

บทที่ 3

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน

นิพนธ์ พัวพงศกร

3.1 คำนำ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกำเนิดของระบบประชาธิปไตย และการลงหลักปักฐานของระบบประชาธิปไตยอย่างมั่นคง (consolidation) งานของ Acemoglu and Robinson (2006) พบว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์แบบตัว “ยูคว่ำ” กล่าวคือ ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำ หรือความเหลื่อมล้ำในระดับสูง มีโอกาสสูงที่จะมีระบบปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือถ้ามีระบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง ประชาธิปไตยจะไม่ยั่งยืน เพราะจะเกิดความขัดแย้งทางการเมือง จนเกิดการปฏิวัติโค่นล้มระบบประชาธิปไตยเหมือนที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เพราะเมื่อความเหลื่อมล้ำระหว่างคนชั้นนำกับคนจนต่างกันมาก ต้นทุนการปฏิวัติของชนชั้นผู้นำจะต่ำ ประเทศที่มีระดับความเหลื่อมล้ำปานกลางมีโอกาสมิ่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด และเมื่อเกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ความเป็นประชาธิปไตยจะลงหลักปักฐานอย่างมั่นคง จะไม่เกิดการขัดแย้งกันรุนแรงจนเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร นอกจากนั้นงานของ Jaggers and Marshall (2000) พบว่า ร้อยละ 95 ของประเทศที่มีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย ขณะที่ในหมู่ประเทศที่มีความไม่เท่าเทียมกันสูง มีประเทศเพียงร้อยละ 80 ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อน และเกิดจากสาเหตุหลายประการ นโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาดเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ขณะที่นโยบายบางนโยบายต้องการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ แต่บางนโยบายอาจส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลง ผลเสียดังกล่าวเกิดจากการที่นโยบายเหล่านั้นก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) แก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนักธุรกิจที่ร่ำรวย และนักการเมืองบางคน

“ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (แต่เพื่อความเข้าใจของสามัญชน บทความนี้จะเรียกว่า “ผลตอบแทนส่วนเกิน”) คือ ผลตอบแทนแก่เจ้าของกิจการ (และ/หรือเจ้าของปัจจัยการผลิต) ที่สูงกว่าต้นทุนเสียโอกาสที่เจ้าของกิจการจะไปประกอบอาชีพอื่น สาเหตุที่เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน เพราะปัจจัยการผลิตมีจำนวนจำกัด หรือรัฐมีนโยบายจำกัดกิจกรรมในตลาด เหตุผลที่เรียกว่า “ค่าเช่า” เพราะเป็นผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตที่มีจำนวนจำกัดเหมือนค่าเช่าที่ดิน และที่มีคำว่า “เศรษฐกิจ” ต่อท้าย ก็เพราะค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่เจ้าของกิจการที่ยินดีจ่ายค่าตอบแทนสูงสุด

นโยบายการแทรกแซงเศรษฐกิจจะเกิดผลก็ต่อเมื่อมีเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจ หรือมีบทลงโทษให้ ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น หากรัฐต้องการให้เอกชนเพิ่มการลงทุนด้าน เทคโนโลยี เพราะกลไกตลาดไม่สามารถชักนำให้เอกชนลงทุนได้ รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการให้แรงจูงใจแก่ เอกชน เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ หรือการที่รัฐให้สิทธิบัตรผูกขาดแก่ผู้คิดค้นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ผลประโยชน์เหล่านี้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หรือ “ผลตอบแทนส่วนเกิน (จาก ผลตอบแทนปกติ หรือส่วนที่เกินจากต้นทุนเสียโอกาส)” ค่าเช่าในกรณีนี้เป็น “ค่าเช่าประเภทดี” เพราะทำให้ สังคมมีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น

แต่การแทรกแซงบางอย่าง โดยเฉพาะในกรณีที่ตลาดไม่มีปัญหาความล้มเหลวของกลไกราคา การแทรกแซงมักจะก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลว (bad rent) เช่น การกำหนดราคาราคาสินค้า เกษตรขั้นต่ำ หรือการรับจำนำในราคาสูงกว่าราคาตลาด เกษตรกรจะขายสินค้าได้รายได้มากขึ้น หรือการ ว่าจ้างโรงสีแปรรูปข้าวในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างโรงสีแปรรูปในตลาด โรงสีก็จะมีรายรับมากขึ้น ผลที่ ตามมา คือ ทั้งเกษตรกรและโรงสีต่างก็จะวิ่งเต้นให้ตนมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการ การวิ่งเต้นดังกล่าวย่อมต้องใช้ ทรัพยากรแท้จริง (real resource) เช่น การลงทุนขยายโรงสี แต่การขยายโรงสีมิได้ทำให้ปริมาณการผลิต ข้าวเปลือกของประเทศมากขึ้น ทำให้สวัสดิการสังคมลดลง กิจกรรมการแสวงหารายรับหรือผลตอบแทน ส่วนเกินนี้จึงเรียกว่า “intervention-triggered directly unproductive profit seeking activities”¹ หรือ DUP (Bhagwati and Srinivasan 1982) ดังนั้นผลตอบแทนส่วนเกินนี้จึงเป็น “ค่าเช่าเลว”² งานวิชาการที่บุกเบิก ประเด็นเรื่องนี้ ได้แก่ Tullock (1980) Krueger (1974) Posner (1975) Bhagwati (1982, 1987) เป็นต้น ใน ประเทศไทยมีบทความวิชาการของอัมมาร (2530) สมบูรณ์ (2532) และงานของผาสุก (2549) ซึ่งวิเคราะห์ การแสวงหาค่าเช่าของนายทุนไทย

บทความฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพราะผู้เขียนสันนิษฐานว่าการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน ประเภท “เลว” ซึ่งมีมูลค่าค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐ³ (เช่น การควบคุมค่าเล่าเรียน การจำกัดการนำเข้า ฯลฯ) และเป็นการแทรกแซงที่สร้างผลตอบแทนส่วนเกินแก่นักการเมือง อันที่จริงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรอาจไม่ ก่อให้เกิดค่าเช่าเลวทั้งหมด เช่น การที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาต่ำผิดปกติ เพราะเป็นผลของนโยบาย

¹ การแทรกแซงตลาดทำได้ทั้งการแทรกแซงด้านราคา (เช่น การรับจำนำพืชผลในราคาสูงกว่าตลาด) การแทรกแซงด้านปริมาณ (เช่น จำกัดการนำเข้า นมผงพร้อมมันเนย การให้สัมปทาน ฯลฯ) หรือการกำกับและควบคุมพฤติกรรมของธุรกิจด้วยกฎระเบียบต่างๆ

² นอกจากนั้นมาตรการรับจำนำในราคาสูงกว่าตลาดอาจทำให้เกษตรกรและโรงสีวิ่งเต้นให้รัฐเพิ่มราคารับจำนำ ขยายเวลารับจำนำ เพิ่มวงเงินรับจำนำ เปิดให้โรงสีสามารถรับจำนำข้ามเขตได้ ฯลฯ กิจกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินประเภท Bhagwati and Srinivasan (1982) เรียกว่า “intervention-seeking DUP” ผลตอบแทนส่วนเกินประเภทนี้เป็นค่าเช่าเลว

³ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมืองคือ “การทำแผนที่ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” โดยจะครอบคลุมมาตรการแทรกแซงของรัฐสำคัญที่ก่อให้เกิดค่าเช่าเลว เป็นมูลค่าสูง และผลตอบแทนส่วนเกินแก่นักการเมือง และนักธุรกิจรายใหญ่ ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดลำดับความสำคัญในการเลือกปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำรุนแรงที่สุด

อุดหนุนคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นนโยบายยกระดับราคาอ้อยในประเทศ ไทยอาจถือว่าเป็นนโยบาย “second best” ที่จะช่วยให้สวัสดิการของสังคมไทยสูงขึ้น นอกจากนี้ นโยบาย การช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ยังเป็นนโยบายการเมืองที่จะลดความขัดแย้งในสังคม เช่น การประท้วงปิด ถนนของเกษตรกร ความสงบสุขดังกล่าวย่อมอำนวยความสะดวกให้ทุกฝ่ายสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สร้าง ความมั่งคั่งให้ทั้งตนเองและประเทศได้

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลไทยเกิดจากความเชื่อของนักการเมืองรวมทั้งประชาชน ทั่วไปว่าเกษตรกรเป็นคนยากจน ในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวสินค้าเกษตรมีราคาต่ำเพราะถูกพ่อค้ากดราคา การ พยายามราคาสินค้าเกษตรในช่วงเก็บเกี่ยวจะช่วยแก้ปัญหาความยากจน บทความฉบับนี้จะให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้ถึงความเชื่อดังกล่าว คำถามสำคัญของบทความ คือ มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิด ประโยชน์กับใคร ผู้ที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินจาก โครงการแทรกแซง อย่างไร พฤติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร

ข้อสันนิษฐานของผู้วิจัย คือ ประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรส่วนใหญ่มีได้ตก ในมือของเกษตรกร และในบรรดาเกษตรกรที่ได้ประโยชน์จากการแทรกแซงก็ไม่ใช่เกษตรกรยากจน นอกจากการแทรกแซงจะซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว นโยบายของรัฐยังก่อให้เกิดความ เสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างกว้างขวาง

สินค้าที่เลือกศึกษา ได้แก่ ข้าว ลำไย มันสำปะหลัง ยางพารา อ้อยกับน้ำตาล และนม เพราะเป็นสินค้า ที่มีการศึกษาภายใต้โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริตที่ได้ทุน สนับสนุนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)⁴ โครงการของ ป.ป.ช. ต้องการประมาณการความสูญเสียและผลตอบแทนส่วนเกินจากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงการบางโครงการยังไม่เสร็จ ผู้เขียนบทความจึงต้องจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้ สามารถประมาณการมูลค่าของ “ผลตอบแทนส่วนเกิน” และการกระจายของผลประโยชน์ (หรือ ผลตอบแทนส่วนเกิน) ของมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าดังกล่าว โปรดสังเกตว่าสินค้าที่ศึกษา 5 ชนิดแรก เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทย

⁴ นักวิจัยในโครงการนี้คือ นิพนธ์ พัวพงศกร (ข้าว) ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ (มันสำปะหลัง) วิโรจน์ ณ ระนอง (อ้อย) อิศริยา บุญญะศิริ (ลำไย) ปัทมาวดี ชูชุกิ (ยางพารา) และนพนนท์ วรรณเทพสกุล (นมโรงเรียน)

3.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : ประชานิยมกับความพยายามในการใช้อำนาจการเมืองครอบงำธุรกิจการเกษตร

นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของไทยมีลักษณะเหมือนกับประวัติของนโยบายราคาสินค้าเกษตรทั่วโลก กล่าวคือ ในช่วงที่ประเทศยากจน นโยบายราคาสินค้าเกษตรจะเป็นการเก็บภาษีจากเกษตรกรมาใช้พัฒนาประเทศ ต่อเมื่อประเทศมีฐานะดีขึ้น นโยบายจะเปลี่ยนมาเป็นการอุดหนุนและคุ้มครองเกษตรกร

ก่อนปีพ.ศ. 2529 นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์หลักในการดูแลค่าครองชีพของผู้บริโภคและแรงงานที่อพยพจากชนบท และลดต้นทุนของโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม (เช่น อาหารสัตว์) สำหรับไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร เครื่องมือหลักที่ใช้ในการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร (หรือกตรราคา) คือ ได้แก่ ปริมาณข้าว (ซึ่งเป็นภาษีตามสภาพจากผู้ส่งออก) การจำกัดปริมาณการส่งออก มาตรการสำรองข้าวในประเทศ เป็นต้น ส่วนสินค้าเกษตรทดแทนการนำเข้าจะมีภาษีนำเข้าที่มีอัตราสูง และการจำกัดปริมาณนำเข้า โดยมีเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าต้องซื้อวัตถุดิบในประเทศ (local content requirement) เช่น การนำเข้าถั่วเหลือง ข้าวโพด นมผง เป็นต้น สำหรับอ้อยและน้ำตาลเป็นสินค้าส่งออกที่มีข้อแตกต่างจากสินค้าส่งออกอื่นๆ เพราะมีกฎหมายให้การคุ้มครองและอุดหนุน ด้วยข้อตกลงแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล โดยรัฐบาลเป็นหัวหน้า “cartel” กำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศจึงเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และผู้บริโภคต่างประเทศ

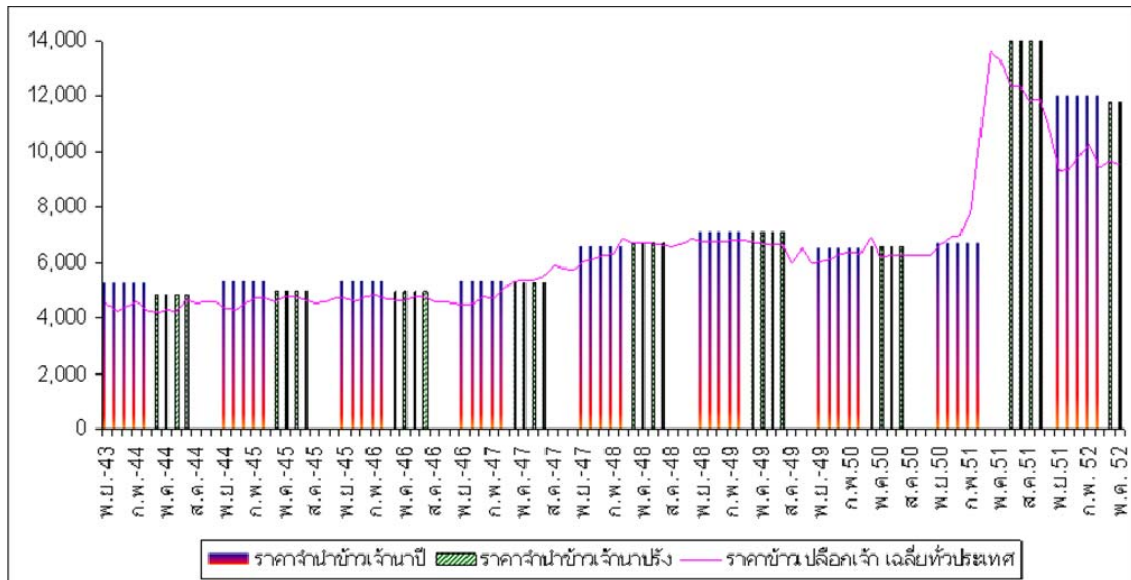
ผลสำคัญของการควบคุมการส่งออกทำให้ราคาฟาร์มของสินค้าเกษตรส่งออกอยู่ในระดับต่ำ การศึกษาของอัมมาร และสุทัศน์ (2531) พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2510-27 มาตรการภาษีส่งออกและโควตาดังกล่าวมีผลเท่ากับการเก็บภาษีหรือการ โอนทรัพยากรสุทธิในชนบทจำนวน 22,750 ล้านบาท (ราคาคงที่ พ.ศ. 2515) เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและภาคเมือง ผลที่ตามมา คือ ความยากจนในหมู่เกษตรกร เช่น ชาวนามีรายได้ลดลงร้อยละ 2.5-5 เกษตรกรอื่นมีรายได้ลดลงร้อยละ 1-5 แม้เกษตรกรทุกกลุ่มจะมีรายได้แท้จริงลดลง แต่เกษตรกรที่มีฐานะดีเป็นกลุ่มที่สูญเสียรายได้มากที่สุดถึงร้อยละ 5 ของรายได้

สถานการณ์ราคาข้าวตกต่ำในช่วงปี พ.ศ. 2524-29 กับความล้มเหลวของนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ในการบังคับให้ผู้ส่งออกข้าวต้องถือสต็อกข้าวสารทำให้รัฐบาลต้องยกเลิกมาตรการปริมาณข้าวในเดือนมกราคม 2529 (Ammar 1987) ดังนั้นตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา นโยบายการค้าสินค้าเกษตรส่งออกจึงมีลักษณะ “เป็นกลาง” เพราะอัตราการคุ้มครองในนาม (nominal rate of protection) มีค่าใกล้เคียงศูนย์ ยกเว้นสินค้าทดแทนการนำเข้า (Warr and Archanun 2007)

เมื่อพรรคไทยรักไทย (พรรค ทรท.) ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นในปี 2544 รัฐบาลเริ่มน่านโยบายประชานิยมมาใช้กับภาคการเกษตร พรรค ทรท. เริ่มหาเสียงด้วยนโยบายพักชำระหนี้และกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน ต่อมาในฤดูการผลิตปี 2544/45 รัฐบาลก็เริ่มประกาศราคารับจำนำข้าวให้สูงกว่าราคาตลาดเป็นครั้งแรก (ดูรูปที่ 3.1) พร้อมกับเพิ่มงบประมาณการรับจำนำข้าวเปลือก ทำให้

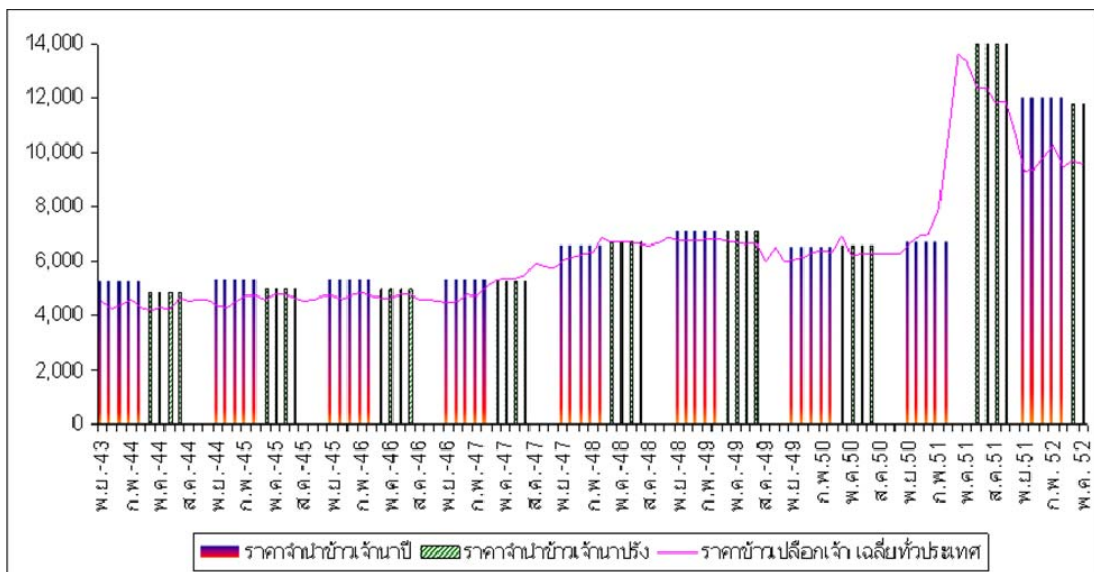
นโยบายรับจํานําสินค้าเกษตรเปลี่ยนแปลงจากวัตถุประสงค์เดิมที่ต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายพืชผลที่มีราคาตกต่ำในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว โดยการให้สินเชื่อ 80% 90% ของราคาเป้าหมาย วัตถุประสงค์ใหม่คือการพยุงหรือยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น (price support) แต่รัฐบาลก็ไม่นำพาที่จะเปลี่ยนแปลงชื่อโครงการ (ดูรายละเอียดของโครงการรับจํานําค้าวเปลือกในนิพนธ์ และจิตรกร 2552)

รูปที่ 3.1 (ก) การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจํานํากับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ



ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552

รูปที่ 3.1(ข) การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจํานํากับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า

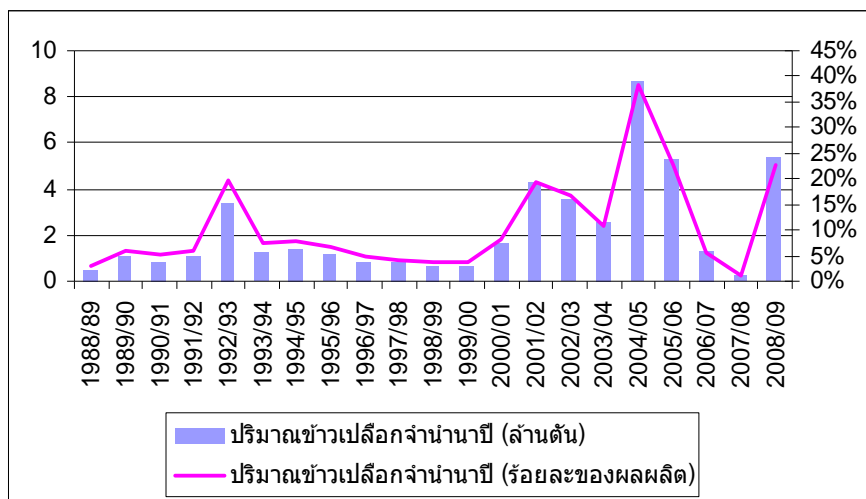


ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี 2547 เมื่อบริษัท เพรสซิเดนท้อะกรี จำกัด ซึ่งเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่สร้างประวัติศาสตร์สามารถประมูลข้าวสารของรัฐบาลได้เป็นจำนวน 1.68 ล้านตัน โดยการเสนอราคาประมูลที่สูงกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ และสูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้น เมื่อรวมกับการประมูลข้าวครั้งก่อน บริษัทจึงมีสต็อกข้าวในมือมากที่สุดถึง 2.2 ล้านตัน การประมูลดังกล่าวสร้างความฉงนในหมู่ผู้ส่งออกเป็นอย่างยิ่ง เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) วิจารณ์ว่า “บริษัทดังกล่าวสามารถกุมทิศทางของตลาดได้เพียงคนเดียวเสมือนรัฐบาล ได้ตั้งบริษัทขึ้นมาบริหารสต็อกข้าวแทนที่จะใช้องค์การคลังสินค้า (อคส.) กับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อคก.) ที่ไม่มีความคล่องตัว”

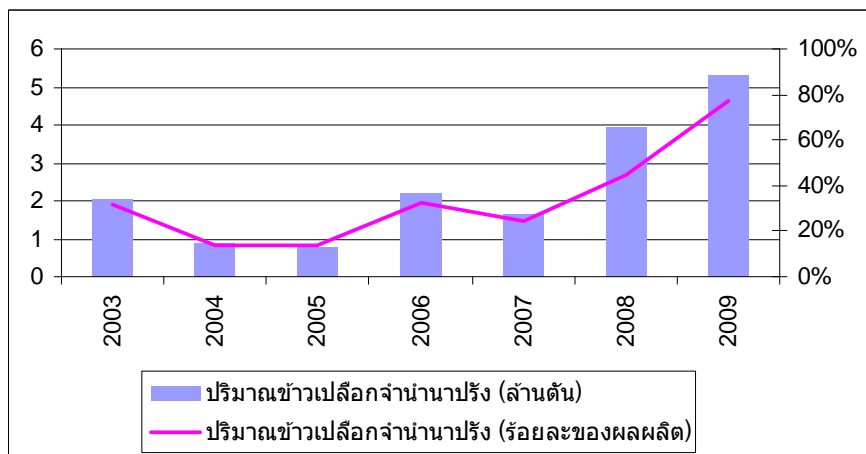
หลังจากนั้นในกลางปี 2547 รัฐบาลก็ประกาศขึ้นราคารับจำนำข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าว นาปรังปี 2547 และปรับราคารับจำนำข้าวนาปีจาก 5,235 บาทต่อตันในฤดูก่อนเป็น 6,500 บาทต่อตัน ในฤดูการผลิตปี 2547/48 และ 7,000 บาทต่อตัน ในปี 2548/49 ทำให้ชาวนานำข้าวเปลือกจำนวนมากมาจำนำ (หรือแท้ที่จริงก็คือ “ขาย” ให้รัฐบาลเพราะชาวนาส่วนใหญ่ไม่มาไถ่คืนข้าว) (รูปที่ 3.2)

รูปที่ 3.2 (ก) ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปี



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 2552 และกรมการค้าภายใน 2552

รูปที่ 3.2 (ข) ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปรัง



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 2552 และกรมการค้าภายใน 2552

นโยบายดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออกทั่วไปประสบปัญหาต้องซื้อข้าวเปลือกในราคาสูงขึ้น หรือต้องซื้อข้าวจากบริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับทำสัญญาการซื้อขายข้าวที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัท เช่น เงื่อนไขการชำระเงินที่ให้เวลาหลายเดือน รวมทั้งยินยอมให้มีการแก้ไขสัญญา จนทำให้วุฒิสภาต้องเข้ามาสอบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งการสอบสวนข้อกล่าวหาว่าบริษัททำผิดเงื่อนไขสัญญา (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2548)

การเปลี่ยนแปลงในนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก และการประมูลข้าวของรัฐบาล ดังกล่าวทำให้บริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด กลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุดเพียงช่วงลัดนิ้วมือ ผู้ส่งออกทั่วไปทั้งที่เข้าประมูลและมิได้เข้าประมูลข้าวรัฐบาลตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบในการแข่งขัน

ความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายแทรกแซงตลาดข้าวสู่ระบบการผูกขาดดังกล่าวจะเกิดขึ้นมิได้ หากปราศจากอำนาจเบ็ดเสร็จทางการเมือง ความพยายามใช้อำนาจการเมืองเพื่อให้ธุรกิจของครอบครัวนักการเมือง หรือธุรกิจของนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมิได้จำกัดอยู่เฉพาะข้าว แต่ขยายวงไปยังสินค้าเกษตรชนิดอื่น รวมทั้งธุรกิจสัมปทานด้วย (คูสมเกียรติ 2549; Pramuan and Yupana 2006) จึงไม่น่าประหลาดใจว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่นักธุรกิจโดยเฉพาะพ่อค้าส่งออก⁵

ในกรณีลำไย รัฐบาลดำเนินมาตรการที่คล้ายคลึงกับการรับจำนำข้าว ได้แก่ การขึ้นราคาปรับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดตั้งแต่ปี 2545 ถึงปี 2547 เช่นปี 2545 ราคาปรับจำนำลำไยอบแห้งเกรด AA กิโลกรัมละ 72 บาท ขณะที่ราคาปรับจำนำปี 2543 (สมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์) เท่ากับ n.a. บาทต่อกิโลกรัม ผลที่ตามมาคือปริมาณการรับจำนำพุ่งขึ้นอย่างผิดสังเกตเป็นร้อยละ 62 ของผลผลิตในปี 2545⁶ และร้อยละ 52 ในปี 2547 (ตารางที่ 3.1) นอกจากนั้นในปี 2547 รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายให้ อตก. หันมารับจำนำลำไยสด แล้วทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว (คือ บริษัทปอเฮงอินเตอร์เทรด จำกัด)⁷ ให้นำลำไยสดไปอบแห้งแล้วจึงส่งมอบลำไยอบแห้งคืนแก่ อตก. แต่ปรากฏว่าบริษัทมิได้นำลำไยอบแห้งส่งมอบให้ อตก. ครบจำนวนทั้งๆ ที่มีหลักฐานการรับลำไยสดจากหน่วยรับซื้อ 85 หน่วย (ดูรายละเอียดประวัติ นโยบายรับจำนำลำไยแห้งใน อีสริยา และจารึก 2552)

⁵ ความไม่พอใจของนักธุรกิจแผ่ขยายไปถึงบรรดากรรมการและสมาชิกของหอการค้าไทย

⁶ ปี 2545 รัฐบาลวางเป้าหมายรับจำนำลำไยแห้ง 35,000 ตัน แต่ต่อมามีการเพิ่มเป้าหมายถึง 4 ครั้ง (ดูตารางที่ 3.1)

⁷ เอกชนในวงการค้าข้าวและลำไยเชื่อว่ามิถุนายนักการเมืองระดับผู้นำอยู่เบื้องหลังบริษัททั้งสองข้างต้น คือ บริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด และบริษัทปอเฮงอินเตอร์เทรด จำกัด

ตารางที่ 3.1 ราคาจำหน่าย ราคาตลาด และปริมาณจำหน่ายของสินค้าเกษตร

		ยุคชวณ	ยุคทักษิณ					ยุคสุรยุทธ์		ยุคอภิสิทธิ์	
		2543/44	2544/45	2545/46	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	2550/51	2551/52	
ข้าวนาปี	ราคาจำหน่าย (บาท/ตัน)	5,185	5,235	5,235	5,235	6,500	7,000	6,400	6,600	11,800	
	ราคาตลาด (บาท/กก.)**	4,522	4,614	4,756	4,703	6,429	6,784	7,127	7,127	9,668	
	ปริมาณจำหน่าย (ล้านตัน)	1.62	4.30	3.59	2.54	8.65	5.25	1.29	0.24	5.35	
	สัดส่วนการจำหน่าย (ร้อยละ)	8.18	19.18	16.64	10.97	38.19	22.47	5.63	1.03	22.57	
มัน สำปะหลัง	ราคาจำหน่าย (บาท/กก.)	0.85	-- ไม่มีจำหน่าย --			1.1	1.4	1.43	1.38	1.775	1.925
	ราคาตลาด (บาท/กก.)	0.97				1.06	1.46	1.41	1.2	2.01	1.55
	ปริมาณจำหน่าย (ล้านตัน)	1.4				2.14	0.193	0.871	1.243	*	10
	สัดส่วนการจำหน่าย (ร้อยละ)	7.66				9.98	3.86	17.42	16.57	*	34.30

		ยุคชวณ	ยุคทักษิณ					ยุคสุรยุทธ์	ยุคสมวัตร	ยุคอภิสิทธิ์	
		2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
ข้าวนาปรัง	ราคาจำหน่าย (บาท/กก.)	n.a.	4,775	4,880	4,880	5,100	6,600	7,000	6,500	13,800	11,800
	ราคาตลาด (บาท/กก.)	n.a.	4,227	4,670	4,677	5,156	6,673	6,556	6,379	12,580	9,834
	ปริมาณจำหน่าย (ล้านตัน)	n.a.	0.50	1.84	2.04	0.86	0.80	2.17	1.64	3.93	5.17
	สัดส่วนการจำหน่าย (ร้อยละ)	n.a.	8.25	32.74	31.73	13.59	0.14	32.15	24.12	44.71	66.62
ลำไยแห้ง	ราคาจำหน่าย (บาท/กก.)	n.a.	59.66	55.1	11.01	-- ไม่มีจำหน่าย --					
	ราคาตลาด (บาท/กก.)	n.a.	41.76	39.88	7.86						
	ปริมาณจำหน่าย (พันตัน)	n.a.	267.18	79.82	312.37						
	สัดส่วนการจำหน่าย (ร้อยละ)	n.a.	62.2	21.6	52.3						

หมายเหตุ: * มีโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง แต่ไม่มีเกษตรกรมาจำหน่าย เนื่องจากราคาตลาดพุ่งสูงขึ้น และสูงกว่าราคาจำหน่าย

** ราคาตลาดเฉลี่ยในช่วงการรับจำนำ

ที่มา: (1) นิพนธ์ และจิตรกร 2552 (2) ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552 (3) อิศรียา และจารึก 2552

สำหรับมันสำปะหลัง รัฐบาลไม่มีโครงการรับจำนำในปี 2544/45 และ 2545/46 เพราะราคาตลาดอยู่ในระดับสูง แต่เมื่อมีการรับจำนำตั้งแต่ปี 2546/47 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ใช้วิธีกำหนดราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด เจกเช่นการรับจำนำข้าว และลำไย (ตารางที่ 3.1) นอกจากนั้นในการระบายสต็อกแป้งมันสำปะหลังในปี 2547 รัฐบาลก็ใช้วิธีประมูลแบบล้างสต็อกเช่นเดียวกับข้าว ทำให้มีผู้ประกอบการรายเดียวที่ชนะการประมูล คือ บริษัท พี เอส ซี สตาร์ช โปรดักส์ จำกัด ซึ่งชนะการประมูลถึง 210,000 ตัน ขณะที่ผู้ประมูลอีก 10 ราย ชนะการประมูลรวมกันเพียง 70,000 ตัน ทั่วทั้งที่เสนอราคาประมูลสูงกว่าปี 2547/48 ผู้ประมูลมันเส้นรายใหญ่ คือ บริษัท เยนเนอรัลมีลส์ จำกัด ประมูลมันเส้นจำนวน 210,000 ตัน ปี 2548/49 บริษัท ไทยยูโรปฟีด จำกัด ชนะการประมูล 2 งวด เป็นจำนวน 374,642 ตัน

นอกจากนั้นกระทรวงพาณิชย์ได้ปรับอัตราการผลิตน้ำมันสดเป็นผลิตภัณฑ์มัน เช่น การแปรรูปมันเส้นเดิมกำหนดให้ใช้หัวมันสด 2.22 กิโลกรัมต่อมันเส้น 1 กิโลกรัม เป็น 2.38 กิโลกรัม และการแปรรูปแป้งมัน จาก 4 : 1 เป็น 4.4 : 1

โครงการแทรกแซงตลาดยางพารามีมาตั้งแต่ปี 2535 โดยให้องค์การสวนยาง (อสย.) กู้เงินมาดำเนินการจากธนาคารกรุงไทย รัฐบาลจะตั้งราคารับซื้อที่สูงกว่าราคาตลาด (รวมทั้งการบวกราคาเพิ่มจากต้นทุนการผลิต) หน่วยงานรับซื้อในระยะแรกคือ อสย. ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ชาวสวนยาง (สกย.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ และในปี 2542-45 ผู้ดำเนินการคือกลุ่มเกษตรกรร่วมกับ สกย. จากนั้นจึงนำช่างแผ่นดินไปจ้างบริษัทหรือโรงงานเอกชนหรือกลุ่มเกษตรกรรวมกัน และให้ อสย. รับผิดชอบเก็บสต็อก ส่วนผู้ขายยางในสต็อก ได้แก่ อสย. ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ แต่บางครั้งก็มี สกย. และกระทรวงเกษตรร่วมการประมูล (ดูปีทมาวดี 2552)

รัฐบาลทักษิณมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา เพราะราคาภายในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงอันเนื่องจากการขยายตัวของความต้องการในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน แต่รัฐบาลมีแนวคิดการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือของประเทศผู้ผลิตยางรายใหญ่ แต่แนวคิดดังกล่าวก็ไม่เกิดเป็นรูปเป็นร่างในทางปฏิบัติ⁸ เพราะมาเลเซียและอินโดนีเซียไม่ร่วมมือเข้าแทรกแซงตลาดเมื่อราคาตลาดโลกลดลง

นอกจากนั้นรัฐบาลทักษิณมีโครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ โดยมีเป้าหมายขยายพื้นที่เพาะปลูกยางสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น กระทรวงเกษตรจึงนำงบประมาณจำนวน 1,440 ล้านบาท มาดำเนินการจัดซื้อต้นกล้ายาง บริษัทเจริญโภคภัณฑ์เมล็ดพันธุ์ จำกัดเป็นผู้ชนะการประมูลในราคาต่ำสุด โดยต้องผลิตและจัดหาต้นกล้ายางพาราจำนวน 90 ล้านต้น แจกจ่ายแก่เกษตรกรในภาคดังกล่าว ทว่าด้วยความที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในธุรกิจยางพารามาก่อน บริษัทจึงไม่สามารถเพาะพันธุ์กล้ายางได้ครบจำนวน ขณะที่ความต้องการต้นกล้ายางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และรัฐบาล

⁸ ดูบทวิเคราะห์แนวคิดดังกล่าวในวิโรจน์ และศรชัย (2545)

จ่ายเงินอุดหนุนผู้ปลูกยางใหม่ ทำให้ราคากล้าวยางสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อบริษัท (ปีทมาวดี 2552) ปัญหาดังกล่าวทำให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (กตส.) ตั้งข้อหาทุจริตจัดซื้อต้นกล้ายางกับกรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรีหลายท่าน คณะผู้บริหารโครงการ (ซึ่งมีทั้งอดีต ร.มว. เกษตรฯ อดีต ร.มช.เกษตรฯ ในฐานะผู้ริเริ่มโครงการ) และบริษัทเอกชนรวม 44 คน เมื่อ คตส.หมดอายุลง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยื่นฟ้องจำเลยรวม 44 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2552 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้อง เพราะศาลวิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วเห็นว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวมิได้ดำเนินการโดยลำพังของผู้ใด แต่ยังมีหน่วยงานอื่นร่วมดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในครั้งนั้นด้วย ส่วนการประกวดราคาของกลุ่มเอกชน ก็ไม่ได้ทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบการประกวดราคาแต่อย่างใด

นโยบายนมโรงเรียนมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย วัตถุประสงค์ คือ การให้เด็กนักเรียนมีนมดื่ม และรัฐยังต้องการให้โรงเรียนซื้อนมจากเกษตรกร และ โรงงานแปรรูปที่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ในระยะแรกมีคณะกรรมการกำกับดูแล 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการณรงค์การบริโภคและคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติ งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้กับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาภายหลังจากที่มีกฎหมายกระจายอำนาจ รัฐบาลใช้วิธีจัดสรรงบประมาณให้กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล (ดูรายละเอียดในฉบับหน้า 2552)

หลังจากเกิดปัญหามลพิษในน้ำปี 2545 รัฐบาลทักษิณก็เริ่มจัดทำระบบโซนนิ่งขึ้นมา⁹ โดยคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติได้วางข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการแปรรูปนมในพื้นที่รับซื้อนมดิบจากเกษตรกรในพื้นที่เพื่อนำไปแปรรูปและจำหน่ายเป็นนมโรงเรียนในโซนเดียวกัน ดังนั้นจึงมีการกำหนดเขตพื้นที่การผลิต การจำหน่ายและกระจายนมออกเป็น 3 เขต ดังนี้ พื้นที่ 1 ได้แก่ ภาคตะวันตกและภาคใต้รวม 22 จังหวัด มีโรงงานแปรรูปนมพาสเจอร์ไรส์ 14 ราย พื้นที่ 2 คือ ภาคเหนือและภาคกลางบางส่วนรวม 17 จังหวัด มีโรงงาน 16 แห่ง และพื้นที่ 3 คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคกลางรวม 37 จังหวัด มีโรงงาน 30 แห่ง นโยบายโซนนิ่งนี้กำหนดให้ผู้ประกอบการแปรรูปต้องได้รับหนังสือรับรองสิทธิ์การจำหน่ายจากชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย โดยมีแหล่งรับซื้อนมดิบรองรับ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรสิทธิ์ให้จำหน่ายนมแก่โรงเรียนที่อยู่ในโซนเดียวกับแหล่งผลิตนมดิบ การจำหน่ายนมโรงเรียนกระทำผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้หนังสือรับรองสิทธิ์การจำหน่ายที่ได้จากผู้ประกอบการเป็นหลักฐานเบิกจ่ายค่านมให้แก่ผู้ประกอบการ (ดูรายละเอียดในฉบับหน้า 2552) แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวนมากมิได้ดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

⁹ อันที่จริงในปลายยุครัฐบาลทักษิณมีนโยบายวัวล้านตัว ซึ่งอาจมีผลต่อการเพิ่มปริมาณการผลิตนม แต่โชคที่นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเป็นเพียงอุตสาหกรรมเดียวที่รัฐบาลทักษิณมิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของนโยบาย เพราะอุตสาหกรรมนี้มีกฎหมายรองรับทำให้เกิดการรวมตัวระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในรูปแบบของ “cartel” โดยมีรัฐบาลเป็นหัวหน้า cartel อย่างไรก็ตามรัฐบาลทักษิณได้มีมติให้มีการปรับราคาน้ำตาลขายส่งหน้าโรงงาน ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีกอีกโลกรัมละ 3 บาทในต้นปี 2549 ตามข้อร้องเรียนของกลุ่มชาวไร่และกลุ่มโรงงานต่อมาในต้นปี 2551 รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ก็ปรับราคาน้ำตาลขึ้นอีกอีกโลกรัมละ 5 บาท นอกจากนี้ในสมัยรัฐบาลทักษิณก็อนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลกู้เงินถึง 3 ครั้ง คือ ปี 2545/46 กู้ 5,920 ล้านบาท เพื่อเพิ่มค่าอ้อยเบื้องต้นและปี 2546/47 กู้อีก 5,386.69 ล้านบาท เพื่อเพิ่มค่าอ้อยขั้นสุดท้าย ต่อมารัฐบาลสุรยุทธ์อนุมัติให้กองทุนกู้เงินมาชดเชยส่วนต่างค่าอ้อยและผลตอบแทนให้โรงงานจำนวน 5,277.4 ล้านบาท และในเดือนเมษายน 2551 รัฐบาลสมัครอนุมัติให้กองทุนกู้เพื่อเพิ่มค่าอ้อยเป็น 807 บาท รวมเป็นวงเงินกู้ 12,370.8 ล้านบาท

โดยสรุป รัฐบาลทักษิณเพิ่มระดับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรจนรัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด การแทรกแซงเริ่มด้วย การใช้มาตรการประชานิยมโดยการขึ้นราคารับจำนำสินค้าเกษตรตั้งแต่ปีแรกที่พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกเป็นรัฐบาล โดยมีนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รมว.กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบการขึ้นราคาจำนำ ทำให้รัฐกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด เพราะเกษตรกรไม่ได้สินค้าจำนำต่อมาในปี 2547 รัฐบาลเริ่มมีนวัตกรรมเงินนโยบายที่จะให้บริษัทเอกชนรายใหม่เข้ามาบริหารมีสต็อกสินค้าของรัฐเพียงผู้เดียว จึงมีบริษัทผู้ชนะการประมูลรายใหญ่ทั้งในการประมูลขายข้าว และมันสำปะหลัง ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่นายวัฒนา เมืองสุข เป็น รมช. กระทรวงพาณิชย์ ในปีเดียวกันรัฐบาลก็เปลี่ยนนโยบายการรับจำนำลำไย ทำให้บริษัทเอกชนรายเดียวชนะการประมูลงานแปรรูปลำไยสดเป็นลำไยแห้ง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดในยุคที่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ดำรงตำแหน่ง รมว. กระทรวงเกษตรฯ (คูอิสริยา และจาริก 2552)

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าบริษัทเหล่านี้มีพฤติกรรมการทุจริต และทำผิดสัญญาการประมูล จนภายหลังถูกบอกเลิกสัญญา และถูก ป.ป.ช.ฟ้องร้อง ดังนั้นในภายหลังการระบายสต็อกสินค้าของรัฐบาลจึงกลับไปสู่ระบบเดิมที่ แม้จะเป็นการประมูลในปริมาณมากฯ แบบล้างสต็อก แต่ก็มีผู้ชนะประมูลรายใหญ่ 3-4 ราย ส่วนผู้ส่งออกรายเล็กก็จะประมูลได้บ้าง เพื่อเป็นการเฉลี่ยผลประโยชน์ให้ลงตัว (ข้อมูลรายชื่อผู้ชนะการประมูลไม่มีการเปิดเผยเป็นทางการ)

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าขณะที่รัฐบาลเพิ่มราคาจำนำพืชผล ทำให้เกษตรกรและพ่อค้าที่เข้าร่วมโครงการมีรายรับสูงขึ้น รัฐบาลไม่เคยพยายามจำกัดปริมาณการผลิต แต่ปล่อยให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกและขยายกำลังการผลิตของโรงงานแปรรูป ผลที่ตามมาคือ รัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายในการแทรกแซงเพิ่มขึ้น

3.3. ภาระขาดทุนและผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร

นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เช่น การรับจำนำหรือซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าราคาตลาดแล้วนำมาขายในราคาต่ำ การกำหนดราคาน้ำตาล (และราคาอ้อย) ให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ตลอดจนนโยบายนม

โรงเรียนที่กำหนดให้โรงงานแปรรูปต้องซื้อนมจากเกษตรกร ก่อให้เกิดภาระต้นทุน และการขาดทุนจำนวนมหาศาล ยิ่งกว่านั้นนโยบายเหล่านี้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน (หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) เป็นมูลค่ามหาศาลแก่ผู้เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นเสนอผลการคำนวณต้นทุน ภาระขาดทุน และมูลค่าผลตอบแทนส่วนเกินแล้ว ผู้เขียนจะวิเคราะห์ลักษณะการกระจายหรือการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกินว่าตกอยู่กับใครบ้าง

ต้นทุนของนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยต้นทุนตัวเงิน และต้นทุนแฝงที่สำคัญ¹⁰ (implicit cost) อาทิเช่น การเสื่อมคุณภาพของสินค้าในสต็อก สำหรับภาระขาดทุนคำนวณจากส่วนต่างระหว่างรายรับโครงการ (ภายใต้ข้อสมมุติว่ารัฐขายสินค้าในสต็อกทั้งหมด) กับต้นทุนทางเศรษฐกิจของโครงการ

ส่วนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือผลตอบแทนส่วนเกินคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาสินค้าเกษตรที่รัฐรับซื้อจากเกษตรกร ลบด้วยราคาตลาด¹¹ (คุณิยามของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตอนที่ 1) สำหรับผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่พ่อค้าผู้ส่งออกที่ประมูลสินค้าในสต็อกของรัฐจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาส่งออกในตลาดกับราคาประมูล ส่วนผลตอบแทนแก่โรงงานแปรรูป (โรงสี) และเจ้าของโกดัง คือ อัตราค่าจ้างแปรรูป อัตราค่าเช่า และอัตราค่าจ้างตรวจคุณภาพสินค้า ที่รัฐจ่ายในอัตราที่สูงกว่าอัตราตลาด

การคำนวณผลตอบแทนส่วนเกินในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล จะแตกต่างจากกรณีการรับจำนำ (ข้าวเปลือก ลำไย มันสำปะหลัง) และโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา (รัฐรับซื้อยางดิบในราคาสูงกว่าราคาตลาด) กล่าวคือ รัฐไม่ได้จ่ายเงินอุดหนุนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลโดยตรง แต่ใช้วิธีกำหนดราคาขั้นต่ำของน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก และจำกัดปริมาณการขายน้ำตาลในประเทศ (รวมทั้งการจำกัดกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล) น้ำตาลส่วนเกินจะถูกระบายออกสู่ตลาดโลก ดังนั้น ผู้บริโภคชาวไทยต้องจ่ายเงินซื้อน้ำตาลในราคาแพง ซึ่งเท่ากับเป็นการอุดหนุนชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาล รวมทั้งผู้บริโภคในต่างประเทศ วิธีการคำนวณผลตอบแทนส่วนเกินจึงเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาน้ำตาลในประเทศ กับราคาน้ำตาลในตลาดโลกในกรณีที่ตลาดโลกไม่ถูกบิดเบือนโดยนโยบายของรัฐบาล (ดูวิธีการคำนวณภาคผนวกที่ 3.1)

ผลตอบแทนส่วนเกินในการประมูลซื้อขายนมพร้อมดื่มสำหรับนักเรียน คำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคานมพร้อมดื่ม (ที่ผลิตจากนมดิบ) กับนมพร้อมดื่มที่ผลิตจากนมผงพร้อมไขมัน แล้วปรับด้วยอัตราส่วนการผลิตนมพร้อมดื่มจากนมผงพร้อมไขมัน ต่อนมพร้อมดื่มทั้งหมด นอกจากนั้นยังมีผลตอบแทนส่วนเกินเพิ่มเติมจากการที่ราคานมดิบที่เกษตรกรขายสูงกว่าต้นทุนนมดิบ และการที่ราคานมพร้อมดื่ม (ผลิตจากนมดิบ) ที่ขายให้โรงเรียนสูงกว่าต้นทุนของโรงงานแปรรูป (รวมค่าขนส่งถึงโรงเรียน) ส่วนการกระจายผลตอบแทนส่วนเกิน

¹⁰ การคำนวณยังไม่ได้รวมต้นทุนค่าเสียโอกาสของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบบริหารโครงการแทรกแซง เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอ แต่คำนวณเงินค่าประเมินบางอย่าง เช่น ค่าล่วงเวลาเจ้าหน้าที่ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น

¹¹ อันที่จริง โครงการแทรกแซงบางโครงการ เช่น การจำนำข้าว และลำไยในบางปีจะมีผลให้ราคาตลาดสูงขึ้น ทำให้ค่าเช่าที่คำนวณได้ต่ำกว่าความจริง

แก่ผู้เกี่ยวข้องได้ข้อมูลจากนพรัตน์ (2552) เช่น เม็ดเงินใต้โต๊ะที่นายหน้ามต้องจ่ายให้ อปท. และเจ้าหน้าที่บางคนในชุมนุมสหกรณ์ เป็นต้น (ดูการคำนวณในภาคผนวก)

รายรับ รายจ่าย และการขาดทุนของโครงการแทรกแซง : ตารางที่ 3.2 และรูปที่ 3.3 แสดงรายรับ-รายจ่าย และภาระขาดทุนของโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ใน ระหว่างปี 2540-50 รัฐบาลต้องนำเงินจำนวนกว่า 74,000 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการแทรกแซงพืช 4 ชนิด¹² แต่โครงการเหล่านี้มีรายรับไม่คุ้มกับรายจ่าย ทำให้รัฐบาลมีภาระขาดทุนจำนวนมหาศาล การรับจำนำข้าวก่อให้เกิดภาระขาดทุนมากที่สุด เช่น ในปี 2548/49 ที่มีการรับจำนำ 5.2 ล้านตัน (ใกล้เคียงกับปี 2551-52) รัฐบาลขาดทุน 19,000 ล้านบาท (หรือ 26,732 ล้านบาท รวมดอกเบี้ยคงค้าง) (เทียบเท่ากับนำข้าวเปลือกราคาตันละ 7,000 บาท จำนวน 2.7 ล้านตัน หรือ 9% ของผลผลิตข้าวทั้งปีไปโยนทิ้งทะเล) การจำนำลำไยในปี 2545-47 ขาดทุน 1,423-5,442 ล้านบาท มันสำปะหลังขาดทุน 14-254 ล้านบาท ในระหว่างปี 2547/48 ถึงปี 2549/50 ทางการขาดทุน 12,800 ล้านบาท ในช่วงปี 2540-45 จะเห็นว่าอัตราขาดทุนสูงถึงร้อยละ 9-96 ของต้นทุนในการแทรกแซง แสดงว่าการแทรกแซงเป็นวิธีที่สิ้นเปลืองมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงลำไยเป็นเรื่องไม่สมควรทำมากที่สุด เพราะเป็นผลไม่คุ้มค่า เสียง่าย อัตราขาดทุนจึงสูงถึงร้อยละ 60-96

ความสูญเสียของสวัสดิการสังคม : นอกจากการขาดทุนที่ก่อภาระภัยต่อประชาชนแล้ว ในบางกรณีการแทรกแซงยังทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น เกษตรกรทั่วไปนอกโครงการจะได้ประโยชน์ แต่ผู้บริโภคก็ต้องซื้อสินค้าแพงขึ้น ทำให้สวัสดิการสังคม (ผลรวมของประโยชน์ส่วนเกินของทุกฝ่าย) ลดต่ำลง ผลการคำนวณปรากฏในตารางที่ 3.2 โดยสรุปแล้วการแทรกแซงข้าวทำให้สวัสดิการสังคมลดลงมากที่สุดเป็นมูลค่า 16,610-17,721 ล้านบาทต่อปี รองลงมาคือ ลำไย (4,162 ล้านบาท) และอ้อย (2,358 ล้านบาท) มีข้อสังเกตว่ามูลค่าความสูญเสียของสวัสดิการสังคมมีความสัมพันธ์กับขนาดการขาดทุนของรัฐ ยิ่งรัฐขาดทุนจากการแทรกแซงมาก ผู้ผลิตได้ประโยชน์มากขึ้น และผู้บริโภคและผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระเพิ่ม ผลสุทธิขึ้นกับค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตร

¹² ยกเว้นข้าว รัฐบาลไม่ได้แทรกแซงราคาพืชชนิดอื่นทุกปี รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงเฉพาะปีที่ราคาคงต่ำ

ตารางที่ 3.2 รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ

(ล้านบาท)

		1. ค่าใช้จ่าย	2. มูลค่าสินค้าที่ จำหน่าย/พยุรราคา	3. รายรับ ของ โครงการ	4. ขาดทุน (3) - (1)		5. สวัสดิการสังคม ^{1/} ลดลง (-) เพิ่มขึ้น (+)	6. ต้นทุนจากการไร้ ประสิทธิภาพ (X-inefficiency)	7. สูญเสีย จากการเก็บ สต็อก ^{2/}
					ล้านบาท	ร้อยละ ของ (1)			
(1) ข้าว	2548/49	59,360.80	44,797.02	32,628.26	-26,732.54	45	-16,609.94 ถึง -17,720.99	--	657.31
(2) ลำไย	2545	5,508.04	4,843.42	2,205.07	- 3,302.97	60	--	--	17.36 ^{3/}
	2546	1,593.85	1,332.75	170.42	- 1,423.43	89	--	--	--
	2547	5,663.51	3,438.52	221.82	- 5,441.69	96	- 4,161.90	--	--
(3) มัน ลำปะหลัง	2547/48	147.81	113.40	134.05	- 13.76	9	--	--	--
	2548/49	1,474.50	1,147.40	1,220.27	- 254.23	17	-96.86 ถึง - 229.79	--	--
	2549/50	2,075.77	1,580.91	2,044.05	- 31.72	15	+2.94 ถึง +185.48	--	--
(4) ยางพารา**	ระยะที่ 1-2 (ม.ค. 35 – ม.ค.39)	8,935.90	n.a.	5,706.17	- 3,229.73	36	--	--	--
	ระยะที่ 3 (ก.พ. 40 – ธ.ค. 41)	6,912.07	n.a.	3,149.39	- 3,762.68	54	--	--	--
	ระยะที่ 4 (ม.ค. 41 – ธ.ค. 41)	6,549.31	n.a.	3,799.87	- 2,749.44	42	--	--	--
	ระยะที่ 5 (ม.ค.42. - มี.ค. 42)	3,315.45	n.a.	1,763.70	- 1,551.75	47	--	--	--
	ระยะที่ 6 (เม.ย. 42 – ธ.ค. 45)	20,244.71	n.a.	15,508.84	- 4,735.87	23	--	--	--

ตารางที่ 3.2 รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ (ต่อ)

(ล้านบาท)

		1. ค่าใช้จ่าย	2. มูลค่าสินค้า		3. รายรับ	4. ขาดทุน (3) - (1)		5. สวัสดิการ ตั้งคมลดลง	6. ต้นทุนจากการ ไร้ประสิทธิภาพ (X-inefficiency)	7. สูญเสียจาก การเก็บสต็อก
			ล้านบาท	ร้อยละ ของ (1)		ล้านบาท	ร้อยละ ของ (1)			
(5) อ้อย	2547/48	--	อ้อย ^{2/} = 36,464.55	น้ำตาล = 26,717.91	--	--	--	- 2,352.72 ^{4/}	--	--
(6) นม	2550	--	6,570 ^{5/}		--	--	--	--	2,322 ถึง 4,644 ^{6/}	--

หมายเหตุ : 1/ การคำนวณในรายงานวิจัยที่อ้างใน “ที่มา” มีข้อสังเกตว่า การคำนวณการสูญเสียสวัสดิการสังคมของอิสริยา และจารึก (2552) ใช้ข้อสมมติเรื่องพลวัตของการแทรกแซง ซึ่งต่างจากการคำนวณต้นทุนสวัสดิการของการแทรกแซงตลาดข้าวและตลาดมันสำปะหลัง ที่ใช้ข้อสมมติเรื่องผลกระทบในระยะสั้น หรือผลกระทบที่เกิดภายในถดถอยการผลิตเดียว

2/ ความสูญเสียจากการเก็บสต็อกอยู่ในรายรับที่ขาดหายไปจากการขายสินค้าในสต็อกแล้ว

3/ ทำลายลำไยอบแห้งค้างสต็อกเสื่อมคุณภาพจากโครงการการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545 โดยมีลำไยอบแห้งที่ต้องทำลายทั้งหมด 22,586.77 ตัน เนื่องจากเสื่อมสภาพหมด และได้ทำลายเสร็จสิ้นในปี 2548

4/ มูลค่าอ้อยที่ชาวนาได้รับ และมูลค่าขายน้ำตาลในประเทศ การแทรกแซงตลาดน้ำตาลใช้วิธีให้ผู้บริโภคนำไปซื้อน้ำตาลแทน รัฐไม่ได้เข้าไปซื้อน้ำตาลเอง

5/ คุรยะละเอียดในการคำนวณในภาคผนวก

6/ งบประมาณรับซื้อนมปี 2550

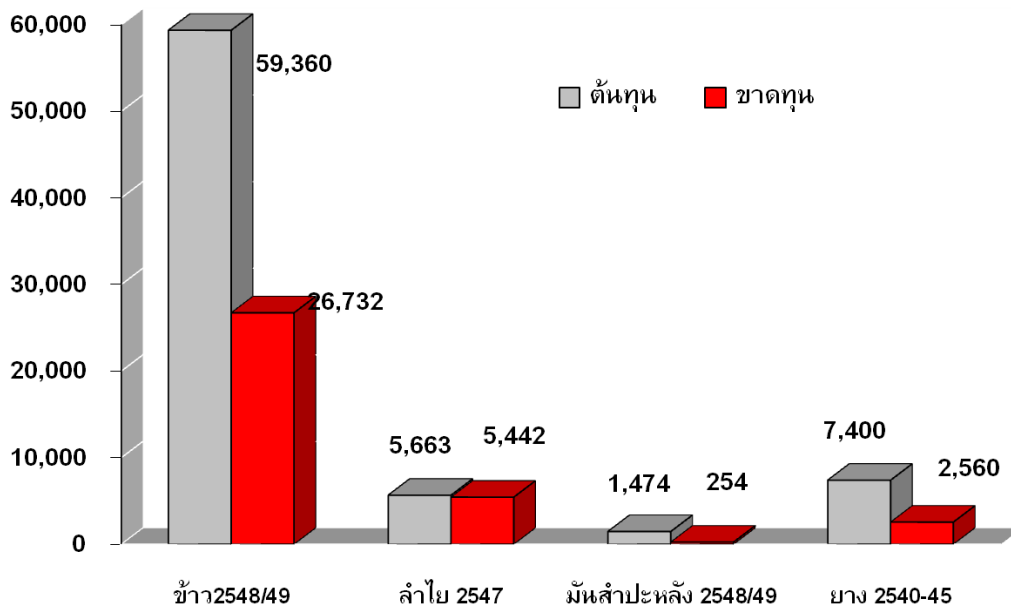
7/ การคำนวณ(X-inefficiency) ในงานของ นพนนท์ (2552) อาจได้ค่าต้นทุนการไร้ประสิทธิภาพต่ำเกินไป เพราะถ้าผู้บริโภครายว่านมโรงเรียนบางส่วนเป็นนมคุณภาพต่ำ (หรือไม่ใช้นมสด 100%) อุปสงค์ต่อนมจะลดลง ผู้บริโภคจึงสูญเสียความพอใจจากการถูกหลอกให้ดื่มนมคุณภาพต่ำ ต้นทุนดังกล่าวเท่ากับส่วนต่างระหว่างความพอใจของผู้บริโภคกรณีดื่มนมสดแท้ กับความพอใจที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการดื่มนมสดคุณภาพต่ำ (แต่รู้ว่าเป็นนมคุณภาพต่ำ และเต็มใจดื่ม)

* ถ้าไม่รวมคกเบียงค่าง รัฐจะขาดทุน 19,000 ล้านบาท

** ค่าใช้จ่ายและการขาดทุนจากโครงการแทรกแซงราคาขางพาราได้จากรายงานของ อสข. ซึ่งเป็นต้นทุนทางการเงิน ทำให้ตัวเลขต้นทุนและขาดทุนต่ำกว่าต้นทุนทางเศรษฐกิจ และการขาดทุนที่แท้จริง

- ที่มา :
- (1) นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุงษ์ (2552)
 - (2) อิสริยา บุญญะศิริ และจารึก สิงห์ปรีชา(2552)
 - (3) ชัยสิทธิ์ อนุชิตวงค์ และคณะ (2552)
 - (4) ปัทมาวดี ชูชุก (2552)
 - (5) วิโรจน์ ณ ระนอง (2552)
 - (6) นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2552)

รูปที่ 3.3 ต้นทุนและภาระขาดทุนจากการแทรกแซง (ล้านบาท/ปี)



ที่มา : โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริต

การขาดทุนก่อให้เกิดภาระต่อผู้เสียหาย แต่รัฐบาลไม่เคยจัดทำรายงานการเงินที่สมบูรณ์เสนอต่อรัฐสภาเลย ตรงกันข้ามภาระหนี้สินดังกล่าวกลับถูกชุกซ่อนเป็นภาระหนี้แบบปลายเปิด (contingent liability) เพราะในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของโครงการการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย) และยางพารา รัฐบาลไม่เคยตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่รัฐบาลจะกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือธนาคารของรัฐมาใช้ในการแทรกแซง ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและภาระขาดทุนจะเบิกจ่ายจากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกร โดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนฯ ตามความจำเป็น ส่วนใหญ่กรณีการแทรกแซงยาง เมื่อการดำเนินงานเกิดขาดทุนหน่วยราชการผู้รับผิดชอบก็ต้องทำเรื่องขออนุมัติเงินชดเชยจากคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ในระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจึงมีหนี้ค้างชำระ (ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยค้างชำระ) กับ ธ.ก.ส. และธนาคารของรัฐ เช่น ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 รัฐบาลเป็นหนี้ ธ.ก.ส. ถึง 98,975 ล้านบาท จากการดำเนินโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร 19 โครงการในช่วงรัฐบาลทักษิณ (ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย กุ้ง ฯลฯ) ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงมีการตั้งงบประมาณแผ่นดินชดใช้หนี้ที่ค้างชำระบางส่วนคือ 28,892 ล้านบาท นอกจากนั้นในปี 2551 รัฐบาลยังได้กู้เงินจำนวน 110,000 ล้านบาท จากธนาคารของรัฐ 4 แห่ง เพื่อนำมาใช้ในโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรในปี 2551-2552 และล่าสุดรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้จัดสรรเงินกู้จากโครงการไทยเข้มแข็งจำนวน 60,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการประกันรายได้เกษตรกร

กล่าวโดยสรุป การดำเนินมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรไม่เคยมีคำว่า “วินัยการคลัง” เพราะรัฐสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐมาแทรกแซง โดยใช้วิธีที่หนีไว้ในบัญชี (contingent liability) จนกว่าจะมีรัฐบาลที่พอจะมีจิตสำนึกด้านวินัยการคลัง (ซึ่งมักจะเป็นรัฐมนตรีที่เคยเป็นข้าราชการ) ลุกขึ้นมาชำระหนี้ ประชาชนไม่เคยได้รับทราบว่ามีเปิดโครงการแทรกแซงแต่ละโครงการแล้วเกิดภาระการขาดทุนและภาระภาษีต่อประชาชนจำนวนเท่าใด ความไม่โปร่งใสดังกล่าวทำให้รัฐสามารถดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรโดยไม่มีแรงกดดันด้านงบประมาณใดๆ หรือกระแสคัดค้านจากผู้เสียหาย

ผลตอบแทนส่วนเกินจากโครงการแทรกแซง : ตารางที่ 3.3 เสนอผลการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินที่เกิดจากโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร 6 ชนิด มีมูลค่าประมาณปีละ 31,207 – 40,172 ล้านบาท การแทรกแซงตลาดข้าวก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด ถึง 15,853 ล้านบาท ในปี 2548/49 รองลงมาคือ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (14,409 ล้านบาทในปี 2545/46) ลำไย (4,348 ล้านบาทในปี 2547) มันสำปะหลัง (796-2,034 ล้านบาทในปี 2548/99 ถึง 2549/50) นม (1,273-2,162 ล้านบาทในปี 2551) (ดูตารางที่ 3.3) มีข้อสังเกตว่าขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินจะขึ้นกับตัวแปรสำคัญ 2 ตัว คือ ส่วนต่างระหว่างราคารับจำนำ (หรือราคาประกันขั้นต่ำ) กับราคาตลาด และปริมาณสินค้าที่รัฐบาลรับซื้อไว้ในสต็อกหรือปริมาณผลผลิต (กรณีอ้อย)

ตารางที่ 3.3 ค่าเข้าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรที่มีการแทรกแซง

	(1) ข้าว		(2) ลำไย		(3) มันสำปะหลัง				(4) ยาง	
	2548/49		2547		2548/49		2549/50		(2535 - 2545)	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เกษตรกร	7,126.72	44.95	983.26	22.62	18	2.26	198	9.73	2,472.46	18.1
โรงงานแปรรูป (โรงสี/เอกชนแปรรูป/โรงงาน แป้งมัน/ลานมัน)	3,444.40	21.73	2,763.70	63.57	188	23.62	528	25.96	1,106.46	8.1
โรงงานแป้งมัน					32	(17.02)	301	(57.01)		
ลานมัน					156	(82.98)	227	(42.99)		
โกดัง(และเซอร์เวย์เยอร์) / อปท./ชุมนุม สหกรณ์ ^{1/}	802.62	5.06	180.00	4.14	--	--	--	--	--	--
ผู้ส่งออก/คลัง(กรณีลำไย)/ผู้ประมูลมันเส้น และแป้งมัน/นายหน้าค่านม	4,479.42	28.26	420.61	9.67	590	74.12	1,308	64.31	10,079.71	73.79
มันเส้นในประเทศ					-	-	235	(17.97)		
มันเส้นส่งออก					-	-	297	(22.71)		
แป้งมันในประเทศ					138	(23.39)	541	(41.36)		
แป้งมันส่งออก					452	(76.61)	235	(17.97)		
ค่าเข้าทางเศรษฐกิจ	15,853	100	4,348	100	796	100	2,034	100	13,660	100
มูลค่าสินค้า (เฉลี่ย)	168,731		5,985		29,250		37,660		289,895 ^{2/}	
สัดส่วนต่อมูลค่าสินค้า (ร้อยละ)		9.40		72.65		2.72		5.40		4.71

ตารางที่ 3.3 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ที่มีการแทรกแซง (ต่อ)

	(5) นมโรงเรียน						(6) อ้อยและน้ำตาล					
	2548		2549		2551		2545/46 ^{1/}		2549/50		2551/52	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เกษตรกร	122.63	7.68	54.41	4.23	179.30	8.22	9,272	64.35	3,580	47.29	3,368	36.19
โรงงานแปรรูป (โรงงานนม/โรงงานน้ำตาล)	557.58	34.91	458.86	35.64	758.19	34.77	2,977	20.66	1,675	22.12	1,741	18.71
อปท./ชุมชนสหกรณ์	297.63	38.78	261.08	39.85	401.69	38.59	-	-	-	-	-	-
นายหน้าค้ำนม	619.42	18.63	513.06	20.28	841.38	18.42	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่าของต่างประเทศ (กรณีน้ำตาล)	-	-	-	-	-	-	2,160	14.99	2,616	34.55	2,955	32
ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	1,584	100	1,273	100	2,162	100	14,409	100	7,571	100	9,307	100
มูลค่าสินทรัพย์ (เฉลี่ย)	7,008		6,989		8,437		96,720		94,077		136,543	
สัดส่วนต่อมูลค่าสินทรัพย์ (ร้อยละ)		22.60		18.21		25.62				8.86		12.05

หมายเหตุ : 1/ แสดงค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับน้ำตาล ปี 2545/46 เนื่องจากเป็นปีที่มีค่าเช่ารวมสูงสุดในรอบ 10 ปี ขณะที่คำนวณ ปี 2549/50 และ 2551/52 เนื่องจากรัฐบาลมีการปรับราคาน้ำตาล
2/ ราคาตลาดกลางเฉลี่ย * ปริมาณ 10 ปี ขยายส่วนรวมวันขึ้น 3

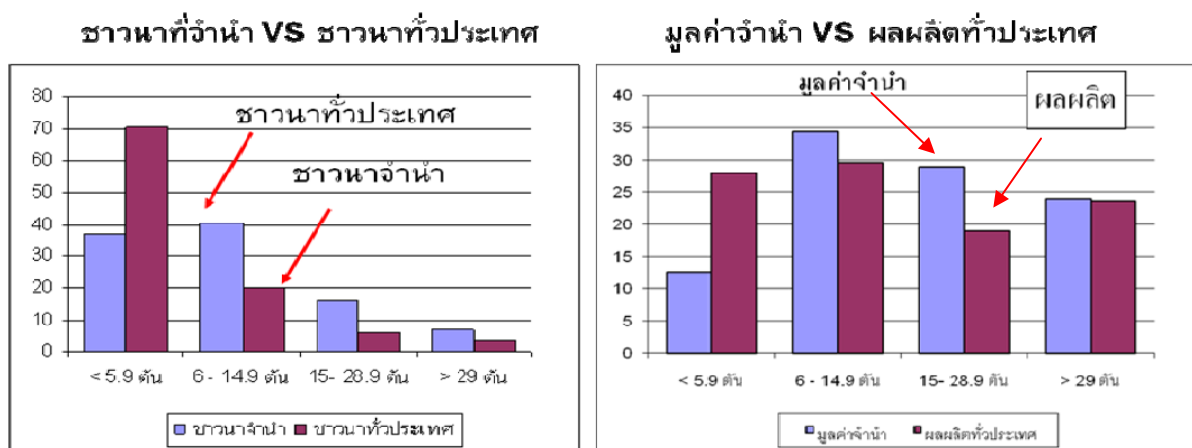
- ที่มา :
- (1) นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ (2552)
 - (2) อิศริยา บุญญะศิริ และ *อารีก สิงห์ปรีชา* (2552)
 - (3) ชัยสิทธิ์ อนุชิตาวรงค์ และคณะ (2552)
 - (4), (5) และ (6) คู่มือภาคผนวก

การกระจายผลตอบแทนส่วนเกิน : ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดคือ มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเกษตรกรที่ยากจน ผู้เขียนและนักวิจัยบางท่าน ในโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรฯ ได้คำนวณการแบ่งผลประโยชน์ (หรือผลตอบแทนส่วนเกิน) ที่เกิดจากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรไว้ในตารางที่ 3.3 ผลการคำนวณมีดังนี้

ประการแรก ผลตอบแทนส่วนเกินส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่เกษตรกร แต่ตกกับพ่อค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ส่งออก ในกรณีข้าว เกษตรกรได้รับผลตอบแทนส่วนเกินสูงสุด¹³ ร้อยละ 45 แต่โรงสีเจ้าของโกดังและผู้ส่งออกรวมกันได้ส่วนแบ่งร้อยละ 55 โดยผู้ส่งออกกลุ่มเดียวได้รับผลประโยชน์ถึงร้อยละ 28 กรณีมันสำปะหลัง เกษตรกรได้รับประโยชน์น้อยมากเพียงร้อยละ 2.3-9.7 ขณะที่ผู้ประมวลมันจากสต็อกของรัฐบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันเส้น) ได้รับส่วนแบ่งของผลตอบแทนส่วนเกินสูงที่สุด

ประการที่สอง ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่เกษตรกรมีลักษณะกระจุกตัว เกษตรกรผู้มีฐานะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเกษตรกรยากจน ตัวอย่างเช่น ชาวนาที่มียอดการจำหน่ายข้าวร้อยละ 2 แสบนบาทขึ้นไป มียอดการจำหน่ายรวมทั้งสิ้นร้อยละ 24 ของมูลค่าการจำหน่ายในปี 2548/49 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60.6 ในปี 2551/52 ขณะที่เกษตรกรรายเล็กซึ่งมียอดจำหน่ายไม่เกินรายละหนึ่งแสนบาท มีส่วนแบ่งการจำหน่ายข้าวลดลงจากร้อยละ 47 ในปี 2548/49 เหลือร้อยละ 15.9 ในปี 2551/52 (ดูรูปที่ 3.4 และตารางที่ 3.4)

รูปที่ 3.4 ชาวนาในโครงการจำหน่ายและมูลค่าเทียบกับชาวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำหน่ายต่อคน)



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2552

¹³ การคำนวณนี้มีข้อสมมุติว่าไม่มีการทุจริตในโครงการรับจำหน่าย การสวมสิทธิและการลักลอบนำสต็อกสินค้าของรัฐไปหมุนหรือขายจะทำให้โรงงานแปรรูปมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันนักการเมืองบางคนที่สามารถเรียกร้อยผลตอบแทนจากการเปลี่ยนมาตรการแทรกแซงจากโรงงานแปรรูปและผู้ส่งออก แต่ผู้เขียนไม่มีข้อมูลเพียงพอ ผู้อ่านพึงเข้าใจว่าผลตอบแทนส่วนเกินบางส่วนที่ตกแก่โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกจะถูกแบ่งปันให้แก่กักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางคน

ตารางที่ 3.4 ขบวนการในโครงการจำหน่ายและมูลค่าเทียบกับขบวนการทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำหน่ายต่อคน)

มูลค่าจำหน่ายต่อราย	ผลผลิตต่อราย*	2548/49						2551/52			
		จำนวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ^{1/}		มูลค่าจำหน่าย		สำมะโนเกษตรกร ปี 2546 ^{2/}		เกษตรกร	มูลค่าจำหน่าย	สำมะโนเกษตรกร ปี 2546 ^{2/}	เกษตรกร
		(ราย)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	ผลผลิต (ร้อยละ)	เกษตรกร (ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	ผลผลิต (ร้อยละ)	เกษตรกร (ร้อยละ)
ต่ำกว่า 40,000 บาท	ต่ำกว่า 5.9 ตัน (48/49) ต่ำกว่า 3.9 ตัน (51/52)	193,966	36.90	5,163.48	12.66	27.95	70.22	15.83	2.73	57.2	18
40,001-100,000 บาท	6 - 14.9 ตัน (48/49) 4 - 8.9 ตัน (51/52)	211,992	40.33	14,036.56	34.41	29.54	20.22	30.02	13.19	23.7	22
100,001-200,000 บาท	15- 28.9 ตัน (48/49) 9 - 16.9 ตัน (51/52)	83,891	15.96	11,809.74	28.95	18.90	6.04	25.20	23.44	10.9	21
200,001-340,000 บาท	29 - 48.9 ตัน (48/49) 17 - 28.9 ตัน (51/52)	30,612	5.82	7,966.56	19.53	14.24	2.59	17.28	29.11	4.7	16
มากกว่า 340,000 บาท	มากกว่า 49 (48/49) มากกว่า 29 ตัน (51/52)	5,203	0.99	1,819.60	4.46	9.37	0.93	11.67	31.52	3.5	24
รวม		525,664**	100.00	40,795.95	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ : * ใช้ราคาจำหน่ายข้าวเปลือกในปี 5% ปี 2548/49 คำนวณเป็นปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการ (7,000 บาท) และ 11,800 บาทต่อตันในปี 2551/52

** ข้อมูลของอคส.มีผู้เข้าโครงการรับจำนำสูงกว่า ธ.ก.ส. คือ 624,428 ราย ทั้งนี้เพราะ ธ.ก.ส. นับลูกค้าจากการจ่ายเงินกู้ แต่ อคส. นับจากเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำหน่ายเป็นไปได้ว่าเกษตรกรบางรายนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายหลายครั้ง ข้อมูลของ อคส. จึงมากกว่า ธ.ก.ส.

ที่มา : 1/ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) 2552

2/ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร 2546

ผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังก็คล้ายคลึงกับข้าว (ดูตารางที่ 3.6 ข้างล่าง) กล่าวคือ เกษตรกรที่ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่จากโครงการรับจำนำคือ เกษตรกรที่มีฐานะดี (มีผลผลิตขายในตลาดมาก)

ประเด็นสำคัญยิ่งกว่า คือ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวไม่ใช่ “คนจน” ดังที่เข้าใจกัน เพื่อพิสูจน์ประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ขออนุญาตนำข้อมูลที่อาจารย์อัมมาร สยามวาลา (2552)¹⁴ เคยคำนวณไว้มาเสนอในตารางที่ 3.5 ข้อมูลนี้จำแนกครัวเรือนชาวนาตามชั้นรายได้เฉลี่ยของ “ครัวเรือนทั่วประเทศ” 10 ชั้นรายได้ (ชั้นที่ 1 คือ จนที่สุด และชั้นที่ 10 คือ รวยที่สุด) การจำแนกชั้นรายได้ของครัวเรือนชาวนาโดยใช้ระดับรายได้เท่ากับของครัวเรือนทุกประเภททั่วทั้งประเทศ แทนการจำแนกชั้นรายได้ตามรายของครัวเรือนชาวนา¹⁵ เป็นการแก้ปัญหาว่าเกษตรกรมักมีรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่ใช่เกษตรกร นอกจากนั้นตารางที่ 3.5 ยังแบ่งครัวเรือนออกเป็น 3 ประเภท คือ ครัวเรือนชาวนาที่ปลูกข้าวเพื่อการบริโภค ครัวเรือนที่ปลูกข้าวเพื่อบริโภค ครัวเรือนที่ปลูกข้าวเพื่อการค้า และครัวเรือนที่ปลูกข้าวไม่เพื่อการค้า¹⁶ วิธีนี้จะทำให้ผู้เขียนทราบผลกระทบสุทธิของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก เพราะการจำนำข้าวทำให้ราคาข้าวเปลือกและข้าวสารสูงขึ้น (ดูเหตุผลใน Nipon 2009) ครัวเรือนชาวนาที่มีข้าวเหลือขายจะได้ประโยชน์สุทธิมากขึ้น ครัวเรือนที่ปลูกข้าวไม่พอกินจะเดือดร้อน ส่วนครัวเรือนที่ปลูกข้าวพอดีกับการบริโภคจะไม่เดือดร้อน (สมมติว่าการเพิ่มขึ้นของราคาข้าวเปลือก และราคาข้าวสารอยู่ในสัดส่วนเท่ากัน)

ตารางที่ 3.5 แสดงว่าครัวเรือนชาวนาที่ยากจนแต่มีข้าวเหลือขายมีจำนวนมากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะดี เช่น ในปี 2550 ครัวเรือนยากจนที่สุด (ชั้นรายได้ที่ 1) ที่มีข้าวเหลือขายมีจำนวนร้อยละ 15 ของครัวเรือนชาวนาทั่วประเทศที่มีข้าวเหลือขาย ขณะที่ครัวเรือนรวยที่สุด (ชั้นรายได้ที่ 10) ที่มีข้าวเหลือขายมีจำนวนเพียงร้อยละ 2.4 ข้อมูลนี้น่าจะบ่งชี้ว่าประโยชน์ส่วนใหญ่ของการรับจำนำข้าวเปลือกตกแก่ครัวเรือนชาวนายากจนตามความเชื่อของนักการเมืองและคนทั่วไป

แต่ข้อมูลที่ถูกต้องจะต้องพิจารณาจาก “มูลค่าสุทธิของข้าวเหลือขาย” ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะจากจำนวนครัวเรือนที่มีข้าวเหลือขายเท่านั้น ตารางที่ 3.5 ช่องที่ 5 แสดงมูลค่าสุทธิของข้าวเหลือขาย (คือ มูลค่าข้าวที่ผลิตได้ลบมูลค่าข้าวที่ครัวเรือนซื้อบริโภค) ของครัวเรือนชาวนาที่ปลูกข้าวเพื่อการบริโภค ปรากฏว่าผลสรุปตรงข้ามกับข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่มีข้าวเกินบริโภคในช่องที่สองของตารางที่ 3.5 กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีฐานะดีมีมูลค่าสุทธิของข้าวเหลือขายสูงกว่าครัวเรือนยากจน เช่น ครัวเรือนที่จนที่สุด 2 ชั้นล่าง (หรือ 20%) มีมูลค่าข้าวเหลือขายคิดเป็นร้อยละ 13 ของมูลค่าข้าวเหลือขายของครัวเรือนทุกครัวเรือนที่ปลูกข้าวเพื่อการบริโภค ขณะที่ครัวเรือนรวยที่สุดในชั้นที่ 9-10 มีมูลค่าข้าวเหลือขายร้อยละ 20.3 (ดูรูปที่ 3.5 ประกอบ)

¹⁴ อัมมาร สยามวาลา (2552) “นโยบายพุงราคาข้าวกระทบใคร” บทความที่ยังไม่ได้เผยแพร่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁵ Nipon and Somporn (2008) จำแนกครัวเรือนชาวนาที่มีข้าวเหลือขายตามชั้นรายได้ของครัวเรือนชาวนา แต่ข้อสรุปที่ได้คล้ายคลึงกับข้อมูลของอัมมาร สยามวาลา (2552)

¹⁶ วิธีคำนวณ คือ ใช้มูลค่าข้าวที่ครัวเรือนชาวนาผลิตได้ลบด้วยมูลค่าข้าวสารที่ครัวเรือนชาวนาต้องซื้อมาบริโภค

ตารางที่ 3.5 (ก) จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวกินบริโภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2549

อันดับชั้น รายได้	ครัวเรือนผลิตข้าว กินบริโภค (พันครัวเรือน)	ครัวเรือนผลิตข้าว ไม่พอบริโภค (พันครัวเรือน)	ครัวเรือนผลิต พอบริโภค (พันครัวเรือน)	ส่วนเกินเฉลี่ยสำหรับ ครัวเรือนมีข้าวกินบริโภค (บาท/ครัวเรือน/ปี)	ร้อยละ ของจำนวน ครัวเรือน	ร้อยละ ของมูลค่าข้าว ส่วนเกิน
1	624	563	297	14,377	14	4
2	651	698	262	20,725	15	6
3	659	783	248	28,253	15	8
4	567	975	250	33,131	13	8
5	515	1,058	273	47,541	11	11
6	464	1,160	251	55,420	10	11
7	351	1,290	273	75,208	8	12
8	330	1,481	325	92,015	7	13
9	180	1,631	423	135,109	4	11
10	139	1,834	491	249,076	3	15
รวม	4,481	11,472	3,092	50,399	100	100

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา 2552

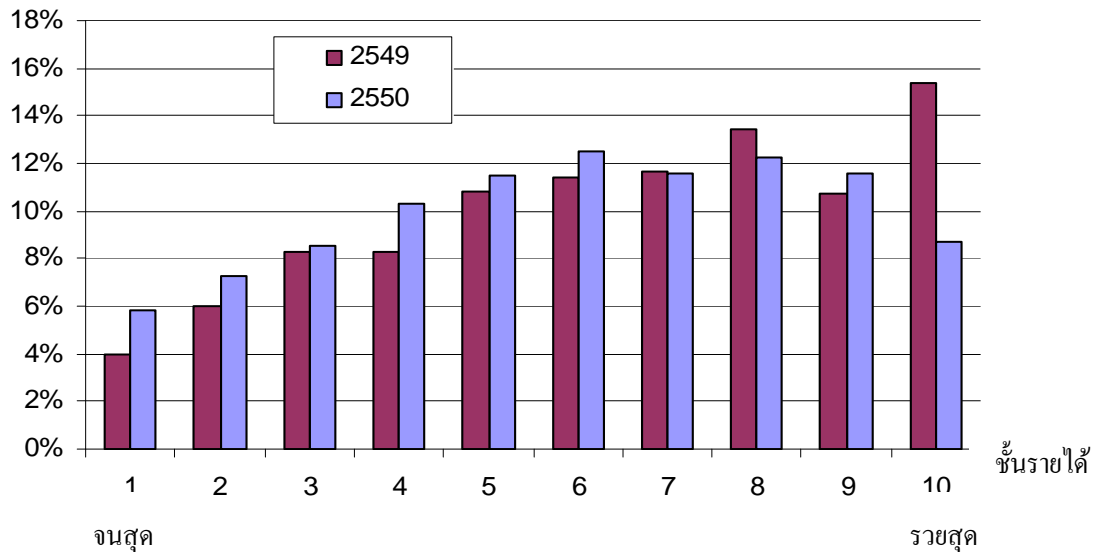
ตารางที่ 3.5 (ข) จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวกินบริโภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2550

อันดับชั้น รายได้	ครัวเรือนผลิตข้าว กินบริโภค (พันครัวเรือน)	ครัวเรือนผลิตข้าว ไม่พอบริโภค (พันครัวเรือน)	ครัวเรือนผลิต ข้าวพอบริโภค (พันครัวเรือน)	ส่วนเกินเฉลี่ยสำหรับ ครัวเรือนมีข้าวกินบริโภค (บาท/ครัวเรือน/ปี)	ร้อยละ ของจำนวน ครัวเรือน	ร้อยละ ของมูลค่าข้าว ส่วนเกิน
1	667	615	250	19,559	15	6
2	630	752	239	26,024	14	7
3	617	862	247	31,272	14	9
4	600	969	228	38,534	14	10
5	512	1,104	248	50,392	12	11
6	423	1,230	216	66,485	10	13
7	344	1,361	283	75,706	8	12
8	266	1,548	293	103,409	6	12
9	190	1,759	356	137,509	4	12
10	105	1,986	410	186,556	2	9
รวม	4,354	12,187	2,769	51,677	100	100

หมายเหตุ: อันดับชั้นรายได้เป็นอันดับชั้นรายได้ของประชากรทั้งประเทศ อันดับชั้นรายได้ที่ 1 เป็นกลุ่มคนจนสุด อันดับชั้นรายได้ที่ 10 เป็นกลุ่มคนรวยสุด คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2550

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา 2552

รูปที่ 3.5 มูลค่าข้าวส่วนเกินที่เหลือขายของครัวเรือนที่ปลูกข้าวกินบริโภค



ที่มา: Socio-economic Survey 2007; Agricultural Census, 2003; และอัมมาร 2552

ดังนั้น ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของโครงการรับจำนำข้าวจึงตกในมือของครัวเรือนชาวนาที่มีฐานะดีมากกว่าครัวเรือนยากจน ชาวนาฐานะดีส่วนใหญ่อยู่ในเขตชลประทานของภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง เพราะพื้นที่ชลประทานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาคดังกล่าว (ประมาณ 49.7%)¹⁷ และชาวนาเหล่านี้มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยมากกว่าชาวนาในภาคอื่นๆ ข้อสรุปนี้ไม่น่าแปลกใจเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าชาวนายากจนส่วนใหญ่ที่ปลูกข้าวไม่พอบริโภคอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคเหนือตอนบนมักเก็บข้าวไว้ในยุ้งชาวนาเหล่านี้จะไม่เคยได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการรับจำนำ แต่ในทางตรงกันข้าม เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นชาวนาเหล่านี้จะเดือนร้อน¹⁸

แม้จะไม่มีข้อมูลลักษณะเดียวกันสำหรับเกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลัง แต่หลักฐานที่พอมีอยู่บ้างก็บ่งชี้ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำ คือ เกษตรกรมีฐานะ ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบมูลค่าจำนำกับมูลค่าการผลิตของครัวเรือนเกษตรกรทั้งสองประเภทจำแนกตามปริมาณจำนำต่อครอบครัว และปริมาณการผลิตต่อครอบครัว ผลการคำนวณพบว่าสัดส่วนมูลค่าผลผลิตที่จำนำของเกษตรกรเพิ่มขึ้นตามขนาดของมูลค่าการจำนำ (ซึ่งแปลว่ามีผลผลิตมาก) ขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศกลับเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีผลผลิตต่อรายต่ำ

¹⁷ กรมชลประทาน (2547) รายงานประจำปี

¹⁸ แต่โชคดีที่ชาวนายากจนที่สุดในชั้นรายได้ที่ 1-2 จำนวนมาก (ร้อยละ 41 ของครัวเรือนชาวนาในชั้นรายได้ 1-2) ปลูกข้าวกินบริโภคส่วนอีกร้อยละ 43 มีข้าวไม่พอบริโภค

ตารางที่ 3.6 จำนวนเกษตรกรตามชั้นปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง โดยแบ่งชั้นตามปริมาณมันสำปะหลังที่เข้าโครงการจำนำ ปี 2551/52

มูลค่าจำนำต่อราย	ผลผลิตต่อราย	2549/50						2551/52					
		จำนวนเกษตรกรเข้า ร่วมโครงการ ^{1/}		มูลค่าจำนำ		สำมะโนเกษตรกร ปี 2546 ^{2/}		จำนวนเกษตรกรเข้า ร่วมโครงการ ^{1/}		มูลค่าจำนำ		สำมะโนเกษตรกร ปี 2546 ^{2/}	
		(ราย)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ราย)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
ต่ำกว่า 40,000 บาท	ต่ำกว่า 29 ตัน (49/50) ต่ำกว่า 21 ตัน (51/52)	10,109	41.46	235.62	14.22	36.1	9.3	77,994	31.94	1,877	8.69	27.15	5.89
40,001-100,000 บาท	29 - 72 ตัน (49/50) 21 - 52 ตัน (51/52)	10,012	41.06	629.03	37.97	36.2	25.3	93,497	38.29	6,121	28.36	35.84	19.91
100,001-200,000 บาท	72 - 145 ตัน (49/50) 52 - 104 ตัน (51/52)	3,053	12.52	417.81	25.22	18.7	28	49,061	20.09	6,803	31.51	21.92	25.35
200,001-300,000 บาท	145 - 217 ตัน (49/50) 104 - 156 ตัน (51/52)	699	2.87	201.06	12.14	5.3	14.3	12,307	5.16	3,052	14.14	8.32	16.76
300,001 บาท ขึ้นไป	217 ตันขึ้นไป (49/50) 156 ตันขึ้นไป (51/52)	510	2.09	173.17	10.45	3.6	23	11,003	4.51	3,733	17.3	6.78	32.09
รวม		24,383	100.00	1656.69	100.00	100	100	244,162	100	21,586	100	100	100

หมายเหตุ: * ใช้ราคารับจำนำหัวมันสด ของปี 2549/50 จำนวนเป็นปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการ เท่ากับ 1.38 บาท/กก. และปี 2551/52 ใช้ราคา 1.925 บาท/กก.

** ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ใช้คำนวณเท่ากับ 3,668 กิโลกรัม/ไร่ มาจากข้อมูลสถิติการเกษตรปี 2550

ที่มา: 1/ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.), 2552

2/ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร 2546

ประการที่สาม ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่พ่อค้ามีลักษณะกระจุกตัวยิ่งกว่าส่วนแบ่งที่ตกแก่เกษตรกร นอกจากผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงสินค้าเกษตรจะมีจำนวนน้อย (เทียบกับจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดในกิจการประเภทเดียวกัน) แล้ว ผลตอบแทนส่วนเกินยังมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในมือผู้ประกอบการเพียงน้อยราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ส่งออกใหญ่เพียง 2-4 รายที่จะได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการแทรกแซง

ในกรณีของข้าว มีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ 400-600 แห่ง จากโรงสีทั่วประเทศไทย (กำลังการผลิตไม่ต่ำกว่า 20 ตันต่อวัน) ประมาณ 2,000 ถึง 2,500 แห่ง¹⁹ ผู้ส่งออกที่เข้าประมูลข้าวจากสต็อกของรัฐบาลมีจำนวนไม่เกิน 17 ราย จากผู้ส่งออกทั้งในสังกัดสมาคมผู้ส่งออกข้าวและนอกสมาคมประมาณ 150 ราย

ยิ่งกว่านั้นผู้ชนะการประมูล 2-4 รายแรก มักจะสามารถประมูลข้าวได้มากกว่าร้อยละ 80-85 ของปริมาณการประมูลทั้งหมด (ตารางที่ 3.7) เช่น ในการประมูลปลายปี 2551 ผู้ชนะการประมูล 2 รายแรกประมูลข้าวได้ถึงร้อยละ 58 และผู้ชนะประมูล 4 รายแรกจะได้รับส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินจากโครงการรับจำนำข้าวในปี 2548/49 ไม่ต่ำกว่า 2,580 ล้านบาท

ตารางที่ 3.7 สัดส่วนการประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่

		รายแรก	รายที่ 2	รายที่ 3-4	รายที่ 5-6	อื่นๆ	
ข้าว ^{1/}	ครั้งที่ 1 2551	36.09	22.83	20.34	14.49	6.24	
	ครั้งที่ 2 2551	31.43	26.68	31.42	5.76	4.72	
	2552	31.81	25.72	26.92	8.00	17.77	
มันสำปะหลัง ^{2/}	มันเส้น	2547/48	75.00	--	--	--	25.00
		2548/49	100.00	--	--	--	--
		2549/50	22.74	20.94	--	--	56.32
	แป้งมัน	2549/50	42.93	9.26	--	--	57.07
นม ^{3/}	2547	16.00	12.81	24.97	19.80	26.41	
	2548	16.97	12.43	17.36	9.79	47.71	
	2549	16.28	8.64	17.93	10.23	46.92	
	2550	18.23	8.29	18.65	9.75	45.09	

หมายเหตุ: ^{1/} การประมูลลำโพงแห่งในปี 2547 มีบริษัทโปสง อินเทอร์เน็ต ชนะการประมูลแต่ผู้เดียว

^{2/} การประมูลข้าวในสต็อกรัฐบาล มีบริษัทเพรสซิเดนท้อกรี ชนะการประมูลข้าวที่นำออกประมูลเกือบทั้งหมด

^{3/} การประมูลยางพาราในปีหนึ่ง มีการตั้งบริษัทแข่งในต่างประเทศมาซื้อขายกับบริษัทที่ชนะการประมูลสต็อกรัฐบาล

ที่มา: (1) นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ 2552 (2) ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552 (3) นพรัตน์ 2552

¹⁹ จำนวนโรงสีทุกขนาดในปี 2550/51 มีประมาณ 38,725 แห่ง

สาเหตุที่ผลประโยชน์กระทบกระจุยตัวมากก็เพราะวิธีการประมูลที่กำหนดให้มีการประมูลสินค้าในสต็อกเป็นจำนวนมากหรือแบบล้างสต็อกทั้งโกดังและให้ผู้ประมูลยอมรับ “สภาพ” ของสินค้า การประมูลจำนวนมากทำให้มีผู้ส่งออกเพียงไม่กี่รายที่มีศักยภาพทางการเงินพอจะประมูลได้ นอกจากนั้นการให้ผู้ประมูลยอมรับสภาพของสินค้าก็ก่อให้เกิดปัญหาการขาดสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าในโกดัง พ่อค้าส่วนใหญ่จึงไม่กล้าเข้าประมูล

ตารางที่ 3.7 แสดงการกระจุยตัวของส่วนแบ่งการประมูลมันสำปะหลัง โปรดสังเกตว่าการประมูลมันเส้นจะมีปัญหาการกระจุยตัวมากกว่าการประมูลแป้งมัน เพราะแป้งมันเป็นสินค้าคุณภาพที่ต้องมีอัตรา (ยี่ห้อ) สินค้ารับรองให้ผู้ซื้อ ขณะที่มันเส้นเป็นสินค้าเกรดคละที่เหมือนกันหมด

ในกรณีของลำไยปรากฏว่ารัฐบาลยอมให้บริษัทปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด ชนะการประมูลเพื่อนำลำไยสดไปแปรรูปเป็นลำไยแห้งแต่ผู้เดียว ต่อมาปรากฏว่าบริษัทที่เข้าร่วมประมูลแข่งกับบริษัทปอเฮงฯ ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทปอเฮง (ดูตอนที่ 3.4 เพิ่มเติม) นอกจากนั้น การดำเนินงานของบริษัทยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ลำไยหาย การนำลำไยเก่าในปี 2545 มาส่งมอบแก่ อตก. ฯลฯ จนในที่สุดมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ถูกฟ้องร้อง และบางคนถูกลงโทษให้ต้องออกจากราชการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในอิสริยา และจารึก 2552)

สำหรับนมโรงเรียนแม้จะมีโรงงานที่ผลิตนมโรงเรียนถึง 68 แห่ง ปรากฏว่ามีโรงงานแปรรูปใหญ่ที่เป็นผู้ผลิตนมโรงเรียนเพียง 5 ราย ได้แก่ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ก.) (ซึ่งในหลายกรณีเป็นทั้งผู้ผลิตนมและผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายนมโรงเรียน) สหกรณ์โคนมหนองโพธิ์ สหกรณ์โคนมวังน้ำเย็น²⁰ บริษัทเชียงใหม่เฟรชมิลล์ จำกัด และบริษัท คันทรีเฟรชแคร์ จำกัด นอกจากนั้นในแต่ละจังหวัดจะมีนายหน้าที่เป็นผู้ชนะการประมูลและส่งนมโรงเรียนเพียงจังหวัดละไม่เกิน 2 ราย เพราะมีการตกลงแบ่งตลาดกัน

ต้นตอของผลตอบแทนส่วนเกิน : การที่มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยรายที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงของรัฐย่อมไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่น่าจะเกิดจากนโยบาย อิทธิพลทางการเมืองและกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐ กฎเกณฑ์ และนโยบายการแทรกแซงตลาดเป็นตัวการสำคัญทำให้เกิด “ค่าเช่า” หรือ “ผลตอบแทนส่วนเกิน” เช่น การกำหนดราคารับซื้อสินค้าเกษตรในราคาสูงกว่าตลาด การกำหนดค่าจ้างในการแปรรูปในอัตราที่สูงกว่าอัตราตลาดการประมูลของสินค้าในราคาขาดทุน ฯลฯ ขณะเดียวกันเมื่อมีกฎเกณฑ์ที่ก่อให้เกิด “ผลตอบแทนส่วนเกิน” ก็ต้องมีกฎระเบียบจำกัดจำนวนผู้ประกอบการหรือการกีดกันคู่แข่งรายใหม่ เช่น การจำกัดกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล การกำหนดขนาดกำลังการผลิตขั้นต่ำของ โกดังและโรงงานแปรรูปที่เข้า

²⁰ เนื่องจากชุมชนสหกรณ์เป็นผู้มีบทบาทในการออกใบรับรองสิทธิการจำหน่ายนมโรงเรียนทำให้สหกรณ์บางแห่งที่มีผู้บริหารเข้าไปเป็นกรรมการของชุมชนสหกรณ์มีโอกาสได้รับข่าวสารข้อมูล สิทธิบางอย่างหรือสามารถเข้าถึงธุรกิจบางอย่างของชุมชนสหกรณ์ได้มากเป็นพิเศษ

ร่วมโครงการ กฎเกณฑ์และกติกาต่างๆล้วนกำหนดโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ โดยอาศัยคำปรึกษาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและบ่อยครั้งที่กฎเกณฑ์ใหม่ๆมักจะเป็นความคิดริเริ่มของนักธุรกิจการเมือง ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่บรรดาพ่อค้า ซึ่งเข้าร่วมโครงการแทรกแซงจะต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองและผู้มีอำนาจ แม้จะมีข้อกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ แต่บ่อยครั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบก็มักปรากฏว่ามีการแก้ไขกฎกติกาบางอย่าง เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทใหม่ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองผู้มีอำนาจ สามารถเข้ามาทำธุรกิจได้ ดังกรณีการประมูลข้าวในราคาสูงกว่าตลาดของบริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด ในปี 2547 และการประมูลลำไยโดยบริษัท ปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด ในปีเดียวกัน ในกรณีลำไยมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการแทรกแซงจากเดิมที่รัฐว่าจ้างชาวสวนลำไยและสหกรณ์ (ที่มีเครื่องอบลำไยแห้ง) ให้เป็นผู้รับจ้างอบลำไย มาเป็นบริษัทเอกชนผูกขาดเพียงรายเดียวดังกล่าวแล้ว

การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเหล่านี้จะเข้าข่าย “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” หรือที่ศาสตราจารย์ Khan (2009) เรียกว่า “political corruption” แน่แน่นอนว่าบรรดาพ่อค้าและบริษัทที่ได้อภิสิทธิ์ในการทำธุรกิจกับรัฐจะต้องแบ่ง “ผลตอบแทนส่วนเกิน” ให้แก่บรรดาผู้มีอำนาจทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนั้นสิทธิในการทำธุรกิจกับรัฐยังสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันขึ้นในภาคการเกษตร ยิ่งรัฐขยายขอบเขตการแทรกแซงตลาดมากขึ้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ไม่มีเส้นสาย ไม่ได้เข้าร่วมโครงการแทรกแซงก็就会有ความเสียเปรียบในการแข่งขัน บางรายก็ต้องเลิกกิจการผันตัวไปทำกิจการอื่น บางรายก็ต้องวิ่งค้นหาทางเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร หัวข้อต่อไปจึงเป็นเรื่องกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินจากโครงการแทรกแซงของรัฐ

3.4. การแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน : ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และการเมือง

เมื่อนโยบายการแทรกแซงของรัฐก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่ามหาศาล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องย่อมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว²¹ พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่ามีทั้งการใช้ทรัพยากร (real resource) ลงทุนในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ตนได้สิทธิพิเศษเข้าร่วมโครงการและการทุจริต โดยแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินบางส่วน (เงิน โอน) ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง หลังจากวิเคราะห์พฤติกรรมของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ผู้เขียนจะสรุปผลกระทบของพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าที่มีต่อเศรษฐกิจ และการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่จะกล่าวถึง คือ เกษตรกรเจ้าของโรงสี โรงงานแปรรูปเจ้าของโกดัง นายหน้าผู้ส่งออก และกลุ่มนักธุรกิจการเมือง (political entrepreneur)

²¹ อย่างไรก็ตามผู้เขียนพบว่ายังมีพ่อค้านักธุรกิจจำนวนมากในตลาดสินค้าการเกษตรที่ไม่ยอมเข้าร่วมในโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพราะไม่ต้องการมีส่วนเกี่ยวข้องกับกาทุจริตหรือการหากินกับเงินภาษีของประชาชน แต่เมื่อมีการขยายโครงการแทรกแซงตลาด พ่อค้าและนักธุรกิจบางคนก็จำเป็นต้องตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ

เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร พฤติกรรมหลักของเกษตรกรที่ปลูกพืชใน โครงการแทรกแซงทุกชนิด เหมือนกันมาก คือ เกษตรกรจะเพิ่มพื้นที่และปริมาณการผลิต (โดยลดการปลูกพืชอื่นๆลง) เพิ่มรอบการผลิตต่อปี ประท้วงเรียกร้องให้รัฐเพิ่มราคาแทรกแซง เพิ่มวงเงินและขยายระยะเวลาแทรกแซง (ดูตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 3.8 การเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ต่อราย และการขยายระยะเวลาจำนำ

รัฐบาล	ปี	ข้าว	มัน	ลำไย
ยุคชวน	2543/44			
ยุคทักษิณ	2544/45	เพิ่มวงเงินกู้เป็นร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ	ปรับอัตราแปรรูป (1) แป้งมัน 1 กก.จากมันสด 4 กก. เป็นมันสด 4.4 กก. (2) มันเส้น 1 กก.จากมันสด 2.25 กก.เป็นมันสด 2.38 กก.	
	2545			ขยายระยะเวลาจำนำ 4 ครั้ง
	2545/46			ขยายการรับจำนำออกไปอีก 6 วัน
	2546/47	เพิ่มวงเงินกู้จาก 250,000 บาท เป็น 350,000 บาทต่อราย		
	2547/48	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำรวมเป็น 9 ล้านตัน และเพิ่มราคาจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิสูงกว่าราคาตลาดกว่า 30%		
	2548/49		เพิ่มวงเงินกู้จาก 350,000 บาท เป็น 750,000 บาทต่อราย	
ยุคสุรนันทน์	2549/50	ปรับลดราคาจำนำลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาด	ลดวงเงินกู้จาก 750,000 บาท เป็น 350,000 บาทต่อรายเช่นเดิม	
ยุคสมัคร	2551	นาปรัง 51 ปรับเพิ่มวงเงินกู้จาก 350,000 บาท เป็น 500,000 บาทต่อราย		
ยุคอภิสิทธิ์	2552	(1) ปรับลดวงเงินกู้จาก 500,000 บาท เป็น 350,000 บาทต่อรายเช่นเดิม ขยายระยะเวลาการรับจำนำถึง 3 ครั้ง (2) เปลี่ยนนโยบายเป็นโครงการประกันรายได้ ปริมาณประกันข้าวหน้าปีครัวเรือนละ 20 ตัน		

ที่มา : (1) นิพนธ์ และจิตรกร 2552 (2) ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552 (3) อิศรียา และจารึก 2552 และ (4) ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มก. 2547

พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนต้องใช้ทรัพยากรจริงๆ ทราบใดที่ต้นทุนส่วนเพิ่มของกิจกรรมเหล่านี้ต่ำกว่าราคาที่จะได้รับก็คุ้มที่เกษตรกรแต่ละคนจะทุ่มทรัพยากรเพื่อแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน แต่ในแง่ของสังคมการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวไม่คุ้มค่า นอกจากสังคมต้องลดการผลิตพืชอื่นเพื่อโยกย้ายทรัพยากรมาผลิตพืชที่มีการแทรกแซงแล้ว ยังมีปัญหาอื่นตามมา เช่น ชาวนาพยายามเพิ่มการปลูกข้าว โดยใช้พันธุ์ข้าวอายุ

สั้นลงเหลือ 70 วัน แทนพันธุ์ 100 วัน ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลผลิตเข้าโครงการจำหน่ายให้ได้มากที่สุดถึง 6-7 ครั้ง ต่อ 2 ปี ข้าวอายุสั้นจะมีเมล็ดสั้นและคุณภาพต่ำลง ยิ่งกว่านั้นการเพิ่มการผลิตข้าวในเขตชลประทานยังก่อให้เกิดการแย่งน้ำที่ขาดแคลน การใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็จะสร้างปัญหามลพิษ การเพิ่มความถี่ของการปลูกข้าวทำให้ไม่มีการพักดิน ซึ่งเสี่ยงต่อปัญหาเพลี้ยระบาด

นอกจากนั้นเกษตรกรบางรายยังมีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าที่เข้าข่ายการทุจริต ได้แก่ การปลอมแปลงเอกสาร (โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่) เพื่อแจ้งปริมาณการผลิตให้สูงเกินจริง การสวมสิทธิ์เกษตรกรอื่น เป็นต้น (ตารางที่ 3.9 บรรยายพฤติกรรมของเกษตรกร 6 ประเภท)

ตารางที่ 3.9 กิจกรรมการวิ่งเต้นและแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริต

สินค้า/ผู้เกี่ยวข้อง	กิจกรรมวิ่งเต้นที่เกิดผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ	กิจกรรมการทุจริต	ผลกระทบ
1. ข้าว			
- เกษตรกร	- เพิ่มพื้นที่ปลูก เพิ่มรอบปลูกโดยใช้ข้าวอายุสั้น 70 วัน	- จัดทะเบียนมากเกินจริง	- ผลผลิตพืชอื่นลด - ต้นทุน และมลภาวะสูงขึ้น - คุณภาพลดลง - รัฐบาลทุนมากขึ้น
- โรงสี/โกดัง	- เกิดโรงสีใหม่กำลังการผลิตเกิน 60 ล้านตัน/ปี ผลผลิต 30 ตันต่อวัน - ตั้งโกดังใหม่ - จ้างชาวนาบางกลุ่มประท้วงและเรียกร้อง	- สวมสิทธิ์เกษตรกร - โกงน้ำหนัก/ความชื้น - นำข้าวต่างประเทศมาสวมสิทธิ์ - นำข้าวรัฐไปหมุน - ร่วมกับ โกดัง/เซอร์เวย์เยอร์/เจ้าหน้าที่รัฐ นำส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าคลัง	- กำลังการผลิตส่วนเกิน - ข้าวคุณภาพต่ำ - ข้าวหาย
- ผู้ส่งออก	- นักการเมืองตั้งบริษัทใหม่เปลี่ยนชื่อบริษัทเพื่อเข้าประมูลสต็อกรัฐบาล - วิ่งเต้นเปลี่ยนนโยบาย/เปลี่ยนเงื่อนไขการประมูล - วิ่งเต้นเปลี่ยนแปลง/กำหนดเงื่อนไขการประมูล	- ชื้อประมูล	- รัฐบาลขาดทุน - คอร์รัปชัน - แข่งขันได้เปรียบพ่อค้าอื่น
2. มันสำปะหลัง			
- เกษตรกร	- เหมือนข้าว แต่มีกิจกรรมน้อยกว่า เพราะแทรกแซงน้อย	- เหมือนข้าว	- เหมือนข้าว แต่ผลกระทบน้อย
- ลานมัน	- จำนวนเพิ่มจาก 400-500 แห่งก่อนปี 2543 เป็น 300-800 ¹ แห่งในปี 2549-52	- เหมือนข้าว	- กำลังผลิตส่วนเกิน
- โรงงานแป้ง	- เพิ่มจาก 40 โรงงานก่อนปี 2540 เป็น 75 แห่งในปี 2552 กำลังการผลิต 24,100 ตัน/วัน (กำลังการผลิต 100 ตัน ใช้เงินทุน 150 ล้านบาท) และจะมีโรงแป้งใหม่อีก 5 โรง	- เหมือนข้าว	- กำลังผลิตส่วนเกิน

สินค้า/ผู้เกี่ยวข้อง	กิจกรรมวึ่งต้นที่เกิดผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ	กิจกรรมการทุจริต	ผลกระทบ
- ผู้ส่งออก/ผู้ประมูล	- พ่อค้าที่สัมพันธ์กับนักการเมืองตั้งบริษัทใหม่หลายบริษัท เพื่อเข้าประมูลสต็อกของรัฐ - วึ่งต้นกำหนดเงื่อนไขการประมูล	- ฮั้วประมูล	- รัฐบาลขาดทุน
3. ลำไย			
- เกษตรกร/สถาบัน	- เหมือนข้าว - เรียกร้องให้รัฐเพิ่มปริมาณการจำหน่าย 4 ครั้งในปี 2545 - เพิ่มการเพาะปลูกลำไย	- แจ่งปริมาณเท็จ/ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปลอมแปลงเอกสาร - สวมสิทธิ์/รับซื้อสิทธิ์เกษตรกรอื่น	- ปริมาณจำหน่ายเพิ่มขึ้น
- เอกชนตรวจคุณภาพ	- เรียกค่าตัดคิวจากเกษตรกร	- เพิ่มขนาดเกรดลำไยให้สูงเกินจริง	- ลำไยสูญหาย
- โกดัง	- คุณภาพกล่องไม่ได้มาตรฐาน	- ลำไยสูญหาย/ลำไยลม	
- บริษัทปอเฮงรับจ้างอบลำไยแห้ง	- บริษัทเกิดใหม่ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง - ร่วมกับนักการเมืองและเปลี่ยนนโยบายการแทรกแซงตลาดลำไย - ร่วมกับบริษัทเครือข่ายเข้าประมูลงานรับจ้างอบแห้ง เพื่อให้ดูเหมือนว่ามีการแข่งขันในงานจัดซื้อจัดจ้าง	- ร่วมกับบริษัทญาติที่ขาดคุณสมบัติเสนอราคา - แอบนำลำไยอบแห้งปี 2545 เข้ามาส่งมอบให้ ออก.	- ลำไยสูญหาย
- บริษัทประมูลลำไย	- วึ่งต้นเจ้าหน้าที่และนักการเมือง	- ฮั้วประมูล	- รัฐบาลขาดทุน
4. ยางพารา			
- เกษตรกร	- การสวมสิทธิ์เกษตรกรอื่น	- ใช้ทะเบียนปลอม	-
- อสข/สทข. (รับซื้อยางและขายยางในสต็อก)	- ระยะเวลาการรับซื้อยางไม่โปร่งใส - ขาดความชำนาญในการตรวจคุณภาพยาง	- ยางแผ่นรมควันที่รัฐขายไปถูกนำมาเวียนเทียนขายให้รัฐอีก - ปัญหาบริหารสต็อก	- รัฐบาลขาดทุน
- โรงงานรมควัน	- เกิดโรงรมขนาดเล็กใหม่ๆ โดยเฉพาะโรงรมของสหกรณ์ที่รัฐมีงบให้สร้าง		
- โกดัง	- เกิดโกดังเอกชนใหม่ๆ - ซ้อนยางแผ่นมากขึ้นกว่าที่รัฐกำหนด เพื่อให้สามารถสต็อกยางรัฐได้มากขึ้น แต่ถ้าสต็อกนาน คุณภาพจะลดลง	- มีการรั่วไหลของสต็อก	
- ผู้ประมูลส่งออก		- การฮั้วประมูล - การทำสัญญากับบริษัทอำพรางแล้วนำยางที่ซื้อในราคาถูกจากรัฐมาขายให้ลูกค้าโดยได้ยกเว้น CESS และภาษีส่งออก	- รัฐบาลขาดทุน

สินค้า/ผู้เกี่ยวข้อง	กิจกรรมวังต้นที่ก่อผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ	กิจกรรมการทุจริต	ผลกระทบ
5. นม			
- เกษตรกร/สหกรณ์	- เลี้ยงวัวเพิ่ม/เกิดสหกรณ์ใหม่ขนาดเล็กที่มีต้นทุนสูง กว่า 100 แห่งทั่วประเทศ		
- โรงงานแปรรูป	- โรงงานนมพาสเจอร์ไรส์ขนาดเล็กเพิ่มจาก 17 แห่งเป็น 24 แห่งในระหว่างปี 2535-51 รวม 100 แห่งทั่วประเทศ - โรงนมเพิ่มจาก 29 แห่งเป็น 67 แห่ง และปริมาณรับซื้อได้เพิ่มจาก 416 ตัน/วัน เป็น 2,186 ตัน/วัน ในปี 2535-51	- ใช้นมผงพร้อมไขมัน (เวย์) ผลิตนมพร้อมดื่ม	- นักเรียนดื่มนมไม่มีคุณภาพ
- นายหน้า	- เกิดอาชีพนายหน้าประมูลงานอปท. ทั่วประเทศและสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น	- ฮั้วประมูล - รู้เห็นเป็นใจกับการใช้เวย์ผลิตนมพร้อมดื่ม	- การทุจริตจัดจ้างจัดซื้อในอปท.
- อปท.		- บางคนเรียกเงินใต้โต๊ะจากผู้ประมูล	- บางแห่งประหยัดงบบางแห่งซื้อนมที่ผลิตจากเวย์
6. อ้อยและน้ำตาล			
- เกษตรกร/สมาคมชาวไร่อ้อย	- ขยายพื้นที่ปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสม - เผาอ้อยเพื่อลัดคิว - สมาคมสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ - กลุ่มชาวไร่อ้อยกดดันรัฐให้ขึ้นราคา/กู้เงินมาจ่ายชดเชย	- ไม่มี	- ผลผลิตเพิ่มแต่ต้นทุนสูงมาก
- โรงงานน้ำตาล	- ขยายกำลังการผลิต - กดดันรัฐให้ขึ้นราคา/กู้เงินมาจ่ายชดเชย	- บางโรงงานเปิดโรงงานเถื่อนก่อน	- กำลังการผลิตส่วนเกิน
- กรรมการอ้อยและน้ำตาล	- ตรวจสอบการขึ้นน้ำตาลงวดเพื่อป้องกันการส่งออกในยามที่ราคาตลาดโลกสูง/หรือล๊กลอบนำน้ำตาลส่งออกมายังในประเทศ	- ไม่มีข่าว	- ต้นทุนการตรวจสอบของ cartel

หมายเหตุ: 1/ การเพิ่มขึ้นของลานมันตั้งแต่ปี 2543-52 เกิดจากเหตุผล 2 ข้อ คือ จีนห้ามนำข้าวโพดไปผลิตแอลกอฮอล์ ทำให้อุปสงค์ต่อมันสำปะหลังเพิ่มขึ้น และการจำหน่ายมันในราคาสูงกว่าราคาตลาด

ที่มา: รวบรวมจาก (1) นิพนธ์ และจิตรกร 2552 (2) ชัยสิทธิ์ 2552 (3) อิศรียา และจารึก 2552 (4) ปัทมาวดี 2552 (5) นพรัตน์ 2552 (6) วิโรจน์ 2552 (7) ดำรง ลินานุรักษ์ 2550 (8) การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ เกษตรกร และกรรมการสมาคมบางแห่งโดยผู้เขียน

โรงสี โรงงานแปรรูปโกดัง และนายหน้า ปรากฏการณ์สำคัญในช่วง 5-7 ปีที่ผ่านมาหลังจากรัฐบาลเพิ่มระดับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร คือ เกิดโรงสี โรงงานแปรรูปและโกดังใหม่ของเอกชนเป็นจำนวนมาก โรงงานที่มีอยู่ก่อนก็ขยายกำลังการผลิต ตัวอย่างเช่น กำลังการผลิตของโรงสีข้าวมีออาชีพสูงมากกว่า 60 ล้านตันต่อปี ขณะที่ไทยมีผลผลิตข้าวเพียง 30 ล้านตัน (ดูข้อมูลในตารางที่ 4.2 ในนิพนธ์และจิตรกร 2552) นอกจากนี้โรงสีข้าว ปรากฏการณ์นี้เห็นชัดเจนในกรณี ลานมัน โรงนมควินยางแผ่น และ โรงงานแปรรูปนม

เพราะรัฐเข้าแทรกแซงต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี และการทำธุรกรรมกับรัฐบาลมีกำไรสูง ไม่มีความเสี่ยง มีเพียงข้อเสียเรื่องการรับเงินช้าเท่านั้น เจ้าของโรงสีใหม่บางแห่งเคยมีธุรกิจรวบรวมข้าวเปลือกในท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่าพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่น และจัดรับซื้อรวบรวมผลผลิตเรียกว่าตลาดกลาง) แต่เมื่อรัฐบาลเพิ่มราคาจำนำข้าว ชาวนาส่วนใหญ่นำข้าวไปขายให้รัฐ พ่อค้าคนกลางและตลาดกลางเหล่านี้หมดอาชีพ จึงจำเป็นต้องผันตัวไปทำธุรกิจโรงสีรับจ้างรัฐบาลสีข้าวในโครงการรับจำนำ โปรดสังเกตว่าเจ้าของโรงสีและโรงงานแปรรูปหลายรายมักมีความสัมพันธ์กับนักการเมือง เช่นเป็นหัวหน้าคณะและที่ปรึกษา ขณะที่เจ้าของและผู้จัดการ โรงงานแปรรูปบางคนเป็นนักการเมืองเอง (นิพนธ์ และจิตกร 2552 และการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ)

นอกจากนั้น โรงสีอาชีพจำนวนมากที่ไม่เคยเข้าร่วมโครงการรับจำนำก็ถูกสถานการณ์บีบบังคับให้ต้องเข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2551-52 เมื่อรัฐกำหนดราคาจำนำข้าวนาปี 2551 ที่ 14,000 บาทต่อตัน ราคาจำนำข้าวนาปีฤดูการผลิต 2551/52 ที่ 12,000 บาทต่อตัน และราคาจำนำข้าวนาปี 2552 ที่ 11,800 บาทต่อตัน ทั่วทั้งราคาข้าวในตลาดโลกเริ่มลดลงหลังเดือนพฤษภาคม 2551 เป็นต้นมา ผลคือ โรงสีอิสระไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกได้เพียงพอต่อการอยู่รอด จึงต้องเข้าร่วมโครงการรับจำนำ

นอกจากการขายกำลังการผลิต โรงสีและโรงงานแปรรูปในโครงการต่างก็พยายามแสวงหา “ผลตอบแทนส่วนเกิน” เพิ่มเติม โดยการทุจริต นับตั้งแต่การสวมสิทธิ์การจำนำของเกษตรกร การนำข้าวเปลือกและมันสำปะหลัง (รวมทั้งข้าวโพด) จากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ การลักลอบนำสินค้าจำนำไปหมุนขายก่อน การขโมยสินค้าจำนำ การร่วมมือกับเจ้าของโกดัง (ซึ่งบางกรณีเป็นของโรงสี และโรงงานแปรรูปเอง) และเซอร์เวย์เยอร์ เปลี่ยนสินค้าจำนำจากสินค้าคุณภาพดีเป็นสินค้าคุณภาพต่ำลง แล้วจัดวางกองสินค้าที่มีคุณภาพต่ำไว้ด้านในโกดังทำให้ตรวจสอบยาก ฯลฯ

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ในตลาดนมโรงเรียนเกิดมี “นายหน้า” คำนมโรงเรียนเป็นจำนวนมาก แต่ละจังหวัดจะมีนายหน้า 2-3 ราย โดยมักจะมีกรตกลงแบ่งเขตกัน นายหน้าเหล่านี้ทำหน้าที่สำคัญแทนโรงงานแปรรูป ได้แก่ การติดต่อประมูลขายนมให้แก่ อปท. ทั่วประเทศ ติดต่อขอสิทธิขายนมโรงเรียนจากชุมชนสหกรณ์ การติดต่อขอซื้อนมจากโรงงานแปรรูป ติดต่อกับผู้ประกอบการขนส่งเพื่อส่งนมพร้อมดื่มไปตามโรงเรียนต่างๆ²² การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมพบว่านายหน้าเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น²³

²² เครือข่ายการรวบรวมและจัดส่ง (distribution network) เป็นกิจกรรมที่ต้องมีต้นทุนคงที่สูง และต้นทุนต่อหน่วยจะลดลงตามปริมาณสินค้าที่รวบรวม ดังนั้นโรงงานแปรรูปเล็กๆ จะไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ เพราะมีต้นทุนสูงกว่าโรงงานขนาดใหญ่ จึงเกิดนายหน้าขึ้นมาทำหน้าที่นี้แทน

²³ นายหน้านมโรงเรียนจำนวนมากมิได้เพียงทำหน้าที่ประมูลขายนมโรงเรียนอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับการจัดจ้างจัดซื้อสินค้าอื่นๆ ของอปท. ด้วย การจะเข้าถึงตลาดจัดซื้อจัดจ้างของอปท. จะต้องมีการลงทุนสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่และนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีความสัมพันธ์แล้วก็สามารถใช้ความสัมพันธ์ในการทำธุรกิจหลายอย่างกับ อปท. (leverage) นอกจากนี้ การลงทุนสร้างความสัมพันธ์ยังเป็นต้นทุนจม (sunk cost) ทำให้นายหน้ามีอำนาจผูกขาด เพราะต้นทุนจมเป็นอุปสรรคกีดกันนายหน้ารายใหม่

ผลกระทบของพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินของโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร คือ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าการเกษตรมีกำลังการผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ซึ่งนับเป็นการถลุงทรัพยากร อันมีค่าของสังคม เป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าต่อประเทศเพราะปริมาณผลผลิตไม่ได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน โรงงาน จำนวนมากที่เกิดขึ้นมาเพื่อรับจ้างรัฐบาลมักจะขาดความสามารถในการแข่งขัน ผิดกับโรงงานแปรรูปที่เกิดขึ้น ก่อนโครงการแทรกแซง เมื่อใดที่รัฐหยุดแทรกแซง ธุรกิจจำนวนมากที่ไม่คุ้นเคยกับการแข่งขันอาจต้องปิดกิจการ จนอาจเกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loan) กับสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้ได้

ผู้ส่งออก/ผู้ประมูลสต็อกสินค้าของรัฐ : กิจกรรมแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินที่เห็นชัดเจนที่สุด คือ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร มักจะมีบริษัทหน้าใหม่ที่ไม่เคยมี ประสบการณ์ทำธุรกิจสินค้าเกษตร หรืออาศัยบริษัทบางบริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่อยู่ใน อำนาจ ให้เข้ามาประมูลสินค้าในสต็อกของรัฐ บริษัทหน้าใหม่เหล่านี้มักสร้างความประหลาดใจให้วงการ ส่งออกหรือวงการค้าโดยสามารถชนะการประมูลสินค้าเป็นจำนวนมากที่สุด²⁴ เหตุการณ์นี้เกิดกับการประมูล สต็อกข้าวเพื่อส่งออกในปี 2547 เมื่อบริษัท เพรสซิเดนท้อเอกริ จำกัด ชนะการประมูลข้าว 2 ครั้งรวมทั้งสิ้น 2.2 ล้านตัน ดังกล่าวแล้ว หลังจากที่บริษัทผิคนัดการชำระหนี้กับธนาคารพาณิชย์ และทำผิดสัญญากับ อคส. ก็มีการ ตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาประมูลข้าวรัฐ ได้แก่ บริษัท สยามอินดิโก้ จำกัด²⁵

สำหรับลำไย ผู้ชนะการประมูลรับจ้างอบแห้งลำไยเพียงผู้เดียว คือ บริษัท ปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด ทั้งที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีประสบการณ์ในธุรกิจลำไยมาก่อน (อิสริยา และจารึก 2552)

ในกรณีของการประมูลสต็อกมัน ปรากฏว่าบริษัท ยูโรปฟีด ซึ่งชนะการประมูลมันจำนวนมากในปี 2548 (ตารางที่ 3.9) มีความสัมพันธ์กับบริษัท ทีพีเค ส่วนบริษัท พี เอส ซี สตาร์ช โปรดักส์ จำกัดที่ชนะการ ประมูลแป้งมัน 280,000 ตัน (ร้อยละ 80 ของปริมาณการประมูล) ในปี 2547 เป็นบริษัททำธุรกิจผลิตน้ำตาล กลูโคสและฟรุทโตสที่ต้องซื้อแป้งมัน แต่ไม่มีโรงงานแป้งมันของตน (ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การค้ามันสำปะหลังระบุว่าบริษัทบางแห่งที่เข้าประมูลสต็อกมันของรัฐบาลอาจมีความสัมพันธ์กับนักการเมือง บางคน

ทั้งกรณีลำไยและข้าวมีปรากฏการณ์ด้านนโยบายที่เหมือนกันอย่างหนึ่ง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลง มาตรการแทรกแซง ดังที่กล่าวไว้ในตอนที่ 2 ว่าหลังจากบริษัท เพรสซิเดนท้อเอกริ จำกัด ชนะการประมูลข้าว จำนวนมาก รัฐบาลก็ประกาศขึ้นราคารับจำนำข้าวให้สูงขึ้นอีก กรณีลำไย รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายจากการประกัน ลำไยอบแห้ง หันมาประกันลำไยสด แล้วว่าจ้างบริษัท ปอเฮง อินเตอร์เทรด จำกัด (ดูอิสริยา และจารึก 2552) เข้า

²⁴ การประมูลข้าว ลำไยอบแห้ง และมันสำปะหลังในปี 2547 มีลักษณะตามที่บรรยาย (คูนิพนธ์ และจิตรกร 2552; ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552; และ อิสริยา และจารึก 2552)

²⁵ บริษัทนี้มีที่อยู่เดียวกับบริษัท เพรสซิเดนท้อเอกริ จำกัด และมีผู้ถือหุ้นหนึ่งคนที่มีหุ้นอยู่ในบริษัททั้งสอง (ดูข้อมูลการจดทะเบียนของ Business on Line)

มาทำหน้าที่แปรรูป โดยกำหนดราคารับจํานำลําโยบแห่งให้สูงกว่าราคาตลาดเช่นเดียวกัน ทั้งสองกรณีนี้เข้าข่ายคอร์รัปชันทางนโยบาย ฐานเศรษฐกิจ (13-18 กรกฎาคม 2548) รายงานว่าการประมูลลําโยบแห่งในปี 2547 เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ชนะประมูลในปี 2545 ได้ร่วมกับที่ปรึกษารัฐมนตรีร่างนโยบายการแทรกแซงลําโยบในปี 2549 เพื่อให้บริษัทที่ชนะประมูลสามารถนำลําโยบแห่งเก่ามาปลอมปนเป็นลําโยบแห่งใหม่ได้ (อิสริยาและจาริก 2552)

คนในวงการค้าสินค้าเกษตรเชื่อว่าบริษัทเหล่านี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองในรัฐบาล บางคนเชื่อถึงขนาดว่าเป็นบริษัทของครอบครัวนักการเมือง แต่ก็ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ ทั้งนี้เพราะในวงการธุรกิจไทยการตั้ง “ตัวการแทน” (nominee) เป็นเรื่องง่ายด้าย กอปรกับกฎหมายมีจุดอ่อนทั้งด้านนิยามเกี่ยวกับ “เจ้าของบริษัท” และจุดอ่อนในการบังคับกฎหมายดังกล่าว

การประมูลสต็อกรัฐบาลมีหลักฐานแวดล้อมบางอย่างที่บ่งชี้ว่าน่าจะมีการตกลงร่วมกันเสนอราคา²⁶ (ฮั่ว) เช่น ราคาที่ผู้ประมูลได้กับประมูลไม่ได้แตกต่างกันน้อยมาก (นิพนธ์ และจิตรกร 2552 ตารางที่ 4.1) กรณีการประมูลรับจ้างอบแห้งของบริษัท ปอเสง อินเตอร์เทรด จำกัด มีการร่วมกับบริษัทเครือญาติ 4 แห่ง (คือบริษัท อโกรโปรดักส์ เน็ทเวิร์ค จำกัด บริษัท ท็อปไฟว์โพลีคิง จำกัด หจก. นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน และ หจก. วิศวกรรมลำพูน²⁷) ยื่นซองเสนอโครงการ “โดยรู้กันอยู่ว่าบริษัทขาดคุณสมบัติ หรือเจตนาทำผิดเงื่อนไข เพื่อให้บริษัท ปอเสง อินเตอร์เทรด จำกัด ซึ่งไม่มีประสบการณ์ด้านธุรกิจลําโยบมาก่อน เข้ามาดำเนินการตามโครงการ กรณีนี้ถือว่าเป็นกรณีตกลงร่วมกันเสนอราคา” (อิสริยาและจาริก 2552)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การฮั่วประมูลเกิดขึ้นได้ง่าย ก็คือ การที่รัฐกำหนดให้มีการประมูลแบบล้างสต็อก หรือประมูลเป็นปริมาณมากๆ ทำให้เหลือผู้ส่งออกน้อยรายที่มีศักยภาพจะประมูลได้ เมื่อมีผู้ประมูลน้อยราย ก็มีโอกาสดกลงร่วมกันเสนอราคาได้ง่ายๆ ยิ่งกว่านั้นการที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาเจรจาเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้ประมูลก็ยังราบรื่น

นอกจากนั้นการประมูลยังไม่โปร่งใสและมีข้อครหาต่างๆ เช่น รัฐไม่ประกาศราคากลางหรือราคาขั้นต่ำ “แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองราคา ซึ่งเป็นวิธปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม เพราะถ้ายังไม่เห็นว่ามีผู้ประมูลรายใดที่เหมาะสมก็ควรเปิดให้มีการประมูลรอบใหม่เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการที่ให้ข้อเสนอที่ดีที่สุดแก่รัฐ” (ชัยสิทธิ์ และคณะ 2552)

บทบาทของนักธุรกิจการเมือง และที่ปรึกษานักการเมือง : การเปลี่ยนแปลงนโยบายการแทรกแซงที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลแก่เอกชนบางราย และบางครั้งเกิดการทุจริตเชิงนโยบายคงจะเป็นการริเริ่มของฝ่ายการเมือง โดยมีที่ปรึกษานักการเมืองเป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง การดำเนินการมักจะเริ่มจาก

²⁶ การประมูลซื้อนมของ อปท. ก็มีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยราย ซึ่งมักมีการตกลงร่วมเสนอราคาก่อน

²⁷ ข้อมูลของ Business on Line ปรากฏว่า หจก. นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน และ หจก. วิศวกรรมลำพูนมีที่อยู่เดียวกัน และมีผู้จัดการกับผู้มีอำนาจทำการที่มีนามสกุลเดียวกัน ขณะที่บริษัท ท็อปไฟว์โพลีคิง จำกัด ก็มีผู้ถือหุ้นหนึ่งรายที่ซ้ากับ หจก. นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน

วัตถุประสงค์ของนโยบายใหม่ว่ารัฐต้องการแก้ปัญหาการค้าพืชผลตกต่ำ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เช่น ในนโยบายเพิ่มการรับจำนำลำไย มีการเสนอข้อมูลประมาณการผลผลิตลำไยที่สูงเกินความเป็นจริง²⁸

บางครั้งเหตุผลที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลง คือ ปัญหาการทุจริตของโครงการเดิม โครงการนมโรงเรียนเป็นตัวอย่างเป็นที่ชัดเจนที่สุด เพราะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการหลายครั้งหลังจากมีข่าวเกี่ยวกับการทุจริต เช่น (ก) การเปลี่ยนแปลงระบบเบิกจ่ายงบประมาณจากสำนักคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติในปี 2537 ไปเป็นองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ในปี 2538 เพราะปัญหาบริษัทผู้จำหน่ายนมให้ค่าคอมมิชชั่นแก่ครู และนมไม่ได้มาตรฐาน (ข) แต่การบริหารนมโรงเรียนของอ.ส.ค. ก็ถูกร้องเรียนว่ามีการนำนมไม่ได้มาตรฐาน นมหมดอายุ นมบูดง่ายมาแจกจ่ายนักเรียน และมีข้อครหาว่าอ.ส.ค.อาจเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองที่กำกับดูแล ดังนั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในสมัยรัฐบาลชวน จึงมีการโอนงบประมาณอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นในปี 2544 (ค) แต่การจัดสรรโควตาให้ผู้ประกอบการยังมีจำนวนมากเกินกว่าปริมาณความต้องการ ทำให้เกิดปัญหานมล้นตลาด ดังนั้นตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ 2 ปี 2544 จึงเริ่มเกิดระบบโซนนิ่ง แต่ก็มีปัญหาความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรโควตา และมีการใช้อิทธิพลนอกระบบเรียกร้อยเงินปากถุงจากโรงงานนมรายย่อย (ง) ในช่วงปลายปี 2551 และต้นปี 2552 เกิดปัญหานมไม่ได้มาตรฐานกับนมพร้อมดื่มที่จัดส่งให้โรงเรียนปากเลข อำเภอยะไข่ จังหวัดชุมพร นมจากโรงงานนมและวิทยาลัยเกษตรบางแห่งไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้จากการตรวจสอบของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) ยังพบปัญหาการทุจริตนมโรงเรียน เช่น การหมุนเวียนเข้าเสนอราคา การสร้างการแข่งขันเทียมในการประมูลซื้อนม (สภาผู้แทนราษฎร ที่ 1159/552 วันที่ 12 มีนาคม 2552) ดังนั้นรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงยกเลิกระบบการโซนนิ่งนมโรงเรียน เพราะเชื่อว่าการโซนนิ่งนมพาสาเจอร์ไรส์ก่อให้เกิดปัญหาผูกขาด (คุณพนันท์ 2552) และ (จ) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2552 คณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์ โคนม ได้อนุมัติระบบการบริหารจัดการนมโรงเรียนรูปแบบใหม่ โดยให้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)²⁹ มารับหน้าที่บริหารจัดการนมโรงเรียน โดยจะเป็นตัวแทนทำสัญญาซื้อขายกับ อบต.ด้วยวิธีพิเศษทั้งหมด ก่อนที่จะมอบอำนาจให้โรงนมเป็นผู้ส่งนมและรับเงินไป เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้ คือ ป้องกันการขายนมตัดราคากันในพื้นที่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต้องลดต้นทุนแข่งกัน โดยบางรายอาจหันไปใช้หางนม ปลัดกระทรวงเกษตรฯ ให้สัมภาษณ์ว่า “การจัดระบบนมโรงเรียนใหม่นี้ เพื่อให้ให้นักเรียนได้ดื่มนมที่มีคุณภาพ” (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 14 พฤศจิกายน 2552)

²⁸ รายงานของวุฒิสภาเรื่อง “นโยบายรับจำนำลำไยพบว่าในปี 2546-47 มีการประมาณการผลผลิตลำไยสูงกว่าข้อมูลของกระทรวงเกษตรฯ

²⁹ แม้นโยบายระบบนมโรงเรียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรฯ แต่คณะกรรมการนมและผลิตภัณฑ์ โคนมจะมีข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ ขณะที่ อ.ส.ค. เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าควบคุมได้โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

ข้อสังเกตจากข้อมูลเหล่านี้คือ การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงและผู้รับผิดชอบมิได้ทำให้การทุจริตหมดไป จึงชวนให้สงสัยว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเกิดจากนักการเมืองผู้รับผิดชอบคนใหม่ต้องการเข้ามาเป็นผู้จัดการผลประโยชน์แทนผู้มีอำนาจคนเก่าโดยใช้ปัญหาการทุจริตเป็นข้ออ้างเท่านั้น

ลักษณะพิเศษของนโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินเป็นมูลค่าสูง มีดังนี้

ประการแรก เพื่อให้บริษัทที่เป็นของครอบครัวนักการเมืองหรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองสามารถเข้ามาผูกขาดการทำธุรกิจกับรัฐได้ จะต้องมีข้อกำหนดมาตรการที่ทำให้มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อยที่สุด เนื่องจากการแทรกแซงการส่งออกจะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินเป็นมูลค่ามากที่สุด นโยบายใหม่จึงนิยมให้มีบริษัทเอกชนรายใหม่เข้ามาดำเนินการเพียงผู้เดียว กรณีการประมูลข้าว มันสำปะหลัง และลำไยอบแห้งในปี 2547 ตรงกับลักษณะข้อนี้

ประการที่สอง วิธีการที่จะทำให้มั่นใจว่าบริษัทใหม่สามารถชนะการประมูล คือ การกำหนดเงื่อนไขการประมูล การกำหนดให้ผู้ประมูลต้องประมูลสินค้าในสต็อกเป็นจำนวนมากแบบล้างสต็อกทั้งกรณีข้าว มันสำปะหลัง และยาง³⁰ ทำให้มีผู้ที่มีศักยภาพในการประมูลน้อยราย ซึ่งก็จะช่วยการตกลงร่วมกันเสนอราคาง่ายขึ้น เพราะต้นทุนธุรกรรมของเจรจา และต้นทุนการบังคับซื้อตกลงเสนอราคา (ฮั้ว) ลดต่ำลง

ประการที่สาม หลังการประมูล รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมาตรการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของผู้ประมูล กรณีของข้าว คือ รัฐปรับราคารับจำนำขึ้นสูงมาก ทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นผู้ส่งออกทั่วไปจึงมีต้นทุนสูงขึ้น ทำให้ผู้ชนะประมูลสามารถแข่งขันได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังยินยอมให้บริษัทผู้ชนะประมูลเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญา

ปัญหาที่เกิดจากกรณีเพรสซิเด็นอะกริทำให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนการประมูลไปแบบเดิม คือ ให้มีผู้ชนะการประมูลรายใหญ่ 3-4 ราย (แทนที่จะมีเพียงรายเดียว) เพื่อให้สามารถตกลงร่วมเสนอราคาได้

ประการที่สี่ เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น นักการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลสำคัญที่ตนไว้วางใจเข้าเป็นกรรมการและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และออส.

ประการที่ห้า คือ การดำเนินงานตามนโยบายต้องไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงยากลำบาก เช่น ข้อมูลการจดทะเบียนเกษตรกรจะไม่ส่งมอบให้ ธกส.หรือ ออส. หลักฐานเดียวที่ ธกส. และ ออส. ได้รับ คือ ใบรับรองการขึ้นทะเบียนจากกระทรวงเกษตรและใบรับรองปริมาณข้าวที่จำนำของเกษตรกรแต่ละราย ดังนั้นจะ ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลของทุกหน่วยงาน รายงานต่างๆจะมาจากหน่วยดำเนินงานแต่ละหน่วย แม้กระทั่งคณะกรรมการ คชก. ที่มีหน้าที่อนุมัติงบประมาณดำเนินการและทำรายงานงบการเงินก็ไม่เคยจัดทำงบการเงินที่สมบูรณ์ของแต่ละ

³⁰ การประมูลซื้อของ อปท.ก็มีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยราย ซึ่งมักมีการตกลงร่วมเสนอราคามาก่อน

โครงการภายหลังการปิดโครงการ นอกจากนั้นข้อมูลที่สำคัญที่สุดก็จะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลนี้คือรายละเอียดของผู้ชนะการประมูล ได้แก่ รายชื่อผู้ประมูล ราคาที่เสนอ ราคาที่ต่อรองขั้นสุดท้าย ปริมาณที่เสนอประมูล ปริมาณที่ประมูลได้ ลักษณะและคุณภาพของสินค้า ฯลฯ การไม่เปิดเผยข้อมูลนี้ทำให้ประชาชนไม่มีทางทราบข้อมูลว่าบริษัทผู้ชนะการประมูลได้รับประโยชน์เป็นมูลค่าเท่าใด รัฐบาลทุนเท่าใด ฯลฯ

ประการสุดท้าย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้นโยบายการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินของนักการเมืองประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน รัฐบาลทักษิณได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแบ่งสรรปันส่วน “ผลตอบแทนส่วนเกิน” ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับอย่างน่าพอใจ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร โรงงานแปรรูป เจ้าของโกดัง ผู้ตรวจสอบคุณภาพ และผู้ส่งออก อาทิเช่น การขึ้นราคารับจำนำ การกำหนดอัตราค่าจ้างแปรรูป ค่าเช่าโกดัง ฯลฯ ในอัตราที่ทำให้เอกชนมีกำไรมากกว่าการทำธุรกิจตามปกติ

ดังนั้นการจัดสรรผลประโยชน์จึงลงตัว นโยบายรับจำนำจึงได้ “ดุลยภาพ” ยกเว้นกรณีถ้าโยบแห่ง ซึ่งเกิดความผิดพลาดอย่างรุนแรงจากพฤติกรรมทุจริตที่โจ่งแจ้ง

3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ความเสียหายของมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : วัตถุประสงค์และความเชื่อของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร คือ การยกระดับราคาสินค้าเกษตรตอนต้นฤดูให้สูงขึ้น เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนยากจน หลักฐานเชิงประจักษ์ที่น่าเสนอในบทความนี้พบว่า

ประการแรก เงินช่วยเหลือส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่เกษตรกร และส่วนที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรก็จะตกในมือของเกษตรกร ซึ่งมีฐานะดีมากกว่าเกษตรกรยากจน ดังนั้นความเชื่อที่ว่า การแทรกแซงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็น “มายาคติ”

ประการที่สอง ในบรรดาพ่อค้าส่งออก โรงงานแปรรูป และเจ้าของโกดัง พ่อค้าส่งออกจะได้ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด และจำนวนพ่อค้าที่ได้ประโยชน์จากโครงการของรัฐก็เป็นเพียงส่วนน้อยของพ่อค้าทั้งหมด

ประการที่สาม ผลตอบแทนส่วนเกินจะกระจุกในมือของพ่อค้าเพียง 2-4 ราย เช่น พ่อค้าส่งออกข้าวรายแรกจะได้ส่วนแบ่งเกินกว่าร้อยละ 57 ของผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกกับผู้ส่งออกทั้งหมด ส่วนผู้ส่งออกมันเส้น 2 รายแรกมีส่วนแบ่งตั้งแต่ร้อยละ 23-100 เป็นต้น

ประการที่สี่ การรับจำนำพืชผลในราคาสูงกว่าตลาดของสินค้า 3 ชนิด และการพยุงราคาขาย ทำให้รัฐบาลทุนประมาณปีละ 35,000 ล้านบาท แต่ภาระขาดทุนทั้งหมดเป็นแบบงบประมาณปลายเปิด (contingent liability) เพราะการแทรกแซงอาศัยงบคลังจากเงินกู้ของสถาบันการเงิน และรัฐยังค้างชำระหนี้ที่กู้มาจากสถาบันการเงิน โครงการแทรกแซงจึงขาดวินัยการคลัง

ประการที่ห้า หากคำนวณการสูญเสียสวัสดิการสังคมจากมาตรการแทรกแซงสินค้าเกษตร 6 ชนิด จะมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละสามหมื่นล้านบาทเช่นกัน แต่ความเสียหายที่สำคัญยิ่งกว่าเกิดจากพฤติกรรมแสวงหา

เช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน โดยพ่อค้าจะต้องลงทุนทำตามเงื่อนไขของรัฐเพื่อให้สามารถเข้าร่วมโครงการ ระบบเศรษฐกิจมีกำลังการผลิตส่วนเกินมหาศาลในกิจการแปรรูปสินค้า ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การแทรกแซงทำให้พ่อค้าที่อิงนักการเมืองได้เปรียบพ่อค้าอื่นๆ ทำลายระบบการผลิตธุรกิจและการแข่งขันในตลาดการเกษตรของไทย และเกิดการทุจริตอย่างกว้างขวางทุกระดับของการแทรกแซง

ประการสุดท้าย มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกลายเป็นเครื่องมือที่นักธุรกิจการเมืองใช้ในการแสวงหา “ผลตอบแทนส่วนเกิน” และเครื่องมือหาเสียง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็หมกมุ่นกับนโยบายราคาสินค้าเกษตร การพัฒนาภาคเกษตรถูกละทิ้งโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรยุติการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงด้านการแปรรูปและการค้าสินค้าเกษตร เพราะนอกจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไม่ตกถึงมือเกษตรกรที่ยากจน (และนักเรียนในกรณีโรงเรียน) แล้ว มาตรการแทรกแซงยังสร้างความเหลื่อมล้ำในวงการธุรกิจและความเสียหายใหญ่หลวงทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อเสนอแนะ : การเปลี่ยนนโยบายการรับจํานํามาเป็นนโยบายประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลอภิสิทธิ์³¹ ที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกร โดยไม่เข้าแทรกแซงตลาดการค้าสินค้าเกษตรเป็นการเลือกทิศทางนโยบายที่ถูกต้อง เพราะสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญที่ช่วยลดความขัดแย้ง และสร้างความเป็นธรรม (Khan 2009)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนสำคัญของนโยบายประกันรายได้ และหันมาปฏิรูปนโยบายพัฒนาการเกษตรอย่างจริงจัง

จุดอ่อนของนโยบายประกันรายได้มี 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก โครงการประกันรายได้เริ่มต้นล่าช้ามาก เช่น โครงการประกันรายได้ของชาวนาควรเริ่มต้นตั้งแต่เดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม 2552 เพราะมีข้อเสนอที่พร้อมดำเนินการแล้ว แต่กระเสถาคัดค้านทางการเมือง โดยเฉพาะจากพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรค ทำให้นโยบายถูกเตะถ่วงจนถึงเดือนกันยายน

ประการที่สอง การประชาสัมพันธ์เป็นจุดอ่อนที่สุด เกษตรกรจำนวนมากและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางคนไม่เข้าใจมาตรการนี้ เนื่องจากรัฐไม่ได้ใช้บริษัทโฆษณาเอกชนที่เป็นมืออาชีพ

³¹ แม้กระแสด้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะรุนแรงมาก แต่มีปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจเปลี่ยนแปลง คือ การรับจํานํามาในปี 2551-52 ทำให้รัฐต้องกู้เงินธนาคารพาณิชย์ถึง 1.1 แสนล้านบาท การรับจํานํามาในราคาสูงขณะที่ราคาข้าวในตลาดโลกลดลงตั้งแต่กลางปี 2551 ทำให้สต็อกข้าวของรัฐสูงถึง 5.6 ล้านตันในต้นปี 2552 แต่รัฐบาลไม่กล้าระบายข้าวออกจากสต็อกเพราะข้อครหาเรื่องการประมูลข้าวในเดือนพฤษภาคม 2552 ทำให้ไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาดข้าวให้แก่เวียดนาม ราคาข้าวไทยปรับตัวสูงกว่าราคาข้าวของสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก แต่รัฐบาลก็ไม่กล้าขายข้าวจนถึงเดือนกันยายน 2552 เหตุผลสุดท้าย คือ ความตั้งใจของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องการให้รัฐค้าขายข้าวอีกต่อไป ดูรายละเอียดของข้อเสนอเรื่องแนวทางประกันรายได้เกษตรกรในรายงานที่ตีพิมพ์เมื่อวันที่ 75 เดือนตุลาคม 2552 เรื่อง “แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว”

ประการที่สาม ความไม่พร้อมของทรัพยากร โดยเฉพาะเวลาและข้อมูล ตลอดจนการแยกการจดทะเบียนเกษตรกรสำหรับพืช 3 ชนิด ทำให้พื้นที่จดทะเบียนการเพาะปลูกสูงกว่าพื้นที่เป้าหมาย (ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการทุจริต) เช่น ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 มีพื้นที่ข้าวโพดจดทะเบียนร้อยละ 104 ของเป้าหมาย มันสำปะหลังร้อยละ 113.7 และข้าวร้อยละ 88.6 (หรือ 3.29 ล้านราย) ส่วนการทำสัญญาประกันรายได้ของชาวไร่ข้าวโพดกับ ธกส. ทำได้เพียงร้อยละ 86.6 มันสำปะหลังร้อยละ 65.6 และข้าวร้อยละ 38 ของเกษตรกรที่ ธกส. รับลงทะเบียน ในปีต่อไปรัฐบาลควรจัดเตรียมทรัพยากรให้กระทรวงเกษตรฯ จัดทำภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายสีทางอากาศ และระบบตรวจสอบภาคพื้นดินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบพื้นที่การเพาะปลูกจริง รวมทั้งระบบผู้ตรวจว่าเกษตรกรมีการเพาะปลูกจริง นอกจากนั้นควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจดทะเบียนเพื่อลดต้นทุนการให้เจ้าหน้าที่ออกไปจดทะเบียนในสนามปีละ 4 ล้านครัวเรือน เช่น การให้เกษตรกรรายงานผ่าน SMS โดยใช้โทรศัพท์มือถือ

การจดทะเบียนเกษตรกรและจำนวนพื้นที่เพาะปลูกเป็นงานที่สำคัญมากในการป้องกันการทุจริตของบุคคลบางคน เช่น เจ้าของที่ดินบางรายมิได้มีการเพาะปลูก แต่นำที่ดินที่ใช้งานอื่นๆ มาจดทะเบียน ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เจ้าของที่ดินเรียกร้องค่าเช่าจากชาวนาผู้เช่าเพิ่มขึ้นเนื่องจากข้าวมีราคาประกันสูงขึ้น ดังนั้นรัฐบาลควรค่อยๆ ลดราคาประกันให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิต เพราะนโยบายประกันรายได้มีเจตนาต้องการประกันมิให้ชาวนาขายข้าวขาดทุนจากการที่ราคาต่ำลงมาก นโยบายนี้ไม่ต้องการยกระดับราคา แต่เป็นการ “ประกันความเสี่ยงราคา” ให้เกษตรกร

ประการที่สี่ รัฐบาลควรลดราคาประกันเพื่อให้คล้องกับต้นทุนการเพาะปลูก และลดปริมาณผลผลิตที่จะทำประกันให้เกษตรกรแต่ละครัวเรือน เช่น ควรลดปริมาณประกันรายได้ของเกษตรกรที่ปลูกข้าวนาปีจาก 20 ตัน เป็น 10 ตันต่อครอบครัว ทั้งนี้เพราะร้อยละ 82 ของชาวนาทั่วประเทศมีผลผลิตต่ำกว่า 10 ตัน ส่วนเกษตรกรที่มีผลผลิตเกินกว่า 10 ตัน ก็จะได้รับความช่วยเหลือเพียง 10 ตันแรก วิธีนี้จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนจริงๆ แบบถ้วนหน้า รวมทั้งเกษตรกรที่ไม่มีผลผลิตเหลือขายที่ไม่เคยได้รับประโยชน์จากโครงการจำนำเลย ผลที่ได้คือ งบการช่วยเหลือเกษตรกรจะลดน้อยลงทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือไปใช้ในการพัฒนาด้านอื่น

มาตรการอีกประการหนึ่งในการป้องกันมิให้มีการเรียกร้องราคาประกันสูงขึ้น คือ การให้เกษตรกรมีส่วนจ่ายเงินเบี้ยประกัน เช่น หากรัฐกำหนดราคาประกันในระดับที่ใกล้เคียงต้นทุนการผลิตที่ 8,000 บาทต่อตัน แต่บางคนต้องการให้รัฐประกันในราคาสูงขึ้น เช่น 9,000 บาท และ 10,000 บาท รัฐบาลจะคิดเบี้ยประกันจากผู้ที่ทำประกันในราคา 8,000 บาทต่ำสุด โดยรัฐช่วยอุดหนุน 70% แต่กรณีราคาประกัน 9,000 บาท รัฐจะลดการอุดหนุนเหลือ 35% และราคาประกัน 10,000 บาท รัฐจะไม่อุดหนุนเลย แต่ให้เกษตรกรจ่ายค่าประกันเองทั้งหมด เป็นต้น

ประการที่ห้า เพื่อป้องกันการเรียกร้องเพิ่มราคาประกันและการรักษาวินัยการคลัง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในโครงการประกันรายได้จากงบประมาณประจำปี โดยเสนองบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรทุกพืชผ่านรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายพ.ศ. 2502 นอกจากนี้รัฐควรเริ่ม

สนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยงจากสัญญาประกันราคาบางส่วน รวมทั้งการหาผู้ทางสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้ประกันภัยความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร

ประการสุดท้าย รัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายการเกษตรให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการของพืชผลชนิดต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เช่น คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน แต่มีกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการข้าวโพดแห่งชาติ และคณะกรรมการมันสำปะหลังแห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธานและกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ หากนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไม่ได้มาจากพรรคเดียวกัน ก็มักเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ประโยชน์จากโครงการเดิม โครงสร้างแบบนี้เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ข้อเสนอโครงสร้างใหม่ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเกษตรในระดับชาติ³² โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสินค้าเกษตรทุกชนิด และติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามนโยบาย คณะกรรมการนโยบายจะมีนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน มีรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ โครงสร้างแบบนี้จะทำให้ฝ่ายเลขานุการเป็นฝ่ายที่มีศักยภาพทางวิชาการในการวิเคราะห์ และจัดทำโครงการสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก แทนผลประโยชน์ของกระทรวงเพียงด้านเดียว ในการจัดทำนโยบายฝ่ายเลขานุการอาจเสนอให้ตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่สังคมให้การยอมรับ และจัดให้มีระบบที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีส่วนร่วมนำเสนอความเห็น จากนั้นจึงแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการดำเนินงานของโครงการสินค้าเกษตรชนิดต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการ โดยมีปลัดกระทรวงของกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นประธาน โครงสร้างแบบนี้จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งมีหน้าที่และความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย กับฝ่ายข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการขจัด/ลดภาระการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน ภายใต้โครงสร้างคณะกรรมการในปัจจุบัน งานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ แต่กลับผลักภาระการตัดสินใจให้ฝ่ายการเมือง

³² ปัจจุบันมีคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน โดยมีรัฐมนตรีจากกระทรวงหลักเป็นกรรมการ แต่คณะกรรมการชุดนี้เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และเลขานุการคือ อธิบดีกรมการค้าภายใน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบาย นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า บทบาทหลักของคชก. คือการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ส่วนงานด้านการพัฒนาภาคเกษตรถูกละเลย

ภาคผนวกที่ 3-1 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

1. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ตารางภาคผนวกที่ 3.1 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent) จากการแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อย
และน้ำตาล ปี 2541/42-2551/52

ปี	Rent				สัดส่วน Rent ต่อรายได้ชาวไร่ (%)	สัดส่วน Rent ต่อมูลค่าน้ำตาลรวม (%)
	Total Rent (ล้านบาท)	Rent (ในประเทศ)		Rent (ต่างประเทศ) (%)		
		ชาวไร่ (%)	โรงงาน (%)			
2541/42	13,211	70.1	21.2	8.7	33.2	19.2
2542/43	14,065	69.0	21.0	9.9	35.6	19.2
2543/44	12,110	62.8	25.5	11.7	31.1	18.3
2544/45	12,972	62.3	24.5	13.2	32.7	15.9
2545/46	14,409	64.3	20.7	15.0	25.5	14.9
2546/47	12,997	63.2	21.0	15.8	25.7	14.0
2547/48	9,878	58.8	24.4	16.8	24.7	14.4
2548/49	0	0	0	0	0	0
2549/50	7,571	47.3	18.2	34.6	11.2	8.0
2550/51	7,804	43.2	11.2	45.7	9.0	7.1
2551/52	9,307	49.5	18.7	31.8	12.4	6.8

หมายเหตุ: 1. ในปี 2548/49 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศทำให้มูลค่า Rent เท่ากับศูนย์

2. ดูวิธีคำนวณ Rent กรอบภาคผนวกที่ 1

ที่มา: จากการคำนวณ

กรอบภาคผนวกที่ 3.1 วิธีการคำนวณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent) ที่เกิดจากการแทรกแซงอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาล

R	=	$[P^d - P_F^W] * Q^d + [p_F^W - P_{Dis}^W] * Q^x + C$(1)
R	=	$R_{FARM} + R_{MILL} + R^F$(2)
S	=	$R_{FARM} / (R_{FARM} + R_{MILL}) \sim 0.7$(3)
(1-S)	~	0.3(4)
R	=	ผลตอบแทนส่วนเกิน (Rent) หรือต้นทุนของผู้บริโภคที่เกิดจากการตั้งราคาในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก	
R _{FARM}	=	ผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่ชาวไร่อ้อย	
R _{MILL}	=	ผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกแก่โรงงานน้ำตาล	
S	=	ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินของชาวไร่อ้อย โดยสมมติให้เท่ากับอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ในอัตรา 70 : 30 (แต่ใช้ตัวเลขการแบ่งผลประโยชน์จริง)	
P ^d	=	ราคาน้ำตาลในประเทศ (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)	
P ^w	=	ราคาตลาดโลกกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้า = 1.06_{Dis}^W เพราะการเปิดเสรีจะทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวในตลาดโลกเพิ่มขึ้น 6% (สถาบันเงินวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543)	
Q ^d	=	ปริมาณน้ำตาลในประเทศ	
Q ^x	=	ปริมาณน้ำตาลส่งออก	
C	=	เงินชดเชยค่าอ้อยที่ทำให้ราคาอ้อยเพิ่มขึ้น (แต่ไม่ขึ้นราคาน้ำตาลในประเทศ)	

ตารางภาคผนวกที่ 3.2 แสดงปริมาณ มูลค่า ราคาในประเทศและต่างประเทศ ของน้ำตาล ปีการผลิต 2541/42-2551/52

ปี	ค่าความหวาน (C.C.S.)	ราคาชาวไร่ ได้จริง (บาท/ตัน)	ผลตอบแทน โรงงาน (บาท/กระสอบ)	ผลผลิตอ้อย (ล้านตัน)	มูลค่าน้ำตาลรวม (ล้านบาท)	มูลค่าน้ำตาลขาย ในประเทศ (ล้านบาท)	มูลค่าน้ำตาลขาย ต่างประเทศ (ล้านบาท)	ปริมาณน้ำตาล ทั้งหมด (ล้านตัน)	ปริมาณส่งออก น้ำตาล(ล้านตัน) Qx	ปริมาณขายใน ประเทศ(ล้านตัน) Qd	ราคาน้ำตาลใน ประเทศ(บาท/ตัน) Pd	ราคาน้ำตาลตลาดโลก (บาท/ตัน) Pfw= (1.06Pdisw)
2541/42	11.7	600.00	227.97	50.06	68,798	21,795	19,075	5.19	3.23	1.64	13,250	6,269
2542/43	11.7	550.00	218.08	53.13	73,141	22,280	23,287	5.52	4.07	1.68	13,250	6,059
2543/44	11.6	688.90	317.27	48.65	66,015	23,981	23,579	4.98	3.21	1.81	13,250	7,781
2544/45	11.7	550.00	253.18	59.49	81,369	24,268	28,477	6.14	4.01	1.83	13,250	7,526
2545/46	11.2	610.74	248.34	74.07	96,720	25,748	35,994	7.30	5.18	1.94	13,250	7,363
2546/47	12.1	580.00	240.44	64.48	92,603	24,530	34,173	6.99	4.66	1.85	13,250	7,777
2547/48	12.7	657.65	319.96	47.82	68,561	26,718	27,727	5.17	3.02	2.02	13,250	9,727
2548/49	11.6	846.50	362.79	46.69	64,064	30,227	30,785	4.84	2.20	2.28	13,250	14,853
2549/50	11.9	800.00	342.86	63.80	94,077	32,094	43,599	6.72	3.68	2.29	14,000	12,549
2550/51	12.1	841.43	288.19	73.31	109,432	32,342	59,391	7.82	4.88	2.31	14,000	12,894
2551/52	12.3	917.00	393.37	66.46	136,543	32,710	49,250	7.19	3.22	1.72	19,000	16,229

ตารางภาคผนวกที่ 3.2 แสดงปริมาณ มูลค่า ราคาในประเทศและต่างประเทศ ของน้ำตาล ปีการผลิต 2541/42-2551/52 (ต่อ)

ปี	ราคาน้ำตาลตลาดโลก (บาท/ตัน) Pdisw	เงินชดเชย		รวม (ล้านบาท)	เงินชดเชยเฉพาะ ชาวไร่ (ล้านบาท)	เงินชดเชยเฉพาะ โรงงาน (ล้านบาท)	รายรับชาวไร่ (ล้านบาท)	รายรับโรงงาน (ล้านบาท)
		จากเงินกู้ (ล้านบาท)	จากเงินกองทุน (ล้านบาท)					
2541/42	5,914	3,954	1,017	4,971	4,760	210	35,021	11,837
2542/43	5,716	5,313	-	5,313	5,313	-	34,189	12,038
2543/44	7,341	-	-	-	-	-	38,946	15,807
2544/45	7,100	1,190	236	4,971	1,352	73	38,349	15,548
2545/46	6,946	5,920	-	5,920	5,920	-	50,532	18,128
2546/47	7,337	5,387	-	5,387	5,387	-	45,218	16,804
2547/48	9,176	-	19	19	14	5	39,968	16,556
2548/49	14,012	-	57	57	40	17	45,886	17,541
2549/50	11,838	5,277	4,671	9,948	6,964	2,985	60,787	23,039
2550/51	12,164	12,371	-	12,371	12,371	-	74,576	22,526
2551/52	15,311	-	-	-	-	-	74,843	28,269

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

2. ตลาดนมโรงเรียน

ตารางภาคผนวกที่ 3.3 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent) และการกระจายค่าเช่า จากการแทรกแซง ตลาดนมโรงเรียน ปี 2548 – 2551

(ล้านบาท)

	ส่วนแบ่งค่าเช่า*	2548	2549	2550	2551
ค่าเช่ากรณีใช้นมโค 100%	1.00	280.09	132.86	137.42	408.55
เกษตรกร/สหกรณ์โคนม	0.46	122.63	54.41	59.53	179.30
โรงงานนม	0.26	69.05	30.64	33.52	100.96
อปท.	0.02	19.35	17.16	10.85	27.32
นายหน้า	0.26	69.05	30.64	33.52	100.96
ค่าเช่ากรณีใช้นมผงคืนรูป	1.00	1,317.17	1,154.55	734.04	1,772.01
โรงงานนม	0.37	488.53	428.22	272.25	657.22
นายหน้า รวม	0.42	550.37	482.42	306.71	740.42
ชุมนุมสหกรณ์	0.07	92.76	81.31	51.69	124.79
อปท. รวม	0.14	185.52	162.61	103.39	249.58
รวมค่าเช่า 2 กรณี (นมสดและนมผง)	1.00	1,597.26	1,287.41	871.47	2,180.56
เกษตรกร/สหกรณ์โคนม	0.08	122.63	54.41	59.53	179.30
โรงงานนม	0.35	557.58	458.86	305.77	758.19
นายหน้า	0.39	619.42	513.06	340.23	841.38
ชุมนุมสหกรณ์	0.06	92.76	81.31	51.69	124.79
อปท. รวม	0.13	204.87	179.78	114.24	276.90
เปรียบเทียบค่าเช่ากับงบประมาณโครงการนมโรงเรียน		7,008.00	6,989.00	6,570.00	8,437.00

หมายเหตุ: *คำนวณจากร้อยละของราคากลางปี 2551

ที่มา: 1) นพรัตน์ วรรณเทพสกุล (2552) และกรมศุลกากร 2552 2) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)

กรอบภาคผนวกที่ 3.2 วิธีการคำนวณค่าเช่าเศรษฐกิจ (Rent) ที่เกิดจากการแทรกแซงตลาดนมโรงเรียน

rentรวม =	rent กรณีโรงงานซื้อนมสดตามข้อตกลง + rent กรณีโรงงานใช้นมผง(1)
=	(ราคาขายนมพาสเจอร์ไรส์ - ต้นทุนพาสเจอร์ไรส์) k1	
	+ (ราคาขายนม UHT - ต้นทุน UHT) k2	
	+ (ราคาขายนมพาสเจอร์ไรส์ - ต้นทุนพาสเจอร์ไรส์จากนมผง) k3	
	+ (ราคาขายนม UHT - ต้นทุน UHTจากนมผง) k4(2)
สัดส่วนการใช้นมสด :	สัดส่วนการใช้นมผง	= 29.31: 70.69
สัดส่วนนมพาสเจอร์ไรส์ :	สัดส่วนนม UHT	= 70: 30
k1+k2 = 29.31	⇒	k1 = 20.52 k2 = 8.79
k3+k4 = 70.69	⇒	k3 = 49.48 k4 = 21.21

ตารางภาคผนวกที่ 3.4 แสดงราคาและต้นทุนการผลิตนมโรงเรียน และปริมาณนมโรงเรียน

	หน่วย	2548	2549	2550	2551
ราคานมดิบ	บาท/กก.	12.50	12.50	13.75	18.00
ราคากลางพาสเจอร์ไรส์	บาท/ซอง	4.55	4.40	4.69	6.57
ราคากลางUHT	บาท/กล่อง	5.80	5.65	5.94	7.86
ราคานมผงนำเข้า	บาท/กก.	91.58	82.82	114.42	131.66
ต้นทุนผลิตนมด้วยนมผงต่อกล่อง ^{1/}	บาท/กล่อง	1.83	1.66	2.29	2.63
ค่าซอง/กล่องและค่าบริหารจัดการ นมพาสเจอร์ไรส์ ^{2/}	บาท/ซอง	0.79	0.83	0.85	0.900
ค่าซอง/กล่องและค่าบริหารจัดการ นมUHT	บาท/ซอง	1.84	1.94	1.98	2.100
ต้นทุนค่าขนส่งถึงโรงเรียน ^{3/}	บาท/ซอง	0.64	0.81	0.76	1.00
ปริมาณนมพาสเจอร์ไรส์ผลิตจากน้มนมดิบ (k1)	ล้านกล่อง	291.99	300.34	266.17	248.85
ปริมาณนม UHT ผลิตจากน้มนมดิบ(k2)	ล้านกล่อง	125.08	128.66	114.02	106.60
ปริมาณนมพาสเจอร์ไรส์ผลิตจากนมผง (k3)	ล้านกล่อง	704.07	724.22	641.82	600.06
ปริมาณนม UHT ผลิตจากนมผง (k4)	ล้านกล่อง	301.81	310.44	275.12	257.22
รวม	ล้านกล่อง	1,422.94	1,463.67	1,297.14	1,212.74

หมายเหตุ: 1/ จำนวนจากราคานมผงขาดมันเนยนำเข้า ใช้นมผงขาดมันเนย 1 กิโลกรัม ผลิตเป็นนมพร้อมดื่มโดยการผสมน้ำได้ 10 กิโลกรัม

2/ ประกอบด้วยค่าบรรจุภัณฑ์ (30 - 40 สตางค์/ซอง) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าเครื่องจักร (50 สตางค์/ซอง) จำนวนต้นทุนปี 2548-2550 โดยคิดลดจากต้นทุนปี 2551 ด้วย CPI

3/ ค่าจัดส่งถึงโรงเรียน คิดลดจากปี 2551 ด้วยราคาน้ำมันดีเซลปีนั้นๆ

ที่มา: 1) นพพันธ์ วรรณเทพสกุล (2552) และกรมศุลกากร 2552

2) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)

3. อุตสาหกรรมยางพารา

การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้อง

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร

$$\text{Rent}_{\text{เกษตรกร}2535-2545} = \text{ส่วนต่างราคาเฉลี่ย} (P_{\text{ประกัน}} - P_{\text{ตลาด}}) \times Q_{\text{ประกัน}}$$

$$2,470,783,879.7 = (1.83 \times 1,000) \times 1,351,539.9$$

$$\text{Rent}_{\text{เกษตรกร}2535-2545} = 2,470,783,879.69 \text{ บาท}$$

ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออก

$$\text{Rent}_{\text{ผู้ส่งออก}2535-2545} = \text{ส่วนต่างราคาเฉลี่ย} (P_{\text{ส่งออก}} - P_{\text{ประมูล}}) \times Q_{\text{ประมูล}}$$

$$\text{Rent}_{\text{ผู้ส่งออก}2535-2545} = (29.60 - 22.14) \times 1,351,539.9$$

$$107,786,500.0 = (7.46 \times 1,000) \times 1,351,539.9$$

$$\text{Rent}_{\text{ผู้ส่งออก}2535-2545} = 10,082,487,654.00 \text{ บาท}$$

ค) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงงานแปรรูป

$$\text{Rent}_{\text{โรงงานแปรรูป}2535-2545} = \text{ส่วนต่างราคาเฉลี่ย} (P_{\text{จ้างรมฯ}} - P_{\text{จ้างรมฯ (ตลาด)}}) \times Q_{\text{ประกัน}}$$

$$\text{Rent}_{\text{โรงงานแปรรูป}2535-2545} = (1.335 - 0.8175_{\text{ต้นทุนสหกรณ์}}) \times 1,351,539.9$$

$$699,421,898.25 = (0.5175 \times 1,000) \times 1,351,539.9$$

$$\text{Rent}_{\text{โรงงานแปรรูป}2535-2545} = 699,421,898.25 \text{ บาท}$$

ง) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมด

$$\text{Rent}_{\text{รวม}2535-2545} = \text{รายจ่ายโครงการ} - \text{ค่าดำเนินการ} - \text{ดอกเบี้ย} - \text{รายรับโครงการ}$$

$$\text{Rent}_{\text{รวม}2535-2545} = (34 - (3.82 - 1.335) - 6.24 - 22.14) \times 1000 \times 1,351,539.9$$

$$2,432,771,820.00 = 3.135 \times 1000 \times 1,351,539.9$$

$$\text{Rent}_{\text{รวม}2535-2545} = 4,237,077,586.50 \text{ บาท}$$

ตารางภาคผนวกที่ 3.5 แสดงค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการกระจายค่าเช่าของการแทรกแซงตลาดยางพารา

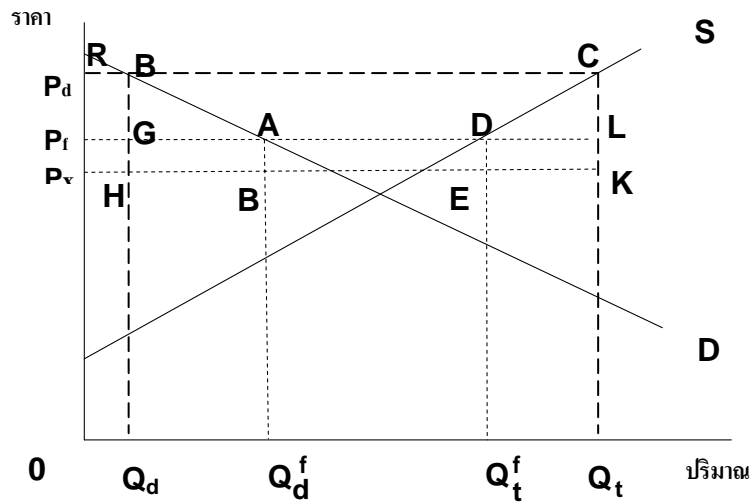
	บาท/กก.	การกระจายค่าเช่า	ล้านบาท	บาท/กก.
ราคาประกันยาง	23.94	เกษตรกร	2,470,78	1.83
ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	10.06	โรงงานแปรรูป	699,42	0.52
ค่าดำเนินการ	(3.82)			
ดอกเบี้ย	(6.24)			
รวมต้นทุน	34.00			
ราคาประมูล	22.14	ผู้ส่งออก	10,082,49	2.80
ขาดทุน	11.86	รวมค่าเช่า	4,237,08	100.00

ที่มา : ปีทมาดี ชูชุกี 2552 และคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยผู้วิจัย

หมายเหตุ: การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรอื่น เช่น ข้าว มันสำปะหลัง และยางพารา มีวิธีการคำนวณที่คล้ายคลึงกับกรณีสินค้าที่กล่าวมา โดยสามารถดูรายละเอียดได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริต” โดย นิพนธ์ และจิตรกร 2552

ภาคผนวกที่ 3-2 การคำนวณการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคม

รูปภาคผนวกที่ 3.1 ผลกระทบของนโยบายแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล



ก) สูตรคำนวณการเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการสังคม

$$\Delta WC = \Delta CS + \Delta PS - \text{subsidy} - \text{DWL}$$

ΔWC = ต้นทุนสวัสดิการ

ΔCS = $P_d B A P_f$ = การลดลงของส่วนเกินผู้บริโภค

ΔPS = $P_f D C P_d$ = การเพิ่มขึ้นของส่วนเกินผู้ผลิต

subsidy = $G H K L$ = มูลค่าการอุดหนุนต่างประเทศของตลาดน้ำตาลในประเทศ

DWL = $C D L$ = มูลค่าความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ

โดยที่

P_d = ราคาน้ำตาลในประเทศ (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)

P_x = ราคาตลาดโลกจริง กรณีมีนโยบายบิดเบือนการค้า (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี 2547/48)

P_f = ราคาตลาดโลกกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้า

Q_d = ปริมาณน้ำตาลในประเทศ

Q_t = ปริมาณผลผลิตน้ำตาล

Q_d^f = ปริมาณบริโภคน้ำตาลในประเทศที่ควรจะเป็นกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้า

Q_t^f = ปริมาณผลผลิตน้ำตาลที่ควรจะเป็นกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้า

ข) วิธีการคำนวณ

ในการหาพื้นที่ดังกล่าวเราต้องทราบค่าของตัวแปร ปริมาณบริโภคน้ำตาลในประเทศที่ควรจะเป็นกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้า และปริมาณผลผลิตน้ำตาลที่ควรจะเป็นกรณีไม่มีนโยบายบิดเบือนการค้าซึ่งเราสามารถหาค่าตัวแปรดังกล่าวได้จากผ่าน Price elasticity of demand และ Price elasticity of supply จากการวิจัยในอดีตของ ถวัลย์ มุขจินดา (2533)³³ พบว่า ค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคาขายส่งน้ำตาลทรายตลาด กทม. เท่ากับ -0.3867 ขณะที่ค่าความยืดหยุ่นอุปทานต่อราคาขายส่งน้ำตาลทรายตลาด กทม. เท่ากับ 0.2575

จากข้อมูลตลาดน้ำตาลปี 2547/48

$$P_d = 13,750 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$P_x = 12,520 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$P_f = 13,271 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$Q_d = 2.05 \text{ ล้านตัน}$$

$$Q_t = 6.85 \text{ ล้านตัน}$$

จากการคำนวณผ่านค่าความยืดหยุ่นต่อราคาพบว่า

$$Q_d^f = 2.08 \text{ ล้านตัน}$$

$$Q_t^f = 4.76 \text{ ล้านตัน}$$

ค) ผลการคำนวณ

ตารางภาคผนวกที่ 3.6 แสดงผลการคำนวณขนาดการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมของการแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

		ล้านบาท
1. ขนาดการอุดหนุนต่างประเทศของตลาดในประเทศ		- 3,605.76
2. ส่วนเกินผู้บริโภค	ΔCS	- 988.00
3. ส่วนเกินผู้ผลิต	ΔPS	2,780.60
4. ความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ	DWL	-500.55
5. การเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคม (ความสูญเสีย)	ΔWC	-2,313.90

หมายเหตุ: การคำนวณสวัสดิการสังคมของสินค้าเกษตรอื่น เช่น ลำไย และมันสำปะหลัง มีวิธีการคำนวณที่คล้ายคลึงกับกรณีข้าว โดยสามารถดูรายละเอียดได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริต” โดย นิพนธ์ และจิตรกร 2552

³³ ถวัลย์ มุขจินดา . การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติของอุปทานและอุปสงค์น้ำตาลของไทย. วิทยานิพนธ์.มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จุฑาทิพย์ ภัทธราวัต และคณะ. 2547. *ทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง*. โดย ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. เสนอต่อ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 31 พฤษภาคม.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. “การกระจายผลประโยชน์และภาระของการแทรกแซงตลาดข้าวโดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 2525/26.” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ฉบับที่ 2 (มิถุนายน).

ชัยสิทธิ์ อนุชิตารวงศ์ และคณะ. 2552. *โครงการศึกษาการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต*. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 13 เมษายน.

ดำรง สีนานุรักษ์ และคณะ. 2550. การสังเคราะห์โอกาสการทำธุรกิจโคนม และความสามารถในการแข่งขันของไทยกับประเทศในกลุ่มน้ำโขง (GMS). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธานี ชัยวัฒน์. 2540. “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” หน้า 373-405 ใน *การต่อสู้ของทุนไทย: การปรับตัวและพลวัต*, ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

นพพันธ์ วรรณเทพสกุล. 2552. *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดนมเพื่อป้องกันการทุจริต*. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กันยายน.

นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์. 2552. *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต*. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กันยายน.

ปัทมาวดี ชูชุกิ. 2552. *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดยางพาราเพื่อป้องกันการทุจริต*. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กันยายน.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2549. “การต่อสู้ของทุนไทยการปรับตัวและพลวัตหลังวิกฤตปี 2540”. หน้า 15-40 ใน *การต่อสู้ของทุนไทย: การปรับตัวและพลวัต*, ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

วิโรจน์ ณ ระนอง. 2552. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อป้องกันการทุจริต. ได้รับทุนวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช.

- วิโรจน์ ณ ระนอง และศรัชย์ เตรียมวรกุล. 2545. *การรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตร : กรณีศึกษาเรื่องยางพาราและข้าวของไทย*. การสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จัดที่โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี. 14-15 ธันวาคม.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2547. *ทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง*. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. “แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว.” รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 75 เดือนตุลาคม.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2549. *นายทุนสัมปทานกับบรรษัทภิบาลทางเศรษฐกิจ*. การสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จัดที่โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี. 9-10 ธันวาคม.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2532. *การสำรวจสถานะความรู้ของ Rent Seeking Activities กับกรณีศึกษาโคเวต้า การส่งออกมันสำปะหลังไทยไปประชาคมยุโรป ปี 2524-2525*. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2548. *รายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมวุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่องการส่งออกข้าวปี 2547*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อัมมาร สยามวาลา. 2530. “การวิเคราะห์ระบบการจัดสรรโควต้ามันสำปะหลัง.” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 กันยายน: หน้า 81-100.
- อัมมาร สยามวาลา. 2552. *นโยบายพุงราคาข้าวกระทบใคร*. (ร่างบทความที่ยังไม่เผยแพร่ต่อสาธารณะ) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. 2536. *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. 15 ธันวาคม.
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. 2543. *โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย : คู่มือการขายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก*. เล่มที่ 1 และเล่มที่ 2. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง. 2531. “ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อดุลการชำระเงินการโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมและการกระจายรายได้ พ.ศ. 2503-2527.” หน้า 55 ใน *ครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อิสริยา บุญญะศิริ และจารึก สิงห์ปรีชา. 2552. *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดลำไยเพื่อป้องกันการทุจริต*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กันยายน.

ภาษาอังกฤษ

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ammar Siamwalla. 1987. *The Farmers' Aid Fund Act of 1974: Its Genesis and Aftermath*. An EDI/KDI Seminar on Economic Policy Change and government Process, organized by EDI of the World Bank and KDI, Seoul, South Korea, November 9-13.
- Bhagwati, J. 1982. "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities." *Journal of Political Economy* 90: 988-1002.
- Bhagwati, Jagdish N. 1987. "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Edited by J. Eatwell. New York.
- Bhagwati, Jagdish N., and T.N. Srinivasan. 1982. "The Welfare Consequences of Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Lobbying Activities." *Journal of International Economics* 13: 33-44.
- Jagers, K., and M. Marshall. 2000. *Polity IV Projects*. Center of International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Khan, Mushtaq H. 2008. *Vulnerabilities in Market-led Growth Strategies and Challenges for Governance*. Department of Economic SOAS, University of London.
- Khan, Mushtaq H. 2009. *The Damaging Effects of Ignoring Differences in Types of Corruption*. Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy. The Office of the National Anti-Corruption Commission of Thailand.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64 (June): 29*1-303.
- Nipon Poapongsakorn. 2009. *Rice Price and Export Policies in 2007-2008*. Presented at a Workshop on Rice Policies in Asia. IRRI. Centara Duang Tawan Hotel, Chiang mai. February 10-11, 2009. (Forthcoming by FAO).
- Nipon Poapongsakorn, and Somporn Isvilanonda. 2008. *Key Policy Issues in the Thai Rice Industry: Myth, Misguided Policies and Critical Issues*. Presented at the Rice Policy Forum, IRRI, February 18-19. (To be published by IRRI in 2009).

- Posner, Richard A. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation." *The Journal of Political Economy* 83(4): 807-828.
- Pramuan Bunkanwanicha, and Yupana Wiwattanakantang. 2006. "Big Business Owners and Politics: Investigating the Economic Incentives of Holding Top Office." *CEI Working Paper Series* No. 2006-10.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft." *Western Economic Journal* (now *Economic Inquiry*), Vol. 5 (June): 224-232.
- Tullock, Gordon. 1980. "Rent Seeking as a Negative-Sum Game." In Buchanan, J.M., R.D. Tollison and G.Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Warr, Peter, and Archanun Kohpaiboon. 2007. *Distortions to Agricultural Incentives in Thailand*. Agricultural Distortions Research Project Working Paper. The World Bank.