

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 กันยายน 2542

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในเดือนมีนาคม 2542 นิตยสาร *The Economist* (March 6, 1999) เสนอ รายงานเรื่อง “Cheap Oil” พร้อมทั้งบทนำเรื่อง “Drowning in Oil” ประหนึ่งว่า มนุษย์พิภพกำลัง ค่ำลักน้ำมันตาย เนื่องจากน้ำมันราคาถูกเหลือเกิน

ก่อนหน้านั้น ในช่วงปลายปี 2540 วารสาร *Foreign Policy* ฉบับที่ 109 (Winter, 1997/1998) ตีพิมพ์บทความวิชาการเรื่อง “OPEC : An Obituary” ประหนึ่งว่า OPEC ถึงแก่ มรณกรรม จนต้องเขียนประวัติเพื่อไว้อาลัย ผู้เขียนบทความนี้คือ Fadhil J. Chalabi เคยดำรง ตำแหน่งรักษาการเลขาธิการ OPEC ระหว่างปี 2526-2531 และปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการ Center of Global Energy Studies ณ นครลอนดอน ประเทศอังกฤษ

ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำระหว่างปี 2540-2541 แม้ในช่วงต้นปี 2542 ราคาน้ำมันดิบตกประมาณ 10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล เมื่อคำนวณตามมูลค่าที่แท้จริง โดยปรับด้วยดัชนีราคา ระดับราคาดังกล่าวนี้ไม่แตกต่างจากระดับก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน ครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2516 แม้ในช่วงต้นปี 2542 นี้เอง มีการคาดการณ์ต่าง ๆ นานาว่า ราคา น้ำมันดิบอาจตกลงสู่ระดับ 5 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ซึ่งอาจนำภาวะล่มสลายมาสู่ตลาด น้ำมัน เนื่องจากป้อน้ำมันในหลายประเทศเสียต้นทุนการขุดน้ำมันสูงกว่า 5 ดอลลาร์อเมริกันต่อ บาร์เรล

ราคาน้ำมันดิบ Brent Crude มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2541 เป็นต้นมา แนวโน้มดังกล่าวปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นหลังเดือนมีนาคม 2542 เมื่อ OPEC บรรลุ ข้อตกลงในการลดปริมาณการผลิต จนในเดือนกันยายน 2542 มีราคาสูงกว่าบาร์เรลละ 20 ดอลลาร์อเมริกัน

OPEC ซึ่งกลายเป็นองค์กรไร้ผู้นำหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 กลับมีชีวิตชีวาและมีพลังในการผลักดันให้มนุษย์พิภพเผชิญวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

องค์กรของประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่เรียกว่า OPEC (= The Organization of Petroleum Exporting Countries) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2503 อันเป็นผล

จากการประชุมประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ณ นครแบกแดด ประเทศอิรัก สมาชิกแรกเริ่มมีเพียง 5 ประเทศ อันประกอบด้วยอิรัก อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย คูเวต และเวเนซุเอลา การรวมตัวของประเทศผู้ผลิตน้ำมันดังกล่าวนี้เกิดจากความไม่พึงพอใจส่วนแบ่งผลประโยชน์น้ำมันที่ได้รับ ในเวลานั้นบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่เพียง 7 บริษัท ที่เรียกกันว่า Seven Sisters ผูกขาดการผลิตน้ำมันในตะวันออกกลาง ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันได้ผลประโยชน์ในรูปแบบค่าภาคหลวงและภาษีน้ำมันเท่านั้น ในระหว่างปี 2502-2503 บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ทั้งเจ็ดพากันลดราคาน้ำมัน อันเป็นเหตุให้ต้องจ่ายค่าภาคหลวงและภาษีน้อยลงด้วย ยิ่งความไม่พอใจแก่ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันเป็นอันมาก

ในช่วงทศวรรษแรก OPEC ไม่สู้มีบทบาทและอิทธิฤทธิ์ในการผลักดันราคาน้ำมัน จวบจนเห็นตัวอย่างประธานาธิบดีมูอัมมาร์ กาดฟีฟี (Muammar Qaddafi) แห่งลิเบียบังคับให้บริษัท Occidental ขึ้นราคาน้ำมันในปี 2512 อันเป็นเหตุให้ลิเบียได้ค่าภาคหลวงและภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้น OPEC ปรับราคาน้ำมันตามลิเบีย และในปี 2514 OPEC ทำข้อตกลงกับบริษัทน้ำมันที่เรียกว่า Tehran Agreement ให้มีการปรับราคาน้ำมันทุกปีติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี

ในเดือนตุลาคม 2516 OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบ 70% จนสู่ระดับ 5.11 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล นับเป็นการปรับราคาสูงกว่าข้อตกลงแห่งนครเทهرانปี 2514 สงครามระหว่างอิสราเอลกับประเทศอาหรับที่เรียกว่า Yom Kipper War ซึ่งเกิดขึ้นในขณะนั้นมีส่วนเข้าเติมตลาดน้ำมัน เมื่อกลุ่มประเทศอาหรับประกาศห้ามส่งน้ำมันออก (Oil Embargo) โดยต้องการเล่นงานสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ซึ่งเข้าข้างอิสราเอลในสงครามดังกล่าว พร้อมกับนั้นก็ประกาศลดการผลิตน้ำมันครั้งแรกระหว่างปี 2516-2517 ทำให้ราคาน้ำมันดิบถีบตัวจากระดับไม่ถึง 4 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล สู่ระดับมากกว่า 11 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล

ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันต้องเผชิญภาวะทุกข์เข็ญอย่างแสนสาหัส ไม่เพียงแต่จะเกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง หากยังมีผลกระทบต่อฐานะของดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก ทำให้ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันปรับตัวสู่นโยบายการพึ่งตนเองในด้านพลังงาน ทั้งนี้ด้วยการส่งเสริมการลงทุนในภาคเศรษฐกิจพลังงาน ทั้งการสำรวจแหล่งทรัพยากรพลังงาน และการนำทรัพยากรพลังงานภายในประเทศมาใช้ประโยชน์ แหล่งน้ำมันภายในประเทศซึ่งเสียต้นทุนการผลิตสูงไม่คุ้มที่จะทำการผลิตในยุคสมัยที่ยังมีน้ำมันราคาถูกจากตะวันออกกลาง เริ่มคุ้มค่าแก่การผลิตเมื่อน้ำมันมีราคาแพง

ในปี 2522 เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง เมื่อ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้ถูกเข้าเติมจากการลดการผลิตทั้งในอิหร่านและอิรัก เริ่มต้นด้วยการปฏิวัติโดยประชาชนในอิหร่านช่วงปลายปี 2521 ต่อเนื่องจนถึงปี 2522 อันเป็นเหตุให้ Shah Mohammed Pahlevi ลี้ภัยมาในอเมริกา โดยที่สหรัฐอเมริกาอาจช่วยรักษาบัลลังก์ไว้ให้ได้ ตามมาด้วยสงคราม

ระหว่างอิรักกับอิหร่านในปี 2522 ซึ่งยืดเยื้อยาวนานนับทศวรรษ สภากรรมการต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ผลักดันราคาน้ำมันให้สูงขึ้น ในเดือนมกราคม 2524 ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับ 34 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองยิ่งตอกย้ำให้นานาประเทศเดินแนวทางการพึ่งตนเองด้านพลังงาน

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งและสองก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ด้านในด้านหนึ่ง ทำให้มีการขุดน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC มากขึ้น จนในปัจจุบันปริมาณการผลิตน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC มีมากกว่ากลุ่ม OPEC นอกจากนี้ ความสำคัญของตะวันออกกลางในฐานะแหล่งผลิตน้ำมันลดน้อยถอยลงไปเป็นอันมาก ประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่สำคัญในตะวันออกกลางมีเพียง 5 ประเทศ ที่เรียกกันว่า Big Five อันประกอบด้วยอิหร่าน อิรัก ซาอุดีอาระเบีย คูเวต และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เมื่อสามทศวรรษที่แล้ว เคยมีผลผลิตมากกว่า 50% ของปริมาณน้ำมันที่ผลิตในโลก ในปัจจุบันสัดส่วนนี้ลดลงเหลือประมาณหนึ่งในสาม

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อน้ำมันมีราคาแพง นอกจากการใช้น้ำมันจะลดลงแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้พลังงานอีกด้วย นานาประเทศหันไปใช้ก๊าซธรรมชาติ พลังงานนิวเคลียร์ และถ่านหินมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้พลังงานโดยลดการใช้น้ำมันดังกล่าวข้างต้นนี้ ประกอบกับการขุดน้ำมันจากแหล่งนอกกลุ่ม OPEC มาใช้จำนวนมาก นำมาซึ่งวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 คราวนี้เป็นวิกฤติการณ์ราคาตก ซึ่งแตกต่างจากวิกฤติการณ์สองครั้งแรก ในบางเดือน น้ำมันดิบมีราคา 8-9 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล OPEC มีอาชีพยุ่ง ราคาน้ำมันไว้ในระดับสูงได้ เพราะนอกจากจะมีน้ำมันทะลักออกมาจากแหล่งนอก OPEC แล้ว ภายในกลุ่ม OPEC เอง ภาคีสมาชิกมักลักลอบขายน้ำมันเกินโควตา

OPEC เติบโตใหญ่จากสมาชิกจำนวน 5 ประเทศเมื่อแรกเริ่ม เพิ่มเป็น 11 ประเทศเมื่อต้นทศวรรษ 2510 โดยอัลจีเรีย อินโดนีเซีย ลิเบีย ไนจีเรีย กาตาร์ และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เป็นสมาชิกใหม่ หลังจากเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516-2517 อีควาดอร์และกาบอง สมทบเข้าเป็นสมาชิก รวมทั้งสิ้น 13 ประเทศ OPEC ในฐานะ International Cartel จะสามารถกำหนดราคาน้ำมันในระดับสูงไว้ได้ ก็ต่อเมื่อ OPEC สามารถควบคุมปริมาณการผลิตและปริมาณการส่งออกน้ำมัน เพื่อมิให้น้ำมันทะลักสู่ตลาดโลกมากเกินไป ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดโควตาการผลิตและโควตาการส่งออก โดยที่ภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องไม่ผลิตเกินโควตา และต้องไม่ส่งออกเกินโควตาที่ได้รับจัดสรร การณ์ปรากฏว่า ภาคีสมาชิกบางประเทศไม่รักษาพันธสัญญา โดยการส่งออกน้ำมันเกินโควตา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไนจีเรีย เวเนซุเอลา และบางครั้งอิหร่าน การส่งออกเกินโควตามีผลในการลดราคาน้ำมันให้ตกต่ำลง

พัฒนาการของตลาดโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเกือบให้การส่งออกน้ำมันเกินโควต้าทำได้ง่ายขึ้น แต่เดิมการซื้อขายน้ำมันกระทำในตลาดซื้อขายทันที (spot market) เมื่อมีข้อตกลงในการซื้อขายแล้ว ก็ต้องหาเรือบรรทุกน้ำมัน การตรวจสอบการซื้อขายทำได้ง่าย และเมื่อพบว่ามี การส่งออกน้ำมันเกินโควต้า ภาควิ OPEC อาจสร้างแรงกดดันต่อสมาชิกที่ละเมิดพันธสัญญาได้โดยง่าย แต่ตลาดโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศพัฒนาไปสู่ตลาดซื้อขายล่วงหน้า (future market) การตรวจสอบการซื้อขายในตลาดล่วงหน้าทำได้ยาก การส่งออกน้ำมันเกินโควต้าจึงทำได้ง่าย

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการขุดเจาะน้ำมันมีผลต่อวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 ด้วย ความก้าวหน้าดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ความสำเร็จในการค้นพบแหล่งน้ำมันมีมากกว่าเดิมเท่านั้น หากยังช่วยให้ต้นทุนการขุดน้ำมันต่ำลงด้วย ด้วยเหตุนี้ น้ำมันจากแหล่งนอก OPEC จึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบริเวณทะเลเหนือ (North Sea) อ่าวเม็กซิโกด้านสหรัฐอเมริกา และชายฝั่งแอฟริกาตะวันตก

เมื่อเกิดสงครามระหว่างอิรักกับคูเวตในปี 2533 และต่อมาขยายเป็นสงครามอ่าวเปอร์เซีย แม้ว่าราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้น แต่มีอาจนับเป็นวิกฤติการณ์น้ำมันได้ เนื่องจากการพึ่งพาน้ำมันจากตะวันออกกลางลดลงไปมาก ประกอบกับมีน้ำมันจากนอกกลุ่ม OPEC มาเหนือรั้งมิให้ราคาน้ำมันเพิ่มมากจนเกินไป

แต่เดิมซาอุดีอาระเบียเป็นเสาหลักของ OPEC ในการพยุงราคาน้ำมัน เมื่อน้ำมันทะเลลึกออกสู่ตลาดมากจนราคาตกต่ำลง ซาอุดีอาระเบียจะลดการผลิตและลดการส่งออกเพื่อมิให้ปริมาณน้ำมันในตลาดมีมากเกินไป แต่ซาอุดีอาระเบียมีอาจทำหน้าที่ 'เสาหลัก' ของ OPEC 'ได้อีกต่อไป เนื่องจากรายได้จากการส่งออกน้ำมันตกต่ำและฐานะการคลังเสื่อมทรุด ด้วยเหตุนี้ OPEC จึงกลายเป็นองค์กรไร้ผู้นำ ในปี 2535 อีควาดอร์ลาออกจากสมาชิกภาพ ตามมาด้วยกาบองในปี 2539

ในปี 2539 สหประชาชาติผ่อนปรนการคว่ำบาตรอิรัก โดยยอมให้อิรักส่งออกน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อนำรายได้ไปซื้ออาหารและยา ในเวลาต่อมา สหราชอาณาจักรและนอร์เวย์เพิ่มการส่งออกน้ำมัน ประกอบกับเวเนซุเอลาในฐานะภาคี ไม่รักษากฎพันธสัญญาในการจำกัดการผลิตและการส่งออกน้ำมัน ปริมาณน้ำมันในตลาดจึงมากกว่าปกติ ในขณะที่ความต้องการใช้น้ำมันลดลง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกในช่วงปี 2540-2541 มีหน้าซำโลกตะวันตกในฤดูหนาวปี 2540/2541 อากาศค่อนข้างอุ่น ไม่หนาวเย็นดังปกติ ราคาน้ำมันเริ่มตกต่ำอย่างต่อเนื่อง

OPEC ดันรนในการพยุงราคาน้ำมัน แต่โดยเหตุที่ความสำคัญของ OPEC ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันลดลงไปเป็นอันมาก การพยุงราคาน้ำมันจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับ

ความร่วมมือจากประเทศผู้ส่งออกน้ำมันนอก OPEC ซาอุดีอาระเบียเป็นผู้ผลักดันในการสร้างพันธมิตรกับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC ในเดือนกรกฎาคม 2541 OPEC ประกาศลดโควตาการผลิตลง 1.36 ล้านบาร์เรลต่อวัน จากระดับ 28 ล้านบาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งเจรจากับเม็กซิโก รัสเซีย และนอร์เวย์ เพื่อให้ลดการผลิต จนเป็นผลสำเร็จ ต่อมาในเดือนมีนาคม 2542 OPEC ประกาศลดการผลิตน้ำมันลงอีก 2.1 ล้านบาร์เรลต่อวัน แต่ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ข้อตกลงระหว่าง OPEC กับ Non - OPEC (อันประกอบด้วยเม็กซิโกและนอร์เวย์) ในการลดปริมาณการผลิตน้ำมัน ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542

ความพยายามในการจัดตั้งพันธมิตรผู้ผลิตน้ำมันระหว่างซาอุดีอาระเบีย เม็กซิโก และเวเนซุเอลา มีมาก่อนแล้วในปี 2540 โดยที่มีข้อตกลงในการลดการผลิตน้ำมันทั้งในเดือนมีนาคมและมิถุนายน 2540 แต่ไม่มีการดำเนินการตามข้อตกลง

ระบบเศรษฐกิจโลกกำลังเผชิญวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ บัดนี้ OPEC กลับมามีพลัง ปมเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การสร้างพันธมิตรในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน โดยไม่คำนึงว่าเป็นภาคี OPEC หรือไม่ หากปราศจากการสร้างพันธมิตรเช่นนี้ การอ้างราคาน้ำมันในระดับสูงยากที่จะเป็นไปได้