

แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทย
ในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

โดย

นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต
ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการเงิน
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 – 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ
อาเซียน

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

วัตถุประสงค์ของรายงานการวิจัยนี้ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์พลังงานและรูปแบบนโยบายพลังงานของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน มุ่งเน้นการวิจัยรูปแบบของนโยบายพลังงานเฉพาะผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมและนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน รวมถึงวิเคราะห์และเปรียบเทียบสถานการณ์และนโยบายพลังงาน ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลงและเป็นการเตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการกำหนดราคาพลังงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมาก เนื่องจากมักจะถูกเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง ทำให้การกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานที่ยั่งยืนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต้องอาศัยแนวทาง คือ การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ภาษี และเงินกองทุนฯ เพื่อให้ราคาพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดในระยะยาว นอกจากนี้จะต้องมีการดูแลกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อยในสังคม โดยยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานแบบเหวี่ยงแห และเปลี่ยนมาอุดหนุนเฉพาะกลุ่มที่ตรงจุด เพื่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคาพลังงานและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

คำนำ

การอุดหนุนราคาพลังงาน เป็นนโยบายที่ทางรัฐบาลในอดีตหลายประเทศหลายสมัย เลือกที่จะดำเนินการเพื่อให้ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยสามารถ เข้าถึงพลังงานในราคาถูกลงได้ นอกจากนี้ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และลดแรง กดดันด้านค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้ออีกด้วย ซึ่งหากกล่าวในภาพรวม นโยบายการอุดหนุนราคา พลังงาน คือ การปลูกฝังนโยบาย “ประชานิยม ” ให้กับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน จนทำให้ ประชาชนเคยชินกับการบริโภคพลังงานในราคาที่ถูกลงเกินไป

ดังนั้นเมื่อประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ผู้นำประเทศจึงควรกลับมาทบทวนถึง ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนี้ว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมหรือไม่ ที่จะนำพาประเทศไทย เติบโตไปในทิศทางใด ภายใต้การเปิดแข่งขันเสรีระหว่างประเทศในกลุ่มสมาชิก และประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยยุทธศาสตร์การกำกับดูแลกิจการพลังงานและราคาพลังงาน สำหรับประเทศไทยใน อนาคตนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงถูกจัดเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจเกี่ยวกับ โครงสร้างราคาพลังงานที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และการบริโภคราคาพลังงานที่เป็นธรรมและ เหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายการปฏิรูปพลังงานของประเทศในอนาคต โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงทางพลังงานให้มีความยั่งยืนต่อไป

(นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 สถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง	6
สถานการณ์พลังงานโลก	6
สถานการณ์พลังงานของประเทศในภูมิภาคอาเซียน	10
สถานการณ์พลังงานไทย	15
สรุป	19
บทที่ 3 นโยบายพลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน	20
รูปแบบและลักษณะของนโยบายพลังงานไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน	20
นโยบายพลังงานของไทยกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	22
นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน	23
ปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน	24
สรุป	25
บทที่ 4 การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของไทยกับต่างประเทศ	27
รูปแบบและลักษณะของนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของไทย	27
รูปแบบและลักษณะของนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของต่างประเทศ	32

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของไทยกับต่างประเทศ	39
ปัญหาจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน	41
สรุป	43
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	45
สรุป	45
ข้อเสนอแนะ	47
บรรณานุกรม	51
ภาคผนวก	
ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2556 – 2560)	54
ประวัติย่อผู้วิจัย	59

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4-1	โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ของประเทศมาเลเซีย	33
4-2	การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนพลังงาน	39

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	ประมาณการเติบโตของการบริโภคพลังงานโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2583	7
2-2	การบริโภคพลังงานของโลก แยกตามประเภทของพลังงาน ในช่วงปี พ.ศ.2533 – 2583	9
2-3	การใช้พลังงานต่อประชากรของประเทศสมาชิก	13
2-4	การใช้พลังงานต่อประชากรของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน	14
2-5	การใช้พลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเติบโตอย่างรวดเร็ว	15
2-6	ปริมาณการจัดหาน้ำมันดิบของประเทศไทยจากการนำเข้าและ ผลิตในประเทศ	16
2-7	ปริมาณการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยจากการนำเข้า และผลิตในประเทศ	17
2-8	แสดงการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายแยกตามภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย	18
2-9	การใช้พลังงานเชื้อเพลิงขั้นสุดท้ายแยกตามประเภทเชื้อเพลิง	18
4-1	โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2556	28
4-2	ภาระการชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และราคาก๊าซ LPG ไทย และประเทศเพื่อนบ้าน	30
4-3	โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ณ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2557	32
4-4	โครงสร้างราคาน้ำมันของประเทศอินโดนีเซีย	36
4-5	ราคาน้ำมันขายปลีกในอินโดนีเซีย	37
4-6	โครงสร้างราคาน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกา	38

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้บริโภคลำดับสองรองจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น คิดเป็นมูลค่าประมาณ 2.1 ล้านล้านบาท (ข้อมูลจากกระทรวงพลังงานปี 2555) รองจากประเทศอินโดนีเซีย โดยประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ สูงเป็นอันดับสองรองจากประเทศสิงคโปร์ โดยปริมาณการนำเข้าพลังงานเชิงพาณิชย์คิดเป็นประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท (ข้อมูลสถานการณ์พลังงานปี 2555) หรือเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 68 ของปริมาณการบริโภคของทั้งประเทศ ทั้งนี้ หากมองแนวโน้มการบริโภคพลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เติบโตเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และที่สำคัญพบว่าทุกประเทศในกลุ่มอาเซียนนั้นมีแนวโน้มการบริโภคพลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า “พลังงาน” เป็นปัจจัยสำคัญที่ทั่วโลกมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศในอาเซียน

โดยในปี พ.ศ. 2558 การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ที่จะเกิดขึ้น โดยมีสิบประเทศในภูมิภาคอาเซียน ประกอบด้วย ไทย เมียนมาร์ ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และบรูไน ร่วมกันจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน เพิ่มอำนาจต่อรองกับคู่ค้าและเพิ่มศักยภาพความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับภูมิภาคอื่นๆ ในโลก ซึ่งคาดว่าในอีกไม่เกินสิบปีข้างหน้า เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดจะมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก และมีประชากรรวมกันมากเป็นอันดับสามของโลก การจัดตั้ง AEC ถือเป็น การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างชาติสมาชิก ซึ่งจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ การนำเข้าและส่งออกระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการแข่งขันทางเศรษฐกิจก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน นอกเหนือจากการสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจที่กล่าวไปแล้วนั้น ความ

ร่วมมือทางด้านพลังงานยังถือเป็นประเด็นสำคัญในการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิก โดยมุ่งเน้นเรื่องความมั่นคงทางด้านพลังงานของภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลง ASEAN Petroleum Security Agreement (APSA) เพื่อการพัฒนาและการบริโภคพลังงานในอาเซียนและการเตรียมความพร้อมในภาวะฉุกเฉินและภาวะขาดแคลน เห็นได้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลกระทบต่อด้านพลังงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตระหนักถึงปัญหาพลังงานในอนาคตนี้ ประเทศไทยเองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานในการเปิดรับ AEC ซึ่งเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจก้าวสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีนโยบายของรัฐ และแผนยุทธศาสตร์ประเทศ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากภาคผนวก) เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะแผนนโยบายพลังงาน มีดังนี้

1. สร้างความมั่นคงทางพลังงาน โดยแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานและระบบไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งให้มีการกระจายแหล่งและประเภทพลังงานให้มีความหลากหลาย เหมาะสม และยั่งยืน
2. ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศ ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจพลังงานของภูมิภาคโดยใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิยุทธศาสตร์
3. ส่งเสริมการผลิต การใช้ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก โดยตั้งเป้าหมายให้สามารถทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ภายในสิบปี ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร
4. ส่งเสริมและผลักดันการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มรูปแบบ โดยลดระดับการใช้พลังงานต่อผลผลิตลงร้อยละ 25 ภายใน 20 ปี และมีการพัฒนาอย่างครบวงจร ส่งเสริมการใช้อุปกรณ์และอาคารสถานที่ที่มีประสิทธิภาพสูง ส่งเสริมกลไกการพัฒนาพลังงานที่สะอาดเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกและแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน สร้างจิตสำนึกของผู้บริโภคในการใช้พลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพให้เป็นระบบจริงจังและต่อเนื่องทั้งภาคการผลิต ภาคการขนส่ง และภาคครัวเรือน
5. กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับบทบาทกองทุนน้ำมันให้เป็นกองทุนสำหรับรักษาเสถียรภาพราคา ส่วนการชดเชยราคาน้ำมันจะดำเนินการอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม ส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นในภาคขนส่ง และส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลในภาคครัวเรือน

โดยการดำเนินนโยบายพลังงานข้างต้นนี้ จะสอดคล้องกับสถานการณ์ภาพปัญหาด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะนโยบายการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงนั้น ถือเป็นหนึ่งในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปิดรับ AEC ด้วย และถือเป็นนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากราคาพลังงานในประเทศยังคงถูกบิดเบือนจากนโยบายการอุดหนุนราคาอย่างไม่เหมาะสมนั้น จะส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานของตลาดทั้งในและต่างประเทศ ทำให้ต้องอาศัยการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศสูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ที่โตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่แหล่งพลังงานที่มีภายในประเทศลดลง อีกทั้งปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่จะตามมาในอนาคตอันใกล้เมื่อก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาทิเช่น การลักลอบส่งออกพลังงานข้ามแดนระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และตลาดแรงงาน

นอกจากนี้การอุดหนุนราคาพลังงานทำให้ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ประกอบกับประชาชนขาดความเข้าใจในโครงสร้างราคาและการกำหนดราคา ผลที่เกิดขึ้นคือ การขาดประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในการผลิตของประเทศ (สามารถดูได้จาก Energy Intensity (EI) หรือ สัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) การบริโภคพลังงานของภาคครัวเรือนอย่างไม่เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจ เมื่อมีการอุดหนุนราคาพลังงานจากธรรมชาติ ทำให้ยังมีราคาถูกและไม่เป็นธรรม การพัฒนาพลังงานทดแทนก็ไม่เป็นไปตามแผน ทั้งหมดนี้ถือเป็นปัญหาในระดับประเทศ ซึ่งกระทบทุกภาคส่วน อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้ โดยปัญหาดังกล่าวข้างต้นล้วนได้รับผลกระทบหลักมาจากนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมรับมือ โดยปรับยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ด้านนโยบายพลังงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ และความมั่นคงทางพลังงานของประเทศในอนาคต เพื่อรองรับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงปัญหา ข้อจำกัดและทิศทางการพัฒนาพลังงานในอนาคต หากยังคงดำเนินนโยบายที่ไม่สะท้อนต้นทุนราคาจริงจะก่อให้เกิดผลลบทั้งทางการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ

ทั้งนี้ในการปรับเปลี่ยนนโยบายพลังงานเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา ก็มีข้อจำกัดบางประการเช่นกัน ในการปรับราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนนั้น มีข้อจำกัดคือ ไม่สามารถทำได้โดยเร็ว และประชาชนบางส่วนไม่ยอมรับ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในเรื่องการกำหนดราคาพลังงาน และเคยชินต่อการช่วยเหลือจากรัฐบาลในการอุดหนุนราคาพลังงาน อย่างไรก็ตาม การปรับราคาพลังงานให้เป็นไปตามกลไกตลาดยังคงต้องดำเนินต่อไปก่อนก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในขณะเดียวกัน ต้องร่วมกันสร้างองค์ความรู้และแนวคิดให้ประชาชน

ตระหนักถึงการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนและโครงสร้างราคาพลังงาน รวมทั้งมองถึงผลกระทบต่อและแนวโน้มการขาดแคลนพลังงานในอนาคต หากยังมีการใช้พลังงานราคาไม่เป็นที่ธรรมและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง สำหรับการชดเชยเฉพาะกลุ่มที่เดือดร้อนและเหมาะสมยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ โดยต้องมีแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนและกลไกการชดเชยที่ชัดเจน มีการบริหารกองทุนน้ำมันและกองทุนส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและบริษัทน้ำมันแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบนโยบายพลังงานของไทยที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์รูปแบบนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพลังงานไทยในอนาคต และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายพลังงานของไทยกับต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน
3. ศึกษาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง

ขอบเขตของการวิจัย

1. เน้นการวิจัยรูปแบบของนโยบายพลังงาน โดยมุ่งเน้นเฉพาะผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเติบโตของประเทศในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน หากประเทศยังดำเนินนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับกลไกทางตลาด
2. การวิเคราะห์สถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยมุ่งเน้นผลกระทบของนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศ พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของนโยบายพลังงานไทย ซึ่งมุ่งเน้นนโยบายที่ก่อให้เกิดความด้อยค่าทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ นโยบายการอุดหนุนราคา

พลังงานที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านธุรกิจพลังงานและภาคธุรกิจอื่น รวมถึงการเติบโตของเศรษฐกิจไทย มีการเปรียบเทียบเป็นกรณีศึกษากับบางประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งนี้คำนึงถึงผลกระทบที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นสำคัญ เนื่องจากการเปิดเขตการค้าเสรีทำให้การเคลื่อนย้ายของสินค้าและบริการ การลงทุนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นไปอย่างอิสระ เพิ่มการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านพลังงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศ รวมทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางในการวางยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศ โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เพื่อสามารถแปลงไปสู่แผนการปฏิบัติได้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบนโยบายพลังงานของไทยที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งรูปแบบนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพลังงานไทยในอนาคต และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. ได้เข้าใจถึงข้อแตกต่างระหว่างนโยบายพลังงานไทยกับต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน
4. ได้แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งรองรับกับการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน

คำจำกัดความ

พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น	หมายถึง	น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ถิกไนต์ และพลังน้ำ/ไฟฟ้า
ปิโตรเลียม	หมายถึง	สารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมีธาตุเป็นองค์ประกอบหลัก คือ คาร์บอน และไฮโดรเจน โดยอาจมีธาตุอื่น เช่น กำมะถัน ออกซิเจน ไนโตรเจน ปนอยู่ด้วย ปิโตรเลียมเป็นได้ทั้งของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของปิโตรเลียมเอง พลังงานความร้อน และความกดดันตามสภาพแวดล้อมที่ปิโตรเลียมสะสมตัวอยู่

เชื้อเพลิงฟอสซิล

หมายถึง เชื้อเพลิงอันเกิดแต่ซากดึกดำบรรพ์ซึ่งได้แก่ไฮโดรคาร์บอน
ที่พบจากช่วงชั้นดิน (Layer) ด้านบนสุดของเปลือกโลก

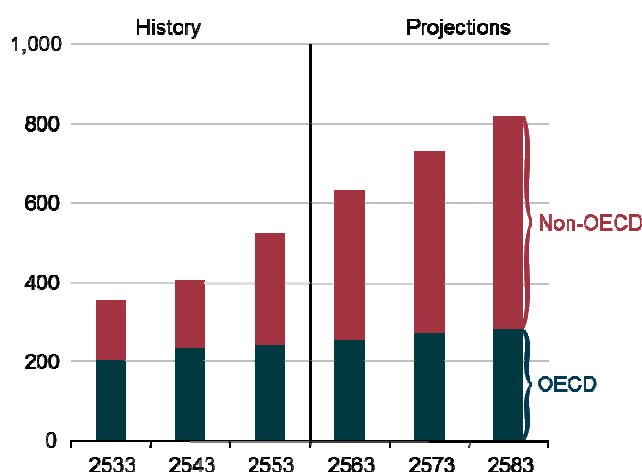
บทที่ 2

สถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง

สถานการณ์พลังงานโลก

ในภาพรวม โลกมีความต้องการใช้พลังงานสูงขึ้นโดยตลอด องค์การข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Energy Information Administration) ได้คาดการณ์แนวโน้มการบริโภคพลังงานของโลกว่าจะขยายตัวถึงร้อยละ 56 ในระหว่างปี พ.ศ. 2553-2583 โดยส่วนใหญ่มาจากการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างมากของประเทศที่อยู่นอกกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Non-OECD) ซึ่งมีความต้องการใช้พลังงานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยความต้องการใช้พลังงานของประเทศกลุ่ม Non-OECD เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 90 ในขณะที่ประเทศในกลุ่ม OECD มีอัตราการเติบโตของการใช้พลังงานเพียงร้อยละ 17 (แผนภาพที่ 2-1)

แผนภาพที่ 2-1: ประมาณการเติบโตของการบริโภคพลังงานโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2583



ที่มา: International Energy Outlook 2013, U.S. Energy Information Administration, Online, 2013

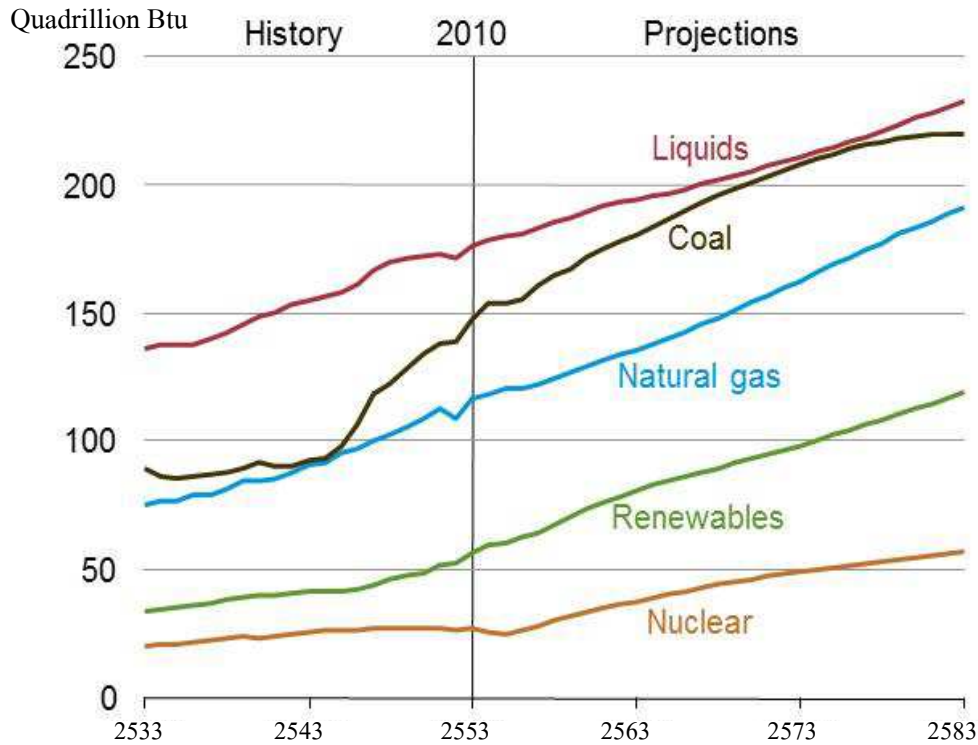
ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและยุโรปกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ทำให้การบริโภคพลังงานปรับตัวลดลงตามไปด้วย ในขณะที่จีนและอินเดียกลายเป็นประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2553

เศรษฐกิจจีนและอินเดียมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10.4 และ ร้อยละ 6.4 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทั้งสองประเทศจะสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็วท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจถดถอยของโลก ในปี พ.ศ.2555 ทั้งสองประเทศก็มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง

โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2556 นอกจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทั้งของยุโรปและสหรัฐฯ ญี่ปุ่นยังเป็นอีกประเทศที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งส่งผลให้ปัจจัยพื้นฐานยังคงอ่อนแอ อีกทั้งเศรษฐกิจจีน อินเดีย และเกาหลีได้มีการขยายตัวในอัตราที่ลดลง ประกอบกับประเทศในเขตเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Markets) ยังคงชะลอตัว ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำมันของโลกขยายตัวไม่มากนัก ทำให้การปริมาณน้ำมันมีมากกว่าความต้องการ (Oversupply) โดยอิหร่านส่งออกน้ำมันลดลง 1.2 ล้านบาร์เรลต่อวัน แต่ซาอุดีอาระเบียเพิ่มการผลิตขึ้นมาทดแทน นอกจากนี้ปริมาณน้ำมันสำรองของสหรัฐฯอยู่ในระดับสูงที่สุดในรอบมากกว่า 22 ปี โดยสหรัฐฯผลิตน้ำมันดิบได้มากที่สุดในรอบ 20 ปี

ถึงแม้ว่าอัตราการเติบโตของการนำพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) และพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Power) มาใช้จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก แต่เชื้อเพลิงฟอสซิลยังคงเป็นแหล่งพลังงานของโลกที่สำคัญต่อไป จากข้อมูลขององค์การข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานแห่งสหรัฐอเมริกา (แผนภาพที่ 2-2) โลกยังคงต้องพึ่งพาพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลสูงถึงร้อยละ 80 โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติที่มีอัตราการใช้เพิ่มสูงขึ้นมากที่สุด ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 1.7 ต่อปี นอกจากนี้การค้นพบก๊าซธรรมชาติจากหินดินดาน หรือที่เรียกว่า Shale gas และหินน้ำมัน หรือที่เรียกว่า Shale oil จะช่วยส่งเสริมให้การใช้พลังงานจากก๊าซธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้น

แผนภาพที่ 2-2: การบริโภคพลังงานของโลก แยกตามประเภทของพลังงาน
ในช่วงปี พ.ศ.2533 – 2583



ที่มา: International Energy Outlook 2013, U.S. Energy Information Administration, Online, 2013

องค์กรพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency หรือ IEA) ได้ประเมินว่า ก่อนปี พ.ศ. 2563 สหรัฐฯ จะเปลี่ยนจากผู้นำเข้าน้ำมันรายใหญ่ของโลกมาเป็นผู้ผลิตผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลกแซงหน้าประเทศซาอุดีอาระเบีย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วนของสหรัฐอเมริกาพบว่ามีปริมาณก๊าซธรรมชาติจากหินดินดาน หรือที่เรียกว่า Shale Gas ทั้งหมด 7,299 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้นจากรายงานปี พ.ศ. 2554 ที่ 6,622 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และมีหินน้ำมัน หรือที่เรียกว่า Shale Oil ประมาณ 345 พันล้านบาร์เรล ในปี พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2554 ที่คาดว่าจะมีเพียง 32 พันล้านบาร์เรล โดยแหล่ง Shale Gas และ Shale Oil ของสหรัฐฯ ถือเป็นแหล่งที่มีความสำคัญเพราะนอกจากมีปริมาณมากแล้วยังเป็นเพียงหนึ่งในสองประเทศในปัจจุบันที่ดำเนินการผลิตในเชิงพาณิชย์แล้ว ก๊าซธรรมชาติที่ผลิตจาก Shale Gas คิดเป็นร้อยละ 40 ของปริมาณก๊าซธรรมชาติทั้งหมดที่ประเทศผลิตในปี ในปี พ.ศ. 2555 ส่วนน้ำมันดิบที่ผลิตจาก Shale Oil คิดเป็นร้อยละ 29 ของปริมาณน้ำมันดิบที่ประเทศผลิตได้

นอกจากนี้แหล่งพลังงานที่กำลังเป็นที่นิยมนำมาใช้ คือ ถ่านหิน ซึ่งปัจจุบันมีการนำมาใช้มากกว่าปิโตรเลียม โดยมีสาเหตุหลักมาจากจีนที่มีการบริโภคพลังงานจากถ่านหินเพิ่มขึ้นอย่างมาก ประกอบกับราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ถ่านหินเป็นพลังงานทางเลือกที่น่าสนใจมากในขณะนี้

สถานการณ์พลังงานของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนถือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วมาก ส่งผลให้การบริโภคพลังงานสูงขึ้นมากเช่นกัน โดยคาดว่าในปี พ.ศ. 2563 ประเทศสมาชิกของอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ จะมีขนาดเศรษฐกิจรวมเติบโตเป็นอันดับ 2 ของโลก และมีประชากรรวมกันมากเป็นอันดับ 3 ของโลก และคาดว่าอัตราการบริโภคพลังงานของอาเซียนจะขยายตัวสูงขึ้นร้อยละ 4.4% ต่อปี ทำให้การบริโภคพลังงานเพิ่มจาก 375 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมัน (Mtoe) เป็น 1,018 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมัน ในอีก 10 ปีข้างหน้า

ในภูมิภาคอาเซียน อุดมไปด้วยแหล่งพลังงานอยู่มากมายและมีหลายชนิด ที่เหมือนกันและแตกต่างกันไป เช่น ทางตอนเหนือของอาเซียน ได้แก่ ประเทศเมียนมาร์ ลาว และเวียดนาม ตอนเหนือมีแหล่งน้ำมากจึงมีศักยภาพในการนำน้ำมาผลิตไฟฟ้า ส่วนทางตอนกลางและตอนใต้ของอาเซียนมีแหล่งก๊าซธรรมชาติ ในไทย (ในอ่าวไทย) กัมพูชา มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และมีแหล่งถ่านหินในไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า มีทั้งประเทศที่มีพลังงานเหลือเฟือและประเทศที่ยังขาดแคลนพลังงาน จึงจำเป็นที่จะต้องจัดสรรการใช้พลังงานให้ทั่วถึงทั้งภูมิภาค เช่น ประเทศเมียนมาร์และประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งทั้ง 2 ประเทศเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรพลังงาน ประชากรของทั้งสองประเทศรวมกันมากถึง 300 ล้านคน แต่ 1 ใน 3 ของจำนวนนี้ กลับไม่สามารถเข้าถึงพลังงานเหล่านั้นได้ อีกทั้ง ไทย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ก็มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าได้มากพอที่จะแบ่งปันให้กับประเทศที่ขาดแคลน หากมีการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าภายในภูมิภาคได้สมบูรณ์ จะช่วยลดภาระทางการเงินในการสร้างโรงไฟฟ้าและสายส่งกำลังระหว่างประเทศสมาชิกลงได้บ้าง

โดยทรัพยากรพลังงานที่มีอยู่ในอาเซียนที่สำคัญนั้นประกอบไปด้วย ก๊าซธรรมชาติ ที่พบมากในเมียนมาร์ อินโดนีเซียและมาเลเซีย และถ่านหิน ที่พบมากในเมียนมาร์และอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย

แหล่งพลังงานหลักของอินโดนีเซีย ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน โดยจะมีการใช้น้ำมันมากที่สุด รองลงมาคือถ่านหิน ภาคเศรษฐกิจที่มีการใช้พลังงานมากที่สุดจะเป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยและธุรกิจ รองลงมาคือภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากพิจารณาตาม

ประเภทเชื้อเพลิง จะพบว่า เชื้อเพลิงอื่นๆ เช่น เชื้อเพลิงจากไม้จะมีปริมาณการใช้ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเชื้อเพลิงประเภทอื่นๆ ซึ่งนั่นหมายถึงในประเทศอินโดนีเซียประชาชนส่วนมากจะอาศัยอยู่ในหมู่เกาะ ซึ่งการใช้พลังงานส่วนใหญ่จะเป็นพวกไม้ และเศษวัสดุทางการเกษตร นอกจากนี้การอาศัยอยู่ในหมู่เกาะส่งผลให้มีการใช้พลังงานไฟฟ้าน้อยมาก นั่นก็แสดงว่าระบบไฟฟ้าเองยังไม่ทั่วถึง

ประเทศมาเลเซีย

สำหรับมาเลเซีย นั้น ถือเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกพลังงานสุทธิ (Net Exporter) คือ ส่งออกมากกว่านำเข้า โดยมีปริมาณน้ำมันดิบสำรองที่พิสูจน์แล้ว (Proven Reserve) 4,000 ล้านบาร์เรล มากที่สุด ในอาเซียน (เทียบกับประเทศไทย 435 ล้านบาร์เรล) มีปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองที่ 83 ลล.ลบ.ฟุต สูงเป็นอันดับสองในอาเซียน (ประเทศไทย 11 ลล.ลบ.ฟุต) ในด้านการส่งออกพลังงาน มาเลเซียติดอันดับผู้ส่งออกก๊าซธรรมชาติรายใหญ่ของโลก โดยติดอันดับ 10 ของประเทศที่ส่งออกก๊าซมากที่สุดในปี พ.ศ. 2554 ตามรายงานของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (IEA) ส่วนในด้านการนำเข้าพลังงาน มาเลเซียก็ติดอันดับโลกเช่นกัน โดยมาเลเซียนำเข้าถ่านหินสูงเป็นอันดับ 10 ของโลกในปี พ.ศ. 2554 ตามรายงานของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (IEA) อย่างไรก็ตาม ก๊าซธรรมชาติจะถูกนำมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่เหลือจะถูกนำไปส่งออกในรูปแบบ LNG ในราคาสูงกว่า เพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศ แล้วนำรายได้จากการส่งออกก๊าซ LNG ไปนำเข้าถ่านหินซึ่งมีราคาถูกกว่ามาผลิตไฟฟ้าแทนก๊าซธรรมชาติ

ประเทศสิงคโปร์

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ การจัดหาพลังงานขั้นต้น (Primary Energy Supply) ของสิงคโปร์นั้น มีเพียงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย แหล่งทรัพยากรธรรมชาติจึงมีจำกัด พลังงานที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดคือ พลังงานจากน้ำมัน คิดเป็นร้อยละ 78 ของพลังงานที่ถูกนำมาใช้ทั้งหมด เนื่องจากสิงคโปร์มีภูมิประเทศติดทะเลซึ่งถือว่าเป็นท่าเรือขนส่งสินค้าที่ใหญ่มากแห่งหนึ่งในอาเซียน นอกจากนี้สิงคโปร์ยังเป็นตลาดการซื้อขายน้ำมันแหล่งใหญ่ในกลุ่มอาเซียนอีกด้วย ทั้งนี้การใช้พลังงานขั้นสุดท้ายส่วนใหญ่จะอยู่ที่ภาคขนส่ง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 66 ของการใช้พลังงานทั้งหมด โดยภาคที่มีการใช้พลังงานน้อยที่สุดคือ ภาคอุตสาหกรรม

ประเทศเวียดนาม

มีแหล่งพลังงานที่สำคัญของประเทศเวียดนาม คือ น้ำมัน เนื่องจากเวียดนามมีลักษณะภูมิประเทศที่มีแนวชายฝั่งติดทะเลทอดยาวเป็นรูปตัว S และมีแหล่งน้ำมันดิบบริเวณสามเหลี่ยมแม่น้ำโขงด้วย เวียดนามจึงถือว่ามีปริมาณน้ำมันมาก แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาการจัดหาพลังงานขั้นต้นของประเทศเวียดนามพบว่า เชื้อเพลิงอื่นๆ เช่นพลังงานจากไม้และพวกเศษวัสดุ

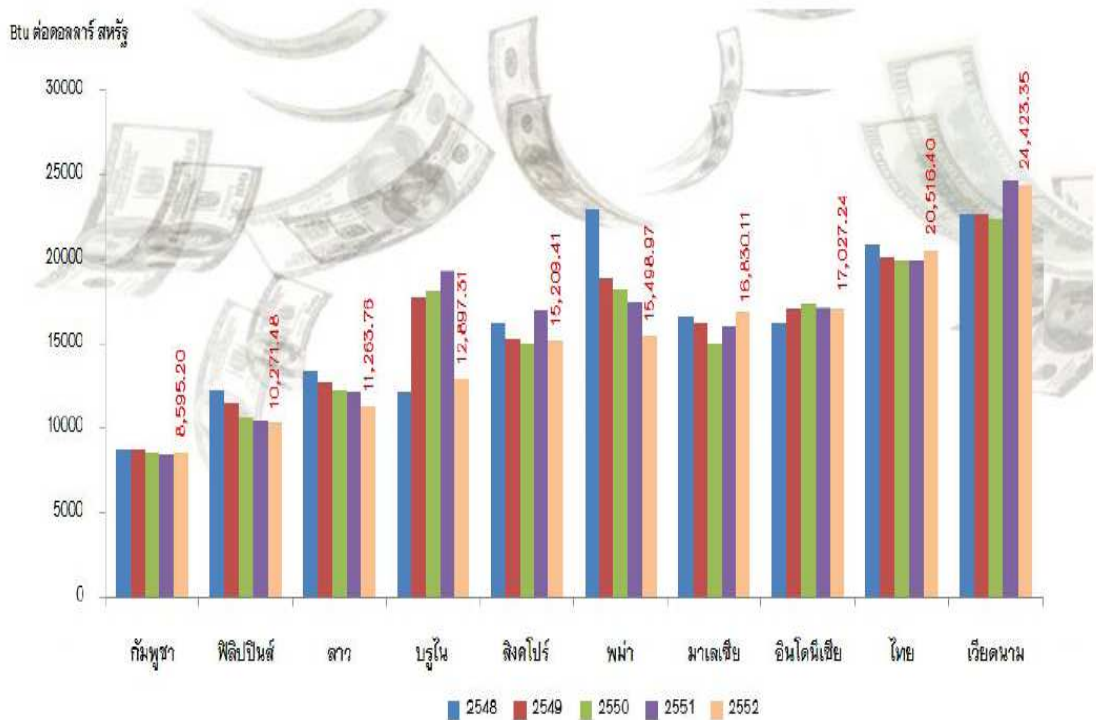
ด้านการเกษตร กลับเป็นเชื้อเพลิงหลักที่มีการใช้มากถึงร้อยละ 44.1 ส่วนน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงที่รองลงมา โดยมีการใช้ร้อยละ 23.8 ของพลังงานที่ถูกนำมาใช้ทั้งหมด โดยการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายส่วนใหญ่จะอยู่ที่ภาคเศรษฐกิจ คริวเรือน และภาคเกษตร ในขณะที่ภาคขนส่งเป็นภาคขนส่งเป็นภาคที่มีการใช้พลังงานน้อยที่สุด เนื่องจากพาหนะที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ในการเดินทางคือจักรยาน ประกอบกับเป็นประเทศที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคที่ทันสมัย จึงทำให้การใช้พลังงานฟุ่มเฟือยน้อยกว่าประเทศอื่นๆที่มีเทคโนโลยีก้าวไกล

ประเทศฟิลิปปินส์

ก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ฟิลิปปินส์ได้เร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายในปี พ.ศ. 2543 นโยบายและแผนงานด้านพลังงานจึงต้องตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2525 ฟิลิปปินส์นำเข้าน้ำมันโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 79 ของความต้องการใช้พลังงานโดยรวม และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันก็ไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของความต้องการใช้พลังงานของทั้งประเทศ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2538 – 2542 สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันโดยเฉลี่ยสูงขึ้น ถึงร้อยละ 94 และในช่วง 10 ปีข้างหน้าก็คาดว่าน้ำมันยังคงเป็นเชื้อเพลิงหลักของฟิลิปปินส์ โดยคาดว่าจะมีความต้องการเฉลี่ยประมาณร้อยละ 43 ของความต้องการพลังงานโดยรวม

เมื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการใช้พลังงานในการผลิตของประเทศโดยดูจากสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Energy Intensity: EI) พบว่าในปี พ.ศ. 2552 ประเทศเวียดนามมีค่า EI สูงที่สุด คือ 24,423.25 Btu ต่อดอลลาร์สหรัฐ (USD) ซึ่งหมายความว่าประเทศเวียดนามมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานในการผลิตดีกว่าประเทศอื่น ในกลุ่มอาเซียน และประเทศที่รองลงมา คือ ไทย (EI เท่ากับ 20,516.40 Btu/USD) อินโดนีเซีย (EI เท่ากับ 17,027.24 Btu/USD) และมาเลเซีย (EI เท่ากับ 16,830.11 Btu/USD)

แผนภาพที่ 2-3: การใช้พลังงานต่อประชากรของประเทศสมาชิก

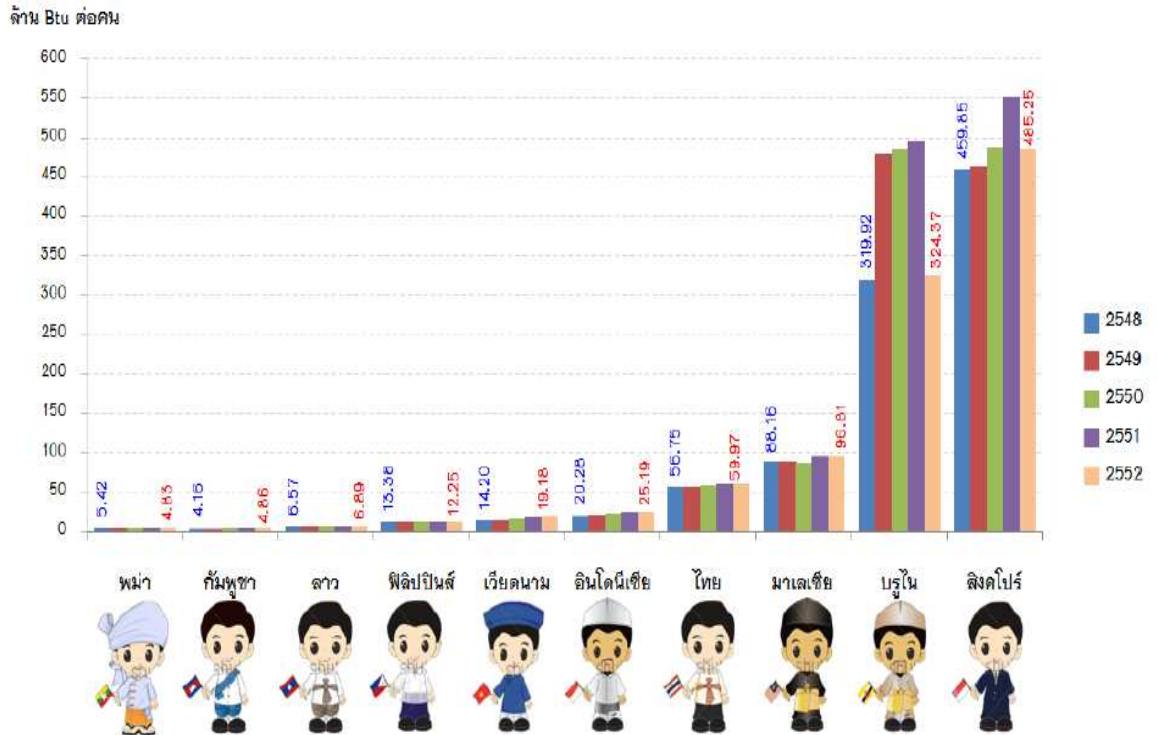


ที่มา: Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011, Unescorp., Online 2011

สำหรับแนวโน้มของประสิทธิภาพการใช้พลังงานต่อการผลิตของประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าเกือบทุกประเทศมีค่า EI ลดลงจากปี พ.ศ. 2551 แสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะประเทศไทยจะพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2551 ประเทศไทยมีค่า EI ลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี พ.ศ. 2552 ค่า EI ของไทยกลับเพิ่มสูงขึ้น นั่นแสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2552 ประสิทธิภาพ การใช้พลังงานของประเทศไทยแย่ลงกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมา

ถึงแม้ว่าการวัดประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะดูได้จากค่า EI แต่หากประเทศที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ GDP สูงแล้ว การพิจารณาเพียงค่า EI เพียงอย่างเดียวนั้น อาจจะไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้พลังงานที่แท้จริง เนื่องจากบางประเทศไม่ได้มีการใช้พลังงานเป็นตัวเคลื่อนไหว GDP เป็นหลัก ดังนั้น จึงควรพิจารณาควบคู่ไปกับสัดส่วนการใช้พลังงานต่อประชากร (Energy Consumption per capita) ของแต่ละประเทศด้วย จากข้อมูลจะเห็นได้ในปี พ.ศ. 2552

แผนภาพที่ 2-4: การใช้พลังงานต่อประชากรของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน

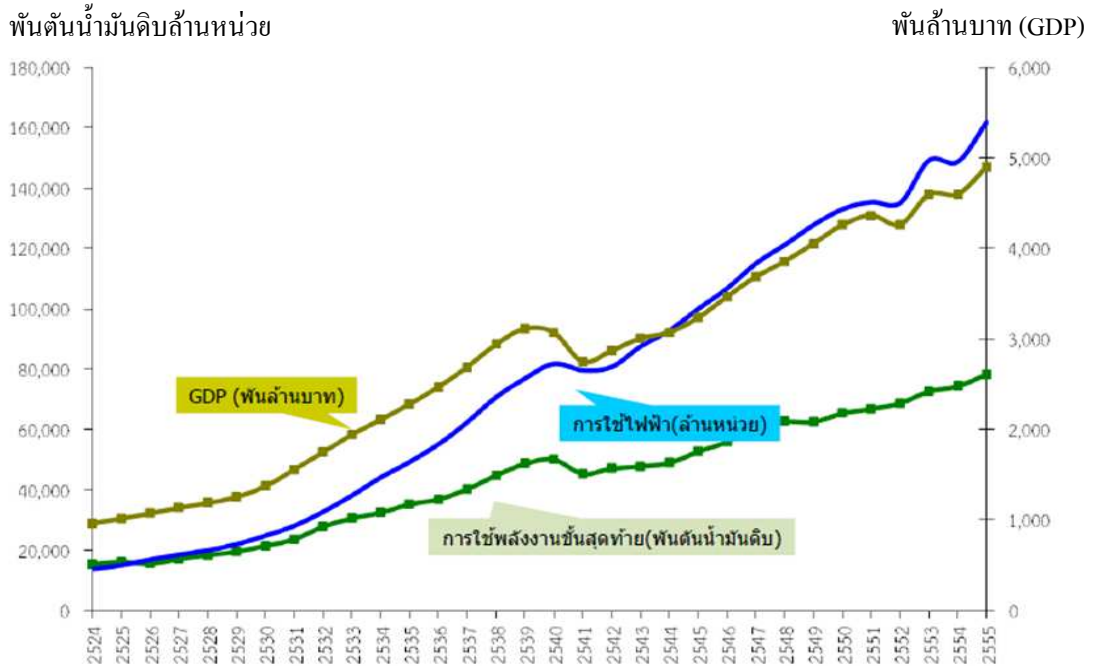


ที่มา: Energy Information Administration (EIA), Online 2009

ประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนการใช้พลังงานต่อประชากรสูงที่สุด คือ 485.25 ล้าน Btu ต่อประชากร 1 คน รองลงมาคือ บรูไนมีสัดส่วนการใช้พลังงาน 324.37 ล้าน Btu/คน อันดับสามคือ มาเลเซีย 96.81 ล้าน Btu/คน และประเทศไทยเป็นอันดับที่ 4 คือ 59.97 ล้าน Btu/คน ส่วนประเทศที่มีการใช้พลังงานต่อประชากรน้อยที่สุดคือ พม่า 4.83 ล้าน Btu/คน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้พลังงานต่อประชากรสูงกว่าประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าค่อนข้างมาก เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ใช้พลังงานเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว

สถานการณ์พลังงานไทย

แผนภาพที่ 2-5: การใช้พลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเติบโตอย่างรวดเร็ว



ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

ประเทศไทยเป็นประเทศที่บริโภคพลังงานเป็นอันดับที่ 2 ของอาเซียน โดยการใช้พลังงานของไทยเติบโตเฉลี่ยกว่า 4% ต่อปีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยมูลค่าการใช้พลังงานในปี 2555 คิดเป็นมูลค่า 2.1 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยประเทศไทยยังคงต้องการพึ่งพาพลังงานจากการนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการในประเทศที่โตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีพ.ศ. 2556 ปริมาณบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นทั้งหมดของประเทศไทย (Primary Energy Consumption) คือ 99.7 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมัน (Mtoe) เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ประมาณร้อยละ 20 อีกทั้งรูปแบบการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นก็ได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยในปีพ.ศ. 2550 ประเทศไทยเคยใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้มากที่สุด หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 42 ของปริมาณการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น แต่ในปี พ.ศ. 2556 ก๊าซธรรมชาติกลับกลายเป็นเชื้อเพลิงที่มีการใช้มากที่สุดสูงถึงร้อยละ 46 ของปริมาณการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ซึ่งโดยหลัก ประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า โดยในปี พ.ศ. 2556 มีการผลิตไฟฟ้าเท่ากับ 177,378 กิกะวัตต์ อาวร์ (Gigawatt

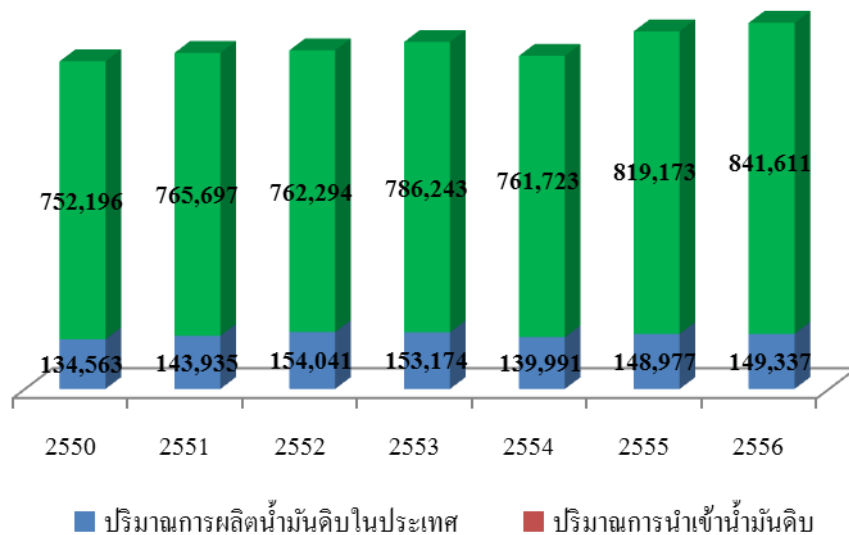
hours-GWh) ซึ่งเติบโตจากปี พ.ศ. 2550 ประมาณร้อยละ 20 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเดียวกันกับปริมาณการบริโภคพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นที่เพิ่มขึ้น

จากสถิติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นถึงรูปแบบการใช้พลังงานของไทยนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป จากการใช้น้ำมันเป็นพลังงานหลักเชิงพาณิชย์ขั้นต้น จนกระทั่งเข้าสู่ยุคของการใช้ก๊าซธรรมชาติที่มีเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นพลังงานจึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยประเทศไทยมีแหล่งพลังงานหลักที่สำคัญ คือ แหล่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันมีปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติมากกว่าเมื่อเทียบกับปริมาณสำรองน้ำมันดิบในประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีแหล่งพลังงานในประเทศ แต่ยังคงไม่เพียงพอ โดยหากพิจารณาการจัดหาพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นพบว่า ประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นกว่าครึ่งจากการนำเข้า โดยต้องนำเข้าน้ำมันดิบ และ ก๊าซธรรมชาติ มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการนำเข้าน้ำมันดิบเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้ ซึ่งสัดส่วนการนำเข้าน้ำมันดิบสูงถึงร้อยละ 85 ของปริมาณการจัดหาน้ำมันดิบทั้งหมด โดยจากสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 - 2556 จะเห็นได้ว่ามีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ (แผนภาพที่ 2-6)

แผนภาพที่ 2-6: ปริมาณการจัดหาน้ำมันดิบของประเทศไทยจากการนำเข้าและผลิตในประเทศ

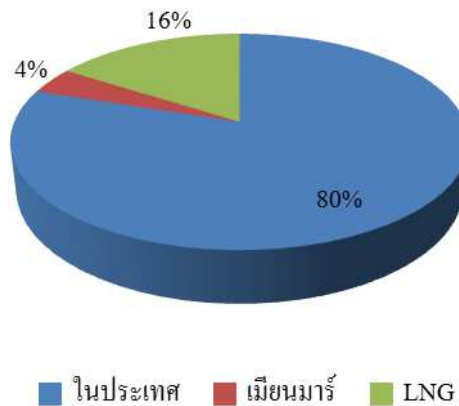


ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

ส่วนการจัดหาก๊าซธรรมชาตินั้น ก๊าซธรรมชาติหลักๆมาจากแหล่งก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในประเทศไทยประมาณร้อยละ 80 จากปริมาณการจัดหาก๊าซธรรมชาติทั้งหมด และสัดส่วน

ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศประมาณร้อยละ 20 ซึ่งแบ่งเป็นปริมาณก๊าซที่นำเข้ามาจากประเทศเมียนมาร์ ร้อยละ 16 และ ก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas - LNG) ร้อยละ 4 ดังแผนภาพที่ 2-7

แผนภาพที่ 2-7: ปริมาณการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยจากการนำเข้าและผลิตในประเทศ

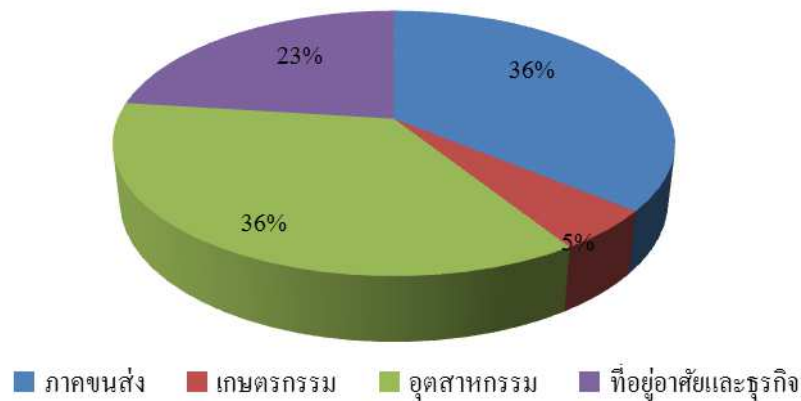


ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

ในขณะที่พิจารณาด้านการใช้พลังงานของประเทศ จะพบว่า มีใช้พลังงานขั้นต้นต่อคน ในปี 2556 จะอยู่ที่ประมาณ 1.2 ตันเทียบเท่าน้ำมันต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2550 ประมาณร้อยละ 17 ในขณะที่การใช้พลังงานขั้นต้นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศอยู่ที่ 15.8 ตันเทียบเท่าน้ำมันต่อล้านบาท

การใช้พลังงานขั้นสุดท้าย (Final Energy Consumption) แสดงดังแผนภาพที่ 6 จากการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศไทยในปี 2555 แสดงให้เห็นว่ามีการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายอยู่ที่ 65 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมัน โดยการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง เป็นภาคที่ใช้พลังงานมากที่สุด คือมีการใช้พลังงาน เท่ากับ 23.4 ล้านตันเทียบเท่าน้ำมัน หรือ คิดเป็นร้อยละ 36 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายทั้งหมด เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยมีการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลมีการสนับสนุนด้านการลงทุนจากต่างประเทศและส่งเสริมให้ประชาชนหันมาทำธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งได้เติบโตควบคู่ไปกับภาคขนส่งซึ่งมีการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายที่ร้อยละ 36 เช่นกัน สำหรับภาคที่อยู่อาศัยและธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 23 ขณะที่ภาคที่มีการใช้พลังงานน้อยที่สุดคือ ภาคการเกษตร ซึ่งมีการใช้พลังงานเพียงร้อยละ 5

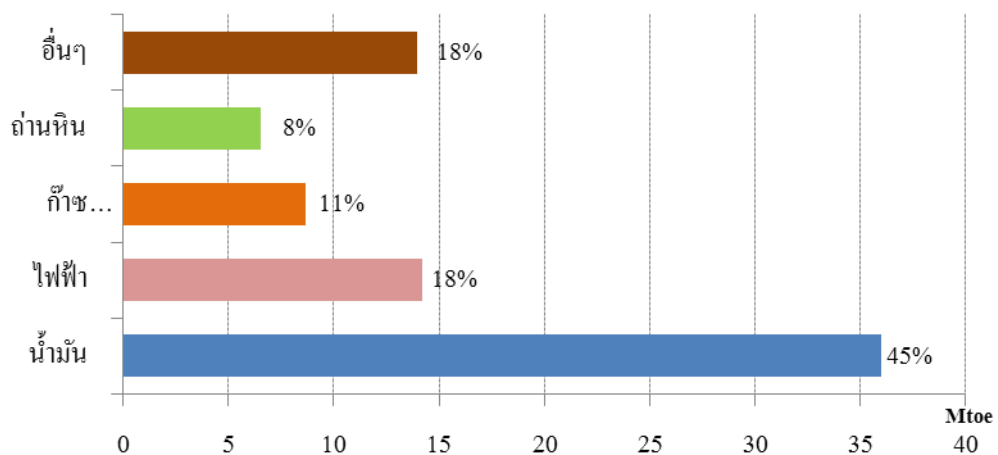
แผนภาพที่ 2-8: แสดงการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายแยกตามภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

หากแยกตามประเภทเชื้อเพลิงแสดงดังแผนภาพที่ 2-9 พบว่าน้ำมันจะมีการใช้มากที่สุดถึงร้อยละ 45 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย รองลงมา ก็จะเป็นพลังงานไฟฟ้าและพลังงานอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นพลังงานหมุนเวียนทั้งหลาย สำหรับการใช้น้ำมันขั้นสุดท้ายที่ใช้น้อยที่สุด คือ ถ่านหิน คิดเป็นร้อยละ 8 เนื่องจากประเทศไทยมีการนำถ่านหินมาใช้ผลิตไฟฟ้ากับภาคอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้ใช้ในภาคขนส่ง

แผนภาพที่ 2-9: การใช้พลังงานเชื้อเพลิงขั้นสุดท้ายแยกตามประเภทเชื้อเพลิง



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

สรุป

พลังงานถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อโลก ภูมิภาค และแต่ละประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม เพราะความจำเป็นที่ต้องใช้พลังงานในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ทั้งทางด้านอุตสาหกรรม คมนาคม เกษตรกรรม และอื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการเติบโตของแต่ละประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของทั้งอุปสงค์ และอุปทานของพลังงาน รวมถึงรูปแบบการพึ่งพาพลังงาน ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลก

โดยหากมองถึงปัจจัยที่มีผลต่อปริมาณการใช้พลังงานที่ชัดเจนที่สุด คือ จำนวนประชากร ยิ่งตัวเลขประชากรมากขึ้น ก็ยังมีความต้องการใช้พลังงานมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่โลก อาเซียน และประเทศไทย จะต้องส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน (Energy Infrastructure Investments) เพื่อสร้างความมั่นคงด้านการจัดหาและการใช้พลังงานในภูมิภาค การมีพลังงานที่เพียงพอและมีราคาที่ซื้อหาได้ มีส่วนสำคัญในการช่วยลดปัญหาความยากจน พัฒนาสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชน และช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพ

หากมองในระดับประเทศ ประเทศไทยนั้น มีปริมาณการบริโภคพลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง ภาคที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งหากการใช้พลังงานของประเทศไทยยังคงมีอัตราการบริโภคพลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยยังคงมีโครงสร้างราคาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการอุดหนุนพลังงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ราคาไม่สะท้อนถึงต้นทุนพลังงานที่แท้จริง อาจส่งผลให้ประชาชนเคยชินต่อการช่วยเหลือจากรัฐบาลในการอุดหนุนพลังงาน และจะทำให้ประเทศต้องรับภาระจากการนำเข้าพลังงานที่เพิ่มขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอีกด้วย ดังนั้น การกำกับราคาพลังงาน ให้เหมาะสม โดยปรับราคาให้สะท้อนต้นทุน พร้อมทั้งหลักเกณฑ์การอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม จะนำไปสู่การแก้ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ได้ในระยะยาว เนื่องจากการแก้ที่สาเหตุของปัญหา พร้อมทั้งสามารถเตรียมความพร้อมให้กับประเทศไทยกับการก้าวเข้าสู่การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558

บทที่ 3

นโยบายพลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

รูปแบบและลักษณะของนโยบายพลังงานไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2517 ได้เกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ทำให้เกิดปัญหาหลายประการกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย อาทิเช่น ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้น รวมทั้งเกิดปัญหาดุลการค้า และการชำระหนี้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้ามาควบคุมโครงสร้างราคาน้ำมัน โดยการออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำหนดมาตรการในการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และประกาศตั้ง “กองทุนสำหรับรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง” ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบิดเบือนราคาน้ำมันในประเทศ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 กลุ่มประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ แต่รัฐบาลไทยได้ใช้มาตรการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามสัดส่วนของต้นทุนน้ำมันดิบ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถขึ้นราคาขายปลีกในสัดส่วนที่น้อยกว่าราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้น และเมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ประกาศเพิ่มค่าเงินบาท ร้อยละ 1 ทำให้ผู้นำเข้าได้กำไร เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามกำไรส่วนนี้มิได้เกิดจากการดำเนินการ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ)” ขึ้นในปี พ.ศ. 2521 และกำหนดให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุนดังกล่าว เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น

ในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลต้องการจะรวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงเข้าเป็นกองทุนเดียวกัน จึงได้จัดตั้ง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” โดยมีวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดฯ เพื่อใช้เป็นกลไกของรัฐในการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และใช้ในการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ จากกรณีที่ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเดือดร้อนของประชาชนให้น้อยที่สุด

ปี พ.ศ. 2546 เกิดความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกขึ้นมาอีกครั้งโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในประเทศอิรัก ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่อีกทั้งปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลา ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลก จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้ และน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกาดรระดับลง รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น ไม่ต้องการให้ความผันผวนของราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจ จึงกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมัน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งมาตรการครั้งนี้มีประสิทธิภาพเพราะความผันผวนมีระยะสั้น ราคาน้ำมันก็กลับสู่ภาวะปกติ

ในปี พ.ศ. 2547 ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกครั้ง รัฐบาลจึงออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2547) เป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อดำเนินมาตรการแทรกแซงราคาน้ำมัน โดยการตรึงราคาน้ำมัน

ต่อมาเชื้อเพลิงก๊าสหุงต้มเริ่มเป็นอีกปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อสถานการณ์ทางการเมือง เนื่องจากเป็นเชื้อเพลิงพื้นฐานของการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ได้ออกมาตรการตรึงราคาแก๊สหุงต้มทุกภาคส่วน (ภาคครัวเรือน ขนส่ง และอุตสาหกรรม) ไว้ที่ระดับ 18.13 บาทต่อกิโลกรัม นอกจากนี้ยังริเริ่มให้มีการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน โดยมีการกำหนดมาตรฐานน้ำมันแก๊สโซฮอล์ และเริ่มมีการใช้น้ำมันไบโอดีเซลในสัดส่วนร้อยละ 2 (ปี 2) และ ร้อยละ 5 (ปี 5) มาเป็นพลังงานทางเลือก เพื่อลดปริมาณการนำเข้าปิโตรเลียม และอุดหนุนภาคการเกษตร

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 - 2554 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เริ่มปรับราคาขายปลีกแก๊สหุงต้มภาคอุตสาหกรรมให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับขึ้นราคาไตรมาสละ 3 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งมีเป้าหมายในการที่จะปรับทั้งหมด 4 ครั้ง แต่สามารถปรับขึ้นได้เพียง 1 ครั้งเนื่องจาก รัฐบาลสิ้นวาระลงก่อน ทำให้ระดับราคาดังกล่าวมาอยู่ที่ 21.13 บาทต่อกิโลกรัม และในส่วนของน้ำมันเบนซินได้เริ่มมีการกำหนดมาตรฐานน้ำมันแก๊สโซฮอล์ E 85 เกิดขึ้น ขณะที่รัฐบาลก็ยังคงนโยบายการรักษาระดับราคาน้ำมันดีเซลไม่ให้เกิน 30 บาทต่อลิตร

ในปี พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้สานต่อนโยบายการปรับขึ้นราคาขายปลีกแก๊สหุงต้มภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาลชุดก่อน โดยปรับขึ้นอีก 3 ครั้ง ครั้งละ 3 บาท จนระดับราคามาอยู่ที่ 30.13 บาทต่อกิโลกรัม และเริ่มปรับขึ้นราคาแก๊สหุงต้มภาคขนส่ง โดยเริ่มทยอยปรับขึ้นตั้งแต่เดือน มกราคม 2555 เดือนละ 0.75 บาทต่อกิโลกรัม จำนวน 4 ครั้ง และปรับ

ขึ้น 0.25 บาทต่อกิโลกรัม จำนวน 1 ครั้ง ทำให้ราคาก๊าซหุงต้มภาคขนส่ง มาอยู่ที่ระดับ 21.38 บาทต่อกิโลกรัม และเริ่มปรับขึ้นราคาก๊าซหุงต้มภาคครัวเรือน โดยเริ่มทยอยปรับขึ้นตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2556 เดือนละ 0.50 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งมีเป้าหมายที่จะปรับขึ้นทั้งหมด 12 ครั้ง ขณะที่ในส่วน of น้ำมันเบนซินและดีเซล ก็ได้มีการปรับลดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน เพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนและต้นทุนของผู้ประกอบการ ซึ่งโดยหลักยังคงดำเนินนโยบายรักษาระดับขายปลีกน้ำมันดีเซลไม่เกิน 30 บาทต่อลิตร

นโยบายพลังงานของไทยกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประเทศไทยได้มีนโยบายของรัฐ และแผนยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะแผนนโยบายพลังงาน มีดังนี้

1. สร้างความมั่นคงทางพลังงาน โดยแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานและระบบไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งให้มีการกระจายแหล่งและประเภทพลังงานให้มีความหลากหลาย เหมาะสม และยั่งยืน
2. ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศ ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มการลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจพลังงานของภูมิภาค โดยใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิยุทธศาสตร์
3. ส่งเสริมการผลิต การใช้ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก โดยตั้งเป้าหมายให้สามารถทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ภายใน 10 ปี ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร
4. ส่งเสริมและผลักดันการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มรูปแบบ โดยลดระดับการใช้พลังงานต่อผลผลิตลงร้อยละ 25 ภายใน 20 ปี และมีการพัฒนาอย่างครบวงจร ส่งเสริมการใช้อุปกรณ์และอาคารสถานที่ที่มีประสิทธิภาพสูง ส่งเสริมกลไกการพัฒนาพลังงานที่สะอาดเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกและแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน สร้างจิตสำนึกของผู้บริโภคในการใช้พลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพให้เป็นระบบจริงจังและต่อเนื่องทั้งภาคการผลิต ภาคการขนส่ง และภาคครัวเรือน
5. กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับบทบาทกองทุนน้ำมันให้เป็นกองทุนสำหรับรักษาเสถียรภาพราคา ส่วนการชดเชยราคาน้ำมันจะดำเนินการอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม ส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นในภาคขนส่ง และส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลในภาคครัวเรือน

โดยการดำเนินนโยบายพลังงานข้างต้นนี้ จะสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะนโยบายการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงนั้น ถือเป็นหนึ่งในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปิดรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วย

จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสมและเป็นธรรม ทางกระทรวงพลังงานจึงนำนโยบายดังกล่าวมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน คือ การกำกับดูแลกิจการพลังงานและราคาพลังงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เป้าประสงค์ คือ ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงพลังงานในราคาที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วน และสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

2. กลยุทธ์หลัก คือ

2.1 ปรับโครงสร้างราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนก่อนเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนเฉพาะกลุ่มที่ชัดเจนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ในการแยกกลุ่มคนที่สมควรได้รับการชดเชย และกำหนดกลไกการชดเชยที่ชัดเจน

2.2 บริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกลไกเพื่อลดความผันผวนด้านราคาและช่วยสนับสนุนพลังงานทดแทนอย่างเป็นธรรมเหมาะสม

2.3 สร้างความตระหนักและความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนและโครงสร้างราคาพลังงาน

3. ตัวชี้วัด ประจำปี พ.ศ. 2558 คือ

3.1 ปรับโครงสร้างราคาก๊าซหุงต้ม ภาคขนส่ง ให้สะท้อนต้นทุนโรงกลั่นภายในปี พ.ศ. 2558 โดยให้ทางสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานเป็นผู้รับผิดชอบ

3.2 ปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าที่ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหาร โดยให้ทางสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานเป็นผู้รับผิดชอบ

นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้ม ซึ่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีแนวทางในการบริหารจัดการดังต่อไปนี้

ในการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เป็นผู้เสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศเพื่อ

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ เพื่อให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการคำนวณราคา กำหนดราคาน้ำมัน เชื้อเพลิง และกำหนดนโยบายอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ขณะที่ในส่วนของการบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น สถาบันบริหารกองทุนพลังงานจะเป็นผู้รับผิดชอบ

รายรับของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นมาจากภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ ภาษีศุลกากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บจากผู้นำเข้าน้ำมัน และเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับสัมปทานก๊าซ ทั้งนี้ การปรับเพิ่มอัตราเงินส่งเข้ากองทุนจะขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐ และสถานการณ์ราคาน้ำมันในแต่ละช่วงเวลาเป็นหลัก

รายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเกิดขึ้นเมื่อราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อราคาขายปลีกของน้ำมันในประเทศให้สูงขึ้นตาม กองทุนน้ำมันจะทำการแทรกแซงราคาให้ราคาน้ำมันต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่าย ค่าชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาที่เหมาะสมและราคาที่กำหนดให้แก่ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงขาย เพื่อช่วยรักษาระดับราคาขายปลีกและบรรเทาความผันผวนของราคาน้ำมันไม่ให้มากเกินไป

ปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน

ถึงแม้ว่าการอุดหนุนราคาพลังงานจะมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในความเป็นจริง การอุดหนุนราคาพลังงานกลายเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน เพราะรัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแบกรับต้นทุนมหาศาลเอาไว้ ส่งผลเสียต่อสถานะทางการคลังและเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการสาธารณสุขลดลง ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ นอกจากนี้การอุดหนุนราคาพลังงานยังส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมบริโภคพลังงาน เนื่องจากราคาที่ไม่ว่างตันต้นทุนทำให้ราคาพลังงานในประเทศต่ำกว่าความเป็นจริง อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนใช้พลังงานอย่างสิ้นเปลือง นำไปสู่การเพิ่มมลภาวะซึ่งก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อนอีกด้วย

การอุดหนุนราคาพลังงาน เป็นประเด็นสำคัญของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียน อาทิเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการหาทางออก ทั้งนี้ในวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2556 อินโดนีเซียได้ประกาศแผนยกเลิกการอุดหนุนราคาน้ำมันซึ่งเปิดทาง

ให้รัฐบาลประกาศขึ้นราคาน้ำมันจากเดิมที่ได้รับการอุดหนุนราคามาโดยตลอด จากการลดการอุดหนุนราคาน้ำมันดังกล่าว จะช่วยชะลอการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ส่งผลทำให้การอ่อนค่าของเงินรูเปียห์ชะลอตัว และช่วยให้สถานะการขาดดุลงบประมาณของประเทศดีขึ้น เนื่องจากงบประมาณอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้ามีส่วนถึงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณปี พ.ศ. 2556 นอกจากนี้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2556 มาเลเซียก็ได้ประกาศดำเนินนโยบายลดการอุดหนุนน้ำมันเชื้อเพลิงเช่นกัน

สรุป

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้บริโภคลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นสูงเป็นอันดับสองของภูมิภาค ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องหามาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น โดยนำเอานโยบายอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้ม มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้ม ในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเดือนร้อนของประชาชนน้อยที่สุด ผ่านการใช้เครื่องมือและวิธีการที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น

แต่อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งจัดการในการเตรียมความพร้อมสำหรับการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเทศ สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการในเรื่องประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับด้านพลังงาน เพื่อสร้างองค์ความรู้ ประกอบกับปลูกฝังแนวคิดและทัศนคติด้านพลังงาน เพื่อให้การบริโภคพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ยังต้องเร่งแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่และพลังงานทดแทน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยและช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ ในประชาคมอาเซียน เนื่องจากการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 จะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ การลงทุนและแรงงานได้อย่างเสรีมากขึ้น นำไปสู่การการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียน

ประเทศไทยมีส่วนการบริโภคพลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศอื่นเมื่อเทียบกับรายได้ เนื่องจากรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อบรรเทาภาระของประชาชนในประเทศ ซึ่งหากรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายนี้ต่อไป จะทำให้รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระการอุดหนุนราคาพลังงานให้กับประชากรอาเซียนทั้ง 600 ล้านคนแทน ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงทางการคลังของประเทศและต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการขาดแคลนพลังงานที่รวดเร็วกว่าเดิมได้ในอนาคต ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ

รัฐบาลจำเป็นต้องวางแนวทางในการปรับโครงสร้างราคาพลังงานที่เหมาะสม พร้อมกับวาง
แนวทางบริหารจัดการพลังงานเพื่อให้มีการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ตลอดจน
สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเตรียมมาตรการรับมือและแนวทางในการเตรียมความพร้อมต่อการเข้าสู่
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอีกด้วย

บทที่ 4

การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนราคาพลังงาน ของไทยกับต่างประเทศ

รูปแบบและลักษณะของนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของไทย

เนื่องด้วยพลังงานเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ “นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน” ซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทุกคณะ และเป็นนโยบายที่ถูกต้องประชาชนและสร้างความนิยมให้กับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี จึงได้รับการสานต่อจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยและเป็นการยากที่จะยกเลิกเพราะเกรงว่าจะทำให้เสียคะแนนเสียง จากเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมานานหลายสิบปี อย่างเช่นการอุดหนุนราคาก๊าซหุงต้มหรือก๊าซแอลพีจี เป็นต้น

โดยการกำหนดนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานของรัฐบาลนั้น มีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสมเป็นธรรม ซึ่งทางกระทรวงพลังงานจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน คือ การกำกับดูแลกิจการพลังงานและราคาพลังงาน เป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลใช้กองทุนน้ำมันเป็นกลไกสำคัญในการที่จะกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ให้เหมาะสมกับสถานการณ์น้ำมันในตลาดโลก และสถานการณ์ในประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์ทางการเมือง

ซึ่งจะสามารถอธิบายรายละเอียดโครงสร้างราคาน้ำมันของไทย ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4-1: โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2556
(ก่อนการปรับขึ้นราคา LPG ภาคครัวเรือน โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2556)

UNIT : BAHT/LITRE	EX-REFIN. (AVG)	TAX B./LITRE	M. TAX B./LITRE	OIL FUND (1)	CONSV. FUND	WHOLESALE PRICE(WS)	VAT	WS&VAT	MARKETING MARGIN	VAT	RETAIL PRICE
ULG	25.5199	7.0000	0.7000	9.7000	0.2500	43.1699	3.0219	46.1918	0.6151	0.0431	46.85
GASOHOL95 E10	26.0678	6.3000	0.6300	2.7000	0.2500	35.9478	2.5163	38.4642	0.8092	0.0566	39.33
GASOHOL91	25.8413	6.3000	0.6300	0.6000	0.2500	33.6213	2.3535	35.9747	0.8460	0.0592	36.88
GASOHOL95 E20	26.5263	5.6000	0.5600	-2.1000	0.2500	30.8363	2.1585	32.9949	1.2945	0.0906	34.38
GASOHOL95 E85	28.6225	1.0500	0.1050	-12.2000	0.2500	17.8275	1.2479	19.0754	3.8361	0.2685	23.18
H-DIESEL	26.5176	0.0050	0.0005	0.2000	0.2500	26.9731	1.8881	28.8612	1.0550	0.0738	29.99
FO 600 (1) 2%S	21.0638	1.0383	0.1038	0.0600	0.0700	22.3359	1.5635	23.8994			
FO 1500 (2) 2%S	19.7588	0.9857	0.0986	0.0600	0.0700	20.9730	1.4681	22.4411			

UNIT:BAHT/KILO	EX-REFIN. (AVG)	TAX B./KILO	M. TAX B./KILO	OIL FUND (1)	CONSV. FUND	WHOLESALE PRICE(WS)	VAT	WS&VAT	OIL FUND (2)	MARKETING MARGIN	VAT	RETAIL
LPG (COOKING)	10.4027	2.1700	0.2170	0.8966	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443		3.2566	0.2280	18.13
LPG (AUTOMOBILE)	10.4027	2.1700	0.2170	0.8966	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443	3.0374	3.2566	0.4406	21.38
LPG (INDUSTRY)	10.4027	2.1700	0.2170	0.8966	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443	11.2200	3.2566	1.0134	30.13

Exchange Rate = 32.3132 BAHT/\$

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2556

ราคาขายปลีกน้ำมันของไทย ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ ต้นทุนเนื้อน้ำมันสำเร็จรูป + อัตราภาษีและเงินเข้ากองทุน + ค่าการตลาด โดยโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2556 ประกอบด้วยเนื้อน้ำมัน 79% ภาษีประมาณ 12% กองทุนต่างๆ 7% และค่าการตลาด 4%

1. ต้นทุนเนื้อน้ำมันสำเร็จรูป คือ ราคาที่โรงกลั่นน้ำมันขายให้กับผู้ค้าน้ำมัน (โดยไม่รวมภาษีและเงินเข้ากองทุน) ตามหลักการเทียบเท่าการนำเข้าที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดโดยอ้างอิงราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่ตลาดสิงคโปร์ บวกค่าขนส่ง ค่าประกัน และค่าการสูญหาย รวมเรียกว่า “ราคา ณ โรงกลั่น (Ex-Refinery Price)” ซึ่งปรับขึ้น-ลง ตามราคาตลาดโลกและอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อแปลงหน่วยราคาน้ำมันสำเร็จรูปตลาดสิงคโปร์ที่มีหน่วยเป็นเหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรลให้เป็นบาทต่อลิตร

ราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่ตลาดสิงคโปร์ที่นำมาใช้อ้างอิง หรือ Mean of Platts Singapore (MOPS) เป็นราคาปิดการซื้อขายน้ำมันสำเร็จรูปแต่ละชนิดที่ประกาศออกมาทุกๆ สิ้นวัน โดยการซื้อขายนั้นอาจจะมีตกลงราคากันที่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าราคาปิด ขึ้นอยู่กับการเจรจาของทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ก็จะคล้ายกับการซื้อขายหุ้นในตลาดหุ้น ซึ่งจะมีผู้ที่เข้ามาเสนอซื้อและเสนอขาย เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงราคากันได้ การซื้อขายก็จะเกิดขึ้น ทั้งนี้เมื่อปิดตลาดในแต่ละวันทาง Platts จะมีการคำนวณราคาปิดโดยดูข้อมูลจากการซื้อขายในรอบวันนั้นๆ จะได้ราคาปิดออกมา โดยราคานี้จะถูกนำไปใช้อ้างอิงในการกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปต่อไป

2. **อัตราภาษีและเงินเข้ากองทุน** ซึ่งภาครัฐเป็นผู้กำหนด โดยมีอัตราที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของภาษีและชนิดของกองทุน นอกจากนี้ สำหรับภาษีและกองทุนชนิดเดียวกัน ยังมีอัตราเรียกเก็บที่แตกต่างกันออกไปสำหรับน้ำมันแต่ละชนิดอีกด้วยได้แก่

- **ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax)** กรมสรรพสามิตเป็นผู้เรียกเก็บจากสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งภาครัฐมองว่าน้ำมันเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยชนิดหนึ่ง เรียกเก็บในอัตรากว่าที่ตามที่กรมสรรพสามิตได้ประกาศไว้เป็นคราวๆ ไป และมีอัตราที่แตกต่างกันสำหรับน้ำมันแต่ละชนิด

- **ภาษีเทศบาล (Municipal Tax)** เป็นภาษีท้องถิ่น เพื่อนำไปบำรุงท้องที่ที่โรงกลั่นตั้งอยู่

- **ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-Added Tax)** ภาษีที่คิดจากราคาน้ำมันที่ขาย ณ สถานบริการน้ำมัน เช่นเดียวกับสินค้าทั่วไป โดยผู้บริโภคลำดับสุดท้ายเป็นผู้รับภาระในการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มนี้

- **กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Fund)** ภาครัฐจะใช้จ่ายเงินในส่วนนี้เป็นตัวกำหนดอัตราการเรียกเก็บหรือชดเชยโดยกระทรวงพลังงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ลดความผันผวนของราคาขายปลีกภายในประเทศ ไม่ให้มีระดับสูงเกินไปเมื่อราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น หรือต่ำเกินไปเมื่อราคาตลาดโลกลดลง สรุปก็คือ ถ้าราคาตลาดโลกสูงขึ้น ภาครัฐจะนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนี้มาช่วยอุดหนุนราคาน้ำมันในประเทศ ทำให้ราคาไม่สูงจนเกินไป ในขณะที่ราคาตลาดโลกลดต่ำลง ภาครัฐก็จะเก็บเงินเข้ากองทุนนี้ เพื่อเอาไว้ใช้อุดหนุนเมื่อราคาน้ำมันตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้น ราคาน้ำมันในประเทศก็จะแกว่งตัวอยู่ในกรอบตามที่ภาครัฐต้องการ

- **กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (Conservative Fund)** กำหนดอัตราการเรียกเก็บหรือชดเชยโดยกระทรวงพลังงาน โดยนำเงินที่ได้ไปใช้ในการส่งเสริมการคิดค้น หรือวิจัยเพื่อพัฒนาพลังงานทดแทนชนิดต่างๆ รวมถึงโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์พลังงาน

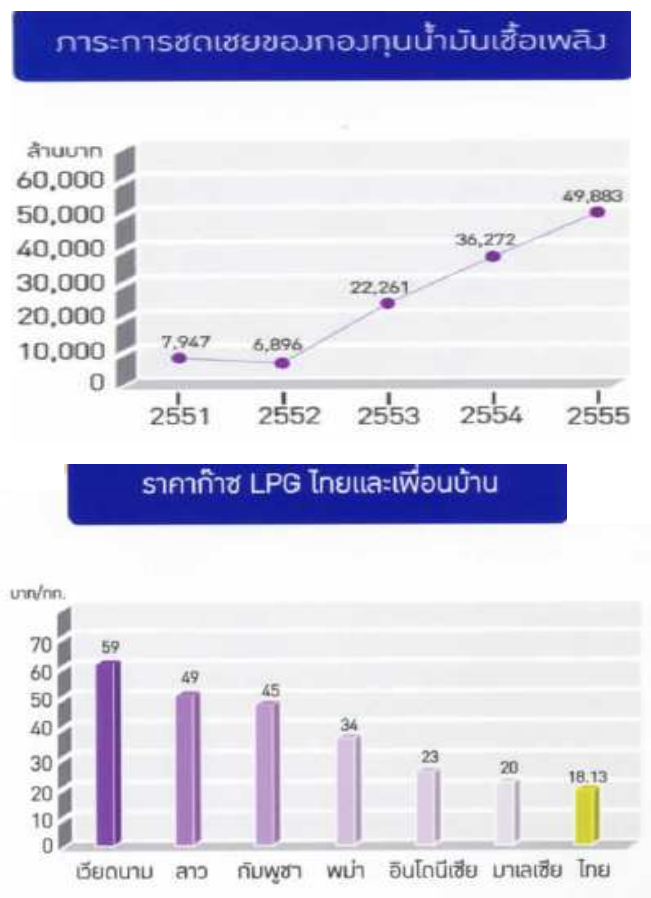
3. **ค่าการตลาด (Marketing Margin)** ซึ่ง “ค่าการตลาด” นั้นไม่ใช่ “กำไรสุทธิ” เนื่องจากเป็นเงินที่ต้องถูกนำไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าของกิจการสถานีบริการน้ำมัน (หรือปั้มน้ำมัน) และบริษัทผู้ค้าน้ำมัน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเก็บสำรองน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการขนส่งน้ำมันจากคลังน้ำมันไปยังปั้มน้ำมัน เงินลงทุนค่าที่ดินและก่อสร้างปั้มน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป ค่าใช้จ่ายของปั้มน้ำมัน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าจ้างพนักงานในปั้มน้ำมัน ส่วนที่เหลือจึงจะเป็นกำไรสุทธิ ของบริษัทผู้ค้าน้ำมันและเจ้าของปั้มน้ำมัน

จะเห็นได้ว่า นโยบายการอุดหนุนราคาน้ำมันของไทยนั้น ใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเครื่องมือบริหารจัดการ โดยแต่เดิมวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มีไว้เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในปัจจุบันกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงทำหน้าที่เป็นเครื่องมืออุดหนุนราคาพลังงาน โดยนำเงินที่เก็บจากผู้บริโภคน้ำมันสำเร็จรูป อาทิเช่น น้ำมัน

เบนซิน (ULG) , น้ำมัน Gasohol 95 E 10 และ น้ำมัน Gasohol 91 เป็นต้น มาอุดหนุนราคาน้ำมัน Gasohol 95 E20, Gasohol 95 E 85 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งราคานำเข้าก๊าซหุงต้มหรือก๊าซแอลพีจี ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งหากมองในระยะสั้น อาจทำให้สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน แต่ขณะเดียวกันกลับทำให้กองทุนน้ำมันต้องแบกรับภาระต้นทุนมหาศาลเอาไว้ อีกทั้งปัญหาการลักลอบส่งออก LPG ไปขายยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากราคาในประเทศไทยต่ำกว่า ดังรูปที่ 2 อีกทั้งปัญหาการลักลอบการใช้ LPG ผิดประเภท เนื่องจากราคาขายปลีก LPG ในแต่ละภาคราคาไม่เท่ากันโดยภาคครัวเรือนมีราคาต่ำสุด ทำให้ภาคอื่นๆ ลักลอบนำก๊าซจากภาคครัวเรือนไปใช้

นอกจากนี้ยังมีผลกระทบทางอ้อม โดยราคาพลังงานที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจะส่งผลในระยะยาวต่อพฤติกรรมกรบริโภคพลังงานของประชาชนไทย ทำให้ใช้พลังงานอย่างสิ้นเปลือง เนื่องจากราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยจะเห็นได้จากภาระการชดเชยของกองทุนน้ำมัน ดังแผนภาพที่ 4-2

แผนภาพที่ 4-2: ภาระการชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และราคาก๊าซ LPG ไทย และประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2556

เนื่องด้วยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานให้กับภูมิภาค ซึ่งเป็นโอกาสในการพัฒนาประเทศครั้งสำคัญ ดังนั้นรัฐบาลจึงออกนโยบายการปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซ LPG ภาคครัวเรือน หลังจากที่ได้มีการปรับขึ้นราคาภาคขนส่งและภาคอุตสาหกรรมไปแล้ว โดยให้ปรับขึ้นเดือนละ 0.50 บาทต่อกิโลกรัม ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2556 เป็นต้นไป จนสะท้อนต้นทุนโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่ 24.82 บาทต่อกิโลกรัม และเห็นชอบเกณฑ์การช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการปรับราคาขายปลีกก๊าซ LPG ภาคครัวเรือนทั้งในส่วนของครัวเรือนรายได้น้อย และร้านค้า หาบเร่ แผงลอยอาหาร

โดยรัฐจะช่วยเหลือ หลังการปรับราคาก๊าซ LPG ภาคครัวเรือน ดังนี้

1. ครัวเรือนรายได้น้อย ได้แก่ ครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือน เป็นผู้ใช้ไฟฟ้าบ้านอยู่อาศัยซึ่งติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้าขนาดไม่เกิน 5 แอมป์ และใช้ไฟฟ้าที่ผ่านมาเฉลี่ยไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือน โดยดูได้จากข้อความที่ระบุในใบแจ้งค่าไฟฟ้าเดือนมิถุนายน-สิงหาคม 2556 และผู้ไม่มีไฟฟ้าใช้ทั่วประเทศ โดยจะได้รับสิทธิ์สามารถซื้อก๊าซราคาเดิม (ก่อนมีการปรับราคา 18.13 บาทต่อกิโลกรัม) ไม่เกิน 18 กิโลกรัมต่อ 3 เดือน

2. ร้านค้า หาบเร่ แผงลอยอาหาร ที่ใช้ก๊าซ LPG ขนาดถังไม่เกิน 15 กิโลกรัม และมีพื้นที่ทำการค้าไม่เกิน 50 ตารางเมตร โดยจะได้รับสิทธิ์สามารถซื้อก๊าซราคาเดิม (ก่อนมีการปรับราคา 18.13 บาทต่อกิโลกรัม) ไม่เกิน 150 กิโลกรัมต่อเดือน

โดยราคาโครงสร้างราคา LPG จะเปลี่ยนไปจากรูปที่ 1 มาเป็นดังรูปที่ 3 คือ จากเดิมซึ่งมี 3 ภาคส่วน คือ ภาคครัวเรือน, ภาคขนส่ง และ ภาคอุตสาหกรรม แต่ปัจจุบันจะเพิ่มอีก 1 ภาคส่วน คือ ภาคครัวเรือนที่มีรายได้น้อย

แผนภาพที่ 4-3: โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ณ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2557
(หลังการปรับขึ้นราคา LPG ภาคครัวเรือน โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2556)

UNIT:BAHT/LITRE	EX-REFIN. (AVG)	TAX B./LITRE	M. TAX B./LITRE	OIL FUND	CONSV. FUND	WHOLESALE PRICE(WS)	VAT	WS&VAT	MARKETING MARGIN	VAT	RETAIL
ULG	26.2927	7.0000	0.7000	10.0000	0.2500	44.2427	3.0970	47.3397	1.6919	0.1184	49.15
GASOHOL95 E10	26.6317	6.3000	0.6300	3.3000	0.2500	37.1117	2.5978	39.7096	1.3275	0.0929	41.13
GASOHOL91	26.4003	6.3000	0.6300	1.2000	0.2500	34.7803	2.4346	37.2149	1.3693	0.0958	38.68
GASOHOL95 E20	26.8802	5.6000	0.5600	-1.0500	0.2500	32.2402	2.2568	34.4970	1.5729	0.1101	36.18
GASOHOL95 E85	27.5994	1.0500	0.1050	-11.6000	0.2500	17.4044	1.2183	18.6227	5.7545	0.4028	24.78
H-DIESEL	26.2391	0.0050	0.0005	0.2500	0.2500	26.7446	1.8721	28.6167	1.2834	0.0898	29.99
FO 600 (1) 2%S	20.7242	1.0642	0.1064	0.0600	0.0700	22.0248	1.5417	23.5665			
FO 1500 (2) 2%S	19.8704	1.0163	0.1016	0.0600	0.0700	21.1183	1.4783	22.5966			

UNIT:BAHT/KILO	EX-REFIN. (AVG)	TAX B./KILO	M. TAX B./KILO	OIL FUND (1)	CONSV. FUND	WHOLESALE PRICE(WS)	VAT	WS&VAT	OIL FUND (2)	MARKETING MARGIN	VAT	RETAIL
LPG (Low income household)	10.8000	2.1700	0.2170	0.4993	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443		3.2566	0.2280	18.13
LPG (COOKING)	10.8000	2.1700	0.2170	0.4993	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443	4.2056	3.2566	0.5224	22.63
LPG (AUTOMOBILE)	10.8000	2.1700	0.2170	0.4993	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443	3.0374	3.2566	0.4406	21.38
LPG (INDUSTRY)	10.8000	2.1700	0.2170	0.4993	0.0000	13.6863	0.9580	14.6443	11.2200	3.2566	1.0134	30.13

Exchange Rate = 32.7357 BAHT/\$

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2557

นอกจากนี้ นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานบางชนิดก็ยังคงมีความจำเป็นต่อการเติบโตของประเทศ เช่น การตรึงราคาน้ำมันดีเซลไม่ให้เกินกว่า 30 บาทต่อลิตร เพราะน้ำมันดีเซลมีเป็นเชื้อเพลิงหลักที่ใช้ทั้งภาคขนส่งและอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อนถึงต้นทุนการผลิตของประเทศไทย ขณะที่ การอุดหนุนราคาน้ำมัน Gasohol 95 E20 และ Gasohol 95 E85 เนื่องจากต้องการสนับสนุนพลังงานทางเลือกให้แก่สังคมไทย และลดการนำเข้าน้ำมัน

รูปแบบและลักษณะของนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของต่างประเทศ

ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมี บริษัทปิโตรนาส (Petronas) เป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมทุกแหล่งและเป็นผู้ดูแลควบคุมจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมทั้งหมดของประเทศมาเลเซีย ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ซึ่งสิทธิพิเศษดังกล่าวเป็นผลมาจากการออกกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาปิโตรเลียม” PDA 1974 (Petroleum Development Act) โดยปัจจุบัน บริษัทปิโตรนาสเป็นผู้จ่ายภาษีให้รัฐเป็นรายใหญ่ที่สุดและเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุดด้วย

รัฐบาลมาเลเซียเป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันเบนซิน ดีเซล และ LPG มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยผ่านระบบที่เรียกว่า Automatic Pricing Mechanism” (APM) ซึ่งกำหนดราคาน้ำมันคงที่ โดยให้

ต่ำกว่าราคาตลาด และจ่ายส่วนต่างให้กับผู้ประกอบการ โดยโครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูปของ ประเทศมาเลเซียประกอบไปด้วย

1. ราคาที่เป็นต้นทุนของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป (The reference product cost) ซึ่ง ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่ส่งออกน้ำมันสุทธิ โดยต้นทุนของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปจะ อ้างอิงกับราคาอ้างอิงตามการประกาศราคาโดย Platts หรือที่เรียกกันว่า MOPS หรือ Mean of Platts Singapore ซึ่งเป็นราคาที่ประกาศออกมาทุกๆ สิ้นวันที่เป็นราคาปิดการซื้อขายน้ำมันสำเร็จรูป แต่ละชนิด

2. ค่าอัลฟา (Alpha) ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นตัวรองรับความเสี่ยงของบริษัทน้ำมันใน กรณีที่ราคาของผลิตภัณฑ์น้ำมันที่บริษัทน้ำมันซื้อนั้นสูงกว่าราคา MOPS และมีส่วนต่างราคาที่สูง กว่าค่าอัลฟา

3. ต้นทุนค่าใช้จ่ายดำเนินการ (Operational costs) ประกอบด้วยค่าขนส่งและค่าใช้จ่าย ด้านการตลาดที่กำหนดอยู่ที่ 9.54 เซ็นต่อลิตร

4. ส่วนแบ่งยอดขายของบริษัทน้ำมัน (Oil Company Margin) กำหนดไว้ที่ 5 เซ็นต่อ ลิตรสำหรับน้ำมันเบนซิน และ 2.25 เซ็นต่อลิตรสำหรับน้ำมันดีเซล

5. ส่วนแบ่งยอดขายของปั๊มน้ำมัน (Petrol Station Margin) กำหนดไว้ที่ 12.19 เซ็นต่อ ลิตรสำหรับน้ำมันเบนซิน และ 7 เซ็นต่อลิตรสำหรับน้ำมันดีเซล

6. ภาษีจากการจำหน่ายหรือเงินชดเชย (Sales tax and subsidy) โดยรัฐบาลสามารถ เรียกเก็บภาษีได้สูงสุด 58.62 เซ็นต่อลิตรสำหรับน้ำมันเบนซิน และ 19.64 เซ็นต่อลิตรสำหรับน้ำมัน ดีเซล ทั้งนี้รัฐบาลของทางประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดราคาขายปลีกไว้ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งถ้าราคาที่คำนวณตามโครงสร้างที่กล่าวมาข้างต้นต่ำกว่าราคาที่รัฐกำหนดรัฐก็จะได้เป็นภาษีไป แต่หากราคาที่คำนวณได้สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนด รัฐก็จะเข้าไปชดเชย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียก็ ชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปอยู่ จึงทำให้ราคาที่ขายในประเทศมาเลเซียนั้นต่ำกว่าราคาตลาด

ตารางที่ 4-1: โครงสร้างราคาน้ำมันและราคา LPG ของประเทศมาเลเซีย

	LPG (14 ก.ก.)	น้ำมันเบนซิน (ลิตร)	น้ำมันดีเซล (ลิตร)
ราคาที่แท้จริง	54.39	2.63	2.66
เงินอุดหนุน	27.79	0.73	0.86
ราคาที่ขายให้กับผู้บริโภค	26.60	1.90	1.80

ที่มา: Ministry of Domestic Trade, Cooperatives & Consumerism, Online, 2011

นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานของประเทศมาเลเซียเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 มาเลเซียเริ่มอุดหนุนราคาน้ำมันเบนซินหรือก๊าซโซลีน (Gasoline) ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ และยานพาหนะขนาดเล็กตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยในมาเลเซียนิยมใช้อยู่ 2 ประเภทได้แก่ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่มีค่าออกเทน (RON) 97 และ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่มีค่าออกเทน (RON) 95 แต่รัฐบาลมาเลเซียไม่ได้มีนโยบายอุดหนุนราคาน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่มีค่าออกเทน (RON) 97 ในขณะที่รัฐบาลจะยกเว้นภาษีการขายให้กับน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่มีค่าออกเทน (RON) 95 และให้เงินอุดหนุนสถานีบริการน้ำมันประเภทนี้ ทำให้ราคาน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่มีค่าออกเทน (RON) 95 ถูกตรึงอยู่ที่ 1.90 มาเลเซียริงกิต ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2553 ในขณะที่ราคาตลาดของน้ำมันประเภทนี้อยู่ที่ 2.63 มาเลเซียริงกิต

ในขณะที่มาเลเซียเริ่มอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยน้ำมันดีเซลที่ขายให้กับยานพาหนะสำหรับการขนส่งสาธารณะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลโดยขายที่ราคา 1.80 มาเลเซียริงกิต ในขณะที่น้ำมันดีเซลสำหรับใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจต่างๆขายที่ราคาตลาด โดยได้รับยกเว้นภาษีเช่นเดียวกับน้ำมันเบนซิน ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มที่ไม่ได้รับการอุดหนุนมีการลักลอบซื้อน้ำมันในกลุ่มที่ได้รับการอุดหนุน รัฐบาลจึงได้ออกนโยบาย e-diesel subsidy scheme สำหรับชาวประมง เพื่อให้การซื้อน้ำมันไปใช้ผลิตวัตถุดิบประมงทำได้ง่ายขึ้น โดยบัตร Smart card จะกำหนดโควตาตามขนาดเรือ และให้ชาวประมงซื้อน้ำมันจากหัวจ่ายโดยผ่านระบบ Smart card

ในส่วนของก๊าซปิโตรเลียมเหลว (liquefied petroleum gas: LPG) ใช้เป็นเชื้อเพลิงในการประกอบอาหารในครัวเรือน ให้ความร้อนและแสงสว่างนั้น มาเลเซียเริ่มอุดหนุนราคา LPG ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 โดย LPG ได้รับการอุดหนุนราคาให้ขายอยู่ที่ 26.60 มาเลเซียริงกิต/ถัง ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ที่ 54.39 มาเลเซียริงกิต/ถัง

ประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเคยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันและเป็นหนึ่งในสมาชิกกลุ่ม โอเปค แต่ต่อมาได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม โอเปค เพราะไม่ได้มีฐานะเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันอีกต่อไป เนื่องจากผลิตน้ำมันได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมาจากการขยายตัวของพลเมืองที่สูงเป็นอันดับสี่ของโลก และการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สูงตลอดจนนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานอย่างยาวนาน จนทำให้ราคาพลังงานต่ำจนเกินไป เกิดการบริโภคพลังงานอย่างฟุ่มเฟือย และไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดราคาพลังงานที่ต่ำจนเกินไป ทำให้ประชาชนชาวอินโดนีเซียเสพยาเสพติดพลังงาน ดังนั้นทุกครั้งที่รัฐบาลพยายามจะลดการอุดหนุนราคาพลังงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมา

นาน ก็จะเกิดแรงต้านจากภาคประชาชน จนกระทั่งเกิดการจลาจล กลายเป็นปัญหาทางการเมือง จนบางครั้งถึงขนาดมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อย่างเช่นในสมัยของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นต้น แม้แต่ในสมัยของรัฐบาลปัจจุบันเองก็เคยเจอกับปัญหาการก่อจลาจลจากการขึ้นราคาน้ำมัน (ลดการอุดหนุนราคา) มาแล้ว จนต้องลดราคาลงมาหลังจากขึ้นไปได้ไม่นาน

รัฐบาลอินโดนีเซียเป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันน้ำมันสำเร็จรูป ซึ่งคล้ายคลึงกับมาเลเซีย ซึ่งกำหนดราคาน้ำมันคงที่ โดยให้ต่ำกว่าราคาตลาด และจ่ายส่วนต่างให้กับผู้ประกอบการ โดยโครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศอินโดนีเซียประกอบไปด้วย

1. ราคาที่เป็นต้นทุนของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป (The reference product cost) โดยต้นทุนของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปจะอ้างอิงกับราคาอ้างอิงตามการประกาศราคาโดย Platts หรือที่เรียกกันว่า MOPS หรือ Mean of Platts Singapore ซึ่งเป็นราคาที่ประกาศออกมาทุกๆ สิ้นวันที่เป็นราคาปิดการซื้อขายน้ำมันสำเร็จรูปแต่ละชนิด

2. ค่าอัลฟา (Alpha) ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นตัวคำนวณ ราคาอ้างอิงของบริษัท Pertamina ซึ่งเป็นราคาขายของบริษัทน้ำมันแห่งชาติของอินโดนีเซีย (โดยรวมปริมาณสำรองน้ำมัน 22 วัน ตามกฎหมายของอินโดนีเซีย) ซึ่งสูตรคำนวณประกอบด้วย ดังนี้

$$\text{Alpha} = a \text{ MOPS} + b$$

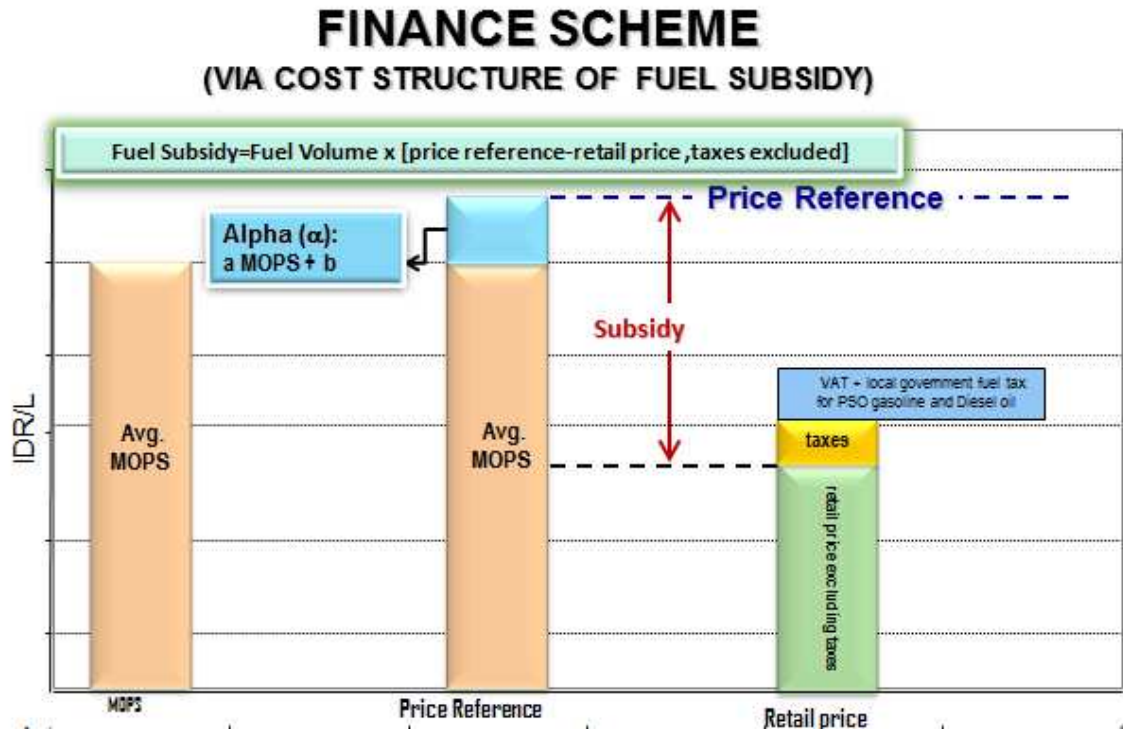
a = ค่าขนส่งต่างๆ ทั้งทางเรือ, รถบรรทุก ซึ่งอ้างอิงกับราคา MOPS รวมถึงค่าสูญเสียจากการขนส่ง

b = ต้นทุนคงที่ เช่น ค่าซ่อมบำรุง, ค่าเช่าถัง, ค่าการตลาด เป็นต้น

3. ภาษีจากการจำหน่ายหรือเงินชดเชย (Sales tax and subsidy)

ทั้งนี้รัฐบาลของทางประเทศอินโดนีเซียได้มีการกำหนดราคาขายปลีกไว้ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งถ้าราคาที่คำนวณ (Price Reference) ตามโครงสร้างที่กล่าวมาจะสูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดรัฐก็จะเข้าไปชดเชย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลอินโดนีเซีย ชดเชยราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปอยู่ จึงทำให้ราคาที่ยขายในประเทศอินโดนีเซียนั้นต่ำกว่าราคาตลาด เช่นเดียวกับ มาเลเซีย

แผนภาพที่ 4-4: โครงสร้างราคาน้ำมันของประเทศอินโดนีเซีย



ที่มา: Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia, Online, 2014

รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามออกมาตรการหลายด้านในการเตรียมความพร้อมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค จากการพึ่งพาน้ำมันหรือแก๊สธรรมชาติซึ่งเป็นพลังงานที่ไม่สามารถทดแทนได้ มาเป็นพลังงานทางเลือกแทน ทั้งแก๊สธรรมชาติอัดแน่น (Compressed Natural Gas: CNG) หรือ พลังงานหมุนเวียน อาทิ น้ำมันแก๊สโซฮอล์ ไบโอดีเซล พลังงานความร้อนใต้พิภพ เป็นต้น มาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2555

มาตรการสำคัญที่รัฐบาลอินโดนีเซียนำมาใช้ ได้แก่ การจำกัดปริมาณน้ำมันราคา ถูกที่รัฐบาลอุดหนุนราคา (Premium และ Solar) ของผู้ใช้รถยนต์เอกชนทั่วไปในเขตกรุงจาการ์ตา และบาห์ลี และผลักดันให้ประชาชนหันไปใช้น้ำมันที่ไม่ได้ รับการอุดหนุนซึ่งเป็นน้ำมันคุณภาพสูง (ค่าออกเทนสูง) หรือที่ เรียกว่า Pertamina และน้ำมันไบโอดีเซล (Bio Pertamina) แทน ส่วนรถสาธารณะและเรือประมงยังสามารถใช้น้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนราคาต่อไป

แผนภาพที่ 4-5: ราคาน้ำมันขายปลีกในอินโดนีเซีย

ราคาน้ำมันในอินโดนีเซีย (รูเปียห์)	ราคาเก่า	ราคาใหม่
Pertamax Plus (High-Octane)	8,750	8,750
Bio Pertamax	8,350	8,350
Premium (Subsidized Benzene)	4,500	6,500
Solar (Subsidized Diesel)	4,500	5,000

ที่มา: Pertamina รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย, ออนไลน์, 2013

นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียยังได้รณรงค์ให้ประชาชนหันมาใช้พลังงานทางเลือก แทน อาทิ การเสนอทางเลือกให้รถยนต์ทั้งส่วนบุคคลและส่วนราชการหันมาติดตั้งแก๊สรยนต์ทั้ง CNG หรือ แก๊สธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas: LNG) รวมถึง ลดการอุดหนุนราคาน้ำมัน ก๊าด (Kerosene) โดยหันมาสนับสนุน ราคา CNG และ LNG แทน

สำหรับนโยบายทางด้านราคาน้ำมัน รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามลดการอุดหนุนราคาน้ำมันชนิด Premium และ Solar และให้ส่วนต่างราคาน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนและไม่ได้รับการอุดหนุนลดลง โดยนโยบายนี้ เพิ่งได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา หลังจากถูกต่อต้านจากประชาชนมากกว่าปีครึ่ง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีนโยบายดังกล่าวข้างต้นออกมา แต่การบริโภคพลังงานทางเลือกของ อินโดนีเซียยังคงมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังคงใช้น้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนเป็นหลัก

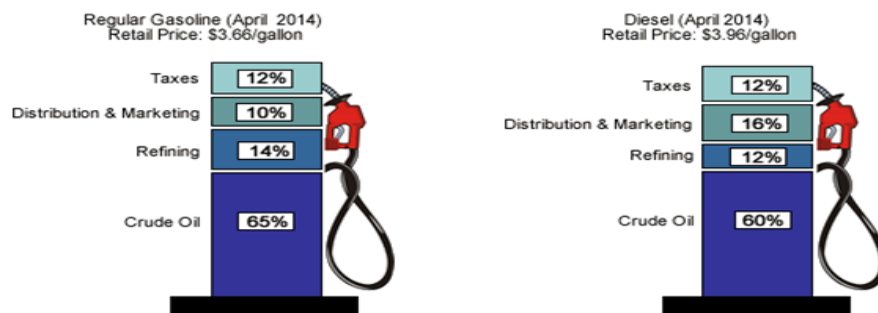
ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (IEA) และเป็นสมาชิกในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (Asia-Pacific Economic Co-operation : APEC) ด้วย เมื่อพิจารณาศักยภาพทางด้านพลังงาน ของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว เป็นประเทศที่พึ่งพาพลังงาน จากแหล่งภายในประเทศได้เกือบทั้งหมด โดยสามารถผลิตพลังงานได้เองถึงร้อยละ 73 ของปริมาณการใช้โดยรวม ยกเว้น น้ำมัน และแก๊สธรรมชาติที่ต้องนำเข้าในอัตราร้อยละ 52 และร้อยละ 15-16 ของปริมาณการใช้ของแต่ละชนิด ตามลำดับ

โดยเฉพาะแหล่งพลังงานจากน้ำมันน้ำ ใช้เป็นเชื้อเพลิงในภาคขนส่งมากที่สุด ในอัตราก่อนร้อยละ 40 ของปริมาณการใช้พลังงาน โดยรวม และมีการใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ในบางภูมิภาคเท่านั้น เช่น ในรัฐฮาวาย ฟลอริดา และบางรัฐทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี พ.ศ.

2543 มีปริมาณการใช้น้ำมันโดยเฉลี่ย 19.5 ล้านบาร์เรลต่อวัน โดยมีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นจาก 4.3 ล้านบาร์เรลต่อวัน ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 10 ล้านบาร์เรลต่อวัน ในปี พ.ศ. 2543 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 25.8 ล้านบาร์เรลต่อวันในปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากการใช้ในภาคขนส่งเพิ่มขึ้น โดยโครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูปของสหรัฐอเมริกามีส่วนประกอบดังนี้

แผนภาพที่ 4-6: โครงสร้างราคาน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา: <http://www.eia.gov/petroleum/gasdiesel/>, Online, 2014

โครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูป (โดยในที่นี้ยกตัวอย่างน้ำมันดีเซล) ประกอบด้วย

1. ต้นทุนน้ำมันดิบ (Crude Oil) คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 60% เป็นสัดส่วนที่มากที่สุดของโครงสร้างราคาน้ำมันสำเร็จรูป โดย เป็นราคาเฉลี่ยต่อเดือนของค่าใช้จ่ายต้นทุนของโรงกลั่น ซึ่งก็คือต้นทุนน้ำมันดิบ นอกจากนี้ยังรวมค่าสำรวจ ผลิตและขนส่ง เนื่องจากอเมริกาเป็นตลาดค้าน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ทั้งยังมีการผลิตน้ำมันดิบได้ในปริมาณมหาศาลต่อวัน ทำให้ตลาดในภูมิภาคนี้ (อเมริกาเหนือ) มีราคาน้ำมันสำหรับจำนวนต้นทุนเป็นของตัวเอง ที่เรียกว่า WTI หรือ West Texas Intermediate
2. ค่าการกลั่น (Refining) คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 12% คือส่วนต่างของราคาเฉลี่ยรายเดือนน้ำมันดิบกับราคาเฉลี่ยรายเดือนของน้ำมันสำเร็จรูป
3. ค่าการตลาด (Distribution & Marketing) คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 16% เป็นราคาที่คิดคำนวณจากการขนส่งน้ำมันดิบมายัง โรงกลั่น และผลิตเป็นน้ำมันสำเร็จรูปส่งไปยังสถานีบริการ นอกจากนี้ยังมีค่า
4. ค่าภาษีต่าง (Taxes) คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 12% ค่าเฉลี่ยรายเดือนของภาษีที่รัฐบาลกลางและรัฐนำไปใช้กับน้ำมันสำเร็จรูป

โดยจะเห็นได้ว่า โครงสร้างราคาพลังงานของสหรัฐอเมริกานั้นจะไม่มีส่วนของการอุดหนุนพลังงาน อย่างเช่น เงินเข้ากองทุนน้ำมันเหมือนของประเทศไทย โดยราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปของสหรัฐฯ จะปรับเปลี่ยนตามกลไกตลาดโลก ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคาขายปลีก

แต่ละรัฐก็ยังไม่เท่ากัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสรีของการแข่งขันทางธุรกิจพลังงานโดยเน้น
กลไกตลาด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานอีกด้วย

การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานของแต่ละประเทศแตกต่างกันโดย
ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และลักษณะเศรษฐกิจโดยรวมที่แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถนำมา
เปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ 4-2: การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนพลังงาน

ประเทศ	นโยบายพลังงาน	ภาระจากการอุดหนุนพลังงาน	ข้อดี	ข้อเสีย
ไทย	มีการอุดหนุนพลังงานโดยใช้กองทุนน้ำมัน	ผู้ผลิต ผู้จัดหาและผู้บริโภค (น้ำมันสำเร็จรูป เนื่องจากต้องนำเงิน ไปชดเชยราคานำเข้า LPG)	1.ประชาชนบริโภคพลังงานในราคาต่ำกว่าตลาด 2.สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ(เพียงระยะสั้น) 3.มีเสถียรภาพด้านราคาพลังงาน	1.เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม 2.สร้างภาระให้รัฐบาล ผู้ผลิต ผู้จัดหา และผู้บริโภค 3.บิดเบือนกลไกตลาด 4.ล้นล้นส่งออก 5.สร้างความเคยชิน ทำให้ประชาชนบริโภคพลังงานอย่างสิ้นเปลือง 6.ลดขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคเอกชน
มาเลเซีย	มีการอุดหนุนพลังงานโดยภาครัฐฯ เป็นผู้อุดหนุน	รัฐบาล	1.ประชาชนบริโภคพลังงานในราคาต่ำกว่าตลาด 2.สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ (เพียงระยะสั้น) 3.มีเสถียรภาพด้านราคาพลังงาน	1.สร้างภาระให้รัฐบาล 2.บิดเบือนกลไกตลาด 3.ล้นล้นส่งออก 4.สร้างความเคยชิน ทำให้ประชาชนบริโภคพลังงานอย่างสิ้นเปลือง 5.ลดขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคเอกชน

ตารางที่ 4-2: การเปรียบเทียบนโยบายอุดหนุนพลังงาน (ต่อ)

ประเทศ	นโยบายพลังงาน	ภาระจากการอุดหนุนพลังงาน	ข้อดี	ข้อเสีย
อินโดนีเซีย	มีการอุดหนุนพลังงานโดยภาครัฐเป็นผู้อุดหนุน	รัฐบาล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาชนบริโภคพลังงานในราคาต่ำกว่าตลาด 2. สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ(เพียงระยะสั้น) 3. มีเสถียรภาพด้านราคาพลังงาน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. สร้างภาระให้รัฐบาล 2. บิดเบือนกลไกตลาด 3. ลักลอบส่งออก 4. สร้างความเคยชิน ทำให้ประชาชนบริโภคพลังงานอย่างสิ้นเปลือง 5. ลดขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคเอกชน
สหรัฐอเมริกา	ไม่มีการอุดหนุนราคาพลังงาน (ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด)	ไม่มี	<ol style="list-style-type: none"> 1. สร้างความเป็นธรรมในสังคม 2. ลดภาระให้แก่รัฐบาลและหายภาคส่วน 3. สะท้อนกลไกตลาดที่แท้จริง 4. ลดการลักลอบส่งออก 5. ทำให้ประชาชนรู้จักปรับตัวตามราคาพลังงานที่เปลี่ยนแปลง 6. สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว 7. เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคเอกชน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาชนบริโภคตามราคาตลาด 2. ราคาตลาดเปลี่ยนแปลงตามตลาดโลก

โดยจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินนโยบายพลังงานที่ไม่มีการอุดหนุนราคาพลังงาน โดยปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด และให้ประชาชนปรับตัวกับสถานการณ์ราคาที่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในกลุ่ม

AEC ยังคงใช้นโยบายอุดหนุนราคา ซึ่งวิธีการและเครื่องมือที่ในการอุดหนุนก็แตกต่างกัน ซึ่งสาเหตุเพื่อไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ โดยข้อดีและข้อเสียสามารถสรุปได้ดังตารางข้างต้น

ปัญหาจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน

การวิเคราะห์ปัญหาจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานโดยใช้หลักการ PESTEL ซึ่งสามารถประเมินผลกระทบในช่วงก่อนและหลังการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้ดังนี้

ด้านการเมือง (P: Political)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นักการเมืองนำนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานใช้เครื่องมือในการหาเสียง สร้างนโยบายประชานิยม โดยเมื่อเกิดปัญหาจากการปรับขึ้นราคาพลังงานตามมา เมื่อรัฐฯไม่สามารถแบกรับภาระได้อีกต่อไป ก็จะส่งผลกระทบไปยังผู้บริโภคที่มีความเคยชินกับราคาพลังงานที่ต่ำกว่าตลาด ทำให้เกิดความไม่พอใจและออกมาชุมนุมประท้วงก่อความไม่สงบในประเทศ ส่งผลเสียหายโดยตรงต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ ผู้ผลิต และผู้จัดหา โดยจะเห็นได้จากเหตุการณ์การประท้วงในอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2555 โดยประชาชนออกมาชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านราคาน้ำมันที่ต้องเพิ่มขึ้น

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

คาดว่านักการเมืองจะดำเนินนโยบายประชานิยมได้ค่อนข้างยากขึ้น เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบในด้านต่างๆมากยิ่งขึ้น โดยต้องมองผลกระทบรอบด้าน เนื่องจากเมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าในภูมิภาคอาเซียนแล้ว รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณที่สูงขึ้น เพื่อแบกรับภาระการอุดหนุนราคาพลังงานทั้งภูมิภาค ทำให้รัฐบาลต้องกลับมาทบทวนถึงความสำคัญของนโยบายประชานิยมว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงไร

ด้านเศรษฐกิจและการคลัง (E: Economic)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานสร้างแรงกดดันต่องบประมาณของชาติ เนื่องจากรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากชดเชยให้กับผู้ประกอบการ เพื่อให้ผู้ประกอบการซื้อพลังงานได้ในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลมาเลเซียต้องใช้จ่ายงบประมาณกว่าร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายดำเนินงานของรัฐบาลในการอุดหนุนราคาพลังงาน หรือมากกว่าร้อยละ 43 ของค่าใช้จ่ายในการพัฒนา นอกจากนี้

ในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลมาเลเซียใช้เงินเพื่อชดเชยราคาพลังงานสูงกว้างประมาณที่ตั้งไว้เนื่องจากราคาน้ำมันโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งหากมองในระยะสั้นอาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศที่มีนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานเติบโตได้ดี แต่หากปล่อยไว้ระยะยาว จะสร้างความเคียดชังให้กับประชาชนและบริโกลพลังงานอย่างสิ้นเปลือง โดยจะส่งผลกระทบต่อทำให้ประเทศไม่สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

คาดว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจและการคลังจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหากยังคงดำเนินนโยบายอุดหนุนพลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะเพิ่มภาระภาครัฐในการอุดหนุนราคาพลังงานมากยิ่งขึ้นจากเดิมเพียงประเทศไทยประเทศเดียวกลายมาเป็นทั้งภูมิภาคอาเซียน

ด้านสังคม (S: Social)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมของสังคมเนื่องจาก มีผู้บริโภคที่ใช้น้ำมันชนิดหนึ่งต้องจ่ายเงินแพงกว่าความเป็นจริงเพื่อนำเงินที่จ่ายตามโครงสร้างราคาขายปลีก ไปอุดหนุนราคาอีกผลิตภัณฑ์หนึ่ง เช่น ผู้ใช้น้ำมัน ULG และ Gasohol 95 E 10 ต้องจ่ายเงินในราคาสูงเพื่อนำส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเพื่ออุดหนุนราคานำเข้าก๊าซ LPG

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จะทำให้เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น จากเดิมเป็นความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศ แต่เมื่อเปิดเสรีเข้าสู่การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเป็นระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการนโยบายการอุดหนุนแบบหน้ากระดาน (ไม่เฉพาะเจาะจงกลุ่มที่ควรจะได้รับการอุดหนุน) จะทำให้เกิดความแตกต่างของรายได้เพิ่มมากขึ้น

ด้านเทคโนโลยี (T: Technological)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานทางเลือกเป็นไปได้อย่างล่าช้า เนื่องจากรัฐบาลสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับการอุดหนุนราคาพลังงานแทนที่จะนำงบประมาณดังกล่าวมาใช้ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ด้านพลังงานทางเลือกเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและช่วยให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็น Bio-hub จะเป็นไปได้อย่างยากยิ่งขึ้น เนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีพลังงานทางเลือกเป็นไปได้อย่างล่าช้า เพราะว่าจะขาดการงบประมาณสนับสนุน เนื่องจากต้องนำเงินไปอุดหนุนราคาพลังงาน ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาส แม้ว่าจาก

ประเทศไทยจะมีศักยภาพ ทั้งทางด้านวัตถุดิบการเกษตรซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการผลิตไบโอพลาสติก และ Biofuel เพื่อขยายธุรกิจสู่ตลาดโลกและรองรับความต้องการของลูกค้าในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะหลังการเข้าสู่ AEC ที่สามารถขยายผลไปประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพก็ตาม

ด้านกฎหมาย (L: Legislation)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากการที่ราคาพลังงานในประเทศไทยได้รับการอุดหนุนทำให้มีราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก รวมถึงประเทศเพื่อนบ้าน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบขายส่งออกก๊าซ LPG ไปยังประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากราคาขาย LPG ภาคครัวเรือนในประเทศไทย ต่ำกว่าราคาขายปลีกในต่างประเทศ ส่งผลให้การอุดหนุนราคาพลังงานไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การลักลอบส่งออกน้ำมันที่ผิดกฎหมายก็จะกลายเป็นการค้าอย่างถูกกฎหมายโดยอัตโนมัติเมื่อมีเปิดการค้าเสรี ซึ่งจะทำให้เพิ่มปัญหาต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยลดลง เนื่องจากเมื่อแหล่งพลังงานในประเทศเริ่มลดน้อยลง ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ด้านสิ่งแวดล้อม (E: Environment)

ก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

หากประชาชนยังคงเคยชินกับการบริโภคพลังงานในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดเนื่องจากได้รับการอุดหนุน จะส่งผลให้ประชาชนมีพฤติกรรมการบริโภคพลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาวะโลกร้อน นอกจากนี้ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหายอีกด้วย

หลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เมื่อหลังจากเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้มีการขนส่งสินค้าโดยใช้ประเทศไทย เป็นทางผ่านมากขึ้น โดยจะส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ เข้ามาใช้พลังงานเชื้อเพลิงของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรง และทางอ้อมสูงขึ้นตามไปด้วย

สรุป

ผลกระทบของนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานเราต้องยอมรับว่าระยะสั้นการอุดหนุนราคาพลังงานเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนเพราะ ลดผลกระทบจากความผันผวนของราคาน้ำมัน ชะลออัตราเงินเฟ้อ/ค่าครองชีพ/ต้นทุนสินค้าของผู้ประกอบการไม่ให้เพิ่มขึ้นรวดเร็วจนเกินไป และประชาชนผู้บริโภคและผู้ประกอบการมีเวลาปรับตัว แต่ในระยะยาวเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากมหาศาลซึ่งควรใช้ในโครงการอื่นที่มีประโยชน์มากกว่านี้ เช่นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ และโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การอุดหนุนราคาพลังงานเป็นเวลานานยังทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการไม่มีการปรับตัว โดยเฉพาะในเรื่องของการประหยัดพลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องขึ้นราคาพลังงานเพราะไม่สามารถหาเงินมาอุดหนุนได้ตลอดไป จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคและผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างรุนแรง ยิ่งไปกว่านี้การอุดหนุนราคาพลังงานยังลดขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนและความเข้มแข็งของประเทศชาติ เพราะทำให้ประเทศไม่มีพัฒนาเครื่องจักร เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการผลิต และประหยัดพลังงาน ซึ่งทำให้ยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิงประเภทฟอสซิลจากต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละปี

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

พลังงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการดำเนินงานด้านพลังงานจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ แต่ที่ผ่านมามีปัญหาว่าประเทศไทยต้องเผชิญความท้าทายด้านพลังงานรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปรับตัวสูงขึ้นของราคาพลังงานโลก แหล่งพลังงานเดิมในประเทศโดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติเริ่มจะหมดไป ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การใช้พลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องด้านพลังงานจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปพลังงานขึ้นในประเทศ

ดังนั้นเพื่อให้พลังงานสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตได้ตามเป้าหมายและผ่านพ้นอุปสรรคความท้าทาย จึงได้จัดทำร่างวิสัยทัศน์และนโยบายการปฏิรูปพลังงานพลังงานของไทย ที่ควรได้รับการเร่งผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดหาพลังงานในระยะยาว

ความท้าทายทางด้านพลังงาน

ภาคพลังงานไทยยังมีความท้าทายหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข เพราะหากทิ้งไว้จะทำให้ภาคพลังงานไทยมีความอ่อนแอและมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย โดยความท้าทายหลักมีดังนี้

1. ความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน

1.1 ความท้าทายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของพลังงานไทยคือความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน เนื่องจากประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ และมีแนวโน้มที่จะพึ่งพาการนำเข้าพลังงานในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะการจัดหาพลังงานจากแหล่งพลังงานในประเทศมีแนวโน้มลดลงในขณะที่ความต้องการใช้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

1.2 สถาบันวิจัยพลังงานจุฬาลงกรณ์ ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับแผนแม่บทพลังงานไทยได้ชี้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงประเด็นระหว่างประเทศเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อโครงสร้างการใช้พลังงาน การจัดหาพลังงาน และราคาพลังงาน

เช่น กรณีเหตุการณ์ความไม่สงบในกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ส่งผลให้ราคาน้ำมันมีความผันผวน นอกจากนั้นการพัฒนาเทคโนโลยี จะทำให้เกิดความหลากหลายของการใช้พลังงานจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการใช้พลังงาน และราคาพลังงานเช่นกัน

1.3 จากผลการศึกษาของ International Energy Agency (IEA) คาดว่าในปี พ.ศ. 2578 ประเทศไทยจะต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานน้ำมันและก๊าซฯ เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 60 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 90 ทำให้ประเทศไทยจะต้องใช้เงินหลายล้านล้านบาทเพื่อนำเข้าพลังงาน และจากการนำเข้าพลังงานในสัดส่วนที่สูงจะส่งผลให้ราคาพลังงานในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น จนอาจจะส่งผลถึงความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้

2. การแข่งขันในธุรกิจพลังงาน

แม้ว่าส่วนใหญ่ธุรกิจพลังงานจะอยู่ภายใต้การแข่งขันเสรี แต่ในธุรกิจบางประเภทพบว่าการแข่งขันในบางส่วนน้อยเกินไป เช่นในธุรกิจการกักเก็บ และโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน เช่น ธุรกิจระบบท่อขนส่งก๊าซฯ มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ และถูกมองว่ายังไม่มีความคุ้มค่าที่จะช่วยลดอำนาจการผูกขาด

3. การผลักดันโครงการพลังงานทดแทนและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของไทย

3.1 นโยบายพลังงานทดแทนกำหนดเป้าหมายว่า ประเทศไทยจะมีสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2564 จากปัจจุบันที่มีสัดส่วนร้อยละ 10.9 ทำให้มีความเสี่ยงที่จะทำไม่ได้ตามเป้าหมาย จึงต้องเร่งผลักดันให้บรรลุเป้าหมาย มิฉะนั้นประเทศไทยจะต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้น

3.2 ประเทศไทยมีประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ต่ำ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆในโลก จะพบว่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานของไทยอยู่ใน 4th quartile ของประเทศที่มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญเกิดจาก การชดเชยราคาพลังงาน ระบบขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะการใช้การขนส่งด้วยระบบรางในประเทศไทยยังมีน้อย การขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์พลังงาน กฎระเบียบที่ไม่เคร่งครัด/จริงจัง

4. ความโปร่งใสในการกำหนดราคาพลังงานและการชดเชยราคาพลังงาน

4.1 ประเด็นความโปร่งใสในการกำหนดราคาพลังงานเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมากที่สุดประเด็นหนึ่งเนื่องจากเป็นเรื่องใกล้ตัว ทำให้ที่ผ่านมามีการกำหนด โครงสร้างราคาพลังงานที่ยั่งยืนเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะมักจะถูกเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง

4.2 การชดเชยราคาพลังงาน

4.2.1 จากผลการศึกษาของธนาคารโลก หรือ World Bank พบว่าในปีพ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีการชดเชยราคาพลังงาน สูงกว่า 158,000 ล้านบาท เนื่องมาจากนโยบายการตรึงราคาน้ำมันดีเซล LPG และ NGV ตามลำดับ ผลการศึกษาพบว่าผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายชดเชยราคาพลังงานเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น

4.2.2 การชดเชยราคาพลังงานทางอ้อม เช่น การไม่เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันบางประเภทเช่น น้ำมันดีเซล ที่เดิมในปีพ.ศ. 2545 เคยมีการอยู่ที่ระดับ 2.4 บาท/ลิตร แต่มีการชะลอการเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเหลือ 0.005 บาท/ลิตร ทำให้รัฐขาดรายได้ประมาณ 52,000 ล้านบาท/ปี ที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้

4.2.3 การทยอยลดการอุดหนุนราคาพลังงานของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย ที่ใช้งบประมาณไปแล้วสูงถึง 1.32 ล้านล้านบาทในการอุดหนุนราคาพลังงานในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2556 โดยปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลมาเลเซียประกาศลดการอุดหนุนราคาพลังงาน เพื่อให้ราคาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง สามารถนำงบประมาณมาผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ตามเป้า และผลักดันให้ผู้ใช้พลังงานปรับตัวให้ใช้พลังงานอย่างประหยัด นอกจากนี้ อินโดนีเซียที่เคยเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่และเป็นสมาชิกกลุ่มโอเปก ก็ประสบปัญหาขาดดุลงบประมาณจากนโยบายอุดหนุนราคาพลังงาน โดยใช้งบประมาณ 20% ของงบประมาณประเทศ หรือประมาณ 1 ล้านล้านบาทต่อปีในการอุดหนุนราคาพลังงาน ทำให้ขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพลังงานทางเลือก ในที่สุดรัฐบาลอินโดนีเซียจึงตัดสินใจลดการอุดหนุนราคาพลังงาน ทำให้ราคาน้ำมันเบนซินหน้าปั๊มปรับขึ้นถึง 44%

จะเห็นได้ว่า เรื่องการกำหนดราคาพลังงานเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมากที่สุดประเด็นหนึ่งเนื่องจากเป็นเรื่องใกล้ตัว ทำให้ที่ผ่านมาการกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานที่ยั่งยืนไปด้วยความยากลำบากเพราะมักจะถูกเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง

หากมองภาพรวมของภาคพลังงานไทยในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดราคาพลังงาน พบว่ายังมีความท้าทายหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข เพราะหากทิ้งไว้จะทำให้ภาคพลังงานไทยมีความอ่อนแอและมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย โดยความท้าทายหลักๆที่เกี่ยวกับราคาพลังงาน ได้แก่ ความโปร่งใสในการกำหนดราคาพลังงาน การชดเชยราคาพลังงาน และการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน

ดังนั้นทางรัฐบาลจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม โดยได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล และทางกระทรวงพลังงานได้นำนโยบายดังกล่าวมากำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคม

อาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยรายละเอียดยุทธศาสตร์ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากภาคผนวก) คือ กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับลดบทบาทกองทุนน้ำมันให้เป็นกองทุนสำหรับรักษาเสถียรภาพราคา ขณะที่การชดเชยราคานั้นจะดำเนินการอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นในภาคขนส่ง และส่งเสริมให้ใช้พลังงานทดแทน อาทิเช่นการใช้แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจปรับเพิ่มสัดส่วนเงินเข้ากองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ในสัดส่วนที่เหมาะสม เนื่องจากในปัจจุบันมีการจัดเก็บในสัดส่วนที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบอื่นของโครงสร้างราคาน้ำมัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องนโยบายการอุดหนุนพลังงานของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่าภาคพลังงานไทยมีความท้าทายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน การแข่งขันในธุรกิจพลังงานที่ถูกมองว่ายังไม่มีความแข็งแกร่งที่จะช่วยลดอำนาจการผูกขาด การผลักดันโครงการพัฒนาพลังงานทดแทนและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และความโปร่งใสในการกำหนดราคาพลังงานและการชดเชยราคาพลังงาน ดังนั้น การที่จะสามารถกำหนดราคาพลังงานและมาตรการชดเชยราคาพลังงานที่โปร่งใสได้จะต้องอาศัยแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

1. ราคาพลังงานที่สะท้อนต้นทุนตามกลไกตลาด

การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ภาษี และเงินกองทุนฯ เพื่อให้ราคาพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดในระยะยาว โดยคำนึงถึงผลกระทบทางอ้อมจากการใช้พลังงาน (เช่น งบประมาณค่าสร้างและซ่อมถนน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) และการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน เพื่อความเป็นธรรมและให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ

1.1 ยกเลิกการใช้เงินกองทุนน้ำมันเพื่อวัตถุประสงค์ในการอุดหนุนราคาและเป็นเครื่องมือด้านราคาที่อาจสร้างความบิดเบือนการใช้ น้ำมันแต่ละประเภท โดยคงการใช้กองทุนน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพหากมีสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อราคารุนแรง

1.2 ทขอปรับราคาพลังงานให้เป็นไปตามกลไกตลาด มีการเก็บภาษีในระดับที่เหมาะสม ไม่อุดหนุนราคาพลังงานชนิดใดชนิดหนึ่งทางอ้อมจากการลดภาษี ตั้งงบประมาณสำหรับสนับสนุนพลังงานทดแทนเนื่องจากปัจจุบันยังไม่สามารถแข่งขันได้ (งบประมาณที่จัดสรรจากรายได้รัฐที่เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีน้ำมัน)

1.3 เพิ่มภาษีสรรพสามิตและเลิกการชดเชยในน้ำมันดีเซล เนื่องจากการเก็บภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันส่วนหนึ่งจะใช้เพื่อก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนน และในประเทศที่เจริญแล้วจะมีการเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าภาษีถนนในอัตราที่สูงมาก ในขณะที่ประเทศไทยรถที่ใช้ดีเซลส่วนใหญ่คือรถบรรทุกที่มีการใช้น้ำมันมากที่สุดแต่ไม่มีการเก็บภาษีดังกล่าว

1.4 ปรับราคา NGV ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อให้การดำเนินธุรกิจ NGV เป็นไปอย่างยั่งยืนสามารถสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคได้

1.5 ปรับราคา LPG ให้สะท้อนต้นทุนที่เป็นธรรมแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค และขจัดการอุดหนุนราคาระหว่างกลุ่มการใช้ รวมทั้งให้ราคาสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามต้นทุน

2. มีการดูแลกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อยในสังคม

ยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงาน LPG/NGV/Diesel แบบเหวี่ยงแห (Universal Subsidy) และเปลี่ยนมาอุดหนุนเฉพาะกลุ่มที่ตรงจุด

2.1 เร่งเปลี่ยนจากการอุดหนุนราคาตามผลิตภัณฑ์ให้เป็นการอุดหนุนกลุ่มคนที่ควรได้ เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนของอุปสงค์ เช่น การให้คูปองพลังงานกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

2.2 จัดเตรียมความพร้อมในเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลกลาง (รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็น) ที่ได้มาตรฐาน กำหนดนิยามของคำว่า ผู้มีรายได้น้อย ที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับและรับรู้ของสังคม เพื่อให้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายมีชัดเจนยิ่งขึ้น

2.3 จัดเตรียมระบบในการบริหารจัดการ มาตรการในการตรวจสอบ พร้อมทั้งทำการศึกษาเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย-ประโยชน์ของแต่ละมาตรการ โดยให้สังคมมีส่วนร่วมและรับรู้

2.4 การอุดหนุนราคาพลังงานตามนโยบายรัฐบาล ควรทำเท่าที่จำเป็น และให้ใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง

ในฐานะที่ ปตท.เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เพื่อที่จะดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พลังงานในเรื่องการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนนั้น ปตท. ต้องสร้างเสถียรภาพด้านราคาพลังงานในประเทศ ภายใต้สถานการณ์ที่ผันผวนของตลาดโลก โดยยุทธศาสตร์ที่เสนอแนะประกอบด้วย

1. การกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานสะท้อนกลไกราคาตลาดเพื่อสามารถจัดหาพลังงานได้ในระยะยาว

2. ธุรกิจพลังงานมีการแข่งขันเสรีเพื่อเกิดความเป็นธรรมด้านต้นทุนและราคา

3. ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างรู้คุณค่าและมีประสิทธิภาพ

4. ส่งเสริมการพัฒนาพลังงานทางเลือกและพลังงานหมุนเวียนซึ่งต้องมีแหล่งการผลิตในประเทศเพื่อลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ

5. ลงทุนเก็บสำรองน้ำมันเพื่อบรรเทาผลกระทบด้านความผันผวนของราคาและปัญหาจากการขนส่ง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินงานของบริษัทพลังงาน ต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ องค์กรอิสระ และประชาชน และจะต้องได้รับการยอมรับจากสังคม เนื่องจากโครงการทางด้านพลังงานส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ดังนั้นทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกัน เพื่อในนโยบายดังกล่าว ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

บรรยาย หรือปาฐกถา

วีระพล จิรประดิษฐกุล, ผู้อำนวยการนโยบายพลังงานของไทย. บรรยายเรื่อง “สถานการณ์และนโยบายพลังงานของไทย”. ณ ห้องประชุมสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 4 เมษายน 2548.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

พลังงาน, กระทรวง. การประชุมทบทวนยุทธศาสตร์และการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2558. เอกสารประกอบการประชุม 2556.

นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน, กระทรวงพลังงาน. “กลไกการบริหารนโยบายพลังงานของประเทศ”. เอกสารประกอบการประชุม 2556.

นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน, กระทรวงพลังงาน. “การปรับราคาแก๊ส LPG ก๊าซที่คล้ายพลังงานไทย”. เอกสารประกอบการประชุม 2556.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ความเป็นมาของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

[econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/.../กองทุนน้ำมัน\[1\].docCached.](http://econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/.../กองทุนน้ำมัน[1].docCached.), 2557.

นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน กระทรวงพลังงาน, “Energy Statistics”

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.eppo.go.th/info/index-statistics.html>, 2557.

นโยบายและแผนพลังงาน, สำนักงาน กระทรวงพลังงาน, “Price Structure of Petroleum Products

in Bangkok as of 30 August 2013 and 1 September 2013”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.eppo.go.th/petro/index.html>, 2557.

พลังงานกับอาเซียน, ศูนย์ประสานงานการเรียนรู้ด้านพลังงาน, กระทรวงพลังงาน. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก: <http://www.thailandenergyeducation.com/assets/media/A007.pdf>, 2557.

มองไทย แลอาเซียนผ่านความมั่นคงด้านพลังงาน, ศูนย์สารสนเทศแห่งชาติ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

จาก: <http://www.nic.go.th/gsic/uploadfile/energy-asean.pdf>, 2557.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<https://www.kasikomresearch.com/th/K-EconAnalysis/>, 2557.

ภาษาต่างประเทศ

Electronic Data base

Energy Information Administration “Annual Energy Outlook 2014 Early Release Overview”.

(Online). Available: <http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>, 2014.

Energy Information Administration. “Petroleum & Other Liquids”. (Online) Available:

<http://www.eia.gov/petroleum/gasdiesel/>, 2014.

“Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, 28 January 2013”. (Online). Available:

<http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/>, 2014.

“International Energy Outlook 2013”. (Online). Available:

http://www.eia.gov/forecast/ieo/more_highlights.cfm, 2014.

Ministry of Domestic Trade, Cooperatives & Consumerism, 2011 (Online). Available:

<http://www.kpdnkk.gov.my/en/kpdnkk/org/pembangunan-francais/fungsi>, 2014.

Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia, Feb 2014. (Online). Available:

<http://www.esdm.go.id/index-en.html?>, 2014.

“Southeast Asia Energy Outlook, World Energy Outlook Special Report”, release September 2013”. (Online). Available:

<http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2013/>, 2014.

ภาคผนวก

ประกาศกระทรวงพลังงาน
เรื่อง ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2556-2560)



ประกาศกระทรวงพลังงาน

เรื่อง ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐)

ด้วยกระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่และภารกิจรับผิดชอบในการจัดหา พัฒนา และบริหารจัดการพลังงานเพื่อสร้างเสถียรภาพด้านพลังงานของประเทศ ให้มีพอเพียงต่อความต้องการและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงพลังงานดำเนินการตามพันธกิจบรรลุเป้าประสงค์ตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติราชการกับหน่วยงานในสังกัด จึงเห็นควรประกาศแผนยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๖๐) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การจัดหาเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ

- เป้าประสงค์**
- ๑.๑ จัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน
 - ๑.๒ กระจายแหล่งและชนิดเชื้อเพลิงที่หลากหลาย
 - ๑.๓ มีโครงสร้างพื้นฐานพลังงานที่เชื่อถือได้เอื้อต่อการเติบโตอุตสาหกรรมพลังงาน
 - ๑.๔ มีระบบรองรับสภาวะวิกฤตป้องกันแก้ไขขาดพลังงาน
- กลยุทธ์หลัก**
- ๑.๑ เร่งรัดจัดหาปิโตรเลียมภายในประเทศ ประเทศเพื่อนบ้านและในต่างประเทศ อาทิ การเปิดสัมปทานรอบที่ ๒๑ การศึกษาแนวทางดำเนินการกับสัมปทานที่จะหมดอายุในปี พ.ศ. ๒๕๖๕
 - ๑.๒ ประสานความร่วมมือเพื่อรับซื้อ พัฒนา และร่วมทุนโครงการพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงโครงข่ายพลังงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การรับซื้อไฟฟ้าจากลาวและพม่า การรับซื้อก๊าซจากพม่าและมาเลเซีย การเจรจาเพื่อจัดหาพลังงานจากพื้นที่ทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้าน
 - ๑.๓ การพัฒนามาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคอาเซียนให้มีความสอดคล้องกัน
 - ๑.๔ จัดทำ PDP ๒๐๑๓ และเร่งกระจายแหล่ง/ชนิดเชื้อเพลิงหลากหลายในรูปแบบ IPP SPP VSPP
 - ๑.๕ พัฒนาการมีส่วนร่วมและสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการกระจายแหล่งและชนิดเชื้อเพลิง ได้แก่ การสร้างความรู้ความเข้าใจโรงไฟฟ้าถ่านหิน การสร้างศูนย์การเรียนรู้ด้านพลังงาน

- ๑.๖ ส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานในอุตสาหกรรมพลังงานที่มีศักยภาพในทุกพื้นที่ประเทศ อาทิ Energy Land Bridge, LNG Receiving Terminal, ระบบท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ คลัง LPG สายส่งไฟฟ้า Smart Grid
- ๑.๗ เร่งดำเนินการเพิ่มน้ำมันสำรองเชิงยุทธศาสตร์จาก 36 วันเป็น 90 วัน และพัฒนาสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันกับอ่าวไทย โดยบูรณาการระบบท่อและระบบคลังสำรองน้ำมันเชิงยุทธศาสตร์
- ๑.๘ พัฒนาและซึ่กซั่บระบบรองรับสภาวะวิกฤตด้านพลังงาน อาทิ ระบบรองรับสภาวะวิกฤตด้านไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ และส่งเสริมผลักดันการสำรองพลังงานทดแทนเพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงานภายใต้วิกฤตการณ์และภัยพิบัติต่างๆ
- ๑.๙ พัฒนาแผนด้านพลังงานประเทศที่ยึดหลักความสมดุลระหว่างความต้องการใช้พลังงานกับการจัดหาพลังงาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การอนุรักษ์พลังงานและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

- เป้าประสงค์ ๒.๑ ประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้น
๒.๒ ประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น

- กลยุทธ์หลัก ๒.๑ พัฒนากลไก กฎระเบียบ มาตรฐาน มาตรการกฎหมายและมาตรการทางการเงิน ได้แก่ Building Energy Code, Labeling, HEPS, MEPS สินเชื่อพลังงาน Direct Subsidy, ESCO Fund ส่งเสริมธุรกิจบริษัทจัดการพลังงาน
- ๒.๒ สร้างความตระหนักและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยให้ความรู้การประหยัดพลังงานกับประชาชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม อาทิ แผนพลังงานชุมชน การใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าประสิทธิภาพสูง
- ๒.๓ สนับสนุนการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม และพัฒนาบุคลากรด้านการอนุรักษ์พลังงาน
- ๒.๔ สนับสนุนการดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก (GHG Emission Reduction) ในภาคพลังงานตามแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)
- ๒.๕ ปรับปรุงประสิทธิภาพโรงไฟฟ้าให้สามารถลดค่าความสิ้นเปลืองในการใช้เชื้อเพลิงเฉลี่ยเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า (Heat Rate)
- ๒.๖ จัดทำแผนปฏิบัติการการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ เช่น โรงน้ำตาล โรงสกัดน้ำมันปาล์ม โรงงานแป้งมัน และจัดทำแผนปฏิบัติการการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโรงไฟฟ้าในพื้นที่อุตสาหกรรมหลัก

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานสะอาด

- เป้าประสงค์**
- ๓.๑ สามารถทดแทนพลังงานฟอสซิลมากขึ้น
 - ๓.๒ ใช้พลังงานทดแทนในชุมชนอย่างทั่วถึง
 - ๓.๓ มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และพัฒนากฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมและกำกับดูแลพลังงานทดแทน
 - ๓.๔ คนไทยเป็นเจ้าของเทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่มีประสิทธิภาพในต้นทุนที่แข่งขันได้
- กลยุทธ์**
- ๓.๑ กำหนดเกณฑ์และมาตรฐานต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุน
 - ๓.๒ ปรับปรุงระบบสายส่งและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
 - ๓.๓ ประชาสัมพันธ์การพัฒนาและใช้พลังงานทดแทน รวมทั้งกำหนดให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจพลังงานนิวเคลียร์
 - ๓.๔ ส่งเสริมให้มีการผลิตพลังงานทดแทนในชุมชนเพิ่มมากขึ้นผ่านโครงการส่งเสริมชุมชนลงทุนพลังงานทดแทน ได้แก่ ต้นแบบการเรียนรู้ Biogas / CBG
 - ๓.๕ พัฒนาชุมชนต้นแบบ ได้แก่ วิสาหกิจพลังงานทดแทนชุมชน (DGG) ชุมชนต้นแบบการจัดการพลังงาน Low Carbon Model Town
 - ๓.๖ ผลักดันการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบเดิมที่เกี่ยวข้องและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพลังงานทดแทน และผลักดันให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการส่งเสริมและกำกับดูแลพลังงานทดแทน
 - ๓.๗ ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัย พัฒนาและสาธิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานสะอาดที่ใช้เทคโนโลยีรูปแบบใหม่ โดยร่วมมือกับแหล่งทุนต่างๆ ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน พร้อมผลักดันให้มีผลงานวิจัยได้รับการต่อยอดเชิงพาณิชย์ รวมถึงการสร้างบุคลากรด้านพลังงานเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การกำกับดูแลกิจการพลังงานและราคาพลังงาน

- เป้าประสงค์**
- ๔.๑ ประชาชนเข้าถึงพลังงานในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนและสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง
 - ๔.๒ การผลิต การแปรรูป และการขนส่งมีความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนได้ใช้พลังงานที่มีคุณภาพและปลอดภัย

- กลยุทธ์หลัก**
- ๔.๑ ปรับโครงสร้างราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนก่อนเปิด AEC และกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนเฉพาะกลุ่มที่ชัดเจนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ในการแยกกลุ่มคนที่สมควรได้รับการชดเชย และกำหนดกลไกการชดเชยที่ชัดเจน อาทิ บัตรเครดิต/ส่วนลดพลังงาน
- ๔.๒ บริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกลไกเพื่อลดความผันผวนด้านราคาและช่วยสนับสนุนพลังงานทดแทนอย่างเป็นธรรมเหมาะสม
- ๔.๓ สร้างความตระหนักและความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนและโครงสร้างราคาพลังงาน
- ๔.๔ วางมาตรการในการกำกับดูแลคุณภาพและความปลอดภัยของสถานประกอบการพลังงาน รวมทั้งวางมาตรการป้องกันการลักลอบและการใช้ผิดประเภท
- ๔.๕ ผลักดันและสนับสนุนการดำเนินงานด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม (SHE) ของผู้ประกอบการด้วยการตรวจติดตามอย่างเป็นระบบและส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ อุตสาหกรรมพลังงานสร้างรายได้ให้ประเทศ

- เป้าประสงค์**
- ๕.๑ มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าด้านพลังงานและศูนย์กลางการค้าเชื้อเพลิงชีวภาพในภูมิภาคอาเซียน
- ๕.๒ รายได้ของภาคพลังงานเติบโตอย่างต่อเนื่อง
- กลยุทธ์หลัก**
- ๕.๑ ปรับปรุงกฎระเบียบส่งเสริมการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ และสร้างภาคีความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์กับต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนในกิจการพลังงาน
- ๕.๒ ประสานประเทศเพื่อนบ้านเพื่อตั้ง Regional Power Coordination Center ในไทย เพื่อสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางในการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาค
- ๕.๓ เตรียมความพร้อมเพื่อเป็นศูนย์กลางการค้าเอทานอลในภูมิภาคอาเซียน โดยผลักดันให้มีการขยายการผลิต การค้า และการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพในกลุ่มประเทศอาเซียนผ่าน Energy Forum และกรอบความร่วมมือ ASEAN และกำหนดทิศทางและแผนการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าเอทานอลในภูมิภาค
- ๕.๔ ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานอย่างครบวงจรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรพลังงานที่มีอยู่ทั้งด้านการสร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างมูลค่าเพิ่ม เช่น นำผลพลอยได้จากการผลิตก๊าซธรรมชาติไปแปรรูปต่อยอดในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเป็นองค์กรสมรรถนะสูงที่ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล

- เป้าประสงค์
- ๒.๑ กระทรวงพลังงานเป็นองค์กรภาครัฐระดับแนวหน้าสมรรถนะสูงตามมาตรฐานสากล
 - ๒.๒ กระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลางข้อมูลและเครือข่ายองค์ความรู้ด้านพลังงานของประเทศที่ได้รับความเชื่อถือ
 - ๒.๓ กระทรวงพลังงานมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- กลยุทธ์
- ๒.๑ ยกระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรกระทรวงพลังงาน ในการเสริมสมรรถนะองค์กร และมุ่งสร้างวัฒนธรรมการบริหารจัดการภาครัฐ
 - ๒.๒ ยกระดับสมรรถนะของบุคลากร สอดคล้องและก้าวทันกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีความพร้อมในการสืบทอดตำแหน่ง มีความพึงพอใจจากการได้รับมอบหมายงานท้าทาย และผลตอบแทนความสำเร็จของงานที่เป็นธรรม
 - ๒.๓ พัฒนาขอบข่ายเนื้อหา รูปแบบ และช่องทางการนำเสนอข้อมูลและองค์ความรู้ด้านพลังงานให้เหมาะสม ถูกต้องแม่นยำ เป็นปัจจุบัน ทันสมัย เข้าใจง่ายและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายทั้งภายในและภายนอก
 - ๒.๔ สร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน/มวลชน ให้โอกาสมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางและติดตามแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ๒.๕ มีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน

จึงประกาศมาเพื่อใช้เป็นกรอบยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติราชการของกระทรวงพลังงาน

ประกาศ ณ วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(นายอนุคุณ สิทธิพงศ์)

ปลัดกระทรวงพลังงาน

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต
วัน เดือน ปีเกิด	19 มิถุนายน พ.ศ. 2505
การศึกษา	ปริญญาตรี : วศ.บ. (ไฟฟ้า) คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาโท : MBA (Finance), Pennsylvania State University, USA : Member, Beta Gamma Sigma (US National Scholastic Honour Society in Business) อื่นๆ : Advance Management Programme, INSEAD Business School, Fontainebleau, France : Advanced Management Program, Harvard Business School 184, USA
ประวัติการทำงาน	2555-2557 : ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่การเงินองค์กร บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) 2554 : รองกรรมการผู้จัดการใหญ่สายบัญชีและการเงิน บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) 2548-2554 : รองกรรมการผู้อำนวยการด้านการเงิน บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) 2546-2548 : Head of Global Clients & Country Executive ABN AMRO Bank N.V., Bangkok Branch 2545-2546 : Managing Director, United Securities Public Company Limited 2540-2545 : Director of the Board & Head of Investment Banking Nomura International Hong Kong / Capital Nomura Securities Public Co.,Ltd. 2536-2540 : Senior Vice President – Head of Investment Banking Group CMIC Finance & Securities Public Co., Ltd. 2531-2535 : Refinery Project Business Manager – Rayong Refinery The Shell Company of Thailand
ตำแหน่งปัจจุบัน	ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการเงิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้วิจัย นายวิรัตน์ เอื้อนฤมิต หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการเงิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้บริโภคลงงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นสูงเป็นอันดับสองของอาเซียนคิดเป็นมูลค่าประมาณ 2.1 ล้านล้านบาท รองจากประเทศอินโดนีเซีย โดยประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ สูงเป็นอันดับสองของภูมิภาครองจากประเทศสิงคโปร์ โดยปริมาณการนำเข้าพลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้นคิดเป็นประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ หากมองแนวโน้มการบริโภคพลังงานของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เติบโตเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2558 การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) มีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน เพิ่มอำนาจต่อรองกับคู่ค้าและเพิ่มศักยภาพความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับภูมิภาคอื่นๆ ในโลก จะเห็นได้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลกระทบต่อด้านพลังงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศไทยเองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานในการเปิดรับ AEC ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีนโยบายของรัฐ และแผนยุทธศาสตร์ประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยในส่วนของนโยบายพลังงานจะมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะนโยบายการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงนั่นถือเป็นนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากราคาพลังงานในประเทศยังคงถูกบิดเบือนจากนโยบายการอุดหนุนราคาอย่างไม่เหมาะสมนั้น จะส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานของตลาดทั้งในและต่างประเทศ

นอกจากนี้การอุดหนุนราคาพลังงานทำให้ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ประกอบกับประชาชนขาดความเข้าใจในโครงสร้างราคาและการกำหนดราคา ผลที่เกิดขึ้นคือ การขาดประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในการผลิตของประเทศ หรือ สัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์

มวลรวมภายในประเทศ การบริโภคพลังงานของภาคครัวเรือนอย่างไม่เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจ เมื่อมีการอุดหนุนราคาพลังงานจากธรรมชาติ ทำให้ยังมีราคาถูกและไม่เป็นธรรม การพัฒนาพลังงานทดแทนก็ไม่เป็นไปตามแผน ทั้งหมดนี้ถือเป็นปัญหาระดับประเทศ ซึ่งกระทบทุกภาคส่วน อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมรับมือ โดยปรับยุทธศาสตร์ประเทศ ด้านนโยบายพลังงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศในอนาคต

ทั้งนี้ในการปรับเปลี่ยนนโยบายพลังงานเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา ก็มีข้อจำกัด เช่น การปรับราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนนั้นไม่สามารถทำได้โดยเร็ว เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในเรื่องการกำหนดราคาพลังงาน และเคยชินต่อการช่วยเหลือจากรัฐบาลในการอุดหนุนราคาพลังงาน ดังนั้น จะต้องร่วมกันสร้างองค์ความรู้และแนวคิดให้ประชาชนตระหนักถึงการใช้จ่ายพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนและโครงสร้างราคาพลังงาน รวมทั้งมองถึงผลกระทบและแนวโน้มการขาดแคลนพลังงานในอนาคตหากยังมีการใช้พลังงานราคาไม่เป็นธรรมและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง สำหรับการชดเชยเฉพาะกลุ่มที่เดือดร้อนและเหมาะสม ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ โดยต้องมีแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนและกลไกการชดเชยที่ชัดเจน มีการบริหารกองทุนน้ำมันและกองทุนส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและบริษัทน้ำมันแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบนโยบายพลังงานของไทยที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพลังงานไทยในอนาคต และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายพลังงานของไทยกับต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน
3. ศึกษาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์พลังงานไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง

ขอบเขตของการวิจัย

1. เน้นการวิจัยรูปแบบของนโยบายพลังงาน โดยมุ่งเน้นเฉพาะผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมและนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน

2. การวิเคราะห์สถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยมุ่งเน้นผลกระทบของนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศพร้อมทั้งเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของนโยบายพลังงานไทย ซึ่งมุ่งเน้นนโยบายที่ก่อให้เกิดความค้ำค่าทางเศรษฐกิจ โดยมีการเปรียบเทียบเป็นกรณีศึกษากับบางประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งนี้คำนึงถึงผลกระทบที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นสำคัญ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการวางยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศ โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เพื่อสามารถแปลงไปสู่แผนการปฏิบัติได้จริง

ผลการวิจัย

พลังงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดราคาพลังงานเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมากที่สุด ประเด็นหนึ่งเนื่องจากเป็นเรื่องใกล้ตัว ทำให้ที่ผ่านมามีการกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานที่ยั่งยืนไปด้วยความยากลำบากเพราะมักจะถูกเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง โดยหากมองภาพรวมของภาคพลังงานไทยในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดราคาพลังงาน พบว่ายังมีความท้าทายหลายประการ โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาจากการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานโดยใช้หลักการ PESTEL ได้ผลสรุปดังนี้

ด้านการเมือง (P:Political) นักการเมืองนำนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานใช้เครื่องมือในการหาเสียง สร้างนโยบายประชานิยม โดยเมื่อเกิดปัญหาจากการปรับขึ้นราคาพลังงานตามมา เมื่อรัฐฯไม่สามารถแบกรับภาระได้อีกต่อไป ทำให้ผู้บริโภคเกิดความไม่พอใจและออกมาชุมนุมประท้วงก่อความไม่สงบในประเทศ

ด้านเศรษฐกิจและการคลัง (E:Economy) การดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานสร้างแรงกดดันต่องบประมาณของชาติเนื่องจากรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากชดเชยให้กับผู้ประกอบการ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อพลังงานได้ในราคาที่เหมาะสม

ด้านสังคม (S: Social) ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมของสังคมเนื่องจาก มีผู้บริโภคที่ใช้น้ำมันชนิดหนึ่งต้องจ่ายเงินแพงกว่าความเป็นจริงเพื่อนำเงินที่จ่ายตามโครงสร้างราคาขายปลีกไปอุดหนุนราคาอีกผลิตภัณฑ์หนึ่ง

ด้านเทคโนโลยี (T: Technological) ทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานทางเลือกเป็นไปได้อย่างล่าช้า เนื่องจากรัฐบาลสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับการอุดหนุนราคาพลังงานแทนที่จะนำงบประมาณดังกล่าวมาใช้ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ

ด้านกฎหมาย (L: Legislation) จากกรณีที่ราคาพลังงานในประเทศได้รับการอุดหนุนทำให้มีราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก รวมถึงประเทศเพื่อนบ้าน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบขายส่งออกก๊าซ LPG ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

ด้านสิ่งแวดล้อม (E: Environment) ประชาชนมีพฤติกรรมการใช้บริโภคพลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสามารถ บริโภคพลังงานในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด

ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ควรได้รับการแก้ไข เพราะหากทิ้งไว้จะทำให้ภาคพลังงานไทยมีความอ่อนแอและมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องนโยบายการอุดหนุนพลังงานของไทยและต่างประเทศ การที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต้องอาศัยแนวทาง ดังนี้

ราคาพลังงานที่สะท้อนต้นทุนตามกลไกตลาด

การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ภาษี และเงินกองทุนฯ เพื่อให้ราคาพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดในระยะยาว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่ออ้อมจากการใช้พลังงาน (เช่น งบประมาณค่าสร้างและซ่อมถนน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) และการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน เพื่อความเป็นธรรมและให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ

1. ใช้กองทุนน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพหากมีสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อราคารุนแรงเท่านั้น ไม่ใช่เพื่ออุดหนุนราคาที่อาจสร้างความบิดเบือนการใช้ น้ำมันแต่ละประเภท
2. ทบอปรับราคาพลังงานให้เป็นไปตามกลไกตลาด
3. เพิ่มภาษีสรรพสามิตและเลิกการชดเชยในน้ำมันดีเซล
4. ปรับราคา NGV ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อให้การดำเนินธุรกิจ NGV เป็นไปอย่างยั่งยืนสามารถสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคได้
5. ปรับราคา LPG ให้สะท้อนต้นทุนที่เป็นธรรมแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค และจัดการอุดหนุนราคาระหว่างกลุ่มการใช้ รวมทั้งให้ราคาสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามต้นทุน

มีการดูแลกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อยในสังคม

ยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงาน LPG/NGV/Diesel แบบเหวี่ยงแห (Universal Subsidy) และเปลี่ยนมาอุดหนุนเฉพาะกลุ่มที่ตรงจุด

1. เร่งเปลี่ยนจากการอุดหนุนราคาตามผลิตภัณฑ์ให้เป็นการอุดหนุนกลุ่มคนที่ควรได้ เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนของอุปสงค์ เช่น การให้คูปองพลังงานกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย
2. จัดเตรียมความพร้อมในเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ได้มาตรฐานเพื่อให้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายมีชัดเจนยิ่งขึ้น
3. จัดเตรียมระบบในการบริหารจัดการ มาตรการในการตรวจสอบ พร้อมทั้งทำการศึกษาเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย-ประโยชน์ของแต่ละมาตรการ โดยให้สังคมมีส่วนร่วมและรับรู้
4. การอุดหนุนราคาพลังงานตามนโยบายรัฐบาล ควรทำเท่าที่จำเป็น และให้ใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง

ในฐานะที่ ปตท. เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เพื่อที่จะดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พลังงานในเรื่องการกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนนั้น ปตท. ต้องสร้างเสถียรภาพด้านราคาพลังงานในประเทศ ภายใต้สถานการณ์ที่ผันผวนของตลาดโลก โดยยุทธศาสตร์ที่เสนอแนะประกอบด้วย

1. การกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานสะท้อนกลไกราคาตลาดเพื่อสามารถจัดหาพลังงานได้ในระยะยาว
2. ธุรกิจพลังงานมีการแข่งขันเสรีเพื่อเกิดความเป็นธรรมด้านต้นทุนและราคา
3. ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างรู้คุณค่าและมีประสิทธิภาพ
4. ส่งเสริมการพัฒนาพลังงานทางเลือกและพลังงานหมุนเวียนซึ่งต้องมีแหล่งการผลิตในประเทศเพื่อลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ
5. ลงทุนเก็บสำรองน้ำมันเพื่อบรรเทาผลกระทบด้านความผันผวนของราคาและปัญหาจากการขนส่ง

โดยทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกัน เพื่อในนโยบายดังกล่าว ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม