

**บทที่ 11**  
**นโยบายพลังงานของประเทศไทย**

สาระสำคัญแห่งนโยบายพลังงานในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4

ในช่วงเวลาของการดำเนินนโยบายพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) รัฐได้กำหนดแนวทางและมาตรการพัฒนาด้านพลังงานไว้ดังนี้

แนวทางและมาตรการพัฒนา

1. แนวทางการวางแผนหลักพลังงานของประเทศ

1.1 กำหนดให้มีแผนหลักการพัฒนาพลังงานในระยะยาวขึ้น เพื่อพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงพลังงานที่มีอยู่ในประเทศให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้เชื้อเพลิงพลังงาน การพยายามลดการใช้เชื้อเพลิงพลังงานจากต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการพัฒนาพลังงานให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมในสาขาต่าง ๆ และคำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

1.2 ส่งเสริมการสำรวจวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับพลังงานและเชื้อเพลิงในประเทศ รวมทั้งติดตามความก้าวหน้าจากต่างประเทศในด้านวิวัฒนาการพลังงานชนิดใหม่ ๆ และพลังงานทดแทน รวมทั้งระบบการขนส่งพลังงานด้วย

1.3 เร่งรัดการใช้ประโยชน์แหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงพลังงานภายในประเทศที่ได้มาแล้วให้ใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ เช่น เร่งรัดสำรวจและใช้ถ่านลิกไนท์ให้มากขึ้น การสำรวจแหล่งพลังงานน้ำเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานขนาดเล็ก ตลอดจนการเร่งรัดสำรวจหาปริมาณหินน้ำมันที่แม่สอด และทำการตรวจวิเคราะห์หาคุณภาพ

ของตินน้ำมัน เพื่อพิจารณานำมาใช้ประโยชน์ต่อไปด้วย

1.4 สนับสนุนให้มีการพัฒนาก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบในบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามันให้เร็วยิ่งขึ้น โดยกำหนดมาตรการเป็นนโยบายที่แน่ชัดในรูปของการร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงปริมาณในเชิงการค้าที่แน่นอน โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติที่ได้ทราบปริมาณและคุณภาพบ้างแล้วนั้น จะนำมาใช้ประโยชน์โดยเร็วที่สุด

1.5 เร่งรัดโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่มีผลการสำรวจความเหมาะสมในขั้นรายละเอียดเรียบร้อยแล้วให้ใช้งานได้โดยเร็ว รวมทั้งการหาทางพิจารณาดัดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำเพิ่มเติมที่เขื่อนต่าง ๆ อาทิเช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนสิรินธร และเขื่อนจุฬาภรณ์ เป็นต้น

1.6 ดำเนินการพัฒนาแหล่งพลังน้ำที่ยังมิได้นำมาใช้ประโยชน์ให้สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังน้ำมาใช้ให้มากที่สุด เพื่อทดแทนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง

## 2. แนวทางแก้ไขปัญหาในด้านกิจการปิโตรเลียม

2.1 การจัดรูปองค์การของรัฐ เพื่อการพัฒนาและบริหารทรัพยากรด้านปิโตรเลียม เพื่อช่วยขจัดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกิจน้ำมันที่เป็นอยู่ให้สอดคล้องกับรูปการณปัจจุบัน และอนาคต ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ รัฐจะจัดตั้งองค์การของรัฐ เพื่อให้มีบทบาทควบคุมการบริหารและจัดสรรทรัพยากร เชื้อเพลิงและการใช้น้ำมันภายในประเทศอย่างจริงจังขึ้น ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายน้ำมัน ดำเนินการจัดหาน้ำมันดิบและควบคุมการผลิต การเก็บน้ำมันสำรองยามฉุกเฉิน การขนส่งและการจำหน่าย ตลอดจนการร่วมลงทุนต่าง ๆ ในกิจการที่ต่อเนื่อง โดยร่วมลงทุนกับต่างประเทศ แต่รัฐจะคงไว้ซึ่งอำนาจการสำรองและควบคุมกิจการเป็นส่วนใหญ่ เพราะกิจการน้ำมันต้องใช้เงินลงทุนและมีเทคโนโลยีสูงจึงจะส่งเสริม และ/หรือ ร่วมลงทุนกับเอกชนไทย และต่างประเทศด้วย

องค์กรที่จะตั้งขึ้นนี้จะต้องมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยรัฐจะควบคุมเฉพาะในเรื่องนโยบายเท่านั้น และในระยะแรกจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณา วางเค้าโครงการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ และสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น

2.2 การประหยัดการใช้น้ำมัน การประหยัดน้ำมันทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นมาตรการสำคัญที่จะต้องกำหนดขึ้นดังนี้

#### มาตรการระยะสั้น

- ลดการใช้ น้ำมันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- จำกัด เวลาจำหน่ายน้ำมันให้น้อยลง
- ใช้วิธีการภาษีอากร เพื่อส่งเสริมการประหยัดน้ำมันทั้งทางตรง และทางอ้อม
- ลดการใช้พลังงานไฟฟ้าของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งควบคุมการใช้ไฟฟ้าของธุรกิจที่เห็นว่า เป็นการฟุ่มเฟือย ให้น้อยลง
- กำหนดราคामลิตภัณฑ์น้ำมันให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจ ของประเทศ และหากมีการขึ้นราคामลิตภัณฑ์น้ำมันในโอกาสต่อไปควรหลีกเลี่ยงหรือให้มีผลกระทบ เทือนมลิตภัณฑ์ น้ำมันประเภทที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด อาทิ น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันก๊าด เป็นต้น

#### มาตรการระยะยาว

- ปรับปรุงโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนให้มีความคล่องตัว โดยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ถูกต้องตามหลัก

### เศรษฐกิจมากที่สุด

- ปรับปรุงวิธีการใช้น้ำมันในโรงงานอุตสาหกรรมให้ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดยิ่งขึ้น อาทิ ชักจูงให้มีการปรับปรุงเครื่องมือ เครื่องใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้ลดการใช้น้ำมันลง โดยรัฐยอมลดหย่อนในด้านวิธีการคิดภาษีอากร
- วางแผนขยายกำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันระยะยาวให้มีประสิทธิภาพดีที่สุดในขนาดเศรษฐกิจการผลิต ก่อนที่จะพิจารณาจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันใหม่ และให้สามารถกลั่นน้ำมันดิบได้หลายประเภท โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างอัตราการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ กับอัตราการผลิตผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทนั้น ที่จะผลิตได้จากน้ำมันดิบที่จะนำเข้ามาจากแหล่งต่าง ๆ
- ปรับปรุงราคาน้ำมันในโอกาสที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการผลิตกับการใช้น้ำมันประเภทต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ต้องพยายามให้เกิดผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจน้อยที่สุด

### 3. แนวทางแก้ไขปัญหาลังงานไฟฟ้า

#### 3.1 กระจายแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยส่งเสริมให้ใช้พลังงานต้น

กำเนิดชนิดใหม่แทนน้ำมันให้มากขึ้น เช่น ก๊าซธรรมชาติ แร่ นิวเคลียร์ เป็นต้น ส่วนที่ใช้อยู่แล้ว เช่น พลังน้ำและถ่านลิกไนท์ก็จะพยายามเพิ่มสัดส่วนการผลิตให้มากขึ้นกว่าเดิม

#### 3.2 วางแผนพัฒนาระบบหลัก ไฟฟ้าให้มีความมั่นคงและเพียงพอ

เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าทุกประเภทได้ งาม่าเสมอด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ

3.3 เร่งแก้ไขความแตกต่างระหว่างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสัมปทานไฟฟ้าของ เอกชนให้เกิดความยุติธรรมยิ่งขึ้น

3.4 เร่งรัดการพัฒนาไฟฟ้าชนบท เพื่อส่งเสริมฐานะและกระจายความ เจริญทางด้าน เศรษฐกิจไปสู่ชนบท

#### สาระสำคัญแห่งนโยบายพลังงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

ด้วยจุดมุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่ง เริ่มตั้งแต่ปี 2525-2529 มุ่งเน้นที่จะลดภาระการขาดดุลการค้า และช่วยแก้ไขฐานะทาง การเงินของประเทศมิให้ใช้จ่ายเกินตัวอย่างมากดัง เช่นที่ปรากฏในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้น้ำมันและพลังงานมีการใช้กันอย่างไม่ประหยัด เท่าที่ควร ยังผลให้ความต้องการใช้พลังงานของประเทศทุกประเภทเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่าตัว ตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จากปริมาณการใช้พลังงานเทียบเท่าน้ำมันดิบเพียง 2,760 ล้านลิตร ในปี 2504 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 17,960 ล้านลิตร ในปี 2524 ซึ่งประมาณร้อยละ 75 ของพลังงานที่ใช้ทั้งหมดนี้ต้องพึ่งพาน้ำมันดิบจากต่างประเทศโดยต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ เป็นจำนวนมหาศาลทีเดียว ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2524 มูลค่าเงินตราต่างประเทศที่สูญเสียไป เพื่อการสั่งซื้อน้ำมัน เชื้อเพลิงและหล่อลื่นมีมูลค่าถึง 65,061 ล้านบาท

จากภาระอันหนักยิ่งดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตั้งเป้าหมายลดการใช้พลังงานและ ลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการ ใช้พลังงานในประเทศได้ผลสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักแห่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็ต้อง เน้นความสำคัญของการ เร่งรัดในการสำรวจแหล่งสำรองพลังงานของ ประเทศอย่างจริงจัง เพื่อให้สามารถดำเนินการผลิตพลังงานทดแทนในประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งเน้นการใช้พลังงานจากก๊าซธรรมชาติ ถ่านหินลิกไนต์ และพลังน้ำให้ มากขึ้น

## เป้าหมาย

สำหรับ เป้าหมายด้านพลังงานซึ่งบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีดังนี้

1. ลดอัตราการใช้พลังงานโดยส่วนรวมของประเทศลงไม่ให้ขยายตัวเกินอัตราร้อยละ 4.8 ต่อปี โดยเฉลี่ยตลอดช่วงปี 2525-2529 โดยเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประหยัดการใช้พลังงานสาขาคมนาคม-ขนส่ง และสาขาอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ
2. ลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันโดยให้อัตราการเพิ่มเฉลี่ยลดลงร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 5
3. ลดอัตราส่วนการพึ่งน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศลงจากร้อยละ 75 ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดทุกประเภทในปี 2523 ให้เหลือเพียงร้อยละ 46 ในปี 2529 โดยการผลิตและใช้แหล่งพลังงานในประเทศทดแทนคือ ก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำ และถ่านหินลิกไนต์ ตลอดจนพลังงานนอกแบบอื่น ๆ (Unconventional Energy Resources) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการผลิตพลังงานภายในประเทศเพื่อทดแทนน้ำมันปิโตรเลียมไว้ดังนี้
  - 3.1 ผลิตก๊าซธรรมชาติจากรันละ 250 ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าวันละ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต ภายในปี 2529 โดยก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติให้มีกำลังแยกก๊าซได้ไม่ต่ำกว่าวันละ 350 ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี 2529
  - 3.2 เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำขึ้นเป็น 2 เท่าจาก 1,269 เมกกะวัตต์ ในปี 2523 เป็นประมาณ 2,013 เมกกะวัตต์ ในปี 2529
  - 3.3 เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าด้วยการใช้ถ่านหินลิกไนต์จาก 210 เมกกะวัตต์ ในปี 2523 เป็นประมาณ 885 เมกกะวัตต์ ในปี 2529
  - 3.4 เพิ่มการใช้พลังงานนอกแบบอื่น ๆ (พลังงานแอลกอฮอล์

ขยะ ไม้โตเร็ว พลังน้ำขนาดเล็ก ดินน้ำมัน ก๊าซชีวภาพ ความร้อนใต้พิภพ แสงอาทิตย์ และลม) ให้ได้เทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ 220-290 ล้านลิตร ภายในปี 2529

4. ขยายขีดความสามารถโรงกลั่นน้ำมันในประเทศให้เป็นวันละ 280,000 บาร์เรลต่อวันภายในปี 2529

5. ขยายการพัฒนาไฟฟ้าไปสู่ชนบท เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 31,529 หมู่บ้าน ภายในระยะสิ้นสุดปี 2529 หรือเป็นการเพิ่มจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าจากร้อยละ 36 ในปี 2523 เป็นประมาณร้อยละ 92 ภายในปี 2529

6. เพิ่มปริมาณการสำรวจตามกฎหมายสำหรับน้ำมันดิบและน้ำมัน เชื้อเพลิงปิโตรเลียมให้พอใช้ในยามวิกฤติ ได้จากปัจจุบัน 36 วัน เป็น 60 วัน ของการใช้ภายในปี 2529

#### แนวนโยบายและมาตรการพัฒนา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กำหนดแนวนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

##### 1. แนวนโยบาย

1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยเน้นประสิทธิภาพการใช้พลังงานต่อหน่วยการผลิตให้เกิดการประหยัด และลดการใช้พลังงานต่อหน่วยการผลิตลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในการขนส่งทางถนนและกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งนอกเหนือจากการใช้อย่างประหยัด เป็นสำคัญแล้ว ยังจะต้องปรับการขนส่งให้เข้าสู่ระบบการส่งที่ใช้พลังงานน้อย คือ การขนส่งทางน้ำและรถไฟให้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะขยายระบบสื่อสารและโทรคมนาคม เพื่อลดภาระการเดินทางติดต่อให้น้อยลง และเร่งปรับปรุงการจราจรในเมืองใหญ่ ๆ ให้คล่องตัวขึ้น ส่วนทางด้านอุตสาหกรรม รัฐจะใช้มาตรการทางการเงิน การคลัง จูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงานให้เกิดการประหยัด และปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตที่ใช้พลังงานต่อหน่วยน้อยลงด้วย

1.2 ปรับนโยบายราคาพลังงานทุกประเภทให้สอดคล้องกับเหตุการณ์  
ได้สัดส่วนที่เหมาะสมและให้ราคาพลังงานมีแนวโน้มตามภาวะความเป็นจริงโดยไม่ให้มีการ  
ชดเชยจากรัฐ ป้องกันมิให้เกิดการใช้พลังงานทดแทนขึ้นได้จากราคาที่ไม่ได้สัดส่วนกันและการ  
กำหนดราคาพลังงานจะต้องให้ความเป็นธรรมทั้งผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้ใช้ด้วย

1.3 เร่งพัฒนาพลังงานต้นกำเนิดที่มีอยู่ภายในประเทศมาใช้ให้เกิด  
ประโยชน์เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ โดยเร่งให้หน่วยงานของรัฐและเอกชน  
สำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนต่าง ๆ ในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสำรวจ  
ปิโตรเลียมทั้งบนบกและในทะเล พัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย สำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงาน  
และถ่านหินลิกไนต์เพิ่มขึ้น ทดลองสาธิตการผลิตพลังงานจากหินน้ำมัน สำรวจแร่ยูเรเนียม และ  
พัฒนาพลังงานนอกแบบอื่น ๆ พร้อมกันไป

1.4 สนับสนุนการลงทุนในกิจการพลังงานทั้งของภาครัฐบาลและภาค  
เอกชน ทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศใน  
การพัฒนาแหล่งพลังงาน การจัดหา ซื้อขายและการสำรวจพลังงาน

1.5 เร่งรัดให้มีการผลิต-การใช้พลังงานในรูปแบบและสัดส่วนที่  
เหมาะสมในชนบท และจัดให้มีแผนการดำเนินการด้านการจัดหา การผลิตและการใช้พลังงาน  
ที่สอดคล้องประสานกันและคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศพร้อมกันไปด้วย

## 2. มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน

### 2.1 มาตรการประหยัดการใช้พลังงาน

2.1.1 สาขาคมนาคม-ขนส่ง ปรับปรุงระบบการจราจร ระบบ  
ขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยการกำหนดเส้นทางการเดินรถ  
การกำหนดเวลาจอดและจุดจอดรถในเขตที่มีการจราจรคับคั่ง กำหนดเวลาเข้าทำงานและ  
เลิกงานของราชการ รัฐวิสาหกิจและสถานศึกษาใหม่ โดยพิจารณาลักษณะการเคลื่อนไหว  
ของประชาชนและยานพาหนะในช่วงเวลา เร่งรัดอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการจราจร

ติดขัด จัดระบบแท็กซี่ใหม่ โดยจัดที่จอดประจำตามศูนย์การค้า โรงแรม และย่านชุมชนต่าง ๆ สนับสนุน แรงริตจัดการสร้างระบบทางด่วนพิเศษ ซึ่งกำลังดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ตลอดจนงานปรับปรุงระบบกายภาพยานพาหนะส่วนบุคคลให้ขึ้นอยู่กับขนาดของความสิ้นเปลือง เชื้อเพลิง และมีลักษณะก้าวหน้า เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ยานพาหนะขนาดเล็กกลางหรือใช้บริการขนส่งมวลชนซึ่งสิ้นเปลืองพลังงานน้อยกว่า และกวดขันการต่อทะเบียนยานพาหนะที่เก่าและชำรุดหมดสภาพเพื่อประหยัดการใช้น้ำมัน ส่งเสริมให้มีการติดต่อโดยระบบสื่อสารและโทรคมนาคมของรัฐ เช่น โทรศัพท์ โทรเลข มากขึ้น โดยปรับปรุงประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้การให้บริการให้ดียิ่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการเดินทางติดต่อด้วยตนเอง ทางด้านบริการรถไฟก็ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าให้รวดเร็วและเพียงพอ เพื่อสนองความต้องการใช้บริการด้านนี้มากขึ้น เพราะการขนส่งสินค้าและบริการทางรถไฟนั้นสิ้นเปลืองพลังงานน้อยกว่าการขนส่งทางบก นอกจากนี้ยังจะดำเนินการปรับปรุงระบบขนส่งสินค้า และผู้โดยสารทางน้ำซึ่งเป็นระบบคมนาคมที่ใช้พลังงานน้อยที่สุดให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณที่ลุ่มภาคกลางมีแม่น้ำสำคัญ ๆ ที่สามารถจะใช้เส้นทางคมนาคมได้เป็นอย่างดี ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำท่าจีน และบริเวณชายฝั่งทะเล โดยการลงทุนขุดลอกร่องน้ำและขุดสันดอนที่ตื้นเขิน สร้างท่าเรือสำหรับรับส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า โกดังเก็บสินค้า ตามริมฝั่งแม่น้ำให้มากขึ้น

2.1.2 สาขาอุตสาหกรรม ให้โรงงานหรือกิจการอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานตั้งแต่ 500 กิโลวัตต์ขึ้นไป หรือที่มีการใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทมากกว่า 1,000 กิโลวัตต์ต่อปี และ/หรือที่มีการใช้พลังงานถ่านหินทุกชนิดมากกว่า 1,200 ตันต่อปี จะต้องมีการขอรับผิดชอบประจำโรงงานจัดทำบันทึก จดสถิติรายละเอียดการผลิต การใช้พลังงานและผลผลิตในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการผลิต รายงานให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ และกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประจำทุกเดือน ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งหน่วยบริการประหยัดพลังงานเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ให้บริการโรงงานในด้านเสนอแนะ การแก้ไข ปรับปรุง และเก็บวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการ

ประหยัดพลังงานในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อบรรลุ เป้าหมายตามที่กำหนดไว้

ขยายสิน เชื้อแก๊ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงาน เพื่อประหยัดพลังงาน เป็นพิเศษ โดยให้บริษัท เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สถาบันการ เงินด้า เนินการ เรื่องนี้ ขณะ เดียวกันจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียม สำหรับวัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ เพื่อการประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรมด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนถือการประหยัดพลังงาน เป็นปัจจัย หนึ่งในการพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอีกด้านหนึ่ง

กำหนดมาตรฐานการใช้พลังงานของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทไว้ให้ เป็นมาตรฐานสำหรับ เปรียบ เทียบประสิทธิภาพการใช้พลังงานของโรงงานต่าง ๆ และกำหนด ให้สิทธิพิเศษบางอย่าง แก่โรงงานที่ได้มาตรฐาน เช่น ขยายระยะเวลาการชำระภาษีรายได้ ของบริษัท เก็บภาษีรายได้ในอัตรารต่ำ หรือการให้ไปรับรองชมเชย

2.1.3 การรณรงค์และปรับค่านิยมในการประหยัดพลังงาน เช่น เพิ่มหลักสูตร เกี่ยวกับพลังงานและการประหยัดพลังงานไว้ในการศึกษาทุกระดับ ให้กรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนประหยัดพลังงาน ส่งเสริมการถ่ายทอด เทคโนโลยีด้านการประหยัดพลังงานให้แก่หน่วยงานของรัฐและ เอกชน

## 2.2 การปรับปรุงโครงสร้างราคาพลังงาน

2.2.1 ให้รัฐกำหนดราคาพลังงาน เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ และไฟฟ้าให้สะท้อนถึงคุณค่าในเชิง เศรษฐกิจของพลังงาน และมีสภาพ ความเป็นจริงโดยไม่มีการชด เชยจากงบประมาณแผ่นดิน

2.2.2 ปรับอัตราค่าพลังงานให้เป็นการส่งเสริมการประหยัด

2.2.3 ปรับอัตราค่าพลังงานให้มีรายได้เพียงพอที่จะช่วยสมทบ

ในการลงทุนเพื่อพัฒนาพลังงาน โดยไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน

#### 2.2.4 ปรับราคาพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนิด

ให้น้อยลง เช่น ราคาน้ำมันเบนซินกับราคาน้ำมันดีเซล เป็นต้น

2.3 เร่งรัดการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศทดแทนน้ำมัน โดยจัดให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนดำเนินการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้โดยเร็ว เช่น การสำรวจปิโตรเลียมทั้งบนบกและในทะเล การพัฒนาการใช้ประโยชน์ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย การสำรวจและพัฒนาแหล่งถ่านหินลิกไนต์ การสำรวจและการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า การสำรวจและทดลองสาธิตการผลิตพลังงานจากหินน้ำมัน การสำรวจ-พัฒนาแร่นิวเคลียร์ และการสำรวจ-พัฒนาพลังงานความร้อนใต้พิภพ

2.4 ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา การผลิตและการใช้พลังงานนอกแบบอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมถึงขั้นสามารถผลิตไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

2.5 ปรับปรุงการจัดหา การสำรวจ และขยายขีดความสามารถของโรงกลั่นโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

2.5.1 การกระจายแหล่งซื้อน้ำมันดิบและน้ำมันปิโตรเลียมไม่ให้ผูกพันอยู่ ณ แหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป

2.5.2 สำรองน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมเพื่อใช้ในยามวิกฤติให้เพียงพอในระยะเวลายาวไม่ต่ำกว่า 60 วัน

2.5.3 ขยายและ/หรือก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศให้ได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

2.6 ดำเนินมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาพลังงาน หรือกิจการผลิตและการใช้พลังงานทุกประเภท ขณะเดียวกันก็สนับสนุน

การผลิต และการใช้พลังงานที่ได้รับจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร การอุตสาหกรรมและ  
กิจการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่นด้วย

2.7 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารด้านพลังงานของประเทศ โดย  
การสนับสนุนรวมหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หลัก เกี่ยวกับพลังงานให้รวมอยู่ภายใต้สายงานการ  
บังคับบัญชาเดียวกัน

2.8 พัฒนากำลังคนในสาขาพลังงานให้มีความรู้ความชำนาญในการ  
สำรวจวิจัยวางแผนพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานที่สำคัญ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยให้  
กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สามารถผลิตกำลังคน  
ในสาขาพลังงานให้สอดคล้องกับความต้องการ

2.9 จัดทำแผนหลักพลังงานของประเทศ เพื่อกำหนดโครงสร้างความ  
ต้องการใช้พลังงาน วางแผนการลงทุนพัฒนาพลังงานของประเทศให้สัมพันธ์กันและสอดคล้อง  
กับลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติในอนาคต

### วิเคราะห์นโยบายพลังงานแห่งชาติ

ในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2  
(2504-2514) รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure)  
อันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา โดยกำหนดแนวทางการลงทุนด้านการก่อสร้างเขื่อน  
พลังน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า การชลประทาน และการก่อสร้างทางหลวง ควบคู่ไปกับการพัฒนา  
ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจดังกล่าว เหล่านี้ แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับยังเน้นการพัฒนาด้านการ  
เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมของประเทศด้วย อันยังผล ความต้องการใช้พลังงานโดยส่วน  
รวมของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราสูงคือ เฉลี่ย 15.6 ต่อปี ตลอดช่วงระยะ  
เวลาปี 2504-2514

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) บทบาทของนโยบายพลังงานแห่งรัฐยังคง เน้นเฉพาะการพัฒนาทางด้านไฟฟ้า ทั้งนี้ก็เพราะว่าในเวลานั้นราคาน้ำมันยังต่ำอยู่มาก และก็ไม่เกิดปัญหาพลังงานด้วย เพื่อเป็นการสนองนโยบายการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมแผนพัฒนาพลังงานในช่วงนี้ได้สนับสนุนขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าออกสู่ชนบท โดยคำนึงถึงหลักสำคัญที่ว่า ไฟฟ้าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตในท้องถิ่นชนบท ซึ่งในช่วงนี้ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าของประเทศเพิ่มสูงโดยเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี

ในปี 2516-2517 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันโลกขึ้น ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันทั่วโลก ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากเช่นกัน เนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าและการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการค้า-บริการของประเทศยังคงพึ่งพาการใช้ น้ำมันจากต่างประเทศถึงร้อยละ 75 ของการใช้พลังงานทั้งหมด

ในช่วงปี 2520-2524 อันเป็นช่วงของการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แนวนโยบายด้านการพลังงานมิได้มุ่งแต่เฉพาะด้านไฟฟ้าเหมือนในอดีตเท่านั้น หากแต่ได้เน้นถึงการเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงภายในประเทศให้มากขึ้น อาทิ เช่น การพัฒนาแหล่งพลังน้ำ แหล่งถ่านหิน ตลอดจนการสนับสนุนการสำรวจและพัฒนาก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันดิบในอ่าวไทย นอกจากนี้ยังเริ่มกำหนดแนวนโยบายและมาตรการประหยัดการใช้พลังงาน เนื่องจากราคาพลังงานในช่วงท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนด้านพลังงานของประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันโลกปี 2516-2517 ทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงภาระด้านการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก แต่แนวนโยบายและมาตรการพัฒนาด้านพลังงานโดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก ทั้งนี้อาจจะสรุปประเด็นของปัญหาอันเป็นจุดอ่อนแห่งนโยบาย

พลังงานที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังต่อไปนี้

1. ไม่ได้กำหนดเป้าหมายไว้โดยเด่นชัด ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนด  
 แผนนโยบายและมาตรการพัฒนาอย่างรัดกุมและเชื่อถือได้โดยนโยบายชนในทางปฏิบัติอย่างมี  
 ประสิทธิภาพก็ตาม แต่ถ้าหากขาดซึ่งเป้าหมายที่แน่นอนและชัดเจนแล้ว ก็ยากที่จะดำเนินงาน  
 ให้บรรลุผลได้ในด้านเป้าหมายด้านพลังงานก็เช่นกัน เนื่องจากรัฐมิได้กำหนดไว้ในแผนแม่บท  
 ดังนั้นการดำเนินงานตามนโยบายจึงมีอาจบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ได้มีการ  
 กำหนดแนวทางการประหยัดการใช้น้ำมันของประเทศว่าควรจะทำเป็นการอย่างไร แต่ไม่ได้  
 กำหนดเป้าหมายว่าจะให้บรรลุผลได้เมื่อไรและอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่อาจประเมินผล  
 การปฏิบัติว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด เป็นต้น

2. แผนนโยบายส่วนใหญ่มุ่งเน้นระยะยาวมากเกินไปเกินไป เนื่องจาก  
 โครงสร้างการใช้พลังงานของประเทศตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ  
 75 พึ่งการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ ดังนั้นแผนนโยบายพลังงานของประเทศควรจะเน้น  
 ที่การตอบสนองการใช้พลังงานอย่างเพียงพอและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การบริหาร  
 การจัดหาพลังงานจากต่างประเทศ การสำรองน้ำมันไว้ใช้อย่างเหมาะสม การประหยัดการ  
 ใช้พลังงานที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะใดขณะหนึ่ง เหล่านี้เป็นอาทิ แต่  
 นโยบายพลังงานส่วนใหญ่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เน้นระยะยาวมากเกินไปเกินไป เช่น การ  
 ส่งเสริมให้มีการสำรวจ วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับพลังงานและเชื้อเพลิงพลังงานในประเทศ  
 การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากเชื้อเพลิงพลังงานในประเทศ สนับสนุนการพัฒนาแหล่งก๊าซ  
 ธรรมชาติและน้ำมันดิบในบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามันให้เร็วยิ่งขึ้น เร่งรัดโครงการ  
 สร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ตลอดจนการดำเนินการพัฒนาแหล่งพลังน้ำ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งจะ  
 เห็นได้ว่า แผนนโยบายดังกล่าวมีอาจบรรลุผลในระยะสั้นต่อการตอบสนองความต้องการใช้  
 พลังงานของประเทศได้เลย

3. ขาดการวางแผนการผลิตน้ำมันที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่ารัฐจะได้

กำหนดมาตรการระยะยาว เกี่ยวกับการวางแผนการขยายกำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศ แต่ก็มีได้มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่ชัดว่าควรจะทำ เนิ่นการอย่างไร ให้สามารถผลิตผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปเพียงพอแก่การใช้ภายในประเทศ ดังนั้นตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (2520/2524) ไม่มีการขยายหรือตั้งโรงกลั่นแห่งใหม่ขึ้นในประเทศเลย ทั้ง ๆ ที่แนวโน้มการใช้พลังงานของประเทศในช่วงนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งนับว่ายังเป็นอัตราที่สูงอยู่

จากการที่กำลังการกลั่นน้ำมันภายในประเทศมิได้ขยายเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมานั้น นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศด้วย เนื่องจากราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ ที่นำเข้ามาสนองความต้องการใช้ภายในประเทศนั้นมีราคาสูงกว่าการนำเข้าน้ำมันดิบมากล้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ราคาเฉลี่ยนำเข้าน้ำมันดิบปี 2522-2523 ลิตรละประมาณ 3.1328 บาท แต่ผลิตภัณฑ์น้ำมันนำเข้ามีราคาเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันนั้นประมาณลิตรละ 3.9156 บาท หรือสูงกว่าราคาน้ำมันดิบถึงร้อยละ 25 และที่น่าสังเกตก็คือ ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบตลอดระยะเวลาปี 2520-2524 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี แต่ปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 25 ต่อปี ในช่วงเวลาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เองมูลค่าการนำเข้าหมวดน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นจึงเพิ่มจากประมาณ 20,889 ล้านบาท ในปี 2520 เป็นประมาณ 65,061 ล้านบาท ในปี 2524 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 33 ต่อปี (เฉลี่ยระหว่างปี 2520-2524)

4. เกิดความขัดแย้งด้านนโยบายการประหยัดและการกำหนดราคาพลังงาน ในขณะที่รัฐได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาลังงานด้านการประหยัดการใช้ น้ำมันลง โดยได้กำหนดมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาวไว้หลายประการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่มาตรการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันนั้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายคุ้มครองปกป้องผู้ใช้พลังงานในประเทศมิให้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการขึ้นราคาน้ำมันโลกมากเกินไป โดยชะลอการปรับราคาพลังงานในประเทศไม่ให้เพิ่มตามราคาน้ำมันโลก ซึ่งแนวนโยบายนี้เริ่มดำเนินการ

การมาตั้งแต่ปี 2517-2522

เมื่อ เป็นเช่นนี้มาตรการประหยัดการใช้ น้ำมันของรัฐจึงไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในระยะปี 2523-2524 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นว่านโยบายราคาพลังงานในอดีตมีข้อผิดพลาดจึงได้เริ่มปรับราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันในประเทศให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น แต่ก็ยังไม่อาจดำเนินการได้ในสัดส่วนที่เหมาะสม เนื่องจากโครงสร้างเดิมที่รัฐบาลกำหนดภาษีของแต่ละผลิตภัณฑ์แตกต่างกันมาก และดำเนินการติดต่อกันมาเป็นเวลานานด้วย

ปัญหาที่ติดตามมาอีกก็คือ การที่โครงสร้างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงและมีความแตกต่างกันอย่างมากได้นำไปสู่การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันทดแทนกันอย่างกว้างขวาง เช่น ระหว่างน้ำมันเบนซินกับน้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียมเหลว กับน้ำมันเบนซิน ซึ่งส่งผลให้การใช้พลังงานของประเทศดำเนินไปด้วยความไม่ประหยัดเท่าที่ควร ทั้งยังเกิดการขาดแคลนผลิตภัณฑ์น้ำมันบางประเภทในบางช่วงเวลาอีกด้วย ผลิตภัณฑ์น้ำมันที่มักจะทำให้เกิดการขาดแคลนอยู่เสมอคือ น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียม

วิกฤติการณ์น้ำมันโลกซึ่งอุบัติขึ้นถึงสองครั้งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้นำไปสู่การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์พลังงานของประเทศอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพราะต่างก็ตระหนักกันดีว่าวิกฤติการณ์น้ำมันโลกที่เกิดขึ้นนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐ ดังนั้นการวางแผนพลังงานของประเทศซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2522-2529) จึงได้มีการพิจารณาร่วมกันทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งอาจจะสรุปหลักการพื้นฐานอันนำไปสู่การกำหนดแผนพลังงานของประเทศในช่วง 5 ปีข้างหน้าได้โดยสังเขปดังนี้

1. การประเมินสถานการณ์พลังงานตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาประเทศได้เน้นการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งก็มีผลให้เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วถึงเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี กิจกรรมอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้าสามารถพัฒนาตลาดส่งออกได้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการกระจายการผลิตไปอย่างกว้างขวางทั้งสาขาเกษตรกรรม การพาณิชย์ การบริการ การขยายตัวซึ่งธุรกรรมเหล่านี้ล้วนมีส่วนอย่างสำคัญต่ออัตราการขยายตัวด้านการใช้พลังงานของประเทศโดยส่วนรวมเพิ่มสูงขึ้นมาโดยลำดับ จากการใช้พลังงานทั้งหมดเทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ 2,760 ล้านลิตรในปี 2504 เป็นประมาณ 17,960 ล้านลิตรในปี 2524 ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 75 เป็นพลังงานที่พึ่งการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นั้นยังไม่ได้เผชิญปัญหาพลังงาน และการใช้พลังงานโดยส่วนรวมของประเทศก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากแต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันโลกปี 2516-2517 (อันเป็นช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3) ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการนำเข้าน้ำมันต่างประเทศ เริ่มขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าสังเกตุตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา นั่นคือมีการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ คิดเป็นมูลค่ารวมถึงกัน 12,571 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากประมาณ 4,661 ล้านบาท ในปี 2516 หรือเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 2 เท่าตัว จนกระทั่งในปี 2524 มูลค่านี้ได้พุ่งสูงขึ้นสู่ระดับ 65,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าการส่งสินค้าออกของประเทศ

2. ปัญหาสำคัญที่เผชิญหน้า ปัญหาหลักสำคัญด้านพลังงานซึ่งเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันคือ ปัญหาโครงสร้างการใช้พลังงาน ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงาน ปัญหาการพึ่งน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศในสัดส่วนสูงมาก ตลอดจนปัญหาการบริการพลังงาน อันนับได้ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากปัญหาเหล่านี้ ได้นำไปสู่การพิจารณาและกำหนดเป้าหมาย แนวนโยบายและมาตรการด้านพลังงานของรัฐอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น

3. การปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานสอดคล้องกับจุด

มุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อให้สามารถบรรลุซึ่งจุดประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน ซึ่งอย่างน้อยที่สุดให้สามารถบรรลุเป้าหมายการลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ

จากหลักการพื้นฐาน 3 ประการดังกล่าวแล้วนี้ ได้นำไปสู่การพิจารณาและกำหนดแผนการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) อันนับได้ว่ามีความสมบูรณ์มากกว่านโยบายพลังงานของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งลักษณะของแผนปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานดังกล่าวมีจุดเด่นที่สำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมายที่เด่นชัด เช่น ลดการใช้พลังงานโดยรวมลงไม่ให้ขยายตัวเกินอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี ลดปริมาณนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศลงเฉลี่ยร้อยละ 3.0 ต่อปี ลดสัดส่วนการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศจากเดิมร้อยละ 75 ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดในปี 2523 ให้เหลือเพียงร้อยละ 46 ในปี 2529 กำหนดเป้าหมายการขยายกำลังการผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 280,000 บาร์เรล จากวันละ 176,000 บาร์เรลในปัจจุบัน ตลอดจนการขยายการพัฒนาไฟฟ้าไปสู่ชนบทโดยจะเพิ่มจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้จากร้อยละ 36 ในปี 2523 เป็นประมาณร้อยละ 92 ในปี 2529 รวมทั้งการเพิ่มปริมาณการสำรองน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมให้พอใช้ในยามวิกฤติได้จากเดิม 36 วัน เป็น 60 วัน ภายในปี 2529

2. แนวนโยบายที่กำหนดมีความเด่นชัดและสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายพลังงานในด้านต่าง ๆ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายการประหยัดและลดการใช้พลังงาน โดยส่วนรวมตลอดจนความพยายามที่จะลดสัดส่วนการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศได้ด้วยการปรับนโยบายราคาพลังงานทุกประเภทให้สอดคล้องกับสถานการณ์พลังงานของโลก โดยไม่ให้มีการชดเชยอันจะสนองเป้าหมายการลดการใช้พลังงานโดยส่วนรวมตลอดจนการส่งเสริมให้

เกิดการขยายขีดความสามารถของกิจการกลั่นน้ำมันให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนด การเร่งรัดพัฒนาพลังงานที่มีต้นกำเนิดในประเทศ และการให้การสนับสนุนการลงทุนในกิจการพลังงานของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งจะสนองเป้าหมายการลดการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศ ทั้งยังสามารถนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในด้านพลังงานในอนาคต ตลอดจนแนวนโยบายการเร่งรัดให้มีการผลิตการใช้พลังงานในรูปแบบและสัดส่วนที่เหมาะสม ในชนบทก็จะสนองเป้าหมายการขยายข่ายงานพัฒนาไฟฟ้าชนบทด้วย

3. มาตรการดำเนินงานมีความเป็นไปได้อย่างมากต่อการสนองตอบเป้าหมายและแนวนโยบาย มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีรายละเอียดมากเพียงพอและสามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาว

3.1 มาตรการระยะสั้น ได้แก่ มาตรการประหยัดการใช้พลังงานซึ่งเน้นการใช้พลังงานในสาขาการคมนาคม-ขนส่ง และสาขาอุตสาหกรรมอื่นจะส่งผลเชื่อมโยงให้การใช้พลังงานไฟฟ้าโดยส่วนรวมของประเทศชะลอลงด้วย ซึ่งก็จะส่งผลต่อเนื่องให้การใช้น้ำมันในสาขาการผลิตไฟฟ้า-ประปาของประเทศชะลอลงหรือลดต่ำลงไปด้วย

3.2 มาตรการระยะยาว ได้แก่ การปรับโครงสร้างราคาน้ำมัน การเร่งรัดการสำรวจ และการพัฒนาพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศมาใช้ทดแทนน้ำมัน การส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา การผลิต และการใช้พลังงานนอกแบบ ปรับปรุงการจัดหา การสำรวจ และขยายขีดความสามารถของโรงกลั่นน้ำมัน สนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร อุตสาหกรรม และกิจการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารด้านพลังงานของประเทศ และด้านการพัฒนากำลังคนในสาขาพลังงาน ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มีรายละเอียดมากเพียงพอ และมีความเป็นไปได้อย่างมากในเชิงปฏิบัติด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วนโยบายพลังงานของรัฐทั้งในอดีตและปัจจุบันนี้มีเป้าหมาย

หลักสำคัญอยู่สามประการดังนี้คือ

1. การสนองความต้องการใช้พลังงานของประเทศ เนื่องจากการใช้พลังงานของประเทศมากกว่าร้อยละ 80 ต้องอาศัยน้ำมันดิบ เป็นต้นกำเนิดพลังงาน กอปรกับประเทศไทยไม่มีแหล่งสำรองน้ำมันดิบของตนเอง จึงต้องพึ่งการนำเข้าน้ำมันดิบมาป้อนโรงกลั่นในประเทศ ซึ่งมีอยู่เพียง 3 แห่งและผลิตภัณฑ์น้ำมันที่กลั่นได้ก็ยังไม่อาจสนองความต้องการใช้ภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ คือสามารถกลั่นได้ประมาณร้อยละ 75 ของความต้องการใช้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องพึ่งการนำเข้ผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศอีกส่วนหนึ่งด้วย เป้าหมายประการนี้ เน้นที่การมีน้ำมันเพียงพอแก่การใช้เป็นสำคัญ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อาทิ เช่น การดำเนินการติดต่อสั่งซื้อน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เข้ามายังเป็นการคลี่คลายปัญหาในระยะสั้น คือ ภาวะขาดแคลนซึ่งมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2522-2523 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันโลกขึ้น การติดต่อสั่งซื้อทั้งน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ ต้องเผชิญปัญหาอย่างมากทั้งทางด้านปริมาณและราคา

โดยเหตุที่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มุ่งเน้นการกำหนดแนวนโยบายพลังงานระยะยาวมากเกินไป ซึ่งไม่อาจสนองต่อความต้องการใช้พลังงานของประเทศอย่างเพียงพอได้ กล่าวคือ รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายการค้นหาแหล่งพลังงานทั้งที่เป็นน้ำมันดิบและพลังงานรูปแบบอื่น ซึ่งต้องอาศัยเวลาอีกมากอันจะสามารถสนองต่อเป้าหมายนี้ได้เฉพาะในระยะยาวเท่านั้น แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น เน้นเป้าหมายประการนี้อย่างเด่นชัด

2. การประหยัดเงินตราต่างประเทศในการสั่งซื้อน้ำมัน เนื่องจากการจำเป็นในด้านการพึ่งพาเทคโนโลยีต่างประเทศ อันเป็นปัจจัยหลักสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างมีระเบียบแบบแผน ยังผลให้แนวโน้มการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงการพัฒน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2504-2509) การใช้พลังงานโดยส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้น อ้อยละ 14.9 ต่อปี เพิ่มสูงสุด เป็นเฉลี่ย

ร้อยละ 16.3 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) แล้วชะลอตัวลงสู่ระดับเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4 (2515-2524)

จากลักษณะแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้พลังงานภายในประเทศดังกล่าว ซึ่งน่าจะลดลงมากในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2516-2517 และในช่วงปี 2522-2523 แต่เมื่อเฉลี่ยแล้วยังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 6 ต่อปี ในช่วงปี 2515-2524 แนวโน้มการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง เช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการพึ่งพาเทคโนโลยีอยู่ต่อไปอีก เพื่อให้สามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ว่าจะด้วยมูลเหตุสำคัญประการนี้ จึงทำให้ความต้องการใช้พลังงานโดยรวมของประเทศ (ซึ่งปี 2515-2524) ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอยู่ทั้ง ๆ ที่ราคาพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันทั้งในตลาดโลก และตลาดภายในประเทศในช่วงปี 2516-2523 เพิ่มขึ้นในอัตราสูงที่สุด เมื่อเทียบกับราคาน้ำมันในช่วงระยะก่อนหน้าปี 2516

การพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศนั้น ยังมีความสำคัญและจำเป็นต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ต่อไปนานนับทศวรรษเพราะถึงแม้ว่าจะต้องเผชิญปัญหาด้านราคาน้ำมันนำเข้าซึ่งเพิ่มสูงขึ้นเกือบ 13 เท่าตัว (พิจารณาจากราคาเฉลี่ยของน้ำมันดิบนำเข้าในช่วงปี 2515-2523)

ถ้าหากพิจารณาตั้งแต่ปี 2515-2524 แนวโน้มมูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกประเภทของประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 46.4 ต่อปี เฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันปี 2516-2517 อัตราเพิ่มของมูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกประเภทสูงขึ้นร้อยละ 109.7 ต่อปี และในช่วงปี 2522-2523 อัตราเพิ่มก็ยังสูงโดยเฉลี่ยร้อยละ 61.3 ต่อปี

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการประหยัดการใช้น้ำมันลงหลายประการ เช่น ลดการใช้น้ำมันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ลดการใช้พลังงาน

ไฟฟ้าของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จำกัด เวลาการจำหน่ายน้ำมันใต้น้อยลง ห้ามจำหน่ายน้ำมันในวันอาทิตย์ ใช้วิธีการทางภาษีอากร เพื่อส่งเสริมการประหยัดน้ำมันทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งควบคุมการใช้ไฟฟ้าของธุรกิจที่เห็นว่าเป็นการฟุ่มเฟือยใต้น้อยลง ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นก็ไม่อาจบรรลุเป้าหมายซึ่งการประหยัดเงินตราต่างประเทศในการสั่งซื้อน้ำมันแต่ประการใด ดังจะเห็นได้ว่ามูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกประเภทในปี 2520 มีประมาณ 20,889 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 58,668 ล้านบาท และ 65,061 ล้านบาท ในปี 2523-2524 หรือเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 33.6 ต่อปี (เฉลี่ยช่วงปี 2520-2524)

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้โดยเด่นชัดว่าจะลดการพึ่งพาน้ำมันต่างประเทศจากร้อยละ 75 ของความต้องการใช้พลังงานโดยส่วนรวมของประเทศในปี 2524 เหลือร้อยละ 46 ในปี 2529 ซึ่งจะยังผลให้สัดส่วนการนำเข้าพลังงานต่อการนำเข้าสินค้าทั้งหมดลดลงจากร้อยละ 30 ในปี 2524 เหลือร้อยละ 24.1 ในปี 2529

3. การกำหนดราคาน้ำมันที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคม รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมราคาจำหน่ายปลีกผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปมาโดยตลอด ทั้งนี้ก็เพื่อจุดมุ่งหมายที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และชะลอภาวะเงินเฟ้อ ผลกระทบเหล่านี้มักจะแอบแฝงอยู่ในรูปของผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้า และบริการต่าง ๆ ตลอดจนการลงทุนการบริโภค ภาวະภำพและรายได้ภำครัฐบำน

การดำเนินมาตรการด้านราคาน้ำมันนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ระบุว่า จะกำหนดราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจของประเทศ และถ้าหากมีการขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันในโอกาสต่อไป ควรหลีกเลี่ยงหรือให้มีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ประเภทที่จำ เป็นต่อการครองชีพของประชาชนโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด อาทิ เช่น น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันก๊าด เป็นต้น

ผลแห่งมาตรการนี้ นับว่าได้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในระบบ เศรษฐกิจหลาย ประการ เนื่องจากในช่วงปี 2522-2523 ราคาน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันของโลกเพิ่มสูงขึ้นมาก ส่งผลให้รัฐบาลต้องปรับราคาน้ำมันจำหน่ายปลีกเพิ่มขึ้นหลายครั้ง แต่ได้ให้การ ชดเชยผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทที่จำ เป็นต่อการครองชีพของประชาชนเป็นอันมาก เนื่องจาก รัฐบาล เน้น เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ เป็นสำคัญ โดย เกรงว่าการขึ้นราคาน้ำมันและราคาไฟฟ้า จะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การคมนาคม-ขนส่ง และ การบริการ ซึ่งจะส่งผลให้ค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นจึงดำเนิน นโยบายตรึงหรือขึ้นราคาน้ำมันให้น้อยที่สุด จนกระทั่งในช่วงปลายปี 2523 และในปี 2524 รัฐบาล เริ่ม เล็ง เห็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการกำหนดราคาในแนวทางดังกล่าวว่า ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลในแง่ของการสร้าง เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคม เพราะผลที่ติดตามมานั้น นอกจากเกิดการชะลอตัวลงของ เศรษฐกิจโดยส่วนรวมเกิดปัญหาการ กระจายรายได้ และภาวะ เงิน เพื่ออยู่ในอัตราค่อนข้างสูง ซึ่ง เป้าหมายนี้ได้มีการ เปลี่ยนแปลง แล้วโดยในแผนปรับ โครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานของประเทศในช่วง 15 ปีข้างหน้า รัฐบาลจะ เน้นการปรับนโยบายราคาพลังงานทุกประ เภทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น

-----

คำถามท้ายบทที่ 11

1. จงสรุปแนวทางและมาตรการการพัฒนาด้านพลังงาน ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 4 ของประเทศไทย มาให้เห็นชัดเจน
2. มาตรการสำคัญในการประหยัดการใช้น้ำมันตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 กำหนดไว้อย่างไรบ้าง?
3. เป้าหมายด้านพลังงานซึ่งบรรจุในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2522-2529) มีอย่างไรบ้าง?
4. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ ไว้้อย่างไรบ้าง? จงอธิบายพอสังเขป
5. จงวิจารณ์ถึงประเด็นปัญหาอันเป็นจุดอ่อนแห่งนโยบายพลังงานที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 4
6. จงพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานอันนำไปสู่การกำหนดแผนพลังงานของประเทศ ในช่วงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งนับได้ว่ามีความสมบูรณ์มากขึ้น
7. แผนปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีจุดเด่นที่สำคัญอย่างไรบ้าง?
8. จงสรุปถึงนโยบายพลังงานของประเทศไทย เท่าที่ผ่านมาในอดีต และปัจจุบัน มีเป้าหมาย หลักอย่างไรบ้าง? พร้อมทั้งอธิบายให้ชัดเจน

-----