

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 สิงหาคม 2534

การเมืองว่าด้วยการควบคุมราคา

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ในปลายยุครัฐบาลชาติชาย ผมเห็นธงสีฟ้าโบกสะบัดตามร้านค้าและห้างสรรพสินค้าต่างๆ แลดูแล้วละลานตา กระทรวงพาณิชย์ใหม่ประกาศสัมพันธว่า ร้านค้าที่ปักป้ายสีฟ้าของกระทรวงพาณิชย์เป็นร้านค้าที่ขายสินค้าในราคาเดิม วันหนึ่งในเดือนมกราคม 2534 ผมเดินไปทานก๋วยเตี๋ยวที่ทำข้างวังหลวงในร้านอาหารที่ปักธงสีฟ้า ผมต้องจ่ายก๋วยเตี๋ยวชามละ 12 บาท แทนที่จะเป็น 10 บาท เจ้าของร้านอธิบายว่า ร้านของเขาขึ้นราคาอาหารไปก่อนที่กระทรวงพาณิชย์จะนำธงสีฟ้ามาปักให้ แต่หลังจากที่ปักป้ายสีฟ้าแล้ว เขายังคงขายก๋วยเตี๋ยวชามละ 12 บาทเท่าเดิม

เมื่อไม่นานมานี้ เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแสดงความอดัดใจเกี่ยวกับนโยบายปักธงสีฟ้า เพราะร้านค้าต่างๆพากันเมินหน้าหนี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม 2534) ในสภาวะการณ์ที่ต้นทุนการผลิตถีบตัวสูงขึ้น และอุปสงค์มวลรวมขยายตัวค่อนข้างมาก ราคาสินค้าย่อมต้องปรับตัวเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของกลไกตลาด ด้วยเหตุนี้เอง ร้านค้าจำนวนมากจึงไม่ต้องการธงสีฟ้า เพราะรู้แก็ใจดีว่าไม่สามารถรักษาสัญญาประชาคมไว้ได้

ผมรู้สึกเสียดายงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงพาณิชย์ใช้ไปในโครงการปักธงสีฟ้า ทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปมิได้มีเฉพาะแต่ทรัพยากรทางการเงินเท่านั้น หากยังคลุมถึงทรัพยากรบุคคลด้วยทรัพยากรเหล่านี้ต้องสูญเสียเปล่าไป โดยหาผลประโยชน์ในการลดแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อแต่ประการใดไม่ โครงการดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นมาตรการการควบคุมราคาอย่างอ่อนๆ และมุ่งสร้างผลกระทบทางจิตวิทยามากกว่าจะมุ่งแก้ปัญหาในขั้นรากฐาน อย่างน้อยที่สุดก็เป็น การแสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้พยายามดำเนินการแก้ปัญหาเสถียรภาพของราคาแล้ว

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กระทรวงพาณิชย์ (หรือกระทรวงเศรษฐกิจ) มักจะใช้การควบคุมราคาขึ้นสูง (maximum price control) เป็น

เครื่องมือในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อหรือการถีบตัวของค่าครองชีพ อำนาจในการควบคุมราคาสินค้าปรากฏใน พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้นมาใช้แทนกฎหมายฉบับปี 2480 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับปี 2490 ก็ถูกยกเลิกไปโดย พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในยามที่ระบบเศรษฐกิจปราศจากความผันผวน การควบคุมราคาดูเหมือนจะเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิผล ซึ่งเป็นภาพลวงตาที่หลอนหลอกประชาชน แต่ครั้นเมื่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจถูกสั่นคลอน ไม่ว่าจะแรงสั่นคลอนนั้นจะเกิดจากปัจจัยภายในประเทศหรือปัจจัยภายนอกประเทศ และไม่ว่าแรงสั่นคลอนนั้นจะเป็นปัจจัยด้านอุปสงค์ (demand inflation) หรือปัจจัยด้านอุปทาน (supply inflation) โฉมหน้าอันแท้จริงของมาตรการการควบคุมราคาจึงปรากฏออกมาอย่างแจ่มชัดในด้านความไร้ประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาเสถียรภาพของราคาเป็นปัญหาเศรษฐกิจมหภาค แต่การควบคุมราคาเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาค การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาคมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคเป็นเรื่องที่ยากจะสำเร็จได้ เพราะถ้าต้องการตรึงระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปไว้ให้คงที่ก็ต้องมีการควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคนับร้อยนับพันรายการ ซึ่งสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างยิ่ง

เมื่อเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงในปี 2515-2516 จนปริมาณการผลิตข้าวต่ำกว่าระดับปกติ การถีบตัวของราคาข้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของราคา เพราะข้าวเป็นรายการสินค้าประเภทอาหารที่สำคัญ ภาวะการขาดแคลนข้าวมีมากถึงกับคนไทยต้องเข้าคิวซื้อข้าว ปัญหาเสถียรภาพของราคารุนแรงยิ่งขึ้นในปี 2516-2517 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันอันเกิดจากการรวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบของประเทศกลุ่มโอเปค ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ กระทรวงพาณิชย์ได้นำมาตรการการควบคุมราคาออกมาใช้ ดังจารีตที่เป็นมาในอดีต ราคาขั้นสูงที่กระทรวงพาณิชย์ควบคุมเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด การใช้อำนาจรัฐในการกตราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาตลาดเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติ การใช้อำนาจเช่นนี้จะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อมีการปันส่วนสินค้า แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญญาจัดระบบการปันส่วนสินค้า ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การก่อเกิดและขยายตัวของตลาดมืด เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับตำรวจออกจับกุมร้านค้าที่ขายสินค้าเกินราคาควบคุมร้านค้าที่ไม่ต้องการจ่ายค่าปรับตามกระบิลเมืองก็มีทางเลือกที่จะให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐได้ การควบคุมราคาสินค้าจึงเป็นมาตรการที่เจ้าพนักงานของรัฐชื่นชอบ เพราะเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

การประพดูติมิชอบด้วยการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ด้วย เพราะเป็นเรื่องธรรมชาติที่ผู้ผลิตสินค้าที่ถูกควบคุมราคา ย่อมต้องพยายามผลักดันให้เลิกการควบคุมราคา หรือผลักดันให้เขยิบราคาที่ควบคุมให้สูงขึ้น จนในบางกรณีราคาขั้นสูงที่ควบคุมสูงกว่าราคาตลาดเสียด้วยซ้ำ การประพดูติมิชอบมีตั้งแต่การรับสินบนใต้โต๊ะ ไปจนถึงการรับของขวัญพิเศษในเทศกาลต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ทั้งระดับสูงและระดับล่างต่างขึ้นขอมาตรการการควบคุมราคา เพราะมาตรการดังกล่าวนี้ให้อำนาจ ซึ่งสามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

อำนาจของกระทรวงพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นั้นมีอยู่อย่างล้นเหลือ แม้แต่สินค้าใหม่ที่ออกสู่ตลาดก็ต้องขออนุมัติกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดราคาจำหน่าย ในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 นายสมพล เกียรติไพบูลย์ อธิบดีกรมการค้าภายในให้สัมภาษณ์ด้วยท่วงทีอันภาคภูมิใจว่า "...ตั้งแต่ผมมารับตำแหน่งประมาณ 4 เดือนที่ผ่านมา ได้มีการตั้งราคาสินค้าไปทั้งหมด 632 รายการ ในจำนวนนี้เป็นน้ำมันหล่อลื่น 341 รายการ และเหล็กเส้นอีก 119 รายการ..." (มาตุภูมิ ฉบับวันที่ 15-21 กุมภาพันธ์ 2534) แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้มากกว่าทศวรรษ แต่สายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยหาได้ลดน้อยถอยลงไม่ ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาดสามารถแสวงหากำไรส่วนเกินจากการผูกขาดได้มากขึ้น โดยที่มาตรการการควบคุมราคาไม่สามารถป้องกันมิให้มีการค้ากำไรเกินควร ปราบปรามการผูกขาดที่ผู้ผลิตรายใหญ่รวมหัวกันในการกำหนดราคาสินค้าเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า หากการควบคุมราคาเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิผล มาตรการดังกล่าวนี้ก็ น่าจะช่วยลดทอนกำไรส่วนเกินจากการผูกขาดของผู้ผลิตได้ และหากเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์มีความมุ่งมั่นในการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ปราบปรามการรวมหัวกันในการกำหนดราคาสินค้าที่ไม่น่าจะปล่อยให้เกิดขึ้น บทเรียนจากประวัติศาสตร์สอนให้เรารู้ว่า ในท่ามกลางอำนาจเงินของผู้ผูกขาด กฎหมายป้องกันการผูกขาดก็อ่อนปวกเปียก

เมื่อแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนในปี 2532 กระทรวงพาณิชย์ก็เริ่มเข้มงวดในการควบคุมราคานโยบายดังกล่าวนี้ยังคงสืบเนื่องต่อมาในยุคสมัยที่นายอมเรศ ศิลาอ่อน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายอมเรศได้ร้องขอให้ผู้ผลิตสินค้าบางรายการตรึงราคาขายไว้มีกำหนดเวลา 3 เดือน ในเดือนธันวาคม 2533 รัฐมนตรีพาณิชย์ก็ประกาศตรึงราคาสินค้า 5 ชนิดเป็นพิเศษ ได้แก่ น้ำตาลทรายขาว เม็ดพลาสติกและผลิตภัณฑ์พลาสติก เหล็กเส้น ปูนซีเมนต์ และอาหารสด (มติชน 24 ธันวาคม 2533) ก่อนหน้า

นั้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2534 นายอมเรศได้ยอมรับต่อที่ชุมนุมสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมนักเรียนเกาอังกฤษว่า การควบคุมราคาที่กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการอยู่นั้นเป็นมาตรการที่ไร้ประสิทธิภาพ รัฐมนตรีพาณิชย์เชื่อว่า การคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีที่สุดคือการผลักดันให้มีการแข่งขันโดยเสรีในตลาด นายอมเรศไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการการควบคุมราคา ยกเว้นในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ (*The Nation*, November 9, 1991)

ดังได้กล่าวแล้วว่า แนวความคิดว่าด้วยการควบคุมราคามีอิทธิพลชนิดหยั่งรากลึกในกระทรวงพาณิชย์มาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ใครก็ตามที่เข้าไปกุมบังเหียนกระทรวงพาณิชย์ย่อมยากที่จะตีจากมาตรการดังกล่าวนี้ได้ นายอมเรศ ศิลปินหาได้เป็นข้อยกเว้นสำหรับความข้อนี้ไม่ อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ที่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นและมีการขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม การตรึงราคาสินค้าไว้ในระดับเดิมเป็นเรื่องที่มีอาจเป็นไปได้ในปลายเดือนมกราคม 2534 กระทรวงพาณิชย์ต้องยอมให้สินค้า 40 รายการขึ้นราคาหลังจากที่ขอร้องให้ผู้ผลิตตรึงราคาไว้ 3 เดือน ต่อมาในช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ก็มีการปรับราคาสินค้าอีก 20 รายการ

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผู้นำฝ่ายทหารได้ขอให้ผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคลดราคาสินค้า โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน เป็นต้นไป พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประกาศจะจัดการกับผู้ผลิตที่ไม่ยอมลดราคาสินค้า (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 16 มีนาคม 2534) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจทางทหารในการลดราคาสินค้า และเห็นว่าควรจะให้กลไกราคาทำงาน (*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 19 มีนาคม 2534 *มติชน* ฉบับวันที่ 20 มีนาคม 2534 และ *Bangkok Post*, March 20, 1991) ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี แสดงความเห็นว่าการควบคุมราคาสินค้าเป็นอำนาจของกระทรวงพาณิชย์ (*The Nation*, March 20, 1991) ความขัดแย้งทางความคิดในระลอกแรกนี้ก่อให้เกิดข่าวลือว่า รัฐมนตรีพาณิชย์จะลาออกจากตำแหน่ง แม้จะมีการปฏิเสธข่าวดังกล่าวนี้ แต่ข่าวลือนี้ก็ปรากฏเป็นระลอกๆ ตลอดระยะเวลากว่า 4 เดือนที่ผ่านมา

ในเดือนมิถุนายน 2534 กระทรวงพาณิชย์เริ่มปรับเปลี่ยนปรัชญาในการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพของราคาโดยลดการควบคุมราคา และหันมาส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้น คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดมีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2534 ให้เลิกการควบคุมราคาสินค้า 46 รายการ จากเดิมที่มีการควบคุมราคาสินค้า 109 รายการ คงเหลือ 63 รายการ มาตรการที่ใช้จะเน้นการกำกับดูแลราคาและการกำกับดูแลปริมาณ นับเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายที่อาศัยความกล้าหาญในการตัดสินใจมิใช่น้อย

มาตรการการควบคุมราคาสินค้า ซึ่งมีการใช้อย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี 2480 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในหมู่ประชาชนว่าราคาสินค้านั้นสามารถควบคุมได้ ยิ่งกระทรวงพาณิชย์แสดงความชิงชังในการควบคุมราคามากเพียงใด ความเข้าใจผิดก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ไม่เพียงแต่เท่านั้น ประชาชนยังเพิ่มความคาดหวังว่า ปัญหาเงินเฟ้อจักต้องถูกพิชิตด้วยมาตรการการควบคุมราคา หากความคาดหวังนี้ยิ่งมีมากปานใด ความผิดหวังก็จะยิ่งมีมากเป็นเงาตามตัว ข้อที่จะต้องยอมรับร่วมกันก็คือ ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศ (imported inflation) ก็ดี และภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน (supply inflation) ก็ดี เป็นปัญหาอันยากแก่การแก้ไขในระยะเวลาอันสั้น แทนที่รัฐบาลจะแสดงความชิงชังในการควบคุมราคาหรือผลาญงบประมาณแผ่นดินด้วยโครงการปักธงสีฟ้า รัฐบาลน่าจะประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ เพื่อลดล้างความเข้าใจผิดที่มีมาแต่อดีต ขณะเดียวกัน ก็ควรเริ่มคิดจัดระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีฐานะยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่ประสบภาวะทุกข์เข็ญจากปัญหาเสถียรภาพของราคามากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นใด