



# เศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 20 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2549

ISSN 0857-5924

**เจ้าของ** โครงการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กทม. 10200 โทร. 0-2613-2422

**บรรณาธิการ** ภราดร ปริดาศักดิ์

**ผู้จัดการ** วรณะ เวชพราหมณ์

**พิมพ์ที่** หจก.สามลดา โทร. 0-2895-1500

**สมาชิก** บริจาค ปีละ 60 บาท (12 ฉบับ) ส่งจ่าย "โครงการเศรษฐศาสตร์" คณะเศรษฐศาสตร์ ปณ. หน้าพระลาน 10202

**แจกฟรี** เฉพาะห้องสมุดโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทั่วประเทศ

## ภายในเล่ม

- ◆ การอภิปราย  
"การแปรรูป กฟผ.แบบของไทย ... มีอะไรน่าเป็นห่วง?"  
(ต่อจากฉบับที่แล้ว)
- ◆ ปักเศรษฐศาสตร์ที่ควรรู้จัก  
เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham)
- ◆ ศัพท์เศรษฐศาสตร์
  - utility
  - total utility (TU)
  - law of diminishing marginal utility
  - marginal utility (MU)
  - utility theory

## Uรรณาธิการแถลง

กว่าที่ท่านจะได้เปิดอ่านวารสารฉบับนี้ มหกรรมฟุตบอลโลก 2006 คงจะปิดฉากลงแล้ว และเชื่อแน่ว่าผู้อ่านหลายท่านคงให้ความสนใจ และติดตามการแข่งขันในครั้งนี้อีกบ้างน้อยบ้างตามแต่รสนิยมที่มีต่อเกมฟุตบอล การแข่งขันฟุตบอลโลกในแต่ละครั้ง ถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้แก่หน่วยเศรษฐกิจทุกระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแข่งขัน นับตั้งแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแข่งขันโดยตรง ไปจนถึงธุรกิจอื่น ๆ อันได้แก่ การผลิตอุปกรณ์การแข่งขัน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การโฆษณา การสื่อสาร หนังสือและสิ่งพิมพ์ และการขายสินค้าหรือบริการต่างๆ อันเป็นผลมาจากการแข่งขัน จึงไม่น่าแปลกใจว่าเพราะเหตุใดแต่ละประเทศจึงปรารถนาที่จะเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันฟุตบอลโลก

การอภิปรายเรื่อง "แปรรูป กฟผ. แบบของไทย... มีอะไรน่าเป็นห่วง?" กำลังจะจบบริบูรณ์ในฉบับหน้าแล้ว จึงจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่ในฉบับนี้ไปจนถึงหน้าหลัง เลยทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่สำหรับการแนะนำหนังสือเศรษฐศาสตร์ แต่เนื้อหาส่วนอื่นยังคงเป็นอาหารสมองของท่านได้เช่นเดิม

การอภิปรายเรื่อง<sup>1</sup>

## “แปรรูป กฟผ.แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?”

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

**คุณชื่นชม :** (อภิปรายต่อ)

ประเด็นแรก เรื่องประสิทธิภาพ ท่านอาจารย์เดือนเด่น และ อาจารย์ภูรี ได้พูดไปแล้วว่าไม่น่าจะใช้ เพราะจริงๆ แล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพนั้น แรงผลักดันหลักมาจากการแข่งขันที่เรียกว่า liberalization แต่กรณีของ กฟผ. ที่โอนสิทธิผูกขาดกิจการให้กับ บมจ. กฟผ. ให้สามารถใช้อำนาจผูกขาดดำเนินธุรกิจได้โดยชอบธรรมตามกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีแรงผลักดันอะไรเลยที่จะทำให้ปรับปรุงประสิทธิภาพ และเป็นที่ชัดเจนว่า แค่การเปลี่ยนสถานะจากรัฐเป็นเอกชนไม่ได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ มีการศึกษาชิ้นหนึ่งจากอเมริกาได้มีการสำรวจกิจการต่างๆ รวมถึงไฟฟ้า จำนวน 200 กว่าแห่งทั้งรัฐและเอกชน เพื่อดูว่ามีประสิทธิภาพต่างกันหรือไม่ พบว่าไม่มีความแตกต่างอย่างเห็นเป็นสาระสำคัญ ดังนั้นค่อนข้างชัดเจนว่า รูปแบบการแปรรูปไม่ได้ทำเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกอันคือ กรณีของ ปตท. ซึ่งแปรรูปออกไปพร้อมสิทธิผูกขาดในธุรกิจ ก๊าซ ยกนำเสนอว่า ปตท. มีประสิทธิภาพการทำการกำไรสูงมาก อันนี้คนละอย่างกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน การให้บริการ ซึ่งถ้ามาดูในรายละเอียดจะพบว่า ปตท. มีปัญหาประสิทธิภาพมากในเรื่องคุณภาพการให้บริการและทางด้านเทคนิค และที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดปัญหาค่อนข้างมาก ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยไม่ได้รับการจัดการ ส่งผลให้เกิดความเสียหายและก็มีผลกระทบมาให้ผู้บริโภค นี่เป็นตัวอย่างว่าที่ผ่านมาไม่มีปัญหาอะไรบ้าง ตั้งแต่ (1) การวางแผนสร้างท่อขาดานาที่ล่าช้าผิดพลาด สร้างภาวะ Take or pay มูลค่านับพันล้าน (2) เกิดปัญหาเทคนิคก่อให้เกิดไฟฟ้าดับใน 14 จังหวัด

ภาคใต้ สร้างความเสียหายเดือดร้อนอย่างมากมายเช่นกัน ไม่มีการรับผิดชอบ (3) ตัวอย่างต่อมาภาคกลาง เกิดปัญหาการจัดการก๊าซของ ปตท. มีปัญหา ก็ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ (4) หลังจากนั้นก็มีความขัดข้องในการส่งก๊าซจากแหล่งเยตากุน ซึ่ง ปตท. เป็นผู้จัดหาแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าสูง ผลกระทบให้กับผู้บริโภคก็ไม่มีการจัดการเช่นกัน เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพอผูกขาดแล้วก็ได้มีแรงจูงใจมากนักในการเพิ่มประสิทธิภาพ ต้นทุนก็มีแต่ผลักต่อให้ผู้บริโภค

ประเด็นที่สอง เรื่องความมั่นคงและความต้องการในการขยายระบบ ในอดีตเห็นได้อย่างชัดเจนแล้วว่าปัญหาความมั่นคงของ กฟผ. ที่ส่งผลกระทบเกิดเป็นเหตุการณ์ไฟดับนั้นสาเหตุมาจากปัญหาการจัดการของ ปตท. แต่ในการแปรรูปกลับไม่ได้มีการจัดการแต่อย่างใด นี่เป็นปัญหาความมั่นคงทางด้านเทคนิค แต่สิ่งที่ กฟผ. มักจะอ้างก็คือ หากไม่มีความคล่องตัวในการหาเงินทุนเพื่อมาลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าแล้วจะเกิดปัญหาความมั่นคงต่อระบบ อันนี้ต้องขอชี้แจงเลยว่าไม่ใช่ประเด็น เนื่องจากจริงๆ แล้ว กฟผ. มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า เช่น การออกพันธบัตรหุ้นกู้ ซึ่งเป็นกลไกที่ ปตท. ได้ใช้ในช่วงที่ผ่านมา ดอกเบี้ยเพียง 7% เท่านั้น ในขณะที่ต้นทุนในการระดมทุน แค่เงินปันผลที่ต้องจ่ายให้กับผู้ถือหุ้นก็ 7-8% แล้ว ยังไม่รวมค่า IPO discount (อัตราส่วนลดในการขายหุ้นครั้งแรก) ที่มีการพูดกัน ถ้าดูจากตัวเลขของ อาจารย์ภูรี IPO discount ในกรณีที่สุด (low growth) มี discount ไป 55% ดังนั้น ต้นทุนจากการระดมทุนไม่ได้ถูกเลย และถ้าเป็นกรณีสูง (high growth) มี discount

<sup>1</sup> ถอดความจากแถบบันทึกเสียง การอภิปราย ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม 2548 ณ ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ โดยผู้ร่วมนำการอภิปราย ประกอบด้วย (1) อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2) อ.ดร.ภูรี สิริสุนทร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (3) ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (4) คุณชื่นชม สว่างศรี ภิรเชษฐ นักวิชาการอิสระด้านพลังงาน โดยมี ศ.ดร.ปราณี ทินกร คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินรายการ

เกือบ 100% เลย ดังนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าสิ่งที่ได้มาไม่ได้คุ้มกับที่เสียไป นอกจากการออกพันธบัตรหุ้นกู้ก็มีทางเลือกอื่น เช่น ในอุตสาหกรรมรายใหญ่เราสามารถให้อุตสาหกรรมรายใหญ่สรรหาไฟฟ้าเองได้ และสามารถเปิดโอกาสให้ชุมชนเอกชน หรือผู้ประกอบการที่ใช้พลังงานประสิทธิภาพสูง หรือพลังงานทางเลือก สามารถช่วยผลิตได้ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม แต่ปัจจุบันถูกกีดกัน คือ เรามีความต้องการที่จะช่วยประเทศในการผลิตไฟฟ้า และสามารถที่จะใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าที่ กฟผ. ทำเอง แต่ถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงระบบสายส่งของ กฟผ. เนื่องจาก กฟผ. ผูกขาด อันนี้คือปัญหาความมั่นคงที่แท้จริง

**ประเด็นที่สาม** เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการไฟฟ้า กรณีของ กฟผ. จำนวนหุ้นที่จัดสรรไว้สำหรับให้ประชาชนถือครองทั้งผู้ใช้ไฟและประชาชนทั่วไปมีจำนวน 622.5 ล้านหุ้น ถ้าเราจะยึดตามแนวให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กระจายให้กับผู้ใช้ไฟอย่างทั่วถึง พบว่าจำนวนหุ้นที่ควรจะต้องถือครองต่อผู้ใช้ไฟ น่าจะอยู่ที่ 40 หุ้น ต่อราย แต่ปรากฏว่าในการกระจายได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำว่าแต่ละรายจะต้องถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 400 หุ้นต่อราย นั้นหมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิ์ที่จะซื้อหรือถือครองหุ้น ในที่สุดแล้วหุ้นจะไปกระจุกตัวอยู่ที่นักลงทุนแค่นี้ขยับมือเดียว อันนี้ไม่มีประสิทธิภาพของปตท. เป็นตัวอย่างให้เห็นแล้ว จากข้อมูลผู้ถือหุ้นของ ปตท. รวมกระทรวงการคลังด้วยมีแค่ประมาณ 21,000 รายเท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนประชากรคือ 0.03% ของประชากรประเทศไทย ค่อนข้างชัดเจนแล้วว่าที่บอกว่าการแปรรูปเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของนั้น แท้จริงแล้วมันกระจุกอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม และผลก็คือประชาชนที่เดิมเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ทุกคนเป็นเจ้าของ กลับกลายเป็นต้องเสียสิทธิไปจากการกระจายหุ้น

**ประเด็นที่สี่** เรื่องการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งถูกชูเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลว่าจะใช้รัฐวิสาหกิจในเรื่องการกอบกู้เศรษฐกิจดิฉันไม่มีความเชี่ยวชาญพอที่จะวิจารณ์ แต่ความเห็นส่วนตัวเห็นว่าคำอธิบายของรัฐบาลก็ยังไม่มีความชัดเจนว่ารัฐวิสาหกิจ จากเดิมที่เป็นของรัฐทั้ง 100% แล้วกลายเป็นเอกชน 25% จะมีความสามารถในการกอบกู้เศรษฐกิจอย่างไร แต่ถ้ามาดูเรื่องการสร้างรายได้ให้กับประเทศ ถ้าดูรายได้ในเชิง GDP พบว่า แปรรูปหรือไม่ผลไม่น่าจะแตกต่างกันนัก รัฐถือหุ้น 100% หรือ 75% ไม่น่า

แตกต่างกันมีนัยสำคัญ แต่ถ้ารัฐถือหุ้นบางส่วนและเอกชนถือหุ้นบางส่วนแล้วรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทในตลาดหุ้นในการขยายธุรกิจ อันนี้ก็อาจมีนัยสำคัญ แต่ไม่ได้มาจากการที่เกิดการแปรรูป แต่เกิดจากการที่รัฐเอื้อประโยชน์ทางด้านนโยบายให้แก่ รัฐวิสาหกิจในการขยายธุรกิจ

มาดูการสร้างรายได้ให้กับประเทศในเชิงรายได้เข้ารัฐ อย่างที่ อาจารย์ภูรี ได้นำเสนอแล้ว และเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของ ปตท. ที่ถ้าโรมาทาคาลแต่รายได้เข้ารัฐกลับน้อยกว่า เนื่องจากรายได้แทนที่จะเข้ารัฐทั้ง 100% ก็ต้องเจียดไปให้กับเอกชนส่วนหนึ่ง ทำให้รายได้หายไปไม่เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ในเรื่องของภาษี ในอดีตถ้าดูในหนังสือชี้ชวนของ กฟผ. เงินนำส่งรัฐจะส่งที่อัตรา 35% แต่พอแปรรูปแล้วมีหน้าที่เสียภาษี ในช่วง 5 ปีแรกได้รับสิทธิพิเศษเหลือเงินที่จะต้องนำส่งรัฐ 25% หลังจากนั้นจะนำส่งในอัตรา 30% เห็นได้ชัดว่าการแปรรูปกลับทำให้รัฐเสียผลประโยชน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการแปรรูปนั้น ไม่ใช่เพื่อประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพื่อความมั่นคง ไม่ใช่เพื่อการขยายระบบ ไม่ใช่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงทุน ไม่ใช่เพื่อการกอบกู้เศรษฐกิจ ดังนั้น เขาทำไปเพื่ออะไร มีวาระซ่อนเร้นหรือไม่ เนื่องจากว่ามันยังไม่ได้เกิดขึ้นจึงไม่แน่ใจว่าทำไปเพื่ออะไร แต่ว่าสิ่งที่ทำไปในลักษณะนี้ คือ ให้การผูกขาดโดยไม่มีกำถ่วงดุล ให้มีสถานะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เพื่อเอื้ออำนาจรัฐไปให้แก่ บมจ. กฟผ. และการที่ให้ บมจ. กฟผ. เป็นองค์กรที่แสวงหากำไร มันก่อให้เกิดความเสี่ยงมหาดศาล คือความเสี่ยงที่เปิดช่องให้เกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนรูปแบบการคอร์รัปชันในอดีตมักมาในรูปแบบการคอร์รัปชัน เช่นการจ่ายค่าส่วย ค่าคอมมิชชั่น ลือคสเป็ค ฮั่ว เป็นต้น แต่ในอนาคตกำลังจะมีรูปแบบใหม่ จริงๆ ที่อื่นมีแล้ว แต่ กฟผ. ยังไม่มี ที่กำลังจะมี คือรูปแบบในการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ (economic rent) โดยนักการเมือง หรือจากการกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน และพวกพ้อง

ถ้าจะใช้กรอบการคอร์รัปชันมาดูการแปรรูป กฟผ. อาจใช้อธิบายรูปแบบการแปรรูป กฟผ. ที่มีลักษณะ 3 ส่วน ด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การผูกขาดโดยไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระ ถ่วงดุล อันนี้ถ้ามองในแง่คอร์รัปชัน มันก็เป็นไปเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด หรือแสวงหารายได้จากคอร์รัปชันให้มากที่สุด ซึ่งเป็นการอธิบายว่าทำไมถึงยังไม่มืองค์กรกำกับดูแลอิสระ ในกรณีของไฟฟ้า

นี้พูดกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ร่างออกมาเรียบร้อย จนถึงบัดนี้ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง ถ้ามองในรูปคอร์รัปชันก็เป็นไปได้ที่จะไม่เกิดขึ้นด้วย เพราะการมากำกับดูแลดวงดูล จะทำให้ช่องทางการหารายได้จากการแปรรูปน้อยลง

**ส่วนที่สอง** คือ การมีสถานะกึ่งรัฐ กึ่งเอกชน ได้สร้างความคลุมเครือเอื้อต่อการใช้อำนาจและกลไกของรัฐในการเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่บริษัท

**ส่วนที่สาม** คือ การเป็นบริษัทในตลาดทุน มันคือการเปลี่ยนกิจการเพื่อสาธารณูปโภคมาเป็นธุรกิจที่มุ่งหวังผลตอบแทนสูงสุดต่อผู้ถือหุ้น และที่สำคัญเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มธุรกิจการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงและรับผลประโยชน์จากธุรกิจดังกล่าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายผ่านการเป็นเจ้าของหุ้น โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายชื่อด้วย สามารถทำได้โดยผ่าน nominee (ตัวแทนถือหลักทรัพย์) trust fund (กองทุนจัดการทรัพย์สิน) ต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถที่จะเอื้อมไปบังคับกองทุนต่างประเทศดังกล่าวให้เปิดเผยชื่อผู้ถือหุ้นไทยได้ นี่ถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่ถือว่าเป็นช่องทางที่กลุ่มดังกล่าวสามารถหาประโยชน์โดยถูกกฎหมาย

ดังนั้น ขอนำเสนอในที่นี้ว่าการแปรรูป กฟผ. แบบไทยๆ มีเพื่อขยายช่องทางคอร์รัปชัน ก่อนที่จะเกิดการแปรรูปนั้น รูปแบบคอร์รัปชันจำกัดอยู่แค่เพียงภาษีคอร์รัปชัน แต่ภายหลังการแปรรูปภาษีคอร์รัปชันไม่จำเป็นต้องหายไป แต่การตรวจสอบโดยตลาดหลักทรัพย์และผู้ถือหุ้นรายย่อยก็อาจทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้น แต่สิ่งที่มีนัยสำคัญก็คือ รูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นมากมายมหาศาล ซึ่งก่อนการแปรรูปไม่สามารถทำได้ มาทำได้หลังมีการแปรรูป เริ่มตั้งแต่การคอร์รัปชันครั้งเดียวจบ คือในขั้นตอนการแปลงสภาพ ก็มีการลดทอนมูลค่าสินทรัพย์ ซึ่งตรงนี้ตรวจสอบได้ยากเพราะการเปิดเผยข้อมูลไม่เป็นไปโดยโปร่งใส และการกำหนดราคา IPO ที่ต่ำเกินควร อันนี้ทำให้มี discount อย่างต่ำ 55% อย่างสูงเกือบ 100% นอกจากนั้นก็ยังมีโอกาสให้มีการติดสินบนพนักงานด้วยผลประโยชน์หุ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองให้เกิดการยอมรับนโยบายการแปรรูป และยังมีช่องทางในการหารายได้จากการคอร์รัปชันแบบต่อเนื่องด้วย อย่างแรกคือการกำหนดนโยบายหรือเงื่อนไขในการใช้สาธารณสมบัติ หรือการกำกับดูแลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของธุรกิจมากกว่าเอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนรวม อันนี้ชัดเจน

เนื่องจากกลไกมันไม่มีการถ่วงดุลเลย อำนาจทุกอย่างในการกำหนดอยู่ที่ฝ่ายการเมือง รูปแบบอย่างที่สองที่จะเกิดขึ้นได้คือการเก็งกำไรราคาหุ้นจากข้อมูลภายใน ที่เรียกว่า insider trading คือถ้ารัฐกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้ถือหุ้นด้วย รัฐสามารถมีจังหวะในการซื้อขายหุ้นที่สามารถทำกำไรได้ง่ายๆ และรูปแบบที่สามคือการหาประโยชน์และผลตอบแทนในกิจการผ่านการถือหุ้น อันนี้ชัดเจนว่าสามารถได้รับประโยชน์จากกำไรที่สร้างขึ้นมาจากการผูกขาดโดยการเป็นเจ้าของหุ้น

**ส่วนที่สี่** คือ การปกป้องการให้บริการที่เอารัดเอาเปรียบหรือไร้ประสิทธิภาพ นี่ก็เป็นผลอีกทางหนึ่งของการคอร์รัปชัน พบว่ารูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ถูกกฎหมายทั้งสิ้น ถ้าเปรียบเทียบเชิงมูลค่า รูปแบบการคอร์รัปชันแบบเก่ามูลค่าเพียงพันล้าน หักค่าเปอร์เซ็นต์ก็เพียง 10-20% จากงบประมาณการขณะที่รูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายมูลค่าหมื่นถึงแสนล้าน โดยเฉพาะเรื่องกำหนดราคา IPO ต่ำเกินควรก็เสียหายเป็นแสนล้าน ดังนั้นในเรื่องผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมนั้นค่อนข้างมหาศาล

อาจารย์จันทจิรา ได้พูดถึงแล้ว เรื่องขั้นตอนการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติอื่นๆ นั้นเปิดช่องให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งที่มีอำนาจในการกำหนดสิทธิ์ ทรัพย์สิน ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งผู้บริหารของบริษัทเทเลคอมแห่งหนึ่งมาซึ่งกำหนดด้วย ซึ่งมันมีผลโดยตรงอย่างที่เรารบกันดีว่าระบบสายส่งของ กฟผ. มีระบบไฟเบอร์ออฟติกอยู่ด้วย ตรงนี้ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างชัดเจน อีกอย่างที่ไม่ค่อยมีการพูดกันคือ มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งกรรมการบอร์ดของรัฐวิสาหกิจ และควบตำแหน่งในการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในกรณี ปตท. และ กฟผ. ที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างรุนแรงเพราะถ้าเรามาดูค่าตอบแทนข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพลังงานจะพบว่าได้รับผลตอบแทนจากเงินเดือนข้าราชการ อยู่ที่ประมาณ 1,200,000 บาทต่อปี แต่ปรากฏว่าผลตอบแทนที่ได้จากการดำรงตำแหน่งในธุรกิจพลังงานแห่งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2547 ผลตอบแทนเกือบ 6 ล้านบาทต่อปี นั่นหมายถึงผลตอบแทนที่ได้มากกว่าผลตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเสียอีก อันนี้ยังไม่รวมหุ้นที่ได้รับ ดังนั้นจึงค่อนข้างชัดเจนว่าข้าราชการ

# นักเศรษฐศาสตร์ที่ควรรู้จัก

## เจเรมี เบนแทม (Jeremy Bentham)

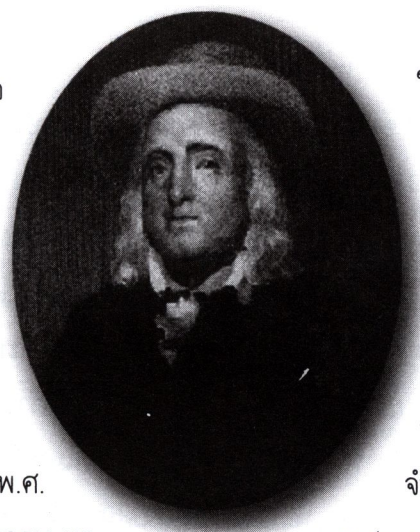
(พ.ศ. ๒๒๙๐-๒๓๗๕)

โดย ภราดร ปริดาศักดิ์

**เจเรมี** เบนแทม มีบทบาทต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในหลายฐานะ เขาเป็นทั้งนักปฏิรูปสังคม นักปรัชญาการเมือง นักทฤษฎีทางกฎหมาย และนักเศรษฐศาสตร์ ในแวดวงสังคมศาสตร์ มักรู้จักเบนแทมในฐานะที่เขาเป็นผู้ก่อตั้ง "ลัทธิอรรถประโยชน์นิยม" (Utilitarianism)

เบนแทม เกิดเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.

๒๒๙๑ ที่เมืองฮอนด์สตีทซ์ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เขาเป็นทายาทของตระกูลนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงและฐานะร่ำรวย มั่งคั่ง ครอบครัวของเขาเป็นพวกถือลัทธิจารีตนิยมซึ่งมีความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษ์ เบนแทมเป็นเด็กที่ฉลาดหลักแหลมเกินวัย เขาสามารถอ่านหนังสือประวัติศาสตร์และเรียนภาษาละตินตั้งแต่อายุ ๔ ขวบ ต่อจากนั้นอีกเพียงหนึ่งถึงสองปี เขาเริ่มเรียนไวโอลินและหัดพูดภาษาฝรั่งเศส เมื่ออายุได้ ๗ ขวบ เบนแทมถูกส่งไปเรียนที่โรงเรียนเวสต์มินสเตอร์ แล้วเข้าศึกษาต่อที่ควีนส์คอลเลจ แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ซึ่งตอนนั้นเขามีอายุแค่เพียง ๑๒ ปีเท่านั้น เบนแทมสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีใน พ.ศ. ๒๓๑๖ (ตอนอายุ ๑๕ ปี) ถัดมาอีกสามปีเขาก็เรียนจบชั้นปริญญาโทที่สถาบันเดียวกันนั้น เนื่องจากบิดาของเบนแทมต้องการให้เขาสืบทอดอาชีพนักกฎหมายตามประเพณีของวงศ์ตระกูล จึงสนับสนุนให้เขาเข้าศึกษาวิชากฎหมายที่ลินคอล์น อินน์ จนได้เป็นเนติบัณฑิต ผลจากการค้นคว้าและฟังคำบรรยายเกี่ยวกับกฎหมายในระหว่างที่เขาได้ศึกษาอยู่นั้น ได้ทำให้เบนแทมมองเห็นถึงข้อบกพร่องของหลักกฎหมายและการนำมา



ใช้ในทางที่ผิดอยู่หลายประการ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าเบนแทมจะมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมสำหรับอาชีพทางด้านกฎหมาย แต่เขาก็กลับปฏิเสธอาชีพนี้ ซึ่งในทางหนึ่งเท่ากับเป็นการขัดต่อเจตนาของบรรพบุรุษ แต่โชคดีที่บิดาของเขาไม่ถึงกับตัดญาติขาดมิตร ซ้ำยังเลี้ยงดูและให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่เขาโดยตลอด เบนแทมจึงไม่จำเป็นต้องทำงานรับจ้างใดๆ เลย ด้วยเหตุนี้ทำให้

เขาสามารถทุ่มเทแรงกายและสติปัญญาสำหรับการศึกษา ค้นคว้า และเขียนผลงานออกเผยแพร่อย่างไม่รู้จักหยุดหย่อน เขาได้ใช้เวลาสำหรับการเขียนในแต่ละวันประมาณ ๘-๑๒ ชั่วโมง วิลเลียม แฮซลิตต์ (William Hazlitt) ผู้เป็นนักคิดร่วมสมัยของเขาได้กล่าวถึงเบนแทมไว้ตอนหนึ่งว่า "เบนแทมได้ใช้ชีวิตในช่วงสี่สิบปีหลังสุดอยู่ในบ้านที่เวสต์มินสเตอร์. ประดุจฤๅษีในกุฏิ เพื่อรวบรวมกฎหมายให้เป็นระบบและหล่อหลอมจิตใจมนุษย์ให้เป็นจักรกล"

ช่วงชีวิตของเบนแทม เป็นระยะที่คาบเกี่ยวกันของการปรากฏตัวของผลงานของนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำหลายคน เช่น ความเรียงทางเศรษฐกิจของเดวิด ฮูม (David Hume) หนังสือความมั่งคั่งแห่งชาติ ของอดัม สมิท (Adam Smith) ผลงานของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) และโทมัส มัลทัส (Thomas Malthus) รวมทั้งงานเขียนชิ้นแรกๆ ของจอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) เบนแทมจึงได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักคิดรุ่นก่อนๆ ในขณะเดียวกันความคิดของเบนแทมก็มีอิทธิพลต่อนัก

เศรษฐศาสตร์รุ่นหลังๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เดวิด ริคาร์โด จอห์น สจ๊วต มิลล์ เฮอร์เบิร์ต สเปนเซอร์ (Herbert Spencer) จอห์น ออสติน (John Austin) และสแตนลีย์ เจวอน (Stanley Jevon)

หนังสือเล่มแรกที่เป็นผลงานของเบนแทม คือ *A Fragment on Government* พิมพ์ครั้งแรกใน พ.ศ.๒๓๑๙ แต่ไม่ได้ใช้ชื่อจริง ในหนังสือนี้เบนแทมได้กล่าวโจมตีความคิดของ วิลเลียม แบลคสโตน (William Blackstone) ในหนังสือ *Commentaries on the Laws of England* อันเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้น โดยเฉพาะต่อประเด็นการตีความในต้วบทกฎหมายแบบเก่าสำหรับรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ว่าเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับความก้าวหน้า มีการตีความและอ้างสิทธิธรรมชาติกันไปต่างๆ เพื่อให้เข้ากับประโยชน์ของตัวจนเป็นที่สับสนมาก เบนแทมเสนอว่าในการออกกฎหมายให้พิจารณาว่ากฎหมายนั้นทำให้ความสุขทั้งหมดของสังคมเพิ่มขึ้นหรือไม่ ถ้าเพิ่มขึ้นก็ควรออกกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม หนังสือที่ถือว่าทำให้ความคิดของเบนแทมทรงอิทธิพลมากที่สุด คือ *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* ซึ่งเขาเขียนเสร็จเมื่อ พ.ศ.๒๓๒๓ แต่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในวงกว้างครั้งแรกใน พ.ศ.๒๓๓๒ นับเป็นการสะท้อนความคิดด้านปรัชญาจริยธรรมสังคม ประโยคแรกๆ ที่เบนแทมกล่าวไว้ในหนังสือนี้ คือ

**"ธรรมชาติได้จัดวางให้มวลมนุษย์อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้านายผู้มีอำนาจสูงสุดสองคน คือ ความเจ็บปวดและความพอใจ เจ้านายเพียงสองคนนี้เท่านั้นที่จะชี้ว่าอะไรที่เราควรทำ เช่นเดียวกับที่กำหนดว่าเราจะทำอะไร ในด้านหนึ่งเป็นมาตรฐานของความถูกต้อง ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เป็นห่วงโซ่แห่งเหตุและผลที่ตรึงแน่นอยู่กับบัลลังก์ของเจ้านายทั้งสองนี้ เราจะกำกับเราในทุกอย่างที่เราทำ ทุกอย่างที่เราพูด ทุกอย่างที่เราคิด..."**

เบนแทมกล่าวว่า แท้จริงแล้วมนุษย์ทุกคนมักแสวงหาความพอใจ (pleasures) และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (pains) ดังนั้น สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับมนุษย์ก็คือสิ่งที่ให้ความพอใจหรือนำความสุขมาสู่มนุษย์ เบนแทมเรียกหลักจริยธรรมนี้ว่า หลักความสุขสูงสุด (the greatest happiness principle) ในกรณีนี้ความสุขส่วนตัวไปรบกวนหรือ

ขัดแย้งกับความสุขของคนอื่น เขาเสนอว่าการกระทำที่ดีที่สุดคือการกระทำที่ก่อให้เกิด "ความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุด" (the greatest happiness of the greatest number)

ใน พ.ศ.๒๓๔๑ เบนแทมได้เขียนหนังสือ *Principle of International Law* เขาได้กล่าวอ้างว่า สันติภาพทั่วโลกจะสามารถบรรลุได้ก็ต่อเมื่อความเป็นหนึ่งเดียวในยุโรปจักต้องเกิดขึ้นเสียก่อน เขาตั้งความหวังไว้ว่ารัฐสภายุโรปจะสามารถผลักดันให้มีเสรีภาพของสื่อ การค้าเสรี การปลดปล่อยอาณานิคม รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายเพื่ออาวุธยุทธภัณฑ์

แนวความคิดที่สำคัญทางด้านการเมืองและการปกครองของเบนแทมปรากฏในหนังสือของเขาชื่อ *Constitutional Code* ซึ่งตีพิมพ์ใน พ.ศ. ๒๓๓๓ และในหนังสือแผ่นพับชื่อ *Plan of Parliament Reform, in the form of a catechism* ซึ่งพิมพ์ออกเผยแพร่ใน พ.ศ.๒๓๕๐ เขากล่าวว่า การปฏิรูปทางการเมืองควรเป็นไปตามหลักที่ระบบใหม่จะต้องส่งเสริมความสุขของประชาชนหมู่ มาก เขาเชื่อว่าระบบสังคมจะสามารถก่อให้เกิดความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดก็ต่อเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เขามีความเห็นว่ารรัฐที่ดีควรเป็นรัฐประชาธิปไตย เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้รู้ดีที่สุดว่าสิ่งใดจะนำพาความพอใจสูงสุดมาสู่พวกเขา เบนแทมสนับสนุนให้สตรีมีสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไป และมีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับ นอกจากนั้นเขายังเสนอแนะให้มีการตรวจสอบผลงานของนักการเมืองและข้าราชการอย่างต่อเนื่อง และยังชี้ให้เห็นว่า พวกเขาเหล่านั้นควรจะระลึกลึกอยู่เสมอว่า พวกเขาล้วนแต่เป็น "ผู้รับใช้ ไม่ใช่เจ้านายของสาธารณชน"

เบนแทม ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๓๗๕ ซึ่งก่อนตาย เขาได้ทำพินัยกรรมอุทิศร่างกายและทรัพย์สินของเขาเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้แก่ยูนิเวอร์ซิตี คอลเลจ แห่งมหาวิทยาลัยลอนดอน (University College London : UCL) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในอังกฤษที่รับผู้เข้าศึกษาโดยไม่แบ่งแยก ชนชั้น วรรณะ ศาสนา และลัทธิการเมือง

# ศัพท์เศรษฐศาสตร์

## utility : อรรถประโยชน์

ความพอใจที่ผู้บริโภคได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง ในทฤษฎี อรรถประโยชน์มีข้อสมมุติว่าความพอใจของผู้บริโภคสามารถวัดเป็นหน่วยๆ ได้ โดยเรียกหน่วยของอรรถประโยชน์นี้ว่ายูทิล (Util) อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับจะมากขึ้นเพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้านิยมของผู้บริโภค และปริมาณสินค้าที่ได้บริโภค ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้บริโภคในทางเศรษฐศาสตร์นั้น มักจะมีข้อสมมุติว่าการบริโภคสินค้าหรือบริการใดๆ ของผู้บริโภคมีเป้าหมายอยู่ที่การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด เสมอ

6.3

## total utility (TU) : อรรถประโยชน์รวม

อรรถประโยชน์ทั้งหมดหรือความพอใจโดยรวมที่ผู้บริโภคได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการจำนวนหนึ่งๆ ซึ่งก็คือผลรวมของอรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับจากสินค้าหรือบริการแต่ละหน่วยนั่นเอง

## law of diminishing marginal utility : กฎแห่งการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม

กฎที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ผู้บริโภคได้รับกับปริมาณสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆ ที่ผู้บริโภคได้บริโภคในเวลาต่อเนื่องกัน กฎนี้กล่าวว่า ถ้าผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในเวลาต่อเนื่องกันแล้ว อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มหรือความพอใจที่ผู้บริโภคได้รับจากสินค้าหรือบริการหน่วยหลังๆ จะค่อยๆ ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ

## marginal utility (MU) : อรรถประโยชน์หน่วยท้าย, อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม

อรรถประโยชน์หรือความพอใจที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น (หรือลดลง) เมื่อผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงจำนวนการบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆ ไปจากเดิมอีก 1 หน่วย โดยที่การบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดอื่นๆ ยังคงเดิม อาจเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์แสดงการหาค่า MU ได้ดังนี้

$$MU_x = \frac{\Delta TU}{\Delta X}$$

โดยที่  $\Delta TU$  คือ ส่วนเปลี่ยนแปลงของอรรถประโยชน์รวม (total utility)

$\Delta X$  คือ ส่วนเปลี่ยนแปลงในจำนวนสินค้าชนิดหนึ่งในที่นี้คือสินค้า X

ตามนัยแห่งทฤษฎีอรรถประโยชน์ เมื่อผู้บริโภคบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆ ในช่วงเวลาหนึ่งมากขึ้นเรื่อยๆ อรรถประโยชน์หน่วยท้าย (MU) ของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นจะลดลงเรื่อยๆ

## utility theory : ทฤษฎีอรรถประโยชน์

ทฤษฎีที่อธิบายพฤติกรรมของผู้บริโภคในการตัดสินใจบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ โดยมีข้อสมมุติว่าอรรถประโยชน์สามารถวัดเป็นหน่วยๆ ได้ ตามนัยแห่งทฤษฎีนี้ ผู้บริโภคจะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดหรือบรรลุดุลยภาพก็ต่อเมื่อได้บริโภคสินค้าจนกระทั่งอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มของเงินหนึ่งบาทที่ได้จากสินค้าแต่ละชนิดมีค่าเท่ากันพอดี

## การอภิปราย (ต่อจากหน้า 4)

อาจจะขาดแรงจูงใจในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งๆที่หน้าที่หลักคือกำหนดนโยบายหรือกำกับดูแลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ สิ่งที่น่ากลัวยิ่งกว่านั้นคือ ระบบนี้เป็นการสร้างระบบอามิสลินจาง ตอบแทนข้าราชการที่รับใช้ฝ่ายการเมือง เนื่องจากว่าอำนาจในการเลือกข้าราชการให้ไปนั่งในบอร์ดรัฐวิสาหกิจต่างๆนั้นเป็นการเลือกของฝ่ายการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ข้าราชการที่เงินเดือนน้อยโยกย้ายได้ ตำแหน่งที่ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง ซึ่งเดิมที่การปฏิรูประบบราชการ ทำให้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการคุมราชการเข้มแข็งขึ้น แต่นั่นเป็นเรื่องอำนาจ แต่นี้เป็นระบบแรงจูงใจ นั่นคือถ้าอำนาจเป็นเรื่อง stick นี่ก็เป็นเรื่องของ carrot ที่จูงใจให้ข้าราชการรับใช้ฝ่ายการเมือง

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว การแปรรูป กฟผ. เหมือนกับการรุกคืบของธกชเมือง ซึ่งเป็นคำที่ ดร.ผาสุก นำมาใช้ ซึ่งหมายถึง กลุ่มการเมืองที่สามารถที่จะกุมอำนาจการเมืองทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร รัฐสภา องค์กรอิสระ แต่โชคดีที่ยังไม่กุมศาลปกครองสูงสุด และ

สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของตนและพวกพ้องที่อยู่ในตลาดทุน ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมาก แต่ที่ผ่านมาก็มีการเอื้อประโยชน์ให้บริษัทในการดูแลของตน ยังไม่ได้ก้าวล่วงเข้ามาในรัฐวิสาหกิจอย่าง กฟผ. แต่การนำ กฟผ. เข้ามาในตลาดทุนมันเป็นการขยายขอบเขตฐานธุรกิจ ที่กลุ่มธุรกิจการเมืองสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นการที่สร้างระบบอามิสลินจางในระบบราชการ โดยอาศัยช่องทางจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังเป็นการขยายฐานอำนาจการเมืองด้วย คือให้ระบบราชการเข้าไปอยู่ในการควบคุมของฝ่ายธุรกิจการเมือง นอกจากนี้กลุ่มธุรกิจการเมืองก็ยิ่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจที่เข้าตลาดหลักทรัพย์ในรูปแบบของ nominee ต่างๆ อีกด้วย อันนี้ก็เป็นกรุกคืบที่ค่อนข้างน่ากลัว เพราะรัฐวิสาหกิจ มีสินทรัพย์รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 4 ล้านล้านบาท การที่ผลักดันรัฐวิสาหกิจเข้าไปที่ละแห่งๆ จึงเป็นการขยายฐานอำนาจทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ค่อนข้างน่ากลัว

(โปรดอ่านต่อฉบับหน้า)

กรุณาส่ง



ในราชการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ทบวงมหาวิทยาลัย

ชำระค่าฝากส่งเป็นรายเดือน  
ใบอนุญาตที่ 2/2521  
ไปรษณีย์หน้าพระลาน

เหตุขัดข้องนำจ่ายผู้รับไม่ได้

- 1. จ่าหน้าซองไม่ชัดเจน
- 2. ไม่มีเลขที่บ้านตามจ่าหน้า
- 3. ไม่ยอมรับ
- 4. ไม่มีผู้รับตามจ่าหน้า
- 5. ไม่มารับภายในกำหนด
- 6. เลิกกิจการ
- 7. ย้าย ไม่ทราบที่อยู่ใหม่
- 8. อื่นๆ

ลงชื่อ .....

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200