

ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ค้นคว้า วิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้
ของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการประยุกต์ใช้
ในภาคส่วนต่าง ๆ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินชีวิต
ของประชาชนในทุกระดับ ให้เน้นการดำเนินชีวิตที่เน้นทางสายกลาง
ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน
นอกจากนั้น การดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงยังเน้น
ความรอบรู้ รอบคอบ และการยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ



ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทรศัพท์ 0 2727 3606 โทรสาร 0 2727 3605
<http://cse.nida.ac.th>

ISBN 978-974-231-793-5



9 789742 317935

นางสาวณัฏฐพร นฤมิตรานันท์ : ภาควิชาการศึกษานโยบายและการบริหาร

ดร.ณัฏฐพร นฤมิตรานันท์ : ภาควิชาการศึกษานโยบายและการบริหาร



แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อความพอเพียง

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฏฐพร นฤมิตรานันท์
นพวรรณ ปุสสะรังษี

คำนำ

ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดทำเอกสารวิชาการขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการต่อผู้ที่สนใจในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งรวมถึงเอกสารวิจัย ตำรา เพื่อใช้สำหรับการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา และเอกสารเพื่อเผยแพร่ให้กับประชาชนโดยทั่วไป สำหรับเอกสารวิชาการชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงตัวอย่างการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในด้านต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการบริหารงานในหลากหลายด้านด้วยกัน โดยตัวอย่างการประยุกต์หลักเศรษฐกิจพอเพียงในเอกสารทางวิชาการชุดนี้ประกอบด้วยผลงานทางวิชาการรวม 5 เล่มด้วยกัน ได้แก่

- แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อความพอเพียง
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐพงศ์ ทองภักดี
- เศรษฐกิจพอเพียงในองค์กรธุรกิจ เพื่อความยั่งยืน
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชสวรรค์ กันตะบุตร
- การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ เพื่อความพอเพียง
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ กุสุมาวลี
- การบริหารการเงินบุคคล เพื่อความพอเพียง
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณดา จันทร์สม
- การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อความพอเพียง
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียงหวังว่าเอกสารวิชาการชุดนี้จะเป็นประโยชน์กับนักศึกษาและประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะเรียนรู้และเข้าใจปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจากตัวอย่างต่าง ๆ และสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปทดลองปรับใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อเกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินชีวิตที่เน้นทางสายกลางมากขึ้น และทำให้หน่วยงานหรือองค์กรเกิดความสมดุลและยั่งยืนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

รองศาสตราจารย์ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
บทที่ 1 กระบวนการและเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ	1
- กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ	2
- เป้าหมายของนโยบายสาธารณะ	6
บทที่ 2 ความเป็นมาและความหมายของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	14
- ความไม่สมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	14
- โครงสร้างและเนื้อหาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	18
- การทำความเข้าใจเพื่อการประยุกต์ใช้	25
บทที่ 3 กรณีศึกษา: มาตรการควบคุมราคาน้ำมัน	32
- วิวัฒนาการของนโยบายราคาน้ำมัน	32
- การแทรกแซงราคาน้ำมันโดยรัฐบาล	47
- การควบคุมราคาน้ำมันในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตริตักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548)	51
- มาตรการตรึงราคา ครั้งที่ 1	51
ระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 - 19 พฤษภาคม 2546	
- มาตรการตรึงราคา ครั้งที่ 2	56
ระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 - 13 กรกฎาคม 2548	
- มาตรการนี้ไม่ตรงกับหลักความพอเพียงอย่างไร	67

บทที่ 4 กรณีศึกษา: ความโปร่งใสทางการคลัง	73
- การใช้จ่ายของภาครัฐ	73
- ความหมายของความโปร่งใสทางการคลัง	75
- ผลกระทบจากความไม่โปร่งใสทางการคลังต่อการเงินของรัฐ	77
- ภาระทางการคลัง	77
- ความเสี่ยงทางการคลัง	79
- ความยั่งยืนทางการคลัง	80
- กิจกรรมของรัฐบาลที่ไม่มีความโปร่งใสทางการคลัง	82
- การใช้งบกลาง	84
- การใช้ระบบกองทุน	88
- มาตรการกึ่งการคลัง	90
- การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนในโครงการ ศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร	93
- ภาระจากความไม่โปร่งใสทางการคลัง	95
- ความไม่พอเพียง	100
 บทที่ 5 นโยบายสาธารณะกับวิถีของความพอเพียง	 102
- นโยบายสาธารณะกับความพอเพียง	102
- เป้าหมายของนโยบายตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	111
- แนวทางการบริหารนโยบายสาธารณะตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง	112
 บรรณานุกรม	 119

บทที่ 1

กระบวนการและเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ

ผู้ที่สนใจในการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมักจะมีปัญหาว่า ควรจะมีการปฏิบัติอย่างไร (เช่น การใช้ชีวิต การประกอบอาชีพ) จึงจะมั่นใจได้ว่าเป็นไปตามหลักของปรัชญา บางคนก็มีคำถามเกี่ยวกับสังคมว่าเป็นอย่างไรจึงจะพอเพียง การจัดทำเอกสารวิชาการแนวทางการปฏิบัติเพื่อความพอเพียง จะช่วยให้ผู้ที่สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางสร้างความพอเพียงของตน หรือในการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้งานวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ผ่านมาในประเด็นเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารการพัฒนา ทำให้มีความรู้ความเข้าใจชัดเจนขึ้นว่า การประยุกต์ใช้ปรัชญาทำได้จริง และมีพื้นฐานความรู้ที่สามารถทำการวิจัยต่อยอดได้

ในส่วนของงานศึกษานี้จะเป็นเรื่องของกำหนดยุทธศาสตร์¹ โดยวิเคราะห์ว่ากำหนดยุทธศาสตร์ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ควรจะมีแนวทางอย่างไร เป็นการตอบคำถามที่คนมักจะถามว่าความพอเพียงทำอย่างไรในกรณีของภาครัฐ ซึ่งนอกจากจะช่วยให้แนวทางผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยังทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถประเมินความเหมาะสมของมาตรการของรัฐได้อีกด้วย

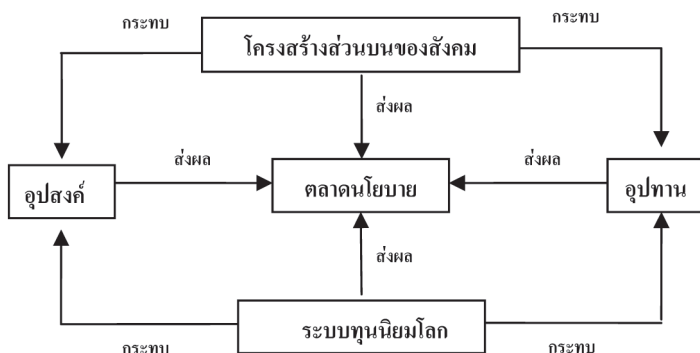
¹ งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและการจัดการจาก ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง และสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้เขียน: ปัจจุบันเป็นรองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ และเคยดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายวางแผน (พ.ศ. 2547-2550) และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พ.ศ. 2547 - มีนาคม 2551)

การกำหนดนโยบายสาธารณะตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงควรจะมีแนวทางอย่างไร การศึกษานี้ช่วยตอบคำถามที่คนมักจะถามว่า ความพอเพียงทำได้อย่างไร ในกรณีของภาครัฐ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แนวคิดเศรษฐศาสตร์ร่วมสมัยพิจารณาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไป ซึ่งใช้กรอบแนวคิดการวิเคราะห์กลไกตลาดนโยบาย ดังรูปที่ 1² หลักการวิเคราะห์แนวคิดนี้ คือ การพิจารณานโยบายสาธารณะว่าเป็นสินค้า (Goods) ประเภทหนึ่ง มีอุปสงค์และอุปทานของนโยบาย ดังนั้นหากจะวิเคราะห์นโยบายจะต้องทราบว่า ด้านอุปสงค์ซึ่งเป็นผู้ต้องการนโยบายคือใคร ด้านอุปทานซึ่งเป็นผู้ออกแบบและดำเนินนโยบายคือใคร



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์กลไกตลาดนโยบาย

² ที่มา: ปรับจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544)

หลักการวิเคราะห์นโยบายรัฐตามแนวคิดนี้ คือ การพิจารณานโยบายสาธารณะว่าเป็นสินค้า (Goods) ประเภทหนึ่ง มีอุปสงค์และอุปทานของนโยบาย ดังนั้น หากจะวิเคราะห์นโยบายจะต้องทราบว่า ด้านอุปสงค์ ซึ่งเป็นผู้ต้องการนโยบายคือใคร ด้านอุปทานซึ่งเป็นผู้ออกแบบและดำเนินนโยบายคือใคร

นอกจากอุปสงค์และอุปทานของตลาดนโยบายแล้ว ยังมีสิ่งที่กระทบต่อการกำหนดนโยบายอีกสองด้าน คือ ระบบทุนนิยมโลก และโครงสร้างส่วนบนของสังคม ในส่วนของระบบทุนนิยมโลกนั้น เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกสามารถติดต่อสื่อสารทำธุรกรรมระหว่างกันได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ทั้งในด้านของสินค้า การลงทุน วัฒนธรรม ข่าวสาร และแนวคิด ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนและเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศมากกว่าในอดีตมาก เช่น หากเศรษฐกิจโลกตกต่ำ เศรษฐกิจภายในประเทศก็จะมีการขยายตัวน้อยลง หากรัฐบาลต้องการที่จะให้มีการขยายตัวมากขึ้นก็ต้องมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ

ระบบทุนนิยมโลกยังทำให้เกิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากมาตรการทางเศรษฐกิจมีความเป็นสากลมากขึ้น โดยเฉพาะจากอิทธิพลของสถาบันจัดลำดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) เช่น Moody's และ S & P (Standard and Poor's) เพราะเมื่อธุรกิจต้องการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจำเป็นต้องให้สถาบันเหล่านี้จัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อใช้เป็นเครดิตในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ดังนั้นข้อมูลทางการเงิน ระบบบัญชี รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่สำคัญของธุรกิจเหล่านี้ต้องเป็นสากล รวมถึงนโยบายของรัฐบาลหากไม่เป็นที่ยอมรับทางสากลก็จะมีผลต่อการจัดลำดับความน่าเชื่อถือได้

นอกจากสถาบันจัดลำดับความน่าเชื่อถือดังกล่าวแล้ว องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ก็มีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วย เพราะความตกลงระหว่างประเทศนี้ทำให้การกำหนดนโยบายของประเทศสมาชิกมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น องค์การการค้าโลก ได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกร่วมกัน ในการที่จะไม่ละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างกัน ซึ่งเมื่อประเทศสมาชิกได้ยอมรับข้อตกลงดังกล่าวแล้ว ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และนโยบายภายในประเทศสมาชิกจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามข้อตกลง

นอกจากระบบทุนนิยมโลก อีกด้านหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายคือ โครงสร้างส่วนบนของสังคม ที่มีผลต่อความเชื่อและพฤติกรรมของประชาชน เช่น กฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา เนื่องจากนโยบายที่ออกมา นั้นจะต้องนำมาใช้ในสังคม ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความเชื่อ วัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกัน มาอยู่รวมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ดังนั้นในการกำหนดนโยบายควรจะต้องคำนึงถึงกรอบต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยเช่นกัน เช่น ถ้ากฎหมายภายในประเทศเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ดังนั้นในการที่จะทำข้อตกลงหรือสัญญาต่าง ๆ กับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศควรจะต้องระวังอย่างมาก เพื่อไม่ให้ขัดกับกฎหมายภายในประเทศ หรือหากกระบวนการออกกฎหมายมีการใช้ระยะเวลานาน อาจส่งผลให้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ ผู้ที่จะกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงสิ่งนี้ด้วย

นโยบายที่ขัดกับค่านิยมของสังคมก็มักจะดำเนินการไม่ได้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายจัดตั้งคาสีโนในประเทศไทย ถึงแม้ว่าคนไทยจะเล่นการพนันกันมากจนประเทศเพื่อนบ้านมีการตั้งบ่อนคาสีโนเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวจากประเทศไทยก็ตาม ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงทางด้านศีลธรรมและความเชื่อของคนภายในประเทศด้วย



ด้านอุปสงค์ ผู้ที่ต้องการให้มียุทธศาสตร์ที่ตอบสนองความต้องการ ได้แก่ ประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มธุรกิจ) ซึ่งในกลุ่มผู้ต้องการนโยบายแต่ละกลุ่มก็มักมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน

ในด้านอุปสงค์ ผู้ที่ต้องการให้มียุทธศาสตร์ที่ตอบสนองความต้องการ ได้แก่ ประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มธุรกิจ) ซึ่งในกลุ่มผู้ต้องการนโยบายแต่ละกลุ่มก็มักมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน กลุ่มอุปสงค์จะแสดงความต้องการทั้งจากการลงคะแนนเสียง การแสดงออกในกระบวนการทางการเมือง การแสดงออกทางสื่อมวลชน การเคลื่อนไหวโดยตรงกับผู้กำหนดนโยบาย (Lobbying) โดยอาจมีการวิ่งเต้นให้เกิดอุปสงค์ขึ้น เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

ด้านอุปทาน ผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ รัฐบาล นักการเมือง พรรคการเมือง รัฐสภา และข้าราชการ ในอดีตนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มักมาจากฝ่ายข้าราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง แต่หลังจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ประกาศให้นักการเมืองได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น จากกฎหมายที่ให้มิผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้นกลุ่มนักการเมืองที่อยู่ในระบบบัญชีรายชื่อจะเป็นกลุ่มบริหารที่กำหนดนโยบายของพรรค และนำไปสู่การปฏิบัติเป็นนโยบายระดับประเทศ ซึ่งรัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการตลาดมาช่วยในการวางแผนนโยบายที่สอดคล้อง นำไปสู่นโยบายประชานิยม ดังนั้นระยะหลังนี้ข้าราชการจึงมีบทบาทลดลงในการกำหนดนโยบาย แต่จากสถานการณ์ทางการเมืองตั้งแต่รัฐประหาร 2549 ทำให้มีความไม่แน่ชัดว่า บทบาทของนักการเมืองและข้าราชการในการกำหนดนโยบายจะเปลี่ยนไปอย่างไร

ด้านอุปทาน ผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ รัฐบาล นักการเมือง พรรคการเมือง รัฐสภา และข้าราชการ ในอดีตนโยบาย เศรษฐกิจมหภาค มักมาจากฝ่ายข้าราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง แต่หลังจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ นักการเมืองได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น

เป้าหมายของนโยบายสาธารณะ

ในมุมมองของพัฒนาบริหารศาสตร์ นโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเพื่อความต้องการสิ่งที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งมีได้หลายมิติ แต่ละคนก็ให้ความสำคัญที่ต่างกัน ในทางเศรษฐศาสตร์มักจะกล่าวถึงสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ที่ดีขึ้น เป้าหมายสูงสุด คือ ทำให้สังคมมีความสุข ซึ่งวัดได้ยาก โดยเฉพาะจะต้องทราบ ว่า ความสุขคืออะไร อาจกล่าวได้กว้าง ๆ ว่า ความสุข คือ การสบายกายสบายใจ แต่คำนี้ก็ยังมีหลายมิติทั้งในด้านมิติระยะเวลา ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว หรือมองในมิติบุคคล อันแตกต่างกันไปในแต่ละคน หรือมองในมิติภูมิท้องที่ และวัฒนธรรม หรือมองในมิติของส่วนเล็กและส่วนใหญ่ ในทุก ๆ มิติ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละส่วน ความสุขในแต่ละมิติจึงระบุได้ยาก วัดได้ยาก ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปจึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ด้าน ซึ่งเป็นการสร้างพื้นฐานที่จะบรรลุถึงสวัสดิการของสังคมที่ดีขึ้นได้ หรือเป็นพื้นฐานที่ดีที่ทำให้คนหาความสุขได้ โดยต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ทั้งสามด้าน (ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่ง)³ ได้แก่

³ ตัวอย่างงานอภิปรายเรื่องนี้มี Wonnacott and Wonnacott (1986) Musgrave R. and P.Musgrave (1989)

ก) ด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน มักจะพิจารณาจากการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งแสดงว่าในระยะเวลา 1 ปี ประเทศสามารถผลิตสินค้าและบริการรวมแล้วเป็นมูลค่าเท่าใด การที่ประเทศมีผลผลิตมวลรวมภายในประเทศขยายตัวจึงหมายความว่าสังคมมีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง มีทรัพยากรมากขึ้น ประชาชนโดยรวมมีความมั่งคั่งมากขึ้น ซึ่งการขยายตัวได้ดีแสดงว่าระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ มีการจัดสรรทรัพยากรที่ดี สามารถนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้

อย่างไรก็ตามตัวเลขผลผลิตมวลรวมประชาชาติจะมีปัญหาอยู่หลายประการในการแสดงถึงการพัฒนา โดยเฉพาะคุณภาพชีวิตคนอาจจะไม่ได้ดีขึ้น การมีรายได้ของประเทศมากขึ้นแต่ใช้จ่ายอย่างไม่ถูกไม่ควร เช่น การผลิตอาวุธ หรือ บุหรี่ ก็ไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในประเทศดีขึ้น แม้ว่าจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น การพัฒนาที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านนี้จึงควรพิจารณาลึกลงไปประกอบว่าทรัพยากรที่มีได้นำไปใช้ในสิ่งที่มีประโยชน์หรือไม่ โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สุขภาพ (อายุขัย) การศึกษา และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตัวอย่างตัวชี้วัดที่รู้จักกันดี คือ ดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development Index) ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ซึ่งใช้เป็นตัวชี้วัดคุณภาพของคน การพิจารณาทั้ง 2 ข้อมูลช่วยให้สมบูรณ์ขึ้น

นอกจากนี้การขยายตัวที่ยั่งยืนต้องพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว จะต้องไม่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียหาย

ในด้านประสิทธิภาพ จึงคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุด ทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากร เพื่อให้คนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้อย่างเหมาะสมขึ้น ทำให้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

ข) ด้านเสถียรภาพ (Stability) คนส่วนใหญ่ไม่ชอบความผันผวน หรือไม่ชอบอะไรที่พยากรณ์ไม่ได้ จึงไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คาดการณ์ไม่ได้ ซึ่งทำให้ปรับตัวได้ยาก เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจจึงมักจะหมายถึง การที่ตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การไม่มีความผันผวนอย่างรุนแรง (shock) ในระบบเศรษฐกิจ

ในด้านเสถียรภาพนี้มักจะมองได้หลายมิติ โดยทั่วไปคือการมีเสถียรภาพในระดับราคาของสินค้า หมายถึง การที่ระดับราคาของสินค้าไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมากในเวลาอย่างรวดเร็ว เพราะทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ค่าของเงินลดลง ประชาชนที่มีรายได้ประจำซึ่งปรับไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงราคาที่รวดเร็วก็จะมีชีวิตเดือดร้อน ความต้องการออมเงินจะต่ำ การมีเสถียรภาพของราคาทำให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ราคาสินค้าและบริการได้

เสถียรภาพในที่นี้ยังรวมถึงการมีเสถียรภาพของการมีงานทำ หมายถึง การที่ตำแหน่งงานมีเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน การมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเข้าทำงาน ในการจ้างงาน และในการเลิกจ้าง



การมีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หมายถึง การที่อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศ และทำให้การวางแผนการทำธุรกรรมระหว่างประเทศมีความยุ่งยากน้อยลง

การมีเสถียรภาพทางการคลัง หมายถึง รัฐบาลมีฐานะการคลังที่มั่นคง โดยในบางระยะรัฐบาลอาจต้องตั้งงบประมาณประจำปีขาดดุล คือ รายจ่ายมากกว่า รายรับ แต่ในระยะยาว งบประมาณต้องสมดุล เพราะหากรัฐบาลมีภาระทางการเงินอย่างต่อเนื่อง มีหนี้สินมาก ก็จะทำให้สร้างความไม่เสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจได้

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ด้านเสถียรภาพยังมักจะรวมไปถึงความมั่นคงของชีวิต มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอีกด้วย

ค) ด้านความเท่าเทียมกัน (Equity) หากการพัฒนาทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของสังคมสูงขึ้น สังคมก็จะมีความขัดแย้งสูง การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเท่าเทียมกันนั้นโดยทั่วไปนึกถึงความเท่าเทียมกันทางรายได้ ซึ่งวัดได้ง่าย/ชัดเจน จึงมักเป็นตัวหลักในการชี้วัดด้านความเท่าเทียมกัน เมื่อเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น รายได้ของคนภายในประเทศไม่ควรแตกต่างกันมากนัก และถ้าเมื่อใดที่เศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทุกคนควรจะมีโอกาสที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ไม่ใช่กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนบางกลุ่ม เพราะการที่คนมีรายได้เท่าเทียมกันนั้น จะทำให้คนเรามีความสุขได้ การเท่าเทียมกันด้านรายได้ ไม่ได้หมายความว่า ทุกคนจะต้องมีรายได้เท่ากัน แต่หมายถึง เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ไม่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้น

ความเท่าเทียมกันยังครอบคลุมถึงด้านโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยในสังคมแม้ว่าคนเราจะมีรายได้ไม่เท่ากัน แต่คนเราก็มีโอกาสนในการพัฒนาตัวเองให้มีรายได้สูงขึ้น และมีฐานะทางสังคมดีขึ้นได้ โดยทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพตนเองให้เท่าคนอื่น ๆ ในสังคมได้ มีความหวังที่จะพัฒนาตัวเองให้ดีขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้คนเรามีความพอใจในสภาพ แม้ว่าจะมีความไม่เท่าเทียมของรายได้อาจจะมียู ในทางกลับกัน หากความไม่เท่าเทียมกันมีไม่มาก แต่โอกาสการพัฒนาของคนในสังคมไม่เท่ากัน คนจะรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอยู่ การกระจายรายได้ต่อไปจะแย่ง ความอึดอันต้นใจ ความขัดแย้งในสังคมก็สูงขึ้นได้

นโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นเพื่อให้สวัสดิการของคนในสังคมดีขึ้น โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ด้าน ไปพร้อม ๆ กัน คือ (1) การเจริญเติบโตที่ยั่งยืน (2) การเท่าเทียมกัน และ (3) การมีเสถียรภาพ ไม่ใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าว ในรายละเอียดจะคำนึงถึงมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากการพัฒนาทางวัตถุด้วย เช่น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาศักยภาพของคน ความเท่าเทียมกันในสังคม เพราะหากไม่คำนึงแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นไปไม่ได้⁴

⁴ วัตถุประสงค์ที่กล่าวถึงนี้เป็นวัตถุประสงค์หลักทั่วไปที่ผู้วางนโยบายสาธารณะพิจารณา และเป็นพื้นฐานในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ผู้กำหนดนโยบายอาจกำหนดวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงไปที่ผลต่อผู้ที่รับการพัฒนา คือ การพัฒนาคน ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นเป้าหมายหลัก เช่น UNDP มุ่งการพัฒนาคน ซึ่งหมายถึงให้คนมีศักยภาพที่จะทำให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่ ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีและเท่าเทียมกัน ซึ่งโดยนัยนี้ เป้าหมายสามด้านดังกล่าวก็เป็นเป้าหมายในทางปฏิบัติที่นำไปสู่การพัฒนาคนได้

นอกจากนี้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในระยะหลัง ยังให้ความสำคัญกับสถาบันของสังคม เช่น การกำหนดกรรมสิทธิ์ การอภิบาล ทุนทางสังคม ที่มีผลต่อการพัฒนา กระบวนการทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์ของการพัฒนาจึงอาจขยายถึงการสร้างสถาบันของสังคมให้เข้มแข็ง ซึ่งพิจารณาอีกด้านหนึ่งจะเป็นลักษณะที่การพัฒนาสถาบันในสังคมเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ ซึ่งอาจจะแยกเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งหรือเป็นพื้นฐานที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักได้

นโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นเพื่อให้สวัสดิการของคนในสังคมดีขึ้น โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ด้านไปพร้อม ๆ กัน คือ (1) การเจริญเติบโตที่ยั่งยืน (2) การเท่าเทียมกัน (3) การมีเสถียรภาพ ไม่ใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าวในรายละเอียดจะคำนึงถึงมิติด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการพัฒนาทางวัตถุด้วย เช่น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาศักยภาพของคน ความเท่าเทียมกันในสังคม เพราะหากไม่คำนึงแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นไปไม่ได้

การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีเพื่อพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมจึงไม่ใช่เรื่องง่าย จะต้องคำนึงทั้งปัจจัยภายในและภายนอก โดยมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น วัตถุประสงค์ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกันตลอดเวลา มีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์บอกไว้ว่า ถ้าจะมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการ จะต้องมียุทธศาสตร์หลาย ๆ อย่างเช่นกันในการปฏิบัติให้สำเร็จ

สังคมสามารถจัดลำดับความสำคัญได้อย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อกลุ่มต่าง ๆ มีอุปสงค์ของนโยบายต่างกัน จะต้องมีการเลือกรวบรวมลำดับความสำคัญว่า ควรจะดำเนินนโยบายอะไรก่อน-หลัง โดยเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในสังคม

คนในสังคมคาดหวังกับภาครัฐมากน้อยเพียงใดมีเหตุผลหรือไม่ มองด้านอุปสงค์ เช่น บางครั้งเป็นนโยบายประชานิยม แม้ว่าจะไม่ดี แต่จะส่งผลในคะแนนนิยมของพรรคการเมือง ก็อาจมีการกำหนดขึ้นได้ ดังนั้นพรรคการเมืองจะต้องวางนโยบายที่ดี และประชาชนต้องคาดหวังกับนโยบายที่ถูกต้องด้วย จึงจะส่งผลที่ดีได้

ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของภาครัฐและภาคเอกชนมีผลกระทบอย่างไร เช่น การเกิดสึนามิ การเกิดไข้หวัดนก ซึ่งเป็นปัจจัยที่นอกเหนือการควบคุมทำให้ให้นโยบายสาธารณะต้องปรับเปลี่ยนจากที่วางแผนไว้หรือที่ควรจะเป็น

ภาคการเมืองและภาคราชการมีความเข้มแข็งเพียงใด นโยบายบางอย่างมีข้อดีแต่ประชาชนไม่นิยม แต่ถ้าหากรัฐบาลเข้มแข็งพอที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว เพื่อไปสู่ผลในระยะยาวแล้ว ย่อมจะเกิดผลที่ดีได้ เช่น การเลิกควบคุมราคาน้ำมัน ซึ่งมักจะมีการต่อต้าน เพราะทำให้บางกลุ่มเสียประโยชน์ในระยะสั้น หากรัฐบาลอ่อนแอก็ไม่สามารถดำเนินการได้ นโยบายส่วนใหญ่ที่ถึงแม้จะมีคนกลุ่มใหญ่ (มักจะเป็นผู้บริโภค) เป็นผู้ได้ประโยชน์ แต่มักจะไม่มีการรวมกลุ่มสะท้อนประโยชน์ที่ใด ขณะที่คนส่วนน้อยที่เสียประโยชน์ (มักจะเป็นผู้ประกอบการ) มีจำนวนไม่มาก แต่จะมีการรวมกลุ่มเพื่อสะท้อนการได้รับผลกระทบ เพราะต้นทุนในการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องต่ำกว่า มีการแสดงพลังคัดค้านที่ชัดเจนกว่าได้



จากกรอบการวิเคราะห์เช่นนี้ จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นมาตรการของภาครัฐที่ออกมากระทบกับคนส่วนใหญ่ มีความยากลำบากหลายประการที่จะได้นโยบายที่ดี จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วขึ้น มีแรงกดดันจากอุปสงค์หลายด้านการที่จะทำให้มาตรการเป็นมาตรการที่เหมาะสม ต้องยึดหลักที่ชัดเจน ซึ่งหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงน่าจะเป็นหลักที่ทำให้มีการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความสำเร็จ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

จากกรอบการวิเคราะห์ จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นมาตรการของภาครัฐที่ออกมากระทบกับคนส่วนใหญ่ มีความยากลำบากหลายประการที่จะได้นโยบายที่ดี หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงน่าจะเป็นหลักที่ทำให้มีการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความสำเร็จ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

บทที่ 2

ความเป็นมาและความหมายของ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ความไม่สมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสำเร็จในการพัฒนาหลายด้าน ทศวรรษก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างการผลิต โดยมีความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสินค้าที่ต้องใช้ทักษะการผลิตที่สูงขึ้น ทั้งยังมีการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2502-2516 ประเทศไทยมีการขยายตัวของ GDP เฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี แม้ระหว่างปี พ.ศ. 2517-2528 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อัตราการขยายตัวของ GDP ของไทยก็ยังสูงถึงร้อยละ 6.3 ต่อปี และได้ปรับเพิ่มไปถึงประมาณร้อยละ 9.4 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2529-2539 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การส่งออก และการปรับโครงสร้างการผลิต เป็นผลจากการลงทุนจากต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีและการตลาดมาสู่ประเทศไทย นอกจากการขยายตัวที่ดีแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยยังมีเสถียรภาพสูง ทั้งด้านระดับราคาสินค้าและอัตราแลกเปลี่ยน

อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจไทยก็มีความไม่สมดุลในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการกระจายรายได้ ถึงแม้ว่าสัดส่วนคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจะลดลง แต่คนจนกลับมีสัดส่วนของรายได้ในระบบเศรษฐกิจน้อยลง แสดงให้เห็นว่า การกระจายรายได้ของคนในประเทศแย่งลง ในขณะที่เศรษฐกิจมี



การขยายตัวสูงขึ้น ทั้งกลุ่มคนรวยและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ กลุ่มคนรวยจะมีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่สูงกว่า

นอกจากนี้ ยังมีความไม่สมดุลด้านอื่น ๆ เช่น ความแตกต่างของรายได้และความเจริญระหว่างเมืองกับชนบท ความไม่สมดุลของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการเจริญเติบโต ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความไม่พอดีของโครงสร้างการผลิตและการจ้างงาน ที่สัดส่วนการผลิตของภาคเกษตรลดลงไปไม่ถึงร้อยละ 10 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ แต่สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรมีประมาณร้อยละ 50 ของแรงงานรวมในประเทศ ความไม่สมดุลของโครงสร้างการผลิตและระดับการศึกษาของคนงาน ที่แรงงานส่วนใหญ่ มีการศึกษาดำกว่าระดับมัธยมศึกษา (ดู Chalongphob Sussangkarn, 1992 หน้า 22-37)

การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่เป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการลงทุนและมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น ทำให้การผลิตและการตลาดมีความซับซ้อนขึ้นกว่าการผลิตแบบดั้งเดิมซึ่งมีพื้นฐานด้านการเกษตรกรรม ภาคการผลิตทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมต้องพึ่งพาตลาด เทคโนโลยี วัตถุดิบ และเครื่องจักรจากต่างประเทศสูงขึ้น ทำให้ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและระดับประเทศมีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้น สังคมมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การหลั่งไหลของข้อมูลข่าวสารและวัฒนธรรมต่างชาติ การเคลื่อนย้ายประชากรทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ทำให้ความมั่นคงในชีวิตลดลง ความสามารถในการพึ่งตัวเองและสมดุลของชีวิตเปลี่ยนไป ทำให้ความสามารถในการกำหนดชีวิตของบุคคลอย่างอิสระทำได้ยากขึ้น

กล่าวได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีความสำเร็จในหลายด้าน แต่ก็มี ความไม่สมดุลของโครงสร้างในหลายมิติ โดยเฉพาะการมีพฤติกรรมที่ไม่พอดี มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาวิกฤติ¹ ซึ่งมีส่วนมาจากการมองภาพเศรษฐกิจไทย ที่ดีเกินกว่าที่ควร เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวมาอย่างต่อเนื่อง โดย ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2539 เศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.4 ต่อปี นอกจากนี้เมื่อมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศคงที่ ทำให้ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพสูง จึงได้รับความคาดหวังทั้งจากคนไทยและ ต่างประเทศว่าเศรษฐกิจของไทยจะพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง จึงมีการทำตัวเกินความ พอดี มีพฤติกรรมที่ยอมรับความเสี่ยงทั้งด้านการลงทุน การบริโภคที่ไม่ควรจะมี

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีความสำเร็จในหลายด้าน แต่ก็มี ความไม่สมดุลของโครงสร้างในหลายมิติ โดยเฉพาะการมีพฤติกรรมที่ไม่พอดี มีส่วนสำคัญที่ ทำให้เกิดปัญหาวิกฤติ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการมองภาพ เศรษฐกิจไทยที่ดีเกินกว่าที่ควร

ในช่วงนั้นสังคมไทยมีการใช้จ่ายเกินความพอดี ทั้งจากภาครัฐครัวเรือนที่ส่งผล ให้สัดส่วนการออมต่อรายได้ประชาชาติลดลง และภาคธุรกิจมีการใช้จ่ายเงินโดย การกู้เงินมากกว่าที่ต้องการ การลงทุนอย่างมากมายนี้ทำให้ขาดความพอดีทางการเงิน ธุรกิจมีการกู้เงินมาลงทุนเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าการลงทุนโดยทรัพย์สินของตนเอง ทำให้สัดส่วนหนี้สินต่อทุนสูงมาก ทั้งยังมีการกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุน

¹ สาเหตุและสภาวะของวิกฤติอ่านรายละเอียดได้ใน ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ (2549) *การบริหารเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง* และ Ammar Siamwalla 1997 *Can A Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand* TDRI Quarterly Review Vol. 12 No. 4



โดยเฉพาะเป็นหนี้สินระยะสั้น แต่เงินที่กู้มานี้ย่นนำมาลงทุนเพื่อหวังผลในระยะยาว เป็นความไม่สมดุลของที่มาของเงินทุนและการใช้เงินทุนโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดได้จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้อัตราส่วนหนี้สินระยะสั้นต่อเงินสำรองระหว่างประเทศสูงมาก (ปริมาณของหนี้สินระยะสั้นในปีที่มีวิกฤติมีมูลค่าสูงกว่าปริมาณเงินสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่)

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจแย่งเพราะปัญหาทางจริยธรรม มีการทุจริตในการดำเนินธุรกิจโดยเฉพาะสถาบันการเงินมีการปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่มผลประโยชน์ การปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีการค้ำประกันที่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ทำให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความไม่มั่นคง ประกอบกับภาครัฐไม่มีความรู้ที่เพียงพอต่อการบริหารการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาความมั่นคง ทำให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้น

ความเปราะบางทางเศรษฐกิจของไทย ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ มีการถอนเงินจากสถาบันการเงินจำนวนมากและรวดเร็ว นักลงทุนต่างชาติขาดความมั่นใจถึงความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ ทำให้เงินทุนต่างประเทศไหลออกอย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้มีความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของค่าเงินบาท ที่มีค่าคงที่มาเป็นเวลานาน มีแรงกดดันให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมีการปรับตัว ความพยายามในการรักษาค่าเงินบาท ทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงอย่างมาก จนในที่สุดต้องเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นระบบลอยตัว ค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศสกุลต่างๆ ลดค่าลงอย่างมาก ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่วิกฤติ มีการชำระหนี้ต่างประเทศอย่างมาก สถาบันการเงินและธุรกิจจำนวนมากอยู่ในฐานะล้มละลาย ประเทศเข้าสู่สภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงประเทศไทยจึงต้องเข้าสู่โครงการความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

การเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ย้ำให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของไทยยังไม่สามารถบรรลุดูประสงคทางเศรษฐกิจที่กล่าวข้างต้นได้ เพราะเกิดการไม่มีเสถียรภาพอย่างรุนแรง การชะงักงันของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้น

การเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ย้ำให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของไทย ยังไม่สามารถบรรลุดูประสงคทางเศรษฐกิจได้ เพราะเกิดการไม่มีเสถียรภาพอย่างรุนแรง การชะงักงันของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้น

โครงสร้างและเนื้อหาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในวันที่ 4 ธันวาคม 2540 ไม่กี่เดือนหลังเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศอย่างพอเพียง ไม่ก้าวกระโดด ดังเช่น

“การเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้น หมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ให้มีพอเพียงกับตัวเอง อันนี้ก็เคยบอกว่าความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่า ทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ จะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการ ก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก”



“ทำโครงการอะไร ก็จะต้องนึกถึงขนาดที่เหมาะสมกับที่เรียกว่า อัตภาพ หรือกับสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นการที่จะทำโครงการอะไร จะต้องทำด้วยความรอบคอบ และอย่าตาโตเกินไป”

ทุกภาคส่วนของสังคมไทยมีความสนใจที่จะน้อมนำแนวทางตามพระราชดำรัสไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ได้มีการตีความและนำไปประยุกต์ใช้ของหลายหน่วยงานโดยเฉพาะในภาคเกษตร อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นมีการนำไปประยุกต์ในหลายหน่วยงานโดยมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันนัก ในปีต่อ ๆ มาได้มีพระราชดำรัสที่ทำให้มีความเข้าใจยิ่งขึ้น เช่น

“ให้พอเพียงนี้ ก็หมายความว่า มีกิน มีอยู่ ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่หรูหราก็ได้ แต่ว่าพอ แม้บางอย่างอาจจะดูฟุ่มเฟือย แต่ถ้าทำให้มีความสุข ถ้าทำได้ก็สมควรที่จะทำ” พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา: 4 ธันวาคม 2541

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นเสมือนรากฐานของชีวิต รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน เปรียบเสมือนเสาเข็มที่ถูกต้องรองรับบ้านเรือน ตัวอาคารไว้นั่นเอง สิ่งก่อสร้างจะมั่นคงได้ก็อยู่ที่เสาเข็ม แต่คนส่วนมากมองไม่เห็นเสาเข็ม และลืมเสาเข็มเสียด้วยซ้ำไป” พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จากวารสารชัยพัฒนา ประจำเดือนสิงหาคม 2542

“พอมีพอกินนี้ได้พูดมาหลายปี สิบกว่าปีแล้ว ให้พอมีพอกิน แต่ว่าพอมีพอกินนี้ เป็นเพียงเริ่มต้นของเศรษฐกิจ เมื่อปีที่แล้วบอกว่า ถ้าพอมีพอกิน คือ self-sufficiency คือ พอมีพอกินของตัวเองนั้น ไม่ใช่เศรษฐกิจพอเพียง เป็นเศรษฐกิจสมัยหิน สมัยหินนั้นเป็นเศรษฐกิจพอเพียงเหมือนกัน แต่ว่าค่อย ๆ พัฒนาขึ้นมา ต้องมีการแลกเปลี่ยนกัน มีการช่วยเหลือระหว่างหมู่บ้าน หรือระหว่างจะเรียกว่าอำเภอ จังหวัด ประเทศ จะต้องมีการแลกเปลี่ยน มีการไม่พอเพียง จึง

บอกว่า ถ้ามีเศรษฐกิจพอเพียง เพียงเศษหนึ่งส่วนสี่ก็พอแล้ว จะใช้ได้เพราะ
ถ้ามีเพียงเศษหนึ่งส่วนสี่ ถ้าสมมุติว่าปิ่นไฟดับ ถ้าไม่มีเศรษฐกิจพอเพียง ไฟกับไฟฟ้า
หลวงหรือไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ดับหมด จะทำอะไร ที่ต้องใช้ไฟฟ้าก็ต้องแยไป”
พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา: 23 ธันวาคม 2542

“ทั้งหมดนี้พูดอย่างนี้ก็คือ เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง เศรษฐกิจพอเพียงที่
ได้ย้าแล้วย้าอีกแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า SUFFICIENCY ECONOMY ใครต่อ
ใครก็ต่อว่า ว่าไม่มี SUFFICIENCY ECONOMY แต่ว่าเป็นคำใหม่ของเราก็ได้
หมายความว่า ประหยัดแต่ไม่ใช่ขี้เหนียว ทำอะไรด้วยความอะลุ่มอล่วยกัน ทำ
อะไรด้วยเหตุและผล จะเป็นเศรษฐกิจพอเพียงแล้วทุกคนจะมีความสุขแต่พอเพียง”
พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา: 4 ธันวาคม 2543

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีแนวคิดที่จะนำหลักเศรษฐกิจ
พอเพียงมาเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากปัญหาความไม่สมดุล
ในการพัฒนาโดยเฉพาะการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ย้ำให้เห็นว่า
แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของไทยยังไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่
ยั่งยืนและสมดุลได้ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเศรษฐกิจ
พอเพียงเป็นกรอบที่เหมาะสม ทำให้เราหลีกเลี่ยงวิกฤติเศรษฐกิจได้ เพื่อให้มีความ
ชัดเจนในความหมายของปรัชญา เพื่อการทำแผนและทำให้การดำเนินโครงการ
ของหน่วยงานต่างมีทิศทางเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติจึงได้ตั้งคณะทำงานโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ร่วมกัน
ประมวลและกลั่นกรองพระราชดำรัสเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อสังเคราะห์
ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ

จากการศึกษาพบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแนวคิด
เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นเวลานานและต่อเนื่องกว่าสามสิบปีแล้ว ทรงมีกระแส



พระราชดำรัสให้ผู้บริหารประเทศและประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาที่สมดุล มีการพัฒนาเป็นลำดับขั้น ไม่เน้นเพียงการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เช่น พระบรมราโชวาทเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2517 ที่ว่า²

“ในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น เริ่มด้วยการสร้างพื้นฐาน คือ ความมีกินมีใช้ของประชาชนก่อน ด้วยวิธีการที่ประหยัดระมัดระวัง แต่ถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อพื้นฐานเกิดขึ้นมั่นคงพอควรแล้ว... การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพและตั้งตัวให้มีความพอกินพอใช้ก่อนอื่นเป็นพื้นฐานนั้น เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะผู้ที่มีอาชีพและฐานะเพียงพอที่จะพึ่งตนเองย่อมสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าระดับที่สูงขึ้นไปได้โดยแน่นอน ส่วนการถือหลักที่จะส่งเสริมความเจริญ ให้ค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับด้วยความรอบคอบระมัดระวังและประหยัดนั้น ก็เพื่อป้องกันการผิดพลาดล้มเหลว”

และพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2517

“...ให้เมืองไทยอยู่แบบพออยู่พอกิน ไม่ใช่จะรุ่งเรืองอย่างยอด แต่ว่ามีความพออยู่พอกิน มีความสงบเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ถ้าเรารักความพออยู่พอกินนี้ได้ เราก็จะยอดยิ่งยวด...”

จากการประมวลพระราชดำรัสเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเป็นแนวคิดใหม่ในการพัฒนาประเทศ คณะทำงานได้สรุปเป็นหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และได้รับพระบรมราชานุญาตใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 โดยมีเนื้อหาดังนี้

² กลุ่มพัฒนากรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2546 ข) ประมวลคำในพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตั้งแต่พุทธศักราช 2493-2542 ที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

กรอบ 1 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็น ที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอก ได้เป็นอย่างดี

เนื้อหาตามที่ได้รับพระราชทานมานี้ ได้มาใช้เป็นหลักในการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2542 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมจัดโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยทำการศึกษาความหมายและการประยุกต์ใช้เป็น การเผยแพร่ในวงกว้าง และนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 จนถึงฉบับที่ 10 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน



ดังนั้นผู้ที่สนใจจะศึกษาและประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ จึงควรเริ่มจากการทำความเข้าใจตามเนื้อหาในกรอบข้างต้น เนื่องจากได้มาจากการสังเคราะห์พระราชดำรัสเกี่ยวกับการพัฒนาในวาระต่าง ๆ ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำมาใช้ และเป็นเนื้อหาที่เป็นกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศที่ต้องการความสมดุล หลีกเลี่ยงการเกิดความผันผวน

ผู้ที่สนใจจะศึกษาและประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ จึงควรเริ่มจากการทำความเข้าใจตามเนื้อหาในกรอบข้างต้น เนื่องจากได้มาจากการสังเคราะห์พระราชดำรัสเกี่ยวกับการพัฒนาในวาระต่าง ๆ ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำมาใช้ และเป็นเนื้อหาที่เป็นกรอบ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวแล้วว่าเนื้อหาของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกลั่นกรองมาจากกระแสพระราชดำรัสที่สามสิบปีที่ผ่านมาแล้ว และเมื่อประเทศไทยพบวิกฤติ จึงตระหนักในเรื่องนี้จึงได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนา สิ่งที่น่าสนใจ คือ แม้เวลาจะผ่านมาเป็นเวลาร่วม 10 ปีจากวิกฤติ และประเทศไทยอยู่ในขั้นที่ฟื้นตัวจากวิกฤติแล้ว แต่ความศรัทธาของปรัชญายังมีอยู่ แสดงว่าปรัชญานี้ได้รับการยอมรับว่าไม่เพียงแต่จะแก้ปัญหาวิกฤติระยะสั้น แต่มีองค์ความรู้ที่สามารถเป็นแนวทางพัฒนาระยะยาวที่เหมาะสมกับพื้นฐานของสังคมไทย

แม้เวลาจะผ่านมาเป็นเวลาร่วม 10 ปีจากวิกฤติ และประเทศไทยอยู่ในขั้นที่ฟื้นตัวจากวิกฤติแล้ว แต่ความศรัทธาของปรัชญายังมีอยู่ แสดงว่าปรัชญานี้ได้รับการยอมรับว่าไม่เพียงแต่จะแก้ปัญหาวิกฤติระยะสั้น แต่มีองค์ความรู้ที่สามารถเป็นแนวทางพัฒนาระยะยาวที่เหมาะสมกับพื้นฐานของสังคมไทย

การที่ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้รับการยอมรับทั้งในแง่กรอบความคิดและการปฏิบัติในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง เป็นเพราะมาจากประสบการณ์ที่เป็นจริงของการพัฒนาทั่วทุกพื้นที่ ปรัชญานี้มาจากการกลั่นกรองพระบรมราโชวาทอันมีพื้นฐานมาจากพระราชกรณียกิจ และการดำเนินงานโครงการหลวง ที่พระองค์ท่านได้ทรงพัฒนาในภูมิสังคมต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงเป็นประสบการณ์ที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ การพัฒนาให้ความสำคัญที่มุ่งไปสู่คน พัฒนาความเป็นอยู่ของปัจเจกชนในครอบครัวและชุมชน มิใช่เป็นการมองเฉพาะในระดับมหภาค ส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง เช่น ความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยลดการพึ่งพิงเฉพาะน้ำฝน การลดความจำกัดของผลผลิตทางการเกษตรที่มักจะมีปัญหาจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เพื่อเพิ่มความสามารถที่จะรับความผันผวนจากตลาด ทั้งยังเน้นการเป็นตัวของตัวเอง และความพออยู่พอกินของคนส่วนใหญ่ ตัวอย่างที่ชัดเจน จะเห็นได้จากทฤษฎีใหม่ ที่เป็นการพัฒนาการเกษตรที่พึ่งตนเองและเป็นลำดับขั้นในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม

นอกจากปรัชญาจะมาจากการระดมองค์ความรู้จากประสบการณ์และการทดลองจริง มุ่งพัฒนาที่ปัจเจกชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ปรัชญายังมีหลักทางสายกลาง มีการพัฒนาเป็นขั้นตอน ไม่สุดโต่ง เป็นตามหลักมัชฌิมาปฏิปทาของพุทธศาสนา ที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป ปรัชญายังให้หลักการพัฒนาที่เน้นองค์รวมโดยมุ่งความสุขของบุคคล ทั้งด้านวัตถุ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม



จึงช่วยให้มีกรอบที่กว้างกว่าในอดีตที่มักจะมองภาพโดยแยกส่วน ปรัชญาไม่ปฏิเสธกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ชี้ว่าให้มีความรู้เท่าทัน ให้มีความสามารถที่จะรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงได้

ปรัชญาไม่ปฏิเสธกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ชี้ว่าให้มีความรู้เท่าทัน ให้มีความสามารถที่จะรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงได้

ความสนใจและยอมรับปรัชญาเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตและการพัฒนา ที่ยังมีอยู่แม้ว่าวิกฤติจะผ่านไปร่วมทศวรรษแล้ว เป็นความศรัทธาคู่กับความรู้ โดยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้แนวทางการดำรงชีวิตที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างพลวัตทั้งภายในประเทศและภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยใช้องค์ความรู้และประสบการณ์ของสังคมไทย มุ่งสู่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยให้เห็นความสำคัญทั้งทางด้านวัตถุและจิตวิญญาณ ให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาแบบองค์รวม โดยมีแนวทางสายกลางตามหลักศาสนา

การทำความเข้าใจเพื่อการประยุกต์ใช้

หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เริ่มดำเนินการความเข้าใจในปรัชญาก็มีทิศทางตรงกันมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีความต้องการที่จะให้มีความชัดเจนและกระชับมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการประยุกต์และการสื่อสารในวงกว้าง จึงได้มีคณะทำงานทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป เพื่อแยกแยะโครงสร้างและเนื้อหาตามที่ได้พระราชทานมา คณะทำงานได้แยกองค์ประกอบของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามข้อความที่ได้รับพระราชทานมาเป็นกรอบความคิด คุณลักษณะ ค่านิยม เจื่อนไข และแนวทางปฏิบัติ/ผลที่คาดว่าจะได้รับ

คณะทำงานนี้สรุปว่า **กรอบความคิด** ของปรัชญา เป็นการชี้แนะแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนทั้งแนวทางปฏิบัติและตัวอย่างการประยุกต์ที่เกิดขึ้น โดยปรัชญาใช้ได้ทั้งระดับปัจเจกชน ครอบครัว ชุมชน และประเทศ

คุณลักษณะ คือ เป็นแนวทางการดำรงอยู่และการปฏิบัติตนตามแนวทางที่ควรจะเป็น ใช้ได้กับประชาชนทุกระดับ ทุกหน้าที่ เป็นการดำเนินตามทางสายกลาง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงมิใช่เป็นเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น เพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติตนซึ่งมีหลายมิติ นอกจากนี้ยังให้ความเท่าทันโลกคือกระแสโลกาภิวัตน์ คือ ไม่ใช้การปิดประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่เปิดเสรีเต็มที่อย่างไม่มีมีการควบคุมดูแล ไม่ใช้อยู่อย่างโดดเดี่ยวหรืออยู่โดยพึ่งพิงภายนอกทั้งหมด

ความหมายของความพอเพียง คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล มีระบบภูมิคุ้มกันที่ดีต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง หากขาดองค์ประกอบใดก็ไม่เป็นความพอเพียงที่สมบูรณ์

ความพอประมาณ (Moderation) มีสองนัย คือ ความพอดีไม่สุดโต่ง และการยืนได้บนขาของตนเอง (self-reliant) เป็นการดำเนินชีวิตอย่างทางสายกลาง โดยมีการกระทำไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไปในมิติต่าง ๆ เช่น การบริโภค การผลิต อยู่ในระดับสมดุล การใช้จ่าย การออมอยู่ในระดับที่ไม่สร้างความเดือดร้อนให้ตนเอง เป็นสิ่งที่ทำให้ตนเองทำอะไรได้ตามศักยภาพ ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นการยืนได้โดยลำแข้งของตนเอง

ความมีเหตุมีผล (Reasonableness) หมายความว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีความพอประมาณในมิติต่าง ๆ จะต้องมีการไตร่ตรองคิดถึงระยะยาว ต้องมีเป้าหมายและวิธีการที่เหมาะสม มีความรู้ในการดำเนินการ มีการพิจารณาจากเหตุปัจจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ต้องเป็นการมองระยะยาว ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบของการกระทำและความเสี่ยง จะทำให้มีความพอประมาณทั้งในปัจจุบันและอนาคต ความสำคัญของการมีเหตุผลอาจพิจารณาจากพระราชดำรัสนี้



“....ทุกคนจำเป็นต้องหมั่นใช้ปัญญาพิจารณาการกระทำของตนให้รอบคอบอยู่เสมอ ระวังการทุกอย่างด้วยเหตุผล ด้วยความมีสติ และด้วยความรู้ตัว เพื่อเอาชนะความชั่วร้ายทั้งมวลให้ได้โดยตลอด และสามารถก้าวไปถึงความสำเร็จที่แท้จริง ทั้งในการงานและการครองชีวิต...” พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 13 กรกฎาคม 2516³

การมีภูมิคุ้มกันในตัวดีพอสมควร (Self-immunity) พลวัตในมิติต่าง ๆ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในสภาวะต่าง ๆ อย่างรวดเร็วขึ้น จึงต้องมีการเตรียมตัวพร้อมรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ การกระทำที่เรียกได้ว่าพอเพียงไม่คำนึงถึงเหตุการณ์และผลในปัจจุบัน แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลที่มีอยู่ และสามารถสร้างภูมิคุ้มกันพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลง และการมีภูมิคุ้มกันจะทำให้มีความพอเพียงแม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ถึงจะมีเหตุการณ์ที่แย่มากที่สุดก็รับมือได้

ทั้งนี้หากจะมีความพอเพียง **เงื่อนไขการปฏิบัติ**ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คือ เงื่อนไขความรู้ ได้แก่ มีความรอบรู้ ความรอบคอบ ความระมัดระวัง และเงื่อนไขคุณธรรม

ความรอบรู้ คือ มีความรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นประโยชน์พื้นฐาน เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติอย่างพอเพียง การมีความรอบรู้ย่อมทำให้การตัดสินใจที่ถูกต้อง ทั้งนี้รวมถึงความรอบคอบ

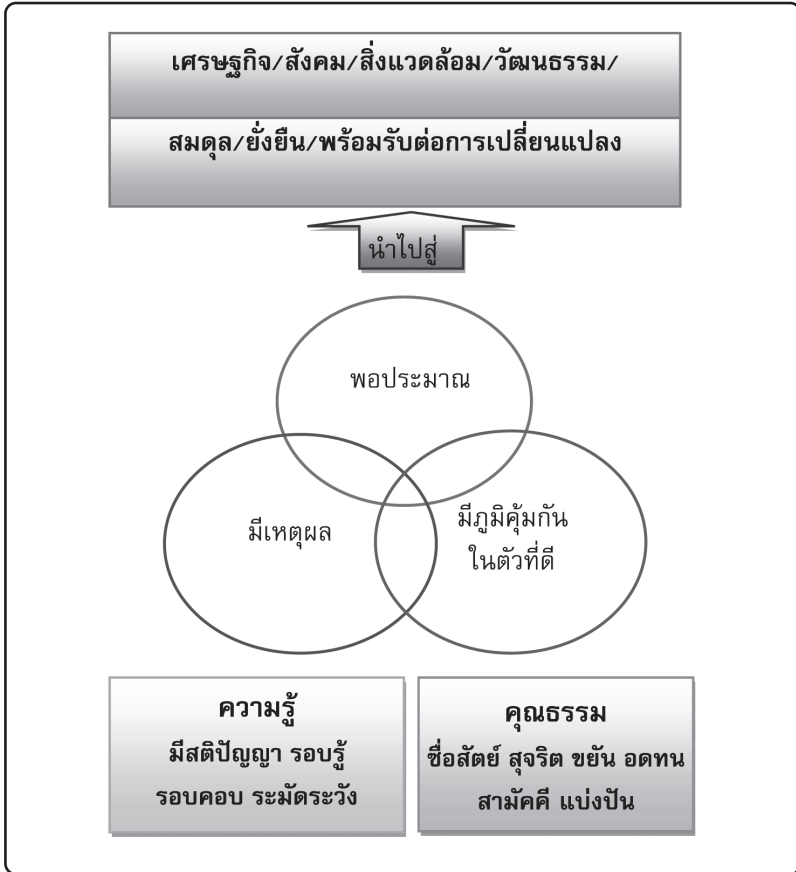
³ มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ คำพ่อสอน ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับความสุขในการดำเนินชีวิต หน้า 189

ความระมัดระวัง คือ มีการวางแผน โดยสามารถที่จะนำความรู้และหลักวิชาต่าง ๆ มาพิจารณาเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน และควรมีสติ ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ในการนำแผนปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนหลักวิชาต่างๆ เหล่านั้นไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยมีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางสังคมด้วย

ในส่วนของ**คุณธรรม** ความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งครอบคลุมคนทั้งชาติ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นักธุรกิจ มีสองด้านคือ ด้านจิตใจ/ปัญญา และด้านการกระทำ ในด้านแรกเป็นการเน้นความรู้คู่คุณธรรม ตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรอบรู้ที่เหมาะสม ส่วนด้านการกระทำหรือแนวทางดำเนินชีวิต เน้นความอดทน ความเพียร สติปัญญา และความรอบคอบ เงื่อนไขนี้จะทำให้การปฏิบัติตามเนื้อหาของความพอเพียงเป็นไปได้ ทำให้ตนเองไม่มีความโลภ ไม่เบียดเบียนผู้อื่นหรือสังคม เพราะการมีความโลภจะทำให้ทำอะไรสุดโต่ง ไม่นึกถึงความเสี่ยง ไม่รู้จักพอ มีโอกาสที่จะกระทำการทุจริต

ปรัชญากล่าวถึง **ผลที่คาดว่าจะได้รับ** ด้วย โดยความพอเพียงเป็นทั้งวิธีการและผล (Mean and End) จากการกระทำ โดยจะทำให้เกิดวิถีการพัฒนา และผลของการพัฒนาที่สมดุล และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ความสมดุลและความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความสมดุลในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ในขณะเดียวกัน ความสมดุลของการกระทำทั้งเหตุและผลจะนำไปสู่ความยั่งยืนของการพัฒนา ภายใต้อุดมการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ





รูปที่ 2 โครงสร้างของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

รูปที่ 2⁴ สรุปรูปโครงสร้างของปรัชญาให้ชัดเจนขึ้น โดยจากรูปนี้มักจะสรุปสั้น ๆ ว่า ปรัชญานี้เป็นสามห่วง สองเงื่อนไข คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุ

⁴ ปรับจาก เศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มีผล และการมีภูมิคุ้มกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของความพอเพียง และความรู้
คุณธรรมเป็นเงื่อนไขสองประการ

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับพื้นฐานสังคมไทย
เพื่อการตัดสินใจในการดำเนินชีวิตอย่างสมดุล เจริญมั่นคงและมีความยั่งยืนใน
ระยะยาว ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ มีความมั่นคงในการ
เจริญเติบโต ไม่ผันผวนไปตามปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ โดยพิจารณาในหลายมิติเป็น
องค์รวมมิใช่เฉพาะเรื่องของเศรษฐกิจ มีลักษณะองค์รวมที่มีความครอบคลุม ทั้งมิติ
จิตใจซึ่งกำหนดพฤติกรรม มิติสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และกฎระเบียบ
ที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมของความพอเพียง

**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นแนวคิดที่เหมาะสม
กับพื้นฐานสังคมไทย เพื่อการตัดสินใจในการดำเนิน
ชีวิตอย่างสมดุล เจริญมั่นคงและมีความยั่งยืนในระยะยาว
ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ**

การกระทำตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงหรือการประยุกต์ใช้ คือ
การตัดสินใจที่เหมาะสม โดยใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตัดสินใจตาม
หลักปรัชญา คือ สามห่วง สองเงื่อนไข จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่สมดุลและ
ยั่งยืน ลดความผันผวน

การประยุกต์ใช้ปรัชญาจะทำได้ในทุกระดับ เพราะคนเรามีหลายฐานะ
เราจึงสามารถใช้หลักปรัชญาในการตัดสินใจได้ทั้งของตัวเองและครอบครัว หาก
อยู่ในฐานะที่เป็นการบริหารพัฒนาชุมชนและองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน
ก็ใช้หลักปรัชญาในการตัดสินใจได้ ซึ่งก็คือการใช้ในระดับที่กว้างกว่าระดับตนเอง



และครอบครัว หากอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือมาตรการระดับชาติก็สามารถใช้เป็นหลักได้เช่นกัน การศึกษานี้จึงใช้กรอบความหมายของปรัชญาตามลักษณะของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในการพิจารณาแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทที่ 3

กรณีศึกษา: มาตรการควบคุมราคาน้ำมัน

ในช่วงที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้นมากในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลมีมาตรการควบคุมราคาน้ำมันให้ราคาขายปลีกในประเทศไม่ปรับตัวสูงขึ้นมาก เพื่อให้เห็นว่ามาตรการนี้มีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมากหรือไม่อย่างไร ในส่วนนี้จะอธิบายถึงวิวัฒนาการของนโยบายราคาน้ำมันของประเทศไทยตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงปี พ.ศ. 2522-2524 รวมถึงโครงสร้างของราคาน้ำมันและการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าว ตั้งแต่การกำหนดราคาน้ำมันจนมาถึงการปล่อยราคาลอยตัว ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบและเข้าใจภาพรวมนโยบายและมาตรการพลังงานของไทย ก่อนจะมาถึงมาตรการควบคุมราคาน้ำมันในช่วงรัฐบาลทักษิณว่ามีมาตรการและกลไกอย่างไร และก่อให้เกิดผลอย่างไร

วิวัฒนาการของนโยบายราคาน้ำมัน

ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้นโยบายลอยตัวราคาน้ำมันในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นยุคที่มีการควบคุมราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคาขายน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศในหลายระดับด้วยกัน โดยกลไกที่ใช้ในการกำหนดราคามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 คือ รัฐบาลกำหนดราคาหน้าโรงกลั่นสำหรับโรงกลั่นในประเทศด้วยการใช้หลักความเท่าเทียมกันกับน้ำมันนำเข้า (Import Parity) ดังนั้นราคาขายส่งหน้าโรงกลั่นจึงถูกกำหนดโดยอิงกับราคาประกาศของโรงกลั่นในตลาดสิงคโปร์ซึ่งเป็น



ตลาดค่าน้ำมันรายใหญ่ และกำหนดราคานำเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงสำเร็จรูปทุกชนิดโดยอิงกับราคาตลาดสิงคโปร์ เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการนำเข้าจริง

**กลไกที่ใช้ในการกำหนดราคามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 คือ
รัฐบาลกำหนดราคาหน้าโรงกลั่นสำหรับโรงกลั่นใน
ประเทศด้วยการใช้หลักความเท่าเทียมกันกับน้ำมัน
นำเข้า**

จากราคาหน้าโรงกลั่นและราคานำเข้า รัฐบาลกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิต อัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2520 และเปลี่ยนเป็นกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปี พ.ศ. 2522 มาจนถึงปัจจุบัน) และค่าการตลาดซึ่งเป็นอัตรายัตว

ราคาขายปลีก ณ สถานีบริการในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จึงเท่ากับราคาหน้าโรงกลั่น (หรือราคานำเข้า) บวกกับอัตราภาษีสรรพสามิตและอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนฯ ส่วนราคาในต่างจังหวัดจะเท่ากับราคาขายปลีกในกรุงเทพฯ บวกอัตราค่าขนส่งซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนดเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาน้ำมันในช่วงปี พ.ศ. 2522-2528

นโยบายราคาน้ำมันในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การพยายามตรึงราคาน้ำมันประเภทที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย คือ น้ำมันดีเซลไว้ให้นานหรือให้ขึ้นราคาน้อยที่สุด โดยให้ผู้ใช้น้ำมันเบนซินเป็นผู้อุดหนุนด้วยการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่ต่างกัน ด้วยนโยบายนี้ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลต่ำ และราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินสูง

การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในตลาดโลกส่งผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างราคาในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติน้ำมันโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2523 ที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก และรัฐบาลพยายามตรึงราคาขายปลีกไว้ให้นานที่สุดเพื่อบรรเทาผลกระทบ โดยการลดอัตราภาษีสรรพสามิต และเพิ่มการให้เงินอุดหนุนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้ยังพยายามลดต้นทุนในการจัดหาน้ำมันด้วยการปรับลดราคาหน้าโรงกลั่นและราคานำเข้า มีการเปลี่ยนวิธีการคำนวณใหม่เพื่อให้มีราคาถูกลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะใช้ทุกวิธีเพื่อตรึงราคา แต่ในที่สุดก็ต้องปรับราคาขายปลีกขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2520-2525 รัฐบาลขึ้นราคาขายปลีกถึง 5 ครั้ง เพราะราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับขึ้นถึงร้อยละ 32 ต่อปีในช่วงเวลานั้น แต่ค่าเฉลี่ยในการปรับขึ้นราคาขายปลีกในประเทศยังต่ำกว่าราคาในตลาดโลก โดยใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชย



นโยบายราคาน้ำมันในช่วงนี้ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การพยายามตรึงราคาน้ำมันประเภทที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย คือ น้ำมันดีเซลไว้ให้นานหรือให้ขึ้นราคาน้อยที่สุด โดยให้ผู้ใช้น้ำมันเบนซินเป็นผู้อุดหนุนด้วยการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่ต่างกัน ด้วยนโยบายนี้ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลต่ำ และราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินสูง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาน้ำมันในช่วงปี พ.ศ. 2529-2530

ประเทศไทยเริ่มผลิตก๊าซธรรมชาติในปี พ.ศ. 2524-2525 และสามารถผลิตเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันการผลิตน้ำมันดิบในประเทศก็เพิ่มขึ้นจากแหล่งน้ำมันใหม่ ทำให้ความต้องการนำเข้าน้ำมันดิบลดลง อีกทั้งราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกอ่อนตัวลงในปี พ.ศ. 2529 รัฐบาลจึงลดราคาขายปลีกถึง 3 ครั้งในช่วงนี้ แต่ก็ลดไม่มากเท่ากับการลดลงของราคาน้ำมันดิบ เพราะมีการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต และอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อชดเชยกับที่ใช้ไปในช่วงการตรึงราคาเป็นระยะเวลานาน

ในช่วงนี้รัฐบาลปรับนโยบายด้านราคา โดยพยายามให้ความแตกต่างระหว่างราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลลดน้อยลงด้วยการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต และอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างกันระหว่างน้ำมันทั้ง 2 ประเภท จึงส่งผลให้ช่องว่างระหว่างราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลลดน้อยลงจากระดับ 6 บาทต่อลิตรในปี พ.ศ. 2525 เหลือประมาณ 2.6 บาทต่อลิตรในปี พ.ศ. 2530

การใช้นโยบายควบคุมราคาด้วยกลไกที่รัฐบาลกำหนด ตั้งแต่ราคาด่านโรงกลั่นไปจนถึงราคาขายปลีกด้วยโครงสร้างราคาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ทำให้ในแต่ละครั้งที่ราคาตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลง จะเป็นภาระของรัฐบาลในการที่จะพยายามตรึงราคาขายปลีกไว้ให้นานที่สุด และในภาวะที่ราคาตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมากทำให้รัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากในการตรึงราคา และการเปลี่ยนแปลงราคาให้สอดคล้องกับราคาตลาดโลกทำได้ยากลำบาก จากบทเรียนที่ผ่านมาจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาครั้งสำคัญ ด้วยการใช้นโยบายลอยตัวราคาน้ำมันในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การใช้นโยบายควบคุมราคาด้วยกลไกที่รัฐบาลกำหนด ตั้งแต่ราคาด่านโรงกลั่นไปจนถึงราคาขายปลีกด้วยโครงสร้างราคาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ทำให้ในแต่ละครั้งที่ราคาตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลง จะเป็นภาระของรัฐบาลในการที่จะพยายามตรึงราคาขายปลีกไว้ให้นานที่สุด และในภาวะที่ราคาตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก ทำให้รัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากในการตรึงราคา

ดังนั้นก่อนปี พ.ศ. 2534 ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยจะเป็นราคา CIF (Cost, Insurance and Freight) ของตลาดสิงคโปร์ คือ ราคาตลาดสิงคโปร์บวกด้วยค่าขนส่ง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จนกระทั่งถึงท่าเรือของไทย การกำหนดราคา ณ โรงกลั่นจะอิงกับราคาประกาศของโรงกลั่นในตลาดสิงคโปร์ สำหรับการกำหนดราคานำเข้าจะอิงตาม ราคาตลาดสิงคโปร์เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการนำเข้าจริง โดยการประกาศราคาจะเปลี่ยนแปลงสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เมื่อรวมกับอัตราภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจัดเก็บในรูปแบบต่าง ๆ และค่าการตลาดที่รัฐบาลกำหนดก็จะ



เป็นราคาขายปลีกสำหรับผู้บริโภคราคาน้ำมันจึงถูกกำหนดโดยรัฐบาล ประชาชนรับรู้ว่าราคาจะเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาล

เครื่องมือในการดูแลราคาน้ำมัน

กล่าวได้ว่าก่อนวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดและใช้เครื่องมือในการดูแลราคาน้ำมันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนัก แต่ผลกระทบจากวิกฤติน้ำมันปี พ.ศ. 2516 ทำให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก ในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลจึงสร้างระบบกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมราคาขายปลีกน้ำมัน

เหตุผลที่มีการจัดตั้งกองทุนมาจากการที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2520 ทำให้ต้องปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ แต่ก็ปรับขึ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ และยังได้ปรับลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลง แต่การลดอัตราภาษีสำหรับน้ำมันเตาก็ยังไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีลดอัตราภาษีที่เก็บจากน้ำมันเบนซินมากกว่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้น และกันเงินส่วนนี้ไว้ในกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (พ.ร.ก. 2516)¹ ด้วยการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 178/2520 ลงวันที่ 19 กันยายน 2520 เรื่อง การกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันส่งเงินเข้า

¹ วัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดประกาศไว้ว่า

“โดยที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ทวีสูงขึ้นเป็นลำดับ และน้ำมันดิบที่จะซื้อได้มีปริมาณลดน้อยลง ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในประเทศไทย ฉะนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ และความผาสุกของประชาชน จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในเหตุการณ์ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้ โดยฉับพลัน ไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แยกปฏิบัติการตามกฎหมายที่มีอยู่”

กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน โดยให้โรงกลั่นน้ำมัน และผู้นำเข้าน้ำมันส่งเงินเข้ากองทุน และนำเงินจากกองทุนนี้จ่ายชดเชยให้ผู้ค้าน้ำมันเตา

ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลภายใต้นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกาศปรับค่าเงินบาททำให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งรัฐบาลเห็นว่ากำไรส่วนนี้ไม่ได้เกิดจากการดำเนินการ จึงมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 จัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) และกำหนดให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุน เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น

ในปี พ.ศ. 2522 กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries) ปรับขึ้นราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกหลายครั้ง เพื่อที่จะตรึงราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ โดยไม่ต้องปรับตามการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกทุกครั้ง และต้องการที่จะรวมกองทุนต่างๆ เข้าเป็นกองทุนเดียวกัน รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. 2516 ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 จัดตั้ง “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” (กองทุนน้ำมัน) ซึ่งได้รวมกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน ภายใต้คำสั่งฉบับนี้ ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุน และได้รับเงินชดเชยจากกองทุน รวมทั้งการปฏิบัติในการส่งเงินเข้ากองทุน และขอรับเงินชดเชยจากกองทุน และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ

ระบบกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในขณะนั้นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรึงราคาขายปลีก ด้วยการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนหรือได้รับเงินชดเชยจากกองทุน เพื่อรักษาระดับราคานำเข้า และราคาขายส่งที่ออกจากโรงกลั่นให้อยู่ในระดับคงที่ ทำให้ราคาขายปลีกไม่เปลี่ยนแปลง



สรุปว่าในช่วงที่มีการกำหนดราคาขายปลีกน้ำมัน รัฐบาลได้ใช้ทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิต และการนำส่งเงินเข้า / ได้รับเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเครื่องมือสำคัญในการพยายามตรึงราคาขายปลีกตารางที่ 1 แสดงการใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลในช่วงนั้น ที่ทำให้ราคาน้ำมันดีเซลไม่เปลี่ยนแปลงเท่าราคาน้ำมันเบนซิน

ตารางที่ 1 การใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2531

หน่วย: บาทต่อลิตร

	น้ำมันเบนซินพิเศษ			น้ำมันดีเซล		
	ภาษี	อัตราเงิน นำส่งกองทุน	ราคา ขายปลีก	ภาษี	อัตราเงิน นำส่งกองทุน	ราคา ขายปลีก
พ.ศ. 2516 (นรม. สัญญา)	0.8968	-	2.30	0.1635	-	1.05
พ.ศ. 2518 (นรม. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์) • อู๋มดีเซล	1.0770	0.1718	3.62	0.3199	-0.1996	2.33
พ.ศ. 2524 (นรม. พล.อ.เปรม) • อู๋มดีเซล	4.5916	1.8749	13.45	0.9927	-0.4114	7.39
พ.ศ. 2528 (นรม. พล.อ.เปรม)	4.9631	-0.1747	11.70	1.0151	-0.6996	6.70
พ.ศ. 2530 (นรม. พล.อ.เปรม)	4.4440	-	8.90	2.9795	-0.6537	6.30
พ.ศ. 2531 (นรม. พล.อ.ชาติชาย) • ตรึงราคา	ลดภาษี 3.333	ปรับขึ้นลง	8.45	ลดภาษี 1.21	ปรับขึ้นลง	6.10

ที่มา: ดร.เทียนไชย จงพิร์เพียร เอกสารนำเสนอในการบรรยายที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เรื่อง “นโยบายราคาและโครงสร้างตลาดปิโตรเลียม” วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551

แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามตรึงราคา แต่ในภาวะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก ในที่สุดรัฐบาลจึงประกาศปรับขึ้นราคาขายปลีก แม้จะพยายามตรึงราคาขายปลีกไว้ให้นานหรือให้ขึ้นราคาน้อยที่สุด โดยเฉพาะราคาน้ำมันดีเซลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2522-2528 ให้ผู้ใช้น้ำมันเบนซินเป็นผู้อุดหนุนด้วยการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของน้ำมันทั้งสองชนิดนี้ในอัตราที่ต่างกันนั้น ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลต่ำ และน้ำมันเบนซินสูง ทั้ง ๆ ที่ราคานำเข้าของน้ำมันทั้งสองประเภทไม่แตกต่างกันมากนัก

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบราคานำเข้า ราคาขายปลีก และส่วนต่างระหว่างราคานำเข้าและราคาขายปลีกของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลภายในประเทศ

ตารางที่ 2 ราคานำเข้าเฉลี่ย ราคาขายปลีกเฉลี่ย และส่วนต่างระหว่างราคานำเข้าเฉลี่ยและราคาขายปลีกเฉลี่ยของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล

หน่วย: บาทต่อลิตร

พ.ศ.	น้ำมันเบนซิน			น้ำมันดีเซล		
	ราคานำเข้า	ราคาขายปลีก	ส่วนต่าง	ราคานำเข้า	ราคาขายปลีก	ส่วนต่าง
	เฉลี่ย	เฉลี่ย*	ราคา	เฉลี่ย	เฉลี่ย**	ราคา
2522	3.36	6.60	3.24	3.15	3.86	0.71
2523	5.62	9.59	3.97	5.40	6.45	1.05
2524	6.23	11.91	5.68	6.14	7.34	1.20
2525	6.02	13.45	7.43	6.45	7.39	0.94
2526	-	12.73	-	5.33	7.06	1.73
2527	5.35	11.70	6.35	5.08	6.70	1.62
2528	5.68	11.70	6.02	5.48	6.70	1.22
2529	3.53	9.63	6.10	2.81	6.46	3.65

หมายเหตุ: * น้ำมันเบนซินพิเศษ ** น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว

ที่มา: บิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ และ เทียนไชย จงพิรเพียร “บทเรียนจากการกำหนดราคาดังกล่าวที่น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย”



ด้วยโครงสร้างราคาขายปลีกที่แตกต่างกันระหว่างน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล ส่งผลให้การบริโภคน้ำมันดีเซลสูงกว่าน้ำมันเบนซินเป็นอันมาก โดยสัดส่วนการบริโภคน้ำมันดีเซลต่อน้ำมันเบนซิน (รวมน้ำมันเบนซินธรรมดาและน้ำมันเบนซินพิเศษ) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64:36 ในปี พ.ศ. 2522 เป็นร้อยละ 72:28 ในปี พ.ศ. 2528

น้ำมันเป็นสินค้าที่ประเทศไทยไม่มีความสามารถในการผลิตให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศและต้องนำเข้า ดังนั้นราคาขายปลีกในประเทศจึงขึ้นกับราคานำเข้าหรือราคาตลาดโลกเป็นสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม การใช้นโยบายการควบคุมราคาในประเทศในภาวะการณ์เช่นนี้ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้มากนักและต้องมีการแทรกแซงเป็นระยะ ๆ อีกทั้งการพยายามทำให้ราคาน้ำมันชนิดหนึ่งต่ำกว่าอีกชนิดหนึ่ง (ทั้งที่ต้นทุนเพิ่มไม่ต่างกันมากนัก) ยังส่งผลให้เป็นการบิดเบือนโครงสร้างการบริโภคในที่สุด

การใช้นโยบายการควบคุมราคาในประเทศในภาวะการณ์เช่นนี้ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้มากนักและต้องมีการแทรกแซงเป็นระยะ ๆ อีกทั้งการพยายามทำให้ราคาน้ำมันชนิดหนึ่งต่ำกว่าอีกชนิดหนึ่ง (ทั้งที่ต้นทุนไม่ต่างกันมากนัก) ยังส่งผลให้เป็นการบิดเบือนโครงสร้างการบริโภคในที่สุด

ช่วงหลังการลอยตัวในปี พ.ศ. 2534

นโยบายราคาน้ำมัน

ปี พ.ศ. 2534 เป็นปีที่นโยบายราคาน้ำมันมีการพลิกผัน เพราะรัฐบาลได้ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมัน (แต่ยังคงการควบคุมราคาก๊าซ LPG) โดยใช้ระบบราคาน้ำมันลอยตัวตามกลไกตลาดตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2534 ระบบการกำหนดราคาเปลี่ยนไปคือโรงกลั่นจะเป็นผู้กำหนดราคาหน้าโรงกลั่น และผู้ค้าน้ำมันกำหนดราคาขายปลีก ณ สถานีบริการน้ำมันเอง โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีที่เก็บจากน้ำมัน รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมที่ผู้ค้าน้ำมันต้องนำส่งเข้ากองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงแรกโรงกลั่นยังมีการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปไม่เพียงพอกับความต้องการในประเทศและยังต้องมีการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป โรงกลั่นจึงกำหนดให้ราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นเสมอภาคกับราคานำเข้าน้ำมันดิบจากตลาดสิงคโปร์ เพราะหากโรงกลั่นกำหนดราคาต่ำกว่าราคานำเข้า จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของโรงกลั่น ในขณะเดียวกันถ้าโรงกลั่นกำหนดราคาสูงกว่าราคานำเข้าก็ทำให้ผู้ค้าน้ำมันนำน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาแทน

ต่อมาเมื่อมีการตั้งโรงกลั่นในประเทศเพิ่มขึ้น และกำลังการผลิตขยายตัวจนมากกว่าความต้องการในประเทศ ประกอบกับการแข่งขันกันมากขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การกำหนดราคาหน้าโรงกลั่นจึงอยู่ระหว่างราคาส่งออกและราคานำเข้า

ในขณะเดียวกัน จำนวนสถานีบริการน้ำมันก็ขยายตัวมากขึ้น การแข่งขันของผู้ค้าน้ำมันในระดับค้าปลีกมีมากขึ้น ดังนั้น ราคาขายปลีก ณ สถานีบริการจึงเป็นราคาที่ค่อนข้างสะท้อนภาวะการแข่งขันในระดับค้าปลีกพอสมควร บริษัทน้ำมันหรือสถานีบริการน้ำมันจึงไม่สามารถใช้อำนาจผูกขาดกำหนดราคาได้ ราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศจึงปรับตัวตามกลไกตลาด



เครื่องมือในการดูแลราคาน้ำมัน

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมราคาน้ำมัน โดยในปัจจุบันกองทุนดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง มีวัตถุประสงค์หลักคือการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยมีการกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศนั้น มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด

ปัจจุบันน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคือ น้ำมันเบนซินออกเทน 95 น้ำมันเบนซินออกเทน 91 แก๊สโซฮอล์ น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา โดยอัตราค่าธรรมเนียมนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และเงินจำนวนนี้ คือ รายได้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เน้นเฉพาะด้านการรักษาเสถียรภาพของราคาเชื้อเพลิงในประเทศ โดยยังไม่มีการจัดการด้านการใช้พลังงานอย่างจริงจัง วิฤตติสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี พ.ศ. 2533-2534 ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับขึ้นอีกครั้ง รัฐบาลจึงเริ่มมีนโยบายในการดูแลด้านการใช้พลังงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านการประหยัดและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (กองทุนอนุรักษ์ฯ) ขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. อนุรักษ์ฯ) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรการกำกับดูแลให้มีการประหยัดพลังงานและส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เน้นเฉพาะด้านการรักษาเสถียรภาพของราคาเชื้อเพลิงในประเทศ โดยยังไม่มีการจัดการด้านการใช้พลังงานอย่างจริงจัง

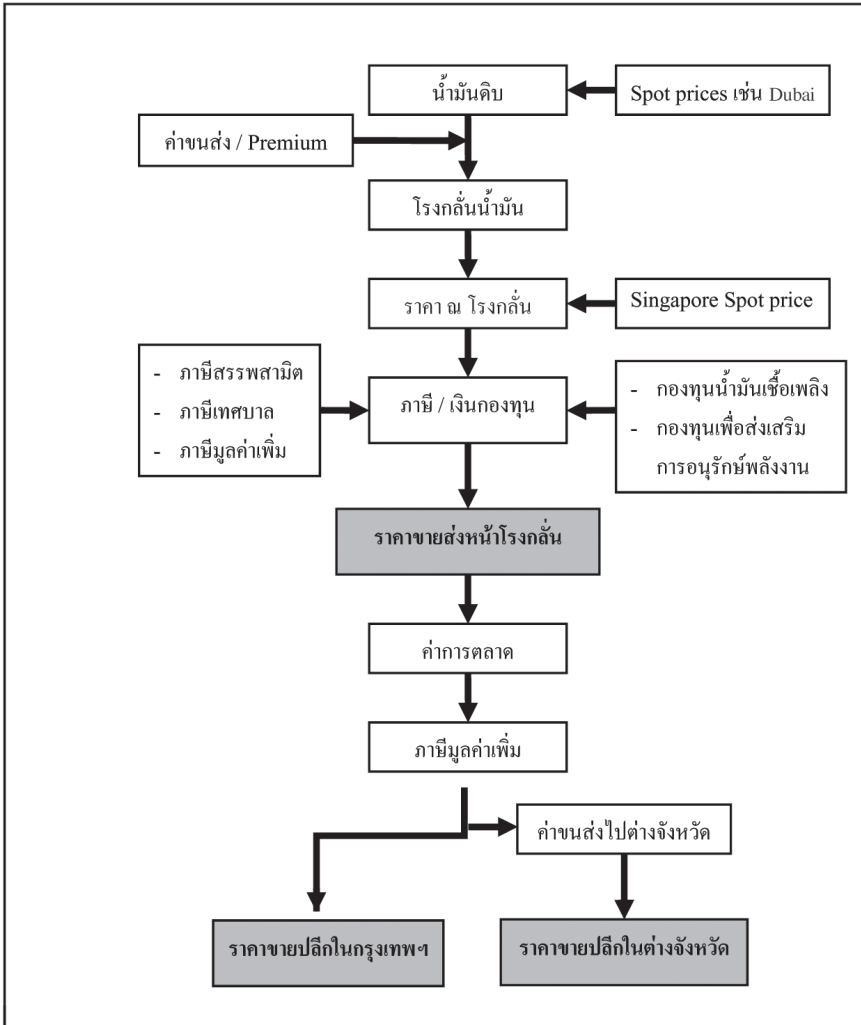
ในขั้นแรกของการก่อตั้งกองทุนอนุรักษ์ฯ ได้มีการโอนเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาเป็นจำนวน 1,500 ล้านบาท เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2535 และภายใต้ พ.ร.บ. อนุรักษ์ฯ นี้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ จากน้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา ที่จำหน่ายในประเทศในอัตราลิตรละ 7 สตางค์ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2535 โดยอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ สามารถเปลี่ยนแปลงได้

นอกจากอัตราภาษีต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บจากการผลิตและการค้าน้ำมันแล้ว กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกองทุนอนุรักษ์ฯ จึงเป็นอีกหนึ่งช่องทางสำคัญที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันในประเทศ โดยเฉพาะในภาวะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีความผันผวน

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2534 ที่มีการปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัว โครงสร้างราคาน้ำมันจึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ราคาขายส่งหน้าโรงกลั่น และราคาขายปลีก ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดได้ดังรูปที่ 3

ขณะที่อัตราภาษีและอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกองทุนอนุรักษ์ฯ จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ เพราะรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ ดังตารางที่ 3 ซึ่งแสดงอัตราภาษีสรรพสามิตและอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนอนุรักษ์ฯ ของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลที่จัดเก็บในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2551) ที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนเป็นการชั่วคราว เปรียบเทียบกับอัตราที่มีการจัดเก็บก่อนหน้านี้ ส่วนภาษีอื่น ๆ ของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศุลกากร 0.01 บาทต่อลิตร ภาษีเทศบาลคิดเป็นอัตราร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 7





รูปที่ 3 โครงสร้างราคาน้ำมัน

ตารางที่ 3 อัตราภาษีสรรพสามิตและอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกองทุนอนุรักษ์ฯ ของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล

หน่วย: บาทต่อลิตร

ประเภทน้ำมัน	ก่อนวันที่ 25 กรกฎาคม 2551			ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2551*		
	อัตราภาษี สรรพสามิต	อัตราเงินนำส่ง กองทุน		อัตราภาษี สรรพสามิต	อัตราเงินนำส่ง กองทุน	
		น้ำมัน	อนุรักษ์ฯ		น้ำมัน	อนุรักษ์ฯ
เบนซิน 91	3.6850	3.00	0.75	3.6850	3.00	0.75
เบนซิน 95	3.6850	3.45	0.75	3.6850	3.45	0.75
แก๊สโซฮอล์ 91	3.3165	-0.25	0.25	0.0165	-0.25	0.25
แก๊สโซฮอล์ 95 (E10)	3.3165	0.25	0.25	0.0165	0.25	0.25
ดีเซลหมุนเร็ว	2.3050	-0.30	0.25	0.0050	-0.30	0.25
ไบโอดีเซล	2.1898	-1.50	0.25	0.0898	-1.50	0.25

หมายเหตุ: * รัฐบาลลดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับแก๊สโซฮอล์ และน้ำมันดีเซลเป็นระยะเวลา 6 เดือน

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ตัวอย่างรายละเอียดขององค์ประกอบของราคาขายปลีกน้ำมันในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล แสดงไว้ในตารางที่ 4 ทั้งนี้หากไม่มีการแทรกแซงการเปลี่ยนแปลงของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ส่วนใหญ่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกและอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะสะท้อนที่การเปลี่ยนแปลงของระดับราคา ณ โรงกลั่น ในส่วนการเปลี่ยนแปลงของค่าการตลาดนั้นจะเป็นปัจจัยที่สะท้อนภาวะการดำเนินธุรกิจและการแข่งขันของธุรกิจการค้าปลีกน้ำมัน



ตารางที่ 4 โครงสร้างราคาน้ำมันในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

หน่วย: บาทต่อลิตร

	วันที่ 24 กรกฎาคม 2551			วันที่ 25 กรกฎาคม 2551		
	เบนซิน 95	แก๊สโซฮอล์ 95	ดีเซล หมุนเร็ว	เบนซิน 95	แก๊สโซฮอล์ 95	ดีเซล หมุนเร็ว
ราคา ณ โรงกลั่น	26.5910	26.2493	33.8762	26.1575	25.5323	32.9683
ภาษีสรรพสามิต	3.6850	3.3165	2.3050	3.6850	0.0165	0.0050
ภาษีเทศบาล	0.3685	0.3317	0.2350	0.3865	0.0017	0.0005
กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	3.4500	0.2500	-0.3000	3.4500	0.2500	-0.3000
กองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน	0.7500	0.2500	0.2500	0.7500	0.2500	0.2500
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	2.4645	2.2178	2.5453	2.4086	1.8235	2.3047
ราคาขายส่ง (หน้าโรงกลั่น)	37.6721	32.5253	38.9070	34.4110	27.8740	35.2285
ค่าการตลาด	2.9139	3.0512	3.1149	2.9628	3.0056	3.2818
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0.2040	0.2136	0.2180	0.2074	0.2104	0.2297
ราคาขายปลีก	40.79	35.79	42.24	39.99	31.09	38.74

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

การแทรกแซงราคาน้ำมันโดยรัฐบาล

ก่อนปี พ.ศ. 2534 จากการควบคุมราคาน้ำมันของรัฐบาล ทำให้ต้องมีการแทรกแซงตลาดอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ประเทศไทยจะใช้ระบบราคาน้ำมันลอยตัวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 และราคาขายปลีกในประเทศส่วนใหญ่จะเปลี่ยนแปลงตามราคานำเข้าน้ำมันดิบซึ่งเป็นราคาตลาดโลกและการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ราคาน้ำมันถูกปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล รัฐบาลสามารถใช้นโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันด้วยการใช้เครื่องมือทั้งด้านอัตราภาษีและอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุน

เพื่อจัดการให้ราคาน้ำมันเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ ดังตารางที่ 5 เป็นการสรุปการดำเนินการแทรกแซงราคาน้ำมันในรัฐบาลแต่ละสมัยโดยใช้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และการปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตเป็นหลัก

ตารางที่ 5 การแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2540

หน่วย: บาทต่อลิตร

	น้ำมันเบนซินพิเศษ			น้ำมันดีเซล		
	อัตราภาษี	เงินกองทุน	ราคาขายปลีก	อัตราภาษี	เงินกองทุน	ราคาขายปลีก
พ.ศ. 2535 (นรม. อานันท์) • ลอยตัว	3.35	0.1	9.07	2.31	0.1	7.77
พ.ศ. 2538 (นรม. ชวน) • ลอยตัว	3.35	0.03	9.15	2.20	0.03	7.40
พ.ศ. 2539 (นรม. บรรหาร) • ครึ่งราคา	ลดภาษี 2.85	8.46	0.13	9.15	2.20	0.17
พ.ศ. 2540 (นรม. พล.อ.ชวลิต) • ครึ่งราคา*	2.843	0.13	11.30	2.436	0.02	10.06
พ.ศ. 2540 (นรม. ชวน) • คุ้ม LPG**	3.685	0.5	15.59	2.305	0.45	13.14

หมายเหตุ: * เว้นการนำส่งเงินเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ สำหรับน้ำมันเบนซิน และลดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ สำหรับน้ำมันดีเซล เป็นการชั่วคราวระหว่าง ส.ค. 2540 - ก.ย. 2541

** เก็บเงินเข้ากองทุนและนำไปพ่วงราคา LPG

ที่มา: ดร.เทียนไชย จงพีร์เพียร อ้างแล้ว



การแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลจะดำเนินการในภาวะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก จนส่งผลกระทบต่อระดับราคาในประเทศ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและธุรกิจทั่วไป วิธีการแทรกแซงในแต่ละครั้งมีตั้งแต่การปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิต และ/หรือภาษีเทศบาล การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมไปถึงการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน

การแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลจะดำเนินการในภาวะที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมาก จนส่งผลกระทบต่อระดับราคาในประเทศ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและธุรกิจทั่วไป วิธีการแทรกแซงในแต่ละครั้งมีตั้งแต่การปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิต และ/หรือภาษีเทศบาล การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนอนุรักษ์ฯ และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมไปถึงการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชดเชยให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน

ขนาดของการแทรกแซงในแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่ขึ้นกับว่าราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นมากน้อยและเป็นเวลานานเพียงใด นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น และเสียงเรียกร้องของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบทั้งประชาชนทั่วไป กลุ่มธุรกิจต่าง ๆ เช่น ประมง และขนส่ง ต่างก็มีอิทธิพลต่อขนาดการแทรกแซงของรัฐบาล

ในด้านภาระในการแทรกแซงราคาน้ำมัน ภาระจะมากน้อยเพียงใดขึ้นกับขนาดของการแทรกแซง โดยปกติการแทรกแซงราคาน้ำมันด้วยการเปลี่ยนแปลง

อัตราภาษีและ/หรืออัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุน จะไม่ส่งผลเป็นภาระทางการเงินแก่ภาครัฐ แต่จะทำให้รายได้ที่นำส่งรัฐ (จากภาษี) ลดลง และ/หรือขนาดของเงินกองทุนลดลงซึ่งอาจจะส่งผลให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์พลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนอนุรักษ์ฯ ต้องลดขนาดการดำเนินงานเพราะขาดเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งการแทรกแซงราคาอาจจะส่งผลกระทบทำให้เกิดเป็นภาระทางการเงิน/การคลังในขนาดที่เกินรัฐบาล ถ้าการแทรกแซงนั้นเป็นการพยายามควบคุมหรือตรึงราคาขายปลีกให้ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง จนทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยหรือเงินสนับสนุนให้ภาคเอกชน ซึ่งแหล่งที่มาของเงินชดเชยนี้มาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหลัก ทั้งนี้ในการดำเนินมาตรการลักษณะนี้ถ้าเป็นระยะเวลาล้น และขนาดของเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีพอเพียง ก็อาจจะไม่เป็นภาระทางการเงิน/การคลังมากนัก แต่เมื่อใดก็ตามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงเป็นเวลานาน และรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยเป็นระยะเวลานาน ๆ ก็จะมีส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงดังเช่นที่เกิดขึ้นในอดีตช่วงวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 2 ที่รัฐบาลมีการตรึงราคาขายปลีกโดยเฉพาะราคาน้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมเหลว ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายชดเชยแก่ผู้ค้า จนทำให้ฐานะสุทธิของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นลบถึง 4,478 ล้านบาท เมื่อกลางปี พ.ศ. 2525² และอีกครั้งที่มีการตรึงราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลในปี พ.ศ. 2547-2548 จนทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นลบ ทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินมาชดเชยให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และอาจจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

² ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ และ เทียนไชย จงพิร์เพียร “บทเรียนจากการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย”

การควบคุมราคาน้ำมันในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548)

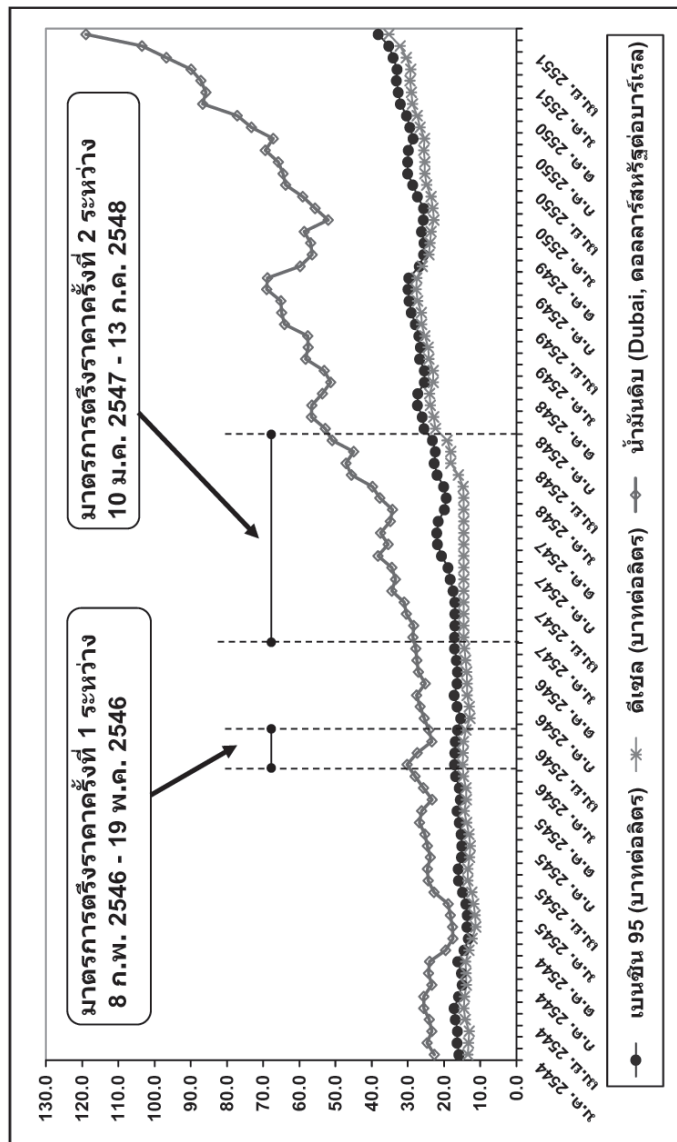
รัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยมีนโยบายด้านพลังงานดังนี้คือ (1) ส่งเสริมการใช้พลังงานแบบผสมผสาน โดยสนับสนุนให้มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรในประเทศ (2) ส่งเสริมและจัดหาการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) เน้นการจัดการด้านพลังงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต และสร้างเสถียรภาพด้านราคาของพลังงาน

ในช่วงแรกของรัฐบาล ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกยังคงเคลื่อนไหวในระดับปกติ นโยบายของรัฐบาลจึงมุ่งเน้นการจัดหาให้พอเพียง การซื้อขายมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมพลังงานทดแทน และการดูแลเสถียรภาพด้านราคา

มาตรการตรึงราคา ครั้งที่ 1

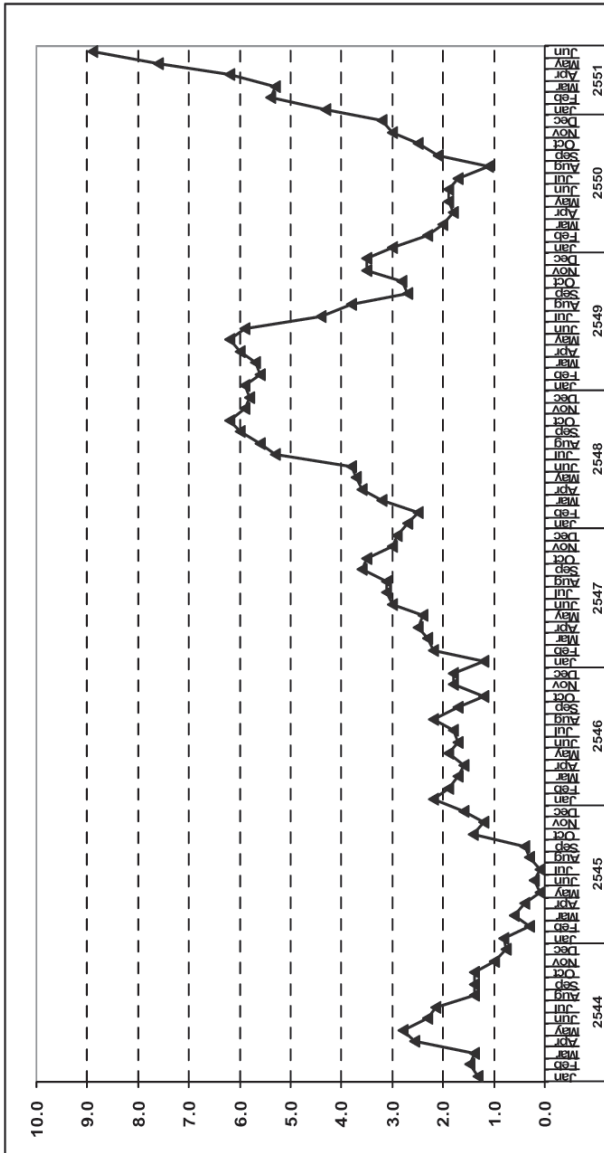
ระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 - 19 พฤษภาคม 2546

ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเริ่มปรับตัวสูงขึ้นตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2545 จาก 3 ปัจจัยสำคัญ คือ (1) การประท้วงในประเทศเวเนซุเอลาทำให้อุปทานน้ำมันของโลกลดลง (2) ความตึงเครียดว่าจะเกิดสงครามระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอิรัก และ (3) อุปสงค์ที่ขยายตัวจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และอินเดีย การปรับตัวของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกส่งผลให้ราคาในประเทศปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย (รูปที่ 4)



รูปที่ 4 การเคลื่อนไหวของราคาน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล
เปรียบเทียบเกี่ยวกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ



รูปที่ 5 อัตราเงินเพื่อทัวไปของไทย (ร้อยละ)

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์

ราคาน้ำมันในประเทศที่ปรับตัวสูงขึ้นส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเพื่อเริ่มขยายตัว โดยอัตราเงินเพื่อทั่วไป (รวมอาหารและพลังงาน) เริ่มปรับตัวสูงขึ้นในไตรมาสสุดท้าย ของปี พ.ศ. 2545 จากร้อยละ 0.4 เมื่อเดือนกันยายน เป็นร้อยละ 1.6 ในเดือนธันวาคม และเริ่มขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รูปที่ 5)

เนื่องจากความตึงเครียดระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอิรัก มีความชัดเจนและทวีความรุนแรงขึ้น ภาครัฐมีความกังวลว่าหากเกิดสงครามจะทำให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงและมีความผันผวน และจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงราคาน้ำมันในประเทศ ด้วยการตรึงราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลเป็นระยะเวลา 4 เดือน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ - 19 พฤษภาคม 2546 ให้อยู่ภายใต้เพดานราคาที่กำหนด คือ น้ำมันเบนซินออกเทน 95 ที่ 16.99 บาทต่อลิตร น้ำมันเบนซินออกเทน 91 ที่ 15.99 บาทต่อลิตร และน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ที่ 14.79 บาทต่อลิตร

กลไกในการควบคุมราคา คือ การใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงชดเชยให้แก่ผู้ค้า เพื่อให้ราคาขายปลีกน้ำมันอยู่ภายใต้เพดานราคาที่กำหนด และเมื่อราคาน้ำมันกลับสู่ภาวะปกติและต่ำกว่าเพดาน ก็จัดเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง



ณ สิ้นปี พ.ศ. 2545 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เป็นเครื่องมือหลักในการแทรกแซงราคามีฐานะทางการเงินสุทธิเป็นลบเท่ากับ 4,156 ล้านบาท เนื่องจากรายจ่ายในการชดเชยราคาก๊าซ LPG มากกว่ารายรับที่ได้จากการนำส่งเงินของเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาแหล่งเงินอื่น ๆ มาใช้ในการตรึงราคาน้ำมัน รัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) จึงมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขราคาน้ำมันแพง เมื่อวันที่ 6 และ 19 กุมภาพันธ์ 2546 และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ และ 4 มีนาคม 2546 ให้มีการดำเนินการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน³ ขึ้นเป็นองค์การมหาชน และเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถกู้เงินเพื่อใช้จ่ายชดเชยในการตรึงราคาน้ำมันได้ แต่สถาบันยังไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้ในทันที ต้องมีการเตรียมการจัดตั้งให้เรียบร้อยก่อน (สถาบันเริ่มดำเนินการได้จริงในปี พ.ศ. 2548)

ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเริ่มลดลงในเดือนมีนาคม 2546 ส่งผลให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ต้องจ่ายเงินเพื่อชดเชยราคาตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2546 สำหรับน้ำมันเบนซิน และวันที่ 21 มีนาคม 2546 สำหรับน้ำมันดีเซล ยอดรวมการจ่ายเงินชดเชยสูงสุดเท่ากับ 3,827 ล้านบาท ณ วันที่ 21 มีนาคม 2546

หลังจากวันที่ 20-21 มีนาคม 2546 ราคาขายปลีกต่ำกว่าเพดานที่กำหนด จึงจัดเก็บเงินส่วนต่างของราคาคืนให้แก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของมาตรการจำนวนเงินชดเชยโดยรวมจึงลดลงเหลือแค่ 387 ล้านบาท

³ สถาบันมีหน้าที่จัดหาเงินให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนำไปชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้สูงเกินกว่าระดับที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และดำเนินการใด ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนพลังงาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในช่วงที่ราคาน้ำมันแพง

การบริโภคน้ำมันในระหว่าง 4 เดือนของมาตรการตรึงราคา คือ น้ำมันเบนซินเพิ่มจาก 580.1 ล้านลิตรต่อเดือนในเดือนกุมภาพันธ์ เป็น 640.3 639.8 และ 639.2 ล้านลิตรต่อเดือน ในเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม ตามลำดับ ส่วนน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเพิ่มจาก 1,315.1 ล้านลิตรต่อเดือนในเดือนกุมภาพันธ์ เป็น 1,505.6 1,437 และ 1,504 ล้านลิตร ในเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม ตามลำดับ

โดยสรุปมาตรการในการตรึงราคาในครั้งนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมากนัก เพราะราคาในตลาดโลกปรับตัวขึ้นระยะสั้น จึงทำให้การจ่ายชดเชยจริงเป็นเวลาแค่ 42 วันเท่านั้น แต่การตรึงราคากำหนดไว้ 101 วัน และไม่ได้ปรับลดราคาขายปลีกลงตามราคาตลาดโลก ทำให้หลังจากนั้นก็จะมีเงินส่วนต่างไหลกลับเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ไม่สามารถหักล้างเงินที่จ่ายออกไปได้ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้หนี้ลดลงเท่านั้น

มาตรการตรึงราคา ครั้งที่ 2

ระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 – 13 กรกฎาคม 2548

ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2546 (รูปที่ 4) เพื่อไม่ให้ราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศขยายตัวขึ้นเร็วตามราคาตลาดโลก รัฐบาลจึงใช้มาตรการควบคุมราคาโดยการกำหนดเพดานราคาขายปลีกอีกครั้ง ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2547 โดยมีการกำหนดเพดานราคาขายปลีก น้ำมันเบนซินออกเทน 95 ที่ 16.99 บาทต่อลิตร น้ำมันเบนซินออกเทน 91 ที่ 16.19 บาทต่อลิตร น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ที่ 14.59 บาทต่อลิตร

วิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อตรึงราคาน้ำมันในครั้งนี้ใช้หลักการเดียวกับการตรึงราคาครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2546 คือ การนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อรักษาเพดานราคาขายปลีกตามที่



รัฐบาลกำหนด จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐบาลจึงจะจัดเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

การปรับตัวของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกครั้งนี้ เป็นการปรับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถที่จะตรึงราคายาได้เพดานที่กำหนดในครั้งแรกได้ เพราะภาระในการชดเชยราคาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ เดือนมกราคม 2547 ยังมีสถานะติดลบอยู่ 473 ล้านบาท รัฐบาลจึงต้องทยอยปรับราคาขายปลีกของทั้งน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลขึ้นเป็นระยะ ๆ ดังตารางที่ 6 ฐานะทางการเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เป็นหนี้ (ติดลบ) มาเป็นระยะเวลานาน และการต้องจ่ายชดเชยเพื่อตรึงราคาในระดับที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีการขอเปิดวงเงินกู้ (OD) อีกประมาณ 8,000 ล้านบาท ในเดือนเมษายน 2547 เพื่อให้เพียงพอสำหรับใช้ในการตรึงราคาน้ำมันต่อไป

ตารางที่ 6 การปรับราคาขายปลิกัน้ำมันในปี พ.ศ. 2547-2548

วันที่	การปรับราคา
7 พ.ค. 2547	ปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิด 60 สตางค์ต่อลิตร
18 มิ.ย. 2547	ปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิด 60 สตางค์ต่อลิตร
29 ก.ค. 2547	ปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิด 60 สตางค์ต่อลิตร
ส.ค. 2547	มีการปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิด 4 ครั้ง ครั้งละ 60 สตางค์ต่อลิตร (วันที่ 6, 11, 17 และ 24)
20 ต.ค. 2547	ปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 60 สตางค์ต่อลิตร
21 ต.ค. 2547	รัฐบาลยกเลิกนโยบายตรึงราคาน้ำมันเบนซิน ในขณะที่ยังคงการตรึงราคาน้ำมันดีเซลและราคาก๊าซหุงต้มไว้ต่อไป

ตารางที่ 6 การปรับราคาขายปลีกน้ำมันในปี พ.ศ. 2547-2548 (ต่อ)

วันที่	การปรับราคา
พ.ย. 2547	มีการปรับลดราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 3 ครั้ง ครั้งละ 40 สตางค์ต่อลิตร (วันที่ 4, 12 และ 14)
ธ.ค. 2547	มีการปรับลดราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 5 ครั้ง รวม 1.90 บาทต่อลิตร (วันที่ 4, 8, 10, 14 และ 17)
22 ก.พ. 2548	เพื่อเป็นการลดภาระการชดเชยราคาน้ำมันดีเซล ได้มีการปรับราคาขึ้นอีก 60 สตางค์ต่อลิตร ส่งผลให้ราคาน้ำมันดีเซลขึ้นมายู่ที่ระดับ 15.19 บาทต่อลิตร
มี.ค. 2548	ปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 3 ครั้ง ครั้งละ 40 สตางค์ต่อลิตร (วันที่ 1, 5 และ 11)
8 พ.ค. 2548	แม้จะมีการลอยตัวน้ำมันเบนซินแล้ว (เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีหนี้ในการตรึงค่าน้ำมันรวมทั้งสิ้นประมาณ 47,285 ล้านบาท แยกเป็นน้ำมันเบนซิน จำนวน 6,975 ล้านบาท และน้ำมันดีเซล จำนวน 40,310 ล้านบาท
พ.ค. 2548	มีการปรับลดราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 2 ครั้ง ครั้งละ 40 สตางค์ต่อลิตร (วันที่ 5 และ 17)
1 มิ.ย. 2548	เริ่มปรับราคาน้ำมันดีเซลตามราคาตลาดด้วยการใช้กลไกด้านภาษี เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันดีเซลไม่ให้ผันผวนตามราคาตลาดโลกทันที เพราะปัจจุบันกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องจ่ายชดเชยราคาน้ำมันดีเซลเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 2.86 บาทต่อลิตร รัฐได้ปรับลดภาษีน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว จำนวน 1.10 บาทต่อลิตร แบ่งเป็น - ภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล จำนวน 1 บาทต่อลิตร - ภาษีเทศบาลจำนวน 10 สตางค์ต่อลิตร ทำให้เหลือการชดเชยจำนวน 1.76 บาทต่อลิตร ส่วนน้ำมันดีเซลหมุนช้าอยู่ที่ 1.96 บาทต่อลิตร ซึ่งเป็นอัตราเงินชดเชยสูงสุดที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะรับภาระจ่ายชดเชยราคาน้ำมันดีเซลให้แก่ผู้ผลิตและผู้นำเข้าน้ำมันดีเซล ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีประมาณ 14,000 ล้านบาท



ตารางที่ 6 การปรับราคาน้ำมันในปี พ.ศ. 2547-2548 (ต่อ)

วันที่	การปรับราคา
25 มิ.ย. 2548	คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้ลดอัตราเงินชดเชยสูงสุดสำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไว้ที่ 1.36 บาทต่อลิตร และน้ำมันดีเซลหมุนช้าไว้ที่ 1.56 บาทต่อลิตร
มิ.ย. 2548	ปรับลดราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน 7 ครั้ง รวม 2.80 บาทต่อลิตร และปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว 8 ครั้ง รวม 3.20 บาทต่อลิตร
13 ก.ค. 2548	รัฐบาลได้ประกาศให้มีการลอยตัวน้ำมันดีเซล โดยยกเลิกการชดเชยน้ำมันดีเซลจาก 1.36 สตางค์ต่อลิตร (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ให้เป็น 0 ทำให้การระงับการจ่ายเงินชดเชยของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับน้ำมันดีเซลหมดไป สรุปภาระหนี้สินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดจากการตรึงน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลไว้ที่ระดับ 92,070 ล้านบาท รัฐบาลจึงจัดหาเงินกู้จากสถาบันการเงินเข้ามาช่วยเหลือถึง 71,000 ล้านบาท และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินรายได้จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมัน
ก.ค. 2548	น้ำมันเบนซินปรับราคาขึ้น 2 ครั้ง รวม 0.8 บาทต่อลิตร และปรับขึ้นราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว 4 ครั้ง และ ปรับลง 2 ครั้ง รวม 1.20 บาทต่อลิตร ปตท. ปรับขึ้นน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว 4 ครั้ง และปรับลง 1 ครั้ง รวมเป็น 1.60 บาทต่อลิตร และสิ้นสุดการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อวันที่ 13 ก.ค. 48
20 ก.ย. 2548	มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) หรือ สบพ. สามารถจัดหาเงินกู้โดยการออกตราสารหนี้เสนอขายให้แก่นักลงทุนประเภทสถาบัน และหรือประชาชนทั่วไป และให้ สบพ. สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม จ่ายดอกเบี้ย และเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนรวมทั้งหมดไม่เกิน 85,000 ล้านบาท และให้ชำระหนี้ทั้งหมดให้ครบถ้วนภายในปี พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ สบพ. ประมาณการแล้วพบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความต้องการเงินประมาณ 74,000 ล้านบาท

ที่มา: 1. กองทุนน้ำมัน (1) ดร.ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [ftp://econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/on_kyoto_protocol/กองทุนน้ำมัน\(1\).doc](ftp://econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/on_kyoto_protocol/กองทุนน้ำมัน(1).doc)
 2. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน www.eppo.go.th

การตรึงราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลในครั้งที่สองนี้ ทำเป็นระยะเวลายาวนาน ก็ไม่สามารถต้านทานการขึ้นราคาในตลาดโลกได้ ซึ่งแตกต่างจากการตรึงราคาในครั้งแรกที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกขึ้นไปไม่มากและเป็นระยะเวลาไม่นานนัก ทำให้มาตรการในครั้งก่อนไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมากนัก

ผลของมาตรการตรึงราคาสามารถสรุปได้ดังนี้

ภาระต่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลใช้การจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อตรึงราคาขายปลีก โดยก่อนการใช้มาตรการตรึงราคา อัตราค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของน้ำมันเบนซิน 95 น้ำมันเบนซิน 91 และน้ำมันดีเซล อยู่ที่ 0.50, 0.30 และ 0.50 บาทต่อลิตร ตามลำดับ หลังจากมีมาตรการตรึงราคาทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ค้าน้ำมันซึ่งจะเป็นอัตราแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก (ซึ่งจะกระทบต่อราคา ณ โรงกลั่น) ตารางที่ 7 แสดงตัวอย่างโครงสร้างราคาน้ำมันก่อนมีมาตรการ (วันที่ 8 ม.ค. 2547) และหลังมาตรการ (วันที่ 20 ม.ค. 2547)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบโครงสร้างราคาน้ำมันในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล
ก่อนและหลังมีมาตรการตรึงราคาในวันที่ 10 มกราคม 2547

หน่วย: บาทต่อลิตร

โครงสร้างราคา	วันที่ 8 มกราคม 2547			วันที่ 20 มกราคม 2547		
	เบนซิน	เบนซิน	ดีเซล	เบนซิน	เบนซิน	ดีเซล
	95	91	หมุนเร็ว	95	91	หมุนเร็ว
ราคา ณ โรงกลั่น	11.0813	10.4544	9.8938	11.4965	11.0704	10.4584
ภาษีสรรพสามิต	3.6850	3.6850	2.3050	3.6850	3.6850	2.3050
ภาษีเทศบาล	0.3685	0.3685	0.2305	0.3685	0.3685	0.2305
กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	0.5	0.3	0.5	-1.7615	-1.8831	-0.9484
กองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1.0972	1.0394	0.9078	1.0030	0.9507	0.8810
ราคาขายส่ง (หน้าโรงกลั่น)	16.7720	15.8873	13.8771	15.3315	14.5315	13.4665
ค่าการตลาด	0.6514	1.0306	0.7597	1.5500	1.5500	1.0500
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0.0666	0.0721	0.0532	0.1085	0.1085	0.0735
ราคาขายปลีก	17.79	16.99	14.69	16.99	16.19	14.59

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ในการชดเชยเพื่อตึงราคา ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันต่ำกว่าราคาที่ควรจะเป็น และเมื่อสิ้นสุดมาตรการในวันที่ 13 กรกฎาคม 2548 รวมระยะเวลาที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องจ่ายเงินชดเชยสำหรับน้ำมันเบนซินเท่ากับ 286 วัน และ 551 วัน สำหรับน้ำมันดีเซล โดยจำนวนเงินชดเชยที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องจ่ายทั้งหมด⁴ มีดังนี้

น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	85,095.55 ล้านบาท
น้ำมันเบนซินออกเทน 95	2,672.63 ล้านบาท
น้ำมันเบนซินออกเทน 91	4,302.45 ล้านบาท
รวมเงินจ่ายชดเชยทั้งหมด	92,070.63 ล้านบาท

ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2548 ฐานะสุทธิของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ติดลบเท่ากับ 80,680 ล้านบาท เพื่อชดเชยภาระหนี้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลโดยสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) จึงต้องออกตราสารหนี้เพื่อระดมทุนให้กับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนำไปใช้หนี้ที่ติดค้างอยู่ส่วนหนึ่ง โดยอีกส่วนหนึ่งจะได้จากเงินไหลเข้าที่จัดเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ

สถาบันเสนอขายพันธบัตรสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (ได้อันดับความน่าเชื่อถือระดับ AA- โดยบริษัท ทริสเททติ้ง จำกัด) ครั้งที่ 1/2548 ให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไปและผู้ลงทุนสถาบัน มูลค่ารวมของพันธบัตรทั้ง 3 ชุด มีจำนวน 26,400 ล้านบาท ได้แก่

พันธบัตรสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ครั้งที่ 1/2548 ชุดที่ 1 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2549 (“พันธบัตรชุดที่ 1”) จำนวนเสนอขาย 8,800,000 หน่วย มูลค่าที่ตราไว้หน่วยละ 1,000 บาท รวมเป็นเงิน 8,800 ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ย 4.28%

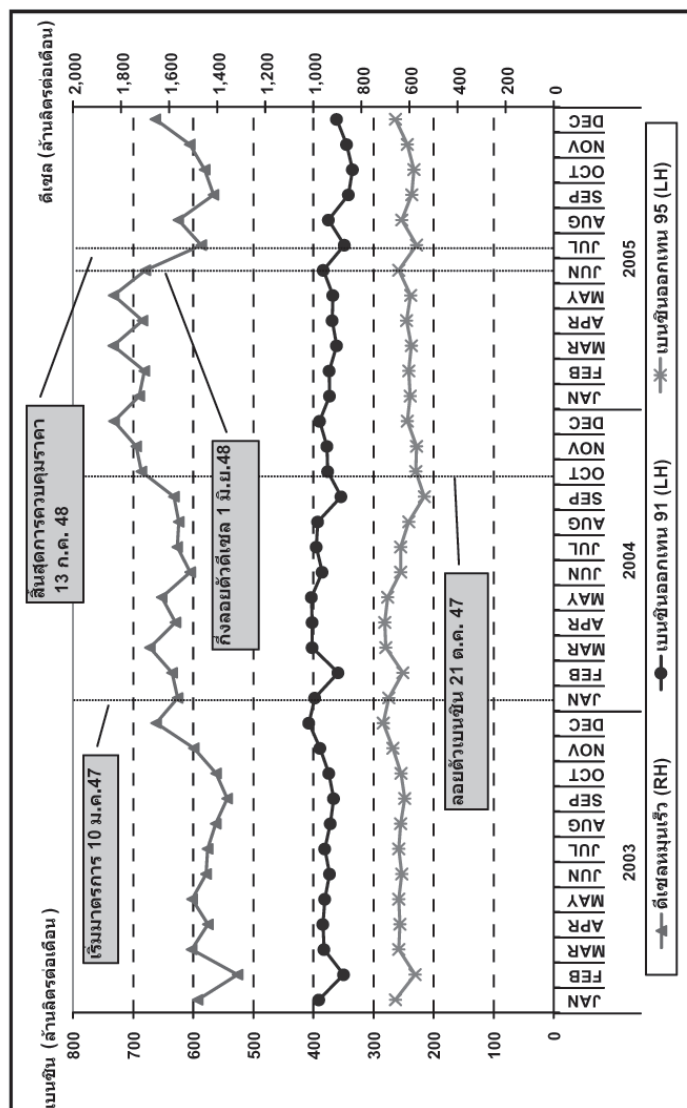
⁴ ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

พันธบัตรสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ครั้งที่ 1/2548 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2550 (“พันธบัตรชุดที่ 2”) จำนวนเสนอขาย 8,800,000 หน่วย มูลค่าที่ตราไว้หน่วยละ 1,000 บาท รวมเป็นเงิน 8,800 ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ย 5.26%

พันธบัตรสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ครั้งที่ 1/2548 ชุดที่ 3 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2551 (“พันธบัตรชุดที่ 3”) จำนวนเสนอขาย 8,800,000 หน่วย มูลค่าที่ตราไว้หน่วยละ 1,000 บาท รวมเป็นเงิน 8,800 ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ย 5.87%

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเริ่มมีเงินไหลเข้ามากกว่าไหลออกตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2548 จนทำให้ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2550 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถชำระหนี้สินที่ติดค้างแก่ผู้ค้าน้ำมันทั้งหมด

● *ผลกระทบต่อการบริโภค* ในการพิจารณาว่าผลของมาตรการตรึงราคาจะเป็นอย่างไรต่อการบริโภคน้ำมันในประเทศ รูปที่ 6 แสดงปริมาณการขายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548 พบว่ามาตรการตรึงราคาดังกล่าวทำให้ราคาขายปลีกไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จึงไม่ส่งผลให้การบริโภคลดลงเมื่อราคาสูงขึ้น แต่กลับทำให้มีการบริโภคเพิ่มมากขึ้น หลังจากที่ปล่อยให้ราคาลอยตัว



รูปที่ 6 ปริมาณการขายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลในประเทศไทย (ล้านลิตรต่อเดือน)

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

อาจกล่าวได้ว่า การตรึงราคาน้ำมันเป็นการชะลอผล ที่มีต่อเงินเพื่อให้เลื่อนออกไป และช่วยบรรเทา ภาระค่าครองชีพได้ระยะหนึ่ง

● ผลในการบรรเทาภาระค่าครองชีพ ถ้าพิจารณาจากการเคลื่อนไหวของ อัตราเงินเฟ้อ (รูปที่ 5) จะเห็นได้ว่าในระหว่างที่มีการควบคุมราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อยังคงขยายตัว และมีการปรับตัวลงเล็กน้อยในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2547 ถึงกุมภาพันธ์ 2548 แต่หลังจากนั้นก็ขยายตัวขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการตรึงราคาน้ำมันเป็นการชะลอผลที่มีต่อเงินเพื่อให้เลื่อนออกไป และช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพได้ระยะหนึ่ง จากการที่ประเทศไทยไม่สามารถผลิตน้ำมันได้พอเพียงต่อการบริโภค ดังนั้นผลกระทบจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก จึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ การตรึงราคาจึงเป็นเพียงมาตรการบรรเทาปัญหาชั่วคราวเท่านั้น

บทเรียน

ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบ ดังนั้นผลกระทบใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ย่อมส่งผ่านมาถึงราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในวัฏจักรของการขยายตัวของราคาน้ำมันในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 3 ของโลก หลังจากที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2522-2524

โดยปกตินโยบายในการดูแลระดับราคา รัฐบาลมีทางเลือก 2 ทาง คือ ปล่อยให้ตามกลไกตลาดด้วยการให้ราคาปรับตัวขึ้นตามจริง เพื่อให้ผู้บริโภคปรับตัวด้วยการใช้ในปริมาณที่ลดลง หรือรัฐบาลอาจจะเลือกแทรกแซงราคา เพื่อให้ราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในภาวะที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน รัฐบาลอาจต้องมีการแทรกแซงราคาเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะ

ในการแทรกแซงราคา รัฐบาลก็ต้องคำนึงด้วยว่าไม่ได้เป็นการเลื่อนปัญหาออกไปในอนาคต และไม่สร้างภาระจนเกินตัว ขณะเดียวกันก็ต้องส่งสัญญาณให้ประชาชนได้ปรับตัว เพราะรัฐบาลไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใดปัญหาหนึ่งเพียงอย่างเดียว

ผู้มีรายได้น้อย ทว่าในการแทรกแซงราคา รัฐบาลก็ต้องคำนึงด้วยว่าไม่ได้เป็นการเลื่อนปัญหาออกไปในอนาคต และไม่สร้างภาระจนเกินตัว ขณะเดียวกันก็ต้องส่งสัญญาณให้ประชาชนได้ปรับตัว เพราะรัฐบาลไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใดปัญหาหนึ่งเพียงอย่างเดียว ดังนั้นการช่วยเหลือจึงควรดำเนินการเฉพาะกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง

โดยรวมการใช้มาตรการควบคุมราคาน้ำมันในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน อัตราราคาเงินเฟ้อลดลงช่วงสั้น และยังปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่อง เพราะการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม และการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าน้ำมันดิบในสัดส่วนที่สูง ไม่สามารถใช้เครื่องมือใด ๆ ไปชะลอการปรับตัวขึ้นของราคาตลาดโลกได้

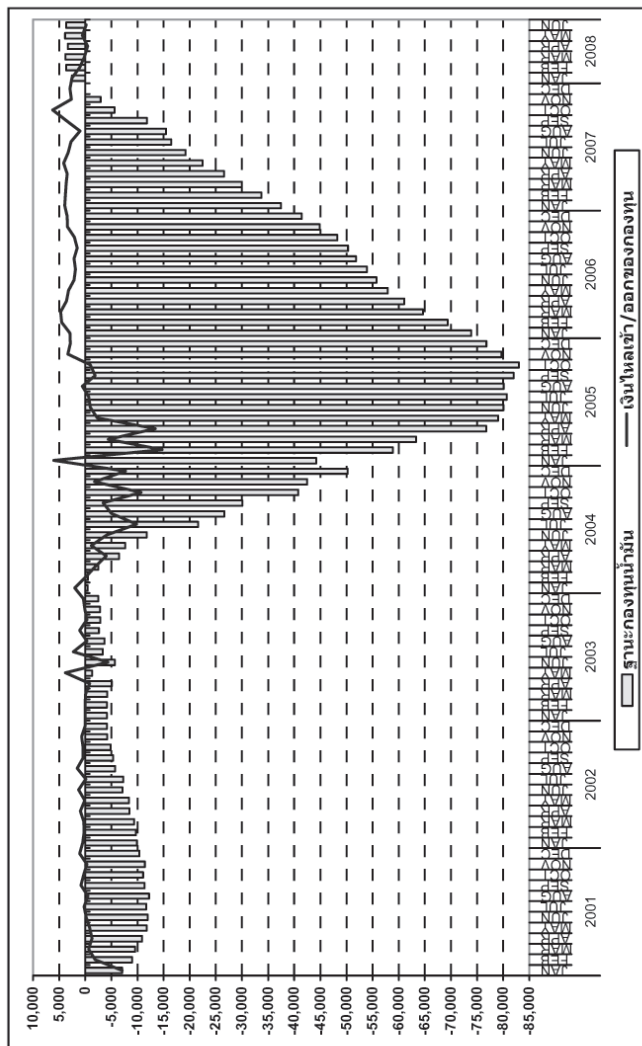


มาตรการควบคุมราคาน้ำมันทำให้ราคาไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ผู้บริโภคไม่ปรับตัวด้วยการลดการบริโภคลง ไม่ก่อให้เกิดการประหยัดการใช้พลังงาน และยังสร้างภาระแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมหาศาลจนต้องมีการกู้ยืมเงินมาเพื่อชำระหนี้

นอกจากนี้มาตรการควบคุมราคาน้ำมันทำให้ราคาไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ผู้บริโภคไม่ปรับตัวด้วยการลดการบริโภคลง ไม่ก่อให้เกิดการประหยัดการใช้พลังงาน และยังสร้างภาระแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมหาศาลจนต้องมีการกู้ยืมเงินมาเพื่อชำระหนี้

มาตรการนี้ไม่ตรงกับหลักความพอเพียงอย่างไร

ด้านความพอประมาณ ก่อนที่จะใช้มาตรการควบคุมราคาน้ำมันทั้งในปี พ.ศ. 2546 และ 2547 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะติดลบหรือมีรายจ่ายมากกว่ารายได้อยู่แล้ว (รูปที่ 7) ยิ่งมีการใช้มาตรการควบคุมราคายิ่งส่งผลให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น และกว่าที่จะใช้หนี้สินหมดก็ต้องใช้เวลาถึงเกือบ 2 ปี อีกทั้งการควบคุมราคายังทำให้เกิดความไม่พอประมาณในการบริโภค เพราะราคาต่ำกว่าความเป็นจริง

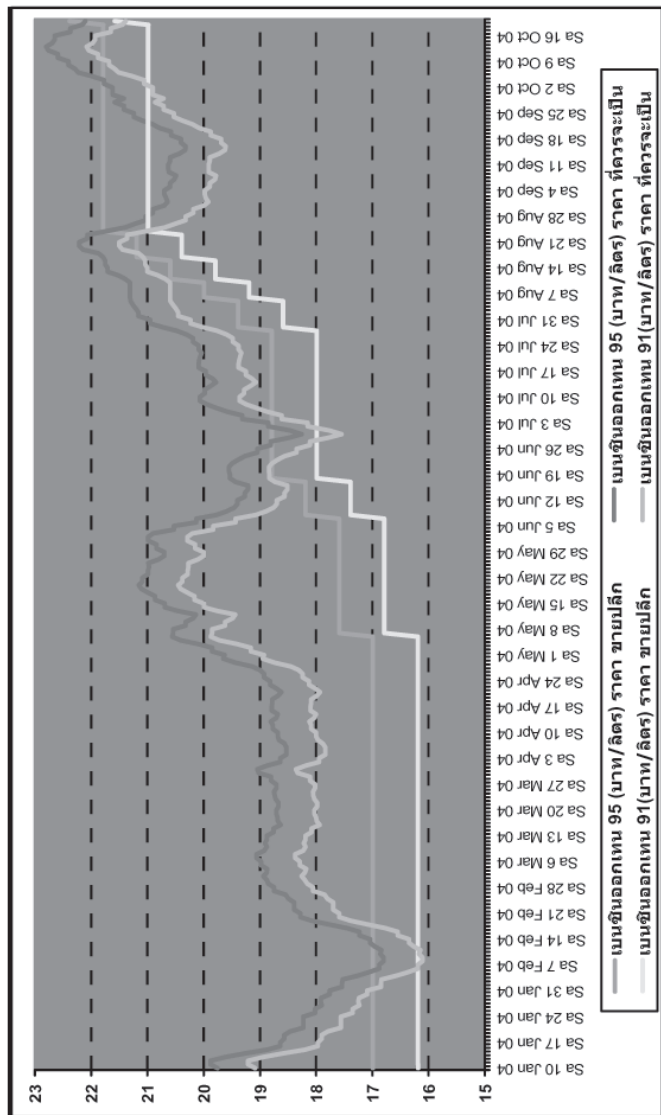


รูปที่ 7 ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และการไหลเข้า/ออกของเงินกองทุนในแต่ละเดือน

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ด้านความมีเหตุมีผล การชดเชยราคาเพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้ในราคาถูกลงกว่าต้นทุน (รูปที่ 8 และ 9 แสดงราคาขายปลีกกับราคาที่ควรจะเป็นของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซล) จึงไม่เกิดการประท้วง เพราะในที่สุดผู้บริโภคก็ต้องรับสภาพความเป็นจริงว่าน้ำมันมีราคาแพง ต้องลดการบริโภคลง แต่การไปตรึงราคาให้ต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นเวลานาน โดยเฉพาะราคาน้ำมันดีเซลที่มีการตรึงราคา มากกว่า 1 ปี ทำให้ผู้บริโภคปรับตัวล่าช้าออกไป

ด้านการมีภูมิคุ้มกัน การใช้มาตรการควบคุมราคา ยิ่งทำให้ผู้บริโภคไม่มีภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และเมื่อถึงเวลาที่รัฐบาลไม่สามารถตรึงราคาได้อีก ผลกระทบที่ส่งตรงถึงผู้บริโภคยังมีมากขึ้น

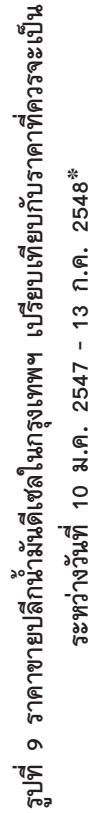


รูปที่ 8 ราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินในกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับราคาที่ควรจะเป็น

ระหว่างวันที่ 10 ม.ค. 2547 - 20 ต.ค. 2547*

หมายเหตุ: * ยกเลิกการตั้งราคาน้ำมันเบนซินออกแทน 95 และ 91 ตั้งแต่วันที่ 21 ต.ค. 2547 เป็นต้นไป

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน



หมายเหตุ: * กิ่งลอยตัวราคามันดีชล ตั้งแต่ปี 1 มี.ย. 2548 เป็นต้นไป และยกเลิกซื้อขายราคามันดีชลจนเร็ว ตั้งแต่ปี 13 ก.ค. 2548 เป็นต้นไป

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ด้านเงื่อนไขความรอบรู้ ความรอบคอบ การควบคุมราคาน้ำมันเป็นมาตรการที่เคยมีการดำเนินการมาแล้วในอดีต และก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ทั้งภาวะในการชดเชยราคา การที่ราคาต่ำกว่าความเป็นจริงจึงไม่เกิดการใช้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และกว่าที่จะสามารถยกเลิกระบบการกำหนดราคาได้ ต้องใช้เวลายาวนาน ตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีการปรับสูงขึ้นอย่างมาก แต่ราคาในประเทศอยู่ในระดับที่ถูกกำหนดให้คงที่อย่างยาวนาน ประชาชนไม่คุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันบ่อย ๆ ในครั้งนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศปรับราคาขายปลีกน้ำมันขึ้น ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนทั้งหลาย จนในที่สุดนายกรัฐมนตรีต้องลาออก

นอกจากนี้รัฐบาลยังขาดความรอบคอบ เพราะคาดการณ์ว่าราคาน้ำมันจะขึ้นไม่นาน จึงเน้นที่การตรึงราคาไว้ไม่ให้ปรับตามต้นทุนจริง แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถที่จะตรึงราคาไว้ได้ตลอด เพราะต้นทุนการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกไม่ได้ และยังก่อให้เกิดภาวะหนี้สิน

ด้านคุณธรรม มีการดำเนินการไม่โปร่งใส โดยเฉพาะในการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เป็นวิธีการที่นำมาทดแทนวิธีการปกติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังบริหารกองทุน และสามารถตรวจสอบการใช้เงินทั้งด้วยกลไกของระบบงบประมาณและกลไกของรัฐสภา

แม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง จะไม่เข้าไปค้าประกันการกู้เงิน (การออกพันธบัตร) ของสถาบัน ดังนั้นภาระหนี้เพื่อชดเชยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงไม่ตกเป็นหนี้ภาครัฐโดยตรงทำให้ต้องเป็นภาระของผู้เสียภาษีทั่วประเทศ แต่ทว่ารัฐบาลก็เปิดช่องทางให้สถาบันขอรับเงินอุดหนุนปลอดดอกเบี้ยจากรัฐบาลได้ ซึ่งทำให้ในที่สุด ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าภาระหนี้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะไม่เป็นภาระการคลังของรัฐ



บทที่ 4

กรณีศึกษา: ความโปร่งใสทางการคลัง

กรณีศึกษานี้จะชี้ให้เห็นว่า หากการดำเนินกิจกรรมด้านการคลังของรัฐบาลในด้านการใช้จ่าย มุ่งเน้นแต่ผลสำเร็จโดยไม่มีความโปร่งใสในกระบวนการ วิธีการ และขัดกับหลักธรรมาภิบาล ก็จะมีผลต่อความมั่นคงทางการคลัง ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางการคลังในระยะยาวได้

การใช้จ่ายของภาครัฐ

การคลังเป็นการศึกษาถึงกิจกรรมของรัฐบาลทั้งในด้านการใช้จ่าย การหารายได้ (การจัดเก็บภาษีอากร) การก่อหนี้ และการใช้นโยบายการคลังของรัฐบาล เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลให้เป็นไปตามภารกิจของนโยบาย ที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาและประชาชน ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐไว้ รวมไปถึงการติดตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม

กรณีศึกษานี้พิจารณาภารกิจด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในด้านการใช้จ่าย มีดังนี้

- ก) กิจกรรมที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งจะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่าย ที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากรัฐสภา และ
- ข) กิจกรรมที่ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เช่น กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน กิจกรรมกึ่งการคลัง โครงการที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นตามนโยบายของรัฐบาล

การใช้เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่รัฐบาลมีอำนาจในการบริหาร แต่ไม่ผ่านการจัดเตรียมตามขั้นตอนของระบบงบประมาณ ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและไม่ได้บันทึกไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่าย เงินนอกงบประมาณ ประกอบด้วยสองส่วนหลักคือ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ และ เงินกู้/เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีทั้งสิ้น 92 กองทุน¹ โดยแหล่งรายได้ของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้มาจาก ค่าธรรมเนียม เงินเรียกเก็บเข้ากองทุน เงินสมทบ เงินบริจาคและอื่น ๆ ซึ่งรายได้ของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้เป็นรายได้ที่รับมาเป็นกรรมสิทธิ์และไม่ต้องใช้คืนกระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีนโยบายที่กำกับไว้ล่วงหน้า ส่วนรายจ่ายของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนก็จะขึ้นกับวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ในการก่อตั้ง

การใช้เงินนอกงบประมาณที่เป็นกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activity) หมายถึง กิจกรรมที่ไม่ได้มีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินโดยตรง แต่เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการผ่านธนาคารกลาง สถาบันการเงินของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารประเทศ หรือทำตามนโยบายของรัฐบาลที่พรรคการเมืองหรือผู้บริหารแถลงเอาไว้ การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะไม่ถูกบันทึกในรายงานตามระบบงบประมาณ

ภายหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจ มาตรการกึ่งการคลังที่ใช้กันมากที่สุด คือ การปล่อยสินเชื่อตามโครงการ/นโยบายรัฐบาล² โดยผ่านสถาบันการเงินของรัฐ

¹ เอกสาร “ภาระทางการคลังของรัฐบาล” กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 27 เมษายน 2550

² สมชัย จิตสุชน “พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540” เอกสารวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤติเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินทั่วไป เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารนครหลวงไทย หรือสถาบันการเงินพิเศษ (Special Financial Institutes : SFIs) เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เป็นต้น

ภายหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจ มาตรการที่การคลังที่ใช้กันมากที่สุด คือ การปล่อยสินเชื่อตามโครงการ/นโยบายรัฐบาล โดยผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินทั่วไป เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารนครหลวงไทย หรือสถาบันการเงินพิเศษ

ความหมายของความโปร่งใสทางการคลัง

กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ของความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007) ไว้ดังนี้

ก) การมีความชัดเจนของบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยแยกบทบาทภารกิจของรัฐบาลกลางออกจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการของภาครัฐในแต่ละส่วนต้องถูกกำหนดโดยชัดเจนและเป็นที่ยึดถือต่อสาธารณชน

การดำเนินกิจกรรม การจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายด้านการคลังต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ วิธีการบริหารจัดการ ด้วยความชัดเจนและเป็นที่ยึดถือ

ข) การมีกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณที่มีความชัดเจน มีการระบุเป้าหมายการใช้จ่ายเงิน มีการระบุและประเมินความเสี่ยงทางการคลังภายใต้ภาวะการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งมีการวิเคราะห์แนวโน้มเศรษฐกิจอย่างรอบคอบ

นอกจากนี้ต้องมีการบริหาร การรายงานผล และการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่เป็นไปอย่างเปิดเผยโปร่งใส มีการรายงานให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ ๆ และควรมีการรายงานการประเมินผลต่อรัฐสภา

ค) ระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์ในอนาคต อย่างเปิดเผยครบถ้วนโดยสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ข้อมูลที่ครบถ้วนหมายรวมถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณฐานการคลังรวมทั้งที่เป็นภาระโดยตรงและโดยอ้อมของรัฐบาล สถานะหนี้สินและทรัพย์สิน เป็นต้น

ง) การมีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ และสามารถตรวจสอบได้ของข้อมูลทางการคลัง ข้อมูลงบประมาณต้องสะท้อนถึงแนวโน้มทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายโดยมีมาตรฐานทางบัญชีที่เป็นสากลและชัดเจน นอกจากนี้ข้อมูลทางการคลังต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ด้วยหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

ประโยชน์ของความโปร่งใสทางการคลัง คือ

ก) ช่วยยกระดับมาตรฐานของระบบบัญชีภาครัฐให้ได้มาตรฐานสากล และเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในระดับสากล

ข) เป็นมาตรการสำคัญที่ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ



ค) เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้มากขึ้น

ง) ช่วยทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง และลดความเสี่ยงในการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากวิกฤติทางการคลัง

ผลกระทบจากความไม่โปร่งใสทางการคลังต่อการเงินของรัฐ

ความไม่โปร่งใสทางการคลังจะนำไปสู่ภาระทางการคลังที่ไม่ชัดเจนและคาดการณ์ไม่ได้ ทำให้หนี้สาธารณะขยายตัวสูง จึงส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง และก่อให้เกิดความไม่ยั่งยืนทางการคลัง

ความไม่โปร่งใสทางการคลังจะนำไปสู่ภาระทางการคลังที่ไม่ชัดเจนและคาดการณ์ไม่ได้ ทำให้หนี้สาธารณะขยายตัวสูง จึงส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง และก่อให้เกิดความไม่ยั่งยืนทางการคลัง

ภาระทางการคลัง

“ภาระทางการคลัง คือ ภาระรายจ่ายหรือหนี้สินที่รัฐบาลจะต้องชำระคืนหรืออาจจะต้องชำระคืนเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง โดยเงินที่นำมาใช้จ่ายหรือชำระคืนหนี้สินนั้นมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน”³

³ เอกสาร “ภาระทางการคลังของรัฐบาล” โดยกลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 27 เมษายน 2550

ภาระทางการคลังจำแนกได้ 2 มิติ ตามลักษณะภาระหนี้ และ ความชัดเจนของภาระหนี้ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้อธิบายไว้ดังนี้

จำแนกตามลักษณะภาระหนี้

ภาระโดยตรง (Direct liability) เป็นภาระรายจ่ายหรือหนี้สินที่รัฐบาล ต้องจ่ายหรือชำระหนี้อย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนด เช่น การชำระคืนเงินกู้ของ รัฐบาลเมื่อครบกำหนด

ภาระผูกพันหรือภาระเสี่ยง (Contingent liability) เป็นภาระที่รัฐบาล อาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น เช่น การชำระหนี้แทน รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นไม่สามารถชำระหนี้เมื่อถึง กำหนดเวลาได้

จำแนกตามความชัดเจนของภาระหนี้

ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ซึ่ง กำหนดโดยกฎหมาย กฎระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปตามสัญญา ข้อตกลง ที่รัฐบาลลงนามไว้ จึงมีสภาพบังคับที่แน่นอน ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ มักจะปรากฏ อยู่ในรายงานฐานะทางการคลังของภาครัฐ เช่น ข้อมูลหนี้สาธารณะภาครัฐ

ภาระโดยนัย หรือภาระไม่ชัดเจน (Implicit liability) เป็นภาระของ รัฐบาลที่แม้ว่าจะไม่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย หรือข้อตกลง สัญญาต่าง ๆ แต่ถูก คาดหวังจากสาธารณะชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อหลักจริยธรรม คุณธรรม จาก แรงกดดันทางการเมือง และการเกิดเหตุสุดวิสัย เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

หากพิจารณาภาระทางการคลังทั้ง 2 มิติ ภาระทางการคลังที่มีโอกาสจะ เกิดขึ้นทั้งหมดจึงแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้คือ



ก) ภาระทางการคลังโดยตรงและชัดเจน (Direct explicit liability) เช่น รายจ่ายตามงบประมาณปกติ เงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ

ข) ภาระทางการคลังโดยตรงแต่ไม่ชัดเจน (Direct implicit liability) เช่น ค่าใช้จ่ายประกันสุขภาพในอนาคตส่วนที่เกินจากกฎหมายกำหนด

ค) ภาระทางการคลังเสี่ยงแต่ชัดเจน (Contingent explicit liability) เช่น การค้ำประกันเงินกู้ให้แก่วิสาหกิจต่าง ๆ และการประกันราคาพืชผล

ง) ภาระทางการคลังเสี่ยงและไม่ชัดเจน (Contingent implicit liability) เช่น หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และความพอเพียงของเงินทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ภาระทางการคลังเป็นตัวกำหนดว่ารัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมใดบ้าง ซึ่งการมีภาระทางการคลังไม่ใช่สิ่งผิดปกติแต่อย่างใด เพียงแต่ถ้าเป็นภาระที่คาดการณ์ไม่ได้ หรือทำให้ต้องก่อหนี้สินเป็นจำนวนมาก อาจจะทำให้การคลังมีความเสี่ยงสูงขึ้นจนอาจจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารประเทศของรัฐบาล

ความเสี่ยงทางการคลัง

การที่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินกิจกรรมด้านการคลังอย่างเหมาะสม อาจจะมีผลให้เกิดความเสี่ยงหรือความอ่อนแอทางการคลังในอนาคตขึ้นได้ โดยสามารถแยกสาเหตุออกได้เป็น 4 สาเหตุ คือ

ก) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการไม่รู้สถานะด้านการคลังที่แท้จริงของรัฐบาลและภาคสาธารณะ

- ข) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค
- ค) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความไม่ยั่งยืนทางการคลัง
- ง) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความอ่อนแอของโครงสร้างการคลังและหน่วยงานบริหารจัดการด้านการคลัง

ในกรณีศึกษาี้ จะพิจารณาเฉพาะความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการไม่รู้สถานะด้านการคลังที่แท้จริงของภาครัฐ รวมไปถึงความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่ยั่งยืนทางการคลัง

ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)

ความยั่งยืนทางการคลัง หมายถึง ความมีเสถียรภาพด้านการคลังในระยะปานกลาง และระยะยาว ซึ่งมีตัววัดหลายแบบ กรณีประเทศไทย กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ไว้ดังนี้

ก) สัดส่วนของหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) ต่ำกว่าร้อยละ 50

ข) ความสามารถของรัฐบาลในการจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ทั้งที่เป็นเงินต้นและดอกเบี้ย โดยมีภาระหนี้ต้องบประมาณรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 15

ค) ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยไม่เบียดบังงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ด้วยการมีงบประมาณเพื่อการลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายรวม



ง) การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยการมีงบประมาณที่สมดุลภายในกรอบเวลาที่แน่นอน

ใน 4 หลักเกณฑ์ของกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถ้ารัฐบาลดำเนินกิจกรรมใด ๆ อย่างไม่รอบคอบโปร่งใส จนทำให้เกิดภาระทางการคลังที่ไม่ชัดเจนเพิ่มขึ้นและส่งผลให้รายจ่ายรัฐบาลขยายตัวสูงขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้เกิดโอกาสที่งบประมาณรายจ่ายจะขาดดุลได้มากกว่าที่วางแผนไว้ตั้งแต่ต้น และถ้ารัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอก็จะทำให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่ม ก็จะส่งผลให้สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น และภาระหนี้ต้องงบประมาณเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถคาดการณ์ได้ยังก่อให้เกิดผลกระทบในการเบียดบังการลงทุนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอีกด้วย ซึ่งทั้งหมดจะกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงต้องยึดหลักความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่เสี่ยง ไม่ชัดเจน และคาดการณ์ไม่ได้จนทำให้หนี้สินขยายตัวมาก เกิดความเสี่ยงทางการคลัง และส่งผลต่อเศรษฐกิจในที่สุด

ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงต้องยึดหลักความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังเสี่ยง ไม่ชัดเจน และคาดการณ์ไม่ได้จนทำให้หนี้สินขยายตัวมากเกิดความเสี่ยงทางการคลัง และส่งผลต่อเศรษฐกิจในที่สุด

กิจกรรมของรัฐบาลที่ไม่มีความโปร่งใสทางการคลัง

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า กิจกรรมด้านรายจ่ายของรัฐบาลมีทั้งกิจกรรมที่ใช้เงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ โดยปกติโอกาสที่การดำเนินกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณจะมีความไม่โปร่งใส จะมีมากกว่ากิจกรรมที่ใช้จากเงินงบประมาณ ทั้งนี้เพราะว่าในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่ใช้เงินงบประมาณนั้น ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ ที่มีขั้นตอนกำหนดไว้ชัดเจน ตั้งแต่ (1) การเตรียมแผนโดยฝ่ายบริหาร (2) การอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (3) การปฏิบัติตามแผนงบประมาณ และ (4) การตรวจสอบ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีการกำหนดลักษณะและ/หรือระเบียบวิธีปฏิบัติ และกรอบระยะเวลาปฏิบัติไว้ค่อนข้างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีกลไกการตรวจสอบทั้งโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลต้องเปิดเผยและตรวจสอบได้ตลอดเวลาในขณะที่กิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณนั้น อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้โดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ค่อยมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนนัก โอกาสที่จะเกิดความไม่โปร่งใสจึงมีมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในทั้ง 2 รูปแบบต่างก็เกิดความไม่โปร่งใสได้ ถ้าเป็นการดำเนินกิจกรรมที่

ก) ไม่มีความชัดเจนของบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และไม่มีการกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ วิธีการบริหารจัดการ ด้วยความชัดเจนและเป็นที่เปิดเผย

ข) ไม่ผ่านกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณที่มีการระบุเป้าหมายการใช้จ่ายเงิน มีการประเมินความเสี่ยงและมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบ อีกทั้งยังไม่มีการรายงานผล หรือตรวจสอบอย่างเปิดเผย



ค) ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย และครบถ้วน ข้อมูลที่ครบถ้วนหมายถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ฐานะการคลังรวมของรัฐบาลที่บ่งบอกถึงภาระทางการคลังไม่ชัดเจนและภาระทางการคลังเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ง) ข้อมูลการคลังรวมทั้งข้อมูลงบประมาณไม่มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และไม่สามารถตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกได้

ดังนั้น ถ้าประเมินความไม่โปร่งใสโดยใช้เกณฑ์ข้างต้น อาจพบว่า กิจกรรมของรัฐบาลจำนวนไม่น้อยขาดความโปร่งใสอย่างมาก ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แต่ในกรณีศึกษา นี้ จะใช้ตัวอย่างกิจกรรมของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทย และนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร การที่เลือกศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะ (1) เป็นรัฐบาลชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กลไกภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันในระบบการเมือง จึงเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน โดยเป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองหาเสียงด้วยการชูนโยบายของพรรคเป็นหลัก และเมื่อได้เป็นรัฐบาล ก็นำนโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายรัฐบาล และ (2) เป็นครั้งแรกที่มีการใช้คำว่า นโยบายประชานิยม ซึ่งก่อให้เกิดการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

การประเมินความไม่โปร่งใสทางการคลังในรัฐบาลชุดนี้ ครอบคลุมการใช้เงินงบประมาณด้วยการตั้งงบกลางที่สูงและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณ และการใช้มาตรการกึ่งการคลังโดยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

การใช้งบกลาง

งบกลาง คือ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายร่วมกัน ไม่เป็นงบประมาณของกระทรวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยหลักการของการตั้งงบกลาง เป็นการเตรียมไว้เพื่อดำเนินการในกรณีที่มีเหตุการณ์เร่งด่วนเกิดขึ้นโดยไม่คาดหมายหรือไม่ทราบล่วงหน้า และรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งกรณีที่ต้องดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เป็นปีงบประมาณแรกที่รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยบริหารประเทศ มีการตั้งงบกลางในจำนวนที่สูงกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก ดังตารางที่ 8 โดยสัดส่วนของงบกลางต้องประมาณรวมจากที่เคยอยู่ในระดับร้อยละ 8.9-9.6 ในช่วง 4 ปีก่อนหน้า เพิ่มมาเป็นร้อยละ 18 และอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมาตลอดในระหว่างที่รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยบริหารประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 คืออยู่ที่ระดับร้อยละ 14.8-22.8 หลังจากนั้นสัดส่วนของงบกลางต้องประมาณรวมก็ลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2551 ในช่วงรัฐบาลแดงตั้ง แม้กระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้ง สัดส่วนของงบกลางต้องประมาณรวมก็ยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2550-2551 ไม่ขยายตัวสูงเช่นในรัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทย

โดยปกติงบกลางที่มีการตั้งไว้ในแต่ละปี จะมีไว้เพื่อเป็นเงินสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ค่าใช้จ่ายในโครงการตามพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายในกลุ่มค่าจ้าง เงินเลื่อนขั้น เบี้ยหวัดบำนาญ และเงินชดเชยของข้าราชการ เป็นต้น แต่การตั้งงบกลางในสัดส่วนที่สูงมากในช่วงรัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทย เป็นไปเพื่อบรรลุนโยบายประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ด้วยการนำไปสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด (งบผู้ว่า CEO) โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) เป็นต้น



ตารางที่ 8 การตั้งงบประมาณกลาง ปี พ.ศ. 2541-2552

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณรวม	งบกลาง	สัดส่วนของ งบกลางต่อ งบประมาณรวม (ร้อยละ)
2541	800,000	76,590	9.6
2542	825,000	78,310	9.5
2543	860,000	76,935	8.9
2544	910,000	86,912	9.6
2545	1,023,000	183,940	18.0
2546	999,900	147,633	14.8
2547	1,163,500	265,825	22.8
2548	1,250,000	250,190	20.0
2549	1,350,000	243,185	17.9
2550	1,566,200	199,113	12.7
2551	1,660,000	242,775	14.6
2552	1,835,000	249,566	13.6

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 9 ค่าใช้จ่ายจากงบกลางในโครงการที่คาดว่าจะเกิดขึ้นด้วยเหตุผล ทางการเมือง

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	พ.ศ.2546	พ.ศ.2547	พ.ศ.2548	พ.ศ.2549
งบกลางรวม	147,633	265,825	250,190	243,185
(1) ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	12,800	11,525	11,242	10,035
(2) ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม	16,600	-	-	-
(3) ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ	-	75,500	23,400	
(4) ค่าใช้จ่ายในโครงการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด (งบผู้ว่า CEO)*	-	12,300	15,000	40,000
(5) ค่าใช้จ่ายในโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)	-	-	9,400	19,100
(6) ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง	-	-	27,200	27,200
รวม (1) - (6)	29,400	99,325	86,242	99,335
ร้อยละของงบกลางรวม (%)	19.9%	37.4%	34.5%	40.8%
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายรวม (%)	2.9%	8.5%	6.9%	7.4%

หมายเหตุ: * ปี พ.ศ. 2547 เรียกว่างบประมาณส่วนนี้ว่า เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ที่มา: 1) งบประมาณโดยสังเขป สำนักงบประมาณ

2) สมชัย จิตสุชน 2549, อ้างแล้ว



ทำไมจึงไม่โปร่งใส การใช้งบกลางโดยฝ่ายบริหารเพื่อสนองตอบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่สิ่งที่ผิด เพราะถือได้ว่าเป็นการให้ความยืดหยุ่นในการบริหารการเงินเพื่อรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ประเด็นที่แตกต่างจากการใช้งบประมาณผ่านหน่วยงานราชการด้วยวิธีการงบประมาณปกติ คือ การใช้งบกลางจะขาดการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดประกอบการใช้อย่างเพียงพอ ไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้ว่าค่าใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ในงบกลางนั้น ปรากฏอยู่ที่ใด หน่วยงานใด เพราะการไม่มีหน่วยงานที่กำกับดูแลงบประมาณอย่างชัดเจน อีกทั้งการใช้ระบบงบกลางที่ไม่ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบจากรัฐสภาทำให้อาจจะขาดความรอบคอบ การเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน และการใช้งบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

การใช้งบกลางจะขาดการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดประกอบการใช้อย่างเพียงพอ ไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้ว่าค่าใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ในงบกลางนั้น ปรากฏอยู่ที่ใด หน่วยงานใด เพราะการไม่มีหน่วยงานที่กำกับดูแลงบประมาณอย่างชัดเจน อีกทั้งการใช้ระบบงบกลางที่ไม่ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบจากรัฐสภาทำให้อาจจะขาดความรอบคอบ การเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน และการใช้งบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

การใช้ระบบกองทุน

กิจกรรมภาครัฐที่มีการดำเนินการโดยระบบกองทุน ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาโดยกระบวนการงบประมาณปกติ นอกจากนี้ในการดำเนินงานของแต่ละกองทุนจะมีการจัดทำบัญชีและงบดุลเป็นของตนเองซึ่งไม่ได้มีการกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวก็มีอย่างจำกัด ทั้งการไม่ได้ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติและข้อมูลที่ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ การใช้ระบบกองทุนจึงมีความอ่อนไหวที่จะเกิดความไม่โปร่งใสได้ง่าย

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ)

จัดตั้งในปี พ.ศ. 2544 โดยรัฐบาลใช้การกู้เงินจากธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นเงินทุนในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท โดยมีระยะเวลาการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย 8 ปี มีเป้าหมายการดำเนินงาน 74,881 กองทุน (71,504 หมู่บ้าน 3,237 ชุมชนเมือง) วัตถุประสงค์ของกองทุน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุนสร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้แก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน

กองทุนรวมวายุภักดิ์ 1

จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมและการลงทุนให้แก่ประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนของประเทศ ทำให้การบริหารจัดการหลักทรัพย์ที่กระทรวงการคลังถือครองอยู่เกิดประโยชน์สูงสุด และเพิ่มทางเลือกให้กับรัฐบาลในการจัดสรรเงินที่นอกเหนือจากการจัดสรรเงินจากงบประมาณ เพื่อนำไปลงทุนในกิจการที่มีความจำเป็นและต้องการการส่งเสริมจากภาครัฐ



กองทุนจัดตั้งเมื่อตุลาคม 2546 เป็นกองทุนปิด (ไม่รับซื้อคืนหน่วยลงทุน ก่อนสิ้นอายุโครงการ) โดยมีอายุกองทุนเท่ากับ 10 ปี มูลค่าโครงการรวม 100,000 ล้านบาท เป็นกองทุนที่มีนโยบายคุ้มครองเงินต้นและอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำ (เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3) โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทจัดการกองทุน จะนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ของสถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จะแปรสภาพ หรือ สิทธิเรียกร้องที่กระทรวงการคลังอาจมีในอนาคต

ทำไมจึงไม่โปร่งใส รัฐบาลกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยไม่ผ่านกระบวนการรัฐสภา เป็นอันตรายต่อวินัยการคลัง เพราะรัฐบาลสามารถสร้างหนี้สินผูกพันจำนวนมากโดยไม่ติดเพดานการก่อหนี้สาธารณะ ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน อีกทั้งการจัดงบประมาณขาดใช้ในภายหลังนั้น ทำให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีการตรวจสอบที่รอบคอบเพียงพอ จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังเพิ่มขึ้น

ในกรณีกองทุนวายุภักดีเป็นครั้งแรกที่มีการใช้เครื่องมือทางการเงินรูปแบบใหม่กับทรัพย์สิน/หลักทรัพย์ที่กระทรวงการคลังถือหุ้น แล้วนำมาขายให้กับประชาชนทั่วไปในรูปหน่วยลงทุน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อหลีกเลี่ยงการนำหลักทรัพย์ของรัฐบาลไปจำหน่ายหรือทำการแปรรูปซึ่งมีความยุ่งยากและต้องผ่านหลายขั้นตอนซึ่งใช้เวลานานและอาจทำได้ยาก วิธีการนี้เป็นการหลีกเลี่ยงการระดมเงินลงทุนของภาครัฐด้วยการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการเสนอและขออนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่รัฐจะสามารถก่อหนี้ได้จำนวนมาก หรือมีการใช้จ่ายเกินตัวจนขาดวินัยทางการคลัง เพิ่มความเสี่ยงและภาระทางการคลัง

มาตรการกึ่งการคลัง

เป็นโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ชพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารและใช้เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้ ส่วนใหญ่รูปแบบของมาตรการกึ่งการคลังจะเป็นการให้สินเชื่อพิเศษที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ควรจะเป็น เพราะโครงการที่รัฐบาลเข้ามาให้สินเชื่อพิเศษเหล่านี้จะเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงกว่าปกติ ซึ่งถ้าให้มีการขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจจะถูกคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าปกติ หรือไม่สามารถขอสินเชื่อได้เพราะไม่ผ่านการประเมินจากธนาคารพาณิชย์

สินเชื่อพิเศษที่ถือได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) สินเชื่อเพื่อธุรกิจขนาดเล็ก หรือ SME (2) สินเชื่อรายย่อยทั้งบุคคลและวิสาหกิจ และ (3) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย รายละเอียดแสดงอยู่ในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ยอดการปล่อยสินเชื่อสะสมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

หน่วย: ล้านบาท

	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551 (Q1)
โครงการสำหรับกิจการสินเชื่อ SMEs					
ธพว.	247,617.5	280,597.9	514,739.9	595,929.4	162,751.9
ธส.น.	106,961.4	113,255.6	192,672.2	222,739.1	59,917.1
ธ.ออมสิน	52,019.6	71,862.9	149,545.7	194,642.1	55,416.1
ธ.ก.ส.	107,435.5	120,669.1	218,314.5	275,113.2	81,788.7
โครงการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs					
บสย.	43,776.0	51,054.714	100,335.2	129,158.2	35,625.8
โครงการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย					
ธอส.-กองทุนบำเหน็จ					
บำนาญข้าราชการ					
ระยะที่ 2/1	95,536.0	71,652	.....	.....	.....
ธอส.-รัฐวิสาหกิจ/1	11,457.2	8,592.9	.....	.....	.....
ธอส.-กองทุนบำเหน็จ					
บำนาญข้าราชการ					
ระยะที่ 3/2	135,518.0	36,906	57,346.0	.....	.....
ธอส.-กองทุนบำเหน็จ					
บำนาญข้าราชการ					
ระยะที่ 4/3	42,291.0	.....	.....	54,475	.....
ธอส.-สำนักงาน					
ประกันสังคม/4					
					
โครงการบ้านออมสิน					
เพื่อประชาชน โดย					
ธ.ออมสิน/5	75,486.8	73,293.65	85,695.5	.....	.....
โครงการบ้านเอื้ออาทร					
(เพื่อประชาชนกู้ซื้อบ้าน)					
โดย ธ.ออมสิน และ ธอส.	7,883.2	7,922.7	20,677.6	62,561.7	17,667.6

ตารางที่ 10 ยอดการปล่อยสินเชื่อสะสมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551 (Q1)
สินเชื่อเพื่อรายย่อย					
ธนาคารประชาชน					
โดย ธ.ออมสิน	75,486.8	73,293.65	118,094.1	140,687.8	37,925.0
วิสาหกิจชุมชน					
โดย ธ.ก.ส.	57,769.0	88,571	200,237.7	319,667.7	96,389.2
รวม	133,255.8	161,864.7	318,331.8	460,355.5	134,314.2

หมายเหตุ:

1. โครงการ ธอส.-กบข. และ โครงการ ธอส.-รัฐวิสาหกิจ (กู้ซื้อบ้านสำหรับพนักงาน) ปิดโครงการเมื่อ ต.ค. 45
 2. โครงการ ธอส.-กบข. ระยะที่ 3 ปิดโครงการเมื่อ ธ.ค. 49
 3. โครงการ ธอส.-กบข. ระยะที่ 4 เริ่มโครงการเมื่อ 3 ม.ค. 50 จัดทำข้อมูลเมื่อ มี.ค. 50
 4. โครงการบ้าน ธอส.-สปส. เริ่มโครงการเมื่อวันที่ 1 ต.ค. 47 และปิดโครงการเมื่อ ธ.ค. 49
 5. โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน เนื่องจากได้ปิดโครงการนี้แล้ว ตั้งแต่สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2549
- ที่มา: ข้อมูล ณ มิถุนายน 2551 สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ทำไมไม่โปร่งใส สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้นจึงไม่อยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่ต้องทำตามเกณฑ์มาตรฐานทางการเงินที่เข้มงวดเหมือนเช่นธนาคารพาณิชย์โดยการกำกับดูแลสถาบันการเงินเหล่านี้จะอยู่ภายใต้กระทรวงต้นสังกัด (ส่วนใหญ่คือกระทรวงการคลัง) เมื่อเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล และดำเนินกิจกรรม/โครงการภายใต้นโยบายของรัฐบาล ดังนั้นการพิจารณาสินเชื่ออาจจะไม่มีความเข้มงวดมากนัก เพราะถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องเข้ามารับผิดชอบ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจหลายแห่งยังไม่มีแยกบัญชีระหว่างการให้สินเชื่อปกติและการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาล จึงยังไม่มีเปิดเผยข้อมูล



อย่างโปร่งใส และให้สาธารณชนตรวจสอบได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การไม่แยกบัญชี อาจก่อให้เกิดการนำไปใช้ในทางที่ผิด จากการดำเนินการผิดพลาดในการให้สินเชื่อ ปกติแล้วไปขอรับการชดเชยจากรัฐบาลโดยอ้างว่ามาจากการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

การที่ไม่สามารถประเมินความเสียหายจากการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ทำให้รัฐบาลไม่ทราบภาระทางการเงินที่แท้จริง จึงไม่สามารถวางแผนงบประมาณได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งการให้สินเชื่อลักษณะนี้แก่โครงการที่มีขนาดใหญ่และมูลค่าที่สูงมาก เช่น ยอดสะสม ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550 ของสินเชื่อตามนโยบายรัฐบาลสูงถึง 460,355.5 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 29 ของงบประมาณปี พ.ศ. 2550 ดังนั้นถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้น และรัฐบาลต้องรับภาระก็จะส่งผลกระทบในการเพิ่มภาระทางการเงินอย่างมาก

การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนในโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร

รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยได้ใช้กลไกรูปแบบใหม่ในการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร โดยไม่ใช้งบประมาณแผ่นดิน โครงการนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2547 อนุมัติให้กระทรวงการคลัง (โดยกรมธนารักษ์) ดำเนินการโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร และกระทรวงการคลังได้จัดตั้งบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 99.99) ภายใต้การกำกับดูแลของกรมธนารักษ์ โดย ธพส. จะทำหน้าที่ลงทุนก่อสร้างอาคารและบริหารโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร และบริหารจัดการทรัพย์สินอื่นของรัฐตามนโยบายรัฐบาล

ภาระจากความไม่โปร่งใสทางการคลัง

กรณีศึกษาความไม่โปร่งใสทางการคลังที่นำไปสู่ความเลื่อมล้ำทางการคลัง จะมาจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดการไม่รู้สถานะด้านการคลังที่แท้จริงของรัฐบาลและภาคสาธารณะ นั่นคือเกิดความไม่แน่นอนของภาระทางการคลัง ซึ่งมาตรการที่ทำให้คาดการณ์ภาระทางการคลังไม่ได้อย่างมากที่สุด คือ มาตรการที่ทำให้เกิดภาระทางการคลังเลื่อมล้ำและไม่ชัดเจน รองลงมาคือภาระทางการคลังเลื่อมล้ำแต่ชัดเจน ภาระทางการคลังโดยตรงแต่ไม่ชัดเจน และเลื่อมล้ำน้อยที่สุดคือมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังโดยตรงและชัดเจน จากตารางที่ 11



ตารางที่ 11 ภาวะทางการเงินคลั่ง

ประเภทของภาวะทางการเงินคลั่ง	มาตรการ/กิจกรรม/โครงการ	ภาวะการเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	
		ใช้ไปแล้ว	อนาคต
1) ภาวะทางการเงินคลั่งแฝงและ ไม่ชัดเจน (Contingent implicit liability)	โครงการธนาคารประชาชน - รัฐบาลรับภาระขาดทุนที่เกิดจากความเสียหาย ของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL)	ยังไม่เกิดขึ้น	ณ พ.ค. 2551 มี NPL = 1,265.5 (19.7% ของสินเชื่อ)
	โครงการบ้านเอื้ออาทร (ให้ประชาชนรายได้น้อย กู้ซื้อบ้าน) โดย ธ.ออมสิน และ ธอส. - การไม่ชำระหนี้หลังหมดระยะเวลาประกัน 5 ปี	ยังไม่เกิดขึ้น	ขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจและอัตรา ดอกเบี้ย ที่กระทบต่อความ สามารถในการชำระหนี้ของผู้มี รายได้น้อย
	การให้สินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อ SMEs - ณ สิ้นไตรมาส 1 ปี พ.ศ. 2551 ยอดรวม = 395,500 ล้านบาท - รัฐบาลอาจต้องพิจารณาเพิ่มทุนให้กับสถาบัน การเงินดังกล่าว ถ้ามีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้เพิ่มขึ้น จนกระทบฐานะเงินกองทุน	ยังไม่เกิดขึ้น	มีความเสี่ยงและการทางการเงิน คลังไม่ชัดเจนสูงมาก โดยเฉพาะ ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ NPL จะขยายตัว นอกจากนี้ยังขึ้นกับ กระบวนการพิจารณาและติดตาม สินเชื่อของสถาบันการเงินเหล่านี้ ว่าจะดูแลไม่ให้เกิด NPL ได้หรือไม่

ตารางที่ 11 ภาระทางการคลัง (ต่อ)

ประเภทของภาระทางการคลัง	มาตรการ/กิจกรรม/โครงการ	ภาระจากเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	
		ใช้ไปแล้ว	อนาคต
	การต้องเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ - รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ถ้าสถาบันการเงินเหล่านี้ได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจ เช่น NPL ขยายตัว และมีความเสียหายเกิดขึ้นจนต้องเพิ่มทุน รัฐบาลต้องเข้าไปปรับการเพิ่มทุนให้	ยังไม่เกิดขึ้น NPL ในปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ = 49,120 ร.ก.ส. = 23,880 ร้อยละ = 9,732 ธพว. = 19,273 ร.ออมสิน = 16,721	ไม่แน่นอน NPL ในปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ = 49,120 ร.ก.ส. = 23,880 ร้อยละ = 9,732 ธพว. = 19,273 ร.ออมสิน = 16,721
2) ภาระทางการคลังเสี่ยงแต่ได้เงิน (Contingent explicit liability)	กองทุนรวมวายุภักดิ์ 1 - การคุ้มครองเงินต้นของผู้ถือหุ้นช่วยเหลือ = 70,000 ล้านบาท + การประกันผลตอบแทนขั้นต่ำเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี = 6,300 ล้านบาทต่อปี	ยังไม่เกิดขึ้น	กระทรวงการคลัง ประเมินว่ามีความเสี่ยงต่ำ
3) ภาระทางการคลังโดยตรงแต่ไม่ชัดเจน (Direct implicit liability)	-	-	-





ตารางที่ 11 ภาระทางการคลัง (ต่อ)

ประเภทของภาระทางการคลัง	มาตรการ/กิจกรรม/โครงการ	ภาระทางการเงินประมาณ (ล้านบาท)	
		ใช้ไปแล้ว	อนาคต
4) ภาระทางการคลังโดยตรงและชัดเจน (Direct explicit liability)	การซื้อหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง - เงินต้นรวม 100,000 ล้านบาท + ดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 6 เดือนเฉลี่ยของ 5 ธนาคารใหญ่ + ค่าใช้จ่ายในการบริหารและสนับสนุน (ร้อยละ 1.75)	เงินต้นยอด = 90,498 ดอกเบี้ย = 1,699 ไม่ทราบ ส่วนเพิ่มคือหนี้เสียที่อาจจะเกิดขึ้น	เงินต้นยอด = 10,000 ดอกเบี้ย + ค่าใช้จ่าย = ไม่ทราบ ส่วนเพิ่มคือหนี้เสียที่อาจจะเกิดขึ้น
	การพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)	24,500 (พ.ศ.2548-2549)	ผูกพันต่อเนื่องทุกปี
	โครงการบ้านเอื้ออาทร (เงินอุดหนุนสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ)	17,475.8	ผูกพันปีละ 1,760 ถึงปี พ.ศ.2555
	โครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร	รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณปีละ 2,300-3,200 ล้านบาทให้กรมธนารักษ์ เพื่อเป็นค่าเช่าพื้นที่อาคารและเฟอร์นิเจอร์เป็นเวลา 30 ปี	

ที่มา: รวบรวมจากเอกสารการศึกษาจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

จากตารางที่ 11 จะพบว่ากิจกรรมของภาครัฐดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ในอนาคตที่คาดการณ์ไม่ได้จำนวนมากโดยเฉพาะถ้าไม่มีการตรวจสอบติดตาม อย่างรอบคอบ เพราะแทบทุกกิจกรรมในขั้นของการเริ่มต้นจะไม่ผ่านระบบรัฐสภา หรือสามารถทำได้ลำบาก นอกจากนั้นถ้าจะใช้กลไกตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ (Internal audit) เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็ยังอาจทำได้ลำบาก เช่น โครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้นคงจะคาดหวังได้ยากว่าสาธารณชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลและทำการตรวจสอบในโครงการ/กิจกรรมเหล่านี้ได้ จึงอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นภาระทางการคลังอย่างมาก

ความไม่โปร่งใสจากการดำเนินกิจกรรมด้านการคลังในสมัยรัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทย ก่อให้เกิดรายจ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งที่เป็นภาระทางการคลังโดยตรงและภาระผูกพัน รวมไปถึงภาระที่ชัดเจนและไม่ชัดเจนด้วย

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายงบประมาณถ้าผ่านขั้นตอนงบประมาณปกติที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และวงเงินชัดเจนและได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไม่ใช่เรื่องผิดปกติ แต่ถ้ามาจากมาตรการการคลังต่าง ๆ ที่ไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ขาดการเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน รวมทั้งตรวจสอบได้ยากดังกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายงบประมาณที่สูงเกินกว่าปกติ และยังเป็นช่องทางที่ทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเกินตัว อีกทั้งยังไม่สามารถคาดการณ์และควบคุมได้ เช่น ความเสียหายของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถ้าเกิดความเสียหายจะมีมากจนกระทบต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินเหล่านั้น ในที่สุดรัฐบาลต้องรับภาระด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเพิ่มทุนให้ รายจ่ายในกรณีแบบนี้จะไปส่งผลกระทบกับงบประมาณในการบริหารประเทศในส่วนอื่น ๆ หรือถ้ารัฐบาลไม่มีรายได้พอเพียงกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้

ก็ต้องกู้เงินซึ่งทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น จะทำให้ความเสี่ยงทางการคลังเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ในที่สุด

ความไม่พอเพียง

กรณีศึกษาความไม่โปร่งใสทางการคลัง ชี้ว่าการดำเนินมาตรการสาธารณะในลักษณะนี้ขัดกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงคือ ทั้งความไม่พอประมาณ ด้วยการใช้เงินนอกงบประมาณ / มาตรการกึ่งการคลัง เพื่อหลบเลี่ยงข้อจำกัดด้านรายได้ เป็นลักษณะสุดโต่งมุ่งแต่ผลอย่างเดียว ทั้งยังแสดงถึงการขาดเงื่อนไขความมีเหตุมีผล ความรอบคอบที่จะคำนึงถึงผลที่ตามมาในระยะยาว มุ่งแต่จะหาเงินทำโครงการที่จะมีผลในระยะสั้นเท่านั้น แต่มีความผูกพันภาระทางการคลังในระยะยาว

กรณีศึกษาชี้ว่า วิธีนี้สร้างความเสี่ยงในสังคม เพราะส่งผลให้ระบบงบประมาณมีความเสี่ยงจากความไม่โปร่งใสทำให้วิเคราะห์งบประมาณอย่างมีเหตุผลได้ยากขึ้น ความเสี่ยงการคลังสูงขึ้นจากภาระทางการคลังที่ไม่สามารถประเมินได้แน่นอน ทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้ที่ไม่เห็นชัดเจนในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี หากภาระทางการคลังที่คาดการณ์ไม่ได้ เกิดเป็นความเสียหายที่รัฐบาลต้องไปชดเชย อาจส่งผลให้ต้องก่อหนี้สาธารณะโดยรัฐบาลไม่มีการเตรียมตัวที่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลัง และอาจทำให้ไม่สามารถรักษาเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้

**กรณีศึกษาชี้ว่า วิธีนี้สร้างความเสี่ยงในสังคม เพราะ
ส่งผลให้ระบบงบประมาณมีความเสี่ยงจากความ
ไม่โปร่งใสทำให้วิเคราะห์งบประมาณอย่างมีเหตุผลได้
ยากขึ้น**



อีกทั้งในการดำเนินมาตรการลักษณะนี้ยังขาดพื้นฐานธรรมาภิบาล เพราะไม่ได้มีความพยายามที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้โดยทั่วไป และหลีกเลี่ยงที่จะให้ตัวแทนของภาคประชาชนได้ตรวจสอบข้อมูลงบประมาณของภาครัฐ

บทที่ 5

นโยบายสาธารณะกับวิถีของความพอเพียง

นโยบายสาธารณะกับความพอเพียง

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ว่า จากคุณลักษณะและเนื้อหาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะควรจะเป็นอย่างไร โดยเน้นด้านนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้มีความชัดเจน โดยหลักการ คือ เพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น นโยบายแบบใดที่สอดคล้องกับคุณลักษณะ เนื้อหา และเงื่อนไขของปรัชญา

คุณลักษณะของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชี้ให้เห็นว่า วิสัยทัศน์การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะต้องเป็นทางสายกลาง รู้เท่าทันเพื่อการใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงไม่ใช่การปิดประเทศ ดังที่มีบางคนโดยเฉพาะสื่อต่างประเทศเข้าใจ แนวทางใหญ่ยังต้องส่งเสริมการค้าและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ ญัตติพงศ์ ทองภักดี และคณะ (2542) ชี้ว่าการใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ตามแนวนี้ จะสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ เรื่องการผลิตและการค้าตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศเป็นหลักการสำคัญ นั่นคือการสร้างความได้เปรียบอย่างแท้จริงของประเทศ นโยบายเศรษฐกิจจะต้องสนับสนุนการแข่งขันทางการผลิตและการค้า เพื่อให้สังคมมีประสิทธิภาพ และผู้บริโภคได้ประโยชน์ ไม่ปกป้องอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่มีความได้เปรียบในการผลิตโดยตั้งกำแพงนำเข้าสูง ซึ่งจะทำให้ไม่ได้ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศ



เพราะสินค้านำเข้าจะมีราคาแพง ต้นทุนการผลิตในประเทศสูงขึ้น การส่งออกทำได้ยากขึ้น ในขณะที่เดียวกันต้องมึนโยบายสำหรับผู้เดือดร้อนจากกระแสโลกาภิวัตน์ให้ปรับตัวได้

เนื้อหาตามคำจำกัดความของความพอเพียง กล่าวถึงความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และมีระบบภูมิคุ้มกัน แสดงว่า นโยบายเศรษฐกิจต้องมีความสมดุล สามารถให้เหตุให้ผลและชี้แจงให้สาธารณชนเข้าใจได้ มีความโปร่งใส มีการคำนึงถึงความเสี่ยง และต้องมีระบบในการบริหารความเสี่ยงเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน โดยในแต่ละด้านควรจะพิจารณาดังนี้

ความพอประมาณ คือ การอยู่ได้โดยตนเอง ยืนโดยขาของตนเอง มีการค้า การติดต่อกับสังคมอื่น แต่ตนเองอยู่ได้ ไม่พึ่งพิงแต่ภายนอก ในด้านของนโยบายสามารถมองทั้งระดับปัจเจกชน ชุมชน และสังคม¹

ในระดับปัจเจกชน นโยบายต้องช่วยให้ปัจเจกชนยืนบนขาของตนเองได้ นั่นคือ มีมาตรการให้โอกาสทางเศรษฐกิจตามศักยภาพของแต่ละคน มาตรการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษา การบริการของรัฐ สาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างทั่วถึง รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ในขณะเดียวกันต้องมีมาตรการไม่ให้เกิดการสร้างหนี้สินมากเกินไปจนเกิดความไม่พอเพียง

¹ จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และกอบศักดิ์ ภูตระกูล (2546) ชี้ว่าตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาประเทศต่อไปจะต้องประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 3 ระดับคือ ก) กลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดหรือความยั่งยืนของประเทศ ภายใต้อิทธิพลกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalized framework) ข) กรอบการพัฒนาในระดับประเทศที่ยั่งยืน (National strategies for sustainable development) ค) แผนปฏิบัติการในการพัฒนาระดับท้องถิ่นตามความเหมาะสมของทรัพยากร เป็นการวางกลยุทธ์ตั้งแต่ระดับชุมชน จนถึงระดับระหว่างประเทศ

**ในระดับปัจเจกชน นโยบายต้องช่วยให้ปัจเจกชนอินบน
ขาของตนเองได้นั่นคือ มีมาตรการที่ให้โอกาสทาง
เศรษฐกิจตามศักยภาพของแต่ละคน มาตรการให้
ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษา การบริการของ
รัฐสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างทั่วถึง รวมทั้งการเข้าถึง
แหล่งเงินทุน ในขณะที่เดียวกันต้องมีมาตรการไม่ให้มี
การสร้างหนี้สินมากเกินไปจนเกิดความไม่พอเพียง**

ในระดับชุมชน นโยบายเศรษฐกิจต้องสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง
เพื่อช่วยให้คนในชุมชนยืนได้ด้วยตนเอง ชุมชนแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างกัน
ตามลักษณะของประชากร ทรัพยากร และวัฒนธรรม ดังนั้นนโยบายต้องให้ชุมชน
สามารถพัฒนาตามความแตกต่าง นโยบายกระจายอำนาจจากส่วนกลางจะมีส่วน
สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนที่มีความหลากหลายได้ เพราะชุมชนจะมี
อำนาจทางการคลังที่จะสร้างสาธารณูปโภคและบริการที่สนองตอบต่อความต้องการ
ของชุมชนได้ดีกว่าการดำเนินงานจากส่วนกลาง นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมการสร้าง
เครือข่ายของชุมชนด้วย

**ในระดับชุมชน นโยบายเศรษฐกิจต้องสร้างชุมชนให้มี
ความเข้มแข็ง เพื่อช่วยให้คนในชุมชนยืนได้ด้วยตนเอง
ชุมชนแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างกัน ตาม
ลักษณะของประชากร ทรัพยากร และวัฒนธรรม
ดังนั้นนโยบายต้องให้ชุมชนสามารถพัฒนาตามความ
แตกต่าง**



ในส่วนของระดับประเทศ ความพอประมาณ คือ การมีนโยบายที่ทำให้ความสำคัญแก่วัตถุประสงค์ทั้งสามด้านคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การมีเสถียรภาพ และความเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้มุ่งให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากเกินไปจนไม่พอประมาณ อาจเกิดปัญหาด้านเสถียรภาพได้ ขณะเดียวกันก็ต้องมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน โดยมีนโยบายโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม นโยบายการเงินการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของไทยควรเน้นเรื่องเสถียรภาพ ซึ่งในอดีตมาตรการการเงินของไทยประสบความสำเร็จในการสร้างเสถียรภาพ โดยปัจจุบันนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation targeting) ก็เน้นเสถียรภาพด้านราคาเช่นกัน (สำนวนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย 2542) นโยบายระดับประเทศต้องมีความสมดุลด้านการออมและการลงทุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ในส่วนของระดับประเทศ ความพอประมาณ คือ การมีนโยบายที่ให้ความสำคัญที่สมดุลแก่วัตถุประสงค์ทั้งสามด้านคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การมีเสถียรภาพ และความเท่าเทียมกัน

นโยบายการออมของประเทศมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อสัดส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรมีแนวโน้มจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การสาธารณสุขของประเทศดีขึ้น สุขภาพอนามัยของประชาชนจึงดีขึ้นด้วย ทำให้คนมีอายุชัวยาวนานขึ้น ดังนั้นจึงส่งผลให้สัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานอาจจะรับภาระเลี้ยงดูทั้งเด็กและผู้สูงอายุไม่ไหว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือให้ประชาชนมีการออมในช่วงที่ยังอยู่ในวัยทำงานเพื่อจะได้นำเงินที่ออมนี้ไปใช้จ่ายเมื่อตนเองเกษียณอายุ เพื่อลดภาระของผู้ที่ทำงานในอนาคต เช่น โครงการประกันสังคม เป็นต้น

ในด้าน *ความมีเหตุมีผล ความรอบคอบ* การกำหนดนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ ต้องมีความระมัดระวัง พิจารณาเหตุและผลของการกระทำ โดยคำนึงถึงผลในระยะยาว และตระหนักถึงความเสี่ยงทั้งจากสภาพแวดล้อมและจากมาตรการของรัฐ การกำหนดนโยบายของรัฐมีพื้นฐานข้อสมมุติในด้านดีมากเกินไป ต้องวิเคราะห์ด้วยว่าหากสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไปในด้านร้าย ผลของนโยบายจะเป็นอย่างไร เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาวะpongสบู่งเกิดจากการที่มองเศรษฐกิจในแง่ดีเกินไป เช่นเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วก็คาดว่าจะขยายตัวเช่นนี้ตลอดไป จนมีการลงทุนขนาดใหญ่ โดยไม่มีมาตรการในการรองรับ กรณีที่เศรษฐกิจไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจได้

นโยบายรัฐต้องไม่สร้างความไม่รอบคอบให้แก่ประชาชน² ตัวอย่างเช่น การประกันไม่ให้ธนาคารล้ม ก็อาจทำให้มีแรงจูงใจที่ผู้บริหารธนาคารไม่สนใจ ความเสี่ยงที่จะมีต่อผลประโยชน์ของธนาคารได้ หรือโครงการเกี่ยวกับการผ่อนภาระหนี้ของประชาชน ต้องไม่ทำให้ประชาชนมีการกู้เงินและสร้างหนี้สินที่เกินตัว โดยคาดว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายรัฐบาล

การมีภูมิคุ้มกัน คือ นโยบายรัฐบาลต้องคำนึงถึงผลของนโยบายในระยะยาวไม่เพียงแต่เฉพาะหน้า มีระบบที่ติดต่อการจัดการความเสี่ยง เพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมีทั้งมาตรการที่ทำให้สามารถพร้อมรับกับความเสี่ยงได้และการบรรเทาผลที่จะได้จากความเสี่ยง เช่น

² ประเด็นนี้เกี่ยวกับมโนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์เรื่องจริยวัติ (Moral Hazard) ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนพฤติกรรมของคนเนื่องจากมีแรงจูงใจที่เปลี่ยนไป เช่น คนที่ทำประกันอุบัติเหตุก็มีความระมัดระวังในการขับรถน้อยลง ส่งผลให้มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุบัติเหตุบ่อยขึ้น ดังนั้น การทำประกันจึงเสมือนเป็นการส่งเสริมให้เกิดอุบัติเหตุได้ จึงต้องมีมาตรการป้องกันปัญหานี้ (Pindyck R. and D. Rubinfeld, 2001: pp. 606-69)

มาตรการเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อให้เตรียมตัวรับการเปลี่ยนแปลงหรือวิกฤติได้ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า ควรมีทั้งระดับประเทศ และระดับภูมิภาค เพราะความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำให้เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งจะสามารถส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นในภูมิภาคได้

การมีเครื่องมือป้องกันความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ เช่น มาตรการการคลังหรือการเงินกำกับการเคลื่อนย้ายของเงินทุน เครื่องมือป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อป้องกันความผันผวนหรือวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

มาตรการรองรับผลของโลกาภิวัตน์ ที่อาจจะทำให้มีผู้ผลิตที่ไม่สามารถแข่งขันได้ต้องมีการปรับเปลี่ยนกิจการ เช่น กองทุนเพื่อการปรับตัวของผู้ประกอบการและแรงงานที่ถูกระทบ

มาตรการสร้างระบบตาข่ายนิรภัยของสังคม (Social Safety Net) มีกลไกสร้างสวัสดิการหรือเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อดูแลผู้เดือดร้อน ไม่ว่าจากการว่างงาน ไฟไหม้ น้ำท่วม หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น การประกันการว่างงาน ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือคนที่อาจจะว่างงานจากการที่ผู้ผลิตต้องปิดกิจการลง เนื่องจากผู้ผลิตขาดความสามารถในการแข่งขัน เมื่อประเทศเปิดเสรีในการลงทุนมากขึ้น แต่การประกันการว่างงานนี้ต้องเป็นการรับประกันในระยะสั้นหรือชั่วคราวเท่านั้น มิฉะนั้นอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้คนไม่ทำงานกันมากขึ้น เพราะถึงแม้ไม่มีงานทำแต่ก็ยังได้เงินใช้จากการที่รัฐบาลช่วยเหลือนั่นเอง

ในการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันนี้ มีแนวคิดทั้งการใช้ระบบตลาดเสรีที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว เพื่อให้คนจนมีจำนวนลดลง แต่มีปัญหาการกระจายรายได้ นโยบายที่ภาครัฐทำโครงการสร้างรายได้ให้คนยากจนโดยตรงผ่านนโยบายการคลังที่มักจะเรียกว่าประชานิยม และระบบรัฐสวัสดิการที่

รัฐบาลทำระบบสวัสดิการให้ทั่วถึงทุกคนในสังคมลดความเสี่ยงที่หลากหลายในชีวิตประจำวัน ซึ่งมาตรการตาข่ายนิรภัยของสังคมก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสวัสดิการ

อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุธน ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) ชี้ว่า ชุตนโยบายที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไทยตามสภาพแวดล้อมและแนวโน้มสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ควรใช้นโยบายทั้งสามแบบคือ ระบบตลาดเสรีนิยม ระบบการคลังประชานิยม และรัฐสวัสดิการผสมผสานกันไป โดยต้องให้รัฐสวัสดิการเป็นหลักเพราะสามารถแก้ปัญหาความยากจนที่เรื้อรังนั้นคือสร้างภูมิคุ้มกันที่มั่นคงได้

หากจะให้มาตรการของความพอเพียงได้ผล สังคมก็ต้องมีเงื่อนไขของความพอเพียง มาตรการจึงต้องส่งเสริมเงื่อนไขนี้ ซึ่งในการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงคือ การมีความรอบรู้รอบคอบและมีคุณธรรมความซื่อสัตย์

นโยบายที่จะทำให้มี *ความรอบรู้รอบคอบ* ที่จะนำไปสู่ความระมัดระวัง คือมีมาตรการที่ทำให้มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี เพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การบริหารเศรษฐกิจต้องมีระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ทันสมัย นโยบายรัฐบาลต้องสร้างสังคมให้เป็นสังคมแห่งความรู้ ประชาชนมีการศึกษาที่ดี จึงทำให้มีความรู้ความรอบคอบได้

การศึกษาในระดับมหภาคของ วิชิต หล่อจิระชุมห์กุล, จิราวัลย์ จิตรถเวช และปรานิพทย์ กัวเจริญ (2550) ชี้ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบข้อมูลที่สามารถปรับปรุงข้อมูลและเผยแพร่สารสนเทศต่าง ๆ ต่อสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับประเทศ เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ข้อมูลสร้างความรู้เพื่อพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์



ฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อาจจำแนกออกเป็น 3 ฐานใหญ่ คือ ฐานข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ ฐานข้อมูลทางด้านสังคม และฐานข้อมูลความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ฐานข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีหลายหน่วยงานจัดเก็บและเผยแพร่ ซึ่งก็ควรแก่การพัฒนาปรับปรุงบางข้อมูล เช่น ข้อมูลที่ยังไม่ครอบคลุมระดับพื้นที่ก็ควรจะมีการจัดทำระดับพื้นที่ ข้อมูลทางการเงินภาครัฐต้องครอบคลุมการเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน และภาระทางการคลังของภาครัฐที่โปร่งใส ข้อมูลการเงินของภาคเอกชนควรพัฒนาการเงินจำแนกภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชข.2ค.) เป็นฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการแสดงสถานภาพครอบครัวและสังคมในระดับพื้นที่ ควรมีการปรับปรุงคุณภาพข้อมูล เป็นต้น

ฐานข้อมูลความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นระบบข้อมูลที่มีการจัดเก็บน้อย ทั้งที่เป็นความรู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ในการพัฒนา เพราะเป็นความรู้ที่สร้างขึ้นอย่างมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ ภูมิศาสตร์ ศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่น วิชิต หล่อจิระสุนท์กุล, จิราวัลย์ จิตตฤทธ และปราโมทย์ กัวเจริญ (2550) เสนอว่า “การจัดทำฐานความรู้โดยการบันทึกภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นความรู้ที่ชัดเจน และความรู้ที่ฝังในตัวคนหรือในชุมชน จึงเป็นกระบวนการนำเสนอสู่ภายนอก เพื่อเป็นฐานสำหรับกระบวนการผสมผสาน กระบวนการซึมซับ และกระบวนการสังสรรค์ เสวนา เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อไป ภูมิปัญญาท้องถิ่นควรครอบคลุมถึงแนวคิดของปราชญ์ชาวบ้าน การประยุกต์ที่เป็นรูปธรรมของแนวคิดเหล่านั้น โครงการพระราชดำริที่ได้ดำเนินการในระดับพื้นที่ การบันทึกเป็นได้ทั้งรูปแบบข้อมูล ภาพ เสียง และ/หรือวีดิทัศน์”

การจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นระบบมีความสะดวกในการเข้าถึง จะทำให้ผู้วางแผนและประชาชนมีความรู้ที่จะดำเนินการตามปรัชญาได้ ฐานข้อมูลสำหรับ



การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จะต้องเป็นฐานข้อมูลที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้สาธารณะ เพื่อจะได้ทราบถึงสถานภาพความพอเพียงในด้านเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาดังกล่าวจึงเสนอระบบคลังข้อมูลสำหรับการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเป็นคลังข้อมูลที่หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถบูรณาการข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดเก็บเป็นประจำอยู่แล้ว เพื่อแสดงสถานภาพความพอเพียงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถนำไปประเมินความพอเพียงในมิติต่าง ๆ ได้

การมี *คุณธรรมและความซื่อสัตย์* คือ ระบบที่สังคมต้องมีธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐ³ และภาคเอกชน⁴

ในด้านของธรรมาภิบาลภาครัฐ การบริหารเศรษฐกิจต้องมีนโยบายลดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งทำให้มีผลเสียต่อทั้งด้านการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและความเท่าเทียมกัน เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนสูง

³ UNDP ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า คือการบริหารและจัดการระบบเศรษฐกิจและสังคมตลอดจน ระบบการเมืองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participatory) มีความโปร่งใส (transparent) โดยผู้ที่มีอำนาจมีความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจของตน (accountability) ธรรมาภิบาลทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามข้อกำหนด และกฎระเบียบตามกฎหมาย

⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2542) สรุปว่าบรรษัทภิบาลที่ดีหมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและโปร่งใส โดยผู้ที่มีอำนาจบริหารและอำนาจในการตัดสินใจในธุรกิจนั้น ๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลการกระทำของตนต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (Stakeholders) ทุกฝ่าย รวมถึง ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป และยังชี้ว่าธุรกิจไทยมีปัญหาบรรษัทภิบาล คือไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน และขาดการคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อย

เกินควร นอกจากนี้ยังมีการวิจัยชี้ให้เห็นว่าคนจนจะได้รับผลกระทบจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากกว่าคนมีเงิน รัฐจะต้องลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางมิชอบ มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้มากขึ้นเพื่อให้มีความโปร่งใส รวมทั้งมีมาตรการให้ภาคเอกชนให้บริการประชาชนแทนภาครัฐ นอกจากนี้ต้องมีมาตรการลดแรงจูงใจในการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเพิ่มรายได้ของข้าราชการ แต่ต้องเพิ่มโอกาสในการถูกจับและลงโทษที่หนักสำหรับผู้ทุจริต

ในด้านของภาคเอกชน การมีบรรษัทภิบาลคือการทำให้ผู้บริหารไม่ทุจริต และกระทำการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อธุรกิจ การบริหารเศรษฐกิจจะต้องมีโครงสร้างกฎหมายและสถาบันให้คุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อย มีระบบข่าวสารข้อมูลที่ดีแก่ผู้ลงทุน เพื่อให้เลือกลงทุนในบริษัทที่มีผลประโยชน์ที่ดี มีบรรษัทภิบาลที่ดี มีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี ลงโทษผู้บริหารที่ฉ้อโกง

เป้าหมายของนโยบายตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ด้านการขยายตัวเกิดขึ้นได้ โดยใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ การผลิตมีประสิทธิภาพจากระบบธรรมาภิบาล หากมีการวางนโยบายและดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามที่ได้อภิปรายข้างต้น สังคมจะสามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างสมดุลและมีบรรษัทภิบาลที่ดี การขยายตัวมีความพอประมาณ นั่นคือจะมีความยั่งยืนไม่ใช่เฉพาะระยะสั้น และมีความสมดุล จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และกอบศักดิ์ ภูตระกูล (2546) ชี้ให้เห็นว่า แนวทางพัฒนาตามพระราชดำริเป็น “การพัฒนาแบบล่างพร้อมบน ชนบทพร้อมเมือง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสมดุลในระบบเศรษฐกิจ” เพราะเป็นการพัฒนาในทุกส่วนของสังคม

ด้านเสถียรภาพ ค่อนข้างชัดเจนว่าความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และการมีภูมิคุ้มกัน คือการลดความเสี่ยง ความผันผวน ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ เพราะหากว่ามีแนวโน้มที่เศรษฐกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ก็จะมีเครื่องมือที่จะหลักเลียง รวมทั้งมีกลไกในการปรับตัว อย่างไรก็ตาม ตามหลักความสมดุล หากมีเสถียรภาพในปัจจุบันแต่สร้างความไม่มีความเสถียรภาพในระยะยาว ก็จะมีปัญหาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น การมีอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศคงที่ แต่การไหลเข้าของเงินทุนเป็นไปอย่างเสรี ทำให้มีแรงกดดันให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศต้องปรับเปลี่ยนอย่างรุนแรงได้ และเกิด Shock ขึ้นได้ในระบบเศรษฐกิจ

แนวทางการบริหารเศรษฐกิจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน เพราะเป็นแนวคิดที่คำนึงถึงความสมดุลของคนในสังคม ให้ทุกส่วนในสังคมมีความพอเพียงขึ้นได้ด้วยตนเอง ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะกระจายทั่วถึงกว่าแนวคิดที่จะให้มีความเจริญจากส่วนบนและหลังไหลลงสู่ส่วนล่าง การสร้างภูมิคุ้มกันคือ การมีกลไกการบรรเทาผู้เดือดร้อน มีมาตรการสร้างระบบตาข่ายนิรภัยของสังคม (Social Safety Net) มีระบบสังคมที่เอื้ออาทร มีการดูแลคนในสังคมทุกระดับ เจือปนให้ทุกคนมีความรอบรู้ซื่อสัตย์ คือการให้โอกาสทางการศึกษา การทำให้สังคมมีคุณธรรม และเป็นธรรมแก่คนทั่วไปอย่างทั่วถึง

แนวทางการบริหารนโยบายสาธารณะตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ภาครัฐจะต้องมีการกำหนดและบริหารนโยบายและมาตรการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชน เพื่อการพัฒนาของสังคมตามแนวทางที่แสดงข้างต้น ดังนั้น การประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของภาครัฐ คือ การกำหนดและบริหารนโยบายและมาตรการสาธารณะที่มีกระบวนการเป็นไปตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง เพราะหากใช้หลักการนี้แล้ว เราจะมั่นใจได้ว่า นโยบายหรือมาตรการก็จะเป็นประโยชน์ มีความคุ้มค่า และมีความยั่งยืน เป็นที่น่ายินดีว่า



มาตรการของภาครัฐในอดีตรวมถึงที่เสนอในกรณีศึกษาที่มีปัญหา มักจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การเริ่มต้นของการปฏิบัติ คือ ต้องมีความเชื่อและความมุ่งมั่นอย่างแท้จริงว่า จะใช้ปรัชญานี้เป็นหลักในการดำเนินมาตรการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อจะวางนโยบายหรือมาตรการก็จะตั้งคำถามหลัก ๆ ตามองค์ประกอบของความพอเพียง คือ ด้านความพอเพียง ด้านความพอประมาณ ด้านความมีเหตุมีผล ด้านการมีภูมิคุ้มกัน

การเริ่มต้นของการปฏิบัติ คือ ต้องมีความเชื่อและความมุ่งมั่นอย่างแท้จริงว่า จะใช้ปรัชญานี้เป็นหลักในการดำเนินมาตรการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อจะวางนโยบายหรือมาตรการก็จะตั้งคำถามหลัก ๆ ตามองค์ประกอบของความพอเพียง คือ ด้านความพอเพียง ด้านความพอประมาณ ด้านความมีเหตุมีผล ด้านการมีภูมิคุ้มกัน

ในด้านความพอเพียง จะต้องพิจารณาว่าเป้าหมายของมาตรการมีความเหมาะสมหรือไม่ มีความสุดโต่งหรือไม่ เป็นไปตามหลักทางสายกลางหรือไม่ หากตั้งเป้าหมายสูงเกินไปก็อาจจะมีความเสี่ยงที่สูงเกินไปและอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หากตั้งเป้าหมายต่ำเกินไป จะทำให้ผลที่ได้ต่ำเกินไป อาจทำให้ศักยภาพการพัฒนาในระยะยาวไม่ยั่งยืนได้ นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาว่า มีความคุ้มค่าหรือไม่ มาตรการที่มีการดำเนินงานที่สุดโต่งต้องการผลงานที่มากและเร็ว มักจะมีต้นทุนสูงถึงจะบรรลุเป้าหมายเมื่อพิจารณาผลตอบแทนที่ได้รับก็จะขาดความคุ้มค่าได้

ความพอประมาณของการบริหารนโยบายสาธารณะ ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนว่า นโยบายมีผลต่อคนกลุ่มใหญ่หรือไม่ หรือมีผลกระทบต่อ

ต่อคนบางกลุ่ม รวมทั้งจะต้องพิจารณาว่าทำให้ความสามารถในการพึ่งตนเองมากขึ้นหรือลดลง ตัวอย่างจากกรณีศึกษา การควบคุมราคาน้ำมัน จะทำให้มีการพึ่งพิงต่างประเทศมากขึ้น

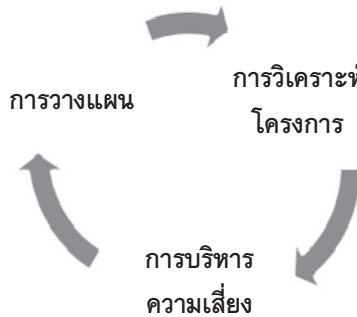
คำถามเพื่อพิจารณาความมีเหตุผลคือ มาตรการนี้ได้มีการศึกษา วางแผนอย่างรอบคอบเพียงใด ผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาวเป็นอย่างไร สามารถบรรลุผลได้หรือไม่ ยั่งยืนหรือไม่ ซึ่งจากกรณีศึกษาของการควบคุมราคาน้ำมันเช่นกัน ที่แสดงว่าการขาดการวางแผนพิจารณาว่าราคาน้ำมันจะขึ้นไม่นาน ทำให้มีหนี้สินในการอุดหนุนมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ และใช้ทรัพยากรและเวลามากขึ้นในการชำระหนี้

ส่วนประเด็น ด้านการมีภูมิคุ้มกัน คือ การพิจารณาว่ามีความเสี่ยงใดบ้างที่ทำให้มาตรการไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ได้ มีการเตรียมที่จะรับความเสี่ยงหรือไม่ รวมทั้งมาตรการหรือนโยบายนี้ จะเพิ่มหรือลดความเสี่ยงของสังคมอย่างไร ตัวอย่างจากกรณีศึกษาความโปร่งใสทางการคลัง ชี้ว่า หากมีการใช้มาตรการทางการคลังที่ไม่โปร่งใส จะมีความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลมีความไม่ยั่งยืนได้

ตามเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การบริหารมาตรการสาธารณะจะต้องมีพื้นฐานของความรู้และมีคุณธรรม ซึ่งในด้านของคุณธรรมคือการมีธรรมาภิบาล อันมีหลักที่สำคัญคือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participatory) มีความโปร่งใส (transparent) โดยผู้อำนาจมีความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจของตน (accountability) ที่ชัดเจน การขาดธรรมาภิบาล ทำให้ขาดความซื่อสัตย์ มีความโลภไม่คำนึงถึงจริยธรรม ทำให้ผู้บริหารนโยบายและมาตรการสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะมีพฤติกรรมที่สุดุดัง ไม่พอประมาณ ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ และมีแนวโน้มจะทำการที่ทุจริต



การที่เราใช้สติปัญญาที่จะดำเนินมาตรการสาธารณะ ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ก็จะเป็นประโยชน์ที่ทำให้เรามีการดำเนินการอย่างรอบด้านมีความสมดุลโดยควรมีการใช้เครื่องมือที่จะทำให้ดำเนินการตามกรอบได้



เราสามารถใช้เครื่องมือการบริหารที่ทันสมัยในการดำเนินมาตรการสาธารณะได้ ตามที่แสดงไว้ในรูปข้างบน โดยเครื่องมือสำคัญในการสร้างความพอประมาณและมีเหตุมีผล คือ การวางแผนและวิเคราะห์โครงการ การมีแผนของการดำเนินนโยบายและมาตรการสาธารณะ คือ การทำให้ผู้ดำเนินโครงการพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นของมาตรการ การกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ มีการวางแผนในการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งทำให้ต้องมีการพิจารณาผลกระทบทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นการมองไปข้างหน้าในการดำเนินโครงการทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบ ทั้งนี้ การวางแผนก็ต้องเป็นไปตามกรอบของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การวิเคราะห์โครงการเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เห็นความคุ้มค่าของมาตรการหรือโครงการสาธารณะ หลักเสี่ยงการสุดโต่งมากเกินไปหรือน้อยไป การวิเคราะห์โครงการ คือ การคำนวณผลตอบแทนสุทธิของการลงทุน เป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์กับต้นทุนของโครงการ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการ ดังนั้นจึงเป็นการพิจารณาระยะยาวตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ

พอเพียง โดยหากโครงการมีผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน ก็จะเป็นโครงการที่มีความคุ้มค่าที่จะดำเนินการ หากผลตอบแทนสุทธิเป็นลบก็ไม่ควรจะดำเนินโครงการ หากมีทรัพยากรจำกัด มาตรการหรือโครงการที่มีผลตอบแทนสุทธิสูง ก็จะได้ลำดับความสำคัญมากกว่ามาตรการที่มีผลตอบแทนสุทธิต่ำ

ในการวิเคราะห์โครงการตามหลักของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จะต้องมีการวิเคราะห์ทั้งทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการดูความคุ้มค่าต่อสังคม ซึ่งจะรวมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือต้นทุนต่อสังคมอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังควรทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงและผลตอบแทนต่อกลุ่มคนต่าง ๆ ด้วย

ในการมีภูมิคุ้มกันนี้ สามารถทำได้โดยมีการบริหารความเสี่ยง ความเสี่ยงของภาครัฐจะต่างกับธุรกิจ เพราะทางธุรกิจผลกระทบต่อความเสี่ยงจะกระทบฐานะทางการเงินและความมั่นคงของธุรกิจอย่างชัดเจน มักจะมีตัวชี้วัดทางการเงินที่จะสะท้อนถึงความเสี่ยงได้ การประเมินความเสี่ยงของภาครัฐเป็นลักษณะที่จะต้องคำนึงว่า มีความเสี่ยงใดที่สำคัญ ที่จะเป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินมาตรการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อความเสี่ยงนั้นคืออะไร โดยประเภทของความเสี่ยงจะแตกต่างกันตามลักษณะของมาตรการหรือโครงการ โครงการลงทุนที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ ความเสี่ยงที่สำคัญอาจเป็นเรื่องของอัตราแลกเปลี่ยน โครงการที่มีการนำเข้าเครื่องจักรและวัสดุมาก ความเสี่ยงจะมาจาก การผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้านำเข้า โครงการที่เกี่ยวกับการประกันราคาสินค้า ความเสี่ยง คือ การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าในตลาดต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงความต้องการสินค้า ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อปริมาณการผลิต รวมทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากการทุจริต เมื่อเราสามารถวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงจากสาเหตุต่าง ๆ ได้ ก็จะสามารถหาเครื่องมือในการป้องกันหรือเตรียมพร้อมรับผลกระทบที่เหมาะสม รวมทั้งมีการติดตามข้อมูลเพื่อเป็นการเตือนภัยล่วงหน้าได้



หากจะแบ่งประเภทของความเสี่ยงของการบริหารภาครัฐ นฤมล สอาดโหม (2551) ชี้ว่าอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ ก) ความเสี่ยงด้านธุรกิจ ครอบคลุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ เช่น ทำ IT แต่ไม่มีคนที่สานต่อ นอกจากนี้การตัดสินใจด้านบริหารที่เป็นอุปสรรคตามการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เป็นความเสี่ยงทางธุรกิจด้านนี้เช่นกัน ข) ความเสี่ยงจากการดำเนินงาน เป็นความเสี่ยงในการดำเนินงานที่หากเกิดขึ้นก็จะทำให้ยุทธศาสตร์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ เช่น การขาดความร่วมมือของหน่วยงาน การออกแบบมาตรการไม่เหมาะสมผู้ปฏิบัติงานไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบขั้นตอนหรือมีความผิดพลาดล่าช้า การขาดข้อมูลหรือเครื่องมือ และการทุจริต ค) ความเสี่ยงทางการเงิน การบริหารงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การประเมินค่าใช้จ่ายต่ำเกินไป/สูงเกินไป การจัดสรรไม่เหมาะสม ง) ความเสี่ยงด้านเหตุการณ์ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นไม่บ่อย แต่ถ้าเกิดขึ้นก็จะเกิดผลกระทบได้ เช่น ระบบอิเล็กทรอนิกส์ล่ม ความเสี่ยงทางการเมือง การโยกย้ายผู้บริหาร ภัยธรรมชาติ ความเสี่ยงทางกฎหมาย (การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย) ความเสี่ยงของสภาพเศรษฐกิจ คู่สัญญามีปัญหา (เช่น ผู้รับเหมาล้มละลาย) และ ความเสี่ยงจากการก่อการร้าย

การบริหารมาตรการสาธารณะอย่างมีภูมิคุ้มกันจึงต้องมีแผนบริหาร ความเสี่ยง โดยมีการระบุความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง (ทั้งความเป็นไปได้ และผลกระทบ) การวางยุทธศาสตร์เพื่อจัดการความเสี่ยง (การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง การควบคุมความสูญเสีย การรับความเสี่ยงเอง หรือการถ่ายโอนความเสี่ยง) และ การติดตามประเมินผล

เครื่องมือด้านการวางแผน การวิเคราะห์โครงการ และการบริหารความ เสี่ยง เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารที่มีมานานแล้ว แต่มักจะละเลยในทาง การปฏิบัติในภาครัฐ หากจะนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่การปฏิบัติ จะต้อง มีการให้ความสำคัญกับเครื่องมือเหล่านี้อย่างสูง มีการใช้อย่างเข้มข้น และครอบคลุม

องค์ประกอบของความพอเพียง คือ คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน

เครื่องมือด้านการวางแผน การวิเคราะห์โครงการ และการบริหารความเสี่ยง เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารที่มีมานานแล้ว แต่มักจะละเลยในทางปฏิบัติในภาครัฐ หากจะนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่การปฏิบัติ จะต้อง มีการให้ความสำคัญกับเครื่องมือเหล่านี้

ในส่วนต้นของรายงานชี้ให้เห็นว่า การวางนโยบายที่ดีทำได้ง่าย เพราะต้องมีข้อจำกัดหลายประการ รวมทั้งมีแรงกดดันจากหลายฝ่ายที่ต้องการนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ส่วนตน การดำเนินแนวทางตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จะช่วยให้เราเข้าใจในปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบ สามารถกำหนดนโยบายซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และสามารถอธิบายต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลต่ออุปสงค์ของนโยบาย ทำให้นโยบายที่ดีเป็นที่ยอมรับ และมีกระบวนการตามหลักของธรรมาภิบาล เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขได้



บรรณานุกรม

- กลุ่มงานบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2550). “ภาระทางการคลังของรัฐบาล” 27 เมษายน.
- _____. (2550). “รายงานประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลัง ณ สิ้นไตรมาส 2 ปีงบประมาณ 2550 (มีนาคม 2550).”
- กลุ่มพัฒนากรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. (2546ก). **กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- _____. (2546ข). **ประมวลคำในพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตั้งแต่พุทธศักราช 2493-2542 ที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และกอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2546). *การพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รัฐศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน.
- ฉลองภพ สุลังกรกาญจน์. (2549). *การบริหารเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เอกสารประกอบการวิจัยประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*.
- ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล. คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “กองทุนน้ำมัน” [ftp://econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/on_kyoto_protocol/กองทุนน้ำมัน\(1\).doc](http://econ.tu.ac.th/class/archan/Chalotorn/on_kyoto_protocol/กองทุนน้ำมัน(1).doc)
- ณัฐพงศ์ ทองภักดี และคณะ. (2542). *การปฏิบัติตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการค้าระหว่างประเทศ* เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง **เศรษฐกิจพอเพียง**, ธันวาคม.



เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2542). *บรรษัทภิบาลกับเศรษฐกิจพอเพียง* เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง **เศรษฐกิจพอเพียง**, ธันวาคม.

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ และเทียนไชย จงพิร์เพียร. (2531). *บทเรียนจากการกำหนดราคาผลิตภัณณ์น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย* “เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม” เล่มที่หนึ่ง รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร, บรรณาธิการ.

รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2544). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิจิต หล่อจิระชุมท์กุล, จิราวัลย์ จิตรถเวช และปราโมทย์ กัวเจริญ. (2550). *คลังข้อมูลสำหรับการประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง* เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2550 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน, <http://www.efai.or.th>

สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. “วิวัฒนาการการกำหนดราคาน้ำมันในประเทศไทย.” <http://www.ptit.org/oilbusiness/knowledge/knowledge02.html>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2551). **จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมชัย จิตสุชน. (2549). *พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540* เอกสารวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง **สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?**, พศจิกายน.

สายนโยบายการเงิน, ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2542). *กรอบนโยบายการเงิน Inflation targeting กับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง* เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง **เศรษฐกิจพอเพียง**, ธันวาคม.



สำนักงานนโยบายและแผน, กระทรวงพลังงาน. “กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง.” <http://www.eppo.go.th/petro/oilfund.html>

_____. “การกำหนดราคาเชื้อเพลิงของไทย.” <http://www.eppo.go.th/petro/ThaiOilPrices.html>

_____. “ประวัตินโยบายการอนุรักษ์พลังงาน.” <http://www.eppo.go.th/admin/history/encon.html>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง “คำศัพท์เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ฉบับประชาชน.” <http://www.fpo.go.th/scripts/getpdf.php?id=624>

_____. “รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ประจำเดือนพฤษภาคม 2551.” http://www.fpo.go.th/pdf/scrit__may08.pdf

_____. “วิธีการจัดทำข้อมูลเพื่อการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง.” http://www.fpo.go.th/pdf/Fiscal_RiskData.pdf

อรรถ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพฯ: บริษัทไทยวิจัยและฝึกอบรม จำกัด.

Ammar Siamwalla. (1997). *Can A Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand* **TDRI Quarterly Review** Vol. 12 No. 4.

Chalongphob Sussangkarn. (1992). **Toward Balanced Development: Sectoral, Spatial and Other Dimensions**. Bangkok: Thailand Development Research Institute.

International Monetary Fund (Fiscal Affairs Department). (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.

Musgrave R. and P. Musgrave. (1989). **Public Finance in theory and Practice**. New York: McGraww Hill.

Pindyck R. and D. Rubinfeld. (2001). **Microeconomics**. New York: Prentice Hall.

Wonnacott, P. and R. Wonnacott. (1986). **Economics**. New York: McGraw-Hill Book.





พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2553
โทรศัพท์ 0-2564-3105 ถึง 11 โทรสาร 0-2564-3119
<http://www.tu.ac.th/org/tuprint>
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา: นางอรุณศรี วิโรจน์กูฏ

