

การดำเนินการเรื่องการสำรองอาหารและพลังงานของอาเซียน

1. โครงการสำรองเพื่อความมั่นคงในถิ่นอาหารของอาเซียน

(ASEAN Food Security Reserve - AFSR)

ความเป็นมา

โครงการสำรองเพื่อความมั่นคงในถิ่นอาหารของอาเซียนเป็นผลสืบเนื่องมาจากปฏิญญาวาดวยความสามานฉันท์แห่งอาเซียนในการประชุมสุดยอดของหัวหน้ารัฐบาลอาเซียน ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 ซึ่งระบุหลักการในเรื่องนี้ไว้ในแถลงการณ์ทางเศรษฐกิจว่าด้วยความร่วมมือทางด้านผลิตภัณฑ์ขั้นมูลฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารและพลังงานมีความปรากฏว่า "ประเทศสมาชิกจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยจะ เสนอให้กับประเทศสมาชิกตามความต้องการของแต่ละประเทศก่อนในขณะมีวิกฤติการณ์ และจะมีสิทธิได้รับสินค้าออกประเภทผลิตภัณฑ์ขั้นมูลฐานก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารและพลังงาน"¹

แต่จุดเริ่มต้นแท้จริงของงานสำรองเพื่อความมั่นคงในถิ่นอาหารของอาเซียนนั้นเนื่องมาจากการขาดแคลนอาหารและการที่อาหารมีราคาสูงขึ้นอย่างฉับพลันในระหว่างปีการผลิต 2516/17 วันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุวิปริตของสินค้าอากาศและการลดลงอย่างมากของปริมาณสำรองเมล็ดพันธุ์พืช ที่ใช้เป็นอาหารของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้สำรองรายใหญ่ของโลก ประเทศต่าง ๆ ได้รวมใจกันจัดตั้งสมาคมอาหารโลกขึ้นมาเพื่อหาทางแก้ไข ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา พ.ศ. 2520 ได้เสนอให้มีการพิจารณาจัดตั้งมูลนิธิตักสิน (Buffer stock) สำหรับโลกผลิตภัณฑ์ขั้นมูลฐานของอาเซียนขึ้น และต่อมา

¹ "ปฏิญญาวาดวยความสามานฉันท์แห่งอาเซียน" อ. เศรษฐกิจ ข้อ 1 ก

ในการประชุมคณะกรรมการอาหาร เกษตร และป่าไม้ (COFAF) ครั้งที่ 2 ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ผู้แทนไทยได้เสนอเอกสารเรื่องมูลค่าเงินกึ่งเงินตราสำหรับอาเซียนตามที่ประชุม และที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองเพื่อเพิ่มความมั่นคงในเรื่องอาหารของอาเซียนขึ้นเพื่อ "ประเมินสถาน การณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรูปแบบที่เหมาะสมของการสะสมโลกกึ่งเงินตรา โดยเฉพาะ "ข้าว" ของอาเซียน"

ในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ได้ตกลงว่า ในระยะแรกอาเซียนจะพิจารณาเฉพาะในเรื่องการสำรองฉุกเฉินสำหรับข้าว ซึ่งเป็นอาหารหลักในอาเซียนก่อนเป็นลำดับแรก และได้ตกลงกันให้จัดตั้งองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Body) ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานในวันต่อไป ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้ประชุมกันต่อมาอีก 2 ครั้ง มีการตกลงกันในรายละเอียดต่าง ๆ เช่น วิธีการเก็บข้าวสำรอง ปริมาณข้าวสำรองการไว้ และการเก็บข้าวสำรอง ฯลฯ และได้จัดทำข้อตกลงเรื่องการสำรองเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านอาหารขึ้น (Agreement on the ASEAN Food Security Reserve) และเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านอาหาร (AFSR Board) เพื่อดำเนินการและบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²

และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียนได้ลงนามในความตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2522 ที่นครนิวยอร์ก และเพื่อสมาชิกอาเซียนลงนามสัตยาบันครบแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวจึงเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2523

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² กร. สมพร หาญพงศ์พันธ์ "งานสำรองเพื่อเพิ่มความมั่นคงในเรื่องอาหารของอาเซียน" เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ New International Economic Order (NIEO, Work Shop Series) ครั้งที่ 6 เรื่อง "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ" 24 พฤศจิกายน 2523

หลักเกณฑ์สำคัญในข้อตกลงเรื่องการสำรองไว้เพื่อความมั่นคงด้าน

อาหารของอาเซียน³

1. วัตถุประสงค์ของงานสำรองไว้เพื่อความมั่นคงด้านอาหาร

ทีมงานสำรองไว้เพื่อความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียนนี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เพื่อการสำรองและรักษาระดับราคาอาหารด้วยวิธีการของมูลนิธิโลกชนเป็นสำคัญ โดยได้พิจารณาเก็บกักอาหารในปีที่ปีการผลิตมากไว้ระยะยาวในปีที่ราคาตกจนแก่ความเหมาะสมได้มุ่งไปสู่ความมั่นคงด้านอาหารของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยทางด้านสินค้าจากหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยละเว้นผลในแง่ของการรักษาระดับราคาไว้ก่อน กล่าวคือ หากมีเหตุฉุกเฉินดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศแล้ว ประเทศนั้นก็มีสิทธิที่จะร้องขอให้ประเทศที่มีสภาวะปกติจัดส่งข้าวสำรองฉุกเฉินของตนไปยังประเทศผู้ร้องขอในทันที เพื่อให้การระบายข้าวสำรองที่ต้องการอย่างฉับพลันและด้วยความรวดเร็ว โดยจัดการเจรจาในเรื่องของค่าใช้จ่ายกับภายหลัง

ภาวะฉุกเฉินในความตกลงนี้หมายถึง การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับภาวะเสียหายอย่างใหญ่หลวงจากภัยพิบัติธรรมชาติที่มีได้คาดคิด หรือภาวะการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นจากทุบยุบ ซึ่งไปทำลายราคาจะบรรเทาให้หมดไปไม่ได้ด้วยปริมาณสำรองอาหารแห่งชาติ และในสถานการณ์ที่จะติดตามปริมาณอาหารที่ต้องการนี้มาได้จากการค้าโดยปกติ

2. ปริมาณข้าวสำรอง

ในปีแรกของการดำเนินงาน ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะสำรองปริมาณข้าวสำรองฉุกเฉิน (ASEAN Emergency Rice Reserve) ไว้ดังนี้

อินโดนีเซีย	12,000 เมตริกตัน
มาเลเซีย	6,000 เมตริกตัน
ฟิลิปปินส์	12,000 เมตริกตัน

³ดูรายละเอียดข้อตกลงเรื่องการสำรองไว้เพื่อความมั่นคงด้านอาหารนี้จากภาคผนวก

สิงคโปร์	5,000 เมตริกตัน
ประเทศไทย	<u>15,000</u> เมตริกตัน
รวม	50,000 เมตริกตัน

หลักเกณฑ์การแบ่งข้าวสารองนี้แต่ละประเทศกำหนดขึ้นมาเอง ซึ่งจำนวนข้าวสารอง 50,000 เมตริกตันนี้เป็นที่วิจารณ์ว่าน่าจะน้อยเกินไป เพราะมีขนาดน้อยกว่าปริมาณบริโภคข้าวรวมของประชากรในภูมิภาคอาเซียนทุกคนใน 1 วัน เสียอีก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น วิกฤตการณ์ฉุกเฉินที่จะทำให้เกิดการขอข้าวสารองฉุกเฉินนี้มักจะไม่เกิดกับทุกประเทศพร้อมกันในคราวเดียวกัน และข้อกำหนดที่ว่า การร้องขอข้าวสารองฉุกเฉินนี้จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อประเทศผู้ร้องขอไม่สามารถหาซื้อข้าวจากตลาดทั่วไปในราคาที่เป็นอยู่เท่านั้น และการที่คณะกรรมการความมั่นคงทางอาหารของโลกได้กำหนดขนาดของการสำรองข้าวฉุกเฉินในรูปเมล็ดพันธุ์พืชของโลกไว้เพียง 500,000 ตันแล้ว ก็น่าจะกล่าวได้ว่า ข้าวสารองจำนวน 50,000 ตันนี้เป็นจำนวนที่ไม่น้อยจนเกินไป แต่เรื่องที่จะกล่าวว่า การกำหนดขนาดของการสำรองข้าวฉุกเฉินนี้ไว้เท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น ยังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันไปโดยใช่ประสมการณ์จากข้าวสารองจำนวน 50,000 ตันเป็นหลัก โดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนจะพิจารณาพบทวนปริมาณข้าวสารองฉุกเฉินเป็นครั้งคราว โดยจะใช้สถานการณ์อาหารในภูมิภาคอาเซียนและของโลกประกอบการพิจารณา ซึ่งเรื่องนี้ในการประชุมครั้งพิเศษของคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร (AFSR Board) ที่มะนิลา วันที่ 13 - 16 พฤษภาคม 2525 เห็นว่า ไม่ควรเก็บปริมาณข้าวสารองในขณะนี้

3. ชนิดของข้าวสารอง

จากการประชุมคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร (AFSR Board) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 - 4 พฤศจิกายน 2523 มีความเห็นว่า เนื่องจากมีปัญหาที่แต่ละประเทศมีความสนใจในการบริโภคข้าวต่างกัน ดังนั้น ที่ประชุมได้ตกลงกันในแต่ละประเทศตัดสินใจเลือกชนิดของข้าวที่จะสำรองกันเอง โดยมีข้อแม้ว่า ต้องแจ้งให้สมาชิกประเทศอื่น ๆ ทราบถึงชนิดของข้าวที่ตนมีสำรองไว้ด้วย

4. ราคาของข้าวสารอง

ในการสำรองข้าวต้องมีค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าวสารอง (ปัจจุบันค่าเก็บรักษาข้าวสารองของประเทศไทยเสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 4.50 - 5.00 บาท ต่อ 1 กระสอบ ต่อเดือน เป็นตัวเลขที่ได้มาจากค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจ้างเอกชนให้ช่วยเก็บรักษาข้าวให้) และข้าวที่เก็บไว้นานก็จะมีผลกระทบต่อคุณภาพด้วย ปัญหาก็คือ หากไม่สามารถระบายข้าวที่เก็บสำรองไว้ได้ในระยะเวลาสมควรแล้ว ค่าใช้จ่ายในการเก็บสำรองอาจสูงจนเป็นปัญหาต่อประเทศผู้มีการส่งออกเก็บข้าวสารองเป็นจำนวนมาก ๆ ได้ หรือหากจะบวกค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเข้ากับราคาข้าวที่ประเทศผู้ซื้อข้าวต้องจ่ายก็มีปัญหาว่า ข้าวสารองอาจมีราคาสูงเกินไปจนเป็นปัญหาต่อประเทศผู้ซื้อด้วยเช่นกัน แต่ในขั้นนี้ตกลงกันว่า เรื่องราคาข้าว ขอตกลงและเงื่อนไขของการจ่ายค่าข้าวสารองที่ระบายออกไปไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งอื่นนั้น ให้เป็นเรื่องภายในระหว่างประเทศผู้สำรองและประเทศผู้ซื้อข้าว สารองที่จะตกลงกันเองหลังจากที่ได้มีการส่งมอบข้าวสารองไปแล้ว

5. การเก็บข้าวสารองที่พร่องไป

ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งได้ระบายข้าวออกตามความต้องการในภาวะฉุกเฉินของตนเอง หรือของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จะต้องดำเนินการเก็บข้าวที่ได้ระบายออกไปเพื่อให้กำหนดจำนวนปริมาณข้าวสารองที่ระบายออกนั้นมีจำนวนคงไว้ตามข้อผูกพัน แต่การปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับข้อจำกัดต่าง ๆ ในเรื่องของอุปทานข้าวที่มีอยู่ และข้อจำกัดอื่น ๆ ซึ่งที่ประชุมของ AFSR Board ในขั้นสุดท้ายตกลงให้มีการเก็บข้าวสารองที่พร่องไปในทันทีที่สามารถทำได้

6. ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า

เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้น ได้มีการตกลงกันที่จะจัดให้มีระบบการเตือนภัยล่วงหน้า โดยให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศรายงานภาวะการผลิต การบริโภค ปริมาณสำรอง และสภาพดินฟ้าอากาศ ตลอดจนนางบอกเหตุอื่น ๆ ที่จะมีผลต่อความมั่นคงทางอาหารของอาเซียนต่อ AFSR Board เป็นประจำเพื่อประมวลผลและคาดคะเนสถานการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทราบไว้เพื่อเตรียมหาทางแก้ไขต่อไป

7. คณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงในค่านอาหารของอาเซียน

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและประสานงานตามความตกลงดังกล่าว รัฐบาลของประเทศสมาชิกตกลงจัดตั้งคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงในค่านอาหารของอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve Board : AFSR Board) ขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศละ 1 คน AFSR Board รายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอาหาร เกษตร และป่าไม้ (COFAF) ภายใต้รัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Ministers : AEM)

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AFSR Board มี 8 ประการ ดังนี้

1. ประสานการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายอาหารแห่งชาติ การสำรองอาหาร การผลิต การบริโภคน้ำมันโดยเฉพาะข้าวในระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกัน

2. ประเมินสถานการณ์และการคาดหมายค่านอาหารทั้งภายในกลุ่มประเทศอาเซียนและภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงสภาพการผลิต การบริโภค ราคา คุณภาพ และปริมาณเก็บสำรองของผลิตภัณฑ์อาหารพื้นฐานโดยเฉพาะข้าวเป็นระยะ ๆ การประเมินที่เพิ่มขึ้นเป็นระยะนี้ จะรายงานให้สมาชิกอาเซียนทราบด้วย

3. ศึกษาและพิจารณาคำเนิกรในค่านนโยบายที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการสร้างความมั่นคงทางค่านอาหาร

4. พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของขนาดปริมาณสำรองข้าวฉุกเฉินของอาเซียนเป็นระยะ ๆ และจัดทำข้อพิจารณาไว้เป็นที่ยอมรับสำหรับกำหนดปริมาณอาหารที่สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะเก็บไว้ ให้แก่ปริมาณอาหารสำรองฉุกเฉินและเสนอแนะการกระทำที่เหมาะสมแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องต่อไป

5. กำหนดวิธีการว่าระก้าข้าวที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่งไปให้ประเทศสมาชิกด้วยกันตามคำร้องขอในกรณีฉุกเฉินนั้นได้แล้วเสร็จโดยเร็ว

6. ทบทวนการดำเนินงานตามพันธูญีของความตกลงดังกล่าว

7. รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการอาหาร เกษตร

และป่าไม้ (COFAF)

8. พิจารณา ทบทวน เป็นครั้งคราวถึงอุปสงค์และอุปทานของอาเซียน ในเรื่องข้าว เพื่อที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการเจรจาสองฝ่ายต่อไปในเรื่อง ราคาและเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายข้าวระยะยาวระหว่างประเทศสมาชิก

AFSR Board จะมีการประชุมปีละประมาณ 1 ครั้ง ประธานของ AFSR Board จะคัดเลือกจากผู้แทนของสมาชิกโดยมีวาระ 3 ปี⁴ เพื่อทบทวนการดำเนินงาน ตามข้อตกลงของโครงการและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีฝ่ายเลขาธิการทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานประจำ ฝ่ายเลขาธิการของ AFSR Board ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสำรวจอาหารแห่งอาเซียน เป็นหน่วยงานระดับฝ่าย สังกัด กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์⁵

หน้าที่ของฝ่ายเลขาธิการของ AFSR Board

1. ปฏิบัติงานในฐานะเป็นเลขาธิการของ AFSR Board
2. รวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายอาหารแห่งชาติ นโยบาย

⁴ตำแหน่งประธาน AFSR Board นี้ หมุนเวียนกันไปตามวาระ ตามลำดับตัวอักษรในภาษาอังกฤษ โดยปกติแล้วจะเริ่มกันโดยให้ผู้แทนจากอินโดนีเซีย เป็นประธาน แต่เนื่องจากฝ่ายไทยมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดตั้งโครงการสำรวจเพื่อความมั่นคงด้านอาหารขึ้นมาเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น ที่ประชุม AFSR Board ครั้งแรกจึง ลงมติให้ผู้แทนของไทยเป็นประธาน AFSR Board คนแรก คือ นางอรนุช โอสถานนท์ รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และต่อมาในการประชุม AFSR Board ครั้งพิเศษ ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 13 - 16 พฤษภาคม 2525 ที่ประชุมตกลงให้เป็นวาระของประธานคนใหม่ คือ นาย Sogeng Amat ผู้แทนของอินโดนีเซีย แต่คณะเลขาธิการของ AFSR Board ยังคงใจเฝ้าหน้าที่ชุดเดิม คือ ข้าราชการจาก กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ของไทยอยู่

⁵ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2524

การสำรองอาหาร แผนการผลิตการบริโภค และการสำรองอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ข้าว" ของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้ขบคิดเห็นต่าง ๆ แล้วเวียนส่งให้ประเทศสมาชิกทราบเป็นการสร้างระบบข้อมูลทางด้านอาหารและการเก็บรักษาข้าวหน้าสำหรับภูมิภาคอาเซียนนั้น

3. ศึกษา วิเคราะห์ และพบทวนสถานการณ์ทางด้านอาหาร รวมทั้งคาดคะเนแนวโน้มของอาหารที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียนและในส่วนต่าง ๆ ของโลกโดยส่วนรวม เพื่อเสนอคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร (AFSR Board) พิจารณา

4. ศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ข้าว การผลิต การค้า การตลาดของประเทศไทยแต่ละประเทศเพื่อประโยชน์ในการดำเนินนโยบายค้าข้าวของประเทศไทย

5. ปฏิบัติงานสิ้นใจที่ AFSR Board มอบหมาย

สรุป

ตั้งแต่มีการดำเนินงานตามความตกลงในเรื่องการสำรองเพื่อความมั่นคงในด้านการอาหารโดยมีการจัดตั้งกองทุนสำรองข้าวในยามฉุกเฉิน และการจัดตั้งคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร AFSR Board เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่มีประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศใดที่ประสบภาวะฉุกเฉินและนำข้าวที่สำรองไว้มาใช้เลย

แต่ความสำเร็จของการจัดตั้งงานสำรองอาหารของอาเซียนนี้ได้เกิดความแพร่หลายทางความคิดในเรื่องการสำรองอาหารระหว่างประเทศขึ้น ประเทศต่าง ๆ กลอดจนองค์กรระหว่างประเทศต่างก็ให้ความสนใจและยึดถือหลักการนี้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างคือ เรื่องการปรับปรุงระบบอุปทานและแจกจ่ายอาหาร (Food Supply and Distribution) ของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและ

แปซิฟิก (เอสแคป)⁶ โครงการความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และแนวความคิดในการจัดตั้งระบบความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกขององค์การอาหารและเกษตรของสหประชาชาติ (FAO) เป็นต้น⁷

อนึ่ง เรื่องการจัดตั้งปริมาณการสำรองเพื่อความมั่นคงในเรื่องอาหารของอาเซียนนี้ ไม่มีจุดประสงค์ที่จะจัดหาอาหารให้แก่ประเทศสมาชิกของอาเซียนที่ขาดแคลนอาหารอยู่ตลอดเวลา ซึ่งตามปกติแล้ว การขาดแคลนอาหารเช่นนี้จะกระทำโดยการนำเข้า โดยวิธีการกักหรือการซื้ออาหารแบบที่ตกลงกันเป็นพิเศษ และการขจัด การขาดแคลนก็ควรทำในรูปของการเร่งเพิ่มผลผลิตมากกว่า⁸ ดังเช่น อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งเคยขาดแคลนข้าวก็ได้เร่งเพิ่มผลผลิตจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ได้ลดอัตราการนำเข้าข้าวลงไปได้มากมาย⁹

2. การดำเนินงานเรื่องการสำรองพลังงานของอาเซียน

นอกจากที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister - AEM) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และพลังงาน (Committee on Industry, Minerals and Energy - COIME) ที่ปีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องพลังงานของอาเซียนแล้ว องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือด้านปิโตรเลียมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนโดยตรง ได้แก่ คณะมนตรีอาเซียนว่าด้วยปิโตรเลียม (The ASEAN Council on Petroleum - ASCOPE)

⁶ รายละเอียดของเรื่องนี้ถูกเพิ่มเติมได้ใน ESCAP 38 session 23 March - 3 April 1982 Bangkok, Food Supply and Distribution in Asia and the Pacific : Medium-Term Outlook and Regional Co-operation (Special study by the secretariat) E/Escap/246, 1 February 1982

⁷ ถูกเพิ่มเติมใน คร.รณรงค์ นพคุณ สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย "การสำรองอาหารอาเซียน : กลไกการสำรองอาหารระหว่างประเทศ" สารานุกรมฉบับที่ระลึก ปีที่ 33 10 กุมภาพันธ์ 2526 หน้า 252 - 274

⁸ คร.รณรงค์ นพคุณ, เรื่องเกม, เติ่งอั้ง หน้า 255

⁹ เอกสารสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, 2525

ASCOPE เป็นองค์การที่ให้ความร่วมมือทางด้านปิโตรเลียมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับการก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นแกนกลางของความร่วมมือสาขาน้ำมันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากน้ำมัน¹⁰

ASCOPE มีบทบาทกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเมื่อทั่วโลกให้ความสนใจต่อการหาพลังงานอื่นทดแทนน้ำมัน ความร่วมมือของ ASCOPE จึงครอบคลุมไปถึงพลังงานอื่น ๆ ด้วย เช่น ถ่านหิน พลังงานปรมาณู พลังงานจากแหล่งความร้อนใต้พิภพ เป็นต้น

ASCOPE เป็นการรวมกลุ่มเพื่อความร่วมมือกันระหว่างบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (National oil Company) และหน่วยงานเรื่องน้ำมันของรัฐของประเทศสมาชิก ซึ่งประกอบด้วย

อินโดนีเซีย	- Pertamina of Indonesia
มาเลเซีย	- Petronas of Malaysia
ฟิลิปปินส์	- Philippine National Oil Company (PNOC)
สิงคโปร์	- Singapore National Oil Company
ประเทศไทย	- การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (Petroleum authority of Thailand)

โครงสร้างในการดำเนินงานของ ASCOPE มีดังนี้

1. คณะมนตรี (Council) เป็นกลไกสูงสุด จะมีการประชุมกันเพื่อวางนโยบายปีละ 1 ครั้ง

2. คณะกรรมการแห่งชาติ (ASCOPE National Committees) เป็นผู้รับนโยบายจากคณะมนตรีไปดำเนินการ จะมีการประชุมกันเป็นครั้งคราว

¹⁰ เรื่องนี้ดูเพิ่มเติมจาก "ASCOPE the FIRST FIVE Year 1975-1980"

3. คณะกรรมการดำเนินการ (Working Committees) มี

3 ฝ่าย คือ

- คณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจ (Economic Committee)
- คณะกรรมการฝ่ายวิชาการ (Technical Committee)
- คณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย (Legal Committee)

และมีฝ่ายเลขานุการของ ASCOPE อยู่ที่จาการ์ตา อินโดนีเซีย

ความสัมพันธ์ระหว่าง ASCOPE กับอาเซียน¹¹

ASCOPE เป็นกลไกอิสระที่ไม่อยู่ในโครงสร้างของสมาคมอาเซียน กล่าวคือ ASCOPE มีฐานะเป็นเอกเทศไม่ขึ้นตรงต่ออาเซียน มีการดำเนินงานที่อิสระเช่นเดียวกับองค์กรต่าง ๆ ที่รวมตัวกันและใช้ชื่ออาเซียนกำกับ เช่น ธรรมนูญแม่บ้านอาเซียน สมาพันธ์ผู้ค้าขายการส่งออกของอินโดนีเซีย ฯลฯ แต่โดยที่งานที่ ASCOPE รับผิดชอบนั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียนเป็นพิเศษ ผิดกันกับกิจกรรมขององค์กรอื่น ๆ ASCOPE และอาเซียนจึงต้องทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านพลังงานของแต่ละฝ่ายเพื่อที่จะได้สนับสนุนกันและกัน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของภูมิภาค ดังนั้น ASCOPE จึงมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน (COIEME) และฝ่ายเลขานุการของ ASCOPE จะติดต่อประสานงานกับสำนักเลขาธิการกลางของอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา เพื่อหาช่องทางที่จะใช้ประโยชน์จากการติดต่อที่อาเซียนมีอยู่กับประเทศที่สามสำหรับโครงการต่าง ๆ ของ ASCOPE โดยเฉพาะในการสำรวจและศึกษาแหล่งน้ำมันกับแก๊สธรรมชาติของภูมิภาค และในการประชุมระดับรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของอาเซียนแต่ละครั้ง จะเป็นผู้แทนของ ASCOPE เข้าร่วมประชุมด้วย

¹¹ จากการประชุมคณะกรรมการแห่งชาติของ ASCOPE และการประชุมประจำปีของคณะมนตรี ASCOPE ครั้งที่ 6 ณ นครยอร์กจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

ความเป็นมาเรื่องการสำรองพลังงานของอาเซียน¹²

ความคิดเรื่องการสำรองพลังงานของอาเซียนเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำประกาศในปฏิญญาคว่าด้วยความสามัคคีแห่งอาเซียน ที่มาหี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2519 ที่ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนจะช่วยเหลือกันในยามวิกฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอาหารและพลังงาน เช่นเดียวกับเรื่องการสำรองอาหาร

ต่อมา ในการประชุมหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2520 ได้มีมติเห็นชอบที่กำหนดให้ข้าวและน้ำมันเป็นโภคภัณฑ์พื้นฐาน 2 ชนิดแรก ที่อาเซียนควรให้ความสำคัญในแง่การสนองความต้องการ (Supply) และการจัดซื้อ (Purchase) และยังได้ให้ความเห็นชอบต่อวิธีการแบ่งปันน้ำมันดิบ และ/หรือ ผลิตภัณฑ์จากน้ำมันในยามฉุกเฉิน (ASEAN Emergency Sharing Scheme for Crude Oil and/or Oil Products in the Circumstance of Shortage and Oversupply) ซึ่งหลักการแบ่งปันนี้มีสาระสำคัญ คือ ให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขายน้ำมัน (ประเทศผู้ผลิตน้ำมันส่งออกในอาเซียนมีน้ำมันส่วนเกิน (Surplus) ที่จะให้) ให้กับประเทศสมาชิกที่ประสบปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันเป็นอันดับแรกในภาวะที่เกิดการขาดแคลน (Shortage) คือให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการขายน้ำมันให้แก่ประเทศผู้นำเข้าน้ำมัน หากประเทศผู้นำเข้าน้ำมันหาซื้อน้ำมันในตลาดโลกได้ไม่ถึง 80% ของระดับปกติ (20%) และให้ประเทศสมาชิกซื้อน้ำมันจากประเทศผู้ผลิตเป็นอันดับแรกเช่นกันเมื่อเกิดภาวะการเข้าน้ำมันล้นตลาด (Oversupply) คือให้ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการซื้อน้ำมันสำรองไว้หากประเทศผู้ส่งออกน้ำมันส่งออกได้ไม่ถึง 80% ของปกติ (+20%) จุดที่จะขอความช่วยเหลือ (Trigger Level) ที่แผนนี้จะมีผลบังคับใช้คือ $\pm 20\%$ ของปริมาณน้ำมันของประเทศสมาชิก (พิกัด trigger level) ที่คือหลักการกำหนดปริมาณการให้ความช่วยเหลือโดยคำนวณจากปริมาณ 20%

¹² เอกสารสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์

ของน้ำมันที่รัฐบาลมีสิทธิหรือมีอำนาจควบคุมอยู่)¹³

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และพลังงาน (COIME) ครั้งที่ 5 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือน เมษายน พ.ศ. 2522 ได้มีมติขอให้ ASCOPE ซึ่ง เป็นผู้จัดทำแผนแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน (เพราะใกล้ติดเรื่องการแจกจ่าย/ซื้อขายน้ำมันของอาเซียน) รายงานผลการค้นคว้า และจัดทำข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณานำเสนอต่อ รัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียน (AEM) เพื่ออาจนำไปสู่ความตกลงในเรื่องนี้ และ ASCOPE ได้แจ้งผลการค้นคว้าต่อที่ประชุมคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุและพลังงาน (COIME) ครั้งที่ 7 ที่กัวดาลูเปร์ ประเทศมาเดเชีย เมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2522 ว่า การแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉินหรือ Emergency Sharing Scheme นี้ น่าจะกระทำได้และในการดำเนินการควรมีให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันคือ อินโดนีเซียและมาเดเชียสำรองน้ำมันเอาไว้ในภาวะฉุกเฉินของประเทศสมาชิกอาเซียนตาม อัตราส่วนต่าง ๆ

ในที่ประชุมคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรมแร่ธาตุ และพลังงาน (COIME) ครั้งที่ 8 ที่กรุงมะนิลา เดือน กันยายน พ.ศ. 2523 ได้เสนอขอให้ AEM พิจารณาค่าที่จะชักความวavy เหลือ (trigger level) ของแผนแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉินจาก 4 - 20% เป็น 10% ด้วยเหตุผลที่ว่า หลักการนี้จะมีผลเมื่อสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งประสบกับภาวะขาดแคลนน้ำมันเกิน 20% ของความต้องการภายในประเทศ ทำให้เกิดความลำบาก ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย จึงได้เสนอให้ลดจาก 20% เป็น 10% และในการประชุมครั้งนี้เอง ทำให้ที่ประชุมมองเห็นความเป็นไปได้ยากของแผนแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน จึงได้เสนอขอให้พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งโครงการสำรองเพื่อความมั่นคงทางด้านน้ำมัน

ต่อมาในการประชุม AEM ครั้งที่ 8 ที่กรุงมะนิลา เดือน กันยายน พ.ศ. 2523 ฝ่ายไทยได้แสดงความคิดเห็นโดยวางปัญหาว่าควยควางสมานฉันท์แห่งอาเซียนว่าควรมีข้อตกลงในทำนองเดียวกับกับการสำรองเพื่อความมั่นคงทางด้านอาหาร

¹³ดูเพิ่มเรื่องหลักการแบ่งปันน้ำมันดิบในยามฉุกเฉินนี้ได้จากภาคผนวก

(ASEAN Food Security Reserve - AFSR) ในเรื่องพลังงานโดยให้มีการจัดตั้งโครงการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน (ASEAN Petroleum Security Reserve - APSR) ด้วย

โดยให้การจัดตั้ง APSR นั้นเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับ AFSR ซึ่งสะท้อนสิทธิของความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในภูมิภาคอาเซียน และเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการจัดตั้ง APSR โดยในปีการเปลี่ยนแปลงและคัดแปดงบางความที่จำเป็น โดยมีสาระสำคัญคือ แต่ละประเทศสมาชิกจะจัดสรรสิทธิโดยปริมาตรหนึ่งจากจำนวนที่สำรองไว้ในแต่ละประเทศของตนเข้ามารวมไว้ในกองทุน แต่ที่ประชุมก็ไม่ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้แต่อย่างใด

ฝ่ายไทยได้พยายามผลักดันให้มีการประชุม AEM ด้านพลังงานอีก จนกระทั่งในการประชุม AEM ครั้งที่ 9 จึงได้เป็นที่อื่นโดยได้เข้าพำนักที่เมืองจาการ์ตาในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน (ASEAN Economic Ministers Meeting on Energy Cooperation) แต่ในการประชุมดังกล่าวซึ่งถือว่าการประชุม AEM on Energy ครั้งที่ 1 ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 29 - 30 กันยายน พ.ศ. 2524 ไม่ได้เน้นพิจารณาเรื่องการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านน้ำมัน (ASEAN Petroleum Security Reserve) เลย แต่ได้กล่าวถึงความร่วมมือด้านพลังงานตัว ๆ ไปแทน โดยที่ประชุมได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของอาเซียนที่มีส่วนความรับผิดชอบในเรื่องพลังงาน ดังนี้

- ASCOPE รับผิดชอบในถ่านหินและแก๊ส
- COIME รับผิดชอบในถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซ ในชั้น Commercial Stage แลว
- COST รับผิดชอบในถ่านหินเหลวและพลังงานอื่น ๆ ขึ้นมา

โดยที่การประชุม AEM on Energy เป็นผู้ควบคุมดูแลนโยบายกว้าง ๆ ของความร่วมมือด้านพลังงานทั้งหมด

ในการประชุม AEM on Energy ครั้งที่ 2 และ 3 ที่ไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้เลย เพียงแต่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเท่านั้นว่า การจัดตั้งกองทุนสำรองน้ำมันในปัจจุบันมีระบบแผนผังอยู่มากยากที่จะจัดตั้งได้ และการลิกตดในลักษณะ 2 ฝ่าย ในปัจจุบันเหมาะสมพอ

ในการประชุมคณะกรรมการแห่งชาติใน ASCOPE ครั้งที่ 1 ของปี พ.ศ. 2525 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2525¹⁴ ได้มีการพิจารณาเรื่องโครงการจัดตั้งกองทุนสำรองน้ำมันที่ประเทศไทยเป็นผู้เสนอ เป็นการจัดทำโดยอาศัยแนวทางจากกองทุนสำรองข้าว โดยเป็นผู้จัดทำโครงการโดยอาศัยข้อมูลจากทั้ง 3 คณะกรรมการประจำของ ASCOPE (คณะกรรมการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ วิชาการ และกฎหมาย) ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้พิจารณารายละเอียดตามที่ประเทศไทยเสนอ ดังนี้ คือ

- ขอให้ฝ่ายไทยศึกษาว่า การจัดตั้งโครงการสำรองน้ำมันนี้ แต่ละประเทศมี National Reserve หรือ Legal Reserve

(1. National Reserve หมายถึง ตัวเลขของการสำรองน้ำมันทั้งหมด (ที่เป็นจริง) ในทุกบริษัทน้ำมันของแต่ละประเทศ

2. Legal Reserve หมายถึง ตัวเลขในทางกฎหมายของการสำรองน้ำมันที่มีอยู่ของแต่ละประเทศ คือ เป็นตัวเลขสำรองที่เป็นทางการ หรือ การกำหนดเพดานปริมาณน้ำมันสำรองของรัฐ)

- เนื่องจากสิงคโปร์ไม่มี National Reserve เติระจะเป็นประเทศศูนย์กลางน้ำมัน ที่ประชุมจึงขอให้คณะกรรมการดำเนินการ เสนอว่า สิงคโปร์ควรจะจัดสรรให้ประเทศอื่น ๆ ไ้เท่าไร

- ขอให้กำหนดจำกัดความของ National Reserve หรือปริมาณน้ำมันสำรองของรัฐในแนบอในการประชุมครั้งต่อไป

- ให้คณะกรรมการดำเนินการ ศึกษาและกำหนดวาระคืบไคของปริมาณน้ำมันสำรองของแต่ละประเทศที่จะแบ่งปันหรือจัดสรรไค

- ที่ประชุมรับนโยบายที่ฝ่ายไทยจัดทำและเสนอว่า การจัดตั้งโครงการสำรองน้ำมันให้ยี่ไคคือการจัดตั้งกองทุนสำรองข้าว เป็นหลัก

- ให้กำหนดอุปลักษณะของความผูกพันของแต่ละรัฐบาล เกี่ยวกับน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการแห่งชาติใน ASCOPE ที่กรุงจาการ์ตา ระหว่างวันที่ 3 - 4 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนสำรองน้ำมันตามแนวของการสำรองข้าว และขอให้นำหลักการแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน

¹⁴ เอกสารการบีโศร เติระแห่งประเทศไทย 2525

มาใช้ช่วย และขอให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบหลักการทั้งสอง เพื่อพิจารณา กำหนดแนวทางการสำรองน้ำมันที่เหมาะสมต่อไป และที่ประชุมเห็นว่า เรื่องนี้ ต้องเสนอขึ้นในระดับที่สูงกว่าคณะมนตรี ก็ต้องให้ถึงระดับรัฐบาลของสมาชิกจึงจะได้ผลสรุปได้

ในการประชุมคณะกรรมการแห่งชาติใน ASCOPE ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2525 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง ดังนี้

โครงการจัดตั้งกองทุนสำรองน้ำมัน (ASEAN Petroleum Security Reserve - APSR)

ประเทศไทยได้มีแนวทาง แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสำรองน้ำมันนี้ตั้งใจว่า จะให้เข้าไปตามแนวทางเดียวกันกับการสำรองเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร ซึ่งสะท้อนสมรรถนะของความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มประเทศอาเซียน APSR เป็นแนวทางที่สำคัญสำหรับการจัดตั้ง APSR แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงและคิดแปลงบ้างตามที่จำเป็น ซึ่งสาระสำคัญโดยสรุปของโครงการนี้ คือ¹⁵ "แต่ละประเทศสมาชิกจะจัดสรรปิโตรเลียมปริมาณหนึ่งออกมาจากจำนวนที่สำรองไว้ในแต่ละประเทศของตนเพื่อนำมารวมไว้ใน ASEAN Petroleum Security Reserve"

ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้เสนอรายงานข้อที่ประชุมโดยนำเอาแนวความคิดของการจัดตั้งกองทุนสำรองข้าว และหลักการแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน มารวมกัน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของโครงการสำรองน้ำมัน (ASEAN Petroleum Security Reserve) คือ เพื่อป้องกันมิให้มีการหยุดชะงักการส่งน้ำมันดิบ และ/หรือ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมาทำสายแตรธุรกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน การจัดตั้ง APSR หมายถึงความพยายามร่วมกันในอันที่จะหาทางประกันให้มีน้ำมันดิบ และ/หรือ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมตลอดเวลาในช่วงที่สถานการณ์กลับขึ้น ไม่ว่าจะเป็ยในระยะที่มี "การขาดแคลนอย่างหนัก" (Critical Shortage) หรือ "การมีปริมาณเกินเกินความจำเป็น" (Oversupply) โดยพื้นฐานแล้วไม่ควรจะมีค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มขึ้นมาในการดำเนินการ เพื่อวัตถุประสงค์นี้

¹⁵ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการแห่งชาติใน ASCOPE ครั้งที่ 2/2525 วันที่ 22 กันยายน 2525, เอกสารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2525

2. หลักการ หลักการในการดำเนินการ จะอาศัยสมิทธิของความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คือ

- ก. ในกรณีที่พบ "การขาดแคลนอย่างหนัก" (Critical Shortage) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีน้ำมันดิบ และ/หรือ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเกินความต้องการให้กำนัสัญญาว่าจะจัดส่งปริมาณที่ขาดแคลนนั้นแก่ประเทศสมาชิกที่มีน้ำมันดิบ และ/หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมไม่เพียงพอแก่ความต้องการ
- ข. ในกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่งประเทศใดมีน้ำมันดิบ และ/หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม "ล้นเกินความจำเป็น" (Oversupply) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ส่งน้ำมันดิบ และ/หรือ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเข้า จะพิจารณาซื้อสินค้าดังกล่าวนี้จากประเทศสมาชิกที่มีปัญหาตลาดตกหรือ Oversupply นี้ก่อนเป็นพิเศษ

ผลการประชุม ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการ เรื่องการสำรองน้ำมันโดยใช้หลักการแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน และแนวความคิดเรื่องการสำรองน้ำมันร่วมกัน คือ

1. ให้มีการรับรอง และนำระบบการแบ่งปันน้ำมัน (Emergency Sharing Scheme) อันเดิมไว้ในกรณีที่มิวัฏการณคานองงาน โดยกงจุดที่จะขอความช่วยเหลือ (Trigger level) ไว้ที่ $\pm 20\%$
2. ให้มีการจัดตั้งระบบเพิ่มเกิน (Supplementary Scheme) เพื่อไว้ในกรณีที่เกิดความผันแปรอย่างฉับพลันของปริมาณนำเขา หรือปริมาณส่งออกของประเทศแก่ที่ประชุมขอใระบบแบ่งปันน้ำมันจะตอง เนนกรณีขาดแคลน (Shortage) มากกว่าสถานะตลาดตก (Oversupply)

การระวงใหญ่จะกองตงอยู่ที่ผู้ผลิต คือ อินโดนีเซียและมาเลเซีย การที่รับระบบเพิ่มเกินเพราะเห็นว่า ระบบนี้รับเอาหลักการสำคัญ ๆ รวมไว้ คือ

1. หลักการให้ประเทศในอาเซียนทุกประเทศ เป็นักัั้งผู้ขาดแคลน และผู้ผลิตตลาดตกได้ในเวลาเดียวกัน

2. มีความสมดุลในการแก้ปัญหา ทั้งในเรื่องการขาดแคลน (Shortage) และในกรณีมีล้นเกินตลาด (Oversupply) ของผลิตภัณฑ์น้ำมัน
 3. เป็นการแบ่งปันภาระอันสมดุลกันระหว่างประเทศในอาเซียน
 4. กลองสว่านในทางปฏิบัติ ก็คือ ประเทศอาเซียน โดยบริษัทน้ำมันแห่งชาติ หรือรัฐวิสาหกิจเรื่องน้ำมัน (National Oil Company) สามารถติดต่อกันได้โดยตรง ไม่ตองนำเรื่องมาที่ประชุมรัฐมนตรี เทรษฐกิจของอาเซียน แก่บริษัทน้ำมันแห่งชาติ หรือรัฐวิสาหกิจเรื่องน้ำมัน (National Oil Company) ก็ลองได้รั้กความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนที่จะดำเนินการด้วย
 5. หลีกเลียงการเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เพราะไม่มีการเก็บน้ำมันสำรองแก่มีการเรียกใช้ใด
 6. อาเซียนจะให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในกรณีขาดแคลนและกรณีล้นตลาด แก่ทั้งนี้ชาติอาเซียนต้องพยายามแก้ไขปัญหาคด้วยตัวเองก่อน ระบบแบ่งปันน้ำมันและระบบเพิ่มเก็บกจะช่วยแก้ปัญหาได้โดยไม่จำเป็นต้องปรับมาตรฐานขึ้นมา ทำให้ไม่ตองมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และก็จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในคานข้งงานของอาเซียนได้เช่นเดียวกัน แก่เรื่องการตัดสินใจของเสนอให้รัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นผู้ดำเนินการ
- ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรี เทรษฐกิจของอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือทางพลังงานครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 16 - 19 มกราคม 2526 คณะมนตรี ASCOPE ได้เสนอเรื่องระบบแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Emergency Petroleum Sharing Scheme) และเสนอให้ย่นวาระบบเพิ่มเก็บ (Supplementary Scheme) เข้าไปในหลักการนี้ด้วย หลักการของระบบเพิ่มเก็บ โดยสรุปได้แก่ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนประสบความยุ่งยากคาน้ำมัน (เกิดภาวะน้ำมันขาดแคลน หรือส่งออกน้ำมันได้น้อยลง) ประเทศสมาชิกอาเซียนใดกลองวางมาตรการช่วย เหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขภาวะฉุกเฉินดังกล่าว โดยถือว่า ความช่วยเหลือในการนำเข้และส่งออกน้ำมันในระหว่างประเทศสมาชิก ถือเป็นความจำเป็นอันดับแรก สำหรับมาตรการความช่วยเหลือดังกล่าวมีดังนี้

- ประเทศสมาชิกที่ประสบภาวะยุ่งยากต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทราบโดยตรง เพื่อจะได้วางมาตรการที่เหมาะสม หรืออาจจัดการเจรจาหารือกันขึ้น
- ประเทศที่ประสบความยุ่งยากจะต้องหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเสียก่อน ก่อนที่จะขอความช่วยเหลือจากโครงการ
- ในกรณีที่ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าน้ำมันมีน้ำมันไม่เพียงพอความต้องการ ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่มีน้ำมันสำรองเกินความต้องการจะต้องให้ความช่วยเหลือประเทศที่ขาดแคลนอย่างดีที่สุด
- เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกน้ำมันส่งออกน้ำมันได้น้อยลง ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าน้ำมันอื่น ๆ จะกองช่วยเหลือแบ่งเบาภาระจากประเทศสมาชิกผู้ส่งออกนั้น

ที่ประชุมเห็นชอบกับขอเสนอของคณะมนตรี

มติของที่ประชุมดังกล่าวมีผลดังนี้คือ¹⁶

1. เป็นการรับรองระบบน้ำมันในยามฉุกเฉินอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่เคยรับรองไว้ในปี พ.ศ. 2520 แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับจุดที่จะขอความช่วยเหลือ (Trigger Level)
2. การรับรองระบบเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขจุดที่จะขอความช่วยเหลือ
3. การรับรองครั้งนี้ทำให้ระบบมีความสมบูรณ์ที่จะแก้ไขสถานการณ์ขาดแคลนน้ำมันและก๊าซ ทั้งในสภาวะฉุกเฉินและในสภาวะขาดแคลนชั่วคราวแต่ไม่ถึงขั้นวิกฤติและเป็นการตอบสนองเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างความมั่นคงของอาเซียนทั้งในด้านการอาหารและพลังงาน

¹⁶ เอกสารสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ

สรุป

ในการสำรวจพลังงานของอาเซียนได้ดำเนินการไปโดยการชักจูงหลัก
 การแบ่งปันน้ำมันปิโตรเลียมฉุกเฉินและหักกักรเพิ่มเติม (ASEAN Emergency Petroleum
 Sharing Scheme with the supplementary scheme) ความมกของที่
 ประชุมรัฐมนตรี เกษตรอาเซียนว่าด้วยพลังงาน ครั้งที่ 4 ในเดือน มกราคม พ.ศ.
 2526 ที่สิงคโปร์

3. การสำรวจอาหารและพลังงานคานอื่น ๆการสำรวจอาหาร¹⁷

ในการประชุมคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอาหาร เกษตร และป่าไม้
 (COFAF) ครั้งที่ 9 วันที่ 16 - 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 ณ กรุงจาการ์ตา
 ประเทศอินโดนีเซีย ฝ่ายไทยได้มีการกล่าวถึงความกึกเรื่องการสำรวจที่ผลิตขึ้นนอก
 เห็นจากข้าว โดยเสนอให้พิจารณาดังความเป็นไปได้อในการที่จะให้มีการสำรวจ
 มันสำปะหลัง ซึ่งประเทศไทยผลิตได้มาก และในแต่ละปีจะมีส่วนเหลือจากการบริโภค
 และส่งออกมาก โดยมีข้อคิดเห็นว่า ประเทศอินโดนีเซียผลิตมันสำปะหลังได้ประมาณ
 17 - 18 ล้านตันต่อปี และใช้บริโภคในประเทศประมาณ 90% ซึ่งนอกเหนือจากข้าว
 แลวชาวอินโดนีเซียบริโภคมันสำปะหลัง เป็นอาหารหลัก หากมีการสำรวจมันสำปะหลังก็
 จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมาก แกกคณะกรรมการสำรวจ เพื่อความมั่นคงทางคาน
 อาหาร เห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะทำ เว้นนั้น นอกจากมันสำปะหลังแล้ว ในการ
 ประชุมรัฐมนตรี เกษตรอาเซียนครั้งที่ 4 ที่กัวลาลัมเปอร ระหว่างวันที่ 8 - 9 ตุลาคม
 พ.ศ. 2525 ที่ประชุมได้ตกลงนำเอาเรื่องข้าวโพด ถั่วเหลือง และน้ำตาลรวมเข้าไว้
 ในข่าวสาร เรื่องระบบ เกื้อหนุนด้วยหน้าคาน¹⁸

¹⁷ เอกสารสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ
 พฤศจิกายน 2524

¹⁸ กร.รองรก นพคณ เรื่อง เกม อ่างแล้ว หน้า 258

การสำรวจพลังงาน¹⁹

เนื่องจากการสำรวจน้ำมันมีแนวโน้มว่าจะเป็นปัญหาในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2525 และการประชุมรัฐมนตรี เศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยพลังงานเท่าที่ผ่านมาก็ให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาแหล่งถ่านหินเป็นอย่างมาก ในการประชุมครั้งที่ 1 มีมติให้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญอาเซียนว่าด้วยเรื่องถ่านหิน (ASEAN Experts Group on Coal) ที่บังกาลู ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 6 - 7 เมษายน พ.ศ. 2524 ซึ่งผลการประชุมผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้เสนอในการประชุมรัฐมนตรี เศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยเรื่องพลังงานครั้งที่ 2 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2524 โดยเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลถ่านหินของอาเซียนขึ้น ร่วมมือสำรวจตลาดร่วมลงทุนในการสำรวจและพัฒนาแหล่งถ่านหินของภูมิภาค การถือกรรมสิทธิ์ประโยชน์ของถ่านหิน และการจัดทำแผนแบ่งปันถ่านหินในยามฉุกเฉิน (Coal Emergency Sharing Scheme) ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรี เศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยเรื่องพลังงานครั้งที่ 3 ที่มะนิลา ระหว่างวันที่ 8 - 9 ตุลาคม พ.ศ. 2524 ได้มีมติดังนี้

1. ให้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลถ่านหิน (Coal Information Centre) ในประเทศไทย โดยขอให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญถ่านหินเป็นผู้ศึกษาและวัดปริมาณกลไกการทำงานของศูนย์ดังกล่าว
2. ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญถ่านหินศึกษาว่าการจัดตั้งคลังถ่านหินของอาเซียน (Regional Coal Depot) **จะเป็นไปได้เพียงใด**

จะเห็นว่าเริ่มให้ความสำคัญเรื่องถ่านหินเป็นอย่างมาก เพราะในเรื่องถ่านหินนี้ดูเหมือนประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน คือ อินโดนีเซียและมาเลเซีย มีทรัพยากรถ่านหินที่รอการสำรวจและพัฒนาเป็นอย่างมาก ส่วนไทยกับสิงคโปร์ก็กำลังมีความคิดที่จะนำเอาถ่านหินมาใช้แทนน้ำมันในอุตสาหกรรมหนักประเภท

¹⁹ เอกสารสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย, กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2524

ต่าง ๆ และการศึกษาเรื่องการจัดตั้งคลังด้านหินจึงน่าจะเป็นทางออกในเรื่องการสำรอง
คลังงานของอาเขียนได้

อย่างไรก็ดี เรื่องการสำรองด้านหิน เป็นเพียงความนึกเห็นในที่ประชุมเท่านั้น
แต่ยังไม่ได้มีการปฏิบัติหาข้อใด



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย