



สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผล
ต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทบัญญัติ
ต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและ
การเพิ่มบทบาทบัญญัติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม



ปีที่พิมพ์	2558
จำนวนหน้า	92 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 100 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 โทรศัพท์ 0-2244-2065 โทรสาร 0-2244-2074 Website: http://www.parliament.go.th/library
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123 สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ http://www.parliament.go.th/library



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริต และเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการ ประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำ สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะ ส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ถือความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม ขึ้น โดยค้นคว้าและ รวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และ ความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ถือความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคล ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2558



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทสรุปผู้บริหาร

นโยบายประชานิยมมักจะถูกนำมาใช้และสร้างความเข้าใจในการทำโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนชื่นชอบหรือพึงพอใจ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่มีฐานะยากจน ซึ่งการจัดทำนโยบายประชานิยมมีทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยในปัจจุบันได้กลายมาเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงกันมากที่สุด แต่นักวิชาการบางกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นว่า นโยบายประชานิยมเหล่านี้มีต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และไม่เหมาะสมที่จะนำมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทยในระยะยาว ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้เปิดเผยถึงภาระหนี้ที่จะเกิดแก่รัฐและผลกระทบต่อประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งนโยบายดังกล่าวล้วนเป็นนโยบายที่สร้างภาระทางการคลังจำนวนมากแก่ประเทศ เป็นการเพิ่มสถานะความเสี่ยงในการเกิดวิกฤติทางการคลังได้ในอนาคต อีกทั้งยังทำให้เม็ดเงินที่จะนำไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะยาวอีกด้วย

ในสมัยที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในจำนวน 8 โครงการสำคัญ โดยได้มีการใช้งบประมาณดำเนินโครงการเหล่านี้จำนวนกว่า 827,178.85 ล้านบาท จำแนกตามแหล่งงบประมาณดังนี้

1. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน)
 - โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย (ปี 2555 - 2558) จำนวน 35,257.85 ล้านบาท
 - โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร (ปี 2555 - 2557) จำนวน 15,420.66 ล้านบาท
 - โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก (ปี 2555 - 2558) จำนวน 67,434.00 ล้านบาท
 - โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) (ปี 2555 - 2558) จำนวน 3,276.07 ล้านบาท
2. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน) และ เงินกู้ในประเทศ
 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ปี 2554 - 2559) จำนวน 443,076.91 ล้านบาท
3. ใช้จ่ายจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ (กฎหมายพิเศษ)
 - โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย (ปี 2555 - 2557) จำนวน 19,750.00 ล้านบาท
4. ใช้จ่ายจากเงินรายได้จากภาษีสรรพสามิต/ตอกเบี่ย (สูญเสयरายได้)
 - การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล (ปี 2554 - 2557) จำนวน 233,113.00 ล้านบาท
 - โครงการบ้าน 80ส. (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (ปี 2555 - 2556) จำนวน 9,850.36 ล้านบาท

และจากการศึกษาแนวโน้มหนี้สาธารณะคงค้างที่เป็นแหล่งเงินของโครงการประชานิยมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า หนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เริ่มบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจากการเปรียบเทียบข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2557 (ตั้งแต่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจนกระทั่งช่วงที่รัฐบาลยังรักษาการหลังจากที่ได้มีประกาศ พ.ร.ฎ. ยุบสภาผู้แทนราษฎร) พบว่า หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้นคิดเป็นร้อยละ 29.93 โดยรายการหนี้ที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ เงินกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการบริหารหนี้ โดยคิดเป็นร้อยละ 62.68 ของจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้น

นอกจากประเทศไทยแล้ว ยังมีตัวอย่างจากการเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศในลาตินอเมริกาและกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยมโดยการเพิ่มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐและการก่อหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงการขาดความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย ทำให้ประเทศประสบวิกฤติหนี้สาธารณะจนเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงและอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการก่อหนี้สาธารณะเพื่อดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการต้องพิจารณาอย่างครอบคลุมถึงภาระในอนาคต ความสามารถในการจ่ายสวัสดิการยามประเทศเข้าสู่วิกฤติ และประเภทสวัสดิการที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตด้วย

ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติขอกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณของประเทศ เพื่อควบคุมและกำหนดขอบเขตการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยแนวทางที่คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภา ได้ศึกษา และให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและงบประมาณของประเทศมีดังนี้

- ห้ามมิให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ หรือไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ
- ให้กำหนดสัดส่วนวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและวงเงินรายจ่ายงบกลางจะต้องไม่เกินร้อยละเท่าใดของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเหมาะสมนั้น ขอให้นำไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดว่าควรจะเป็นเท่าใด
- กำหนดให้การก่อหนี้สาธารณะของประเทศต้องนับรวมถึงการก่อหนี้โดยหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย เพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะของประเทศมีความครอบคลุมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา
- กำหนดให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผ่านหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลต้องถูกรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาด้วย

นอกจากนี้กฎหมายที่สำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

1. การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม คือ
 - 1.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
 - 1.2 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
 - 1.3 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

1.4 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

1.5 พระราชบัญญัติ และระเบียบการเงินการคลังอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การยกร่างกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐฉบับใหม่ เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในกรอบวินัยการเงิน การคลังมากขึ้น โดยควรเน้นเรื่อง

- การเปิดเผยข้อมูลแบบโปร่งใสต่อสาธารณะ
- การประเมินผล
- การทำบัญชีภาระหนี้
- การให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบกิจกรรมกึ่งการคลังและภาระหนี้ในอนาคต
- การทำรายงานบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

ตัวอย่างของกฎหมายการเงินการคลังที่สำคัญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น โดยในประเทศอังกฤษนั้นได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์หลักทางการคลังอยู่ในกฎหมาย 1988 Financial Act จำนวน 2 ข้อ ได้แก่ กำหนดให้การกู้ยืมของรัฐบาลต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้นและสัดส่วนของหนี้สาธารณะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของ GDP ในส่วนของประเทศออสเตรเลียนั้นมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ที่เน้นถึงความโปร่งใสและวินัยทางการคลัง ได้แก่ Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย ที่มีรายละเอียดและระบุถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสและวินัยการคลังที่ชัดเจน แต่ในประเทศญี่ปุ่น หลังจากคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) ซึ่งจำกัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาล ในปี 2002 ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไป และให้รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ระหว่างปี 2002 – 2006 รัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่สามารถรักษากรอบการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลไว้ได้ ในช่วงเดือนธันวาคม 2002 อันเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจที่อ่อนแอ และได้มีการเพิ่มเพดานการจำกัดการออกพันธบัตรใหม่สำหรับปี 2003 เป็น 34.6 ล้านล้านเยน

และได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจที่มาจากแนวทางการจัดการของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) ประกอบด้วย ประเทศสวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ โดยแนวทางในการจัดการประเทศที่สำคัญคือ มีการสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการบริการด้านสวัสดิการแก่ประชาชน รัฐให้ความสำคัญกับความโปร่งใสโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อีกทั้งรัฐยังให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของเอกชนมากขึ้นอีกด้วย



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ง
บทที่ 1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1. ความเป็นมา	1
2. สภาพปัญหา	2
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎี	5
1. แนวความคิดของประชานิยม	5
2. ประชานิยมในลาตินอเมริกา	6
3. กำเนิดนโยบายแบบประชานิยมในประเทศไทย	9
4. ข้อวิพากษ์ที่มีต่อแนวคิดประชานิยม	10
บทที่ 3 การดำเนินโครงการประชานิยมในรัฐบาลที่ผ่านมา	13
1. นโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก	13
2. นโยบายที่จะดำเนินการในช่วงระยะ 4 ปี	14
3. การใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	21
4. ข้อมูลแนวโน้มหนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากนโยบายประชานิยม	43
5. กรณีศึกษา : วิฤตติหนี้สาธารณะในลาตินอเมริกา	45
6. กรณีศึกษา : วิฤตติหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโร	48
บทที่ 4 การเพิ่มบทบาทยุติข้อกฎหมาย	53
1. แนวทางในการเพิ่มบทบาทยุติข้อกฎหมาย	54
2. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลังในต่างประเทศ	56
- ประเทศอังกฤษ	56

	หน้า
- ประเทศออสเตรเลีย	59
- ประเทศญี่ปุ่น	65
บทที่ 5 สรูปและข้อเสนอแนะ	69
1. บทสรุป	69
2. ข้อเสนอแนะ	73
บรรณานุกรม	77



บทที่ 1

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

1. ความเป็นมา

ประชานิยม เริ่มเป็นที่รู้จักในสังคมไทยมาตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 และได้ถูกกล่าวถึงบ่อยมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และก็ได้มีการนำมาใช้กันแพร่หลายมากขึ้น ในสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการและปัญญาชนจำนวนหนึ่ง ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลทักษิณว่าเป็นนโยบายประชานิยมแบบลาตินอเมริกา ขณะที่รัฐบาลในยุคนั้น เรียกนโยบายที่ดำเนินการอยู่ว่าเป็นนโยบายคู่ขนาน (Dual Track Policy) เป็นนโยบายเพื่อคนรากหญ้า เพื่อแก้ปัญหาความยากจน นอกจากนี้ประชานิยมมักจะถูกนำมาใช้และสร้างความเข้าใจในการเรียกนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนชื่นชอบหรือพึงพอใจ โดยประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่มีฐานะยากจน การจัดทำนโยบายประชานิยมจึงมีทั้งด้านบวกและด้านลบ รวมทั้งได้กลายมาเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบัน

รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ก็ไม่สามารถก้าวข้ามพ้นนโยบายประชานิยมได้เนื่องจากเป็นนโยบายที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้ แต่นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายที่สร้างภาระทางการคลังจำนวนมากในปัจจุบันและอนาคต ในการนำนโยบายประชานิยมมาใช้รัฐบาลยังต้องดำเนินการแสวงหาเงินเพื่อมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องดำเนินการอุดหนุนโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เองเพื่อไม่ให้ภาระในการหาเงินเพื่อมาใช้ในนโยบายต่าง ๆ รัฐบาล จึงจำเป็นต้องลดการอุดหนุนในด้านต่าง ๆ ลง ซึ่งในที่สุดนโยบายทางเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ที่เคยใช้มาก็เริ่มที่จะล้มเหลวหรือไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้ ซึ่งจะทำให้ความมั่นคงของรัฐบาลตกไปสู่ในสถานะที่อันตราย แต่ถ้าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลดีในระยะยาวมากกว่า ซึ่งในด้านความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์แล้ว นักวิชาการบางกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นว่านโยบายประชานิยมเหล่านี้มีต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และไม่เหมาะสมที่จะนำมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทยในระยะยาว

ที่ผ่านมาพรรคการเมืองหาเสียงด้วยนโยบายประชานิยม ซึ่งเปิดเผยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แต่ไม่ได้รับทราบถึงภาระหนี้ที่จะก่อให้เกิดขึ้นแก่รัฐ ทั้งยังไม่ทราบว่าจะมีผลกระทบในอนาคตด้านลบอย่างไร ส่งผลให้ในหลาย ๆ นโยบายสร้างภาระทางการเงิน การคลังของประเทศ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาวผูกพันเงินงบประมาณที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับภาระชดใช้คืน หรือเป็นรายได้ที่ขาดหายไปไม่เข้าสู่กระบวนการงบประมาณที่ต้องผ่านรัฐสภา เราต้องคาดการณ์ก่อนว่าไม่ว่ารัฐบาลชุดไหนหรือพรรคการเมืองใดจะแข่งขันนำเสนอประชานิยม หรือ นโยบายที่จะดูแลสวัสดิการเพิ่มเติมให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ถือว่าเป็นเรื่องที่ดีกับประชาชน จากการแข่งขันทางการเมืองดังกล่าว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องกันก็คือ นโยบายเหล่านี้จะไปเอาเงินมาจากที่ไหนในขณะที่ประเทศยังมีฐานะทางการคลังที่ยังขาดดุลอยู่ จึงเกิดคำถามสำคัญว่ารัฐจะนำเงินมาจากที่ไหนสนับสนุนนโยบายประชานิยม เพื่อมิให้มีการนำเงินงบประมาณแผ่นดินจาก

เงินภาษีอากรของประชาชนไปแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยไม่คำนึงถึงกรอบการรักษาวินัย การเงินการคลัง และผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และประชาชน

2. สภาพปัญหา

2.1 นโยบายประชานิยมที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจและการเมือง

นโยบายประชานิยมหรืออาจเรียกในชื่ออื่นว่าประชานิยม หรือ มาตรการบรรเทาผลกระทบ ค่าครองชีพ หรือมาตรการเร่งรัฐ (อนุสรณ์ ธรรมใจ และคณะ, 2554) อะไรก็ตามหากมีองค์ประกอบหรือ ลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ :

ประการที่หนึ่ง : มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือ โดยไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งขึ้นหรือเป็นการเพิ่มอำนาจประชาชน (Empower the people)

ประการที่สอง : สร้างภาระทางการคลังจำนวนมาก ขาดความยั่งยืนทางการเงินการคลังหรือ ขาดความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการ

ประการที่สาม : ขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ

ประการที่สี่ : ทำให้ประชาชนและระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอลงด้วยวัฒนธรรมอุปถัมภ์ฟุ้งเฟ้อ ซึ่งจากลักษณะทั้งสี่ประการของนโยบายประชานิยมที่ได้ถูกกล่าวไว้ข้างต้น พอจะให้เห็นได้ว่า นโยบายประชานิยมก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ด้านดีคือ สามารถสร้างความชื่นชอบและพึงพอใจ ให้เกิดขึ้นต่อภาคประชาชนที่มีต่อรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันการใช้นโยบายประชานิยมนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้เงินคือรัฐบาล และประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น โดยเฉพาะนโยบายประชานิยมจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งในกรณีทั่ว ๆ ไป การไปหาเงินมาเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาจสามารถทำได้โดยการกู้เงิน ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ หรืออีกทางหนึ่งรัฐบาลอาจจะสามารถใช้วิธีเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการระดมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการระดมเงินหรือหาเงินด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เพื่อที่จะมาดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำยที่สุดแล้วภาระรายจ่ายก็จะตกกลับมาสู่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของประเทศในที่สุด

ด้วยเหตุนี้การดำเนินนโยบายประชานิยม อาจทำให้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงและอัตราการจ้างงาน เพิ่มขึ้นในช่วงแรก แต่นโยบายประชานิยมจะดีเฉพาะช่วงเริ่มต้นเท่านั้น และในระยะต่อมาจะเริ่มประสบปัญหาการขยายตัวของอุปสงค์ต่อสินค้าภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมยังส่งผลให้ประชาชนอ่อนแอลง ขาดความสามารถในการผลิต และความพยายามในการพัฒนาและช่วยเหลือตนเองน้อยลง ส่งผลให้อำนาจการผลิต (Productivity) ลดลง ซึ่งถ้ารัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ที่เกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องนำเอานโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกลับมาใช้อีก เพื่อลดผลกระทบจากการใช้นโยบายประชานิยมข้างต้น

2.2 กลไกที่จะนำมาสู่ปัญหาวิกฤตการณ์ฐานะทางการคลัง

ภาระทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และในหลายมาตรการกลายเป็นรายจ่ายประจำในงบประมาณประจำปี ทำให้โครงสร้างงบประมาณที่มีรายจ่ายประจำสูงอยู่แล้วเพิ่มขึ้นอีก และทำให้รัฐบาลเหลือเม็ดเงินน้อยลงในการลงทุนในแต่ละปี ทั้ง ๆ ที่ประเทศมีความจำเป็นในการต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งมวลชน ระบบราง ระบบโทรคมนาคม ระบบชลประทาน ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข เป็นต้น หากเศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามเป้าหมายและเก็บรายได้ได้น้อยลง อาจทำให้หนี้สาธารณะต่อจีดีพีสูงกว่า 60% ได้ ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 ตามการคาดการณ์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังจะอยู่ที่ระดับ 49% ถึงแม้ว่าหนี้สาธารณะที่ระดับดังกล่าว จะไม่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ฐานะทางคลังรุนแรง แต่เป็นสถานะที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตการณ์ฐานะทางคลังในระยะต่อไปได้

ในการนำนโยบายประชานิยมมาใช้รัฐบาลต้องดำเนินการแสวงหาเงินเพื่อมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องดำเนินการอุดหนุนโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เองเพื่อไม่ให้ภาระในการหาเงินเพื่อมาใช้ในนโยบายต่าง ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องลดการอุดหนุนต่าง ๆ ลง ซึ่งในที่สุดนโยบายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เคยใช้มาก็เริ่มที่จะล้มเหลวหรือไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้ ซึ่งก็จะทำให้ความมั่นคงของรัฐบาลตกไปสู่ในสถานะที่อันตราย ในด้านความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์แล้ว มีนักวิชาการบางกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นว่านโยบายประชานิยมเหล่านี้มีต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการแบบต่อเนื่อง และไม่เหมาะสมที่จะนำมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทยในระยะยาว ซึ่งถ้ามุ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลดีในระยะยาวมากกว่า ซึ่งเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปประเทศในขณะนี้ ก็ควรจะมีการเสนอเรื่องให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้พิจารณาหาแนวทางในการเพิ่มบทบัญญัติข้อกฎหมาย ให้ผู้ที่รับผิดชอบในการเสนอโครงการมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบกรณีที่มีการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายและเกิดผลเสียหายต่องบประมาณของแผ่นดิน และให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัดกุม โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐเร็ววัน และผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังของประเทศ ซึ่งการศึกษาข้อมูลหนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการประชานิยมนี้จะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่จะใช้ประกอบในการปฏิรูปประเทศในการบริหารการคลังของรัฐบาลต่อไป



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎี

1. แนวความคิดของประชานิยม

ประชานิยม เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “populism” ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มเดิมทีคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ซึ่งในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ ๆ พวกเขาพร้อมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า “พรรคประชาชน” (People's Party) พรรคนี้ได้ส่งนายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1896 แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไป (วินัย ผลเจริญ, 2554.) ในยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ที่รัสเซียได้เกิดขบวนการนารอดนิก (Narodichestvo) ของนักศึกษาปัญญาชนรัสเซียที่ลงมือเคลื่อนไหวเพื่อปลุกระดมชาวนาในชนบทด้วย คำว่า populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการนารอดนิกด้วย (ชาติชาย มุกสง, 2555.)

เกษียร เตชะพีระ กล่าวถึงประชานิยมของพรรคประชาชนในอเมริกาและขบวนการนารอดนิกว่า ลัทธิดังกล่าวนี้เป็นปฏิกิริยา ที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยที่ประกอบไปด้วยการสร้างรัฐชาติและตลาดเสรี โดยพวกประชานิยมนั้นไม่ชื่นชอบทั้งระบบทุนนิยมขนาดใหญ่และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ แต่หันไปเชิดชูชนบทธรรมเนียมนิยมประเพณีของชุมชนชนบท ไม่เน้นสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เน้นที่ชุมชนแทน โดยต้องการให้มีการพัฒนาที่มีการกระจายทรัพย์สินและอำนาจไปให้ชุมชน ต้องการให้มีการจัดองค์กรสังคมขนาดเล็กที่ผู้คนมีความเท่าเทียมกันอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทรและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในทางการเมืองประชานิยมแบบนี้จะไม่แยกแยะประชาชนออกเป็นชนชั้นหรือกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจน แต่แบ่งแยกแบบหยาบ ๆ ง่าย ๆ ว่ามีคนอยู่ 2 ฝ่ายเท่านั้นคือ ประชาชนฝ่ายหนึ่งและชนชั้นนำอีกฝ่ายหนึ่ง

ประชานิยมแบบเดิมที่เกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในอเมริกา ประชานิยมแบบนี้ขัดแย้งกับแนวคิดอนุรักษนิยม ตามความเห็นของพลูริบัส (Pluribus) นั้น ในทางการเมืองอนุรักษนิยมมีข้อเสนอพื้นฐาน 2 ประการคือ 1) รัฐบาลไม่ควรปกป้องคนจนจากการเอาเปรียบของคนรวย และ 2) เพื่อให้ข้อเสนอแรกบรรลุผล การปกครองจึงควรเป็นแบบ พหุนาธิปไตย* มิใช่ประชาธิปไตย ข้อเสนอทั้งสองนี้ตรงกันข้ามกับข้อเสนอของพวกประชานิยม เพราะพวกประชานิยมมีข้อเสนอพื้นฐานว่า 1) รัฐบาลควรปกป้องคนยากจนจากการเอาเปรียบของคนรวย และ 2) เพื่อให้ข้อเสนอแรกบรรลุผล จึงควรมีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย มิใช่พหุนาธิปไตย พลูริบัสต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายแบบประชานิยม ไม่ต้องการอนุรักษนิยม

* พหุนาธิปไตย หรือ “Plutocracy” วิทยากร เชียงกุล ได้ให้ความหมายว่าเป็นระบบการเมืองและสังคมที่คนรวยมีอำนาจครอบงำรัฐและสังคม เป็นคำที่พวกมาร์กซิสต์ใช้เรียกพวกชนชั้นสูงในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งได้อำนาจมาด้วยความมั่งคั่ง ครอบครองทรัพย์สินจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม แม้เขาจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไปยิ่งกว่าชนชั้นนำที่ร่ำรวย แต่เขาก็มีความเห็นว่าประชานิยมอเมริกันแบบเดิมนั้นสนับสนุนให้มีเสรีภาพ ประชาธิปไตย และวิสาหกิจเสรี โดยที่เขาไม่ได้แยกแยะระหว่างเสรีภาพของปัจเจกบุคคลกับเสรีภาพของชุมชน และตามความเห็นของเขานั้น วิสาหกิจเสรีไม่อาจมีได้หากบริษัทขนาดใหญ่ยังมีอำนาจควบคุมและมีอิทธิพลต่อชีวิตของประชาชน เช่น ปัจจุบันนี้ ความเห็นของเขาจึงมิได้เป็นความต้องการที่จะย้อนกลับไปยังวิถีชีวิตแบบเก่าที่เน้นชุมชนหรือเน้นชนบท แต่เป็นความต้องการที่จะเห็นประชาธิปไตยและทุนนิยมที่ปัจจุบันยังอยู่ในอิทธิพลครอบงำของกลุ่มธุรกิจใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม กลับกลายมาเป็นระบบที่ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมกำหนดชะตากรรมของตัวเองอย่างแท้จริง

แนวคิดประชานิยมนี้ ในเวลาต่อมาก็ถูกนักการเมืองทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและที่เป็นเผด็จการเอาไปใช้ ประชานิยมจึงมีทั้งแบบเผด็จการและแบบประชาธิปไตย (วินัย ผลเจริญ, 2554.) ที่เป็นแบบประชาธิปไตยก็จะแสดงออกมาในแง่ของการให้ประชาชนคนธรรมดาทั่วไปได้มีโอกาสเข้าถึงอำนาจให้มากที่สุด เช่น ให้มีการลงประชามติ ส่วนที่เป็นแบบเผด็จการ เช่น ประชานิยมในสมัยของประธานาธิบดีฮวน เปรอง (Juan Peron) ในอาร์เจนตินาที่รัฐเป็นผู้สนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทุกคน นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประชานิยมออกเป็นแบบต่าง ๆ อีกมากมาย อย่างไรก็ตามงานศึกษาของคาโนแวน (Canovan) ก็ได้ชี้ให้เห็นลักษณะร่วมของประชานิยมแบบต่าง ๆ ว่าประชานิยมทุกรูปแบบนั้นเกี่ยวข้องกับการยกย่องและการเอาใจประชาชนแบบใดแบบหนึ่ง และประชานิยมทุกรูปแบบก็เป็นแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำแบบใดแบบหนึ่ง

แม้ประชานิยมจะเป็นแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำ แต่ชนชั้นนำที่เป็นชนชั้นปกครองโดยเฉพาะในลาตินอเมริกาก็เอาแนวคิดแบบประชานิยมไปใช้อย่างได้ผล ที่ว่าได้ผลนี้หมายถึงก่อให้เกิดผลสำเร็จที่เป็นประโยชน์ต่อตัวผู้นำเอง คือผู้นำใช้สไตล์แบบประชานิยม (Populist Style) ซึ่งรวมถึงการใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้มุ่งประโยชน์ของประชาชน การพยายามเอาใจกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงให้ได้มากที่สุด โดยใช้สื่อและเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง

2. ประชานิยมในลาตินอเมริกา

ผู้นำทางการเมืองในลาตินอเมริกาหลายประเทศได้อ่านโยบายประชานิยมไปใช้ ไมเคิล คอนนิฟฟ์ (Michael Conniff) ได้กล่าวถึงลักษณะของประชานิยมในลาตินอเมริกามีหลายลักษณะคือมีฐานอยู่ที่หลายชนชั้น เน้นบทบาทของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พยายามรวมเอาส่วนที่อยู่ชายขอบเข้ามาในกระบวนการทางการเมือง จัดสรรผลประโยชน์ให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น และปกป้องอธิปไตยของประชาชนจากการเอาเปรียบของต่างชาติ แต่นี้เป็นประชานิยมในยุคคลาสสิก ซึ่งคอนนิฟฟ์หมายถึงช่วง ค.ศ. 1920-1969 ขณะที่ประชานิยมลาตินอเมริกาในปัจจุบันเต็มไปด้วยสไตล์ยิ่งกว่าเนื้อหา อย่างไรก็ตามประชานิยมยุคคลาสสิกในลาตินอเมริกาที่คอนนิฟฟ์กล่าวถึงข้างต้นนี้ก็ได้อิทธิพลจากบางท่านมองว่าก่อให้เกิดหายนะต่อประเทศ เช่น ในยุคของประธานาธิบดีฮวน เปรอง ในอาร์เจนตินา (วินัย ผลเจริญ, 2554.)

ไฮส บัญญา ซึ่ให้เห็นว่าในอาร์เจนตินามีการใช้นโยบายประชานิยมมานาน โดยมีการนำเอามาใช้ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยครั้งนั้น นายฮิปอลิโต อิริโกเยน (Hipolito Yrigoyen) ได้หาเสียงโดยให้คำมั่นสัญญาว่าจะส่งเสริมให้คนชั้นกลางและกรรมกรได้รับประโยชน์จากนโยบายและการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยตรง ซึ่งทำให้เขาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1916 เขาได้จ้างข้าราชการเพิ่มขึ้นมากพร้อมกับให้เงินเดือนสูง ขึ้นเงินเดือนและสวัสดิการให้ทหาร เพิ่มงบประมาณในการซื้ออาวุธ สร้างความนิยมในหมู่นักศึกษาด้วยการให้เงินสนับสนุนอุดมศึกษามากขึ้น และสร้างมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น

เมื่อมาถึงยุคสมัยของประธานาธิบดีเปรอง ก็มีการใช้นโยบายประชานิยมเข้มข้นขึ้นอีก เปรองได้เป็นประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1946 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเดิมกำหนดให้ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 1 สมัย ให้สามารถอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้มากกว่า 1 สมัย และประกาศใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปีเป็นครั้งแรก สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ โดยช่วยเหลือด้านเงินทุนลดดอกเบี้ยให้ ให้แลกเปลี่ยนเงินตราได้ในอัตราพิเศษ ตั้งกำแพงภาษีคุ้มครอง จำกัดและห้ามนำเข้าสินค้าบางอย่าง ยกเว้นภาษีขาเข้าให้เครื่องจักรและวัตถุดิบ

เปรองจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเพื่อทำอุตสาหกรรมหนัก โดยให้การส่งเสริมเช่นเดียวกับภาคเอกชน ยึดกิจการบางอย่างของชาวต่างประเทศ เช่น การรถไฟและการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐ จัดตั้งสายการบินของรัฐขึ้น และจัดตั้งวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ซื้อขายและส่งออกผลผลิตด้านการเกษตรแบบผูกขาด

ในด้านสังคมและการเมือง รัฐบาลของเปรองก็ได้สนับสนุนให้กรรมกร และข้าราชการมีรายได้และสวัสดิการเพิ่มขึ้น แต่ก็ใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะส่งคนของตัวเองเข้าไปควบคุมกิจการของสหภาพแรงงานสร้างความแตกแยกให้สหภาพแรงงานที่ไม่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซงการเลือกตั้งกรรมการของสหภาพขึ้นมาใหม่ให้ได้คนของรัฐบาล จัดตั้งองค์กรเพื่อสวัสดิการสังคมขึ้นมาเพื่อแจกเงินและสิ่งของให้คนจน โดยแต่งตั้งให้ภรรยาประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุม จัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ข่าวความสำเร็จของรัฐบาลและสร้างภาพลักษณ์ ชื่อหนังสือพิมพ์เพื่อเป็นกระบอกเสียง เข้าแทรกแซงและสั่งปิดหนังสือพิมพ์บางฉบับที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาล แต่งตั้งนายทหารระดับนายพลขึ้นเป็นจำนวนมากพร้อมกับขึ้นเงินเดือนให้ จับฝ่ายตรงข้ามเข้าคุกด้วยข้อหาอันเป็นเท็จ และกล่าวหาผู้พิพากษาว่าไม่เป็นกลางและใช้รัฐสภาให้ตัดสินปล่อยออกเกือบหมด แล้วแต่งตั้งพรรคพวกของรัฐบาลขึ้นเป็นผู้พิพากษา

ผลในทางเศรษฐกิจของนโยบายประชานิยมคือภายในเวลา 1 ปีเศษ รัฐบาลของเปรองก็ใช้เงินสำรองของประเทศจำนวนมากจนหมดสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ มีประชาชนและข้าราชการประท้วง ทำให้ทหารกลุ่มหนึ่งพยายามยึดอำนาจแต่ไม่สำเร็จ ต่อมาเมื่อเปรองได้เป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ก็พยายามเอานโยบายแบบเดิมมาใช้ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ ทำให้ทหารก่อการปฏิวัติขึ้นจนเขาต้องหนีไปต่างประเทศ

ปานามาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ผู้ปกครองประเทศเอานโยบายประชานิยมมาใช้ เช่น ในสมัยของประธานาธิบดีโอมาร์ ตอร์ริโอส (Omar Torrijos) ซึ่งบริหารประเทศในช่วง ค.ศ. 1968-1981 ได้มีการใช้นโยบายประชานิยมผสมกับชาตินิยมและทหารนิยม ตอร์ริโอสเป็นนายทหารระดับนายพล ถือว่าเป็นผู้นำประเทศที่มีอิทธิพลมากที่สุดคนในประวัติศาสตร์ของปานามา ก่อนปี ค.ศ. 1968 นั้น การเมืองปานามาขึ้นอยู่กับความจงรักภักดี

ต่อผู้นำ มิใช่พรรคการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ครอบครัวของชนชั้นแบบประเพณีครอบงำ การเมืองอยู่ ชนชั้นนำเหล่านี้ควบคุมความรู้สึกชาตินิยมซึ่งมุ่งต่อต้านการควบคุมพื้นที่เขตคลองปานามา ควบคุมทหารและพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อรักษาอำนาจไว้บุคคลที่เด่นในยุคนี้คืออาร์นัลโฟ แอริอัส (Arnolfo Arias) ซึ่งเป็นผู้นำชาตินิยมปีกขวาที่มีอิทธิพลมาก แต่กองทัพทั้งเกรงกลัวและเกลียดชังมาก จึงได้โค่นอำนาจ ลงใน ค.ศ. 1968 จากนั้นนายพลตอร์ริโอสก็ได้ขึ้นเป็นผู้นำ

ตอร์ริโอสได้พยายามหาการสนับสนุนจากคนชั้นกลางและคนชั้นกลางอย่างแข็งขัน เอาชาตินิยมที่มีอยู่เดิม มาหลอมรวมเข้ากับประชานิยม เขาทำการอบรมบ่มเพาะแรงงาน ชาวนารายย่อย นักเรียนนักศึกษาและ แม้กระทั่งพวกคอมมิวนิสต์ เอามารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นพรรคประชาชน (People's Party) โดยกีดกันชนชั้นนำเดิม ออกไปให้ห่างจากอำนาจทางการเมือง แต่ก็ยังปล่อยให้มิอำนาจทางเศรษฐกิจ สันระงับกิจกรรมของพรรคการเมือง สั่งยุบสภานิติบัญญัติ ซึ่งต่อมาก็มีการจัดให้มีสภาขึ้นใหม่ โดยที่สมาชิกส่วนมากเป็นคนที่รัฐบาลเลือกสรร มาลงสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่ต้องสังกัดพรรค

ตอร์ริโอส ได้ลดความเป็นปฏิปักษ์ที่อยู่เดิมระหว่างกองทัพกับนักศึกษาลง เสริมความภักดีให้เกิดขึ้นในหมู่ คนชั้นกลางด้วยการจ้างงานในภาครัฐเพิ่มขึ้น ในเมืองก็มีโครงการการเคหะขนาดใหญ่ ขยายการศึกษา สาธารณสุข และบริการสังคมอื่น ๆ ออกไปอย่างมาก เมื่อถึง ค.ศ. 1976 ก็เกิดปัญหาเงินเพื่อ การว่างงานเพิ่มสูงขึ้น และการเจรจาเรื่องสัญญาคลองปานามาก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ความนิยมที่มีต่อผู้นำจึงเริ่มเสื่อมคลายลง

การเซ็นสัญญาคลองปานามาใน ค.ศ. 1977 จะทำให้ปานามาได้เข้าควบคุมคลองอย่างเต็มที่ใน ค.ศ. 2000 แต่มีการคัดค้านอย่างกว้างขวางในบางข้อของสัญญา และเมื่อมีการแก้ไขสัญญาแล้วความไม่พอใจของ ประชาชนก็ยังมีอยู่ ทำให้ตอร์ริโอสต้องให้สัญญากับประชาชนว่าจะฟื้นฟูให้มีการปกครอง โดยพลเรือนขึ้นมา และให้ทหารกลับกรมกองของตน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1978 เป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการฟื้นฟูการปกครองโดยพลเรือน ในปีนั้นรัฐบาลได้อนุญาตให้ฝ่ายค้านที่ถูกเนรเทศได้กลับเข้าประเทศ ให้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ ให้สัญญาว่า จะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 1980 และการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1984 อย่างไรก็ตาม ก็มีเงื่อนไขว่าเฉพาะพรรคที่สามารถมีสมาชิกมาลงทะเบียนถึง 30,000 คนเท่านั้นที่จะได้รับการรับรองจากรัฐ

ตอร์ริโอส ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อพรรคพีอาร์ดี (PRD) โดยรวบรวมสมัครพรรคพวกและ สมุนบริวารที่มีอยู่เดิมเข้ามาอยู่ในโครงสร้างเดียวกัน เขาได้แต่งตั้งพลเรือนชื่ออาริสติเดส โรโย (Aristides Royo) ขึ้นเป็นประธานาธิบดี และประกาศว่าตนเองกำลังจะสละอำนาจที่พิเศษที่มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1972 แต่พวกฝ่ายตรงข้าม เห็นว่ากระบวนการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยยังเชื่องช้า จึงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและผู้แทนราษฎรโดยตรงทันที อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1980 พรรคพีอาร์ดีก็ยังคง รักษาอำนาจไว้ได้ต่อไปเพราะได้รับเลือกตั้งเข้าสภามากที่สุด

รัฐบาลในลาตินอเมริกาหลายประเทศได้นำเอานโยบายประชานิยมไปใช้ สิ่งที่คล้ายคลึงกันในนโยบายนี้ เป็นมิติทางเศรษฐกิจ ส่วนแ่งมุมทางการเมืองและสังคมมีความแตกต่างกันมาก เช่น ขณะที่ ประธานาธิบดีฮวน เปรอง แห่งอาร์เจนตินามองฝ่ายสังคมนิยมเป็นปฏิปักษ์ ผู้นำแบบประชานิยมอีกท่านหนึ่ง คือประธานาธิบดีซิลวาดอร์ อัลเลนเต้ แห่งชิลี กลับถือเอาสังคมนิยมเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบาย

3. กำเนิดนโยบายแบบประชานิยมในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยแต่เดิมนั้นนักวิชาการมักจะใช้ทับศัพท์ว่า ป็อปปูลิสม์หรือ พ็อพพิวลิสม์ (populism) ก่อนจะเปลี่ยนมาใช้คำศัพท์ “ประชานิยม” ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในเวทีสัมมนาวิชาการจากการนำเสนอของ พิเชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544 และตั้งแต่นั้นมาคำว่าประชานิยมก็ใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางการเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหลัก หลังการอภิปรายไม่ถึงสองสัปดาห์ก็ได้ปรากฏคำว่า “ประชานิยม” เป็นภาษาเขียนครั้งแรกในบทความที่เขียนโดยเกษียร เตชะพีระ ที่ลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2544 และตั้งแต่นั้นมาคำนี้ก็ใช้กันอย่างกว้างขวาง

ตามความหมายของประชานิยมจากการทบทวนแนวคิดแล้ว (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549.) สามารถจำแนกออกเป็น 5 ความหมายด้วยกัน คือ

1) ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกา เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมีนัยว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งในรัสเซียและสหรัฐอเมริกาเน้นขบวนการประชานิยมที่ต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นคือชาวนา ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของสังคม

2) ประชานิยมในลาตินอเมริกา เป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 โดยเป็นขบวนการที่มีผู้นำสูงสุดคือ ฮวนเปโรงที่มีความโดดเด่น มีเสน่ห์ มีบารมีเป็นที่จับตาจับใจประชาชน และมีนโยบายสงเคราะห์คนยากจนเพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมือง มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน

3) ประชานิยมในประเทศตะวันตก คือการเมืองที่มีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชนจากนโยบายที่เป็นที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน

4) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา ใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นภาคชนบท เน้นภาคเกษตร เน้นการพัฒนาไร่ นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระหรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนามารวมกันเป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง

5) ประชานิยมคือการให้ความสำคัญหรือการเมืองที่ให้คุณค่าแก่ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงเป็นประชานิยมเสมอ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นั้นไม่อาจจะจัดเข้าเป็นประชานิยมในความหมายใดได้ชัดเจนนัก จึงต้องพิจารณาจากหลายความหมายประกอบกันแล้วแต่เงื่อนไขหรือลักษณะเน้นหนักของนโยบายแต่ละด้าน แต่การให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปของนโยบายน่าจะเป็นลักษณะสำคัญที่ถูกละเลยว่าเป็นนโยบายประชานิยม

การเกิดขึ้นของนโยบายที่เรียกกันต่อมาว่าประชานิยมในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีการริเริ่มคิดจะทำนโยบายประชานิยมในปี 2542 - 2543 นั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจจะลอกเลียนแบบประชานิยมจากลาตินอเมริกามาใช้แต่อย่างใด คิดแต่เพียงจะใช้นโยบายเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการทำนโยบายนี้

น่าจะเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่แพร่หลายอยู่ในสังคมไทยมากกว่าสามทศวรรษก่อนหน้านั้นแล้ว คนไทยยอมรับและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นกันอย่างชัดเจนโดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจ และคนส่วนมากเห็นด้วยกับการสร้างชุมชนในชนบทให้เข้มแข็งเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยภูมิสังคม แต่รัฐบาลต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหลังวิกฤติเศรษฐกิจในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากเศรษฐกิจ โดยอาศัยเอาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาใช้เป็นนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมืองมากกว่าของคนในชนบทและคนจนในเมือง

นโยบายประชานิยมถูกนำมาใช้ดำเนินการเป็นนโยบายอย่างแท้จริงในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ผ่านนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไปถึงมือชาวบ้านอย่างจับต้องได้ เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งสร้างคะแนนนิยมกับชาวบ้านอย่างท่วมท้น จนได้รับเลือกเข้ามาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่ออีกเป็นสมัยที่ 2 ที่ยังคงดำเนินการนโยบายประชานิยมหลายรูปแบบอย่างต่อเนื่อง จึงน่าสนใจที่จะต้องศึกษารายละเอียดกับโครงการที่ถูกมองว่าเป็นประชานิยมและสืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน

4. ข้อวิพากษ์ที่มีแนวคิดต่อประชานิยม

จากการเริ่มต้นประชานิยมที่หมายถึงขบวนการความเคลื่อนไหวของประชาชนระดับรากหญ้าเมื่อมาถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมาได้กลายไปเป็นชื่อเรียกรัฐบาลในลาตินอเมริกาที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน และผลเสียที่เกิดขึ้นจากนโยบายเหล่านั้นก็คือความหายนะทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมใหม่ ธนาคารโลกจึงมองรัฐบาลในลาตินอเมริกาว่าดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ถูกต้อง ดังที่ธนาคารโลกได้นิยามนโยบายนี้ไว้ว่า นโยบายประชานิยมเน้นการเจริญเติบโตและเป้าหมายกระจายรายได้ในระยะสั้นโดยได้นำพาความเสี่ยงเรื่องเงินเฟ้อและขาดดุลงบประมาณเกินขนาด อีกทั้งมีเงินเยยข้อจำกัดเหนี่ยวรั้งภายนอกและปฏิกิริยาสนองตอบของบริษัทและครัวเรือนต่อนโยบายแอนตี้ระบบตลาดอย่างก้าวร้าว

คริสโตเฟอร์ ลิงเกิล (Christopher Lingle) ได้วิพากษ์นโยบายประชานิยมจากจุดยืนของทุนนิยมเสรีว่านโยบายประชานิยมนั้นส่งเสริมการแบ่งแยกระหว่างคนรวยกับคนจน ส่งเสริมให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางสังคมและทำลายเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางเศรษฐกิจและการประท้วงบนท้องถนนนั้นสามารถสืบสาวย้อนดูสาเหตุได้โดยตรงจากโวหารประชานิยม (The Rhetoric of Populism) ที่นักการเมืองผู้เห็นแก่ตัวเอามาใช้

ลิงเกิลมองว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีประชานิยมเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความคาดหวังเทียมในหมู่คนจน เพราะรัฐบาลจะไม่สามารถสนองตอบความต้องการของพวกเขาคนจนได้จริง เขาชี้ให้เห็นว่าพวกเขาประชานิยมนั้นเชื่อว่าการกระจายรายได้และความมั่งคั่งจะทำให้ความยากจนลดลง ซึ่งประเด็นนี้เขาไม่เห็นด้วย เขาเห็นว่าความจริงแล้วความยากจนนั้นเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่เกิดจากการสะสมทุน

ที่ไม่เพียงพอ ความยากจนที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของภาคเอกชน

ลิงเกิลเชื่อว่าแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนที่ดีกว่าคือการขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการจ้างงาน บทเรียนอย่างหนึ่งของเศรษฐกิจโลกก็คือความคิดสร้างสรรค์ของเอกชนเท่านั้นที่สามารถก่อให้เกิดความเจริญเติบโตและการจ้างงานที่ยั่งยืนได้ การลงทุนระยะยาวโดยผู้ประกอบการจะชะงักลงหากเกิดความกลัวว่ารัฐบาลจะใช้นโยบายประชานิยม ดังนั้นแทนที่จะมองโลกาภิวัตน์ว่าเป็นศัตรูกับพวกคนจนทั่วโลกควรตระหนักว่าเศรษฐกิจของตนมีปัญหาเพราะไม่มีธรรมาภิบาล

โดยสรุป ลิงเกิลเห็นว่าประชานิยมเป็นเกมที่ทั้งอันตรายและบ่อนทำลาย นโยบายนี้รับใช้ผลประโยชน์แคบ ๆ ของผู้ที่แสวงหาอำนาจและรักษาอำนาจไว้ ข้อดีที่ได้จากนโยบายประชานิยมนั้นเป็นเพียงผลประโยชน์ระยะสั้นของหน่วยราชการ แต่มีข้อเสียคือจะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ช้าลงในอนาคต และในท้ายที่สุดพวกคนจนและคนไร้ฝีมือที่ถูกดึงไปสนับสนุนพวกประชานิยมก็จะเป็นผู้แบกรับภาระ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้

นอกจากนี้ยังมีข้อวิพากษ์จากกลุ่มอื่น ๆ ด้วย เช่น โจเอล โควเวล (Joel Kovel) ตัวแทนของพรรคกรีน (Green Party) ในสหรัฐอเมริกา มองว่าประชานิยมในอเมริกานั้นสร้างขึ้นมาจากความโกรธและความเกลียดชัง ประชานิยมเป็นการเมืองแห่งการเกลียดชังซึ่งจะนำไปสู่การเป็นการเมืองแห่งการกัดกันในที่สุด โควเวลมองเห็นอิทธิพลที่มากเกินไปของบริษัทใหญ่ ๆ แต่ก็เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องทำลาย เพียงแต่ต้องทำให้บริษัทเหล่านั้นมารับใช้สังคม มิใช่เป็นนายสังคม เขาเห็นว่าเราไม่สามารถทำให้สังคมมีแต่ธุรกิจขนาดเล็กอย่างที่พวกประชานิยมในอเมริกาต้องการได้ จึงต้องคิดให้พ้นไปจากกรอบของประชานิยม

เมื่อกล่าวถึงความเป็นมาของประชานิยมในสหรัฐอเมริกาและรัสเซียในแง่ของขบวนการประชาชนตลอดถึงวิวัฒนาการของแนวคิดนี้ที่แปรไปเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในลาตินอเมริกา ซึ่งถูกธนาคารโลกและพวกทุนนิยมเสรีทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาวได้จริง แต่ในปัจจุบันที่รัฐบาลไทยเกือบทุกรัฐบาล กำลังดำเนินนโยบายซึ่งหลายอย่างก็ถูกมองว่าเป็นประชานิยม โดยรัฐบาลเห็นว่าเพื่อเสริมพลังให้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้า แต่ฝ่ายที่คัดค้านก็มองว่าเป็นเพียงการเอาใจประชาชนเพื่อให้ส่งผลต่อการเลือกตั้งและได้อยู่ในอำนาจต่อไป

ดังนั้น นโยบายประชานิยมจึงมีความสำคัญต่อการเมืองไทยในระยะที่ผ่านมา ความสำคัญประการแรก คือนโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริงในทางการเมือง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้ง ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น แต่เดิมนโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากการกำหนดของนักวิชาการหรือข้าราชการ เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มากกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือหน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอา นโยบายกว้าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเองไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน ความสำคัญของนโยบายประชานิยม คือ

เป็นการเปิดเวทีของการถกเถียงกันว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากผลกระทบโครงการเอื้ออาหารต่าง ๆ และนโยบายประชานิยม ได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่เป็นนโยบายที่ดีแต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น



บทที่ 3

การดำเนินงานโครงการประชานิยมในรัฐบาลที่ผ่านมา

ในสมัยที่ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในหลายโครงการ ซึ่งในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 - 24 สิงหาคม 2554 โดยรัฐบาลได้แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือระยะเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก และระยะการบริหารราชการ 4 ปีของรัฐบาล สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้^{***}

1. นโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก

- 1.1 สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย
- 1.2 กำหนดให้การแก้ไขและป้องกันปัญหาเสียดุลเป็น “วาระแห่งชาติ”
- 1.3 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง
- 1.4 ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและเร่งรัดขยายเขตพื้นที่ชลประทาน
- 1.5 เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 1.6 เร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ
- 1.7 แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง
- 1.8 ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค
- 1.9 ปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคล (ให้เหลือร้อยละ 23 ในปี พ.ศ.2555 และร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2556)
- 1.10 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน
- 1.11 ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน
- 1.12 เร่งเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งในและนอกประเทศ
- 1.13 สนับสนุนการพัฒนางานศิลปหัตถกรรมและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการสร้างเอกลักษณ์และการผลิตสินค้าในท้องถิ่น
- 1.14 พัฒนาระบบประกันสุขภาพ
- 1.15 จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน
- 1.16 เร่งรัดและผลักดันการปฏิรูปการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วม

**

สรุปคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23-24 สิงหาคม 2554)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2. นโยบายที่จะดำเนินการภายในช่วงระยะ 4 ปี

2.1 นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ

- 2.1.1 เติบโตทุนและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์
- 2.1.2 พัฒนาเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพและระบบป้องกันประเทศ
- 2.1.3 พัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ
- 2.1.4 พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ
- 2.1.5 เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเสียดิต องค์กรอาชญากรรม การค้ำมนุษย์ ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และบุคคลที่ไม่มีสถานะชัดเจน

2.2 นโยบายเศรษฐกิจ

2.2.1 นโยบายเศรษฐกิจมหภาค

- (1) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศและให้เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตในอัตราสูงอย่างมีเสถียรภาพ
- (2) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (3) พัฒนาระบบสถาบันการเงินในประเทศให้รับผิดชอบต่อคนส่วนใหญ่และผู้ด้อยโอกาส
- (4) ปรับโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคม
- (5) ส่งเสริมและรักษาวินัยการคลัง
- (6) ปรับปรุงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพการให้บริการ
- (7) บริหารสินทรัพย์ของประเทศที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

2.2.2 นโยบายสร้างรายได้

- (1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวจากทั้งภายนอกและภายในประเทศ
- (2) ขยายบทบาทให้ธุรกิจการเกษตรและอาหารซึ่งเป็นแหล่งรายได้และการจ้างงานในประเทศมาเป็นเวลานานให้ก้าวหน้าไปสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิตและการค้าอาหารคุณภาพสูง
- (3) ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานปิโตรเลียมและพลังงานทดแทนสามารถสร้างรายได้จากความต้องการภายในประเทศ
- (4) ยกกระดับความสามารถในการแข่งขันและขยายช่องทางการตลาดของธุรกิจอุตสาหกรรมธุรกิจบริการในประเทศ และธุรกิจวิสาหกิจชุมชนให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์
- (5) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขยายการลงทุนไปประเทศเพื่อนบ้าน
- (6) ดึงดูดการลงทุนเข้าสู่ประเทศในสาขาที่เป็นการผลิตสินค้าและบริการที่มีพื้นฐานทางเทคโนโลยีมูลค่าสูง เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีการถ่ายเทเทคโนโลยีให้แก่คนไทย
- (7) เสริมสร้างกระบวนการสร้างอาชีพ สร้างงานที่มีคุณภาพและมีรายได้สูงให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

(8) ส่งเสริมการขยายความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุน และการเงินภายใต้ประโยชน์ร่วมกันของกรอบความร่วมมือและข้อตกลงทางการค้าหลายฝ่าย

2.2.3 นโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

1) ภาครัฐเกษตร

(1) ส่งเสริมสนับสนุนให้สภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นกลไกของเกษตรกรในการสื่อสารกับรัฐบาล

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพืช โดยการวิจัยและพัฒนาสายพันธุ์ พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตสูง

(3) เพิ่มศักยภาพกระบวนการผลิตด้านปศุสัตว์ให้ได้มาตรฐาน ปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(4) พัฒนาการประมง ทั้งในการเพาะเลี้ยงและในแหล่งน้ำธรรมชาติ

(5) เสริมสร้างฐานรากของครัวเรือนเกษตรกรให้เข้มแข็งโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูก ลดต้นทุนการผลิต พัฒนาระบบการผลิตที่เป็นขั้นตอน โดยมีการวางแผนการผลิตและการจำหน่ายล่วงหน้าที่เหมาะสม

(6) จัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรที่มีข้อมูลการเกษตรของครัวเรือนครบถ้วน

(7) เร่งรัดพัฒนาธุรกิจการเกษตร โดยพัฒนาสถาบันเกษตรกรในด้านธุรกิจสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่จากโครงการกองทุนตั้งตัวได้ ร่วมมือสนับสนุนสถาบันการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการเกษตรทุกสาขา และดำเนินการให้บุคลากรของสถาบันการศึกษาได้ทำหน้าที่สนับสนุนการส่งเสริมการเกษตร พัฒนารูปแบบการจัดการผลิต การบรรจุผลิตภัณฑ์และพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการตรวจสอบย้อนกลับแหล่งผลิตเร่งรัดการพัฒนาเกษตรอุตสาหกรรม

(8) พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรมูลค่าเพิ่ม เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก

(9) ส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่

2) ภาคอุตสาหกรรม

(1) ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมในประเทศด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

(2) ยกระดับภาคอุตสาหกรรมเข้าสู่อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่ใช้ปัญญา ใช้เทคโนโลยี และใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(3) พัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปบนฐานความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าและยกระดับสินค้าให้มีคุณภาพ มีความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล

(4) สร้างความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(5) กำหนดมาตรฐานและคุณภาพขั้นพื้นฐานของสินค้าอุตสาหกรรมเมื่อมีการเปิดเสรีการค้ามากขึ้น

(6) พัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมแห่งใหม่

(7) เร่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และอยู่ร่วมกับชุมชนได้

(8) ส่งเสริมและจัดให้มีมาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทดแทน และการใช้พลังงานจากการเกษตร

(9) สนับสนุนให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทุกสาขาการผลิต เข้าประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม

(10) เร่งรัดสำรวจและแสวงหาแหล่งแร่สำคัญ

3) ภาคการท่องเที่ยว การบริการ และการกีฬา

การพัฒนาการท่องเที่ยว

(1) ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการท่องเที่ยวและเร่งรัดการปรับปรุงมาตรฐานในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกความปลอดภัย และสุขอนามัย โดยคำนึงการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวของผู้พิการและผู้สูงอายุ

(2) พัฒนา บุรณะ และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมเดิมที่มีอยู่แล้ว ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ในเชิงกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพสามารถเชื่อมโยงธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชน

(3) ยกระดับและรักษามาตรฐานบริการด้านการท่องเที่ยว

(4) ส่งเสริม สนับสนุนตลาดนักท่องเที่ยวคุณภาพทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ

(5) ส่งเสริมกิจกรรมและรูปแบบการท่องเที่ยวเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางการท่องเที่ยว

(6) ผลักดันความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ

(7) พัฒนาด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ด้านการตลาด และการประชาสัมพันธ์เพื่อยกระดับแหล่งท่องเที่ยวของไทยให้เป็นที่รู้จักทั่วโลก

3) การพัฒนาภาคบริการ

(1) เร่งรัดพัฒนาผู้ประกอบการด้านบริการให้มีองค์ความรู้ เสริมสร้างนวัตกรรมและทักษะทั้งด้านภาษา มาตรฐาน การบริการ และการจัดการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและทันต่อการเปลี่ยนแปลง

(2) พัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการผลิตและการตลาดสู่ระดับ

ภูมิภาค

4) การพัฒนากีฬา

- (1) ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางกีฬาระดับภูมิภาคและของโลก
- (2) จัดหาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการกีฬาให้เพียงพอ
- (3) จัดให้มีทุนการศึกษาและทุนสนับสนุนแก่เด็กและเยาวชนที่มีความสามารถด้านกีฬา
- (4) พัฒนากีฬาเพื่อความเป็นเลิศ ด้วยการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการกีฬามาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง

5) การตลาด การค้า และการลงทุน

- (1) ส่งเสริมนโยบายการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอน
- (2) สร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่ส่งเสริมการค้าการลงทุน
- (3) สนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศในสาขาที่ผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพ
- (4) ปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้ครอบคลุมการให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจภาคเกษตร อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวการกีฬา และบริการ
- (5) ส่งเสริมการขยายตลาดเชิงรุกเพื่อรักษาตลาดเดิมและสร้างตลาดใหม่เพื่อลดการพึ่งพาการส่งออกไปตลาดหลัก
- (6) พัฒนาสินค้าและบริการที่สร้างโอกาสใหม่ในการหารายได้ การผลิตสินค้าและบริการอันเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก
- (7) ขยายความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุน และการตลาดภายใต้กรอบความร่วมมือและข้อตกลงการค้าเสรีในระบบพหุภาคีและทวิภาคี
- (8) เร่งรัดจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพ

2.3 นโยบายโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบรางเพื่อขนส่งมวลชน และการบริหารจัดการระบบขนส่งสินค้าและบริการ

2.3.1 พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ

2.3.2 ขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่

2.3.3 พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

2.3.4 พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง

2.3.5 เร่งรัดโครงการรถไฟฟ้า 10 สาย เส้นทางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2.3.6 พัฒนาการขนส่งทางน้ำและกิจการพาณิชย์นาวีขนส่งเดินเรือชายฝั่งทะเล

2.3.7 พัฒนาท่าอากาศยานสากล ท่าอากาศยานภูมิภาคและอุตสาหกรรมการบินของไทย

2.4 นโยบายพลังงาน

2.4.1 ส่งเสริมและผลักดันให้อุตสาหกรรมพลังงานสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศ

2.4.2 สร้างเสริมความมั่นคงทางพลังงาน โดยแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานและระบบทั้งไฟฟ้าจากทั้งในและต่างประเทศ

2.4.3 กำกับราคาพลังงานให้มีราคาเหมาะสม

2.4.4 ส่งเสริมการผลิต การใช้ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก

2.4.5 ส่งเสริมและผลักดันการอนุรักษ์พลังงานอย่างเต็มรูปแบบ

2.5 นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ

2.5.1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

2.5.2 ส่งเสริมการเข้าถึงการใช้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

2.5.3 ส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรของชาติ

2.5.4 ส่งเสริมการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียง

2.5.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ ฮาร์ดแวร์ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.6 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

2.6.1 นโยบายการศึกษา

(1) เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา

(2) สร้างโอกาสทางการศึกษา กระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย

(3) ปฏิรูปครู ยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง

(4) จัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(5) เร่งพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทัดเทียมกับนานาชาติ

(6) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ

(7) เพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน

2.6.2 นโยบายแรงงาน

(1) ส่งเสริมให้ผู้ต้องการมีงานทำในระบบสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตำแหน่งงานว่างของสถานประกอบการได้โดยสะดวก

(2) ให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย

(3) ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(4) เพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้น

(5) เร่งยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือให้เป็นแรงงานมีฝีมือ

(6) เตรียมการรองรับการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

(7) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว

2.6.3 นโยบายการพัฒนาสุขภาพของประชาชน

(1) ลงทุนด้านบริการสุขภาพ โดยการพัฒนาคุณภาพการให้บริการสุขภาพทั้งระบบอย่างมีบูรณาการเชื่อมโยงในทุกระดับ

(2) ผลิตบुकลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ

(3) จัดให้มีมาตรการสร้างสุขภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อลดอัตราการป่วย ตาย และผลกระทบจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง

(4) พัฒนาขีดความสามารถของอาสาสมัครสาธารณสุขทุกคนให้เป็นนักจัดการสุขภาพชุมชน

(5) พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตั้งแต่ในช่วงตั้งครรภ์ วัยเด็ก วัยเจริญพันธุ์ วัยบรรลุนิติภาวะ วัยชรา และผู้พิการ

(6) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพื่อสร้างเสริมสุขภาพและพลานามัยที่ดี

(7) ขับเคลื่อนให้ประเทศไทยเป็นเลิศในผลิตภัณฑ์และบริการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลในภูมิภาคเอเชีย

2.6.4 นโยบายศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(1) เร่งดำเนินการให้ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมมีบทบาทนำในการร่วมเทิดทูนสถาบันหลักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง และทำนุบำรุงศาสนา ส่งเสริมการปรับปรุงองค์กรและกลไกที่รับผิดชอบด้านศาสนาเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการ

(3) อนุรักษ์ ทำนุบำรุง และบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่เป็นเอกลักษณ์และมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

(4) สร้างสรรค์อารยธรรมที่ดงามสู่วิถีชีวิตและสังคมคุณภาพ

2.6.5 นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม

(1) ส่งเสริมการพัฒนาให้ครอบครัวและสังคมไทยมีความมั่นคงอบอุ่น

(2) สร้างหลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

(3) ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ

(4) สนับสนุนบทบาทของสตรีไทยในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเสมอภาค

(5) เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(6) ลดอุบัติเหตุและความสูญเสียจากอุบัติเหตุจราจรให้เหลือน้อยที่สุด

2.7 นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 2.7.1 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
- 2.7.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 2.7.3 ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเร่งรัดการควบคุมมลพิษ
- 2.7.4 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
- 2.7.5 ส่งเสริมและสร้างความตระหนักและจิตสำนึกทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.7.6 ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ
- 2.7.7 สร้างภูมิคุ้มกันและเตรียมความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- 2.7.8 พัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 นโยบายวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และครุวิทยาศาสตร์

- 2.8.1 เร่งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่อยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้
- 2.8.2 เร่งสร้างนักวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และครุวิทยาศาสตร์
- 2.8.3 สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการลงทุนและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน
- 2.8.4 จัดระบบบริหารงานวิจัยให้เกิดประสิทธิภาพสูง
- 2.8.5 ส่งเสริมการใช้ข้อมูลเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

2.9 นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

- 2.9.1 เร่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน
- 2.9.2 สร้างความสามัคคีและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน
- 2.9.3 เสริมสร้างบทบาทที่สร้างสรรค์และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติในองค์การระหว่างประเทศ
- 2.9.4 กระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศ 20 กลุ่มประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลก
- 2.9.5 สนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนของนานาประเทศพร้อมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศกำลังพัฒนา
- 2.9.6 ส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องพรมแดนและการเปลี่ยนแปลงในโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย
- 2.9.7 สนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน
- 2.9.8 ใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาค
- 2.9.9 ประสานการดำเนินงานของส่วนราชการในต่างประเทศ
- 2.9.10 ส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศมุสลิมและองค์กรอิสลามระหว่างประเทศ

2.10 นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.10.1 ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน

2.10.2 กฎหมายและการยุติธรรม

3. การใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ในช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (สิงหาคม 2554 – มีนาคม 2557) เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ได้ดำเนินโครงการประชานิยม จำนวน 8 โครงการ ซึ่งมีการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการจัดทำโครงการต่าง ๆ จำนวน 827,178.85 ล้านบาท จำแนกตามแหล่งงบประมาณดังนี้

1. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน)

(1) โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย (ปี 2555 - 2558) จำนวน 35,257.85 ล้านบาท

(2) โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร (ปี 2555 - 2557) จำนวน 15,420.66 ล้านบาท

(3) โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก (ปี 2555 - 2558) จำนวน 67,434.00 ล้านบาท

(4) โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) (ปี 2555 - 2558) จำนวน 3,276.07 ล้านบาท

2. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน) และเงินกู้ในประเทศ

- โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ปี 2554 - 2559) จำนวน 443,076.91 ล้านบาท

3. ใช้จ่ายจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ (กฎหมายพิเศษ)

- โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย (ปี 2555 - 2557) จำนวน 19,750.00 ล้านบาท

4. ใช้จ่ายจากเงินรายได้จากภาษีสรรพสามิต/ดอกเบียร์ (สูญเสียชีวิต)

- การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล (ปี 2554 - 2557) จำนวน 233,113.00 ล้านบาท

- โครงการบ้าน 808. (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (ปี 2555 - 2556) จำนวน 9,850.36 ล้านบาท ซึ่งแต่ละโครงการมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้

3.1 โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย

1. ความเป็นมา (กลุ่มพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาหนี้สิน สำนักบริหารเงินทุน, 2254.)

1.1 จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 กำหนดให้มีนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก คือ การพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท รวมทั้งจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการมีรายได้ที่มั่นคงและสามารถใช้หนี้คืนได้

1.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 มีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท ที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจ 6 แห่ง ได้แก่ (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (2) ธนาคารออมสิน (3) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) (4) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) (5) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และ (6) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

1.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอเพิ่มเติมว่า เห็นควรปรับปรุงคุณสมบัติของลูกหนี้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการนโยบายพักหนี้ ควรครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรหรือสถาบันเกษตรกรอื่นด้วย มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาในรายละเอียด โดยให้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติลูกหนี้ที่เข้าพักหนี้หรือลดภาระหนี้และเงื่อนไขโครงการเป็นเช่นเดียวกับโครงการพักหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 6 แห่ง

1.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2556 เห็นชอบ

1) โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ค้างต่ำกว่า 500,000 บาท ผ่านสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร

2) กรอบวงเงินงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการระหว่างปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2556 - 2558 (ระยะเวลา 3 ปี) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 3,684.714 ล้านบาท

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อบรรเทาภาระหนี้สินของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และมีปัญหาการส่งชำระหนี้ ทั้งสถานะหนี้ปกติและหนี้ค้างชำระ

2.2 เพื่อพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิก ให้สามารถส่งชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรได้ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ

3. ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มดำเนินการตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2558

4. คุณสมบัติของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ

4.1 เป็นสมาชิกสหกรณ์ภาคการเกษตร ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ปศุสัตว์ และเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

4.2 มีหนี้ต้นเงินคงค้างกับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ณ วันที่ยื่นความจำนงสมัครเข้าร่วมโครงการฯ คือ หนี้ปกติทุกสัญญารวมกันไม่เกิน 500,000 บาท หรือหนี้ค้างชำระทุกสัญญารวมกันไม่เกิน 500,000 บาท (กำหนดวันที่ยื่นความจำนงสมัครเข้าร่วมโครงการฯ ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม 2555 ถึงวันที่ 20 สิงหาคม 2555) หากสมาชิกรายใดมีหนี้ต้นเงินคงค้างกับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ทั้งหนี้ค้างชำระและหนี้ปกติให้เลือกเฉพาะหนี้ค้างชำระเข้าร่วมโครงการเท่านั้น

5. ความหมายของหนี้ตามโครงการ

5.1 หนี้ค้างชำระ หมายถึง หนี้ที่สมาชิกสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเวลาที่สัญญากำหนด แต่ยังไม่ถึงขั้นตอนการดำเนินคดี (ตั้งแต่การยื่นหนังสือทวงหนี้ถึงเสร็จสิ้นกระบวนการดำเนินคดีทางศาล)

5.2 หนี้ปกติ หมายถึง หนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระตามสัญญาเงินกู้

6. สัญญาเงินกู้ตามโครงการ

- 6.1 วัตถุประสงค์ตามสัญญาเงินกู้ ต้องไม่เป็นการกู้เพื่อที่อยู่อาศัยหรือการต่อเติมปรับปรุงที่อยู่อาศัย
- 6.2 ไม่เป็นหนี้สัญญาเงินกู้ที่เคยได้รับการช่วยเหลือตามนโยบายภาครัฐในลักษณะเดียวกันอยู่ก่อนแล้ว
- 6.3 ไม่เป็นหนี้สัญญาเงินกู้ที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินคดี

7. การจ่ายชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาล รัฐบาลจะจ่ายดอกเบี้ยแทนสมาชิก ดังนี้

- 7.1 รัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรสำหรับหนี้ค้างชำระในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ของมูลหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง เป็นระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2558
- 7.2 รัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรสำหรับหนี้ปกติในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของมูลหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง เป็นระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2558
- 7.3 ภาระค่าปรับ และดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นก่อนหน้าของทุกสัญญาที่คงเหลือจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 สมาชิกต้องรับภาระเอง
- 7.4 การจ่ายดอกเบี้ยชดเชยจากการพักชำระหนี้/ลดภาระหนี้ของสมาชิก รัฐบาลจะจ่ายชดเชยเฉพาะสัญญาที่แจ้งเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ ณ วันที่ยื่นความจำนงสมัครเข้าร่วมโครงการและเป็นไปตามมูลหนี้ที่คงเหลืออยู่จริงเท่านั้น

8. ข้อกำหนดและสิทธิของสมาชิกระหว่างเข้าร่วมโครงการ

- 8.1 สมาชิกมีสิทธิขอกู้เงินเพิ่มใหม่ได้ในอัตราดอกเบี้ยปกติ ณ วันที่ได้รับอนุมัติการกู้เพิ่ม ทั้งนี้เป็นไปตามความสามารถการส่งชำระหนี้ของสมาชิกโดยอยู่ในดุลพินิจของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ซึ่งสัญญาเงินกู้เพิ่มจะไม่ได้รับการชดเชยดอกเบี้ยจากโครงการ
- 8.2 การใช้สิทธิจากการพักหนี้/ลดภาระหนี้ของสมาชิกทุกสัญญาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้แจ้งความจำนงไว้ตลอดระยะเวลาโครงการ (ห้ามเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการพักหนี้/ลดภาระหนี้)
- 8.3 กรณีหนี้ค้างชำระ ในระหว่างเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ
- 1) ให้สมาชิกพักต้นเงินและดอกเบี้ยเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยรัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ของมูลหนี้ที่คงเหลืออยู่จริง ส่วนจำนวนดอกเบี้ยที่เกินกว่าการชดเชยจากรัฐบาล ให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรเรียกเก็บจากสมาชิก ทั้งนี้ การเรียกเก็บดอกเบี้ยจากสมาชิก สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจะเรียกเก็บเมื่อครบกำหนดชำระตามสัญญา หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการฯ ให้อยู่ในดุลพินิจของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร
 - 2) สมาชิกที่เป็นหนี้ค้างชำระทุกรายจะต้องเข้ารับการอบรมฟื้นฟูอาชีพเพื่อเพิ่มศักยภาพ พร้อมทั้งจัดทำแผนการชำระหนี้ร่วมกับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สมาชิกสามารถชำระหนี้คืนตามแผนการชำระหนี้ใหม่หลังจาก 12 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดการอบรมฟื้นฟูอาชีพ ทั้งนี้รูปแบบการอบรมฟื้นฟูอาชีพเป็นไปตามมติคณะกรรมการบริหารกิจกรรมฟื้นฟูอาชีพ ภายใต้โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ค้างต่ำกว่า 500,000 บาท ผ่านสหกรณ์/ กลุ่มเกษตรกรกำหนด

8.4 กรณีหนีปกติ ในระหว่างเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เงินกู้ในแต่ละสัญญา สมาชิกมีหน้าที่ต้องส่งชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยส่วนที่เหลือจากการชดเชยจากรัฐบาลให้เสร็จสิ้นก่อนที่สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจะขอเบิกเงินชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาลแล้วแต่กรณี ดังนี้

1) พักต้นเงิน สมาชิกจะต้องส่งชำระดอกเบี้ยส่วนที่เหลือจากการชดเชยจากรัฐบาลให้ครบถ้วน ทุกสัญญาตามกำหนดในสัญญา หรือ

2) ไม่พักต้นเงิน สมาชิกจะต้องชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยส่วนที่เหลือจากการชดเชยจากรัฐบาล ให้ครบถ้วนทุกสัญญาตามกำหนดในสัญญา

9. สมาชิกต้องออก (พ้น) โครงการ

หากสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโครงการ ให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตัดสิทธิสมาชิกออกจากโครงการ และรัฐบาลจะงดการชดเชยดอกเบี้ยให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรสำหรับสัญญาที่ผิดเงื่อนไขตามที่แจ้งเข้าโครงการ คือ อัตราร้อยละ 4 ต่อปี สำหรับหนี้ค้างชำระ และอัตราร้อยละ 3 สำหรับหนีปกติ ดังนี้

9.1 กรณีหนีปกติ คือ

1) เลือกพักต้นเงินไม่ชำระดอกเบี้ยส่วนที่เกินกว่าการชดเชยจากรัฐบาล ให้ครบถ้วนทุกสัญญา ตามกำหนดในสัญญา

2) เลือกไม่พักต้นเงิน ไม่ชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยส่วนที่เกินกว่าการชดเชยจากรัฐบาลให้ครบถ้วนทุกสัญญาตามกำหนดในสัญญา

9.2 หนี้ค้างชำระ คือ

1) สมาชิกไม่เข้าร่วมการอบรมฟื้นฟูอาชีพหรือไม่ผ่านการอบรมฟื้นฟูอาชีพ

2) สมาชิกไม่สามารถชำระหนี้ตามแผนชำระหนี้ใหม่แก่สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรได้

10. เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ

10.1 การสมัครเข้าร่วมโครงการฯ อยู่ในดุลพินิจของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร

10.2 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจะต้องพักชำระหนี้ต้นเงินให้แก่สมาชิกเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรต้องไม่ติดตามเร่งรัดเรียกชำระหนี้ต้นเงินของสัญญาที่อนุมัติให้เข้าร่วมโครงการจากสมาชิก ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึง 30 กันยายน 2558 เป็นระยะเวลา 3 ปี เว้นแต่ สมาชิกจะสมัครใจนำเงินมาส่งชำระหนี้

10.3 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขโครงการที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน

10.4 หากภายหลังสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้มีการตรวจสอบพบว่าการเบิกรับเงินชดเชยดอกเบี้ยหรือลดภาระหนี้ตามโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ คลาดเคลื่อนมากกว่าความเป็นจริง หรือพบว่าสมาชิกรายใดมีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขโครงการกำหนด จะถือว่าสมาชิกรายนั้นขาดคุณสมบัติ ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยจากโครงการฯ สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรต้องรับผิดชอบส่งคืนเงินงบประมาณจำนวนดังกล่าวให้กรมส่งเสริมสหกรณ์โดยเร็ว

11. ขั้นตอนการดำเนินงาน

11.1 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรรับสมัครสมาชิกที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2555 ถึงวันที่ 20 สิงหาคม 2555

11.2 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตรวจสอบคุณสมบัติสมาชิกให้ถูกต้อง ครบถ้วน แล้วรายงานข้อมูล ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ผ่านระบบ intranet ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2555

11.3 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรรวบรวมสรุปรายละเอียดสมาชิกที่สมัครเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาอนุมัติให้สมาชิกเข้าร่วมโครงการ แล้วประกาศรายชื่อสมาชิกที่ได้รับอนุมัติ ณ สำนักงานของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร และให้สำเนาส่งสำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 เพื่อจัดทำเป็นประกาศต่อไป

11.4 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรต้องจัดทำเอกสารการพักชำระหนี้หรือลดภาระหนี้ให้สมาชิก (บันทึกต่อท้ายสัญญากู้เงิน) ตามสัญญาเงินกู้ที่แจ้งเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2558 เป็นระยะเวลา 3 ปี ตามกรณี คือ

11.4.1 กรณีหนี้ค้างชำระ

- 1) ให้พักต้นเงินและดอกเบี้ยสัญญาเงินกู้ของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ
- 2) สมาชิกจะต้องนำต้นเงินที่พักหนี้มาจัดทำแผนส่งชำระหนี้ร่วมกับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร หลังจากได้รับการอบรมฟื้นฟูอาชีพ

11.4.2 กรณีหนี้ปกติ

- 1) พักต้นและลดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปีตามมูลหนี้ต้นเงินที่คงเหลืออยู่จริง เป็นระยะเวลา 3 ปี
- 2) ไม่พักต้นและลดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ตามมูลหนี้ต้นเงินที่คงเหลืออยู่จริงเป็นระยะเวลา 3 ปี

11.5 เพื่อมิให้ความช่วยเหลือสมาชิกเกิดความซ้ำซ้อน ให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจัดทำทะเบียนลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้แยกทะเบียนลูกหนี้รายตัว (แผนการ์ด) ที่ประทับตรา “ตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด” ให้เห็นชัดเจน เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ ค้นหาและติดตามผลการดำเนินงานในภายหลัง

11.6 สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจัดทำทะเบียนหนี้ของสมาชิกที่เข้าโครงการในแต่ละกรณีตามแบบที่กำหนดเพื่อขอเบิกเงินชดเชยดอกเบี้ย

11.7 เปิดบัญชีรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อรองรับเงินชดเชยดอกเบี้ยที่รัฐบาลจ่ายแทนให้แก่สมาชิกตามโครงการ

11.8 กรณีที่สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรรับชำระดอกเบี้ยจากสมาชิกไว้ก่อนแล้วให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร จ่ายคืนดอกเบี้ยส่วนที่จะได้รับการชดเชยคืนให้กับสมาชิกก่อนจึงจะทำการขอเบิกชดเชยดอกเบี้ย จากสำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 ได้

11.9 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 ต้องตรวจสอบข้อมูลทะเบียนหนี้ของสมาชิกที่เข้าโครงการในแต่ละกรณีก่อนเบิกจ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยให้กับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร

11.10 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 จัดทำรายงานสรุปผลการเบิกจ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยในแต่ละกรณีเป็นรายเดือนตามแบบที่กำหนด (กรมจะแจ้งพร้อมการจัดสรรเงินงบประมาณ)

11.11 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 ติดตามและนิเทศงานตามโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ และกำกับการจ่ายเงินงบประมาณ

12. การปฏิบัติทางบัญชี

ให้เป็นไปตามคำแนะนำของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

13. เอกสารประกอบการเบิกจ่ายของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร

สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ และได้พักหนี้หรือลดภาระหนี้ให้สมาชิกเมื่อได้ตรวจสอบคุณสมบัติและจัดทำเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนแล้ว จะเบิกเงินชดเชยดอกเบี้ยจากการพักหนี้หรือลดภาระหนี้จากสำนักงานสหกรณ์จังหวัด/สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1, 2 ต้องจัดทำเอกสารประกอบการเบิกเงินตามโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

13.1 หนังสือสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ขอเบิกเงินชดเชยดอกเบี้ยพักหนี้หรือลดภาระหนี้โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ

13.2 ทะเบียนลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการทุกประเภท โดยให้แสดงรายละเอียด คือ รายชื่อสมาชิก เลขที่สัญญา ต้นเงินคงเหลือ อัตราดอกเบี้ยที่สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรคิดกับสมาชิก ระยะเวลาการคำนวณดอกเบี้ย ระบุตั้งแต่วันที่ถึงวันที่ จำนวนวันในการคำนวณดอกเบี้ย (วัน) จำนวนดอกเบี้ย (บาท) ให้ครบถ้วน ตามแบบที่กำหนด

13.3 สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการครั้งที่มิมติให้สมาชิกเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยฯ

13.4 สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการครั้งที่มิมติขอเบิกเงินชดเชยดอกเบี้ยการพักหนี้หรือลดภาระหนี้ โดยระบุรายละเอียดจำนวนสมาชิกตามทะเบียนลูกหนี้ในข้อ 13.2 ต้นเงินคงเหลือรวม (บาท) จำนวนดอกเบี้ยขอรับการชดเชยจากรัฐบาลรวม (บาท)

13.5 สำเนาหน้าบัญชีแยกประเภท หรืองบทดลองที่แสดงบัญชี “ตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด”

13.6 เอกสารประกอบการเบิกจ่ายของสมาชิก ประกอบด้วย

1) สำเนาบัญชีย่อยลูกหนี้รายตัว (แผ่นการ์ด) ที่แสดงยอดคงเหลือที่เป็นปัจจุบันถึงวันที่ขอเบิกดอกเบี้ยชดเชย โดยให้ระบุอัตราดอกเบี้ยชดเชยในแผ่นการ์ดของแต่ละประเภท

2) สำเนาหนังสือสัญญาเงินกู้

3) สำเนาบันทึกต่อท้ายหนังสือสัญญากู้เงิน (แบบแสดงความจำนงขอพักต้นหรือไม่พักต้น และลดดอกเบี้ย)

14. การเบิกจ่ายเงินชดเชย

ให้สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรจัดทำเอกสารสำหรับเบิกจ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยเป็นรายปี ทั้งจำนวน และหากภายหลังได้มีการตรวจสอบจากสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่าการเบิกรับเงินชดเชยดอกเบี้ยตามโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยๆ ของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร มีความคลาดเคลื่อนมากกว่าความเป็นจริง หรือพบว่าสมาชิกรายใดมีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขโครงการ กำหนดจะถือว่าสมาชิกรายนั้นขาดคุณสมบัติ ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยหรือลดภาระหนี้ จากโครงการฯ สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรต้องรับผิดชอบส่งคืนเงินงบประมาณจำนวนดังกล่าวให้กรมส่งเสริมสหกรณ์โดยเร็ว

3.2 โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร

สาระสำคัญของเรื่อง

โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรหรือบัตรเครดิตชาวนา เป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย ไม่ต้องไปกู้เงินจากนอกระบบมาลงทุน โดยรัฐบาลได้มีการทดลองระบบไปแล้วในพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสระบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดลพบุรี ทั้งนี้จะดำเนินการทยอยมอบบัตรสินเชื่อเกษตรกรจนครบ 2,000,000 ใบ ในพื้นที่ 77 จังหวัดทั่วประเทศ ภายในธันวาคม พ.ศ. 2555 โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพและราคาที่เป็นธรรม เพื่อลดต้นทุนการผลิตและแบ่งเบาภาระด้านการเงินของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ซึ่งในระยะแรกได้ดำเนินการนำร่องจัดทำบัตรสินเชื่อเกษตรกรให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวก่อน เพื่อให้สามารถจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น เช่น เมล็ดพันธุ์ข้าว ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ส่วนในระยะต่อไปได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ขยายการจัดทำบัตรสินเชื่อไปยังเกษตรกรผู้ปลูกพืชชนิดอื่น รวมทั้งให้บัตรดังกล่าวสามารถจัดซื้อปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ได้หลากหลายและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ บัตรสินเชื่อเกษตรกรถือเป็นนวัตกรรมทางการเงินใหม่สำหรับเกษตรกรที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจับจ่ายหรือซื้อสินค้าแทนเงินสด เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงบริการทางการเงินที่ทันสมัย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีนโยบายสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรลูกค้าที่ใช้บริการสินเชื่อ ด้วยการอำนวยความสะดวกในการจัดซื้อปัจจัยการผลิตผ่านบัตรสินเชื่อเกษตรกร โดยธนาคารจะกำหนดวงเงินบัตรสินเชื่อให้แก่เกษตรกรลูกค้า และเกษตรกรลูกค้าสามารถนำบัตรสินเชื่อดังกล่าวไปใช้ชำระค่าสินค้าหรือบริการกับทางร้านค้าที่ขึ้นทะเบียนไว้กับธนาคารผ่านระบบการตัดวงเงินตามบัตรสินเชื่อแทนการชำระด้วยเงินสด ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่ต้องนำเงินสดชำระค่าสินค้าในทันที อีกทั้งยังเป็นการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากมิฉฉาชีพได้อีกทางหนึ่ง (สาธิต วงศ์อนันต์นนท์, 2557)

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อให้เกษตรกรลูกค้าเกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร
2. เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดหาปัจจัยการผลิตของเกษตรกรลูกค้า
3. เพื่อเพิ่มช่องทางการจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรลูกค้า
4. เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเกษตรกรลูกค้าจากมิฉฉาชีพ

วิธีการใช้บัตรสินเชื่อเกษตรกร

1. ใช้ซื้อปัจจัยการผลิตโดยไม่ต้องจ่ายเงินสด เช่น เมล็ดพันธุ์ข้าว ปุ๋ยใส่नाข้าว และยาจำกัดศัตรูพืชในนาข้าว เป็นต้น
2. ใช้ได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง แต่ไม่เกินวงเงินที่กำหนด (ไม่เกิน 70% ของราคาประกันผลผลิตของเกษตรกรแต่ละราย)
3. ใช้ได้ที่ร้านค้าสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาด หรือสภท. และร้านค้าท้องถิ่นที่ขึ้นทะเบียนกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายในจังหวัดที่เกษตรกรเป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอยู่

คุณสมบัติของผู้สมัคร

เกษตรกรที่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร จะต้องเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ไม่มีหนี้ค้างชำระ และไม่เป็นลูกค้าตามโครงการพักชำระหนี้ ประกอบอาชีพทำนาข้าวและมีผลผลิตข้าวส่วนเหลือเพื่อขาย และได้นำผลผลิตข้าวของตนเองมาจำหน่ายตามโครงการการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

วิธีการสมัคร

ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนำสมุดบัญชีธนาคารเล่มสีเหลือง และบัตรประชาชนติดต่อขอรับบัตรสินเชื่อเกษตรกรได้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาที่เกษตรกรสังกัดอยู่ ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 เป็นต้นไป โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมออกบัตร ค่าธรรมเนียมรายปี และปลอดดอกเบี้ย 30 วันแรกเมื่อใช้บัตรแต่ละครั้ง

ผลการดำเนินงานโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร

ผลการดำเนินงานสะสมถึงสิงหาคม 2557 มีลูกค้าเกษตรกรสนใจสมัครขอมีบัตรสินเชื่อเกษตรกรจำนวน 4,449,437 ราย ธ.ก.ส. อนุมัติออกบัตรจำนวน 4,198,002 ราย วงเงินอนุมัติ 72,854 ล้านบาท โดยส่งมอบบัตรให้กับเกษตรกรลูกค้า 4,208,075 ราย ลูกค้าเปิดใช้งาน 4,150,480 ราย และใช้บัตรซื้อปัจจัยการผลิตเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 51,063.06 ล้านบาท โดยมียอดลูกหนี้บัตรสินเชื่อเกษตรกร คงเหลือ 26,967.97 ล้านบาท มีร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 12,656 ร้านค้า มีการดูแลคุณภาพและราคาสินค้าที่ขายผ่านบัตร ซึ่งได้รับการรับรองตามโครงการ Q Shop แล้ว จำนวน 580 ร้านค้า อยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 4,392 ร้านค้า ร้านค้าจำหน่ายปุ๋ย ยา และเครื่องมือการเกษตรหลายรายให้ข้อมูลตรงกันว่า ในช่วงที่ผ่านมาที่ชาวนาไม่ได้รับเงิน ส่งผลกระทบต่อร้านค้าด้วย เพราะชาวนาไม่มีเงินมาจ่ายเงินที่ขอกู้ไปก่อนหน้านี้ และหลายรายต้องกลับมาขอกู้ใหม่ ขณะที่ร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรกับ ธ.ก.ส. กล่าววว่า

ตั้งแต่ชวานามีปัญหาไม่ได้รับเงินจากการจำหน่ายข้าว ก็มีการใช้บัตรสินเชื่อเกษตรกรนี้มากขึ้น ถ้าหากว่าชวานายังไม่ได้รับเงินจำหน่ายข้าว ก็ต้องชำระหนี้ทั้งต้นและดอกเบี้ยเรื่อยๆ สำหรับดอกเบี้ยของสินเชื่อเกษตรกร ธ.ก.ส. คิดอยู่ที่ร้อยละ 7 ต่อปี นอกจากนี้ไม่สามารถที่จะรูดใช้บัตรเพิ่ม เพราะวงเงินในบัตรแต่ละรายมีเพียง 30,000 - 50,000 บาท และเป็นไปได้ว่าอาจส่งผลให้ชวานาเข้าสู่การกู้ยืมระบบเพิ่มขึ้น

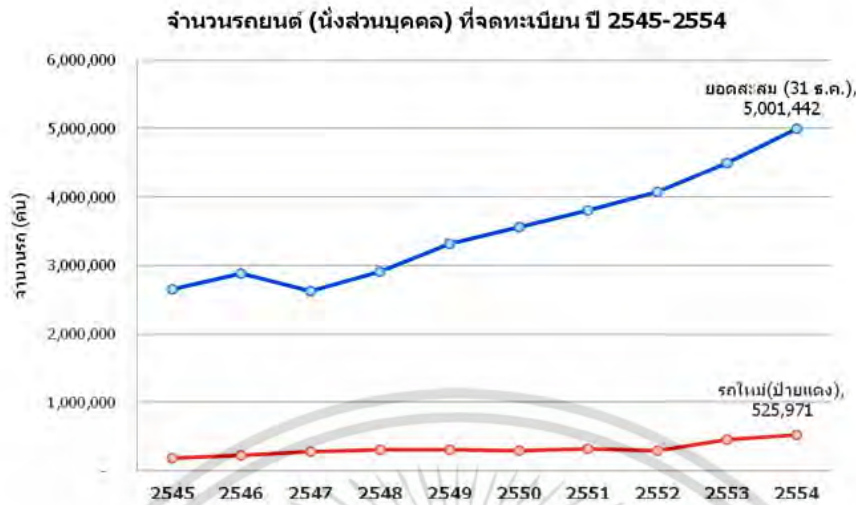
3.3 โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก

สาระสำคัญของเรื่อง

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับมาตรการภาษีสำหรับการซื้อรถยนต์คันแรก ด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรก โดยกำหนดให้เงินได้ที่ได้จากภาครัฐสำหรับการซื้อรถยนต์คันแรกได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นจำนวนเท่ากับภาษีสรรพสามิตของรถยนต์ที่ซื้อ แต่ไม่เกินคันละ 100,000 บาท ทั้งนี้ เฉพาะรถยนต์คันแรกที่ซื้อระหว่างวันที่ 16 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยซึ่งไม่เคยมีรถยนต์มาก่อนสามารถซื้อรถยนต์ได้ ซึ่งจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนได้ รัฐบาลคาดว่าจะมีจำนวนรถที่เข้าร่วมโครงการนี้ประมาณ 500,000 คัน ใช้งบทั้งสิ้นประมาณ 30,000 ล้านบาท ซึ่งก็ได้เสียงตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี และล่าสุดรัฐบาลมีมติเห็นชอบการขยายเวลาการรับส่งมอบรถยนต์รวมถึงเอกสารหลักฐานของราชการออกไปอีก 3 เดือนถึงเดือนมีนาคม 2556 เพื่อให้ผู้ที่ถือใบจองรถภายในปีนี้ สามารถรับรถภายในเดือนมีนาคมปี 2557 โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากผู้ประกอบการรถยนต์ยังได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ทำให้ไม่สามารถส่งมอบรถให้ผู้ซื้อรถคันแรกได้ทันภายในปีนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556.)

จากโครงการนี้หลายคนมองว่าไม่ได้เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย แต่กลับช่วยกลุ่มคนชั้นกลางมากกว่า และหากมองผิวเผินถือเป็นเรื่องดีในการกระตุ้นยอดการซื้อขายรถยนต์ขนาดเล็ก แต่เมื่อมองให้ลึกจะพบว่าโครงการนี้อาจสร้างปัญหาหลายประการตามมา โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการจราจรที่ติดขัด การเพิ่มรถยนต์บนท้องถนน ซึ่งขัดกับแนวคิดการบริหารจำนวนรถบนท้องถนนให้มีจำนวนน้อย ส่งเสริมการใช้บริการขนส่งสาธารณะให้มาก เมื่อปริมาณรถมีมากขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องสร้างถนนมารองรับต้องมีที่จอดรถมากขึ้น ทำให้ประเทศต้องรับภาระเรื่องของการเพิ่มถนน การนำเข้าน้ำมันมากขึ้น ถึงแม้ประชาชนจะได้ประโยชน์จากเงินที่ได้คืนมาเกือบแสนบาทในรูปของภาษีที่ลดลงไปก็ตาม

ภาพที่ 1 ปริมาณรถยนต์จดทะเบียน ปี 2545 - 2554



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์สารสนเทศแห่งชาติ

จากภาพที่ 1 ด้านปริมาณรถยนต์ จากนโยบายคืบหน้าภาษีรถยนต์คันแรกของรัฐบาล คาดว่าจะมีจำนวนรถยนต์บนท้องถนนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะโครงการนี้ได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี เห็นได้จากยอดสั่งจองรถยนต์ของบริษัทต่าง ๆ ที่มีจำนวนมากจนผู้ผลิตไม่สามารถผลิตได้ทัน และขอให้รัฐบาลขยายเวลาการส่งมอบรถออกไปจากเดิมอีก 3 เดือน และที่ย้ำให้เห็นถึงจำนวนรถที่จะเพิ่มขึ้นอีก คือ เรื่องป้ายแดงขาดแคลนไม่เพียงพอกับปริมาณรถที่มาจากทะเบียนและที่รอคิวอยู่ ซึ่งกระทรวงคมนาคมจำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้ได้รับป้ายทะเบียนภายในเดือนสิงหาคมนี้ จำนวนกว่า 7 ล้านแผ่น

ด้านภาษีรถยนต์ ในการซื้อรถยนต์แต่ละคัน จะต้องมีการจ่ายภาษีต่าง ๆ รวมอยู่ในราคาของรถยนต์ด้วยอยู่แล้ว โดยภาครัฐได้กำหนดโครงสร้างการคิดภาษีรถยนต์ (รถยนต์นั่งส่วนบุคคล) ในประเทศไทย จะแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงอัตราภาษีรถยนต์

ภาษี	รถนำเข้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศ	รถที่ผลิตในประเทศไทย (ผู้ผลิตจะนำเข้าชิ้นส่วน)	หมายเหตุ
1. อากรขาเข้า	80%	30%	ของราคา CIF(Cost+Insurance+Freight)
2. ภาษีสรรพสามิต	30-50%	30-50%	ขึ้นอยู่กับขนาดเครื่องยนต์
3. ภาษีมหาไทย์	10%	10%	ของภาษีสรรพสามิต
4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	7%	7%	ของราคา CIF+อากรขาเข้า+ ภาษีสรรพสามิต+ภาษีมหาไทย์

ด้านธุรกิจรถยนต์ จากนโยบายรถคันแรกสามารถกระตุ้นการซื้อรถได้เป็นอย่างดี ผนวกกับสถานการณ์น้ำท่วมเมื่อปลายปี 2554 ทำให้ยอดส่งมอบรถตักค้างมาจนถึงปีต่อไป สร้างประวัติศาสตร์แก่วงการอุตสาหกรรมรถยนต์ไทย เมื่อสามารถทำยอดขายในเดือนมิถุนายนได้สูงสุดถึง 123,471 คัน เพิ่มจากเดือนเดียวกันของปีที่แล้วถึงร้อยละ 75.7 แต่จากโครงการนี้ภาคธุรกิจเห็นว่าเป็นการสร้างความต้องการเทียมและดึงกำลังซื้อในอนาคตของประชาชน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ และหมายความว่า การเติบโตของอุตสาหกรรมรถยนต์ในปีต่อไป จะต้องเผชิญความท้าทายอย่างเลี่ยงไม่ได้

ด้านการใช้พลังงาน เมื่อมีจำนวนรถยนต์เพิ่มขึ้น ความต้องการใช้พลังงาน ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซ และพลังงานทดแทนอื่น ๆ ก็จะมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ประเทศจะต้องมีการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศในปริมาณมากขึ้น รวมทั้งน้ำมันจะมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงของโลกเริ่มน้อยลง ซึ่งสวนทางกับความต้องการใช้ที่มีมากขึ้นในแต่ละปี

ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจราจร รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่จะต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงให้มีสภาพดีและเพียงพอกับปริมาณรถที่มี ทั้งเรื่องถนนทางพิเศษ ที่จอดรถ รวมทั้งการบริหารจัดการ/แก้ปัญหาการจราจรที่ติดขัดโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ ให้ดีขึ้น

ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยานพาหนะต่าง ๆ ที่ใช้พลังงานการเผาไหม้ของน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซลในเครื่องยนต์จะปล่อยสารพิษ คาร์บอน ก๊าซต่าง ๆ หลายชนิดออกมาทางท่อไอเสียสู่อากาศ ในอัตราสูงเป็นอันดับหนึ่ง จากการศึกษางานวิจัยพบว่ารถยนต์เป็นสาเหตุหลักของการเกิดภาวะโลกร้อน เนื่องจากจะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศ และจากการที่จะเป็นประชาคมอาเซียนทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการในการควบคุมปริมาณการปล่อยคาร์บอนสู่บรรยากาศ ซึ่งประเทศไทยก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้กรมสรรพสามิตได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ตามปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในเบื้องต้นไว้แล้ว

ด้านอื่น ๆ การคมนาคมกลายเป็นปัจจัยสำคัญของมนุษย์ รถยนต์เป็นสิ่งช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเป็นอย่างดี แต่มีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามมาเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าดูแลรักษา ค่าซ่อมบำรุง ประกันภัย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเข้ามาของครัวเรือน และเมื่อมีรถบนท้องถนนมากขึ้น อุบัติเหตุก็มีโอกาสที่จะเกิดในอัตราสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอุบัติเหตุเพียงเล็กน้อย หรืออุบัติเหตุร้ายแรงที่อาจส่งผลถึงชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจรที่ติดขัดได้มากขึ้นด้วย

3.4 โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต)

สาระสำคัญของเรื่อง

โครงการ 1 คอมพิวเตอร์พกพาต่อ 1 นักเรียน เป็นหนึ่งในโครงการประชานิยมที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยได้หาเสียงไว้ว่าจะแจกแท็บเล็ตแก่นักเรียนฟรี ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนด้านการศึกษา เพื่อสร้างโอกาสและความเท่าเทียมกันทางการศึกษาให้นักเรียนชั้น ป.1 ในโรงเรียนทุกสังกัดรวมกว่า 8 แสนคน ให้สามารถเข้าถึงความรู้ และข้อมูลข่าวสารตามความสนใจได้ รวมทั้งยกระดับคุณภาพการศึกษา ให้เด็กอ่านออก เขียนได้ คิดเป็น และสนุกกับการเรียนรู้แบบไม่จำกัดเวลาและสถานที่ การดำเนินโครงการ เริ่มต้นจากการแจกแท็บเล็ตให้นักเรียนชั้น ป.1 ทุกคนในโรงเรียนทุกสังกัดตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี การศึกษา 2555 รวม 8.6 แสนเครื่อง ในวงเงิน 2,178 ล้านบาท ซึ่งราคาเครื่องอยู่ที่ประมาณเครื่องละ 2,000 กว่าบาท โดยในปีแรกกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้ดำเนินการจัดหาแท็บเล็ต ให้แก่ทุกหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจัดซื้อแท็บเล็ต ส่วนการดำเนินการในปีพ.ศ. 2556 ได้มีมติเห็นชอบ การจัดซื้อแท็บเล็ตจำนวน 1.8 ล้านเครื่อง ในวงเงินรวม 5,093 ล้านบาท ซึ่งเป็นปริมาณเครื่องและการใช้งบประมาณที่มากขึ้น เพราะมีการขยายโครงการให้ครอบคลุมไปถึงนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ด้วย แยกเป็นรายละเอียดดังนี้

1. โครงการแท็บเล็ต โชน 1 หรือแท็บเล็ตสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในพื้นที่ภาคกลาง และภาคใต้ จำนวน 431,105 เครื่อง
2. แท็บเล็ตโชน 2 สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 373,637 เครื่อง
3. แท็บเล็ตโชน 3 สำหรับนักเรียนและครูชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในพื้นที่ภาคกลางและภาคใต้ จำนวน 426,683 เครื่อง
4. แท็บเล็ตโชน 4 สำหรับนักเรียนและครูชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 402,889 เครื่อง

โครงการแจกคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตในปีที่สองดูเหมือนจะราบรื่น เพราะได้บริษัทที่ชนะการประกวดราคาครบ 4 โชน และเซ็นสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างเรียบร้อย แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงขั้นตอนการจัดส่งแท็บเล็ต กลับพบว่า โชน 1 และ 2 บริษัทไม่จัดส่งแท็บเล็ตตามเวลาที่กำหนดจึงยกเลิกสัญญา และจัดประกวดราคาจนได้บริษัทใหม่ ส่วนโชน 3 มีการฮั้วประมูลเกิดขึ้นจนเกิดการฟ้องร้อง แต่ในที่สุดบริษัทที่ชนะการประกวดราคาก็เป็นผู้ชนะคดี และเดินทางจัดซื้อต่อไป โดยโชน 3 สามารถจัดส่งแท็บเล็ตได้ครบแล้ว ส่วนโชน 4 บริษัทไม่สามารถจัดส่งของตามกำหนดได้ ทำให้ต้องประกวดราคาใหม่ แต่กระบวนการยังไม่ทันเริ่มต้น ก็ต้องถูกยุติโครงการลงพร้อมกับการจัดซื้อของปีงบประมาณ 2557 ส่งผลให้งบประมาณ 2556 มีเพียง โชน 4 เท่านั้นที่ไม่ได้รับแท็บเล็ต จึงเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการแจกแท็บเล็ตให้นักเรียนนั้นมีปัญหาเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดซื้อแท็บเล็ต การส่งมอบเครื่องมือที่มีความล่าช้า การใช้งานของเครื่องที่มีคุณภาพเป็นไปตามราคาที่ค่อนข้างต่ำ รวมทั้งยังมีการวิจัยทั้งในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และหน่วยงานอื่น ๆ

ที่เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าแท็บเล็ต มีขนาดหน้าจอที่เล็ก ทำให้นักเรียนมีปัญหาด้านสายตา คุณภาพของเครื่องที่มีราคาถูก ทำให้แท็บเล็ตมีสเปกต่ำ อายุการใช้งานสั้น แบตเตอรี่มีปัญหา ชาร์จไฟไม่เข้า เก็บไฟได้ไม่นาน ทำให้การเรียนการสอนในห้องเรียนหยุดชะงัก อีกทั้งบางพื้นที่ไฟฟ้ายังไม่ถึงโรงเรียน สิ่งเหล่านี้จึงถือเป็นโครงการที่มีการใช้งบประมาณที่สูงไม่คุ้มค่า

3.5 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

สาระสำคัญของเรื่อง

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยได้นำเสนอ นโยบายประชานิยมในด้านต่าง ๆ ต่อประชาชน หนึ่งในนโยบายประชานิยมที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ การรับจำนำข้าวเปลือก โดยได้นำเสนอว่าจะรับจำนำข้าวเปลือกเกวียนละ 15,000 บาท และรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาลและได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาได้นำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่ได้รณรงค์หาเสียงไว้กับประชาชน มาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก (วิภาวดี วรณวิเศษ, 2556.) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

1.1 ยกย่องราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกการตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์ และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร

2. วิธีดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) รับผิดชอบในการดำเนินการ กำหนดกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติอนุมัติกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและให้ดำเนินการรับจำนำได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ชนิดและราคาการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ข้าวเปลือกที่รับจำนำ มีเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้า โดยแต่ละชนิดมีราคาการรับจำนำที่แตกต่างกัน

2. เป้าหมายการรับจำนำ ไม่ได้จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ ส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ก็ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ได้แก่ องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ (อ.ค.ส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)

4. วิธีการรับจำนำ

4.1 ให้องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ

4.2 ให้โรงสี/ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัด และข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น

ในกรณีการรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียวให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำนำยุ่งฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐาน โดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐเท่านั้น ตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

4.3 เกษตรกรนำใบประทวนไปจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องจ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ

4.4 โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว สำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการให้เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกำหนดเป็นโกดังกลาง

5. ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 7 ตุลาคม 2554 - 29 กุมภาพันธ์ 2555 ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ 7 ตุลาคม 2554- 30 กันยายน 2555

6. หลักเกณฑ์การรับจำนำ

6.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำ จะต้อง (1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคม และเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย (2) เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/55 และ (3) เป็นลูกค้าย ธ.ก.ส.

6.2 พื้นที่รับจำนำ เกษตรกรจำนำได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นตำบลติดต่อกัน โดยให้คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้น ของเกษตรกรพิจารณาอนุมัติ ห้ามโรงสีและตลาดกลางจำนำข้ามเขตและเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ ยกเว้นกรณีจำเป็นให้คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดพิจารณาเห็นชอบก่อนดำเนินการ

6.3 การเข้าร่วมโครงการของโรงสีและตลาดกลาง

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกให้ความสำคัญกับโรงสี/ตลาดกลางที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยตลาดกลางต้องมีศักยภาพในการรับฝากข้าวเปลือกและโรงสีต้องมีศักยภาพในการรับฝากและแปรสภาพข้าวเปลือก โดยทั้งโรงสีและตลาดกลางต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักบรรทุกทุก เครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่อง และมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสีหรือตลาดกลาง และไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา

กรณีเป็นโรงสีสหกรณ์การเกษตร จะต้องมีความสามารถในการรับฝากอบลดความชื้นและสีแปรสภาพข้าวเปลือก รวมทั้งต้องได้รับการรับรองจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการของสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้ค้ำประกันการเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ โรงสีและตลาดกลางที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัดแล้ว และแจ้งหน่วยงานปฏิบัติ องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพิจารณาอนุมัติ โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต และโรงสีและตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันโดยจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 50 หรือ (2) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 30 และมีโรงสีค้ำประกันไซ้ จำนวน 2 ราย รวมร้อยละ 20 ส่วนกรณีตลาดกลางต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 40 บุคคลค้ำประกัน จำนวน 2 คน รวมร้อยละ 30 ทั้งนี้ กรณีรับจำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 100

6.4 การสีแปรสภาพและการส่งมอบ ให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงสี ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้า ทุก 10 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่สีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นให้สีแปรสภาพตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป ทั้งนี้ โรงสีจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำในแต่ละครั้ง และส่งมอบเข้าโกดังกลาง/ไซโลให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรต่อไปได้

6.5 การเก็บรักษาข้าวสาร ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัด/องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ไซโลจัดเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอ และให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ไซโลที่เช่าจัดเก็บ โดยองค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสารจนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องคุณภาพข้าวสาร ให้องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพิจารณาหาหน่วยงานที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบชี้ขาด ทั้งนี้ ให้คัดเลือกโกดังกลาง/ไซโลที่ได้มาตรฐานไม่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย และให้มีการจัดเกรดจำแนกเป็น เกรด A (ดีที่สุด) เกรด B (ดีมาก) และเกรด C (พอใช้) โดยให้คัดเลือกโกดังกลาง/ไซโลที่ได้รับการจัดอยู่ในเกรด A มาใช้เก็บข้าวสารก่อนเป็นลำดับแรก และให้พิจารณาคัดเลือกเกรด B และเกรด C เป็นลำดับถัดไป

6.6 การระบายข้าว คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโลที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล

หลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายที่หาเสียงไว้ ปรากฏว่า โครงการนี้ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากต่ออุตสาหกรรมการค้าข้าวไทยและภาวะหนี้สิน จนมีการ วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในบางขั้นตอน มีข้าวจากโครงการรับจำนำข้าว หายไปจากโกดังกลางของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเสื่อมคุณภาพ จากการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าว พบปัญหาในหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดปทุมธานี พบข้าวหายกว่า 90,000 กระสอบ จังหวัดนครราชสีมา ข้าวหาย 200 กระสอบ ส่วนจังหวัดพิจิตร มีการนำข้าวทอนมาสวมแทนข้าวขาว นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้านคุณภาพ ข้าวที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกำหนด เช่น ข้าวเสื่อมคุณภาพ บางแห่งพบข้าวร่วนปนจนเป็นผง เลเซอร์ทดสอบไม่ตรงกับเอกสารที่แจ้งไว้ เป็นการเวียนเทียนข้าว หรือ เปาเกา ที่มีการนำข้าวออกจากโกดังไปขาย ให้โรงสี และโรงสีซื้อข้าวเก่าส่งเข้าโกดังแทน นอกจากนั้นยังมีข้าวเน่า ข้าวปลอม ไม่มีการมยาโดยบริษัทเอกชน รับผิดชอบ บางแห่งพบข้าวร่วนปนจนเป็นผง รวมถึงการจัดเรียงกระสอบข้าวไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามหมวดหมู่ เพื่อให้ยากต่อการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์การรับฝากข้าวนั้น ก่อนนำข้าวเข้าฝากในโกดังกลาง ต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของคลังในแต่ละจังหวัด จากคณะกรรมการตรวจสอบโกดัง และก่อนรับข้าวสาร เข้าโกดังจะมีหัวหน้าคลัง เจ้าหน้าที่บริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวหรือเซอร์เวย์เยอร์ ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ ข้าวว่าเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ และเพื่อเป็นการป้องกันการนำข้าวเข้า หรือออกจากโกดัง จะมีผู้ถือกุญแจ 3 ดอก คือ 1. บริษัทเซอร์เวย์เยอร์ 2. หัวหน้าโกดัง ซึ่งเป็น อ.ต.ก. หรือ อคส. และ 3. เจ้าหน้าที่จังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ หากนำข้าวออกจากโกดังต้องมีผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่ายมาเปิดประตูโกดังพร้อมกัน และหากมีข้าวหาย ข้าวเสื่อมคุณภาพ ผู้ถือกุญแจและเจ้าของโกดังต้องรับผิดชอบ

จากผลการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าว ส่งผลให้ชาวนาหลายคนยังไม่ได้รับเงิน จากโครงการรับจำนำข้าว รัฐบาลไม่สามารถกู้เงินมาชำระส่วนค้างจ่ายได้ทั้งหมด ปัญหาของการจ่ายเงิน ให้กับชาวนาที่นำข้าวเข้าในโครงการรับจำนำเกิดขึ้นจากราคารับจำนำที่สูง จนไม่สามารถขายข้าวได้ ทำให้ ไม่มีเงินหมุนเวียน แม้กระทรวงพาณิชย์จะย้าถึงความพยายามในการระบายข้าว แต่ก็ระบายได้น้อยมาก จากทั้งราคาและคุณภาพของข้าวไทย ทำให้ผู้ส่งออกไม่เสี่ยงจะซื้อข้าวของรัฐบาล โครงการรับจำนำข้าว เป็นโครงการแทรกแซงราคาสินค้าที่ใช้เงินอย่างมหาศาล ข้อมูลจากกระทรวงการคลังระบุว่า จากการรับ จำนำข้าว 3 ฤดูกาลผลิตปี 2554/55 และ ปี2555/56 รัฐบาลเป็นหนี้ ธ.ก.ส.อยู่ 470,000 ล้านบาท ถือเป็น บทเรียนให้รัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่ต้องรอบคอบ คำนึงถึงความเสี่ยง และต้องไม่สร้างความเสียหาย แก่ประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาหลักของประเทศที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน เพื่อทยอยจ่ายเงินให้กับชาวนาที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าวทุกคนที่ได้รับผลกระทบ และ จากปัญหาการจ่ายเงินค่าข้าวที่ล่าช้า ทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่มีเงินไปใช้จ่ายและลงทุน ropicใหม่ หลายรายต้องไปกู้เงินนอกระบบและเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ความล่าช้าจากการจ่ายเงินจำนำข้าว

คือ หนี้สินของชาวนาที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ชาวนาต้องการให้รัฐบาลหาเงินมาจ่ายเงินที่ยังค้างอยู่ได้โดยเร็ว เพื่อไม่ให้หนี้สินพอกพูนสูงขึ้นจากภาระดอกเบี้ยทั้งในและนอกระบบที่เพิ่มขึ้นในแต่ละวัน

จึงเห็นได้ว่า ถ้าโครงการรับจำนำข้าวเกิดผลสำเร็จได้จะบรรลุเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ การยกระดับรายได้ของเกษตรกร การสร้างประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ และการสร้างความมั่นคงทางอาหารของประเทศ แต่ขณะนั้นนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายเพียงการยกระดับรายได้ของเกษตรกร แต่ไม่ได้เป็นการเพิ่มรายได้ที่ยั่งยืนเพราะวิสาหกิจชุมชนและอุตสาหกรรมข้าวไทยถูกทำให้อ่อนแอลง อีกทั้งยังล้มเหลวในด้านประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจเพราะมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนที่สูง และอาจทำลายความหลากหลายของผลผลิตอาหารของประเทศ เพราะเกษตรกรหันมาเพาะปลูกข้าวแทนการผลิตผลผลิตทางการเกษตรประเภทอื่น ฉะนั้น นโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลควรมีการดำเนินการตามแนวคิดของการจำนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคารับจำนำให้เกิดความเหมาะสมเพื่อไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณมากเกินไปและรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวมากเกินไป แต่หากรัฐบาลต้องการใช้นโยบายจำนำข้าวเป็นเครื่องมือยกระดับรายได้ชาวนา รัฐบาลควรกำหนดกลุ่มเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการโดยพิจารณาตามความจำเป็น เช่น เฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เกษตรกรที่มีพื้นที่นาอันน้อยหรือต้องเช่าที่นาจากผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งในระยะยาว รัฐบาลควรต้องมีการสนับสนุนการใช้ระบบตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของราคาข้าวแทนการจำนำข้าว โดยการพัฒนาความรู้ของเกษตรกรเกี่ยวกับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า การพัฒนาระบบสารสนเทศที่เหมาะสมกับเกษตรกร เพื่อส่งสัญญาณให้เกษตรกรทราบทิศทางการผลิตและราคาสินค้าล่วงหน้า และเป็นช่องทางในการเข้าถึงบริการของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพการผลิตข้าว ได้แก่ การพัฒนาระบบชลประทานเนื่องจากการทำนาในหลายพื้นที่พึ่งพาน้ำฝนเพียงอย่างเดียวทำให้ผลผลิตต่ำการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีในการผลิตข้าว ตั้งแต่การพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว ตลอดจนการเก็บรักษาและการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิตข้าว การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมข้าว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตข้าว สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพข้าว และทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมข้าวเป็นไปอย่างเป็นธรรม รัฐบาลควรส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตและแรงงาน โดยการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานภาคเกษตร เพื่อเอื้อให้แรงงานภาคเกษตรย้ายไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีผลิตภาพสูงกว่าและมีรายได้สูงและมีเสถียรภาพมากกว่า รวมทั้งสนับสนุนการทำเกษตรที่ใช้เครื่องจักรกล (Farm Mechanization) ซึ่งต้องทำให้เกษตรกรรวมตัวกันให้มีการผลิตที่มีขนาดใหญ่ เช่น การจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจชุมชน การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ที่เข้มแข็ง การร่วมลงทุนกับภาคธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้จะทำให้การผลิตมีผลิตภาพสูง และทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้นด้วย

3.6 โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหอุทกภัยของประเทศไทย

สาระสำคัญของเรื่อง

จากเหตุการณ์อุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งที่เป็นมูลค่าความเสียหายและค่าเสียโอกาสจากการเกิดอุทกภัยด้านการจัดการน้ำ การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การแหล่งศิลปวัฒนธรรม ภาคเกษตร อุตสาหกรรม ความสูญเสียด้านสังคม บ้านเรือนประชาชนและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม รวม 1.42 ล้านล้านบาท จำแนกเป็นความเสียหายภาครัฐ 0.14 ล้านล้านบาท และภาคเอกชน 1.28 ล้านล้านบาท สถานประกอบการ 28,679 แห่ง นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง และแรงงาน 993,944 คนได้รับผลกระทบ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือ กย. ขึ้น เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ป้องกัน บรรเทาและลดผลกระทบจากอุทกภัยในอนาคตเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เกษตรกร ภาคธุรกิจและนักลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนสร้างความมั่นคงของประเทศ และภาคการประกันภัย โดยมีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และมีการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำ ออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และระบบการแก้ปัญหาอุทกภัย ซึ่งในแผนแบ่งออกเป็น 9 โมดูล ตามกรอบพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท โดย

โมดูลที่ 1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง และป่าสัก จำนวน 5 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 2 การจัดทำฝังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา จำนวน 2.6 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 3 การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือ จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อกักเก็บน้ำชั่วคราวจำนวน 1 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 4 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่น้ำยม น่าน และเจ้าพระยา จำนวน 1.7 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 5 การจัดทำทางผันน้ำ (Flood Diversion Channel) ขนาดประมาณ 1,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที รวมทั้งการสร้างถนนเพื่อรองรับคมนาคม 1.53 แสนล้านบาท

โมดูลที่ 6 ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ 4,000 ล้านบาท

โมดูลที่ 7 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.2 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 8 การจัดทำฝังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลักสำหรับพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.4 หมื่นล้านบาท และ

โมดูลที่ 9 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำจำนวน 5,000 ล้านบาท

เมื่อวันที่ 10 มี.ค.57 คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และติดตามการบริหารงบประมาณวุฒิสภา คณะอนุกรรมการศึกษางบประมาณที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ วุฒิสภา ร่วมกับสำนักวิทยาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน และสมาคมทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย จัดสัมมนาวิชาการ “โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ตามพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท ประเทศไทยได้อะไร?” นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์ ประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา กล่าวว่า เมื่อปี 2554 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยครั้งรุนแรง ซึ่งความเสียหายทั้งระบบประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท ส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ จีดีพี ลดลงถึงร้อยละ 3.1 ทำให้รัฐบาลมีแผนที่จะจัดดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย จึงได้ตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) เป็นผู้รับผิดชอบ ด้วยการออกพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท ซึ่งถือเป็นการใช้งบประมาณจำนวนมากและมีความกังวลถึงความเป็นไปได้ รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษารายละเอียดอย่างรอบคอบ เพราะเป็นโครงการที่อาจจะมีความเสี่ยงกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน ดังนั้น วุฒิสภาในฐานะที่ต้องติดตามการบริหารงบประมาณแผ่นดินจึงจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ ให้เกิดการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

ดร.อภิชาติ อนุกุลอำไพ นายกสมาคมทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย กล่าวว่า สาเหตุของการเกิดอุทกภัยเมื่อปี 2554 เกิดจาก 3 ปัจจัย คือ 1. เกิดจากปริมาณน้ำฝนเกินกว่าปกติ ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อปี 2485 ซึ่งในปี 2554 ประเทศไทยมีมรสุมมากทำให้น้ำในเขื่อนมีจำนวนมาก 2. มาจากประเด็นการบริหารจัดการน้ำ 3. การออกแบบและก่อสร้างไม่เหมาะสมกับการรับมืออุทกภัย เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำของกรมชลประทานเป็นเพียงการส่งน้ำเพื่อการเกษตร ไม่ได้เตรียมที่จะรองรับการระบายน้ำหลาก ทำให้จะต้องมีการปรับปรุงแบบประตูระบายน้ำต่าง ๆ ให้รองรับและต้องปรับปรุงการออกแบบก่อสร้างคอสะพานต่าง ๆ ที่สร้างรูกล้าลำน้ำ ทำให้เกิดขวางทางระบายน้ำ จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายจากอุทกภัยเหมือนปี 2554 มีการจัดทำแผนระยะยาว และต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและภาคธุรกิจ ซึ่งที่ผ่านมาการบริหารจัดการน้ำเน้นการดำเนินการด้านการเกษตรมากกว่าที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วม ดังนั้นโครงการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่ใช้งบประมาณ 3.5 แสนล้านบาท ต้องดำเนินการทั้งระบบต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยต้นน้ำเน้นการปลูกป่าเพิ่มเติมและฟื้นฟูป่าให้ได้ 1 ล้านไร่ กลางน้ำจะเน้นการชะลอน้ำและป้องกันพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ รวมถึงจัดโซนนิ่งเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งต้องมีแผนพัฒนาเมืองที่ชัดเจน เช่น กำหนดเขตเมืองไม่ให้ขยายออกไปในเขตเกษตรกรรม เพื่อใช้พื้นที่เป็นแก้มลิง และปลายน้ำ เน้นการปรับปรุงลำน้ำเพื่อการระบายน้ำและคลองผันน้ำให้ระบายลงทะเลได้อย่างรวดเร็ว โดยจะเน้นบริหารลุ่มน้ำเป็นสำคัญ โดยแบ่งเป็นโมดูลเอ คือลุ่มเจ้าพระยา และโมดูลบี คือ 17 ลุ่มน้ำ ขณะที่จำเป็นต้องทำโครงการ

บริหารจัดการน้ำและอุทกภัย จะช้าหรือเร็วก็ต้องทำเพื่อสร้างหลักประกันให้กับประเทศไทยว่าสามารถมีแผนสำรอง ไม่ให้เกิดความเสียหายกับทรัพยากรและทรัพย์สินของประชาชน และการลงทุน ศ.ดร.ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล โฆษกคณะอนุกรรมการ ศึกษางบประมาณที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ วุฒิสภา และอาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า ได้ศึกษาข้อมูลงบประมาณแก้ไขน้ำท่วม และบริหารจัดการน้ำของไทยหลังจากประสบอุทกภัย ตั้งแต่ปี 2554 พบว่า ประเทศไทยใช้งบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 2.03 แสนล้านบาท ผ่านการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เป็นเงิน 53,018 ล้านบาท งบกลางประจำปี 2555 เป็นเงิน 119,987 ล้านบาท และงบประมาณพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 เป็นเงินจำนวน 30,585 ล้านบาท จำแนกการใช้จ่ายงบออกเป็น 7 กลุ่มหลัก ดังนี้ งบซ่อมแซมปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ คมนาคม และขนส่งจำนวน 55,613 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27 งบรายจ่ายประจำปีผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ด้านบริหารจัดการน้ำ จำนวนเงิน 53,018 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26 งบเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยและชดเชยความเสียหายเกษตรกร 45,011 ล้านบาท หรือร้อยละ 22 โดยงบส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 87 ใช้จ่ายเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ชดเชยความเสียหายภาคเกษตรกรรม พื้นฟูสถานที่ราชการ โบราณสถาน ศาสนสถาน โรงพยาบาล รวมถึงใช้ซ่อมแซม ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ ด้านคมนาคม และขนส่ง มีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่ใช้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งยกระดับถนน สร้างแนวกำแพงป้องกันน้ำท่วมเพื่อรองรับระดับน้ำท่วมปี 2554 ดังนั้น มาตรการป้องกันน้ำท่วมของไทยที่มีอยู่ปัจจุบันไม่เพียงพอ และระดับการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติที่มีอยู่ยังน้อยเกินไป หากเทียบกับความแปรปรวนของภูมิอากาศในทุกวันนี้ เหตุการณ์มหาอุทกภัยผ่านมาแล้วเกือบ 3 ปี แต่ไทยยังไม่มีระบบการบริหารจัดการน้ำท่วม-น้ำแล้งที่เป็นแผนหลักในระดับชาติที่สร้างความมั่นใจได้ว่าแก้ปัญหาของไทยในระยะยาวได้ 10 โมดูลตามข้อกำหนดและขอบเขตงานหรือทีโออาร์ ตามพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้าน มีองค์กรภาคเอกชน ประชาชน และนักวิชาการทักท้วงว่าแผนดังกล่าวไม่ใช่การบริหารจัดการน้ำหรือป้องกันภัยพิบัติตามหลักวิชาการอย่างแท้จริง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากไม่แก้ปัญหาแล้วยังจะสร้างปัญหาขึ้นใหม่ ในพื้นที่ที่มีผลกระทบรุนแรงต่อเนื่อง หลังวิกฤติน้ำท่วมปี 2554 ประเทศไทยได้ใช้งบประมาณแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและบริหารจัดการน้ำจำนวนมากที่สุดในประวัติศาสตร์ แต่มีการดำเนินการแบบรีบเร่ง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน จึงขาดความเหมาะสมสำหรับรองรับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มขนาดใหญ่ขึ้น อันเป็นผลมาจากความแปรปรวนของภูมิอากาศในปัจจุบัน มีหลายโมดูลที่ต้องมีการปรับหรือ หลังน้ำท่วมปี 2554 รัฐบาลใช้งบ 2 แสนล้าน ปรับปรุงโครงสร้าง ทำกำแพงกั้นน้ำ ส่งผลให้สภาพการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่ฝั่งตะวันตกจะท่วมหนัก เช่น ลุ่มแม่น้ำท่าจีน นครชัยศรี ก็จะส่งผลกระทบรุนแรงจากโครงการแก้ปัญหาระยะเร่งด่วนอย่างคันกั้นน้ำที่สร้างไปแล้วก่อนหน้านี้ มาตรการป้องกันน้ำท่วมของไทยที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ และระดับมาตรฐานการลดภัยพิบัติเล็กน้อย ประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องใช้งบมหาศาลในโครงการจัดการน้ำ แต่หากมีการดำเนินการตามพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านอย่างไม่รอบคอบ จะทำให้ประสิทธิภาพการแก้ปัญหาน้ำท่วมได้ผลน้อยมาก เกิดความเสี่ยงภัยที่จะประสบกับน้ำท่วมขนาดใหญ่ อีกทั้งยังเป็นภาระของสังคมต้องใช้หนี้เงินกู้อย่างน้อยอีก 20 ปีในอนาคต รัฐบาลจึงควร

ปรับปรุงโครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ต้องมีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะดำเนินการในแต่ละโมดูล เนื่องจากโครงการบริหารจัดการน้ำนั้นอาจจะมีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

3.7 โครงการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล

สาระสำคัญของเรื่อง

การลดราคาน้ำมันในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ในขณะนั้นเป็นการลดราคาเพื่อสนองตอบการหาเสียงทางการเมืองที่เคยหาเสียงไว้ว่า ถ้าได้เป็นรัฐบาลจะลดราคาน้ำมันลง โดยเลิกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน ซึ่งมีผลให้ราคาน้ำมันถูกลง หากย้อนกลับไปตั้งแต่การปรับลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเริ่มต้นในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่อ้างถึงการบรรเทาผลกระทบราคาน้ำมันที่มีต่อต้นทุนของภาคการขนส่ง ภาคการผลิตและเพื่อลดค่าใช้จ่ายของประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องออกมาตรการตรึงราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลให้ไม่เกิน 30 บาทต่อลิตร โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2554 เห็นชอบการปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเหลือลิตรละ 0.005 บาท จากเดิมจัดเก็บที่ลิตรละ 5.31 บาทและ 5.04 บาท โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน – 30 กันยายน 2554 ผลจากนโยบายครั้งนั้น ทำให้รัฐมีรายได้ภาษีน้ำมันหายไปทันที โดยเฉลี่ย 9,000 ล้านบาทต่อเดือน แต่เมื่อรัฐบาลอภิสิทธิ์ ตัดสินใจยุบสภาในช่วงเดือนสิงหาคม 2554 จึงนับได้ว่าผลกระทบต่อรายได้ภาษีที่เกิดจากรัฐบาลชุดนี้ในช่วง 5 เดือนอยู่ที่ประมาณ 45,000 ล้านบาท ขณะที่รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศได้ตัดสินใจต่ออายุมาตรการลดภาษีน้ำมันดีเซลออกไปอีก 3 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม- 31 ธันวาคม 2554 และหลังจากนั้นก็ต่ออายุคราวละ 1 เดือนมาโดยตลอด เพื่อรอความชัดเจนของนโยบายปรับโครงสร้างพลังงาน แต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบกับมหาอุทกภัย ทำให้รัฐบาลไม่กล้าปรับเพิ่มภาษีน้ำมันดีเซล เนื่องจากเกรงว่าจะซ้ำเติมประชาชน และแม้ในระยะต่อมาช่วงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 กระทรวงการคลังมีแผนเตรียมทยอยปรับขึ้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล เริ่มจาก 1.40 บาทต่อลิตร ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2557 ซึ่งจะทำให้รายได้กลับมาเดือนละ 2,000-3,000 ล้านบาท แต่ในที่สุดแล้วรัฐบาลไม่กล้าหักดิบทำลายฐานเสียงของตนเอง ถึงแม้จะมีการยุบสภาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556 และเป็นรัฐบาลรักษาการในขณะนั้น ก็ยังขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง อนุมัติต่ออายุมาตรการดังกล่าวโดยตลอดจนถึงวันถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉะนั้น โดยรวมรัฐบาลได้มีการต่ออายุมาตรการลดภาษีน้ำมันดีเซลทั้งสิ้นเป็นระยะเวลา 2 ปี 8 เดือน (ตุลาคม 2554 – พฤษภาคม 2557) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตน้ำมันที่หายไปประมาณ 288,000 ล้านบาท

3.8 โครงการบ้าน ธอส. (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก

สาระสำคัญของเรื่อง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยยกเว้นเงินได้ที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดิน หรือห้องชุดในอาคารชุด เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาท

(1) เป็นเงินได้ที่จ่ายเป็นค่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดิน หรือห้องชุดในอาคารชุด เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ตามจำนวนที่จ่ายจริง ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ แต่ไม่เกิน 500,000 บาท

(2) ผู้มีเงินได้มีสิทธิยกเว้นภาษีเป็นจำนวนเท่า ๆ กันในแต่ละปีเป็นเวลา 5 ปีภาษีต่อเนื่องกัน ตามจำนวนที่จ่ายจริง แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 500,000 บาท

(3) การยกเว้นภาษีจะใช้วิธีการหักค่าลดหย่อน ซึ่งผู้มีเงินได้สามารถเลือกใช้สิทธิครั้งแรกสำหรับเงินได้ในปีที่ได้ออกรวมสิทธิหรือปิดไปก็ได้ โดยสามารถหักเป็นค่าลดหย่อนได้ต่อเนื่องกันเป็นเวลา 5 ปี

(4) ผู้มีเงินได้ต้องจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จ ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555

(5) ผู้มีเงินได้ต้องไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมาก่อน

(6) ผู้มีเงินได้ต้องมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อเป็นเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่เคยผ่านการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์มาก่อนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

มาตรการนี้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนของผู้ซื้อและตัวบ้าน เพื่อการรับสิทธิประโยชน์จากการหักลดหย่อนภาษี กล่าวคือ

1. เงื่อนไขด้านผู้ซื้อ ต้องเป็นผู้ซื้อบ้านหลังแรก ไม่เคยมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยมาก่อน

2. เงื่อนไขด้านตัวบ้าน ต้องเป็นบ้านใหม่เท่านั้น ไม่รวมบ้านมือสองหรือบ้านซ่อมสร้าง ดังนั้นบ้านที่เข้าข่ายมีคุณลักษณะ คือเป็นบ้านจัดสรรหรือคอนโดมิเนียม ทั้งที่สร้างเสร็จแล้วหรือกำลังจะสร้างเสร็จ และพร้อมโอนได้ภายในสิ้นปีหน้า นอกจากนี้ราคาบ้านต้องไม่เกินกว่า 5 ล้านบาท

3. เงื่อนไขด้านระยะเวลา ต้องมีการซื้อและโอนตั้งแต่ปัจจุบัน ไปจนถึงสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2555 หรือประมาณ 15 เดือน และเมื่อซื้อแล้วต้องมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านนั้นต่อไปไม่น้อยกว่า 5 ปี

สิทธิประโยชน์ที่ผู้ซื้อบ้านหลังแรกจะได้คือ ผู้ซื้อสามารถนำจำนวนเงินร้อยละ 10 ของราคาบ้านไปหักลดหย่อนก่อนการคำนวณภาษีเงินได้ประจำปีติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี จำนวนเงินที่นำไปหักลดหย่อนให้ปีละเท่ากัน รวม 5 ปีไม่เกินร้อยละ 10 โดยหากซื้อบ้านในปี 2554 สามารถขอหักลดหย่อนสำหรับปีภาษี 2554 - 2558 หรือจะหักลดหย่อนในปีภาษี 2555 - 2559 ก็ได้

จากการวิเคราะห์พบว่า เนื่องจากการหักลดหย่อนนี้เป็นการหักลดหย่อนก่อนการคำนวณภาษีเงินได้ หรือที่ภาษาอังกฤษ เรียกว่า Tax - Deductible (ไม่ใช่เป็นการหักลดหย่อนสุทธิ หรือไม่ใช่เป็น Tax - Credit) ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ฐานภาษีที่ต้องเสีย และ ราคาบ้านที่ซื้อ ฐานภาษีหรืออัตราภาษีที่ต้องเสีย (Tax Bracket) จำนวนจากรายได้หลังหักลดหย่อน ตามรายการหักลดหย่อน (Deductibles) ต่าง ๆ ที่กรมสรรพากรอนุญาตให้หักได้ในแต่ละปีภาษี กล่าวคือ

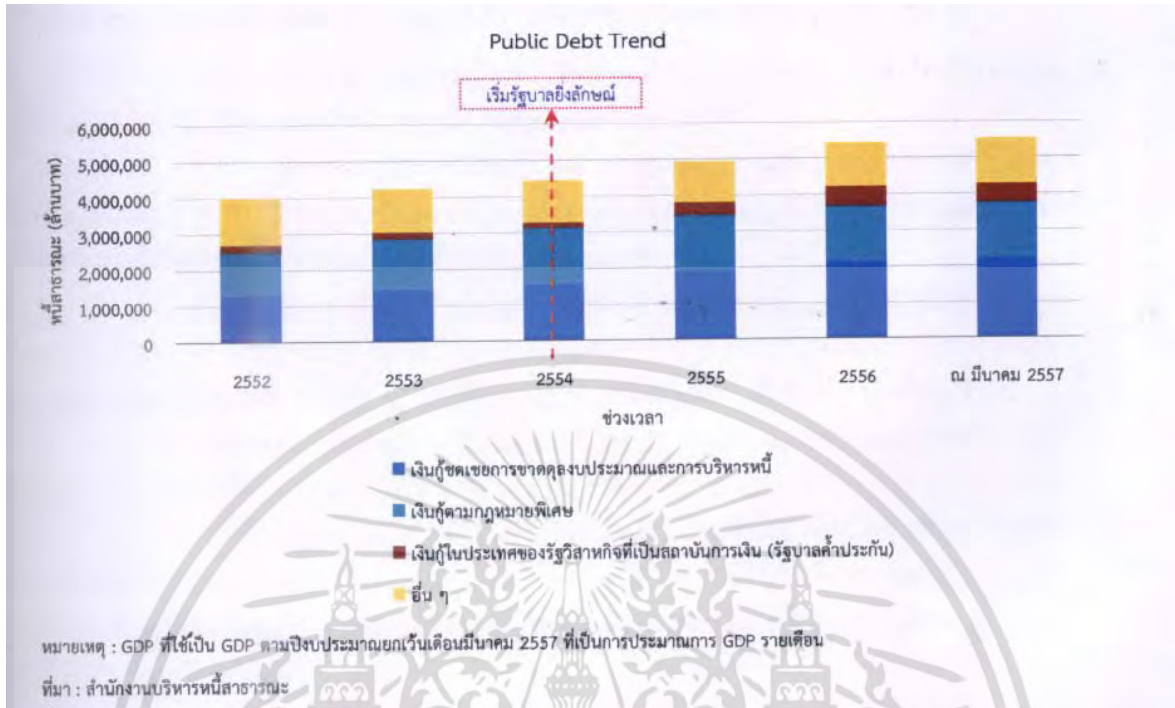
- รายได้ต่อปีไม่เกิน 150,000 บาท ไม่ต้องเสียภาษี
- รายได้ 150,001 – 500,000 บาท เสียภาษีอัตราร้อยละ 10 ในส่วนที่เกิน 150,000 บาท
- รายได้ 500,001 – 1,000,000 บาท เสียภาษีอัตราร้อยละ 20 ในส่วนที่เกิน 500,000 บาท
- รายได้ 1,000,001 – 4,000,000 บาท เสียภาษีอัตราร้อยละ 30 ในส่วนที่เกิน 1,000,000 บาท
- รายได้สูงกว่า 4 ล้านบาท เสียภาษีอัตราร้อยละ 37 ในส่วนที่เกิน 4,000,000 บาท

ดังนั้น หากรายได้ยิ่งสูง ย่อมทำให้ฐานภาษีหรืออัตราการเสียภาษีสูงขึ้น เมื่อมีการหักลดหย่อน จึงหักลดหย่อนได้ในจำนวนเงินที่มากขึ้นตามร้อยละที่กำหนด และหากซื้อบ้านราคาสูง (แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท) ร้อยละ 10 ของราคาบ้านที่จะนำไปคำนวณเพื่อใช้สิทธิหักลดหย่อนตามมาตรการนี้ย่อมสูงขึ้นด้วย ผู้ที่ได้ประโยชน์สูงสุด จึงเป็นผู้ที่อยู่ในฐานภาษีสูงสุด (ผู้ที่มีอัตราภาษีร้อยละ 37) และซื้อบ้านราคาสูงสุดตามมาตรการนี้ (5 ล้านบาท) ซึ่งสามารถนำจำนวนเงิน 500,000 บาท (ร้อยละ 10 ของราคาบ้าน 5 ล้านบาท) ไปหักลดหย่อนได้ปีละ 100,000 บาท (หักลดหย่อน 5 ปี ๆ ละเท่ากัน) ซึ่งเมื่อคำนวณภาษีสุทธิที่ต้องจ่ายแล้ว จะสามารถประหยัดค่าภาษีได้ 37,000 บาทต่อปี หรือ 185,000 บาท ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ได้รับการหักลดหย่อน จากมาตรการดังกล่าวจะทำให้ผู้มีฐานรายได้สูงและซื้อบ้านราคาสูง เป็นกลุ่มที่จะได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ แต่ไม่ตรงกับเป้าหมายที่รัฐบาลหาเสียงไว้ว่าจะช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันก็ช่วยกระตุ้นตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้ไม่มาก เพราะสัดส่วนของผู้ที่ซื้อบ้านราคา 3 - 5 ล้านบาทมีเพียงร้อยละ 20 ของตลาดอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง จะซื้อบ้านราคาต่ำกว่า 3 ล้านบาท มีมากถึงร้อยละ 70 ของตลาดอสังหาริมทรัพย์ คนที่ยังมีรายได้สูงที่ซื้อบ้านหลังแรกจะเสียภาษีเงินได้ลดลง ถือว่าเป็นการช่วยเหลือคนไม่ก็คน และทำให้ระบบภาษีล้าล้นได้ นอกจากนี้คนที่มีความมั่งคั่งสูงคาดว่าจะมีบ้านหลังแรกกันเป็นส่วนใหญ่แล้ว ดังนั้นมาตรการนี้เป็นเพียงมาตรการที่ช่วยคนซื้อบ้านในเรื่องอัตราดอกเบี้ย 0% เท่านั้น

4. ข้อมูลแนวโน้มหนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากนโยบายประชานิยม

ซึ่งในสมัยที่ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ ในหลายโครงการ ซึ่งในจำนวน 8 โครงการที่สำคัญ มีการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการจัดทำโครงการต่าง ๆ จำนวนถึง 827,178.85 ล้านบาท (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2557, น.4) ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ทำการศึกษาข้อมูลแนวโน้มหนี้สาธารณะคงค้างตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ถึงปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุด ณ ไตรมาสที่ 2 (31 มีนาคม 2557) ทั้งก่อนและหลังที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นศึกษาในรายการหนี้สาธารณะที่เป็นแหล่งเงินของโครงการประชานิยม

ภาพที่ 2 เปรียบเทียบหนี้สาธารณะคงค้างจำแนกตามรายการหนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 – 2557 สิ้นสุด ณ ไตรมาส 2 (31 มีนาคม 2557)



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เมื่อดูจากภาพที่ 2 หนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เริ่มบริหารราชการแผ่นดิน (คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 23 สิงหาคม 2554) ซึ่งจากการเปรียบเทียบข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2557 (ซึ่งอยู่ในช่วงที่รัฐบาลยังรักษาการหลังจากที่ได้มีประกาศ พ.ร.ฎ. ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556) พบว่า หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 5,550,441.06 ล้านบาท สูงขึ้นจากยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 4,271,959.81 ล้านบาท เป็นจำนวน 1,278,481.25 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 29.93 โดยรายการหนี้ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ 1. เงินกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการบริหารหนี้ เพิ่มขึ้นจำนวน 801,368.92 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.68 ของจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น รองลงมา คือ 2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ที่เป็นเงินกู้ในประเทศ เพิ่มขึ้นจำนวน 379,820.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.71 ของจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยยอดหนี้สาธารณะรายการนี้ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 529,032.80 ล้านบาท แต่เป็นเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจ่ายเงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถึง 451,132.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.28 ส่วนเงินกู้ตามกฎหมายพิเศษ พบว่า เพิ่มขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคม 2555 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นการกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ

จึงเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายประชานิยมในแต่ละโครงการ จากสภาพความเป็นจริงสิ่งที่เสนอเป็นนโยบายจะมีทั้งสิ่งที่ทำได้แล้วเกิดประโยชน์ เห็นผลเป็นรูปธรรม และสิ่งที่ทำแล้วไม่เกิดประโยชน์ ให้ความช่วยเหลือประชาชนเพียงบางกลุ่มไม่ได้ครอบคลุมประชาชนในทุกกลุ่ม ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกัน ซึ่งแต่ละโครงการจะมีทั้งผลดีและผลเสียที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติ เมื่อ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้เข้ามาบริหารประเทศจึงได้มีมติทบทวนเกี่ยวกับผลการดำเนินโครงการประชานิยมในแต่ละโครงการ เพื่อพิจารณาว่าโครงการประชานิยมใดบ้างที่ควรยกเลิก โครงการใดบ้างที่ควรยุติไม่ให้มีการดำเนินการต่อเพราะกระทบต่อประชาชนและได้ประโยชน์กลับสู่ประเทศชาติไม่มาก ส่งผลต่อความคล่องตัวของประเทศในอนาคต หรือโครงการใดที่ควรให้มีการดำเนินการต่อเพราะเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อมิให้เกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้านตามมา ซึ่งสามารถศึกษาเปรียบเทียบได้ในกรณีของต่างประเทศ ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ ต่างก็มีบทเรียนในบางเรื่องที่น่าสนใจ ที่ประเทศไทยสามารถดึงข้อดีจากความโดดเด่นในการแก้ปัญหา ขณะเดียวกันเรียนรู้จากข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นแล้วนำมาประยุกต์ใช้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการแก้ปัญหา รวมถึงในการวางนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้ บทเรียนสำคัญสำหรับการบริหารเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน ที่พึงตระหนักไว้ คือ “การรักษาวินัยทางการคลัง” ซึ่งผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องเฝ้าระวังอย่างรอบคอบในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อาทิ นโยบายด้านการให้สวัสดิการภาครัฐ นโยบายประชานิยม และนโยบายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างบทเรียนที่ได้จากการแก้ปัญหาของประเทศที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างในลาตินอเมริกาและยุโรป และแนวทางการบริหารเศรษฐกิจในบางประเทศที่อาจสามารถนำมาพิจารณาเป็นแนวทางและเป็นแบบอย่างของการปฏิบัติได้ในอนาคต

5. กรณีศึกษา : วิกฤติหนี้สาธารณะในลาตินอเมริกา

ที่ผ่านมากลุ่มประเทศในลาตินอเมริกาต้องเผชิญวิกฤติหนี้สาธารณะอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2555.) โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เฉลี่ยทั้งภูมิภาคสูงสุดถึงร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 1987 ที่มีผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยม โดยการเพิ่มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐมากขึ้น (ดูภาพที่ 3 ประกอบ)

ภาพที่ 3 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP (เฉลี่ยทั้งภูมิภาค)

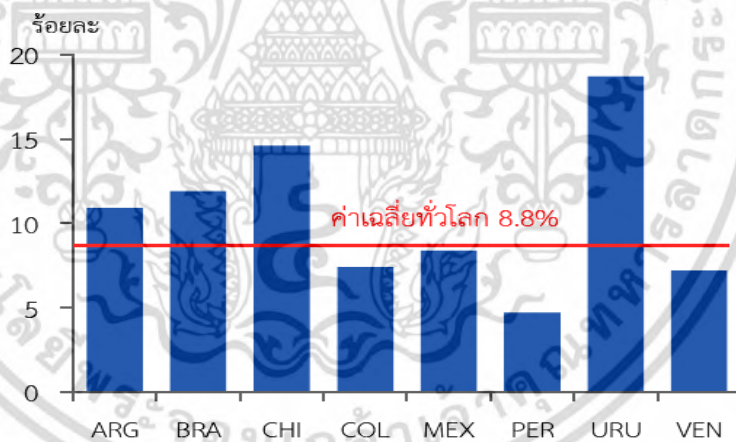


ที่มา : ญัฐกานต์ วรสง่าศิลป์

ซึ่งหลังจากวิกฤติดังกล่าวประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ต้องเผชิญปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก โดยสาเหตุสำคัญของการเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในลาตินอเมริกาที่ประเทศไทยควรระมัดระวัง ได้แก่

1. ภาครัฐมีการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมสูงมากเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลกซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 8.8 (ดูภาพที่ 4 ประกอบ) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความนิยมและรักษาผลประโยชน์ในทางการเมือง

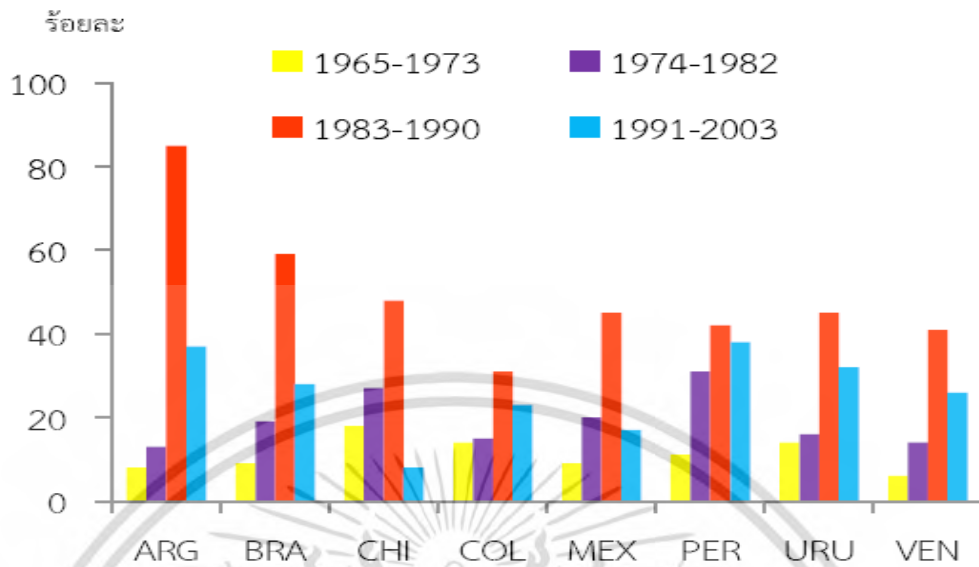
ภาพที่ 4 ร้อยละการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐต่อ GDP



ที่มา: ญัฐกานต์ วรสง่าศิลป์

2. หลังจากมีการเปิดเสรีทางการเงิน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็มีการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันกันในการปล่อยสินเชื่อของธนาคารในสหรัฐอเมริกาและยุโรปที่ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำ ประกอบกับการเปิดเสรีทางการเงินที่ไม่มีการควบคุมที่เหมาะสมของประเทศในลาตินอเมริกา ทำให้ประเทศในลาตินอเมริกาหันมากู้ยืมจากต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะภาครัฐเพื่อนำมาใช้ในโครงการสวัสดิการต่าง ๆ จนทำให้แต่ละประเทศมีหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น เป็นสัญญาณแรกของวิกฤติหนี้สาธารณะในลาตินอเมริกา (ดูภาพที่ 5 ประกอบ)

ภาพที่ 5 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP



ที่มา: ฌีจีกานต์ วรสง่าศิลป์

บทเรียนจากวิกฤติหนี้สาธารณะในลาตินอเมริกา ได้แก่

1. การก่อหนี้สาธารณะในระดับที่สูงเป็นการเพิ่มภาระหนี้ในอนาคตและอาจทำให้ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ นอกจากเงินต้นที่ต้องคืนแล้วรัฐบาลในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกายังมีภาระในการจ่ายดอกเบี้ยจำนวนมากเช่นกัน เมื่อรายจ่ายมากขึ้นการขาดดุลงบประมาณก็มากขึ้น ทำให้ประเทศขาดความน่าเชื่อถือทางการเงิน และต้องกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น จึงเป็นเหตุให้ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นจนเกิดเป็นวงจรหนี้ไม่สิ้นสุด ยิ่งไปกว่านั้นการก่อหนี้ดังกล่าวยังเป็นการก่อหนี้ที่นำเงินไปใช้อย่างไม่เหมาะสม เช่น นำเงินไปใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐ เช่น การประกันสังคม การประกันสุขภาพ และสวัสดิการอื่น ๆ ในระดับสูงมาก ทั้งที่ควรจะนำเงินไปลงทุนในโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค การพัฒนาระบบการขนส่ง และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมถือเป็นภาระผูกพันที่ไม่สามารถยกเลิกได้เมื่อรัฐบาลมีปัญหางบประมาณขาดดุล นั่นคือ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ก็ยังจำเป็นต้องกู้เงินมาเพื่อจ่ายสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน

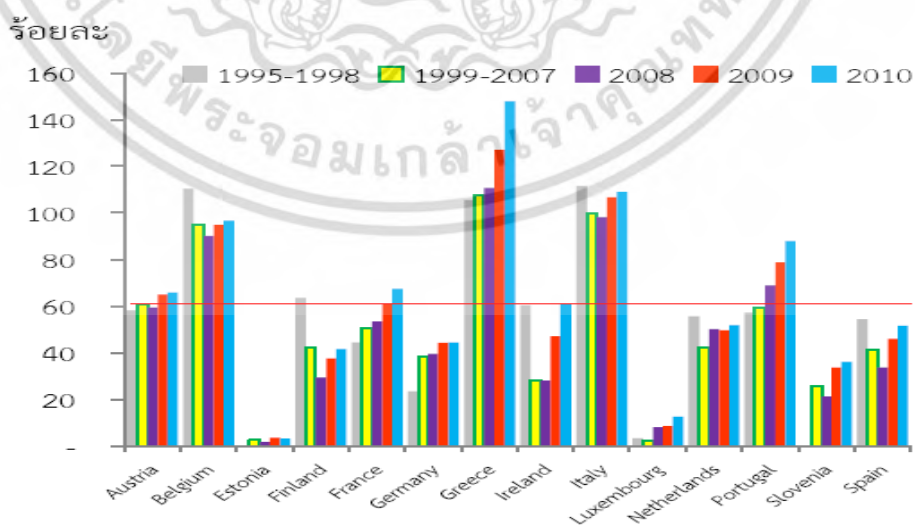
2. การขาดดุลงบประมาณในระดับสูงมากที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางของหลายประเทศ ที่ทำให้ธนาคารกลางจำต้องสนับสนุนการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลด้วยการให้ธนาคารกลางพิมพ์ธนบัตรออกมา ซึ่งการพิมพ์ธนบัตรเพื่อใช้จ่ายจะทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาคและความไม่แน่นอนทางการเงินและปัญหาเงินเฟ้อขั้นรุนแรง (Hyperinflation) ตามมา

6. กรณีศึกษา : วิกฤตินี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโร

กลุ่มประเทศยูโร นอกจากจะรวมตัวกันเป็นเขตการค้าเสรีแล้ว ยังใช้นโยบายทางการเงินเดียวกัน ซึ่งถูกดำเนินโดยธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB) และใช้เงินสกุล “ยูโร” ร่วมกัน แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกบางประเทศมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้เขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่นี้ต้องเผชิญ วิกฤตินี้สาธารณะเมื่อเกิดความเสี่ยงที่คาดไม่ถึง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2557) ประเทศที่เกิดวิกฤติแล้ว ในช่วงปี ค.ศ.2010 ได้แก่ กรีซ ไอร์แลนด์ และโปรตุเกส ในขณะที่ประเทศสเปนและอิตาลีเป็นอีกสอง ประเทศที่มีความเสี่ยงในการเกิดวิกฤติ รวมเรียกกลุ่มประเทศดังกล่าวว่า “PIIGS” ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เกิด ต้องขอรับการช่วยเหลือทางการเงิน ได้แก่ ประเทศกรีซ โปรตุเกส สเปน และไซปรัส โดยจะต้องใช้ มาตรการรัดเข็มขัดเพื่อไม่ให้มีการขาดดุลการคลังเกินร้อยละ 3 ของ GDP แต่นโยบายดังกล่าวก็ได้รับการต่อต้าน จากประชาชนจำนวนมาก อีกทั้งยังทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง และมีอัตราการว่างงาน ที่เพิ่มสูงขึ้น และสาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤตินี้สาธารณะของกลุ่มประเทศยูโรครั้งนี้ (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2555) ได้แก่

1. ประเทศสมาชิกบางประเทศได้รับต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่าระดับความเสี่ยงที่แท้จริง ทั้งนี้ เพราะธนาคารกลางยุโรปยอมรับพันธบัตรรัฐบาลในกลุ่มประเทศยูโรเป็นหลักประกัน โดยถือว่าไม่มีความเสี่ยง ทำให้ต้นทุนในการกู้เงินของกลุ่มประเทศเหล่านี้ลดลงอย่างมากจนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศอื่นที่มี พื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่ามาก เช่น เยอรมนี ถึงแม้ว่า PIIGS จะยังมีความเสี่ยงสูงอยู่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงกู้เพิ่มขึ้นและใช้จ่ายเกินตัว เกิดเป็นปัญหานี้สาธารณะและภาวะฟองสบู่ตามมา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดความเปราะบางทั้งทางด้านการคลังและสถาบันการเงิน อีกทั้งยังอ่อนไหวต่อความเสี่ยงที่คาดไม่ถึงด้วย

ภาพที่ 6 หนี้สาธารณะต่อ GDP

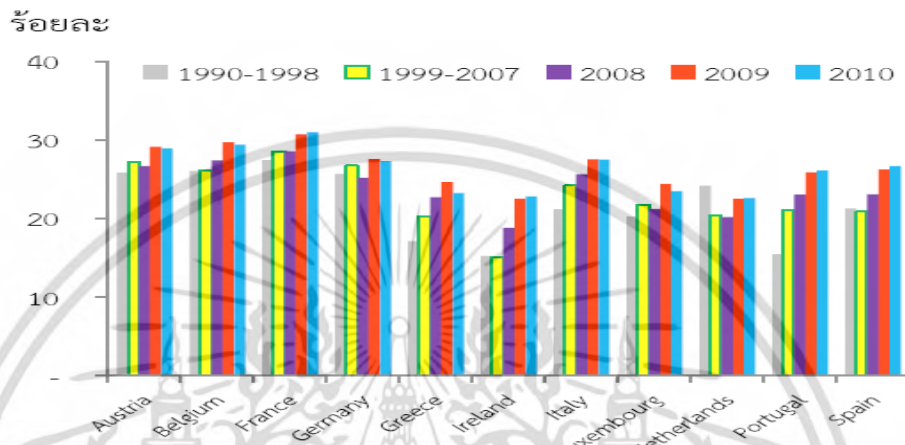


หมายเหตุ : ไม่มีข้อมูลไซปรัส มอลตา และสโลวาเกีย

ที่มา : ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์

โดยหนี้สาธารณะต่อ GDP ของกลุ่ม PIIGS สูงขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกลุ่ม PIIGS มีการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านสวัสดิการอย่างรวดเร็ว (ดูภาพที่ 7 ประกอบ) ซึ่งการก่อกวนนี้สาเหตุที่เกิดจากการไม่มีวินัยทางการคลังดังกล่าว เป็นสิ่งที่คณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรปไม่สามารถควบคุมประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามได้

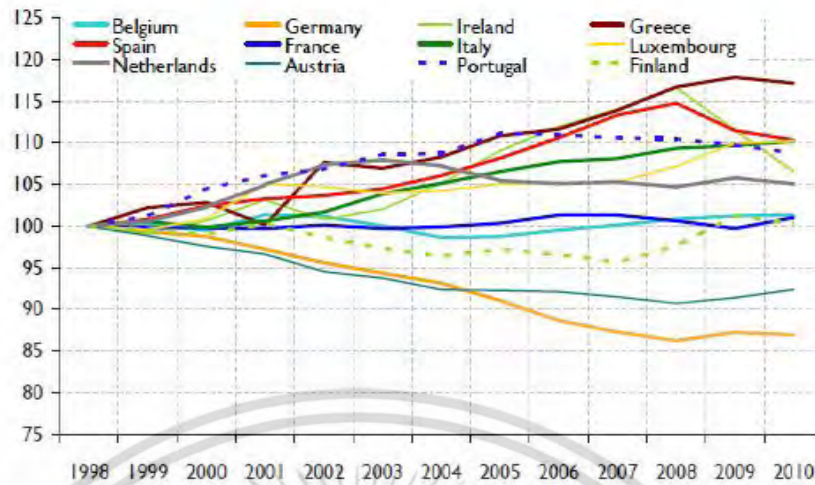
ภาพที่ 7 รายจ่ายด้านสวัสดิการต่อ GDP



หมายเหตุ : ไม่มีข้อมูลไซปรัส เอสโตเนีย ฟินแลนด์ มอลตา สโลวาเกียและสโลวีเนีย
ที่มา : ญัฐกานต์ วรสง่าศิลป์

2. ประเทศสมาชิกเหล่านี้ขาดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากการใช้เงินสกุลเดียวกัน และการไม่เก็บภาษีนำเข้าระหว่างกันนั้นทำให้ความแตกต่างของราคาสินค้าเกิดจากค่าขนส่งเพียงอย่างเดียว นั่นคือ ราคาสินค้าของประเทศสมาชิก EU นั้นจะค่อนข้างใกล้เคียงกัน ดังนั้น ความสามารถในการแข่งขันจะขึ้นอยู่กับผลิตภาพ (Productivity) อย่างมาก คือความสามารถในการผลิตสินค้าที่คุณภาพเท่ากันในราคาที่ถูกลงกว่า หรือผลิตสินค้าที่ราคาเท่ากันแต่คุณภาพสูงกว่า โดยต้นทุนแรงงานต่อหน่วย (Unit Labor Cost) เป็นเครื่องชี้ระดับผลิตภาพที่สำคัญเครื่องมือหนึ่ง ประเทศที่มีต้นทุนแรงงานต่อหน่วยต่ำหมายความว่าผลิตภาพแรงงานของประเทศนั้นเพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง

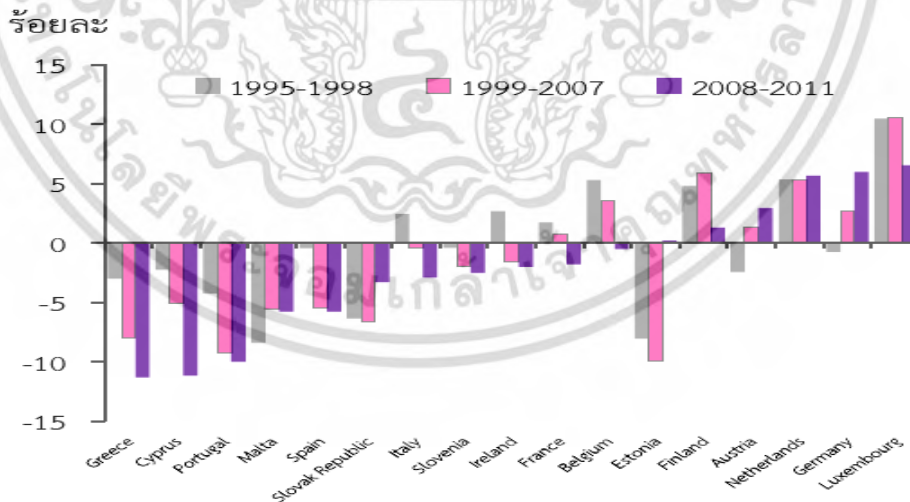
ภาพที่ 8 ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย



ที่มา : Roubini, 2011

จากภาพที่ 8 จะเห็นว่าเส้นต้นทุนแรงงานต่อหน่วยของประเทศเยอรมนีปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ของกลุ่มประเทศ PIIGS นั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำลงของกลุ่มประเทศดังกล่าว เมื่อความสามารถในการแข่งขันต่ำลงประกอบกับการที่กลุ่มประเทศดังกล่าวไม่สามารถปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้อ่อนค่าลงเพื่อช่วยความสามารถในการแข่งขันของตน ทำให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากขึ้น (ดูภาพที่ 9 ประกอบ) จนเกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ภาพที่ 9 ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP



ที่มา : IMF

3. วิกฤติการเงินโลก (Global Financial Crisis) ที่มีจุดกำเนิดในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 2008 - 2009 เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดวิกฤตินี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโร นั้นเป็นเพราะเศรษฐกิจที่ถดถอยอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลในแต่ละประเทศเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเพิ่มการใช้จ่าย ประกอบกับรายได้จากภาษีที่ลดลง ทำให้การขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย

บทเรียนที่มีต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศยูโร

1. ต้นทุนทางการเงินที่ไม่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง สร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายภาครัฐและการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชน กล่าวคือ ภาครัฐมีต้นทุนการดำเนินนโยบายต่ำลง และการรวมกลุ่มทำให้ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงยังคงได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประเทศสมาชิกอื่น เปรียบเสมือนได้รับการคุ้มครองทางเศรษฐกิจ จึงเป็นแรงจูงใจในการใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในประเทศตน (Vested Interest) มากกว่าการดำรงวินัยการคลังเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนทำให้การตัดสินใจลงทุนโดยไม่เห็นความเสี่ยงที่แท้จริง (Moral Hazard) จึงมีการก่อหนี้ภาครัฐเร็วในระดับสูง เช่น ไอร์แลนด์ ขณะที่หลายประเทศสินเชื่อที่ได้รับถูกนำไปเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์จนเกิดภาวะฟองสบู่

2. การก่อหนี้สาธารณะในระดับสูงในช่วงปกติ จะลดทอนศักยภาพของภาครัฐในการบรรเทาผลกระทบในช่วงวิกฤติ หมายความว่า ในช่วงวิกฤติรัฐบาลมีภาระใช้จ่ายสูงเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบจากวิกฤติ จึงต้องระดมเงินให้มากพอที่จะจัดการปัญหาในช่วงนี้ โดยไม่ทำให้เกิดความเสี่ยงด้านการคลังในอนาคต ดังนั้น ในช่วงปกติ การรักษาวินัยทางการคลัง และการก่อหนี้สาธารณะตามความจำเป็น มีความสำคัญเป็นลำดับแรก

3. การดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการต้องพิจารณาอย่างครอบคลุมถึงภาระในอนาคต ความสามารถในการจ่ายสวัสดิการยามประเทศเข้าสู่วิกฤติ และประเภทสวัสดิการที่จะเอื้อต่อการสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโต เนื่องจากการใช้จ่ายด้านสวัสดิการเป็นภาระผูกพันที่ขยายตัวต่อเนื่องตามอายุและจำนวนประชากร และไม่สามารถยกเลิกได้โดยง่าย นอกจากนี้ หากจัดสรรไม่เหมาะสม อาทิ การจ่ายสวัสดิการแก่คนว่างงานมาก จะทำให้แรงงานขาดแรงจูงใจที่เหมาะสมในการเพิ่มขีดความสามารถของตัวเอง

4. การเพิ่มศักยภาพการผลิตเป็นพื้นฐานที่จะสร้างเศรษฐกิจให้มีความสามารถในการแข่งขัน และทนทานต่อความสั่นคลอนทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ

5. ความรวดเร็วในการยื่นมือช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีนัยสำคัญต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นมือช่วยเหลือช้าหรือขาดเอกภาพย่อมลดทอนความเชื่อมั่นและทำให้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศรุนแรงขึ้น

6. การรวมตัวทางการเงินระหว่างประเทศจำเป็นต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีขั้นตอนชัดเจนโดยเฉพาะการปรับกฎระเบียบและนโยบายให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การรวมตัวทางการเงินทำให้เกิดความเสี่ยงในการแพร่กระจายของวิกฤติได้เร็วขึ้น เพราะสถาบันการเงินของประเทศสมาชิกย่อมมีการเชื่อมโยงกันในระดับสูง ดังนั้น การบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อเสถียรภาพของการรวมกลุ่ม (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2555)



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 4

การเพิ่มบทบาทบัญญัติข้อกฎหมาย

ด้วยในช่วงที่ผ่านมา มีนักการเมืองและพรรคการเมืองนิยมหาเสียงด้วยการจูงใจให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเอง และพรรคการเมืองของตนด้วยการแข่งขันกันชูนโยบายในลักษณะเสนอว่าจะให้เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้ง โดยลักษณะนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงมีการเปลี่ยนจากนโยบายที่มุ่งตอบโจทก์เรื่องสวัสดิการและการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน มาเป็นนโยบายที่มีลักษณะสัญญาว่าจะให้ ซึ่งจะเห็นผลในช่วงสั้น ๆ เพื่อจะได้ชนะการเลือกตั้ง และเป็นนโยบายที่มีวิธีคิดในเรื่องการตลาดนำหน้ามากกว่าที่จะตอบโจทก์เรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐาน การดึงดูดประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านนโยบายประชานิยมและการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยกรรมวิธีส่งเสริมการขายผ่านการนำเสนอในลักษณะลด แลก แจก แถม ในโครงการต่าง ๆ ที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชน ที่ผ่านมาพรรคการเมืองหาเสียงด้วยนโยบายประชานิยม ซึ่งเปิดเผยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แต่ไม่ได้รับทราบถึงภาระหนี้ที่จะก่อให้เกิดขึ้นแก่รัฐ ทั้งยังไม่ทราบว่าจะมีผลกระทบในอนาคตด้านลบอย่างไร ส่งผลให้ในหลาย ๆ นโยบายสร้างภาระทางการเงิน การคลังของประเทศ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว ผูกพันเงินงบประมาณที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับภาระชดใช้คืน หรือเป็นรายได้ที่ขาดหายไปไม่เข้าสู่กระบวนการงบประมาณที่ต้องผ่านรัฐสภา เราต้องคาดการณ์ก่อนว่าไม่ว่ารัฐบาลชุดไหนหรือพรรคการเมืองใดจะแข่งขันนำเสนอนโยบายประชานิยม หรือ นโยบายที่จะดูแลสวัสดิการเพิ่มเติมให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ถือเป็นเรื่องที่ดีกับประชาชนจากการแข่งขันทางการเมืองดังกล่าว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องกันก็คือ นโยบายเหล่านี้จะไปเอาเงินมาจากที่ไหนในขณะที่ประเทศยังมีฐานะทางการคลังที่ยังขาดดุลอยู่ จึงเกิดคำถามสำคัญว่ารัฐจะนำเงินมาจากที่ไหนในการสนับสนุนนโยบายประชานิยม

และในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลมีโครงการประชานิยมออกมานั้น ในปีพ.ศ. 2555 เป็นปีที่เกิดปัญหาวิกฤติหนี้สาธารณะในยุโรป ซึ่งเริ่มส่งสัญญาณมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2553 ได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศสมาชิกในกลุ่มยูโรโซนอย่างเป็นรูปธรรม หลายประเทศซึ่งมีระดับหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) สูง เช่น กรีซ อิตาลี สเปน และโปรตุเกส เกิดปัญหาการว่างงานในอัตราที่สูง มีการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งมีการชุมนุมประท้วงต่อต้านการใช้มาตรการรัดเข็มขัดที่เข้มงวดของรัฐบาล โดยสารวิจัยธุรกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับเดือนสิงหาคม 2555 ระบุว่าวิกฤติหนี้สาธารณะในยุโรปเกิดจากสาเหตุหลายประการแต่มูลเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อการแข่งขันทางการเมือง ทำให้หลายประเทศต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เกิดภาระผูกพันกับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ขณะที่รายจ่ายส่วนใหญ่ไม่ได้สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ หากเป็นการเพิ่มสวัสดิการและกระตุ้นการใช้จ่ายในภาคประชาชนเพียงระยะสั้น ๆ ดังนั้นการใช้นโยบายประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงระดับหนี้สาธารณะและวินัยทางการคลังที่สร้างปัญหาจนลุกลามเป็นวิกฤติหนี้สาธารณะในยุโรปถือเป็นตัวอย่างให้กับประเทศต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้มาตรการการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย

นโยบายประชานิยมรวมทั้งประเทศไทย ควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้วินัยทางการคลัง เป็นเป้าหมายสำคัญในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ด้วยการดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็ง หากรัฐบาลใช้จ่ายเกินตัวจนขาดวินัยทางการคลัง ไม่เพียงไม่เหลือเสถียรภาพแต่อาจเป็นระเบิดเวลาทางเศรษฐกิจได้ นโยบายประชานิยมเป็นนโยบายหนึ่งที่สร้างความกังวลต่อการขาดวินัยทางการคลังคือ ธรรมชาติของนโยบายประชานิยมที่มักได้รับการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ได้ผลประโยชน์ แต่กลับสร้างผลลบเชิงนโยบายต่อประชาชนส่วนใหญ่ เพราะช่วงที่ผ่านมาการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองไทยด้วยนโยบายนี้มากขึ้น ในรูปแบบที่หลากหลายจากอดีตที่จำกัดเพียงการดำเนินนโยบายผ่านงบประมาณแผ่นดินโดยตรง มาผ่านการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐมีภาระที่ซ่อนเร้นมากขึ้น รวมถึงพัฒนารูปแบบเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด อาทิ นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก จึงเพิ่มความเสี่ยงด้านการคลัง และอาจทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอได้ (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2554.)

เพื่อมิให้มีการนำเงินงบประมาณแผ่นดินจากเงินภาษีอากรของประชาชนไปแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยไม่คำนึงถึงกรอบการรักษาวินัยการเงินการคลัง และผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และประชาชน จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินรองรับในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณของประเทศ โดยเทียบเคียงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงิน การคลังภาครัฐ การมีระบบธรรมาภิบาล และความโปร่งใสทางการเงินการคลัง มาใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลต้องคำนึงถึงในการนำเสนอโยบายต่อสาธารณะ หรือดำเนินนโยบายตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน (พิสิฐ ลี้อาธรรม, 2551 น.72) กล่าวคือต้องเป็นนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และฐานะการเงิน การคลังของประเทศ ต้องสามารถระบุแหล่งที่มาของการใช้เงินงบประมาณตามนโยบายนั้น ต้องเป็นนโยบาย ที่ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติทั้งในด้านพื้นที่หรือเฉพาะกลุ่มบุคคล ต้องเป็นนโยบายที่ไม่มีลักษณะเป็นการเอื้อให้เกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง หรือสัญญาว่าจะให้ตอบแทนเป็นประโยชน์อย่างอื่น

1. แนวทางในการเพิ่มบทบัญญัติข้อกฎหมาย

สำหรับแนวทางการควบคุมและกำหนดขอบเขตการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และงบประมาณของประเทศให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้นั้น คณะอนุกรรมการการเงิน การคลัง และงบประมาณ ในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้ศึกษา เรื่อง “วิเคราะห์และติดตามการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล กรณีผลกระทบของนโยบายประชานิยม ค่าแรงและเงินเดือน...” โดยมีการให้ความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ให้มีการบัญญัติประเด็นดังกล่าวต่อไปนี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

การคลังและงบประมาณของประเทศ เพื่อวางพื้นฐานการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ดังนี้ (รายงานคณะอนุกรรมการนโยบายการเงินการคลัง วุฒิสภา, 2554.)

(1) ห้ามมิให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ หรือไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รวมทั้ง การตั้งงบประมาณรายจ่ายใด ๆ ต้องอยู่ในกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ด้วย

(2) ให้กำหนดสัดส่วนวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจะต้องไม่เกินร้อยละเท่าใด ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเหมาะสมนั้น ขอให้นำไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งก่อน

(3) ให้กำหนดสัดส่วนวงเงินรายจ่ายงบกลางจะต้องไม่เกินร้อยละเท่าใดของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเหมาะสมนั้น ขอให้นำไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งก่อน

(4) กำหนดให้การก่อหนี้สาธารณะของประเทศต้องนับรวมถึงการก่อหนี้โดยหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย เพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะของประเทศมีความครอบคลุมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และมีความพร้อมต่อการหาแนวทางแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีการก่อหนี้ที่รัฐบาลผลักดันให้ไปอยู่ในระบบบัญชีของสถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งเป็นบัญชีจำแลงที่ไม่นับรวมอยู่ในระบบภาระหนี้สาธารณะของประเทศ แต่รัฐบาลอาจต้องเข้าไปรับภาระเมื่อสถาบันการเงินเหล่านั้นตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ดังเช่นวิกฤติเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 หรือวิกฤติหนี้สาธารณะในกลุ่มยูโรโซน เป็นต้น ประกอบกับขณะนี้หนี้ภาคครัวเรือนของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเข้าสู่ระดับกว่าร้อยละ 60 ของรายได้แล้ว ซึ่งนับว่าสูงมาก แต่คนไทยถือครองมูลค่าทรัพย์สินไม่สูงเหมือนครัวเรือนในประเทศที่ร่ำรวย ทำให้หนี้ภาคครัวเรือนมีโอกาสกลายเป็นหนี้เสียได้ในระยะต่อจากนี้ไป

(5) กำหนดให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผ่านหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามนโยบายของรัฐบาล ต้องถูกรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาด้วย

ส่วนในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น ปัญหาที่สำคัญ คือ ความไม่รู้ว่านโยบายประชานิยมส่งผลต่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแนวทางในการตรากฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญในการดูแลวินัยการเงินการคลังของประเทศให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม ได้แก่
 - 1.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
 - 1.2 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
 - 1.3 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง รวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543
 - 1.4 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
 - 1.5 พระราชบัญญัติ และระเบียบการเงินการคลังอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การยกร่างกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐฉบับใหม่ (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2554.) เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในกรอบวินัยการเงิน การคลังมากขึ้น โดยควรเน้นเรื่อง

- การเปิดเผยข้อมูลแบบโปร่งใสต่อสาธารณะ
- การประเมินผล
- การทำบัญชีภาระหนี้
- การให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบกิจกรรมกึ่งการคลังและภาระหนี้ในอนาคต
- การทำรายงานบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

2. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลังในต่างประเทศ

ในหลายประเทศได้มีการกำหนดวินัยทางการคลังที่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่ได้บัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวทางการปฏิบัติ สำหรับกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws : FRLs) นี้ โดยหลักใหญ่แล้วจะเป็นการกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามพันธะสัญญาและนโยบายทางการคลังที่ได้ประกาศไว้ นอกจากการกำหนดวินัยการคลังในรูปแบบของกฎหมายแล้ว วินัยทางการคลังยังสามารถถูกกำหนดขึ้นโดยสนธิสัญญา เพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มประเทศที่รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น (วิมล ชาตะมีนา และคณะ, 2551 น.37) ในที่นี้จะประมวลตัวอย่างของกฎเกณฑ์ กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดวินัยทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อเป็นกรอบวินัยการคลัง อยู่ในกฎหมาย “1988 Financial Act” จำนวน 2 ข้อ ได้แก่

(1) Golden Rule ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม ที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เฉพาะในส่วนของการลงทุนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งตัวชี้วัดของ Golden Rule คือ การมีดุลการดำเนินงานประจำ (Current Balance) ที่สมดุลเป็นอย่างน้อย หรือ รายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สินถาวร) หักด้วยรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) มากกว่าหรือเท่ากับ 0

(2) Sustainable Investment Rule ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40 ณ สิ้นปีงบประมาณภายใต้วงจรเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Current Economic Cycle)

นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนด The Code for Fiscal Stability เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังของประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายการคลังปี 2541 มาตรา 155 (7) หรือ The Financial Act 1998 Section 155 (7) ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเผยแพร่กรอบฯ ดังกล่าว ในเดือนพฤศจิกายน 2541 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายด้านการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลัง ที่รวมถึงนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้เป็น

แนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนกำหนดรายงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดทำไว้ในกรอบนี้ ได้แก่ รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report: PBR) รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report: FSBR) รายงานเศรษฐกิจและกลยุทธ์ทางการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) และรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report)

(2) การดำเนินนโยบายด้านการคลังให้ปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้

(2.1) ความโปร่งใสในการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบาย ด้านการคลัง ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลทางบัญชีภาครัฐ (Public Accounts)

(2.2) ความมีเสถียรภาพของกระบวนการในการจัดทำนโยบาย และผลกระทบของนโยบายด้านการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ

(2.3) ความรับผิดชอบในการบริหารงานด้านการคลัง

(2.4) ความยุติธรรมที่รวมถึงการมีความเท่าเทียมกันระหว่างคนต่างรุ่น (เช่น การไม่ก่อหนี้ให้เป็นภาระแก่ประชากรรุ่นต่อไป เป็นต้น)

(2.5) ประสิทธิภาพในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ที่รวมถึงการบริหารจัดการทั้งทางด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของบุคคลภาคสาธารณะ

(3) เป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ การลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเงิน

(4) ให้รัฐบาลจัดให้มีการจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้างสำหรับภาคสาธารณะ

(5) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดทำงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR) 3 เดือน ก่อนที่จะเริ่มปีงบประมาณ ยกเว้นปีงบประมาณแรกของรัฐบาล และหากมีการจัดทำงบประมาณมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ให้มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเพียง 1 ครั้ง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้านี้ ควรที่จะมีการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะด้านการคลังแบบ Cyclically-adjusted position

(6) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) เมื่อจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง และนโยบายด้านการคลังที่สำคัญที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนี้ พร้อมทั้งคำอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว

(7) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะจัดทำและเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) ปีละ 1 ครั้ง เมื่อมีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าว ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

(7.1) ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลที่รวมถึงเป้าหมายของภาคการคลังในระยะยาว

(7.2) การประเมินผลและเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น (ในเอกสารรายงานการคลังและงบประมาณ หรือ Financial Statement and Budget Report : FSBR) กับกลยุทธ์ระยะยาว (ในข้อ 7.1)

(7.3) การเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้น และกลยุทธ์ระยะยาว (ในข้อ 7.1) ว่ามีความสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Sustainability and Growth Pact

(7.4) ประมาณการสถานะของภาคการคลังในระยะยาวไม่น้อยกว่า 10 ปี ภายใต้สมมติฐานที่มีเหตุผล เพื่อแสดงถึงผลของนโยบายด้านการคลังที่มีต่อคนรุ่นต่าง ๆ รวมถึงความยั่งยืนด้านการคลัง

(7.5) การวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะการคลังแบบ Cyclically-Adjusted Position

(8) การประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลังที่กำหนดไว้ในกรอบนี้ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(8.1) สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ

(8.2) การประมาณการข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การประมาณการ GDP และองค์ประกอบของ GDP การประมาณการราคา (Retail Prices) ที่รวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดทำเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Target) และการรายงานสถานะปัจจุบันของบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of Payments)

(8.3) การประมาณการรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการแจกแจงรายละเอียดตามลักษณะเศรษฐกิจ และลักษณะงาน

(8.4) งบกระแสเงินสดที่แสดงการประมาณการกระแสเงินสด ในแต่ละปีงบประมาณ

(8.5) รายได้จากการขายสินทรัพย์

(8.6) ข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นในการช่วยให้เห็นถึงสถานะทางการคลัง ของรัฐบาล

(8.7) การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจและทางการคลัง ที่รวมถึงภาระผูกพันด้านการคลัง การกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ ตลอดจนข้อชี้แจงเกี่ยวกับความคลาดเคลื่อนของการประมาณการในอดีต

(9) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะอธิบายให้สาธารณะทราบถึง การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชีที่สำคัญ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิม

(10) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรเชิญให้สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เข้าตรวจสอบสมมติฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบแห่งชาตินำเสนอข้อเสนอแนะทั้งหมดที่มีแก่กระทรวงการคลังต่อรัฐสภา

(11) รัฐบาลควรที่จะจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างหนี้ และต้นทุนในการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะได้

(12) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลที่เอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้านการคลังและสถานะทางการคลังแก่สาธารณชน

(13) ให้กระทรวงการคลัง (The Treasury) จัดให้มีการเผยแพร่รายงานต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งอาจเป็นการให้เปล่าหรือเป็นการขายก็ได้ โดยควรจัดให้รายงานเหล่านี้มีอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอย่างน้อย 6 เดือนหลังจากการเผยแพร่ในครั้งแรก และควรที่จะมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังด้วย

2.2 ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นเป้าหมายของระดับหนี้สาธารณะสุทธิตั้งแต่ปี 1998 โดยกำหนดเป้าหมายลดยอดหนี้สินคงค้างสุทธิของรัฐบาลให้อยู่ที่ระดับครึ่งหนึ่งของปีงบประมาณ 1996 ก่อนการเปลี่ยนเข้าสู่ทศวรรษใหม่ ปรากฏว่ารัฐบาลของประเทศออสเตรเลียสามารถลดระดับของหนี้สินคงค้างจากระดับที่สูงที่สุดที่ร้อยละ 20 ของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 7 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2001 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเกินดุลงบประมาณ

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ที่เน้นถึงความโปร่งใสและวินัยทางการคลัง ได้แก่ Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย ที่มีรายละเอียดและระบุถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสและวินัยการคลังที่ชัดเจน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) Charter of Budget Honesty Act 1998 เป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายทางการคลัง ซึ่งดำเนินการผ่านการกำหนดกลยุทธ์ทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล และการสนับสนุนให้มีการตรวจสอบนโยบายทางการคลังและประสิทธิภาพทางการคลัง อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการระบุใน Section 3 ของกฎหมายฉบับนี้ว่าข้อความทั้งหมดในกฎหมายฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลบังคับทางคดีหรือการดำเนินการทางกฎหมายใด ๆ “Nothing in the Charter of Budget Honesty creates rights or duties that are enforceable in judicial or other proceedings.”

(2) กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องหลักๆ 5 เรื่อง ได้แก่

(2.1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการคลังของรัฐบาลที่กำหนดให้อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(2.2) ให้รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์ด้านการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภา โดยกำหนดให้รัฐบาลประกาศและนำเสนอยุทธศาสตร์ทางการคลังต่อสภาเป็นครั้งแรกก่อนที่จะมีการจัดทำ

งบประมาณปีแรกของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถประกาศและนำเสนอกลยุทธ์ทางการคลังต่อสภาในครั้งต่อ ๆ ไป ได้ตามความเหมาะสม

(2.3) การจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะพร้อมทั้งนำเสนอต่อสภาจำนวน 3 รายงาน ดังนี้

(2.3.1) รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณเป็นรายปี

(2.3.2) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี

(2.3.3) รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ เป็นรายปี

(2.4) การจัดทำรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นอย่างน้อย 5 ปีครั้ง

(2.5) การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดการเลือกตั้งใหม่อย่างเป็นทางการ

(3) ให้จัดทำนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนชาวออสเตรเลีย ตลอดจนกำหนดนโยบายนี้ไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง

(4) ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการคลัง ให้รัฐบาลบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างระมัดระวังและการรักษาระดับหนี้ของรัฐบาล (Commonwealth General Government Debt) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ ให้รัฐบาลจัดทำนโยบายเพื่อสนับสนุนการออมของประเทศให้อยู่ในระดับที่เพียงพอ และเพื่อลดทอนผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่คำนึงถึงความเสี่ยงและผลกระทบของความเสียหายที่มีต่อฐานะการคลัง ตลอดจนดำเนินนโยบายทางด้านภาษีที่เหมาะสม และมีการดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบทางการเงินที่มีต่อคนรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ความเสี่ยงทางการเงิน (Financial Risks) หมายถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ได้แก่ (1) ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นเกินกว่าระดับปกติของหนี้สินสุทธิ (2) ความเสี่ยงจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ (3) ความเสี่ยงจากการลดลงของฐานภาษี (4) ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการทรัพย์สิน (Asset) และภาระทางการคลัง (Liability)

(5) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Treasurer) ประกาศถ้อยแถลงนโยบายทางการคลัง (Fiscal Strategy Statement) ฉบับแรกของรัฐบาลต่อสาธารณะ และนำเสนอต่อสภาก่อนหรือพร้อมกับการจัดทำงบประมาณครั้งแรกของรัฐบาล พร้อมทั้งให้มีการเผยแพร่ถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังของรัฐบาลต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งในการจัดทำงบประมาณครั้งต่อ ๆ ไป ซึ่งหากรัฐบาลต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังก็สามารถทำได้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเผยแพร่ถ้อยแถลงใหม่ต่อสาธารณะและนำเสนอต่อสภาด้วย ทั้งนี้ หากการนำเสนอถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังมีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้ถือว่านโยบายทางการคลังนี้มีผลแล้ว และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเสนอต่อสภาเมื่อมีการประชุมครั้งต่อไป

(6) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในมาตรการและนโยบายทางการคลัง ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล

(7) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8) การจัดทำถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังให้ครอบคลุมสาระสำคัญ ดังนี้

(8.1) การกำหนดเป้าหมายด้านการคลังในระยะยาว พร้อมทั้งจัดทำกรอบนโยบายด้านการคลังในระยะสั้นด้วย

(8.2) ลำดับความสำคัญกลยุทธ์หรือนโยบายที่เป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณปีปัจจุบันและปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลประกอบ

(8.3) การระบุมตรการทางการคลัง (Fiscal Measures) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญตลอดจนระบุถึงนโยบายทางการคลังของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว พร้อมทั้งวิธีในการประเมินผล

(8.4) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการคลัง รวมถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจากมาตรการทางการคลังที่ระบุในข้อ 8.3 สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและอีก 3 ปี ข้างหน้า

(8.5) อธิบายให้เห็นว่าเป้าหมายทางการคลัง ลำดับความสำคัญกลยุทธ์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในข้อ 8.1-8.2 และ 8.4 อยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้านการคลังที่มีเหตุผล

(8.6) ระบุถึงการดำเนินนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว หรือกำลังจะดำเนินการต่อไปที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดทอนความผันผวนอันเนื่องมาจากวัฏจักรเศรษฐกิจ

(8.7) อธิบายอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานด้านการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังเดิมให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากที่เคยแถลงไว้ในถ้อยแถลงเดิม

(9) ให้รัฐบาลจัดทำรายงาน 3 ฉบับ ประกอบด้วย

(9.1) รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณและนำเสนอต่อสภาทุกครั้งที่มีการจัดทำงบประมาณ สำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

(9.1.1) การประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.2) สมมติฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.3) การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity) ในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด

(9.1.4) สรุปประมาณการการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure) สำหรับปีงบประมาณปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี

(9.1.5) รายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึงภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) และสัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ 9.1.1 ตลอดจนข้อตกลงต่าง ๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้

อนึ่ง รายงานฉบับนี้ควรที่จะมีการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐบาลและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือเป็นความลับทางธุรกิจได้

สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้ หน่วยราชการสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.2) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี (Mid-year Economic and Fiscal Outlook Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปี และนำเสนอต่อสภาภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี หรือ ทุก 6 เดือนหลังจากการจัดทำและเผยแพร่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแต่ว่าเงื่อนไขเวลาใดจะเกิดขึ้นช้ากว่า ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

ทั้งนี้ รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังรายครึ่งปีมีเป้าหมายเพื่อเผยแพร่ข้อมูลทางด้านการคลังที่ทันสมัย เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านการคลังเปรียบเทียบกับนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ในถ้อยแถลงนโยบายทางการคลังของรัฐบาลสำหรับเนื้อหาของรายงานกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

(9.2.1) การปรับปรุงข้อมูลที่สำคัญในรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) ที่มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure)

(9.2.2) การตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวข้องกับการประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง ทั้งนี้ หากสาระส่วนใดในรายงานนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ระบุในเอกสารงบประมาณ ให้สรุปสาระสำคัญพร้อมทั้งระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงจากเอกสารงบประมาณ สำหรับการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้กระทรวงการคลังสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นในการจัดเตรียมข้อมูลให้ได้ และให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลให้แก่กระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานนี้ ทั้งนี้ หน่วยราชการสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่กระทรวงการคลังในกรณีที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(9.3) รายงานการใช้จ่ายงบประมาณฉบับสมบูรณ์ (Public Release and Tabling of Final Outcome Reports) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์สำหรับแต่ละปีงบประมาณ และนำเสนอต่อสภาภายใน 3 เดือนหลังจากสิ้นสุดปีงบประมาณ และหากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภา ให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้สามารถจัดทำและเผยแพร่ร่วมกับรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณ (Budget Economic and Fiscal Outlook Report) สำหรับปีถัดไปได้ หากว่าการจัดทำงบประมาณในปีถัดมา

ล่าช้าหลังจากที่เริ่มปีงบประมาณไปแล้ว สำหรับเนื้อหาในรายงานงบประมาณฉบับสมบูรณ์ กำหนดให้ครอบคลุมรายงานการเบิกจ่ายงบประมาณ (Fiscal Outcomes) ของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา

(9.4) รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น (Intergenerational Report) ให้กระทรวงการคลังเผยแพร่รายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่น และนำเสนอต่อสภาภายใน 5 ปี หลังจากกฎหมายนี้บังคับใช้ และให้ทำรายงานฉบับต่อไปภายใน 5 ปี หลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานฉบับแรก ทั้งนี้ หากการเผยแพร่รายงานนี้มีขึ้นในช่วงที่ไม่ได้มีการเปิดประชุมสภาให้กระทรวงการคลังนำเสนอรายงานนี้ต่อสภาในการประชุมครั้งต่อไป

สำหรับเนื้อหาในรายงานการจัดสรรทรัพยากรระหว่างคนต่างรุ่นประกอบด้วย การประเมินความยั่งยืนในระยะยาวของนโยบายของรัฐบาลในระยะเวลา 40 ปี ข้างหน้านับจากวันที่จัดทำรายงาน ซึ่งการประเมินความยั่งยืนดังกล่าวให้มีการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการคลังอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรด้วย

(9.5) รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำและเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังภายใน 10 วัน หลังจากที่มีการกำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงข้อมูลในรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการทำนโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้รายงานนี้มีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(9.5.1) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

- (1) การปรับปรุงประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี
- (2) สมมติฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการประมาณการทั้งปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี
- (3) การวิเคราะห์ความไวในการเปลี่ยนแปลงของค่าสมมติฐานที่กำหนด
- (4) การปรับปรุงรายงานความเสี่ยง (Statement of Risks) ที่ครอบคลุมถึง

ภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) สัญญาประชาคมที่ยังไม่ได้รวมอยู่ในข้อ (9.1.1) ตลอดจนข้อตกลงต่าง ๆ ของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างการตกลงและยังไม่มีข้อสรุป โดยให้ประมาณการเป็นตัวเลขในส่วนที่สามารถทำได้ ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ควรมีการคำนึงถึงการตัดสินใจของรัฐบาลและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมด้านเศรษฐกิจและการคลัง

(9.5.2) ถ้อยแถลงของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจการคลัง ประกอบด้วย

- (1) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องว่าจะปฏิบัติตามข้อ (9.5.4) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้
- (2) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Treasury รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมืออาชีพ ที่ได้มีการคำนึงถึงข้อมูล

ทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ถ้อยแถลงที่ลงนามโดยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance รับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำงานแบบมืออาชีพ ที่ได้มีการคำนึงถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจการคลังที่มีอยู่อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตัดสินใจและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ได้มีการเปิดเผยโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(9.5.3) การแบ่งหน้าที่ระหว่างหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้ Secretary to the Department of Treasury มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายได้ ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายงานและให้ Secretary to the Department of Finance มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการรายจ่าย ข้อมูลทางการคลัง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องรายจ่าย

(9.5.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Treasury และหัวหน้าส่วนราชการของ Department of Finance ในการจัดเตรียมรายงานประมาณการเศรษฐกิจและการคลังก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report) ให้รัฐมนตรีแต่ละคนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีทราบว่าจะส่งผลหรืออาจจะส่งผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะข้อมูลดังกล่าวไม่อยู่ในวิสัยที่หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองจะสามารถทราบได้เอง ซึ่งการส่งข้อมูลนี้อาจส่งต่อเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนก็ได้ ทั้งนี้ให้มีการเปิดเผยข้อมูลภายใน 2 วัน หลังจากที่ได้มีการกำหนดการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(9.5.5) ให้หน่วยราชการจัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับร้องขอภายในเวลาที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ว่าไม่สามารถทำได้ หรือขัดกับกฎหมายอื่น

(10) รายงานตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียง

(10.1) การขอให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้ใช้ในการหาเสียง

(10.1.1) ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ในการหาเสียง และหัวหน้าฝ่ายค้านสามารถขอให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายของพรรคฝ่ายค้านที่ได้ประกาศในการหาเสียง

(10.1.2) คำขอในข้อ 10.1.1 ให้จัดทำอยู่ในรูปแบบของหนังสือที่ระบุนโยบายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวด้วย

(10.1.3) คำขอของนายกรัฐมนตรีให้แจ้งต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(10.1.4) คำขอของผู้นำฝ่ายค้านให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งต่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (The Department of Treasury and

the Department of Finance) ไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับคำขอของผู้นำฝ่ายค้าน ยกเว้นแต่ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ส่งคำขอดังกล่าวมาให้

(10.1.5) นายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านสามารถที่จะยกเลิกคำขอให้จัดเตรียม ประมาณการค่าใช้จ่ายเมื่อใดก็ได้ โดยคำขอจะต้องระบุเป็นลายลักษณ์อักษรต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งการ ต่อดีกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

(10.2) การจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้

(10.2.1) หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจร่วมกันร่างแนวทาง หรือวิธีในการเตรียมการประมาณการค่าใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้ง

(10.2.2) ในการจัดเตรียมรายงานค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายให้ หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Treasury มีหน้าที่ในการพิจารณาโยบายที่มีผลเกี่ยวข้องกับรายได้ และให้หัวหน้าส่วนราชการของ The Department of Finance รับผิดชอบในส่วนของนโยบายที่มีผลกระทบต่อด้านรายจ่ายของรัฐบาล

(10.2.3) ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานทั้งสองต้องการข้อมูลเพิ่มเติมให้ทำหนังสือแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ

(10.3) การเผยแพร่ประมาณการค่าใช้จ่ายของนโยบายที่ได้มีการหาเสียง ให้กระทำ ทันทีที่สามารถทำได้หลังจากที่มีการร้องขอและก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดทำ รายงานและเผยแพร่ได้ทันการณ์ไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้ประกาศต่อสาธารณะก่อนถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ หัวหน้า ส่วนราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายฯ หากมีการร้องขอ ในวันเลือกตั้งหรือหลังจากนั้นไปแล้ว

(10.4) เพื่อเป็นการช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการประมาณการค่าใช้จ่าย ดังกล่าว ให้หน่วยราชการ (Commonwealth Bodies) จัดส่งข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำรายงานตามที่ได้รับ การร้องขอภายในเวลาที่เหมาะสม ยกเว้นแต่ที่ไม่สามารถทำได้หรือขัดกับกฎหมายอื่น

2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังภายใต้ข้อตกลง “The Fiscal Consolidation Agreement” ระหว่างกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่นและ Liberal Democratic Party (LDP) ซึ่งข้อตกลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาคสาธารณะ (Public Sector Reform) ที่ได้รับเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ.1980) โดยข้อตกลงดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ การยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุล งบประมาณ ภายในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) เพื่อกลับเข้าสู่แนวทางการปฏิบัติเดิมของประเทศญี่ปุ่น ที่จำกัดการขาดดุลงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเท่านั้น และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้กระทรวงการคลัง ของญี่ปุ่นได้จำกัดงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณเป็น 0 (Zero Growth) แต่ก็มีบางหน่วยงานที่มียูนิในข้อจำกัดนี้ เช่น เงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และบัญชีพิเศษต่าง ๆ สำหรับบัญชีการใช้จ่ายปกติ หรือ General Account ที่ถูกกำหนดเพดานการเติบโตของงบประมาณนั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18 - 20 ของรายจ่ายงบประมาณ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ทางการคลังนี้ มีผลบังคับใช้สำหรับเพียงบางส่วนของงบประมาณประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถรักษากฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้ได้ แต่อย่างไรก็ดี หลังจากฟองสบู่ของเศรษฐกิจได้ดำเนินมาถึงจุดจบในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ประสิทธิภาพทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ถดถอยลง และผลของฟองสบู่แตกได้ก่อให้เกิดการถดถอยของเศรษฐกิจญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องยาวนานในเวลาต่อมา

ในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้มีมติรับรองเป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Restructuring Targets) ประกอบด้วยตัวชี้วัดและเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ (1) ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP และ (2) ยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลภายในปี 2005 ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ได้มีการเลื่อนเป้าหมายให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) และได้มีการประกาศใช้หลักการห้าประการในการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Five Principles for Reform of the Fiscal Structure) และเมื่อมีการออกกฎหมายการปฏิรูปโครงสร้างทางการคลัง (Fiscal Structure Reform Act) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 (ค.ศ.1997) ซึ่งได้มีการคงเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ไว้ อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ ได้ถูกแก้ไขในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) โดยเลื่อนเป้าหมายของการยุติการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลออกไปในปี 2548 (ค.ศ. 2005) เหมือนเดิม เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการออกพันธบัตรชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นประสบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่ากฎหมายนี้จะถูกแขวน (Suspend) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นยังคงมีการออกกระเปาะใบในการจำกัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2001 คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้รับหลักการนโยบายพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค (Basic Policies for Macroeconomic Management) ที่รวมถึงการกำหนดเป้าหมายของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จากที่ขาดดุลในปัจจุบันให้เกินดุลหลังจากปี 2004 นอกจากนี้ในเดือนมกราคม 2002 คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการคลังในระยะปานกลาง (Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspective) ซึ่งจำกัดการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลในปี 2002 ไว้ที่ 30 ล้านล้านเยน และได้ปรับปรุงเป้าหมายการเกินดุลการคลังเบื้องต้นออกไปในช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 นอกจากนี้ ยังได้มีการตั้งเป้าหมายการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยกำหนดให้รักษาสัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ระหว่างปี 2002 - 2006 อย่างไรก็ตามรัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถรักษากรอบการออกพันธบัตรใหม่ของรัฐบาลไว้ได้ ในช่วงเดือนธันวาคม 2002 อันเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจที่อ่อนแอ และได้มีการเพิ่มเพดานการจำกัดการออกพันธบัตรใหม่สำหรับปี 2003 เป็น 34.6 ล้านล้านเยน

จากการศึกษากรณีของต่างประเทศที่มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงินคลัง (Fiscal Responsibility Laws) ซึ่งเป็นการจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายการเงินคลัง และการกำหนดให้มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานทางการเงินคลังที่สำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ทางการเงินคลัง นโยบายด้านการคลัง และรายงานสถานะและประมาณการเศรษฐกิจและการคลัง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหลักการสำคัญ ๆ ในการรักษาวินัยทางการเงินคลัง ซึ่งมีหลายประเทศได้กำหนดกฎหมายทางการเงินคลังเชิงตัวเลข เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป กำหนดให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณน้อยกว่าร้อยละ 3 ของ GDP และรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP ประเทศอังกฤษกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 40 ของ GDP และรัฐบาลก็ยึดได้เฉพาะในส่วนงบลงทุน ประเทศญี่ปุ่นกำหนดเพดานอัตราการเติบโตของงบประมาณเป็น 0 ลดการขาดดุลการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของ GDP รักษาอัตราส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP ให้คงที่ ส่วนประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ ที่เน้นถึงความโปร่งใสและวินัยทางการเงินคลัง ได้แก่ Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย ที่มีรายละเอียดและระบุถึงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสและวินัยการเงินคลังที่ชัดเจน ซึ่งกฎหมายทางการเงินคลังที่ประกอบด้วย กฎหมายเชิงตัวเลข และกฎหมายที่เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงินคลังที่ต้องสอดคล้องและสนับสนุนกับการเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้วในการเสริมสร้างวินัยทางการเงินคลังต้องสนับสนุนให้ผู้บริหารทางการเงินคลังมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อนโยบายและเป้าหมายทางการเงินคลังที่ได้กำหนดไว้ และยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศด้วย



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าประชานิยมนั้นมีที่มา และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา จากการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนมาจนถึงการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายแบบเอาใจประชาชน เพื่อผลประโยชน์ในการได้รับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วดำเนินนโยบายนั้นต่อไป เพื่อรักษาฐานอำนาจรัฐไว้ โดยสามารถทำให้ทั้งกลุ่มทุนที่สนับสนุนรัฐบาลและประชาชนทั่วไปพึงพอใจ ที่สำคัญทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนแหล่งสินเชื่อ แต่การเข้าถึงแหล่งทุนนั้นเป็นการเข้าไปแบบเสียเปรียบ เพราะโดยทั่วไปแล้วทุนหรือธุรกิจย่อมมีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการทุนเพื่อให้เกิดกำไรได้มากกว่าประชาชน ประชาชนจึงตกเป็นเครื่องมือของทุนนิยมและบริโภคนิยม กลักลับกลายเป็นผู้ที่มหนี้สินมากมาย ซึ่งทำให้ต้องพึ่งพาการอุปถัมภ์ของรัฐบาลต่อไป อีกทั้งการปฏิรูปการเมืองที่เอื้อต่อการเติบโตของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เกื้อกูลให้กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มทุนได้ก้าวขึ้นมากุมอำนาจในระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน จนเป็นที่มาของการแข่งขันกันใช้นโยบายแบบประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้ง และนโยบายประชานิยมจึงมีความสำคัญต่อการเมืองไทยในระยะที่ผ่านมา ความสำคัญประการแรกคือนโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งซึ่งเปิดเผยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แต่ไม่ได้รับทราบถึงภาระหนี้สาธารณะที่จะก่อให้เกิดขึ้นแก่รัฐ ทั้งยังไม่ทราบว่าจะมีผลกระทบในอนาคตด้านลบอย่างไร ซึ่งส่งผลให้ในหลาย ๆ นโยบายสร้างภาระทางการเงิน การคลังของประเทศ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว จะผูกพันเงินงบประมาณที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับภาระชดใช้คืน

อย่างในสมัยที่ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในหลายโครงการ ซึ่งในจำนวน 8 โครงการที่สำคัญ มีการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการจัดทำโครงการต่าง ๆ จำนวนถึง 827,178.85 ล้านบาท ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการศึกษาข้อมูลแนวโน้มหนี้สาธารณะคงค้างตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ถึงปีงบประมาณ 2557 สิ้นสุด ณ ไตรมาสที่ 2 (31 มีนาคม 2557) ทั้งก่อนและหลังที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร บริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นศึกษาในรายการหนี้สาธารณะที่เป็นแหล่งเงินของโครงการประชานิยม เห็นได้ว่าหนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เริ่มบริหารราชการแผ่นดิน (คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 23 สิงหาคม 2554) ซึ่งจากการเปรียบเทียบข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2557 (ซึ่งอยู่ในช่วงที่รัฐบาลยังรักษาการหลังจากที่ได้มีประกาศ พ.ร.ฎ. ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556) พบว่าหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 5,550,441.06 ล้านบาท สูงขึ้นจากยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 4,271,959.81 ล้านบาท เป็นจำนวน 1,278,481.25 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 29.93 โดยรายการหนี้ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ 1. เงินกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

และการบริหารหนี้ เพิ่มขึ้นจำนวน 801,368.92 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.68 ของจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น รองลงมา คือ 2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ที่เป็นเงินกู้ในประเทศ เพิ่มขึ้นจำนวน 379,820.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.71 ของจำนวนหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยยอดหนี้สาธารณะรายการนี้ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 529,032.80 ล้านบาท แต่เป็นเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจ่ายเงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถึง 451,132.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.28 ส่วนเงินกู้ตามกฎหมายพิเศษ พบว่าเพิ่มขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคม 2555 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นการกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ

ดังนั้นหากมีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างไม่ระมัดระวังจนเกินเลย จะทำลายโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค ผลที่ตามมาจะเป็นวงจรอุบาทว์ (Vicious Circle) ซึ่งจะฉุดดึงให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมจมดิ่งไปสู่หายนะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วงจรอุบาทว์ที่ว่านั้นจะมีลักษณะดังนี้

- การขาดดุลงบประมาณภาครัฐ โดยการที่รัฐต้องกู้ยืมเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการประชานิยม ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น
- ประชาชนมีการใช้จ่ายเกินตัวมีหนี้สินมากขึ้น เนื่องจากการสนับสนุนการใช้จ่ายของรัฐบาล
- เกิดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ (บัญชีเดินสะพัด) เนื่องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ใช้จ่ายเพื่อบริโภคมากกว่าที่ตนผลิตได้ จึงต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อสนองการบริโภคที่เกินตัว
- ต้องกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อใช้จ่ายในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการบริโภคที่มีมากขึ้น
- การขาดดุลทั้งสามภาคส่วน (ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการค้าระหว่างประเทศ) จะสะสมและเพิ่มปริมาณจนมีขนาดทำให้ระบบเศรษฐกิจแกว่งตัวหลุดจากดุลยภาพ จนเกิดวิกฤติการเงินเช่นที่เคยเกิดมาแล้วในกรณีวิกฤติหนี้สาธารณะของประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงปี 2530 วิกฤติต้มยำกุ้งปี 2540 วิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ ปี 2551-2552 วิกฤติหนี้สาธารณะของกรีซปี 2552-ปัจจุบัน
- โครงการประชานิยมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้เสียประโยชน์ (ผู้เสียภาษี) กับผู้รับประโยชน์ โดยที่ผู้เสียประโยชน์จะต่อต้านโดยลดการผลิตลง ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลง ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้ จะลดลงตามไปด้วย ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมมากขึ้น
- โครงการประชานิยมทำให้ประชาชนผู้รับประโยชน์ทำงานน้อยลง เนื่องจากงานมากขึ้น ก็สามารถรับผลประโยชน์ฟรีจากรัฐมาจนเจือ ส่งผลให้ผลผลิตโดยรวมของชาติลดลง
- รัฐบาลต้องเพิ่มผลประโยชน์ตามโครงการประชานิยมขึ้นไปเรื่อย ๆ เพื่อเพิ่มหรือคงไว้ซึ่งฐานคะแนนเสียง ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในขณะที่ประชาชนก็จะอ่อนแอลง ผลผลิตลดลง ภาษีที่จัดเก็บได้ก็ลดลง รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากกู้ยืมเงินจากทั้งภายในและนอกประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ
- โครงการประชานิยม ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ โดยการโอนทรัพยากรจากหน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพไปสู่หน่วยบริโภคที่ทำให้การบริโภคโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่การลงทุนโดยรวมลดลง (เนื่องจากเงินออมลดลง) ซึ่งจะทำให้การผลิตในอนาคตลดลง ทำให้การจัดสรรทรัพยากรด้อยประสิทธิภาพลงกว่าเดิม และอาจนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือวิกฤติเศรษฐกิจในที่สุด

ผลจากนโยบายประชานิยมที่เกิดจากการบริโภคสินค้าคงทนและสินค้าฟุ่มเฟือยของประชาชน ทำให้กลุ่มธุรกิจมีการสะสมทุนได้มากยิ่งขึ้น กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้นำทางการเมืองอย่างใกล้ชิด การที่ประชาชนนิยมบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น โดยเฉพาะรถยนต์ โทรศัพท์มือถือตลอดถึงการที่กระแสบริโภคนิยม ยังขยายตัวต่อไปมากขึ้นด้วยอิทธิพลการโฆษณาของสื่อต่าง ๆ จะทำให้กลุ่มทุนที่ทำธุรกิจด้านนี้ ได้กำไรอย่างมากในระยะเวลาที่ต่อเนื่องยาวนาน เป็นที่ทราบกันว่ากลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมนั้นก็คือกลุ่มที่กำลังกุมอำนาจทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบัน เงินของประเทศที่ลงไปอยู่ในมือของประชาชนจากนโยบายประชานิยมต่าง ๆ นั้น ในที่สุดจะมีได้ทำให้ประเทศชาติมั่งคั่งขึ้นมากไปกว่าความมั่งคั่งของกลุ่มทุนที่สนับสนุนรัฐบาลเลย

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวมิใช่สิ่ง que ประชาชนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ชัด เพราะการดำเนินนโยบายหลายอย่างประชาชนอาจจะมองได้ว่า นั้นเป็นอีกทางหนึ่งที่ต้องดำเนินไปพร้อมกันเป็นแบบ “รางคู่” หรือ “Dual Track” ที่รัฐบาลในอดีตเคยประชาสัมพันธ์ไว้นั่นเอง ผลจากความประจวบเหมาะของการมีทุนมาก มีเงินที่จัดสรรลงไปให้ประชาชนได้มาก มีสื่อที่พร้อมจะประชาสัมพันธ์ความสำเร็จแต่ปกปิดความล้มเหลวได้มาก หรืออีกนัยหนึ่งคือเกิดการบูรณาการของส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน คือ 1) การบูรณาการภาคประชาชนด้วยนโยบายประชานิยมและโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ 2) การบูรณาการภาคการเมือง ที่สามารถรวบรวมกลุ่มทุนและอิทธิพลท้องถิ่นเข้าอยู่ในพรรคให้ได้มากที่สุด 3) การบูรณาการภาคการเมืองเข้ากับภาคราชการ 4) การบูรณาการกับกลุ่มทุนใหญ่ต่าง ๆ เข้ามารวมมือกันและ 5) การบูรณาการทุนหรือการเปลี่ยนทั้งประเทศให้เป็นทุน โดยการแปลงชนบทและคนจนให้เป็นทุนบริโภค แปรทรัพยากรหรือทรัพย์สินรัฐให้เป็นทุนเอกชน เพื่อสนับสนุนทางการเมือง

ในภาคสังคมและวัฒนธรรม โครงการประชานิยมต่าง ๆ จะส่งผลต่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ผลที่เกิดขึ้นนี้ก็คือการขยายตัวของวัฒนธรรมบริโภคนิยม จริงอยู่ที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของระบบทุนนิยมโลกโดยเฉพาะจากวัฒนธรรมตะวันตก ที่ผ่านมาทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร แต่การโอนเงินลงไปในชุมชนผ่านมือของปัจเจกบุคคลที่มีเสรีภาพ ที่จะใช้สอยยอมเป็นการเพิ่มโอกาสให้การบริโภคทำได้ง่ายขึ้น แต่การพัฒนาที่เอาเงินเป็นตัวตั้งอาจจะนำมาซึ่งความล่มสลายของชุมชนได้ เพราะว่า “ความเป็นชุมชนเป็นเรื่องของการวิ่งเข้าหากันของคนในชุมชน แต่ถ้าเงินเข้าไปคนจะวิ่งเข้าหาเงิน จะไม่วิ่งเข้าหากัน” และการที่นโยบายของรัฐเน้นให้ประชาชนกู้เงินได้มากขึ้นนั้นกลายเป็นดาบสองคม เพราะว่า “คนที่มืออาชีพการเงินพอใช้ได้และรู้จักการบริหารการเงินที่ดีก็พอประดับประดาตัวเองได้หรือยกฐานะได้บ้าง คนที่มืออาชีพรายได้ไม่แน่นอนและการบริหารไม่ดียิ่งจะมีต้นทุนสูงขึ้นอีก เช่น เสียดอกเบี้ยเอกชนสูงเพื่อหมุนเงินมาใช้หนี้ธนาคารและมีภาระหนี้มากขึ้น”

การบริโภคมากเกินไปจนความจำเป็นมีผลเสียอย่างไรนั้น นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักบางท่านอาจเห็นว่าการบริโภคมากเกินไปเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่เมื่อเราพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าทรัพยากรมีจำกัด แต่ความต้องการของคนมีไม่จำกัดนั้น ก็จะพบปัญหาว่าหากปล่อยให้มีการบริโภคอย่างสิ้นเปลืองต่อไป ในที่สุดก็จะมีเหลือทรัพยากรไว้สำหรับชนรุ่นหลัง เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เมื่อทรัพยากรมีจำกัดลง ก็จะเกิดการแย่งชิงกันขึ้น เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมตามมาเพราะการแย่งชิงทรัพยากร

ดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป สำหรับสินค้าที่มีการผลิตจำนวนมาก เมื่อประชาชนบริโภคมาก นอกจากจะทำให้เป็นหนี้เป็นสินมากแล้ว ยังเป็นการไปเสริมความมั่งคั่งให้แก่คนที่รวยมากอยู่แล้วให้รวยยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ที่ห่างออกจกกันมากยิ่งขึ้น

เมื่อมองดูความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ธุรกิจ และสังคม จะพบว่านโยบายประชานิยมนั้นนอกจากจะทำให้อำนาจรัฐเข้มแข็งเพราะต้องพึ่งพาในระบบอุปถัมภ์แล้ว ยังทำให้ส่วนที่เป็นธุรกิจเข้มแข็งขึ้นด้วยในขณะที่ภาคประชาชนหรือภาคสังคมจะอ่อนแอลง เพราะแทบทุกสิ่งทุกอย่างจะถูกมองเป็นทรัพยากรที่จะเอาไปใช้ประโยชน์ เป็นทุนที่จะต้องเอาไปลงทุน และเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ อำนาจจะไปรวมอยู่กับผู้ที่เชี่ยวชาญในการแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นสินค้า นั่นคือภาคธุรกิจ เมื่อพิจารณาพร้อมกับนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมอบอำนาจให้ธุรกิจเข้ามามีจัดการบริการทั้งที่เคยเป็นของสาธารณะ และพิจารณาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่โยงใยอยู่กับภาคธุรกิจ ก็จะเห็นว่าในที่สุดภาคสังคมต้องจำยอมฝืนใจอยู่ภายใต้อำนาจรัฐและอำนาจทุนในภาคธุรกิจ โดยแทบจะไม่มีอำนาจต่อรองเหลืออยู่อีกต่อไป

ในทางการเมืองการที่ระบบการเมืองแบบผู้แทนถูกสถาปนาขึ้นมาในสังคมที่คนส่วนใหญ่ยากจน และด้อยโอกาสอันแน่นนอนที่สุดอันดับแรก ย่อมหมายถึงการแข่งขันทางการเมืองที่กระจุกตัวแคบอยู่ในหมู่ชนชั้นนำ ซึ่งมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมากพอที่จะขึ้นสู่เวทีอำนาจได้ ส่วนประชาชนชั้นล่างเป็นได้อย่างมากที่สุดคือฐานของความชอบธรรม (Legitimacy) ของกระบวนการเลือกตั้งที่นักการเมืองนายทุนจะนำไปอ้างพ้นจากนี้แล้ว ถ้าต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้นก็ต้องเอาตนเองและครอบครัวไปผูกโยงกับเครือข่ายอุปถัมภ์ต่าง ๆ ซึ่งมีได้มีที่ว่างสำหรับทุกคน และยังไม่ได้สะท้อนภาพระบอบการเมืองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หากการดำเนินนโยบายประชานิยมยังเป็นอยู่ดังเช่นปัจจุบัน จะทำให้ประชาชนต้องขึ้นต่อระบบทุนนิยมเสรีมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าโครงการประชานิยมต่าง ๆ นั้นเอื้อต่อการเติบโตของวัฒนธรรมบริโภคนิยม และทำให้ประชาชนติดอยู่ในวังวนแห่งหนี้สิน เมื่อเป็นเช่นนี้เป้าหมายที่รัฐบาลต้องการจะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย จึงไม่อาจเกิดขึ้นจริงได้ง่าย หากต้องใช้เวลานานและต้องมีการปรับกระบวนการพัฒนาใน การพัฒนาในแนวเดิมอาจจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีประชาชนจำนวนมากขึ้นที่พ้นจากระดับเส้นความยากจน แต่นี่เป็นการมองความยากจนแบบสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) แต่ถ้าพิจารณาความยากจนแบบสัมพัทธ์ (Relative Poverty) หรือโดยเปรียบเทียบระหว่างคนรวยกับคนจนแล้วจะพบว่าความยากจนยังมีอยู่มากเพราะการกระจายรายได้ไม่ได้ดีขึ้นเลย การกระจายรายได้ของประเทศไทยในรอบกว่า 10 ปี ที่ผ่านมายังมีความเหลื่อมล้ำกันมากและเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย กล่าวคือ “กลุ่มคนรวยสุดร้อยละ 20 ของประชากรของประเทศ มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น” “และถ้าแบ่งกลุ่มประชากรให้เล็กลงเหลือร้อยละ 10 แรกที่ร่ำรวย กับร้อยละ 10 หลังที่ยากไร้ ก็จะพบว่าพวกเขามีรายได้ต่างกันถึง 27 เท่า” และหากพิจารณาเป็นรายคน คนที่รวยที่สุดกับคนที่จนที่สุดย่อมมีรายได้ห่างกันนับหลายล้านเท่า

ซึ่งอาจสรุปผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ทั้งที่เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทางสังคมวัฒนธรรม และทางการเมือง แบบให้เห็นความเชื่อมโยงกันได้ นโยบายประชานิยมจะทำให้เพิ่มหนี้ภาครัฐ และประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่สามารถหลุดพ้นวงจหนี้สิน และนั่นคือไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนได้เพราะเอาทุนไปใช้เพื่อการบริโภคมากกว่าการผลิต การบริโภคมากมีส่วนทำให้กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนรัฐบาลมีความมั่งคั่งยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมั่นคง และประชาชนก็ต้องขึ้นต่อรัฐบาลในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผสมกับทุนนิยม สุดท้ายประชาชนจึงไม่อาจมีอำนาจที่แท้จริงในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดไป

ส่วนในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาแก้ปัญหา เกี่ยวกับนโยบายประชานิยมซึ่งส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ และส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยมีข้อเสนอแนะ คือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม ได้แก่

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
2. พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491
3. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543
4. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
5. พระราชบัญญัติ และระเบียบการเงินการคลังอื่นที่เกี่ยวข้อง

และต้องยกร่างกฎหมายการเงินการคลังภาครัฐฉบับใหม่ เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ในกรอบวินัยการเงิน การคลังมากขึ้น เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียง และแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ควรที่จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องของจำนวนเงินที่จะนำมาใช้ระบุดึงแหล่งที่มา ซึ่งในบางครั้งรัฐบาลจะต้องกู้เงินมาดำเนินโครงการตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน อาจส่งผลให้หนี้สาธารณะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ฉะนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพึงทบทวนโครงการประชานิยมทุกโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่อาจมีความเสี่ยง ทั้งในเรื่องของสถานะการเงินเพื่อให้เกิดภาระหนี้ของประชาชน การเพิ่มหนี้สาธารณะ การบิดเบือนกลไกตลาด การทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการกระทบกับสถานะการเงินการคลังของประเทศ และในการดำเนินนโยบายนั้นต้องมีผลผูกพันหากไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการเสนอแผนงาน/โครงการต้องมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบกรณีที่เกิดการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเกิดผลเสียหายต้องงบประมาณประเทศโดยไม่มีสาเหตุอันควร

2. ข้อเสนอแนะ

ในข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบความสำเร็จ การศึกษานี้จะขอเสนอแนวทางการจัดการประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic Countries) ประกอบด้วยประเทศสวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ซึ่งประเทศในกลุ่มนอร์ดิกนี้ ได้รับการยกย่องว่าจะกลายเป็นแบบอย่างของการปฏิรูปเศรษฐกิจในอนาคต เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้ถูกจัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของโลก

ทั้งด้านความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพของสังคม อีกทั้งยังสามารถหลีกเลี่ยงภาวะความเสี่ยงทางการคลังที่หลายประเทศในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญได้ เนื่องจากสามารถลดขนาดของภาครัฐ ลดหนี้สาธารณะ และลดการขาดดุลงบประมาณลงได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยสามารถจัดสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แนวทางการจัดการประเทศที่สำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจของกลุ่มนอร์ดิกให้เกิดผลสำเร็จ มีดังต่อไปนี้

1. การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและนำกลไกตลาดมาใช้ในการจัดบริการด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชน เช่น ประเทศเดนมาร์ก และนอร์เวย์ อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ามาบริหารโรงพยาบาลรัฐ ส่วนสวีเดน และเดนมาร์ก ให้มีการแข่งขันในการจัดบริการด้านการศึกษา โดยการแจกคูปองการศึกษาให้ประชาชนสามารถเลือกเรียนได้ทั้งโรงเรียนของรัฐและเอกชน

2. รัฐบาลให้ความสำคัญกับความโปร่งใส โดยการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของโรงเรียนและโรงพยาบาล และเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของทางการได้อย่างสะดวก ซึ่งส่งผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และทำให้รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น

3. รัฐบาลให้ความสำคัญกับผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนมากขึ้น โดยสังเกตได้จากการลดอัตราภาษีนิติบุคคล การให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ถูกปลดจากงาน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาธุรกิจที่มีนวัตกรรม

4. การปฏิรูประบบบำนาญผู้สูงอายุ โดยเปลี่ยนจากระบบที่กำหนดผลประโยชน์ที่ชัดเจน (Defined-Benefit System) เป็นการกำหนดเงินสมทบที่ชัดเจน (Defined-Contribution System) และการกำหนดผลประโยชน์ที่ยืดหยุ่นตามอายุ ซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยลดภาระงบประมาณและสร้างเสถียรภาพทางการคลังของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก

สำหรับแนวทางการพัฒนาประเทศไทยภายใต้ระยะเวลาแห่งการปฏิรูปประเทศควรที่จะนำต้นแบบของกลุ่มประเทศนอร์ดิกมาเป็นแนวทางในการจัดการสาธารณะที่เหมาะสมไม่เน้นประชานิยมจนเกินขอบเขต โดยปรับปรุงนโยบายประชานิยมที่ได้ดำเนินการไปแล้วซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เพิ่มขึ้นและยากที่จะทำการยกเลิกนโยบายนั้นได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และในอนาคตจะต้องมีการปฏิรูประบบบำนาญผู้สูงอายุ ให้มีการวางระบบการออมแบบการสะสมเงินตั้งแต่วัยทำงานเพื่อเป็นบำนาญเลี้ยงชีพในวัยสูงอายุและมีการกำหนดเงินสมทบที่ชัดเจน (Defined-Contribution System) และการกำหนดผลประโยชน์ที่ยืดหยุ่นตามอายุ ซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยลดภาระงบประมาณและสร้างเสถียรภาพทางการคลังของประเทศได้ ส่วนในการพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนมากขึ้น โดยการลดอัตราภาษีนิติบุคคลให้กับเอกชนผู้ผลิตสินค้าที่เป็นนวัตกรรมใหม่พร้อมกับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาธุรกิจที่มีนวัตกรรม และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีศักยภาพสูงขึ้นโดยจัดให้มีสถาบันทดสอบสมรรถนะของบุคลากรด้านแรงงาน ทั้งก่อนและหลังการเข้าศึกษาเล่าเรียนในแต่ละสาขาอาชีพ การทดสอบสมรรถนะบุคคลก่อนเข้าทำการศึกษา

ในแต่ละสาขาอาชีพนั้น จะเป็นตัววัดความสามารถบุคคลได้ในระดับความเหมาะสม และจะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพบุคคลในแต่ละด้านได้ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบหลักสูตรการศึกษา และเมื่อจบการศึกษาแล้วก็ควรมีสถาบันทดสอบสมรรถนะบุคคลเฉพาะด้านในสาขาที่ได้รับการศึกษามาตลอดหลักสูตร จะเป็นการเพิ่มศักยภาพด้านบุคลากรและพัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้





เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2557). *บทเรียนจากการจัดการปัญหาหนี้สาธารณะของสหภาพยุโรป*. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/kriengsak/20140113/553721/บทเรียนจากการจัดการปัญหาหนี้สาธารณะของสหภาพยุโรป.html>.
- การติดตามความคืบหน้าโครงการพักหนี้*. (20 กุมภาพันธ์ 2556). สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.parliament.go.th/.../article-20130227022348.pd...>
- ชาติชาย มุกสง. (2555). *นโยบายประชานิยม*. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>.
- ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2556). *บทเรียนประชานิยมบนเส้นทางกรีซและละตินอเมริกา*. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.pozorblog.com/2009/11/p.2populism-and-extremism-in-foreign-policy>.
- _____. (2555). *วิกฤติหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโร: นัยต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ*. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2557 จาก http://www.bot.or.th/Thai/Economic Conditions/Publication/FAQ_documents/FAQ_68.pdf.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2557). *โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร*. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.baac.or.th/content-report.php>.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2557). *ปฏิรูปประชานิคมกับนโยบายการคลัง*. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.tdri.or.th>.
- พิสิฐ ลี้อาธรรม. (2551). *ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สกสค.
- วุฒิสภา. (2554). *รายงานคณะอนุกรรมการนโยบายการเงิน การคลังและงบประมาณในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน: วิเคราะห์และศึกษาผลกระทบนโยบายประชานิยม ค่าแรงและเงินเดือน...ของนโยบายรัฐบาลชุดใหม่ทำได้จริงหรือ ?* สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/64/populist.pdf>.
- วิกานดา วรรณวิเศษ. (ม.ป.ป.). *โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร*. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.library.senate.go.th>.

วินัย พลเจริญ. (2552). *ผลกระทบของนโยบายประชานิยมต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง.*

สืบค้น 4 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.fringer.org/wp-content/writings/populist.pdf>.

วิมล ชาตะมีนา, นวจิตต์ บุญยรัตน์พันธ์ุ, บุญทริก โฆษิตานุกฤทธิ, ญัฐพล ศรีพจนารถ. (2551). *การศึกษา
วินัยการคลังของประเทศ(อดีตสู่ปัจจุบัน)และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยการคลังตามหลักสากล.*
สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สาธิต วงศ์อนันต์นนท์. (2555). *โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร.* สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2557 จาก

<http://www.library.senate.go.th>.

สำนักนายรัฐมนตรี. (2554). *สรุปสาระสำคัญคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี.* สืบค้น 5 พฤศจิกายน

2557 จาก <http://www.senate.go.th>.

สำนักบริหารเงินทุน กลุ่มพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาหนี้สิน. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์โครงการพักหนี้.* สืบค้น 6

พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.webhost.cpd.go.th/.../1..>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2557). *รายงานการศึกษาข้อมูลหนี้ที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการ
ประชานิยมของรัฐบาล.*

อนุสรณ์ ธรรมใจและคณะ. (2554). *ประชานิยม ประชาวิวัฒน์: ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและ
ฐานะทางการคลัง.* สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.rsu.ac.th/econ>.



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คณะผู้จัดทำ
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้าน
โครงการประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบ
ในโครงการประชานิยม

ที่ปรึกษา

นายอภิชาติ คำทอง	รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นายคุณวุฒิ ตันตระกูล	รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นางอรวรรณ พันธุ์เป็รื่อง	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
ว่าที่ ร.ต.ต. อาพัทธ์ สุขะนันท์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสวีณา พลพิชน์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2

ผู้จัดทำ

สำนักวิชาการ

นายภูมิพิชญ์ ยาสีทธิ์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางรติมา คชนันท์	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลป์ไทย	วิทยากรปฏิบัติการ
นางสาวอัจฉรา ชุมเหล็ก	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวดาวรัตน์ สมจิตร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุนันท์ เจสละ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวอุไร ธรรมเพชร	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวสุพรรณิศา พรหมบุตร	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สำนักกฎหมาย

นางสนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายปริพันธ์ โตอดีทย์	นิติกรชำนาญการ



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



ออกแบบปก : กลุ่มงานบรรณธิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์
พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้