

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

6.1.1 นโยบายเอทานอลของประเทศบราซิล

นโยบายเอทานอลของประเทศบราซิล เรียกว่า Proalcohol มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน คือ ส่งเสริมให้ผลิตเอทานอลจากวัตถุดิบประเภทพืชอ้อยและส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทดแทนประเภทเอทานอลเท่านั้น เป็นนโยบายที่ได้จากกระบวนการทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการนำเข้า(Input) ของปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันแพง(หลังปี 1970s) สินค้าเกษตรพืชอ้อยราคาตกต่ำ กลุ่มทหารที่มีค่านิยมไม่พึ่งพาต่างชาติ นักเศรษฐศาสตร์ และสื่อมวลชน(media) และผ่านกระบวนการนำออก(Output) ได้เป็นผลผลิตนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐบาลในการเพิ่มปริมาณการผลิตและการบริโภคเอทานอล รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเอทานอล การปลูกอ้อย และรถยนต์ ซึ่งมีความสำคัญมากในการแข่งขันกับน้ำมันเชื้อเพลิงนำเข้า โดย Proalcohol ได้ถูกกำหนดขึ้นในปี 1975 ประกอบด้วย 2 เฟส คือ

เฟสแรก ระหว่างปี 1975 -1979 ดำเนินการเพิ่มผลผลิตเอทานอลเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันราคาสูง ราคาน้ำตาลตกต่ำ และผลผลิตอ้อยส่วนเกิน โดยใช้นโยบายส่งเสริมการขยายโรงงานผลิตเอทานอลและการเปลี่ยนแปลงส่วนผสมเอทานอลในน้ำมันในอัตราที่สูงขึ้นเป็น 20%

เฟสสอง ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา นโยบายรัฐบาลบราซิลดำเนินการพยุงราคาอ้อยที่ส่งให้แก่โรงกลั่นเพื่อผลิตเอทานอล สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางด้านการลงทุนสำหรับ โรงกลั่นเอทานอลและโรงงานผลิตรถยนต์ที่ใช้เอทานอลเท่านั้น(โดยใช้เทคโนโลยีจากมหาวิทยาลัยและศูนย์วิจัย)

การดำเนินงานนโยบายเอทานอล Proalcohol มีทั้งช่วงความสำเร็จและช่วงความล้มเหลว ในกรณีของความล้มเหลวไม่ได้เกิดจากปัจจัยภายในประเทศ แต่เป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้คือ ราคาน้ำมันนำเข้าถูกลง ในขณะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น อ้อยจึงถูกนำไปผลิตเป็นน้ำตาลมากกว่า(trade off) เป็นผลให้ปริมาณเอทานอลที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงไม่สมดุลกับจำนวนรถยนต์แก๊สโซฮอล์ที่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศใช้ในการขับขี่ เมื่ออ้อยถูกนำไปผลิตเป็นน้ำตาล จึงมีการนำเข้าเอทานอลจากต่างประเทศแทนการผลิต นโยบายเอทานอลจึงหยุดชะงักไปเพราะขาดแคลนทั้งอุปทานและอุปสงค์ของเอทานอล ส่วนกรณีความสำเร็จของนโยบายเอทานอล Proalcohol เกี่ยวข้องกับพลังขับเคลื่อนจากการแทรกแซง

ทางการเงินของรัฐ เพื่อกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเอทานอลจะมีการแข่งขันกัน ในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) มีผลทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง นำไปสู่การแข่งขัน (Competitive advantage) กับน้ำมันฟอสซิลที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้

นโยบาย Proalcohol ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้

1) ภาครัฐและภาคเอกชนให้เงินสนับสนุนทางการเงินเกี่ยวกับเทคโนโลยีการผลิตรถยนต์ จนสามารถผลิตรถยนต์ชนิด Flexible Fuel Vehicle : FFV ซึ่งใช้ได้ตั้งแต่ น้ำมันเบนซิน (E0) ถึงน้ำมัน E100 ทำให้แก๊จูดอ่อนได้ในกรณีที่ประเทศขาดแคลนเอทานอล ผู้บริโภคสามารถใช้ น้ำมันฟอสซิลแทนได้

2) ภาครัฐและภาคเอกชนให้เงินสนับสนุนทางการเงินเกี่ยวกับการเพิ่มผลิตภาพ (productivity) อ้อยและเอทานอล เพื่อลดต้นทุนในการผลิต มีผลทำให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงทางด้านเทคโนโลยีในการเพิ่มผลิตภาพของเอทานอลและการพัฒนาพันธุ์พืชที่ให้ปริมาณผลิตผลต่อไร่สูงขึ้น

3) สร้างแรงจูงใจในการผลิตเอทานอล โดยภาครัฐให้เงินอุดหนุนเบี้ยค่าสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเอทานอลทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ได้แก่ การสร้างโรงงานผลิตเอทานอล การขยายผลผลิตอ้อย การติดตั้งเครื่องยนต์ใหม่สำหรับรองรับเอทานอล

4) สร้างแรงจูงใจในการผลิตเอทานอล โดยผู้ขายเอทานอล(โรงงาน)ได้รับการประกันการซื้อจากบริษัทน้ำมัน Petrobras

5) สร้างแรงจูงใจในการผลิตและใช้เอทานอล โดยการกำหนดราคาแก๊สโซลีนและเอทานอลโดยราคาเอทานอลจะเท่ากับ 59% ของราคาแก๊สโซลีนที่รัฐกำหนด

นอกจากนี้ บราซิลมีแผนการพัฒนานโยบาย Proalcohol ในเฟสต่อไป โดยการกำหนดกรอบนโยบาย Proalcohol ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมแบบยั่งยืนด้วย เนื่องจากคุณสมบัติการปกป้องสิ่งแวดล้อมของเชื้อเพลิงเอทานอลที่สามารถลดการเกิดสาร CO₂ ได้ถึง 90% นำไปสู่การสร้างค่านิยมเกี่ยวกับการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงเนื่องจากทำให้โลกลดภาวะเรือนกระจก และการเพิ่มแรงงานให้แก่สังคมในอุตสาหกรรมการผลิตเอทานอล

6.1.2 นโยบายเอทานอลของประเทศไทย

นโยบายเอทานอลของประเทศไทย เป็นผลผลิตนโยบายที่ได้จากกระบวนการทางการเมือง โดยผ่านกระบวนการนำเข้า(Input) ของปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันแพง MTBE ปัญหาสินค้าเกษตรพืชอ้อยราคาตกต่ำ กลุ่มผลประโยชน์ผู้ผลิตเอทานอลทำสุรา ปัญหาการพุงราคาสินค้าเกษตร และผ่านกระบวนการนำออก(Output) ได้เป็นผลผลิตนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐบาลในการเพิ่มปริมาณการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง

นโยบายเอทานอลของประเทศไทยได้เริ่มต้นเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 กันยายน 2543 เห็นชอบในหลักการ โครงการผลิตเอทานอลจากพืชเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง และที่ประชุมเสนอให้กระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งคณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ เพื่อกำหนดกรอบนโยบาย พัฒนานโยบาย และติดตามผลการดำเนินงานนโยบายของโครงการผลิตเอทานอลจากพืชเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง กระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอลของรัฐประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การกำหนดกรอบนโยบายเอทานอล ซึ่งเป็นหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ส่วนที่ 2 คือ การดำเนินงานนโยบายเอทานอล ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน คณะกรรมการเอทานอลแห่งชาติ ข้าราชการและนักการเมืองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินงานตามกรอบนโยบายเอทานอล โดยการควบคุมกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกฎระเบียบที่บัญญัติตามกรอบนโยบายเอทานอลให้บรรลุผลสำเร็จ ในกระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอลมีปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ ดังนี้

- 1) ยกเว้นภาษีหน้าโรงงานสำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง
- 2) เปิดเสรีการตั้งโรงงานผลิตเอทานอล ตามประกาศกระทรวงการคลังประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารสุรากลั่นชนิดสุราสามทับ(เอทานอล) เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. 2550
- 3) กำหนดสูตรราคาเอทานอลเพื่อให้ราคาแก๊สโซฮอล์แข่งขันได้หรือถูกกว่าน้ำมันเบนซิน ตามมติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน(กบง.) เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 ได้เห็นชอบการกำหนดราคาเอทานอล โดยอ้างอิงตลาดบราซิลที่บวกค่าขนส่ง และค่าดำเนินการมายังประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลราคาเอทานอลตลาดบราซิลและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในไตรมาสก่อนหน้า เพื่อกำหนดราคาเอทานอลในประเทศไทยสำหรับไตรมาสถัดไป
- 4) อนุญาตให้ส่งออกเอทานอลส่วนเกินจากการใช้ภายในประเทศ

5) มาตรการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่า การใช้ น้ำมันแก๊สโซฮอล์ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเครื่องยนต์ โดยบริษัทน้ำมันและบริษัทผลิตรถยนต์ได้ออกมารับประกันการซ่อมฟรี หากเกิดความเสียหายกับเครื่องยนต์

6) มาตรการจูงใจด้านผู้บริโภค โดยกำหนดโครงสร้างราคาแก๊สโซฮอล์ให้ต่ำกว่าน้ำมันเบนซิน ด้วยการใช้เงินกองทุนน้ำมันฯ ปรับเพิ่มส่วนต่างของราคาน้ำมันเบนซินให้สูงกว่าน้ำมันแก๊สโซฮอล์ มีรายละเอียด ดังนี้

7) มาตรการจูงใจผู้จำหน่ายแก๊สโซฮอล์ โดยการปรับเพิ่มค่าการตลาดน้ำมันแก๊สโซฮอล์ให้สูงกว่าน้ำมันเบนซิน โดยลดการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ สำหรับน้ำมันแก๊สโซฮอล์ลง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากราคาน้ำมันแพงและเพื่อส่งเสริมการใช้ น้ำมันแก๊สโซฮอล์ ซึ่งค่าการตลาดของน้ำมันแก๊สโซฮอล์จะถูกกำหนดให้สูงกว่าน้ำมันเบนซินประมาณลิตรละ 90 สตางค์

8) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราภาษี (ฉบับที่ 82) มาตรการลดอัตราภาษี 6 เดือน ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันแก๊สโซฮอล์ที่มีเอทานอลผสมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 เท่ากับ 0.0165 บาท/ลิตร ในระหว่างวันที่ 25 กรกฎาคม 2551 ถึง วันที่ 31 มกราคม 2552 จากเดิมคิดภาษีในอัตรา 3.3165 บาท/ลิตร ทำให้ราคาน้ำมันแก๊สโซฮอล์ทุกประเภทลดลง 3.0 บาท/ลิตร

9) เพิ่มสถานีบริการน้ำมันแก๊สโซฮอล์ โดยแผนดำเนินการในอนาคตของผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ได้แก่ ปตท., บางจาก และเจ็ท จะมีแผนเพิ่มหัวจ่ายน้ำมันแก๊สโซฮอล์ให้มากขึ้น

10) เพิ่มสัดส่วนการใช้เอทานอลในน้ำมันแก๊สโซฮอล์ กระทรวงพลังงานได้ร่วมกับกระทรวงการคลัง ส่งเสริมการจำหน่ายรถยนต์ที่สามารถใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงตั้งแต่ร้อยละ 20 และร้อยละ 85 โดยใช้มาตรการลดภาษีสรรพสามิตและข้อกำหนดคุณลักษณะและคุณภาพน้ำมันแก๊สโซฮอล์ของกรมธุรกิจพลังงาน ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 และวันที่ 30 กรกฎาคม 2551 ตามลำดับ

11) เพิ่มจำนวนรถยนต์ที่ใช้แก๊สโซฮอล์ เช่น การลดอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ E20 โดยกระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง ลดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 80) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2550 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 โดยลดอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ที่สามารถใช้เชื้อเพลิงประเภทเอทานอลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 เป็นส่วนผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิง

ประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศบราซิล ประเทศไทยยังคงมีการนำเข้าน้ำมันฟอสซิลในปริมาณมาก เนื่องจากมีปริมาณการใช้พลังงานเอทานอลเพียง 4.82% ของเบนซินที่ใช้ทั้งหมด เกษตรกรยังคงขาดทุนเนื่องจากราคาพืชอ้อยตกต่ำ ประชาชนยังคงเข้ามาหางานทำในเมือง รวมถึงปริมาณเอทานอลที่ผลิตได้ยังมีไม่มากเพียงพอที่จะส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ประเทศไทยจึงยังไม่ประสบความสำเร็จจากการใช้นโยบายเอทานอล โดยสามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของนโยบายเอทานอลได้ ดังนี้

1) นโยบายเอทานอลมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่ชัดเจน เนื่องจากรัฐส่งเสริมพลังงานทดแทนหลายประเภทในเวลาเดียวกัน ได้แก่ เอทานอล LPG NGV จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์ไม่มั่นใจในการลงทุน

2) รัฐสนับสนุน LPG และ NGV เป็นพลังงานทดแทนแข่งขันกับเอทานอล จึงทำให้ประชาชนเลือกใช้ LPG และ NGV ด้วย นอกจากนี้รัฐเลื่อนการยกเลิกใช้เบนซิน 95 ออกไป จึงไม่ปฏิบัติตามเป้าหมาย การใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงจึงน้อยกว่าเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับประเทศบราซิล ทำให้ไม่สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้เนื่องจาก LPG NGV และเบนซิน 95 เป็นผลิตภัณฑ์นำเข้าจากต่างประเทศ

3) รัฐไม่ได้สนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการใช้เอทานอลอย่างเข้มข้น ส่งผลให้เกษตรกรยังคงมีต้นทุนสูงในการปลูกพืชที่ใช้ผลิตเอทานอล ถึงแม้ว่าจากผลการวิจัยจะมีพืชทดแทนที่สามารถช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่ดีกว่าการปลูกอ้อย รัฐก็ไม่ได้ผลักดันเกี่ยวกับเรื่องนี้

4) เกษตรกรผู้ที่ประสบปัญหาอย่างแท้จริงไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย นโยบายที่กำหนดออกมาจึงไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ประสบปัญหาอย่างแท้จริง

5) มาตรการกระตุ้นการใช้เอทานอลบางมาตรการใช้ระยะเวลาสั้น เช่น มาตรการลดภาษีน้ำมันแก๊สโซฮอล์ 6 เดือน จึงยังไม่สามารถกระตุ้นประชาชนให้ยกเลิกใช้รถยนต์ที่ใช้ได้เฉพาะน้ำมันเบนซิน

6) รัฐไม่ได้กระตุ้นให้มีการผลิตรถยนต์ FFV ซึ่งสามารถใช้ได้ทั้งเอทานอลและน้ำมันเบนซิน แต่มุ่งนำเข้ารถยนต์ดังกล่าว จึงทำให้ประเทศไม่ได้ประหยัดเงินตราจากการใช้นโยบายเอทานอล ในขณะที่ประเทศบราซิลเป็นผู้ผลิตและส่งออกรถยนต์ FFV

7) ราคาน้ำมันฟอสซิลต่ำลงเท่ากับราคาของน้ำมันแก๊สโซฮอล์ ทำให้ประชาชนเลือกใช้น้ำมันฟอสซิลมากกว่า(ไม่มีอุปสงค์ของเอทานอล) ส่งผลให้ผู้ผลิตเอทานอลไม่ทำการผลิต(ไม่มีอุปทานของเอทานอล)

6.2 ข้อเสนอแนะ

นโยบายเอทานอลของประเทศไทยยังคงมีปัจจัยที่ทำให้เกิดความล้มเหลว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

- 1) นโยบายควรมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนทางด้านการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง ไม่ควรส่งเสริมพลังงานทางเลือกอื่น
- 2) นโยบายควรมีการสนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิงอย่างเข้มข้น และนำเทคโนโลยีที่วิจัยได้มาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ
- 3) รัฐควรเข้าไปศึกษาปัญหาของเกษตรกรอย่างห้ย้งลึก เพื่อกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาผลผลิตตกต่ำ และให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
- 4) รัฐควรส่งเสริมให้ปลูกพืชชนิดอื่นเพื่อนำมาใช้ในการผลิตเอทานอล เพราะจะเป็นทางเลือก กรณีที่อ้อยราคาตกต่ำในตลาดโลก
- 5) รัฐควรส่งเสริมธุรกิจสุรากลั่นที่บ้านที่ใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบให้มั่นคงยิ่งขึ้น โดยให้ผลิตเพื่อส่งต่อโรงกลั่นเอทานอลของรัฐ เป็นการช่วยเหลือให้ชุมชนมีธุรกิจ SMEs อีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดการจ้างแรงงานในชุมชนเพิ่มขึ้น
- 6) รัฐควรกระตุ้นให้มีการผลิตรยนต์ FFV ภายในประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การส่งออก รยนต์ชนิดนี้ในอนาคต สามารถนำรายได้เข้าประเทศ
- 7) มาตรการกระตุ้นการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง ควรมีระยะเวลาที่จะทำให้ผู้ใช้รยนต์เปลี่ยนไปเป็นรยนต์ FFV หรือควรมีมาตรการกระตุ้นให้ใช้รยนต์ FFV