

ผลกระทบทางการ กระจายรายได้ของการขึ้นภาษีและ ราคาน้ำมันภายในประเทศ : วิธี การศึกษาและผลเบื้องต้น

เมธี ครองแก้ว

บทนำ

ปัญหาซึ่งหลายคนมักจะถามทุกครั้งที่มีการขึ้นราคาน้ำมันภายในประเทศ ก็คือ การขึ้นราคากังกล่าวจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะทุกคนคงจะเห็นพ้องต้องกันว่า น้ำมันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อชีวิตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ค่อยแน่ใจว่าจะประเมินผลกระทบหรือความสำคัญของการขึ้นราคาน้ำมันอย่างไรดี นักการเมืองอาจจะประเมินไปแบบหนึ่ง นักธุรกิจ พ่อค้า อาจจะประเมินไปอีกแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกับ ชาวไร่ ชาวนา ช่างราชการ ลูกจ้างและประชาชนโดยทั่วไป แม้แต่ในบรรดานักเศรษฐศาสตร์ด้วยกัน ความเห็นก็ไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับว่าจะประเมินผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันภายในประเทศอย่างไรดี แต่วิธีการที่เป็นที่นิยมใช้กันมากที่สุดคงจะได้แก่ การคำนวณดูว่า ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมแต่ละชนิดที่มีส่วนต้องใช้ น้ำมันจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร และจากผลการวิเคราะห์ในกันต้นทุนนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์สามารถคำนวณต่อไปได้ว่า ราคาน้ำมันในท้องถิ่นต่างๆ จะสูงขึ้นหรือลดลงอย่างไร สรุปแล้วการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักจะมุ่งไปในประเด็นที่ว่า อัตราค่าครองชีพภายหลังจากน้ำมันขึ้นราคาแล้วจะเป็นอย่างไร แตกต่างจากก่อนน้ำมันขึ้นราคาอย่างไร

แต่ทว่าการวิเคราะห์ไม่น่าจะหยุดลงแต่เพียงแค่นี้ จริงอยู่การบอกถึงผลกระทบโดย
 คุกจากความเปลี่ยนแปลงในระดับราคาเป็นวิธีที่ถูกต้องและชัดเจน แต่อาจไม่มีประโยชน์เท่าใด
 ในทางการวางแผนนโยบายปฏิบัติจนกว่าจะได้มีการศึกษาต่อไปแล้วว่า การเพิ่มขึ้นของระดับ
 ราคา อันเนื่องมาจากน้ำมันเป็นสาเหตุสำคัญ มีผลต่อบุคคลต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจใน
 ปัจจุบันอย่างไรบ้าง ถ้าหากมีช่องทางที่จะศึกษาได้ว่า ราคาน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลกระทบ
 ต่อกลุ่มรายได้ต่างๆ แตกต่างกันอย่างไรรู้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารประเทศโดยตรงใน
 การที่จะหาช่องทางแก้ไขความเหลื่อมล้ำของภาระของความเปลี่ยนแปลงในราคาน้ำมันซึ่งเกี่ยว
 ข้องโดยตรงกับสวัสดิการ (Welfare) หรืออรรถประโยชน์ (Utility) ของคนส่วนรวมใน
 ประเทศ

เพราะฉะนั้นจุดมุ่งหมายหลักของการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ ความพยายามที่จะหาวิธี
 กำหนดผลกระทบในทางการกระจายรายได้ของความเปลี่ยนแปลงในราคาน้ำมันภายในประเทศ¹
 แต่ในขั้นแรกนี้เราจะพิจารณาเฉพาะความเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันในส่วนที่เกิดจากภาษีต่างๆ
 ที่รัฐเรียกเก็บจากน้ำมันประเภทต่างๆ เท่านั้น มิใช่ส่วนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในราคาของ
 น้ำมันทั้งหมด สาเหตุที่เราจะจงศึกษาเฉพาะผลกระทบของภาษีน้ำมันต่อการกระจายรายได้ของ
 ครอบครัวก็เพราะว่า ในประการแรก การศึกษาเกี่ยวกับภาระภาษี (tax incidence study)
 ทั้งภาษีเฉพาะอย่างและภาษีทั้งระบบได้กระทำกันแพร่หลายพอสมควรและถึงแม้จะยังมีปัญหาอยู่
 มาก ส่วนใหญ่ก็เป็นที่ยอมรับกันดีในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การคลังโดยทั่วไป ในประการที่สอง
 การศึกษาเฉพาะด้านภาษีนั้น ก็เพราะว่าเป็นเรื่องที่มีอำนาจในการควบคุมโดยแท้จริง ความ
 เปลี่ยนแปลงในค่านราคาอื่นๆ อาจสืบเนื่องมาจากราคาน้ำมันดิบ ต้นทุนของโรงกลั่นหรือ

1. วันทนา พณิชยพิบูลย์ มีส่วนอย่างมากในการร่วมคิดและทำให้ความคิดดังกล่าวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา
 ในลักษณะของผลงานวิจัย อันที่จริงบทความนี้เกือบจะเรียกได้ว่า ยึดเอาวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท
 ของวันทนาเรื่อง "The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand
 1973" เสนอต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อพฤษภาคม 2521 เป็นพื้นฐาน
 ในการเขียน

ระดับกำไรของบริษัทน้ำมัน แต่สำหรับภาชนะนี้รัฐมีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดเพื่อให้เกิดผลในทางใดทางหนึ่งตามที่ต้องการได้ ในประการที่สาม ในเมื่อการเก็บภาษีน้ำมันก็คือ การเพิ่มราคาน้ำมันอย่างหนึ่ง การวิเคราะห์ภาระภาษีน้ำมันก็อาจนำไปใช้กับการวิเคราะห์ภาระของราคาน้ำมันทั้งหมดได้ ถ้าหากเรายอมรับลักษณะการเกิดผลกระทบของราคาน้ำมันเหมือนกับลักษณะการผลักราคาของภาษีน้ำมัน ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ลักษณะทั่วไปของภาระภาษีน้ำมัน

สำหรับน้ำมันชนิดต่าง ๆ ที่กลั่นจากโรงกลั่นภายในประเทศนั้น จะถูกเก็บภาษีหลักสองประเภท คือ ภาษีสรรพสามิตซึ่งเก็บต่อหน่วยของน้ำมันที่ผลิตได้ และภาษีการค้าซึ่งเก็บจากมูลค่าของน้ำมันชนิดต่าง ๆ ที่ขายได้ แต่ถ้าเป็นน้ำมันสำเร็จรูปแล้วจากต่างประเทศ การส่งเข้าก็จะถูกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราเดียวกับภาษีสรรพสามิตบวกกับภาษีการค้าตามปกติ ภาษีเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า เป็นภาษีทางอ้อม กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วภาระของมันมิได้ตกอยู่กับผู้เสียภาษีแต่จะถูกผลักรออกไป ให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระแทน

การศึกษาถึงภาระภาษีน้ำมันที่ถูกต้องแน่นอนนั้น ควรจะเป็นการศึกษาแบบตามสมดุลย์โดยทั่วไป (general equilibrium approach) กล่าวคือ การพิจารณาว่า เมื่อมีการเก็บภาษีเกิดขึ้น ภาษีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในราคาเปรียบเทียบ (relative prices) ระหว่างสินค้าและบริการทั้งหลายได้ ซึ่งมีผลทำให้พฤติกรรมทางด้านการผลิตและการบริโภคในสังคมเปลี่ยนแปลงไป การจะรู้ถึงผลขั้นสุดท้ายได้นั้น จึงต้องศึกษาจากระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ซึ่งยุ่งยากมากและอาจจะทำไม่ได้ในทางปฏิบัติจริง ๆ ทางออกก็คือการศึกษาแบบความสมดุลย์บางส่วน (partial equilibrium approach) ซึ่งไม่ได้ดูทั้งระบบ แต่พิจารณาเฉพาะผลกระทบในด้านการภาระของภาษีซึ่งวัดได้โดยการลดลงในรายได้ที่แท้จริงของผู้ถูกเก็บภาษี ตามทฤษฎีการผลิตภาระภาษีโดยทั่วไปนั้น ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคจะมีส่วนรับภาระภาษีทั้งสองฝ่าย ทำให้ขึ้นอยู่กับลักษณะของความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของทั้งสองฝ่าย แต่ในที่นี้เราจะสมมติว่า ภาระภาษีน้ำมันไม่ว่าชนิดใดก็ตามถูกผลักไปยังผู้บริโภคโดยสิ้นเชิง

การบริโภคหรือการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันนั้นอาจจะกระทำได้ในสองลักษณะ คือ บริโภคโดยตรงและบริโภคโดยอ้อม การบริโภคโดยตรงคือ การซื้อหรือน้ำมันเพื่อใช้ในรถยนต์ส่วนตัว หรือเพื่อใช้ในการให้ความร้อนและแสงสว่างภายในบ้านเป็นอาทิ ส่วนการบริโภคน้ำมันในทางอ้อมนั้นคือ การซื้อหรือใช้สิ่งของหรือบริการต่างๆ ซึ่งได้ใช้น้ำมันเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการผลิต ถ้าเราสมมติว่าภาวะของภาชนะน้ำมันจะตกกับผู้ซื้อหรือผู้บริโภค คนสุดท้ายโดยสิ้นเชิง ผลกระทบของภาวะภาษีทั้งหมดก็จะคู่ได้จากการลดลงของรายได้ของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการบริโภคน้ำมันในทางตรง บวกกับทางอ้อม น้ำมันที่เราจะพิจารณามีอยู่ 4 ชนิดด้วยกันคือ น้ำมันเบนซิน ดีเซลหมุนเร็วและหมุนช้า น้ำมันก๊าดและน้ำมันเตา

วิธีการคำนวณภาวะภาษีน้ำมัน

(ก) ภาวะภาษีทางตรง

การคำนวณภาวะภาษีน้ำมันทางตรงนั้นไม่ใช่เรื่องยุ่งยากอะไร เราเริ่มโดยพิจารณาน้ำมันแต่ละชนิดว่า น้ำมันชนิดไหนจะถูกใช้ไปในการบริโภคโดยตรงโดยทันทีบ้าง จากนั้นก็ดูว่ากลุ่มรายได้ใดหรือกลุ่มอาชีพใดเป็นผู้บริโภคในปริมาณเท่าใด ภาวะของภาษีที่เก็บในน้ำมันชนิดนั้นๆ ย่อมตกอยู่กับผู้บริโภครวมสัดส่วนของการใช้น้ำมันดังกล่าว คือถ้าใช้มากก็รับภาระไว้มาก ถ้าใช้น้อยก็รับภาระไว้น้อย น้ำมันที่ถูกใช้โดยตรงมากที่สุดเห็นจะได้แก่น้ำมันเบนซินเพื่อการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล รองลงมาก็คือ น้ำมันดีเซล ส่วนน้ำมันก๊าดนั้นคงจะมีการใช้โดยตรงในแถบชนบทเพื่อให้แสงสว่างมากกว่าใช้โดยอ้อม แต่ปริมาณการใช้คงไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันชนิดอื่น ๆ²

2. ปริมาณการใช้น้ำมันประเภทต่าง ๆ ของปี 2520 คือ

น้ำมันดีเซล	34.3%	น้ำมันเครื่องบิน	7.1%
น้ำมันเตา	33.1%	น้ำมันก๊าด	2.7%
น้ำมันเบนซิน	20.5%	แก๊สหุงต้ม	2.3%
	รวม		100.0%

ในขั้นแรกคงจะต้องมีการแบ่งเสียก่อนว่าสัดส่วนของน้ำมันที่ถูกใช้โดยตรง กับถูกใช้โดยอ้อมเป็นเท่าไร วิธีหนึ่งที่จะรู้ได้คือ คำนวณค่าของการใช้น้ำมันในเศรษฐกิจทั้งระบบจากตาราง Input-Output (I/O) ของประเทศว่าใช้ใน Production sector เท่าใด เหลือเป็นการใช้แบบขั้นสุดท้าย (final demand) เท่าใด การใช้น้ำมันในภาคการผลิตเป็นการใช้ทางอ้อม เพราะฉะนั้นส่วนที่เหลือ (residual) จากการใช้น้ำมันทางอ้อมก็จะเป็นการใช้น้ำมันทางตรง ซึ่งข้อมูล I/O ของปี 2514 ทำให้เราทราบว่าสัดส่วนการใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทั้งหมดในทางตรงต่อทางอ้อม คือ 1 : 3 แต่สัดส่วนการใช้น้ำมันดังกล่าวอยู่ในรูปมูลค่าของน้ำมันทุกชนิดรวมกัน เราจึงจำเป็นต้องแยกแยะออกไปอีกว่า น้ำมันแต่ละชนิดมีอะไรบ้าง ซึ่งก็รู้ได้โดยคำนวณจากสัดส่วนของน้ำมันชนิดต่าง ๆ ที่บริษัทน้ำมันทั้งหลายส่งออกจำหน่ายสำหรับการใช้โดยตรงนั้น ถ้าเป็นน้ำมันเบนซินกับดีเซลก็สมมติให้เป็นการใช้ในรถเพื่อการเดินทางส่วนตัว ซึ่งการแยกประเภทของรถว่าเป็นรถประเภทโดยสารส่วนตัว โดยสารสาธารณะหรือขนส่งนั้นข้อมูลจะหาได้จากกรมการขนส่งทางบก ถ้าเป็นน้ำมันเตา การบริโภคทางตรงก็ไม่มี มีแต่การใช้ในการอุตสาหกรรม และสาธารณูปโภค ส่วนน้ำมันก๊าดนั้น คราวเรือนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นผู้ใช้ เพื่อให้แสงสว่างโดยบริษัทน้ำมันเป็นผู้ให้ข้อมูลว่า น้ำมันก๊าดที่ใช้ในชนบทเป็นสัดส่วนเท่าใดของปริมาณน้ำมันก๊าดทั้งหมด เมื่อได้ทราบข้อมูลสัดส่วนมูลค่าของการใช้น้ำมันโดยตรงและโดยอ้อมของน้ำมันแต่ละชนิดแล้ว เราก็สามารถกระจายเงินภาษีซึ่งเก็บได้จากน้ำมันแต่ละชนิดไปยังน้ำมันดังกล่าว ตามลักษณะการใช้โดยตรงและโดยอ้อมได้ ผลการกระจายภาษีตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้แสดงไว้แล้ว ตามตารางที่ 4

เมื่อได้ทราบข้อมูลตามที่ได้อ้างถึงข้างบนครบถ้วนแล้ว เราก็สามารถหาภาวะภาษีซึ่งเกิดจากการใช้หรือบริโภคน้ำมันโดยตรงได้จากความสัมพันธ์

$$TB_{ik}^d = PC_{ik}^d \times TB_i^d \quad (1)$$

โดย TB_{ik}^d = ภาวะภาษีซึ่งตกแก่กลุ่มรายได้ k อันสืบเนื่องมาจากการบริโภคน้ำมัน i โดยตรง

PC_{ik}^d = สัดส่วนการบริโภคน้ำมัน i โดยตรง โดยกลุ่มรายได้ k

TB_i^d = จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้จากการบริโภคน้ำมัน i โดยตรง

(ข) ภาวะภาษีทางอ้อม

ในการคำนวณภาวะภาษีทางอ้อมนั้นเป้าหมายที่จะต้องกระทำมี 2 ประการ คือ ประการแรก เราต้องรู้ว่าภาคการผลิตแต่ละภาคของระบบเศรษฐกิจใช้น้ำมันเท่าไร อย่างไร ส่วนที่เป็นภาษีเท่าไร ประการที่สอง เมื่อกระบวนการผลิตสิ้นสุดลงแล้วเราต้องรู้ว่าครอบครัวในระดับรายได้ใดบริโภคหรือใช้ส่วนครัวหรือบริการเท่าใด แบบแผนการบริโภคที่วันนี้จะถูกใช้เป็นฐานหรือเครื่องมือในการกระจายภาระของภาษีน้ำมันแต่ละชนิดไปยังครอบครัวต่างๆ ได้ในที่สุด

การที่จะรู้ว่าการผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดมีส่วนที่จะใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเท่าไร นั้นจะดูได้จากตาราง Input – Output ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้จัดทำขึ้น แต่ข้อมูลจากรวังกง่าอาจจะหายไป เพราะไม่ได้แยกประเภทน้ำมันไว้ จึงต้องอาศัยข้อมูลอีกชุดหนึ่งของสำนักงานพลังงานแห่งชาติซึ่งแบ่งการใช้ น้ำมันชนิดต่างๆ ในการผลิตภาคต่างๆ มาประกอบ แต่ข้อมูลของสำนักงานพลังงานแห่งชาตินี้ แสดงอยู่ในรูปหน่วยของน้ำมันที่ใช้ ไม่ได้อยู่ในรูปของมูลค่าของน้ำมันที่ใช้ เพราะฉะนั้นจึง จำเป็นต้องมีการคูณปริมาณน้ำมันดังกล่าวด้วยราคาของน้ำมันแต่ละชนิด

เมื่อทราบถึงสัดส่วนของมูลค่าน้ำมันในมูลค่าสุดท้ายของสินค้าและบริการแล้ว เราต้องพยายามหาทางเชื่อมลักษณะของการผลิตกับลักษณะของการบริโภคเข้าด้วยกันให้ได้ สมมติว่าเรารู้ว่าสินค้าประเภทอาหารชนิดหนึ่ง มีส่วนของน้ำมันเป็นต้นทุนอยู่เท่าไร ถ้าเราสามารถรู้ถึงลักษณะของการใช้จ่ายบริโภค (consumption expenditure pattern) ของครอบครัวต่างๆ ต่อสินค้าชนิดนี้ เราก็สามารถรู้ถึงภาระของภาษีน้ำมันที่จะตกอยู่กับครอบครัวต่างๆ ที่บริโภค สินค้าประเภทอาหารได้ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการบริโภคสินค้าต่างๆ ตามชั้นรายได้ที่แตกต่างกัน จะหาได้จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยสรุปแล้ว เราจะคำนวณภาวะภาษีน้ำมันทางอ้อมจากสมการดังต่อไปนี้

$$TB_{ik}^{nd} = \frac{\sum_{j=1}^n S_{ijk}}{\sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^n S_{ijk}} \times TB_i^{nd} \quad (2)$$

$$S_{ijk} = (A_{ij} \times VP_j) \times E_{j,k} \quad (3)$$

โดย TB_{ik}^{nd} = ภาระภาษีซึ่งตกอยู่กับครอบครัวในชั้นรายได้ k จากการบริโภคน้ำมัน i โดยทางอ้อม

TB_i^{nd} = จำนวนภาษีน้ำมันชนิด i ซึ่งถูกบริโภคในทางอ้อมหรือถูกใช้ไปในกระบวนการผลิต

S_{ijk} = สัดส่วนหรือส่วนแบ่ง (share) ของน้ำมัน i ในสินค้า j ซึ่งบริโภคโดยกลุ่มรายได้ k

A_{ij} = สัดส่วนของมูลค่าของน้ำมันชนิด i ของมูลค่าของน้ำมันทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตสินค้า j

VP_j = มูลค่าของน้ำมันทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตสินค้า j

$E_{j,k}$ = สัดส่วนหรือส่วนแบ่งของการใช้จ่ายบริโภคสินค้า j โดยครอบครัวในกลุ่มรายได้ k

ผลการศึกษา

วันทนา พนินธิพิบูลย์ ได้ใช้ข้อมูลปี 2516 ในการศึกษาถึงผลกระทบด้านการกระจายรายได้ของภาษีน้ำมัน ของที่ได้สรุปไว้แล้วในตารางที่ 5 และ ตารางที่ 3

ในตารางที่ 5 จะเห็นว่าถ้าแบ่งภาระภาษีออกเป็นอัตราส่วนร้อยละแล้ว กลุ่มรายได้ต่ำสุดจะแบกภาระไว้ คือ 5.7% ในขณะที่กลุ่มรายได้สูงสุด จะแบกภาระไว้คือ 43.9% แต่การพิจารณาภาระภาษีดังกล่าวอาจจะไม่ถูกต้องนัก เพราะมิได้คำนึงถึงหลักการความสามารถที่จะเสีย

ได้ ซึ่งควรจะดูได้จากส่วนแบ่งรายได้ หรือการกระจายรายได้ของครอบครัว ซึ่งได้แก่ข้อสุดท้ายของตารางที่ 5 เมื่อเปรียบเทียบภาวะภาษีการกระจายรายได้เข้าด้วยกันก็จะเห็นว่า ลักษณะภาวะภาษีน้ำมันยังมีความไม่เป็นธรรมอยู่ กล่าวคือ ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำสุด มีรายได้ประมาณ 3.3% ของรายได้ทั้งประเทศ แต่รับภาวะภาษีน้ำมันไว้ 5.7% ในขณะที่ ครอบครัวรายได้สูงสุด ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้ 50.1% รับภาวะภาษีน้ำมันเพียง 43.9% ถ้ารัฐบาลจะไม่ใช้นโยบายภาษีน้ำมันเป็นเครื่องมือในทางการกระจายรายได้อย่างน้อยก็ควรจะเรียกเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์น้ำมันในลักษณะที่เป็นสัดส่วนพอดีกับความสามารถที่ครอบครัวจะเสียได้ เช่น ครอบครัวที่ยากจนที่สุดควรจะแบกภาระไม่เกิน 75.8 ล้านบาท หรือ 3.3% ของภาษีทั้งหมด. หรือกลุ่มร่ำรวยที่สุดน่าจะเพิ่มภาระจาก 1007.3 ล้านบาท เป็น 1149.6 ล้านบาท หรือ 50.1% ของภาระทั้งหมด

ถ้าพิจารณาภาระทางตรงกับภาระทางอ้อมแยกกันก็จะเห็นว่า ภาระทางตรงนั้นตกหนักแก่ครอบครัวรายได้สูงโดยเปรียบเทียบแล้วสูงกว่าครอบครัวรายได้ต่ำ แต่ภาระภาษีที่ว่อนหนักดังกล่าวถูกลบล้างโดยภาระทางอ้อม ซึ่งมีลักษณะถดถอยค่อนข้างสูง เพราะฉะนั้นวิธีที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ อันเนื่องมาจากการเก็บภาษีน้ำมันก็อาจจะทำพร้อม ๆ กันในสองด้าน กล่าวคือ เพิ่มภาระภาษีทางตรงผ่านวิธีการ เช่น เพิ่มภาษีน้ำมันเบนซินสำหรับผู้ขับขี่รถยนต์ส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองหลวง และลดภาระภาษีทางอ้อม เช่น ลดภาษีน้ำมันดีเซลที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เป็นต้น หรืออาจจะลดภาระภาษีทางตรงอื่น ๆ ก็ได้ ถ้าหากภาษีทางตรงนั้น จะมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น การลดภาษีน้ำมันก๊าด น่าจะช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น เพราะการใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันก๊าดในชนบทอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จาก ข้อมูลการใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันในชนบทซึ่งแสดงอยู่ในตารางที่ 2

ลักษณะการกระจายภาวะภาษีน้ำมันอาจจะแสดงได้อีกวิธีหนึ่ง คือ การแสดงโดยแบ่งครอบครัวออกเป็นกลุ่ม ๆ ทั่ว ๆ กัน เช่น 5 กลุ่ม หรือ 10 กลุ่ม แล้วพิจารณาว่าแต่ละกลุ่มรับภาวะภาษีอย่างไร จะเห็นได้จากตารางที่ 3 ว่า ลักษณะความเหลื่อมล้ำในการกระจายภาระยังคงแสดงออกมาให้เห็นในการที่ครอบครัว 20% แรกที่จนที่สุด ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้

เพียง 1.7% แต่รับภาระภาษีน้ำมันรวมทั้งหมด 3.8% ในขณะที่ครอบครัวกลุ่ม 20% ที่ร่ำรวยที่สุด ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้ 69.6% รับภาระภาษีไว้เพียง 66.2% สรุปแล้วระบบการเก็บภาษีน้ำมันของไทยยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้พอสมควร

การศึกษาภาระภาษีน้ำมันนี้อาจนำไปประยุกต์กับการขึ้นราคาน้ำมันได้ ถ้าหากเราจะสมมติว่าผลของการขึ้นราคาน้ำมันนั้นเหมือนกับกรณีขึ้นภาษี คือ ผลของราคาที่สูงขึ้นนั้น จะตกเป็นภาระของผู้บริโภค โดยจะริครอบรายได้ที่แท้จริงของผู้บริโภคลงไป นอกจากนี้แล้ว เรายังอาจใช้วิธีการศึกษานี้เปรียบเทียบผลการเปลี่ยนแปลงในนโยบายภาษีหรือราคาน้ำมันแต่ละครั้งได้ด้วย เช่น ผลการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ เป็นผลการศึกษาของสภาพของภาษีน้ำมันในปี 2516 ซึ่งมีลักษณะก่อนข้างจะเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้ ในปี 2522 นี้ อัตราภาษีน้ำมันหลายชนิดได้เปลี่ยนแปลงไป ผลกระจายรายได้ของมันจะเป็นเช่นใด เราสามารถทำการศึกษาคือไปได้เลย แล้วนำผลมาเปรียบเทียบกันดูว่าอัตราภาษีใหม่สร้างความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นหรือลดลงอย่างไร ถ้ารัฐบาลจะใช้นโยบายภาษีน้ำมันแก่การขึ้นราคาน้ำมัน เพื่อให้การกระจายรายได้คงเดิมจะทำได้หรือไม่ อย่างไร ถ้าถามเหล่านี้ น่าจะใช้วิธีการศึกษาปัจจุบันสามารถหาคำตอบได้

เอกสารอ้างอิง

1. รัชมีถาวรา ชันติกุล "รายงานวิจัยเรื่องน้ำมัน" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มีนาคม 2522
2. Wantana Panitpiboon, "The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973" M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, May, 1978.

ตารางที่ 1 สัดส่วนการใช้น้ำมันของประเทศไทยปี 2516 - 2520
จำแนกตามภาคทางเศรษฐกิจ

ชนิดน้ำมัน	การเกษตร	ก่อสร้าง	อุตสาหกรรม	สาธารณูปโภค	ขนส่ง	การค้าและการบริการ	รวม
1. เบนซิน	0.03	0.15	1.0	1.0	92.1	5.7	100.0
2. ดีเซล	35.5	4.0	8.1	2.6	46.9	2.8	100.0
3. เทา	0.2	0.3	50.0	43.1	3.4	2.9	100.0
4. ก๊าซ	-	0.2	23.0	-	9.8	66.7	100.0
รวม	14.6	1.8	23.1	17.5	37.6	5.5	100.0

ที่มา : Oil and Thailand

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายโดยตรงเกี่ยวกับน้ำมันประเภทต่างๆ ในชนบทตามภาคต่างๆ
ทั่วประเทศ ปี 2518/19 บาท/เดือน/ครอบครัว

ประเภท	เหนือ	อีสาน	กลาง	ใต้	ในเมือง กทม.
1. แก๊ส	0.1	0.1	2.4	1.3	23.2
2. น้ำมันก๊าด	12.9	14.2	18.7	16.1	0.5
3. เบนซิน	10.0	5.7	20.6	14.4	83.5
4. หล่อสีน	1.6	0.9	2.5	2.2	9.1
5. รวม	24.6	20.9	74.2	34.0	117.3
6. ค่าใช้จ่ายและ บริการทั้งหมด	635.9	615.2	1146.4	812.8	2067.0
7. สัดส่วนของ (5)/(6)	3.9%	3.4%	6.5%	4.2%	5.6%
8. สัดส่วนของ (2)/(6)	2.0%	2.3%	1.6%	2.0%	0.03%

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม 2518/19

ตารางที่ 3 ลักษณะการรับภาระภาษีน้ำมันของครอบครัวไทย ปี 2516

กลุ่มครอบครัว	ส่วนแบ่งของ รายได้ทั้งหมด	ส่วนแบ่งภาระภาษี น้ำมันทางตรง i	ส่วนแบ่งภาระภาษี น้ำมันทางอ้อม	ส่วนแบ่งภาระภาษี น้ำมันทั้งหมด
20% ยากจนที่สุด	1.7	1.2	6.9	4.0
20% ที่สอง	4.9	2.3	9.9	4.8
20% ที่สาม	8.4	4.0	12.6	8.5
20% ที่สี่	15.4	13.6	19.8	17.5
20% รวยที่สุด	69.6	78.9	50.8	65.2

ที่มา : Wantana Panitpiboon, "The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973"

ตารางที่ 4 ลักษณะส่วนแบ่งของภาระทางตรงและทางอ้อมของภาษีที่เก็บจากน้ำมันประเภทต่างๆ

	ภาระทางตรง	ภาระทางอ้อม	ภาระทั้งหมด
เบนซิน	68.1	31.9	100.0
ดีเซล	16.4	83.6	100.0
เตา	-	100.0	100.0
ก๊าด	67.5	32.5	100.0

ที่มา : Wantana Panitpiboon

น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับกิจการอุตสาหกรรมและการขนส่ง

น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับกิจการอุตสาหกรรมและขนส่งที่สำคัญ ๆ คือ

1. น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว
2. น้ำมันดีเซลหมุนช้า
3. น้ำมันเตา

น้ำมันดีเซลหมุนเร็วที่ขึ้นราคาไปอีก 1.85 บาท คิดเป็น 61.1% แม้ว่าเปอร์เซ็นต์การขึ้นจะสูงแต่จะไม่ช่วยให้การขาดแคลนน้ำมันดีเซลดีขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันน้ำมันดีเซลนี้ยังมีการผลิตในอัตราเท่าเดิม แต่ความต้องการใช้มากขึ้น ความลำบากจะตกอยู่กับชาวนา ชาวไร่ ที่ใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร

กลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากการขึ้นราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว คือชาวนา ชาวไร่ การประมงและนี่คือผลโดยตรงที่จะตกอยู่กับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ 5 ภาระภาษีเงินได้ทางตรง ทางอ้อม และภาระรวมแบ่งตามครอบครัวตามชั้น
รายได้ต่าง ๆ กัน

หน่วย : ล้านบาท

ชั้นรายได้ (บาท)	ภาระทางตรง	ภาระทางอ้อม	ภาระรวมทั้งหมด		สัดส่วนรายได้ ของครอบครัว %
				%	
ต่ำกว่า 3000	23.0	108.0	131.0	5.7	3.3
3000 - 5999	39.7	136.1	175.8	7.7	7.3
6000 - 8999	51.1	103.5	154.6	6.7	7.2
9000 - 11999	70.0	92.7	162.7	7.1	6.7
12000 - 14999	98.5	79.7	178.2	7.7	6.0
15000 - 17999	57.9	55.9	103.8	4.5	4.1
18000 - 29999	204.8	178.4	383.2	16.7	15.3
30000 ขึ้นไป	704.7	302.6	1007.3	43.9	50.1
ทุกชั้น	1239.7	1056.5	2296.2	100.0	100.0

ที่มา : คัดแปลงจาก วันทนา [2]