันเนื่องจากภายหลังที่มีการประกาศยกเลิกเบนซินออกเทน 91 ตั้งแต่เดือนเมษายน 2556 ทำให้ไม่มีการจำหน่ายน้ำมันเบนซินออกเทน 91 ภายในประเทศ

- น้ำมันเบนซิน (เบนซินออกเทน 95) เฉลี่ย 1.70 ล้านลิตรต่อวันเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการใช้เฉลี่ยเพียง 0.12 ล้านลิตรต่อวัน

• น้ำมันดีเซล เฉลี่ย 57.2 ล้านลิตรต่อวัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการใช้เฉลี่ย 56.2 ล้านลิตรต่อวัน

5.6 ปริมาณการใช้ LPG รวมทั้งสิ้น 7.47 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีการใช้ 7.38 ล้านตัน โดยแยกตามประเภทการใช้ดังนี้

- ใช้ในภาคปิโตรเคมี มีสัดส่วนร้อยละ 35 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1
- ใช้ในภาคครัวเรือน มีสัดส่วนร้อยละ 32 ลดลงร้อยละ 21.3
- ใช้เป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์ มีสัดส่วนร้อยละ 24 เพิ่มขึ้นร้อยละ 66.8
- ใช้ในภาคอุตสาหกรรม มีสัดส่วนร้อยละ 8 ลดลงร้อยละ 1.2
- ใช้เอง มีสัดส่วนร้อยละ 1 ลดลงร้อยละ 14.9

ทั้งนี้ สัดส่วนการใช้ LPG ที่ลดลงในสาขาครัวเรือนสอดคล้องกับสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในการใช้เป็นเชื้อเพลิงของรถยนต์ โดยคาดว่าจะเป็ผลมาจากการเพิ่มราคา LPG ภาคครัวเรือน เดือนละ 0.50 บาท ตั้งแต่เดือนกันยายน 2556 ประกอบกับมาตรการเข้มงวดตรวจสอบและปราบปรามการลักลอบจำหน่าย LPG ผิดประเภท ทำให้การลักลอบนำ LPG ภาคครัวเรือนมาขายให้แก่ภาคขนส่ง รวมทั้งการลักลอบส่งออก LPG ไปขายในประเทศเพื่อนบ้านมีปริมาณลดลง

5.7 การใช้ก๊าซธรรมชาติ เฉลี่ย 4,602 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งอยู่ที่ระดับ 4,534 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 โดยมีการใช้เพิ่มขึ้นในทุกสาขา ยกเว้นการใช้ในโรงแยกก๊าซ โดยใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า สัดส่วนร้อยละ 59 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม สัดส่วนร้อยละ 14 เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 ใช้สำหรับรถยนต์ (NGV) สัดส่วนร้อยละ 7 เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.4 และใช้ในโรงแยกก๊าซ สัดส่วนร้อยละ 20 ลดลงร้อยละ 2.6

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2556 มีผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม (Cogeneration) ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงเริ่มจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ รวมกำลังการผลิตทั้งสิ้น 1,170 เมกะวัตต์ ซึ่งส่งผลให้การใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้าเฉพาะในส่วนของ SPP เพิ่มขึ้นจาก 419 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี พ.ศ. 2555 เป็น 591 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี พ.ศ. 2556 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.1

5.8 การใช้ลิกไนต์/ถ่านหิน

•การใช้ลิกไนต์ รวม 18.6 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 1.8 โดยใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า สัดส่วนร้อยละ 83 และใช้ในภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนร้อยละ 17 (ส่วนใหญ่นำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์ในกระบวนการผลิตปูนเม็ด)

•การใช้ถ่านหินนำเข้า รวม 17.0 ล้านตัน ลดลงจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 7.5 โดยใช้ในภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนร้อยละ 54 ใช้ในภาคการผลิตไฟฟ้าของ IPP สัดส่วนร้อยละ 33 และใช้ในภาคการผลิตไฟฟ้าของ SPP สัดส่วนร้อยละ 13

5.9 การพัฒนาพลังงานทดแทน สัดส่วนพลังงานทดแทนต่อการใช้พลังงานของ

ประเทศในปี พ.ศ. 2556 อยู่ที่ร้อยละ 10.9 โดยเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 9.9 โดยการผลิตไฟฟ้าและการผลิตความร้อนชีวมวลมีสัดส่วนสูงสุด โดยในส่วนของการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในปี พ.ศ. 2556 เอทานอลได้เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 เกือบเท่าตัว

5.10 ไฟฟ้า

•กำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้า รวม 33,681 เมกะวัตต์ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 3.32 ซึ่งประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สัดส่วนร้อยละ 45 ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ/ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (IPP) สัดส่วนร้อยละ 38 ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) สัดส่วนร้อยละ 10 และซื้อจากต่างประเทศ สัดส่วนร้อยละ 7

•ความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดสุทธิในระบบของ กฟผ. (Net Peak) ปี พ.ศ. 2556 เกิด Peak ณ วันพฤหัสบดีที่ 16 พฤษภาคม 2556 เวลา 14.00 น. อยู่ที่ 26,598 เมกะวัตต์ มีค่าสูงกว่าปีพ.ศ. 2555 ซึ่งเกิด Peak เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 26 เมษายน 2555 เวลา 14.30 น. ซึ่งอยู่ที่ 26,121 เมกะวัตต์ อยู่ 477 เมกะวัตต์ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.8

•การผลิตไฟฟ้า มีจำนวนทั้งสิ้น 179,201 ล้านหน่วย เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 1.3 โดย ผลิตจากก๊าซธรรมชาติ สัดส่วนร้อยละ 67 ผลิตจากลิกไนต์/ถ่านหิน สัดส่วนร้อยละ 20 นำเข้าและผลิตจากพลังงานหมุนเวียน สัดส่วนร้อยละ 9 ผลิตจากพลังน้ำ สัดส่วนร้อยละ 3 ผลิตจากน้ำมัน สัดส่วนร้อยละ 1

•การใช้ไฟฟ้า มีจำนวนทั้งสิ้น 165,560 ล้านหน่วย เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.3 โดยใช้ในภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนร้อยละ 46 ใช้ในภาคครัวเรือน สัดส่วนร้อยละ 23 ใช้ในภาคธุรกิจ สัดส่วนร้อยละ 23 ใช้ในภาคเกษตรกรรมและอื่น ๆ สัดส่วนร้อยละ 8

•ค่าเอฟที ในปี พ.ศ. 2556 มีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

ครั้งที่ 1 ช่วงเดือนมกราคม-เมษายน 2556 อยู่ที่อัตรา 52.04 สตางค์ต่อหน่วย ปรับเพิ่มขึ้น 4.04 สตางค์ต่อหน่วย

ครั้งที่ 2 ช่วงเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2556 อยู่ที่อัตรา 46.92 สตางค์ต่อหน่วย ปรับลดลง 5.12 สตางค์ต่อหน่วย

ครั้งที่ 3 ช่วงเดือนกันยายน-ธันวาคม 2556 อยู่ที่อัตรา 54.00 สตางค์ต่อหน่วย ปรับเพิ่มขึ้น 7.08 สตางค์ต่อหน่วย

แนวโน้มการใช้พลังงานปี 2557 ในปี พ.ศ. 2557 ภาพในอนาคตของการใช้พลังงานของไทย มีความต้องการใช้พลังงานสูงขึ้นแม้ว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเศรษฐกิจที่เติบโต การเพิ่มขึ้นของประชากรและการลดขนาดของครัวเรือน และการพัฒนาโครงสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ ของประเทศนอกจากอัตราการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต พลังงานก็จะมีมูลค่าสูงขึ้นโดยมีปัจจัยจากราคาพลังงานฟอสซิลที่ยังคงเป็นพลังงานหลักในอนาคต ทั้งนี้ คาดว่าความต้องการพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ในปี พ.ศ. 2557 คาดว่าจะอยู่ที่ระดับ 2,055 เทียบเท่าพันบาร์เรล น้ำมันดิบต่อวัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ร้อยละ 2.5 ตามภาวะเศรษฐกิจที่คาดว่าจะมีการขยายตัว โดยในปี พ.ศ. 2557 คาดว่าความต้องการน้ำมันเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 การใช้ก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.0 จากความต้องการเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า การใช้ลิแกนด์/ถ่านหินใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2556 ในขณะที่การใช้พลังงานน้ำ/ไฟฟ้านำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0

หน้าว่าง

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงาน

พลังงานเป็นทรัพยากรที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติ แต่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลมและพลังงานจากน้ำ ในประเทศไทยยังไม่ได้มีการนำมาใช้เพื่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ทั้งที่เป็นการผลิตมวลภาวะในอากาศและเป็นพลังงานที่ยั่งยืนไม่มีวันหมด ที่สำคัญคือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากรัฐได้มีการพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนใช้พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานน้ำให้ได้มากขึ้น จะเป็นการลดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ใต้ดินอย่างน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้อย่างมากซึ่งพลังงานเหล่านี้ในอนาคตมีแต่จะหมดไป อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ใต้ดินเหล่านี้ก็ยังคงมีความจำเป็นสำหรับประชาชนในการดำรงชีวิตประจำวันและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การจัดการด้านพลังงานนี้จึงมีความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้ตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงานให้ประชาชนได้รับทราบอย่างถูกต้องและให้เป็นที่ยอมรับได้ในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ แม้ว่าที่ดินที่มีการขุดเจาะหรือสำรวจพบน้ำมันหรือก๊าซนั้นจะไม่ใช่ของผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นของประชาชนทุกคน การที่รัฐไปจัดสรรทรัพยากรน้ำมันหรือก๊าซอย่างไม่ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากประชาชนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมาโดยถือเอาว่ารัฐจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนแล้ว ประชาชนจำต้องยอมรับการดำเนินการนั้นแม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม เช่นนี้จะเป็นการสร้าง ความแตกแยกและสร้างความไม่ธรรมกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรของประเทศ

ประเทศไทยมีความต้องการใช้พลังงานปริมาณสูงมาก และมีแนวโน้มว่าจะมีการใช้พลังงานสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่การจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ภาครัฐ (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 32-33) โดยมุ่งเน้นการจัดการ “พลังงานทดแทน” ที่เป็นก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป นอกจากปัญหาการรวมศูนย์การจัดการด้านพลังงานแล้ว ภาคประชาชน องค์กรเอกชนรวมถึงนักวิชาการจากหลายภาคส่วน ยังตั้งข้อสงสัยหลายประการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านพลังงาน เช่น กรณีการกำหนดราคาปิโตรเลียมโดยอ้างอิงตลาดโลกทั้งที่ปิโตรเลียมนั้นสำรวจและขุดเจาะมากจากประเทศไทย หรือ กรณีการคิดมูลค่าเพิ่มจากราคาน้ำมันเพื่อเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันแล้วนำไปชดเชยราคาก๊าซในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ทั้งที่เงินกองทุนน้ำมันเชื่อเพลิงมีไว้เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากการผันผวนของราคาน้ำมันเชื่อเพลิง หรือ ข้อสงสัยกรณีที่คณะบุคคลที่มากำกับดูแลนโยบายและกิจการพลังงานนั้น ได้กระทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ของเอกชนที่ตนไปเป็นกรรมการหรือผู้บริหารนั้น ๆ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว ประชาชนได้รับการจัดสรรพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้ราษฎรจึงได้รวบรวมข้อมูล สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงาน เพื่อให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแนวทางการปฏิรูปพลังงานให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากการศึกษา รวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงาน คณะผู้จัดทำได้จำแนกสภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านพลังงานออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื่อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื่อเพลิง และด้านพลังงานทดแทน รายละเอียดมีดังนี้

1. ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน

ระบบการจัดการเป็นสิ่งสำคัญ หากเป็นที่ชัดเจนว่าน้ำมันหรือก๊าซซึ่งจะหมดไปจากแผ่นดินในไม่อีกก็สิบปีข้างหน้าและจะเป็นผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประชาชนก็ยิ่งจำเป็นต้องรู้และหน้าที่ของรัฐเองก็ยิ่งต้องเร่งสร้างศักยภาพของประชาชนและสร้างสิ่งจำเป็นเพื่อให้ได้มีการนำพลังงานทดแทนที่ไม่มีวันหมดไปอย่างเช่นพลังงานจากแสงอาทิตย์เป็นต้นนี้มาใช้ ซึ่งหากต้นทุนในวาระแรกจะต้องลงทุนสูง การนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้เพื่อประโยชน์ในการนี้ก็จะเป็นการใช้เงินกองทุนอย่างถูกทาง และจะเป็นการลดข้อถกเถียงและโต้แย้งในวงสังคมได้ว่าสัดส่วนของเงินนอกจากราคาน้ำมันตามกลไกตลาดซึ่งบวกเงินที่ประชาชนต้องจ่ายเข้ากองทุนเชื้อเพลิงที่รัฐจัดเก็บจากน้ำมันต่อลิตรในทุกลิตรที่เติมนั้นเพื่อเข้ากองทุนแต่กองทุนนั้น กลับไม่ได้มาจัดสรรหรือช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเป็นการไปช่วยเหลือเพียงบางกลุ่มเช่นในกลุ่มผู้ใช้ก๊าซ LPG เป็นต้น

ดังนั้น หากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติยังเป็นที่ต้องการของมนุษย์การนำมาใช้จึงต้องจัดการให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าของทรัพยากร ซึ่งถ้าเจ้าของทรัพยากรจะได้รับผลกระทบทางธรรมชาติจากการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซมาใช้เป็นปริมาณมาก ประชาชนเจ้าของทรัพยากรจะได้กำหนดชะตาชีวิตของตนเองและลูกหลานได้ ไม่ใช่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมาเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียวแล้วจะมาเรียกร้องให้ประชาชนเข้าใจถึงปริมาณน้ำมันที่เหลืออยู่อย่างจำกัดและต้องจ่ายค่าน้ำมันแพงแต่รัฐไม่ได้ชดเชยโดยสร้างพลังงานทางเลือกอื่นให้เลย นั่นก็จะเป็นธรรมต่อประชาชน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายทางด้านพลังงานของไทย (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 32-33) ถูกกำหนดทิศทางโดย คณะกรรมการนโยบายพลังงาน (กบง.) และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย การบริหารและการพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน และดูแลกำกับหน่วยงานและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ของประเทศไทย แต่องค์ประกอบในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายพลังงานแห่งชาติและกำหนดทิศทางพลังงานของประเทศมีสัดส่วนของนักการเมืองสูงมาก (13 ใน 19 คน หรือ 68%) เพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 11 คน ที่เหลือเป็นข้าราชการ ประจำทำให้การดำเนินนโยบายทางด้านพลังงานของไทยมีความสับสนเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้การขึ้นการบริหารและแทรกแซงจากนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคธุรกิจการเมืองที่มีปัญหาทุจริตเชิงนโยบายและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรพลังงาน

1. การพัฒนาการผลิตและการผลิตปิโตรเลียมไทย (กฤติยาพร วงษา, 2553, น. 13-14) ประเทศไทยได้เริ่มสำรวจแหล่งปิโตรเลียมเป็นครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2464 โดย พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟ เนื่องจากได้ทรงทราบถึงการพบน้ำมันสีดำไหลซึมขึ้นมาบนผิวดินที่เมืองฝาง มณฑลพายัพ (อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ ในปัจจุบัน) จึงสั่งให้ชุดเป็น บ่อตื้นๆ เพื่อกักน้ำมันไว้ใช้เรียก บ่อเจ้าหลวง หรือ บ่อหลวง พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ได้ว่าจ้างนักธรณีวิทยาชาวอเมริกัน 1 นายมาทำการสำรวจทางธรณีวิทยา ในปี พ.ศ. 2464-65 รวมเวลา 2 ปี พร้อมกันนั้นได้ทรงสั่งซื้อเครื่องเจาะและว่าจ้างชาวอิตาเลียนมาทำการเจาะตรวจสอบบริเวณบ่อหลวง แต่การเจาะขัดข้องจึงทำให้ต้องระงับการเจาะและยกเลิกการสำรวจไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 แผนกเชื้อเพลิง กรมพลาธิการทหารบก กระทรวงกลาโหม ได้ว่าจ้างนักธรณีวิทยาชาวสวิส 2 นาย มาทำการสำรวจ โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยสมทบด้วย 3 นาย คณะสำรวจได้ทำการสำรวจด้วยการตรวจสภาพทางธรณีวิทยาผิวดิน และขุดบ่อตื้นๆ หลายบ่อเพื่อหาทิศทางการซึมของน้ำมันขึ้นมาบนผิวดิน การสำรวจดำเนินไปประมาณเดือนเศษจึงได้เลิกกลับไป ถัดมาในปี 2479 กรมทางซึ่งได้เข้าไปดำเนินการสำรวจเพื่อหาปริมาณทรายน้ำมันใกล้ผิวดิน แต่ในการขุดเจาะสำรวจได้พบน้ำมันดิบด้วย จึงได้สร้างโรงกลั่นทดลองเพื่อกลั่นน้ำมันที่ได้ แต่เนื่องจากขาดอุปกรณ์ขาดความชำนาญ รวมทั้งกิจการน้ำมันมิใช่หน้าที่ของกรมทาง งานทั้งหมดจึงต้องยุติลง ในช่วงปี พ.ศ. 2492-2499 กรมโลหกิจ (กรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน) เข้าไปดำเนินการสำรวจ เมื่อเจาะพบน้ำมันจึงได้ดำเนินการเจาะทำหลุมสำเร็จรูป และได้สร้างโรงกลั่นทดลองขนาดเล็ก ทำการกลั่นเป็นครั้งคราว ได้น้ำมันดิบประมาณ 1,000 ลิตร ดำเนินการกลั่นในระหว่างปี พ.ศ. 2497-2499 อาจนับเป็นการกลั่นน้ำมันดิบได้สำเร็จเป็นครั้งแรกของไทย ในปี พ.ศ. 2499 รัฐได้ออกกิจการน้ำมันฝางจากกรมโลหกิจมาให้กรมการพลังงานทหาร เพื่อให้ดำเนินการผลิตอย่างเป็นรูปร่างโดยได้สร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้นแล้วเสร็จเมื่อเดือนธันวาคม 2502 มีกำลังการผลิต 1,000 บาร์เรลต่อวัน แต่เนื่องจากแหล่งน้ำมันมีปริมาณสำรองเพียง 200,000 บาร์เรล จึงต้องหยุดกลั่นเป็นระยะเพื่อสะสมน้ำมันดิบ นับเป็นการสำรวจ ขุดเจาะ ผลิต และกลั่นน้ำมันดิบอย่างครบวงจรครั้งแรกของไทย

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2514 รัฐได้ออกกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมขึ้นมาเป็นครั้งแรก ได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน พร้อมกันนั้น รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อเก็บภาษีเงินได้จากผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมตามอัตราและโดยวิธีการพิเศษต่างหากจากภาษีเงินได้ที่เก็บตามประมวลรัษฎากรควบคุมกันไป และได้มีปรับปรุงพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีก 5 ครั้ง คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2534 และ ฉบับปัจจุบันเป็น ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2550 ตามลำดับ

2. การสำรวจ (กฤติยาพร วงษา, 2553, น.15-19) ประเทศไทยได้ให้สัมปทานปิโตรเลียมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 แก่ บริษัท ยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด (ปัจจุบัน คือ บริษัทเซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) ซึ่งเป็นบริษัทแรกที่ได้รับสัมปทานผลิตปิโตรเลียมในบริเวณที่ราบสูงโคราช ต่อมาได้รับสัมปทานสำรวจปิโตรเลียมในอ่าวไทย ในปี พ.ศ. 2511 และได้เริ่มผลิตก๊าซธรรมชาติในปี พ.ศ. 2524 ที่แหล่งเอราวัณ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การสำรวจและผลิตเริ่มขึ้นอย่างจริงจังนับตั้งแต่การออก พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 รัฐบาลไทยก็ได้เริ่มให้สัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา จนถึงเดือน กันยายน 2553 นับเป็นจำนวน 20 ครั้ง โดยมีทั้งแหล่งบนบก อ่าวไทย และทะเลอันดามัน รัฐบาลได้ออกใบอนุญาตสัมปทานแล้วทั้งสิ้น 93 สัมปทานเป็นจำนวนแปลงรวม 135 แปลง และมีจำนวนที่ผ่านการอนุมัติแล้วแต่ไม่ได้ออกใบสัมปทานอีก 39 สัมปทาน 51 แปลง ทั้งนี้ การให้สัมปทานของรัฐ หากดูตามขั้นตอนการสำรวจปิโตรเลียม รัฐมีการให้สัมปทาน 2 แบบ ได้แก่ (1) สัมปทานสำรวจ ผู้ได้รับสัมปทานจะเริ่มกระบวนการตั้งแต่การสำรวจคลื่นไหวสะเทือนและการเจาะสำรวจปิโตรเลียม และ (2) สัมปทานผลิต ผู้ได้รับสัมปทานจะเริ่มกระบวนการตั้งแต่การประเมินปริมาณสำรองและการเจาะหลุมพัฒนาปิโตรเลียม

3. กำลังการผลิตน้ำมันและก๊าซในปัจจุบัน (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2555, น. 14-19) ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 จนถึง พ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีการขุดเจาะสำรวจแหล่งปิโตรเลียมทั้งในทะเลและบนบกทั้งหมด 852 หลุม และมีหลุมที่พัฒนาเพื่อผลิตปิโตรเลียมทั้งก๊าซธรรมชาติ คอนเดนเสท และน้ำมันดิบ สำหรับจำหน่ายเชิงพาณิชย์รวม 4,814 หลุม ดังรายละเอียดในตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนหลุมสำรวจและหลุมพัฒนาปิโตรเลียมของไทยทั้งในทะเลและบนบก ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 – 2554

จำนวนหลุมและประเภทปิโตรเลียม	แหล่งทะเล	ร้อยละ	แหล่งบนบก	ร้อยละ
จำนวนหลุมสำรวจทั้งหมด	852 หลุม		306 หลุม	
พบปิโตรเลียม	679 หลุม	80	189 หลุม	62
• ก๊าซ	495 หลุม	93	25 หลุม	13
• คอนเดนเสท	97 หลุม	14	18 หลุม	10
• น้ำมัน	87 หลุม	13	146 หลุม	77
ไม่พบปิโตรเลียม	173 หลุม	20	117 หลุม	38
จำนวนหลุมพัฒนาทั้งหมด	4,814 หลุม		672 หลุม	
พบปิโตรเลียม	4,757 หลุม	99	641 หลุม	95
• ก๊าซ	3,197 หลุม	67	13 หลุม	2
• คอนเดนเสท	1,365 หลุม	29	152 หลุม	24
• น้ำมันดิบ	195 หลุม	4	476 หลุม	74
ไม่พบปิโตรเลียม	57 หลุม	1	31 หลุม	5

ที่มา : ข้อมูลจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

การผลิตปิโตรเลียม จากศึกษาข้อมูลของกระทรวงพลังงาน พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยสามารถขุดเจาะและผลิตน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซโซลีนธรรมชาติในปริมาณเทียบเท่าน้ำมันดิบวันละ 968,000 บาร์เรล หรือ 153 ล้านลิตรต่อวัน (1 บาร์เรล เท่ากับ 159 ลิตร) ดังรายละเอียดในตาราง 2

ตาราง 2 ปริมาณการผลิตปิโตรเลียมทุกชนิดของประเทศไทย

ปี	ปริมาณการผลิตปิโตรเลียมทุกชนิดจากแผ่นดินไทย		
	บาร์เรลต่อวัน	ลิตรต่อวัน	ลิตรต่อปี
2550	652,024	103,671,837	37,840,220,469
2551	713,311	113,416,504	41,397,023,919
2552	759,397	120,744,148	44,071,613,965
2553	854,120	135,805,014	49,568,830,030
2554	848,654	134,935,920	49,251,610,932
2555	968,000	153,912,000	-

ที่มา : กระทรวงพลังงาน, มกราคม 2555

ประเทศไทยมีการส่งออกทั้งน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปโดยเฉลี่ย 300,000 บาร์เรลต่อวัน และในปี พ.ศ. 2555 เฉพาะเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ประเทศไทยมีการส่งออกน้ำมันดิบ 1.8 ล้านบาร์เรล หรือประมาณ 300 ล้านลิตร ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการส่งออกน้ำมันดิบมาเป็นเวลานาน 13 ปีแล้ว และเมื่อศึกษาข้อมูลการส่งออกน้ำมันย้อนหลัง เช่น ในปี พ.ศ. 2546 ก็พบว่า ไทยมีมูลค่าการส่งออกน้ำมันดิบเท่ากับ 24 ล้านบาร์เรล เป็นต้น

4. การกำกับดูแลและการจัดเก็บรายได้ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน เป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยอ้างอิงกฎหมายในการกำกับดูแล ดังนี้ (กฤติยาพร วงษา, 2553, น. 25-30)

-พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, 2516, 2522, 2532, 2534, 2550 จำนวน 6 ฉบับตามลำดับ เป็นกฎหมายหลักกำหนดการสัมปทานและการผลิต

-พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, 2516, 2522, 2532, 2534, 2550 จำนวน 6ฉบับตามลำดับ เป็นกฎหมายกำกับการจัดเก็บและจัดสรรรายได้จากการสำรวจและผลิต

-พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ.2530

-พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 เพื่อจัดตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย ดำเนินการสำรวจและผลิตในพื้นที่ทับซ้อนไทย-มาเลเซีย

สำหรับผลประโยชน์รัฐหรือการจัดเก็บรายได้จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ (1) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (2) ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และ (3) ภาษีเงินได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, 2556)

-ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ประเทศไทยเริ่มมีการผลิตปิโตรเลียมในปี พ.ศ. 2524 และเมื่อนับรวมจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2556 สามารถผลิตปิโตรเลียมคิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 4,470,194 ล้านบาท โดยรัฐจัดเก็บค่าภาคหลวงปิโตรเลียมได้รวมทั้งสิ้น 553,435 ล้านบาท

-เงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) เงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (Special Remuneratory Benefits - SRB) เป็นผลประโยชน์ของรัฐที่จัดเก็บเพิ่มเติมจากค่าภาคหลวง โดยจัดเก็บภายในระยะเวลา 5 เดือน นับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีจากผู้รับสัมปทานในระบบ Thailand III ที่มีผลกำไรเกิดขึ้นจากการผลิตปิโตรเลียมในรอบปีที่ผ่านมาเกินกว่าที่ควรจะได้รับตามปกติหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการลงทุนหมดแล้ว ตามข้อกำหนดในหมวด 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ที่เอื้อให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นในกรณีที่ราคาปิโตรเลียมสูงขึ้นหรือพบแหล่งปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์สูงมาก อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดนี้ไม่สามารถบังคับใช้ย้อนหลังกับผู้รับสัมปทานในระบบ Thailand I ได้ ในปี พ.ศ. 2556 รัฐจัดเก็บรายได้ในส่วนของ SRB จากผลกำไรประจำปีจำนวน 3 แปลงสำรวจจากผู้รับสัมปทาน 9 ราย เป็นจำนวนเงิน 3,243 ล้านบาท โดยมียอดรวมที่จัดเก็บได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงธันวาคม 2556 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 42,284 ล้านบาท

-ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมนอกจากค่าภาคหลวงและเงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) แล้วรัฐโดยกรมสรรพากรยังจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในอัตราร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากผลการ

ประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานโดยจัดเก็บภายในระยะเวลา 5 เดือนนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี โดยรอบระยะเวลาบัญชีปี พ.ศ. 2555 ซึ่งจัดเก็บในปี พ.ศ. 2556 รัฐจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมได้เป็นจำนวนเงิน 116,000 ล้านบาท เป็นผลให้มีจำนวนเงินภาษีเงินได้ปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้น 811,766 ล้านบาท จากผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมรวม 31 ราย

โดยสัดส่วนผลประโยชน์ที่รัฐได้รับจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมการผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงปี พ.ศ. 2556 ส่งผลให้มีการขายปิโตรเลียมได้เป็นมูลค่าทั้งสิ้น 4,470,194 ล้านบาท โดยรัฐสามารถจัดเก็บรายได้รวมทั้งสิ้น 1,407,508 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยค่าภาคหลวง 553,435 ล้านบาท เงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ 42,284 ล้านบาท และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 811,766 ล้านบาท ในขณะที่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมมีการใช้จ่ายเงินลงทุนในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อค้นหาและนำปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ประโยชน์ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2556 รวมทั้งสิ้น 1,825,223 ล้านบาท ดังนั้น หากเปรียบเทียบรายได้หลังจากหักเงินลงทุนแล้ว รัฐมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53 โดยคงเหลือเป็นสัดส่วนรายได้ของผู้ประกอบการร้อยละ 47

ตาราง 3 เปรียบเทียบผลตอบแทนของผู้รับสัมปทานและรัฐในระบบสัมปทาน Thailand I, Thailand II และ Thailand III สำหรับแหล่งน้ำมันดิบขนาด 30,000 บาร์เรลต่อวัน กรณีขายในประเทศ

ระบบสัมปทานในประเทศไทย		แหล่งผลิตน้ำมันดิบวันละ 30,000 บาร์เรล (เดือนละ 900,000 บาร์เรล) และขายในประเทศ		
(หน่วย : ร้อยละ)		Thailand I	Thailand II	Thailand III
ส่วนของผู้รับสัมปทาน				
(1)	มูลค่าการขายปิโตรเลียม	100.0	100	100
(2)	ค่าใช้จ่ายในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม*	-43.0	-43.0	-43.0
(3)	มูลค่าปิโตรเลียมคงเหลือสำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์	57.00	57.00	57.00
(4)	ค่าภาคหลวงที่หักเป็นค่าใช้จ่าย	0.0	0.0	-11.8
(5)	ผลประโยชน์รายปี (จ่ายเงินผลประโยชน์ให้รัฐกรณีค่าใช้จ่ายเกิน 20 % ของมูลค่าปิโตรเลียม) เฉพาะ Thailand II	0.0	-23.0	0.0
(6)	โบนัสรายปี (ส่วนเกิน 10,000 บาร์เรล แต่ไม่เกิน 20,000 บาร์เรล) เฉพาะ Thailand I	0.0	-9.2	0.0
(7)	โบนัสรายปี (ส่วนเกิน 20,000 บาร์เรล แต่ไม่เกิน 30,000 บาร์เรล) เฉพาะ Thailand I	0.0	-12.5	0.0
(8)	โบนัสรายปี (ส่วนเกิน 30,000 บาร์เรล) เฉพาะ Thailand I	0.0	0.0	0.0
(9)	ผลตอบแทนพิเศษ (SRB)	0.0	0.0	-7.5
(10)	รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดก่อนหักภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	-43.0	87.7	-62.3
(11)	รายได้สุทธิ	57.0	12.3	37.7
(12)	ภาษีเงินได้ 50% รายได้สุทธิ	-28.5	-6.2	-18.9
(13)	ค่าภาคหลวงที่สามารถหักเป็นเครดิตภาษีกรณีขายในประเทศ	-12.5	-12.5	0.0

ระบบสัมปทานในประเทศไทย		แหล่งผลิตน้ำมันดิบวันละ 30,000 บาร์เรล (เดือนละ 900,000 บาร์เรล) และขายในประเทศ		
(หน่วย : ร้อยละ)		Thailand I	Thailand II	Thailand III
(14)	ภาษีเงินได้ที่ต้องจ่ายจริง	-16.0	0.0	-18.9
(15)	กำไร/ขาดทุนสุทธิหลังหักภาษีของผู้รับสัมปทาน	28.5	-0.2	18.9
	ผลตอบแทนเทียบกับเงินลงทุน	66.3	0.3	43.8
ส่วนของรัฐ				
(16)	รายได้รัฐจากค่าภาคหลวง	12.5	12.5	11.8
(17)	รายได้จากภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	0.0	23.0	0.0
(18)	รายได้รัฐจากโบนัสรายปี (ส่วนเกิน 10,000 บาร์เรล แต่ไม่เกิน 20,000 บาร์เรล)	0.0	9.2	0.0
(19)	รายได้รัฐจากโบนัส (ส่วนเกิน 20,000 บาร์เรล แต่ไม่เกิน 30,000 บาร์เรล)	0.0	12.5	0.0
(20)	รายได้รัฐจากโบนัส (ส่วนเกิน 30,000 บาร์เรล)	0.0	0.0	0.0
(21)	รายได้จากผลตอบแทนพิเศษ (SRB)	0.0	0.0	7.5
(22)	รายได้รัฐจากภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	18.5	0.0	18.9
(23)	รายได้รัฐทั้งหมด	28.5	57.2	38.2
สัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์หลังหักค่าใช้จ่ายและภาษี				
	กำไรของผู้รับสัมปทาน	50 %	0 %	33 %
	รายได้รัฐ	50 %	100 %	67 %

* ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามจริง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2514-2554 (ที่มา : กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ)

** ข้อมูลผลตอบแทนพิเศษตามจริง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2554 นับเฉพาะส่วนของ Thailand III

หมายเหตุ : ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ Thailand I (2514-2532) และ Thailand III (2532-ปัจจุบัน) ส่วนผู้ที่เคยได้รับสัมปทานปิโตรเลียม Thailand II Z2525-2528) ปัจจุบันได้ออนเข้าไปอยู่ในระบบ Thailand III ทั้งหมดแล้ว

5. ระบบสัญญาปิโตรเลียม (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2557, น. 15-36) โดยทั่วไปการจะนำทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ประโยชน์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ การสำรวจ (Exploration) และการผลิต (Production) ซึ่งจะต้องทำสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรกับบริษัทเอกชนซึ่งส่วนมากจะเป็นบริษัทต่างประเทศ ข้อตกลงในสัญญาดังกล่าวเรียกว่า “สัญญาปิโตรเลียม (Petroleum Contract)” ซึ่งข้อตกลงย่อมเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ บางประเทศกำหนดหลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง สำหรับประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

5.1 ประเภทของระบบสัญญาปิโตรเลียม ลักษณะของสัญญาปิโตรเลียมที่มีใช้กันทั่วไปในโลกพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ระบบสัมปทาน (Concession) : บริษัทคู่สัญญาเป็นเจ้าของปิโตรเลียมใต้ดิน
- ระบบการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract-PSC) : รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่อยู่ใต้ดิน ข้อมูลปิโตรเลียม และอุปกรณ์การผลิต รวมทั้งปิโตรเลียมส่วนหนึ่งที่ขุดขึ้นมาแล้ว ส่วนบริษัทคู่สัญญาจะเป็นหุ้นส่วนเจ้าของปิโตรเลียมจำนวนหนึ่งเมื่อได้ถูกนำขึ้นมาจากใต้ดินแล้วเท่านั้น
- ระบบรับจ้างบริการ (Service Contract) : บริษัทคู่สัญญาได้รับค่ารับจ้าง (Fee) เมื่อได้รับผลผลิตปิโตรเลียมแล้ว

และเพื่อความเข้าใจเพิ่มขึ้นจึงขอขยายความให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญของสัญญาปิโตรเลียมทั้ง 3 ประเภท ดังนี้

1) ระบบสัมปทาน (Concession) ระบบสัมปทานเป็นระบบ “ต้นแบบ (Original)” หรือระบบเก่าแก่ที่สุดของระบบสัญญาปิโตรเลียม โดยเริ่มพัฒนามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ในยุคที่น้ำมันเพื่อใช้ในทศวรรษแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต่อมาแนวความคิดนี้ได้แพร่กระจายไปสู่ประเทศผู้ผลิตปิโตรเลียมทั่วโลกโดยบริษัทน้ำมันนานาชาติ ซึ่งมักนำมาใช้กับประเทศภายใต้อาณานิคมของตน แนวคิดสำคัญของระบบสัมปทานทรัพยากรปิโตรเลียมนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดของระบบอเมริกันที่กล่าวได้อย่างทั่วไปว่า เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมายบนที่ดินของตนเอง กรรมสิทธิ์ดังกล่าวรวมถึงทรัพยากรปิโตรเลียมที่ถูกค้นพบด้วย ด้วยแนวคิดที่มีจุดเริ่มต้นมาจากประวัติศาสตร์ดังกล่าว ระบบสัมปทานจึงคล้ายกับการยกพื้นที่ (พร้อมทั้งทรัพยากร) ให้กับบริษัท ดังนั้นเมื่อบริษัทค้นพบปิโตรเลียมใต้ผืนแผ่นดิน บริษัทจึงเป็นเจ้าของปิโตรเลียมที่พบด้วย ภายใต้ระบบสัมปทานผู้รับสัญญาจึงมีสิทธิพิเศษที่จะสำรวจบนพื้นที่สัมปทานนั้นภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนด ระบบสัมปทานจึงคล้ายกับข้อตกลงในสัญญาเช่า ซึ่งรัฐได้มอบสิทธิพิเศษให้บริษัทปิโตรเลียมเพื่อสำรวจและทำประโยชน์จากปิโตรเลียมบนพื้นที่ที่กำหนด ความเป็นเจ้าของปิโตรเลียมซึ่งเดิมเคยถือกันว่าเป็นของเจ้าของที่ดินก็จะกลายเป็นของผู้รับสัญญาเช่าทันที ตั้งแต่ปิโตรเลียมยังอยู่ที่หัวเจาะใต้ดินจนถึงขึ้นมาอยู่บนดิน รัฐจะได้รับประโยชน์จากระบบสัญญาสัมปทานในรูปของภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ค่าภาคหลวง (Royalty) และรายได้พิเศษอื่นตามที่รัฐกำหนด นอกจากนี้รัฐอาจมีรายได้ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นที่ร่วมลงทุนกับบริษัทคู่สัญญาสัมปทานด้วยก็ได้

2) ระบบการแบ่งปันผลผลิตและระบบรับจ้างบริการ ระบบการแบ่งปันผลผลิตและระบบรับจ้างบริการมีความแตกต่างจากระบบสัมปทานในแง่ที่ว่ารัฐไม่ได้ยกกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของปิโตรเลียมที่อยู่ใต้ดินให้บริษัทคู่สัญญา นั่นหมายความว่ารัฐยังคงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรปิโตรเลียมใต้ดินรวมทั้งสิทธิในการเลือกขายปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาแล้วด้วย การสำรวจรวมทั้งการผลิตของบริษัทคู่สัญญาเป็นการกระทำในนามของรัฐเท่านั้น อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ได้รับกรายก่องในฐานะว่าเป็นผู้ริเริ่มระบบการแบ่งปันผลผลิตในปี พ.ศ. 2503 หลังจากได้รับเอกราชเมื่อปี พ.ศ. 2488 โดยสามารถมีผลบังคับได้จริงในปี พ.ศ. 2509 การตัดสินใจดังกล่าวของรัฐบาลอินโดนีเซียจึงถือเป็นย่างก้าวที่สำคัญในการนำสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศมาสู่รัฐอีกครั้งหนึ่ง ระบบการแบ่งปันผลผลิตได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายกว่า 40 ประเทศ รวมทั้งทวีปแอฟริกา เอเชียกลาง เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ ตลอดจนถึงอเมริกาใต้และอเมริกากลาง นอกจากนี้ระบบการแบ่งปันผลผลิตได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในประเทศที่ได้แยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณแคสเปียน (Caspian Area)

นวัตกรรมของประเทศอินโดนีเซียเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับที่ประเทศที่ผลิตปิโตรเลียมทั้งหลายได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคม การพัฒนาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันคือการเกิดขึ้นของกลุ่มโอเปก (Organization of Petroleum Export Countries-OPEC) ซึ่งนำไปสู่การปรับสมดุลใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทน้ำมัน คำอธิบายหนึ่งที่สะท้อนถึงเบื้องหลังเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงระบบสัญญาปิโตรเลียมดังกล่าวคือ “เป็นปฏิกิริยาของการไม่ยอมรับรูปแบบการให้สิทธิในระบบสัมปทานแบบดั้งเดิม (ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่มากและมีระยะเวลานานมาก) ที่เห็นว่าเป็นการให้สิทธิของลัทธิเมืองขึ้น”

3) ระบบรับจ้างบริการ ระบบรับจ้างบริการนั้นมีความแตกต่างจากระบบการแบ่งปันผลผลิตซึ่งบริษัทคู่สัญญาได้รับสิทธิร่วมในผลผลิตปิโตรเลียมส่วนหนึ่ง แต่ในระบบรับจ้างบริการบริษัทน้ำมันคู่สัญญาต้องทำตามคำสั่งของรัฐ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ขุดได้ แต่จะได้รับเฉพาะส่วนที่เป็นค่าจ้างเท่านั้นซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อตกลงตามสัญญา

5.2 ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ในระบบสัญญาปิโตรเลียมนอกจากผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐจะได้รับในรูปของมูลค่าที่เป็นตัวเงินแล้ว ในเชิงหลักการของกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของทรัพย์สินในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม หรือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของรัฐเหนือแผ่นดินที่มีทรัพยากรปิโตรเลียมนั้น มีความแตกต่างกันแล้วแต่ระบบสัญญา กล่าวคือ

- **กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียม** ระบบการแบ่งปันผลผลิต รัฐเป็นเจ้าของปิโตรเลียมทั้งในส่วนที่ได้ขุดขึ้นมาบนดินแล้วและทั้งที่ยังอยู่ในใต้ดิน โดยรัฐจะจัดตั้งบริษัทน้ำมันของรัฐขึ้นและมอบสิทธิพิเศษในการสำรวจและจัดการให้กับบริษัทน้ำมันของรัฐแต่เพียงผู้เดียว บริษัทน้ำมันของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบและกำกับดูแลบริษัทเอกชนในฐานะคู่สัญญา สำหรับในกรณีที่ประเทศมีความผันผวนทางเศรษฐกิจ อัตราการผลิตก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งรัฐมีอำนาจในการเลือกจำหน่ายผลผลิตให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนของตนได้ ในขณะที่ระบบสัมปทาน ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของรัฐจะถูกเปลี่ยนไปเป็นของบริษัทคู่สัญญาตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญา ดังนั้นปริมาณการผลิตของบริษัทคู่สัญญาจึงไม่มีความจำเป็นต้องสอดคล้องกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ในกรณีที่ความต้องการใช้ภายในประเทศลดลง บริษัทผู้รับสัมปทานก็ยังสามารถคงการผลิตเพื่อการส่งออก หรือให้เป็นไปตามผลประโยชน์ที่บริษัทต้องการได้เพราะความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมเป็นของบริษัทมิใช่ของรัฐอีกต่อไป

- **กรรมสิทธิ์ในข้อมูลทรัพยากรปิโตรเลียม** เนื่องจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและมีต้นทุนการดำเนินการสูง ดังนั้นการมีข้อมูลที่แม่นยำจึงมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกิจกรรมดังกล่าว การประเมินปริมาณสำรองและการมีข้อมูลการผลิตที่เป็นปัจจุบัน (Real Time) จึงเป็นหัวใจสำคัญของธุรกิจปิโตรเลียม เพราะนอกจากจะทำให้ทราบสถานะที่แท้จริงในปัจจุบันแล้ว ยังเป็นข้อมูลที่สำคัญภายใต้ระบบการแบ่งปันผลผลิตของประเทศมาเลเซีย บริษัทน้ำมันของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบการได้มาซึ่งข้อมูลปิโตรเลียม หรือเป็นผู้ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งข้อมูลทางธรณีวิทยาและรายงานการสำรวจคลื่นไหวสะเทือน 3 มิติ (3D-Seismic Survey) โดยเฉพาะรายงานปริมาณการผลิตรายหลุม ดังนั้น อำนาจความเป็นเจ้าของข้อมูลการผลิตและปริมาณสำรองปิโตรเลียมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงเป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์ในข้อมูลปิโตรเลียมถือเป็นปัจจัย

สำคัญประกอบการตัดสินใจของรัฐในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบบสัญญาใหม่เมื่อครบอายุสัญญาฉบับเดิม ในขณะที่ระบบสัมปทาน ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจเป็นของบริษัทคู่สัญญาผู้รับสัมปทาน ข้อมูลที่บริษัทคู่สัญญาส่งให้รัฐ

- **กรรมสิทธิ์ในอุปกรณ์การผลิต** ประเทศที่ใช้ระบบการแบ่งปันผลผลิต รัฐเป็นเจ้าของอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานในการผลิตทั้งหมด ดังนั้นเมื่อหมดอายุสัญญาเดิมรัฐจึงสามารถจัดหาบริษัทคู่สัญญารายใหม่รวมถึงอาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาให้เหมาะสมกับปริมาณปิโตรเลียมสำรองที่ยังเหลืออยู่ โดยการผลิตต้องไม่หยุดชะงักเพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดให้กับประเทศ อุปกรณ์การผลิตดังกล่าว หมายรวมถึง เครื่องมือเครื่องจักรและวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติการระหว่างการผลิต รวมถึงสารสนเทศทางเศรษฐกิจและเทคนิคด้วย ในขณะที่ระบบสัมปทาน อุปกรณ์การผลิตเป็นของบริษัทคู่สัญญา จนกระทั่งหมดอายุสัญญา ในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้กำหนดว่า บริษัทคู่สัญญาจะต้องรื้อถอนอุปกรณ์และแท่นการผลิตออกไป ในกรณีดังกล่าวไม่น่าจะมีปัญหาอะไรหากว่าปริมาณปิโตรเลียมหมดหรือไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์แล้ว แต่ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อหมดอายุสัญญาสัมปทานแล้ว หากยังมีปิโตรเลียมเหลืออยู่ การที่บริษัทคู่สัญญาเดิมยังคงเป็นเจ้าของอุปกรณ์และแท่นการผลิตอยู่ จึงเป็นการบังคับทางอ้อมให้รัฐต้องยอมจำนน ในการต่อสัญญากับคู่สัญญาเดิมหรือในกรณีที่บริษัทคู่สัญญาเดิมหมดสิทธิที่จะขยายสัมปทานได้อีก (ต่ออายุสัญญาได้เพียงครั้งเดียว) หากยังมีปริมาณปิโตรเลียมเหลืออยู่ การที่แท่นผลิตไม่ได้เป็นของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นจะเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจของรัฐในการหารูปแบบการผลิตใหม่ให้เหมาะสม

5.3 การลงทุนและการแบ่งปันรายได้ในระบบการแบ่งปันผลผลิตและระบบสัมปทาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ระบบการแบ่งปันผลผลิตได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศทั่วโลก ในกรณีที่มีการพบปิโตรเลียมและทำการผลิต ระบบการแบ่งปันผลผลิตจะมีขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ (ก) อันดับแรก ต้องจ่ายค่าภาคหลวง (Royalty) ให้รัฐ โดยทั่วไปมักจะเท่ากับร้อยละ 10 (ข) หักค่าใช้จ่ายในการผลิต (Cost Oil Recovery) ค่าภาคหลวงในข้อ (ก) ไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิต (ค) ผลผลิตที่เหลือเรียกว่า “น้ำมันส่วนกำไร (Profit Oil)” ซึ่งต้องนำมาแบ่งปันกำไร (Profit Split) ระหว่างรัฐกับบริษัทคู่สัญญา (ง) บริษัทคู่สัญญาต้องจ่ายภาษีรายได้ (Income Tax) ในส่วนที่เป็นกำไรของตนให้รัฐ

เพื่อให้ชัดเจนมากขึ้น จึงขอสมมุติว่า ค่าใช้จ่ายในข้อ (ข) เท่ากับร้อยละ 50 ของปิโตรเลียมที่ได้หักค่าภาคหลวงไปแล้ว การแบ่งปันกำไรในสัดส่วน รัฐต่อบริษัทคู่สัญญา เท่ากับ 50 ต่อ 50 และ ภาษีเงินได้ของบริษัทคู่สัญญาในอัตราร้อยละ 20 ของส่วนที่เป็นกำไร และสมมุติว่าผลผลิตมีปริมาณปิโตรเลียมเท่ากับ 100 หน่วย การกระจายของปริมาณผลผลิตดังกล่าวจะเป็นดังในตาราง 4 (หมายเหตุ อัตราดังกล่าวเป็นอัตราสมมุติ)

ตาราง 4 ตัวอย่างการคิดผลตอบแทนในระบบการแบ่งปันผลผลิต

ส่วนแบ่งปิโตรเลียมที่ผลิตได้ 100 หน่วย	รัฐ	บริษัทคู่สัญญา
(ก) ค่าภาคหลวง ร้อยละ 10	10 หน่วย	
เหลืออีก 90 หน่วย		
(ข) น้ำมันส่วนต้นทุน ร้อยละ 50		45 หน่วย
เหลืออีก 45 หน่วย		
(ค) น้ำมันส่วนกำไร ร้อยละ 50	22.5 หน่วย	22.5 หน่วย
(ง) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ร้อยละ 20	บวก 4.5 หน่วย	ลบ 4.5 หน่วย
รวม 37 63		
รายได้สุทธิ	37	18
ร้อยละของส่วนแบ่งรายได้	67	33

สำหรับในระบบสัมปทาน บริษัทคู่สัญญาก็เป็นผู้รับความเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด เช่นเดียวกันกับระบบการแบ่งปันผลผลิต รัฐจะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียมซึ่งเรียกเก็บจากกำไรของบริษัท โดยถือว่าค่าภาคหลวงเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนด้วย แต่ในระบบการแบ่งปันผลผลิตค่าภาคหลวงถือว่าไม่ใช่ส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ประเด็นที่น่าสนใจของระบบทั้งสองก็คือ ขั้นตอนในการคัดเลือกคู่สัญญา ในระบบการแบ่งปันผลผลิตรัฐจะใช้วิธีการประมูล ซึ่งเกณฑ์ในการตัดสินใจที่สำคัญของรัฐก็ขึ้นอยู่กับว่าบริษัทใดจะแบ่งปันส่วนที่เป็นกำไร (Profit Oil) ให้รัฐมากกว่ากัน แต่ในระบบสัมปทานนั้นค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียมได้กำหนดไว้ในกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นในการคัดเลือกบริษัทมาลงทุนรัฐจึงต้องใช้ดุลยพินิจจากแผนงานของบริษัทและจำนวนเงินบริจาคซึ่งถือว่าเป็นเงินจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม โดยไม่มีส่วนที่เป็นกำไร (Profit Oil) ซึ่งเป็นรายรับสำคัญที่รัฐควรได้อยู่เลย

5.4 การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศมาเลเซีย ประเทศมาเลเซียได้มีการผลิตปิโตรเลียมโดยบริษัทน้ำมันต่างชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2452 ขณะที่ยังเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร โดยใช้ระบบสัมปทาน ซึ่งบริษัทที่ได้รับสัมปทานรายใหญ่ที่สุดคือบริษัท เอสโซ่ ในแหลมมาลายู และบริษัท เชลล์ในมาเลเซียตะวันออก หลังจากได้รับเอกราช (พ.ศ. 2500) มาเลเซียได้ออกกฎหมายที่ชื่อว่า “Petroleum Development Act 1974, PDA” ซึ่งก่อนหน้านั้นหนึ่งปีได้เกิดวิกฤตราคาน้ำมันโลกทำให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มขึ้น 3 เท่าตัวในช่วงเวลาอันสั้น จากวิกฤตดังกล่าวทำให้รัฐบาลมาเลเซียต้องคิดใหม่ในเรื่องการควบคุมและเรื่องกรรมสิทธิ์ต่อทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศมาเลเซีย พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นการจุดชนวนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมปิโตรเลียมภายในประเทศรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบริษัทน้ำมันที่ดำเนินการภายในประเทศสาระสำคัญของ Petroleum Development Act 1974 คือ การโอนสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมที่เคยเป็นของแต่ละรัฐ (state) มาเป็นของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ไม่ว่าปิโตรเลียมจะอยู่บนบกหรือในทะเล

ของมาเลเซีย ในเวลาเดียวกันรัฐบาลมาเลเซียก็ได้จัดตั้งบริษัทแห่งชาติในด้านพลังงาน คือ บริษัทปิโตรนาส (Petronas) ซึ่งรัฐถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียวเพื่อเข้ามาดูแลทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติ โดยที่การบริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

บริษัทปิโตรนาส ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐให้ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการ การสำรวจและทำประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมทั้งหมดของประเทศแต่เพียงผู้เดียว และได้ตั้งบริษัทปิโตรนาส การิกาไล (Petronas Carigali) ขึ้นมาอีกบริษัทหนึ่ง เพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติการขุดเจาะปิโตรเลียมร่วมกับบริษัทเอกชน เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยมุ่งไปสู่การพึ่งตนเองด้านปิโตรเลียมในอนาคต และเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ของไทยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการสำรวจและผลิตให้ใช้ “ระบบสัมปทาน” แต่ Petroleum Development Act 1974 ของมาเลเซียได้กำหนดในสาระสำคัญว่า ด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมเท่านั้น คือให้กรรมสิทธิ์ สิทธิ อำนาจและอภิสิทธิ์ในการสำรวจและทำประโยชน์ในปิโตรเลียมเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว (โดยมีบริษัทปิโตรนาสเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด) แต่ไม่ได้ใช้คำว่า “ระบบการแบ่งปันผลผลิต” ในลักษณะเดียวกับที่กฎหมายปิโตรเลียมของประเทศไทยกำหนดว่า ต้องใช้ “ระบบสัมปทาน” เท่านั้น การไม่ระบุนระบบบริหารจัดการช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนระบบเพื่อให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดในอนาคต

มาเลเซียได้เปลี่ยนจากระบบสัมปทานมาเป็นระบบการแบ่งปันผลผลิตหลังจากที่ได้ศึกษาแบบอย่างจากประเทศอินโดนีเซีย โดยสามารถลงนามสัญญาในระบบการแบ่งปันผลผลิตครั้งแรกกับคู่สัญญาเดิมซึ่งเป็นระบบสัมปทาน คือ บริษัท เชลล์ และบริษัท เอสโซ่ เมื่อปี พ.ศ. 2519 และหากนับถึงต้นปี พ.ศ. 2556 มาเลเซียมีสัญญาระบบการแบ่งปันผลผลิตในเขตประเทศมาเลเซียจำนวน 100 สัญญา ที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ กฎหมายของมาเลเซียได้เปิดโอกาสให้รัฐ (โดยบริษัทปิโตรนาส) ใช้สัญญาแบบอื่นๆ ได้กับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก (Marginal Field) เช่น ในปี พ.ศ. 2544 บริษัทปิโตรนาส เริ่มใช้ระบบสัญญารับจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (Risk Service Contract - RSC) กับแหล่งผลิตเดิมทั้งหมด สัญญาการแบ่งปันผลผลิตแล้ว แต่ยังมีปริมาณปิโตรเลียมเหลืออยู่และกับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก สัญญาในลักษณะนี้รัฐก็ยังคงเป็นเจ้าของปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เอกชนจะได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ในสัญญาซึ่งความสะดวกและความคล่องตัวในการบริหารจัดการนี้ เกิดจากสัญญาการแบ่งปันผลผลิตเดิมได้กำหนดว่ารัฐเป็นเจ้าของอุปกรณ์การผลิตตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ทำให้เกิดความสะดวกต่อรัฐในการเข้าดำเนินการหลังสิ้นสุดสัญญา

5.5 เปรียบเทียบการลงทุน การผลิต รายได้ของรัฐและราคาน้ำมันของประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย จากการศึกษาาระบบสัญญาการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศมาเลเซีย ในหัวข้อนี้จะเป็นการเปรียบเทียบการลงทุน ปริมาณการผลิต รายได้ของรัฐจากการผลิตปิโตรเลียมต้นน้ำ และราคาน้ำมันที่สถานีบริการหรือปั้มน้ำมันของประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย

1) การลงทุน ในปี พ.ศ. 2554 บริษัทคู่สัญญาสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยมีการลงทุนในการสำรวจและผลิตรวมกัน 144,878 ล้านบาท โดยที่ร้อยละ 67, 23 และ 7 ของเงินลงทุนใช้ไปกับ (1) การพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม (2) การผลิตและการขายปิโตรเลียม และ (3) การสำรวจปิโตรเลียม ตามลำดับ บริษัทปตท.สผ. มีส่วนร่วมในการลงทุนร้อยละ 23 สำหรับในช่วง 5 ปีคือจาก 2550 ถึง 2554 มีการลงทุนเฉลี่ยทั้งประเทศปีละ 138,148 ล้านบาท สำหรับการลงทุนในประเทศมาเลเซีย ในปี 2554 บริษัทปิโตรนาสได้ลงทุนในกิจการต่าง ๆ ใน 60 ประเทศทั่วโลกทั้งหมด 349,000 ล้านบาท (34,900

ล้านริงกิต) ในจำนวนนี้เป็นการลงทุนเฉพาะการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ร้อยละ 68 (หรือจำนวน 237,320 ล้านบาท) และเมื่อคิดเฉพาะการลงทุนสำรวจและผลิตภายในประเทศ อย่างเดียวในช่วง 9 เดือน (เมษายน-ธันวาคม 2554) บริษัทปิโตรนาส ได้ลงทุนจำนวน 121,000 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ลงทุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศของทั้งสองประเทศตลอด ปี พ.ศ. 2554 พอประมาณได้ว่ามีจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกัน

2) ปริมาณการผลิต ในที่นี้จะเป็นการเปรียบเทียบปริมาณการผลิตเฉพาะที่เป็นปิโตรเลียมภายในประเทศมาเลเซียกับปริมาณการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีการผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศเฉลี่ยวันละ 848,299 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ (Barrels Of Oil Equivalent Per Day:BOE/D) ในปี พ.ศ. 2554 บริษัทปิโตรนาสได้ทำการผลิตเฉลี่ยวันละ 2.137 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ ในจำนวนนี้เป็นการผลิตภายในประเทศเฉลี่ยวันละ 1.614 ล้านบาร์เรล น้ำมันดิบเทียบเท่าคิดเป็นร้อยละ 76 ของการผลิตทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า ในขณะที่จำนวนเงินลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศของไทยและมาเลเซียมีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่ปริมาณการผลิตปิโตรเลียม (ที่คิดเป็นจำนวนบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ) ของไทยได้เพียงประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52) ของปริมาณการผลิตในประเทศมาเลเซียเท่านั้น

หากจำแนกเป็นชนิดของปิโตรเลียม คือ น้ำมันดิบ คอนเดนเสท (หรือก๊าซธรรมชาติเหลวแต่ไม่ใช่แอลพีจี) และก๊าซธรรมชาติ ปริมาณการผลิตของประเทศทั้งสองได้แสดงไว้ในตาราง 5

ตาราง 5 เปรียบเทียบปริมาณการผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศของไทยกับมาเลเซีย ปี 2554

ชนิดปิโตรเลียม	ไทย	มาเลเซีย	ร้อยละของไทยต่อมาเลเซีย
น้ำมันดิบ	139,991	512,000	27.3
คอนเดนเสท	83,782	115,000	72.9
ก๊าซธรรมชาติ	624,526 (*)	987,000	63.3

หมายเหตุ (*) ข้อมูลเดิมเป็นล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน การแปลงใช้สูตรก๊าซธรรมชาติ 1 ล้านลูกบาศก์ฟุตเทียบเท่าน้ำมันดิบ 174.4 บาร์เรล

อนึ่ง หากพิจารณาจากสัดส่วนของปริมาณการผลิตในภาพรวมที่คิดเป็นจำนวนบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบเพียงอย่างเดียว แล้วเชื่อมโยงไปหาสัดส่วนของมูลค่าปิโตรเลียม ก็จะเป็นวิธีคิดที่ไม่ถูกต้องเพราะว่าราคาของแต่ละประเภทปิโตรเลียมไม่เท่ากัน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากตารางนี้ก็พอจะช่วยให้เราเห็นกรอบหรือช่วงของรายได้ที่น่าจะเป็นได้บ้าง

3) รายได้ของรัฐจากการผลิตปิโตรเลียม ในปี พ.ศ. 2554 ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ (กิจการต้นน้ำ) จากประเทศไทยทั้งหมดมีมูลค่า 421,627 ล้านบาท ทำรายได้ให้รัฐโดยตรงจำนวน 136,808 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 32.45 ของมูลค่าปิโตรเลียม รายได้ดังกล่าวประกอบด้วย 3 ส่วน คือ (1) ค่าภาคหลวง 51,044 ล้านบาท (2) ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (Special Remuneratory Benefits - SRB) จำนวน 3,986 ล้านบาท (3) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 81,778 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 บริษัทลงทุนรวม 144,878 ล้านบาท นั่นคือบริษัทคู่สัญญาที่มีกำไรสุทธิ 139,941 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 97 ของเงิน

ลงทุนในหนึ่งปี เนื่องจากกระทรวงการคลังของไทยซึ่งถือหุ้นประมาณร้อยละ 51 ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (บมจ.ปตท.) และได้รับเงินปันผลจำนวน 16,789 ล้านบาท แม้ว่า บมจ.ปตท. ได้ประกอบธุรกิจหลายอย่างทั้งในและต่างประเทศ แต่เพื่อให้สามารถเทียบเคียงกับเงินปันผลของบริษัทปิโตรนาส ในที่นี้จึงถือว่าเงินปันผลดังกล่าวเป็นรายได้ของรัฐที่มาจากกิจการปิโตรเลียมด้วย ดังนั้นเมื่อรวมทั้ง 4 รายการดังกล่าวเข้าด้วยกันแล้ว รายได้ของรัฐไทยจากกิจการปิโตรเลียมเท่ากับ 153,597 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล

ในปี พ.ศ. 2554 บริษัทปิโตรนาสมีรายได้จากกิจการทั้งในและนอกประเทศ 2.41 ล้านล้านบาท มีกำไร 9.05 แสนล้านบาท โดยมีกำไรจากกิจการต้นน้ำ (คือการสำรวจขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม) ร้อยละ 80 บริษัทปิโตรนาสส่งเงินให้รัฐบาลเป็นเงิน 657,000 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินจากค่าภาคหลวงและภาษี 357,000 ล้านบาท เงินปันผลอีก 300,000 ล้านบาท เงิน 657,000 ล้านบาท ที่ส่งให้รัฐบาลเป็นเงินรายได้รัฐบาลถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน จากเอกสาร Inside Malaysia ฉบับกรกฎาคม 2555 ระบุว่าอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซภายในมาเลเซียมีมูลค่า 111,000 ล้านริงกิต (เอกสารมิได้ระบุปี ซึ่งน่าจะเป็นปี 2554) คิดเป็นร้อยละ 16.6 ของจีดีพี ในจำนวนนี้เป็นกิจการต้นน้ำ (Upstream) 87,000 ล้านริงกิต (870,000 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 78 ของมูลค่าทั้งหมด ที่เหลือมาจากกิจการกลางน้ำ (Middlestream) ปลายน้ำ (Downstream) ซึ่งรวมถึงโรงกลั่นน้ำมัน และการขายปลีก ขายส่ง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ามูลค่าปิโตรเลียมต้นน้ำที่ผลิตในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 48 ของมูลค่าปิโตรเลียมต้นน้ำที่ผลิตภายในประเทศมาเลเซียในปีเดียวกัน ในขณะที่จำนวนเงินลงทุนมีจำนวนใกล้เคียงกัน

เมื่อเปรียบเทียบการผลิตปิโตรเลียมในระยะยาวระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงปี พ.ศ. 2554 การผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานในประเทศไทย มูลค่าทั้งสิ้น 3,415,928 ล้านบาท โดยรัฐสามารถจัดเก็บรายได้รวมทั้งสิ้น 1,160,022 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34 ของมูลค่าปิโตรเลียม ในขณะที่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมมีการใช้จ่ายเงินลงทุนในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อค้นหาและนำปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ประโยชน์ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2554 รวมทั้งสิ้น 1,459,082 ล้านบาท คิดร้อยละ 43 ของมูลค่าปิโตรเลียม โดยบริษัทคู่สัญญาผู้รับสัมปทานมีกำไรสุทธิร้อยละ 23 ของมูลค่าปิโตรเลียม แต่คิดเป็นร้อยละ 54 ของจำนวนเงินลงทุน แต่หากคิดเฉพาะปี พ.ศ. 2554 บริษัทผู้รับสัมปทานมีกำไรสุทธิร้อยละ 97 ของจำนวนเงินลงทุน นับตั้งแต่จัดตั้งบริษัทปิโตรนาส เมื่อ พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2554 บริษัทปิโตรนาส ได้ส่งเงินให้รัฐบาลมาเลเซียรวมจำนวน 653,000 ล้านริงกิตมาเลเซีย หรือ 6,530,000 ล้านบาท โดยที่เกือบครึ่งของจำนวนนี้ได้จ่ายในช่วง 5 ปีสุดท้าย คิดเป็นประมาณร้อยละ 45 ของกำไรสุทธิของบริษัท

จากการเปรียบเทียบการบริหารจัดการปิโตรเลียมระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย พบว่ามีการลงทุนใกล้เคียงกัน แต่ผลผลิตของประเทศไทยได้น้อยกว่าประเทศมาเลเซียเกือบครึ่งหนึ่ง ขณะที่มีส่วนรายได้เข้าประเทศแตกต่างกันมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ จึงควรมีคำตอบจากฝ่ายบริหารพลังงานของประเทศไทย พร้อมกับควรมีการศึกษาเชิงลึกเพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศต่อไป

4) ราคาน้ำมันที่สถานีบริการ ราคาน้ำมันที่สถานีบริการแห่งหนึ่งในประเทศมาเลเซีย เปรียบเทียบกับราคาน้ำมันของประเทศไทยในเขตกรุงเทพมหานคร ณ วันเดียวกัน สรุปได้ดังนี้

-ราคาน้ำมันเบนซิน 95 และน้ำมันดีเซล สถานีบริการ (หน้าปั๊ม) ซึ่งเป็นราคารวมภาษีแล้วคิดเป็นเงินบาทไทยราคาลิตรละ 27.80 บาท และ 27.70 บาทตามลำดับ ในขณะที่ราคาหน้าปั๊มในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลิตรละ 48.05 บาท และ 29.99 บาท ตามลำดับ

-รัฐบาลมาเลเซียได้ชดเชยราคาน้ำมัน ทำให้ราคาเบนซิน 95 และดีเซลที่หน้าปั๊มลดลงมาเหลือลิตรละ 21 บาท และ 20 บาท ตามลำดับ นั่นคือ ผู้บริโภคน้ำมันเบนซิน 95 ในมาเลเซียจ่ายในราคาน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของราคาน้ำมันที่ผู้บริโภคในประเทศไทยจ่ายที่หน้าปั๊ม (หมายเหตุ มาเลเซียไม่ชดเชยราคาเบนซิน 97 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขายให้กับชาวต่างประเทศ)

จากตาราง 6 พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2553 บริษัทปิโตรนาส ได้ส่งเงินให้รัฐบาลเป็นจำนวนตั้งแต่ 5.76 แสนล้านบาทถึง 7.4 แสนล้านบาท โดยได้นำมาชดเชยราคาน้ำมันคิดเป็นร้อยละประมาณ 8 ถึง 29 ของจำนวนเงินที่บริษัทปิโตรนาสส่งให้รัฐบาลเท่านั้น ซึ่งเป็นการนำผลประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนมาช่วยเหลือประชาชนโดยตรง ดังตาราง 6

ตาราง 6 แสดงจำนวนเงินที่บริษัทปิโตรนาส ส่งให้รัฐและจำนวนเงินชดเชยราคาน้ำมันในช่วง พ.ศ. 2551 - 2553

พ.ศ.	จำนวนเงินที่บริษัทปิโตรนาสส่งให้รัฐบาล (ล้านบาท)	จำนวนเงินที่รัฐบาลชดเชยราคาน้ำมัน (ล้านบาท)	ร้อยละของจำนวนเงินชดเชยเทียบกับที่ส่ง
2551	610,000	175,560	28.5
2552	740,000	61,900	8.4
2553	576,000	96,050	16.7

ที่มา : กระทรวงการคลังประเทศมาเลเซีย Ministry of Finance, Malaysia (2010/2011) and various issues of Economic Reports, รายงานประจำปี 2555 บริษัทปิโตรนาส

รายได้ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 71 ที่เกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งเป็นสมบัติร่วมกันของชาวมาเลเซียได้ถูกนำไปใช้ในกิจการสาธารณูปโภคด้านอื่นๆ เช่น ค่าโดยสารรถไฟ (3 สถานี 16 บาท ในขณะที่ของไทยเริ่มต้นราคา 15 บาท 3 สถานีราคา 25) เป็นต้น

5) เปรียบเทียบราคาน้ำมันกับรายได้เฉลี่ยของประชาชน การศึกษาของ Tom Randal (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2557 ก, น. 34-35) พบว่าในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ.2556 ราคาน้ำมันเฉลี่ยที่สถานีบริการในประเทศไทยและประเทศมาเลเซียเท่ากับ 38.27 และ 18.97 บาทต่อลิตร ตามลำดับในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อวันของคนไทยกับคนมาเลเซียเท่ากับ 561 และ 934 บาท ตามลำดับ ดังนั้นเมื่อนำราคาน้ำมันและรายได้มาเปรียบเทียบกันย่อมสะท้อนว่า ราคาน้ำมันในประเทศไทยยิ่ง “แพง” ขึ้นกว่าเดิมอีกเกือบสองเท่าตัว (รวมเป็นสี่เท่าตัว) เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย Tom Randal เรียก ร้อยละของสัดส่วนระหว่างราคาน้ำมันหนึ่งลิตรกับรายได้ในแต่ละวันว่า “Percent of Unaffordability” หรือ “ร้อยละของความยากลำบาก” จากการซื้อน้ำมัน และจากการศึกษาข้อมูลจาก 61 ประเทศซึ่งกระจายแบบสุ่มทั่วโลก ผลการจัดอันดับ (อันดับต้น ๆ หมายความว่ายากลำบากมาก อันดับท้าย ๆ หมายความว่ายากลำบากน้อย) พบว่าประเทศไทยติดอันดับ 9

ในขณะที่มาเลเซียอันดับที่ 37 (ดังตาราง 7) จึงเห็นได้ว่า การขุดปิโตรเลียมในประเทศมาเลเซียและนำรายได้มาอุดหนุนราคาค่าปลีกัน้ำมันทำให้คนมาเลเซียมีความสุขกว่าคนไทยมาก

ตาราง 7 เปรียบเทียบราคาน้ำมันกับรายได้เฉลี่ยต่อวันของประชาชนในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ราคาน้ำมันเฉลี่ย (บาทต่อลิตร)	รายได้เฉลี่ยต่อ วัน (บาท)	ร้อยละของรายได้ต่อวัน เพื่อซื้อน้ำมัน 1 ลิตร	อันดับความ ยากลำบาก
ฟิลิปปินส์	38.78	249	15.58	3
อินโดนีเซีย	29.77	326	9.14	5
ไทย	38.27	561	6.82	9
จีน	38.41	566	6.79	10
อาร์เจนตินา	44.28	1,025	4.32	17
เกาหลีใต้	52.99	2,137	2.48	32
มาเลเซีย	18.97	934	2.03	37
เยอรมนี	65.90	3,767	1.75	42
สิงคโปร์	52.11	4,453	1.17	51
สหรัฐอเมริกา	30.09	4,360	0.69	56

6. สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน (คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2557 ก, น. 1-6) ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียนที่ยังคงใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมใน “ระบบสัมปทาน” ในขณะที่ประเทศในเอเชียหลายประเทศที่ได้เปลี่ยนไปใช้ “ระบบการแบ่งปันผลผลิต” โดยมีประเทศอินโดนีเซียเป็นต้นแบบที่เปลี่ยนจาก “ระบบสัมปทาน” มาใช้ “ระบบการแบ่งปันผลผลิต” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 และมาเลเซียได้เปลี่ยนการบริหารจัดการปิโตรเลียมจาก “ระบบสัมปทาน” มาเป็น “ระบบการแบ่งปันผลผลิต” ในปี พ.ศ. 2517 สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรแบบสัมปทาน ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มากกว่า 40 ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 ซึ่งจนถึงปัจจุบันและจากการศึกษาประเด็นกฎหมายที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมใต้ดิน พบว่า แต่ละประเทศได้บัญญัติแตกต่างกัน เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญว่า “ความมั่งคั่งทางธรรมชาติต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ” นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นว่า “วิสาหกิจของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้บริหารกิจการน้ำมันและก๊าซ” และ “เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการควบคุมทรัพยากรใต้แผ่นดินของประเทศ รัฐจะต้องมีหลักประกันว่าแร่ (น้ำมันและก๊าซ) จะไม่เป็นขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐและไม่เป็นของบุคคลใด” สำหรับประเทศไทย แม้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม 2514 ได้บัญญัติว่า “ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ” ซึ่งหมายความว่า เป็นของส่วนรวมไม่ว่าจะอยู่ที่ใดที่ใดของเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของระบบการแบ่งปันผลผลิตที่แตกต่างจากระบบสัมปทาน มี 3 ประการ คือ (1) ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมและผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้ (2) ความ

เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในข้อมูลทรัพยากรปิโตรเลียม และ (3) ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในเครื่องมือและอุปกรณ์ในการผลิต ยังคงเป็นของรัฐนับตั้งแต่วันแรกจนถึงวันสุดท้ายของอายุสัญญา ซึ่งจะทำให้รัฐยังคงมีอำนาจในทางปฏิบัติหากมีความจำเป็นต้องพิจารณาต่ออายุสัญญา ในขณะที่ ระบบสัมปทาน กรรมสิทธิ์ 3 ประการข้างต้น ซึ่งถือเป็นอำนาจอธิปไตยของชาติได้ตกเป็นของบริษัทคู่สัญญาตั้งแต่วันแรกจนถึงวันสุดท้ายของอายุสัญญา และในทางปฏิบัติเมื่อครบอายุสัญญาสัมปทาน หากยังมีปิโตรเลียมเหลืออยู่ในปริมาณที่มากพอในเชิงพาณิชย์ บริษัทคู่สัญญารายเดิมก็จะมีอำนาจเหนือรัฐและบริษัทรายอื่น ๆ โดยอัตโนมัติ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสถาบันออกซฟอร์ดเพื่อการศึกษาพลังงาน (Oxford Institution for Energy Studies) ได้ให้ความเห็นว่า การเกิดขึ้นของระบบการแบ่งปันผลผลิตที่เริ่มต้นในประเทศอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2509 ก็เพื่อเพิ่มอำนาจของรัฐบาล เนื่องจากบริษัทคู่สัญญาในระบบสัมปทานเป็นผู้ได้เปรียบเสมอ

ปัจจุบันระบบการแบ่งปันผลผลิตได้ถูกนำไปใช้มากกว่า 40 ประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน (ยกเว้นประเทศไทย) กรณีการศึกษากระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมในประเทศมาเลเซีย พบว่า ปัจจุบันบริษัทปิโตรนาสเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ ร้อยเปอร์เซ็นต์ และเป็นบริษัทที่ดูแลทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยใช้ "ระบบการแบ่งปันผลผลิต" โดยในปี พ.ศ. 2554 บริษัทปิโตรนาสมีรายได้จากกิจการทั้งในและนอกประเทศ 2.41 ล้านล้านบาท มีกำไร 9.05 แสนล้านบาท โดยมีกำไรจากกิจการต้นน้ำ (คือการสำรวจขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม) ร้อยละ 80 บริษัทปิโตรนาสส่งเงินให้รัฐบาลเป็นเงิน 657,000 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินจากค่าภาคหลวงและภาษี 357,000 ล้านบาท เงินปันผลอีก 300,000 ล้านบาท เงิน 657,000 ล้านบาท ที่ส่งให้รัฐบาลเป็นเงินรายได้รัฐบาลถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน การที่รัฐบาลมาเลเซียได้รับเงินรายได้จากกิจการต้นน้ำถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดินทำให้ไม่ต้องพึ่งการเก็บภาษีจากราคาน้ำมันมาเป็นงบประมาณแผ่นดินอีก และยังนำเงินจากรายได้ของกิจการต้นน้ำมาชดเชยราคาน้ำมันเบนซิน 95 และดีเซลที่สถานีบริการเพื่อลดภาระของประชาชนประมาณลิตรละ 6-7 บาท นอกจากนี้รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายในการอุดหนุนผู้ใช้ก๊าซด้วยการให้บริษัทปิโตรนาสขายก๊าซในราคาถูกแต่ไม่ขาดทุนให้กับภาคครัวเรือน ราคาก๊าซหุงต้มของมาเลเซียจึงมีราคาใกล้เคียงกับโลกประมาณ 19 บาท รวมค่าขนส่งถึงบ้าน แต่รัฐบาลมาเลเซียไม่ชดเชยราคาสำหรับน้ำมันเบนซิน 97 ซึ่งเป็นน้ำมันที่เอาไว้อขายคนต่างชาติที่เข้ามาเติมน้ำมันในประเทศมาเลเซียตามชายแดนที่มีเขตแดนติดต่อกันเช่นคนไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปี พ.ศ. 2554 จากข้อมูลของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มูลค่าปิโตรเลียมที่ผลิตจากประเทศไทยมีมูลค่า 421,627 ล้านบาท ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทั้งหมด โดยรัฐได้ส่วนแบ่งจากทรัพยากรปิโตรเลียมในประเทศเป็นค่าภาคหลวง ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และภาษีรวม 136,808 ล้านบาท ส่วนเอกชนได้รับส่วนแบ่งไป 284,819 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนอุปกรณ์และการบริหารในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม 144,878 ล้านบาท (อุปกรณ์ที่เอกชนลงทุนในการผลิตยังเป็นสมบัติของเอกชน) โดยมีกำไรสุทธิที่เอกชนได้รับ 139,941 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 97 ของเงินลงทุนหนึ่งปี ประเทศไทยได้รับผลตอบแทนจากกิจการต้นน้ำเป็นเงิน 136,808 ล้านบาท และได้รับเงินปันผลจากการถือหุ้นในปตท.ร้อยละ 51 เป็นยอดเงิน 16,789 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 153,597 ล้านบาท เป็นเงินรายได้สุทธิของรัฐบาลในงบประมาณแผ่นดินปี 2554 เท่ากับร้อยละ 9.3 ดังนั้น รายได้จากกิจการขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งเป็นกิจการต้นน้ำของประเทศไทยที่มาจากทรัพยากรปิโตรเลียมของประชาชน และเงินปันผลจากหุ้นในบริษัทน้ำมันแห่งชาติรวมกันแล้วเท่ากับรายรับเพียงร้อยละ 9.3 ของรายได้สุทธิในงบประมาณแผ่นดินปี 2554 รัฐบาลจึงไม่สามารถใช้รายได้ดังกล่าวมาชดเชยลดภาระราคาน้ำมันให้กับประชาชน ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยัง

ต้องพึ่งภาษีจากราคาน้ำมันขายปลีกเป็นรายได้ของรัฐบาล ทั้งภาษีเทศบาล ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม และยังเก็บเงินกองทุนน้ำมันเพื่อเอามาชดเชยราคาน้ำมันบางชนิดและก๊าซแอลพีจีหรือก๊าซหุงต้มของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจึงทำให้ราคาน้ำมันและก๊าซหุงต้มซึ่งเป็นต้นทุนทางตรงของสินค้าทุกชนิดมีราคาสูงมีผลให้ค่าครองชีพของประชาชนสูงตามไปด้วย การที่ต้นทุนสินค้าของไทยมีราคาสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นการลดทอนศักยภาพในการแข่งขันของไทยเมื่อเราเปิดประชาคมอาเซียน

ระบบสัมปทาน กำหนดให้กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ขุดได้ในประเทศตกเป็นของเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน ดังนั้นการส่งออกน้ำมันดิบจึงเป็น “สิทธิโดยชอบของเอกชนผู้เป็นเจ้าของสัมปทาน” ส่วน “ระบบการแบ่งปันผลผลิต” กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมเป็นของเจ้าของประเทศ เอกชนผู้มาทำสัญญาจะได้รับค่าใช้จ่ายในการลงทุนตามที่ตกลงกันไว้คืนไป โดยอุปกรณ์การขุดเจาะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศ เมื่อหักต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยจ่ายเป็นน้ำมันหรือก๊าซที่เรียกว่า “น้ำมันหรือก๊าซส่วนต้นทุน” ส่วนที่เหลือเรียกว่า “น้ำมันและก๊าซส่วนกำไร” จะนำมาแบ่งกันระหว่างประเทศเจ้าของทรัพยากร และ เอกชนผู้ทำสัญญา การประมูลเพื่อเลือกเอกชนผู้ทำสัญญาจึงอยู่ที่เอกชนรายใดที่สามารถเสนอผลตอบแทนแก่รัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรมากกว่าเอกชนรายอื่น เอกชนรายนั้นก็จะได้สัญญาจากรัฐไป สิ่งที่สำคัญที่สุดในระบบการแบ่งปันผลผลิตไม่ใช่เรื่องของ “ส่วนแบ่งรายได้” เท่านั้น แต่เป็นเรื่องของ “อธิปไตยเหนือทรัพยากรของประเทศ” และการเป็น “เจ้าของข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับปริมาณสำรองปิโตรเลียมของประเทศ” ดังคำกล่าวของ ตันศรี ดาโตะ เมกัต อดีตประธานกรรมการบริษัทปิโตรนาส ซึ่งกล่าวว่า “ปิโตรนาสมิห้องควบคุมที่รู้ปริมาณการขุดเจาะในระดับที่เป็นปัจจุบัน (Real Time) จึงสามารถตรวจสอบปริมาณน้ำมันและก๊าซที่เอกชนสูบขึ้นมาตลอดเวลา” ในขณะที่ “ระบบสัมปทาน” อธิปไตยเหนือพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมที่พบและข้อมูลทั้งหมดเป็นของเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน ประเทศเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมได้รับข้อมูลตามที่บริษัทเอกชนเจ้าของสัมปทานจะรายงานให้ทราบเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า “ระบบแบ่งปันผลผลิต” นั้นมีความเป็นธรรมต่อประเทศและประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรมากกว่า “ระบบสัมปทาน” และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีที่มีการสำรวจพบว่าแหล่งผลิตมีปิโตรเลียมมากขึ้น หรือ สามารถเปลี่ยนแปลงตัวสัญญาเพื่อให้ความเป็นธรรมได้และระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นยังทำให้เกิดการพัฒนาระหว่างภาครัฐและบริษัทคู่สัญญา เพราะกรรมสิทธิ์ต่างๆของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ด้านข้อมูล และอุปกรณ์เพื่อการผลิต รัฐเป็นเจ้าของและมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเทคโนโลยีตลอดเวลา ในขณะที่ระบบสัมปทานรัฐเป็นเพียงผู้อาศัยคอยรับแต่ส่วนแบ่งต่างๆที่บริษัทคู่สัญญามอบคืนกลับมาเท่านั้น ทั้งๆ ที่กรรมสิทธิ์ต่างๆไม่ว่าจะเป็นข้อมูล อุปกรณ์ เทคโนโลยี และองค์ความรู้ต่างๆ ควรเป็นของรัฐ รัฐจะต้องรู้ข้อมูลทุกอย่างที่บริษัทคู่สัญญา รู้ ทั้งด้านปริมาณน้ำมันสำรอง กำลังการผลิต เทคโนโลยีที่ใช้ ฯลฯ ถึงเวลาแล้วหรือไม่ว่าประเทศไทยควรมีการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรพลังงาน เพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคม ประชาชนไทยควรได้ใช้พลังงานในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

2. ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศที่การบริหารประเทศถูกครอบงำโดยกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยถ่างมากขึ้น เนื่องจากนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมและในด้านการกำกับควบคุมธุรกิจต่างมุ่งเน้นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งการจ้างงานและเป็นแหล่งกำเนิดแห่งองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำของรายได้ในภาคธุรกิจก็จะนำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของประชากรจำนวนมากไม่มี “พื้นที่ทำกิน” ธุรกิจพลังงานถือเป็นอีกหนึ่งที่มีลักษณะการผูกขาดจาก กฎระเบียบของภาครัฐ ที่การผูกขาดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง เนื่องจากในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าปัญหาการผูกขาดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ หรือเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการจะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาแต่อย่างใด นอกจากการได้รับยกเว้นจาก กฎ กติกาว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ส่วนมากมักมีผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรืออำนาจทางกฎหมายเป็นกรรมกร จากเหตุผลและความสำคัญดังกล่าว คณะผู้จัดทำจึงได้รวบรวมข้อมูล สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน ดังนี้

1. การแข่งขันในธุรกิจพลังงาน การผูกขาดทางธุรกิจโดยขาดกลไกการแข่งขันที่เสรี ถือเป็นช่องทางในการแสวงหากำไร “ทางลัด” ของธุรกิจ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2552) เนื่องจากธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดสามารถสร้างกำไรได้อย่างง่ายดายโดยการขึ้นราคาสินค้าหรือค่าบริการ โดยไม่จำเป็นต้องทุ่มเททรัพยากรเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้เหนือคู่แข่ง นอกจากนี้แล้ว ธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดดังกล่าวยังสามารถเอาเปรียบหรือกลั่นแกล้งคู่แข่งเพื่อที่จะครอบครองส่วนแบ่งตลาด การผูกขาดจึงเป็นการถ่ายโอนทรัพย์สินจากผู้บริโภคหรือจากธุรกิจขนาดย่อมที่มักเป็นผู้ถูกกลั่นแกล้งไปยังธุรกิจที่ผูกขาด หากภาครัฐไม่เข้ามาป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดในภาคธุรกิจแล้ว การถ่ายโอนกำไรดังกล่าวอย่างต่อเนื่องย่อมนำไปสู่การสะสมทุนของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งนับวันจะยิ่งทรงพลังทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเมื่อกลุ่มทุนผูกขาดเหล่านี้สามารถเข้ามาครอบงำกลไกของภาครัฐได้ โดยการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กันการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลกฎกติกาแล้ว ผู้บริโภคและธุรกิจขนาดย่อมก็จะไร้ที่พึ่งพาเมื่อรัฐกลายเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ มีผู้ใช้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสาธารณะดังที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้ การที่หน่วยงานภาครัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามหลักการแล้วมีภาระหน้าที่ต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะกลับเข้าไปมีผลประโยชน์หรือได้รับค่าตอบแทนจากธุรกิจ และอาจเป็นผลให้กลไกการแข่งขันและกำกับดูแลธุรกิจเหล่านี้บกพร่อง หรือ อาจส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจนั้นได้ จากเหตุผลและความสำคัญดังกล่าว คณะผู้จัดทำจึงได้รวบรวมข้อมูล สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน โดยจำแนกออกเป็น 3 กรณี คือ การแข่งขันในธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน การแข่งขันในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) และการแข่งขันในธุรกิจก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas หรือ LPG) รายละเอียดมีดังนี้

1.1 การแข่งขันในธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน รัฐบาลไทยได้สร้างโรงกลั่นน้ำมันเชิงพาณิชย์แห่งแรกที่ตำบลบางจาก (ปัจจุบันคือ บจม.บางจาก) มีกำลังการผลิต 5,000 บาร์เรลต่อวัน (กฤติยาพร วงษา, 2553, น. 30-31) เพื่อกลั่นน้ำมันดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2500 แต่ก็ยังมีได้เปิดดำเนินการจนกระทั่งให้เอกชนประมูลไปแล้วขยายกำลังการผลิตเป็น 20,000 บาร์เรลต่อวันแล้วเสร็จเริ่มดำเนินการใน ปี พ.ศ. 2504 สำหรับโรงกลั่นของภาคเอกชนในยุคเริ่มแรก ได้แก่ โรงกลั่นของ บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด (ปัจจุบันคือ บจม. ไทยออยล์) มีกำลังการผลิต 35,000 บาร์เรลต่อวัน เริ่มก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2504 เริ่มดำเนินการกลั่นในปี พ.ศ. 2507 และ บริษัท เอสโซ่ แสตนด์าร์ดประเทศไทย จำกัด (ปัจจุบัน คือ บจม. เอส-โซ่ (ประเทศไทย)) มีกำลังการผลิต 35,000 บาร์เรลต่อวัน เริ่มดำเนินการกลั่นในปี พ.ศ. 2514 ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 มีโรงกลั่นแห่งที่ 4 ได้แก่ บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด หรือ “ทีพีโอ” เริ่มดำเนินการกิจการในปี พ.ศ. 2525 การดำเนินการกิจการกลั่นมีกระทรวงอุตสาหกรรมทำหน้าที่กำกับดูแล

ต่อมาเมื่อความต้องการน้ำมันสำเร็จรูปในประเทศสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมการขยายกิจการกลั่น จนในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการลงทุนในโรงกลั่น 2 แห่ง ได้แก่ โรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียมรีไฟนิงซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง คาลเท็กซ์ (เชพรอน) และ ปตท. และ โรงกลั่นระยองรีไฟเนอรี (ปัจจุบันคือปตท.อะโรมาติกส์และการกลั่น) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง เชลล์ และ ปตท. นับเป็นโรงกลั่นแห่งที่ 5 และ 6 ของไทย การที่ ปตท. เข้าไปลงทุนในโรงกลั่นทั้งสองแห่งสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีส่วนในตลอดช่วงการผลิตปิโตรเลียมเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงทางพลังงาน ครั้งเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐประกาศลดตัวค่าเงินบาท ส่งผลให้ธุรกิจโรงกลั่นซึ่งมีการก๊วยมจากต่างประเทศมีหนี้เพิ่มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงกลั่นไทยออยล์ และ ทีพีโอจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2543 โรงกลั่นทีพีโอจำต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ รัฐบาลเล็งเห็นว่ากิจการโรงกลั่นมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ รัฐจึงมีนโยบายให้ บมจ.ปตท. เข้าซื้อกิจการส่วนใหญ่ของโรงกลั่นไทยออยล์ และโรงกลั่นทีพีโอ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็น โรงกลั่นไออาร์พีซี นอกจากนี้ โรงกลั่นระยองรีไฟเนอรี ประสบปัญหาขาดทุนเป็นเวลาหลายปี กลุ่มบริษัทเชลล์จึงได้ขายหุ้นส่วนให้แก่ บมจ.ปตท. ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็น ปตท.อะโรมาติกส์และการกลั่น ส่วนโรงกลั่นบางจากก็ประสบปัญหาขาดทุนเช่นกัน บมจ.ปตท. จึงได้เข้าไปกอบกู้กิจการ เหตุตั้งที่กล่าวไป จึงทำให้ บมจ.ปตท. มีหุ้นส่วนในโรงกลั่น 5 แห่งด้วยกัน คิดเป็นกำลังการผลิตกว่า 2 ใน 3 ของกำลังการผลิตรวม และหากคิดตามสัดส่วนการถือหุ้นของ บมจ.ปตท. ในโรงกลั่นทั้ง 5 แห่งจะเท่ากับ 1 ใน 3 ของกำลังการผลิตรวม

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแข่งขันในธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน โดยหลักการแล้ว รัฐควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจผูกขาดเพื่อคุ้มครองประชาชน แต่แนวนโยบายด้านพลังงานตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันกลับสะท้อนว่ารัฐอยู่ข้างผู้ประกอบการซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดมาโดยตลอด กล่าวคือ

1. แนวนโยบายส่งเสริมการผูกขาดในรัฐวิสาหกิจ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2555, น. 11) นับแต่อดีตจนปัจจุบัน แนวนโยบายของรัฐส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็น (1) การโอนโครงสร้างท่อก๊าซที่ผูกขาดให้แก่ บมจ. ปตท. (รวมทั้งสิทธิประโยชน์ทุกประการที่ ปตท. เคยได้รับ) ในช่วงที่มีการนำ ปตท. เข้าตลาดหลักทรัพย์ในปี พ.ศ. 2544 (2) การขึ้นราคาก๊าซ LPG เพียงกิโลกรัมละ 1 บาทสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ จัดเก็บเพิ่มขึ้นถึง 12 บาท และ (3) การเปิดทางให้ บมจ.ปตท. เข้าเทกโอเวอร์ธุรกิจกลั่นน้ำมันหลายแห่งจนกระทั่ง บมจ.ปตท.

เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทกลั่นน้ำมัน 5 แห่งใน 6 แห่ง (เหลือเพียง เอสโซ่ แห่งเดียวเท่านั้นที่ยังไม่ถูกเทคโอเวอร์) ส่งผลให้ บมจ.ปตท. และบริษัทในเครือผูกขาดธุรกิจการกลั่นน้ำมันโดยมีส่วนแบ่งตลาดการกลั่นน้ำมันสูงถึงร้อยละ 85 อนึ่ง การผูกขาดธุรกิจโรงกลั่นน้ำมันนั้น ส่งผลให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจต่อเนื่องคือ ธุรกิจปัมน้ำมันด้วย ทุกวันนี้ จะพบปัมน้ำมันอิสระน้อยมาก ที่เหลืออยู่ก็อยู่ในสภาพที่ร่อแร่เพราะไม่มีโรงกลั่นน้ำมันของตนเอง ต่างกับแต่ก่อนที่เราจะเห็นปัมน้ำมันที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น เชลล์ Jet คาลเท็กซ์ หรือ เอสโซ่ ก็ดี การที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริม บมจ.ปตท. ตลอดมาและทุกยุคทุกสมัยนั้น สาเหตุหนึ่งคือกำไรอันมหาศาลของ บมจ.ปตท. และถือเป็นแหล่งรายได้ของผู้กุมอำนาจนโยบายทั้งที่เป็น นักการเมืองและข้าราชการประจำ หากท่านเข้าไปดูโครงสร้างกรรมการ บมจ.ปตท. ทุกยุคทุกสมัย ก็จะพบ จะเห็นได้จากพบแต่ข้าราชการกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานอัยการ เป็นหลัก โดยมีนักธุรกิจที่มีสายโยงใยกับการเมืองเข้ามาร่วมด้วย จึงไม่น่าเชื่อว่าธุรกิจที่มีรายได้เกือบ 2 ล้านล้านบาท จะไม่มี “มืออาชีพ” ทางด้านพลังงาน กฎหมายพลังงาน หรือ ธุรกิจพลังงานที่เข้ามาบริหารจัดการเลย

นอกจากนี้ รายงานการวิจัยของ ดร. ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2555, น. 11) ยังระบุว่าค่าตอบแทนคณะกรรมการของ บมจ.ปตท. ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งสูงถึง 42 ล้านบาท (หรือ กรรมการท่านละเกือบ 3 ล้านบาท) สูงกว่าของค่าใช้จ่ายในหมวดเดียวกันนี้ของ Statoil ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติของนอร์เวย์ซึ่งมีรายได้ธุรกิจเป็นสองเท่าของ บมจ.ปตท. และมีการประชุมกรรมการถึง 27 ครั้งต่อปี ทำให้เกิดความสงสัยว่าค่าตอบแทนสูงลิ่วนั้นเป็นไปเพื่อที่จะ “ซื้อใจ” กรรมการซึ่งล้วนแต่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดชะตากรรมของ บมจ.ปตท. หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การ “ผูกขาดโดยเสรี” ของ บมจ.ปตท. เป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญของเศรษฐกิจของประเทศไทย ยิ่งในยุคที่ราคาน้ำมันแพง ประเทศยิ่งต้องขวนขวายในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดหาแหล่งพลังงานเพื่อที่จะประหยัดเงินตรา แต่ระบบที่ผูกขาดแบบสมบูรณ์ที่เป็นอยู่ไม่เอื้อต่อสิ่งเหล่านี้เลย ที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่านั้นคือ ทั้งรัฐบาลและหน่วยงานที่กำกับดูแลต่างก็ดูเหมือนจะไม่มีใครรอบรู้หนวกับปัญหานี้เลย ผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลก็ดูเหมือนจะเข้าไปมีส่วนได้เสียกับ บมจ.ปตท. เกือบหมด ส่วนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในฐานะผู้ซื้อก๊าซรายใหญ่ก็ไม่แยแสต่อราคาก๊าซที่รับซื้อเพราะต้นทุนทั้งหมดสามารถ “ผ่านต่อ” ไปยังค่าไฟฟ้าซึ่งผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระ ในขณะที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลมิให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจพลังงานก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใดเพื่อที่จะสลายอำนาจผูกขาดของ บมจ.ปตท. เช่น โดยการออกกฎ กติกาเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเชื่อมต่อและเข้าใช้โครงข่ายท่อก๊าซที่ บมจ.ปตท. ผูกขาดในปัจจุบันแม้จะปฏิบัติหน้าที่มาแล้วถึง 4 ปี

2. คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ไม่ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดกลไกตลาดเสรีอย่างแท้จริง กล่าวคือ (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการจัดตั้งและเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา, 2554, น. 1-6) ลักษณะของผลประโยชน์ที่ทับซ้อนของกรรมการ กบง. เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้กิจการพลังงานไม่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง โดย กบง. ยังคงนโยบายอุ้มชูให้ บมจ.ปตท. มีโอกาสเหนือคู่แข่งรายอื่นด้วยการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการโรงกลั่นได้ถึง 5 โรงกลั่น จากที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมด 7 โรงกลั่น ด้วยเหตุนี้ บมจ.ปตท. จึงมีน้ำมันสำเร็จรูปอยู่ในมือรวมกันถึง 1 ล้านบาร์เรลต่อวันหรือเท่ากับร้อยละ 85 ของปริมาณน้ำมันสำเร็จรูปที่ผลิตได้ในประเทศทั้งหมดขณะที่มีการใช้ในประเทศไทยเพียงแค่วันละ 7 แสนบาร์เรลเท่านั้น ปัจจุบัน บมจ.ปตท. จึงกลายเป็นบริษัทที่ผูกขาดธุรกิจน้ำมันสำเร็จรูปไปโดย

อัตโนมัติและมีอำนาจครอบงำเหนือตลาดแทบจะเบ็ดเสร็จ ทำให้ราคาน้ำมันสำเร็จรูปและสินค้าพลังงานอื่นๆไม่ได้เคลื่อนไหวด้วยกลไกตลาดเสรีที่แท้จริง หากเป็นไปตามการกำหนดของกลไกภายในประเทศเอง

ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากการที่ กบง. ยังคงกำหนดให้ใช้โครงสร้างราคาขายน้ำมันสำเร็จรูปแบบเดิมเหมือนช่วงที่ประเทศไทยต้องการเชิญชวนให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนกิจการโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ ทั้งๆ ที่สถานการณ์ในขณะนี้ได้เปลี่ยนไปมาก เนื่องจากโรงกลั่นเกือบทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การควบคุมกิจการของ บมจ.ปตท. กรณีที่สะท้อนถึงธรรมาภิบาลและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และที่เห็นได้ชัดคือ การที่ กบง. ยินยอมให้ บมจ.ปตท. ใช้โครงสร้างราคาน้ำมันที่ขายในประเทศ ที่เรียกว่ากันว่า “ราคาอิงตลาดสิงคโปร์” หรือ “ราคาเทียบเท่าการนำเข้าอิงตลาดสิงคโปร์” ทั้งที่โครงสร้างนี้มีการบวกค่าโสหุ้ยต่าง ๆ รวมเข้ามาอยู่ในราคาน้ำมันที่ขายให้แก่ผู้บริโภค ได้แก่ ค่าการขนส่งน้ำมันสำเร็จรูปจากสิงคโปร์มาไทย ค่าการสูญเสียระหว่างการขนส่ง ค่าปรับปรุงคุณภาพจากมาตรฐานสิงคโปร์มาเป็นมาตรฐานไทย และค่าประกันภัยจากสิงคโปร์มาไทย โดยที่ค่าโสหุ้ยเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นจริงเพราะโรงกลั่นทั้งหมดตั้งอยู่ในประเทศไทย ค่าโสหุ้ยเทียมนี้มีมูลค่าประมาณ 2 บาทต่อลิตร ในแต่ละปีคนไทยใช้น้ำมันประมาณ 40,000 ล้านลิตร เท่ากับว่า คนไทยทั้งประเทศต้องจ่ายค่าโสหุ้ยที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงถึง 80,000 ล้านบาทต่อปี ให้แก่กลุ่มทุนพลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

1.2 การแข่งขันในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ก๊าซธรรมชาติเป็นปิโตรเลียมหรือสารประกอบไฮโดรคาร์บอนชนิดหนึ่ง (กฤติยาพร วงษา, 2553, น.76-77) โดยองค์ประกอบของสารไฮโดรคาร์บอนขึ้นอยู่กับแหล่งผลิต ได้แก่ มีเทน (Methane) อีเทน (Ethane) โพรเพน (Propane) บิวเทน (Butane) เพนเทน (Pentane) ก๊าซโซลีนธรรมชาติ (Natural Gasoline: NGL) ฯลฯ โดยทั่วไปจะประกอบด้วยก๊าซมีเทน ตั้งแต่ร้อยละ 70 ขึ้นไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแหล่งวัตถุดิบแต่ละแห่งเป็นสำคัญ ก๊าซธรรมชาติจากแหล่งผลิตทั้งในประเทศและนำเข้าจากประเทศพม่า โดยสัดส่วนของการนำเข้าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25-30 ของการจัดหาทั้งหมด ก๊าซธรรมชาตินั้นถูกส่งผ่านมาทางท่อมาที่โรงแยกก๊าซธรรมชาติ เมื่อถึงโรงแยกก๊าซธรรมชาติก็จะผ่านกระบวนการลดความดันและอุณหภูมิ และส่งต่อไปยังหอแยก ผลิตภัณฑ์ต่างๆจะถูกแยกออกมาตามจุดเดือดของผลิตภัณฑ์แต่ละตัว โดยก๊าซมีเทนใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม เป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตปุ๋ย และเมื่อนำไปอัดใส่ถังด้วยความดันสูง เรียกว่า ก๊าซธรรมชาติอัด ก็จะสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์ที่รู้จักกันในชื่อว่า ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (Natural Gas for Vehicles หรือ NGV) ก๊าซอีเทน ก๊าซโพรเพน ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas หรือ LPG) (เป็นส่วนผสมของก๊าซโพรเพนและก๊าซบิวเทน) และก๊าซโซลีนธรรมชาติใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น นอกจากนี้ LPG ใช้สำหรับเป็นเชื้อเพลิงหุงต้มตามบ้านเรือน ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ สำหรับก๊าซโซลีนธรรมชาติจะถูกป้อนเข้าโรงกลั่นน้ำมันเพื่อผลิตเป็นน้ำมันสำหรับเครื่องยนต์เบนซิน และยังใช้ผลิตเป็นตัวทำละลายในอุตสาหกรรมบางประเภท

ในธุรกิจก๊าซธรรมชาตินั้น บมจ.ปตท.เป็นผู้ผูกขาดธุรกิจเพียงรายเดียวในประเทศไทย (สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ม.ป.ป.) แต่ที่มาของการผูกขาดนั้น เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญการเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นสำคัญ ข้อเท็จจริงก็คือ นับแต่มีการขุดค้นก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย และ ปตท.ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติได้รับเอกสิทธิ์จากรัฐบาลในการดำเนินการธุรกิจทั้งลงทุนและประกอบกิจการนี้มาตั้งแต่ต้น ซึ่งทำให้โครงสร้างของธุรกิจนี้แต่ต้นจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะผูกขาดขาย (รวมทั้งผูกขาดซื้อ) โดยธรรมชาติ กล่าวคือ

1) แม้จะมีการแข่งขันโดยผู้ผลิตหลายราย แต่ผู้ผลิตที่มีบทบาทหลักในธุรกิจนี้ มีเพียง 3 ราย นอกจากนี้ ผู้ผลิตดังกล่าวยังร่วมกันทำธุรกิจบางด้วย (Joint Partnership)

2) การจัดหาและจำหน่าย (Supply & Marketing) : ดำเนินการโดย บมจ.ปตท. โดยที่ สฟช./กพช. เป็นผู้กำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนในการจัดจำหน่าย

3) การลงทุนระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติหลัก (Transmission Pipeline Ownership) ดำเนินการโดย บมจ.ปตท.

4) การดำเนินการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติหลัก (Transmission Pipeline Operation) ดำเนินการโดย บมจ.ปตท. โดยที่ สฟช./กพช. เป็นผู้กำกับ ดูแลอัตราค่าผ่านท่อก๊าซธรรมชาติ บริษัทร่วมทุนระหว่าง บมจ.ปตท. กับ Tractabel และ British Gas ให้บริการตามโครงการวงแหวนรอบกรุงเทพฯ

5) ผู้ใช้รายใหญ่ในธุรกิจ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีสัดส่วนการซื้อถึง 80% เนื่องจากระบบท่อยังมีจำกัด จึงเข้าข่ายผูกขาดซื้อโดยปริยาย

เนื่องจากธรรมชาติของธุรกิจ ส่งผลให้มีค่าเช่าส่วนเกิน ซึ่งกลายเป็นกำไรจากธุรกิจก๊าซนี้ ถือเป็นสัดส่วนกำไรที่ค่อนข้างสูงของหน่วยงาน และทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด ไม่ว่าจะอธิบายอย่างไร ก็ยังหนีข้อกล่าวหาได้ยาก ทั้งนี้ ก่อนการแปรรูปของ บมจ.ปตท. รัฐบาลสมัยนั้นได้พิจารณาเรื่องนี้เอาไว้โดยละเอียดเพื่อเตรียมความพร้อม โดยนอกเหนือจากการแยกธุรกิจท่อก๊าซออกไปเป็นอิสระแล้ว ก็ให้กำหนดแนวทางเอาไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดหาและจำหน่าย กล่าวคือ

1) กำกับดูแลอัตราค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ สำหรับสัญญาที่ได้มีการลงนามแล้วก่อนการปรับโครงสร้าง

2) อัตราค่าตอบแทนของสัญญาใหม่ ให้เป็นไปตามกลไกตลาดที่เปิดให้มีการแข่งขันเสรี

3) การลงทุนระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติหลัก (Transmission Pipeline Ownership) เปิดให้มีการประมูลสัมปทานก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ เพิ่มเติมจากที่ บมจ.ปตท. จะดำเนินการตามแผนแม่บท

4) การดำเนินการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติหลัก (Transmission Pipeline Operation) ให้ บมจ.ปตท. เป็นผู้บริหารระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติหลักที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับระบบท่อหลักของ บมจ.ปตท. เพียงรายเดียว โดยองค์กรกำกับดูแลอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลอัตราค่าผ่านท่อ พร้อมกับเปิดให้บริการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อแก่บุคคลที่สาม (TPA) สำหรับท่อใหม่ ส่วนท่อเดิมของ บมจ.ปตท. ให้ บมจ.ปตท. ดำเนินการโดยไม่ต้องใช้กติกา TPA ยกเว้นกรณีมีความสามารถในการขนส่งเหลือ

5) การลงทุนและดำเนินการวางระบบ ท่อจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (Distribution Pipeline Ownership and Operation) มีการกำหนดว่า ยังคงมีบริษัท บมจ.ปตท. จำหน่ายก๊าซสำหรับโครงการวงแหวนรอบกรุงเทพฯ และให้เปิดประมูลสัมปทานการก่อสร้างและดำเนินการระบบท่อจำหน่าย

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแข่งขันธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas)

จากข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้คือ ในธุรกิจก๊าซธรรมชาตินั้น ปตท.เป็นผู้ผูกขาดธุรกิจเพียงรายเดียวในประเทศไทย แต่ที่มาของการผูกขาดนั้น เกิดขึ้นจากฐานะของการเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นสำคัญ ข้อเท็จจริงคือ นับแต่มีการขุดค้นก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย และปตท.ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติได้รับเอกสิทธิ์จากรัฐบาลในการดำเนินการธุรกิจทั้งลงทุนและประกอบกิจการนี้มาตั้งแต่ต้น ซึ่งทำให้โครงสร้างของธุรกิจนี้แต่ต้นจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะผูกขาดขาย และผูกขาดซื้อด้วยโดยธรรมชาติ ทั้งนี้ การเปิดเสรีท่อส่งก๊าซธรรมชาติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) หรือเรกูเลเตอร์ พยายามเปิดเสรีท่อส่งก๊าซ เป็นการเปิดเสรีท่อส่งก๊าซเป็นการเปิดเสรี แต่เนื่องจากที่ผ่านมา บมจ.ปตท.เปรียบเสมือนเป็นผู้ผูกขาดพลังงาน โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติมาโดยตลอด เพราะเป็นผู้นำเข้าและจำหน่ายรายใหญ่ของประเทศแต่เพียงผู้เดียวที่ผ่านมา ปตท.เป็นผู้ลงทุนสร้างท่อส่งก๊าซเองทั้งหมด โดยผ่านความเห็นชอบจากภาครัฐ ซึ่งท่อส่งก๊าซจะวิ่งผ่านทุกภาคของประเทศไทย และการใช้ท่อส่งก๊าซก็มีเพียง ปตท.เท่านั้นที่จะใช้ท่อเหล่านี้ได้ จึงเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้หลายคนเห็นว่าเป็นการผูกขาดท่อส่งก๊าซ

นอกจากนี้ จากการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ปี พ.ศ. 2553 กรณีการขึ้นค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ พบว่า บมจ. ปตท. ได้จัดทำแผนการลงทุนขยายโครงข่ายระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามแผนแม่บทระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544-2554 (ปรับปรุงเพิ่มเติม) แผนแม่บทดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2550 และวันที่ 19 มิถุนายน 2550 ตามลำดับ เป็นเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 165,077 ล้านบาท บริษัท ปตท. ได้อ้างถึงความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชาชน ภาคการผลิต ภาคขนส่ง และภาคบริการในขณะนั้น รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการก๊าซธรรมชาติเพื่อการผลิตไฟฟ้าที่คาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 (Power Development Plan) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า แผนพีดีพี PDP

ขณะเดียวกันภาครัฐในขณะนั้นได้ยกเหตุผลถึงความจำเป็นในการลงทุนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนดังกล่าวต่อต้นทุนราคาก๊าซธรรมชาติที่จะเป็นต้นทุนทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน ภาคการขนส่ง ภาคบริการ ภาคการผลิต และภาคอุตสาหกรรม คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2550 เห็นชอบหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการคำนวณอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติที่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับแผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจและการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) จัดทำ “คู่มือการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติใหม่ และมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ใหม่ของการคำนวณอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าว โดยให้มีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม ต่อมาคู่มือการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติที่ สนพ. จัดทำขึ้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 โดยใช้เวลาในกระบวนการนี้อย่างรวดเร็วเพียง 2 เดือนเศษเท่านั้น

บมจ.ปตท. จึงได้จัดทำข้อเสนอขอปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติใหม่ตามคู่มือดังกล่าวและเสนอต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2551 โดยขอปรับอัตราค่าบริการฯ เพิ่มขึ้นจาก 19.7447 บาทต่อล้านบีทียู เป็น 22.5726 บาทต่อล้านบีทียู คือเพิ่มขึ้น

2.8279 บาทต่อล้านปีทึยู หรือคิดเป็นการปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.32 กกพ. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลผู้ประกอบการพลังงานชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการฯ ว่า ในการพิจารณาข้อเสนอขอปรับอัตราค่าบริการฯ ของ บมจ. ปตท. เป็นไปตาม “คู่มือการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ” และได้อ้างว่ามีการพิจารณาถึงผลกระทบต่อประชาชน ภาคการผลิต ภาคขนส่ง และภาคบริการ ตลอดจนคำนึงถึงศักยภาพและความสามารถของ บมจ. ปตท. ในการลงทุนและการขยายระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติควบคู่ไปด้วย ในที่สุดจึงได้อนุมัติให้ บมจ. ปตท. ปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นจาก 19.7447 บาทต่อล้านปีทึยู เป็น 21,7665 บาทต่อล้านปีทึยูเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2552

การปรับอัตราค่าบริการดังกล่าวมีผลให้ค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นจากประมาณ 20,000 ล้านบาทในปี 2551 เป็น 22,000 ล้านบาทในปี 2552 โดยทันที และทำให้ บมจ.ปตท. มีผลกำไรเพิ่มขึ้นในปี 2552 เป็นจำนวน 2,000 ล้านบาท จากการได้รับอนุมัติให้ขึ้นราคาผ่านท่อ ในท้ายที่สุดค่าบริการที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดนี้จะถูกผลักภาระมายังประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ กกพ. ระบุว่าอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติใหม่นี้ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าพลังงานและค่าบริการแล้ว ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนผู้บริโภค อาทิ ผู้แทนสภาหอการค้าไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และนักวิชาการอิสระ เป็นต้น และยังมีกรรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลา 3 สัปดาห์ คือตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ถึงวันที่ 16 มีนาคม 2552 ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ผ่านทางเว็บไซต์ของ กกพ.

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงราคาก๊าซธรรมชาติในปัจจุบัน พบว่าราคาก๊าซในตลาดโลก ได้มีการปรับลดลงอย่างต่อเนื่องดังที่แสดงไว้ในแผนภูมิแสดงราคาก๊าซธรรมชาติในตลาดโลกที่ลดลง นอกจากนี้หลายประเทศทั่วโลก เช่น มาเลเซีย เป็นต้น ได้ดำเนินมาตรการลดค่าสาธารณูปโภค เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนภายใต้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในส่วนของประเทศไทยนั้น รัฐบาลซึ่งคือผู้ดูแลทุกข์สุขแก่ประชาชนได้ดำเนินมาตรการลดภาระค่าสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ โดยการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอุดหนุน ทว่า กกพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการอิสระที่จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กลับอนุมัติให้ขึ้นค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ การอนุมัติดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดการขัดกันกับนโยบายของรัฐบาลได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาคณะอนุกรรมการฯ ได้ให้ข้อสังเกตกรณีการปรับขึ้นค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติมีความเหมาะสมหรือไม่ไว้หลายประการ เช่น การจัดทำคู่มือการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซเพื่อใช้เป็นกรอบในการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติ และอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติใหม่ มีความเร่งรีบอย่างผิดปกติ โดยคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือประชาชนไม่มีส่วนร่วมใดๆ เลย ทั้งยังขัดกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดด้วย หรือ การนำมูลค่าประเมินที่สูงขึ้นของท่อก๊าซธรรมชาติที่สร้างก่อนการแปรรูป มาใช้คำนวณเป็นต้นทุนค่าผ่านท่อที่เพิ่มขึ้นนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือ การนำประเด็นการสร้างท่อก๊าซธรรมชาติใหม่เพื่อรองรับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (PDP) มาคิดเป็นต้นทุนผ่านท่อที่เก็บกับประชาชนเพื่อขึ้นนั้นเหมาะสมหรือไม่ เพียงไร เป็นต้น

1.3 การแข่งขันในธุรกิจก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas หรือ LPG) หรือ ก๊าซหุงต้ม (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2557 ข, น. 11-43) ก๊าซ LPG (Liquefied Petroleum Gas) มีชื่อว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลว เป็นเชื้อเพลิงชนิดหนึ่งที่ได้มาจากกระบวนการกลั่นน้ำมันดิบในโรงกลั่นน้ำมัน และจากกระบวนการแยกก๊าซธรรมชาติในโรงแยกก๊าซ LPG ประกอบด้วยก๊าซโพรเพน (Propane) และบิวเทน (Butane) ถูกบรรจุอยู่ภายใต้ความดันสูงในสภาพเป็นของเหลว ประโยชน์ส่วนใหญ่ใช้สำหรับเป็นเชื้อเพลิงหุงต้มตามบ้านเรือน ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ นอกจากนี้ ยังใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้น (Feedstock) ในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอีกด้วย LPG เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการโรงแยกก๊าซธรรมชาติกว่าร้อยละ 50 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด นอกจากนั้นมาจากโรงกลั่นน้ำมัน ประมาณร้อยละ 40 และที่เหลือได้มาจากโรงแยกคอนเดนเสทและโรงปิโตรเคมี

1) นโยบายส่งเสริมการใช้ก๊าซ LPG ในประเทศไทย ประเทศไทยมีการนำเข้าก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas หรือ LPG) หรือ “ก๊าซหุงต้ม” มาใช้เป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2499 หลังจากนั้นได้มีการจำหน่ายก๊าซหุงต้มบรรจุถังสำหรับใช้ในครัวเรือนแทนฟืนและถ่าน โดยใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตจากโรงกลั่นน้ำมันในประเทศร่วมด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2522-2524 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันโลกทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เกิดการขาดแคลนน้ำมันขึ้นเป็นระยะ ๆ รัฐบาลใช้มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและความเดือดร้อนของประชาชน โดยจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันในประเทศ แนวทางปฏิบัติคือ ตรึงราคาก๊าซ LPG และน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไว้ในระดับต่ำ โดยรัฐจ่ายเงินชดเชยราคาจำหน่าย (LPG และ ดีเซล) จากเงินกองทุน และขึ้นราคาน้ำมันเบนซินและชนิดอื่น ๆ ให้สูงกว่าราคาจริงเพื่อเอาราคาส่วนเกินเข้ากองทุน จากผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดระบบราคาของน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยรวมก๊าซ LPG ซึ่งอิงราคาตลาดสิงคโปร์

ในช่วงที่ประเทศกำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันโลกนั้น ในปี พ.ศ. 2524 มีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้เริ่มการลงทุนสร้างท่อขนส่งก๊าซในทะเลจากอ่าวไทยไปขึ้นบกที่จังหวัดระยอง และให้มีการก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2525 สามารถเปิดดำเนินการหน่วยแรกอย่างเป็นทางการได้ในปี พ.ศ. 2528 ได้นำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาผลิตก๊าซ LPG สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงหุงต้มในครัวเรือน และผลิตวัตถุดิบตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ในเวลานั้นรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการใช้แหล่งทรัพยากรในประเทศ เกิดการผลิตและใช้ก๊าซธรรมชาติอย่างเต็มที่ เพื่อทดแทนการนำเข้าน้ำมัน รวมทั้งมีการส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเตาเพื่อลดการนำเข้าน้ำมันและลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การค้าก๊าซ LPG จึงได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปรากฏรายงานการใช้ LPG ช่วงปี พ.ศ. 2535 และเริ่มใช้ในปริมาณที่ไม่มากนัก (ตลอดปี พ.ศ. 2535 ปิโตรเคมีใช้ LPG ประมาณ 85,000 ตัน ขณะที่ภาคครัวเรือนใช้ประมาณ 787,000 ตัน) ในเวลาต่อมาได้มีการทยอยสร้างโรงแยกก๊าซเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ของทุกภาคส่วน รวมทั้งมี LPG ที่ผลิตได้จากโรงกลั่นน้ำมันอีกทางหนึ่ง ทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยสามารถผลิต LPG ได้เกินความต้องการใช้ในประเทศและมีการส่งออกมาตลอด 13 ปี

หลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็น บมจ.ปตท. ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า ปริมาณ LPG ที่เหลือส่งออกนั้นน่าจะเป็นโอกาสที่จะนำมาขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี จึงได้ให้ บมจ.ปตท. ศึกษาและวางแผนการก่อสร้างโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

หลายโครงการ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในขณะนั้นมีนโยบายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้สอดคล้องกับการพัฒนาพลังงานของประเทศ โดยให้จัดทำแผนบูรณาการระหว่างแผนพลังงานกับแผนอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของกระทรวงพลังงานที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวตามเป้าหมายของรัฐบาลต่อไป กระทรวงพลังงานได้จ้างสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทำการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 (พ.ศ. 2547-2561) แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีฉบับนี้ นำมาสู่การก่อสร้างโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหลายโครงการในพื้นที่ตำบลมาตาพุด และตำบลใกล้เคียงอื่น ๆ ของจังหวัดระยอง ซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันกับโรงแยกก๊าซ โรงงานหลายแห่งทยอยแล้วเสร็จตามลำดับ โดยส่วนใหญ่จะแล้วเสร็จประมาณหลังปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ทำให้มีความต้องการใช้ก๊าซ LPG เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีมากขึ้น และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไม่พอใช้และต้องมีการนำเข้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน

2) การจัดทำ การใช้ การตลาด และการจัดสรรก๊าซ LPG ช่วงปี พ.ศ. 2551-2556
 ก๊าซ LPG ที่ใช้ในประเทศไทยมาจาก 3 แหล่งหลัก ได้แก่

2.1) การผลิตจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย เป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยโรงแยกก๊าซขนาดใหญ่ทั้งหมดจำนวน 6 โรงเป็นของ บมจ.ปตท. ซึ่งประกอบด้วยโรงแยกก๊าซที่ 1, 2, 3, 5, 6 อยู่ที่จังหวัดระยอง และโรงแยกก๊าซที่ 4 อยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช นอกจากนี้ยังมีโรงแยกก๊าซของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. บริษัทในเครือ บมจ.ปตท. อีก 1 โรง ตั้งอยู่ที่แหล่งน้ำมันสิริกิติ์ จังหวัดกำแพงเพชร

2.2) การผลิตจากโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ ซึ่งใช้น้ำมันดิบ (ทั้งจากที่ผลิตได้ในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ) เป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งประกอบด้วยโรงกลั่นน้ำมันที่ ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ 5 โรงกลั่น ได้แก่ โรงกลั่นพีทีที โกลบอล เคมิคอล (PTTGC) โรงกลั่นบางจากปิโตรเลียม (BCP) โรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง (SPRC) โรงกลั่นไทยออยล์ จำกัด (TOP) และโรงกลั่นไออาร์พีซี (IRPC) กับอีก 1 โรงกลั่นคือโรงกลั่นเอสโซ่ (ESSO)

2.3) การนำเข้าจากต่างประเทศ ดำเนินการโดย บมจ.ปตท.

จากการศึกษาข้อมูลการผลิตการใช้ก๊าซ LPG ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2556 พบว่า ก๊าซ LPG ส่วนใหญ่มาจากการผลิตในประเทศเฉลี่ยทั้ง 6 ปี อยู่ที่ร้อยละ 79 ซึ่งเมื่อเทียบจากปริมาณการจัดหาทั้งหมด จะเป็นก๊าซ LPG ที่ได้จากโรงแยกก๊าซร้อยละ 50 และจากโรงกลั่นน้ำมันร้อยละ 29 ที่เหลือมาจากการนำเข้าร้อยละ 21 เมื่อพิจารณาเฉพาะปี พ.ศ. 2556 พบว่าสัดส่วนของการนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25 สัดส่วนของโรงกลั่นลดลงเหลือร้อยละ 25 ในส่วนของการใช้ก๊าซ LPG นั้น มีผู้ใช้ในประเทศทั้งหมด 4 กลุ่ม คือ ภาคครัวเรือนภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง และภาคปิโตรเคมี ทั้งนี้ผู้ใช้ 3 กลุ่มแรกใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิง โดยมีสัดส่วนการใช้เฉลี่ยทั้ง 6 ปีอยู่ที่ร้อยละ 39 ร้อยละ 11 และร้อยละ 16 เรียงตามลำดับ ส่วนภาคปิโตรเคมีซึ่งใช้ LPG เป็นวัตถุดิบในการผลิตเม็ดพลาสติก เส้นใยสังเคราะห์ และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องอื่นๆ และใช้เป็นเชื้อเพลิงด้วย มีสัดส่วนการใช้เฉลี่ยทั้ง 6 ปีอยู่ที่ร้อยละ 34 แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะปี พ.ศ. 2556 พบว่า สัดส่วนการใช้ของปิโตรเคมีเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 36 ภาคขนส่งเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24 ภาคครัวเรือนลดลงเหลือร้อยละ 32 และภาคอุตสาหกรรมซึ่งต้องซื้อ LPG ในราคาแพงที่สุดเหลือเพียงร้อยละ 8 เมื่อพิจารณาถึงปริมาณการใช้ LPG ในแต่ละรอบสิบปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535, 2545 และ 2555 จะเห็นว่า การใช้ LPG กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่มีสัดส่วนการใช้อยู่ที่ร้อยละ 7 ในปี

พ.ศ. 2535 เพิ่มเป็นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2545 และ ร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2555 กลายเป็นกลุ่มผู้ใช้ LPG ที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากกลุ่มครัวเรือนภายในช่วงเวลาสิบปี

การจำหน่ายก๊าซ LPG ลักษณะโครงสร้างตลาดก๊าซ LPG ของไทยเป็นแบบผู้ขายน้อยราย โดยปัจจุบันมีผู้ค้าอยู่ในตลาด 7 ราย ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ยูนิคแก๊ส แอนด์ปิโตรเคมีคัลส์ จำกัด (มหาชน) บริษัท อุตสาหกรรมแก๊สสยาม จำกัด บริษัท เวลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ทัศนิกแก๊ส แอนด์ เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน) บริษัท แสงทองอุตสาหกรรมแก๊ส จำกัด และบริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด โดย บมจ.ปตท. เป็นผู้นำตลาดซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 60

การจัดสรรก๊าซ LPG ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากโรงกลั่นน้ำมันจะถูกส่งไปให้ลูกค้าทางรถยนต์หรือทางเรือ ในขณะที่ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากโรงแยกก๊าซระยองจะถูกส่งทางท่อมาที่คลังก๊าซบ้านโรงโปะ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี เพื่อจ่ายไปยังคลังนครสวรรค์ ลำปาง และขอนแก่นโดยทางรถไฟหรือทางรถยนต์ และถูกส่งทางท่อจากคลังก๊าซบ้านโรงโปะมายังคลังเขาบ่อย่า อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี เพื่อจ่ายไปยังคลังกรุงเทพฯ สุราษฎร์ธานี สงขลา โดยทางเรือ ในส่วนก๊าซ LPG นำเข้า จะนำเข้าที่คลังเขาบ่อย่า ถ้าจะจ่ายก๊าซ LPG ทางเรือก็ทำได้เลย แต่ถ้าจะจ่ายก๊าซ LPG ทางรถไฟหรือทางรถยนต์ ก็จะต้องส่งมาที่คลังบ้านโรงโปะก่อน แล้วจ่ายก๊าซ LPG ไปยังคลังอื่น ๆ นอกจากนี้ ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากโรงแยกก๊าซขอนแก่นก็ถูกกำหนดให้จำหน่ายในพื้นที่ภาคใต้และก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากแหล่งน้ำมันสิริกิติ์ (ลานกระบือ) จังหวัดกำแพงเพชร จะถูกกำหนดให้จำหน่าย ในพื้นที่ภาคเหนือในส่วนของกาจ่ายก๊าซ LPG ให้กับกลุ่มปิโตรเคมีนั้น จะใช้ระบบท่อ เนื่องจากกลุ่มอุตสาหกรรมนี้จะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน กับโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่ระยอง

3) การกำหนดโครงสร้างราคา LPG ของรัฐบาล โครงสร้างราคาก๊าซ LPG โดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

-ราคา ณ โรงกลั่น คือ ราคาที่ผู้ผลิตก๊าซ LPG ได้รับจากการขายก๊าซ LPG

-ราคาขายส่ง คือ ราคาก๊าซ LPG ที่จำหน่ายออกจากคลังก๊าซ ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

<p>ราคาขายส่ง = ราคา ณ โรงกลั่น + ภาษีสรรพสามิต + ภาษีเทศบาล + อัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ชดเชยค่าขนส่ง) + กองทุนอนุรักษ์ฯ + ภาษีมูลค่าเพิ่ม</p>

-ราคาขายปลีก คือ ราคาก๊าซ LPG ที่จำหน่ายไปยังผู้บริโภคปลายทาง มีองค์ประกอบดังนี้

<p>ราคาขายปลีก = ราคา ณ โรงกลั่น + ภาษีสรรพสามิต + ภาษีเทศบาล + อัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง 1 (ชดเชยค่าขนส่ง) + กองทุนอนุรักษ์ฯ + ภาษีมูลค่าเพิ่ม + กองทุนน้ำมัน 2 (ชดเชยราคาจำหน่ายที่ปรับขึ้น) + ค่าการตลาด + ภาษีมูลค่าเพิ่ม</p>
--

โครงสร้างราคาก๊าซ LPG ข้างต้น จะใช้กับผู้ใช้ในภาคครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม และภาคขนส่งที่ใช้ก๊าซ LPG เป็นเชื้อเพลิงเท่านั้น ส่วนภาคปิโตรเคมีรัฐบาลไม่ได้เป็นผู้กำหนดราคา ให้เป็น

หน้าที่ของผู้ผลิตและผู้ซื้อตกลงราคากันเอง โดยอ้างอิงราคาผลิตภัณฑ์เม็ดพลาสติกตลาดโลกขณะนั้น และหลังจากที่มีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็น บมจ.ปตท. ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 รัฐบาลมีนโยบายให้โอนงานที่กระทรวงการคลังรับผิดชอบในการทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินและการบัญชีของทุนหมุนเวียนของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ไปให้ฝ่ายเลขานุการเจ้าของโครงการคือกระทรวงพลังงานและคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) มีรัฐมนตรีพลังงานเป็นประธาน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 เป็นผู้ดำเนินการ และกระทรวงพลังงานได้จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ขึ้นในปี พ.ศ.2546 เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเบิกจ่ายเงินและการบัญชีของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่รับโอนจากกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2547

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2546 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2546 และได้ประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นแทน มีผลบังคับใช้เมื่อ 24 ธันวาคม 2547 คำสั่งฉบับนี้เป็นผลให้หน้าที่การเบิกจ่ายเงินและการบัญชีของทุนหมุนเวียนของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากกระทรวงการคลัง ถูกโอนย้ายมาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงพลังงานโดยให้การเบิกจ่ายเงินอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ที่มีรัฐมนตรีพลังงานเป็นประธาน และการบัญชีให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) สังกัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้ดูแล

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ให้เป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึง ก๊าซ LPG และก๊าซ NGV ดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการคำนวณราคา และกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร
- 2) กำหนดค่าการตลาดสำหรับการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง
- 3) กำหนดค่าขนส่งไปยังคลังก๊าซและค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาก๊าซ ณ คลังก๊าซ ตลอดจนกำหนดราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซเป็นราคาเดียวกันทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร
- 4) กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชยสำหรับก๊าซที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติในราชอาณาจักรน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้าเพื่อใช้ในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่ส่งออก น้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายให้แก่เรือเพื่อใช้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร และก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน
- 5) กำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ให้ได้รับเงินชดเชย
- 6) กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นและคำนวณราคาขายปลีก
- 7) พิจารณากำหนดอัตราภาษีให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีต่ำสุด และไม่สูงกว่าอัตราภาษีสูงสุด

- 8) กำหนดให้โรงกลั่นแจ้งราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นต่อคณะกรรมการ
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามคำสั่งนี้
- 10) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คำสั่งนี้ให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน มีอำนาจลงนามในประกาศคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในข้อ (1) (2) (3) (4) (5) และ (7) และกำหนดให้ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้จัดการกองทุน มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินจากกองทุนตามคำสั่งนี้ตามอำนาจของประกาศฉบับนี้ จึงส่งผลให้กระทรวงพลังงานเป็นผู้กำหนดราคา และเป็นผู้เรียกเก็บ-จ่ายเงินกองทุนน้ำมันฯ จากการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดรวมทั้งก๊าซ LPG ในประเทศไทย

ตาราง 8 ลำดับความเป็นมาของกองทุนน้ำมันฯ หลังการแปรรูป ปตท.

ตุลาคม 2544	แปรรูป ปตท. กระจายหุ้นไปยังเอกชน 49% รัฐถือ 51%
พ.ศ.2545	จัดตั้งกระทรวงพลังงาน กำกับดูแลกิจการปิโตรเลียม กิจการน้ำมัน ก๊าซ LPG ก๊าซ NGV จัดตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน
พ.ศ.2546	จัดตั้งสถาบันกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) สังกัดกระทรวงพลังงาน
พ.ศ.2547	ประกาศจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ใหม่) โดยโอนงานเบิกจ่ายเงินและการบัญชีของทุนหมุนเวียนของกองทุนน้ำมันฯ เดิมจากกระทรวงการคลัง ให้สถาบันกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่แทน และให้ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้จัดการกองทุนน้ำมันฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินจากกองทุนตามคำสั่งของ กบง.

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแข่งขันในธุรกิจก๊าซปิโตรเลียมเหลว (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2557 ข, น. 28-31) จากการศึกษาแนวนโยบาย การผลิต การค้าและการจัดสรรก๊าซ LPG ในประเทศไทย พบว่า ปัญหาการจัดสรรก๊าซ LPG ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นั้น เกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็น บมจ.ปตท. ในปี พ.ศ. 2544 บมจ.ปตท. และรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติและโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ มีปริมาณมากเกินความต้องการ ทำให้มีการส่งออกในส่วนที่เหลือ จึงน่าจะเป็นโอกาสที่จะนำมาขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี กระทรวงพลังงานจึงได้จ้างสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทำการศึกษาแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 (พ.ศ. 2547-2561) เพื่อวางแผนการพัฒนาต่อไปข้างหน้าเป็นเวลา 15 ปี เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียมอย่างเป็นระบบ แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีฉบับนี้ นำมาสู่การก่อสร้างโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหลายโครงการในพื้นที่ตำบลมาบตาพุดและตำบลใกล้เคียงอื่นๆ ของจังหวัดระยอง ซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันกับโรงแยกก๊าซ โรงงานหลายแห่งทยอยแล้วเสร็จตามลำดับ โดยส่วนใหญ่จะแล้วเสร็จประมาณหลังปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ทำให้มีความต้องการใช้ก๊าซ LPG เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีมากขึ้น และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไม่พอใช้และต้องมีการนำเข้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน แต่การระงับการนำเข้าเกือบทั้งหมดถูกส่งผ่านมายังประชาชนในรูปของการปรับ

ขึ้นราคาก๊าซ LPG นั้นเอง จากสภาพปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมของนโยบายในการจัดทรัพยากรของประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมของประชาชน กล่าวคือ

(1) นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติในการนำก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไปรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตามแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2547-2561) เป็นการเฉพาะ และเป็นหลักประกันว่า อุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะมีสิทธิ์ได้ใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศทั้งจากโรงแยกก๊าซและโรงกลั่นน้ำมันก่อนผู้ใช้กลุ่มอื่น เป็นหลักประกันว่าการใช้ก๊าซ LPG ของภาคปิโตรเคมี จะไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลว่าเป็นสาเหตุทำให้ก๊าซ LPG ขาดแคลน เพราะถูกกันให้เป็นกลุ่มผู้ใช้ลำดับแรกก่อนภาคขนส่งและภาคอุตสาหกรรมทั่วไป

(2) นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการผูกขาดการประกอบธุรกิจของ บมจ.ปตท. และแท้ที่จริงแล้ว ภาคปิโตรเคมีได้ใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตในประเทศก่อนภาคครัวเรือนตามปริมาณที่ตนเองต้องการ เนื่องจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มบริษัทในเครือของ บมจ.ปตท. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติทั้งหมด อีกทั้งที่ตั้งของกลุ่มปิโตรเคมีและโรงแยกก๊าซล้วนอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งสามารถต่อท่อเชื่อมโยงถึงกันได้ นอกจากนี้ บมจ.ปตท. ยังเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในโรงกลั่นน้ำมันอีก 5 โรง ซึ่งประกอบกิจการปิโตรเคมีร่วมด้วย จึงทำให้ บมจ.ปตท. เป็นทั้งผู้ผลิต ผู้จำหน่ายก๊าซ และผู้ใช้ก๊าซ LPG รายใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน การที่รัฐบาลมีนโยบายจัดสรรก๊าซ LPG ให้ปิโตรเคมีใช้ก่อน ทำให้กลุ่มบริษัท บมจ.ปตท. สามารถกำหนดได้ว่า จะให้กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตจากโรงแยกก๊าซหรือโรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติก่อนเพราะมีราคาที่ถูกกว่าโรงกลั่นน้ำมันเนื่องจากใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบ ส่งผลให้ผู้ใช้กลุ่มอื่นถูกผลักให้ไปใช้ก๊าซ LPG จากโรงกลั่นน้ำมัน และจากการนำเข้าซึ่งมีราคาแพงกว่า

(3) นโยบายจัดสรรก๊าซ LPG ให้ปิโตรเคมีใช้ก่อน กลายเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาลให้ปรับราคาก๊าซ LPG ที่จำหน่ายในประเทศให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับราคาตลาดโลก ด้วยราคาก๊าซ LPG ที่โรงกลั่นมีราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก จึงทำให้โรงกลั่นไม่ต้องการนำก๊าซ LPG ออกมาขายในตลาดประเทศไทย หากไม่มีการปรับขึ้นราคาตามที่ต้องการ จึงส่งก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ไปใช้ในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหรือใช้เป็นเชื้อเพลิงในกิจการของตนเองแทน ทำให้เกิดปัญหาก๊าซ LPG ไม่พอใช้และต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (โดยมี บมจ.ปตท. เป็นผู้นำเข้าแต่เพียงผู้เดียว มีคำดำเนินการเป็นคำตอบแทน) ถือว่าเป็นการกระทำที่เอาเปรียบผู้บริโภค แต่ที่ทำได้เพราะมีมติของคณะรัฐมนตรีรองรับ

(4) นโยบายดังกล่าว ทำให้ภาคปิโตรเคมีไม่ต้องร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการนำเข้าก๊าซ LPG ในกรณีที่ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไม่พอใช้ (เพิ่งมาเริ่มจ่ายในปี พ.ศ. 2555 ในอัตรา 1 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่อุตสาหกรรมทั่วไปต้องจ่ายเข้ากองทุนน้ำมันฯ ในอัตรา 12 บาทต่อกิโลกรัม) ผลจากนโยบายการจัดสรรก๊าซ LPG ดังกล่าว ทำให้ภาคปิโตรเคมีมีการใช้ก๊าซ LPG สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดนับแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน และในปี พ.ศ. 2556 การใช้ LPG ของภาคปิโตรเคมีมีปริมาณสูงขึ้นมาเป็นอันดับหนึ่งแทนภาคครัวเรือน การขยายตัวของปริมาณการใช้ก๊าซ LPG ของภาคปิโตรเคมีส่งผลให้เกิดปัญหาก๊าซ LPG ไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการใช้ของผู้ใช้กลุ่มอื่น นโยบายของรัฐบาลกำหนดให้ บมจ.ปตท. นำเข้าก๊าซ LPG จากต่างประเทศเป็นวิธีการแก้ไขปัญหา และให้นำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมันไปจ่ายชดเชยราคาส่วนต่างให้กับ ปตท. นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2555

มีภาระการชดเชยรวม 120,590 ล้านบาท ภาระดังกล่าวนี้ควรจะเป็นความรับผิดชอบของภาคปิโตรเคมีมาตั้งแต่ต้น แต่รัฐบาลก็ไม่มีนโยบายที่เป็นธรรมในส่วนนี้ จนในปี พ.ศ. 2555 จึงจะได้มากำหนดให้ปิโตรเคมีจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตรา 1 บาทต่อกิโลกรัม แต่ความไม่เป็นธรรมก็ยังคงอยู่ เนื่องจากภาคขนส่งถูกเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันประมาณ 3 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนภาคอุตสาหกรรมอื่นถูกเรียกเก็บสูงถึง 12 บาทต่อกิโลกรัม และภาคครัวเรือนต้องถูกปรับขึ้นราคานำเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน 6 บาทต่อกิโลกรัม

2. ธรรมภิบาลในธุรกิจพลังงาน กิจกรรมพลังงานเป็นกิจกรรมที่มีการใช้ทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงผู้บริโภคในทุกระดับ ดังนั้น แม้รัฐจะสามารถประกอบกิจการพลังงานแข่งขันกับเอกชนได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภคเท่านั้น และในขณะเดียวกันรัฐต้องทำหน้าที่กำกับกิจการให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งหมดถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการกำกับดูแลกิจการพลังงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชน และสังคมโดยรวม แต่ที่ผ่านการกำกับดูแลกิจการพลังงานของประเทศไทย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลกำกับเรื่องพลังงานและการวางแผนในระดับนโยบาย ได้เข้าไปมีตำแหน่งในกิจการพลังงานตามบริษัทต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การที่ควรกำกับทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของคนในชาติ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบริษัทที่ตนเองอยู่ในฐานะกรรมการ ดังนั้น การที่ข้าราชการระดับสูงที่ต้องทำงานเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการกิจการพลังงาน แต่มีผลประโยชน์กับบริษัทเหล่านั้นในรูปแบบของเงินโบนัสที่ขึ้นอยู่กับผลกำไรของบริษัทเหล่านั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงมักหลงลืมบทบาทหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการจากฝั่งรัฐในการผลักดันนโยบายพลังงานเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์กับประชาชนอย่างที่ควรจะเป็นโดยอาจเห็นผลประโยชน์ของตนเองที่ผูกติดอยู่กับผลประโยชน์ของบริษัทแทนผลประโยชน์ของประชาชน ส่งผลให้บริษัทพลังงาน ดำเนินนโยบายผูกขาด และเอาเปรียบผู้แข่งขันรายอื่นรวมถึงผู้บริโภค ทั้งนี้ จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ปี พ.ศ. 2553 ได้สรุปเป็นประเด็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในธุรกิจพลังงาน ดังนี้

2.1 นโยบายการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สัมปทานกิจการปิโตรเลียมขาดธรรมภิบาล น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติคือ ทรัพยากรธรรมชาติด้านพลังงานเป็นสมบัติสาธารณะที่สำคัญของชาติ ดังนั้นในหลายประเทศทั่วโลกจึงกำหนดให้การตัดสินใจด้านพลังงานของชาติเป็นอำนาจโดยตรงของประชาชนผ่านการลงประชามติหรือผ่านรัฐสภา ซึ่งก็คือตัวแทนประชาชน เช่น กรณีการให้สัมปทานพลังงานใหม่ของสหรัฐอเมริกาในอ่าวเม็กซิโก รัฐสภาจะต้องเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ สภาองเกรสของสหรัฐฯ ยังมีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจของเอกชนในด้านพลังงาน เช่น กรณีที่บริษัทยูโนแคลต้องการขายกิจการให้แก่บริษัทในประเทศจีนนั้น ในที่สุดก็ถูกยับยั้งจากสภาองเกรสและสั่งให้ขายบริษัทยูโนแคลแก่บริษัทเชฟรอน ซึ่งเป็นบริษัทของสหรัฐฯ แทน หรือกรณีการให้ต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจพลังงานในประเทศเม็กซิโก กฎหมายกำหนดว่าจะต้องมีการทำประชามติเสียก่อน ขณะที่ในกรณีของประเทศไทย อำนาจต่าง ๆ ตั้งแต่การอนุมัติสัมปทานปิโตรเลียม การสำรวจปิโตรเลียม ไปจนถึงการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่อย่างกว้างขวาง อำนาจเหล่านี้ยังเป็นสิทธิขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเท่านั้น โดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการปิโตรเลียม

ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ฉบับแก้ไขเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2550 ในมาตรา 22 หรือกรณีที่น่าเป็นก็เพียงขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องนำเรื่องเสนอผ่านการพิจารณาในรัฐสภา

กรณีที่เห็นได้ชัดคือการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามการเสนอของกระทรวงพลังงานเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 ให้ต่ออายุสัมปทานแหล่งพลังงานในอ่าวไทยออกไปอีก 10 ปี ให้กับกลุ่มบริษัทน้ำมันสองบริษัท ทั้ง ๆ ที่ยังมีสัมปทานเดิมเหลืออยู่ถึง 5-6 ปี ได้แก่

(1) กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด และคณะผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม เลขที่ 1/2515/5 และ 2/2515/6 สำหรับแปลงสำรวจหมายเลข 10 11 12 และ 13

(2) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และคณะผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม เลขที่ 3/2515/7 และ 5/2515/9 สำหรับแปลงสำรวจหมายเลข 15 16 และ 17

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติให้กระทรวงพลังงานดำเนินการออกสัมปทานปิโตรเลียมของแหล่งปิโตรเลียมเพิ่มเติมอีกจำนวน 4 ฉบับ คือ 1) สัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5; 2) สัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 2/2515/6; 3) สัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 และ 4) สัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 5/2515/9

การอนุมัติให้ต่ออายุดังกล่าวมีขึ้นทั้งที่สัมปทานทุกฉบับยังมีอายุเหลืออยู่อีก 5-6 ปี ขึ้นตอนที่เกิดขึ้นสะท้อนชัดเจนถึงการขาดหลักธรรมาภิบาลที่ดีในกระบวนการกำกับดูแลการตัดสินใจทางนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงพลังงาน ทำให้เกิดปัญหาด้านความโปร่งใส ประชาชนคนไทยเองขาดการรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ และไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรอันมีค่าของชาติแต่อย่างใด ทั้งยังอาจเป็นช่องทางการกระทำทุจริตเชิงนโยบายได้อีกด้วย

2.2 การเปิดช่องกฎหมายให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นกรรมการในบริษัทธุรกิจพลังงานที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจะแปลงสภาพเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ บมจ.ปตท. และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 แต่การที่กระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่า 50% ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ 51.69% ทำให้ บมจ.ปตท. เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามคำนิยามของกฎหมายหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานของรัฐสามารถเข้าไปเป็นกรรมการใน บมจ.ปตท.ได้ ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีข้าราชการระดับสูงที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านพลังงานหลายคนเข้าไปเป็นกรรมการบริษัทในเครือของ บมจ.ปตท. หรือบริษัทในเครือของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยที่บริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทเอกชนที่รัฐวิสาหกิจอย่าง บมจ.ปตท. หรือ กฟผ. ถือหุ้นไม่ถึง 50% การกระทำเช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากมีการเอื้อประโยชน์กันด้วยการแก้ไขกฎหมายคือ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารของบริษัท (เอกชน) ที่รัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ด้วยได้หากรัฐวิสาหกิจนั้นได้มอบหมายให้ไปดำรงตำแหน่ง

การที่ข้าราชการระดับสูงสามารถที่จะเป็นประธาน กรรมการ หรือผู้บริหารของบริษัทเอกชนที่รัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ โดยใช้ช้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 นั้น มีข้อสังเกตว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 (4) หรือไม่ ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด “เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษาตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น” ผลของช้อยกเว้นดังกล่าว ทำให้ข้าราชการระดับสูงที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจอย่าง บมจ.ปตท. หรือ กฟผ. และมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านพลังงานเข้าไปเป็นกรรมการและรับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัทเอกชนหลายราย ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนและปัญหาธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง

ในกรณีของ บมจ.ปตท. นั้น บมจ.ปตท. มีบริษัทในกลุ่มที่ไปลงทุนและถือหุ้น 45 บริษัท (เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ 7 บริษัท) ซึ่งโดยปกติที่ผ่านมา กำไรสุทธิของ บมจ.ปตท.ในปัจจุบันมาจากบริษัทในเครือที่ บมจ.ปตท. ถือหุ้นประมาณ 60% ดังนั้น การที่กรรมการหรือผู้บริหารจะดำรงตำแหน่งกรรมการเกิน 5 บริษัทจึงมีโอกาสสูง และปตท. จึงใช้กฎหมายดังกล่าวในการส่งข้าราชการจำนวนมากที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทในกลุ่ม บมจ.ปตท. เสมือนเป็นการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อกำกับดูแลให้บริษัทดังกล่าวดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ บมจ.ปตท. และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผู้ถือหุ้นเป็นหลัก ด้วยนโยบายดังกล่าวทำให้เจ้าพนักงานระดับสูงของรัฐมีรายได้เกิดขึ้นจากการเป็นกรรมการบริษัทหลายแห่งอย่างมาก

2.3 ความขัดแย้งเชิงบทบาทและผลประโยชน์ของ บมจ. ปตท. ระหว่างความเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชน การแปรรูปของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปสู่การเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (บมจ.ปตท.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 โดยที่กระทรวงการคลังยังถือหุ้นเกินกว่า 50 % ทำให้ บมจ.ปตท. เป็นบริษัทจดทะเบียนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และขณะเดียวกันยังเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ บมจ.ปตท. ได้รับสิทธิพิเศษจากความเป็นหน่วยงานของรัฐหลายประการและก่อให้เกิดความได้เปรียบเหนือบริษัทอื่น ๆ เช่น จากการที่ บมจ.ปตท. ได้รับทรัพย์สินที่โอนไปจากรัฐในราคาต่ำ อาทิ ท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติจำนวนมากที่ใช้เงินภาษีของประชาชนมาสร้างและทำให้ บมจ.ปตท. กลายเป็นบริษัทที่ผูกขาดธุรกิจน้ำมันและก๊าซของประเทศในหลายด้านซึ่งมีการดำเนินธุรกิจในลักษณะสองมาตรฐาน กล่าวคือ

อีกด้านหนึ่งคือ การได้เปรียบบริษัทเอกชนทั่วไปจากการได้สิทธิพิเศษที่แตกต่างในการดำเนินธุรกิจ เช่น การผูกขาดการขายน้ำมันและก๊าซธรรมชาติให้กับรัฐ การผูกขาดในธุรกิจการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ การผูกขาดในธุรกิจการขนส่งก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น การแปรรูปของ ปตท. ที่เกิดขึ้น ยังทำให้ บมจ.ปตท. ได้เปรียบบริษัทอื่น ๆ จากทรัพย์สินที่โอนไปจากรัฐในราคาต่ำ เช่น การสร้างผลกำไรจากท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติอย่างมหาศาลโดยที่ใช้เงินภาษีของประชาชนมาลงทุน โดยในช่วงก่อนการแปรรูปเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้ลงทุนโครงการต่าง ๆ ด้วยเงินของรัฐซึ่งก็คือเงินของประชาชนและเป็นการลงทุนที่ความเสี่ยงสูง เช่น การวางท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติใน

อ่าวไทยระยะทางยาวกว่า 1,100 กิโลเมตร แต่ปรากฏว่าเมื่อโครงการต่างๆ อยู่ในช่วงการเจริญเติบโต มีรายได้สูงขึ้น รัฐวิสาหกิจแห่งนี้กลับถูกแปรรูปเป็นสมบัติของเอกชน โดยที่ผู้ถือหุ้นทั้งหลายใน บมจ.ปตท. ไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงที่มีอยู่สูงในช่วงเริ่มโครงการเลย แต่อีกด้านหนึ่งเมื่อประชาชนเรียกร้องให้มีการคำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้บริโภค บมจ.ปตท. มักชี้แจงถึงความเป็นเอกชนที่เน้นความเป็นอิสระในการดำเนินธุรกิจ เพื่อแสวงผลกำไรทั้ง ๆ ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งรัฐสามารถใช้สิทธิผ่านคณะกรรมการผู้เป็นตัวแทนของรัฐในการกำหนดนโยบายด้านราคาได้

2.4 ความขัดแย้งเชิงบทบาทและผลประโยชน์ในการกำกับดูแลนโยบายก๊าซ LPG

ราคาก๊าซ LPG และอัตราเรียกเก็บและจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง คำสั่งนี้ให้อำนาจการดำเนินงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน มีอำนาจลงนามในประกาศเกี่ยวกับการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและอัตราเรียกเก็บเงิน การจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันฯ และกำหนดให้ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นผู้จัดการกองทุนน้ำมันฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินจากกองทุนตามคำสั่งนี้

“คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” ทำหน้าที่บริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดราคาน้ำมัน และอัตราเงินนำเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และหน้าที่อื่นๆ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการคำนวณราคา และกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร กำหนดค่าการตลาดสำหรับการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดค่าขนส่งไปยังคลังก๊าซและค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาก๊าซ ณ คลังก๊าซ ตลอดจนกำหนดราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซเป็นราคาเดียวกันทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชยสำหรับก๊าซที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่ส่งออก น้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายให้แก่เรือเพื่อใช้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร และก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน กำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ให้ได้รับเงินชดเชย กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นและคำนวณราคาขายปลีก เป็นต้น

จากการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา ปี พ.ศ. 2557 พบว่า ด้วยการแก้ไข พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ในฉบับที่ 5 และ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2550 ทำให้ข้าราชการสามารถเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทธุรกิจพลังงานที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้นอยู่ได้ หากมีการมอบหมายจากรัฐวิสาหกิจนั้น ส่งผลให้ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายปรับขึ้นราคา LPG การเรียกเก็บและใช้จ่ายเงินกองทุนน้ำมันฯ ทั้งผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน และปลัดกระทรวงพลังงาน สามารถเข้าไปเป็นกรรมการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือได้ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะโดยได้รับผลตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการ โดยได้รับผลตอบแทนจำนวนมากอยู่ในบริษัทที่ประกอบกิจการโรงแยกก๊าซ โรงกลั่นน้ำมัน และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากนโยบายปรับราคา LPG ที่บุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อยู่ใน กบง. รัฐบาลในหลายประเทศที่มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีจะไม่อนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของบริษัทเอกชนในทำนองนี้ได้ เพราะจะทำ

ให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า Conflicts of Interest หรือ ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ อาจจะมีรัฐบาลของบางประเทศที่อนุญาตให้รับตำแหน่งในลักษณะนี้ได้ แต่ต้องคืนเงินรายได้ให้กับการคลังของประเทศทั้งหมด

2.5 ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการกำกับดูแลกิจการพลังงาน กรณีการปรับปรุงคุณภาพก๊าซเอ็นจีวีของ บมจ.ปตท. จากการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ปี พ.ศ. 2554 พบว่า กรณีการปรับปรุงคุณภาพก๊าซเอ็นจีวีของ บมจ.ปตท. ตามประกาศของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงานเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 กรมธุรกิจพลังงานได้ประกาศกำหนดลักษณะและคุณภาพของก๊าซเอ็นจีวี โดยกำหนดค่าพลังงานความร้อน หรือดัชนีวอบบี้ อยู่ระหว่าง 37-42 เมกกะจูล/ลูกบาศก์เมตร และให้มีคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ได้ไม่เกินร้อยละ 18 ของปริมาตร ด้วยเหตุผลว่าเพื่อให้ก๊าซเอ็นจีวีจากแต่ละแหล่งมีมาตรฐานเดียวกัน ผลจากประกาศนี้ทำให้ บมจ.ปตท. ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพก๊าซธรรมชาติด้วยการปิดสถานีบริการ 67 แห่ง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ 24 กรกฎาคม 2553 เพื่อติดตั้งเครื่องเติม CO₂ ในก๊าซเอ็นจีวี จากการศึกษาของคณะกรรมการฯ พบว่า ก๊าซธรรมชาติจากแหล่งสิริกิติ์ ที่จังหวัดกำแพงเพชรและแหล่งน้ำพอง ที่จังหวัดขอนแก่น มีความบริสุทธิ์มากเพราะมี CO₂ เพียงร้อยละ 1-2 ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติในแหล่งตะวันออก (อ่าวไทย) และแหล่งตะวันตก (อันดามัน) มี CO₂ ตั้งแต่ร้อยละ 6.2-14.4

การปรับให้ค่าพลังงานความร้อนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน กรมธุรกิจพลังงานแทนที่จะปรับปรุงคุณภาพให้สูงขึ้นกลับปรับมาตรฐานให้ต่ำลง ด้วยการอนุญาตให้มี CO₂ ซึ่งถือเป็นก๊าซขยะได้ถึงร้อยละ 18 ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานสากลที่อนุญาตให้มี CO₂ ในก๊าซเอ็นจีวีไม่เกินร้อยละ 3 ถึง 6 เท่าตัว และลดดัชนีวอบบี้ของแหล่งก๊าซบนบกให้มีระดับต่ำเท่ากับก๊าซดิบที่ยังไม่ผ่านการแยกจากอ่าวไทย มาตรการแก้ปัญหาเพื่อบริษัทธุรกิจพลังงานระยะสั้นเช่นนี้ นอกจากจะก่อผลให้ถึงก๊าซเอ็นจีวีเกิดการผูกরণก่อนกำหนด ซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้ซัพซันแล้วการมีก๊าซขยะหรือ CO₂ ถึงร้อยละ 18 จะทำให้การปล่อย CO₂ หรือก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่สิ่งแวดล้อมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามปริมาณรถที่ใช้ก๊าซเอ็นจีวีเป็นเชื้อเพลิง ปัจจุบันมีรถเอ็นจีวีกว่า 2 แสนคันที่ใช้ก๊าซเอ็นจีวีรวมกันกว่า 2 ล้านตัน ปริมาณ CO₂ ที่ปล่อยออกมามากถึง 700,000 ตันต่อปีมากกว่าโครงการลด CO₂ ของกระทรวงพลังงานที่ดำเนินการอยู่ที่สามารถลด CO₂ ได้เพียง ปีละ 200,000 ตัน การดำเนินมาตรการเช่นนี้ของกรมธุรกิจพลังงานทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบเพราะ CO₂ เป็นขยะที่เติมเข้ามาโดยไม่มีผลด้านพลังงาน ยกตัวอย่าง ผู้บริโภคจ่ายเงินซื้อก๊าซเอ็นจีวี 100 บาท จะได้เนื้อก๊าซที่เป็นเชื้อเพลิงเพียง 82 บาท และได้ก๊าซขยะมูลค่า 18 บาท ส่งผลให้ผู้บริโภคได้ก๊าซเอ็นจีวีที่ทำให้รถวิ่งได้ในระยะทางน้อยลงกว่าเดิม

จากการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ปี พ.ศ. 2557 พบว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ซึ่งเป็นผู้ลงนามในประกาศฉบับนี้ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 เพิ่งพ้นจากการเป็นกรรมการของ บมจ.ปตท.สผ. เมื่อเดือนมีนาคม 2552 จึงอาจถูกมองว่ามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลประโยชน์ที่เกิดจากการออกประกาศฉบับนี้ กล่าวคือ

1. การที่นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ไม่นุ่มนวลให้มีการลอยตัวราคาก๊าซแอลพีจีตามราคาตลาดโลก ทำให้มีการชะลอการสร้างโรงแยกก๊าซโรงที่ 6 ในขณะที่ก๊าซดิบที่ได้จากอ่าวไทยมีปริมาณที่ขุดได้ต่อวันถึง 3,146 ล้านลูกบาศก์ฟุต แต่โรงแยกก๊าซทั้ง 5 โรง

สามารถแยกได้เพียง 1,770 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน จึงมีก๊าซดิบเหลืออยู่ถึง 1,376 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ซึ่ง บมจ.ปตท. นำมาขายเป็นก๊าซเอ็นจีวีโดยไม่ผ่านกระบวนการแยกก๊าซ จึงทำให้ก๊าซจากอ่าวไทยซึ่งมีปริมาณ CO₂ สูงถึงร้อยละ 14-17 และมีดัชนีวอบบ์อยู่ระหว่าง 41.9-44 เมกกะจูน/ลูกบาศก์เมตร ในขณะที่แหล่งก๊าซธรรมชาติบนบกมี CO₂ ต่ำเพียงร้อยละ 1-2 และมีดัชนีวอบบ์สูงถึง 52.9-53.1 เมกกะจูน/ลูกบาศก์เมตร กรมธุรกิจพลังงานกลับออกประกาศให้มีดัชนีวอบบ์อยู่ที่ 37-42 เมกกะจูน/ลูกบาศก์เมตร และมี CO₂ ไม่เกินร้อยละ 18 จึงเป็นการออกประกาศที่เอื้อให้ บมจ.ปตท. สามารถนำก๊าซดิบที่ยังไม่ผ่านโรงแยกก๊าซมาขาย

2. การกำหนดมาตรฐานให้มี CO₂ ร้อยละ 18 ทำให้ บมจ.ปตท. ได้กำไรมากขึ้นจากการขายก๊าซราคาเต็ม แต่มีปริมาณเนื้อก๊าซน้อยลง ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเพราะรัฐบาลไม่อนุมัติให้ปรับราคาเอ็นจีวีเพิ่มขึ้นอีก 4 บาท ตามที่ บมจ.ปตท. ร้องขอ และ บมจ.ปตท. ไม่ถูกควบคุมกำกับให้ต้องดำเนินการสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้ได้ก๊าซที่มีความบริสุทธิ์ มี CO₂ ตามมาตรฐานสากล คือ ไม่เกินร้อยละ 3

3. ราคาก๊าซดิบที่บริษัทพลังงานซื้อได้จากอ่าวไทยมีราคาต่ำกว่าที่ซื้อจากพม่าถึงร้อยละ 40 และเทียบกับราคาก๊าซธรรมชาติในตลาดโลกก็มีราคาต่ำกว่าถึงร้อยละ 45-55 การเรียกร้องที่จะให้รัฐบาลอนุมัติให้มีการลอยตัวราคาแอลพีจีตามราคาตลาดโลกจึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

4. การมีกองทุนน้ำมันชดเชยส่วนต่างการนำเข้าก๊าซ LPG ปีละหลายหมื่นล้านบาททำให้กองทุนน้ำมันกลายเป็นกองทุนประกันรายได้และผลกำไรแทนการลอยตัวราคาก๊าซ LPG ที่รัฐบาลไม่อนุมัติ การกำกับดูแลกองทุนโดยขาดการตรวจสอบจากประชาชนที่เป็นเจ้าของเงิน ย่อมเป็นกระบวนการที่ขาดธรรมาภิบาล เพราะการอนุมัติจ่ายเงินในจำนวนเท่าไรล้วนอยู่ในกลุ่มคนที่เป็นทั้งคนกำกับดูแลและเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ในฐานะกรรมการของบริษัทธุรกิจพลังงาน

3. ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

โครงสร้างราคาน้ำมันจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นและราคาขายปลีก ในส่วนของราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นจะประกอบด้วย ราคา ณ โรงกลั่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและภาษีมูลค่าเพิ่ม และในส่วนของราคาขายปลีกจะประกอบด้วย ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น ค่าการตลาด และภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้รัฐบาลที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลยังมีนโยบายในการแทรกแซงตลาดราคาน้ำมันโดยอาศัยกลไกของรัฐผ่านการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซแอลพีจี และพลังงานทางเลือกอื่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจมีที่มาจากความเป็นห่วงต่อผลกระทบด้านเงินเฟ้อที่จะมีต่อประชาชนในวงกว้าง การกระจายรายได้ที่อาจเลวลง และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจจะลดลง เนื่องจากต้นทุนของระบบเศรษฐกิจที่สูงขึ้น มาตรการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นความยั่งยืนของนโยบาย และผลกระทบในด้านลบต่างๆ เช่น การขยายการขาดดุลการค้า การไม่ส่งเสริมให้เกิดการประหยัดพลังงาน และการก่อให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างการบริโภคน้ำมัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าว คณะผู้จัดทำจึงได้รวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและประเด็นสำคัญด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ 4 ประเด็นหลักคือ โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิง การกำหนดราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูป (Wholesale) การแทรกแซงราคาน้ำมัน และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รายละเอียดมีดังนี้

1. โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ปัจจุบันราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ใช้ในประเทศไทยใช้ระบบจำกัดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปจะถูกจำกัดจากเงื่อนไขและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปได้ออกเป็น 4 ส่วนหลักคือ (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 21-31)

1.1 ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปหน้าโรงกลั่นน้ำมัน (Ex-refinery Price) ได้แก่ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ยังไม่รวมภาษี ค่าขนส่ง และค่าการตลาด ซึ่งราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปแต่ประเภทหน้าโรงกลั่นน้ำมันจะมีความแตกต่างกันน้อยมาก แต่สิ่งที่จะทำให้ราคาต่างกันออกไปเมื่อขายปลีกก็คือองค์ประกอบอื่น ๆ

1.2 ค่าการตลาด (Marketing Margin) ได้แก่ ผลตอบแทนที่ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจะได้รับจากการทำธุรกิจค้าปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปทั้งระบบ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจทุกอย่าง

1.3 ภาษี (Tax) สามารถแยกได้ ดังนี้

- ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจัดเป็นสินค้าที่เข้าข่ายส่งผลกระทบต่อสังคมที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยอัตราภาษีสรรพสามิตของน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปประเภทต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปประเภทใด เนื่องจากราคาที่แตกต่างกันจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค

- ภาษีมหาดไทยหรือภาษีเทศบาล (Municipal Tax) ได้แก่ ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตต้องเสียเพิ่มขึ้นเพื่อส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตหรือนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2527 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอัตราไว้ร้อยละ 10 ของภาษี ดังนั้น ภาษีส่วนนี้จะผันผวนปรับขึ้นหรือลดลงตามการเปลี่ยนแปลงของภาษีสรรพสามิต

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax หรือ VAT) ซึ่งตามประมวลรัษฎากรจะเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 7 โดยจะมีการเก็บสองส่วนคือ ภาษีมูลค่าเพิ่มของราคาขายส่ง (Value Added Tax of Wholesale Prices) และภาษีมูลค่าเพิ่มของค่าการตลาด (Value Added Tax of Marketing Margin)

1.4 เงินเรียกเก็บเข้ากองทุน จำนวน 2 กองทุน ได้แก่

- กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Fund) จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ การส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต (กรณีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตขึ้นเองในประเทศ) และกรมศุลกากร (กรณีน้ำมัน

เชื้อเพลิงที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ) ตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด เพื่อนำมาใช้ในการชะลอการปรับราคาในช่วงที่ราคาน้ำมันตลาดโลกมีความผันผวน เพื่อให้ราคาน้ำมันในประเทศค่อนข้างนิ่งและมีเสถียรภาพ

- กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Conservation Promotion Fund) จัดตั้งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน โดยเงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรา 25 โดยมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้กำหนดอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนฯ และกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ

ตาราง 9 โครงสร้างราคาพลังงาน ข้อมูลวันที่ 6 สิงหาคม 2557

ราคา B./LITRE	ราคาน้ำโรงกลั่น (AVG)	ภาษีสรรพสามิต B./LITRE	ภาษีเทศบาล B./LITRE	กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	กองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน	ราคาขายส่ง (หน้าโรงกลั่น)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ราคาขายส่ง)	ราคาบวกภาษี มูลค่าเพิ่ม	ค่าการตลาด (ผู้ค้าน้ำมัน)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ค่าการตลาด)	ราคาขายปลีก
น้ำมันเบนซิน	23.35	7.00	0.70	10.60	0.25	41.90	2.93	44.84	3.66	0.26	48.75
ก๊าซโซฮอล์95-E10	23.81	6.30	0.63	3.90	0.25	34.89	2.44	37.33	2.71	0.19	40.23
ก๊าซโซฮอล์91	23.58	6.30	0.63	1.80	0.25	32.56	2.28	34.84	2.74	0.19	37.78
ก๊าซโซฮอล์95-E20	24.18	5.60	0.56	-0.45	0.25	30.14	2.11	32.25	2.83	0.20	35.28
ก๊าซโซฮอล์95-E85	25.68	1.05	0.11	-11.00	0.25	16.08	1.13	17.21	6.61	0.46	24.28
น้ำมันดีเซล	24.95	0.01	0.00	1.30	0.25	26.51	1.86	28.36	1.39	0.10	29.85

ที่มา : สำนักงานนโยบายและพลังงานกระทรวงพลังงาน

จากตาราง 9 จะเห็นถึงโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปว่าได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งแนวทางการกำหนดราคาและกลไกต่าง ๆ ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวเองตามที่ได้เสนอไปแล้วอย่างไรก็ดี เมื่อมีการใช้กลไกใดมาในระยะหนึ่งแล้ว รัฐควรมีการทบทวนเพื่อประเมินผลดีผลเสียของกลไกดังกล่าวด้วย เพื่อเลือกกลไกที่เหมาะสมมิฉะนั้นแล้ว กลไกที่รัฐมุ่งลดความเดือดร้อนอาจจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเสียเอง ดังเช่นข้อถกเถียงราคามันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นประเด็นปัญหา ข้อสงสัยและเสนอให้มีการปฏิรูปในปัจจุบัน

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิง จากการแจกแจงโครงสร้างและองค์ประกอบของราคาน้ำมันและแก๊สแต่ละประเภทในประเทศไทย มีประเด็นที่ประชาชนตั้งข้อสงสัยและเป็นประเด็นปัญหา คือ (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2554, น. 1-6)

1. ราคาที่กำหนดโดยอ้างอิงตลาดสิงคโปร์และการเรียกเก็บภาษีต่างๆ โดยเฉพาะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก่อให้เกิดความสงสัยและความรู้สึกไม่เป็นธรรมของประชาชน โดยเฉพาะข้อสงสัยในเรื่องการอ้างอิงตลาดสิงคโปร์เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในภูมิภาคนั้นฟังแล้วเหมือนจะมีเหตุผล แต่ประเทศไทยจำเป็นต้องจ่ายหรือไม่ที่ต้องอ้างอิงราคาตลาดสิงคโปร์เพราะในเมื่อต้นทุนและราคามาตรฐานไม่เท่ากัน นอกจากนี้ประชาชนผู้ใช้น้ำมันต้องจ่ายเงินภาษีต่างๆ บวกกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อเอาไปใช้อุดหนุนราคา LPG และ NGV ซึ่งเป็นการผลักภาระให้กับประชาชนผู้ใช้น้ำมันเบนซิน

2. การกำหนดราคาซื้อขายน้ำมันสำเร็จรูปและก๊าซต่าง ๆ มีความไม่โปร่งใส มีลักษณะการผูกขาดโดยไม่ให้มีการเคลื่อนไหวของราคาและการแข่งขันตามกลไกตลาดเสรี ปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันจึงควรที่จะมีการตรวจสอบอย่างครอบคลุมเพื่อให้เกิดความกระจ่างแก่สาธารณะ อาทิเช่น กลไกการกำหนดราคาน้ำมันในปัจจุบันเป็นอย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องนี้ ทำไมการกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปในประเทศไทยจึงต้องอ้างอิงราคาตลาดสิงคโปร์ ทำให้คนไทยทุกวันนี้ต้องจ่ายค่าน้ำมันสำเร็จรูปหน้าโรงกลั่นที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยแพงกว่าประชาชนสิงคโปร์ เหตุใดสินค้าพลังงาน เช่น น้ำมันที่มีการกลั่นหรือผลิตในประเทศไทยได้แล้วกลับไม่มีราคาถูกลงเช่นสินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้ในประเทศ

3. จากรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ปี พ.ศ. 2554 กรณีที่ค่าเงินบาทแข่งกับราคาน้ำมันที่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่เป็นธรรม คณะอนุกรรมการฯ ได้เก็บข้อมูลค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้น รวมกับราคาน้ำมันดิบในรูปเงินดอลลาร์ ตั้งแต่เดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2553 โดยเทียบกับฐานราคาในเดือนธันวาคม 2552 พบว่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นร้อยละ 4.84 ส่วนน้ำมันในรูปดอลลาร์แพงขึ้นโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2553 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.73 ผลคือการคำนวณร่วมกับค่าเงินบาททำให้น้ำมันดิบจากแหล่งดูไบมีราคาตกลงร้อยละ 0.49 แต่ราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปเบนซิน 91 เบนซิน 95 และน้ำมันดีเซลมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากนำมาคำนวณเป็นเม็ดเงิน ประชาชนต้องจ่ายเงินซื้อน้ำมัน 3 ชนิดนี้ ในช่วง 11 เดือน (มกราคม-พฤศจิกายน) สูงกว่าที่ควรจะเป็นดังนี้ น้ำมันเบนซิน 91 สูงเกินไป 4,014.57 ล้านบาท น้ำมันเบนซิน 95 สูงเกินไป 102.10 ล้านบาท และน้ำมันดีเซลสูงเกินไปถึง 28,207.74 ล้านบาท ทั้งนี้หากนับรวมการนำเงินมาชดเชยน้ำมันดีเซลด้วย จะทำให้น้ำมันดีเซลถูกลงไปอีก 1.20 บาทต่อลิตรการที่ผู้บริโภคและภาคธุรกิจมิได้รับประโยชน์จากค่าเงินบาทที่แข็งขึ้นที่ทำให้ต้นทุนน้ำมันดิบลดลง แต่กลับต้องซื้อน้ำมันสำเร็จรูปในราคาสูงเกินจริงถึงประมาณ 30,000 ล้านบาท ย่อมส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวม

4. หากเปรียบเทียบราคาน้ำมันไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน พบว่า ราคาน้ำมันมาเลเซียและอินโดนีเซีย นั้นถูกกว่าไทย นั้นเพราะประเทศเหล่านั้นมีการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และหักเงินกองทุนน้ำมันเหมือนประเทศไทย โดยที่มาเลเซียมีเงินอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิง 6.4 แสนล้านบาทต่อปีและอินโดนีเซียมีเงินอุดหนุนน้ำมันต่อปี 6.6 แสนล้านบาทต่อปี ทำให้ราคาหน้าปั๊มของมาเลเซียและอินโดนีเซียถูกกว่าประเทศไทย แต่ถ้าดูตามราคาต้นทุนหน้าโรงกลั่นนั้น พบว่าทุกประเทศมีราคาไม่ต่างกันมาก สาเหตุที่ราคาขายปลีกต่างกันเนื่องจากการอุดหนุนราคาน้ำมันนั่นเอง

นอกจากนี้ จากงานวิจัยขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมนี (GIZ) ได้แบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น 4 กลุ่มตามนโยบายราคาน้ำมัน ดังนี้ (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น. 27-28)

1.กลุ่มประเทศที่รัฐอุดหนุนราคา (high subsidies) ทำให้ราคาน้ำมันในประเทศถูก เช่น ประเทศเวเนซุเอลาที่มีราคาแก๊สโซลีนหน้าปั๊มอยู่ที่ 0.35 บาทต่อลิตร ไปจนเท่ากับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก

2.กลุ่มประเทศที่รัฐอุดหนุนราคา (subsidies) ที่ทำให้ราคาขายปลีกเท่ากับหรือสูงกว่าราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกและสูงถึงราคาขายปลีกเฉลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกา (ทั้งแก๊สโซลีนและน้ำมันดีเซล)

3.กลุ่มประเทศที่รัฐเก็บภาษี (taxation) ที่ราคาขายปลีกสูงกว่าหรือเท่ากับราคาขายปลีกเฉลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกาและสูงถึงราคาขายปลีกของประเทศลักเซมเบิร์ก (ในกรณีราคาน้ำมันดีเซล) หรือสูงถึงราคาขายปลีกของประเทศโรมาเนีย (ในกรณีแก๊สโซลีน)

4.กลุ่มประเทศที่รัฐเก็บภาษีมาก (high taxation) โดยมีราคาขายปลีกสูงกว่าราคาขายปลีกของประเทศลักเซมเบิร์ก (ในกรณีราคาน้ำมันดีเซล) หรือสูงกว่าราคาขายปลีกของประเทศโรมาเนีย (ในกรณีแก๊สโซลีน) โดยประเทศที่มีราคาขายปลีกสูงสุดคือประเทศนอร์เวย์ ที่ราคาแก๊สโซลีนเฉลี่ยอยู่ที่ 82.89 บาทต่อลิตร

สำหรับประเทศไทยไม่มีระบบเงินอุดหนุนน้ำมัน และยังเก็บเงินอื่นๆ เพิ่มเติมจากราคาน้ำมันโดยราคาน้ำมันสำเร็จรูปของไทยถูกกำหนดขึ้นจากกลไกราคาซึ่งอ้างอิงราคาตลาดสิงคโปร์และมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามเงื่อนไขและนโยบายของประเทศไทย โดยน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละประเภทยังจะมีโครงสร้างราคาเหมือนกันแตกต่างกันตรงอัตราในการจัดเก็บในแต่ละส่วน แต่อย่างไรก็ตามภาคสังคม ประชาชน นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบพลังงาน รู้สึกว่าราคาที่กำหนดโดยอ้างอิงตลาดสิงคโปร์และการเรียกเก็บภาษีต่างๆ โดยเฉพาะกองทุนน้ำมันมีข้อสงสัยและรู้สึกไม่เป็นธรรม โดยข้อสงสัยในเรื่องการอ้างอิงตลาดสิงคโปร์เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในภูมิภาคนั้นดูเหมือนจะมีเหตุผล แต่ประเทศไทยอ้างอิงด้วยหรือ ในเมื่อต้นทุนและราคามาตรฐานไม่เท่ากัน ซ้ำยังต้องจ่ายเงินภาษีต่างๆ บวกกับกองทุนน้ำมันเมื่อกองทุนน้ำมันเอาไปใช้อุ้ม LPG และ NGV เป็นการผลักภาระให้กับผู้ใช้น้ำมันเบนซิน จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปโครงสร้างราคาพลังงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ประชาชนได้ใช้พลังงานในราคาที่เหมาะสม กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและช่วยรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างแท้จริง

2. การกำหนดราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูป (Wholesale) ในอดีตที่ประเทศไทยยังพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเกือบทั้งหมดเพื่อใช้ในการบริโภคได้ใช้นโยบายในการบริหารราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศโดยเป็นผู้กำหนดราคาเองและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระดับราคาน้ำมันในตลาดโลก รัฐก็จะใช้มาตรการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุน เพื่อให้ระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปมีเสถียรภาพเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่การใช้วิธีนี้ก็จะมีปัญหาเมื่อราคาต้นทุนสูงขึ้นมากจนการลดอัตราภาษีไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ต่อมาเมื่อโรงกลั่นน้ำมันในประเทศมีศักยภาพและกำลังการผลิต

น้ำมันมากขึ้นรัฐจึงได้ลดการแทรกแซงในกลไกทางเศรษฐกิจ โดยให้โรงกลั่นน้ำมันและผู้ค้าน้ำมันมีส่วนในการกำหนดราคาตามต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการ

ปัจจุบันประเทศไทยใช้หลักการของความเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity Basis) เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตและผู้นำเข้า โดยหลักเกณฑ์การกำหนดราคาจะอ้างอิงตามการเปลี่ยนแปลงของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันในสิงคโปร์ ซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ราคาน้ำมันที่เคลื่อนไหวในตลาดสิงคโปร์จึงเป็นตัวแทนของราคาน้ำมันของทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ราคา ณ โรงกลั่น จะเป็นราคาน้ำมันสำเร็จรูป CIF ของราคาสิงคโปร์ คำนวณจากสิงคโปร์มาถึงท่าเรือของไทย ดังนี้

ราคา ณ โรงกลั่น = ราคา FOB เฉลี่ย 3 วัน + ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง + ค่าการปรับปรุงคุณภาพ

ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง = ค่าขนส่ง + ค่าประกันภัย + ค่าจัดเก็บน้ำมัน + ภาษีศุลกากร

การกำหนดราคา ณ โรงกลั่น จะอิงกับราคาประกาศของโรงกลั่นในสิงคโปร์ การกำหนดราคานำเข้าจะอิงตามราคาตลาดสิงคโปร์เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการนำเข้าจริง รัฐจะประกาศราคาสัปดาห์ละ 1 ครั้ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ไทยมีกำลังการกลั่นเพิ่มขึ้นและภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง ทำให้ปริมาณการผลิตน้ำมันมากเกินไป ความต้องการของประเทศ จึงต้องส่งออก การกำหนดราคาของโรงกลั่น นอกจากจะอิงตามภาวะตลาดภายนอก คือ ราคาสิงคโปร์แล้ว ยังคำนึงถึงสภาพ อุปสงค์และอุปทานของตลาดภายในประเทศด้วย ในบางช่วงที่น้ำมันในประเทศเหลือมากจะมีการให้ส่วนลด ทำให้ราคาหน้าโรงกลั่นของไทยถูกกว่าราคาสิงคโปร์ในบางช่วง

รายได้ของโรงกลั่นจึงมาจาก ค่าการกลั่น (Gross Refining Margin: GRM) ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างราคาน้ำมันสำเร็จรูป (ราคา ณ โรงกลั่น) และราคาน้ำมันดิบ ซึ่งมีความผันผวนสูงตามราคาของตลาดโลก และ ยังไม่ถือว่าเป็นกำไรขาดทุนที่แท้จริงของโรงกลั่น เนื่องจากยังไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการกลั่นและค่าใช้จ่ายในการขนส่งน้ำมันดิบมายังโรงกลั่น ทั้งนี้ ในการประมาณค่าการกลั่น รัฐให้ใช้ราคาน้ำมันดิบเฉลี่ยระหว่างน้ำมันดิบคูไบ โอมาน และทาปิส เป็นราคาอ้างอิง ส่วนผู้ประกอบการสถานีบริการจะมีรายได้จากค่าการตลาด (Marketing Margin) ซึ่งเป็นผลต่างระหว่าง ราคาขายปลีก หักภาษีมูลค่าเพิ่ม กับ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น (ที่บวกภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว) ค่าการตลาด เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งประกอบไปด้วย ค่าสารปรับปรุงคุณภาพ ค่าขนส่ง ค่าส่งเสริมการตลาด และค่าผลตอบแทนการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ค่าการตลาดจะถูกกำหนดและควบคุมโดยรัฐ การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันขายปลีกของไทย จึงขึ้น-ลง ตามการประกาศราคาหน้าโรงกลั่น โดยการกำหนดราคาน้ำมันของโรงกลั่นขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดสิงคโปร์และอัตราแลกเปลี่ยน (หรือค่าเงินบาท) ซึ่งเป็นต้นทุนในการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูป จากสูตรการกำหนดราคาน้ำมันของประเทศไทยต้องอิงตามราคานำเข้าสิงคโปร์ ทำให้มีข้อสงสัยถึงราคาที่คนไทยต้องซื้อน้ำมันสำเร็จรูปแพงกว่าราคาที่ต่างชาติซื้อจากโรงกลั่นไทย ซึ่งถือเป็นกลไกการตลาดเทียมที่ไม่ขึ้นกับอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศ กล่าวคือ (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการจัดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา, 2553, น. 1-3)

1. ราคาที่คนไทยซื้อน้ำมันเป็นราคาที่ต้องบวกค่าเสียหายในการขนส่งน้ำมันสำเร็จรูป ค่าสูญเสียระหว่างขนส่ง ค่าปรับปรุงคุณภาพจากมาตรฐานสิงคโปร์มาเป็นมาตรฐานไทย และค่าประกันภัยจาก

สิงคโปร์มาไทย ซึ่งเป็นต้นทุนที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง เพราะโรงกลั่นน้ำมันตั้งอยู่ในประเทศไทย และการผลิตก็เป็นไปตามมาตรฐานของไทยอยู่แล้ว

2. การผลิตพลังงานของไทยไม่ได้พึ่งพิงการนำเข้าน้ำมันดิบทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบบางส่วนเป็นวัตถุดิบในประเทศ ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตที่แท้จริงถูกกว่าราคา ณ ระดับของการนำเข้ามาทั้งหมด

3. ธุรกิจผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของไทยเป็นธุรกิจกึ่งผูกขาด ทำให้ราคาสินค้าพลังงานไม่ได้เคลื่อนไหวโดยกลไกตลาดเสรี หากแต่เป็นไปตามการกำหนดโดยผู้ค้ารายใหญ่ภายในประเทศเอง ดังจะพบได้ว่าราคาค่าปลีกน้ำมันของไทยจะปรับตัวลงช้ากว่าราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมาก ดังนั้นราคาน้ำมันที่ขายกันตามปั้มน้ำมันต่าง ๆ จึงไม่ใช่ราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับผู้บริโภคหรือผู้ใช้น้ำมัน

ในทางกลับกัน โรงกลั่นไทยส่งออกน้ำมันในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ขายให้คนไทย เพราะโรงกลั่นต้องส่งออกตามราคาน้ำมันสำเร็จรูปตลาดสิงคโปร์ ลบด้วยค่าเสียหายในการขนส่ง ค่าสูญเสียในการขนส่ง ค่าประกันภัย และค่าปรับปรุงคุณภาพ เนื่องจากเป็นราคาที่ขึ้นไปตามกลไกตลาดโลกที่แท้จริง ดังนั้นราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่คนไทยจ่ายแพงกว่าที่ควรเป็นเพราะกลไกตลาดเทียม คือประมาณ 2 เท่าของค่าเสียหายในการขนส่งน้ำมันสำเร็จรูประหว่างประเทศไทยและสิงคโปร์นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้เป็นคือ 1) คนไทยจ่ายค่าน้ำมันสำเร็จรูปหน้าโรงกลั่นไทยแพงกว่าราคาที่โรงกลั่นส่งออก และ 2) สินค้าพลังงานเมื่อมีการกลั่นหรือผลิตในประเทศได้แล้ว กลับไม่ได้มีราคาที่ถูกลงเช่นสินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้ในประเทศเลย เนื่องจากรัฐบาลอนุญาตให้ใช้ราคาอิงตลาดสิงคโปร์บวกด้วยค่าเสียหายต่าง ๆ ที่ไม่เกิดขึ้นจริง ภาครัฐใช้สูตรการกำหนดราคาเช่นนี้โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันในประเทศ ทั้งที่ประเทศไทยสามารถกลั่นน้ำมันได้ภายในประเทศมากเกินความต้องการของคนไทยมากกว่า 11 ปีแล้ว ดังนั้นการกำหนดราคาน้ำมันควรต้องมีการทบทวนใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

3. การแทรกแซงราคาน้ำมัน การแทรกแซงราคาน้ำมันในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 เนื่องจากในขณะนั้นเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นทั่วโลก ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศสูงขึ้น และเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลในช่วงนั้นจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 องค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (Organization of the Petroleum Exporting Countries หรือ OPEC) ได้ตกลงลดปริมาณการผลิตน้ำมันของประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก แต่รัฐบาลเลือกที่จะขึ้นราคาขายปลีกในสัดส่วนที่น้อยกว่าราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้น โดยใช้วิธีการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุนน้ำมันดิบ ยกเว้นในกรณีน้ำมันเตาซึ่งการลดอัตราภาษีไม่พอเพียงกับต้นทุนราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีลดภาษีที่เก็บจากน้ำมันเบนซินให้มากกว่าต้นทุนที่เพิ่ม และกันเงินส่วนนี้ออกมาตั้งเป็น “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง” และจัดสรรเงินกองทุนไปช่วยชดเชยแก่ผู้ค้าน้ำมันเตาเพิ่มขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้ประกาศเพิ่มค่าเงินบาท ทำให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลเห็นว่ากำไรที่เกิดขึ้นไม่ใช่กำไรจากการดำเนินงาน จึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2521

ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 จัดตั้ง “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ)” และกำหนดให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงนำส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุนนี้ เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2522 ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวนมากขึ้น เนื่องจากองค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียมได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ 4 ครั้ง เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้ผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก รัฐบาลได้รวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกองทุนเดียว โดยจัดตั้ง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ขึ้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 โดยรวมกองทุนรักษาระดับน้ำมันเชื้อเพลิง กับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน

จากนั้นจนถึงช่วงปี พ.ศ. 2546 ได้เกิดความผันผวนของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกขึ้นมาอีกครั้ง โดยมีสาเหตุสำคัญจากสถานการณ์สงครามของสหรัฐอเมริกาในประเทศอิรัก ประกอบกับสภาพปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลก ทำให้ทั้งอิรักและเวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้ตามปกติ รัฐบาลซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น ไม่ต้องการให้ความผันผวนของราคาน้ำมันในระยะสั้นส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจ จึงกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมันเพื่อรักษาเพดานราคาตามที่รัฐกำหนดไปก่อน จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐจึงเรียกเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมันน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรการแทรกแซงราคาในครั้งนั้นถูกมองว่ามีประสิทธิผลค่อนข้างมาก เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆ แล้วราคาน้ำมันก็ลดลงสู่ภาวะปกติ

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแทรกแซงราคาน้ำมัน จากการศึกษาผลกระทบจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมัน โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และชโลธร แก่นสันติสุขมงคล ปี พ.ศ. 2550 พบว่าปัญหาที่เกิดจากการแทรกแซงราคาน้ำมัน มีดังนี้

1. มาตรการแทรกแซงราคาในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซิน นำไปสู่การบิดเบือนการตัดสินใจของผู้บริโภคให้หันมาเลือกบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซิน ซึ่งทำให้การบริโภคน้ำมันเบนซินน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่การบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าที่ควรจะเป็นมาก เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคา นอกจากนี้ การแทรกแซงราคาน้ำมันในช่วงที่ผ่านมา นอกจากมีผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากการบิดเบือนปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ยังมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยทำให้ปริมาณมลพิษในอากาศที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำมันดีเซลมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีไม่มีการแทรกแซง เช่น ทำให้เกิด NOx มากกว่าที่ควรจะเป็น 3.3 แสนตัน CO มากกว่าที่ควรจะเป็น 1.6 แสนตัน และ SO₂ มากกว่าที่ควรจะเป็น 8.9 พันตัน เป็นต้น

2. มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันจึงเป็นเพียงการผลัดภาระของประชาชนจากปัจจุบันไปยังอนาคตเท่านั้น นอกจากนี้ การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ไม่สำเร็จ เพราะราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องยังทำให้เกิดสถานการณ์ที่มีอัตราเงินเฟ้อที่ผันผวนกว่ากรณีที่ไม่แทรกแซง ทำให้การปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังการยกเลิกการแทรกแซงเป็นไปอย่างฉับพลันและรุนแรง แทนที่จะทยอยปรับตัวขึ้นตั้งแต่ต้น ซึ่งทำให้อัตราเงินเฟ้อเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ การแทรกแซงตลาดโดยอุดหนุนให้ราคาน้ำมันไม่เพิ่มสูงขึ้นไม่ได้ส่งผลดีต่อการกระจายรายได้มากนัก เนื่องจาก แม้

มาตรการดังกล่าวจะมีผลในการอุดหนุนครัวเรือนที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงนอกภาคเกษตรก็ตาม แต่ก็มีผลในการอุดหนุนครัวเรือนที่มีรายได้สูงมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้น้อยในภาคการเกษตรด้วย การอุดหนุนราคาน้ำมันจึงมีประสิทธิผลในการส่งเสริมการกระจายรายได้น้อยกว่ามาตรการอุดหนุนที่สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้โดยตรง

4.กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์เริ่มแรก คือ (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา, 2554, น.33-34) เพื่อใช้เป็นกลไกของรัฐในการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และใช้ในการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศในกรณีที่มีปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกสูงขึ้น เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเดือดร้อนของประชาชนให้น้อยที่สุด การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปี พ.ศ. 2522 ประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียมได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบถึง 4 ครั้ง รัฐบาลในสมัยนั้นคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงเห็นควรให้หาวิธีการที่จะตรึงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศโดยไม่ต้องปรับตามราคาน้ำมันดิบที่เปลี่ยนแปลงไปทุกครั้ง และอีกประการหนึ่ง รัฐบาลต้องการจะรวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเข้าเป็นกองทุนเดียวกัน จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร.0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 จัดตั้ง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ขึ้นมา โดยรวมกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงกับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกันและได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนและการชดเชยจากกองทุน รวมทั้งการปฏิบัติในการส่งเงินเข้ากองทุน การขอรับเงินชดเชยจากกองทุนฯ และการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ เอาไว้ด้วย

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” (กพช.) ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา ให้ทำหน้าที่ดูแลนโยบายด้านพลังงานของประเทศทั้งหมด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และภายใต้คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ได้ให้มีคณะกรรมการชุดย่อยขึ้นมาอีก 1 ชุดคือ “คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน” ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธาน และให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีหน้าที่กำหนดราคาน้ำมันและอัตราเงินนำเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 เกิดการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงพลังงานขึ้นมา “คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน” ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” (กบง.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เป็นประธาน มีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นกรรมการและผู้จัดการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่จ่ายเงินกองทุน และมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

“คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” ทำหน้าที่บริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดราคาน้ำมัน และอัตราเงินนำเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และหน้าที่อื่นๆ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการคำนวณราคา และกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร กำหนดค่าการตลาดสำหรับการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนดค่าขนส่งไปยังคลังก๊าซและค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาก๊าซ ณ คลังก๊าซ ตลอดจนกำหนดราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซเป็นราคาเดียวกันทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชยสำหรับก๊าซที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร น้ำมันเชื้อเพลิงที่

ส่งออก น้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายให้แก่เรือเพื่อใช้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร และก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน กำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ได้รับเงินชดเชย กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นและคำนวณราคาขายปลีก เป็นต้น

สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงคือ เบนซินและดีเซลที่จำหน่ายภายในประเทศ กล่าวคือ เมื่อน้ำมันดิบนำเข้ามีราคาแพงกองทุนจะมีหน้าที่ช่วยควบคุมราคาน้ำมันขายปลีกสำเร็จรูปไม่ให้สูงเกินไปโดยจ่ายเงินชดเชยให้แก่บริษัทน้ำมัน และเมื่อน้ำมันราคาถูกลง จึงเก็บเงินจากประชาชนผ่านราคาน้ำมันคืนเข้ากองทุน แต่จากการศึกษา พบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีการดำเนินงานแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กล่าวคือ

1.กรณีของราคาน้ำมัน ขณะที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากน้ำมันราคาแพงในช่วงที่ผ่านมา แทนที่ กบง. จะนำเงินจากกองทุนน้ำมันน้ำมันเชื้อเพลิงมาพยุงราคา แต่ กบง. กลับคงเก็บเงินเข้ากองทุนต่อไป และเมื่อราคาน้ำมันถูกลงก็เก็บเงินเข้ากองทุนมากขึ้นไปอีก โดยอ้างเหตุผลว่าไม่ต้องการให้ประชาชนใช้น้ำมันอย่างฟุ่มเฟือย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อะไรจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในตลาดโลกแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นคือ ความจริงแล้วน้ำมันสำเร็จรูปที่ผลิตได้จากโรงกลั่นที่อยู่ภายในประเทศ สามารถผลิตได้เกินกว่าความต้องการใช้ของประชาชนมากถึงวันละ 5 แสนบาร์เรลบริษัทโรงกลั่นน้ำมันจึงสามารถนำน้ำมันสำเร็จรูปเหล่านี้ส่งออกไปขายในตลาดต่างประเทศ และสร้างกำไรแก่ธุรกิจของตนเองได้มากมาย

2.กรณีการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยแก่ราคาก๊าซ LPG ที่นำเข้า เมื่อน้ำมันมีราคาแพงเพราะ กบง. ไม่ยอมจ่ายเงินอุดหนุนให้ประชาชน ประชาชนที่ใช้รถยนต์จึงต้องช่วยเหลือตัวเองด้วยการหันมาใช้ก๊าซ LPG ที่มีราคาต่ำกว่าแทน เนื่องจากรัฐบาลยังใช้นโยบายตรึงราคาอยู่ แต่การแก้ปัญหาให้ตัวเองของประชาชนกลับถูกบริษัทธุรกิจพลังงานใช้เป็นข้ออ้างว่า เป็นสาเหตุที่ทำให้ก๊าซ LPG ขาดแคลนจนต้องมีการนำเข้าและต้องนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปชดเชยราคาส่วนต่างของการนำเข้า อย่างไรก็ตาม กบง. กลับไม่สนใจข้อมูลเท็จจริงเลยว่า ปริมาณก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศนั้นเพียงพอต่อความต้องการใช้ของประชาชน ทั้งสำหรับภาคครัวเรือนและภาคยานยนต์ แต่สาเหตุที่ทำให้มีการนำเข้าก๊าซ LPG เพิ่มขึ้นนั้น เป็นเพราะความต้องการใช้ก๊าซ LPG ปริมาณมหาศาลของกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด และนี่คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการนำเข้าก๊าซ LPG เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาขาดแคลนก๊าซ LPG จึงมิใช่เกิดจากการใช้ของกลุ่มภาคครัวเรือนหรือยานยนต์แต่อย่างใด

3.การมีกองทุนน้ำมันชดเชยส่วนต่างการนำเข้าก๊าซ LPG ปีละหลายหมื่นล้านบาททำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงกลายเป็นกองทุนประกันรายได้และผลกำไรของบริษัทธุรกิจพลังงานอย่าง บมจ. ปตท. ในช่วงที่รัฐบาลยังไม่อนุมัติให้มีการลอยตัวราคาก๊าซ LPG การกำกับดูแลกองทุนโดยขาดการตรวจสอบจากประชาชนที่เป็นเจ้าของเงิน ย่อมเป็นกระบวนการที่ขาดธรรมาภิบาล เพราะการอนุมัติจ่ายเงินในจำนวนเท่าไรล้นอยู่ในกลุ่มคนที่เป็นทั้งคนกำกับดูแลและเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ในฐานะกรรมการของบริษัทธุรกิจพลังงาน

5. ด้านพลังงานทดแทน

ในโลกยุคปัจจุบัน พลังงานที่ยั่งยืนและความมั่นคงของระบบพลังงานมีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เป็นอย่างสูง ซึ่งการจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านพลังงานดังกล่าวได้ ประเทศนั้นๆ ย่อมต้องมีระดับพลังงานที่เพียงพอและมีการหมุนเวียนได้ของฐานพลังงาน รวมทั้งต้องมีระบบการอนุรักษ์พลังงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้ “พลังงานหมุนเวียน” ได้รับความสนใจและมีความเป็นไปได้ที่จะผลิตเพื่อการพาณิชย์มากขึ้น ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกหันมาให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียนเพื่อเป็นแหล่งพลังงานทดแทนพลังงานน้ำมันซึ่งกำลังร่อยหรอลงไป ประเทศไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาความต้องการพลังงานมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายสำคัญในด้านพลังงานหลายประการ อาทิ ความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน ต้นทุนพลังงานที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ความยากลำบากในการผลิต การต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานมากขึ้น ปริมาณการปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้น เป็นต้น จากปัญหาเหล่านี้เองที่ทำให้พลังงานหมุนเวียนจะมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางด้านพลังงานในอนาคต

พลังงานทดแทน (Alternative Energy) หมายถึง พลังงานที่นำมาใช้แทนน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ สามารถแบ่งตามแหล่งที่ได้มาออกเป็น 2 ประเภท คือ พลังงานทดแทนจากแหล่งที่ใช้แล้วหมดไป เรียกว่า พลังงานสิ้นเปลือง (Nonrenewable Energy) ได้แก่ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ นิวเคลียร์ หินน้ำมัน และทรายน้ำมัน เป็นต้น และพลังงานทดแทนอีกประเภทหนึ่งเป็นแหล่งพลังงานที่ใช้แล้ว สามารถหมุนเวียนมาใช้ได้อีกเรียกว่า พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ได้แก่ แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล น้ำ และไฮโดรเจน เป็นต้น พลังงานทดแทน ประเภทที่ 2 เป็นพลังงานที่สะอาด ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นแหล่งพลังงานที่มีอยู่ในท้องถิ่น การพัฒนาพลังงานทดแทนเป็นการศึกษา ค้นคว้า ทดสอบ พัฒนา และสาธิต ตลอดจนส่งเสริมและเผยแพร่ เพื่อให้มีการผลิตและการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมทั้งทางด้านเทคนิค เศรษฐกิจ และสังคม

1. ประเภทของพลังงานทดแทน ในบริบทของกฎหมายไทย “พลังงานหมุนเวียน” (Renewable Energy) หรือในบางกรณีก็ใช้คำว่า “พลังงานทดแทน” กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ (สุรินรัตน์ แก้วทอง, 2557, น. 10) เช่น ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้บทนิยามของคำว่า “พลังงานหมุนเวียน” ให้มีความหมายรวมถึง พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดนโยบายและการบริหารพลังงานของประเทศให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ แต่ก็ยังไม่มีเอกภาพและขาดความต่อเนื่อง ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยกำหนดให้รัฐพึงมีนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงาน เพื่อให้มีพลังงานเพียงพอกับความต้องการ มีคุณภาพ มีความมั่นคง และมีระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเน้นการใช้ประโยชน์และพัฒนาแหล่งพลังงานหมุนเวียนและพลังงานที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศ

กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการในการกำกับดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือเกี่ยวกับการใช้พลังงาน โดยมีการกำหนดนโยบาย

อนุรักษ์พลังงาน เป้าหมายและแผนอนุรักษ์พลังงาน การตรวจสอบและวิเคราะห์การอนุรักษ์พลังงาน วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พลังงาน การกำหนดระดับการใช้พลังงานในเครื่องจักรและอุปกรณ์ การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์พลังงานเพื่อให้อุตสาหกรรม ช่วยเหลือในการอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพลังงาน และกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์พลังงาน หรือผลิตเครื่องจักรอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงหรือวัสดุเพื่อใช้ในการอนุรักษ์พลังงาน แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่กล่าวถึงพลังงานหมุนเวียนหลายฉบับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในรายละเอียดจะเห็นว่ายังมีปัญหาที่ควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การใช้พลังงานหมุนเวียนเกิดประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านั้น ได้แก่ (1) การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับเรื่องพลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะ ทำให้มีเพียงนโยบายแต่ไม่มีโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดการใช้พลังงานหมุนเวียน ทำให้การลงทุนและการแข่งขันในกระบวนการผลิตด้วยพลังงานหมุนเวียนยังมีไม่มากพอ (2) กฎหมายที่มีสภาพบังคับอยู่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในยุคก่อนพลังงานหมุนเวียน (3) ปัญหาจากความทับซ้อนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายพลังงาน โดยเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดหลักการเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานฟอสซิลอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Energy) แต่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน ดังนั้น ถ้าหากรัฐสามารถแก้ไขปัญหาลำดับนี้ได้ ประเทศไทยจะมีความมั่นคงทางพลังงานมากขึ้น และจะมีการใช้พลังงานในลักษณะที่ยั่งยืนมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ พลังงานทดแทนที่นิยมใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างแพร่หลาย (มณฑลสินี หอมหวาน, 2555) มีดังต่อไปนี้

1.1 พลังงานแสงอาทิตย์พลังงานแสงอาทิตย์ เป็นพลังงานหมุนเวียนที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างไม่สิ้นสุดและลักษณะกระจายไปถึงผู้ใช้โดยตรงอีกทั้งยังเป็นแหล่งพลังงานที่สะอาดปราศจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตามปกติมนุษย์ใช้พลังงานแสงอาทิตย์ตามธรรมชาติในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว ตลอดหลายปีมานี้ เทคโนโลยีพลังงานแสงอาทิตย์ได้รับ การพัฒนาจนถึงขั้นนำมาใช้งานได้จริง อย่างไรก็ตาม การนำอุปกรณ์พลังงานแสงอาทิตย์เหล่านี้มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องทราบศักยภาพพลังงานแสงอาทิตย์ของบริเวณที่จะใช้งานด้วย โดยทั่วไปศักยภาพพลังงานแสงอาทิตย์ของพื้นที่แห่งหนึ่งจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับปริมาณรังสีดวงอาทิตย์ที่ตกกระทบพื้นที่นั้นโดยบริเวณที่ได้รับรังสีดวงอาทิตย์มากก็จะมีศักยภาพในการนำพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้สูง สำหรับการนำพลังงานแสงอาทิตย์ที่ต้องใช้อุปกรณ์รวมแสง เราจำเป็นต้องทราบสัดส่วนของรังสีรวมต่อรังสีกระจายด้วย เซลล์แสงอาทิตย์จึงเป็นสิ่งประดิษฐ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ชนิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ผลิตไฟฟ้า เนื่องจากสามารถเปลี่ยนเซลล์แสงอาทิตย์ให้เป็นพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง เซลล์แสงอาทิตย์ส่วนใหญ่ผลิตจากสารกึ่งตัวนำประเภทซิลิคอน และมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนพลังงานแสงอาทิตย์ให้เป็นพลังงานไฟฟ้าได้สูงถึงร้อยละ 22 จากการที่ประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้เส้นศูนย์สูตรจึงได้รับพลังงานจากแสงอาทิตย์ในเกณฑ์สูง โดยพลังงานโดยเฉลี่ยซึ่งรับได้ทั่วประเทศประมาณ 4 ถึง 4.5 กิโลวัตต์ชั่วโมงต่อตารางเมตรต่อวัน ประกอบด้วยพลังงานจากรังสีตรง (Direct Radiation) ประมาณร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือเป็นพลังงานรังสีกระจาย (Diffused Radiation) ซึ่งเกิดจากละอองน้ำในบรรยากาศ (เมฆ) ซึ่งมีปริมาณสูงกว่าบริเวณที่ห่างจากเส้นศูนย์สูตรออกไปทั้งแนวเหนือ - ใต้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์จำนวนมาก มีตั้งแต่ขนาดใหญ่อย่างโรงไฟฟ้าจนถึงขนาดเล็กตามบริษัทและอาคารบ้านเรือนต่างๆ

ต้นทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก คือ solar field ทำหน้าที่รับพลังงานแสงอาทิตย์เปลี่ยนมาเป็นพลังงานความร้อน ซึ่งเป็นส่วนที่ลงทุนสูงที่สุดประมาณร้อยละ 70 ส่วนที่สองคือ Storage Tank ทำหน้าที่เก็บพลังงานความร้อนเพื่อนำมาใช้ในช่วงเวลาที่ไม่มี

แสงอาทิตย์ ส่วนนี้มีอัตราการลงทุนร้อยละ 5 และส่วนสุดท้ายคือ Power Cycle ทำหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้า โดยใช้พลังงานความร้อนหมุนกังหันไอน้ำไปปั่นเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Generator) เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ส่วนนี้มีอัตราการลงทุนร้อยละ 25 ถึงแม้ต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์จะไม่ถูกนัก แต่จัดเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าในระยะยาว นอกจากนี้จะมีการนำพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้ในการผลิตไฟฟ้าแล้ว ยังมีการใช้เซลล์แสงอาทิตย์ในการผลิตความร้อนในอุตสาหกรรมต่างๆ อีกด้วย เช่น เครื่องปั๊ม เครื่องอบแห้ง เครื่องทำน้ำร้อน เป็นต้น

1.2 พลังงานลม พลังงานลมเป็นพลังงานธรรมชาติที่สะอาดและบริสุทธิ์และไม่มีวันหมด ลมเกิดจากความแตกต่างของอุณหภูมิ 2 ที่ เมื่อพลังงานจากดวงอาทิตย์ตกกระทบโลกทำให้อากาศร้อนและลอยตัวสูงขึ้น อากาศจากบริเวณอื่นซึ่งเย็นและหนาแน่นมากกว่าจึงเข้ามาแทนที่ การเคลื่อนที่ของอากาศเหล่านี้เป็นสาเหตุให้เกิดลม ซึ่งมีอิทธิพลต่อสภาพลมฟ้าอากาศในบางพื้นที่ของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวฝั่งทะเลอันดามันและด้านอ่าวไทย พลังงานชนิดนี้ได้รับความสนใจและนำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวาง กังหันลมเป็นอุปกรณ์ชนิดหนึ่งที่สามารถนำพลังงานลม มาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในการผลิตกระแสไฟฟ้าและใช้เป็นกังหันสูบน้ำ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีการติดตั้งทดสอบสถานีกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้า 2 แห่ง คือ กังหันลมผลิตไฟฟ้าแหลมพรหมเทพ จังหวัดภูเก็ต และกังหันลมผลิตไฟฟ้าที่ลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งที่สถานีลำตะคองนี้สามารถผลิตไฟฟ้าได้ประมาณปีละ 4.60 ล้านหน่วย ทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงได้ 1.1 ล้านลิตรต่อปี และช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุภาวะโลกร้อนได้ถึง 2,300 ตันต่อปี

ศักยภาพของพลังงานลมที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้สำหรับประเทศไทย มีความเร็วอยู่ระหว่าง 3 - 5 เมตรต่อวินาทีและความเข้มพลังงานลมที่ประเมินไว้ได้อยู่ระหว่าง 20 - 50 วัตต์ต่อตารางเมตรการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานลมในประเทศไทยมีปัญหาทางด้านเงินลงทุนที่ค่อนข้างสูง แม้จะต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ก็ตาม แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน และยังมีความเสี่ยง เนื่องจากเทคโนโลยีกังหันลมมีราคาสูง และต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งทางภาคเอกชนได้ประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเฉลี่ยอยู่ที่ 7 ปี และแม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจำนวนมาก แต่ในการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานลมจำเป็นต้องลงทุนติดตั้งเสาวัดลมในพื้นที่ที่จะติดตั้งกังหันลมเพื่อใช้วัดค่าความเร็วลมอย่างน้อย 2 ปี ก่อนการสร้างโรงไฟฟ้าด้วย

1.3 พลังงานความร้อนใต้พิภพ เป็นพลังงานตามธรรมชาติที่เกิดและเก็บสะสมตัวอยู่ภายใต้ผิวโลก เช่นเดียวกับน้ำมันดิบปิโตรเลียม หากแต่แหล่งพลังงานเหล่านี้เก็บอยู่ในรูปของน้ำร้อนหรือไอน้ำร้อนลักษณะที่ปรากฏออกมาให้เห็นบนผิวโลก ได้แก่ บ่อโคลนเดือด พุก๊าซ บ่อน้ำร้อน และน้ำพุร้อน ในประเทศไทยมีปรากฏการณ์ตามธรรมชาติในลักษณะน้ำพุร้อนกว่า 60 แห่งตามแนวเหนือ-ใต้แถบชายแดนตะวันตกของประเทศไทย (แนวเทือกเขาตะนาวศรี) น้ำร้อนที่ถูกนำไปใช้ในการผลิตไฟฟ้าแล้วนั้น แม้อุณหภูมิจะลดลงบ้าง แต่ก็ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการอบแห้ง และใช้ในห้องเย็นสำหรับเก็บรักษาพืชผลทางการเกษตรได้ นอกจากนี้ น้ำที่เหลือใช้แล้วยังสามารถนำไปใช้ในกิจการเพื่อกายภาพบำบัดและการท่องเที่ยวได้อีก ท้ายที่สุดคือ น้ำทั้งหมดซึ่งยังมีสภาพเป็นน้ำอุ่นอยู่เล็กน้อย จะถูกปล่อยลงไปผสมกับน้ำตามธรรมชาติในลำน้ำ ซึ่งนับเป็นการเพิ่มปริมาณน้ำให้กับเกษตรกรในฤดูแล้งได้อีกทางหนึ่งด้วย

1.4 พลังงานชีวมวล เชื้อเพลิงที่มาจากชีวะ หรือสิ่งมีชีวิตเช่น ไม้พิน แกลบกากอ้อย เศษไม้ เศษหญ้า เศษเหลือทิ้งจากการเกษตร เหล่านี้ใช้เผาให้ความร้อนได้ และนำความร้อนนี้ไปปั่นไฟฟ้า

นอกจากนี้ยังรวมถึงมูลสัตว์และของเสียจากโรงงานแปรรูปทางการเกษตร เช่น เปลือกสับปรดจากโรงงาน สับปรดกระป๋อง หรือน้ำเสียจากโรงงานแป้งมัน ที่นำมาหมักและผลิตเป็นก๊าซชีวภาพ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม จึงมีวัสดุเหลือใช้จากการเกษตร เช่น แกลบ ชี้เลื่อย ชานอ้อย กากมะพร้าว จำนวนมาก (เทียบได้น้ำมันดิบปีละไม่น้อยกว่า 6,500 ล้านลิตร) จึงควรนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าในเชิงพาณิชย์เช่นโรงเลื่อย โรงสีโรงน้ำตาลขนาดใหญ่ อาจยินยอมให้จ่ายพลังงานไฟฟ้าให้กับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าต่างๆ ในประเทศ ในลักษณะของการผลิตร่วม (Co-Generation) ซึ่งมีใช้อยู่แล้วหลายแห่งในต่างประเทศ วิธีดังกล่าวนี้จะช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานในประเทศสำหรับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้อาจรวมถึงการใช้ไม้พินจากโครงการปลูกไม้โตเร็วในพื้นที่นับล้านไร่ สำหรับผลิตผลจากชีวมวลในลักษณะอื่นที่ยังใช้เป็นเชื้อเพลิงได้ เช่น แอลกอฮอล์จากมันสำปะหลัง ก๊าซจากพิน (Gasifier) ก๊าซจากการหมักเศษวัสดุเหลือจากการเกษตร (Biogas) ขยะ ฯ หากมีความคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ก็อาจนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตไฟฟ้าได้โดยกระบวนการแปรรูปชีวมวลไปเป็นพลังงาน

ในปัจจุบัน พลังงานประเภทชีวมวลกำลังได้รับความนิยมอย่างสูง การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานชีวมวลจัดเป็นการลงทุนที่มีต้นทุนการผลิตค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับพลังงานประเภทอื่น กระบวนการแปรรูปพลังงานชีวมวลไปเป็นพลังงานรูปแบบต่างๆ มีดังนี้

1) การเผาไหม้โดยตรง (Combustion) เมื่อนำชีวมวลมาเผาจะได้รับความร้อนออกมาตามค่าความร้อนของชนิดชีวมวลนั้นๆ ความร้อนที่ได้จากการเผาสามารถนำไปใช้ในการผลิตไอน้ำที่มีอุณหภูมิสูง และจะนำไอน้ำความดันสูงนำไปขับเคลื่อนไอน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าต่อไป ตัวอย่างชีวมวลประเภทนี้คือ เศษวัสดุทางการเกษตร และเศษไม้ เป็นต้น

2) การผลิตก๊าซ (Gasification) เป็นกระบวนการเปลี่ยนเชื้อเพลิงแข็งหรือชีวมวลให้เป็นแก๊สเชื้อเพลิง เรียกว่าแก๊สชีวภาพ (Biogas) มีองค์ประกอบของแก๊สมีเทน แก๊สไฮโดรเจน และแก๊สคาร์บอนมอนอกไซด์ สามารถนำไปใช้สำหรับกังหันแก๊ส (Gasturbine)

3) การหมัก (Fermentation) เป็นการนำชีวมวลมาหมักด้วยแบคทีเรียในสภาวะไร้อากาศ ชีวมวลจะถูกย่อยสลายและแตกตัว เกิดแก๊สชีวภาพ (Biogas) ที่มีองค์ประกอบของแก๊สมีเทนและแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์ แก๊สมีเทนใช้เป็นเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์สำหรับผลิตไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ขยะอินทรีย์ชุมชน มูลสัตว์ น้ำเสียจากชุมชนหรืออุตสาหกรรมเกษตร เป็นแหล่งวัตถุดิบชีวมวลได้

1.5 พลังงานน้ำ พื้นผิวโลกถึงร้อยละ 70 ถูกปกคลุมด้วยน้ำ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย น้ำมีการเปลี่ยนแปลงสถานะและหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลาระหว่างผิวโลกและบรรยากาศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเรียกว่า วัฏจักรของน้ำ น้ำที่กำลังเคลื่อนที่มีพลังงานสะสมอยู่มาก และมนุษย์รู้จักการนำพลังงานนี้มาใช้หลายร้อยปีแล้ว เช่น ใช้หมุนกังหันน้ำ ปัจจุบันมีการนำพลังงานน้ำไปหมุนกังหันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า

1.6 พลังงานจากขยะพลังงานจากขยะจากบ้านเรือนและกิจการต่างๆ เป็นแหล่งพลังงานที่มีศักยภาพสูง ขยะเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นมวลชีวภาพ เช่น กระดาษ เศษอาหาร และไม้ ซึ่งสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้าที่ถูกออกแบบให้ใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงได้ ที่เมืองบัลโม ประเทศสวีเดน ไฟฟ้าที่ใช้ประมาณร้อยละ 20 มาจากการเผาขยะ โรงไฟฟ้าที่ใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิง จะนำขยะมาเผาบนตะแกรง ความร้อนที่เกิดขึ้นใช้ต้มน้ำในหม้อน้ำจนกลายเป็นไอน้ำเดือด ซึ่งจะไปหมุนกังหันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

1.7 พลังงานอุณหภูมิจากความร้อนจากแสงอาทิตย์ พลังงานอุณหภูมิจากแสงอาทิตย์เป็นพลังงานทดแทนใหม่ในยุคโลกร้อนเกิดจากความร้อนของแสงอาทิตย์และภาวะเรือนกระจกที่สะสมความร้อนเอาไว้บริเวณพื้นผิวโลก ซึ่งเป็นพลังงานความร้อนชนิดหนึ่งในลักษณะชนิดอุณหภูมิต่ำ โดยจะมีอุณหภูมิระหว่าง 27-40 องศาเซลเซียส ในปี 2551 นักวิจัยชาวไทยได้คิดค้นหาวิธีการที่จะนำเอาพลังงานความร้อนเหล่านี้มาใช้งาน โดยใช้เครื่องจักรกลพลังงานอุณหภูมิต่ำ ซึ่งจะนำพาความร้อนจากพื้นผิวโลกเข้ามาภายในเครื่องจักรเพื่อทำปฏิกิริยาทางเคมี ทำให้สารเคมีเดือดที่อุณหภูมิต่ำ และกลายเป็นไอก๊าซที่มีแรงดันสูง และมีประสิทธิภาพในการหมุนกังหันเพื่อไปผลิตกระแสไฟฟ้าได้

นอกจากพลังงานทดแทนที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีพลังงานทดแทนในรูปแบบอื่นๆ อีก เช่น พลังงานถ่านหินสะอาดพลังงานเคมีจากไฮโดรเจน พลังงานชีวภาพ พลังงานไบโอดีเซลพลังงานเอทานอล พลังงานนิวเคลียร์ พลังงานความร้อนใต้พิภพ แก๊สโซฮอลล์ ก๊าซเอ็นจีวี เป็นต้น

2. ปัจจัยที่ผลักดันการพัฒนาพลังงานทดแทนไทย ประเทศไทยต้องจัดหาพลังงานโดยเฉพาะที่เป็นน้ำมันนำเข้าสูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 45 นอกจากนี้ยังต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติบางส่วน ถ่านหิน และไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านด้วย รวมเป็นสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากภายนอกอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 55 ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศและมีผลต่อสถานะความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากราคาพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกขณะ รวมทั้งราคามีความผันผวนรุนแรง เนื่องจากปัญหาการลดลงอย่างต่อเนื่องของปริมาณน้ำมันสำรองของโลก และสถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคที่เป็นแหล่งผลิตพลังงานหลักของโลก รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วยความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวขึ้นลงและได้เคยทำสถิติสูงสุดถึงกว่า 147 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก และต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยความไร้เสถียรภาพของราคาพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันจะทำให้การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยที่มีสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากภายนอกสูงอย่างประเทศไทยมีความยากลำบากซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่องและรุนแรง

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีผลผลิตทางการเกษตรรวมถึงผลผลิตเหลือใช้ทางการเกษตรที่มีศักยภาพสูงสามารถใช้เป็นพลังงานทดแทนได้ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน ข้าว ข้าวโพด เป็นต้น โดยการแปรรูป กากอ้อย ใบและกะลาปาล์ม แกลบ และซังข้าวโพด เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าและพลังงานความร้อนสำหรับใช้ในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม ส่วนกากน้ำตาล น้ำอ้อย และมันสำปะหลังใช้ผลิตเอทานอล และน้ำมันปาล์ม และสเตรินใช้ผลิตไบโอดีเซล เป็นต้น กระทรวงพลังงานจึงมียุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานทดแทนจากพืชพลังงานเหล่านี้ เพื่อจะได้เป็นตลาดทางเลือกสำหรับผลิตผลการเกษตรไทย ซึ่งจะสามารถช่วยดูดซับผลผลิตทางการเกษตรและช่วยทำให้ราคาผลผลิตการเกษตรมีเสถียรภาพและภาครัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณมาประกันราคาพืชผลผลิตดังกล่าว ประกอบกับเทคโนโลยีพลังงานทดแทนจากพืชพลังงานเป็นเทคโนโลยีที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือเกือบคุ้มทุนหากได้รับการสนับสนุนเล็กน้อยจากภาครัฐบาล นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีแหล่งพลังงานจากธรรมชาติที่จัดเป็นพลังงานหมุนเวียน เช่น ไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก พลังลม และพลังงานแสงอาทิตย์ที่จะสามารถใช้ผลิตพลังงานทดแทนได้ แต่ด้วยข้อจำกัดทางศักยภาพและเทคโนโลยีจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล

3. สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับพลังงานทดแทน (โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2557, น.34-43) เนื่องจากแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อตอบสนองต่อความต้องการพลังงานในประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การจัดการพลังงานระบบใหญ่เหล่านั้นทำให้มีปัญหาต่างๆ ตามมา ด้านหนึ่งพลังงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพลังงานสิ้นเปลืองที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ถ่านหิน เป็นต้น ทำให้ต้องหาพลังงานทดแทนโดยการสำรวจแหล่งพลังงานใหม่ และการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งที่จริงแล้วเราสามารถผลิตพลังงานที่ได้จากทรัพยากรรอบตัวของเรา เช่น สายลม แสงแดดสายน้ำ หรือ ขยะมูลฝอย มูลสัตว์ เศษไม้ แกลบ ฯลฯ ล้วนสามารถนำมาใช้เป็นพลังงานได้

ในแผนพัฒนาพลังงาน 15 ปีนี้ มีเป้าหมายว่าในปี พ.ศ. 2564 จะเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนของไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของการใช้พลังงานทั้งหมดแยกเป็นพลังงานไฟฟ้า 9,201 เมกะวัตต์ พลังงานความร้อน 9,335 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ 40 ล้านลิตรต่อวัน ถ้าสามารถทำได้ตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปีนี้ จะลดการนำเข้าพลังงานมูลค่า 574,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนได้กว่า 442,000 ล้านบาท เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น 40,000 อัตราและลดค่าใช้จ่ายในการสร้างโรงไฟฟ้าจากพลังงานฟอสซิลมากกว่า 3,800 เมกะวัตต์คิดเป็นเงินลงทุนไม่น้อยกว่า 100,000 ล้านบาท และยังช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 76 ล้านตันต่อปี

แต่จากการทบทวนนโยบายพลังงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวไว้ในข้างต้นจุดร่วมของแผนพลังงานภาครัฐนั้นมองว่าความต้องการพลังงานในอนาคตมีมากขึ้นในขณะที่การผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการ นโยบายพลังงานต่างๆ กล่าวคือ ประเทศไทยมีพลังงานหมุนเวียนสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี โดยในกรณีของพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแสงอาทิตย์มีศักยภาพเหลือมากกว่า 5,000 เมกะวัตต์ การพัฒนาเทคโนโลยีของพลังงานที่ได้จากชีวมวลทำให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4,000 เมกะวัตต์ พลังงานลมยังมีศักยภาพมากกว่า 1,700 เมกะวัตต์ พลังงานน้ำอีก 1,600 เมกะวัตต์ และพลังงานอื่นๆ รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 14,000 เมกะวัตต์ แต่เนื่องจากปัญหาการจัดการพลังงานแบบรวมศูนย์อำนาจ และภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายการจัดการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ เป็นหลัก ทำให้ขาดการส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังให้ประชาชนและเอกชนรายย่อยเป็นผู้ผลิตพลังงานทดแทนที่หลากหลาย ทำให้แผนการผลิตพลังงานทดแทนอาจไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ดังนั้น ประเด็นการกระจายอำนาจด้านพลังงาน โดยการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชนนั้นจึงเป็นการปฏิรูประบบพลังงานที่มีความเป็นไปได้ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและเสริมสร้างพลัง ไม่ว่าจะเป็น 1) ท้องถิ่นหรือชุมชน 2) ภาคประชาสังคม 3) ภาครัฐ และ 4) ภาคเอกชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการกระจายอำนาจด้านพลังงาน โดยมี “พลังงานหมุนเวียน” เป็นตัวขับเคลื่อนร่วมกัน กล่าวคือ

3.1 กระจายอำนาจการจัดการพลังงาน ปัญหาหลายๆ อย่างในประเทศไทยนั้นล้วนแล้วแต่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ทั้งทางนโยบายและทางปฏิบัติ ทำให้เกิดความล่าช้า และแก้ปัญหาไม่สอดคล้องกับภูมินิเวศ รวมทั้งอาจทำให้เป็นการเพิ่มปัญหา และไม่สามารถตอบโจทย์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรที่ตนเป็นเจ้าของ เช่นเดียวกันกับเรื่องพลังงาน ที่มีการรวมศูนย์

อำนาจในการจัดการไว้ที่องค์กรไม่กึ่งองค์กร ดังนั้นการแก้ไขในระดับนี้คือการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อปรับสัดส่วนของคณะกรรมการให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และการจัดการที่เป็นธรรมเรื่องพลังงานในระดับนโยบาย ในขณะที่เดียวกัน ควรส่งเสริมแนวคิดในการกระจายอำนาจทางด้านพลังงานเพื่อท้องถิ่นและภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับทรัพยากรพลังงาน แต่บ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายพลังงานที่ไม่มีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเช่นการก่อสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าใกล้พื้นที่ชุมชน ทำให้มีผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

3.2 นโยบาย ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในหลายสมัย ทำให้มีผลกระทบต่อความไม่มั่นใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาพลังงานหมุนเวียน และมาตรการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของท้องถิ่นและชุมชนเนื่องจากเป็นระบบที่สนับสนุนการขายไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิงให้เข้าสู่ระบบและกลไกตลาดหลักมากกว่าสนับสนุนให้มีการใช้งานในครัวเรือนและชุมชน นอกจากนี้ยังมีภาระในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทำให้เกิดข้อจำกัดด้านการลงทุน ที่อาจจะเป็นภาระหนักกับผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียน หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฝ่ายจำหน่าย ต้องมีการกำหนดแนวทางการลงทุนและการแบ่งภาระการลงทุนในระบบสายส่งอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิต ผู้ดูแลระบบขนส่งและจำหน่ายและผู้บริโภค แม้ว่าพลังงานหมุนเวียนเป็นพลังงานที่สะอาดกว่า เมื่อเทียบกับพลังงานที่ได้จากเชื้อเพลิงฟอสซิล แต่การดำเนินการในการผลิตพลังงานหมุนเวียนก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในบริเวณใกล้เคียง โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการดำเนินการที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมต่อผู้ประกอบการ และการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาระบบพลังงาน

ตามที่ภาครัฐ โดยกระทรวงพลังงานได้กำหนดแผนพัฒนาพลังงานทดแทน โดยมีเป้าหมายในปี พ.ศ. 2564 ว่าประเทศไทยจะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของการใช้พลังงานทั้งหมด (แยกเป็นพลังงานไฟฟ้า 9,201 เมกะวัตต์ พลังงานความร้อน 9,335 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ 40 ล้านลิตร/ต่อวัน) เพื่อลดการนำเข้าพลังงานและส่งเสริมให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน ลดภาระการลงทุนของภาครัฐในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานเชื้อเพลิง พลังงานฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ศักยภาพของพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทยมีสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนฯ มาก จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว และเพื่อความยั่งยืนด้านพลังงาน ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปพลังงานทดแทน

หน้าว่าง

ข้อเสนอการปฏิรูปพลังงาน

วิกฤตปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ปรากฏออกมาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของความขัดแย้งทางการเมืองในรอบหลายปีที่ผ่านมา และส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในสังคม ความเหลื่อมล้ำจึงกลายเป็นวาระแห่งชาติของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอหลักคือการปฏิรูปโครงสร้างประเทศ ทั้งนี้ ปัญหาการจัดการทรัพยากรด้านพลังงานของประเทศไทยถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่ความแตกแยกในสังคมปัจจุบัน การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ต้องการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผ่านมามีข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องว่าปริมาณก๊าซสำรองของประเทศที่แท้จริงของประเทศเรามากน้อยเพียงใด ราคาน้ำมันและราคาก๊าซที่กำหนดว่าสูงเกินควรหรือไม่ ระบบสัมปทานในการขุดเจาะและผลิตน้ำมันและก๊าซในอ่าวไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันสร้างรายได้ให้กับรัฐได้อย่างเพียงพอหรือไม่

จากข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของธุรกิจพลังงานระหว่างสองฝ่ายในหลายประเด็นอาจเกิดจากมุมมองที่ต่างกัน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2557 ข) โดยกลุ่มหนึ่งให้ความสำคัญแก่ประเด็นด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งให้ความสำคัญด้านความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมกัน (Equity) ฝ่ายที่มองธุรกิจพลังงานไทยจากมุมมองประสิทธิภาพจะเห็นว่าการอุดหนุนราคาก๊าซโดยการตรึงราคาทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการลักลอบขายก๊าซออกนอกประเทศและทำให้คนไทยใช้ก๊าซอย่างฟุ่มเฟือย นอกจากนี้แล้ว ราคาก๊าซที่ต่ำเกินจริงทำให้พลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกเกิดขึ้นยากเพราะต้นทุนสูงกว่าราคาก๊าซที่ขายในประเทศ จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกการอุดหนุนราคาก๊าซ

สำหรับฝ่ายที่มองปัญหาจากมุมมองของความเท่าเทียมกันนั้น จะเห็นว่าการที่ บมจ.ปตท. ผูกขาดและมีกำไรย่อมสะท้อนว่าผลประโยชน์ที่เกิดจากการนำทรัพยากรของประเทศไปใช้นั้นกระจุกตัวอยู่กับ บมจ.ปตท. และบริษัทในเครือ มิได้กระจายไปสู่ประชาชนที่เป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริงจึงไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีข้อสงสัยขึ้นมามากมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล บมจ.ปตท. ของภาครัฐ (กระทรวงพลังงาน และสำนักงานกำกับกิจการพลังงาน) ว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของ บมจ.ปตท. หรือบริษัทในเครือหรือเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนไม่ว่าจะเป็น เช่น การกำหนดราคาน้ำมันในประเทศที่อิงกับราคานำเข้าจากสิงคโปร์ การให้สิทธิในการใช้ก๊าซที่มีราคาต่ำกว่าอ่าวไทยแก่อุตสาหกรรมปิโตรเคมี การกำหนดค่าผ่านท่อที่ให้ค่าตอบแทนแก่ บมจ.ปตท. ถึงร้อยละ 18 (สำหรับท่อเก่า) จนกระทั่งการกำหนดราคาก๊าซที่กำหนดให้แก่กลุ่มผู้ใช้ก๊าซต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ภาคขนส่ง คราวเรือน ที่แตกต่างกัน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว ประชาชนได้รับการจัดสรรพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ คณะผู้จัดทำจึงได้รวบรวมข้อเสนอจากภาคประชาชน สังคม องค์กรเอกชน ตลอดจนนักวิชาการจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ แล้วสรุปประเด็นเป็นข้อเสนอการปฏิรูปพลังงาน ดังนี้

ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน

จากสภาพปัญหาการจัดการพลังงานของประเทศไทยเป็นการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่กี่คน และหากเปรียบเทียบรายได้ภาครัฐจากสัญญาการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ พบว่า ประเทศไทยยังจัดเก็บรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมอยู่ในระดับที่ต่ำ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูประบบด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน ดังนี้

1. แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านปิโตรเลียม ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลที่ดี โดยให้รัฐยกเลิกการให้สิทธิขาดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในการอนุมัติให้สัมปทานและต่ออายุสัมปทานปิโตรเลียม เนื่องจากทรัพยากรพลังงานเป็นสมบัติสาธารณะที่สำคัญของชาติ เป็นหัวใจในการเคลื่อนเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชนจึงถือเป็นเรื่องสำคัญสูงสุดของประเทศ ดังนั้น การตัดสินใจด้านพลังงานต้องเป็นอำนาจโดยตรงของประชาชนผ่านรัฐสภาหรือผ่านการลงประชามติเท่านั้น เนื่องจากทรัพยากรด้านพลังงานปิโตรเลียม ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทรงคุณค่าซึ่งประเทศมีอยู่อย่างจำกัด และถือเป็นสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน นอกจากนี้ในกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

2. ทบทวนการจัดเก็บผลประโยชน์ด้านปิโตรเลียมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ปิโตรเลียมในปัจจุบัน และสอดคล้องนานาประเทศที่มีระบบการดูแลทรัพยากรสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ดำเนินการจัดเก็บ โดยเปลี่ยนจากการจัดเก็บค่าภาคหลวงที่มีอัตราคงที่ ณ ปริมาณปิโตรเลียมหนึ่ง ๆ เป็นการประมูลให้กับผู้ให้ส่วนแบ่งผลประโยชน์แก่รัฐสูงสุด ซึ่งอาจกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ได้ ทั้งสำหรับสัมปทานใหม่และการต่ออายุสัมปทานเดิม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดนี้และเพื่อเป็นแหล่งรายได้อันสำคัญในการพัฒนาชาติ อีกทั้งเป็นการสร้าง ความเป็นธรรมต่อประเทศและสังคมมากกว่าที่เป็นอยู่

3. ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่า “วิสาหกิจของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้บริหารกิจการน้ำมันและก๊าซ” และ “เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการควบคุมทรัพยากรใต้ผืนดินของประเทศ รัฐจะต้องมีหลักประกันว่าแร่ (น้ำมันและก๊าซ) จะไม่เป็นขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐและไม่เป็นของบุคคลใด”

4. ควรยุติการเปิดสัมปทานรอบ 21 จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์หรืออธิปไตยเหนือแหล่งปิโตรเลียมตลอดไป ซึ่งไม่ใช่ระบบสัมปทานที่กรรมสิทธิ์ของรัฐได้หมดสิ้นไปตั้งแต่วันลงนามในสัญญาโดยที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน โดยระบบการบริหารจัดการปิโตรเลียมในอนาคตควรจะเป็นระบบการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract)

ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน

จากสภาพปัญหาของธุรกิจพลังงานที่มีลักษณะการผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจ จึงเป็นผลให้ธุรกิจพลังงานไม่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง และส่งผลการกำหนดราคาขายปลีก พลังงานมิได้เป็นไปตามกลไกการตลาดแต่ถูกกำหนดโดยผู้ผลิตรายใหญ่หรืออ้างอิงตลาดสิงคโปร์ ทั้งที่ พลังงานนั้นผลิตในประเทศไทย จึงไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ใช้พลังงานและเป็นเจ้าของทรัพยากร พลังงาน นอกจากนี้ปัญหาการผูกขาดในธุรกิจพลังงานแล้ว การที่หน่วยงานภาครัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง ตามหลักการแล้วมีภาระหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะแต่กลับเข้าไปมีผลประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนจากธุรกิจ และอาจเป็นผลให้กลไกการแข่งขันและกำกับดูแลธุรกิจพลังงานนั้น บกพร่อง หรือ อาจส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจนั้นได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปด้านการ แข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน ดังนี้

1. ให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการพลังงาน ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2542 และให้มีการกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดหรือควบรวมกิจการเพื่อ ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงาน

2. ให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและเพื่อให้เป็นไป ตามหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือ

2.1 ให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duty) ของเจ้าพนักงานของรัฐและผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบการดำเนินการออกจากกันอย่าง ชัดเจน โดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐและ/หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่ส่วนใดอยู่แล้วไปทำหน้าที่ใน ส่วนที่เหลืออีก และห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐไปเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในบริษัทเอกชนด้านพลังงาน โดยเด็ดขาด

2.2 ห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นกรรมการ พนักงานในบริษัทเอกชนด้านพลังงาน เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการของรัฐซึ่งมีบทบาทหน้าที่สัมพันธ์กับนโยบายพลังงาน

2.3 ให้รัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลากรมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถในสาขาที่ เกี่ยวข้องเข้าไปทำหน้าที่กรรมการหรือผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีหุ้น โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม จรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conduct)

2.4 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อลดอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐมนตรี และอธิบดีเกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียมและการกำหนดส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ

2.5 ค่าตอบแทนพิเศษจากผลกำไร (โบนัส) และเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการระดับสูงที่ ไปเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในบริษัท รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกิน 3,000 บาท ต้องส่งคืนแก่รัฐตามหมวด 9 มาตรา 100 (4) และมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศของคณะกรรมการ ปช. เรื่อง หลักเกณฑ์การรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

2.6 รัฐบาลต้องกำกับดูแลข้าราชการในสังกัดให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้ (4) “เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น”

3. ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส โดยให้มีการยกระดับการเปิดเผยข้อมูลอันจำเป็นต่อสาธารณชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้มีความโปร่งใสปราศจากซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการดูแลทรัพยากรปิโตรเลียมที่มีมูลค่ามหาศาลของประเทศ

4. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล การกำกับกิจการพลังงาน กล่าวคือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่ง กกพ. โดยกระบวนการสรรหาต้องเปิดเผยและโปร่งใส อีกทั้งองค์ประกอบของ กกพ. ควรจะต้องมีตัวแทนจากภาคประชาชนในฐานะผู้บริโภคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อป้องกันการครอบงำของกลุ่มทุนพลังงานและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

จากสภาพปัญหาการกำหนดราคาน้ำมันในประเทศหลายรัฐบาลที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายแทรกแซงตลาดราคาน้ำมันโดยอาศัยกลไกของรัฐผ่านการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซแอลพีจี และพลังงานทางเลือกอื่น ทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เป็นไปตามกลไกการตลาดราคา อีกทั้งการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ประชาชนได้รับความเดือนร้อนจากความผันผวนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้หากเปรียบเทียบราคาน้ำมันประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ราคาน้ำมันมาเลเซียและอินโดนีเซีย พบว่า ราคาน้ำมันของทั้งสองประเทศนั้นถูกกว่าประเทศไทย นั่นเพราะประเทศเหล่านั้นมีการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และหักเงินกองทุนน้ำมันเหมือนประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปด้านการโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนี้

1. โครงสร้างราคา การแข่งขันและการกำกับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

1.1 ต้องมีมาตรการส่งเสริมกลไกตลาดเสรีที่แท้จริง โดยให้อุตสาหกรรมปิโตรเลียมมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ

-กระทรวงพลังงานต้องไม่ปล่อยให้ บมจ.ปตท. ซึ่งถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐเป็นหุ้นส่วนใหญ่ เข้าไปถือหุ้นในโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ทั้ง 5 แห่ง ซึ่งมีกำลังผลิตรวมสูงกว่าอุปทานของประเทศ และไม่ควรมติให้มีการควบรวมธุรกิจพลังงานเพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการผูกขาดตัดตอนมีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเป็นการทำลายกลไกตลาดเสรี ส่งผลให้การแข่งขันของธุรกิจพลังงานลดลง กลไกตลาดเทียมที่เป็นอยู่ทำให้ราคาน้ำมันสูงกว่าที่ควรเป็น ส่งผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

-กระทรวงพลังงานต้องยุติการให้เงินกินเปล่ากับโรงกลั่นน้ำมัน ด้วยการกำหนดให้ราคาน้ำมันที่กลั่นในประเทศในราคาเท่ากับการนำเข้าจากสิงคโปร์ ด้วยการบวกค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ค่าสูญเสียระหว่างทาง รวมถึงค่าเสียหายต่าง ๆ เสมือนการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากสิงคโปร์ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงเพราะเป็นการกลั่นในประเทศ เนื่องจากเป็นการสร้างกลไกตลาดเทียมที่มีได้อิงกับอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศและไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ สิ่งของรัฐจะต้องทำคือการสร้างกลไกตลาดเสรีที่แท้จริงของธุรกิจกลั่นน้ำมันให้เกิดขึ้นในประเทศด้วยการแข่งขันที่แท้จริงของผู้ผลิตจะทำให้ราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นปรับลดลงเองประมาณ 2-3 บาทต่อลิตร จนมีราคาใกล้เคียงกับราคาส่งออก (Export Parity Price) ซึ่งก็คือราคา FOB Thailand เช่นเดียวกับสินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้ในประเทศ

1.2 ควรยกเลิกการนำกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นเงินของประชาชนไปชดเชยก๊าซแอลพีจี และก๊าซเอ็นจีวีเป็นหลัก เนื่องจากการขาดแคลนก๊าซแอลพีจีเกิดจากการเพิ่มปริมาณการใช้ของภาคปิโตรเคมีอย่างก้าวกระโดดในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ปัญหาจากการบริหารจัดการการสร้างโรงแยกก๊าซของ บมจ.ปตท. ก็ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็นสาเหตุสำคัญของการขาดแคลนก๊าซแอลพีจีดังกล่าว

2. การปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ (ค่าผ่านท่อก๊าซธรรมชาติ) ของ บมจ.ปตท.

2.1 รัฐบาลต้องดำเนินการทวงคืนท่อส่งก๊าซธรรมชาติจาก บมจ.ปตท. ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ให้ครบถ้วนและตามผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ได้รับมอบหมายจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550

2.2 รัฐบาลควรยกเลิกการปรับขึ้นอัตราค่าบริการส่งก๊าซฯ (ค่าผ่านท่อ) ที่ได้มีการอนุมัติให้ปรับเพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552 โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการอนุมัติขึ้นค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติของ กกพ. ดังกล่าว ขัดกับหลักธรรมาภิบาลและไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังเป็นอยู่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนวงกว้างที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่สูงขึ้น

3. โครงสร้างราคา การแข่งขันและการกำกับราคาก๊าซแอลพีจี (LPG)

3.1 รัฐบาลต้องควบคุมราคาก๊าซ LPG ในระดับที่เหมาะสมในส่วนที่จำหน่ายให้กับภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร ทั้งภาคครัวเรือนและยานยนต์ โดยไม่ปล่อยให้ราคาก๊าซ LPG ลอยตัวตามราคาตลาดโลกตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการเสนอ เนื่องจากปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในประเทศมีปริมาณมากเพียงพอที่จะผลิตก๊าซ LPG เพื่อรองรับความต้องการใช้ก๊าซของภาคครัวเรือนและยานยนต์อยู่แล้ว อีกทั้งรัฐไม่ควรนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปชดเชยการนำเข้าก๊าซ LPG เพราะเป็นการกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยก๊าซ LPG จีที่นำเข้าควรให้ภาคธุรกิจโดยเฉพาะกลุ่มปิโตรเคมีเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนนี้เพราะมิใช่เจ้าของทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง อีกทั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้สำคัญที่ทำให้ปริมาณก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

3.2 ยกเลิกการขึ้นราคาก๊าซหุงต้มภาคครัวเรือน โดยให้รัฐบาลกำหนดนโยบายในการจัดสรรก๊าซ LPG จากโรงแยกก๊าซให้ภาคครัวเรือนก่อนด้วยราคาตามต้นทุนที่แท้จริงบวกกำไรที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้ผลิต

3.3 ควรมีการสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติเพิ่มเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้

3.4 ยกเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเนื่องจากการจัดเก็บเงินจากประชาชน และใช้จ่ายเงินโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของระบบรัฐสภา มีการใช้ผิดวัตถุประสงค์และทำให้โครงสร้างน้ำมันสำเร็จรูปไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง

3.5 ควรมีมาตรการเพื่อยุติการผูกขาดของ บมจ.ปตท. ที่มีอำนาจผูกขาดในกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมันอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง

4. โครงสร้างราคา การแข่งขันและการกำกับราคาก๊าซ NGV

4.1 กรณีการปรับปรุงคุณภาพก๊าซเอ็นจีวี ให้ยกเลิกประกาศกรมธุรกิจพลังงานเรื่องกำหนดลักษณะและคุณสมบัติของก๊าซธรรมชาติของยานยนต์ พ.ศ. 2552

4.2 รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายให้ก๊าซเอ็นจีวีต้องมีการแยกคาร์บอนไดออกไซด์และให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล คือ กำหนดให้มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกินร้อยละ 3 และให้กำหนดคุณภาพของก๊าซธรรมชาติที่จะจำหน่ายให้ผู้บริโภคให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

4.3 การกำหนดราคาก๊าซ NGV ในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

4.4 ควรมีมาตรการเพื่อยุติการผูกขาดของ บมจ.ปตท. ที่มีอำนาจผูกขาดในกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมันอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง

ด้านพลังงานทดแทน

จากสภาพปัญหาของประเทศไทยที่การผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการทั้งที่ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานทดแทนที่มีศักยภาพ อันเนื่องมาจากนโยบายและการจัดการพลังงานแบบรวมศูนย์อำนาจและภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายการจัดการหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ เป็นหลัก ทำให้ขาดการส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังให้ประชาชนและเอกชนรายย่อยเป็นผู้ผลิตพลังงานทดแทนที่หลากหลาย ทำให้แผนการผลิตพลังงานทดแทนอาจไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการปฏิรูปด้านพลังงานทดแทนดังนี้

1. ขจัดอุปสรรคการขออนุญาตจากภาครัฐ ในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กและเล็กมาก (SPP/VSP) โดยสร้างกระบวนการที่เปิดกว้าง โปร่งใส และจัดการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะ

1.1 แก้ไขกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ให้การผลิตไฟฟ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 (คือไม่ต้องขอใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน) เพราะต้องขออนุญาตจาก กกพ. อยู่แล้ว และเกณฑ์ในการพิจารณาของ กกพ.มีความละเอียดและเข้มงวดมากกว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรม

1.2 ยุบเลิกคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนโดยโอนภารกิจไปให้ กกพ.ภายใต้กรอบนโยบายที่ชัดเจนจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

1.3 แก้ปัญหาโครงการ SPP/VSPP ด้านพลังงานแสงอาทิตย์ ที่ยังค้างการพิจารณาอยู่โดยเจรจาปรับเงื่อนไขและราคาซื้อขายให้สอดคล้องกับ เทคโนโลยีและสถานการณ์ตลาดในปัจจุบัน และปฏิบัติต่อผู้ประกอบการผู้ยื่นคำขอทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน

2. การตราพระราชบัญญัติเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง และยกระดับการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนจากการใช้มาตรการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร มาสู่การบังคับใช้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนดังตัวอย่างเช่นประเทศเยอรมนีที่มีการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนอย่างแท้จริง จึงได้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของประเทศต่างๆ ในทศวรรษที่ผ่านมา

3. การวางแผนพลังงานพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในระดับจังหวัดโดยเป็นแผนที่มีการเชื่อมกับแผนพลังงานระดับประเทศ ระดับภาคและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาพลังงานในระดับชุมชนได้โดยการวางแผนพลังงานในระดับจังหวัด เพื่อทำการสำรวจการใช้พลังงาน และศักยภาพพลังงานหมุนเวียนในจังหวัด และทำการวางแผนเพื่อสร้างพลังงานหมุนเวียนเพื่อให้จังหวัดเป็นจังหวัดที่ใช้พลังงานหมุนเวียน 100 %

4. การวิจัยและพัฒนา

4.1 ศึกษาออกแบบจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากร เทคโนโลยี การใช้พลังงานหมุนเวียนและการใช้พลังงานทั้งหมดที่สอดคล้องกับสภาพการใช้งานจริงในปัจจุบัน ทั้งในระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่นและระดับชุมชน โดยฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สามารถวางแผน กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนร่วมกันในอนาคต

4.2 ศึกษาออกแบบระบบการกระจายอำนาจทางด้านพลังงานสู่พื้นที่ โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัดทำแผนพลังงานหมุนเวียนแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกันตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับชุมชน โดยให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นแกนหลัก และให้ภาครัฐออกระเบียบที่เหมาะสมกับการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละจังหวัด

4.3 ศึกษา ออกแบบ พัฒนาระบบ กลไกและองค์กรเชิงนโยบายเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและหลีกเลี่ยง/ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ และให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนแห่งชาติเพื่อร่วมในการตัดสินใจและออกแบบกลไก และองค์กรเชิงนโยบายดังกล่าวโดยคณะกรรมการและองค์กรเชิงนโยบายที่จัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางกฎหมายและทางการเงินของผู้ผลิตและผู้จัดหาพลังงานฟอสซิล และพลังงานนิวเคลียร์

4.4 ศึกษา ออกแบบ พัฒนาระบบรับซื้อพลังงานหมุนเวียนระบบลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียนมาเป็นอันดับแรก

4.5 ให้ออกแบบกลไกการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียนและนำไปบังคับใช้เพื่อลดทอนปัญหาความซ้ำซ้อนล่าช้า ทุจริตและความขัดแย้งในกระบวนการอนุมัติ/ อนุญาต โครงการ โดยกลไกนี้ต้องเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิ์และทรัพยากรด้านพลังงานของทุกภาคส่วนโดยมีกรอบการพิจารณาโครงการที่ชัดเจน ดังนี้ 1) เลือกใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 2) เลือกพื้นที่โครงการที่ไม่ส่งเสียงที่จะมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม 3) ศักยภาพของแหล่งทรัพยากรพลังงานและวางแผนพลังงานในแต่ละจังหวัด

5. กองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของจังหวัด ให้จัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนระดับจังหวัดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียนที่มีผลกระทบในทางบวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เงินกองทุนควรมาจาก

5.1 ที่มาของเงินกองทุน

-เงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เป็นกองทุนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นทุนให้มีการบริการไฟฟ้าในท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง กระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานไฟฟ้า และส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและการผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยแหล่งที่มาของเงินทุน คือ เงินที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า (ทั้งที่หักจากค่าบริการ และค่าปรับ) เงินบริจาค และดอกผลที่ได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุน

-เงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมอนุรักษ์พลังงาน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

5.2 การกระจายเงินกองทุน ให้แต่ละจังหวัดโดยคำนึงถึง 1) จำนวนประชากรจังหวัด 2) ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของจังหวัด 3) ศักยภาพพลังงานหมุนเวียนของจังหวัด 4) ประสิทธิภาพการใช้เงินกองทุนในด้านพลังงานเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม 5) จำนวนครัวเรือนที่ยังไม่เข้าระบบไฟฟ้า 6) อัตราผูกพันของรายได้ต่อหัวของแต่ละจังหวัด

6. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนในระดับชาติที่เป็นอิสระจากธุรกิจพลังงานฟอสซิล เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนและสับสนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย และเพื่อหลีกเลี่ยง/ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดจากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ โดยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานหมุนเวียนแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนการเลือกโดยตรงของประชาชนร่วมเป็นองค์ประกอบ

7. จัดทำแผนระยะสั้นและระยะยาวในการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ และแผนการจัดการพลังงานเพื่อใช้ในยานยนต์ อย่างเป็นระบบเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกันในทุกภาคส่วน ทั้งเทคโนโลยีและความพร้อมของอุตสาหกรรมยานยนต์ มาตรฐานไอเสีย ประสิทธิภาพการใช้พลังงานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และการจัดหาและจำหน่ายพลังงานเพื่อใช้ในยานยนต์ โดยคำนึงความ

จำเป็นในการลดผลกระทบของการใช้ยานยนต์ต่อสภาวะแวดล้อม การเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนการรักษาพยาบาลที่พึงประหยัดได้

8. ปฏิรูประบบขนส่งมวลชน ระบบรางและระบบผังเมือง รวมทั้งการบูรณาการระหว่างกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้พลังงานในสาขาขนส่งมีประสิทธิภาพและมีลดต้นทุนพลังงานของประเทศในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีความต้องการใช้พลังงานปริมาณสูงมากและมีแนวโน้มว่าจะมีการใช้พลังงานสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่การจัดการด้านพลังงานของไทยยังเป็นปัญหา ประชาชนตั้งข้อสงสัยหลายประการ เกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงาน เช่น การรวมศูนย์อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรพลังงาน การผูกขาด และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในธุรกิจพลังงาน ความไม่เป็นธรรมในการกำหนดราคาพลังงาน ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผิดวัตถุประสงค์ เป็นต้น จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว ประชาชนได้รับการจัดสรรพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การปฏิรูปพลังงานจะสำเร็จได้ รัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการและประชาชน ต้องสร้างความร่วมมือ สร้างความสมานฉันท์ในการปฏิรูปพลังงาน ด้วยการนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ นอกจากการปฏิรูปพลังงานทั้ง 4 ด้านแล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานอย่างจริงจังจูงใจไปกับการปฏิรูปพลังงาน เช่น การเพิ่มแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในภาคอุตสาหกรรม ทั้งการอุดหนุนให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานและการจัดทำกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการและประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมจากการประหยัดพลังงาน การเร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเพื่อแก้ปัญหการจราจรในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และพัฒนาระบบขนส่งสินค้าทางระบบรางและทางน้ำ ซึ่งมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการขนส่งด้วยรถบรรทุก รวมทั้งการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถทำงานได้จากการแข่งขันของพลังงานทดแทนประเภทต่างๆ ทั้งเอทานอล ไบโอดีเซล ตลอดจนพลังงานหมุนเวียนประเภทต่างๆ อย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของการผลิตพลังงานทดแทนนั้นๆ เป็นต้น อันจะทำให้การปฏิรูปพลังงานบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ประชาชนได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปพลังงานอย่างแท้จริง ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความสมานฉันท์และปรองดองในชาติ และประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาวต่อไป

หน้าว่าง

ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายด้านพลังงาน

เพื่อให้การปฏิรูปพลังงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนทุกคนเข้าถึงทรัพยากรพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปพลังงานทั้ง 4 ด้านนั้น จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปพลังงานพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่ความสนใจเรื่องการปฏิรูปพลังงาน ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพลังงาน อาทิ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งได้มีการแก้ไขทั้งหมด 6 ครั้งด้วยกัน มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน แต่กรณียังไม่มียกกฎหมายว่าด้วยการนี้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย และกำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ การสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใด ๆ ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐ ส่วนการสัมปทานนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้กำหนดให้มีกิจการปิโตรเลียมขึ้น ซึ่งกิจการปิโตรเลียมนี้หมายถึง การสำรวจ ผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียม

จากกฎหมายฉบับนี้ มีกรณีเกี่ยวกับเรื่อง “การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม” ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มนักวิชาการ ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

1. นางสาวรสนา โตสิตระกูล เครือข่ายจับตามนโยบายพลังงาน ได้เสนอข้อคิดเห็นไว้ในเวทีเสวนาเรื่อง “ข้อเสนอนโยบายปฏิรูปพลังงาน โครงสร้าง กลไก และราคา” เมื่อ วันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ว่าควรรยกเลิกระบบสัมปทานและให้ใช้ระบบการแบ่งปันผลผลิตแทน ซึ่งเหลือเพียงประเทศไทยประเทศเดียวในเอเชียที่ยังคงไว้ซึ่งระบบสัมปทาน ประเทศอื่นได้เปลี่ยนไปเป็นระบบแบ่งปันผลผลิตหมดแล้ว และได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

2. นายชวลิต พิชาลัย รองอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ผู้แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2557 ว่าตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 นั้น ปัจจุบันได้เปิดให้มีการสัมปทานไปแล้ว 20 รอบ กำลังจะเปิดรอบที่ 21 การเปิดสัมปทานรอบที่ 21 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2555 ซึ่งเป็นประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ที่กำหนดให้พื้นที่ 4.5 หมื่นตารางกิโลเมตร พื้นที่หลักๆ อยู่ที่ภาคอีสาน ส่วนพื้นที่ในทะเลมี 4 แปลง และเรื่องนี้มีประชาชนได้ยื่นข้อร้องเรียนว่าให้ชะลอไว้ก่อนจนกว่าจะได้แก้ไขค่าสัมปทาน ในค่าภาคหลวงที่รัฐควรจะได้มากกว่าที่เป็นอยู่คือ 5-15 เปอร์เซ็นต์

3. กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน ได้ให้ความคิดเห็นไว้เมื่อปี พ.ศ. 2557 ว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เพื่อยกเลิกสัมปทาน แต่เสนอให้เร่งพิจารณาแนวทางในการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมสำหรับสัมปทานในพื้นที่ผลิต และมุ่งเน้นให้มีการปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน โดยให้มีระบบ

ราคาพลังงานที่สะท้อนราคาต้นทุนที่จริง ลดการแทรกแซงจากรัฐโดยเสนอให้มีการผลักดันรัฐถือหุ้นใน บมจ.ปตท.นี่ยังกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ โดยรัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาและใช้พลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้น

2. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีเหตุการณ์ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งในส่วนการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดรวมอยู่ในฉบับเดียวกันสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้นไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ

กรณีการแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน ได้ให้ข้อคิดเห็นเมื่อปี พ.ศ. 2557 เรื่องแนวทางปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน แนวทางปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ให้บังคับแก่การกระทำของ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น และ รัฐวิสาหกิจ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542) ซึ่ง บมจ.ปตท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่แต่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว จึงมีประเด็นว่า บมจ.ปตท. ประกอบกิจการที่เข้าลักษณะที่มีการผูกขาดแต่เนื่องจากเป็นผู้ที่มีสิทธิใช้ท่อส่งก๊าซแต่เพียงรายเดียวอันเป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ บมจ.ปตท. คืนท่อก๊าซ เฉพาะส่วนที่ตั้งอยู่บนดินที่ได้มาจากการใช้อำนาจรัฐ และไม่เพิกถอนการแปรรูปเนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้โอนอำนาจรัฐออกจาก บมจ.ปตท.แล้ว

3. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน โดยกำหนดให้มีหน้าที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ ให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน และเพื่อให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

จากกรณีการแปรรูป ปตท. ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการกล่าวถึงพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ได้กล่าวไว้เมื่อ 2557 ในเรื่องปฏิรูปพลังงาน (ตอนจบ) โดยสรุปได้ว่า จากที่ได้ศึกษารายละเอียดการแปรรูป ปตท. จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า หลังจากการขายหุ้นไป

แล้วต้องแยกท่อก๊าซออกจาก ปตท. ภายในเวลา 1 ปี และต้องเร่งออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อโอนอำนาจรัฐทั้งหมดของ ปตท. ไปให้องค์กรกำกับดูแล

2. กระทรวงพลังงาน ได้มีหนังสือกระทรวงพลังงานด่วนที่สุดที่ พน 0100/1266 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2550 เรื่อง การดำเนินการตามคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ได้สรุปแนวทางการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไว้ และมีประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ โดยสรุปได้ว่า สถานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2550 โดยบทบัญญัติมาตรา 104 มาตรา 105 และมาตรา 106 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการซื้อขายสิทธิเพื่อประโยชน์ในกิจการพลังงาน และการใช้อำนาจมหาชนของรัฐของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไว้

นอกจากนั้นในบทเฉพาะกาลมีบทให้ บมจ.ปตท. ประกอบกิจการพลังงานได้ต่อไป จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และในช่วงเวลาดังกล่าวให้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับต่อไป รวมทั้งให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานของ บมจ.ปตท. ตามพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 2) เป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนของรัฐแทนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นการชั่วคราวแล้ว ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งวิธีการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอนบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 อีกทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นว่านั้นก็ไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขนาดต้องเพิกถอนแห่งพระราชกฤษฎีกาด้วยการปีติโรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

4. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจข้างต้นนี้ มีบทวิเคราะห์บางประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของข้าราชการ หรือบุคคลที่เข้าไปเป็นบอร์ดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทวิเคราะห์ที่น่าสนใจ (ไทยโพสต์, 2551, น.4) ไว้ดังนี้

1. บอร์ด บมจ.ปตท.รับผลตอบแทนสูงทั้งหุ้น เบี้ยประชุม เงินเดือน โบนัส ท่ามกลางราคาน้ำมันแพงไม่หยุด อีกทั้งเบี้ยประกันและโบนัสของบอร์ดหรือคณะกรรมการของ บมจ.ปตท.เพิ่มจาก 28 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2548 เป็น 42 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550 ตกคนละ 1 ถึง 3 ล้านบาท บอร์ดหลายคนถือหุ้น บมจ.ปตท.เอาไว้ได้มีการซื้อ-ขายโอนออกเป็นระยะกันมากในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 เงินเดือนและโบนัสของผู้บริหารเพิ่มจาก 67 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2548 เป็น 74 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550 เฉลี่ยรับคนละ 10 ล้านบาท ผู้บริหารระดับสูงมีหุ้นนับพันนับหมื่น หรือบางคนมีนับแสนหุ้นตัวเลขมากน้อยต่างกันไป (ตัวเลข ณ สิ้นปี พ.ศ. 2549 และสิ้นปี พ.ศ. 2550) บางคนโอนหรือขายด้วยเกรงถูกสังคมจับตามอง

นอกจากมีหุ้นแล้วผู้บริหารยังมี Warrant และ ESOP (Employee Stock Option Program) สามารถแปลงเป็นหุ้นและขายได้ในอนาคตอีกด้วยส่วนผลตอบแทนบุคลากร (ไม่รวมกรรมการผู้จัดการใหญ่และผู้บริหารระดับสูง) ทั้งเงินเดือน-โบนัส และเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มจาก 4 พันล้านบาทในปี พ.ศ. 2548 เป็น 5 พันล้านบาทในปี พ.ศ. 2550 คิดเฉลี่ยคนละ 1.4 ล้านบาท การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ บมจ.ปตท. ในฐานะหนึ่งฐานะใด ไม่ว่าจะเป็นพนักงาน ผู้บริหารระดับสูง และบอร์ดล้วนผูกพันกับผลประโยชน์ที่จะได้รับตามฐานะของตน เช่น ผลตอบแทนสูงทั้งเงินเดือน โบนัส ค่าเบี้ยประชุม หุ้น สิทธิในการซื้อหุ้นสามัญ และสวัสดิการ รวมไปถึงค่าเช่าบ้าน ค่าปฏิบัติงานต่างจังหวัด และค่าล่วงเวลา เมื่อดูรายชื่อของคณะกรรมการซึ่งมีทั้งข้าราชการ นักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักการธนาคาร และนักธุรกิจ ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่รู้จักกันดีในวงสังคมว่าชื่นชอบเรื่องธรรมาภิบาล และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง เขาเหล่านั้นจะรับรู้ทุกข์ของคนไทยที่เกิดจากราคาน้ำมันแพงไม่หยุดขณะนี้บ้างหรือไม่ และจะหาทางบรรเทาทุกข์อะไรบ้างให้กับคนไทยในฐานะพ่อค้ากับลูกค้า นอกเหนือจากการจ่ายเงินจำนวนมากให้กับโครงการคืนกำไรสู่สังคมด้วยการโปรโมตภาพลักษณ์ของ บมจ.ปตท.ล้วนๆ

2. ความขัดแย้งในบทบาท (Role Conflicts) คนของรัฐกับบทบาท บมจ.ปตท.บอร์ดประกอบด้วยบุคคล 3 ส่วน ได้แก่ (1) ข้าราชการระดับสูงจากหน่วยราชการต่างๆ (กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) (2) นักวิชาการและอาจารย์จากมหาวิทยาลัย และ (3) กรรมการผู้จัดการใหญ่นักการพาณิชย์ หากแต่บอร์ดที่มาจากข้าราชการ ควรทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมของคนไทยอย่างสมเหตุสมผลเรื่องราคาน้ำมัน แต่ในเวลาเดียวกันกลับต้องมีเป้าหมายทำกำไรสูงสุดเชิงพาณิชย์ให้ผู้ถือหุ้นหากทำกำไรได้มาก ตนเองย่อมได้รับโบนัสมากด้วย บทบาท 2 ด้านนี้ขัดแย้งกันหรือไม่ ตนเองย่อมได้รับโบนัสมากด้วย บทบาท 2 ด้านนี้ขัดแย้งกันหรือไม่ เช่นเดียวกับวิชาชีพความเป็นครูบาอาจารย์ที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบต่อสังคมสูง

5. ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. มีเหตุผลในการยกเว้นคือ โดยที่ประเทศไทยสมควรมีการพัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนซึ่งเป็นพลังงานสะอาดอย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานและก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการและกลไกต่างๆ ทั้งในแง่การส่งเสริมจูงใจ การให้สิทธิประโยชน์ และการบังคับเพื่อให้มีการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มมากขึ้นในกิจการไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น หรือเชื้อเพลิง หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานทดแทนและกองทุนพลังงานทดแทนเพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนมาตรการหรือกลไกข้างต้นให้บรรลุผล จึง

จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ เพื่อดูแลภาพรวมของกิจการพลังงานทั้งหมด ส่งเสริม สนับสนุนการใช้พลังงานอย่างยั่งยืน จัดหาพลังงานทดแทนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ให้มีกลไกที่รักษาระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงลดการพึ่งพาพลังงานสิ้นเปลืองที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยจัดให้มี "คณะกรรมการพลังงานทดแทน" ที่โครงสร้างประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ฯลฯ รวมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากสาขาต่างพลังงาน

นอกจากนี้ยังระบุถึงการขอรับการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการพลังงานทดแทนเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม ส่วนการส่งเสริมกิจการพลังงานทดแทน ระบุว่า โรงผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนไม่ถือเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือให้เป็นโรงงานที่ได้รับการยกเว้นให้จัดตั้งได้ในบางพื้นที่ แต่การยกเว้นต้องไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ผังเมืองกำหนด ในด้านการลงทุนผู้ประกอบการพลังงานที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมกิจการสามารถได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรรวมทั้งเครื่องมือและสิทธิประโยชน์อื่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี "กองทุนพลังงานทดแทน" เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนหรืออุดหนุนการอนุรักษ์พลังงาน

โดยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการนำเสนอทัศนะของนักวิชาการและเครือข่ายเอกชน ตลอดจนกลุ่มกรีนพีซ (มติชน, 2556, น.6) ไว้ดังนี้

1. นายศุภกิจ นันทะวรการ มูลนิธินโยบายสุขภาวะ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. การส่งเสริมพลังงานทดแทน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ผลิตเองในชุมชน แต่ผู้ส่งเสริมกลับไม่มีการสนับสนุนด้านราคา (Adder) และผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กยังต้องลงทุนสร้างระบบสายส่งเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายเอง ในขณะที่โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่กลับไม่ต้องลงทุนสร้างสายส่ง แบบนี้จะเรียกว่าการส่งเสริมได้อย่างไร และควรต้องมีความชัดเจนถึงการจัดตั้งกองทุนพลังงานหมุนเวียนมากกว่าที่เขียนอยู่ในร่าง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีระบบและกระบวนการวางแผนที่มีส่วนร่วมทุกส่วน โดยเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โครงสร้างมาจากภาครัฐ 12 คน, เอกชน 4 คน, ประชาชน/ท้องถิ่น 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ที่สำคัญการจัดตั้ง "กองทุนพลังงานหมุนเวียน" ที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.พลังงานทดแทนดังกล่าวของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ไม่มีรายละเอียดของการจัดสรรเงินกองทุนไว้ ที่ควรพิจารณาจากจำนวนประชากรของแต่ละพื้นที่ ขนาดเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน และควรจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนระดับจังหวัดด้วย

2. ดร.เดชรัต สุขกำเนิด คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ให้ความเห็นว่า ควรให้ผู้ประกอบการกิจการโครงข่ายไฟฟ้าสามารถรับซื้อไฟฟ้าจากผลิตไฟฟ้าที่ได้รับอนุมัติทันที โดย "ไม่มีการเลือกปฏิบัติ" ในส่วนของเชื้อเพลิงชีวภาพ จะต้องกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงต้องรับซื้อเชื้อเพลิงชีวภาพจาก ผู้ผลิตที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมกิจการ ตามสูตรการคำนวณของคณะกรรมการ และสำหรับผู้ผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพเพื่อนำไปผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาตค่าน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและต้องการให้เพิ่มรายละเอียดของการลงทุนด้านสายส่งการไฟฟ้าในระบบจำหน่าย ควรเข้ามาช่วยลงทุน และอนุญาตให้ผู้ประกอบการโครงข่ายไฟฟ้าสามารถลดปริมาณการรับซื้อ หรือปฏิเสธการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตชั่วคราวได้ในกรณี 1) มีปริมาณ

ไฟฟ้ามากเกินไประบบจะรับได้ 2) มีข้อผูกพันที่ต้องรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศและในประเทศ ตามสัญญาที่มีอยู่ก่อนแล้ว และ 3) เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ยังมีการตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาของพลังงานทดแทนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถอุดช่องโหว่ได้ คือ ยังขาดการมีส่วนร่วมของส่วนที่เกี่ยวข้อง และไม่มีการกล่าวถึงมิติผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ และที่สำคัญไม่กำหนดระเบียบ มาตรฐานการเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของสาธารณะไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เลย

3. ตัวแทนจากกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นายธรรมา บัวคำศรี ระบุว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ขาดหลักเกณฑ์ นโยบาย และหน้าที่การกำกับดูแลที่ชัดเจน ยังไม่มีการตรวจสอบด้านความโปร่งใส เรื่องพลังงานทดแทน สิ่งที่เกี่ยวข้องคือ อาจเกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ผู้บริโภคอาจต้องแบกรับภาระ โดยหยิบยกประเด็นที่น่าสนใจในสิ่งที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องแก้ไข และสอดคล้องกับความเห็นของรายอื่น ๆ คือ ผู้ผลิตไฟฟ้าต้องเข้าถึงระบบสายส่ง ชุมชนมีสิทธิในการใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในครัวเรือน โครงข่ายไฟฟ้าต้องมีความโปร่งใส

สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในสังคมได้ปรากฏออกมาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของความขัดแย้งทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้นับในสังคม ความเหลื่อมล้ำได้กลายเป็นวาระแห่งชาติของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอหลักคือการปฏิรูปโครงสร้างประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสถาบันทางการเมือง แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานราชการใดที่นำนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำไปไว้ในแผนงานหลักขององค์กร อีกทั้งความไม่แน่นอนและความแตกแยกด้านการเมืองอาจทำปฏิรูปโครงสร้างของทั้งประเทศเป็นไปได้ลำบาก แนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงอาจต้องพิจารณาประเด็นรายสาขา ที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของผู้นับในสังคม “พลังงาน” ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะหากไร้ซึ่งพลังงานแล้วก็ยากที่เราจะใช้ชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ เมื่อพลังงานมีความสำคัญจนขาดหายไปจากชีวิตคนเราไม่ได้ จึงไม่แปลกที่เราพบว่าเมื่อใดก็ตามที่เกิดวิกฤตด้านพลังงานขึ้นมา ผู้คนทั่วโลกย่อมได้รับผลกระทบถึงกันไม่ทางตรงก็ทางอ้อม การจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียง ให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศพยายามจะทำให้พลังงานในประเทศตนมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ แต่ในขณะที่หลายประเทศและรวมถึงประเทศไทยเองมีข้อจำกัดด้านการจัดหาพลังงาน เนื่องจากแหล่งพลังงานในประเทศมีจำกัด จึงต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมาช้านาน แต่ในอนาคตเมื่อประเทศต่าง ๆ ล้วนต้องการพลังงานมาใช้ในกิจการของประเทศตน ความไม่พอเพียงและการจัดหาพลังงานในอนาคตจะทำได้ยากยิ่งขึ้น เราจึงอยู่ในสถานะเข้าใกล้ความเสี่ยงด้านพลังงานเข้าไปทุกทีถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราคนไทยทุกคนควรหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาพลังงานและช่วยกันแก้วิกฤตที่กำลังจะเกิดขึ้น

การปฏิรูปด้านพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว และให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอีกหนึ่งเรื่องหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 (7) ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านพลังงาน อีกทั้ง ก่อนการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ภาคประชาชน สังคม องค์กรเอกชน ตลอดจนนักวิชาการจากหลากหลายวิชาชีพได้เสนอให้มีการปฏิรูปพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างต่อเนื่อง ในหลายประเด็น ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปพลังงานต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ศึกษา รวบรวม จัดทำข้อมูล สภาพปัญหาและประเด็นสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจ ทั้งนี้ จากการศึกษาสามารถจำแนกประเด็นปัญหาและแนวทางการปฏิรูปพลังงานออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน การจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียง ให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เป็นสิ่งที่ทุกประเทศพยายามทำให้พลังงานในประเทศตนมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นโดยใช้ระบบสัมปทานสำหรับปิโตรเลียมครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2514 หรือที่เรียกกันว่าระบบ Thailand I โดยสมัยนั้นมีการค้นพบปิโตรเลียมที่แหล่งน้ำมันผาง จากนั้นก็มีการปรับปรุงเป็น Thailand II และล่าสุดคือ Thailand III กว่า 40 ปีที่ประเทศระบบสัมปทานในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ นอกจากระบบสัมปทานที่ใช้ในประเทศไทยแล้ว “ระบบแบ่งปันผลผลิต” เป็นอีกระบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะ

มาเลเซียที่มีแหล่งปิโตรเลียมที่ซ้อนทับกับประเทศไทยก็ใช้ระบบนี้ ระบบนี้มีความแตกต่างกับระบบสัมปทานตรงที่ว่าเมื่อทำสัญญาแล้วรัฐยังคงเป็นเจ้าของในทรัพยากรปิโตรเลียมรวมทั้งสิทธิในการเลือกขายปิโตรเลียมที่ขุดขึ้นมาด้วย การสำรวจและผลิตของบริษัทคู่สัญญาเป็นการกระทำในนามของรัฐ นอกจากนี้หากเปรียบเทียบรายได้ภาครัฐจากสัญญาการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยกับหลายประเทศ จะพบว่าประเทศไทยยังจัดรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาคซึ่งใช้ “ระบบแบ่งปันการผลิต” ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิรูปด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน รัฐบาลควรทบทวนการจัดเก็บผลประโยชน์ด้านปิโตรเลียมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ปิโตรเลียมในปัจจุบัน และสอดคล้องกับนานาประเทศที่มีระบบการดูแลทรัพยากรสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลควรยุติการเปิดสัมปทานรอบ 21 จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์หรืออธิปไตยเหนือแหล่งปิโตรเลียมตลอดไป ซึ่งไม่ใช่ระบบสัมปทานที่กรรมสิทธิ์ของรัฐได้หมดสิ้นไปตั้งแต่วันลงนามในสัญญา โดยที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน โดยระบบการบริหารจัดการปิโตรเลียมในอนาคตควรจะเป็นระบบการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดนี้และเพื่อเป็นแหล่งรายได้อันสำคัญในการพัฒนาชาติ อีกทั้งเป็นการสร้างความเป็นธรรมต่อประเทศและสังคมมากกว่าที่เป็นอยู่

2. ด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศที่การบริหารประเทศถูกครอบงำโดยกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยถ่างมากขึ้น เนื่องจากนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมและในด้านการกำกับควบคุมธุรกิจต่างมุ่งเน้นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งการจ้างงานและเป็นแหล่งกำเนิดแห่งองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สำคัญของประเทศ ธุรกิจพลังงานเป็นอีกหนึ่งที่มีลักษณะการผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ เนื่องจากในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางงบประมาณ ซึ่งหมายความว่าปัญหาการผูกขาดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ หรือเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการจะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาแต่อย่างใด นอกจากการได้รับยกเว้นจาก กฎ กติกาว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ส่วนมากมักมีผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรืออำนาจทางกฎหมายเป็นกรรมการจากเหตุผลและความสำคัญดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิรูปด้านการแข่งขันและธรรมาภิบาลในธุรกิจพลังงาน รัฐบาลควรส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน โดยให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการพลังงานต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และให้มีการกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดหรือควมรวมกิจการเพื่อลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงาน และให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ห้ามมิให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการกำกับกิจการพลังงาน โดยให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duty) ของเจ้าพนักงานของรัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐและ/หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่ส่วนใดอยู่แล้วไปทำหน้าที่ในส่วนที่เหลืออีก และห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐไปเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในบริษัทเอกชนด้านพลังงานโดยเด็ดขาด

3. ด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โครงสร้างราคาน้ำมันจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น และราคาขายปลีก ในส่วนของราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นจะประกอบด้วย ราคา ณ โรงกลั่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และภาษีมูลค่าเพิ่ม และในส่วนของราคาขายปลีก จะประกอบด้วย ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น ค่าการตลาด และภาษีมูลค่าเพิ่ม จากการศึกษาสภาพปัญหาการกำกับนโยบายโครงสร้างราคาและการกำหนดราคาน้ำมันเพลิง พบว่า หลายรัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายในการแทรกแซงตลาดราคาน้ำมันโดยอาศัยกลไกของรัฐผ่านการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซ LPG ก๊าซ NGV และพลังงานทางเลือกอื่น ทำให้การกำหนดราคาน้ำมันน้ำมันเพลิงไม่เป็นไปตามกลไกการตลาด อีกทั้งการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากความผันผวนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้หากเปรียบเทียบราคาน้ำมันไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ราคาน้ำมันมาเลเซียและอินโดนีเซีย พบว่า ราคาน้ำมันของทั้งสองประเทศนั้นถูกกว่าไทย นั้นเพราะประเทศเหล่านั้นมีการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต และหักเงินกองทุนน้ำมันเหมือนประเทศไทย ดังนั้น ในการปฏิรูปด้านโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลต้องมีมาตรการส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดเพื่อให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกการตลาดโดยให้อุตสาหกรรมปิโตรเลียมมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค ต้องยกเลิกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือเพิ่มมาตรการควบคุมการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งมิใช่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ยกเลิกการกำหนดราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นในประเทศเท่ากับราคาการนำเข้าจากสิงคโปร์ ด้วยการบวกค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ค่าสูญเสียระหว่างทาง รวมถึงค่าโสหุ้ยต่าง ๆ เสมือนการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากสิงคโปร์ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง และเป็นการสร้างกลไกตลาดเทียมที่มีได้อิงกับอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศและไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้โครงสร้างราคาและการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงควรมีความเหมาะสมและเป็นธรรมไม่เอาเปรียบหรือสร้างภาระความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ใช้พลังงาน

4. ด้านพลังงานทดแทน ในโลกยุคปัจจุบันพลังงานที่ยั่งยืนและความมั่นคงของระบบพลังงานมีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เป็นอย่างสูง ซึ่งการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านพลังงานดังกล่าวได้ ประเทศนั้นๆ ย่อมต้องมีระดับพลังงานที่เพียงพอและมีการหมุนเวียนได้ของฐานพลังงาน รวมทั้งต้องมีระบบการอนุรักษ์พลังงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้ “พลังงานทดแทน” หรือ “พลังงานหมุนเวียน” ได้รับความสนใจและมีความเป็นไปได้ที่จะผลิตเพื่อการพาณิชย์มากขึ้น ประเทศไทยมีการผลิตพลังงานไม่สอดคล้องกับความต้องการทั้งที่ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานทดแทนที่มีศักยภาพ อันเนื่องมาจากนโยบายและการจัดการพลังงานแบบรวมศูนย์อำนาจและภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายการจัดการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ เป็นหลัก ซึ่งพลังงานประเภทนี้เป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป แม้นว่าประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาพลังงานทดแทน ซึ่งกำหนดเป้าหมายว่าในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะมีการใช้พลังงานหมุนเวียนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 แต่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามแผนนั้นยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ประเทศไทยมีพลังงานหมุนเวียนสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนฯ โดยในกรณีของพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากแสงอาทิตย์มีศักยภาพเหลือมากกว่า 5,000 เมกะวัตต์ การพัฒนาเทคโนโลยีของพลังงานที่ได้จากชีวมวลทำให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4,000 เมกะวัตต์พลังงานลมยังมีศักยภาพมากกว่า 1,700 เมกะวัตต์ พลังงานน้ำอีก 1,600 เมกะวัตต์

และพลังงานอื่นๆ รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 14,000 เมกะวัตต์ แต่เนื่องจากปัญหาการจัดการพลังงานแบบรวมศูนย์อำนาจ และภาครัฐมุ่งเน้นนโยบายการจัดการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ ทำให้ขาดการส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังให้ประชาชนและเอกชนรายย่อยเป็นผู้ผลิตพลังงานทดแทนที่หลากหลาย ทำให้แผนการผลิตพลังงานทดแทนอาจไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ดังนั้น ในการปฏิรูปด้านพลังงานทดแทน รัฐบาลต้องขจัดอุปสรรคการขออนุญาตในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กและเล็กมาก (SPP/VSP) โดยสร้างกระบวนการที่เปิดกว้าง โปร่งใส และจัดการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะ โดย แก้ไขกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน ให้การผลิตไฟฟ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 ยุบเลิกคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยโอนภารกิจไปให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ภายใต้กรอบนโยบายที่ชัดเจนจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ การตราพระราชบัญญัติเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง และยกระดับการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนจากการใช้มาตรการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร มาสู่การบังคับใช้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนดังตัวอย่างเช่นประเทศเยอรมนีที่มีการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนอย่างแท้จริงจึงได้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของประเทศต่างๆ ในทศวรรษที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะ พลังงานถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ประเทศไทยเองมีข้อจำกัดด้านการจัดหาพลังงานเนื่องจากแหล่งพลังงานในประเทศมีจำกัดและต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในอัตราที่สูง และเพื่อให้การปฏิรูปพลังงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม จึงมีข้อเสนอแนะการปฏิรูปพลังงาน ดังนี้

1. เพื่อให้การปฏิรูปพลังงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ดังนั้น ในการปฏิรูปพลังงานต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ การสื่อสารกับประชาชนในการปฏิรูปนั้น สื่อ ภาษาหรือเอกสารที่ประกอบการปฏิรูปหรือใช้สื่อสารกับประชาชนควรเป็นภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน ควรลดการใช้ศัพท์เทคนิคหรือศัพท์เฉพาะซึ่งประชาชนเข้าใจยาก เพราะอาจทำให้เกิดความสับสนและเกิดความขัดแย้งในการปฏิรูปพลังงาน

2. ธรรมชาติในการกำกับกิจการพลังงาน กิจการพลังงานเป็นกิจการที่มูลค่าสูง เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะของประเทศ และส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศเพราะพลังงานถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายกำกับกิจการพลังงานต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส ชัดเจนและเป็นธรรม โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายพลังงาน กำกับกิจการพลังงาน และการตรวจสอบการจัดการทรัพยากรพลังงาน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สร้างความโปร่งใส และเป็นธรรมกับเจ้าของทรัพยากร รวมถึงลดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรพลังงานของประเทศด้วย

3. ส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน โดยธุรกิจพลังงานที่มีการผูกขาดโดยเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจรายเดียวและเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน เช่น โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ท่อก๊าซธรรมชาติ รัฐบาลควรเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีหรือหากกิจการนั้นต้องลงทุนสูงเอกชนไม่สามารถแข่งขันได้ ควรโอนกิจการนั้นมาเป็นของรัฐหรือให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยให้รัฐถือหุ้น 100%

4. ธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมควรเป็นของรัฐหรือหากเป็นรัฐวิสาหกิจรัฐควรเป็นผู้ถือหุ้น 100% เพราะทรัพยากรปิโตรเลียมถือทรัพยากรสาธารณะซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ การให้เอกชนแสวงหาผลประโยชน์และกำหนดราคาปิโตรเลียมอ้างอิงราคาในตลาดโลกจึงมีขอบ อันจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรพลังงานของประเทศ

5. รัฐบาลควรส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการปฏิรูปพลังงาน เช่น การเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในภาคอุตสาหกรรม ทั้งการอุดหนุนให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานและการจัดทำกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการและประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจากการประหยัดพลังงาน การเร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเพื่อแก้ปัญหาการจราจรในเมืองใหญ่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร การพัฒนาระบบขนส่งสินค้าทางระบบรางและทางน้ำ ซึ่งมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการขนส่งด้วยรถบรรทุก รวมทั้งการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้สามารถทำงานได้จากการแข่งขันของพลังงานทดแทนประเภทต่างๆ ทั้งเอทานอล ไบโอดีเซลตลอดจนพลังงานหมุนเวียนประเภทต่างๆ อย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของการผลิตพลังงานทดแทนนั้นๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป พลังงานถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะหากไร้ซึ่งพลังงานแล้ว ก็ยากที่เราจะใช้ชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ การจัดหาพลังงานให้มีความพอเพียงให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม การปฏิรูปด้านพลังงานเพื่อลดเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงและความยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาว จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 สำหรับแนวทางการปฏิรูปพลังงานนั้น ต้องส่งเสริมมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน ประชาชน รวมถึงนักวิชาการทุกสาขาวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อลดความขัดแย้ง สร้างความปรองดองและสมานฉันท์ในการปฏิรูป ภาครัฐควรเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้อง เข้าใจง่าย ลดการใช้ศัพท์เฉพาะซึ่งประชาชนทั่วไปไม่อาจเข้าใจได้ สำหรับประเด็นสำคัญด้านพลังงานที่ควรมีการปฏิรูป คือ การจัดการทรัพยากรพลังงานให้มีความเป็นธรรมและเท่าเทียม ส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน สร้างธรรมาภิบาลในการกำกับนโยบายพลังงาน การเร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาระบบขนส่งสินค้าทางระบบรางและทางน้ำซึ่งมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการขนส่งด้วยรถบรรทุก รวมถึงการปฏิรูปพลังงานทดแทนและการสร้างจิตสำนึกประชาชนในการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการปฏิรูปพลังงาน อันจะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนด้านพลังงานในระยะยาวต่อไป

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

- การดำเนินการตามคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550. **หนังสือกระทรวงพลังงานด่วนที่สุดที่ พน 0100/1266 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2550 เรื่อง การดำเนินการตามคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550**, น. 5.
- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน. (2556). **รายงานประจำปี 2556**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/annual/th/annualReport_th_2013.pdf
- กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน, **“แนวทางปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน”**, (2557) สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.energyreform.in.th/>
- กฤติยาพร วงษา. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ อุตสาหกรรมปิโตรเลียมของไทย**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mtp.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/04/12925602297721500.pdf>
- คณะกรรมการการพลังงาน สภาผู้แทนราษฎร. (2556) **สัมปทานปิโตรเลียมของไทย รัฐ ได้หรือเสียประโยชน์กันแน่?**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก http://dmf.go.th/images_new/slide/Seminar_FINAL_20Sep56.pdf
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2553). **รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ”**. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2554). **รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ ภาคที่ 2”**. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2555). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 3 “ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐจากสัมปทานปิโตรเลียม”**. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2557 ก). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 4 “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมระหว่างไทยกับมาเลเซีย”**. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2557 ข). **รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 5 “การปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซหุงต้ม (LPG) ภาคครัวเรือน”**. กรุงเทพมหานคร : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

- โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชน
ท้องถิ่นพัฒนา. (2557). *การปฏิรูประบบพลังงาน ข้อเสนอจากคณะกรรมการเวทีภาคี
พัฒนาประเทศไทย*. นนทบุรี : สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- คอลัมน์เศรษฐศาสตร์เพื่อชีวิต ธุรกิจ ปตท กับทุกซ์คนไทยวิเคราะห์ทุนรัฐวิสาหกิจ. (24 กรกฎาคม 2551)
ไทยโพสต์, น. 4.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). *ปาฐกถาเสาทหลักของแผ่นดิน ชุด ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็น
ธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการพื้นฐานของประเทศไทย ปาฐกถา ครั้งที่ 7 เรื่อง
ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านพลังงาน*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.greenpeace.or.th/download/Unfairpower.pdf>
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (26 พฤศจิกายน 2552). *การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ*. สืบค้น
10 สิงหาคม 2557 จาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/A151_Chapter2.pdf
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (29 มกราคม 2555). การผูกขาดธุรกิจพลังงานไทยของ ปตท. และชะตากรรม
คนไทย. *บ้านเมือง*. น. 11.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (กุมภาพันธ์ 2557 ก). *กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด*. สืบค้น
10 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/publications/wb100/>
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (9 มิถุนายน 2557 ข). *ปฏิรูปกิจการพลังงานไทย: เชื่อใครดี?*. สืบค้น 10 สิงหาคม
2557 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/energy-reform/>
- ปฏิรูปพลังงาน (ตอนจบ) : ณะรัฐบาล รื้อโครงสร้างราคาน้ำมัน-ก๊าซ เพิ่มการแข่งขัน-ด้านทวงคืน
ปตท.*, (7 เมษายน 2557), สืบค้นวันที่ 1 สิงหาคม 2557 จาก
thaipublica.org/2014/04/energy-reform-4/
- “พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542”. (31 มีนาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 116
ตอนที่ 22 ก, น. 7.
- “พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535”. (12 กุมภาพันธ์ 2535). *ราชกิจจา
นุเบกษา*, เล่มที่ 109 ตอนที่ 9, น. 1.
- “พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518”. (24 มกราคม
2518). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 92 ตอนที่ 16, น. 5.
- “พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514” (23 เมษายน 2514). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 88 ตอนที่ 43, น. 63.
- มณฑาสินี หอมหวาน. (2555). *พลังงานทดแทน พลังงานทางเลือกใหม่สำหรับอนาคต Renewable
Energy: A New Way to Save Our Environment*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก
http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/jan_mar_12/pdf/aw014.pdf

ร่าง พ.ร.บ.พลังงานทดแทนเพื่อกร้อนในมือ พพ.ไม่ตอบโจทย์ขาดการมีส่วนร่วม. (26 สิงหาคม2556).

ประชาชาติธุรกิจ, น. 6.

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). *เรื่องน่ารู้.....ที่พนักงาน ปตท.....*

ต้องรู้! ตอนที่ 7 ปตท.กับปมผูกขาดก๊าซธรรมชาติ. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก

www.pttunion.com/images/1181782877/story7.doc

สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). *ประวัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง*. สืบค้น

8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.efai.or.th/?q=th/oilfund-history>

สถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). (ร่าง) *แผนแม่บทพลังงานไทย 2558-2578*.

สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eri.chula.ac.th/eri-main/?p=1576>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *เอกสารประกอบการแถลงข่าว “การปฏิรูปพลังงานไทย*.

สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/seminars/press-release-energy-reform/>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และชโลธร แก่นสันติสุขมงคล. (2550). *รายงานฉบับสมบูรณ์ ผลกระทบจากนโยบาย*

การแทรกแซงราคาน้ำมัน (โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความ

สำคัญ). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/research/d2007006/>

สิริวัต วิฑูรกิจวานิช. (18 ก.พ. 2556). *พลังงานต้องใช้ความรู้ ไม่ใช่ความรู้สึก “พลังงานซีเรีย ตอนที่ 1*

ระบบสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย รัฐเสียเปรียบจริงหรือ ?”. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557

จาก <https://th-th.facebook.com/.../พลังงานซีเรีย...รัฐเสียเปรียบจริงหรือ>

สุรินรัตน์ แก้วทอง. (15 พฤษภาคม 2557). *พลังงานหมุนเวียน : อนาคตความมั่นคงด้านพลังงานของไทย*.

กรุงเทพธุรกิจ. น. 10.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การกำกับกิจการพลังงาน ฉบับที่ 2*

(พ.ศ. 2556 – 2560). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.erc.or.th/ERCWeb2/default.aspx>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจ*

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/SummaryPlan11_thai.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2544). *นโยบายพลังงานของประเทศไทยนำเข้า*

พลังงาน. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/vrs/vrs52-01-import.html>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2554 ก). *ความเป็นมาของราคาก๊าซปิโตรเลียม*

เหลวในประเทศไทย. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/index-T.html>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2554 ข). *เอกสารประกอบองค์ความรู้ เรื่อง*

นโยบายการปรับโครงสร้างราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.escctcc.com/upload/Page/default_knowledge_information/general_lpg.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2555). *สรุปแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2555-2573 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3)*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/index-T.html>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2556 ก). *แผนปฏิบัติการอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ.2554-2573)*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/encon/index.html>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2556 ข). *รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย 2556*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/index-T.html>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (ม.ป.ป. ก). *แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 – 2565)*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก http://www.eppo.go.th/ccep/energy_3-5.html

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (ม.ป.ป. ข). *วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับพิเศษประจำปี 2556*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.eppo.go.th/vrs/index.html>

อัมพรพรรณ วงษ์ท่าเรือ. (2555). *ผลกระทบของการเชื่อมโยงระบบพลังงานในอาเซียนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก http://www.escctcc.com/upload/Page/case_study/impact_ASEAN_energy.pdf

คณะผู้จัดทำ

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายสรศักดิ์ เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางอรวรรณ พันธุ์เปื้อง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2
นางวิชวีวรรณ ฝ่ายทอง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 2
นางสาวปรัชญาภรณ์ อมรเวช	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 3

คณะผู้จัดทำ

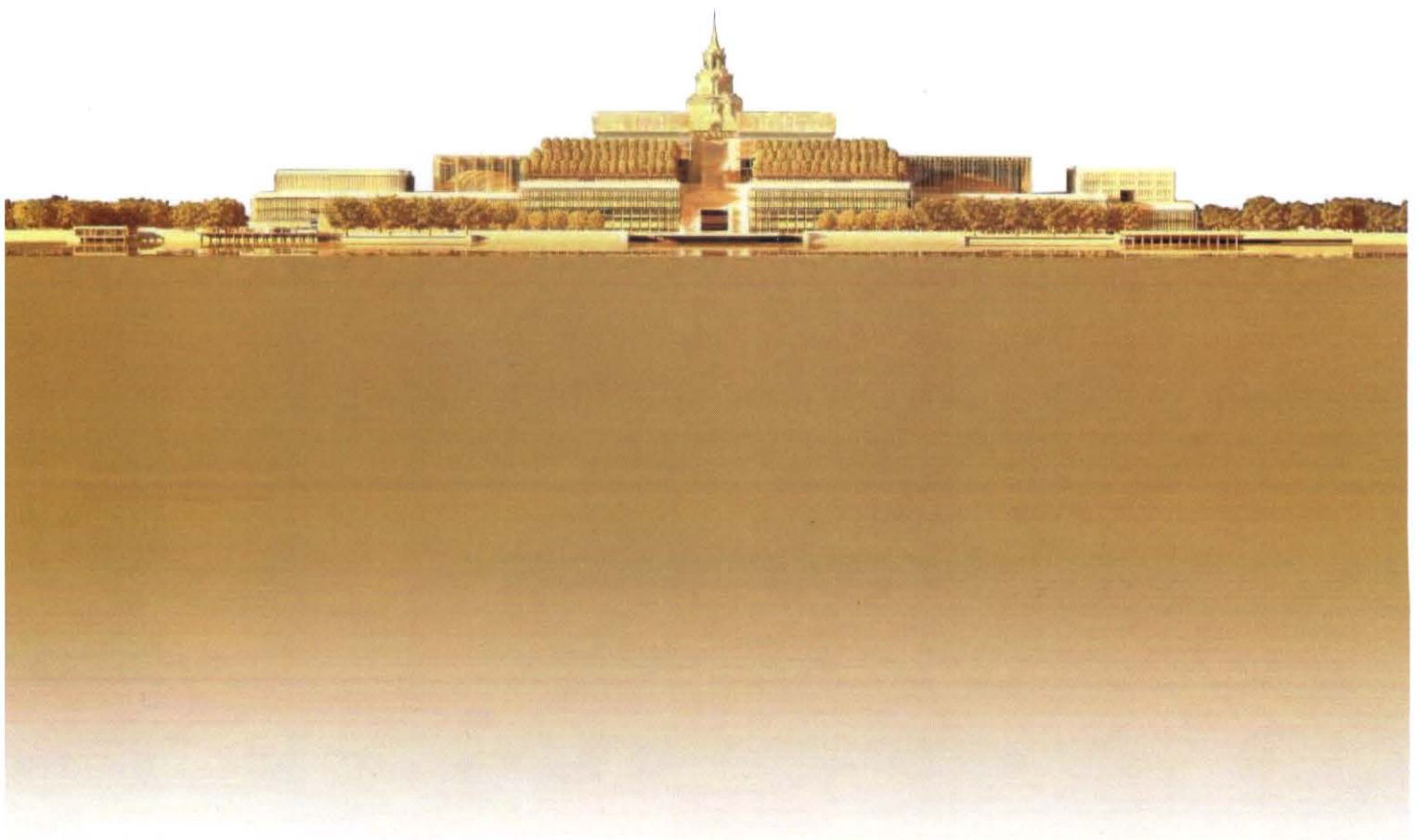
สำนักวิชาการ

นางพุทธชาติ ทองเอม	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายพิศณุ พลพีชน์	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายอติวิชญ์ แสงสุวรรณ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวอัจฉรา ชุมเหล็ก	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวดาวรัตน์ สมจิตร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุนันท์ เจสละ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวอุไร ธรรมเพชร	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวสุพรรณิศา พรหมบุตร	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สำนักกฎหมาย

นางปณชรัสมิ์ ดวงรัตน์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางนิภัทรา ราชนา	นิติกรชำนาญการ
นายเอกวัฒน์ จิตสำรวย	นิติกรชำนาญการ

หน้าว่าง



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ