

ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศไทย: ภาคอุตสาหกรรม*

Energy Security Strategy of Thailand: Industrial Sector

ธีรพงษ์ คำอูน (Teeraphong Kumoun)¹

ธีรพงษ์ บัวหล้า (Theeraphong Bualar)²

วิเชียร ต้นศิริกงกล (Vichien Tansirikongkhon)³

อนูรัตน์ อนันตนาทร (Anurat Anantanatorn)⁴

¹นิสิตระดับปริญญาเอกหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง

^{2,3,4}ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร., ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

(Students, Doctor of Political Science Program in Strategy and Security)

(Asst. Prof. Dr., Faculty of Political Science and Law Burapha University)

E-mail: teeraphong_kum@yahoo.co.th

Received: 9 March 2019

Revised: 10 May 2019

Accepted: 31 May 2019

บทคัดย่อ

ความมั่นคงพลังงานเป็นประเด็นท้าทายต่อประเทศต่างๆ ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทย เนื่องจากพลังงานมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งพลังงานมีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากพลังงานประเทศที่มีแหล่งพลังงานนั้นมีจำนวนน้อย แต่ในขณะที่ประเทศผู้บริโภคนั้นมีจำนวนมากและมีความต้องการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ประเทศไทยเมื่อแบ่งภาคส่วนที่บริโภคพลังงานแล้ว ภาคอุตสาหกรรมบริโภคพลังงานมากที่สุด และภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคส่วนที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ จึงทำให้พลังงานมีความสำคัญในฐานะปัจจัยการผลิต ต้นทุนการผลิตใน

* บทความวิจัยนี้ปรับปรุงจากดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริกงกล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนูรัตน์ อนันตนาทร เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งดุษฎีนิพนธ์นี้ได้รับทุนสนับสนุนการจัดทำจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ธีรพงษ์ คำอ่อน ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริคงคล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

ภาคอุตสาหกรรม และเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ พลังงานจึงเปรียบเสมือนโครงสร้างพื้นฐานประเภทหนึ่ง และเป็นประเด็นความมั่นคงจากการมีแหล่งพลังงานภายในประเทศจำกัด ไม่เพียงพอ และพึ่งพาจากต่างประเทศที่สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงพลังงานที่เกิดทั้งจากปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ ฉะนั้นประเทศไทยจึงต้องมีการวางยุทธศาสตร์ นโยบายที่เหมาะสมเพื่อการสนับสนุนความมั่นคงพลังงานของประเทศ

คำสำคัญ: ความมั่นคง, ความมั่นคงพลังงาน, ภาคอุตสาหกรรมกับความมั่นคงพลังงานของประเทศไทย

Abstract

Energy security is a challenge for many countries not even Thailand. Since energy is associated with the development of countries related to economic development. Including specific energy, because it has energy limit source. But while the consumer country is growing and there is a growing demand. Most energy consuming industries sector and the industrial sector is an important of economic development in the country. Energy is important as a factor. It was a cost of production in industry and to respond to economic development. Energy is a kind of infrastructure. It is a matter of security because of insufficient domestic energy sources and relate with foreign countries. This reflects energy security issues arising both from domestic factors and external factors. Therefore, Thailand must have a strategy and appropriate policies to support the country's energy security.

Keywords: Security, Security Energy, Security Industrial Sector with Energy Security of Thailand

บทนำ

การใช้พลังงานเป็นประเด็นสำคัญของประเทศไทย และในช่วงที่ผ่านมาราคาน้ำมันดิบที่ประเทศไทยนำเข้าได้เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 80 จากเดิมเฉลี่ยบาร์เรลละ 24 ดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 50 ดอลลาร์สหรัฐ และมีการคาดการณ์ว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอีก (พรายพล คุ่มทรัพย์, ม.ป.ป., ออนไลน์) แสดงถึงประเทศไทยต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยมีการนำเข้าพลังงานเฉลี่ยร้อยละ 70 ต่อพลังงานที่ใช้ภายในประเทศ และภาคส่วนที่บริโภคพลังงานมากที่สุดเกือบร้อยละ 37 คือ ภาคส่วนอุตสาหกรรม ซึ่งภาคส่วนดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากภาคส่วนอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างงาน รวมทั้งมีผลต่อการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Growth Domestic product) ที่เฉลี่ยโตปีละร้อยละ 3 และภาคส่วนอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้โตเกือบร้อยละ 1 หรือคิดเป็นหนึ่ง

ในสามส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันมีนัยต่อภาระงบประมาณในการนำเข้าพลังงานถึงปีละประมาณ 562,478 ล้านบาท ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2560 (สถานการณ์พลังงาน, ม.ป.ป., ออนไลน์) ซึ่งเป็นต้นทุนในการผลิต ประกอบกับความผันผวนของราคาพลังงานจึงทำให้ประเทศไทยนำเข้าพลังงาน โดยและกระทบกับต้นทุนการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นในภาคอุตสาหกรรมของประเทศ และประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการใช้เชื้อเพลิงก็คือ ก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนถึงสองในสามของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่แหล่งทรัพยากรก๊าซธรรมชาติของไทยเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว (International Energy Agency, 2016)

แม้จะมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงาน รวมทั้งการแสวงหาการใช้พลังงานทางเลือก แต่ยังไม่มีความคิดใหม่ขึ้นมาใช้แทนน้ำมัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ หรือแม้แต่การหันกลับไปใช้พลังงานธรรมชาติอื่น เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ พลังงานลม เป็นต้น และเพื่อการรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต้องรักษาเสถียรภาพจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงพลังงานของประเทศไทยให้เกิดขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560)

อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคส่วนที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นภาคส่วนที่บริโภคพลังงานมาก ตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น พลังงานจึงเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย และจากการศึกษาด้านพลังงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาส่วนใหญ่เน้นการนำเสนอประเด็นเรื่องนโยบายพลังงานในภาพรวม ยุทธศาสตร์ด้านพลังงานที่มุ่งเน้นการจัดการพลังงานให้เพียงพอ และการส่งเสริมอนุรักษ์พลังงาน และการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน ซึ่งยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์การใช้พลังงานตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้เท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดงานการศึกษาพลังงานในบริบทของความมั่นคง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาพลังงานในมิติของความมั่นคง โดยกำหนดกรอบการศึกษาเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม

จากการศึกษาของผู้วิจัยเรื่อง “ความมั่นคงพลังงานของประเทศไทย : ภาคอุตสาหกรรม” นั้นได้นำมาปรับเป็นบทความวิจัยนี้ เพื่อนำเสนอในบริบทด้านความมั่นคง โดยบทความนี้จะเสนอข้อถกเถียงต่อการพัฒนาประเทศจากการศึกษายุทธศาสตร์ความมั่นคงพลังงานของประเทศไทยผ่านบริบทของภาคอุตสาหกรรม ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องความมั่นคงด้านพลังงานของไทยในพื้นที่ภาคอุตสาหกรรมนี้ เป็นการศึกษาโดยกระบวนการวิจัย (Methodology) แบบการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือในการศึกษาสองรูปแบบดังนี้

1) การศึกษาจากเอกสาร

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา วิเคราะห์ ตีความจากเอกสารโดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษา วิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ความมั่นคงพลังงาน ยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงพลังงาน นโยบายพลังงานของประเทศไทย นโยบายพลังงานของต่างประเทศ สถานการณ์พลังงานภายในประเทศและต่างประเทศ เอกสารทางราชการ ข้อมูลสารสนเทศจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของประเทศไทย และพลังงานของต่างประเทศ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการศึกษาประกอบกับการศึกษาจากเอกสารด้วยการสัมภาษณ์หน่วยงานองค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยแบ่งได้ดังนี้

2.1) หน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2) หน่วยงานภาคเอกชน เป็นผู้แทนภาคเอกชนในฐานะผู้ผลิต ผู้จัดหาพลังงาน และผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด มหาชน ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2.3) บุคคล เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสังเกตการณ์พลังงานของประเทศ ประกอบด้วย นักวิชาการที่ศึกษาด้านความมั่นคงพลังงาน หรือนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน โดยแบบสัมภาษณ์นี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบโครงสร้าง แบ่งออกเป็นสี่ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 คำถามทั่วไป

ตอนที่ 2 สถานการณ์ทั่วไปของพลังงาน

ตอนที่ 3 ยุทธศาสตร์และความมั่นคงด้านพลังงาน

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

นิยามศัพท์เฉพาะ

จากการทบทวนวรรณกรรมและเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนและไม่สับสนในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะให้ความหมายของพลังงานในงานวิจัยนี้ หมายถึง น้ำมันเชื้อเพลิง และก๊าซธรรมชาติ

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตระยะเวลาการวิจัยนี้ ทำการศึกษาตั้งแต่การเริ่มก่อตั้งกระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2561

ผลการศึกษา

พลังงานกับปัญหาความมั่นคง

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ความมั่นคงเป็นมโนทัศน์ (Concept) ที่ว่าด้วยเรื่อง ความอยู่รอดปลอดภัย ความอยู่ดีกินดี และการปราศจากภัยคุกคามต่างๆ และความมั่นคงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลซึ่งเดิมที่รัฐคำนึงถึงความมั่นคงเฉพาะในรูปแบบการคุกคามระหว่างรัฐจากสงคราม การล้วงล้าอริปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน แต่ประเด็นดังกล่าวได้ผ่อนคลายลงจากการล่มสลายของสงครามเย็น ทำให้รัฐแต่ละรัฐได้ขยายฐานความคิดความมั่นคงออกไปจากเดิม กล่าวคือ มีปัจจัยอื่นที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการปลอดจากสงครามและการล้วงล้าอริปไตย (Waever, 2011) แต่หากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน เพียงแต่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาด้านพลังงาน ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาและการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถจัดหมวดหมู่ได้ชัดเจนมากนัก แต่โดยรวมแล้วเป็นปัญหาที่กระทบต่อความอยู่รอดของรัฐ รวมทั้งอำนาจรัฐเช่นกัน

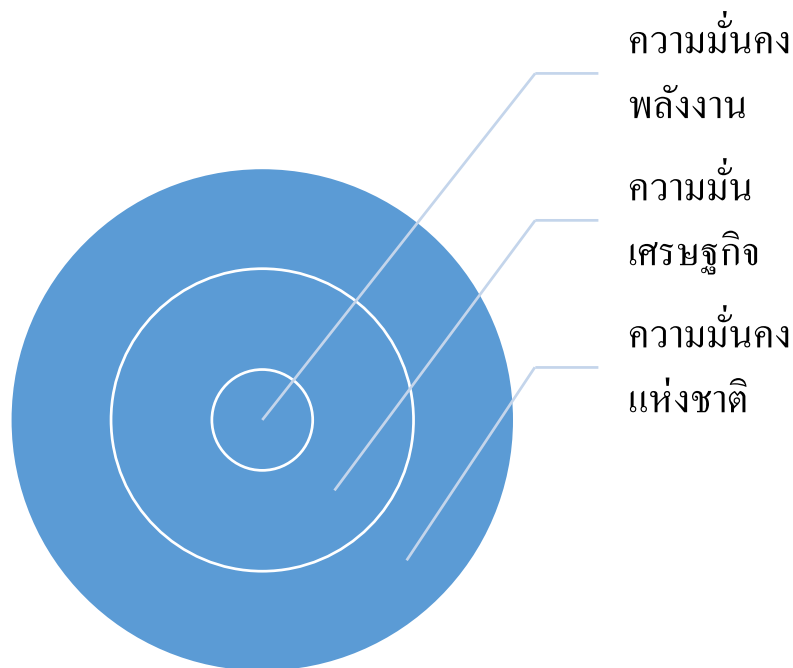
ดังนั้น ปัญหาความมั่นคงจึงเกิดจากผลกระทบที่หลากหลาย และการจะรักษาความมั่นคงจึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของรัฐ โดยการทำให้ปราศจากภัยคุกคามทั้งมิติเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ด้วยการกำหนดเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือ (Means) เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้ (Waever, 2011) ด้วยการใช้เครื่องมือทุกอย่างของรัฐทั้งการเมือง นโยบาย การทหาร ฯ (Heywood, 2013) และความมั่นคงจึงเป็นคุณค่าที่รัฐพึงมีตามขีดความสามารถของรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐมีไม่เท่ากัน และผลประโยชน์แห่งชาติจึงถูกตีราคาเท่ากับความมั่นคง (ภูวรินทร์ เวชชีวิน, 2014) รวมทั้ง ความมั่นคงนี้จะเชื่อมโยงทั้งรัฐและองค์กรไม่ใช่รัฐภายในประเทศและภายนอกประเทศ เนื่องจากปัญหาที่กระทบความมั่นคงภายในประเทศหนึ่งๆ นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาคำพัง กล่าวคือ ความมั่นคงนั้นมีลักษณะข้ามรัฐ และมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย (Heywood, 2013) ทั้งองค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอื่นๆ

ธีรพงษ์ คำอ่อน ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริมงคล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

จากความข้างต้น ความมั่นคงจึงเชื่อมโยงกับการกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐ เพื่อการรักษาความปลอดภัยของชาติ จากการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (Czywiliis, Nita, Sobanski, 2012) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักคิดสังคมนิยมที่กล่าวว่า ผลประโยชน์แห่งชาติก็คือ ความมั่นคง แต่ความมั่นคงในที่นี้ได้มีการตีความใหม่ว่ามีหลากหลายมิติตามที่กล่าวมา

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงเป็นมโนทัศน์สำคัญเมื่อเปลี่ยนจากความมั่นคงแบบเดิมหรือความมั่นคงเก่า (Traditional Security) มาเป็นความมั่นคงแบบใหม่หรือความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non Traditional Security) (นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, พันเอก, 2553) โดยเฉพาะความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากในปัจจุบันการแข่งขันและปัญหาภัยคุกคามที่กระทบความมั่นคงของรัฐ ซึ่งก็คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาความมั่นคงที่ทุกรัฐให้ความสำคัญ เนื่องจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นความมั่นคงที่สร้างศักยภาพในการแข่งขันและการพัฒนาประเทศให้มีความอยู่ดีกินดี และมีฐานะศักดิ์ศรีในสังคมนระหว่างประเทศ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2554)

ทั้งนี้ ความมั่นคงพลังงานเป็นความมั่นคงที่ทับซ้อน/ เชื่อมโยง/ คาบเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากพลังงานเป็นปัจจัยที่เกี่ยวพันกันและกัน และการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาความมั่นคงพลังงานในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคส่วนที่บริโภคพลังงานมากที่สุด และเป็นภาคส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ และเพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงพลังงานและความมั่นคงเศรษฐกิจสามารถอธิบายโดยภาพต่อไป



แผนภาพนี้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความทับซ้อนและต่างเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน และกล่าวโดยสรุป ความมั่นคงพลังงานเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้กรอบความคิดเชิงเศรษฐกิจและเป็นส่วนหนึ่งที่กระทบกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากประเด็นพลังงานกระทบกับคุณภาพชีวิต โดยพลังงานนับเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจทั้งในการผลิต การจำหน่าย และการซื้อ หรือที่เรียกว่าสภาวะฉุกเฉินทางแบบที่ต่างพัวพัน และกระทบกัน

สภาพปัญหาความมั่นคงพลังงานในประเทศไทย

จากการศึกษาของผู้วิจัยสามารถสรุปสภาพปัญหาของความมั่นคงพลังงานภายในประเทศไทยแบ่งออกเป็นปัญหาจากปัจจัยภายในประเทศ และปัญหาจากภายนอกประเทศ ดังตารางต่อไป

ตารางที่ 1 ปัญหาความมั่นคงพลังงานจากปัจจัยภายใน

สภาพปัญหา	สาเหตุ
ปัญหาเชิงนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายพลังงานขาดความต่อเนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย - นโยบายพลังงานตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม - นโยบายพลังงานไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน - นโยบายด้านพลังงานที่พึ่งพาต่างประเทศเกินไป - นโยบายด้านพลังงานเป็นนโยบายที่สนับสนุนเฉพาะผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานรายใหญ่ - นโยบายเกี่ยวกับสัมปทานพลังงานภายในประเทศยังไม่ชัดเจน
ปัญหาในทางปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - มีการทับซ้อนด้านบทบาทในหน่วยงานหลักด้านพลังงานในฐานะผู้แทนภาครัฐและภาคเอกชนที่แสวงหากำไร - การพึ่งพาพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศเกือบร้อยละ 70 - มีแหล่งทรัพยากรจำกัด - ไม่มีการสำรองพลังงานอย่างเป็นระบบ - การสร้างการรับรู้ที่ไม่ครอบคลุมของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับพลังงาน โดยเฉพาะเรื่อง ความมั่นคงพลังงาน - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงานมีหลายภาคส่วน และยังคงมีบทบาททับซ้อนและทิศทางไม่ได้บูรณาการกัน

ธีรพงษ์ คำอู่ ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริภคกุล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

สภาพปัญหา	สาเหตุ
	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบภาคีด้านพลังงานซับซ้อน และไม่เอื้อต่อการพัฒนา - โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานไม่ตอบสนองภาคอุตสาหกรรมเท่าที่ควร - การผลิตภาคอุตสาหกรรมเน้นการใช้พลังงานมาก ยังไม่พัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมนวัตกรรม
ปัญหาแทรกซ้อน	<ul style="list-style-type: none"> - เทคโนโลยีล้ำสมัย และไม่ได้มีการพัฒนา - การเข้าถึงแหล่งพลังงานที่จำกัดจากงบประมาณ และอำนาจการต่อรอง - ตลาดพลังงานเป็นตลาดเฉพาะกลุ่ม - ผู้บริโภคไม่มีความรอบรู้หรือข้อมูลเพียงพอ - มลภาวะจากการบริโภคพลังงาน - มลภาวะจากกระบวนการผลิต - ต้นทุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับพลังงานมาจากต้นทุนการขนส่งสูง - ระบบขนส่งพลังงานยังไม่ครอบคลุมถึงแหล่งผู้บริโภค และยังกระจุกตัวเฉพาะชายฝั่งตะวันออก - มลภาวะทางสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการผลิต การขนส่งและการบริโภคพลังงาน - การสำรวจ ขุดเจาะพลังงานยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาทางกฎหมาย

ที่มา : สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2 ปัญหาความมั่นคงพลังงานจากปัจจัยภายนอก

สภาพปัญหา	สาเหตุ
อุปสงค์และอุปทานที่ไม่สอดคล้องกัน	<ul style="list-style-type: none"> - เนื่องจากจำนวนทรัพยากรพลังงานที่มีจำกัดทั้งปริมาณและแหล่งที่มีทรัพยากรพลังงานกระจุกตัว - มีผู้บริโภคมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลต่อปริมาณการผลิตและราคาพลังงาน
ปัจจัยการผลิต	<ul style="list-style-type: none"> - พลังงานเป็นต้นทุนการผลิต - พลังงานมีค่าใช้จ่ายหรือมูลค่าต่อหน่วยต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ เช่น ระบบภาคี การมีแหล่งทรัพยากร และมีผู้ใช้จำนวน

สภาพปัญหา	สาเหตุ
	น้อยราย เป็นต้น
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ความมั่นคงพลังงานทับซ้อนกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีผลกระทบต่อกันและกัน เพราะพลังงานเกี่ยวข้องกับความสำเร็จทางเศรษฐกิจ - มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ - เป็นโครงสร้างพื้นฐานต่อการพัฒนาประเทศ เหมือนกับระบบคมนาคมขนส่ง หรือระบบการเงินการธนาคาร
กลไกราคา	<ul style="list-style-type: none"> - ราคาพลังงานเป็นระบบตลาดปิด เนื่องจากการขึ้นลงของราคาพลังงานมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่นที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น สภาวะความขัดแย้งในประเทศผู้ผลิต - การแทรกแซงตลาดพลังงานของผู้บริโภคที่มีอิทธิพล - การจำกัดโควตาการผลิต - ราคาพลังงานใช้ระบบการอ้างอิงราคาตลาดหลักของโลก - สภาวะสงคราม - ภัยพิบัติ
เทคโนโลยี	<ul style="list-style-type: none"> - การผูกขาดเทคโนโลยีของบริษัทขนาดใหญ่ด้านน้ำมัน ที่มีผลต่อการสำรวจ ขุดเจาะ และผลิตน้ำมันในเชิงปริมาณและคุณภาพ - การจำกัดการเข้าถึงพลังงานที่กระทบต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยีด้านพลังงาน
สิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - มลภาวะจากการเผาไหม้ - สารตกค้างจากการขุดเจาะทั้งในทะเล พื้นดิน
สินค้า	<ul style="list-style-type: none"> - พลังงานมีผลต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ - พลังงานเป็นสินค้าส่งออกที่ผู้ผลิตเป็นคนกำหนดราคา เงื่อนไขได้มากกว่าสินค้าทั่วไป

ที่มา : สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

ธีรพงษ์ คำอ่อน ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริภคกุล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

จากตารางข้างต้นวิเคราะห์ได้ว่า ความมั่นคงพลังงานของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมขึ้นอยู่กับทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมหรือจัดการได้เพียงลำพังเฉพาะภายในประเทศ ทั้งอุปสงค์ อุปทาน เทคโนโลยี กลไกการกำหนดราคาส่งแวดล่อม นโยบายภายในประเทศกลุ่มผลประโยชน์ด้านพลังงาน และการนำเข้าและพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศเป็นหลัก

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ ในประเด็นด้านปัจจัยและต้นทุนการผลิตที่ภาคส่วนอุตสาหกรรมพิจารณาว่า ต้นทุนต่อหน่วยพลังงานในการผลิตนั้นมีความผันแปรตั้งแต่ร้อยละ 5 จนกระทั่งถึงเกือบร้อยละ 50 แล้วแต่ประเภทการผลิต (ผู้แทนผู้บริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560, สัมภาษณ์) ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเนื่องจากการแบกรับภาระต้นทุนพลังงานที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียงเช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ซึ่งเป็นจุดอ่อนของประเทศไทยต่อการพัฒนาประเทศในเชิงเปรียบเทียบ

เพื่อให้เห็นภาพยุทธศาสตร์ด้านพลังงานแบบโล่เรียงลำดับและชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยพบว่า มีต้นเค้ามาตั้งแต่ภายในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแผนการปฏิรูปจนกระทั่งลงมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 72 ความว่า

“รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน และใน (5) ในหมวดดังกล่าวกำหนดว่า “ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ ได้ทำให้เกิดยุทธศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อการนำไปปฏิบัติ ดังจะเห็นจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อล่อกับรัฐธรรมนูญ ดังที่ พ.ศ. 2559 ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติในระยะ 20 ปีเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ซึ่งแบ่งเป็นสองระยะคือระยะแรก พ.ศ. 2559 - 2560 และระยะที่สอง ตั้งแต่ปี เป็นต้นไป ซึ่งจะเป็แผนแม่บทหลักในการกำหนดนโยบาย และแผนต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559) จากยุทธศาสตร์ระดับชาตินี้ได้นำไปสู่ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และภายในแผนดังกล่าวได้กำหนดให้พลังงานเป็นยุทธศาสตร์สำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2560) ดังรายละเอียดต่อไป

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (Means) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และส่งเสริมการใช้พลังงาน

ทดแทนและพลังงานสะอาด ตลอดจนขยายโอกาสทางธุรกิจในภูมิภาคอาเซียน(Ways) อันมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ในภาพรวม เพื่อลดความเข้มการใช้พลังงาน และลดต้นทุน(Ends) (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2560)

ยุทธศาสตร์ที่ 9 เพิ่มศักยภาพการผลิตพลังงานทดแทนในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนกลางและตอนล่าง (Ends) โดยการใช้เครื่องมือ (Means) เพิ่มศักยภาพการผลิตพลังงานทดแทนโดยให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างพืชอาหารและ พืชพลังงาน ด้วยวิธีการ (Ways) ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชพลังงานในพื้นที่ที่เหมาะสม ส่งเสริมการผลิตพลังงานทดแทน ด้วยเทคโนโลยีที่ใช้งานได้ง่ายจากพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานชีวมวลและชีวมวล ทั้งในภาค การผลิต ชุมชนและท้องถิ่นให้มากขึ้น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2560)

จากแผนการพัฒนาค้างกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานของประเทศมีท่าทีสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 7 ในแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน เนื่องจากแผนดังกล่าว เป็นแผนที่น่าจะไปในแนวทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ของบริษัทพลังงานรายใหญ่ เพราะการผลิตพลังงานเพื่อการพัฒนาศักยภาพด้านธุรกิจทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับความต้องการที่บริษัทฯ ค้างกล่าวขยายการลงทุนไปยังต่างประเทศเพิ่มขึ้น มากกว่าการส่งเสริมธุรกิจพลังงานทดแทนภายในประเทศตามยุทธศาสตร์ที่ 9 ซึ่งมีปัญหาเรื่องผลตอบแทนด้านธุรกิจที่ไม่ตอบสนองผลกำไรมากนัก รวมทั้งธุรกิจพลังงานทดแทนยังต้องพึ่งเทคโนโลยีและการนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลัก

ส่วนต่อมาจากการศึกษาความมั่นคงพลังงานของประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยมียุทธศาสตร์และนโยบายด้านพลังงานสรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศก็ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การจัดการพลังงาน พัฒนาแหล่งพลังงาน และส่งเสริมการผลิตพลังงาน ส่วนในระดับย่อยจะเป็นการกำกับดูแล รวมทั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ผู้บริหารผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานของประเทศ, 2560, สัมภาษณ์) จากยุทธศาสตร์ระดับชาตินำมาสู่แผนพลังงานของประเทศดังนี้

1. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan: PDP) เป็นแผนแม่บทในการผลิตไฟฟ้า และการจัดหาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาว 15-20 ปี
2. แผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2558 – 2579 (Energy Efficiency Plan: EEP 2015)
3. แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 (AEDP2015)
4. แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง มีระยะยาว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2579
5. แผนก๊าซธรรมชาติ (ผู้บริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560, สัมภาษณ์)

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ยุทธศาสตร์และแผนงานที่กล่าวมามีการดำเนินการในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแปลงยุทธศาสตร์มาสู่ระดับนโยบายแล้วไม่ได้

ธีรพงษ์ คำอู่ ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริมงคล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

คำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้เท่าที่ควร แต่เปลี่ยนแปลงนโยบายตามกลุ่มผลประโยชน์ด้านพลังงานที่เอื้อต่อภาคธุรกิจส่วนน้อย

ตั้งที่ผู้แทนภาคอุตสาหกรรมกล่าวว่า การสำรองพลังงานสำหรับภาคการผลิตไม่มีเป็นระบบหรือแน่นอนเป็นเพียงแต่การซื้อมาผลิตวันต่อวัน ไม่ได้มีการสำรองแต่อย่างใด และการสำรองพลังงานนั้นจะเป็นเรื่องของหน่วยงานภาครัฐ แต่ในมุมมองภาคผู้บริโภครายใหญ่หากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินกระทบกับภาคการผลิตจนหยุดชะงักได้ (ผู้บริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560, สัมภาษณ์)

อีกทั้ง ภาควิชาการวิจัยยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศไทยว่า มียุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการพัฒนาเชิงธุรกิจของบริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานรายใหญ่ของประเทศมากกว่า อาจจะต้องมีการปรับยุทธศาสตร์ด้านพลังงานใหม่ โดยเน้นให้หน่วยงานด้านความมั่นคงเล็งเห็นปัญหาพลังงานมากขึ้น

ส่วนในภาพรวมแล้วไม่ได้ตอบสนองความต้องการภาคอุตสาหกรรมโดยรวมทั้งประเทศซึ่งกระทบกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน อีกทั้งแผนด้านพลังงานที่เกี่ยวข้องกับก๊าซธรรมชาติแม้จะมีการสำรวจ และจัดหาจากแหล่งภายในประเทศ แต่ไม่เพียงพอและความเป็นจริงต้องพึ่งพาก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศเกินร้อยละ 50 กล่าวได้ว่าเป็นการฝากความมั่นคงด้านพลังงานไว้กับภายนอกประเทศที่เสี่ยงต่อการหยุดชะงักได้ หากเกิดปัญหาในแหล่งพลังงานนั้น

นอกจากนี้ นโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยนับตั้งแต่การก่อตั้งกระทรวงพลังงานสรุปและวิเคราะห์ได้ดังตารางต่อไป

ตารางที่ 3 สรุปนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2560

ปี พ.ศ.	นโยบาย	ผู้วิจัยวิเคราะห์
2544-2548	1. ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ โดยใช้พลังงานแบบผสมผสาน 2. ก๊าซธรรมชาติเป็นแหล่งพลังงานหลัก 3. การตรึงราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยใช้มาตรการทางการเงินการคลัง	ใช้นโยบายการเงินการคลังในการรักษาความผันผวนของราคาพลังงาน
2549-2551	1. ใช้พลังงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน 2. สำรวจ และจัดหาพลังงานภายในประเทศ 3. ส่งเสริมให้ใช้พลังงานทางเลือก	มีการแยกงานนโยบายออกจากงานกำกับดูแล (เกิด พรบ. คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน)

CHAPTER 3

ปี พ.ศ.	นโยบาย	ผู้วิจัยวิเคราะห์
ม.ค. 2551-ก.ย. 2551	<ol style="list-style-type: none"> 1. ระบุในนโยบายพลังงานประเด็นเรื่องความมั่นคงพลังงานว่า จะจัดหาพลังงานให้เพียงพอ 2. สำรวจและจัดหาแหล่งพลังงานภายในประเทศ 3. ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านพลังงานเพื่อการลงทุนในธุรกิจพลังงาน 4. การตรึงราคาพลังงาน 5. เตรียมความพร้อมในการพัฒนาพลังงานทางเลือก 6. ผลิตและใช้พลังงาน โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม 	มีประเด็นสิ่งแวดล้อมในนโยบาย
ก.ย. 2551-ธ.ค. 2551	<ol style="list-style-type: none"> 1. พึ่งพาตนเองด้านพลังงาน โดยการเร่งรัดสำรวจ จัดหาแหล่งพลังงาน 2. ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้าน 3. การตรึงราคาพลังงาน 4. วางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ 5. พัฒนาพลังงานทางเลือกเพื่อลดปัญหามลพิษ 	*ข้อสังเกต คล้ายคลึงกับรัฐบาลชุดที่แล้วเนื่องจากสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน
ธ.ค. 2551-2554	<ol style="list-style-type: none"> 1. การตรึงราคาพลังงาน 2. สนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน 3. วางแผนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อการกระจายชนิดเชื้อเพลิง และลดต้นทุน 4. ชะลอการลงทุนด้านการจัดหาพลังงานของประเทศ 5. กำหนดแผนการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กเป็นวาระแห่งชาติ 	ต้องการเปลี่ยนสัดส่วนชนิดของการบริโภคพลังงาน โดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้า

ปี พ.ศ.	นโยบาย	ผู้วิจัยวิเคราะห์
ส.ค. 2554-พ.ค. 2557	1. อุตสาหกรรมพลังงานเพื่อสร้างรายได้ ประเทศ 2. แสวงหา และพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้า ภายใน/ภายนอกประเทศ 3. กำกับราคาพลังงาน 4. การวิจัย การพัฒนา การผลิต การใช้ พลังงานทดแทน	จัดหารายได้โดยจะอาศัย อุตสาหกรรมพลังงาน
ส.ค. 2557-2560....	1. การปรับปรุงโครงสร้างราคาพลังงาน โดย ใช้ระบบภาษี 2. สนับสนุนให้มีโรงไฟฟ้าเพิ่มทั้งภาครัฐ และเอกชน 3. พัฒนาพลังงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน	ควบคุมราคาทางอ้อม โดยการใช้ ระบบภาษีสรรพสามิต

ที่มา : สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

ทั้งนี้ ประเด็นนโยบายด้านพลังงานแต่ละรัฐบาลที่มีลักษณะร่วมกันดังนี้

- 1) ส่งเสริมการประหยัดพลังงาน
- 2) การพัฒนา สํารวจและจัดหาพลังงานภายในประเทศให้เพียงพอ
- 3) การกำกับราคาพลังงานให้มีความเหมาะสมและมีเสถียรภาพ
- 4) การส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น
- 5) สนับสนุนให้ร่วมมือด้านพลังงานกับประเทศเพื่อนบ้านและพื้นที่พัฒนาร่วม

ส่วนประเด็นนโยบายที่แตกต่างกันของรัฐบาลในแต่ละยุคมีหลายประการเช่นกัน สรุปได้ดังนี้

- 1) นโยบายลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ
- 2) การใช้พลังงานโดยการคำนึงและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) สนับสนุนและส่งเสริมกิจการธุรกิจพลังงานภาคเอกชนเพื่อการแข่งขัน
- 4) การใช้มาตรการทางภาษีต่อการจัดการใช้พลังงาน
- 5) การใช้พลังงานแบบผสมผสาน
- 6) การส่งเสริมโครงการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก
- 7) แยกงานนโยบายและกำกับดูแลจากกันให้ชัดเจน

นอกจากนี้ นโยบายพลังงานมักได้รับผลกระทบจากนโยบายทางการเมือง โดยเฉพาะนโยบายสนับสนุนการใช้ไฟฟ้าจากการผลิตเองของครัวเรือนกับภาคเอกชน ยังไม่มีประสิทธิภาพหรือใช้ในการผลิตได้จริง เพราะหน่วยงานรับซื้อกระแสไฟฟ้าไม่สามารถรับซื้อคืนได้ ตามที่นโยบายของฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ (ผู้บริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560, สัมภาษณ์)

ส่วนภาคความมั่นคงและวิชาการมีความเห็นว่า นโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยมีมานานแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากมีสาเหตุจากความไม่ไว้วางใจกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาล (ผู้บริหารสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, สัมภาษณ์) ดังกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เป็นปัญหาความขัดแย้งทางความคิดระหว่างเจ้าของพื้นที่กับหน่วยงานภาครัฐ ที่ไม่สามารถสร้างการรับรู้หรือการยอมรับปัญหาาร่วมกัน ได้ (ผู้แทนภาคความมั่นคง, 2560, สัมภาษณ์)

อีกทั้ง นโยบายการสนับสนุนราคาพลังงาน ทำให้โครงสร้างราคาไม่ปกติ เช่น การใช้เงินกองทุนน้ำมัน มาอุดหนุนพลังงานประเภทอื่น เป็นการแทรกแซงราคาพลังงาน และการเมืองเข้าไปแทรกแซงตามความเหมาะสมเพื่อควมมีเสถียรภาพ เป็นการใช้งบกองทุนพิชิตวัตถุประสงค์ และเป็นการควบคุมกำกับที่บิดเบือน (ผู้บริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2560, สัมภาษณ์)

มากไปกว่านี้ ภาควิชาการมีความเห็นไปในทิศทางว่า จากความไม่แน่นอนทางการเมืองในการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยทำให้ นโยบายมักเปลี่ยนแปลงและไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมียุทธศาสตร์พลังงานเฉพาะเป็นเอกสาร แต่ในทางการนำไปปฏิบัติและแปลงเป็นนโยบายแล้ว การบังคับใช้แทบไม่ได้ผลที่ชัดเจน รวมทั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงยังไม่ตระหนักกับปัญหานี้เพียงพอ (นักวิชาการด้านความมั่นคงศึกษา, 2560, สัมภาษณ์)

จากสภาพปัญหาที่พบทั้งในทางยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน และนโยบายพลังงาน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติดังผลการศึกษาดังต่อไปนี้

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาผู้วิจัย เรื่อง ความมั่นคงพลังงานของประเทศไทย: อุตสาหกรรมนั้น สรุปความมั่นคงพลังงานของประเทศไทยที่ศึกษา วิเคราะห์จากนโยบาย ยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน รวมทั้งงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่างๆ สรุปได้ว่า พลังงานเป็นปัญหาความมั่นคงเพราะพลังงานคือ ทรัพยากรอันสำคัญต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากพลังงานเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นความมั่นคงแห่งชาติที่ส่งผลต่อกันและกัน นอกจากนี้ พลังงานยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากพลังงานเป็นต้นทุน และปัจจัยการผลิต รวมทั้งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

ธีรพงษ์ คำอู่ ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริภคกุล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

ความมั่นคงพลังงานนั้นมีทั้งปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายใน เช่น การมีทรัพยากรพลังงานจำกัด เทคโนโลยีล้ำสมัย กลุ่มผลประโยชน์ด้านพลังงาน ยุทธศาสตร์ที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่ต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย เป็นต้น รวมทั้งการไม่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และปัจจัยภายนอกที่กระทบกับความมั่นคงพลังงาน เช่น การผูกขาดเทคโนโลยีพลังงานจากบริษัทพลังงาน สิ่งแวดล้อม การพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

ส่วนในภาคอุตสาหกรรมพลังงานนั้นมีความสำคัญในฐานะต้นทุนการผลิต ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยมีความผันผวนในระดับกว้างและควบคุมได้ยาก จากต้นทุนการขนส่งและราคาพลังงานที่ผันผวนจากปัจจัยภายนอกประเทศ และจากระบบการขนส่งที่เพิ่มต้นทุนด้านพลังงาน รวมทั้งไม่มีระบบสำรองพลังงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมที่เป็นระบบ แต่เป็นเพียงการนำมาใช้ผลิตวันต่อวัน และการพึ่งพาพลังงานก๊าซธรรมชาติในการผลิตเกิดความจำเป็นย่อมไม่มีความมั่นคงพลังงานเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติดังตารางต่อไป

ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ
1. รัฐต้องกำหนดยุทธศาสตร์ด้านพลังงานในระดับชาติ โดยระบุระยะเวลาในการปฏิบัติ รวมทั้งให้หน่วยงานรับผิดชอบรายงานความคืบหน้าเป็นรายไตรมาสต่อรัฐบาล	1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านพลังงาน จะต้องบูรณาการยุทธศาสตร์การผลิตจำหน่าย โดยเฉพาะบริษัทผลิตและจำหน่ายพลังงานกับรัฐวิสาหกิจผลิตไฟฟ้าของประเทศ ให้ไปแนวทางเดียวกัน
2. รัฐต้องสร้างสมดุลในการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยไม่ยึดประเทศใดประเทศหนึ่ง	2. หน่วยงานที่ทำการแทรกแซงราคาพลังงานควรจะต้องทำในเวลาที่เหมาะสม เพราะผู้บริโภคจะได้ตระหนักถึงการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และราคาที่เหมาะสม
3. รัฐต้องพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานภายในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพาเทคโนโลยีจากบริษัทพลังงานและประเทศอื่น	3. เมื่อกำหนดยุทธศาสตร์ระดับสูงแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักจะต้องมีการติดตามและประเมินยุทธศาสตร์
4. รัฐต้องสร้างความรอบรู้และเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องความมั่นคงพลังงาน และมลภาวะจากพลังงานในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม	4. ภาคอุตสาหกรรมจะต้องปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานให้หลากหลายประเภทมากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงต่อการหยุดชะงักของการผลิต

รายการอ้างอิง

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2560). *สถานการณ์พลังงาน*. ม.ป.ท.
- นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, พันเอก. (2553). *การทบทวนแนวคิด การปฏิรูปและการบริหารจัดการภาคส่วน ความมั่นคงในประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 27 กุมภาพันธ์ 2560, เข้าถึงได้จาก https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/rethinkingthesecuritysectorsreformandgovernanceinthailand.pdf
- นักวิชาการด้านความมั่นคงศึกษา. (27 กรกฎาคม 2560). สัมภาษณ์.
- ผู้แทนบริษัทผลิตและจำหน่ายพลังงานของประเทศ. (25 กรกฎาคม 2560). สัมภาษณ์.
- ผู้แทนภาคความมั่นคง. (14 มีนาคม 2560). สัมภาษณ์.
- ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (15 พฤศจิกายน 2560). สัมภาษณ์.
- ผู้แทนสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (17 มกราคม 2561). สัมภาษณ์.
- พรายพล คุ่มทรัพย์. (ม.ป.ป.). *การใช้พลังงานกับเศรษฐกิจไทยในช่วงสองทศวรรษ*. วันที่ค้นข้อมูล 27 กุมภาพันธ์ 2560, เข้าถึงได้จาก <https://prachachat.net>. <http://www.energyvision.co.th/14240396>
- ภูวิน บุญยะเวชชีวิน. (2558). ทฤษฎีความมั่นคงประภคิต: บทปริทัศน์เบื้องต้น. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา*, 3(2).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก.
- สถานการณ์พลังงาน*. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 27 กุมภาพันธ์ 2560, เข้าถึงได้จาก <http://www.energyvision.co.th/14240396/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). *กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2554). ความมั่นคงร่วมสมัย. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 99-102(ตุลาคม-ธันวาคม).
- Dariusz, C., Lukasz, N. Sobanski, J. (2012). Securitization of Energy Security in Central Asia. *The Copernicus Journal of Political Studies*, 2(2).
- Energy Demand Outlook*. (2009). n.p.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (Fourth edition). UK: Palgrave Macmillan.

ธีรพงษ์ คำอู่ณ ธีรพงษ์ บัวหล้า วิเชียร ตันศิริกงกล และอนุรัตน์ อนันทนาธร

International Energy Agency. (2016). *World Energy Trends Except from: Energy Balances of Non OECD Countries*. n.p.

Waever, O. (2011). *Security Study*. New York: A Reader Routledge.