ความมั่นคงทางพลังงานและนโยบายทางการทูตของไทย

พลังงานถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีนัยต่อความมั่นคงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยมีนโยบายสร้างเสริมความมั่นคงทางพลังงานโดยเน้นการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานและระบบไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงให้มีการกระจายแหล่งและประเภทพลังงานให้มีความหลากหลาย และเน้นกำกับราคาพลังงานให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม เพื่อให้การใช้พลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและใช้พลังงานได้ในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม ปัจจุบัน ความต้องการพลังงานโดยเฉพาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และไฟฟ้าของไทยมีเพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่สถานการณ์พลังงานและแนวโน้มพลังงานจากแหล่งพลังงานในต่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อการรักษาสถานะความมั่นคงทางพลังงานของไทย กลับมีความไม่มั่นคงและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ความท้าทายด้านความมั่นคงทางพลังงานของไทย

หากพิจารณาจากบริบททั้งในประเทศและต่างประเทศ จะพบว่า ไทยต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายด้านความมั่นคงทางพลังงาน ๕ ประการ ประการแรก การที่ไทยมีอุปสงค์ใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลต้องจัดหาพลังงานให้สอดคล้องกับความต้องการพลังงานเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและครัวเรือนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประการที่สอง ไทยยังคงเผชิญกับปัญหาโจรสลัดและปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศที่เป็นแหล่งพลังงาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการจัดหาพลังงานและราคาพลังงานในตลาดโลก ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์พลังงานโลกและภูมิรัฐศาสตร์ของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และพลังงาน เช่น สหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย รัสเซียและญี่ปุ่น ทำให้ไทยจำเป็นจะต้องติดตามผลกระทบในเชิงอุปสงค์และอุปทานของพลังงานโลก ประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้พลังงานของโลก กลายเป็นหนึ่งในมาตรการกีดกันด้านการค้า และประการสุดท้าย จากการที่ไทยต้องพึ่งพาพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันและก๊าซจากต่างประเทศมากกว่าร้อยละ ๗๐ การกระจายความเสี่ยงของแหล่งพลังงานจึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางพลังงานของไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องลงทุนเพื่อพัฒนาให้มีการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตพลังงานทดแทนน้ำมันและก๊าซ

อุปสงค์ทางพลังงานของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ไทยมีอัตราการใช้พลังงานเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้เพิ่มขึ้นสูงกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อให้ไทยมีการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้สมดุลย์กับความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จึงได้อนุมัติแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๗๓ (PDP 2010) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๓ โดยกำหนดให้เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้ารวมในระยะ ๒๐ ปีจากกำลังการผลิตปัจจุบันที่ประมาณ ๓๒,๐๐๐ เมกะวัตต์ เป็น ๗๐,๖๘๓ เมกะวัตต์ในปี ๒๕๗๓ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ไทยซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มจากร้อยละ ๑๕ เป็นร้อยละ ๒๐ ของกำลังการผลิตรวมทั้งหมด หรือประมาณ ๒๐,๐๐๐ เมกะวัตต์ เนื่องจากไทยต้องเลื่อนกำหนดการเข้าระบบโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพื่อให้มีการทบทวนมาตรการความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์และด้านอื่น ๆ เช่น ด้านกฎหมาย ด้านการกำกับดูแล และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้ไทยต้องพึ่งพาไฟฟ้าจากต่างประเทศมากขึ้น

ในส่วนของน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินั้น ไทยเป็นผู้นำเข้าน้ำมันดิบและนำเข้าก๊าซธรรมชาติมากเป็นอันดับสองในกลุ่มอาเซียนรองจากสิงคโปร์ ในปี ๒๕๕๕ ไทยนำเข้าพลังงานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๑ มูลค่า ๑.๒๑ ล้านล้านบาท โดยนำเข้าน้ำมันสูงสุดถึงร้อยละ ๘๓ หรือ ๑.๐๔ ล้านล้านบาท ส่วนใหญ่เพื่อใช้ภายในประเทศ โดยเฉพาะในภาคการขนส่ง ประเทศที่ไทยนำเข้าน้ำมันดิบมากที่สุดห้าอันดับแรก (ปี ๒๕๕๔) ได้แก่ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย โอมาน รัสเซีย และมาเลเซีย แม้ว่าไทยจะนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้บริโภคในประเทศถึงร้อยละ ๗๙ แต่ไทยยังคงต้องนำเข้าก๊าซจากเมียนมาร์ถึงร้อยละ ๑๘ และก๊าซอัดเหลว (Liquefied Natural Gas – LNG) ร้อยละ ๓ จากต่างประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ไนจีเรีย เปรู การ์ตา เยเมนและรัสเซียแม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีปัญหาเรื่องการจัดหาก๊าซธรรมชาติ แต่ในอนาคตไทยอาจต้องเผชิญความเสี่ยงจากปริมาณก๊าซสำรองในอ่าวไทยซึ่งร้อยละ ๗๐ นำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงพลังงานได้ออกแถลงข่าวเป็นระยะเกี่ยวกับความกังวลที่ในอีก ๑๕-๒๐ ปีข้างหน้าว่า ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยอาจจะหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการผลิตไฟฟ้าโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ ราคาก๊าซธรรมชาติจากแหล่งต่างประเทศซึ่งอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น (ปัจจุบันราคาสูงกว่าก๊าซจากอ่าวไทยร้อยละ ๔๐) และความเป็นไปได้ในการยุติการต่อสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งก๊าซในเมียนมาร์ซึ่งจะหมดลงในปี ๒๕๗๓ ก็จะเป็นปัญหาสำคัญสำหรับไทยในการผลิตไฟฟ้าให้ได้ต้นทุนต่ำสำหรับภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจในอนาคต

เพื่อแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงาน รัฐบาลไทยได้สนับสนุนบริษัทพลังงานของไทยไปลงทุนในต่างประเทศ โดยปัจจุบัน บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. มีการลงทุนในโครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ได้แก่ พม่า กัมพูชา เวียดนาม อินโดนีเซีย โอมาน แอลจีเรีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา โมซัมบิก และเคนยา โดยมีโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการผลิตก๊าซและน้ำมันที่แหล่งมอนทาราในออสเตรเลีย ซึ่งได้เริ่มการผลิตเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา โครงการซอติก้าในเมียนมาร์คาดว่าจะเริ่มการผลิตได้ประมาณต้นปี ๒๕๕๗ โครงการแอลจีเรีย 433A และ 416B คาดว่าจะเริ่มการผลิตภายในปี ๒๕๕๗ และโครงการผลิตน้ำมันจาก oil sand ในแคนาดาคาดว่าจะเริ่มการผลิตได้ในปี ๒๕๕๙ นอกจากนี้ บริษัทพลังงานไฟฟ้าของไทยหลายบริษัทได้เข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อผลิตไฟฟ้าส่งกลับมาจำหน่ายในไทย เช่น บริษัท ผลิตไฟฟ้าจำกัด (มหาชน) หรือ EGCO ร่วมลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าน้ำเทิน ๒ ในลาว บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ร่วมลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าน้ำงึม ๒ โรงไฟฟ้าน้ำงึม ๓ โรงไฟฟ้าเซเปียน-เซน้ำน้อย และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนหงสา และบริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ร่วมลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าน้ำเงี้ยบ ๑ เป็นต้น

ปัญหาโจรสลัดและความไม่สงบในประเทศแหล่งพลังงาน

โดยที่ไทยเป็นผู้นำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากตะวันออกกลาง แอฟริกา รัสเซีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และออสเตรเลีย ขณะเดียวกันเป็นผู้ส่งออกน้ำมันไปยังตะวันออกกลาง สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ด้วย ดังนั้น การคำนึงถึงความปลอดภัยของเส้นทางการเดินเรือขนส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และการติดต่อสื่อสารทางทะเลจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเส้นทางการเดินเรือในมหาสมุทรอินเดียที่ต้องผ่านช่องแคบฮอร์มุซ และช่องแคบมะละกา ช่องแคบฮอร์มุซเป็นเส้นทางการเดินเรือขนส่งพลังงานที่สำคัญโดยมีการขนส่งน้ำมันถึงร้อยละ ๔๐ ของปริมาณน้ำมันที่ขนส่งทางทะเลทั้งหมดของโลกหรือมีปริมาณวันละ ๑๗ ล้านบาร์เรล ขณะที่ช่องแคบมะละกามีปริมาณประมาณ ๑๕ ล้านบาร์เรลต่อวัน นอกจากนี้ ทั้งสองช่องแคบยังเป็นเส้นทางขนส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางมายังไทยและเอเชียด้วย อย่างไรก็ดี การเดินเรือขนส่งพลังงานและสินค้าในเขตมหาสมุทรอินเดียประสบปัญหาโจรสลัดในอ่าวอาเดนนอกชายฝั่งประเทศโซมาเลีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเล ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐบาลไทยได้ประกาศแนวนโยบายที่ชัดเจนว่า

ให้ความสำคัญต่อการดูแลความเรียบร้อยของเส้นทางเดินทางทะเล และการติดต่อสื่อสารทางทะเล ที่ส่งผลต่อการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยจึงได้สนับสนุนภารกิจของกองกำลังผสมทางทะเล ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระหว่าง ๒๖ ประเทศ เพื่อรักษาความมั่นคงทางทะเล ต่อต้านการก่อการร้ายและโจรสลัดมาโดยตลอด โดยกองทัพเรือได้ส่งหมู่เรือปราบโจรสลัดเข้าร่วมลาดตระเวนในบริเวณอ่าวเอเดนและชายฝั่งโซมาเลียตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ และระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน ๒๕๕๕ พลเรือตรี ธานินทร์ ลิขิตวงศ์ ยังได้รับตำแหน่งผู้บังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจผสม ๑๕๑ (Combined Task Force- CTF 151) ภายใต้กองกำลังผสมทางทะเล เพื่อปฏิบัติภารกิจปราบปรามโจรสลัดในพื้นที่อ่าวเอเดนและชายฝั่งโซมาเลียด้วย นอกจากนี้ ไทยยังได้เข้าร่วมโครงการลาดตระเวนทางอากาศ หรือ Eyes-in-the-Sky บริเวณช่องแคบมะละกา เข้าร่วม ASEAN Maritime Forum (AMF) และเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ในฐานะภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ด้วย นอกจากนี้ ระหว่างการประชุมว่าด้วยการตอบโต้ระดับภูมิภาคต่อโจรสลัดทางทะเล (Regional Response to Maritime Piracy) ครั้งที่ ๒ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังได้ประกาศให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมด้านวิชาการแก่ทวีปแอฟริกา เช่น การฝึกอบรมด้านวิชาชีพทางด้านประมงสัตว์น้ำและการเกษตร พร้อมยืนยันจะสนับสนุนการปราบปรามโจรสลัด และการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหรือข้อกังวลทางทะเลอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์โลก

ประเด็นท้าทายประการที่สามต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านพลังงานของไทย คือ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์พลังงานโลกและภูมิรัฐศาสตร์ของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งหน่วยงานของไทยจะต้องจับตาการเปลี่ยนแปลงอย่างใกล้ชิด เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ หากพิจารณาในมิติด้านแนวโน้มสถานการณ์พลังงานโลก จะพบว่า ในอนาคตจะมีการปรับเปลี่ยนอุปสงค์และอุปทานพลังงานในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก <u>ในด้านอุปสงค์</u>คาดการณ์ว่า ความต้องการน้ำมันในกลุ่มประเทศ OECD จะอยู่ในระดับที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ขณะที่ในอนาคต สหรัฐฯ อาจเป็นผู้ผลิตและส่งออก shale gas ไปยังต่างประเทศ ทำให้สามารถลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากตะวันออกกลาง ในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย โดยเฉพาะจีนและอินเดีย จะเป็นประเทศที่มีปริมาณอุปสงค์น้ำมันมากที่สุดของโลก และทั่วโลกจะหันมาให้ความสำคัญกับการใช้พลังงานทดแทนมากขึ้น <u>ในด้านอุปทาน</u> แอฟริกาและลาตินอเมริกาจะกลายเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่สำคัญในอนาคต เนื่องจากกลุ่มประเทศโอเปคผลิตน้ำมันได้ลดลง นอกจากนี้ มหาสมุทรอาร์กติกและดินแดนขั้วโลกเหนือก็จะกลายเป็นพื้นที่ที่หลายประเทศ เช่น รัสเซีย เดนมาร์กและไอร์แลนด์ เข้าไปจับจองและขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมาใช้ภายหลังน้ำแข็งละลาย รวมถึงจะช่วยเปิดเส้นทางการขนส่งสินค้าและพลังงานเชื่อมต่อระหว่างยุโรปกับจีนด้วย

หากพิจารณาในมิติด้านภูมิรัฐศาสตร์ของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและพลังงานที่ผ่านมา จะพบว่ามหาอำนาจ เช่น จีน และรัสเซีย ได้ให้ความสำคัญต่อการครอบครองหรือสร้างอิทธิพลในประเทศที่เป็นแหล่งพลังงานมากขึ้น เช่น กรณีของจีน ซึ่งมีความต้องการด้านพลังงานสูงเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ จีนให้ความสำคัญต่อแนวนโยบาย “การทูตพลังงาน” โดยสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียกลาง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ แอฟริกา และยุโรป เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือด้านพลังงาน เช่น การลงนามในข้อตกลงด้านพลังงานกับเมียนมาร์ ซึ่งครอบคลุมถึงโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การลงทุนสำรวจและขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ การสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซจากเมียนมาร์ไปยังมณฑลยูนนานของจีน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน เช่น กลุ่ม China National Petroleum Corporation (CNPC) กลุ่ม Petro China กลุ่ม China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) และกลุ่ม China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) ยังได้เข้าไปลงทุนในประเทศที่เป็นแหล่งพลังงานต่าง ๆ อีกทั้งจีนยังได้

ใช้ประโยชน์จากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพื่อดำเนินกลยุทธ์ น้ำมันแลกเงินกู้ (Oil-for-Loan) ถ่านหินแลกเงินกู้ (Coal-for-Loan) หรือก๊าซแลกเงินกู้ (Gas-for-Loan) กับประเทศที่เป็นแหล่งพลังงานสำคัญ เช่น รัสเซีย คาซัคสถาน เวเนซูเอลา บราซิล เอกวาดอร์ โบลิเวีย กานา และเติร์กเมนิสถานด้วย ขณะที่รัสเซียได้เพิ่มอิทธิพลด้านพลังงานลงมาทางใต้ในเขตทะเลสาบแคสเปียน ซึ่งได้กลายเป็นแหล่งพลังงานที่ถูกค้นพบแหล่งที่ใหญ่ที่สุด และเป็นจุดที่รัสเซียถือเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เนื่องจากก๊าซจากแหล่งทะเลสาบแคสเปียนจะทำให้รัสเซียสามารถมีก๊าซเพียงพอที่จะส่งไปยังยุโรปใต้ ตามเส้นทางที่กำลังมีโครงการสร้างท่อก๊าซ South Stream ที่ยาวกว่า ๓,๓๐๐ กิโลเมตร ที่จะพาดผ่านจอร์เจีย ตุรกี บัลแกเรีย ต่อไปจนถึงอิตาลี นอกจากนี้ คาดว่าความขัดแย้งระหว่างรัสเซียกับประเทศเพื่อนบ้านทางใต้อย่างจอร์เจีย สืบเนื่องจากการสู้รบกันในดินแดนเซาท์ออสเซเทียเมื่อปี ๒๕๕๑ หรือการปราบพวกกบฏเชชเนียที่อยู่ติดกับพรมแดนจอร์เจีย ถือเป็นการส่งสัญญาณว่า รัสเซียกำลังแพร่ขยายกองกำลังลงใต้เพื่อเพิ่มอิทธิพลทางการปกครองและผลประโยชน์ทางพลังงานของตน

นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ในกลุ่มประเทศผู้ผลิตที่ทวีปแอฟริกาและตะวันออกกลางในปัจจุบันยังอาจส่งผลกระทบต่อการผลิตและราคาน้ำมันในอนาคตได้ เช่น สถานการณ์ในอียิปต์ซึ่งมีการชุมนุมประท้วงโค่นล้มรัฐบาล ซีเรีย ซึ่งได้รับแรงหนุนจากอิหร่านที่ประกาศว่า การโจมตีใด ๆ จากต่างประเทศต่อซีเรียถือเป็นการโจมตีโดยตรงต่ออิหร่าน ขณะที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลซีเรียได้ยื่นข้อเสนอให้มีการเปิดเจรจาในประเทศที่สาม เยเมน ซึ่งมีเหตุลอบวางระเบิดท่อขนส่ง Marib ซึ่งทำให้คณะผู้แทนองค์การสหประชาชาติต้องเดินทางไปเยือนเยเมนเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ อิรัก ซึ่งมีความขัดแย้งระหว่างเขตปกครองอิสระ Kurdistan และรัฐบาลกลางส่งผลให้ประเทศอิรักผลิตน้ำมันดิบลดลงมาต่ำลง และอิหร่าน ซึ่งเคยขู่ปิดช่องแคบฮอร์มุซ แต่ปัจจุบันก็มีสัญญาณที่ดีเกี่ยวกับความพยายามที่จะคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างอิหร่าน-สหรัฐ ซึ่งรองประธานาธิบดีโจเซฟ ไบเดน ของสหรัฐฯ ได้แถลงว่า สหรัฐฯ พร้อมจะเปิดการเจรจากับอิหร่านโดยตรงเพื่อแก้ปัญหาโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน เป็นต้น สถานการณ์พลังงานโลกและภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนไปดังกล่าวนี้ มีความสำคัญและจำเป็นที่ไทยจะต้องให้เข้าใจถึงผลที่อาจกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของไทยในอนาคต และไทยคงต้องร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น

ประเด็นโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัญหาเรื่องโลกร้อนเป็นประเด็นที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งไทยให้ความสำคัญ เนื่องจากมีประเด็นที่เกี่ยวโยงกับเรื่องการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามีข้อห่วงใยต่อแนวโน้มของการออกมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้วมากขึ้น เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น จะนำเอาเรื่องมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน หรือ Border Carbon Adjustments (BCA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตั้งกำแพงภาษีกับผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซในระดับต่ำ โดยสินค้าที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดน่าจะเป็นสินค้าที่ใช้พลังงานเข้มข้น ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมในกลุ่ม กระดาษ ซีเมนต์ อาหารและเครื่องดื่ม ปิโตรเลียม เคมีภัณฑ์และพลาสติก รวมถึงเหล็ก ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการของไทยที่ส่งสินค้าไปยังประเทศที่มีมาตรการนี้บังคับใช้

แม้ว่าไทยจะได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Non-Annex I คือ ไม่มีพันธกรณี ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แล้วไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยคิดเป็นร้อยละ ๐.๖ แต่ไทยยังคงถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันดับ ๒๒ ของโลก (ปี ๒๕๕๓) โดยภาคพลังงานมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มากที่สุดร้อยละถึง ๕๖ ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ โดยส่วนใหญ่มาจากการผลิตไฟฟ้าร้อยละ ๔๒ สาขาขนส่ง ร้อยละ ๓๔ และสาขาอุตสาหกรรมร้อยละ ๒๓

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาโลกร้อนและอุปสรรคทางการค้าซึ่งเกิดจากการเติบโตของภาคพลังงานในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยได้นำเสนอวิสัยทัศน์ว่า ไทยได้ให้ความสำคัญต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับความมั่นคงทางพลังงาน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ได้ระบุชัดเจนว่า ไทยจะต้องปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ขณะที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนในสังคมไทยด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานด้วย โดยแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี (ปี ๒๕๕๔-๒๕๗๓) ตั้งเป้าหมายลดระดับการใช้พลังงานต่อผลผลิตลง ร้อยละ ๒๕ ส่งผลต่อการประหยัดพลังงานขั้นสุดท้ายในปี ๒๕๗๓ รวม ๓๘,๒๐๐ กิโลตันน้ำมันดิบต่อปี ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลง ๑๓๐ ล้านตัน และรัฐบาลยังได้กำหนดให้พลังงานทดแทนเป็นวาระแห่งชาติ และตั้งเป้าหมายสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๕ ของการใช้พลังงานทั้งหมด ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลง ๗๖ ล้านตัน

ทั้งนี้ เชื่อว่าพลังงานทดแทนจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรเทาวิกฤตราคาพลังงาน ลดภาวะโลกร้อน รวมทั้งสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้แก่ประเทศได้ ดังนั้น ในแง่ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยจึงควรเน้นว่า ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนอย่างเต็มกำลัง และการจะดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ และการพัฒนาด้านต่าง ๆ จะต้องไม่หยุดชะงักเนื่องจากข้อกำหนดเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

การกระจายความเสี่ยงทางพลังงาน

การส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการลงทุนด้านพลังงานทดแทนและพลังงานสะอาดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตพลังงานทดแทนน้ำมันและก๊าซและกระจายความเสี่ยงด้านพลังงานเป็นประเด็นท้าทายประการสุดท้ายสำหรับนโยบายทางการทูตของไทย ประเทศไทยมีศักยภาพสูงในการนำพืชพลังงานและพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้ แต่ปัจจุบันการใช้พลังงานทดแทนยังไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูง หากพัฒนาให้มีต้นทุนถูกลงและมีประสิทธิภาพมากขึ้นจะสามารถลดการใช้เชื้อเพลิงจากฟอสซิลได้ อันจะเป็นผลดีต่อประเทศในการลดการนำเข้าเชื้อเพลิง อีกทั้งยังเป็นการกระจายเชื้อเพลิงเพื่อผลิตพลังงาน โดยไม่ต้องพึ่งพาพลังงานใดพลังงานหนึ่งมากเกินไป นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชนเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านพลังงานนิวเคลียร์ในเรื่องของความปลอดภัยและมาตรฐานด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในอนาคตด้วย

ในส่วนของความร่วมมือด้านพลังงานทดแทนกับต่างประเทศ รัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (International Renewable Energy Agency – IRENA) ซึ่งมีประเทศสมาชิกและประเทศที่ลงนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกรวมกว่า ๑๖๐ ประเทศ/องค์กรทั่วโลก การเข้าเป็นสมาชิกของ IRENA จะมีส่วนช่วยให้ไทยสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงวิชาการและข้อมูลสถิติด้านพลังงานที่ทันสมัย สามารถขอทุนวิจัยหรือฝึกอบรม และแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญและนำหรือถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านพลังงานทดแทนมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมได้ นอกเหนือจากการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ

เป้าหมายของนโยบายการทูตด้านพลังงาน

ความมั่นคงทางพลังงานถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศของไทย และเป็นหน้าที่ของหลายหน่วยงานที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป จากประเด็นท้าทายทั้งห้าประการที่ได้กล่าวมานั้น น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายทางการทูตของไทยเพื่อความมั่นคงทางพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง (๑) การรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศผู้ผลิตพลังงานเพื่อสนับสนุนความมั่นคงทางพลังงานของประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งส่งเสริมให้บริษัทพลังงานของไทยไปลงทุนในต่างประเทศ (๒) การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อการรับมือกับสภาวะฉุกเฉินทางพลังงาน เช่น การสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงทางยุทธศาสตร์ (Strategic Petroleum Reserve: SPR) เพื่อเพิ่มความมั่นคงทางด้านพลังงาน ตามแนวของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency – IEA) และภายใต้กรอบอาเซียน (๓) การส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน การวิจัยพัฒนาเพื่อการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาและใช้พลังงานทดแทน และลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและภาวะโลกร้อน และ (๔) การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรักษาสันติภาพในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกกลางและแอฟริกา และการรักษาความปลอดภัยในการเดินเรือขนส่งสินค้าและพลังงานทางทะเล

****