

## ตลาดน้ำมันในประเทศไทย

สถานการณ์ของตลาดน้ำมัน ในช่วงวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และ 2<sup>1</sup>

ในปีพ.ศ.2516 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 1 ประเทศไทยมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภาวะของน้ำมันในขณะนั้นมีราคาแพง และขาดแคลน รัฐบาลชุดนี้ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการพิเศษ เพื่อศึกษาสถานการณ์น้ำมัน โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นประธาน ซึ่งบทบาทการดำเนินงานนโยบายน้ำมันในขณะนั้นเป็นของคณะกรรมการนี้แทบทั้งหมด และในวันที่ 25 ธันวาคม 2516 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการดูแลน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างใกล้ชิด ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีการประกาศขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงหลายครั้ง แต่หลังจากการประกาศขึ้นราคาครั้งที่ 2 ในเดือนธันวาคม 2516 รัฐบาลพบว่าเกิดการสร้างกำไรเปล่าๆ ให้แก่โรงกลั่นน้ำมันและผู้ค้าน้ำมัน เพราะมีน้ำมันสต็อกอยู่ในคลังก่อนการประกาศขึ้นราคา ณ โรงกลั่นและราคาขายปลีก คณะกรรมการพิเศษฯ จึงเห็นว่า ควรจะเก็บกำไรเปล่านั้นเข้ารัฐ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคม อันเป็นจุดเริ่มต้นของ "กองทุนสำหรับรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง" ซึ่งรัฐบาลขณะนั้น มิได้มีเป้าหมายตั้งกองทุนเพื่อเป็นตัวรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันแต่อย่างใด ต่อมายุครัฐบาลนายสัญญา 2 มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องน้ำมัน และมอบหมายให้ กองนโยบายการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รับผิดชอบ เรื่องการปรับโครงสร้างราคา ภาษี กองทุนน้ำมัน และค่าการตลาดของน้ำมัน นโยบายของ รัฐบาลสัญญาชุด 2 นี้ ใช้นโยบายการแบ่งภาระระหว่างโรงกลั่นน้ำมัน บริษัทผู้ค้าน้ำมันและรัฐบาล เพื่อตรึงราคาขายปลีกให้คงเดิมไว้

ต่อมาในปีพ.ศ.2518 เป็นสมัยของรัฐบาล มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 พ.ย.2518-20 เม.ย.2519) มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันน้อยมาก แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ เป็นรัฐบาลแรกที่เริ่มใช้นโยบายการชดเชยเงินให้แก่โรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมัน เพื่อหลีกเลี่ยงการปรับราคาน้ำมันขายปลีก ซึ่งทำให้โครงสร้างการใช้้ำมันยังคงสภาพบิดเบือนจากความจริงต่อไป เนื่องจากโครงสร้างราคาน้ำมันเกือกลงให้ใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตามากขึ้น เพราะราคาถูกกว่าน้ำมันเบนซินมาก

<sup>1</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, 2529.

รัฐบาลในยุคต่อมา เป็นรัฐบาลที่มี มรว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (20 เม.ย. 2519 - 6 ต.ค. 2519) แม้จะเป็นรัฐบาลในช่วงเวลาสั้นๆ เพียง 5 เดือน แต่ก็มีแนวคิดที่จะปรับแผนนโยบายใหม่ โดยให้ยกเลิกการชดเชยส่วนต่างของน้ำมัน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของรัฐบาล แต่ที่ประชุมกรม.มิมติไม่เห็นด้วยที่จะให้ขึ้นราคาน้ำมัน จึงยังคงชดเชยให้ต่อไป

นโยบายน้ำมัน ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลภายใต้การคุ้มครองของคณะปฏิรูปราชการแผ่นดิน ต้องเผชิญกับภาวะน้ำมันแพงอีกครั้ง ในปลายปีพ.ศ. 2519 กลุ่มโอเปค มีการกำหนดราคาน้ำมันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่จะขึ้นราคาน้ำมันดิบอีกร้อยละ 5 ตั้งแต่วันที่ 2520 และกลุ่มที่ต้องการขึ้นราคาน้ำมันดิบอีกร้อยละ 10 ตั้งแต่วันที่ 2520 เช่นกัน และจะขึ้นอีกร้อยละ 5 ตั้งแต่วันที่ 1 ก.ค. 2520 รัฐบาลจึงเพิ่มราคาหน้าโรงกลั่น และประกาศขึ้นราคาขายปลีกน้ำมัน เมื่อวันที่ 14 มี.ค. 2520 ซึ่งการปรับครั้งนี้ยังคงบิดเบือนราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และยังมีลักษณะบิดเบือนมากขึ้น เพราะมีการปรับภาษีสรรพสามิตอีกด้วย โดยเก็บภาษีน้ำมันเบนซินมากกว่าน้ำมันดีเซลอย่างมาก โดยเฉพาะน้ำมันเตาเก็บภาษีต่ำมากเพียงลิตรละ 0.001 บาท หลังจากเดือน ก.ค. 2520 โอเปคกลุ่มที่ 2 ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบตามที่เคยประกาศไว้ ทำให้รัฐบาลมิมติเมื่อวันที่ 31 ส.ค. 2520 ให้ปรับปรุงราคาหน้าโรงกลั่นให้สูงขึ้น แต่ให้ควบคุมราคาขายปลีกไว้เท่าเดิม และรัฐบาลได้ลดภาษีน้ำมันเบนซิน ดีเซล ก๊าซ แต่ยังคงเก็บภาษีน้ำมันเตา ลิตรละ 0.001 บาท ซึ่งต่ำมากจนไม่อาจลดลงได้อีก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องชดเชยราคาน้ำมันเตา เพราะไม่ยอมปรับราคาขายปลีกด้วยเหตุนี้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จึงตั้งกองทุนน้ำมันขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายเป็นตัวรักษาเสถียรภาพของราคาจริงๆ โดยตั้งชื่อว่า "กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง" เมื่อวันที่ 19 ก.ย. 2520 กองทุนนี้จึงได้ถือกำเนิดขึ้นจากการชดเชยราคาน้ำมันเตาโดยแท้

สรุปแล้วตั้งแต่ช่วงวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 นโยบายน้ำมันของรัฐบาลไทย ตั้งแต่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 1 จนถึงนายธานินทร์ กรัยวิเชียรนั้น นโยบายของรัฐบาลยังคงยึดตามแนวการควบคุมราคาขายปลีก แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บ้างเล็กน้อย นโยบายการตั้งราคา ณ โรงกลั่นยังคงยึดราคาของ F.O.B. ของโรงกลั่นที่ประเทศสิงคโปร์เป็นหลัก โดยมักให้โรงกลั่นภายในประเทศมีราคาต่ำกว่าเล็กน้อย แนวคิดนี้เริ่มเปลี่ยนในตอนปลายของรัฐบาลนายธานินทร์ ที่ใช้ราคาถัวเฉลี่ยของราคาประกาศที่สิงคโปร์ นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังได้พยายามตรึงราคาขายปลีกให้นานที่สุดโดยใช้ทั้งวิธีการลดภาษี และให้เงินชดเชย

รัฐบาลต่อมา เป็นรัฐบาลจากการยึดอำนาจของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (21 ต.ค.2520 - 2 มี.ค.2523) โดยมีการปรับขึ้นราคาน้ำมันค่อนข้างสูง เมื่อวันที่ 9 มี.ค.2521 โดยมีได้ขึ้นราคา ณ โรงกลั่น (ดูตารางที่ 1) หากขึ้นเฉพาะภาษีและราคาขายปลีก ลดค่าการตลาดน้ำมันเบนซิน และขึ้นอากรขาเข้าน้ำมันเบนซิน ในวันที่ 7 ต.ค.2520 ยิ่งทำให้โครงสร้างราคาน้ำมันมีการบิดเบือนมากยิ่งขึ้น วันที่ 4 ส.ค.2521 รัฐบาลได้ประกาศขึ้นค่าเงินบาทร้อยละ 1 เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา คือ 20.375 บาทต่อดอลลาร์ เป็น 20.175 บาทต่อดอลลาร์ มีผลให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรเปล่าๆ รัฐบาลจึงออกประกาศให้ส่งเงินเข้ากองทุนรักษาระดับน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสำรองไว้เพื่อตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ไม่ให้สูงขึ้นเป็นการชั่วคราว ต่อมาปีพ.ศ.2522 เกิดความไม่สงบในประเทศอิหร่าน ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกกรองจากประเทศซาอุดีอาระเบีย มีผลให้อุปทานน้ำมันในตลาดโลกไม่แน่นอนและราคาน้ำมันสูงขึ้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์เริ่มแก้ปัญหาด้วยการประกาศเปลี่ยนระบบการจัดเก็บภาษีใหม่โดยมีการจัดเก็บตามมูลค่า (Advalorem Tax) แทนการจัดเก็บตามปริมาณ (Specific Tax) รัฐบาลชุดนี้สร้างความกล้าหาญทางการเมืองด้วยการขึ้นราคาน้ำมันขายปลีกค่อนข้างสูง เพื่อสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของราคาน้ำมันดิบที่สูงขึ้นอย่างมาก โดยปรับตั้งแต่ราคา ณ โรงกลั่น ภาษี ค่าการตลาด กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเฉพาะราคาขายปลีกที่ปรับสูงขึ้นค่อนข้างมาก

ต่อมาเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ.2522 ทำให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดสูงขึ้นอย่างมาก รัฐบาลเกรียงศักดิ์ จึงตัดสินใจให้ใช้ราคา ณ โรงกลั่น โดยยึดราคา C.I.F.\* กรุงเทพฯ ที่ส่งมาจากสิงคโปร์แทน (เดิมใช้ราคา F.O.B.\*\*\*) ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้มีการนำน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปเข้าประเทศมากขึ้น เพื่อป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมัน แต่ก็ยังปรากฏว่าเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันในประเทศ โดยเฉพาะน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา งานของ นูลสง่า สมบูรณ์ปัญญา และคณะ (2524)<sup>2</sup> ให้เหตุผลว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันในประเทศ

\* C.I.F. ย่อมาจาก Cost, Insurance and Freight หมายถึง ราคาที่รวมต้นทุนค่าประกันภัย และค่าขนส่งสินค้าด้วย

\*\*\* F.O.B. ย่อมาจาก Free on Board หมายถึง ราคาที่ส่งให้ถึงเรือขนส่งเท่านั้น (ขนขึ้นเรือด้วย)

<sup>2</sup> นูลสง่า สมบูรณ์ปัญญา และคณะ, "โครงการวิจัยนโยบายราคาน้ำมันเชื้อเพลิงแก่สาธารณชาติ และไฟฟ้าของประเทศไทย" เอกสารเพื่อใช้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (เมษายน), 2524.

ไทย โดยเฉพาะดีเซล ทั้งๆที่มีการปรับราคา ณ โรงกลั่นตามราคา C.I.F. กรุงเทพฯ ก็เพราะการกำหนดราคาน้ำมันในประเทศ แต่ครั้งไม่ยึดหยุ่นพอ เมื่อเปรียบเทียบกับราคาน้ำมันในตลาดโลก ซึ่งผันผวนเป็นอันมาก วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับราคาน้ำมันหลายครั้ง โดยเฉพาะการปรับราคา ณ โรงกลั่น มีการปรับถึง 4 ครั้ง รัฐบาลในขณะนั้น จึงตระหนักถึง นโยบายการกำหนดราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปคว่าจะกระทบกระเทือนต่อประเทศไทยอย่างมาก รัฐบาลจึงมีทางเลือกว่าจะขึ้นราคาครั้งเดียวหรือหลายครั้งตามกลุ่มโอเปค ซึ่งรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ก็ตัดสินใจขึ้นราคาขายปลีกเพียงครั้งเดียว โดยให้มีการปรับราคา ณ โรงกลั่น ภาษีค่าการตลาดแทน รวมถึงการจ่ายเงินชดเชย และเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน ในวันที่ 27 มี.ค. 2522 รัฐบาลตัดสินใจจัดตั้ง "กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง" และให้ยกเลิก "กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง" และกองทุนอื่นๆ ที่ได้มีการจัดตั้งไว้ในสมัยก่อน และโอนเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวรักษาเสถียรภาพอย่างชัดเจน

ในปีต่อมาคือปีพ.ศ. 2523 กลุ่มโอเปคยังไม่ยอมหยุดการขึ้นราคาน้ำมันดิบอีก ทำให้รัฐบาลเกรียงศักดิ์ มีนโยบายให้ออนอำนาจหน้าที่ การกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและการชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเดิมให้อำนาจกระทรวงการคลัง ไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และประกาศปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยกำหนดให้ราคาขายส่ง ณ โรงกลั่นน้ำมัน คิดตาม ราคา F.O.B. ลิงคโพร้อก

คณะกรรมการชุดนี้ ให้มีการปรับราคาน้ำมันในประเทศใหม่ โดยประกาศเมื่อวันที่ 10 ก.พ. 2523 โดยให้มีการแยกราคาขายส่ง ณ โรงกลั่นน้ำมันในประเทศ กับราคาขายส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้ามาในประเทศโดยยังไม่รวมภาษีอากร ให้มีความแตกต่างกัน และเนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในปีพ.ศ. 2523 ยังคงมีราคาแพง ขณะที่รัฐบาลควบคุมราคาขายปลีกให้ต่ำ โดยรัฐยอมชดเชยทำให้นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ แสดงความกล้าหาญทางการเมือง โดยประกาศขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ค่อนข้างสูงอีกครั้ง และมีผลทำให้รัฐบาลชุดนี้ถูกโจมตีอย่างหนักจากพรรคการเมืองและสื่อมวลชนต่างๆ ในที่สุดถูกบีบให้ลาออกในวันที่ 29 ก.พ. 2523 หลังจากขึ้นราคาน้ำมันเพียง 19 วัน

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 สิ่งแรกที่รัฐบาลเปรมทำ คือ ประกาศลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2523 และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่แทน "คณะกรรมการนโยบายและพัฒนา

อุตสาหกรรมน้ำมันแห่งชาติ "เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายแทนชุดเดิม โดยใช้ชื่อว่า"คณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งชาติ" และยังได้กำหนด วิธีการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นใหม่ โดยกำหนดให้ราคา ณ โรงกลั่นน้ำมันในประเทศ เท่ากับ ราคาเฉลี่ยของราคาประกาศ ณ สิงคโปร์ ที่ประกาศโดย เชลล์ เอสโซ่ โมบิล บีพี และเอสพีซี (Singapore Petroleum Company) โดยรัฐบาลมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีสรรพสามิต หรืออากรขาเข้าน้ำมันสำเร็จรูปแต่ประการใด เพียงแต่เพิ่มค่าการตลาดเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ได้ประกาศลดไว้ก่อนหน้า

การแก้ปัญหาน้ำมันราคาแพงของรัฐบาลชุดนี้ เป็นการสวนทางกับสภาวะความเป็นจริงที่ราคาน้ำมันแพงในตลาดโลก แต่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง จึงพยายามตรึงราคาน้ำมันขายปลีกให้ต่ำโดยการชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลนี้มิได้ปรับราคาขายปลีก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2524 จึงประกาศปรับขึ้นอีกครั้ง แต่ราคาก็ยังต่ำกว่าการปรับราคาในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2523 ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

การปรับราคาครั้งนี้ รัฐบาลมิได้ปรับโครงสร้างอากรขาเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ปรับลดภาษีสรรพสามิตแทน โดยลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเบนซินมากกว่าดีเซล ซึ่งการขึ้นราคาน้ำมันครั้งนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น และโครงสร้างราคาก็ยังถูกบิดเบือนมาก จนไม่สอดคล้องกับการผลิตระยะยาว เพราะมีการตั้งราคาเบนซินให้แพงกว่าดีเซลมากขึ้นทุกที เนื่องจากมีความเชื่อว่า คนมีฐานะร่ำรวยเป็นผู้รับภาระภาษีน้ำมันเบนซิน ส่วนดีเซลเป็นน้ำมันที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจอย่างมากจึงไม่อาจขึ้นราคาได้อย่างอวบอวบ ต่อมาในวันที่ 1 ธันวาคม 2524 รัฐบาลเปรม ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเบนซินพิเศษอีก เพียงรายการเดียว ซึ่งทำให้ความแตกต่างของราคาเบนซิน และดีเซล ห่างกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้นนโยบายการบริหารพลังงานของรัฐบาลเปรม ตั้งแต่ มีนาคม 2523 จนถึงธันวาคม 2524 จึงเป็นนโยบายแห่งการอุดหนุนโดยแท้ มีการชดเชยราคาน้ำมันจากกองทุนเชื้อเพลิงเพื่อตรึงราคาขายปลีกเป็นนโยบายหลัก กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวรักษาเสถียรภาพ ราคาขายปลีกในประเทศ จึงเริ่มติดลบ กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2523 กองทุนฯมีรายรับสุทธิ 513.95 ล้านบาท แต่ปีพ.ศ. 2524 เริ่มติดลบเท่ากับ 533.14 ล้านบาท และปีพ.ศ. 2525 ติดลบเพิ่มเป็น 721.12 ล้านบาท

ในปีพ.ศ. 2525 รัฐบาลไม่ได้ปรับราคาน้ำมันเลยเพราะวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ได้ผ่านพ้นไปแล้ว จนถึงยุค"รัฐบาลเปรม 2" สภาวะตลาดน้ำมันโลกเริ่มดีขึ้นกลุ่มโอเปคเริ่มขาดเอกราชราคาน้ำมันดิบตลาดโลกลดลง ทำให้รัฐบาลเปรม 2 ประกาศลดราคาน้ำมันครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2526 และประกาศครั้งที่ 2 อีกในวันที่ 1 ธันวาคม 2526 จากราคาน้ำมัน

ดิบตลาดโลกที่ลดลง และรัฐบาลมีรายรับจากโรงกลั่นน้ำมันที่ 2 ซึ่งรัฐยึดคืนจากบริษัท ชัมมิตฯ ทำให้เงินกองทุนฯ ในปีพ.ศ. 2526 และ 2527 เป็นบวก ในปีพ.ศ. 2527-2528 เป็นสมัย "รัฐบาลเปรม 3" ซึ่งมีได้มีการปรับราคาขายปลีกเลยตลอดทั้งปี แต่ได้มีการปรับโครงสร้างภาษีครั้งใหญ่ ในวันที่ 31 มกราคม 2529 โดยปรับภาษีน้ำมันเกือบทุกประเภท รัฐบาลพยายามแก้ไขโครงสร้างภาษีน้ำมันให้สอดคล้องภาวะการผลิตในประเทศ โดยขึ้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิง 3 ประเภท ซึ่งรัฐบาลบิดเบือนให้มีราคาต่ำมาโดยตลอด คือ น้ำมันก๊าด ดีเซล และน้ำมันเตา รัฐบาลเปรม 3 ได้ประกาศลดราคาขายปลีกเป็นครั้งที่ 3 ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2529 โดยลดราคาเฉพาะ น้ำมันเบนซินธรรมดา เบนซินชนิดพิเศษ และน้ำมันเตาชนิด 1500 ซึ่งรัฐใช้การลดราคา ณ โรงกลั่น และราคานำเข้า รวมทั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ไม่ได้ใช้ค่าการตลาดเป็นตัวปรับราคาเลย

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ครั้งที่ 4 ในวันที่ 29 เมษายน 2529 โดยมีนโยบายเปลี่ยนแปลงภาษี ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2529 ส่วนค่าการตลาดคงที่ รัฐเพียงแต่ลดราคา ณ โรงกลั่น ราคานำเข้า และลดเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง วิธีเดียวกันนี้ได้กระทำอีกครั้งเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2529 ในการลดราคาน้ำมันครั้งที่ 5 (นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2523-2529) ซึ่งถือเป็นการลดราคาครั้งที่ 3 ในปีพ.ศ. 2529 อันเป็นผลมาจากการที่สถานการณ์น้ำมันดิบของโลกอ่อนคลายสภาวะราคาน้ำมันแพงลงบ้าง แต่การลดราคาก็มีขอบเขตจำกัด เพราะน้ำมันเป็นสินค้าที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า นโยบายราคาน้ำมันตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1-5 ส่วนเป็นนโยบายอุดหนุนให้ผู้บริโภคใช้น้ำมันราคาถูกกว่าที่ควรจะเป็น

เมื่อรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนสิงหาคม 2531 สภาวะของราคาน้ำมันในช่วงนั้นค่อนข้างแจ่มใส ราคาน้ำมันในช่วงนั้นได้ลดลงจาก 17-18 ดอลลาร์ต่อบาเรล ในช่วงปลายปี 2530 มาเป็น 10 ดอลลาร์ต่อบาเรล ในเดือนตุลาคม 2531 ผลที่ตามมา คือ มีเงินไหลเข้ากองทุนน้ำมันในช่วงนั้นในอัตราที่สูง เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่ต้องนำเงินมาชดเชยผลิตภัณฑ์น้ำมัน ในความเป็นจริงแล้ว มีเงินไหลเข้ากองทุนจำนวน 586 ล้านบาทต่อเดือน และเงินกองทุนสะสมมียอดรวมถึง 5,000 ล้านบาท ดังนั้นรัฐบาลของพลเอกชาติชาย จึงได้ยกประโยชน์จากการลดลงของราคาน้ำมันดิบให้ประชาชนผู้บริโภค โดยประกาศลดราคาน้ำมันในประเทศ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531

อย่างไรก็ตามหลังจากได้มี ประกาศลดราคาน้ำมันเพียงเดือนเดียว ในเดือนธันวาคม 2531 ราคาน้ำมันในตลาดโลกก็เริ่มขึ้นตัวอีกครั้ง เนื่องจากประเทศในกลุ่มโอเปคได้ตกลงร่วม

กันผลิตน้ำมันตามโควตา ในเดือนมีนาคม 2532 ราคาน้ำมันดิบก็ถีบตัวสูงขึ้นเท่ากับอัตราเดิม คือในราคา 16-17 ดอลลาร์ต่อบาเรล ผลก็คือ มีความจำเป็นที่จะต้องให้เงินชดเชยผลิตภัณฑ์ น้ำมันหลายตัวด้วยกัน เพื่อจะตรึงราคาไว้เท่ากับราคาเมื่อเดือนตุลาคม 2531 ในขณะที่เงิน กองทุนน้ำมันลดลงประมาณเดือนละ 500 ถึง 1,000 ล้านบาท ในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือน มิถุนายน 2532 ตามลำดับ จากการลดลงของเงินกองทุนในอัตราที่รวดเร็วเช่นนี้ เงินกองทุน สำรอง (3,700 ล้านบาท) ก็จะลดลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งหมดไปภายใน 4 เดือนต่อมา รัฐบาล จึงพยายามตรึงราคาน้ำมันไว้ให้อยู่ในระดับเดิมให้ได้ โดยใช้มาตรการการลดภาษีสรรพสามิตลง ถึงร้อยละ 3 ถึง 10 เพื่อกันไม่ให้เงินกองทุนสำรองลดลงเร็วเกินไป มาตรการนี้นำมาใช้ได้ ง่าย เพราะไม่มีผลกระทบทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการการลดภาษีน้ำมันในเดือนกรกฎาคม 2532 ก็ยังไม่สามารถ จะยับยั้งการลดลงของเงินกองทุนน้ำมันสำรองได้ เนื่องจากการลดลงของเงินกองทุนไม่ใช่เพียง แต่มีผลมาจากราคาน้ำมันโลกสูงขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีผลมาจากได้มีการบริโภคน้ำมันภายในประเทศ ด้วยอัตราที่สูงมากเป็นพิเศษอีกด้วย ซึ่งอัตราการบริโภคน้ำมันนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 18 ภายในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2532 ซึ่งการบริโภคที่สูงขึ้นมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบาย ของรัฐบาลที่ได้มีการควบคุมราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศไว้ แรงกดดันอันมีสาเหตุจากการที่ เงินกองทุนไหลออกเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องลดภาษีสรรพสามิตเป็นครั้งที่ 2 ในอัตรา ร้อยละ 12 ถึง 13 ในเดือนกันยายน อันเป็นสาเหตุทำให้เงินรายได้ภาษีอากรของรัฐบาล ต้อง ลดลงไปประมาณเดือนละ 440 ล้านบาท แต่ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะได้ลดภาษีลงถึง 2 ครั้ง เงินกอง- ทุนก็ยังคงไหลออกเป็นจำนวนมาก ในปี 2532 รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการจัดระบบเงินกองทุนใหม่ โดยให้การลดภาษีน้ำมันให้เป็นตัวปรับระดับราคาน้ำมันในประเทศ เป็นการเริ่มปรับราคาน้ำมันให้ บ่อยขึ้น เพื่อให้ประชาชนชินกับการปรับระดับราคาน้ำมันบ่อยๆ

#### โครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ในระบบควบคุมราคาขายปลีก

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2516 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกขึ้น เมื่อน้ำมันขาดแคลนทำให้ราคา น้ำมันในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลไทยจึงได้เข้ามาควบคุมราคาขายปลีกภายใน ประเทศ ระบบราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย เป็นระบบควบคุม คือ ราคาขาย ปลิกน้ำมันทุกชนิด (ยกเว้นน้ำมันอากาศยาน) ในแต่ละขณะจะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ไม่ว่าจะราคา น้ำมันดิบและราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดโลกจะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างไร จะไม่มีผลกระทบต่อ ราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศจนกว่ารัฐจะประกาศเปลี่ยนแปลง รัฐบาลได้ใช้มาตรการควบคุม



ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดของกระทรวงพาณิชย์ โดยจะประกาศราคาขายปลีกสูงสุดไว้ที่จุดหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ค้าน้ำมัน และสถานีบริการทั้งหมดจะยึดราคาสูงสุดเป็นตัวกำหนดราคาขายปลีก

ตารางที่ 2.1

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาน้ำมัน (พ.ศ.2521-2532)

รัฐบาลชุด	การปรับราคา น้ำมัน	วันที่	เงินกองทุนน้ำมัน (ล้านบาท)	ผลกระทบต่อการปรับ ราคาน้ำมัน
เกรียงศักดิ์(1)	ปรับขึ้น	9 มี.ค.2521	ไม่ชัดเจน	- ขึ้นราคาน้ำมันเบนซิน - ขึ้นราคาน้ำมันเบนซินแบบหน้า กระดาน(Across-the-board) - ปรับอัตราภาษีขึ้น
เกรียงศักดิ์(2)	ปรับขึ้น	22 มี.ค.2522	ไม่ชัดเจน	- ขึ้นราคาน้ำมันเตา - อัตราภาษีคงเดิม
เกรียงศักดิ์(3)	ปรับขึ้น	4 ก.ค.2522	ไม่ชัดเจน	- ขึ้นราคาแบบหน้ากระดาน
เกรียงศักดิ์(4)	ปรับขึ้น	10 ก.พ.2523	ไม่ชัดเจน	- ปรับอัตราภาษีขึ้น
เปรม (1)	ปรับลง	19 มี.ค.2523	ไม่ชัดเจน	- ลดราคาน้ำมันดีเซล น้ำมันก๊าด และก๊าซ LPG - ราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันเตา คงเดิม - ยกเลิกภาษี LPG



ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาน้ำมัน (พ.ศ.2521-2532)

รัฐบาลชุด	การปรับราคา น้ำมัน	วันที่	เงินกองทุนน้ำมัน (ล้านบาท)	ผลกระทบต่อ การปรับ ราคาน้ำมัน
เปรม (2)	ปรับขึ้น	21 มี.ค.2524	ชดเชย (-1,600)	- ขึ้นราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมัน เตาในอัตราที่สูงกว่าน้ำมันดีเซล น้ำมันก๊าด และก๊าซ LPG
เปรม (3)	ปรับขึ้น	2 ธ.ค.2524	ชดเชย (-4,300)	- ปรับอัตราภาษีขึ้นเล็กน้อย - ให้เงินชดเชยน้ำมันทุกชนิด - ยกเว้นน้ำมันเบนซิน - อนุญาตให้เงินกองทุนน้ำมัน ขาดทุนได้
เปรม (4)	ปรับลง	29 มี.ค.2526	ชดเชย (-2,400)	- ลดช่องว่างระหว่างราคา น้ำมันเบนซินและดีเซล
	ปรับลง	1 ธ.ค.2526	ไม่ชดเชย	- ลดภาษีน้ำมันเตาและก๊าซ LPG
	ปรับลง	21 ก.พ.2529	ไม่ชดเชย (1,460)	- ยกเลิกระบบราคาก๊าซLPG แบบ 2 ชั้น (Two-tier pricing)
	ปรับลง	29 เม.ย.2529	ไม่ชดเชย	- ลดราคาน้ำมันทุกประเภท
เปรม (5)	ปรับลง	1 ก.ค.2529	ไม่ชดเชย (3,887)	- ยังคงให้มีการชดเชยราคา ก๊าซหุงต้ม LPG
ชาติชาย	ปรับลง	25 พ.ย.2531	ไม่ชดเชย (5,182)	- ปรับปรุงโครงสร้างราคาน้ำมัน
ชาติชาย		2532	ไม่ชดเชย (1,600-ก.พ.) (800-ต.ค.)	- จัดระบบเงินกองทุนน้ำมัน โดย การลดภาษีน้ำมันให้เป็นตัวปรับ ระดับราคาน้ำมันในประเทศ

โครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงใน ระบบควบคุม ประกอบด้วยตัวแปรหรือ  
กลไกที่สำคัญ 4 ตัว ดังนี้

$$\text{ราคาขายปลีกน้ำมัน} = \text{ราคาหน้าโรงกลั่น (หรือราคานำเข้า)} + \text{ค่าการตลาด} + \text{ภาษี} \\ + \text{กองทุนน้ำมัน}$$

ในหลักการตามกลไกนี้ รัฐบาลใช้กองทุนน้ำมันเป็นกลไกสำคัญในการที่จะกำหนดราคา  
ขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลก และสถานการณ์ใน  
ประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์การเมือง

ก) ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง (RETAIL PRICE) รัฐบาลกำหนดให้มีราคาคงที่ นานๆ จึง  
จะมีการเปลี่ยนแปลง

ข) ราคาหน้าโรงกลั่น\* (EX-REFINERY PRICE) เป็นราคาที่ผันแปรไปตามราคาน้ำมันใน  
ตลาดโลก ซึ่งจะถูกประกาศโดยคณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม ในกรณีที่นี้เป็นผลิตภัณฑ์น้ำมัน  
ที่ผลิตได้จากโรงกลั่นภายในประเทศ รัฐบาลได้กำหนดให้โรงกลั่นใช้ราคาหน้าโรงกลั่น อิงกับราคา  
SINGAPORE POSTINGS (เหตุผลที่ยึดราคาสิงคโปร์ เนื่องจากที่นั่นมีโรงกลั่นขนาดใหญ่อยู่หลาย  
แห่ง ซึ่งมีการแข่งขันสูง ราคาที่ประกาศจึงเป็นราคาที่ผ่านการแข่งขัน และมีประสิทธิภาพใช้อ้าง  
อิงได้) ราคาดังกล่าวนี้ จะมีการประกาศทุกสัปดาห์ (ทุกวันจันทร์)

ค) ค่าการตลาด (MARKETING MARGIN) คือ ค่าใช้จ่ายในการประกอบการ หรือกำไรต่อ  
หน่วยที่รัฐบาล กำหนดให้แก่บริษัทผู้ค้าน้ำมันและสถานีบริการที่จำหน่ายปลีก โดยมีคณะอนุกรรมการ  
นโยบายปิโตรเลียม เป็นผู้พิจารณา กำหนดค่าการตลาด และคณะกรรมการกลางกำหนดราคาลินค้า  
และป้องกันการผูกขาดเป็นผู้ประกาศค่าการตลาด ซึ่งรัฐบาลจะพิจารณาประกาศเปลี่ยนแปลงค่า  
การตลาดตามความจำเป็นและภาวะการทางเศรษฐกิจ

ง) ภาษีน้ำมัน (OIL TAX) รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเป็นค่าคงที่ต่อหน่วย มีภาษีที่ใช้เก็บอยู่  
2 ประเภทดังนี้

- ภาษีสรรพสามิต (EXCISE TAX) ซึ่งมีอัตราภาษีตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระ-  
ราชบัญญัติกีดกีดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 การจัดเก็บภาษีประเภท

\* ปกติโครงสร้างราคาน้ำมันจะแบ่งเป็น 2 โครงสร้าง คือ ราคาจากโรงกลั่นใน  
ประเทศกับราคานำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป ซึ่งจริงๆ แล้วมีหลักการเดียวกัน เพียงแตกต่างกัน  
รายละเอียดของอัตราต่างๆ

นี้จะใช้อัตรา หน่วยบาทต่อลิตรเป็นเกณฑ์

-ภาษีจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น (SUR TAX) ซึ่งเก็บอัตรา ร้อยละ 1 ของภาษีสรรพสามิต เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการจ่ายภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้ โรงกลั่นจะเป็นผู้จ่ายภาษีน้ำมันแก่กรมสรรพสามิต ภายใน 10 วันหลังจากที่ได้มีการจ่ายน้ำมันออกจากโรงกลั่น ทางกรมสรรพสามิตจะเป็นผู้จัดส่งให้แก่ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยต่อไป

จ) กองทุนน้ำมัน (FUND/SUBSIDY)\* เมื่อเดือนกันยายน 2520 รัฐบาลของ คณะรัฐมนตรี กรีวิเชียร ได้จัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น ต่อมาในเดือนมกราคม 2522 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางน้ำมันครั้งที่ 2 รัฐบาลฯ ผลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ ประกาศยกเลิกและจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่เรียกว่า "กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง" เพื่อเป็นเครื่องมือ หรือกั้นชนใน การรักษาระดับราคาขายปลีกไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงตามภาวะขึ้นลงของราคาน้ำมัน ในตลาดโลก โดยได้มีการเรียกเก็บเงินจากน้ำมันบางประเภท (เข้ากองทุน) หรือมาชดเชย (จ่ายออกจากกองทุน) ให้กับน้ำมันบางประเภท เพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกไม่ให้เปลี่ยนแปลง มากนัก ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ส่วนประกอบต่างๆของราคาน้ำมัน อันได้แก่ ราคาหน้าโรงกลั่น ภาษี และค่าการตลาด รวมกันแล้วต่ำกว่าราคาขายปลีกที่ควบคุมไว้ บริษัทผู้ค้าน้ำมันหรือโรงกลั่น จะต้องนำเงินส่วนต่างนี้ ส่งเข้ากองทุนฯ หรือในทางตรงข้าม ถ้าส่วนประกอบต่างๆของราคา น้ำมันรวมกันแล้วมากกว่าราคาขายปลีกที่ควบคุม และรัฐไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีก รัฐบาลก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ โดยใช้เงินจากกองทุนนี้ ส่วนราคาขายปลีกในต่างจังหวัด จะแพงกว่าราคาในกรุงเทพฯ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งจาก คลังน้ำมันถึงสถานีบริการน้ำมัน ณ จังหวัดนั้น

ราคาขายปลีกน้ำมันในต่างจังหวัด = ราคาขายปลีกในกรุงเทพฯ + ค่าขนส่งจากคลังน้ำมัน ถึงสถานีบริการ

ในระบบนี้รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันให้อยู่ในระดับที่ รัฐเห็นว่าน่าพอใจไม่สูงหรือต่ำมากเกินไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลและกลไกทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นปัจจัย ดังนั้นราคาน้ำมันขายปลีกจึงผูกติดกับนโยบายของรัฐบาล และเป็นสินค้าการเมืองที่ไม่มีใครอยากจะแตะต้อง นอกเสียจากประกาศลดราคาน้ำมัน ซึ่งทำให้ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน จึงจะเลือกทำ หากต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมันคงต้องเสี่ยงกับการเสียคะแนนนิยม

ต้องเผชิญกับความกดดันทางการเมือง ตลอดจนอาจประสบปัญหาการควบคุมราคาลินค้าอื่นๆที่จะ  
แพงขึ้น ตามมา

ปัญหาของระบบควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ใช้มาเป็นเวลา 10 กว่าปี จาก  
เจตนาเดิมที่ให้กองทุนน้ำมันทำหน้าที่พยุงราคาน้ำมันระยะสั้น แต่จากการที่น้ำมันเป็นสินค้าที่มีผล  
กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน จึงเป็นสินค้าที่มักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง (โดย  
เป็นข้ออ้างของฝ่ายค้านในการโจมตีรัฐบาล เช่นในปีพ.ศ.2523 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์  
ชมนนท์ ได้ถูกฝ่ายค้านกดดันจนต้องลาออก ขณะเดียวกันฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เป็นเครื่องมือในการ  
หาเสียง ด้วยการลดราคาให้ต่ำกว่าความเป็นจริงมากโดยใช้เงินกองทุนน้ำมันเข้าชดเชย) ดังนั้น  
ภายใต้ระบบควบคุมราคานี้ การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันแต่ละครั้ง โดยเฉพาะการขึ้น  
ราคาตามตลาดโลก จึงมักจะไม่เกิดขึ้นหรือหากมีการตัดสินใจก็มักจะล่าช้าจนเกิดความเสียหาย  
ต่อประเทศ ช่วงเวลาที่ผ่านมากระบวนการควบคุมราคาขายปลีกที่ใช้ ได้สร้างปัญหาทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศพอสมควร พอสรุปได้ดังนี้

ก) รัฐบาลและการเมืองผูกพันกับราคาน้ำมันอย่างชนิดแยกไม่ออกทำให้ราคาน้ำมันขาย  
ปลีกในประเทศ ไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงตามตลาดโลก โดยเฉพาะขณะที่ราคาตลาดโลกเพิ่มขึ้น  
ประเทศไทยต้องจ่ายเงินออกนอกประเทศมากขึ้น แต่ราคาในประเทศกลับเท่าเดิม เนื่องจาก  
รัฐไม่กล้าตัดสินใจขึ้นราคาน้ำมัน ด้วยเกรงว่าจะกระทบฐานะทางการเมือง เหตุการณ์ดังกล่าว  
ได้ส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก

ข) ผลที่ตามมาจากข้อ ก. คือ การควบคุมราคาขายปลีก ทำให้ราคาน้ำมันในประเทศ  
ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เป็นราคาที่บิดเบือนจากความเป็นจริงของตลาดน้ำมันโลก เป็นผลทำให้มี  
การใช้น้ำมันกันอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ประชา  
ชนผู้บริโภค ไม่เห็นความจำเป็นต้องประหยัด จะเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา  
ประเทศไทยใช้พลังงาน โดยเฉพาะน้ำมันเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 15-20 ทุกปี โดยมีระดับ  
ENERGY/GDP GROWTH = 1.5 เท่า (แสดงว่าอัตราการเพิ่มการใช้พลังงานสูงกว่าอัตราการเติบโต  
ทางเศรษฐกิจ) เทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว มีระดับอยู่ประมาณ 0.7-0.8 เท่า หรือเทียบ  
กับอัตราเฉลี่ยของโลกอยู่ในระดับ 0.9 เท่า จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการใช้พลังงานน้ำมันที่  
ฟุ่มเฟือยเกินความเหมาะสม ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศในการ  
นำเข้าน้ำมันเกินความจำเป็นแล้ว ยังไม่เป็นผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศ มีผลเสียต่อ  
สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของคนอีกด้วย

ค) การควบคุมราคาโดยใช้กองทุนน้ำมัน และภาษีน้ำมันขุมมีให้ต้องขึ้นราคาขายปลีก จึงมีผลเสียต่อรายได้ภาษีจากน้ำมันของรัฐ ที่ต้องนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในส่วนอื่นๆ ที่ยังขาดแคลนอยู่อีกมาก

ง) ในอดีตที่ผ่านมาโดยเฉพาะในช่วงวิกฤติการณ์น้ำมันปี.ศ.2523 ขณะที่ราคาน้ำมันตลาดโลกสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ประเทศไทยยังคงควบคุมราคาขายปลีกไม่ให้เพิ่มขึ้น โดยใช้กองทุนน้ำมันชดเชย จนกระทั่งกองทุนติดลบอยู่จำนวนมหาศาล เป็นผลให้ผู้ค้าน้ำมันชะลอการนำเข้า จนเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำมันภายในประเทศ

#### แนวความคิดในการยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

แนวความคิดการยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีกมาสู่ระบบราคาลอยตัว ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ประมาณ ปี.ศ.2528-2529 โดยมีสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ(สพช.) ซึ่งเดิมเป็นส่วนหนึ่งของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันต่างๆทั้งราชการและเอกชน ได้เริ่มผลักดันแนวความคิดระบบราคาน้ำมันลอยตัว ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องให้ราคาน้ำมันหลุดพ้นจากการเมืองให้ราคาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยเชื่อว่าในระยะยาวแล้ว จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติ จุดเริ่มต้นที่สำคัญของระบบราคาน้ำมันลอยตัวได้เริ่มเมื่อต้นปี.ศ.2529 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้กระทรวงการคลังออกพระราชกำหนดปรับปรุงโครงสร้างภาษีน้ำมัน เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2529 โดยการเปลี่ยนแปลงภาษีน้ำมันนั้นได้ใช้หลักเกณฑ์การยึดถือการเก็บภาษีตามปริมาณ(Specific Tax) แทนที่จะเก็บตามมูลค่า(Advalorem Tax) กล่าวคือเก็บภาษีเป็นบาทต่อลิตรหรือกิโลกรัม แทนที่จะเป็นร้อยละของราคา ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดเพดานภาษีน้ำมัน แล้วให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังประกาศภาษีน้ำมันแต่ละช่วงภาษีภายใต้เพดานภาษีที่กำหนด ส่วนรัฐบาลก็ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ โดยได้แต่งตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งเพื่อศึกษาระบบน้ำมันลอยตัว โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความคล่องตัวให้กับการกำหนดราคาน้ำมันภายในประเทศ

แผนพัฒนาพลังงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ได้กำหนด ให้มีการยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยมีการดำเนินการทางด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้กิจการค้าน้ำมันในประเทศ มีการแข่งขันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

- ยกเลิกการกำหนดราคาขายปลีกและราคาหน้าโรงกลั่นของผลิตภัณฑ์น้ำมันในช่วงแรก  
ของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 โดยปล่อยให้ลอยตัวตามภาวะราคาในตลาดโลก ในการนี้ต้องมีการศึกษา  
ขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการยกเลิกการควบคุมราคาเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย

- เพื่อให้โรงกลั่นในประเทศมีประสิทธิภาพเท่าเทียมมาตรฐานสากล และเพื่อเป็นการ  
ลดต้นทุนในการจัดหาน้ำมันสำหรับประเทศ ให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ รัฐควรพิจารณา  
ยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีก และราคาหน้าโรงกลั่นของน้ำมันทุกชนิด และสนับสนุนให้มีการนำ  
เข้าน้ำมันอย่างเสรียิ่งขึ้น

- ในระยะสั้น หากจะยังคงมีการกำหนดราคาหน้าโรงกลั่น และราคาล้างเข้าก็ควรจะ  
กำหนดให้ใกล้เคียงกัน และอยู่ในระดับราคาที่สะท้อนให้เห็นถึงราคาในตลาดโลก

- ในระยะยาว ควรลดการควบคุมการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป และให้มีการนำ  
เข้าอย่างเสรียิ่งขึ้น

การปล่อยให้การค้าผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิง มีการแข่งขันกันอย่างเสรีทุกขั้นตอน โดยที่  
รัฐกำหนดอัตราภาษีต่อลิตร และเงินกองทุนต่อลิตร ตามความจำเป็น ดังนั้นความหมายของการ  
ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมัน หมายถึง การยกเลิกการควบคุมราคาหลังจากที่ได้วางระบบการค้า  
ที่เสรีและเป็นธรรมแล้ว การยกเลิกการควบคุมราคาจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน และรัฐยัง  
ต้องมีระบบที่สามารถเข้าไปควบคุมได้เสมอเป็นครั้งคราวเมื่อจำเป็น

แม้ว่าระบบราคาน้ำมันลอยตัว จะเป็นระบบที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาที่เคยมีในอดีตได้  
อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ก็ยังมีข้อหนึ่งระมัดระวัง และจำเป็นต้องเตรียมพื้นฐานของระบบราคาน้ำมันให้  
พร้อม เพื่อให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์อย่างแท้จริงเมื่อมีการยกเลิกการควบคุมราคา ดังนั้นคณะ  
กรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2532 จึงได้มีมติยืนยัน  
ที่จะให้มีการดำเนินการไปสู่การยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมัน โดยดำเนินการไปตามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ การจัดระบบการค้าน้ำมันให้เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และมีการแข่งขันสูง เมื่อ  
ตลาดน้ำมันในประเทศมีการแข่งขันกันเพียงพอ ก็ดำเนินการขั้นต่อไป

ขั้นตอนสอง คือ ใช้ระบบกึ่งลอยตัว เป็นการยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีก แต่ยังควบคุมราคา  
หน้าโรงกลั่น(หรือราคาขายส่ง)อยู่ เมื่อคุณผลการดำเนินการของหน่วยธุรกิจ  
ต่างๆในตลาดว่ามีสภาพพร้อมที่จะดูแลตัวเองแล้วหรือไม่ ถ้ามีความพร้อมก็จะ  
ดำเนินการขั้นต่อไป

ขั้นตอนสาม คือ การประกาศราคาน้ำมันลอยตัว เป็นการยกเลิกการควบคุมทั้งหมดทั้งขายปลีก และขายส่ง เพื่อให้ตลาดน้ำมันเป็นตลาดเสรีเต็มที่

ปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ดำเนินการมาถึงขั้นตอนสามแล้ว โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

### ขั้นตอนที่ 1 การเพิ่มการแข่งขันในตลาดน้ำมัน

ปัจจัยสำคัญที่จะประกันว่าประชาชนผู้บริโภค จะได้รับประโยชน์จากการยกเลิกการควบคุมราคาจริงๆ อยู่ที่การแข่งขันในตลาดน้ำมันทุกระดับ จะต้องมียานวนมากเพียงพอ ในประเทศไทยมีผู้ค้าน้ำมันขนาดใหญ่เพียง 4 ราย (เอสโซ่ เชลล์ ปตท. คาลเท็กซ์) มีปริมาณการค้ามากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด ในขณะที่ผู้ค้ารายย่อยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าไปค้าในระดับค้าปลีกและยังมีขนาดเล็กกว่ามาก ทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันที่มีอยู่น้อย โดยเฉพาะในด้านราคา ทำให้รัฐต้องมึนโยบายเพิ่มการแข่งขัน ตามมติของที่ประชุม ในวันที่ 16 มกราคม 2533 กล่าวคือ "ให้ถือว่านโยบายการเพิ่มการแข่งขันในตลาดน้ำมันในประเทศเป็นนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาล โดยให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการ ตามนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎเกณฑ์และส่งเสริมการตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้ค้าปลีกขนาดเล็ก" มีการดำเนินการดังนี้

1) การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการกลั่นและการค้าน้ำมันมากขึ้น มีการเพิ่มโอกาสให้ผู้ลงทุนสามารถขยาย และตั้งโรงกลั่นได้อย่างค่อนข้างเสรี โดยเริ่มจากการอนุญาตให้ทั้งบริษัทเชลล์และคาลเท็กซ์ ตั้งโรงกลั่นน้ำมัน และคาดว่าจะตามมาด้วยการอนุญาตให้ บริษัทเอสโซ่ ขยายกำลังกลั่นด้วย รวมถึงการส่งเสริมให้มีผู้ค้ารายใหม่ๆ เข้ามามีบทบาทในกิจการค้าและกลั่นน้ำมันในประเทศมากขึ้นด้วย

2) การส่งเสริมให้ผู้ค้ารายเล็กมีแหล่งจัดซื้อน้ำมันภายในประเทศอย่างสม่ำเสมอ และมั่นคง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ค้าเหล่านี้สามารถเติบโตขึ้นเป็นผู้ค้าขนาดกลางได้ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้สั่งการให้บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาน้ำมันให้แก่ผู้ค้ารายย่อยเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ และให้มีการทำสัญญาซื้อขายระยะยาวระหว่างบริษัทบางจากฯ กับผู้ค้ารายย่อย เพื่อให้ผู้ค้ารายย่อยมีแหล่งน้ำมันในประเทศที่แน่นอนและมั่นคง

นอกจากนี้ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ในปี 2530 รัฐบาลโดยคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาดน้ำมันหลายประการสามารถสรุปได้ ดังนี้คือ

1) การเพิ่มจำนวนผู้ค้าน้ำมันและการส่งเสริมการค้าส่ง เพื่อส่งเสริมให้มีผู้ค้าน้ำมันมากขึ้น ได้มีการดำเนินการ เพื่อแก้ไขระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ ของการเข้ามาเป็นผู้ค้าน้ำมันในมาตรา 6 รวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการนำเข้าน้ำมันคือ

- การประกาศเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ค้ามาตรา 6 ได้แก้ไขให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น หลังจากนั้นได้มีการออกใบอนุญาตให้ผู้ค้าน้ำมันให้แก่ผู้ค้ารายใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

- ได้มีการดำเนินการเพื่อให้ผู้ค้ารายเล็ก สามารถมีแหล่งจัดหาน้ำมันได้อย่างเสรีมากขึ้น และเป็นการเพิ่มการแข่งขัน โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศยกเลิกการจำกัดการนำเข้าน้ำมันเบนซินและน้ำมันก๊าด เมื่อเดือนมีนาคม 2531 และได้ยกเลิกการจำกัดการนำเข้าน้ำมันดีเซลในเดือนสิงหาคม 2533

- เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันรายเล็กมีแหล่งจัดซื้อน้ำมันภายในประเทศที่แน่นอนและมั่นคง และเพื่อสนับสนุนให้ผู้ค้ารายเล็กสามารถขยายกิจการเป็นผู้ค้าระดับกลางได้ จึงได้มีมาตรการสนับสนุนให้โรงงานของบริษัทต่างๆ ขายน้ำมันให้แก่ผู้ค้ารายเล็กเหล่านี้

2) การเพิ่มจำนวนสถานีบริการและลดต้นทุน เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นจึงมีนโยบายดังนี้

- ปรับปรุงกฎเกณฑ์การตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เพื่อลดต้นทุนการค้าน้ำมันให้ต่ำลงและส่งเสริมให้มีการตั้งสถานีบริการ โดยมีมาตรการแก้ไขกฎเกณฑ์การตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่สำคัญ ที่คาดว่าจะมีผลในการเพิ่มการแข่งขันในตลาดน้ำมัน ได้แก่

- ก) การยกเลิกข้อกำหนดให้สถานีบริการ ต้องมีอาคารและที่ล้างอัดฉีด
- ข) การยกเลิกข้อกำหนดให้ที่ดินที่ขอตั้งสถานีบริการ ต้องมีความกว้างด้านติดถนน ไม่น้อยกว่า 25 เมตร
- ค) การเพิ่มกฎเกณฑ์ทางเข้าออกสถานีบริการเป็น 3 รูปแบบ เพื่อให้ผู้ลงทุนเลือกสร้างสถานีบริการให้เหมาะสมกับลักษณะที่ดินของตน
- ง) การยกเลิกข้อบังคับให้สถานีบริการต้องอยู่ ห่างจากสถานีบริการของ ปตท. อย่างน้อย 500 เมตร
- จ) การเพิ่มข้อกำหนดอนุญาต ให้สถานีบริการตั้งอยู่ในถนนส่วนบุคคลได้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งสถานีบริการได้ ในบริเวณลานจอดรถของห้างสรรพสินค้า ทั้งนี้โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดให้ ถนนส่วนบุคคลดังกล่าว ต้องเชื่อมโยงกับถนนสาธารณะที่มีความกว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร



- มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการขออนุญาต ตั้งสถานีบริการน้ำมัน โดย
  - ก) ให้คำขออนุญาตตั้งสถานีบริการมีความสำคัญอันดับสูง ที่จะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - ข) ให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการรับคำขอได้พร้อมกัน และตรวจสอบพิจารณาไปก่อนเท่าที่จะกระทำได้ และจะรอฟังผลการพิจารณาของหน่วยงานอื่นได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น
  - ค) ให้กระจายอำนาจของกรมโยธาธิการจากส่วนกลาง ไปยังจังหวัดต่างๆ โดยให้โยธาธิการจังหวัดมีอำนาจออกใบอนุญาตได้

- ในกรณีชนบทที่ห่างไกลและมีประชากรอยู่น้อย รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการค้าในรูปแบบปั๊มหลอดแก้ว เพื่อเป็นการกระจายการบริการน้ำมันให้ทั่วถึง วิธีการที่ให้โรงกลั่นของบริษัท บางจากฯ ขายโดยตรงให้แก่ผู้ค้าตามต่างจังหวัดเป็นวิธีที่ควรได้รับการสนับสนุน

3) การปรับปรุงระบบการขนส่งน้ำมัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงระบบการขนส่งน้ำมันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้สร้างท่อขนส่งน้ำมันและสร้างคลังน้ำมัน ขึ้นใหม่ เพื่อความสะดวกและลดต้นทุนจากจรรยาจรที่ติดขัดในการขนส่งทางบก

4) การกระตุ้นให้มีการตัดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ตลาดค้าปลีกเกือบทั้งหมดถูกควบคุมจากผู้ค้ารายใหญ่ 4 ราย (เอสโซ่ เชลล์ ปตท. คาลเท็กซ์) เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการตัดราคาขายปลีกอย่างแพร่หลาย รัฐควรกระตุ้นให้มีผู้ค้าน้ำมันที่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นมาหลายๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคต่างๆของประเทศ

## ขั้นตอนที่ 2 การใช้ระบบราคาน้ำมันกึ่งลอยตัว

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาปฏิกิริยาตอบโต้ การขึ้นราคาน้ำมันของประชาชนค่อนข้างจะรุนแรงมาก ดังนั้นการควบคุมระดับราคาน้ำมันภายในประเทศ จึงเป็นปัญหาหนักใจแก่รัฐบาลมาทุกยุคสมัย ในปี 2533 รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประสบปัญหาสำคัญ คือสภาวะกองทุนน้ำมันสำรองกำลังลดน้อยลงไปเรื่อยๆและมีแนวโน้มว่าจะหมดลงไป จนกระทั่งมาถึงยุครัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลได้ลงมติจะผ่อนคลายการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมัน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2534 โดยมีการประกาศใช้ระบบราคาน้ำมันกึ่งลอยตัว (Semi Float หรือ Dirty Float) กล่าวคือ เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ราคาขายปลีกน้ำมัน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามระดับราคาน้ำมันในตลาดโลกได้ในระดับหนึ่ง แต่ราคาขายปลีกก็จะไม่เปลี่ยนแปลงทุกวันตามราคาตลาดโลก และรัฐบาลยังคงกำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นอยู่ โดยที่ทางการ



ยังคงใช้โครงสร้างราคาขายปลีกเช่นเดียวกับการกำหนดราคาแบบเดิม ดังต่อไปนี้

$$\text{ราคาขายปลีกน้ำมัน} = \text{ราคาหน้าโรงกลั่น(หรือราคานำเข้า)} + \text{ค่าการตลาด} + \text{ภาษี} \\ + \text{กองทุนน้ำมัน}$$

แต่มีหลักการของสูตรการกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงแบบใหม่ เป็นดังนี้ คือ

1. รัฐบาลได้กำหนดให้กองทุนน้ำมันมีเงินอยู่ระหว่าง 300 ล้านบาท (ซึ่งเรียกว่า เงินกองทุนขั้นต่ำ) ถึง 1,500 ล้านบาท (ซึ่งเรียกว่า เงินกองทุนขั้นสูง) และกำหนดอัตราภาษีน้ำมัน เพื่อให้อัตราภาษีของน้ำมันแต่ละประเภท อยู่ระหว่าง "อัตราภาษีต่ำสุด" กับ "อัตราภาษีสูงสุด" โดยแสดงไว้ดังนี้

#### อัตราภาษีสูงสุดและต่ำสุด

หน่วย : บาทต่อลิตร

	ต่ำสุด	สูงสุด
น้ำมันเบนซิน	3.4340	3.9390
น้ำมันก๊าด	2.0200	2.5250
น้ำมันดีเซล	1.9190	2.2220
น้ำมันเตา	0.4040	0.7070
LPG (บาท/กก.)	2.5000	2.7000
ยางมะตอย (บาท/ตัน)	256.2966	256.2966

2. เมื่อราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่น(หรือราคานำเข้า) ลดลงจนทำให้เงินไหลเข้าสู่กองทุนน้ำมันสูงถึงระดับ 1,500 ล้านบาท (ซึ่งเป็น เงินกองทุนขั้นสูง) ก็จะมีการปรับอัตราภาษีน้ำมันสูงขึ้น เพื่อให้รายได้จากภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึง "อัตราภาษีสูงสุด" (ซึ่งคาดว่าจะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีน้ำมันในปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 47,000 ล้านบาท) หากราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นยังคงลดลงอีก รัฐบาลจึงจะยอมให้มีการลดราคาขายปลีกน้ำมันลง ซึ่งขนาดของการลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละประเภท จะขึ้นอยู่กับอัตราเงินไหลเข้ากองทุนน้ำมันในขณะนั้น

3. เมื่อราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่น (หรือราคานำเข้า) สูงขึ้นจนทำให้เงินไหลออกจากกองทุนน้ำมันเหลือ 300 ล้านบาท (ซึ่งเป็น เงินกองทุนขั้นต่ำ) ก็จะมีการปรับอัตราภาษีน้ำมันให้ต่ำลง เพื่อชะลอการเพิ่มราคาขายปลีก จนกระทั่งอัตราภาษีน้ำมันลดลงถึง "อัตราภาษีต่ำสุด" (ซึ่งคาดว่าจะทำให้ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีน้ำมันในปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 39,000 ล้านบาท) หากราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นยังคงสูงขึ้นอีก รัฐบาลจึงจะยอมให้มีการเพิ่มราคาขายปลีกน้ำมัน ซึ่งขนาดของการเพิ่มราคาขายปลีกน้ำมันขึ้นอยู่กับอัตราเงินชดเชย ที่จะต้องไหลออกจากกองทุนในขณะนั้น

เพื่อไม่ให้เกิดการปรับราคาขายปลีกน้ำมันขึ้นหรือลงบ่อยครั้งเกินไป และไม่ให้มีการปรับราคาบ่อยครั้งเกินไป โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวนสูง ดังนั้นนอกจากจะมีการลดอัตราภาษีเพื่อชะลอการเพิ่มราคาขายปลีกแล้ว ทางรัฐบาลจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม เพื่อลดผลกระทบของการขึ้นราคาขายปลีก ดังนี้

- การปรับราคาขายปลีกแต่ละครั้ง สำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันแต่ละชนิดจะต้องไม่เกิน 30 สตางค์/ลิตร (55 สตางค์/ก.ก. สำหรับ LPG และ 300 บาท/ตัน สำหรับยางมะตอย)
- ราคาน้ำมันตลาดโลก ที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณเพื่อกำหนดราคาขายปลีกจะใช้ราคาเฉลี่ยย้อนหลัง 12 สัปดาห์

การยกเลิกการควบคุมราคาขายปลีก โดยระบบกึ่งลอยตัว เป็นการยกเลิกการกำหนดราคาขายปลีก ในกรุงเทพฯ และท้องที่อื่นที่มั่นใจว่าจะไม่มีการขายในราคาเกินสมควร การยกเลิกการควบคุมนี้จะทำให้ ค่าการตลาด(MARKETING MARGIN)ลอยตัว ผู้ค้าน้ำมันจะเป็นผู้ประกาศราคาขายปลีกตามสถานีบริการ ถ้าพบว่าขายในราคาเกินควรก็จะให้ ปตท. ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติเข้ามาแทรกแซงตลาด หรือให้คณะกรรมการส่วนจังหวัด กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ประกาศราคาควบคุมเป็นจุดๆไป

### ขั้นตอนที่ 3 ระบบราคาน้ำมันลอยตัว

เนื่องจากผลการใช้ระบบราคา กึ่งลอยตัว เป็นที่น่าพอใจเพราะผู้ใช้น้ำมันได้ปรับตัวให้เข้ากับสภาพราคาน้ำมันกึ่งลอยตัวได้รวดเร็วมาก ดังนั้นรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศใช้ ระบบราคาน้ำมันในประเทศลอยตัวเสรีอย่างเต็มที่ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2534 โดยยกเลิกการควบคุมราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูปทั้งที่กลั่นได้เองในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ และกำหนดอัตรากองทุนเป็นอัตราคงที่ การที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้ระบบลอยตัวใน

ช่วงนี้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวดีขึ้น เสถียรภาพของราคาน้ำมันค่อนข้างทรงตัวในระดับค่อนข้างต่ำ การแข่งขันด้านการตลาดของผู้ค้าน้ำมันในประเทศเป็นไปด้วยดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาพตลาดน้ำมันในประเทศ มีความพร้อมที่จะดูแลตัวเองได้โดยปราศจากการโอบอุ้มจากรัฐบาล

การใช้ระบบราคาน้ำมันลอยตัว ได้ส่งผลกระทบต่อโรงกลั่นน้ำมันในประเทศโดยตรง แม้ว่าตามหลักการแล้วโรงกลั่นทั้ง 3 แห่ง ที่มีอยู่ในขณะนี้ คือ โรงกลั่นเอสโซ่ ไทยออยล์ และบางจากปิโตรเลียม สามารถกำหนดราคาขายส่งน้ำมันสำเร็จรูปได้เอง โดยรัฐบาลไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากน้ำมันที่กลั่นในประเทศ มีปริมาณไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ต้องนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศ ดังนั้นแม้จะยกเลิกการควบคุม แต่โรงกลั่นก็ไม่สามารถกำหนดราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นได้ตามความพอใจ เพราะหากกำหนดสูงกว่าราคานำเข้าก็จะทำให้ผู้ค้าน้ำมันหันไปนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรงกลั่นน้ำมันในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าโรงกลั่นของไทย รัฐบาลได้เล็งเห็นความเสียหายเปรียบดังกล่าว จึงได้ให้ความคุ้มครองแก่ โรงกลั่นน้ำมันในประเทศโดยกำหนด ให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) น้ำมันสำเร็จรูปนำเข้า โดยเก็บจากน้ำมันเบนซินและดีเซลทุกชนิด น้ำมันก๊าด ในอัตราลิตรละ 5.5 สตางค์ น้ำมันเตา ลิตรละ 3 สตางค์ ซึ่ง Surcharge นี้ต่อมา ได้เปลี่ยนไปเก็บในรูปอากร โครสร้างราคาขายปลีกน้ำมันในระบบลอยตัว จึงเป็นดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ราคาขายส่งน้ำมัน} &= \text{ราคาหน้าโรงกลั่น} + \text{ภาษีน้ำมัน} + \text{กองทุนน้ำมัน} \\ \text{ราคาขายส่งน้ำมัน} &= \text{ราคานำเข้า} + \text{ค่าธรรมเนียม} + \text{ภาษีน้ำมัน} + \text{กองทุนน้ำมัน} \\ \text{ราคาขายปลีกน้ำมัน} &= \text{ราคาขายส่งน้ำมัน} (+\text{VAT}^*) + \text{ค่าการตลาด} (+\text{VAT}) \end{aligned}$$

แม้จะมีการเปลี่ยนระบบบริหารราคาล้างงานจากการควบคุมราคา มาเป็นการปล่อยให้มีการเปลี่ยนแปลงตามภาวะตลาดมากขึ้น แต่กลไกการแทรกแซงราคาก็ยังคงมีใช้อยู่ แต่จะนำออกมาใช้เมื่อถึงคราวจำเป็น กลไกเหล่านี้ได้แก่ ภาษีน้ำมัน กองทุนน้ำมัน และค่าธรรมเนียม

\* VAT (Value Added Tax) = ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 จึงต้องนำมาคิดในโครงสร้างราคาน้ำมันด้วย

พิเศษ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลเชื่อว่าการนำระบบน้ำมันลอยตัวมาใช้ ทำให้ราคาน้ำมันสะท้อนถึงต้นทุนการผลิตที่แท้จริง และกระตุ้นให้เกิดการใช้น้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรัฐบาลไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย