

**ประสิทธิผลของการบริหารงานของรัฐบาล
รักษาการต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ:
กรณีศึกษารัฐบาลรักษาการของ
พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร
(24 ก.พ. – 19 ก.ย. 2549)**

Effectiveness of Caretaker Government
Administration in Solving Economic Problems:
A Case Study of Thaksin Shinawatra's Caretaker
Government (February 24 – September 19, 2006)

เอนกชัย เรืองรัตนากร*

Anekchai Rueangrattanakorn*

* ร.ม. (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นักวิชาการอิสระ

* M.A. (International Relations), Chulalongkorn University, Independent Scholar

* Email : sono_filmacy@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลของการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ด้วยกรอบความคิดเรื่องการประเมินนโยบายสาธารณะแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation) ของศาสตราจารย์ William N. Dunn แห่งมหาวิทยาลัยพิตต์สเบิร์ก

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายทางเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาได้ ทั้งนี้ อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการ ได้แก่ ข้อกังวลของรัฐบาลต่อความคลุมเครือของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการประสานงานที่ไม่เป็นเอกภาพระหว่างรัฐบาลรักษาการกับข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

คำสำคัญ : รัฐบาลรักษาการ ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน

Abstract

The purpose of this research was to study and analyze the effectiveness in the administration under Pol. Lt. Col. Dr. Thaksin Shinawatra's caretaker government. Three main economic problems; an oil price problem, an inflation problem and an investment confidence problem were emphasized in this study. The research was conducted by applying the Formal Public Policy Evaluation (Formal Evaluation) framework by Professor William N. Dunn, Pittsburgh University.

The study showed that the administration under Pol. Lt. Col. Dr. Thaksin Shinawatra's caretaker government was ineffective in solving economic problems. The caretaker government failed to accomplish the objectives of the economic solving problem policy. Also they were incompetent to follow economic policy statement which the cabinet announced to the parliament. In addition, two causes were founded to be obstacles that result in an ineffectiveness in solving economic problems of the caretaker government. First, under Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997), the government concerned about the ambiguous scope of the caretaker government's authority. Second, there was an absence of unity in the coordination between the caretaker government and the senior officials who involved in the solving of economic problems.

Keywords : Caretaker Government, Oil Price Problem, Inflation Problem, Investment Confidence Problem

บทนำ

บทความนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหา การขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ด้วยกรอบแนวคิดเรื่องการประเมินนโยบายสาธารณะแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation) ของศาสตราจารย์ William N. Dunn ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้เกณฑ์ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการประเมิน และกำหนดขอบเขตการศึกษา คือ นับตั้งแต่การยุบ สภาเมื่อวันที่ 24 ก.พ. 2549 ถึงวันที่ 19 ก.ย. 2549 บทความนี้มุ่งประเมินถึงผลลัพธ์ของนโยบาย ของรัฐบาลรักษาการต่อการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายทางเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อ รัฐสภาหรือไม่เป็นสำคัญ

บทความนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูล จากเอกสารต่างๆ (Documentary Research) ได้แก่ ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือราชการ เอกสารอื่นๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ ข่าวและ บทวิเคราะห์จากหนังสือพิมพ์ หนังสือ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนการสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้วิจัยแบ่งเนื้อหาของบทความนี้ออกเป็น 6 ส่วน โดย *ส่วนบทนำ* กล่าวถึงวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิด และขอบเขตการศึกษา *ส่วนที่สอง* จะนำเสนอถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รักษาการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 *ส่วนที่สาม* กล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวมของรัฐบาล รักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร *ส่วนที่สี่* กล่าวถึงสภาพปัญหาและมาตรการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน รวมถึงประเมินประสิทธิผลของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการต่อการบรรลุเป้าหมายตาม นโยบายทางเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา *ส่วนที่ห้า* ข้อสรุป และ *ส่วนสุดท้าย* ข้อเสนอแนะ

สถานะและอำนาจหน้าที่ของ “รัฐบาลรักษาการ”

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “รัฐบาล” (Government) โดยความหมายที่เข้าใจเป็นการทั่วไป มักจะเข้าใจว่าหมายถึง “คณะรัฐมนตรี” (Cabinet) ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการ บริหารราชการแผ่นดิน แต่อีกในสถานะหนึ่งที่กว้างขึ้นกว่านั้น หมายถึง “ฝ่ายปกครอง” เนื่องจาก คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีอำนาจหน้าที่ทางการปกครองเป็นการเฉพาะเจาะจงในการบังคับบัญชาเจ้า หน้าที่ฝ่ายปกครองที่สังกัดกระทรวงที่รับผิดชอบและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละ ฉบับ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ “รัฐบาล” หรือ “คณะรัฐมนตรี” เป็นองค์กรหลักที่มี หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (วิชญ์ เจริญงาม, 2553, น. 3) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง การรักษาการตามมาตรา 215 บัญญัติให้ “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ... (2) อายุสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร” เนื่องจากฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาบริหาร ราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและควบคุมและตรวจสอบ การทำงานซึ่งกันและกัน ดังนั้น เมื่อไม่มีรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่แล้ว ครม.ก็ย่อมต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่นกัน แต่เพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจึงต้องการให้มีกลไก ในการเปลี่ยนผ่านประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความต่อเนื่องไม่ขาดสายของการบริหารประเทศ (พรลันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2557) เหตุนี้จึงกำหนดให้ครม.ที่พ้นตำแหน่งต้องทำหน้าที่ต่อไปจนกว่า

กรม.ชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แม้จะไม่มีคำเรียกกรม.ประเภทนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่นักวิชาการเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “รัฐบาลรักษาการ” (Caretaker Government)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประสงค์ให้รัฐบาลรักษาการทำหน้าที่ได้เช่นเดียวกับรัฐบาลปกติ เว้นแต่เฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามของการใช้อำนาจตามมาตรา 215 ที่ว่า “จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง มิได้” เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการไว้แต่อย่างใด (ดวงรัตน์ เล่าหัตถพงษ์สุริ, 2550) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงมารยาททางการเมืองหรือวิธีปฏิบัติของไทย และต่างประเทศ รัฐบาลรักษาการสามารถทำหน้าที่ได้เฉพาะเรื่องที่เป็นประโยชน์สูงสุดของประเทศเท่านั้น ไม่ควรทำนโยบายและดำเนินการขึ้นใหม่ เรื่องที่จะมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เว้นแต่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนหรือต่อเนื่อง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549)

ในทางปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณประกาศยุบสภา รัฐบาลรักษาการจึงมีมติเมื่อวันที่ 28 ก.พ. 2549 เห็นชอบตามข้อเสนอเรื่องแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี [สลค.] (2549ก) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ครม.ที่พ้นจากตำแหน่งยังคงมีฐานะเดิมเพื่อบริหารราชการแผ่นดินต่อไป และให้มีการประชุมกรม.ตามปกติจนกว่าจะมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรม.ใหม่ (2) สำหรับนโยบายที่มีผลผูกพันกรม.ชุดใหม่หรือมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าพึงละเว้น ควรมีมติให้เสนอกรม.ชุดใหม่ (3) หากต้องออกกฎหมายที่มีสถานะเป็น พ.ร.บ. อาจดำเนินการในรูปพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ก.) แทนได้ แต่ต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการตรา พ.ร.ก. และกฎกระทรวงสามารถทำได้ตามปกติ (4) สมควรงดการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอกรม. เว้นแต่เป็นการประชุมเพื่อกลั่นกรองนโยบายเดิมให้รอบคอบยิ่งขึ้น (5) ในระหว่างที่มี พ.ร.ก. เลือกตั้ง การอนุมัติงบประมาณลงพื้นที่พึงละเว้น เว้นแต่กรณีฉุกเฉินหรือต้องช่วยเหลือประชาชน

ต่อมา แม้ว่าพรรคไทยรักไทยจะได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เม.ย. 2549 แต่ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณปฏิเสธขอไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ลาพักการปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีรักษาการ ถึงกระนั้น รัฐมนตรีส่วนที่เหลือยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต่อมาภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งในช่วงต้นปีเป็นโมฆะ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณจึงขอให้คณะรัฐมนตรียกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเรื่องลาพักฯ และกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ 23 พ.ค. 2549 เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถขับเคลื่อน โดยไม่เกิดการชะงักงัน เนื่องจากมีการขยายเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลรักษาการออกไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปที่จะจัดให้มีขึ้นอีกครั้งในวันที่ 15 ต.ค. 2549 ซึ่งทอดระยะเวลาานานกว่าที่คาดการณ์จากเดิมกว่า 6 เดือน (“แม้พิตเรียกทีม‘ศก.’ถกด่วน,” 2549, น. 13)

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร

“รัฐบาลมีหลายโครงการที่จะทำให้ประชาชนโดยตรง ซึ่งปี 2549 จะเป็นปีที่จับต้องได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน เอกสารที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย รถเมล์ รถไฟฟ้า” คำปราศรัยเนื่องในวันปีใหม่ปี 2549 ของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ (“ฟุ้งปี49รุกแก้จน,” 2548) ดูจะสวนทางกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การยุบสภาหลังวันปีใหม่เพียง 2 เดือน ภาพซ้อนที่เกิดขึ้น คือ

ปัญหาเศรษฐกิจที่ชัดเจนขึ้นนับตั้งแต่ปลาย 2548 ต่อเนื่องถึงช่วงรัฐบาลรักษาการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากด้วยข้อจำกัดในการบริหารของรัฐบาลรักษาการ ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแก่ประชาชนโดยยึดแนวนโยบายของรัฐบาลเดิมที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา (ชลวิทย์ นิโครธานนท์, 2550, น. 27) นั่นคือแนวนโยบายเศรษฐกิจของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ สมัยที่ 2 ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มี.ค. 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (“คำแถลงนโยบาย,” 2548)

(1) *นโยบายขจัดความยากจน* ได้แก่ 1.1 ระดับบุคคล เน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน แก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุก 1.2 ระดับชุมชน ดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร พัฒนากองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมสู่ธนาคารหมู่บ้าน และจัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากรให้ครบทุกหมู่บ้าน 1.3 ระดับประเทศ ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการและจัดสรรทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการของเกษตรกร

(2) *นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้* ได้แก่ 2.1 ภาคการเกษตร สนับสนุนการเพิ่มมูลค่าแก่สินค้าเกษตร โดยส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ 2.2 ภาคอุตสาหกรรม พัฒนาให้ผู้ประกอบการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ยกกระดับภาคการผลิตและบริการในส่วนภูมิภาค 2.3 ภาคบริการและการท่องเที่ยว เน้นการเพิ่มมูลค่ามากกว่าเพิ่มปริมาณ 2.4 ภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งทุนและพัฒนาผลิตภัณฑ์ผ่านกลไกที่ริเริ่มแล้ว 2.5 ภาคการขนส่งสินค้า ปรับระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ 2.6 ภาคพลังงาน ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการนำเข้า และพัฒนาพลังงานทางเลือก 2.7 ภาครัฐวิสาหกิจ ปรับปรุงการบริหารและแปรสภาพเป็นบริษัท 2.8 ด้านการเงินการคลัง พิจารณาแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมต่อนโยบายขจัดความยากจน สร้างความเข้มแข็งแก่ระบบเศรษฐกิจ 2.9 ภาคตลาดเงินและตลาดทุน สนับสนุนให้องค์กรธุรกิจและประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนได้อย่างพอเพียง 2.10 ด้านการเงินระหว่างประเทศ ดำเนินการต่อเนื่องในการผลักดันความร่วมมือทางการเงินในภูมิภาค

(3) *นโยบายการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ* ได้แก่ 3.1 ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ 3.2 ส่งเสริมบทบาทนำของผู้แทนไทยในการเจรจาการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อเสริมอำนาจต่อรองและรักษาผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ 3.3 มุ่งขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศ เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร วัตถุดิบ และเทคโนโลยีใหม่ๆ

อนึ่ง แม้ก่อนหน้านี้ไม่มีดัชนีใดที่บ่งชี้ให้เห็นถึงเค้าลางวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาระหนี้ต่างประเทศที่ลดลงมาเหลือน้อยกว่าเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ, อัตราการส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูงที่ขยายตัว (สศช., 2549, น. 28, 83), อัตราการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยที่เพิ่มขึ้น (กระทรวงการคลัง [กค.], 2549ก) ตลอดจนการประมาณการเศรษฐกิจปี 2549 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ สศช. ว่ามีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 5 ซึ่งสูงกว่าปีก่อน (สศช., 2549; สลค., 2549ก) แต่ทั้งสองหน่วยงานได้ย่ำถึงปัจจัยที่น่าห่วงใย โดยปัจจัยภายใน คือ สถานการณ์ขัดแย้งทางการเมือง, การชะลอการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ, ภาวะเงินเฟ้อจากราคาน้ำมัน และการเจรจา FTA กับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่ยืดเยื้อ ปัจจัยภายนอก คือ วิกฤตราคาน้ำมัน, เศรษฐกิจ

ชะลอตัวของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป, อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศสูงขึ้น และขีดความสามารถในการส่งออกของจีน อินเดีย และเวียดนามที่เพิ่มขึ้น (กระทรวงพาณิชย์ [พณ.], 2549ก) เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการบริโภคและการลงทุนชะลอตัวอย่างชัดเจน (สคอ., 2549ก, น. 2) ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ที่พึงปฏิบัติของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการในฐานะฝ่ายบริหาร

ภายใต้ประเด็นห่วงใยดังกล่าว จึงมีมติครม.เมื่อวันที่ 28 ก.พ. 2549 เห็นชอบต่อข้อเสนอของ สคช. ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจปี 2549 ซึ่งแบ่งกรอบนโยบายเป็น 8 กลุ่ม (สคค., 2549ข) ดังนี้ กลุ่มที่ 1 มาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน, กลุ่มที่ 2 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์, กลุ่มที่ 3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ, กลุ่มที่ 4 มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการค้าปลีก, กลุ่มที่ 5 มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่, กลุ่มที่ 6 มาตรการสนับสนุนสินเชื่อผู้ประกอบการรายย่อย, กลุ่มที่ 7 มาตรการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ และกลุ่มที่ 8 มาตรการอื่นๆ เช่น การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ภายใต้นโยบายดังกล่าวไม่ได้เป็นการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ แต่เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดลงไปโดยระบุหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบเป็นเฉพาะให้ชัดเจนขึ้นภายใต้แนวนโยบายระดับสูง ซึ่งก็คือ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาที่กล่าวข้างต้น

สภาพปัญหาเศรษฐกิจและมาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร

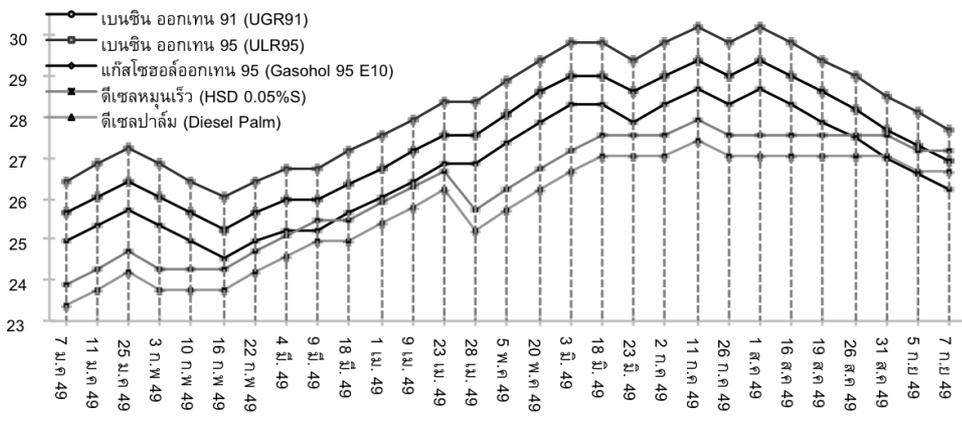
ในส่วนนี้ผู้วิจัยมุ่งอธิบายถึงสภาพปัญหาเศรษฐกิจ และมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ซึ่งเป็นปัญหาที่ประชาชนต้องการให้รัฐบาลแก้ไขเป็นอันดับต้นๆ ตามผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (“โพลชี้ให้แก้ยากจน,” 2548) รวมถึงประเมินประสิทธิผลของมาตรการดังกล่าวผ่านกรอบความคิดเรื่องการประเมินผลนโยบายสาธารณะแบบเป็นทางการของ William N. Dunn (2008, p. 358) ซึ่งประเมินผลลัพธ์ของนโยบายว่า บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการหรือไม่ เพียงใด สมมติฐานสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้จะเป็นเครื่องมือที่วัดเกี่ยวกับคุณค่าที่เหมาะสมของนโยบาย โดยผู้ประเมินจะไม่ตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ (Dunn, 2008, pp. 256-260) ซึ่ง “ในทางสังคมศาสตร์ โครงการที่จัดทำขึ้นเป็นการบริการที่รัฐพึงมีให้แก่ประชาชนไม่สามารถพิจารณาเฉพาะการลงทุนและผลที่ได้รับเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการด้วย” (Dunn, 2008, pp. 232-239) ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นตัวชี้วัด ตามคำอธิบายว่า นโยบายที่มีประสิทธิผลคือนโยบายที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Dun: 222-223)

1. ปัญหาราคาน้ำมัน

1.1 สภาพปัญหาราคาน้ำมัน

จากข้อมูลของกระทรวงพลังงานพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการใช้น้ำมันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี 2540-2549 มีทิศทางที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก (ธนาคาร แห่งประเทศไทย [รพท.], 2550ก, น. 96) ไทยต้องนำเข้าพลังงานสูงถึงร้อยละ 90-95 โดยเฉพาะน้ำมันดิบของภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง ดังนั้น เมื่อราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงขึ้นย่อมส่งผล

กระทบโดยตรงต่อราคาน้ำมันขายปลีกของประเทศที่นำเข้าและเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิภาพที่ 1 รัฐบาลรักษาการประกาศลดอัตราค่าน้ำมันดีเซลตั้งแต่เดือน มี.ค. 2549 ภายหลังจากลดอัตราค่าน้ำมันเบนซินออกเทน 91 และ 95 ไปแล้วตั้งแต่วันที่ 21 ต.ค. 2547 โดยให้เหตุผลว่าต้องปรับราคาน้ำมันให้สอดคล้องกับกลไกตลาดโลกที่ผันผวน ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการมีการปรับขึ้นของราคาพลังงานแบบยกแผง อันส่งผลพวงถึงภาวะค่าครองชีพของประชาชนที่สูงขึ้น กลายเป็นปัญหาแก่ภาคธุรกิจและครัวเรือน ส่งผลกระทบต่อการเติบโตของอุตสาหกรรม และการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยโดยรวมในปี 2549



ภาพที่ 1 แผนภูมิ ราคาน้ำมันขายปลีก ณ สถานีบริการน้ำมัน ปตท. ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ. 2549

ที่มา: (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2557)

1.2 มาตรการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันของรัฐบาลรักษาการ

ปัญหาราคาน้ำมันเป็นปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่ประชาชนเรียกร้องให้แก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะส่งผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการ ในขณะที่เดียวกัน แม้รัฐบาลจะชี้แจงถึงสาเหตุของปัญหาราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นว่าเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จดังเห็นจากผลสำรวจว่า ประชาชนจำนวนหนึ่งเชื่อว่า การที่ฝ่ายบริหารมีสถานะเป็นรัฐบาลรักษาการเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เกิดปัญหาราคาน้ำมันแพง (สวนดุสิตโพล, 2549) จากปัญหาดังกล่าว นพ.พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช เลขาธิการนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “รัฐบาลได้อุดหนุนราคาน้ำมันเป็นเวลา 1 ปีเพื่อผ่อนภาระหนักให้เขาและให้ประชาชนมีเวลาปรับตัว” และยืนยันว่าจะดูแลผลประโยชน์ให้กับประชาชนให้มากที่สุด (“เนาะลดภาษี,” 2549, น. 13) ในขณะที่นายบุญชัย โชควัฒนา กรรมการบริหารหอการค้าไทยเสนอให้ชะลอการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเพื่อไม่ให้เกิดภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน (“ธปท.ไม่หวั่นเงินทุนไหล,” 2549, น. 8) ซึ่งในช่วงแรก ดร.ทงก พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธแนวทางดังกล่าวเพราะเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดอันจะส่งผลเสียในระยะยาว (“พลังงานเล็งลดภาษี,” 2549, น. 6) แต่ในที่สุด รม.มิตติให้กระทรวงพลังงานดำเนินมาตรการลดผลกระทบจากราคาน้ำมันในเดือน เม.ย. 2549 ได้แก่ ปรับลดเงินนำส่งกองทุนน้ำมัน

สำหรับน้ำมันดีเซลเหลือ 0.95 บาท/ลิตร จำหน่ายน้ำมันในเขตทะเลอาณาเขตให้ราคาต่ำกว่าบนบกไม่น้อยกว่า 2 บาท/ลิตร (สค., 2549ค) รวมถึงมาตรการอื่นๆ เช่น ส่งเสริมการใช้ NGV ลดต้นทุนระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ (“จัดแผนเก้ารับมือ,” 2549, น. 7) และเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงคมนาคมให้ทบวงมหิตกรม. เรื่องการพัฒนาาระบบขนส่งมวลชนตามโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐ

โดยสรุป แม้รัฐบาลรักษาการพยายามดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันในหลายแนวทาง แต่ขณะเดียวกัน วิกฤติราคาน้ำมันในตลาดโลกยังพุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐบาลรักษาการในขณะนั้น

1.3 การประเมินประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมัน

แนวทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา คือ “นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้” โดยจะดำเนินนโยบาย “เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการนำเข้าพลังงาน และพัฒนาพลังงานทางเลือก” นำมาสู่กรอบนโยบายเศรษฐกิจในปี 2549 คือ “มาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน” เมื่อพิจารณาเฉพาะมาตรการในข้อ “1.1 มาตรการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน” ผู้วิจัยประเมินว่ารัฐบาลรักษาการไม่สามารถดำเนินได้อย่างเต็มที่ เพราะกำลังผลิตยังไม่เพียงพอที่จะรองรับปริมาณการใช้ น้ำมันภายในประเทศ ถึงแม้จะพยายามเพิ่มปริมาณสถานีจำหน่าย NGV ให้มากขึ้นตามมาตรการย่อย “1.1.2 เพิ่มสถานีจำหน่าย NGV ให้กระจายอย่างทั่วถึง...” (กระทรวงพลังงาน [พ.น.], 2549ก) แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ในขณะที่มาตรการส่งเสริมการใช้ก๊าซเอทานอลยังไม่ประสบผลสำเร็จ และเมื่อพิจารณาเฉพาะการลดอุปสงค์พลังงานตามกรอบนโยบายเศรษฐกิจในข้อ “1.2 มาตรการประหยัดพลังงาน” ผู้วิจัยประเมินว่าเป็นนโยบายที่มีประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากอัตราการใช้พลังงานที่ลดลงร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับปี 2548 ซึ่งจะส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันในระยะยาว เพราะเป็นการลดอุปสงค์ของพลังงานโดยตรง (Sachs, 1981, p. 7)

แม้มาตรการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลในช่วงต้นของรัฐบาลรักษาการจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา แต่ก็มีอาจปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ได้ว่ามาตรการดังกล่าวช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้แม้จะในระยะสั้นๆ แต่เมื่อประเมินถึงประสิทธิผลตามเป้าหมายของนโยบายหลักพบว่า มาตรการดังกล่าวไม่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการแทรกแซงราคาทำได้เพียงกรณีราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับสูงขึ้นในระยะสั้นเท่านั้น เพราะรัฐบาลไม่มีหลักประกันว่าจะคาดการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกได้ถูกต้อง อันอาจกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาวและการแข่งขันที่เป็นธรรมในกรอบการค้าเสรี ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับมติกรม.ที่ไม่ต่ออายุการลดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ด้วยเหตุผลว่าเพื่อรักษาวินัยทางการคลังและ “เพราะต้องการให้สะท้อนกลไกตลาดที่แท้จริง” (“วิเศษเรียกถกแก่น้ำมัน,” 2549, น. 8) เพราะแม้ว่าการปรับราคาขึ้นตามตลาดโลกจะส่งผลกระทบต่อเพิ่มของราคาสินค้า แต่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับผลกระทบจากการคงมาตรการแทรกแซงราคาน้ำมัน อีกทั้งวิธีนี้ยังเป็นการส่งสัญญาณเตือนประชาชนให้รู้ถึงปัญหาราคาน้ำมันที่กำลังรุนแรงขึ้น และเป็นการปรับลบบทบาทที่ผิดที่เข้าใจว่าเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องชดเชยเมื่อราคาพลังงานสูงขึ้น อนึ่ง ผู้วิจัยยังเห็นด้วยกับการจัดเก็บเงินสงฆ์กองทุนน้ำมันเพลิง เพื่อเป็นกลไกรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมัน แต่ต้องไม่ใช่

เป็นไปเพื่อการอุดหนุนราคาให้กับผู้บริโภคพลังงาน

โดยสรุป แม้หลายมาตรการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันจะดำเนินการได้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายของมาตรการนั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมพบว่า รัฐบาลรักษาการไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และกรอบนโยบายเศรษฐกิจปี 2549 ได้สมบูรณ์

2. ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ

2.1 สภาพปัญหาภาวะเงินเฟ้อ

สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่สูงขึ้นตลอดปี 2549 ทำให้ราคาน้ำมันขายปลีกภายในประเทศสูงขึ้นตลอดช่วงการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้มีการปรับราคาสินค้าและบริการขึ้นตามการส่งผ่านของราคาพลังงาน ได้แก่ ค่าโดยสาร อัตราค่าไฟฟ้า และสินค้าตามฤดูกาล ยังผลให้อัตราเงินเฟ้อเร่งตัวสูงขึ้น ซึ่งสูงกว่าการประมาณการของคณะกรรมการนโยบายการเงิน (ธปท., 2549ก, น. 6) ดังจะเห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อทั่วไปในไตรมาสที่ 2 ของปี 2549 โดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 6 ซึ่งสูงขึ้นเมื่อเทียบกับในไตรมาสแรกของปีเดียวกัน โดยเป็นผลจากราคาอาหารสดและพลังงานเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผ่านยังราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเร่งตัวขึ้นเป็นลำดับ ทำให้เฉลี่ยในไตรมาสที่ 2 ของปี 2549 อยู่ที่ร้อยละ 2.8 เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 2.6 ในไตรมาสแรก และจากร้อยละ 1.6 ของค่าเฉลี่ยทั้งปี 2548 (ธปท., 2549ก, น. 8) ภาวะเงินเฟ้อนับเป็นปัจจัยลบต่อการลงทุนภาคเอกชนและกำลังซื้อของภาคครัวเรือน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่แม้จะมีการปรับค่าแรงขั้นต่ำขึ้นตลอดช่วงปี 2545-2549 แต่ก็ยังถือว่าปรับขึ้นในอัตราที่ต่ำมาก (สมศักดิ์ โกศัยสุข, สัมภาษณ์, 2549) ดังจะเห็นจากผลการวิจัยเชิงสำรวจของกระทรวงการคลังและสวนดุสิตโพลเมื่อเดือน พ.ค. 2549 (สลค., 2549ง) พบว่า ประชาชนร้อยละ 54.45 มีรายจ่ายสูงขึ้นจากราคาสินค้าที่สูงขึ้น “จนเกือบจะเข้าไปสู่จุดที่สาหัส” (“เลื่อนปิงปอง,” 2549, น. 23)

โดยสรุป สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่สูงขึ้นตลอดการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการ ส่งผลให้เกิดการส่งผ่านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นไปยังราคาสินค้าและบริการ

2.2 มาตรการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อของรัฐบาลรักษาการ

ด้วยนโยบายจัดความยากจนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และคำยืนยันของรัฐบาลรักษาการต่อการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ (พท., 2549ข) รัฐบาลรักษาการจึงพยายามแก้ไขปัญหาค่าครองชีพตามนโยบายเศรษฐกิจจุลภาคเพื่อมุ่งเน้นลดรายจ่ายแก่ประชาชนเป็นการเบื้องต้น เช่น เห็นชอบให้กำหนดสินค้าและบริการตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ (สลค., 2549จ) และให้กรมการค้าภายในรับหน้าที่ติดตามดูแลเรื่องสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างใกล้ชิด, จัดโครงการตลาดนัดธงฟ้ามหาชนเพื่อสร้างทางเลือกในการจับจ่ายสินค้าราคาพิเศษ (พท., 2549ข) และหยามาตรการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อมุ่งแก้ปัญหาค่าครองชีพ โดยคณะกรรมการค่าจ้างกลางมีมติให้ปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำใน 35 จังหวัด แต่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีคำสั่งให้บทวนมติอีกครั้ง เพราะ “คงทำอะไรไม่ได้จนกว่าจะผ่านเดือนต.ค. ไม่เช่นนั้นจะถูกโจมตีว่าเป็นการหาเสียง” (“สมศักดิ์ชี้เหตุไม่ปรับ,” 2549, น. 13) ซึ่งกล่าวอย่างเคร่งครัดได้ว่า แรงงานนี้ทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ โดยเฉพาะมาตรการปรับค่าแรงไม่เป็นผลในทางปฏิบัติจนกระทั่งถูกรัฐประหาร

2.3 การประเมินประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ

แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อโดยเฉพาะเจาะจงระบุนโยบายของกรม. พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ และในกรอบนโยบายเศรษฐกิจในปี 2549 แต่กระนั้น รัฐบาลรักษาการได้หยิบยกหลายมาตราในกรอบนโยบายดังกล่าวมาบรรเทาปัญหาแก่ประชาชน เช่น ความพยายามปรับขึ้นค่าแรงตามกรอบนโยบายเศรษฐกิจใน “มาตรการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ” อนึ่ง ผู้วิจัยพบข้อสังเกตว่า การประสานงานระหว่างรัฐบาลรักษาการกับข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องยังคงไม่มีเอกภาพ เกิดความเห็นต่างและไม่สามารถหาแนวทางร่วมในการแก้ไขนโยบายให้เหมาะสมกับความต้องการของทุกฝ่าย จึงทำให้นโยบายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา เพราะไม่สามารถนำไปปฏิบัติตามแผนที่วางเอาไว้ ต่อมาเมื่อปัญหาภาวะเงินเฟ้อมีแนวโน้มชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลจึงมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ สศช. เรื่องมาตรการบรรเทาผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน อัตราราคาเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ย เพื่อเป็นกรอบนโยบายในแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น เมื่อพิจารณา “มาตรการเสถียรภาพราคา” ผู้วิจัยพบว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น อาทิ มาตรการย่อยที่ “3.2 มอบหมายให้กระทรวงพลังงานดูแลอัตราค่าไฟฟ้า” และโครงการลดต้นทุนโรงไฟฟ้าตามมาตรการย่อยที่ “3.1 มอบหมายกระทรวงพาณิชย์ดูแลราคาสินค้า” แม้ว่านายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะยืนยันถึงความสำเร็จของโครงการ (“สมคิดคุยโครงการโรงไฟฟ้า,” 2549, น. 12) แต่ข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลรักษาการยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาสินค้าในภาพรวมไม่ให้อัปราคาได้ เพราะยังมีสินค้าที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ปรับขึ้นราคาอีกหลายราย (“โรงไฟฟ้า,” 2549, น. 6) และเมื่อพิจารณาเฉพาะมาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการบรรเทาปัญหาเงินเฟ้อได้ตรงกับสาเหตุ นั่นคือการลดต้นทุนของผู้ประกอบการ เนื่องด้วยปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น (Supply Inflation) จากราคาน้ำมันในตลาดโลกที่สูงขึ้น

โดยสรุป แม้ถือว่ารัฐบาลรักษาการดำเนินมาตรการต่างๆ มาได้ถูกทาง สามารถบรรเทาปัญหาภาวะเงินเฟ้อในระยะสั้นได้ แต่ไม่ได้มีสัญญาณยืนยันถึงผลในระยะยาว และยังไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจกลับมาขยายตัวตามเป้าได้

3 ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน

3.1 สภาพปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน

แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามประคับประคองปัญหาเศรษฐกิจนับตั้งแต่ช่วงต้นปี 2549 เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป แต่เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่การยุบสภา ทำให้กระทรวงการคลังต้องออกมายอมรับว่าปัญหาทางการเมืองส่งผลให้เกิดปัจจัยลบแก่ระบบเศรษฐกิจให้ยิ่งชะงักลงกว่าเดิมยิ่งขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ที่ว่า “จากการที่ได้เดินทางไปพบผู้นำประเทศต่างๆ พบว่า ความไม่แน่นอนทางการเมืองส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความเชื่อมั่น ซึ่งเป็นผลให้เกิดการชะลอการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น นักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น” (“แม้ว่าประเดิมแคมเปญ,” 2549, น. 2) และเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นเมื่อนักลงทุนชาวจีนกว่าพันรายได้ปรับลดเม็ดเงินการลงทุนในไทยลงกว่าร้อยละ 50 และการตัดสินใจเปลี่ยนแผนการลงทุนของบริษัทผลิตคอมพิวเตอร์

อย่างอินเทล (Intel) กว่า 2 หมื่นล้านบาทไปยังเวียดนาม (สคอ., 2549ข, น. 2)

อนึ่ง แม้จะมีการกำหนดวันเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ 22 ต.ค. 2549 ทำให้รัฐบาลรักษาการต้องอยู่ในตำแหน่งนานกว่าปกติ ซึ่งแม้จะไม่ผลกระทบต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ทำให้การจัดทำร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและโครงการลงทุนภาครัฐนอกงบประมาณปี 2549 ต้องล่าช้ากว่าแผนเดิม ส่งผลให้มีการเบิกจ่ายจริงในไตรมาสที่ 1-3 เพียงร้อยละ 37 ของเงินลงทุนตามแผนงานเดิม (กค., 2549ข) ทั้งๆ ที่ “โดยแรกเริ่ม การลงทุนของภาครัฐถูกคาดหวังให้เป็นตัวเร่งการเติบโตของเศรษฐกิจในปี 2549” (“ธปท.ลั่นเศรษฐกิจ,” 2549, น. 20) ส่งผลต่อความเชื่อมั่นทางธุรกิจของประชาชน ดังจะเห็นได้จากดัชนีความเชื่อมั่นทางธุรกิจในเดือน ม.ค. 2549 ที่อยู่ในระดับ 45.2 และมีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องเป็น 45.0, 44.8, 43.5, 43.8, 43.7, 43.1 และ 43.0 ในเดือน ก.พ.-ส.ค. ตามลำดับ (ธปท., 2549ข; ธปท., 2550ข, น. 2.5.1) ซึ่งสามารถกล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า ความเชื่อมั่นทางธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่องตลอดการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการ อันเป็นผลมาจากปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลลบแก่ระบบเศรษฐกิจ

3.2 มาตรการแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนของรัฐบาลรักษาการ

รัฐบาลรักษาการตระหนักถึงปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่ว่า “การลงทุนยังพอมี แม้ว่าจำนวนเงินลงทุนจะลดลงไปบ้าง รัฐบาลพยายามกระตุ้นผ่านบีโอไอ [คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน - ผู้วิจัย]” “ซึ่งบีโอไอก็พยายามจะทำความเข้าใจกับนักลงทุนต่างชาติในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สถานการณ์การเมือง และข้อจำกัดในอำนาจการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการ เพราะหากนักลงทุนต่างชาติเกิดความเข้าใจผิดก็จะต้องทำให้เกิดปัญหาด้านการลงทุนที่ร้ายแรงขึ้น” (ณภัทร ศิริเรือง, 2549, น. 22) และพ.ต.ท. ดร.ทักษิณก็ได้เน้นว่า “การจะเร่งสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง” (“แม้ประเดิมคัมแบ็ค,” 2549, น. 2) ทว่า ด้วยข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการที่ไม่สามารถลงนามผูกพันสัญญาใดๆ และไม่มีอำนาจในการดำเนินกลไกทางด้านนโยบายการคลังได้เช่นปกติ จึงใช้การกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความเชื่อมั่นแทน กล่าวคือ เร่งรัดให้หน่วยงานราชการเบิกจ่ายงบลงทุนจากงบประมาณปี 2549 ให้เกิดประสิทธิภาพปรับปรุงหลักเกณฑ์การประมูลงานภาครัฐด้วยระบบ e-Auction (“คลังพบช่องลดขั้นตอน,” 2549, น. 11) และอัดฉีดงบประมาณจำนวน 4 แสนล้านบาทเป็นตัวกระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2550 (“คลังอัดเงิน,” 2549, น. 6)

นอกจากนั้น รัฐบาลรักษาการจึงมีมติให้ทบทวนแผนการดำเนินงานโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ โดยใช้วิธีพิจารณาแยกโครงการลงทุนย่อยต่างๆ ออกจากกรอบการลงทุนเดิม และปรับลดวงเงินลงทุนเบิกจ่ายเหลือ 1.7 แสนล้านบาท เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการตามขั้นตอนปกติได้ทันทีและหวังสร้างความเชื่อมั่นในแก่นักลงทุนได้โดยทันที ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของอุปนายกสภาคธุรกิจบ้านจัดสรร และนายกสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยในขณะนั้น (“หวั่นเมกะโปรเจกต์,” 2548, น. 32) ทั้งนี้ รัฐบาลรักษาการให้ความสำคัญกับโครงการที่จะช่วย

ให้ประหยัดพลังงานและเพิ่มขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์เป็นลำดับแรก ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของกระทรวงคมนาคมในการพิจารณาแยกโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าในเส้นทางที่มีความสำคัญออกจากกรอบการลงทุนเดิม (สสค., 2549ฉ) ซึ่งมติกรมเมื่อวันที่ 15 ส.ค. 2549 เห็นชอบให้ปรับลดวงเงินค่าจ้างให้สอดคล้องกับขอบเขตงานโครงการรถไฟฟ้า (“คมนาคมช่วยรัฐประหยัด,” 2549, น. 9) ในขณะเดียวกัน มีมติให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์จัดพบปะนักลงทุนในต่างประเทศ (Roadshow) เพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติ โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ เพื่อชี้แจงนโยบายเศรษฐกิจสำคัญช่วงระหว่างรอการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และเปิดโอกาสให้นักธุรกิจแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (“รัฐบาลเล็งโรดโชว์,” 2549, น. 1)

3.3 การประเมินประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน

แม้ว่าจะไม่มีกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนไว้เป็นการเฉพาะในนโยบายของคณะรัฐมนตรี และในกรอบนโยบายเศรษฐกิจในปี 2549 ของรัฐบาลรักษาการอย่างไรก็ดี รัฐบาลรักษาการนำหลายมาตรการในกรอบนโยบายทั้งสองข้างต้นมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาแก่ประชาชน เช่น การจัดงานพบปะนักลงทุนในต่างประเทศตามแนวทาง “นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติในช่วงยังไม่มีรัฐบาลอำนาจเต็ม แต่ทว่าประสิทธิผลของนโยบายดังกล่าวยังไม่ทันได้ปรากฏชัดเจน รัฐบาลรักษาการก็ถูกยึดอำนาจเสียก่อน และในอีกด้านหนึ่ง แม้รัฐบาลรักษาการจะดำเนินมาตรการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการประมูลงานภาครัฐและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2549 ให้เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ตามกรอบนโยบายเศรษฐกิจใน “กลุ่มที่ 8 มาตรการอื่นๆ ... 8.6 เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ” แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายของทุนโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐที่เป็นโครงการใหม่จากงบประมาณประจำปีได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ล่าช้าลงในปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ดังจะพบว่าก่อนรัฐบาลรักษาการจะถูกรัฐประหาร 18 วันก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปว่าจะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายได้ (“ธปท.ระบุคก.ชะลอ,” 2549, น. 4) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศที่ยืดเยื้อเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมต่อปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ซึ่งหากไม่สามารถยุติความขัดแย้งทางการเมืองได้ก็ย่อมไม่สามารถคลี่คลายปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้วิจัยประเมินว่าภาพรวมของมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนไม่มีประสิทธิผล

สรุป: การประเมินประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการ

จากศึกษาและวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลของการบริหารงานของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ด้วยกรอบความคิดเรื่องการประเมินนโยบาย สาธารณะแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation) ของศาสตราจารย์ William N. Dunn สามารถอธิบายได้ดังนี้

ตารางที่ 1 การประเมินประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการ

	ปัญหาเศรษฐกิจ	ตัวอย่างมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ	มีประสิทธิผล	ไม่มีประสิทธิผล	เหตุผล
1	ปัญหาราคาน้ำมัน	1. มาตรการส่งเสริมพลังงานทดแทน		✓	ไม่สามารถเพิ่มสถานีจำหน่าย NGV อย่างทั่วถึง
		2. มาตรการประหยัดพลังงาน	✓		ลดการใช้ลง 5% เมื่อเทียบกับปี 2548
		3. มาตรการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน		✓	เป็นเพียงการบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันอย่างแท้จริง
2	ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ	1. มาตรการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ		✓	นโยบายไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ
		2. มาตรการเสถียรภาพราคา อาทิ มาตรการคงอัตราค่าไฟฟ้า โครงการตลาดนัดธงฟ้ามหาชน		✓	แม้จะเป็นการดำเนินนโยบายตาม “มาตรการบรรเทาผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันฯ” แต่กระนั้นก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า
		3. มาตรการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมัน	✓		แก้ไขปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นได้ แม้จะในระยะสั้น
3	ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน	1. มาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ		✓	ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายงบลงทุนโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐที่เป็นโครงการใหม่ได้
		2. การพบปะนักลงทุนในต่างประเทศ (Roadshow)		✓	รัฐบาลรักษาการถูกรัฐประหารก่อนที่นโยบายนี้จะปรากฏประสิทธิผลชัดเจน

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิผล ตามแผนนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ สมัยที่ 2 ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และกรอบนโยบายเศรษฐกิจในปี 2549 ของรัฐบาลรักษาการ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

การประเมินประสิทธิผลของนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ต่อการบรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ สมัยที่ 2 ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และกรอบนโยบายเศรษฐกิจในปี 2549 ของรัฐบาลรักษาการ ทำให้ทราบว่า แม้มาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลายมาตรการของฝ่ายบริหารจะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระยะสั้น แต่ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่ามาตรการเหล่านั้นมีประสิทธิผล เพราะหลายมาตรการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ตามกรอบความคิดเรื่องการประเมินนโยบายสาธารณะแบบเป็นทางการของ Dunn (2008) ดังนั้นฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้มากขึ้น เพราะงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลใช้ควรนำไปสู่การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาในระยะยาว มิใช่เพียงแต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่สามารถยืนยันได้ว่าหากเกิดปัญหาในรูปแบบเดียวกันขึ้นมาอีกจะสามารถรับมือได้หรือไม่

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าความไม่เป็นเอกภาพในการประสานงานระหว่างรัฐบาลรักษาการกับข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแก่ประชาชน กล่าวคือ จากขอบเขตการศึกษาของบทความนี้ สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นย่อมนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจในการบริหารประเทศจากประชาชนบางกลุ่ม ดังนั้น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องควรเปิดรับฟังข้อเสนอแนะจากนักวิชาการทางกฎหมายเพื่อเสนอให้สร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลรักษาการเป็นกรณีพิเศษ เพื่อคุมเข้มการดำเนินการทั้งต่อเนื่องจากนโยบายเดิมและนโยบายใหม่ที่จะมีผลผูกพันรัฐบาลต่อไป ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน ทั้งนี้เป็นไปเพื่อให้รัฐบาลรักษาการสามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาถึงปัจจัยแทรกซ้อนจากภายนอกต่างๆ ของแต่ละปัญหา เช่น ปัญหาน้ำมันในตลาดโลก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ควรศึกษาในกรอบเวลาระยะยาว ซึ่งจะทำให้ผลการศึกษานำไปสู่แนวทางการดำเนินนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างแท้จริงได้ และข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งคือ ผู้วิจัยพบว่า อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลรักษาการ ได้แก่ ข้อกังวลต่อความคลุมเครือของอำนาจหน้าที่ในทางนโยบายของ “รัฐบาลรักษาการ” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีขอบเขตน้อยเพียงใด หรือทำได้เพียงดำเนินนโยบายตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และการบริหารการเบิกจ่ายงบประมาณปี 2549 เท่านั้นใช่หรือไม่ เพราะการกล่าวอ้างถึงข้อจำกัดของการเป็นรัฐบาลรักษาการในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนย่อมไม่ใช่บทบาทของฝ่ายบริหารที่ประชาชนพึงปรารถนา และมีอาจปฏิเสธได้ว่าทำที่เหล่านั้นย่อมหมายถึง การที่ฝ่ายบริหารผลักระให้ประชาชนต้องแบกรับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจต่อไปจนกว่าจะมีรัฐบาลที่มีอำนาจเต็มเข้ามาแก้ไขปัญหา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญจะทำการศึกษาเพื่อทบทวนขอบเขตอำนาจของรัฐบาลรักษาการตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารประเทศอย่างเต็มประสิทธิภาพของรัฐบาลรักษาการในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง [กค.]. (2549ก). *หนังสือที่ กค 0515/4077 เรื่องรายงานการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย ไตรมาสแรก ปีงบประมาณ 2549*. ลงวันที่ 2 มีนาคม 2549.
- กระทรวงการคลัง. (2549ข). *หนังสือด่วนที่สุดที่ กค 0907/17892 เรื่องรายงานผลความคืบหน้า การเบิกจ่ายของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ ไตรมาสที่ 3 ปีงบประมาณ 2549*. ลงวันที่ 15 กันยายน 2549.
- กระทรวงพลังงาน [พน.]. (2549ก). *สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2549*. สืบค้น 28 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2549-04-18.html>
- กระทรวงพลังงาน. (2549ข). *สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549*. สืบค้น 29 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2549-05-16.html>
- กระทรวงพาณิชย์ [พณ.]. (2549ก). *หนังสือด่วนที่สุดที่ พณ 0208.2 /1141 เรื่องการค้าระหว่าง ประเทศของไทยในระยะ 2 เดือนแรกของปี 2549 (มกราคม-กุมภาพันธ์)*. ลงวันที่ 28 มีนาคม 2549.
- กระทรวงพาณิชย์. (2549ข). *หนังสือที่ พณ 0207/2458 เรื่องดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปและดัชนี ราคาผู้บริโภคพื้นฐานของประเทศเดือนมิถุนายน และระยะ 6 เดือนแรกของปี 2549*. ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2549.
- กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม [สคอ.]. (2549ก). *โค้งสุดท้ายเศรษฐกิจไทย ปี 2549*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2557, จาก iiu.oie.go.th/Hot%20Issue/2549/14.doc
- กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2549ข). *ความขัดแย้งทางการเมือง มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไร*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2557, จาก [iiu.oie.go.th/Hot%20 Issue/2549/1.doc](http://iiu.oie.go.th/Hot%20Issue/2549/1.doc)
- คมนาคมช่วยรัฐประหยัดงบประมาณรถไฟฟ้า 3 สาย ชงครม.ลดค่าจ้างที่ปรึกษา. (2549, 15 สิงหาคม). *ไทยรัฐ*, น. 9.
- คลังพบช่องลดชั้นตอนถลุงบรลค. (2549, 22 มิถุนายน). *แนวหน้า*, น. 11.
- คลังอัดเงิน 4 แสนล.ให้ทัน Q1 ปี 50 - ธปท.ชี้โจทย์หนักรัฐประคองศก. (2549, 17 มิถุนายน). *ไทยโพสต์*, น. 6.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2548. (2548). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- จัดแผนเก็บน้ำมันแพง รัฐบาลช้ขั้นตอนมาตรการประหยัดฟ้าถูม. (2549, 19 กรกฎาคม). *บ้านเมือง*, น. 7.
- ชลวิทย์ นิโครธานนท์. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายบางประการของคณะรัฐมนตรีรักษาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณภัทร ศิริเรือง. (2549). เอกชนถอนหายใจ...พันธมิตราเลื่อนชุมนุม. *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, 53(8), 21-22.
- ดวงรัตน์ เล่าहतพงษ์ภูริ. (2550). *บทวิทฤษฎาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญกับ สสร. เรื่องการขอเบตหน้าทีของรัฐบาลรักษาการ*. สืบค้น 1 มกราคม 2557, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc49.html

- ธนาคารแห่งประเทศไทย [รพท.]. (2549ก). รายงานแนวโน้มเงินเพื่อ กรกฎาคม 2549. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2549ข). *ดัชนีความเชื่อมั่นทางธุรกิจแยกตามองค์ประกอบ พ.ศ. 2549*. สืบค้น 18 มีนาคม 2557, จาก <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=405&language=th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2550ก). รายงานแนวโน้มเงินเพื่อ มกราคม 2550. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2550ข). รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2549. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- รพท. ไม่หวั่นเงินทุนไหลออก สอท.ชกชงเซียร์รัฐบาลรักษาการลุยงานข้าง. (17 มิถุนายน 2549). *ไทยรัฐ*, น. 8.
- รพท. ระบุคก.ชะลอบริโภาค-ลงทุนทุดคาคตั้งรัฐบาลใหม่พื้น. (2549, 1 กันยายน). *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 1, 4.
- รพท. ลุ้นเศรษฐกิจไทยครึ่งปีหลัง กำลังใจ-ความเชื่อมั่นเอกชนกลับคืน. (2549, 1 สิงหาคม). *มติชนรายวัน*, น. 20.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2549, 25 มิถุนายน). รัฐบาลรักษาการควรดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจอย่างไร. *เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย*. สืบค้น 8 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=936>
- ณะลดภาษีสรรพสามิต-ค่าก้น แก้วกฤตน้ำมัน. (2549, 21 เมษายน). *มติชนรายวัน*, น. 1, 13.
- พลังงานเล็งลดภาษีน้ำมัน 'ทง'ตั้งป้อมค้านหวั่นชนฝาอ่างปิดเบือนตลาด. (2549, 21 เมษายน). *แนวหน้า*, น. 1, 6.
- โพลชี้ให้แก้ยากจนเป็นของขวัญปีใหม่. (2548, 28 ธันวาคม). *มติชนรายวัน*, น. 14.
- พรลันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2557, 5 มีนาคม). *สถานะของ "รัฐบาลรักษาการ"* (Caretaker Government). สืบค้น 8 ตุลาคม 2557, จาก <https://www.facebook.com/Assemblyforthedefenseofdemocracy>
- พุ่งปี 49 รุกแก้จน-จับต้องได้. (2548, 28 ธันวาคม). *ASTV ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000178256>
- แม้ว่าประเดิมคัมแบ็ค ลังงานกรม.'14เรื่องรวดเร็ว'. (2549, 24 พฤษภาคม). *มติชนรายวัน*, น. 2.
- แม้ว่าพิตเรียกทีม'ศก.'ถกด่วน พวาสหรัฐขึ้นตบ.หุ้นตั้ง21จุด. (2549, 23 พฤษภาคม). *มติชนรายวัน*, น. 1, 13.
- รัฐบาลเล็งโรดโชว์ดึงทุนนอกอ้อมจีดีพี. (2549, 18 พฤษภาคม). *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 4.
- เลื่อนปีงบประมาณ'50 ลัญญานการเมืองจุดเศรษฐกิจ. (2549, 7-13 กรกฎาคม). *มติชนสุดสัปดาห์*, 28(1338), 22-23.
- วิเศษเรียกถกแก้น้ำมันแพง เอกชนขยับขอปรับราคาสินค้า หวั่นเบนชินพุ่งลบสถิติ. (2549, 5 เมษายน). *ไทยรัฐ*, น. 8.
- วิษณุ เกรือจาม. (2553). การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 8(2), 1-18.
- ไทรงฟ้าเงินเพื่อมี.5.9% เร่งช่วยกลุ่มโรงงาน-ชรก. ต่างชาติชูฟ้องถ่วงขึ้นสินค้า. (2549, 4 กรกฎาคม). *ไทยโพสต์*, น. 6.
- สุรสิทธิ์ วชิรจร. (2549). *นโยบายสาธารณะเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ธเนศวรพริ้นติ้ง.
- สมคิดคุยโครงการธงฟ้าฯ ช่วยลดอัตราเงินเพื่อเฉลี่ยต่อเดือนไม่สูงมาก. (2549, 4 กรกฎาคม). *แนวหน้า*, น. 12.

- สมศักดิ์ โกศัยสุข. (2549, 23 สิงหาคม). อดีตเลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.
สัมภาษณ์.
- สมศักดิ์ชี้เหตุไม่ปรับค่าแรง35จว. กลัวถูกโจมตีหาเสียง-รอหลังต.ค. (2549, 1 สิงหาคม).
มติชนรายวัน, น. 13.
- สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. (2549). ผลการสำรวจความคิดเห็น: รัฐบาลรักษาการ
กับ “การแก้ปัญหาประเทศ”. สืบค้น 12 พฤศจิกายน 2557, จาก http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata/2549/2549_037.html
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.]. (2549, 5 มิถุนายน).
ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสแรกและแนวโน้มปี 2549. สืบค้น 1 ตุลาคม 2557,
จาก http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco_datas/economic/eco_state/1_49/Q12549_Press_Thai.pdf
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2557). การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันขายปลีกของแต่ละผู้ค้า
ในเขตกทม.และปริมณฑล. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.eppo.go.th/petro/changes/index.html>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง [สศค.]. (2549, 27 กุมภาพันธ์). ประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2549
(ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2549). สืบค้น 17 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=2383>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี [สลค.]. (2549ก). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0504/3348 เรื่องสรุปภาวะ
เศรษฐกิจไตรมาสที่ 4/2548 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2549. ลงวันที่ 8 มีนาคม 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549ข). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0504/ว 36 เรื่องแนวทางปฏิบัติ
อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร. ลงวันที่ 2 มีนาคม 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549ค). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0504/3906 เรื่องโครงการจำหน่าย
น้ำมันในเขตทะเลอาณาเขตให้ชาวประมงชายฝั่ง. ลงวันที่ 20 มีนาคม 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549ง). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0504/ว 80 เรื่องมาตรการบรรเทา
ผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ย.
ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549จ). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0503/3630 เรื่องการกำหนด
สินค้าและบริการควบคุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542.
ลงวันที่ 15 มีนาคม 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549ฉ). หนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0504/9700 เรื่องขอทบทุนมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2549 โครงการรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายและสายใหม่
ส่วนที่เหลือ 3 โครงการของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย.
ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2549.
- หั่นเมกะโปรเจกต์ไม่แพงถึต้นคก.ปี49. (2548, 15 พฤศจิกายน). ASTV ผู้จัดการรายวัน, น. 32.
- Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introduction* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Sachs, I. (1981). Energy, environment and development strategies. *Development*, 23(2), 3-10.