

การแก้ไขปัญหาน้ำมันปัจจุบัน

พรายพล คุ่มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในประเทศไทยปัจจุบันนี้ น้ำมันดูเหมือนจะเป็นสินค้าประเภทเดียวที่ได้รับความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด การขึ้นราคาน้ำมันเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ได้มีผลทำให้รัฐบาลเกรียงศักดิ์ชูดอลลาร์สตูดต้องลาออก เราทำทุกคนก็คงประสบปัญหาอันเกิดจากน้ำมันแพง และน้ำมันขาดแคลนมาแล้วไม่มากนักน้อยเหตุที่ปัญหาน้ำมันเป็นปัญหาใหญ่โตขึ้นมากก็คงเป็นเพราะความจริงต่อไปนี้ :

๑. ประมาณ ๘๐% ของพลังงานที่ใช้ไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือบริโภคในประเทศเราได้มาจากน้ำมันปิโตรเลียม อีก ๒๐% ของพลังงานได้มาจากแหล่งพลังงานอื่น ๆ เช่นพลังน้ำ, ไม้, ถ่านหินและอื่น ๆ

๒. กว่า ๙๐% ของน้ำมันที่ใช้ในประเทศทั้งหมด เราต้องซื้อจากต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในรูปของน้ำมันดิบหรือน้ำมันที่กลั่นแล้ว

๓. ใน ๒๕๒๒ มูลค่าน้ำมันที่เราซื้อจากต่างประเทศมีจำนวนมากเป็นเกือบหนึ่งในสี่ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด และมีทำที่ว่ามูลค่าน้ำมัน

คิดเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ

๔. ในปี ๒๕๒๒ เราต้องใช้เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกถึงหนึ่งในสามเพื่อซื้อน้ำมันเพียงอย่างเดียวเข้ามาใช้ในประเทศและเงินตราต่างประเทศที่ต้องใช้ซื้อน้ำมันก็มีทำที่ว่าสูงขึ้นอีก

๕. ในปี ๒๕๒๒ ราคาน้ำมันดิบที่กลุ่มประเทศผู้ขายน้ำมัน หรือกลุ่ม OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) ขายได้เพิ่มขึ้นเกือบ ๙๐% และราคาขายปลีกของน้ำมันในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยกว่า ๗๐% และราคาทั้งสองก็มีทำที่ว่าเพิ่มขึ้นอีก

ฉะนั้นในเมื่อการผลิตและบริโภคเกือบทุกชนิดต้องใช้พลังงาน พลังงานส่วนใหญ่ได้มาจากน้ำมัน น้ำมันส่วนใหญ่เราต้องซื้อจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากกลุ่ม OPEC และกลุ่ม OPEC ได้เพิ่มราคาน้ำมันอย่างรวดเร็วและบ่อยครั้ง จึงสรุปได้ว่า ราคาและปริมาณน้ำมันได้กลายเป็นตัวกำหนดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อเศรษฐกิจ

ไทย และอาจกล่าวได้ว่าน้ำมันได้กลายเป็นตัวสร้างปัญหาที่สำคัญที่สุดในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ลักษณะ สาเหตุและผลกระทบของปัญหา

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาน้ำมันในปัจจุบัน จำเป็นที่เราจะต้องทราบความเป็นมา ลักษณะและสาเหตุของปัญหาในอดีตอย่างย่อ ๆ ในการใช้พลังงานเชื้อเพลิงในประเทศไทยต้องพึ่งน้ำมันจากต่างชาติเสมอมา ในระยะปี ๒๕๐๒-๒๕๑๓ มีการส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม การขยายถนนและระบบขนส่งอื่น ๆ ทำให้ประเทศต้องการน้ำมันในการเดินเครื่องจักรเครื่องยนต์มากขึ้นเป็นทวีคูณ จำนวนน้ำมันที่สั่งเข้ามามีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ในขั้นแรกไทยต้องสั่งน้ำมันที่กลั่นแล้วเข้ามาทั้งสิ้น ครั้นเมื่อมีโรงกลั่นขึ้นในประเทศซึ่งเริ่มในปี ๒๕๐๗ สินค้าน้ำมันที่สั่งเข้ามาก็เปลี่ยนรูปเป็นน้ำมันดิบ ซึ่งถูกกลั่นโดยโรงกลั่นในประเทศเป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างๆ เช่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา เป็นต้น ปัจจุบันนี้เกือบ ๙๐% ของน้ำมันที่ใช้ในประเทศมาจากโรงกลั่นน้ำมัน ๔ โรงภายในประเทศ ๑๐% ที่เหลือนั้นเราต้องซื้อจากต่างประเทศในรูปของน้ำมันที่กลั่นแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา เนื่องจากในระยะเวลาก่อนปี ๒๕๑๖ ราคาตลาดโลกของน้ำมันดิบค่อนข้างจะคงที่ จึงทำให้มูลค่าของน้ำมันนำ

เข้าในระยะนั้นเพิ่มขึ้นเกือบจะเป็นสัดส่วนเดียวกันกับปริมาณน้ำมันที่สั่งเข้า คืออัตราการเพิ่มสูงประมาณ ๑๒% ต่อปี และมูลค่าน้ำมันนำเข้าคิดเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดอยู่ระหว่าง ๗-๑๐% ต่อมาในปี ๒๕๑๖/๑๗ กลุ่มประเทศ OPEC ได้ขึ้นราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นเป็น ๔ ของราคาเดิม ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันดิบนี้เห็นได้ชัดแจ้ง และก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า และการชำระหนี้ทั้งในประเทศไทย และในประเทศอื่น ๆ ที่ต้องสั่งน้ำมันจากต่างชาติเข้ามาใช้ สำหรับประเทศไทยนั้นมูลค่าน้ำมันนำเข้าได้พุ่งขึ้นเป็นประมาณ ๒๐% ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมดในปี ๒๕๑๗ และในปีหลัง ๆ จนถึงปัจจุบันเปอร์เซ็นต์นี้ก็อยู่ระหว่างร้อยละ ๒๐ และ ๒๕ ในปี ๒๕๒๒ มูลค่าน้ำมันนำเข้าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๑ ถึง ๔๗% คือมีมูลค่าประมาณ ๓๓,๐๐๐ ล้านบาทหรือกว่า ๗๐% ของการขาดดุลการค้าในปี ๒๕๒๒ ประเทศไทยได้ขาดดุลการค้ามาตลอดกว่า ๑๐ ปีแล้ว และในระยะหลังการขาดดุลชำระหนี้มีบ่อยครั้งจนจนเกือบจะเป็นปัญหาเรื้อรังไปแล้ว การขาดดุลทั้งสองอยู่ในเกณฑ์สูงจนทำให้วิตกกังวลว่า หากมิได้แก้ไขอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ปัญหาการขาดดุลก็จะมีผลทำให้ภาวะเศรษฐกิจไทยทรุดลงได้ เช่น เงินทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยอาจลดจนทำให้เสถียรภาพของเงินบาทลดน้อยลง และจะกระทบกระเทือนการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปได้

ปัญหาการขาดดุลอันเนื่องมาจากการเพิ่มของราคาน้ำมันเป็นปัญหาที่มีได้กระทบกระเทือนประชาชนทั่ว ๆ ไปโดยตรงในระยะสั้น แต่มีอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกิดจากที่ราคาน้ำมันแพงขึ้น และเป็นปัญหาที่ทุกคนในประเทศได้รับความกระทบกระเทือนทั่วถึงกัน ปัญหานี้คือภาวะราคาแพงหรือภาวะเงินเฟ้อ ราคาผู้บริโภคซึ่งแสดงให้เห็นถึงค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี ๒๕๑๖/๑๗ เป็นต้นมา ปี ๒๕๒๒ นับว่าเป็นปีที่ราคาน้ำมันของโลกสูงขึ้นมากที่สุดรองจากในปี ๒๕๑๖/๑๗ รัฐบาลไทยได้ปรับราคาขายปลีกของน้ำมัน ๒ ครั้งในปี ๒๕๒๒ จนทำให้ราคาน้ำมันในปลายปีสูงกว่าในต้นปีโดยเฉลี่ยประมาณ ๗๐% กว่า เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดในประเทศในปี ๒๕๒๒ ได้สูงขึ้นในอัตราที่สูงที่สุดเทียบกับในอดีตแม้กระทั่งอัตราเพิ่มของราคาขายปลีกในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ซึ่งถือว่าเป็นปีวิกฤตของน้ำมันก็ยิ่งต่ำกว่าอัตราเพิ่มในปี ๒๕๒๒ อยู่เล็กน้อย ทั้งนี้เพราะในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้เพิ่มอัตรารักษาที่เก็บจากน้ำมันรวมทั้งเก็บเงินสมทบกองทุนน้ำมันอีกด้วย ด้วยเหตุที่ปี ๒๕๒๒ เป็นปีที่ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นมา จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ คงรุนแรงเป็นพิเศษ ความรุนแรงของภาวะราคาแพงย่อมขึ้นอยู่กับว่า การผลิตสินค้าและบริการแต่ละอย่างใช้น้ำมันมากเพียงใดและผู้ผลิตสามารถผลักราคาการเพิ่มของต้นทุนให้

ผู้บริโภคได้มากน้อยเพียงใด การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์แสดงให้เห็นว่าสาขาเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบทางด้านต้นทุนมากที่สุดคือการผลิตไฟฟ้า (ซึ่งต้องใช้น้ำมันถึง ๖๐% ของต้นทุนทั้งหมด) การขนส่ง เหมืองแร่ และการประมง (โดยเฉพาะการประมงทางทะเลซึ่งต้องใช้น้ำมันถึงกว่า ๔๐% ของต้นทุนทั้งหมด) การศึกษายังได้แสดงให้เห็นว่าการขึ้นราคาน้ำมันไป ๑๐% จะทำให้ราคาผู้บริโภคสูงขึ้นประมาณ ๑.๔% และราคาขายส่งสูงขึ้น ๐.๗% คาดกันว่าการขึ้นราคาน้ำมันไปกว่า ๗๐% ในปี ๒๕๒๒ จะทำให้ราคาผู้บริโภคสูงขึ้นประมาณ ๗% ซึ่งเท่ากับเกือบครึ่งหนึ่งของอัตรารักษาที่เก็บของปีที่แล้วซึ่งเท่ากับ ๑๕% ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ซึ่งมีอัตราค่าเพิ่มเฉลี่ย ๓๕% จะมีผลต่อราคาทั่ว ๆ ไปอย่างเต็มที่ เพราะเป็นการขึ้นราคาน้ำมันในระยะที่ใกล้กับการขึ้นอัตราค่าไฟฟ้า คาดได้ว่าการขึ้นราคาน้ำมันครั้งหลังสุดนี้จะทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นเกือบ ๕%

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของปัญหาน้ำมันของไทยในปีที่แล้ว คือการขาดแคลนน้ำมันบางชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว และน้ำมันเตา เป็นที่น่าสังเกตว่าสาขาเศรษฐกิจที่ใช้น้ำมันทั้งสองประเภทนี้มากมักจะเพิ่มการใช้น้ำมันในอัตราค่อนข้างสูง เช่น ในช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๐ การผลิตไฟฟ้าและประปา ซึ่ง

ใช้น้ำมันเตาถึง ๔๒% ของการใช้ทั้งหมดได้เพิ่มการใช้โดยเฉลี่ยปีละ ๑๙% และมีแนวโน้มว่าเปอร์เซ็นต์จะเพิ่มขึ้นในปีนี้เพราะระดับน้ำหลังเขื่อนอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติมาก ทำให้การผลิตไฟฟ้าโดยพลังน้ำน้อยกว่าปกติ จึงต้องผลิตไฟฟ้าโดยใช้น้ำมันเตามากขึ้นเพื่อทดแทนส่วนที่ลดลงในช่วงปีเดียวกัน การขนส่งคมนาคมซึ่งใช้น้ำมันดีเซลถึง ๔๒% ของการใช้ทั้งหมดก็ได้เพิ่มการใช้โดยเฉลี่ยปีละ ๑๓% ตัวเลขใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ แสดงให้เห็นว่าการขาดแคลนน้ำมันสองประเภทนี้ เกิดจากการนำเข้าของน้ำมันที่กลั่นแล้วน้อยกว่าในอดีต มากกว่าเกิดจากการขาดแคลนน้ำมันดิบจากต่างประเทศ จึงพอสรุปได้ว่า ปัญหาในการซื้อน้ำมันดิบจากต่างชาติมีน้อยกว่าปัญหาในการซื้อน้ำมันที่กลั่นแล้วจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในเวลาที่มีการผลิตน้ำมันของโลกลดลงอย่างกระชั้นชิด ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการซื้อน้ำมันดิบมีสัญญาระยะยาว แต่ในการซื้อน้ำมันที่กลั่นแล้วนั้นไม่มีสัญญาระยะยาวระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย จึงทำให้เกิดความลำบากในการซื้อน้ำมันที่กลั่นแล้วในปริมาณและราคาที่ผู้ซื้อต้องการ

สาเหตุเริ่มแรกและที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่ต้องส่งน้ำมันเข้ามาใช้ ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมันในปี ๒๕๒๒ ก็คือ การที่ประเทศอิหร่านลดการผลิตและการส่งออกของน้ำมันดิบลงอย่างมากมาย

เนื่องจากความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศนั้น ในบรรดาประเทศในกลุ่ม OPEC อิหร่านเคยเป็นผู้ผลิตน้ำมันมากเป็นที่สองรองจากซาอุดีอาระเบีย คือผลิตได้มากที่สุดถึง ๖ ล้านบาเรลต่อวัน หรือกว่า ๒๐% ของการผลิตจากกลุ่ม OPEC (คิดเป็นประมาณเกือบ ๑๐% ของการผลิตน้ำมันของโลก) และส่งออกกว่า ๕ ล้านบาเรลต่อวัน ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๑ อิหร่านลดการผลิตน้ำมันลงเรื่อยมา และในเดือนมกราคม และ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ อิหร่านแทบจะไม่ได้ส่งน้ำมันออกขายให้ประเทศอื่นเลย และถึงแม้ว่าซาอุดีอาระเบียจะได้พยายามเพิ่มการผลิตน้ำมันดิบของตนจากจำนวนปกติ ๘.๕ ล้านบาเรลต่อวัน เป็น ๑๐.๕ ล้านบาเรลต่อวันก็ตาม แต่จำนวนน้ำมันดิบในตลาดโลกก็ได้ลดลงถึงวันละ ๒-๓ ล้านบาเรลต่อวัน ตลอดปี ๒๕๒๒ อิหร่านไม่สามารถผลิตน้ำมันในจำนวนปกติได้เลย ในเดือนเมษายน อิหร่านตัดสินใจเพิ่มการผลิตเป็น ๔ ล้านบาเรลต่อวัน แต่ก็ได้ลดการผลิตลงอีกในตอนปลาย ๆ ปี

ตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เลิกซื้อน้ำมันดิบจากประเทศอิหร่านและก่อนหน้าปี ๒๕๑๘ น้ำมันดิบจากอิหร่านที่ซื้อเข้ามา ก็เป็นจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนจากซาอุดีอาระเบีย คูเวต และ ควาตาร์ แต่การลดการผลิตในอิหร่านก็ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำมันที่ไทยซื้อเช่นกัน ทั้งนี้เพราะการซื้อน้ำมันดิบของไทยส่วนใหญ่ยังต้องผ่านบริษัทน้ำมัน

ระหว่างประเทศ เช่น เชลล์ (Shell) และ เอ็กซอน (Exxon) เป็นต้น และเมื่อบริษัทเหล่านี้สามารถซื้อน้ำมันดิบจากประเทศผู้ผลิตได้น้อยลง ก็จะลดการส่งน้ำมัน (ไม่ว่าจะเป็นในรูปของน้ำมันดิบหรือน้ำมันที่กลั่นแล้ว) มายังบริษัทในเครือในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย

ในด้านราคาน้ำมัน ปัญหาในปี ๒๕๒๒ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นกว่าใน ๔ ปีก่อนหน้านั้น ทั้งนี้เพราะ นอกจากราคาน้ำมันดิบที่ประกาศโดยประเทศ OPEC จะสูงขึ้นมากแล้ว ความไม่แน่นอนของราคา (ทั้งราคาที่ประกาศและราคาในตลาด spot)^๑ ก็มีมากกว่าในอดีต ในเดือนธันวาคม ๒๕๒๑ กลุ่มประเทศ OPEC ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ ๑๔.๕ เปอร์เซ็นต์ โดยจะขึ้นราคาในปี ๒๕๒๒ เป็น ๔ ครั้ง คือ^๒

วันที่ ๑ มกราคม ขึ้นราคา ๕% จาก ๑๒.๗๐ ดอลลาร์/บาเรล เป็น ๑๓.๓๓๕ ดอลลาร์/บาเรล

วันที่ ๑ เมษายน ขึ้นราคา ๓.๘๐๙% จาก ๑๓.๓๓๕ ดอลลาร์/บาเรล เป็น ๑๓.๘๔๓ ดอลลาร์/บาเรล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ขึ้นราคา ๒.๒๙๔% จาก ๑๓.๘๔๓ ดอลลาร์/บาเรล เป็น ๑๔.๑๖๑ ดอลลาร์/บาเรล

และ วันที่ ๑ ตุลาคม ขึ้นราคา ๒.๖๙๑% จาก ๑๔.๑๖๑ ดอลลาร์/บาเรล เป็น ๑๔.๕๔๒ ดอลลาร์/บาเรล

แต่ปรากฏว่าหลังเดือนกุมภาพันธ์เป็นต้นมา ประเทศ OPEC เกือบทุกประเทศได้ขายน้ำมันของตนในราคาที่สูงกว่าที่ตกลงไว้ ทั้งนี้เพราะการลดการผลิตของอิหร่านทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันทั่วโลก จึงทำให้ประเทศผู้ซื้อแย่งกันซื้อน้ำมันที่มีจำกัดและประเทศผู้ขายสามารถเรียกราคาได้สูง ดังนั้น ในเดือนเมษายน กลุ่ม OPEC จึงขึ้นราคาน้ำมันดิบอีก ๘.๘% คือ ราคาประกาศเท่ากับ ๑๔.๕๔๒ ดอลลาร์/บาเรล และยอมให้สมาชิกของกลุ่มเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (Premium) ได้เองอีก หากปริมาณน้ำมันของโลกยังน้อยกว่าความต้องการ ในกลางปีราคาในตลาด spot สูงกว่าราคาที่กลุ่ม OPEC กำหนดถึง ๔๐% และเปลี่ยนแปลง (ส่วนมากเป็นไปในทางเพิ่มขึ้น) ไปอย่างรวดเร็ว ราคาน้ำมันดิบจากซาอุดีอาระเบียเองก็สูงขึ้นเรื่อยมา จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม กลุ่ม OPEC จึงประกาศเพิ่มราคาน้ำมันดิบไปอีกให้อยู่ในช่วงระหว่าง ๑๘-๒๓.๕๐ ดอลลาร์/บาเรล และในเดือนธันวาคม ซาอุดีอาระเบียได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบเป็น ๒๔ ดอลลาร์/บาเรล มีผลย้อนหลังตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน

๑. ตลาด spot คือตลาดที่มีการซื้อขายส่งมอบกันทันที ไม่มีสัญญาการซื้อขายล่วงหน้า ฉะนั้นราคาในตลาด spot คือราคาที่กำหนดโดยคิมาณและชีพพลายในเวลาตกลงซื้อขายนั้น

๒. ราคาที่แสดงนี้เป็นราคาน้ำมันดิบ Saudi light ซึ่งเป็นน้ำมันดิบที่ใช้เป็นมาตรฐานในการตั้งราคาของ OPEC

จิกายน ฉะนั้น จากต้นปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๓
ราคาน้ำมันดิบมาตรฐานของซาอุดีอาระเบียได้เพิ่ม
ถึงเกือบ ๘๙% ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมากรอง
จากในปี ๒๕๑๗ และในเดือนมกราคม ๒๕๒๓
ซาอุดีอาระเบียก็ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบของ
ตนไปอีกเป็น ๒๖ ดอลลาร์/บาเรล

มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำมัน

เท่าที่ผ่านมามาตรการที่รัฐบาลใช้มากที่สุด
คือ มาตรการทางด้านราคา ส่วนมาตรการอื่น
เช่น การติดต่อซื้อน้ำมันดิบจากประเทศผู้ผลิต
โดยตรง และการประหยัดน้ำมันนั้น รัฐบาลได้
ใช้เป็นครั้งเป็นคราว การสำรวจน้ำมันและการ
ขยายกำลังกลั่นในประเทศเป็นมาตรการระยะยาว
เพราะต้องมีการลงทุนก่อสร้าง จึงเป็นการยากที่
จะทำได้ภายในหนึ่งปี แต่ก็ได้มีการเคลื่อนไหว
ในมาตรการระยะยาวเหล่านี้แล้วในปี ๒๕๒๒

รัฐบาลได้ใช้กฎหมายและสัญญาการเข้า
โรงกลั่น กำหนดราคาน้ำมันไว้สองระดับ คือ
ราคาขายปลีกสูงสุดของผลิตภัณฑ์น้ำมันและราคา
ที่โรงกลั่นได้รับจากการกลั่นน้ำมัน ก่อนหน้าที่
จะเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖/๑๗ รัฐบาล
ได้กำหนดราคาโรงกลั่นไทยออยล์ไว้ดังนี้ :

ราคาโรงกลั่น = ราคาประกาศ f.o.b. (ที่โรง
กลั่นสิงคโปร์) + ค่าขนส่ง

จากสิงคโปร์ ถึงกรุงเทพฯ +
ค่าประกันภัย + ค่ารั่วไหล
ระหว่างทาง (๐.๕% ของราคา
c.i.f.)^๓

ในปลายปี ๒๕๑๖ เมื่อราคาน้ำมันดิบเริ่ม
พุ่งตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้ตกลงตัด
ค่าขนส่งจากสิงคโปร์ถึงกรุงเทพฯ + ค่าประกันภัย
และค่ารั่วไหลระหว่างทางออกไปและได้กำหนด
ราคาที่โรงกลั่นให้ใกล้เคียงกับราคาประกาศที่
สิงคโปร์ มีผลิตภัณฑ์น้ำมันบางชนิดที่รัฐบาลตั้ง
ราคาโรงกลั่นไว้สูงกว่าราคาสิงคโปร์ (เช่น น้ำ
มันเตา) และบางชนิดก็ต่ำกว่า (เช่น น้ำมันเบน
ซิน) สรุปได้ว่าโรงกลั่นในประเทศไทยได้รับ
ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันใกล้เคียงกันกับที่โรงกลั่น
สิงคโปร์ได้รับ ผลดีในการกำหนดราคาเช่นนั้น
ก็คือ เป็นการบังคับให้โรงกลั่นในประเทศมีประ
สิทธิภาพในการผลิตตัดเทียมโรงกลั่นคู่แข่งใน
ต่างประเทศโดยเฉพาะในสิงคโปร์ ซึ่งเท่ากับ
เป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศไปได้บ้าง
แต่ผลเสียก็คือ จะทำให้กำไรในการส่งผลิตภัณฑ์
น้ำมันจากต่างประเทศเข้ามาขายมีน้อย และใน
บางกรณีอาจจะติดลบ ทั้งนี้ เพราะผู้นำผลิตภัณฑ์
น้ำมันเข้ามาต้องเสียภาษีเท่า ๆ กับโรงกลั่นใน
ประเทศ และในเมื่อผู้นำเข้า ซึ่งซื้อน้ำมันส่วน
มากจากสิงคโปร์ต้องจ่ายในราคา c.i.f. กำไรที่ตน

๓. ราคา c.i.f. คือ ราคาที่รวมค่าขนส่งและค่าประกันภัยไว้ แต่ราคา f.o.b. คือ ราคาที่ไม่ได้รวมค่าขนส่งและ
ค่าประกันภัยไว้

ได้รับก็คงต่ำ หรือไม่มีเลย^๔ เท่าที่ผู้เขียนทราบ ได้มีการให้เงินชดเชยแก่ผู้นำผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามา แต่ผู้เขียนไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับอัตรา และวิธีการชดเชย รวมทั้งจำนวนเงินชดเชย^๕

ในแง่ของผู้ใช้น้ำมัน สิ่งที่น่าสนใจ (และ น่าวิตก) มากที่สุดก็คือ ราคาขายปลีกของน้ำมัน รัฐบาลได้ใช้กฎหมายควบคุมราคาผลิตภัณฑ์น้ำมัน โดยกำหนดราคาขายปลีกสูงสุดไว้โดยตลอด ส่วนประกอบต่าง ๆ ของราคาขายปลีกมีดังนี้ : (ดูข้อมูลในตารางที่ ๒)

$$\begin{aligned} \text{ราคาขายปลีก} &= \text{ราคาที่โรงกลั่น} + \text{ภาษีสรรพ-} \\ &\quad \text{สามิต} + \text{ภาษีการค้าและเทศบาล} \\ &\quad + \text{เงินกองทุนน้ำมัน} + \text{ค่าการ} \\ &\quad \text{ตลาด} \end{aligned}$$

ในที่นี้ จะขอพิจารณาถึงส่วนที่รัฐบาลเก็บ ไปจากผู้ใช้น้ำมัน คือ ภาษีและเงินกองทุนน้ำมัน ภาษีน้ำมันเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลอัน หนึ่งที่ใช้ในการกำหนดราคาขายปลีกของน้ำมัน จุดมุ่งหมายของการเก็บภาษีน้ำมันก็เพื่อ

๑) ทำให้ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสูงพอที่จะ ทำให้เกิดมีการประหยัดการใช้น้ำมันในประเทศ

ทั้งนี้เพื่อ (ก) ไม่ต้องการให้ประเทศส่งน้ำมัน เข้ามาใช้มากเกินไป เพราะจะทำให้ขาดดุลการค้า และการชำระเงิน อันจะมีผลเสียทางเศรษฐกิจ (เช่น เงินบาทมีเสถียรภาพลดลง และประเทศ เป็นหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นต้น) (ข) ไม่ต้องการให้ประเทศพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศมาก เกินไป จนทำให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และ ระดับราคาสินค้าในประเทศขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบที่กำหนดโดยกลุ่ม OPEC

๒) กระจายผลกระทบของการขึ้นราคา น้ำมันที่มีต่อส่วนต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมในสังคม มีผู้กล่าวเสมอว่า การขึ้น ราคาน้ำมันกระทบกระเทือนคนจนมากกว่าคน รวยและได้มีการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาระ ภาษีน้ำมันที่ต้องแบกโดยคนจนมีมากกว่าภาระ ภาษีของคนรวย ฉะนั้น การเก็บภาษีหรือให้เงิน ชดเชยเกี่ยวกับการใช้น้ำมันก็น่าจะลดความไม่ เป็นธรรมเช่นนี้

๓) เพิ่มรายได้ของรัฐสำหรับใช้ในการ พัฒนาและป้องกันประเทศ น้ำมันเป็นสินค้าหนึ่ง ซึ่งทำรายได้ให้กับรัฐบาลมากในปีหนึ่ง ๆ (ภาษี

๔. ผู้นำเข้าได้กำไร = ราคาขายปลีก - ภาษีน้ำมัน - ค่าการตลาดของผู้ขายปลีกและขายส่ง - ราคา c.i.f. จาก สิงคโปร์ แต่ราคาขายปลีกที่รัฐบาลกำหนด = ราคาโรงกลั่นในประเทศ (ซึ่งเท่ากับราคา f.o.b. จากสิงคโปร์) + ภาษีน้ำมัน + ค่าการตลาดของผู้ขายปลีกและขายส่ง ฉะนั้น กำไรของผู้นำเข้า = ราคา f.o.b. สิงคโปร์ - ราคา c.i.f. สิงคโปร์ ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ราคาต่ำเป็นพิเศษจากโรงกลั่นที่สิงคโปร์ ผู้นำเข้าจะขาดทุน เพราะราคา c.i.f. จะต้องสูงกว่าราคา f.o.b. เสมอ

๕. ผู้ว่าการบีโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ดร. ทองฉัตร หงส์ถาวรภัก) ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒ ว่า การบีโตรเลียมฯ ต้องใช้เงิน ๘๖๐ ล้านบาท ใน ๖ เดือนข้างหน้า เพื่อชดเชยผู้ใช้น้ำมันดีเซลหมุนเร็วจากต่างประเทศ

น้ำมันที่เก็บโดยกรมสรรพสามิต มีจำนวนสูงกว่า ภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษีบุหรี่) รายได้ภาษี สรรพสามิตจากน้ำมันคิดเป็นกว่า ๑๑% ของรายได้ ภาษีทั้งหมดในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ และมีแนวโน้มว่าเปอร์เซ็นต์จะสูงขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๑) มีผู้คาดการณ์ว่าในการขึ้น ราคาน้ำมันกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ รัฐบาล ได้รายได้เพิ่มขึ้นในรูปของภาษีสรรพสามิตอีกกว่า ๒,๕๐๐ ล้านบาทในครึ่งหลังของปีนั้น

พิจารณาจากขนาดและความสำคัญของราย- ใต้ภาษีน้ำมันแล้ว ทำให้เป็นเรื่องน่าคิดว่า (ก) รายได้ภาษีของรัฐบาลควรจะเป็นเท่าใด และใน จำนวนนี้ควรจะเป็นภาษีที่เก็บจากน้ำมันเท่าใด (ข) รัฐบาลควรจะให้เอารายได้ภาษีน้ำมันไปใช้จ่าย เท่าใด เพื่อส่งเสริมการประหยัดน้ำมัน เพื่อ

กระจายผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันให้มี ความเป็นธรรมมากขึ้นและเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น ๆ เท่าที่รัฐบาลได้ทำไปก็เป็นในรูปการให้เงินชดเชย แก่การผลิตสาขาารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การผลิต ไฟฟ้าและประปา เป็นต้น และการให้เงินชดเชย แก่ผู้ใช้น้ำมันเข้ามาในราคาสูงเพื่อให้ประเทศมี น้ำมันได้ใช้เพียงพอ น่าจะถึงเวลาพิจารณาได้ แล้วว่า รัฐบาลควรหรือไม่ที่จะให้เงินชดเชยหรือ ลดภาษีน้ำมันให้แก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้า จำเป็นต่อการครองชีพ และอุตสาหกรรมที่ผลิต เพื่อการส่งออก และควรหรือไม่ที่จะแบ่งสรรเงิน ทุนส่วนหนึ่งมาใช้ในการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งและวิธีการใช้พลังงานชนิด ต่าง ๆ

ตารางที่ ๑ รายได้ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันเทียบกับรายได้ภาษีทั้งหมด^๑

หน่วย : พันล้านบาท

	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑
รายได้ภาษีทั้งหมด	๑๗.๒๗	๑๘.๙๐	๒๒.๗๒	๓๕.๒๕	๓๔.๔๑	๓๗.๘๗	๔๗.๓๒	๕๔.๕๑
ภาษีสรรพสามิตที่ เก็บจากน้ำมัน	๑.๓๙	๑.๕๙	๒.๕๖	๒.๕๙	๒.๕๔	๓.๒๓	๓.๕๔	๕.๘๑
% ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เทียบกับรายได้ภาษีทั้งหมด	๘.๐๗	๘.๔๒	๑๑.๒๕	๗.๓๖	๗.๓๙	๘.๕๓	๗.๔๗	๑๐.๖๕

๑ ปีในตารางนี้ คือ ปีงบประมาณ (ตุลาคม-กันยายน)

ที่มา : ประมวลรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๑๓-๒๕๑๗, สำนักงบประมาณ, ๒๕๒๐

เงินกองทุนน้ำมัน : ในปี ๒๕๑๗ รัฐบาลได้ตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นโดยเก็บจากค่าที่เพิ่มขึ้นของน้ำมันที่เหลือสุทธิอยู่ในมือของโรงกลั่น ในขณะที่รัฐบาลได้เพิ่มราคาที่โรงกลั่นขึ้นไป จุดมุ่งหมายก็เพื่อที่จะกำจัดกำไรของโรงกลั่นอันเกิดจากการที่โรงกลั่นเหลือน้ำมันที่มีราคาและต้นทุนเก่าอยู่ในมือ แต่ราคาได้เพิ่มขึ้นทำให้น้ำมันเก่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น ในระยะหลัง ๆ นี้ นอกจากรัฐบาลจะได้เก็บมูลค่าเพิ่มของน้ำมันที่ต้นทุนเก่าแล้ว รัฐบาลยังได้บวกค่าเงินกองทุนน้ำมันเข้าไปในราคาขายปลีกอีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลได้เก็บเงินบางส่วนจากผู้ใช้น้ำมันไว้ ในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้เปลี่ยนค่าเงินกองทุนน้ำมันสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดบ่อยครั้ง^๖ และมีอยู่ช่วงหนึ่งในปีนั้น คือ ตั้งแต่ ๑ พฤษภาคม ถึง ๓๐ มิถุนายน รัฐบาลได้ให้เงินชดเชย (ค่าเงินกองทุนน้ำมันติดลบ) สำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิด และถ้าเอาเงินชดเชยนี้ไปรวมกับภาษีจะเห็นได้ว่า ผู้ใช้น้ำมันเบนซินยังต้องจ่ายภาษีเข้ารัฐอยู่ในขณะที่ผู้ใช้น้ำมันก๊าดดีเซล และเตาได้รับเงินชดเชยสุทธิ อย่างไรก็ตามในเดือนกรกฎาคม รัฐบาลได้เพิ่มค่าเงินกองทุน

น้ำมันสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิด (ยกเว้นน้ำมันก๊าด ซึ่งยังได้รับเงินชดเชยอยู่ แม้จะน้อยกว่าภาษีก็ตาม) ซึ่งคิดเป็น ๕-๙% ของราคาขายปลีกสูงสุด หลังกลางเดือนกรกฎาคม เงินกองทุนน้ำมันที่เก็บทำรายได้ให้รัฐบาลเฉลี่ยประมาณเดือนละ ๓๓๐ ล้านบาท รัฐบาลได้ใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปในการชดเชยในรูปแบบต่างๆ เท่าที่ทราบรัฐบาลได้ใช้ไปในการชดเชยให้แก่ผู้ใช้น้ำมันบางชนิดที่รัฐบาลไม่ต้องการให้แพงขึ้น เช่น น้ำมันเตาและน้ำมันดีเซล ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งรัฐบาลได้ให้เงินชดเชยค่าน้ำมันเตา เดือนละประมาณ ๒๕๐-๓๐๐ ล้านบาท เป็นต้น นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เงินกองทุนนี้ไปชดเชยผู้ซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามาจากต่างประเทศในราคาที่สูงกว่าราคาโรงกลั่น แต่จุดมุ่งหมายใหม่ของการชดเชยจากกองทุนน้ำมันนี้ในปี ๒๕๒๒ ก็คือ รัฐบาลตั้งใจในต้นปีว่า ในเมื่อ OPEC จะขึ้นราคาน้ำมันดิบ ๔ ครั้งในปีนั้น แทนที่รัฐบาลจะขึ้นราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกครั้ง OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจะตั้งราคาขายปลีกครั้งเดียวในต้นปีและให้อยู่ในระดับที่พอจะทำให้ราคา

๖. วิธีการเปลี่ยนค่าเงินกองทุนน้ำมัน ก็คือ กระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดราคาโรงกลั่นไว้ระดับหนึ่ง และกระทรวงการคลังจะประกาศราคาโรงกลั่นไว้อีกระดับหนึ่ง ในกรณีที่ราคาประกาศของกระทรวงการคลังสูงกว่าราคากำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรม ผลต่างของราคาทั้งสองคือ เงินเก็บเข้ากองทุนน้ำมัน ในกรณีที่ราคาประกาศของกระทรวงการคลังต่ำกว่าราคากำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรม ผลต่างของราคาทั้งสอง คือ เงินชดเชยให้โรงกลั่น โดยจ่ายจากกองทุนน้ำมัน คู่ค้าส่งของนายกรัฐมนตรีนที่ ๐๒๐๑/๙ เรื่องการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๔๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๒ หน้า ๔-๑๒

ขายปลีกที่ตลอดปีในราคาที่โรงกลั่นขยับตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมันดิบได้ การทำเช่นนี้ ก็หมายความว่าในครึ่งปีแรก รัฐบาลจะเก็บเงินเข้ากองทุน จากโรงกลั่น ในขณะที่ตอนครึ่งปีหลังรัฐบาลจะจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยให้แก่โรงกลั่น เหตุผลที่ทำเช่นนั้นก็เพราะว่ารัฐบาลคิดว่าการขึ้นราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันครั้งเดียวในต้นปีและให้สูงมากได้ดีกว่าการขึ้นราคาขายปลีกหลาย ๆ ครั้งในหนึ่งปี ในแง่ที่ว่า กรณีแรกจะทำให้ภาวะราคาแพงรุนแรงน้อยกว่า เหตุผลเช่นนี้เป็นสิ่งพิสูจน์ได้ยาก เพราะเราจะต้องชั่งน้ำหนักเทียบดูระหว่างผลดีและผลเสียของการที่มีราคาน้ำมันที่สูงตลอดปีแต่คงที่ กับการที่จะมีราคาน้ำมันเปลี่ยนแปลงไปทุกครั้งที่ต้นทุน คือราคา (ราคาน้ำมันดิบ) สูงขึ้น ในกรณีที่รัฐบาลพอทราบว่าราคาน้ำมันดิบจะเปลี่ยนแปลงไปเท่าใดและเมื่อมีการเก็งกำไรเกี่ยวกับราคาสินค้าต่าง ๆ มาก วิธีแรกอาจจะดีกว่าวิธีหลัง แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลก็ต้องเพิ่มราคาขายปลีกในตอนกลางปีอีกเพราะราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ สิ่งที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับเงินกองทุนน้ำมันก็คือ คำถามที่ว่า รัฐบาลควรเก็บเงินกองทุนนี้ “เพื่อ” ไว้เท่าใด รัฐบาลควรใช้เงินกองทุนเพื่อชดเชยน้ำมันประเภทไหน ผู้ใช้น้ำมันประเภทไหน เป็นจำนวนเงินเท่าใด และนานเท่าใด

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน ในเดือนกุมภาพันธ์ และมีนาคม ๒๕๒๓

รายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันและส่วนประกอบของราคาน้ำมันซึ่งรัฐบาลได้ประกาศเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ปรากฏในตารางที่ ๒

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการขึ้นน้ำมันครั้งนี้นดังนี้

(๑) รัฐบาลได้ขึ้นราคาน้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล และแก๊สหุงต้มไปมากกว่าราคาของน้ำมันเบนซินและน้ำมันเตา ไม่ว่าจะเป็นการคิดการเพิ่มแบบจำนวนเงินต่อลิตร หรือแบบเป็นเปอร์เซ็นต์ กล่าวคือ รัฐบาลได้ขึ้นราคาน้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซลและแก๊สหุงต้มไปประมาณ ๕๐-๕๙% และขึ้นราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันเตาไปประมาณ ๒๔-๒๕% อย่างไรก็ตาม อัตราเพิ่มของน้ำมันส่วนใหญ่ (ยกเว้นน้ำมันก๊าดและแก๊สหุงต้ม) ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ก็ยังต่ำกว่าในเดือน กรกฎาคม ๒๕๒๒

(๒) การขึ้นราคาน้ำมันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการที่รัฐบาลได้เก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่นในกรณีของน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว เงินเข้ากองทุนน้ำมันเพิ่มจากเกือบ ๔๐ สตางค์ต่อลิตร เป็นถึงประมาณ ๑.๑๐ บาทต่อลิตร และในกรณีของ

ตารางที่ ๒ ราคาและส่วนประกอบราคาสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมัน

(หน่วย : บาทต่อลิตร)

ชนิดของน้ำมัน	ราคาขายปลีก		ราคาโรงกลั่น		ภาษีน้ำมัน		กองทุนน้ำมัน		ค่าการตลาด	
	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๓	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๓	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๓	ก.พ. ๒๒	ก.พ. ๒๓
เบนซินพิเศษ	๗.๘๔	๙.๘๐	๓.๗๒๘๖	๔.๘๔๗๕	๓.๒๔๖๕	๔.๐๕๘๒	๐.๔๑๖๐	๐.๓๘๔๖	๐.๔๔๘๙	๐.๕๐๘๗
เบนซินธรรมดา	๗.๔๕	๙.๒๖	๓.๕๕๖๔	๔.๕๙๓๒	๓.๐๘๕๑	๓.๘๓๔๖	๐.๓๙๘๕	๐.๓๖๐๓	๐.๔๑๐๐	๐.๔๗๑๙
ก๊าด	๔.๒๐	๖.๗๑	๓.๕๖๙๙	๔.๙๑๒๑	๐.๖๓๖๓	๑.๐๑๖๖	๐.๓๘๑๘	๐.๓๘๖๒	๐.๓๗๕๖	๐.๓๙๕๑
ดีเซลหมุนเร็ว	๔.๘๘	๗.๓๙	๓.๔๒๘๐	๔.๗๐๓๗	๐.๗๓๙๓	๑.๑๑๙๖	๐.๓๗๒๗	๑.๑๖๒๖	๐.๓๔๐๐	๐.๔๐๔๑
ดีเซลหมุนช้า	๔.๗๑	๗.๑๒	๓.๓๗๙๕	๔.๖๔๑๗	๐.๗๑๓๖	๑.๐๗๘๗	๐.๓๖๓๖	๑.๑๓๓๒	๐.๒๕๓๓	๐.๒๖๖๔
เตา ๖๐๐	๓.๐๔	๓.๗๘	๒.๖๕๘๔	๓.๓๗๘๐	๐.๐๐๑๐	๐.๐๐๑๐	๐.๒๘๐๐	๐.๓๐๐๔	๐.๑๐๐๖	๐.๑๐๐๖
เตา ๑๒๐๐	๒.๙๓	๓.๖๔	๒.๕๖๘๔	๓.๒๕๖๒	๐.๐๐๐๑	๐.๐๐๑๐	๐.๒๗๐๐	๐.๒๙๒๒	๐.๐๙๐๖	๐.๐๙๐๖
เตา ๑๕๐๐	๒.๙๐	๓.๖๑	๒.๕๓๘๗	๓.๒๑๕๖	๐.๐๐๑๐	๐.๐๐๑๐	๐.๒๖๐๐	๐.๒๙๓๑	๐.๑๐๐๓	๐.๑๐๐๓

น้ำมันก๊าด รัฐบาลได้เปลี่ยนจากการให้เงินชดเชยกับโรงกลั่นลิตรละ ๓๘ สตางค์ มาเป็นการเก็บเงินเข้ากองทุนลิตรละ ๓๘ สตางค์ จริงอยู่ที่อัตราภาษีไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่ในเมื่อราคาขายปลีกสูงขึ้นและภาษีน้ำมันที่เก็บคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของราคาขายปลีก (ยกเว้นในกรณีของน้ำมันเตา) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จึงทำให้ผู้ใช้ น้ำมัน ต้องจ่ายภาษีน้ำมันต่อลิตรเพิ่มขึ้นอีก เมื่อรวมเอาภาษีน้ำมันและเงินกองทุนน้ำมันเข้าด้วยกัน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เก็บเงินจากผู้ใช้น้ำมันเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะจากผู้ใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันก๊าด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลมีรายได้ทั้งในรูปภาษีน้ำมันและเงินกองทุนน้ำมันเพิ่มขึ้นมาก ตัวเลขในตารางที่ ๓ แสดงให้เห็น

ว่าถ้ารัฐบาลไม่ได้ปรับราคาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และยังคงใช้ราคาเดิม (ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕๒๓ รัฐบาลจะได้รายได้ภาษีน้ำมันทั้งสิ้นเกือบ ๙,๕๐๐ ล้านบาท แต่ผลจากการปรับราคาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ จะทำให้รัฐบาลได้รายได้ในช่วงเวลาเดียวกันเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๑๒,๖๐๐ ล้านบาท ในรูปของรายได้ภาษีน้ำมันซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล และเป็นประมาณ ๖,๐๐๐ ล้านบาท ในรูปของรายได้จากกองทุนน้ำมัน ซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากน้ำมันดีเซล ฉะนั้นรัฐบาลจะได้รายได้ภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้นจากจำนวนเดิมประมาณ ๓๓% และรายได้เงินกองทุนน้ำมันเพิ่มขึ้นจากจำนวนเดิมเกือบหนึ่งเท่าตัว

ตารางที่ ๓ การคาดคะเนรายได้ของรัฐจากภาษีน้ำมันและเงินกองทุนน้ำมันในช่วง
กุมภาพันธ์-ธันวาคม ๒๕๒๓^๗

(หน่วย : ล้านบาท)

ชนิดของน้ำมัน	รายได้ภาษีน้ำมัน		รายได้เงินกองทุนน้ำมัน	
	ใช้อัตราเดิม (ก.ค. ๒๒)	ใช้อัตราใหม่ (ก.พ. ๒๓)	ใช้อัตราเดิม (ก.ค. ๒๒)	ใช้อัตราใหม่ (ก.พ. ๒๓)
เบนซินพิเศษ	๓,๘๘๑	๔,๘๕๒	๔๙๗	๔๖๐
เบนซินธรรมดา	๒,๘๔๙	๓,๕๔๑	๓๖๘	๓๓๓
ก๊าด	๑๘๖	๒๙๖	-๑๑๑	๑๑๓
ดีเซลหมุนเร็ว	๒,๕๖๓	๓,๘๘๑	๑,๒๙๒	๔,๐๓๐
เตา	๔	๔	๙๘๐	๑,๐๗๑
รวม	๙,๔๘๓	๑๒,๕๗๔	๓,๐๒๖	๖,๐๐๗

๗. การคาดคะเนนี้ใช้ตัวเลขปริมาณการใช้น้ำมันในปี ๒๕๒๒ คือ ๒.๘๕ ล้านลิตรต่อวันสำหรับเบนซินธรรมดา ๓.๖๙ ล้านลิตรต่อวันสำหรับเบนซินพิเศษ ๐.๙ ล้านลิตรต่อวันสำหรับน้ำมันก๊าด ๑๐.๗ ล้านลิตรต่อวันสำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วและ ๑๑.๒ ล้านลิตรต่อวันสำหรับน้ำมันเตา

(๓) เนื่องจากได้มีการศึกษาปรากฏว่าผู้ใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันก๊าดเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันก๊าดนั้นใช้มากในชนบท จึงพอจะสรุปได้ว่าผลกระทบในด้านการเพิ่มค่าครองชีพและต้นทุนการผลิตคงมีต่อผู้มีรายได้น้อยและชาวชนบทค่อนข้างจะมาก สาขาเศรษฐกิจที่ใช้้ำมันในการผลิตมากเช่น การขนส่ง การประมงทางดีเซลทะเล และเหมืองแร่บางอย่างก็คงได้รับความกระทบกระเทือนมากเช่นกัน

(๔) โครงสร้างของราคาน้ำมันใหม่นี้ได้เปลี่ยนไปบ้างในรูปของความแตกต่างระหว่างราคาของน้ำมันชนิดต่าง ๆ เช่น ราคาเป็นซินพิเศษเคยแพงกว่าราคาดีเซลหมุนเร็วอยู่เกือบ ๓ บาทต่อลิตร ราคาใหม่ได้ลดความแตกต่างนี้ลงเหลือ ๒.๔๐ บาทต่อลิตร และน้ำมันก๊าดเคยถูกกว่าน้ำมันเบนซินพิเศษอยู่ถึงลิตรละ ๓.๖๔ บาท แต่ราคาใหม่ทำให้น้ำมันก๊าดถูกกว่า ๓ บาทกว่า การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้คงมีผลทำให้การใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันก๊าด เพื่อทดแทนน้ำมันเบนซินมีน้อยลง และคงทำให้การขาดแคลนน้ำมันทั้งสองมีน้อยด้วย และเป็นที่น่าสังเกตอีกว่าก่อนเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ นั้น น้ำมันก๊าดเคยแพงกว่าน้ำมันดีเซล แต่หลังเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดราคาน้ำมันก๊าดไว้ถูกกว่าน้ำมันดีเซลทั้ง ๆ ที่ราคาโรงกลั่นของน้ำมันก๊าดแพงกว่าของน้ำมันดีเซล ทั้งนี้เพราะรัฐบาล

ได้ยอมตามคำเรียกร้องของรัฐสภาในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ โดยการลดราคาน้ำมันก๊าดจากลิตรละ ๕.๒๐ บาท เป็น ๔.๒๐ บาท

เหตุผลที่รัฐบาลเกรียงศักดิ์ ได้ประกาศให้ทราบในการขึ้นราคาน้ำมันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ก็คือรัฐบาลจำเป็นต้องขึ้นราคาน้ำมันทั้งราคาโรงกลั่นและราคาขายปลีกเพื่อชดเชยกับราคาน้ำมันดิบและน้ำมันที่กลั่นแล้วซึ่งประเทศไทยต้องซื้อจากต่างชาติในราคาที่สูงขึ้น เป็นความจริงที่ว่าราคาน้ำมันของโลกตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๒๓ ได้สูงขึ้นประมาณ ๔๐-๕๐% รัฐบาลยังได้ให้เหตุผลอีกว่าเงินกองทุนน้ำมันในต้นปีนี้ได้ติดลบไปแล้วประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้เพราะได้นำเงินนี้ไปใช้ชดเชยราคาน้ำมันเตาที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าและน้ำมันดีเซลหมุนเร็วที่เราต้องซื้อจากต่างประเทศในราคาภายในประเทศ นอกจากนั้นหน่วยราชการบางหน่วยยังได้เพิ่มเติมว่าการที่รัฐบาลขึ้นราคาน้ำมันดีเซลสูงเป็นพิเศษก็เพื่อให้เกิดการสมดุลระหว่างการใช้กับการกลั่นน้ำมันดีเซลมากขึ้น กล่าวคือรัฐบาลไม่ต้องการให้ใช้น้ำมันดีเซลมากเกินไปจนจำนวนการกลั่นในประเทศมากนัก เพราะจะทำให้เราต้องซื้อน้ำมันดีเซลจากต่างชาติในราคาสูงมากเกินไป และจะทำให้เราต้องเสียเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากเกินไป

บุคคลในวงราชการยังได้พูดในเชิงที่ว่า รัฐบาลต้องการรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการ

แบ่งเบาภาระงบประมาณ ซึ่งมีมากขึ้นจนทำให้เงินคงคลังลดน้อยลงมาก ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลข้อนี้เพราะการเก็บภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะน้ำมันที่คนมีรายได้ส่วนใหญ่ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์นั้นเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ถ้าจะเก็บรายได้ภาษีเพื่อปิดทึบงบประมาณควรจะมีภาษีอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น เช่น ภาษีที่ดิน และ ภาษีทรัพย์สินอื่น ๆ

สำหรับเหตุผลอื่น ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้บ้าง แต่ก็น่าพิจารณาว่าทำไมการขึ้นราคาน้ำมันคราวนี้จึงทำให้รัฐบาลเกรียงศักดิ์ต้องโดนมรสุมทางการเมืองจนถึงกับลาออก ความจริงผลกระทบทางด้านราคาและต้นทุนถึงแม้จะอยู่ในเกณฑ์สูงก็จริง แต่ก็คงจะต่ำกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำมันเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ เพราะอัตราค่าเพิ่มครั้งหลังสุดยังต่ำกว่าการเพิ่มเมื่อปี ๒๕๒๒ อยู่มาก ฉะนั้นผู้เขียนคิดว่าการที่มีความไม่พอใจอย่างมากในการขึ้นราคาน้ำมันครั้งหลังนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ในคราวนี้รัฐบาลได้ขึ้นราคาน้ำมันในระยะเวลาที่ใกล้กันกับการขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าจึงทำให้ประชาชน และนักการเมืองส่วนใหญ่ยอมรับไม่ได้ ความจริงแล้วรัฐบาลเกรียงศักดิ์ไม่สามารถหาเหตุผลหรือข้ออ้างที่เพียงพอ เพื่อขึ้นราคาน้ำมัน เพราะเท่าที่ผ่านมาการขึ้นราคาน้ำมันในประเทศมักจะมีขึ้นภายหลังการประกาศขึ้น

ราคาน้ำมันเป็นทางการของกลุ่ม OPEC และการประกาศของ OPEC ก็ดูเหมือนจะเป็นเหตุผลที่ที่ฟังขึ้นที่สุด ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ไม่ได้มีการประกาศเช่นนั้น จึงทำให้คนส่วนใหญ่มองการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้ว่าเป็นการขึ้นราคาที่ไม่เป็นเหตุผลที่ฟังขึ้น อาจจะเป็นไปได้ว่า ความไม่พอใจในภาวะราคาแพงได้สะสมกันมาเรื่อยจนถึงจุดที่เกินจะยอมรับได้แล้ว ความรู้สึกของพวกที่คัดค้านการขึ้นราคาน้ำมันครั้งหลังก็คือรัฐบาลประกาศขึ้นราคา *มากเกินไป* และ *เร็วเกินไป* ในข้อที่ว่าขึ้นราคามากเกินไปนั้น ก็อาจจะเป็นจริงเพราะรัฐบาลได้เก็บเงินกองทุน *เพื่อ* ไว้มาก ๆ ที่ยังไม่ทราบแน่นอนว่าในอนาคตราคาน้ำมันของโลกจะสูงขึ้นเท่าใดแน่ การขึ้นราคาเพื่อไว้เช่นนั้นก็มีผลเสีย เพราะหากขึ้นราคาสูงทันที การปรับตัวของผู้ใช้น้ำมันอาจจะทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย (จนต้องหยุดการใช้ไปเลยก็มี) และถ้าจะดูรายได้ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำมันคราวนี้ ก็จะเห็นได้ว่า การเผื่อเช่นนั้นมากเกินไปจริง รัฐบาลต้องการเงินตราไปใช้หนี้ของเงินกองทุนและชดเชยราคาน้ำมันบางประเภทในปีนี้เป็นจำนวนประมาณ ๖,๐๐๐ ล้านบาท แต่รายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นถึง ๙,๐๐๐ ล้านบาท (คือเงินกองทุน ๖,๐๐๐ ล้านบาท บวกกับรายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นอีก ๓,๐๐๐ ล้านบาท)

ความกดดันทางการเมืองได้ทำให้รัฐบาลใหม่ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องลดราคา

ของแก๊สหุงต้มและน้ำมันอีก ๓ ประเภทคือ น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว น้ำมันดีเซลหมุนช้าและน้ำมันก๊าด ตารางที่ ๔ แสดงราคาก่อนและหลังวันที่

๒๐ มีนาคม ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลใหม่ได้ประกาศลดราคาน้ำมัน

ตารางที่ ๔ : การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน ๓ ประเภท เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๒๓

	ราคาก่อนวันที่ ๒๐ มี.ค. ๒๕๒๓ (บาท/ลิตร)	ราคาหลังวันที่ ๒๐ มี.ค. ๒๕๒๓ (บาท/ลิตร)	เปอร์เซ็นต์การลดราคา
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๗.๓๙	๖.๕๔	๑๑.๕๐
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๗.๑๒	๖.๒๗	๑๑.๙๔
น้ำมันก๊าด	๖.๗๑	๕.๗๐	๑๕.๐๕

อัตราการลดราคาน้ำมันครั้งนี้อยู่ระหว่าง ๑๑% ถึง ๑๕% ในการลดราคาครั้งนี้รัฐบาลได้กระทำโดยการลดทั้งภาษีสรรพสามิตและเงินกองทุนน้ำมัน แม้ว่าราคาน้ำมัน ๓ ประเภทนี้จะลดลงบ้าง แต่ราคาใหม่ก็ยังสูงกว่าราคาในปี ๒๕๒๒ อย่างไรก็ดีจากการคำนวณรายได้ภาษีน้ำมันและเงินกองทุนน้ำมันปรากฏว่า รัฐบาลจะได้รายได้น้อยลงกว่าเดิมประมาณ ๒,๘๖๐ ล้านบาท นับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ถึง ๓๑ ธันวาคมของปีนี้

ในทางการเมืองการลดราคาครั้งนี้คงจะช่วยให้ความไม่พอใจอันเกิดจากการที่ราคาน้ำมันแพงเบาบางลงได้บ้าง และในทางเศรษฐกิจการลด

ราคาน้ำมันคงช่วยให้ภาวะราคาแพงบรรเทาลงไปได้ เราคงหวังไม่ได้ว่าสินค้าและบริการที่ขึ้นราคาไปแล้วจะถูกลงเหมือนเดิม แต่เราก็คงคาดหวังได้ว่าสินค้าและบริการที่ยังไม่ขึ้นราคาไปจะขึ้นราคาในอัตราที่ต่ำลงหรือไม่ขึ้นราคาไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ผลเสียที่น่าวิตกจากการลดราคาน้ำมันเช่นนี้ก็คือจะทำให้การประหยัดการใช้น้ำมัน (โดยเฉพาะน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว) ไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่การประหยัดน้ำมันโดยใช้มาตรการทางด้านราคาไม่อาจจะทำให้ได้ผลในระยะเวลานานสั้นโดยไม่มีผลกระทบทางการเมือง สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาให้มาก ๆ ก็คือ ความเข้าใจที่

รัฐบาลจะต้องสร้างในหมู่ของประชาชนในเรื่องการประหยัดน้ำมันว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาหนี้ การทำให้ราคาน้ำมันอยู่ในระดับต่ำเกินไปเป็นการแก้ปัญหาแบบพออ-ส่งที่มีดอกเบี่ยสูงเกินรายได้ รัฐบาลสามารถทำให้ราคาน้ำมันถูกลงเท่าใดก็ได้ แต่ในที่สุดแล้วกลไกทางเศรษฐกิจก็จะทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมัน หรือราคาน้ำมันแพง ทั้งในตลาดมืดและตลาดที่ถูกกฎหมาย ในที่สุดแล้วการใช้น้ำมันที่ถูกเกินไปก็จะทำให้เกิดการขาดดุลการค้าและการชำระเงินอย่างมหาศาล ทำให้ค่าของเงินบาท

ต้องลดลง และทำให้น้ำมันแพงขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง ฉะนั้นการลดราคาน้ำมันในปีนี้ก็คงเป็นการแก้ปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจเฉพาะหน้าเท่านั้น รัฐบาลจะต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจว่าตราบิตที่กลุ่ม OPEC ยังขึ้นราคาน้ำมันดิบของตนอยู่ ตราบิตนั้นน้ำมันที่ใช้ในประเทศจะต้องแพงขึ้นอย่างแน่นอนและคงถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีการวางแผนและนโยบายน้ำมันระยะยาวเพื่อที่จะได้หลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพียงเพื่อที่รัฐบาลจะได้บริหารประเทศได้เพียง ๑-๒ ปีเท่านั้น

หนังสือออกใหม่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐบาลกับช่องว่างทางรายได้ของประชาชน

เมธี ครองแก้ว

๑๕๘ หน้า ๔๕ บาท

ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค

เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล

๗๓ หน้า ๒๘ บาท