

น้ำมัน : ปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหายั่งยืน

ในเดือนมีนาคมศกนี้ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันอีกครั้งหนึ่ง หลังจากต้องขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ร้อยละ 9 ถึงกว่าร้อยละ 17 เมื่อวันที่ 31 มีนาคมนี้ วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นคราวนี้เนื่องจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขาดแคลนน้ำมันเตาสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าซึ่งสืบเนื่องมาจากการนำน้ำมันดิบเข้ามาประเทศได้น้อยลง ทั้งนี้เพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศอิหร่าน เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ทางราชการต้องสั่งปิดเครื่องปรับอากาศในสถานพินิจราชการทั่วไป แม้ว่าจะเป็นเวลากลางฤดูร้อนซึ่งกำลังร้อนระอุก็ตาม นอกจากนี้น้ำมันดีเซลในท้องตลาดก็ขาดแคลน สถานบริการอ้างว่าไม่มีน้ำมันขาย

วิกฤตการณ์ครั้งนี้ยังไม่หายไปแต่เหมือนจะผ่อนคลายเป็นบ้าง จากการมาถึงของน้ำมันดิบและน้ำมันเตาจากประเทศจีน และในปีนี้ไทยจะได้ซื้อน้ำมันดีเซลจากจีนอีกหลายแสนตัน นอกจากนี้ประเทศไทยจะสามารถซื้อน้ำมันในระยะยาวจากจีนอีกด้วยอย่างน้อยในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้าจะซื้อน้ำมันดิบเป็นจำนวนได้เกือบ 5 ล้านตัน ประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกันอันได้แก่ อินโดนีเซียและมาเลเซียก็ได้ตกลงขายน้ำมันให้ ถึงแม้ว่าจะเป็นจำนวนไม่มากก็ตาม (อินโดนีเซียขายให้ 50,000 ตัน ซึ่งจะบ่อนโรงกลั่นได้เพียง 2-3 วันเท่านั้น) นอกจากนี้รัฐบาลยังได้อนุญาตให้ออกชนนำน้ำมันเตาและดีเซลเข้าประเทศได้ และเพื่อเป็นการจูงใจทางราชการก็ยอมให้ราคาน้ำมันเตาเพิ่มขึ้นอีกลิตรละ 4 สตางค์

ถึงแม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีน้ำมันเตาผลิตกระแสไฟฟ้า และผู้ขับขีหรือผู้ใช้น้ำมันดีเซลจะมีน้ำมันใส่รถยนต์หรือเครื่องจักรกลของตน แต่ปัญหาน้ำมันก็ยังไม่หมดสิ้นไป ปัญหาน้ำมันสำหรับประเทศไทยมิใช่ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดชั่วคราวชั่วคราวยุติที่คนบางคนคิด หากแต่เป็นปัญหาระยะยาวและเป็นปัญหาพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขและจะต้องใช้การศึกษาวางแผน และเวลา ซึ่งประการหลังสุดมีเหลืออยู่ไม่มากนัก

ที่ว่าปัญหาน้ำมันเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานนั้นก็เพราะว่า ความต้องการผลิตภัณฑ์น้ำมันภายในประเทศนับวันแต่จะสูงขึ้น ส่วนปริมาณน้ำมันที่จะสนองตอบความต้องการกลับมีความไม่แน่นอน และนอกจากนี้ราคาน้ำมันมีแนวโน้มที่ชัดเจนคือมีแต่สูงขึ้น ซึ่งกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันออกหรือที่เรียกว่า OPEC ก็ได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจน ฉะนั้นปัญหาเรื่องน้ำมันในอนาคตก็จะมีทั้งทางด้านราคาซึ่งจะสูงขึ้น อันจะยังผลให้เกิดเงินเพื่อ ภาวะการว่างงานเพิ่มขึ้นก็จะติดตามมาด้วย และทางด้านปริมาณซึ่งจะทำให้เกิดการขาดแคลนปริมาณสินค้าและบริการต่าง ๆ

ปัญหาเรื่องน้ำมันจะต้องพิจารณาทั้งทางด้านความต้องการหรือปริมาณ และทางด้านแหล่งที่มาของน้ำมันหรือขั้วปลาย การแก้ไขโดยพิจารณาแต่เพียงด้านใดด้านเดียวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหามาตรฐานพื้นฐานนี้ได้

ความต้องการน้ำมันหรือปริมาณสำหรับน้ำมันนั้นจะมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะปัจจัยหลายประการ ประการแรกประเทศไทยจะมีประชากรเพิ่มขึ้นปีละหลายแสนคน การเพิ่มของประชากรทำให้ความต้องการน้ำมันในรูปต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้น เช่น ความต้องการไฟฟ้า การขนส่ง ฯลฯ ประการที่สองรายได้ของประชากรมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้มีความต้องการสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น ซึ่งสินค้าและบริการเหล่านั้นจะต้องใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เช่น โทรทัศน์ เครื่องปรับอากาศ รถยนต์ ภาพยนตร์และการเดินทาง ฯลฯ ประการที่สามกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขยายตัว อันสืบเนื่องจากเศรษฐกิจโดยรวมขยายตัว ความต้องการน้ำมันในการผลิตหรือในการขนส่งเพิ่มขึ้น

คงจะเป็นที่ยอมรับกันว่าความต้องการน้ำมันหรือปริมาณสำหรับน้ำมันโดยส่วนรวมที่เพิ่มขึ้นนั้นคงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้ภาระการของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มของประชากร แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่พอจะหลีกเลี่ยงได้ก็คือ อัตราการเพิ่มของความต้องการน้ำมันที่ค่อนข้างสูงเกินไป (ปัจจุบันความต้องการผลิตภัณฑ์น้ำมันเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 12) การลดอัตราการเพิ่มของความต้องการน้ำมันทำได้ก็โดยการลดอัตราการใช้สิ่งทั้งในการบริโภคและการผลิตโดยตรงหรือทางอ้อม นโยบายที่จะรณรงค์ให้บุคคลประหยัดการใช้น้ำมันโดยความสมัครใจนั้น คงจะเป็นความหวังที่จะเป็นจริงได้ยาก ถึงแม้จะพยายามประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบวิธีการประหยัดต่าง ๆ นานาก็ตาม ทั้งนี้เพราะทราบโดยที่ราคาของน้ำมันหรือสิ่งที่ใช้้ำมันเป็นส่วนประกอบในการผลิตยังต่ำอยู่ คนก็จะยังไม่หยุดการใช้น้ำมันกันอย่างที่เรา

กำลังเรียกกันว่า “ฟุ่มเฟือย” ถ้าราคาน้ำมันเบนซินยังถูกอยู่เหมือนกับราคาทุกวันนี้ คนก็จะไม่พยายามตัดการใช้จ่ายนิตที่ไม่จำเป็น ถ้าราคาไฟฟ้ายังต่ำอยู่ ก็ไม่มีความจำเป็นเท่าใดที่จะดับไฟเมื่อไม่ใช่ ถ้าราคาน้ำมันเชื้อเพลิงยังถูกอยู่ โรงงานอุตสาหกรรมก็มองไม่เห็นความสำคัญของการจัดการสูญเสียของเชื้อเพลิงในการผลิต

ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวการเพิ่มของปริมาณสำหรับน้ำมันจะทำได้ก็โดยอาศัยนโยบายราคาที่ถูกต้อง รัฐจะต้องให้ราคาแสดงความหายากของน้ำมัน นั่นคือจะต้องปล่อยให้ราคาน้ำมันขึ้นตามภาวะตลาด หรือตามกลไกราคา ควบคู่กับที่ราคาน้ำมันในประเทศยังถูกกว่า โคลาโคล่า หรือเบปซี่ หรือแม้กระทั่งน้ำอัดลมยี่ห้อที่ไม่ค่อยมีคนรู้จัก ควบคู่กับปริมาณความต้องการน้ำมันก็จะเพิ่มขึ้นโดยควบคุมได้ยาก

ความยุ่งยากของนโยบายราคาน้ำมันเกิดขึ้นจากความจริงที่ว่า ผลิตภัณฑ์น้ำมันนั้นมีหลายประเภท บางประเภทอาจจำแนกได้ว่าใช้สำหรับการผลิตเป็นส่วนใหญ่ เช่น น้ำมันเตา และบางชนิดสำหรับการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ เช่น น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ (สำหรับรถยนต์) แต่บางชนิดก็จำแนกได้ยาก เช่น น้ำมันดีเซล หรือแม้กระทั่งน้ำมันเบนซินและน้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ แนวโน้มในอดีตรัฐบาลพยายามไม่ให้ราคาน้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้น แต่ให้ราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันเบนซินชนิดพิเศษเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ราคาน้ำมันกระทบต่อการผลิต ภาวะการว่างงาน และเงินเฟ้อ บางครั้งรัฐบาลก็เข้ามามีการแทรกแซงโดยการยอมให้ราคาขายส่งจากโรงกลั่นสู่ผู้ขายปลีกขึ้น แต่ไม่ยอมให้ราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันขึ้น โดยรัฐออกเงินอุดหนุนให้ผู้ขายปลีกแทน แต่นโยบายเช่นนี้เป็นการบิดเบือนราคา (price distortion) ซึ่งทำให้ปริมาณการใช้น้ำมันเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และการทำให้ราคาน้ำมันดีเซลกับน้ำมันเบนซินไม่สมมูลย์กัน ก่อให้เกิดการทดแทนดีเซลกับน้ำมันเบนซิน โดยมีผู้แปลงสภาพเครื่องยนต์จากการใช้น้ำมันเบนซินพิเศษหรือเบนซินธรรมดามาใช้ดีเซล ซึ่งมีราคาต่ำกว่ามากแทน พฤติกรรมเช่นนี้เป็นการเพิ่มความต้องการน้ำมันดีเซล และในเวลาเดียวกันราคาก็ไม่จูงใจให้มีการผลิตหรือส่งน้ำมันประเภทนี้เข้า ก็ทำให้เกิดการขาดแคลน หลักฐานในเรื่องนี้เราก็ได้เห็นมาแล้ว

นอกจากนี้ยังมีนักการเมืองบางคนเสนอนโยบายที่จะทำให้ราคาน้ำมันยิ่งยากขึ้นไปอีก โดยความพยายามที่จะใช้ราคาน้ำมันในการกระจายรายได้ โดยเสนอให้รัฐขึ้นราคาน้ำมันเฉพาะ

น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ และขึ้นมากกว่าสัดส่วนของต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น แล้วรัฐเก็บภาษีน้ำมันชนิดนี้มาชดเชยหรือเพื่อรักษาราคาน้ำมันดีเซลให้ต่ำ มาตรการนั้นนอกจากจะทำให้เกิดการทดแทนการใช้น้ำมันชนิดหนึ่ง สำหรับน้ำมันอีกชนิดหนึ่งแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่เสถียรในการกระจายรายได้อีกด้วย ทั้งนี้เพราะคนร่ำรวยจะได้ผลประโยชน์จากราคาต่ำของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตมากกว่ารายจ่ายที่ต้องเสียเพิ่มในการใช้น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ ในที่สุดคนชั้นกลางจะเป็นผู้รับภาระมากที่สุด

นอกจากจะต้องปล่อยให้ราคาน้ำมันแต่ละชนิดขึ้นตามกลไกตลาดแล้ว รัฐจะต้องปล่อยให้ราคาสินค้าที่ใช้้ำมันในการผลิตขึ้นราคาด้วย โดยการไม่ควบคุมราคา (ถ้าจำเป็นก็อาจควบคุมเฉพาะสินค้าที่มีการผูกขาดในการผลิตหรือจำหน่ายเท่านั้น) แนวนี้เดียวภาวะเงินเฟ้อและภาวะการว่างงานจะเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาทั้งสองประการจะต้องหาทางแก้ไขโดยวิธีอื่น นอกจากนี้ในบางกรณีการให้ราคาเป็นเครื่องค้ำยันยังไม่พอ รัฐอาจเรียกเก็บภาษีกิจการที่ใช้้ำมันในอัตราสูงเกินสมควร เช่น เก็บภาษีรถยนต์ที่มีขนาดซีซีสูงเพิ่มขึ้น เก็บอากรภาพยนตร์ในรอบเที่ยงคืนเพิ่มขึ้น เก็บภาษีป้ายที่ใช้ไฟฟ้าในการโฆษณาในเวลากลางคืน ฯลฯ โดยวิธีนี้ รัฐหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการเด็ดขาด แต่ใช้ภาษีหรือราคาเป็นเครื่องมือแทน

ทางถ่านแหล่งที่มาของน้ำมันหรือซัพพลายนั้น ขณะนี้ประเทศไทยมีโรงกลั่นทั้งหมด 4 โรง ซึ่งกลั่นน้ำมันจากน้ำมันดิบที่ได้ส่วนใหญ่จากตะวันออกกลาง มีความสามารถในการผลิตวันละประมาณ 166,000 บาร์เรลต่อวัน โรงกลั่นที่ฝางซึ่งกลั่นน้ำมันที่ขุดได้เองมีความสามารถกลั่นได้เพียงร้อยละ 1 ของความสามารถของโรงกลั่นทั้งหมด ความสามารถในการผลิตของโรงกลั่นเหล่านี้มิได้เปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี 2515 ซึ่งขณะนั้นสามารถกลั่นผลิตภัณฑ์น้ำมันสนองความต้องการภายในประเทศได้ถึงร้อยละ 97 ปัจจุบันความสามารถนี้ลดลงเหลือร้อยละ 80 เท่านั้น และภายในปี 2524 ตามความคาดหมายของการพลังงานแห่งชาติความสามารถนี้จะลดลงเหลือประมาณร้อยละ 50 เศษเท่านั้น ฉะนั้น การนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปก็จะเพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกปี และแน่ทีเดียวจะก่อให้เกิดปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมากขึ้นอีก (เพราะราคาสินค้าผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปสูงกว่าราคาน้ำมันดิบมาก) ถึงแม้ตั้งแต่ปี 2524 เราจะสามารถนำเอาก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ทดแทนน้ำมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตกระแสไฟฟ้า

ก็ไม่สามารถทดแทนได้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถทดแทนการนำน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่า 1 ใน 3 ของการนำเข้าทั้งหมด

สมมติว่าเราสามารถขยายความสามารถของโรงกลั่นให้สูงขึ้น ซึ่งจะใช้เวลาอย่างน้อยอีก 3-4 ปี ปัญหาที่ติดตามมากก็คือแหล่งน้ำมันดิบจะหาได้จากที่ไหน ปัจจุบันประเทศไทยซื้อน้ำมันดิบจากซาอุดีอาระเบีย และประเทศในตะวันออกกลางอื่นๆ เป็นส่วนใหญ่ และเมื่อเร็วๆ นี้แม้จะสามารถเจรจาซื้อซื้อน้ำมันในระยะยาวจากจีนได้ แต่ลักษณะของน้ำมันดิบจากจีนให้ผลผลิตที่เป็นน้ำมันเตาในอัตราส่วนที่สูง แต่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างอื่นน้อย นอกจากนี้ยังต้องใช้ผสมกับน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางในการกลั่นด้วย ฉะนั้น การหาแหล่งที่จะขายน้ำมันให้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด อันตรายที่น่าสังเกตในขณะนี้ก็คือ ถ้าเราพึ่งพิงน้ำมันดิบจากจีนมากเกินไป จะมีแนวโน้มว่าเราจะมีน้ำมันเตาเหลือเกินความต้องการในอนาคต เพราะมีก๊าซธรรมชาติมาช่วยด้วย แต่จะขาดแคลนผลิตภัณฑ์น้ำมันอย่างอื่น

นอกจากนี้ในระยะยาว สิ่งที่รัฐควรจะทำให้แก่ การส่งเสริมการวิจัยอย่างจริงจังในการหาพลังงานอย่างอื่นมาทดแทน เช่น แอลกอฮอล์ที่ผลิตจากพืช พลังงานน้ำหรือพลังงานจากแสงแดด ฯลฯ ส่วนการสำรวจน้ำมันก็คงจำเป็นต้องสนับสนุนให้ทำต่อไป

เนื่องจากประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่ทราบแน่ชัดว่า มีแหล่งน้ำมันหรือไม่ นอกจากแหล่งที่มีอยู่แล้วเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาน้ำมันจะขึ้นอยู่กับการควบคุมอัตราการเพิ่มของจีดีพี มากกว่าการขยายตัวพยาย ซึ่งวิธีการที่เสนอได้แก่การปล่อยให้ราคาแสดงถึงความหายากของน้ำมัน แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามข้อเสนอนี้ ต้องมีมาตรการอย่างอื่นควบคู่ไปด้วย เช่น ต้องป้องกันมิให้ผู้จำหน่ายกักตุนน้ำมันเพื่อสร้างความขาดแคลนหรือในบางครั้งจะมีปัญหาเรื่องระยะเวลา (Timing) ของการดำเนินการ การแก้ปัญหาน้ำมันมีรายละเอียดต้องพิจารณาอีกมาก จำเป็นต้องมีการศึกษาและกำหนดเป็นนโยบายน้ำมันระดับชาติขึ้น

ถึงแม้ขณะนี้ประเทศไทยจะได้รับน้ำมันจากแหล่งต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ไม่ใช่เป็นเวลาที่เราจะยั้งยั้งปรึกษากัน ทว่าเราจำเป็นต้องรีบวางแผนต่อไปอย่างเร่งรีบเพื่อมิให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้นอีก หรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ ก็จะช่วยให้อิทธิพลที่เกิดขึ้นผ่อนคลายความรุนแรงลงได้

จำลอง อติกุล