

## แก๊สหุงต้มขาดแคลน : เรื่องจริงหรืออิงนิยาย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ผมรับฟังข่าวเรื่อง “แก๊สหุงต้มขาดแคลน” ด้วยความมึนงงอย่างยิ่ง เพื่อนร่วมงานของผมกล่าวว่า สิทธิในการรณรงค์มิใช่สิทธิตามธรรมชาติของราษฎร เขาให้มีสิทธิในการเลือกตั้งก็บุญโขอยู่แล้วยังจะมาเรียกร้องสิทธิในการรณรงค์อีก

เมื่อแรกเริ่มที่ปรากฏข่าวแก๊สหุงต้มขาดแคลนในหน้าหนังสือพิมพ์ บรรดาผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ต่างปฏิเสธเกือบจะเป็นเสียงเดียวกันว่า ไม่เป็นความจริง

นายกสมาคมผู้ค้าแก๊สปิโตรเลียมเหลวยืนยันว่า แก๊สหุงต้มไม่ขาดแคลน (มติชน ฉบับวันที่ 14 เมษายน 2526) และต่อมาได้ตำหนิคนปล่อยข่าวแก๊สขาดตลาด โดยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ไม่น่าจะปล่อยข่าวว่าแก๊สขาดแคลน เพราะอาจทำให้ชาวบ้านตกใจ จนเป็นเหตุให้แก๊สขาดแคลนจริงๆได้ พร้อมทั้งยืนยันว่า ถึงอย่างไรแก๊สหุงต้มคงจะไม่ขาดแคลน แต่แก๊สที่ใช้กับรถยนต์อาจมีปัญหาบ้าง (มติชน ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2526)

ขณะเดียวกัน น.ต. ปุณมี ปุณศรี รัฐมนตรีรักษาการกระทรวงพาณิชย์ยืนยันว่า แก๊สหุงต้มไม่ขาดแคลน ปริมาณมีพอใช้ เพียงแต่ราคาแก๊สหุงต้มในตลาดจรรยาประเทศแพงขึ้น ทำให้ราคาแก๊สภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้รัฐบาลมีนโยบายที่จะปล่อยให้ราคาแก๊สสำหรับรถยนต์ลอยตัวสูงขึ้น (ไทยรัฐ ฉบับที่ 13 เมษายน 2526)

อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏว่า กรมการค้าภายในได้เรียกประชุมผู้ผลิตและผู้นำเข้าแก๊สเพื่อแก้ปัญหาแก๊สขาดตลาด (มติชน ฉบับวันที่ 12 เมษายน 2526) และต่อมานายจเร จุฑารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้าให้สัมภาษณ์ว่า ภาวะแก๊สขาดแคลนเริ่มคลี่คลายแล้ว โดยมีการนำเข้า 10,800 ตันในปลายเดือนเมษายน 2526 และอีก 37,500 ตันในระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน 2526 ซึ่งจะป้องกันมิให้เกิดภาวะการขาดแคลนแก๊สไปได้จนถึงเดือนกรกฎาคมศกเดียวกัน (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2526)

ผมสดับตรับฟังข่าวเรื่องแก๊สมาเป็นเวลาเดือนเศษ อายตนะที่หกของผมก็ให้สัญญาว่าคงมีปรากฏการณ์ผิดปกติในตลาดแก๊สปิโตรเลียมเหลวเป็นแน่ ทั้งนี้ปรากฏว่า ในด้านหนึ่งนั้น หน่วยงานของรัฐพากันโหมป่าวประกาศว่า แก๊สหุงต้มไม่ขาดแคลน แต่อีกด้านหนึ่งกลับมีการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาแก๊สขาดตลาด

ฉะนี้แล้ว จะไม่ให้ผมมึนงงอย่างไรได้

ในสายตาของราษฎรคนเดือนถนนทุกวันนี้ กระบอกเสียงของรัฐบาลมีพฤติกรรมเสมือนหนึ่ง ‘กระทรวงแห่งความเป็นจริง ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จ’

เรื่องนี้ไม่มีใครรู้ดีเกินไปกว่าคุณไตรรงค์ สุวรรณคีรี

#### ข้อเท็จจริง 4 ประการ

สิ่งที่เราเรียกกันว่า “แก๊สหุงต้ม” หรือที่ทางราชการเรียกว่า “แก๊สปิโตรเลียมเหลว” นั้น มีข้อเท็จจริงที่ฟังรู้อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* แก๊สหุงต้มมิได้มีประโยชน์เฉพาะแต่การหุงต้มเท่านั้น หากทว่ายังใช้เป็นพลังงานในการขับเคลื่อนรถยนต์ และใช้ในการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆอีกด้วย ตามสถิติในปี 2525 ปริมาณการใช้แก๊สปิโตรเลียมเหลวในระบบเศรษฐกิจไทยมีถึง 367,246 ตัน ในจำนวนนี้ ประมาณร้อยละ 61 ใช้ในการหุงต้ม ร้อยละ 13 ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม และร้อยละ 26 ใช้เป็นแก๊สรถยนต์

*ประการที่สอง* รัฐบาลไม่มีนโยบายควบคุมราคาแก๊สสำหรับรถยนต์ หากแต่ปล่อยให้ลอยตัวตามกลไกราคา แต่สำหรับแก๊สที่ใช้ในการหุงต้มและใช้ในการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆ รัฐบาลได้ดำเนินการควบคุมราคา ราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่รัฐบาลควบคุมมีการแปรเปลี่ยนเป็นครั้งคราว ในปัจจุบัน (2526) รัฐบาลได้กำหนดราคาควบคุมไว้ดังนี้คือ

(ก) สำหรับขนาดถังใหญ่ จะขายเกินกว่ากิโลกรัมละ 9.46 บาทมิได้

(ข) สำหรับขนาดถังเล็ก จะขายเกินกว่ากิโลกรัมละ 9.99 บาทมิได้

ราคาควบคุมดังกล่าวนี้ ได้กำหนดตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2524 เป็นต้นมา นับเป็นการตรึงราคาขายปลีกซึ่งยาวนานเกินกว่า 2 ปี การที่รัฐบาลสามารถตรึงราคาแก๊สหุงต้มได้นั้น ก็เป็นเพราะรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตและผู้นำเข้าแก๊สนั่นเอง

*ประการที่สาม* รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะกำหนดราคาควบคุมแก๊สปิโตรเลียมเหลวไว้ในระดับต่ำ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อที่ว่า ผลกระทบที่ปิโตรเลียมประเภทนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการครองชีพ นโยบายการควบคุมราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะตรึงค่าครองชีพของประชาชนมิให้เพิ่มขึ้นสูงจนเกินไป ในกรณีส่วนใหญ่ ราคาควบคุมดังกล่าวนี้ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนการนำเข้าเสียอีก ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตและผู้นำเข้า เพื่อให้สามารถขายแก๊สปิโตรเลียมในราคาถูกลงไปได้

*ประการที่สี่* นโยบายการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับแก๊สปิโตรเลียมเหลวเริ่มมีขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2522 แต่ในขั้นแรกยังมิได้มีการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง การให้เงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องเริ่มมีขึ้นในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2523 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนในระยะแรกมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้แก๊สปิโตรเลียมเหลว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ว่าแก๊สปิโตรเลียมเหลวนั้นจะใช้ไปในการหุงต้ม หรือใช้ในการประกอบอุตสาหกรรมต่างๆ หรือใช้

เป็นพลังงานสำหรับรถยนต์ ล้วนได้รับเงินอุดหนุนเหมือนกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการใช้แก๊สปิโตรเลียมเหลวสำหรับรถยนต์ทดแทนน้ำมันเบนซินอย่างขนานใหญ่ จนในที่สุด รัฐบาลต้องประกาศนโยบายให้เงินอุดหนุนเฉพาะแต่แก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ใช้ในการหุงต้มและใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม ส่วนแก๊สปิโตรเลียมเหลวสำหรับรถยนต์มิได้รับเงินอุดหนุน ทั้งนี้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2525 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2525

ในปัจจุบัน รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ใช้ในการหุงต้มและใช้ในอุตสาหกรรมในอัตรา 0.3961 บาทต่อกิโลกรัม ขณะเดียวกันก็มีการควบคุมราคาแก๊สที่ใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มิให้ขายเกินราคา กิโลกรัมละ 9.46 บาทสำหรับถังใหญ่ และ 9.99 บาทสำหรับถังเล็ก ส่วนแก๊สสำหรับรถยนต์นั้น รัฐบาลมิได้ให้เงินอุดหนุน จึงมิได้มีการควบคุมราคา

### จากโอเปคถึงแดนไทย

นับตั้งแต่ปลายปี 2525 เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกที่สำคัญของโอเปค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ซาอุดีอาระเบีย ได้พยายามผลักดันให้กลุ่มประเทศโอเปคดำเนินนโยบายลดปริมาณการผลิตปิโตรเลียมเพื่อเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมตกต่ำลงไปอีก แม้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ในหมู่ประเทศสมาชิกจะไม่มีเอกภาพ แต่โดยเหตุที่ผู้ผลิตรายใหญ่หลายต่อหลายประเทศยึดถือนโยบายดังกล่าวนี้ ผลก็คือ ปริมาณการผลิตปิโตรเลียมมีแนวโน้มลดลง และผลที่ตามมาก็คือ แก๊สปิโตรเลียมเหลวซึ่งเป็นผลพลอยได้ของการผลิตน้ำมันพลอยมีปริมาณลดลงด้วย ซึ่งย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีราคาแพงขึ้น

โดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงแก๊สปิโตรเลียมเหลวจำนวนมากจากต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวในตลาดระหว่างประเทศจึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านกลไกของการนำเข้า

ก่อนปี 2523 ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้ามีไม่ถึงร้อยละ 25 ของปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ใช้ภายในประเทศ แต่ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก๊สปิโตรเลียมเหลวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ปริมาณการนำเข้าได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ แก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้ามีปริมาณคิดเป็นร้อยละ 23 ในปี 2522 เพิ่มขึ้นร้อยละ 36 ในปี 2523 และร้อยละ 46 ในปี 2524

ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้าในปี 2525 มีจำนวนถึง 259,084 ตัน (เทียบกับ 126,392 ตันในปี 2524) คิดเป็นร้อยละ 70 ของปริมาณแก๊สปิโตรเลียมที่ใช้ในปีเดียวกันนั้น การที่ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้าในปี 2525 เพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัวนั้น เป็นเพราะเหตุว่า โรงกลั่นน้ำมันของเอสโซ่อยู่ในระหว่างการขยายกำลังการผลิต จึงมีการกลั่นน้ำมันน้อยกว่าปกติ อันเป็นเหตุให้ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ผลิตได้พลอยลดลงตามไปด้วย

ข้อเท็จจริงที่นำเสนอข้างต้นนี้บ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงแก๊สปิโตรเลียมเหลวจากต่างประเทศจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวในตลาดจรัฬหวัดสูงขึ้นเนื่องจากปริมาณการผลิตลดลง ระบบเศรษฐกิจไทยก็พลอยได้รับผลกระทบกระเทือนด้วย

โดยเหตุที่รัฐบาลควบคุมราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวสำหรับการหุงต้มและการประกอบอุตสาหกรรม แต่มิได้ควบคุมราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวสำหรับรถยนต์ ดังนั้น ราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวสำหรับรถยนต์จึงหวัดสูงขึ้น แนวโน้มดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ต้นปี 2526

จาก รายงานภาวะราคาและตลาด ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ เราทราบว่า ราคาแก๊สรถยนต์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2526 อยู่ในระหว่างลิตรละ 5.40 – 5.50 บาท ราคาดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด จนกระทั่งในช่วงกลางเดือนเมษายน 2526 ตกอยู่ในระหว่างลิตรละ 6.80 – 7.20 บาท

การที่รัฐบาลมิได้ควบคุมราคาแก๊สรถยนต์ เมื่อแก๊สปิโตรเลียมเหลวในตลาดโลกมีราคาแพงขึ้น การนำเข้าก็ยังอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ เพราะราคาแก๊สรถยนต์ภายในประเทศสามารถปรับตัวตามราคาในตลาดโลกได้ แต่สำหรับแก๊สหุงต้มแล้ว การณ์จะไม่เป็นเช่นนั้น

เนื่องจากรัฐบาลควบคุมราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ใช้ในการหุงต้มและอุตสาหกรรม ราคาจึงไม่สามารถปรับตัวตามสภาวะการณ์ในตลาดโลกได้ ข้อเท็จจริงสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่ผลิตได้ภายในประเทศมีไม่พอเพียงแม้แต่จะใช้ในการหุงต้ม ดังนั้น แก๊สหุงต้มส่วนหนึ่งต้องพึ่งพิงการนำเข้า เมื่อรัฐบาลควบคุมราคาแก๊สหุงต้มในระดับที่ต่ำกว่าราคาตลาดโลก ปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นก็คือ บริษัทผู้นำเข้าไม่ผู้เต็มใจที่จะขายแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้าเพื่อใช้ในการหุงต้ม ทั้งนี้เนื่องจากได้ราคาไม่ดีเท่ากับการขายเพื่อใช้ในรถยนต์

นี่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน 2526

นายจเร จุฑารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ให้สัมภาษณ์ว่า การขาดแคลนแก๊สหุงต้มนั้นเป็นเพราะเหตุว่า บริษัทบรรจจุถึงแก๊สหุงต้มเพื่อจำหน่ายตามบ้านมิได้รับการจัดสรรแก๊สจากบริษัทผู้นำเข้ารายใหญ่ดังปกติ ทั้งนี้เนื่องจากราคานำเข้าแพงขึ้น ผู้นำเข้าจึงหันไปขายให้แก่ปั๊มแก๊สรถยนต์แทน เพราะได้ราคาดีกว่า อันเป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนแก๊สหุงต้มอยู่บ้าง (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2526)

### เรื่องจริงหรืออิงนิยาย

ตามกฎหมายธรรมชาติ สินค้าย่อมเคลื่อนย้ายจากแหล่งที่มีราคาถูกไปสู่แหล่งที่มีราคาแพง หากปราศจากซึ่งทำนบขวางกั้น การเคลื่อนย้ายสินค้าหรือทรัพยากรต่างๆย่อมเป็นไปอย่างราบรื่น การควบคุมราคาเป็นการสร้างทำนบขวางกั้นการเคลื่อนย้ายสินค้าประเภทหนึ่ง เมื่อแก๊สปิโตรเลียมเหลว

ในต่างประเทศมีราคาแพงขึ้น และราคาแก๊สหุงต้มมีอาจปรับตัวตามไปด้วยได้ เนื่องจากมีการควบคุมราคา ปริมาณแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้าซึ่งจัดสรรไปใช้ในการหุงต้มจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม - เมษายน 2526 ยังมีอาจเรียกได้ว่าเป็นภาวะขาดแคลนแก๊สปิโตรเลียมเหลว ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การนำเข้ายังคงมีอยู่ในอัตราปกติ แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการควบคุมราคาแก๊สหุงต้ม ซึ่งทำให้การจัดสรรแก๊สปิโตรเลียมเหลวที่นำเข้าเพื่อนำไปใช้ในการหุงต้มไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

หากราคาแก๊สปิโตรเลียมเหลวในตลาดจรัญคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไปอีก รัฐบาลอาจจำเป็นต้องปรับราคาควบคุมให้สูงขึ้นตามไปด้วย มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาการขาดแคลนแก๊สหุงต้มจริงๆ หากรัฐบาลยังยืนกรานที่จะตรึงราคาแก๊สหุงต้มไว้ในระดับเดิม รัฐบาลก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต และผู้นำเข้าในอัตราที่สูงกว่าเดิม ทางเลือกดังกล่าวนี้ย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น และท้ายที่สุด รัฐบาลอาจเลือกทางสายกลาง โดยการปรับราคาควบคุมควบคู่กับการเพิ่มอัตราเงินอุดหนุน

### ควบคุม : ทำไมต้องควบคุม

ปัญหาพื้นฐานที่พึงพิจารณาก็คือ เหตุใดรัฐบาลจึงต้องควบคุมราคาแก๊สหุงต้ม

เหตุที่รัฐบาลกำหนดนโยบายการควบคุมราคาแก๊สหุงต้มนั้นก็เพราะว่า รัฐบาลมีสมมติฐานว่า แก๊สหุงต้มเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ ซึ่งหากมิได้ควบคุมราคา อาจมีราคาสูงจนก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ยากไร้ได้

โดยที่ราคาแก๊สหุงต้มที่รัฐบาลควบคุมต่ำกว่าต้นทุน รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนควบคู่กับการควบคุมราคา มิฉะนั้นผู้ผลิตอาจไม่นำผลผลิตออกขายภายในประเทศ และผู้นำเข้าก็ไม่นำเข้า

แท้ที่จริงนั้น สมมติฐานที่ว่า แก๊สหุงต้มเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพนั้น แม้จะไม่ผิดแต่ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ผู้ใช้แก๊สหุงต้มส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง การใช้แก๊สหุงต้มในชนบทยังมีได้เป็นไปอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การควบคุมราคาและการจ่ายเงินอุดหนุนแก่แก๊สหุงต้มจึงเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมืองโดยแท้ หากจะกล่าวอ้างว่านโยบายดังกล่าวนี้มุ่งช่วยเหลือคนจนเป็นสำคัญ ข้ออ้างดังกล่าวนี้มีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่เพียงน้อยนิด เพราะคนจนที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้โดยตรง ก็จำกัดเฉพาะแต่คนจนในเขตเมือง

นโยบายการควบคุมราคาและจ่ายเงินอุดหนุนแก่แก๊สปิโตรเลียมเหลว ไม่เพียงแต่จะไม่เป็นประโยชน์แก่คนจนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดภาระทางการคลังเท่านั้น หากทว่ายังเป็นนโยบายที่มีปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้ผลิตและผู้นำเข้าซึ่งขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมักจะใช้วิธีการนานัปการในการลักลอบนำแก๊สปิโตรเลียมเหลวไปขายแก่รถยนต์ซึ่งให้ราคาดีกว่า ทั้งๆที่ได้อ้างแก่รัฐบาลว่าจะนำไปขายเป็นแก๊สหุงต้ม โดยที่กระทรวงพาณิชย์จับไม่ได้ไล่ไม่ทัน

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐบาลจะดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนด้วยการประกันสังคมอย่างจริงจัง แทนที่จะใช้วิธีการควบคุมราคาสินค้า ซึ่งมีผลบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากร และไม่แน่ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่