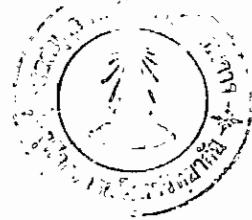


บทที่ ๑



ความทั่วไป

### ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ความพยายามที่ยิ่งใหญ่และสำคัญที่สุดของมวลมนุษย์ประการหนึ่ง ก็คือ ความพยายามที่จะยกฐานะความเป็นอยู่หรือความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ ผู้ที่ยังประสบความหิวโหยอยู่ก็ให้ได้รับการสนองบริการ เบื้องต้น ผู้ที่ได้รับการสนองบริการเบื้องต้นแล้วก็ให้ได้รับการสนองบริการขั้นสูงขึ้นไป รัฐบาลทุกรัฐบาลในโลกก็มีนโยบายสำคัญเป็นประการแรกที่จะดำเนินการในค่านนี้ โดยการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยไม่ขาดเสถียรภาพ แต่นโยบายที่แต่ละรัฐบาลจะไขกักแตกต่างกันไปแล้วแต่ระบบเศรษฐกิจที่จะใช้ อันอาจแยกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ ๔ ระบบ กล่าวคือ ระบบเสรีนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบผสม ระบบสังคมนิยม และระบบคอมมิวนิสต์ สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่โบราณกาลมาก็มีนโยบายโน้มเอียงไปคานเสรีนิยม ถึงแม้จะเห็นได้ว่า แม้แต่ในสมัยกรุงสุโขทัยก็ได้มีการส่งเสริมให้ชาวไทยมีโอกาสทำการค้าได้อย่างเสรี จากศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้กล่าวไว้ว่า "ใครจักใครค้าขางค้า ใครจักใครค้าม้าค้า ใครจักใครค้าเงินค้ำทองค้ำ ใครจักใครค้าหน้าใส"

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้เอกชนมีเสรีภาพในทางเศรษฐกิจมากที่สุด ทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเลือกทำสิ่งที่ตนเห็นว่า เป็นประโยชน์ บััจฉัยการผลิตส่วนใหญ่เป็นของเอกชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การแลกเปลี่ยน และการแบ่งปันสิ่งของและบริการที่ผลิตในระบบเศรษฐกิจ ดำเนินไปภายใต้ฉกรรเสรีเลือกตัดสินใจของผู้อุปโภคบริโภคและหน่วยธุรกิจ ทั้งนี้โดยผ่านกลไกราคา (Price Mechanism) ไม่มีรัฐหรือบุคคลใดเป็นผู้บังคับการผลิต

หรือแบ่งปันสิ่งที่ผลิตได้ระหว่างบุคคลในระบบเศรษฐกิจ ส่วนรัฐมีหน้าที่แต่เพียงกำนการป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอก การรักษาความสงบภายใน และดำเนินกิจการอื่นที่เห็นว่าเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นยังมีข้อบกพร่องบางประการ การที่รัฐปล่อยให้ประกอบการค้าโดยเสรีแล้ว อาจจะทำให้มีการฉวยโอกาสเกินสมควร อาจจะทำให้เกิดการขาดทุน เนื่องจากพ่อค้ารายเก่าที่สามารถครองตลาดไว้ได้แล้ว จะเกิดกัณมีให้พ่อค้ารายใหม่เข้ามาแย่งตลาดเพื่อสร้างกำไรให้แก่ตนให้สูงสุด การแข่งขันเพื่อทำลายกันเองจะเกิดขึ้น เมื่อมีข้อบกพร่องเช่นนี้ ประเทศในระบบเสรีนิยมส่วนใหญ่จึงได้หันไปหาระบบเศรษฐกิจแบบผสม รัฐจำต้องเข้าแทรกแซงการค้ของเอกชน โดยการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการค้าและควบคุมมิให้ผู้ค้าใช้วิธีการนอกกฎหมายนั้น ทุกคนทำการค้าโดยเสรีเท่าเทียมกันภายในกฎเกณฑ์ที่กำหนด กิจการค้าบางประเภทรัฐจำต้องเข้าดำเนินการเสียเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันจะเห็นว่ามีกิจการบางอย่างที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจการดังกล่าวนี้เรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ"<sup>๒</sup> นอกจากนั้นแล้ว ราคาของสินค้าบางอย่างที่รัฐบาลเห็นว่ามีควมจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน หรือสินค้าที่กำลังจะขาดแคลนรัฐบาลจะเข้าไปกำหนดราคาขาย จึงทำให้ราคาที่เป็นปรกฏนั้นไม่ได้เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานที่ปรากฏในขณะนั้น ซึ่งถ้าเป็นการแข่งขันอย่างเสรีแล้ว ราคาและปริมาณดุลยภาพจะปรากฏ ณ จุดที่จำนวนสินค้า

<sup>๑</sup>ดร. อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิชิต, ๒๕๑๔), หน้า ๑๕ - ๑๗.

<sup>๒</sup>"รัฐวิสาหกิจ" หรือ "รัฐพาณิชย์" (Government Enterprise) หมายถึง กิจการธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของเอง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนของกิจการนั้น ๆ ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมนโยบายในการบริหารงานของกิจการธุรกิจนั้น. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓๐.

ที่มีผู้ต้องการซื้อเท่ากับจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตประสงค์จะนำออกขาย ด้วยเหตุนี้จึงควร  
 ถือว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม (The Mixed  
 Economy) โดยรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนประกอบการผลิตการค้าได้โดย  
 เสรี รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมแทรกแซงหรือแข่งขันในขอบเขตเฉพาะ เท่าที่จำเป็น  
 รัฐบาลพยายามสนับสนุนบทบาทของเอกชนในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลจะไม่เข้าไป  
 ประกอบการธุรกิจแข่งขันกับธุรกิจเอกชนที่เอกชนทำอยู่แล้ว รัฐบาลเป็นเพียงผู้  
 กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของ  
 ประเทศเท่านั้น

### กลไกราคามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม ดังนั้น ใน  
 กิจกรรมส่วนใหญ่ย่อมจะอาศัยระบบราคาเป็นกลไกสำคัญในการตัดสินใจแก้ปัญหาชั้น  
 พื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่การตัดสินใจว่า สินค้าใดควรผลิต ผลิตเท่าไร และ  
 ผลิตอย่างไร จะแบ่งสรรไปให้ใครเท่าไร กลไกราคาจึง เป็นผู้แบ่งปันสินค้าในตลาด  
 นอกจากนั้นยังทำหน้าที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพล  
 ต่อการปรับตัวของความต้องการซื้อของผู้บริโภค และจำนวนสินค้าที่หน่วยธุรกิจจะ  
 ผลิตออกขาย บุคคลผู้มีอำนาจซื้ออาจได้รับการปฏิบัติสนองความต้องการไม่ว่าเขา  
 จะมีฐานะอย่างไรในสังคม หรือได้อำนาจซื้อมาโดยวิธีใด กลไกแห่งราคาเป็น  
 ตัวจักรสำคัญที่จะทำให้มีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรการผลิตที่ขาดแคลนระหว่างผู้  
 ผลิต เพื่อผลิตสินค้าและบริการ ตามความต้องการของผู้บริโภค ระบบราคาภายใต้  
 การแข่งขันสมบูรณ์จะทำให้ราคาได้สัดส่วนสัมพันธ์กับต้นทุนการผลิต ผู้ผลิตไม่อาจจะ  
 เอากำไรมากเกินไป การเปลี่ยนแปลงของราคาจะเกิดขึ้นโดยรวดเร็วและเป็นไป  
 โดยอัตโนมัติ การเปลี่ยนแปลงราคานี้เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ  
 และการกระทำต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจติดต่อกันเป็นลูกโซ่

ถึงแม้ว่ากลไกราคาจะสามารถใช้ในการเข้ามาแก้ปัญหาเศรษฐกิจชั้นมูล  
 ฐาน แต่ระบบราคาจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ ก็ต่อเมื่อไม่มีการผูกขาด

ในรูปหนึ่งรูปใดเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เพราะการผูกขาดจะทำให้ผู้ผูกขาดมีอำนาจตั้งราคาตามใจชอบซึ่งอาจสูงหรือต่ำจนเกินไป ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า คนไทยนับวันจะประสบกับปัญหาการถูกขูดรีดจากการผูกขาดทางคานธุรกิจทุกสาขามากขึ้นตลอดเวลา

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อราคา

ตามปกติแล้วราคาสินค้าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักที่ขอนำมากล่าว ๒ ประการ กล่าวคือ ต้นทุนในการผลิตสินค้านั้น และความต้องการสินค้าของผู้บริโภค ในแง่ของต้นทุนการผลิตนั้นเห็นได้ว่า ปริมาณการผลิตจะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตของสินค้านั้นเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งจะมีผลสะท้อนทำให้ราคาของสินค้าเปลี่ยนแปลงไป แต่ในบางช่วงของการผลิตหรือในอุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าจะเพิ่มปริมาณการผลิตหรือลดการผลิตก็ตาม อาจจะไม่ทำให้ต้นทุนการผลิตเปลี่ยนแปลงไป ถ้าการผลิตนั้นอยู่ในช่วงของ Constant Cost<sup>๒</sup> คั้งนั้น จึงไม่ได้เป็นกฎแน่นอนเสมอไปว่า



ปัจจัยหลักอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การคาดการณ์ในอนาคต การสงคราม การเปลี่ยนแปลงรสนิยม การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของประชาชน เป็นต้น

<sup>๒</sup>การขยายขนาดการผลิตในอุตสาหกรรมใดที่มีผลให้ต้นทุนเฉลี่ยระยะยาวคงที่ คือการขยายตัวหรือหดตัวของขนาดการผลิตจะไม่กระทบกระเทือนต้นทุนแต่อย่างใด เราเรียกอุตสาหกรรมนั้นว่า เป็นอุตสาหกรรมที่มีต้นทุนการผลิตคงที่ (Constant Cost Industry).

สมพงษ์ อรพินท์, เศรษฐศาสตร์จุลภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๒๖๑.

ปัจจัย บุนนาค และสมคิด แก้วสนธิ, จุล-เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๖๘.

George J. Stigler, The Theory of Competitive Price. (New York: Macmillan Company, 1942), pp. 128 - 134.

เมื่อผลิตสินค้าปริมาณมากขึ้นแล้วต้นทุนการผลิตจะลดลง ทำให้ขายสินค้าได้ในราคาต่ำ หรือผลิตสินค้าปริมาณน้อยลงแล้วต้นทุนการผลิตจะเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องขายสินค้าในราคาสูง ส่วนในด้านการต้องการสินค้าของผู้บริโภคนั้น ได้แก่ปริมาณต่าง ๆ ของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งผู้บริโภคจะซื้อหาในตลาดหนึ่งในราคาต่าง ๆ กัน โดยจะมองในแง่สินค้าใดมีอุปสงค์มากกว่าอุปทานราคาจะสูงขึ้น ถ้าสินค้าใดมีอุปทานมากกว่าอุปสงค์ราคาจะต่ำลง ดังนั้น ราคาจึงเป็นเสมือนภาพในกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์และอุปทานในขณะนั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานหรือทั้งสองอย่างจะทำให้ราคานั้นเปลี่ยนแปลงไป ราคาสินค้าอันเป็นราคาดุลยภาพจะปรากฏ ณ จุดที่อุปสงค์เท่ากับอุปทาน ทั้งนี้ การทำงานของอุปสงค์และอุปทานของตลาดจึงเป็นข้อกำหนดราคาของสินค้าต่าง ๆ ในตลาด ด้วยเหตุนี้มีปัจจัยใด ๆ ที่จะมีอิทธิพลต่อราคา สิ่งเหล่านี้จะต้องผ่านเข้ามาทางอุปสงค์และอุปทานเท่านั้น ซึ่งปัจจัยใดจะมีอิทธิพลต่อราคามากน้อยเท่าใดนั้น ก็แล้วแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ลักษณะต่าง ๆ ของตลาดในระบบเศรษฐกิจ

โลกแล้วว่า การที่ระบบราคาจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นคือเมื่อมีภาวะตลาดแข่งขันที่เหมาะสม ดังนั้น จึงสมควรจะไดกล่าวจถึงภาวะของตลาดตามทัศนคติเศรษฐศาสตร์ได้แยกแยะไว้ เพื่อการศึกษาทางทฤษฎี เพื่อความเข้าใจดังต่อไปนี้

ดร. ลออม อิศรพันธุ์, หลักเศรษฐศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรเสรีการพิมพ์, ๒๕๑๑), ๑: ๑๓๐ - ๑๓๑, ๑๕๗.

Arnol C. Harberge, Edited by Donald Stevenson Watson, "The Welfare Loss from Monopoly," Price Theory in Action. (Houghton: Mifflin Company, 1965), p. 184.

C.L. Allen, The Framework of Price Theory. (California: Wadsworth Publishing Company, 1965), pp. 11 - 13.

ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition) ลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ จะใกล้เคียงกับข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. มีผู้ขายมาก ควรมีจำนวนมากที่สุดจนถึงค่าอนันต์ (Infinity) แต่ละตลาดต้องมีผู้ขายมากพอจนไม่มีผู้ใดผูกขาดสินค้าใด ดังนั้น ในตลาดหนึ่ง ๆ ผู้ขายจะต้องมีสินค้า เป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสินค้าที่มีอยู่ทั้งหมดในตลาด

๒. มีผู้ซื้อมาก ผู้ซื้อต้องมีจำนวนมากเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อลดราคาหรือซื้อสินค้าใด และผู้ซื้อแต่ละคนยอมมีเงินติดตัวเข้าไปในตลาดเป็นจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับเงินของผู้อื่นในตลาด

๓. ลักษณะของสินค้าที่ซื้อขายจะต้องเหมือนกัน (Homogeneity) ผู้ซื้อจะเลือกซื้อจากผู้ขายคนใดก็ได้

๔. การเคลื่อนที่และการติดต่อสะดวก (Perfect Mobility) ผู้ซื้อทุกคนจะต้องติดต่อซื้อสินค้าใดสะดวกปราศจากเครื่องกีดขวางใด ๆ และการเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

๕. มีความรอบรู้ถึงภาวะตลาดเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้ขาย (Perfect Knowledge) ทุกคนทราบถึงความผันแปรของราคาสินค้าในตลาดเสมอ เช่น เมื่อผู้ใดขึ้นราคาสินค้าหรือลดราคาสินค้า ผู้อื่นทุกคนย่อมทราบ

ตลาดสมบูรณ์ที่แท้จริงนั้น เป็นตลาดที่นักเศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสมมุติฐานขึ้นเพื่อการศึกษาทางทฤษฎี เป็นตลาดในอุดมคติ ส่วนในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น ตลาดเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นเลย แต่จะมีตลาดที่ใกล้เคียงสมบูรณ์มีอยู่บ้าง เช่น ตลาดหุ้น ตลาดสินค้าที่ขายกันอยู่ทั่วไปในตลาดโลก เช่น ข้าวสารี ยาง ฝักบัว เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้ซื้อบางคนไม่รู้ว่าความเป็นไปได้อย่างไร หรือบางที่อาจติดต่อกันไม่สะดวกเต็มที่

ดังนั้น จากหลักข้อสมมุติดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่า ราคาสินค้าในตลาดสมบูรณ์จะมีราคาเดียวกันหมด หากผู้ขายคนใดขายเกินราคาตลาดก็จะขายสินค้า

ไม่ได้เลย เพราะผู้ซื้อทุกคนรู้และจะผลไปซื้อจากคนขายอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องลดราคาลงมาให้เท่ากับผู้อื่นจึงจะขายได้ หรือในทางตรงกันข้ามถ้าตั้งราคาต่ำไป ทุกคนก็จะพากันมาซื้อสินค้ากันหมด หรือไม่ก้ผู้ขายเห็นได้ทีก็จะขึ้นราคาให้เท่ากับราคาตลาดตามเดิมอีก

ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ได้จัดแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) ตลาดชนิดนี้จะมีลักษณะผูกขาดคล้าย ๆ เพราะผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดชนิดนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากมาย เช่น เกี่ยวกันกับตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ แต่ทว่าลักษณะของสินค้าของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดมีลักษณะแตกต่างกัน (Differentiation) ซึ่งผู้ซื้อจะมีสิทธิ์เลือกซื้อสินค้าที่ตนเองมีความพอใจ (Preference) ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็แสดงว่าผู้ขายมีอำนาจในการผูกขาด (Monopoly) ในสินค้านั้นได้อย่างคล้าย ๆ เพราะจะผูกขาดเสียที่เดียวอย่างเต็มที่ไม่ได้ เนื่องจากมีสินค้าหลายยี่ห้อหลายตราเสนอขายอยู่ ซึ่งอาจจะนำไปใช้ทดแทนของอย่างอื่นที่มีราคาแพงกว่าได้ ดังจะเห็นโดยทั่ว ๆ ไป สินค้าในตลาดชนิดนี้ ได้แก่ ผงซักฟอก ยาสีฟัน สุรา ชนิดต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายยี่ห้อหลายตราดังกล่าวแล้ว

เพราะฉะนั้น ผู้ขายสินค้าที่มีผู้นิยมและติดใจมาก ก็ย่อมจะมีทางควบคุมราคาสินค้าของตนได้บ้าง และจะควบคุมได้มากน้อยเพียงไร ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความติดใจของผู้บริโภคในสินค้านั้น

๒. ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ตลาดชนิดนี้จะมีผู้ขายน้อยจนกระทั่งว่าผู้ขายคนใดเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านราคาการผลิตและการขายแล้ว ย่อมจะกระทบไปยังผู้ขายอื่น ๆ ด้วย

ในภาวะตลาดเช่นนี้ ผู้ผลิตแต่ละคนต้องพยายามวางนโยบายของตนให้สอดคล้องต้องกันกับนโยบายของผู้อื่น เพื่อที่จะดำเนินการค้าและการผลิตร่วมกัน

ให้เป็นที่ราบรื่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้ง ต้องคำนึงถึงปฏิกิริยาจากผู้อื่น  
ให้จงหนัก เพราะจะทำแบบในตลาดแข่งขันธรรมดาไม่ได้

๓. ตลาดผูกขาด (Monopoly) การผูกขาดจะเกิดขึ้นได้โดยเหตุ  
ที่มีผู้ขายเพียงคนเดียวเท่านั้นในตลาด ผู้ขายคนเดียวจะเป็นผู้ควบคุมจำนวนการขาย  
ทั้งหมดในตลาดธุรกิจแห่งเดียวกัน จึงสามารถวางนโยบายในเรื่องราคาและจำนวน  
ขายอย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงปฏิกิริยาของผู้อื่น เพราะเป็นผู้ขายเพียงคนเดียว  
อย่างไรก็ตามผู้ขายจะไม่มีทางผูกขาดได้โดยแท้จริง เพราะในตลาดย่อมมีสิ่งของอยู่  
มากมาย ที่อาจจะนำมาใช้ทดแทนกันได้บ้าง ถ้าผู้ขายหวังกำไรมากเกินไปโดยขึ้น  
ราคาสินค้านั้น รัฐบาลก็อาจจะเข้ามาจัดการกับผู้ขายนั้นได้ โดยออกกฎหมายป้องกันการ  
การค้ากำไร เกินควร หรือกฎหมายการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่ง  
เป็นไปตามควรแก่ภาวะกรณี

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าตลาดจะเข้าอยู่ในลักษณะแบบใดก็ตาม ราคาก็เข้าไป  
มีบทบาทในตลาดเหล่านั้น แต่บทบาทแต่ละแห่งย่อมแตกต่างกันไป แต่ในตลาดที่มีการ  
แข่งขันอย่างสมบูรณ์ ราคาจะทำหน้าที่ของมันได้อย่างเต็มที่

เมื่อรัฐบาลเข้าไปทำหน้าที่แทนกลไกราคาโดยใช้มาตรการควบคุมโดยตรง

การปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยไม่มีการควบคุมกำกับ  
หรือแทรกแซงเลยนั้น ในบางครั้งภาวะการณ์ของตลาดไม่อำนวยให้สังคมได้รับ  
ประโยชน์สูงสุดได้ ราคาสินค้าอาจจะเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นที่เดือด  
ร้อนแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจำเป็นต้อง  
เข้าไปรักษาเสถียรภาพในค่านาราคา โดยอาจใช้วิธีทางตรงหรือทางอ้อมหรืออาจ  
ใช้ควบคู่กันไป สำหรับการควบคุมโดยตรงนั้น ได้แก่การเข้าไปกำหนดราคาสินค้า  
ที่เห็นว่ามีควมจำเป็นต่อการครองชีพ ส่วนการควบคุมทางอ้อม ได้แก่การนำมาตร  
การทางการเงินและการคลัง ซึ่งเป็นเรื่องของ เศรษฐศาสตร์มหภาคมาใช้ปรับภาวะ  
เศรษฐกิจ ให้มีเสถียรภาพ ให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนพอเหมาะกะกับภาวะเศรษฐกิจ



แต่การควบคุมทางอ้อมนั้น มักจะทำได้ในประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจค่อนข้างมากแล้ว สถาบันต่าง ๆ สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในประเทศที่ยังกำลังพัฒนาอยู่ มักนิยมใช้การควบคุมทางตรง

ผลดีและผลเสียที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงราคา และมาตรการที่รัฐบาลควรดำเนินการกับกลไกราคา

ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง มาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๒ และในขณะเดียวกันก็ประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงันไปคืบในบางระยะ รัฐบาลไทยได้พยายามทุกวิถีทางที่จะแก้ไขภาวะนี้ และเพื่อแก้ไขปัญหาย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะใช้มาตรการการควบคุมราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาด ซึ่งโดยทั่วไป อาจจะก่อให้เกิดผลดีและผลเสียดังนี้

สำหรับในแง่ของผลดีนั้น พอจะจำแนกได้ดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ถ้ารัฐบาลออกกฎหมายมาบังคับ มีกลไกควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมต้องปฏิบัติตาม ก็จะช่วยให้บรรเทาความเดือดร้อนไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง
๒. ธุรกิจใดดำเนินการไปในทางผูกขาด รัฐบาลสามารถนำมาตรการควบคุมมาใช้กับธุรกิจนั้น ๆ ทำให้ธุรกิจไม่สามารถดำเนินการผูกขาดอย่างเด่นชัด เพราะเกรงกลัวบทลงโทษตามกฎหมาย
๓. รัฐบาลสามารถเลือกเข้าแทรกแซงเฉพาะในธุรกิจ หรือสินค้าที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน ทำให้รัฐบาลทำงานได้ในขอบเขตที่เหมาะสมคล่องตัว
๔. ถ้ารัฐบาลธุรกิจใดสามารถรักษาระดับราคาสินค้าในท้องตลาดไว้ได้ ความเป็นอยู่ของประชาชนไม่เดือดร้อน ก็จะเป็นคะแนนนิยมให้กับรัฐบาลชุดนั้น ทำให้รัฐบาลมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศได้ยาวนานและมั่นคง เป็นผลในด้านการสร้างความมั่นคงทางการเมืองแก่รัฐบาล

๕. ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากสินค้าขาดแคลน โดยรัฐบาลออกบัตรปันส่วนให้ ทำให้ประชาชนมีสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพบริโภค

แต่การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงราคา ก็ควรต้องคำนึงถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งพอจะแยกออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. จะก่อให้เกิดตลาดมืดขึ้นได้ในกรณีที่เกิดสินค้าขาดแคลน เนื่องจากการกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล จนรัฐบาลต้องใช้มาตรการสุดท้ายโดยการออกบัตรปันส่วน ซึ่งประชาชนจะเลี่ยงโดยการเสนอราคาซื้อสูงกว่าควบคุม จึงทำให้มีการลักลอบซื้อขายสินค้าในตลาดมืด ผู้มีอำนาจซื้อน้อยต้องประสบความเดือดร้อนถึงแม้รัฐบาลใช้มาตรการปันส่วนก็ตาม ก็ไม่สามารถผ่อนคลายความเดือดร้อนให้หมดไปได้

๒. การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงโดยตรง และใช้อย่างพร่ำเพรื่อในยามสงบ จึงเป็นการทำลายการลงทุนใหม่ ๆ หรือการขยายตัวของธุรกิจ ด้วยเหตุว่าการควบคุมราคาสินค้าที่รัฐบาลกำหนดอยู่นั้น มีลักษณะที่ในการเลือกประเภทสินค้าที่ควบคุมไม่ชัดเจน ตลอดจนราคาที่ควบคุมนั้นมักจะไม่ยืดหยุ่นหรือเป็นธรรมต่อผู้ผลิต เพราะว่ราคาที่กำหนดนั้นไม่สัมพันธ์ไปในทางเดียวกับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น การควบคุมราคาสินค้าโดยปกติไม่ได้กำหนดระยะเวลาการควบคุมไว้ จึงทำให้นักธุรกิจสงวนท่าทีที่จะขยายกิจการเพิ่มมากขึ้น และนักลงทุนรายใหม่ไม่แน่ใจในการเข้ามาลงทุน เพราะรัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอน ทำให้ธุรกิจขาดความมั่นใจการลงทุนใหม่จึงเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนั้น บุคคลบางกลุ่มสามารถแสวงหาประโยชน์เพื่อหุ้่มุ้คน โดยการบิดเบือนกลักค่านราคาได้

๓. ถ้ารัฐบาลใช้มาตรการควบคุมราคาโดยไม่รอบคอบถูกต้อง จะทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าลดลง ในที่สุดก็จะทำให้ราคาสินค้าโดยเฉลี่ยสูงขึ้น เป็นเหตุให้ผู้บริโภคต้องซื้อผลิตภัณฑ์หรือสินค้าในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำให้รัฐบาลในอีกฤดูทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้ลุล่วงด้วยก็ได้

๔. กรณีที่รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมโดยตรง โดยไม่ได้มีกลไกทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้มีช่องว่างที่ให้โอกาสแก่นักธุรกิจหลีกเลี่ยงกฎหมาย ทำให้ไม่บังเกิดผลตามที่ต้องการ และเปิดโอกาสให้ธุรกิจผูกขาดเอาเปรียบผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น

๕. ถ้าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจการแทรกแซงราคาขาดประสิทธิภาพแล้ว จะก่อให้เกิดการไต่เปรียบเทียบเปรียบขึ้นในธุรกิจนั้น ๆ นอกจากนั้นแล้วยังก่อให้เกิดสินค้าเถื่อนมากขึ้น เนื่องจากราคาที่กำหนดขึ้นนั้นไม่มีผลในด้านการปฏิบัติตาม มีการเลี่ยงกฎหมายมากขึ้น สินค้าเหล่านั้นจึงต้องซื้อขายในตลาดมืด จึงทำให้ต้องกลายเป็นสินค้าเถื่อนโดยปริยาย

เนื่องจากการเข้าไปควบคุมราคาโดยตรง จะมีทั้งผลดีและผลเสียดังกล่าวมาแล้ว ในการใช้มาตรการนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจมากที่สุด ควรจะมีการคำนึงถึงบรรยากาศที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้ด้วย

รัฐบาลและเอกชนควรร่วมมือกันอย่างเต็มที่ รัฐบาลต้องพยายามดึงดูดการออม ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญในการบริหารงาน จากเอกชนและบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ออกมาให้มากที่สุด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลให้มีความรับผิดชอบเฉพาะในโครงการที่เอกชนไม่ลงทุนเท่านั้น การที่รัฐบาลเข้าไปทำหน้าที่ในเศรษฐกิจมากเกินไป จึงทำให้ต้องกระจายผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงานออกไป ทำให้การทำงานไม่ไคลลด งานที่ต้องทำและรับผิดชอบมากเกินไป ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ระบบงานราชการโดยปกติล่าช้า จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเบื่อบริการให้กับธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้วย ก่อให้เกิดต้นทุนทางอ้อม จึงต้องแก้ไขระบบราชการให้สามารถปฏิบัติได้โดยรวดเร็วและรัดกุม และในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องสอดคล้องการเคลื่อนไหวของราคาสินค้าและคอยป้องกันแก้ไขตลอดเวลา ก่อนที่ระดับราคาสินค้านั้นจะลอยตัวกันขึ้นไปอยู่ในระดับสูง ซึ่งจะทำให้เกิดความยากลำบากมากขึ้นในการแก้ไข ดังนั้น จึงควรระมัดระวังในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจใด ๆ ที่อาจจะมียผลทำให้มีการขึ้นราคาสินค้ามากและอย่างฉับพลัน

## ทำไมจึงเลือกเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในบรรดาปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าปัญหาทางด้านระดับราคาเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล และความอยู่ดีกินดีของประชาชนมากที่สุด เนื่องจากว่าระดับราคาสินค้าในประเทศไทยมีแต่สูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) จากอดีตจนถึงปัจจุบันว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นมาตลอด โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น<sup>๑</sup>

นับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันเป็นครั้งแรก ระดับราคาสินค้าได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมาก และการเพิ่มขึ้นของระดับราคาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ภายนอกประเทศซึ่งควบคุมไม่ได้ อันได้แก่การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและสินค้านำเข้าหลักอื่น ๆ และได้กลายเป็นภาระที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของระบบเศรษฐกิจของไทย และก็ปรากฏว่าภาระส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำ จึงเป็นการไม่ยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง ประชาชนที่ยากจนจึงยากที่จะหลุดพ้นจากความยากจนไปได้ จึงทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคมมากขึ้น

เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เช่น การตรึงราคาสินค้าภายในประเทศ แต่รัฐไม่สามารถทำให้สำเร็จได้ เนื่องจากกลไกของรัฐในขั้นนี้ไร้ประสิทธิภาพ การดำเนินงานของรัฐดังกล่าว ในบางกรณีได้ส่งผลเสียหายต่อการขยายการผลิตสินค้าสำคัญบางประเภทในระยะข้างหน้าอย่างมาก จึงทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจต่อเนื่องมาตลอด

<sup>๑</sup>กระทรวงพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กองระดับราคา, ดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับประเทศไทย (รายเดือน ๒๕๐๖ - ๒๕๒๓).

กรมส่งเสริมการเกษตร, ข่าวสารการคลัง ๑๓ (พฤศจิกายน ๒๕๒๓):

ถึงแม้ว่ารัฐได้ออกกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก เพื่อเป็นเครื่องมือในการ  
 กำเนินตามนโยบายที่วางไว้ก็ตาม แต่ปรากฏว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่มีผลในด้านการ  
 ปฏิบัติ จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ธุรกิจต่าง ๆ ใ้รวมตัวกันผูกขาดโดย  
 มุ่งหวังเพื่อกอบโกยกำไรมากเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และ  
 ในการรวมกลุ่มการผูกขาดมักกระทำในรูปของสมาคม ชมรมต่าง ๆ ประชาชนจึง  
 ถูกขูดรีดจากระบบผูกขาดที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมก็เพิ่มทวีขึ้น  
 ทำให้สังคมอยู่ในสภาวะไร้เสถียรภาพ ซึ่งส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศ

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจอย่างมากเกี่ยวกับมาตรการ  
 การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล จึงได้พยายามศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
 เรื่องนี้โดยเฉพาะ ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น  
 โดยยกกรณีตัวอย่างสินค้าที่สำคัญ ๓ ชนิด คือ ปูนซีเมนต์ น้ำตาลทราย น้ำมัน  
 และผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม ขึ้นมาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องราคาโดยเฉพาะ เพื่อสรุป  
 และหาข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล ทั้งในด้านนโยบาย กลไกในการควบคุม ตลอดจน  
 จนขอควรระวังทั้งหลายหากมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปควบคุมราคาสินค้า  
 สำหรับในด้านความคิดเห็นของผู้เขียนนั้น เห็นว่า หากภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหา  
 เรื่องราคาและเรื่องการผูกขาดได้แล้ว โอกาสที่จะพัฒนาประเทศอย่างมั่นคงและ  
 ยุติธรรมคงกระทำไปโดยยาก และนั่นย่อมหมายความว่า ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
 ความมั่นคงทางสังคม และความมั่นคงทางการเมืองคงจะเกิดขึ้นไม่ได้

ในการเลือกสินค้าทั้ง ๓ ชนิดนี้ขึ้นมาศึกษาเป็นพิเศษโดยเฉพาะนั้น เนื่องจาก  
 จากเป็นสินค้าที่มีความสำคัญและมีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน พอที่จะเป็นตัวอย่างที่ดี  
 ในการนำมาวิเคราะห์หาข้อบกพร่องของการควบคุมราคาได้อย่างดี ซึ่งลักษณะของ  
 สินค้าดังกล่าว จะนำมากล่าวพอเป็นสังเขปดังนี้

ปูนซีเมนต์ เป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตมีเหลือ  
 เพื่อ เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ  
 ในด้านเศรษฐกิจและสังคม หากหากดำเนินนโยบายได้ถูกต้อง ปูนซีเมนต์ที่ผลิตได้

นอกจากจะพอใจในประเทศแล้ว ยังจะสามารถส่งออกเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญ

น้ำตาลทราย เป็นสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ไซบริโกลภายในประเทศ มีเหลือเป็นรูปน้ำตาลทรายคิบส่งออกขายต่างประเทศค่อนข้างมาก ทำรายได้เงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศปีละมาก ๆ เป็นสินค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองค่อนข้างมาก

น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม เป็นสินค้าที่กลั่นจากน้ำมันดิบที่ต้องสั่งซื้อมาจากต่างประเทศทั้งหมด ดังนั้น ราคาน้ำมันภายในประเทศจึงผูกพันกับราคาน้ำมันดิบของโลก การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันได้ส่งผลกระทบต่อภาวะของราคาสินค้าภายในประเทศ เนื่องจากเป็นต้นทุนการผลิตของสินค้า และเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศเป็นอย่างยิ่ง และความอยู่รอดของรัฐบาล เป็นสินค้าที่มีจำกัดมีโอกาสใช้หมดไปในอนาคตอันไม่ไกลนัก

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้เขียนในแบบพรรณนาและวิเคราะห์ ใ้ตนคนคว่าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการค้ำกำไรเกินควร และกฎหมายทำนองเดียวกัน และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งจากการสัมภาษณ์ถามผู้รู้ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งการเขียนวิทยานิพนธ์นั้นได้แบ่งออกเป็น ๕ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ เกี่ยวกับทฤษฎีราคาโดยเฉพาะ ในกรณีที่มีการเข้าควบคุมราคาโดยรัฐบาล และมาตรการที่รัฐบาลควรดำเนินการเกี่ยวกับกลไกราคา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจมากที่สุด

ตอนที่ ๒ เกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาลไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ พร้อมทั้งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งประกาศต่าง ๆ ที่ออกโดยกฎหมายดังกล่าว กลไกของรัฐบาลที่ใช้ในการควบคุมราคา

ตอนที่ ๓ อธิบายถึงกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดราคา ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตของสินค้า อัตราผลตอบแทนของผู้ผลิต ผลที่มีต่อผู้บริโภค และอื่น ๆ

ตอนที่ ๔ ชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการเข้าแทรกแซงราคา โดยรัฐบาล โดยจะศึกษากรณีสำคัญ ๓ กรณี คือ ราคายูนซีเมนต์ น้ำตาลทราย น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม

ตอนที่ ๕ สรุปและขอเสนอแนะ โดยจะสรุป ตอนที่ ๔ พร้อมทั้งขอเสนอแนะแก่รัฐบาล ทั้งในด้านแนวนโยบาย กลไกในการควบคุม ตลอดจนข้อควรระวังทั้งหลายถ้าหากมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมราคาสินค้า.



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย