

## หากสยามขาดน้ำมัน

การพิพาทระหว่างประเทศกลุ่มอาหรับกับประเทศอิสราเอล ซึ่งยืดเยื้อเรื้อรังมานาน และกลับปะทุขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนตุลาคม 2516 นั้น แม้ในบัดนี้ประเทศคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงหยุดยิงกันแล้ว แต่ก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะหาข้อยุติได้ ในเมื่อประเทศกลุ่มอาหรับหันมาใช้อาวุธทางเศรษฐกิจด้วยการตกลงลดการผลิตน้ำมันลงร้อยละ 25 ของปริมาณการผลิตในเดือนกันยายน 2516 และจะลดการผลิตน้ำมันลงไปอีกในอัตราร้อยละ 5 ต่อเดือน ทั้งนี้นับตั้งแต่เดือนธันวาคม 2516 เป็นต้นไป เพื่อบีบบังคับให้อิสราเอลถอนกำลังออกไปจากดินแดนที่ยึดครองได้จากการทำสงครามกับอาหรับ โดยให้อิสราเอลมีอาณาบริเวณเท่าที่มีอยู่ก่อนสงครามหกวันในปี 2510 การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นประเทศมหาอำนาจตะวันตกและญี่ปุ่นเห็นว่า การขาดแคลนน้ำมันนั้นเป็นปัญหาร้ายแรงอย่างไร ประเทศซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนร้ายแรงจากการใช้อาวุธทางเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอาหรับก็คือ ยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ให้การสนับสนุนแก่ประเทศอิสราเอล อย่างไรก็ตาม การลดปริมาณการผลิตน้ำมันของประเทศกลุ่มอาหรับย่อมมีผลกระทบต่อประเทศที่ต้องพึ่งน้ำมันเป็นพลังงานที่สำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะประเทศในตะวันออกกลางไม่แต่จะเป็นแหล่งผลิตน้ำมันที่สำคัญแหล่งหนึ่งเท่านั้น หากทว่ายังเป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการค้าน้ำมันระหว่างประเทศอีกด้วย

### น้ำมันกับการเมืองระหว่างประเทศ

บทบาทของน้ำมันในฐานะสินค้าการเมืองระหว่างประเทศเริ่มปรากฏเด่นชัดภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง แม้ว่าจะมีการค้นพบแหล่งน้ำมันในตะวันออกกลางตั้งแต่ต้นคริสตศตวรรษที่ 20 แต่ปริมาณการผลิตน้ำมันของตะวันออกกลางก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยังมีน้อยกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณน้ำมันที่ผลิตได้ทั้งหมดในมนุษยโลก อุตสาหกรรมน้ำมันในตะวันออกกลางเพิ่งจะรุ่งเรืองอย่างยิ่งในทศวรรษที่เริ่มต้นด้วยปี 2493 นี้เอง บริษัทผู้ผลิตน้ำมันที่สำคัญในตะวันออกกลางมีอยู่ 7 บริษัทด้วยกัน ซึ่งรวมเรียกกันว่า *กลุ่มสาวทั้งเจ็ด (The Seven Sisters)* อันประกอบด้วย

- 1) Royal Dutch Shell
- 2) British Petroleum Company
- 3) Standard Oil of New Jersey
- 4) Gulf Oil Corporation
- 5) Texaco
- 6) Standard Oil of California
- 7) Socony Mobil Oil

แม้การผลิตน้ำมันในตะวันออกกลางเกือบทั้งหมดจะดำเนินการโดยบริษัทตะวันตก แต่ก็มักมีข้อตกลงในการแบ่งสรรปันกำไรระหว่างบริษัทผู้ผลิตกับรัฐบาลประเทศเจ้าของบ่อน้ำมัน อัตราส่วนกำไรที่แบ่งปันกันนั้นเดิมกำหนดไว้ในอัตราครึ่งต่อครึ่ง แต่ในระยะหลังนี้กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเรียกร่องขอแบ่งปันกำไรในอัตราส่วนสูงขึ้น จนในปัจจุบันประเทศผู้ผลิตน้ำมันได้รับแบ่งส่วนกำไรในอัตราประมาณร้อยละ 55 ถึงร้อยละ 60 อำนาจต่อรองของประเทศในตะวันออกกลางเริ่มดีขึ้นนับตั้งแต่มีการก่อตั้ง องค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (OPEC = *The Organization of Petroleum Exporting Countries*) ในเดือนสิงหาคม 2503 ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 11 ประเทศ คือ อาบูดาบี อัลจีเรีย อินโดนีเซีย อิหร่าน อิรัก คูเวต ลิเบีย ไนจีเรีย กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และเวเนซุเอลา จุดมุ่งหมายสำคัญของการสถาปนาองค์การดังกล่าวนี้ก็เพื่อการประสานงานและการปรึกษาร่วมกันในอันที่จะป้องกันมิให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันแข่งขันกันลดราคาน้ำมัน เพราะปรากฏว่า ในระหว่างปี 2500-2504 มีการแข่งขันกันลดราคาน้ำมันขนานใหญ่ เหตุสืบเนื่องมาจากการที่สหภาพโซเวียตทุ่มขายน้ำมันในราคาต่ำกว่าต้นทุน ในประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำมัน สหภาพโซเวียตเคยเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 น้ำมันที่ใช้น้ำมันในยุโรปส่วนใหญ่ซื้อจากประเทศนี้ ในปี 2472 สหภาพโซเวียตเป็นประเทศที่ส่งน้ำมันออกมากเป็นที่สองรองจากเวเนซุเอลา และแม้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศยุโรปตะวันตกยังต้องพึ่งพิงน้ำมันจากสหภาพโซเวียตหาไม่น้อยไม่ การทุ่มขายน้ำมันให้ประเทศยุโรปตะวันตกในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลกเป็นอันมาก แต่ขณะเดียวกันกลับขายให้ประเทศยุโรปตะวันออกในราคาสูงกว่ามากมานักเช่นนี้ ทำให้เชื่อกันว่า สหภาพโซเวียตกำลังใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองเพื่อครอบงำยุโรปตะวันตก และหลายคนพากันสรุปว่า การทุ่มขายน้ำมันของสหภาพโซเวียตจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของยุโรปตะวันตก

ความสำคัญของน้ำมันในฐานะสินค้าทางการเมืองระหว่างประเทศปรากฏชัดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อเกิดกรณีพิพาทคลองสุเอซในปี 2499 การปิดคลองสุเอซและการทำลายท่อส่งน้ำมันของบริษัทอิรักปิโตรเลียม (IPC = *Iraq Petroleum Company*) ยังผลให้อุปทานน้ำมันในยุโรปต้องขาดแคลนไปถึงสองในสาม แต่ผลกระทบที่ได้รับนั้นมีไม่สู้มากนัก เพราะสามารถซื้อน้ำมันจากอเมริกาเหนือและเวเนซุเอลามาชดเชย ประกอบกับสามารถจัดเส้นทางเดินเรือบรรทุกน้ำมันเสียใหม่ได้ทันทั่วที่ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ยุโรปตะวันตกเริ่มตระหนักถึงผลกระทบที่ร้ายแรงของการขาดแคลนน้ำมัน จึงมีการวางแผนเตรียมรับสถานการณ์ในปี 2510 เมื่อเกิดสงครามระหว่างอาหรับกับอิสราเอล มีการปิดคลองสุเอซ คูเวต ซาอุดีอาระเบีย ลิเบีย และอิรักหยุดการผลิตน้ำมัน คูเวตและอิรักตัดสินใจไม่ยอมขายน้ำมันให้แก่ประเทศผู้สนับสนุนอิสราเอล ซึ่งรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ต่อมาที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศกลุ่มอาหรับตกลงกันว่า จะยังคงบอยคอตต์ประเทศเหล่านี้ต่อไป แม้ว่าจะมีการตกลงหยุดยิงกันแล้วก็ตาม แต่การบอยคอตต์ดังกล่าวนี้ไร้ผล เพราะประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอกกลุ่มอาหรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิหร่านพากันเพิ่มการผลิต และรัฐเล็กๆรอบอ่าวเปอร์เซียก็ยัง

คงขายน้ำมันต่อไป ประเทศกลุ่มอาหรับจึงกลับเป็นผู้สูญเสียประโยชน์อันเกิดจากการขาดรายได้จากการไม่ขายน้ำมันไป เหตุฉะนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้นำกลุ่มอาหรับบางคนที่ว่า น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองที่มีประสิทธิผลที่สุด และที่ว่า การลดการผลิตน้ำมันจะยังผลให้อุตสาหกรรมในยุโรปประสบภาวะอัมพาต และบีบบังคับให้ยุโรปตะวันตกยินยอมต่อข้อเรียกร้องของอาหรับนั้น จึงยังคงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ปราศจากประจักษ์พยานทางประวัติศาสตร์ แม้ว่านับตั้งแต่เกิดกรณีพิพาทคลองสุเอซในปี 2499 เป็นต้นมา ยุโรปตะวันตกจะพยายามลดการพึ่งพาน้ำมันจากตะวันออกกลาง และแม้ว่าความพยายามดังกล่าวจะไร้ผลก็ตาม แต่โครงการประกันน้ำมันด้วยการสะสมน้ำมันให้พอใช้เป็นเวลา 60-65 วัน นับว่าประสบผลสำเร็จในการลดผลกระทบของการลดการผลิตน้ำมันในตะวันออกกลาง แต่ปัญหาที่ควรคำนึงก็คือ หากตะวันออกกลางลดอุปทานน้ำมันเป็นระยะเวลายาวนานกว่าที่เคยเป็นมา เราจะเตรียมรับสถานการณ์เช่นนี้ได้อย่างไร

หากการขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นสาเหตุให้การใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองในปี 2510 ไร้ผล การไม่ลงร่อยรอยเดียวกันในหมู่ประเทศอาหรับอาจยังผลให้มาตรการเดียวกันนี้ซึ่งประกาศใช้ในปี 2516 ต้องล้มเหลวเช่นกัน เพราะบัดนี้ปรากฏว่า ประเทศกลุ่มอาหรับบางประเทศ เช่น อิรัก ไม่ปฏิบัติตามมติในการลดการผลิตน้ำมัน (*Bangkok Post*, November 21, 1973) แม้แต่ประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นหัวเรือใหญ่ของกลุ่มอาหรับ เช่น ลิเบีย ก็ยังมีการลักลอบแอบขายน้ำมันให้แก่ยุโรปตะวันตกอยู่เนืองๆ ประสิทธิภาพของการใช้น้ำมันเป็นอาวุธเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายทางการเมืองในครั้งนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของบรรดาประเทศกลุ่มอาหรับด้วยกันเองเท่านั้น หากทว่ายังขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะอยู่รอดได้ หากมีการลดการผลิตน้ำมันเรื่อยๆเช่นนี้ ประเทศกลุ่มอาหรับจะสามารถลดการผลิตน้ำมันได้นานเท่าใดนั้นยากที่จะคาดคะเน ความเห็นในเรื่องนี้แตกแยกออกเป็นสองฝ่าย *ฝ่ายหนึ่ง* เชื่อว่า ประเทศกลุ่มอาหรับคงจะไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ยาวนานเมื่อน้ำมันเป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศและของรายได้ประชาชาติที่สำคัญของประเทศในตะวันออกกลาง *ฝ่ายที่สอง* เห็นว่า แม้น้ำมันจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอาหรับ แต่กลุ่มอาหรับก็มีเงินสำรองระหว่างประเทศมากพอที่จะไม่ต้องหาจากการค่าน้ำมัน ขณะเดียวกันน้ำมันในตัวของมันเองในขณะนี้ก็มีสภาพเป็นเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่แล้ว ประเทศกลุ่มอาหรับอาจนำน้ำมันไปแลกกับสินค้าเข้าที่จำเป็นต่างๆได้ ดังกรณีประเทศซาอุดีอาระเบียเจรจาขอซื้อข้าวหนึ่งจากไทยโดยขายน้ำมันให้เป็นการแลกเปลี่ยน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศกลุ่มอาหรับจะมีเงินสำรองระหว่างประเทศมากมายเพียงใด และแม้น้ำมันจะใช้เป็นเงินสำรองระหว่างประเทศได้ก็ตาม แต่ประเทศเหล่านี้จะกีดกันลดการผลิตน้ำมันดิบได้นานก็ต่อเมื่อปริมาณน้ำมันของประเทศที่มีได้ร่วมในการบอยคอตครั้งนี้มีไม่มากพอแก่การบริโภคในโลกนี้ หากยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา และประเทศผู้ซื้อน้ำมันสามารถซื้อน้ำมันจากแหล่งผลิตแหล่งอื่นได้มากพอ การบอยคอตครั้งนี้ย่อม

ไว้ผล ขณะเดียวกัน การขาดความร่วมมือร่วมใจในหมู่ประเทศอาหรับเองก็มีส่วนในความล้มเหลวครั้งนี้ด้วย

ไม่ว่าการบอยคอตต์ครั้งนี้จะได้ผลหรือไม่ก็ตาม แต่บทเรียนสำหรับประเทศผู้ซื้อน้ำมัน ก็คือ ควรหามาตรการเพื่อเตรียมรับสถานการณ์การขาดแคลนน้ำมันนับตั้งแต่บัดนี้ เพราะน้ำมันดิบสำรองที่มีอยู่ในโลกนี้ร้อยละ 53 อยู่ในตะวันออกกลาง หากการใช้น้ำมันยังคงเพิ่มขึ้นตามอัตราในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน หากยังไม่สามารถหาแหล่งน้ำมันแหล่งใหม่ หรือยังไม่สามารถหาแหล่งพลังงานแหล่งอื่นที่จะมาทดแทนน้ำมันได้ มนุษย์โลกจะยังคงต้องพึ่งน้ำมันตะวันออกกลางอีกต่อไป เพราะตะวันออกกลางไม่แต่จะเป็นแหล่งน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดในโลกขณะนี้เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่จะส่งน้ำมันขายต่างประเทศได้มาก เนื่องจากการบริโภคน้ำมันภายในประเทศมีน้อยอีกด้วย (ดูตารางที่ 1)

### การผลิตน้ำมันในเมืองไทย

ในปัจจุบัน เรามีโรงงานกลั่นน้ำมันอยู่รวมทั้งสิ้น 4 โรง คือ

1. โรงกลั่นของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด (TORC = Thai Oil Refinery Co. Ltd.) ซึ่งเริ่มดำเนินการทดลองกลั่นตั้งแต่ปี 2506 โดยมีกำลังการผลิตวันละ 36,000 บาร์เรล ทั้งนี้โดยมีข้อตกลงการแบ่งปันกำไรแก่รัฐบาล การกำหนดราคาน้ำมันประเภทต่างๆ และการส่งมอบโรงงานให้แก่รัฐบาลในปี 2517 ในเดือนมิถุนายน 2512 คณะรัฐมนตรีลงมติให้บริษัทไทยออยล์ จำกัด เพิ่มกำลังการผลิตเป็นวันละ 65,000 บาร์เรล และขยายกำหนดเวลาการส่งมอบโรงงานแก่รัฐบาลจากปี 2517 เป็นปี 2529 โดยบริษัทต้องแบ่งปันกำไรแก่รัฐบาลร้อยละ 30 ในปี 2515 โรงกลั่นน้ำมันไทยผลิตน้ำมันได้ 3,279.9 ล้านลิตร ในจำนวนนี้ ประมาณร้อยละ 60 ขายให้แก่บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย

2. โรงกลั่นของบริษัท ซัมมิต แห่งปานามา (Summit Industrial Corporation) ซึ่งเริ่มดำเนินการทดลองกลั่นตั้งแต่ปี 2507 โดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงกลาโหมให้เข้าประกอบการโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ซึ่งในเวลานั้นมีกำลังการผลิตวันละ 5,000 บาร์เรล ในปี 2511 บริษัท ซัมมิต ขยายกำลังการผลิตเป็นวันละ 20,000 บาร์เรล ในปัจจุบัน ผลผลิตของบริษัท ซัมมิต ประมาณร้อยละ 75 ขายให้แก่องค์การเชื้อเพลิงแห่งประเทศไทย นอกนั้นขายให้แก่สาธารณชน

3. โรงกลั่นของบริษัท เอสโซ่ สแตนดาร์ด แห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเริ่มประกอบการตั้งแต่ปี 2507 มีกำลังการผลิตวันละ 35,000 บาร์เรล ในปี 2515 โรงกลั่นของเอสโซ่ผลิตน้ำมันได้ 1,160 ล้านลิตร

4. โรงกลั่นน้ำมันที่ฝาง ของกรมพลังงานทหาร ซึ่งเริ่มประกอบการตั้งแต่ปี 2502 มีกำลังการผลิตวันละ 1,000 บาร์เรล

นอกจากโรงกลั่นน้ำมันทั้งสี่นี้แล้ว ยังมีโรงกลั่นน้ำมันอีกโรงหนึ่งซึ่งอยู่ในระยะก่อสร้าง คือ โรงกลั่นน้ำมันของบริษัท TIPCO (Thai International Petroleum Company) ซึ่งจะมีกำลังการผลิตวันละ 100,000 บาร์เรล

ในบรรดาโรงกลั่นน้ำมันทั้ง 4 โรงนี้ เฉพาะโรงกลั่นน้ำมันที่ฝางเท่านั้นที่กลั่นน้ำมันจากน้ำมันดิบภายในประเทศ ซึ่งมีปริมาณน้อยมาก นอกนั้นต้องกลั่นจากน้ำมันดิบที่สั่งเข้าจากต่างประเทศ การขยายกิจกรรมการกลั่นน้ำมันภายในประเทศยังผลให้การซื้อน้ำมันดิบจากต่างประเทศมีมูลค่าเพิ่มขึ้นกว่าสามเท่าตัวนับตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา ดังตารางที่ 3 ในปี 2515 น้ำมันดิบที่นำเข้ามา มีมูลค่า 2,432 ล้านบาท คิดเทียบเป็นร้อยละ 8 ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด

การขยายกิจกรรมการกลั่นน้ำมันภายในประเทศ นอกจากจะมีผลทำให้การนำน้ำมันดิบเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอันมากแล้ว ยังมีผลทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป (ประกอบด้วยน้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันเครื่องบิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา) ที่นำเข้าจากต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 3) ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2512 ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้ามีมูลค่า 739 ล้านบาท ลดลงเหลือ 373 ล้านบาทในปี 2515

จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา อัตราส่วนของน้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้าจากต่างประเทศเมื่อเทียบกับปริมาณความต้องการน้ำมันภายในประเทศมีแนวโน้มลดลงตลอดมา ในปี 2511 อัตราส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ 36.2 ลดลงเหลือร้อยละ 9.0 ในปี 2515 แม้ว่าน้ำมันที่กลั่นภายในประเทศจะต้องอาศัยน้ำมันดิบจากต่างประเทศถึงร้อยละ 99.8-99.9 ก็ตาม แต่การขยายกิจกรรมการกลั่นน้ำมันภายในประเทศก็มีส่วนช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ไม่น้อย เพราะการกลั่นน้ำมันเองช่วยประหยัดได้มากกว่าการสั่งน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาโดยตรง น้ำมันดิบที่สั่งซื้อจากต่างประเทศนั้นกว่าครึ่งหนึ่งเป็นน้ำมันดิบจากตะวันออกกลาง (ดูตารางที่ 5) ในปัจจุบัน ประมาณร้อยละ 80-85 ของน้ำมันดิบที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ มาจากกลุ่มประเทศอาหรับ 6 ประเทศในตะวันออกกลาง คือ กลุ่มประเทศรอบอ่าวเปอร์เซีย อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย อิรัก อียิปต์ และคูเวต ด้วยเหตุฉะนี้ การประกาศลดการผลิตน้ำมันของประเทศกลุ่มอาหรับจึงมีผลกระทบต่อกรกลั่นน้ำมันภายในประเทศไทยอย่างสำคัญ เพราะน้ำมันดิบของเราสั่งซื้อจากประเทศเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ การที่ประเทศเหล่านี้ลดการผลิตน้ำมัน ย่อมยังผลให้ไทยไม่อาจซื้อน้ำมันดิบได้มากเท่าที่ควร ตามข่าวที่ปรากฏบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ซื้อน้ำมันดิบได้น้อยกว่าปกติ ร้อยละ 12 โรงกลั่นน้ำมันของบริษัท เอสโซ่ จำกัด ได้น้อยลงร้อยละ 15 และโรงกลั่นน้ำมันบางจากได้น้อยลงร้อยละ 30 (*Far Eastern Economic Review*, November 19, 1973)

### ความต้องการน้ำมันในเมืองไทย

จากรายงานเรื่อง *เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย พ.ศ.2512* ของการพลังงานแห่งชาติ (หน้า 55) ได้แจกแจงลักษณะโครงสร้างการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2497 – 2512 ไว้ดังนี้

น้ำมันดีเซล	43.6 %
น้ำมันเตา	22.1 %
น้ำมันเบนซิน	21.5 %
น้ำมันก๊าด	6.3 %
น้ำมันเครื่องบินไอพ่น	6.2 %
แก๊ส	0.3 %
รวม	100.0 %

ลักษณะโครงสร้างการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศในปัจจุบัน โดยข้อใจความมิได้แปรเปลี่ยนไป ดังปรากฏตามรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย (ตุลาคม 2516) ดังนี้

ชนิดของน้ำมัน	% ของการใช้ทั้งสิ้น	ผู้ใช้
น้ำมันเบนซิน	22	รถยนต์
น้ำมันก๊าด	9	ตะเกียงน้ำมัน
น้ำมันโซล่า	43	รถบรรทุก รถโดยสาร เรือเครื่องยนต์
น้ำมันเตา	20	การผลิตพลังงานไฟฟ้า และการอุตสาหกรรม
อื่นๆ	9	เครื่องบิน ฯลฯ

จากรายงานดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่า ในวันหนึ่งๆมีการใช้น้ำมันประเภทต่างๆ รวมกันแล้วเฉลี่ยได้ 26 ล้านลิตรต่อวัน ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 46 ล้านลิตรในปี 2520

### มาตรการในการแก้ไขของรัฐบาล

เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมัน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2516 ให้ขึ้นราคาน้ำมัน ดังต่อไปนี้

ประกาศแก้ไขปรับปรุงราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิง  
ชนิดต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ

	ราคาเดิม (ลิตรละ)	ราคาใหม่ (ลิตรละ)
น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ	2.69	3.01
น้ำมันเบนซินชนิดธรรมดา	2.50	2.82
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	1.41	1.60
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	1.34	1.53

ที่มา: คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร

นอกจากการขึ้นราคาน้ำมันแล้ว รัฐบาลยังได้เรียกร้องให้ประชาชนและหน่วยราชการต่างๆ ประหยัดการใช้ น้ำมันและการใช้ไฟฟ้า ซึ่งจากการสังเกตการณ์นับได้ว่า ได้ผลพอสมควรในระยะแรกๆ และโดยเหตุที่การขึ้นราคาน้ำมันมีผลทำให้ต้นทุนการขนส่งพลอยสูงขึ้นตามด้วย ซึ่งจะมีส่วนทำให้ราคาสินค้าประเภทต่างๆ และค่าครองชีพสูงขึ้นอีกทอดหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติลดหรือยกเว้นภาษีแก่สินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การยังชีพ เช่น เนื้อ นม ข้าว สบู่ ผงซักฟอก ยา และการขนส่ง ขณะเดียวกัน ก็เก็บภาษีจากสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้น เช่น เหล้า เบียร์ บุหรี่ รถยนต์ สินค้าไฟฟ้าและเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (ไทยรัฐ 21 พฤศจิกายน 2516) นอกจากนี้ ยังยินยอมให้ผู้ประกอบการขนส่งขึ้นค่าโดยสารในเขตกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2516 เป็นต้นมา ในด้านการแก้ไขการขาดแคลนอุปทานน้ำมันดิบ รัฐบาลได้อาศัยวิธีการทูตเจรจาติดต่อขอซื้อน้ำมันจากประเทศผู้ส่งน้ำมันออกโดยขายข้าวให้เป็นการแลกเปลี่ยน ประเทศที่เราเริ่มมีการติดต่อเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามข่าวที่ปรากฏ ก็คือ ซาอุดีอาระเบีย (Bangkok Post, November 14, 1973) และคูเวต (เดลินิวส์ 20 พฤศจิกายน 2516)

การขึ้นราคาน้ำมันดูเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ เพราะตลอดระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา ราคาน้ำมันดิบมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ เริ่มต้นด้วยการที่ประเทศกลุ่ม OPEC ขอแบ่งปันกำไรในอัตราร้อยละ 55 จากบริษัทผู้ผลิตน้ำมัน และต่อมาเรียกร้องให้บริษัทน้ำมันตะวันตกที่ขุดน้ำมันในประเทศกลุ่มอาหรับโอนหุ้นให้แก่รัฐบาลประเทศเหล่านี้ในอัตราร้อยละ 25 โดยการโอนหุ้นจะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งครบร้อยละ 51 บริษัทน้ำมันเหล่านี้จึงจำต้องหารายได้ชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ขณะเดียวกัน การเพิ่มภาษีการส่งน้ำมันออกของประเทศกลุ่มอาหรับและการลดค่าเงินดอลลาร์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2516 ยังผลให้ราคาน้ำมันยิ่งสูงขึ้นไปอีก ท่ามกลางภาวะการฉ้อฉลในตลาดโลกเหล่านี้ รัฐบาลไทยพยายามตรึงระดับราคาน้ำมันภายในประเทศ (ประกาศเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2516) จนบริษัทผู้ผลิตน้ำมันภายในประเทศพากันร้องเรียนว่า ต้นทุนการกลั่นน้ำมันภายใน

ประเทศสูงกว่าราคาน้ำมันที่รัฐบาลกำหนดให้ขายเสียอีก ในปี 2515 บริษัท เอสโซ่ จำกัด ต้องขาดทุนถึง 42 ล้านบาท และเป็นบริษัทที่ได้ผลกระทบกระเทือนมากที่สุด (*Financial Post*, June 21, 1973) ส่วนบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ก็โอดครวญว่า ต้องขาดทุน 55 ล้านบาทต่อเดือน (*Far Eastern Economic Review*, November 19, 1973)

ไม่ว่าข้ออ้างและตัวเลขเหล่านี้จะจริงเท็จประการใด การขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้ย่อมชอบด้วยเหตุผล แม้ว่าจะเพิ่งมีการขึ้นราคาน้ำมันเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2516 ก็ตาม แต่การขึ้นราคาน้ำมันครั้งนั้นเพิ่มขึ้นไม่มากนัก น้ำมันประเภทที่ราคาเพิ่มขึ้นมากที่สุดในครั้งนั้น คือ น้ำมันเบนซินพิเศษ ราคาสูงขึ้นร้อยละ 9.5 (จากลิตรละ 2.10 บาท เป็นลิตรละ 2.30 บาท) ส่วนประเภทที่ราคาเพิ่มน้อยที่สุด คือ น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ราคาสูงขึ้นเพียงร้อยละ 7.1 (จากลิตรละ 0.98 บาท เป็นลิตรละ 1.05 บาท) ราคาน้ำมันประเภทต่างๆที่กำหนดเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2516 ยังคงต่ำกว่าราคาในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์และมาเลเซียเป็นอันมาก การขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้เข้าใจกันว่า นอกจากเป็นการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจแก่อุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศแล้ว ยังอาจมีผลในการลดการใช้น้ำมันอีกด้วย แต่ความมุ่งหมายสองประการนี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใด น่าสงสัยอยู่ไม่น้อย ใน *ประการแรก* ตามปกติมักจะกล่าวอ้างกันว่า การที่อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่สามารถขยายตัวมากเท่าที่ควรนั้น เป็นผลจากนโยบายการกำหนดราคาขายปลีกผลิตภัณฑ์น้ำมันของรัฐบาล เพราะราคาที่รัฐบาลกำหนดนั้นทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำมันไม่สามารถได้กำไรในอัตราอันน่าพึงพอใจ และในบางกรณีต้องประสบการขาดทุน เพราะฉะนั้นการขึ้นราคาน้ำมันจะเป็นสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจในการขยายการผลิตน้ำมันภายในประเทศ แต่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน การขึ้นราคาน้ำมันย่อมไม่อาจช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ เพราะน้ำมันดิบที่ใช้กลั่นภายในประเทศประมาณร้อยละ 99.8-99.9 ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ และในบรรดาน้ำมันดิบที่สั่งซื้อจากต่างประเทศประมาณร้อยละ 80-85 ซื้อจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง การลดการผลิตน้ำมันของประเทศกลุ่มอาหรับย่อมทำให้เราซื้อน้ำมันดิบได้น้อยกว่าที่ควร เพราะฉะนั้น ถึงเราจะขึ้นราคาน้ำมันอย่างไร มาตรการเหล่านี้ย่อมไม่อาจช่วยให้มีการเพิ่มพูนการผลิตน้ำมันภายในประเทศได้ *ประการที่สอง* มีเหตุผลชวนเชื่อว่าการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้คงไม่สามารถช่วยให้มีการใช้น้ำมันน้อยลง ทั้งนี้ก็เพราะจากลักษณะโครงสร้างการใช้พลังงานจากแหล่งต่างๆ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 7 เราต้องพึ่งพลังงานจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมถึงร้อยละ 83 เศษ แหล่งพลังงานที่จะใช้ทดแทนน้ำมันได้อย่างใกล้เคียงยังไม่มี พลังงานไฟฟ้าก็มีใช้ช้อยกเว้น เพราะการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันประมาณร้อยละ 60 ยังคงต้องอาศัยน้ำมันเป็นวัตถุดิบสำคัญ การประกอบการขนส่งสาธารณะและการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆ ล้วนแล้วแต่ใช้พลังงานจากน้ำมันเกือบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นถึงการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้จะช่วยให้การใช้น้ำมันลดลงก็คงลดลงไม่มากนัก



อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้จะมีผลกระทบต่อคนจนมากกว่าคนรวย เพราะราคาน้ำมันดีเซลทั้งสองประเภทเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าน้ำมันประเภทอื่น ซึ่งย่อมเป็นที่คาดได้ว่า อุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงน้ำมันในการผลิตจะต้องได้รับผลกระทบกระเทือนต้นทุน การขนส่ง และต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านี้คงสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ยิ่งรัฐบาลยินยอมให้ขึ้นค่าโดยสารรถประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครด้วยแล้ว ถึงจะมีเหตุผล แต่ย่อมชักนำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นโดยมิพักต้องสงสัย แม้รัฐบาลจะแก้ปัญหาด้วยการลดหรือยกเลิกการเก็บภาษีจากสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การยังชีพบางชนิด แต่การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ในสถานการณ์ปัจจุบันคงไม่ทำให้ราคาสินค้าและบริการเหล่านี้ถูกลง อย่างดีที่สุดก็เพียงแต่รักษาระดับราคาเดิมหรือช่วยให้ราคาไม่สูงขึ้นมากเท่าที่ควรเท่านั้น ข้อที่น่าวิตกก็คือ หากการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้ยังผลให้ระดับราคาทั่วไปสูงขึ้น ประกอบกับการใช้งบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ 2517 แรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อจะมีมากขึ้น ในเวลานี้ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพราคาโดยตรง สำนักงานงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่า เพื่อเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยก็ใช้เครื่องมือต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อการจัดการหนี้สาธารณะ (Debt Management Policy) ยิ่งกว่า เพื่อเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพราคา เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่พอเกิดปัญหาเงินเฟ้อขึ้นคราใด มักจะมีการสาดโคลนกันระหว่างนักวิชาการของหน่วยงานทั้งสองนี้เสมอ

จากตารางที่ 6 เราจะเห็นได้ว่า น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษราคาสูงขึ้นเพียงร้อยละ 17.0 ส่วนน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ราคาสูงขึ้นถึงร้อยละ 34.3 การกำหนดราคาน้ำมันใหม่ในลักษณะเช่นนี้ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้จึงตกหนักแก่คนจน แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันดีเซล การกำหนดราคาน้ำมันใหม่ในลักษณะเช่นนี้ต้องนับว่าถูกต้อง เพราะเท่าที่ผ่านมาในอดีต รัฐบาลพยายามตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ โดยพยายามให้มีการขายน้ำมันดีเซลในราคาต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะความสำคัญของน้ำมันดีเซลที่มีต่อการขนส่งสาธารณะและการอุตสาหกรรมนั้นมีอยู่เป็นอันมาก แม้การใช้มาตรการเช่นนี้จะเอื้ออำนวยต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำมันได้โดยง่าย เพราะการตรึงราคาน้ำมันทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันช้ากว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากขาดสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการที่กิจกรรมการกลั่นน้ำมันภายในประเทศไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ยังผลให้น้ำมันดีเซลที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็นด้วย เพราะตามกระบวนการผลิตการกลั่นน้ำมันดิบหนึ่งลิตรจะได้น้ำมันดีเซลเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ยิ่งกว่านี้ การกำหนดราคาน้ำมันดีเซลภายในประเทศให้ต่ำยังทำให้การซื้อน้ำมันดีเซลสำเร็จรูปจากต่างประเทศเป็นไปได้ยากอีกด้วย เนื่องจากราคาราคาในตลาดต่างประเทศมักจะสูงกว่าราคาควบคุมภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาน้ำมันใหม่ในลักษณะเช่นนี้ซึ่งยึดถือราคาเอฟ.โอ.บี. ของน้ำมันดิบที่สิงคโปร์เป็นเกณฑ์คงไม่ช่วยให้การผลิตน้ำมันดีเซลภายใน

ประเทศเพิ่มขึ้นในขณะนี้ เพราะปัญหาที่เผชิญอยู่ในขณะนี้ เป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำมันดิบที่จะป้อนโรงกลั่นน้ำมัน ขณะเดียวกัน การขาดแคลนน้ำมันดีเซลสำเร็จรูปก็เกิดขึ้นทั่วโลกอันเนื่องมาจากนโยบายการชะลอการผลิตน้ำมันดิบของประเทศกลุ่ม OPEC ก่อนหน้านี้ แต่มาตรการดังกล่าวนี้อาจจะเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์เมื่อประเทศกลุ่มอาหรับเลิกการบอยคอตต์แล้ว ส่วนข้ออ้างที่ว่า การขึ้นราคาน้ำมันดีเซลในอัตราสูงกว่าน้ำมันประเภทอื่น เพราะน้ำมันดีเซลก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษมากกว่าน้ำมันประเภทอื่นดังที่คณะอนุกรรมการน้ำมันอ้างนั้น เป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลก็ต่อเมื่อมีงานวิจัยที่จะสนับสนุนความข้อนี้โดยกระทรวงฯ เท่านั้น ซึ่งในขณะนี้เท่าที่ทราบ ยังไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยเช่นว่านี้

### ความจริงที่ต้องเผชิญ

แม้ว่าน้ำมันประเภทที่กำลังขาดแคลนขณะนี้จะมีปัญหาแต่เฉพาะน้ำมันดีเซล แต่ข้อที่น่ากังวลก็คือ หากน้ำมันประเภทอื่นที่มีสำรองอยู่ในขณะนี้ใช้หมดไป และหากน้ำมันดิบที่นำเข้ามาไม่มากพอ การขาดแคลนน้ำมันประเภทต่างๆย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความจริงที่ต้องเผชิญก็คือ สังกมไทยยังคงต้องพึ่งพิงน้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญ โดยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงเป็นอย่างอื่นได้ ดังจะเห็นได้ว่า พลังงานที่ใช้ในเมืองไทยนั้น ร้อยละ 83 ได้จากน้ำมัน (ดูตารางที่ 7) แม้จะพยายามหันมาพึ่งพิงพลังงานด้วยการสร้างเขื่อนเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่มีผู้มีผลมากนัก ความหวังจะอยู่ที่โครงการลุ่มน้ำโขง ซึ่งค่อนข้างเลื่อนกลางเต็มทน

จากตัวเลขระหว่างปี 2508-2512 ปรากฏว่า พลังงานจากน้ำมันที่ใช้ภายในประเทศประมาณร้อยละ 99.9 ได้จากน้ำมันที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ (ดูตารางที่ 8) แม้ว่าจะได้มีการก่อตั้งโรงกลั่นน้ำมันนับตั้งแต่ปี 2506 เป็นต้นมา แต่โดยเหตุที่แหล่งน้ำมันดิบภายในประเทศที่มีการขุดมีอยู่เพียงแห่งเดียวที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผลิตน้ำมันดิบได้เพียงร้อยละ 0.1 ถึง 0.2 ของพลังงานที่ได้จากน้ำมันที่ใช้ภายในประเทศ เพราะฉะนั้นน้ำมันดิบที่ใช้ในการกลั่นเป็นน้ำมันสำเร็จรูปส่วนใหญ่จึงได้จากต่างประเทศ

แม้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันที่เกิดขึ้นในครั้งนี้จะปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะสั้น แต่ในอนาคตหากข้อพิพาทระหว่างประเทศกลุ่มอาหรับกับอิสราเอลยังหาข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่ายมิได้ ปัญหาที่ตนเองเดียวกันนี้ย่อมเกิดขึ้นได้อีก เพราะน้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองประเภทเดียวที่ประเทศกลุ่มอาหรับมีเหลืออยู่ในขณะนี้ ยิ่งคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ภูมิภาคตะวันออกกลางไม่แต่จะมีน้ำมันสำรองเหลืออยู่ถึงประมาณร้อยละ 53 ของปริมาณน้ำมันสำรองทั้งหมดของโลกเท่านั้น (ดูตารางที่ 1) หากทว่าต้นทุนการผลิตน้ำมันดิบและต้นทุนการขนส่งจากภูมิภาคนี้มายังประเทศไทยยังถูกกว่าแหล่งน้ำมันที่สำคัญอื่นๆอีกด้วยแล้ว การหลีกเลี่ยงการพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางจึง

เป็นไปได้ยากยิ่ง เว้นแต่ว่าจะมีการค้นพบแหล่งน้ำมันแหล่งใหม่ หรือเว้นแต่ว่า การใช้พลังงานจากแหล่งอื่น เช่น พลังงานนิวเคลียร์และพลังงานจากแสงอาทิตย์จะเป็นไปได้โดยเสียต้นทุนไม่สูงนัก

หายนภัยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลดการผลิตน้ำมันดิบของประเทศกลุ่มอาหรับครั้งนี้ ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากความนิ่งนอนใจของยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาตลอดสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ที่ไม่พยายามแสวงหาแหล่งน้ำมันแหล่งใหม่เท่าที่ควรจะเป็น การตั้งนี้อาจเป็นเพราะการค้นพบแหล่งน้ำมันใหญ่ในตะวันออกกลาง ซึ่งสามารถผลิตด้วยต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด ประกอบกับตลาดน้ำมันเมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงใหม่ ๆ มีลักษณะเป็นตลาดของผู้ซื้อ บริษัทน้ำมันของยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปผลิตน้ำมันในภูมิภาคนั้นยังมีอำนาจต่อรองสูง ประกอบกับการทุ่มขายน้ำมันของสหภาพโซเวียตในระยะนั้นยังผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกค่อนข้างต่ำ แต่การขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วของประเทศต่างๆ ในระยะต่อมา ประกอบกับเทคโนโลยีที่ใช้มีลักษณะต้องพึ่งพิงน้ำมันเป็นพลังงานสำคัญเป็นอันมาก ยังผลให้ราคาน้ำมันมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย ซึ่งมีฐานะเป็น 'ผู้มาทีหลัง' (The Late Comer) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงต้องอาศัยเทคโนโลยีที่คิดค้นโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว และพลอยต้องพึ่งพิงน้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงคาดได้ว่า หากการขาดแคลนน้ำมันถึงขั้นร้ายแรง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจย่อมเกิดขึ้นเป็นแน่นอนในระยะยาว การขาดแคลนน้ำมันมิได้เกิดขึ้นจากการลดการผลิตในตะวันออกกลางเช่นครั้งนี้ แต่เกิดจากน้ำมันหมดโลก ปัญหานี้เริ่มเป็นที่กล่าวขวัญกันบ้างแล้ว บางคนถึงกับวาดภาพไว้อย่างน่ากลัว ดังเช่นหนังสือชื่อ *The Energy Crisis* ของนายลอว์เรนซ์ รอกส์ (Laurence Rocks) และนายริชาร์ด รันยอน (Richard Runyon) ในปัจจุบัน มนุษย์พยายามเสาะแสวงหาแหล่งน้ำมันใหม่ นักวิทยาศาสตร์เองพยายามหาทางใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น ว่าจำเพาะกรณีของประเทศไทย การสำรวจหาแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทต่างประเทศรวม 10 บริษัทในขณะนี้ เป็นความพยายามที่จะหาแหล่งน้ำมันดิบของเราเอง เพื่อจะได้ลดการพึ่งพิงแหล่งน้ำมันดิบจากต่างประเทศ ซึ่งคงจะไม่สัมฤทธิ์ผลในช่วงระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า

### หนทางมีดมน

ถ้าหากการลดอัตราส่วนการใช้พลังงานจากน้ำมันไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ในอนาคตอันใกล้นี้ มาตรการที่ควรใช้สำหรับเตรียมเผชิญปัญหาการขาดแคลนน้ำมันทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นครั้งนี้ก็คือ

*ประการแรก* ควรจะลดการพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลาง และหันไปซื้อน้ำมันจากแหล่งอื่นเพิ่มขึ้นเท่าที่จะทำได้ การแก้ปัญหาคำวิธีนี้ย่อมทำให้เราต้องซื้อน้ำมันดิบในราคาที่แพงขึ้น เพราะแหล่งน้ำมันที่สำคัญแหล่งอื่น ไม่แต่จะมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าตะวันออกกลางเท่านั้น หากทว่า

ยังต้องเสียดันทุนการขนส่งสูงกว่าอีกด้วย แหล่งน้ำมันที่ใกล้กับประเทศไทยเฉกเช่นอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์นั้นแล้ว ปริมาณการผลิตก็มีไม่มากพอ ไม่แต่เท่านั้น ลักษณะเครื่องจักรของ โรงกลั่นน้ำมันในเมืองไทยก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนมาใช้ น้ำมันดิบจากประเทศอื่นดังเช่นจาก ประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากน้ำมันดิบมีกำมะถันผสมต่ำ (รายงานเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ตุลาคม 2516)

*ประการที่สอง* ถ้าหากมาตรการในประการแรกไม่อาจใช้ได้ ก็ควรจะกระจายการซื้อ น้ำมันจากประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลาง โดยซื้อจากประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออิสราเอลอย่างรุนแรง ในอัตราส่วนที่ลดลง และซื้อจากประเทศที่ไม่สู้เป็นปฏิปักษ์ต่ออิสราเอลมากนักในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น แต่ขอบเขตที่จะใช้นโยบายเช่นนี้ได้ค่อนข้างแคบและไม่สู้มีประสิทธิผลมากนัก

*ประการที่สาม* รัฐบาลควรจะกำหนดนโยบายในการเก็บน้ำมันสำรองให้เพียงพอแก่ การใช้เป็นเวลา 60-90 วัน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันในระยะสั้นเฉกเช่นที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ขณะ เดียวกันควรหาทางเจรจากับประเทศในภูมิภาคอาเซียนและอินเดีย เพื่อร่วมมือกันกำหนดนโยบายเช่นว่านี้ และกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามฉุกเฉิน

*ประการที่สี่* รัฐบาลน่าจะใช้นโยบายการต่างประเทศเพื่อการนี้ โดยการวางตัวเป็น กลางในกรณีพิพาทระหว่างประเทศกลุ่มอาหรับกับอิสราเอล เพราะการเข้าข้างอาหรับโดยหวังว่า อาหรับจะขายน้ำมันให้ นั้น มิได้มีหลักประกันแน่นอน หากอาหรับประกาศลดการผลิตน้ำมันดิบ เราก็คงได้รับความกระทบกระเทือนอยู่ดี และแม้การประกาศเข้าข้างกลุ่มประเทศอาหรับจะมีหลัก ประกันว่าประเทศเหล่านี้จะขายน้ำมันดิบให้แก่เราโดยสม่ำเสมอก็เท่ากับทำให้เราต้องผูกพัน และ พึ่งพิงกลุ่มประเทศอาหรับมากขึ้น จนอาจอดตัวไม่ขึ้น และอาจทำให้อำนาจต่อรองทางการเมือง ระหว่างประเทศของเราในอนาคตลดลง เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลทางด้านการเมืองระหว่าง ประเทศ นโยบายเป็นกลางกรณีนี้น่าจะเป็นนโยบายที่เหมาะสม ในเวลานี้เราจึงพอมีอำนาจต่อรอง อยู่บ้าง เนื่องจากการที่กลุ่มประเทศอาหรับประกาศไม่ขายน้ำมันแก่สหรัฐอเมริกา ยังผลให้ประเทศ เหล่านี้ต้องหันมาพึ่งสินค้าบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวหนึ่งจากไทย เพราะฉะนั้น เราจึงอาจอาศัย ข้าวหนึ่งเป็นเครื่องมือในการต่อรองซื้อน้ำมันจากกลุ่มประเทศอาหรับได้ ดังที่กำลังทำอยู่ในเวลานี้

*ประการที่ห้า* ควรที่รัฐบาลจะวางมาตรการควบคุมการส่งน้ำมันออกนอกประเทศ ตามสถิติปี 2515 ไทยส่งน้ำมันออกคิดเป็นมูลค่า 248 ล้านบาทเศษ ขณะเดียวกัน ควรห้ามขายน้ำมัน ให้แก่ฐานทัพอเมริกันในเมืองไทย หรือมิฉะนั้นก็ควรทำข้อตกลงให้รัฐบาลอเมริกันจัดซื้อน้ำมันจาก แหล่งนอกประเทศ เพราะน้ำมันที่เรากลั่นได้ส่วนหนึ่งขายให้แก่ฐานทัพอเมริกัน เพื่อใช้ทำสงครามใน เวียดนาม ลาวและเขมร โดยที่มิได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ในปี 2515 ผลิตภัณฑ์น้ำมัน ปีโตรเลียมของ บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ประมาณร้อยละ 20 ขายให้แก่ฐานทัพอเมริกัน (Financial Post, June 21, 1973) ซึ่งทำให้การใช้้ำมันในประเทศไทยมีมากกว่าที่ควร

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการจำกัดการใช้น้ำมันภายในประเทศ สิ่งที่เราทั้งหลายควรจะตระหนัก ก็คือ การขาดแคลนน้ำมันมิใช่ปัญหาระยะสั้นอย่างที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นี้เท่านั้น หากทว่ายังเป็นปัญหาระยะยาว อันเกิดจากความเป็นไปได้ที่น้ำมันจะหมดโลกอีกด้วย เพราะฉะนั้นจึงน่าที่จะเริ่มรณรงค์ให้ประชาชนใช้น้ำมันอย่างประหยัด และโดยเหตุที่การผลิตไฟฟ้าต้องอาศัยน้ำมันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ก็ควรจะประหยัดการใช้ไฟฟ้าด้วย ในระยะยาว การผลิตไฟฟ้าควรค่อยๆ หันไปอาศัยพลังน้ำและพลังนิวเคลียร์มากขึ้น ทั้งควรเร่งรัดให้มีการปรับปรุงบริการการขนส่งสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนหันมาใช้ประโยชน์มากขึ้น จะได้ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ในการนี้รัฐบาลอาจเรียกเก็บภาษีน้ำมันและภาษีรถยนต์และอะไหล่รถยนต์เพิ่มขึ้น และนำรายได้มาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะ

ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันในระยะยาว มิใช่ปัญหาที่เราจะนั่งนอนใจได้ ข้อที่เราควรจะถามตัวเอง ก็คือ หากสยามขาดไร่น้ำมัน ไทยอยู่ได้ฤๅ

หมายเหตุ      ตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2517) หน้า 34-51

**ตารางที่ 1**  
ปริมาณน้ำมันสำรอง การผลิต และการบริโภค

	ปริมาณน้ำมันสำรอง (ล้านล้านบาร์เรล)	ปริมาณการผลิตน้ำมัน (ล้านบาร์เรลต่อวัน)	ปริมาณการบริโภคน้ำมัน (ล้านบาร์เรลต่อวัน)
อเมริกาเหนือ	52.8	13.0	17.6
ละตินอเมริกา	32.7	4.9	3.3
ยุโรปตะวันตก	12.6	0.4	14.2
แอฟริกา	106.4	5.8	0.9
ตะวันออกกลาง	355.3	17.9	1.1
ประเทศคอมมิวนิสต์	98.0	8.9	7.9
ตะวันออกไกล (รวมออสเตรเลีย)	14.9	1.8	7.4
โลก	672.7	52.7	52.4

ที่มา : *The Economist* (November 10, 1973), p. 46.

**ตารางที่ 2**  
กำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันต่างๆ  
(บาร์เรลต่อวัน)

	2512	2513	2515
โรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์	36,000	65,000	65,000
โรงกลั่นน้ำมันบางจาก	25,000	30,000	65,000
โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่	7,000	35,000	35,000
โรงกลั่นน้ำมันที่ฝาง	1,000	1,000	1,000
กำลังการผลิตภายในประเทศ	69,000	131,000	166,000

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ *เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย 2512* หน้า 18

**ตารางที่ 3**  
**มูลค่าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้ามา 2510-2515**  
**ราคา c.i.f. (ล้านบาท)**

ปี	น้ำมันดิบนำเข้ามา		ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปนำเข้ามา	
	มูลค่า	อัตราการเพิ่ม (%)	มูลค่า	อัตราการเพิ่ม (%)
2510	721		554	-
2511	995	38	650	17
2512	1,055	6	739	14
2513	1,199	14	716	-3
2514	1,941	70	510	-29
2515	2,432	26	373	-26

ที่มา : กรมศุลกากร

**ตารางที่ 4**  
**ปริมาณความต้องการน้ำมันภายในประเทศ**  
**(ล้านลิตร)**

ปี	ปริมาณความต้องการน้ำมันภายในประเทศ	น้ำมันสำเร็จรูปนำเข้ามา		ปริมาณการผลิตภายในประเทศ	
		ปริมาณ	% ของความต้องการ	ปริมาณ	% ของความต้องการ
2508	3,021	1,219	40.4	1,802	59.6
2509	4,468	2,358	52.8	2,110	47.2
2510	3,471	1,038	29.9	2,433	70.1
2511	4,518	1,634	36.2	2,884	63.8
2512	5,159	1,552	30.1	3,607	69.9
2513	5,357	1,477	27.6	3,880	72.4
2514	6,310	929	14.7	5,381	85.3
2515	7,291	688	9.0	6,603	91.0

ที่มา : 1. ปริมาณการผลิตน้ำมันภายในประเทศได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย  
 2. ปริมาณน้ำมันนำเข้าได้จากกรมศุลกากร

**ตารางที่ 5**  
ปริมาณและมูลค่าน้ำมันดิบที่นำเข้าระหว่างปี 2515 – 2516

ประเทศ	2514		2515		2516 (ม.ค.-เม.ย.)	
	ล้านลิตร	ล้านบาท	ล้านลิตร	ล้านบาท	ล้านลิตร	ล้านบาท
บริติชนอร์ธบอร์เนียว	788	273	910	320	286	118
มาเลเซีย	160	52	-	-	-	-
อินโดนีเซีย	164	45	-	-	-	-
อิหร่าน	195	51	76	20	43	12
อิรัก	117	36	74	24	-	-
คูเวต	450	134	1,592	483	570	183
ฟิลิปปินส์	64	18	-	-	-	-
ซาอุดีอาระเบีย	2,620	751	3,037	938	814	269
สหราชอาณาจักร	62	21	39	16	-	-
สหรัฐอเมริกา	-	-	60	18	-	-
ประเทศอื่นๆในแอฟริกา	1,673	560	1,836	613	1,026	364
รวม	6,294	1,941	7,624	2,432	2,839	946

ที่มา : กรมศุลกากร

**ตารางที่ 6**  
ราคาน้ำมันต่อลิตร (บาท)

	ราคา เมื่อ 1 เม.ย.14	ราคา เมื่อ 4 ก.ค. 16	ราคาใหม่ (14 พ.ย. 16)	
			ราคา	อัตราให้เพิ่ม (%)
น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ	2.10	2.30	2.69	17.0
น้ำมันเบนซินชนิดธรรมดา	1.91	2.09	2.50	19.6
น้ำมันก๊าด	1.34	1.45	1.78	22.8
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	0.98	1.05	1.41	34.3
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	0.96	1.03	1.34	30.1



### ตารางที่ 7

โครงสร้างของการใช้พลังงานจากแหล่งต่างๆ

แหล่งพลังงาน	2508	2512	2515
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	77.46	84.23	82.8
พลังน้ำและนิวเคลียร์	9.71	6.08	8.9
ถ่านหิน	1.54	2.73	2.4
ถ่านไม้	4.63	1.88	0.9
แกลบและกากอ้อย	6.66	5.08	4.1
รวม (%)	100.00	100.00	100.00

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ

### ตารางที่ 8

ปริมาณการบริโภคน้ำมันภายในประเทศ  
(พลังงานกิโลแคลอรี)\*

ปี	ปริมาณการบริโภคน้ำมัน ภายในประเทศ	การนำเข้าสุทธิ	ปริมาณน้ำมันที่นำเข้า เกี่ยวกับการบริโภคภายใน (%)
2508	22,756.4	22,737.4	99.9
2509	26,825.3	26,799.5	99.9
2510	29,779.4	29,727.7	99.8
2511	39,312.8	39,252.6	99.8
2512	42,589.8	42,544.3	99.9

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. 2512  
ตารางที่ 12

\* พลังงานหนึ่งกิโลกรัมแคลอรี หมายถึง ปริมาณพลังงานที่ทำให้ให้น้ำหนึ่งกิโลกรัมมีอุณหภูมิเพิ่มขึ้นหนึ่งองศาเซนติเกรด