

สถานการณ์บ้านเมือง

การปรับราคาน้ำมัน เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2523*

คำนำ

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา ทางการได้ประกาศปรับราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ และแก๊สที่ใช้ในการหุงต้มเพิ่มขึ้น การปรับราคาดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในทุกวงการ ทั้งนี้เนื่องจากการปรับราคาดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพและภาวะเงินเฟ้อ การปรับราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ โดยวิธีการเก็บภาษีสรรพสามิต ทำให้ผู้ใช้น้ำมันที่มีชื่อเป็นผู้ใช้รายสุดท้าย สามารถผลักภาระต่อไปยังผู้บริโภครายสุดท้ายในรูปของค่าครองชีพเพิ่มขึ้นบุคคลกลุ่มที่มีรายได้อ่อนแอและรายได้อาจเกิดความเดือดร้อน ราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ ที่ปรับเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2523 และการเปรียบเทียบกับราคาที่ปรับเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2522 ปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก 1. ตารางที่ 1 และตารางที่ 2

การปรับราคาน้ำมันและแก๊สนับว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก โดยเหตุผลว่ากลุ่มโอเปกได้ใช้มาตรการปรับราคาน้ำมันดิบและพยายามควบคุมปริมาณการผลิตและการส่งออก การนำน้ำมันเข้าจึงมีราคาเพิ่มขึ้นรวมทั้งมีลักษณะยกยั้งขึ้น ถ้าฐานะเงินตราต่างประเทศของไทยยังมั่นคงมีปัญหาดังกล่าวก็จะมีไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตามการปรับราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ ภายในประเทศก็ยังคงจำเป็นอยู่เนื่อง เนื่องจากต้องนำน้ำมันเข้าในราคาที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ

การปรับราคาน้ำมันภายในประเทศ สามารถมีทางเลือกได้ 2 ทาง คือ

- 1) ทางเลือกที่ดีที่สุด (Best alternative) และ
- 2) ทางเลือกอันดับรอง (Second best)

* บทความนี้เขียนขึ้นก่อนที่จะมีการพิจารณาลดราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ และแก๊สที่ใช้ในการหุงต้ม เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2523

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการวิเคราะห์โดยใช้ความรู้ทางวิชาการ วิเคราะห์ผลของทางเลือกในแต่ละทางและประเมินความง่ายรวมทั้งความเป็นไปได้ของทางเลือกแต่ละทางที่จะต้องตัดสินใจนำมาใช้ในทางปฏิบัติ

ทางเลือกที่สี่

ทางเลือกนี้พยายามที่จะปรับราคาน้ำมันชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นโดยสมเหตุสมผลและความจำเป็นกล่าวคือปรับขึ้นตามเปอร์เซ็นต์ของการปรับราคาของกลุ่มโอเปก วิธีการนี้มีเป้าหมาย (Objective) ที่สำคัญที่จะพยายามไม่ให้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นมากนัก โดยมีมาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะลดอุปสงค์ (Demand) ของการใช้น้ำมันภายในประเทศลง มาตรการค่านี้นี้มีการควบคุมและบังคับ (Regulation and control) ให้มีการใช้น้ำมันลดลง ซึ่งอาจทำให้ปัญหาทางด้านเงินตราต่างประเทศไม่รุนแรง มาตรการต่าง ๆ ได้แก่การบีตปั๊มในวันอาทิตย์และพิจารณาบีตเพิ่มขึ้นหลาย ๆ จังหวัด การบีตปั๊มให้เร็วกว่าธรรมดา การจำกัดความเร็วของรถยนต์ทุกประเภท การห้ามรถยนต์บางประเภทวิ่งในถนนบางสาย การปรับราคาน้ำมันอย่างสมเหตุสมผลและการควบคุมและบังคับการใช้น้ำมัน เพื่อให้มีการใช้น้ำมันลดลง ทางเลือกนี้จะเกิดผลต่อค่าครองชีพน้อย แต่ก็อาจจะเกิดการลดลงของระดับความเป็นอยู่บุคคลบางกลุ่มอยู่นั่นเอง แต่บุคคลกลุ่มนี้ตั้งแต่เดิมมาก็อาจมีความเป็นอยู่สูง ซึ่งก็อาจจะแก้ไขปัญหานี้ได้โดยมีมาตรการทางด้านการปรับรายได้เพื่อชดเชย

ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมนั้น ในระยะยาวจะต้องมีมาตรการทางด้านการเงิน การคลัง และความรู้ทางด้านเทคโนโลยีให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีการลดการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงลง

ทางเลือกนี้น่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถทางด้านการบริหารของทางการ สภาพความเคยชิน และความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป มาตรการควบคุมและบังคับ การมีวินัยและการมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ยังนับว่าเป็นของใหม่ของสังคมไทย ซึ่งยังไม่ให้คุณค่า (Value) ที่เหมาะสม การตัดสินใจเลือกทางเลือกนี้จะเป็นการเตือนสาธารณชน ให้พิจารณาปรับตัวในกรณีที่พอมีความสามารถที่จะกระทำได้ การปรับตัวจะมีลักษณะเบา ๆ แทนที่จะเป็นการปรับตัวอย่างรุนแรงซึ่งเกินความสามารถที่จะทำได้

ทางเลือกอันคับข้อง

ทางเลือกนี้เป็นทางเลือกที่รัฐบาลกำลังกระทำอยู่ในปัจจุบัน โดยการปรับราคาน้ำมันทุกชนิดเพิ่มขึ้นด้วยวิธีการเก็บภาษีสรรพสามิต ราคาน้ำมันจะแพงขึ้น จะทำให้การใช้น้ำมันโดยส่วนรวมลดลง ผู้ใช้ที่มีฐานะดีอาจจะไม่ลดการใช้ดังแต่กลับจะเพิ่มการใช้น้ำมันก็ได้ การลดการใช้ที่แท้จริงจะเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ใช้ที่มีฐานะปานกลางและฐานะต่ำ แต่ก็มีข้อคิดทางด้านวิชาการว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตแก่น้ำมันทุกชนิด เป็นการเหมาะสมหรือไม่เพียงใด การเก็บภาษีสรรพสามิตกับน้ำมันชนิดต่าง ๆ มีผลแตกต่างกันไปจากการเก็บภาษีประเภทเดียวกันแก่สุรกายาสูบ เบียร์และสินค้าอื่น ๆ กล่าวคือ การเก็บภาษีสรรพสามิตแก่สินค้าชนิดหลังนี้ ผู้บริโภครายสุดท้ายเท่านั้นจะเป็นผู้รับภาระ ผู้ที่ซื้อมาขายต่อไปสามารถผลักภาระไปยังผู้บริโภครายสุดท้ายได้ ผู้บริโภคจึงมีแนวโน้มที่จะบริโภคน้อยลง จึงเป็นการควบคุมการบริโภคไปในตัวถ้าผู้บริโภคมีรายได้จำกัด

แต่การเก็บภาษีสรรพสามิตกับน้ำมันทุกชนิด ซึ่งมีความสำคัญเป็นพิเศษทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการผลิตและการขนส่งภายในประเทศ ผู้ผลิต ผู้ขาย และ ผู้ขนส่ง ก็ย่อมจะผลักภาระไปยังผู้บริโภครายสุดท้ายซึ่งได้แก่ประชาชนทั่วไป จะเห็นได้ว่าภายหลังการปรับราคาน้ำมันทุกชนิดตามทางเลือกนี้แล้ว ธุรกิจและอุตสาหกรรมของเอกชน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รถเมล์ทั้งของรัฐและเอกชน ต่างก็ยื่นความจำนงขอปรับราคาและค่าบริการเพิ่มขึ้น และไม่อยู่ในฐานะ ไม่มีเหตุผล รวมทั้งไม่สามารถที่จะรับภาระได้ ซึ่งก็หมายความว่าในขั้นสุดท้ายแล้วค่าครองชีพก็ต้องเพิ่มขึ้นและเป็น การเพิ่มที่มีสาเหตุมาจากทางที่สำคัญ บุคคลกลุ่มที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและประจำจะต้องเกิดความเดือดร้อน ทั้งนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่า การแสวงหารายได้โดยวิธีการเก็บภาษีสรรพสามิต กับน้ำมันทุกชนิด เป็นการผลักภาระภาษีไปให้แก่ประชาชนโดยตรงในรูปของค่าครองชีพเพิ่มขึ้น

ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดได้แก่ การเลือกทางแรก แต่ในทางปฏิบัติจะประสบความสำเร็จลำบากเย็นด้วยปัจจัยหลายประการ ทางด้านการบริหารและการเมืองในระดับกลุ่ม (Group

politics) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสวงหารายได้จากภาษีทางตรงชนิดใหม่ๆ แทนภาษีสรรพสามิตที่จำเป็นจะต้องลดหรือยกเลิก ที่จะเก็บกับน้ำมันซึ่งทำให้มีการผลักราคาต่อไปเป็นทอดๆ จนกระทั่งทำให้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้น มาตรการควบคุมและบังคับให้ประชาชนประหยัดการใช้ น้ำมันสังคมนั้นให้คุ้มค่าที่สุด ส่วนการปรับราคาน้ำมันเพียงเล็กน้อย น้อยๆ อย่างสมเหตุสมผลตามราคาของกลุ่มโอเปกปรับเพิ่มขึ้น อาจไม่มีผลในทางลดการใช้น้ำมันภายในประเทศสูง แต่รัฐบาลที่เลือกทางเลือกนี้ จะเป็นรัฐบาลที่ชอบการท้าทายและชอบพิสูจน์ฝีมือทางด้านการบริหาร เป็นทางเลือกที่ต้องใช้ความพยายามและความสามารถ รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

ด้านความเป็นไปได้ของทางเลือกทั้งสองทางก็นับว่าจำเป็นต้องประเมิน ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้เลือกทางเลือกอันที่รับรอง ซึ่งมีเหตุผลเพียงประการเดียวที่สำคัญคือความเป็นไปได้ทางด้านการบริหาร แต่ก็เกิดผลเสียอย่างรุนแรงทางด้านค่าครองชีพเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงหลีกเลี่ยงได้ยากที่จะต้องเผชิญกับความกดดันทางด้านสังคมและการเมืองภายในประเทศ ทางเลือกทางนี้สามารถตัดสินใจได้โดยง่าย แต่การปรับตัวของประชาชนทั่วไปในระยะสั้นจะเกิดความเดือดร้อน การตัดสินใจในแบบนี้จะทำให้การใช้ราคาน้ำมันชนิดต่างๆ ลดลงเป็นผลสำเร็จ รวมทั้งฐานะทางด้านเงินตราต่างประเทศก็คาดว่าจะยังคงอยู่ได้อย่างมั่นคง รัฐบาลที่เลือกทางนี้จะต้องพิจารณา ลักษณะ ขนาด และความรุนแรงของความกดดันทางด้านสังคมและการเมือง อย่างรอบคอบ จึงเป็นที่คาดว่ารัฐบาลอาจจะประกาศปรับปรุงราคาน้ำมันชนิดต่างๆ และแก๊สที่ใช้ในการหุงต้มให้เหมาะสมโดยการลดภาษีสรรพสามิตลงก็ได้ ถ้าภาวะสังคมและการเมืองต้องการการแสดงผลของการปรับราคาน้ำมันในทางเลือกที่ดีที่สุดและทางเลือกอันที่รับรอง ปรากฏในภาคผนวก 2 แผนภูมิที่ 7 และแผนภูมิที่ 2

นโยบายในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล

ไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกทางหนึ่งทางใดในสองทางดังกล่าวแล้ว ก็เกิดความกระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพด้วยกันทั้งนั้น สมควรที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ทั้งผู้มีรายได้น้อยในเมืองและเกษตรกรในชนบท ความเร่งด่วน ตีกริชของความช่วยเหลือ และขอบเขตของความช่วยเหลือจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละทางเลือกดังกล่าว

มาตรการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้แก่ การปรับรายได้ การปรับราคาผลผลิต การพิจารณาการหักลดหย่อนภาษีอากรให้ตรงกับสภาพความจริง การให้ความช่วยเหลือในรูปของภาษีเงินได้ (Negative income tax) การแจกบัตรอาหาร การแจกบัตรค่าโดยสารรถเมล์ บัตรรักษาโรคและค่ารักษาพยาบาล และท้ายที่สุดก็อาจจะต้องแจกเงินสด(Transfer payments) กันเลยทีเดียวถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่า รายได้ของบุคคลบางกลุ่มอยู่ในขั้นวิกฤติ

นโยบายในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถทางด้านการบริหารของทางราชการ ค่านิยมของบุคคลกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชน ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักการเมือง นักบริหารและนักวิชาการสาขาต่างๆ ในระยะต่อไปรัฐบาลจะหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายในลักษณะนี้ได้ยาก ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มโอเปกได้ใช้มาตรการปรับราคาและควบคุมการส่งออกอยู่เสมอๆ รวมทั้งไทยเรายังไม่สามารถแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ๆ มาใช้แทนน้ำมันชนิดต่างๆ ที่ต้องนำเข้า ซึ่งทำให้ประเทศชาติมีทางเลือกน้อยมาก

ภาคผนวก ๑

ตารางที่ ๑

แสดงการปรับราคาน้ำมันชนิดต่างๆ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2523

บาท : ดิสิตร

ชนิดน้ำมัน	เบนซิน ซูเปอร์	เบนซิน ธรรมดา	ดีเซลหมุนเร็ว	ดีเซลหมุนช้า	น้ำมันก๊าด
ราคาโรงกลั่น	4.8475	4.5932	4.7037	4.4617	4.9121
ภาษีสรรพสามิต	4.0582	3.8346	1.1196	1.0787	1.0166
ค่าการตลาด	0.5097	0.4719	0.4041	0.2664	0.3951
กองทุนน้ำมัน 1.	0.1093	0.0725	0.1190	0.1235	0.1147
กองทุนน้ำมัน 2.	0.2753	0.2878	1.0436	1.0097	0.2715
ราคาขายปลีก	9.80	9.26	7.39	7.12	6.71

ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๒

แสดงการเปรียบเทียบการปรับราคาน้ำมันชนิดต่างๆ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2522
และ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2523

บาท : เปอร์เซ็นต์

ชนิดน้ำมัน	ราคาเก่า	ราคาใหม่	ราคาเพิ่มขึ้น	เปอร์เซ็นต์เพิ่มขึ้น
เบนซินซูเปอร์	7.84	9.80	1.96	25
เบนซินธรรมดา	7.45	9.26	1.81	24.29
ดีเซลหมุนเร็ว	4.88	7.39	2.51	51.43
ดีเซลหมุนช้า	4.71	7.12	2.41	51.16
น้ำมันเตา 600	3.04	3.78	0.74	24.34
น้ำมันเตา 1,200	2.93	3.64	0.71	24.23
น้ำมันเตา 1,500	2.90	3.61	0.71	24.48
น้ำมันก๊าด	4.20	6.71	2.51	59.76

ภาคผนวก ๒

แผนภูมิที่ ๑

แสดงผลของการปรับราคาน้ำมันตามทางเลือกที่สูงสุด

มาตรการ → ผลขั้นแรก → ผลขั้นสุดท้าย

- | | | |
|--|--|---|
| (๑) การปรับราคาน้ำมันอย่างสมเหตุสมผล โดยปรับตามกลุ่มโอเปกและการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตให้เหมาะสม | (๑) ชลอกรใช้น้ำมันภายในประเทศลงได้บ้าง | (๑) ธุรกิจเอกชนและสาธาณูปโภค ปรับราคาสินค้าและบริการอย่างสมเหตุสมผล |
|--|--|---|

- | | | |
|--|--|---|
| (2) การควบคุมและบังคับให้
การใช้น้ำมันตกลอย่าง
กว้างขวาง | (2) ชลของการเพิ่มของต้นทุน
ของธุรกิจเอกชนและ
สาธารณูปโภค | (2) ชลภาวะเงินเพื่อและค่า
ครองชีพ

(3) ฐานะเงินตราต่างประเทศ
อาจเท่าเทียม |
|--|--|---|

แผนภูมิที่ 2

แสดงผลของการปรับราคาน้ำมันตามทางเลือกอันดับรอง

มาตรการ	→ ผลขั้นแรก	→ ผลขั้นสุดท้าย
(1) การปรับราคาน้ำมันอย่าง รุนแรงโดยปรับตามกลุ่ม โอเปก และการเก็บภาษี สรรพสามิต	(1) ลดการใช้น้ำมันภายใน ประเทศลงได้มากเนื่อง จากราคาน้ำมันเพิ่มรุนแรง	(1) ธุรกิจเอกชนและสาธารณ- ูปโภค ปรับราคาสินค้าและ บริการอย่างรวดเร็วและ รุนแรง
(2) การควบคุมและบังคับให้ การใช้น้ำมันตกลอย่าง ลักษณะที่ผ่อนปรน	(2) การเพิ่มของต้นทุนของ ธุรกิจเอกชนและสาธารณ ูปโภคเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว	(2) ข้ำเติมภาวะเงินเพื่อและค่า ครองชีพให้สูงขึ้นอีก (3) ฐานะเงินตราต่างประเทศ จะดีขึ้นเนื่องจากการปรับ ราคาน้ำมันภายในประเทศ รุนแรง

สมนึก แดงเจริญ