

# กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กับสวัสดิภาพของสังคม

ในปัจจุบัน (2523) ระบบเศรษฐกิจไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจนานปีการจนกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาความไม่มั่นคงในทางการเมืองได้ประชาชนชาติ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่จะมีอาการเรื้อรังเท่านั้น หากทว่ายังทวีความร้ายแรงมากขึ้นอีกด้วย วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มิได้เกิดจากสาเหตุภายนอก แต่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆเหล่านี้ จึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและกลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ข้อที่พึงพิจารณาก็คือ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจนานปีการเช่นนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเกื้อกูลให้มีการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ได้มากน้อยเพียงใด ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราจะจำแนกประเด็นที่จะพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

- (ก) อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ
- (ข) ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

## 1. อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ<sup>1</sup>

หากเรายึดถือแนวการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักนีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจนับเป็น 'สินค้า' ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีการซื้อขายกันในตลาด ดังนั้น จึงมีอุปทานในการเสนอขายนโยบายเศรษฐกิจ (Supply) และขณะเดียวกัน ก็มีอุปสงค์ในการเสนอซื้อนโยบายเศรษฐกิจ (Demand) สิ่งที่พึงพิจารณาก็คือ อะไรเป็นปัจจัยที่กำหนดอุปทานและอุปสงค์ดังกล่าวนี้ ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราจะอาศัยข้อสมมติของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic Man) มีกิเลสตัณหาและมีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง กล่าวคือ ประชาชนในฐานะผู้บริโภคย่อมต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) และนักการเมืองและข้าราชการย่อมต้องการอำนาจสูงสุด (Power Maximization)

<sup>1</sup> แนวความคิดพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์อาศัยผลงานของ Niskanen (1971; 1973), Breton (1974), Bartlett (1973), Buchanan and Tollison (1972), Buchanan (1978), et. al., และ Tullock (1976).

## 1.1 อุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ

นโยบายเศรษฐกิจเป็นผลผลิตของภาครัฐบาล ปริมาณของนโยบายเศรษฐกิจจะมีมากน้อยเพียงใด และลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลและองค์กรอย่างน้อย 3 ประเภท คือ ข้าราชการ ผู้มีอำนาจทางการเมือง และรัฐสภา

### (ก) ข้าราชการ

ข้าราชการก็ดูจะตั้งสัจธรรมเศรษฐกิจทั้งหลายที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกำหนดอรรถประโยชน์ของข้าราชการก็คือ อำนาจ และอำนาจก็มีความสัมพันธ์กับขนาดของหน่วยราชการ การที่หน่วยราชการในสังกัดมีขนาดใหญ่ขึ้นย่อมทำให้ข้าราชการมีโอกาสได้รับอรรถประโยชน์ในรูปตัวเงิน (Pecuniary Utility) มากขึ้น การยกฐานะของกรมให้เป็นทบวงก็ดี และการยกฐานะของกองให้เป็นกรมก็ดี ล้วนเป็นอุทาหรณ์ของความขี้เนื้อ เพราะเมื่อหน่วยราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น ไม่เพียงแต่ฐานของการบังคับบัญชา (Hierarchical Base) จะกว้างขึ้นเท่านั้น หากทว่าจำนวนชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchical Levels) ยังมีมากขึ้นอีกด้วย ผลก็คือ โอกาสที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการนั้นจะได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสูงขึ้นย่อมมีมากขึ้น นอกจากนี้ การขยายตัวของหน่วยราชการยังอาจก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-pecuniary Utility) เพราะผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการขนาดใหญ่ย่อมมีอำนาจมากกว่าหน่วยราชการขนาดเล็ก อีกทั้งยังมีความมีหน้ามีตาและสถานะในสังคม (Social Status) มากกว่าอีกด้วย การที่ขนาดของหน่วยราชการมีความสัมพันธ์กับอำนาจและอรรถประโยชน์ของข้าราชการนี้เอง จึงเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่างๆพยายามขยายต่าข่ายงานแย้งชิงบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดระบบจักรวรรดินิยมในระบบราชการ (Bureaucratic Imperialism) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการขยายบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื้อแย่งงานการศึกษา ประชาบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ พฤติกรรมของระบบราชการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* หน่วยราชการต่างๆจะพยายามของงบประมาณแผ่นดินดินมากกว่าที่ควรจะเป็น และในกรณีส่วนใหญ่ จะของงบประมาณจำนวนมากเกินกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่าย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะค่านิยมในหมู่ข้าราชการในการวัดอำนาจและบารมีของผู้บังคับบัญชา จากความสามารถในการของงบประมาณ ผลที่ตามก็คือ หน่วยราชการต่างๆมีทรัพยากรมากเกินความจำเป็น (Organizational Slack) และเกิดการว่างงานแฝงในระบบราชการ

*ประการที่สอง* การที่หน่วยราชการต่างๆพากันขยายบทบาทหน้าที่ของตนย่อมทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและก้าวก่ากัยกัน ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะงานบางอย่างจะกระจายอยู่ตาม

หน่วยราชการต่างหน่วยงานกัน อันเป็นเหตุให้มิได้รับประโยชน์จากการประหยัดของขนาดการประกอบกิจการ (Economies of Scale)

ในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา ระบบราชการเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจ จนเป็นเหตุให้นักวิชาการบางท่านเรียกระบบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น *ระบอบอำมาตยาธิปไตย* (Bureaucratic Polity)<sup>2</sup> ดังจะเห็นได้ว่า ในคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปกครองแบบเผด็จการ ข้าราชการประจำมักจะมีบทบาทในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ด้วย (Riggs, 1966 : chapter 10) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ข้าราชการประจำอยู่ในฐานะที่จะยึดกุมข้อมูลอันจำเป็นแก่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ดีกว่าผู้มีอำนาจทางการเมือง ความได้เปรียบดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องพึ่งพาข้าราชการประจำอยู่เป็นอันมาก และในหลายต่อหลายกรณี หากผู้มีอำนาจทางการเมืองได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำแล้ว การดำเนินนโยบายต่างๆ ก็ยากที่จะสำเร็จลุล่วงได้

หากเรายอมรับว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจก็ดี การเลือกใช้มาตรการทางนโยบายก็ดี เป็นไปในทางที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมหรือไม่ กรณีจะเป็นเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อฟังก์ชันอรรถประโยชน์ (Utility Function) ของข้าราชการผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ บังเอิญเหมือนกับฟังก์ชันสวัสดิการของสังคม (Social Welfare Function) ในกรณีที่ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของข้าราชการแตกต่างจากฟังก์ชันสวัสดิการของสังคม ระบบการเมืองการปกครองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่า การผลิตนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ (ประเด็นนี้จะขยายความในภายหลัง) แต่โดยที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบเผด็จการเกือบตลอดเวลา ข้าราชการประจำที่สามารถสร้างสมอำนาจจนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้นั้น ส่วนใหญ่จะต้องปรับฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของตนให้สอดคล้องกับฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของผู้มีอำนาจเผด็จการ นอกจากนี้ ข้าราชการประจำยังมีผลประโยชน์ร่วมกับพ่อค่านายทุน การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพ่อค่านายทุนมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ความข้อนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนจากกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประกาศขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บจากปุ๋ยผสมที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในเดือนมกราคม 2521 เพื่อปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมปุ๋ยภายในประเทศ โดยมีได้ค้ำประกันว่าจะก่อความเดือดร้อนแก่เกษตรกรหรือไม่ (อัมมาร สยามวาลาและสมภพ มานะรังสรรค์ 2521) อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเดือนตุลาคม 2516 ถึง

<sup>2</sup> งานวิชาการสำคัญในเรื่องนี้ คือ Riggs (1966)

เดือนตุลาคม 2519 ข้าราชการประจำจำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจึงทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวกิจกรรมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กระนั้นก็ตาม หน่วยราชการยังสามารถสร้างมติมหาชนด้วยการป้อนข้อมูลผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อให้เห็นดีเห็นงามกับนโยบายเศรษฐกิจที่ตนเลือก ความข้อนี้จะเห็นได้จากกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยป้อนข้อมูลที่มีมูลแห่งความจริงเพียงครั้งเดียวแก่สื่อมวลชนในเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2522 เพื่อให้ประชาชนเห็นว่า ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม หรือกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติป้อนข้อมูลผ่านสื่อมวลชนในเดือนกันยายน – ตุลาคม 2522 เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าการกู้เงินจากต่างประเทศมิได้เป็นภาระแก่ชนรุ่นหลัง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2522)

หากมั่นใจว่าข้าราชการประจำมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิภาพของสังคมโดยส่วนรวม ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปนี้ก็คือนโยบายข้าราชการประจำจะสามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพเพียงไร ปัญหาที่น่าเป็นห่วงก็คือคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) โครงสร้างอัตราเงินเดือนของข้าราชการในปัจจุบันมิได้ให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่มากพอแก่การดึงดูดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ ในขณะที่ภาคเอกชนได้ประมูลซื้อกำลังคนจากภาครัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

### (ข) ผู้มีอำนาจทางการเมือง

ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ผู้เผด็จการจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงที่แท้จริงของผู้เผด็จการเอง ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้หาได้มีกลไกที่จะกำกับพฤติกรรมของผู้เผด็จการแต่ประการใดไม่ นอกจากนี้การที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา จนมีผลประโยชน์ร่วมกับพ่อค้านายทุน ยังเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจยากที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์สุข ความข้อนี้ยังคงเป็นจริงในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ‘ครึ่งใบ’ ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการใช้อำนาจทางการเมืองในการแก้ไขกฎหมายผังเมืองเพื่อให้บริษัทเอกชนบางบริษัทขยายโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร และการให้บัตรส่งเสริมการลงทุนแก่ธุรกิจสิ่งทอ ทั้งที่อุตสาหกรรมสิ่งทอกำลังประสบปัญหาทั่วโลก

แต่ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงความต้องการและปัญหาของประชาชน เพราะจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียง

เลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Vote Gains Maximization) เพื่อจะได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ระบบประชาธิปไตยย่อมมีข้อดีกว่าระบบเผด็จการ เพราะในระบบประชาธิปไตย ผู้เสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะมีไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Downs 1957 ; เมธี ครองแก้ว 2517) อย่างไรก็ตาม ความข้อนี้จะเป็นจริงก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำเป็นต้องมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) เกี่ยวกับนโยบายและพฤติกรรมของพรรคการเมืองต่างๆ และจำเป็นต้องไม่ถอนกลับทับสิทธิ์ด้วยกระนั้นก็ดี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภานับเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การผลิตนโยบายเศรษฐกิจมีส่วนเพิ่มพูนสวัสดิการของสังคมได้บ้าง

### (ค) รัฐสภา

รัฐสภาจะมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงเท่านั้น แต่ในระบบเผด็จการ รัฐสภาจะเป็นเพียงองค์กรที่ให้ความชอบธรรมแก่การดำเนินนโยบายของผู้มีอำนาจเผด็จการ โดยที่นโยบายเหล่านั้นอาจมิได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

## 1.2 อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ

อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สื่อมวลชน นักวิชาการและประชาชนโดยทั่วไป

### (ก) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมพ่อค้านายทุนในรูปแบบต่างๆ มักจะมีบทบาทในการคัดค้านหรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน (มนตรี เจนวิทย์การ 2517) ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (Patron-client Relationship) ระหว่างพ่อค้านายทุนกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะระบบการเมืองการปกครองจะเป็นระบบเผด็จการหรือระบบประชาธิปไตย ต่างกันแต่เพียงว่าพฤติกรรมดังกล่าวนี้ในช่วงที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยจะเป็นไปโดยเปิดเผย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้มีมากพอที่จะทำให้มีความพยายามที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม มีอันต้องเป็นหมัน อาทิเช่น การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 เพื่อมิให้มีการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2521) การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2521 จนกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์เท่าที่ควร ฯลฯ ในบางกรณี เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยกันเอง ความ

เด็กรุ่นแรกจะตกแก่ประชาชน อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่ต้องการตั้งธนาคารพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ราคาเงินทุนในปี 2522 เป็นต้น

ในขณะที่สมาคมพ่อค้านายทุนสามารถมีบทบาทในการคัดค้านหรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจได้เกือบทุกโอกาส กลุ่มกรรมกรและเกษตรกรกลับมีข้อจำกัดมากกว่า บทบาทของสหภาพแรงงานและกลุ่มเกษตรกรในการเรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจ จะมีได้ก็เฉพาะแต่ในช่วงที่ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองเท่านั้น

### (ข) สื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการติดตามพฤติกรรมของรัฐบาล บทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐซึ่งผ่านทางสื่อมวลชนนั้นมักจะมีอิทธิพลต่ออมตนิมิตมหาชน แต่บทบาทของสื่อมวลชนในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่างๆจะมีมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ สื่อมวลชนที่จะมีบทบาทในเรื่องนี้ได้ก็มีเฉพาะแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้น เนื่องจากสื่อมวลชนประเภทอื่นถูกรัฐบาลควบคุมจนเกือบหมดสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้ในระบอบประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์ในเมืองไทยก็ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถมีบทบาทในการเรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ธุรกิจหนังสือพิมพ์ทุกวันนี้จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมากและต้องพึ่งพิงรายได้จากการโฆษณา จึงสามารถอยู่รอดได้ หากหนังสือพิมพ์ดำเนินการเรียกร้องเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม จนกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค้านายทุนแล้ว ไม่เพียงแต่นายทุนจะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินเท่านั้น ในบางกรณีอาจมีการรวมหัวกันไม่โฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นๆจนกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินอีกด้วย ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2518-2519

*ประการที่สอง* ข้อจำกัดทางการเงินทำให้หนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ การขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณวุฒิในหลายต่อหลายกรณี ทำให้หนังสือพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือของทั้งหน่วยราชการและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆโดยไม่รู้ตัว

*ประการที่สาม* การที่อัตราเงินเดือนของผู้ที่มีอาชีพนักข่าวและนักหนังสือพิมพ์อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ทำให้ผู้มีอาชีพดังกล่าวนี้บางคนหันไปรับ 'ซองขาว' จากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆเพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น

### (ค) นักวิชาการ

บทบาทของนักวิชาการในมหาวิทยาลัยในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่างๆจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมือง แม้ว่าคุณสมบัติโดยตัวของอาจารย์มหาวิทยาลัยจะสูงว่านักวิชาการในหน่วยราชการต่างๆ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) แต่การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากขาดความสำนึกต่อสังคมก็ดี และการที่อาจารย์มหาวิทยาลัยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจต่างๆก็ดี นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเท่าที่ควร

### (ง) ประชาชน

แม้ว่าสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน แต่ประชาชนกลับถูกลิดรอนสิทธิดังกล่าวนี้ เพราะเกือบตลอดเวลาที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ ประชาชนไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และนี่อาจเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า ทำไมเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ประชาชาติจึงมิได้ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และทำไมปัญหาความยากจนจึงมิได้มีการแก้ไขเยียวยาอย่างจริงจังและจริงจัง

กล่าวโดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ในยามที่มีการปกครองระบบเผด็จการ กลุ่มข้าราชการและผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเป็นผู้กำหนดอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนอุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจจะมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่มพ่อค้านายทุน การสนองตอบระหว่างอุปสงค์กับอุปทานจะจำกัดเฉพาะภายในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้น กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่นี้ ยากที่จะก่อประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวมได้ หากยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนสามารถเปิดเผยความต้องการและปัญหาไปสู่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

## 2. ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใดๆมีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

(1) การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและกำหนดมูลค่าของเป้าหมายที่เลือก

(2) การพิจารณาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่างๆ และจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเหล่านั้น

(3) การพิจารณาความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมายเพื่อให้มีหลักประกันว่า จำนวนเครื่องมือที่เลือกใช้นั้นมีมากพอแก่การดำเนินการให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายได้ครบทุกเป้าหมาย (Tinbergen, 1952 ; Johansen, 1965 : chapter 2)

(4) การกำหนดมูลค่าของเครื่องมือ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆตามมูลค่าที่กำหนดขึ้น ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจกลไกการทำงานต่างๆของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (Structural Relationship) ระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย

หากเรายอมรับขั้นตอนของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา มีข้อบกพร่องอย่างน้อย 4 ประการ คือ

*ประการแรก* ระบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบัน ยังไม่มีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และเท่าที่ผ่านมา การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจกระทำโดยรัฐบาลและหน่วยราชการเป็นสำคัญ

*ประการที่สอง* แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ และนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดต่างๆจะได้ระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องไม่เพียงแต่ว่ามักจะมีได้ระบุความสำคัญของเป้าหมายไว้โดยชัดเจนเท่านั้น หากทว่ายังมีได้กำหนดมูลค่าของเป้าหมายต่างๆที่เลือกไว้โดยครบถ้วน ซึ่งทำให้เป็นการยากลำบากที่จะประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

*ประการที่สาม* แม้ว่าในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะมีการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือให้แก่หน่วยราชการต่างๆ แต่การระบุบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการแต่ละหน่วยยังไม่ผู้ชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่า ไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหาเสถียรภาพของราคาและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือในสถานะที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหานานัปการ และมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่างๆยังกลับเพิ่มพูนปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็น ดังจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมุ่งส่งเสริมการลงทุน โดยไม่พิจารณาว่ามาตรการที่ใช้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อการกระจายรายได้ได้อย่างไร กระทรวงพาณิชย์ก็มุ่งส่งเสริมให้มีการส่งออก โดยไม่พิจารณาว่าจะมีผลต่อเสถียรภาพของราคาอย่างไรบ้าง ฯลฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลและประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายต่างๆ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆได้ครบถ้วน



ประเด็นข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการถกเถียงกันมาช้านาน แต่การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมในหมู่ข้าราชการและผู้มีอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง ในปี 2512 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการปรับปรุงเครื่องมือการปฏิบัติราชการตามนโยบายเศรษฐกิจความตอนหนึ่ง

“...นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการค้าและการชำระเงิน นโยบายงบประมาณและการภาษีอากร และนโยบายเรื่องหนี้สาธารณะนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอยู่อย่างใกล้ชิด การแก้ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะเป็นผลสำเร็จต่อเมื่อได้มีการปรับปรุงเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัติราชการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว การบริหารราชการโดยทั่วไปนั้นไม่อยู่ในข่ายการพิจารณาของธนาคาร แต่บางส่วนของผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจ ธนาคารจึงขอเสนอประเด็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจของประเทศดังต่อไปนี้

*ประการแรก* ในด้านการส่งเสริมการผลิตด้านการเกษตรและการส่งสินค้าเกษตรออกขายต่างประเทศนั้น เห็นควรที่รัฐบาลจะหยิบยกมาพิจารณาว่าจะควรจัดหน่วยราชการบริหารอย่างไร จึงจะมีผู้ใหญ่ในราชการรับผิดชอบในด้านต่างๆ และสามารถมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านดิน ด้านน้ำ ด้านพันธุ์พืช ด้านสัตวบาล ด้านวิจัยค้นคว้า ด้านส่งเสริมชาวนาให้มีความรู้และปฏิบัติโดยดี ด้านการป้องกันศัตรูพืช ด้านการสงวนรักษาพืชผล และด้านการสหกรณ์และการตลาด ให้ได้ทั่วถึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอด

*ประการที่สอง* ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานที่มีคุณวุฒิ เช่น นักเกษตรและสัตวบาลชั้นบัณฑิตปริญญาตรี โท และเอก รวมทั้งผู้ที่มีความชำนาญในสาขางานดังกล่าว ขณะนี้ปรากฏว่า ยังแยกย้ายอยู่ตามสังกัดกรมและกระทรวงต่างๆจะจัดกระจายกันไป ต่างกรมต่างก็ทำงานภายในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตน ผลของการปฏิบัติราชการตามแบบนี้จึงได้แก่ชาวนาและชาวไร่แต่ละคนแต่ละท้องที่เพียงกระทรวงเกษตรเท่านั้นไม่สมบูรณ์ และในขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการเกษตรในกระทรวงเกษตร ซึ่งมีหน้าที่ส่งผู้รู้ไปติดต่อชาวนาโดยใกล้ชิดก็ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หากจะได้มีการกระทำอันเหมาะสมระดมเจ้าหน้าที่เหล่านี้มารวมอยู่ในบังคับบัญชาเดียวกัน ก็เชื่อว่าจะสามารถกระจายกำลังไปปฏิบัติราชการได้ทั่วถึงโดยสมบูรณ์ทั่วราชอาณาจักร จะเป็นประโยชน์แก่ชาวนาชาวไร่ยิ่งนัก และจะเป็นประโยชน์แก่ราชการในด้านนี้สมตามความมุ่งหมายของรัฐบาล...” (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2512 ; 100-101)

ต่อมาในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ชี้ให้เห็นปัญหาอันเกิดจากการขาดการประสานงานในการใช้นโยบายต่างๆว่า

“...จริงอยู่ การพิจารณากำหนดแนวนโยบายหลักที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในการพิจารณาแผนปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจมีความคล่องตัว มีการประสานงานที่ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่นั้น มีช่องทางที่จะกระทำได้ โดยมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการประสานนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับงานด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านนโยบายเศรษฐกิจจะมีผลอย่างจริงจังได้ก็จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด และจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ประจำให้ทำหน้าที่กลั่นกรอง รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วนในเรื่องนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบการกลั่นกรองนโยบายและแผนงานด้านเศรษฐกิจได้อาศัยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานกลางระดับชาติ 4 หน่วย คือ กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ในขณะนี้ ระบบการกลั่นกรองดังกล่าวได้หยุดชะงักลง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาว่า จะควรรื้อฟื้นนำระบบการกลั่นกรองแบบเดิมมาใช้ หรือจะยกเลิกระบบเก่า และจัดสร้างระบบใหม่ขึ้นมาแทนที่ โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการผู้ปฏิบัติ...” (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2518 : 132-133)

*ประการที่สี่* ในปัจจุบัน เรายังขาดความรู้ความเข้าใจอันถ่องแท้เกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย ซึ่งทำให้เกิดความผิดพลาดในการเลือกใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางนโยบายได้โดยง่าย อาจารย์มหาวิทยาลัยเองก็มิได้มีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เท่าที่ควร หน่วยงานของรัฐที่ให้ความใส่ใจในการศึกษาเรื่องนี้ก็มีเฉพาะแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

## บทสรุป

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ลิดรอนสิทธิของประชาชน ทั้งในด้านการรับรู้ปัญหาและในด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของระบบเศรษฐกิจ สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่นี้ ย่อมยากที่จะก่อประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวมได้ หากยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถเปิดเผยความต้องการ และสื่อปัญหาไปสู่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจต่างๆไปตามหน่วยราชการโดยขาดการประสานงานและร่วมมือในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ ยังเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ กล่าวคือ ความพยายามในการ

แก้ปัญหาหนึ่ง อันเป็นเหตุให้ปัญหาเศรษฐกิจอื่นๆเลวร้ายลง ดังนั้น จึงมีความจำเป็น ไม่เพียงแต่จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ อย่างกระจ่างชัดเท่านั้น หากยังต้องมีการปฏิรูปการปกครองส่วนราชการต่างๆที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีความจำเป็นที่จักต้องมีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลและประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายต่างๆ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถแก้ปัญหาและบรรลุเป้าหมายต่างๆได้ครบถ้วน

---

บทความนี้แก้ไขตัดทอนจากส่วนหนึ่งของบทความเรื่อง “เศรษฐกิจไทย 2522 วิฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง *วิฤติการณ์เศรษฐกิจไทยปี 2522* จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2523

ตีพิมพ์ในหนังสือ *สรรพากรศาสตร์* ปีที่ 27 ฉบับที่ 4 ประจำเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2523 หน้า 22 – 32

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย

รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2512

ธนาคารแห่งประเทศไทย

รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2518

มนตรี เจนวิทย์การ

“กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบาย  
สาธารณะ และกระบวนการเมือง”

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) หน้า 41 – 78

เมธี ครองแก้ว

“นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร?”

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม 2517)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร

สำนักพิมพ์ดวงกมล 2521

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“หนี้สาธารณะ ของขวัญหรือภาระสำหรับคนรุ่นหลัง ?”

วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2522) หน้า 23-28

อัมมาร สยามวาลา และสมภพ มานะรังสรรค์

“การตั้งกำแพงภาษีปุ๋ย : อีกก้าวหนึ่งของการผูกขาด”

สยามรัฐ ฉบับวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2521

## ข. ภาษาอังกฤษ

Bartlett, Randall.

*Economic Foundations of Political Power.*

New York : The Free Press, 1973.

Breton, Albert.

*The Economic Theory of Representative Government.*

Chicago : Aldine Publishing Co., 1974.

Buchanan, James M., and Robert D. Tollison (eds.),

*Theory of Public Choice : Political Applications of Economics.*

Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1972.

Buchanan, James M., *et. al.*

*The Economics of Politics.*

London : Institute of Economic Affairs, 1978.

Downs, Anthony.

*An Economic Theory of Democracy.*

New York : Harper and Row, 1957.

Johansen, Leif.

*Public Economics.*

Amsterdam : North - Holland, 1965.

Niskanen, William A.

*Bureaucracy and Representative Government.*

New York : Aldine - Atherton, 1971.

Niskanen, William A.

*Bureaucracy : Servant or Master?*

London : Institute of Economic Affairs, 1973.

Riggs, Fred W.

*Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity.*

Honolulu : East - West Center Press, 1966.

Tinbergen, Jan.

*On the Theory of Economic Policy.*

Amsterdam : North - Holland, 1952.

Tullock, Gordon.

*The Vote Motive.*

London : Institute of Economic Affairs, 1976.