



การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542 ครั้งที่ 22
SYMPOSIUM 22nd



มิติใหม่

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



26 มีนาคม 2542

ณ ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ (เชิงสะพานกรุงธน)

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542 ครั้งที่ 22

เรื่อง

มติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26 มีนาคม 2542

ณ ห้องกรงชนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์

คำนำ

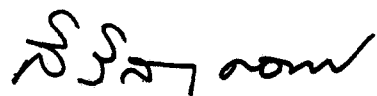
วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยที่ปรากฏขึ้นและเห็นได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางเกินความคาดหมาย แม้ว่าเวลาจะผ่านมาถึงหนึ่งปีครึ่งแล้วก็ตาม เศรษฐกิจไทยก็ยังไม่สามารถที่จะฟื้นตัวได้ดังเดิม รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขวิกฤตการณ์เศรษฐกิจครั้งนี้ด้วยมาตรการต่าง ๆ ครั้งแล้วครั้งเล่า แต่มาตรการส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้สัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหมายไว้และในบางกรณีก็ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์ด้วย ในขณะที่เดียวกันระบบเศรษฐกิจโลก ก็ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วยการขยายตัวของการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ การเคลื่อนย้ายเงินทุนและการเชื่อมโยงระหว่างประเทศที่เพิ่มความเสี่ยงต่อผลกระทบจากภายนอก

ภายใต้ภาวะการณ์เช่นนี้ ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และองค์กรพัฒนาเอกชน หลายแห่ง ก็ได้พยายามแสวงหาแนวทางการพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงด้านกระแสโลกและป้องกันหรือบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต แนวทางและมาตรการเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาและวิเคราะห์อย่างจริงจัง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้จัดสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ ในหัวข้อ “มิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอและเผยแพร่แนวทางเลือกใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบริบทของระบบเศรษฐกิจไทย ให้ภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนผู้สนใจโดยทั่วไปได้เข้าใจวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยอย่างดียิ่งขึ้น และระดมความคิดเพื่อหาแนวทางการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

การจัดสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 22 นี้ ได้รับความช่วยเหลือและร่วมมืออย่างดีจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ผู้เขียนบทความ วิทยากร คณะจารย์ นักศึกษา เจ้าหน้าที่ธุรการ คณะเศรษฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้



รศ.ดร.ศิริลักษณ์ คอมันตร์

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

คณะกรรมการจัดงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542 ครั้งที่ 22

1. คณะกรรมการดำเนินการ

1.1	รศ.ดร.ศิริลักษณ์	คอมันตร์	ประธานกรรมการ
1.2	ผศ.ดร.สมชาย	สุขสิริเสรีกุล	รองประธานกรรมการ
1.3	ผศ.ดร.ศุภจิต	มโนพิโมกษ์	กรรมการ
1.4	อ.ดร.สุกานดา	อุวิศ	กรรมการ
1.5	Mr.Michael	Connors	กรรมการ
1.6	รศ.ดร.ประยงค์	เนตยารักษ์	กรรมการ
1.7	รศ.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	กรรมการ
1.8	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
1.9	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการร่วม
1.10	นางสาวสมร	เมืองเพือก	กรรมการและเลขานุการร่วม

2. คณะกรรมการฝ่ายวิชาการ

2.1	รศ.ดร.ประยงค์	เนตยารักษ์	ประธานอนุกรรมการ
2.2	ผศ.ดร.สมชาย	สุขสิริเสรีกุล	กรรมการ
2.3	ผศ.ดร.ศุภจิต	มโนพิโมกษ์	กรรมการ
2.4	นายอรมณ	เอี่ยมประเสริฐ	กรรมการ
2.5	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

3. คณะกรรมการฝ่ายจัดพิมพ์เอกสารและการตลาด

3.1	ผศ.ดร.สมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ประธานอนุกรรมการ
3.2	รศ.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	กรรมการ
3.3	นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
3.4	นางวันพร	จาตเจริญ	กรรมการ(พิมพ์ต้นฉบับ)
3.5	นางสาวสมร	เมืองเพือก	กรรมการและเลขานุการ

4. คณะกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน และบัญชี

4.1 ผศ.ดร.สมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ประธานอนุกรรมการ
4.2 นางสาวศุภัญญา	นทีรัชไทวะ	กรรมการ
4.3 นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเรือง	กรรมการ
4.4 นางสาวณมรัตน์	อังคหาภิณท์	กรรมการ
4.5 นางวันเพ็ญ	เนตรรุ่ง	กรรมการ
4.6 นางสาวศรีวรรณ	ศรีสวัสดิ์	กรรมการ
4.7 นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

5. คณะกรรมการฝ่ายสถานที่และอาหาร

5.1 อ.ดร.สุกานดา	สุวิธ	ประธานอนุกรรมการ
5.2 นางพยอม	ครูสาตะ	กรรมการ
5.3 นางสุนทรี	ยิ้มสำราญ	กรรมการ
5.4 นายบุญสม	สร้อยสิงห์	กรรมการและเลขานุการ

6. คณะอนุกรรมการฝ่ายต้อนรับ-พิธีกร และประชาสัมพันธ์

6.1 อ.ดร.สุกานดา	สุวิธ	ประธานอนุกรรมการ
6.2 รศ.ดร.ลิ้ม	โกศยานนท์	กรรมการ
6.3 รศ.ดร.ศุภัญญา	นิชกร	กรรมการ
6.4 ผศ.ชูศรี	มณีพฤษ์	กรรมการ
6.5 นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542 ครั้งที่ 22

เรื่อง “มติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”

วันที่ 26 มีนาคม 2542

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์

.....

วันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2542

08.00 - 08.30 น. ลงทะเบียน

08.30 - 08.45 น. พิธีเปิดงาน

โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ประธานการสัมมนาภาคเช้า

รศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

08.45 - 09.45 น. “ข้อคิดจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไทย”

โดย ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

09.45 - 10.00 น. อภิปรายและนำการซักถาม

โดย รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.00 - 10.15 น. พักร (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

10.15 - 11.15 น.

นโยบายการเงินภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540

โดย อ.ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นโยบายการเงินภายใต้กระแสพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

โดย อ.ดร.อาณัติ ลีมีคเดช

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ อ.อรุณี เตียวณิชย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

11.15 - 11.45 น.

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.อัญญา ไวกวามดี

ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

11.45 - 12.00 น.

ซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

12.00 - 13.00 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

ประธานการสัมมนาภาคบ่าย

ผศ.สุชุม อัครวณิชชัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.00 - 13.30 น.

ธรรมาภิบาลในองค์กร

โดย คุณศิริชัย สาครรัตนกุล

และ คุณกอบชัย นิยมกุล

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

13.30 - 13.45 น.

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.วรภัทร โตชนะเกษม

กรรมการผู้จัดการบริษัท ไทยเรทติ้ง จำกัด

13.45 - 14.45 น.

เศรษฐกิจพอเพียง : เกษตรทางเลือก

โดย ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เศรษฐกิจพอเพียง : เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

โดย ผศ.ดร.สังคีต ปริยะรังสรรค์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

14.45 - 15.00 น.

วิจารณ์บทความ

โดย คุณชนวน รัตนวราหะ

ผู้ตรวจราชการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

15.00 - 15.15 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

ประธานระดมความคิด

รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.15 - 17.00 น.

ระดมความคิดเรื่อง “มิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”

1. คุณธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์

ผู้ทรงคุณวุฒิ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. ผู้ใหญ่เคียง คงแก้ว

ภูมิปัญญาชาวบ้าน

3. ผศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. ผศ.ดร.พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
ข้อคิดจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย	ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	1 - 1
นโยบายการเงินภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540	อ.ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม	2 - 1
นโยบายการเงินภายใต้กระแสพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์	อ.ดร.อาณัติ ลี้มัคเดช และ อ.อรุณี เตี้ยววนิชย์	3 - 1
ธรรมาภิบาลในองค์กร	คุณศิริชัย สาครรัตนกุล และ คุณกอบชัย นิยมกุล	4 - 1
เศรษฐกิจพอเพียง : เกษตรทางเลือก	ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์	5 - 1
เศรษฐกิจพอเพียง : เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง	ผศ.ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์	6 - 1

ข้อคิดจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย

โดย

ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542

เรื่อง

มติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

26 มีนาคม 2542

ข้อคิดจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย*

ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

แม้ว่าในขณะนี้ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยและในประเทศเอเชียบางประเทศ จะคลี่คลายดีขึ้นบ้างในบางด้าน แต่ปัญหาอีกหลายด้านก็ยังคงมีความรุนแรงและน่าเป็นห่วงอยู่ การวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขอย่างสมบูรณ์เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ในบทความนี้ จึงเพียงขอตั้งข้อสังเกตในบางเรื่องในเชิงวิชาการ และเชิงบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

1. การวิเคราะห์วิกฤติการณ์

1.1 สาเหตุของปัญหา

ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและประเทศอื่นในเอเชีย ได้รับความสนใจจากวงวิชาการและผู้สนใจต่างๆ ทำการวิเคราะห์วิจัยถึงสาเหตุของปัญหา ไว้มากมาย¹ ในที่นี้ จึงจะไม่เจาะลึกไปในรายละเอียดซ้ำซ้อนอีก แต่ขอเสนอข้อสรุปถึงสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา ตามลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) การพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศมากเกินไป ซึ่งนำไปสู่การลงทุนเกินขอบเขต และไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาราคาสินทรัพย์เฟ้อ (asset price inflation) ซึ่งเมื่อราคาสินทรัพย์ปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็ว มีผลกระทบอย่างแรงต่อทั้งสถาบันการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม

2) ระบบสถาบันการเงินไม่มั่นคงพอ โดยเฉพาะจุดอ่อนในด้านการบริหารความเสี่ยงของเครดิตและอัตราแลกเปลี่ยน ประกอบกับโครงสร้างทางการเงินของภาคธุรกิจ พึ่งพาเงินกู้มากเกินไป (high leverage) จึงถูกกระทบอย่างรุนแรงจากภาวะดอกเบี้ยสูงและค่าเงินลดลง

¹เสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๔๒ ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒

²มีรายงานว่า จนถึงต้นปี 2542 มีบทความที่วิเคราะห์หรือเสนอความเห็น เกี่ยวกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียไว้แล้ว ประมาณสองหมื่นชิ้น

3) นโยบายเศรษฐกิจมหภาคปรับตัวไม่ทันต่อเหตุการณ์ ภายใต้สถานการณ์ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงและมีแรงกดดันจากต่างประเทศมากขึ้น

4) นักลงทุนต่างประเทศ ขาดความเชื่อมั่นในระบบการเงินและฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินทุนต่างประเทศอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง และในบางกรณี เกิดขึ้นอย่างไม่มีเหตุผลพอเพียง จึงทำให้ปัญหาลุกลามไปยังประเทศอื่น (contagion)

5) ปัญหาที่ทับถมและเกี่ยวโยงกันเป็นวงจรที่เลวร้าย (vicious circle) ของปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการทุจริตของภาคเศรษฐกิจจริง ซึ่งนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย (recession) ที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

1.2 ทำไมปัญหาจึงรุนแรงและยืดเยื้อ

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและประเทศอื่นในเอเชีย มีความรุนแรงและยืดเยื้อมากกว่าที่มีการคาดการณ์ไว้แต่แรก ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแต่การคาดการณ์ของทางการเท่านั้น แต่การวิเคราะห์ ณ จุดที่ปัญหาเริ่มเกิดและการทบทวนในเวลาต่อมา ขององค์การระหว่างประเทศ นักวิจัยภาคเอกชนและนักวิชาการอิสระโดยทั่วไป ต่างก็ไม่คาดคิดว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจจะมีความรุนแรงและยากต่อการแก้ไขถึงเพียงนี้ ในวงวิชาการเอง ได้มีความพยายามอย่างกว้างขวางที่จะหาทางวิเคราะห์และอธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดข้อเสนอแนวคิดหรือ ทฤษฎีใหม่มากมายที่แตกต่างจากความรู้ที่มีมาแต่เดิม

ปัจจัยที่ทำให้ปัญหามีความรุนแรงและยืดเยื้อ มีอยู่หลายประการด้วยกันและมีกลไกเชื่อมโยงอย่างซับซ้อน ยากต่อการบรรยายได้หมด แต่มีปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่จะหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในที่นี้ นั่นคือ ปัญหาในภาคปฏิบัติของการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และในบางกรณี ทำให้สถานการณ์ทรุดลงด้วยซ้ำไป ปัญหาภาคปฏิบัตินี้ ไม่ใช่เรื่องที่อธิบายได้ด้วยทฤษฎีและมีลักษณะหลากหลายมากแล้วแต่กรณี จึงขอยกบางตัวอย่างขึ้นมากล่าวถึง

1) การแก้ไขปัญหของระบบสถาบันการเงิน

แม้ว่าแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหของระบบสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและดึงความเชื่อมั่นของประชาชนกลับคืนมา จะถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง คือ

การปิดกิจการของสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างรุนแรง ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความมั่นคงและความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ โดยการเพิ่มทุนอย่างพอเพียงและการดูแลคุณภาพของสินทรัพย์ แต่การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จะต้องมีความเบ็ดเสร็จและรวดเร็ว จึงจะสามารถดึงความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินกลับคืนมาได้ และเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจตามปกติได้ในเวลาไม่ช้า

ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ามีอุปสรรคเกิดขึ้นหรือมีเหตุการณ์แทรกซ้อน จนทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไป หรือไม่เป็นผล อาทิเช่น

- การปิดกิจการหรือการแทรกแซงสถาบันการเงินที่อ่อนแอ ไม่สามารถทำได้เร็วตามต้องการ เนื่องจาก ขาดกฎหมายรองรับ จึงต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากและกินเวลา แม้ว่าจะดำเนินการในลักษณะการออกพระราชกำหนดแล้วก็ตาม

- การแก้ไขปัญหาในช่วงที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินอย่างรุนแรง เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก เพราะประชาชนยังกลัวเกรงว่า จะมีปัญหาทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่นอีก มีผลให้การดำเนินมาตรการแก้ไขกลับเป็นตัวสร้างความไม่แน่นอนขึ้นมาเสียเองในสายตาของประชาชน

- การเพิ่มทุนโดยสถาบันการเงินเองตามช่องทางปกติ ภายใต้อาณัติของธนาคารแห่งประเทศไทยของประเทศไทยยังไม่มั่นคง เป็นเรื่องที่ทำได้ยากลำบากมาก จนในที่สุดทางการต้องเปิดโอกาสให้ใช้แหล่งเงินของทางการเข้าช่วยด้วย

- ในระหว่างที่การแก้ไขปัญหของระบบสถาบันการเงินยังต้องใช้เวลาให้สำเร็จ ผลภาวะเศรษฐกิจกลับทรุดตัวอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการซ้ำเติมปัญหาของสถาบันการเงินให้รุนแรงขึ้นอีกในแง่ของคุณภาพของสินทรัพย์ และก่อให้เกิดสภาพ vicious circle ขึ้น

- ในช่วงต่อมาเมื่อตระหนักกันว่า การประนีประนอมหนี้ยะหว่างสถาบันการเงินและลูกหนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง การดำเนินการให้เกิดผลก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เพราะเป็นเรื่องใหม่ที่ซับซ้อนมาก และยังขาดกลไกดำเนินการอย่างทันที และที่สำคัญคือ เป็นเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะตกลงกันได้โดยง่าย

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ขบวนการแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงิน เป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้เวลา ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับประสบการณ์ของประเทศอื่นที่มีปัญหาวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินมาก่อน

2) การปรับแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ในช่วงแรกของการแก้ไขปัญหาของระบบเศรษฐกิจการเงิน มีความจำเป็นที่ทางการต้องดำเนินนโยบายการเงินการคลังในทิศทางที่เข้มงวด เพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เสริมสร้างความมั่นคงของอัตราแลกเปลี่ยน และสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนโดยทั่วไป แต่เมื่อภาวะเศรษฐกิจและการคาดการณ์ชี้ว่า กำลังมีปัญหาเศรษฐกิจถดถอยเกิดขึ้น นโยบายเศรษฐกิจมหภาคก็ต้องผ่อนคลายลงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนรูปไป

การปรับเปลี่ยนแนวทางของนโยบายการเงินการคลังเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างมากจนถึงขั้นถดถอย การจัดเก็บรายได้ภาษีจะต้องตกต่ำลง และฐานะการคลังจะขาดดุลอยู่แล้ว แต่การเพิ่มรายจ่ายเป็นการพิเศษ โดยยอมรับเป้าหมายการขาดดุลการคลังที่สูงขึ้น เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องในภาคปฏิบัติของหน่วยราชการต่างๆ ว่ามีขีดความสามารถที่จะเร่งจัดทำโครงการใหม่ และเบิกจ่ายเงินออกไปได้รวดเร็วเพียงใด ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว ข้อนี้ยังเป็นจุดอ่อนที่จะต้องเร่งปรับปรุง

การปรับเปลี่ยนแนวทางของนโยบายการเงินเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ทั้งในแง่ของจังหวะเวลาและผลของนโยบาย

เป้าหมายหลักของการใช้นโยบายการเงินอย่างเข้มงวดในช่วงแรกของวิกฤตการณ์ก็คือ เพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้ออันเกิดจากค่าเงินลดลงและเพื่อให้ระดับอัตราดอกเบี้ยสูงจูงใจให้มีเงินไหลเข้าประเทศและสร้างความมั่นคงให้แก่ค่าเงิน และเมื่อค่าเงินมีเสถียรภาพแล้ว จึงค่อยผ่อนคลายความเข้มงวดของนโยบายการเงินลง แต่ทั้งนี้ก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า หากอัตราดอกเบี้ยสูงมากและนานเกินไป จะส่งผลเสียต่อภาวะเศรษฐกิจและทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินเลวร้ายลงไปอีก

จุดตัดสินใจที่สำคัญในแง่ของนโยบายการเงินจึงอยู่ที่ว่า จะใช้นโยบายการเงินที่เข้มงวดเป็นการชั่วคราวนานเพียงใด และจังหวะใดจึงเหมาะสมกับการผ่อนคลายนโยบายโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสีย ผู้ที่มองเหตุการณ์ย้อนหลังไปจากจุดปัจจุบัน อาจจะวิจารณ์ได้ว่า การผ่อนคลายเกิดขึ้นช้าเกินไป แต่สำหรับผู้วางนโยบายแล้ว ณ จุดตัดสินใจ รูปภาพจะไม่ชัดเจนเท่าที่มองกลับในขณะนี้ เพราะการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ทางการเงินของประเทศที่ยังผันผวนอยู่มาก จะมีความเสี่ยงทั้งสองทิศทาง หากผ่อนคลายนโยบายการเงินเร็วเกินไป และก่อให้เกิด

ปัญหากับค่าเงิน เหตุการณ์กลับจะยิ่งเลวร้ายมากขึ้น² แต่หากผ่อนคลايเข้าเงินไป ผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยสูงก็ก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงเช่นกัน ดังนั้น ผู้วางนโยบาย จึงต้องเลือกตัดสินใจโดยยอมรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ ยังเกิดขึ้นกับการตัดสินใจด้านนโยบายในเรื่องอื่นอีก เช่น มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน เพราะว่า ภายใต้อาการวิกฤติที่เกิดขึ้นแล้ว ในหลายกรณี ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไม่มากนัก และแต่ละทางเลือกจะมีแต่ความเสี่ยงและผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งทั้งสิ้น

นอกเหนือจากการมองเรื่องของการปรับเปลี่ยนนโยบายการเงิน ในแง่ของจังหวะในการตัดสินใจดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว มีนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ที่พุ่งเล็งถึงบทบาทของนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงแทน นักวิชาการกลุ่มนี้ เชื่อว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงเป็นสิ่งที่มิได้แต่ผลเสีย เพราะจะกระทบเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน ในขณะที่ไม่ได้ช่วยกระตุ้นให้มีเงินไหลเข้าประเทศและช่วยรักษาเสถียรภาพของค่าเงินตามความเชื่อดั้งเดิม แต่ในทางตรงกันข้าม กลับจะทำให้นักลงทุนไม่ยอมนำเงินเข้าประเทศ เพราะคาดการณ์ล่วงหน้าไว้ว่า นโยบายดอกเบี้ยสูงจะทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยขึ้น และประเทศนั้นก็จะมีไม่ใช่ว่าจุดที่น่าลงทุนอีกต่อไป นักวิชาการบางคน เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า backward-bending supply curve กล่าวคือ ในช่วงที่ระดับอัตราดอกเบี้ยยังไม่สูงมาก ปัจจัยผลตอบแทนจากดอกเบี้ย จะยังจูงใจให้มีเงินไหลเข้าประเทศ แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นไปอีกถึงระดับหนึ่ง เงินจะไม่ไหลเข้าและกลับจะไหลออกด้วยซ้ำไป³

²กรณีนี้ จะเกิดเป็น vicious circle อีกแบบหนึ่งได้ คือ มีเงินทุนไหลออกมาก ทำให้ค่าเงินลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียด จึงกระตุ้นให้เงินไหลออกมากขึ้นไปอีก

³แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิด เรื่อง Laffer curve เมื่อหลายปีก่อน ซึ่งนักวิชาการค่ายอุปทาน (supply-side economist) ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีและการจัดเก็บรายได้ภาษีว่า เมื่ออัตราภาษีเพิ่มสูงมากจนถึงจุดหนึ่ง ก็จะไม่เป็นแรงจูงใจให้ธุรกิจดำเนินการอีกต่อไป รัฐบาลจึงกลับเก็บรายได้ภาษีน้อยลง

คำอธิบายใหม่ที่กำลังมานี้ ยังไม่มีการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะ ตัวอย่างจากประเทศต่างๆ ที่เกิดกรณีวิกฤติทั้งในครั้งนี้อย่างครั้งอื่นๆ ก่อนหน้านี้ ไม่ได้แสดงผลความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยและการไหลเข้าของเงินทุนและความมั่นคงของค่าเงิน ไปในทางใดทางหนึ่งที่ชัดเจนเสียทีเดียว แต่มีสิ่งที่น่าสังเกตคือ ในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาวะวิกฤติในขณะนี้ มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อย พยายามดึงเอาปัจจัยเรื่องการคาดการณ์ล่วงหน้า (expectation) หรือ การตัดสินใจภายใต้ภาวะวิกฤติ ซึ่งในหลายกรณีไม่มีเหตุผลพอเพียง (irrational behavior) มาใช้เพื่ออธิบายเหตุการณ์ผิดปกติกันมากขึ้น แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กัน จึงยังยืนยันไม่ได้ว่าสามารถใช้อธิบายได้กับทุกกรณีหรือเฉพาะบางกรณีเท่านั้น⁴

3) การแก้ปัญหาของภาคเศรษฐกิจจริง

ในช่วงแรกของภาวะวิกฤติ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจจริงเป็นเรื่องที่โยงกับสถานการณ์ทางการเงินทั้งสิ้น เช่น การขาดเครดิต ภาระการจ่ายดอกเบี้ยและภาระหนี้จากค่าเงินอ่อนตัว ซึ่งจุดปัญหานี้ ก็แก้ไขยากอยู่แล้ว เพราะภาคธุรกิจพึ่งพาเงินจากสถาบันการเงินสูงมาก (ดังเช่นกรณีของการประจวบฯ⁵ ซึ่งยังยึดถือมาจนถึงขณะนี้) แต่เมื่อภาวะวิกฤติยืดเยื้อออกไป ก็มีปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ด้านการเงิน เข้าเติมปัญหาเข้ามาอีก เช่น ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ภาวะตลาดซบเซา ราคาพืชผลมีแนวโน้มลดลง และมีกำลังผลิตส่วนเกินอยู่มาก จึงทำให้ปัญหาในภาคเศรษฐกิจจริงทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนเป็นผลกระทบกลับไปยังสถาบันการเงินและเกิดเป็น vicious circle ขึ้น คือ สถาบันการเงินมีหนี้เสียเพิ่มขึ้นจากปัญหาของธุรกิจ จึงเข้มงวดใน

⁴ ตัวอย่างเช่น ในการใช้แบบจำลองเพื่ออธิบายหรือทำนายวิกฤติการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นปรากฏว่า แบบจำลองที่เรียกว่า First-generation model ซึ่งใช้ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรที่สำคัญ ไม่สามารถอธิบายได้ดี จึงมีผู้เสนอ Second-generation model ขึ้น โดยเพิ่มตัวแปรด้านการคาดการณ์ หรือ พฤติกรรมในเชิงตื่นตระหนก (financial panic) เข้ามา

อีกตัวอย่างหนึ่งเช่น กรณีของไทยที่ก่อนหน้านี้ สถานะการคลังเกินดุลสูง จึงเป็นสภาพที่แตกต่างจากกรณีของประเทศแถบลาตินอเมริกา ที่ขาดดุลการคลังอย่างรุนแรง จึงไม่น่านำมาเปรียบเทียบกัน ก็มีผู้อธิบายว่า นักลงทุนคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ปัญหาของระบบสถาบันการเงินจะทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จนในที่สุดฐานะการคลัง ก็จะขาดดุลเช่นเดียวกับกรณีลาตินอเมริกา

การปล่อยสินเชื่อ ซึ่งก็กลับมาซ้ำเติมปัญหาของภาคธุรกิจอีก ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งในด้านสถาบันการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง จึงจะสามารถดึงเศรษฐกิจออกพ้นวงจร vicious circle ได้

การแก้ไขปัญหของภาคเศรษฐกิจจริง ไม่ใช่เรื่องของ การปรับเปลี่ยนแนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการปฏิบัติการในลักษณะจุลภาค และต้องเจาะลึกไปถึงปัญหาในภาคปฏิบัติ ซึ่งมีความหลากหลายออกไปตามประเภทธุรกิจและท้องที่ จุดนี้จึงทำให้การแก้ไขปัญหามีเป็นเรื่องยากมากและได้ผลช้า เพราะต้องอาศัยความเข้าใจถึงลักษณะของปัญหาที่แท้จริง และการดำเนินการให้ได้ผล ต้องมีความร่วมมือและการประสานงานจากหลายระดับ ทั้งผู้วางนโยบายเศรษฐกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจต่างๆ และตัวผู้ประกอบการในภาคเอกชนเอง ซึ่งขบวนการและกลไกในการแก้ไขปัญหในระดับจุลภาคนี้อยู่มีจุดอ่อนอยู่มาก นอกจากนั้น นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าแล้ว การปรับปรุงประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างของธุรกิจต่างๆ ให้มีความแข็งแกร่งขึ้นในระยะยาว เป็นเรื่องที่กินเวลา จึงไม่สามารถหวังผลได้เร็ว

4) ปัจจัยต่างประเทศ

คงต้องยอมรับว่า การแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ยังต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ อยู่อีกระดับหนึ่ง ทั้งเพื่อการลงทุน และการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและธุรกิจ (แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการดูแลรูปแบบของเงินทุนนำเข้าอย่างเหมาะสม ดังจะกล่าวต่อไป) แต่ภายใต้ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่แผ่ขยายไปยังหลายประเทศ ทำให้นักลงทุนต่างประเทศยังรีรอที่จะนำเงินเข้ามาลงทุน ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะยังเป็นห่วงในเรื่องความเสี่ยง เนื่องจากเคยเสียหายมาก่อนหรือเห็นตัวอย่างของรายอื่น ความเชื่อมั่นจึงไม่กลับคืนมาเร็วนัก แต่อีกส่วนหนึ่ง

‘การมองปัญหาของนักเศรษฐศาสตร์หรือนักวิชาการในประเทศอุตสาหกรรม มักจะมองข้ามการแก้ไขปัญหในภาคเศรษฐกิจจริง หรือให้ความเอาใจใส่เรื่องนี้น้อยไป เพราะยึดหลักปรัชญาที่ว่า รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของภาคเอกชนมากนัก ควรปล่อยให้มันเป็นไปตามกลไกตลาด โดยภาครัฐเพียงแต่ดูแลนโยบายมหภาคเป็นหลัก แต่ในสภาพจริงของประเทศกำลังพัฒนา ระบบตลาดมีจุดบกพร่องมาก จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจจริง

เป็นเพราะยังรอจังหวะเวลาที่เราเห็นว่า เป็นจุดต่ำสุดของวงจรเศรษฐกิจเสียก่อน จึงจะเข้ามาเพื่อที่จะได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเต็มที่ แต่ไม่ว่าเป็นเพราะกรณีใด การที่เงินทุนที่ต้องการยังเข้ามาช้า เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจยืดเยื้อต่อไป และนักลงทุนก็จะยังรอเวลาอยู่อีก

ตัวอย่างในทั้งสี่ด้านที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นแล้ว เป็นเรื่องที่ยากลำบากในทางปฏิบัติ และในหลายกรณีต้องใช้เวลา ไม่มีทางสำเร็จได้ในเวลาอันสั้น และปัญหาเฉพาะเรื่องหลายกรณีก็เป็นเรื่องใหม่ ที่จะต้องอาศัยการเข้าใจลักษณะของปัญหาอย่างแท้จริง ต้องระดมความคิด เพื่อหาทางออกที่เหมาะสม มีการสร้างกรอบกฎหมายใหม่มารองรับ นอกจากนั้น ยังมีอุปสรรคในขบวนการทำงานและประสานงานของทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขอีกด้วย

2. การบริหารเงินทุนจากต่างประเทศ

ได้กล่าวแล้วว่า การที่ประเทศไทยพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศมากเกินไป เป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะ เงินทุนระยะสั้นที่เคลื่อนไหวเข้าออกอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาความผันผวนของสถานะทางการเงินและเพิ่มความเสี่ยงแก่ผู้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ แต่ในขณะนี้ สถานการณ์ด้านเงินทุนต่างประเทศของภาคเอกชนได้เปลี่ยนไปมาก เพราะการไหลออกของเงินในช่วงวิกฤติ ทำให้ระดับการพึ่งพาเงินทุนต่างประเทศลดลงไปมาก จนมีปัญหาในทางกลับกัน คือ เงินทุนที่ต้องการเพื่อประโยชน์ในบางด้านยังเข้ามาไม่พอเพียง

สำหรับในอนาคตนั้น เงินทุนจากต่างประเทศจะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยอยู่ ดังนั้นในแง่นโยบายแล้ว เราควรจะมองหาวิธีการที่จะบริหารเงินทุนต่างประเทศในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ในขณะเดียวกัน ก็หาทางป้องกันความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากความผันผวนของเงินทุนระยะสั้นและการมีเงินทุนไหลเข้ามามากไปด้วย โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

1) ลดการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศลงให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยการเพิ่มขีดความสามารถของการออมภายในประเทศ ขณะเดียวกันก็หาทางดูแลรูปแบบของเงินทุน

จากต่างประเทศให้มีลักษณะที่เป็นเงินลงทุนโดยตรง และเงินกู้ระยะยาวมากกว่าเงินกู้ระยะสั้น

2) ดูแลการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการทุ่มเทเงินไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญน้อย หรือ การใช้เงินในลักษณะที่นำไปสู่ asset price inflation

การใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นเงินออมในประเทศหรือเงินทุนจากต่างประเทศ ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการออมสูงประเทศหนึ่ง แต่เพราะความต้องการเงินเพื่อการลงทุนมีมากเกินไป หรือเป็นการนำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพพอเพียงหรือใช้ในกิจการที่มีความเสี่ยง⁶ จึงก่อให้เกิดปัญหานานาประการจนนำไปสู่ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

3) การปรับปรุงระบบการเงิน ให้สามารถดูแลการจัดสรรเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพและดูแลความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม ทั้งความเสี่ยงในด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ รวมไปถึงการกระตุ้นให้ภาคธุรกิจลดการพึ่งพาเงินกู้ยืม และเพิ่มการใช้เงินทุนเรือนหุ้นและเงินของตัวเอง

4) บริหารการเคลื่อนย้ายเงินทุนโดยใช้มาตรการต่างๆผสมผสานกัน ได้แก่

ก) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่ยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้ที่ใช้เงินทุนต่างประเทศ ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

ข) ใช้นโยบายการคลังเกินดุลและมาตรการดูดซับสภาพคล่อง เป็นเครื่องมือป้องกันการขยายปริมาณเงินและเครดิตเกินขอบเขต

ค) ใช้มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด (เช่น เงินสดสำรอง หรือ ภาษี) เพื่อการควบคุมปริมาณเงินทุน โดยส่วนรวมและเงินทุนระยะสั้นโดยเฉพาะ

ง) ใช้มาตรการทางด้านกำกับสถาบันการเงิน (prudential regulation) เพื่อการดูแลการจัดสรรเครดิตและการดูแลความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งของสถาบันการเงินและลูกค้าที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

⁶ ข้อมูล ICOR (incremental capital -output ratio) ของไทย แสดงแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยมา จาก ๓.๑ ในปี ๒๕๓๒ มาเป็นค่าเฉลี่ย ๕.๐ ในช่วงปี ๒๕๓๔-๒๕๓๘ และเพิ่มเป็น ๘.๑ ในปี ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่า ประสิทธิภาพของการใช้เงินทุนต่ำลงเป็นลำดับ

จ) ในกรณีที่จำเป็น อาจใช้มาตรการควบคุมโดยตรง (capital control) เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาความผันผวนอย่างรุนแรง เพื่อเป็นการซื้อเวลาให้ดำเนินการแก้ไขจุดบกพร่องด้านอื่นให้เรียบร้อย ก่อนที่จะเปิดให้เงินทุนเคลื่อนย้ายโดยเสรีอีกครั้งหนึ่ง

ข) ปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับเงินทุนจากต่างประเทศ ให้มีความสมบูรณ์และมีรายละเอียดอย่างพอเพียงเพื่อการวิเคราะห์และการบริหาร ทั้งนี้ อาจจะต้องขอความร่วมมือจากประเทศผู้ให้กู้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ขึ้นมาใช้เสริมกับข้อมูลจากแหล่งในประเทศ

3. ประเด็นเพิ่มเติม

นอกเหนือจากประเด็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บทเรียนที่สำคัญประการหนึ่งจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย คือ การเตรียมพื้นฐานที่จำเป็นไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ช่วงที่เศรษฐกิจเป็นไปอย่างปกติ เพื่อรองรับสถานการณ์เลวร้ายที่อาจเกิดขึ้นได้ในวันข้างหน้า เพราะประสบการณ์ครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่พร้อมในหลายด้านที่จะรับมือกับภาวะวิกฤติ ตัวอย่างของการดำเนินการล่วงหน้าที่สำคัญ มีอาทิเช่น

- การปรับปรุงกรอบกฎหมายทางเศรษฐกิจให้มีความทันสมัยรับกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในวงการธุรกิจอยู่เสมอ แทนที่จะรอให้เกิดปัญหาขึ้นก่อนแล้วจึงรีบเร่งแก้ไขด้วยบทกฎหมาย
- การเตรียมการเสียแต่เนิ่นๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรการบางอย่างที่มีผลเชื่อมโยงกับความเชื่อมั่นได้ แต่จำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (กล่าวคือ จัดทำ exit strategy ที่เหมาะสม) เช่น การปรับเปลี่ยนการประกันเงินฝากและเงินกู้ยืมอย่างเต็มที่ให้เป็นระบบการประกันเงินฝากภายในขอบเขต
- การเปิดเผยข้อมูลทางเศรษฐกิจการเงินที่มีความอ่อนไหว ตั้งแต่ช่วงที่สถานการณ์เป็นปกติ แทนที่มาเปิดเผยในช่วงที่มีปัญหา เพราะมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่ดี จึงซ้ำเติมสถานการณ์ ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นยิ่งขึ้นไปอีก

นโยบายการเงินภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540*

ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม#

บทนำ:

บทความนี้ เป็นการประมวลสิ่งที่ผู้เขียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินทั้งช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 เหตุการณ์ในปี 2540 นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสิ้นสุดตำนานความมหัศจรรย์ของเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก ไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น ประเทศในภูมิภาคนี้ที่ได้รับการยกย่องว่ามีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงในระดับสูงอาทิ เกาหลีใต้ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ต่างได้รับความเสียหายจากมรสุมเศรษฐกิจอย่างถ้วนหน้า แม้ว่าเวลาจะผ่านไปเกือบ 2 ปีแล้วก็ตาม คนไทยยังคงตั้งคำถามว่า “เราถึงจุดต่ำสุดแล้วหรือยัง” และคงยังอยากรู้ว่าเมื่อไหร่เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวเสียที ผลของวิกฤติเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชนชาวไทยเป็นแรงผลักดันให้นักวิชาการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เพราะองค์ความรู้ที่มีอยู่ไม่สามารถช่วยให้ประเทศหลีกเลี่ยงการเกิดวิกฤติได้ และยังไม่สามารถทำให้ประเทศหลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างองค์ความรู้ใหม่ บทความนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการดำเนินนโยบายด้านการบริหารเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย นับแต่ก่อนการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจต่อเนื่องมาจนถึงปลายปี 2541 ผู้เขียนมีสมมุติฐานว่าการดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่านมามีส่วนอย่างมากที่ทำให้ประเทศไทย จำต้องยกเลิกระบบ

* บทความนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ความเห็นที่แสดงออกในงานวิจัยนี้ไม่ได้สะท้อนถึงความคิดเห็นของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่อย่างใด หลายส่วนในบทความนี้ผู้เขียนได้เรียนรู้ทั้งจากการสนทนา และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กับผู้ร่วมงานหลายๆท่านในคณะเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะรศ.ดร.สุพจน์ จุณอนันตรธรรม นอกจากนี้ยังมีเพื่อนฝูงหลายๆคน ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย บุคคลเหล่านี้ไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อข้อผิดพลาดใดๆที่ปรากฏในบทความนี้แม้แต่น้อย ผู้เขียนขอขอบคุณ นายรัชชัย เศรษฐาภินันท์ นักศึกษาในโครงการปริญญาโทภาคภาษาอังกฤษ ซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยวิจัย ได้สมบูรณ์ในทุกๆด้าน บทความนี้จะไม่สามารถเขียนได้สำเร็จหากไม่มีการสนับสนุนและกำลังใจจากภรรยาและบุตรของผู้เขียน

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงินในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และนโยบายการเงินหลังจากนั้นก็มีส่วนไม่น้อยเหมือนกันที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยืดเยื้อมาเกือบ 2 ปี กล่าวโดยสรุปคือในช่วงก่อนเดือนกรกฎาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามดำเนินนโยบายการเงินที่เกินกว่าขอบเขตที่มีอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ แต่หลังจากที่ประเทศไทยเข้าโครงการช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับไม่ใช้นโยบายการเงินให้ได้ประสิทธิผลตามขอบเขตของอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว

บทวิพากษ์นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ:

วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ถูกโยงเข้ากับความล้มเหลวในการบริหารเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ หรือที่เรียกกันว่า สปร. เพื่อดำเนินการตรวจสอบบทบาทและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการปกป้องค่าเงินและการดูแลกำกับสถาบันการเงินที่กระทำผ่านทางกองทุนฟื้นฟูฯ คณะทำงานนี้ได้นำรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจสู่สายตาสาธารณะในเดือน มีนาคม 2541 รายงานนี้ได้กลายเป็นเอกสารชิ้นสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ และทางด้านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย เพราะเป็นงานศึกษาชิ้นเดียวที่ได้บันทึกและวิเคราะห์นโยบายการเงิน พร้อมลำดับเหตุการณ์การปกป้องค่าเงินบาทอย่างเป็นระบบ บทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ได้ยกย่องรายงานชิ้นนี้ว่าสมควรใช้เป็นแบบเรียนสำหรับนักศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงินเลยทีเดียว

รายงาน สปร. นี้ ไม่เพียงแต่รวบรวมข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ยังได้มีการระบุถึงตัวบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและบทบาทที่มีในการปกป้องค่าเงินและการนำเงินกองทุนฟื้นฟูฯ ไปช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ด้วย อย่างไรก็ตามนี้มิได้ชี้ลงไปว่าควรจะทำผิดกับใคร ในข้อหาอะไร ดังนั้นจึงได้มีการตั้งคณะทำงานชุดที่ 2 ขึ้นเพื่อหาตัวผู้กระทำผิดและนำมาลงโทษให้ได้ ในบทความนี้ได้ใช้รายงาน สปร. ในฐานะที่เป็นเอกสารวิชาการอ้างอิงเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำรงรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่

นโยบายการเงินภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่:

ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตรึงเงิน หากแต่ในทางปฏิบัติ ระบบนี้ไม่มีความแตกต่างจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แต่อย่างใด ระบบนี้ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2527 ซึ่งเชื่อกันว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่นี้ได้มีส่วนส่งเสริมการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมา ต้นตอของปัญหาเสถียรภาพค่าเงินบาท อาจกล่าวได้ว่าเริ่มจากการที่ประเทศไทยได้ประกาศเปิดเสรีทางการเงินในปี 2536 ซึ่งการเปิดเสรีทางการเงินนี้ได้ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น แม้วัตถุประสงค์หลักของการเปิดเสรีนั้นจะเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และเพื่อการยกระดับตลาดเงินในประเทศไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค แต่การที่เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้อย่างเสรีนี้ได้ส่งผลต่อดุลยภาพในตลาดเงินและการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ก่อนที่จะมีการเปิดเสรีทางการเงินนั้น ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และระบบการค้าเสรีทำให้ระดับราคาในประเทศไทยผูกติดกับระดับราคาในประเทศสหรัฐฯ ที่ไทยนำค่าเงินบาทไปอิงไว้ คุณลักษณะนี้เป็นไปตามความสัมพันธ์ที่เรียกว่า purchasing power parity ซึ่งระบุว่า การค้าเสรีจะทำให้ราคาของกลุ่มสินค้าชนิดเดียวกันที่มีการซื้อขายในสองประเทศอยู่ในระดับเดียวกัน หรือที่เขียนให้อยู่ในรูปสมการจะได้ว่า

$$P = e \cdot P^*$$

โดยที่ P แทนระดับราคาในประเทศไทย e แทนอัตราแลกเปลี่ยน และ P^* แทนระดับราคาในประเทศสหรัฐฯ เมื่อเราใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แล้ว ค่า e จะเป็นเสมือนค่าคงที่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาในประเทศจะต้องมาจาก P^* เท่านั้น การค้าเสรีจะเป็นกลไกสำคัญที่ปรับให้ระดับราคาสองประเทศเข้าหากัน เมื่อมีการเปิดเสรีทางการเงิน ไม่เพียงระดับราคาเท่านั้นที่จะต้องเท่ากัน อัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยจะต้องเท่ากับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศด้วย ตามความสัมพันธ์ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า interest rate parity ดังที่แสดงในรูปสมการต่อไปนี้

$$i = i^* + \Delta e^e$$

โดยที่ i แทน อัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินในประเทศไทย i^* แทนอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินในประเทศสหรัฐฯ และ Δe^e แทนค่าคาดคะเนของอัตราการเปลี่ยนแปลงในค่าเงินบาท ในที่นี้สมมุติว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในสองประเทศมีค่าเท่ากัน หากตลาดการเงินมีความเชื่อมั่นในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย การคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงค่าเงินจะเป็นศูนย์ นั่นคือเชื่อว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่จะดำรงต่อไปโดยไม่มีการลดค่าเงิน (หรือเพิ่มค่าเงิน) เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว สมการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องเท่ากับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเสมอ¹ เมื่อเพิ่มเงื่อนไข interest rate parity ขึ้นมานอกเหนือจาก purchasing power parity แล้ว เราจะพบว่า ตัวแปรที่กำหนดอุปสงค์ของเงินจะมีเพียงระดับรายได้เท่านั้นที่เป็นตัวแปรภายในประเทศ นอกนั้นเป็นตัวแปรที่ถูกกำหนดจากภายนอกประเทศทั้งสิ้น² สภาพเช่นนี้สร้างความลำบากแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมากในการใช้นโยบายการเงินเพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ เพราะ การเพิ่มหรือลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ จะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆในตัวแปรเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค สมมุติว่าธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการอัดฉีดเงินหรือสภาพคล่องเข้าไปในระบบ ผลที่เกิดขึ้นในขั้นแรกคืออุปทานของเงินบาทจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่อุปสงค์ของเงินบาทไม่มีการเปลี่ยนแปลง (ทั้งนี้เป็นเพราะระดับรายได้ที่แท้จริงโดยปกติจะไม่เปลี่ยนแปลงมากในช่วงเวลาสั้นๆ ในขณะที่ตัวกำหนดอุปสงค์ของเงินตัวอื่นๆถูกกำหนดจากภายนอกโดยเราสมมุติให้มีค่าไม่เปลี่ยนแปลงเช่นกัน) ดังนั้นตลาดเงินจะมีอุปทานส่วนเกินของเงินบาทเกิดขึ้น ทำให้ตลาดเงินไม่อยู่ในดุลยภาพ ทางเดียวที่ตลาดเงินจะกลับเข้าสู่ดุลยภาพได้อีกครั้งก็คือปริมาณเงินบาทในระบบจะต้องลดลงมาอยู่ในระดับเดียวกันกับอุปสงค์ของเงินบาท กระบวนการปรับตัวจะเริ่มจากการปรับการถือครองเงินบาทใน portfolio ของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ โดยผู้มีเงินบาทส่วนเกินจากที่ต้องการถือครองไว้ใน portfolio จะนำเงินส่วนเกินนั้นมาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจากธนาคารกลาง ซึ่งภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (เพื่อเป็นการรักษาค่าเงินบาท)

¹ในที่นี้เรานำอัตราดอกเบี้ยของตราสารที่มีคุณลักษณะเหมือนกันทั้งในด้านความเสี่ยง และด้านระยะเวลาไว้ก่อนมาเปรียบเทียบกับ อนึ่งเราสมมุติว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในสองประเทศมีค่าเท่ากัน

²สมการอุปสงค์ต่อเงิน จะเป็น $M^d = L(i, y)P$

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยินดีแลกเปลี่ยนเงินบาทเป็นเงินตราต่างประเทศตามอัตรากลางที่ประกาศไว้โดยไม่จำกัดจำนวน ดังนั้นอุปทานส่วนเกินของเงินบาทก็จะถูกส่งกลับสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยในที่สุด ผลสุดท้ายจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงในปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ แม้แต่น้อย สิ่งเดียวที่เปลี่ยนไปคือองค์ประกอบของฐานเงินบาท ซึ่งส่วนของเงินสำรองระหว่างประเทศจะลดลงกว่าเดิม

เพื่อให้เห็นว่าเกิดอะไรขึ้นกับองค์ประกอบของฐานเงิน จะขอใช้ตัวอย่างดังต่อไปนี้ประกอบคำอธิบายในรายละเอียดของฐานเงิน และสมดุลของธนาคารแห่งประเทศไทย³ ในบัญชีสมดุลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทางด้านหนี้สินจะมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ฐานเงิน (monetary base, MB) ในขณะที่ด้านสินทรัพย์จะประกอบด้วยส่วนที่หนึ่งคือ สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ (net foreign assets, NFA) อันประกอบด้วยเงินสำรองระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และ ส่วนที่สอง สินเชื่อภายในประเทศ (domestic credit, DC) หรือเครดิตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ภายในประเทศ เราอาจเขียนเป็นสมการ หรือ identity ได้ดังนี้

$$MB = NFA + DC$$

สมมุติว่าเมื่อเริ่มแรก ฐานเงินมีมูลค่าเท่ากับ 100 ล้านบาท ในขณะที่สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ และสินเชื่อในประเทศ ต่างมีมูลค่าเท่ากับ 50 ล้านบาท สมมุติว่าธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มปริมาณเงินผ่านการปล่อยกู้ให้กับธนาคารพาณิชย์ เป็นมูลค่าเท่ากับ 10 ล้านบาท ในเบื้องต้นการกระทำดังกล่าวจะทำให้ฐานเงินเพิ่มขึ้น 10 ล้านบาท ซึ่งการเพิ่มขึ้นในด้านหนี้สินนี้จะสมดุลด้วยการเพิ่มขึ้นในด้านสินทรัพย์ในมูลค่าที่เท่ากัน จะเห็นได้ว่าทางด้านสินทรัพย์จะมีการเพิ่มขึ้นสินเชื่อในประเทศเท่ากับ 10 ล้านบาทด้วย

³ ในแบบจำลองง่าย ๆ ที่ใช้ในที่นี่ จะไม่มีความแตกต่างระหว่างบัญชีฐานเงิน (ซึ่งแสดงถึงที่มาและการใช้ของฐานเงิน) และบัญชีสมดุลของธนาคารแห่งประเทศไทย

งบดุลของธนาคารแห่งประเทศไทย หลังการเพิ่มฐานเงิน

สินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย	หนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย
สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ	ฐานเงิน +10 ล้านบาท
สินเชื่อในประเทศ + 10 ล้านบาท	

แต่เนื่องจากความต้องการถือเงินบาทของหน่วยเศรษฐกิจอื่นๆ ไม่ได้เพิ่มตามอุปทานที่เพิ่มขึ้น (ตามคำอธิบายข้างต้น) ดังนั้นอุปทานส่วนเกินจะถูกขจัดไปโดยภาคเอกชนนำเงินบาทมาขอแลกเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐจากธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเงินบาทกลับเข้ามาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หมายความว่าปริมาณธนบัตรหมุนเวียนในระบบได้ลดลง ฐานเงินก็จะลดลงไปเท่ากับปริมาณเงินส่วนเกิน คือ 10 ล้านบาท การเปลี่ยนแปลงทางด้านหนี้สินนี้ จะเท่ากับการลดลงในสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถือครองไว้ เพราะเงินตราต่างประเทศจำนวน 10 ล้านบาทได้เปลี่ยนมือกระจายออกไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แล้ว

งบดุลของธนาคารแห่งประเทศไทย ในที่สุด

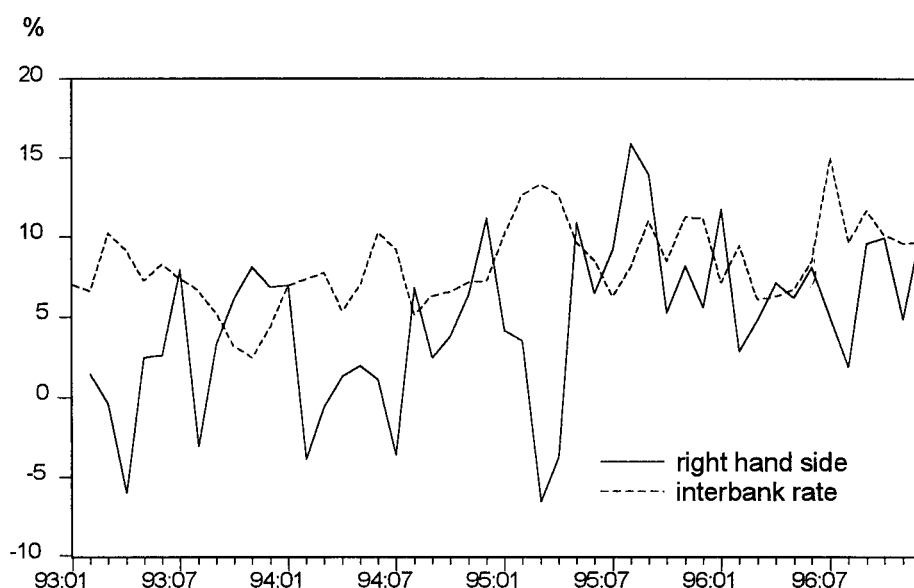
สินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย	หนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย
สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ - 10 ล้านบาท	ฐานเงิน ไม่เปลี่ยนแปลง
สินเชื่อในประเทศ + 10 ล้านบาท	

ดังนั้นในที่สุดแล้วปริมาณเงินก็จะไม่เพิ่มขึ้นจากเดิม มีเพียงองค์ประกอบของฐานเงินเท่านั้นที่ได้เปลี่ยนแปลงไป สุดท้ายแล้วการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวจะไม่ส่งผลใดๆ ต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

บทสรุปทางทฤษฎีข้างต้นระบุว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่มีบทบาทใดๆ ในการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อบริหารเศรษฐกิจแม้แต่น้อยภายหลังการเปิดเสรีทางการเงิน หากแต่ข้อเท็จจริงนั้นคือนับแต่ปี 2536 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินอยู่ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ประเทศไทยใช้แม้จะใกล้เคียงกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่มากแต่ก็ไม่ใช่ระบบที่ไม่มีมีความยืดหยุ่นเลยแม้แต่น้อย

(กล่าวคือระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ตามทฤษฎีข้างต้นจะทำงานแบบระบบ currency board arrangement ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ผ่านมาของประเทศไทยอยู่มาก) ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นโดยอัตราดอกเบี้ยในประเทศ ซึ่งยังคงมีค่าแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศอยู่มาก งานวิจัยของ Hataiseree(1995) พบว่าแม้อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะถูกกำหนดโดยอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ แต่ขนาดของการปรับตัวของอัตราดอกเบี้ยในประเทศไม่ได้เท่ากับขนาดการเปลี่ยนไปของอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ กล่าวคือไม่ใช่การปรับตัวแบบหนึ่งต่อหนึ่งดังในทฤษฎี ข้อสรุปนี้ชี้ให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีช่องทางที่จะใช้นโยบายการเงินในการบริหารเศรษฐกิจได้ ข้อสังเกตนี้ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่ว่าค่าของอัตราดอกเบี้ยในประเทศแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศเกินกว่าที่จะอธิบายได้ด้วยการคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงในค่าเงิน ดังแสดงในรูปที่ 1

รูปที่ 1



รูปข้างบนนี้ แสดงค่าของอัตราดอกเบี้ยในประเทศ (ซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารเป็นตัวแทน) กับการคำนวณค่าที่อยู่ทางขวามือของสมการ interest rate parity โดยที่ค่าคาดคะเนของการเปลี่ยนแปลงในค่าเงินบาทนั้นใช้ค่าการเปลี่ยนแปลงจริงของอัตราแลกเปลี่ยน

ในแต่ละเดือนแทน และใช้อัตราดอกเบี้ย fed fund rate แทนอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในประเทศสหรัฐฯ

จะเห็นได้ว่านับแต่ปี 2536 ที่ประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการเงิน ค่าของอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารโดยส่วนใหญ่แล้ว จะมีค่าที่แตกต่างจากค่าทางขวามือของสมการ interest rate parity อยู่มาก หากไม่พิจารณาช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศเม็กซิโกปี 2538 แล้วอัตราดอกเบี้ยในประเทศจะสูงกว่าผลรวมระหว่างอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศกับค่าคาดคะเนการลดลงของค่าเงินบาท

ในช่วงที่มีเงินทุนไหลเข้าประเทศเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยระหว่างประเทศ เงินทุนที่ไหลเข้ามามีแนวโน้มทำให้เกิดสภาพคล่องเพิ่มขึ้นอย่างมากในระบบธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการควบคุมปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นโดยทำสิ่งที่เรียกว่า sterilization เพื่อระงับการเพิ่มขึ้นของสภาพคล่องในระบบ ไม่ให้ขยายตัวออกไปตามกระบวนการการสร้างเงินในระบบธนาคาร เมื่อสภาพคล่องไม่ได้เพิ่มขึ้นจากเดิม อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารย่อมจะไม่ลดลงมาสู่ระดับเดียวกับอัตราในต่างประเทศ

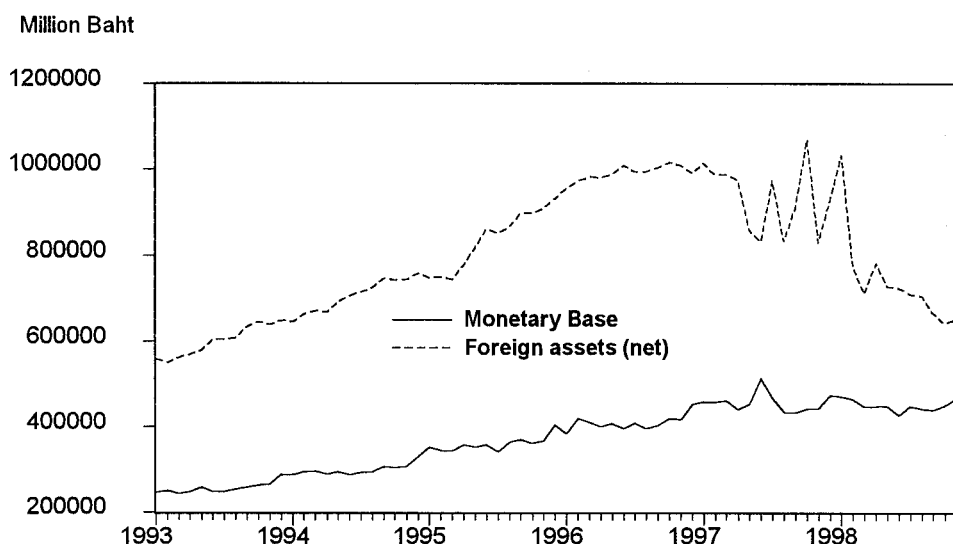
สมมุติฐานเกี่ยวกับการทำ sterilization ได้ถูกทดสอบโดยวิธีการทางเศรษฐมิติ ด้านอนุกรมเวลาที่เรียกว่า cointegration test โดยวิธีการทดสอบดังกล่าวได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ในระยะยาวระหว่างฐานเงินกับสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ ซึ่งการทดสอบได้แสดงว่าตัวแปรทั้งสองมีความสัมพันธ์ในระยะยาว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ ในระยะยาวจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในฐานเงิน⁴ แต่เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้มีค่าน้อยกว่า 1 เราสามารถสรุปได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแทรกแซงตลาดเงินเพื่อควบคุมระดับสภาพคล่องในตลาด ทั้งนี้เป็นเพราะเงินทุนไหลเข้าในช่วงก่อนปี 2540 ได้ทำให้สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยและฐานเงินเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ว่าการเพิ่มของฐานเงินนั้นเป็นส่วนที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ⁵ ที่ผ่านมาการทำ sterilization กระทำได้หลายทาง

⁴ การทดสอบความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่เรียกว่า Granger Causality Test ได้แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิเป็นเหตุ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในฐานเงินเป็นผล

⁵ ฐานงานวิจัยของ Hataiseree (1995) ประกอบ เพราะได้ข้อสรุปที่เหมือนกันแต่ใช้ข้อมูลในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

การออกพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย การขายพันธบัตรหรือตราสารในตลาดซื้อคืน รวมถึงการเพิ่มสำรองทางการล้วนเป็นวิธีการที่สามารถดูดซับสภาพคล่องออกจากระบบทั้งสิ้น

รูปที่ 2



คำถามที่น่าสนใจคือ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายการเงินเกินกว่าขอบเขตที่เราคาดหมายตามทฤษฎีจะมีผลอะไรตามมา อันที่จริงคำถามนี้เป็นเสมือนการเปรียบเทียบระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ของประเทศไทย(ซึ่งธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินได้บ้าง) กับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบ currency board ที่ประเทศอย่าง ฮองกง หรือ อาร์เจนตินา ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ซึ่งธนาคารกลางไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินใดๆ ได้เลย) งานวิจัยของ Chang and Valesco (1998a) ได้แสดงให้เห็นว่าระบบทั้งสองต่างมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน กล่าวคือระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบของไทยหลักหนีไม่พ้นปัญหาวิกฤตดุลการชำระเงินดังในแบบจำลองของ Krugman (1979) แต่ระบบนี้จะไม่เกิดปัญหาสภาพคล่องในระบบการเงินที่ก่อให้เกิดความแตกตื่นแห่ถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินหรือที่เรียกว่า bank runs ต้นเหตุของการเกิดวิกฤตดุลการชำระเงินในแบบจำลองของ Krugman คือการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องของภาครัฐบาลและการขาดดุลนั้นใช้สินเชื่อกาธนาคารกลางมาชดเชย (ซึ่งเท่ากับเป็นการพิมพ์เงินขึ้นมากชดเชยการขาดดุลนั่นเอง) ดังที่แสดงไว้ข้างต้นผลในที่สุดของ

การขยายสินเชื่อในประเทศคือการลดลงของเงินสำรองระหว่างประเทศ โดยที่ปริมาณเงินไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เมื่อเวลาผ่านไปสินเชื่อที่ธนาคารกลางให้กับรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามขนาดของการขาดดุลฯ และเงินสำรองระหว่างประเทศจะลดลงตามไปด้วย เงินสำรองฯที่ร่อยหรอลงลงทำให้มีการคาดคะเนเกี่ยวกับการลดค่าเงิน เนื่องจากธนาคารกลางมีเงินสำรองฯจำกัดที่จะใช้ปกป้องค่าเงิน ผู้ที่ต้องการทำกำไรจากการเปลี่ยนแปลงในค่าเงินจะทำการโจมตีระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ในทันที การโจมตีค่าเงินในลักษณะนี้นำไปสู่วิกฤตดุลการชำระเงินที่ประเทศจะสูญเสียเงินสำรองฯจำนวนมากเกินกว่าที่จะรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ไว้ได้ในที่สุด

ในทางตรงกันข้ามปัญหา bank runs นั้นจะไม่เกิดขึ้นในระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบนี้เพราะว่าธนาคารกลางยังคงสามารถทำหน้าที่ผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (lender of last resort) ได้ บทความที่จัดได้ว่าเป็นงานระดับคลาสสิกไปแล้ว ของ Diamond and Dybvig (1983) ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ได้เข้าใจถึงความประมาทของระบบการเงิน Diamond and Dybvig แสดงให้เห็นว่าระบบการเงินที่มีธนาคารเป็นตัวกลาง ทำหน้าที่ระดมเงินฝาก และนำเงินฝากนั้นไปลงทุนหรือปล่อยกู้จะประสบปัญหาสภาพคล่องได้เสมอ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าธนาคารมีหนี้สินเป็นสัญญาผูกพันระยะสั้น (นั่นคือเงินฝากที่ผู้ฝากสามารถถอนได้ตามต้องการ) แต่มีสินทรัพย์ (ส่วนใหญ่) เป็นเงินกู้หรือเงินลงทุนที่ต้องการระยะเวลาหนึ่งกว่าจะให้ผลตอบแทนในระดับสูงได้หรืออาจเรียกได้ว่ามีอายุการลงทุนที่ยาวกว่า หากธนาคารเรียกคืนเงินกู้หรือเงินลงทุนก่อนครบกำหนด จะทำให้ผลตอบแทนต่ำกว่าที่ต้องการ กล่าวได้ว่าทางธนาคารนั้นได้ออกตราสารหนี้ (สัญญาเงินฝาก) ที่มีสภาพคล่องสูง ในขณะที่เดียวกันธนาคารกลับใช้เงินลงทุนส่วนใหญ่ไปในสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องต่ำ (สัญญาเงินกู้) การที่หนี้สินและสินทรัพย์มีสภาพคล่องไม่เท่าเทียมกันนี้เองที่ทำให้ธนาคารประสบปัญหาสภาพคล่องได้ในทันทีเมื่อมีคนแห่กันมาขอถอนเงินฝากออกจากธนาคารพร้อมๆกัน การเกิด bank runs นี้สามารถทำให้ธนาคารทั้งระบบประสบปัญหาพร้อมๆกันจนต้องพังไปหมดเลยได้ หากเพียงธนาคารกลางสามารถอัดฉีดสภาพคล่องเข้าไปในระบบได้ทันทั่วทั้ง การเกิด bank runs จะสงบลงได้และไม่ลุกลามออกไปในวงกว้าง

ภายใต้ระบบ currency board arrangement จะไม่มีปัญหาวิกฤตดุลการชำระเงินเนื่องจากธนาคารกลางไม่สามารถให้สินเชื่อแก่ภาครัฐได้ ดังนั้นการขาดดุลงบประมาณจำต้องได้รับการชดเชยด้วยภาษีในที่สุด แต่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ลักษณะนี้จะมีปัญหาเรื่อง

bank runs เนื่องจากธนาคารกลางไม่สามารถเสริมสภาพคล่องให้กับระบบธนาคารได้ หรืออีกนัยหนึ่งไม่สามารถทำหน้าที่ lender of last resort ได้นั่นเอง

หากจะกล่าวว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 สอดคล้องกับข้อสรุปของ Chang and Valesco นั่นคือในที่สุดแล้วระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่ธนาคารกลางมีขอบเขตกว้างกว่าในการดำเนินนโยบายการเงิน จะต้องถึงจุดจบเนื่องจากเกิดวิกฤตดุลการชำระเงิน อาจจะมีผู้โต้แย้งได้ว่า รัฐบาลไทยไม่ได้มีการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องดังในเงื่อนไขของแบบจำลองวิกฤตดุลการชำระเงิน ตารางที่ 1 ข้างล่างนี้แสดงถึงงบประมาณของรัฐบาลจำแนกเป็นรายรับและรายจ่าย ตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2539

ตารางที่ 1: งบประมาณของรัฐบาล 2536-2539 (ล้านบาท)

	2536	2537	2538	2539
รายรับ	574,932	680,455	777,286	853,201
รายจ่าย	521,066	579,216	642,321	819,083
ดุลงบประมาณ	53,866	101,239	134,965	34,118

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้มีงบประมาณเกินดุลตลอดช่วงเวลา 4 ปีก่อนหน้าวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งขัดกับเงื่อนไขที่นำไปสู่วิกฤตดุลการชำระเงินตามแบบจำลองของ Krugman อย่างไรก็ตามตัวเลขข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าขนาดของการเกินดุลได้ลดลงอย่างรวดเร็วในปี 2539 และหากพิจารณาถึงอัตราการขยายตัวรายรับรายจ่ายแล้วจะพบว่าในปี 2539 รายจ่ายภาครัฐได้ขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างฉับพลัน พร้อมกับการชะลอตัวลงของอัตราเพิ่มในรายรับ

ตารางที่ 2: อัตราการขยายตัวของรายรับ-รายจ่ายของงบประมาณฯ (เปอร์เซ็นต์)

	2537	2538	2539
รายรับ	.183	.142	.098
รายจ่าย	.111	.109	.275
ดุลงบประมาณ	.879	.333	-.747

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2539 นั้นมีการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลเป็นอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจเป็นสัญญาณบอกว่างบประมาณของรัฐบาลกำลังจะขาดดุลในอนาคตได้ ในงานวิจัยของ Burnside, Eichenbaum and Rebelo (1998) ได้แสดงให้เห็นว่าการที่ตลาดคาดคะเนว่า รัฐบาลจะมีการขาดดุลงบประมาณในอนาคตก็เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอให้เกิดการโจมตีค่าเงินและนำไปสู่วิกฤตดุลการชำระเงินได้ ตามความคิดของทั้งสามระบุว่าเมื่อสถาบันการเงินเริ่มมีปัญหา ตลาดการเงินจะมีการคาดคะเนว่าในที่สุดรัฐบาลจะเข้าไปค้ำประกันหรือ “อุ้ม” สถาบันการเงินเหล่านั้น ซึ่งเริ่มแรกรัฐบาลอาจจะต้องออกพันธบัตรมาเพื่อกู้เงินจากภาคเอกชนและนำไปช่วยเหลือภาคการเงิน ต้นทุนในการดำเนินการดังกล่าวมักจะสูงเกินกว่าที่จะชดเชยด้วยการเก็บภาษีได้ในที่สุด หนทางสุดท้ายที่รัฐบาลจำต้องเลือกคือการพิมพ์เงินขึ้นมาชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งการพิมพ์เงินปริมาณมหาศาลในอนาคตจะทำให้ค่าเงินในอนาคตตกลง ผู้ที่มีการคาดการณ์นี้จะรับขายเงินในประเทศและหันมาถือเงินตราต่างประเทศในทันที ดังนั้นการที่มีการคาดคะเนถึงการขาดดุลงบประมาณในอนาคตและการ monetize หนี้สิน ก่อให้เกิดการโจมตีค่าเงินในปัจจุบันได้

ประเด็นเรื่องของปัญหาในระบบสถาบันการเงินเป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้ปรากฏในแบบจำลองวิกฤตดุลการชำระเงินที่ผ่านมา หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศเม็กซิโกในปี 2537-38 และประเทศเอเชียในปี 2540 นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามวิเคราะห์ถึงความเกี่ยวข้องระหว่างปัญหาสถาบันการเงินและวิกฤตดุลการชำระเงินที่ตามมา Chang and Valesco (1998b) ได้แสดงให้เห็นว่าแม้ธนาคารกลางภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่ให้อิสระในการดำเนินนโยบายการเงินจะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาสภาพคล่องในสถาบันการเงิน (bank runs) ได้ แต่การที่ธนาคารกลางขายสินเชื่อให้กับภาคการเงินเพิ่มขึ้นตามหน้าที่ lender of last resort จะทำให้ในที่สุดระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่จะดำรงอยู่ไม่ได้

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาสถาบันการเงินที่ทำให้ภาครัฐต้องเข้าช่วยเหลือไม่ว่าจะด้วยการใช้เครื่องมือทางการเงินหรือ เครื่องมือทางการคลังก็ตาม หากผลสุดท้ายธนาคารกลางจำต้องพิมพ์ปริมาณเงินในลักษณะการขายสินเชื่อในประเทศแล้ว วิกฤตดุลการชำระเงินจะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถขายสินเชื่อในประเทศภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่จึงไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นเสมือนการตั้งระเบิดเวลาไว้รอความหายนะ

Impossible Trinity :

อันที่จริงนักเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศทราบดีว่า เป็นไปไม่ได้ที่ธนาคารกลางจะดำเนินนโยบายการเงินโดยอิสระ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และสถานะที่เงินทุนมีการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ข้อสรุปนี้ถูกเรียกว่า impossible trinity หรือ impossible trilogy ซึ่งระบุว่าไม่มีเพียงสองในสามเป้าหมายเศรษฐกิจของธนาคารกลาง ที่สามารถบรรลุได้ในเวลาเดียวกัน สามเป้าหมายที่ว่านี้ได้แก่

1. การมีอัตราแลกเปลี่ยนที่ปราศจากความผันผวน (หรือมีความผันผวนเพียงเล็กน้อย) อีกนัยหนึ่งคือ การดำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่นั่นเอง
2. การรักษาสถานภาพการเป็นเงินตราที่สามารถทำปรีวรรตได้เต็มที่ (full convertibility) นั่นคือเงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าออกได้อย่างเสรี
3. การที่ธนาคารกลางสามารถใช้นโยบายการเงินเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพได้โดยอิสระ

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้เลือกข้อสองและข้อสาม กล่าวคือระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้อยู่ในขณะนี้ เป็นอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (managed float) มีความผันผวน และเรายังอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกอย่างเสรี พร้อมกับการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินนโยบายการเงินได้โดยอิสระ ในทางตรงกันข้ามมีหลายประเทศที่เลือกจะใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่อยู่ในโลก และต้องเลือกระหว่างข้อสองและข้อสาม ประเทศมาเลเซีย เป็นตัวอย่างประเทศที่เลือกข้อหนึ่งและข้อสาม คือใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ให้อิสระกับธนาคารกลางในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่ควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศฮ่องกงและอีกหลายๆประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบ currency board arrangement เลือกข้อหนึ่งกับข้อสอง

ดังนั้นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายการเงินที่เป็นอิสระในช่วงก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เท่ากับเป็นการพยายามที่จะฝ่า impossible trinity นี้ กล่าวคือธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการบรรลุแค่สองเป้าหมาย แต่ต้องการได้ทั้งสามเป้าหมายในเวลาเดียวกัน การดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะดังกล่าวยังไม่ทำให้ปัญหาปรากฏแต่อย่างใดในระยะแรก เนื่องจากความเชื่อมั่นในค่าเงินและศักยภาพของภาคการผลิตอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้สินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิยังอยู่ในระดับสูงกว่าฐานเงินมาก แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย

จำกัดหนี้มาดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัวโดยการขยายเครดิตให้กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่องในช่วงปี 2540 ระยะเวลาที่เริ่มนับถอยหลังทันที

เมื่อนำองค์ประกอบหลักทางด้านที่มาของฐานเงิน (Sources of monetary base จากตารางที่ 3 ใน monthly bulletin ของธนาคารแห่งประเทศไทย) หรือองค์ประกอบหลักทางด้านสินทรัพย์ของงบดุลของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงปลายปี 2539 ต่อเนื่องถึง กลางปี 2540 มาพิจารณาจะพบว่า มีการเพิ่มขึ้นของสินเชื่อในประเทศอย่างมากในเดือน กุมภาพันธ์ เดือนพฤษภาคมและเดือนมิถุนายน ในขณะที่มีการลดลงของสินทรัพย์ต่างประเทศ ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยสุทธิผลของการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองส่วนทำให้ฐานเงินเพิ่มสูงขึ้น ในช่วงดังกล่าว

ตารางที่ 3: แสดงการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบด้านที่มาของฐานเงินในช่วงเดือน ธันวาคม 2539 ถึง เดือนมิถุนายน 2540

	การเปลี่ยนแปลงในสิน ทรัพย์ต่างประเทศ	การเปลี่ยนแปลงในสิน เชื่อในประเทศ	การเปลี่ยนแปลงใน ฐานเงิน
ปี 2539			
ธันวาคม	-78,774.1	53,867.7	35,093.6
ปี 2540			
มกราคม	23,230	-16,708.4	6,521.6
กุมภาพันธ์	-27,270.9	25,662.8	-1,608.1
มีนาคม	885.6	3,442.5	4,328.1
เมษายน	-14,490.4	-6,419.8	-20,910.2
พฤษภาคม	-114,663	127,758.8	13,095.7
มิถุนายน	-24,920.1	84,854.7	59,934.6

คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นั้นมีสาเหตุมาจากความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทยในการปกป้องค่า

เงินบาทจากการโจมตีของนักเก็งกำไร การปกป้องค่าเงินในช่วงปลายปี 2539 ถึงพฤษภาคม 2540 ได้กระทำโดยผ่านธุรกรรม swap เป็นสำคัญ ธุรกรรมดังกล่าวเป็นสัญญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าซื้อเงินดอลลาร์ (และขายเงินบาทไปพร้อมกัน) ในทันที โดยมีข้อผูกมัดที่จะส่งมอบเงินดอลลาร์คืนในอนาคต (พร้อมกับคู่สัญญาจะทำการส่งมอบเงินบาทให้กับธนาคารฯ) ในอัตราแลกเปลี่ยนที่ทำการตกลงกันไว้ล่วงหน้า ลักษณะของธุรกรรมนี้เรียกว่า buy-sell swap ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สร้างภาระผูกพันไว้มากเพื่อปกป้องค่าเงินและบริหารสภาพคล่องในระบบการเงิน โดยเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ภาระ swap ของธนาคารฯ เท่ากับ 21.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่ทุนสำรองระหว่างประเทศทั้งหมดมีอยู่ 24.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในรายงานของ สปร. ได้นำภาระ swap มาหักจากเงินสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่ ซึ่งผลคือเงินทุนสำรองฯมีมากกว่าภาระ swap อยู่เพียง 2.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งจำนวนนี้ไม่เพียงพอที่จะใช้หนุนหลังธนบัตรที่หมุนเวียนในระบบตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ในประเด็นนี้ สปร. ชี้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยใช้การทำธุรกรรม swap ช่อนความสถานะที่แท้จริงของทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่ นอกจากนี้ สปร.ยังแสดงความเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งที่จะรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ โดยละเลยเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่นๆ จนทำให้ภาระ swap พอกพูนขนาดที่เงินทุนสำรองฯสุทธิไม่เพียงพอจะหนุนหลังธนบัตร

แม้ว่าทุนสำรองฯจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างมาก แต่ไม่ถึงกับ “เป็นเสมือนหัวใจของร่างกาย” ดังที่ สปร. กล่าวไว้ในรายงาน การสูญเสียเงินทุนสำรองฯและการลดลงของค่าเงินที่ตามมาสามารถก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจได้หลายระดับ ขึ้นอยู่กับสภาพของเศรษฐกิจในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงค่าเงิน เช่นภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นที่มีอยู่มีมากน้อยเพียงใด สถานะของระบบธนาคารและ ภาคการผลิตมีความอ่อนแอแค่ไหน ฯลฯ ในกรณีของประเทศไทยความเสียหายที่แท้จริงจะตกอยู่ที่ภาคเอกชนที่กู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในช่วงก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนโดยที่ไม่มีการประกันความเสี่ยงของค่าอัตราแลกเปลี่ยนไว้ ดังนั้นความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจไม่ได้มาจากเหตุที่ประเทศสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศและไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของทุนสำรองฯที่หดหายไป แต่จะแปรผันตามปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สั่งสมมาก่อนหน้า ในทางกลับกันการที่ประเทศไทยมีทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในเวลาที่ผ่านมาที่จริงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจปี 2540

สาเหตุที่กล่าวเช่นนี้เป็นเพราะว่าเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ได้ถูกสั่งสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องพร้อมๆ กับการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดนับแต่ปี 2530 เป็นต้นมา การที่บัญชีทั้งสองมีการขาดดุลอย่างต่อเนื่องในขณะที่เงินทุนสำรองฯ เพิ่มขึ้นเป็นสิ่งที่น่ากังวลอย่างยิ่ง สิ่งที่น่าปริวิตกไม่ใช่ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยทำการบริโภคสินค้าต่างประเทศเกินกว่ารายรับที่ได้จากการส่งออกซึ่งมักจะกล่าวกัน (ว่ากันว่าเป็นความฟุ้งเฟ้อจากเศรษฐกิจ “ฟองสบู่”) เพราะหากเป็นเพียงเท่านั้นเงินทุนสำรองฯ จะต้องไม่เพิ่มขึ้นตามการขาดดุลฯ เนื่องจากการกู้เงินนอกมาซื้อสินค้าต่างประเทศจะทำให้มีเงินทุนไหลเข้าเท่ากับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพอดี การเพิ่มขึ้นของเงินทุนสำรองฯ แสดงให้เห็นว่ามีเงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาเพื่อซื้อสินค้าและบริการในประเทศที่ไม่ได้นำไปขายในตลาดต่างประเทศ เช่นสินทรัพย์ทางการเงิน อสังหาริมทรัพย์ บริการของแรงงานในประเทศ เป็นต้น ส่วนที่ดีของการใช้จ่ายเหล่านี้คือ ส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) ที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน การกระจายรายได้และอาจนำมาซึ่งรายได้จากการส่งออกในอนาคต ส่วนที่เป็นปัญหาก็คือการนำส่วนของเงินทุนนอกที่ไหลเข้ามาไปซื้อหรือลงทุนในกิจกรรมที่ไม่นำมา ซึ่งเงินตราต่างประเทศในอนาคต ทั้งนี้เป็นเพราะเงินกู้เหล่านี้ต้องมีการชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศในที่สุด หากนำเงินกู้มาลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือนำมาซื้อตราสารทางการเงินในประเทศ ผลพวงของการลงทุนเหล่านี้ไม่ได้นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศที่จะนำไปชำระคืนเงินกู้ได้ ซ้ำยังก่อให้เกิดภาวะราคาสินทรัพย์พุ่งสูงขึ้นโดยไร้ปัจจัยพื้นฐานหรือที่เรียกกันว่า asset price bubble

ทางเดียวที่ประเทศไทยจะชำระคืนเงินกู้เหล่านี้ได้ ประเทศไทยจะต้องมีดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลเท่านั้น นั่นหมายความว่ามูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการจะต้องมากกว่ามูลค่าของการนำเข้า แม้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยจะขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง นักลงทุนต่างชาติยังยินดีที่จะลงทุนหรือปล่อยกู้ให้กับประเทศไทยตลอดมาเนื่องจากมีความมั่นใจในศักยภาพของภาคการส่งออก ที่ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยที่สูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

จุดผกผันที่สั่นคลอนความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยมีอยู่สองประการ คือหนึ่งการชะลอตัวลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และสองการที่มูลค่าการส่งออกไม่ขยายตัวขึ้นจากปี 2538 ทั้งสองปัจจัยชี้ว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการสร้างรายได้ที่เป็น

⁶ เนื่องจากตามกฎหมายขณะนั้นชาวต่างชาติไม่สามารถถือครองเป็นเจ้าของสินทรัพย์นี้ได้

เงินดอลลาร์ฯ ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะที่เรียกว่าล้มละลายได้ง่าย เนื่องจากประเทศไทยมีหนี้สินจำนวนมากเป็นสกุลเงินดอลลาร์ฯ มากกว่าปริมาณเงินดอลลาร์ฯ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถืออยู่เป็นเงินทุนสำรองฯ แต่ขณะเดียวกัน cash flow ของประเทศที่เป็นเงินสกุลดอลลาร์ฯ เริ่มติดขัดไม่ขยายตัวดังในอดีต ความมั่นใจในความสามารถของประเทศไทยที่จะชำระหนี้ระยะสั้นได้หรือยึดหนี้ระยะสั้นออกไปได้นั้นเริ่มสั่นคลอน สิ่งนี้ได้ส่งผลต่อความมั่นใจในค่าเงินบาทและระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ซึ่งนักเก็งกำไรได้ทดสอบนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยการโจมตีค่าเงินบาทอย่างหนักในปลายปี 2539 หลังจากที่เกิดตลาดการเงินรับรู้ว่าการชะงักงันในภาคส่งออกของไทย

เมื่อมีการโจมตีค่าเงินบาท สิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตอบได้ในเบื้องต้นคือการเข้ารับซื้อเงินบาทด้วยเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่ รายงาน สปร. ได้ชี้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีจุดยืนอันมุ่งมั่นอยู่ที่การดำรงรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่โดยไม่คำนึงถึงนโยบายทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ผลของการปกป้องค่าเงินคือการที่ประเทศต้องสูญเสียเงินทุนสำรองฯ เป็นจำนวนมากไปกับธุรกรรม swap แต่ความเป็นจริงนั้นตรงกันข้ามกับข้อสรุปของ สปร. กล่าวคือการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำธุรกรรม swap เพราะว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องการรักษาสภาพคล่องในระบบไว้ ไม่ต้องการให้อัตราดอกเบี้ยในระบบสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และไม่ต้องการให้ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ได้รับผลกระทบจากการโจมตีค่าเงิน ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับการดำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ไว้เป็นอันดับแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่แทรกแซงผ่านธุรกรรมในตลาด swap แม้แต่น้อย เมื่อเงินทุนสำรองฯ ลดลงไปตามแรงซื้อเก็งกำไร ปริมาณเงินและสภาพคล่องในระบบจะถูกปล่อยให้ลดลงตาม และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นนี้จะเป็นตัวดึงเงินทุนต่างประเทศให้ไหลกลับเข้ามาในประเทศอีก กลไกดังกล่าวเป็นตัวรักษาเสถียรภาพของระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่ธนาคารกลางไม่มีบทบาทใดๆ ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เช่นระบบ currency board arrangement ที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น การทำธุรกรรม swap ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นความพยายามที่จะดำเนินนโยบายการเงินอย่างอิสระ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี ซึ่งเป็นเสมือนการละเมิด impossible trinity

การใช้ swap เพื่อบริหารสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นจุดศูนย์กลางของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะทำงาน สปร. ถึงสองชุดเพื่อนำผู้กระทำการผิดมาลงโทษให้ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาชี้แจงตอบโต้

ฝ่ายค้านในการอภิปรายไม่ไว้วางใจเมื่อเร็ว ๆ นี้ ทั้งๆที่ท่านก็ไม่ได้มีส่วนในการบริหารเศรษฐกิจในช่วงนั้น อันที่จริงในรายงาน สปร. นั้น ไม่ได้ให้การวิเคราะห์ที่ลุ่มลึกถึงจุดบกพร่องในการใช้ swap ในฐานะเครื่องมือสำหรับบริหารสภาพคล่องและรักษาค่าเงินแต่อย่างใด มีเพียงงานวิจัยเชิงทฤษฎีของ Vanitcharearnthum (1998) เท่านั้นที่ได้แสดงว่าหากเป็นการต่อสู้อย่างระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับนักเก็งกำไรต่างชาติเท่านั้น การใช้ swap จะไม่มีทางทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ตรงกันข้ามการใช้ swap จะทำให้เงินทุนสำรองฯลดลงน้อยกว่าในกรณีที่ไมใช้ swap ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำสัญญา swap ได้ในวงเงิน (สกุลดอลลาร์) ที่ไม่จำกัดด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการทำ buy-sell swap นั้นไม่เพียงแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่มีภาระผูกพันในอนาคตเป็นสกุลเงินต่างประเทศ นักเก็งกำไรต่างชาติก็อยู่ในสถานะที่ไม่แตกต่างกัน ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระเงินดอลลาร์ผูกพันในอนาคต นักเก็งกำไรต่างชาติก็มีภาระผูกพันเป็นเงินบาทในอนาคตด้วย หากจะกล่าวว่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำธุรกรรม swap เป็นมูลค่าสูงถึง 21.8 พันล้านเหรียญ นั้นเป็นพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงอย่างไรเหตุผล นักเก็งกำไรต่างชาติก็ต้องอยู่ในสถานะที่ไม่แตกต่างกันนักเพราะนักเก็งกำไรต่างชาติมีภาระส่งมอบเงินบาทเป็นมูลค่าสูงกว่า 545 พันล้านบาท (จากการดูภาระ swap สกุลเงินดอลลาร์ด้วยอัตราแลกเปลี่ยนที่ 25 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ฯ) ฐานเงิน ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2540 มีเพียง 514 พันล้านบาทเท่านั้น ผู้เขียนอาจไม่ค่อยฉลาดนักแต่ก็ไม่คิดว่านักเก็งกำไรต่างชาติจะมีปัญญาหาเงินบาทที่ไหนมาส่งมอบให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ในทางตรงกันข้าม แม้มูลค่าการทำ swap ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะสูงแต่ มูลค่าของภาระ swap ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2540 ก็ไม่เกินไปกว่าเงินทุนสำรองฯที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมี สรุปแล้วต่างฝ่ายต่างมีภาระผูกพันเป็นเงินตราสกุลที่ตนเองมีอยู่อย่างจำกัด แต่โดยเปรียบเทียบแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยมีดอลลาร์มากกว่าที่นักเก็งกำไรต่างประเทศมีเงินบาท

นโยบายการเงินภายหลังการเปลี่ยนแปลงค่าเงิน:

การเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวทำให้ ข้อจำกัดทางด้านการดำเนินนโยบายการเงินที่มีในอดีตหมดไป ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้นโยบายการเงินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญทางเศรษฐกิจได้ อาทิ การจ้างงาน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมีเสถียรภาพในระดับราคา อย่างไรก็ตามสภาพของผู้มีเอกสิทธิ์ในการกำหนดนโยบาย

การเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยได้หมดลงนับแต่เดือนสิงหาคม 2540 เมื่อประเทศไทยตัดสินใจขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF ด้วยเหตุที่ว่าเงินช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นมีข้อผูกมัดให้รัฐบาลไทย เสนอแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นระยะ โดยแผนฟื้นฟูนี้จะระบุถึงแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ทางด้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะทำการพิจารณาแผนการฟื้นฟูฯ รวมถึงติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการตามแนวทางที่ระบุในแผนงานที่ผ่านมา ก่อนที่จะอนุมัติการเบิกถอนเงินช่วยเหลือในงวดต่อไป แม้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบร่างแผนการฟื้นฟูฯ แต่ในความเป็นจริงแล้วแนวทางต่างๆถูกกำหนดมาจากทาง IMF

ในช่วงแรกของการเข้าโครงการความช่วยเหลือนี้ แนวทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศอื่นๆที่ IMF ได้ให้ความช่วยเหลือ นั่นคือจะดำเนินนโยบายการเงินที่ตึงตัว และพยายามทำให้งบประมาณรัฐบาลเกินดุล สูตรสำเร็จของ IMF นี้มีเหตุผลอยู่เบื้องหลังคือ นโยบายการเงินที่ตึงตัวทำให้สภาพคล่องในตลาดมีน้อย สิ้นเชื้อทั้งระบบจะถูกจำกัดทำให้การบริโภคและการใช้จ่ายมวลรวมลดลง อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะอยู่ในระดับสูง ช่วยระงับการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ ในขณะที่งบประมาณรัฐบาลที่เกินดุลจะแสดงให้เห็นตลาดการเงินเห็นว่ารัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิมพ์เงินขึ้นมาจนเกิดภาวะเงินเฟ้อในอนาคตอันใกล้ ผลของนโยบายทั้งสองเชื่อว่าจะส่งผลให้ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล และช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับค่าเงินในที่สุด (หรือที่มักจะพูดกันว่าค่าเงิน “นิ่ง”) เพราะการสร้างเสถียรภาพให้กับค่าเงินเป็นภารกิจขั้นแรกและขั้นสำคัญของ IMF

แนวทางดังกล่าวสามารถพบได้จากหนังสือที่แนบกับจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับต่างๆ อาทิในแผนฟื้นฟูฯฉบับเดือนสิงหาคม 2540 รัฐบาลตั้งเป้าที่จะมีการเกินดุลงบประมาณเท่ากับร้อยละ 1 ของรายได้ประชาชาติในปี 2541 จากที่ประมาณว่าจะขาดดุลงบประมาณเท่ากับร้อยละ 1.6 ในปี 2540 ด้านแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินนั้นไม่ได้มีการระบุถึงเป้าหมายที่ชัดเจนของเครื่องมือทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในเอกสารฉบับนี้ แต่มีการระบุถึงความจำเป็นที่จะตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินและชะลอการไหลออกของเงินทุน แม้ว่าสถานะเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 2540 จะชะลอตัวลงมากกว่าที่ IMF ได้คาดการณ์ไว้ก็ตาม แนวทางนโยบายที่ปรากฏในแผนฟื้นฟูฯเดือนพฤศจิกายน 2540 (เอกสารประกอบจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2) ยังคงยืนยันแนวทางที่ได้ระบุไว้ใน

ฉบับก่อนหน้า แม้ว่ารายได้ที่รัฐจัดเก็บได้จะต่ำกว่าประมาณการเพราะภาวะเศรษฐกิจหดตัวหลังการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลยังแสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะทำงบประมาณปี 2541 ให้เกินดุล ร้อยละ 1 ของผลผลิตประชาชาติมวลรวมเช่นเดิม ด้านนโยบายการเงินนั้นได้ระบุไว้ว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดต่อไป และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนและรักษาความเชื่อมั่นที่มีต่อสินทรัพย์ทางการเงินของไทยเป็นสำคัญ"

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 อัตราแลกเปลี่ยนเริ่มมีการปรับตัวลดลง(หรือแข็งค่าขึ้นนั่นเอง)แล้ว ทำให้แนวทางการดำเนินนโยบายการเงินในแผนฟื้นฟู ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2541 เริ่มมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนยังคงได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรก กล่าวคือหากค่าเงินมีแนวโน้มว่าจะอ่อนลง อัตราดอกเบี้ยจะต้องถูกปรับให้สูงขึ้น หากเมื่อแน่ใจได้ว่าค่าเงินเริ่มมีเสถียรภาพแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะทำการปรับลดอัตราดอกเบี้ยลง

ในขณะเดียวกันการหดตัวของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงนั้นรุนแรงกว่าที่ใครๆได้คาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้ ผลที่สุทธัฐบาลและ IMF ขอมรับว่าเป้าหมายการเกินดุลร้อยละ 1 ของรายได้ประชาชาติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ งบประมาณรัฐบาลจึงถูกปรับลดให้เป็นงบประมาณดุลแทน โดยรัฐบาลสามารถขาดดุลได้ร้อยละ 2 ของรายได้ประชาชาติในปี 2541 ในที่สุดการขาดดุลงบประมาณต้องถูกปรับอีกครั้งในแผนฟื้นฟูฉบับเดือนธันวาคม 2541 โดยรัฐบาลคาดว่าจะมีการขาดดุลงบประมาณเท่ากับร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี 2541

หากมองด้านการวางแผนทางการดำเนินนโยบายการคลังของ IMF แล้วจะเห็นได้ว่าการเกิดความผิดพลาดอย่างเห็นได้ชัด เพราะการปรับแผนจากการเกินดุลงบประมาณร้อยละ 1 มาเป็นการขาดดุลร้อยละ 5 ของผลผลิตประชาชาติหมายความว่าความแตกต่างในด้านนโยบายที่มีขนาดเท่ากับ ร้อยละ 6 ของผลผลิตประชาชาติทีเดียว การพลิกความพยายามที่จะบีบอุปสงค์มวลรวมให้หดตัวกลับมาเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคเศรษฐกิจโดยรวมแทนนั้นสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาของเศรษฐกิจไทยนี้เกินกว่าที่ IMF ได้ประเมินในเดือนสิงหาคม 2540 มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในสถาบันการเงิน เพราะ IMF เคยมองไว้ในตอนแรกว่าปัญหาในภาคการเงินนี้สามารถใช้จ่ายเงินออมภาครัฐที่เกิดจากการเกินดุลร้อยละ 1 ของรายได้ประชาชาติมาสะสางได้ ที่สำคัญคือ IMF ไม่คิดว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2541 จะหดตัวลงกว่าในปี 2540 ดังจะเห็นได้จากการพยากรณ์เศรษฐกิจเมื่อเดือนสิงหาคม 2540 ที่คาดว่ารายได้ที่แท้จริงจะขยายตัวในอัตรา

ร้อยละ 0-1 ต่อปี ในปี 2541 ตัวเลขที่ได้ประมาณการใหม่ ที่ปรากฏในแผนฟื้นฟูฯ ณ เดือน ธันวาคม 2541 ซึ่งรายได้ประชาชาติจะหดตัวในอัตราร้อยละ 7-8 ต่อปี

เมื่อเห็นความผิดพลาดด้านการวางแผนทางนโยบายการคลังแล้วทำให้ต้องหันมาพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายการเงินด้วย นับแต่แผนฟื้นฟูฯ ฉบับเดือนพฤศจิกายนเป็นต้นมา ได้มีการเปิดเผยถึงเป้าหมายที่เป็นตัวเลขของการดำเนินนโยบายการเงิน ทั้งเป้าหมายของฐานเงินและสินทรัพย์ในประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ตารางที่ 4 ข้างล่างแสดงถึงเกณฑ์ขั้นสูงของฐานเงินที่ปรากฏในภาคผนวกของแผนฟื้นฟูฯ นับแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา โดยในแต่ละแผนฯ จะวางเป้าหมายขั้นสูงของฐานเงินในระยะสั้นไว้ ตัวเลขที่อยู่ในตารางเป็นเป้าหมายของฐานเงินตามแผนฟื้นฟูฯ ที่ออกมา ณ เวลาที่ระบุไว้ในแถวบนสุด เช่นในแผนฟื้นฟูฯ ฉบับเดือนกันยายน 2540 ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นสูงของฐานเงินในเดือนมีนาคม 2541 ไว้ที่ 499 พันล้านบาท เป้าหมายในเดือนดังกล่าวได้ถูกปรับลดลงเมื่อแผนฟื้นฟูฯ ฉบับที่ 3 ออกมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวได้ลดลงมาเหลือเพียง 480 พันล้านบาท สังเกตได้ว่าการปรับเปลี่ยนทุกครั้งที่มีการเสนอแผนฯ โดยในแผนฉบับที่ 3 (กุมภาพันธ์ 2541) จะเป็นการปรับลดเกณฑ์ขั้นสูงของฉบับก่อนหน้า แต่ในแผนฟื้นฟูฯ ฉบับต่อๆ มากลับปรับเกณฑ์ฯ ให้สูงขึ้น

ตารางที่ 4 : เกณฑ์ขั้นสูงของฐานเงินในแผนฟื้นฟูฯ (หน่วย พันล้านบาท)

	พ.ย.40	ก.พ.41	พ.ค.41	ส.ค.41	ธ.ค.41
กันยายน40	455				
ธันวาคม40	489				
มีนาคม41	499	480			
มิถุนายน41	489	464	468		
กันยายน41	502	469	471	460	
ธันวาคม41			505-512	465	485
มีนาคม42					490

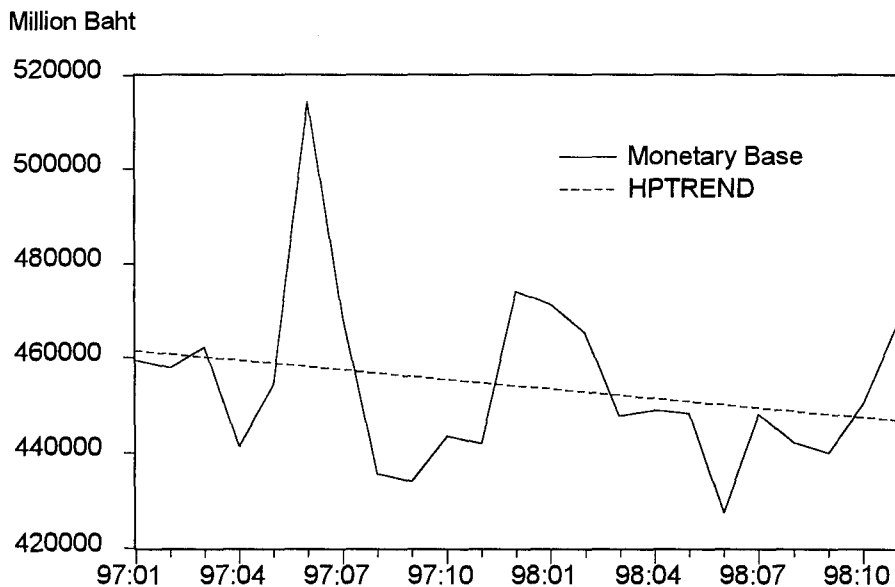
เกณฑ์ขั้นสูงเป็นเสมือนเพดานของฐานเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องควบคุมไม่ให้ฐานเงินมีปริมาณเกินกว่านี้ แต่จะมีปริมาณต่ำกว่าเกณฑ์ได้ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นก็เป็นเช่นนั้น ฐานเงินในช่วงเดือนกันยายน 2540 ถึงกันยายน 2541 ล้วนแต่มีค่าต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นสูงทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5

ตารางที่ 5: ฐานเงิน (กันยายน 40-กันยายน 41)

	พันล้านบาท
กันยายน40	434
ธันวาคม40	474
มีนาคม41	447
มิถุนายน41	427
กันยายน41	440

ตารางที่ 4 ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินของ IMF จุดวกกลับของการกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงของฐานเงินเกิดในเดือน พฤษภาคม 2541 ที่ดูเหมือนว่า IMF จะส่งเสริมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตามแนวโน้มของปริมาณฐานเงินมีทิศทางที่ลดลงดังจะเห็นได้ชัดจากรูปที่ 3 ซึ่งได้แสดงปริมาณของฐานเงินนับแต่เดือนมกราคม 2540 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2541 และเส้นแนวโน้มของฐานเงิน (แสดงด้วยเส้นประ ภายใต้ชื่อ HPTREND) เส้นของค่าแนวโน้มฐานเงิน (trend) นี้มาจากการทำ filter ข้อมูลอนุกรมเวลาของฐานเงิน ตามวิธีของ Hodrick-Prescott (ดูรายละเอียดของวิธีการนี้จาก Hodrick and Prescott (1998))

รูปที่ 3

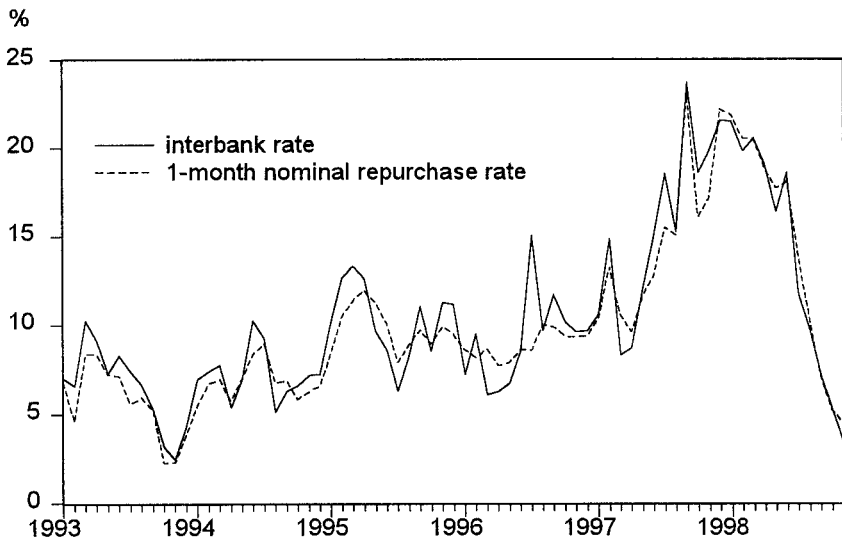


ฐานเงินเป็นเครื่องมือทางการเงินที่ธนาคารกลางทั่วไปสามารถใช้กระตุ้นให้เกิดธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ โดยฐานเงินสามารถก่อให้เกิดการสร้างเงินฝากและสินเชื่อในระบบธนาคารในปริมาณที่ควบคุม ช่วยเกื้อหนุนการผลิตในภาคเศรษฐกิจแท้จริง การที่ฐานเงินมีแนวโน้มที่ลดลงเช่นนี้ย่อมทำให้ภาคเศรษฐกิจแท้จริงขาดปัจจัยที่ช่วยหล่อลื่นวงจรการผลิตอย่างแน่นอน แม้ว่าจะมีผู้โต้แย้งได้ว่าระบบการเงินโดยเฉพาะระบบการปล่อยสินเชื่อของไทยในช่วงปี 2541 นี้ไม่ได้ทำหน้าที่ตามปกติแม้แต่น้อย

อัตราดอกเบี้ย:

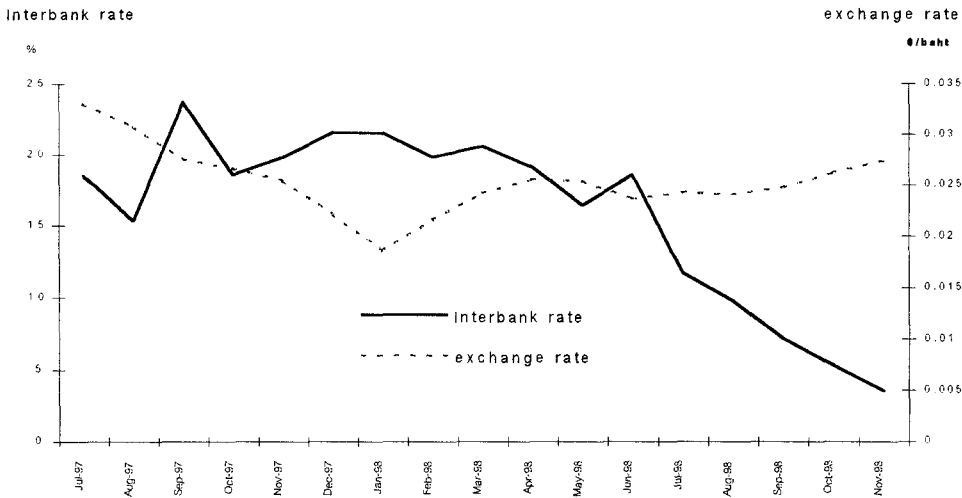
อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาค่าอัตราแลกเปลี่ยนที่ทาง IMF ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ระดับของอัตราดอกเบี้ยในช่วงปลายปี 2540 ต่อเนื่องถึงครึ่งปีแรกของปี 2541 อยู่ในระดับสูงกว่าอัตราโดยเฉลี่ยนับแต่ที่ประเทศไทยได้ทำการเปิดเสรีทางการเงิน

รูปที่ 4



จะเห็นได้ว่าทั้งอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร (interbank rate) และอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืน (repurchase rate) ต่างมีการเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน ในช่วงปลายปี 2540 ต่อเนื่องถึงต้นปี 2541 อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 20 ต่อปี จากการประมาณการตามแผนฟื้นฟูฉบับเดือนธันวาคม 2541 อัตราเงินเฟ้อทั้งปี 2541 อยู่ที่ร้อยละ 8 ต่อปี ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในช่วงนี้น่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 12 ต่อปี รูปที่ 5 แสดงระดับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินกับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเดือนกรกฎาคม 2540 ถึง พฤศจิกายน 2541 โดยค่าอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในหน่วยของ ดอลลาร์ต่อบาท การแสดงค่าเงินในลักษณะนี้จะช่วยให้เข้าใจภาพการเปลี่ยนแปลงในค่าเงินได้ง่าย เมื่อค่าเงินบาทตกลง เส้นของอัตราแลกเปลี่ยนในรูปดอลลาร์ต่อบาทจะลดลงด้วย ค่าของอัตราแลกเปลี่ยนนี้จะแสดงบนแกนตั้งทางด้านขวามือ ในขณะที่แกนทางด้านซ้ายมือแสดงค่าของอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร

รูปที่ 5

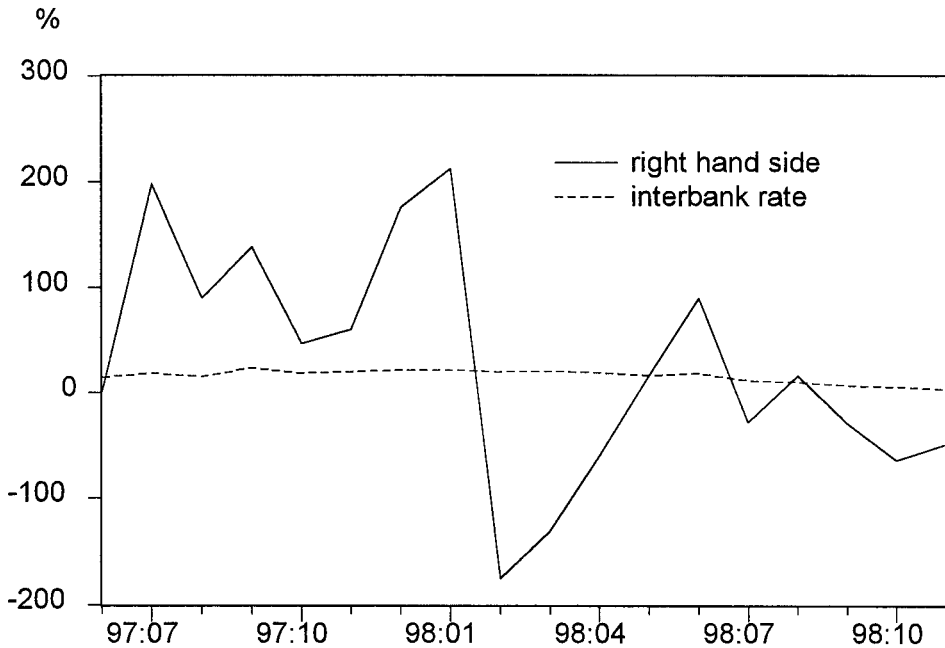


จะเห็นได้ว่าในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง ค่าเงินบาทมีแนวโน้มที่ลดลง หลังจากเดือนมกราคม 2541 เป็นต้นมาค่าเงินบาทเริ่มแข็งขึ้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารก็เริ่มอ่อนตัวลงเหมือนกัน หากพิจารณาเพียงเท่านี้อาจมีบางคนด่วนสรุปว่าการรักษาอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้อยู่ในระดับสูงไม่ได้มีส่วนช่วยรักษาค่าเงินเลย ผู้เขียนเชื่อว่าท่านรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและผู้ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของ IMF คงออกมาได้ว่าหากไม่ตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับนี้ ค่าเงินจะยิ่งตกลงไปกว่าที่เห็นนี้ได้

ข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายคงหาข้อยุติได้ยากเพราะนักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถทำการทดสอบผลของนโยบายที่แตกต่างกันในสภาวะการณ์แบบเดียวกันซ้ำสอง สิ่งที่คุณเขียนพอทำได้คืออาศัยความสัมพันธ์ interest rate parity หากอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่จะทำให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ โดยคำนวณจากผลรวมของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ (fed fund rate) กับการคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงค่าเงิน นั่นคือทำแบบรูปที่ 1 อีกครั้งแต่คราวนี้ใช้ข้อมูลในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2540 ถึง พฤศจิกายน 2541 ผลที่ออกมาคือในช่วงครึ่งปีหลังของ พ.ศ. 2540 นั้นระดับอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่จะสามารถรักษากำไรเงินต่างประเทศให้คงอยู่ในระบบการเงินไทยต่อไปจะต้องอยู่ในระดับที่สูงถึงร้อยละ 200 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารในช่วงนั้นถึง 10 เท่าตัว ดังนั้นหาก IMF ใช้ความสัมพันธ์ interest rate parity เป็นตัวอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว รูปที่ 6 ได้แสดง

ให้เห็นชัดว่า ระดับอัตราดอกเบี้ยที่ตรึงไว้ในช่วงปลายปี 2540 นั้น ไม่มีทางรั้งเงินทุนนอกให้อยู่ในประเทศได้ เพราะค่าคาดคะเนการเสื่อมค่าของเงินบาทนั้นมีอิทธิพลเหนือผลตอบแทนจากดอกเบี้ยมาก

รูปที่ 6

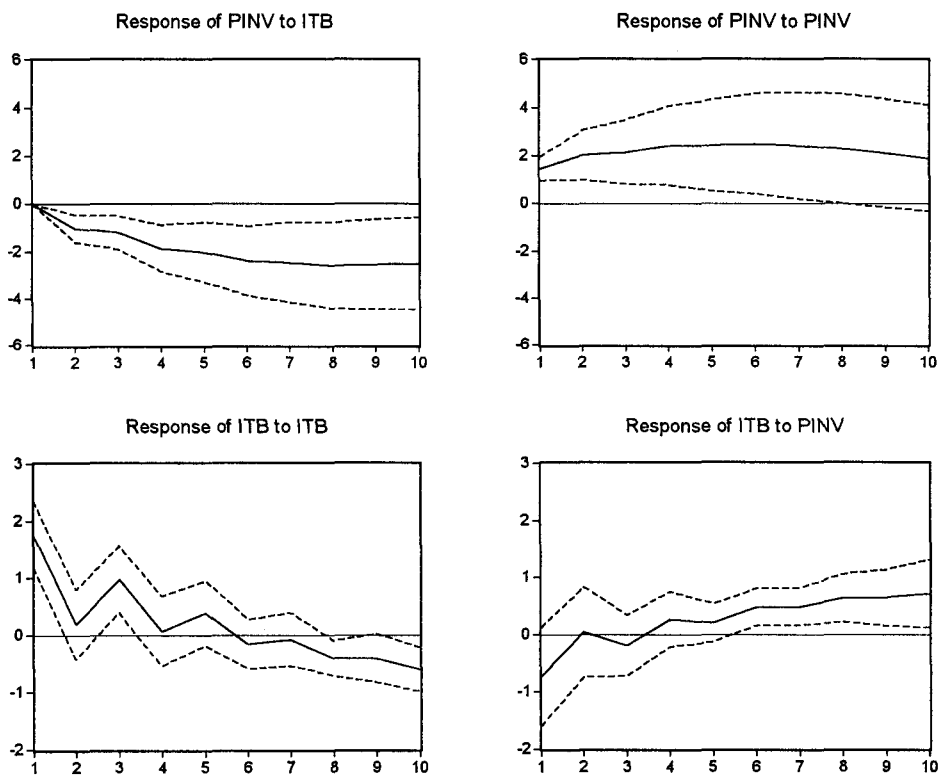


เมื่อพิจารณาช่วงที่เงินบาทเริ่ม "นิ่ง" (หลังเดือนกุมภาพันธ์ 2541 เป็นต้นมา) จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วอัตราดอกเบี้ยในประเทศอยู่ในระดับที่สูงพอที่จะดึงดูดเงินทุนนอกให้กลับเข้าประเทศได้ ทั้งที่ในช่วงเวลานั้นจะเป็นช่วงขาลงของอัตราดอกเบี้ย บทความนี้ไม่สามารถให้คำอธิบายอย่างสมบูรณ์แก่สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ได้ มีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อัตราดอกเบี้ยสูงตรึงค่าเงิน เหตุผลของการโต้แย้งคือ นโยบายดังกล่าวจะส่งผลเสียต่อภาคการผลิต ทำให้ภาคเศรษฐกิจแท้จริงหดตัว อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทย(เท่าที่ผู้เขียนทราบ)ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาผลกระทบดังกล่าวในเชิงประจักษ์เลย ดังนั้นผู้เขียนจึงทำการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวจากการศึกษา impulse response function ของระบบ vector autoregression ที่มีตัวแปรสองตัวคือดัชนีการลงทุนภาคเอกชน (private investment index, pinv) กับ อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร (itb) การศึกษาพบว่าเมื่อมีการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารโดยที่ตลาดไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า จะส่งผลให้ดัชนี

การลงทุนภาคเอกชนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (ดูภาพมุมซ้ายบน) สิ่งที่น่าไปสรุปว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงในช่วงที่ผ่านมา นั้นไม่อาจหยุดยั้งเงินทุนไหลออกนอกประเทศได้ แต่กลับส่งผลในทางลบต่อการลงทุนภาคเอกชนดังที่แสดงในรูปที่ 7

รูปที่ 7

Response to One S.D. Innovations ± 2 S.E.



สรุป:

จากการศึกษาการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 พบว่าในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามทำในสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ กล่าวคือพยายามที่จะดำเนินนโยบายการเงินอย่างอิสระ เพื่อรักษาสภาพคล่องในระบบการเงิน ซึ่งขัดต่อหลัก impossible trinity ที่ระบุว่าหากธนาคารกลางจะคงระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ไว้ ภายใต้การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรี ธนาคารกลางจะไม่มีอำนาจในการดำเนินนโยบายการเงินแต่อย่างใด ความพยายามที่ฝืนต่อหลัก impossible trinity ผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้การทำ swap เพื่อบริหารสภาพคล่องในยามที่มีการโจมตีค่าเงินอย่างหนัก ภาวะ swap สะสมที่มีจำนวนมหาศาลได้ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนในที่สุด แม้ว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนในปัจจุบันจะให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงินอย่างอิสระ นโยบายการเงินภายหลังวิกฤติกลับถูกกำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในเดือนสิงหาคม 2540 แนวทางการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังมุ่งเน้นถึงการรักษา “เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน” เป็นหลัก จนเสมือนว่าประเทศไทยยังคงระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่อยู่ งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่าระดับอัตราดอกเบี้ยที่ใช้ไม่มีผลที่จะรักษาเงินทุนให้อยู่ในประเทศได้ แต่กลับส่งผลให้การลงทุนของภาคเอกชนหดตัวลงไปอีก

ผู้เขียนเข้าใจดีว่านโยบายการเงินไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะปัญหาของสถาบันการเงินขณะนี้ ทำให้ระบบธนาคารไม่สามารถขยายสินเชื่อเพื่อสนับสนุนภาคการผลิตได้ จากการวิเคราะห์งบดุลของระบบธนาคารพาณิชย์ในช่วง 2541 พบว่าสินเชื่อที่ระบบธนาคารฯขยายให้กับภาคเอกชนในช่วงเดือน มกราคม ถึง ตุลาคม ได้หดตัวลงในอัตราร้อยละ 4.7 ต่อปี แม้ว่าเงินฝากของระบบธนาคารฯในช่วงเวลาเดียวกันจะขยายตัวในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี สิ่งที่เกิดขึ้นในปี 2541 นี้แตกต่างจากปี 2540 โดยสิ้นเชิง โดยในปี 2540 นั้น อัตราการขยายตัวของสินเชื่อทั้งระบบสูงกว่าอัตราการขยายตัวของเงินฝาก (ร้อยละ 7.6 กับร้อยละ 7.1 ตามลำดับ) สิ่งที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เป็นผลพวงของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นว่าระบบธนาคารฯไม่เพียงไม่ปล่อยสินเชื่อใหม่ แต่ยังเรียกสินเชื่อเก่าคืนมาอีก ผู้เขียนเชื่อว่าภาวะการหดตัวของสินเชื่อหรือที่เรียกว่า credit crunch นี้จะ

เกี่ยวข้องกับการใช้กฎเกณฑ์การตั้งสำรองที่เข้มงวดขึ้น ตามข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงินที่ปรากฏในแผนฟื้นฟูฯ การศึกษาถึงผลกระทบของกฎเกณฑ์ดังกล่าวต่อระบบธนาคาร และการปล่อยสินเชื่อจะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นต่อปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

บรรณานุกรม

- Burnside, Craig, Eichenbaum, Martin and Sergio Rebelo, “Prospective Deficits and the Asian Currency Crisis”, Working Paper(September 4), 1998.
- Chang, Roberto and Andreas Velasco, “Financial Fragility and the Exchange Rate Regime”, NBER Working Paper No.6469, March 1998a.
- , “Financial Crises in Emerging Markets: A Canonical Model”, Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper No.10(July), 1998b.
- Diamond, Douglas and Phillip Dybvig, “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity”, Journal of Political Economy, Vol. 91, 1983, pp. 401-419.
- Hataiseree, Rungsun , “Capital Mobility, Sterilization and Monetary Policy : Some Evidence from Thailand since 1980”, Bank of Thailand Papers on Policy Analysis and Assessment, Vol. 3, 1995, pp. 27-51.
- Hodrick, Robert and Edward Prescott, “Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 29, 1997, pp. 1-16.
- Krugman, Paul, “A Model of Balance of Payments Crises”, Journal of Money, Credit and Banking, 1979, pp. 311-25.
- Vanitcharearnthum, Vimut , “Swaps and the Decision to Abandon the Parity”, Paper presented for the conference on “A Macroeconomic Core of an Open Economy for Progressive Industrialization and Development of Asia in the New Millennium”, December 1998.

นโยบายการเงินภายใต้กระแสพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

โดย

อ.ดร.อาณัติ สีมักเดช

อ.อรุณี เคียววณิชย์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542

เรื่อง

มติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

26 มีนาคม 2542

นโยบายการเงินภายใต้กระแสพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

อาณัติ ลีหมักเคซ^๙

อรุณี เตี้ยวณิชย์^{๙๙}

1. บทนำ

เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นการเชื่อมต่อเครื่องคอมพิวเตอร์เข้าด้วยกันเพื่อทำการสื่อสาร โดยเริ่มต้นจากการเชื่อมโยงเครื่องคอมพิวเตอร์เมนเฟรมจำนวนเพียง 4 เครื่องในโครงการวิจัยทางทหารของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2512 เพื่อทดลองสร้างเครือข่ายสื่อสาร APRANET ที่มีประสิทธิภาพโดยสามารถส่งข้อความสื่อสารกันได้ แม้ว่าเครื่องส่งจะถูกทำลายไปแล้วก็ตาม กลุ่มผู้ใช้เริ่มขยายตัวขึ้นโดยมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั่วโลกได้นำเครือข่ายของตนมาเชื่อมเข้ากับเครือข่ายนี้เรื่อยๆ จนกลายเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และใช้เครือข่ายนี้เพื่อทำการสื่อสารกันทางด้านวิชาการ ซึ่งโปรแกรมยุคแรกที่ใช้กันมากนั้นคือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) และกระดานข่าว (News Group) จากนั้นจึงเริ่มมีการพัฒนาโปรแกรมเพื่อสืบค้นข้อมูลในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตชนิดอื่น เช่น Lynx, Gopher และอื่นๆ โปรแกรมเหล่านี้มีข้อจำกัดในการใช้งานที่ผู้ใช้จะต้องได้รับการฝึกฝนพอสมควร และแสดงข้อมูลได้เฉพาะที่เป็นตัวอักษรเท่านั้น ทำให้ไม่มีการประยุกต์ใช้ในภาคธุรกิจมากนัก จนกระทั่งมีการสร้างโปรแกรมที่สามารถอ่านเอกสารที่ประกอบด้วยรูปภาพได้ (Browser) ภาคธุรกิจต่างๆ จึงเริ่มมีการนำเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ในกิจการของตน ซึ่งเราอาจแบ่งการใช้งานอินเทอร์เน็ตในภาคธุรกิจได้เป็น 3 ยุค

ยุคที่ 1 เพื่อการประชาสัมพันธ์ ในยุคเริ่มต้นนี้ ภาคธุรกิจได้ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือเผยแพร่ข่าวสารที่เกี่ยวกับบริษัทหรือสินค้าของตน โดยการสร้างแหล่งข้อมูลที่เรียกว่า เว็บไซต์ (Web Site) บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต การสื่อสารจะเป็นลักษณะทางเดียวคือจากธุรกิจไปสู่ลูกค้า เมื่อลูกค้ามีความประสงค์จะทำการซื้อขายกับบริษัทนั้นก็จะต้องใช้ขั้นตอนปกติ เช่น

^๙ อาจารย์ประจำ ภาควิชาการเงิน คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหัวหน้าคณะทำงานด้านภาษี โครงการนำร่องพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงพาณิชย์

^{๙๙} อาจารย์ประจำ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.วิมุต วาณิชเจริญธรรม สำหรับคำแนะนำในการเขียนแบบจำลอง มา ณ โอกาสนี้ด้วย

โทรศัพท์ หรือ โทรสาร ติดต่อกันต่อไป กระบวนการดำเนินธุรกิจเช่นการชำระเงินและการขนส่งก็จะคล้ายคลึงกับระบบธุรกิจตามปกติ จะเห็นได้ว่าเมื่อหลายบริษัทส่วนสร้างเว็บไซต์ของตนขึ้นมา เครื่องขายอินเทอร์เน็ตจะมีเว็บไซต์ลักษณะนี้กว่า 1 ล้านเว็บไซต์ การสืบค้นข้อมูลเพื่อหาบ้านหรือสินค้าที่ต้องการมักจะทำได้ลำบาก จึงมีผู้คิดจัดทำเว็บไซต์ที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ และจำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อให้การค้นหาข้อมูลรวดเร็ว เว็บไซต์ประเภทนี้ได้รับรายได้จากค่าโฆษณาที่ปรากฏเมื่อมีผู้เข้ามาใช้บริการค้นหา เว็บไซต์ที่เป็นที่นิยม อาทิ Yahoo, Lycos, Alta Vista เป็นต้น

ยุคที่ 2 เพื่อรับคำสั่งซื้อ จุดเริ่มต้นของระบบนี้มาจากความสำเร็จของร้านขายหนังสือ Amazon.com ที่ได้สร้างร้านหนังสือบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ที่เราอาจเรียกได้ว่าเป็นร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ใช้จากทุกมุมโลกสามารถเลือกค้นหนังสือ และสั่งซื้อหนังสือที่ต้องการได้ โดยสามารถส่งคำสั่งซื้อและระบุนวิธีการชำระเงินผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้เลย วิธีนี้ทำให้ขั้นตอนการสั่งซื้อหนังสือมีความสะดวก และตัวผู้ขายนั้นก็สามารถบริหารคำสั่งซื้อและรับชำระเงินโดยสะดวกด้วยเช่นกัน เนื่องจากต้นทุนในการดำเนินการร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์นี้ต่ำกว่าร้านหนังสือดั้งเดิม กล่าวคือ ไม่มีค่าใช้จ่ายหน้าร้าน ค่าพนักงานขาย และการสต็อกหนังสือจำนวนมาก ร้าน Amazon.com จึงสามารถเสนอส่วนลดแก่หนังสือที่ขายได้ ยอดขายใน พ.ศ. 2541 ของ Amazon.com สามารถขายสินค้าได้มากถึง 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งที่เปิดดำเนินการเพียง 3 ปีเท่านั้น

เราสามารถเห็นได้ว่าการเติบโตของร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์นั้นส่งผลกระทบต่อการจัดการรูปแบบธุรกิจ อาทิ บทบาทที่ลดลงของคนกลาง การนำระบบสารสนเทศเข้ามาจัดการในด้านการบริหารอย่างครบวงจร ตั้งแต่การบริหารหน้าร้านจนถึงกระบวนการหลังร้าน การค้าประเภทนี้ถูกจำกัดความว่าเป็นพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค (Business-to-Consumer E-Commerce)

นอกจากการนำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้งานด้านการรับคำสั่งซื้อจากผู้บริโภคโดยตรงแล้ว การติดต่อซื้อขายระหว่างผู้ผลิตสู่ผู้ผลิต ซึ่งเดิมใช้การติดต่อผ่านเครือข่ายเฉพาะ ก็เริ่มมีการนำเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมาใช้แทนเครือข่ายเดิม เพราะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าระบบเดิมมาก ซึ่งอาจนิยามกระบวนการนี้เป็นพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้ผลิต (Business-to-Business E-Commerce) ทำให้มีการขยายตัวในการนำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มาใช้งานธุรกิจอย่างสูง

ยุคที่ 3 เพื่อบริหารธุรกิจ ในยุคนี้เป็นการนำกระบวนการติดต่อกับลูกค้าและลูกค้าเข้าร่วมบนเครือข่ายเดียวกัน ทำให้ธุรกิจสามารถบริหารกระบวนการธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการขั้นต่อไปของการนำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มาใช้ประโยชน์คือการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจรในกระบวนการบริหารธุรกิจนั่นเองซึ่งอาจเรียกการใช้งานลักษณะนี้ว่าเป็น E-Business ตัวอย่างเช่นเมื่อลูกค้าส่งคำสั่งซื้อผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมาสู่ร้านค้า เครื่องคอมพิวเตอร์ของร้านค้าจะนำคำสั่งซื้อนั้นไปตรวจกับปริมาณสต็อกสินค้าของร้าน และบริหารคลังสินค้าและการขนส่งโดยอัตโนมัติ ตลอดจนส่งใบสั่งผลิตไปที่โรงงานเมื่อปริมาณสต็อกสินค้าอยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรเป็นเพื่อทำการสั่งซื้อวัตถุดิบจากลูกค้ามาใช้ในการผลิตต่อไป การชำระเงินของลูกค้าก็จะมีการส่งข้อมูลไปประมวลผลในฝ่ายบัญชีและธนาคารของร้านค้าโดยอัตโนมัติ

(ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงผลการสำรวจมูลค่าการซื้อขายผ่านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของสินค้าประเภทต่างๆ ในปี พ.ศ.2540 โดย Forester Research ซึ่งจะพบว่าการค้าผ่านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่นั้นเป็นประเภทผู้ผลิตสู่ผู้ผลิตคิดเป็นสัดส่วนราว 70% ของมูลค่าทั้งหมด ในส่วนของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภคนั้น การซื้อขายส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มของบริการทางการเงิน และสินค้าที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ ในแง่การขยายตัวของตลาดนั้น Forester Research พยากรณ์ไว้ว่าตลาดจะมีการขยายตัวเฉลี่ยถึงปีละ 140% ในส่วนของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค และมีการขยายตัวเฉลี่ยปีละกว่า 500% สำหรับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้ผลิต พยากรณ์ของ Forester ยังชี้ให้เห็นแนวโน้มที่น่าสนใจว่าธุรกิจการค้าบริการจะมีการใช้ประโยชน์จากพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นอย่างมาก พิจารณาจากการขยายตัวของธุรกิจบ้านเท็ง และการซื้อตัว

เมื่อพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์มีการขยายตัว รูปแบบการดำเนินธุรกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบปัจจุบันอย่างมาก ทั้งในด้านการจัดจำหน่าย จัดส่งสินค้า และชำระเงิน ซึ่งประเทศที่ล่าช้าในการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ประโยชน์เชิงการค้าก็จะเสียเปรียบประเทศที่มีความทันสมัยกว่า ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จึงเป็นการสำรวจมูลค่าการค้าพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยประเภทธุรกิจสู่ผู้บริโภค (Business-to-Consumer) รวมทั้งการ

คาดคะเนการขยายตัวในอนาคต เนื่องจากบทความนี้เน้นในการศึกษาผลกระทบของระบบการชำระเงินของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีต่อนโยบายการเงินของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนที่ 3 จึงเป็นการสำรวจรูปแบบการชำระเงินประเภทต่างๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อการเปรียบเทียบ ส่วนที่ 4 เสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินต่อสื่อชำระเงินแต่ละประเภท ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะถูกเสนอแนะในส่วนท้าย นอกจากนี้ บทความนี้ได้เสนอแบบจำลอง Dynamic General Equilibrium อย่างง่ายในภาคผนวก เพื่ออธิบายลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่มีสื่อกลางในการชำระเงิน 2 ชนิดคือเงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเสริมความเข้าใจในการศึกษางานวิจัยในส่วนที่ 4

2. พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มมีการใช้งานอินเทอร์เน็ตอย่างแพร่หลาย เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้เอกชนสามารถจัดตั้งบริการอินเทอร์เน็ต โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันเสรี ซึ่งปัจจุบันมีบริษัทผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตอยู่ถึง 13 บริษัท การใช้งานอินเทอร์เน็ตในเชิงพาณิชย์ จะอยู่ในช่วงเชื่อมต่อระหว่างยุคที่ 1 และยุคที่ 2 เนื่องจากอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในแง่ ระบบการชำระเงิน การขนส่ง กฎหมาย และการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากร

เนื่องจากการเก็บข้อมูลสถิติเหล่านี้มิได้มีการจัดทำอย่างเป็นระบบมาก่อน การศึกษานี้จึงจำเป็นต้องทำการประมาณมูลค่าของตลาดโดยอาศัยแหล่งข้อมูลปริมาณการรับชำระหรือชำระเงินโดยบัตรเครดิตของคนไทยผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ ซึ่งการชำระเงินที่แพร่หลายในระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภคมักกระทำผ่านบัตรเครดิต ข้อมูลนี้จึงมีความน่าเชื่อถือพอสมควร นอกจากนี้การศึกษาได้ทำการตรวจสอบกับแหล่งข้อมูลอื่นๆ ในแง่ของจำนวนเว็บไซต์ และมูลค่าการขายจากเจ้าของเว็บไซต์บางเว็บไซต์เองเพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

(ตารางที่ 2 และ ตารางที่ 3)

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนเว็บไซต์ของผู้ประกอบการไทยที่เสนอขาย สินค้าบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและมีระบบชำระเงินโดยใช้บัตรเครดิตหรือจัดเป็นพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ของผู้ให้บริการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ Max Saving และ A-Net พบว่ามีร้านค้าอยู่ประมาณ 106 เว็บไซต์ เมื่อจำแนกตามประเภทของสินค้าแล้วพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าที่ลดกรรมคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 40% ของร้านค้าทั้งหมด เช่นร้าน Bangkokcenter.com ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าจากรายกัณฑ์บนอินเทอร์เน็ต ร้านค้าที่จำหน่ายแผ่น CD หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ทางอินเทอร์เน็ตมีสัดส่วนมากเป็นอันดับสองหรือประมาณ 14.15% แสดงถึงการรับรู้ของผู้ประกอบการไทยในการใช้ประโยชน์จากพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเสนอขายสินค้าในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลการชำระเงินของร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์โดยบัตรเครดิตผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ซึ่งแสดงให้เห็นมูลค่าของการซื้อขายพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค เนื่องจากมูลค่าที่ทางธนาคารรวบรวมไว้ไม่ได้จำแนกให้เห็นว่าส่วนใดเป็นการค้าระหว่างประเทศหรือการซื้อขายภายในประเทศ บทความนี้จึงพิจารณาว่าการซื้อขายแทบทั้งหมดน่าจะเป็นการขายสินค้าไปต่างประเทศมากกว่า เนื่องจากฐานผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยมีอยู่น้อยมาก การสำรวจโดย IDC Research ชี้ว่าในเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตราว 131,000 คน นอกจากนี้เว็บไซต์ของไทยที่ตั้งขึ้นเพื่อบริการคนไทยส่วนใหญ่จะรับชำระเงินโดยวิธีการอื่นๆ เช่นการโอนเงินทางธนาคาร หรือ พัสดุเก็บเงินปลายทางมากกว่า ยกเว้นการให้บริการเกี่ยวกับการออกแบบและจัดทำเว็บไซต์ ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1 ล้านบาท และการรับชำระเงินโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตซึ่งมีการชำระเงินผ่านเว็บไซต์ประมาณ 15 ล้านบาท บทความนี้จึงใช้ตัวเลขจากผู้ให้บริการบัตรเครดิตแสดงการค้าระหว่างประเทศ เป็นที่น่าเสียดายว่าระบบบันทึกข้อมูลของธนาคารไม่ได้ทำการบันทึกการสั่งซื้อสินค้าจากคนไทยผ่านอินเทอร์เน็ต ดังนั้นตัวเลขที่เก็บได้นี้จึงสะท้อนแต่เพียงมูลค่าการส่งออกของประเทศไทยที่ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเท่านั้น ยังไม่สามารถระบุยอดนำเข้าจากต่างประเทศได้ การประมาณค่าการส่งออกด้วยวิธีนี้เป็นวิธีประมาณค่าซึ่งอาจจะต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่พอสมควร เพราะแสดงแหล่งข้อมูลจากธนาคารเดียว อย่างไรก็ตามธนาคารไทยพาณิชย์จัดเป็นธนาคารที่ผู้ประกอบการร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศนิยมใช้บริการ ดังนั้นการประมาณค่าในส่วนนี้จึงน่าจะมีความใกล้เคียงพอสมควร

การพยากรณ์มูลค่าการขายสินค้าโดยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตใช้วิธีคูณมูลค่าฐานใน พ.ศ. 2541 ด้วยอัตราการเติบโตของแต่ละประเภทสินค้าซึ่งพยากรณ์จากฐานข้อมูลของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และอัตราการเติบโตของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ซึ่งประมาณการว่าอยู่ราว 30% ต่อปี โดยเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยโดยชมรมผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตตามตารางที่ 4 ซึ่งมีตัวเลขอัตราการขยายตัวต่ำสุด 35% ในปี 2543 ดังนั้นการประมาณการการขยายตัวนี้จึงค่อนข้างจะอนุรักษ์และอาจถือเป็นตัวเลขประมาณการขั้นต่ำได้ กรณีบริการออกแบบเว็บไซต์และบริการรับชำระเงินค่าสมาชิกอินเทอร์เน็ตนั้นให้อัตราการเติบโตเท่ากับ 30% ตามประมาณการเติบโตของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตภายในประเทศ

(ตารางที่ 4)

การประมาณค่าแบบอนุรักษ์นี้ชี้ว่าจากมูลค่าการขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ตอยู่ราว 55 ล้านบาทใน พ.ศ. 2541 ภายใน 5 ปีมูลค่าจะสูงถึง 700 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการเติบโตราว 230% ต่อปี เนื่องจากการวิเคราะห์นี้ไม่มีตัวเลขการนำเข้ามาเปรียบเทียบ จึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดได้ว่าการขยายตัวของการค้าอินเทอร์เน็ตนั้นจะส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมค้าของประเทศหรือไม่ สิ่งที่น่าเป็นห่วงของการค้าผ่านระบบอินเทอร์เน็ตคือการสั่งซื้อสินค้าทางอินเทอร์เน็ตจากต่างประเทศของคนไทยส่วนใหญ่มักเป็นสินค้าที่จับต้องไม่ได้และมีมูลค่าสูง เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือสื่อบันเทิงซึ่งยากในการตรวจสอบและจัดเก็บภาษี รวมทั้งนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ผลักดันให้เกิดการค้าเสรีในการขายสินค้าประเภทนี้ซึ่งอเมริกามีความได้เปรียบ ในขณะที่การขายสินค้าออกส่วนใหญ่ของไทยเป็นสินค้าที่จับต้องได้ซึ่งผ่านกระบวนการเก็บภาษีศุลกากรและการควบคุมนำเข้าของต่างประเทศตามปกติ ดังนั้นหากไม่มีการจัดการหรือส่งเสริมผู้ประกอบการไทยให้รู้จักใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือในการทำการค้าแล้ว โอกาสที่ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาขาดดุลทางการค้าในอนาคตอันใกล้ก็น่ามีอยู่มาก

เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของไทย กระทรวงพาณิชย์ได้ริเริ่มโครงการนำร่องพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ขึ้นใน พ.ศ. 2541 โดยมีจุดมุ่งหมายในการศึกษารูปแบบธุรกิจ (Business Model) ของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย มีการตั้งคณะทำงานในด้านต่างๆ เช่น การตลาด การคุ้มครองผู้บริโภค ภาษี การชำระเงิน การขนส่ง และ

กฎหมาย เพื่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐบาลหรือภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้ส่งเสริมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังมีการกระตุ้นผู้ประกอบการไทย โดยเฉพาะผู้ส่งออกให้ใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือขยายการค้า โดยจัดทำเว็บไซต์ที่สามารถรับคำสั่งซื้อจากผู้บริโภคทั่วโลกได้ การดำเนินงานที่ผ่านมาของโครงการนำร่องสามารถสร้างความตื่นตัวแก่ผู้ประกอบการไทยได้ และได้รับความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทขนส่งในการเสนอส่วนลดพิเศษต่อผู้ประกอบการ ซึ่งคาดว่าผลของโครงการนำร่องจะทำให้ไทยสามารถรักษาสภาวะการแข่งขันไม่มากนักน้อย

3. สื่อชำระเงินของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

ขณะนี้ พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทธุรกิจสำหรับผู้บริโภคส่วนใหญ่ใช้วิธีรับชำระเงินโดยบัตรเครดิต เพราะเป็นวิธีที่สะดวกแก่ลูกค้าในการใช้บริการ รวมทั้งสะดวกต่อผู้ค้า ดังแสดงโดยตารางที่ 5 ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนการชำระเงินโดยบัตรเครดิตคิดเป็น 27% ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของการค้าผ่านอินเทอร์เน็ตใน พ.ศ. 2540 ในจำนวนนี้พบว่าลูกค้าประมาณ 60% มีความมั่นใจในระบบรักษาความปลอดภัยในการชำระเงินโดยส่งข้อมูลบัตรเครดิตผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ตารางที่ 5

อย่างไรก็ตามผู้ซื้อสินค้าจำนวนไม่น้อยยังมีความไม่แน่ใจในระบบรักษาความปลอดภัยนี้ เนื่องจากวิธีการชำระเงินโดยบัตรเครดิตนี้ มีจุดอ่อนในแง่การรักษาความปลอดภัยอยู่มาก จึงมีผู้พยายามพัฒนาระบบการชำระเงินแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ลูกค้าและผู้ประกอบการในการซื้อขายผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ดังนั้นบทความนี้ขอจำแนกสื่อในการชำระเงินออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. บัตรเครดิต เป็นสื่อชำระเงินที่ได้รับความนิยมสูงสุดในขณะนี้ เนื่องจากความสะดวกในการชำระเงินของผู้ถือบัตร อย่างไรก็ตาม ระบบการชำระเงินลักษณะนี้ได้รับการวิจารณ์ในด้านของความปลอดภัย (Security) และ ความเป็นส่วนตัว (Privacy)

ในการสั่งซื้อสินค้าผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตนั้น ผู้สั่งซื้อแจ้งวิธีชำระเงินด้วยบัตรเครดิตโดยการให้ข้อมูล ชื่อเจ้าของบัตร หมายเลขบัตร และวันหมดอายุของบัตรเท่านั้น ซึ่งเมื่อข้อมูลถูกป้อนและส่งผ่านจากเครื่องของลูกค้าไปสู่เครื่องคอมพิวเตอร์ของร้านค้าแล้ว อาจมีมิชชันทำการดักข้อมูลเหล่านี้ระหว่างส่งผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตโดยตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เรียกว่า Packet Sniffer ในการดักข้อมูลและนำข้อมูลไปฉ้อโกงได้ ดังนั้นระบบร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่จะมีการเข้ารหัสข้อมูลในระหว่างการส่งผ่านเพื่อป้องกันการลักลอบจารกรรมข้อมูลระหว่างทางซึ่งระบบที่นิยมในปัจจุบันคือ SSL (Secure Socket Layer) อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า ข้อมูลที่จำเป็นต่อการสั่งซื้อสินค้านั้นปรากฏอย่างชัดเจนบนบัตรเครดิตทุกใบ ดังนั้นการจารกรรมข้อมูลจึงสามารถกระทำได้ง่ายกว่าด้วยการดูข้อมูลจากบัตรโดยตรงโดยไม่ต้องใช้เทคโนโลยีซับซ้อน เช่น เมื่อเจ้าของบัตรส่งบัตรเครดิตให้พนักงานในร้านอาหารก็จะถูกนำข้อมูลบนบัตรไปใช้ในทางมิชอบได้ ในกรณีการฉ้อโกงจากการรับชำระเงินด้วยบัตรเครดิตนั้น เมื่อพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าความเสี่ยงนั้นตกอยู่กับเจ้าของร้านค้าที่รับชำระเงินมากกว่าลูกค้า เพราะในสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมาย Electronics Fund Transfer จำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของบัตรไว้เพียง 50 เหรียญเท่านั้น เมื่อมีการฉ้อโกง ในส่วนที่เหลือร้านค้าจะต้องรับความเสี่ยงทั้งหมด ในปัจจุบัน จึงมีความพยายามในด้านการพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยที่เรียกว่า SET (Secure Electronic Transaction) ขึ้น ซึ่งจะทำให้ร้านค้าสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ส่งคำสั่งซื้อนั้นเป็นลูกค้าจริงก่อนจัดส่งสินค้า แต่ระบบนี้ยังมีข้อยุ่งยากอยู่โดยเฉพาะในฝั่งของลูกค้าซึ่งต้องมีการติดตั้งโปรแกรมพิเศษและเสียค่าธรรมเนียมในการใช้บริการนี้ จึงยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก

บัตรเดบิต หมายถึงบัตรที่เชื่อมกับบัญชีเงินฝากของเจ้าของบัตร เมื่อมีการซื้อขายขึ้นจะมีการหักบัญชีจากเจ้าของบัตรนั้นไปสู่บัญชีร้านค้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คล้ายกับบัตรเอทีเอ็มที่สามารถใช้ซื้อหาสินค้าทั่วไปได้ ซึ่งอาจจำแนกประเภทย่อยออกไปตามลักษณะของเทคโนโลยีที่ใช้ ดังนี้

2.1 บัตรเดบิตออนไลน์ (On-line Debit Card)

ระบบบัตรเดบิตส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะนี้ นั่นคือเมื่อลูกค้านำบัตรเดบิตไปใช้ซื้อสินค้า เครื่องอ่านบัตรของร้านค้าจะทำการหักเงินในธนาคารจากบัญชี

เจ้าของบัตรมาสู่ร้านค้าทันที ซึ่งต่างจากการใช้เช็คหรือบัตรเครดิตซึ่งมีรอบเวลาการหักบัญชี

2.2 บัตรเดบิตออฟไลน์ (Off-line Debit Card)

บัตรเดบิตในลักษณะนี้จะยังไม่หักเงินจากบัญชีเจ้าของบัตร ไปสู่ร้านค้าทันที แต่จะมีระยะเวลาหักบัญชีหลังจากนั้นอีก 2-3 วัน

3. บัตรชำระราคาล่วงหน้า (Stored-Value Card หรือ Smart Card) หมายถึงบัตรที่ผู้ถือจะต้องนำเงินไปเข้าระบบบางประการจากผู้ออกบัตรซึ่งอาจเป็นธนาคารหรือไม่ก็ได้ เพื่อให้บัตรมีมูลค่าตามจำนวนเงินที่ผู้ถือบัตรนำไปแลก เมื่อมีการซื้อขายขึ้นและผู้ถือบัตรชำระเงินโดยผ่านเครื่องอ่านบัตรของร้านค้า จำนวนเงินในบัตรก็จะถูกหักออกไปและเปลี่ยนเป็นข้อมูลเครดิตของร้านค้า ซึ่งร้านค้าจะรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ไปเบิกเงินจากธนาคารหรือบริษัทที่ออกบัตรนั้นให้ลูกค้า ผู้ถือบัตรสามารถเพิ่มจำนวนเงินใหม่ได้โดยนำเงินไปแลกเพื่อบรรจุค่าเงินเข้าไปในบัตรใหม่ จุดที่น่าสนใจของการชำระเงินวิธีนี้คือสามารถรักษาความเป็นส่วนตัวของเจ้าของบัตรได้ เมื่อเทียบกับวิธีแรก การทดลองใช้บัตรชำระราคาล่วงหน้าที่ประสบความสำเร็จคือบัตร Mondex ในยุโรปซึ่งทดลองใช้บัตรในการซื้อขายสินค้าทั่วไป นอกจากนี้ Mondex กำลังทดสอบระบบบัตรของตน โดยติดตั้งเครื่องอ่านบัตรในคอมพิวเตอร์ของลูกค้า เพื่อให้สามารถสั่งซื้อสินค้าผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และชำระโดยใช้บัตรได้ทันที
4. เงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-Money) ซึ่งจัดเป็นสื่อชำระเงินประเภทใหม่สุด จุดแตกต่างของสื่อชำระเงินประเภทนี้กับสื่อรุ่นก่อนคือผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ไม่จำเป็นต้องเป็นธนาคาร ดังนั้นจึงปลอดจากการควบคุมโดยธนาคารกลาง หากผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์สามารถสร้างความเชื่อมั่นและได้รับการยอมรับจากผู้ใช้แล้ว เท่ากับว่าผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์สามารถสร้างระบบการเงินของตนเองได้ทีเดียว นอกจากนี้เงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้แต่อยู่ในรูปข้อมูลที่มีการเข้ารหัสและตรวจสอบทางคณิตศาสตร์โดยใช้ Electronic Software ปัจจุบันระบบเงินอิเล็กทรอนิกส์นี้อยู่ในระหว่างการทดสอบโดยบริษัทหลายแห่ง เช่น CyberCash, DigiCash

Schwartz (1997) เห็นว่าอุปสรรคสำคัญของเงินประเภทนี้คือการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้ เพราะเมื่อปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลผู้ออกเงินประเภทนี้อาจไม่มีแรงจูงใจในการควบคุมปริมาณเงิน และทำให้ผู้ถือเงินประสบกับปัญหาการอ่อนตัวของค่าเงินอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้ การอ่อนตัวของธนาคารต่างๆ ที่เคยร่วมกับ DigiCash ในการทดสอบระบบนี้ใน พ.ศ. 2541 เป็นเครื่องชี้ว่าโอกาสของสื่อชำระเงินประเภทนี้ที่จะกลายเป็นมาตรฐานการชำระเงินยังอยู่อีกไกล อย่างไรก็ตามการใช้สื่อชำระเงินชนิดนี้เป็นสิ่งที่ยู่เหนืออำนาจการควบคุมของธนาคารกลางเมื่อเทียบกับสื่อชนิดอื่น งานศึกษาหลายชิ้นจึงพยายามศึกษาผลกระทบของการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ต่อประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงิน ภาคผนวกของบทความนี้ได้แสดงแบบจำลองอย่างง่ายเพื่ออธิบายผลกระทบของการใช้สื่อชำระเงินประเภทนี้เมื่อเทียบกับเงินสดที่รัฐบาลเป็นผู้ออกเช่นกัน

(ภาพที่ 1 และ 2)

ภาพที่ 1 และ 2 แสดงจำนวนและมูลค่าการใช้บัตรเครดิตและการชำระเงิน ณ จุดขาย (Point of Sale: POS) โดยใช้บัตรเดบิตตามลำดับ จะพบว่าการใช้บัตรเครดิตนั้นได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายและมีมูลค่าการใช้เฉลี่ยต่อเดือนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนบัตรเดบิตนั้นยังไม่มีการใช้มากนัก อย่างไรก็ตามทั้งปริมาณและมูลค่าการใช้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ พ.ศ. 2538

การขยายตัวของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หมายถึงการขยายตัวของสื่อชำระเงินประเภทใหม่เหล่านี้ด้วย จึงทำให้เกิดคำถามถึงความสามารถของธนาคารกลางในการควบคุมปริมาณเงิน ซึ่งเดิมธนาคารสามารถควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินได้โดยผ่านการพิมพ์ธนบัตร และการออกกฎควบคุมเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ในการขายสินเชื่อ สื่อชำระเงินใหม่เหล่านี้ทำให้อำนาจการควบคุมของธนาคารกลางลดลง เมื่อเป็นเช่นนั้น ส่วนที่ 4 ของบทความนี้จะชี้ว่าการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางจะได้รับผลกระทบอย่างไร

4. นโยบายการเงินภายใต้กระแสพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน เงินสดซึ่งประกอบด้วยธนบัตรและเหรียญกษาปณ์จะเป็นสื่อกลางในการชำระเงินที่ใช้อย่างแพร่หลาย แต่ทางเลือกอื่นๆ เช่นการใช้เช็ค บัตรเครดิต บัตรเดบิต หรือแม้แต่เงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้กล่าวถึงในส่วนที่ 3 เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการใช้เป็นสื่อกลางในการชำระเงินไม่เฉพาะแต่เพียงการซื้อขายผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเท่านั้น แต่ยังถูกใช้ในการซื้อขายทั่วไปด้วยโดยเฉพาะในต่างประเทศ ในประเทศไทยของระบบการชำระเงินโดยใช้สื่อกลางต่างๆ เหล่านี้ยังไม่มีการใช้แพร่หลายมากนัก อย่างไรก็ตามในอนาคตการใช้ระบบการชำระเงินแบบใหม่ควบคู่กับการใช้เงินสดเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะการใช้สื่อกลางต่างๆ เหล่านี้มีข้อดีอยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องของความสะดวกรวดเร็ว

อย่างไรก็ตามการใช้สื่อกลางในการชำระเงินแบบใหม่นี้เกิดขึ้นพร้อมกับปัญหาต่างๆ ที่ตามมา ทั้งในแง่ของรูปแบบของเงินที่ควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกัน เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ระบบการหักบัญชี (Clearing Settlement) การปลอมแปลง รวมทั้งผลกระทบต่อนโยบายการเงินซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้

การที่สื่อกลางในการชำระเงินเหล่านี้มีผลกระทบต่อกลไกทางการเงิน (Monetary Transmission Mechanism) และนโยบายการเงิน มีสาเหตุมาจากสื่อกลางในการชำระเงินเหล่านี้มีลักษณะที่แตกต่างจากเงินสดในประเด็นที่สำคัญๆ 2 ประเด็น คือ

- 1) สื่อกลางในการชำระเงินเหล่านี้มีการจ่ายผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ย
- 2) สื่อกลางเหล่านี้ถูกผลิตและนำออกใช้โดยเอกชน (Private-Issued Money)

ความแตกต่างทางกายภาพ เช่นการที่สื่อกลางเหล่านี้มีลักษณะเป็นบัตรหรือแม้แต่เป็น Electronic Software แทนที่จะเป็นกระดาษ ไม่ได้ก่อให้เกิดความแตกต่างแต่อย่างใด ประเด็นสำคัญนั้นอยู่ที่ 2 ลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น

ปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการนำระบบการชำระเงินแบบใหม่มาใช้ มีการกล่าวถึงอยู่เสมอในบทความต่างๆ ประเด็นปัญหาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อนโยบายการเงินสามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

- 1) คำจำกัดความของปริมาณเงินไม่ชัดเจน

ในกรณีที่ "เงินแบบใหม่" ถูกใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนและให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยด้วย ความหมายของปริมาณเงินแบบแคบและกว้าง จะ

ไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการวัดและการกำหนดปริมาณเงิน ซึ่งจะส่งผลต่อความแม่นยำของนโยบายการเงิน

2) การลดลงของธนบัตรและเหรียญกษาปณ์

เมื่อมีการใช้สื่อกลางเหล่านี้ทดแทนการใช้เงินสดมากขึ้น ย่อมทำให้ปริมาณธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ซึ่งเป็นหนี้สิน (Liability) ของธนาคารกลางลดลง ดังนั้นกระบวนการเปิดตลาดซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาล (Open Market Operation) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยก็จะมีประสิทธิภาพ ลดลงตามไปด้วย

3) การเปลี่ยนแปลงของการหมุนเวียนของเงิน (Velocity of Money)

ผลต่อเนื่องอีกประการหนึ่งของการที่ปริมาณเงินซึ่งหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดลง ก็คือการเพิ่มขึ้นของการหมุนเวียนของเงิน [Ireland (1995) และ Freeman และ Kydland (1998)] ซึ่งส่งผลต่อการวางแผนและการดำเนินนโยบายทางการเงินเช่นกัน

4) การลดลงของรายรับจาก Seigniorage

จากการที่ธนาคารกลางสามารถออกธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ซึ่งเป็นหนี้สินที่ไม่จ่ายดอกเบี้ย (Non-Interest Bearing Liability) หมายถึงการที่ธนาคารกลางได้รับรายรับในรูปของ Seigniorage ดังนั้นเมื่อมีการใช้เงินสดลดลงย่อมทำให้รายรับของรัฐบาลลดลงตามไปด้วย ในกรณีที่รัฐบาลต้องหารายรับมาทดแทนจากวิธีอื่น เช่นการเพิ่มอัตราภาษีย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

5) การลดลงของอัตราเงินเฟ้อ

ในกรณีที่เงินสดซึ่งออกโดยรัฐบาลและไม่ให้ดอกเบี้ยนั้น ต้องแข่งกับการเงินของภาคเอกชนซึ่งจ่ายดอกเบี้ย (Currency Competition) อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มที่จะลดลง [Marimon Nicolini และ Teles (1998)] ทั้งนี้เพราะอัตราผลตอบแทนของเงินสดก็คือส่วนกลับของอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้นเพื่อให้เงินสดมีอัตราผลตอบแทนสูงขึ้น เพื่อแข่งขันกับเงินที่จ่ายดอกเบี้ย จึงมีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะพยายามใช้นโยบายควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้ลดต่ำลง ทั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐบาลสามารถควบคุมระดับเงินเฟ้อได้อย่างเต็มที่ หรือในส่วนของพอเพียง

6) เงินที่ผลิตและนำออกใช้โดยภาคเอกชน

การที่เอกชนสามารถออก "เงิน" มาใช้ควบคู่กับธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ของรัฐบาลก่อให้เกิดผลต่อเนื่องตามมาอย่างมาก อย่างไรก็ตามผลกระทบนี้ขึ้นอยู่กับกรณีที่เงินเหล่านี้มีสินทรัพย์หนุนหลังหรือไม่ ในกรณีที่ภาคเอกชนซึ่งอาจเป็นสถาบันการเงิน หรือบริษัททั่วไปก็ตาม ทำการผลิตเงินแบบใหม่เหล่านี้และนำออกใช้ โดยมีเงินสดของรัฐบาลหนุนหลังอยู่ในจำนวนเต็ม จะไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างไร เพราะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนเงินสดในรูปของธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ ให้อยู่ในรูปของบัตร หรือ Electronic Software เท่านั้น กรณีที่น่าสนใจและส่งผลกระทบมากกว่า คือในกรณีที่เงินที่ออกโดยภาคเอกชนนี้ไม่มีเงินสดหรือสินทรัพย์อื่นๆ หนุนหลัง ในกรณีนี้ปัญหาที่อาจจะตามมาก็คือ การนำออกใช้มากเกินไป (Over Issue) หรือ การไม่สามารถให้แลกคืนได้ (Non-Redemption) ซึ่งจะทำให้เงินเหล่านี้ขาดเสถียรภาพ (Stability) นั่นคือ "ราคา" ของเงินเหล่านี้มีค่าขึ้นลงไม่คงที่

นอกจากนี้การที่เอกชนสามารถเป็นผู้ผลิตเงินเหล่านี้ได้อย่างเสรี จะทำให้เงินที่ใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีลักษณะไม่เป็นเอกภาพ (Uniformity) นั่นคือ "เงิน" แต่ละชนิดไม่ได้มีการแลกเปลี่ยนกันที่ค่าเสมอภาค (Par Value) แต่จะขึ้นอยู่กับคนที่ผู้ถือมองว่า "ราคา" ของเงินเหล่านั้นควรจะเป็นเท่าไร ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับความเสี่ยง ความน่าเชื่อถือ และความแพร่หลายของเงินแต่ละประเภท ลักษณะการที่เอกชนสามารถออกเงินมาใช้ได้โดยอิสระเช่นนี้ เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วง Free Banking Era (ค.ศ. 1837-1863) ในช่วงเวลานั้นธนาคารต่างๆ ในแต่ละรัฐสามารถออกเงินมาใช้ในการแลกเปลี่ยนได้ โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. ธนาคารเหล่านั้นต้องรับแลกคืนเงินของตนในรูปของทองคำหรือเหรียญเงิน เมื่อผู้ถือเงินต้องการ
2. ธนาคารต้องมีสินทรัพย์ฝากไว้กับรัฐ โดยสินทรัพย์เหล่านั้นมักจะอยู่ในรูปของพันธบัตรของรัฐ (State Bond) หรือพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond)

เงินที่ออกโดยธนาคารเหล่านี้และใช้หมุนเวียนในรัฐต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ในการแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินชนิดต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นที่ค่าเสมอภาค แต่มักจะมีอัตราซื้อลด (Discount Rate) ซึ่งขึ้นอยู่กับต้นทุนในการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจากระยะทางระหว่างธนาคารที่เป็นผู้ออกเงินกับสถานที่ที่เงินนั้นถูกใช้โดยเฉพาะในกรณีที่เงินนั้นถูกใช้ข้ามรัฐ นอกจากนี้เงินเหล่านั้นยังขาดเสถียรภาพในแง่ที่มีการผลิตมากเกินไป และการปลอมแปลง ตลอดจนการที่ไม่สามารถแลกเปลี่ยนได้ ในช่วงเวลาที่พันธบัตรของรัฐซึ่งใช้หนุนหลังมีราคาตกลง ทำให้เกิดความเสียดังต่อผู้ถือเงินเหล่านี้ ความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนก็จะมากขึ้น ในบางขณะธนาคารอาจจะไม่สามารถให้แลกเปลี่ยนเงินได้ ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพต่อระบบการเงิน

อย่างไรก็ตาม ระบบการเงินแบบนี้ประสบความสำเร็จในรัฐ New England เงินที่ออกโดยธนาคารต่างๆ มีการแลกเปลี่ยนที่ค่าเสมอภาคได้ ทั้งนี้เป็นเพราะการใช้ระบบการหักบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ระบบดังกล่าวคือ Suffolk Banking System วิธีการของระบบธนาคารแบบนี้ก็คือ การที่ธนาคาร Suffolk รับฝากเงินในรูปแบบต่างๆ จากธนาคารสมาชิก แล้วธนาคาร Suffolk จะรับแลกเปลี่ยนเงินต่างๆ เหล่านี้ที่ค่าเสมอภาค โดยที่ไม่ต้องมีการส่งเงินเหล่านี้กลับไปยังธนาคารเจ้าของเงิน วิธีการแบบนี้เป็นจุดเริ่มต้น ของระบบการหักบัญชีที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ Suffolk Banking System ประสบความสำเร็จในที่สุด เพราะในเวลาต่อมาธนาคารเกือบทั้งหมดในรัฐ New England ได้เข้าเป็นสมาชิกของ Suffolk Banking System และเงินต่างๆ มีการแลกเปลี่ยนที่ค่าเสมอภาคทั้งหมด

จากประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการใช้สื่อกลางในการชำระเงินแบบใหม่นี้ ส่งผลกระทบทที่สำคัญต่อการดำเนินนโยบายการเงิน งานวิจัยในต่างประเทศหลายชิ้นได้พยายามที่จะศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ เหล่านี้ โดยการสร้างแบบจำลองขึ้นเพื่ออธิบายกลไกของผลกระทบของการใช้สื่อกลางในการชำระเงินเหล่านี้ต่อตัวแปรที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจและนโยบายการเงิน

ในหัวข้อต่อไปจะเป็นการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีการศึกษาไว้ โดยในที่นี้จะแบ่งงานวิจัยออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่ออธิบายถึงประเด็นต่อไปนี้

- 1) พฤติกรรมในการเลือกถือสื่อกลางในการชำระเงินชนิดต่าง ๆ ของผู้ซื้อ
- 2) ผลของการใช้สื่อกลางเหล่านี้ต่อตัวแปรทางการเงินและนโยบายทางการเงิน
- 3) ผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ

4.1 พฤติกรรมในการเลือกถือสื่อกลางในการชำระเงินแบบต่าง ๆ

ในงานวิจัยหลายชิ้นพยายามอธิบายถึงสาเหตุที่เงินสดซึ่งไม่ให้ออกเบี้ยสามารถแข่งขันและใช้ควบคู่กับสื่อกลางในการชำระเงินอื่นๆ ที่จ่ายดอกเบี้ยได้ ในงานเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับต้นทุนในการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost) เหตุผลคือถึงแม้ว่าสื่อชำระเงินชนิดอื่นๆ จะให้ออกเบี้ยแต่ก็มีต้นทุนในการแลกเปลี่ยนซึ่งจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ใช้เงินสด ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนนี้อาจวัดได้จากระยะทางระหว่างผู้ออกเงินนั้นกับสถานที่ที่มีการใช้ จำนวนหรือชนิดของสินค้าที่ซื้อขายกัน จำนวนร้านค้า และเวลา (Time Cost)

ดังนั้นลักษณะสำคัญของแบบจำลองประเภทนี้ก็คือ คราวเรือนแต่ละครัวเรือนจะถูกแยกออกจากกันในเรื่องของสถานที่ตั้ง (Spatial Separation) ทำให้การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและการชำระเงินเกิดขึ้นต้นทุนในการแลกเปลี่ยน

งานวิจัยในยุคแรก เช่น Prescott (1987) กำหนดให้แต่ละครัวเรือนทำการผลิตสินค้าคนละชนิด และถูกแยกออกจากกัน อย่างไรก็ตามครัวเรือนมีความต้องการที่จะบริโภคสินค้าชนิดอื่นนอกจากที่ตนผลิตด้วย การแลกเปลี่ยนสินค้าโดยใช้สื่อกลางในการชำระเงินแบบต่างๆ จึงเกิดขึ้น ข้อสรุปที่ได้จากแบบจำลองคือครัวเรือนใช้เงินสดในการซื้อสินค้าจำนวนน้อย (หรือมีไม่มากชนิดนัก) และใช้สื่อชำระเงินประเภท Bank Draft สำหรับซื้อสินค้าจำนวนมาก

นอกจากชนิดของสินค้าแล้ว ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนอาจจะถูกกำหนดให้อยู่ในรูประยะทาง เช่น ในแบบจำลองของ Ireland (1994) กำหนดให้ตลาดสินค้าแต่ละชนิดอยู่ในสถานที่ต่างๆ กัน ผู้ซื้อตัดสินใจเลือกใช้สื่อชำระเงินโดยชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนในการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้นจากการใช้หลักทรัพย์เอกชนที่ให้ออกเบี้ย (Private-Issued Interest Bearing Security) และเงินสดที่ออกโดยรัฐบาล ส่วนในงานอีกชิ้นหนึ่ง Ireland (1995) ศึกษาผลกระทบของนวัตกรรมทางการเงิน (Financial Innovation) ที่มีต่อความต้องการถือเงิน โดยใช้แบบจำลอง Endogenous Growth ในแบบจำลองดังกล่าวผู้ซื้อเลือกระหว่างการใช้เงินสดและเครดิต ข้อสรุป

ที่ได้คือ ผู้ซื้อสามารถใช้เครดิตซื้อสินค้าที่อยู่ใกล้บ้านของตนได้เพราะผู้ซื้อและผู้ขายรู้จักกัน และกัน แต่เมื่อผู้ซื้อซื้อสินค้าที่ผลิตในที่ห่างไกลจากบ้านของตน ก็ต้องใช้เงินสดซึ่งเป็นสื่อกลาง ที่คนยอมรับโดยทั่วไป

ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนบางครั้งอาจอยู่ในรูปของจำนวนร้านค้า ในแบบจำลองของ Gillman (1993) ซึ่งกำหนดให้ร้านค้าอยู่ในที่ต่างๆ กัน การที่ผู้ซื้อซื้อสินค้าจากร้านเหล่านี้จึงต้องใช้เวลา (Time Cost) ในการซื้อหาสินค้าเหล่านี้

ในงานของ Lacker (1996) และ Lacker และ Schreft (1996) สถานที่ตั้งของครัวเรือนก็ถูกใช้เป็นตัวกำหนดต้นทุนในการแลกเปลี่ยนเช่นเดียวกัน ในแบบจำลองของ Lacker (1996) พบว่าในดุลยภาพระยะยาว (Steady State Equilibrium) การตัดสินใจเลือกใช้ระหว่างเงินสดและบัตรชำระราคาล่วงหน้า (Stored-Value Card) ขึ้นอยู่กับต้นทุนในการดูแลรักษาเครื่องอ่านบัตร (Card-Reader Device Machine Maintenance Cost) และอัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงินที่จ่ายให้กับบัตรชำระราคาล่วงหน้า ส่วนในแบบจำลองของ Lacker และ Schreft (1996) ผู้ซื้อคำนึงถึงต้นทุนในการแลกเปลี่ยนซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้เครดิตและอัตราดอกเบี้ยที่เสียไปจากการใช้เงินสด

นอกจากต้นทุนในการแลกเปลี่ยนจะถูกนำมาพิจารณาในแบบจำลองโดยการกำหนดสถานที่ตั้งครัวเรือน (Household Indexation) แล้ว ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนอาจถูกกำหนดให้เกิดขึ้นโดยตรงต่อครัวเรือนหนึ่งๆ เมื่อมีการแลกเปลี่ยนเกิดขึ้น ในแบบจำลองประเภทนี้จะพิจารณาเฉพาะตัวแทนของครัวเรือนเพียงครัวเรือนเดียว ยกตัวอย่างเช่น แบบจำลองของ Coleman (1996) ในแบบจำลองนี้ การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนสามารถทำได้โดยจ่ายเป็นเงินสด เช็ก และบัตรเครดิต แบบจำลองประเภทนี้จะมีการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่ามีสัดส่วนของการบริโภคและการลงทุนโดยใช้สื่อกลางประเภทต่างๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าทางเลือกในการตัดสินใจไม่ได้ถูกกำหนดจากภายในแบบจำลอง

นอกจากต้นทุนในการแลกเปลี่ยนแล้ว อัตราดอกเบี้ยที่จ่ายให้กับสื่อกลางในการชำระเงินอื่นๆ นอกจากเงินสด ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของผู้ซื้อ ในบางแบบจำลอง ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจ มีเพียงอัตราดอกเบี้ยเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้นที่มีความสำคัญ ตัวอย่างเช่นในแบบจำลองของ Freeman และ Kydland (1998) ซึ่งเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยของเงินฝากและผลตอบแทนของเงินสด (ส่วนกลับของอัตราเงินเฟ้อ)

ในแบบจำลองของ Marimon Nicolini และ Teles (1997, 1998) ก็เช่นกัน ผู้ซื้อตัดสินใจเลือกใช้เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน (Nominal Interest Rate) ที่จ่ายให้กับเงินอิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยเท่ากับศูนย์ เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์จะไม่มี ความแตกต่างกัน และเงินทั้งสองชนิดจะถูกใช้เป็นส่วนกลางในการชำระเงินพร้อมกัน ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยเป็นบวก คนจะหันมาใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ เพราะได้รับผลตอบแทนมากกว่าการถือเงิน

4.2 ผลของการใช้สื่อกลางในการชำระเงินอื่นนอกจากเงินสด ต่อตัวแปรทางการเงินและนโยบายทางการเงิน

ในแบบจำลองที่มีการใช้สื่อกลางในการชำระเงินหลายชนิด และสมมติให้การกำหนดปริมาณเงิน และการหมุนเวียนของเงิน ถูกกำหนดจากภายในแบบจำลอง จะพบว่าเมื่อเกิดเงินเฟ้อ ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น คนจะหันมาถือสินทรัพย์หรือสื่อกลางอื่นนอกจากเงินสด ทั้งนี้เพราะอัตราเงินเฟ้อทำให้ค่าที่แท้จริงของเงินสดลดลง ในงานวิจัยหลายชิ้นได้ศึกษาถึงผลต่อเนื่องของการเปลี่ยนจากการถือเงินสดไปเป็นสื่อกลางในการชำระเงินอื่น เช่น ผลต่อความต้องการถือเงิน การหมุนเวียนของเงิน และสวัสดิการ Ireland (1995) พบว่านวัตกรรมทางการเงินมีผลกระทบต่อความต้องการถือเงิน แบบจำลองที่ใช้อธิบายเป็นแบบจำลอง Endogenous Growth ซึ่งแต่ละครัวเรือน (ประกอบด้วยทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย) แยกออกจากกัน ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินเช่น การใช้บัตรเครดิต หรือระบบการบันทึกรายการ (Record-keeping Technology) ที่ดีขึ้นเนื่องจากการสะสมทุนทางการเงิน (Financial Capital) จะทำให้สามารถมีการใช้เครดิตในการซื้อขายที่แต่เดิมต้องใช้เงินสดได้ ดังนั้นนวัตกรรมทางการเงินจึงทำให้ความต้องการถือเงินลดลง โดยส่งผลผ่านทาง การสะสมทุนทางการเงินและอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ Ireland ยังพบว่าความต้องการถือเงินมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่แน่นอนกับอัตราดอกเบี้ย โดยเมื่ออัตราดอกเบี้ยในรูปของตัวเงินเพิ่มขึ้น จะทำให้การหมุนเวียนของเงินเพิ่มขึ้นและความต้องการถือเงินลดลง

นอกจากนวัตกรรมทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการถือเงินแล้ว Freeman และ Kydland (1998) เสนอผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี (Technology Shock) ต่อความผันผวนของผลผลิต (Output Fluctuation) โดยผ่านทางความต้องการถือเงิน และการใช้สื่อกลางในการชำระเงินอื่นทดแทนการใช้เงินสด แบบจำลองที่ใช้

อธิบายเป็น Real Business Cycle Model ซึ่งถูกกระทบด้วยผลของ technology shock แบบจำลองนี้ยังมีลักษณะที่ความต้องการถือเงิน การหมุนเวียนของเงิน และตัวทวีของเงิน (Money Multiplier) ถูกกำหนดจากภายในแบบจำลอง ในแบบจำลองนี้มีสื่อกลางในการชำระเงินสองชนิดคือ เงินสดและเงินฝากธนาคาร โดยการได้มาซึ่งเงินสดจะเกิดต้นทุนในการแลกเปลี่ยน เช่น การเดินทางไปธนาคารเบิกถอนเงินสด ตามแบบจำลองของ Baumol (1952) และ Tobin (1956) ซึ่งในที่สุดจะมีผลต่อความต้องการถือเงิน และการหมุนเวียนของเงิน ในขณะที่การใช้เงินฝากธนาคารมีต้นทุนคงที่

จากแบบจำลองนี้เมื่อเกิด Technology Shock จะทำให้การบริโภคและผลผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริโภคต้องการสื่อกลางทั้งเงินสดและเงินฝากในธนาคารเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนครั้งที่สินทรัพย์ถูกเปลี่ยนเป็นเงิน (Trip to Bank หรือ Velocity of Money) เพิ่มขึ้นด้วย ส่วนในอีกทางหนึ่ง Technology Shock ทำให้ผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแรงงานเพิ่มขึ้น ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการแลกเปลี่ยนเงินเพิ่มขึ้น จำนวนครั้งที่สินทรัพย์ถูกเปลี่ยนไปเป็นเงินจึงลดลง และความต้องการถือเงินลดลงในที่สุด ทำให้สัดส่วนการถือเงินฝากต่อเงินสดเพิ่มขึ้น กล่าวโดยสรุปก็คือ จากแบบจำลองของ Freeman และ Kydland พบว่า Technology Shock ทำให้สัดส่วนในการถือสื่อกลางอื่นต่อเงินสดเพิ่มขึ้น

การที่คนหันมาใช้สื่อกลางในการชำระเงินอื่นๆ ที่ให้ดอกเบี่ยแทนเงินสดเมื่อเกิดเงินเฟ้อขึ้น จะมีผลกระทบต่อสวัสดิการของสังคม โดยเฉพาะในกรณีที่สื่อกลางเหล่านั้น มีต้นทุนหรือใช้ทรัพยากรไปในการผลิตหรือการนำออกใช้ การเปลี่ยนมาใช้สื่อกลางเหล่านี้ย่อมทำให้สวัสดิการของสังคมโดยรวมลดลง แนวคิดนี้ได้มีการนำเสนอไว้ในบทความของ Marquis และ Reffett (1994) และ Lacker (1996) ด้วย

ในแบบจำลอง Endogenous Growth (การเจริญเติบโตเกิดขึ้นจากทรัพยากรมนุษย์) ของ Marquis และ Reffett (1994) อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นและอัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงิน ซึ่งเป็นบวก จะทำให้ทุนทั้งสินค้านาม (Physical Capital) และ ทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) เคลื่อนย้ายไปสู่ภาคบริการทางการเงิน ซึ่งเป็นภาคการผลิตสื่อการชำระเงินที่ให้ดอกเบี่ย ทำให้การผลิตสินค้านามสุดท้าย รวมทั้งการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) ลดลง อีกทั้งทำให้อัตราการเจริญเติบโตลดลงในที่สุดอีกด้วย

ส่วนในแบบจำลอง Lacker (1996) ซึ่งมีสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสองประเภทคือ เงินสด และบัตรชำระราคาล่วงหน้าพบว่าเมื่อเกิดเงินเฟ้อ คนจะหันไปใช้บัตรชำระราคา

ล่วงหน้า ซึ่งมีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าเงินที่ทำจากกระดาษ ทำให้ทรัพยากรที่แท้จริงถูกใช้ไปในการผลิตสื่อประเภทนี้โดยสูญเปล่า ทำให้สวัสดิการโดยรวมลดลง

โดยสรุปแล้วการเกิดเงินเพื่อจะทำให้อัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ซื้อหันมาใช้สื่อกลางในการแลกเปลี่ยนชนิดอื่นที่ให้ออกเบี้ยทดแทนเงินสดมากขึ้น บทความนี้ได้เสนอแบบจำลองอย่างง่ายในภาคผนวกเพื่ออธิบายกลไกนี้ ในแบบจำลองนี้มีสื่อกลางในการชำระหนี้สองชนิดคือ เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ สื่อกลางในการชำระหนี้ทั้งสองชนิดนี้ช่วยลดต้นทุนในการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในการบริโภค เพิ่มความสะดวกขึ้น ทำให้ Time Cost ลดลง เช่นเดียวกับในแบบจำลองของ Gregorio (1993) อย่างไรก็ตามเงินอิเล็กทรอนิกส์มีการจ่ายดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนด้วย จากแบบจำลองจะพบว่า เมื่อเกิดเงินเฟ้อ จะทำให้อัตราดอกเบี้ยในรูปของตัวเงินที่จ่ายให้กับเงินอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้น ทำให้สัดส่วนการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ต่อการบริโภคทั้งหมดเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของเงินสดต่อการบริโภคลดลง แบบจำลองนี้สามารถอธิบายต่อถึงผลจากการที่ความต้องการถือเงินสดลง ทำให้รายได้จาก Seigniorage ลดลง ในกรณีรัฐบาลต้องหารายได้ทดแทนจากแหล่งอื่น ซึ่งก็คือการเพิ่มรายรับจากการเก็บภาษี ทำให้การจ้างงานและผลผลิตลดลงในที่สุด

4.3 ผลกระทบของการใช้สื่อกลางในการชำระหนี้ชนิดใหม่ต่ออัตราเงินเฟ้อ

ในแบบจำลองที่มีลักษณะของการแข่งขันของเงินประเภทต่างๆ (Currency Competition) จะพบว่าอัตราผลตอบแทนของเงินประเภทต่างๆ จะเท่ากัน ถ้าอัตราผลตอบแทนของเงินชนิดใดชนิดหนึ่งต่ำกว่าชนิดอื่นแล้ว เงินชนิดนั้นก็จะไม่ถูกใช้เป็นตัวกลางในการชำระหนี้ ดังนั้นอัตราเงินเฟ้อซึ่งเป็นส่วนกลับของอัตราผลตอบแทนของเงินสดที่รัฐบาลเป็นผู้ออกจึงมีแนวโน้มที่จะต่ำ และทำให้อัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินเท่ากับศูนย์ตามกฎหมายของ Friedman เมื่อเกิดการแข่งขันของเงินประเภทต่างๆ ยกตัวอย่างเช่นในแบบจำลองของ Marimon Nicolini และ Teles (1997, 1998) ซึ่งมีสื่อกลางในการชำระหนี้สองประเภท คือ เงินสด และเงินอิเล็กทรอนิกส์ จะพบว่าที่ดุลยภาพอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินจะต้องเท่ากับศูนย์ จึงจะทำให้เงินทั้งสองประเภทถูกใช้เป็นตัวกลาง ถ้าอัตราดอกเบี้ยเป็นบวก คนก็จะหันไปใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งให้ออกเบี้ยเพียงอย่างเดียวไม่ใช่เงินสด

อย่างไรก็ตามการแข่งขันอาจจะไม่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเป็นศูนย์เสียทีเดียว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นเช่น Reputation ของผู้ออกเงินประเภทนั้น ถ้าผู้ออกเงินไม่ได้ให้คำมั่น

(Commit) ที่จะรักษาระดับอัตราผลตอบแทนนั้นต่อไปในอนาคต การแข่งขันก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามจากแบบจำลองของ Marimon Nicolini และ Teles พบว่า การแข่งขันทำให้อัตราเงินเฟ้อที่ดุลยภาพลดลง ถึงแม้ว่าจะเกิด Imperfect Commitment ก็ตาม

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) ควรมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการใช้ และมูลค่าของการใช้สื่อกลางในการชำระเงินแบบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาแนวโน้มของสื่อประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งทบทวนคำจำกัดความของปริมาณเงิน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และดำเนินนโยบายได้อย่างเหมาะสม
 - 2) ควรมีการศึกษาถึงบทบาทของธนาคารกลางในระบบการหักบัญชี รวมทั้งรูปแบบและระบบการบันทึกข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังเช่นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ริเริ่มใช้ระบบบาทเน็ต (Bank of Thailand Automated High-Value Transfer Network: BAHTNET) ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 ระบบเครือข่ายนี้ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงิน เช่นการโอนเงินระหว่างธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่การส่งโอนเงินนี้สามารถทำได้จากเครื่องคอมพิวเตอร์ในสำนักงานของธนาคารต่างๆ โดยไม่ต้องเดินทางมาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังสามารถสอบถามยอดคงเหลือและรายการเคลื่อนไหวของบัญชีได้ด้วย
 - 3) ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของเอกชนผู้ที่สามารถออกเงินประเภทต่างๆ หากมีการใช้ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการผลิตออกใช้มากเกินไป และปัญหาการไม่สามารถแลกคืนเป็นเงินสดได้ อย่างไรก็ตามปัญหาการออกใช้มากเกินไปมักจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะบรรดาผู้ออกเงินต้องพยายามรักษา "คุณภาพ" เงินของตน
- คุณสมบัติของผู้ออกเงินเหล่านี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในปัจจุบันประเทศกลุ่มยูโรเกือบทั้งหมด กำหนดให้ผู้ที่สามารถออก Prepaid Card จะต้องเป็นสถาบันที่ให้สินเชื่อ (Credit Institution) ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการชำระเงินมีประสิทธิภาพและ

สามารถตรวจสอบโดยธนาคารกลางได้ มีเพียงเคนมาร์กเพียงประเทศเดียวที่
อนุญาตให้สถาบันที่ไม่ใช่ธนาคารสามารถออกเงินได้ด้วย

- 4) ธนาคารกลางควรมีบทบาทในการตรวจสอบ ไม่ใช่การควบคุมระบบการชำระเงิน
โดยใช้สื่อแบบใหม่นี้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าธนาคารผูกขาดทำการผลิตเงินประเภทใหม่
นี้และนำออกใช้แต่เพียงผู้เดียว จะทำให้ไม่มีการแข่งขันในการผลิตสื่อกลาง
ประเภทนี้และขาดประสิทธิภาพในที่สุด อย่างไรก็ตามธนาคารกลางมีทางเลือกใน
การควบคุมอื่นๆ เช่นการกำหนดอัตราเงินสดสำรองเพื่อหนุนหลังการออกเงินแบบ
ใหม่นี้ รวมทั้งมีบทบาทในระบบการหักบัญชี โดยสรุปก็คือ นโยบายที่ใช้ควรเป็น
การปรับตัวให้เข้ากับสื่อกลางรูปแบบใหม่ มิใช่การจำกัดการใช้สื่อแบบใหม่

ภาคผนวก

ในภาคผนวกนี้ จะนำเสนอแบบจำลองอย่างง่ายเพื่ออธิบายถึงลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่มีสื่อกลางในการชำระเงินสองชนิดคือ เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ โดยแบบจำลองที่ใช้เป็น Dynamic General Equilibrium Model ประกอบด้วยหน่วยเศรษฐกิจ 3 หน่วย คือครัวเรือน (ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย) ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ และรัฐบาล จากแบบจำลองนี้จะพบว่าเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ จะทำให้ดอกเบี้ยในรูปตัวเงินมีค่าเพิ่มขึ้น ทำให้ครัวเรือนหันมาใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจ่ายดอกเบี้ยในการซื้อสินค้า แทนการใช้เงินสด ทำให้สัดส่วนของเงินอิเล็กทรอนิกส์ต่อการบริโภคเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของเงินสดต่อการบริโภคลดลง ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่ตามมาก็คือ หากรัฐบาลมีรายจ่ายที่กำหนดจากปัจจัยภายนอกในจำนวนที่คงที่ การที่ความต้องการถือเงินซึ่งเป็นรายรับจาก Seigniorage ลดลงทำให้รัฐบาลต้องหาวิธีเพิ่มรายรับจากทางอื่นซึ่งก็คือการเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งในที่สุดแล้วการเพิ่มภาษีจะทำให้ การจ้างงานและการผลิตลดลง

รายละเอียดของแบบจำลอง สามารถอธิบายด้วย Optimization Problem Constraints และ First-Order Conditions ของแต่ละหน่วยเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

1. ครัวเรือน

Household's Problem:

$$\max \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\ln c_t + B \ln(1 - n_t^s)] \quad (1)$$

subject to

Household's budget constraint:

$$\left(1 - \alpha_1 \ln \frac{M_t}{P_t c_t} - \alpha_2 \ln \frac{D_t}{P_t c_t}\right) P_t c_t + M_{t+1} + D_{t+1} = (1 - \tau_t) P_t w_t n_t^s + P_t (A n_t^d - w_t n_t^d) + M_t + (1 - \gamma)(1 + R_t^d) D_t + T_t \quad (2)$$

Cash-in-advance constraint:

$$P_t c_t \leq M_t + D_t \quad (3)$$

โดยที่

c_t = จำนวนสินค้าที่บริโภค

n_t^s = จำนวนอุปทานของแรงงาน

n_t^d = จำนวนอุปสงค์ของแรงงาน

P_t = ระดับราคา

M_t = ปริมาณเงินสด

D_t = ปริมาณเงินอิเล็กทรอนิกส์

R_t^d = อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่จ่ายให้กับเงินอิเล็กทรอนิกส์

w_t = ค่าจ้าง

τ_t = อัตราภาษีที่เก็บจากรายได้

T_t = เงินโอนจากภาครัฐบาล

A = ค่าคงที่ในสมการการผลิต

B = ค่าสัมประสิทธิ์แสดงน้ำหนักของการพักผ่อนในสมการความพอใจ

γ = ค่าคงที่แสดงอัตราค่าบริการจากการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์

α_1 และ α_2 = ค่าสัมประสิทธิ์แสดงน้ำหนักของการใช้เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์

ในการช่วยลดต้นทุนในการแลกเปลี่ยน

β = Discount factor

ภาคครัวเรือนประกอบด้วยครัวเรือนที่มีลักษณะเหมือนกันจำนวนมาก ในปัญหาของภาคครัวเรือนจึงพิจารณาปัญหาของตัวแทนครัวเรือนเพียงครัวเรือนเดียว โดยในครัวเรือนหนึ่งประกอบด้วย ผู้ที่ทำงาน(Worker) ซึ่งเป็นทั้งผู้ผลิต (Producer) และผู้ขาย (Merchant) และผู้ซื้อ (Shopper) หรือผู้บริโภค (Consumer)

ในภาคครัวเรือน สมมติให้ครัวเรือนต้องการได้รับความพอใจตลอดชีพสูงสุด โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ (Household's Budget Constraint) และการถือสื่อกลาง

ในการชำระหนี้ทั้งสองชนิดคือเงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ล่วงหน้าก่อนทำการบริโภค (Cash-in-Advance Constraint)

จากสมการที่ (1) กำหนดให้ความพอใจของผู้บริโภคขึ้นอยู่กับ การบริโภค (c_t) และการพักผ่อน ($1 - n_t^s$) สมการที่ (2) แสดงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ โดยที่ด้านซ้ายของสมการแสดงรายรับของครัวเรือน ซึ่งประกอบด้วยรายได้ของผู้ที่ทำงานซึ่งก็คือค่าจ้าง (w_t) จากการจ้างงาน (n_t^s) หักภาษีในอัตรา τ_t และรายรับจากการผลิต โดยกำหนดให้สมการการผลิตอยู่ในรูปอย่างง่ายคือ $y_t = A n_t^d$ นอกจากนี้รายรับยังอยู่ในรูปของเงินสด (M_t) และเงินอิเล็กทรอนิกส์ (D_t) ที่ถือมาจากช่วงเวลาก่อน รวมทั้งดอกเบี้ยที่ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์จ่ายให้กับผู้ขายเมื่อนำเงินอิเล็กทรอนิกส์มาแลกคืน ส่วน T_t คือเงินโอนที่รัฐบาลจ่ายให้กับครัวเรือน

ด้านซ้ายของสมการที่ (2) คือรายจ่ายของครัวเรือนประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการบริโภค (c_t) รวมทั้งต้นทุนในการแลกเปลี่ยนซึ่งกำหนดให้ขึ้นอยู่กับปริมาณการถือเงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ ในรูปสมการดังนี้ $h_t = -\alpha_1 \ln \frac{M_t}{P_t c_t} - \alpha_2 \ln \frac{D_t}{P_t c_t}$ โดยที่ h_t คือต้นทุนในการแลกเปลี่ยน มีอนุพันธ์อันดับที่หนึ่งเป็นลบ แสดงถึงการที่การใช้เงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ช่วยให้ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนลดลง

สมการที่ (3) แสดงข้อจำกัดในการที่ผู้บริโภคต้องถือเงินไว้ล่วงหน้าก่อนการบริโภค โดยอาจจะถือในรูปเงินสดหรือเงินอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม

เงื่อนไขที่จะทำให้ครัวเรือนได้รับความพอใจสูงสุดดังกล่าวก็คือ สมการที่ (4) ถึง (6)

$$\alpha_1 \frac{P_t c_t}{M_t} - \alpha_2 \frac{P_t c_t}{D_t} = (1 - \gamma)(1 + R_t^d) - 1 \quad (4)$$

สมการที่ (4) แสดงถึงทางเลือกในการถือเงินสดและเงินอิเล็กทรอนิกส์ ถ้าเขียนสมการที่ (4) ใหม่ดังนี้

$$1 + \alpha_1 \frac{P_t c_t}{M_t} = (1 - \gamma)(1 + R_t^d) + \alpha_2 \frac{P_t c_t}{D_t} \quad (4.1)$$

จะพบว่าด้านซ้ายมือคือผลตอบแทนจากการถือเงินสด ซึ่งก็คือต้นทุนในการแลกเปลี่ยนหน่วยสุดท้ายที่ลดลงและสินค้าที่ใช้ซื้อได้หนึ่งหน่วย ส่วนด้านขวาก็คือผลตอบแทนจากการถือเงินอิเล็กทรอนิกส์ ก็คือต้นทุนในการแลกเปลี่ยนที่ลดลงและดอกเบี้ยที่ได้รับ

$$\frac{1-n_t}{c_t} = \frac{B\left(-\alpha_1 \ln \frac{M_t}{P_t c_t} - \alpha_2 \ln \frac{D_t}{P_t c_t} + \alpha_1 + \alpha_2\right)}{(1-\tau_t)w_t} \quad (5)$$

สมการที่ (5) แสดงทางเลือกระหว่างการพักผ่อนและการบริโภค ซึ่งทั้งสองทางเลือกจะให้ความพอใจหน่วยสุดท้ายเท่ากันที่ดุลยภาพ

$$\frac{P_{t+1}}{P_t} \frac{c_{t+1}}{c_t} = \beta \alpha_1 \frac{P_{t+1} c_{t+1}}{M_{t+1}} = \beta \left[(1-\gamma) R_{t+1}^d - \gamma + \alpha_2 \frac{P_{t+1} c_{t+1}}{D_{t+1}} \right] \quad (6)$$

สมการที่ (6) แสดงถึงการบริโภคข้ามเวลา ในส่วนแรก

$$\frac{P_{t+1}}{P_t} \frac{c_{t+1}}{c_t} = \beta \alpha_1 \frac{P_{t+1} c_{t+1}}{M_{t+1}} \quad (6.1)$$

แสดงทางเลือกระหว่างการบริโภคในปัจจุบันและการถือเงินสดไว้ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการแลกเปลี่ยนในการบริโภคช่วงเวลาหน้า ส่วนเทอมที่สอง

$$\frac{P_{t+1}}{P_t} \frac{c_{t+1}}{c_t} = \beta \left[(1-\gamma) R_{t+1}^d - \gamma + \alpha_2 \frac{P_{t+1} c_{t+1}}{D_{t+1}} \right] \quad (6.2)$$

แสดงทางเลือกระหว่างการบริโภคในปัจจุบันกับการถือเงินอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการแลกเปลี่ยนและให้ดอกเบี้ยในช่วงเวลาต่อไป

2. ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์

Issuer's Problem:

$$\max \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[(1+r_t^b)P_t b_t - P_t b_{t+1} - (1-\gamma)(1+R_t^d)D_t + D_{t+1} \right] \quad (7)$$

First-order condition

$$\frac{P_{t+1}}{P_t} (1+r_{t+1}^b) = (1-\gamma)(1+R_{t+1}^d) \quad (8)$$

โดยที่

b_t = พันธบัตรรัฐบาล

r_t^b = อัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาล

ในส่วนของผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ สมมติว่าผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ทำการขายเงินอิเล็กทรอนิกส์แล้วนำรายได้ไปหาผลประโยชน์โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาล เงื่อนไขที่จะทำให้ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้รับกำไรสูงสุดก็คือ อัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงินของพันธบัตรรัฐบาลเท่ากับอัตราดอกเบี้ยที่จ่ายให้กับผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์

3. รัฐบาล

Government's Budget Constraint:

$$T_t = M_{t+1} - M_t + P_t b_{t+1} - (1+r_t^b)P_t b_t + \tau_t P_t w_t n_t \quad (9)$$

สมมุติให้รัฐบาลพยายามรักษางบประมาณสมดุล เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายในรูปแบบเงินโอนจำนวนหนึ่งซึ่งกำหนดจากปัจจัยภายนอก รัฐบาลจะหารายได้จากการเก็บภาษี การพิมพ์เงินเพิ่ม และการก่อหนี้โดยการออกพันธบัตรใหม่

4. เงื่อนไขดุลยภาพในตลาดแรงงาน

Labour Market Equilibrium Condition:

$$n_t^d = n_t^s = n_t \quad (10)$$

เงื่อนไขดุลยภาพในตลาดแรงงานคือ อุปสงค์และอุปทานของแรงงานจะเท่ากัน

5. เงื่อนไขดุลยภาพในตลาดสินค้า

Resource Constraint:

$$\left(1 - \alpha_1 \ln \frac{M_t}{P_t c_t} - \alpha_2 \ln \frac{D_t}{P_t c_t}\right) P_t c_t = A n_t \quad (11)$$

เงื่อนไขในตลาดสินค้านี้คืออุปสงค์และอุปทานของสินค้าจะเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ส่วนของต้นทุนในการแลกเปลี่ยนเป็นส่วนของทรัพยากรที่สูญเปล่าไป

Balanced Growth Equations

Household's budget constraint

$$\left(1 - \alpha_1 \ln \frac{M}{Pc} - \alpha_2 \ln \frac{D}{Pc}\right) + \pi \frac{(M+D)}{Pc} = -\tau w \frac{n}{c} + A \frac{n}{c} + [(1-\gamma)R^d - \gamma] \frac{D}{Pc} + \frac{T}{Pc} \quad (12)$$

Cash-in-advance constraint

$$\frac{M}{Pc} + \frac{D}{Pc} = 1 \quad (13)$$

Household's first-order conditions

$$\frac{1-n}{c} = \frac{B\left(-\alpha_1 \ln \frac{M}{Pc} - \alpha_2 \ln \frac{D}{Pc} + \alpha_1 + \alpha_2\right)}{(1-\tau)w} \quad (14)$$

$$\alpha_1 \frac{Pc}{M} - \alpha_2 \frac{Pc}{D} = (1-\gamma)R^d - \gamma \quad (15)$$

$$\frac{M}{Pc} = \frac{\beta\alpha_1}{1+\pi} \quad (16)$$

$$w = A \quad (17)$$

Issuer's first order condition

$$(1+\pi)(1+r^b) = (1-\gamma)(1+R^d) \quad (18)$$

Issuer's zero profit function

$$r^b \frac{b}{c} = \left[(1-\gamma)(1+R^d) - (1+\pi)\right] \frac{D}{Pc} \quad (19)$$

Government's budget constraint

$$-r^b \frac{b}{c} = \left(\frac{T}{Pc} - \tau w \frac{n}{c} - \pi \frac{M}{Pc}\right) \quad (20)$$

จากสมการทั้ง 9 ข้างต้นที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่ดุลยภาพระยะยาว (Steady State Equilibrium) จะเห็นว่าเมื่ออัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นจะทำให้อัตราดอกเบี้ยในรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นด้วย (สมการที่ (18)) ทำให้ความต้องการถือเงินลดลงดังสมการที่ (16) และทำให้มีการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้นดังสมการที่ (15)

จากสมการที่ (20) ซึ่งแสดงถึงงบประมาณของรัฐบาล เมื่อรายรับจาก Seigniorage ลดลงในขณะที่สัดส่วนของเงินโอน (รายจ่าย) ต่อการบริโภคคงที่ รัฐบาลจึงต้องเพิ่มอัตราภาษีซึ่งเก็บจากรายได้จากการทำงาน รวมทั้งก่อนนี้เพิ่มขึ้นด้วย จากแบบจำลองนี้มีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ เมื่อมีการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ทดแทนเงินสดมากขึ้น รายรับจาก Seigniorage ของรัฐบาลจะลดลง รัฐบาลจึงต้องหารายรับทดแทนจากทางอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจ

หนังสืออ้างอิง

- Coleman, Wilber John, II. "Money and Output: A Test of Reverse Causation." *American Economic Review* 86, 1 (March 1996): 90-111.
- Freeman, Scott and Kydland, Finn. "Monetary Aggregates and Output." Working Paper 9813 Federal Reserve Bank of Cleveland (September 1998).
- Gillman, Max. "The Welfare Cost of Inflation in a Cash-in-Advance Economy with Costly Credit." *Journal of Monetary Economics* 31 (1993).
- Good, Barbara A. "Private Money: Everything Old in New Again,," Federal Reserve Bank of Cleveland (April 1998).
- Good, Barbara A., 1997, "Electronic Money," Working Paper Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Gregorio, Jose De. "Inflation, Taxation, and Long-run Growth." *Journal of Monetary Economics* 31 (1993): 271-298.
- Grigg, Ian, 1996, "The Effect of Internet Value Transfer Systems on Monetary Policy," Working Paper <http://econwpa.wustl.edu/eps/mac/papers/9607/9607004.html>.
- Ireland, Peter N. "Endogenous Financial Innovation and the Demand for Money." *Journal of Money, Credit, and Banking* 27, 1 (February 1995): 107-123.
- Ireland, Peter N. "Money and Growth: An Alternative Approach." *American Economic Review* 84, 1 (March 1994): 47-65.

Lacker, Jeffrey M. "Stored Value Cards: Costly Private Substitutes for Government Currency." *Economic Quarterly* Federal Reserve Bank of Richmond 82, 3 (Summer 1996).

Lacker, Jeffrey M. and Schreft, Stacey L. "Money and Credit as Means of Payment." *Journal of Monetary Economics* 38 (1996): 3-23.

Marimon, Ramon, Nicolini, Juan Pablo, and Teles, Pedro. "Electric Money: The End of Inflation?." Discussion Paper 122, Federal Reserve Bank of Minneapolis (August 1997).

Marimon, Ramon, Nicolini, Juan Pablo, and Teles, Pedro. "Electronic Money: Sustaining Low Inflation?" Working Paper, European University Institute (March 1998).

Marquis, Milton H. and Reffett, Kevin L. "New Technology Spillovers into the Payment System." *The Economic Journal* 104 (September 1994): 1123-1138.

McAndrews, James J. "Banking and Payment System Stability in an Electronic Money World." Working Paper No. 97-9, Federal Reserve Bank of Philadelphia. 1997.

McAndrews, James J. "Making Payments on the Internet." *Business Review* Federal Reserve Bank of Philadelphia (January/February 1997): 3-14.

McAndrews, James J. "Network Issues and Payment Systems." *Business Review* Federal Reserve Bank of Philadelphia (November/December 1997): 15-25.

Piffaretti, Nadia. "A Theoretical Approach to Electronic Money." Working Paper, Switzerland, Faculty of Economic and Social Sciences, University of Fribourg. February 1998.

- Prescott, Edward C. "Chapter 2 A Multiple Means-of-Payment Model." In *New Approaches to Monetary Economics: Proceedings of the Second International Symposium in Economic Theory and Econometrics*, Barnett, William A. and Singleton, Kenneth J. 42-51. U.S.: Cambridge University Press, 1987.
- Roberds, William. "What's Really New About the New Forms of Retail Payment?." *Economic Review* Federal Reserve Bank of Atlanta (First Quarter 1997).
- Rolnick, Arthur J. and Smith, Bruce. "The Suffolk Bank and the Panic of 1837: How a Private Bank Acted as a Lender-of-Last-Resort." Working Paper 592, Federal Reserve Bank of Minneapolis (December 1998).
- Schreft, Stacey L. "Looking Forward: The Role for Government in Regulating Electronic Cash." *Economic Review* Federal Reserve Bank of Kansas City (Fourth Quarter 1997): 59-84.
- Schwartz, Evan I., *Webonomics: Nine Essential Principles for Growing Your Business on the World Wide Web*, Broadway Books, 1997.
- Smith, Bruce D. and Weber, Warren E. "Private Money Creation and the Suffolk Banking System." Working Paper 591, Federal Reserve Bank of Minneapolis (October 1998).
- Zaretsky, Adam M. "Cash, Check, Charge or Smart Card?," Federal Reserve Bank of St. Louis (April 1996).

ตารางที่ 1
มูลค่าการค้าผ่านอินเทอร์เน็ตในสหรัฐอเมริกา

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

	2540	2544
พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้ผลิต	8,000	183,000
พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค	3,342	22,514
- บริการทางการเงิน	1,200	5,000
- อุปกรณ์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์	863	3,800
- การท่องเที่ยว	654	7,400
- สันทนาการบันเทิง	298	2,700
- หนังสือและเพลง	156	1,100
- เสื้อผ้าและรองเท้า	92	514
- ขายตัว	79	2,000

ที่มา: Forester Research Inc.

ตารางที่ 2
จำนวนร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ประกอบการไทย พ.ศ. 2541

ประเภทของสินค้า	จำนวนร้านค้า	สัดส่วน (%)
สินค้าหัตถกรรม	43	40.57
โปรแกรมสำเร็จรูป, แผ่น CD	15	14.15
บริการท่องเที่ยว	10	9.43
หนังสือ	6	5.66
ดอกไม้	5	4.72
เสื้อผ้า	4	3.77
เครื่องสำอาง	2	1.89
บริการออกแบบและจัดสร้างเว็บไซต์	3	2.83
เครื่องประดับ (แหวน, จี้, สร้อย)	5	4.72
อื่น ๆ	13	12.26
รวม	106	100

ตารางที่ 3

ประมาณการมูลค่าการค้าผ่านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทของสินค้า	พ.ศ. 2541			พ.ศ. 2542			พ.ศ. 2543			พ.ศ. 2544			พ.ศ. 2545			พ.ศ. 2546		
	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า	ภายในประเทศ	ส่งออก	รวมมูลค่า
สินค้าที่ดัดแปลง	-	16.24	16.24	-	22.95	22.95	-	32.47	32.47	-	46.02	46.02	-	65.32	65.32	-	92.86	92.86
โปรแกรมสำเร็จรูป, แผ่น CD	-	8.44	8.44	-	18.65	18.65	-	41.22	41.22	-	91.10	91.10	-	201.33	201.3	-	444.04	444.94
บริการท่องเที่ยว	-	4.44	4.44	-	6.46	6.46	-	9.41	9.41	-	13.70	13.70	-	19.95	19.95	-	29.05	29.05
หนังสือ	-	1.62	1.62	-	2.42	2.42	-	3.62	3.62	-	5.41	5.41	-	8.09	8.09	-	12.10	12.10
ดอกไม้	-	2.40	2.40	-	3.46	3.46	-	5.00	5.00	-	7.21	7.21	-	10.41	10.41	-	15.02	15.02
เสื้อผ้า	-	1.41	1.41	-	1.94	1.94	-	2.69	2.69	-	3.76	3.76	-	5.33	5.33	-	7.68	7.68
เครื่องสำอาง	-	0.6	0.60	-	1.00	1.00	-	1.69	1.69	-	2.90	2.90	-	5.09	5.09	-	9.11	9.11
บริการออกแบบและจัดสร้างเว็บไซต์	1.00	-	1.00	1.70	-	1.70	2.87	-	2.87	3.73	-	3.73	4.85	-	4.85	6.30	-	6.30
รับชำระเงินค่าสมาชิกอินเทอร์เน็ต	15.00	-	15.00	19.50	-	19.50	25.35	-	25.35	32.95	-	32.95	42.84	-	42.84	55.69	-	55.69
เครื่องประดับ (แหวน, จี้, สร้อย)	-	1.22	1.22	-	1.75	1.75	-	2.50	2.50	-	3.59	3.59	-	5.15	5.15	-	7.40	7.40
อื่น ๆ	-	3.42	3.42	-	4.89	4.89	-	6.99	6.99	-	10.00	10.00	-	14.30	14.30	-	20.45	20.45
รวม	16.00	39.79	55.79	21.20	63.52	84.72	28.22	105.59	133.81	37.80	183.69	221.49	47.69	334.97	382.6	61.99	638.61	700.60

ตารางที่ 4
จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย

ประเภทของผู้ใช้อินเทอร์เน็ต	2539	2540	2541	2542	2543
1. ผู้ใช้รายย่อยเขตกรุงเทพ	23,707	49,884	107,636	166,849	225,500
2. ผู้ใช้องค์กร	102	239	469	725	1,001

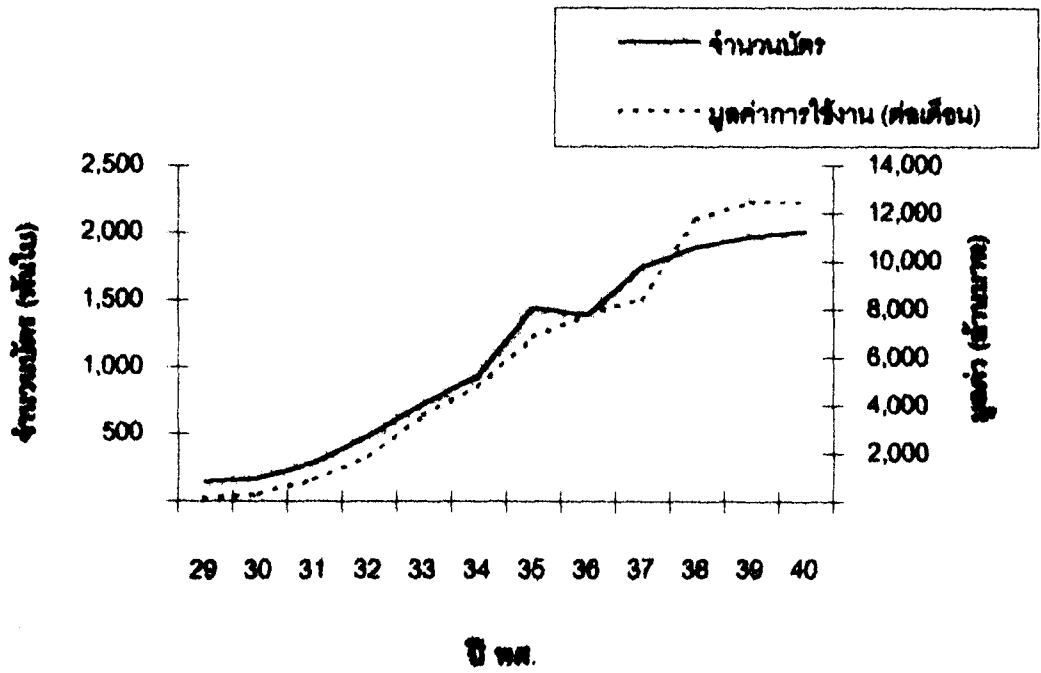
ที่มา: ชมรมผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ประเทศไทย

ตารางที่ 5
มูลค่าการค้าผ่านอินเทอร์เน็ตและการใช้สื่อชำระเงิน พ.ศ. 2540

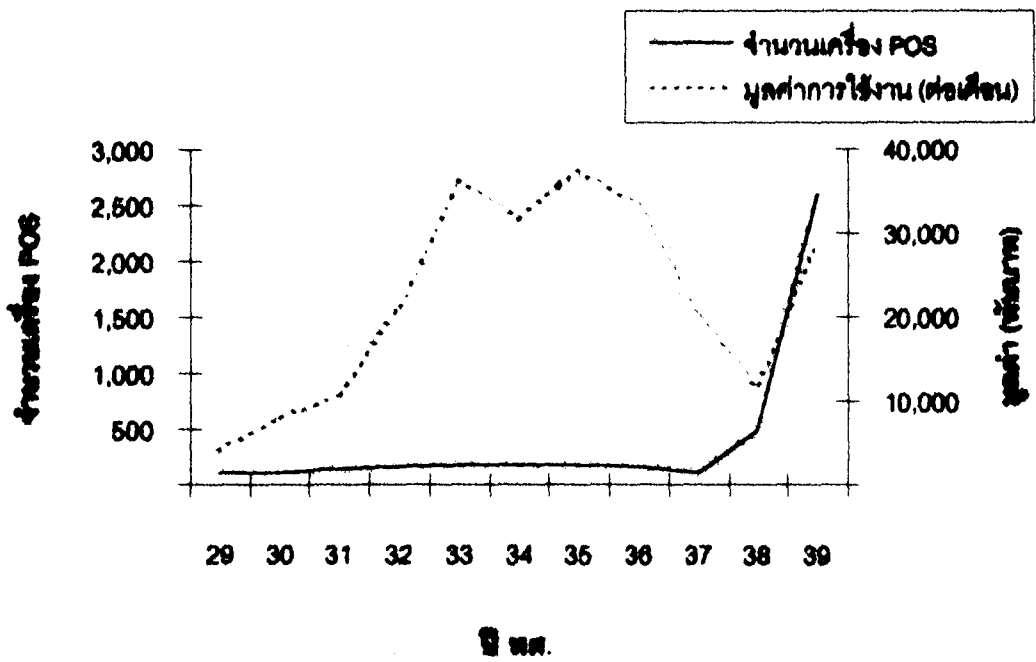
หน่วย: พันล้านเหรียญสหรัฐ		
มูลค่าการค้าทั้งหมดที่เกิดจากอินเทอร์เน็ต	21.8	
มูลค่าการค้าที่ส่งคำสั่งซื้อผ่านแบบฟอร์มในเวปไซต์	13.3	(61%)
มูลค่าการค้าที่ส่งคำสั่งซื้อและรับชำระเงินโดยบัตรเครดิต	5.9	(27%)
- ส่งข้อมูลบัตรเครดิตผ่านเวปไซต์โดยตรง	3.5	
- ส่งข้อมูลบัตรเครดิตผ่านช่องทางอื่น (โทรศัพท์/ แฟกซ์/ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์)	2.4	

ที่มา: “Real Numbers Behind Net Profits 1998” ActivMedia, Inc.

ภาพที่ 1
จำนวนบัตรเครดิตและมูลค่าการใช้งานในประเทศไทย



ภาพที่ 2
จำนวนเครื่องชำระเงิน ณ จุดขาย (POS) และมูลค่าการใช้งานในประเทศไทย



ธรรมาภิบาลในองค์กร

โดย

คุณศิริชัย ศาครรัตน์กุล

คุณกอบชัย จิมกุล

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542

เรื่อง

มติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

26 มีนาคม 2542

ธรรมาภิบาลในองค์กร¹

ศิริชัย สาครรัตนกุล

กอบชัย นิยมกุล

1. ที่มาของคำว่าธรรมาภิบาลในองค์กร

ที่มาของคำว่าธรรมาภิบาลเริ่มขึ้นเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการระดมทุนโดยอ้อม (Indirect Financing) แบบดั้งเดิม ที่อาศัยแหล่งเงินตัวเองและธนาคารพาณิชย์เป็นหลักภายใต้การบริหารแบบครอบครัวหรือแบบปิด มาเข้าสู่ยุคเป็นระดมทุนผ่านตลาดทุนโดยตรง (Direct Financing) หรือเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในราวต้นศตวรรษที่ 19 จำนวนหุ้นส่วนหนึ่งจึงกระจายไปสู่มือสาธารณชนมากขึ้น รูปแบบขององค์กรจำเป็นต้องเปลี่ยนไปเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งถือว่าเป็นยุคของการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกับการควบคุมบริษัท (Berle and Means, 1968)

ตั้งแต่เข้าสู่ยุคของการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกับการควบคุมบริษัทแล้ว ก็ได้เกิดปัญหาที่เรียกว่า ปัญหาตัวแทน (Agency Problem) ตลอดช่วงศตวรรษที่ 19 ก็ว่าได้ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาในรูปของความล้มเหลวของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ขึ้น และความล้มเหลวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างมากโดยเฉพาะนักลงทุนที่ไม่ได้มีส่วนเข้าไปดูแลกิจการโดยตรงและยังครอบคลุมกิจการที่ต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ อย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์ ด้วย

สาเหตุของความล้มเหลวขององค์กรต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้ (รวบรวมมาจาก Bain and Band: 1996)

¹ ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณ ดร.ธีระ อึ้งกุล คุณภราดร กคพัฒน์ และคุณชินภัทร วิสุทธิแพทย์ ในการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อบทความนี้มาก

- มีความเสี่ยงทางการเงินมากไป ซึ่งอาจจะเนื่องจาก ก) มีภาระความเสี่ยงมากเกินไป ระดับที่ทางการกำหนด ข) มีความเสี่ยงในด้านการให้กู้ยืมมาก ค) ความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจ และ ง) มีการควบคุมทางการเงินที่ไม่เพียงพอหรือไม่สามารถที่จะประเมินความเสี่ยง
- มีความเสี่ยงที่เกิดการขยายการดำเนินงานมากไป ซึ่งอาจจะเกิดจาก ก) ขาดการยอมรับความเป็นจริงในการซื้อกิจการและค่าใช้จ่ายที่สูง ข) ดูแลการลงทุนไม่ทั่วถึง ค) ไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดการ
- มีความเสี่ยงจากการขาดการกำกับดูแลฝ่ายจัดการ ซึ่งอาจจะมีสาเหตุจาก ก) การตอบสนองกับปัญหาของฝ่ายจัดการในลักษณะขาดความตั้งใจที่จะยอมรับความล้มเหลวหรือข่าวร้าย ข) การมุ่งแสวงหากำไรระยะสั้นและละเลยผลในระยะยาว และ ค) มาตรฐานวิชาชีพที่เสื่อมลง

จากเหตุการณ์ข้างต้น สาธารณชนจึงมุ่งไปที่ประเด็นการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยจนเกิดคำถามขึ้นมาเกี่ยวกับประเด็นในเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ของคณะกรรมการต่อผู้ถือหุ้นว่ามีมากน้อยเพียงใด จึงได้มีที่มาของรายงานการศึกษาของ Treadway Commission ในปี ค.ศ 1987 ที่เกี่ยวข้องกับ การวางแผนแนวทางหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee)

ผลของการเข้าสู่ยุคของการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกับการควบคุมบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำในประเทศอื่นๆ ที่ต้องการพัฒนาการระดมเงินในตลาดทุน แม้แต่ในประเทศอังกฤษเองก็มีรายงานการศึกษา The Cadbury Report (1991) ในหัวข้อที่เรียกว่า “Report of The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance” ทำให้คำว่า Corporate Governance แพร่หลายมากขึ้นในช่วงของวิกฤติการณ์ ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ทำการสำรวจ Corporate Governance ในหมู่ของบริษัทจดทะเบียน (Price Waterhouse Management Consultants Ltd., 1997)

คำว่าธรรมาภิบาลในองค์กรในที่นี่เริ่มต้นมาจากคำภาษาอังกฤษคำว่า Corporate Governance ซึ่งทางตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้นได้แปลเป็นภาษาไทยว่า การกำกับดูแลองค์กร

ซึ่งบทความนี้จะเน้นไปที่การกำกับดูแลองค์กรที่ดี หรือตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Corporate Governance in Organization ซึ่งครอบคลุมทั้งในองค์กรที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร เนื่องจากคาดหวังว่า หลักการธรรมาภิบาลที่ได้น่าจะสามารถประยุกต์ใช้ได้กับองค์กรทุกประเภท แต่อย่างไรก็ดี ในทุกประเทศต่างก็มีระบบ Corporate Governance กันอยู่แล้วเพียงแต่จะ Good หรือไม่เท่านั้น ฉะนั้น ถ้าเป็นการกล่าวถึงเฉพาะคำ Corporate Governance บทความนี้จะใช้คำว่า การกำกับดูแลองค์กร เหมือนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่ถ้าเดิมคำว่า Good ไปเมื่อไร ก็จะหมายถึง ธรรมาภิบาลใน องค์กรทุกประเภทนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของบทความนี้จึงเน้นศึกษาลักษณะและปัจจัยที่กำหนดธรรมาภิบาลใน ประเทศต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการวางกรอบภาพรวมในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรขึ้นใน ประเทศไทย

2. ทฤษฎีและแนวความคิดในการแก้ปัญหาความล้มเหลวขององค์กร

2.1 ต้นทุนตัวแทน : ผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นและฝ่ายจัดการที่ไม่สอดคล้องกัน

ดังกล่าวไปแล้วว่า เมื่อบริษัทได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว ก็จะมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และฝ่ายจัดการ เหตุจูงใจที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกดังกล่าวขึ้น คือ ผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะในแง่ของผู้ถือหุ้นในฐานะเจ้าของทุนจะได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนแม้ว่าเขาจะขาดความเชี่ยวชาญในการบริหาร ขณะที่ฝ่ายจัดการก็จะได้รับผลตอบแทนจากรูทจิ้นนั้น ทั้งๆที่ขาดเงินลงทุนเอง โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดูแลและกำกับฝ่ายจัดการแทนผู้ถือหุ้น ความสัมพันธ์นี้ถูกเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทน (Principle) และตัวการ (Agent)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบของความสัมพันธ์ข้างต้นอาจก่อให้เกิดต้นทุนอย่างหนึ่ง ที่เรียกว่า ต้นทุนตัวแทน (Agency Cost) หมายถึง ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการที่ผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายจัดการและผู้ถือหุ้นไม่สอดคล้องกัน สาเหตุ คือ ฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนมีแรงจูงใจน้อยกว่าผู้ถือหุ้นในฐานะ ตัวการเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด เนื่องจาก ฝ่ายจัดการจะไม่ได้รับผลประโยชน์เต็มที่เมื่อบริษัทได้กำไร ขณะเดียวกันก็จะไม่สูญเสียเงินทุนตัวเองเมื่อธุรกิจขาดทุน ต้นทุนตัวแทนประกอบไปด้วย หนึ่ง ต้นทุนที่ผู้ถือหุ้นต้องรับภาระในการกำกับฝ่ายจัดการเพื่อลดความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของทั้ง

สองฝ่ายให้เหลือน้อยที่สุด สอง ต้นทุนที่ฝ่ายจัดการต้องรับภาระในการทำหน้าที่ที่ผู้ถือหุ้นมอบหมาย และสาม ความสูญเสียจากความคลาดเคลื่อนของประโยชน์ทั้งสองฝ่ายที่เหลือน้อยที่สุด

วิธีที่ลดความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการมีอยู่ด้วยกันสองแนวทาง

แนวทางแรก เป็นการอธิบายด้วยแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมองว่า ปัญหาข้างต้นนั้นเกิดจากการทำงานไม่มีประสิทธิภาพของกลไกตลาดในการควบคุมองค์กร ทำให้เกิดภาวะต้นทุนตัวแทนขึ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนการเบี่ยงเบนผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นในฐานะตัวการกับฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทน ขณะที่แนวทางที่สองมองการแก้ปัญหาด้วยแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องของการผสมผสานความรู้แขนงต่างๆ

2.2 การแก้ปัญหาด้วยกลไกตลาดตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น กลไกตลาดหลายอย่างที่สร้างความแตกต่างของผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการน้อยลง จะประกอบไปด้วย (Stapledon, 1996, p.11)

- กลไกตลาดสำหรับการควบคุมบริษัท ซึ่งได้แก่ การครอบงำกิจการแบบไม่ฉันทิมนั้นเอง ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น ได้ชี้ว่า การครอบงำกิจการจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรจากทีมฝ่ายจัดการที่มีการบริหารงานที่ไม่ดีไปสู่ทีมที่ดีกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ การซื้อหุ้นเพื่อครอบงำกิจการเป็นแรงกระตุ้นให้ฝ่ายจัดการบริหารกิจการให้ดีขึ้น เพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นสูงสุด
- กลไกของตลาดทุน กลไกนี้ทำให้บริษัทที่มีระบบการจัดการที่ไม่ดีอาจจะระดมเงินได้ยาก หรืออาจจะระดมได้แต่ต้องเสียต้นทุนสูงขึ้น
- กลไกของตลาดสินค้าบริการ บริษัทที่มีระบบการจัดการไม่ดีอาจจะสูญเสียตลาดให้กับบริษัทที่ดีกว่า
- กลไกทางด้านความสามารถ ผู้บริหารจะมีแรงจูงใจที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารบริษัทเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพต่อไป

ในทางปฏิบัติแล้ว กลไกการทำงานของตลาดข้างต้นในหลายประเทศทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกลไกตลาดควบคุมองค์กรที่ต้องขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางด้านตลาดทุนสองประเด็น (Stapledon, 1996, p.15-18) ประเด็นแรก แม้ว่า การครอบงำกิจการแบบไม่ฉันทมิตร มีต้นทุนที่สูงไม่ว่าเป็นต้นทุนที่เป็นตัวเงินและระยะเวลาที่ต้องเสียไป ยิ่งถ้าการครอบงำไม่สำเร็จแล้วก่อให้เกิดต้นทุนสูญเปล่า หรือที่เรียกว่า Dead-Weighted Cost ประเด็นที่สอง การครอบงำแบบไม่เป็นฉันทมิตรมักต้องมีการเสนอราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เพื่อจูงใจให้มีการขายหุ้น ไม่คุ้มค่ากับความต้องการการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการ เพราะการครอบงำกิจการดังกล่าวเท่ากับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความเป็นเจ้าของ ทั้งๆที่ต้องการเพียงเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการเท่านั้น

2.3 การแก้ปัญหาด้วยหลักการธรรมาภิบาล

เราสามารถกล่าวได้ว่า ทฤษฎีต้นทุนตัวแทนทางเศรษฐศาสตร์นั้นสามารถอธิบายความล้มเหลวขององค์กรว่าเป็นผลพวงจากความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายจัดการกับผู้ถือหุ้น คณะกรรมการขององค์กรในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถือหุ้นจำเป็นต้องสร้างระบบควบคุมด้วยต้นทุนระดับหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ของฝ่ายจัดการไม่ได้ลดผลตอบแทนของการลงทุนที่องค์กรควรได้รับ และกลไกตลาดจะถูกนำมาใช้ในการควบคุมองค์กร ซึ่งถ้ากลไกดังกล่าวไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่แล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็ไม่สามารถให้คำตอบว่าเราจะทำอย่างไรในการแก้ไขปัญหา

ธรรมาภินั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับสาขาวิชามากกว่าหนึ่งแขนง โดยเฉพาะในแง่ของการควบคุมองค์กรนั้นเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย ในทางกฎหมายนั้นถือว่าธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ภายใต้ระบบนั้น ขณะที่ทางเศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการระดมเงินและทำธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

นอกจากนั้น ธรรมาภิบาลเป็นวิธีที่ก่อให้เกิดความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง บ่อยครั้งคำว่า ผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์ (Stakeholder) นั้นครอบคลุมกลุ่มที่มีผลประโยชน์ในบริษัทจำกัด เช่น พนักงาน รัฐ เจ้าของวัตถุดิบ ลูกค้า และสาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องจะได้รับการคุ้มครองโดยวิธีผ่านทางกฎหมาย หรือไม่ก็เป็นการรวมตัวกันเพื่อต่อรองซึ่งจะ

เป็นความรับผิดชอบเฉพาะฝ่ายจัดการที่ต้องรักษาความสมดุลของผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย

เครื่องมือที่ธรรมาภิบาลนำมาใช้ลดความแตกต่างผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการ (Stapledon, 1996, p. 11-12) ได้แก่

ก) นโยบายการเงินของบริษัท ฝ่ายจัดการจะเลือกนโยบายการเงิน ณ อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนหรืออัตราเงินปันผล เพื่อรักษาดัชนีทุนตัวแทนให้ต่ำสุด และทำให้ราคาตลาดของหุ้นบริษัทมีมูลค่าสูงสุด เพราะฉะนั้นสัญญาผูกมัดที่ฝ่ายจัดการต้องทำตามจะทำให้เกิดผลสองประการ ประการแรก คือ มีการรักษาผลตอบแทนของฝ่ายจัดการให้สอดคล้องกับมูลค่าตลาดของบริษัท ประการที่สอง คือ ลดความเสี่ยงในการเกิดการครอบงำกิจการ

ข) ผลตอบแทนที่มุ่งใจกับฝ่ายบริหาร ถ้าผลตอบแทนของฝ่ายจัดการเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงมูลค่าส่วนของผู้ถือหุ้น ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการจะลดลง และวิธีหนึ่งที่มุ่งใจผลตอบแทนคือการให้หุ้นกับฝ่ายบริหาร

ค) การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นทางการ เพื่อให้ความแตกต่างผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการลดลง กฎหมายต้องกำหนดให้ฝ่ายจัดการเปิดเผยข้อมูลทั้งข้อมูลการเงินและข้อมูลที่ไม่ใช่การเงิน(ผ่านคณะกรรมการ)ให้กับผู้ถือหุ้น เพื่อช่วยให้ผู้ถือหุ้นประเมินการทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของคณะกรรมการ

ง) การตรวจสอบ จุดประสงค์หลักของการตรวจสอบทางการคือช่วยเหลือกลุ่มผู้ถือหุ้น เมื่อมีการตรวจสอบข้อมูลที่มีการอ้างถึง ในการประเมินการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ (Stewardship) ของฝ่ายจัดการกับคณะกรรมการ

จ) คณะกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร เป็นที่ยอมรับกันพอสมควรว่า บทบาทของกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหาร ควรทำหน้าที่ในการดูแลผลการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ

ฉ) อำนาจในการประชุมผู้ถือหุ้น และการกำกับของผู้ถือหุ้น โดยส่วนผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะถอดถอนกรรมการโดยปราศจากสาเหตุก็ได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ถือหุ้นมีอำนาจในการควบคุมบริษัทอย่างแท้จริง

ข) หน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหาร โดยปกติทั้งกรรมการและผู้บริหารต้องทำหน้าที่ที่เรียกว่า หน้าที่ผู้บริหารงานแทน (Fiduciary Duties) ซึ่งประกอบไปด้วยความซื่อสัตย์และความจงรักภักดี และทำหน้าที่อย่างเอาใจใส่และชำนาญ

3. ค่านิยมของธรรมาภิบาล

แม้ว่าจะได้มีการกล่าวถึงคำว่า Corporate Governance มานานกว่าทศวรรษแล้วก็ตาม แต่จุดที่ทำให้เป็นที่สนใจแก่สาธารณชนมากที่สุด คือ รายงานการศึกษาที่เรียกว่า The Cadbury Report (1991) ซึ่งเป็นที่มาของการอ้างอิงถึงนิยามของคำนี้มากที่สุด รายงานการศึกษานี้ได้นิยามคำว่า Corporate Governance ไว้ว่าเป็น “เป็นระบบที่ใช้ควบคุมและกำกับบริษัทต่างๆ” ตามนิยามดังกล่าวจะครอบคลุมการควบคุมจากทั้งภายในและภายนอก

จากจุดเริ่มของรายงานข้างต้น ก็ได้มีการขยายความของคำนี้มากขึ้นให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ (stakeholders) ด้วย และพยายามเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของ Corporate Governance เพื่อความรุ่งเรืองของธุรกิจหรือการเพิ่มมูลค่าผู้ถือหุ้น ดังที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แคนาดา (Where were the directors?, Toronto Stock Exchange, 1994) ได้นิยามคำนี้ว่า

“หมายถึงกระบวนการและโครงสร้างที่นำมาใช้เพื่อกำกับและจัดการธุรกิจและเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นหลักประกันถึงการอยู่ยั่งยืนของธุรกิจนั้น กระบวนการและโครงสร้างดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกอำนาจและสร้างกลไกเพื่อให้บรรลุถึงความรับผิดชอบที่ต้องมีต่อผู้ถือหุ้น การกำกับและการจัดการธุรกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์ (Stakeholder) อื่นๆด้วย อาทิเช่น ลูกจ้าง ลูกค้า ผู้ผลิตวัตถุดิบ และสังคม”

หลังจากรายงานดังกล่าวได้เป็นที่แพร่หลายมากขึ้น ก็ได้มีความพยายามที่แปลคำนี้เป็นภาษาอื่นๆ ซึ่งรวมถึงภาษาไทยด้วย แต่ก็ดูเหมือนว่าเข้าใจค่อนข้างยาก ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นปัญหาระหว่างชาติก็ว่าได้ อาทิเช่น ในภาษาเยอรมันแปลเป็น Unternehmensverfassung ซึ่งจะเป็นความหมายทางด้านกฎหมาย อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ ในภาษา

ฝรั่งเศสเองได้แปลเป็น *gouvernement d'entreprise* สำหรับประเทศไทยเองได้มีการแปลเป็น “บริษัทภิบาล” และ “การกำกับดูแลองค์กร”

ปัญหาเรื่องความหลากหลายการแปลคำ Corporate Governance นั้นขึ้นกับโครงสร้างของกฎหมาย โครงสร้างองค์กรของแต่ละประเทศ และความต้องการที่นำไปใช้ อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา การออกรายงานของ Treadway เพื่อเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบ และการออกรายงานของ COSO (The Committee of Sponsoring Organization) ก็เพื่อต้องการปรับปรุงวิธีการควบคุมองค์กรให้ดีขึ้นด้วยการผ่านวิธีการควบคุมภายในแบบใหม่

ตารางที่ 1 สารสำคัญของรายงานแคดเบอรีและรายงานกรีนเบอรี

รายงาน แคดเบอรี

ในรายงานของแคดเบอรีที่ชื่อว่า *The Financial Aspects of Corporate Governance* ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 การกำกับองค์กรจะได้ครอบคลุมสี่ประการ

- ความรับผิดชอบของกรรมการบริหารและกรรมการที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารต่อผู้ถือหุ้นในการรายงานและทบทวนผลการดำเนินงาน
- การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ
- ความรับผิดชอบหลักของผู้ตรวจสอบ
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และผู้ตรวจสอบ

รายงานกรีนเบอรี

ประเด็นของผลตอบแทนของคณะกรรมการได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในประเทศอังกฤษ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาที่เรียกว่า Greenbury Committee ซึ่ง Sir Richard Greenbury เป็นประธานและได้ออกรายงานเมื่อกรกฎาคม ค.ศ. 1996 ในรูปข้อปฏิบัติที่ดีเลิศ (Code of the Best Practice) สำหรับบริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะ ในข้อปฏิบัติดังกล่าวได้แนะนำถึง

- การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลตอบแทน (Remuneration)
- บทบาทของคณะกรรมการ
- การเปิดเผยผลตอบแทนของคณะกรรมการ
- แผนการให้ผลตอบแทนแก่ผู้บริหารในระยะยาว
- นโยบายการกำหนดผลตอบแทน
- เทอมการบริหารของคณะกรรมการ

ขณะที่ในประเทศอังกฤษนั้น อิทธิพลในการออกรายงาน Cadbury ในปี ค.ศ. 1992 มีสาเหตุมาจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับระดับการควบคุมทางการเงินและความรับผิดชอบ (accountability) รวมทั้งเรื่องผลตอบแทนของกรรมการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่ค่อยเกิดขึ้นกับประเทศในยุโรป ในประเทศ

เยอรมนีความวิตกกังวลจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพของการควบคุมการบริหารมากกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์เข้าไปมีอิทธิพลต่อบริษัทด้วยวิธีการออกเสียงและมีตำแหน่งคณะกรรมการกำกับ (Supervisory Board) ขณะที่ ในประเทศฝรั่งเศสมุ่งประเด็นไปที่การมีอำนาจมากของฝ่ายจัดการ โดยปราศจากความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารและผู้ถือหุ้น นอกจากนั้นแล้ว ในกลุ่มประเทศยุโรปมีการเรียกร้องให้มีการกำกับดูแลองค์กรที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน สาเหตุหลักมาจากการใช้นโยบายตลาดเดียวในยุโรปเอง

ในรายงานของคณะทำงาน CEPS (Centre for Europe Policy Studies) เรื่อง Corporate Governance in Europe (1996) ก็ได้พยายามนิยามคำนี้ภายใต้ความหลากหลายและแตกต่างของโครงสร้างทางสถาบันของแต่ละประเทศ โดยสรุปความหมายในลักษณะองค์ประกอบของคำนี้มากกว่าซึ่งพอสรุปได้ว่า

“หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วย สิทธิ กระบวนการ และการควบคุมที่สร้างขึ้นมาจากทั้งภายในและภายนอกเพื่อใช้กับฝ่ายจัดการขององค์กรธุรกิจเหล่านั้นด้วยวัตถุประสงค์ในการป้องกันผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สิทธิ หมายถึง อำนาจต่างๆที่เป็นของผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์แต่ละกลุ่มที่มีผลต่อฝ่ายจัดการ ซึ่งจะระบุไว้เป็นข้อบังคับ สัญญา หรือ กฎหมาย กระบวนการ หมายถึง กลไกที่ทำให้มีอิทธิพลต่อฝ่ายจัดการ อาทิเช่น การตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน การควบคุม หมายถึง กลไกสำหรับให้ผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์ได้รับข้อมูลในกิจกรรมต่างๆของวิสาหกิจนั้น อาทิเช่น การตรวจสอบ”

จากการประมวลความหมายข้างต้นแล้ว เราสามารถนิยามธรรมชาติในองค์กรหรือ Good Governance in Organization ว่าหมายถึงระบบที่ดีที่ประกอบไปด้วย

- สิทธิที่ผู้ถือหุ้นสมควรได้รับในฐานะที่เป็นเจ้าของบริษัทและสิทธิผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์
- หน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นที่กรรมการและฝ่ายจัดการจำเป็นต้องต้องปฏิบัติ
- กระบวนการและวิธีการควบคุมทั้งภายในและภายนอกให้เกิดสิทธิและหน้าที่ข้างต้น

4. รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรในระบบทุนนิยม

4.1 ระบบการกำกับดูแลองค์กร

ในระบบทุนนิยมนั้น ทุกประเทศจะมีระบบการกำกับดูแลองค์กรเองอยู่แล้ว ซึ่งจะมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป แม้ว่า ระบบการกำกับดูแลจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศก็ตาม ก็ยังมีลักษณะเหมือนกันอยู่พอสมควร Franks และ Mayer (1992) ได้นำระบบการกำกับดูแลองค์กรในประเทศต่างๆมารวบรวมแล้วแยกออกเป็นสองประเภท คือ ระบบกำกับดูแลองค์กรโดยกลุ่มภายนอก กับระบบกำกับดูแลองค์กรโดยกลุ่มภายใน

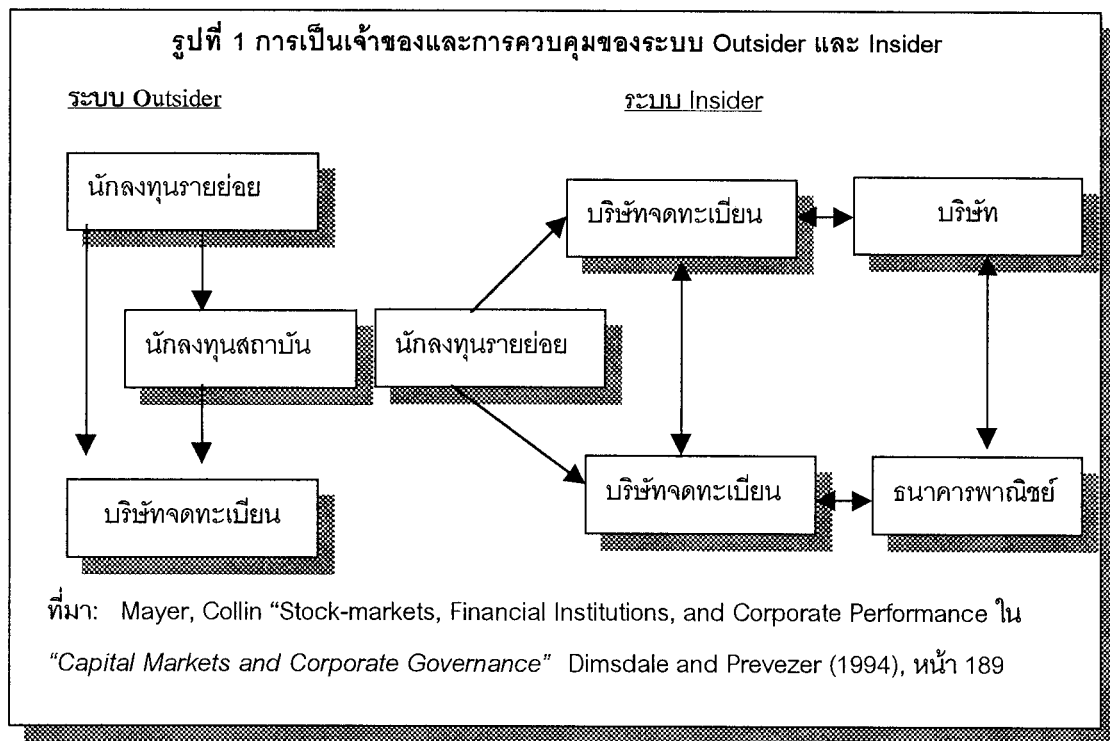
- **ระบบกำกับดูแลองค์กรโดยกลุ่มภายนอก (Outsider)** ระบบนี้หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Anglo-American System เนื่องจากเป็นรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ประกอบไปด้วยจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนมาก และตลาดทุนก็มีสภาพคล่องสูงทำให้ความเป็นเจ้าของและการควบคุมจะมีการเปลี่ยนมือกันบ่อยครั้ง การกระจุยตัวของความเป็นเจ้าของก็น้อย

กลไกหลักที่ใช้ในการควบคุมบริษัท คือ การครอบงำกิจการ ซึ่งถือว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพวิธีหนึ่ง เนื่องจากจำนวนผู้ลงทุนรายย่อยนั้นมีมากและหลากหลายยากที่รวมตัวกัน ทำให้กลุ่มนักลงทุนรายย่อยไม่สนใจที่จะเข้ามาดูแลและตรวจตราการทำงานของฝ่ายจัดการ การเสนอซื้อหุ้นเพื่อเข้าควบคุมกิจการของกลุ่มผู้สนใจจะสนใจให้มีการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของได้ ด้วยเหตุนี้เอง ระบบจะให้ความสำคัญกับตลาดและนักลงทุนภายนอกสำหรับควบคุมบริษัท

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นหลักในการควบคุมองค์กร ขณะที่ประเทศอังกฤษก็ใช้กลไกกรรมการอิสระกับคณะกรรมการตรวจสอบเป็นกลไกควบคุม

- **ระบบกำกับดูแลองค์กรโดยกลุ่มภายใน (Insider)** ซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปและญี่ปุ่น คือ ลักษณะของจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไม่มากนักตลาดทุนมีสภาพคล่องน้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรณีแรก และโครงสร้างการถือหุ้นก็มีการกระจุยตัวมากส่วนใหญ่อยู่มือครอบครัวหรือบริษัทที่ไขว้กันถือหุ้น รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐด้วย ทำให้เกิดกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่มากระดับความเป็นเจ้าของและการควบคุมจึงถูกจำกัดอยู่ภายในกลุ่ม ไม่กระจายไปสู่ผู้ลงทุนภายนอกมากนัก

ในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะการถือหุ้นไขว้กันระหว่างบริษัท ขณะที่ในประเทศเยอรมนีธนาคารพาณิชย์ได้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการกำกับด้วย



4.2 โครงสร้างคณะกรรมการในการกำกับดูแลองค์กร

Bob Garratt (1997) ได้แบ่งโครงสร้างของคณะกรรมการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- ประเภทแรก คณะกรรมการที่ไม่มีกรรมการผู้บริหาร (Non-executives board)

รูปแบบนี้คณะกรรมการประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่ไม่ใช่ผู้บริหารทั้งหมด ซึ่งมอบอำนาจให้กับฝ่ายจัดการในเรื่องต่างๆ แต่ความรับผิดชอบยังคงอยู่กับคณะกรรมการเหล่านั้น รูปแบบนี้คณะกรรมการจะไม่ค่อยมายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานมากนัก ถ้าหัวหน้าฝ่ายจัดการเป็นเพียงคนเดียวที่อยู่ในคณะกรรมการแล้ว ก็จะมีอำนาจมากที่สุดในการควบคุมข้อมูลข่าวสารที่ส่งให้กับ

คณะกรรมการบริษัท ซึ่งอาจจะมีผลเสียต่อบริษัท รูปแบบของคณะกรรมการนี้พบบ่อยในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์

- ประเภทที่สอง คณะกรรมการที่เน้นกรรมการบริหาร (Executive Board)

รูปแบบนี้พบมากในบริษัทที่บริหารแบบครอบครัว ธุรกิจส่วนตัว และบริษัทในเครือของบริษัทใหญ่ แม้ว่ารูปแบบนี้จะทำให้ผู้บริหารสามารถควบคุมภายในองค์กรได้ แต่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก คณะกรรมการในรูปแบบนี้จะขาดความคิดเห็นหลากหลาย และการวิพากวิจารณ์นโยบาย โดยปกติแล้ว รูปแบบนี้ หัวหน้าฝ่ายจัดการจะมีอิทธิพลมากรวมทั้งการเป็นประธานกรรมการด้วย

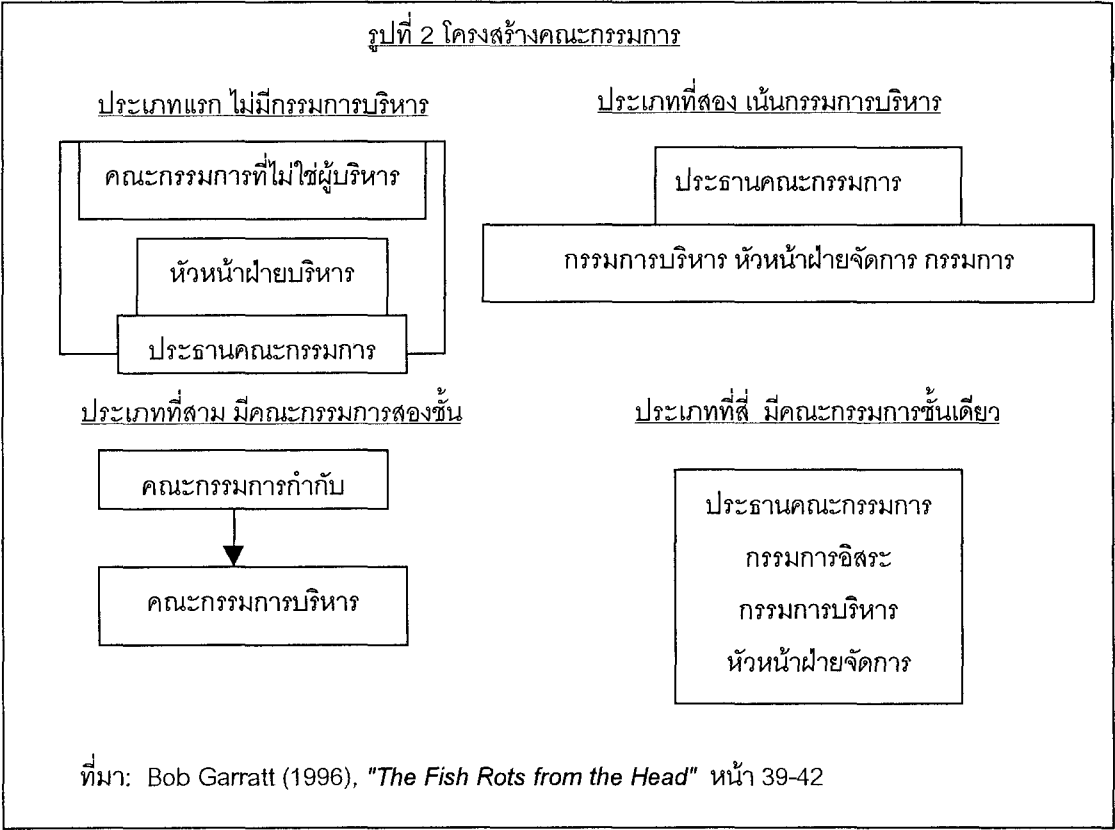
- ประเภทที่สาม คณะกรรมการสองชั้น (Two-tier board หรือ Senate board)

คณะกรรมการแบบนี้จะพบมากในประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบ Universal Model ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป คณะกรรมการกำกับ (Supervisory board) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับคณะกรรมการดำเนินการ รวมทั้งติดตามผลคณะกรรมการดำเนินการด้วยในประเทศเยอรมนีนั้น กฎหมายกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการสองชั้นในบริษัทมหาชนจำกัด (AG) และบริษัทจำกัด (GmbH) ที่มีลูกจ้าง 500 คน ตามกฎหมายต้องมีคณะกรรมการกำกับ และคณะกรรมการบริหาร

กฎหมายได้กำหนดว่าหนึ่งในสาม ในกรณีของบริษัทขนาดเล็ก หรือครั้งหนึ่ง ในกรณีที่บริษัทมีการจ้างงานมากกว่า 2,000 คน ของคณะกรรมการกำกับต้องเลือกตั้งโดยลูกจ้าง ที่เหลือจะเลือกตั้งโดยผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับยังรวมที่ปรึกษาฝ่ายต่างๆทั้ง นักกฎหมาย และนักบัญชี แม้ว่าในแง่ทฤษฎีรูปแบบนี้จะดี แต่ก็มีข้อวิจารณ์ในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสในเรื่องที่กรรมการอิสระในคณะกรรมการกำกับมาจากธนาคารพาณิชย์และเป็นผู้ถือหุ้นด้วย ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้

- ประเภทที่สี่ คณะกรรมการชุดเดียว (Unitary board)

คณะกรรมการประเภทนี้คือรูปแบบ Anglo-Saxon ซึ่งจะพบมากในประเทศอังกฤษ และเครือจักรภพ กรรมการทุกท่านเสมอภาพกัน และมียอมรับผิดชอบและรับผิดชอบกัน ผู้ที่เป็นกรรมการบริหาร (Executive director) ทำหน้าที่กำกับผลการดำเนินงานขององค์กร และวางกลยุทธ์



ในโครงสร้างกรรมการแบบนี้ ประเทศอังกฤษได้ใช้กลไกกรรมการอิสระกับคณะกรรมการตรวจสอบเป็นกลไกควบคุม ประเทศไทยพยายามใช้รูปแบบนี้ด้วยเช่นกัน

5. ลักษณะของการกำกับดูแลองค์กรที่ดี: ธรรมชาติ

5.1 หลักการของธรรมชาติ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นักลงทุนสถาบันอย่างกองทุนบำเหน็จบำนาญได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องธรรมชาติอย่างมาก โดยเฉพาะ กองทุน CalPERS ซึ่งย่อมาจาก The California Public

Employees' Retirement System เป็นกองทุนบำเหน็จของภาครัฐที่ใหญ่ที่สุด มีสินทรัพย์อยู่ประมาณ \$100 ล้านเหรียญในปี ค.ศ 1996 กองทุนนี้จะลงทุนในบริษัทที่มีธรรมาภิบาลเท่านั้น

การกำหนดหลักการธรรมาภิบาลที่ CalPERS เสนอไว้เป็นหลักการที่ใช้ทั่วโลกในสำหรับองค์กรที่มีธรรมาภิบาล คือ

- มีความรับผิดชอบ (Accountability)

- ความรับผิดชอบที่มีต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการและฝ่ายจัดการต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะคณะกรรมการ (หรือคณะกรรมการกำกับในรูปโครงสร้างแบบสองชั้น) ต้องทำหน้าที่พัฒนากลยุทธ์วิสัยทัศน์ให้กับองค์กรเพื่อเป็นหลักประกันให้กับว่ามูลค่าส่วนผู้ถือหุ้นระยะยาวจะเป็นเป้าหมายที่สำคัญ

- การเปิดกว้าง คณะกรรมการและฝ่ายจัดการควรเปิดกว้างต่อคำถามของผู้ถือหุ้นที่เกี่ยวข้องผลการดำเนินงาน คณะกรรมการควรเปิดเผยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องสำคัญ เช่น ผลตอบแทนผู้บริหาร การวางแผนกลยุทธ์ และการแต่งตั้งคณะกรรมการและฝ่ายจัดการ

- การดูแลองค์กร คณะกรรมการควรจะสามารถติดตามผลปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ ขณะเดียวกัน นักลงทุนควรจะสามารถติดตามและกำกับคณะกรรมการได้เช่นกัน

- ผลตอบแทนของฝ่ายบริหาร รูปแบบของการสร้างความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ การประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการให้เป็นในทิศทางเดียวกัน ฉะนั้นการจ่ายผลตอบแทนให้กับฝ่ายบริหารจึงควรเชื่อมกับผลตอบแทนระยะยาวของบริษัท

- ความโปร่งใส (Transparency)

- การเปิดเผย ข้อมูลที่บริษัทเปิดเผยควรมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่นักลงทุนจะสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ได้

- มาตรฐานบัญชี บริษัทควรพยายามใช้หลักการบัญชีตามมาตรฐานสากล

- การรายงานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ บริษัทควรที่มีการเปิดเผยรายงานการปฏิบัติตามกฎต่างๆที่บริษัทต้องยึดถือให้กับผู้ถือหุ้น รวมทั้งข้อปฏิบัติที่ดีเลิศ (Code of Best Practice)

- ความเสมอภาค (Equity)

- ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน บริษัทต่างๆควรปฏิบัติกับนักลงทุนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะนักลงทุน

- หนึ่งหุ้นหนึ่งเสียง วิธีการออกเสียง

- เอกสารในการออกเสียง เอกสารในการออกเสียงควรจะชัดเจนและกระชับ และควรให้ข้อมูลเพียงพอสำหรับผู้ถือหุ้นเพื่อให้ตัดสินใจเรื่องนั้น นอกจากนั้น รูปแบบของเอกสารควรจงใจให้ผู้ถือหุ้นอยากแสดงความคิดเห็น

- การนับคะแนนเสียง การนับเสียงของผู้ถือหุ้นควรดำเนินการอย่างเป็นทางการในเรื่องที่ต้องมีการนับเสียง

- เทคโนโลยี เทคโนโลยีใหม่ควรถูกนำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้การออกเสียงนั้นเป็นไปได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ

- มีข้อปฏิบัติที่ดีเลิศ (The Code of Best Practice)

- การพัฒนา องค์กรที่เกี่ยวข้องควรพัฒนาข้อปฏิบัติที่ดีที่สุดไว้เป็นแนวทาง เพื่อที่คณะกรรมการและฝ่ายจัดการสามารถควบคุมตัวเอง และควรระบุถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น

- การนำไปประยุกต์ใช้ เมื่อมีข้อปฏิบัติที่ดีเลิศแล้ว บริษัทควรยึดถือปฏิบัติและรายงานให้กับผู้ถือหุ้นในกรณีที่มีการเบี่ยงเบนจากข้อปฏิบัติดังกล่าว

- การทบทวนและการประยุกต์ องค์กรที่เกี่ยวข้องควรทบทวนข้อปฏิบัติที่ดีที่สุดไว้เป็นแนวทาง

- วิสัยทัศน์ระยะยาว

กรรมการและฝ่ายจัดการควรมีวิสัยทัศน์กลยุทธ์ระยะยาวที่เน้นมูลค่าผู้ถือหุ้นในระยะยาว แม้ว่ากลยุทธ์ของนักลงทุนจะแตกต่างกันรวมทั้งระยะเวลาที่ลงทุนด้วย นักลงทุนควรที่จะชี้แนะให้ฝ่ายจัดการหลีกเลี่ยงการบริหารงานแบบถึงผลประโยชน์ระยะสั้น ด้วยการให้การสนับสนุนบริษัทที่ถึงผลประโยชน์ระยะยาวแทน

5.2 หน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการ

องค์ประกอบที่สำคัญคือ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างเต็มที่ที่จะก่อให้เกิด
ธรรมาภิบาล หน้าที่ของคณะกรรมการของ The Institute of Directors ได้กล่าวไว้ว่า

"เจตนารมณ์หลักของคณะกรรมการ คือ สร้างหลักประกันความมั่นคงขององค์กรด้วย
การกำกับดูแลกิจกรรมขององค์กรและรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและผู้เกี่ยวข้อง"

เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น รายงานดังกล่าวได้ระบุถึงหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการไว้ 4 ประการ ได้แก่

- สร้างวิสัยทัศน์ ภารกิจ และค่านิยม
- กำหนดกลยุทธ์และวางแผนทางการจัดสรรทรัพยากร
- มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายจัดการ
- รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 2 ตัวอย่างของหลักการธรรมาภิบาลที่ดีที่ CalPER เสนอให้กับบริษัทญี่ปุ่น

หลักการสำหรับธรรมาภิบาลในญี่ปุ่น

- ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะเจ้าขององค์กร
- คณะกรรมการของญี่ปุ่นควรพิจารณาถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและมุ่งมั่นต่อความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นทั้งหมด
- คณะกรรมการบริษัทญี่ปุ่นควรใช้หลักการการกำกับดูแลองค์กรที่ได้จาก The Corporate Governance Forum of Japan เป็นมาตรฐานสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่มีต่อผู้ถือหุ้น ซึ่งได้แก่
 - คณะกรรมการบริษัทควรประกอบไปด้วยคณะกรรมการอิสระจริงๆ
 - ขนาดของคณะกรรมการของญี่ปุ่นควรลดลงเพื่อให้การตัดสินใจนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเกี่ยวเนื่องกับการวางกลยุทธ์และการติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ
 - บริษัทญี่ปุ่นควรมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระจริงๆ
- ข้อปฏิบัติที่ดีที่สุดควรมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องและควรครอบคลุมถึงนักลงทุนต่างประเทศด้วย
- หลักปฏิบัติธรรมาภิบาลในญี่ปุ่นควรรวมลักษณะที่ทำให้การบริหารงานเต็มไปด้วยความรับผิดชอบต่อเจ้าของกิจการ โดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการและผู้ถือหุ้น

5.3 เรื่องที่คณะกรรมการควรต้องพิจารณาเอง

ปัญหาที่ทำให้เกิดความล้มเหลวขององค์กร คือ การมอบอำนาจเรื่องสำคัญของคณะกรรมการให้กับฝ่ายจัดการ เพื่อให้มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในเรื่องที่สำคัญขององค์กร คณะกรรมการควรมีการสงวนอำนาจไว้ในการพิจารณาเอง ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วย

- ตามกฎหมายบริษัท
 - รายงานงบการเงิน
 - เงินปันผล
 - การเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางปฏิบัติทางด้านบัญชี
 - การแต่งตั้งหรือถอดถอนเลขานุการบริษัท
- ตามข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์
 - การเผยแพร่ข้อมูลที่จะมีผลกระทบต่อราคาหุ้น
 - เอกสารที่ต้องจัดส่งให้กับตลาดหลักทรัพย์เป็นประจำ
- ตามหลักการบริหาร
 - กลยุทธ์ของบริษัท
 - งบประมาณประจำปี
 - แผนการลงทุนสินทรัพย์ประจำปี
 - การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนหรือฐานะทางกฎหมาย
 - การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเกี่ยวข้องการบริหารและการควบคุม

5.4 โครงสร้างของคณะกรรมการตามหลักการธรรมาภิบาล

Bain and Band (1996) ได้เสนอแนะโครงสร้างของคณะกรรมการตามแนวของธรรมาภิบาลว่าควรประกอบไปด้วย

- โครงสร้างและการคานอำนาจ
 - แยกบทบาทระหว่างประธานบริหารกับฝ่ายจัดการ
 - ตั้งกรรมการอิสระอย่างน้อย 3 คน
 - ตั้งอนุกรรมการด้านตรวจสอบ ด้านผลตอบแทนและด้านการว่าจ้าง

- การกำกับของคณะกรรมการตัวเอง
 - กำหนดระยะเวลาการว่าจ้าง
 - สงวนเรื่องที่คณะกรรมการต้องพิจารณาเอง
 - ประเมินการทำงานของคณะกรรมการ
 - มีจำนวนการประชุมที่เพียงพอ
 - จัดการประชุมเป็นครั้งคราวของกรรมการอิสระกับฝ่ายจัดการ
- หมายกำหนดการประชุม
 - ครอบคลุมการตัดสินใจด้านกลยุทธ์และการพัฒนาด้านการจัดการ
 - จัดทำเอกสารได้เรียบร้อยและทันเวลา
 - จัดหาข้อมูลเพียงพอและแม่นยำ
 - กำหนดเวลาให้เพียงพอ
- กรรมการอิสระ
 - ได้รับเลือกอย่างอิสระ
 - วาระเริ่มต้นประมาณ 3 ปีแล้วค่อยต่อใหม่
 - ความสามารถในการโน้มน้าว
 - การฝึกอบรมที่ทันสมัย
 - ได้รับจัดสรรหุ้น
 - ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม
- วัฒนธรรม
 - สร้างบรรยากาศของบริษัท
 - เปิดกว้าง
 - คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น

- ผู้ก่พ่นที่จะสื่อสาร

- ทบทวนโปรแกรมความสั่มพันธ์ของนักลงทุน
- เผยแพร่รายงานประจำปี
- มีวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการเปิดเผย

- คุณสมบัติของการบริหาร

- คิดและทำให้เหมือนผู้ถือหุ้น
- แรงจูงใจที่เหมาะสม
- สัดส่วนการถือหุ้นที่มีนัย
- การควบคุมที่เหมาะสม
- แผนงานต่อเนื่องอย่างเข้ม
- ผลตอบแทนของผู้ตรวจสอบ

5.5 ระบบการควบคุมที่ดี

ความล้มเหลวในหลายบริษัทไม่ว่าจะเป็น Barings ของอังกฤษก็เป็นตัวอย่างของการขาดระบบการควบคุมที่ดี ระบบการควบคุมนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล The International Institute of Auditor (IIA) ได้กล่าวว่าการใช้ระบบการควบคุมภายในสมัยใหม่เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะทำให้องค์กรนั้นบรรลุเรื่องต่อไปนี้ หนึ่ง ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สอง ความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน และสาม การปฏิบัติตามกฎและระเบียบของทางการ

รายงานของ COSO (Commission of Sponsoring Organization) ได้แนะนำวิธีการควบคุมแบบรวบ (Integrated Framework) ที่นำมาใช้กับธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นวิธีเชื่อมโยงระหว่างวิธีที่ฝ่ายจัดการดำเนินธุรกิจกับกระบวนการดำเนินธุรกิจ ซึ่งใช้ได้กับองค์กรทุกรูปแบบ ซึ่งวิธีการควบคุมภายในแบบนี้จะประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบ

- สภาพแวดล้อมการควบคุม จะประกอบไปด้วย ความซื่อสัตย์สุจริต จรรยาบรรณ ความสามารถของคน ปรัชญาการบริหาร วิธีการทำงาน และวิธีการที่ฝ่ายจัดการมอบหมายความรับผิดชอบ การพัฒนาคน การให้ความสนใจและกำกับโดยคณะกรรมการ

- **การประเมินความเสี่ยง** องค์กรทุกองค์กรจำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการปฏิบัติงาน
- **การควบคุม** องค์กรทุกแห่งต้องมีการควบคุมที่เป็นนโยบายและกระบวนการที่ช่วยให้ฝ่ายจัดการบริหารความเสี่ยงได้
- **ข้อมูลและการสื่อสาร** ข้อมูลที่สำคัญต้องมีการแจกแจงและส่งไปให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
- **การตรวจตรา** ระบบการควบคุมต้องมีการตรวจตราอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 3 ระบบการควบคุมของ COSO

องค์ประกอบของการควบคุมหลักของรายงาน COSO จะประกอบการควบคุมเป็นสี่ระดับได้แก่

- **การควบคุมระดับบริษัทจำกัด**
 - นโยบายระดับบริษัทจำกัด
 - วัฒนธรรมและค่านิยมในการควบคุม
 - คณะกรรมการตรวจสอบ
- **การควบคุมด้านการจัดการ**
 - กำกับการวางแผนและผลการดำเนินงาน
 - ความรับผิดชอบ
 - การประเมินความเสี่ยง
- **การควบคุมกระบวนการธุรกิจ**
 - การมอบอำนาจในการจัดการแทน
 - การรับรองและตรวจสอบความถูกต้อง
 - การแก้ไขข้อผิดพลาด
- **การควบคุมธุรกรรมที่เกิดขึ้น**
 - ความแม่นยำ
 - ความสม่ำเสมอ
 - ความสมบูรณ์
 - การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

ที่มา: COSO Report

6. ปัญหาทางด้านโครงสร้างที่ทำให้ไม่เกิดธรรมาภิบาล

การผลักดันให้บริษัทต่างๆ พยายามปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่ดีนั้น หรือการให้บริษัทต่างๆ มีคณะกรรมการอิสระหรือกรรมการตรวจสอบนั้น ก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น ปัญหาหรืออุปสรรคเป็นเรื่องของโครงสร้างของระบบมากกว่า ที่ทำให้ระบบควบคุมทั้งภายในและภายนอกไม่ทำงานเท่าที่ควร

6.1 โครงสร้างของตลาดทุน

● โครงสร้างการเป็นเจ้าของมีการกระจายการถือหุ้นมากเกินไป

หลังจาก บริษัทต่างๆ ได้กระจายหุ้นไปสู่สาธารณะและกลายเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จนกระทั่งไม่มีกลุ่มใดมีจำนวนหุ้นที่เพียงพอที่จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการ ถ้ามีการบริหารงานที่ล้มเหลว และยิ่งขาดกระบวนการรวมตัว (Collective Action) ในหมู่ผู้ถือหุ้นด้วยกันแล้ว การเรียกร้องดังกล่าวก็ยิ่งไม่มีผลเลย ผลที่ตามมา คือ ต้นทุนตัวแทนสูงขึ้น และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวขององค์กร

การศึกษาของ Berle และ Means (1968) พบว่า บริษัทจดทะเบียนต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 1920 มีกลุ่มผู้ถือหุ้นรายเล็กอยู่จำนวนมาก ไม่ค่อยมีกลุ่มครอบครัวหรือกลุ่มถือหุ้นของบริษัทต่างๆ เท่าใดนัก ซึ่งฝ่ายจัดการได้รับผลประโยชน์มาก และชี้ว่า ในองค์กรที่มีความเป็นเจ้าของแบบกระจาย ไม่มีกลุ่มใดมีส่วนใหญ่ในกลุ่มผู้ถือหุ้น ฝ่ายจัดการจะกลายเป็นฝ่ายจัดการแบบถาวร (Self-Perpetual Body) ทั้งๆ ที่ฝ่ายจัดการไม่ได้ถือหุ้นอยู่ในองค์กรนั้นเลย เนื่องจากไม่มีระบบตรวจสอบความแตกต่างของผลประโยชน์ระหว่างผู้ถือหุ้นและฝ่ายจัดการ

● การขาดมาตรฐานทางบัญชีและการเปิดเผยข้อมูล

การติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทโดยผู้ถือหุ้น ไม่น่าจะมีประสิทธิผลเท่าใดนัก เว้นเสียว่ารายงานงบการเงินอยู่บนรากฐานของมาตรฐานบัญชีสากลและมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างน่าเชื่อถือรายการทางการเงินที่สำคัญมักจะไม่สะท้อนความเป็นจริง อาทิเช่น รายการทางด้านรายรับมักสูงเกินความเป็นจริง ขณะที่รายจ่ายมักจะต่ำกว่าความเป็นจริง การโอนสินทรัพย์ของบริษัทออกโดยการ

ทำรายการระหว่างบริษัทแม่และบริษัทในเครือ และหลักเกณฑ์ในการตั้งสำรอง เป็นต้น จนทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความอิสระทางวิชาชีพของผู้ตรวจสอบบัญชีรวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีต่อฝ่ายจัดการด้วย

เรื่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นกับเกือบทุกประเทศที่ยังไม่มีระบบมาตรฐานบัญชีและการเปิดเผยข้อมูลจนเป็นที่มาของแนวความคิดเรื่องคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) คณะกรรมการหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสถาบันแรกที่เสนอแนวความคิดเรื่องคณะกรรมการตรวจสอบในปีค.ศ. 1940 ซึ่งจะรับผิดชอบ 1) ความน่าเชื่อถือของตัวเลขในงบการเงิน 2) ความน่าเชื่อถือของระบบควบคุมภายใน 3) การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ

ตารางที่ 4 สัดส่วนมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์เมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศต่างๆ ในปี 1993

ประเทศ	สัดส่วนมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์/GDP (ร้อยละ)	จำนวนบริษัทจดทะเบียน (แห่ง)
ไทย	72	347
ญี่ปุ่น	73.8	1,667
อังกฤษ	132.4	1,927
สหรัฐอเมริกา	70.3	4,310

ที่มา : FIBV, Federation of European Stock Exchanges, and *Europe Economy*

The Stock Exchange of Thailand, *Fact Book 1998*.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน พฤศจิกายน 2541

6.2 โครงสร้างของคณะกรรมการ

● คณะกรรมการที่มาจากการถือหุ้นไขว้กัน (Cross-shareholding)

ในระบบการกำกับดูแลองค์กรโดยกลุ่มภายใน (Insider) นั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนจากกลุ่มพันธมิตรของตนเอง ไม่ใช่เป็นตัวแทนนักลงทุนทั่วไป ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการเหล่านั้นไม่มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกันเท่าใดนัก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือประเทศญี่ปุ่น ที่ซึ่งมีคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนของบริษัทและลูกจ้าง คณะกรรมการ

เกือบทั้งหมดคือ ฝ่ายจัดการหรือมิฉะนั้นก็เป็นอดีตลูกจ้าง ส่วนมากบริษัทญี่ปุ่นนั้นไม่มีกรรมการคนนอก หรือถ้ามีก็ไม่เกิน 2 คน กรรมการที่เหลือจะมาจากข้าราชการที่เกษียณและนายธนาคารบ้าง จำนวนกรรมการส่วนใหญ่อยู่ประมาณ 30 คน

โดยปกติ บริษัทญี่ปุ่นจะขอมสละหุ้นจำนวนหนึ่งให้กับเจ้าหน้าที่และผู้ร่วมการค้า เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น จริงๆแล้วจำนวนหุ้นที่ให้แต่ละรายไม่ได้เป็นจำนวนมากนัก แต่ถ้ารวมทั้งกลุ่มแล้วก็จะเป็นส่วนที่สูง นักลงทุนสถาบันของญี่ปุ่นมีสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนไม่ค่อยมากนัก นอกจากนั้น กลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้ร่วมการค้าไม่ค่อยนำหุ้นมาซื้อขาย ฉะนั้น กลุ่มพันธมิตรผู้ถือหุ้นจึงมีจำนวนถึงร้อยละ 60-80 ของหุ้นทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 20-30 ที่หมุนเวียนอยู่ในตลาด กลุ่มพันธมิตรดังกล่าวไม่ได้ถือหุ้นเพื่อกำไรจากการเปลี่ยนแปลงของราคา และเงินปันผล บางครั้งกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่ก็อยากจะได้เงินปันผลลงเสียด้วยซ้ำ แต่มีวัตถุประสงค์ของการถือหุ้นไว้ของกลุ่มพันธมิตรทางการค้าด้วยกันเพื่อป้องกันการครอบงำโดยกลุ่มที่ไม่ใช่พันธมิตร ขณะที่นักลงทุนสถาบันเองก็ไม่สนใจมีส่วนร่วมในการบริหารเท่านั้น สนใจในปัจจัยพื้นฐานของบริษัทมากกว่า ด้วยเหตุข้างต้น ฝ่ายจัดการจึงไม่สนใจที่จะตอบคำถามจากผู้ถือหุ้นที่ไม่ใช่กลุ่มพันธมิตร ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นนักลงทุนรายย่อย การประชุมประจำปีก็เป็นการแถลงงบการเงินมากกว่า (Monks and Nell, 1995, p.272-287)

แม้กระทั่ง ในโครงสร้างคณะกรรมการแบบสองชั้นของประเทศเยอรมนีเองก็ตาม โครงสร้างคณะกรรมการกำกับก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากในประเด็นบทบาทของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นทั้งผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่ด้วย อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ อาทิเช่น ในกรณีที่บริษัทนั้นอยู่ภายใต้สถานการณ์ต้องหาหลักประกันหรือหาผู้รับประกันการจำหน่ายหุ้นสำหรับการออกหุ้นใหม่ก็อาจจะไปใช้บริการของธนาคารที่เป็นผู้ถือหุ้น การถือหุ้นจำนวนมากโดยธนาคารอาจจะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ ว่าเป็นสถาบันรับเงินฝากไม่สมควรที่จะลงทุนในเครื่องมือหรือตราสารที่มีความเสี่ยง (Monks and Nell, 1995, p.287-299)

● บทบาทของกรรมการอิสระน้อย

เราอาจแบ่งกรรมการที่มีบทบาทในเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลออกเป็นสองประเภท คือ กรรมการบริหารและกรรมการอิสระ กรรมการบริหารจะทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของฝ่ายจัดการ ส่วนกรรมการอิสระจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น ปัญหา คือ กรรมการบริหารมักจะมีทั้งจำนวน

ที่มากกว่าและบทบาทมากกว่า โดยเฉพาะในโครงสร้างคณะกรรมการที่เป็นแบบชั้นเดียวนั้น กรรมการทุกท่านมีอำนาจเท่ากัน ทำให้กรรมการอิสระไม่สามารถตรวจตรากรรมการบริหารได้อย่างเต็มที่ ข้อดีของโครงสร้างแบบสองชั้นแบบเยอรมนี คือ การแยกอำนาจกันระหว่างกรรมการบริหารและกรรมการอิสระ

ตารางที่ 5 โครงสร้างการความเป็นเจ้าของในบริษัทจดทะเบียนของประเทศที่สำคัญ

หน่วย:ร้อยละ

	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
ค.ศ	1992	1993	1992	1992
นักลงทุนสถาบัน	23	59.3	31.2	48
-ร.พ		.6	.3	26.7
-กองทุนบำนาญ		51.5	23.9	17.2
-หน่วยลงทุน		7.2	7	4.1
ครัวเรือน	34	19.3	48.1	22.6
บริษัท	21	4	14.1	24.8
ภาครัฐ	2	1.3		.7
ต่างประเทศ	20	16.3	6.6	3.9

ที่มา: CREP-France, Central Statistical Office-UK, Deutsche Bundesbank (1991), and OECD (1995)

ความแตกต่างระหว่างบทบาทของกรรมการอิสระและกรรมการบริหาร คือ กรรมการบริหารจะทำหน้าที่เป็นเหมือนผู้จัดการ ขณะที่กรรมการอิสระจะมีบทบาทต่อขบวนการกำกับองค์กรอย่างมากในสองลักษณะ ประการแรก คือ การทบทวนผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและคณะผู้บริหาร ลักษณะที่สอง คือ เป็นกลางและประนีประนอมในกรณีที่เกิดความขัดแย้งในคณะกรรมการ แม้ว่าตลาดหลักทรัพย์หลายแห่งรวมทั้งประเทศไทยได้มีการกำหนดหรือชี้แนะให้บริษัทจดทะเบียนมีกรรมการอิสระอย่างต่ำประมาณ 2-3 ท่าน แต่ทว่า ในโครงสร้างคณะกรรมการชั้นเดียว (Unitary Board) การสร้างด้วยธรรมชาติของการใช้กรรมการอิสระจะไม่ค่อยได้ผลเต็มที่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษได้มีความพยายามสร้างกรรมการอิสระขึ้นมามากหลายปีแล้ว แต่ก็ประสบ

ปัญหาทางกฎหมายว่า กรรมการบริหารและกรรมการอิสระมีความเสมอภาคกัน ไม่เหมือนกับโครงสร้างในประเทศเยอรมนี อุปสรรคที่สำคัญทำให้กรรมการอิสระของบริษัทไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ก็ได้แก่

- การครอบงำของฝ่ายจัดการ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากจำนวนของกรรมการบริหารมากกว่ากรรมการอิสระ
- ข้อจำกัดทางด้านเวลาของกรรมการอิสระในการกำกับองค์กร
- กรรมการอิสระนั้นขาดความรู้ธุรกิจในองค์กรนั้น
- กรรมการอิสระไม่มีอำนาจกำกับ

(Dimsdale and Prevezer, 1994, p.19-21)

6.3 โครงสร้างของสถาบัน

- การละเลยบทบาทในการเป็นตัวแทนการควบคุม (Controlling Agent) ของธนาคารพาณิชย์

ในโครงสร้างการเงินที่ไม่ได้เน้นการระดมทุนผ่านตลาดทุนอย่างเยอรมนีและญี่ปุ่น ธนาคารพาณิชย์จะมีบทบาทมากในบริษัทมหาชน เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการเงินที่เน้นการระดมทุนผ่านตลาดทุนมากกว่า อย่างประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ บทบาทธนาคารพาณิชย์จะแตกต่างกัน โดยเฉพาะในกรณีแรกบทบาทของธนาคารพาณิชย์จะเป็นตัวแทนในการควบคุมและเน้นผลตอบแทนระยะยาว ซึ่งจะเป็รากฐานของการสร้างธรรมาภิบาลอย่างหนึ่ง

จากศึกษาของ N.H Dimsdale ในเรื่อง "The Need to Restore Corporate Accountability, An Agenda for Reform" (ใน Dimsdale and Prevezer :1994) พบว่า ธนาคารพาณิชย์ในประเทศอังกฤษนั้นเป็นแหล่งเงินทุนระยะสั้นให้กับอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก ลักษณะการให้กู้ยืมเป็นการต่ออายุ(Rollover) ของ เงินทุนระยะสั้นไปเรื่อยๆ

ในทางตรงกันข้าม ธนาคารเยอรมนีที่ทำธุรกิจครบถ้วน (Universal Banking) กลับได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นแหล่งเงินกู้ระยะยาวให้กับอุตสาหกรรม และยังถือหุ้นได้อีก นอกจากธนาคารเยอรมนียังทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นในนามของผู้ที่นำหุ้นมาฝากไว้ และก็สามารถออกเสียงแทนได้ (proxy vote) ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ก็ยังให้บริการการเงินแบบอื่นอีก และก็ยังเป็นประธานหรือ

รองประธานในคณะกรรมการกำกับด้วย ธนาคารเยอรมนี จึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับธุรกิจต่างๆ และสามารถประเมินความเสี่ยงในโครงการอุตสาหกรรมได้ดี กลยุทธ์ในลักษณะถอนตัว (Exit) ด้วยการขายหุ้นหรือเรียกหนี้คืนก่อนกำหนดไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยนัก แต่ถ้าต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงตัวฝ่ายจัดการ ก็จะใช้วิธีคุยกันส่วนตัวกับฝ่ายจัดการ

นอกจากนั้น ในประเทศเยอรมนี นักลงทุนสถาบันจะฝากหุ้นไว้กับธนาคารพาณิชย์ และนักลงทุนสถาบันเหล่านั้นก็จะสื่อสารผ่านธนาคารพาณิชย์ในการมอบสิทธิให้เป็นตัวแทนในการออกเสียงแทน (Proxy Vote Right) อย่างไรก็ดีตาม ขณะที่ประเทศอังกฤษนั่นเอง กฎหมายได้มีการห้ามการถือหุ้นในบริษัทอื่นๆ จึงไม่ค่อยมีบทบาทมากนักในการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา สัดส่วนการถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นของครัวเรือน ไม่ใช่สถาบันการเงิน จึงเป็นการยากที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อคณะกรรมการบริษัท

ตารางที่ 6 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศเยอรมนีในการถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียน

	หน่วย:ร้อยละ		
	1970	1980	1990
อุตสาหกรรม	41	45	42
ครัวเรือน	28	19	17
นักลงทุนต่างประเทศ	8	11	14
บริษัทประกัน	4	6	12
ธนาคารพาณิชย์	7	9	10
รัฐบาล	11	10	5

ที่มา: Deutsche Bundesbank (1991)

สำหรับประเทศไทยของนั้น ในอดีตที่ผ่านมาธนาคารพาณิชย์ก็ค่อนข้างมีบทบาทคล้ายกับประเทศอังกฤษพอสมควร ในการทำหน้าที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงินระยะสั้นแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก ซึ่งจะทำให้เน้นผลตอบแทนระยะสั้นมากกว่า ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนการควบคุมที่จะนำไปสู่ธรรมาภิบาล ทั้งที่มีศักยภาพคล้ายธนาคารเยอรมนี

ตารางที่ 7 สัดส่วนมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์เมื่อเทียบกับยอดคงค้างของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์

หน่วย: ร้อยละ

ปี	สัดส่วนมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์/ GDP	สัดส่วนมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์/ ยอดคงค้างสินเชื่อของร.พ
1993	72	123
1994	79	95
1995	98	84
1996	81	53

ที่มา: The Stock Exchange of Thailand, *Fact Book 1998*

ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน พฤศจิกายน 2541

● **บทบาทของนักลงทุนที่เป็นลักษณะเล็งผลประโยชน์ระยะสั้น (Short-termism)**

ปัญหาโครงสร้างของการลงทุนของนักลงทุนสถาบัน คือ การแข่งขันในอุตสาหกรรมการเงินที่สูง จึงจำต้องแข่งขันเพื่อให้ผลตอบแทนระยะสั้นเป็นที่น่าพอใจแก่นักลงทุน ซึ่งนอกจากส่งผลให้การลงทุนเป็นลักษณะเล็งผลประโยชน์ระยะสั้น

การรวมกลุ่ม (Collective Action) ของนักลงทุนเป็นวิธีหนึ่งที่กดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการ เพื่อลดการด้อยคุณภาพของฝ่ายจัดการลง แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่มีการร่วมมือกันในหมู่สถาบันที่แตกต่างโดยเฉพาะการแต่งตั้งกรรมการอิสระ

ปัญหาของนักลงทุนสถาบัน ประการแรก กองทุนมีการกระจายการลงทุน (Diversification) สูง ไม่ลงทุนกระจุกตัว ประการที่สอง กองทุนแบบการลงทุนแบบซื้อขายเร็ว ประการที่สาม กองทุนที่ลงทุนตามดัชนี (Indexed fund) ซึ่งแต่ละกองจะเน้นการลงทุนตามน้ำหนักของดัชนีตลาด ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนแบบไปเรื่อยๆ (Passive)

ฉะนั้น นโยบายการลงทุนที่เหมาะสมสำหรับการสร้างธรรมาภิบาล คือ กึ่งมุงการลงทุนในขอบเขตจำกัด และไม่ได้ทำการซื้อขายหุ้นมากนัก การลงทุนในลักษณะนี้ทำให้สถาบันอาจจะสะสมข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่ลงทุน และมีการติดต่อสื่อสารกับฝ่ายจัดการของบริษัทนั้นเป็นประจำ ซึ่งน่าจะมีการให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าวิธีการกระจายการลงทุน

อย่างไรก็ตาม ได้มีความกังวลว่า การเพิ่มบทบาทของนักลงทุนสถาบันเพื่อกระตุ้นกิจกรรมการนั้น อาจจะเป็นการเพิ่มลักษณะการบริหารแบบถึงผลประโยชน์ระยะสั้น (Short-Termism) เราสามารถแก้ไขโดยให้นักลงทุนสถาบันแสดงให้เห็นว่าสนใจความสำเร็จของบริษัทในระยะยาว นักลงทุนสถาบันต้องเน้นความมั่นคงของเงินทุนมากกว่าผลตอบแทนในรูปของเงินปันผล

ถ้านักลงทุนสถาบันทำหน้าที่ในการเป็นเจ้าขององค์กรอย่างเต็มที่แล้ว นักลงทุนรายย่อยอื่นๆก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วยแต่ปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ไม่มีนักลงทุนสถาบันรายไหนจะแบกรับภาระต้นทุนด้วยตนเอง แต่ผลประโยชน์กลับตกอยู่กับผู้อื่นด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่เรียกว่า Free-rider problem

7. แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในประเทศไทย

จากแนวความคิดในเรื่องรูปแบบของธรรมาภิบาลและปัญหาโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคในการสร้างธรรมาภิบาลในแต่ละประเทศแล้ว แนวที่เป็นทางเลือกอาจจะแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ

แนวทางแรก จะมองว่าการสร้างธรรมาภิบาลนั้นทำได้ด้วยการปรับปรุงสิ่งต่างๆให้ดีขึ้น ด้วยการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับบริษัท ปรับปรุงคุณภาพของกรรมการอิสระ และโน้มน้าวให้นักลงทุนมองมูลค่าหุ้นในระยะยาว เพื่อให้แน่ใจว่าการบริหารงานของฝ่ายจัดการถูกกำกับและดูแลให้เป็นไปในทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและผู้เกี่ยวข้องผลประโยชน์อื่นๆ ด้วยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือคณะกรรมการอื่นๆ

แนวทางที่สอง จะมองที่กลไกตลาดที่ควบคุมบริษัทไม่ทำงานเต็มที่ เนื่องจากความสมบูรณ์ของโครงสร้างตลาดทุนไม่มีประสิทธิภาพ วิธีที่สร้างธรรมาภิบาลขึ้นมา คือ การสร้างกลไกตลาดในเรื่องนี้ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงด้านทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของญี่ปุ่น แม้ว่าจะไม่ได้ถูกมองว่าเป็นรูปแบบของการสร้างธรรมาภิบาล แต่ถ้ามองย้อนไปที่ความสามารถในการแข่งขันในตลาดผลผลิตและบริการแล้วจะเห็นได้ว่า กลับสามารถแข่งขันได้กับสหรัฐอเมริกาได้ดี แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในองค์กรต่างๆ เป็นการเพิ่มต้นทุนมากกว่าผลดี เนื่องจากธรรมาภิบาลนั้นจะทำงานได้ผลก็ต้องทุกฝ่ายจะต้องเข้าใจร่วมกัน

สำหรับประเทศไทยนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เลือกแนวทางแรก ด้วยการกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนมีการแต่งตั้งกรรมการอิสระและได้มีการวางแนวทางหน้าที่ของกรรมการและกรรมการอิสระ และบังคับให้มีการตั้งอนุกรรมการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายใน 31 ธันวาคม 2542 ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการสร้างธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม จากรายงานการสำรวจ Corporate Governance in Thailand : A Price Waterhouse Survey (1997) พบว่า บริษัทส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 83 ได้ปฏิบัติตามตามข้อกำหนดว่าต้องมีกรรมการอิสระอย่างน้อย 2 คนร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริษัท และส่วนใหญ่อีกยังไม่มีการตั้งอนุกรรมการตรวจสอบและมอบหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานตรวจสอบภายใน

เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลนอกจากจะให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะกรรมการตามแนวทางแรกแล้ว ควรมีการปรับปรุงกลไกระบบควบคุมภายนอกที่ผลักดันให้มีการสร้างธรรมาภิบาลในภาพรวมด้วย ด้วยการพัฒนา หนึ่ง ให้นักลงทุนสถาบันเข้ามามีบทบาทมากขึ้น (Institutionalization) สอง ให้มีการรวมกลุ่มในกลุ่มนักลงทุนทั้งรายย่อยและสถาบัน (Collective Grouping) และ สาม เน้นให้มีบริหารและการลงทุนที่เสี่ยงประโยชน์ระยะยาว (Long-termism)

- การสร้างความเข้าใจร่วมในผู้เกี่ยวข้องด้วยการวางแนวทางข้อปฏิบัติที่ดีเลิศ (The Code of Best Practice) สำหรับใช้ได้หมด (One-size-fit-all) ทั้งบริษัทจดทะเบียนและองค์กรที่ต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณชนอย่างธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประเด็นควรครอบคลุมตั้งแต่หน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการจนถึงระบบการควบคุม
- การสร้างบรรทัดฐานการลงทุนของนักลงทุนสถาบันด้วยการเพิ่มบทบาทของนักลงทุนสถาบันภายใต้การดูแลของรัฐอย่างกองทุนบำเหน็จข้าราชการ (กบข) ในการกำหนดให้ลงทุนในหุ้นของบริษัทที่มีธรรมรัฐที่ดีและมูลค่าผู้ถือหุ้นในระยะยาว และการสนับสนุนให้กองทุนตั้งกองทุนที่มีการลงทุนในหุ้น 10-15 ตัว แล้วเน้นลงทุนในบริษัทที่มีธรรมาภิบาลและมูลค่าระยะยาว รวมทั้งองค์กรสมาคมบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมควรสนับสนุนให้กองทุนต่างๆ ออกเสียงเลือกกรรมการอิสระ

- การสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินไทยจะเข้ามามีบทบาทตัวแทนการควบคุม (Controlling Agent) มากขึ้นใน แนวของเยอรมนี (German bank-based approach) มากกว่าแนว กลไกตลาดของอังกฤษ (British market-based approach) คือ สถาบันการเงินไทยไม่ควรเป็น แหล่งเงินกู้ระยะสั้นให้กับอุตสาหกรรม ที่นิยมโครงการที่ให้กระแสเงินคืนรวดเร็ว หันมาให้กู้ ระยะยาวแก่อุตสาหกรรมทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการ กำกับดูแลฝ่ายจัดการด้วย โดย ก) กำหนดเงื่อนไขของการเรียกเงินกู้ขึ้นก่อนกำหนดในสัญญาเงินกู้ ถ้ามีการละเมิดหรือไม่สนใจต่อธรรมาภิบาล ข) มีการจัดการปัญหากับบริษัทที่มีผลการดำเนินงาน ไม่ค่อยรวดเร็วและแนะนำให้ใช้ธรรมาภิบาล และ ค) เป็นแหล่งเงินทุนระยะยาวให้กับอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยอิงกับการวิเคราะห์กระแสเงินสดและ ควรมีการตรวจสอบความก้าวหน้าของ บริษัทต่างๆ เป็นระยะ
- การสนับสนุนให้มีกลไกการรวมตัวกัน (Collective Action) ของทั้งนักลงทุนสถาบันและรายย่อยให้ มีสิทธิในการออกเสียงเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระด้วยการผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ ออกเสียงแทนนักลงทุน (Proxy Vote Right) องค์กรนี้อาจจะตั้งอยู่ในรูปสมาคมหรือนิติบุคคลอื่น
- การสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในองค์กรขนาดเล็กและองค์กรที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร ไม่ว่า องค์กรนั้นจะเป็น องค์กรการกุศล บริษัทขนาดเล็ก สหกรณ์ หรือ แม้กระทั่งสปอร์ตคลับเอง ก็มีความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุม โดยเฉพาะในองค์กรที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรนั้น ซึ่งไม่มุ่ง ในเรื่องของตัวเลขทางด้านการเงินอย่างเดียว ควรต้องคำนึงถึงเรื่องการประเมินประสิทธิภาพของ องค์กรและการรับรู้ของสาธารณชน

บรรณานุกรม

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2542) “แนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบ”

บริษัทบุญศิริการพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2541) รายงานเศรษฐกิจรายเดือน พฤษภาคม 2541

บริษัทประชาชนจำกัด กรุงเทพฯ

Bain, David and Neville Band (1996), *Winning Ways through Corporate Governance*, Macmillan Press, London.

Berle, A.A., and Means, G.C. (1968), *The Modern Corporation and Private Property*, Harcourt Brace & World, New York.

CalPERS, "CalPERS Corporate Governance Market Principles, Japan" downloaded from Internet.

CalPERS, "CalPERS Global Corporate Governance Principles" downloaded from Internet.

CEPS, "Report of a CEPS Working Party on Corporate Governance in Europe", downloaded from Internet.

Chrysler Corporation (1996), "Corporate Governance Report by the Board of Directors, February 8, 1996" downloaded from internet.

Dimsdale, Nicholas and Martha Prevezer (1994), "Capital Markets and Corporate Governance," Clarendon Press, Oxford.

Franks, J. and Mayer, C. (1992), "Corporate Control: A Synthesis of the International Evidence", IFA working Paper 127-90, London Business School, UK..

Garret, Bob (1997), *The Fish Rots from the Head*, Harper Collins Business, London

Monks, Robert A.G and Minow, Nell (1995), *Corporate Governance*, Blackwell Publisher, New York.

Price Waterhouse Management Consultants Ltd. (1997), *Corporate Governance in Thailand : A Price Waterhouse Survey*, The Stock Exchange of Thailand, Thailand.

Stapledon, G.P (1996), "Institutional Shareholders and Corporate Governance," Clarendon Press, Oxford.

The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd. (1992), The Financial Aspects of Corporate Governance, Gee, UK.

The Stock Exchange of Thailand (1998), Fact Book 1998, The Stock Exchange of Thailand, Bangkok.

เศรษฐกิจพอเพียง : เกษตรทางเลือก

โดย

ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2542

เรื่อง

มิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

26 มีนาคม 2542

เกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย:

บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

ศุภจิต มโนพิโมกษ์

บทนำ

ระบบเกษตรกรรมที่เรียกว่าเกษตรทางเลือก (Alternative agriculture) หมายถึงการเกษตรกรรมใด ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกระแสหลักซึ่งเป็นการปลูกพืชชนิดเดียวในพื้นที่ขนาดใหญ่เชิงพาณิชย์ เกษตรกรในระบบเกษตรทางเลือกจะทำการเพาะปลูกโดยอาศัยปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในไร่ นาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ธรรมชาติกำหนด มีการผลิตพืชผลหลายชนิดเพื่อการยังชีพของตนเองและครอบครัวเป็นหลัก เมื่อมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคจึงนำไปขายหรือแลกเปลี่ยนกัน เกษตรทางเลือกมีรูปแบบหลากหลาย เพราะพัฒนามาจากเขตนิเวศเกษตรกรรม (Agro-ecosystem) และระบบวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แต่ละรูปแบบจะมีความสมดุลและมีประสิทธิภาพในตัวเอง ถ้าแบ่งเกษตรทางเลือกตามระดับของความสัมพันธ์เกื้อกูลกันของกิจกรรมการผลิตในไร่นาจากน้อยไปหามาก สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

(1) เกษตรเชิงเดี่ยวอินทรีย์ เป็นการเพาะปลูกพืชเพียงชนิดเดียว แต่เกษตรกรไม่ใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช ใช้แต่สารสกัดจากธรรมชาติ เช่นสะเดาในการกำจัดแมลงแทน หรือไม่ใช้ปุ๋ยเคมี ใช้แต่ปุ๋ยจากมูลสัตว์หรือพืชแทน เป็นต้น เกษตรประเภทนี้พบมากในภาคกลางหรือภาคอื่นที่มีการทำนาเป็นหลัก เช่น ภาคอีสาน ที่จังหวัดยโสธร บุรีรัมย์ หรือในภาคเหนือ ที่จังหวัดพะเยา เป็นต้น นอกจากการทำนาอินทรีย์แล้วยังมีการปลูกผักปลอดสารพิษของกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดชัยภูมิภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มอาสาสมัครชาวญี่ปุ่น เกษตรกรที่ทำเกษตรเชิงเดี่ยวอินทรีย์ อาจจะทำเกษตรทางเลือกรูปแบบอื่นด้วย แต่ไม่อยู่ในบริเวณแปลงที่ดินเดียวกันกับแปลงเกษตรอินทรีย์ เช่นเป็นที่ดินรอบบ้าน เรียกว่าเกษตรรอบบ้าน (Home Garden) หรือ ที่ดินที่อยู่ขอบแปลงนาซึ่งเป็นที่ดินขนาดเล็กไม่สามารถทำนาได้ เรียกว่า “ที่หัวไร่ปลายนา”

เป็นต้น ซึ่งเกษตรกรอาจจะนำผลพลอยได้จากเกษตรทางเลือกในรูปแบบอื่นมาใช้ในแปลงเกษตรเชิงเดี่ยวอินทรีย์

(2) เกษตรผสมผสาน (Integrated Farming) เป็นการทำกิจกรรมการเกษตรพร้อมกันตั้งแต่ 2 กิจกรรมขึ้นไป โดยแต่ละกิจกรรมเอื้อประโยชน์หรือมีผลเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เช่น การปลูกพืชหลายชนิด การเลี้ยงปลาในนาข้าว หรือการปลูกหลายชนิดร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น เกษตรกรอาจใช้สารเคมีซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นปุ๋ยเคมีในการเพาะปลูก หรือละเลิกการใช้สารเคมีโดยสิ้นเชิง ของเสีย (Waste) จากกิจกรรมหนึ่งจะเป็นปัจจัยการผลิต (Input) ของอีกกิจกรรมหนึ่ง ดังนั้น จึงเกือบจะไม่มีของเสียออกจากระบบการผลิตในขั้นสุดท้ายเลย มีแต่ผลผลิตสุทธิเพื่อการจำหน่ายหรือการบริโภค

มีผู้ใช้คำเรียกเกษตรทางเลือกรูปแบบนี้แตกต่างกันไป เช่น “ไร่นาสวนผสม” หมายถึงการทำเกษตรผสมผสานที่มีนาข้าวเป็นกิจกรรมหลัก หรือ “สวนผสมผสาน” หมายถึงการทำสวนไม้ผลเป็นกิจกรรมหลักร่วม ซึ่งเรียกเป็นภาษาท้องถิ่นแตกต่างกันไป เช่น ภาคเหนือเรียก “สวนสะเปะสะเปี๊ยะ” ภาคใต้เรียก “สวนสมรม เกษตรผสมผสานมีอยู่ในระบบเกษตรพื้นบ้านของประเทศแถบตะวันออก เช่น จีนและไทยมาแต่เดิม แต่เพิ่งจะมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ และบัญญัติศัพท์เฉพาะขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ผู้ที่บัญญัติศัพท์ “เกษตรผสมผสาน” ขึ้นคือ หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในยุคนักเบ๊

ในประเทศไทย ระบบเกษตรผสมผสานเป็นรูปแบบเกษตรทางเลือกที่เกษตรกรทำมากที่สุดแต่เกษตรกรมักทำเกษตรผสมผสานควบคู่ไปกับการทำเกษตรเชิงเดี่ยว คือทำเกษตรผสมผสานเพียงบางส่วนของพื้นที่การเกษตรพบมากในพื้นที่เกษตรนอกเขตชลประทานของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีสัดส่วนของพื้นที่ชลประทานต่ำที่สุดในประเทศ และภาคเหนือที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีความต้องการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ของตนและทำการเพาะปลูกพืชหลายชนิดและเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นแหล่งอาหารในครอบครัว

(3) วนเกษตร เป็นเกษตรผสมผสานที่มีจำนวนกิจกรรมมากขึ้นและมีความสัมพันธ์เกื้อกูลกันระหว่างกิจกรรมการผลิตในระดับใกล้เคียงกับป่าธรรมชาติ มีการแบ่งระดับการปลูกพืชตั้งแต่ไม้ยืนต้นขนาดใหญ่ เช่น ไม้สัก ไม้ยางพารา ไม้ผลขนาดกลาง ขนาดเล็ก ไม้พุ่ม และพืชคลุมดิน เช่น พืชสวนครัว และพืชสมุนไพร นับเป็นการทำการเกษตรที่มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ

ในสภาพที่มีความใกล้เคียงกับป้าธรรมชาติเพื่อให้พืชต่างๆ เกื้อกูลกันเอง เป็นการลดต้นทุนการผลิตทั้งในแง่อาหารของพืช การป้องกันโรคของพืช ตลอดจนแรงงานมนุษย์ จัดได้ว่าเป็นการเกษตรทางเลือกที่ประสิทธิภาพสูงสุด ต้องใช้ความรู้ขั้นสูงเกี่ยวกับพืช สัตว์ ดิน และการจัดการรวมทั้งการตลาดด้วยความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการเกษตรรูปแบบนี้ยังมีน้อยผู้ที่เป็นต้นแบบในประเทศไทย คือ ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม แห่งบ้านห้วยหิน ตำบลลาดกระโทง อำเภอสนามไชย เขตจังหวัดฉะเชิงเทรา มักพบระบบวนเกษตรนี้ในภาคเหนือ เนื่องจากมีการปลูกไม้ผลแซมในป้าธรรมชาติ เช่น ลำไย ลิ้นจี่ เพื่อให้คงความชุ่มชื้นแก่ไม้ผล และทำให้ไม้ผลออกดอกและติดผลอย่างสม่ำเสมอ

การทำวนเกษตรเป็นพัฒนาการต่อเนื่องจากการทำเกษตรผสมผสานอย่างแท้จริง เพราะเกษตรกรจะต้องมีการทำเกษตรผสมผสานมาเป็นเวลานานเพื่อให้ต้นไม้ในระดับบนได้เจริญขึ้นจนถึงระดับที่สามารถเป็นต้นไม้ที่เลี้ยงให้กับต้นไม้ในระดับกลางและระดับล่างได้ การทำวนเกษตร นอกจากจะมีจำนวนกิจกรรมการผลิตที่มากขึ้นหรือชนิดของพืชที่ปลูกจำนวนมากชนิดขึ้นแล้ว อัตราส่วนของพื้นที่วนเกษตรเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดจะอยู่ในสัดส่วนที่สูงหรือเต็มพื้นที่การเกษตร เกษตรกรที่ทำวนเกษตรส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จและสามารถอยู่รอดได้โดยอาศัยการทำเกษตรทางเลือกได้ มีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับเกษตรผสมผสาน แต่มีการกระจายตัวทั่วไปในประเทศ เช่นทางภาคใต้โดยส่วนใหญ่เป็นปายาง ดังนั้นจึงเป็นเกษตรผสมผสานในลักษณะ พืชร่วมยาง (Intercropping) หรือทางภาคเหนือที่มีการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ป่าไม้เดิมในบริเวณที่ราบสูงทั้งหมด

(4) ระบบเกษตรธรรมชาติ เรียกได้ว่าเป็นพัฒนาการขั้นสูงสุดของการทำเกษตรทางเลือกซึ่งนอกจากจะทำวนเกษตรแล้วยังสามารถทำการเกษตรให้สอดคล้องกับระบบนิเวศธรรมชาติ อีกทั้งไม่มีการนำปัจจัยการผลิตจากนอกไร่เข้ามาใช้ หลักการที่สำคัญของระบบเกษตรธรรมชาตินี้สอดคล้องกับแนวความคิด 4 ประการ ของฟูกุโอกะ ซึ่งเป็นเกษตรกรชาวญี่ปุ่นดังนี้ (ฟูกุโอกะ 2530)

- ไม่ไถพรวนดิน เนื่องจากเชื่อว่าพื้นดินมีการไถพรวนโดยตัวของมันเองตามธรรมชาติอยู่แล้ว โดยการซ่อนใบของรากพืช สัตว์และสิ่งมีชีวิตเล็ก ๆ ที่อาศัยอยู่ในดิน กระบวนการนี้จะทำให้มีการแทรกซึมของน้ำและอากาศเข้าไปช่วยเสริมกิจกรรมการย่อยสลายซากพืชของจุลินทรีย์ให้กลายเป็นธาตุอาหารของพืชต่อไป

- ไม่ใส่ปุ๋ยทุกชนิด เนื่องจากการใส่ปุ๋ยเป็นการเร่งการเจริญเติบโตของพืชแบบชั่วคราวและธาตุอาหารที่พืชได้รับจะมีเพียงธาตุอาหารหลักเท่านั้น ทำให้พืชต้องใช้ธาตุอาหารอื่น ๆ จากดิน และเมื่อใส่ปุ๋ยเคมีไปนานๆ จะทำให้เกิดความไม่สมดุลของธาตุอาหารพืช ทำให้พืชอ่อนแอ เกิดโรคและแมลงได้ง่าย นอกจากนี้การใส่ปุ๋ยเคมีไปนานๆ ยังทำให้ดินเป็นกรดมากขึ้น ในส่วนของเกษตรกรรมธรรมชาติจะใช้อินทรีย์วัตถุในไร่ นา เช่น ฟางข้าว พืชตระกูลถั่ว ซากตอซังของพืชคืนกลับสู่ดินเป็นอาหารของพืชต่อไป วิธีการนี้นอกจากจะได้ปุ๋ยธรรมชาติแล้วยังทำให้โครงสร้างของดินดีขึ้นอีกด้วย
- ไม่กำจัดวัชพืชร เพื่อให้เกิดความหลากหลายของพืชในระบบนิเวศไร่ นาเหมือนธรรมชาติ แต่มีวิธีการกำจัดวัชพืชรที่สำคัญคือ ทำให้วัชพืชรอ่อนแอเมื่อต้องการปลูกพืชหลัก หากพืชหลักสามารถเติบโตได้ก่อนวัชพืชรก็จะแข็งแรงและให้ผลผลิตที่ดีได้ วิธีการควบคุมวัชพืชรนี้มีหลายวิธี เช่น การควบคุมระบบน้ำในไร่ นา การปลูกพืชตระกูลถั่วคลุมดิน หรือการใช้ฟางคลุมดิน เป็นต้น
- ไม่กำจัดโรคและแมลงศัตรูพืช เนื่องจากเกษตรกรรมธรรมชาตินั้นพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงธรรมชาติโดยไม่กำจัดโรคและแมลงศัตรูพืชด้วยสารเคมี หรือใช้จุลินทรีย์ใดๆ แต่จะจัดการระบบพืชให้มีความหลากหลาย มีทั้งวัชพืชร พืชหลัก ใช้พันธุ์พื้นเมืองเพราะสามารถทนทานต่อโรคและแมลงในท้องถิ่นได้ดี ทำให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศ ซึ่งจะมีการควบคุมกันเองของแมลงชนิดต่างๆ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชรนี้ ยังทำให้ผลผลิตที่ได้ปลอดสารเคมีและไม่ทำให้เกิดการสะสมสารเคมีในสภาพแวดล้อมอีกด้วย

เกษตรทางเลือกในประเทศไทยเริ่มเป็นที่สนใจในช่วงปี 2520-2530 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ริเริ่มเผยแพร่ประสิทธิภาพของเกษตรกรในภาคอีสานที่ทำเกษตรทางเลือก จนประสบความสำเร็จ เช่น จังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น และสุรินทร์ เกษตรกรเหล่านี้ได้ทำเกษตรเชิงเดี่ยวมาก่อน และหันมาขุดบ่อเลี้ยงปลาเพิ่ม และทำการเพาะปลูกพืชต่างๆ เช่น ไม้ผล พืชผักสวนครัว ครอบบริเวณขอบบ่อปลาโดยใช้น้ำจากบ่อปลาในการเพาะปลูก รวมถึงการเลี้ยงปลาในนาข้าว (มนตรี จันทวงศ์ 2535) ต่อมาได้มีการนำเสนอเกษตรกรรมทางเลือกอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในประเทศไทยภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ราคาข้าวตกต่ำครั้งร้ายแรงในประเทศไทยเมื่อปี 2528 และ

เริ่มต้นได้รับการตอบรับและการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนนับตั้งแต่นั้นมา ในปัจจุบันมีเกษตรกรที่ทำเกษตรทางเลือกจำนวนหนึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภาคในประเทศไทย

เกษตรทางเลือกได้รับความสนใจจากหลาย ๆ ฝ่ายเพิ่มขึ้นตั้งแต่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี 2539 เพราะคาดหวังว่าการผลิตในระบบนี้จะป็นหนทางหนึ่งในการบรรเทาความเดือดร้อนจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังตกต่ำ เป็นแหล่งอาหารเลี้ยงครอบครัวของเกษตรกรของอย่างพอเพียง ทำให้ชนบทมีแรงต้านทานต่อแรงกดดันของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเป็นผลดีต่อความมั่นคงและการอยู่รอดของเกษตรกรและระบบนิเวศในระยะยาว

วัตถุประสงค์

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทยในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ โดยจะศึกษาถึงประสิทธิภาพการผลิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของระบบเกษตรกรรมทางเลือก ในการนำเสนอจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ เป็นลำดับดังนี้

1. การใช้ทรัพยากรการผลิตของเกษตรทางเลือก
2. การวัดประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรรมทางเลือก
3. พฤติกรรมการตัดสินใจทำเกษตรกรรมทางเลือก
4. บทสรุป

1. การใช้ทรัพยากรการผลิตของเกษตรทางเลือก

เกษตรกรกระแสหลักที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันจะเน้นการปลูกพืชชนิดเดียวเชิงพาณิชย์ ใช้สายพันธุ์พืชที่ปรับปรุงพันธุ์จนให้ผลผลิตสูง มีการใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และการจัดการฟาร์มแผนใหม่ เพื่อเร่งผลิตอาหารให้ได้กำไรสูงสุด ระบบการผลิตนี้มีประสิทธิภาพการผลิตต่อพื้นที่สูงในระยะสั้น แต่ก่อให้เกิดปัญหามากมายในระยะยาว เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความไม่แน่นอนและสม่ำเสมอของผลผลิตในระยะยาวในพื้นที่ปลูกเดียวกัน เนื่องจากปัญหาดิน

เสื่อมโทรม และการเกิดโรคแมลงระบาด และในที่สุดเกิดปัญหาภาระหนี้สินเนื่องจากต้องลงทุนสูง ขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินและรายได้ลดลงเนื่องจากผลผลิตลดลงและราคาผลผลิตตกต่ำ

ปัญหาในระยะยาวของระบบเกษตรกรรมกระแสหลักเป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีแผนใหม่ที่มีมักจะไม่เหมาะสมกับการเกษตรที่มีปัจจัยการผลิตจำกัด เกษตรกรรายเล็กที่มีพื้นที่ถือครองจำนวนจำกัดจะได้รับผลกำไรน้อยกว่าเกษตรกรรายใหญ่ นอกจากนี้ การปลูกพืชเชิงเดี่ยวยังมีผลกระทบโดยตรงกับสภาวะแวดล้อม การใช้พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง (high-yielding varieties) ที่ผสมพันธุ์ตามกระบวนการพันธุศาสตร์แผนใหม่ จะให้ผลผลิตถดถอยลงในระยะยาว นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจึงมีความเห็นว่า เกษตรทางเลือกเป็นการผลิตที่สร้างความสม่ำเสมอและความยั่งยืนในระบบการผลิตให้กับคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคต Conway และ Barbier (1990) ระบุว่าเกษตรทางเลือกเป็นระบบการผลิตที่มีประโยชน์ ดังนี้

1. เป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพและให้ผลผลิตสม่ำเสมอ
2. มีการใช้ปัจจัยการผลิตน้อยและราคาถูก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้เทคโนโลยีการผลิตอย่างเต็มที่จากสารอินทรีย์ และภูมิปัญญาท้องถิ่น
3. เป็นแหล่งผลิตอาหารที่มั่นคง และเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพของเกษตรกร
4. เป็นแนวทางการคุ้มครองชีวิตของสัตว์ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ
5. เป็นการรักษาคูณค่าทางวัฒนธรรม และครอบครัวเกษตรกรรายย่อย
6. เป็นระบบช่วยเหลือผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส
7. สร้างระบบให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการตัดสินใจเพื่อการพัฒนา

การผลิตภายใต้ระบบเกษตรกรรมทางเลือกมีลักษณะสำคัญที่ต่างจากระบบการเกษตรเชิงเดี่ยวคือระบบเกษตรทางเลือกจะให้ผลผลิตแน่นอนและสม่ำเสมอ และสามารถดำเนินกิจกรรมการผลิตต่อไปได้ภายใต้ภาวะกดดัน (Stress) หรือการกระทบอย่างรุนแรง (Shock) ภาวะกดดันได้แก่สภาวะโดยรอบที่มีปัญหาสะสมและเป็นสิ่งคาดเดาได้ เช่น ปัญหาดินเค็ม ปัญหาการพังทลายหรือภาวะหนี้สิน ส่วนการกระทบอย่างรุนแรงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไม่สามารถคาดการณ์ได้ เช่น การเกิดโรคระบาดของแมลงชนิดใหม่ ปัญหาภัยแล้ง และราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเกษตรกรรมทางเลือกมีความสามารถทนต่อสภาพความกดดัน

และการกระทบ เกิดจากการที่ระบบการผลิตดังกล่าวใช้ปัจจัยการผลิตภายในครัวเรือนและที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (Francis and King 1998) ปัจจัยภายในชุมชน (Internal resources) และปัจจัยภายนอกชุมชน (External resources) ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัจจัยภายในชุมชนและภายนอกชุมชนที่ใช้ในการผลิตทางการเกษตร

ปัจจัยภายในชุมชน	ปัจจัยภายนอกชุมชน
● แสงอาทิตย์เป็นแหล่งพลังงานเพื่อการสังเคราะห์แสง ● น้ำฝนและ/หรือน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กในท้องถิ่น ● ไนโตรเจนจากอากาศและขบวนการหมุนเวียนของสารอินทรีย์ในดิน ● ธาตุอาหารอื่นจากดินและระบบการปลูกพืชหมุนเวียน ● ควบคุมวัชพืชและแมลงศัตรูพืชโดยแรงงานวิธีชีวภาพบำบัด และวัฒนธรรม ● เมล็ดพันธุ์พืชที่หลากหลายจากไร่นา ● เครื่องจักรกลจากการจัดสร้างและบำรุงรักษาในไร่นาหรือชุมชน ● แรงงานภายในครอบครัว ● ทุนจากเงินทุนของตนเองและชุมชนและลงทุนกลับสู่ชุมชน ● การจัดการอาศัยความรู้ของชาวนาและชุมชนท้องถิ่น	● แสงจากไฟฟ้าในเรือนกระจก (Green house) ● น้ำจากอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ● ไนโตรเจนจากปุ๋ยวิทยาศาสตร์ ● ธาตุอาหารอื่นจากดินและปุ๋ยวิทยาศาสตร์ ● ควบคุมวัชพืชและแมลงศัตรูพืช โดยอาศัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและแมลง ● เมล็ดพันธุ์พืชจากการซื้อเมล็ดพันธุ์ผสมที่ควบคุมสายพันธุ์และรับรองคุณภาพ ● เครื่องจักรกลจากการจัดซื้อและจัดเปลี่ยนใหม่ ● แรงงานจ้าง ● ทุนจากแหล่งกู้ยืมภายนอกและผลกำไรไหลออกจากชุมชน ● การจัดการอาศัยความรู้จากพ่อค้าขายปุ๋ยยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ และผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเพาะปลูก

ปัจจัยภายในชุมชนเป็นปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ภายในแหล่งผลิตหรือในชุมชน และผสมกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมภายในชุมชนนั้น สิ่งเหล่านี้ ได้แก่ แหล่งน้ำฝน ธาตุอาหารอินทรีย์ในดินและอินทรีย์ชีวภาพที่ควบคุมแมลงศัตรูพืชภายใต้ระบบนิเวศ เป็นต้น ส่วนปัจจัยการผลิตจากภายนอกชุมชนเป็นปัจจัยการผลิตที่ต้องเสาะหามาจากนอกแหล่งผลิตหรือชุมชน ได้แก่ น้ำชลประทานจากแหล่งกำเนิดที่ห่างไกล และสารเคมีในยาฆ่าแมลงและปุ๋ยสังเคราะห์ ปัจจัยการผลิตจากภายนอกชุมชนเป็นสิ่งที่ต้องใช้จ่ายเงินไปแลกเปลี่ยนมา ดังนั้น เกษตรกรจะต้องทำการผลิตให้ได้ส่วนเกิน (Surplus of production) หรือให้ได้เงินเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตภายนอก นอกจากนั้น ต้นทุนของปัจจัยการผลิตดังกล่าวยังเป็นสิ่งนอกเหนือการควบคุมของเกษตรกรหรือชุมชน เป็นผลให้ระบบการผลิตมีความอ่อนไหว (Vulnerable) ต่อภาวะกดดันและแรงกระแทกของต้นทุนและอุปทานของปัจจัยการผลิตภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว การพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตพื้นฐาน ซึ่งทำให้ระบบการผลิตไม่มีความกลมกลืนกับระบบนิเวศในแหล่งนั้น เหตุผลเหล่านี้เป็นคำอธิบายถึงความไม่สำเร็จของการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ที่ใช้เมล็ดพันธุ์แบบควบคุมสายพันธุ์ ปุ๋ยสังเคราะห์และยาฆ่าแมลง ในสภาวะแวดล้อมที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ การผลิตแบบดั้งเดิมในท้องถิ่นที่ใช้ปัจจัยการผลิตภายในชุมชน เช่นเมล็ดพันธุ์พื้นบ้านที่ให้ผลผลิตต่ำกว่า จะทำให้ระบบมีการปรับตัวและให้ผลผลิตที่ดีกว่า

สำหรับปัจจัยด้านแรงงาน ทูน เครื่องมือทางเกษตร และระบบการจัดการ เป็นปัจจัยการผลิตทั้งภายในและภายนอก ปัจจัยการผลิตดังกล่าวถ้าจัดหาจากภายในครัวเรือนหรือชุมชนนั่นเอง เกษตรกรก็จะสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจและควบคุมปัจจัยการผลิต และการจัดการในระยะยาว ซึ่งทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจจะทุ่มเททำการผลิตในระยะยาว

ลักษณะความต่อเนื่องและยั่งยืนของการผลิตในระบบเกษตรทางเลือกเกิดจากการจัดการภายใต้เงื่อนไขที่เกษตรกรมีความรู้และสามารถในการควบคุมจัดการปัจจัยการผลิตของตนได้ ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องเรียนรู้ธรรมชาติ ลักษณะของแรงกดดัน ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบการผลิต และสามารถจัดการต่อสู้กับแรงกดดันและแรงกระทบนั้น การจัดให้มีรูปแบบเทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่นเป็นทางเลือกสำคัญที่เกษตรกรสามารถใช้ความสามารถของตนเองในการจัดสรรทรัพยากรการผลิตภายในชุมชนเพื่อลดภาวะแรงกดดัน และแรงกระทบจากภายนอก

การปลูกพืชหลายชนิด และหลายระดับความสูงเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในระบบเกษตรกรรมทางเลือก พืชแต่ละชนิดจะต้องการธาตุอาหารต่างกัน การปลูกพืชมากกว่าหนึ่งชนิด (Inter-Cropping) ในแปลงเพาะปลูกเดียวกันจะทำให้แร่ธาตุอาหารในดิน และพืชชนิดต่าง ๆ สามารถเอื้อประโยชน์ทางชีวภาพซึ่งกันและกัน สามารถช่วยกันควบคุมแมลงศัตรูพืชและวัชพืช การปลูกพืชหมุนเวียน (Crop Rotation) จะทำให้เกิดการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกติดต่อกันตลอดทั้งปี การปลูกพืชล้มลุกหรือพืชสมุนไพรรากตื้นร่วมกับไม้ยืนต้นหรือไม้พุ่มรากลึกในระบบวนเกษตร จะทำให้ต้นไม้ที่มีรากลึกสามารถดูดน้ำและธาตุอาหารที่พืชรากตื้นไม่สามารถดูดได้ถึง ไม้ยืนต้นยังทำหน้าที่เป็นร่มเงาและทิ้งใบไม้มาเป็นธาตุอาหารให้พืชชั้นล่าง ขณะที่พืชคลุมดินชั้นล่างจะช่วยลดวัชพืชและป้องกันการพังทลายของดิน การปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ที่ประสานความร่วมมือกับธรรมชาติอย่างสอดคล้องเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกันในระบบเกษตรธรรมชาติ (Natural Farming) ทำให้มีการใช้แรงงานและเทคโนโลยีร่วมกับความสามารถของระบบธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เกษตรทางเลือกจึงมีประสิทธิภาพการผลิตสูงสุดในระยะยาว

2. การวัดประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรทางเลือก

จุดผลิตที่มีประสิทธิภาพในระบบเกษตรกรรมทางเลือกไม่ใช่จุดที่หน่วยผลิตมีผลได้สุทธิสูงสุด (Maximum net -benefit) เหมือนเกษตรกรรมกระแสหลักซึ่งมุ่งให้ได้กำไรสูงสุด การผลิตในระบบเกษตรกรรมทางเลือกมุ่งให้มีอาหารเพียงพอเพื่อการยังชีพของสมาชิกในครอบครัว (Food sufficient) ที่สมำเสมอแน่นอน และก่อให้เกิดการผลิตแบบยั่งยืนกับหน่วยผลิต (Sustainable production) กับระบบเศรษฐกิจโดยรวม (Sustainable development) และระบบนิเวศ (Ecological sustainable) การวัดประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรรมทางเลือก จึงมีความแตกต่างอย่างมากกับการวัดในระบบเกษตรกรรมกระแสหลัก

แนวคิดของเรื่องประสิทธิภาพการผลิตในระบบเกษตรทางเลือก มีความซับซ้อน เพราะต้องตัดสินใจเลือกระหว่างการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ความแน่นอนของการผลิต (Stability) และความเสมอภาคของการกระจายผลผลิต (Equitability) ดัชนีวัดประสิทธิภาพการผลิตเหล่านี้ได้แสดงไว้ในภาพที่ 1

ผลิตภาพเป็นผลลัพธ์ของอัตราส่วนระหว่างมูลค่าของผลผลิตต่อปัจจัยการผลิต โดยปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือที่ดิน แรงงาน และทุน พลังงานถูกรวมอยู่ในที่ดิน (แสงอาทิตย์) แรงงาน (แรงงานมนุษย์) และทุน (พลังงานจากปิโตรเลียม) ส่วนปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นเทคโนโลยีการผลิต การวัดผลิตภาพของการผลิตที่ใช้กันทั่วไปคือการวัดผลผลิตหรือรายได้ต่อหน่วยพื้นที่เพาะปลูก แต่อาจวัดในรูปผลผลิตอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผลผลิตทางกายภาพและในหน่วยอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินก็ได้

ความแน่นอนของการผลิตหมายถึงความแน่นอนของผลิตภาพ (Productivity) แม้จะอยู่ภายใต้แรงกดดันจากภายนอก ความแน่นอนของผลิตภาพมักวัดจากค่าสัมประสิทธิ์ความแปรผันของผลิตภาพ (Variation in productivity) หรือแนวโน้มของผลิตภาพ (Trend in productivity)

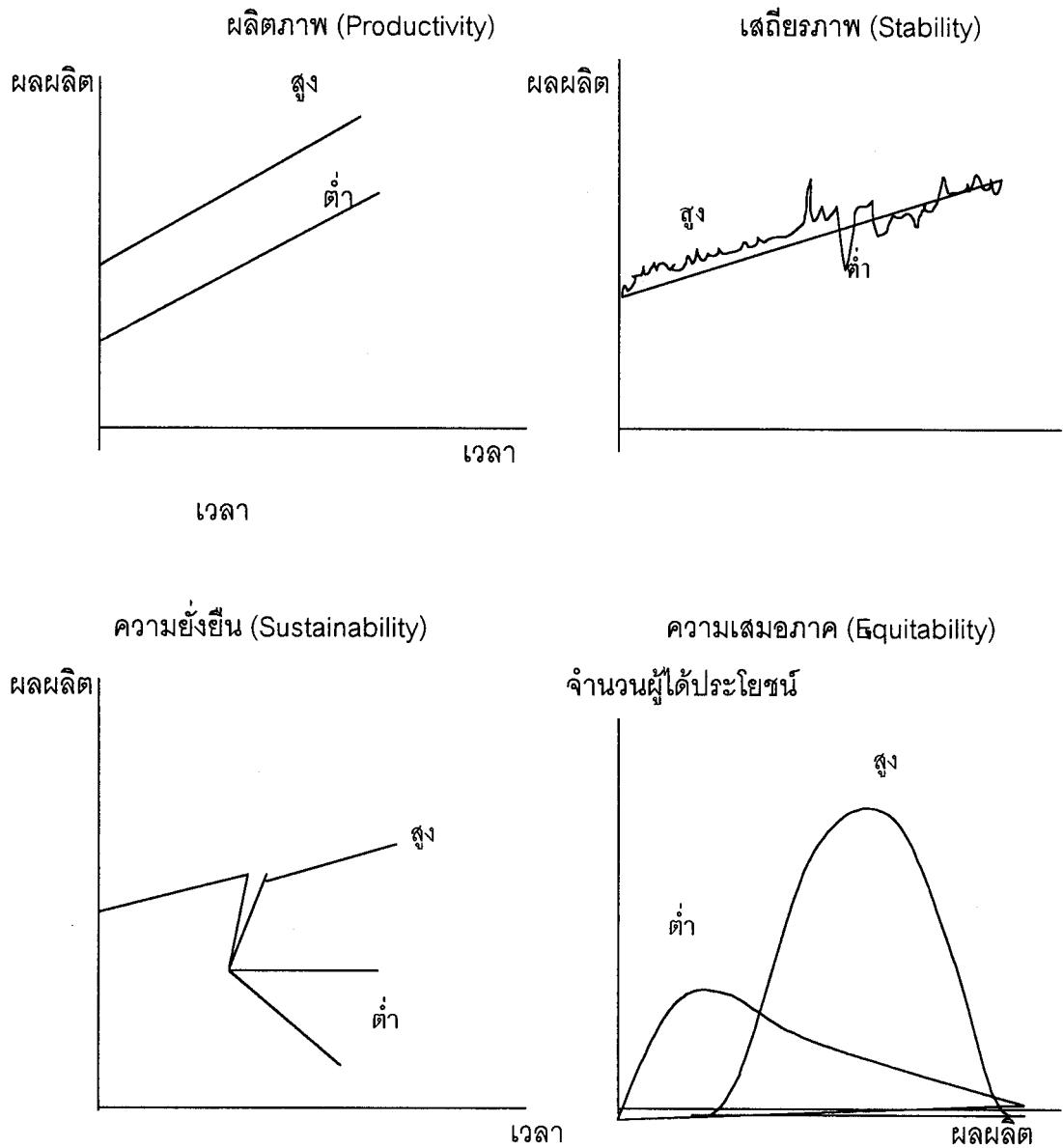
ความเสมอภาพหมายถึงการกระจายผลผลิตอย่างทั่วถึงเท่าเทียมระหว่างผู้ได้ผลประโยชน์ มักวัดที่การกระจายของผลผลิต โดยใช้ Lorenz curve, Gini coefficient หรือดัชนีอื่น ๆ การวัดความเสมอภาพมีความยากลำบากเพราะเกี่ยวข้องกับค่านิยมของบุคคลและสังคม ดังนั้นจึงมักวัดเพียงความสม่ำเสมอของการกระจายผลผลิตระหว่างผู้ที่ควรได้รับผลประโยชน์ในระดับความจำเป็นพื้นฐาน และในกรณีของเกษตรทางเลือกจำเป็นต้องพิจารณาที่การกระจายผลผลิตสุทธิเพื่อจะได้ครอบคลุมการกระจายในด้านต้นทุนด้วย เนื่องจากต้องเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตของปัจจัยการผลิตที่มาจากภายในและภายนอกครัวเรือนเกษตรกรและชุมชน

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ประสิทธิภาพมีความหมายในเชิงกำไรสูงสุดทางการเงินจากการผลิต คำถามที่เกิดขึ้นคือ ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์จะเข้ากันกับแนวคิดเรื่องความยั่งยืนหรือไม่ ธนาคารโลกเห็นว่า การผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต้องกระทำควบคู่กันไป การใช้ทรัพยากรที่ออกงายได้ (Renewable resources) จนหมดสิ้นไปย่อมไม่ใช่ระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ความเห็นดังกล่าวเน้นว่าสำคัญอย่างยิ่งหากพิจารณาประสิทธิภาพการผลิตในเชิงเทคนิคการผลิต กล่าวคือหากผลผลิตรวมหรือผลผลิตต่อหน่วยลดลง ประสิทธิภาพการผลิตและความยั่งยืนจะลดลง แต่สำหรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะถือว่าการใช้ทรัพยากรที่ออกงายได้อย่างคงที่ภายใต้ระยะเวลาใดเวลาหนึ่งไม่ขัดแย้งกับหลักประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร แต่ทรัพยากรการผลิตหลายชนิด เช่น ดิน ถ้าทำการผลิตแบบเกษตรเชิงเดี่ยว คุณภาพดินอาจลดลงถ้าไม่มีการเติม

สารอาหารลงไปดินเพิ่ม ดังนั้นการมุ่งประสิทธิภาพในระยะสั้นจึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักการผลิตร่มประสิทธิภาพระยะยาว

ในภาพที่ 2 แสดงให้เห็นปริมาณการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากปีหนึ่งไปสู่อีกปีหนึ่ง ในรูป (ก) เป็นการใช้ปัจจัยการผลิตที่มุ่งให้ได้ผลผลิตที่จะนำไปสู่กำไรสูงสุด อันเป็นผลทำให้คุณภาพของดินเสื่อมลงในปีต่อไป ดังนั้น ในปีต่อไปจึงต้องมีการเพิ่มปัจจัยการผลิตเพื่อกองจุดประสงค์ให้ได้กำไรสูงสุดเช่นเดิม สำหรับรูป (ข) เกษตรกรเลือกการใช้ปัจจัยการผลิตในระดับที่ต่ำกว่าเมื่อเริ่มทำการผลิต แม้ว่าจะได้ผลกำไรต่ำกว่าที่แสดงไว้ในรูป (ก) จะเห็นว่า จะมีการเลือกระหว่างประสิทธิภาพเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และความยั่งยืนของการผลิตในสองกรณีนี้ วิธีการผลิตแบบใดที่เกษตรกรจะเลือกในการทำการผลิตขึ้นอยู่กับความมุ่งหวังในระดับของกำไร กับความมุ่งหวังผลตอบแทนในแง่ภูมิอื่น หากเกษตรกรละเลยความสำคัญของการฟื้นฟูทรัพยากรผลิตของธรรมชาติเพื่อกำไรที่ยั่งยืนในระยะยาว เกษตรกรก็จะเลือกการผลิตแบบ (ก) โดยทำกำไรสูงสุดในแต่ละปี และละเลยปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ระบบการผลิตแบบนี้จะมีประสิทธิภาพและได้ผล หากต้นทุนปัจจัยการผลิตภายนอกต่ำ หรือมูลค่าตลาดของผลผลิตสูง ถ้าภาวะการณ์นี้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อเนื่องในระยะยาว หรือได้ผลกำไรจากการลงทุนในระยะสั้นสูงมาก ก็เป็นเหตุจูงใจให้เกษตรกรเลือกระบบการผลิตนี้ แต่ภายใต้สภาพการณ์ที่เกษตรกรต้องเผชิญความไม่แน่นอน (Uncertainty) จากความเสียหายของผลผลิต ความไม่แน่นอนของราคาปัจจัยการผลิตจากภายนอกครัวเรือนและชุมชน และผลผลิตที่ขายออกสู่ตลาด ดังนั้น ระบบการผลิตในรูป (ก) จึงมักมีประสิทธิภาพในระยะสั้นเท่านั้น ดังนั้น เกษตรกรบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อยจึงเริ่มหันไปทำเกษตรทางเลือก ซึ่งมีประสิทธิภาพการผลิตที่รวมความสามารถในการทนทานต่อแรงกดดันและแรงกระทบจากเปลี่ยนแปลงของระบบได้ดีกว่าระบบการผลิตแบบการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว โดยสรุป ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพของระบบเกษตรทางเลือกจึงเป็นการวัดความแน่นอนและความสม่ำเสมอของผลผลิตที่จะได้รับ รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพของความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรการผลิตตามธรรมชาติ และระบบนิเวศให้ยั่งยืนต่อไปในระยะยาวเพื่อคนรุ่นต่อไปในอนาคตด้วย

ภาพที่ 1 ดัชนีวัดประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร



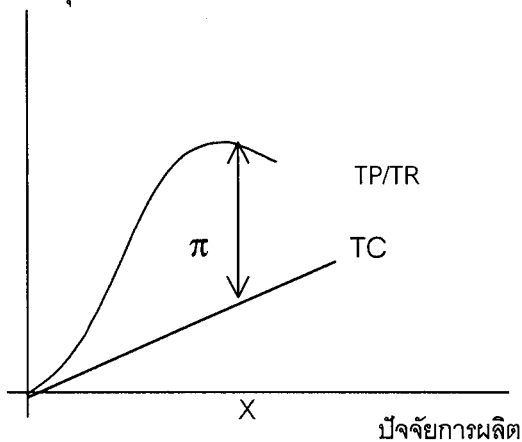
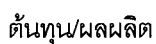
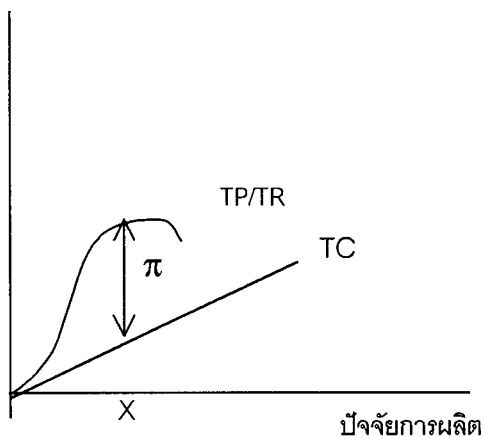
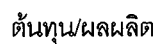
ที่มา: Conway 1987.

ภาพที่ 2 ผลกระทบของระดับปัจจัยการผลิตต่อเส้นการผลิตจากปีหนึ่งไปสู่อีกปี

(က)

๒๓ ๑

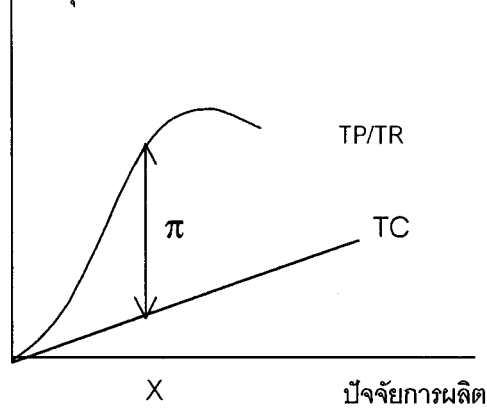
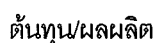
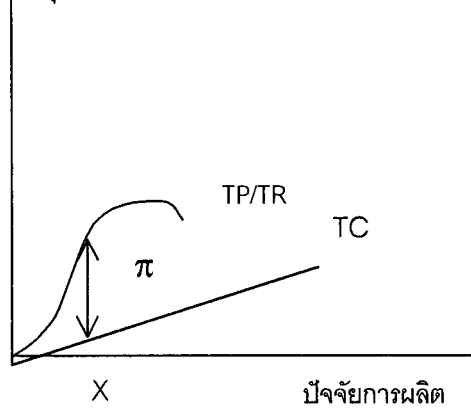
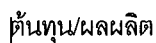
ปีที่ 2



(၅)

ปีที่ 1

ปีที่ 2



หมายเหตุ: X คือระดับปัจจัยการผลิตที่ใช้ ใน (ก) ระดับการใช้ X จะเท่ากับระดับที่นำไปสู่การได้กำไรสูงสุด ส่วนระดับการใช้ X ใน (ข) จะนำไปสู่ระดับการผลิตที่ต่ำกว่าการได้กำไรสูงสุด

3. พฤติกรรมการทำเกษตรทางเลือก

ในส่วนนี้จะนำเสนอถึงตัวแบบอธิบายพฤติกรรมของเกษตรกรที่ตัดสินใจเลือกทำเกษตรทางเลือกโดยดัดแปลงจาก Roumasset (1981) พฤติกรรมการตัดสินใจในระยะสั้นของเกษตรกรผู้เลือกทำการผลิตภายใต้ระบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว ตามที่แสดงไว้ในรูป 2 (ก) สามารถเขียนสมการคณิตศาสตร์ โดยมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องดังนี้

$$\max \pi_i = pf(T_i) - C(T_i) \quad \text{สมการที่ 1}$$

ในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เกษตรกรจะเลือกปัจจัยการผลิต T ระดับหนึ่ง ที่จะทำให้ได้รับผลได้สุทธิจากการผลิตสูงสุด ซึ่งคือระดับที่มีผลต่างสูงสุดระหว่างราคาคูณด้วยผลผลิตที่จะได้จากการเพาะปลูก กับต้นทุนปัจจัยผลิต $C(T_i)$ ปัจจัยการผลิตประกอบด้วยปัจจัยภายในและภายนอกครอบครัวหรือชุมชนดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว เกษตรกรทำการผลิตได้ผลผลิตโดยผ่านเทคโนโลยีการผลิต หรือ production function $Y_i = f(T_i)$ และทำให้เกิดกำไรตามสมการที่ 1

เมื่อเปรียบเทียบกับพฤติกรรมการตัดสินใจในระยะสั้นของเกษตรกรผู้เลือกทำการผลิตแบบเกษตรกรรมทางเลือกในรูป 2 (ข) จะมีความแตกต่างกันมาก เกษตรกรจะคำนึงถึงประสิทธิภาพที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนในระยะยาวด้วย พฤติกรรมของเกษตรกรกลุ่มนี้สามารถอธิบายด้วยสมการการแสวงหากำไรที่มีรายได้ และต้นทุนทางอ้อม (Indirect revenues and costs) รวมอยู่ด้วย เกษตรกรจะทำการผลิตเพื่อสะสมความมั่งคั่งที่สม่ำเสมอและยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งเป็นคำจำกัดความของประสิทธิภาพการผลิตของระบบเกษตรทางเลือกดังได้กล่าวถึงแล้ว

ในสมการการแสวงหาพฤติกรรมของเกษตรกรทางเลือกจะเห็นว่าในระยะเริ่มต้นเกษตรกรจะมุ่งทำการผลิตเพื่อให้มีอาหารเพียงพอแก่การยังชีพก่อน ดังนั้นต้นทุนปัจจัยการผลิตและราคาผลผลิตที่แอบแฝงจะไม่ได้ถูกนำมาคิดต้นทุนดังกล่าวได้แก่ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity costs) ของการใช้แรงงานภายในครัวเรือนการใช้วัสดุเหลือใช้ภายในไร่นามาเป็นปัจจัยการผลิตเป็นต้น และ ราคาเงา (private shadow prices) ของผลผลิตภายในไร่นาที่ใช้ในการบริโภค

ในสมการนี้ สมมติให้ y เป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ใช้ในฟาร์ม เกษตรกรเน้นใช้แรงงานในครัวเรือน และ บริโภคผลผลิตที่ผลิตได้ในฟาร์มเป็นหลัก

$$\begin{aligned}
 \text{Max } U &= U(R_c, Y, L_c) && \text{สมการที่ 2} \\
 \text{S.t. } Y &= P_s R_s - P_b R_b + W_s L_s = W_h L_h \\
 R_c &= R + R_b - R_s \\
 L_c &= \bar{L} - L_o - L_s \\
 R &= f(L); F'(L) > 0, F''(L) < 0 \\
 L &= L_o + L_h \\
 P_s, P_b, W_s, W_h &\geq 0
 \end{aligned}$$

โดย	R = ผลผลิตที่ผลิตได้	R_b = ผลผลิตที่ซื้อ
	R_s = ผลผลิตที่ขายไป	R_c = ผลผลิตที่ใช้บริโภค
	L = แรงงานในครัวเรือน	L_o = แรงงานค่าจ้างในชุมชน
	L_h = แรงงานว่าจ้างจากที่อื่น	L_s = รับจ้างแรงงาน
	L_c = การพักผ่อนหย่อนใจ	
	P_b = ราคาขายผลผลิต	P_s = ราคาซื้อผลผลิต
	W_h = อัตราว่าจ้าง	W_s = อัตราจ้าง

สมมติว่าเกษตรกรทำการบริโภคผลผลิตภายในพื้นที่เพาะปลูกของตนเอง ดังนั้น

$$R_s > 0 \text{ และ } R_b = 0 \text{ เป็นผลให้ } (R_s)(R_b) = 0 \text{ และในกรณีของแรงงาน } (L_h)(L_s) = 0$$

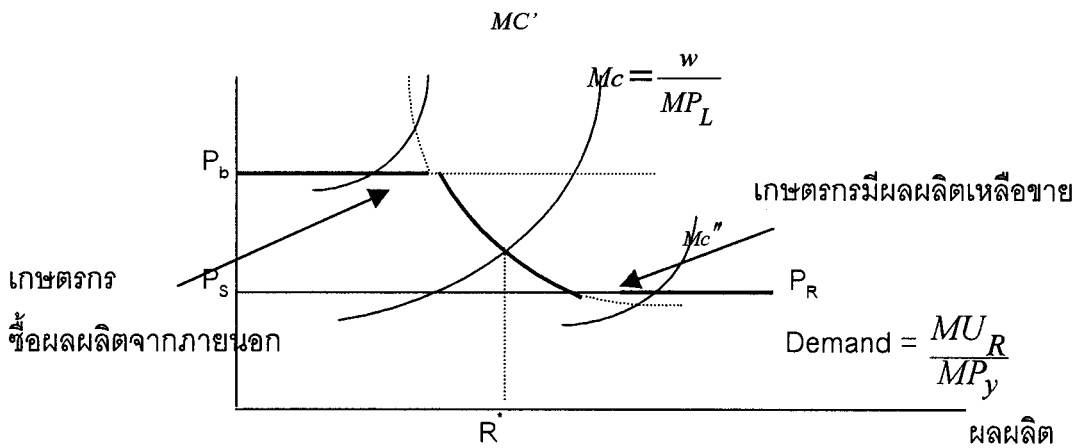
ดังนั้นในระบบเกษตรกรรมทางเลือก พฤติกรรมของเกษตรกรคือ

$$\begin{aligned}
 \text{Max } \pi &= P_R R - wL \\
 &= P_R f(L) - wL && \text{สมการที่ 3}
 \end{aligned}$$

ทั้งนี้ P_R และ w เป็นราคางาของผลผลิตและแรงงานตามลำดับ

$$\begin{aligned}
 P_b &\geq P_R \geq P_s \\
 W_b &\geq W \geq W_s
 \end{aligned}$$

ภาพที่ 3 สมดุลของระดับการผลิต



P_b = ราคาผลผลิตที่ซื้อ

P_s = ราคาผลผลิตที่ขายได้

P_R = ราคาเงา

MC_L = marginal opportunity cost of Labor

ภาพที่ 3 แสดงจุดสมดุลของผลผลิตของเกษตรกร, R^* , ที่จุดตัดของเส้น marginal opportunity cost และเส้นคี่มานค์ของกรอบครัวเกษตรกร ณ จุดตัดเกษตรกรจะมีอาหารพอเพียงต่อการยังชีพของกรอบครัวเกษตรกร หากในกรณีที่ต้นทุนค่าเสียโอกาสของแรงงานในการผลิตสูงขึ้นจะเป็นผลให้เส้น MC เคลื่อนไปทางซ้ายอยู่ที่เส้น MC' จะเป็นผลให้เกษตรกรต้องซื้อผลผลิตมาเลี้ยงครอบครัวเพิ่มขึ้น ที่ราคาต้นทุนค่าเสียโอกาส P_b ในทางตรงกันข้าม หากต้นทุนค่าเสียโอกาสลดลงมาอยู่ที่ MC'' เนื่องจากเกษตรกรมีแรงงานมากหรือที่ดินขนาดใหญ่ ฯลฯ เกษตรกรก็จะสามารถขายผลผลิตส่วนเกินออกไปได้ในราคา P

ราคา P_R จะเท่ากับ P_b หากเกษตรกรยังต้องพึ่งพาอาหารบางส่วนโดยการซื้อ และจะเท่ากับ P_s หากเกษตรกรมีผลผลิตเหลือขาย ในกรณีของการทำเกษตรทางเลือก การผลิตที่ถือว่ามีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ จะได้แก่กรณีหลัง

โมเดลที่กล่าวมาแล้วเป็นกรณีที่สมมุติให้เกษตรกรเผชิญราคาผลผลิตจำนวนผลผลิตและราคาปัจจัยการผลิตภายใต้ภาวะความแน่นอน (Certainty) กล่าวคือเกษตรกรสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ในอนาคตของปัจจัยต่างๆ ได้ล่วงหน้า แต่ในความเป็นจริงเกษตรกรไม่สามารถคาดเดาผลลัพธ์ที่ตามมาได้ ในระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมทางเลือกมีเพียงปัจจัยการผลิตเท่านั้นที่ถือว่ามีความแน่นอน เนื่องจากเกษตรกรเลือกใช้ปัจจัยการผลิตภายใน ซึ่งควบคุมได้ ส่วนราคาผลผลิตและปริมาณผลผลิตยังคงขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอน (Uncertainty) หรือความเสี่ยง (Risk) ในโมเดลต่อไปนี้จึงได้เพิ่มตัวแปรของความไม่แน่นอนเข้าไปในฟังก์ชันราคาของผลผลิต และฟังก์ชัน ของราคาผลผลิตเป็นตัวแปร random variable มีค่าระหว่าง 0 และ 1

ความไม่แน่นอนของผลผลิตการเกษตรแสดงค่าในรูปของสมการ Stochastic

production function :

$$Y_S = f(\theta, T)$$

T เป็นปัจจัยการผลิตภายในทั้งหมดที่ใช้ในการผลิต

θ เป็นความเสี่ยงที่เกิดปัจจัยการผลิตตามธรรมชาติที่ควบคุมไม่ได้ เช่น

ปริมาณน้ำฝน ฯลฯ

$$P_S = P(F, \theta)$$

F เป็นราคาคาดการณ์ของผลผลิตโดยเกษตรกร

ดังนั้น Stochastic profits จะได้แก่

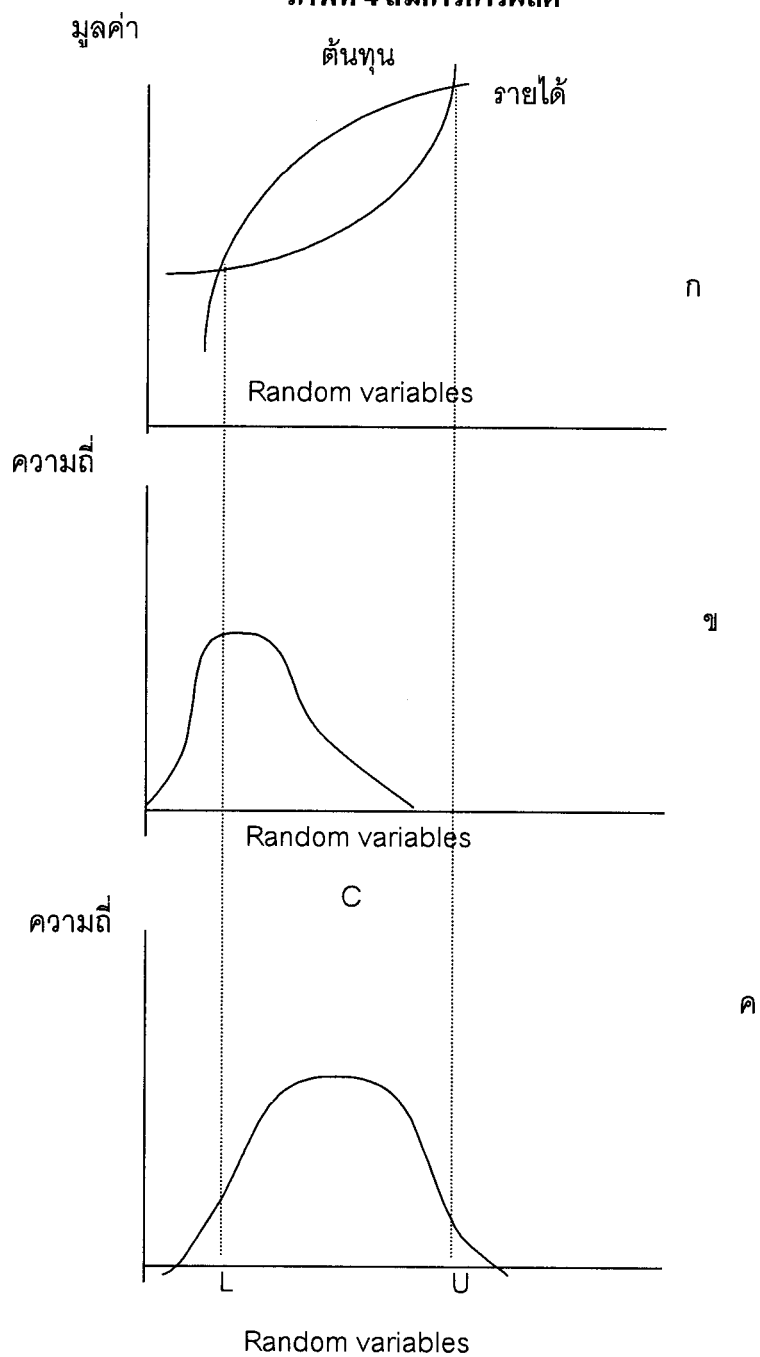
$$\pi_s = P_S Y_S - C(T)$$

Expected profit ของเกษตรกรผู้เลือกทำการผลิตภายใต้ระบบเกษตรทางเลือกได้แก่

$$E(\pi_S) = \sum_s \pi_S P_S \quad \text{สมการที่ 4}$$

P คือค่าความเป็นไปได้ที่ประมาณด้วยความรู้จากประสบการณ์หรือความเชื่อส่วนตัวของเกษตรกรต่อความเสี่ยงในความผันแปรของผลผลิตและราคา

ภาพที่ 4 สมการการผลิต



ในกรณีของ รูป ก เกษตรกรมีข้อมูลที่สมบูรณ์และแน่นอน เกษตรกรย่อมสามารถใช้ปัจจัยการผลิตใด ๆ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ได้ผลกำไรสูงสุด แต่ปัจจัยต่าง ๆ มีความผันแปร ดังนั้น เกษตรกรจึงต้องอาศัยการคาดการณ์จากประสบการณ์ ในรูป 3 (ข) และ (ค) แสดงค่า Probability distribution ของ random variables ดังกล่าว ในรูป (ข) พื้นที่ของ probability distribution อยู่ภายนอกจุดคุ้มทุน L ระหว่างจุด LU เมื่อพิจารณาประกอบกับรายได้และต้นทุนในรูป (ก) เกษตรกรจะประสบความขาดทุน หาก random variables กระจายตัวตามรูป (ค) เกษตรกรสามารถคาดผลได้ว่า ตนจะได้กำไรจากการผลิต ดังนั้นหากเกษตรกรรู้ต้นทุนการผลิต รายได้ และ probability distribution เกษตรกรก็สามารถจะคำนวณกำไรที่คาดว่าจะได้ (expected profit) หรือ $E(\pi_s)$

การคำนวณในฟังก์ชันรายได้และต้นทุนในรูป 3(ก) เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีในขบวนการผลิต หากมีเทคนิคการผลิตให้เลือกได้หลายวิธีและมีผลให้ $E(\pi_s) \geq 0$ เกษตรกรจะเลือกเทคนิคการผลิตที่คาดว่าจะให้ $E(\pi_s)$ สูงสุด ยกตัวอย่างเช่นการเลือกเพาะปลูกเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดสายพันธุ์ที่ดีที่สุด แต่ในกรณีที่ $E(\pi_s) < 0$ เกษตรกรคาดว่าจะเกิดการขาดทุนในการผลิตในอนาคตติดต่อกัน เกษตรกรก็เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตซึ่งเป็นการอธิบายพฤติกรรม การเปลี่ยนระบบการผลิตจากเกษตรกรรมกระแสหลัก ซึ่งเกษตรกรประสบความขาดทุนและเกิดภาวะหนี้สินสะสมจากผลของการคาดการณ์ผิดของผลผลิต ราคาผลผลิตและปัจจัยการผลิตเป็นผลให้ $E(\pi_s) < 0$ ดังนั้น เกษตรกรจำนวนหนึ่งจึงหันมาสู่ระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมทางเลือก ซึ่งสามารถลดความไม่แน่นอนของการใช้ปัจจัยการผลิตได้จำนวนหนึ่ง โดยหันมาใช้ปัจจัยการผลิตภายในครอบครัวหรือในชุมชนเป็นหลัก

ดังได้กล่าวไว้ในเรื่องการวัดดัชนีประสิทธิภาพการผลิตของระบบเกษตรกรรมทางเลือกในหัวข้อที่แล้ว เกษตรกรที่เลือกการผลิตในระบบดังกล่าวจะไม่เลือกการผลิตที่มุ่งกำไรสูงสุดในระยะสั้น เหตุผลที่นำมาใช้ในการอธิบายว่าทำไมพฤติกรรมของเกษตรกรเหล่านี้ไม่มุ่งให้เกิดกำไรสูงสุดจากการผลิตทันที มีสองประการ คือ

ประการแรก เกษตรกรมักจะไม่วางใจถึง probability distribution ของปัจจัยการผลิต เพราะข้อมูลข่าวสารทางการเกษตรที่จะนำไปสู่การให้ความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องความเคลื่อนไหวของราคาและผลผลิตมีน้อยมาก การปราศจากข้อมูลข่าวสารทำให้เรื่องการคาดการณ์กลายเป็น

เรื่องของความไม่แน่นอน (uncertainty) ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องอาศัยการเรียนรู้จากการปฏิบัติเป็นหลัก ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่าการคาดการณ์ผลของเกษตรกรจะต้องอาศัยความนึกคิดคาดการณ์เอาจริง (subjective) โดยอาศัยการอยู่ในระบบการผลิตมายาวนาน ด้วยเหตุที่เกษตรกรต้องเผชิญอยู่กับความไม่แน่นอนเป็นประจำ เกษตรกรที่มีความสามารถในการจัดการและมองการณ์ไกลมากเท่าไรก็จะสามารถใช้ความสามารถในการสังเกตของตนแปรสภาพความไม่แน่นอนของเหตุการณ์มาเป็นการเสี่ยงภัย (risk) โดยจะสามารถคาดการณ์ความเป็นได้ของเหตุการณ์เพิ่มขึ้น และนำไปสู่การผลิตที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง เกษตรกรส่วนใหญ่จะมีเงินทุนจำกัดทำให้ไม่สามารถ maximize $E(\pi_t)$ ได้ ทั้งนี้การที่จะชนะเกมการเสี่ยงจำเป็นต้องมีเงินทุนไม่จำกัด ในกรณีของการทำการเกษตรที่จะต้องเผชิญความเสี่ยงติดต่อกันอยู่ทุกปีไม่สิ้นสุด ในที่สุดเกษตรกรก็ต้องเผชิญกับการสูญเสียเพราะโชคร้ายในปีใดปีหนึ่ง ดังนั้น เกษตรกรจึงมักเลือกที่ปรับระบบการผลิตที่มุ่งให้ประโยชน์ด้านการชนะสูงสุดมากกว่ากำไรสูงสุด

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เป็นได้ว่าแม้ว่าเกษตรกรจะรู้วางแผนการผลิตจะนำไปสู่การได้กำไรสูงสุดในระยะยาว แต่เกษตรกรก็อาจถึงเลที่จะทำการผลิตตามแผนดังกล่าวใน เนื่องจากเกรงว่าธุรกิจของตนอาจจะล้มไปก่อนที่จะได้ผลกำไรสูงสุดในระยะยาว ดังนั้น เกษตรกรจึงเลือกที่จะทำการผลิตเพื่อให้ตนมีโอกาสอยู่รอดในระยะสั้นก่อน

4. บทสรุป

โมเดลอธิบายพฤติกรรมของเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรมทางเลือก สามารถนำไปพัฒนาเป็น Empirical Model เพื่อทดสอบสมมุติฐานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น หากเป็นไปตามสมมุติฐานเกษตรกรรมทางเลือกจะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เผชิญกับปัญหาของระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว เนื่องจากจุดประสงค์เกษตรทางเลือกไม่ใช่ว่าแสวงหากำไรสูงสุดในระยะสั้น แต่เพื่อความมั่นคงของแหล่งอาหารเลี้ยงครอบครัว และความมั่นคงของฐานะในระยะยาว อย่างไรก็ตามเกษตรกรในระบบนี้จะต้องแลกความมั่นคงเหล่านี้กับค่าเสียโอกาส

ที่จะได้ผลกำไรเป็นตัวเงินที่สูงกว่าในระยะสั้น ดังนั้นเกษตรกรจะต้องมีความอดทน ใช้ชีวิตอย่างประหยัดในระยะหนึ่ง ทำการผลิตโดยใช้ปัจจัยผลิตภายในครอบครัวและชุมชนเป็นหลัก เช่นใช้แรงงานในครอบครัวทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ เพาะปลูกโดยอาศัยหลักความสมดุลของธาตุอาหารในดินและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่นการปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดหลาย ๆ ระดับเพื่อให้มีแหล่งอาหารหลากหลาย ในขณะเดียวกันก็ใช้ระบบความสมดุลของการปลูกพืชแบบผสมผสานนี้สร้างฐานะในระยะยาว คุณภาพของดินที่ดีขึ้น ไม้ผลในพื้นที่ บ่อน้ำ ดินไม่ใหญ่ที่สามารถใช้ผลิตกล้าได้ สุขภาพของเกษตรกรที่ดีขึ้นเนื่องจากไม่ต้องฉีดสารเคมีกำจัดศัตรูพืช รวมทั้งความสามารถของเกษตรกรในการจัดการไร่นาที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากไม่ได้ทำการผลิตโดยใช้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดเป็นตัวกำหนดการผลิต แต่ได้ผ่านการคำนึงและลองถูกลองผิดทำการผลิตมาเป็นระยะเวลานาน

เกษตรกรจะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้อีก ถ้าเกษตรกรมีเทคโนโลยีการผลิตที่ดีขึ้น เช่น มีวิธีการควบคุมแมลงและศัตรูพืชโดยใช้ระบบธรรมชาติอย่างแม่นยำมากขึ้น สามารถมีบ่อเก็บกักน้ำที่เพียงพอมากขึ้น มีความรู้เกี่ยวกับการผสมผสานกิจกรรมการผลิตในไร่นาให้มีการใช้ของเหลือระหว่างกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ฯลฯ ในขณะเดียวกันเกษตรกรจะมีรายได้จากการขายผลผลิตที่เหลือจากการบริโภคของสมาชิกในครัวเรือนมากขึ้น ถ้าเกษตรกรมีการรวมตัวเป็นองค์กรหรือมีองค์มาจัดการให้สินค้าจากระบบเกษตรกรรมทางเลือกไม่ปะปนกับสินค้าการเกษตรที่ผลิตโดยใช้สารเคมีเช่น ยากำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยวิทยาศาสตร์ สินค้าของระบบเกษตรกรรมทางเลือกที่ปลอดสารเคมีเหล่านี้ก็จะมีราคาสูงขึ้น ในระยะยาวความตระหนักของผู้บริโภคเกี่ยวกับคุณค่าทางสุขภาพของสินค้าเกษตรกรรมทางเลือก รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของสินค้าเกษตรเหล่านี้จะทำให้ผู้บริโภคยินดีจ่ายเงินซื้อมากขึ้น

ระบบเกษตรกรรมทางเลือกนอกจากจะมีผลดีต่อความมั่นคงในการอยู่รอดของเกษตรกรในระยะยาวแล้ว ยังสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนที่ทั่วโลกกำลังแสวงหา อย่างไรก็ตามจะต้องมีการวิจัยค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมและผลลัพธ์ของการทำเกษตรกรรมทางเลือกอีกมาก ในปัจจุบันงานวิจัยในด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก จำเป็นต้องมีการวิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางเทคนิคของระบบการผลิตนี้ในเรื่องเทคนิคของการนำผลพลอยได้กลับมาเป็นปัจจัยการผลิตในไร่นาของเกษตรกร ความรู้

เกี่ยวกับปัญหาหรือเงื่อนไขของเกษตรกรที่จะคงอยู่ได้ในระบบเกษตรทางเลือกในรูปแบบต่างๆ หรือพัฒนาเกษตรทางเลือกให้ก้าวไปข้างหน้า ปัญหาของระบบตลาดเกษตรทางเลือก รวมทั้งองค์ความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการผลิตนี้

เอกสารอ้างอิง

- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2538. *เกษตรผสมผสาน*, เจริญวิทยาการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร.
- สมพันธ์ เตชะอธิก, ปรีชา อุยตระกูล, และ ชื่น ศรีสวัสดิ์, 2537. *ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น*, เจริญวิทยาการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร.
- ณรงค์ คงมาก, 2537. 19 *ตำนานเกษตรผสมผสานภาคใต้*, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคใต้.
- ชนวน รัตนวราหะ (บ.ก.), 2534. *เกษตรยั่งยืน เกษตรกรรมกับธรรมชาติ*, กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ณรงค์ คงมาก, 2538. 20 *ประสบการณ์เกษตรผสมผสานภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถานแสงอรุณ, พรรณี ไทวกุลพาณิชย์ (บ.ก.), 2539. “ภูมิปัญญาเกษตรกรรม ประสบการณ์จากล้านนา” หนังสือประกอบงานสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือกครั้งที่ 2 มหกรรมเกษตรและอาหารปลอดภัย พิษ. กรุงเทพฯ: เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.
- มนตรี จันทวงศ์ (บ.ก.), 2535. “วนเกษตร: เพื่อคนและสิ่งแวดล้อม”, หนังสือประกอบงานสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือกเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ปี2535. กรุงเทพฯ: เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.
- วลัยพร อดออมพานิช และ สุภา ไยเมือง (บ.ก.), 2539. “ตลาดทางเลือก หุ่นส่วนเพื่อสังคมใหม่” หนังสือประกอบงานสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือกครั้งที่ 2 มหกรรมเกษตรและอาหารปลอดภัย พิษ. กรุงเทพฯ: เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (บ.ก), 2535. “เกษตรกรรมทางเลือก : หนทางรอดของสังคมไทย”, หนังสือประกอบงานสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือกเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ปี2535. กรุงเทพฯ: เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.
- สถาพร ทักษณาติพงศ์, 2528. “ทัศนคติของชาวนาไทยที่มีต่อความเสี่ยง ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอ ห้วยทับทันและชุมชน จังหวัดศรีสะเกษ.” : วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Conway, G. R., 1987. *Helping Poor Farmers-a Review of Foundation Activities in Farming Systems and Agroecosystems Research and Development*, Ford Foundation, New York.

- Francis, C. A. and J. A. King, 1998, "Cropping Systems on farm-derived renewable resources", *Agricultural Systems*, Vol. 27 pp. 67-75.
- Pearce, D., Edward Barbier, and A. Markandya, 1990. Sustainable Development Economics and Environment in the Third World, Edward Elgar, London.
- Seri Phongphit and Robert Bennoun (ed.), 1988. Turning Point of Thai Farmers, Thai Institute for Rural Development, Bangkok.

เศรษฐกิจพอเพียง : เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

โดย

ผศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาทางการประจำปี 2542

เรื่อง

มิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

26 มีนาคม 2542

เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง*

สังคิต พิริยะรังสรรค์

บทความชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ เพื่อศึกษาและประเมิน 1. แนวความคิดเรื่องเศรษฐกิจชุมชนของกระทรวงมหาดไทย 2. บทบาทของรัฐในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน และ 3. ผลกระทบของเศรษฐกิจชุมชนต่อเศรษฐกิจในภาพรวม

เกริ่นนำ: เศรษฐศาสตร์สองกระแสในภาวะวิกฤติ

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นต้นมา กระตุ้นให้แนวคิดในการหาทางออกให้กับสังคมไทยหลายกระแสเติบโตขึ้น กระนั้นก็ตามจนกระทั่งถึงขณะนี้ กระแสแนวคิดที่สำคัญอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กระแสด้วยกันคือ กระแสทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบโลกาภิวัตน์ และกระแสทฤษฎีเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

กระแสแรกเป็นเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก มีฐานะที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจสังคมไทยเอาไว้ได้อย่างมั่นคงมาช้านาน แกนกลางทางความคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักนี้คือ "ลัทธิเสรีนิยมใหม่" (Neo-Liberalism) ที่เน้นการค้า การลงทุน และการบริการระหว่างประเทศอย่างเสรี ทฤษฎีนี้ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด เพราะเหตุว่าตั้งแต่ก่อนหน้านั้นแล้วที่รัฐบาลไทย ได้อาศัยทฤษฎีสุดท้ายนี้ด้วยมาใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้เองก่อนหน้านั้นเพียงไม่กี่ปี ธนาคารโลกยังได้ตีพิมพ์ยกย่องให้ประเทศไทยเป็นแบบจำลองของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบหนึ่งจากพื้นฐานของทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ นอกเหนือจากแบบจำลองของเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง มาเลเซีย และอินโดนีเซีย

แต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐศาสตร์กระแสโลกาภิวัตน์สูญเสียความชอบธรรม และความน่าเชื่อถือจากคนในสังคมไทยไปเป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นักเศรษฐศาสตร์กระแสนี้เชื่อว่าปัญหาใหญ่ที่สุด และเร่งด่วนที่สุดของระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน คือ การขาดสภาพคล่องทางการเงิน พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือถ้ามีเงินจากต่างประเทศ

*เอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปประสบการณ์ของผู้เขียนในรอบ 1 ปี (พ.ย.2540-ก.พ.2542) จากการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาช่วยเหลือก็จะสามารถแก้ปัญหาของประเทศได้ ดังนั้น การสร้างสภาพคล่องโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ก่อนข้างชัดเจนว่า สำหรับสำนักเศรษฐศาสตร์โลกาภิวัตน์แล้ว การสร้างหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นชะตากรรมที่ประเทศไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแก้ไขด้วยทฤษฎีหมายเพื่อกระตุ้นให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนหรือซื้อกิจการของคนไทยเพิ่มขึ้นก็ดี รวมทั้งนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน (โดยจะเป็นทุนไทย หรือทุนเทศก็ได้ แต่สถานการณ์ในขณะนี้คงจะจบลงที่เป็นทุนของเทศเสียมากกว่า) ก็ดี ดูเหมือนว่าจะจะเป็นทางเลือกที่ไม่มีทางเลือกอื่นเหลือไว้อีกแล้ว หากต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวทางของทฤษฎีนี้

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ช่วยเปิดเผยให้คนในสังคมเห็นว่า เศรษฐศาสตร์กระแสโลกาภิวัตน์เป็นแนวความคิดที่เน้นแต่เรื่อง "เงิน" หรือ "ทุน" มากเสียจนขาดแง่มุมของความเป็น "ชาติ" หรือ "ชาตินิยม" ไป เพื่อให้ได้มาซึ่ง "เงินตรา" เศรษฐศาสตร์กระแสนี้เห็นว่าอะไรในชาติที่ล่อใจให้นักลงทุนต่างชาติอยากซื้อ ก็สามารถขายได้ทั้งสิ้น เพราะว่ามีแต่เงินจำนวนมากเท่านั้นที่จะผ่อนคลาวยกติดทางการเงินของประเทศไทย การที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสโลกาภิวัตน์ เน้นแต่เรื่อง "เงิน" จนละเลยเรื่อง "คน" โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของคนธรรมดาสามัญที่เป็น "คนเล็ก ๆ" จำนวนหลายสิบล้านคนของประเทศนี้ ทำให้ทฤษฎีนี้เสื่อมโทรมลง และง่ายที่จะถูกมองว่าเป็นทฤษฎีที่มุ่งตอบคำถามให้แก่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของประเทศ มากกว่าที่ตอบคำถามให้แก่คนธุรกิจระดับกลาง เล็ก และคนธรรมดาทั่ว ๆ ไป

นอกจากนี้ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยังช่วยเปิดเผยภาพลวงตาให้คนในสังคมได้เห็นด้วยว่า เศรษฐศาสตร์กระแสโลกาภิวัตน์เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไร้แล้วซึ่งสังคมในอุดมคติข้างหน้า แนวความคิดนี้ไม่สามารถให้คำมั่นสัญญาใด ๆ ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศว่า หากขายทรัพย์สินของประเทศ (ทั้งที่เป็นเอกชนและของรัฐวิสาหกิจออกไป) รวมทั้งแรงงานราคาถูกจำนวนมากให้กับนักธุรกิจต่างชาติไปแล้ว ภายในระยะเวลา 5-10 ปีข้างหน้า ชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่ของประเทศนี้จะดีขึ้นกว่าเดิมได้หรือไม่

แต่ไม่ว่าเศรษฐกิจไทยจะวิกฤตอีกสักเพียงใดก็ตาม เศรษฐศาสตร์แนวโลกาภิวัตน์ก็จะเป็นเศรษฐศาสตร์กระแสหลักของประเทศต่อไป เพราะเหตุว่าสถาบันการศึกษา สมาคม และองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ตลอดจนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล ฯลฯ ยังทำหน้าที่ผลิตซ้ำทางอุดมการณ์ (re-production) และความเชื่อมั่นในลัทธิเสรีนิยมใหม่อยู่เป็นกิจวัตรประจำวัน ในปัจจุบันอาจจะมีชนชั้นกลาง (ทั้งที่อยู่ในภาคเอกชน รัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ) จำนวนไม่น้อย บวกกับกองทัพสำรองของชนชั้นกลาง (บรรดานักเรียนและนักศึกษาในระดับ

อาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษา) ตลอดจนบรรดาลูกจ้างหลายล้านคนในโรงงานที่เริ่มรู้สึก หวั่นไหวกับความไม่แน่นอน และอนาคตของตนเองในตลาดแรงงานมากขึ้นเป็นลำดับ กระนั้น ก็ตามกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะถูกบีบบังคับด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจให้ต้องไหลเลื่อนไปตามกระแส เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ไม่ว่าจะขาดความมั่นใจสักเพียงใดก็ตาม เนื่องจากภายใต้ระบบเศรษฐกิจ ปัจจุบัน พวกเขายังไม่พบว่ามีความเลือกอื่นที่ดูจะสมเหตุสมผล ให้คำมั่นสัญญาต่ออนาคต ตลอดจนสามารถตอบสนองความจำเป็นและแบบแผนการบริโภคของพวกเขาได้ดียิ่งกว่านี้ พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนจำนวนมากมายของประเทศจำเป็นต้องเดินตามกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ แบบโลกาภิวัตน์ต่อไป แม้ว่าจะรู้สึกหวั่นไหวและไม่แน่นอนต่อชะตากรรมในอนาคตของตน ก็ตาม

ภายใต้ภาวะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน มีเพียงแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองเท่านั้นที่กล้าให้คำสัญญาว่า เกษตรกรที่ดำรงการผลิตและดำรงชีพตามแนวทางนี้ จะไม่เพียงแต่ "พออยู่ พอกิน" ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น แต่จะ "อยู่ดี มีสุข" ในระยะต่อไปได้ด้วย

โครงการต่าง ๆ ในพระราชดำริของในหลวง "เศรษฐกิจพอเพียง" และ "เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง" ของบรรดาปราชญ์ชาวบ้าน นักพัฒนาองค์กรเอกชน นักวิชาการจำนวนหนึ่ง อยู่ในกระแสแนวคิดเดียวกัน แม้ว่าแต่ละทฤษฎีจะมีมุมมองที่แตกต่างกันก็ตาม แต่ตราบนานเท่าใดถึงปัจจุบัน แนวความคิดนี้ยังคงเป็นเพียงเศรษฐศาสตร์กระแสรองในสังคมไทย ในความหมายของการยอมรับ ขนาดของกิจกรรม และมูลค่าในระบบเศรษฐกิจ

แนวความคิดและการปฏิบัติของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองดำรงอยู่ในสังคมไทย มาช้านาน แต่ขอบเขตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้ค่อนข้างจำกัด และไม่มีใครแพร่หลายนัก การดำรงอยู่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบนี้ ครอบคลุมทั้งที่อยู่ในโครงการพระราชดำริ และของปราชญ์ชาวบ้าน ชาวบ้าน และหน่วยงานราชการบางหน่วยงาน ฐานะของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในชนบทพึ่งจะกลายเป็น "กระแส" ทั่วทั้งสังคมไทยเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระราชดำรัสเรื่อง "เศรษฐกิจพอเพียง" เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2540 และกระทรวงมหาดไทย น้อมเกล้ารับไปปฏิบัติอย่างรวดเร็วและอย่างแท้จริง เอาใจลงในขอบเขตทั่วประเทศ

รากฐานความคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

"เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง" ของกระทรวงมหาดไทย¹ เป็นการน้อมนำเอาแนวพระราชดำริเรื่อง "เศรษฐกิจพอเพียง" ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาแปรเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์นี้ยังได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งจาก "แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน" ของบรรดาปราชญ์ชาวบ้าน ปัญญาชนนักคิดและนักพัฒนาองค์กรเอกชน² และจากแนวคิดของคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของ รมว.มหาดไทยด้วย³

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ความตอนหนึ่งว่า

"ตอนที่พูดพอเพียง แปลในใจแล้วพูดออกมาด้วยว่า จะแปลเป็น Self-sufficiency แต่ความจริงเศรษฐกิจพอเพียงนี้กว้างขวางกว่า Self-sufficiency ผลิตอะไร มีพอที่จะใช้ ไม่ต้องขอยืมคนอื่นอยู่ได้ด้วยตนเอง เขาแปลจากภาษาฝรั่งให้ยืบบนขาตนเอง"

จากแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจมองเศรษฐกิจพอเพียงได้ทั้งจากมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือจากในแง่ที่เป็นระบบการผลิต (Self-sufficient economy) ที่เกี่ยวข้องกับ "ทฤษฎีใหม่" และจากมิติทางด้านสังคม-วัฒนธรรม ซึ่งเป็นปรัชญาในการดำเนินชีวิต

¹ประกาศอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการประชุมทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2541 ต่อผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย นักวิชาการ เกษตรกร และนักพัฒนาองค์กรเอกชน

²เช่น บาทหลวงนิพนธ์ เทียนนิหาร ดร.เสรี พงศ์พิศ นพ.ประเวศ วะสี ศ.ดร.ยศ ตันตสมบัติ ดร.อนันท์ กาญจนพันธ์ บำรุง บุญปัญญา พรพิไล เลิศวิชา อภิชาติ ทองอยู่ ศ.สนั่น จามริก ดร.กาญจนา แก้วเทพ (คู จิตกรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541)

³เช่น โสภณ สุภาพงส์ ดร.มงคล ดำธนานินทร์ ชนวน รัตนวรอาหะ รศ.ดร.อนก เหล่าธรรมทัศน์ ผศ.จ่านงค์ สมประสงค์ รศ.ทิวา สุขจรรยา ทรงจิต พูลลาภ กมล กมลตระกูล และสังคีต พิริยะรังสรรค์ ฯลฯ

ฯพณฯ นายอำพล เสนาณรงค์ องคมนตรี ได้สรุป "ทฤษฎีใหม่" จากพระราชกระแสรับสั่งในวโรกาสต่าง ๆ เอาไว้ดังนี้

ทฤษฎีใหม่ มี 3 ขั้น

ขั้นที่ 1 การผลิตเป็นการผลิตให้พึ่งตนเองได้ด้วยวิธีง่าย ค่อยเป็นค่อยไปตามกำลัง ให้พอมีพอกิน ไม่อดอยาก (15 มีนาคม 2537)

ขั้นที่ 2 เกษตรกรรมพลังกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์ ร่วมแรงใน

- | | |
|----------------|------------------|
| 1. การผลิต | 2. การตลาด |
| 3. การเป็นอยู่ | 4. สวัสดิการ |
| 5. การศึกษา | 6. สังคมและศาสนา |

เพื่อให้พอมีพอกิน มีใช้ ช่วยให้ชุมชนและสังคมดีขึ้นไปพร้อม ๆ กัน ไม่รวยคนเดียว (12 กุมภาพันธ์ 2538)

ขั้นที่ 3 ร่วมมือกับแหล่งเงินและแหล่งพลังงาน ตั้งและบริการโรงสี ตั้งและบริการร้านสหกรณ์ ช่วยกันลงทุน ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ซึ่งไม่ใช่ทำอาชีพเกษตรอย่างเดียว (13 กุมภาพันธ์ 2538)

ชยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ได้สรุป "ทฤษฎีใหม่" 3 ขั้น ออกเป็นภาพ "พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่" และโยงให้เห็นว่า พัฒนาการของทฤษฎีใหม่จากขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 3 เกี่ยวข้องโดยตรงกับระดับของการปกครองภายในชุมชนด้วย กล่าวคือ "การปกครองตนเอง" เมื่อการผลิตยังอยู่ในขั้นที่ 1 เข้าสู่การเป็น "การปกครองกันเอง" เมื่อเข้าสู่การผลิตในขั้นที่ 3 (ดูภาพที่ 1)

ชยอนันต์ประเมินคุณค่าของ "ทฤษฎีใหม่" ก่อนข้างสูงทั้งในแง่ปรัชญา การนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นจริง และการสร้างความหวังให้แก่ผู้ยากไร้ ชยอนันต์กล่าวถึงทฤษฎีใหม่ว่าเป็น "แนวคิดที่ก้าวพ้นเพดานความคิดแบบตะวันตก" "ก้าวพ้นเพดานความคิดแบบวิภาษวิธี (Dialectical)" และ "เป็นทฤษฎีที่ผนึกประสานเป็นเนื้อเดียวกับการปฏิบัติ มิใช่เป็นเพียงทฤษฎีลอย ๆ ปฏิบัติไม่ได้" แต่ที่สำคัญก็คือ "เป็นแนวคิดที่มีพลังในการกระตุ้นให้ผู้ยากไร้มีพลังเข้าใจถึงความเป็นจริง ไม่มีปมด้อยหรือท้อแท้ในโชคชะตา เพราะผู้ปฏิบัติสามารถมีความสุขได้ตาม

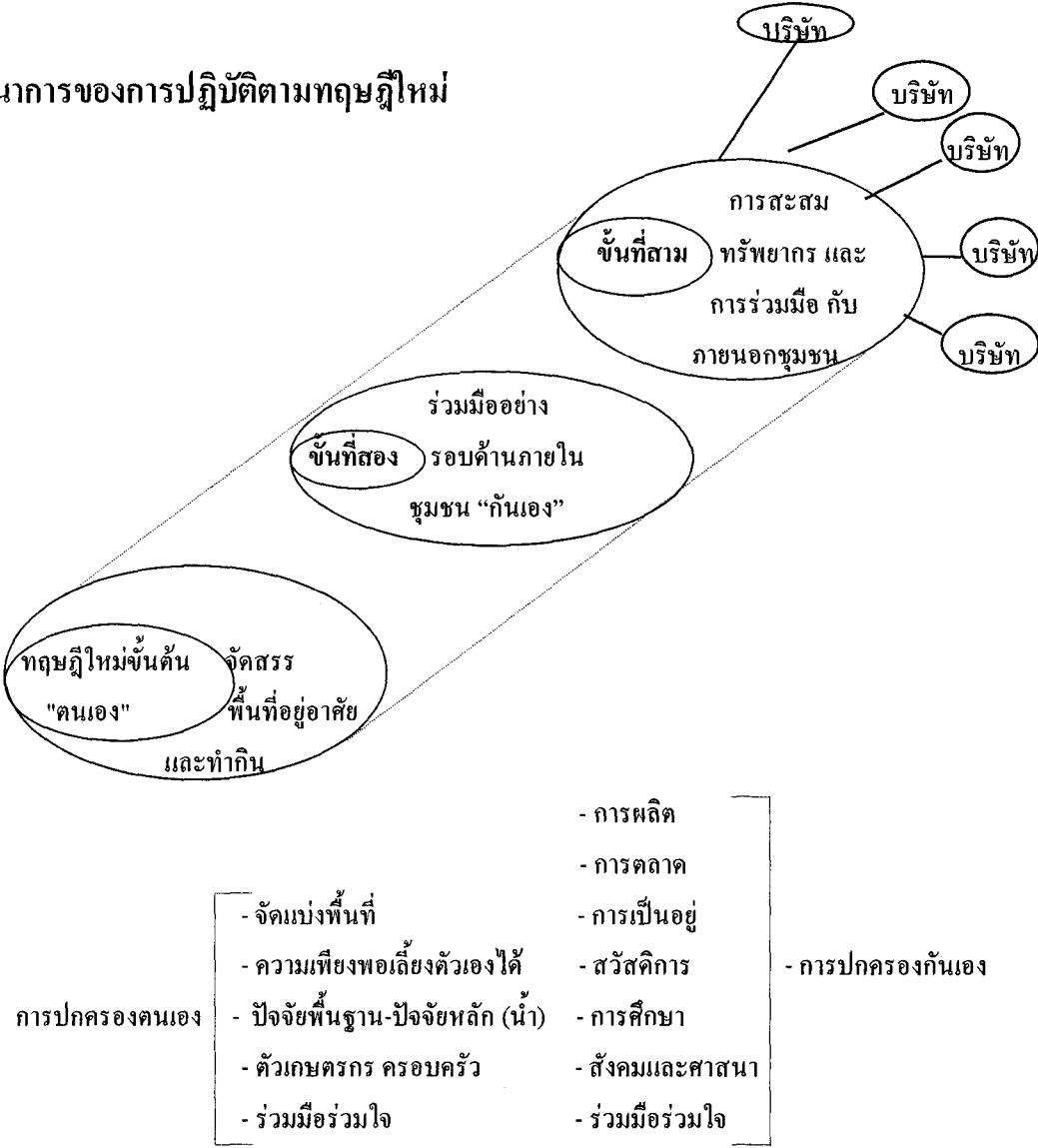
อรรถภาพ และเข้าใจหลักของสันโดษ ไม่ถูกมองหรือทักถมว่าเป็นผู้ด้อยพัฒนาหรือมีปัญหาเป็น ขวากหนามของการพัฒนา"

เศรษฐกิจพอเพียงยังอาจมองได้จากในแง่ของปรัชญาและวิธีการดำเนินชีวิตของ ปัจเจกบุคคล ดังกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

คนเราถ้าพอในความต้องการ มันก็มีความโลภน้อย เมื่อโลภน้อยก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าประเทศใดมีความคิด อันนี้ไม่ใช่เศรษฐกิจ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่าพอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข "พอเพียง" นี้อาจมีมาก มีของหรูหราก็ได้ แต่ต้องไม่เบียดเบียนคนอื่น ต้องให้พอประมาณ พุดจาก็พอเพียง ทำอะไรก็พอเพียง ปฏิบัติตนก็พอเพียง

ภาพที่ 1
พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่

พัฒนาการของการปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่



แหล่งที่มา: ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ปรัชญาการพัฒนา: ทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ",
ภาพที่ 5 (2541): 14

สุเมธ ตันติเวชกุล (2541) จำแนกเศรษฐกิจพอเพียงออกเป็นสองระดับคือระดับบุคคล และระดับประชาคม กล่าวคือ:

"เศรษฐกิจพอเพียงในระดับบุคคลนั้น คือ ความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างไม่เดือดร้อน มีความเป็นอยู่อย่างประมาณตน ตามฐานะตามอัตภาพ และที่สำคัญไม่หลงใหลไปตามกระแสของวัตถุนิยม มีอิสรภาพ ไม่พัวพันการอยู่กับสิ่งใด" ส่วน **"เศรษฐกิจพอเพียงในระดับประชาคม"** หมายถึง **"ความสามารถของชุมชนเมือง รัฐ ประเทศ หรือภูมิภาคหนึ่งๆ ในการผลิตสินค้าและบริการทุกชนิดเพื่อเลี้ยงสังคมนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยต่าง ๆ ที่เราไม่ได้เป็นเจ้าของ"**

แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของมหาดไทยยังได้รับอิทธิพลจาก **"แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน"** ของปราชญ์ชาวบ้าน นักพัฒนาองค์กรเอกชน และปัญญาชนด้วย

สาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนอาจสรุปได้จากแนวคิดของบาทหลวงนิพนธ์ เทียนนิหาร ที่กล่าวว่า ชุมชนนอกจากจะมีวัฒนธรรมของตนเองอยู่แล้ว ก็ยังมีระบบคุณค่าที่รวบรวมมาจากประวัติศาสตร์ รวมทั้งยังเป็นบทสรุปของความคิดและการปฏิบัติของชุมชนนั้น ๆ ตลอดจนกระทั่งเป็นวิถีชีวิตและทิศทางของการพัฒนาของชุมชนที่ชาวบ้านสรุปขึ้นมา แก่นกลางของวัฒนธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับความเป็นคน และการผสมกลมกลืน (harmony) ภายในชุมชน การที่ชุมชนดำรงอยู่ได้มาเป็นเวลาช้านานก็เพราะว่ามีการผสมกลมกลืนกันภายในชุมชน ดังนั้น การพัฒนาชุมชนจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากฐานวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งเป็นปรากาที่แข็งแกร่งที่สุดของชาวบ้าน ถ้ามีวัฒนธรรมชุมชนที่เข้มแข็ง การรวมกลุ่มของชาวบ้านที่จะทำกิจกรรมก็สำเร็จได้ไม่ยาก

บ้าง บุญปัญญา นักคิดแนววัฒนธรรมชุมชนอีกผู้หนึ่งเสนอว่า ให้เปลี่ยนแนวทางพัฒนาใหม่ ให้ชาวบ้านกลับไปพึ่งตัวเอง เลียนแบบที่เคยทำมาในอดีต เริ่มจากเป็นตัวของตัวเองในทางความคิด มองเห็นเอกลักษณ์แห่งตัวเอง

"ชาวบ้านควรทำ 'แต่พอกินเป็นหลัก' ทำการผลิตในขนาดที่เหมาะสม ใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก 'สลัดพันธนาการแห่งการพึ่งพาพันธนาการแห่งระบบตลาด กลับไปสู่การพึ่งตัวเองให้ได้' แม้ ณ ระดับ

ประเทศก็ควรมีนโยบายพึ่งตัวเองภายในประเทศด้วยเหมือนกัน คือ
เปลี่ยนวัตถุดิบประสงค์จากการผลิตเพื่อส่งออกเป็นการผลิตให้ทุกคนได้มี
กินมิใช่...แล้วค่อยเอาส่วนที่เหลือส่งออก รัฐบาลจึงควรใช้นโยบาย
'เศรษฐกิจชาตินิยม' ส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า
อุตสาหกรรมแปรรูป อุตสาหกรรมที่มารองรับการเกษตรกรรม มิใช่
อุตสาหกรรมที่มาจากต่างประเทศ"

นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นนักคิดแนววัฒนธรรมชุมชนที่ช่วยทำให้แนวคิดนี้ได้
รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ข้อเสนอของท่านคือ ให้ประชาชนรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรย่อย ๆ
และเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือกันเอง การพัฒนาต้องแฝงฝังไว้ด้วยศาสนาธรรม โดยเฉพาะพระพุทธ
ศาสนา ท่านกล่าวว่า การพัฒนาที่สมบูรณ์ต้องพัฒนาทั้งทางจิตใจและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป
มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นฐานที่แน่นหนา หากปราศจากฐานคุณธรรมและจริยธรรมแล้วก็ไม่
อาจพัฒนาเพื่อประชาชนจริง ๆ ได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541: 245-255)

ปรัชญาเบื้องหลังเศรษฐศาสตร์สองกระแส

แตกต่างจากปรัชญาของระบบเศรษฐกิจตลาด หรือเศรษฐกิจแบบทุนนิยม
(Market Economy) ที่ให้ผู้ผลิตฝากความหวังไว้กับ "กลไกราคา" ว่า "อุปสงค์" และ "อุปทาน"
ในตลาดจะทำให้ทำหน้าที่ของมันโดยตรงไปตรงมาโดยไม่มีอคติ เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองถือเอา
คำสอนของพระพุทธเจ้า ที่ว่า "ตนนั้นแหละเป็นที่พึ่งแห่งตน" เป็นที่ตั้ง

ก่อนอื่นที่สุด แนวความคิดนี้เห็นว่าคนจำเป็นต้องกิน คนจำเป็นต้องบริโภค
เพราะฉะนั้นพื้นฐานที่สุดของคนก็คือการผลิต (Production) การผลิตจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ
ที่สุดของคน การค้า การแลกเปลี่ยน และการตลาด (Marketing) มีความสำคัญเช่นเดียวกัน แต่
สำคัญเป็นอันดับถัดมา มิใช่อันดับแรก ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงเห็นว่า ก่อนอื่นจะต้องให้
เกษตรกรผู้ผลิตพึ่งตนเองให้ได้ ชุมชนต้องพึ่งตนเองให้ได้ และในท้ายที่สุดสังคมและประเทศจึง
จะพึ่งตนเองได้

การทำการเกษตรแบบผสมผสาน โดยปลูกทั้งข้าว ผัก ผลไม้ยืนต้น ขุดบ่อเลี้ยง
ปลา เลี้ยงเป็ด ไก่ หมู และทอดผ้าเอง ฯลฯ เป็นรูปแบบพื้นฐานที่สุด และเป็นรูปแบบในอุดมคติ

ของการทำการเกษตรแบบพึ่งตนเอง แต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการพึ่งตนเองก็จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ และทรัพยากรของท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย และการพึ่งตนเอง ในตอนเริ่มต้นนั้นไม่จำเป็นต้องพึ่งตนเองให้ได้ทั้งหมด ร้อยเปอร์เซ็นต์ เกษตรกรอาจเริ่มต้นพึ่งตนเองจาก 10 เปอร์เซ็นต์ เป็น 20 เปอร์เซ็นต์ แล้วค่อย ๆ ยกระดับขึ้นไปเรื่อย ๆ ก็ได้

แนวความคิดเรื่องเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการค้า หรือการแลกเปลี่ยนในตลาด แต่แนวความคิดนี้เห็นว่าหากเกษตรกรเน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพียงเพราะมีจุดมุ่งหมายจะนำไปขายเพื่อเอาเงินไปซื้อข้าวปลา อาหาร ฯลฯ มาบริโภค ในไม่ช้าเกษตรกรก็จะเป็นหนี้เป็นสิน หมดความเป็นตัวของตัวเอง และแม้แต่จะรักษาสถาบันครอบครัวของตัวเองเอาไว้มิให้แตกสลาย ก็ยากที่จะรักษาเอาไว้ได้ สาเหตุก็เป็นเพราะว่าราคาปัจจัยการผลิต พืชผล และสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพของเกษตรกรถูกกำหนดจากกลไกราคาทั้งหมดค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นเพราะโดยทั่วไปราคาของปัจจัยการผลิตจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าราคาพืชผลของเกษตรกรที่นำออกสู่ตลาด นอกจากนี้ก็เป็นเพราะว่าเกษตรกรก้าวเข้าสู่ขั้นตอนของการค้า การแลกเปลี่ยนในตลาด โดยที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองในเรื่องปากท้องได้

ในทางตรงกันข้าม หากเกษตรกรสามารถทำการผลิตข้าว ปลา อาหาร เอาไว้กินในครอบครัวได้อย่างพอเพียง เกษตรกรจะเป็นฝ่ายกำหนดต่อตลาดว่าจะนำผลผลิตส่วนที่เหลือจากการบริโภคอะไรบ้าง และในจำนวนเท่าใดออกขายในตลาด ผลผลิตส่วนเกินทั้งหมดที่ออกสู่ตลาดคือ "กำไร" ของเกษตรกร โดยนัยยะนี้ เกษตรกรจะกลายเป็น "ผู้กำหนด" หรือ "ตัวกระทำ" (actor) ต่อตลาด ไม่ใช่ตลาดเป็นตัวกำหนดหรือตัวกระทำต่อเกษตรกรดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปรัชญาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ไม่ได้ปฏิเสธ "ลัทธิปัจเจกชนนิยม" ของเศรษฐกิจตลาด เพราะแรงจูงใจในการผลิตของปัจเจกชน และครอบครัวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่ข้อที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ระหว่างปรัชญาสองสำนักนี้ก็คือ สำนักเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองเน้นการรวมกลุ่มของชาวบ้านในระดับชุมชนหมู่บ้าน และ/หรือตำบล ในขณะที่เศรษฐศาสตร์กระแสโลกาภิวัตน์ไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนหมู่บ้าน แต่ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของกลุ่มพ่อค้าและสมาคมอุตสาหกรรมในเมืองมากกว่า

ไม่ได้หมายความว่า ภายใต้อะการพัฒนาเศรษฐกิจแบบตลาด หรือแบบโลกาภิวัตน์ จะไม่มีการรวมกลุ่มของชาวบ้านที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชนบท เห็นได้ชัดว่าจนกระทั่งถึงขณะนี้ มีการรวมกลุ่มของชาวบ้านทั่วประเทศนับเป็นหมื่น ๆ กลุ่มที่อยู่ภายใต้การ

อุปถัมภ์ของหน่วยงานของรัฐและกลุ่มธุรกิจ ทั้งที่เป็นกลุ่มการผลิตการค้า และการเงิน เช่น สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ แม้ว่าโดยทั่วไปกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวบ้านเหล่านี้จะก่อตั้งมาแล้วนับสิบปี แต่ส่วนใหญ่กลับไม่สามารถพึ่งตนเองได้ สาเหตุมีทั้งมาจากการที่ ยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ เน้นไปที่การผลิตเพื่อการส่งออก ดังนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เล็ก ๆ เหล่านี้ของชาวบ้าน จึงแทบจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้บริหารประเทศที่จะสร้างเงื่อนไข ที่เป็นผลดีต่อธุรกิจของชาวบ้าน เช่น ไม่มีการแก้ไข กฎระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ไม่มีการทำวิจัย เพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต และการหีบห่อที่จะช่วยให้กลุ่มเศรษฐกิจของชาวบ้านเติบโตได้ด้วยตนเอง กลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวบ้านที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีทั้งที่เป็นไปเพื่อ บรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจของสมาชิก และที่เข้าไปแข่งขันจำหน่ายสินค้าในตลาด แต่ดูเหมือนว่ากลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของชาวบ้านส่วนใหญ่แล้วยากที่จะมีอนาคตได้

ข้อแตกต่างอย่างสำคัญประการหนึ่ง ระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่ง ตนเอง กับแนวคิดเศรษฐกิจตลาดที่อยู่ตรงนี้เอง ในขณะนี้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจตลาดนั้น การ รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของชาวบ้านมีได้ และมีจำนวนมากได้ด้วย แต่กลุ่มเหล่านี้ยากที่จะมี อนาคตได้ในระยะยาว ในทางตรงกันข้าม แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองยอมรับ สนับสนุน และส่งเสริมให้ชุมชนชาวบ้านที่ปรารถนาจะก้าวพ้นจากระดับการผลิตเพียงพออยู่พอกิน ไปสู่ระดับการแลกเปลี่ยนให้เป็นทั้งเจ้าของทุน และ/หรือผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเอง แนวคิดนี้ เสนอว่า วัตถุประสงค์ แรงงาน ทักษะ ทุน และยุทธศาสตร์ทางธุรกิจจะต้องอยู่ภายใต้การตัดสินใจด้วย ตนเองของสมาชิกชุมชน (Self-determination) รัฐบาลเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนทางด้านทุน ข่าวดารข้อมูล ความรู้ในการบริหารจัดการ การสนับสนุนการทำวิจัยเพื่อการพัฒนาผลผลิตและ เทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนปรับปรุงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ธุรกิจของชุมชนมีอนาคต

ในขณะที่แนวคิดเศรษฐกิจตลาดให้เสรีภาพแก่เกษตรกร ในฐานะปัจเจกบุคคล อย่างเต็มเปี่ยมในการเข้าไปซื้อ-ขายแลกเปลี่ยน กับระบบเศรษฐกิจตลาด แต่เสรีภาพของเกษตรกรที่ ปราศจากการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน ขาดการส่งเสริมรากฐานแห่งความสามัคคีของชุมชน ก็ มักจะนำพาเกษตรกรไปสู่การเป็นหนี้สิน สิ้นเนื้อประดาตัว และต้องพึ่งพาเศรษฐกิจตลาดมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ พุดง่าย ๆ ก็คือ เกษตรกรยิ่งพึ่งพิงตลาด ก็ยิ่งยากจน ยิ่งเกษตรกรยากจน ก็ยิ่งต้องพึ่ง พาทลาดมากขึ้นไปอีก ควรต้องย้ำว่าแนวคิดของเศรษฐกิจชุมชนเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองไม่ได้ ปฏิเสธเสรีภาพของเกษตรกรแต่ละคนที่จะเข้าไปซื้อ-ขาย แลกเปลี่ยนสินค้ากับเศรษฐกิจตลาด และในเวลาเดียวกันก็ไม่ได้ปฏิเสธเศรษฐกิจตลาดด้วย แต่แนวคิดนี้เห็นว่า การรวมตัวเป็นกลุ่ม ก้อนของชาวบ้านเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและจะขาดเสียมิได้ หากชุมชนยังต้องการรักษา

ปฏิสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจตลาดเอาไว้ พุทธิอีกอย่างหนึ่งก็คือหากชุมชนขาดการรวมตัว เศรษฐกิจตลาดจะทำลายชุมชน แต่ในที่สุดเศรษฐกิจตลาดจะปั่นป่วน เพราะกำลังซื้อของคนในประเทศไม่เพียงพอและสังคมจะวุ่นวาย ในทางตรงกันข้าม หากชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนจะสนับสนุนอำนาจระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งตามไปด้วย เพราะชุมชนจะมีกำลังซื้ออย่างเพียงพอ ซึ่งจะช่วยให้ตลาดภายในประเทศมีเสถียรภาพในระยะยาว

ข้อที่แตกต่างกันอย่างสำคัญอีกประการหนึ่ง ระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจชุมชน พึ่งตนเองกับแนวคิดเศรษฐกิจตลาดเสรีก็คือ รากฐานที่มาทางความคิด ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเน้นการแข่งขัน ความมีประสิทธิภาพสูงสุดของการผลิต เพื่อให้ผู้ประกอบการที่แข็งแกร่งที่สุดเท่านั้นสามารถอยู่ได้ในตลาดและรับ "กำไร" เป็นสิ่งตอบแทนไป ส่วนผู้บริโภค "ความพอใจสูงสุด" ในการบริโภคเป็นความสำคัญสูงสุด นั่นก็คือ รากฐานของแนวความคิดของเศรษฐกิจตลาดอยู่ที่ "วัตถุ" ซึ่งเป็นทั้ง "กำไร" ของผู้ประกอบการ และ "ความพอใจในการบริโภค" ของผู้บริโภค ฐานความเชื่อของสำนักคิดนี้ก็คือ "วัตถุ" ที่ทำให้คนมีความสุข คนที่มีวัตถุมากก็จะมีความสุขมาก คนที่มีวัตถุมากที่สุด ก็จะมีสุขมากที่สุด ดัชนีชี้วัดความเจริญทางเศรษฐกิจของประชาชาติภายใต้ระบบเศรษฐกิจตลาดแบบนี้ก็คือ ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติ หรือรายได้ของคนในชาติ ซึ่งทั้งหมดเป็นเรื่อง "วัตถุ" ที่ถูกวัดออกมาอยู่ในรูปมูลค่าของ "เงิน" ทั้งสิ้น

แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีที่มี "เงิน" เป็นแรงจูงใจในการทำธุรกิจ ระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเอง (Self-reliance economy) ของชุมชนใช้คุณธรรมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยเป็นแกนกลางในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังเกต การทำความดี ความมีเมตตา การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การมีความสมานฉันท์ คือคนมีช่วยคนจน การยึดมั่นในคำสอนของพระพุทธเจ้า ฯลฯ เป็นทั้งการประพฤติปฏิบัติทางด้านสังคม และเป็นมิติการทำธุรกิจของชุมชนในเวลาเดียวกันด้วย ธุรกิจของชุมชนชาวบ้านที่อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ที่ชุมชนมารวิชัย จังหวัดอยุธยา กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดตราด ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่ดีของการสร้างเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองที่มีศีลธรรมและความดีงามคอยกำกับพฤติกรรมของตนเองเอาไว้ด้วย

ข้อแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจตลาดเสรีกับเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในแง่หนึ่งก็คือ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดใช้ "กำไร" หรือ "วัตถุ" เป็นแรงจูงใจแต่เพียงประการเดียวในการทำธุรกิจ ของภาคเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ไม่ได้แบ่งแยกความสมเหตุสมผล ในการทำธุรกิจ ออกจากคุณงามความดีและความสมานฉันท์ของชุมชน ในแง่นี้เราอาจเรียกระบบเศรษฐกิจ

ชุมชนพึ่งตนเองตามคุณลักษณะนี้ว่า "ระบบเศรษฐกิจที่ถูกกำกับด้วยคุณธรรม" (Moral Economy) ก็ได้

แม้ว่าระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองกับระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกจะมีข้อแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้านดังที่แสดงไว้แล้วข้างต้น ทว่าเศรษฐกิจทั้งสองแบบก็สามารถดำรงประสานและเชื่อมต่อกัน (Articulation) ได้ แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองไม่ได้ต่อต้านเศรษฐกิจตลาด และไม่ได้เป็นปฏิปักษ์กับการผลิตเพื่อการส่งออก สิ่งนี้ที่แนวคิดนี้ต้องการก็เป็นเพียงปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการค้า ระหว่างระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองกับระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเสียใหม่เท่านั้น จากเดิมที่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างเกษตรกรกับพ่อค้า-นักธุรกิจจะเป็นแบบปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคล แต่เมื่อการผลิต การแปรรูปอุตสาหกรรม การเกษตร และธุรกิจของชุมชนอยู่ในรูปที่ชุมชนเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ประกอบการเองแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับพ่อค้าจะเปลี่ยนไปเป็นแบบกลุ่ม (Collectivism) กับปัจเจกชน (Individualism) แทน ยิ่งชุมชนสามารถสร้างและขยายเครือข่ายของตนออกไปเป็นในระดับอำเภอ จังหวัด และภาคได้กว้างขวางมากขึ้นเพียงใด ก็จะทำให้อำนาจทางธุรกิจและอำนาจต่อรองของธุรกิจชุมชนในระบบเศรษฐกิจตลาดเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น และยังเครือข่ายของธุรกิจชุมชนมีอำนาจต่อรองเพิ่มมากขึ้นเพียงใด ก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจตลาดหรือระบบเศรษฐกิจตลาดทุนนิยมของไทยเป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ของประเทศมากขึ้นเพียงนั้นเช่นเดียวกัน

ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนของกระทรวงมหาดไทยประกาศอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2541 ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น ยุทธศาสตร์นี้มุ่งสร้างชุมชนให้เข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้จากกลุ่มและเครือข่ายที่ชาวบ้านเข้าไปเกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ และ 10 มาตรการ (ดูภาพที่ 2) คือ

1. ยึดครอบครัวและชุมชนเป็นหลัก ยุทธศาสตร์นี้เห็นว่าครอบครัวและชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา ดังนั้นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาตามแนวยุทธศาสตร์นี้ก็คือ การสร้างครอบครัวที่อบอุ่นและมีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจควบคู่กันไป ในขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมความเป็นชุมชนของชาวบ้านที่ดำรงอยู่ตามธรรมชาติให้เข้มแข็งขึ้น หรือสร้างเงื่อนไขให้เกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดอยู่กับเขตการปกครอง กล่าวคือความเป็นชุมชน

อาจมาจากปัจจัยหรือเงื่อนไขของสภาพภูมิศาสตร์ ศาสนา ความเชื่อ การเป็นเครือญาติ และการมีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมร่วมกัน

2. ยึดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์นี้เน้นความเป็นกลุ่มของชาวบ้าน เพราะความเป็นกลุ่มจะช่วยสร้างกระบวนการเรียนรู้ หรือการสร้างประสบการณ์ร่วมกันได้ดีกว่า การเรียนรู้ของปัจเจกบุคคล การรวมกลุ่มจะอยู่ในรูปที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ จะจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ก็ได้ การรวมกลุ่มนี้เน้นไปเพื่อแก้ไขปัญหา 'ปากท้อง' หรือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของชาวบ้านเป็นสำคัญ การรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจจะเป็นไปเพื่อการบริโภค การซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือทั้งสองจุดประสงค์ก็ได้

3. ยึดการรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย ยุทธศาสตร์นี้เห็นว่าการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะสร้างกลุ่มมุ่งหมายในการพึ่งตนเองในระยะยาวได้ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน จะช่วยสร้างหลักประกันที่มั่นคงกว่า เครือข่ายของชาวบ้านจะมาจากการผูกโยงกิจกรรมทั้งที่เหมือนกัน หรือเสริมกันก็ได้ ตัวอย่างของเครือข่ายกลุ่มเศรษฐกิจแบบเดียวกัน เช่น เครือข่ายของสถาบันการเงินของชาวบ้าน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ และธนาคารหมู่บ้าน เครือข่ายร้านค้าชุมชน และเครือข่ายยาสมุนไพร เป็นต้น เครือข่ายแบบนี้เป็นการเสริมกำลังความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน และ/หรือเพื่อขยายกำลังการผลิต โดยมีการกำหนดตลาดที่แน่นอนรองรับ ส่วนเครือข่ายอีกประเภทหนึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าเฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งเป็นความต้องการของอีกท้องถิ่นหนึ่งที่ผลิตเองไม่ได้ เช่น การแลกเปลี่ยนข้าวสารจากโรงสีชุมชนภาคอีสานกับผลไม้ (เงาะ) จากชุมชนภาคใต้ เป็นต้น เครือข่ายของชาวบ้านอาจจะอยู่ในระดับภายในจังหวัด ข้ามจังหวัด ภาค หรือข้ามภาคก็ได้

4. ยึดการส่งเสริมการตลาดชุมชน ยุทธศาสตร์นี้ต้องการให้ 'ตลาด' เป็นเวทีการเรียนรู้เรื่องการบริหารจัดการธุรกิจของชาวบ้าน ตลาดอาจจะอยู่ในรูปของลานค้าชุมชน ตลาดนัดชุมชน ตลาดเช้า ตลาดแล่ง ร้านค้าชุมชน และร้านค้าริมทาง ตลาดอาจจะติดทุกวันเช่น ตลาดเช้า ตลาดแล่ง หรือสัปดาห์ละหนึ่งวันเช่น ตลาดนัดในระดับอำเภอ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ และ

5. ยึดการจัดเวทีชาวบ้าน ยุทธศาสตร์นี้สนับสนุนและส่งเสริมการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการปรึกษาหารือระหว่างชาวบ้าน เพื่อระดมปัญหา ข้อคิดเห็น และหาทางออกด้วยตัวของชาวบ้านเอง 'เวทีชาวบ้าน' 'อาศรม' หรือ 'ประชาคม' ของชาวบ้านเป็นฐานทางความคิดของชุมชนทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอเพื่อ 'คิดเอง' 'ทำเอง' และ 'แก้

ปัญหาเอง' แต่ 'เวทีของชาวบ้าน' นี้ ไม่ได้หมายถึงว่าชาวบ้านจะทำทุกอย่างเอง โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหรือภาครัฐกิจเอกชน การ 'คิดเอง' เป็นกระบวนการสร้างความรู้ของชาวบ้าน แต่การ 'ทำ' อาจต้องร่วมมือหรือขอการสนับสนุนในบางระดับจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกด้วย

ยุทธศาสตร์นี้กำหนดแนวทางปฏิบัติ 10 มาตรการ เพื่อให้ข้าราชการใช้เป็นแนวในการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้คือ

1. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่อง 'เกษตรผสมผสาน' (ทั้งทฤษฎีใหม่และทฤษฎีต่าง ๆ ของชาวบ้านที่กระจัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ) 'เกษตรยั่งยืน' 'เกษตรปลอดสารเคมี' และ 'วนเกษตร' ฯลฯ

2. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก โดยกรมมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ฝ่ายประชาอาสา ฝ่าย อ่างเก็บน้ำ และสระน้ำในไร่นา ฯลฯ มาตรการนี้เน้นให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนหรือร่วมมือกับ อบต. และกลุ่มชาวบ้านในการบริหารจัดการแหล่งน้ำสาธารณะในระดับชุมชน

3. ให้สนับสนุนการดำเนินงานระดมทุนหรือจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน ธนาคารหมู่บ้าน เพื่อให้ชุมชนใช้เงินทุนเหล่านี้ไปเพื่อประโยชน์ในด้านการผลิต การแปรรูป การค้า บริการสวัสดิการ และเพื่อการสงเคราะห์สมาชิกของชุมชน นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์นี้ยังให้การสนับสนุนการจัดตั้งหรือประสานงานเครือข่ายของสถาบันการเงินต่างๆ ของชุมชนในระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเกิดการร่วมมือในระดับจังหวัด และระดับภาคในโอกาสต่อไป

4. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่องการพัฒนาอาชีพของกลุ่มชาวบ้าน ที่ชาวบ้านหรือกลุ่มชาวบ้านเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการ และใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น การปลูกพืช และทำยาสมุนไพร การแปรรูปพืชผลทางการเกษตร (เช่น การทำโรงสีข้าวของชุมชน การแปรรูปชา จิงผง มะตูม น้ำผลไม้ ฯลฯ) การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเชิงอนุรักษ์โดยอาศัยชุมชนโบราณในพื้นที่ เป็นต้น

5. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่องการทำฝักรายขององค์กรชุมชน (เช่น เกษตรผสมผสาน กลุ่มแปรรูป กลุ่มออมทรัพย์ ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ) ทั้งที่อยู่ภายในจังหวัดเดียวกันหรือตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน และการร่วมมือทางด้านการค้าขายและการแลกเปลี่ยนระหว่าง

ชุมชน ในขณะเดียวกัน ข้าราชการก็สามารถใช้ประโยชน์จากผังเครือข่ายนี้ในแง่ที่ให้องค์กรชุมชนที่ประสบความสำเร็จเป็น 'เวที' 'อาศรม' หรือสถานที่ดูงานของข้าราชการและชาวบ้านทั่วไป 'อาศรม' เหล่านี้จะใช้เป็นสถานที่ที่ให้ชาวบ้านสอนชาวบ้าน โดยการประสานงานของหน่วยราชการ หรืออาจเกิดการประสานงานในระดับของชาวบ้านเองตามธรรมชาติ

6. ให้สนับสนุน 'การตลาด' ของชุมชน เพื่อให้พืชผลและผลผลิตของชาวบ้าน และชุมชนสามารถนำออกมาจำหน่ายโดยตรงกับผู้บริโภค เช่น ให้สนับสนุน ตลาดค้าชุมชน ร้านค้าชุมชน ตลาดนัดของชุมชน และร้านค้าริมทาง เป็นต้น

7. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่อง 'เครือข่ายตลาดของชุมชน' ทั้งนี้เพื่อให้พืชผลและผลผลิตของชุมชนสามารถนำออกมาจำหน่ายถึงผู้บริโภคในระดับที่กว้างขวางขึ้น เครือข่ายนี้อาจอาศัย ร้านค้าของชุมชน สหกรณ์การค้า หรือธุรกิจของเอกชน ฯลฯ

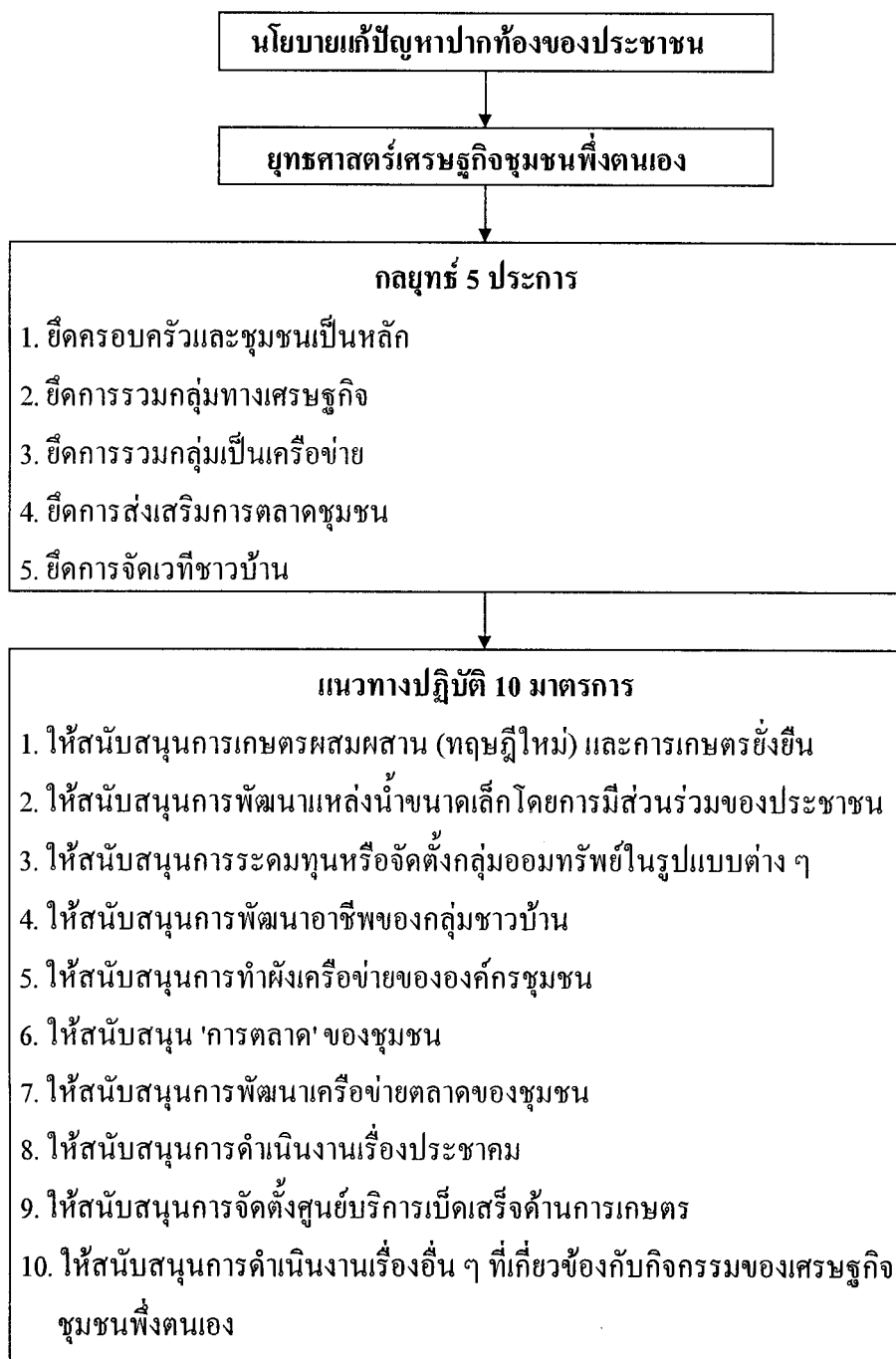
8. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่อง 'ประชาคม' ทั้งในระดับชุมชนตำบล และประชาคมทั้งระดับอำเภอ และจังหวัด เพื่อเป็น 'เวที' ในการแลกเปลี่ยนความคิด ประสานการณ์ และช่วยกันคิด ช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชนด้วยตัวเอง

9. ให้สนับสนุนการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการเกษตร (One-stop service) ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้บริการความรู้ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่ทำหน้าที่นี้อาจผ่าน อบต. (โดยการจัดอบรม) หรืออาศัยหน่วยราชการก็ได้

10. ให้สนับสนุนการดำเนินงานเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

ภาพที่ 2

นโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแนวทางปฏิบัติของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง



กิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในรอบ 1 ปี

1. การจัดประชุมและอบรมความรู้ ในรอบ 1 ปี กระทรวงมหาดไทยได้จัดการประชุมทางวิชาการเรื่องเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ร่วมกับสถาบันการศึกษาทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนกระทำการฝึกอบรมกว่า 50 ครั้ง ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยคณาจารย์ นักวิชาการ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ผู้ว่าราชการ นายอำเภอ พัฒนาการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธาน อบต. นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล กลุ่มสตรีนักพัฒนาองค์การเอกชน และเกษตรกร ฯลฯ มากกว่า 10,000 คนทั่วประเทศ

การจัดประชุมทางวิชาการกับคณาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อช่วยในการพัฒนาแนวความคิดมีลักษณะที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการฝึกอบรมก็เพื่อให้ข้าราชการเข้าใจแนวคิด สถานการณ์ของประเทศ และวิธีการทำงานแบบใหม่กับชาวบ้านและองค์กรชุมชน

2. การสร้างความชอบธรรมของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชน ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองได้รับการยอมรับจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2541 ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ภายใต้ "คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.)" ให้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากชนในชนบท

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ได้จัดการประชุมร่วมกันกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงานเศรษฐกิจชุมชนที่ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2541 และมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ให้แก่ข้าราชการทั่วประเทศ เพื่อให้เข้าใจถึงทิศทางและวิธีการทำงานของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

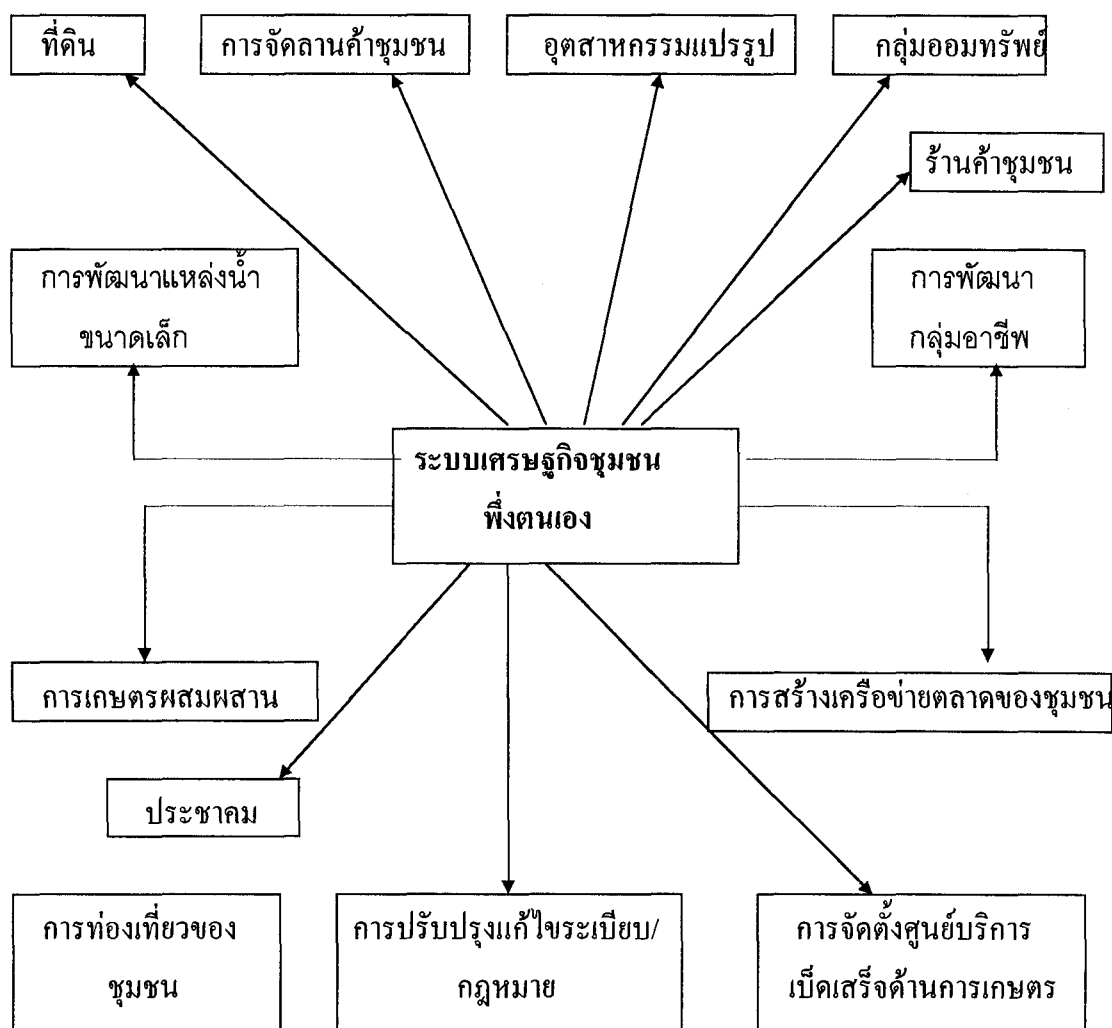
ยิ่งกว่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศจัดทำ **"แผนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองระดับจังหวัด พ.ศ.2542-2544"** ขึ้น ภายใต้ **"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ"** (จะกล่าวถึงต่อไป) และนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายแด่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2541 เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติแด่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ ในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2542

3. การดำเนินกิจกรรม กิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองที่มหาดไทยดำเนินการอยู่ในขณะนี้มียอดอย่างน้อยที่สุด 13 กิจกรรม คือ การเกษตรผสมผสาน การพัฒนาแหล่งน้ำ

ขนาดเล็ก กลุ่มออมทรัพย์ ลานค้าชุมชน การพัฒนากลุ่มอาชีพ ร้านค้าชุมชน ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ด้านการเกษตร การทำฝักรถรื้อขายชุมชน ส่งเสริมการสร้างประชาคม ที่ดิน การปรับปรุงแก้ไข ระเบียบและกฎหมาย อุตสาหกรรมแปรรูป และการท่องเที่ยวของชุมชน ดังแสดงให้เห็นใน ภาพที่ 3

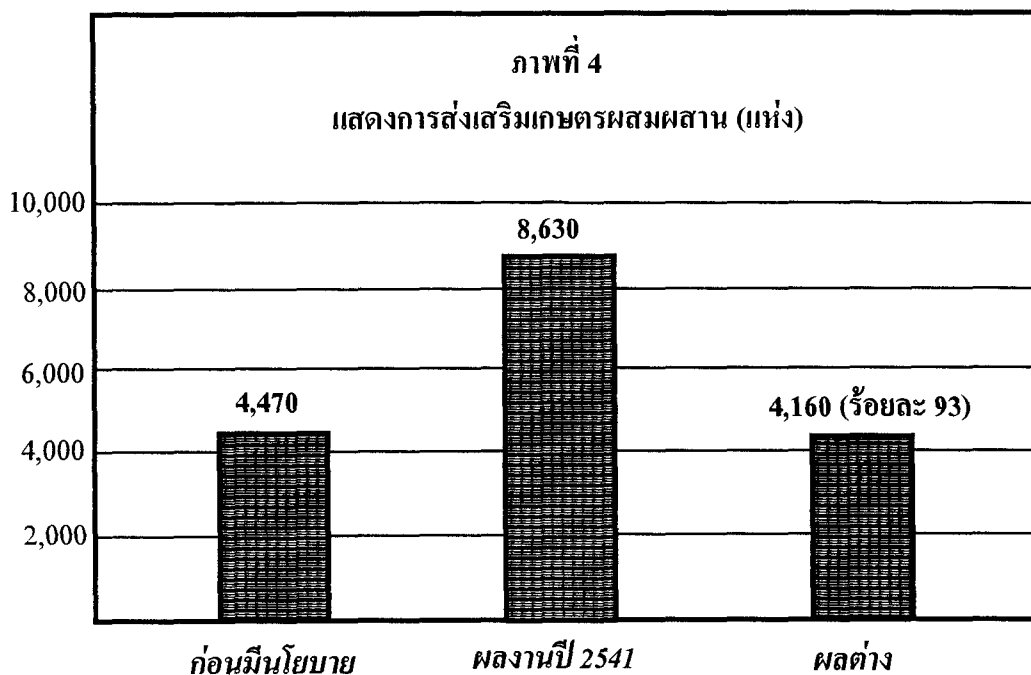
ภาพที่ 3

โครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง



แหล่งที่มา: ปรับปรุงจาก สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2541): 75.

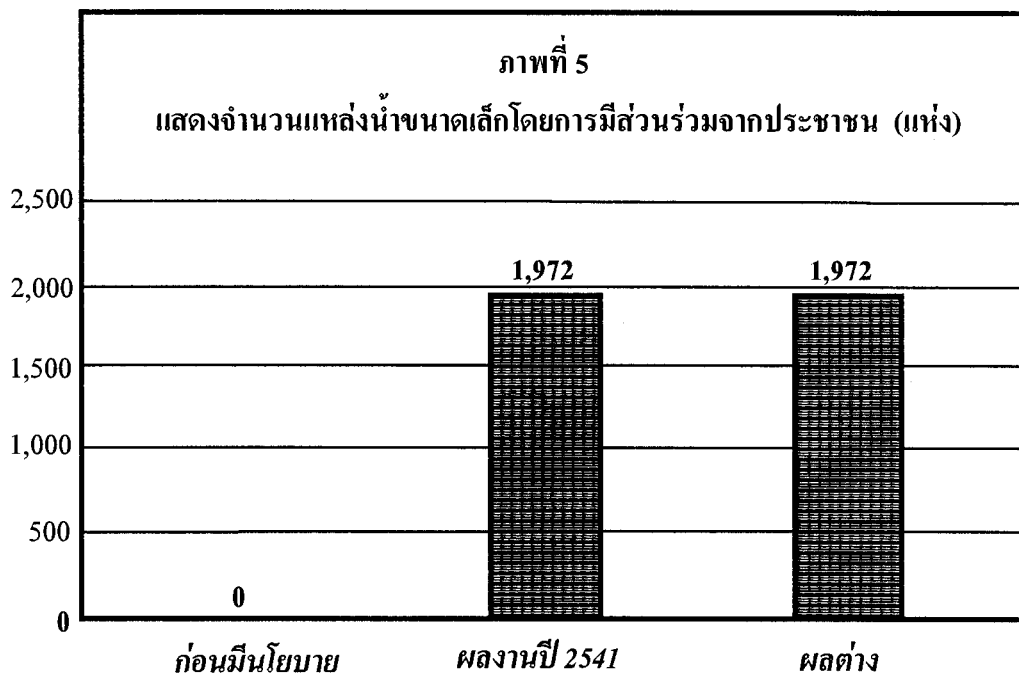
3.1 กิจกรรมการเกษตรผสมผสาน มุ่งจัดแปลงไร่-นาและสระน้ำ เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้ กิจกรรมนี้จังหวัดต่าง ๆ ได้มีการส่งเสริมก่อนมีนโยบายอยู่แล้ว จำนวน 4,470 แห่ง ภายหลังจากมีนโยบายแล้ว ในปี 2541 มีการส่งเสริมเพิ่มขึ้นอีก 4,160 แห่ง รวมเป็น 8,630 แห่ง หรือเพิ่มขึ้น 93%



แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542), รายงานประเมินผลเรื่องการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของระดับจังหวัด, ปี 2541 : 78

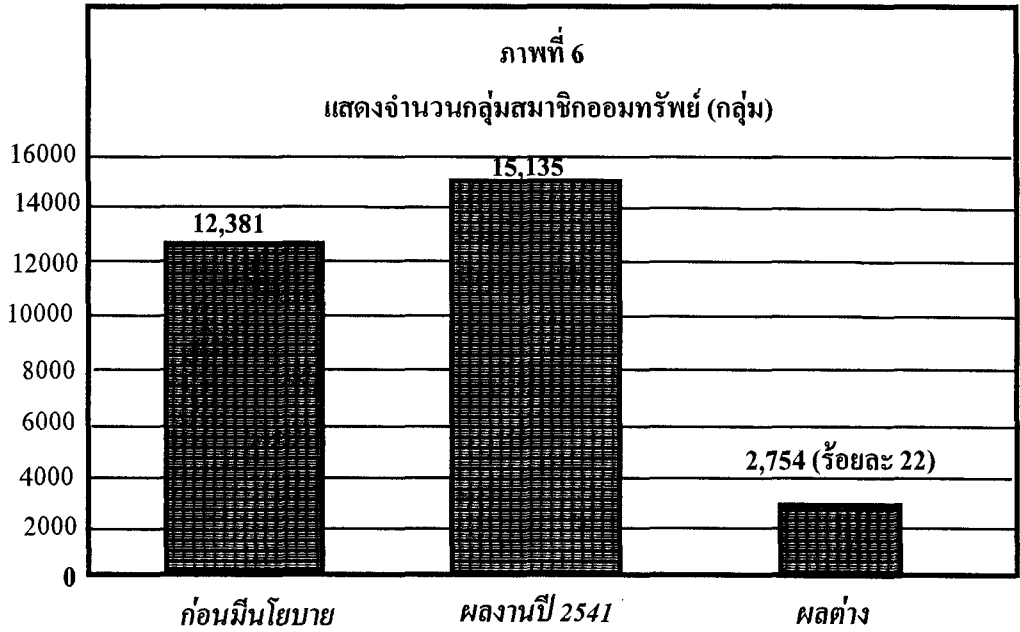
3.2 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาแหล่งน้ำในชนบทของจังหวัดต่าง ๆ เพื่อการอุปโภค บริโภคและเป็นแหล่งน้ำเพื่อการพึ่งตนเอง ทางด้านการเกษตรยังทำได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ (คาดว่าในปี 2542 กิจกรรมด้านนี้จะขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากมีการปรับทิศทางการทำงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และการจัดสรรงบประมาณพิเศษ 1,500 ล้านบาทจากกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง)

จาก ภาพที่ 5 แสดงให้เห็นว่ากิจกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนมีนโยบายไม่ปรากฏข้อมูล แต่ในปี 2541 มีการก่อสร้างและบูรณะแหล่งน้ำ 1,972 แห่ง



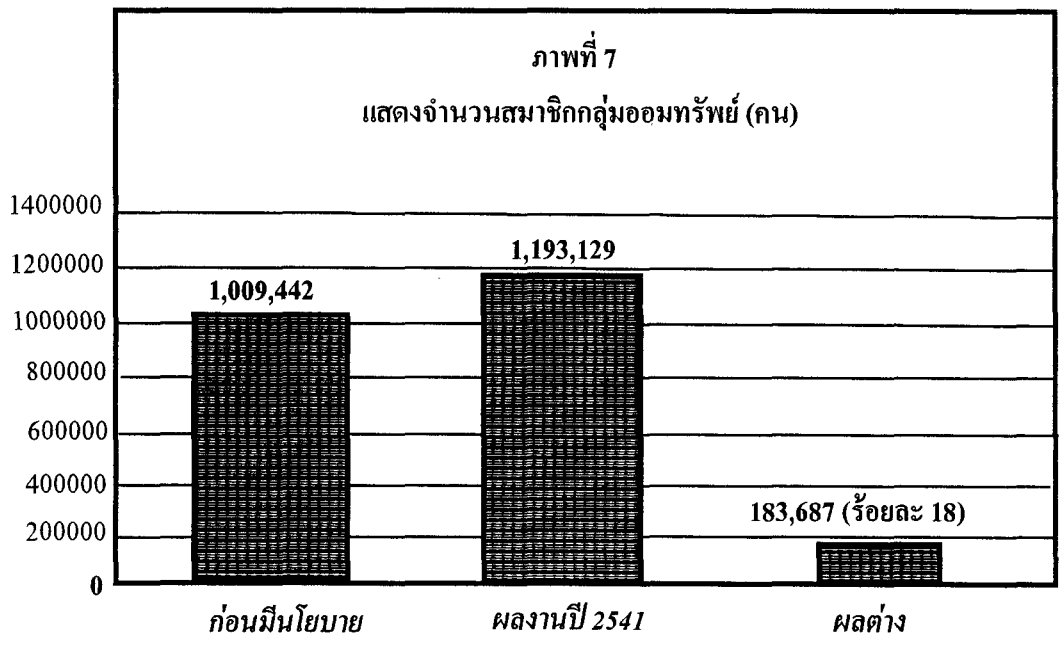
แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 87.

3.3 กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมุนเวียนในชุมชน จังหวัดต่าง ๆ ได้ส่งเสริมกิจกรรมอยู่ก่อนแล้ว ก่อนมีนโยบายมี 12,381 กลุ่ม เงินสะสม 2,575,200,000 ล้านบาท เงินหมุนเวียนให้กู้ 1,505,700,000 ล้านบาท ในปี 2541 จำนวนกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มขึ้นเป็น 15,135 กลุ่ม (เพิ่มขึ้น 2,754 กลุ่ม) หรือเพิ่มขึ้น 22% (ดูภาพที่ 6) จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 1,193,129 ราย (เพิ่มขึ้น 183,687 ราย) หรือเพิ่มขึ้น 18% (ดูภาพที่ 7) เงินสะสมเพิ่มขึ้นเป็น 2,921,800,000 บาท (เพิ่มขึ้น 346,600,000 บาท) หรือเพิ่มขึ้น 13% (ดูภาพที่ 8) เงินหมุนเวียนให้กู้ 1,033,400,000 บาท (ลดลง 472,300,000 บาท) หรือลดลง 31% (ดูภาพที่ 9)



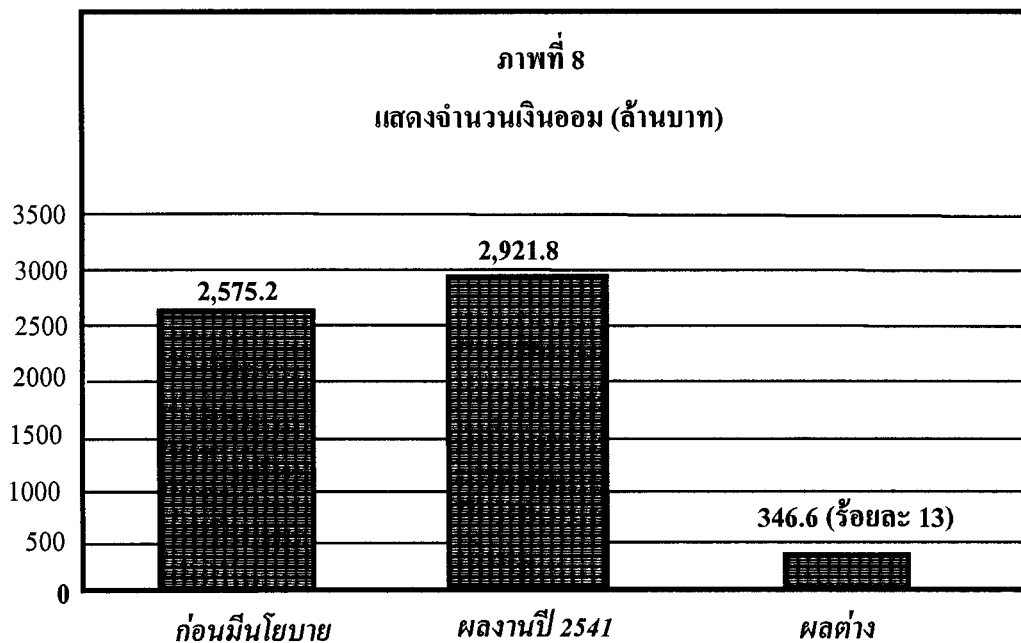
แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 90.

จากภาพที่ 6 แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ก่อนมีนโยบายได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่ม 12,381 กลุ่ม ภายหลังมีนโยบายฯ ปี 2541 ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น 2,754 กลุ่ม หรือเพิ่มขึ้น 22%



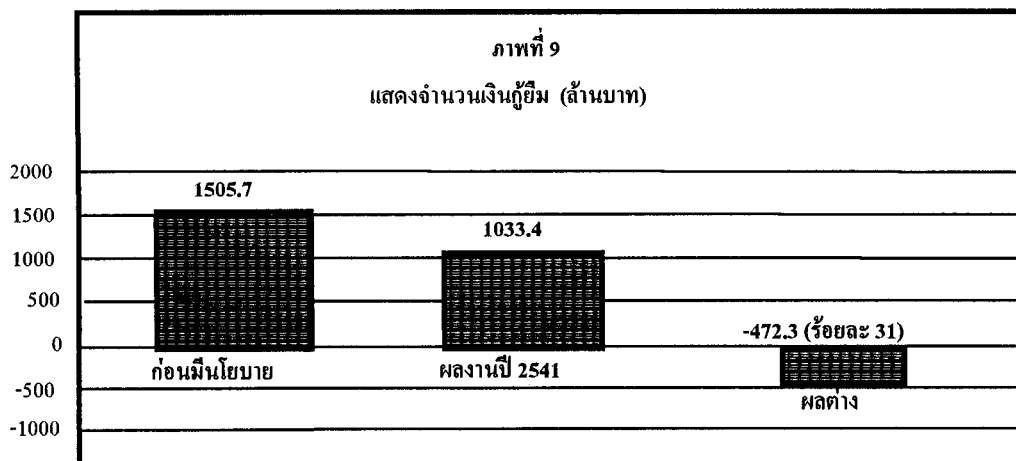
แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 91.

จากภาพที่ 7 แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ก่อนมีนโยบายมีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ 1,009,442 ราย ภายหลังมีนโยบายในปี 2541 มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น 183,687 ราย หรือเพิ่มขึ้น 18%



แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 92.

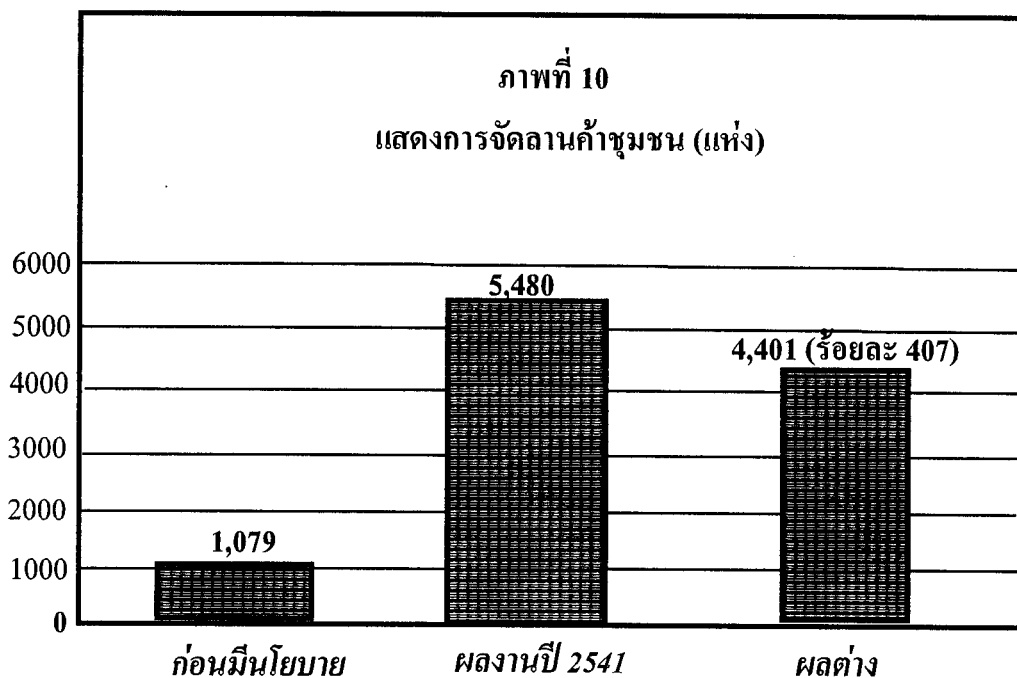
จากภาพที่ 8 แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ ก่อนมีนโยบายมีเงินออม 2,575,200,000 บาท ภายหลังมีนโยบายฯ จำนวนเงินออมจะสะสมเพิ่มขึ้น 346,600,000 บาท หรือเพิ่มขึ้น 13%



แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 93.

จากภาพที่ 9 แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ ก่อนมีนโยบายมียอดเงินให้สมาชิกกู้ยืม 1,505,700,000 บาท ภายหลังมีนโยบายฯ จำนวนเงินกู้ลดลง 472,300,000 บาท หรือลดลง 31%

3.4 กิจกรรมลานค้าชุมชน ก่อนมีนโยบาย จังหวัดต่าง ๆ ได้ส่งเสริมให้เกิดขึ้น 1,079 แห่ง ในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 5,480 แห่ง เพิ่มขึ้นจากเดิม 4,401 แห่ง หรือเพิ่มขึ้น 407% หรือเพิ่มขึ้นเป็น 4 เท่า (ดูภาพที่ 10)



แหล่งที่มา: ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542): 79.

3.5 กิจกรรมกลุ่มอาชีพ จังหวัดต่าง ๆ ได้ส่งเสริมกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม และอื่น ๆ ก่อนมีนโยบาย 25,342 กลุ่ม ในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 28,271 กลุ่ม หรือเพิ่มขึ้น 2,929 กลุ่ม คิดเป็น 11%

3.6 กิจกรรมร้านค้าชุมชน จังหวัดต่าง ๆ ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งร้านค้าชุมชน ก่อนมีนโยบาย 2,340 แห่ง ในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 2,586 แห่ง เพิ่มขึ้นจากเดิม 246 แห่ง คิดเป็น 10% นอกจากนี้ยังสร้างเครือข่ายในระดับจังหวัดจำนวน 75 แห่ง และในระดับอำเภอ 503 แห่ง มีการดำเนินงานร้านค้าชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น จะเป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าอุปโภคและบริโภคราคาถูกให้แก่สมาชิก และเป็นแหล่งนำสินค้าและผลิตภัณฑ์ของชุมชนมาจำหน่ายด้วย

3.7 กิจกรรมศูนย์บริการด้านการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จ เป็นกิจกรรมใหม่ที่เพิ่งส่งเสริมให้เกิดขึ้นในปี 2541 ทุกจังหวัดทั่วประเทศเกิดขึ้น 556 แห่ง จากการศึกษาของศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542) จังหวัดมุกดาหารมอบให้สำนักงานเกษตรอำเภอจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในด้านการเกษตร การจัดตั้งศูนย์บริการดังกล่าวนี้ค่อนข้างมีปัญหาในเรื่องขาดสถานที่ ขาดบุคลากรที่รับผิดชอบและการประสานงาน ประกอบกับได้รับงบประมาณน้อยจึงไม่อาจจัดตั้งเป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้

3.8 กิจกรรมการทำฝักร้อยข้าวชุมชน เป็นกิจกรรมใหม่ที่จังหวัดยังไม่เคยจัดทำมาก่อน เมื่อมีนโยบายให้ทุกตำบล อำเภอ จังหวัด พิจารณาดำเนินการ พบว่าในปี 2541 มีการริเริ่มจัดทำฝักร้อยข้าวของครัวเรือนทั้งในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดรวม 810 แห่ง (ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2542: 98)

3.9 กิจกรรมประชามอำเภอ เป็นกิจกรรมใหม่ที่เพิ่งมีการส่งเสริม ในปี 2541 ทุกจังหวัดทั่วประเทศมี 248 แห่ง จากการศึกษาในภาคสนามพบว่า กิจกรรมประชามอำเภอส่วนใหญ่ใช้รูปแบบประชุมสัมมนาอย่างเป็นทางการเป็นหลัก ทำให้การดำเนินงานประชามยังมีลักษณะราชการเป็นผู้ดำเนินการเอง มากกว่าเป็นผู้ส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มอย่างเป็นธรรมชาติ

แผนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองระดับจังหวัด*

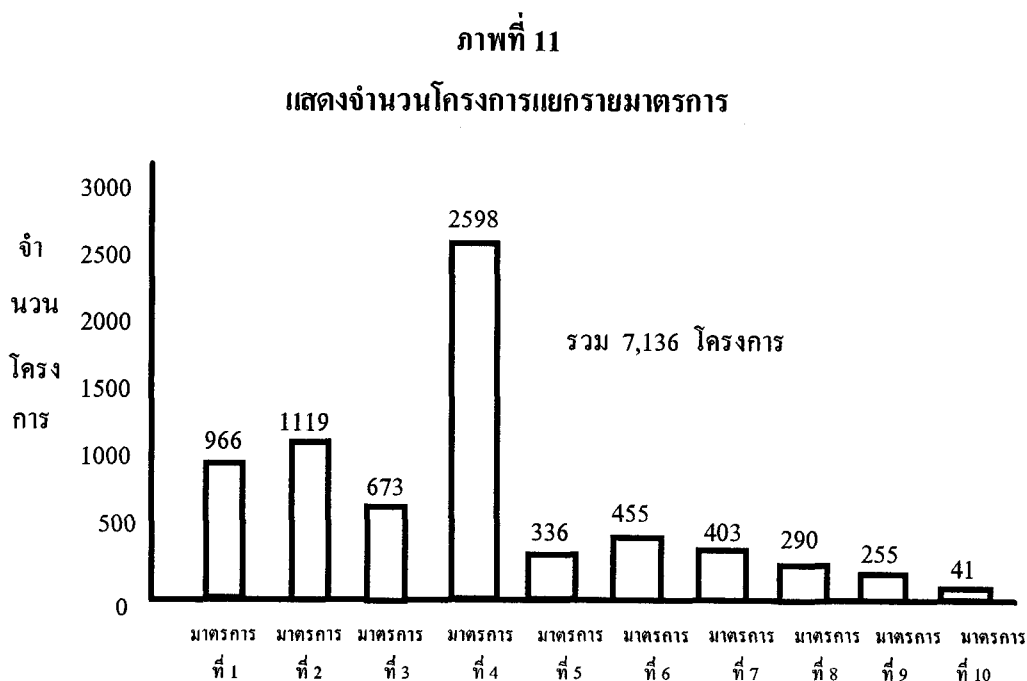
แผนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนระดับจังหวัด พ.ศ.2542-2544 เป็นแผนงานและโครงการจากทุกหน่วยงานและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน เจ็ดกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงการเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย พาณิชย์ อุตสาหกรรม สาธารณสุข ศึกษาธิการ และแรงงานและสวัสดิการสังคม โครงการเหล่านี้ครอบคลุม 75 จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานโครงการต่าง ๆ

*สรุปจากกระทรวงมหาดไทย, สรุปภาพรวมแผนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองระดับจังหวัด พ.ศ.2542-2544, 2542, หน้า 37-54.

จากแผนงานที่ทุกจังหวัดได้จัดทำเพื่อเตรียมดำเนินงานระหว่าง พ.ศ.2542-2544 สามารถสรุปจำนวนโครงการและงบประมาณในภาพรวมทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศ ได้ดังต่อไปนี้คือ

1.จำนวนโครงการทั้งหมดในทุกมาตรการ

จำนวนโครงการที่สนับสนุนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ในภาพรวมทั้งประเทศทุกมาตรการ ปรากฏตามภาพที่ 11



มาตรการที่ 1 : เกษตรผสมผสาน (ทฤษฎีใหม่)

มาตรการที่ 3 : การระดมทุนหรือจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

มาตรการที่ 5 : การทำฟังเครือข่ายองค์กรชุมชน

มาตรการที่ 7 : การพัฒนาเครือข่ายร้านค้าชุมชน

มาตรการที่ 9 : การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จการเกษตร

มาตรการที่ 2 : การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

มาตรการที่ 4 : การพัฒนากลุ่มอาชีพ

มาตรการที่ 6 : การจัดลานค้าชุมชนและตลาดนัดชุมชน

มาตรการที่ 8 : ประชาคมอำเภอ

มาตรการที่ 10 : มาตรการอื่นๆ

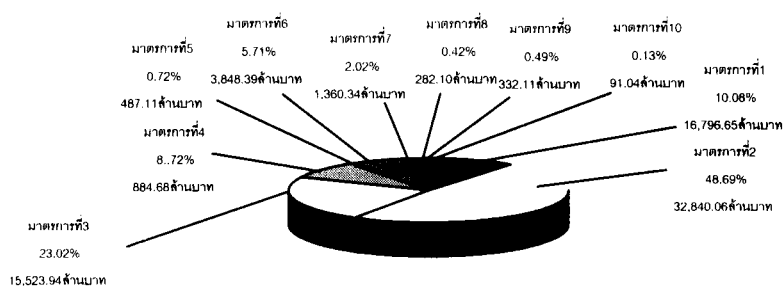
จากภาพที่ 11 แสดงให้เห็นจำนวนโครงการที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในปี 2542-2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 7,136 โครงการ เป็นโครงการที่อยู่ในมาตรการที่ 4 การพัฒนากลุ่มอาชีพมากที่สุดจำนวน 2,598 โครงการ เท่ากับ 36.41% ของ

โครงการทั้งหมด ถัดมาได้แก่โครงการในมาตรการที่ 2 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก จำนวน 1,119 โครงการ เท่ากับ 15.30% โครงการในมาตรการที่ 1 เกษตรผสมผสาน (ทฤษฎีใหม่) จำนวน 966 โครงการ เท่ากับ 13.54% และโครงการในมาตรการที่ 3 การระดมทุนหรือจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน 673 โครงการ เท่ากับ 9.43% ตามลำดับ นอกนั้นลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ จำนวนโครงการที่น้อยที่สุดคือ โครงการในมาตรการอื่น ๆ จำนวน 41 โครงการ

จากภาพที่ 11 จะพบว่า โครงการที่กระทรวงมหาดไทยต้องการให้ความสำคัญคือโครงการที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 1 ซึ่งก็คือ มาตรการที่ 1 (เกษตรผสมผสาน) และมาตรการที่ 2 (การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก) ยังได้รับความสนใจจากหน่วยงานต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย กล่าวคือ โครงการเกษตรผสมผสานมีเพียง 13.54% และโครงการการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กมีเพียง 15.30% ของโครงการทั้งหมด โครงการทั้งสองรวมกันแล้วมี 2,085 โครงการ เท่ากับ 28.84% ของโครงการทั้งหมด

2. จำนวนงบประมาณทั้งหมดในทุกมาตรการ

จำนวนงบประมาณทั้งหมดที่ทุกจังหวัดเตรียมดำเนินการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในภาพรวมและในแต่ละมาตรการ ปรากฏตามภาพที่ 12



มาตรการที่ 1 : เกษตรผสมผสาน (ทฤษฎีใหม่)

มาตรการที่ 3 : การระดมทุนหรือจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

มาตรการที่ 5 : การทำฝายเครือข่ายองค์กรชุมชน

มาตรการที่ 7 : การพัฒนาเครือข่ายร้านค้าชุมชน

มาตรการที่ 9 : การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จการเกษตร

มาตรการที่ 2 : การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

มาตรการที่ 4 : การพัฒนากลุ่มอาชีพ

มาตรการที่ 6 : การจัดลานค้าชุมชนและตลาดนัดชุมชน

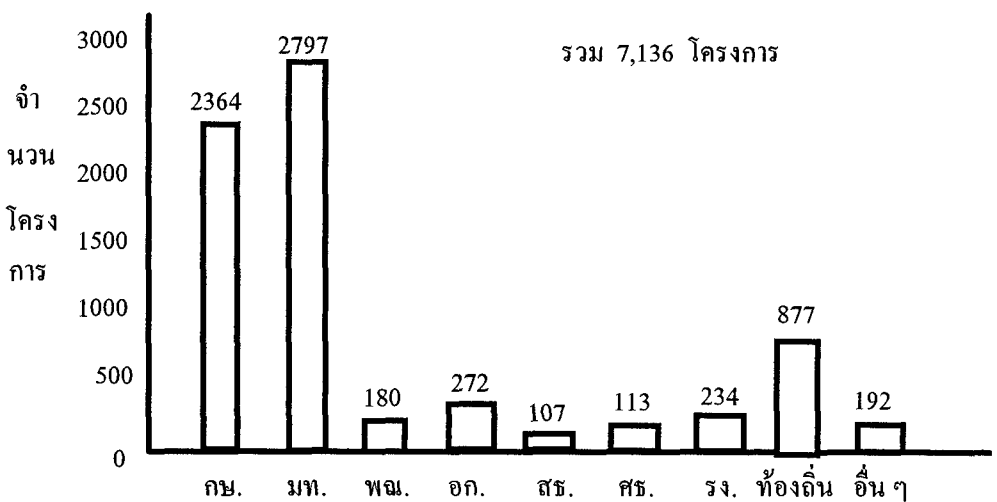
มาตรการที่ 8 : ประชาคมอำเภอ

มาตรการที่ 10 : มาตรการอื่น ๆ

จากภาพที่ 12 แสดงให้เห็นจำนวนงบประมาณทั้งหมดที่ทุกจังหวัดวางแผนไว้เพื่อดำเนินการ ในช่วงระยะเวลา 3 ปี เป็นจำนวนงบประมาณทั้งสิ้น 67,446.42 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณเพื่อดำเนินการตามมาตรการที่ 2 คือ การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก วงเงิน 32,840.06 ล้านบาท หรือ 48.69% ของงบประมาณทั้งหมด รองลงมาเป็นงบประมาณเพื่อดำเนินการตามมาตรการที่ 3 การระดมทุนหรือจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ วงเงิน 15,523.94 ล้านบาท หรือ 23.02% เกษตรผสมผสานอยู่ในวงเงินงบประมาณ 16,797 ล้านบาท หรือ 10.08% ดังนั้นในช่วงปี 2542-2544 จะมีงบประมาณเรื่องน้ำ เกษตรผสมผสาน และกลุ่มออมทรัพย์ราว 65,161 ล้านบาท หรือเท่ากับ 82% ของงบประมาณทั้งหมด

3. จำนวนโครงการที่แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ

ภาพที่ 13
แสดงจำนวนโครงการที่แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ



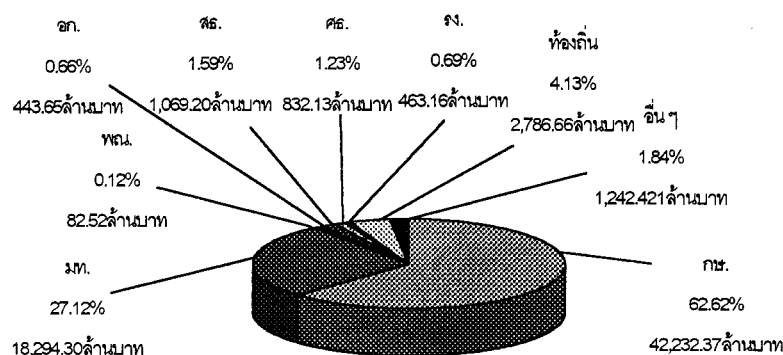
จากภาพที่ 13 แสดงให้เห็นจำนวนโครงการส่วนใหญ่ เป็นโครงการที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ โดยมีจำนวนโครงการ 2,797 โครงการเท่ากับ 39.20% และ 2,364 โครงการ เท่ากับ 33.12% ตามลำดับ นอกนั้นเป็นจำนวนโครงการของหน่วยงานอื่น ลดหลั่นกันลงมาได้แก่ ท้องถิ่น จำนวน 877

โครงการ หรือ 12.29% กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 272 โครงการ หรือ 3.81% กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 234 โครงการ หรือ 3.28% กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 180 โครงการ หรือ 2.52% กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 113 โครงการ หรือ 1.58% และกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 107 โครงการ หรือ 1.50% ตามลำดับ นอกนั้นเป็นโครงการหน่วยงานอื่น ๆ

4. จำนวนงบประมาณที่แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ

ภาพที่ 14

แสดงจำนวนงบประมาณแยกกระทรวง

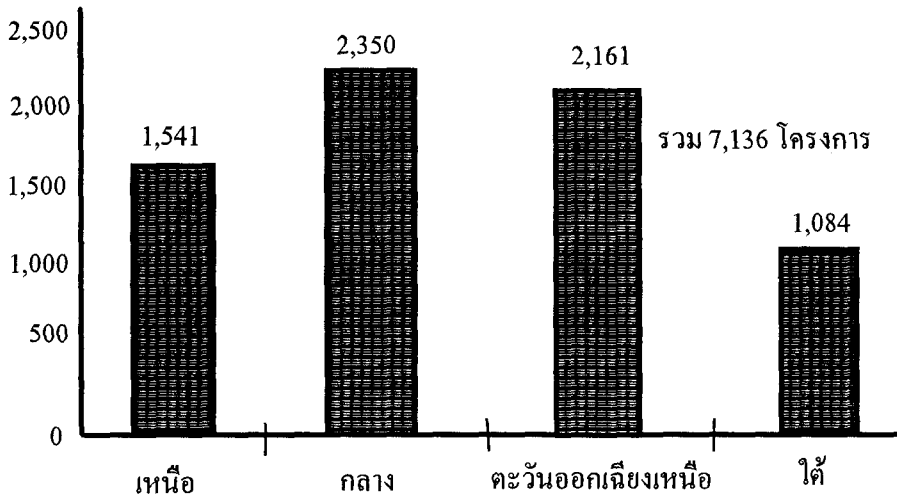


จากภาพที่ 14 แสดงให้เห็นว่า จากวงเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้วางแผนไว้จำนวน 67,446.42 ล้านบาทนั้น งบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเงิน 42,232.37 ล้านบาท หรือ 62.62% ของวงเงินทั้งหมด และจากกระทรวงมหาดไทย เป็นเงิน 18,294.30 ล้านบาท หรือ 27.12% ของวงเงินทั้งหมด นอกนั้นเป็นงบประมาณจากท้องถิ่นและกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างน้อย ร้อยละ 4 ลงมา

5. จำนวนโครงการในแต่ละภาค

ภาพที่ 15

แสดงจำนวนโครงการแยกรายภาค

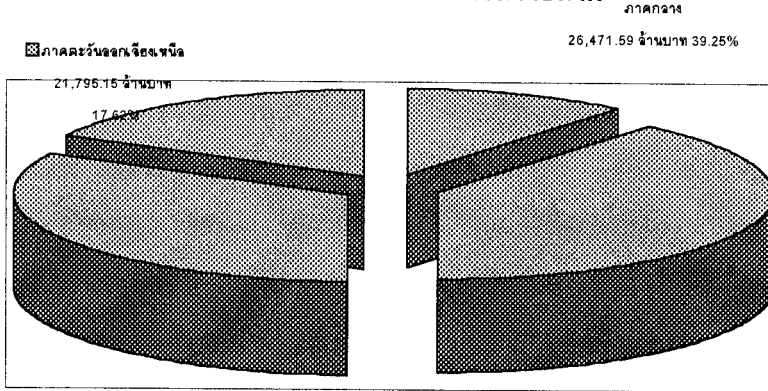


จากภาพที่ 15 แสดงให้เห็นจำนวนโครงการทั้งหมด 7,136 โครงการ กระจายอยู่ตามภาคต่างๆ ลดหลั่นกันตามลำดับ ดังนี้ ภาคกลางจำนวน 2,350 โครงการ เท่ากับ 32.93% ของโครงการทั้งหมด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 2,161 โครงการ เท่ากับ 30.28% ภาคเหนือจำนวน 1,541 โครงการ เท่ากับ 21.59% และภาคใต้จำนวน 1,084 โครงการ เท่ากับ 15.19% สาเหตุที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโครงการจำนวนมาก เท่ากับ 21.59% เนื่องจากจำนวนจังหวัดมากกว่าภาคอื่นๆ

6. จำนวนงบประมาณในแต่ละภาค

ภาพที่ 16

แสดงจำนวนงบประมาณแยกรายภาค



จากภาพที่ 16 จะเห็นได้ว่า จำนวนงบประมาณที่ทุกจังหวัดต้องการขอรับการสนับสนุนทั้งหมด 67,446.42 ล้านบาทนั้น กระจายอยู่ในภาคกลางมากที่สุด เป็นเงิน 26,471.59 ล้านบาท หรือเท่ากับ 39.25% ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเงิน 21,795.15 ล้านบาท หรือเท่ากับ 32.31% ภาคเหนือเป็นเงิน 11,881.86 ล้านบาท หรือเท่ากับ 17.62% และภาคใต้เป็นเงิน 7,297.82 ล้านบาท หรือเท่ากับ 10.82% ของจำนวนงบประมาณทั้งหมด

ในปีงบประมาณพ.ศ.2541 กระทรวงมหาดไทยได้ใช้งบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พิเศษจำนวน 500 ล้านบาท ไปเพื่ออุดหนุนอบต. ให้ทำกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองทางด้านแหล่งน้ำ โรงสีชุมชน ธนาคารควาย กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน ฯลฯ แม้ว่างบประมาณเพื่อการนี้จะมีจำนวนค่อนข้างน้อย กระนั้นก็ดี ผลที่ออกมาก็ยังอยู่ในระดับที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนยังมีขนาดค่อนข้างเล็ก ดังนั้นผลกระทบของเศรษฐกิจชุมชนต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวมจึงยังมีค่อนข้างน้อย และอาจจะยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่สำคัญต่อเศรษฐกิจในภาพรวมในระยะใกล้ได้

ยิ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนงบประมาณของโครงการที่สนับสนุนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองระหว่างปีพ.ศ.2542-2544 ซึ่งมีจำนวน 67,446 ล้านบาทนั้น จะพบว่าเจ็ดกระทรวงที่ดำเนินการโครงการเศรษฐกิจชุมชนใช้งบประมาณค่อนข้างน้อย กล่าวคือ ทั้งเจ็ดกระทรวงใช้งบประมาณในโครงการนี้เฉลี่ย 22,482 ล้านบาท/ปี หรือเป็นงบประมาณเฉลี่ย

ราว 300 ล้านบาท/ปี/ จังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำหากปรารถนาจะยกระดับฐานะของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองให้ขึ้นสู่ระดับชาติ

ข้อที่พึงสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ งบประมาณส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นเงินราว 42,232 ล้านบาท หรือเท่ากับ 62.62% ของงบประมาณทั้งหมดที่ทุก ๆ กระทรวงรวมกัน จากการสังเกตของผู้เขียนพบว่า จนกระทั่งถึงขณะนี้ชื่อและรูปแบบของโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวนมาก อาจจัดอยู่ในกลุ่มของกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองได้ ตัวอย่างเช่น “โครงการผักสวนครัว รั้วกินได้” แต่เมื่อพิจารณาถึงที่เนื้อหาสาระของโครงการ แนวคิด กระบวนการทำงานของข้าราชการ และเป้าหมายของโครงการแล้ว ก็ยากที่จะยอมรับโครงการเหล่านั้นว่าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองได้ เพราะโครงการส่วนใหญ่ยังถือเอานักการเมืองและข้าราชการเป็นตัวตั้ง มากกว่าที่จะเอากลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนเป็นตัวตั้ง ดังนั้น หากไม่มีการปรับปรุงแนวความคิดของรัฐมนตรีและข้าราชการเสียก่อน โครงการส่วนใหญ่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะมีส่วนสนับสนุนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนค่อนข้างน้อย

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ งบประมาณของโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคกลาง ซึ่งเป็นเงินราว 26,472 ล้านบาท หรือเท่ากับ 39% ของงบประมาณทั้งหมด โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นเรื่องเกี่ยวกับน้ำ มีความเป็นไปได้ว่าโครงการเหล่านี้อาจเป็นไปเพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อตลาดมากกว่าเพื่อตอบสนองเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

ผู้เขียนคาดว่า หากยังไม่มีการสร้างแนวความคิดเรื่องเศรษฐกิจชุมชนให้แก่ข้าราชการประจำอย่างจริงจัง โครงการเศรษฐกิจชุมชนของกระทรวงต่าง ๆ อาจไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชนมากอย่างที่ควรจะเป็น

เศรษฐกิจชุมชนจะไปทางไหน?

นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านตั้งคำถามว่า ถ้าเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองเติบโตได้อย่างมั่นคง จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมอย่างไร? ผู้ที่ชื่นชมเศรษฐกิจชุมชนจำนวนมากอยากให้รัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาแนวนี้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมไทย

โซคร้ายที่เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองคงจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้าๆ โดยไม่ขึ้นกับเจตนาารมณ์หรือความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะเศรษฐกิจชุมชนเป็นทั้งวิธีการผลิต และปรัชญาในการดำรงชีวิต การเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตเกี่ยวโยงกับการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ (ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง) ระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับกลุ่มพ่อค้าและข้าราชการโยงใยถึงการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายต่างๆ ที่จะทำให้อำนาจทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรเข้มแข็งขึ้น ตลอดจนถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิด และจิตสำนึกของการพึ่งตนเองของกลุ่มเกษตรกรเองด้วย การเปลี่ยนแปลงที่ระดับรากฐานของสังคมเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา แม้ว่าจะมีการเคลื่อนไหวทางความคิด และการปฏิบัติค่อนข้างมากในภาคชนบทในขณะนี้

แต่ถ้ากระแสเศรษฐกิจชุมชนยังคงดำเนินสืบเนื่องต่อไปได้อีก 3-4 ปี การเปลี่ยนแปลงในชนบทจะมีขนาดใหญ่โตและลึกซึ้งมาก กระแสเศรษฐกิจชุมชนจะทำให้คำถามที่ว่าเศรษฐกิจชุมชนเป็นเศรษฐกิจระดับจุลภาค หรือระดับมหภาค กระจ่างชัดขึ้น

ที่ผ่านมาภาพของเศรษฐกิจชุมชนมักถูกมองว่าเป็นเศรษฐกิจระดับจุลภาคหรือเป็นเศรษฐกิจที่มีไว้สำหรับกลุ่มเกษตรกรรายกจนเท่านั้น แต่จากตารางองค์การการเงินชุมชนในเมืองและในชนบททั่วประเทศ ปีพ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ยังขาดความสมบูรณ์ เพราะตัวเลขต่าง ๆ น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง พบว่ามีสถาบันทางด้านการเงินของชาวบ้านกว่า 40,000 กลุ่ม มีสมาชิกราว 6.26 ล้านคน และมีเงินทุนมากกว่า 31,000 ล้านบาท สำหรับกลุ่มอาชีพของชาวบ้านทั้งที่รวมตัวกันเอง และที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงต่าง ๆ (เช่น เกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย สาธารณสุข พาณิชย ศึกษาธิการ แรงงานและสวัสดิการสังคม ฯลฯ) ทั้งที่อยู่ในรูปของกลุ่มการผลิต การค้า แปรรูป ฯลฯ ไม่น่าจะน้อยกว่า 50,000 กลุ่ม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ หากได้รับการส่งเสริมอย่างเหมาะสมแล้ว ก็จะสามารถเติบโตและกลายเป็นองค์กรทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญในระดับใดระดับหนึ่งในอนาคตได้ (ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภาคหรือระดับชาติ)

เพราะฉะนั้น เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองจะเป็นเศรษฐกิจในระดับจุลภาคหรือระดับมหภาคก็ได้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ในปัจจุบันเศรษฐกิจชุมชนยังมีขนาดเล็ก และกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป แต่เศรษฐกิจแบบนี้ก็สามารถยกระดับขึ้นเป็นเศรษฐกิจชาติได้ โดยผ่านการวางแผนเป็นเศรษฐกิจระดับอำเภอและเศรษฐกิจระดับจังหวัดก่อนทีละก้าว

ตารางแสดงองค์การการเงินชุมชนในเมืองและในชนบททั่วราชอาณาจักร ปีพ.ศ. 2540

ประเภท	จำนวนกลุ่ม	จำนวนสมาชิก	เงินทุน (ล้านบาท)	หน่วยงานส่งเสริม
1. ธนาคารหมู่บ้าน	998	146,405	1,470	สมาคมพัฒนาหมู่บ้านฯ กทม.
2. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อ การผลิต	11,391	945,460	2,238	กรมการพัฒนาชุมชน ก.มหาดไทย
3. สหกรณ์การเกษตร	2,832	3,840,000	24,224	กรมส่งเสริมสหกรณ์ ก.เกษตรฯ
4. กลุ่มเกษตรกร	3,983	531,272	600	กรมส่งเสริมการเกษตร ก.เกษตรฯ
5. กลุ่มออมทรัพย์ แม่บ้านเกษตรกร	13,755	470,063	900	กรมส่งเสริมการเกษตร ก.เกษตรฯ
6. กลุ่มเยาวชนเกษตร	6,007	119,258	20	กรมส่งเสริมการเกษตร ก.เกษตรฯ
7. กลุ่มเครดิตยูเนียน	805	129,592	1,277	ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนฯ กทม.
8. กลุ่มสัจจะออมทรัพย์/ อื่นๆ	450	78,500	450	สถาบันชุมชนและองค์กรชุมชน อื่นๆ
รวม	40,221	6,260,550	31,179	

แหล่งที่มา: จานงค์ สมประสงค์, "แนวทางแก้ปัญหาความยากจน และหนี้สินเกษตรกรแบบพึ่งตนเองที่ยั่งยืนทั่วราชอาณาจักร, 2541.

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เพื่อให้เศรษฐกิจอำเภอ และจังหวัดค่อย ๆ พึ่งตนเองได้ นอกเหนือจากจะเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่แล้ว ที่สำคัญก็คือ ค่าครองชีพของชาวบ้านจะลดลงไปได้มาก และจะทำให้เกิดกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจใหม่ในระดับท้องถิ่นขึ้นอย่างหลากหลาย เพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าจากโรงงานแถบกรุงเทพฯ และปริมณฑล องค์กรธุรกิจของชุมชน และนักธุรกิจท้องถิ่นจะมีบทบาทมากขึ้น การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นจะได้รับความสนใจมากขึ้น และการจ้างงานในระดับท้องถิ่นจะขยายตัวตามไปด้วย

ไม่ใช่เรื่องน่าวิตก ถ้าหากเกษตรกรจำนวนมากจะหันเข้าไปร่วมกับกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองมากขึ้น แม้ว่าในระยะสั้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมอาจลดลงไปบ้าง เนื่องจากเป็นช่วงที่เกษตรกรกำลังปรับตัวในเรื่องของการผลิต เทคนิคการผลิตและการใช้ปัจจัยการผลิตที่ไม่ใคร่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจตลาด แต่ในระยะยาวคาดว่าผลผลิตส่วนเกินของชาวบ้านและชุมชนจะออกมาสู่ตลาดมากยิ่งขึ้น เส้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ

ภาคการเกษตรมีความเป็นไปได้มากกว่าน่าจะโค้งกลับขึ้นเป็นรูปตัว J (J-CURVE) การขยายตัวของภาคการเกษตรในทิศทางใหม่จะช่วยให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมระหว่างภาคเมืองกับชนบทติดตามมา สำหรับชาวบ้านและชุมชน สิ่งที่พวกเขาจะได้รับเพิ่มมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสนับสนุนวิธีการผลิตก็คือ ความมั่นคงในชีวิตทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ชาวบ้านและชุมชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความสุขมากขึ้น ชีวิตของครอบครัวในชนบทจะกลับคืนมา วัฒนธรรมและประเพณีดั้งเดิมจะได้รับการรื้อฟื้นให้กลับมามีชีวิตใหม่ ปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในชนบทจะลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ

ในระยะยาว เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง อาจสามารถทำให้ภาพรวมของเศรษฐกิจไทยเข้มแข็งขึ้นได้ ที่ผ่านมา รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยทำให้ทั้งภาคการเกษตรและภาคนอกการเกษตรอ่อนแอทั้งคู่ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วแทบจะไม่มี การเชื่อมโยงกับภาคการเกษตรเลย เพราะด้านหนึ่งภาคอุตสาหกรรมหันไปพึ่งทุน เทคโนโลยี วัตถุดิบ และตลาดจากต่างประเทศ ส่วนอีกด้านหนึ่งก็ใช้แรงงานและอาหารราคาถูกจากภาคการเกษตร เพื่อลดต้นทุนการผลิต ความมั่งคั่งของอุตสาหกรรมจำกัดอยู่ภายในภาคของตัวเอง ขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน มีหนี้สิน และล้มละลาย หากรากฐานของระบบเศรษฐกิจไทยคือกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการเกษตร และการแปรรูปเข้มแข็งขึ้นจนสามารถเชื่อมต่อกับภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกได้ ภาพรวมของเศรษฐกิจไทยจะพลอยมีเสถียรภาพตามไปด้วย

จริง ๆ แล้ว เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะภาคชนบท แต่ยังครอบคลุมถึงภาคเมืองด้วย เทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศสามารถมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่วิถีการผลิตและวิถีการดำรงชีวิตแบบนี้ โดยผ่านนโยบายส่งเสริมการสร้างประชาสังคมในภาคเมือง การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นในฐานะทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรม (ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างมีคุณธรรม) การใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนของชุมชน การสร้างสวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนของชุมชน การลงทุนเพื่อสังคมและการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจระหว่างธุรกิจของชุมชนกับภาคเมือง เป็นต้น

มีผู้ที่เสนอจำนวนมากกว่ารัฐบาลไม่ควรมีบทบาททำเศรษฐกิจชุมชน เพราะไม่มีวันประสบความสำเร็จ แต่ควรปล่อยให้ชาวบ้านทำเองมากกว่า

ผู้เขียนเห็นว่า หากเอา 'เกษตรกร' และ 'ชุมชน' เป็นตัวตั้ง นโยบาย มาตรการ และการกระทำที่จะก่อผลในทางที่ช่วยทำให้เกษตรกรและชุมชนเข้มแข็งและเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่ควรพิจารณามากยิ่งขึ้นกว่า 'ใคร' คือผู้กระทำ

เพื่อสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง รัฐบาลควรให้การสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ชาวบ้านนับแสนรายได้ผ่านการทดสอบด้วยตัวของพวกเขาเองแล้วว่า เป็นประโยชน์กับพวกเขา ชุมชน และสังคม โดยส่วนรวมจริง นั่นคือ 'ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง' รัฐบาลควรปรับกลยุทธ์การพัฒนาประเทศใหม่ จากการใช้ "ยุทธศาสตร์ชาเดียว"* มาโดยตลอด มาเป็น "ยุทธศาสตร์สองขา" แทน

รัฐบาลควรค่อย ๆ สร้างดุลยภาพในการพัฒนาระหว่างยุทธศาสตร์เศรษฐกิจกระแสหลัก ที่เรียกกันว่า "ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก" กับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจกระแสรอง ที่เรียกกันว่า "ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง" โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้กิจกรรม ขนาด และมูลค่าของระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองเติบโต และจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมมากขึ้นเป็นลำดับ จนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ผู้เขียนเห็นว่าการมีสองยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคือ มีทั้งการผลิตเพื่อการส่งออก และการผลิตเพื่อการพึ่งตนเองในแผนฉบับเดียวกัน น่าจะทำให้ประเทศไทยมีหลักประกันความมั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นแต่การส่งออกเพียงอย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรจะหันเหให้ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งออกมาเป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ของประเทศให้มากขึ้น แทนที่จะตอบสนองผลประโยชน์ให้กับพ่อค้าส่งออกจำนวนน้อยจำนวนหนึ่งดังที่เป็นมาในอดีตเท่านั้น

เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต มีความแน่ชัดและทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีความหวังว่ารัฐบาลจะค่อย ๆ ปรับให้เกิดความสมดุลระหว่างยุทธศาสตร์เพื่อการส่งออกกับยุทธศาสตร์เพื่อการพึ่งตนเองมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลควรตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เสียใหม่ การปรับปรุงแผน 8 และแผน 9 ในอนาคตตามแนวทางนี้จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ

*ในทศวรรษที่ 1960 ประเทศไทยใช้ยุทธศาสตร์ชาเดียวในการพัฒนาประเทศคือ "ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า" และตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นไปก็ใช้ "ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออก" มาโดยตลอด

ประมาณแผ่นดิน การปรับปรุงการจัดการการศึกษา การจัดหลักสูตร และการทำวิจัยภายในประเทศเพื่อชุมชนและธุรกิจของชุมชน ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องอย่างกว้างขวาง งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ของรัฐที่เคยอุดหนุนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่นักธุรกิจและผู้ส่งออก จะค่อย ๆ ถ่ายเทมาให้แก่กิจกรรมเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนมากขึ้น ความสุข สันติสุข และความสมานฉันท์ของชุมชนจะปรากฏให้เห็นในเวลาไม่ช้านัก แรงงานอพยพจากเมืองส่วนหนึ่งจะกลับสู่ชนบท ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การพนันในชนบทจะค่อย ๆ ลดความรุนแรง ที่ใดที่ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ยาเสพติดและอาชญากรรมก็ยากที่จะมีพื้นที่อยู่ ณ ที่นั้นต่อไปได้

ยุทธศาสตร์สองขาที่ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออก และยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง จะช่วยปรับให้เศรษฐกิจแห่งชาติของไทยมีคุณภาพมากขึ้น และประเทศพึ่งตนเองได้ในอนาคต เพราะเศรษฐกิจชุมชนเน้นการผลิตขนาดเล็กและขนาดย่อมของชุมชน ใช้วัตถุดิบและเทคโนโลยีที่เหมาะสมของท้องถิ่น ใช้เงินทุนที่สถาบันการเงินของชุมชนระดมจากสมาชิกภายในชุมชนขึ้นมา เช่น จากกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ เกรดดิยูเนียน และธนาคารหมู่บ้าน สถาบันการเงินของชุมชนเหล่านี้เป็นสถาบันที่สำคัญอันหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนกิจกรรมด้านการผลิต การค้า และบริการของชุมชนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพราะว่าเศรษฐกิจชุมชนเน้นความพอเพียงในการบริโภคของครอบครัวและของชุมชนก่อน การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตลาดของชุมชน ท้องถิ่นและตลาดภายในประเทศจึงมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ซึ่งจะเป็นการวางพื้นฐานการผลิต และการบริโภคของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในระยะยาวให้มีเสถียรภาพ

เศรษฐกิจชุมชนไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจปิด (closed economy) แบบที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลางโดยรัฐที่เป็นแบบสังคมนิยม และก็ไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจเปิดแบบเสรีอย่างไร ขอบเขตแบบในปัจจุบัน จุดร่วมกันระหว่างระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีกับระบบเศรษฐกิจชุมชนก็คือ เน้นบทบาทของภาคเอกชนเหมือนกัน แต่จุดเน้นของ "เอกชน" ของสองสำนักนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่ "เอกชน" ของสำนักเศรษฐกิจตลาดเสรี เน้นที่พ่อค้า นายทุน และนักธุรกิจ แต่ "เอกชน" ของสำนักเศรษฐกิจชุมชน หมายถึง กลุ่มชาวบ้าน ชุมชน สหกรณ์ หรือมูลนิธิ ฯลฯ ในขณะที่พ่อค้านักธุรกิจเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ (Actor) ในการสร้างระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี สำนักเศรษฐกิจชุมชนก็กำหนดให้กลุ่มชาวบ้าน ชุมชน และสหกรณ์เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้าง "ระบบเศรษฐกิจตลาดเพื่อชุมชน" เช่นเดียวกัน

กระบวนการสร้าง "ระบบเศรษฐกิจตลาดเพื่อชุมชน" รัฐ (state) ยังคงต้องมีบทบาทที่สำคัญในบางด้าน เช่น ในแง่ของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต แม้ว่าบทบาทในบางด้านอาจลดลงไป รัฐจะต้องมีบทบาทมากขึ้นในการจัดหางิน กองทุนหมุนเวียนสำหรับชุมชนให้มากขึ้น การให้ข่าวสารข้อมูลเรื่องการตลาด การค้นคว้า ปรับปรุงเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับชาวบ้าน การจัดอบรมให้ความรู้เรื่องการบริการ การจัดการ การวางแผน การทำบัญชี ฯลฯ การสนับสนุนให้ชาวบ้านรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กร และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การผลิต การลงทุน และการตลาดของชุมชน บทบาทของรัฐในเรื่องนี้ไม่ใช่การบังคับจัดการให้ชาวบ้านและชุมชนต้องเดินไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นอย่างในอดีต หากแต่มุ่งสร้างเงื่อนไขให้ชุมชนมีความเป็นอิสระในการพึ่งตนเอง และมีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง (self-determination) ทางด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

เศรษฐกิจชุมชนไม่ใช่ "สังคมอุดมคติ" ที่ชาวบ้านยังต้องรอคอยเวลาแห่งการมาถึงในอนาคตอันไกลโพ้น และไม่ใช่ความฝันที่ถูกสร้างขึ้นในอากาศธาตุ ในทางตรงกันข้าม เศรษฐกิจชุมชนเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในเนื้อดินของสังคมไทย เกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่ยังมีจำนวนน้อยและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนเพื่อกำหนดเจิมมุ่งที่จะเสริมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชนที่มีอยู่แล้วนี้เข้มแข็งมากขึ้น ควบคู่ไปกับการขยายดอกผล และสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายขององค์กรชุมชนและทำให้เศรษฐกิจชุมชนกลายเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจแห่งชาติ

ข้าราชการจำนวนหนึ่งกล่าวอยู่เสมอว่า "เศรษฐกิจชุมชนไม่ใช่ของใหม่ พวกเราทำกันมานานแล้ว" เป็นความจริงที่ว่า ก่อนหน้านี้มีหน่วยราชการหลายหน่วยงานที่ไปส่งเสริมให้ชาวบ้านทำเกษตรผสมผสาน กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ แต่กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ถูกรัฐบาลกำหนดไว้ให้เป็นเพียง "รายได้เสริม" ของชาวบ้าน ไม่ใช่ "รายได้หลัก" รายได้หลักของชาวบ้านยังอยู่ที่การพึ่งเศรษฐกิจตลาด ทั้งโดยการปลูกพืชเชิงเดี่ยว หรือการส่งสมาชิกส่วนหนึ่งของครอบครัวไปทำงานในภาคนอกการเกษตร พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของชาวบ้านที่รัฐบาลไปส่งเสริมนั้น ไม่ได้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ หากแต่เป็นเพียง "ไส้ติ่ง" ของยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออกเท่านั้นเอง แตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ เป้าหมายที่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองกำหนดต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชนชาวบ้าน ก็คือ การยกระดับให้กิจกรรมเหล่านี้กลายเป็น "ยุทธศาสตร์" อันหนึ่งของเศรษฐกิจแห่งชาติ นอกเหนือจากยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออกที่มีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม

ปฏิเสธไม่ได้ว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวบ้านที่หน่วยราชการไปส่งเสริมเอาไว้แล้วเป็นพื้นฐานที่ยังประโยชน์แก่การสร้างระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของชาวบ้านได้ในระดับหนึ่ง

มีผู้ที่ตั้งคำถามด้วยความหวั่นใยกันเป็นจำนวนมากว่า หากรัฐบาลชุดนี้ล้มไป เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองจะล้มเลิกตามไปด้วยหรือไม่

คงไม่ลืมนั่นว่า ตลอดระยะเวลาเกือบสี่ทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับธุรกิจของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และการผลิตเพื่อการส่งออกมากเสียจนเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองนั้นแทบจะไม่เคยได้รับการกล่าวขานจากรัฐบาล กระนั้นก็ดี กิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนของชาวบ้านก็ยังสามารถเกิดและพัฒนาไปได้ โดยที่จำนวนมากก็ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเลย คงไม่เป็นการเกินจริงที่จะกล่าวว่า ตลอดหนึ่งปีเศษที่ผ่านมา ข่าวสารข้อมูลเรื่องเศรษฐกิจชุมชนได้รับการเผยแพร่สู่เกษตรกรและคนเมืองไปแล้วทั่วทั้งประเทศ เกษตรกรจำนวนมหาศาลจากทั่วทุกภาคได้มีโอกาสเห็นกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนด้วยตาของตนเอง และได้เริ่มต้นทดลองทำด้วยมือของตนเองแล้ว และหากพวกเขาพบด้วยตัวเองว่า เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองนั้นเป็นทั้งวิธีการผลิตและวิธีการดำรงชีพที่ช่วยทำให้พวกเขาและครอบครัวได้รับประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ มีความสุขและความมั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ยังมีรัฐบาลใดในอนาคตอีกเล่าที่จะสามารถขัดขวางห้ามปรามมิให้เกษตรกรเลือกทางเดินใหม่ของพวกเขาได้

เพราะคำตอบสุดท้ายของเศรษฐกิจชุมชนไม่ได้อยู่ที่รัฐบาล หรือข้าราชการ หากแต่อยู่ที่การตัดสินใจของตัวชาวบ้านและชุมชนเอง

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย (2541): **สรุปภาพรวมแผนยุทธศาสตร์ร่วมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง
ระดับจังหวัด พ.ศ.2542-2544.**

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ (2541): เศรษฐกิจชุมชนชาวนา. โครงการวิถีทรรศน์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) : "ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด". ปาฐกถาในฐานะผู้แทน
ของราชบัณฑิตยสถาน การสัมมนาโครงการปราชญ์เพื่อแผ่นดินครั้งที่ 1 เรื่อง
"ปรัชญาการพัฒนา: ทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ". 6 พฤศจิกายน 2541.

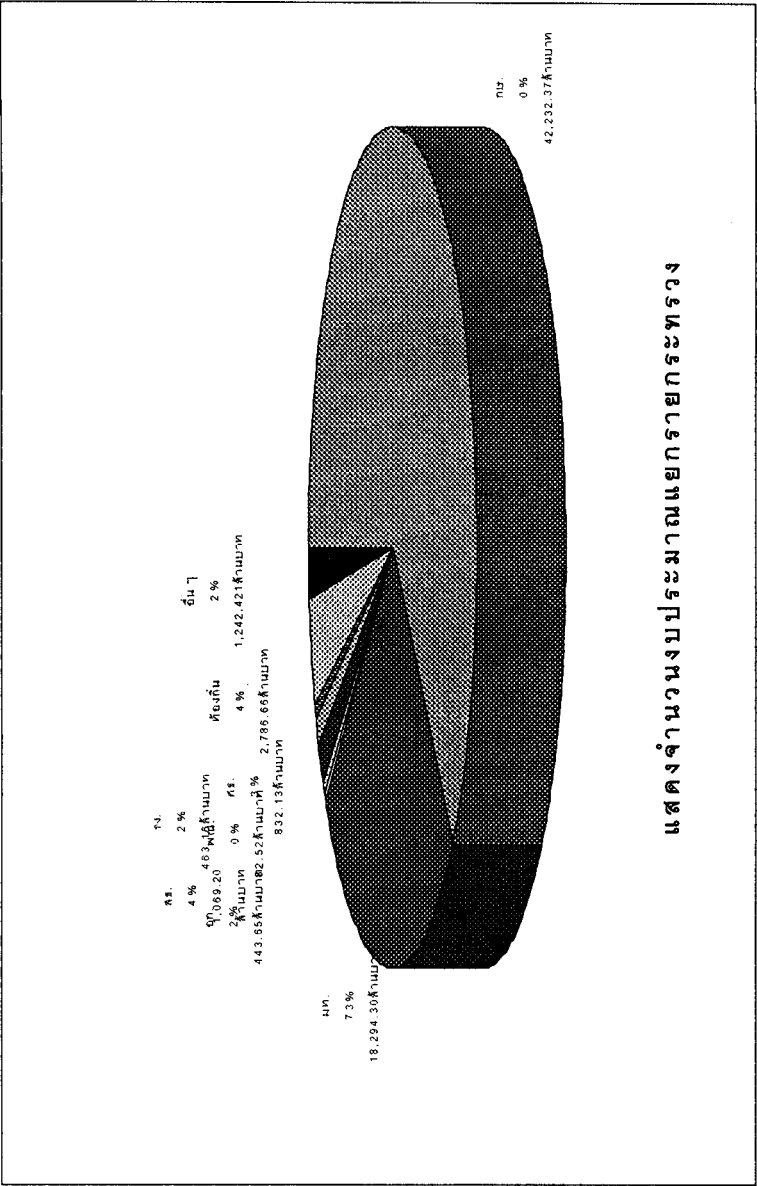
สุเมธ ตันติเวชกุล (2541): "การดำเนินชีวิตในระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงตามแนวพระราช
ดำริ". ใน น.ส.พ.มติชน. 5 ธันวาคม 2541.

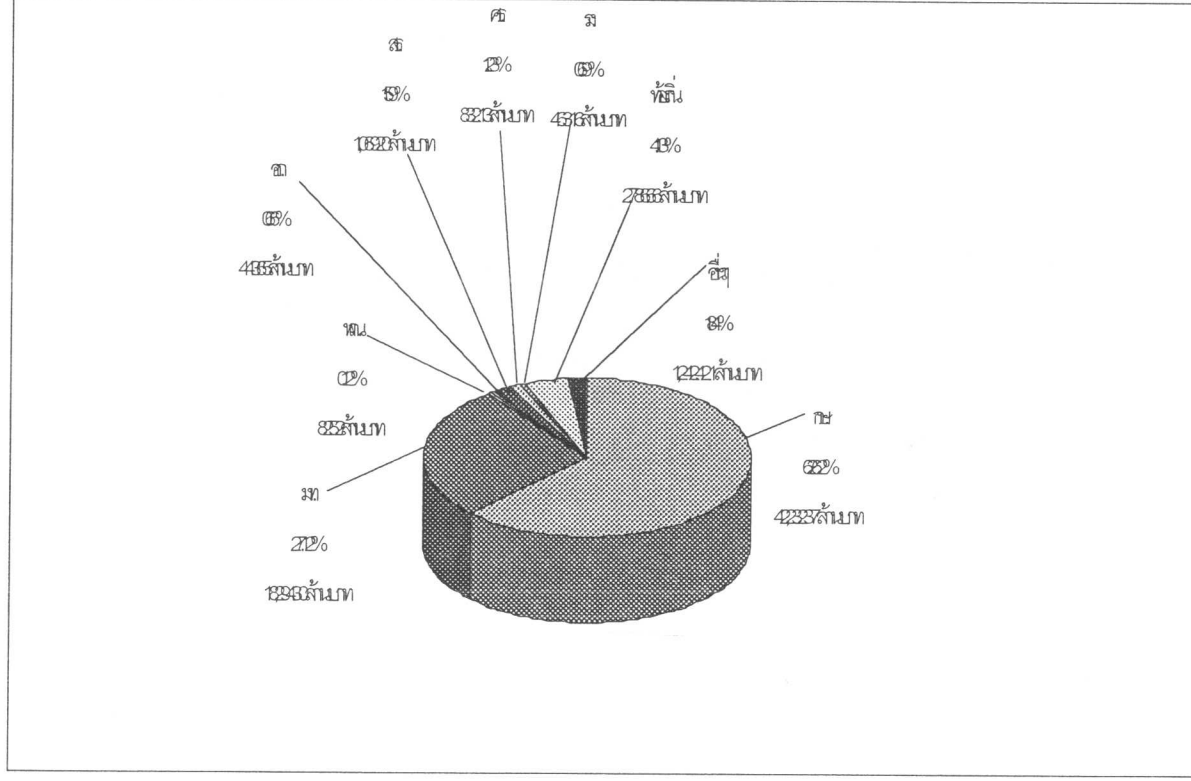
สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2541) : "เศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเอง: ปรัชญา ฐานะ และอนาคต". ใน
เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง: แนวความคิดและยุทธศาสตร์ กระทรวงมหาดไทย.

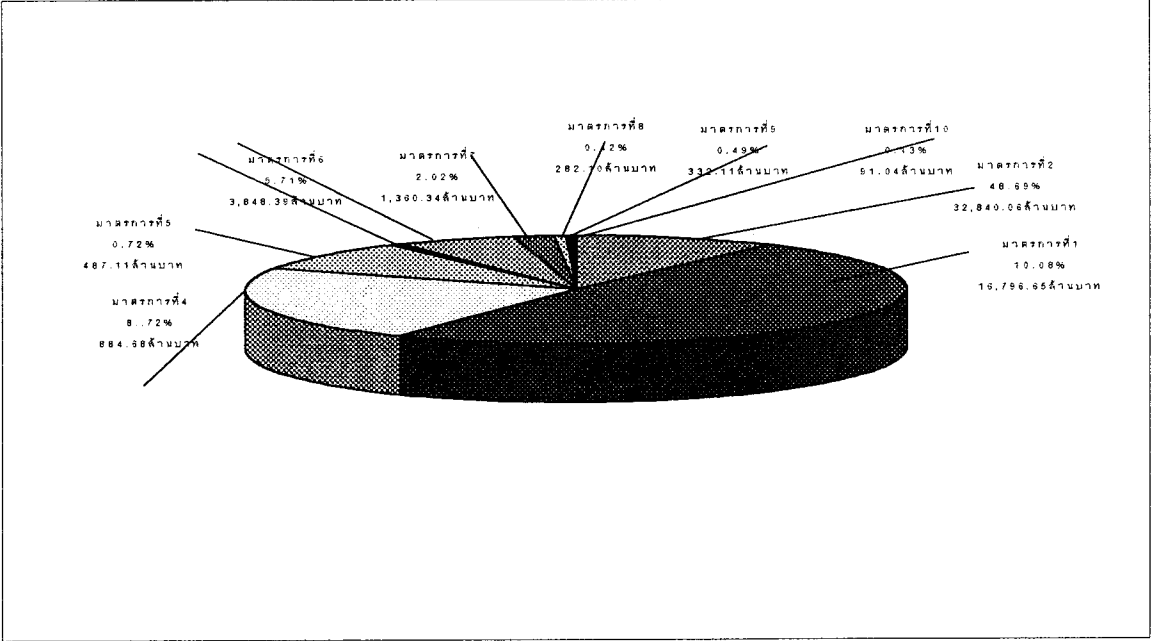
_____.: "เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองฉบับมหาดไทย : ประเทศยากจน ประชาชนมั่งคั่ง. ใน
เรื่องเดียวกัน. กระทรวงมหาดไทย.

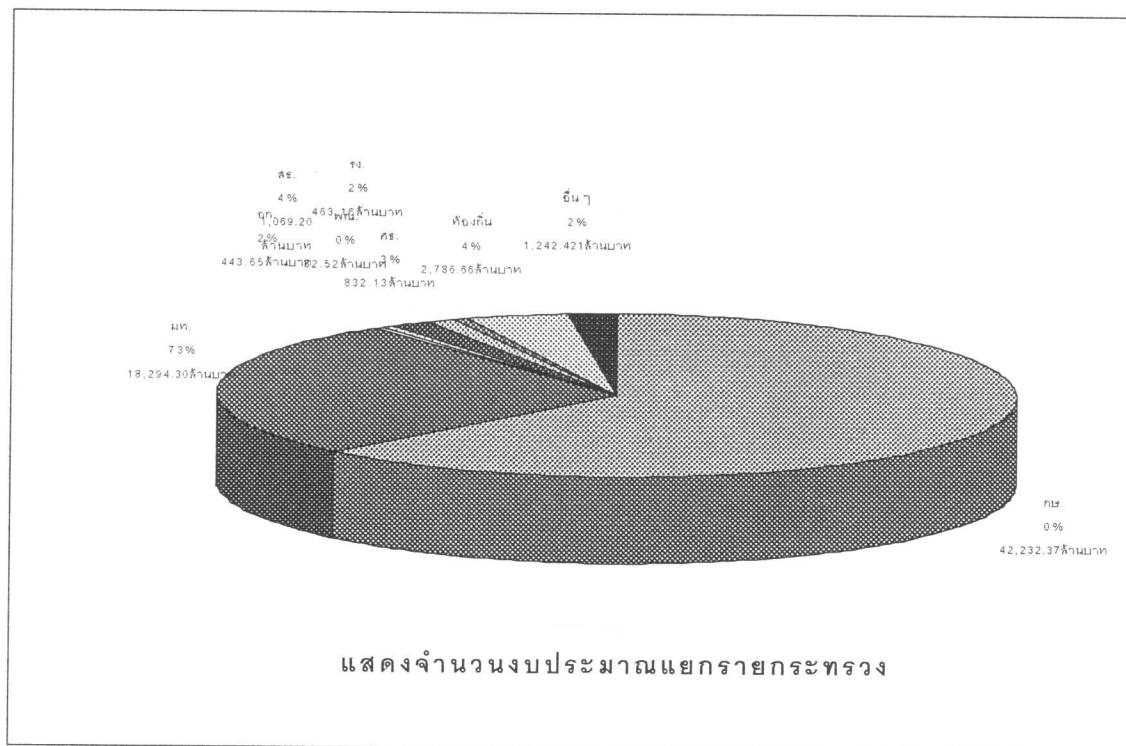
_____.: "ก้าวต่อไปของเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง". เอกสารโรเนียว

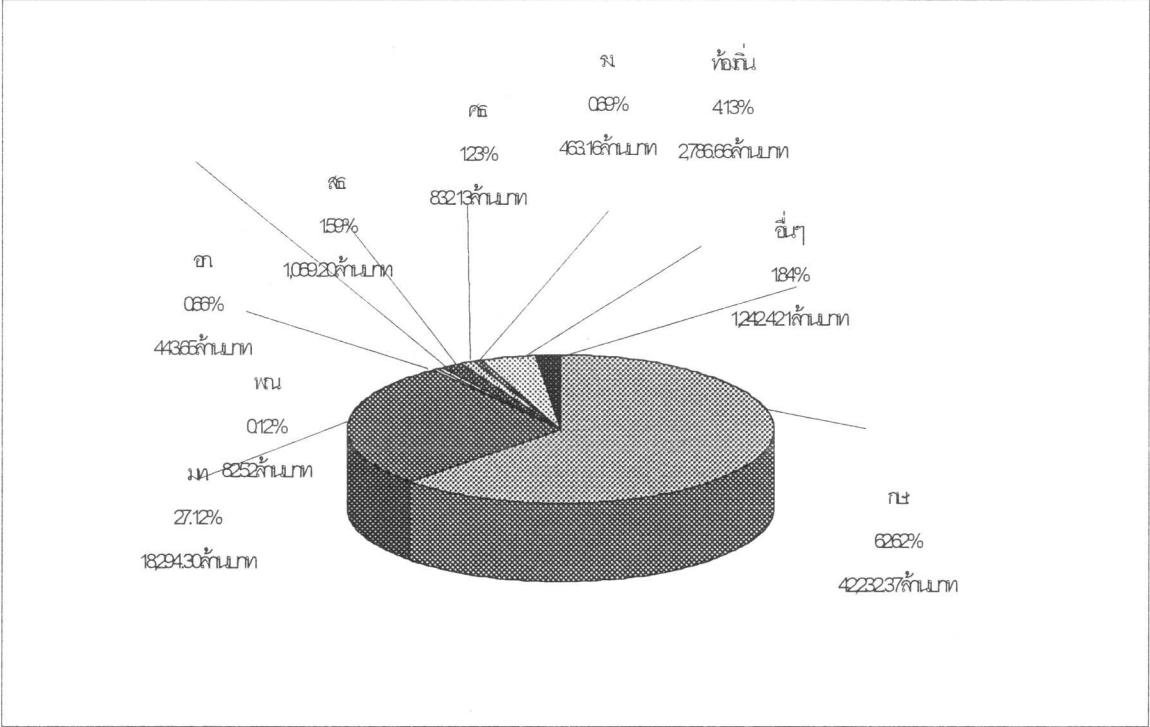
ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (2542): รายงานประเมินผลเรื่องการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจ
ชุมชนพึ่งตนเองระดับจังหวัด ปี 2541. กระทรวงมหาดไทย.

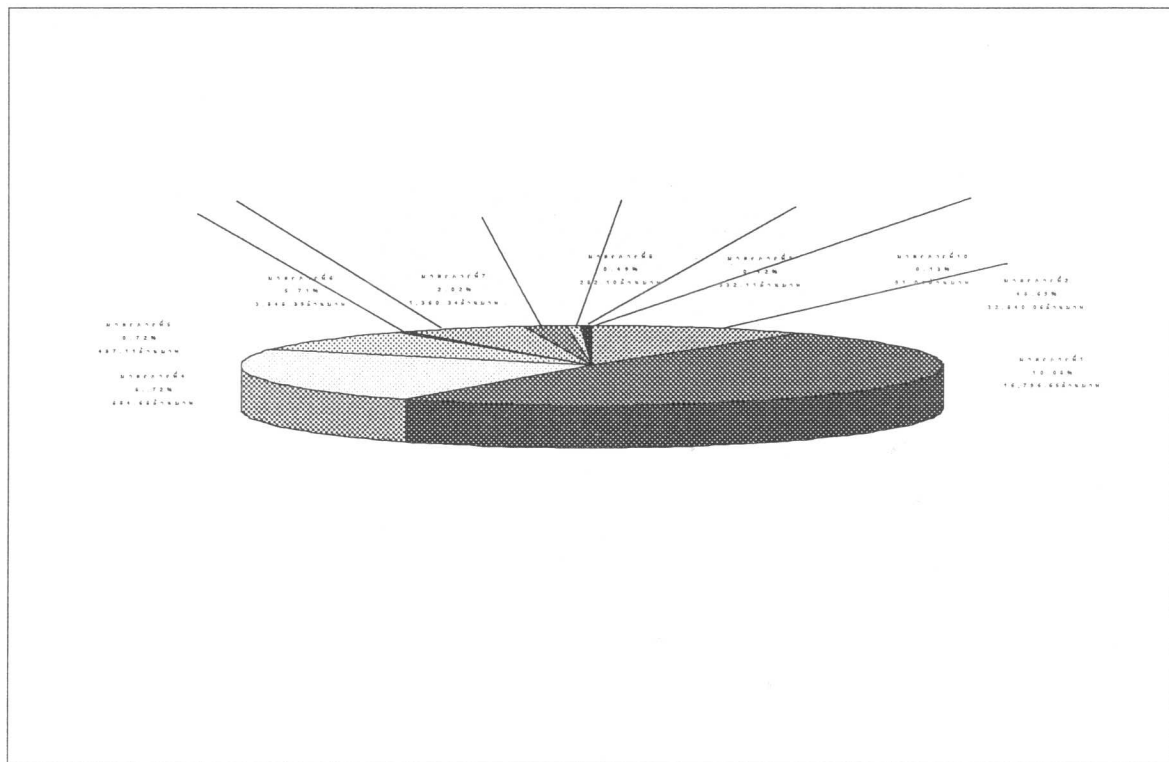




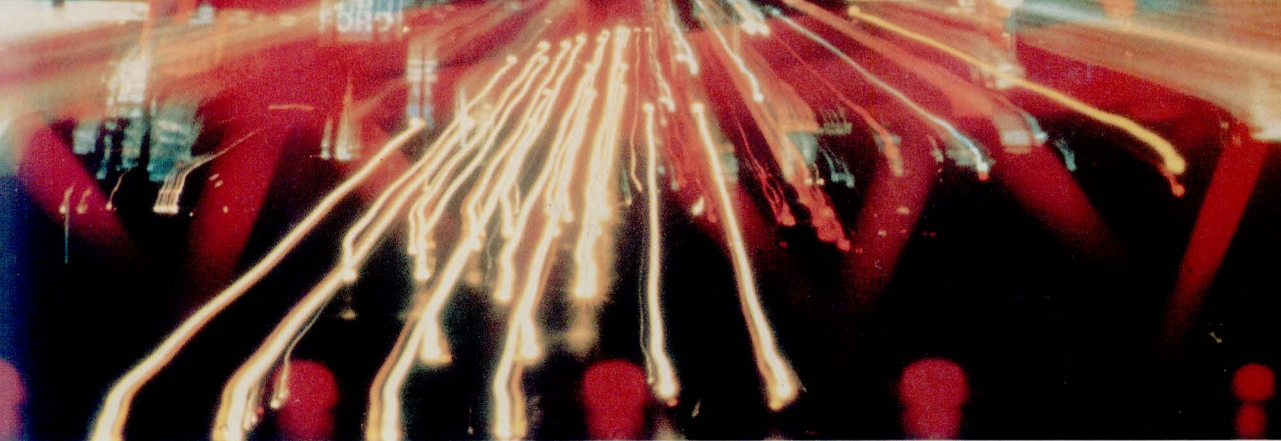








Fiber-Optics Fiber-Optics Fiber-Optics Fiber-Optics



“ให้บริการด้านโทรคมนาคมเพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า”

บริษัท คอม-ลิงค์ จำกัด

COM-LINK CO.,LTD.



1193 อาคารเอ็กซิม ชั้น 21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทร. 617-2075-84 โทรสาร. 617-1193
1193 Exim Building, 21st Floor, Phahonyothin Road, Samsen Nai, Phayathai, Bangkok 10400 THAILAND.
Tel. 617-2075-84 Fax : 617-2089