



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

## เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

พฤศจิกายน 2014

การปฏิรูปพลังงาน:

เขาทำอะไรกันอยู่ที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ กลุ่มพลังงาน

ในการปฏิรูปประเทศที่สภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งนี้ มีประเด็นหนึ่งที่จะได้รับการพิจารณาคือการปฏิรูปด้านพลังงาน หัวข้อในการปฏิรูปด้านพลังงานมีหลากหลาย ตั้งแต่เรื่องสัมปทานปิโตรเลียม การพัฒนาพลังงานทดแทน โครงสร้างราคาน้ำมัน ไปจนถึงการอนุรักษ์พลังงาน

ในหลายๆ หัวข้อ ความเห็นในหมู่สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติกลุ่มพลังงานยังมีความขัดแย้งแตกต่างกันค่อนข้างมาก แต่หัวข้อที่พอจะเห็นด้วยคล้อยตามกันก็มี นั่นก็คือแนวทางในการลดการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และการใช้ระบบตลาดในธุรกิจพลังงาน

สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มปฏิรูปพลังงานเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้มีการลดการถือครองหุ้นของ ปตท. ในธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน รวมทั้งการแยกกิจการท่อก๊าซธรรมชาติออกจาก ปตท. โดยให้มีการจัดตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาดำเนินการโดยมีรัฐเป็นเจ้าของ 100% ในปัจจุบันนี้ ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในโรงกลั่นน้ำมันจำนวน 5 แห่งจากที่มีทั้งหมดในประเทศ 6 แห่ง นอกจากนั้นระบบท่อก๊าซธรรมชาติซึ่งมี ปตท. เป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการก็มีอยู่เพียงระบบเดียวในประเทศ ดังนั้น จึงถือได้ว่า ปตท. มีอำนาจผูกขาดค่อนข้างมากทั้งในธุรกิจ การกลั่นน้ำมันและการส่งก๊าซธรรมชาติผ่านท่อ จึงสมควรที่จะลดอำนาจผูกขาดนี้ลงและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันมากขึ้น โดยหวังว่าการแข่งขันนี้จะนำไปสู่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในที่สุด ในปัจจุบัน ปตท. ก็กำลังเตรียมการเพื่อจะลดการถือครองหุ้นของตนในโรงกลั่นน้ำมันสองแห่ง คือโรงกลั่นน้ำมันบางจาก และโรงกลั่นน้ำมันสตาร์ปิโตรเลียมฯ ในขณะเดียวกัน ปตท. ก็กำลังแยกกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกเป็นบริษัทต่างหากจาก ปตท. และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (หรือที่เรียกกันว่า Regulator) ก็กำลังเตรียมกฎเกณฑ์เพื่อเปิดให้บุคคลที่สามารถใช้ท่อส่งก๊าซได้อย่างเป็นธรรมในที่สุด

ข้อเสนออีกประการหนึ่งคือประเด็นเกี่ยวกับ พรบ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยปกติจะควบคุมพฤติกรรมการประกอบกิจการของธุรกิจทุกประเภทไม่ให้ใช้อำนาจเหนือตลาดในการกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน แต่กฎหมายนี้ยกเว้นไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้ ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและมีส่วนแบ่งการตลาดน้ำมันที่ใหญ่ที่สุด ไม่ต้องถูกกำกับพฤติกรรมที่อาจเป็นการใช้อำนาจผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่ว่ากฎหมายนี้ไม่ควรยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นตลาดที่ไม่มี Regulator ซึ่งก็จะทำให้ ปตท. และรัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของ ปตท. ต้องระมัดระวังไม่ให้การดำเนินกิจการของ ปตท. เป็นการกีดกันบริษัทน้ำมันคู่แข่งอื่นๆ

การปฏิรูปพลังงานที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือการแทรกแซงราคาน้ำมันโดยภาครัฐ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเข้ามาอุดหนุนราคาน้ำมันจนทำให้โครงสร้างราคาบิดเบือน นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้น้ำมัน ราคาก๊าซหุงต้มและเอ็นจีวีขายต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง น้ำมันดีเซลเก็บภาษีไว้ต่ำมาก ในขณะที่รัฐบาลเก็บภาษีและเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากกลุ่มน้ำมันเบนซินในอัตราที่สูงมากเพื่อนำเงินมาอุดหนุนน้ำมันชนิดอื่นๆ ในบางช่วงบางเวลา ราคาน้ำมันชนิดต่างๆ ก็ถูกกดตรึงไว้ให้ต่ำกว่าราคาตลาดโลกจนทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องเป็นหนี้เป็นสินเป็นจำนวนมาก ข้อบกพร่องเหล่านี้จำเป็นจะต้องได้รับการปฏิรูปแก้ไขเพื่อให้ราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ มีความแตกต่างกันน้อยลง และปล่อยให้ราคาขายปลีกสามารถขึ้นลงได้ตามราคาตลาดโลกหรือที่เรียกว่าการลอยตัวราคาน้ำมันนั่นเอง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงควรมีไว้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางราคาและเพื่ออุดหนุนเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ (เช่น เอทานอลและไบโอดีเซล) เท่านั้น จะต้องมิกกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่ออุดหนุนราคาน้ำมันเป็นเวลานานๆ จนกลายเป็นนโยบายประชานิยมที่ทำให้กองทุนฯ ต้องติดลบกลายเป็นภาระการเงินการคลังของภาครัฐในที่สุด

ในด้านพลังงานที่เป็นไฟฟ้า อาจมีข้อเสนอให้ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ในปัจจุบันระบบกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยมีผู้ซื้อไฟฟ้าเพื่อนำมาขายปลีกให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในลักษณะผูกขาด กล่าวคือมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ซื้อไฟฟ้าแต่เพียงผู้เดียวจากโรงไฟฟ้าต่างๆ โดย กฟผ. เป็นผู้ผลิตไปรายใหญ่และมีโรงไฟฟ้าเอกชนทั้งรายใหญ่และเล็กผลิตไฟฟ้าในส่วนที่เหลือ กฟผ. นำไฟฟ้าเหล่านี้ไปขายต่อให้กับการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้ขายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยแยกกันผูกขาดการขายในเขตนครหลวงและเขตภูมิภาค ในการปฏิรูปปรอบนี้จำเป็นต้องพิจารณาว่าอำนาจการผูกขาดของการไฟฟ้าเหล่านี้ทำให้เกิดประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนเพียงไร และเรามีโอกาสที่จะเปิดให้มีการแข่งขันทั้งในระดับการผลิต การขายส่ง และการขายปลีกไฟฟ้าได้มากขึ้น อันจะทำให้กิจการไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าได้ประโยชน์มากขึ้นหรือไม่อย่างไร

เราคงต้องติดตามการทำงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติต่อไป โดยเฉพาะในส่วนของพลังงาน ว่าการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จะทำให้กิจการและสถานการณ์พลังงานของไทยมีประสิทธิภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้จริงหรือไม่