

บทที่ 2

ความเป็นมาของธุรกิจน้ำมัน

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาในอดีตของตลาดน้ำมันและการกำหนดราคาขายปลีกในอดีตจนถึงแนวคิดที่จะมีการปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัวว่ามีความเป็นมาอย่างไร ตลอดจนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่มีต่อราคาน้ำมันว่ามีผลกระทบต่อราคาขายปลีกมากน้อยเพียงใด และได้มีการแก้ไขอย่างไรบ้างเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันทั่วโลกและ มาตรการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้นมีผลต่อราคาอย่างไรบ้างและเป็นการแก้ไขที่ถูกต้องหรือไม่อย่างไร

2.1 ตลาดน้ำมันและภาวะการแข่งขัน

ในอดีตช่วงก่อนปี พ.ศ. 2516 ราคาน้ำมันในประเทศยังไม่มีควบคุม เนื่องจากในขณะนั้นน้ำมันจัดเป็นสินค้าราคาถูก สามารถหาซื้อได้ง่าย แต่มาภายหลังเกิดเหตุการณ์วิกฤตการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 1^{*} ในปีพ.ศ. 2516 เป็นผลให้ราคาน้ำมันแพงขึ้นมาก ประกอบกับเกิดภาวะขาดแคลนน้ำมัน ส่งผลให้รัฐบาลในขณะนั้นโดยมี ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงปีพ.ศ. 2516 โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการกำกับดูแลราคาน้ำมันอย่างใกล้ชิด พบว่าเกิดการสร้างกำไรเปล่าๆ ให้แก่โรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมัน รัฐบาลจึงเห็นว่าควรจะมีกำไรเปล่านี้นำเข้ารัฐ จึงทำให้เกิดการจัดตั้ง "กองทุนสำหรับรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง" ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น มิได้มีเป้าหมายตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันแต่อย่างใด ต่อมาในช่วงของรัฐบาลสัญญา 2 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างราคา ภาษี กองทุนน้ำมัน และค่าการตลาดของน้ำมัน นโยบายของรัฐบาลสัญญา 2 นี้ ใช้นโยบายการแบ่งภาระระหว่างโรงกลั่นฯ บริษัทผู้ค้าน้ำมันและรัฐบาลเพื่อตรึงราคาขายปลีกให้คงเดิม

* การขาดแคลนน้ำมัน หรือราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่สำหรับผู้ผลิตน้ำมัน วิกฤตการณ์น้ำมัน อาจหมายถึงกรณีที่มีการผลิตน้ำมันเกินความต้องการใช้อย่างควบคุมไม่ได้ทำให้ราคาตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาก ชาติคุณภาพระหว่างอุปสงค์และอุปทาน (เลื่อน กฤษณกริ CHULALONGKORN REVIRW ปีที่ 7 ก.ค.-ก.ย. 2538)

ต่อมาในปี 2518 รัฐบาลของ มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐบาลชุดแรกที่เริ่มให้มีการจ่ายเงินชดเชยแก่โรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันเพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกแต่โครงสร้างยังคงมีการบิดเบือนอยู่เพราะเป็นโครงสร้างที่เกื้อหนุนให้ใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตามากทั้งที่ต้นทุนในการผลิตไม่ต่างจากน้ำมันเบนซิน เนื่องจากเห็นว่า น้ำมันดีเซลเป็นน้ำมันที่ใช้ในการขนส่งเชิงพาณิชย์มากกว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงมีการส่งเสริมการใช้น้ำมันประเภทนี้มาก

สรุปแล้วภายหลังเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 1 นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อราคาน้ำมันยังคงยึดการควบคุมราคาขายปลีก แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บ้างเล็กน้อย ส่วนนโยบายในการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นนั้นให้ยึดราคา F.O.B. (Free On Board) ที่โรงกลั่นในประเทศสิงคโปร์เป็นหลัก โดยมักให้ราคา ณ โรงกลั่นต่ำกว่าเล็กน้อย และทางรัฐบาลได้พยายามตรึงราคาขายปลีกให้นานที่สุด โดยทำการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการจัดเก็บภาษีและมีการกำหนดให้จ่ายเงินชดเชยแก่รัฐ หรือมีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ โรงกลั่นและผู้นำเข้า

ต่อมาสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการปรับราคาน้ำมันค่อนข้างสูง เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นในอิหร่าน มีผลทำให้อุปทานน้ำมันในตลาดโลกไม่แน่นอนและราคาเพิ่มขึ้นสูงมาก ซึ่งรัฐบาลของพลเอกเกอริ่งศักดิ์ได้แก้ไขโดยการประกาศเปลี่ยนระบบการจัดเก็บภาษีจากที่เก็บตามปริมาณ (Specific Tax) มาเป็นเก็บในรูปของมูลค่า (Advalorem Tax) แทน และมีการปรับปรุงโครงสร้างตั้งแต่ราคา ณ โรงกลั่น ภาษี ค่าการตลาด กองทุนฯ โดยเฉพาะราคาขายปลีก

ในปีพ.ศ. 2522 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกถีบสูงขึ้นอีกครั้ง รัฐบาลในขณะนั้นยังคงเป็นของ ฯพณฯ พลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นขึ้นใหม่ โดยยึดราคา C.I.F. (Cost, Insurance and Freight) ที่กรุงเทพฯ แทน และให้ทำการยกเลิกการคำนวณราคา ณ โรงกลั่นที่คำนวณจากราคา F.O.B. ณ โรงกลั่นในประเทศสิงคโปร์ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการนำเข้าน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มมากขึ้นและเป็นการป้องกันการขาดแคลนน้ำมัน อย่างไรก็ตามภาวะการขาดแคลนน้ำมันยังคงเกิดขึ้นอยู่ โดยเฉพาะในผลิตภัณฑ์น้ำมันเตาและน้ำมันเบนซิน ซึ่งสาเหตุที่มีการขาด

แคลนเนื่องมาจากการกำหนดราคาน้ำมันแต่ละครั้งไม่มีความยืดหยุ่นพอ เมื่อเปรียบเทียบกับราคาน้ำมันในตลาดโลกที่มีการผันผวนตลอดเวลา¹

จากวิกฤติการณ์น้ำมันโลกทั้ง 2 ครั้ง ทำให้รัฐบาลได้มีจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น และให้ยกเลิกกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนกองทุนอื่นๆที่ได้มีการจัดตั้งในสมัยก่อน แล้วให้มีการโอนเงินจากกองทุนต่างๆในอดีตเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวรักษาเสถียรภาพอย่างชัดเจน และได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและการชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงจากกระทรวงการคลังไปเป็นคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการน้ำมันแห่งชาติ สังกัดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตลอดจนได้มีการประกาศปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยกำหนดให้ราคา ณ โรงกลั่น คิดตามราคา F.O.B. ลิงคโพร

ต่อมาในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย" เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายแทนคณะกรรมการชุดเดิมทั้งหมดวาระไป และได้กำหนดราคา ณ โรงกลั่นใหม่ โดยกำหนดให้เท่ากับราคาเฉลี่ยของราคาประกาศ ลิงคโพร ซึ่งเป็นการสวนกระแสกับความเป็นจริงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง จึงเป็นเหตุให้มีการตรึงราคาขายปลีกให้ต่ำโดยการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุน จนเมื่อ มกราคม 2524 จึงได้มีการประกาศปรับราคา แต่การปรับในครั้งนั้นไม่ได้ทำการปรับโครงสร้างอาคารเข้าน้ำมันแต่เป็นการลดภาษีสรรพสามิตแทน แต่ ลดภาษีของน้ำมันเบนซินลงน้อยกว่าภาษีของน้ำมันดีเซลที่ลดลง (เพราะเห็นว่าคนรวยควรเป็นผู้รับภาระภาษีน้ำมันเบนซิน) ซึ่งจัดเป็นการแก้ไขในระยะสั้นและยังทำให้ โครงสร้างมีความบิดเบือนมากจนไม่สอดคล้องกับการผลิตในระยะยาว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ การปรับราคายังคงมีความบิดเบือนสูง เนื่องจากรัฐบาลมิได้ทำการปรับราคาขายปลีก แต่ปรับในส่วนของภาษีสรรพสามิต นั้นจัดว่าเป็นการแก้ไขในระยะสั้น ตลอดจนทำให้โครงสร้างราคามีความบิดเบือนสูง เพราะมีการกำหนดให้ราคาน้ำมันเบนซินสูงกว่าน้ำมันดีเซล ทั้งที่จริง ต้นทุนในการผลิตน้ำมันดีเซลกลับมีค่าสูงกว่าต้นทุนในการผลิตน้ำมันเบนซิน ซึ่งจากสาเหตุดังกล่าวเป็นผลให้เกิดผลกระทบต่อ

¹ พูลสง่า สมบูรณ์ปัญญา และคณะ, 'โครงการวิจัยนโยบายราคาน้ำมันเชื้อเพลิง แก่ชนธรรมชาติ และไฟฟ้าของประเทศไทย' เอกสารเพื่อใช้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่5(เมษายน), 2524.

สภาพแวดล้อมเนื่องจากมีความนิยมในการใช้เครื่องยนต์ดีเซลมากขึ้นและสามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลของพลเอกเปรมทุกรัฐบาลมีนโยบายในการอุดหนุนให้ผู้บริโภคได้ใช้น้ำมันในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สถานการณ์เกี่ยวกับน้ำมันค่อนข้างดีขึ้น ผลที่ตามมาคือมีเงินไหลเข้ากองทุนฯในอัตราที่สูงถึง 586 ล้านบาทต่อเดือน และยอดเงินสะสมมีถึง 5000 ล้านบาท จึงได้มีการประกาศลดราคาน้ำมันทั่วประเทศในเดือน พฤศจิกายน 2531 แต่ในเดือนธันวาคมปีเดียวกันนั้นเอง ราคาในตลาดโลกเริ่มแข็งขึ้นจากการที่กลุ่มโอเปกได้เริ่มนำระบบโควต้าเข้ามาใช้อีก เป็นผลให้เงินในกองทุนลดลงอย่างรวดเร็วจนหมดภายใน 4 เดือนต่อมา รัฐบาลจึงพยายามตรึงราคาให้คงที่โดยการใช้มาตรการลดภาษีสรรพสามิต แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถชะลอการลดลงของเงินกองทุนฯได้ซึ่งทำให้รัฐบาลแก้ไขโดยการจัดระบบเงินกองทุนฯใหม่ โดยใช้การลดภาษีเป็นตัวปรับราคาแทนการใช้เงินกองทุนฯเป็นตัวปรับ และเพื่อเป็นการให้ประชาชนเคยชินกับการปรับราคาบ่อยๆ ซึ่งจะไม่กระทบต่อเงินกองทุน

จากการที่รัฐได้นำการลดภาษีมาใช้เพื่อที่จะได้มีการประกาศใช้นโยบายลอยตัวราคาน้ำมันได้ในภายหลัง ซึ่งแนวคิดในเรื่องนี้นั้นปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เพื่อทำให้ราคาน้ำมันสามารถสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและทำให้น้ำมันหลุดพ้นจากการเป็นสินค้าทางการเมืองซึ่งเชื่อว่าในระยะยาวจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยผู้ที่ผลักดันเรื่องนี้คือสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งราชการและเอกชน

ดังนั้น นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่ปล่อยให้ผลิตภัณฑ์น้ำมันมีการแข่งขันกันในทุกขั้นตอนซึ่งทำให้รัฐต้องยกเลิกการควบคุมทั้งหมด และหันมาใช้ในการกำหนดอัตราภาษีต่อลิตร และอัตราเงินเข้ากองทุนฯต่อลิตรแทน เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขันกันมากขึ้น ดังนั้นความหมายของการยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันจึงหมายถึง การยกเลิกการควบคุมราคาหลังจากที่ได้วางระบบการค้าที่เสรีและเป็นธรรมแล้ว การยกเลิกการควบคุมราคาจะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน และรัฐต้องมีระบบที่สามารถเข้าไปควบคุมได้เสมอเมื่อถึงคราวจำเป็น²

² สุภิญญา พรหมภัทร. การประเมินผลของนโยบายลอยตัวราคาน้ำมัน วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538

การที่จะทำให้นโยบายนี้บรรลุผลทางรัฐบาลต้องเตรียมความพร้อมของระบบตลาดน้ำมันให้มีการแข่งขันและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อผู้บริโภคสามารถได้ประโยชน์มากที่สุด จึงต้องมีการดำเนินขั้นตอนต่างๆดังนี้

-ยกเลิกการกำหนดราคาขายปลีกและราคาน้ำโรงกลั่นของทุกผลิตภัณฑ์ในช่วงแรกของแผนฯ 6 โดยปล่อยให้ไปไปตามภาวะในตลาดโลก

-เพื่อให้โรงกลั่นมีมาตรฐานเทียบเท่าสากลและเป็นการลดต้นทุนในการจัดหาพลังงานสำหรับประเทศให้อยู่ในระดับต่ำสุดเท่าที่เป็นไปได้ รัฐจึงควรยกเลิกการควบคุมราคาในทุกระดับและทุกผลิตภัณฑ์ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการนำเข้าน้ำมันอย่างเสรียิ่งขึ้น

-ในระยะสั้น หากยังคงมีการควบคุมราคาอยู่ ควรกำหนดให้ราคาน้ำโรงกลั่นและราคานำเข้ามีความใกล้เคียงกันและสามารถสะท้อนถึงสภาวะในตลาดโลกได้ด้วย

-ในระยะยาว ควรลดการควบคุมการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป และให้มีการนำเข้าที่เสรีมากขึ้น

แม้ว่าระบบราคาลอยตัวจะเป็นระบบที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตได้ แต่ควรระวังและต้องมีการเตรียมพื้นฐานของระบบราคาให้แน่นอนก่อน ดังนั้นคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงมีมติให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมดังต่อไปนี้

1. มีการจัดระบบการค้าให้มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และทำให้มีการแข่งขันสูงขึ้น โดยมีการให้ผู้ผลิตตลอดจนผู้ค้ารายใหม่เข้าสู่ตลาดมากขึ้น โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการกลั่นและค้าน้ำมันมากขึ้น มีการเพิ่มโอกาสให้ผู้ลงทุนสามารถขยายและตั้งโรงกลั่นได้โดยเสรี และมีการส่งเสริมให้ผู้ค้ารายเล็กมีแหล่งจัดซื้อน้ำมันภายในประเทศได้อย่างสม่ำเสมอ โดยให้บริษัทบางจากเป็นผู้จัดหา

2. มีการนำระบบราคากึ่งลอยตัว (Semi Float or Dirty Float) เข้ามาใช้ โดยมีการยกเลิกราคาขายปลีกแต่ยังคงมีการควบคุมราคา ณ โรงกลั่นอยู่ก่อน ซึ่งเป็นการทดลองใช้ใน

กรุงเทพฯ และห้องที่อื่นที่คาดว่าไม่มีการขายในราคาที่สูงเกินไปและให้ปตท.ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติเข้าแทรกแซงหากที่ได้มีการขายในราคาเกินควร

3. มีการประกาศใช้นโยบายลอยตัวราคาน้ำมันอย่างสมบูรณ์โดยยกเลิกทั้งราคาขายปลีกและราคา ณ โรงกลั่นเพื่อทำให้ตลาดมีความเสรีเต็มที่ จัดว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายโดยยกเลิกการควบคุมราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูปทั้งที่ผลิตได้เองและนำเข้าจากต่างประเทศ มีการกำหนดอัตราเงินเข้ากองทุนให้คงที่

การใช้ระบบราคาลอยตัวได้ส่งผลกระทบต่อโรงกลั่นในประเทศโดยตรง แม้ตามหลักการแล้วโรงกลั่นจะสามารถกำหนดราคาได้เอง แต่เนื่องจากในอดีตกำลังการผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ และมีราคาที่ย้อนข้างสูง ทำให้ต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ เป็นผลให้โรงกลั่นไม่สามารถกำหนดราคาได้เท่าที่ควร เพราะต้องคำนึงถึงราคานำเข้าด้วย มิฉะนั้นผู้ค้าจะตัดสินใจนำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ในจุดนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) สำหรับน้ำมันที่มีการนำเข้า โดยเก็บในอัตราลิตรละ 5.5 สตางค์สำหรับน้ำมันเบนซินและดีเซล ลิตรละ 3 สตางค์ สำหรับน้ำมันเตา

ถึงแม้ว่าจะมีการนำระบบราคาลอยตัวมาใช้ แต่กลไกในการควบคุมราคายังคงมีอยู่ อันได้แก่ ภาษีน้ำมัน กองทุนฯ และค่าธรรมเนียมต่างๆ แต่รัฐก็เห็นว่าระบบราคานี้จะทำให้สามารถสะท้อนถึงต้นทุนการผลิตที่แท้จริง และกระตุ้นการใช้น้ำมันให้มีประสิทธิภาพขึ้นมาได้

การดำเนินงานในระบบราคาลอยตัวนี้อาจมีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้เตรียมแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นต่างๆ เช่น³

² Surcharge คือ ภาษีรูปแบบหนึ่งที่จัดเก็บกับผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันในประเทศภายหลังที่มีการนำระบบราคาลอยตัวมาใช้เต็มที่ ต่อไปจะจัดเก็บในรูปแบบภาษีศุลกากร

³ จรัญ อจลภูติ ความรู้เกี่ยวกับน้ำมันปิโตรเลียม เอกสารประกอบการบรรยาย ณ สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง กรกฎาคม 2534 กรุงเทพฯ

1. การรวมหัว (หัว) กันขึ้นราคาน้ำมัน

ในเบื้องต้นรัฐบาลเชื่อว่า ขณะนี้ระบบการแข่งขันในตลาดน้ำมันมีมากพอ โดยมีสถานีบริการกระจายเกือบทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจะเกิดเหตุการณ์ขึ้นขึ้นค่อนข้างยาก แต่ในกรณีที่เกิดขึ้นรัฐฯได้เตรียมการแก้ไขดังนี้

-ให้มีการติดป้ายบอกราคาน้ำมันสถานีและให้ ปตท.เป็นตัวนำในการลดราคา

-ให้ปตท.เป็นตัวกลางจำหน่าย แทรกแข่งในราคาที่เป็นธรรม รวมทั้งอาจมีการจำหน่ายในรูปของปั๊มหลอดแก้ว เป็นการเสริมในจุดที่ไม่มีสถานีบริการของปตท.ตั้งอยู่

-ให้จังหวัดที่มีจำนวนสถานีบริการไม่เพียงพอพิจารณาว่าจะประกาศเป็นเขตใช้ราคาถึงลอยตัวหรือไม่

-ให้พาณิชย์จังหวัดสำรวจราคาขายปลีกแต่ละสถานี แล้วแจ้งให้กรมการค้าภายในทราบโดยด่วนว่า มีที่ใดที่ค้ากำไรเกินควร เพื่อหามาตรการแก้ไข

-ในบางท้องที่หากไม่ได้ผลรัฐฯอาจประกาศให้เป็นเขตควบคุมราคาได้

2. การปลอมปน

โดยปกติ บริษัทน้ำมันที่มีชื่อเสียง ได้มีการตรวจสอบน้ำมันเพื่อแก้ปัญหาการปลอมปนและมีการกำหนดสีของน้ำมันให้มีความเด่นชัดเพื่อเป็นที่สังเกตได้ง่ายของผู้บริโภค

3. กรณีที่ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น

การที่นาระบบราคาลอยตัวมาใช้ก็เพื่อแยกน้ำมันออกจากการเมือง ให้ผู้บริโภคเข้าใจและยอมรับภาระ แทนที่รัฐฯจะเป็นผู้รับไว้เอง แต่ในความเป็นจริงหากราคาน้ำมันมีความ

ผันผวนมาก เช่นในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ ก็อาจส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจได้ ดังนั้นรัฐฯได้เตรียมมาตรการแก้ไขไว้ดังนี้

-นำเงินกองทุนฯที่สะสมไว้ออกมาแก้ปัญหาไม่ให้เกิดราคาขายปลีกโดยตรง

-ในตอนสุดท้ายหากสถานการณ์ยังไม่ดีขึ้นรัฐฯอาจกลับไปใช้ราคาควบคุมเป็นการชั่วคราวได้ และเมื่อเหตุการณ์สงบจึงกลับไปใช้ระบบลอยตัวอีกครั้ง

หลังจากที่มีการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ พบว่า ราคาน้ำมันมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามตลาดโลก และราคาเฉลี่ยในแต่ละปีลดลงโดยตลอด แต่มิได้หมายความว่ารายได้ของผู้ค้าจะลดลง แต่จำเป็นต้องพิจารณารายได้ของผู้ค้าออกเป็น 2 ส่วนคือ ค่าการกลั่น (Refining margin) ถือว่าเป็นรายได้หลักของผู้ผลิตน้ำมันหรือโรงกลั่นในประเทศ ส่วนที่สองได้แก่ ค่าการตลาด (Market Margin) เป็นรายได้หลักของสถานประกอบการและบริษัทผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ๆ

แต่ในท้องที่ห่างไกลที่มีสถานีบริการน้อย พบว่าบางแห่งยังมีการกำหนดราคาจำหน่ายสูงเกินเหมาะสมในบางช่วงเวลาสั้นๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาอย่างรวดเร็ว แต่เนื่องจากสถานีบริการที่มีการตั้งราคาสูงเกินควรนี้มีลักษณะกระจาย ทำให้ผู้บริโภคในท้องที่นั้นๆมีทางเลือก ที่สามารถซื้อน้ำมันได้จากสถานีบริการอื่นที่อยู่ใกล้เคียงได้

โดยทั่วไป หลังจากที่มีการนำราคาลอยตัวเข้ามาใช้ พบว่าราคา ณ โรงกลั่นมีการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับราคาอ้างอิงในตลาดสิงคโปร์ แต่อาจมีบางครั้งที่การเปลี่ยนแปลงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ราคาขายส่งที่ใช้ในการคำนวณค่าการตลาด เป็นราคาเฉลี่ยของราคา ณ โรงกลั่นที่ขายให้ผู้ค้าน้ำมันทั่วไปกับราคานำเข้าจากสิงคโปร์ซึ่งใช้ราคาตลาดจริงเป็นตัวคำนวณ และราคาขายส่งรวมทั้งราคาขายปลีกของผู้ค้าแต่ละรายจะแตกต่างกันออกไป เพราะว่ามีค่าออกเทนและสารเติมแต่ง (Additive) ที่แตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตามผู้ค้าน้ำมันทุกรายจะรอดูราคาขายปลีกและราคาขายส่งของปตท.เป็นหลัก เนื่องจากตลอดเวลาที่ผ่านมา ปตท.จะตั้งราคาให้ต่ำกว่าผู้อื่นเพราะว่าเป็นหน่วยงานของรัฐฯ

และถ้าราคาสิ่งโภคปรึลดลง ราคาของปตท.มักจะลดลงตามเป็นรายแรก แต่ถ้าราคาขึ้น ปตท.จะขึ้นราคาเป็นรายสุดท้าย โดยปกติ จะเป็นทุกวันจันทร์ของแต่ละสัปดาห์

สำหรับราคาขายปลีกของสถานีบริการต่างๆผู้ค้าน้ำมันเป็นผู้กำหนดให้แก่สถานีบริการภายใต้เครื่องหมายการค้าเดียวกัน โดยใช้ราคาขายส่งบวกค่าขนส่งไปยังสถานีบริการแต่ละแห่ง ซึ่งผู้ค้าจะแจ้งให้ทราบโดยใช้โทรสารหรือโทรศัพท์ทางไกล พร้อมทั้งกำหนดวันเปลี่ยนแปลงให้ด้วย

โดยวิธีการข้างต้น การเปลี่ยนแปลงราคาในปัจจุบันจึงไม่ได้เปลี่ยนเป็นรายสถานีบริการ แต่เป็นการเปลี่ยนตามรายยี่ห้อ เช่นวันใดวันหนึ่งที่เชลล์เปลี่ยนแปลงราคาขายปลีก จะเป็นการเปลี่ยนพร้อมกันทุกสถานีบริการของเชลล์ทั่วประเทศ

ในท้องที่ห่างไกลซึ่งมีสถานีบริการน้อย ยังคงมีปัญหว่าบางครั้งสถานีบริการไม่ยอมจำหน่ายตามราคาที่บริษัทน้ำมันกำหนดให้ โดยมีการรวมตัวกันตั้งราคาสูง หรือมีการเปลี่ยนราคาต่ำ เนื่องจากไม่สามารถติดต่อกันผู้ค้าได้ทางโทรสารหรือโทรศัพท์ ต้องใช้วิธีแจ้งด้วยจดหมาย และในท้องที่ที่ไม่มีสถานีบริการ ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำมันจากปั้มหลอดแก้ว ซึ่งซื้อน้ำมันจากสถานีบริการในท้องที่อื่น และมีการจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าสถานีบริการมาก ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงราคาตามสถานีบริการค่อนข้างช้า

ค่าการตลาดในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยผู้ค้าน้ำมันจะกำหนดค่าการตลาดของตนเองตามสภาพการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงค่าการตลาดจะเป็นไปตามสภาพการแข่งขันและต้นทุนในการค้าน้ำมัน ดังนั้นในการพิจารณาค่าการตลาดที่ถูกต้อง จะต้องมีการเฉลี่ยในระยะเวลาที่นานเพียงพอ และต้องเฉลี่ยทุกผลิตภัณฑ์ เนื่องจากน้ำมันที่จำหน่ายมีหลายชนิด ซึ่งแต่ละชนิดมีค่าการตลาดที่ไม่เท่ากันและมีปริมาณการขายที่แตกต่างกัน กล่าวคือน้ำมันดีเซลมีปริมาณการขายสูง จะมีค่าการตลาดต่ำเพราะมีการแข่งขันกันสูง ในขณะที่น้ำมันเบนซินซึ่งมีปริมาณในการจำหน่ายที่ต่ำกลับมีค่าการตลาดที่สูงกว่า ในการคำนวณค่าการตลาดสุทธิจากราคาขายปลีกในแต่ละช่วงนั้น นอกจากหักต้นทุนในส่วนของราคา ณ โรงกลั่น ซึ่งรวมภาษีสรรพสามิตแล้ว ต้องมีการหักภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย

การเปรียบเทียบค่าการตลาดในช่วงก่อนมีการลอยตัวและหลังลอยตัว พบว่าค่าการตลาดเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้เพิ่มจากราคาขายปลีกแต่มาจากการที่รัฐบาลเปิดให้มีการนำเข้าน้ำมันอย่างเสรี เป็นผลทำให้ค่าการกลั่นลดลง โรงกลั่นสูญเสียอำนาจในการต่อรองราคา และสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับให้แก่ผู้จำหน่ายในรูปของค่าการตลาดที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามค่าการตลาดที่เพิ่มขึ้น ไม่ได้ทำให้รายได้ของผู้จำหน่ายเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้จำหน่ายต้องมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการเก็บสำรองและการเพิ่มสารเติมแต่งในน้ำมัน ซึ่งในจุดนี้ทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. สภาพการแข่งขันในระดับค้าปลีกสูงขึ้นมาก มีสถานีจำหน่ายเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีสถานีจำหน่ายภายใต้เครื่องหมายการค้าใหม่ๆเกิดขึ้นทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์ในด้านราคา ซึ่งทั่วไปตั้งราคาต่ำกว่าสถานีบริการของผู้ค้ารายใหญ่ สะอาด สภาพความปลอดภัยสูง ในระยะยาวมีแนวโน้มว่าการแข่งขันในระดับสถานีบริการจะทำให้ค่าการตลาดลดลง

2. ช่วยให้เกิดการขยายตัวของกิจการจำหน่ายน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วเพิ่มมากขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากได้รับค่าการตลาดที่สูงมากพอจึงเป็นเหตุจูงใจให้มีการจำหน่าย

3. ผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ คุณภาพของอากาศในเมืองดีขึ้น เนื่องจากการใช้น้ำมันที่มีคุณภาพตามข้อกำหนดใหม่อย่างเคร่งครัด

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบราคาขายปลีกแต่อย่างไรก็ตามยังคงมีกลไกที่ใช้แทรกแซงราคาน้ำมันอยู่นั้นคือ ภาษี กองทุนน้ำมัน ค่า Surcharge และภาษี นอกจากนี้แล้วผลกระทบที่เกิดจากการลดค่าการกลั่น ในช่วงหลังจากการใช้นโยบายนี้ เป็นผลให้ผู้ค้าน้ำมันเล็งเห็นว่าในอนาคตค่าการกลั่น และค่าการตลาดที่ได้รับจะเปลี่ยนแปลงตามราคาตลาดโลกซึ่งไม่แน่นอน หากผู้ค้ายังต้องการจะได้ผลประโยชน์ที่มีความแน่นอนมากขึ้น จะต้องได้รับทั้งค่าการกลั่นและค่าการตลาดรวมกัน แนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้ค้าเริ่มขยายกิจการให้มีลักษณะที่ทั้งกลั่นและจำหน่ายเอง ทำให้มีการขออนุญาตจัดสร้างโรงกลั่นน้ำมันเป็นของตนเองเพิ่มมากขึ้น เช่น บริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด เป็นต้น

และจากการติดตามการกำหนดราคาในต่างจังหวัดที่ห่างไกลว่ามีประสิทธิภาพเพียงไร โดยสพช. กรมการค้าภายใน กรมทะเบียนการค้าและผู้ค้าน้ำมัน พบว่า

(1) โดยทั่วไปตลาดน้ำมันมีการแข่งขันกันพอสมควร ราคาในต่างจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมีการตัดราคากันโดยเฉพาะในท้องที่ที่มีสถานีบริการของบางจากที่ดำเนินการโดยสหกรณ์การเกษตร ซึ่งกำหนดราคาจำหน่ายต่ำกว่าผู้ค้ารายอื่น ทำให้สถานีบริการใกล้เคียงต้องมีการลดราคาลงมาแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้บริโภคได้ใช้น้ำมันในราคาที่ต่ำ

(2) ระบบราคาลอยตัวก่อให้เกิดการแข่งขัน และการลงทุนก่อสร้างสถานีบริการเพิ่มขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด และมีสถานีบริการของผู้ค้ารายใหม่เกิดขึ้นมาก

แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนในด้านความมั่นคงในการจัดหา ตลอดจนการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปให้น้อยลง และในอนาคตอาจมีการจัดตั้งโรงกลั่นเพื่อการส่งออกได้ จะทำให้ประเทศไทยมีฐานะเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายหนึ่งของโลก ซึ่งจะช่วยเสริมความมั่นคงด้านพลังงานมากขึ้น

ในด้านของโครงสร้างราคาน้ำมัน ภายหลังจากที่มีการปล่อยลอยตัวจะพบว่ามีความแตกต่างจากโครงสร้างเดิม คือ โครงสร้างราคาน้ำมันในช่วงก่อนปล่อยลอยตัวจะประกอบด้วยปัจจัยต่างๆดังนี้⁴

1. ราคา ณ โรงกลั่น คือ ราคาที่รัฐบาลกำหนดให้แก่บริษัทน้ำมัน หรือคือ ราคานำเข้าที่มีการกำหนดให้เท่ากับราคาประกาศ ณ ประเทศสิงคโปร์ + ค่าระวางขนส่ง + ค่าประกันภัย + ค่าสูญเสียระหว่างการเดินทาง

2. ค่าภาษี โดยจะมีการจัดเก็บออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 ภาษีน้ำมันหรือภาษีสรรพสามิต จะมีการกำหนดให้เท่ากันทั่วประเทศ

⁴ วิเศษ จูภิบาล. เอกสารประกอบการอบรมสื่อมวลชน ความรู้เรื่องน้ำมันปิโตรเลียม “โครงสร้างราคาพลังงาน”

2.2 ภาษีการค้า จะเรียกเก็บเป็นร้อยละของราคาขายส่ง โดยจะเก็บจากโรงกลั่น แต่จะใช้รายรับของบริษัทผู้ค้าน้ำมันเป็นตัวคำนวณ

2.3 ภาษีเทศบาล จะคิดเอาจากภาษีการค้าอีกทอดหนึ่ง โดยคิดเป็นร้อยละจากภาษีการค้า

3. ค่าการตลาด คือ ราคาขายปลีกลบด้วยต้นทุนที่เป็นน้ำมันดิบภาษีที่จัดเก็บ โดยที่ยังไม่มีการหักค่าใช้จ่ายอื่นๆทั้งหมดจะเป็นรายได้ของบริษัทผู้ค้าน้ำมัน ตลอดจนปั๊มน้ำมัน แต่กำไรของผู้ค้าจะต่ำกว่านั้น เนื่องจากค่าการตลาดยังไม่มีการหักค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าจ้างพนักงาน ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น⁵ โดยรัฐฯจะเป็นผู้กำหนดอัตราขั้นต่ำให้แก่บริษัทน้ำมัน ตลอดจนปั๊มน้ำมันเอง

4. กองทุนน้ำมัน เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาขายปลีก ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงตามภาวะขึ้นลงของตลาดโลก โดยได้มีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันจากน้ำมันบางประเภท หรือชดเชย(จ่ายออกจากกองทุน) ให้กับน้ำมันบางประเภท เพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยอัตราการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนของแต่ละผลิตภัณฑ์จะอยู่ในอัตรา 10 สตางค์/ลิตร และเป็นอัตราเดียวกันกับเงินที่หักให้กองทุนสภาพแวดล้อม

5. กองทุนรักษาสีสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาขายปลีกอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะคล้ายกับเงินเข้ากองทุนน้ำมัน แต่ไม่มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อรักษาระดับราคาขายปลีก แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้รักษาสภาพแวดล้อมต่างๆ

6. ภาษีนำเข้า คือ เงินภาษีที่บริษัทผู้ค้าน้ำมันต้องจ่ายให้แก่รัฐ ในกรณีที่นำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศ ซึ่งทั้งหมดสามารถนำมาเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

⁵ ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์. นโยบายพลังงานและการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. ศักยภาพและอนาคตของเศรษฐกิจไทย ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 หน้า 233-234.

ตารางที่ 2.1 แสดงโครงสร้างของราคาน้ำมันก่อนมีการใช้นโยบายราคาลอยตัว

ค่าการตลาด	ค่าการตลาด
กองทุน	กองทุน
ภาษีสรรพสามิต	ภาษีสรรพสามิต
ภาษีเทศบาล	ภาษีเทศบาล
ภาษีการค้า	ภาษีการค้า
ราคา ณ โรงกลั่น	ภาษีนำเข้า ราคานำเข้า

หรือเขียนอยู่ในรูปสมการได้ดังนี้

$$\text{ราคาขายปลีก} = \text{ราคา ณ โรงกลั่น (ราคานำเข้า+ภาษีนำเข้า)} + \text{ภาษีการค้า} + \text{ภาษีเทศบาล} + \text{ภาษีสรรพสามิต} + \text{กองทุนน้ำมัน} + \text{ค่าการตลาด}$$

ส่วนในราคาขายปลีกต่างจังหวัด จะมีราคาสูงกว่าในกรุงเทพฯ เนื่องจากต้องบวกค่าขนส่งเพิ่ม ซึ่งถ้าอยู่ห่างไกลจะทำให้ราคายิ่งแพง

ภายหลังจากการนำระบบราคาลอยตัวและระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาใช้แทนภาษีการค้าและภาษีเทศบาลตลอดจนมีคำสั่งให้มีการนำเงินส่งเข้ากองทุนรักษาสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผลให้โครงสร้างราคาเปลี่ยนไปเป็น

$$\text{ราคาขายปลีก} = \text{ราคา ณ โรงกลั่น (ราคานำเข้า+ภาษีนำเข้า)} + \text{ภาษีสรรพสามิต} + \text{กองทุนน้ำมัน} + \text{กองทุนรักษาสิ่งแวดล้อม} + \text{ภาษีมูลค่าเพิ่ม} + \text{ค่าการตลาด}$$

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างราคามีการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากมีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาจัดเก็บแทนภาษีการค้า และภาษีเทศบาล ซึ่งสามารถเขียนเป็นรูปได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 แสดงโครงสร้างราคาหลังมีการปล่อยลอยตัว

ค่าการตลาด
กองทุนน้ำมัน
กองทุนรักษาสิ่งแวดล้อม
ภาษีมูลค่าเพิ่ม
ภาษีสรรพสามิต
ราคา ณ โรงกลั่น (ราคานำเข้า+ภาษีขาเข้า)

ภายหลังการนำระบบราคาลอยตัวเต็มที่มาใช้โรงกลั่นน้ำมันเป็นผู้ประกาศราคาหน้าโรงกลั่นเองโดยในช่วงแรกใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียมเคยใช้คือราคาประกาศต่ำสุดที่สิงคโปร์ แต่เนื่องจากรัฐกำหนดเงินเข้ากองทุนในอัตราคงที่ ดังนั้นเมื่อราคาประกาศที่สิงคโปร์เพิ่มขึ้น ราคา ณ โรงกลั่นจึงไม่สะท้อนถึงต้นทุนและสภาพตลาดเพราะการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า ทำให้ผู้ค้าน้ำมันพยายามซื้อจากโรงกลั่นให้มากที่สุด และเมื่อราคาณโรงกลั่นสูงกว่าราคานำเข้าก็จะมีปัญหาในลักษณะตรงข้าม ให้ทำให้การซื้อน้ำมันจากโรงกลั่นมีความผันผวนสูง เป็นผลให้โรงกลั่นต้องมีการปรับราคาให้สะท้อนถึงราคานำเข้ามากขึ้น

นอกจากนั้นแล้วในสภาพความเป็นจริง ด้านราคาขายปลีกนั้น พบว่า ภายหลังจากใช้นโยบายลอยตัวราคาน้ำมัน ราคา ณ โรงกลั่น มีการเปลี่ยนแปลงตามราคาประกาศ ณ สิงคโปร์ แต่ยังคงมีความล่าช้าประมาณ 3 สัปดาห์ เนื่องจาก โรงกลั่นน้ำมัน ตลอดจนสถานีบริการยังคงมีน้ำมันคงเหลืออยู่ ซึ่งเป็นราคาเก่าที่อ้างอิงจากราคาประกาศเมื่อ 3 สัปดาห์ที่แล้ว จึงต้องมีการจำหน่ายให้หมดก่อน และนอกจากนั้นพบว่า ราคาขายปลีกมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด ดังนี้

ตารางที่ 2.3 ราคาขายปลีกเฉลี่ยต่อปี

หน่วย : บาทต่อลิตร

	2534	2535	2536	2537	2538	2539
เบนซินพิเศษ	10.8	9.28	9.15	8.62	9.16	9.32
เบนซินพิเศษไร้สารตะกั่ว	-	9.03	8.90	8.39	8.87	9.23
เบนซินธรรมดา	9.32	8.62	8.43	8.00	8.25	8.74
ดีเซลหมุนเร็ว	8.07	7.83	7.87	7.39	7.60	8.62

ที่มา : วารสารนโยบายพลังงาน

ในปี 2538 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้ทำการคำนวณราคาน้ำมันในกรณีที่ปล่อยตัว ซึ่งถ้ารัฐบาลควบคุมราคาจนถึงปัจจุบันเปรียบเทียบกับในกรณีที่ปล่อยให้ราคาลอยตัว พบว่าหากรัฐบาลยังคงควบคุมราคาจนถึงปัจจุบันราคาขายปลีกจะสูงกว่ากรณีที่ปล่อยลอยตัว ในขณะที่ค่าการกลั่นและค่าการตลาดรวมกันแล้วหลังปล่อยลอยตัวจะต่ำกว่าช่วงก่อนปล่อยลอยตัว แต่ในเรื่องของค่าการตลาดนั้น ถึงแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นแต่ไม่ได้มาจากราคาขายปลีก แต่มาจากค่าการกลั่นที่ลดลง เนื่องจากรัฐมีการปล่อยเสรีการนำเข้า ทำให้โรงกลั่นมีอำนาจในการต่อรองราคาลดลงและสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับให้แก่ผู้ค้าในรูปของค่าการตลาดที่สูงขึ้น แต่ค่าการตลาดที่เพิ่มขึ้นมิได้ตกเป็นกำไรของผู้ค้า เนื่องจากต้องใช้ในการเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองและการเพิ่มสารเติมแต่งน้ำมันของแต่ละบริษัทด้วย

ในส่วนของสถานีบริการนั้น ในอดีตพบว่าเป็นธุรกิจจำหน่ายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป เกือบทั้งหมดถูกครอบครองโดย 4 บริษัทรายใหญ่ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดแห่งประเทศไทย และบริษัทคาลเท็กซ์แห่งประเทศไทย การแข่งขันจึงมีอยู่บ้างแต่ไม่นับว่ารุนแรง หลังจากที่รัฐบาลมีการนำนโยบายนี้มาใช้ในปี 2534 และได้มีการสนับสนุนให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ค้าและสถานีบริการเพื่อให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยลดขั้นตอนในการขออนุญาต ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งสถานีบริการส่งผลให้มีผู้ค้ารายใหม่เข้าสู่ตลาดมากขึ้น ในขณะเดียวกันบริษัทผู้ค้ารายเก่าและรายใหม่ต่างเร่งเพิ่มสถานีบริการในสังกัดของตนให้มีมากขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดและรองรับภาวะการแข่งขันที่มีมากขึ้น ส่งผลให้มีสถานีบริการได้ขยายตัวเพิ่มจาก 3,473 แห่งในปี 2534 เป็น 5,765 แห่งในปี 2537 หรือร้อยละ 66 และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งสถานีบริการในประเทศไทยสามารถจำแนกได้ 4 ชนิด ดังนี้

1. **ปั๊มหลอดแก้ว** เป็นสถานีบริการที่มีน้ำมันบรรจุประมาณ 200 ลิตร ตั้งในชนบทที่ปริมาณความต้องการใช้น้ำมันไม่คุ้มค่าในการเปิดเป็นสถานีบริการ เป็นปั๊มอิสระที่ไม่มีเครื่องหมายทางการค้า

2. **ปั๊มถังลอย** บรรจุน้ำมันไม่เกิน 20,000 ลิตร ตั้งในต่างจังหวัด ส่วนมากเป็นน้ำมันดีเซล

3. ปั๊มน้ำมันขนาดเล็ก เป็นสถานีสบริการที่ไม่ครบวงจร เช่น ไม่มีบริการล้างอัดฉีด ในกรุงเทพฯ ส่วนมากจะเป็นสถานีสบริการประเภทนี้ เนื่องจากที่ดินมีราคาแพง

4. ปั๊มน้ำมันมาตรฐาน เป็นสถานีสบริการที่ครบวงจร มีบริการล้างอัดฉีดและมีน้ำมันหลากหลายชนิด รวมถึงร้านค้าขนาดย่อม

สำหรับรูปแบบของการดำเนินการจะมี 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ การจัดตั้งในลักษณะบริษัทน้ำมันเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ผู้ประกอบการเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด หรือเป็นการรวมลงทุนระหว่างบริษัทกับผู้ประกอบการ อาจจะเป็นผู้ประกอบการลงทุนในค่าที่ดิน บริษัทลงทุนในการก่อสร้างหรือคนละ 50% ซึ่งการลงทุนในแบบนี้จะทำให้เกิดสถานีสบริการขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามก็มีสถานีสบริการที่ปิดกิจการเนื่องจากปัญหาทางต้นทุนในการดำเนินงานสูงทำให้แข่งขันไม่ได้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานีสบริการแบบมาตรฐาน (formal)

จากการที่มีการนำระบบราคาลอยตัวมาใช้ ทำให้ผู้ค้าและสถานีสบริการได้รับค่าการตลาดที่เพิ่มมากขึ้นตามภาวะต้นทุนที่แท้จริง ส่งผลให้เกิดการลงทุนที่กว้างขวางโดยเฉพาะการค้าปลีก ดังจะเห็นได้จากที่มีผู้ค้ารายใหม่เข้าสู่ตลาดมากขึ้นเช่น บี.พี. คอสโม โมบิล พี.ที. เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มสถานีสบริการในกลุ่ม Major Oil ได้แก่ ปตท. เชลล์ เอสโซ่ คาลเท็กซ์ ปี 2537 มีสถานีสบริการจำนวน 5,765 สถานี เพิ่มจากปี 2536 จำนวน 1,586 สถานี โดยปตท. มีสถานีสบริการเพิ่มขึ้นมากที่สุดซึ่งเป็นการขยายไปยังอำเภอที่ไม่มีสถานีสบริการตามนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ทุกอำเภอมีสถานีสบริการ และเพื่อทำให้อุตสาหกรรมน้ำมันมีการแข่งขันกันอย่างเสรีมากขึ้นตามระบบราคาลอยตัว

และนอกจากนี้ยังสังเกตได้ว่าสถานีสบริการอิสระที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เครื่องหมายการค้าใด ๆ มีจำนวนถึง 930 แห่ง มีสัดส่วนถึง ร้อยละ 15.6 เพิ่มขึ้น 291 แห่งในปี 2536 เนื่องจากค่าการตลาดที่สูงขึ้นเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ค้าอิสระเข้ามาทำธุรกิจ และในบางพื้นที่ที่มีการลักลอบนำเข้าน้ำมันเถื่อน ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง สามารถตัดราคากับคู่แข่งได้ ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขจะส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับน้ำมันที่ไม่มีมาตรฐาน และอาจเกิดการผูกขาดในบางพื้นที่ได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่าในเขตกรุงเทพฯ ไม่มีสถานีสบริการอิสระ เนื่องจากผู้บริโภคไม่มีความมั่นใจในคุณภาพของน้ำมันและมีผู้บริโภคบางส่วนที่ยึดติดกับเครื่องหมายการค้า

2.2 ปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาน้ำมัน⁶

การคาดการณ์ว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นกับราคาน้ำมันในอนาคตนั้นมีปัจจัยหลายอย่างที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งได้แก่

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) โดย ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับราคาน้ำมัน กล่าวคือ หากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลกอยู่ในอัตราสูงความต้องการใช้น้ำมันเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และชีวิตประจำวันก็จะขยายตัวสูงเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ราคาน้ำมันสูงตามไปด้วย ในทางกลับกันหากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำความต้องการใช้น้ำมันและราคาย่อมต่ำตามไปด้วย เช่นเดียวกันหากระดับปริมาณน้ำมันสำรองมีมากจะทำให้ราคาต่ำลงได้

2. ความสามารถของน้ำมันในการทดแทนพลังงานชนิดอื่น (Oil Substitutability) การใช้พลังงานชนิดหนึ่ง ๆ ในระบบเศรษฐกิจไม่ว่าเป็นครัวเรือน คมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรม หรือสาขาอื่น ๆ ในทางปฏิบัติพลังงานนั้นอาจถูกนำไปใช้ทดแทนพลังงานอื่นในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การนำน้ำมันไปใช้ทดแทนถ่านไม้ในการหุงต้ม ใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งความสามารถในการทดแทนเชื้อเพลิงหรือพลังงานชนิดอื่นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางธรรมชาติของพลังงานชนิดนั้น รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการพัฒนาหาขบวนการผลิตแบบใหม่ ๆ ที่มีทางเลือกที่สามารถทดแทนการใช้น้ำมันได้ ดังนั้นหากน้ำมันมีความสามารถในการทดแทนพลังงานชนิดอื่นได้มากก็จะทำให้มีความต้องการใช้มากและระดับราคาก็จะสูงตาม แต่ถ้าหากมีความสามารถในการทดแทนน้อย ความต้องการใช้น้ำมันและราคาก็จะต่ำตาม

3. ความสามารถของพลังงานอื่นในการทดแทนน้ำมัน (Availability of Alternative Fuels) ในทางกลับกันหากสามารถค้นพบและนำพลังงานอื่น ๆ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ฯลฯ มาใช้ทดแทนน้ำมันได้มากขึ้น ทำให้ความต้องการใช้และระดับราคาน้ำมันลดลงแต่จะเพิ่มขึ้นถ้าไม่สามารถหาพลังงานอื่น ๆ มาทดแทนได้มากพอ

⁶ เลื่อน กฤษณะกรี CHULALONGKORN REVIEW ปีที่ 7 ต.ค.-ก.ย. 2538

4. การใช้ประโยชน์จากน้ำมัน (Oil Diversity) เช่นเดียวกันกับความสามารถในการทดแทนพลังงานอื่นของน้ำมัน คือการใช้ประโยชน์จากน้ำมันในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เชื้อเพลิง หรือวัตถุดิบ หากมีการนำมาใช้ได้หลายกิจกรรม ความต้องการใช้น้ำมันจะมีมากและทำให้อาณัติน้ำมันสูงขึ้น แต่ถ้าไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มาก ระดับราคาก็จะต่ำ

5. ต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cost) ปัจจุบันมีการตระหนักถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จึงมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษที่เกิดจากขบวนการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยี ตลอดจนอุปกรณ์ใหม่ ๆ เพื่อควบคุมมลพิษ ที่จะปล่อยออกมาสู่บรรยากาศทำให้ต้นทุนในการผลิตสูง ดังนั้นหากมีการใช้มาตรการควบคุมมลพิษจะทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำมันสูงตาม

6. ความเข้มข้นของพลังงาน (Energy Intensity) คือปริมาณความต้องการใช้พลังงานแต่ละชนิดหรือทุกชนิดรวมกันต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสัดส่วนที่แสดงประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นหากประเทศได้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูง สัดส่วนนี้ย่อมมีค่าต่ำ ซึ่งจะทำให้ราคาพลังงานชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะพลังงานหลักเช่น น้ำมันมีแนวโน้มลดต่ำลงไปด้วย

7. การใช้ประโยชน์ของทุน (Capital Availability) ในกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน นอกจากการใช้ทุนในประเทศเพื่อพัฒนาการผลิตน้ำมันแล้ว ยังมีความต้องการใช้ทุนในกิจกรรมอื่น ๆ อีกมาก ดังนั้นหากการใช้ทุนในกิจกรรมอื่นสูง จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำมันสูงตาม ในทำนองกลับกัน หากความต้องการใช้ประโยชน์จากทุนในกิจกรรมอื่นมีน้อย ต้นทุนในการจัดหาทุนต่ำทำให้ระดับราคาน้ำมันอยู่ในระดับต่ำด้วย

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางภูมิศาสตร์ (Geopolitics) และนโยบายของผู้ผลิตในตะวันออกกลางที่สามารถทำให้ระดับราคาน้ำมันเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระดับราคาน้ำมันที่กล่าวมาข้างต้นเป็นองค์ประกอบในระดับพื้นที่ (Regional) หรือในทางจุลภาค แต่เมื่อมองภาพการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก (Global) หรือมหภาคแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นการขยาย

กำลังการผลิตของผู้ผลิตรายเก่า หรือการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่ การลดความต้องการใช้น้ำมัน ด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจและการเมือง หรือนโยบายการพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมการใช้น้ำมัน มากขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้การมองย้อนไปในอดีต และโครงสร้างความต้องการใช้ การผลิต ตลอดจนปริมาณสำรอง ก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถเข้าใจถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง ในระดับราคา และสามารถคาดการณ์ได้