

บทคัดย่อ

ปัญหาการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินในประเทศไทยมีสาเหตุหลักสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้ถ่านหิน ยังไม่ปฏิบัติตามกฎข้อระเบียบที่ได้กำหนดไว้ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และประการที่สอง ภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ดีของการประกอบธุรกิจเชื้อเพลิงถ่านหิน และดูแลกำกับการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำอย่างเหมาะสม เป็นการเฉพาะ

โครงการศึกษาเพื่อจัดทำร่างโครงสร้างองค์กร และศึกษาแนวทางการจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีในการใช้ถ่านหินในประเทศไทยอย่างยั่งยืนนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้รูปแบบโครงสร้างองค์กรที่รับผิชอบและกระบวนการทำงานขององค์กรกำกับดูแล พัฒนาและส่งเสริม การใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม โดยใช้หลักการตามแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่ โดยได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินการในกิจกรรมของอุตสาหกรรม ที่มีการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินของประเทศไทยในปัจจุบัน และของต่างประเทศตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ นำเสนอโครงสร้างองค์กรกำกับดูแล การส่งเสริม การวิจัยพัฒนา รองรับกิจการถ่านหินของประเทศไทยและอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการพัฒนา ส่งเสริม การจัดการปัญหากรณีฉุกเฉิน เตรียมการป้องกันและประเมินความเสียหายที่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้การใช้ถ่านหินในประเทศไทยสามารถดำเนินไปด้วยความรับผิดชอบ ปลอดภัย โปร่งใส โดยคำนึงถึงความปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชน และรักษาสีสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนควบคู่กับชุมชนได้ ตลอดจนเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคมต่อการใช้ถ่านหินที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและการใช้ในอนาคต

วิธีการดำเนินการ เริ่มจากศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ โครงสร้างองค์กรข้อมูลกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งการกำกับ การส่งเสริม การวิจัยและพัฒนา ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ นำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ โครงสร้างองค์กรที่มีในปัจจุบันกับองค์กรตามแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่ และทฤษฎีองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กร Henry Mintzberg สรุปได้ว่า องค์ประกอบองค์กรถ่านหินของประเทศไทย ขาดหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ (Strategic apex) ยังไม่มีผู้ปฏิบัติงานหลักในงานถ่านหิน (Operation core) ขาดผู้บริหารระดับกลางในสายงานหลัก (Middle line) ขาดนักวิชาการ (The techno structure) ที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กร เสนอแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง อย่างเป็นระบบ และขาดฝ่ายสนับสนุน (The support staff) ให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ไม่มีรับผิดชอบงานกำกับดูแลทั่วถึงตลอดวงจร ขาดองค์กรกำกับดูแลการขนส่งเชื้อเพลิง นอกจากนี้การกำกับดูแลเชื้อเพลิงถ่านหินเท่าที่มีในปัจจุบัน ทำงานตามกฎหมายที่มีการกำหนดนิยามและความหมายของเชื้อเพลิงถ่านหินแตกต่างกัน ทำให้การกำกับดูแลเชื้อเพลิงถ่านหินยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง

จากการถอดบทเรียนผลศึกษาโครงสร้างองค์กรด้านเชื้อเพลิงถ่านหินของต่างประเทศ ได้คัดเลือกประเทศที่ศึกษาทั้งหมด 11 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศอังกฤษ ประเทศโปแลนด์ ประเทศอินเดีย ประเทศจีน และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการใช้และการผลิตเชื้อเพลิงถ่านหินอย่างต่อเนื่องตลอด หรือมีรูปแบบกิจกรรมของเชื้อเพลิงถ่านหินที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยทำการพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรประกอบองค์กร 3 ประการ คือ ความสลับซับซ้อนขององค์กร ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในองค์กร สรุปได้ว่าสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการถ่านหินระดับประเทศ ที่มีฟิลิปปินส์เป็นต้นแบบ การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานอิสระที่ดูแลด้านถ่านหินเฉพาะ ที่มีญี่ปุ่น เกาหลีใต้และอังกฤษเป็นต้นแบบ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค ที่มีสหรัฐอเมริกา จีน อินเดียและออสเตรเลียเป็นต้นแบบ

โครงการนี้ จึงได้นำเสนอรูปแบบโครงสร้างองค์กรรับผิดชอบและกระบวนการทำงานขององค์กรกำกับดูแล พัฒนาและส่งเสริมการใช้ถ่านหิน ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ พร้อมอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยตามแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่ จำนวน 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 มีคณะกรรมการกิจการถ่านหิน ร่วมผลักดันให้เกิดการพัฒนาตามเป้าหมายอย่างยั่งยืน โดยมี กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน เป็นเจ้าภาพ และทางเลือกที่ 2 จัดตั้งองค์กรอิสระกำกับกิจการพลังงานถ่านหินแห่งชาติ

นอกจากนี้ โครงการนี้ ได้ศึกษาและจัดทำสรุปตัวอย่างหลักปฏิบัติที่ดีของการประกอบกิจการถ่านหินของต่างประเทศตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ อีกด้วย จากการศึกษพบว่าแนวทางปฏิบัติที่ดีในการดำเนินกิจกรรมเชื้อเพลิงของต่างประเทศ มีอยู่ 2 ลักษณะคือ หนึ่ง รัฐมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น ประเทศแคนาดา สอง คือ หน่วยงานรัฐเพียงแต่ออกมาตรฐานอ้างอิง แต่ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติ ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในการดำเนินการให้ผ่านมาตรฐานที่กำหนด แต่เน้นที่การกำกับ ติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันในประเทศไทยมีแนวปฏิบัติที่ดีด้านเชื้อเพลิงถ่านหินอยู่แล้วบางส่วนแต่ยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิงถ่านหินทั้งหมดตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ซึ่งแนวปฏิบัติที่ดีเป็นสิ่งสำคัญที่จะใช้กำหนดข้อบังคับและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิงถ่านหิน และหากจะนำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาบังคับใช้ในประเทศไทยควรเป็นไปด้วยความเข้าใจและระมัดระวังถึงผลกระทบต่างๆ รอบด้าน

Abstract

There are two main severe root problems in the utilization of coal as a fuel in Thailand. Firstly, the coal users in medium and small industries have not yet complied with the laws and regulations. This behavior leads to health and environmental harm. Secondly, no government organization has been delegated to regulate the use of coal from upstream to downstream.

This study is “A Study Project to Prepare a Draft for Coal Organization Structures and Code of Practices for Sustainable Coal Utilization in Thailand”. Its objectives are to propose an organizational structure responsible for coal utilization throughout the whole life cycle processes and to define their responsibilities and linkages in a network. The proposed structure has to regulate, promote the standardized protocols and support research and knowledge development. A unit for preparing emergency plans and damage assessments has been included in the structure to build public confidence.

With the New Public Management theory and good governance concept the organizational structure called the Coal Authority, has been developed according to data gathered from various documents, personal interview of chief executives, comments in seminars, and expert committees. Comparisons and analyses of coal organizations have been conducted between Thailand and eleven selected countries. Using Henry Mintzberg’s organization structure analysis theory it is found that Thailand’s Coal Organization has no strategic apex, no operation core, no middle line, inefficient and non-systematic technical structure and support staff. This leads to insufficient response to people who suffer from and distrust coal users.

The eleven countries, the United States, the Philippines, Japan, South Korea, Malaysia Indonesia, the United Kingdom, Poland India, the Republic of China and Australia have been studied in three important characteristics which are organizational complexity, formality and centralization. For Thailand there are three options: (1) the establishment of a National Coal Board similar to what has been set up in The Philippines, (2) the establishment of an independent coal agency similar to those in Japan and Korea, and (3) decentralized coal regulators as in the US, the Republic of China, India and Australia.

According to the above analysis and lessons learned, this project has proposed two options for a Thailand Coal Organization Structure. The first is the establishment of a national coal committee as the strategic apex with the Ministry of Energy and the Department of Mineral Fuel as operation core, middle line. The second option is the establishment of an Independent Coal Agency with decentralized organization networks.

Finally, this study has been studied examples of best practices for coal operation from upstream to downstream in foreign countries. For Thailand there are two options: (1) government legislate code of practices as law and launch clearly defined guidelines for monitoring as in Canada, (2) government will only set reference standards but no set procedures, entrepreneurs have to manage to meet that standards the good and effectively monitoring will be need for this option.

Currently, there are good practices for coal operations in Thailand, but do not cover all activities related to coal from upstream to downstream.
