

ภาษีลาภลอยสำหรับธุรกิจโรงกลั่นและค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย: ข้อพิจารณา

ด้านนโยบาย กฎหมาย และผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์

Windfall Taxation of Oil Refining and Fuel Trading Businesses in Thailand: Policy, Legal, and Economic Considerations

อักรวิษฐ์ ครอบขอบ^{1*}, จินดารัตน์ ปิรมณี², เกสินี หมั่นไธสง³, และ พัฒนพงศ์ กุมสิน⁴

Aukkarawit Robkob^{1}, Jindarat Peemane², Kesinee Muenthaisong³, and Pattanapong Kumsin⁴*

¹สาขาการบัญชี คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม; Program in Accounting, Mahasarakham Business School, Mahasarakham University, Mahasarakham; E-mail: aukkarawit.r@msu.ac.th

²สาขาการจัดการ คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม; Program in Management, Mahasarakham Business School, Mahasarakham University, Mahasarakham; E-mail: jindarat.p@acc.msu.ac.th

³สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม; Program in Economics, Mahasarakham Business School, Mahasarakham University, Mahasarakham; E-mail: kesinee.m@acc.msu.ac.th

⁴สาขาการบัญชี, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก; Program in Accounting, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rajamangala University of Technology Tawan-Ok; E-mail: pattanapong_ku@rmutto.ac.th Corresponding author email: aukkarawit.r@msu.ac.th

Received 13 April, 2026

Revised 02 August, 2026

Accepted 04 August, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเชิงลึกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎี ความเหมาะสม และอุปสรรคในการนำเครื่องมือภาษีลาภลอย (Windfall Tax) มาใช้กับธุรกิจผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง (โรงกลั่น) และธุรกิจค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีการจัดเก็บภาษีจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent Taxation) ทฤษฎีความเป็นธรรมทางสังคมของ Rawls (1971) และประสบการณ์การบังคับใช้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป พร้อมทั้งศึกษาโครงสร้างตลาดน้ำมันไทย ฐานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าการกลั่นส่วนเกิน (Excess GRM) และข้อจำกัดทางกฎหมายของพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

ผลการศึกษา พบว่า ธุรกิจโรงกลั่นและค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในไทยมีสัญญาณของส่วนต่างการกลั่นที่สูงผิดปกติ ซึ่งอาจสะท้อนถึงความเป็นไปได้ของผลตอบแทนส่วนเกินจากปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ (สงครามรัสเซีย-ยูเครนและวิกฤตการณ์ตะวันออกกลาง) ส่งผลให้ค่าการกลั่นตลาด (Market GRM) ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงถึง 16–17 บาท/ลิตร (เมษายน 2569) ขณะที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะขาดดุลประมาณ

56,229 ล้านบาท และมีภาระชดเชยราคาน้ำมันดีเซลประมาณ 1,473 ล้านบาทต่อวัน ณ วันที่ 7 เมษายน 2569 และต้องอุดหนุนราคาดีเซลวันละกว่า 1,470 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีลากลอยเฟิชญอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความไม่เหมาะสมทางเทคนิคในการใช้ค่าการกลั่น (GRM) เป็นฐานภาษีโดยตรง (2) การไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ (3) ความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางพลังงาน จากการลดกำลังการผลิตและการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป บทความนี้นำเสนอองค์ความรู้ใหม่ กรอบนโยบายภาษีลากลอย 4 เสาหลัก (4-Pillar Windfall Tax Policy Framework for Thailand) ประกอบด้วย (1) การปรับฐานภาษีจาก Net Refining Margin แทน GRM (2) กลไกอัตโนมัติสามมิติ (3) กลไกการแบ่งปันภาระระหว่างภาคส่วน และ (4) กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อลดการกีดกันทางการค้า ดังนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม การจัดทำร่างพระราชบัญญัติภาษีกำไรส่วนเกินทางพลังงาน และการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

คำสำคัญ : ภาษีลากลอย, ภาษีกำไรส่วนเกิน, ค่าการกลั่นส่วนเกิน, กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

Abstract

This in-depth academic article aims to analyze the theoretical foundations, appropriateness, and obstacles in applying the windfall tax instrument to Thailand's fuel oil production (refining) and marketing businesses. Employing documentary research methodology, the study is framed by economic rent taxation theory, Rawlsian social equity theory (1971), and international implementation experiences, particularly from the United Kingdom and the European Union. It also examines the structure of Thailand's oil market, the financial position of the Oil Fuel Fund, excess gross refining margins (excess GRM), and the legal limitations of the Petroleum Income Tax Act B.E. 2514 (1971). The findings reveal that Thai refiners and fuel marketers show signs of unusually wide refining margins that may indicate the possibility of excess returns from geopolitical factors (the Russia-Ukraine war and the Middle East crisis), pushing market GRM to 16-17 baht/litre (April 2026). Meanwhile, the Oil Fuel Fund recorded accumulated liabilities of 56.229 billion baht (April 2026), with daily diesel subsidies exceeding 1.47 billion baht. Nevertheless, implementing a windfall tax faces three major obstacles: (1) technical inappropriateness of using GRM directly as the tax base, (2) No specific legal framework, and (3) energy security risks from production curtailment and increased refined-product imports. This article introduces an original contribution: the 4-Pillar Windfall Tax Policy Framework for Thailand, comprising (1) recalibrating the tax base using Net Refining Margin instead of GRM, (2) a three-dimensional automatic trigger mechanism, (3) a burden-sharing mechanism between stakeholders, and (4) a checks-and-balances mechanism to mitigate trade distortion. Policy recommendations include amending the Petroleum Income Tax Act, drafting an Excess Energy Profits Tax Act, and enhancing transparency in Oil Fuel Fund governance.

Keywords: Windfall Tax, Excess Profits Tax, Excess Gross Refining Margin, Oil Fuel Fund

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับความผันผวนของราคาพลังงานอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนหลายระลอก เริ่มตั้งแต่การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ทำให้อุปสงค์น้ำมันดิบโลกลดลงอย่างรวดเร็ว ตามมาด้วยการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจหลังโควิดที่กดดันราคาให้ปรับตัวสูงขึ้น และจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดคือสงครามรัสเซีย-ยูเครนในต้นปี ค.ศ. 2022 ซึ่งทำให้ราคาน้ำมันดิบโลกทะลุระดับ 100 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงแก่ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันทั้งหลาย รวมถึงประเทศไทย (Baumsgaard & Vernon, 2022) ความขัดแย้งดังกล่าว ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อห่วงโซ่อุปทานพลังงานโลก โดยเฉพาะการลดลงของอุปทานน้ำมันจากรัสเซีย ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ผลิตหลักของโลก การตอบโต้ด้วยมาตรการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตก และการปรับตัวของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC+) ที่ไม่สามารถเพิ่มกำลังผลิตได้ทันตามความต้องการ ส่งผลให้ราคาพลังงานในตลาดโลกแปรปรวนอย่างรุนแรง

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำมันดิบและพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศร้อยละ 92 ของปริมาณการใช้ทั้งหมด (กรมธุรกิจพลังงาน, 2568) ความผันผวนดังกล่าว ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจ ราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดภาระต้นทุนด้านพลังงานแก่ครัวเรือนและภาคธุรกิจขนส่งอย่างมาก ดังนั้น เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ใช้กลไกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Fuel Fund) เข้ามาอุดหนุนราคาน้ำมันขายปลีก โดยเฉพาะน้ำมันดีเซลซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของการขนส่งและโลจิสติกส์ แต่อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ฐานะการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเกิดภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้หนี้สินสะสมของกองทุนฯ เพิ่มสูงขึ้นจนกลายเป็นประเด็นท้าทายเชิงนโยบายของรัฐบาลใหม่ (สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, 2567)

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2026 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ประสบปัญหาหนี้สินคงค้างสูงถึง 56,200 ล้านบาท ขณะที่ภาระการอุดหนุนน้ำมันดีเซลในแต่ละวันสูงถึง 1,470 ล้านบาท (Bangkok Post, 2026; The Nation Thailand, 2026e) สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤตการณ์ภูมิรัฐศาสตร์ในตะวันออกกลางที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างอิหร่าน สหรัฐอเมริกา และอิสราเอล ส่งผลให้การขนส่งผ่านช่องแคบฮอร์มุซถูกจำกัด ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบโลกปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้ง (Bangkok Post, 2026b) ภายใต้แรงกดดันดังกล่าว แนวคิดในการจัดเก็บ ภาษีลาภลอย (Windfall Tax) จากธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน (Oil Refineries) และธุรกิจค้าน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Marketing/Trading Companies) ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ค่าการกลั่น (Market Gross Refining Margin: Market GRM) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดส่วนต่าง

ระหว่างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปกับราคาน้ำมันดิบปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงจากระดับปกติ 2-3 บาท/ลิตร มาเป็น 16-17 บาท/ลิตรในต้นเดือนเมษายน 2569 (Akanat Promphan, cited in Vajara, 2026)

ภาษีลาภลอย เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราภาษีปกติ โดยเรียกเก็บจากกำไรส่วนเกินที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันโดยมิได้คาดหมาย (Unexpected Windfall Gains) ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของผู้ประกอบการ เช่น สงคราม วิกฤตการณ์พลังงาน หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Baunsgaard & Vernon, 2022) ในบริบทของธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีลาภลอยมีเป้าหมายเพื่อเรียกเก็บ ส่วนต่างกำไรที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว ไปใช้ในการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้าน พลังงานของประชาชนและเสริมสภาพคล่องให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหลายประเทศ ได้นำมาใช้แล้วในช่วงวิกฤตพลังงานปี ค.ศ. 2022 เช่น สหราชอาณาจักร (Energy Profits Levy) และสหภาพยุโรป (Solidarity Contribution ภายใต้ Regulation 2022/1854) (Enache, 2024; European Council, 2022)

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะได้รับแรงสนับสนุนจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะ นักการเมืองฝ่ายค้านและภาคประชาสังคมที่มองว่าเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และลดภาระของกองทุนน้ำมันฯ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การจัดเก็บภาษีลาภลอยกับธุรกิจ น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยนั้น เต็มไปด้วยข้อถกเถียงและอุปสรรคสำคัญหลายประการ ทั้งในมิติทาง เทคนิค (การใช้ GRM เป็นฐานภาษีที่ยังไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง) มิติทางนิติธรรม (การไม่มีกฎหมาย เฉพาะรองรับและหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย) และมิติทางเศรษฐศาสตร์ (ความเสี่ยงต่อความ มั่นคงทางพลังงานและการตอบสนองด้านการลงทุน) สะท้อนได้จากกรณีที่ผ่านมาในปี ค.ศ. 2022 ที่ รัฐบาลไทยต้องชะลอแผนการจัดเก็บภาษีลาภลอยออกไป เนื่องจากเกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายและการ ต่อต้านจากภาคเอกชนบางส่วน (Bangkok Post, 2022; สุประภา วิศิษฐ์สมบัติ, 2565)

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีและ หลักการของภาษีลาภลอยในบริบทของธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสังเคราะห์จากเอกสาร ทางวิชาการระดับนานาชาติและกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การคลังที่เกี่ยวข้อง (2) ศึกษาสถานการณ์ ปัจจุบันและข้อพิจารณาเชิงนโยบายในการจัดเก็บภาษีลาภลอยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นความท้าทายทางเทคนิค นิติธรรม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงจากสถานการณ์ในปี ค.ศ. 2022 และ ปี ค.ศ. 2026 และ (3) นำเสนอองค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบของ กรอบนโยบายภาษีลาภลอย 4 เสาหลัก (4-Pillar Windfall Tax Policy Framework for Thailand) ที่ออกแบบมาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมทางสังคม ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางพลังงาน และหลักนิติธรรม บทความนี้มุ่งหวังที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ และผู้ที่สนใจใน การออกแบบเครื่องมือทางการคลังเพื่อรับมือกับวิกฤตราคาพลังงานในอนาคต

บทความนี้เป็นบทความวิชาการ (Academic Article) มิใช่บทความวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Research Article) ดังนั้น ระเบียบวิธีที่อธิบายในหัวข้อนี้จึงมีสถานะเป็นกรอบการสืบค้นและสังเคราะห์วรรณกรรมเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และข้อเสนอเชิงนโยบายของผู้เขียนใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยสืบค้นเอกสารทางวิชาการจากฐานข้อมูลสากล ได้แก่ Scopus, SSRN, IMF eLibrary และเว็บไซต์ทางการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงพลังงาน กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง OECD และ European Council) โดยใช้คำค้น Windfall Tax, Excess Profits Tax, Economic Rent Taxation, Gross Refining Margin และ ภาษีลาภลอย ครอบคลุมเอกสารที่เผยแพร่ในช่วง ค.ศ. 2021–2026 เพื่อสะท้อนสถานการณ์วิกฤตพลังงานล่าสุด โดยมีเกณฑ์คัดเข้า คือ เอกสารที่กล่าวถึงหลักการ กลไก หรือประสบการณ์การจัดเก็บภาษีลาภลอยในธุรกิจพลังงานโดยตรง และเกณฑ์คัดออก คือ เอกสารที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับภาคพลังงานหรือมิได้ผ่านการทบทวนโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ควบทกฎหมาย รายงานทางการของหน่วยงานรัฐ และสถิติตลาดน้ำมัน ส่วนแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ บทความวิชาการ รายงานวิเคราะห์ของบริษัทหลักทรัพย์ และสื่อสิ่งพิมพ์ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเชิงกฎหมาย (Legal Doctrinal Analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์นโยบายเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Policy Analysis) ระหว่างกรณีของประเทศไทย สหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีลาภลอยและค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

1. ความหมายและลักษณะสำคัญของภาษีลาภลอย

ภาษีลาภลอย (Windfall Tax) หรือที่รู้จักในชื่ออื่น ๆ เช่น Excess Profits Tax, Energy Profits Levy หรือ Solidarity Contribution (ในบริบทของสหภาพยุโรป) คือ รูปแบบหนึ่งของภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลปกติ โดยมุ่งเน้นไปที่กำไรส่วนเกิน (Excess Profits) ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันและไม่คาดหมาย (Unexpected and Sudden) ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุมของผู้ประกอบการ (Abdul-Salam, 2024; Baunsgaard & Vernon, 2022) แนวคิดนี้ได้รับความสนใจอีกครั้งอย่างมากในช่วงวิกฤตพลังงาน ค.ศ. 2022 ซึ่งราคาพลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลที่พุ่งสูงขึ้นทำให้ธุรกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะธุรกิจอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน สามารถทำกำไรได้สูงเป็นประวัติการณ์ ในขณะที่ภาคครัวเรือนและธุรกิจขนาดเล็กกลับต้องแบกรับภาระต้นทุนพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น (Abdul-Salam, 2024) ลักษณะสำคัญของภาษีลาภลอยสามารถสรุปได้ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ลักษณะชั่วคราว (Temporary Nature) โดยทั่วไปแล้ว ภาษีลาภลอย ถูกออกแบบให้เป็นมาตรการชั่วคราวที่ใช้บังคับในช่วงที่เกิดสถานการณ์พิเศษเท่านั้น เช่น ช่วงสงคราม วิกฤตการณ์

พลังงาน หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เมื่อสถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติหรือเมื่อตัวแปรทางเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ระดับที่เหมาะสม มาตรการดังกล่าวก็จะสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติหรือโดยการประกาศของรัฐบาล (Baunsgaard & Vernon, 2022; European Council, 2022) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือมาตรการ Solidarity Contribution ของสหภาพยุโรปตาม Regulation 2022/1854 ซึ่งมีผลบังคับใช้สำหรับปีภาษี 2022 และ 2023 เท่านั้น (PwC Germany, 2025)

ประการที่ 2 การมุ่งเน้นกำไรจากปัจจัยภายนอก (Focus on Externally-Driven Profits) ภาษีลาภลอย ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อจัดเก็บกำไรปกติที่เกิดจากประสิทธิภาพในการดำเนินงาน นวัตกรรม หรือการขยายตลาดของผู้ประกอบการ หากแต่มุ่งเน้นไปที่ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) หรือกำไรส่วนเกินที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น การปรับตัวขึ้นของราคาสินค้าโภคภัณฑ์จากสงครามหรือมาตรการคว่ำบาตร (Baunsgaard & Vernon, 2022; IMF, 2022) หลักการนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการออกแบบภาษีลาภลอย เนื่องจากการจัดเก็บกำไรปกติอาจบั่นทอนแรงจูงใจในการลงทุนและนวัตกรรม ซึ่งส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

ประการที่ 3 ความก้าวหน้าตามระดับกำไร (Progressive Rate Structure) ภาษีลาภลอย จะถูกออกแบบให้มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบขั้นบันได (Progressive Rate Structure) โดยอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นตามระดับของกำไรส่วนเกิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บและลดผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายย่อย ที่อาจได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในลักษณะที่แตกต่างกัน (IMF, 2022) ตัวอย่างเช่น มาตรการของสหภาพยุโรป กำหนดให้อัตราภาษีลาภลอยขั้นต่ำร้อยละ 33 ของกำไรส่วนเกิน โดยแต่ละประเทศสมาชิกสามารถกำหนดอัตราที่สูงกว่านี้ได้ตามความเหมาะสม (Enache, 2024; European Council, 2022)

ประการที่ 4 การมีเพดานและข้อยกเว้น (Caps and Exemptions) เพื่อป้องกันมิให้มาตรการภาษีลาภลอย ส่งผลกระทบต่อการลงทุนและความมั่นคงทางพลังงาน รัฐส่วนใหญ่ มักกำหนดเพดานของภาษีที่จัดเก็บ หรือกำหนดข้อยกเว้นสำหรับการลงทุนบางประเภท เช่น การลงทุนในโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาด (Clean Energy Transition) (Baunsgaard & Vernon, 2022) มาตรการดังกล่าว ช่วยสร้างสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้ และเพื่อบรรเทาวิกฤตกับการรักษาแรงจูงใจในการลงทุนในระยะยาว

2. ทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent Theory)

หลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของภาษีลาภลอย คือ แนวคิดที่ว่าด้วย ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) หรือรายได้ส่วนเกินที่เหนือกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิต (Opportunity Cost of Production) (Schwerhoff et al., 2020) ในทางเศรษฐศาสตร์ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง ส่วนต่างระหว่างรายได้ที่ปัจจัยการผลิตได้รับ กับรายได้นขั้นต่ำที่จำเป็นเพื่อให้ปัจจัยการผลิตนั้น

ยังคงอยู่ในกระบวนการผลิต (Minimum Supply Price) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากผู้ประกอบการได้รับรายได้ที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตและอัตราผลตอบแทนปกติของเงินลงทุน รายได้ส่วนเกินดังกล่าว ถือเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Hubbard & O'Brien, 2023)

ในบริบทของธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดภาวะช็อกทางอุปทาน (Supply Shock) เช่น สงคราม หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ราคาพลังงานในตลาดโลกอาจปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมากจากสถานะตลาดที่ผิดปกติ โดยที่มิได้เป็นผลมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหรือนวัตกรรมของตนแต่อย่างใด (Baunsgaard & Vernon, 2022; IMF, 2022)

แนวคิดเรื่อง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ มีนัยสำคัญเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐบาลสามารถเข้าไปจัดเก็บค่าเช่าดังกล่าวได้โดยไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในระยะยาว (Efficiency-Neutral Taxation) เนื่องจาก ค่าเช่าทางเศรษฐกิจมิใช่รายได้ที่จำเป็นในการรักษาระดับการผลิตหรือแรงจูงใจในการลงทุน (Schwerhoff et al., 2020) หากผู้ประกอบการได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงเกินไปโดยไม่ถูกจัดเก็บ รายได้ส่วนเกินดังกล่าวจะถูกดูดซับเป็นกำไรของเอกชนโดยที่สังคมส่วนรวมไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ เลย ซึ่งขัดต่อหลักการของความเป็นธรรมทางสังคมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ข้อควรระวังที่สำคัญคือ การจัดเก็บภาษีค่าเช่าทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงเกินไปหรือในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง อาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการลงทุนได้ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการที่ใช้เงินลงทุนที่สูงและมีความเสี่ยงที่สูง เช่น การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในแหล่งใหม่ ๆ หรือการลงทุนในเทคโนโลยีการกักเก็บที่ซับซ้อน (Baunsgaard & Vernon, 2022) ดังนั้น การออกแบบภาษีลากลอย จึงจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการเก็บรายได้ให้รัฐกับการรักษาแรงจูงใจในการลงทุนของภาคเอกชน (Abdul-Salam, 2024)

Abdul-Salam (2024) ได้พัฒนาแบบจำลองการเพิ่มประสิทธิภาพ (Optimization Model) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของภาษีลากลอยของสหราชอาณาจักร (Energy Profits Levy) ต่อแหล่งปิโตรเลียมแห่งใหม่ 12 แหล่ง ในไอร์แลนด์สหราชอาณาจักร (UKCS) ผลการศึกษาพบว่า แม้ภาษีลากลอยจะลดมูลค่าทางเศรษฐกิจของแหล่งปิโตรเลียมทั้งหมด แต่ระดับการลดลงดังกล่าวมีแนวโน้มไม่สูงพอที่จะทำให้เกิดการละทิ้งแหล่งปิโตรเลียมก่อนเวลาอันควร (Premature Abandonment) ดังนั้น ภาษีลากลอย จึงไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจโดยรวม (Abdul-Salam, 2024) ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่า การออกแบบภาษีลากลอยที่ดีสามารถสร้างสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้ของรัฐกับการรักษาแรงจูงใจในการลงทุนได้

3. ทฤษฎีความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity Theory)

นอกเหนือจากรากฐานทางเศรษฐศาสตร์แล้ว แนวคิดภายีลาภลอย ยังมีการเชื่อมโยงแนวคิดที่สำคัญในปรัชญาทางการเมืองและสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะทฤษฎีความเป็นธรรมทางสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Rawls (1971) ว่าด้วย ความยุติธรรมในฐานะความเที่ยงธรรม (Justice as Fairness) หลักการสำคัญของ Rawls คือ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม จะได้รับการยอมรับได้ก็ต่อเมื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม (The Greatest Benefit of The Least Advantaged Members of Society) หลักการดังกล่าวเป็นที่รู้จักในชื่อ หลักการความแตกต่าง (Difference Principle) (Nicolay et al., 2023)

เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับกรณีภายีลาภลอยจากธุรกิจพลังงาน จะเห็นได้ว่าในช่วงวิกฤตราคาพลังงาน ราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ปรับตัวสูงขึ้นส่งผลให้ธุรกิจพลังงานได้รับกำไรก้อนมหาศาล ขณะที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ซึ่งต้องใช้สัดส่วนรายได้ในการบริโภคพลังงานสูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้มีรายได้สูง กลับต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นสัดส่วน (Nicolay et al., 2023) การจัดเก็บภายีลาภลอยเพื่อนำเงินไปช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ (ผ่านการลดภาระค่าไฟฟ้า ราคาน้ำมัน หรือการอุดหนุนค่าพลังงาน) จึงเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมตามหลักการของ Rawls ได้ (Nicolay et al., 2023)

นอกจากนี้ Nicolay et al., (2023) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการภายีลาภลอยในยุโรปในช่วงวิกฤตพลังงาน ค.ศ. 2022 โดยพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ มักมีลักษณะร่วมกันคือ มีความโปร่งใสในการจัดสรรเงินที่จัดเก็บได้ (Earmarking) มีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายที่ชัดเจน (เช่น เพื่อบรรเทาค่าพลังงานของครัวเรือนเท่านั้น) และมีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ (Nicolay et al., 2023) ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การจัดเก็บภายีลาภลอยเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากขาดกลไกการบริหารจัดการและการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

4. ประสบการณ์การจัดเก็บภายีลาภลอยในต่างประเทศ: สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

4.1 สหราชอาณาจักร: Energy Profits Levy (EPL)

สหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่นำมาตรการภายีลาภลอยมาใช้ในช่วงวิกฤตพลังงาน ค.ศ. 2022 โดยมาตรการดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า Energy Profits Levy (EPL) ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2022 โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดเก็บภายีจากกำไรส่วนเกินของธุรกิจขุดเจาะน้ำมันและก๊าซในไหล่ทวีปสหราชอาณาจักร (UKCS) (UK Government, 2023; Offshore Energies UK, 2025) โดยในระยะแรก EPL กำหนดอัตราภายีเพิ่มเติมร้อยละ 25 จากอัตราภายีเงินได้นิติบุคคลปกติ (ซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 สำหรับธุรกิจปิโตรเลียม) ทำให้อัตราภายีรวมสูงถึงร้อยละ 65 (Enache, 2024)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2023 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ปรับเพิ่มอัตราภาษี EPL เป็นร้อยละ 35 ส่งผลให้อัตราภาษีรวมสำหรับธุรกิจขุดเจาะปิโตรเลียมในไหล่ทวีปสหราชอาณาจักร เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 78 ซึ่งถือเป็นอัตราภาษีที่สูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก (UK Government, 2023; Offshore Energies UK, 2025) และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2025 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ประกาศขยายระยะเวลาการบังคับใช้ EPL ออกไปจนถึงปี ค.ศ. 2030 พร้อมทั้งประกาศแผนที่จะแทนที่ EPL ด้วยกลไกใหม่ที่เรียกว่า Oil and Gas Price Mechanism (OGPM) ซึ่งจะเป็นมาตรการที่มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนอัตโนมัติตามระดับราคาน้ำมันในตลาดโลก (HM Treasury, 2025; UK Parliament, 2025)

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ EPL ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากภาคเอกชน โดยเฉพาะสมาคมอุตสาหกรรมพลังงานนอกชายฝั่งสหราชอาณาจักร (Offshore Energies UK) ที่ระบุว่า EPL ในอัตราร้อยละ 78 ทำให้ไหล่ทวีปสหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในพื้นที่ดำเนินการที่มีต้นทุนสูงที่สุดในโลก ส่งผลให้การลงทุนในภาคส่วนดังกล่าวลดลงอย่างรวดเร็ว (Offshore Energies UK, 2025) การผลิตน้ำมันและก๊าซในไหล่ทวีปสหราชอาณาจักร ลดลงถึงร้อยละ 40 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และคาดว่าจะลดลงอีกถึงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 ส่งผลให้สหราชอาณาจักร ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันและก๊าซจากต่างประเทศมากขึ้น โดยคาดว่าจะในปี ค.ศ. 2030 สัดส่วนการนำเข้าจะสูงถึงร้อยละ 80 ของความต้องการใช้ภายในประเทศ (Offshore Energies UK, 2025) ข้อเท็จจริงดังกล่าว ถือเป็นบทเรียนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงของการจัดเก็บภาษีลากลอยในอัตราที่สูงเกินไปและเป็นระยะเวลานานเกินความจำเป็น

4.2 สหภาพยุโรป: Solidarity Contribution (Regulation 2022/1854)

สหภาพยุโรป ได้นำมาตรการภาษีลากลอยมาใช้ในลักษณะที่แตกต่างจากสหราชอาณาจักร โดยอาศัย Regulation (EU) 2022/1854 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2022 (European Council, 2022) มาตรการดังกล่าวเรียกว่า Solidarity Contribution โดยมีหลักการสำคัญคือ การจัดเก็บภาษีจากกำไรส่วนเกิน (Excess Profits) ของธุรกิจปิโตรเลียมในภาคส่วนน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และโรงกลั่นน้ำมัน (Refining Sector) โดยกำหนดให้อัตราภาษีขั้นต่ำร้อยละ 33 ของกำไรส่วนเกินที่คำนวณจากฐานกำไรเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ. 2018–2021 (European Council, 2022; Enache, 2024)

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างมาตรการของสหภาพยุโรปกับของสหราชอาณาจักร คือ ลักษณะของการจัดเก็บ โดยมาตรการของสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นการชั่วคราวและมีกลไกการลดอัตราภาษีลงตามลำดับเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งอัตราภาษีจะลดลงร้อยละ 5 ต่อปี ระหว่างปี ค.ศ. 2025 ถึง ค.ศ. 2027 จนเหลือร้อยละ 33 (Enache, 2024) ในขณะที่ มาตรการของสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นการจัดเก็บในอัตราคงที่เป็นระยะเวลานานกว่า (จนถึงปี ค.ศ. 2030) โดยไม่มีกลไกการลดอัตราภาษีที่ชัดเจน (Offshore Energies UK, 2025)

นอกจากนี้ มาตรการ Solidarity Contribution ของสหภาพยุโรปยังถูกออกแบบให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาด (European Green Deal) โดยกำหนดให้เงินที่จัดเก็บได้จากภาษีลาภลอย ต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการบรรเทาผลกระทบด้านพลังงานของครัวเรือนและธุรกิจขนาดเล็กเท่านั้น (earmarking) และต้องไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์อื่นของรัฐ (European Council, 2022; Nicolay et al., 2023) มาตรการดังกล่าว ประสบความสำเร็จในการระดมทุนเพื่อบรรเทาวิกฤตพลังงาน โดยในภาพรวมคาดว่ามาตรการภาษีลาภลอยและมาตรการกำหนดเพดานรายได้จากตลาดไฟฟ้า (Revenue Cap on Inframarginal Electricity Generation) จะสามารถระดมทุนได้รวมประมาณ 140,000 ล้านยูโร (European Council, 2022)

อย่างไรก็ตาม มาตรการ Solidarity Contribution ยังคงเผชิญกับความท้าทายทางกฎหมาย โดยในประเทศเยอรมนี ศาลภาษีสูงสุด (Supreme Tax Court) ได้แสดงความสงสัยต่อความชอบด้วยกฎหมายของ Energy Crisis Contribution Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับความสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรปและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายภาษี (PwC Germany, 2025) ส่งผลให้มีหลายคดีความที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union) ซึ่งอาจส่งผลต่อแนวทางการบังคับใช้มาตรการในอนาคต

5. บทสรุปแนวคิดทฤษฎีและประสบการณ์ต่างประเทศ

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎี และข้อมูลในต่างประเทศ สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายภาษีลาภลอย สำหรับธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงได้ 4 ประการ ดังนี้

(1) ความจำเป็นในการกำหนดฐานภาษีที่ชัดเจนและสะท้อนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Clear Tax Base Reflecting Economic Rent) ฐานภาษีลาภลอย ควรถูกออกแบบให้มุ่งเน้นไปที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือกำไรส่วนเกินที่เกิดจากปัจจัยภายนอกเท่านั้น ไม่ใช่กำไรปกติที่เกิดจากประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมของผู้ประกอบการ (Baunsgaard & Vernon, 2022; Schwerhoff et al., 2020)

(2) ความสำคัญของลักษณะชั่วคราวและกลไกอัตโนมัติ (Temporary Nature and Automatic Mechanism) เพื่อป้องกันผลกระทบต่อการลงทุนและความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาว ภาษีลาภลอยควรมีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มีกลไกอัตโนมัติในการเริ่มต้นและสิ้นสุดมาตรการตามตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ราคาน้ำมันดิบโลก หรือระดับกำไรส่วนเกิน (Baunsgaard & Vernon, 2022; Enache, 2024)

(3) ความสมดุลระหว่างการจัดเก็บรายได้กับการรักษาแรงจูงใจในการลงทุน (Balancing Revenue Collection and Investment Incentives) อัตราภาษีลาภลอย ไม่ควรสูงเกินไปจนบั่นทอนแรงจูงใจในการลงทุนและการผลิตในอนาคต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้เงินลงทุนสูงและมีความเสี่ยงสูง เช่น

ธุรกิจสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน การกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง (Abdul-Salam, 2024; Offshore Energies UK, 2025)

(4) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) เงินที่จัดเก็บได้จากภาษีลาภลอย ควรถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ชัดเจน (earmarking) โดยมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้เสียภาษีและป้องกันการนำเงินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง (Nicolay et al., 2023) บทความนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า สามารถนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศไทยในสวนต่อไป

บริบทของธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย

1. โครงสร้างตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงไทยและระบบภาษีที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทย มีโครงสร้างตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงที่พึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศในสัดส่วนสูงมาก โดยในปี ค.ศ. 2023-2025 ไทยนำเข้าน้ำมันดิบคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 92 ของปริมาณความต้องการใช้น้ำมันดิบภายในประเทศ (กรมธุรกิจพลังงาน, 2568) ขณะที่มีการผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศ มีเพียงประมาณร้อยละ 8 ของความต้องการใช้ทั้งหมด การสัดส่วนการนำเข้าที่สูงเช่นนี้ ทำให้ราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากความผันผวนของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก โดยเฉพาะราคาน้ำมันดิบดูไบ (Dubai Crude) และราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปในตลาดสิงคโปร์ (Singapore Market) ซึ่งเป็นราคาอ้างอิงหลักของภูมิภาคเอเชีย (สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, 2567)

ระบบราคาน้ำมันขายปลีกของประเทศไทย ใช้โครงสร้างราคาแบบราคากลาง (Reference Price) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ส่วน ได้แก่ (1) ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก (Global Crude Oil Price) (2) ค่าการกลั่น (Refining Margin หรือ Market GRM) ซึ่งเป็นส่วนต่างระหว่างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปกับราคาน้ำมันดิบ (3) ค่าการตลาด (Marketing Margin) ซึ่งเป็นค่าดำเนินการและกำไรของผู้ค้าน้ำมัน และ (4) ภาษีและเงินนำส่งกองทุนต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต เงินนำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และภาษีมูลค่าเพิ่ม (กรมสรรพสามิต, 2568; สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, 2567)

ในส่วนของระบบภาษีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง สามารถแบ่งตามประเภทของธุรกิจได้ดังนี้

ตารางที่ 1: ระบบภาษีและเงินนำส่งที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตรา	ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	หมายเหตุ
1. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	กำไรสุทธิ	20%	ผู้ประกอบการ ทุกราย	อัตรามาตรฐาน
2. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	กำไรสุทธิจากธุรกิจปิโตรเลียม	50%	ผู้รับสัมปทานจุดเจาะ	เฉพาะธุรกิจ Upstream
3. ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	ปริมาณการขาย ณ โรงกลั่น	แตกต่างกันตามประเภทน้ำมัน	ผู้ผลิต/ผู้นำเข้า	ภาษีบริโภค
4. เงินนำส่งกองทุนน้ำมันฯ	ปริมาณการขาย	แตกต่างกันตามประเภทน้ำมัน	ผู้ค้าน้ำมัน	กลไกอุดหนุนราคา
5. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)	มูลค่าสินค้า/บริการ	7%	ผู้ประกอบการ ทุกราย	ภาษีบริโภค ทั่วไป

ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจาก กรมสรรพากร (2568), กรมสรรพสามิต (2568), สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (2567) และ PwC Thailand (2026)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน (Refinery) ซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป อยู่ภายใต้บังคับของภาษีเงินได้นิติบุคคล ในอัตราร้อยละ 20 (อัตรามาตรฐาน) และภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ซึ่งเป็นภาษีบริโภคที่เรียกเก็บ ณ จุดขาย ณ โรงกลั่น ในขณะที่ธุรกิจจุดเจาะปิโตรเลียม (Upstream) ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่กำหนดอัตราภาษีสูงถึงร้อยละ 50 (Petroleum Income Tax Act, 1971; PwC Thailand, 2026) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐ ในการจัดเก็บรายได้จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอาจทดแทนได้ (non-renewable resources)

อย่างไรก็ตาม สำหรับธุรกิจโรงกลั่นน้ำมันซึ่งเป็นธุรกิจแปรรูป (Downstream) ที่มีได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยตรง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือกลไกภาษีเฉพาะที่มุ่งจัดเก็บค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือกำไรส่วนเกินในลักษณะเดียวกับภาษีมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศที่ได้มีกฎหมายรองรับการจัดเก็บภาษีกำไรส่วนเกินจากธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตราคาพลังงาน (Baunsgaard & Vernon, 2022; Enache, 2024)

2. ค่าการกลั่นส่วนเกิน (Excess Gross Refining Margin) ในช่วงวิกฤตการณ์พลังงาน

Gross Refining Margin (GRM) หรือ Market GRM คือ ดัชนีชี้วัดทางเทคนิคที่แสดงถึงส่วนต่างระหว่างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป (Refined Petroleum Products) กับราคาน้ำมันดิบ (Crude Oil) ในตลาดโลก โดยเป็นค่าที่สะท้อนถึงต้นทุนการกลั่น (Refining Costs) และกำไรส่วนหนึ่งของผู้ประกอบการโรงกลั่น (Petroleum Refinery Industry Group, 2026) ในสถานะตลาดปกติ ค่าการกลั่นในภูมิภาคเอเชีย (อ้างอิงจากตลาดสิงคโปร์) มักอยู่ที่ประมาณ 2-3 บาทต่อลิตร (Bangkok Post, 2026b; Petroleum Refinery Industry Group, 2026)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงวิกฤตการณ์พลังงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะสงครามรัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 และวิกฤตการณ์ตะวันออกกลางในปี ค.ศ. 2026 ค่าการกลั่นตลาดได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็ว ดังรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: การเปลี่ยนแปลงของ Market GRM ในช่วงวิกฤตการณ์พลังงาน (ค.ศ. 2022–2026)

ช่วงเวลา	ค่าการกลั่นตลาด (Market GRM) (บาท/ลิตร)	ปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ	การเปลี่ยนแปลง (%)
- ก่อนสงครามรัสเซีย-ยูเครน (2021–2022)	2.0–3.0	- สถานะตลาดปกติ	100 (ฐาน)
- กลางปี 2022	3.27	- สงครามรัสเซีย-ยูเครน, มาตรการคว่ำบาตร	+9–64%
- ปลายปี 2023 – 2024	3.0–5.0	- การฟื้นตัวของอุปทาน	+0–67%
- มีนาคม 2026	~7.0	- วิกฤตตะวันออกกลาง, การปิดโรงกลั่น	+133–250%
- ต้นเมษายน 2026	16.0–17.0	- วิกฤตช่องแคบฮอร์มุซ, การหยุดชะงักของอุปทาน	+433–750%

ที่มา: สืบเคราะห์จาก Bangkok Post (2026b), Petroleum Refinery Industry Group (2026), Vajara (2026) และข้อมูลจากกระทรวงพลังงาน

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า Market GRM ในต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 2026 ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงถึงระดับ 16-17 บาทต่อลิตร ซึ่งสูงกว่าระดับปกติถึงกว่า 433–750% (ขึ้นอยู่กับเกณฑ์เปรียบเทียบ) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงดังกล่าว เกิดจากปัจจัยหลัก 2 ประการ ได้แก่ (1) วิกฤตการณ์ใน

ตะวันออกกลาง โดยเฉพาะการสู้รบระหว่างอิหร่าน สหรัฐอเมริกา และอิสราเอลที่ทวีความรุนแรงขึ้น ส่งผลให้การขนส่งผ่านช่องแคบฮอร์มุซ ซึ่งเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันดิบที่สำคัญของโลกถูกจำกัดอย่างหนัก (Bangkok Post, 2026b) และ (2) ปัญหาอุปทานน้ำมันดิบตึงตัว จากการที่กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ในวันออกกลางต้องลดกำลังการผลิตลงรวม 6.7 ล้านบาร์เรลต่อวัน นำโดยอิรัก (2.9 ล้านบาร์เรลต่อวัน) ซาอุดีอาระเบีย (2-2.5 ล้านบาร์เรลต่อวัน) สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (0.5-0.8 ล้านบาร์เรลต่อวัน) และคูเวต (0.5 ล้านบาร์เรลต่อวัน)

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยได้ออกมาได้แย้งว่า Market GRM เป็นเพียง ดัชนีเบื้องต้น (Preliminary Index) ที่ใช้เพื่อดูทิศทางแนวโน้มผลประกอบการเท่านั้น ไม่ได้สะท้อนกำไรสุทธิที่แท้จริงของผู้ประกอบการ เนื่องจากยังไม่รวมต้นทุนดำเนินการอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ต้นทุนค่าขนส่งทางเรือ (Freight Costs) ที่เพิ่มขึ้นจากวิกฤตการณ์ในช่องแคบฮอร์มุซ ค่าเบี้ยประกันภัยสงคราม (War Risk Insurance Premiums) ที่เพิ่มขึ้นหลายเท่า ต้นทุนค่าเสื่อมราคา (Depreciation) ค่าดำเนินการ (Operating Expenses) กำไร/ขาดทุนจากสต็อกน้ำมัน (Inventory Gains/Losses) และกำไร/ขาดทุนจากการบริหารความเสี่ยงด้านราคา (Price Risk Management) (Petroleum Refinery Industry Group, 2026; บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน), 2565)

ข้อโต้แย้งดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานของ Bangkok Post (2026b) ที่ระบุว่า ค่าการกลั่นที่ปรากฏในสื่อ (6 บาท/ลิตร ในเดือนมีนาคม 2569) มีอคติทางสถิติสูง (Highly Biased Upward) เนื่องจากไม่รวมต้นทุนค่าขนส่ง ค่าเบี้ยประกันภัย และต้นทุนพลังงานที่สูงขึ้นจากวิกฤตการณ์ โดย Globlex ประเมินว่า ค่าการกลั่นที่แท้จริง (actual GRM) ที่ผู้ประกอบการไทยได้รับน่าจะอยู่ที่ประมาณ 3-4 บาทต่อลิตร หลังจากหักต้นทุนค่าขนส่งและค่าเบี้ยประกันภัยที่เพิ่มขึ้น (Bangkok Post, 2026b)

3. ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและการอุดหนุนราคาพลังงาน

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Fuel Fund) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1978 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นกลไกกันชน (Buffer Mechanism) ในการดูดซับความผันผวนของราคาน้ำมันโลก (สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, 2567) กลไกการดำเนินงานของกองทุน คือ การรับเงินจากผู้ใช้น้ำมันผ่านการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกต่ำ (เมื่อราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศต่ำกว่าต้นทุนจริง) และจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการค้าน้ำมันในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกสูง (เมื่อราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศสูงกว่าต้นทุนจริง) เพื่อตรึงราคาขายปลีกในประเทศไม่ให้ผันผวนรุนแรงเกินไป (สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, 2567)

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กลับต้องเผชิญกับภาระทางการเงินที่หนักหน่วงอย่างต่อเนื่อง จากสถานการณ์ราคาน้ำมันโลกที่ผันผวนรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงสงครามรัสเซีย-ยูเครน (ค.ศ. 2022–2024) และวิกฤตการณ์ตะวันออกกลาง (ค.ศ. 2026) ดังรายละเอียด ตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและการอุดหนุน (ก.ศ. 2022–2026)

ระยะเวลา	หนี้สิน/ขาดดุลสุทธิ (ล้านบาท)	อุดหนุนดีเซลรายวัน (ล้านบาท/วัน)	ราคาอ้างอิงดีเซล (บาท/ลิตร)	หมายเหตุ
กลางปี 2022 (พ.ค.-มิ.ย.)	-	~11 (ต่อลิตร)	<35	- สงครามรัสเซีย-ยูเครน
ปลายปี 2023	ขาดดุล ~20,000	~500	~32-33	- การอุดหนุนต่อเนื่อง
กลางปี 2024	หนี้สินสูงสุด ~111,660	~600-700	~30-31	- ภาวะสูงสุด
ธ.ค. 2024	หนี้สิน ~31,000	~200	~31-32	- ราคาโลกปรับลดลง
ก.พ. 2026	น้ำมันส่วนเกิน ~39,000 (ขาด LPG 38,541)	~0 (ขาด LPG)	~32	- กองทุนน้ำมันส่วนเกินชั่วคราว
มี.ค. 2026 (กลางเดือน)	ขาดดุล ~12,600	~1,000	~32-33	- วิกฤตตะวันออกกลางเริ่ม
มี.ค. 2026 (ปลายเดือน)	ขาดดุล ~20,000+	~2,300	~33	- รัฐขึ้นราคา 1.80 บาท
เม.ย. 2026 (ต้นเดือน)	ขาดดุล ~56,200	~1,470	~33-48	- ภาวะอุดหนุนเพิ่ม
เม.ย. 2026 (กลางเดือน)	ขาดดุล ~56,229	~520	~48.40 (ดีเซล)	- รัฐขึ้นราคาดีเซลต่อ

ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจาก สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (2567), Bangkok Post (2024; 2026b), The Nation Thailand (2025; 2026a) และ Bangkok Post (2026b)

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า ฐานะของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความผันผวนสูงมากตามสถานการณ์ราคาน้ำมันโลก โดยในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกอยู่ในระดับสูง (เช่น ช่วงสงครามรัสเซีย-ยูเครน และวิกฤตตะวันออกกลาง) กองทุนฯ จะมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกลดลง (เช่น ปลายปี ค.ศ. 2023 ถึงต้นปี ค.ศ. 2025) กองทุนฯ จะสามารถลดภาระหนี้สินลงได้ (The Nation Thailand, 2025)

ข้อมูล ณ กลางเดือนเมษายน ค.ศ. 2026 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีสถานะหนี้สินคงค้างสูงถึง 56,200 ล้านบาท ขณะที่ภาระการอุดหนุนน้ำมันดีเซลในแต่ละวันอยู่ที่ประมาณ 520 ล้านบาท (หลังการปรับขึ้นราคาดีเซลล่าสุด) (Bangkok Post, 2026c) และเพื่อรักษาสภาพคล่องของกองทุนฯ รัฐบาลอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติวงเงินค้ำประกันเงินกู้สูงถึง 150,000 ล้านบาทให้แก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (Bangkok Post, 2026d; The Nation Thailand, 2026e) ซึ่งหากดำเนินการดังกล่าว จะส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศไทยปรับตัวสูงขึ้น (แม้จะยังคงอยู่ในกรอบวินัยการคลังที่ระดับไม่เกินร้อยละ 70 ของ GDP) (Bangkok Post, 2026d)

สถานการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของโครงสร้างการบริหารจัดการราคาพลังงานของประเทศไทย ที่พึ่งพากลไกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหลักและแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมเพื่อรองรับภาระดังกล่าว ซึ่งภาษีลาภลอยจากธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นหนึ่งในมาตรการที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างจริงจัง

4. การวิเคราะห์ข้อพิจารณาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีลาภลอยกับธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย

4.1 มิติทางเทคนิค: ความไม่เหมาะสมของการใช้ GRM เป็นฐานภาษีโดยตรง

ข้อถกเถียงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการจัดเก็บภาษีลาภลอย จากธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน คือ ปัญหาในการกำหนด ฐานภาษี (Tax Base) ที่เหมาะสม โดยแนวคิดที่ถูกเสนอในอดีต (เช่น ในปี ค.ศ. 2022) คือ การใช้ Gross Refining Margin (GRM) เป็นฐานภาษี โดยจัดเก็บจากส่วนต่างของ GRM ที่เพิ่มขึ้นจากระดับปกติ (Windfall Profit Portion of GRM) (Bangkok Post, 2022; สุประภา วิศิษฐ์สมบัติ, 2565)

อย่างไรก็ตาม การใช้ GRM เป็นฐานภาษีโดยตรงเผชิญกับข้อจำกัดทางเทคนิคที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

ประการแรก GRM ไม่ใช่กำไรสุทธิ (Net Profit) ผู้ประกอบการโรงกลั่นน้ำมันยืนยันอย่างเป็นทางการว่า GRM เป็นเพียง ดัชนีชี้วัดทางเทคนิคที่สะท้อนถึงส่วนต่างระหว่างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเท่านั้น มิได้รวมต้นทุนดำเนินการอื่นๆ ที่สำคัญ อาทิ ต้นทุนค่าขนส่งทางเรือ (Freight Costs) ที่เพิ่มสูงขึ้นจากวิกฤตการณ์ในช่องแคบฮอร์มุซ ค่าเบี้ยประกันภัยสงคราม

(War Risk Premiums) ที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวเมื่อเทียบกับช่วงปกติ (Petroleum Refinery Industry Group, 2026; บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน), 2565) ต้นทุนค่าไฟฟ้า ค่าจ้าง ค่าเสื่อมราคา ค่าดำเนินการและบำรุงรักษา (Operating and maintenance Costs) ค่าใช้จ่ายทางการเงิน (Financing Costs) และกำไร/ขาดทุนจากการบริหารน้ำมันคงคลังและความเสี่ยงด้านราคา (inventory and Price Risk Management Gains/Losses) (Petroleum Refinery Industry Group, 2026)

จากข้อมูลของกลุ่มอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน สมาพันธ์อุตสาหกรรมไทย (Petroleum Refinery Industry Group, 2026) ระบุว่า ต้นทุนแฝง (Hidden Costs) ที่ GRM ไม่ได้รวมไว้ได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 3-6 บาทต่อลิตร ในช่วงวิกฤตการณ์พลังงาน (มีนาคม-เมษายน 2569) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของ Bangkok Post (2026b) ที่ประเมินว่าค่าการกลั่นที่แท้จริง (actual GRM) ที่ผู้ประกอบการไทยได้รับน่าจะอยู่ที่ประมาณ 3-4 บาทต่อลิตร หลังจากหักต้นทุนค่าขนส่งและค่าเบี้ยประกันภัยที่เพิ่มขึ้น (Bangkok Post, 2026b) จะเห็นได้ว่า ช่องว่างระหว่าง Market GRM ที่ปรากฏในสื่อกับกำไรสุทธิที่แท้จริง (Actual Net Profit) ของผู้ประกอบการโรงกลั่นมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ที่ต้นทุนแฝงต่างๆ (A, B, C) ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การใช้ Market GRM เป็นฐานภาษีโดยตรงโดยไม่หักต้นทุนดังกล่าว จึงอาจทำให้ฐานภาษีกว้างเกินความเป็นจริงและเป็นการลงโทษผู้ประกอบการอย่างไม่เป็นธรรม (Bangkok Post, 2022; Petroleum Refinery Industry Group, 2026)

ประการที่ 2 ความยากในการกำหนดระดับปกติของ GRM การจัดเก็บภาษีลากลอย จำเป็นต้องกำหนดระดับปกติ (Normal Level) หรือ เกณฑ์พื้นฐาน (Baseline) ของ GRM เพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการคำนวณกำไรส่วนเกิน (Excess Portion) อย่างไรก็ตาม การกำหนดระดับปกติของ GRM เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจาก GRM มีความผันผวนตามวัฏจักรของตลาดพลังงาน (Market Cycles) และได้รับผลกระทบจากปัจจัยหลายประการ ทั้งในด้านอุปทาน (Supply-Side Factors) และอุปสงค์ (Demand-Side Factors) (Baunsgaard & Vernon, 2022)

ในกรณีของประเทศไทย ข้อเสนอในช่วงปี ค.ศ. 2022 คือการใช้ค่าเฉลี่ย GRM ก่อนสงครามรัสเซีย-ยูเครน (ประมาณ 2 บาท/ลิตร) เป็นเกณฑ์พื้นฐาน และจัดเก็บภาษีจากส่วนเกินที่เพิ่มขึ้น (1.27 บาท/ลิตร) (Bangkok Post, 2022) อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการโรงกลั่นได้โต้แย้งว่า ค่าเฉลี่ยดังกล่าวมิได้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง โดยอ้างว่า GRM ที่แท้จริงในช่วงไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2022 อยู่ที่เพียง 1.19 บาท/ลิตร (Bangkok Post, 2022) แสดงให้เห็นถึง ความยากในการหาข้อสรุปร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับระดับปกติของ GRM

ประการที่ 3 ปัญหาในการแยกกำไรจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน แม้ว่าจะสามารถกำหนดระดับปกติของ GRM ได้ การแยกส่วนของกำไรที่เพิ่มขึ้นว่าเกิดจากปัจจัยภายนอก (Exogenous Factors) เช่น สงครามหรือภัยพิบัติ หรือเกิดจากปัจจัยภายใน (Endogenous Factors) เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการ

ผลิต การพัฒนานวัตกรรม หรือการบริหารความเสี่ยง ก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ (Baunsgaard & Vernon, 2022; Schwerhoff et al., 2020) หากรัฐจัดเก็บภาษีจากกำไรที่เกิดจากปัจจัยภายใน ก็จะเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพและนวัตกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาว

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าว การออกแบบภาษีสลากลอย ควรกำหนดฐานภาษีที่สะท้อนถึง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) อย่างแท้จริง โดยอาจใช้ Net Refining Margin หรือ Adjusted Refining Margin ที่หักต้นทุนดำเนินการที่เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤต (Incremental Operating Costs) ออกไป (Baunsgaard & Vernon, 2022) หรืออาจใช้แนวทางของสหภาพยุโรปที่กำหนดฐานภาษีจากกำไรส่วนเกินที่คำนวณจากค่าเฉลี่ยกำไรในอดีต (2018-2021) โดยหักอัตราผลตอบแทนปกติ (Normal Return) ออกไป (European Council, 2022; Enache, 2024)

4.2 มิติทางนิติธรรม: อุปสรรคทางกฎหมายและหลักความชัดเจนแน่นอน

ในมิติทางนิติธรรม การจัดเก็บภาษีสลากลอยจากธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยเผชิญกับอุปสรรคสำคัญหลายประการ โดยบทความนี้ผู้เขียนใช้เกณฑ์วิเคราะห์ทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ 4 ประการ ได้แก่ (1) หลักไม่มีภาษีอากรโดยไม่มียกกฎหมาย (Nullum Tributum Sine Lege) (2) หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายภาษี (3) หลักห้ามมิให้ใช้กฎหมายภาษีย้อนหลังเป็นโทษ และ (4) หลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งเป็นกรอบมาตรฐานที่ใช้ในการประเมินความสอดคล้องของข้อเสนอภาษีสลากลอยกับหลักนิติธรรมตลอดทั้งบทความ

ประการแรก คือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่รองรับการจัดเก็บภาษีดังกล่าว แม้จะมีพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งกำหนดอัตราภาษีร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากการดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม แต่กฎหมายนี้ใช้บังคับกับธุรกิจขุดเจาะปิโตรเลียม (Upstream) เท่านั้น ไม่รวมถึงธุรกิจกลั่นน้ำมัน (Downstream) และธุรกิจค้าน้ำมันเชื้อเพลิง (Petroleum Income Tax Act, 1971; PwC Thailand, 2026; สุประภา วิศิษฐ์สมบัติ, 2565) ดังนั้น การจะจัดเก็บภาษีสลากลอยจากโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่ ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาอย่างน้อย 6-12 เดือน (Bangkok Post, 2026b; Nálepová & Lampart, 2024)

ข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Gap) ที่สำคัญ เนื่องจากในขณะที่ธุรกิจขุดเจาะซึ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ มีกลไกในการจัดเก็บค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว (ผ่านภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และเงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ) แต่ธุรกิจกลั่นและค้าน้ำมันซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากวิกฤตราคาลงงานโดยตรง กลับไม่มีกฎหมายรองรับการจัดเก็บภาษีกำไรส่วนเกินในลักษณะเดียวกัน

ประการที่ 2 หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย (Principle of Legal Certainty) ซึ่งเป็นการสำคัญกฎหมายในระบุนิติรัฐกำหนดว่า กฎหมายภาษีต้องมีความชัดเจนในเรื่องฐาน

ภาษี (Tax Base) อัตราภาษี (Tax Rate) และวิธีการคำนวณ (Calculation Method) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถคาดการณ์ภาระภาษีของตนได้ล่วงหน้า (OECD, 2023) หากกฎหมายภาษีมีความไม่ชัดเจนหรือเปิดช่องให้มีการตีความได้หลายนัย จะเป็นการละเมิดหลักความมั่นคงแห่งการเสียภาษีและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมายตามมาได้ (Clements et al., 2013)

ในการนิยามที่ลาถลอกจากธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายอาจเกิดขึ้นในหลายประเด็น อาทิ การกำหนดกำไรส่วนเกิน ว่าควรเริ่มต้นที่ระดับใด การคำนวณต้นทุนที่เกี่ยวข้อง (Relevant Costs) ที่จะนำมาหักออกจากฐานภาษี และระยะเวลาที่จะใช้บังคับมาตรการ (ระยะสั้น กลาง หรือยาว) ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์ทางเทคนิค หากกฎหมายไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็อาจเปิดช่องให้ผู้ประกอบการฟ้องร้องท้าทายความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการได้ ดังเช่นกรณีของประเทศเยอรมนีที่ศาลภาษีสูงสุดแสดงความสงสัยต่อความชอบด้วยกฎหมายของ Energy Crisis Contribution Act (PwC Germany, 2025)

ประการที่ 3 ประเด็นความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาค (Equality Principle) ซึ่งกำหนดว่าผู้มีสถานการณ์เดียวกันควรได้รับการปฏิบัติทางภาษีที่เหมือนกัน โรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยมีขนาดและโครงสร้างการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยบางแห่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ที่ผลิตน้ำมันสำเร็จรูปหลากหลายประเภท (Complex Refineries) และมีการบูรณาการในแนวตั้ง (Vertically Integrated) กับธุรกิจปิโตรเคมี ในขณะที่บางแห่งมีขนาดเล็กกว่าและผลิตน้ำมันสำเร็จรูปเพียงไม่กี่ประเภท (Simple Refineries) (Petroleum Refinery Industry Group, 2026) การใช้ฐานภาษีและอัตราภาษีเดียวกันกับทุกแห่งอาจไม่สะท้อนถึงศักยภาพในการทำกำไรและความสามารถในการรับภาระภาษี (Tax-Bearing Capacity) ที่แท้จริงของแต่ละแห่ง ซึ่งอาจขัดต่อหลักความเสมอภาค

นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีลาถลอกจากธุรกิจโรงกลั่นแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่รวมถึงธุรกิจค้าน้ำมันเชื้อเพลิง (Oil Marketing/Trading Companies) ที่อาจได้รับกำไรส่วนเกินจากการขายน้ำมันสำเร็จรูปในช่วงวิกฤตเช่นเดียวกัน อาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรมและเลือกปฏิบัติ (Bangkok Post, 2026b) ดังนั้น การออกแบบนโยบายภาษียาถลอก จึงจำเป็นต้องพิจารณาครอบคลุมถึงธุรกิจทั้งสองประเภท หรืออย่างน้อยต้องมีกลไกในการจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากวิกฤตการณ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตของฐานภาษี บทความนี้ผู้เขียนได้แยกการวิเคราะห์ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่มตามลักษณะรายได้ ต้นทุน และความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) ธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน (Refining) ซึ่งรับรู้รายได้จากค่าการกลั่น (GRM) เป็นหลัก (2) ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งน้ำมัน (Marketing/Trading) ซึ่งรับรู้รายได้จากค่าการตลาด (Marketing Margin) และ (3) ธุรกิจปิโตรเลียมต้นน้ำ (Upstream) ซึ่งอยู่ภายใต้ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมอยู่แล้ว ทั้งนี้ กรอบนโยบายภาษียาถลอก 4 เสาหลักที่นำเสนอในบทความนี้มุ่งใช้กับกลุ่มที่ (1) และ (2) เป็นหลัก โดยใช้ฐานภาษีและ

อัตราที่แตกต่างกันตามโครงสร้างต้นทุนของแต่ละกลุ่ม ส่วนกลุ่มที่ (3) ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเดิม

ประเด็นภาษีซ้ำซ้อนและความสัมพันธ์กับภาษีขั้นต่ำสากล

ประเด็นเพิ่มเติมที่ต้องพิจารณา คือ ปัญหาภาษีซ้ำซ้อน (Double Taxation) เนื่องจากโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 20 และภาษีสรรพสามิตอยู่แล้วในปัจจุบัน หากมีการจัดเก็บภาษีสลากลอยเพิ่มเติมโดยไม่มีกลไกรองรับที่ชัดเจน อาจก่อให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่ต้องวิเคราะห์เพิ่มเติม ได้แก่ (1) ภาษีสลากลอยควรนำมาหักเป็นรายจ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลได้หรือไม่ (2) ควรมีกลไกเครดิตภาษี (Tax Credit) เพื่อป้องกันการจัดเก็บซ้ำซ้อนหรือไม่ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสลากลอยกับหลักเกณฑ์ภาษีขั้นต่ำสากล (Global Minimum Tax) ภายใต้ OECD Pillar Two ซึ่งกำหนดอัตราภาษีที่แท้จริงขั้นต่ำร้อยละ 15 สำหรับกลุ่มบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ และ (4) หลักเกณฑ์การปันส่วนรายได้จากธุรกรรมระหว่างประเทศและธุรกรรมภายในเครือกิจการ ประเด็นเหล่านี้ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนในบริบทไทย และควรได้รับการศึกษาโดยละเอียดก่อนการตรากฎหมายภาษีสลากลอยฉบับใหม่

4.3 มิติทางเศรษฐศาสตร์และความมั่นคงทางพลังงาน

การจัดเก็บภาษีสลากลอยจากธุรกิจผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ยังเผชิญกับความท้าทายในมิติทางเศรษฐศาสตร์และความมั่นคงทางพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำมันดิบสุทธิและพึ่งพาการนำเข้าอุปกรณ์การกลั่นและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ประการแรก ความเสี่ยงต่อการลดกำลังการผลิต (Production Curtailment) การเปลี่ยนไปส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปแทนการจำหน่ายในประเทศ หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีสลากลอยในอัตราที่สูงเกินไป โดยไม่มีการเจรจาหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ ผู้ประกอบการอาจตัดสินใจลดกำลังการผลิต (Operate at Lower Capacity) หรือเปลี่ยนไปส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปไปยังต่างประเทศซึ่งมีราคาสูงกว่า มากกว่าที่จะขายในประเทศ (Asia Plus Securities, 2026; Bangkok Post, 2026b) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันสำเร็จรูปภายในประเทศ และจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศในราคาที่สูงกว่า (Bangkok Post, 2026b; Nálepová & Lampart, 2024)

บทวิเคราะห์ของ Asia Plus Securities (2026) ระบุว่า แม้ในอดีตที่ผ่านมา (ปี ค.ศ. 2008 และ ค.ศ. 2022) รัฐบาลไทยสามารถขอความร่วมมือจากโรงกลั่นไทยในการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนน้ำมันฯ หรือลดราคาขายปลีกในช่วงวิกฤตได้ (โดยเฉพาะโรงกลั่นที่คนไทยถือหุ้นใหญ่ เช่น Thai Oil, IRPC, PTT Global Chemical และ Bangchak) แต่โรงกลั่นที่ต่างชาติถือหุ้นใหญ่ (เช่น Esso Thailand และ Star Petroleum Refining) มักไม่ให้ความร่วมมือ (Asia Plus Securities, 2026) หากรัฐบาลพยายามใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับ (Coercive Measures) แทนการขอความร่วมมือ (Voluntary Cooperation) ก็อาจทำให้

โรงกลั่นเหล่านี้ตัดสินใจลดกำลังการผลิตหรือเพิ่มการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูป ซึ่งส่งผลเสียต่อความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาว (Asia Plus Securities, 2026)

ประการที่ 2 ผลกระทบต่อการลงทุนในระยะยาว (Long-Term Investment Impact)
อุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เงินลงทุนสูง (Capital-Intensive) และมีระยะเวลาคืนทุนที่ยาวนาน (Long Payback Period) โดยการสร้างโรงกลั่นใหม่หรือการขยายกำลังการผลิตของโรงกลั่นที่มีอยู่ต้องใช้เงินลงทุนหลายหมื่นล้านบาท และใช้เวลาก่อสร้างหลายปี (Petroleum Refinery Industry Group, 2026) หากรัฐบาลมีนโยบายจัดเก็บภาษีลากลอยที่ไม่มีความแน่นอน (Policy Uncertainty) หรือไม่มีกลไกที่ชัดเจนในการเริ่มต้นและสิ้นสุดมาตรการ ผู้ประกอบการอาจชะลอการลงทุน (Investment Delay) หรือยกเลิกแผนการลงทุน (Investment Cancellation) ซึ่งส่งผลเสียต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว (Bangkok Post, 2026b; Nálepová & Lampart, 2024)

บทเรียนจากสหราชอาณาจักร เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญ ในปี ค.ศ. 2025 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ประกาศขยายระยะเวลาการบังคับใช้ Energy Profits Levy (EPL) ออกไปจนถึงปี ค.ศ. 2030 ส่งผลให้อัตราภาษีรวมของธุรกิจขุดเจาะปิโตรเลียมในไหล่ทวีปสหราชอาณาจักรยังคงอยู่ที่ร้อยละ 78 ต่อไปอีก 5 ปี (Offshore Energies UK, 2025) การตัดสินใจดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากภาคเอกชน โดย Offshore Energies UK ระบุว่า การลงทุนในไหล่ทวีปสหราชอาณาจักรลดลงอย่างรวดเร็ว การผลิตน้ำมันและก๊าซลดลงถึงร้อยละ 40 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และคาดว่าจะลดลงอีกถึงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 ส่งผลให้สหราชอาณาจักรต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันและก๊าซจากต่างประเทศมากขึ้น (Offshore Energies UK, 2025) แม้กรณีของสหราชอาณาจักรจะเป็นธุรกิจขุดเจาะ (Upstream) ซึ่งมีความแตกต่างจากธุรกิจกลั่น (Downstream) ในหลายประการ จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดเก็บภาษีลากลอยในอัตราที่สูงและเป็นระยะเวลานานต่อการลงทุนและความมั่นคงทางพลังงาน

ประการที่ 3 ความเป็นไปได้ในการเกิดการหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) การโอนย้ายกำไรไปต่างประเทศ หากประเทศไทยจัดเก็บภาษีลากลอยในอัตราที่สูง โดยไม่มีมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่มีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบการข้ามชาติ (Multinational Enterprises) อาจใช้กลยุทธ์การโอนย้ายราคา (Transfer Pricing) เพื่อโอนย้ายกำไรที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า (Tax Havens) หรืออาจปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานเพื่อให้กำไรส่วนเกินเกิดขึ้นในต่างประเทศแทน (Baunsgaard & Vernon, 2022; Palanský & Tuinsma, 2026)

Palanský และ Tuinsma (2026) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของภาษีลากลอยต่อการโอนย้ายราคา (Transfer Pricing Implications) ในภาคพลังงาน โดยพบว่า การกำหนดว่าส่วนใดของกำไรที่เกิดจากกิจกรรมในประเทศใดประเทศหนึ่ง (Entity Within A Multinational Enterprise Group) เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเป็นที่ถกเถียงกันมากในทางปฏิบัติ (Palanský & Tuinsma, 2026) ดังนั้น การออกแบบภาษี

ลากลอย จึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี (Anti-Avoidance Measures) และกลไกการตรวจสอบการโอนย้ายราคา (Transfer Pricing Audit Mechanism) ที่มีประสิทธิภาพ

5. องค์ความรู้ใหม่ กรอบนโยบายภาษีลากลอย 4 เสาหลัก สำหรับประเทศไทย

ผู้เขียนเสนอกรอบนโยบายภาษีลากลอย 4 เสาหลัก เพื่อแก้ปัญหาเชิงเทคนิค กฎหมาย ความมั่นคงพลังงาน และการโอนย้ายกำไร ซึ่งจะแตกต่างจากมาตรการ Energy Profits Levy ของสหราชอาณาจักรและ Solidarity Contribution ของสหภาพยุโรปใน 3 ประการสำคัญ กล่าวคือ (1) ใช้ Net Refining Margin แทน Gross Refining Margin หรือฐานกำไรเฉลี่ยย้อนหลังแบบตายตัวเป็นฐานภาษี ซึ่งสะท้อนต้นทุนดำเนินการที่แท้จริงของอุตสาหกรรมโรงกลั่นได้ดีกว่า (2) ผนวกกลไกอัตโนมัติสามมิติที่เชื่อมโยงกับฐานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง ซึ่งเป็นบริบทเฉพาะของไทยที่ไม่ปรากฏในมาตรการของอังกฤษหรือยุโรป และ (3) ออกแบบให้ครอบคลุมทั้งธุรกิจโรงกลั่นและธุรกิจค้าน้ำมันพร้อมกัน แทนที่จะจำกัดเฉพาะธุรกิจขุดเจาะต้นน้ำดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร คุณค่าเชิงวิชาการของกรอบนี้จึงอยู่ที่การปรับองค์ความรู้สากลว่าด้วยภาษีลากลอยให้สอดคล้องกับโครงสร้างตลาดพลังงานและกลไกกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทย

Pillar 1: ปรับฐานภาษี (Tax Base Recalibration) ใช้ Net Refining Margin (NRM) แทน Market GRM เพื่อสะท้อนกำไรสุทธิที่แท้จริง โดยหักต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงและตรวจสอบได้ พร้อมกำหนด Baseline จากค่าเฉลี่ยระยะยาวเพื่อลดข้อพิพาท และใช้อัตราภาษีแบบขั้นบันไดตามระดับกำไรส่วนเกิน ซึ่งช่วยสร้างความเป็นธรรม ลดภาระต่อผู้ประกอบการรายย่อย และคงแรงจูงใจในการลงทุน

Pillar 2: กลไกอัตโนมัติ (Automatic Trigger Mechanism) กำหนดเงื่อนไขเริ่มต้น–สิ้นสุดภาษีแบบอัตโนมัติจากตัวแปรสำคัญ ได้แก่ NRM ราคาน้ำมัน และฐานกองทุนน้ำมัน เพื่อลดความล่าช้าทางนโยบายและความไม่แน่นอน พร้อมกำหนดช่วงเวลาทบทวนทุก 3 ปีเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

Pillar 3: การแบ่งปันภาระ (Burden Sharing Mechanism) จัดตั้งกองทุนเสถียรภาพพลังงานเพื่อใช้เฉพาะในการบรรเทาผลกระทบต่อประชาชนและธุรกิจขนาดเล็ก พร้อมกำหนดข้อตกลงร่วมรัฐ–เอกชนในการรักษาระดับการผลิตและน้ำมันคงคลัง โดยมีกลไกชดเชยต้นทุนอย่างเหมาะสม เพื่อลดความเสี่ยงต่อการลดกำลังการผลิตและรักษาความมั่นคงพลังงาน

Pillar 4: กลไกกำกับและป้องกันการหลีกเลี่ยง (Checks & Anti-Avoidance) จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และรายงานความโปร่งใส ให้หลักประเทศปลายทางเพื่อลดการโอนย้ายกำไร กำหนดเพดานภาษีเพื่อไม่กระทบการลงทุน และให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนพลังงานสะอาด เพื่อรักษาสมดุลระหว่างรายได้รัฐและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. สรุปผลการศึกษา

บทความวิชาการนี้ วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีลาภลอยในธุรกิจโรงกลั่นและค่าน้ำมันของไทย โดยใช้กรอบ Economic Rent Theory และแนวคิดความเป็นธรรมของ John Rawls ร่วมกับบทเรียนจากสหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป ครอบคลุมโครงสร้างตลาดน้ำมัน ฐานะกองทุนน้ำมัน และข้อจำกัดทางกฎหมายไทย ข้อค้นพบหลัก 4 ประการ

ประการที่ 1 : วิฤตราคาพลังงานปี ค.ศ. 2022 และ 2026 ก่อให้เกิดกำไรส่วนเกินอย่างมีนัยสำคัญ โดย Market GRM เพิ่มขึ้นจากระดับปกติ 2–3 บาท/ลิตร เป็น 16–17 บาท/ลิตร ขณะที่กองทุนน้ำมันมีหนี้สะสมสูง ส่งผลให้ภาครัฐต้องแบกรับภาระอุดหนุนจำนวนมาก สะท้อนความจำเป็นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 2 : การจัดเก็บภาษีลาภลอยในไทยเผชิญข้อจำกัด 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านเทคนิค: Market GRM ไม่สะท้อนกำไรสุทธิจริง (2) ด้านนิติธรรม: ขาดกฎหมายเฉพาะและความชัดเจนทางกฎหมาย (3) ด้านเศรษฐศาสตร์: เสี่ยงต่อการลดกำลังการผลิต การชะลอการลงทุน และกระทบความมั่นคงพลังงาน ซึ่งชี้ว่าการออกแบบภาษีต้องคำนึงถึงสมดุลเชิงระบบ

ประการที่ 3 : ประสบการณ์ต่างประเทศ เช่น Energy Profits Levy ของสหราชอาณาจักร และ Solidarity Contribution ของสหภาพยุโรป ชี้ว่าภาษีลาภลอยที่มีประสิทธิผลต้องมีลักษณะชั่วคราว มีกลไกอัตโนมัติ มีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้เงินชัดเจน และมีระบบกำกับตรวจสอบ เพื่อลดผลกระทบต่อการลงทุนและเสถียรภาพพลังงาน

ประการที่ 4 : งานวิจัยนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่ คือ กรอบนโยบายภาษีลาภลอย 4 เสาหลัก ซึ่งประกอบด้วย (1) การปรับฐานภาษีด้วย NRM และอัตราก้าวหน้า (2) กลไกอัตโนมัติสามมิติ (3) กลไกแบ่งปันภาระผ่านกองทุนและความร่วมมือรัฐ–เอกชน (4) กลไกกำกับและป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าค่าการกลั่นตลาด (Market GRM) ที่ปรับตัวสูงขึ้นจะยังมีใช้ชั่วคราวที่เพียงพอจะสรุปได้ทันทีว่าโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันได้รับกำไรผิดปกติ ในทางบัญชี แต่ส่วนต่างที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงวิกฤตภูมิรัฐศาสตร์ก็เป็นสัญญาณเชิงนโยบายที่รัฐไม่ควรละเลย เนื่องจากการอุดหนุนราคาน้ำมันที่ตกแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและประชาชนได้ปรากฏขึ้นแล้วอย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นเชิงเทคนิคเรื่องฐานภาษี (หัวข้อ 3-4) มิติทางกฎหมาย (หัวข้อ 4.2) และข้อเสนอกรอบ 4 เสาหลัก (หัวข้อ 5) จึงเชื่อมโยงกันในลักษณะที่ว่า ความไม่สมบูรณ์ของฐานภาษีในทางเทคนิคมิได้เป็นเหตุผลที่จะปฏิเสธการจัดเก็บภาษีลาภลอยโดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นเหตุผลที่รัฐควรเร่งพัฒนากลไกทางกฎหมายและฐานข้อมูลให้รองรับการจัดเก็บภาษีลาภลอยอย่างเป็นธรรมและมีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษา ผู้เขียนเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายแบบเป็นลำดับเวลา เพื่อให้การออกแบบภาวียาลกอลยมีความเป็นไปได้เชิงปฏิบัติ มีความชัดเจนทางกฎหมาย และรักษาสมดุลระหว่างรายได้รัฐกับ ความมั่นคงพลังงาน

ระยะสั้น (1–3 เดือน): การเตรียมฐานข้อมูลและฉันทามติ

มุ่งสร้างฐานข้อมูล และความเข้าใจร่วมเป็นเงื่อนไขก่อนนโยบาย ได้แก่ (1) จัดตั้ง Task Force ระหว่างหน่วยงานหลัก เพื่อจัดทำฐานข้อมูล NRM ย้อนหลัง 5–6 ปี สำหรับกำหนด baseline อย่างมีหลักวิชาการ (2) เปิดรับฟังความคิดเห็นแบบ multi-stakeholder เพื่อลดความขัดแย้งและเพิ่มความชอบธรรมเชิงนโยบาย และ (3) พัฒนาระบบข้อมูลแบบ near real-time สำหรับ GRM และต้นทุน เพื่อรองรับกลไกอัตโนมัติ ระยะนี้เน้นลด Information Asymmetry และ Political Resistance ซึ่งเป็นเงื่อนไขวิกฤตของความล้มเหลวนโยบาย

ระยะกลาง (3–12 เดือน): การออกแบบกฎหมายและกลไกเชิงสถาบัน รัฐบาล ควรมุ่งเปลี่ยนข้อเสนอเป็นกฎหมายและระบบปฏิบัติ ได้แก่ (1) ยกร่างพระราชบัญญัติภาษีกำไรส่วนเกิน โดยใช้กรอบ 4 เสาหลักเป็นต้นแบบครอบคลุมฐานภาษี อัตราก้าวหน้า Trigger Mechanism และ Anti-Avoidance (2) จัดทำ Joint Energy Security Compact เพื่อรักษาระดับการผลิตและน้ำมันคงคลัง พร้อมกลไกชดเชย ลดแรงจูงใจในการลดกำลังการผลิต และ (3) เสริมศักยภาพกรมสรรพากรและสรรพสามิตด้าน Transfer Pricing และการคำนวณ NRM รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ระยะนี้เน้น Institutionalization เพื่อให้ระบบภาษีมีความชัดเจน ตรวจสอบได้ และลดความเสี่ยงด้านนิติธรรม

ระยะยาว (1–5 ปี): การประเมินและยกระดับเชิงโครงสร้าง รัฐบาล ควรมุ่งสร้างความยั่งยืนและความยืดหยุ่นเชิงระบบ เช่น (1) ประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมรายได้รัฐ ความเป็นธรรม ผลกระทบการลงทุน และความมั่นคงพลังงาน (2) ปรับปรุงกฎหมายตามผลการประเมิน โดยยึดหลัก Equity, Clarity, Balance และ Participation (3) บูรณาการภาวียาลกอลยกับนโยบายพลังงานสะอาด เพื่อลด Fossil Fuel Dependence และใช้รายได้สนับสนุน Clean Energy Transition ระยะนี้เน้น Dynamic Policy Adaptation และเชื่อมโยงนโยบายภาษีกับเป้าหมายความยั่งยืนระยะยาว

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต (Recommendations for Future Research)

บทความนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ เป็นการวิเคราะห์เชิงเอกสารและเชิงพรรณนาโดยยังไม่มีแบบจำลองเชิงปริมาณรองรับข้อเสนอแนะนโยบาย เช่น การประมาณการรายได้ภาษีที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ ผลกระทบต่อราคาขายปลีก ผลต่อกำลังการผลิต การลงทุน การนำเข้า และสวัสดิการผู้บริโภคในเชิงตัวเลข เนื่องจากข้อมูลงบการเงินและต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการแต่ละรายยังไม่เปิดเผยต่อ

สาธารณะในรายละเอียดที่เพียงพอ ข้อเสนอเชิงนโยบายในบทความนี้จึงควรได้รับการทดสอบความเป็นไปได้ (Feasibility Testing) ด้วยแบบจำลองเชิงปริมาณเพิ่มเติมก่อนนำไปปฏิบัติจริง

เนื่องจากการศึกษานี้ใช้วิธีเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เชิงพรรณนา งานวิจัยในอนาคตควรขยายสู่เชิงปริมาณและเชิงเปรียบเทียบ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งเชิงประจักษ์และความแม่นยำเชิงนโยบาย เช่น (1) การศึกษาเชิงปริมาณ (Computable General Equilibrium Model) ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเพื่อประเมินผลกระทบของภาษีลาภลอยต่อ GDP การจ้างงาน เงินเฟ้อ ดุลการค้า และการกระจายรายได้ รวมถึง Spillover Effects ระหว่างภาคเศรษฐกิจ เพื่อสะท้อนผลกระทบเชิงระบบอย่างรอบด้าน (2) ศึกษา Transfer Pricing วิเคราะห์พฤติกรรมการโอนย้ายกำไรในธุรกิจ โรงกลั่นและค้าน้ำมัน ผ่านราคาโอนย้ายระหว่างบริษัทในเครือ เพื่อประเมินความเสี่ยงและพัฒนา Anti-avoidance Measures ที่เหมาะสมในบริบทไทย (3) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) เปรียบเทียบกับประเทศที่มีโครงสร้างใกล้เคียง เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ เพื่อสกัดบทเรียนและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในการออกแบบภาษีลาภลอย และ (4) การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่ออธิบายพลวัตเชิงสถาบัน อำนาจต่อรอง และปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- กรมธุรกิจพลังงาน. (2568). สถิติการนำเข้าและการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย. กระทรวงพลังงาน. <https://www.doeb.go.th/statistic-data>
- กรมสรรพสามิต. (2568). อัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน. กระทรวงการคลัง. <https://www.excise.go.th>
- กรมสรรพากร. (2568). ประมวลรัษฎากร. กระทรวงการคลัง. <https://www.rd.go.th>
- กระทรวงพลังงาน. (2569, 3 เมษายน). ปลัดกระทรวงพลังงานชี้วิกฤตน้ำมันรุนแรงสุดในประวัติศาสตร์ เร่งดึงกำไรส่วนเกินจากโรงกลั่นช่วยประชาชน. <https://energy.go.th/th/hot-news/30424>
- ไทยพีบีเอส. (2569, 12 มีนาคม). โรงกลั่นน้ำมันฯ ชี้แจงข้อเท็จจริง “ค่าการกลั่น” ไม่ใช่ “กำไรสุทธิ”. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/503286>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2565, 23 มิถุนายน). ไทยออยล์ชี้แจงข้อเท็จจริงประเด็นค่าการกลั่นน้ำมัน และพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินการของรัฐที่เป็นไปตามหลักของกฎหมายและการค้าเสรี. <https://www.thaioilgroup.com/news-post/ไทยออยล์ชี้แจงข้อเท็จจริง/>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, 134(40 ก), 1–90. <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง. (2567). ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกลไกการบริหารจัดการ.

<https://www.offo.or.th>

สุประภา วิศิษฐ์สมบัติ. (2565). ปัญหาการจัดเก็บภาษีลาภลอยกับธุรกิจโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทย [เอกัตศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

<https://doi.org/10.58837/CHULA.IS.2022.455>

Abdul-Salam, Y. (2024). Examining the effect of the UK oil and gas windfall tax on the economics of new fields in the UKCS province. *Resources Policy*, 88, 104447. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104447>

Asia Plus Securities. (2026, April 7). Asia Plus warns of negative sentiment for Thai refiners as gov't eyes margin profit and windfall tax. *Kaohoon International*. <https://www.kaphooninternational.com/markets/580648>

Bangkok Post. (2022, June 24). Refineries hit back at tax. *Bangkok Post*.

<https://www.bangkokpost.com/business/general/2332993/refineries-hit-back-at-tax>

Bangkok Post. (2024, October 11). Fuel fund vows to keep diesel prices low. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com>

Bangkok Post. (2026a, March 23). Energy security now a daunting problem. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/business/general/3222284/energy-security-now-a-daunting-problem>

Bangkok Post. (2026b, March 23). Energy security now a daunting problem (Analysts' views). *Bangkok Post*.

<https://www.bangkokpost.com/business/general/3222284/energy-security-now-a-daunting-problem>

Bangkok Post. (2026c, April 10). Thailand oil supplies 'sufficient for 110 days'. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/3234745/thailand-oil-supplies-sufficient-for-110-days>

Bangkok Post. (2026d, March 31). Oil fund seeks B150 billion in loan guarantees for fuel aid. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com>

Baunsgaard, T., & Vernon, N. (2022). Taxing windfall profits in the energy sector (IMF Notes No. 2022/002). International Monetary Fund.

<https://doi.org/10.5089/9798400218736.068>

Clements, B. J., Coady, D., Fabrizio, S., Gupta, S., Alleyne, T. S. C., & Sdralevich, C. A. (2013). *Energy subsidy reform: Lessons and implications*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781475558111.071>

Department of Mineral Fuels. (2024). Special remuneratory benefits (SRB). Ministry of Energy. <https://www.dmf.go.th>

Enache, C. (2024, September 10). Windfall profit taxes in Europe, 2024. *Tax Foundation*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/windfall-tax-europe-2024/>

European Council. (2022). *Council Regulation (EU) 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high energy prices*. Official Journal of the European Union, L 261, 1–28.

- Government of India, Ministry of Finance, Department of Revenue. (2024, December 2). Notification No. 29/2024–Central Excise (G.S.R. 740(E)) [Withdrawal of the Special Additional Excise Duty on petroleum crude and specified fuel exports]. *The Gazette of India: Extraordinary, Part II, Section 3, Sub-section (i)*. <https://egazette.gov.in/WriteReadData/2024/259072.pdf>
- HM Treasury. (2025). *Autumn Budget 2025*. UK Government. <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-2025>
- HM Treasury. (2025, November 26). *Oil and gas price mechanism consultation: Summary of responses*. <https://www.gov.uk/government/consultations/oil-and-gas-price-mechanism-consultation>
- Hubbard, R. G., & O'Brien, A. P. (2023). *Economics* (8th ed.). Pearson.
- India Ministry of Finance. (2024). Windfall tax on crude petroleum: Gazette notification. Government of India.
- International Monetary Fund. (2022). *Fiscal monitor, April 2022: Fiscal policy from pandemic to war*. <https://doi.org/10.5089/9781513598789.089>
- Nálepová, V., & Lampart, M. (2024). Impact of windfall tax on market dynamics: A Cournot oligopoly model with exogenous shocks. *Economic Modelling*, 137, 106779. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2024.106779>
- Nicolay, K., Steinbrenner, D., Woelfing, N., & Spix, J. (2023). *The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL_STU\(2023\)740076_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL_STU(2023)740076_EN.pdf)
- OECD. (2023). *Tax policy reforms 2023: OECD and selected partner economies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d8bc45d9-en>
- Offshore Energies UK. (2025). *[Budget submission letter to the Chancellor of the Exchequer]*. <https://oeuk.org.uk/wp-content/uploads/2025/10/OEUK-2025-Budget-Submission-Letter.pdf>
- Palanský, M., & Tuinsma, T. (2026). *Taxing windfall profits in the energy sector* (Tax Justice Network Working Paper No. 2026-01). Tax Justice Network. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2026/01/TJN-WP-2026-01-Taxing-windfall-profits-in-the-energy-sector.pdf>
- Petroleum Income Tax Act, B.E. 2514 (1971). (1971). *Royal Gazette*, 88(31), 1–16.
- PwC Germany. (2025, November 21). *Stay of execution of EU energy crisis contribution*. <https://blogs.pwc.de/en/german-tax-and-legal-news/article/251959/stay-of-execution-of-eu-energy-crisis-contribution/>
- PwC Thailand. (2026). Thailand – Corporate taxes. <https://taxsummaries.pwc.com/thailand/corporate/taxes-on-corporate-income>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Schwerhoff, G., Edenhofer, O., & Fleurbaey, M. (2020). Taxation of economic rents. *Journal of Economic Surveys*, 34(2), 398–423. <https://doi.org/10.1111/joes.12340>
- The Nation Thailand. (2025, November 5). *Thailand's Oil Fund to be debt-free by 2029*. <https://www.nationthailand.com/blogs/news/general/40057816>
- The Nation Thailand. (2026a, April 10). *Energy update: Oil nears US\$100 as Thai oil fund deficit widens*. <https://www.nationthailand.com/news/general/40064917>
- The Nation Thailand. (2026b, March 31). *First Cabinet meeting to consider 150bn-baht oil fund loan guarantee*. <https://www.nationthailand.com/news/policy/40064505>

- The Nation Thailand. (2026c, March 16). *Oil Fuel Fund caps diesel support at 18.31 baht/litre as fund balance sinks to 12.6bn baht deficit*.
<https://www.nationthailand.com/news/general/40063847>
- The Nation Thailand. (2026d, April 7). *Thai fuel remains relatively cheaper in Asean, but Oil Fund deficit widens to 56.2bn baht*.
<https://www.nationthailand.com/news/general/40064770>
- The Nation Thailand. (2026e, April 7). Thai fuel remains relatively cheaper in Asean, but Oil Fund deficit widens to 56.2bn baht.
<https://www.nationthailand.com/news/general/40064770>
- UK Government. (2023). *Energy (Oil and Gas) Profits Levy Act 2022, c. 40 (UK)*.
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/40>
- UK Parliament. (2025, November 4). *Energy: Taxation (UIN 87727)*. <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2025-11-04/87727/>
- Vajara P. (2026, April 7). *What is a refining margin, and why is it soaring during the Iran war?* Thaiger. <https://thethaiger.com/news/business/what-is-a-refining-margin-and-why-is-it-soaring-during-the-iran-war>
- Wiriyapong, N. (2026, March 23). Energy security now a daunting problem. *Bangkok Post*.
<https://www.bangkokpost.com/business/general/3222284/energy-security-now-a-daunting-problem>