

ผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล : ใครควรจะได้รับผลประโยชน์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 รายงานข่าวว่า นายเชาวรินทร์ศ สุตลาภา ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรได้ทำหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยให้นำเสนอที่ประชุม คณะรัฐมนตรีขอแบ่งค่าภาคหลวงที่รัฐบาลได้จากการขุดเจาะน้ำมันที่ลานกระบือ จังหวัด กำแพงเพชร ปีละ 150 ล้านบาท 15% หรือประมาณ 18 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินอุดหนุนจังหวัด

และแล้วเค้าแห่งความขัดแย้งในผลประโยชน์ก็เริ่มปรากฏขึ้น

การเรียกร้องของผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรในครั้งนี้ ทำให้เราต้องแสวงหา คำตอบของคำถามพื้นฐานที่ว่า ใครควรจะได้รับผลประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และใครควรจะได้รับส่วนแบ่งของผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล

ผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้สัมปทานในการสำรวจและ ขุดปิโตรเลียมในทะเลรวม 7 ราย จำแนกเป็นเขตอ่าวไทย 6 ราย และเขตทะเลอันดามัน 1 ราย ส่วนสัมปทานบนบกมีเอกชนได้รับรวม 5 ราย

ในการให้สัมปทานการสำรวจและการผลิตปิโตรเลียมแก่เอกชน รัฐบาลได้รับ ผลประโยชน์โดยตรงในรูปของค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ และได้รับผลประโยชน์โดยอ้อม ด้วยการซื้อคืนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก ความแตกต่างระหว่างราคา ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในตลาดโลกกับราคาที่ซื้อจึงเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมที่รัฐบาลได้รับจาก ความโชติช่วงชัชวาล

ค่าภาคหลวง : ผลประโยชน์ของใคร ?

ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 84 ผู้รับสัมปทานจักต้องชำระ ค่าภาคหลวงแก่รัฐบาลในอัตราร้อยละ 12.5 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย แต่ในกรณี ที่ผู้รับสัมปทานต้องการชำระค่าภาคหลวงในรูปผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม จักต้องเสียเป็นปริมาณที่มี มูลค่าเท่ากับหนึ่งในเจ็ดของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย แต่ถ้าเป็นกรณีน้ำมันดิบที่ส่งออก

จักต้องชำระเป็นปริมาณที่มีมูลค่าเท่ากับหนึ่งในเจ็ดของปริมาณน้ำมันดิบที่ส่งออก คุณด้วยราคาประกาศ และหารด้วยราคามาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ในปี 2516 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 โดยการตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม(ฉบับที่สอง) พ.ศ.2516 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2516 การแก้ไขที่สำคัญส่วนหนึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าภาคหลวงเพื่อชักจูงให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเขตทะเลลึก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การสำรวจและการผลิตปิโตรเลียมในเขตทะเลลึกเพียงใด ย่อมต้องใช้ทุนยิ่งมากเพียงนั้น ดังนั้น จึงมีการลดหย่อนค่าภาคหลวง โดยถือว่าแปลงสำรวจที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนดว่าเป็นแปลงสำรวจในทะเลที่มีน้ำลึกเกิน 200 เมตร จะได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ต้องการชำระค่าภาคหลวงเป็นเงิน ผู้รับสัมปทานจักต้องชำระในอัตราร้อยละ 8.75 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย

(2) ในกรณีที่ต้องการชำระค่าภาคหลวงเป็นปิโตรเลียม ให้เสียเป็นปริมาณที่มีมูลค่าเท่ากับ 7 ใน 73 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย

(3) ในกรณีของน้ำมันดิบส่งออก ให้เสียเป็นปริมาณที่มีมูลค่าเท่ากับ 7 ใน 73 ของปริมาณน้ำมันดิบที่ส่งออก คุณด้วยราคาประกาศ และหารด้วยราคามาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

บรรดาค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลส่วนกลาง โดยต้องนำเข้าคลังแผ่นดิน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้รับประโยชน์จากค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้แม้แต่น้อย

ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 20 ผู้รับสัมปทานจักต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่เกินร้อยละ 60 ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการปิโตรเลียม ต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 โดยเลือกกำหนดอัตราต่ำสุด คือ 50% ของกำไรสุทธิ ทั้งนี้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2514 เป็นต้นมา

เมื่อบริษัท ยูเนียนออยล์ จำกัด เริ่มผลิตก๊าซปิโตรเลียมจากอ่าวไทยในปี 2522 รัฐบาลได้ดำเนินการลดหย่อนภาษีเงินได้ปิโตรเลียม เพื่อจูงใจให้มีการผลิตมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ปรากฏตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่สาม) พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2522 ว่า สำหรับบริษัทซึ่งได้ทำสัญญาปิโตรเลียมก่อนปี 2522 และได้ทำสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติกับองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย (ซึ่งต่อมารวมเข้ากับการปิโตรเลียมแห่ง

ประเทศไทย) ก่อนปี 2522 และบริษัทอื่นตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด ให้เสียภาษีเงินใน อัตราต่อไปนี้

(1) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ไม่เกินร้อยละ 48 ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการ ปีโตรเลียม

(2) ให้เสียอีกร้อยละ 23.08 ของเงินกำไรที่เหลือจากการชำระภาษีเงินได้ตาม (1) หรือเงินประเภทอื่นใดที่กันไว้จากกำไรดังกล่าวหรือที่ถือว่าเป็นเงินกำไรดังกล่าว ทั้งนี้เฉพาะจำนวน ที่จำหน่ายออกนอกราชอาณาจักร

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวนี้จะเปิดช่องให้มีการตราพระราช กฤษฎีกาเพื่อให้ประโยชน์แก่บริษัทอื่นได้ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีเงินได้ ปีโตรเลียมในปี 2522 นั้น เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า รัฐบาลต้องการเอาใจบริษัท ยูเนียนอยล์ จำกัด โดยเฉพาะ

การจัดสรรผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล

ระบบการคลังของไทยเป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแม้จะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท แต่อำนาจดังกล่าว นี้มีอยู่ไม่มากนัก ในปัจจุบัน (2526) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร เพียง 4 ประเภท คือ

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากกรการฆ่าสัตว์

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท ในอัตราเพิ่มเติมจากที่จัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลาง ภาษีอากรประเภทนี้ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษี การซื้อโภคภัณฑ์ ภาษีสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ภาษีเครื่องดื่ม ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการพนัน และอากรมหรศพ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เพียงแต่จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรเอง และจากการจัดเก็บภาษีอากรในอัตราเพิ่มเติมจากที่จัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น หากทว่า ยังมีรายได้จากส่วนแบ่งของภาษีอากรที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรให้อีกด้วย ภาษีอากรประเภทหลัง นี้ รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บ แล้วจึงจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภายหลัง ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน อากรข้าวส่งออก เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รายได้จากภาษีอากรส่วนใหญ่อำนาจต้องรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง โดยที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ท้องถิ่นและภูมิภาคต่างๆ ระบบการคลังดังที่เป็นอยู่จึงไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นระบบที่สั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง

รายได้ที่รัฐบาลได้รับจากการให้สัมปทานในการสำรวจและการผลิตปิโตรเลียม ไม่ว่าจะเป็นค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ก็ดูจดังรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทอื่นๆ ที่ต้องรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง แล้วจึงจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนภูมิภาคตามที่รัฐบาลส่วนกลางเห็น 'เหมาะสม'

ในขณะนี้บริษัท ไทยเชลล์เอ็กพลอเรชั่น จำกัด เริ่มดูดซับกำไรจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ลานกระบือ และรัฐบาลกำลังขึ้นชมนกับรายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ชาวลานกระบือได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากความรุ่มรวยแห่งทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรได้ให้ความเห็นแก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า "...ความจริงแล้ว การขุดเจาะน้ำมันปีหนึ่ง ๆ มีรายได้หลายพันล้านบาท ชาวกำแพงเพชรมีความรู้สึกอยากทราบว่ ทรัพยากรที่ได้ไปจากแผ่นดินของเขา เขาน่าจะได้อะไรจากสิ่งนี้บ้าง เงิน 18 ล้านบาทก็นิดเดียว อย่างในสหรัฐอเมริกา ไปขุดทองในถิ่นพวกอินเดียนแดง ชาวอินเดียนแดงได้คำตอบแทนรำรวยไปตามๆกัน คนกำแพงเพชรน่าจะได้อะไรบ้าง..." (มติชน ฉบับวันที่ 19 กรกฎาคม 2526)

การเรียกร้องขอส่วนแบ่งค่าภาคหลวงให้แก่จังหวัดกำแพงเพชรในครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่สอง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรได้เคยเสนอขอเรียกร้องดังกล่าวนี้มาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อต้นปี 2526 แต่ได้รับคำตอบปฏิเสธจากกระทรวงการคลัง ซึ่งยืนยันว่า รายได้จากค่าภาคหลวงจะต้องนำเข้าคลังแผ่นดิน แล้วจึงนำมาจัดสรรให้แก่จังหวัดต่างๆ จะนำมาแบ่งให้จังหวัดกำแพงเพชรเพียงจังหวัดเดียวมิได้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อบริษัท ยูเนียนออยล์ จำกัด เริ่มทำการผลิตก๊าซธรรมชาติจากหลุมเอราวัณนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา ก็ไม่ปรากฏว่ มีการเรียกร้องให้จัดสรรรายได้จากค่าภาคหลวงของรัฐบาลให้แก่จังหวัดหนึ่งจังหวัดใดโดยเฉพาะ ส่วนสำคัญอาจเป็นเพราะเหตุว่ หลุมเอราวัณเป็นแหล่งก๊าซในทะเล ซึ่งประชาชนไม่ผู้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของมากนัก ต่างกับกรณีของลานกระบือ ซึ่งประชาชนมีความผูกพันกับที่ดิน และพลอยทำให้ผู้มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ 'ทรัพยากรในดิน' ด้วย

ในอนาคต หากมีการผลิตปิโตรเลียมจากหลุมประตู่เต่า อำเภอองไกรลาส จังหวัดสุโขทัยก็ดี จากหลุมน้ำพอง อำเภอ้ำพอง จังหวัดขอนแก่นก็ดี และจากหลุมชนบท อำเภอบาง

ใหญ่ จังหวัดขอนแก่นก็ดี เสียงเรียกร้องให้รัฐบาลแบ่งปันรายได้จากค่าภาคหลวงให้แก่ท้องถิ่น ย่อมจะดังขจรขึ้นอีกครั้งหนึ่งอย่างแน่นอนสามารถคาดการณ์ได้

แล้วเราจะทำอย่างไรกับผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล?

ระบบการคลังปัจจุบัน : ยิ่งเจริญ ยิ่งได้มาก

ดังได้กล่าวแล้วว่า ระบบการคลังของไทยเป็นระบบรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งนี้ไม่เพียงแต่บรรดารายได้ทั้งปวงของรัฐจะถูกดูดเข้าสู่ส่วนกลางเท่านั้น การทว่า การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่ท้องถิ่นและภูมิภาคต่างๆก็ยังคงสั่งการจากส่วนกลางอีกด้วย

จากการศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการผลิตบริการสาธารณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการการตำรวจ และอื่นๆ โดยแยกพิจารณาเป็นรายจังหวัด ดร.เอื้อยอัศตรา มีสุข พบว่า จังหวัดที่ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจดีเพียงใด ก็ยิ่งได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อหัวในการจัดสรรบริการสาธารณะเหล่านี้มากเพียงนั้น

พฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวนี้ จึงมีส่วนสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และทำให้การจำเริญเติบโตของจังหวัดต่างๆ ซึ่งมีความไม่สมดุลอยู่แล้วยิ่งมีความไม่สมดุลมากยิ่งขึ้น

เสียงเรียกจากลานกระบือ : เสียงแห่งความเป็นธรรม

ข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรค่าภาคหลวงจากการผลิตปิโตรเลียมลานกระบือ ไปให้แก่จังหวัดกำแพงเพชร ดังที่เป็นข่าวข้างต้นนี้ มีพื้นฐานแห่งความชอบธรรมอย่างไร หรือไม่

หากพิจารณาจากพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลและพื้นฐานทางเศรษฐกิจของลานกระบือแล้ว ความชอบธรรมดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ลานกระบือเป็นเขตพื้นที่ยากจน หากรัฐบาลมีความจริงจังในการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ย่อมมีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลแบ่งปันรายได้จากค่าภาคหลวงเพื่อพัฒนาลานกระบือและยกระดับความเป็นอยู่ของชาวลานกระบือโดยเฉพาะ

ประการที่สอง หากรัฐบาลมิได้แปรเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลัง การรวมศูนย์รายได้ของรัฐบาลเข้าสู่ส่วนกลาง แล้วจึงจัดสรรงบประมาณรายจ่ายกลับไปสู่ส่วนภูมิภาคดังที่เป็นอยู่นี้ไม่มีหลักประกันว่า ชาวลานกระบือจะได้รับผลประโยชน์จากความโชติช่วงชัชวาล เพราะรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อประชาชนในจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากกว่าจังหวัดที่มีฐานะเศรษฐกิจด้อย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลแบ่งปันรายได้จากค่าภาคหลวงเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวลานกระบือ แต่ภายใต้ระบบการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่มีมีการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ประชาชนอันเป็นรากฐานของสังคม ย่อมไม่มีหลักประกันว่าจะมีการนำรายได้จากค่าภาคหลวงที่รัฐบาลแบ่งปันให้ไปใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาวลานกระบืออย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจทางการคลัง : บนเส้นทางแห่งการแสวงหา

ระบบการคลังจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากต้องมีการยื้อแย่งทรัพยากรอย่างปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม และหากไม่มีกลไกที่เกื้อกูลต่อการเฉลี่ยสุขแก่ประชาชนอย่างทั่วหน้า

กรณีชาวลานกระบือขอเก็บตกผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาล ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลได้ปล่อยให้ความยากจนเป็นปัญหาเรื้อรังมานานเท่านั้น หากทว่ายังสะท้อนให้เห็นข้อบกพร่องพื้นฐานของระบบการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลางอีกด้วย

หากระบบการคลังเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนผู้เป็นรากฐานของสังคมและเป็นระบบที่มีกลไกในการเฉลี่ยสุขระหว่างชั้นชนต่างๆ ในสังคม การร้องขอของชาวลานกระบือเพื่อเก็บตกผลพวงแห่งความโชติช่วงชัชวาลก็อาจไม่เกิดขึ้น

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐบาลจะเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลางอย่างจริงจังและจริงใจ?