

“ประเด็นร้อนในโลกร้อน 2012”

เอกสารประกอบงานสัมมนา
ความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ
(Climate Justice)

วันที่ 29 สิงหาคม 2555 เวลา 8.30-17.00 น.

ณ “โรงแรมตริัง”

ถ.วิสุทธิกษัตริย์ แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

จัดโดย

โครงการวิจัยนโยบายทางเลือกด้านการเปลี่ยนแปลง

ภูมิอากาศภายใต้มิติความเป็นธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมกับ คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



THAI WORKING GROUP
CLIMATE JUSTICE
คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

งานสัมมนาความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ หัวข้อ
“ประเด็นร้อนในโลกร้อน 2012”



จัดโดย โครงการวิจัยนโยบายทางเลือกด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศภายใต้มติความเป็นธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

วันที่ 29 สิงหาคม 2555 เวลา 8.30 – 17.00 น.

ณ “โรงแรมตรัง” ถ.วิสุทธิกษัตริย์ แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

8.30 – 9.00 ลงทะเบียน

9.00 – 9.30 เปิดงาน ชี้แจงวัตถุประสงค์และกระบวนการโดย ศ. สุริชัย หวันแก้ว ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

9.30 – 10.30 ช่วงที่ 1: เจาะการเมืองเรื่องโลกร้อนและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากลและประเทศไทย

ผู้นำเสนอ:

ดร. บัณฑิต เศรษฐศิโรตม์ มุลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

จักรชัย โฉมทองดี คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

ผู้ดำเนินรายการ: กิ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา มุลนิธิชีวีวิถี

10.30 – 11.00 พัก/อาหารว่าง

11.00 – 12.30 ช่วงที่ 2: วิเคราะห์วิกฤตสิ่งแวดล้อม วิกฤตอาหาร และการพัฒนาภายใต้กรอบ AEC

ผู้นำเสนอ:

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ มุลนิธิชีวีวิถี

มนตรี จันทวงศ์ มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ผู้ดำเนินรายการ: กรรณิการ์ กิจติเวชกุล ผู้ดำเนินรายการสถานีวิทยุ FM 96.5 MHz

12.30 – 13.30 อาหารกลางวัน

13.30 – 15.00 ช่วงที่ 3: โลกร้อนกับน้ำท่วม - ชุมชนพร้อมรับมือแค่ไหน?

ผู้นำเสนอ:

พรพนา ก้วยเจริญ คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

หาญณรงค์ เยาวเลิศ มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำ

บุญลือ เจริญมี ประธานสหกรณ์คลองโยง จ.นครปฐม

สุเมธ เปี่ยมสัมพันธ์ สมาชิกเครือข่ายโรงเรียนชานา จ.นครสวรรค์

ผู้ดำเนินรายการ: จักรชัย โฉมทองดี คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

15.00– 15.30 พักร่าง/อาหารว่าง

15.30 – 17.00 ช่วงที่ 4: จับทิศทางพลังงานและป่าไม้ ฝ่าวิกฤตโลกร้อน

ผู้นำเสนอ:

(1) พลังงาน โดย ฝ่ายคำ หาญณรงค์, มูลนิธิบูรณะนิเวศ และ สันติ โชคชัย
ชำนาญกิจ, Energy Watch

(2) ป่าไม้ โดย พรพนา ก้วยเจริญ, คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม และ
สมนึก ตุ่มสุภาพ, ทนายความด้านสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ

ผู้ดำเนินรายการ: จักรชัย โฉมทองดี คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

สารบัญ

	หน้า
การปรับตัวต่อโลกร้อนของชุมชนเกษตรกรรม กรณีศึกษามหาอุทกภัย 2554 โดย พรพนา ก้วยเจริญ, คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม	4
“เรดต์พลัส กลไกร้อน ๆ ในโลกร้อน” โดย พรพนา ก้วยเจริญ, คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม	9
ภาคเกษตรกับการรับมือโลกร้อน: บทสังเคราะห์เชิงประเมินศักยภาพนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์รัฐไทย โดย นันทิยา ตั้งวิสุทธิจิต	15
ทิศทางนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน โดย ฝ่ายคำ หาญณรงค์, มูลนิธิบูรณะนิเวศ	21
โครงการด้านพลังงานภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดย สันติ โชคชัยชำนาญกิจ	32

การปรับตัวต่อโลกร้อนของชุมชนเกษตรกรรม กรณีศึกษามหาอูทกภัย 2554¹

พรพนา กวียเจริญ
คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

โลกร้อนกับอุทกภัยในประเทศไทย

ในขณะนี้ยังไม่มีนักวิชาการด้านสภาพภูมิอากาศคนใดฟันธงว่า บัจจัยของการเกิดมหาอูทกภัย 2554 นั้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือโลกร้อนมากน้อยเพียงไร อย่างไรก็ตาม เอกสารหลายชิ้นระบุว่าสาเหตุสำคัญของอุทกภัย 2554 เป็นผลมาจากการแปรปรวนของสภาวะอากาศที่รุนแรงผิดปกติมาก จากฝนที่มาเร็วและปริมาณฝนสะสมทั้งประเทศตั้งแต่เดือนมกราคม – ตุลาคม 2554 ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยถึง 35% ทั้งนี้เนื่องมาจากบัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาวะอากาศ ได้แก่ ปรากฏการณ์ลานีญา ซึ่งเกิดขึ้นช่วงครึ่งแรกของปี 2554 และอ่อนตัวลงช่วงมิถุนายน-กันยายน และกลับสู่สภาวะลานีญาอีกครั้งช่วงปลายปี ส่งผลให้ปี 2554 ฝนมาเร็วกว่าปกติตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม และมีปริมาณฝนมากกว่าปกติเกือบทุกเดือน และยังเกิดพายุที่มีต่อเนื่องกันถึง 5 ลูก

สำหรับประเทศไทย ในรายงานแห่งชาติฉบับที่สองเพื่อเสนอต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2553² ระบุว่า ประเทศไทยจะมีอุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น 1-2 องศาเซลเซียส และมีแนวโน้มที่ฝนจะเพิ่มมากขึ้นประมาณร้อยละ 10-20 ในทุกภาค โดยช่วงฤดูฝนจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก หมายความว่า การเกิดน้ำท่วมจะมากขึ้น แม้ว่าแบบจำลองสภาพภูมิอากาศจะบ่งชี้ว่าฝนจะน้อยลงและเกิดความแห้งแล้งในบางพื้นที่ ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ การเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำผิวดินที่ไหลลงสู่เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ (สองเขื่อนหลักในกลุ่มเจ้าพระยาซึ่งมีส่วนโดยตรงกับน้ำท่วมในปี 2554) ซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของต้นศตวรรษหน้า นอกจากนี้ คาดว่าระดับน้ำในแม่น้ำโขงจะเพิ่มสูงขึ้นและทำให้เกิดน้ำท่วมหลากอย่างรวดเร็ว และสภาวะอากาศรุนแรงจากพายุไต้ฝุ่นที่คาดการณ์ว่าจะเกิดบ่อยขึ้น

จากการศึกษาของศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์ วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำฝน แสดงให้เห็นถึงปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้ว่าในอนาคตระยะ 2-3 ทศวรรษข้างหน้าจะมีความผันผวนมาก แต่ในระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายศตวรรษ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีใน

¹ เอกสารนี้เป็นข้อสรุปเบื้องต้นจากงานวิจัยซึ่งจะมีการเผยแพร่ฉบับสมบูรณ์ในเดือนกันยายน 2555 โดยเป็นการศึกษาจากสองพื้นที่คือ ชุมชนตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และชุมชนตำบลเกยไชย อำเภอบางแพ จังหวัดนครสวรรค์

² การจัดทำรายงานแห่งชาติฉบับที่ 2 เพื่อเสนอต่อ UNFCCC 2553. เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ทั่วทุกภาคของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นมากทั้งในด้านปริมาณและการกระจายตัวของพื้นที่ที่ฝนตก แต่จำนวนวันที่ฝนตกเฉลี่ยในแต่ละปีในเกือบทุกพื้นที่ยังคงใกล้เคียงกับที่เคยเป็นมาในอดีต

ซึ่งอาจจะบ่งชี้ว่าปริมาณน้ำฝนที่ตกในแต่ละครั้งในอนาคตจะเพิ่มสูงขึ้นหรืออาจจะเรียกได้ว่าฝนที่ตกแต่ละครั้งจะตกหนักมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต ซึ่งหมายถึงความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมฉับพลัน น้ำหลาก และภัยธรรมชาติที่จะเกิดตามมา เมื่อประกอบกับสภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานครปริมณฑล และลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดยรวม และหากการจัดการน้ำยังขาดประสิทธิภาพ จะทำให้พื้นที่เจ้าพระยาตอนล่าง และพื้นที่ลุ่มด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ตกอยู่ในความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหนักตั้งในปี 2554

ศักยภาพและข้อจำกัดในการปรับตัวด้านการเกษตรของชุมชนในพื้นที่ศึกษา

งานศึกษานี้เลือกศึกษาใน 2 พื้นที่ คือ ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และตำบลเกยไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ทั้งสองพื้นที่ประสบอุทกภัยน้ำท่วมปี 2554 พื้นที่เสียหายทั้งตำบล เกษตรกรในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ทำนาข้าวโดยการเพาะปลูกข้าวนาปรังปีละ 2 ครั้ง นอกจากนั้น ยังมีการทำสวนผลไม้ นาบัว และสวนผัก ในกรณีพื้นที่คลองโยง สำหรับการประโยชน์ใช้ที่ดินของพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นการทำการเกษตรกรรม คือ ไร่ยอละ 80 ของพื้นที่ในตำบลคลองโยง และไร่ยอละ 76 ของพื้นที่ในตำบลเกยไชย

ในด้านองค์กรและเครือข่ายทางสังคม ทั้งสองชุมชนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน ได้แก่ การเคลื่อนไหวและได้รับโฉนดชุมชนในพื้นที่คลองโยง ขณะที่ตำบลเกยไชยเป็นต้นแบบการเรียนรู้ที่รู้จักกันในนามของโรงเรียนชาวนาบ้านเกยไชยใต้ ซึ่งเครือข่ายนี้มีส่วนในการช่วยเหลือชุมชนทั้งสองแห่งทั้งในช่วงเกิดอุทกภัยและการฟื้นฟูเยียวยา

ศักยภาพด้านการปรับตัว

จากการวิเคราะห์รูปแบบการปรับตัวด้านการเกษตรของชุมชนในงานศึกษารั้งนี้ พบว่า เกิดขึ้นทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วม และปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วมโดยตรง ทั้งยังพบว่าการปรับรูปแบบการเกษตรจากปัจจัยน้ำท่วมมีความแตกต่างกันระหว่างน้ำท่วมที่ผ่านมา และน้ำท่วมในปี 2554 ดังนั้นจึงสามารถแบ่งรูปแบบการปรับตัวออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. การปรับรูปแบบการผลิตที่ไม่เกี่ยวกับน้ำท่วมโดยตรง 2. การปรับตัวจากน้ำท่วมที่ผ่านมา และ 3. การปรับตัวจากน้ำท่วมปี 2554 และอนาคต

1. การปรับรูปแบบการผลิตที่ไม่เกี่ยวกับน้ำท่วมโดยตรง

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตจากแบบดั้งเดิมมาเป็นเกษตรสมัยใหม่ในพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่ง เป็นผลพวงของการพัฒนาการเกษตรและเทคโนโลยีการเกษตร ซึ่งมีการนำเครื่องจักรการเกษตรมาใช้ในทุกขั้นตอนการทำนา และการปลูกข้าวพันธุ์ปรับปรุง ทำให้สามารถทำนาได้ 2-3 ครั้งต่อปี การใช้เทคโนโลยีเครื่องทุ่นแรงการเกษตรยังทำให้เกษตรกรใช้เวลาในการทำนายน้อยลง จึงมีเวลาสำหรับการประกอบอาชีพเสริมหรือปลูกพืชอื่นๆ ควบคู่ไปกับการทำนา เช่น การทำนาข้าวและนาบัวไปพร้อมกัน (ในกรณีคลองโยง) หรือมีเวลาไปทำงานรับจ้าง (ทั้งในกรณีคลองโยงและเกยไชย) เมื่อความ

ต้องการแรงงานการทำเกษตรน้อยลง เปิดโอกาสให้สมาชิกในครอบครัวมีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นได้มากขึ้น

2. การปรับตัวจากน้ำท่วมที่ผ่านมา

รูปแบบการผลิตเกษตรกรรมของเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่คือการทำนาปลูกข้าว ชุมชนในพื้นที่ศึกษาทั้งสองพื้นที่มียุทธศาสตร์ในการปรับตัวอยู่กับน้ำท่วมในระยะที่ผ่านมา (ก่อนอุทกภัยปี 2554) คือ การหลีกเลี่ยงการเพาะปลูกข้าวในช่วงน้ำท่วม (ประมาณ 2-3 เดือน) ซึ่งส่วนใหญ่มีแบบแผนการทำนา 2 ครั้งต่อปี ในช่วงเวลา 9 เดือนที่ไม่มีน้ำท่วม โดยการเลือกปลูกพันธุ์ข้าวอายุเก็บเกี่ยว 110-120 วัน เพื่อให้เก็บเกี่ยวทันก่อนน้ำท่วม สำหรับในพื้นที่คลองโยง บางครัวเรือนเลือกทำนาบัวเพราะเป็นพืชที่อยู่กับน้ำได้ ส่วนครัวเรือนที่ปลูกไม้ผลจะใช้วิธีการทำคันดินล้อมสวนเพื่อป้องกันน้ำหลากเข้าท่วม หรือบางครัวเรือนเลือกปลูกพืชผักสวนครัวซึ่งเป็นพืชเก็บเกี่ยวได้เร็ว

3. การปรับตัวจากน้ำท่วมปี 2554 และอนาคต

จากเหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 พบว่าชุมชนมีการปรับรูปแบบการผลิตในพื้นที่ศึกษาที่แตกต่างจากที่ผ่านมา ใน 3 ลักษณะ ดังนี้คือ

1) การปรับระยะเวลาการเพาะปลูก ด้วยการเลื่อนเดือนเพาะปลูก ครัวเรือนเกษตรกรที่ทำนาใช้วิธีการปรับตัวด้วยการเลื่อนฤดูเพาะปลูกให้เร็วขึ้น หรือการปรับเปลี่ยนมาปลูกพันธุ์ข้าวที่มีอายุสั้นกว่าเดิม คือข้าว 51 ซึ่งมีอายุเก็บเกี่ยวเพียง 90 วัน เพื่อร่นระยะเวลาเก็บเกี่ยวขึ้นมาอีก 1 เดือน หากน้ำมาเร็วเหมือนปี 2554 ก็ยังเก็บเกี่ยวได้ทัน ซึ่งการปรับตัวในรูปแบบนี้เกิดขึ้นทั้งในกรณีคลองโยงและเกษไชย นอกจากนี้ บางครัวเรือนในพื้นที่คลองโยงได้แบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งมาปลูกพืชผักอายุสั้น เพื่อบริหารรอบเก็บเกี่ยวให้เก็บขายได้เร็วเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่าย การปรับตัวลักษณะนี้ขึ้นกับว่าเกษตรกรมีข้อมูลเพียงพอในการประเมินระยะเวลาน้ำมาได้แม่นยำเพียงใด

2) การปรับเปลี่ยนระบบการผลิต เปลี่ยนจากปลูกไม้ผลมาปลูกข้าวหรือพืชอายุสั้นอื่นๆ โดยพบว่าในพื้นที่คลองโยงซึ่งมีการเพาะปลูกพืชหลากหลายชนิดมากกว่าพื้นที่เกษไชย มีรูปแบบการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่แตกต่างกันในแต่ละครัวเรือน เช่น ครัวเรือนที่ทำสวนผลไม้บางครัวเรือนตัดสินใจเลิกปลูกไม้ผลถาวรโดยเปลี่ยนไปปลูกข้าวแทน ขณะที่บางครัวเรือนยังอยากทำสวนผลไม้ต่อไป แต่ไม่มั่นใจว่าน้ำจะท่วมมากเหมือนปี 2554 อีกหรือไม่ จึงเลือกปลูกพืชอายุสั้นอย่างมันเทศไปก่อน และรอดูสถานการณ์น้ำท่วมในปีนี้ (2555) แล้วค่อยตัดสินใจอีกครั้ง ปรากฏการณ์เลิกปลูกไม้ผลนี้เห็นได้ทั่วไป ด้วยชาวบ้านยังไม่กล้าลงทุนกลัวน้ำมาซ้ำเสียหายอีก ซึ่งน่าจะส่งผลถึงปริมาณผลไม้นั้นในระยะยาว นอกจากนี้ ยังพบว่าบางครัวเรือนที่ทำนาแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเพาะปลูกพืชสวนครัวหลายชนิด เช่น ตะระไคร้ มะเขือยาว พริก บวบ ถั่วฝักยาว ดอกขจร มะละกอ มะเขือ ในรูปแบบเกษตรอินทรีย์ซึ่งเป็นโครงการของสหกรณ์คลองโยงร่วมกับเกษตรตำบล โดยเมล็ดพันธุ์พืชผักดังกล่าวได้จากธนาคารเมล็ดพันธุ์ที่ตั้งขึ้นหลังน้ำท่วมปี 2554

3) การดำเนินการฟื้นฟูชุมชน ได้แก่

3.1) การต่อรองในระบบการชดเชยเยียวยาของภาครัฐ ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่คลองโยงกรณีที่ทำนาบัวไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากภาครัฐด้วยเหตุผลว่าเป็นบัวเป็นพืชน้ำ แต่น้ำ

ท่วมปี 2554 ซึ่งท่วมเร็วและท่วมสูงทำให้น้ำบวเสียหาย ทางสหกรณ์คลองโยงจึงได้ทำเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักงานเกษตรจังหวัดนครปฐมเพื่อพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

3.2) การรวมกลุ่มจัดทำธนาคารเมล็ดพันธุ์ และการปรับระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่คลองโยง ซึ่งเป็นการดำเนินการของชุมชนและการร่วมมือกับเครือข่ายในการฟื้นฟูชุมชนหลังน้ำท่วม โดยการช่วยเหลือระดมเมล็ดพันธุ์ข้าวและพืชผักจากเครือข่ายต่างๆ เพื่อใช้เพาะปลูกหลังน้ำลด

3.3) การแปรรูปจากประมงในรูปของปลาแห้ง ปลาร้า และน้ำปลา ของสมาชิกโรงเรียนชานาบ้านเกยไชยใต้ เพราะในช่วงน้ำท่วมชาวบ้านสามารถจับปลาได้จำนวนมากเกินกว่าการบริโภคในครัวเรือน จึงช่วยกันนำมาแปรรูปเพื่อเป็นรายได้ของสมาชิกหลังน้ำลด

ศักยภาพด้านองค์กรและเครือข่าย

1) การช่วยเหลือเยียวยาจากภาคประชาสังคมและเอกชน

พื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรและเครือข่ายต่างๆ โดยการช่วยเหลือในเรื่องถุงยังชีพในช่วงน้ำท่วม และการช่วยเหลือด้านเมล็ดพันธุ์ข้าวและพืชผักหลังน้ำลด องค์กรและเครือข่ายที่เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่ ได้แก่ เครือข่ายโรงเรียนชานาจังหวัดนครสวรรค์ (เครือข่ายมีสมาชิกจาก 40 พื้นที่), เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก, มูลนิธิชีววิถี, กลุ่มเพื่อนมหิดล, สวนโมกซ์ เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน, สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, เครือข่ายสลัม และกลุ่มซีเมนต์ไทย (SCG) ซึ่งเข้าไปช่วยพื้นที่คลองโยงเรื่องเครื่องสูบน้ำและน้ำมันในการระบายน้ำออกจากพื้นที่

2) การสร้างการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูชุมชนของเครือข่ายภาคประชาชน

การทำงานในลักษณะเครือข่ายของทั้งสองพื้นที่ที่มีมาก่อนหน้าแล้ว โดยมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน คือ ในกรณีเกยไชย เป็นการทำงานระหว่างเครือข่ายชานา โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านการลดต้นทุนการผลิตให้สมาชิกของเครือข่ายโรงเรียนชานา ภายใต้ยุทธศาสตร์ “การจัดการความรู้” เกี่ยวกับการทำนา โดยดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการสร้างความรู้จากการปฏิบัติ เช่น การทำพันธุ์ข้าวเพื่อลดการพึ่งพาพันธุ์ข้าวจากท้องตลาด การทำปุ๋ยและสารไล่แมลงจากน้ำหมักชีวภาพ เพื่อลดการใช้สารเคมี

ส่วนในกรณีคลองโยง มีประวัติศาสตร์การต่อสู้เรื่องสิทธิที่ดินทำกินร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (ปี 2552) จนท้ายที่สุดได้มีการออกโฉนดชุมชนให้กับชาวลองโยง (1,800 ไร่) ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมถือครองโดยสหกรณ์คลองโยง สมาชิกสามารถถือครองที่ดินได้แต่ห้ามซื้อขาย สามารถสืบทอดทางมรดกได้ และการใช้ที่ดินต้องเป็นไปเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น และยังมีข้อตกลงร่วมกันว่าสมาชิกมีหน้าที่ช่วยกันปรับรูปแบบการผลิตให้พัฒนาไปสู่การเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ปัจจุบันแผนการปรับระบบการเกษตรอินทรีย์ของคลองโยงได้รับการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเกษตรตำบลคลองโยง และเริ่มทำแปลงเกษตรอินทรีย์นำร่องหลังน้ำลด

ความช่วยเหลือจากองค์กรและเครือข่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่งานศึกษา แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคส่วนต่างๆ นอกเหนือจากภาครัฐในการเข้ามาช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม และ

น่าจะเลยไปถึงการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะกลุ่มองค์กรหรือเครือข่ายในท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำ และป้องกันอุทกภัย ในท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนั้น ทิศทางการปรับระบบการเกษตรมาเป็นเกษตรอินทรีย์ หรือการลดการพึ่งพาสารเคมีของทั้งสองพื้นที่เป็นแนวทางที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตปุ๋ยและสารเคมี และยังส่งผลดีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นแนวทางที่ทุกฝ่ายควรให้การสนับสนุน

ข้อจำกัด

ในด้านข้อจำกัดของเกษตรกร จากการศึกษาพบว่า ความสามารถในการทำนายและคาดการณ์น้ำท่วมของเกษตรกรอาจเกิดความคลาดเคลื่อน อันมีสาเหตุจากความแปรปรวนของสภาวะอากาศที่รุนแรง และน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลด้านการบริหารจัดการน้ำ ที่ผ่านมาชาวบ้านและชุมชนไม่อาจรู้ได้เลยว่ารัฐจะเก็บน้ำหรือปล่อยน้ำจากเขื่อนเมื่อไร ปริมาณน้ำที่ปล่อยมีมากน้อยเพียงใด และจะทำให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ในระดับใด ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยชุมชนในการเตรียมได้ทันการณ์และเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

ในส่วนขอเสนอแนะต่อภาครัฐจากงานศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อเสนอที่อยู่บนฐานการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงจากพื้นที่กรณีศึกษา โดยขอเสนอมาตรการเบื้องต้น ดังนี้

1. พัฒนาและจัดตั้งระบบการสื่อสารโดยภาครัฐ และบริหารจัดการโดยชุมชนสำหรับการให้ข้อมูลน้ำท่วมกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างทันทั่วทั้ง
2. สนับสนุนการสร้างกลไกระดับชุมชนเพื่อวางแผนและเสนอแผนการปรับตัวตามศักยภาพและบริบทที่เป็นจริง
3. วางกลไกการนำแผนชุมชนเข้าสู่การออกแบนโยบายและการจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำและประเทศ
4. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางพันธุกรรมของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งสนับสนุนกิจกรรมในท้องถิ่นเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ
5. ออกแบบการประกันพืชผลพร้อมกับการตั้งกองทุนช่วยเหลือชดเชยโดยตรง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและผลกระทบที่เป็นจริงในแต่ละพื้นที่
6. สร้างหลักประกันด้านการคุ้มครองความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกร เพื่อส่งเสริมการจัดการและการแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วม เช่น การออกโฉนดชุมชน

“เรดด์พลัส กลไกร้อน ๆ ในโลกร้อน”

พรพนา ก้วยเจริญ
คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม

ความคืบหน้าและการเจรจาเรดด์พลัสในเวทีโลก

ในการประชุมภาคีสมาชิก ครั้งที่ 17 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโกเมื่อปี 2553 ในประเด็น การสนับสนุนภาคีสมาชิกในประเทศกำลังพัฒนาในกิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคป่า ไม้โดยความสมัครใจ มีข้อสรุปในด้านการเรียกชื่อว่าจะอะไรคือ เรดด์ ดังนี้ (ก) การลดการปล่อยก๊าซเรือน กระจกจากการทำลายป่า (ข) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำให้ป่าเสื่อมโทรม (ค) การ อนุรักษ์ป่าไม้เพื่อเป็นแหล่งเก็บกักคาร์บอน (ง) การจัดการป่าอย่างยั่งยืน (จ) การเพิ่มป่าไม้เพื่อเป็น แหล่งเก็บกักคาร์บอน ทั้งนี้ เรดด์ แต่เดิม หมายถึง ข้อ (ก) และ (ข) และส่วนเพิ่มเติม (“+”) หรือ “พลัส” หมายถึง ข้อ (ค) (ง) และ (จ) ทั้งนี้ยังไม่มีข้อสรุปในเรื่องนิยาม จึงกล่าวได้ว่าจนถึงขณะนี้ยังไม่มีการตกลง หรือมีพันธกรณีใด ๆ ในเรื่องเรดด์ อย่างไรก็ตามการที่หลายประเทศมีการเตรียมความพร้อมกัน อย่างคึกคักก็มาจากการสนับสนุนจากสถาบันทางการเงิน หรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งดำเนินกรล่วงหน้าไป ก่อน โดยจะได้กล่าวถึงต่อไป

กลไกทางการเงินเพื่อการเตรียมความพร้อมของเรดด์พลัส

กลไกสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินต่อเรดด์พลัสในระยะที่ผ่านมา มีทั้งรูปแบบพหุภาคี (Multilateral Funds) และรูปแบบทวิภาคี (Bilateral Funds) โดยกลไกการสนับสนุนแบบพหุภาคีที่สำคัญ ได้แก่ โครงการยูเอ็น-เรดด์ (NU-REDD Program), โครงการหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (Forest Carbon Partnership Facility – FCPF), โครงการลงทุนป่าไม้ (Forest Investment Program - FIP) และโครงการจัดการป่าอย่างยั่งยืน/เรดด์พลัส (Sustainable Forest Management -SFM/REDD+) โดยสามโครงการหลังอยู่ภายใต้การดำเนินการของธนาคารโลก ซึ่งเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินแบบ พหุภาคีของเรดด์พลัสที่ใหญ่ที่สุด มีการประมาณการณ์ว่า การสนับสนุนทางการเงินให้กับประเทศที่มีป่า เขตร้อนสำหรับกิจกรรมเรดด์พลัสมีมูลค่าถึง 226,800 ล้านบาท (7.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ) นับแต่ปี 2551 (M. Simula, 2010)³

³ Analysis of REDD Financing Gaps and Overlaps a report for the REDD+ Partnership. By M. Simula, December 2010.

- **โครงการยูเอ็น - เรดด์ (UN-REDD Program)**

โครงการยูเอ็น-เรดด์ให้การสนับสนุนกับประเทศต่างๆ จำนวน 44 ประเทศ โดยใน 16 ประเทศ เป็นการสนับสนุนกิจกรรมโครงการระดับชาติ⁴ ซึ่งในนั้นเป็นประเทศในอาเซียน คือ กัมพูชา, และ เวียดนาม รวมงบประมาณที่อนุมัติสำหรับโครงการระดับชาติของ 16 ประเทศ เท่ากับ 2,119.95 ล้านบาท (67.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) (www.un-redd.org) จากเงินผูกพันรวม 4,756.5 ล้านบาท (151 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) (Anna Creed and Smita Nakhoda, November 2011)⁵

- **โครงการหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (Forest Carbon Partnership Facility: FCPF)**

ปัจจุบัน (มิถุนายน 2555) ประเทศที่ได้รับการคัดเลือกเป็นหุ้นส่วนของโครงการหุ้นส่วนคาร์บอนป่าไม้ (FCPF) มีทั้งหมด 37 ประเทศ (14 ในแอฟริกา, 15 ในลาตินอเมริกาและแคริบเบียน, และ 8 ในเอเชียและแปซิฟิก) โดยมีประเทศที่ผ่านการอนุมัติในขั้นตอนโครงการเตรียมความพร้อม (Readiness Preparation Proposals – R-PP) ใน 29 ประเทศ ทั้งนี้ แหล่งเงินของเรดด์พลัสภายใต้ FCPF มาจากสองกองทุน คือ กองทุนเตรียมความพร้อม (Readiness Fund) และกองทุนคาร์บอน (Carbon Fund)

กองทุนเตรียมความพร้อม มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมของประเทศสำหรับเรดด์ในเรื่องการพัฒนา นโยบายและระบบ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ, การพัฒนาเสถียรอ้างอิง, การออกแบบระบบการตรวจวัด รายงาน และทวนสอบ (Measurement, Reporting and Verification: MRV) และการจัดตั้งกลไกเรดด์ระดับประเทศ รวมถึงมาตรการป้องกัน (safeguard) โดยมีงบประมาณผูกพันจากผู้ให้ทุนจำนวน 7,245 ล้านบาท (230 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

กองทุนคาร์บอน เป็นกองทุนที่มีเป้าหมาย เพื่อสนับสนุนทุนสำหรับการพิสูจน์ผลการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากเรดด์ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุด (มีนาคม 2555) มีงบประมาณผูกพันจากผู้ให้ทุนแล้ว จำนวน 6,457.5 ล้านบาท (205 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

- **โครงการลงทุนป่าไม้ (Forest Investment Program - FIP)**

เงินสนับสนุนจากโครงการนี้เป็นการช่วยเหลือเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับสาเหตุของการทำลายป่า การเตรียมความพร้อมทางยุทธศาสตร์ของเรดด์พลัสระดับชาติ ส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ที่นำไปสู่การลดการปล่อยและปกป้องแหล่งกักเก็บคาร์บอน ปัจจุบันมีประเทศที่กำลังดำเนินการในโครงการนำร่องเรดด์พลัสใน 9 ประเทศ ได้แก่ บราซิล, เบลีซ, ฟาโซ, คองโก, กานา, อินโดนีเซีย, ลาว, เม็กซิโก, และเปรู ในปี 2011 โครงการลงทุนป่าไม้ มีงบประมาณผูกพันอยู่ที่ 18,207 ล้านบาท

⁴ ประเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการยูเอ็น-เรดด์ในระดับชาติ ประกอบด้วย ประเทศโบลิเวีย, กัมพูชา, สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก, เอกวาดอร์, อินโดนีเซีย, ไนจีเรีย, ปานามา, ปาปัวนิวกินี, ปารากวัย, ฟิลิปปินส์, สาธารณรัฐคองโก, หมู่เกาะโซโลมอน, ศรีลังกา, แทนซาเนีย, เวียดนาม และแซมเบีย

⁵ Climate Finance Policy Brief REDD+ Finance Delivery: Lessons from Early Experience. By Anna Creed and Smita Nakhoda, November 2011, HEINRICH BOLL STIFTUNG North America.

(578 ล้านเหรียญสหรัฐ) (www.climateinvestmentfunds.org; Anna Creed and Smita Nakhoda, November 2011)⁶

- **โครงการจัดการป่าอย่างยั่งยืน/เรดด์พลัส (Sustainable Forest Management - SFM/REDD+)**

โครงการจัดการป่าอย่างยั่งยืน/เรดด์พลัส เป็นกลไกสนับสนุนทางการเงินใหม่ของเรดด์พลัส อยู่ภายใต้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility) ด้วยงบประมาณ 31,500 ล้านบาท (1 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ) ในปี 2553 – 2557 กองทุนฯ ยังมีบทบาทร่วมกับ FCPF และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรดด์พลัสอื่นๆ เช่น ประเทศพันธมิตรป่าเขตร้อน ในการออกแบบการพัฒนาศักยภาพของประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 สำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านโครงการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

การเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัสของประเทศไทย⁷

สำหรับประเทศไทย ธนาคารโลกให้การรับรองแผนเตรียมความพร้อมเรดด์พลัสของประเทศไทย (Readiness Plan Idea Note หรือ R-PIN) เมื่อเดือนมีนาคม 2552 ซึ่งมีกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยประเทศไทยได้รับการสนับสนุนเงิน 200,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนหุ้นส่วนป่าไม้คาร์บอน (FCPF) เมื่อเดือนสิงหาคม 2553 สำหรับการจัดทำโครงการเตรียมการเรดด์พลัส (Readiness Plan Proposal หรือ R-PP) เพื่อเตรียมเสนอต่อกองทุนหุ้นส่วนป่าไม้คาร์บอน (FCPF) ของธนาคารโลกภายในสิ้นปี 2555 เพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนจำนวน 107.1 ล้านบาท (3.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งรายละเอียดความคืบหน้าการเตรียมความพร้อมเรดด์พลัส มีดังนี้

1. การจัดตั้งคณะทำงานเรดด์พลัส (REDD+ working groups) ของประเทศไทย อยู่ภายใต้โครงการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีอธิบดีกรมอุทยานฯ เป็นประธาน คณะทำงานฯ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแนวทางเตรียมความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมด้านเรดด์พลัส, ประสานงานและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเป็นและเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมเรดด์พลัส ฯลฯ

⁶ Climate Finance Policy Brief REDD+ Finance Delivery: Lessons from Early Experience. By Anna Creed and Smita Nakhoda, November 2011, HEINRICH BOLL STIFTUNG North America.

⁷ เรียบเรียงจากการนำเสนอ *แผนงานเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัสของกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช* โดย ภาณุมาศ ลาดปลาสะ สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืช กรมอุทยานฯ นำเสนอในการเสวนา “ความเคลื่อนไหวระดับสากล นโยบาย และศักยภาพการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคป่าไม้ของประเทศไทย” วันที่ 16 พฤษภาคม 2555 จัดโดย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก; *องค์ประกอบในการจัดทำข้อเสนอโครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัสสำหรับประเทศไทย* โดย ดร.ลัดดาวัลย์ พวงจิตร์ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง “การจัดทำข้อเสนอโครงการเตรียมความพร้อมต่อกลไกเรดด์พลัสสำหรับประเทศไทย” วันที่ 1, 2, 4 และ 11 พฤษภาคม 2555; *การพัฒนาเส้นทางอ้างอิงสำหรับประเทศไทยตามกลไก REDD+* โดย ลดาวัลย์ พวงจิตร์ และคณะ สำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2553 ; *บทบาทของประเทศไทยต่อการพัฒนา REDD+ ระดับนานาชาติและการเตรียมความพร้อมในประเทศ* โดย สุจิตรา จางตระกูล

2. จัดการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติ และระดับภาค รวม 4 ครั้ง ได้แก่เวทีกรุงเทพฯและภาคใต้ (วันที่ 1 พ.ค. 2555) เวทีภาคกลาง ตะวันออกและตะวันตก (วันที่ 2 พ.ค. 2555) เวทีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (วันที่ 4 พ.ค. 2555) และเวทีภาคเหนือ (วันที่ 11 พ.ค. 2555) อย่างไรก็ตามแต่ละเวทีนั้นมีเพียงประชาชนบางกลุ่มที่หน่วยงานเป็นผู้คัดเลือกเข้าร่วมเท่านั้น จึงไม่ได้เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทุกภาคส่วนตามคำกล่าวอ้างแต่อย่างใด

3. จัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ หรือ นโยบายเกี่ยวกับเรดด์พลัส ปัจจุบันเรดด์พลัสได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ในบทที่ 8 ข้อ 5.3.1 ในข้อ 2) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว ในการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับมาตรการหรือกลไกใหม่ๆ ที่สำคัญ อาทิ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า การอนุรักษ์ การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน และการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation and Degradation and the role of Forest Carbon Stocks in Developing Countries : REDD-Plus)

และในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 แผนงานที่ 2.1 ในข้อ 2.1.3 ส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าวิจัยและพัฒนาระบบพันธุ์ปศุสัตว์ป่าไม้ โดยการระดมทุนจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ตามหลักการ การเก็บค่าบริการเชิงนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES) และแนวทางเรดด์พลัส ในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อคงความสมดุลตามธรรมชาติ

ทั้งนี้ กรมอุทยานฯ ต้องดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติของเรดด์พลัสให้แล้วเสร็จ สำหรับโครงการเตรียมความพร้อมของเรดด์พลัส (R-PP)

4. การดำเนินงานด้านวิชาการ ได้แก่ การศึกษาการพัฒนาเสถียรภาพของประเทศไทย ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ปรากฏงานศึกษานี้พบว่า การใช้อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในช่วงปี 2543 – 2548 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 0.36 ต่อปี เป็นเสถียรภาพอ้างอิงจะทำให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์สูงสุด คิดเป็นมูลค่ารวม 7,585.89 ล้านบาท

5. การเตรียมความพร้อมโครงการนำร่องเรดด์พลัส ซึ่งมีพื้นที่ที่ได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเป็นโครงการนำร่อง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติทับลาน, พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานและพื้นที่รอยต่อพื้นที่ป่าตะวันตก และพื้นที่แนวเชื่อมระหว่างกรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งอาจจะพื้นที่ป่าบริเวณจังหวัดระนอง (กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาหารือ) ซึ่งในขณะนี้ กรมอุทยานฯ กำลังเร่งดำเนินการสำรวจและรวบรวมฐานข้อมูลลักษณะชุมชน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชุมชน อาทิ ข้อมูลจำนวนประชากร การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดทำแผนที่ เป็นต้น และการจัดฝึกอบรมชุมชน ในพื้นที่ที่นำร่องเรดด์พลัส

6. การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นนโยบายในการจัดการป่าของประเทศไทย โดยกรมอุทยานฯ มาก่อนหน้าแล้ว คือ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ภายในปี 2563 โดยกรม

อุทยานแห่งชาติฯ มีนโยบายจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติมอีก 25 แห่ง โดยจะเตรียมผนวกป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่อุทยานอีก 37 แห่ง รวมพื้นที่ 8 ล้านไร่

นอกจากนั้น ยังมีโครงการเกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่ การเสริมศักยภาพในการดูแลรักษาป่าที่ได้รับงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Green Environment Fund: GEF), การเสริมศักยภาพด้านเรดด์พลัส จากยูเอสเอ (The United States Agency for International Development: USAID) ธนาคารพัฒนาเอเชียหรือเอดีบี (Asian Development Bank : ADB) และ วินลอค (Winrock International)

ข้อถกเถียงสำคัญของเรดด์พลัส

นับจากปี 2550 ที่ประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีฉันทามติร่วมกันให้มีการสนับสนุนกลไกเรดด์พลัส (เรดดีในขณะนั้น) แม้ว่าเรดด์พลัสยังไม่ได้ข้อยุติร่วมในเรื่องสำคัญคือ แหล่งเงินทุนสำหรับเรดด์พลัส ระหว่างจากกลไกตลาดและกองทุน แต่เรดด์พลัสกลับมีความคืบหน้าในระดับปฏิบัติอย่างยิ่ง ซึ่งเกิดจากการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงิน บรรดาประเทศพัฒนาแล้ว และแหล่งทุนระหว่างประเทศให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับเรดด์พลัสอย่างคึกคัก

ในอีกด้านหนึ่ง การที่ป่าไม้เขตร้อนส่วนใหญ่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา และเป็นทรัพยากรที่ชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยพึ่งพาเพื่อการดำรงชีวิต ทำให้เกิดคำถามและข้อถกเถียงต่อกลไกเรดด์พลัสว่าจะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตดั้งเดิมของพวกเขา ประเด็นเรื่องสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในเขตป่าอย่างไร จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญของกลุ่มองค์กรและเครือข่ายด้านป่าไม้และชนเผ่าพื้นเมืองในระดับโลก และกลุ่มนี้ยังเห็นว่าเรดด์พลัสเป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้ประเทศพัฒนาแล้วไม่ต้องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีในประเทศของตน

อย่างไรก็ดี ยังมีแนวคิดของอีกกลุ่มที่เชื่อว่าหากมีหลักการกำกับดำเนินการเรดด์พลัสที่ดี เช่น การมีมาตรการปกป้อง (Safeguard) และกระบวนการให้ความเห็นชอบอย่างอิสระ ก่อนการตัดสินใจ และยืนยันให้ดำเนินการได้ (Free, Prior, and Informed Consent - FPIC) จะช่วยสร้างหลักประกันด้านสิทธิให้กับชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนในการสนับสนุนการดำเนินการภายใต้กลไกเรดด์พลัส จากการที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเทศไทยยังคงมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า โดยนักวิชาการด้านป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เห็นว่า โครงการจะส่งผลดีต่อการรักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ และการเข้าร่วมในกลไกเรดด์พลัสจะทำให้มีงบประมาณในการดูแลรักษาป่ามากขึ้น และยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาป่า ทำให้เกิดการจัดการและใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างยั่งยืน โดย

ชุมชนท้องถิ่นควรจะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกิจกรรมเรดด์พลัส จากงบประมาณในการดูแลรักษาป่าที่เพิ่มขึ้น ทำให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น จนไม่จำเป็นต้องเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่า⁸

ในส่วนของภาคประชาสังคมไทยที่ติดตามเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด รวมถึงชาวบ้านในเขตป่าและเครือข่ายที่ทำงานในประเด็นป่าไม้-ที่ดิน ต่างมีมุมมองต่อเรดด์พลัสว่า เรดด์พลัสจะถูกใช้เป็นเครื่องมือใหม่ที่รัฐบาล (โดยกรมอุทยานฯ) ในการกีดกันชุมชนในเขตป่า และเห็นว่าการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต้องมุ่งไปที่การลดการปล่อยในภาคส่วนที่เป็นสาเหตุหลักคือ ภาคพลังงานและอุตสาหกรรมก่อนอย่างไรก็ดี กลุ่มเครือข่ายป่าชุมชนบางส่วนมีความเห็นว่าเรดด์พลัสอาจจะเป็นโอกาสที่ดีของชุมชนที่ดูแลรักษาป่า แต่ก็ยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นโอกาสหรือส่งผลกระทบต่อชุมชน เนื่องจากชุมชนยังไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับเรดด์พลัส

สำหรับความเห็นจากภาคส่วนวิชาการเห็นว่า ประเทศไทยควรมีจุดยืนชัดเจนในการเจรจาเรื่องเครื่องมือกลไกสนับสนุนการดำเนินการเรื่องเรดด์พลัส ระหว่างระบบกองทุนหรือระบบตลาด หรือใช้ทั้งสองควบคู่กัน โดยเห็นว่าประเทศไทยควรสนับสนุนระบบกองทุน แต่หากมีการใช้ระบบตลาด ควรยึดถือหลักการให้มีการกำหนดเพดานสูงสุดมิให้ซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิตเกินเพดานที่กำหนด เพื่อมิให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหลีกเลี่ยงการลดก๊าซในแหล่งกำเนิด และยึดหลักการสำคัญคือ การเคารพสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และชุมชนควรได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการดูแลรักษาป่า

ดังนั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบมุมมองต่อเรดด์พลัสจากภาคส่วนต่างๆ ข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าประเด็นสำคัญของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับกลไกเรดด์พลัส ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญในเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แหล่งกำเนิด และไม่เชื่อว่ากลไกเรดด์พลัสจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาโลกร้อนได้

⁸ การศึกษาติดตามการเจรจาเรื่อง REDD ในเวทีการเจรจาเรื่องโลกร้อนและภัยสำคัญต่อประเทศไทย” โดย ผศ.ดร. ลดาวัลย์ พวงจิตร คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สนับสนุนโดยสำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย (สทว.), 2552.

ภาคเกษตรกับการรับมือโลกร้อน:
บทสังเคราะห์เชิงประเมินศักยภาพนโยบายและแผนยุทธศาสตร์รัฐไทย

นันทิยา ตั้งวิสุทธิจิต

28 สิงหาคม 2555

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ต้องเผชิญกับสภาพอากาศแปรปรวนและภัยพิบัติที่ยากจะคาดการณ์ให้แม่นยำว่าอะไรจะเกิดขึ้นอย่างไรและเมื่อไหร่ เพราะเป็นเรื่องของอนาคตระยะยาวซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง ดังที่มีผู้กล่าวไว้ในหลายที่ว่าวงจรภูมิอากาศในอดีตอาจจะไม่สามารถบอกสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกต่อไป ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การเตรียมพร้อมอย่างเป็นระบบเพื่อให้ประเทศสามารถรับมืออย่างเป็นองค์รวมและมีพลวัตปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่นอกเหนือการคาดการณ์ เพื่อเตรียมภาคส่วนต่างๆของสังคมให้ปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นเช่นเดียวกับหลายในประเทศ หน่วยงานของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมโดยเฉพาะภาคเกษตรจึงเริ่มมีการจัดทำแผนโดยใช้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่เป็นหัวใจของการผลิตอาหารและการส่งออกของไทย แต่กลับเป็นภาคการผลิตที่มีความอ่อนไหวกับสภาพการเปลี่ยนแปลงดินฟ้าอากาศมากที่สุดภาคหนึ่ง

อย่างไรก็ดีสมควรจะกล่าวในที่นี้ด้วยว่าภูมิอากาศไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาเกษตร กลไกราคา นโยบายแทรกแซงและประกันราคาต่างๆของภาครัฐ การเข้าถึงเงินทุน สถานการณ์แมลงและโรคระบาด ฯลฯ ล้วนเป็นปัจจัยที่กำหนดผลผลิตทางการเกษตรของประเทศที่จะยังคงมีความสำคัญต่อไป ดังนั้นสภาวะโลกร้อนจึงเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในหลายๆปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและภาคเกษตรในอนาคต

ในบทสังเคราะห์ที่วิเคราะห์นโยบายด้านการเกษตรภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศขึ้นนี้ ส่วนแรกเป็นการทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศสำคัญๆ โดยเน้นไปที่ภาคการเกษตร ส่วนที่สองจะเป็นการประเมินโดยสังเขปถึงทิศทางและประสิทธิภาพของมาตรการที่ปรากฏในนโยบายและแผนเหล่านั้นว่าจะสามารถเกื้อหนุนภาคเกษตรไทยให้รับมือกับสถานการณ์โลกร้อนได้มากน้อยเพียงไร ส่วนสุดท้ายเป็นการเสนอแนวทางที่ชุมชนอาจจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการปรับตัวรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของตนเองและของประเทศในอนาคต

1. การทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเห็นภาคเกษตร

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ทำให้โลกตื่นตัวเตรียมมาตรการรับมือผลกระทบหลากหลายด้านที่จะตามมา แรงกระตุ้นนี้ได้ส่งผลให้หน่วยงานนโยบายต่างๆของไทยเริ่มผนวกปัจจัยดังกล่าวในระดับวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ ในเบื้องต้นมีแผนสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรที่รวบรวมมาได้ดังนี้

- (ร่าง) แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 2555-2559
- แผนบรรเทาโลกร้อนด้านการเกษตร 2551-2554
- (ร่าง) ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเกษตรปี 2556-2559
- แผนปฏิบัตินโยบายการปี 2555-2558 กระทรวงเกษตรฯ
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11
- แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2555-2593
- รายงานแห่งชาติฉบับที่ 2 เสนอต่อ UNFCCC 2553

นอกจากนี้ยังได้ทบทวนกรอบแนวคิดจากรายงาน “การสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความเสี่ยงในอนาคต” ภายใต้ “โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลก การผันผวนของราคาพลังงานและวิกฤตอาหารของโลก” (2553) โดยศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเสนอแนวคิดสำคัญคือการมองการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศควบคู่กับเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมในมิติอนาคตระยะยาว รวมถึงชี้ความจำเป็นของการมองภาคเกษตรเกี่ยวโยงกับภาคการผลิตและการพัฒนาด้านอื่นๆของสังคม

โดยภาพรวมนโยบายและแผนยุทธศาสตร์พัฒนาภาคเกษตรของประเทศที่กล่าวมาในข้างต้นได้กำหนดทิศทางภายใต้การวิเคราะห์สถานการณ์คุกคามภาคเกษตรที่มาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลักๆ ดังนี้คือ

- การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของปริมาณและการกระจายตัวของน้ำฝน (ซึ่งในแต่ละแผนมีการระบุถึงสถานการณ์แนวโน้มปริมาณน้ำฝนทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงขึ้นกับแบบจำลองการคาดการณ์ที่แผนการนั้นอ้างอิง) ระดับอุณหภูมิเฉลี่ยที่มีแนวโน้มสูงขึ้นรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในเชิงฤดูกาลต่างๆ ที่อาจเพิ่มความเสี่ยงในเรื่องผลผลิต การระบาดของโรคพืชและแมลง รวมถึงการอาจส่งผลถึงภาวะฝนแล้งหรือน้ำท่วมที่รุนแรงขึ้นตลอดจนภัยพิบัติต่างๆ
- ความต้องการพืชพลังงานที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอาจสร้างแรงกดดันต่อความมั่นคงทางอาหาร
- ขีดจำกัดในด้านความสามารถปรับตัวของภาคการเกษตรไทย ซึ่งที่ผ่านมาถูกทำให้อ่อนแอจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมหลายด้าน เช่น การเป็นสังคมเกษตรสูงอายุ ภาวะหนี้สินและสถานการณ์กดดันจากตลาดโลกต่างๆ

- ในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มาจากภาคเกษตร มีการกล่าวถึงสัดส่วนการปล่อยก๊าซที่มากเป็นอันดับสองรองจากภาคพลังงานที่อาจส่งผลถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเพื่อลดก๊าซในอนาคต (จากรายงานแห่งชาติฉบับที่ 2 เสนอต่อ UNFCCC ไทยมีการปล่อยจากภาคพลังงานประมาณร้อยละ 70 และจากการเกษตรประมาณร้อยละ 23)

ในด้านมาตรการรับมือหรือแก้ปัญหาเกือบทุกนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ได้วางเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ โดยเน้นหลักการเช่นเดียวกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ถึงการนำสู่การปฏิบัติ) ในทศวรรษที่ผ่านมา เช่นการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจสีเขียวเน้นความสมดุลด้านต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรและส่งเสริมคนรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตร การเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและแข่งขันในตลาดโลก ส่วนแผนปฏิบัติและแผนงบประมาณได้ระบุถึงการรับมือแบบ เฉพาะกิจและแยกส่วนตามฐานวิธีคิดที่เคยเป็นมา เช่นการส่งเสริมการกลบตอซัง ลดการเผาในที่โล่ง การเปลี่ยนไปปลูกอินทรีย์เพื่อลดการใช้ปุ๋ยไนโตรเจน การจัดการของเสียจากปศุสัตว์และการปลูกไม้ยืนต้น การส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าสู่ตลาดการซื้อขายคาร์บอนเครดิต โดยทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อลดการปล่อยและเพิ่มดูดซับก๊าซเรือนกระจกตามความเข้าใจของผู้อ่างนโยบายและแผน และให้ความสำคัญกับใช้เทคโนโลยีด้านการเกษตรต่างๆ เพื่อการปรับตัว เช่น การส่งเสริมการวิจัยพันธุ์พืชหรือพืชตัดแต่งพันธุกรรมที่ทนสภาวะภูมิอากาศต่างๆ การพัฒนาแหล่งน้ำรวมถึงปฏิบัติการฝนหลวงแก้ไขภาวะฝนแล้งหรือไม่ตกตามฤดูกาล ตลอดจนการสร้างระบบสื่อสารเตือนภัยน้ำแล้งน้ำท่วมรวมถึงภัยพิบัติที่อาจทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต

2. การประเมินนโยบายและแผนโดยสังเขป

จากการประมวลแผนข้างต้นจะเห็นว่าการรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในด้านการเกษตรยังเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่สำหรับหน่วยงานรัฐ ดังจะเห็นได้จากข้อจำกัดในเชิงวิธีคิดที่สะท้อนจากนโยบายและแผนตามที่สังเกตได้ดังนี้

- การขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เครื่องมือในการคาดการณ์แนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ เช่นการคาดหวังถึงความถูกต้องแม่นยำของแบบจำลอง หรือการใช้ผลจากแบบจำลองใดแบบจำลองหนึ่งมากำหนดทิศทางวางแผนรับมือ โดยที่ในความเป็นจริงแบบจำลองไม่ใช้การพยากรณ์ภูมิอากาศ เป็นเพียงการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต ซึ่งนักวิทยาศาสตร์เน้นย้ำว่าต้องทำหลายๆแบบจำลองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีพลวัตและแสดงแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่สุดภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ยกตัวอย่างเช่นแอฟริกามีถึง 70-80 แบบจำลองและมีการทำเพิ่มอย่างต่อเนื่องเมื่อมีความรู้ใหม่ ในขณะที่ของไทยเท่าที่มีการอ้างถึงโดยทั่วไปมีเพียง 2-3 แบบจำลองเท่านั้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจในสำคัญของหลักการดังกล่าวของหน่วยงานรัฐจึงทำให้สถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องขาดงบประมาณสนับสนุนในการทำแบบจำลองใหม่ๆ

- หลายมาตรการในแผนมาจากการประเมินความเสี่ยงและความเปราะบาง แบบเส้นตรง (Linear thinking) คือใช้แบบจำลองคาดการณ์ภูมิอากาศที่ระบุถึงการเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่าง

ได้อย่างหนึ่งแล้วดูว่ามีพื้นที่/ชุมชน/ภาคการผลิตใดบ้าง ณ วันที่ที่มีความเปราะบาง ทำให้อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ แล้ววางมาตรการรับมืออย่างใดอย่างหนึ่งตามแนวทางที่เคยปฏิบัติมา ยกตัวอย่าง เช่น (ร่าง) แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ระบุถึงปัจจัยเสี่ยงทางภูมิอากาศว่า

“ปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มมากขึ้น โดยจะทำให้ปริมาณน้ำลดลง (ประมาณ ๕ - ๑๐ เปอร์เซ็นต์) จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตด้านการเกษตรโดยเฉพาะข้าวที่เป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญ ที่ต้องอาศัยปริมาณน้ำฝนและแสงแดดที่แน่นอน รวมถึงความชื้นของดิน และอุณหภูมิเฉลี่ยที่พอเหมาะด้วย ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น จะทำให้การระบายน้ำลงสู่ทะเลของที่ราบลุ่มภาคกลางช้าลง รวมถึงการรุกของน้ำทะเลเข้ามาในแม่น้ำจะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลง แหล่งน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ตลอดทั้งปี เช่น แม่น้ำสายเล็ก ๆ ทะเลสาบ และห้วยหนองคลองบึง อาจแห้งขอดลงในบางฤดูกาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกรขยายพันธุ์และการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ ซึ่งจะทำให้จำนวนและความหลากหลายของชนิดของสัตว์น้ำลดลงจำนวนมาก” (p. ๑-๔๕ และ ๑-๔๖)

จากสมมุติฐานดังกล่าวแผนวางมาตรการหลักๆในการรับมือคือปรับปรุงที่ดินพื้นที่ข้าวและพื้นที่สัตว์น้ำใหม่ ๆ ที่จะสามารถนำมาให้เกษตรกรใช้เพื่อจัดการกับผลกระทบของสถานการณ์ภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป

กรอบวิธีคิดในการวางแผนข้างต้นอาจทำให้แผนมีข้อจำกัดหลายด้าน นอกเหนือจากปัญหาจากการใช้การคาดการณ์จากแบบจำลองแบบใดแบบเดี๋ยวดังที่กล่าวในข้างต้นแล้ว ในความเป็นจริงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่และบริบทแวดล้อมของพื้นที่หรือภาคการผลิต และยังเป็นเรื่องที่มีมิติการเปลี่ยนแปลงอื่นๆในอนาคตระยะยาวที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สมมุติว่าพื้นที่อำเภอเชียงคานมีปริมาณฝนลดลงตามคาดการณ์จริง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวอาจพาดัดสินใจเลิกปลูกข้าวในช่วง ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้าแล้วลงทุนกักขังจากธนาคารที่มีนโยบายสนับสนุนการขยายธุรกิจท่องเที่ยวเปลี่ยนที่ดินเกษตรริมน้ำโขงเพื่อทำรีสอร์ทหรือร้านอาหารเนื่องจากมีนักท่องเที่ยวมาเพิ่มขึ้น เพราะอุปสรรคเรื่องฝนลดลง ข้าวพันธุ์ทนแล้งที่ปรับปรุงมาใหม่จึงอาจไม่มีประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้ในแผน ทำให้เห็นว่าการใช้กับการคาดการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นตัวตั้งทำให้แผนขาดพลวัตและอาจจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้หากสถานการณ์ที่เกิดในอนาคตจริงต่างไปจากการคาดการณ์ที่ตั้งไว้ในแผน

- มาตรการรับมือที่ปรากฏในนโยบายและแผนเหล่านี้ มาจากการแบบคิดแยกส่วนภายใต้กรอบคิดและวิธีปฏิบัติแบบเดิมๆ เช่นพื้นที่พืชที่ใช้อยู่ในปัจจุบันใช้ไม่ได้ก็หาพื้นที่ใหม่ ขาดน้ำก็หาน้ำเพิ่ม น้ำท่วมก็เตือนภัยและชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งหลายเรื่องเป็นสิ่งที่ทำอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเกิดสภาวะโลกร้อนหรือไม่

- การขาดความรู้ความเข้าใจในหลากหลายมิติของการปรับตัว (adaptation) ทำให้หลายส่วนของแผนมีเพียงมิติการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติมากกว่าจะเป็นแผนปรับตัวรับสถานการณ์โลกร้อนอย่างรอบด้าน ซึ่งต้องคำนึงถึงมิติของ “ความสามารถ ทักษะและทรัพยากรที่มีในชุมชน สังคม และองค์กรต่าง ๆ” ซึ่งสามารถพัฒนาเพื่อใช้เตรียมการในการป้องกัน การลด การหลีกเลี่ยง และการ

จัดการความเสี่ยงจากสภาพอากาศและภัยธรรมชาติ หรือผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนั้นแล้ว ชีตความสามารถในบริบทนี้ยังหมายความรวมถึง ความสามารถในการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือดีกว่าเดิมหลังจากเกิดสถานการณ์เสี่ยงที่มีผลกระทบต่อชุมชนด้วย” (ศุภกร ชินวรรณ, SEA START 2553)

- การขาดมิติการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมและการสร้างศักยภาพ ของชุมชนที่ในหลายส่วนอาจจะกำลังเผชิญปัญหาและพยายามปรับตัวในพื้นที่

โดยสรุปการนโยบายและแผนยุทธศาสตร์รับมือโลกร้อนด้านการเกษตรที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมากยังไม่มีเนื้อหาสาระและมาตรการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากปัจจุบันและในอดีตที่ผ่านมาภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมทั่วไปมากนัก ทำให้อาจจะกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่น่าจะส่งผลถึงทิศทางภาคเกษตรโดยตรงในทศวรรษนี้ จะยังคงเป็นกลไกราคาและมาตรการเฉพาะกิจของรัฐบาลเช่นการประกันราคาพืชผล ตลอดจนมาตรการประกันความเสี่ยงอื่นๆ มากกว่านโยบายรับมือโลกร้อนตามที่ปรากฏในแผน เช่นชวานาจะปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวในพื้นที่ที่คาดว่าจะท่วมหรือไม่อาจจะขึ้นกับราคาประกันความเสียหายต่อไร่ เช่นเดียวกับการเพิ่มพื้นที่การปลูกพืชพลังงานก็อาจจะเกิดขึ้นจากการที่น้ำมันขึ้นราคา จนส่งผลให้เกิดความต้องการพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้นและพืชพลังงานราคาดีขึ้น หรือจากมาตรการอุดหนุนการผลิตของรัฐในขณะนั้นมากกว่าปัจจัยจาก การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศตามที่ปรากฏในแผน

อย่างไรก็ดีการที่แนวนโยบายระยะยาวแบบกว้างและมาตรการระยะสั้นแบบเฉพาะหน้าดังเช่นที่ปรากฏในแผนต่างๆ ข้างต้น มีข้อจำกัดในการช่วยให้ประเทศรับมือผลของการการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐและส่วนอื่นๆของสังคมต้องให้ความสนใจและเปิดกว้างต่อองค์ความรู้ใหม่ๆในด้านการปรับตัวที่กำลังมีเสนอกันในเวทีระดับโลกและระดับภูมิภาค เพื่อที่จะนำมาปรับใช้ให้ภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่นๆของสังคมอยู่รอดได้อย่างมีทิศทางระยะยาว ข

3. บทบาทของชุมชน

เป็นความจริงที่ชุมชนเกษตรตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการปรับตัวในสภาวะภูมิอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไม่ว่าจะมีนโยบายด้านภูมิอากาศโดยตรงหรือไม่ แต่ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่าวงจรภูมิอากาศในอดีตอาจจะไม่สามารถบอกสิ่งที่จะเกิดในอนาคตได้อีกต่อไปภายใต้สถานการณ์โลกร้อน จึงอาจมีความจำเป็นที่ ชุมชนและสังคมจะให้ความสนใจกับองค์ความรู้ในการปรับตัวด้วยวิถีคิดและวิธีการใหม่ๆ และมีส่วนผลักดันให้องค์กรภาครัฐเข้ามาสนใจการคิดใหม่ทำใหม่ในการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพระดับประเทศเพื่อจะสามารถให้ทั้งสังคมปรับตัวแบบไม่สร้างความขัดแย้งในอนาคต

แนวคิดหนึ่งด้านการปรับตัวที่มีการนำเสนอในปัจจุบันคือการแนะแนวทางให้ชุมชนสามารถสร้างกระบวนการคิดในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันโดยใช้การจัดทำภาพฉาย

อนาคตระยะยาวไปในหลาย ๆ ทศวรรษข้างหน้าภายใต้ตัวแปรหลายรูปแบบภายใต้การแนะแนวทางจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในระยะเริ่มต้น

เพื่อให้คนในชุมชนเกิดความคุ้นเคยกับการสร้างทางเลือกในการจัดการกับความไม่แน่นอนของอนาคตภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งหลายชุมชนเมืองต่างๆของโลกได้มีการทดลองทำภาพฉายอนาคตดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองภายใต้สภาวะโลกร้อน ในประเทศไทยมีการทดลองโครงการนำร่องทำภาพฉายอนาคต 30 ปีของเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเลย โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศควบคู่ไปกับปัจจัยการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตโดยเชื่อมโยงจากอดีตถึงปัจจุบันและอนาคต แต่ในขั้นนี้ยังไม่ได้มีการพัฒนาไปสู่ระดับการวางแผน

อีกประเด็นสำคัญของความสำเร็จในการวางแผนรับมือโลกร้อนในภาคเกษตรและภาคอื่นๆของไทย ต้องเริ่มต้นจากการที่สังคมเปลี่ยนวิธีการมองโลกร้อนจากปัจจุบันที่เห็นว่าเป็นเรื่องทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนเกินความเข้าใจหรือเป็นเรื่องทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มาทำความเข้าใจว่าโลกร้อนกระทบกับทุกภาคส่วนของสังคมในรูปแบบและขอบเขตที่ต่างกันไป จึงเป็นเรื่องที่นักสังคมศาสตร์ด้านต่างๆ ตลอดจนชุมชน โดยเฉพาะชุมชนเกษตรที่ถือเป็นด่านหน้าของผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศควรเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางปรับตัวในระดับภายในชุมชนเองและระดับประเทศต่อไป

ทิศทางนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน

ฝ่ายคำ หาญณรงค์, มูลนิธิบูรณะนิเวศ

28 สิงหาคม 2555

ประเทศไทยกำลังถูกกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศให้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มเข้ามามีบทบาทในนโยบายการพัฒนา ระดับประเทศ อันได้แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 10 จนถึงฉบับที่ 11 ในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็มีนโยบายสำหรับการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงทั้งในระดับยุทธศาสตร์และแผนแม่บท ทั้งนี้ เนื่องจากภาคพลังงานเป็นภาคที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด นโยบายและแผนพลังงานทดแทน พลังงานทางเลือก และการอนุรักษ์พลังงานที่มีอยู่ในปัจจุบันจะมีส่วนในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามนโยบายและแผนเหล่านี้ยังขาดการประสานและความสอดคล้องกัน จึงน่ากังวลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทางปฏิบัติ เอกสารชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์นโยบายเหล่านี้ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน และนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้การลดการปล่อยก๊าซฯ ในภาคพลังงาน ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ถึงเวลาประเทศไทยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แรงกดดันทางตรงให้ประเทศกำลังพัฒนามุ่งถึงประเทศไทยต้องกำหนดเป้าหมายและแผนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเวทีเจรจาระหว่างประเทศ ทั้งนี้แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีพันธกรณี คือยังไม่ถูกบังคับให้จำกัดหรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention of Climate Change: UNFCCC)⁹ อย่างไรก็ตามข้อตกลงโคเปนเฮเกน (Copenhagen Accord) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมภาคีสมาชิกอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 15 (COP15) ณ เมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อเดือนธันวาคม 2552 ระบุให้ประเทศกำลังพัฒนาเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMAs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนส่วนที่ต้องการการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้ว (Supported NAMAs) เพื่อแลกกับการช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี และการ

⁹ ประเทศไทยให้สัตยาบันเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention of Climate Change: UNFCCC) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ซึ่งอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 และได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญระหว่างประเทศในการบังคับให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548

พัฒนาบุคลากร เป็นต้น โดยเริ่มเปิดรับขึ้นทะเบียนแผนเหล่านี้หลังจากการประชุมภาคีสมาชิกอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 16 (COP16) ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ในปี 2553 และกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องจัดทำบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (National Inventory) ทุก 2 ปี และรายงานแห่งชาติ (National Communication) ทุก 4 ปี รวมถึงให้ประเทศกำลังพัฒนาจัดเตรียมแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Development Strategies)

แม้ว่าการเจรจาในรอบที่ผ่านมาจะยังไม่มีข้อตกลงชัดเจนในเรื่องการต่ออายุพิธีสารเกียวโต ภายหลังจากปี 2555 ที่พันธกรณีแรกของพิธีสารฯ จะหมดอายุลง และยังไม่ชัดเจนว่าจะมีการบังคับประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการปล่อยก๊าซฯ แต่แนวโน้มปัจจุบันคือประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย กำลังถูกกดดันให้ตั้งเป้าหมายการจำกัดและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตเพื่อแลกกับการสนับสนุนดังที่กล่าวมา นอกจากนี้ ยังมีแรงกดดันทางอ้อมจากกลไกการตลาดและการค้าโลกซึ่งประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มถูกใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าสำหรับสินค้าส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำกว่า ในขณะที่เดียวกัน ช่วงหลายปีที่ผ่านมาประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทยเริ่มหันมาสนใจกับประเด็นโลกร้อนและการประกอบกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อีกทั้งเริ่มมีการตั้งคำถามถึงความเชื่อมโยงและผลกระทบต่อภาวะโลกร้อนจากการสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่นโรงไฟฟ้า นิคมอุตสาหกรรม และเขื่อนขนาดใหญ่ ทั้งหมดนี้เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยต้องเริ่มกำหนดเป้าหมายและแนวทางเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

“ภาคพลังงาน” ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด

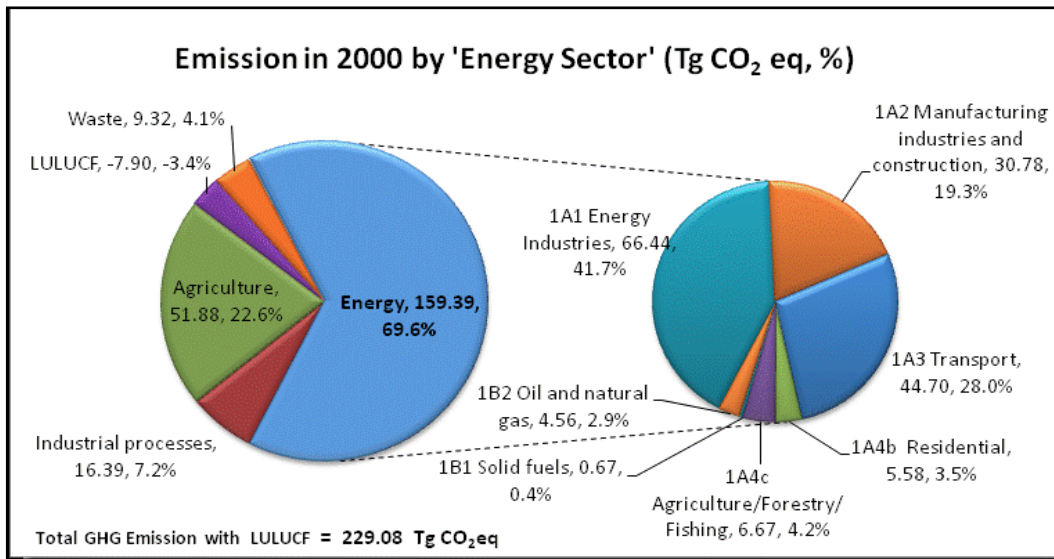
การวางแผนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ควรเข้าใจต้นตอแหล่งกำเนิดก๊าซฯ เพื่อที่จะแก้ปัญหาได้ถูกจุด ณ ปี 2548¹⁰ ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมทั้งสิ้น 367 ล้านตันเทียบเท่าคาร์บอนไดออกไซด์ ถือเป็นประเทศที่ปล่อยมากอันดับที่ 24 ของโลก เมื่อคิดเป็นปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวประชากร อยู่ที่ 5.6 ตันต่อคน ซึ่งถือว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก (5.8 ตันต่อคน) เล็กน้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ พบว่าอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ที่ 789 ตันต่อล้านเหรียญสากล ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอาเซียน (747 ตันต่อล้านเหรียญสากล) และค่าเฉลี่ยของโลก (602 ตันต่อล้านเหรียญสากล) เมื่อพิจารณาแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศพบว่า ภาคพลังงานเป็นภาคการผลิตที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด คือ 159.39 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (MtCO₂e) หรือประมาณ 70% ของก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยทั้งหมด¹¹ รองลงมาคือภาคเกษตร (23%) และภาคกระบวนการผลิต

10 ที่มา: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ. 2552. (ร่าง) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2562.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พฤศจิกายน 2552 อ้างอิง World Resources Institute (Climate Analysis Indicators Tool, WRI 2008)

11 "บัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย" เล่มล่าสุดจาก "รายงานแห่งชาติฉบับที่ 2" เพื่อเสนอต่อ UNFCCC ระบุว่า ณ ปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมทั้งสิ้น (ส่วนที่ปล่อยหักลบกับส่วนที่ดูดกลับ) 229.08 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (MtCO₂e หรือ TgCO₂e)

อุตสาหกรรม (7%) ตามลำดับ (ภาพที่ 1: ด้านซ้าย) และเมื่อพิจารณาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานพบว่า การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ส่วนใหญ่มาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล (น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน) ในขณะที่ก๊าซมีเทน (CH₄) ส่วนใหญ่มาจากการขุดเจาะก๊าซธรรมชาติและการทำเหมือง โดยสาขาการผลิตที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดได้แก่ การเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลเพื่อการผลิตพลังงาน (โรงไฟฟ้า) คิดเป็น 41.7% ของการปล่อยก๊าซในภาคพลังงานทั้งหมด รองลงมาคือการใช้เชื้อเพลิงในภาคขนส่ง และการใช้พลังงานในอุตสาหกรรมการผลิตและการก่อสร้าง ตามลำดับ (ภาพที่ 1: ด้านขวา)



ภาพที่ 1: ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยรายภาค (ด้านซ้าย) และรายสาขาภายในภาคพลังงาน (Energy Sector) ในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ในรูปของคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (หน่วย: Tg หรือ ล้านตัน)

ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ - การจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย, JGSEEE. 2553

ในรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกฉบับที่ 2 ของประเทศไทยระบุว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในสาขาการผลิตพลังงาน ขึ้นอยู่กับการจัดหาพลังงานเพื่อการผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าหรือ PDP ของประเทศไทย ซึ่งสัมพันธ์กับความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยรวม ในส่วนการเผาไหม้เชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง ก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมโลหะและเคมี อันเป็นผลจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยรวมของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งนอกจากอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดแล้ว อุตสาหกรรมการผลิตเหล็กและเหล็กกล้าซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นหลังจากปี 2543 ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปล่อยก๊าซจากกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ อุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำซึ่งใช้พลังงานสูงและปล่อยก๊าซเข้มข้นซึ่งมีแผนที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยจะเป็นตัวแปรสำคัญในการเพิ่มปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคกระบวนการอุตสาหกรรมนี้ในอนาคต

จึงกล่าวได้ว่า การลดก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน ให้ได้ประสิทธิผลอย่างมีนัยยะสำคัญ จะต้องคำนึงถึงและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศอื่นๆ ได้แก่ แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) และนโยบายการขยายอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องใช้พลังงานเข้มข้น และปล่อยมลพิษและก๊าซเรือนกระจกสูง เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เหมืองแร่ เหล็กต้นน้ำ เคมี-ปิโตรเคมี และโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นต้น

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคพลังงานในนโยบายการพัฒนาประเทศ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มเข้ามามีบทบาทชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติช่วงแผนที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)¹² ซึ่งระบุว่าผลกระทบจากภาวะโลกร้อนและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเป็นหนึ่งในบริบทการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ จึงกำหนดเป้าหมายอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวประชากรให้ลดลง 5% จากปี 2545 คือไม่เกิน 3.5 ตัน/คน/ปี (ปัจจุบัน 5.6 ตัน/คน ณ ปี 2548) และในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้ให้ความสำคัญกับ "การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือกเพื่อลดการพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานและประหยัดเงินตราต่างประเทศ" และ "...การปรับแบบแผนการผลิตและพฤติกรรมผู้บริโภคไปสู่การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนเพื่อลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม..." สำหรับปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559)¹³ มีความชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าแผนฯ ฉบับที่ผ่านมา ในด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน อันสะท้อนอยู่ทั้งในการกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายหลัก และดัชนีชี้วัดของแผนฯ โดยกำหนดให้ "เพิ่มประสิทธิภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก" เป็นหนึ่งในเป้าหมายหลัก และมีตัวชี้วัดคือ "สัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัว (emission per capita) เปรียบเทียบกับลำดับขั้นการพัฒนาที่แสดงโดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita)"

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน ได้กำหนดเป้าหมายในการ "เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกต่อปริมาณการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 19.0, ลดสัดส่วนการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.0, และลดความเข้มการใช้พลังงานลงร้อยละ 2.0" ภายใต้ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน¹⁴

12 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2549. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

13 สศช. 2554. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

14 โดยมาตรการต่างๆ ได้แก่ ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดและพัฒนาพลังงานทางเลือกในภาคการผลิตไฟฟ้าและภาคขนส่ง โดยเฉพาะเชื้อเพลิงชีวภาพและชีวมวล, จัดหาพลังงานเพื่อความมั่นคงและเน้นการกระจายชนิดของเชื้อเพลิง, กำกับดูแลกิจการพลังงานให้มีราคาที่เหมาะสม มีเสถียรภาพและเป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้จัดหาพลังงาน, ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตพลังงานจากแหล่งธรรมชาติเพื่อทดแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิล, และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการอนุรักษ์พลังงานในทุกระดับ

นโยบายโลกร้อนระดับประเทศกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคพลังงาน

นโยบายระดับประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็น ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555 และ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำร่างสุดท้ายเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

สำหรับ ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555¹⁵ ถือเป็นยุทธศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับที่สองของประเทศไทย¹⁶ (ฉบับแรก พ.ศ. 2549) ซึ่งให้ความสำคัญการกำหนดนโยบายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมุ่งเน้นไปยังกิจกรรมที่เป็นสาเหตุหลักของการปล่อยก๊าซฯ อันได้แก่การจัดการและแปรรูปพลังงาน (เพื่อผลิตและใช้กระแสไฟฟ้า) รองลงมาได้แก่ การเผาไหม้เชื้อเพลิงในภาคขนส่ง และการเผาไหม้เชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ภายใต้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ “การสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มแหล่งดูดซับก๊าซบนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้ระบุ **แนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน** ได้แก่ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และการผลิตพลังงานไฟฟ้า, พลังงานในภาคคมนาคมขนส่ง, และ สนับสนุนและพัฒนาการใช้พลังงานทดแทน พร้อมทั้งระบุตัวชี้วัดในแง่ การลดการใช้พลังงานและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดการใช้เชื้อเพลิง (ฟอสซิล) และการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนในภาคการผลิตไฟฟ้าและภาคการผลิตอื่นๆ รวมทั้งบ้านเรือน

การจัดทำ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นผลสืบเนื่องจากยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีการยกร่างแรกเสร็จสิ้นเมื่อปลายปี 2552¹⁷ อย่างไรก็ตาม ร่างดังกล่าวถูกวิจารณ์อย่างหนักทั้งในแง่กระบวนการจัดทำซึ่งขาดการมีส่วนร่วมและเนื้อหาที่ไม่เป็นที่ยอมรับ¹⁸ จึงมิได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ โดยมีคำสั่งให้ยกร่างแผนใหม่พร้อมทั้งจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและนำข้อสังเกตจากภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งความคิดเห็นของภาคประชาสังคมไปประกอบการพิจารณา¹⁹ ทั้งนี้กระบวนการยกร่างแผนฯ ใหม่เสร็จสิ้นและจัดเวทีรับฟังความเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่

15 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.). 2552. ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551 - 2555. (ธันวาคม 2552 พิมพ์ครั้งที่ 2)

16 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2551 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบนโยบายสู่การปฏิบัติจริงต่อไป ทั้งนี้ ในขั้นตอนการทำแผนปฏิบัติการให้นำเสนอต่อสาธารณชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ตามมาตรา 56 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยุทธศาสตร์ฉบับนี้จะหมดอายุในปี 2555 และปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับใหม่

17 สผ. 2552. (ร่าง) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2562. พฤศจิกายน 2552.

18 อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก เอกสารสรุปประเด็น “ข้อวิพากษ์ของภาคประชาสังคมต่อแผนแม่บทโลกร้อนของ สผ.” โดย คณะทำงานเพื่อโลกเย็นที่เป็นธรรม, 25 สิงหาคม 2553

19 สผ. 2554. (ร่างฉบับที่ 3) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.... (Thailand Climate Change Master Plan 2011-2050) สิงหาคม 2554.

เกี่ยวข้องตามภูมิภาคต่างๆ แเบะจัดครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2555²⁰ ก่อนจะปรับปรุงเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เอกสารนี้จึงถือเอาร่างฉบับล่าสุดนี้²¹ เพื่อศึกษาแนวโน้มนโยบายดังต่อไปนี้

แผนแม่บทฯ กล่าวถึง “การกำหนดเป้าหมายและดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการสังคมของประชาชน คุณภาพชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร ชีตความสามารถในพัฒนาและการแข่งขัน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ทั้งในส่วนวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จคือ “อัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงของทุกภาคส่วนและทุกระดับ ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) เมื่อเทียบกับปีฐาน (พ.ศ. 2548 หรือ ค.ศ. 2005)” ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถูกบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ของแผนแม่บทฯ โดยให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยก๊าซฯ จากภาคพลังงานเป็นอย่างมากและพยายามเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่กำหนดในแผนพลังงานทางเลือกและแผนอนุรักษ์พลังงาน ดังที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดความสำเร็จรายยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. พลังงานทดแทนถูกใช้เป็นพลังงานหลักแทนการนำเข้าน้ำมันไม่น้อยกว่าร้อยละ 20.3 ของพลังงานขั้นสุดท้ายภายในปี พ.ศ. 2565
2. ลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2573

นอกจากนี้ ภายใต้ยุทธศาสตร์การลดการปล่อยก๊าซฯ กำหนดกรอบมาตรการดำเนินงานในระยะเร่งด่วนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงาน ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสะอาดมลพิษต่ำในภาคส่วนต่างๆ เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิง และส่งเสริมการวางแผนพลังงานระดับท้องถิ่นและการใช้พลังงานหมุนเวียนให้เต็มศักยภาพของพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มีกรอบการดำเนินการระยะยาวเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นเมืองคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Cities)

แผนพลังงานทางเลือกและแผนอนุรักษ์พลังงานกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ปัจจุบัน นโยบายในระดับแผนของกระทรวงพลังงานที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานอย่างชัดเจนได้แก่ “แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี พ.ศ. 2555-2564” (AEDP: Alternative Energy Development Plan 2512-2521) และ “แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573)” (Energy Efficiency Development Plan) ซึ่งทั้งสองแผนได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2554²² โดย ครม. เห็นชอบเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2554 โดยที่ “แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก” ฉบับนี้

20 ขณะที่ตีพิมพ์เอกสารนี้ (29 สิงหาคม 2555) ยังไม่มีการเสนอร่างเข้าคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

21 สผ. 2555. (ร่าง) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2555 - 2593. เผยแพร่ในเวทียอมรับความคิดเห็น วันที่ 8

สิงหาคม 2555 ณ โรงแรมทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร

22 มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2554 (ครั้งที่ 139) วันพุธที่ 30 พฤศจิกายน 2554 ที่มา:

<http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-139.htm>

ถูกจัดทำขึ้นแทน “แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี (พ.ศ. 2551 – 2565)” โดยมีการกำหนดเป้าหมายสัดส่วนพลังงานการใช้พลังงานหมุนเวียนในการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายเพิ่มขึ้นจากแผนเดิม (14.1% ภายในปี 2565) เป็น 25% ของการใช้พลังงานรวมทั้งหมด (โดยไม่รวมการใช้ก๊าซธรรมชาติหรือ NGV ทดแทนการใช้น้ำมัน) ซึ่งจะส่งผลต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 76 ล้านตัน/ปี ในขณะที่เดียวกัน “แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี” ฉบับปัจจุบัน²³ ตั้งเป้าหมายลดความเข้มการใช้พลังงาน (energy intensity) ลง 25% ในปี 2573 เมื่อเทียบกับปี 2553 ด้วยมาตรการอนุรักษ์พลังงาน²⁴ ต่างๆ ในภาคขนส่ง อุตสาหกรรม อาคารธุรกิจขนาดใหญ่ และบ้านอยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลให้หลีกเลี่ยงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมเฉลี่ย 49 ล้านตัน/ปี (รวมเป็น 976 ล้านตันตลอด 20 ปีของแผนฯ) (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: สรุปเป้าหมายด้านต่างๆ ของ “แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี พ.ศ. 2555-2564” และ “แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573)”

	แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) ²⁵	แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 – 2573) ²⁶
ช่วงเวลา	2555 – 2564 (10 ปี)	2554 – 2573 (20 ปี)
เป้าหมายด้านพลังงาน	ภายในปี 2564 - สัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนเพิ่มขึ้นเป็น 25% ของการใช้พลังงานรวมทั้งหมด (ไม่รวม NGV) หรือ 25,000 ktoe (พินตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ)	ภายในปี 2573 - เพื่อลดความเข้มการใช้พลังงาน (energy intensity) ลง 25% ในปี 2573 เมื่อเทียบกับปี 2553 หมายถึง 38,200 ktoe (ประหยัดพลังงานสะสมเฉลี่ย 14,500 ktoe/ปี) - จะทำให้ค่า Energy Elasticity (อัตราส่วนการเพิ่มการใช้พลังงานต่อการเติบโตของ GDP) ลดลงจากค่าเฉลี่ยเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาคือ 0.98 เหลือ 0.7 ใน 20 ปีข้างหน้า (ใช้พลังงานน้อยลงในการทำให้เศรษฐกิจโตเท่าเดิม)
เป้าหมายด้านพลังงานเฉพาะกำลังการผลิตไฟฟ้า	เป้าหมายกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน 9,201 MW หรือ 24,956 GWh	เป้าหมายการอนุรักษ์พลังงานส่วนที่เป็นพลังงานไฟฟ้า 96,653 GWh ²⁷ (คิดเป็นประมาณ 16,000 ²⁸ - 17,470 MW ²⁹)

23 ปรับปรุงให้สอดคล้องกับเป้าหมายการอนุรักษ์พลังงานของในกลุ่มความร่วมมือเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) ซึ่งตกลงร่วมกันในการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปค ครั้งที่ 23 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2554

24 การอนุรักษ์พลังงาน ได้แก่ การประหยัดพลังงานและลดการใช้พลังงานที่ไม่จำเป็น และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

25 กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.), 2555, แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564). ที่มา: <http://www.dede.go.th/dede/images/stories/aedp25.pdf>

26 กระทรวงพลังงาน. พฤษภาคม 2554. แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 – 2573) ที่มา: http://www.eppo.go.th/encon/ee-20yrs/EEDP_Thai.pdf

	แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) ²⁵	แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 – 2573) ²⁶
เป้าหมาย/ผลด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	ภายในปี 2564 - ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 76 ล้านตัน/ปี	- ภายในปี 2573หลีกเลี่ยงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมเฉลี่ย 49 ล้านตัน/ปี (รวม 976 ล้านตัน)
เป้าหมาย/ผลด้านเศรษฐกิจ	ภายในปี 2564 - สร้างรายได้จากการซื้อขายคาร์บอนเครดิต 23,000 ล้านบาทต่อปี	ภายในปี 2573 - การประหยัดพลังงานขั้นสุดท้ายคิดเป็นมูลค่า 272,000 ล้านบาทต่อปี หรือ 5.4 ล้านบาทโดยรวมตลอดระยะเวลาแผน

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) - ความเป็นจริงที่ยังไม่ก้าวหน้าและขัดขวางถึงการพัฒนาเชิงนโยบาย

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือแผน PDP (Power Development Plan) เป็นแผนที่กำหนดประเภทเชื้อเพลิงและจำนวนโรงไฟฟ้าของประเทศ จึงเป็นแผนที่ส่งผลในทางปฏิบัติมากที่สุดต่อการกำหนดแนวทางการปล่อยหรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยจากภาคพลังงาน ทั้งนี้แผน PDP ฉบับล่าสุดคือ “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2573 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3” (PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2555²⁷ โดยให้เหตุผลในการปรับปรุงแผน PDP ฉบับนี้ว่าเพราะมีความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาระบบรางเพื่อขนส่งมวลชน (รถไฟฟ้า 10 สายในกรุงเทพฯ และรถไฟความเร็วสูง 2 สาย) และการปรับแผนให้สอดคล้องกับแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี พ.ศ. 2555-2564 (แผน AEDP) และ แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573) ดังที่กล่าวถึงข้างต้น

โดยสรุปแล้วพบว่าแผน PDP ฉบับใหม่นี้ จะทำให้กำลังการผลิต ณ ปี 2573 เท่ากับ 70,847 เมกกะวัตต์ (จากแผนเดิม 69,557 เมกกะวัตต์) และวางแผนจะสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มมากกว่าแผนเดิม กล่าวคือต้องการโรงไฟฟ้าใหม่จาก 55,065 เมกกะวัตต์ (จากแผนเดิม 53,874 เมกกะวัตต์) จากตารางที่ 2 ซึ่งสรุปกำลังการผลิตไฟฟ้าใหม่ตามแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 จำแนกตามประเภทโรงไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่ามีการบรรจุเป้าหมายการเพิ่มพลังงานหมุนเวียนตามแผน AEDP เข้าไว้ด้วย ทำให้มี

27 แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2573 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 (PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3), มิถุนายน 2555, ที่มา: <http://www.eppo.go.th/power/PDP2010/PDP2010-rev3.pdf>

28 เดชรัต สุขกำเนิด, 14 สิงหาคม 2555, อินไซด์การปรับแผนพีดีพี 2010 ฉบับ 9 วันจบ แต่ขัดแย้งไม่รู้จบ. ที่มา: http://decharut.blogspot.com/2012_08_01_archive.html

29 ศุภกิจ นันทะวรการ, 1 มิถุนายน 2555, สรุปปัญหาของร่างแผนพีดีพี 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3, ที่มา: <http://www.energygreenhealth.com/article.php?id=130>

30 มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ครั้งที่ 3/2555 (ครั้งที่ 142) วันที่ 8 มิถุนายน 2555 ที่มา: <http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-142.htm>

เป้าหมายพลังงานหมุนเวียนเพิ่มจาก 4,433 เมกกะวัตต์ เป็น 9,516 เมกกะวัตต์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผน PDP ฉบับนี้เลือกใช้ตัวเลขการลดการใช้พลังงานเพียงแต่ 20% ของศักยภาพของแผนอนุรักษ์พลังงานนี้เท่านั้น โดยให้เหตุผลว่าเป้าหมายตามแผนอนุรักษ์พลังงานฯ ยังไม่มีแผนปฏิบัติการ และแผนการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนรองรับ หมายความว่าหากแผนอนุรักษ์พลังงาน มีศักยภาพในการลดการใช้พลังงานอย่างน้อย 16,000 เมกกะวัตต์³¹ แผน PDP ฉบับนี้เลือกใช้แค่ 3,200 เมกกะวัตต์ และยิ่งเหลือศักยภาพอีกกว่า 12,800 เมกกะวัตต์ ซึ่งสามารถนำไปทดแทนการสร้าง โรงไฟฟ้าใหม่ได้จำนวนมาก ดังจะเห็นว่ากำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าถ่านหินใหม่ (4,400 เมกกะวัตต์) และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (2,000 เมกกะวัตต์) ในแผนรวมกันแล้วเพียงแต่ครึ่งหนึ่งของศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานที่ยังไม่ได้ใช้

ตารางที่ 2: สรุปกำลังผลิตไฟฟ้าใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2573 แยกตามประเภทโรงไฟฟ้า (หน่วย: เมกกะวัตต์)

ประเภทโรงไฟฟ้า	PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2	PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3
โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน	4,433	9,516
โรงไฟฟ้าระบบ Cogeneration	8,319	6,374
โรงไฟฟ้าความร้อนร่วม (ก๊าซธรรมชาติ)	18,400	25,451
โรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาด	7,740	4,400
โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์	4,000	2,000 (2 โรง)
โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส	-	750
รับซื้อจากต่างประเทศ	10,982	6,572
รวม	53,874	55,065

ในแง่การปล่อยก๊าซเรือนกระจก แม้ว่าจะกำหนดเป้าหมายอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหน่วยพลังงานไฟฟ้าไม่สูงกว่าแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 (0.3864 kgCO₂/kWh) โดยที่แผนฉบับนี้ประเมินค่าอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ 0.3826 kgCO₂/kWh แต่เนื่องจากกำลังการผลิตไฟฟ้าโดยรวมเพิ่มขึ้นกว่าเดิม จึงเป็นไปได้ว่าปริมาณการปล่อยก๊าซฯ ในภาพรวมจะสูงกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของแผน PDP ฉบับนี้ที่เปิดเผยต่อสาธารณะทาง เว็บไซต์ของกระทรวงพลังงานไม่เพียงพอที่จะคำนวณค่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมได้

31 เดชรัต สุขกำเนิด, 14 สิงหาคม 2555, อินไซด์การปรับแผนพีดีพี 2010 ฉบับ 9 วันจบ แต่ขัดแย้งไม่รู้จบ. ที่มา:

http://decharut.blogspot.com/2012_08_01_archive.html

ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสงสัยต่อความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในกระบวนการและการจัดทำแผน PDP ฉบับนี้จากนักวิชาการ ภาคประชาชน และวุฒิสมาชิก³² สืบเนื่องจากกระบวนการจัดทำที่เร่งรัดให้เสร็จภายในระยะเวลาเพียง 9 วันด้วยการมีส่วนร่วมของคนประมาณ 250 คน³³ อีกทั้งมีการตั้งคำถามถึงแนวคิดเบื้องหลังของการเพิ่มโรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติเข้ามาจำนวนมากกว่า 7,000 เมกะวัตต์ ว่าอาจเป็นเพราะต้องการเอื้อให้เกิดการอนุมัติสัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติขนาด 900 เมกะวัตต์ของบริษัทลูกของ กฟผ. แห่งหนึ่งโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเปิดประมูลรับซื้อไฟฟ้าเอกชน (โรงไฟฟ้าไอพีพี) รวมทั้งผลักดันให้เปิดประมูลโรงไฟฟ้าไอพีพีที่ไร้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติอีกจำนวน 5,400 เมกะวัตต์ โดยที่การเปิดประมูลโรงไฟฟ้าไอพีพีรอบใหม่จะมีขึ้นภายในปีนี้ ทั้ง ๆ ที่ตามแผนเดิมโรงไฟฟ้าไอพีพีที่มีกำหนดจะเข้าระบบโรงแรกในอีก 9 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2564) และทันทีที่แผนพีดีพีฉบับใหม่ได้รับการอนุมัติ ส่งผลให้ราคาหุ้นในกลุ่มพลังงานพุ่งสูงขึ้นทันที³⁴

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน

1. ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และ ร่างแผนแม่บทแห่งชาติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในลักษณะที่ต่างกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการส่งเสริม/เพิ่มพลังงานทางเลือกและการอนุรักษ์พลังงาน/เพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน ทั้งที่เชื่อมโยงกับแผนพลังงานทั้งสองอย่างชัดเจนและไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายสาขา (เช่น พลังงาน) ของประเทศ จึงทำให้เป้าหมายที่กำหนดในแต่ละแผน (แผนพัฒนา แผนโลกร้อน แผนพลังงาน) ยังไม่สอดคล้องกัน และยากที่จะเทียบเคียงหรือเชื่อมโยง จึงควรบูรณาการแผนต่าง ๆ เหล่านี้ ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ไปจนถึงดัชนีชี้วัด และมาตรการดำเนินการให้เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการติดตามประเมินผล
2. แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573) มีการกำหนดเป้าหมายมีการกำหนดเป้าหมายลดการใช้พลังงานและพลังงานไฟฟ้าไว้ชัดเจน แต่ศักยภาพของแผนดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการวางแผนกำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) เพียงแค่ 20% ด้วยเหตุผลซึ่งแสดงถึงความไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการปฏิบัติการแม้จะเป็นแผนของกระทรวงเดียวกันก็ตาม จึงนำมาสู่ข้อเสนอให้สร้างศักยภาพในการประเมินและตรวจสอบผลการอนุรักษ์พลังงาน และแผนพลังงานอื่นๆ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้แผนที่จัดทำมาสามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ
3. แผน PDP ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญต่อปริมาณการปล่อยก๊าซ

32 โปสต์ทูเดย์, 7 มิถุนายน 2555, สว.ค่านแผนผลิตไฟฟ้าขัดมติกรม. ที่มา:

http://web.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=327771

33 เดชรัต สุขกำเนิด, 14 สิงหาคม 2555, อินไซด์การปรับแผนพีดีพี 2010 ฉบับ 9 วันจบ แต่ขัดแย้งไม่รู้จัก. ที่มา:

http://decharut.blogspot.com/2012_08_01_archive.html

34 สันติ โชคชัยชานัญกิจ, 25 มิถุนายน 2555, แผนพีดีพี2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 : คำลางคอร์รัปชันเชิงนโยบาย. ที่มา:

<http://www.tcijthai.com/TCIJ/view.php?ids=772>

เรือนกระจกจากภาคพลังงาน และมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากทั้งในด้านสุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อม จึงต้องมีกระบวนการจัดทำที่โปร่งใส และจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สังคมได้ร่วมมือปรายถึงทางเลือกในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะแต่เนิ่นๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเท่าทันและแท้จริง

4. การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหนึ่งในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตพลังงานและการใช้เชื้อเพลิง ควบคู่กับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิเช่น มลพิษ ของเสียอันตราย รวมทั้งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน เหล่านี้เป็นต้นทุนสำคัญที่ควรนำไปใช้คำนวณทางเลือกพลังงานของประเทศ ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย และการทำแผนปฏิบัติการ เช่น แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า หรือแผน PDP
5. ทั้งนี้ ในการจัดทำแผน PDP ควรมีการเปิดเผยข้อมูลถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมทั้งทางบวกและทางลบของทางเลือกพลังงานประเภทต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้กับประชาชน

โครงการด้านพลังงานภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สันติ โชคชัยชำนาญกิจ

21 สิงหาคม 2555

ตีพิมพ์ใน <http://www.tcijthai.com/TCIJ/view.php?ids=1017>

อีกเพียง 2 ปีเศษ ประเทศอาเซียนก็จะเริ่มต้นสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC (ASEAN Economic Community) ในวันที่ 1 มกราคม 2558 ซึ่งจะนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในภูมิภาค จากการเปิดเสรีการค้า ธุรกิจภาคบริการ การลงทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือได้อย่างเสรีในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวกัน และเป็นฐานการผลิตร่วมที่มีศักยภาพในการแข่งขันทางการค้ากับ ภูมิภาคอื่นๆ ของโลก

ภายใต้การคาดหมายว่า AEC จะนำมาซึ่งการขยายตัวอย่างมากของอุตสาหกรรม ธุรกิจ การลงทุน และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีขึ้น ซึ่งหมายถึงความต้องการพลังงานและไฟฟ้าที่จะเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก กลุ่มประเทศอาเซียน ได้มีการวางแผนด้านพลังงานร่วมกันภายใต้ชื่อ ASEAN Plan of Action on Energy Cooperation (APAEC) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนกระทั่งแผนล่าสุดคือฉบับปี พ.ศ.2553-2558 ซึ่งประเทศไทยเป็นประธานในการจัดทำ

อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีทรัพยากรพลังงานมากและมีความหลากหลายกระจายอยู่ในประเทศต่างๆ ทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำ และถ่านหิน โดยทางตอนเหนือคือ พม่า ลาว เวียดนาม ถือเป็นแหล่งที่มีศักยภาพสูงมากในเรื่องพลังงาน โดยแต่ละประเทศมีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานมากกว่า 2 หมื่นเมกะวัตต์ ในขณะที่ทางตอนใต้คือ มาเลเซียและอินโดนีเซียก็อุดมไปด้วยก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน โดยอินโดนีเซียยังเป็นผู้ส่งออกถ่านหินรายใหญ่อีกด้วย

แหล่งพลังงานในกลุ่มประเทศอาเซียน

ประเทศ	น้ำมัน (ล้านบาร์เรล)	ก๊าซธรรมชาติ (ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต)	ถ่านหิน (ล้านตัน)	พลังน้ำ (เมกะวัตต์)
อินโดนีเซีย	3,750	112.5	5,529	245,091
มาเลเซีย	5,357	82.4	4	26,256
บรูไน	1,200	12.4	-	-
เวียดนาม	4,700	7.7	150	34,247
ไทย	453	12.0	1,239	2,055
พม่า	50	20.8	2	39,726
ฟิลิปปินส์	138	3.3	316	5,365
ลาว	-	-	503	26,598
กัมพูชา	-	-	-	10,046

ประเทศ	น้ำมัน (ล้านบาร์เรล)	ก๊าซธรรมชาติ (ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต)	ถ่านหิน (ล้านตัน)	พลังน้ำ (เมกะวัตต์)
สิงคโปร์	-	-	-	-

ที่มา: เว็บไซต์ กฟผ. http://www2.egat.co.th/apg/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=483

หมายเหตุ : น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และ ถ่านหินเป็นปริมาณสำรองพิสูจน์แล้ว (*Proved Reserves: P1*)

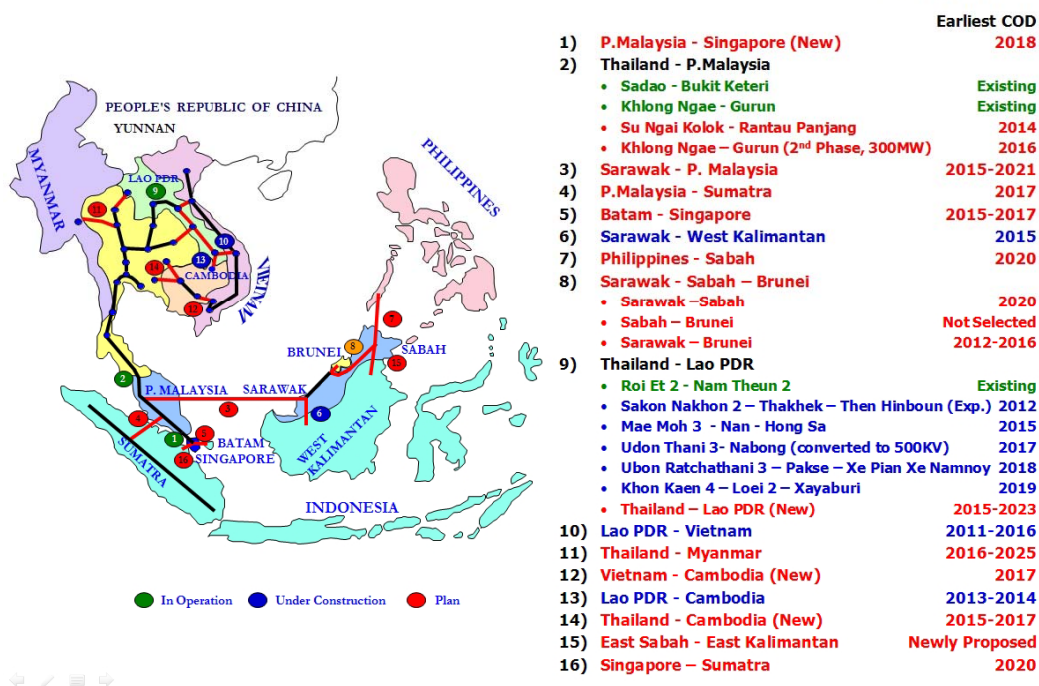
สำหรับประเทศไทย เรามีทรัพยากรพลังงานในระดับปานกลาง แต่มีอัตราการบริโภคพลังงานที่สูงเป็นอันดับ 2 รองจากประเทศอินโดนีเซีย อีกทั้งไทยยังเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติมากเป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์ (ในอาเซียนมีเพียงไทยและสิงคโปร์ที่นำเข้าก๊าซธรรมชาติ) แต่ทว่าสิงคโปร์เป็นการนำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออกเป็นสำคัญ ดังนั้นไทยเราจึงอยู่ในฐานะประเทศที่พึ่งพาก๊าซธรรมชาตินำเข้ามากที่สุดใอาเซียน

APAEC เป็นแผนงานสำหรับความมั่นคงพลังงานโดยการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานพลังงานในภูมิภาคเข้าด้วยกัน รวมทั้งการสร้างนโยบายเพื่อเปิดตลาดพลังงานให้สามารถซื้อขายพลังงานระหว่างประเทศได้อย่างคล่องตัว โดยโครงการ สำคัญที่กำลังดำเนินการ คือ

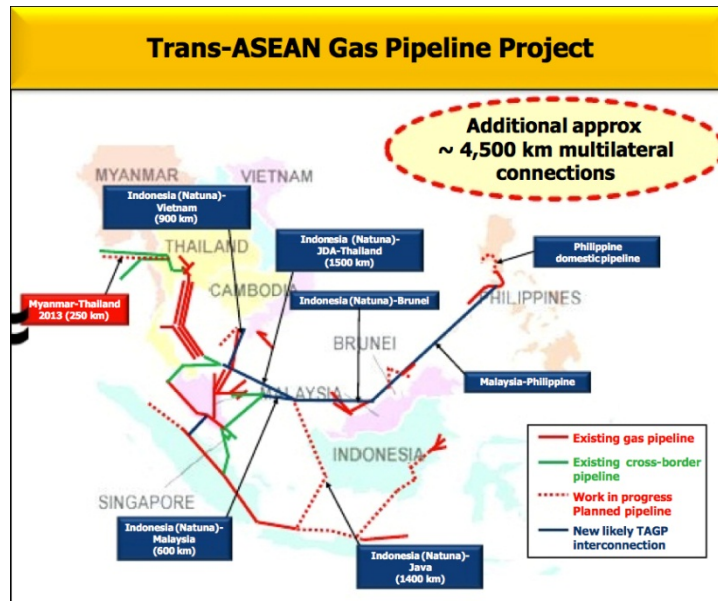
1. โครงการระบบสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid: APG) เพื่อส่งเสริมการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศ โดยปัจจุบันมีโครงการเชื่อมโยงสายส่งไฟฟ้ารวมทั้งสิ้น 16 โครงการ ก่อสร้างเสร็จแล้ว 3 โครงการ อยู่ระหว่างก่อสร้าง 3 โครงการ โดยคาดว่าจะเชื่อมโยงได้ครบทุกประเทศในปี ค.ศ.2020 (รายละเอียดจัดแผนภาพ)

Progress on ASEAN Interconnection Projects

As of June 2011



2. โครงการเชื่อมโยงท่อส่งก๊าซธรรมชาติอาเซียน (Trans-ASEAN Gas Pipeline: TAGP) เพื่อส่งเสริมการค้า ก๊าซธรรมชาติอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก ปัจจุบันมีโครงการเชื่อมโยงโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติ 8 โครงการท่อส่งก๊าซ ธรรมชาติความยาวรวม 2,300 กม. และมีแผนก่อสร้างเพิ่มอีก 7 โครงการ โดยใช้แหล่งก๊าซนาทูนาของอินโดนีเซีย เป็นแหล่งหลัก



โครงการเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในกิจการพลังงานตามมาอย่างมากมาย โดยอ้างถึงการเสริมสร้าง ความมั่นคงด้านพลังงานในภูมิภาค จากการมีโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมต่อกันและสามารถซื้อขายพลังงานข้ามประเทศได้อย่าง สะดวกง่ายดาย นอกจากนี้ ยังมีโครงการความร่วมมือในด้านอื่นๆ อีก 5 โครงการ ได้แก่

1. แผนความร่วมมือด้านเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด
2. แผนการใช้พลังงานทดแทนในภูมิภาค
3. การเพิ่มประสิทธิภาพพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน
4. การวางแผนนโยบายและแผนพลังงานภูมิภาค
5. แผนความร่วมมือด้านพลังงานนิวเคลียร์

โครงการเหล่านี้มีการอ้างถึงเป้าหมายอันสวยหรูว่าจะทำให้ประเทศในอาเซียนลดการใช้พลังงานในภูมิภาคลงได้ 8% และเพิ่มการใช้พลังงานทดแทนได้ถึง 15% ของกำลังผลิตทั้งหมดในภูมิภาค รวมทั้งจะเป็นการผลักดันให้อาเซียนเป็นศูนย์กลาง พลังงานทดแทนในทวีปเอเชียอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ณ ขณะนี้เป้าหมายที่กล่าวมายังคงไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นจริงได้ อย่างไร

ที่น่าสังเกตคือ เราจะเห็นได้ว่าความร่วมมือทั้ง 7 โครงการของอาเซียนเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานทุกรูปแบบ ทั้งก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำ(เขื่อน) ถ่านหิน นิวเคลียร์ รวมทั้งพลังงานหมุนเวียน โดย

มีโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและท่อส่งก๊าซที่ เชื่อมถึงกันหมด คำถามก็คือ ทั้งหมดนี้มีความจำเป็นต่อการ เสริมสร้างความมั่นคงพลังงานในภูมิภาคหรือการ “เปิดตลาดพลังงาน” มากกว่ากัน

เนื่องจากประเทศไทยมีที่ตั้งอยู่ตรงกลางภูมิภาคและต้องการเป็นศูนย์กลางการซื้อขายพลังงาน ระหว่างประเทศ (โดยประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการคิดค่าบริการทั้งการส่งกระแสไฟฟ้าและค่าผ่าน ท่อของก๊าซธรรมชาติ) โครงการสายส่ง ไฟฟ้าอาเซียนและท่อส่งก๊าซอาเซียนจึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทย คาดหวังให้เกิดขึ้นมากกว่าประเทศอื่นใด แต่เมื่อพิจารณาถึง ความจำเป็นจริงๆ แล้วยังเป็นคำถาม เนื่องจากทางตอนเหนือ ทั้งพม่า ลาว เวียดนาม ต่างก็มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าภายใน ประเทศอยู่มหาศาล ทำให้มีความจำเป็นค่อนข้างน้อยที่จะนำเข้าจากต่างประเทศ ในขณะที่ทางตอนใต้ มาเลเซียและ อินโดนีเซีย ต่างก็มีก๊าซธรรมชาติอยู่มากมาย ทั้งยังมีศักยภาพพลังงานน้ำอีกจำนวนมาก จะมีก็แต่ประเทศ ไทยซึ่งเป็นประเทศที่ใช้พลังงานมาก ในขณะที่ทรัพยากรภายในประเทศมีอยู่น้อย ดังนั้น การซื้อไฟฟ้า ผ่านสายส่งไฟฟ้าอาเซียนก็คงจะมีไทยเป็นลูกค้าหลัก

อย่างไรก็ตาม สายส่งไฟฟ้าอาเซียนอาจไม่ได้เป็นประโยชน์กับประเทศไทยเสมอไป ยกตัวอย่าง เช่น ปัจจุบันไทยซื้อ ไฟฟ้าจากลาวโดยไม่มีการแข่งขัน แต่ถ้าหากมาเลเซียหรือประเทศอื่น ๆ ต้องการ ซื้อไฟฟ้าจากลาวหรือพม่า โดยให้ราคาสูง กว่าไทย การแข่งขันก็จะเกิดขึ้น และสุดท้ายไทยก็อาจต้องซื้อ ไฟฟ้าจากต่างประเทศในราคาที่แพงขึ้น เป็นต้น

ความร่วมมือด้านพลังงานของอาเซียนจะเกิดผลตามมาอย่างไร ณ ขณะนี้ก็ยังเป็นภาพที่ไม่แจ่ม ชัดนัก แต่กระนั้น สิ่งที่คาดการณ์ได้อย่างหนึ่งก็คือ ประเทศไทยจะมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้นำเข้า พลังงานจากประเทศอื่นๆ ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือ ไทยจะเป็น ผู้ส่งออก “มลพิษ” ข้ามพรมแดน จากการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้อนกระแสไฟฟ้าให้กับไทย ซึ่งขณะนี้หลายโครงการที่ กำลังริเริ่ม เช่น โครงการเขื่อนไซยะบุรี และโรงไฟฟ้าลิคไนต์หงสาในประเทศลาว เป็นต้น

การเกิดขึ้นของสายส่งไฟฟ้าอาเซียนอาจนำมาซึ่งสิ่งที่เราไม่เคยคิดฝันมาก่อน เช่นการซื้อไฟฟ้า พลังงานนิวเคลียร์ ข้ามประเทศ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นในพม่าหรือกัมพูชาเพื่อขาย กระแสไฟฟ้าให้แก่ประเทศอื่น เป็นสิ่งที่ไม่ใช่จะ เป็นไปไม่ได้ในอนาคต ทั้งนี้ รวมไปถึงพลังงานอย่าง ถ่านหินหรือชีวมวลด้วย

เมื่อเร็วๆ นี้ ปรากฏข่าวเล็กๆ ข่าวหนึ่งเกี่ยวกับการร้องเรียนของชาวบ้านในอินโดนีเซียที่ได้รับ ผลกระทบจากการ เข้าไปลงทุนทำสวนปาล์มเพื่อผลิตไบโอดีเซลของบริษัทในเครือ ปตท.ของ ไทย ซึ่งมี เป้าหมายที่จะปลูกปาล์มในอินโดนีเซียถึง 1 ล้านไร่ นี่คือ ปัญหาที่เริ่มปรากฏให้เห็นจากแนวคิดเกี่ยวกับ การส่งเสริมให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางพลังงานทดแทนของทวีปเอเชีย

การ “เปิดตลาดพลังงาน” อาเซียน ภายใต้ข้ออ้างในการส่งเสริมความมั่นคงพลังงานในภูมิภาค สิ่งที่จะติดตามมาด้วย อย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ การเปิดประตูสู่การส่งออกมลพิษและการละเมิดสิทธิ มนุษยชนข้ามพรมแดนในหมู่ประเทศสมาชิก อาเซียนนั่นเอง