

การขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรมด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ (Facilitating a Just Energy Transition through Solar Power)

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่สิบแปด ได้พิจารณารายงานการพัฒนานโยบายสาธารณะ เรื่อง การขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรมด้วยพลังงานแสงอาทิตย์^๑

ตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวิกฤตการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชน โดยภาคพลังงานซึ่งพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นหลักเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปสู่พลังงานสะอาดมากขึ้น ขณะที่พลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานทางเลือกที่มีศักยภาพสูงและมีต้นทุนที่แข่งขันได้

เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านพลังงานไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของเทคโนโลยีหรือความมั่นคงทางพลังงานเท่านั้น แต่ยังเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้เกิดขุมชนที่สามารถติดตั้งและบำรุงรักษาระบบโซลาร์เซลล์ ยังช่วยสร้างอาชีพและกระจายรายได้ในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็งไปพร้อมกับการมีสุขภาวะที่ดีในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวยังมีความท้าทายเชิงระบบตลอดวงจรชีวิตของเทคโนโลยี ทำให้การเข้าถึงประโยชน์จากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ หรือภูมิศาสตร์ ยังคงเผชิญอุปสรรคสำคัญ ทั้งในมิติการเงิน องค์ความรู้ และกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวย อีกทั้งการส่งเสริมพลังงานแสงอาทิตย์ยังเป็นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ และลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศอีกด้วย

ชื่นชม ความพยายามของทุกภาคส่วนในการส่งเสริมการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ในประเทศไทย ทั้งความมุ่งมั่นของภาครัฐในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) รวมถึงกรอบแผนพลังงานชาติที่มุ่งเพิ่มสัดส่วนพลังงานแสงอาทิตย์ นอกจากนี้ ยังชื่นชมความพยายามของหน่วยงานกำกับดูแลด้านมาตรฐานต่างๆ และพัฒนาศักยภาพบุคลากร ตลอดจนภาคเอกชนและประชาสังคมที่ขับเคลื่อนธุรกิจรูปแบบใหม่ๆ รวมทั้งความตื่นตัวของภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่พร้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพลังงานระดับพื้นที่

รับทราบว่า แม้การเข้าถึงพลังงานแสงอาทิตย์จะขยายตัวในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และครัวเรือนอย่างมีศักยภาพ แต่ในภาพรวมของประเทศ การเข้าถึงของประชาชนทั่วไปยังคงเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

^๑ เอกสารสมัชชาสุขภาพ ๑๘ / หลัก ๓

โดยเฉพาะอุปสรรคด้านต้นทุนเริ่มต้นที่สูง และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จำกัด แม้จะมีกองทุนเพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน แต่การจัดสรรยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนและชุมชนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในสถานะเปราะบางทางสังคม เศรษฐกิจ คนพิการ ผู้เข้าที่อยู่อาศัย และชุมชนห่างไกล ทำให้การเข้าถึงพลังงานแสงอาทิตย์ยังไม่กระจายประโยชน์อย่างเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนช่องว่างของธรรมาภิบาลพลังงาน ทั้งด้านการสร้างการมีส่วนร่วมผ่านองค์ความรู้ที่เข้าถึงง่าย การพัฒนากลไกทางการเงินและโมเดลธุรกิจที่หลากหลาย และการพัฒนากฎหมายระดับต่างๆ ให้เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมด้านพลังงาน

เห็นว่า เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานแสงอาทิตย์เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวมและส่งเสริมความเป็นธรรมในการเข้าถึงพลังงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกระบวนการที่มุ่งสร้างพลังและส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกภาคส่วน การเปลี่ยนผ่านนี้คือหัวใจสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน โดยต้องดำเนินการควบคู่กับการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบตลอดวงจรชีวิตของเทคโนโลยี ตั้งแต่การผลิต การติดตั้ง การใช้งาน และการจัดการซากผลิตภัณฑ์เมื่อหมดอายุใช้งาน

จึงเห็นชอบต่อกรอบทิศทางนโยบาย (Policy Statement) ดังนี้

ความมั่นคงทางพลังงานสำหรับครัวเรือนและการดำรงชีวิตเป็นปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพที่สำคัญ ประเทศไทยควรส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านพลังงาน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการในช่วงเปลี่ยนผ่านอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบต่อโครงสร้างค่าไฟฟ้าภาคครัวเรือน โดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม โดยมีกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมและสร้างพลังของประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งระดับปัจเจก กลุ่ม ชุมชน และองค์กรชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในสถานะเปราะบางทางสังคม เศรษฐกิจ คนพิการ ผู้เข้าที่อยู่อาศัย และชุมชนห่างไกลให้เข้าถึงและเป็นเจ้าของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานสะอาดตลอดวงจรชีวิตของเทคโนโลยีอย่างมีความรับผิดชอบ อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

โดยมีสาระสำคัญประกอบกรอบทิศทางนโยบาย ดังนี้

ส่วนที่ ๑: การสร้างพลังให้ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ประกอบการพลังงาน

๑.๑ ส่งเสริมการสร้างสังคมแห่งความรู้ด้านพลังงานสะอาดผ่านกลไกระดับพื้นที่ โดยมีกระทรวงพลังงานเป็นเจ้าภาพหลักต้นให้มีแพลตฟอร์มข้อมูลกลางที่ทันสมัย น่าเชื่อถือและเข้าถึงง่ายสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม ควบคู่กับการสร้างกลไกระดับจังหวัดที่เข้มแข็งในรูปแบบคณะทำงานหรือคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และสำนักงานพลังงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ ประกอบด้วยผู้แทนจากภาควิชาการจากสถาบันการศึกษาในภูมิภาค ภาคประชาสังคม ชุมชน และสื่อมวลชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาเบื้องต้นในพื้นที่ พร้อมทั้งสถาบันการศึกษาในภูมิภาคพัฒนาหลักสูตรและองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย รวมถึงแนวทางการเลือกใช้เทคโนโลยีและสถานที่ติดตั้งที่เหมาะสมกับบริบทเชิงภูมิศาสตร์และสภาพอากาศของแต่ละพื้นที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุด ตั้งแต่การอบรมทักษะการติดตั้งและ

บำรุงรักษาให้แก่ประชาชนและช่างชุมชน โดยส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพและส่งเสริมการสร้างอาชีพในท้องถิ่น ไปจนถึงการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงานสะอาดให้แก่เด็กและเยาวชนทั้งในระบบและนอกระบบสถานศึกษา

๑.๒ พัฒนากลไกนโยบาย กฎหมาย และการเงินแบบบูรณาการ เพื่อปลดล็อกศักยภาพพลังงานชุมชน ผลักดันให้เกิดการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่รับรองสถานะและเอื้อต่อการจัดตั้งกิจการพลังงานเพื่อสังคมในรูปแบบที่หลากหลายและสามารถดำเนินการได้ ควบคู่กับการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาโซลาร์ชุมชนในพื้นที่ฐาน ร่วมกับการไฟฟ้าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงรูปแบบขั้นสูงอย่างไมโครกริด (Community Microgrid) ที่สามารถบริหารจัดการพลังงานได้ในระดับท้องถิ่น ในขณะเดียวกันต้องออกแบบกลไกทางการเงินที่เหมาะสมกับบริบท เช่น เงินทุนตั้งต้น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำพิเศษ มาตรการจูงใจทางภาษี และพิจารณาใช้ประโยชน์กองทุนที่มีอยู่ตามวัตถุประสงค์และระเบียบของกองทุน เช่น กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เป็นต้น พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพการเข้าถึงแหล่งทุน โดยสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือชุมชนในการจัดทำข้อเสนอโครงการ เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและกระจายประโยชน์อย่างเป็นธรรม

๑.๓ เสริมสร้างบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้เป็นกลไกกลางในการประสานงานและอำนวยความสะดวกเพื่อขับเคลื่อนในพื้นที่ โดย

๑) เป็นแกนกลางสร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงรุกกับหน่วยงานเชี่ยวชาญภายนอก เช่น สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งพัฒนาศักยภาพบุคลากรของตนเองและระดมนักวิชาการในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้คำปรึกษาเบื้องต้นแก่ประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแพลตฟอร์มกลาง

๒) ประชาสัมพันธ์การจัดอบรมพัฒนาทักษะช่างชุมชนเพื่อสร้างอาชีพในท้องถิ่น

๓) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่ ในการนำร่องติดตั้งโซลาร์เซลล์ในพื้นที่สาธารณะ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เพื่อสร้างต้นแบบการเรียนรู้ สร้างความเชื่อมั่น และการบริหารจัดการพลังงานชุมชน

๔) อำนวยความสะดวกในการจัดการชากแผงโซลาร์เซลล์ในระดับพื้นที่ โดยจะเป็นผู้ประสานงาน รวบรวมชากแผงโซลาร์เซลล์เมื่อแผงถูกกำหนดสถานะเป็นขยะอันตราย และส่งต่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ อำนวยความสะดวกในการจัดการอย่างถูกวิธีต่อไป

๕) จัดทำแผนงานและงบประมาณตลอดจนบุคลากรให้เพียงพอในการส่งเสริมพลังงานทางเลือก รวมถึงมีแผนรองรับการจัดการในภาวะภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉิน

ส่วนที่ ๒: การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกลไกกำกับดูแลระดับประเทศ

๒.๑ สร้างความเชื่อมั่นและคุ้มครองผู้บริโภคด้วยระบบมาตรฐานตลอดวงจรชีวิต โดยการยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสำหรับอุปกรณ์โซลาร์เซลล์ทั้งผลิตภัณฑ์ใหม่และผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และสร้างมาตรฐานกลางสำหรับแผงโซลาร์เซลล์มือสองให้ครอบคลุมความปลอดภัยและคุณค่า พัฒนามาตรฐานการติดตั้งที่ปลอดภัย โดยเฉพาะระบบที่เกี่ยวข้องกับแบตเตอรี่กักเก็บพลังงาน และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ติดตั้งที่ได้มาตรฐาน (Vender List) เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพและความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิด

การแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดเพื่อประโยชน์ด้านราคาและคุณภาพของผู้บริโภค และจัดให้มีกลไกการร้องเรียนและเยียวยาความเสียหายที่ชัดเจนและเข้าถึงง่าย นอกจากนี้ ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตติดตั้งให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและการใช้ประโยชน์ของระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า และการตรวจสอบเพื่อเชื่อมโยงระบบผลิตไฟฟ้า และพัฒนาช่องทางการบริการที่เข้าถึงง่าย เพื่ออำนวยความสะดวกและลดอุปสรรคสำหรับประชาชน ตลอดจนการบูรณาการหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านในพื้นที่ห่างไกลระบบส่งไฟฟ้า ในการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๒ ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการและรองรับพลังงานหมุนเวียนที่มีความผันผวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนการทำงานร่วมกับระบบพลังงานแบบกระจายศูนย์ เช่น ระบบโซลาร์เซลล์ และระบบกักเก็บพลังงาน เป็นต้น ทั้งนี้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ควรส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมพลังงานระดับชุมชน ตั้งแต่การนำร่องโซลาร์ชุมชนในรูปแบบพื้นฐานไปจนถึงขั้นสูงในรูปแบบไมโครกริด เพื่อเพิ่มเสถียรภาพของระบบไฟฟ้าโดยรวมและให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๓ ผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมและรองรับระบบนิเวศพลังงานสมัยใหม่ โดยทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างค่าไฟฟ้าให้สะท้อนต้นทุนการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าทุกกลุ่ม เพื่อป้องกันภาระที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ไม่ได้ติดตั้งโซลาร์เซลล์ และสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปรับปรุงโครงข่ายไฟฟ้าให้รับกับพลังงานแสงอาทิตย์และรับกับระบบนิเวศพลังงานสมัยใหม่ เพื่อให้เกิดการใช้โครงข่ายไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมและมีราคาที่เป็นธรรม

๒.๔ ผลักดันการบริหารจัดการตลอดวงจรชีวิตของโซลาร์เซลล์อย่างครบวงจรเพื่อสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยการออกกฎหมายและกฎระเบียบที่กำหนดสถานะของซากแผงให้เป็นขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิล พร้อมนำหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) มาบังคับใช้ และสนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมรวบรวมและรีไซเคิลซากแผงในประเทศ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างมูลค่าเพิ่มจากของเสีย

มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

- เห็นชอบกรอบทิศทางนโยบาย และสาระสำคัญประกอบกรอบทิศทางนโยบาย “การขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นธรรมด้วยพลังงานแสงอาทิตย์” ตามที่เสนอมา
- ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ รายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๐