

มาตรการฝ่าวิกฤตราคาน้ำมัน: บทเรียนจากอดีต...ขีดเส้นสู่อาคต

คอลัมน์ "เจาะลึกเบียร์" นสพ. กรุงเทพธุรกิจ
ฉบับที่ 9/2565 วันที่ 26 เม.ย. 2565

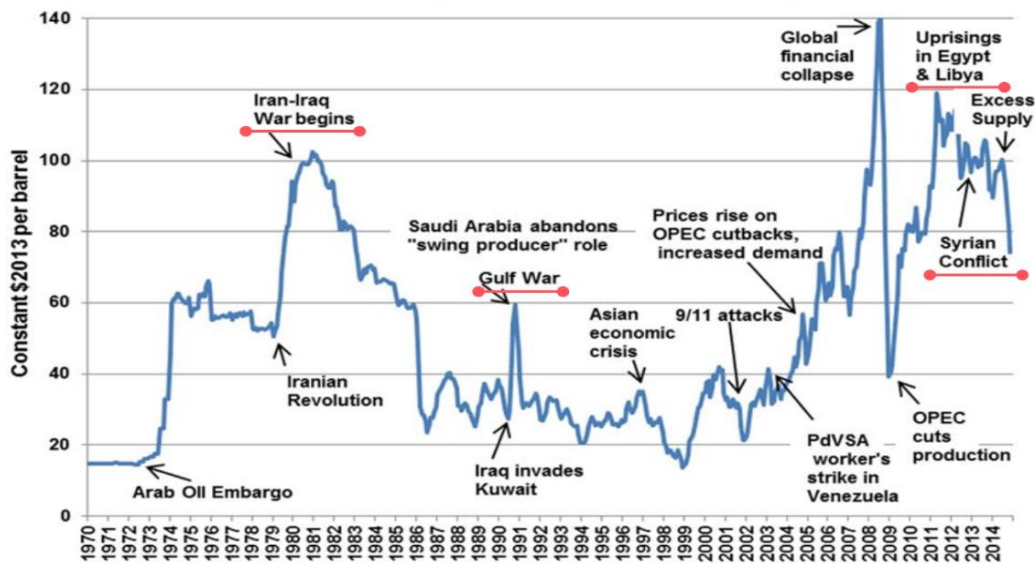
ดร.เสาวณี จันทะพงษ์
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค สายนโยบายการเงิน
ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความนี้ขอย้อนอดีตถึงวิกฤตน้ำมันในช่วงเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา และมาตรการฝ่าวิกฤตที่ประเทศกำลังพัฒนานำมาใช้ เพื่อถอดบทเรียนและเป็นโอกาสในการจัดการวิกฤตน้ำมันที่เกิดจากสงครามรัสเซีย-ยูเครนครั้งนี้ และเพื่อเร่งให้ไทยเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวให้ได้เร็วขึ้น

ย้อนรอยวิกฤตราคาน้ำมันในอดีต แต่วิกฤตปี 2022 ซับซ้อนกว่า

จากข้อมูลในอดีต ตั้งแต่ปี 1970 วิกฤตราคาน้ำมันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง งานศึกษาในอดีตสรุปว่า^[1] (รูป F1) น้ำมันเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ระดับโลก การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันมาจากหลายปัจจัยหลัก คือ (1) ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ จากสงคราม การปฏิวัติ และปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศของคู่ค้า (2) ปัจจัยด้านอุปสงค์ จากเศรษฐกิจโลกในช่วงเวลาที่ประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่มีการเติบโตรวดเร็ว หรือช่วงที่เศรษฐกิจโลกมีภาวะถดถอย และ (3) ปัจจัยด้านอุปทาน จากการขาดการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมัน จากรูป F1 ราคาน้ำมันจะดีดตัวสูงในหลายวิกฤตความขัดแย้งภูมิรัฐศาสตร์ เช่น สงครามอิหร่านอิรัก สงครามอ่าวเปอร์เซีย สงครามซีเรีย และอาหรับสปริงในอียิปต์และลิเบีย เป็นต้น

F1: 50 years of up and down of oil prices



Source: Scott L. Montgomery (2022), Oil price shocks have a long history, but today's situation may be the most complex ever, The Conversation, March 11


หลังสงครามรัสเซียยูเครน ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น (จากระดับ 60-70 USD ต่อบาร์เรล) ณ 21 เม.ย. 2022 ราคาน้ำมันดิบเวสต์เท็กซัสอยู่ที่ 103.8 USD ต่อบาร์เรล และเบรนท์อยู่ที่ 108.3 USD ต่อบาร์เรล เป็นผลจากที่สหภาพยุโรป (EU) ตัดสินใจที่จะหาอุปทานด้านพลังงานจากแหล่งอื่นนอกจากรัสเซีย และพยายามโน้มน้าวเยอรมันและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปให้ร่วมคว่ำบาตรรัสเซีย^[2] และขณะที่ US EIA^[3] หน่วยงานด้านพลังงานของสหรัฐ ประมาณการว่าราคาน้ำมันดิบเบรนท์จะอยู่ที่ 106 USD ต่อบาร์เรลในช่วงซัมเมอร์นี้ (เม.ย.- ก.ย. 2022) (สูงกว่าช่วงฤดูร้อนที่แล้ว 35 USD ต่อบาร์เรล) สะท้อนถึงราคาน้ำมันน่าจะยังอยู่ระดับสูงไปอีกระยะหนึ่ง

นักวิเคราะห์เห็นว่า วิกฤตน้ำมันปี 2022 ชับซ้อนกว่าวิกฤตในอดีต เนื่องจากครั้งนี้มี 3 ปัจจัยเกิดขึ้นพร้อมกัน คือ (1) อุปสงค์น้ำมันเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเกินคาดในช่วงหลายเดือนที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศต่างๆ ได้ยกเลิกมาตรการล็อกดาวน์จากการระบาดใหญ่โควิด-19 (2) โอเปคและรัสเซียร่วมมือกันแบบหลวม ๆ ไม่เพิ่มการผลิตในระดับที่สร้างสมดุล (Commensurate level) ในตลาดน้ำมัน และ (3) ประเทศต่างๆ ได้ตั้งสต็อกน้ำมันและซื้อเพลิงมาใช้เพื่อลดช่องว่างอุปทาน ส่งผลให้ระดับน้ำมันสำรองลดลงมาก ผู้เขียนประเมินว่า ราคาน้ำมันในระยะข้างหน้าอันใกล้ ยังมีความไม่แน่นอนสูง และน่าจะยังไม่ลดต่ำกว่าระดับในปัจจุบันมากนัก หากปัญหาสงครามความขัดแย้งรัสเซียยูเครนและปัจจัยร่วมข้างต้นยังคงอยู่

มาตรการฝ่าวิกฤตราคาน้ำมัน: บทเรียนจากอดีต

งานศึกษาของ World Bank (2006)^[4] ที่สำรวจมาตรการฝ่าวิกฤตราคาน้ำมันในช่วงปี 2004-2006 ของประเทศกำลังพัฒนา 38 ประเทศ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม (1) กลุ่มที่ไม่ได้ผลิตน้ำมัน (16 ประเทศ) (2) กลุ่มผู้นำเข้าน้ำมันสุทธิ (13 ประเทศ) และ (3) กลุ่มผู้ส่งออกน้ำมันสุทธิ (9 ประเทศ) ในภาพรวมประเทศกำลังพัฒนาใช้มาตรการบริหารจัดการวิกฤตน้ำมันที่หลากหลาย ใน 3 กลุ่มมาตรการ คือ มาตรการด้านราคา มาตรการด้านปริมาณการใช้ และมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก

F2: สรุปมาตรการด้านพลังงานในช่วงวิกฤตน้ำมันปี 2004-2006

Question		No. of countries responding "yes"				Share
		Non-oil Producers	Net-oil Importers	Net-oil Exporters	All countries	
(1) Suspend pricing policy (มาตรการตรึงราคา)*		5	6	3	14	37%
(2) Taxes adjusted (มาตรการลดภาษีน้ำมัน)		10	6	7	23	61%
(3) Budget financing fuel subsidies (มาตรการอุดหนุนทางการเงิน)		4	7	9	20	53%
(4) Stabilisation fund (กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน)		5	2	2	9	24%
(5) Government influence used to lower prices (อำนาจทางการต่อรองราคากับบริษัทน้ำมัน)		3	7	2	12	32%
(6) Lower prices to certain consumers (ราคาต่ำแก่ผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม)		5	5	7	17	45%
(7) Mandatory conservation measures (มาตรการประหยัดพลังงาน)		4	6	2	12	32%
(8) Cash Transfer or other measures to compensate (มาตรการเงินโอนช่วยเหลือแก่กลุ่มรายได้น้อย)		1	5	1	7	18%
(9) Oil product or electricity rationing or shortage (มาตรการปันส่วนน้ำมันหรือไฟฟ้า)		11	8	7	26	68%
(10) Fuel switching (มาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก)		11	11	6	28	74%
All countries		16	13	9	38	

Source: World Bank, ESMAP Knowledge Exchange Series No. 6, July 2006 and author's calculations

Note: * Twelve countries out of 38 did not have market-based pricing. Picture credit: www.gettyimages.co.uk

จากผลสำรวจมีข้อค้นพบสำคัญ 4 ประเด็นคือ

(1) มาตรการด้านราคาได้ถูกนำมาใช้ใน 23 ประเทศจาก 38 ประเทศ (61%) มีการลดภาษีเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้บริโภค นำสังเกตว่า กระจุกอยู่ในกลุ่มผู้ส่งออกน้ำมันสุทธิตกกว่ากลุ่มผู้นำเข้าน้ำมันสุทธิ และ 14 ประเทศ (37%) ยังใช้มาตรการตรึงราคาซื้อเพลิงและมีเพียง 9 ประเทศ (24%) ที่ใช้กลไกกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาพลังงาน (2) มาตรการอุดหนุนด้านราคาโดยใช้เงินงบประมาณจำนวน 20 ประเทศ (53%) ใช้มาตรการนี้ (3) มาตรการใช้ราคาต่ำแก่ผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม 17 ประเทศ (45%) ให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นเกษตรกร ชาวประมง และผู้ประกอบการขนส่งมวลชนฯ เป็นต้น และ (4) มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก มี 28 ประเทศ

(75%) และในจำนวนใกล้เคียงกัน 26 ประเทศ (68%) ใช้มาตรการปันส่วนน้ำมันและเชื้อเพลิง เนื่องจากประสบปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและไฟฟ้า

งานศึกษาดังกล่าวยังพบว่า ในระยะกลางถึงระยะยาวรัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการอุดหนุนด้านราคาโดยใช้เงินงบประมาณ และควรมุ่งไปช่วยเหลือกลุ่มผู้บริโภคครัวเรือนยากจน แต่รัฐต้องพัฒนากลไกการโอนเงินช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพตรงกลุ่มเป้าหมายเพื่อป้องกันการรั่วไหล

นโยบายราคาพลังงานในวันนี้ ชัดเส้นสู่ออนาคต Green Economy

วิกฤตพลังงานจากปัญหาความขัดแย้งภูมิรัฐศาสตร์คล้ายกับที่เคยเกิดขึ้นในอดีต จะกระตุ้นให้หลายประเทศ หาทองรอดจากปัญหาวิกฤตนี้ โดยเน้นนโยบายระยะยาวที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการใช้พลังงานทางเลือกที่มุ่งสู่ “เศรษฐกิจสีเขียว” ทั้งยังช่วยเร่งการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีคาร์บอนต่ำตามข้อตกลงปารีส **บทเรียนเมื่อปี 1973 ทำให้ประเทศยุโรปตะวันตกใช้เวลาประมาณ 15 ปีในการลดการใช้พลังงานน้ำมันลงครึ่งหนึ่ง และปัจจุบันต่ำกว่า 70%-75% ของระดับในปี 1973** (Energy Intelligence, 2022)^[5]

ในกรณีของไทย^[6] ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ไทยใช้พลังงานขั้นสุดท้ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเกือบ 3% ต่อปี ในสาขาขนส่งและอุตสาหกรรมใช้สัดส่วนสูงสุดคือ 39% และ 36% ตามลำดับ และยังพึ่งพาผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมมากถึงครึ่งหนึ่งของการใช้พลังงานทั้งหมด มูลค่าการใช้พลังงานสูงถึง 13% ของ GDP และจากการสำรวจข้างต้นมาตรการประหยัดพลังงานยังได้รับความนิยมไม่มากนัก (32%) สะท้อนถึงความท้าทายในการบริหารจัดการพลังงานของไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ท้ายสุด สิ่งที่ทุกคนสามารถทำได้ทันทีคือ **การตระหนักถึง ร่วมมือและลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังใน “การอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม” สอดคล้องกับ “แนวทางการลดการใช้ใช้น้ำมัน 10 วิธี เพื่อลดความต้องการใช้น้ำมันในช่วงวิกฤตน้ำมันล่าสุดนี้”** ที่เสนอโดยสำนักงานพลังงานระหว่างประเทศ (IEA: International Energy Agency)^[7]

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

Endnotes:

- ^[1] Scott L. Montgomery (2022), Oil Price Shocks Have a Long History, but Today's Situation May Be the Most Complex Ever, The Conversation, Mar 11
- ^[2] บมจ. ไทยออยล์, รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ราคาน้ำมัน วันที่ 21 เม.ย. 2565
- ^[3] US Energy Information Administration (EIA) (2022), Short Term Energy Outlook (STEO): 2022 Summer Fuels Outlook, 12 Apr
- ^[4] World Bank Energy and Water Department (EWD) (2006), How are Developing Countries Coping with Higher Oil Prices?, ESMAP Knowledge Exchange Series No. 6, July
- ^[5] Philippe Roos (2022), Echoes of History: Lessons From 1973, Energy Intelligence Group, Strasbourg, 22 Mar
- ^[6] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและเครือข่ายความร่วมมือ (2021), สมุดปกขาว อนาคตระบบพลังงานไทยกับกลยุทธ์การสนับสนุนงานวิจัยและนวัตกรรม, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 30 เม.ย.
- ^[7] IEA (International Energy Agency) (2022), A 10-Point Plan to Cut Oil Use, 18 Mar