

นโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานกับความมั่นคงด้าน
พลังงานของประเทศ

โดย

นายสุกฤษฎ์ สूरบถโสภณ
กรรมการผู้จัดการใหญ่
บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ ๒๖
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง นโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานกับความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ
ลักษณะวิชา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผู้วิจัย นายสุกฤตย์ สุรบถโสภณ **หลักสูตร** ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2516 เพื่อบรรเทาปัญหาสถานะราคาน้ำมันผันผวนจากปัจจัยภายนอก แต่ภายหลังต่อมากลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยมจนถึงทุกวันนี้ ก่อให้เกิดปัญหาจากการบิดเบือนราคาต่อเนื่อง ทั้งนี้ไม่รวมถึงปัญหาประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน ปัญหามลภาวะ ปัญหาสังคมจากการเหลื่อมล้ำของฐานะและการให้เงินสนับสนุน ปัญหางบประมาณแผ่นดิน และการลงทุนพลังงานทางเลือก เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่จะส่งผลกระทบมากขึ้นในระยะยาว หากยังคงนโยบายนี้ไว้ และไม่แก้ปัญหาย่างเป็นระบบ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบจากนโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ โดยศึกษาข้อมูลการใช้พลังงานชนิดต่างๆจากกระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ สถาบันปิโตรเลียม และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมถึงบทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ และนโยบายของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาจนถึงชุดปัจจุบันในการสนับสนุนราคาพลังงาน โดยครอบคลุมราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซหุงต้ม (LPG) และก๊าซธรรมชาติ (NGV/CNG) และผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาและจะเกิดขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการปรับโครงสร้างราคาพลังงานที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC ในอนาคต พร้อมทั้งเร่งบริหารจัดการพลังงานเพื่อการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยอาจจะต้องนำร่องนโยบายเร่งด่วนในการสนับสนุนพลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกที่น่าสนใจ เพื่อรองรับการขาดแคลนพลังงานหลักในอนาคต ตลอดจนเตรียมมาตรการรับมือและแนวทางในการเตรียมความพร้อมต่อ AEC ของภาครัฐและภาคเอกชนในอนาคตซึ่งสามารถสรุปได้คร่าวๆ 4 ขั้นตอนคือ 1) การกำหนดราคาให้สะท้อนต้นทุนจริง และเป็นไปตามกลไกตลาดสากล 2) ทอยอดการควบคุมราคาพลังงาน 3) กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และ 4) กำหนดขั้นตอนสำคัญในการเพิ่มโอกาสการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

คำนำ

จากการที่พรรคการเมืองได้นำนโยบายประชานิยมมาใช้หาเสียงในการเลือกตั้งและเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของประชาชน ถึงแม้ว่านโยบายประชานิยมจะส่งผลดีต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่ก็ส่งผลกระทบทางลบในด้านต่างๆอีกด้วย

เนื่องจากนโยบายประชานิยมมีหลากหลายเรื่องและหลากหลายมิติ รายงานฉบับนี้จะศึกษาครอบคลุมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนราคาพลังงาน เนื่องจากนโยบายในการอุดหนุนราคาพลังงานได้มีการดำเนินการติดต่อกันมาหลายยุคหลายสมัย เป็นเหตุให้เกิดผลกระทบมากมายในหลายด้าน อาทิเช่น การเลือกใช้เชื้อเพลิงชนิดต่างๆ สำหรับผู้ใช้รถยนต์และผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม การได้รับประโยชน์ของประชาชนและผู้ประกอบการบางกลุ่ม ในขณะที่ผู้ประกอบการบางกลุ่มต้องแบกรับภาระ การใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมหาศาลในการอุดหนุนราคาพลังงาน ซึ่งเป็นข้อถกเถียงกันในวงกว้างว่าสมควรหรือไม่

เอกสารวิจัยฉบับนี้นำเสนอข้อมูลทฤษฎีประชานิยมและทฤษฎีพลังงานในด้านต่างๆ โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบต่างๆที่เกิดจากการอุดหนุนราคาพลังงานตามนโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรีในแต่ละยุคสมัย พร้อมทั้งให้บทสรุปและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิรูปพลังงานอย่างยั่งยืน

(สุกฤษฎ์ สุรบถโสภณ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
คำอธิบายคำย่อ	ณ
บทที่ ๑ บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
บทที่ ๒ ทฤษฎีประชาานิยมและพลังงาน	6
ทฤษฎีประชาานิยม	6
ทฤษฎีพลังงาน	11
แหล่งพลังงาน	13
สถานการณ์พลังงานในประเทศไทย	14
นโยบายพลังงานไทย	16
ความเป็นมากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	17
การกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง	22
โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศไทย	25
บทที่ ๓ นโยบายพลังงานและนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน	28
นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	28
นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	29
นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	30

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศไทย	31
นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในต่างประเทศ	37
นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานในอินโดนีเซีย	38
บทที่ ๔ การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการอุดหนุนราคาพลังงาน	43
ต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ	
ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงาน	43
ผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ	51
ผลกระทบทางสังคม	56
ผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น ค่าเงินเฟ้อ การลักลอบ และการเปิดประชาคมเสรี (AEC) ในปี 2558	59
มุมมองการปฏิรูปพลังงานโดยนักวิชาการ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	61
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	65
สรุป	65
การใช้นโยบายประชานิยม : หนทางสู่วิกฤตเศรษฐกิจ	65
นโยบายประชานิยมไม่เป็นผลดีต่อความสามารถในการแข่งขัน	66
ผลกระทบของนโยบายประชานิยมในการอุดหนุนราคาพลังงานต่อเศรษฐกิจและการเมือง	67
ข้อเสนอแนะ	68
แนวทางในการยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน	68
บรรณานุกรม	71
ภาคผนวก	73
ประวัติย่อผู้วิจัย	84

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2 - 1 แบบประมาณการหนี้สาธารณะในอีก 5 ปีข้างหน้าตามนโยบายประชานิยม ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์	8
2 - 2 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของนโยบายประชานิยม	10
3 - 1 ลำดับการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลในช่วงปี 2547-2548	33
3 - 2 ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ วันที่ 8 มิ.ย.57	36
3 - 3 ข้อมูลตัวอย่างการ Cross subsidy เชื้อเพลิงในต่างประเทศ	37
4 - 1 ภาษี/เงินเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมัน ณ วันที่ 6 มิ.ย.2557	51

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
1 - 1 สัดส่วนการนำเข้าและการผลิตพลังงานหลักของประเทศไทยปี 2556	1
1 - 2 เปรียบเทียบปริมาณสำรอง/ผลิต/การใช้น้ำมันของโลก ปี 2556	2
1 - 3 เปรียบเทียบปริมาณสำรอง/ผลิต/การใช้ก๊าซธรรมชาติของโลก ปี 2556	3
2 - 1 การสูญเสียรายได้จากนโยบายประชานิยมต่างๆของรัฐบาลยิ่งลักษณ์	8
2 - 2 รายจ่ายประชานิยมในงบประมาณและหนี้สาธารณะจากการค้าประกันหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	9
2 - 3 ประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยเทียบกับภูมิภาคโดย IMF	9
2 - 4 การแปลงพลังงานระหว่างพลังงาน	12
2 - 5 การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ปี 2556	15
2 - 6 มูลค่าการนำเข้าพลังงานของประเทศไทย ปี 2556	15
2 - 7 มูลค่าการส่งออกพลังงานของประเทศไทย ปี 2556	16
2 - 8 ปริมาณสำรองปิโตรเลียม ณ สิ้นปี 2556	16
2 - 9 โครงสร้างการบริหารนโยบายพลังงานแห่งชาติ	17
2 - 10 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน	19
2 - 11 โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	21
2 - 12 สัดส่วนการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่นฯ	23
2 - 13 โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 16 ก.ค. 2557	27
3 - 1 สัดส่วนค่าใช้จ่ายการอุดหนุนพลังงาน	39
3 - 2 สัดส่วนการบริโภคน้ำมัน	41
4 - 1 ปริมาณการผลิต การใช้ การนำเข้าและส่งออก LPG ของประเทศตั้งแต่ปี 2529 - 2554 (11 เดือนแรก)	44
4 - 2 เปรียบเทียบราคาเชื้อเพลิงตามค่าความร้อน ณ วันที่ 7 ก.พ.57	45
4 - 3 เปรียบเทียบราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ในประเทศและตลาดโลก	45
4 - 4 วงจรของการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ในปี 2555	46

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า
4 - 5 ปริมาณการใช้ LPG ในประเทศไทยในช่วงปี 2551-2555	46
4 - 6 ปริมาณการปริมาณการใช้น้ำมันแต่ละชนิดในภาคขนส่งทางบกในปี 2556	47
4 - 7 มูลค่าเพิ่มของก๊าซธรรมชาติที่ผลิตในประเทศไทย	48
4 - 8 ลำดับการส่งเสริมการขายโรงแยกก๊าซและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในประเทศไทยที่มีการผลิตและการใช้ LPG	48
4 - 9 ปริมาณการการใช้ LPG หากไม่มีการควบคุมราคา	49
4 - 10 จำนวนรถที่ใช้ NGV ตั้งแต่ปี 2549-2556	51
4 - 11 เปรียบเทียบการ Cross Subsidy ของกองทุนน้ำมัน	52
4 - 12 โครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมัน	53
4 - 13 ราคาก๊าซธรรมชาติจากแหล่งต่างๆ	55
4 - 14 ราคาก๊าซธรรมชาติในประเทศต่างๆ	55
4 - 15 จำนวนสถานีบริการ NGV ตั้งแต่ปี 2549-2556	56
4 - 16 ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอุดหนุนราคาพลังงานจำแนกตามกลุ่มรายได้ของกลุ่มตัวอย่างในประเทศกำลังพัฒนา 21 ประเทศ	57
4 - 17 ช่องทางลักลอบการนำ LPG ออกนอกประเทศ	60

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ด้านพลังงานในประเทศ (อ้างอิงข้อมูลกระทรวงพลังงาน, มกราคม 2557)

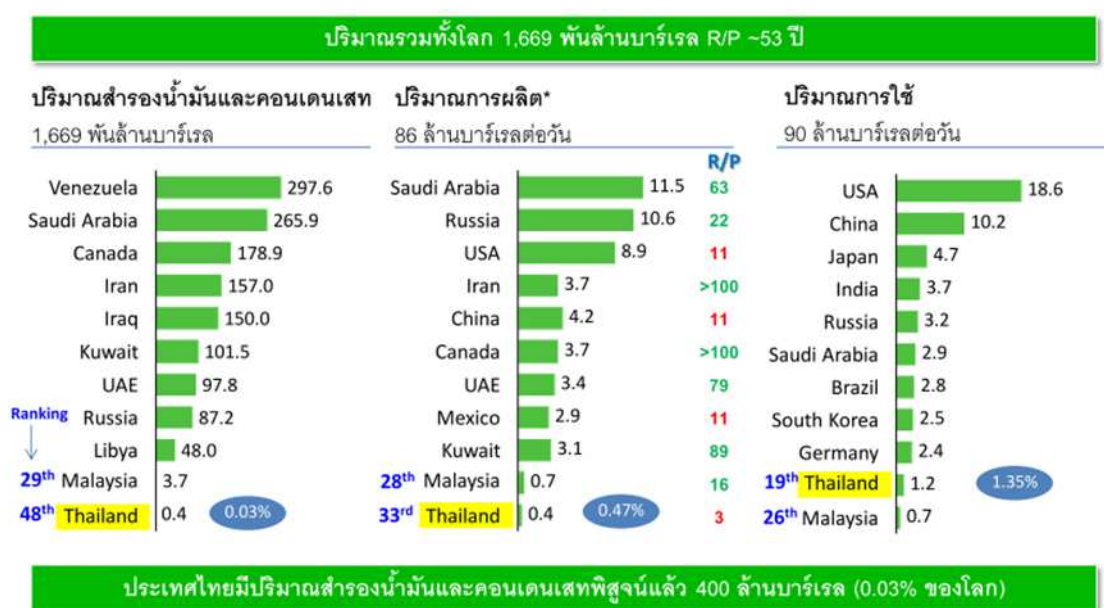
ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศนำเข้าพลังงานสุทธิ โดยสามารถผลิตพลังงานเพื่อใช้ได้ในประเทศได้ประมาณร้อยละ 50 ของความต้องการทั้งหมดในประเทศ โดยในปี 2556 ประเทศไทยใช้พลังงานขั้นต้นทั้งสิ้น 2.005 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยแบ่งเป็นก๊าซธรรมชาติมากที่สุดที่ร้อยละ 46 มี น้ำมันร้อยละ 36 และถ่านหินร้อยละ 16 ส่วนที่เหลือเป็นการใช้ไฟฟ้าพลังน้ำและการใช้ไฟฟ้านำเข้า ในขณะที่ประเทศไทยสามารถผลิตพลังงานได้เองเพียง 1.083 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยเป็นมูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 76 มี ส่วนมูลค่าการนำเข้าก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) มีสัดส่วนรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 10 โดยประเทศไทยเริ่มมีการนำเข้า LNG ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา และมีแนวโน้มการนำเข้าเพิ่มขึ้นทุกปีเนื่องจากมีความต้องการก๊าซธรรมชาติในประเทศเพิ่มขึ้นในขณะที่การสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติในประเทศเติบโตไม่ทันความต้องการ

รูปที่ 1 - 1 แสดงสัดส่วนการนำเข้าและการผลิตพลังงานหลักของประเทศไทยปี 2556



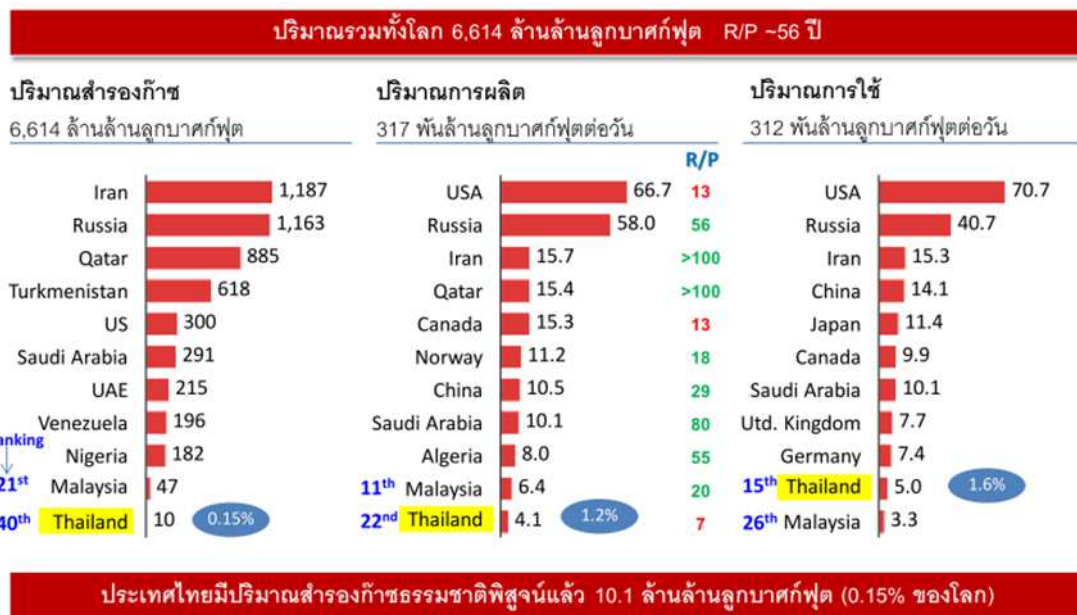
จากข้อมูลสถิติพบว่า ประเทศไทยมีปริมาณน้ำมันสำรองและคอนเดนเสทพิสูจน์แล้ว ประมาณ 400 ล้านบาร์เรล หรือเท่ากับ 0.03% ของโลก คิดเป็นอันดับ 48 ของโลก และมีการผลิต น้ำมัน 0.4 ล้านบาร์เรลเป็นอันดับที่ 33 แต่มีปริมาณการใช้สูงถึง 1.2 ล้านบาร์เรล เป็นอันดับ 19 ของโลก

รูปที่ 1 - 2 แสดงการเปรียบเทียบปริมาณสำรอง/ผลิต/การใช้น้ำมันของโลก ปี 2556



ในส่วนของก๊าซธรรมชาติที่เป็นพลังงานหลักที่ประเทศไทยผลิตได้ เมื่อเทียบกับปริมาณสำรองของโลก พบว่า ประเทศไทยมีปริมาณก๊าซสำรองเพียง 0.15% ของปริมาณสำรองโลก คิดเป็นอันดับ 40 ของโลก และมีปริมาณการผลิตเป็นอันดับ 22 แต่มีปริมาณการใช้สูงถึง 1.6% ของโลก คิดเป็นการใช้สูงอันดับ 15 ของโลก อย่างไรก็ตาม และจากตัวเลขรายงานปริมาณสำรองปิโตรเลียมไทย พบว่า ถ้าประเทศไทยไม่มีการลงทุนและสำรวจเพิ่มเติม ประกอบกับยังมีการใช้ก๊าซธรรมชาติในระดับสูงเท่าทุกวันนี้ เราจะมีก๊าซใช้ต่อไปได้อีกแค่เพียง 7 ปีเท่านั้น

รูปที่ 1 - 3 แสดงการเปรียบเทียบปริมาณสำรอง/ผลิต/การใช้ก๊าซธรรมชาติของโลก ปี 2556



นโยบายประชานิยมได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเริ่มจากพรรคไทยรักไทยในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในการเลือกตั้งปี 2544 และปี 2548 ซึ่งทำให้พรรคไทยรักไทยในสมัยนั้นชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ซึ่งต่อมาพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคได้ใช้แนวทางเดียวกันในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยครั้งล่าสุดทั้งพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และพรรคเพื่อไทยภายใต้การนำของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในการเลือกตั้งปี 2554 ที่ต่างก็ให้คำมั่นสัญญาว่า ถ้าพรรคคนใดเป็นรัฐบาล ประชาชนจะได้รับของกำนัลตอบแทนอย่างจุใจ โดยล่าสุดพรรคเพื่อไทยได้นำเสนอแผนนโยบายที่จะนำพาคนไทยให้ก้าวพ้นความยากจน ไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยนโยบายหลายด้าน เริ่มตั้งแต่การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ ปรับเงินเดือนผู้จบปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท การปรับลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง แจกแท็บเล็ตแก่เด็กประถมปีที่ 1 ช่วยบ้านหลังแรกและรถคันแรกในอัตราดอกเบี้ยต่ำ พักหนี้แก่เกษตรกรและประชาชนทั่วไป จนถึงการรับจำนำข้าว เป็นต้น แม้นโยบายเหล่านี้ จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่รักษาวินัยการเงินการคลัง ทั้งยังจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในอนาคต แต่เมื่อพรรคเพื่อไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งแล้ว ก็มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายโดยเร็วที่สุด

นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2516 เพื่อบรรเทาปัญหาสภาวะราคาน้ำมันผันผวนจากปัจจัยภายนอก แต่ภายหลังต่อมากลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

ประชนียมจนถึงทุกวันนี้ ก่อให้เกิดปัญหาจากการบิดเบือนราคาต่อเนื่องมากมาย เช่น การใช้น้ำมันที่สูงขึ้นมากอย่างสิ้นเปลือง ดังตัวอย่างการตรึงราคาน้ำมันดีเซลให้อยู่ในระดับไม่เกิน 30 บาทต่อลิตรและนโยบายคั่นภาษีให้กับผู้ซื้อรถคันแรกของรัฐบาลได้ส่งผลให้ปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลในประเทศเติบโตขึ้นมาก จากเฉลี่ยวันละ 50 ล้านลิตรในปี 2553 เป็นเฉลี่ยวันละ 56 ล้านลิตรในปี 2555 หรือ มากกว่าร้อยละ 10 และยังมีแนวโน้มเติบโตต่อเนื่อง รวมทั้งนโยบายอุดหนุนราคาก๊าซหุงต้มทำให้เกิดการใช้ก๊าซหุงต้มเป็นเชื้อเพลิงรถยนต์นั้นสูงขึ้นถึงเกือบ 40% ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายทยอยปรับราคาก๊าซหุงต้มภาคขนส่งขึ้นแล้วก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากราคาที่ถูกว่าน้ำมันมาก โดยมีจำนวนรถที่ใช้ LPG และรถที่ใช้ LPG ร่วมกับเบนซินหรือดีเซล ณ เดือนพฤศจิกายน 2556 รวมทั้งสิ้น 1,125,030 คัน เพิ่มขึ้นถึง 123,608 คันจากปี 2555 หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งจะทำให้มีความต้องการใช้ก๊าซหุงต้มภาคขนส่งเพิ่มขึ้นในระดับที่สูงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ไม่รวมถึงปัญหาประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน ปัญหามลภาวะ ปัญหาสังคมจากการเสื่อมถอยของฐานะและการให้เงินสนับสนุน ปัญหางบประมาณแผ่นดิน และการลงทุนพลังงานทางเลือก เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่จะส่งผลกระทบมากขึ้นในระยะยาว หากยังคงนโยบายนี้ไว้และไม่แก้ปัญหอย่างเป็นระบบ

เนื่องจากนโยบายประชานิยมมีหลากหลายเรื่องและหลากหลายมิติ รายงานฉบับนี้จะศึกษาครอบคลุมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนราคาพลังงานที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากนโยบายในการอุดหนุนราคาพลังงานได้มีการดำเนินการติดต่อกันมาหลายยุคหลายสมัย เป็นเหตุให้เกิดผลกระทบมากมายในหลายด้าน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบจากนโยบาย ในการสนับสนุนราคาพลังงานต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา : ครอบคลุมนโยบายของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาจนถึงชุดปัจจุบัน ในการสนับสนุนราคาพลังงาน โดยครอบคลุมราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซหุงต้ม (LPG) และก๊าซธรรมชาติ (NGV/CNG) และผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาและจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ประชากรในการศึกษา : ข้อมูลการใช้พลังงานชนิดต่างๆจากกระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ สถาบันปิโตรเลียม และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการหาข้อมูลการใช้พลังงานชนิดต่างๆ จาก กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ สถาบันปิโตรเลียมฯ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ โดยครอบคลุมช่วงก่อนและหลังการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน เพื่อทำการวิเคราะห์หาข้อสรุป ผลดี และผลเสียในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของสถานการณ์พลังงานไทย และการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน รวมทั้งปัจจัยต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อราคาและความต้องการใช้พลังงานในรูปแบบต่างๆ
2. เข้าใจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆต่อการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศไทย เพื่อใช้ในการประสานความร่วมมือต่อไปในอนาคต
3. ผลของการใช้นโยบายประชานิยมในระยะยาวทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นตัวอย่างและแง่คิดในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และ/หรือ ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต
4. รับรู้สาเหตุของปัญหาจากนโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงาน และผลกระทบที่เกิดขึ้นในหลากหลายมิติ เพื่อประมวลแนวความคิด แนวทางแก้ไขปัญหามาในภาพรวมได้ทั้งระบบ
5. ได้เรียนรู้มุมมองจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดนโยบายด้านราคาพลังงานในอนาคต ที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติในภาพรวม

บทที่ 2

ทฤษฎีประชานิยมและพลังงาน

ทฤษฎีประชานิยม

ประชานิยม หรือ Populism เริ่มเป็นที่รู้จักในสังคมไทยมาตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 และได้ถูกกล่าวถึงบ่อยมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และคำ ๆ นี้ก็ได้มีการถูกนำมาใช้กันแพร่หลายมากขึ้นในสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการและปัญญาชนจำนวนหนึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลทักษิณว่า เป็นนโยบายประชานิยมแบบละตินอเมริกา ขณะที่รัฐบาลในยุคนั้น เรียกนโยบายที่ดำเนินการอยู่ว่า เป็น นโยบายคู่ขนาน (Dual Track Policy) เป็น นโยบายเพื่อคนรากหญ้า เพื่อแก้ปัญหาความยากจน

รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ก็ไม่สามารถก้าวข้ามพ้นนโยบายประชานิยมได้เนื่องจากเป็นนโยบายที่สามารถสร้างความพึงพอใจในหมู่ประชาชนได้ แต่นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายที่สร้างภาระทางการคลังจำนวนมากในอนาคต นอกจากนี้ ประชานิยม มักจะถูกนำมาใช้และสร้างความเข้าใจในการเรียกนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนชื่นชอบหรือพอใจ โดยประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่มีฐานะยากจน ดังนั้นหากเราติดตามการศึกษาความหมายและขอบเขตนโยบายประชานิยมในลักษณะที่ว่า “เป็นการดำเนินนโยบายที่จะสร้างความพึงพอใจและความนิยมในระยะสั้นเพื่อหวังผลการเลือกตั้งโดยสร้างปัญหาและภาระในระยะยาวและขาดความสมดุลทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการหรือนโยบายเหล่านี้ของหลายรัฐบาล จัดได้ว่าเข้าข่ายเป็นประชานิยมทั้งสิ้น”

นโยบายประชานิยมหรืออาจเรียกว่ามาตรการบรรเทาผลกระทบค่าครองชีพหรือมาตรการเร่งรัดอย่างไรก็ดี ในภาพรวมมีเป้าหมายและผลกระทบดังต่อไปนี้

1. มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือโดยไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งขึ้น
2. สร้างภาระทางการคลังจำนวนมาก ขาดความยั่งยืนทางการเงินการคลัง หรือขาดความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการ
3. ขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ

4. ทำให้ประชาชนและระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอลงด้วยวัฒนธรรมอุปถัมภ์พึ่งพิง ซึ่งจากเป้าหมายและผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พอจะทำให้สรุปได้ว่า นโยบายประชานิยมเปรียบเสมือนดาบสองคม ด้านดีคือ สามารถสร้างความชื่นชอบและพึงพอใจให้เกิดขึ้นต่อภาคประชาชนที่มีต่อรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันการใช้นโยบายประชานิยมนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้นั้นคือรัฐบาลและประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น โดยเฉพาะนโยบายประชานิยม จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งในกรณีทั่ว ๆ ไป การไปหาเงินมาเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาจสามารถทำได้โดยการกู้เงินทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ หรืออีกทางหนึ่งรัฐบาลอาจจะสามารถใช้วิธีเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการระดมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการระดมเงินหรือหาเงินด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เพื่อที่จะมาดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลท้ายที่สุดแล้วภาระรายจ่ายก็จะตกกลับมาสู่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของประเทศในที่สุด

ด้วยเหตุนี้การดำเนินนโยบายประชานิยม อาจทำให้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงและอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นในช่วงแรก แต่นโยบายประชานิยมจะดีเฉพาะช่วงเริ่มต้นเท่านั้น และในระยะต่อมาจะเริ่มประสบปัญหาการขยายตัวของอุปสงค์ต่อสินค้าภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนั้นนโยบายประชานิยมยังส่งผลให้ประชาชนอ่อนแอลง ขาดความสามารถในการผลิต และความพยายามในการพัฒนาและช่วยเหลือตนเองน้อยลง ส่งผลให้ผลผลิตลดลง ซึ่งถ้ารัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ที่เกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องนำเอานโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาใช้ เพื่อลดผลกระทบจากการใช้นโยบายประชานิยมข้างต้น

ปัจจัยทางด้านการเมืองมักมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการอุดหนุนราคาของรัฐบาล เนื่องจากจะมีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของประชาชน หรือการบริจาคเพื่อใช้ในการหาเสียงทางการเมือง

ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้แสดงแบบประมาณการหนี้สาธารณะในอีก 5 ปีข้างหน้า (ล้านบาท) ตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาดังตารางที่ 2.1

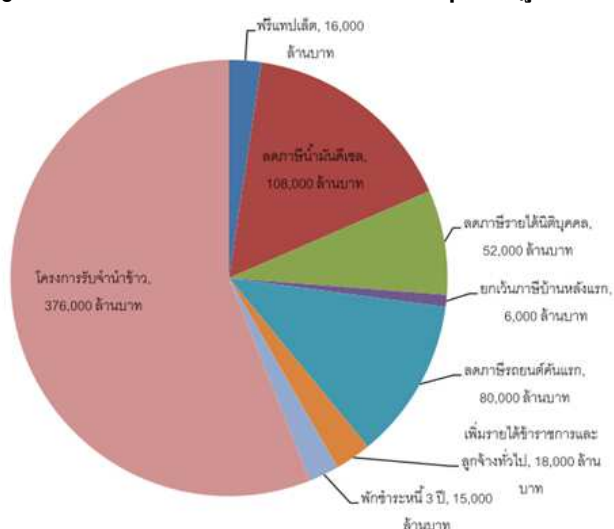
ตารางที่ 2 - 1 แสดงแบบประมาณการหนี้สาธารณะในอีก 5 ปีข้างหน้า (ล้านบาท) ตามนโยบาย
ประชานิยมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์

	2555	2556	2557	2558	2559	2660
ขาดทุนโครงการจำนำข้าว	170,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
โครงสร้างพื้นฐานรองรับ AEC	-	26,899	148,819	263,038	286,331	383,154
การลงทุนป้องกันน้ำท่วม	4,639	20,000	100,000	100,000	75,361	
ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล	-	75,000	115,714	124,971	134,969	145,766
รวมโครงการพิเศษ 1	174,639	321,899	564,533	688,009	696,661	728,920
เพิ่มนโยบายประชานิยมอื่น ๆ	-	20,000	100,000	100,000	100,000	100,000
รวมโครงการพิเศษ 2	174,639	341,899	664,533	788,009	796,661	828,920

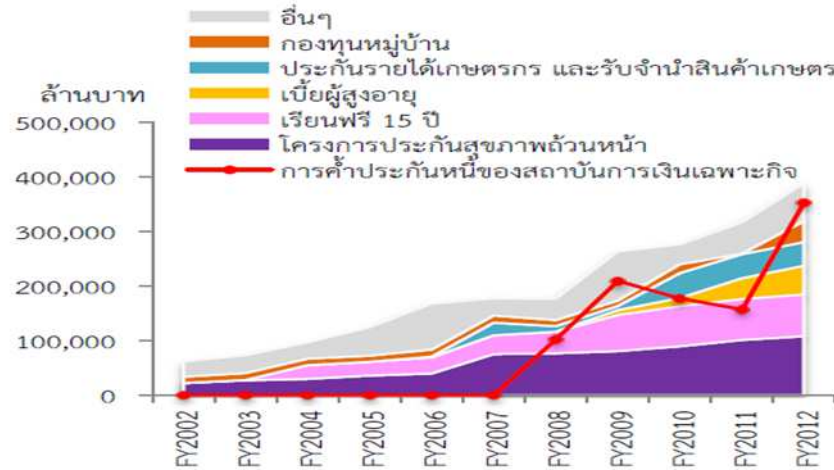
โดย ดร.สมชัย เห็นว่า รัฐบาลควร รัฐบาลควรมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเป็น
พิเศษโดยเฉพาะในกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวต่ำกว่า 6% ต่อปี เพราะจะส่งผลให้หนี้ต่อ
รายได้ประชาชาติอยู่ในระดับที่เกิน 60% หากไม่มีการควบคุม ดร. สมชัยได้เสนอว่า รัฐบาลควรเร่ง
พิจารณาปรับลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง เช่น การปรับลดการขาดทุนที่เกิดจากโครงการจำนำข้าว
ลงให้เหลือปีละไม่เกิน 70,000 ล้านบาทซึ่งจะช่วยเพิ่มพื้นที่ทางการคลังแก่รัฐบาล

นอกจากนี้ ดร. กิริฎา เภาพิจิตร นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส ธนาคารโลก นำเสนอให้เห็น
ว่า รัฐต้องสูญเสียรายได้จากนโยบายประชานิยมในปี 2555 เป็นจำนวนเงินสูงถึง 6.71 แสนล้านบาท
หรือร้อยละ 5.4 ของจีดีพี ซึ่งโดยสรุปแล้ว นโยบายประชานิยมต่าง ๆ ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์มี
รายละเอียดดังรูปที่ 2 - 1

รูปที่ 2 - 1 แสดงการสูญเสียรายได้จากนโยบายประชานิยมต่างๆของรัฐบาลยิ่งลักษณ์



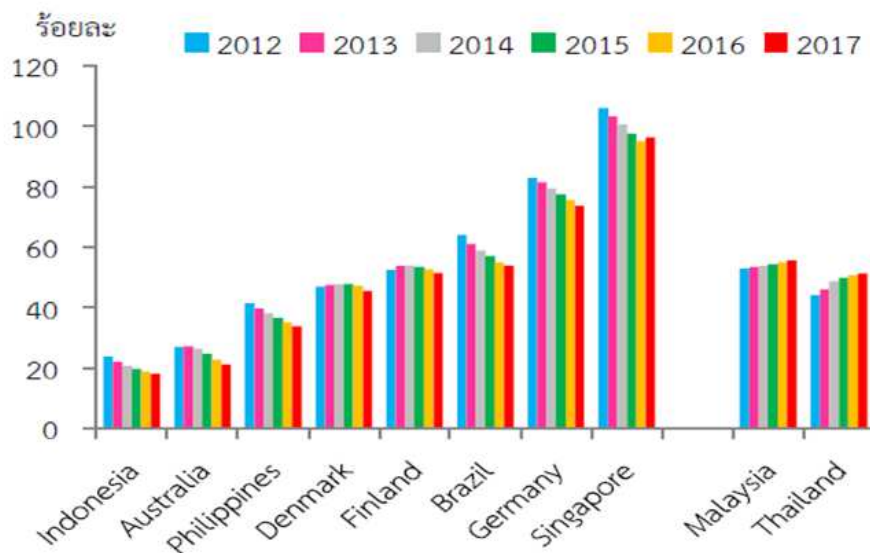
รูปที่ 2 - 2 แสดงรายจ่ายประชานิยมในงบประมาณและหนี้สาธารณะจากการค้าประกันหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ



ที่มา : กระทรวงการคลัง และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ
รวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา : กระทรวงการคลังและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
รวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 2 - 3 แสดงประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยเทียบกับภูมิภาคโดย IMF



ที่มา : World Economic Outlook, October 2012.

ที่มา : World Economic Outlook, October 2012.

โดยสรุปการใช้จ่ายอย่างเกินควรและไม่มุ่งเน้นที่ประโยชน์โดยรวมของระบบเป็นสิ่งที่น่ากังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเสียโอกาสในการใช้เงินงบประมาณมหาศาลนี้ หากนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในโครงการอื่นที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี การพัฒนาคุณภาพประชากรและแรงงาน ก็จะทำให้เกิดรายได้ที่สามารถนำไปใช้หนี้ต่อไปได้ การใช้ในโครงการประชานิยมในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายและควรได้รับการพิจารณาอีกครั้งก่อนที่จะทุกอย่างจะสายเกินแก้

ตารางที่ 2 - 2 การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของนโยบายประชานิยม

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>การทำนโยบายต้องเกิดจากความเข้าใจและพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก</p> <p>-ที่ผ่านมา การออกแบบนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจได้รับการออกแบบโดยหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (หรือสภาพัฒน์) ซึ่งที่ผ่านมา อาจจะไม่ได้รับฟังเสียงและความคิดเห็น รวมถึงความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น นักการเมืองจึงต้องหันมาให้ความสำคัญกับความความต้องการของประชาชนและออกแบบนโยบายที่ตอบสนองความต้องการนั้น ๆ</p>	<p>เพิ่มความเปราะบางของเศรษฐกิจ (หนี้สาธารณะ)</p> <p>-การดำเนินนโยบายประชานิยมทำให้เกิดข้อกังวลอย่างมากว่าจะก่อให้เกิดวิกฤติหนี้สาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลต้องทางการกู้เงินมหาศาลเพื่อดำเนินงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้และบางนโยบายเช่น นโยบายรับจำนำข้าวจะก่อให้เกิดการขาดทุนอย่างมาก ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันต่าง ๆ ได้แสดงความเป็นห่วงถึงภาระหนี้ในปัจจุบันและอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นหากเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตช้าหรือเกิดสะกดชลดตัว เงินทุนไหลเวียนและระดับของหนี้สาธารณะอาจเพิ่มสูงขึ้นจนเกิดวิกฤติได้</p>
<p>เพิ่มรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ</p> <p>-หลายนโยบายประชานิยมที่ผ่านมามุ่งเน้นเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจเพื่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เป็นนโยบายที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนที่ครั้งหนึ่งมีปัญหาในการเข้าถึง</p>	<p>กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายอยู่ในวงจำกัด</p> <p>- ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายประชานิยมมักได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน แต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักตกอยู่กับชนชั้น</p>

<p>แหล่งทุน ตัวอย่างเช่น นโยบายประชานิยมเรียนฟรี ทุนการศึกษาต่างประเทศ และนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่มีในสังคมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น</p>	<p>นำ ทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง หลายนโยบายทำให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน (economic rent-seeking) ซึ่งเกิดมาจากการแทรกแซงระบบตลาดของรัฐ ทำให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินกับกลุ่มผลประโยชน์ในวงจำกัด และไม่ได้ช่วยคนจนอย่างที่ได้โฆษณาหาเสียงนโยบายนั้น ๆ นอกจากนี้ การเร่งรัดรีบบัญญัติของบางนโยบายอาจก่อให้เกิดผลลบต่อกลุ่มบุคคลอื่นในสังคม เช่น SMEs ที่ต้องแบกรับภาระค่าจ้างสูงขึ้นอย่างกะทันหันจากนโยบายค่าจ้าง 300 บาท</p>
<p>เพิ่มโอกาสเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างทั่วถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เช่นนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู Hernando deSoto ซึ่งกล่าวว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างทั่วถึงเพราะคนยากจนไม่มีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์และไม่สามารถแปลงสินทรัพย์เหล่านี้เป็นทุนรอนได้ ทางแก้คือต้องให้คนจนมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์เหล่านั้นเพื่อสร้างโอกาสอย่างทั่วถึง <p>นอกจากนี้การเปิดโอกาสทางการศึกษาและการรักษาพยาบาลยังช่วยทำให้ประเทศไทยไม่พัฒนาแบบกระจุกตัวตามเมืองใหญ่แบบที่เป็นมาในอดีตแต่ยังขยายโอกาสครอบคลุมไปถึงกลุ่มบุคคลอื่นในสังคมอีกด้วย</p>	<p>เปิดช่องโหว่ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยงบประมาณมหาศาล รวมถึงวัฒนธรรมทุจริตคอร์รัปชันที่ยังรากลึกในสังคมไทย ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้นประชาชนพึงพิงนโยบายอุปถัมภ์ของรัฐมากจนเกินไป - นโยบายประชานิยมเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความหวังเทียมในหมู่คนจน และนโยบายที่ไร้ความผิดชอบอาจสร้างนิสัยรอรัฐอุปถัมภ์มากจนเกินไป

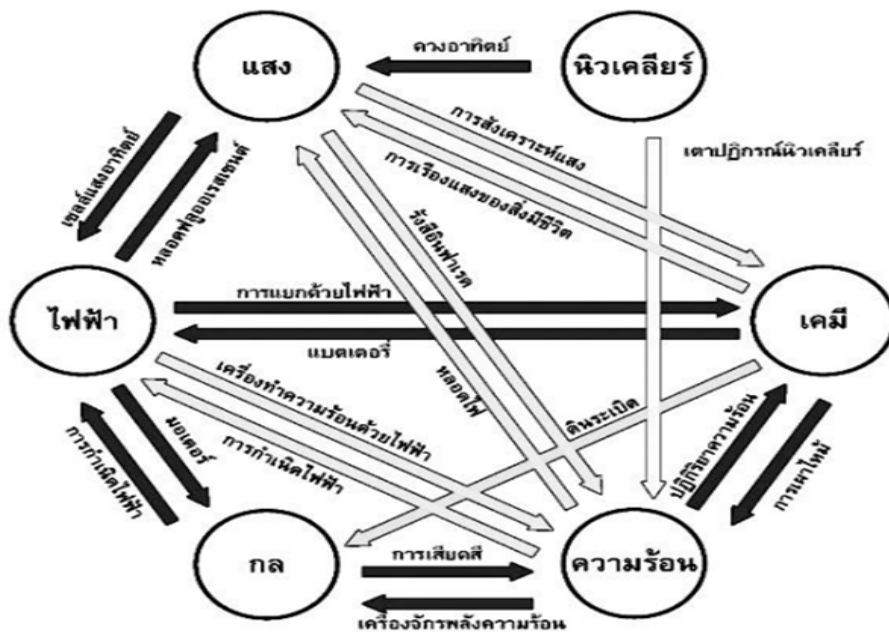
ทฤษฎีพลังงาน

พลังงานหมายถึงแรงงานที่ได้มาจากธรรมชาติ เช่น ได้จากน้ำ แสงแดด คลื่นลม และเชื้อเพลิงธรรมชาติ(fossil fuel) ซึ่งได้แก่ ถ่านหิน น้ำมัน และ ก๊าซธรรมชาตินอกจากนั้น ยังได้

พลังงานจากความร้อนได้พิภพ แร่นิวเคลียร์ ไม้ฟืน แกลบ และขานอ้อย พลังงานที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าว เรียกว่า พลังงานต้นกำเนิด (primary energy) ส่วนพลังงานที่ได้มาโดยการนำพลังงานต้นกำเนิดดังกล่าวมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ เช่น พลังงานไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ถ่านโค้ก และก๊าซหุงต้ม เราเรียกว่า พลังงานแปรรูป (secondary energy) พลังงานสามารถเปลี่ยนรูปได้ ดังเช่น การเคลื่อนที่ของวัตถุบางอย่างจะเกิดพลังงานจลน์และเปลี่ยนพลังงานจลน์เป็นพลังงานความร้อน พลังงานความร้อนที่ได้ในสภาวะที่เหมาะสมจะเกิดพลังงานแสงสว่าง

พลังงานแต่ละรูปแบบสามารถเปลี่ยนจากรูปหนึ่งไปอีกรูปหนึ่งได้ดังรูปที่ 2 - 4 ตัวอย่างเช่น โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ซึ่งเป็นโรงงานผลิตไฟฟ้า ที่มีการแปลงพลังงานเคมีในเชื้อเพลิงไปเป็นพลังงานความร้อนด้วยการเผาไหม้แปลงพลังงานความร้อนไปเป็นพลังงานกล ด้วยเครื่องจักรพลังความร้อน (Heat engine) ที่เรียกว่า เทอร์ไบน์และแปลงพลังงานกลไปเป็นพลังงานไฟฟ้า ด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ในการแปลงพลังงานระหว่างพลังงานต่างรูปกัน จะต้องมีการสูญเสียพลังงานเสมอ ความสูญเสียนี้เกือบทั้งหมด จะกลายเป็นพลังงานความร้อน และพลังงานที่แปลงมาแล้วแต่ละรูป สุดท้ายก็จะกลายเป็นพลังงานความร้อนเช่นกัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากลวิธีอนุรักษ์พลังงานประการหนึ่ง ก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการแปลงพลังงาน

รูปที่ 2 - 4 การแปลงพลังงานระหว่างพลังงาน



แหล่งพลังงาน

1. พลังงานจากแร่เชื้อเพลิงธรรมชาติ

1.1 เชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Fuel) ฟอสซิลเกิดจากการย่อยสลายของสิ่งมีชีวิตที่เสียชีวิตลงภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเมื่อพืชและสัตว์ดึกดำบรรพ์เสียชีวิตลงจะถูกย่อยสลาย และทับถมกันเป็นชั้นๆ อยู่ใต้ดินใช้เวลาหลาย ล้านปีกว่าที่จะเปลี่ยนซากเหล่านี้ให้กลายเป็นเชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งรู้จักกันทั่วไปคือ ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ

การนำเชื้อเพลิงฟอสซิลมาใช้งาน จะสามารถทำได้โดยการเผาไหม้ เมื่อเผาไหม้แล้วก็จะได้พลังงานออกมาเพื่อการทำงานพร้อมๆ กับคายก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่บรรยากาศเป็นจำนวนมาก เชื้อเพลิงฟอสซิล เมื่อถูกนำไปใช้ประโยชน์แล้วถือว่า ใช้แล้วหมดไปไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้

ในบรรดาเชื้อเพลิง ฟอสซิล ถ่านหินมีปริมาณมากที่สุด น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงที่มีความสะดวกในการใช้ประโยชน์มากที่สุด และก๊าซธรรมชาติเป็นพลังงานที่สะอาดที่สุด ถ่านหินใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และในโรงงานอุตสาหกรรม น้ำมัน ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการคมนาคมขนส่ง ผลิตกระแสไฟฟ้า การเกษตรและอุตสาหกรรม ก๊าซธรรมชาติ ใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และในยานยนต์

1.2 พลังงานนิวเคลียร์หรือแร่กัมมันตรังสี (Nuclear Energy) พลังงานนิวเคลียร์หมายถึง พลังงานที่เกิดจากการปล่อย ออกมาเมื่อมีการแยกหรือแปลงนิวเคลียสของปรมาณูในรูป ของกัมมันตรังสี และยังให้ผลตามมาเป็นพลังงานในรูปอื่น ๆ อีกด้วย เช่น พลังงานแสง พลังงานความร้อน พลังงานของ คลื่นแม่เหล็ก และกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

1.3 หินน้ำมัน (Oil Shale) หินน้ำมันเป็นหินดินดานที่มีอินทรีย์สารที่เรียกว่า เคโรเจน (Kerogen) เจือปนอยู่ในเนื้อหิน ปริมาณน้ำมันที่ได้จะแตกต่างกันไปตามคุณภาพของหินน้ำมัน ซึ่งหินน้ำมันที่คุณภาพดีมากนั้นจะสามารถให้ปริมาณน้ำมันได้ถึง 65 แกลลอนต่อหินน้ำมัน 1 ตัน การสกัดน้ำมันจากหินน้ำมันนั้น โดยปกติจะกระทำโดยการบดหินน้ำมันให้ละเอียดแล้วเผา ให้ร้อนจนมีอุณหภูมิสูงแล้วน้ำมันก็จะแยกออกมาจากหินน้ำมันนั้น ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 90 เป็นกากของแข็ง ซึ่งเป็นปัญหา หนักในการกำจัด นอกจากนั้นการทำเหมืองหินน้ำมันจะต้องมีการนำหินน้ำมันมากลับเป็นจำนวนนับล้านตัน อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แหล่งหินน้ำมันของโลกพบมากที่สหรัฐอเมริกา ประมาณ 2 ใน 3 ของปริมาณทั้งหมดของโลก ในประเทศไทยมีการสำรวจพบกระจายอยู่ภาคเหนือ หินน้ำมันอาจนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงโดยตรงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และใช้กากที่เหลือเป็นส่วนผสมในการผลิต ปูนซีเมนต์ได้

2. พลังงานจากธรรมชาติ

2.1 พลังงานแสงอาทิตย์ (Solar Energy) พลังงานแสงอาทิตย์ที่ตกกระทบบนพื้นโลกมีค่ามากมาย ถ้าเปลี่ยนพลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Cell) จะได้พลังงานไฟฟ้าประมาณ 1,000 วัตต์ ต่อตารางเมตรต่อวัน พลังงานแสงอาทิตย์จัดเป็นพลังงานทดแทนชนิดหนึ่ง (Renewable Energy) ที่สะอาดและไม่สร้างมลภาวะใดๆ ขณะใช้งาน

2.2 พลังงานความร้อนใต้พิภพ (Geothermal Energy) พลังงานความร้อนใต้พิภพ คือ พลังงานธรรมชาติที่เกิดจากความร้อนที่ถูกกักเก็บอยู่ภายใต้ผิวโลกโดยปกตินอกเหนือจากนี้ พลังงานความร้อนใต้พิภพจะเพิ่มขึ้นตามความลึกเมื่อเปลือกโลกเคลื่อนที่ทำให้เกิดรอยแตกของชั้นหิน เมื่อฝนตกน้ำจะไหลซึมลงไปได้ผิวโลก รับความร้อนจากชั้นหินที่ร้อนจนกลายเป็นไอน้ำและแทรกตัวตามแนวรอยแตกขึ้นมาบนผิวโลกในลักษณะของบ่อน้ำร้อน น้ำพุร้อน การนำพลังงานความร้อนใต้พิภพมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทำได้โดยการเจาะหลุมผลิต ณ แหล่งกักเก็บที่มีประสิทธิภาพสูงพอที่จะนำมาพัฒนาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยนำไอน้ำร้อน ไปหมุนกังหันผลิตไฟฟ้าโดยตรง หรือนำน้ำร้อนที่ได้ไปใช้ในการเกษตรและอุตสาหกรรม พลังงานความร้อนใต้พิภพ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ปริมาณแร่ธาตุที่ละลายอยู่ในน้ำ หรือก๊าซที่มีผลต่อการหายใจ เป็นต้น แต่เป็นเรื่องที่ป้องกันได้

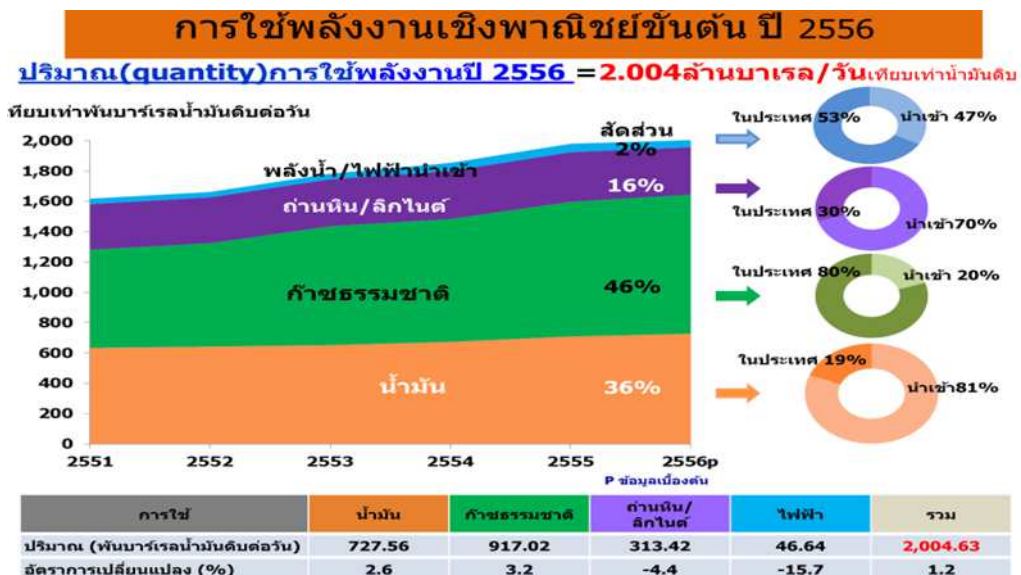
2.3 พลังงานชีวมวล (Biomass Energy) ชีวมวล คือ วัสดุที่ได้จากสิ่งมีชีวิตซึ่งเก็บสะสมพลังงานจาก แสงอาทิตย์ในรูปของพลังงานเคมีหรืออาจกล่าวได้ว่า พลังงานชีวมวล คือ พลังงานที่ได้จากการเกษตรและป่าไม้ เช่น ไม้ เศษไม้ ปุ๋ยธรรมชาติ อ้อย ขยะ และอีกหลายชนิดที่เป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเกษตร เมื่อนำวัสดุเหล่านี้มาเผาไหม้ พลังงานเคมีจะถูกปล่อยออกมาในรูปของความร้อนและจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ พลังงานชีวมวล เป็นพลังงานที่สามารถสร้างขึ้นใหม่ ทดแทน ส่วนที่ใช้ไปได้เนื่องจากวงจรชีวิตของพืชมีระยะสั้น

สถานการณ์พลังงานในประเทศไทย

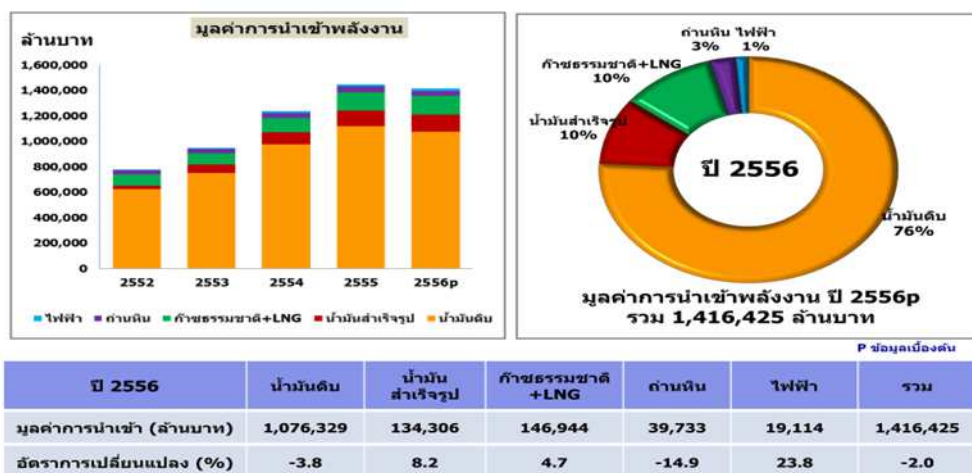
ประเทศไทยมีการใช้พลังงานขึ้นต้นจากแหล่งพลังงานหลัก 3 ประเภทได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน/ลิกไนต์ โดยในปี 2556 มีปริมาณการใช้พลังงานรวมทั้งสิ้น เท่ากับ 2,004 ล้านบาร์เรลต่อวัน (เมื่อคิดเทียบเท่าน้ำมันดิบ) โดยมีการใช้ก๊าซธรรมชาติสูงขึ้นต่อเนื่องจนถึง 46% ของการใช้พลังงานรวม ตามด้วยการใช้น้ำมันและถ่านหิน/ลิกไนต์ คิดเป็นสัดส่วน 36% และ 16% ตามลำดับ ดังรูปที่ 2 - 5 ทั้งนี้ก๊าซธรรมชาติเป็นแหล่งพลังงานหลักที่สามารถผลิตได้ในประเทศได้มากถึง 80% ของปริมาณการใช้ทั้งหมด แหล่งพลังงานประเภทอื่นที่เหลือ ล้วนแต่ต้อง

อาศัยการนำเข้าจากต่างประเทศสูงกว่า 70% ทั้งนี้เมื่อคิดเป็นมูลค่าการนำเข้า จะพบว่า มูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบสูงถึง 1.08 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 76% ของมูลค่าการนำเข้าพลังงานรวมดังรูปที่ 2 - 6 โดยประเทศไทยสร้างรายได้จากการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปได้ 0.3 ล้านล้านบาท ซึ่งคิดเป็นกว่า 90% ของมูลค่าการส่งออกพลังงานรวม จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเสียดุลจากการนำเข้าพลังงานเป็นมูลค่ามหาศาลในอนาคต หากยังไม่มีการบริหารจัดการด้านพลังงานอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นจากรายงานปริมาณสำรองปิโตรเลียมไทย ดังรูปที่ 2 - 8 พบว่า ถ้าประเทศไทยไม่มีการลงทุนและสำรวจเพิ่มเติม ประเทศไทยจะมีอัตราการใช้ก๊าซอย่างเช่นปัจจุบันได้อีกแค่เพียง 7 ปีเท่านั้น

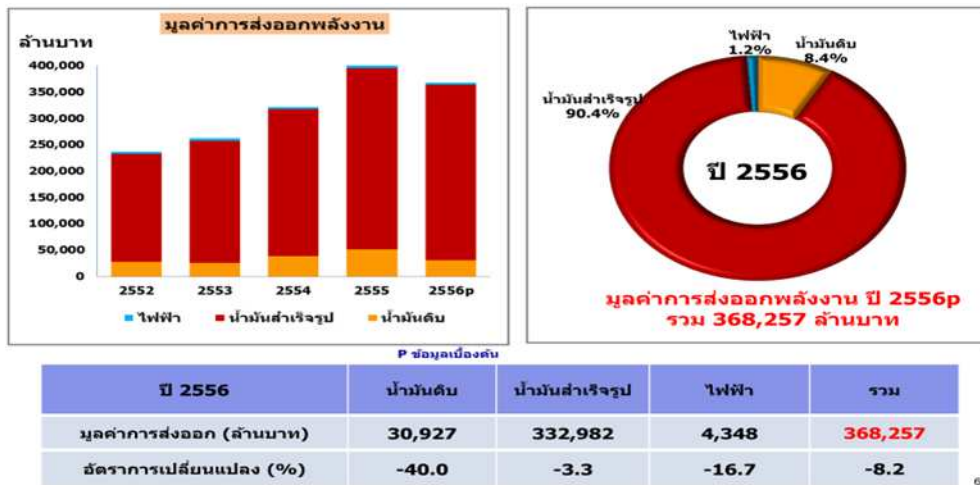
รูปที่ 2 - 5 แสดงการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ขั้นต้น ปี 2556



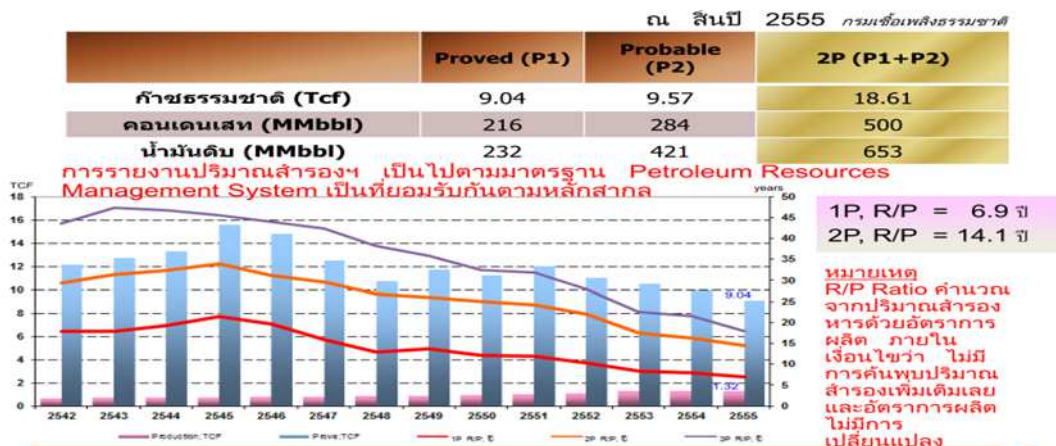
รูปที่ 2 - 6 แสดงมูลค่าการนำเข้าพลังงานของประเทศไทย ปี 2556



รูปที่ 2 - 7 แสดงมูลค่าการส่งออกพลังงานของประเทศไทย ปี 2556



รูปที่ 2 - 8 แสดงปริมาณสำรองปิโตรเลียม ณ สิ้นปี 2555



นโยบายพลังงานไทย

การกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทยเป็นการกำหนดกรอบและแนวทางในการดำเนินงานด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งการกำหนดนโยบายพลังงานนั้น อาศัยกรอบแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ เกิดการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเกิดความสมดุลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย โดยการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศไทยได้คำนึงถึงหลักการดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านพลังงาน โดยเป็นการทำงานในลักษณะบูรณาการ

2. มีนโยบายและการกำกับดูแลที่ชัดเจน เชื่อถือได้ เพราะโครงการด้านพลังงานเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน
3. นโยบายด้านพลังงานควรยึดมั่นในการแข่งขันของระบบการค้าเสรี ที่ให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย
4. ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ใช้ ต้องร่วมกันรับผิดชอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและทางสังคม
5. มีระบบข้อมูลสารสนเทศที่สมบูรณ์ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย

รูปที่ 2 - 9 แสดงโครงสร้างการบริหารนโยบายพลังงานแห่งชาติ



ความเป็นมากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาน้ำมันในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 เนื่องจากในขณะนั้นเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันขึ้นทั่วโลกราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศสูงขึ้น และเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการการออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขสภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

จนกระทั่งในปี 2520 กลุ่มประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (Organization of the Petroleum Exporting Countries : OPEC) ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ แต่รัฐบาลได้ขึ้นราคาขายปลีกในสัดส่วนที่น้อยกว่าราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลโดยใช้มาตรการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุนน้ำมันดิบ แต่ในกรณีน้ำมันเตาการลดอัตราภาษีไม่พอเพียงกับต้นทุน

ราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีลดภาษีที่เก็บจากน้ำมันเบนซินมากกว่าต้นทุนที่เพิ่ม และกันเงินส่วนนี้ไว้ในกองทุน โดยได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เรื่องการกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันส่งเงินเข้ากองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อจัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยให้โรงกลั่นน้ำมัน และผู้นำเข้าส่งเงินเข้ากองทุน และเงินกองทุนนี้นำไปชดเชยให้ผู้ค้าน้ำมันตา

ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้ประกาศเพิ่มค่าเงินบาท ทำให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลเห็นว่ากำไรที่เกิดขึ้นไม่ใช่กำไรจากการดำเนินงาน จึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 จัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) และกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงนำส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้น

ในปี พ.ศ. 2522 ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวนมากขึ้นเพราะ กลุ่มประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียมได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ 4 ครั้ง ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ ไม่ให้ผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก และรัฐบาลต้องการรวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกองทุนเดียว จึงได้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 โดยรวมกองทุนรักษาระดับน้ำมันเชื้อเพลิง กับ กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน

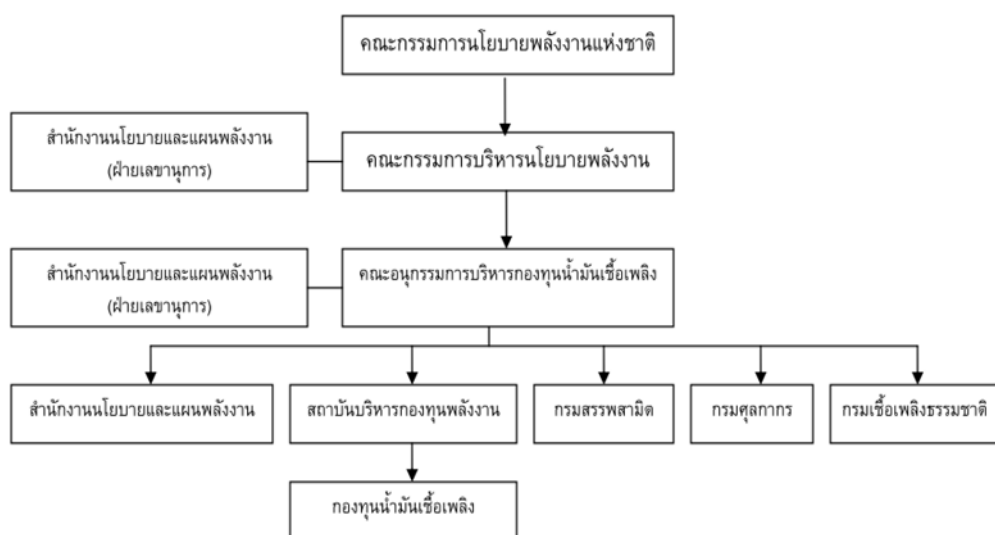
ปี 2546 เกิดความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกขึ้นอีกครั้งโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังนี้

1. การทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในประเทศอิรักซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่
2. ปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลก จากปัญหาดังกล่าวทำให้เวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้
3. น้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกาค่อยๆ ลดลง

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น ไม่ต้องการให้ความผันผวนของราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจ จึงกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมัน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งมาตรการครั้งนี้มีประสิทธิภาพเพราะความผันผวนมีระยะสั้นราคาน้ำมันก็กลับสู่ภาวะปกติ

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

รูปที่ 2 - 10 แสดงแผนผังหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน



รูปที่ 2 - 10 แสดงโครงสร้างของหน่วยงานต่างๆ ทั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการ และองค์กรมหาชนที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการดำเนินการของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยสรุปดังนี้

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ทำหน้าที่ เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของ ประเทศต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนา พลังงานของประเทศ รวมทั้งติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัด การดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ พลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและ พัฒนาพลังงานของประเทศ

คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ทำหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์ ในการคำนวณ ราคา กำหนดราคาน้ำมัน เชื้อเพลิง และกำหนดนโยบายอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือ อัตราเงินชดเชยของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหาร นโยบายพลังงาน จะ พิจารณาเฉพาะในส่วนของนโยบายของกองทุนเท่านั้น

คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำหน้าที่ พิจารณาเรื่องการใช้จ่าย ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่ได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหาร นโยบายพลังงาน ทำหน้าที่ พิจารณาปรับอัตราเงินส่ง เข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อัตราเงินชดเชย ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว ค่าเก็บรักษาก๊าซ และค่า ขนส่งก๊าซไปยังคลังก๊าซ ส่วนภูมิภาคตามที่ได้รับมอบหมาย

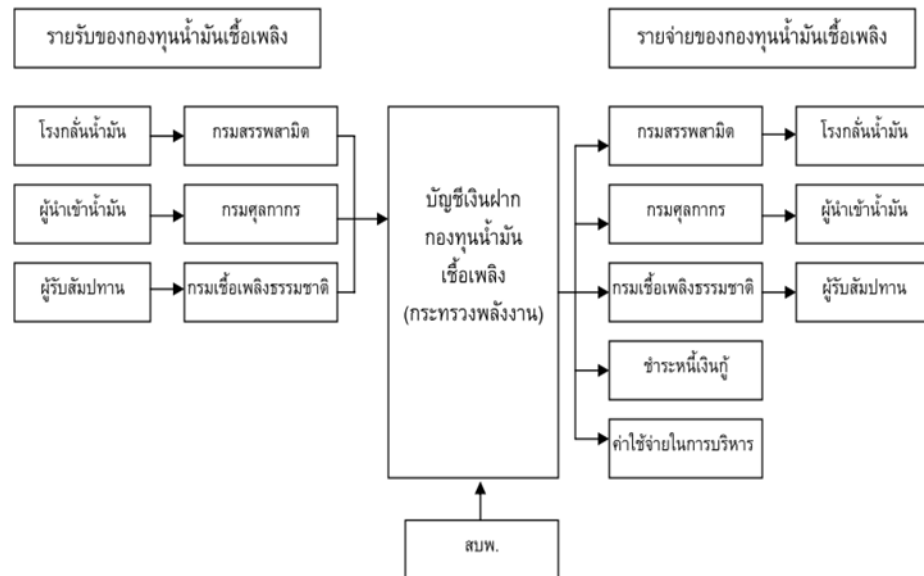
กรมสรรพสามิต รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและจ่ายเงิน ชดเชย จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิต ภายในประเทศ

กรมศุลกากร รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและจ่ายเงิน ชดเชย จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้า

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและ จ่ายเงินชดเชย จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่ว นของก๊าซที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทานตาม กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (ถ้ามี)

สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้มีสภาพคล่องเพียงพอกับรายรับ รายจ่ายที่เกิดขึ้นรวมทั้ง จัดหา เงินทุนให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้ในการดำเนินงานต่างๆ (ทั้งนี้ตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546)

รูปที่ 2 - 11 แสดงโครงสร้างรายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง



รายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

รายรับของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

รายรับที่เป็นรายได้หลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาจากภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ และมาจากภาษีศุลกากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บจากผู้นำเข้าน้ำมัน โดยทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าวจะนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากของกองทุนเชื้อเพลิง ขณะที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีหน้าที่เก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับผู้ที่ได้รับสัมปทานก๊าซ แต่เนื่องจากราคาที่แท้จริงของก๊าซสูงกว่าที่รัฐกำหนดมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่มีการเก็บเงินส่วนนี้จากผู้รับสัมปทาน สถาบันบริหารกองทุนพลังงานจะนำรายได้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาจ่ายชำระดอกเบี้ยและไถ่ถอนพันธบัตร ซึ่งรายได้ของกองทุนจะขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน แต่ไม่เกินอัตราสูงสุดที่ 1.50 บาทต่อลิตร ซึ่งการปรับเพิ่มอัตราเงินส่งเข้ากองทุนจะขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐ และสถานการณ์ราคาน้ำมันในแต่ละช่วงเวลาเป็นหลัก

รายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบต่อราคาขายปลีกของน้ำมันในประเทศไทยให้สูงขึ้นตาม ในบางกรณีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเข้าแทรกแซงราคาขายปลีกของน้ำมัน

ในประเทศให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาที่เหมาะสมและราคาที่กำหนดให้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อช่วยรักษาระดับราคาขายปลีก และลดความผันผวนของราคาน้ำมันไม่ให้มากเกินไป โดยผู้ประกอบการที่ขอรับเงินชดเชยจะแจ้งผ่านมายังกรมสรรพสามิตและ/หรือกรมศุลกากรแล้วแต่กรณี ต่อจากนั้น หน่วยงานทั้งสองจะรายงานไปยังสถาบันบริหารกองทุนพลังงานและเป็นตัวกลางในการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขอรับเงินชดเชย เงินชดเชยที่จ่ายแก่ผู้ผลิตน้ำมันและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นรายจ่ายหลักของกองทุน ส่วนรายจ่ายอื่นๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

ฐานะการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาลจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาระเงินชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และหากรัฐบาลนำนโยบายตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงกลับมาใช้ในขณะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงกว่าราคาที่รัฐบาลต้องการตรึงไว้ให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมากนั้น ย่อมจะทำให้ภาระเงินชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรือในกรณีที่รัฐบาลประกาศลอยตัวน้ำมันเชื้อเพลิง หรือปรับลดจำนวนเงินชดเชย จะทำให้ภาระเงินชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงลดลงด้วย เนื่องจากการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นค่าใช้จ่ายหลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในฐานที่สถาบันฯ มีหน้าที่ในการจัดหาเงินให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนำไปชดเชยราคาน้ำมัน ในกรณีที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีภาระการจ่ายเงินชดเชยที่เพิ่มขึ้นในอนาคต จนทำให้รายได้ที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะได้รับจากเงินนำส่งโดยผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงตามอัตราที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ในปัจจุบันมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายสำหรับเงินชดเชย สถาบันฯ จำเป็นต้องจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนมาตรการรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สถาบันฯ มีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นได้ และอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ตามพันธบัตรของสถาบันฯ ด้วยในที่สุด

การกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

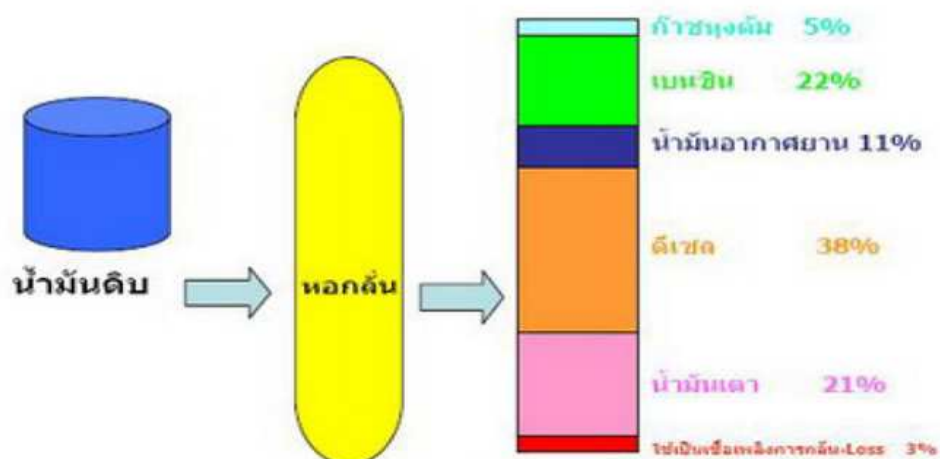
ในอดีตที่ประเทศไทยยังพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเกือบทั้งหมดเพื่อใช้ในการบริโภค รัฐบาลได้ใช้นโยบายในการบริหารราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศโดยเป็นผู้กำหนดราคาเองและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระดับราคาน้ำมันในตลาดโลก รัฐบาลก็จะใช้มาตรการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์

น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุน เพื่อให้ระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปมีเสถียรภาพเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่การใช้วิธีนี้ก็จะมีปัญหาเมื่อราคาต้นทุนสูงขึ้นมากจนการลดอัตราภาษีไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ต่อมาเมื่อโรงกลั่นน้ำมันในประเทศมีศักยภาพและกำลังการกลั่นน้ำมันมากขึ้น รัฐจึงได้ลดการแทรกแซงในกลไกทางเศรษฐกิจ โดยให้โรงกลั่นน้ำมันและผู้ค้าน้ำมันมีส่วนในการกำหนดราคาตามต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการ

โดยปกติโรงกลั่นน้ำมันจะกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปให้สอดคล้องกับต้นทุนในการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจากโรงกลั่นแทนการนำเข้า ในระยะแรกการกำหนดราคาดังกล่าวยังใช้หลักการกำหนดราคาเสมอภาคกับการนำเข้า (Import Parity Basis) โดยจะใช้ราคาในตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปต่างประเทศเฉลี่ย 3 วัน บวกค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ต่อมาเมื่อโรงกลั่นน้ำมันในประเทศมีศักยภาพในการกลั่นน้ำมันมากขึ้น สามารถกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปได้ปริมาณมากทำให้เกิดปัญหาการผลิตน้ำมันบางส่วนเกินความต้องการของประเทศ เนื่องจากในการกลั่นน้ำมันดิบจะได้ผลิตผลเป็นน้ำมันประเภทต่าง ๆ หลายประเภทในจำนวนที่แตกต่างกันออกไป การจะกลั่นน้ำมันดิบให้ได้น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปชนิดใดชนิดหนึ่งให้เพียงพอต่อความต้องการ อาจส่งผลให้ได้น้ำมันประเภทอื่นในปริมาณที่เกินความต้องการของประเทศ การกำหนดราคาของโรงกลั่นน้ำมัน ในช่วงต่อมาจึงได้นำหลักในเรื่องอุปสงค์และอุปทานของตลาดภายในประเทศมาเป็นตัวกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปด้วย

รูปที่ 2 - 12 แสดงภาพจำลองเพื่อความเข้าใจแสดงสัดส่วนการผลิตน้ำมัน แต่ในความเป็นจริงน้ำมันดิบจะกลั่นได้น้ำมันประเภทใดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคุณภาพของน้ำมันดิบ

สัดส่วนการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่น



ในส่วนของแนวทางในการกำหนดราคาน้ำมันนั้น จากเอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน (www.eppo.go.th/petro/thaioilprices.html) ได้แสดงผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการกำหนดราคาไว้ 3 แนวทาง ได้แก่

1. การกำหนดราคาตามต้นทุนการผลิตจริง (Cost plus Basis) โดยจะคำนวณราคาจากราคาน้ำมันดิบ (Crude Price) และค่าใช้จ่ายในการกลั่นน้ำมัน ซึ่งในทางทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการกลั่นน้ำมันจะเป็นอัตราคงที่ (Fixed Refining Margin) ส่วนราคาน้ำมันดิบจะเป็นไปตามราคาตลาด การกำหนดราคาตามแนวทางนี้มีข้อดี คือ ในช่วงที่ตลาดโลกเกิดปัญหาด้านการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปหรือราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในตลาดปรับตัวสูงขึ้นมากกว่าที่ควร ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศจะไม่ผันผวนเพิ่มสูงมากเท่ากับภาวะตลาด เนื่องจากไม่ได้ผูกไว้กับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปของตลาดโลก อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือ เมื่อตลาดปรับตัวสู่สมดุลปกติหรือเมื่อราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในตลาดโลกมีราคาลดต่ำลงแล้วการกำหนดราคาตามแนวทางนี้อาจทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศสูงกว่าราคาของตลาดโลก เนื่องจากต้นทุนในการกลั่นน้ำมันของไทยสูงกว่าต้นทุนในการกลั่นน้ำมันของต่างประเทศ

2. การกำหนดราคาลักษณะผสมระหว่างต้นทุนการผลิตและราคาตลาด เป็นการกำหนดราคาโดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตส่วนหนึ่ง และสภาพการซื้อขายราคาน้ำมันของตลาดส่วนหนึ่ง (ประเทศไทยอิงราคาตลาดสิงคโปร์เนื่องจาก ตลาดน้ำมันสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการซื้อขายน้ำมันของภูมิภาคนี้และมีปริมาณการซื้อขายในระดับสูงและมีการเคลื่อนไหวตามทิศทางเดียวกับตลาดในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก) ข้อดีของแนวทางนี้คือสามารถลดความผันผวนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศได้ระดับหนึ่ง อีกทั้งในภาวะปกติราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ได้จากการกำหนดตามแนวทางนี้จะต่ำกว่าการกำหนดราคาตามต้นทุนการผลิตที่แท้จริงตามข้อ 1. แต่แนวทางนี้มีข้อยุ่งยากคือ รัฐจะต้องกำกับกับการนำเข้าและส่งออกน้ำมันและเข้ามากำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปเพื่อมิให้เกิดภาวะตลาดน้ำมันไม่สมดุลหรือมีการขาดแคลนน้ำมันเกิดขึ้น

3. การกำหนดราคาโดยใช้ระบบจำกัดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป (ระบบภาษียึดหยุ่นหรือกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง) แนวทางนี้รัฐจะใช้กลไกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศให้เคลื่อนไหวอย่างมีเสถียรภาพในระดับที่รัฐคาดว่าจะระบบเศรษฐกิจของประเทศจะรองรับได้ หากต้นทุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปสูงหรือต่ำกว่าระดับราคาที่กำหนดไว้ รัฐก็จะปรับลดหรือเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตหรือกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้ระดับราคาสำเร็จรูปภายในประเทศอยู่ในช่วงที่กำหนด ข้อดีของการที่รัฐสามารถกำหนดระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่คาดว่าจะระบบเศรษฐกิจจะรองรับได้ก็คือ การลดความผันผวน

ของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถวางแผนธุรกิจได้โดยไม่มีความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป อย่างไรก็ตาม จากเอกสารของ สนพ. ได้กล่าวถึงข้อเสียของแนวทางนี้ไว้ว่า แนวทางนี้ขัดกับหลักการค้าเสรี และเป็นการนำราคาน้ำมันกลับไปสู่การตัดสินใจทางการเมือง ทำให้โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปถูกบิดเบือนส่งผลให้การบริโภคน้ำมันในประเทศไม่สอดคล้องกับต้นทุนและส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ประหยัดน้ำมันอีกทั้งยังทำให้รัฐไม่สามารถประมาณการรายได้จากภาษีได้ เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ถูกต้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะการเงินติดลบจากการชดเชย รัฐจะต้องจัดหางบประมาณหรือภาษีมาสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนด้วย

โครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในประเทศไทย

ปัจจุบันราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ใช้ในประเทศไทยใช้ระบบจำกัดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปจะถูกจำกัดจากเงื่อนไขและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปได้ออกเป็น 4 ส่วนหลัก ดังนี้

1. ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปหน้าโรงกลั่นน้ำมัน (Ex-refinery Price) ได้แก่

ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่ยังไม่รวมภาษี ค่าขนส่ง และค่าการตลาด ซึ่งราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปแต่ละประเภทหน้าโรงกลั่นน้ำมันจะมีความแตกต่างกันน้อยมาก แต่สิ่งที่จะทำให้ราคาต่างกันไปเมื่อขายปลีกก็คือองค์ประกอบอื่น ๆ

2. ค่าการตลาด (Marketing Margin) ได้แก่ ผลตอบแทนที่ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง

สำเร็จรูปจะได้รับจากการทำธุรกิจค้าปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปทั้งระบบ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจทุกอย่าง

3. ภาษี (Tax) สามารถแยกได้ ดังนี้

3.1 ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจัดเป็นสินค้าที่เข้าข่าย

ส่งผลกระทบต่อสังคมที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยอัตราภาษีสรรพสามิตของน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปประเภทต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปประเภทใด เนื่องจากราคาที่แตกต่างกันจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค ปัจจุบันพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตของน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกันไว้ตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 42 ส่วนน้ำมันดีเซลและน้ำมันอื่น ๆ ที่คล้ายกันคิดตามมูลค่าในอัตราภาษีร้อยละ 34

อย่างไรก็ดี หากคิดอัตราภาษีตามปริมาณต่อลิตรของน้ำมันทั้งสองประเภทจะมีอัตราภาษีสรรพสามิตที่เท่ากันคือลิตรละ 10 บาท

3.2 ภาษีมหาดไทยหรือภาษีเทศบาล (Municipal Tax) ได้แก่ ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตต้องเสียเพิ่มขึ้นเพื่อส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตหรือนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2527 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอัตราไว้ร้อยละ 10 ของภาษี ดังนั้น ภาษีส่วนี้จะผันผวนปรับขึ้นหรือลดลงตามการเปลี่ยนแปลงของภาษีสรรพสามิต ๔

3.3 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax หรือ VAT) ซึ่งตามประมวลรัษฎากร จะเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 7 โดยจะมีการเก็บสองส่วนคือ ภาษีมูลค่าเพิ่มของราคาขายส่ง (Value Added Tax of Wholesale Prices) และภาษีมูลค่าเพิ่มของค่าการตลาด (Value Added Tax of Marketing Margin)

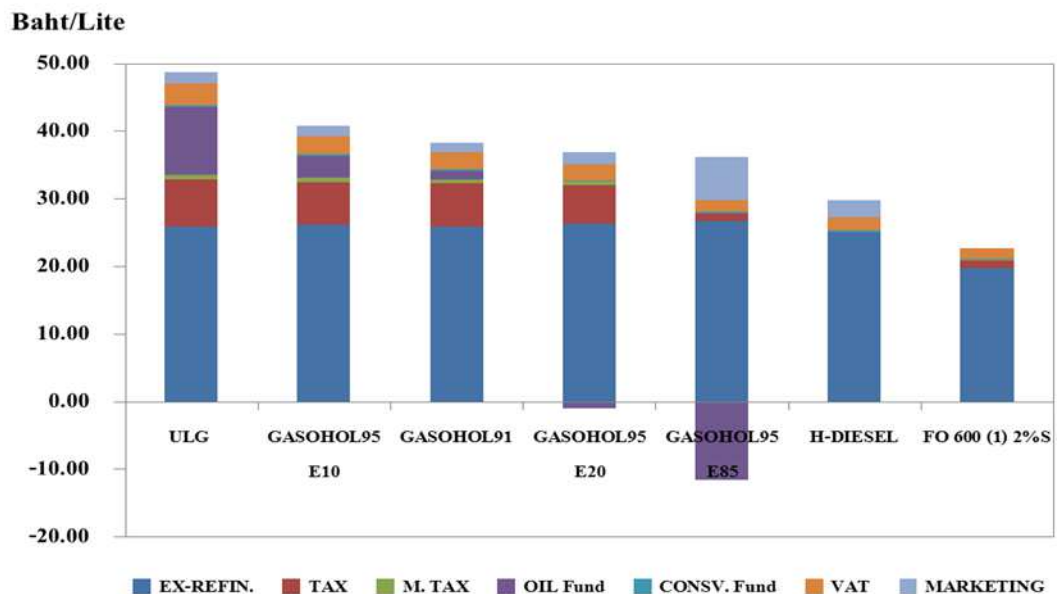
4. เงินเรียกเก็บเข้ากองทุน จำนวน 2 กองทุน ได้แก่

4.1 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Fund) จัดตั้งโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปภายในประเทศ ซึ่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการชะลอการปรับราคาทั้งในช่วงราคาน้ำมันขึ้นและลง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหลายหน่วยงาน เช่น คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคา กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนหรืออัตราเงินชดเชย รวมทั้งกำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนหรือไม่ให้ได้รับเงินชดเชย โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยในการจัดเก็บเงินส่งเข้ากองทุนและการจ่ายเงินชดเชยนั้น ในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่กลั่นในประเทศ ได้กำหนดให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปที่นำเข้ามาในประเทศได้กำหนดให้กรมศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบ และในส่วนของการค้าที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมได้กำหนดให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ โดยมีสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราช

กฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุน

4.2 กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Conservation Promotion Fund) จัดตั้งโดยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน โดยเงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรา 25 โดยมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้กำหนดอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนอนุรักษ์พลังงานซึ่งตามประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่องการกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร และนำเข้ามาเพื่อใช้ในราชอาณาจักร พ.ศ. 2553 ในข้อ 2 ได้กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนสำหรับน้ำมันแก๊สโซลและน้ำมันดีเซล ในอัตราลิตรละ 0.2500 บาท

รูปที่ 2 - 13 แสดงโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 16 ก.ค. 2557



บทที่ 3

นโยบายพลังงานและนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน

การกำหนดนโยบายพลังงานต้องก่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานภายในประเทศ โดยให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการใช้พลังงานกับการจัดหาพลังงาน ซึ่งหลักการในการกำหนดนโยบายนั้นต้องมีความชัดเจน ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมระบบการค้าเสรี และให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องรวมรับผิดชอบต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเทศไทยมุ่งเน้นนโยบายหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) นโยบายความมั่นคงด้านการจัดหาพลังงาน 2) นโยบายด้านการอนุรักษ์พลังงานและพัฒนาพลังงานทดแทน 3) นโยบายราคาและการปฏิรูปตลาดพลังงาน 4) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมพลังงาน

นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นโยบายพลังงานที่อยู่ในคำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 (นโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล 2555)

รัฐบาลมีนโยบายในการอนุรักษ์ พัฒนา และส่งเสริมการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ สมดุลกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และลดการพึ่งพาแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ ดังนี้

1. ส่งเสริมการใช้พลังงานแบบผสมผสาน โดยสนับสนุนให้มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรภายในประเทศ ให้เป็นแหล่งพลังงานหลักของประเทศอย่างจริงจัง

2. ส่งเสริมการจัดหาและการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร่งสำรวจ พัฒนาและจัดหาแหล่งพลังงานทดแทน รวมทั้งสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อการประหยัดพลังงาน

3. มุ่งเน้นการจัดการด้านพลังงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต และสร้างเสถียรภาพด้านราคาของพลังงาน โดยดำเนินมาตรการการเงิน การคลัง และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม

นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นโยบายพลังงานที่อยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 (นโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล 2555)

1. พัฒนาพลังงานให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยจัดหาพลังงานให้เพียงพอ มีเสถียรภาพ ด้วยการเร่งสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ และเร่งให้มีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านในระดับรัฐบาลเพื่อร่วมพัฒนาแหล่งพลังงาน วางแผนพัฒนาไฟฟ้าให้มีการกระจายชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ เพื่อลดความเสี่ยงด้านการจัดหา ความผันผวนทางด้านราคา และลดต้นทุนการผลิต ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะโครงการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก และโครงการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก รวมทั้งศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่น ๆ มาใช้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้า

2. ดำเนินการให้นโยบายด้านพลังงานทดแทนเป็นวาระแห่งชาติ โดยสนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานทดแทน โดยเฉพาะการพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพและชีวมวล เช่น แก๊สโซฮอลล์ (อี 10 อี 20 และอี 85) ไบโอดีเซล ขยะ และมูลสัตว์ เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ลดภาวะมลพิษ และเพื่อประโยชน์ของเกษตรกร โดยสนับสนุนให้มีการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ภายใต้มาตรการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนการใช้ก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่งให้มากขึ้น โดยขยายระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและวิจัยพัฒนาพลังงานทดแทนทุกรูปแบบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. กำกับดูแลราคาพลังงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพ และเป็นธรรมต่อประชาชน โดยกำหนดโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงที่เหมาะสม และเอื้อต่อการพัฒนาพืชพลังงาน รวมทั้งสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงมากที่สุด และบริหารจัดการผ่านกลไกตลาดและกองทุนน้ำมัน เพื่อให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัดและส่งเสริมการแข่งขัน และการลงทุนในธุรกิจพลังงาน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพการให้บริการและความปลอดภัย

4. ส่งเสริมการอนุรักษ์และประหยัดพลังงาน ทั้งในภาคครัวเรือน อุตสาหกรรม บริการ และขนส่ง โดยรณรงค์ให้เกิดวินัยและสร้างจิตสำนึกในการประหยัดพลังงานและสนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรการจูงใจให้มีการลงทุนจากภาคเอกชนในการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์ประหยัดพลังงานและมาตรการ สนับสนุนให้ครัวเรือนลดการใช้ไฟฟ้าในช่วงการใช้ไฟฟ้าสูงสุดรวมทั้งการวิจัยพัฒนาและกำหนดมาตรฐานอุปกรณ์ไฟฟ้าและมาตรฐานอาคาร

ประหยัด พลังงาน ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และการขนส่งระบบราง เพื่อให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถชะลอการลงทุนด้านการจัด หาลงทุน พลังงาน ของประเทศ

5. ส่งเสริมการจัดหาและการใช้พลังงานที่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดมาตรฐานด้านต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิด โครงการกลไกการพัฒนาพลังงานที่สะอาด เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน และลด ปริมาณก๊าซเรือนกระจก

นโยบายพลังงานของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นโยบายพลังงานที่อยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554 (นโยบายด้านพลังงานของ รัฐบาล 2555)

1. ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศ ซึ่ง ถือเป็นอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์ เพิ่มการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและพัฒนาให้ เป็นศูนย์กลางธุรกิจพลังงานของภูมิภาคโดยใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิยุทธศาสตร์

2. สร้างเสริมความมั่นคงทางพลังงาน โดยแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานและ ระบบไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งให้มีการกระจายแหล่งและประเภทพลังงานให้มีความหลากหลายเหมาะสมและยั่งยืน

3. กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยปรับบทบาทกองทุนน้ำมันให้เป็นกองทุนสำหรับรักษาเสถียรภาพราคา ส่วนการชดเชย ราคาน้ำมันจะดำเนินการอุดหนุนเฉพาะกลุ่ม ส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซธรรมชาติมากขึ้นในภาคขนส่ง และส่งเสริมการใช้แก๊สโซฮอล์และไบโอดีเซลในภาคครัวเรือน

4. ส่งเสริมการผลิต การใช้ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงาน ทางเลือก โดยตั้งเป้าหมายให้สามารถทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ภายใน 10 ปี ทั้งนี้ ให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร

5. ส่งเสริมและผลักดันการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มรูปแบบ โดยลดระดับการใช้ พลังงานต่อผลผลิตลงร้อยละ 25 ภายใน 20 ปี และมีการพัฒนาอย่างครบวงจร ส่งเสริมการใช้ อุปกรณ์และอาคารสถานที่ที่มีประสิทธิภาพสูง ส่งเสริมกลไกการพัฒนาพลังงานที่สะอาดเพื่อลด ก๊าซเรือนกระจกและแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนสร้างจิตสำนึกของผู้บริโภคในการใช้พลังงานอย่าง

ประหยัด และมีประสิทธิภาพให้เป็นระบบจริงจังและต่อเนื่องทั้งภาคการผลิต ภาคการขนส่ง และภาคครัวเรือน

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก คือ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่

1. ชะลอการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงบางประเภทชั่วคราวเพื่อให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงลดลงทันที และปรับโครงสร้างราคาพลังงานทั้งระบบให้มุ่งสู่การสะท้อนราคาต้นทุนพลังงาน
2. จัดให้มีบัตรเครดิตพลังงานสำหรับผู้ประกอบอาชีพได้รับจ้างขนส่งผู้โดยสารสาธารณะในวงเงินที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้จริงต่อเดือน
3. คุ้ลดราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและราคาพลังงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคและผู้ผลิต
4. แก้ไขปัญหาค่าครองชีพโดยการดูแลราคาสินค้าและการมีรายได้เพื่อเพิ่มกำลังซื้อสุทธิของประชาชนโดยป้องกันและแก้ไขการผูกขาดทั้งทางตรงและทางอ้อม

นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศไทย

นโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในปี 2516 เนื่องจากในขณะนั้นเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นทั่วโลก ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศสูงขึ้น และเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงรัฐบาลในช่วงนั้นจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขสภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อมาในปี 2520 องค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (Organization of the Petroleum Exporting Countries หรือ OPEC) ได้ตกลงลดปริมาณการผลิตน้ำมันของประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก แต่รัฐบาลเลือกที่จะขึ้นราคาขายปลีกในสัดส่วนที่น้อยกว่าราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้น โดยใช้วิธีการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุนน้ำมันดิบ ยกเว้นในกรณีน้ำมันเตาซึ่งการลดอัตราภาษีไม่พอเพียงกับต้นทุนราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีลดภาษีที่เก็บจากน้ำมันเบนซินให้มากกว่าต้นทุนที่เพิ่ม และกันเงินส่วนนี้ออกมาตั้งเป็น “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง” และจัดสรรเงินกองทุนไปช่วยชดเชยแก่ผู้ค้าน้ำมันเตาเพิ่มขึ้น

ต่อมาในปี 2521 รัฐบาลได้ประกาศเพิ่มค่าเงินบาท ทำให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลเห็นว่ากำไรที่เกิดขึ้นไม่ใช่กำไรจากการดำเนินงาน จึงได้มีคำสั่ง

นายกรัฐมนตรีที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 จัดตั้ง “กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ)” และกำหนดให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงนำส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุนนี้ เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้น

ในปี 2522 ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวนมากขึ้น เนื่องจากองค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียมได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ 4 ครั้ง เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้ผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก รัฐบาลได้รวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกองทุนเดียว โดยจัดตั้ง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” ขึ้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 โดยรวมกองทุนรักษาระดับน้ำมันเชื้อเพลิง กับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน จากนั้นจนถึงช่วงปี 2546 ได้เกิดความผันผวนของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกขึ้นอีกครั้ง โดยมีสาเหตุสำคัญจากสถานการณ์สงครามของสหรัฐอเมริกาในประเทศอิรัก ประกอบกับสภาพปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก ทำให้ทั้งอิรักและเวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกรายได้ ตามปกติ รัฐบาลซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น ไม่ต้องการให้ความผันผวนของราคาน้ำมันในระยะสั้นส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจ จึงกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อรักษาเพดานราคาตามที่รัฐกำหนดไปก่อน จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐจึงเรียกเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมันฯ มาตรการแทรกแซงราคาในครั้งนั้นถูกมองว่ามีประสิทธิผลค่อนข้างมาก เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆ และแล้วราคาน้ำมันก็ลดลงสู่ภาวะปกติ

ในปี 2547 ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกครั้ง นายกรัฐมนตรีจึงได้สั่งการให้กระทรวงพลังงานดำเนินการตรึงราคาน้ำมัน เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2547 โดยกำหนดเพดานราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินออกเทน 95 อยู่ที่ระดับ 16.99 บาทต่ออลิตร เบนซินออกเทน 91 อยู่ที่ระดับ 16.19 บาทต่ออลิตร และดีเซลหมุนเร็ว อยู่ที่ระดับ 14.59 บาทต่ออลิตร อย่างไรก็ตาม หลังจากการเข้าแทรกแซงราคาขายปลีกของภาครัฐ ราคาน้ำมันในตลาดโลกกลับไม่มีแนวโน้มที่จะลดต่ำลง โดยยังคงทรงตัวหรือปรับเพิ่มขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจำเป็นต้องอนุมัติให้กองทุนน้ำมันขอเปิดวงเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติม รวมทั้งปรับเพิ่มเพดานราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้นหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ จนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศลอยตัวราคาน้ำมันเบนซินในวันที่ 21 ตุลาคม 2547 เพื่อลดภาระรายจ่ายของกองทุนฯ

โดยในขณะนั้นรัฐบาลยังคงพยายามรักษาเพดานราคาของน้ำมันดีเซลเอาไว้ที่ระดับ 14.59 บาทต่อลิตรต่อไป แต่ก็เป็นไปได้ก็เพียงช่วงหนึ่งเท่านั้น ในที่สุดรัฐบาลก็จำเป็นต้องปรับเพิ่มเพดานราคาน้ำมันดีเซลอีกครั้ง ก่อนที่จะตัดสินใจลอยตัวราคาน้ำมันดีเซลในวันที่ 13 กรกฎาคม 2548 รวมระยะเวลาการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันในครั้งนี้ทั้งหมด 550 วัน

ตารางที่ 3 - 1 แสดงลำดับการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลในช่วงปี 2547-2548

เดือน	เหตุการณ์
10 ม.ค.2547	รัฐบาลกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดเพดานราคาน้ำมันเบนซินออกเทน 95 อยู่ที่ระดับ 16.99 บาทต่อลิตร เบนซินออกเทน 91 อยู่ที่ระดับ 16.19 บาทต่อลิตร และดีเซลหมุนเร็ว อยู่ที่ระดับ 14.59 บาทต่อลิตร โดยวิธีการที่รัฐบาลมาใช้เพื่อตรึงราคาน้ำมัน จะใช้หลักการเดียวกับเมื่อครั้งเกิดสงคราม คือ การนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อรักษาเพดานราคาตามที่รัฐบาลกำหนด จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐบาลจะเรียกเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมัน
16 เม.ย. 47	ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มียอดคงเหลือประมาณ 1,000 ล้านบาท และมีการขอเปิดวงเงินกู้ยืมอีกประมาณ 8,000 ล้านบาท (OD) ซึ่งเพียงพอสำหรับการตรึงราคาน้ำมันต่อไป
พ.ค.47	น้ำมันเบนซินทุกชนิดปรับขึ้น 60 สตางค์
ก.ค.47	น้ำมันเบนซินทุกชนิดปรับขึ้น 60 สตางค์
ส.ค.47	มีการปรับราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิดขึ้น 4 ครั้งๆละ 40 สตางค์/ลิตร (วันที่ 6 11 17 24)
20 ต.ค.47	มีการปรับขึ้นราคาน้ำมันเบนซิน 60 สตางค์
21 ต.ค.47	รัฐบาลจึงได้ยกเลิก นโยบายตรึงราคาน้ำมันเบนซินในขณะที่ยังคงการตรึงราคาน้ำมันดีเซลและราคาแก๊สหุงต้มไว้ต่อไป
พ.ย.47	มีการปรับลดราคาน้ำมันเบนซิน 3 ครั้ง ๆละ 40 สตางค์/ลิตร (วันที่ 4 12 14)
ธ.ค. 47	น้ำมันเบนซินปรับลดลง 5 ครั้ง รวม 1.90 บาท/ลิตร (วันที่ 4 8 10 14 และ 17 ธ.ค.)
21 ก.พ.48	เพื่อเป็นการลดภาระการชดเชยราคาน้ำมันให้กับประเทศได้มีการปรับราคาขึ้นอีก 60 สตางค์ต่อลิตร ส่งผลให้ราคาน้ำมันดีเซลขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 15.19 บาทต่อลิตร
4 มี.ค.48	กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีภาระเงินชดเชยตามมาตรการตรึงราคาที่ได้จ่ายไปนับตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2547 เป็นต้นมา รวมทั้งสิ้น 68,616 ล้านบาท แบ่งเป็น ดีเซล ประมาณ 61,641 ล้านบาท เบนซินออกเทน 95 ประมาณ 2,673 ล้านบาท และเบนซินออกเทน 91 ประมาณ 4,302 ล้านบาท แม้ว่าจะช่วยลดภาระการชดเชยราคาน้ำมันดีเซลลงอีก 60 สตางค์/ลิตร แต่รัฐยังคงต้องชดเชยดีเซลอีกกว่า 3 บาทต่อลิตร หรือประมาณวันละ 180 ล้านบาท ซึ่งหากไม่มีการปรับราคาน้ำมัน รัฐจะมีหนี้ในการตรึงราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีหนี้รวมกันแล้วกว่า 70,000 ล้านบาท
มี.ค.48	น้ำมันเบนซินปรับขึ้น 3 ครั้งๆละ 40 สตางค์/ลิตร (วันที่ 1 5 และ 11)
8 พ.ค. 48	แม้จะมีการลอยตัวน้ำมันเบนซินแล้ว (เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547) กองทุนน้ำมันยังคงมีหนี้ในการตรึงค่าน้ำมันรวมทั้งสิ้นประมาณ 47,285 ล้านบาท แยกเป็นเบนซิน จำนวน 6,975 ล้านบาท และดีเซล จำนวน 40,310 ล้านบาท
พ.ค.48	มีการปรับราคาเบนซินลง 2 ครั้งๆละ 40 สตางค์/ลิตร (วันที่ 5 17 พ.ค.)
	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้ประกาศให้ยกเลิก การตรึงราคาน้ำมันดีเซล โดยผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถกำหนดราคาขายน้ำมันดีเซลให้เป็นไปตามกลไกตลาดและการแข่งขัน

1 มิ.ย.48	แต่จัดว่าเป็นการลอยตัวราคาน้ำมันดีเซล ในรูปแบบ "การบริหารจัดการของรัฐ (Manage Float)" โดยรูปแบบบริหารจัดการ คือ การทำให้ราคาน้ำมันดีเซลไม่สูงขึ้นตามราคาตลาดโลกทันที เพราะปัจจุบัน กองทุนน้ำมัน ต้องจ่ายชดเชยราคาน้ำมันดีเซลเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 2.86 บาทต่อลิตร แต่เพื่อให้ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลยังคงอยู่ที่ระดับเท่าเดิม รัฐได้ปรับลดภาษีน้ำมันดีเซลจำนวน 1.10 บาทต่อลิตร แบ่งเป็นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล จำนวน 1 บาทต่อลิตร และภาษีเทศบาลจำนวน 10 สตางค์ต่อลิตร ทำให้เหลือการชดเชยจำนวน 1.76 บาทต่อลิตรส่วนดีเซลหมุนช้าอยู่ที่ 1.96 บาทต่อลิตร ซึ่งเป็นอัตราเงินชดเชยสูงสุดที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะรับภาระจ่ายชดเชยราคาน้ำมันดีเซลให้แก่ผู้ผลิตน้ำมันดีเซลและนำเข้าน้ำมันดีเซล ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีประมาณ 14,000 ล้านบาท
20 มิ.ย. 48	ที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และสำนักงานปรมาณได้กำหนดให้สถาบันฯ ดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อจ่ายชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เมื่อสถาบันฯ ออกพันธบัตรครบ 85,000 ล้านบาทแล้ว แต่การชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่สิ้นสุด และให้สถาบันฯ ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในวงเงิน ไม่เกิน 12,000 ล้านบาท ในรูปเงินยืมไม่มีดอกเบี้ย ทขอเบิกจ่ายเงินตามความจำเป็นในช่วงที่สถาบันฯ มี ภาระในการชำระคืนหนี้ พันธบัตร และให้สถาบันฯ ชำระคืนเงินยืมนี้ให้แก่รัฐบาลเมื่อสถาบันฯ ได้ถอนพันธบัตรครบถ้วนแล้ว โดยให้สถาบันฯ ตั้งเรื่องขอใน งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 แต่หากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขาดสภาพคล่องในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2550 ให้สถาบันฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินอุดหนุนในรูปเงินยืมจากบกลาง
25 มิ.ย.48	คณะกรรมการบริหาร นโยบายพลังงาน ได้ลดอัตราเงินชดเชยสูงสุดสำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไว้ที่ 1.36 บาทต่อลิตร และน้ำมันดีเซลหมุนช้าไว้ที่ 1.56 บาทต่อลิตร
มิ.ย.48	น้ำมันเบนซินปรับราคาขึ้น 7 ครั้ง รวม 2.8 บาท/ลิตร และปรับขึ้นราคาดีเซลหมุนเร็ว ขึ้น 8 ครั้ง รวม 3.20 บาท/ลิตร
13 ก.ค.48	รัฐบาลได้ประกาศให้มีการลอยตัวน้ำมันดีเซลกลับไปเหมือนเดิมอย่างสมบูรณ์แบบ โดยได้ยกเลิกการชดเชยน้ำมันดีเซลจาก 1.36 สตางค์ต่อลิตร (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)ให้เป็น 0 ทำให้ภาระการจ่ายเงินชดเชยของ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับน้ำมันดีเซลหมดไปในที่สุด และได้สรุปภาระหนี้สินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดจากการตรึงน้ำมันเบนซินและดีเซลไว้ที่ระดับ 92,070 ล้านบาท รัฐบาลจึงจัดหาเงินกู้จากสถาบันการเงินเข้ามาช่วยเหลือถึง 71,000 ล้านบาท และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินรายได้จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมัน
ก.ค.48	น้ำมันเบนซินปรับราคาขึ้น 2 ครั้ง รวม 0.8 บาท/ลิตร และปรับขึ้นราคาดีเซลหมุนเร็ว ขึ้น 4 ครั้ง และ ลง 2 ครั้ง รวม 1.20 บาท/ลิตร ปตท. ปรับขึ้นดีเซลหมุนเร็วขึ้น 4 ครั้ง ลง 1 ครั้ง รวมเป็น 1.6 บาท/ลิตร และสิ้นสุดการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อวันที่ 13 ก.ค.48
20 ก.ย.48	มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) หรือ สบพ. สามารถจัดหาเงินกู้ โดยการออกตราสารหนี้เสนอขายให้แก่กลุ่มทุนประเภทสถาบัน และหรือประชาชนทั่วไป และให้ สบพ. สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม จ่ายดอกเบี้ย และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนรวมทั้งหมดไม่เกิน 85,000 ล้านบาท และให้ชำระหนี้ทั้งหมดให้ครบถ้วนภายในปี 2554 ทั้งนี้สบพ. ประเมินการแล้วพบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความต้องการเงินประมาณ 74,000 ล้านบาท

ที่มา : <http://www.efai.or.th/index-theoil.html>

จากนั้นประเทศไทยก็มีการอุดหนุนราคาพลังงานติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากในอดีตนั้นการอุดหนุนราคาพลังงานเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ใช้ในการแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางด้านโอกาสในการเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นการ

ดูแลให้เกิดความเท่าเทียมและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ แต่ต่อมาหลังจากพรรคการเมืองเริ่มใช้แนวทางประชานิยมในการหาเสียง การอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศจึงมีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ต่างออกไปเป็นสร้างความพึงพอใจและความนิยมในระยะสั้นเพื่อหวังผลการเลือกตั้งโดยสร้างปัญหาและภาระทางการคลังในระยะยาว นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศไทยที่ใช้งบประมาณมากและมีผลกระทบในวงกว้าง

ถึงแม้ว่านโยบายพลังงานที่อยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดในช่วงตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบันจะมีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน คือ “การกำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม เป็นธรรมและมุ่งสู่การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง” แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาได้ เนื่องจากการอุดหนุนราคาพลังงานมีการดำเนินการติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน จนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลแต่ละชุดในช่วงที่ผ่านมาไม่มีความสามารถพอที่จะเปลี่ยนแปลง อาทิเช่น การอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลให้อยู่ในระดับไม่เกิน 30 บาทต่อลิตร ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและควบคุมค่าครองชีพ การอุดหนุนราคาก๊าซหุงต้ม (LPG) ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงคงที่ในระดับ 333 เหรียญสหรัฐต่อตันในขณะที่ราคาในตลาดโลกสูงถึง 900 เหรียญสหรัฐต่อตันและกาารควบคุมราคาก๊าซธรรมชาติ (NGV หรือ CNG) ให้อยู่ในระดับต่ำคงที่

การดำเนินนโยบายประชานิยมในการอุดหนุนราคาพลังงานติดต่อกันมาเป็นเวลานานได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการใช้พลังงานบิดเบือนไปจากที่ควรจะเป็น และเกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งในแง่บวกและลบในวงกว้าง ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. การอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล ได้สนับสนุนให้บุคคลทั่วไปปรับเปลี่ยนมาใช้รถยนต์ที่ใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิงเพิ่มมากขึ้น เพื่อได้ใช้น้ำมันราคาถูก ซึ่งรวมถึงผู้ที่มีฐานะดีใช้รถยนต์ราคาแพงหันมาใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิงก็ได้รับประโยชน์ไปด้วย

2. การอุดหนุนราคาก๊าซหุงต้ม (LPG) ได้สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนปรับเปลี่ยนมาใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น รถแท็กซี่ รถนั่งส่วนบุคคล รถยกในโรงงาน ตลอดจนภาคอุตสาหกรรมซึ่งโดยปกติสามารถใช้เชื้อเพลิงชนิดอื่นที่ควรจะมีราคาถูกกว่า อาทิเช่น น้ำมันเตา การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอุปสงค์ LPG ได้เปลี่ยนให้สถานะประเทศไทยจากที่เคยเป็นผู้ส่งออกเปลี่ยนมาเป็นผู้นำเข้าตั้งแต่ปี 2551 นโยบายควบคุมราคา LPG ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือภาคครัวเรือนในการใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้ม แต่กลับกลายเป็นดาบสองคมที่ทำให้เกิดการใช้ไปในทางที่ผิดกล่าวคือผู้บริโภคหันมาใช้ LPG ในภาคการขนส่งมากขึ้น รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมได้หันไปใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงในกระบวนการผลิต นอกจากนี้โรงกลั่นก็ไม่เกิด

แรงจูงใจที่จะผลิต LPG ออกมาขายเนื่องจากราคาขายภายในประเทศถูกควบคุมไว้ในระดับต่ำจนไม่คุ้มค่าในการผลิต

3. การอุดหนุนราคาก๊าซธรรมชาติ (NGV หรือ CNG) ให้อยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนในการผลิต ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจของผู้ผลิต จนไม่สามารถลงทุนขยายกิจการให้พอเพียงกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วได้

การดำเนินนโยบายประชานิยมในการอุดหนุนราคาพลังงานจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการโดยใช้เงินกองทุนน้ำมันเป็นหลัก ซึ่งทำให้ต้องมีการกู้เงินมาใช้เป็นจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น โดยในปัจจุบันกองทุนน้ำมันยังมีสถานะขาดทุนอยู่ประมาณ 7,539 ล้านบาท ไม่นับรวมที่รัฐสูญเสียรายได้จากไม่เก็บภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงอีก 330,000 ล้านบาท และในส่วนภาคธุรกิจต้องมีส่วนแบกรับภาระร่วมกับผู้บริโภค โดยโรงกลั่นน้ำมันต้องแบกรับภาระจากขายแอลพีจีที่ต่ำกว่าต้นทุนเป็นเงิน 61,650 ล้านบาท ส่วนของโรงแยกก๊าซ ต้องแบกรับภาระรวมเป็นเงิน 190,750 ล้านบาท จากการที่ต้องจำหน่ายแอลพีจีในราคา 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อดัน ทั้งที่ต้นทุนเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 555 ดอลลาร์ต่อดัน หากรวมภาระของปตท.ที่จำหน่ายเอ็นจีวีต่ำกว่าต้นทุนอีก 95,283 ล้านบาท

ตารางที่ 3 - 2 ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ วันที่ 8 มิ.ย.57

ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง			
ณ สิ้นสุดวันที่			
	25 พ.ค. 57	1 มิ.ย. 57	8 มิ.ย. 57
เงินฝากธนาคาร *			
รายได้ค่ารับ	5,430	3,942	1,108
ลูกหนี้-รายได้ค่ารับจากผู้ประกอบการค้าน้ำมัน	638	638	642
ลูกหนี้-รายได้ค่ารับจากผู้จำหน่าย LPG ภาคครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม และภาคขนส่ง	4,946	3,711	4,185
สินทรัพย์รวม	11,014	8,291	5,935
หนี้สิน			
เจ้าหนี้-เงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ค่าจ่าย	10,603	7,594	5,935
เจ้าหนี้-เงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่ผลิตโดยโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศ ค่าจ่าย	2,014	2,250	1,780
เจ้าหนี้-เงินชดเชยราคาขายปลีก NGV ค่าจ่าย	3,108	3,108	3,108
เจ้าหนี้-เงินชดเชยน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ค่าจ่าย	2,406	2,506	2,433
เจ้าหนี้-เงินชดเชย ตามมาตรการปรับลดราคาขายปลีกน้ำมัน ค่าจ่าย	5	5	5
เจ้าหนี้-เงินยืมบริหาร และสนับสนุนโครงการ	213	213	213
หนี้สินรวม	18,349	15,677	13,474
ฐานะกองทุน สุทธิ	-7,335	-7,386	-7,539

หมายเหตุ

* เงินฝากธนาคาร รวมเงินฝากโครงการส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมัน 505 ล้านบาท ครบกำหนดถอนเงินฝากวันที่ 25 มกราคม 2561 ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงพลังงาน กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

หนี้สินรวม เป็นหนี้ที่รวบรวมจากเจ้าหนี้ ณ สิ้นเดือน มิ.ย.57 และประมาณการต่อถึงวันรายงาน โดยคำนวณจากปริมาณการใช้ก๊าซเชื้อเพลิง คุณธิดาเงินกองทุน

นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ได้มีการดำเนินนโยบายในการอุดหนุนราคาพลังงานมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามที่จะให้รัฐบาลของตนยกเลิกการอุดหนุนราคาทั้งด้านการผลิตและการบริโภคพลังงาน ทั้งนี้การประชุม Copenhagen United Nations Climate Change Conference ในเดือนธันวาคม ปี 2009 ผู้นำของกลุ่มประเทศ G20 (The Group of Twenty countries) และ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) ได้ให้คำมั่นสัญญาในการที่จะลดและทยอยยกเลิกการอุดหนุนราคาที่ไม่มีความมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวคาดว่าจะเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 3 - 3 ข้อมูลตัวอย่างการ Cross subsidy เชื้อเพลิงในต่างประเทศ

Country	Energy Subsidy		Phase-out Subsidy plan
	Fuel Subsidized (2011)	Mechanism	
Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> Gasoline, diesel, LPG Subsidy : 13.1 cent/litre 95 octane and 15,6 cent/litre for diesel 	<ul style="list-style-type: none"> Government budget 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 Raised gasoline price by 9%
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Gasoline, diesel, LPG High octane gasoline excluded 	<ul style="list-style-type: none"> Government budget 	<ul style="list-style-type: none"> 2005 removed subsidy for fuel to industry 2007 program to move from heavily subsidized kerosene to LPG 2011 plan to stop private cars using subsidized fuel
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> Petrol, kerosene, LPG 	<ul style="list-style-type: none"> Price stabilization fund with a maximum compensation amount 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 Raised fuel price by one third
India	<ul style="list-style-type: none"> Diesel, kerosene, LPG 	<ul style="list-style-type: none"> Budget/ Oil bonds 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 Diesel price raised 9% 2012 Shift to direct cash support from subsidies on cooking gas and kerosene
China	<ul style="list-style-type: none"> Oil products, gas 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidy beyond price ceiling to refineries/retailers 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 Fuel price ceiling are being raised NOCs set oil product price when oil price is in the range \$40-\$130 USD/bbl

นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานในอินโดนีเซีย

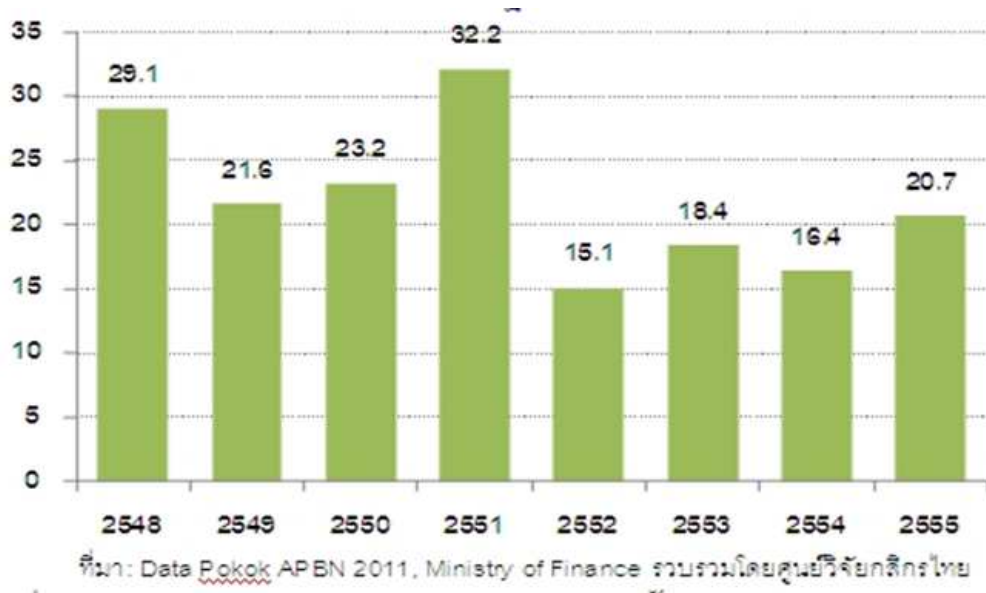
อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาน้ำมันต่อเนื่องยาวนาน คือ ตั้งแต่ปีค.ศ.1967 รัฐบาลประกาศว่าเพื่อเพิ่มกำลังซื้อแก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งจะช่วยตรึงราคาสินค้าอื่นๆ ไปในตัว ในเวลาเกือบ 5 ทศวรรษ ประเทศผลิตเปลี่ยนรัฐบาลหลายชุด ผ่านสถานการณ์ทั้งในและต่างประเทศมากมาย ผ่านความผันผวนของราคาน้ำมันตลาดโลก บางช่วงรัฐบาลเพิ่มการอุดหนุน บางช่วงลดการอุดหนุน ปรับเปลี่ยนรูปแบบหลายครั้ง ปัจจุบันใช้วิธีตรึงราคาน้ำมันสำเร็จรูปหลายชนิด ดำเนินมาตรการอุดหนุนหลายอย่างเพื่อลดค่าไฟฟ้าจนต่ำกว่าราคาทุน

รัฐบาลชุดปัจจุบันมีนโยบายลดการอุดหนุน เคยประกาศว่าจะค่อยๆ ลดการอุดหนุนร้อยละ 10-15 ต่อปีในช่วง 2554-2557 แต่ที่ผ่านมาไม่ได้ดำเนินการตามแผนเนื่องจากไม่อาจทนแรงกดดันจากการประท้วง การขึ้นราคาในเดือนมิถุนายน 2556 เป็นการปรับขึ้นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี 2551 หรือเท่ากับรัฐบาลได้ตรึงราคาไว้แล้ว โดยจะขึ้นราคาน้ำมันเบนซินจากปัจจุบันที่ราคา 4,500 รูเปียร์อินโดนีเซีย หรือเท่ากับ 16.56 บาทต่อลิตร (คิดจาก 1,000 รูเปียร์ต่อ 3.68 บาท) เป็น 6,500 รูเปียร์อินโดนีเซียหรือเท่ากับ 23.92 บาท ส่วนน้ำมันดีเซลจะขึ้นจาก 4,500 รูเปียร์อินโดนีเซีย (ราคาเดียวกับน้ำมันเบนซิน) หรือเท่ากับ 16.56 บาทต่อลิตร เป็น 5,500 รูเปียร์อินโดนีเซียหรือเท่ากับ 20.24 บาท

คาดว่าผลการขึ้นราคาน้ำมันจะทำให้สินค้าอื่นๆ หลายรายการขึ้นราคาตาม เช่น ข้าวสาร ค่าขนส่ง ในการนี้รัฐบาลเตรียมรองรับผลกระทบโดยจะให้เงินสงเคราะห์ 150,000 รูเปียร์ต่อเดือนแก่ผู้มีรายได้น้อย 15.5 ล้านครอบครัว คาดว่าจะช่วยคนอินโดนีเซียได้ราว 62 ล้านคน หรือราวหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งหมด นายชาติบ บาสรี รัฐมนตรีกระทรวงการคลังชี้ว่าหากรัฐบาลไม่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจำนวนผู้ยากจนจะเพิ่มจากร้อยละ 10.5 เป็นร้อยละ 12.1 หรือเท่ากับเพิ่มขึ้นอีก 4 ล้านคน ทำให้มีผู้ยากจนทั้งสิ้นราว 30 ล้านคน เป็นการเปลี่ยนจากการอุดหนุนน้ำมันแก่ทุกคนมาเป็นการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยอย่างเจาะจง

รูปที่ 3 - 1 แสดงสัดส่วนค่าใช้จ่ายการอุดหนุนราคาพลังงานและไฟฟ้าของอินโดนีเซียต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล

สัดส่วนค่าใช้จ่ายการอุดหนุนพลังงาน (%)



ที่มา : Data Pokok APBN 2011, Ministry of Finance รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

การที่รัฐบาลต้องออกนโยบายช่วยเหลือรองรับการขึ้นราคาน้ำมัน ก่อให้เกิดความวิตกกังวลหลายอย่าง สะท้อนว่าประชาชนจำนวนถึงหนึ่งในสี่อยู่ในสภาพที่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากรัฐ การปรับขึ้นราคาน้ำมันอาจกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก นโยบายให้เงินสงเคราะห์ช่วยบรรเทาผลกระทบได้มาน้อยเพียงไร รัฐบาลยังต้องทำงานอีกมากเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และเกิดคำถามว่าประเทศกำลังก้าวไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ เสี่ยงเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการอุดหนุนทั้งหมด

เรื่องหนึ่งที่ต้องตระหนักคือราคาใหม่ยังเป็นราคาอุดหนุนอยู่ดี ยังต่ำกว่าราคาตลาดโลกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 นั้นหมายความว่ารัฐบาลยังต้องใช้ภาษีของประชาชนเพื่ออุดหนุนราคา บรรดานักเศรษฐศาสตร์กับผู้นำธุรกิจเรียกร้องให้รัฐบาลยุติการอุดหนุนน้ำมันโดยสมบูรณ์โดยให้เหตุผล ดังนี้

ประการแรก เบียดบังงบประมาณที่ใช้ในทางอื่น

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการอุดหนุนมักจะเปรียบเทียบงบประมาณที่รัฐบาลใช้อุดหนุนกับงบประมาณด้านการลงทุน งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น งบประมาณที่รัฐบาลใช้อุดหนุน

ราคาน้ำมันในปี 2010 เป็นเงินมากกว่างบประมาณที่ให้กับ 4 กระทรวงเหล่านี้รวมกัน อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในปี 2551 เป็นปีที่นโยบายอุดหนุนราคาน้ำมันกินงบประมาณมากที่สุด คือต้องใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้นราวร้อยละ 4 ของจีดีพีหรือเท่ากับร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551 งบประมาณดังกล่าวสูงกว่างบประมาณที่ใช้ในการลงทุนกับงบประมาณที่ใช้ในโครงการช่วยเหลือสังคมทั้งหมดรวมกัน เนื่องจากเป็นปีที่ราคาน้ำมันโลกปรับตัวขึ้นสูงผิดปกติ รัฐบาลยืนยันตรึงราคาเท่าเดิมทำให้ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นมาก ส่วนปี 2555 รัฐบาลต้องใช้งบประมาณอุดหนุนน้ำมันทั้งหมดราว 2 หมื่นล้านดอลลาร์ (ราว 6 แสนล้านบาท)

ผลเสีย คือ จัดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศลดลง เสียโอกาสที่จะใช้เงินเพื่อพัฒนาประเทศ

ประการที่สอง ทำให้งบประมาณขาดดุล

เนื่องจากน้ำมันราคาถูกก่อให้เกิดการใช้อย่างฟุ่มเฟือยไร้ประสิทธิภาพ ประเทศที่ครั้งหนึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำมันมาวันนี้กลายเป็นผู้นำเข้า และเมื่อต้องนำเข้าในราคาตลาดโลกแล้วนำมาขายในราคาต่ำกว่าจึงเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องขาดดุลงบประมาณ ส่งผลไม่เพียงแต่ทำให้รัฐบาลตัดลดงบประมาณกระทรวงอื่นๆ ยังต้องกู้เงินเพิ่มเติม เป็นภาระที่ประชาชนต้องแบกรับ

ประการที่สาม เกิดผลเสียอื่นๆ อีกหลายด้าน

การที่น้ำมันในประเทศมีราคาต่ำกว่าตลาดโลก จึงไม่มีผู้ใดสนใจพัฒนาหรือลงทุนในอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก อุตสาหกรรมต่างๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่คุ้มค่าการลงทุนเพื่อการประหยัดพลังงาน น้ำมันจำนวนมากถูกลักลอบนำไปขายแก่ผู้ให้ราคาสูงกว่าทั้งในและต่างประเทศ และการที่สังคมมุ่งใช้น้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนซึ่งมีคุณภาพต่ำกว่าส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่ควร

ประการที่สี่ กลุ่มผู้มีฐานะดีคือผู้ได้ประโยชน์มากกว่า

International Institute for Sustainable Development ชี้ว่ามีหลักฐานงานวิจัยมากมายให้ข้อสรุปว่าความจริงแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนราคาน้ำมันมากที่สุดไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อย แต่เป็นกลุ่มผู้มีฐานะดีเนื่องจากมีกำลังซื้อมากกว่า วิถีชีวิตของพวกเขาใช้พลังงานมากกว่าบ้านมีเครื่องปรับอากาศ มีเครื่องใช้ไฟฟ้าจำนวนมาก มีรถยนต์ ส่วนคนจนนั่งรถเมล์หรือขี่มอเตอร์ไซด์

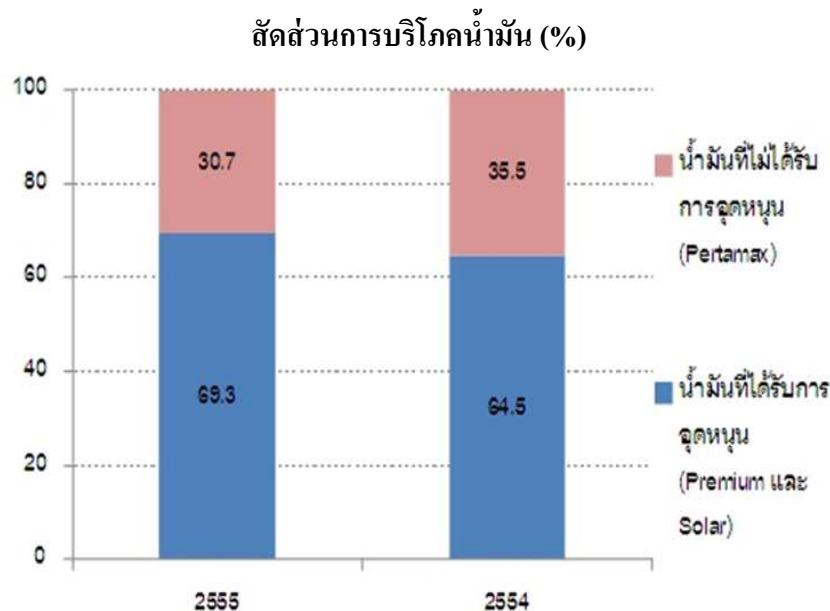
ข้อมูลชิ้นหนึ่งชี้ว่าหากนำประชาชนอินโดนีเซียทั้งประเทศมาต่อแถวเรียงตามฐานะทางเศรษฐกิจจากผู้มีฐานะดีสุดไล่ลงมาเรื่อยๆ จนถึงคนยากไร้ที่สุด พบว่าในแถว 100 คนนั้น หัว

แถว 10 คนแรกที่ร่ำรวยสุดเป็นผู้บริโภคน้ำมัน(ที่รัฐอุดหนุน) ถึงร้อยละ 45 ของปริมาณน้ำมันทั้งหมด ส่วนท้ายแถว 10คนสุดท้ายที่ยากไร้ที่สุดรวมกันแล้วบริโภคน้ำมันไม่เกินร้อยละ 1

งานวิจัยอีกชิ้นพบว่าหัวแถว 50 คนจากฝั่งผู้มีฐานะบริโภคน้ำมันกว่าร้อยละ 90 เท่ากับว่าประชากรอีกครั้งที่เป็นผู้มีรายได้น้อยกว่าจนถึงน้อยที่สุดนั้นได้ประโยชน์จากงบประมาณอุดหนุนไม่ถึงร้อยละ 10 เท่านั้น กรณีค่าไฟฟ้ามีลักษณะทำนองเดียวกัน

นโยบายที่รัฐบาลประกาศว่าจะช่วยเหลือคนยากคนจน แท้จริงแล้วกลุ่มคนผู้มีฐานะดีต่างหากที่ได้ประโยชน์มากที่สุด

รูปที่ 3 - 2 แสดงสัดส่วนบริโภคประเภทน้ำมันของอินโดนีเซีย



สังคมอินโดนีเซียถกเถียงเรื่อยมาว่ารัฐควรอุดหนุนราคาน้ำมันหรือไม่ ฝ่ายที่เห็นควรจะอ้างว่าเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ป้องกันสินค้าขึ้นราคา ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยชี้ว่าทำให้สังคมใช้น้ำมันฟุ่มเฟือยไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องนำเงินภาษีซึ่งก็คือเงินประชาชนทั้งประเทศมาใช้อุดหนุน ต้องจัดงบประมาณกระทรวงอื่นๆ จัดงบประมาณที่ใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ทั้งยังเกิดคำถามว่าหากรัฐบาลนำงบอุดหนุนมาพัฒนาแรงงาน สร้างอาชีพแก่ชุมชน หรือใช้ในโครงการอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ยากไร้จะเป็นประโยชน์มากกว่าหรือไม่ ดังคำกล่าวที่ว่า ‘ไม่มีของฟรีในโลก’

มีผู้ทำการศึกษาและพบว่าแทนที่รัฐบาลจะใช้นโยบายอุดหนุนราคาน้ำมัน หากปล่อยให้ราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศลอยตัวตามกลไกตลาดโลก สังคมใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศอินโดนีเซียจะกลายเป็นผู้ส่งออกน้ำมัน รัฐบาลมีกำไรจากการขายน้ำมัน สามารถนำกำไรเหล่านี้มาพัฒนาประเทศ ช่วยเหลือประชาชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นคำถามให้คิดว่านโยบายใดเป็นทางเลือกที่ดีกว่า

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาน้ำมันมาอย่างยาวนานเกือบ 5 ทศวรรษแล้ว มีผู้ศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศจำนวนมาก ผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นเห็นชัดเจน ไม่อาจพูดว่าผู้ถือครองอำนาจรัฐกับสังคมไม่รู้ผลดีผลเสีย รัฐบาลชุดปัจจุบันเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ ณ วินาทีอยู่ในภาวะต้องเผชิญแรงกดดันหลายด้าน ไม่ว่าจะเลือกดำเนินนโยบายทางใดล้วนเกิดผลกระทบแง่ลบบางด้าน จะอุดหนุนมากเท่าเดิมก็ทำไม่ได้ หากลอยตัวก็จะสร้างปัญหา มีแรงกดดันจากกลุ่มผู้ประท้วงเรื่อยมา ในขณะที่บางคนเห็นว่าการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้จริงถ้าไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง มีตัวอย่างหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปแม้มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าอินโดนีเซีย ดังนั้นอินโดนีเซียน่าจะทำได้ด้วย แต่ที่รัฐบาลไม่ทำเช่นนั้นเนื่องด้วยหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ทั้งรากปัญหาให้ประชาชนทั้งประเทศแบกรับต่อไป

ในทางปฏิบัติคงเป็นไปได้ที่จะแยกการเมืองออกจากการปฏิรูป สุดท้ายเป็นเรื่องของการตัดสินใจของคนทั้งสังคมว่าต้องการอะไร ที่สำคัญคือต้องผ่านการใคร่ครวญอย่างรอบคอบอย่างมีความเข้าใจ รู้ว่าผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายคือใคร ผลดีผลเสียเป็นอย่างไร มีทางเลือกที่ดีกว่าหรือไม่ แก่ปัญหาอย่างมีวิสัยทัศน์อย่างมียุทธศาสตร์ หากมองในภาพกว้างนโยบายอุดหนุนน้ำมันเป็นเพียงตัวแทนหนึ่งของนโยบายอื่นๆ ที่สังคมจำต้องรู้และตัดสินใจ เพราะส่งผลกระทบโดยตรงแก่คนรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคต

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการ อุดหนุนราคาพลังงานต่อความมั่นคง ด้านพลังงานของประเทศ

จากการที่ประเทศไทยมีการอุดหนุนราคาพลังงานติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากในอดีตนั้นการอุดหนุนราคาพลังงานเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ใช้ในการแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางด้านโอกาสในการเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นการดูแลให้เกิดความเท่าเทียมและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ แต่ต่อมาหลังจากพรรคการเมืองเริ่มใช้แนวทางประชานิยมในการหาเสียง การอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศจึงมีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ต่างออกไปเป็นสร้างความพึงพอใจและความนิยมในระยะสั้นเพื่อหวังผล การเลือกตั้งโดยสร้างปัญหาและภาระทางการคลังในระยะยาว นโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน ในประเทศไทยที่ใช้งบประมาณมากและมีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งนี้ทางผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ ประเด็นปัญหาและผลกระทบแบ่งเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงาน

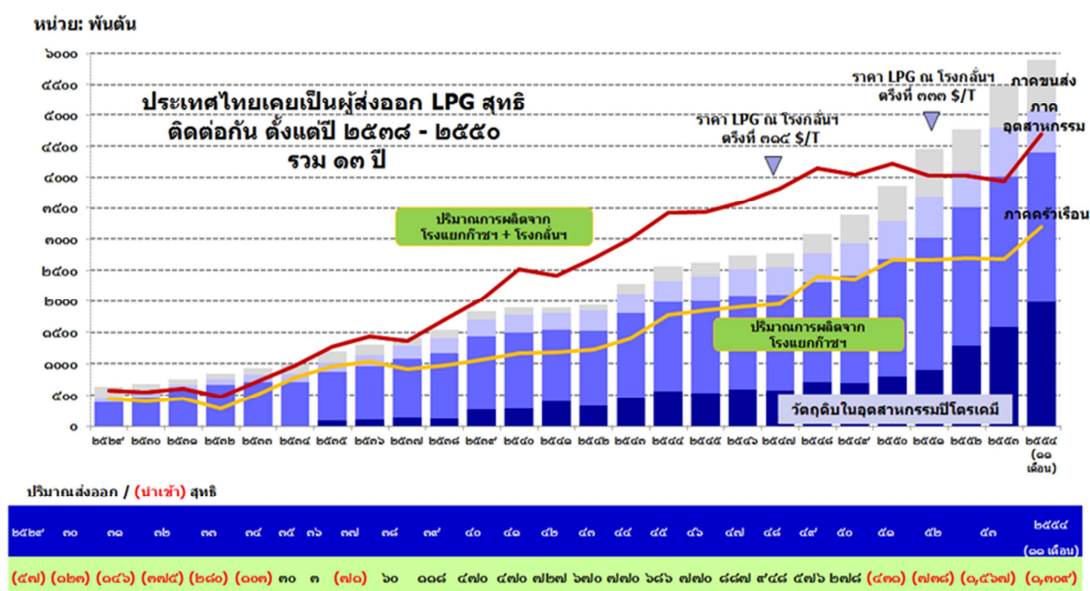
1. การเปลี่ยนแปลงของการใช้ LPG

LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไทยนั้นมาจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบในการผลิต และจากโรงกลั่นน้ำมันซึ่งใช้น้ำมันดิบเป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยมีการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในภาคครัวเรือน ภาคขนส่ง ภาคอุตสาหกรรมและเป็นสารตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

จากรูปที่ 4 - 1 จะเห็นว่าในระยะแรก ช่วงปี 2529 – 2534 ประเทศไทยอยู่ในสถานะเป็นผู้นำเข้า LPG เฉลี่ยปีละ 180,000 ตันต่อปี เนื่องจากความต้องการใช้ LPG ในประเทศสูงกว่าปริมาณที่ผลิตได้ ในภายหลังเมื่อได้มีการก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ตั้งแต่ปี 2538-2550 ทำให้ประเทศสามารถผลิต LPG ได้เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ และยังมีเหลือส่งออกอีกจำนวนหนึ่ง

ตลอดเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐได้ใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกลไกในการควบคุมราคา LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงในประเทศ แต่ปรากฏว่าภายหลังปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ราคา น้ำมันดิบในตลาดโลกเริ่มปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ราคา LPG ในตลาดโลกมีการปรับเพิ่มขึ้นตามราคาน้ำมันดิบและความต้องการใช้ ในขณะที่ราคา LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงในประเทศ ยังคงถูกควบคุมโดยภาครัฐให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคา LPG ในตลาดโลก ทำให้ราคา LPG ในประเทศไทยต่ำกว่าราคาเชื้อเพลิงประเภทอื่น ๆ มากดังรูปที่ 4 - 2 อย่างไรก็ตามเมื่อราคา LPG ในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ภาครัฐได้มีความพยายามในการปรับขึ้นราคา LPG หลายครั้ง แต่เนื่องจากการเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้มีการชะลอและยกเลิกการขึ้นราคาในที่สุด ราคา LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงในประเทศจึงต่ำกว่าความเป็นจริงดังรูปที่ 4 - 3 ส่งผลให้ประชาชนหันมาใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่าอัตราการเติบโตในอดี้อย่างมากทั้งในภาคครัวเรือน อุตสาหกรรม และขนส่ง จนกระทั่งปริมาณการผลิตในประเทศไม่เพียงพอ ทำให้ต้องเริ่มมีการนำเข้า LPG อีกตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปัจจุบัน

รูปที่ 4 - 1 แสดงข้อมูลของปริมาณการผลิต การใช้ การนำเข้าและส่งออก LPG ของประเทศตั้งแต่ปี 2529 - 2554 (11 เดือนแรก) (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2554)

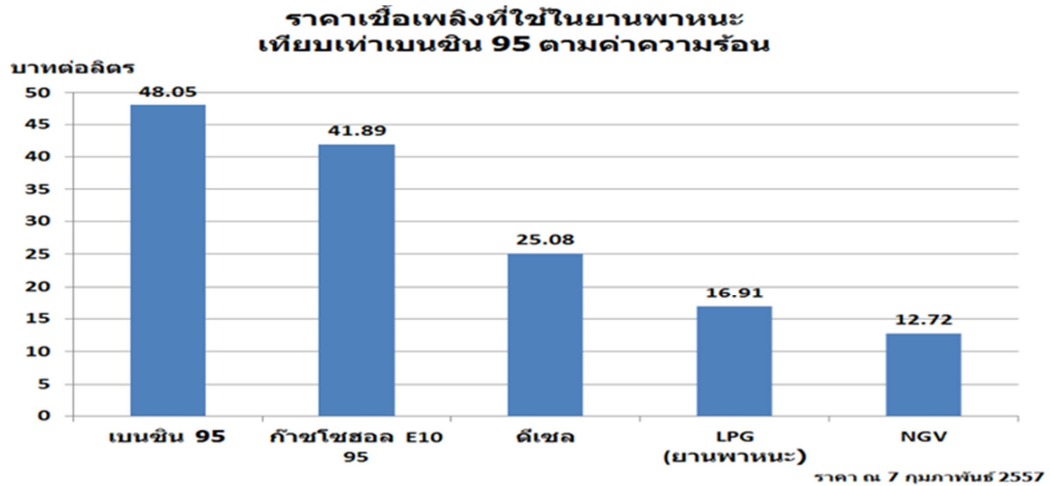


ที่มา : ปริมาณการผลิตและความต้องการใช้ LPG ของประเทศ มาจากข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)

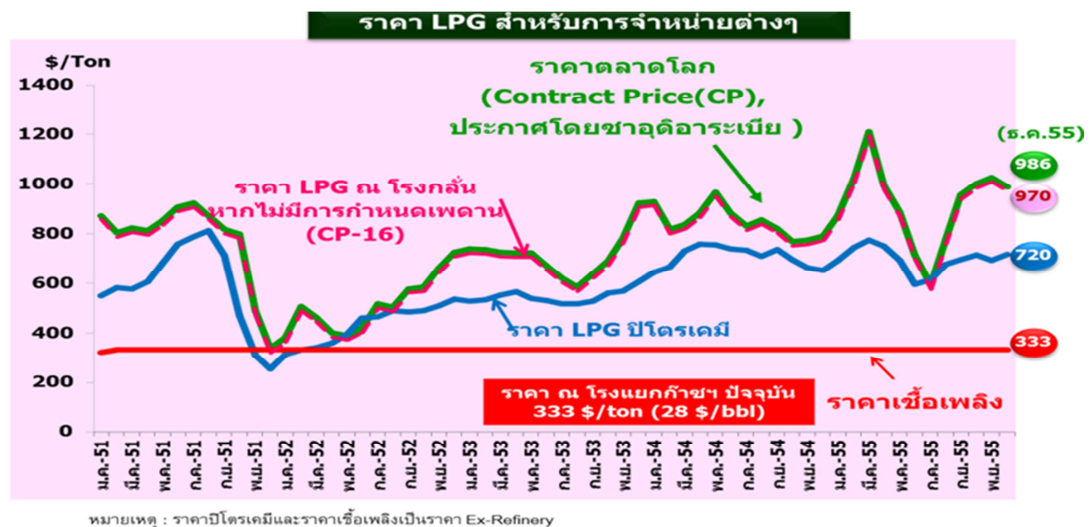
หมายเหตุ: ปริมาณ LPG ที่ผลิตได้จากโรงกลั่นน้ำมัน ได้หักส่วนที่โรงกลั่นนำ LPG ไปใช้ในกระบวนการผลิตและใช้เป็นวัตถุดิบภายในแล้ว (Own Used)

ที่มา : ปริมาณการผลิตและความต้องการใช้ LPG ของประเทศ มาจากข้อมูลในเว็บไซต์ของ
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน(สนพ.)

รูปที่ 4 - 2 แสดงการเปรียบเทียบราคาเชื้อเพลิงตามค่าความร้อน ณ วันที่ 7 ก.พ.57



รูปที่ 4 - 3 แสดงการเปรียบเทียบราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ในประเทศและตลาดโลก

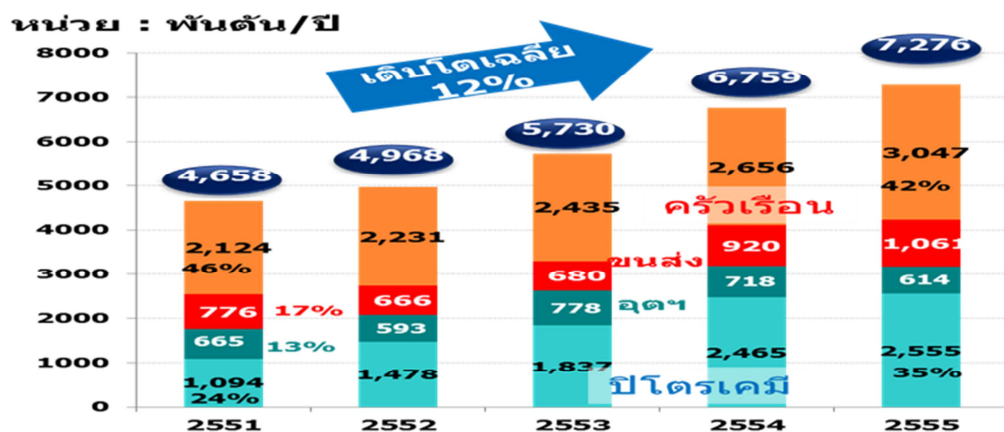


จากข้อมูลภาพรวมการผลิตและการใช้งาน LPG ปี 2555 ดังรูปที่ 4 - 4 พบว่า LPG ที่ผลิตได้ จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบในการผลิต มีปริมาณประมาณ 4 ล้านตันและผลิตจากโรงกลั่นน้ำมันได้อีกประมาณ 1.9 ล้านตัน โดยได้มีการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในภาคครัวเรือน 3 ล้านตัน (41%) ภาคอุตสาหกรรม 0.6 ล้านตัน (8%) และภาคขนส่ง 1.1 ล้านตัน (15%) นอกจากนั้น LPG ยังนำไปใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้นในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอีก 2.6 ล้านตัน (35%) จากความต้องการดังกล่าว ทำให้ประเทศต้องนำเข้า LPG จากต่างประเทศมาเพิ่มอีกประมาณ 1.4 ล้านตันต่อปี

รูปที่ 4 - 4 แสดงวงจรของการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ในปี 2555

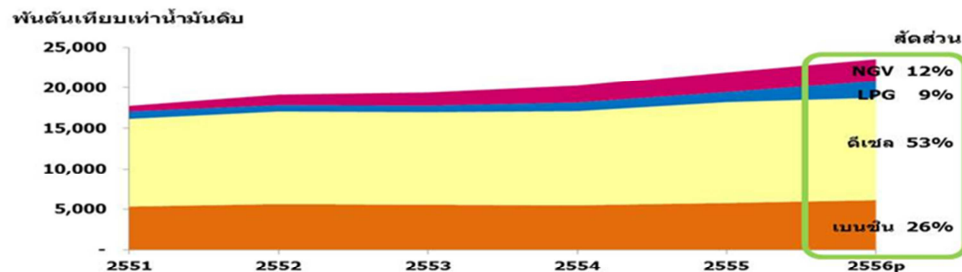


รูปที่ 4 - 5 แสดงปริมาณการใช้ LPG ในประเทศไทยในช่วงปี 2551-2555



รูปที่ 4 - 5 จะเห็นได้ว่า ภาคการขนส่งมีการขยายตัวของปริมาณการใช้มากที่สุด คิดเป็นอัตราการเติบโตสูงเฉลี่ยต่อปีมากกว่า 20% ต่อปีในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากการลดหย่อนภาษี LPG ทำให้เกิดความคุ้มค่าสำหรับผู้ประกอบการในการลงทุนปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์เพื่อใช้ LPG โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาน้ำมันเบนซินและดีเซลสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2552 ได้มีการมาเปลี่ยนมาใช้เครื่องยนต์ LPG กันอย่างแพร่หลาย

รูปที่ 4 - 6 แสดงประมาณการปริมาณการใช้น้ำมันแต่ละชนิดในภาคขนส่งทางบกในปี 2556 โดยกรมขนส่งทางบก



การใช้ปี 2556p	เบนซิน	ดีเซล	LPG	NGV	รวม
ปริมาณการใช้ (พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ)	6,081	12,659	2,065	2,756	23,561
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	5.9	1.5	66.8	10.3	7.4

P ข้อมูลเบื้องต้น

ในปี 2556 กรมการขนส่งทางบกคาดว่าจะมีการใช้ LPG ในรถยนต์ถึง 2 ล้านคัน เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 66.8 จากปี 2555 เนื่องจากมีราคาที่ถูกว่าน้ำมันและมีสถานีบริการที่มากกว่า NGV ทั้งนี้ จำนวนรถที่ใช้ LPG และรถที่ใช้ LPG ร่วมกับเบนซินหรือดีเซล ณ เดือนพฤศจิกายน 2556 รวมทั้งสิ้น 1,125,030 คัน เพิ่มขึ้นถึง 123,608 คันจากปี 2555 ที่มี 1,001,422 คัน โดยปัจจุบันมี สถานีบริการ LPG ทั่วประเทศ จำนวน 1,737 สถานี

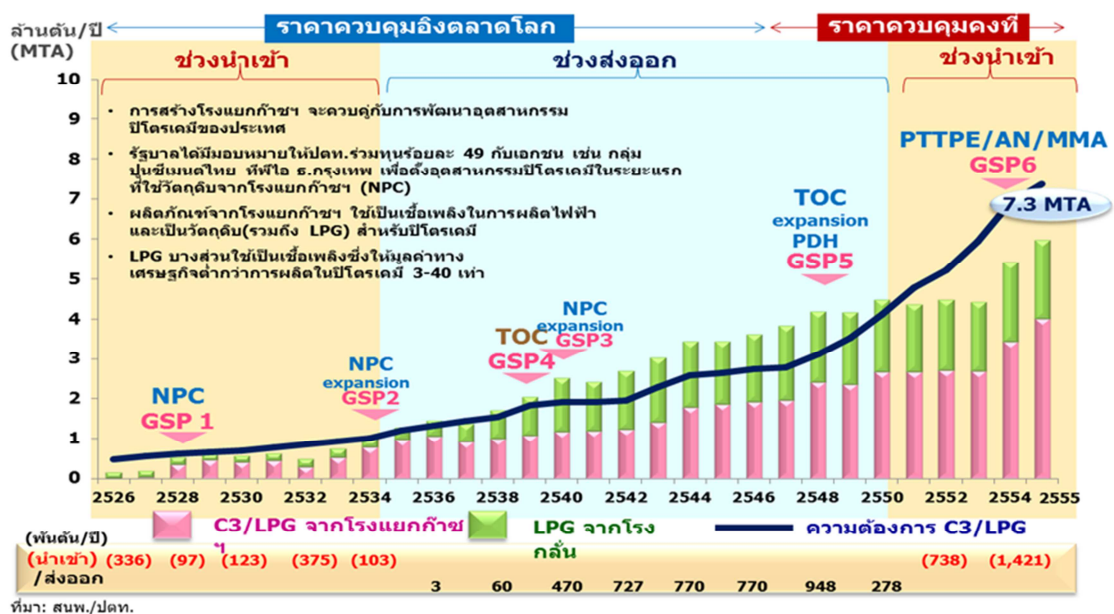
นอกจากนี้ยังพบว่า การนำ LPG ใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้นให้กับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีนั้น มีปริมาณมากถึง 2.6 ล้านตันต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึง 35% ทั้งนี้เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ LPG ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างการจ้างงานของประเทศ ซึ่งให้มูลค่ามากกว่าการนำ LPG ที่เป็นทรัพยากรของประเทศที่มีคุณค่าไปส่งออกหรือเผาเป็นเชื้อเพลิง ดังรูปที่ 4 - 7 โดยการใช้เป็นวัตถุดิบปิโตรเคมีนั้นสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับก๊าซธรรมชาติสูงกว่าการนำไปเผาเป็นเชื้อเพลิงมากกว่า 3 เท่าตัว โดยใช้ในการสร้างอุตสาหกรรมเม็ดพลาสติกที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่ามากมาย อาทิ ภาชนะพลาสติก บรรจุภัณฑ์ อาหาร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนรถยนต์ อุปกรณ์การแพทย์ เป็นต้น นอกจากนั้นยังเกิดการพัฒนาศรษฐกิจและการจ้างงาน ด้วยเหตุนี้ในช่วงปีที่ผ่านมาประเทศไทย LPG เหลือส่งออกระหว่างปี 2538 - 2550 จึงมีการศึกษาและวางแผนการก่อสร้างโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้ LPG เป็นวัตถุดิบหลายโครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้ หากนับตั้งแต่วางแผนศึกษาจนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จจะใช้เวลาอย่างน้อย 4 - 5 ปี ซึ่งการที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะตัดสินใจเลือกใช้วัตถุดิบและเทคโนโลยีใดในการผลิต

จะมีการพิจารณาและกำหนดก่อนการก่อสร้างโรงงาน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากแต่ละโครงการต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก หลายโครงการที่ได้มีการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ทยอยก่อสร้างแล้วเสร็จตามลำดับซึ่งส่วนใหญ่จะแล้วเสร็จประมาณหลังปี 2550 ดังรูปที่ 4 - 8

รูปที่ 4 - 7 แสดงมูลค่าเพิ่มของก๊าซธรรมชาติที่ผลิตในประเทศไทย



รูปที่ 4 - 8 แสดงลำดับการส่งเสริมการขยายโรงแยกก๊าซและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในประเทศไทยที่มีการผลิตและการใช้ LPG

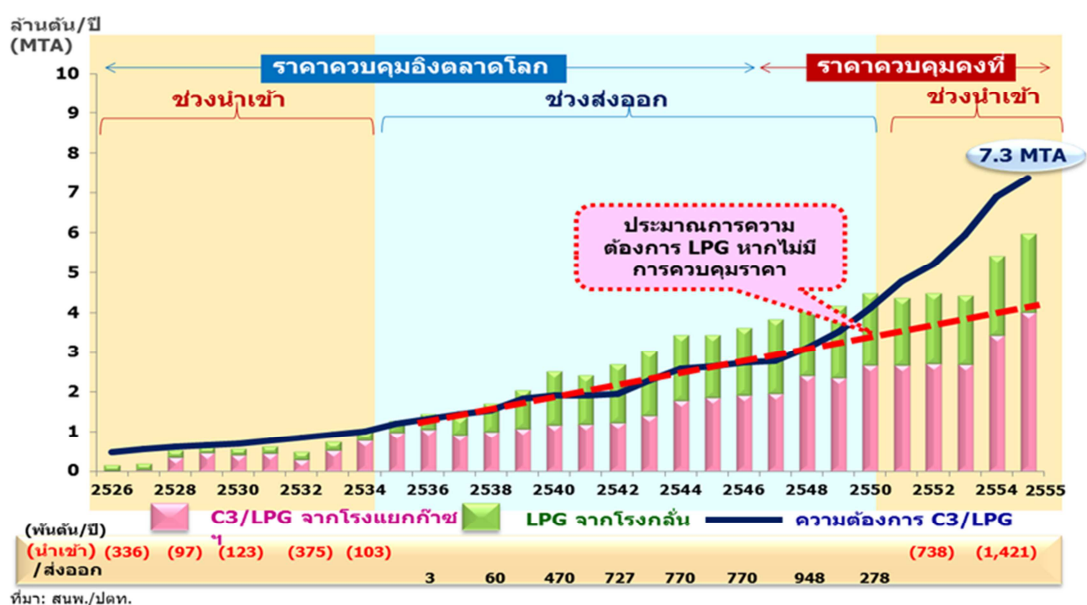


ที่มา : สทพ./ปตท

ปัจจุบันจากสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการบิดเบือนในการใช้พลังงานของประเทศที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประชาชนจะเลือกใช้ LPG เพิ่มขึ้น ในขณะที่ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศส่วนใหญ่มาจากก๊าซธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัดและจะมีปริมาณที่ลดลงในอนาคต ประเทศไทยจะต้องนำเข้า LPG ในปริมาณที่สูงมากขึ้น ทำให้ขีดความสามารถในการนำเข้า LPG ของประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอกับความต้องการในอนาคต และอาจจะต้องมีการลงทุนสูงกว่า 3 หมื่นล้านบาท ในการสร้างท่าเรือ คลังก๊าซ และระบบต่าง ๆ รองรับ ทำให้ต้องสูญเสียโอกาสในการนำเงินลงทุนดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ (ตั้งแต่เมษายน 2551 ประเทศมีการนำเข้า LPG ด้วยปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ทำให้กองทุนน้ำมันฯ ต้องชดเชยราคานำเข้า คิดเป็นมูลค่าสะสมถึงสิ้นปี 2554 รวมประมาณ 62,000 ล้านบาท)

หากวิเคราะห์แนวโน้มการเติบโตของการใช้ LPG ในกรณีที่ไม่มีมาตรการควบคุมราคา อุดหนุนราคา โดยตั้งสมมติฐานว่าปริมาณการใช้ LPG จะเติบโตอย่างคงที่จากปี 2536 ต่อเนื่องจนถึงปี 2555 ดังรูปที่ 4 - 9 จะพบว่า ปริมาณการใช้จะอยู่ที่ประมาณ 4.5 ล้านตันต่อปี ในปี 2555 ลดลงจากความต้องการที่รวมผลของการอุดหนุนราคาถึง 2.8 ล้านตัน ซึ่งน่าจะทำให้ประเทศไทยไม่ต้องการพึ่งพาการนำเข้า LPG และยังคงมีปริมาณ LPG เหลือพอที่จะค่อยๆ ลดสร้างมูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อไปอีกด้วย

รูปที่ 4 - 9 แสดงการประมาณการการใช้ LPG หากไม่มีการควบคุมราคา



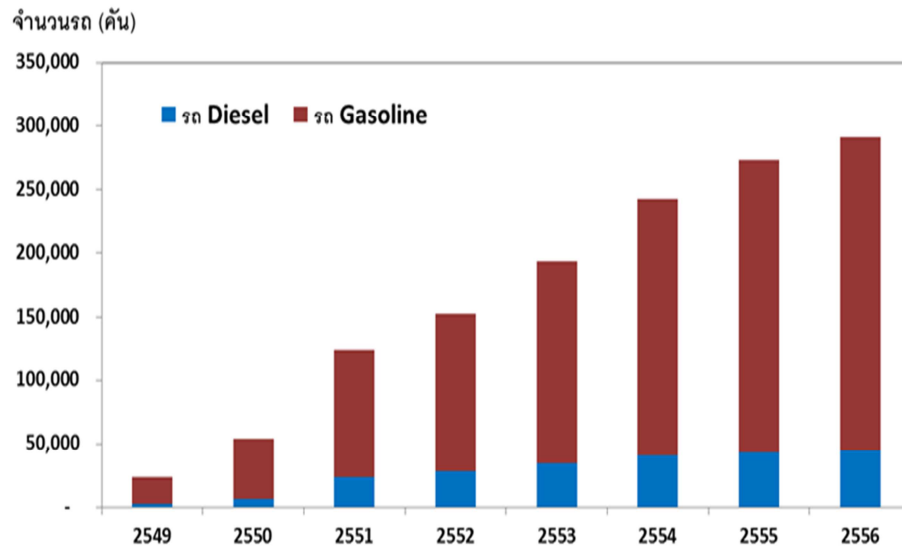
ที่มา : สทพ. / ปตท.

2. การเปลี่ยนแปลงของการใช้ NGV

ในส่วนของการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ยานยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกนั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้เริ่มทดลองการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้กับรถยนต์เพื่อทดแทนน้ำมันดีเซลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 โดยได้ทดลองใช้ NGV กับรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และขสมก.ได้ดำเนินการจัดการโดยสารประจำทางที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงเพื่อบริการให้กับประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา โดยได้มอบหมายให้ ปตท. สร้างสถานีเติมก๊าซธรรมชาติที่อุรุเมล์ของ ขสมก. บริเวณรังสิต จังหวัดปทุมธานี นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายในการลดปัญหามลภาวะที่เกิดจากยานพาหนะในเขตกรุงเทพมหานคร การพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานและสถานีบริการ NGV ในระยะเริ่มแรก จึงมีจุดประสงค์เพื่อรถโดยสาร ขสมก. และรถเก็บขยะของกรุงเทพมหานคร เท่านั้นโดยมีการกำหนดราคาขายปลีก NGV ไว้ไม่เกิน 8.5 บาทต่อกิโลกรัม

หลังจากปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเริ่มปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้กลุ่มรถรับจ้าง ได้แก่ รถแท็กซี่ รถสามล้อเครื่อง ได้เริ่มการดัดแปลงเครื่องยนต์ไปใช้ก๊าซ LPG เป็นเชื้อเพลิงแทนเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการขยายการใช้ก๊าซ NGV ในภาคคมนาคมขนส่งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน โดยภาครัฐสนับสนุนการใช้ NGV ด้วยการลดหย่อนอากรจากการนำเข้าอุปกรณ์ NGV สำหรับสถานีบริการและเครื่องยนต์ NGV การยกเว้นและลดหย่อนภาษีสรรพสามิตรถยนต์นั่ง NGV ที่ผลิตจากโรงงาน (Original Equipment Manufacturer: OEM) เป็นต้น นอกจากนี้ ราคา NGV ซึ่งถูกกว่าน้ำมันดีเซลถึงสามเท่าทำให้กลุ่มรถบรรทุกขนส่งได้เริ่มหันมาติดตั้ง NGV ทดแทนการใช้น้ำมันดีเซล ส่งผลให้จำนวนรถยนต์ NGV ขยายตัวอย่างรวดเร็วจากไม่ถึง 7,000 คันในปี 2548 เป็น 450,000 คันในปี 2557 (ข้อมูล ณ เม.ย. 57) ปริมาณการใช้ NGV ได้เพิ่มขึ้นจากเพียงไม่ถึง 200 คันต่อวันในปี 2548 เป็นมากกว่า 8,000 คันต่อวันในปัจจุบัน เทียบเป็นอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีแบบเรขาคณิตในแต่ละช่วงเวลาสูงถึงกว่าร้อยละ 50 ต่อปี

รูปที่ 4 - 10 แสดงจำนวนรถที่ใช้ NGV ตั้งแต่ปี 2549-2556



ผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ

หากพิจารณาในแง่มูลค่าของความยุติธรรมสำหรับผู้ซื้อเชื้อเพลิง เงินกองทุนน้ำมันซึ่งเรียกเก็บจากการใช้น้ำมันเบนซินทุกประเภทได้แก่ เบนซิน 95 ลิตรละ 10 บาท แก๊สโซฮอล์ 95 และ 91 ลิตรละ 3.30 และ 1.20 บาท ตามลำดับ นอกจากรัฐบาลจะต้องนำเงินจากกองทุนน้ำมันไปชดเชยให้กับ LPG ยังมีการนำเงินไปชดเชยราคา NGV กิโลกรัมละ 2.0 บาทและน้ำมันดีเซลกับไบโอดีเซลลิตรละ 0.33 และ 1.05 บาทตามลำดับ ด้วยเหตุนี้จึงสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำมันเบนซินทุกประเภท

ตารางที่ 4 - 1 แสดงภาษี/เงินเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมัน ณ วันที่ 6 มิ.ย.2557

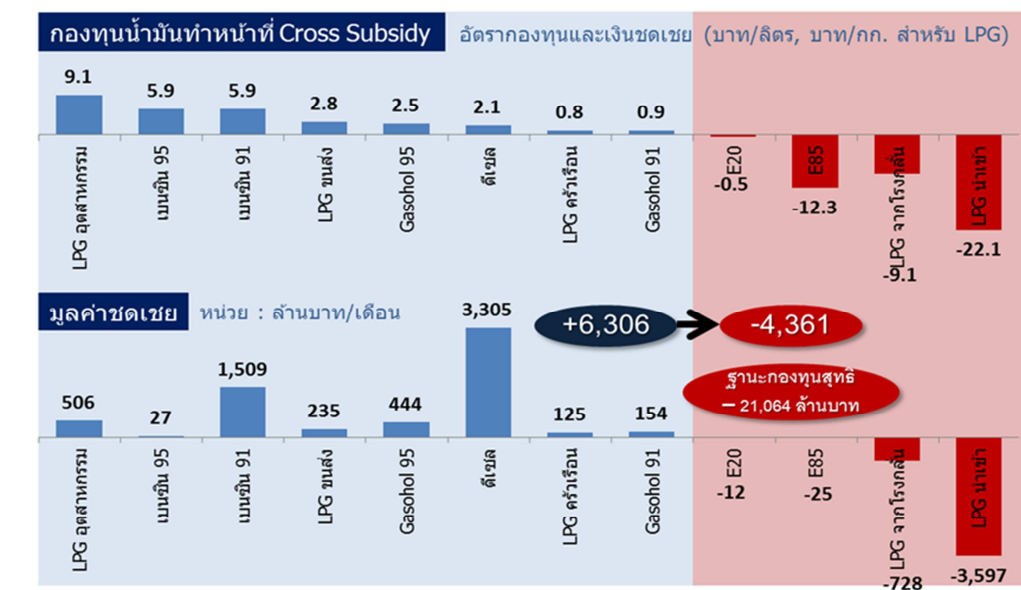
หน่วย: บาท/ลิตร

ชนิดน้ำมัน	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีเทศบาล	กองทุนน้ำมัน	กองทุนอนุรักษ์พลังงาน
เบนซิน 95	7.00	0.70	10.00	0.25
Gasohol 95 (E10)	6.30	0.63	3.30	0.25
Gasohol 95 (E20)	5.60	0.56	-1.05	0.25
Gasohol 95 (E85)	1.05	0.105	-11.06	0.25

Gasohol 91	6.03	0.63	1.20	0.25
Diesel	0.005*	0.0005*	0.25	0.25
LPG	2.17	0.217	0.4299+4.2056**	0.00

**ตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2554 ** ภาคขนส่งเก็บเพิ่ม 3.0374 บาท/กก. ภาคอุตสาหกรรมเก็บเพิ่ม 11.022 บาท/กก.

รูปที่ 4 - 11 แสดงการเปรียบเทียบการ Cross Subsidy ของกองทุนน้ำมัน



หมายเหตุ : อัตราเงินกองทุนฯ ณ วันที่ 7 มิ.ย. / ฐานะกองทุนฯ ณ วันที่ 10 มิ.ย. 55

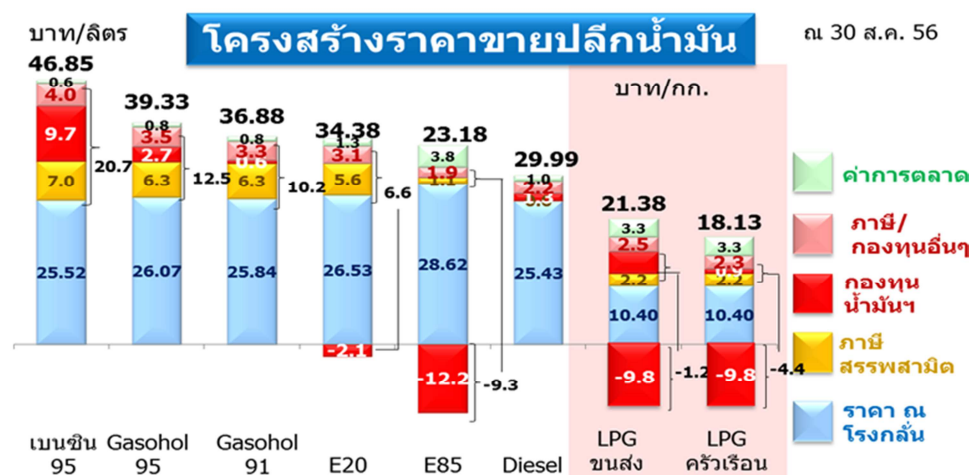
รัฐบาลได้ตัดสินใจลดภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่มน้ำมันดีเซลลงเท่ากับที่เคยให้กองทุนน้ำมันจ่ายเงินอุดหนุนน้ำมันดีเซลประมาณ 6 บาทต่อลิตร เนื่องจากหลังจากการใช้เงินกองทุนน้ำมันไปกว่า 20,000 ล้านบาทในการอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล เงินกองทุนน้ำมันก็หมดลงไปในช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือน ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายเพราะเงินกองทุนน้ำมันนั้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่านี้ เช่น การส่งเสริมการประหยัดพลังงาน แต่กลับเป็นการใช้เพื่อส่งเสริมให้ใช้น้ำมันดีเซลโดยไม่ต้องคำนึงถึงการประหยัดพลังงานแต่อย่างใด

ในส่วนของราคาน้ำมันดีเซลนั้นรัฐบาลให้เหตุผลว่าต้องมีตรึงราคาไว้ที่ 30 บาทต่อลิตร เพราะเชื่อว่าหากปล่อยให้ราคาปรับขึ้นไป 36 บาท ผู้ประกอบการก็จะเรียกร้องปรับขึ้นราคาสินค้าหลายประเภท สมมติว่าดีเซลนั้นเป็นต้นทุนการผลิตและขนส่งประมาณ 10% ดังนั้น หากต้องปรับราคาดีเซลขึ้นไป 20% ก็จะทำให้ราคาสินค้าโดยรวมเพิ่มขึ้นถึง 2% รัฐบาลเลยเห็นว่าหากต้อง

“จ่าย” เงินอุดหนุน (โดยยอมไม่เก็บภาษี) วันละ 350 ล้านบาท หรือเดือนละประมาณ 10,000 ล้านบาท ก็ยังคุ้มค่าเพราะแปลว่าต้องจ่ายเงินปีละ 120,000 ล้านบาท หรือ 1.2% ของจีดีพี เพื่อแลกกับการคุมเงินเฟ้อ 2% ต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุมราคาสินค้าอีก 3-4 เดือนก่อนการเลือกตั้งน่าจะคุ้มค่าและรัฐบาลจะสามารถรับภาระได้ แต่ภาระทางการเงินที่รัฐบาลก่อไว้นั้น อันที่จริงแล้วเป็นประชาชนผู้เสียภาษีในอนาคตจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระเพิ่มขึ้นนั่นเอง

การบิดเบือนราคาดีเซลให้ถูกลงเมื่อเทียบกับน้ำมันประเภทอื่นๆ นั้น ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเมื่อรัฐบาลปรับลดภาษีดีเซลลงไปเกือบหมดทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการเก็บภาษี คือ ดีเซลจ่ายภาษีและเงินเข้ากองทุนน้ำมันประมาณ 2 บาทต่อลิตร ในขณะที่น้ำมันประเภทอื่นๆ จ่ายภาษีและเงินเข้ากองทุนน้ำมันมากกว่า 2-9 เท่า คือ ประมาณ 7-18 บาทต่อลิตร จะเห็นได้จากราคาหน้าโรงกลั่นว่า น้ำมันทุกประเภทราคาจริงนั้นใกล้เคียงกัน คือ ประมาณ 25 บาทต่อลิตร แต่นโยบายที่บิดเบือนราคาทำให้ขณะนี้ทุกคนรุมใช้น้ำมันดีเซล ในขณะที่ปริมาณการใช้น้ำมันเบนซินนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าตั้งแต่ปี 2545 คือ ใช้เฉลี่ยวันละ 20 ล้านลิตรต่อวันมาโดยตลอด ยกเว้นในช่วงปี 2556 ที่มีการใช้น้ำมันเบนซินพุ่งสูงขึ้นมากจากมาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับรถยนต์คันแรก ในขณะที่การใช้น้ำมันดีเซลนั้นกลับเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 44 ล้านลิตรต่อวันในปี 2545 มาเป็น 53.8 ล้านลิตรในปี 2547 ซึ่งรัฐบาล พณฯ พลตำรวจโททักษิณได้อุดหนุนการใช้น้ำมันดีเซลและลดลงมาเหลือ 50.3 ล้านลิตรต่อวันในปี 2549 และการใช้น้ำมันดีเซลได้ปรับขึ้นมาที่ 57 ล้านลิตรต่อวันอีกครั้งจากตัวเลขล่าสุดในปี 2556 ทำให้อาจสรุปได้ว่าการอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลนั้นทำให้มีการใช้น้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้นวันละประมาณ 3 ล้านลิตร แม้ว่าต้นทุนการผลิตจะเทียบเท่าเบนซิน แปลว่านโยบายอุดหนุนดีเซลนั้น นอกจากจะทำให้เสียรายได้ของรัฐบาลปีละ 120,000 บาทแล้ว ยังทำให้ประเทศใช้น้ำมันดีเซลมากขึ้นอีกวันละ 3 ล้านลิตร

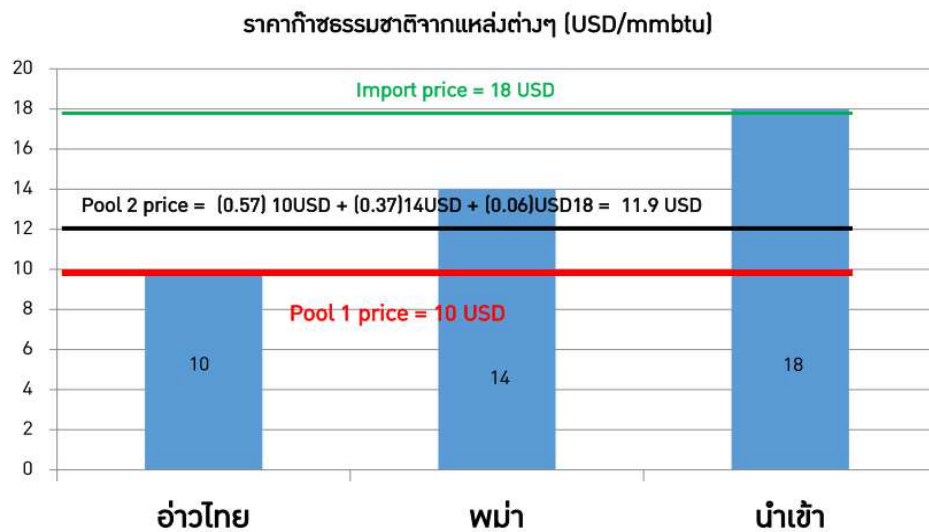
รูปที่ 4 – 12 แสดงโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมัน



ในส่วนการควบคุมราคาขายปลีก NGV ตั้งแต่ปี 2547-2552 ที่ 8.5 บาทต่อกิโลกรัมนั้น ทำให้ไม่เกิดการลงทุนสร้างสถานีบริการ NGV โดยผู้ประกอบการเอกชน ในขณะที่ความต้องการใช้ NGV เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สถานีบริการจำหน่าย NGV มีไม่เพียงพอสำหรับผู้ใช้นิคม รัฐบาลเองถึงแม้จะทราบถึงปัญหานี้ดีตั้งแต่ต้น เห็นได้จากมติ ครม. เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ราคาขายปลีก NGV โดยอ้างอิงราคาให้เป็นครึ่งหนึ่งของดีเซลและจากนั้นจะปรับฐานคิดใหม่และเพิ่มจนถึง 65% ของราคาเบนซิน 91 และมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2550 ได้เห็นชอบในหลักการกำหนดราคา NGV ให้สะท้อนต้นทุนจริงโดยใช้ราคาต้นทุนเนื้อก๊าซ แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลไม่สามารถทำได้เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ากระทบต่อผู้ใช้ NGV ที่มีรายได้น้อย จึงได้มีการตรึงราคา NGV ไว้ที่ 8.50 บาทต่อกิโลกรัมและให้กองทุนน้ำมันเข้าอุดหนุนราคา NGV กิโลกรัมละ 2 บาทระหว่างปี 2552 ถึง 2555 ตลอดระยะเวลา 4 ปี มีการจำหน่าย NGV ออกไปประมาณ 8 ล้านตัน หมายความว่ากองทุนน้ำมันได้จ่ายเงินอุดหนุน NGV ไปประมาณ 16,000 ล้านบาท

ถึงแม้ในปัจจุบันรัฐบาลได้ยกเลิกการชดเชยราคาจากกองทุนน้ำมันแล้ว และได้มีการทยอยปรับขึ้นเพดานราคา NGV ครั้งละ 50 สตางค์ตั้งแต่เดือนมกราคม 2555 เป็นต้นมา จนกระทั่งมีราคาอยู่ที่ 10.50 บาทต่อกิโลกรัมในปัจจุบันแล้วก็ตาม ผู้ประกอบการสถานีบริการก็ยังคงต้องแบกรับภาระขาดทุนจากส่วนต่างราคาขายปลีกกับต้นทุนอย่างต่อเนื่องมากกว่า 3.50 บาทต่อกิโลกรัม หากภาครัฐสามารถยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีก NGV ให้สะท้อนต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริง เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้าลงทุนในธุรกิจขายปลีก NGV อย่างเสรี จะทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุน ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ระยะยาวต่อผู้บริโภคในท้ายที่สุด อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีจิตสำนึกในการใช้พลังงานอย่างประหยัดอีกด้วย

รูปที่ 4 - 13 แสดงราคาก๊าซธรรมชาติจากแหล่งต่างๆ



ราคาก๊าซจากแต่ละแหล่งเป็นตัวเลขประมาณเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของราคา และวิธีการกำหนดราคาแบบเฉลี่ย

รูปที่ 4 - 14 แสดงราคาก๊าซธรรมชาติในประเทศต่างๆ

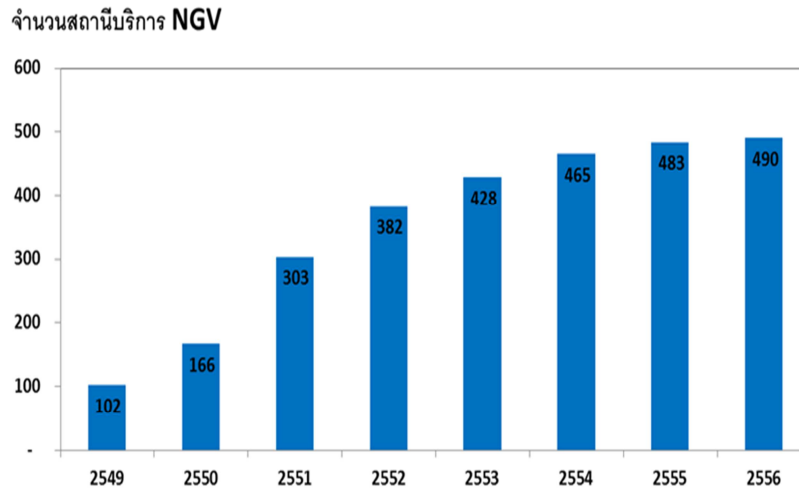


หมายเหตุ : คัดจากอัตราแลกเปลี่ยนประจำเดือนสิงหาคม 2555 อัตรา 31.6 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ

ปตท. ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลโดยการลงทุนขยายสถานีเพื่อรองรับปริมาณผู้ใช้ NGV ที่เพิ่มมากขึ้นจนมีจำนวน 492 แห่งในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ เม.ย. 57) อย่างไรก็ตามต้นทุนในการจัดจำหน่าย NGV ประกอบไปด้วยราคาก๊าซธรรมชาติจากท่อ รวมกับเงินลงทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้แก่ การดำเนินการของสถานีจ่ายก๊าซหลัก ค่าขนส่งไปสถานีนอกแนวท่อก๊าซฯ ค่าบริหารสถานีบริการ ค่าใช้จ่ายการขายบริหารจัดการฯลฯ ซึ่งถ้ารวมตัวเลขการลงทุนทั้งหมดแล้ว

ราคาคืนทุนของ NGV จะอยู่ที่ประมาณ 14 - 15 บาทต่อกิโลกรัม ปตท. จึงแบกรับภาระขาดทุนมากกว่า 5 บาทต่อทุกๆกิโลกรัมของ NGV ที่จำหน่ายออกไป

รูปที่ 4 - 15 แสดงจำนวนสถานีบริการ NGV ตั้งแต่ปี 2549-2556

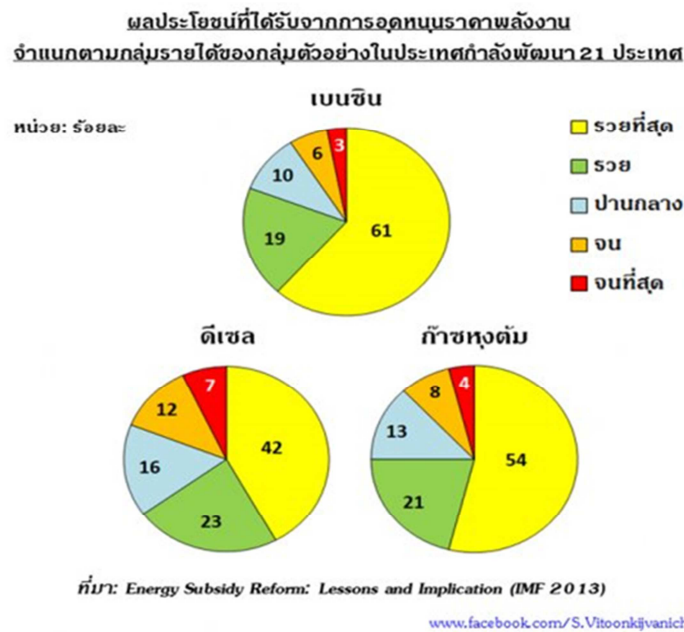


ผลกระทบทางสังคม

หลายต่อหลายประเทศที่กำลังไ้ขึ้นนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานแบบครอบจักรวาลได้ทยอยกันลดการอุดหนุนเพราะว่าเป็นนโยบายที่ส่งผลเสียหลายๆ อย่าง เช่น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตอื่นๆ ทำให้มีการใช้พลังงานกันอย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงเหตุผลสำคัญที่สุดก็คือ คนรายได้ประโชชน์จากนโยบายการอุดหนุนพลังงานมากกว่าคนจน ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมหาศาลแทนที่จะนำรายได้ส่วนนี้มาทำรัฐสวัสดิการที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะคนจนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง

จากประเด็นดังกล่าว ในปี 2556 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ทำการศึกษาผู้ได้รับผลประโยชน์จากการอุดหนุนราคาพลังงานจากครัวเรือน 5 กลุ่มโดยจำแนกตามรายได้จากครัวเรือนที่ต่ำไปจนที่สุดเป็นจำนวนเท่าๆ กัน จากกลุ่มตัวอย่างของประเทศที่กำลังพัฒนา 21 ประเทศ ดังรูปที่ 4 - 18

รูปที่ 4 - 16 แสดงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอุดหนุนราคาพลังงานจำแนกตามกลุ่มรายได้ของกลุ่มตัวอย่างในประเทศกำลังพัฒนา 21 ประเทศ



ที่มา : IMF 2013. Energy subsidy reform lessons and implications

ผลของการศึกษา พบว่ากลุ่มคนรวยที่สุดของประเทศ คือกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรกจะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดของประเทศ คือกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 สุดท้ายจะได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุดจากนโยบายการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิงจากตัวอย่างการศึกษานี้พบว่ากลุ่มคนรวยที่สุดได้รับผลประโยชน์จากการอุดหนุนราคาพลังงานมากกว่ากลุ่มคนจนที่สุดถึง 20 เท่าสำหรับน้ำมันเบนซิน 6 เท่าสำหรับน้ำมันดีเซล และ 13 เท่าสำหรับก๊าซหุงต้ม ทั้งนี้เป็นเพราะคนรวยย่อมมีศักยภาพในการใช้น้ำมันหรือพลังงานมากกว่าคนจนนั่นเอง จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้หลายๆ ประเทศเริ่มลดมาตรการอุดหนุนราคาพลังงานลง ยกตัวอย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และล่าสุดอียิปต์

อินโดนีเซีย เคยเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่และเป็นสมาชิกกลุ่มโอเปกแต่ด้วยนโยบายการอุดหนุนราคาน้ำมันทำให้มีการบริโภคน้ำมันกันอย่างฟุ่มเฟือยจนผลิตได้ไม่พอใช้กลายเป็นประเทศนำเข้าน้ำมันสุทธิและต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มโอเปกในปี 2552 นอกจากนี้ยังทำให้อินโดนีเซียขาดดุลงบประมาณมหาศาลจากการอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้า ที่ต้องใช้งบประมาณสูงถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณประเทศหรือประมาณ 1 ล้านล้านบาทต่อปีจึง

ทำให้ขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะในเมืองหลวง และทำให้ไม่มีการพัฒนาพลังงานทดแทนเท่าที่ควรเพราะพลังงานฟอสซิลมีราคาถูกเกินไป รัฐบาลอินโดนีเซียจึงตัดสินใจลดการอุดหนุนราคาน้ำมันเมื่อปีที่แล้วทำให้ราคาน้ำมันเบนซินหน้าปั๊มปรับขึ้นถึง 44%

มาเลเซีย เป็นอีกประเทศที่หลายๆ ท่านมักจะเอาราคาน้ำมันหน้าปั๊มของไทยไปเปรียบเทียบกับกัน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วประเทศมาเลเซียเป็นผู้ส่งออกน้ำมันสุทธิและส่งออกก๊าซธรรมชาติเหลว LNG เป็นอันดับสองของโลก ทำให้มีงบประมาณไปอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศได้ อย่างไรก็ตามในช่วงปี 2547 - 2556 ที่ผ่านมา มาเลเซียได้ใช้งบประมาณไปแล้วสูงถึง 1.32 ล้านล้านบาท ทำให้รัฐบาลมาเลเซียตัดสินใจลดการอุดหนุนราคาน้ำมันลง 2 บาทต่อลิตรเมื่อเดือนกันยายน 2556 และมีแนวโน้มจะค่อยๆ ทอยลดการอุดหนุนลงเรื่อยๆ

อียิปต์ เป็นประเทศล่าสุดที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศลดการอุดหนุนราคาน้ำมันทำให้ราคาน้ำมันเบนซินหน้าปั๊มพุ่งขึ้นทันที 78% เพราะในช่วงสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลอียิปต์ต้องสูญเสียงบประมาณประเทศสูงถึง 3.1 ล้านล้านบาทเพื่อการอุดหนุนราคาพลังงาน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายนำงบประมาณส่วนที่จะไปอุดหนุนราคาน้ำมันไปทำรัฐสวัสดิการแทนเช่น สาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

ประเทศไทย วันนี้อยู่มีการอุดหนุนราคาแก๊สหุงต้มแต่งบประมาณที่อุดหนุนนั้นไม่ได้มาจากรัฐบาล แต่มาจากผู้ใช้น้ำมันเบนซิน แก๊สโซฮอล์ 95, 91(E10) ผ่านกองทุนน้ำมันไปแล้วมากกว่า 140,000 ล้านบาท นับตั้งแต่เริ่มนำเข้าแก๊สหุงต้มปี 2551 ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรม และในส่วนของผู้ประกอบการนั้น จากการที่รัฐบาลมีนโยบายตรึงราคาแก๊สหุงต้มหน้าโรงแยกแก๊สฯที่ 333 ดอลลาร์/ตัน ในปี 2547 ทำให้โรงแยกแก๊สฯของ ปตท.ต้องรับภาระการอุดหนุนราคาแก๊สหุงต้มโดยคำนวณเทียบกับต้นทุนโรงแยกแก๊สฯตั้งแต่ปี 2547-2556 ไปแล้ว 190,750 ล้านบาท รวมถึงโรงกลั่นน้ำมันที่ต้องขายแก๊สหุงต้มออกมาในราคาต่ำกว่าตลาดโลกตามที่รัฐบาลกำหนด (76% ราคาตลาดโลก และ 24% ราคาควบคุมที่ 333 ดอลลาร์/ตัน) โดยรับภาระการอุดหนุนไปแล้วถึง 61,650 ล้านบาท

นอกจากนี้ การตรึงราคาจำหน่ายแก๊ส NGV ให้ต่ำกว่าต้นทุน ทำให้ปตท. ต้องแบกรับภาระการอุดหนุนราคาแก๊ส NGV สะสมไปแล้ว 95,283 ล้านบาททำให้ในส่วนของผู้ประกอบการรวมถึงปตท. รับภาระการอุดหนุนไปแล้วถึงประมาณ 350,000 ล้านบาท

ในส่วนของการตรึงราคาน้ำมันดีเซลตั้งแต่ปี 2554 โดยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพียง 0.005 บาทต่อลิตรจากเดิม 5.30 บาทต่อลิตรนั้น ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้สะสมจากการอุดหนุนภาษีไปแล้ว 330,000 ล้านบาทซึ่งผลของนโยบายนี้ทำให้มีปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลเพิ่มสูงขึ้นอย่าง

รวดเร็วและทำให้ระยะหลังมีรถยนต์ส่วนตัวเครื่องยนดีเซลราคาแพงๆ วิ่งเต็มท้องถนน แทนที่จะเอาภาษีที่ควรจะได้จำนวนนี้ นำไปพัฒนาระบบรถไฟไฟฟ้าได้หลายสายเลยทีเดียว

กล่าวโดยสรุป ผลลัพธ์ของการอุดหนุนราคาพลังงานแบบครอบจักรวาลนั้นผู้ที่ได้ประโยชน์มากที่สุดคือกลุ่มคนรวยไม่ใช่กลุ่มคนจน ซึ่งไม่เป็นธรรมและนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงานแบบนี้กลับจะยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในสังคม แม้แต่ CEO ของปิโตรนาส บริษัทน้ำมันแห่งชาติมาเลเซีย ยังแถลงเองในงานประชุม 17th Asia Oil and Gas Conference ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์เมื่อปีที่แล้วว่า "การอุดหนุนราคาพลังงานเป็น “ถั่วยาพิษ” ที่บิดเบือนภาพที่แท้จริงของกลไกราคาพลังงาน และบ่อยครั้งที่คนรวยได้ประโยชน์มากกว่าคนจน" ดังนั้น การที่จะลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะปรับราคาเชื้อเพลิงสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จัดเก็บภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงจากกลุ่มคนรวยเพื่อไปพัฒนาระบบขนส่งมวลชน เช่น รถไฟฟ้า รถไฟความเร็วสูง ฯลฯ และให้การอุดหนุนราคาพลังงานเฉพาะกลุ่มคนจนโดยตรง น่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมและยั่งยืนที่สุด

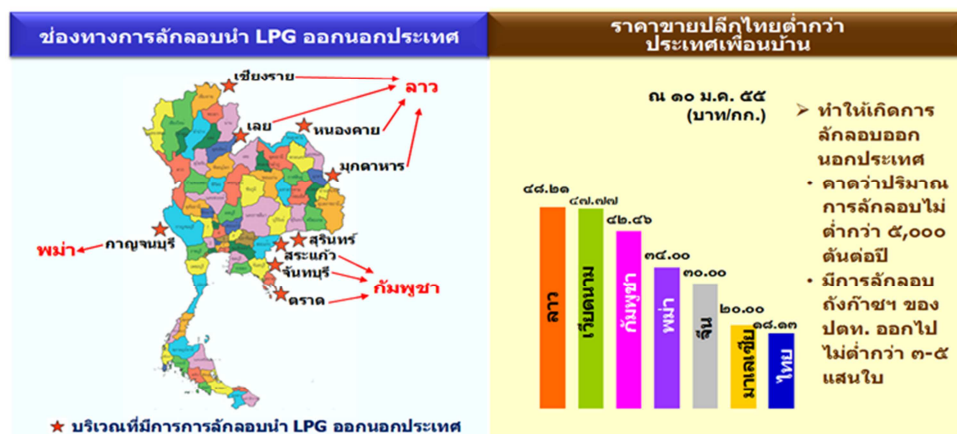
ผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น ค่าเงินเฟ้อ การลักลอบ และการเปิดประชาคมเสรี (AEC) ในปี 2558

1. **เงินเฟ้อ** ที่ผ่านมามีการศึกษาเรื่องผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่ออัตราเงินเฟ้อโดยตรงและคณะ (2549) จากสายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย การศึกษาดังกล่าวใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยในการประเมินความแตกต่างของตัวแปรเศรษฐกิจที่สำคัญ คืออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและอัตราเงินเฟ้อทั่วไป (headline inflation) ในช่วงปี 2547-2549 ภายใต้สมมติฐานราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศไทยในสองกรณี คือกรณีที่มีการอุดหนุนราคาน้ำมันขายปลีกของรัฐบาลตามที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเวลาดังกล่าว กับกรณีสมมติที่ไม่มีการอุดหนุนราคาน้ำมันขายปลีก (counterfactual) ซึ่งจะทำให้ราคาน้ำมันสูงขึ้นในช่วงแรกแต่จะลดต่ำลงในช่วงหลังของการยกเลิกการตรึงราคา ในทั้งสองกรณี คณะผู้วิจัยสมมติให้ตัวแปรภายนอกที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในแบบจำลองมีค่าตามที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเวลาที่ศึกษาการประมาณการด้วยแบบจำลองดังกล่าวชี้ว่าผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน 2 กรณีไม่แตกต่างกันมากนัก ในขณะที่การอุดหนุนราคาน้ำมันจะมีผลกระทบด้านลบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทั้งการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่มมากขึ้นจากปริมาณการบริโภคน้ำมันในระดับที่สูงในช่วงอุดหนุนราคาและอัตราเงินเฟ้อที่ผันผวนกว่า ทำให้การปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังการยกเลิกการแทรกแซงเป็นไปอย่างฉับพลันและรุนแรง กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อในช่วงหลังของปี 2548 ขึ้นไปแตะจุดสูงสุด

ที่ร้อยละ 6 ในไตรมาสที่ 4 โดยหากราคาน้ำมันได้ทยอยปรับตัวขึ้นตั้งแต่ต้น อัตราเงินเฟ้อก็จะปรับตัวขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจะไปสู่จุดสูงสุดที่ร้อยละ 5.1 ซึ่งสะท้อนการปรับตัวที่มีเสถียรภาพมากกว่า นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อที่เร่งตัวขึ้นมากจากนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันก็อาจมีผลต่อนโยบายการเงินในช่วงที่ผ่านมา โดยอาจทำให้ดอกเบี้ยนโยบายจะต้องปรับขึ้นมากกว่ากรณีที่ไม่มีการอุดหนุนราคาน้ำมัน ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมาต้องชะลอตัวลงมากกว่าที่ควรจะเป็น

2. การลักลอบ ผลจากการควบคุมราคา LPG ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงให้ต่ำกว่าราคาในตลาดโลกมาก ทำให้ราคา LPG ในประเทศมีราคาต่ำกว่า LPG ที่จำหน่ายเป็นเชื้อเพลิงในประเทศเพื่อนบ้าน ที่เกือบทั้งหมดอิงกับราคาตลาดโลก จึงเกิดปัญหาการลักลอบนำ LPG ในประเทศไปจำหน่ายยังประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ยังซ้ำเติมปัญหาให้ประเทศต้องนำเข้า LPG มากยิ่งขึ้น

รูปที่ 4 - 17 แสดงช่องทางลักลอบการนำ LPG ออกนอกประเทศ



ที่มา: สทพ./ปตท.

ที่มา : สทพ. / ปตท.

3. การเปิดประชาคมอาเซียนในปี 2558 ด้านผู้ที่เกี่ยวข้องด้านพลังงานและนักวิชาการต่างลงความเห็นว่า การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยในปี 2558 พร้อมการเปิดเสรีทางการค้าจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ ตลอดจนการลงทุนและแรงงานได้อย่างเสรีมากขึ้นแน่นอนว่าการเปิดการค้าเสรีย่อมเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม แต่ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียน เพื่อเป็นฐานการผลิตสินค้าและบริการในภูมิภาคโดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน ทั้งนี้ ประเทศไทยถือเป็นประเทศนำเข้าพลังงานสุทธิที่สูงเป็นอันดับสองของภูมิภาครองจากสิงคโปร์ โดยมีปริมาณการนำเข้า

พลังงานขึ้นต้นอยู่ที่ประมาณ 1.15 ล้านบาร์เรลต่อวัน และมีสัดส่วนการบริโภคพลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศอื่นเมื่อเทียบกับรายได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศของรัฐบาลที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน หากการอุดหนุนราคาพลังงานให้อยู่ในระดับต่ำยังคงดำเนินอยู่ก็เท่ากับว่าการอุดหนุนนั้นจะแปรสภาพจากการอุดหนุนประชากรภายในประเทศไทยจำนวน 60 ล้านคน เป็นการอุดหนุนประชากรอาเซียนทั้ง 600 ล้านคนแทน ยิ่งทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการขาดแคลนพลังงานที่รวดเร็วกว่าเดิมได้ในอนาคต

“พลังงาน” ตัวแปรสำคัญขับเคลื่อนสู่ประชาคมอาเซียนการดำเนินนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐบาล ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ค้นยุทธศาสตร์การจัดการพลังงานเพื่อความมั่นคงของประเทศให้ได้ภายใน 15 ปี แผนส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดแผนเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และแผนส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านพลังงานอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภาพรวมราคาน้ำมันดิบและเชื้อเพลิงเหลวมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับประเทศไทยมีแนวโน้มการใช้พลังงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่งที่มีสัดส่วนการใช้พลังงานรวมกันสูงถึงกว่า 70% และภาคส่วนอื่น ๆ ใช้พลังงานรวมกันอีกประมาณ 30% ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายทั่วประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้นำเข้าพลังงานชนิดต่าง ๆ ทั้งไฟฟ้า ถ่านหิน แก๊สธรรมชาติ น้ำมันสำเร็จรูป และน้ำมันดิบ เพื่อรองรับการใช้งานภายในประเทศงานนี้ นักวิชาการมีความเห็นร่วมกันว่าแนวโน้มสถานการณ์พลังงานและผลกระทบต่อภารกิจหลังการเข้าสู่ AEC จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน จากปัญหาการแข่งขันที่สูงขึ้นซึ่งพลังงานเป็นปัจจัยหลักด้านการผลิตของภาคอุตสาหกรรม และเป็นตัวแปรสำคัญที่จะถูกนำมาใช้ในการแข่งขันของประเทศ

สิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการคือ การวางแนวทางในการปรับโครงสร้างราคาพลังงานที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC ในอนาคต พร้อมทั้งเร่งบริหารจัดการพลังงานเพื่อการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยอาจจะต้องนำร่องนโยบายเร่งด่วนในการสนับสนุนพลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกที่น่าสนใจ เพื่อรองรับการขาดแคลนพลังงานหลักในอนาคต ตลอดจนเตรียมมาตรการรับมือและแนวทางในการเตรียมความพร้อมต่อ AEC ของภาครัฐและภาคเอกชนในอนาคต

มุมมองการปฏิรูปพลังงานโดยนักวิชาการ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

กลุ่มปฏิรูปพลังงานที่ยั่งยืน เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2557 “นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน” แถลงข่าวเปิดตัว “กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความ

ยั่งยืน” ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลจากหลายอาชีพผู้มีประสบการณ์ด้านพลังงานโดยตรงกว่า 30 คน มารวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มปฏิรูปพลังงาน เพื่อนำเสนอข้อมูลและแนวทางการปฏิรูปพลังงานที่ยั่งยืนบนฐานข้อมูลที่ต้องการ การปฏิรูปพลังงานที่ยั่งยืน ตามข้อเสนอของนายปิยสวัสดิ์มีการเสนอให้มีการกำหนดราคาพลังงานที่เป็นธรรมและสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง แนวทางในการปฏิรูปพลังงานในกลุ่มนี้ นายปิยสวัสดิ์เสนอให้ปรับโครงสร้างราคาพลังงาน เพื่อนำไปสู่การใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมแก่ผู้ใช้พลังงานกลุ่มต่างๆ ขณะนี้ผู้ใช้พลังงานบางกลุ่มใช้พลังงานในราคาที่ถูกลง โดยมีผู้ใช้อีกกลุ่มเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนในอัตราที่สูง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรหลีกเลี่ยงการใช้ราคาพลังงานเป็นเครื่องมือในการให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการอุดหนุนราคาพลังงาน ควรทำเท่าที่จำเป็นเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย โดยไม่ให้กระทบต่อกลไกตลาด และมีกรอบการใช้เงินที่ชัดเจน

นายมนูญ ศิริวรรณ อดีตผู้บริหารบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

นับตั้งแต่ปี 2547-2556 ที่ผ่านมานโยบายประชานิยมทางด้านพลังงาน ทำให้ภาคธุรกิจต้องมีส่วนแบกรับภาระร่วมกับผู้บริโภค โดยโรงกลั่นน้ำมันต้องแบกรับภาระจากขายแอลพีจีที่ต่ำกว่าต้นทุนเป็นเงิน 61,650 ล้านบาท ส่วนของโรงแยกก๊าซ ต้องรับภาระรวมเป็นเงิน 190,750 ล้านบาท จากการที่ต้องจำหน่ายแอลพีจีในราคา 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ทั้งที่ต้นทุนเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 555 ดอลลาร์ต่อตัน หากรวมภาระของปตท.ที่จำหน่ายเอ็นจีวีต่ำกว่าต้นทุนอีก 95,283 ล้านบาท ก็จะเป็นภาระที่ธุรกิจต้องแบกรับไว้สูงถึง 350,000 ล้านบาท ไม่นับรวมที่รัฐสูญเสียรายได้จากไม่เก็บภาษีสรรพสามิตเชื้อเพลิงอีก 330,000 ล้านบาท ก่อให้เกิดการใช้พลังงานที่บิดเบือนไปมาก

ได้ให้คำแนะนำการแก้ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงานที่บิดเบือนว่า เรื่องแรกที่ต้องทำคือ ทบทวนโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิต ปัญหาคือขณะนี้น้ำมันดีเซลแทบจะไม่เสียภาษีเลย หรือเสียภาษีในอัตรา 0.005 บาทต่อลิตรเท่านั้น ในอดีตกรมสรรพสามิตเคยเก็บภาษีในอัตรา 5.31 บาทต่อลิตร หากจะกลับไปเก็บในอัตราเดิมในทันทีคงจะมีผลกระทบมากมาย ดังนั้นการปรับขึ้นอัตราภาษีดีเซลควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือทยอยปรับขึ้น คงจะปรับขึ้นไปไม่ถึง 5 บาทต่อลิตร แต่ไม่เก็บภาษีเลย หรือเก็บแค่ 0.005 บาทต่อลิตรคงไม่ได้ เพราะผู้ที่ใช้น้ำมันดีเซลเป็นผู้ก่อมลภาวะ การตรึงราคาดีเซลไม่ให้เกิน 30 บาทต่อลิตรเป็นเวลานานทำให้ประชาชนหันมาใช้น้ำมันดีเซลเพิ่มมากขึ้น ถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข

ส่วนเรื่องแก๊สแอลพีจี (LPG) ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการปรับโครงสร้างราคาไปบ้างแล้ว โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติให้ปรับราคาแอลพีจีที่ใช้ในภาคครัวเรือนเดือนละ 50 สตางค์ต่อกิโลกรัม ส่วนนี้คงจะปล่อยให้ไปตามมติของ กพช. แต่แอลพีจีที่ใช้ในภาคขนส่ง กพช. ไปกำหนดราคาสูงสุดไว้ที่ 21.38 บาทต่อกิโลกรัม ไม่สามารถปรับราคาขึ้น

ไปพร้อมกับแอลพีจีที่ใช้ในภาคครัวเรือนได้ เรื่องนี้คงต้องรอรัฐบาลชุดใหม่ปรับราคาขึ้นไปพร้อมๆ กัน

ส่วนก๊าซเอ็นจีวี (NGV) มีปัญหามาก คือไม่จ่ายภาษีเลย ถือว่าไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ใช้พลังงานรูปแบบอื่น และการกำหนดราคาเอ็นจีวีต่ำเกินไป ทำให้การใช้พลังงานขาดประสิทธิภาพ แทนที่จะส่งเสริมให้ใช้เอ็นจีวีในภาคขนส่งสาธารณะเท่านั้น แต่ปัจจุบันมีรถยนต์ส่วนบุคคลหันมาใช้เอ็นจีวีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงขอเสนอให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีเอ็นจีวี ถ้าหากมีการเก็บภาษีเอ็นจีวีไม่น่าจะส่งกระทบกับประชาชนจำนวนมากมากนัก แต่ถ้าเราไปตรึงราคาไว้ที่ 10.50 บาทต่อกลิโลกรัมต่อไปเรื่อยๆ โดยไม่ทำอะไร อนาคตจะมีคนหันมาใช้เอ็นจีวีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดไม่สามารถแก้ไขได้ เหมือนกับรถยนต์ที่ใช้แอลพีจี ปัจจุบันรัฐบาลก็ยังไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของรถยนต์ที่หันมาใช้แอลพีจีได้ ต่อไปเอ็นจีวีก็จะมีสภาพเช่นเดียวกันกับแอลพีจี นอกจากนั้นยังเสนอให้รัฐบาลชุดใหม่ทบทวนอัตราการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันทุกวันนี้ไม่มีความเป็นธรรม เช่น เบนซิน 95 ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมันลิตรละ 10 บาท และเงินที่เก็บได้นำไปอุดหนุนให้คนที่ใช้แอลพีจีหรือแอลพีจีนำเข้า ทำให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาค จริงๆ แล้วกองทุนน้ำมันไม่ได้มีหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนให้กับคนที่ใช้พลังงานบางกลุ่ม แต่มีหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน ถือว่าใช้เงินกองทุนน้ำมันผิดวัตถุประสงค์ แนวทางแก้ไข ก็ต้องปรับราคาแอลพีจีให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง หากเราแก้ปัญหาเรื่องราคาแอลพีจีได้ เราก็จะแก้ปัญหาราคาน้ำมันเบนซินและเบนซินแก๊สโซฮอล์ที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมันในอัตราที่สูงเกินไปได้ ซึ่งทำให้โครงสร้างราคาพลังงานปรับตัวเข้าสู่ภาวะสมดุลตามมา

ดร.ทวารัฐ สูตะบุตร รองอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์

พลังงาน ได้เสนอข้อคิดเห็นว่า ปัญหาการบิดเบือนข้อมูลพลังงานที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยในขณะนี้เกิดจากความเชื่อ หากประชาชนได้รับข้อมูลไม่ถูกต้อง ก็จะไปมองอีกมุมหนึ่งจนทำให้เกิดความสับสน อย่างเช่น ข้อความที่ว่าประเทศไทยมีแหล่งผลิตปิโตรเลียมจำนวนมาก และถ้าเชื่อว่ามีแหล่งพลังงานเป็นจำนวนมาก ราคาก็ควรจะถูกกว่านี้ แต่โดยหลักวิชาการ การกำหนดราคาพลังงาน ต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง อย่างเช่น ประเทศนอร์เวย์มีพลังงานเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้กำหนดราคาพลังงานในระดับที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม มีประเทศผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่บางประเทศ กำหนดราคาพลังงานต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ก็เกิดปัญหาตามมาในอนาคต เช่น เวเนซุเอลา อินโดนีเซีย เป็นต้น ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานมากจริง แต่ไม่พอใช้ ตลอด 40 ปีที่ผ่านมาต้องนำเข้าจากต่างประเทศ อดีตเคยนำเข้าพลังงานสูงถึง 90% ของปริมาณความต้องการใช้พลังงานในประเทศ แต่หลังจากที่ค้นพบแหล่งปิโตรเลียมในประเทศ ทำให้ยอดนำเข้าพลังงานในปัจจุบันมีสัดส่วนลดลง

มาอยู่ที่ระดับ 50-60% แต่ในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ นโยบายไม่ชัดเจน ธุรกิจพลังงานบางประเภทมีการแข่งขันน้อยเกินไป การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานถูกต่อต้านในหลายพื้นที่ เพราะคิดว่ารัฐจะมาหลอกลวงเอาผลประโยชน์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จัดแถลงข่าว การปฏิรูปพลังงานไทย โดย ดร.เดือนเด่น ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจเผยได้กล่าวถึงการบิดเบือนราคาพลังงาน มีการตรึงราคา LPG และ NGV ให้ต่ำ จึงมีผู้อยากผลิตน้อยและนำเข้าเยอะ หากมีผู้ผลิตเยอะ ก็จะทำให้นำเข้าน้อยลง หรือจะได้ไม่ต้องนำเข้า จึงต้องมีการทบทวนนโยบายตรึงราคา จึงได้มีข้อเสนอ เรื่อง LPG และ NGV ก๊าซธรรมชาติให้เป็นราคาใกล้เคียงราคานำเข้าสำหรับผู้บริโภคกลุ่ม รวมอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพื่อสร้างแรงจูงใจในการผลิตก๊าซในประเทศและให้การเลือกใช้ประเภทของพลังงานมีประสิทธิภาพ เก็บส่วนต่างระหว่างต้นทุนกับราคาเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย หรือกำหนดปริมาณก๊าซภายในประเทศที่แต่ละกลุ่มสิทธิใช้อย่างชัดเจน เช่นการผลิตไฟฟ้า ยกเลิกการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันสำหรับพลังงานทุกประเภท

บทที่ 5

สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

การใช้นโยบายประชานิยม : หนทางสู่วิกฤตเศรษฐกิจ

นโยบายประชานิยม หากมีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างไม่ระมัดระวังจนเกินไป จะทำลายกรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผลที่ตามมาจะเป็นวงจรอุบาทว์ (Vicious Circle) ซึ่งจะลุคดิ่งให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมจมดิ่งไปสู่หายนะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วงจรอุบาทว์จะมีลักษณะดังนี้

1. การขาดดุลงบประมาณภาครัฐ โดยการที่รัฐต้องกู้ยืมเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการประชานิยม
2. ประชาชนใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการอุดหนุนราคาของรัฐบาล
3. เกิดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ (บัญชีเดินสะพัด) เนื่องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนใช้จ่ายบริโภคพลังงานมากกว่าที่ประเทศผลิตได้ จึงต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อสนองการบริโภคที่เกินตัว
4. ต้องกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อใช้จ่ายในการนำเข้าพลังงาน เพื่อการบริโภคที่เกินตัว
5. การขาดดุลทั้งสามภาคส่วน (ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการค้าระหว่างประเทศ) จะสะสมและเพิ่มปริมาณจนมีขนาดทำให้ระบบเศรษฐกิจแกว่งตัวหลุดจากดุลยภาพ จนเกิดวิกฤตการเงินเช่นที่เคยเกิดมาแล้วในกรณี วิกฤตหนี้สาธารณะของประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงปี 2530s วิกฤตต้มยำกุ้งปี 2540 วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ปี 2551-2 วิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซปี 2552-ปัจจุบัน จากการวิเคราะห์พบว่าต้นเหตุหลักที่ก่อให้เกิดวิกฤตล้วนมาจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาพลังงานทั้งสิ้น

6. โครงการประชานิยมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้เสียประโยชน์ (ผู้เสียภาษี) กับผู้รับประโยชน์ โดยผู้เสียประโยชน์จะต่อต้านโดยลดการผลิตลง ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลง ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้จะลดลงตามไปด้วย ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมมากขึ้น

7. โครงการประชานิยมทำให้ประชาชนผู้รับประโยชน์ทำงานน้อยลง เนื่องจากไม่ทำงานก็ไม่มีอะไร รอรับผลประโยชน์ฟรีจากรัฐได้ เป็นผลให้ผลผลิตโดยรวมของชาติลดลง

8. รัฐบาลต้องเพิ่มผลประโยชน์ตามโครงการประชานิยมขึ้นไปเรื่อยๆ เพื่อคงไว้ (หรือเพิ่ม) ฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ในขณะที่ประชาชนก็จะอ่อนแอ ผลผลิตลดลง ภาษีที่จัดเก็บได้ก็ลดลง รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากกู้ยืมเงินจากทั้งภายในและนอกประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

9. โครงการประชานิยม ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ โดยการโอนทรัพยากรจากหน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพไปสู่หน่วยบริโภค ทำให้การบริโภคโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่การลงทุนโดยรวมลดลง (เนื่องจากเงินออมลดลง) ซึ่งจะทำให้การผลิตในอนาคตลดลง ทำให้การจัดสรรทรัพยากรด้อยประสิทธิภาพลงกว่าสถานะเดิม และอาจนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือวิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

นโยบายประชานิยมไม่เป็นผลดีต่อความสามารถในการแข่งขัน

จากที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงการประชานิยมจะไม่ใช่โครงการที่ยั่งยืน (Sustainable) เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการหาแหล่งเงินมาสนับสนุนโครงการ และมีผลลบหลายประการต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทางเลือกที่ดีกว่าจึงควรจะเป็นโครงการที่มีลักษณะที่ยั่งยืน โดยมุ่งตรงไปแก้ไขปัญหาก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะยังผลให้กลไกตลาดไม่ถูกบิดเบือน กรอบนโยบายการเงินและการคลังที่ดีก็จะไม่ถูกทำลาย ประชาชนจะเข้มแข็งไม่เกียจคร้านและมีภูมิคุ้มกันไม่ดำเนินชีวิตหรือประกอบธุรกิจแบบสุ่มเสี่ยงมากเกินไปเพราะไม่มีรัฐเข้าไปประกันความเสี่ยงแบบเต็มที่ ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีเสถียรภาพโตแบบยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

หากรัฐบาลสามารถแก้ไขต้นตอของปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็จะหมดสิ้นไปในลักษณะที่ยั่งยืน และไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายประชานิยม ที่มีความเสี่ยงอย่างมากต่อการที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับหลายๆประเทศในอดีต นโยบายประชานิยมหรืออาจเรียกในชื่ออื่นเป็นสิ่งที่สร้างต้นทุนให้กับระบบเศรษฐกิจจึงลดทอนศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

ผลกระทบของนโยบายประชานิยมในการอุดหนุนราคาพลังงานต่อเศรษฐกิจและการเมือง

1. บิดเบือนกลไกตลาด

เนื่องจากราคาระบบพลังงานที่ถูกควบคุมไว้ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จะทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคหรือประชาชนเปลี่ยนไปในทางที่ผิด โดยผู้บริโภคจะหันมาบริโภคเพิ่มมากขึ้นเพราะเห็นว่าราคาถูกจนทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินขึ้น โดยมองข้ามไปว่าส่วนต่างของราคาควบคุมกับราคาในตลาดโลกที่แท้จริงนั้นจะตกเป็นภาระแก่ผู้ที่มีหน้าที่ต้องชดเชยส่วนต่างดังกล่าว ซึ่งในกรณีของประเทศไทยคือรัฐบาลที่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ในการชดเชยให้แก่ผู้นำเข้า LPG จากตลาดโลก

นอกเหนือไปจากผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านผู้บริโภคแล้ว ผู้ผลิตหรือผู้ดำเนินการทางด้านพลังงานเองก็ได้รับผลกระทบจากการที่กลไกตลาดถูกบิดเบือนนี้ด้วย จากการที่ผู้ผลิตจะไม่มีแรงจูงใจที่จะผลิต เนื่องจากรายได้นั้นไม่สะท้อนต้นทุนการผลิตที่แท้จริงและไม่สามารถแข่งขันได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบิดเบือนกลไกตลาดนี้จะกระทบต่อทั้งผู้บริโภคในด้านอุปสงค์ ผู้ผลิตในด้านอุปทาน รวมทั้งตัวกลางที่มีหน้าที่ต้องรับภาระที่เกิดจากการอุดหนุนราคานี้อีกด้วย

2. การใช้พลังงานไม่มีประสิทธิภาพ

สืบเนื่องมาจากราคาระบบพลังงานที่ถูกนั้นจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคไม่ตระหนักถึงความสำคัญของพลังงานและใช้อย่างไม่ประหยัด รวมทั้งนำไปสู่การใช้พลังงานที่ผิดประเภทอีกด้วยและสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังจะเห็นได้ว่านโยบายการอุดหนุนราคาทำให้เกิดผลกระทบด้านลบในด้านการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จากตัวอย่างเดิมคือการควบคุมราคา LPG นั้นทำให้เกิดการใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงในการขนส่งมากขึ้นเนื่องจากมีราคาถูกกว่าน้ำมัน แต่แท้จริงแล้ว LPG นั้นสามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ที่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล

3. การใช้พลังงานต่อหน่วยผลิต (Energy Intensity) เพิ่มขึ้น

จากผลกระทบที่กล่าวมาแล้วข้างต้น 2 ประการ ทั้งในด้านการใช้พลังงานอย่างไม่ประหยัดและไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้อัตราส่วนของปริมาณพลังงานที่ใช้ต่อผลของกิจกรรมซึ่งในที่นี้คือมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product: GDP) เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในระยะยาวหาก Energy Intensity ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจะส่งผลเสียให้ความสามารถในการแข่งขันของ

ประเทศลดลง เนื่องจากประเทศจะต้องใช้เม็ดเงินหมดไปกับการใช้จ่ายด้านพลังงานมากขึ้นในการสร้าง GDP ซึ่งจะทำให้ต้องพึ่งพาและนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน

การยกเลิกการอุดหนุนราคาอาจต้องใช้เวลาและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้บริโภคมากนัก โดยอาจมีวิธีดำเนินการดังนี้

1. กำหนดราคาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และเป็นไปตามตลาดสากล

สำหรับราคา LPG ควรกำหนดราคาเดียวสำหรับผู้ใช้งานทุกกลุ่มเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการเลือกใช้ประเภทของพลังงานที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกันนั้น ควรยกเลิกการสนับสนุนการใช้ LPG ในภาคขนส่งซึ่งมีอัตราการการใช้เติบโตสูงมากขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากราคาที่ถูกกว่าน้ำมันมากและสะดวกกว่าการใช้ NGV เนื่องจากมีจำนวนสถานีบริการที่มากกว่าและใช้เวลาในการเติมน้อยกว่ามาก เพื่อลดภาระการนำเข้า LPG ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกินขีดความสามารถของระบบนำเข้าจัดเก็บและขนส่งซึ่งต้องมีการลงทุนเพิ่มอีกจำนวนมาก รวมไปถึงมูลค่าการชดเชยมหาศาล โดยควรให้ราคา LPG เป็นไปตามราคาตลาดสากลซึ่งจะใกล้เคียงกับราคานำเข้า ทั้งนี้ควรมีการเก็บส่วนต่างระหว่างราคาขายกับต้นทุนการผลิตในกรณีที่เป็นการผลิตจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติเนื่องจากการใช้ทรัพยากรในประเทศ ทำให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าการผลิตจากโรงกลั่นน้ำมันที่ใช้ราคาน้ำมันดิบอ้างอิงจากราคาตลาดโลกอยู่แล้ว โดยส่วนต่างระหว่างราคาขายกับต้นทุนการผลิตของโรงแยกก๊าซนี้สามารถนำมาเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการอุดหนุนเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนให้ภาคขนส่งเปลี่ยนมาใช้ NGV ทดแทนการใช้ LPG รวมทั้งการสนับสนุนให้สถานีบริการ LPG เปลี่ยนมาเป็นการให้บริการ NGV แทน เป็นต้น

ในส่วนของราคา NGV นั้นควรปรับให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อสนับสนุนให้มีการผลิต การก่อสร้างท่อก๊าซส่วนขยายในการขนส่งในประเทศ และการขยายสถานีบริการให้ครอบคลุมทั่วถึง รวมถึงมาตรการส่งเสริมอื่นๆ เพื่อให้เกิดการใช้มากขึ้น เนื่องจากเป็นพลังงานที่มีราคาถูกที่สุด และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุดด้วย

นอกจากนั้น ยังควรยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันดีเซลโดยปล่อยให้เป็นไปตามราคาตลาดสากลโดยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและเงินเข้ากองทุนน้ำมันเช่นเดียวกับน้ำมันเบนซินเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับผู้ใช้น้ำมันทุกประเภทเนื่องจากในปัจจุบันพบว่ามีรถจักรยานยนต์จำนวน 20 ล้านคัน และรถยนต์ 4 ล้านคัน ใช้น้ำมันเบนซิน และมีรถยนต์ใช้น้ำมัน

ดีเซล จำนวน 8 ล้านคัน มีรถยนต์ใช้แอลพีจี 1.2 ล้านคัน และเอ็นจีวี 4 แสนคัน โดยผู้ที่ใช้รถจักรยานยนต์ และรถยนต์เบนซินจะต้องเข้ามาแบกรับภาระรถยนต์ที่ใช้ น้ำมันดีเซลและรถยนต์ที่ใช้ก๊าซ ดังนั้น การยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันดีเซลโดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและเงินเข้ากองทุนเช่นเดียวกับน้ำมันเบนซิน จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการใช้พลังงานมากขึ้น การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะช่วยลดภาระของกองทุนน้ำมันแล้ว ยังเป็นการทำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งกองทุนน้ำมันฯ เนื่องจากกองทุนน้ำมันมิได้มีหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนให้กับคนที่ใช้พลังงานบางกลุ่ม แต่มีหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น

2. ทอยลดการควบคุมราคาพลังงาน

เพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้บริโภค การทยอยปรับลดการอุดหนุนราคาน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ดี ซึ่งอาจทำได้โดยการปรับนโยบายด้านราคา เช่น มีเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนว่าจะเริ่มปรับลดการอุดหนุนลงเมื่อใด โดยพิจารณาจากความเหมาะสมในด้านปัจจัยภายนอก เช่น การเคลื่อนไหวของราคาพลังงานในตลาดโลก และปัจจัยภายในประเทศเช่นภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องมีการระบุดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการอุดหนุนราคา เพื่อให้ผู้ใช้เกิดความตระหนักและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค เพื่อให้การใช้พลังงานของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลจะได้ดำเนินการยกเลิกการอุดหนุนราคาซึ่งจะช่วยลดภาระของรัฐบาลในการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าว รวมทั้งสามารถนำเงินจากกองทุนน้ำมันและงบประมาณแผ่นดินที่ประหยัดได้ไปใช้จ่ายในส่วนอื่นๆ เพื่อประโยชน์แก่ประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว

3. กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อบรรเทาค่าครองชีพ

หากมีการเลิกอุดหนุนราคาพลังงาน และเลิกการตรึงราคาสินค้า อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลุ่มคนจนในเมืองและเกษตรกรในชนบท จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีกว่าการตรึงราคาพลังงาน โดยพยายามปรับปรุงและลดต้นทุนการใช้พลังงานของไทยให้ดีขึ้น เพราะขณะนี้ต้นทุนราคาน้ำมันในภาคผลิตของไทยอยู่ที่ 10% และไทยมีการขนส่งสินค้าโดยใช้รถบรรทุกมากกว่า 98% ของการขนส่งทั้งหมด

แทนที่จะหว่านเงินจำนวนมากในการอุดหนุนราคาพลังงาน รัฐบาลสามารถตั้งเป้าการอุดหนุนให้ชัดเจน เช่นออกมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือบรรเทาค่าครองชีพสำหรับคนจนที่รายได้ต่ำ ที่อยู่ในระดับ 10-20% ของเส้นยากจน ซึ่งจะทำให้เงินที่เสียไปได้ประโยชน์โดยตรง

4. ขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน ในการเพิ่มโอกาสการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

4.1 การทำวิจัย การทำวิจัยสามารถช่วยประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งประเมินความเป็นไปได้ของผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการยกเลิกนโยบายการอุดหนุนราคาเพื่อที่จะกำหนดกลยุทธ์ที่ครอบคลุมสำหรับการปฏิรูปการอุดหนุนราคา

การให้สถาบันอิสระหรือองค์กรระหว่างประเทศทำการวิจัยจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือ อีกทั้งเป็นโอกาสที่ดีในการระบุผู้มีส่วนได้เสียและประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้อง

4.2 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะช่วยในการลำดับยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปและอำนวยความสะดวกในการพัฒนานโยบายที่เหมาะสม ทั้งนี้การปฏิรูปการอุดหนุนราคาจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และความมั่นคงทางด้านการพลังงาน ลดภาวะโลกร้อน และลดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น World Trade Organization (WTO)

4.3 การวางนโยบายปฏิรูปที่สอดคล้องกัน การจะพัฒนานโยบายปฏิรูปการอุดหนุนราคาให้มีความสอดคล้องเชื่อมต่อกันควรได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย นโยบายปฏิรูปที่สอดคล้องนี้จะช่วยกำหนดกรอบเวลาของการดำเนินการนโยบายอื่นๆที่จะมาชดเชยผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เช่นสวัสดิการสำหรับคนยากจน โครงการสำหรับภาคอุตสาหกรรมเพื่อช่วยในการปรับโครงสร้าง หรือกลยุทธ์ในการหาแหล่งพลังงานใหม่ของประเทศในระยะยาวพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมั่นใจว่าได้มีการพิจารณาผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง สร้างกลไกเพื่อประกันความโปร่งใสของการอุดหนุนราคา และกระบวนการของการปฏิรูป

4.4 การดำเนินการ นำนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปฏิรูปการอุดหนุนราคาไปปฏิบัติ ทั้งนี้การนำไปปฏิบัตินี้อาจไม่ใช่เรื่องง่ายและต้องดำเนินการหลายครั้ง ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าจะถูกเลื่อนออกไปหรือการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จแล้วนั้นอาจถูกยกเลิกหากเกิดเหตุไม่คาดฝัน เช่นในกรณีที่ราคาเชื้อเพลิงในตลาดโลกมีความผันผวนอย่างมาก

4.5 การติดตาม การประเมินผล และปรับปรุงนโยบาย หลังจากการดำเนินการปฏิรูปแล้ว ต้องมีการติดตามดูแล ประเมินผล และปรับปรุงนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวควรอิงกับวัตถุประสงค์เดิม

4.6 การป้องกันการกลับมาใช้นโยบายเดิม ปัจจัยที่ท้าทายต่อความสำเร็จในการปฏิรูปคือการป้องกันไม่ให้เกิดการอุดหนุนราคาที่ไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอีก ควรมอบหมายหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดราคาให้เป็นขององค์กรอิสระในการลดความกดดันต่อภาครัฐ พร้อมทั้งให้ราคาในประเทศสอดคล้องกับราคาตลาดโลก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) “รู้ให้ทัน ต้องเข้าใจ LPG”, กันยายน 2555

บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) “เข้าใจจึงรู้ทัน NGV”, ตุลาคม 2555

วารสารและหนังสือพิมพ์

คอลัมน์สถานการณ์โลก. “เสียงเรียกร้องรัฐบาลอินโดนีเซียยุติอุดหนุนราคาน้ำมัน”, ไทยโพสต์. ปีที่ 17 (ฉบับที่ 6075) วันอาทิตย์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2556.

นางสาวจิตตินันท์ สุขกิจ. นักวิเคราะห์นโยบายและแผน “ทิศทางนโยบายพลังงานของเยอรมันในศตวรรษหน้า”, วารสารนโยบายพลังงาน. กระทรวงพลังงาน. (ฉบับ 98), เดือน ต.ค.-ธ.ค. 2555. หน้า 60.

ดร.ไพรินทร์ ชูโชติถาวร. “เปิดใจ ‘ไพรินทร์’ปฏิรูปราคาพลังงานในมุมมองปตท”, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ วันที่ 22 ก.ค.57

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. “การลดอุดหนุนราคาน้ำมันของอินโดนีเซีย:ความท้าทายของรัฐบาลอินโดนีเซียด้านความมั่นคงพลังงาน”, วันที่ 1 กรกฎาคม 2556

กุลนันท์ คันทิก. “ความมั่นคงพลังงานโลก”, อุตสาหกรรมมั่นคงศึกษา. (ฉบับ 83), เดือนตุลาคม 2553

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ดร. ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล. “ผลกระทบจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมัน(โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ)”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2550

พรายพล คุ่มทรัพย์. ภูริ สิริสุนทร. ณพล สุโกโส. “ตลาดก๊าซปิโตรเลียมเหลว: นโยบายราคาและแนวทางเลือกของประเทศไทย”, 2553

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

นายเทวินทร์ วงศ์วานิช บริษัท ปตท.สำรวจและผลิต จำกัด (มหาชน). “สถานการณ์พลังงานกับภารกิจการจัดหาปิโตรเลียมเพื่อความยั่งยืนของไทย”. เข้าถึงได้จาก : www.pttep.com. 2557

นายคุรุจิต นาครทรรพ รองปลัดกระทรวงพลังงาน. “สถานการณ์ พลังงานและการสำรวจพัฒนาปิโตรเลียมของไทย”. เข้าถึงได้จาก : www.pttep.com. 2557

นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์. “แถลงข่าวเปิดตัว “กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน””. เข้าถึงได้จาก : <http://www.energyreform.in.th/> .2557

นายมนูญ ศิริวรรณ. “แถลงข่าวเปิดตัว “กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน””. เข้าถึงได้จาก : <http://www.energyreform.in.th/> .2557

ดร.ทวารัฐ สูตะบุตร. “แถลงข่าวเปิดตัว “กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน””. เข้าถึงได้จาก : <http://www.energyreform.in.th/> .2557

กระทรวงพลังงาน. “กองทุนน้ำมัน”. เข้าถึงได้จาก : <http://www.efai.or.th/index-theoil.html>. 2557

กระทรวงพลังงาน. “ทฤษฎีพลังงาน”. เข้าถึงได้จาก : www.thailandenergyeducation.com. 2557

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. งานแถลงข่าว “การปฏิรูปพลังงานไทย: มุมมองจากทีดีอาร์ไอ”. เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/event/energy-reform-press/>. 2557

นายมนูญ ศิริวรรณ. “ความรู้เรื่องพลังงานไทย”. เข้าถึงได้จาก : www.set.or.th/th/news/.../20140612_03_manoon.pdf. 2556

กรมการขนส่งทางบก. “รายงานสถิติการขนส่ง ประจำปี 2556”. เข้าถึงได้จาก : www.dlt.go.th. 2557

ภาคผนวก

ตัวอย่างการสร้างความมั่นคงทางพลังงานในต่างประเทศ

อินโดนีเซียลดการอุดหนุนราคาน้ำมัน สร้างความมั่นคงทางพลังงาน

รัฐบาลอินโดนีเซียอนุมัติแผนลดอุดหนุนราคาน้ำมันให้กับประชากรรากหญ้าของประเทศ ภายหลังแผนยกเลิกการอุดหนุนราคาน้ำมัน ในการอภิปรายแก้ไขร่างงบประมาณแผ่นดินที่มีขึ้นในวันที่ 17 มิ.ย. 2556 ซึ่งเปิดทางให้รัฐบาลประกาศขึ้นราคาน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนราคา โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 2556 เพื่อบรรเทาแรงกดดันที่มีต่องบประมาณภาครัฐ โดยการลดการอุดหนุนราคาน้ำมันดังกล่าว จะช่วยชะลอการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด อันจะส่งผลทำให้การอ่อนค่าของเงินรูเปียห์ชะลอตัว และช่วยให้สถานะการขาดดุลงบประมาณของประเทศดีขึ้น เนื่องจากงบประมาณอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้ามีส่วนถึงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณปี 2556 (300 ล้านล้านรูเปียห์ หรือประมาณ 30,418 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ในระยะสั้น แนวโน้มเงินเฟ้ออาจเพิ่มสูงขึ้นได้จากการปรับตัวขึ้นของราคาสินค้าอุปโภคบริโภคตามต้นทุนของผู้ประกอบการที่สูงขึ้น ส่วนระยะกลางถึงยาว การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบริโภคของประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หลังจากได้รับความเคยชินกับค่าครองชีพที่ต่ำจากการอุดหนุนราคาน้ำมันมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี 2548 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ราคาน้ำมันโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมพลังงานทางเลือกจึงกลับมาเป็นคำตอบสำคัญในอนาคตสำหรับรัฐบาลอินโดนีเซียที่มุ่งมั่นบริหารสัดส่วนพลังงานของประเทศให้มีสัดส่วนพลังงานทดแทนที่เพิ่มขึ้น หลังจากที่มีความตั้งใจดังกล่าวล้มเหลวในอดีต เนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับการอุดหนุนมีราคาต่ำกว่าราคาพลังงานทดแทน

พลังงานสีเขียวทางเลือกใหม่ของสัดส่วนพลังงานอินโดนีเซียในอนาคตที่น่าจับตา

ในช่วงระยะเวลาที่ตกเป็นเมืองอาณานิคมของประเทศเนเธอร์แลนด์ อินโดนีเซียได้เรียนรู้การเพาะปลูกปาล์มน้ำมันจากเนเธอร์แลนด์ในเขตเกาะสุมาตรา นับตั้งแต่ปี 2454 และนับเป็นประเทศแรกๆ ในเอเชียที่รู้จักการใช้พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy: RE) ซึ่งนับว่าเป็นประเภทหนึ่งในกลุ่มพลังงานทดแทน (Alternative Energy) จนกระทั่งทำให้อินโดนีเซียเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันปาล์มเป็นอันดับหนึ่งของโลก

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน สัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนของอินโดนีเซีย มีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับการใช้พลังงานประเภทอื่น เนื่องจากการอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้าที่มีมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2548 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยในรอบ 8 ปีที่สูงกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายรัฐบาลรวม ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายอุดหนุนสาธารณูปโภคพื้นฐานประเภทอื่นที่สำคัญกว่า อาทิ การศึกษา (งบประมาณร้อยละ 10) และสาธารณสุข (งบประมาณร้อยละ 2) โดยในปี 2555 ที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายสำหรับอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้าของอินโดนีเซียอยู่ที่ 306.5 ล้านล้านรูเปียห์ จากรายจ่ายรวมของรัฐบาลที่ 1,481.7 ล้านล้านรูเปียห์ หรือคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 20.7 ซึ่งถึงแม้สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงจากช่วงปี 2548 – 2551 แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ด้วยสาเหตุจากทั้งการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงาน และปริมาณการใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้สกุลเงินรูเปียห์มีแนวโน้มอ่อนค่าต่อเนื่อง หากรัฐบาลยังคงรักษามาตรการอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้าที่กระตุ้นการบริโภคและนำเข้าน้ำมัน

สัดส่วนการบริโภคพลังงานของอินโดนีเซียในปี 2554 ที่ผ่านมา ยังคงเน้นการบริโภคจากน้ำมันเชื้อเพลิงถึงกว่าร้อยละ 48.4 ก๊าซธรรมชาติร้อยละ 20 ถ่านหินร้อยละ 24.7 และพลังงานหมุนเวียนร้อยละ 6.9 เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่มีสัดส่วนพลังงานทดแทนประมาณร้อยละ 9 (ปี 2554)

จากแนวโน้มการปรับขึ้นราคาน้ำมันส่งผลให้ทิศทางการบริโภคพลังงานของอินโดนีเซียอาจจะเปลี่ยนไปในทิศทางที่เน้นพลังงานทดแทนมากยิ่งขึ้น รัฐบาลอินโดนีเซียได้เล็งเห็นความสำคัญของพลังงานทดแทน โดยตั้งเป้าความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ (National Energy Security) ภายในปี 2568 ให้มีสัดส่วนของพลังงานไม่หมุนเวียน ได้แก่ น้ำมันดิบ ลดลงไปอยู่ที่ร้อยละ 20 และหันไปพึ่งพาพลังงานหมุนเวียนในอัตราส่วนรวมร้อยละ 17 โดยมีส่วนประกอบย่อย อาทิ พลังงานชีวภาพในสัดส่วนร้อยละ 5 เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียยังได้เน้นการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านพลังงานมากที่สุดในแผนแม่บทพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติอินโดนีเซียปี 2554 – 2568 (Master Plan for Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development: MP3EI) โดยเน้นการลงทุนในรูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) จึงยิ่งตอกย้ำนโยบายการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนให้เป็นรูปธรรม

รูปที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบการใช้พลังงานตามแผนความมั่นคงภายในปี 2568

ส่วนประกอบด้านพลังงานของอินโดนีเซีย (National Energy Index) (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา: Ministry of Energy and Mineral Resources รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

รูปที่ 2 แสดงสัดส่วนการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐานตามกรอบ MP3EI ปี 2554-2568 (หน่วย : ล้านล้านบาท)



ที่มา: State Ministry of National Development Planning รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

ที่มา: Ministry of Energy and Mineral Resources รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

พฤติกรรมกรบริโภคพลังงานของอินโดนีเซียยังเน้นราคาเป็นสำคัญ ปัญหาหลักของรัฐบาล

รัฐบาลอินโดนีเซียออกมาตรการหลายด้านในการเตรียมความพร้อมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคจากการพึ่งพาน้ำมันหรือแก๊สธรรมชาติซึ่งเป็นพลังงานที่ไม่สามารถทดแทนได้มาเป็นพลังงานทางเลือกแทน ทั้งแก๊สธรรมชาติอัดแน่น (Compressed Natural Gas: CNG) หรือพลังงานหมุนเวียน อาทิ น้ำมันแก๊สโซฮอลล์ ไบโอดีเซล พลังงานความร้อนใต้พิภพ เป็นต้น มาตั้งแต่ต้นปี 2555

มาตรการสำคัญที่รัฐบาลอินโดนีเซียนำมาปรับใช้ได้แก่ การจำกัดปริมาณน้ำมันราคาที่ถูกที่รัฐบาลอุดหนุนราคา (Premium และ Solar) ของผู้ใช้รถยนต์เอกชนทั่วไปในเขตกรุงจาการ์ตาและบาห์ลี และผลักดันให้ประชาชนหันไปใช้น้ำมันที่ไม่ได้รับการอุดหนุนซึ่งเป็นน้ำมันคุณภาพสูง (ค่าออกเทนสูง) หรือที่เรียกว่า Pertamax และน้ำมันไบโอดีเซล (Bio Pertamax) แทน ส่วนรถสาธารณะและเรือประมงยังสามารถใช้น้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนราคาต่อไป

รูปที่ 3 แสดงแหล่งน้ำมันสำรองของอินโดนีเซีย



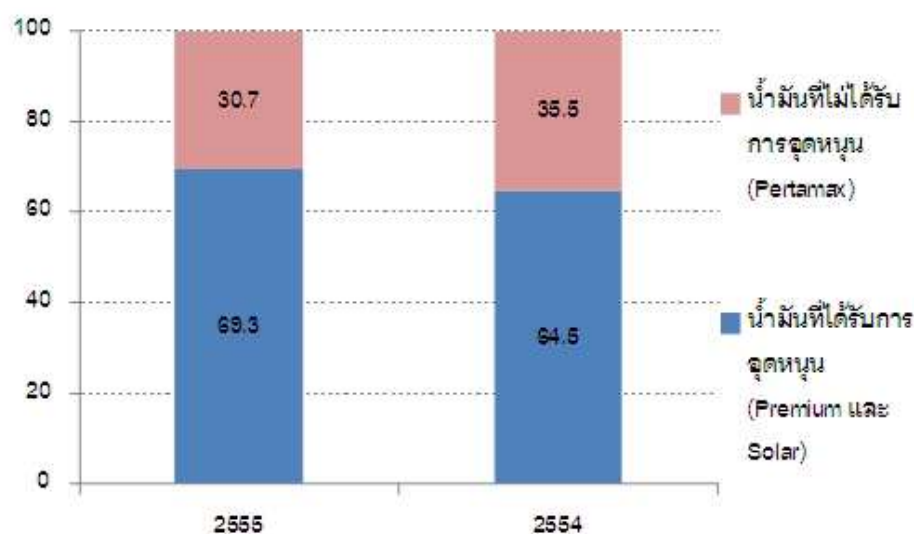
นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียยังได้รณรงค์ให้ประชาชนหันมาใช้พลังงานทางเลือกแทน อาทิ การเสนอทางเลือกให้รถยนต์ทั้งส่วนบุคคลและส่วนราชการหันมาติดตั้งแก๊สรยนต์ทั้ง CNG หรือ แก๊สธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas: LNG) รวมถึง ลดการอุดหนุนราคาน้ำมันก๊าด (Kerosene) โดยหันมาสนับสนุนราคา CNG และ LNG แทน

ส่วนนโยบายทางด้านราคาน้ำมัน รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามลดการอุดหนุนราคาน้ำมันชนิด Premium และ Solar และให้ส่วนต่างราคาน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนและไม่ได้รับการอุดหนุนลดลง โดยนโยบายนี้ เพิ่งได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 21 มิ.ย. 2556 ที่ผ่านมา หลังจากถูกต่อต้านจากประชาชนมาหลายปีครั้ง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีนโยบายดังกล่าวข้างต้นออกมา แต่การบริโภคพลังงานทางเลือกของอินโดนีเซียยังคงมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังคงใช้น้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนเป็นหลักและมีสัดส่วนการบริโภคน้ำมันดังกล่าวเพิ่มขึ้น ส่วนผู้บริโภคที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล 4 ล้อ ถึงแม้ได้หันมาใช้น้ำมัน Pertamina ที่เหมาะกับรถยนต์ส่วนบุคคลสมัยใหม่ (Modern Cars) มากขึ้น ก็ไม่ได้พิจารณาบริโภคพลังงานทางเลือกมากนัก เนื่องจากราคาไบโอดีเซลที่สูงกว่าราคาน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนและถูกกว่าน้ำมัน Pertamina เพียงเล็กน้อย อีกทั้งยังมีสถานีให้บริการและชนิดน้ำมันที่จำกัด เนื่องจากน้ำมันแก๊สโซฮอล์ได้ยกเลิกการผลิตไปตั้งแต่ปี 2553 คงเหลือแต่ไบโอดีเซลที่สกัดจากพืชชนิดอื่น เช่น ปาล์มน้ำมัน (Bio Pertamina)

ส่วนการใช้แก๊สธรรมชาติ LNG นั้น มีปริมาณการขายที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว โครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการให้บริการ LNG ยังมีขีดจำกัด จากการที่สถานีบริการมีเพียง 10 แห่งในเขตกรุงจาการ์ตาและปริมณฑล ความรู้ความเข้าใจในการใช้แก๊สธรรมชาติของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ ผู้ให้บริการติดตั้งมีจำนวนน้อยและอุปกรณ์ติดตั้งส่วนใหญ่ราคาแพงเพราะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

รูปที่ 4 แสดงสัดส่วนบริโภคประเภทน้ำมันของอินโดนีเซีย (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา: PERTAMINA's Annual Report 2012 รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

รูปที่ 5 แสดงปริมาณยอดขาย LNG ของอินโดนีเซีย (หน่วย : ล้านปียู)



ที่มา: PERTAMINA's Annual Report 2012 รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

การดำเนินนโยบายส่งเสริมพลังงานทางเลือกของรัฐบาลอินโดนีเซีย โจทย์ที่ต้องดีให้
แตก

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเล็งเห็นว่า ทรายดิบที่ราคาน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนยังคงถูกกว่าอย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้รัฐบาลอินโดนีเซียจะพยายามลดสถานีบริการน้ำมัน Premium และ Solar รวมถึงการจำกัดเข้าถึงน้ำมันดังกล่าวของผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล แต่พฤติกรรมการบริโภคของประชาชนชาวอินโดนีเซียยังไม่มีเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้จากการลักลอบเติมน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในอินโดนีเซีย หรือการลักลอบขายน้ำมันที่ได้รับการอุดหนุนในราคาของน้ำมันที่ไม่ได้รับการอุดหนุน ซึ่งอาจสามารถสะท้อนได้ว่า พฤติกรรมการบริโภคพลังงานของประชากรกลุ่มรายได้ต่ำถึงปานกลางของอินโดนีเซีย (ร้อยละ 83 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2554) มีความอ่อนไหวต่อการบริโภคน้ำมันในระดับราคาที่เปลี่ยนไป โดยยินดีที่จะบริโภคน้ำมันคุณภาพปานกลางที่มีราคาต่ำกว่าน้ำมันคุณภาพสูงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อผนวกกับนโยบายควบคุมปริมาณการจำหน่ายน้ำมันราคาถูกที่ประชาชนส่วนใหญ่นิยมบริโภค จึงก่อให้เกิดกระแสต่อต้านพอสมควร เนื่องด้วยการตัดสินใจบริโภคน้ำมันยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านราคาเป็นหลัก

สำหรับแนวทางการกำหนดนโยบายด้านพลังงานในระยะข้างหน้า ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่า ยังคงเป็นประเด็นที่ท้าทายการดำเนินงานของรัฐบาลที่ต้องสร้างเสถียรภาพต่อเศรษฐกิจ

โดยรวม โจทย์สำคัญที่รอคอยรัฐบาลอินโดนีเซีย นอกเหนือจากการลดทอนการอุดหนุนราคาน้ำมันแล้ว ยังมีประเด็นหลักที่ควรติดตาม ได้แก่

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการยอมรับการใช้พลังงานทางเลือก: ประเด็นนี้ถือเป็นเรื่องยากสำหรับรัฐบาล เนื่องจากความคุ้นชินและข้อจำกัดด้านรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น การวางแผนช่วงเวลาการใช้นโยบายบวกกับการผสมผสานนโยบายที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องเลือกให้สอดคล้องกัน ในรูปแบบของโครงสร้างราคาน้ำมันที่สมเหตุสมผลและค่อยเป็นค่อยไป พร้อมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสถานีรองรับพลังงานทางเลือกให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ ความหลากหลายของผลิตภัณฑ์พลังงานทางเลือกจะช่วยเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การประสานความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของพลังงานทางเลือกตามทิศทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เป็น 2 ปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ผล ขณะที่กรอบงบประมาณเป็นข้อจำกัดหลักที่จะต้องจัดการให้สอดคล้องด้วยเช่นกัน

การส่งเสริมศักยภาพในการกลั่นน้ำมันพลังงานทางเลือกจากพืชเศรษฐกิจ: ปัจจุบันอินโดนีเซียมีศักยภาพสูงในการผลิตน้ำมันปาล์มสำหรับการผลิตไบโอดีเซล แต่ผู้ประกอบการเน้นส่งออกมากกว่าร้อยละ 70 ของการผลิตเนื่องจากได้ส่วนต่างราคาที่ดีกว่าการขายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ไบโอดีเซลสามารถใช้ทดแทนน้ำมันดีเซลที่มีสัดส่วนการบริโภคร้อยละ 35 ของการบริโภคน้ำมันรวม (ประมาณ 15.7 ล้านกิโลลิตรในปี 2555) ส่วนกำลังการผลิตไบโอดีเซลต่อปีอยู่ที่ระดับ 4.2 ล้านกิโลลิตร ในขณะที่การบริโภคไบโอดีเซลอยู่ที่เพียง 0.5 ล้านกิโลลิตร จึงถือเป็นความท้าทายของรัฐบาลอินโดนีเซียในการส่งเสริมการบริโภคไบโอดีเซลภายในประเทศ

นอกจากนี้ อินโดนีเซียมีพื้นที่เพาะปลูกพืชวัตถุดิบสำหรับการสกัดพลังงานทางเลือกที่สามารถทดแทนน้ำมันเบนซินได้อีกเป็นจำนวนมาก อาทิ น้ำตาล ข้าวโพด หรือมันสำปะหลัง แต่ยังไม่ได้รับเริ่มพัฒนาการสกัดอย่างจริงจัง เนื่องจากศักยภาพในการผลิตรวมถึงความรู้ที่ยังไม่เพียงพอทำให้ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับสูง

ดังนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียควรเร่งส่งเสริมการผลิตพลังงานทางเลือกตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำเพื่อความมั่นคงด้านพลังงานและอาหารอย่างยั่งยืน โดยร่วมมือกับประเทศที่มีเทคโนโลยีทันสมัยอย่างบราซิล สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือกและช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิตพร้อมทั้งลดต้นทุนไปพร้อมกัน เนื่องจากพืชเศรษฐกิจที่นำมาสกัดเป็นพลังงานสามารถนำมาบริโภคได้อีกทาง ทั้งนี้ นอกเหนือจากไบโอดีเซลและไบโอเอทานอล

อินโดนีเซียยังมีแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพขนาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ถูกนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าเพียง 1,200 เมกะวัตต์จากกำลังการผลิตถึง 29,000 เมกะวัตต์ (ประมาณร้อยละ 40 ของโลก)

“Energy Transformation” ในประเทศเยอรมัน

“Energiewende” เป็นแผนพลังงานในระยะยาวที่มีความครอบคลุมทั้งในด้านนโยบายพลังงาน (Energy Policy) และนโยบายสภาพภูมิอากาศ (Climate Policy) ทั้งนี้แนวคิดในเรื่อง Energiewende มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี 2520 แต่รัฐบาลเยอรมนีได้นำแนวคิดดังกล่าวมาดำเนินการอย่างจริงจังในเดือนกันยายน 2553 ประกอบไปด้วยแนวคิดหลัก ๆ ดังนี้

1. การนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้เป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญของประเทศ
2. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การยืดอายุเวลาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไป แต่ไม่มีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ใหม่ขึ้นมา

ตารางที่ 1 แสดงแผนพลังงานระยะยาวทั้งในด้านนโยบายพลังงานและนโยบายสภาพภูมิอากาศ

ปี	การปล่อยก๊าซเรือนกระจก	พลังงานทดแทน		การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ			
		การใช้พลังงานขั้นสุดท้าย	การผลิตไฟฟ้า	พลังงานขั้นต้น	ระบบทำความร้อนในอาคาร	การขนส่ง	การใช้ไฟฟ้า
2563	-40%	18%	35%	-20%	-20%	-10%	-10%
2573	-55%	30%	50%				
2583	-70%	45%	65%				
2593	-80% ถึง 95%	60%	80%	-50%	-80%	-40%	-25%
ปีฐาน	2533	-		2551	2548	2548	2551

- การผลิตพลังงานขั้นสุดท้าย : เพิ่มขึ้น 2.1% ต่อปี ตั้งแต่ปี 2551 ถึงปี 2593
- การเพิ่มขึ้นของอัตราการปรับปรุงอาคารเป็น 2% ของจำนวนอาคารทั้งหมด
- จำนวนอาคารทั้งหมดจะเป็น Climate Neutral เกือบทั้งหมดในปี 2593

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลเยอรมนีตั้งเป้าหมายที่ท้าทาย ซึ่งหากทำได้สำเร็จในปี 2593 หรือในอีก 38 ปีข้างหน้า เยอรมนีจะกลายเป็นประเทศ “สังคมสีเขียว” โดยจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงไปถึง 80-95% และจะเป็นสังคมที่ใช้ “พลังงานสะอาด” โดยจะมีสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนในการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย และการผลิตไฟฟ้า คิดเป็น 60% และ 80%

ตามลำดับ และยังเป็น “สังคมอนุรักษ์พลังงาน” โดยมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีการลดใช้พลังงานในทุกภาคไม่ว่าจะเป็นการใช้พลังงานขั้นต้น ระบบทำความร้อนในอาคาร การขนส่ง และการใช้ไฟฟ้า คิดเป็น 50% 80% 40% และ 25% ตามลำดับ

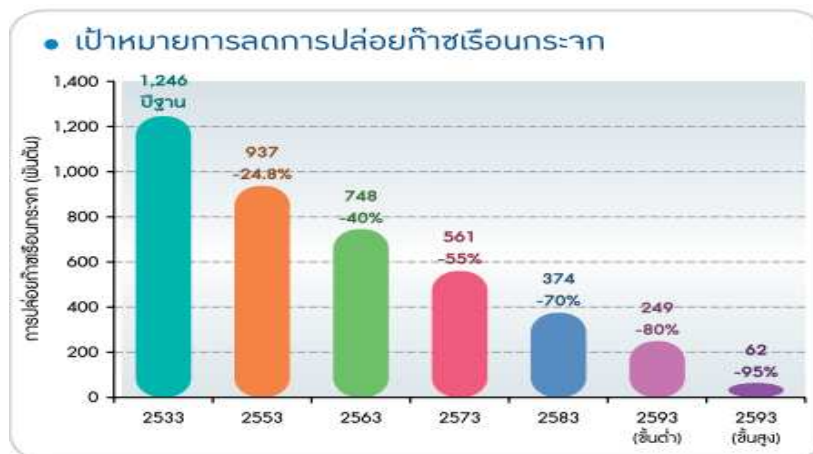
ประเด็นที่น่าสนใจ คือ รัฐบาลเยอรมนีจะทำให้เป้าหมายดังกล่าวเป็นจริงได้หรือไม่ และอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นการพึ่งพาพลังงานหมุนเวียน ซึ่งการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้นั้นต้องอาศัยความพยายามอย่างสูง ไม่ว่าจะเป็นทั้งในเชิงการขับเคลื่อนนโยบาย การเพิ่มการลงทุน การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ เป็นต้น ในเบื้องต้นสำหรับเรื่องการผลิตพลังงานหมุนเวียน รัฐบาลเยอรมนีได้มีการนำกลไกต่าง ๆ มาใช้เพื่อรับประกันว่าเป้าหมายที่วางไว้จะสามารถบรรลุได้ ยกตัวอย่างเช่น

1. Renewable Energy Sources Act (EEG) ซึ่งกำหนดให้มี feed-in-tariff สำหรับพลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้า
2. โครงการสร้างแรงจูงใจทางการตลาด โดยมีการกำหนดเงินอุดหนุน (Subsidy) ให้สำหรับการผลิตพลังงานความร้อนจากพลังงานแสงอาทิตย์
3. Act on the Promotion of Renewable Energies in the Heat Sector (Heat Act, EEWärmeG) ซึ่งกำหนดเป็นข้อผูกพันสำหรับอาคารใหม่เพื่อให้มีการลงทุนในการใช้พลังงานหมุนเวียน
4. National Biomass Action Plan ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเยอรมนีในการส่งเสริมการใช้พลังงานชีวภาพในระบบทำความร้อน การผลิตไฟฟ้า และการใช้เป็นเชื้อเพลิง
5. National Renewable Energy Action Plan ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อให้เยอรมนีบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดว่าจะต้องมีสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อการใช้พลังงานภายในประเทศทั้งหมด คิดเป็น 18% ในปี 2563

การที่ประเทศเยอรมนีจะมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ทำทายเหล่านั้นได้ รัฐบาลเยอรมนีเห็นว่าแรงผลักดันจากตลาด (Market Force) เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ แต่ยังต้องอาศัยการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ มากมายจากหลายภาคส่วนไม่ใช่เฉพาะในภาคพลังงานและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้ Energiewende ประสบความสำเร็จได้คือ การยอมรับของประชาชน ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าประชาชนชาวเยอรมันโดยส่วนใหญ่เห็นชอบกับการยกเลิกการใช้พลังงานนิวเคลียร์และเห็นชอบกับการให้ความสำคัญการใช้พลังงานหมุนเวียนและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำและมีความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีคำถามและข้อสงสัยมากมายจากทั้งภายในประเทศเยอรมนีและประเทศต่าง ๆ ถึงความ

เป็นไปได้ที่รัฐบาลเยอรมนีจะผลักดัน Energiewende ให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ ราคาไฟฟ้าของประเทศ การลงทุนและการก่อสร้างระบบสายส่งไฟฟ้าที่จะเชื่อมต่อกับแหล่งพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการแข่งขัน และอาจรวมถึงความมั่นคงทางพลังงานโดยรวมของภูมิภาคยุโรป ทั้งนี้ ทั่วโลกต่างจับตามองการเปลี่ยนแปลงนโยบายพลังงานดังกล่าวว่าจะบรรลุผลสำเร็จได้มาก-น้อยแค่ไหน เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเปลี่ยนโฉมหน้าของสังคมเยอรมนีไปด้วย หากรัฐบาลเยอรมนีสามารถดำเนินตามแผนดังกล่าวได้สำเร็จอาจถือได้ว่าเป็นการปฏิวัติทางพลังงานครั้งใหญ่ของโลก แต่คงต้องมีการติดตามและการศึกษากันไปในระยะยาว

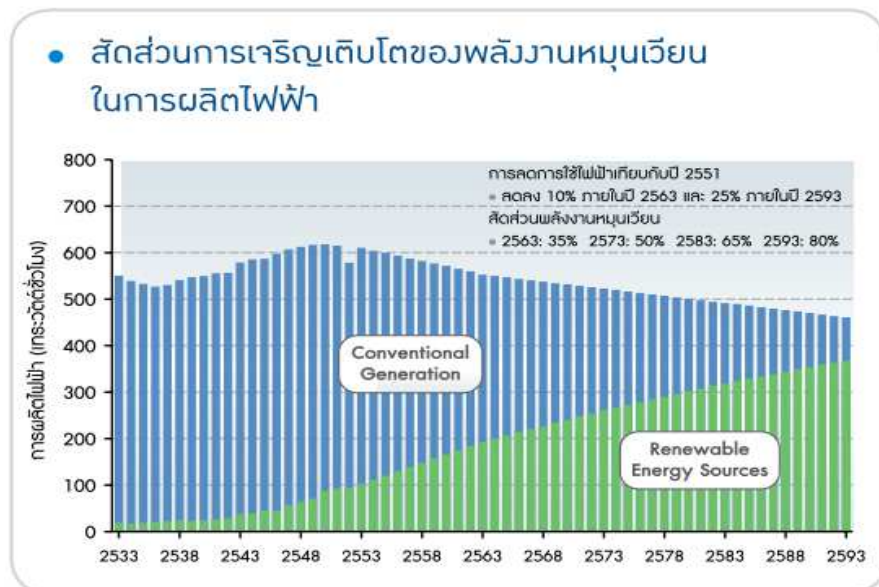
รูปที่ 5 แสดงเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก



รูปที่ 6 แสดงการใช้พลังงานขั้นต้นตามแหล่งพลังงาน



รูปที่ 7 แสดงสัดส่วนการเจริญเติบโตของพลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้า



ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายสุกฤตย์ สุรบถโสภณ
วัน เดือน ปี เกิด	30 ตุลาคม 2501
การศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) สาขาวิศวกรรมเคมี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการทำงานโดยย่อ

ประสบการณ์การทำงานกับบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)

2537 - 2539	ผู้จัดการฝ่ายเทคโนโลยี และปฏิบัติงานพิเศษที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ กับ บริษัท Shell International
2539 - 2543	ผู้จัดการฝ่ายผลิต
2543 - 2548	ผู้จัดการฝ่ายเทคโนโลยี
2548 - 2550	ผู้จัดการฝ่ายพัฒนาธุรกิจและวางแผนกลยุทธ์
2550 - 2551	ผู้ช่วยกรรมการอำนวยการ ด้านธุรกิจ
2551- 2552	ผู้ช่วยกรรมการอำนวยการด้านวางแผนกลยุทธ์ และพัฒนาธุรกิจ

ประสบการณ์การทำงานกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

2552 - 2553	ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ แผนและบริหารบริษัทในเครือ
2553 - 2556	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ หน่วยธุรกิจปิโตรเคมีและการกลั่น
2556-ปัจจุบัน	กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ตำแหน่งปัจจุบัน กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ชื่อเรื่อง นโยบายสนับสนุนราคาพลังงานกับความมั่นคงของประเทศ
ผู้วิจัย นายสุกฤษฎ์ สุรบถโสภณ
ตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศนำเข้าพลังงานสุทธิ โดยสามารถผลิตพลังงานเพื่อใช้ได้ในประเทศได้ประมาณร้อยละ 50 ของความต้องการทั้งหมดในประเทศ โดยในปี 2556 ประเทศไทยใช้พลังงานขั้นต้นทั้งสิ้น 2,005 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน โดยแบ่งเป็นก๊าซธรรมชาติมากที่สุดที่ร้อยละ 46 มี น้ำมันร้อยละ 36 และถ่านหินร้อยละ 16 ส่วนที่เหลือเป็นการใช้ไฟฟ้าพลังน้ำและการใช้ไฟฟ้านำเข้า ในขณะที่ประเทศไทยสามารถผลิตพลังงานได้เองเพียง 1,083 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวันโดยเป็นมูลค่าการนำเข้าน้ำมันซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 76 มี ส่วนมูลค่าการนำเข้าก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) มีสัดส่วนรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 10 โดยประเทศไทยเริ่มมีการนำเข้า LNG ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา และมีแนวโน้มการนำเข้าเพิ่มขึ้นทุกปีเนื่องจากมีความต้องการก๊าซธรรมชาติในประเทศเพิ่มขึ้นในขณะที่การสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติในประเทศเติบโตไม่ทันความต้องการ อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขรายงานปริมาณสำรองปิโตรเลียมไทย พบว่า ถ้าประเทศไทยไม่มีการลงทุนและสำรวจเพิ่มเติม ประกอบกับยังมีการใช้ก๊าซธรรมชาติในระดับสูงเท่าทุกวันนี้ เราจะมีก๊าซใช้ต่อได้อีกแค่เพียง 7 ปี เท่านั้น

นโยบายอุดหนุนราคาพลังงานได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2516 เพื่อบรรเทาปัญหาสภาวะราคาน้ำมันผันผวนจากปัจจัยภายนอก แต่ภายหลังต่อมากลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยมจนถึงทุกวันนี้ ก่อให้เกิดปัญหาจากการบิดเบือนราคาต่อเนื่องมากมาย เช่น การใช้น้ำมันที่สูงขึ้นมากอย่างสิ้นเปลือง ดังตัวอย่างการตรึงราคาน้ำมันดีเซลให้อยู่ในระดับไม่เกิน 30 บาทต่อลิตรและนโยบายคืนภาษีให้กับผู้ซื้อรถคันแรกของรัฐบาลได้ส่งผลให้ปริมาณการใช้น้ำมันดีเซลในประเทศเติบโตขึ้นมาก จากเฉลี่ยวันละ 50 ล้านลิตรในปี 2553 เป็นเฉลี่ยวันละ 56 ล้านลิตรในปี 2555 หรือมากกว่าร้อยละ 10 และยังมีแนวโน้มเติบโตต่อเนื่อง รวมทั้งนโยบายอุดหนุนราคาก๊าซหุงต้ม

ทำให้การใช้ก๊าซหุงต้มเป็นเชื้อเพลิงรถยนต์สูงขึ้นถึงเกือบ 40% ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายทยอยปรับราคาก๊าซหุงต้มภาคขนส่งขึ้นแล้วก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากราคาที่ถูกลงกว่าน้ำมันมาก โดยมีจำนวนรถที่ใช้ LPG และรถที่ใช้ LPG ร่วมกับเบนซินหรือดีเซล ณ เดือนพฤศจิกายน 2556 รวมทั้งสิ้น 1,125,030 คัน เพิ่มขึ้นถึง 123,608 คันจากปี 2555 หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งจะทำให้มีความต้องการใช้ก๊าซหุงต้มภาคขนส่งเพิ่มขึ้นในระดับที่สูงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ไม่รวมถึงปัญหาประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน ปัญหามลภาวะ ปัญหาสังคมจากการเสื่อมถอยของฐานะและการให้เงินสนับสนุน ปัญหางบประมาณแผ่นดิน และการลงทุนพลังงานทางเลือก เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่จะส่งผลกระทบมากขึ้นในระยะยาว หากยังคงนโยบายนี้ไว้และไม่แก้ปัญหอย่างเป็นระบบ

เนื่องจากนโยบายประชานิยมมีหลากหลายเรื่องและหลากหลายมิติ รายงานฉบับนี้จะศึกษาครอบคลุมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนราคาพลังงานที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากนโยบายในการอุดหนุนราคาพลังงานได้มีการดำเนินการติดต่อกันมาหลายยุคหลายสมัย เป็นเหตุให้เกิดผลกระทบมากมายในหลายด้าน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบจากนโยบาย ในการสนับสนุนราคาพลังงานต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายในการสนับสนุนราคาพลังงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา : ครอบคลุมนโยบายของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาจนถึงชุดปัจจุบัน ในการสนับสนุนราคาพลังงาน โดยครอบคลุมราคาน้ำมันดีเซล ก๊าซหุงต้ม (LPG) และก๊าซธรรมชาติ (NGV/CNG) และผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาและจะเกิดขึ้นในอนาคต
2. ประชากรในการศึกษา : ข้อมูลการใช้พลังงานชนิดต่างๆจากกระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ สถาบันปิโตรเลียม และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการหาข้อมูลการใช้พลังงานชนิดต่างๆ จากกระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ สถาบันปิโตรเลียมฯ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ โดยครอบคลุมช่วงก่อนและหลังการดำเนินนโยบายการอุดหนุนราคาพลังงาน เพื่อทำการวิเคราะห์หาข้อสรุป ผลดี และผลเสียในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ

ผลการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยมีการอุดหนุนราคาพลังงานติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน มีการใช้งบประมาณมากและมีผลกระทบในวงกว้าง ดังนี้

ผลกระทบจากการบิดเบือนราคาพลังงาน เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคไม่ตระหนักถึงความสำคัญของพลังงานและใช้อย่างไม่ประหยัด รวมทั้งนำไปสู่การใช้พลังงานที่ผิดประเภทอีกด้วยและสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวม จากตัวอย่างการควบคุมราคา LPG นั้นทำให้เกิดการใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงในการขนส่งมากขึ้นเนื่องจากมีราคาถูกกว่าน้ำมันมาก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องกลายเป็นผู้นำเข้า LPG ในปริมาณที่สูงมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ขีดความสามารถในการนำเข้า LPG ของประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอกับความต้องการในอนาคต และอาจจะต้องมีการลงทุนสูงกว่า 3 หมื่นล้านบาท ในการสร้างท่าเรือ คลังก๊าซ และระบบต่าง ๆ รองรับ นอกจากนั้นยังทำให้กองทุนน้ำมันฯ ต้องชดเชยราคานำเข้า คิดเป็นมูลค่าสะสมถึงสิ้นปี 2554 รวมประมาณ 62,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการสูญเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ไม่นับรวมถึงปัญหาการปล่อยมลพิษทางอากาศที่สูงขึ้นจากการใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย แล้วยังส่งผลทางอ้อมที่ทำให้ไม่เกิดการลงทุนส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน เนื่องจากต้นทุนของการใช้พลังงานทดแทนในปัจจุบันยังสูง และราคายังไม่สามารถเป็นที่พอใจผู้บริโภคเมื่อเทียบกับราคาน้ำมันอื่นๆ ที่รัฐบาลมีการอุดหนุนอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาเทคโนโลยีและการสร้างความพร้อมด้านพลังงานทดแทนเพื่อรองรับความต้องการในอนาคต

นอกจากนั้นจากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า กลุ่มคนรวยที่สุดได้รับผลประโยชน์จากการอุดหนุนราคาพลังงานมากกว่ากลุ่มคนจนที่สุดถึง 20 เท่าสำหรับน้ำมันเบนซิน 6 เท่าสำหรับน้ำมันดีเซล และ 13 เท่าสำหรับก๊าซหุงต้ม ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปแทนที่จะนำรายได้ส่วนนี้มาทำรัฐสวัสดิการที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะคนจนได้ประโยชน์

อย่างแท้จริง จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้หลายๆ ประเทศเริ่มลดมาตรการอุดหนุนราคาพลังงานลง ยกตัวอย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และล่าสุดอียิปต์

ผลกระทบจากการอุดหนุนราคาพลังงาน จะยิ่งทวีคูณขึ้น เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยในปี 2558 แน่แน่นอนว่าการเปิดการค้าเสรีย่อมเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม แต่ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียน เพื่อเป็นฐานการผลิตสินค้าและบริการในภูมิภาคโดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน ทั้งนี้ ประเทศไทยถือเป็นประเทศนำเข้าพลังงานสุทธิที่สูงเป็นอันดับสองของภูมิภาครองจากสิงคโปร์ และมีสัดส่วนการบริโภคพลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศอื่นเมื่อเทียบกับรายได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาพลังงานในประเทศของรัฐบาลที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน หากการอุดหนุนราคาพลังงานให้อยู่ในระดับต่ำยังคงดำเนินอยู่ก็เท่ากับว่าการอุดหนุนนั้นจะแปรสภาพจากการอุดหนุนประชากรภายในประเทศไทยจำนวน 60 ล้านคน เป็นการอุดหนุนประชากรอาเซียนทั้ง 600 ล้านคนแทน ยิ่งทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการขาดแคลนพลังงานที่รวดเร็วกว่าเดิมได้ในอนาคต

สิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องเร่งดำเนินการคือ การวางแผนทางในการปรับโครงสร้างราคาพลังงานที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC ในอนาคต พร้อมทั้งเร่งบริหารจัดการพลังงานเพื่อการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยอาจจะต้องนำร่องนโยบายเร่งด่วนในการสนับสนุนพลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกที่น่าสนใจ เพื่อรองรับการขาดแคลนพลังงานหลักในอนาคต ตลอดจนเตรียมมาตรการรับมือและแนวทางในการเตรียมความพร้อมต่อ AEC ของภาครัฐและภาคเอกชนในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการยกเลิกการอุดหนุนราคาพลังงานเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน

การยกเลิกการอุดหนุนราคาอาจต้องใช้เวลาและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้บริโภคมากนัก โดยอาจมีวิธีดำเนินการดังนี้

1. การกำหนดราคาให้สะท้อนต้นทุนจริง และเป็นไปตามกลไกตลาดสากล โดยกำหนดราคา LPG ราคาเดียวกันสำหรับผู้บริโภคทุกกลุ่ม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการเลือกใช้ประเภทของพลังงานที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกันนั้น ควรยกเลิกการสนับสนุนการใช้ LPG ในภาคขนส่งซึ่งมีอัตราการการใช้เติบโตสูงมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อลดภาระการนำเข้า ทั้งนี้อาจมีการเก็บส่วนต่างระหว่างต้นทุนกับราคาในส่วนของผู้ผลิตจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากมีต้นทุนต่ำจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ นำมาเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการอุดหนุนเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนให้

ภาคขนส่งเปลี่ยนมาใช้ NGV ทดแทนการใช้ LPG รวมทั้งการสนับสนุนให้สถานีบริการ LPG เปลี่ยนมาเป็นการให้บริการ NGV แทน เป็นต้น ควบคู่ไปกับการปรับราคา NGV ตามต้นทุนที่แท้จริง เพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิต การสร้างระบบท่อ และสถานีบริการให้ครอบคลุมการใช้งานทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังควรยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันดีเซลโดยปล่อยให้เป็นไปตามราคาตลาดสากลโดยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและเงินเข้ากองทุนน้ำมันเช่นเดียวกับน้ำมันเบนซิน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับผู้ใช้น้ำมันทุกประเภท

2. ทอยลดการควบคุมราคาพลังงาน เพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้บริโภค ซึ่งอาจทำได้โดยการปรับนโยบายด้านราคา เช่น มีเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนว่าจะเริ่มปรับลดการอุดหนุนลงเมื่อใด โดยพิจารณาจากความเหมาะสมในด้านปัจจัยภายนอก เช่น การเคลื่อนไหวของราคาพลังงานในตลาดโลก และปัจจัยภายในประเทศเช่นภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น

3. กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพ หากมีการเลิกอุดหนุนราคาพลังงาน และเลิกการตรึงราคาสินค้า อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลุ่มคนจนในเมืองและเกษตรกรในชนบท จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีกว่าการตรึงราคาพลังงาน โดยพยายามปรับปรุงและลดต้นทุนการใช้พลังงานของไทยให้ดีขึ้น

4. ขั้นตอนสำคัญในการเพิ่มโอกาสการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน เริ่มจาก การทำวิจัยช่วยประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ จากนั้นกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน พร้อมทั้งการวางแผนนโยบายปฏิรูปที่สอดคล้องกัน แล้วจึงนำไปสู่การดำเนินการนานโยบายที่ถูกสร้างขึ้นไปปฏิบัติ สุดท้ายเป็นการติดตามและประเมินผล โดยมีมาตรการป้องกันการกลับมาใช้นโยบายเดิม