

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 กันยายน 2542

นโยบายน้ำมัน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

อาการระจั่งจั่งของรัฐบาลนายชวนหลีกภัยเมื่อเผชิญกับวิกฤติการณ์น้ำมันที่กำลังก่อตัวขึ้น ช่วยเปลี่ยตัวตนของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ได้อย่างดียิ่ง บรรดาขุนพลเศรษฐกิจของพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยพากันคิดอะไรไม่ออก บอกอะไรถูก และมั่งงุมมะงาหราเป็นเวลากว่าสองสัปดาห์ ยิ่งเมื่อถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต้องจงด่วนออกไปอ้อมมา ‘ดริมทีม’ แห่งพรรคประชาธิปัตย์ถึงกับบอกอาการ บางคนก็เก็บอาการไม่อยู่ ออกมากระซวกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยการกดดันให้รัฐบาลลดภาษีน้ำมัน

อาการระจั่งจั่ง จนดูเหมือน ‘ชื้อป้อ’ ที่ปรากฏให้เห็นครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มิได้เตรียมตัวเตรียมใจรับมือกับภาวะน้ำมันแพง ทั้งๆที่แนวโน้มที่ราคาน้ำมันผงกหัวขึ้นมีมาแต่เดือนตุลาคม 2541 และปรากฏอย่างชัดเจนหลังเดือนมีนาคม 2542 หากติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด ในฐานะผู้บริหารประเทศ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์น่าจะตระเตรียมการรับมือกับปัญหานี้อย่างเป็นระบบ อาการระจั่งจั่งที่ปรากฏจึงแสดงให้เห็นถึงการขาดการเตรียมพร้อมอย่างเห็นได้ชัด ไม่มีขุนพลเศรษฐกิจคนใดออกมาชี้แจงนโยบาย ไม่เว้นแม้แต่รองนายกรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่ดูแลนโยบายเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้ย่อย่งอำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กว่าจะตั้งสติออกมาบอกประชาชนว่า จะยึดกุมนโยบาย Wait and See อย่างมั่นคง ก็เป็นเวลายาวนานพอที่พรรคชาติพัฒนาเก็บเกี่ยวคะแนนทางการเมืองไปอึกโขแล้ว

หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในช่วงปี 2516-2517 ประเทศไทยก็ดูจะเดียวกับประเทศผู้นำเข้าน้ำมันทั้งปวงที่ปรับเปลี่ยนนโยบายพลังงานจากการพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางมาเป็นการพึ่งพิงตนเอง วิกฤติการณ์น้ำมันช่วยปลุกประเทศเหล่านี้ตื่นจากหลับ ด้วยเหตุที่ตะวันออกกลางมีน้ำมันต้นทุนต่ำ นานาประเทศจึงพากันพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางมาเป็นเวลาช้านาน เนื่องจากการนำเข้าเสียต้นทุนต่ำกว่าการนำทรัพยากรพลังงานภายในประเทศมาใช้เอง วิกฤติการณ์น้ำมันสิ้นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 อีก ก็ยิ่งเป็นการตอกย้ำนโยบายการพึ่งตนเองด้านพลังงาน

หลังวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516-2517 รัฐบาลไทยส่งเสริมให้บริษัทน้ำมันต่างชาติเข้ามาสำรวจและพัฒนาแหล่งทรัพยากรพลังงาน ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร และสิทธิประโยชน์อื่นๆ จนในที่สุดมีการนำแก๊สธรรมชาติจากอ่าวไทย และน้ำมันจากผืนแผ่นดินไทยมาใช้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (เปรม 1 พ.ศ. 2523-2524) ถึงกับประกาศว่า 'ยุคแห่งความโชติช่วงชัชวาล'

แม้ว่านโยบายการพึ่งตนเองด้านพลังงานจะช่วยลดการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศลงเป็นอันมากในช่วงเวลาที่ผ่านมาแล้วก็ตาม แต่ระดับการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศในปัจจุบันยังคงสูงถึง 55-60% ของปริมาณทรัพยากรพลังงานที่ใช้ภายในประเทศ

รัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันบริหารนโยบายพลังงานโดยเน้นการจัดการด้านอุปทาน (Supply Management Policy) มากกว่าการจัดการด้านอุปสงค์ (Demand Management Policy) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแสวงหาทรัพยากรพลังงานมาสนองความต้องการ มากกว่าที่จะหาทางจำกัดหรือลดทอนความต้องการใช้พลังงาน ด้วยเหตุที่มีหลักการบริหารนโยบายพลังงานเช่นนี้เอง เมื่อมีการประมาณการว่า ปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้อาจมีไม่พอใช้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็จะเป็นหัวหน้าในการผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้าและการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ทำที่สุดถึงกับทำสัญญาซื้อไฟฟ้าและแก๊สธรรมชาติจากรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายพลังงานที่เน้นการจัดการด้านอุปทานดังกล่าวนี้ นอกจากจะผลักดันให้มีการสร้างเขื่อนต่อไปแล้ว ยังมีอาจลดการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศอย่างสำคัญได้อีกด้วย ในเมื่อรัฐบาลปล่อยให้เกิดสิทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ทรงอิทธิพลในสังคมไทย การนำเข้าน้ำมันและการซื้อไฟฟ้าและแก๊สธรรมชาติจากต่างประเทศจะยังคงมีต่อไป โดยที่ปริมาณการนำเข้าและปริมาณการซื้อรังแต่จะเพิ่มขึ้น

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์การเงินในปี 2540 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประสบปัญหาการมีกำลังการผลิตส่วนเกิน (excess capacity) เนื่องจากความต้องการใช้ไฟฟ้านี้น้อยกว่ากำลังการผลิต โดยที่กำลังการผลิตที่สร้างขึ้นอาศัยเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งสร้างภาระในการชำระหนี้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการด้านอุปสงค์ควรเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายพลังงาน หากปราศจากการจัดการด้านอุปสงค์อย่างเหมาะสม ถึงจะใช้ความพยายามในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรพลังงานทั้งภายในและภายนอกประเทศมากเพียงใด ก็ไม่มีวันพอเพียงแก่ความต้องการ

จริงอยู่ รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตาม พ.ร.บ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่โรงงานในการอนุรักษ์พลังงาน

อันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการอุปสงค์ แต่ความก้าวหน้าในการอนุรักษ์พลังงานมีไม่มากนัก รัฐบาลจะนำมาตรรกการประหยัดพลังงานออกมาใช้ ก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์พลังงาน ดังกรณี วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกปี 2516-2517 และครั้งที่สองปี 2522 ในคราวนี้ เมื่อวิกฤติการณ์น้ำมัน กำลังก่อตัวขึ้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงมาตรรกการประหยัดพลังงานออกมาปิดฝุน อีกครั้งหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงการละเลยความสำคัญของการจัดการด้านอุปสงค์ในนโยบายพลังงาน อย่างไรก็ตาม การจัดการอุปสงค์ในชั้นรากฐานอยู่ที่การจัดการลัทธิบริโภคนิยม หากไม่สามารถ บั่นทอนอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยม การพึ่งพลังงานจากต่างประเทศจะยังคงเพิ่มพูนขึ้นในอนาคต นโยบายน้ำมันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพลังงาน หากรัฐบาลให้ความสำคัญใน ด้านการจัดการอุปสงค์ ก็จะช่วยเหลือความต้องการใช้น้ำมัน และลดการพึ่งพื่อน้ำมันจาก ต่างประเทศได้ หากการพึ่งพื่อน้ำมันจากต่างประเทศยิ่งต่ำมากเพียงใด ผลกระทบอันเกิดจาก วิกฤติการณ์ราคาน้ำมันก็จะยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น

สังคมเศรษฐกิจไทยพึ่งพื่อน้ำมันจากตะวันออกกลาง จวบจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ ของประชาชนในอิหร่านระหว่างปี 2521-2522 และตามมาด้วยสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่าน ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในตะวันออกกลางทำให้รัฐบาลไทยกระจายความเสี่ยงด้วยการ ลดการพึ่งพื่อน้ำมันจากตะวันออกกลาง โดยหันไปซื้อน้ำมันดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียและบรูไน กระนั้นก็ตาม การพึ่งพื่อน้ำมันจากตะวันออกกลางยังอยู่ในระดับสูง มากกว่า 50% ของปริมาณน้ำมันดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ระบบ เศรษฐกิจไทยหันไปซื้อน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางมากขึ้น จนอัตราการพึ่งพื่อน้ำมันดิบจาก ตะวันออกกลางสูงถึง 92% ในปี 2541 โดยที่การนำเข้าน้ำมันดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน (บรูไน มาเลเซีย และอินโดนีเซีย) มีเพียง 6% เศษ ในปัจจุบัน ไทยนำเข้าน้ำมันดิบมากที่สุดจากประเทศ โอมาน รองลงมาได้แก่ สหรัฐอาหรับเอมิเรต และซาอุดีอาระเบีย

ก่อนปี 2504 น้ำมันที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นน้ำมันสำเร็จรูป ต่อเมื่อมีการตั้ง โรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศไทย แบบแผนการนำเข้าน้ำมันจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำเข้าน้ำมันดิบ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียปี 2533-2534 ระบบเศรษฐกิจไทยหันไปนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มขึ้น จนอยู่ในระดับ 47% ของปริมาณน้ำมันนำเข้รวมในปี 2536 อย่างไรก็ตาม แบบแผนการนำเข้าน้ำมันปรับไปสู่แบบแผนเดิมหลังจากนั้น โดยน้ำมันสำเร็จรูปมีเพียง 8% ของน้ำมันที่นำเข้าทั้งหมดในปี 2541

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516-2517 รัฐบาลพยายาม ควบคุมประคองมิให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชพยายามตรึงราคาน้ำมัน สำเร็จรูปด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่บริษัทน้ำมัน เพื่อให้ขายในราคาเดิม นโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรแล้ว ยังสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาล

ด้วย เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ต้องการตรึงราคาน้ำมัน เนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระทางการคลังได้ แต่การปรับราคาน้ำมันนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาล เมื่อกลุ่มทหารยังเติร์กบีบให้พลเอกเกรียงศักดิ์ออกจากตำแหน่ง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายน้ำมันไม่มากนัก ส่วนสำคัญเป็นเพราะการละเลยการจัดการด้านอุปสงค์ ซึ่งโดยพื้นฐานก็คือ การจัดการกับลัทธิบริโภคนิยม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการละเลยการจัดระบบสวัสดิการสำหรับประชาชนผู้ยากจน

การตรึงราคาน้ำมันสำเร็จรูปในระดับเดิม ด้วยการลดค่าการตลาด นอกจากเป็นภาระแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีอาจดำเนินการได้ยาวนาน โดยไม่กระทบฐานะการเงินของ ปตท. อีกด้วย การลดภาษีสรรพสามิตเพื่อชะลอการขึ้นราคาน้ำมันย่อมสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาล และซ้ำเติมภาวะการขาดดุลการคลัง ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การใช้มาตรการนานัปการเพื่อตรึงราคาน้ำมันย่อมขัดต่อหลักการพื้นฐานว่าด้วยการจัดการอุปสงค์ หากน้ำมันภายในประเทศถูกตรึงอยู่ในระดับเดิม ทั้ทั้งที่วิกฤติการณ์น้ำมันกำลังก่อตัวขึ้นย่อมไม่มีการส่งสัญญาณเพื่อให้ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศปรับตัวในการบริโภค

จริงอยู่ การปล่อยให้ราคาน้ำมันภายในประเทศปรับตัวตามกลไกราคา สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ยากจน แต่นโยบายราคามีใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพในแก้ไขช่วยเหลือคนยากจน เมื่อราคาน้ำมันภายในประเทศถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำ ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีจำเพาะแต่คนยากจนมีโอกาสซื้อน้ำมันราคาถูก แต่ประโยชน์ที่ได้จากการซื้อน้ำมันราคาถูก อาจถูกหักกลบลบด้วยภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ในการกดให้ราคาน้ำมันอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงภาระทางการคลัง ซึ่งปรากฏในรูปการลดค่าการตลาดของ ปตท. การลดภาษีสรรพสามิต หรือการจ่ายเงินอุดหนุน โดยที่ภาระทางการคลังเหล่านี้ท้ายที่สุดถูกผลักไปเป็นภาระของกลุ่มชนผู้ไร้อำนาจต่อรองทางการเมือง แทนที่จะใช้นโยบายราคาในการช่วยเหลือคนจน สมควรพึงพิเคราะห์การแก้ไขปัญหาระยะยาว ด้วยการจัดระบบสวัสดิการสำหรับประชาชนผู้ยากจน