

การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
นโยบายส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติในยานยนต์ (NGV)
The Study and Analysis Natural Gas Vehicle Promoting Policy

พรชัย มาระเนตร์*

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Pornchai Maranet*

College of Interdisciplinary study, Thammasat University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ทำการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผ่านนโยบายส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (Natural Gas Vehicle NGV) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการออกนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย และผลกระทบของนโยบายที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อพิจารณาว่ากระบวนการออกนโยบายนี้อยู่ภายใต้ทฤษฎีการตัดสินใจภายใต้การใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน (Rational Comprehensive Decision Making) หรือไม่

NGV ถูกนำไปเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงชันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เนื่องจากเป็นเชื้อเพลิงที่มีราคาถูกและพึ่งพิงตนเองได้ ผู้ที่กำหนดนโยบายด้าน NGV ของรัฐไทย ประกอบด้วยสามกลุ่มหลักคือ 1) คณะรัฐมนตรี 2) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และ 3) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) โดยการศึกษานโยบายทำโดยศึกษามติการประชุมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ NGV และที่เกี่ยวข้อง ของผู้กำหนดนโยบายทั้งสามกลุ่ม ตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ.2542 จนถึง กรกฎาคม พ.ศ.2556 รวมถึงศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย

ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายพบว่า นโยบายส่วนใหญ่เป็นนโยบายเกี่ยวกับราคาของ NGV และ LPG โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือกลุ่มแท็กซี่ที่ใช้ LPG จากการวิเคราะห์พบว่าการบรรลุเป้าหมายของนโยบายไม่สอดคล้องกัน โดยจำนวนรถยนต์ที่ใช้ NGV มีจำนวนมากกว่าเป้าหมาย แต่จำนวนสถานีบริการมีน้อยกว่า และไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักของนโยบายคือไม่สามารถทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงได้ตามเป้าที่กำหนด

* ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
e-mail: pranchaimar@gmail.com

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลพบว่านโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ไม่เป็นนโยบายที่ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน เพราะใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจที่ผิดพลาด, ไม่กำหนดทางเลือกนโยบาย, การไม่นำข้อมูลในบริบทอื่นมาใช้วิเคราะห์ และการตัดสินใจโดยไม่มองการยอมรับของสาธารณะ ทั้งนี้ได้เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผลในอนาคตด้วยการให้เกิดการมีส่วนร่วม (public participation) การสานเสวนา (Dialogue) การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Deliberative Democracy) และการมีประชาชนผู้ตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen)

คำสำคัญ : ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ กระบวนการกำหนดนโยบาย ทฤษฎีการตัดสินใจภายใต้การใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน

Abstract

This research studies policy making process under Rational Comprehensive Decision Making. The policy of Natural Gas Vehicle (NGV) promotional had established, with an assumption that the policy had been rationalized to meet the objective, to promote NGV.

NGV has been promoted as an alternative for the rising oil price since 2000. The policy has been influenced by three key NGV policy makers; 1) the cabinets, 2) National Energy Policy Council (NEPC), and 3) Committee on Energy. Policy Administration (CEPA). This research studies their relevant policies and decisions made from October 1999 – July 2013 as primary sources. It also includes survey on relevant documents, and in-depth interview with key informants.

The studies show that most policies on NGV and LPG (Liquefied Petroleum Gas) aimed to serve major population of taxis running on LPG. However, the analysis revealed that the lower-than-target NGV stations have contributed to unachieved objective, failing to become an alternative energy source in transportation sector.

Moreover, the research found that the NGV promoting policy has not been thoroughly developed, because of the wrong decision rules had been executed without alternative policy, and essential information from any comparable contexts. Worst, it has disregarded public hearing and suffered subsequent public acceptance.

The research proposed a fully rationalized policy making process for future development through public participation, dialogue, deliberative democracy, and cultivation of active citizen.

Keywords : Natural Gas Vehicle, policy making process, Rational Comprehensive Decision Making

บทนำ

ตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยมีการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงเพื่อการพึ่งพาตนเอง ปริมาณการใช้เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ จนก๊าซธรรมชาติกลายเป็นประเภทพลังงานที่มีการใช้เป็นส่วนส่วนมากที่สุด โดยมีการใช้มากกว่าน้ำมันเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2551¹ และถือเป็นแหล่งพลังงานสำคัญที่กระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ เพราะเป็นพลังงานที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้ามากถึง 70%

ในปีพ.ศ.2551 เป็นปีที่ราคาพลังงานมีความผันผวนเป็นอย่างมากโดยในช่วงต้นปีราคาพลังงานปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในเดือนมกราคมของปี 2551 ราคาน้ำมันเบนซินเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 33.17 บาทต่อลิตร ปริมาณการซื้ออยู่ที่ 122 พันบาร์เรลต่อวัน และราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสูงสุดในเดือนกรกฎาคม ซึ่งราคาเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 42.69 บาทต่อลิตร ปริมาณการใช้จึงลดลงมากที่สุดในเดือนนี้ อยู่ที่ 113 พันบาร์เรลต่อวัน ดังนั้นการที่ราคาน้ำมันทรงตัวอยู่ในระดับสูงทำให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์อย่างชัดเจน โดยส่วนหนึ่งหันไปใช้เชื้อเพลิงทางเลือกอื่นๆ เพื่อทดแทนน้ำมัน ได้แก่ LPG (Liquefied Petroleum Gas หรือก๊าซปิโตรเลียมเหลว) และ NGV (Natural Gas Vehicles หรือ ก๊าซธรรมชาติ สำหรับยานยนต์) ส่งผลให้การใช้ LPG ในรถยนต์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 34.8 และ NGV เพิ่มขึ้นร้อยละ 229.5 จำนวนรถที่ติดตั้ง NGV เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวน 55,868 คัน ณ สิ้นปี 2550 มาเป็น 122,576 คัน ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2551 และมีการเร่งสร้างสถานีจ่ายเชื้อเพลิง NGV เพิ่มขึ้น เนื่องจากความต้องการ NGV ที่สูงขึ้นมาก โดย ในปี 2550 มี จำนวนสถานีจ่ายเชื้อเพลิง NGV จำนวน 166 สถานีและเพิ่มเป็น 272 สถานี ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2551

Natural Gas Vehicles หรือเรียกเป็นตัวย่อ ว่า NGV หมายถึงยานยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัด (Compressed Natural Gas : CNG) เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์ NGV เป็นการใช้อยู่ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติประเภทหนึ่งของประเทศไทย นอกเหนือจากนำมาเป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นหลัก

¹ ข้อมูลจาก รายงานสถานการณ์พลังงานไทย พ.ศ.2551 และแนวโน้มปี พ.ศ.2552 กระทรวงพลังงาน

มาตรการนำก๊าซธรรมชาติมาเป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานยนต์เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำมันแพงสำหรับประชาชน ถูกนำมาเป็นนโยบายของรัฐบาลครั้งแรก ในการประชุม คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2542 โดยนายสุชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นเลขานุการ โดยในตอนนั้นยังไม่ได้เรียกก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ว่า NGV แต่ยังใช้คำว่าก๊าซธรรมชาติอัด CNG (Compress natural gas) อยู่ และนับตั้งแต่นั้นนโยบายส่งเสริมให้ภาคขนส่งใช้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติก็ได้มีการหยิบยกมาใช้เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากราคาเชื้อเพลิงมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

การนำก๊าซธรรมชาติมาเป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานยนต์ในปัจจุบัน (เดือนมีนาคม พ.ศ.2557) มีสัดส่วนการใช้งานอยู่ที่ 7% ของการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติทั้งหมดของประเทศไทยหรือประมาณ 307 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน² ซึ่งปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติในส่วนนี้เริ่มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อปี พ.ศ.2551 ซึ่งตอนนั้นสัดส่วนการนำก๊าซธรรมชาติมาเป็น NGV อยู่ที่ 2% ของปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยยังใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าอยู่ ถึงแม้สัดส่วนที่นำมาใช้จะลดลงแต่ปริมาณการใช้ยังเพิ่มขึ้นทุกปี

การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านก๊าซธรรมชาติ มักจะทำได้ยากเพราะมักจะมีข้ออ้างคือความลำบากของผู้ใช้ NGV ทั้งที่ปริมาณการใช้ NGV เป็นสัดส่วนเพียง 7% ของการใช้ก๊าซธรรมชาติทั้งหมด จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของ บ.ปตท จำกัด(มหาชน) ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่าปัจจุบัน (เม.ย. 2557) ปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ขุดพบและใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีปริมาณเพียงพอให้ใช้อีกแค่ 7 ปี ซึ่งถ้าเป็นความจริงหากนับตั้งแต่ยุคโชติช่วงชัชวาลเมื่อปี 2524 จนอีก 7 ปีที่ก๊าซธรรมชาติจะไม่เพียงพอต่อการใช้ในปี 2564 ประเทศไทยพึ่งพาพลังงานของตนเองได้เพียง 40 ปีเท่านั้น ซึ่งคำถามสำคัญถ้าอย่างนั้นหากความมั่นคงด้านพลังงานคือปัจจัยสำคัญของประเทศทำไมนโยบายด้านพลังงานของรัฐโดยเฉพาะนโยบายด้านก๊าซธรรมชาติจึงกลายเป็นนโยบายที่มีอายุเพียง 40 ปี และหลังจากนั้นประเทศไทยจะเป็นอย่างไร

Andrew (2007) ได้กล่าวถึงการใช้แนวคิดการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วน (Rational Comprehensive Theory) ในการตัดสินใจด้านนโยบายว่า จะช่วยลดความไม่สอดคล้องกันในการตัดสินใจหรือระบุสิ่งต่างๆ จากการแยกระหว่าง การตัดสินใจ และการวิเคราะห์ การตัดสินใจ คือศิลปะของการเลือกทางเลือกที่สมเหตุสมผล จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบท (Context) ในการตัดสินใจครั้งนั้นๆ การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลเป็นความตั้งใจที่จะให้ผลลัพธ์จากการตัดสินใจออกมาสอดคล้องกับบริบท และอยู่บนพื้นฐานคุณค่าที่วัดได้ (Value-based) ส่วนการวิเคราะห์ (Analysis) นั้นเป็นศาสตร์ของการปรับใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจ(Decision rule) ที่มีเหตุผล และขึ้นอยู่กับมาตรฐานที่เหมาะสม การวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลต้องมีความเป็น ตรรกะ (logic), สมบูรณ์ (valid), เป็นเหตุเป็นผล (reliable) และ ผ่านการทดสอบเชิง

² ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์พลังงานไทย เดือนมกราคม ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2557 กระทรวงพลังงาน

ประจักษ์ (empirically test) โดยทั้งหมดต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีความยากในการแยกระหว่าง คุณค่า (Values) และ ความจริง (Facts) ที่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางภูมิปัญญาในการพิจารณา

Anderson (2011) ได้กล่าวถึงแนวคิดการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วนว่าเป็นการใช้มุมมองทางเศรษฐศาสตร์เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจด้านนโยบายมีมุมมองที่มีเหตุผลมากขึ้น การใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วนควรนำมาใช้กับกระบวนการตัดสินใจที่มีการพิจารณาไตร่ตรองไว้อย่างดีแล้ว เพื่อช่วยให้เป้าหมายประสบความสำเร็จมากขึ้น

นโยบายที่เกี่ยวกับ NGV ซึ่งเป็นภาคส่วนที่บริโภคก๊าซธรรมชาติน้อยที่สุด แต่เป็นภาคส่วนที่มีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านก๊าซธรรมชาติมากที่สุด และปรากฏความไม่สอดคล้องกันของนโยบายในหลายๆ ประเด็น ดังนั้นการศึกษาการออกนโยบายพลังงานเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ จึงอยู่ภายใต้คำถามที่ว่ารัฐไทยตัดสินใจในการออกนโยบายการใช้ความสมเหตุสมผลอย่างครบถ้วนในการตัดสินใจแล้วหรือยัง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษานโยบายด้าน NGV ที่ออกโดยรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการออกนโยบาย NGV ว่าเป็นการตัดสินใจภายใต้การใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน (Rational Comprehensive Decision Making) หรือไม่
3. เพื่อวิเคราะห์ผลของนโยบายที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ของรัฐบาล

กรอบแนวคิด

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงประยุกต์ (Applied Research) ซึ่งมีลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ใช้ข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก (Documentary Study) และใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลเสริมเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่ออธิบายความสัมพันธ์และอิทธิพลของปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงาน ภายใต้กรอบกระบวนการออกนโยบายที่เน้นศึกษาข้อเท็จจริงที่นำมาออกนโยบาย

โดยแนวการศึกษาเป็นแบบสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach) มาเป็นแบบการวิเคราะห์ และใช้วิธีการวิเคราะห์ตามแนวทางเชิงประจักษ์ เพื่ออธิบายถึงนโยบายหรือปัญหานโยบายพลังงานที่ดำเนินการอยู่ในแต่ละช่วงเวลา โดยจะพิจารณาปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาเหตุแห่งนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นตามแนวทางเชิงปทัสฐาน เพื่อเสนอทางเลือกที่ควรจะเป็นต่อไป

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร

การศึกษานี้ได้ดำเนินการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) เป็นหลัก โดยศึกษาเอกสารขั้นต้น (Primary Documents) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายสาธารณะด้านพลังงานตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบัน เช่น มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ และเอกสารชั้นสอง (Secondary Documents)

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยเก็บข้อมูลสองกลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบาย โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ (2) กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย คือ กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ เจ้าของอู่แท็กซี่ เจ้าของธุรกิจรับติดตั้งอุปกรณ์ใช้ NGV

ผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลขั้นต้นของคณะกรรมการต่างๆที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ ทำให้สามารถวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ โดยในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์นโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อทำความเข้าใจ และนำกรอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมาอธิบายถึงกระบวนการที่เกิดขึ้นของนโยบายนี้

1. เหตุผลที่ใช้ในการออกนโยบาย

มาตรการส่งเสริมการใช้ NGV โดยหลักแล้วเป็นเรื่องของการส่งเสริมพลังงานทางเลือกเพื่อมาทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีราคาสูงซึ่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของโลกเกิดความผันผวนและมีราคาสูงขึ้นจนเป็นปัญหาใหญ่ จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของการออกนโยบายโดยรัฐบาลและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องแล้วยังพบว่าผู้ออกนโยบายยังมีเหตุผลของการออกนโยบายส่งเสริม NGV อื่นๆ ทั้งที่แสดงเหตุผลออกมาในวาระการประชุม และสาเหตุที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องดังนี้

1.1 เป็นมาตรการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้น

การบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากการที่ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้น ถือเป็นเหตุผลหลักของนโยบายการส่งเสริมการใช้ NGV

1.2 เหตุผลเพื่อการแก้ปัญหากรณีจัดหาก๊าซธรรมชาติมากเกินไปจากสัญญาซื้อก๊าซ

ธรรมชาติจากประเทศพม่าแบบ Take or pay ในปีพ.ศ. 2542 -2543

ประเทศไทยทำสัญญาซื้อก๊าซธรรมชาติจากประเทศพม่าเพื่อนำมาใช้ผลิตไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าราชบุรี แต่เนื่องจากกรก่อสร้างล่าช้า ปตท.จึงต้องจ่ายค่าก๊าซตามประมาณการที่คาดว่าจะใช้ใน

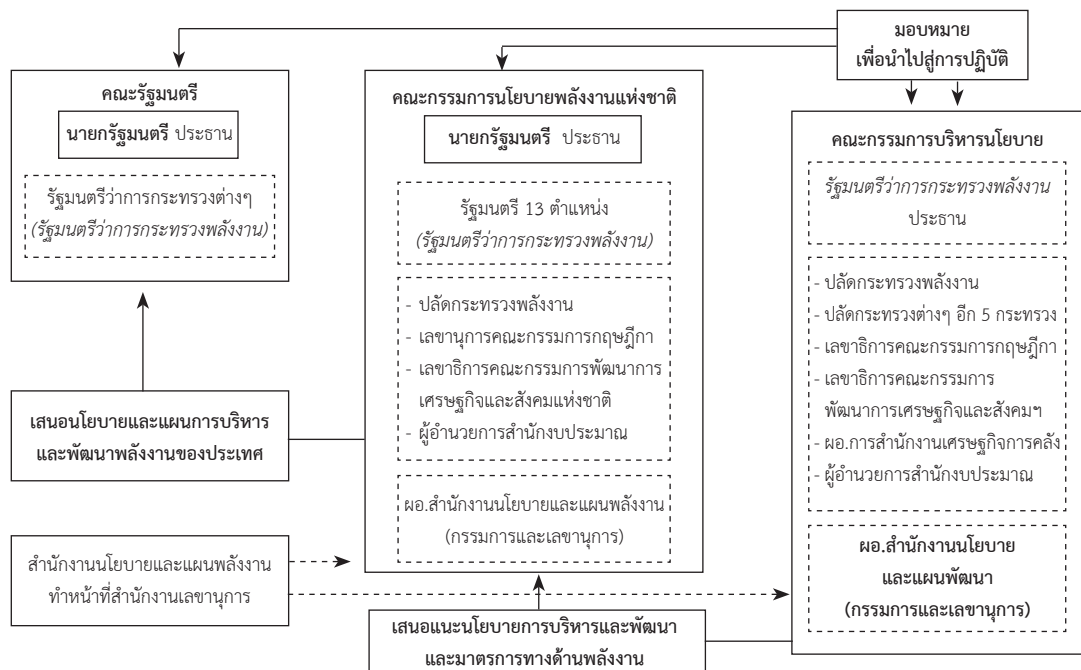
ปีนั้น ซึ่งกลายมาเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปก่อน กรณี Take or pay นี้ถูกนำมาเป็นวาระการประชุม เพื่อเป็นเหตุผลในการกำหนดเป็นนโยบายดังนี้

1.3 เหตุผลจากการปรับขึ้นราคา LPG

ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) ถือว่าเป็นสินค้าที่มีอรรถประโยชน์ใกล้เคียงกัน เป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้ แม้ LPG จะมีราคาจำหน่ายปลีกสูงกว่า NGV แต่ด้วยความสะดวกในการหาสถานีบริการ การเติมในปริมาณที่ได้มากกว่า แต่ปัญหาของการใช้ LPG คือ มีภาระการชดเชยราคาที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาเพื่อพยุงราคา LPG ไม่ให้มีราคาแพงจนเป็นภาระแก่ภาคครัวเรือน จนทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีสถานะติดลบมาโดยตลอด ดังนั้นภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพลัง คณะกรรมการนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงการคลัง จึงมีความกังวลในภาระหนี้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และพยายามจะลดปริมาณการใช้ LPG ในยานพาหนะลง โดยส่งเสริมให้ใช้ NGV แทน

2. หน่วยงานผู้ออกนโยบาย และความสัมพันธ์

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ประกอบไปด้วยสามกลุ่มหลักได้แก่ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหารนโยบาย



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV

โดยที่ขอบเขตอำนาจของจะพบว่ากระบวนการออกนโยบายด้านพลังงานนั้นมีคณะกรรมการเกี่ยวข้องถึงสามกลุ่ม ในแต่ละคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยผู้เกี่ยวข้อง (Actors) สองกลุ่มใหญ่ นั่นคือ

1) ฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง กลุ่มนี้คือนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศตามหลักการแล้วกลุ่มนี้คือกลุ่มผู้ริเริ่มนโยบายในกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ ตามคำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในกระบวนการออกนโยบายด้านพลังงานนี้ฝ่ายบริหารจะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายเพราะในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แม้ตามพรบ.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของ กพช. เป็นเพียง “ผู้เสนอ” นโยบายและแผนพลังงานของชาติต่อคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติของ กพช.เปรียบเสมือนการกลั่นกรองก่อนเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลยังไม่มีความดีใจของ กพช. ที่ ครม. เห็นต่างหรือไม่รับรองตามมตินั้น

2) ฝ่ายข้าราชการประจำ ที่อยู่ในความสัมพันธ์ของหน่วยงานผู้ออกนโยบายด้านพลังงานของไทย มีสามกลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยข้าราชการที่เป็นคณะกรรมการในส่วนนี้จะมาจากหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา และให้ข้อมูลอยู่แล้ว จึงน่าจะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการหลักที่มาจากฝ่ายการเมือง

กลุ่มที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ในกลุ่มนี้ แม้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานนั่งเป็นประธาน แต่เมื่อพิจารณาข้าราชการประจำที่อยู่ในกลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มที่เป็นแกนสำคัญของการออกนโยบายขับเคลื่อนประเทศในด้านพลังงานตามหน้าที่ที่ กพช. กำหนดให้ กบง. ปฏิบัตินั้น แยกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรการด้านพลังงาน รวมถึงเสนอแนะนโยบาย และมาตรการด้านราคาแก่ กพช. ส่วนที่สองคือการ กำหนดราคาและอัตราเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามกรอบแนวทางที่ กพช. มอบหมาย

กลุ่มที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการข้าราชการในกลุ่มนี้มีความสำคัญมากกับกระบวนการออกนโยบายด้านพลังงานของไทย ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของทั้ง กพช. และ กบง. คือผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการทั้งสองคณะคือคนที่เลือกวาระการประชุม และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา รวมถึงสร้างทางเลือกในการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการ

3. การบรรจุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนด

ตารางที่ 1 การกำหนดเป้าหมายของนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV และผลที่ได้รับ

วันกำหนด เป้าหมาย	จำนวนรถ				จำนวนสถานีบริการ		
	ประเภท	วันที่ตามเป้า	เป้าหมาย(คัน)	ผลที่ได้	วันที่ตามเป้า	เป้าหมาย(แห่ง)	ผลที่ได้
31-ส.ค.-43	แท็กซี่	ไม่กำหนด	1,000	ไม่บรรจุ	ภายใน 2549	30 (ปรับเป้า)	
14-พ.ย.-45	รวม	ภายใน 2551	40,000(ปรับเป้า)		ภายใน 2551	120(ปรับเป้า)	
17-พ.ย.-48	รวม	ภายใน 2551	180,000	127,735	ภายใน 2551	180	303
2-พ.ค.-49					ภายใน 2549	200	102
28-ส.ค.-49	แท็กซี่	ภายใน 2549	30,000	6,000			
4-ก.ย.-49	รวม	ภายใน 2549	51,500	23,496	ภายใน 2549	200	102
		ภายใน 2550	171,100	55,868	ภายใน 2550	320	166
		ภายใน 2553	500,320(ปรับเป้า)		ภายใน 2553	740(ปรับเป้า)	
2-ก.พ.-50	รวม	ภายใน 2554	256,600(ปรับเป้า)		ภายใน 2554	535(ปรับเป้า)	
12-มี.ค.-51	รวม	ภายใน 2555	240,000(ปรับเป้า)		ภายใน 2555	725(ปรับเป้า)	
13-พ.ย.-51	แท็กซี่	เม.ย.-52	20,000	45,391	ภายใน 2551	355	303
					ภายใน 2555	740(ปรับเป้า)	
24-ก.ย.-52	แท็กซี่	มิ.ย.-53	30,000	8,000			
26-พ.ย.-52	รวม	ภายใน 2552	162,200	162,023	ภายใน 2552	399	382
		ภายใน 2553	212,300	225,668	ภายใน 2553	460	428
		ภายใน 2554	236,360	300,581	ภายใน 2554	512	465
		ภายใน 2555	257,250	374,857	ภายใน 2555	530	483
		ภายใน 2556	275,950	438,821	ภายใน 2556	548	490
		ภายใน 2557	291,540	451,618 ³	ภายใน 2557	566	496

³ จำนวนถึง มิถุนายน 2557

3.1 การบรรลุเป้าหมายด้านจำนวนผู้ใช้ NGV

จากการศึกษาพบว่าในช่วงแรกของการออกนโยบาย (พ.ศ.2542 – 2549) จำนวนรถยนต์ที่ติดตั้ง NGV ยังมีจำนวนน้อยกว่าเป้าหมายโดยเฉพาะรถแท็กซี่ แม้รัฐบาลจะมีโครงการให้เงินช่วยเหลือในการเปลี่ยนอุปกรณ์เชื้อเพลิงมาใช้ NGV แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมมากนักจนปี พ.ศ.2552 ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นต่อเนื่อง ทำให้มีการปรับราคาขายปลีก LPG ประกอบกับรัฐบาลออกนโยบายให้แท็กซี่นำอุปกรณ์ใช้ LPG มาเปลี่ยนอุปกรณ์ใช้ NGV จึงทำให้จำนวนรถยนต์ทั้งรถนั่งส่วนบุคคล และรถแท็กซี่ต่างหันมาติดอุปกรณ์การใช้ NGV เป็นจำนวนมากจำนวนรถยนต์ที่ติดตั้ง NGV จึงเป็นไปตามเป้า และหลังจากปี 2552 ก็เกินจากเป้าที่กำหนดไว้มาก

ส่วนในการกำหนดเป้าหมายของปี 2549 – 2551 ที่มีการกำหนดเป้าหมายจำนวนรถที่ใช้ NGV เป็นจำนวนสูงมาก แต่สุดท้ายก็ปรับลดเป้าลงมา ก็เนื่องจากว่าในปี 2549 รัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะยกเลิกการตรึงราคา LPG และคาดว่าผู้ใช้ LPG จะหันไปใช้ NGV จึงกำหนดเป้าที่สูงมาก อย่างไรก็ตามรัฐบาลสมัยต่อมาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการปรับขึ้นราคา LPG จึงได้ปรับลดเป้าลงมา

ในการกำหนดนโยบายด้าน NGV นั้นหลังจากจำนวนผู้ใช้ NGV มีจำนวนสูงขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 ก็ไม่มีการออกนโยบายที่มีเป้าหมายอีกซึ่งสอดคล้องกับการออกนโยบายในระยะหลังที่จะเป็นนโยบายด้านราคาเพียงอย่างเดียวไม่มีการออกมาตรการอื่นๆ

สำหรับรถแท็กซี่ได้มีการกำหนดเป้าหมายสำหรับโครงการรถแท็กซี่ใช้ LPG แลก NGV สองครั้งในครั้งแรกเป็นนโยบายที่ออกในวันที่ 13 พ.ย. 51 กำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน 4 เดือน จำนวนรถแท็กซี่ที่ต้องการ 20,000 คัน อีกครั้งนโยบายวันที่ 24 ก.ย. 2552 เป้าหมาย 30,000 คันในเวลา 9 การออกนโยบายทั้งสองครั้งให้ผลที่แตกต่างกันแม้ระยะเวลาการออกนโยบายจะห่างกันไม่ถึง 1 ปี โดยโครงการครั้งแรกได้ผลลัพธ์เกินเป้าหมายไปมาก ส่วนผลลัพธ์ครั้งที่สองไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้หากพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบจะพบว่าโครงการที่สองนั้นมีการประกาศตรึงราคาขาย LPG อีกครั้ง ความไม่มั่นใจในราคา LPG จึงลดลง

ดังนั้นเมื่อพิจารณาโครงการทั้งสองโครงการแล้วสามารถอนุมานได้ว่า ราคาขายของ LPG ส่งผลกระทบต่อการติดตั้ง NGV มากกว่าโครงการส่งเสริมของรัฐบาล

3.2 การบรรลุเป้าหมายด้านสถานีสบริการ

นอกจากเป้าหมายจำนวนรถที่ติดตั้งอุปกรณ์ใช้ NGV แล้วรัฐบาลยังกำหนดเป้าหมายสถานีสบริการ NGV ด้วยซึ่งเป้าหมายสถานีสบริการไม่ได้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายจำนวนรถที่ใช้ NGV กล่าวคือหลังจากปี 2553 แล้วจำนวนสถานีสบริการไม่เป็นไปตามเป้าหมายทั้งที่มีจำนวนรถใช้ NGV เพิ่มขึ้นจำนวนมาก และทั้งที่การกำหนดเป้าหมายจำนวนสถานีสบริการมีวัตถุประสงค์เพื่อลดทอนอุปสรรคในการตัดสินใจใช้ NGV ของประชาชน แต่กลับไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายได้ โดยสาเหตุสำคัญของการไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายนี้ อยู่ที่ผู้ปฏิบัติคือ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกกำหนดมา

ในเอกสาร 56-1 สิ้นสุด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553 ซึ่งเป็นเอกสารทางการเงินที่ ปตท. เสนอต่ตลาดหลักทรัพย์ ได้เขียนรายงานในส่วนที่ 1 หน้า 7 ได้แสดงให้เห็นว่าในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐตามที่ ปตท.ประกาศในรายงานประจำปีทุกปีของตัวเองว่าเป็น รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นใหญ่ และทำงานภายใต้กระทรวงพลังงานและ กพข. นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ปตท.มีอิสระในการตัดสินใจที่จะทำ หรือ ไม่ทำตามนโยบายที่รัฐมอบหมายมาก็ได้แม้ ปตท.จะมีข้ออ้างเรื่องความไม่คุ้มค่าการลงทุนเนื่องจากการลงทุนสถานีบริการ NGV ต้องใช้เงินลงทุนสูง ประมาณ 30 ล้านบาทแต่ผู้ที่ผูกขาดขาย NGV ก็คือ ปตท.เอง

ในการถามผู้ขับแท็กซี่ถึงอุปสรรคในการใช้ NGV แล้วทั้งที่ใช้ และไม่ใช้ NGV ให้ความเห็นเหมือนกันว่า ปัญหาสำคัญของการใช้ NGV คือสถานีบริการที่มีไม่เพียงพอ เกิดการรอในการใช้บริการ โดยเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน จึงเท่ากับว่านโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ของรัฐบาลไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เพราะหน่วยงานผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับอำนาจของผู้ออกนโยบาย

3.3 การบรรลุเป้าหมายด้านการทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง

มาตรการการนำ NGV มาใช้ในรถยนต์ถือเป็นมาตรการในนโยบายด้านพลังงานใหญ่ของประเทศที่พยายามบริหารให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานแก่คนในชาติ การใช้ส่งเสริมการใช้ NGV โดยเป้าหมายที่แท้จริงแล้วต้องการทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ เพื่อลดการนำเข้า และลดภาระขาดดุลการชำระเงินที่ประเทศต้องจ่ายเงินซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีราคาสูง ในนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV มีการพูดถึงเป้าหมายการทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงที่สำคัญอยู่สองครั้ง 1) มติคณะรัฐมนตรี 17 พ.ค. 48 ในวาระยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาด้านพลังงานของประเทศ ในวันนั้น ครม.มีมติให้ใช้ NGV ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งเบนซิน และดีเซลให้ได้ร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ.2551 และทดแทนได้ร้อยละ 25 ภายในปีพ.ศ. 2552 2) มติ กพข.วันที่ 12 มี.ค. 51 ได้กำหนดเป้าหมายในมติเรื่องแนวทางการส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ โดยกำหนดให้ใช้ NGV แทนน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งเบนซิน และดีเซลให้ได้ร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ.2555

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเป้าหมายให้ใช้ NGV ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงหลักเป็นเป้าหมายสำคัญเฉพาะอยู่ในนโยบายระดับแผนแม่บททั้งสิ้น แต่จากข้อมูลการใช้ NGV เทียบกับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2 การใช้ NGV เทียบเท่าการทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง⁴

	2551	2552	2553	2554	2555
ปริมาณ NGV ที่ใช้ (ตันต่อวัน)	2,149	3,971	5,033	6,415	7,743
ปริมาณ NGV ที่ใช้ (ล้านลบ.ฟุต/วัน)	77	143	181	231	279
ทดแทนน้ำมัน (%)	3.2	5.5	6.9	8.5	9.9
- เบนซิน	5.9	9.6	12.3	16.4	19.9
- ดีเซล	2.1	3.8	4.6	5.1	5.5

จากข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนในการทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงหลักทั้งสองชนิดของประเทศ โดยในประ พ.ศ.2551 การใช้ NGV ทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงหลักได้เพียงร้อยละ 3.2 เมื่อเทียบกับเป้าหมายร้อยละ 10 ที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ.2548 ถือว่าผลการดำเนินงานตามนโยบายห่างกับเป้าหมายมาก และเมื่อพิจารณาเป้าหมายในระยะที่ใกล้กว่าคือเป้าหมายที่ตั้งไว้เมื่อปี พ.ศ.2551 ที่ตั้งเป้าให้มีการใช้ NGV ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่ที่ร้อยละ 20 ในปี พ.ศ.2555 แต่จากข้อมูลพบว่าในปี พ.ศ.2555 การใช้ NGV สามารถทดแทนพลังงานของประเทศได้เพียง 10% หรือเป็นเพียงร้อยละ 50 ของเป้าหมาย

ปัญหาที่สำคัญของนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ของประเทศไทย คือการไม่บรรลุเป้าหมายสำคัญที่ตั้งไว้ กล่าวคือแม้จำนวนรถยนต์ที่ใช้ NGV จะมีจำนวนมากจนเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่จำนวนรถยนต์ที่ใช้ NGV คือเป้าหมายรองหรือเป้าหมายในการปฏิบัติ แต่เป้าหมายที่สำคัญจะต้องมีการรณรงค์ให้มีการใช้ NGV ก็คือการทดแทนพลังงานน้ำมันที่มีราคาสูง ซึ่งเป้าหมายนี้ไม่สามารถบรรลุได้เลยและที่สำคัญแม้ในระยะเวลาที่ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานทั้งหลายย่อมได้ทราบข้อมูลของผลการดำเนินงานเทียบกับเป้าหมายแล้ว แต่ก็ยังไม่มีมาตรการการใหม่ๆ หรือนโยบายใหม่ๆ เพื่อให้เป้าหมายที่สำคัญบรรลุ

⁴ รายงานสถานการณ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน (สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2557) http://doceppo.eppo.go.th/EnergySituation/EnerSituation_YF.htm

อภิปรายผล

ในการศึกษาพบว่านโยบายการส่งเสริมด้าน NGV ของรัฐบาลไทยที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญในฐานะนโยบายด้านพลังงานของประเทศได้เลย ตลอดมาทุกรัฐบาลได้กำหนดนโยบายพลังงานด้วยคำว่าความมั่นคงด้านพลังงาน เพื่อลดการพึ่งพิงพลังงานน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ NGV คือเชื้อเพลิงที่ไทยสามารถพึ่งพิงตนเองได้ จึงมีการวางเป้าหมายส่งเสริมให้ NGV ทดแทนพลังงานในภาคขนส่งโดยกำหนดเป้าหมายให้สามารถทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ได้ร้อยละ 20 แต่จากข้อมูลพบว่า NGV สามารถทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงได้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น และที่สำคัญการใช้เชื้อเพลิงในภาคขนส่งเกือบทุกชนิดยังมีปริมาณการใช้เพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การใช้พลังงานในภาคขนส่งทางบก (พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ)

	2553	2554	2555	2556
เบนซิน	5,526	5,462	5,741	6,081
ดีเซล	11,454	11,638	12,471	12,659
LPG	794	1,073	1,238	2,065
NGV	1,623	2,068	2,498	2,756

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านโยบายการส่งเสริมการใช้ NGV ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลัก และไม่ได้ผลตามที่คาดการณ์ไว้ นอกจากนี้ในการกำหนดเป้าหมายรอง เช่น จำนวนรถที่ใช้ NGV จำนวนสถานีบริการ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การแก้ปัญหาหลักของประเทศหรือไม่ จากการศึกษาพบว่าจำนวนรถยนต์ที่ใช้ NGV ณ สิ้นปี พ.ศ.2556 มีจำนวน 438,821 คัน ซึ่งมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรการส่งเสริมการใช้ NGV ที่ 275,950 คัน สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 59 แต่ในทางกลับกัน จำนวนสถานีบริการที่ควรเพิ่มขึ้นตามจำนวนรถยนต์ที่มีจำนวนมากขึ้นกลับไม่เป็นไปตามเป้า โดยในปี พ.ศ.2556 จำนวนสถานีบริการมีเพียง 490 แห่ง จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ 548 แห่ง ความไม่สอดคล้องของเป้าหมายสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมเหตุผลของกระบวนการออกนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ที่ไม่ดำเนินการเพื่อสนับสนุนการใช้ NGV อย่างสมบูรณ์

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 ที่เริ่มมีการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการใช้ NGV ในประเทศ พบว่ามาตรการและโครงการต่างๆ ไม่มีอะไรแปลกใหม่ เน้นการออกนโยบายควบคุมด้านราคาเป็นหลัก โดยกำหนดนโยบายราคาที่ล๊อปไปกลับนโยบายราคา LPG ไม่มีการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการให้นโยบายด้านราคาของ NGV และ LPG เป็นอย่างไร รวมถึงมาตรการที่ออกยังคงพุ่งเป้าไปยังกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเดิมซึ่งก็คือกลุ่มแท็กซี่ที่ใช้ LPG เป็นเชื้อเพลิง แม้ว่าสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของรถแท็กซี่ที่ใช้ NGV ต่อ LPG เริ่มคงที่แล้วก็ตาม

จากแนวคิดการตัดสินใจที่มีเหตุผลครบถ้วน (Rational Comprehensive Decision Making) โดยทฤษฎีนี้กล่าวถึงการตัดสินใจที่ไม่มีเหตุผล “Irrational Decision” ว่า คือการตัดสินใจที่เลือกใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจที่ไม่สมเหตุผล โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจ (Decision rule) ที่ผิดพลาด นโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ในช่วงแรกถูกผลักดันออกมาโดยที่ยังไม่มีมาตรการที่มีความพร้อม ทั้งจำนวนสถานีบริการ แหล่งของก๊าซที่จะนำมาทำ NGV จนนำไปสู่ปัญหาและการไม่ยอมรับของประชาชน จนรัฐบาลหันมาใช้มาตรการด้านราคาโดยตรึงราคาขาย NGV ที่ 8.50 บาทต่อกิโลกรัมตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จนจำนวนผู้ใช้เชื้อเพลิง NGV มีจำนวนมากขึ้นจนนำไปสู่ปัญหารัฐต้องชดเชยราคา NGV ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับ LPG กลุ่มผู้กำหนดนโยบายจึงตัดสินใจขึ้นราคา NGV เมื่อปีพ.ศ. 2554 แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถขึ้นราคาได้ตามเป้าหมายเพราะมีผู้เดือดร้อนออกมาประท้วง การออกนโยบายในลักษณะเช่นนี้ ผู้กำหนดนโยบายได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ผลกระทบของนโยบายที่ประกาศอย่างเป็นระบบแล้วหรือไม่ มีการวิเคราะห์กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจ (Decision rule) ในช่วงเวลานั้นๆ อย่างไร ทำไมมาตรการด้านราคาจึงเป็นมาตรการหลักมาตรการเดียวของนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV

2) การไม่มีทางเลือกในการออกนโยบาย สืบเนื่องมาจากเหตุผลข้อที่ 1 ที่ผู้กำหนดนโยบายด้าน NGV เลือกใช้มาตรการด้านราคาเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการ ปัญหาด้านพลังงานเป็นปัญหาระดับโครงสร้าง ส่งผลกระทบบักรุนแรงและเป็นวงกว้างจึงต้องอาศัยการสร้างทางเลือกเพื่อการแก้ปัญหาที่ครอบคลุม การมุ่งใช้แต่นโยบายราคาทั้งการปรับราคา NGV โดยตรง และการปรับราคา LPG เพื่อกดดันผู้ใช้ NGV ทางอ้อมเหมือนการตัดสินใจแบบทฤษฎีปรับขึ้น หรือ The Incremental Theory ที่ต้องการแค่ปรับเปลี่ยนผลกระทบจากนโยบายเพียงเล็กน้อย หรือเป็นการตัดสินใจลักษณะงานประจำที่คาดเดาผลลัพธ์ได้แล้ว ซึ่งนโยบายพลังงานไม่ได้มีลักษณะเช่นนั้น การเลือกตัวแบบการตัดสินใจโดยเลือกใช้วิธีเดิมๆ ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และจะยิ่งนำไปสู่ปัญหาใหม่ๆ

3) การไม่ใช่ข้อมูลในบริบทอื่นมาเป็นกรอบเงื่อนไขในการตัดสินใจ การตัดสินใจนโยบายโดยไม่มองการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่เกิดขึ้น มุ่งแต่ใช้มาตรการและวิธีการเดิมๆ ตามข้อที่ 2 มักจะนำไปสู่ปัญหาใหม่ การออกนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV ก็เช่นกัน จะเห็นได้ว่ามาตรการส่งเสริมการใช้ NGV นำไปสู่ปัญหาใหม่ นั่นคือจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากเชื้อเพลิงราคาถูก โดยเฉพาะรถแท็กซี่ นับจากมาตรการตรึงราคา NGV จำนวนรถแท็กซี่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการขับรถแท็กซี่ยังสามารถสร้างรายได้ให้คนขับเนื่องจากราคาเชื้อเพลิงถูก ไม่เพียงแต่รถแท็กซี่เท่านั้นที่เพิ่มรถยนต์ส่วนตัว รถโดยสารขนาดใหญ่ และ

รถบรรทุกยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกด้วย จำนวนรถที่เพิ่มขึ้นปัญหาอื่นๆ เช่นปัญหาจราจรติดขัด หรือปัญหาการแข่งขันที่มากขึ้นของคนขับแท็กซี่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดจากการส่งเสริมการใช้ NGV โดยไม่พิจารณาผลกระทบต่อผู้บริโภค หรือไม่เปิดรับข้อมูลบริบทอื่นในช่วงเวลาที่ต้องตัดสินใจนโยบาย

4) การตัดสินใจโดยไม่มองผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง การวิเคราะห์ว่านโยบายใดมีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถดูได้จากการยอมรับของประชาชน และแก้ปัญหาของคนส่วนใหญ่ แต่่นโยบายส่งเสริมการใช้ NGV มีประเด็นที่น่าสนใจคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถบรรทุกเพื่อการพาณิชย์ รถชนิดนี้ไม่เคยถูกกล่าวถึงในนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV มาก่อน แต่กลายเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย แม้การธุรกิจการขนส่งจะเป็นธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าโดยตรง แต่การที่ไม่ถูกนำมาเป็นเป้าหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบหลักจากราคาเชื้อเพลิงจึงไม่มีข้อมูลรองรับว่าการที่ธุรกิจขนส่งที่หันมาใช้เชื้อเพลิง NGV จำนวนมากได้ประโยชน์มากหรือน้อยขนาดไหน และจากปริมาณรถเพื่อการขนส่งที่ใช้ NGV เพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า และการวางแผนการจัดสรรการใช้ NGV แต่กลับไม่มีการนำมาพูดถึงหรือนำมาวิเคราะห์ในการออกนโยบายที่ผ่านมา

รัฐบาลในฐานะผู้ที่ต้องดูแลผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ได้วางแผนการใช้พลังงานของประเทศอย่างไร การใช้นโยบายควบคุมราคา NGV และ LPG เช่นนี้จะส่งผลอย่างไรในระยะยาวประเด็นวิเคราะห์เหล่านี้ไม่ได้ถูกสะท้อนในนโยบายส่งเสริมการใช้ NGV เลย การควบคุมราคามักเป็นมาตรการสำหรับแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะเศรษฐกิจผันผวน และจะควบคุมราคาสินค้าที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต และกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก นโยบายพลังงานที่เน้นควบคุมราคา NGV และ LPG เป็นประโยชน์สาธารณะแค่ไหน เพราะหากพิจารณาในด้านความมั่นคงพลังงานแล้ว การควบคุมราคาอย่างต่อเนื่องย่อมส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของภาครัฐอย่างมาก เช่นในกรณี กองทุนน้ำมันที่ทำหน้าที่ชดเชยราคาของ LPG มีภาวะขาดทุนมาอย่างต่อเนื่อง และต้องเรียกชดเชยจากพลังงานชนิดอื่น หรือการชดเชยราคาขายของ NGV ที่ บ.ปตท.เป็นผู้รับภาระและอ้างว่าขาดทุนปีละ 20,000 ล้านบาท และการตัดสินใจชดเชยราคา NGV แบบ LPG จะนำไปสู่ปัญหาเหมือน LPG หรือไม่

ในปี พ.ศ.2551- 2552 ที่ราคาน้ำมันผันผวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อราคาค้นทุนของ LPG รัฐบาลได้เรียนรู้และมีประสบการณ์แล้วว่าเมื่อราคาพลังงานขึ้นสูงถึงจุดหนึ่งรัฐไม่สามารถรับภาระที่จะชดเชยราคาได้ การเพิ่มราคาขาย LPG นำไปสู่การออกนโยบายมากมาย และค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และถ้าในอนาคตเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับ NGV รัฐต้องมีภาระขนาดหนักเช่นกันในการหามาตรการมาบรรเทา การออกนโยบายแบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเช่นนี้ เป็นจุดอ่อนของนโยบายด้านพลังงานของภาครัฐที่เมื่อเกิดปัญหาตามมาก็ต้องหาทางแก้ปัญหาไปเรื่อยๆ ไม่เกิดสภาพที่เรียกว่าการแก้ปัญหาแบบยั่งยืน

ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นว่านโยบายการส่งเสริมการใช้ NGV โดยเฉพาะที่มุ่งไปที่กลุ่มแท็กซี่ เป็นการกำหนดนโยบายที่ไม่สมเหตุผล ผล ไม่ใช่เหตุผลอย่างครบถ้วน และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงปฏิเสธสมมุติฐานทุกข้อที่ตั้งไว้สำหรับการวิจัย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานโยบายการส่งเสริมการใช้ NGV ทำให้เกิดคำถามว่า “รัฐ” ทำหน้าที่ที่ถูกต้องแล้วหรือยัง ปัญหาของการออกนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายอย่าง ปตท.ปฎิเสธที่จะสร้างสถานีบริการเพิ่ม หรือผลักดันให้ใช้ NGV ทดแทน LPG ที่ตนเองสามารถนำไปเพิ่มมูลค่าได้มากกว่า หรือการเข้ามาต่อรองของกลุ่มผู้ประกอบการแท็กซี่ ที่กดดันรัฐบาลไม่ให้ขึ้นราคาพลังงาน และไม่สร้างทางเลือกอื่นแทนการลดราคาพลังงาน

สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ แสดงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกนโยบายของประเทศ เช่น

- การใช้กรอบเงื่อนไขการตัดสินใจ(Decision rule) ที่ผิดพลาด
- การไม่วิเคราะห์บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของปัญหา
- การออกนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
- การออกนโยบายที่ไม่ใช้เหตุผลอย่างครบถ้วน เพียงพอ ที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

เหล่านี้คือปัญหาของนโยบายสาธารณะของประเทศไทยมาโดยตลอด แม้รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550) จะพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกนโยบายแต่ในทางปฏิบัติแล้วรับไม่เคยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และยิ่งนโยบายด้านพลังงานที่มีประชาชนสนใจจนเกิดกลุ่มเคลื่อนไหวภาคประชาชนขึ้นมาตรวจสอบ รัฐก็ยังไม่พยายามให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศ

การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายพลังงานอาจเป็นเรื่องยาก เนื่องจากบริบทด้านความมั่นคงพลังงานมีมากกว่าการจัดหาพลังงานราคาประหยัดสำหรับประชาชน แต่ปัจจุบันนโยบายด้านพลังงานของรัฐบาลมักจะเน้นไปที่การจัดหาพลังงานราคาถูกเพียงอย่างเดียว รัฐบาลทุกรัฐบาลไม่มีใครกล้าสร้างทางเลือกนโยบายใหม่ๆ เพราะเสี่ยงที่จะโดนโจมตีจากฝ่ายตรงข้าม และมีโอกาสที่ประชาชนจะเสื่อมความนิยม ดังนั้นกระบวนการด้านนโยบายพลังงานของประเทศจึงควรมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น

Siroros, P (2012) ได้กล่าวถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เช่น การจัดการสานเสวนาหาทางออก (Dialogue) การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Deliberative democracy) และการสร้างให้ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้มีความตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) โดยวิธีการเหล่านี้รัฐสามารถนำมาปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายด้านพลังงาน และด้านต่างๆ ของประเทศให้เป็นนโยบายที่มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลครบถ้วน และเป็นที่ยอมรับของประชาชนต่อไป

References

- Anderson, J. E., (2011): *Public policymaking: An Introduction*. (7th ed.) Wadsworth Publishing, Boston.
- Andrew J. Clinton (2007). *Rationality in Policy Decision Making*. In Fischer Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory Politics and Method*, FL, CRC press.
- Siroros, P. (2012). *Public policy dynamic : the state, the private, and the citizenship*. Bangkok : Faculty of Political Science Thammasat University. (in Thai)
- Energy Policy and Planning Office, Ministry of Energy, *Thailand. The resolution of National Energy Policy Council (NEPC), Ministry of Energy*. Retrieved April 15, 2014, from <http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc.htm>. (in Thai)

ผู้เขียน

อาจารย์พรชัย มาระเนตร์

6 ซอยสามัคคีสัมพันธ์ 55 ถนนสามัคคีสัมพันธ์

ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

e-mail : pranchaimar@gmail.com

