

การวิเคราะห์ปัญหาและนโยบายน้ำมันของไทย, ๒๕๑๖-๒๕๒๐**

พรายพล คุ่มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑. บทนำ

ในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา ราคาน้ำมันดิบมีบทบาทมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจของโลก ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันดิบที่มีต่อประเทศที่ต้องพึ่งน้ำมันเข้ามาใช้เป็นส่วนใหญ่มักมากจนทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาขู่เกี่ยวกับทั้งทางด้านการผลิตและการใช้เชื้อเพลิงของประเทศอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทรบาคิดถึงความเจริญทางเศรษฐกิจของโลกยังต้องพึ่งน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงอยู่เป็นส่วนใหญ่และทรบาคิดที่กลุ่มประเทศ OPEC ยังมีอำนาจของผู้ขายอยู่อย่างมหาศาลเช่นในขณะนั้นนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับน้ำมันก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจอยู่เสมอ

บทความนี้จะกล่าวโดยสังเขปถึงที่มาของปัญหาน้ำมันในประเทศไทยและนโยบายที่รัฐ-

บาลไทยได้ใช้ในการแก้ปัญหาเท่าที่ผ่านมา บทต่อไปเป็นการวิเคราะห์ปัญหาโดยเชิงเศรษฐศาสตร์ พร้อมกับได้วิเคราะห์และวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายควบคุมราคาน้ำมันซึ่งเป็นนโยบายหลัก นโยบายอื่นๆ เช่น การใช้ภาษีต่างๆ การให้เงินชดเชย การจำกัดการใช้ น้ำมัน และการขยายการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ ก็ถูกหยิบยกเอามาพิจารณาโดยย่อ ๆ ด้วย

๒. ที่มาของปัญหา น้ำมัน

ในการใช้พลังงานเชื้อเพลิงประเทศไทยต้องพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศเสมอมา ในระยะปี พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๓ มีการส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม การขยายถนนและระบบ

๑. นอกจากหนังสือซึ่งได้อ้างถึงในบทความนี้แล้ว ผู้เขียนยังได้ประโยชน์ในแง่ background reading จากหนังสือดังต่อไปนี้:

- ๑. *วิกฤตการณ์น้ำมัน: ความเป็นมาและค่าครองชีพ*, ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ, ธันวาคม ๒๕๑๖
- ๒. *ข้อเท็จจริงและตัวเลขต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๑๗*, บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย, ๒๕๑๗
- ๓. *"น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ"* *จุลสารธนาคารกรุงเทพ ฉบับเดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๑๘*
- ๔. *ผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ปี ๒๕๒๐*, ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ, ธันวาคม ๒๕๑๘
- ๕. *น้ำมัน*, ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกสิกรไทย, จะตีพิมพ์เร็ว ๆ นี้

* บทความนี้ได้มาจากการสัมมนาทางวิชาการ ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

การขนส่งอื่น ๆ เกือบทั่วประเทศ ทำให้ประเทศต้องการน้ำมันในการเดินเครื่องจักรเครื่องยนต์ตลอดจนการใช้ยานพาหนะซึ่งมากขึ้นเป็นทวีคูณ จำนวนน้ำมันที่ส่งเข้ามามีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ในขั้นแรกประเทศไทยต้องส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาทั้งสิ้น ครั้นเมื่อมีโรงกลั่นขึ้นในประเทศซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ สินค้าน้ำมันที่ส่งเข้ามาก็เปลี่ยนรูปเป็นน้ำมันดิบ ซึ่งถูกกลั่นโดยโรงกลั่นในประเทศ เป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างๆ ในปัจจุบันนี้เกือบ ๙๐ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ใช้ในประเทศมาจากโรงกลั่นน้ำมัน ๔ โรงภายในประเทศ

เนื่องจากในระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ราคาตลาดโลกของผลิตภัณฑ์น้ำมันรวมทั้งของน้ำมันดิบค่อนข้างจะคงที่ จึงทำให้มูลค่าของสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นในระยะนั้นเพิ่มขึ้นเกือบจะเป็นสัดส่วนกับปริมาณน้ำมันที่ส่งเข้ามาในประเทศ คืออัตราเฉลี่ยของการเพิ่มของมูลค่าสูงประมาณ ๑๒ เปอร์เซ็นต์ต่อปี และมูลค่าของสินค้าประเภทน้ำมันคิดเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้าขาเข้าทั้งหมดอยู่ในระหว่าง ๗-๑๐ เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ ๑) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๑๗ กลุ่มประเทศ OPEC ได้ขึ้นราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นเป็น ๔ เท่าของราคาเดิม ผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบคราวนี้เห็นได้ชัดแจ้งและได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ทั้งในประเทศ

ไทยและในประเทศอื่น ๆ ที่ต้องพึ่งน้ำมันจากต่างชาติเข้ามาใช้ สำหรับประเทศไทยนั้นมูลค่าของสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันได้พุ่งขึ้นจาก ๗-๑๐ เปอร์เซ็นต์ ไปเป็นประมาณ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงที่สุดในหมู่สินค้าขาเข้าประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดและมีแนวโน้มสูงขึ้นในปีต่อ ๆ มา ดังที่แสดงในตารางที่ ๑ อัตราเฉลี่ยของการเพิ่มของมูลค่าสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันสูงถึง ๖๒ เปอร์เซ็นต์ต่อปี ในระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๐ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มูลค่าสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันเพิ่มขึ้นกว่า ๒ เท่าตัว ในขณะที่การขาดดุลการค้าในปีนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเป็นประวัติการณ์ถึง ๔๓ เปอร์เซ็นต์ ถึงแม้ว่ามูลค่าสินค้าขาออกจะเพิ่มขึ้นในอัตรา ๕๕ เปอร์เซ็นต์ก็ตาม จึงทำให้เชื่ออย่างน้อยครั้งหนึ่งของการขาดดุลการค้าของไทยในปีนั้นมีผลมาจากการเพิ่มมูลค่าสินค้าขาเข้าอันเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบในปีต่อ ๆ มาถึงแม้ว่าราคาน้ำมันโลกได้เพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างต่ำหรือไม่เปลี่ยนแปลงก็ตาม การขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ของไทยก็อยู่ในเกณฑ์สูง (ดูตารางที่ ๑) สถานการณ์เศรษฐกิจที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ แสดงให้เห็นว่า หากมิได้แก้ไขอย่างใดอย่างหนึ่งปัญหาการขาดดุลก็อาจจะจะมีผลที่จะสะสมทำให้สภาวะเศรษฐกิจของไทยทรุดลงได้ เช่น เงินทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยอาจจะลดลงจนทำให้

เสถียรภาพของเงินบาทลดน้อยลงและจะกระทบ
กระเทือนการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจทั่ว ๆ
ไปของไทยด้วย

ปัญหาการขาดดุลอันเนื่องมาจากการเพิ่ม
ของราคาน้ำมันเป็นปัญหาซึ่งมิได้กระทบกระ-
เทือนประชาชนทั่ว ๆ ไปโดยตรงในระยะ ๒-๓ ปี
มีอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ราคาน้ำมัน
สูงขึ้น และเป็นปัญหาซึ่งทุกคนในประเทศได้รับ
ความกระทบกระเทือนทั่วถึงกัน ปัญหานี้ก็คือ
ภาวะเงินเฟ้อซึ่งดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้นในเกือบทั่ว
ทุกประเทศในโลก ดรรชนีราคาผู้บริโภคในตาราง

ที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นอย่าง
รวดเร็วในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ซึ่งเป็น
ปีที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับ
ในสองปีนั้นราคาอาหารได้ถีบตัวสูงขึ้นเช่นกัน
จึงทำให้ภาวะเงินเฟ้อทวีความรุนแรงมากขึ้น
การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นย่อมกระทบกระเทือน
ต้นทุนการขนส่งคมนาคม ตลอดจนถึงอุตสาหกรรม
และเกษตรกรรมที่ต้องใช้น้ำมันเป็นปัจจัย
ในการผลิต ในที่สุดต้นทุนที่สูงก็จะผลักดัน
ให้ตั้งราคาผู้ขายส่งและราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้น
ไปด้วย

ตารางที่ ๑ : สิ้นค้าขาเข้าประเภทน้ำมัน และการขาดดุลการค้า

ปี	มูลค่าสินค้าขาเข้า ประเภทน้ำมันและ น้ำมันหล่อลื่น (ล้านบาท)	มูลค่าสินค้าขาเข้า ทั้งหมด (ล้านบาท)	มูลค่าสินค้าขาเข้า ประเภทน้ำมันคิดเป็น เปอร์เซ็นต์ของมูลค่า สินค้าขาเข้าทั้งหมด	การขาดดุลการค้า (ล้านบาท)
๒๕๐๖	๑,๒๒๑	๑๒,๘๐๓	๙.๕๔	๓,๑๒๗
๒๕๐๗	๑,๔๕๘	๑๔,๒๕๓	๑๐.๒๓	๑,๙๑๔
๒๕๐๘	๑,๓๕๓	๑๕,๔๓๓	๘.๗๗	๒,๔๙๒
๒๕๐๙	๑,๘๗๓	๑๘,๕๐๔	๑๐.๑๒	๔,๔๐๕
๒๕๑๐	๑,๕๘๘	๒๒,๑๘๘	๗.๑๖	๘,๐๒๒
๒๕๑๑	๑,๙๙๕	๒๔,๑๐๓	๘.๒๘	๑๐,๔๒๔
๒๕๑๒	๑,๘๒๙	๒๕,๙๖๖	๗.๐๔	๑๑,๒๕๗
๒๕๑๓	๒,๓๒๙	๒๗,๐๐๙	๘.๖๒	๑๒,๒๓๗
๒๕๑๔	๒,๗๒๑	๒๖,๗๙๔	๑๐.๑๖	๙,๕๑๙
๒๕๑๕	๓,๑๑๖	๓๐,๘๗๕	๑๐.๐๙	๘,๓๘๔
๒๕๑๖	๔,๖๖๑	๔๒,๑๘๔	๑๑.๐๕	๙,๙๕๘
๒๕๑๗	๑๒,๕๗๑	๖๔,๐๔๔	๑๙.๖๓	๑๔,๒๔๕
๒๕๑๘	๑๔,๒๓๓	๖๖,๘๓๕	๒๑.๓๐	๒๑,๘๒๘
๒๕๑๙ ก.	๑๖,๖๗๘	๗๒,๘๗๗	๒๒.๘๙	๑๒,๐๘๐

ก. : ตัวเลขเบื้องต้น

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ธนาคารแห่งประเทศไทย, พฤศจิกายน ๒๕๒๐

ตารางที่ ๒ : ดรรชนีราคาผู้บริโภคในเขตเมือง
(ตุลาคม ๒๕๐๑-กันยายน ๒๕๐๘ = ๑๐๐)

ปี	ดรรชนีราคาผู้บริโภค
๒๕๑๑	๑๑๐.๙
๒๕๑๒	๑๑๓.๖
๒๕๑๓	๑๑๓.๕
๒๕๑๔	๑๑๔.๐
๒๕๑๕	๑๑๕.๕
๒๕๑๖	๑๓๘.๑
๒๕๑๗	๑๗๑.๗
๒๕๑๘	๑๘๐.๘
๒๕๑๙	๑๘๘.๔

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ย. ๒๕๒๐, ตาราง V. ๑๓ หน้า ๑๐๒

๓. การแก้ปัญหาของรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การขึ้นราคาน้ำมันของโลกทำให้เกิดปัญหา ๒ ประการในประเทศไทย คือ ปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ และปัญหาภาวะเงินเฟ้อ แต่ปัญหาแรกไม่มีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อประชาชนทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคในระยะสั้น ขณะเดียวกันกับที่ปัญหาที่สองเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของทุกคนในชาติ ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ประหลาดใจที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อปัญหาภาวะเงินเฟ้อมากกว่าปัญหาการขาดดุล รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือหลายอย่างในการพยายามตรึงราคาน้ำมันไว้ให้นานที่สุดเท่าที่สถานการณ์จะอำนวย เครื่องมือที่รัฐบาลใช้อาจแยกเป็นประเภทได้ดังนี้ :-

๑. การควบคุมราคา รัฐบาลได้ใช้กฎหมายควบคุมราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันไว้สองระดับด้วยกัน คือ ราคาที่โรงกลั่นน้ำมันขายให้กับบริษัทผู้ค้าน้ำมัน และราคาที่ปั้มน้ำมันขายปลีกให้กับผู้ใช้โดยตรง

๒. ภาษี ภาษีที่ใช้ในการปรับระดับราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันมีสองประเภท คือ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งเก็บโดยกรมสรรพสามิต และภาษีการค้าซึ่งเก็บโดยกรมสรรพากร

๓. เงินชดเชย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลได้ให้เงินชดเชยแก่โรงกลั่นน้ำมันเพื่อมิให้ราคาจำหน่ายจากโรงกลั่นสูงขึ้นตามราคาน้ำมันดิบ เงินที่รัฐบาลต้องจ่ายชดเชยให้โรงกลั่นมีจำนวนเฉลี่ยประมาณเดือนละ ๑๐๐ ล้านบาท รัฐบาลได้งดใช้วิธีการนี้ในปีต่อมา

๔. การจำกัดการใช้ น้ำมัน มีการใช้วิธี
นี้โดยรัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อยู่ขณะ
หนึ่ง เช่น การกำหนดเวลางดฉายภาพยนตร์
และการกำหนดเวลาปิดสถานเริงรมย์ เพื่อประ
หยัดการใช้ไฟฟ้าและน้ำมัน เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสังเขปได้ว่า รัฐบาลได้ใช้
การควบคุมราคาเป็นเครื่องมือหลักในการชะลอ
การเพิ่มของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันภายในประเทศ
ในบางเวลาก็ได้ใช้การเปลี่ยนอัตราภาษีสรรพ
สามิตและภาษีการค้าเข้าช่วยในการตรึงราคา
การจ่ายเงินชดเชยมีเพียงระยะสั้น เพราะรัฐบาล
เห็นว่าเป็นภาระงบประมาณมากเกินไป การ
จำกัดการใช้น้ำมันก็มีอยู่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น
จนทำให้มีผลทางเศรษฐกิจน้อยมาก การเปลี่ยน
แปลงราคาควบคุมส่วนมากขึ้นอยู่กับผลของการ
ต่อรองและตกลงระหว่างรัฐบาลและโรงกลั่น
แต่ก็มีอยู่บางครั้งที่การร้องขึ้นราคาควบคุมมา
จากบริษัทผู้ค้าน้ำมันและปั้มน้ำมันผู้ขายปลีก

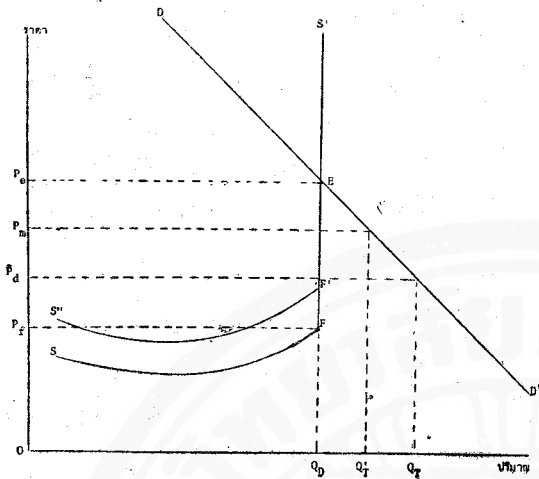
๕. การวิเคราะห์ปัญหาโดยเชิงเศรษฐ ศาสตร์และนโยบายราคาน้ำมัน

เราอาจวิเคราะห์ปัญหาน้ำมันของประ
เทศไทยโดยพิจารณาทั้งอุปสงค์ (demand) และ
อุปทาน (supply) ของผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ

ในรูปที่ ๑ ให้ DD' เป็น domestic demand
curve หรือเส้นอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิด
ใดชนิดหนึ่งสำหรับทั้งประเทศ และ SFS' เป็น
domestic supply curve หรือเส้นอุปทานของ
ผลิตภัณฑ์น้ำมัน ชนิดนั้นที่ผลิตโดยโรงกลั่น
ภายในประเทศ ส่วน SF ของเส้นอุปทานเป็น
เส้นโค้งที่มีลักษณะเหมือนเส้น marginal cost
ทั่ว ๆ ไป คือ มีค่าลดลงในตอนแรก ๆ ของการ
ผลิตและจะสูงขึ้นเมื่อจำนวนการผลิตมีมากขึ้น
ส่วน FS' ของเส้นอุปทานเป็นเส้นตั้งฉาก
แสดงถึงกำลังผลิตสูงสุดของโรงกลั่นทั้งหมดใน
ประเทศ ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ OQ_D เพราะฉะนั้น
ไม่ว่าราคา^๒ จะสูงกว่า P_f ไปเท่าไร อุปทาน
จากการผลิตภายในประเทศก็คงเป็น OQ_D เสมอ
เพราะการผลิตของโรงกลั่นในประเทศมีขีดจำกัด
อยู่เท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน P_f ก็ยังเป็นราคา
ต่ำสุดซึ่งผู้ผลิตจะยอมรับในการผลิตจนถึงขีด
สูงสุด (full capacity production) หากผู้ผลิต
ได้รับราคาต่ำกว่า P_f จำนวนการผลิตก็จะมีแนว
โน้มต่ำลง ทั้งนี้เพราะราคาที่ได้นั้นต่ำกว่า
marginal cost ถ้ามีการผลิตเต็มกำลังในจำนวน
 OQ_D ผลข้อนี้ได้จากสมมุติฐานที่ว่า ผู้ผลิต
พยายามหากำไรให้มากที่สุด (profit maximiza
tion) เพราะฉะนั้นจึงผลิตในจำนวนที่ทำให้

๒. เพื่อง่ายแก่การวิเคราะห์ เราสมมุติให้ราคาในที่นี้เป็นราคาที่จำหน่ายโดยโรงกลั่น การที่เราไม่ได้พูดถึง
ราคาขายปลีก ก็เพราะในความเป็นจริง ราคาทั้งสองเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันอยู่เสมอ ฉะนั้น
สมมุติฐานข้อนี้คงไม่ทำให้การวิเคราะห์คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงเท่าใดนัก

รูปที่ ๑



ราคาและ marginal cost มีค่าเท่ากัน ในกรณีที่มีการควบคุมราคาขายนั้นไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันที่สมบูรณ์ (perfect competition) หรือการผูกขาดแต่ผู้เดียว (monopoly) พฤติการณ์ของผู้ผลิตจะทำให้จำนวนการผลิตอยู่ในระดับเดียวกัน^๓ ทั้งนี้เพราะในการแข่งขันที่สมบูรณ์กำไรสูงสุดอยู่ตรงที่ราคามีค่าเท่ากับ marginal cost อยู่แล้ว สำหรับในการผูกขาดแต่ผู้เดียวนั้นผู้ผลิตจะมีกำไรสูงสุดเมื่อ marginal revenue เท่ากับ marginal cost แต่ในกรณีที่มีการควบคุมราคานี้ marginal revenue จะเท่ากับราคา หรือ average revenue ฉะนั้น จึงทำให้มีการผลิตจนกระทั่งราคาเท่ากับ marginal cost

เพราะฉะนั้นผลของการวิเคราะห์ในช่วงนี้จึงมิได้ขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่าผู้ผลิตอยู่ในสภาพใดเลย หากรัฐบาลกำหนดราคาขายสูงสุดที่ \bar{P}_d (ซึ่งอยู่เหนือ P_f) จะมีความต้องการในการใช้น้ำมันภายในประเทศรวมทั้งหมดเท่ากับ OQ_T ในขณะที่โรงกลั่นในประเทศจะผลิตจำนวน OQ_D ส่วนที่เหลือคือ $Q_D Q_T$ จึงต้องเป็นจำนวนผลิตภัณฑ์น้ำมันที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศกรณีเช่นนี้คงจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงใน ๒-๓ ปีที่แล้ว เพราะสถิติตัวเลขแสดงให้เห็นว่าการกลั่นน้ำมันภายในประเทศเกือบจะเต็มกำลัง (near-full capacity) คือผลิตถึง ๙๐ เปอร์เซ็นต์ของกำลังผลิต ได้มีการสั่งซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามาใช้เป็นบางประเภท เช่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าราคาขาเข้า (c.i.f. import price) ของผลิตภัณฑ์น้ำมันเกือบทุกประเภทสูงกว่าราคาที่โรงกลั่นจำหน่าย (ไม่รวมภาษี) เล็กน้อย เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ราคาขาเข้าของน้ำมันเบนซินเท่ากับ ๒.๔๐ บาทต่อลิตร ในขณะที่ราคาจำหน่ายจากโรงกลั่น (ไม่รวมภาษี) ที่กำหนดโดยรัฐบาลมีค่าเฉลี่ยประมาณ ๒.๑๕ บาทต่อลิตร^๔ ฉะนั้น ราคา

๓. สมมติให้ราคาควบคุมหรือราคาสูงสุดที่รัฐบาลอนุญาตให้ขายอยู่ในระดับเดียวกัน หรือต่ำกว่าราคาเสรี สมมติฐานนี้มักจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงในกรณีราคาน้ำมันในประเทศไทย
 ๔. การที่ราคาขาเข้าสูงกว่าราคาควบคุมภายในประเทศน่าจะทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันไปขายต่างประเทศ ความจริงมีการส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันไปขายต่างประเทศอยู่บ้างแม้ว่าจะเป็นจำนวนเล็กน้อยก็ตาม แต่รัฐบาลได้ออกประกาศห้ามส่งน้ำมันออกนอกประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงไม่มีการส่งออกตั้งแต่บัดนั้นมา

ขาเข้าของผลิตภัณฑ์น้ำมันจึงควรอยู่ในระดับระหว่าง \bar{P}_d และ P_c ซึ่งเป็นราคาที่ทำให้อุปสงค์และอุปทานภายในประเทศเท่ากันพอดีที่เราเชื่อว่า \bar{P}_d อยู่เหนือ P_f ก็เพราะว่าโรงกลั่นภายในประเทศยังมีกำไรอยู่บ้าง ถึงแม้ว่ากำไรนั้นจะน้อยลงกว่าเดิมก็ตาม อีกประการหนึ่งก็เพราะโรงกลั่นส่วนมากยังผลิตเต็มกำลังผลิตอยู่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ในระยะเวลา ๓-๔ ปีที่แล้ว เหตุการณ์และนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้เส้นอุปทานภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปก็คือ :

- ก. การขึ้นราคาน้ำมันดิบ ซึ่งจะทำให้เส้นอุปทานขยับตัวสูงขึ้น เพราะต้นทุนการกลั่นเพิ่มขึ้น ดังเช่นการขยับตัวของเส้นอุปทานในรูปที่ ๑ จากเส้น SFS' เป็นเส้น S'F'S'
- ข. การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตก็ทำให้เส้นอุปทานเคลื่อนขึ้นลงเช่นกัน เช่นการเพิ่มอัตราภาษีจะทำให้เส้นอุปทานลอยตัวสูงขึ้นเช่นเดียวกับการขึ้นราคาน้ำมันดิบในข้อ ก. เงินชดเชยที่รัฐบาลจ่ายให้กับโรงกลั่นทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและเส้นอุปทานก็ลดตัวลง

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ "ที่มาของปัญหาน้ำมัน" ปัญหาน้ำมันซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในปี

พ.ศ. ๒๕๑๖ เนื่องมาจากที่กลุ่มประเทศ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบไปจนสูงกว่าระดับเดิมถึง ๔ เท่าตัว รัฐบาลได้พยายามตรึงหรือประวิงเวลาในการขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมัน เพื่อที่จะบรรเทาภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ ซึ่งก็ได้ผลในช่วงครึ่งชั่วคราวโดยการลดรายได้ของรัฐบาลบ้าง และของโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันบ้าง เช่น การลดอัตราภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต การจ่ายเงินชดเชยให้กับโรงกลั่น และการขึ้นราคาควบคุมให้น้อยที่สุดและช้าที่สุดเท่าที่สถานการณ์จะอำนวย แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพราะในระยะยาวผลสะท้อนจากการใช้นโยบาย "น้ำมันราคาถูก" จะทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ที่ค้างค้างและเรื้อรัง ทั้งนี้เพราะ หากปล่อยให้อัตราภาษีการค้าเพิ่มขึ้น น้ำมันอยู่ในเกณฑ์สูงเกินไป สินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันก็จะมีแนวโน้มที่มีเปอร์เซ็นต์สูงขึ้นทุก ๆ ปี อาจจะเป็นได้ว่าในที่สุดการขาดดุลเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี จะทำให้เสถียรภาพของเงินบาทสั่นคลอนและนำไปสู่การลดค่าเงินบาทจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อร้ายแรงขึ้นได้ในภายหลัง

การใช้นโยบาย "น้ำมันราคาถูก" ทำให้เกิดผลเสียทางด้านดุลการค้าดังจะแสดงในรูปที่ ๑ การขึ้นราคาน้ำมันดิบจะเพิ่มต้นทุนการกลั่นน้ำมัน และดันเส้นอุปทานให้สูงขึ้น เช่น จากเส้น SFS' ไปยังเส้น S'F'S' หากราคาน้ำมันที่ควบคุมโดยรัฐบาลยังอยู่ในระดับเดิม คือ \bar{P}_d การ

ผลิตก็ยังคงเดิมอยู่คือ OQ_D และเนื่องจากราคาภายในประเทศยังคงเดิมอยู่ อุปสงค์ของผลิตภัณฑ์น้ำมันจึงยังเท่าเดิม ถึงแม้เราจะสั่งทั้งน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปมาในจำนวนเท่าเดิมคือ OQ_D และ QDQ_T เราก็ต้องเสียเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะราคาของทั้งน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันเชียบสูงขึ้นด้วย นอกจากนั้น หากราคาขาเข้าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสูงกว่าราคาควบคุมภายในประเทศอยู่มากก็อาจจะมีการลักลอบนำน้ำมันที่กลั่นในประเทศออกขายนอกประเทศ ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันขึ้นในประเทศไทย

เท่าที่รัฐบาลได้ทำการใช้ราคาควบคุมก็มุ่งเพียงให้น้ำมันที่ใช้ในประเทศมีราคาถูกที่สุดเพื่อบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ มีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ราคาควบคุมอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป^๕ ดังเช่นเกิดการขาดแคลนน้ำมันเตาไปใช้ในการผลิตไฟฟ้าจนทำให้ต้องสั่งน้ำมันเตาจากต่างประเทศเข้ามาใช้เริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ หากไม่มีการควบคุมราคาน้ำมันภายในประเทศจะสูงขึ้นและอยู่ในระดับเหนือ F' ในรูปที่ ๑ แต่ก็คงไม่สูง

ไปกว่าราคาขาเข้า (c.i.f. import price) ของผลิตภัณฑ์น้ำมันจากแหล่งที่ถูกที่สุด (คือ สิงคโปร์) เพราะหากสูงกว่านั้น การสั่งเข้าคงเพิ่มมากขึ้น เพราะการกลั่นน้ำมันในประเทศไทยไม่มีการคุ้มครองทางภาษี (tariff protection) สมมติให้ราคาน้ำมันภายในประเทศสูงเท่ากับราคาขาเข้า ในที่สุดที่ระดับ P_m ผลก็คือจะทำให้การใช้น้ำมันในประเทศลดลงเหลือ OQ'_T และการสั่งเข้าลดลงเป็น QDQ'_T เราสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศลงไปได้เพราะเราซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศเป็นจำนวนน้อยลงในราคาเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าในกรณีข้างบนนี้ เราสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ในส่วนที่เป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันที่สั่งเข้ามาเพราะคงจะเป็นการยากที่จะลดน้ำมันดิบที่นำเข้ามากลั่นในประเทศ แต่การให้ราคาน้ำมันลอยตัวสูงขึ้นมีผลดีในระยะยาว คือทำให้การใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงมีอัตราการเพิ่มลดลงในอนาคต เพราะกลไกราคาจะทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคหันไปใช้เชื้อเพลิงชนิดอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถูก

๕. หาก \bar{P}_a อยู่ต่ำกว่า F' จะทำให้โรงกลั่นพยายามลดการผลิตลง เหตุการณ์คล้าย ๆ กันนี้ได้เกิดขึ้นในปีที่แล้ว เมื่อราคาควบคุมอยู่ในระดับต่ำจนทำให้โรงกลั่นชำมีผลลดการผลิตลงไปจากกำลังผลิตสูงสุด (ดู "A Fourth Oil Refinery?" ใน Business Review, November 1977, หน้า ๖๒๗-๖๓๑) ในกรณีเช่นนี้จะเกิดปัญหา excess capacity ของโรงกลั่นภายในประเทศเป็นการสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ และรัฐบาลเองก็อาจจะเสียรายได้เพราะส่วนแบ่งกำไรลดลง

๖. จากสถิติที่รวบรวมโดยสำนักงานการพลังงานแห่งชาติ อาจสรุปได้ว่า ในปัจจุบันนี้ราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลของไทยอยู่ในระดับต่ำเกือบจะที่สุดในโลก (ไม่รวมกลุ่มประเทศ OPEC) ดู Oil and Thailand, 1976, National Energy Administration, 1977, หน้า ๒๘

ต้องหากประเทศไทยจะหันไปใช้แก๊ส(Liquified Petroleum Gas หรือ LPG) กันมากขึ้น เนื่องจากมีการค้นพบแก๊สในอ่าวไทยในจำนวนมากพอในเชิงพาณิชย์ นโยบายซึ่งสนับสนุนการใช้ทรัพยากรที่หาได้ในประเทศแทนน้ำมัน จึงน่าจะทำให้ประเทศประหยัดเงินตราต่างประเทศอย่างมากในอนาคต^๗

ข้อวิตกในการใช้นโยบายที่จะให้ผลิตภัณฑ์น้ำมันมีราคาลอยตัวตามราคาน้ำมันดิบมีอยู่หลายประการ คือ

๑. นโยบายเช่นนั้นจะทำให้ราคาน้ำมันภายในประเทศสูงขึ้นมากและรวดเร็ว ข้อนี้จำเป็นห่วงในวิกฤตการณ์เช่นในปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๑๗ ขณะที่ราคาน้ำมันดิบสูงเป็น ๔ เท่าตัว หากไม่มีการควบคุมราคาทั้งระดับและอัตราการเพิ่มของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันคงสูงขึ้นมาก ในระยะยาวนั้น ระดับราคาคงต้องสูงขึ้นตามราคาน้ำมันดิบอย่างแน่นอน แต่ในช่วงสั้นรัฐบาลอาจจะชะลออัตราการเพิ่มของราคาลงไปได้บ้าง แต่ในปีปกติเช่นปีนี้ ซึ่งกลุ่มประเทศ OPEC ประกาศไม่ขึ้นราคาน้ำมันดิบ ราคาที่ไม่ได้มีการควบคุมจากรัฐบาลคงไม่เพิ่มเร็ว และระดับราคาก็จะไม่สูงขึ้นมาก จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลประ-

กาศเล็กควบคุมราคาของน้ำมันเครื่องบิน^๘ และราคาของน้ำมันเครื่องก็ไม่ได้สูงขึ้นมาก เราอาจยกตัวอย่างในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยสมมุติว่าไม่มีการขึ้นราคาน้ำมันดิบ การลอยตัวของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันภายในประเทศคงทำให้ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ สูงขึ้นในจำนวนต่าง ๆ กัน ในกรณีของน้ำมันเบนซินหากราคาภายในมีแนวโน้มไปในทางที่จะทำให้ราคาขาเข้าและราคาภายในอยู่ในระดับเดียวกัน ราคาน้ำมันเบนซินในประเทศคงสูงขึ้นประมาณลิตรละ ๒๕-๒๖ สตางค์ ซึ่งเท่ากับผลต่างระหว่างราคาจำหน่ายของโรงกลั่นและราคาขาเข้า (c.i.f.) ในปีนั้น การเพิ่มของราคาจะลดการใช้น้ำมันเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับค่าของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ (demand elasticity) ถ้าความยืดหยุ่นเท่ากับ -๐.๒๑๘^๙ การขึ้นราคาไปอีกลิตรละ ๒๕-๒๖ สตางค์ จะลดการสั่งเข้าของน้ำมันเบนซินไปประมาณ ๓๐ ล้านลิตร หรือครึ่งหนึ่งของจำนวนการสั่งเข้าของน้ำมันเบนซินในปีนั้น และจะลดมูลค่าสินค้าขาเข้าลงประมาณ ๗๒ ล้านบาท หากความยืดหยุ่นสูงขึ้นเป็น -๐.๕ การใช้เบนซินจะลดลงจนทำให้ประเทศไม่ต้องสั่งน้ำมันเบนซินเข้ามาเลย และจะประหยัดเงินตราต่างประเทศไปได้ ๑๔๔ ล้าน

๗. ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ หากสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันเพิ่มขึ้นในอัตราเป็นครึ่งหนึ่งของอัตราจริงๆ ในปีนั้น คือ ในอัตราร้อยละ ๗ แทนที่จะเป็นร้อยละ ๑๔ ต่อปี ประเทศไทยจะสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท

๘. ตัวเลขนี้เป็นค่าของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของสินค้าขาเข้าประเภทน้ำมัน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยคำนวณไว้

บาท สำหรับน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตานั้น การขึ้นของราคาและการลดของสินค้าขาเข้าก็คงไม่มากเช่นกัน ทั้งขึ้นอยู่กับค่าของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ ตัวเลขในการลดสินค้าขาเข้าอาจจะดูไม่มากพอที่จะให้ราคาน้ำมันสูงขึ้น แต่ผลระยะยาวน่าจะจะมีมากดังที่กล่าวไว้แล้ว

อีกประเด็นหนึ่งคือ อัตราการเพิ่มของราคาน้ำมัน ในปีวิกฤตการณ์เช่นปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๑๗ นั้นอัตราการเพิ่มคงจะสูงจนเป็นที่วิตกอย่างมาก หากไม่มีการควบคุมราคา เพราะฉะนั้น การควบคุมราคาในระยะนี้อาจเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในปีปกติแทนที่จะใช้การควบคุมราคา (ซึ่งมักจะทำให้ราคาต่ำเกินไป) อาจจะใช้ภาษีในการปรับราคาไม่ให้เพิ่มขึ้นเร็วเกินไป เช่นลดภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต เมื่อเห็นว่าราคาเพิ่มเร็วเกินไป และเพิ่มภาษีเมื่อเห็นว่าเหตุการณ์อันฉวย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฉลี่ยการเพิ่มของราคาไม่ให้มาเพิ่มโดยรวดเร็วในช่วงระยะเวลาอันสั้น

๒. มักจะมีผู้กล่าวเสมอว่า หากปล่อยให้ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันปรับระดับโดยเสรี ราคาจะสูงขึ้นมากและจะทำให้ผู้ผลิต และผู้ค้าน้ำมันทั้งหลายได้กำไรเกินควร ในที่นี้ จะกล่าวแต่

เฉพาะโรงกลั่นและบริษัทผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ๆ (เช่น เชลล์ และเอสโซ่) เท่านั้น เพราะเป็นระดับที่รัฐบาลมักจะเพ่งเล็งกำไรของบริษัทเหล่านี้มากที่สุด ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ ทั้งโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่มีจำนวนน้อยและมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ผลิตในสภาพกึ่งผูกขาด^๙ ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตในเชิงโต้แย้งไว้ ๓ ประการ :

ก. การนำเข้าของผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศในขณะนี้เป็นไปอย่างเสรี ไม่มีการให้ความคุ้มครองทางภาษีกับโรงกลั่นภายในประเทศแต่อย่างใด^{๑๐} ฉะนั้น ราคาขายภายในประเทศจึงไม่ควรสูงไปกว่าราคาขาเข้า หากราคาภายในสูงขึ้น เช่น สูงถึง p_c ในรูปที่ ๑ การแข่งขันจากสินค้าขาเข้าก็คงจะกดราคาให้ลงไปเท่ากับราคาขาเข้า การที่โรงกลั่นหรือบริษัทผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่จะตั้งราคาสูงตามใจชอบย่อมทำไม่ได้ง่ายนัก เพราะถูกจำกัดโดยราคาขาเข้า

ข. หากการณืปรากฏว่าโรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ได้กำไรเกินควรในสายตาของรัฐบาล ในกรณีที่ไม่มีกรควบคุมราคา รัฐบาลก็ยังมีเครื่องมืออื่น ๆ ในการใช้แก้ปัญหาหนี้โดยไม่กระทบกระเทือนราคาและผลผลิตภายในประเทศ ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ส่วนแบ่งจากกำไร

๙. สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้กล่าวถึงการจำหน่ายน้ำมันในประเทศไทยว่า มีลักษณะกึ่งผูกขาดๆ เชื่อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๑๘, หน้า ๗๑

๑๐. อัตราภาษีขาเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันสูงเท่ากับภาษีสรรพสามิต

ของโรงกลั่นน้ำมันไทย และเป็นเจ้าของโรงกลั่นน้ำมันบางจากโดยให้บริษัทซัมมิทเข้าไปดำเนินการ ในอนาคตสัญญาที่จะทำใหม่กับโรงกลั่นทั้งสองหรือโรงกลั่นอื่น ๆ น่าจะมีความยืดหยุ่นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งจากกำไร หรือค่าเช่าที่รัฐบาลได้รับในแต่ละปีหรือสองปี ความยืดหยุ่นเช่นนี้จะทำให้รัฐบาลสามารถเพิ่มส่วนแบ่งกำไรของรัฐบาลได้ในยามที่เห็นว่าโรงกลั่นมีกำไรมากเกินไป การเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งกำไรหรือค่าเช่าก็เปรียบเสมือนเป็นการปรับอัตราภาษีกำไรหรือภาษีเหมาจ่าย (lump-sum tax) นั่นเอง ซึ่งโดยทฤษฎีแล้ว การเก็บภาษีเหล่านี้กับผู้ผลิตที่เป็นผู้ผูกขาดไม่ได้ทำให้การผลิตลดลงหรือราคาเพิ่มขึ้นเลย^{๑๑} ฉะนั้น เครื่องมือเหล่านี้ น่าจะเหมาะกับการแก้ปัญหาการค้ำกำไรเกินควรของโรงกลั่นน้ำมัน

ในกรณีผู้ค้ำน้ำมันรายใหญ่นั้น รัฐบาลเองก็มีองค์การเชื้อเพลิงซึ่งแข่งขันอยู่กับบริษัทผู้ค้ำน้ำมันรายใหญ่ที่เป็นเอกชน นโยบายที่รัฐบาลจะใช้ในการลดกำไร (ที่เห็นว่ามากเกินไป) ของบริษัทเอกชนเหล่านี้ก็น่าจะเป็นการทำให้องค์การเชื้อเพลิงเป็นผู้นำด้านราคา (price leader) ในการค้ำน้ำมันในประเทศโดยการตั้งราคาในระดับที่เห็นว่าพอสมควรเป็นบรรทัดฐาน

ให้กับบริษัทเอกชน การกระทำเช่นนี้จะคงได้ผลเพราะส่วนแบ่งของตลาดขององค์การเชื้อเพลิงก็มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ มีถึง ๓๔ เปอร์เซ็นต์ของตลาดทั้งหมดในประเทศสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๗^{๑๒}

๓. ในระยะสั้นการเพิ่มของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันบางอย่างอาจกระทบกระเทือนกิจการหรืออุตสาหกรรมบางอย่างที่จำเป็นมาก ๆ ต่อการครองชีพของประชาชน เช่น การขนส่งสาธารณะ การผลิตไฟฟ้าและการประปา กิจการเหล่านี้ส่วนมากใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตาเป็นเชื้อเพลิง เพราะฉะนั้น อาจจะเป็นการจำเป็นที่จะต้องให้ราคาของน้ำมันส่วนที่ใช้ในกิจการเหล่านี้มีอัตราเพิ่มสูงน้อยกว่าราคาน้ำมันอื่น ๆ หากรัฐบาลจะใช้วิธีลดภาษีหรือให้เงินช่วยเหลือมุ่งหมายนี้ ก็ควรจะลดให้เฉพาะน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา ส่วนที่ใช้ในกิจการเหล่านี้เท่านั้น^{๑๓} เพราะถ้าลดภาษีให้กับน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตาที่ใช้ทั้งหมดในประเทศก็เท่ากับเป็นการ subsidize กิจการอื่น ๆ ที่ต้องใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา แต่ไม่มีความจำเป็นในการครองชีพมากนัก การชะลอการเพิ่มของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันจึงควรจะทำเฉพาะชนิดของการใช้ไม่ใช่เฉพาะชนิดของผลิตภัณฑ์น้ำมัน อย่างไรก็ตาม กิติในระยะยาว รัฐบาลก็ควรมินโยบายที่จะให้

๑๑. ดู Microeconomic Theory, Henderson J.M. and Quandt R.E., 1971, หน้า ๒๑๙-๒๑

๑๒. ดู เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, สำนักงานพลังงานแห่งชาติ ๒๕๑๘ หน้า ๗๑

๑๓. หากกิจการเหล่านี้มีมากอย่าง อาจจะทำให้การควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการฉ้อโกงกันได้ เพราะจะมีแนวโน้มที่เกิดการเอาน้ำมันถูกไปขายในราคาตลาด ซึ่งแพงกว่ากัน

กิจการเหล่านี้หันไปใช้เชื้อเพลิงอื่น ๆ ซึ่งถูกกว่า และหาได้ง่ายในประเทศ

๔. ในอนาคตวิกฤตการณ์น้ำมันน่าจะ เป็นในรูปของการลดจำนวนการผลิตของกลุ่ม ประเทศ OPEC มากกว่าการขึ้นราคาน้ำมันดิบ อย่างสูงถึงในปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๑๗ ในกรณีที่มีการใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือทางการเมืองของประเทศ ยานตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นผู้ขายรายใหญ่ สำหรับน้ำมันดิบที่ส่งเข้ามาครั้งในประเทศไทย เช่นการ boycott การส่งน้ำมัน เช่น ในปี ๒๕๑๖ ไม่เป็นการสมควรที่จะปล่อยให้กลไก ราคาทำงานโดยเสรีเพราะจะเกิดการขาดแคลน น้ำมันและภาวะเงินเฟ้ออย่างหนัก ภาวะของ วิกฤตการณ์เช่นนี้จะตกอยู่กับผู้มีรายได้น้อยอย่าง ไม่ยุติธรรม เราต้องถือว่าเหตุการณ์เช่นนี้เป็น เรื่องฉุกเฉินและชั่วคราว และต้องมีแผนการที่จะแก้ไขปัญหา เช่นการปันส่วน (rationing) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน อันจะเกิดจากการที่ อุปทานลดลงอย่างกะทันหัน กรณีพิเศษเช่นนี้อาจถือเป็นข้อยกเว้นในการใช้อุปสงค์และอุปทานโดยเสรีเป็นเครื่องตัดสินราคาและการผลิต

๕. นโยบายระยะยาว

นอกจากนโยบายราคาซึ่งมีผลต่อทั้งการ ผลิตและบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดต่าง ๆ แล้ว ยังมีนโยบายซึ่งใช้เฉพาะเจาะจงกับการผลิตหรือ

การบริโภคโดยตรง ส่วนมากจะเป็นนโยบายที่ ต้องใช้เวลาในทางปฏิบัติ เช่น การขยายกำลัง ผลิตของโรงกลั่นในประเทศ การเปลี่ยนแปลง เครื่องจักรเครื่องยนต์ให้หันมาใช้เชื้อเพลิงในรูป อื่น ๆ เช่น แก๊สและถ่านหิน การรณรงค์เพื่อ ให้มีการประหยัดน้ำมัน และการเก็บน้ำมันไว้ ใช้ยามฉุกเฉิน

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะนโยบายการขยาย กำลังผลิตของโรงกลั่นในประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน รัฐบาลมีท่าทีไปในทางที่จะให้โรงกลั่นมีกำลัง ผลิตเพิ่มขึ้น เหตุผลที่ให้ก็คือ เพื่อจะขยายการ ผลิต สำหรับสนองความต้องการภายในประเทศ ซึ่งขณะนี้มากกว่ากำลังผลิตของโรงกลั่นภายใน ประเทศ^{๑๔} เหตุผลข้อนี้ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงความ จำเป็นในการขยายกำลังผลิตอย่างแท้จริง เพราะ เราสามารถส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปจากต่าง ประเทศมาใช้ได้ หากเราผลิตเองไม่ได้ผล เรา น่าจะพิจารณาว่าข้อดีและข้อเสียอื่น ๆ ของการ ขยายกำลังผลิตนั้นมีอะไรบ้าง เช่น ถ้าขยายแล้ว จะลดต้นทุนลงไปได้เพราะเกิดการประหยัดใน การผลิต (economies of scale) หรือทำให้เกิด อุตสาหกรรม Petrochemical ขึ้นเป็นผลพลอย ได้ของอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน หรือทำให้ เกิดการแข่งขันมากขึ้นในหมู่โรงกลั่นในประเทศ ทำให้ราคาไม่สูงเกินไป ในขณะเดียวกันเราต้อง

๑๔. ดู การให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ของ นายเกษม จากกิจวิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม, Bangkok Post ฉบับลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑, หน้า ๒๐

คำนึงถึงผลเสียอันจะพึงมีจากการขยายกำลังผลิตของโรงกลั่น เช่น หากขยายมากเกินไปความต้องการของประเทศ เราอาจจะต้องหาทางระบายผลิตภัณฑ์น้ำมันที่เหลือออกนอกประเทศ ซึ่งอาจทำได้ยากนัก เพราะเราต้องแข่งขันกับประเทศที่มีประสิทธิภาพทางตลาดมากกว่า เช่น สิงคโปร์ หรือมีเช่นนั้นก็เกิดปัญหากำลังผลิตเหลือใช้ (excess capacity) ขึ้น ตัวอย่างเช่นตัวเลขที่พูดกันในขณะนี้ คือการขยายกำลังผลิตขึ้นไปอีก ๑๐๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน^{๑๕} แต่จากการพยากรณ์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ปรากฏว่า ความต้องการในการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ มีเพิ่มขึ้นเพียง ๑๑๔,๕๑๐.๕ พันล้านแกลลอนต่อปี^{๑๖} หรือไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน หากเป็นจริงดังคาดเราคงมีกำลังผลิตในการกลั่นเกินพออุปสงค์ในปีนั้น ถ้าเราขยายกำลังผลิตไปอีก ๑๐๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน^{๑๗} ในที่สุดอาจจะทำให้การประหยัดน้ำมันไม่มีผลและประเทศก็อาจเสียเงินตราต่างประเทศมากขึ้น เพราะอย่างไรก็ดี เราก็ต้องซื้อน้ำมันดิบจากต่างประเทศเข้ามากลั่น อาจกลายเป็นว่าเรากลับต้องพึ่งเชื้อเพลิงจากต่างชาติมากขึ้นแทนที่จะมาสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงที่ทำได้ในประเทศ เช่น แก๊สในอ่าวไทย

๖. บทสรุป

ราคาน้ำมันดิบแพงขึ้นทำให้เกิดทั้งปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ขึ้น รัฐบาลได้พยายามลดภาวะเงินเฟ้อโดยใช้นโยบายควบคุมราคาน้ำมัน ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำจนไม่ได้ทำให้การใช้น้ำมันลดน้อยลง หรืออัตราการเพิ่มของการใช้น้ำมันลดลง ดังนั้น ปัญหาการขาดดุลจึงมีที่ที่ว่าจะรุนแรงขึ้น เพราะเราต้องพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศมากขึ้น บทความนี้แนะนำให้เลิกการควบคุมราคาน้ำมันในเวลาที่ไม่มีความวิกฤตการณ์ เช่น การขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างสูงมาก หรือ การboycott น้ำมันโดยประเทศ OPEC ในขณะเดียวกันก็ได้แนะนำให้ใช้ภาษีชนิดต่าง ๆ เพื่อจุดมุ่งหมายที่ไม่เหมือนกัน เช่น ใช้ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตในการปรับราคาเล็กน้อย ภาษีกำไรหรือส่วนแบ่งของกำไรในการจำกัดกำไรของผู้ผลิต จุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในระยะยาว ก็คือ การใช้เชื้อเพลิงในรูปซึ่งจะลดการพึ่งพาน้ำมันจากต่างชาติและบรรเทาปัญหาการขาดดุลในอนาคต ลักษณะการใช้เชื้อเพลิงจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในโลกซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยกันทางการค้ามากขึ้น

๑๕. กู "A Fourth Oil Refinery?" ใน *Business Review*, November 1977, หน้า ๖๒๗-๓๑, และ "The Urgent Need for More Capacity", ใน *The Investor*, November 1977, หน้า ๙-๒๑

๑๖. กู *Oil and Thailand*, 1976, National Energy Administration, 1977, หน้า ๙

๑๗. หากเราเริ่มขยายกำลังผลิตปีนี้ คงจะเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เพราะการขยายกินเวลา อย่างน้อย ๕ ปี