

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546

การตรึงราคาน้ำมัน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ราคาน้ำมันในตลาดโลกกำลังถีบตัวสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิกฤติการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเวเนซุเอลา จนเป็นเหตุให้ประเทศดังกล่าวมีอาจส่งออกน้ำมันได้ เวเนซุเอลาเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมรายใหญ่ประเทศหนึ่งในห้าอันดับแรก การที่เวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมได้ จึงมีผลกระทบต่อราคาน้ำมันในตลาดโลกอย่างสำคัญ แต่ปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ความเป็นไปได้ที่จะเกิดสงครามอิรัก อากาการระหายนะสงครามของผู้นำอเมริกันสร้างสภาวะความไม่แน่นอนในสังคมเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง ประกอบกับน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกาลดระดับลง ตลาดน้ำมันจึงออกอาการปั่นป่วน

ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 ราคาน้ำมัน Light Crude ของสหรัฐอเมริกาถีบตัวสูงขึ้นสู่ระดับ 35.10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล อันเป็นระดับราคาสูงสุดนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2543 เป็นต้นมา ส่วน London Brent Crude ตกบาร์เรลละ 32.37 ดอลลาร์อเมริกัน (*BBC News*, February 11, 2003) ทั้งๆที่ประเทศกลุ่ม OPEC ตกลงกันเมื่อต้นเดือนมกราคม 2546 ในการเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน แต่ไม่สามารถเห็นยวรั้งการถีบตัวของราคาน้ำมันได้

ความเป็นจริงอันรันทดสำหรับผู้นำอเมริกันที่ระหายนะสงครามก็คือ ในเดือนมกราคม 2546 เมื่อสหรัฐอเมริกามีอาจนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากเวเนซุเอลาได้ ต้องหันไปซื้อน้ำมันจากอิรักเพิ่มขึ้น (*BBC News*, February 7, 2003) ด้วยเหตุนี้ ความต้องการแหล่งน้ำมันจึงเป็นเหตุจูงใจสำคัญที่ผู้นำอเมริกันต้องการก่อสงครามอิรัก แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายขวาดังเช่นศาสตราจารย์เจฟฟรีย์ ซัคส์ (Jeffrey D. Sachs) ร่วมนำเสนอบทวิเคราะห์เช่นนี้

ในขณะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในภาวะแปรปรวน รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ต้องการให้ความแปรปรวนของราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย จึงกำหนดมาตรการการตรึงราคาน้ำมัน เพื่อลดทอนสภาวะความไม่แน่นอนแก่ภาคธุรกิจเอกชน อันถืออำนาจให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถตัดสินใจในการประกอบการได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องกังวลกับความแปรปรวนของราคาน้ำมัน

ในการกำหนดนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกำหนดเป้าหมายราคาน้ำมันเบนซิน 95 มิให้เกินลิตรละ 16.99 บาท เบนซิน 91 มิให้เกินลิตรละ 15.99 บาท และน้ำมันดีเซลมิให้เกินลิตรละ 14.79 บาท

หากราคาน้ำมันในตลาดดิบตัวสูงกว่าราคาเป้าหมาย กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่บริษัทน้ำมันในอัตราเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมาย อาทิเช่น หากราคาน้ำมันเบนซิน 95 ในตลาดดิบตัวขึ้นสู่ระดับลิตรละ 17.49 บาท ประชาชนผู้บริโภคยังคงจ่ายในอัตราลิตรละ 16.99 บาท (อันเป็นราคาเป้าหมาย) โดยรัฐบาลจ่ายเงินชดเชยให้บริษัทน้ำมันในอัตราลิตรละ 0.50 บาท บริษัทน้ำมันจึงได้รับราคา 17.49 บาทต่อลิตร ตามราคาตลาด

เมื่อตลาดน้ำมันคืนสู่ภาวะปกติ ราคาน้ำมันในตลาดได้ระดับลดลง รัฐบาลจะไม่ปล่อยให้ราคาน้ำมันลดลงเต็มตามราคาตลาด เพราะต้องการเก็บเงินคืนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หากราคาน้ำมันลดลงไม่เกิน 1 บาทแรก ราคาน้ำมันที่ขายในประเทศไทยจะลดลงเพียง 50% ของราคาตลาดที่ลดลง อีก 50% นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อาทิเช่น เมื่อราคาน้ำมันเบนซิน 95 ลดลงเหลือ 16.49 บาทต่อลิตร ราคาที่ซื้อขายในตลาดจะลดลงเหลือเพียงลิตรละ 16.74 บาท หมายความว่าประชาชนต้องซื้อน้ำมันแพงกว่าราคาตลาด 0.25 บาทต่อลิตร ทั้งๆที่ราคาตลาดลดลงถึงลิตรละ 0.50 บาท อีก 0.25 บาทต่อลิตร นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดลดลงเกินกว่าลิตรละ 1 บาท ประชาชนจะซื้อน้ำมันในราคาที่ถูกลงเพียง 2 ใน 3 ของราคาตลาดที่ลดลง ส่วนอีก 1 ใน 3 นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันนับเป็นนโยบายประชานิยมโดยแท้ เพราะเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนที่ไม่ต้องซื้อน้ำมันในราคาแพง ภาคธุรกิจเอกชนก็ชื่นชอบ เพราะเป็นนโยบายที่ลดสภาวะความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลในระยะบอบประชาธิปไตยล้วนต้องการคะแนนนิยมทางการเมือง เพื่อชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization)

รัฐบาลพรรคไทยรักไทย มิใช่รัฐบาลแรกที่ดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้มาก่อนแล้ว ด้วยหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่า รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก (2516-2517) แท้ที่จริงแล้ว พรรคกิจสังคมนำร่องแนวทางประชานิยมก่อนพรรคไทยรักไทยเสียอีก เพราะนอกจากดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมันแล้ว ยังมีนโยบายการผันเงินสู่ชนบทอีกด้วย เพียงแต่แนวทางประชานิยมของพรรคไทยรักไทยเข้มข้นกว่าพรรคกิจสังคมมาก

คำถามพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการตรึงราคาน้ำมันมีอยู่อย่างน้อย 3 คำถาม อันได้แก่

คำถามที่หนึ่ง รัฐบาลดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเพื่ออะไร

คำถามที่สอง รัฐบาลสามารถตรึงราคาน้ำมันได้หรือไม่ และยาวนานเพียงใด

คำถามที่สาม ใครเป็นผู้รับภาระนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

รัฐบาลตอบคำถามแรกด้วยการอ้างว่า ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะการฟื้นตัวที่ค่อนข้างดี ความผันผวนของราคาน้ำมันจะส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องลดทอนความผันผวนดังกล่าว แต่ประโยชน์ที่พรรคไทยรักไทยได้รับโดยตรงจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ คะแนนนิยมทางการเมืองที่เพิ่มพูนขึ้น ประชาชนเห็นแต่ประโยชน์เฉพาะหน้าที่ไม่ต้องชื้อน้ำมันราคาแพง โดยมีได้ตระหนักถึงต้นทุนที่ต้องจ่ายคืนแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอนาคต

ลักษณะประชานิยมของนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเห็นได้ชัดเจนจากการออกแบบนโยบาย (Policy Design) ในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดสูงกว่าราคาเพดาน รัฐบาลไม่ยอมให้ขายเกินกว่าราคาเพดาน แต่ในยามที่ราคาน้ำมันลดลงต่ำกว่าราคาเพดาน แทนที่จะให้ประชาชนซื้อในราคาเพดาน เพื่อเก็บเกี่ยวส่วนต่างสำหรับชำระหนี้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็ว กลับให้ประชาชนชื้อน้ำมันในราคาต่ำกว่าราคาเพดานได้ อันเป็นเหตุให้มีอาจชำระเงินชดเชยคืนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็วได้ นั่นหมายความว่า ภาระดอกเบี้ยและภาระการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมเพิ่มพูนขึ้น

รัฐบาลคาดว่าจะต้องตรึงราคาน้ำมันอยู่ 4 เดือน ระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 โดยใช้งบประมาณ 6,000-8,000 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นองค์การมหาชน จะมีการกู้เงินจากธนาคารออมสิน เพื่อดำเนินการตรึงราคาน้ำมัน

ความสามารถในการตรึงราคาน้ำมันขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของรัฐบาล หากฐานะการคลังยิ่งเข้มแข็งมากเพียงใด ความสามารถในการตรึงราคาน้ำมันยิ่งมีมากเพียงนั้น ในขณะนี้ ความเข้มแข็งแห่งฐานะการคลังเป็นเรื่องน่ากังขา รัฐบาลมีอาจออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อนำมาตรึงราคาน้ำมันได้ เพราะภาระหนี้ภายในประเทศกำลังติดเพดาน ส่วนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็มีอาจกู้เงินจากธนาคารออมสินได้ เนื่องจากมิได้เป็นนิติบุคคล ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงต้องดิ้นรนจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้เป็นนิติบุคคลที่สามารถกู้เงินจากธนาคารออมสินได้

ความสามารถของรัฐบาลในการตรึงราคาน้ำมัน นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความผันผวนของราคาน้ำมันอีกด้วย หากราคาน้ำมันมีความผันผวนน้อย รัฐบาลย่อมสามารถตรึงราคาน้ำมันได้โดยง่าย หากทราบโดยแน่ชัดว่า ความผันผวนมีน้อย ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลตรึงราคาน้ำมัน หากความผันผวนของราคาน้ำมันมีมาก อาจเกินความสามารถของรัฐบาลในการตรึงราคาน้ำมัน

ศาสตราจารย์วิลเลียม นอร์ดฮอส (William D. Nordhaus) แห่งมหาวิทยาลัยเยล เสนอบทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากสงครามอิรัก โดยวาดภาพอันเลวร้ายว่า หากซัดดัม ฮุสเซน เข้ามุมอับ อาจตัดสินใจอย่างบ้าระห่ำในการทำลายบ่อน้ำมันในตะวันออกกลาง ทั้งในคูเวตและในอิรักเอง ในสภาวะอันเลวร้ายเช่นนี้ ตลาดน้ำมันจะตกอยู่ในภาวะวิกฤตินานนับทศวรรษ

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันสร้างภาระทางการคลังอย่างแน่นอน ภาระดังกล่าวนี้ประกอบด้วยเงินชดเชยที่จ่ายให้แก่บริษัทน้ำมัน ดอกเบี้ยเงินกู้ และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ภาระทางการคลังดังกล่าวนี้จะมีอย่างน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะความผันผวนของราคาน้ำมัน ความยืดหยุ่นของการมีหรือไม่มีสงครามอิรัก และความต้องการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในการเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำเสนอนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเสมือนหนึ่งว่าไม่สร้างภาระทางการคลัง เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์ในขณะที่ราคาน้ำมันแพง จะต้องเป็นผู้เสียประโยชน์ในยามที่ราคาน้ำมันถูก

แต่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ธนาคารออมสินได้ หากราคาน้ำมันมีแต่ขาขึ้น ไม่มีขาลง หรือแม้จะมีขาลง แต่มิได้ลงต่ำกว่าราคาเพดานที่รัฐบาลต้องการตรึงราคา ในกรณีเหล่านี้แม้รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้ ด้วยการปรับราคาเพดานให้สูงตามแนวโน้มของตลาด แต่รัฐบาลที่ยึดแนวทางประชานิยมย่อมไม่ยึดแนวทางการปรับราคาเพดานเช่นนี้ ในประการสำคัญ รัฐบาลที่ยึดกุมแนวทางประชานิยมมีแนวโน้มที่จะไม่ให้น้ำมันขึ้นราคา ในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดอยู่ในช่วงขาขึ้น และจะยอมให้น้ำมันลดราคาในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดอยู่ในช่วงขาลง หากการณเป็นเช่นนี้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้คืนแก่ธนาคารออมสินได้ ทำยที่สุด รัฐบาลก็ต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการชำระหนี้ นั้นย่อมหมายความว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

ภาระทางการคลังมิใช่ต้นทุนประเภทเดียวของนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน เพราะนโยบายดังกล่าวนี้มีผลในการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร การบิดเบือนการใช้ทรัพยากรก่อให้เกิด

เกิดต้นทุนที่สำคัญยิ่ง ผู้คนในสังคมจะยังคงใช้น้ำมันเสมือนหนึ่งสินค้าราคาถูก ทั้งๆที่ในข้อเท็จจริงมีราคาแพงกว่าเดิม

หมายเหตุ

1. รายงานข่าวการลดลงของน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกา ดู “Oil Price Jumps After US Reserves Fall”, *BBC News* (January 2, 2003)
2. ความเกรงกลัวการก่อเกิดสงครามอิรักมีผลต่อราคาน้ำมัน ดูรายงานข่าว “War Fears Push Oil to Record High”, *BBC News* (January 21, 2003)
3. แม้ OPEC จะตกลงเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน ราคาน้ำมันยังคงถืบตัวสูงขึ้น ดูรายงานข่าว “Oil Price Rise Despite OPEC Increase”, *BBC News* (January 13, 2003)
4. สหรัฐอเมริกาซื้อน้ำมันจากอิรักเพิ่มขึ้นในเดือนมกราคม 2546 ดูรายงานข่าว “Oil Prices Hit Two-Year Highs”, *BBC News* (February 7, 2003)
5. บทวิเคราะห์ที่ว่า ความต้องการแหล่งน้ำมันเป็นเหตุจูงใจให้ผู้นำอเมริกันก่อสงครามอิรัก ดูอาทิ Jeffrey D. Sachs, “Oil Is America's Main Motivation for War”, *The Nation* (February 5, 2003)
6. บทวิเคราะห์ว่าด้วยผลกระทบทางเศรษฐกิจของสงครามอิรัก ดู

William D. Nordhaus, “The Economic Consequences of A War with Iraq”, NBER Working Paper 9361, National Bureau of Economic Research (December 2002).

William D. Nordhaus, “Iraq : The Economic Consequences of War”, *The New York Review of Books* (December 5, 2002).