

**การปรับขึ้นเพดานภาษีน้ำมันกับ  
แนวคิดเรื่องอัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสม (optimal oil tax)**

- อารยะ ปรีชาเมตตา -

[arayah@econ.tu.ac.th](mailto:arayah@econ.tu.ac.th)

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2552

---

กลายเป็นประเด็นร้อนที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางขึ้นมาทันที ตั้งแต่เริ่มมีข่าวว่า รัฐบาลจะออกพระราชกำหนดการขยายเพดานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน จนกระทั่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้ไปแล้วตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2552 และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดนี้ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก คือเห็นชอบ 245 เสียงเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2552 ที่ผ่านมา ส่งผลให้มีการขยายเพิ่มเพดานภาษีจากเดิม 5 บาทต่อลิตร เป็น 10 บาทต่อลิตรในปัจจุบัน

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ ซึ่งก็คือรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ บางส่วนที่คลุกคลีใกล้ชิดกับแวดวงธุรกิจพลังงานหรือมีส่วนในการกำหนดทิศทางนโยบายพลังงานของประเทศทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ต่างก็ออกมาขานรับกับนโยบายดังกล่าวนี้ โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่ถาโถมเข้ามาจากภายนอก และวิกฤตการณ์เศรษฐกิจนี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่เคยตั้งไว้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องขึ้นภาษีสรรพสามิตสินค้าหลายรายการ รวมถึงภาษีสรรพสามิตน้ำมันด้วย

อย่างไรก็ตาม นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ยืนยันว่า ในระยะแรก การปรับขยายเพดานภาษีสรรพสามิตน้ำมันจะไม่ส่งผลกระทบต่อราคาขายปลีกน้ำมัน เพราะกระทรวงพลังงานสามารถใช้กลไกของกองทุนน้ำมันฯ เข้ามาช่วย โดยลดการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพื่อตรึงราคาน้ำมันให้แก่ประชาชนในช่วงแรก

ส่วนฝ่ายที่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจเอกชน ให้เหตุผลว่า ผลของนโยบายนี้ในที่สุดแล้วจะเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการภาคธุรกิจ และเชื่อว่าการดำเนินนโยบายนี้ไม่น่าจะเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนี้ เพราะจะส่งผลให้ราคาน้ำมันยิ่งสูงขึ้นตามแนวโน้มราคาน้ำมันในตลาดโลกซึ่งอยู่ในช่วงขาขึ้น เป็นต้น

## กรอบแนวคิดพื้นฐานเรื่องอัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสม

ข้อถกเถียงข้างต้นเป็นภาพสะท้อนของคำถามพื้นฐานที่สำคัญว่า อะไรคืออัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสมสำหรับกรณีของประเทศไทย และเราจะมีวิธีการอย่างไรในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การกำหนดอัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสมดังกล่าว

หากสำรวจงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่อง “การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม” หรือ Optimal Taxation จากวารสารวิชาการเศรษฐศาสตร์ชั้นนำโดยทั่วไปแล้ว จะได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่า โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลควรเลือกวิธีหารายได้จากประเภทของภาษีที่จะก่อให้เกิดต้นทุนทางด้านประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ต่ำที่สุด (lowest efficiency cost)

งานศึกษาจำนวนมากพบว่า ภาษีน้ำมันจัดเป็นภาษีที่ก่อให้เกิดต้นทุนทางด้านประสิทธิภาพค่อนข้างสูง เนื่องจากว่า การเก็บภาษีน้ำมันก็คือการเก็บภาษีวัตถุดิบชั้นกลาง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตขั้นสุดท้ายโดยรวมของระบบเศรษฐกิจ (reduced aggregate production efficiency) นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมด้วยว่า การเผาผลาญน้ำมันก่อให้เกิดปัญหาภาวะเป็นพิษด้วยเช่นกัน ซึ่งถือเป็นผลกระทบภายนอกด้านลบประเภทหนึ่ง เพราะฉะนั้น ถ้าพิจารณาในแง่มุมนี้แล้ว การเก็บภาษีน้ำมัน แม้จะมีต้นทุนทางด้านประสิทธิภาพที่สูง (high efficiency cost) แต่ภาษีน้ำมันก็สามารถช่วยลดปัญหาภาวะเป็นพิษให้ลดน้อยลงได้ (คือมีบทบาทเช่นเดียวกับภาษีจำพวก “Pigouvian tax”) ซึ่งเท่ากับว่า การเก็บภาษีน้ำมันนั้นจะช่วยทำให้สวัสดิการโดยรวมของสังคมดีขึ้นด้วยนั่นเอง

มาถึงตรงนี้ คำถามจึงมีอยู่ว่า เราจะมีวิธีกำหนดภาษีน้ำมันอย่างไร เพื่อให้มันสามารถถ่วงดุลได้อย่างเหมาะสมระหว่างผลดีและผลเสียดังกล่าวข้างต้น

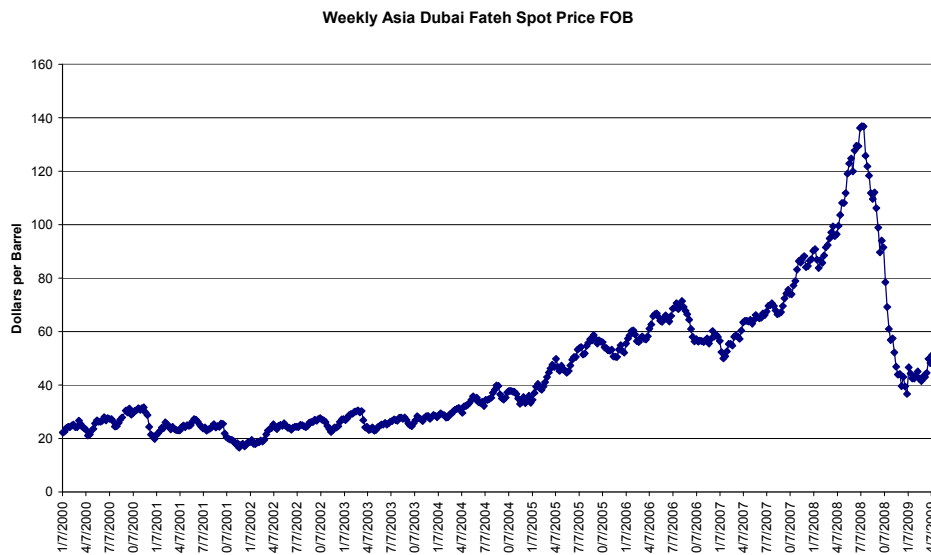
## อัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสมท่ามกลางความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่มีขนาดเล็ก และต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศเป็นสำคัญ (oil dependent small open economy) เพราะฉะนั้น จึงหนีไม่พ้นที่จะถูกกระทบกระเทือนจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมหรือความคาดหมายใด ๆ ของรัฐบาลไทย

ความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนจากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบดูไบ (เฉลี่ยรายสัปดาห์) ตามที่แสดงในรูปที่ 1 ข้างล่าง กล่าวคือ ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ.2005) เป็นต้นมา ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ จนมีค่าสูงสุดในช่วงประมาณ 140 เหรียญสหรัฐ

ต่อบาร์เรล เมื่อเดือนกรกฎาคม ปีที่แล้ว (ค.ศ.2008) หลังจากนั้นราคาน้ำมันในตลาดโลกก็ผันผวนปรับตัวลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง จนมาเหลืออยู่ในช่วงประมาณ 40 ถึง 60 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล ตั้งแต่ช่วงต้นปีจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการแผ่ขยายตัวของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำอย่างรุนแรงนั่นเอง

รูปที่ 1 ข้อมูลสถิติราคาน้ำมันในตลาดโลกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา



ที่มา: Energy Administration Information, Official Energy Statistics from the US Government

คำถามสำคัญคือว่า รัฐบาลควรจะใช้ภาษีน้ำมันเป็นเครื่องมือในการรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกหรือไม่ หากยังจำกันได้ ตอนที่ราคาน้ำมันดิบได้ขึ้นไปอยู่ที่ระดับสูงสุดเมื่อปีที่แล้วนั้น รัฐบาลของนายกสมักร สุนทรเวช ได้นำเสนอชุดมาตรการที่เรียกว่า “6 มาตรการ 6 เดือน” ซึ่งหนึ่งในมาตรการนั้นก็คือมาตรการลดภาษีน้ำมันนั่นเอง ซึ่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้แสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะบ่อยครั้งในเชิงเห็นด้วยกับมาตรการลดภาษีน้ำมันดังกล่าวในขณะนั้น

ตามหลักการของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้ว แม้จะมีข้อสรุปโดยทั่วไปว่า ภายใต้อาณัติการณ้ปกติ รัฐบาลไม่ควรใช้วิธีปรับเปลี่ยนอัตราภาษีน้ำมันเพื่อรับมือกับความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะบางประการ กล่าวคือ

(ก) ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถเลือกจัดเก็บอัตราภาษีน้ำมันในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการผลิตและผู้บริโภคขั้นสุดท้าย คือภาคครัวเรือน ซึ่งก็เป็นจริงในกรณีของประเทศไทย

(ข) ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีเครื่องมือทางภาษีอื่นที่จะนำมาใช้ได้อย่างเพียงพอกับปัญหาที่เผชิญอยู่ ซึ่งก็เป็นจริงภายใต้เงื่อนไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้พยายามออก พรก. กู้เงิน 4 แสนล้านบาท

ภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในขณะนี้ทำให้มีฐานการจัดเก็บภาษี (tax base) น้อยลง ซึ่งเป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องขึ้นภาษีน้ำมันเพื่อนำมาใช้จ่ายทดแทนรายได้จากภาษีอื่นที่เก็บได้น้อยลง

และ (ค) ในกรณีที่การใช้น้ำมันก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ซึ่งรัฐบาลสามารถปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันได้ในช่วงที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกอยู่ในระดับที่ยังไม่สูงมากจนเกินไป เพราะการขึ้นภาษีน้ำมันจะช่วยลดปัญหาผลกระทบต่อสังคมที่เกิดจากการใช้พลังงานเกินความจำเป็นในยามที่ราคาน้ำมันอยู่ในระดับต่ำ

(ดูรายละเอียดใน Miguel, C. and B. Manzano (2006). “Optimal Oil Taxation in a Small Open Economy.” *Review of Economic Dynamic* 9, 438-454)

### ข้อท้วงติงที่ท้าทาย

จากบทวิเคราะห์ดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการปรับขยายเพดานภาษีสรรพสามิตน้ำมันเพื่อที่จะปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันในช่วงที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกยังอยู่ในระดับต่ำนี้ (แม้ว่าราคาน้ำมันตลาดโลกจะยังคงผันผวนสูงก็ตาม) น่าจะมีทิศทางที่สอดคล้องตรงกันกับแนวคิดเรื่องอัตราภาษีน้ำมันที่เหมาะสม แม้ว่าอาจจะยังมีคำถามเกี่ยวกับความชัดเจนเรื่องขนาดของอัตราภาษีน้ำมันว่าควรปรับขึ้นเป็นเท่าไรก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลสามารถทำการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในประเด็นนี้ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็มีข้อท้วงติงที่อยากฝากทิ้งท้ายไว้สำหรับรัฐบาลด้วยเจตนาที่ดีว่า แม้ว่าทิศทางในการปรับขึ้นอัตราภาษีน้ำมันในช่วงนี้มีความถูกต้องเหมาะสมตามหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แต่การที่รัฐบาลเลือกใช้วิธีการลดการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพื่อตรึงราคาน้ำมันให้กับประชาชนในระยะสั้น (เพื่อลดแรงเสียดทานทางการเมืองจากการขึ้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันในครั้งนี้) ถือเป็น การตัดสินใจในเชิงการเมืองล้วน ๆ โดยไม่ได้มีหลักการทางเศรษฐศาสตร์ใด ๆ รองรับทั้งสิ้น ผลของการใช้กองทุนน้ำมันฯ เข้ามาแทรกแซงในลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากวุ่นวายอื่น ๆ ตามมาในระยะยาว ซึ่งในอนาคตรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อการตัดสินใจเรื่องนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้