

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปี 2516 และ 2523 โลกได้ประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันแพง ประเทศที่นำเข้าน้ำมันจึงต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้หลายประเทศได้แก่ ประเทศบราซิล สหรัฐอเมริกา มีความพยายามที่จะพึ่งพาตนเองทางด้านพลังงาน โดยเริ่มหันมาสนใจพัฒนาโครงการเชื้อเพลิงเอทานอลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศบราซิลรัฐได้กำหนดให้มียาไฮบอยเอทานอลมาตั้งแต่ปี 2518 จนกระทั่งปัจจุบันทั่วโลกยอมรับในความสำเร็จของการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงของประเทศบราซิล และรัฐบาลหลายประเทศได้พยายามนำแนวทางนโยบายเอทานอลของประเทศบราซิลมาใช้เป็นแบบจำลอง ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน และประกอบกับแนวพระราชดำริในการพัฒนาพลังงานทดแทนโดยใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์มาเป็นระยะเวลานานตั้งแต่ปี 2528 รัฐบาลไทยจึงได้ริเริ่มมีแนวคิดที่จะส่งเสริมการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2543(จากความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรี) โดยมีเหตุผลว่านโยบายเอทานอลจะให้ประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายด้าน คือ 1) สามารถลดการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ ทำให้เกิดการพึ่งพาตนเองทางด้านพลังงาน 2) ใช้ประโยชน์จากพืชผลทางเกษตรในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) สร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิตทางการเกษตร เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรไทยให้ดีขึ้น 4) ช่วยลดปริมาณมลพิษจากท่อไอเสีย โดยสามารถลดปริมาณไฮโดรคาร์บอนและคาร์บอนมอนอกไซด์ 5) เป็นพลังงานหมุนเวียน จึงถือว่าเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรของโลก ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และนอกจากนี้ประเทศไทยมีศักยภาพในด้านวัตถุดิบอย่างพอเพียงที่จะสามารถนำไปผลิตเอทานอลได้เกินกว่าความต้องการเป็นจำนวนมาก วัตถุดิบที่ใช้คือ มันสำปะหลัง อ้อย และกากน้ำตาล ซึ่งหากนำเอาผลผลิตมันสำปะหลังส่วนเกินที่ต้องส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศมาผลิตเป็นเอทานอล จะสามารถผลิตได้ถึง 7 ล้านลิตรต่อวัน และหากนำเอาผลผลิตอ้อยและกากน้ำตาลส่วนเกินที่ต้องส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศมาผลิตเป็นเอทานอลจะสามารถผลิตได้ถึง 8 ล้านลิตรต่อวัน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านโยบายเอทานอลเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อประเทศชาติและเหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจากเป็นประเทศเกษตรกรรมมีผู้ผลิตมันสำปะหลังหรืออ้อยเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับประเทศบราซิล แต่ปัจจุบัน(ปี 2551) เป็นระยะเวลากว่า 8 ปีแล้ว ที่นโยบายเอทา

นอลของประเทศไทยยังไม่สามารถผลักดันให้มีการใช้แก๊สซอสล์ในปริมาณที่เทียบเท่ากับประเทศบราซิล ทั้ง ๆ ที่ใช้แบบจำลองจากประเทศบราซิลดังกล่าวแล้ว ประเทศบราซิลบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายเอทานอล คือ ต้องมีการใช้ปริมาณเอทานอลเกินกว่า 50% ของเบนซินทั้งหมดที่ใช้ในรถยนต์ภายในประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยในปี 2551 ใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงเพียง 0.935 ล้านลิตรต่อวัน แต่ใช้น้ำมันเบนซินจำนวน 19.393 ล้านลิตรต่อวัน (ข้อมูลจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) คิดเป็น 4.82% ของเบนซินที่ใช้ทั้งหมด จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอลของประเทศไทยใช้ปัจจัยอะไรในการผลักดันนโยบายแตกต่างจากนโยบายของประเทศบราซิลหรือไม่ อย่างไร มีอุปสรรคหรือปัญหาอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเอทานอลเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) หลายกลุ่ม ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมเอทานอล, โรงงานผลิตน้ำตาล, นายทุนผู้ผลิตอ้อยและมันสำปะหลัง, เกษตรกรผู้ผลิตอ้อยและมันสำปะหลัง, โรงกลั่นและจำหน่ายน้ำมัน, ผู้ผลิตและตัดแปลงรถยนต์ชาวไร่อ้อย ชาวไร่มันสำปะหลัง ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากน้ำตาลราคาแพงหรือระบบนิเวศที่สูญเสียไปจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Monocultures) เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ มีความสำคัญในการผลักดันให้เกิดการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง ถ้ารัฐไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้ลงตัว อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ส่งผลให้นโยบายเอทานอลที่ตัดสินใจออกมาไม่มีคุณภาพ และการดำเนินงานนโยบายไม่มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลการผลักดันนโยบายเอทานอลจึงไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างเช่นนโยบายเอทานอลของประเทศบราซิล

ดังนั้น การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอล จึงมีประโยชน์เพราะผลการศึกษาที่ได้จะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของกระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอลในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายเอทานอลให้มีคุณภาพ และปรับปรุงการดำเนินงานนโยบายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในรูปแบบที่ยั่งยืน โดยไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอลของประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษานโยบายเอทานอลของประเทศบราซิล
- 1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเอทานอล

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 นโยบายเอทานอลตั้งแต่ปี 2543 ถึง 2551

1.4 นิยามศัพท์

1.4.1 เอทานอล หมายถึง เอทานอลที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง ผลิตได้จากการใช้วัตถุดิบประเภทอ้อย กากน้ำตาล หรือมันสำปะหลัง

1.4.2 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีเป็นรอง ประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีจากกระทรวงต่างๆ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ การพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ และอธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่เสนอ นโยบายและ แผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการกำหนดราคาพลังงาน ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของ ประเทศ ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการ ของคณะกรรมการทั้งหลาย ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับ พลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้อง กับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงาน ของประเทศ ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของ ประเทศ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.4.3 คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน(กบง.) ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ ที่ 4/2545 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2545 ประกอบด้วยประธานกรรมการ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และกรรมการ คือ ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็น กรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ เสนอแนะ หรือเสนอความเห็นทางด้านนโยบาย แผนการบริหารและพัฒนา มาตรการด้านพลังงาน โครงการ

ทางด้านพลังงานของหน่วยงาน โครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการบริหารการบริหารกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

1.4.4 คณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ คำสั่งเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2543 ให้คณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานคณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ เสนอนโยบาย แผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การจัดการวัตถุดิบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การกำหนดราคาการซื้อขาย การเก็บรักษา ตลอดจนการพัฒนา และการส่งเสริมเอทานอลให้ใช้เป็นเชื้อเพลิง โดยให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศ พิจารณากำหนดแผนงานที่เกี่ยวข้องกับเอทานอลให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอล และสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เร่งรัด ส่งเสริม และสนับสนุน รวมทั้งประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศ ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อการปฏิบัติ ตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศ แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเอทานอลของประเทศ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.4.5 แก๊สโซลีน (Gasoline) หมายถึง น้ำมันเบนซินที่ใช้เดิมในรถยนต์ ในต่างประเทศเรียกว่า แก๊สโซลีน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 คณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาและเสนอกรอบนโยบายสามารถนำไปเป็นแนวทางหรือปรับปรุงในกระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอล

1.5.2 หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางหรือปรับปรุงการดำเนินงานนโยบายเอทานอลให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

1.5.3 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ เพื่อแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเอทานอล