

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2537

การเมืองว่าด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ข้อเสนอในการปรับปรุงการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคด้วยการดิ่งสินค้าหมวดอาหารและเครื่องดื่มออกจากการคำนวณ แม้ว่าจะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ แต่ก็มีปฏิกิริยาไม่มากนัก กระนั้นก็ตาม ข้อเสนอนี้ก็มีความสำคัญอันควรแก่การศึกษาหาหน้อยไม่

เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังกำลังปริวิตกเกี่ยวกับแรงกดดันของเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อ ซึ่งคำนวณจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคส่อเค้าว่าจะอยู่ในระดับ 5% ในปี 2537 นี้ โดยที่หมวดสินค้าที่สร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อสูงสุด ได้แก่ หมวดอาหารและเครื่องดื่ม

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันจันทร์ที่ 24 ตุลาคม 2537 รายงานข่าวว่า นายไชยยศ สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้สั่งการให้กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์และกรมการค้าภายในพิจารณาปรับปรุงดัชนีราคาผู้บริโภค ด้วยการดิ่งสินค้าหมวดอาหารและเครื่องดื่มออกจากการคำนวณ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ปฏิเสธข่าวนี้นี้ในเวลาต่อมา พร้อมทั้งยืนยันด้วยว่ามีได้เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ และให้อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงรายการและน้ำหนักหมวดสินค้ามีความควรกระทำตามอำเภอใจ เพราะมีผลต่ออัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้ หากดิ่งหมวดอาหารและเครื่องดื่มออกจากการคำนวณในยามที่สินค้าในหมวดนี้ถีบตัวสูงขึ้น ย่อมทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคต่ำกว่าความเป็นจริง แต่เมื่อราคาสินค้าในหมวดนี้ลดต่ำลงในภายหลัง การไม่นำสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดื่มมาคำนวณ ย่อมทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคผิดจากสภาพความเป็นจริงได้ (มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2537)

ดัชนีราคาผู้บริโภคชุดที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เผยแพร่อยู่ในปัจจุบันเป็นดัชนีที่ยึดราคาในปี 2529 เป็นปีฐาน ข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำดัชนีดังกล่าวนี้มาจาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Survey) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

โดยที่รายงานดังกล่าวมีข้อมูลการใช้จ่ายของครัวเรือน ซึ่งนำมาใช้ในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลหมวดการใช้จ่ายและน้ำหนักของสินค้าแต่ละหมวด

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์มิได้ใช้ข้อมูลพฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนทั่วราชอาณาจักรในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค หากแต่เลือกใช้ข้อมูลเฉพาะครัวเรือนในเขตเมืองที่มีสมาชิก 2-10 คน และมีรายได้เดือนละ 4,000-11,000 บาท การเลือกใช้ข้อมูลเช่นนี้ย่อมต้องมีการใช้ดุลพินิจอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นประเด็นที่โต้เถียงกันได้ว่า การจำกัดกลุ่มครัวเรือนที่เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคเช่นนี้มีความเหมาะสมเพียงใด

ด้วยเหตุที่รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมพบว่า การใช้จ่ายของครัวเรือนประมาณร้อยละ 39.56% ใช้ไปในการซื้อสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดื่ม สินค้าในหมวดนี้จึงมีน้ำหนักถึง 39.56% ในโครงสร้างดัชนีราคาผู้บริโภค ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดื่มจึงมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อดัชนีราคาผู้บริโภค ในอดีตกาลเมื่อกว่า 30 ปีที่แล้ว หมวดอาหารและเครื่องดื่มเคยมีน้ำหนักมากกว่า 50% ในโครงสร้างการใช้จ่ายของครัวเรือน แต่แล้วความสำคัญของสินค้าในหมวดนี้ก็ค่อยๆ ลดลงตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แบบแผนการบริโภคก็เริ่มแปรเปลี่ยนไปสู่การใช้จ่ายที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยและมุ่งสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตมากขึ้น

ด้วยเหตุที่ดัชนีราคาผู้บริโภคมีจุดประสงค์ที่จะบอกกล่าวถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปที่มีต่อค่าครองชีพของประชาชน ดังนั้น การดึงหมวดอาหารและเครื่องดื่มออกจากการคำนวณจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะในปัจจุบันรายจ่ายในการบริโภคของประชาชนประมาณ 40% ใช้ไป在这一 และแท้ที่จริงแล้ว ในยามที่ประชาชนคนเดินถนนมีความรู้สึกเกี่ยวกับ 'เงินเฟ้อ' ความรู้สึกนั้นเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงราคาอาหารที่จำเป็นแก่การบริโภคเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงราคาไข่ในยุครัฐบาลต่างๆ เมื่อแรงกดดันของเงินเฟ้อมีมากขึ้น ประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนมักจะเปรียบเทียบราคาไข่ในยุครัฐบาลปัจจุบันกับยุครัฐบาลในอดีต เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ราคาไข่ในทัศนะของสาธารณชนมีฐานะเสมือนหนึ่งดัชนีวัดเงินเฟ้อ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า ไข่เป็นอาหารประจำวันของประชาชนจำนวนมาก กระนั้นก็ตามแบบแผนการบริโภคของประชาชนจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่ได้จำกัดรายการเฉพาะไข่นอกจากนี้ สินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพก็มีได้มีเฉพาะแต่หมวดอาหารและเครื่องดื่ม หากยังมีสินค้าหมวดอื่นอีกเป็นอันมาก ไม่ว่าจะเป็นเครื่องนุ่งห่ม บริการการแพทย์ ที่อยู่อาศัย และการคมนาคมขนส่ง ดังนั้นสินค้าที่ถูกเลือกใช้เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจึงมีความหลากหลาย และดัชนีราคาผู้บริโภคจึงมีความซับซ้อนมากกว่าราคาไข่

ไม่ว่ากระทรวงพาณิชย์จะมีเจตจำนงในการปรับลดดัชนีราคาผู้บริโภคตั้งที่หนังสือพิมพ์ *กรุงเทพธุรกิจ* รายงานข่าวในชั้นต้นหรือไม่ก็ตาม แต่ความพยายามในทำนองเดียวกันนี้เคยปรากฏมาแล้วในอดีต ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองบางคนมีความรู้สึกว่า การที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงเป็นดัชนีบ่งบอกความล้มเหลวของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพของราคาดัชนีราคาผู้บริโภคในการปิดบังความล้มเหลวมิให้ปรากฏสู่สาธารณชนก็คือ การปรับลดดัชนีราคาผู้บริโภคไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตาม

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 แรงกดดันของเงินเฟ้อรุนแรง จนอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงตลอดช่วงปี 2522-2524 ในปี 2523 นั้นเอง มีกระแสข่าวปรากฏว่า ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลเปรม 1 พยายามที่จะเข้าไปกำกับการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคเพื่อมิให้อัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้สูงเกินไป แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะดัชนีราคาผู้บริโภคที่เผยแพร่สู่สาธารณชนในเวลาต่อมายังคงติดตัวในระดับสูง

ดัชนีราคาผู้บริโภคมิใช่ ‘ของศักดิ์สิทธิ์’ ที่ต้องเคารพบูชา อีกทั้งมิใช่ ‘สัจจะ’ (truth) ทางเศรษฐกิจที่แก้ไขปรับปรุงมิได้ แท้ที่จริงแล้ว ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นผลผลิตของมนุษย์และจัดทำโดยอาศัยดุลพินิจของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดุลพินิจเกี่ยวกับการเลือกการรายการสินค้าและบริการที่เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค และดุลพินิจเกี่ยวกับการให้น้ำหนักแก่รายการสินค้าและบริการเหล่านั้น ดุลพินิจในประเด็นทั้งสองเป็นเรื่องที่ได้แย้งและถกเถียงกันได้ตลอดเวลา

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ก็มีวิวาทะเกี่ยวกับการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา (*The Sunday Post*, October 23, 1994) กระทรวงแรงงานซึ่งรับผิดชอบการจัดทำดัชนีดังกล่าวกำลังเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณราคาอาหาร ยา และค่าที่อยู่อาศัย โดยที่ดัชนีราคาผู้บริโภคมีความสำคัญต่อการกำหนดเงินประกันสังคมและเงินสวัสดิการต่างๆ ดังนั้นการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจึงเป็นประเด็นทางการเมืองที่ก่อให้เกิดวิวาทะอยู่ตลอดเวลา แต่การปรับลดดัชนีราคาผู้บริโภคก็เป็นไปอย่างมีหลักวิชา เพราะมีการโต้เถียงกันอย่างเปิดเผยด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงทางวิชาการ

แม้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภาอเมริกัน (Congressional Budget Office = CBO) ติดตามการเคลื่อนไหวของดัชนีราคาผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลา ข้อที่น่าสนใจก็คือ CBO ศึกษาพบว่า ดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งจัดทำโดย Bureau of Labor Statistics แห่งกระทรวงแรงงาน ให้ผลการคำนวณอัตราเงินเฟ้อสูงเกินกว่าความเป็นจริงถึง 0.2-0.8% ต่อปี การที่อัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้สูงกว่าความเป็นจริงเช่นนี้กระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เพราะ

เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น รัฐบาลต้องจ่ายเงินสวัสดิการประเภทต่างๆแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้มีผู้ศึกษาพบว่า หากเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น 1% งบประมาณของรัฐบาลกลางก็ต้องขาดดุลเพิ่มขึ้น 6,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ด้วยเหตุดังนี้เอง สำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาอเมริกันจึงสนใจการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค

เมื่อภาวะเงินเฟ้อเป็นประเด็นทางการเมือง การจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคย่อมกลายเป็นประเด็นทางการเมืองได้โดยง่าย ข้อสำคัญมีอยู่แต่เพียงว่า การจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ เพื่อมิให้การปรับดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นไปตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร