

ถึงเวลาปล่อยตัวราคาก๊าซหุงต้มแล้ว จะอุดหนุนกันไปถึงไหน

- พรายพล คุ่มทรัพย์ -

praipol@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 สิงหาคม 2553

ก๊าซหุงต้มหรือ LPG ที่ใช้กันทุกวันนี้ได้มาจาก 3 แหล่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันซึ่งใช้น้ำมันดิบเป็นวัตถุดิบ โรงแยกก๊าซซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และการนำเข้าไปในรูปของก๊าซโพรเพนและก๊าซบิวเทน ในปี 2552 ก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ใช้ในประเทศไทยมาจากโรงแยกก๊าซ (GSP) ประมาณครึ่งหนึ่ง จากโรงกลั่นน้ำมันประมาณร้อยละ 34 และจากการนำเข้าร้อยละ 14

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ใช้นโยบายตรึงราคา LPG เพื่อให้ผู้ใช้ซื้อ LPG ในราคาที่ค่อนข้างต่ำมาโดยตลอดในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา ราคาตลาดโลกของ LPG สูงขึ้นอย่างน้อย 3 เท่าตัว ในขณะที่ราคาขายปลีกของ LPG ในประเทศสูงขึ้นเพียงประมาณร้อยละ 70 เท่านั้น ทำให้ปริมาณการใช้ LPG สูงขึ้นมาก โดยเฉพาะการใช้ที่ไม่ใช่เพื่อการหุงต้ม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ปริมาณการใช้ก๊าซหุงต้มในครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 60 ของการใช้ทั้งหมดเหลือเป็นร้อยละ 43 ในขณะที่ปริมาณการใช้ LPG ในรถยนต์ทดแทนน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้นมากจากร้อยละ 7 ของทั้งหมดเป็นร้อยละ 13 เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้รัฐบาลจะยกเลิกนโยบายควบคุมราคาสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างๆ ตั้งแต่ปี 2534 แต่ LPG เป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดเดียวที่รัฐบาลยังคงนโยบายควบคุมราคาไว้อย่างต่อเนื่อง

การกำหนดราคา LPG ปัจจุบันเป็นระบบ “กึ่งลอยตัว” โดยรัฐบาลยกเลิกควบคุมราคาขายปลีก แต่ยังคงควบคุมราคา ณ โรงกลั่นและราคาขายส่งไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐบาลได้พยายามป้องกันไม่ให้ราคาขายปลีก LPG สูงขึ้นมากโดยการควบคุมราคา ณ โรงกลั่นและราคาขายส่งไว้ในระดับที่ต่ำ รวมทั้งใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุนผู้ใช้ LPG ด้วย ในช่วงปี 2549 ถึง 2551 ราคาขายปลีกอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลกด้วยซ้ำ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้กีดราคา LPG ไว้จนทำให้ผู้ใช้ LPG ในประเทศสามารถซื้อ LPG ได้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลกเสียอีก

นโยบายราคาก๊าซหุงต้มถูกมีสวนดีหลายประการ คือช่วยทำให้ค่าครองชีพของประชาชนทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะที่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการหุงต้มอาหาร นอกจากนี้ การใช้ LPG ทดแทนเชื้อเพลิงดั้งเดิม (เช่น ฟืนและถ่านไม้) เป็นการใช้อย่างที่สะอาดและสะดวกกว่าเพื่อทดแทนเชื้อเพลิงที่ค่อนข้างสกปรกและหาได้ยากขึ้น อีกทั้งยังช่วยบรรเทาปัญหาตัดไม้ทำลายป่าได้อีกทางหนึ่งด้วย

แต่ผลกระทบที่เป็นด้านลบก็มีมาก ที่เห็นได้ชัดคือทำให้ปริมาณการใช้ LPG สูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในรถยนต์และเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ส่วนที่ใช้ในรถยนต์มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นมากที่สุด คือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงปีละ 17% - 20% ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และมีอัตราการเพิ่มเกิน 20% ต่อปีในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา การใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์อาจทำให้เจ้าของรถยนต์ได้ภายในเวลาไม่กี่เดือน แต่เมื่อคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงแล้ว การลงทุนเพื่อใช้ LPG ในรถยนต์ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศ ทำให้สิ้นเปลืองเงินตราต่างประเทศ และไม่ส่งเสริมการประหยัดพลังงานนำเข้า

ผลเสียอีกข้อหนึ่งคือ การชดเชยราคาของ LPG ได้มีส่วนทำให้ฐานะการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเลวร้ายลงถึงขั้นติดลบ ซึ่งก็มีส่วนทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอไปด้วย เพราะรัฐบาลต้องรับผิดชอบและรับประกันการกู้ยืม

ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตัวอย่างเช่น ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน 2550 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะการเงินสุทธิติดลบ 2,143 ล้านบาท โดยมีหนี้ค้างชำระกว่า 15,000 ล้านบาท และในจำนวนนี้เป็นหนี้ที่จะต้องชดเชยราคา LPG อยู่เป็นเงินกว่า 5,000 ล้านบาท นอกจากนี้ ราคาขายปลีกของไทยที่ต่ำกว่าราคาขายปลีกในประเทศเพื่อนบ้านได้สร้างแรงจูงใจให้มีการลักลอบส่งออก LPG จากไทยไปประเทศเหล่านั้น โดยขนส่งข้ามแนวชายแดนในรูปแบบของถังบรรจุด้วยวิธีการต่างๆ

ในแง่มุมมองด้านประสิทธิภาพและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ การปล่อยให้ราคาขายของ LPG ลอยตัวเต็มที่ย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพราะนอกจากจะทำให้ราคาสามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง สร้างเสริมประสิทธิภาพในการบริโภคและการผลิต และประหยัดทรัพยากรแล้ว ยังสร้างภาระการเงินให้ภาครัฐได้น้อยที่สุดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เป็นที่ตระหนักกันดีว่า ระบบราคาลอยตัวเต็มที่ที่มีข้อด้อยที่สำคัญคือ จะทำให้ราคาในประเทศผันผวนและปรับตัวขึ้นลงได้ตามราคาตลาดโลก การศึกษาพบว่า หากใช้ระบบราคาลอยตัวเต็มที่ ราคาขายปลีก LPG ในปี 2551 อาจพุ่งสูงขึ้นไปถึงระดับ กิโลกรัมละเกือบ 34 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาขายจริงที่ 18.13 บาทต่อกิโลกรัมในปีนั้นอยู่ถึงกว่า 80% และในปีต่อมาระบบราคาลอยตัวจะทำให้ราคาขายปลีกลดลงมาเป็น 25 บาทต่อกิโลกรัม¹

ในแง่มุมมองทางการเมือง รัฐบาลไทยคงไม่สามารถยอมรับราคา LPG ที่แพงและผันผวนในสถานการณ์สมมุติที่กล่าวมาข้างต้นได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากท่าที แนวคิด และพฤติกรรมของรัฐบาลในยุคสมัยที่ผ่านมาที่พยายามตรึงราคา LPG ไว้ให้ต่ำที่สุดมาโดยตลอด และโดยพิจารณาจากประเด็นที่ว่าสภาพการเมืองยังเต็มไปด้วยความขัดแย้งทั้งในปัจจุบันและในอนาคต จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้คงไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจประเด็นราคา LPG ได้โดยไม่คำนึงถึงผลทางการเมืองและสังคมเลย

ดังนั้น ในระยะ 3 - 5 ปีข้างหน้า ทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับทางสังคมและการเมืองคงไม่ใช่ระบบราคาลอยตัวเต็มที่อย่างแน่นอน แต่ระบบราคาลอยตัวเต็มที่ก็ควรเป็นเป้าหมายที่ประเทศควรไปให้ถึงให้ได้ในระยะยาว ในระหว่างนี้ รัฐบาลก็ควรพิจารณาเลือกใช้ระบบราคาซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมต่อที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในตลาด LPG สามารถปรับตัวและเตรียมพร้อมสำหรับการเข้าสู่ระบบราคาลอยตัวอย่างเต็มรูปแบบได้ในที่สุด ที่ควรพิจารณานำมาใช้ในขณะนี้คือระบบราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ซึ่งกำหนดให้ “ราคา ณ โรงกลั่น” ที่ใช้อ้างอิงการคำนวณภาษีต่างๆ เป็นราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักระหว่างราคาตลาดโลก กับต้นทุนการผลิตของโรงแยกก๊าซของ ปตท. ระบบนี้จะทำให้ราคาขายปลีกแพงขึ้นกว่าในปัจจุบันบ้าง

ดังนั้น จึงควรจะใช้มาตรการอุดหนุนผู้ใช้ LPG เพื่อการหุงต้มต่อไป โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย ระบบการอุดหนุนราคาที่ดีควรทำให้ผู้**สมควร**ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนสามารถได้รับประโยชน์นั้นอย่างเต็มที่ และป้องกันไม่ให้ผู้**ไม่สมควร**ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนพลอยได้รับประโยชน์นั้นไปด้วย

การศึกษาเสนอให้ใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการใช้ LPG เพื่อการหุงต้ม โดยจำกัดกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ไว้สำหรับเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ใช้ไฟฟ้าเดือนละไม่เกิน 150 หน่วย โดยจะจ่ายเป็นคูปองส่งไปให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ทุกเดือนพร้อมกับใบเสร็จค่าไฟฟ้า คริวเรือนที่ได้รับคูปองสามารถนำคูปองไปแลกซื้อ LPG ใส่ถังบรรจุในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดจากผู้ค้าปลีกซึ่งก็จะรวบรวมเอาคูปองจากลูกค้าไปแลกเป็นเงินจากหน่วยงานของรัฐอีกทอดหนึ่ง และเพื่อเป็น

¹ ศึกษานโยบายการศึกษารื่อง “ตลาดก๊าซปิโตรเลียมเหลว: นโยบายราคาและแนวทางเลือกของประเทศไทย” พฤษภาคม 2553 โดย พรายพล คุ้มทรัพย์ ภูรี สิริสุนทร และณพล สุภิส แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคูปองใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ก็อาจกำหนดให้เป็นคูปองที่โอนกันได้ คือยอมให้มีการซื้อขายคูปองระหว่างครัวเรือนกันได้

ข้อดีประการหนึ่งของระบบคูปองนี้คือ เป็นระบบที่สามารถจำกัดขอบเขตความช่วยเหลือไว้เฉพาะในกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายเท่านั้น ทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้ประโยชน์จากการอุดหนุนราคา LPG เพื่อการหุงต้มอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ภาครัฐก็สามารใช้จำนวนเงินที่น้อยลงในการอุดหนุนการใช้ LPG โดยกลุ่มผู้ใช้ที่มีจำนวนน้อยกว่าในระบบปัจจุบัน

ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ใช้ไฟฟ้าในจำนวนต่ำกว่า 150 หน่วยต่อเดือนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 9.5 ล้านรายในปี 2547 เป็นประมาณ 10.2 ล้านรายในปี 2552 โดยกว่าร้อยละ 90 อยู่ในเขตการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งครอบคลุมทุกจังหวัดยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ และนนทบุรี ผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อยเหล่านี้มีจำนวนคิดเป็นประมาณสองในสามของจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยทั้งหมด

ถ้าแต่ละครัวเรือนใช้ก๊าซหุงต้มเดือนละ 10 กิโลกรัมและได้รับเงินอุดหนุนในรูปของคูปองที่มีมูลค่าเดือนละประมาณ 5 บาทต่อกิโลกรัม หรือประมาณเดือนละ 50 บาท และจ่ายค่าก๊าซในราคาที่เท่ากับราคาที่จ่ายจริงในช่วงเวลาดังกล่าว คือ 17.22 บาทต่อกิโลกรัม (เทียบกับราคาเต็มเฉลี่ยที่ 22.19 บาทต่อกิโลกรัม) จะทำให้เงินทั้งหมดที่ต้องใช้ในการอุดหนุนในช่วง 6 ปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนประมาณ 37,400 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนที่ใช้ไปจริงถึงกว่า 90,000 ล้านบาทในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ภาครัฐสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก ทั้งนี้เพราะภายใต้ระบบคูปอง ภาครัฐไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ผู้ใช้ LPG ในรถยนต์และในโรงงาน รวมทั้งการใช้ก๊าซหุงต้มในครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางขึ้นไปด้วย

ปัญหาหนึ่งซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในระบบคูปองนี้ คือการนำเอาคูปองไปแลกซื้อ LPG ที่บรรจุกังเพื่อการหุงต้ม แล้วนำเอาก๊าซไปใช้กับรถยนต์ ทำให้มีโอกาสเกิดอุบัติเหตุได้ ปัญหานี้เป็นปัญหาเดียวกันกับที่ได้เกิดขึ้นในระบบสองราคาสองตลาด แต่ในระบบคูปอง ผู้ที่ต้องการถ่ายเทก๊าซราคาถูกไปใช้กับรถยนต์จะต้องกว่านซื้อคูปองจากผู้ขายย่อยเป็นจำนวนมาก ทำให้มีต้นทุนทั้งที่เป็นค่าคูปองและที่อยู่ในรูปของต้นทุนทางธุรกรรม ดังนั้น การนำเอาก๊าซราคาถูกมาใช้ในรถยนต์ภายใต้ระบบคูปองจึงน่าจะมีต้นทุนที่สูงกว่าภายใต้ระบบสองราคาสองตลาด และน่าจะทำให้เกิดปัญหานี้ได้น้อยกว่าด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่งของระบบคูปองคือการปลอมแปลงคูปองซึ่งอาจจะทำให้จำนวนเงินอุดหนุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น หรือทำให้การอุดหนุนราคา LPG กลายเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในกลุ่มเป้าหมาย การป้องกันแก้ไขปัญหานี้คงต้องอาศัยความเข้มงวดของการตรวจสอบในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การพิมพ์คูปอง การจัดส่งคูปอง การแลกคูปอง ไปจนถึงการนำคูปองมาแลกเปลี่ยนเงิน