

บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526*

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในแง่มุมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตัดสินใจและการจัดสรรเงินกองทุน ตลอดจนนโยบายที่มีต่อพัฒนาการของภาคเกษตรกรรม เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่ง กล่าวถึงความเป็นมาของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยสรุป ตอนที่สองกล่าวถึงการจัดองค์การและกระบวนการกำหนดนโยบาย ตอนที่สามกล่าวถึงแหล่งที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตอนที่สี่นำเสนอบทวิเคราะห์การจัดสรรเงินกองทุนฯ และตอนที่ห้าเป็นบทสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

* เนื้อหาบางส่วนของบทความนี้เดิมเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง "บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร" ซึ่งเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ. 2527-2529) โดยได้รับเงินอุดหนุนจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (IBRD) ข้อมูลที่ใช้ในรายงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ 2518-2522 ในการนำเสนอบทความนี้ผู้เขียนได้ประมวลข้อมูลเพิ่มเติม โดยขยายฐานข้อมูลเป็นระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการจำแนกลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ข้อมูลสถิติการจัดสรรเงินกองทุนฯตามที่ปรากฏในบทความนี้จึงแตกต่างจากที่ปรากฏใน *รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2523)* ผู้เขียนขอขอบคุณนายสมชาย เกียรติวิชัย ซึ่งช่วยเก็บรวบรวมและคำนวณสถิติต่างๆที่ใช้ประกอบการเขียนบทความนี้ บทความนี้เป็นผลพลอยได้จากการทำวิจัยเรื่อง "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพิธีเมีย่มข้าว : พรมแดนแห่งความรู้" ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. ความเป็นมาของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ในบรรดานโยบายการเกษตรทั้งหลายของรัฐบาลไทย การเก็บพรีเอมิชชั่นนับเป็นนโยบายที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง และดูเหมือนว่าจะไม่มีนโยบายเศรษฐกิจนโยบายใดที่มีผู้พยายามศึกษาวิจัยผลกระทบในแง่มุมต่างๆ อย่างรอบด้านมากเท่ากับนโยบายดังกล่าวนี้ นักวิชาการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์จำนวนมากไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวนี้ แต่การเปลี่ยนแปลงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่เกือบตลอดเวลา ผู้ที่เคยไม่เห็นด้วยหลายคนได้แปรเปลี่ยนมาเป็นผู้สนับสนุน ผู้ที่เคยสนับสนุนบางคนกลายสภาพมาเป็นผู้คัดค้าน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแง่มุมในการวิเคราะห์และข้อเท็จจริงที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณา ในเมื่อข้อเท็จจริงจำนวนมากยังหาข้อยุติมิได้ และแง่มุมในการวิเคราะห์แต่ละด้านอาจให้ข้อสรุปที่แตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้ บางส่วนอาจเป็นเพราะพบข้อมูลใหม่ ซึ่งทำให้ข้อสรุปจากการวิเคราะห์แปรเปลี่ยนไป แต่บางส่วนก็เป็นเพราะห่วงลาภยศทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัว

ในท่ามกลางการแปรปรวนในความเห็นของนักวิชาการ ดูเหมือนว่า ม.จ. สิทธิพร กฤดากร ทรงเป็นปัญญาชนนอกวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เพียงพระองค์เดียวที่มีความเห็นคัดค้านการเก็บพรีเอมิชชั่นมาโดยตลอด (*Kridakara 1970 ; สิทธิพร กฤดากร 2514*) และด้วยอิทธิพลแห่งพระนิพนธ์ของเจ้านายพระองค์นี้ วงวิชาการไทยจึงได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งคณบดี ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง "การค้าข้าวในเมืองไทย" ในปี 2510 บทความบางเรื่องที่น่าเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาดังกล่าวนี้ ต่อมาได้ตีพิมพ์ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (2511) ก่อนหน้านี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ได้แต่งตั้ง "คณะทำงานเรื่องนโยบายพรีเอมิชชั่น" เพื่อศึกษาเรื่องนี้ ผลการศึกษาบางส่วนปรากฏใน *สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2508)* และ *เถลิง อภิปรายวาทศาสตร์ (2508ก ; 2508ข)* การถกเถียงเรื่องผลดีและผลเสียของพรีเอมิชชั่นเป็นไปอย่างเข้มข้นแม้แต่วารสารทางปัญญาอย่าง *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ซึ่งไม่เคยสนใจปัญหาเศรษฐกิจอย่างจริงจังมาก่อนถึงกับจัดทำฉบับพิเศษว่าด้วยชาวนาไทย (ฉบับเดือนกันยายน 2513)

ในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีส่วนถือบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย เราอาจกล่าวได้ว่า ก่อนปี 2517 ข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ (เศรษฐกิจ) มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนนโยบายพรีเอมิชชั่น ทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล และในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจน

เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ¹ ส่วนข้าราชการระดับผู้บริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะคัดค้านการจัดเก็บพรีเมียมข้าว

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการระดับผู้บริหารอีกส่วนหนึ่ง แม้จะคัดค้านการจัดเก็บพรีเมียมข้าว แต่ก็มิได้เห็นด้วยการเลิกจัดเก็บพรีเมียมข้าวชนิดทันทีทันควัน เถลิง อึ้งอรณาสวัสดิ์ อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของข้าราชการกลุ่มนี้ เถลิง อึ้งอรณาสวัสดิ์ (2508ก ; 2528ข) นำเสนอความเห็นที่ว่า พรีเมียมข้าวเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม และทำให้ชาวนามีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แต่ก็เกรงว่า การเลิกจัดเก็บพรีเมียมข้าวโดยทันทีทันใด ไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ไปจำนวนไม่น้อยเท่านั้น หากทว่ายังจะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น ซึ่งก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ยากจนอีกด้วย นอกจากนี้ผลประโยชน์จากการเลิกเก็บพรีเมียมข้าวอาจมิได้ตกแก่ชาวนาทั้งหมด โดยบางส่วนตกแก่พ่อค้าคนกลาง นายทุน และเจ้าของที่ดิน ส่วนผลประโยชน์ที่ชาวนาได้รับก็อาจนำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและมีได้นำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้เอง เถลิง อึ้งอรณาสวัสดิ์ จึงเสนอแนะว่า

“... 1. ควรลดพรีเมียมข้าวจนหมดไปในที่สุด ทั้งนี้อาจกำหนดระยะเวลาไว้เช่น 10 ถึง 15 ปี ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2. ควรกั้นเงินค่าพรีเมียมข้าวไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อใช้จ่ายในโครงการช่วยเหลือชาวนา แต่มีข้อแม้ว่า จะต้องเป็นโครงการที่ดีมีเหตุผลรอบคอบ และผลประโยชน์จะตกถึงมือชาวนาโดยแท้จริง ไม่มีการรั่วไหลเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย หรือมีการรั่วไหลเนื่องมาจากการปฏิบัติไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย ส่วนจำนวนที่กั้นไว้จะเป็นเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับโครงการที่เห็นว่าควรดำเนินการและมีกลไกที่จะใช้ดำเนินการที่ดีและมี

¹ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การจัดเก็บพรีเมียมข้าวได้ผ่อนคลายนระหว่างวันที่ 21 เมษายน 2514 ถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2516 โดยที่เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2514 มีการจัดเก็บพรีเมียมข้าวจากข้าวเพียง 4 ประเภท อันได้แก่ ข้าวขาว 100% ข้าวขาว 5% ข้าวกล้อง 100% และ 5% และข้าวหนึ่ง 100% และ 5% ต่อมาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2514 ข้าวหนึ่งที่ส่งออกทุกประเภทไม่ต้องเสียพรีเมียมข้าว ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2515 รัฐบาลกลับไปจัดเก็บพรีเมียมข้าวอีกครั้งหนึ่งจากข้าวเหนียวชนิด 10% ข้าวกล้องเกือบทุกประเภท (ยกเว้นข้าวกล้องชนิด 25% และปลายข้าวกล้อง) และข้าวหนึ่งเกือบทุกประเภท (ยกเว้นข้าวหนึ่งชนิด 25% และปลายข้าวหนึ่ง) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2516 เป็นต้นมา นโยบายพรีเมียมข้าวได้ฟื้นคืนชีพเกือบเต็มรูป การผ่อนคลายนโยบายพรีเมียมข้าวในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นในขณะที่นายบุญชนะ อดิถากร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้มิได้เป็นเพราะเหตุว่า นายบุญชนะและ/หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงเศรษฐกิจในขณะนั้นต้องการเลิกเก็บพรีเมียมข้าว หากแต่เป็นเพราะเหตุว่า ราคาข้าวในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวตกต่ำลง จึงจำเป็นต้องลดอัตราพรีเมียมข้าว เพื่อเกื้อกูลการส่งออกข้าว

ประสิทธิภาพ การบริหารงานตามโครงการช่วยเหลือชาวนานี้จึงจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่วิชาการที่มีความรู้และความซื่อสัตย์สุจริต..."

เถลิง อารังนาวาสวัสดิ์ (2508ก : 19-20 ; 2528ข : 58-59)

ข้อเสนอข้างต้นนี้มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สาระสำคัญของข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจสรุปได้ดังนี้ การจัดเก็บพรีเมียมข้าวจะยังคงมีต่อไป แต่จะค่อยๆ เลิกเก็บไปในระยะยาว (10 ถึง 15 ปี) ในขณะที่ยังมีการจัดเก็บพรีเมียมข้าวอยู่นี้ รัฐบาลควรจะกันรายได้จากพรีเมียมข้าวจำนวนหนึ่งมาใช้จ่ายในโครงการช่วยเหลือชาวนา ข้อเสนอดังกล่าวยังมีได้ไปไกลถึงกับจะให้นำรายได้จากพรีเมียมข้าวทั้งหมดมาตั้งเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือชาวนาเป็นการต่างหาก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยังมีได้ต้องการให้พรีเมียมข้าวมีลักษณะเป็นภาษีที่ระบุโครงการที่จะนำไปใช้จ่าย (Tax Earmarking)

ประการที่สอง ข้อเสนอข้างต้นนี้ยอมรับโดยนัยว่า พรีเมียมข้าวสร้างภาระแก่ชาวนา ดังนั้นจึงควรนำรายได้จากพรีเมียมข้าวไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือชาวนา ทั้งยังยอมรับโดยนัยอีกด้วยว่า ระบบการจัดเก็บพรีเมียมข้าวที่เป็นอยู่ในขณะนั้นมิได้ให้หลักประกันว่าจะมีการนำรายได้ไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือชาวนา

แม้ว่าเถลิง อารังนาวาสวัสดิ์ จะนำเสนอข้อเสนอดังกล่าวนี้ตั้งแต่ปี 2508 แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติ จวบจนกระทั่งท่านผู้นี้โอนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไปอยู่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ผลักดันให้นำแนวความคิดดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งประสบความสำเร็จภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516

ความคิดที่จะนำรายได้จากพรีเมียมข้าวมาใช้ประโยชน์ด้วยการจัดตั้งกองทุนขึ้นต่างหากนั้น มิได้เกิดขึ้นเฉพาะจากข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น กระทรวงพาณิชย์โดยนายเสนาะ อุนากุล รองปลัดกระทรวงก็มีความคิดทำนองเดียวกัน ต่างกันแต่เพียงว่านายเสนาะต้องการนำรายได้จากพรีเมียมข้าวมาจัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาข้าว เพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางราคาข้าวโดยเฉพาะ

ความคิดสองแนวทาง กล่าวคือ การนำรายได้จากพรีเมียมข้าวมาจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นการทั่วไป กับการจัดตั้งกองทุนรักษาระดับราคาข้าวเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ ได้นำเสนอต่อคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นประธาน การณ์ปรากฏว่า แนวทางแรกเป็นที่ยอมรับในคณะที่ปรึกษามากกว่าแนวทางที่สอง ทั้งนี้ อาจเป็นด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตระเตรียมแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตร หรือการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างค่อนข้างรอบด้านมาก่อนแล้ว ทำให้ดูน่าเชื่อถือว่าจะมีการนำเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง ในขณะที่แนวความคิดว่าด้วยกองทุนรักษาระดับราคาข้าวนั้น ประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาไม่ปรากฏแน่ชัด เมื่อคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีดำริที่จะตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเกษตรกร นายเถลิง อัครางนาสวัสดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะที่ปรึกษาด้วย เสนอความเห็นว่าจะไม่มีความจำเป็นที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว แต่จะนำผลการศึกษาของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรมาให้คณะที่ปรึกษาพิจารณา เพื่อให้ความเห็นก่อนนำเสนอรัฐบาลต่อไป ในบรรดาโครงการที่คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรกำลังพิจารณาดำเนินการอยู่แล้ว ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การจัดตั้งตลาดกลางเกษตร การให้สินเชื่อเกษตรกรระยะยาว และการวางแผนการผลิตและการจำหน่าย ตลอดจนการกำหนดเขตพืชเศรษฐกิจแต่ละประเภท²

ประการที่สอง ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 บรรยากาศทางการเมืองโน้มเอียงให้มีการแก้ปัญหาความยากจน ลดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และทุ่มพัฒนาชนบท ภาวะฝนแล้งซึ่งเกิดขึ้นในขอบเขตทั่วโลกระหว่างปี 2515-2516 ยังผลให้อุปทานพืชผลประเภทอาหารมีน้อยกว่าที่ควร คนไทยต้องเข้าคิวซื้อข้าว ภาวะข้าวยากหามาแพงถูกซื้อเต็มด้วยวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516-2517 ซึ่งสร้างความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากไร้ต้องประสบทุกข์เข็ญมากกว่าชนกลุ่มอื่นในสังคม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและบรรยากาศทางการเมืองจึงเป็นใจให้มีการยอมรับโครงการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้โดยง่าย

แต่ปรัชญาในการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรแตกต่างจากข้อเสนอของเถลิง อัครางนาสวัสดิ์ (2508 ; 2528) ในสาระสำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก ข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้กล่าวถึงการค่อยๆ เลิกจัดเก็บพรีเมียมข้าวในระยะยาวดังข้อเสนอตั้งเดิมของ เถลิง อัครางนาสวัสดิ์ (2508 ; 2528) ตรงกันข้าม การดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกลับทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บพรีเมียมข้าวต่อไป เพราะพรีเมียมข้าวเป็นรายได้หลักของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ประการที่สอง การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอาศัยรายได้จากการเก็บพรีเมียมข้าวเป็นหลัก โดยที่พรีเมียมข้าวที่เก็บได้ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน แต่ให้นำเข้ากองทุน

² บันทึกรายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5 ณ ตึกรับรองของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2517

สงเคราะห์เกษตรกรเพื่อนำไปใช้จ่ายสงเคราะห์เกษตรกร ดังนั้น ฟรีเมีย่มข้าวจึงกลายเป็นภาษีที่ระบุโครงการที่จะนำไปใช้จ่าย (Earmarked Tax) ซึ่งไม่ปรากฏในข้อเสนอดั้งเดิมของ เถลิง คำรณาวาสวัสดิ์ (2508ก ; 2528ข)

ประการที่สาม เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะนำไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยมีได้จำกัดเฉพาะการช่วยเหลือชาวนา แม้ว่าฟรีเมีย่มข้าวจะสร้างภาระเฉพาะแก่ชาวนา ส่วนบุคคลอื่นกลับได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (Implicit Subsidy) ก็ตาม³ ข้อที่นำสังเกตก็คือ ข้อเสนอดั้งเดิมของ เถลิง คำรณาวาสวัสดิ์ (2508ก ; 2528ข) เน้นถึงการนำฟรีเมีย่มข้าวไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือชาวนา มิได้กล่าวถึงการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีได้เพาะปลูกข้าว

การอนุญาตให้นำรายได้จากการจัดเก็บฟรีเมีย่มข้าวส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยมีต้องนำส่งคลังแผ่นดินนั้น ทำให้กรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีบางท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายประพนธ์ บุญาค อดีตอธิบดีกรมบัญชีกลางรู้สึกไม่สบายใจอย่างยิ่ง เพราะเกรงว่าจะเปิดช่องให้มีการนำสิ่งสมควรเป็นรายได้ของแผ่นดินไปผลาญในทางที่ไม่สมควร เพราะระบบการคลังที่เป็นอยู่นั้นยึดหลักการว่า บรรดาเงินได้ของแผ่นดินจักต้องนำเข้าคลังแผ่นดิน ส่วนการเบิกจ่ายเงินจากคลังมาใช้จ่ายจักต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หลักการดังกล่าวนี้ได้มีส่วนช่วยเกื้อกูลให้การบริหารการคลังมีประสิทธิภาพ และพยายามอุดช่องแห่งการรั่วไหลในอดีต มีกองทุนพิเศษและเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมากในสังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาในการบริหารการคลังเท่านั้น หากทว่ายังเปิดช่องให้มีการรั่วไหลเป็นอันมากอีกด้วย กระทรวงการคลังได้ใช้ความพยายามมาช้านานที่จะเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ แต่แล้วกลับมาจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งยังผลให้รายได้จากฟรีเมีย่มข้าวกลายเป็นเงินนอกงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ปลอดภัยจากการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เพราะการจัดสรรเงินกองทุนไปใช้จ่ายมิจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งอาจเปิดช่องให้มีการใช้เงินกองทุนอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้โดยง่าย แม้ว่าข้อกรังเกรงดังกล่าวนี้จะจริงในเวลาต่อมา แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและบรรยากาศทางการเมืองในช่วงหลังเดือนตุลาคม 2516 ได้ผลักดันให้คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเห็นชอบกับการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยฝากความหวังแต่เพียงว่า

³ ตราบเท่าที่อุปทานข้าวส่งออกของไทยมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคาน้อยกว่าอสังไทย (Infinity) หรืออุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวไทยในตลาดโลกมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคาไม่เท่ากับศูนย์ การเก็บฟรีเมีย่มข้าวย่อมทำให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ชาวนาจึงมีส่วนรับภาระฟรีเมีย่มข้าว เนื่องจากขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าในกรณีที่ไม่มีการจัดเก็บฟรีเมีย่มข้าว แต่สำหรับประชาชนที่มีได้เพาะปลูกข้าวย่อมสามารถซื้อข้าวในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การเก็บฟรีเมีย่มข้าวจึงมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่ประชาชนที่ไม่ได้เพาะปลูกข้าว

คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในภายหลังจะทำหน้าที่ในการบริหารเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจัดตั้งขึ้นโดยผลของการออกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2517 เป็นต้นมา⁴ เจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการเกษตร ผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นลำดับหนึ่ง การเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนมากเป็นผู้ยากจน ต้องกู้ยืมเงินทุนมาใช้ในการประกอบอาชีพและเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว จึงทำให้เกษตรกรมีหนี้สินล้นพ้นตัว และต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง นอกจากนั้นเกษตรกรผู้ผลิตตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร โดยมุ่งเอาเปรียบกตราคา เพื่อให้ตนได้รับผลกำไรจากการซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑดังกล่าวจากเกษตรกรให้มากที่สุด รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูง และเพื่อช่วยพยุงราคาขายผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑอาหารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เป็นผลดีทั้งแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ เห็นสมควรมีกฎหมายจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและเพื่อพยุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

หากพิจารณาเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่ามีจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต

ประการที่สอง เพื่อพยุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 175 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2517

3. การจัดการและกระบวนการกำหนดนโยบาย

การบริหารกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้⁵

- | | |
|--|------------------|
| (1) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | ประธานกรรมการ |
| (2) ปลัดกระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| (3) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | รองประธานกรรมการ |
| (4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| (5) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| (6) เลขาธิการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| (7) อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ | กรรมการ |
| (8) อธิบดีกรมการค้าภายใน | กรรมการ |
| (9) อธิบดีกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| (10) อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร | กรรมการ |
| (11) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | กรรมการ |

นอกจากกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คนดังกล่าวนี้แล้ว คณะรัฐมนตรียังสามารถแต่งตั้งกรรมการอื่นจำนวนไม่เกิน 8 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนสหกรณ์การเกษตรหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคน และเกษตรกรอื่นอีก 3 คน ดังนี้จะเห็นได้ว่า ในจำนวนกรรมการสูงสุด 19 คน จะมีกรรมการที่มีอาชีพเกษตรกรอย่างน้อย 5 คน คิดเป็นร้อยละ 26.32 ของจำนวนกรรมการทั้งสิ้น เจตนารมณ์ของการกำหนดจำนวนกรรมการขั้นต่ำที่มีอาชีพเกษตรกรดังกล่าวนี้⁶ ก็เพื่อที่จะให้เกษตรกรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เจตนารมณ์ดังกล่าวนี้แม้จะเป็นเจตนารมณ์ที่ดี แต่การจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับแต่งตั้งมีเจตจำนงที่จะรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างแท้จริง

คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷

⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนกรรมการที่มีอาชีพเกษตรกรจะมีได้สูงสุดถึง 8 คน คิดเป็นร้อยละ 42.10 ของจำนวนกรรมการทั้งสิ้น แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้มีอาชีพเกษตรกรดำรงตำแหน่งกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรตามจำนวนขั้นต่ำ (5 คน) เท่านั้น

⁷ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

(1) พิจารณาโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุงบราคาและการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารที่กระทรวงทบวงกรมและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเสนอ

(2) พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุงบราคาและจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(3) ทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณาตาม (1) และ (2)

(4) วางระเบียบการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(5) ติดตามผลการดำเนินการของกิจการตามโครงการที่ได้รับเงินจัดสรรจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

หากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Process of Decision Making) จะเป็นดังนี้ คือ

(1) กระทรวงการคลังมีหน้าที่เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทั้งนี้กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะนำเงินและทรัพย์สินดังกล่าวนี้ไปหาดอกผลได้ โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล⁸

(2) หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจักต้องเสนอโครงการประกอบด้วยรายละเอียด เพื่อให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรพิจารณาเมื่อคณะกรรมการฯพิจารณาแล้วเสร็จ ก็ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(3) โครงการใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กระทรวงการคลังจักดำเนินการเบิกจ่าย (มาตรา 4) ทั้งนี้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้สั่งจ่ายเงินจากกองทุนฯแก่กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง องค์การของรัฐบาล และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุงบราคาและการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี⁹

ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กลั่นกรองโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Screening Agency) แต่ตามข้อเท็จจริงจากการศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 เราพบว่า มีโครงการเป็นจำนวนมากซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติสั่งการให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถทำ

⁸ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

⁹ มาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

หน้าที่กั้นกรองแต่ประการใด หน่วยราชการต่างๆต่างแย่งชิงกันเสนอโครงการเพื่อขอให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยอ้างว่าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ทั้งนี้เนื่องจากว่าเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณและรัฐสภา แต่การเสนอโครงการผ่านคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรนั้นต้องผ่านกระบวนการกั้นกรอง ซึ่งในหลายต่อหลายกรณีคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีมติไม่จัดสรรเงินกองทุนฯให้ ดังนั้น หน่วยราชการจำนวนมากจึงใช้วิธีการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอันเป็นวิธีลัดที่จะได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยแล้ว คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรย่อมอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องจัดสรรเงินกองทุนฯให้¹⁰ ในกรณีเหล่านี้ กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะสวนทางกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เพราะในกรณีเช่นนี้ การเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะกระทำต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยแล้ว จึงส่งเรื่องมายังคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอาจมีมติเป็นอย่างอื่นได้นอกจากปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยที่อาจมีข้อทักท้วงเล็กน้อยเนื่องมาจากมติของคณะรัฐมนตรีไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเกือบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทโดยตรงในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แทนที่จะปฏิบัติตนเป็นเยี่ยงอย่างแก่

¹⁰ ตัวอย่างของการใช้วิธีลัดดังกล่าวนี้ได้แก่

(1) กองอำนวยการฝ่ายพลเรือน กองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2519 อนุมัติให้องค์การสะพานปลาเยี่ยมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 4 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อที่ดินสร้างสะพานปลา สมุทรปราการ โดยไม่เสียดอกเบี้ย ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรครั้งที่ 11/2519 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2519 ประธานฯ ตั้งข้อสังเกตในที่ประชุมว่า เงินจำนวน 4 ล้านบาทที่จะให้เยี่ยมแก่องค์การสะพานปลานั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีมิได้ระบุให้ใช้คืนแต่อย่างใด จึงเป็นห่วงว่าเงินกองทุนจะไม่ได้คืน

(2) คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมชลประทานมอบงานการทำทางเข้าสู่สถานที่เจาะบ่อน้ำบาดาล จำนวน 100 บ่อ (จังหวัดสุโขทัย) และการก่อสร้างระบบการส่งน้ำให้ถึงเกษตรกรแก่บริษัท Southwest Pipe and Supply Co. Ltd. แต่เนื่องจากบริษัทดังกล่าวเสนอราคารวมค่าบริการ 73.9 ล้านบาท โดยที่กรมชลประทานมีงบประมาณค่าก่อสร้างระบบส่งน้ำเพียง 19.5 ล้านบาท ขาดอีก 54.4 ล้านบาท คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 มีมติอนุมัติให้กรมชลประทานใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ยังขาดอยู่อีก 54.4 ล้านบาท ต่อมาคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ 11/2522 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2522 มีมติให้เงินยืม ไม่เสียดอกเบี้ยตามมติคณะรัฐมนตรี และให้กรมชลประทานตั้งงบประมาณใช้คืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นไป

หน่วยราชการอื่นๆในการเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนฯดังกล่าว กลับนิยมใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนฯ ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้¹¹

เมื่อหน่วยราชการต่างๆพากันใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรย่อมหมดโอกาสที่จะกลั่นกรองโครงการเหล่านั้น อันเป็นเหตุให้การจัดสรรเงินกองทุนฯมีอาจเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเกษตรกร และการใช้เงินกองทุนฯไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จะมีบทบัญญัติว่า

"ในการสงเคราะห์เกษตรกรตามโครงการช่วยเหลือในเรื่องการผลิต ให้คำนึงถึงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า การจัดสรรเงินกองทุนฯให้แก่โครงการหลายต่อหลายโครงการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ ข้อบกพร่องสำคัญอยู่ที่ว่า คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้กำหนดแนวนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ (Allocative Planning) โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆไว้โดยเด่นชัด ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่การจัดสรรเงินกองทุนฯจะเป็นไปโดย 'คำนึงถึงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน' ดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้มีการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯนั้น อาจเป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แหล่งที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนั้น มีความไม่แน่นอนอยู่มาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีแหล่งที่มาของเงินจากการเก็บพรีเมียมข้าวและน้ำตาลส่งออกเป็นสำคัญ รายได้ดังกล่าวนี้จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราภาษีที่เรียกเก็บและปริมาณข้าวและน้ำตาลที่ส่งไปขายต่างประเทศ แม้ว่าอัตราค่าพรีเมียมต่างๆจะอยู่ในวิสัยที่จะควบคุมได้ แต่ปริมาณข้าวและน้ำตาลที่ส่งไปขายต่างประเทศอยู่นอกวิสัยที่จะควบคุมได้ด้วยความแน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับสภาพการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งดินฟ้าอากาศ และสภาพการณ์ในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้เองกว่าที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะทราบว่าเป็นปี

¹¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เริ่มใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอย่างกว้างขวาง ในปี 2518 เมื่อนายทวิช กลิ่นประทุม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร บางท่านมีความเห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือเสมือนหนึ่งว่า เงินกองทุนดังกล่าวเป็นของตน ดังนั้น จึงพยายามใช้เงินกองทุนฯในกิจการที่เป็นหน้าที่ของตน เพราะสะดวกกว่าการของบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องผ่านการกลั่นกรองและเจรจากับสำนักงานงบประมาณ

หนึ่งๆกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายรับรวมเท่าไร ก็เป็นเวลาใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ความยากลำบากในการคาดการณ์เกี่ยวกับรายรับอาจเป็นเหตุให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สนใจที่จะวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ นอกจากนี้ ในขณะที่พรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลเป็นแหล่งรายได้สำคัญของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ใช้ภาษีทั้งสองประเภทนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาภายในประเทศของสินค้าทั้งสองประเภทนี้ ความขัดแย้งระหว่างการใช้ภาษีทั้งสองเป็นเครื่องมือในการหารายได้กับการรักษาเสถียรภาพของราคาอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งทำให้การคาดการณ์เกี่ยวกับรายได้มีปัญหายุ่งยากมากขึ้นไปอีก หากอรรถาธิบายดังที่พรรณนามานี้เป็นเหตุผลหลักที่ใช้อ้างเพื่อสนับสนุนว่า คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีอาจวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯได้ ข้ออ้างดังกล่าวนี้ก็ไม่น่าหนักไม่มากนัก ทั้งนี้ไม่เพียงแต่กองทุนฯจะมีรายได้จากแหล่งอื่นๆเท่านั้น หากทว่าการประมาณการรายได้ขึ้นต่ำจากการเก็บพรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลยังอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การจัดลำดับความสำคัญของโครงการประเภทต่างๆน่าจะถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นการจัดสรรเงินกองทุนฯอาจไม่ไปในทางที่จัดเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

ประการที่สอง อำนาจในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในขั้นสุดท้ายนั้นอยู่ที่คณะรัฐมนตรี เพราะตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่า

"การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อใช้ในการส่งเสริมการผลิต การพยุงราคา และการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี"

การที่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีนี้เอง อาจเป็นเหตุให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สนใจที่จะกำหนดนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯอย่างแน่ชัด เพราะถือว่านโยบายจักต้องมาจากรัฐบาล

การขาดการจัดลำดับความสำคัญระหว่างโครงการประเภทต่างๆก็ดี และการขาดการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯก็ดี ทำให้การจัดสรรเงินกองทุนฯใช้วิธีการพิจารณาโครงการต่างๆที่มีผู้เสนอเป็นรายๆไป การลงมติขึ้นอยู่กับการประเมินผลที่คาดว่าจะได้จากโครงการแต่ละโครงการโดยที่มีได้พิจารณาจากภาพรวมทั้งหมด สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นเครื่องมือในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางการเมือง โดยที่อาจมิได้มีส่วนช่วยให้ปัญหาพื้นฐานของเกษตรกรสมดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้แม้แต่น้อย นอกจากนี้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถมีบทบาทในการ

กลิ่นกรองและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งต่างจากกรณีของการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

4. แหล่งที่มาของเงินทุน

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 แหล่งที่มาของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายว่าด้วยการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย
- (2) เงินค่าธรรมเนียมการส่งออก
- (3) ดอกผลของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

นับตั้งแต่ตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในปีงบประมาณ 2518 จวบจนกระทั่งปีงบประมาณ 2526 รัฐบาลไม่เคยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่กองทุนดังกล่าวนี้ ทั้งยังไม่เคยกู้เงินทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศมาสมทบกองทุนนี้ นอกจากนี้ การณ์ยังปรากฏด้วยว่าตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเลย

ข้อเท็จจริงระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ปรากฏว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีแหล่งรายรับที่สำคัญซึ่งสามารถจำแนกเป็น 8 แหล่งด้วยกันคือ

- (1) เงินโอนจากกองทุนต่างๆ
- (2) ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว
- (3) ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล
- (4) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
- (5) ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้
- (6) เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน
- (7) เงินรับชำระคืนเงินยืม
- (8) รายได้เบ็ดเตล็ด

4.1 เงินโอนจากกองทุนต่างๆ

เงินที่นำมาจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในระยะแรกเป็นเงินที่โอนมาจากกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตรในปีงบประมาณ 2518 เป็นจำนวน 100.28 ล้านบาท ต่อมาได้มี

การโอนเงินจากกองทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 81.18 และ 73.00 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 และ 2526 ตามลำดับ ก่อนหน้านี้ก็มีการโอนเงินจำนวน 75.00 ล้านบาทจากกองทุนรักษาระดับน้ำตาลในปีงบประมาณ 2523 เงินโอนจากกองทุนต่างๆเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตลอดช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 มียอดรวมทั้งสิ้น 330.09 ล้านบาท คิดเป็นเงินร้อยละ 1.78 ของรายรับรวมของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 1)

4.2 ค่าธรรมเนียมการส่งออก

ในบรรดาแหล่งที่มาของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงินค่าธรรมเนียมการส่งออก นับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "ค่าธรรมเนียมการส่งออก หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออกตามพระราชบัญญัตินี้" และให้คำนิยาม "ผู้ส่งออก" ว่าหมายถึง

"ผู้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการค้า และหมายความรวมถึงเจ้าของหรือบุคคลอื่น ซึ่งครอบครองผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในขณะที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรด้วย"

ดังนั้น ค่าธรรมเนียมการส่งออกตามนัยแห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จึงเรียกเก็บจากผู้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการค้า และผู้ครอบครองผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในขณะที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร¹²

การกำหนดประเภทผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

¹² พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น" และ "ผลิตภัณฑ์อาหาร" ได้ดังนี้

"ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น" หมายความว่า ผลิตผลอันเกิดจากเกษตรกรรมโดยตรง ประเภทเมล็ดพืช เส้นใยธรรมชาติ และผลิตผลเกษตรกรรมอย่างอื่นที่เกิดจากดอก ผล ลำต้น ใบ ราก หัว หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่ได้จากการเลี้ยงสัตว์ และสัตว์น้ำที่ได้จากการประมง ตลอดจนผลิตผลพลอยได้อันเกิดจากผลิตผลเกษตรกรรมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

"ผลิตภัณฑ์อาหาร" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรมที่ใช้เป็นอาหารหรือส่วนประกอบของอาหาร สำหรับคนหรือสัตว์ไม่ว่าจะแปรรูปแล้วหรือไม่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี การกำหนดประเภทของผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการนี้จักกระทำก็ต่อเมื่อปรากฏว่า¹³

(ก) การส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใด หรือประเภทใด อาจทำให้ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้นหรือประเภทนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้นจนกระทบกระเทือนต่อการบริโภคภายในประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความขาดแคลนซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้นภายในประเทศ หรือ

(ข) ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใดหรือประเภทใด ในต่างประเทศสูงกว่าราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้นหรือประเภทนั้นในประเทศมาก ทำให้กำไรจากการส่งออกสูงเกินสมควร

ในขณะที่การกำหนดประเภทหรือชนิดของผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แต่การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก ตลอดจนระเบียบการเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวกลับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี¹⁴ นอกจากนี้ในกรณีของการซื้อขายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยังมีอำนาจลดอัตราค่าธรรมเนียมส่งออกดังกล่าวนี้อีกด้วย¹⁵

ผู้ส่งออกผู้ใดที่ไม่เสียค่าธรรมเนียมการส่งออก หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้ตนเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกน้อยกว่าที่ต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับสิบเท่าของค่าธรรมเนียมการส่งออกที่ยังต้องชำระ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶

เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกที่เรียกเก็บดังกล่าวนี้ให้ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁷ แต่สำหรับปีงบประมาณ 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเริ่มมีผลบังคับใช้ ให้นำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกส่งเข้า

¹³ มาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

¹⁴ มาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

¹⁵ มาตรา 9 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

¹⁶ มาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

¹⁷ มาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรร้อยละ 80 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน¹⁸

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มีผลบังคับใช้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2517 กำหนดให้ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นต่อไปนี้ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก¹⁹

- (1) ข้าว ได้แก่ ข้าวสารทุกชนิดที่สีแปรสภาพจากข้าวเปลือกทั้งต้นข้าวและปลายข้าว
- (2) ผลิตภัณฑ์ข้าว ได้แก่ แป้งข้าวทุกชนิด เส้นหมี่ เส้นก๋วยเตี๋ยว และเส้นก๋วยจั๊บ
- (3) น้ำตาล ได้แก่ น้ำตาลทรายทุกชนิด

ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกตามนัยแห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มีอยู่ 2 ประเภทคือ²⁰

- (ก) ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว
- (ข) ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล

4.2.1 ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว

ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือชื่อที่รู้จักกันทั่วไปว่า "พรีเมียมข้าว" นั้น มีการเก็บมาเป็นเวลาช้านานนับตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา การจัดเก็บแต่เดิมมีลักษณะเสมือนหนึ่งการซื้อใบอนุญาตสำหรับการส่งออกข้าวไปขายนอกราชอาณาจักร โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้เป็นภาษีอากรประเภทหนึ่ง การตราพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จึงมีผลเสมือนหนึ่งการยอมรับอย่างเป็นทางการว่า พรีเมียมข้าวหรือค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวเป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งของรัฐบาลไทย และการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่เดิมนั้นเงินที่ได้จากการเก็บพรีเมียมข้าวต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่ในปีงบประมาณ 2518 โดยผลของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

¹⁸ มาตรา 24 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 177 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2517

²⁰ ต่อมาได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกกากน้ำตาล โดยเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2527 แต่ได้เลิกจัดเก็บตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2527 ค่าธรรมเนียมการส่งออกกากน้ำตาลจัดเก็บในอัตรา 350 บาทต่อตัน ปรากฏว่า จัดเก็บได้ 99.88 ล้านบาท จากกากน้ำตาลที่ส่งออกประมาณ 2.8 แสนตัน เหตุที่เลิกจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกกากน้ำตาลนั้น ก็เพราะว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลงมาก จึงจำเป็นต้องเลิกจัดเก็บเพื่อส่งเสริมการส่งออก (มติชน ฉบับวันที่ 8 และ 21 สิงหาคม 2527)

พ.ศ. 2517 รายได้จากค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่นำส่งคลัง เป็นรายได้ของแผ่นดิน ส่วนที่เหลือร้อยละ 80 ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และนับตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2519 เป็นต้นมา รายได้จากค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่นำส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง

รายได้จากค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าว นับเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามสถิติระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ปรากฏว่า รายได้จาก ค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวออกมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 47.86 ของรายรับรวมของกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร (ดูตารางที่ 1) อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีมูลค่าสูงสุดในปีงบประมาณ 2523 (74.4%) และ ต่ำสุดในปีงบประมาณ 2525 (27.2%) ในจำนวน 9 ปีระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว ปรากฏว่ามีอยู่ถึง 5 ปีที่ค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 50 ของรายรับรวมของกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร (ดูตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมรายการดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้ เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน และเงินรับชำระคืนเงินยืม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นดอกผล หรือมีที่มาจากเงินทุนแหล่งอื่นๆของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เราพบว่า ความสำคัญของค่า ธรรมเนียมนการส่งออกข้าวมีถึงร้อยละ 81.03 ของรายได้รวมของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรใน ระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รายได้จากค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวจะมีมากน้อย เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณข้าวส่งออกและอัตราค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าว หากมีการปรับ อัตราค่าธรรมเนียมนดังกล่าวนี้ อยู่ตลอดเวลาเพื่อลดความผันผวนของราคาข้าวภายในประเทศ รายได้จากค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวย่อมแปรปรวนได้อย่างมาก ความข้อนี้ จะเห็นได้จากการที่ รายได้ประเภทนี้ตกต่ำลงในปีงบประมาณ 2519 และ 2525-2526 อันเป็นผลจากการลดอัตรา ค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวนั่นเอง²¹ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งในการใช้ ค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ระหว่างการหารายได้แก่กองทุน สงเคราะห์เกษตรกรกับการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ

4.2.2 ค่าธรรมเนียมนการส่งออกน้ำตาล

ค่าธรรมเนียมนการส่งออกน้ำตาลหรือพรีเมียมน้ำตาลได้มีการจัดเก็บมาก่อนการ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพียงไม่กี่เดือน โดยเริ่มจัดเก็บในสมัยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ทั้งนี้ปรากฏว่า ในปี 2517 เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตาลทั่วโลก อันเป็นเหตุให้ราคาน้ำตาลใน ตลาดโลกสูงกว่าราคาภายในประเทศเป็นอันมาก คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

²¹ กระทรวงพาณิชย์ประกาศลดอัตราค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2518 และ วันที่ 22 มกราคม 2519 ส่วนปี 2525 มีการลดอัตราค่าธรรมเนียมนดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2525

ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2517 มีมติเสนอให้รัฐบาลจัดเก็บพรีเมียมน้ำตาล²² ต่อมา คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2517 มีมติเห็นชอบข้อเสนองานของคณะที่ปรึกษา และในการประชุมเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2517 มีมติเห็นชอบกับการกำหนดอัตราค่าพรีเมียม น้ำตาลตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง²³ จุดมุ่งหมายของการจัดเก็บพรีเมียมน้ำตาลในระยะ แรกเริ่มก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเผชิญอยู่ในปี 2517 กล่าวคือ *ประการแรก* เพื่อรักษา ระดับราคาน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศมิให้สูงเกินไป เพราะถ้าหากปล่อยให้มีการส่งออก น้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรโดยเสรี ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลภายใน ประเทศเท่านั้น หากยังมีผลชักนำให้ราคาน้ำตาลภายในประเทศแพงขึ้นจนอยู่ในระดับเดียวกับ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอีกด้วย *ประการที่สอง* เพื่ออุดหนุนกำไรจากพ่อค้าส่งออกน้ำตาลซึ่งมี อำนาจผูกขาดในการส่งออกอย่างมาก

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มีผลบังคับ ใช้ โดยนัยแห่งมาตรา 24 รายได้จากการเก็บพรีเมียมน้ำตาลในปีงบประมาณ 2518 เพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่จะนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ส่วนที่เหลือ 80% ส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2519 เป็นต้นมา รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน แต่นำส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง

รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลจะมีมากน้อยเพียงใดย่อม ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลส่งออกและอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดเก็บพรีเมียม น้ำตาลเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2517 เป็นต้นมา พรีเมียมน้ำตาลมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า โดยมีการกำหนดราคาน้ำตาลส่งออก F.O.B. ขั้นต่ำ ซึ่งหากราคาที่พ่อค้าส่งออกน้ำตาลขายได้ ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนด ก็ไม่ต้องเสียพรีเมียมน้ำตาล ดังนั้น การณจึงปรากฏเรื่อยๆว่า ในยามที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำลง รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล

²² บันทึกรายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจครั้งที่ 10 ณ ตึกรับรองของ ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันอังคารที่ 21 พฤษภาคม 2517

²³ *ข่าวพาณิชย์* ปีที่ 25 ฉบับที่ 6567 วันพฤหัสบดีที่ 20 มิถุนายน 2517 รายละเอียดดู *รังสรรค์ ณะพรพันธุ์* (2523 : 96-98)

ก็พลอยเหือดหายไปด้วย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2520-2523 และปี 2526-2527 (ดูตารางที่ 24)²⁴

ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลที่จัดเก็บได้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 8.20 ของรายรับรวมของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หากไม่นับรายรับประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้ เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน และเงินรับชำระคืนเงินยืม ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลที่จัดเก็บได้ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 จะมีมูลค่าเป็นร้อยละ 13.89 ของรายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลมีความผันผวนแปรปรวนอย่างมาก (ดูตาราง 1 และ 2)

4.3 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้นำรายรับของกองทุนฯ ไปหาดอกผลด้วยการฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารแห่งประเทศไทย ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจึงเป็นแหล่งเงินทุนแหล่งหนึ่งของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ใน

²⁴ ขอให้สังเกตว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลในปีงบประมาณ 2520 และ 2522 มีค่าติดลบ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลไม่เพียงแต่จะจัดเก็บพรีเมียมน้ำตาลไม่ได้เท่านั้น หากทว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังต้องคืนเงินแก่บริษัทน้ำตาลส่งออกอีกด้วย การคืนเงินดังกล่าวนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลได้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลเกินกว่าระดับตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลประกาศลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล โดยให้มีผลย้อนหลัง ดังประกาศกระทรวงพาณิชย์เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2519 ซึ่งลบล้างประกาศเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2519

ประการที่สอง การส่งออกน้ำตาลไม่ครบจำนวนตามใบอนุญาต

ประการที่สาม การประเมินราคาน้ำตาลส่งออกในขณะที่เสียค่าธรรมเนียมการส่งออกสูงกว่าราคาที่ขายได้จริง

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตด้วยว่า รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลในปีงบประมาณ 2521 เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ แต่การณืปรากฏว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกลับมีรายได้รายการนี้ในปีงบประมาณเดียวกัน 4.69 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเกิดความผิดพลาดทางบัญชีในปีงบประมาณก่อน โดยกระทรวงพาณิชย์ได้นำค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลเข้าบัญชีเงินคงคลัง เมื่อตรวจพบความผิดพลาดดังกล่าวนี้ จึงได้เบิกเงินจากคลังส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร รายละเอียดทั้งหมดดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2523 : 19-21)*

ระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 3.68 ของรายรับรวมของกองทุนฯ (ดูตารางที่ 1) และหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายรับของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญของดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในโครงสร้างรายรับของกองทุนฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุนของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกระแสการไหลเข้าของรายรับ และกระแสการไหลออกของรายจ่าย โดยที่รายรับขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในตลาดข้าวและน้ำตาลระหว่างประเทศ และรายจ่ายขึ้นอยู่กับนโยบายการจัดสรรเงินกองทุนฯ

4.4 ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้

เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่จัดสรรไปใช้ในโครงการต่าง ๆ นั้น มิได้เป็นการจ่ายขาดเสียทั้งหมด หรือให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยเสียทั้งหมด หากแต่มีโครงการบางประเภทที่ได้รับอนุมัติให้ยืมเงินกองทุนฯ ไปใช้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำด้วย ดังนั้น ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้จึงเป็นรายรับประเภทหนึ่งของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่รายรับประเภทนี้มีความสำคัญน้อยมาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 0.10 ของรายรับรวมของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

4.5 เงินรับชำระคืนเงินยืม

โครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ โครงการจ่ายขาดซึ่งไม่ต้องชำระคืนเงินกองทุนฯ และโครงการหมุนเวียนซึ่งต้องชำระคืนเงินกองทุนฯ เงินรับชำระคืนเงินยืมจึงเป็นรายรับประเภทหนึ่งของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 เงินรับชำระคืนเงินยืมมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 37.10 ของรายรับของกองทุนฯ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ความสำคัญของรายรับประเภทนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากจนอยู่ในระดับร้อยละ 60 ของรายรับรวมในปีงบประมาณ 2526 (ดูตารางที่ 1 และ 2)

ในอดีตที่ผ่านมา โครงการหมุนเวียนของหน่วยราชการต่างๆ ที่ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปใช้จ่ายมักจะคืนเงินยืมล่าช้ากว่ากำหนด พฤติกรรมดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้รายรับของกองทุนฯ ในรูปเงินรับชำระคืนเงินยืมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น หากยังทำให้กองทุนต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอีกด้วย²⁵ ในอนาคต รายรับ

²⁵ ปัญหาหนี้ค้างชำระเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ลูกหนี้รายใหญ่ คือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ดูตารางที่ 8) ในการตรวจสอบบัญชีของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรประจำปีงบประมาณ 2523 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเริ่มตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาหนี้ค้างชำระของกองทุนฯ พร้อมกับเสนอแนะว่า "...สมควรที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะได้พิจารณา กำหนดมาตรการตามควรให้มีการชำระคืนกองทุนฯ ภายในกำหนด..."

จากแหล่งดังกล่าวนี้จะยังคงมีความสำคัญสูง อย่างไรก็ตาม เงินที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้กู้ยืมแก่หน่วยราชการต่างๆจะได้คืนไม่ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะเหตุว่า โครงการหมุนเวียนบางโครงการมีลักษณะการดำเนินงานที่ต้องขาดทุนตามธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพยุหราคาหรือประกันราคาพืชผลประเภทต่างๆซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการ "ซื้อแพง ขายถูก" เมื่อประสบการขาดทุน คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมักจะอนุโลมให้หักจำนวนเงินที่ขาดทุนออกจากเงินทุนที่จะต้องคืนแก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร²⁶

5. การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตอาหารโดย
 - 1.1 จัดหาปัจจัยการผลิตต่างๆเพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร
 - 1.2 ให้เกษตรกรกู้เพื่อการลงทุนในการผลิต และการจัดจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร
 - 1.3 ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกิน การจัดหากรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกร การปฏิรูปที่ดิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 1.4 ดำเนินการอื่นใดอันจะก่อประโยชน์ในการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร
2. การพยุหราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหารในประเทศโดย
 - 2.1 ซื้อหรือรับจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตอาหารในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด
 - 2.2 ขายภายในประเทศและขายโดยการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร
 - 2.3 ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการตามข้อ 2.1 และ 2.2

²⁶ อาทิเช่น ในการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 3/2519 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2519 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอต่อที่ประชุมว่า การนำข้าวเปลือกที่ได้จากการรับซื้อตามราคาประกันสี่เป็นข้าวสารส่งออกนอกโดยไม่คิดค่าธรรมเนียมการส่งออกเพื่อช่วยเกษตรกรจะทำให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรขาดทุน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงจำเป็นต้องชดเชยการขาดทุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น โดยขอหักจากที่จะส่งคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 3/2519 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2519 (เอกสารโรเนียว)

3. การดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขอบข่ายของการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกำหนดได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้กำหนดนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุนฯ ไว้โดยแน่ชัด และมีได้มีการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ นอกจากนี้ หน่วยงานต่างๆ ยังใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนฯ ด้วยการขอมติคณะรัฐมนตรี โดยที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีโอกาสถกแถลงโครงการตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว เหตุต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีผลให้การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรเท่าที่ควร²⁷

ในการวิเคราะห์การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เราจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ

- (ก) การจัดสรรเงินกองทุนฯ จำแนกตามหน่วยงาน
- (ข) การจัดสรรเงินกองทุนฯ จำแนกตามลักษณะงาน

5.1 การจัดสรรเงินกองทุนฯ จำแนกตามหน่วยงาน

ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้แก่หน่วยราชการต่างๆ รวม 284 โครงการ โครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯ ดังกล่าวนี้นี้มี 2 ลักษณะ คือ

²⁷ ตามข้อเท็จจริง โครงการหลายต่อหลายโครงการที่หน่วยงานต่างๆ เสนอเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร มิได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนฯ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นโครงการที่มีได้ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง อาทิเช่น กระทรวงกลาโหมขอกู้เงินกองทุนฯ ให้องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) เพื่อดำเนินการตามโครงการผลิตและจำหน่ายดังต่อไปนี้คือ

- (1) โครงการผลิตและจำหน่ายแกงคั่วถั่วฝักยาว
- (2) โครงการผลิตและจำหน่ายอุ้งซี่ปลาหวาน
- (3) โครงการผลิตและจำหน่ายสุกรชำแหละต่างจังหวัด
- (4) โครงการผลิตและจำหน่ายซากกระป๋องส่งต่างประเทศ

โครงการดังกล่าวนี้ใช้เวลาดำเนินการ 5 ปี โดยใช้เงินทุนประมาณ 31 ล้านบาท แต่ อสร.ขาดแคลนเงินทุน จึงขอกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 13 ล้านบาทโดยไม่เสียดอกเบี้ย และจะชำระคืนตั้งแต่วันที่ 2 ถึงปีที่ 5 ในอัตราส่วนตามลำดับต่อไปนี้ 10%, 20%, 30% และ 40% คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ 2/2523 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2523 พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการผลิตและจำหน่ายตามที่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปจัดทำขึ้นเป็นการดำเนินการทางด้านธุรกิจ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จึงไม่อาจจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้ได้

(ก) โครงการจ่ายขาด ได้แก่ โครงการซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรแล้วไม่ต้องนำเงินมาส่งคืนกองทุนฯ

(ข) โครงการหมุนเวียน ได้แก่ โครงการซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรแล้ว สามารถนำเงินนั้นไปใช้หมุนเวียนซ้ำระยะเวลาหนึ่งตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร แต่เมื่อครบกำหนดแล้ว จักต้องคืนเงินแก่กองทุนฯ โครงการหมุนเวียนมีอยู่ 2 ลักษณะ ลักษณะที่หนึ่ง ได้แก่ โครงการที่ยืมเงินจากกองทุนฯ โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย อีกลักษณะหนึ่งเป็นโครงการเงินกู้โดยต้องเสียดอกเบี้ยแก่กองทุนฯ ตามอัตราที่กำหนดโดยคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ในจำนวนโครงการรวม 284 โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 เป็นโครงการหมุนเวียน 133 โครงการ (เท่ากับ 46.83%) และโครงการจ่ายขาด 151 โครงการ (เท่ากับ 53.17%) หน่วยงานที่ได้รับอนุมัติโครงการมากที่สุดได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 120 โครงการ (42.25%) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 107 โครงการ (37.68%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4

แม้ว่าจำนวนโครงการหมุนเวียนจะมีน้อยกว่าโครงการจ่ายขาด แต่เมื่อพิจารณาถึงวงเงินจัดสรร โครงการหมุนเวียนกลับได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯ มากกว่าโครงการจ่ายขาด ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรได้จัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้แก่โครงการของหน่วยราชการต่างๆ รวมทั้งสิ้น 19,516.29 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นโครงการหมุนเวียน 14,388.16 ล้านบาท (เท่ากับ 73.72%) และโครงการจ่ายขาด 5,128.13 ล้านบาท (เท่ากับ 26.28%) (ดูตารางที่ 5)

ในวงเงินกองทุนฯที่มีการจัดสรรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 จำนวน 19,516.29 ล้านบาท หน่วยราชการที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุดได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (57.58%) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (23.22%) (ดูตารางที่ 5)

แม้จะมีการจัดสรรเงินกองทุนฯ จำนวน 19,516.29 ล้านบาท แต่ยอดเงินที่มีการเบิกจริงระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 มีเพียง 17,682.03 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.6 ของวงเงินที่ได้รับอนุมัติ รายละเอียดเกี่ยวกับยอดเงินที่มีการเบิกจริงของหน่วยงานต่างๆ ปรากฏในตารางที่ 6 อัตราส่วนระหว่างยอดเงินที่เบิกจริงกับวงเงินที่ได้รับอนุมัติของหน่วยงานต่างๆ ปรากฏในตารางที่ 7 อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีขีดขั้นที่ต่ำที่จะใช้วัดประสิทธิภาพในการใช้เงินของหน่วยราชการต่างๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก โครงการบางโครงการยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน อันเป็นเหตุให้การเบิกเงินจากกองทุนฯ ยังไม่เต็มตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงทำให้อัตราส่วนระหว่างยอดเงินที่เบิกกับวงเงินที่ได้รับอนุมัติต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง การเบิกเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้มีความหมายว่า ได้มีการใช้จ่ายจริงเกิดขึ้น กรณีนี้จะแตกต่างจากการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพราะการเบิกเงินจากงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วไปนั้น จักกระทำก็ต่อเมื่อมีการใช้จ่ายจริงเกิดขึ้น แต่ในกรณีของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนั้น หน่วยงานที่ได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนฯอาจจะขอเบิกเงินจากกองทุนฯ โดยที่ยังมิได้มีการใช้จ่ายจริง ด้วยเหตุนี้เอง การณจึงปรากฏว่า ในกรณีของโครงการหลายต่อหลายโครงการ แม้จะมีการเบิกเงินจากกองทุนฯแล้ว แต่รายจ่ายจริงก็ยังต่ำกว่ายอดเงินที่เบิกข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงทำให้อัตราส่วนระหว่างยอดเงินที่เบิกกับวงเงินที่ได้รับอนุมัติไม่สามารถสะท้อนให้เห็นการใช้จ่ายจริงได้

อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินได้เพียงบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า หน่วยงานบางหน่วยขอเสนอโครงการเพื่อใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินงาน อันเป็นเหตุให้ยอดเงินที่เบิกและรายจ่ายจริงต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

5.2 การจัดสรรเงินกองทุนฯ จำแนกตามลักษณะงาน

ดังได้กล่าวแล้วว่า ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 (มาตรา 18) โครงการที่จะได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีอยู่ 3 ลักษณะด้วยกันคือ

- (1) การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร
- (2) การพยุหราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร
- (3) การดำเนินการที่จำเป็นเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

ในการวิเคราะห์การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำแนกตามลักษณะงาน

ระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 เราได้จำแนกลักษณะงานต่างๆออกเป็น 6 ประเภทคือ

- (1) การพยุหและประกันราคา
- (2) การส่งเสริมการปศุสัตว์
- (3) การส่งเสริมการประมง
- (4) การส่งเสริมการเพาะปลูก
- (5) การตลาดพืชผล
- (6) ลักษณะงานอื่นๆ

การจำแนกข้างต้นนี้ก็เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ ในแต่ละลักษณะงานได้มีการจำแนกรายย่อยลงไปอีก ดังปรากฏในตารางที่ 9-13 แต่ปัญหาพื้นฐานในการจำแนกยังคงมีอยู่ เนื่องจาก

โครงการบางโครงการมีอาจจัดจำแนกได้โดยเด็ดขาด อาทิเช่น เราได้แยกรายการปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อยออกจากกัน แต่ในการจัดสรรเงินกองทุนฯสำหรับโครงการบางโครงการ เรามีอาจจำแนกรายการปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อยออกจากกันได้

จากการวิเคราะห์การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 จำแนกตามลักษณะงาน เราพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาตามจำนวนโครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯจำแนกตามลักษณะงาน เราพบว่า ลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯมากที่สุด คือ การส่งเสริมการเพาะปลูก 127 โครงการ (44.72%) รองลงมาได้แก่ การพยุ่งและประกันราคา 68 โครงการ (23.94%) หากพิจารณาเฉพาะโครงการจ่ายขาด ปรากฏว่า ลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯมากที่สุด คือการส่งเสริมการเพาะปลูก 78 โครงการ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 51.66 ของจำนวนโครงการจ่ายขาดทั้งหมด (ดูตารางที่ 9)

(2) ลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯมากที่สุดได้แก่ การพยุ่งและประกันราคา 11,752.89 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.22 ของวงเงินอนุมัติทั้งหมด รองลงมาได้แก่การส่งเสริมการเพาะปลูก 6,387.69 ล้านบาท (32.73%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 10 อย่างไรก็ตาม ยอดเงินที่เบิกมักจะต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติ โดยถัวเฉลี่ยแล้ว ยอดเงินที่เบิกมีเพียงประมาณร้อยละ 90.6 ของวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 11 และ 12

(3) เมื่อพิจารณาดูหนี้ค้างชำระเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526 จำแนกตามลักษณะงาน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลักษณะงานที่มีหนี้ค้างชำระสูงสุดคือ การพยุ่งและประกันราคา (3,352.81 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ การส่งเสริมการเพาะปลูก (1,368.23 ล้านบาท) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 13

5.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(1) โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นโครงการหมุนเวียน ส่วนโครงการจ่ายขาดได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯเพียงประมาณร้อยละ 26.28 ของวงเงินอนุมัติระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ 2/2518 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2518 มีมติกำหนดหลักการว่า วงเงินที่จะอนุมัติให้แก่โครงการจ่ายขาดจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนฯ หลักการดังกล่าวนี้นับว่าชอบด้วยเหตุผล เพราะถ้าหากมิได้กำหนดขีดจำกัดในการจัดสรรเงินกองทุนฯแก่โครงการจ่ายขาดแล้ว อาจมีการจัดสรรเงินกองทุนฯแก่โครงการจ่ายขาดมากเกินไป จนเป็นเหตุให้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรร่อยหรอลงได้

(2) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้ให้ประโยชน์เฉพาะแก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวเท่านั้น แม้เกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชอื่นก็พลอยได้ประโยชน์ด้วย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลเพียง 1,523.75 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) แต่ได้จัดสรรเงินให้แก่โครงการซึ่งเป็นประโยชน์แก่ชาวไร่้อยอย่างน้อย 2,246.82 ล้านบาท โดยแยกเป็นการพยุงราคาอ้อยและน้ำตาล 1,925.32 ล้านบาท และการจำหน่ายปุ๋ยอ้อยราคาถูกลง 321.50 ล้านบาท (ดูรายการ 1.2 และ 4.3 ในตารางที่ 10) ทั้งนี้ยังไม่รวมรายการอื่นๆ อาทิเช่น การป้องกันและจำกัดศัตรูอ้อย สินเชื่อชาวไร่อ้อย เป็นต้น

(3) การพยุงและประกันราคาพืชผลประเภทต่างๆนับเป็นลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสูงสุดในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 กล่าวคือ สูงถึงร้อยละ 60.22 ของวงเงินการจัดสรรทั้งหมด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พืชผลที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการพยุงหรือประกันราคานั้นมีถึง 10 ชนิด แต่การพยุงหรือประกันราคานั้นหากจะให้ได้ผล รัฐบาลจะต้องสามารถรับซื้อพืชผลเต็มตามจำนวนอุปทานส่วนเกิน (Excess Supply) ณ ระดับราคาพยุงหรือราคาประกัน จึงจะสามารถผลักดันให้ราคาตลาดสูงขึ้น จนอยู่ในระดับเดียวกับราคาพยุงหรือราคาประกันได้ แต่การณปรากฏว่า หน่วยงานที่ออกไปรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรตามโครงการพยุงหรือประกันราคา ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย สามารถรับซื้อพืชผลเหล่านี้ในปริมาณน้อยนิดเมื่อเทียบกับปริมาณการผลิตทั้งหมด จึงไม่สามารถมีผลกระทบต่อราคาตลาดได้มากนัก²⁸ มีหน้าซ้ำวิธีการรับซื้อซึ่งทำให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์ชนิดเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยที่ประโยชน์บางส่วนตกแก่เจ้าของโรงสี พ่อค้าคนกลางและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รัฐสวัสดิ์ ณะพรพันธุ์ 2523 : 32-57) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพยุงหรือประกันราคาพืชผลต่างๆมากที่สุด อันได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนั้น มักจะถูกโจมตีว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมหาศาล ดังที่ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) กล่าวถึงการแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในปีการเพาะปลูก 2525/2526 ในกรณีของการพยุงราคาข้าว นั้น ปรัชญาของการดำเนินนโยบายนับเป็นปรัชญาที่แปลกประหลาด เพราะในด้านหนึ่งรัฐบาลลดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคา

²⁸ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร (2527) พบว่า ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ในปีการผลิต 2523/2524 ซึ่งอยู่ในระดับนำพอนั้น หาได้เป็นผลจากนโยบายการรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ หากเป็นเพราะว่าราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น แม้รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการประมูลซื้อข้าวสาร ราคาข้าวเปลือกก็จะอยู่ในระดับที่ชาวนาได้รับในปีการเพาะปลูก 2523/2524 อยู่แล้ว และแม้ว่าการรักษาระดับราคาข้าวในปีการเพาะปลูก 2523/2524 จะมีได้อาศัยเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็ตาม แต่กรณีนี้นับเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาถึงวิธีการดำเนินนโยบายทางรัฐบาลได้

ข้าวในตลาดโลกด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับนำรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาพยุงราคาข้าวให้สูงขึ้นด้วยการรับซื้อข้าวจากชาวนา ในกรณีเช่นนี้ ถึงองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีการซื้อราหวัรบังหลวง แต่การรับซื้อข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะไม่สามารถผลักดันให้ราคาข้าวกลับไปสู่ระดับที่ไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก เพราะเงินจำนวนหนึ่งจ้กต้องเสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรับซื้อข้าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรสูงถึง 550 บาทต่อเกวียนในฤดูการเพาะปลูก 2526/2527 ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก (ประยงค์ เนตยารักษ์ 2527)

(4) ในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมีได้กำหนดนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯโดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆไว้โดยเด่นชัด หากแต่ใช้วิธีการพิจารณาโครงการแต่ละโครงการ นอกจากนี้การใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อันเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่างๆทั้งทหารและพลเรือนต่างพากันไขว่คว้าที่จะหาโอกาสใช้เงินกองทุนนี้ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในปีแรกๆ แต่ได้ผ่อนคลายลงในระยะหลัง ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เริ่มรู้สึกห่วงแหนเงินกองทุนดังกล่าวนี้ โดยมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ จึงได้พยายามเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อมิให้มีเงินกองทุนฯเหลือให้หน่วยงานอื่นได้ใช้ประโยชน์ กลยุทธ์ดังกล่าวนี้ยังผลให้ยอดเงินผูกพันที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องจัดสรรให้แก่โครงการต่างๆมีมากกว่าเงินกองทุนคงเหลือเสียอีก สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏเมื่อต้นปีงบประมาณ 2525 ในการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 10/2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524 คณะกรรมการฯได้รายงานว่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีเงินคงเหลือ 2,552 ล้านบาท แต่มียอดเงินผูกพันที่ต้องใช้จ่ายสูงถึง 2,941 ล้านบาท จึงมีมติมอบหมายให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ศึกษากระแสการหมุนเวียนของเงินสด (Cash Flow) ของกองทุนฯ ตลอดจนควบคุมมิให้มีการจ่ายเงินเกินจำนวนเงินกองทุนที่มีอยู่²⁹ สภาพการณ์ที่ยอดเงินผูกพันที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องใช้จ่ายมีมากกว่าเงินกองทุนคงเหลือยังคงปรากฏต่อมา ตามสถิติในเดือนกันยายน 2525 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีภาวะผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายเงินถึง 1,900.7 ล้านบาท แต่มีเงินเหลืออยู่เพียง 1,698.7 ล้านบาท³⁰

²⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 10/2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524

³⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 9/2524 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2525

6. ปัญหาและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จากข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งนำเสนอมาข้างต้นนี้ เราอาจจำแนกลักษณะปัญหาต่างๆออกเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) ระบบการคลังเพื่อเกษตรกร
- (2) การจัดองค์การ
- (3) กระบวนการกำหนดนโยบาย
- (4) การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

6.1 ระบบการคลังเพื่อเกษตรกร

ในการก่อตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร รัฐบาลได้จัดสรรภาษีบางประเภทให้เป็นรายได้ของกองทุนฯ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน พร้อมทั้งระบุจุดมุ่งหมายของการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนี้ ตามเท็จจริงระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 มีภาษีอยู่เพียง 2 ประเภทที่รายได้จากการจัดเก็บตกเป็นรายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยไม่ถือเป็นรายได้ของแผ่นดิน อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว และค่าธรรมเนียมการส่งน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักร ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้ระบุให้จัดสรรเงินกองทุนฯ แก่โครงการเพียง 3 ประเภท (มาตรา 18) คือ

- (1) การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร
- (2) การพยุหราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร
- (3) การดำเนินการที่จำเป็นเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

วิธีการดังกล่าวนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่า รัฐบาลได้แยกระบบการคลังเพื่อเกษตรกรรมออกจากระบบการคลังโดยทั่วไป ด้วยการจัดเก็บภาษีบางประเภทโดยกำหนดให้นำรายได้มาใช้จ่ายในด้านการเกษตรโดยเฉพาะ (Tax Earmarking) ระบบวิธีการดังกล่าวนี้มีได้เพียงมีขึ้น หากได้มีมาช้านานแล้ว ดังเช่นการเก็บค่าแสดมปีเพื่อการศึกษาและการสาธารณสุข (ก.ศ.ส.) และการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเป็นอาทิ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ระบบวิธีการดังกล่าวนี้มีข้อดีข้อเสียอะไรบ้าง³¹ เราจะนำเสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นนี้ในแง่มุมต่างๆดังต่อไปนี้คือ

³¹ ข้อถกเถียงในเรื่องนี้ ดู อาทิเช่น Kendrick (1951 : 331) ; Groves (1958 : 500) ; Schultz and Harriss (1959 : 107) , Rolph and Break (1961 : 62) ; Burkhead (1956 : 469) ; Margolis (1961 : 261-266) ; Buchanan (1963 : 457-469)

- (ก) การจัดสรรทรัพยากร
- (ข) การกระจายรายได้ประชาชาติ
- (ค) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

6.1.1 ข้อพิจารณาทางด้านการจัดสรรทรัพยากร

หากพิจารณาในแง่ของการจัดสรรทรัพยากร การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยกำหนดให้นำค่าธรรมเนียมการส่งข้าวและน้ำตาลออกนอกราชอาณาจักรมาใช้จ่ายในด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะนั้น นับเป็นการยอมรับอย่างเป็นทางการว่า ค่าธรรมเนียมการส่งสินค้าออกทั้งสองประเภทนี้เป็นภาระแก่เกษตรกร ระบบวิธีการดังกล่าวนี้จึงมีข้อดีในแง่ที่ช่วยให้เราสามารถพิจารณาได้โดยสะดวกว่า รัฐบาลได้นำรายได้จากภาษีซึ่งเป็นภาระแก่เกษตรกรนำไปใช้จ่ายคืนแก่เกษตรกรที่เพาะปลูกพืชผลประเภทต่างๆ จำนวนมากน้อยเท่าใด ทั้งยังเป็นการให้หลักประกันว่า รายจ่ายของรัฐบาลในด้านการเกษตรอย่างน้อยที่สุดจะเท่ากับค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการส่งผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร แต่ในอีกด้านหนึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า รายได้ส่วนใหญ่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาจากค่าพรีเมียมข้าว โดยที่ค่าพรีเมียมน้ำตาลไม่มีความสำคัญใดๆ ในปัจจุบัน การยอมรับให้มีกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในสภาพปัจจุบันสืบต่อไปย่อมมีผลเสมือนหนึ่งการรับรองความชอบธรรมของการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว และแม้ว่าในปัจจุบันจะได้นำรายได้จากการเก็บค่าพรีเมียมข้าวไปใช้จ่ายทางด้านการเกษตร แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ก็มีอยู่ว่า แม้จะไม่มีกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างจริงจัง รัฐบาลย่อมสามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าภาษีที่จัดเก็บจากเกษตรกรได้อยู่แล้ว หากประสงค์เช่นนั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า ในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรที่ดีและคณะรัฐมนตรีที่ดี ให้ความสนใจเฉพาะแต่เพียงว่า โครงการที่เสนอขออนุมัติใช้เงินกองทุนนั้นเป็นโครงการทางเกษตรกรรมหรือไม่ โดยเกือบมิได้สนใจพิจารณาว่า กระบวนการใช้จ่ายของโครงการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริงหรือไม่

ดังได้กล่าวแล้วว่า ระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในปัจจุบันเป็นระบบวิธีการจัดเก็บภาษีโดยระบุประเภทของกิจกรรมที่จะนำรายได้ไปใช้จ่ายอย่างเฉพาะเจาะจง (Tax Earmarking) ตามปกติระบบวิธีการดังกล่าวนี้มักจะใช้ในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐบาลเป็นไปในทางที่จะสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีชนิดหนึ่งชนิดใดเพื่อนำรายได้ไปจัดสรรบริการสาธารณะประเภทหนึ่งประเภทใด ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

จะสามารถเปิดเผยความพึงใจ (Preference Revelation) ที่มีต่อบริการสาธารณะโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง หากประชาชนผู้เสียภาษีอากรไม่พอใจบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาลก็อาจแสดงประชามติไม่ยินยอมให้รัฐบาลเก็บภาษีดังกล่าวได้โดยง่าย อาทิเช่น เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีบัณฑิต (Graduate Tax) เพื่อนำรายได้มาจัดสรรบริการอุดมศึกษา หากประชาชนไม่พอใจบริการอุดมศึกษาของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านปริมาณและ/หรือคุณภาพ ประชาชนย่อมเปิดเผยความพึงใจได้โดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ฯลฯ แต่ในกรณีของการเก็บพรีเมียมข้าวนั้น ชาวนาไทยไม่มีโอกาสเปิดเผยความพึงใจแต่ประการใด ทั้งยังไม่มีกลไกทางการเมืองอันมีประสิทธิภาพที่จะให้หลักประกันว่า การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ชาวนาอย่างแท้จริง

ดังนั้น ในการพิจารณาบทบาทในอนาคตของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เราจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาพื้นฐาน 2 ประการ คือ

(ก) ความชอบธรรมของการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว

(ข) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

ในประเด็นที่เกี่ยวกับความชอบธรรมในการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว เหตุผลที่ใช้สนับสนุนการจัดเก็บภาษีประเภทนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวมีผลในการกตราคาข้าวในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก พรีเมียมข้าวจึงเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ

ประการที่สอง การจัดเก็บพรีเมียมข้าวมีผลให้ค่าครองชีพในภาคตัวเมืองต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

ประการที่สาม พรีเมียมข้าวเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล หากยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้ รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะไม่สามารถมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรได้มากเท่าที่ควร

ความรู้เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันทำให้นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่า ภาระในการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวตกแก่ชาวนา ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยใดที่น่าเสนอประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า ชาวนามีได้รับภาระค่าพรีเมียมข้าว ประเด็นที่มีการถกเถียงกันก็คือ ชาวนารับภาระพรีเมียมข้าวมากน้อยเพียงใด ข้อสรุปในเรื่องนี้โดยพื้นฐานแล้วขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ (Price Elasticity of Demand) ในการเสนอซื้อข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม ประจักษ์พยานข้อเท็จจริงจำนวนไม่น้อยบ่งชี้ว่าการค้าข้าวทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดโลกมีการแข่งขันมากพอสมควร ซึ่งมีนัยสำคัญว่า

ภาวะของการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวส่วนสำคัญส่วนหนึ่งตกแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าว³² ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เองได้ชักนำให้นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากสนับสนุนให้รัฐบาลเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าว หากจะประมวลเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ อาจกล่าวสรุปได้อย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก การเก็บพรีเมียมข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การยกเลิกการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะช่วยให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง เมื่อการเก็บพรีเมียมข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น สิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มีเท่าที่ควร ซึ่งมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาเอง การยกเลิกการจัดเก็บพรีเมียมข้าวไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้ภาคเกษตรกรรมสามารถเจริญเติบโตในอัตราอันสมดุลกับภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย นอกจากนี้ โดยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตข้าว (Akrasanee and Wattananukit 1977) การเก็บพรีเมียมข้าวจึงมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศไปในทางที่ทำให้มีการผลิตข้าวน้อยกว่าที่ควร การยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรภายในประเทศโดยสอดคล้องกับความสามารถโดยเปรียบเทียบมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านในการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวขึ้นอยู่กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก โดยที่ผู้ซึ่งให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติและการลดความไม่สมดุลแห่งการจำเจริญเติบโตระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะคัดค้านการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพแห่งการจัดสรรทรัพยากร ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือ วิธีการจัดเก็บพรีเมียมซึ่งภาวะบางส่วนของตกแก่ชาวนา แล้วนำมาจัดสรรจ่ายคืนให้แก่ เกษตรกรดังที่ปฏิบัติอยู่เช่นทุกวันนี้ เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับ การปล่อยให้กลไกราคาทำงาน ด้วยการยกเลิกการเก็บพรีเมียมข้าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เราจักต้องเปรียบเทียบระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกับระบบการจัดสรรทรัพยากรโดยอาศัยกลไกราคา

³² หากอุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวไทยในตลาดโลกมีความยืดหยุ่นต่อราคามากกว่าหนึ่ง (ไม่คิดเครื่องหมาย) แต่น้อยกว่าออสซี่ (Infinity) ภาวะของการจัดเก็บพรีเมียมข้าวส่วนหนึ่งจะตกแก่ผู้บริโภคในต่างประเทศด้วย

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ซึ่งเราได้นำมาเสนอมาข้างต้นนี้บ่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประโยชน์จากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้ตกแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าวเท่านั้น เกษตรกรผู้ผลิตพืชผลอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อยและข้าวโพดก็ได้รับประโยชน์ด้วย นอกจากนี้ วิธีการในทางปฏิบัติยังมีส่วนทำให้เงินกองทุนฯ รั่วไหลไปเป็นประโยชน์แก่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริโภคร่วมด้วย ดังนั้น ชาวนาผู้ผลิตข้าวจึงมิได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ประการที่สอง แม้ว่าคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ระบบวิธีการของกองทุนฯ นั้น ถึงจะอุดช่องโหว่อย่างไร ก็ยังมีรายจ่ายที่รั่วไหลไปในรูปของรายจ่ายในการบริหารเงินกองทุนฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ดี หากความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานยังมีมากเพียงใด รายจ่ายดังกล่าวนี้ก็จะมีมากเพียงนั้น ข้อเท็จจริงได้ปรากฏแล้วว่าหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอันได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรต้องมีรายจ่ายในการรับซื้อข้าวสูงถึง 550 บาทต่อเกวียน ซึ่งนับว่าสูงมาก (*ประยงค์ เนตยารักษ์ 2527*) นอกจากนี้ ความจำกัดของรายรับแห่งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังมีส่วนทำให้การดำเนินพยุ่งประกันราคาก็ดีและการส่งเสริมการผลิตด้วยการจัดจำหน่ายปัจจัยการผลิตต่างๆ ในราคาถูกลงก็ดี มิอาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างทั่วถึง ผลก็คือ ชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากเงินกองทุนฯ มักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในสหกรณ์การเกษตร สถาบันเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ชาวนาที่ไม่ 'เล่นการเมือง' ยากที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ยิ่งไปกว่านั้น ระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยพื้นฐานแล้วเป็นระบบวิธีการซึ่งยึดหลักการจัดเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) กล่าวคือ ผู้ที่รับภาระภาษีที่เสียให้แก่รัฐจักเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐตามสัดส่วนของภาระภาษีที่เสีย แต่ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้เป็นประโยชน์แก่ชาวนาตามสัดส่วนภาระภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่แต่ละครัวเรือนได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม แม้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะพยายามแก้ไขข้อบกพร่องสองประการดังกล่าวมาแล้ว แต่การที่ยังคงจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวอยู่นั้นย่อมมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศไปในทางที่ทำให้มีการเพาะปลูกข้าวน้อยกว่าที่ควร ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้รับประโยชน์จากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเท่าที่ควร โดยที่การสูญเสียประโยชน์ในแง่นี้ยากที่จะชดเชยได้

ข้อบกพร่องอันเกิดจากระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ดังที่พรรณนามานี้จะไม่เกิดขึ้นหากเราหันไปพึ่งพิงการทำงานของกลไกราคาด้วยการยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว แต่กลไกราคาจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรไปในทางที่จะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมก็ต่อเมื่อตลาดทุกตลาดมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition)

6.1.2 ข้อพิจารณาทางด้านการกระจายรายได้ประชาชาติ

ข้ออ้างประการหนึ่งที่ใช้สนับสนุนการดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ก็คือ ระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในขณะนี้ยังไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าวนี้อย่างแน่นอนแน่นอน ภาระนั้นก็ตาม มีข้อพึงพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นสำคัญ รัฐบาลย่อมสามารถเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจต่างๆเพื่อการนี้ได้อยู่แล้ว โดยไม่มีความจำเป็นที่จักต้องจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นแต่ประการใด

ประการที่สอง หากเราเชื่อว่า ตลาดการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการแข่งขันมากพอสมควร แต่ยังไม่ถึงกับมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ภาวะของค่าพรีเมียมข้าวย่อมตกแก่ชาวนา พ่อค้าคนกลาง และผู้บริโภคในต่างประเทศ การนำพรีเมียมข้าวที่เรียกเก็บได้มาจ่ายคืนแก่ชาวนาย่อมทำให้ชาวนาได้รับประโยชน์มากเกินกว่าภาวะค่าพรีเมียมข้าวที่แบกรับ ซึ่งจะช่วยให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีอยู่ว่า เกษตรกรผู้ปลูกพืชผลอื่นๆพลอยได้รับประโยชน์ด้วย นอกจากนี้กระบวนการใช้จ่ายก็ยิ่งก่อประโยชน์แก่ผู้ที่มีได้มีอาชีพเกษตรกร ข้อเท็จจริงเหล่านี้จึงชวนให้เกิดข้อกังขาต่อข้ออ้างที่ว่า ระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากขึ้น

ประการที่สาม หากเรายึดถือความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือ ระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดในการช่วยให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายดังกล่าวเมื่อเทียบกับการยกเลิกการเก็บพรีเมียมข้าว อย่างดีที่สุดที่ระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะทำได้ ก็คือ การจ่ายค่าพรีเมียมข้าวคืนแก่ชาวนาผู้ปลูกข้าว โดยมิได้มีหลักประกันว่าชาวนาแต่ละครัวเรือนจะได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนภาวะค่าพรีเมียมข้าวที่แบกรับ

ไว้ แต่การยกเลิกการจัดเก็บพรีเอมิชชั่น หากตลาดการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการแข่งขันพอสมควร ย่อมช่วยให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนตามกลไกราคาและตามกำลังความสามารถในการผลิต และหากรัฐบาลยังต้องการที่จะยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาให้มากกว่านี้ ก็ยังสามารถกระทำได้ด้วย การนำรายได้จากแหล่งอื่นๆ มาจ่ายเป็นเงินโอน (Transfer Payment) ให้แก่ชาวนา ข้อเท็จจริงในอดีตและปัจจุบันได้บ่งชี้ให้เห็นว่า การดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรทำให้รัฐบาลมิได้สนใจที่จะช่วยเหลือเกษตรกรมากไปกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนนอกเหนือจากค่าพรีเอมิชชั่นข้าวที่นำเข้ากองทุนอยู่ทุกปี

6.1.3 ข้อพิจารณาทางด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การจำแนกระบบการคลังเพื่อเกษตรกรรมแยกต่างหากจากระบบการคลังโดยทั่วไป พร้อมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ได้ก่อปัญหาในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดการอุปสงค์มวลรวม (Demand Management Policy) เพราะในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและภาคเอกชน และ/หรือควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรย่อมทำให้การควบคุมดังกล่าวนี้มีปัญหายุ่งยากมากขึ้น เว้นแต่จะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการใช้จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในปีหนึ่งๆ มีเพียงประมาณ 1,000-1,500 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายมวลรวมของภาครัฐบาล ดังนั้นผลกระทบในเรื่องนี้จึงมีไม่มากนัก

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องพึ่งพิงรายได้จากการเก็บค่าพรีเอมิชชั่นข้าวเป็นสำคัญ บทบาทของกองทุนในการช่วยเหลือเกษตรกรย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ดังกล่าวนี้ ดังนั้น หากกองทุนต้องการขยายบทบาทให้มากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ย่อมจะต้องหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่รัฐบาลไม่เพียงแต่จะใช้พรีเอมิชชั่นข้าวเป็นเครื่องมือในการหารายได้เท่านั้น หากยังใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาอีกด้วย อัตราค่าพรีเอมิชชั่นข้าวจึงขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างราคาข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวภายในประเทศ ในแง่นี้ อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายในการหารายได้กับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพของราคา

เท่าที่ผ่านมา ค่าพรีเอมิชชั่นข้าวมีบทบาทในการตรึงราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก การยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเอมิชชั่นข้าวย่อมทำให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก ซึ่งอาจผลักดันให้ราคาสินค้าอื่นๆ

แพงขึ้นตามไปด้วย แต่แรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อ (Inflationary Effect) อันเกิดจากการยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวจะมีมากน้อยเพียงใดยังเป็นเรื่องที่มีการโต้เถียงกันอยู่มาก³³ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ในอดีตได้บ่งชี้ให้เห็นว่า พรีเมียมข้าวมิใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพของราคา³⁴ เพราะในยามที่เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวในต่างประเทศ และ/หรืออุปสงค์ของต่างประเทศในการเสนอซื้อข้าวไทยเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ จนเป็นเหตุให้ราคาข้าวส่งออกสูงกว่าราคาข้าวภายในประเทศเป็นอันมาก ในกรณีเช่นนี้ กระทรวงพาณิชย์มักจะใช้วิธีการจำกัดโควตาการส่งออกข้าวออกนอกราชอาณาจักร และขึ้นอัตราค่าพรีเมียมข้าวเพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศจนเป็นเหตุให้ราคาข้าวในประเทศเพิ่มขึ้นตามราคาในตลาดโลก แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่ออัตราค่าพรีเมียมข้าวอยู่ในระดับสูง สิ่งจูงใจในการลักลอบส่งข้าวออกย่อมมีมากขึ้น ปรัชญาการณดังกล่าวนี้จะเห็นได้โดยเด่นชัดในระหว่างปี 2515-2517

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาบทบาทในอนาคตของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เราจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาพื้นฐานที่ว่า รัฐบาลควรจะต้องจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวต่อไปอีกหรือไม่ การที่มีกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในตัวของมันเองมิใช่เหตุผลอันเพียงพอที่จะสนับสนุนให้มีการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวสืบต่อไปชั่วคราวปาวสาน การวิเคราะห์ข้างต้นนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การแยกระบบการคลังเพื่อเกษตรกรออกจากระบบการคลังโดยทั่วไปโดยพึ่งพิงรายได้จากการเก็บค่าพรีเมียมข้าวเป็นสิ่งสำคัญ ดังระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง ปัญหาเหล่านี้สามารถลดให้น้อยลงได้ หากเราหันมาพึ่งพิงระบบการจัดสรรทรัพยากรโดยกลไกราคา ดังนั้น ทางเลือกในประเด็นนี้จึงมีอยู่อย่างน้อย 2 ทาง กล่าวคือ

(ก) รัฐบาลควรยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว ทั้งนี้เพื่อให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนตามกลไกราคา ซึ่งจะช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาได้โดยอัตโนมัติ และหากรัฐบาลยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ปัญหาค่าความยากจน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ตลอดจนปัญหาการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม ก็อาจดำเนินการจำหน่ายปัจจัยการผลิตประเภทต่างๆ ในราคาถูกให้แก่ประชาชน และทุ่มงบค่าใช้จ่ายทางด้านการศึกษาและการพัฒนา (Research and Development Expenditure) เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางประยุกต์วิทยา บทบาทในอนาคตของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรควรจะหันมาเน้นเรื่องเหล่านี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้ เราได้ชี้

³³ การศึกษาในประเด็นนี้ ดูอาทิเช่น *Renaud and Suphaphiphat (1971)*

³⁴ ความเห็นทำนองนี้ โปรดดูอาทิเช่น *Usher (1966)* ; *Siamwalla (1975a ; 1975b)* ; *Lam (1978)* และ *Tolley, et.al. (1982)*

ให้เห็นว่า วิธีการนำรายได้จากการเก็บค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งเป็นภาระของชาวนา มาจ่ายคืนให้แก่เกษตรกร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นวิธีการซึ่งไม่เพียงแต่จะไม่มีประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังไม่เป็นการเพียงพออีกด้วย เพราะเป็นเพียงการนำ 'อัฐยายมาซื้อขนมยาย' จึงสมควรที่จะพิจารณานำรายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทอื่นมาใช้จ่ายในการช่วยเหลือเกษตรกรด้วย

(ข) หากรัฐบาลยังยืนยันที่จะจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวต่อไป มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการใช้จ่ายต่างๆ ดังจะกล่าวถึงต่อไป

6.2 การจัดการ

ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 การบริหารงานของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณากลับกรองโครงการต่างๆ ที่ขอเสนอใช้เงินกองทุนฯ ดังกล่าว (Screening Agency) ขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับจัดสรรเงินกองทุนฯ ประมาณร้อยละ 57.6 ของวงเงินอนุมัติทั้งหมด (ดูตารางที่ 5) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีฐานะเสมือนหนึ่งหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Operating Unit)

ปัญหาในด้านการจัดการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจากประสบการณ์เท่าที่ผ่านมา อาจจำแนกได้ดังนี้

(ก) แม้ว่าคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะมีหน้าที่กลับกรองโครงการต่างๆ ที่ขอเสนอให้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการและบุคลากรในสำนักงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จะเห็นได้ว่า เป็นไปได้ยากที่การกลับกรองโครงการจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามข้อเท็จจริงคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรต้องพึ่งพิงหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในการกลับกรองโครงการก็หาได้มีการประเมินโครงการโดยพิจารณาจากผลดีและผลเสียที่ตกแก่สังคมโดยส่วนรวม (Cost-Benefit Analysis) แต่ประการใดไม่ ดังนั้น หากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะยังคงมีบทบาทต่อไปในอนาคต มีความจำเป็นที่จักต้องสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรสามารถทำหน้าที่หน่วยกลับกรองโครงการได้โดยสมบูรณ์

(ข) แม้ว่าองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะมีฐานะเสมือนหนึ่งหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรหาได้มีบทบาทในการควบคุมการดำเนินของ อตก. แต่ประการใด แต่เดิมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อ

เกษตรกร พ.ศ. 2517 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการบริหารกิจการของ อตก.³⁵ แต่ต่อมาตำแหน่งดังกล่าวนี้ตกเป็นของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ซึ่งระบุเหตุผลไว้ว่า "... เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อตก.อย่างใกล้ชิด..."³⁶ การที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ย่อมจะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีโอกาสติดตามผลการดำเนินงานและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจมิใช่ปัญหาร้ายแรง ตราบเท่าที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัญหาดังกล่าวนี้จะปรากฏอย่างเด่นชัดขึ้น หากแนวนโยบายของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้สอดคล้องกับแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ค) ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร แต่เท่าที่ผ่านมาการดำเนินงานขององค์การตลาดเพื่อการเกษตรกรเป็นไปอย่างไรประสิทธิภาพและล่าช้ากว่าที่ควร ปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาภายในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคามากจนเกินไป โดยมีได้ค้ำถึงขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการ การณ์จึงปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ อตก.ดำเนินโครงการต่างๆในการช่วยเหลือเกษตรกรจนเกินขีดความสามารถของ อตก.ในการดำเนินงาน การดำเนินงานของโครงการต่างๆเป็นไปอย่างปราศจากการวางแผนตามสมควรและเป็นเหตุให้ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากสภาพการณ์ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ ย่อมทำให้การใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ควรจะดำเนินการอย่างน้อย 2 ด้านด้วยกัน ในด้านหนึ่ง จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการจัดองค์การของ อตก. เพื่อให้สามารถรองรับภาระงานที่ได้รับมอบหมาย บุคลากรของ อตก. จะต้องมีความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ ข้อสำคัญก็คือ จำต้องแยกบุคลากรของ อตก. ออกจากกระทรวง

³⁵ มาตรา 12 "ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อตก. ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ และกรรมอื่นจำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าสองคน" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 167 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2517

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 132 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2518

เกษตรและสหกรณ์โดยเด็ดขาด อดท. จำต้องมีใช้ที่รองรับข้าราชการที่กำลังรอปลดเกษียณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกต่อไป นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบบัญชี³⁷ ตลอดจนจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่างและไซโลให้โดยพร้อมมูล ในอีกด้านหนึ่ง ควรที่จะมีการวางแผนจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระยะยาวตามช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในระยะแรกควรจะทำกักตบเซตในการจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้แคบกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลในการลดประเภทของกิจกรรมที่เป็นบทบาทหน้าที่ของ อดท. ไปในตัวด้วย ทั้งนี้จำต้องกำหนดเป้าหมายและแนวนโยบายในการสงเคราะห์เกษตรกรไว้โดยชัดเจน โดยมีการเลือกกลุ่มเป้าหมาย (Target Group) และการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายโดยเด่นชัด โครงการที่เสนอขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ไม่สอดคล้องกับแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ เป้าหมาย และนโยบายที่กำหนดไว้จำต้องไม่จัดสรรเงินกองทุนฯ ให้ การขยายขอบเขตในการจัดสรรเงินกองทุนฯ ควรจะกระทำก็ต่อเมื่อหน่วยปฏิบัติการดังเช่น อดท. มีขีดความสามารถและความพร้อมที่จะดำเนินงานเท่านั้น

(ง) การใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในหลายต่อหลายโครงการมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยปฏิบัติการมากกว่าหนึ่งหน่วย การดำเนินงานอย่างไม่ประสานและไม่สอดคล้องกันมีส่วนทำให้การใช้เงินกองทุนฯ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างของความข้อนี้ จะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกับองค์การคลังสินค้า ในขณะที่ อดท. มีหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกตามราคาพุง/ประกัน องค์การคลังสินค้ามีหน้าที่นำข้าวสารราคาถูกจำหน่ายแก่ประชาชน โดยที่ข้าวสารที่นำออกจำหน่ายนั้นส่วนหนึ่งมาจากข้าวเปลือกที่ อดท. รับซื้อไว้นั่นเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในบางกรณี อดท. ไม่สามารถนำส่งข้าวสารให้แก่องค์การคลังสินค้าได้ตามกำหนดเวลา แต่ในบางกรณีเมื่อ อดท. ดำเนินการแปรสภาพข้าวเปลือกแล้ว

³⁷ ระบบบัญชีของ อดท. มีปัญหายุ่งเหยิงมาก ซึ่งไม่อาจจะเกิดขึ้นแก่องค์กรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่เช่นนี้ ปัญหาของระบบบัญชีใน อดท. มีผลให้ อดท. ไม่สามารถชำระคืนเงินยืมให้แก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ตามกำหนด อันเป็นเหตุให้กองทุนฯ ต้องสูญเสียประโยชน์อันพึงได้ไปเป็นอันมาก คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร จึงมีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2521 ให้ผู้ช่วยเลขานุการฯ (นายโกวิท โปะชยานนท์) เข้าไปตรวจสอบบัญชีของโครงการต่างๆ ที่ อดท. เป็นหนี้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ต่อมาผู้ช่วยเลขานุการฯ ได้รายงานต่อคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรว่า การที่ อดท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดนั้น สันนิษฐานว่าเป็นเพราะบัญชีแยกประเภทตามโครงการไม่เรียบร้อย จึงเสนอให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) หาก อดท. จะยืมหรือกู้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร อดท. จำต้องทำบัญชีแยกประเภทตามรายโครงการให้เรียบร้อย มิฉะนั้นควรงดจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้แก่ อดท.

(ข) ควรกำหนดเบี้ยปรับในสัญญากู้ยืมเงิน หาก อดท. ละเมิดสัญญา จำต้องปรับอย่างจริงจัง และหาก อดท. จะขอยกเว้นค่าปรับ จะต้องชี้แจงและทำเรื่องขออนุมัติจากคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเป็นกรณีๆ ไป ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 4/2521

องค์การคลังสินค้าไม่สามารถรับข้าวสารไปจำหน่ายในเวลาอันสมควร ฯลฯ การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ นอกจากจะต้องปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยปฏิบัติการต่างๆที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานงานกันมากขึ้นแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงระบบบัญชีวิสาหกิจทั้งหมด โดยกำหนดพรมแดนแห่งกิจกรรมเสียใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.3 กระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมักจะมาจากหน่วยราชการที่ใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนฯ โดยไม่เสนอโครงการผ่านคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อพิจารณาก่อนการอนุมัติ และที่ซ้ำร้ายยิ่งกว่านี้ก็คือ โครงการหลายต่อหลายโครงการเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมเพียงหนึ่งวัน โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีเวลาในการพิจารณาโครงการโดยรอบคอบ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะไม่มีขีดความสามารถในการประเมินและกลั่นกรองโครงการ แต่ดูเหมือนว่าคณะรัฐมนตรีจะสนุกสนานกับการนี้ โดยมีได้คำหนึ่งว่า การลงมติให้โครงการต่างๆใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งโดยนัยแห่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้มีผลส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนฯ มากยิ่งขึ้น

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่คณะรัฐมนตรีจักต้องเคารพเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องดำเนินการปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรให้สามารถทำหน้าที่ในการกลั่นกรองโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนกำหนดขอบเขตในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้แคบกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งจัดทำแผนการจัดสรรเงินกองทุนระยะยาว นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเลือกเกษตรกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้ความสงเคราะห์ (Target Group) และจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้อีกด้วย

6.4 การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ในกรณีที่ยังคงมีการเก็บค่าพรีเมียมข้าวสืบต่อไป มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอย่างสำคัญ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวในระหว่างปี 2518-2526 ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า

(1) ในขณะที่รายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรส่วนใหญ่มาจากค่าพรีเมียมข้าวและดอกผลของค่าพรีเมียมข้าว แต่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมิได้รับประโยชน์จากการใช้เงิน

กองทุนฯ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ในขณะที่ชาวไร่ช้อยได้รับประโยชน์จากกองทุนฯ เกินกว่าจำนวนค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลที่จัดเก็บได้

(2) วิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในทางปฏิบัติได้รั่วไหลไปเป็นประโยชน์แก่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้า (ปัจจัยการผลิต) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเหตุให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์จากการใช้เงินกองทุนฯ เท่าที่ควร

(3) การใช้จ่ายในโครงการพยุง/ประกันราคาพืชผลต่าง ๆ นั้น ไม่มีประสิทธิผลในการผลักดันราคาตลาดให้อยู่ในระดับราคาพยุง/ประกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณพืชผลแต่ละประเภทที่รับซื้อ มีน้อยเกินกว่าที่จะมีอิทธิพลต่อราคาตลาด

โดยที่รายได้ส่วนใหญ่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาจากการเก็บค่าพรีเมียมข้าว ส่วนค่าพรีเมียมน้ำตาลในปัจจุบันเกือบไม่มีความสำคัญใดๆ ประกอบกับขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการดังเช่น อตก. มีอยู่โดยจำกัด ดังนั้น จึงสมควรที่จะพิจารณาเลือกกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินกองทุนฯ ดังต่อไปนี้

(ก) การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในระยะแรก ควรจะจำกัดเฉพาะโครงการที่จักเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเท่านั้น ต่อเมื่อมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อตก. แล้ว จึงจะขยายขอบเขตการจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้แก่โครงการที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายอื่นๆ การเลือกกลุ่มเกษตรกรที่เป็นเป้าหมายในการให้ความสงเคราะห์ ควรจะพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจตัวเฉลี่ยและปัญหาการครองชีพเป็นสำคัญ และในการขยายขอบเขตการจัดสรรเงินกองทุนฯ ดังกล่าวนี้สมควรพิจารณาหาแหล่งรายได้ของกองทุนฯ เพิ่มขึ้น การนำรายได้จากการเก็บค่าพรีเมียมข้าวมาแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรซึ่งมิได้เพาะปลูกข้าว นั้น ย่อมไม่เป็นการสมควร หากพิจารณาจากหลักการเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (Benefit Principle of Taxation) และยิ่งไม่เป็นการสมควรหากพิจารณาจากเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ดังนั้น หากรัฐบาลมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ที่จะแก้ปัญหาคาความยากจนในภาคชนบท สมควรที่จะพิจารณาจัดสรรรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากพรีเมียมข้าวมาให้แก่กองทุนฯ โดยอาจจัดสรรเป็นงบประมาณประจำปีให้แก่กองทุนฯ ทั้งนี้หากมีปัญหายั่งยืนในด้านระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ก็อาจเลือกกำหนดว่า เฉพาะโครงการที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเท่านั้นที่มีสิทธิใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ส่วนโครงการที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มเกษตรกรอื่นๆ ให้ใช้งบประมาณแผ่นดิน

(ข) ในการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้การใช้จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรรั่วไหลไปเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีไร่เกษตรกร รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงการจ้องการของหน่วยปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อตก. การสร้างยุ่งฉางให้มีจำนวนมากพอและกระจายอยู่ตาม

ห้องที่ต่างๆก็ดี การให้บริการรับซื้อพืชผลถึงไร่นาก็ดี การลดขั้นตอนของคนกลางในการรับซื้อ ปัจจัยการผลิต ดังเช่นการดำเนินการซื้อปุ๋ยเองโดยไม่ผ่านบริษัทผู้นำเข้าก็ดี การกำหนดแผนการดำเนินงานไว้ล่วงหน้าด้วยเวลาอันสมควรก็ดี ตลอดจนการเริ่มปฏิบัติการโดยสอดคล้องกับวงจรการผลิตก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยให้การใช้จ่ายเงินกองทุนฯเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากขึ้น

(ค) ในการสงเคราะห์เกษตรกรด้วยการพยุง/ประกันราคาพืชผลต่างๆ สมควรที่จะพิจารณาจำกัดประเภทของพืชผลที่จะดำเนินการพยุง/ประกันราคา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* ความจำกัดของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ประกอบกับขีดความสามารถอันจำกัดของหน่วยปฏิบัติการดังเช่น อตก. ทำให้ความพยายามในการพยุง/ประกันราคาพืชผลหลายประเภทในเวลาเดียวกันไร้ประสิทธิผล ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่างบประมาณเพื่อการนี้สำหรับพืชผลแต่ละประเภทจะมีน้อยเกินกว่าที่จะก่อผลกระทบต่อราคาตลาดเท่านั้น หากทว่าขีดความสามารถอันจำกัดของหน่วยปฏิบัติการยังผลให้ไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อีกด้วย *ประการที่สอง* การพยุง/ประกันราคาพืชผลหลายประเภทในเวลาเดียวกันไม่เพียงแต่อาจจะทำให้การพยุง/ประกันราคาพืชผลเหล่านี้ก่อผลหักกลบลบกันไปเมื่อพิจารณาทางด้านอำนาจซื้อหรือรายได้ที่แท้จริงของเกษตรกรเท่านั้น หากทว่ายังอาจแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของเกษตรกรในด้านการสนองตอบต่อกลไกราคา (Supply Response) อีกด้วย ซึ่งจะสร้างปัญหาและภาระแก่รัฐบาลสืบต่อไปในอนาคต ดังนั้น จึงสมควรที่จะจำกัดประเภทของพืชผลที่จะดำเนินการพยุง/ประกันราคา เกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวนี้ควรให้ความสำคัญแก่พืชผลประเภทที่ให้ผลตอบแทนแก่เกษตรกรไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ และ/หรือพืชผลประเภทที่รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทางด้านนโยบายในการกตราคาภายในประเทศให้ต่ำกว่าระดับอันเกษตรกรพึงได้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว การจำกัดประเภทพืชผลที่จะดำเนินการพยุง/ประกันราคาดังกล่าวนี้นี้จะช่วยให้งบประมาณในการดำเนินการเพื่อการนี้สำหรับพืชผลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีมากขึ้น ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ประสิทธิผลของการดำเนินการมีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของโครงการดังกล่าวนี้ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอันจำเป็นอย่างน้อยอีก 2 ประการ คือ *ประการแรก* วิธีการในทางปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อตก. มีส่วนบั่นทอนประสิทธิผลของการพยุง/ประกันราคา เพราะปรากฏว่า เมื่อ อตก. รับซื้อพืชผลต่างๆตามราคาพยุง/ประกันแล้ว ก็มักจะระบายออกขายภายในประเทศ ไม่ว่าจะโดยมีการแปรสภาพพืชผลเหล่านี้หรือไม่ก็ตาม แม้ว่าปริมาณที่ระบายออกขายภายในประเทศจะมีน้อยกว่าปริมาณที่รับซื้อ แต่วิธีการดังกล่าวนี้ก็มิผลให้ราคาตลาดถูกผลักดันให้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น เพื่อให้การพยุง/ประกันราคามีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น หน่วยปฏิบัติการในการพยุง/ประกันราคาจึงต้องทำหน้าที่เป็นมุลกันชน (Buffer-Stock) โดยรับซื้อพืชผลในปริมาณเท่ากับอุปทานส่วนเกิน (Excess Supply) ณ ระดับ

ราคาพยุ่ง/ประกันในยามที่อุปทานของผลผลิตมีมากเกินไป และระบายออกขายในยามที่เกิดปัญหาการขาดแคลนพืชผลเหล่านี้ *ประการที่สอง* เพื่อให้การทำหน้าที่มูลภัณฑ์กันชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการจัดองค์การของหน่วยปฏิบัติการต่างๆเสียใหม่ โดยขีดเส้นแบ่งพรมแดนแห่งกิจกรรมไว้โดยชัดเจน ในปัจจุบันหน่วยปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการพยุ่ง/ประกันราคามีอยู่อย่างน้อย 3 หน่วย คือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในขณะที่ขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการแต่ละหน่วยมีอยู่โดยจำกัด การกระจายงานให้แก่หน่วยปฏิบัติการหลายหน่วยอาจเป็นวิธีการที่เหมาะสม แต่เมื่อต้องการให้หน่วยปฏิบัติการทำหน้าที่มูลภัณฑ์กันชน การกระจายงานดังกล่าวนี้ย่อมก่อปัญหายุ่งยากในการประสานงาน ดังนั้น จึงต้องกำหนดพรมแดนแห่งกิจกรรมระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกับองค์การคลังสินค้าเสียใหม่ โดยยกหน้าที่ทางด้านการตลาดพืชผลเกษตรภายในประเทศให้แก่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเพียงหน่วยเดียว (*ชัยวัฒน์ คนจริง ม.ป.ป.*) ส่วนองค์การคลังสินค้าให้มีหน้าที่ทางด้านการค้าระหว่างประเทศในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล (ทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม) และการตลาดภายในประเทศเฉพาะสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร นอกจากนี้ ยังควรที่จะพิจารณารวมกิจการขององค์การตลาด (กระทรวงมหาดไทย) เข้ากับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรอีกด้วย

(ง) การจัดเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อเป็นรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development Expenditure) เท่าที่ผ่านมายังมีอยู่น้อยมาก กล่าวคือ ตลอดระยะเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 งบประมาณในด้านนี้มีเพียง 16.52 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.08 ของวงเงินอนุมัติทั้งหมด (ดูตารางที่ 10) สมควรที่จะพิจารณาให้ความสำคัญแก่โครงการประเภทนี้มากยิ่งขึ้น เพราะจะได้ประโยชน์ทางด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตและฐานะของเกษตรกรอีกทอดหนึ่ง

(จ) โครงการจัดจำหน่ายปัจจัยการผลิตราคาถูกให้แก่เกษตรกรยังควรที่จะสนับสนุนให้มีต่อไป หากการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้มุ่งให้ประโยชน์แก่เกษตรกรอื่นๆ นอกเหนือจากเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวด้วย ควรที่จะหาแหล่งรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากค่าพรีเมียมข้าว

ในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าว ข้อเสนอแนะหลักดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ยังคงเหมือนเดิม แต่ในกรณีนี้ ภาระของรัฐบาลในการพยุ่ง/ประกันราคาข้าวเปลือกจะมีน้อยกว่าเดิม เพราะการเลิกจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวจะมีผลผลักดันให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ กระนั้นก็ตามความจำเป็นในการพยุ่ง/ประกันราคาอาจยังคงมีอยู่ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา ปัญหาสำคัญที่มีอยู่ว่า รัฐบาลจะหารายได้จากแหล่งใดมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลมีเจตจำนงอันมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาความยากจนในภาคชนบท

รัฐบาลจำเป็นต้องกล้าหาญชาญชัยพอที่จะปรับปรุงโครงสร้างของภาษีอากร และกล้าหาญชาญชัยพอที่จะโยกย้ายทรัพยากรจากภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการสวนทิศทางแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจไทยตลอดช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในวารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2527)

ตารางที่ 1
รายรับของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ปีงบประมาณ 2518-2526
(ล้านบาท)

รายการ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	รวม 2518-2526	
										จำนวน	%
1. รายรับโอนจาก											
1.1 กองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร	100.28	-	-	-	-	-	-	-	-	100.28	0.54
1.2 เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร	-	-	-	-	-	-	-	81.81	73.00	154.81	0.83
1.3 กองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาล	-	-	-	-	-	75.00	-	-	-	75.00	0.40
2. ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว	741.27	346.38	847.91	1,025.41	1,301.16	1,695.43	1,328.56	939.66	662.80	8,888.58	47.86
3. ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลทราย	612.63	91.19	-14.63	4.69	-3.05	9.62	167.36	620.82	35.12	1,523.75	8.20
4. ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	4.68	14.38	19.47	65.61	74.58	70.67	33.31	239.87	160.59	683.16	3.68
5. ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้	-	0.10	1.16	0.98	4.74	2.79	4.07	3.32	1.77	18.93	0.10
6. เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน	-	0.00	-	0.51	0.42	-	0.72	-	8.08	9.73	0.05
7. เงินรับชำระคืนเงินยืม	-	311.16	446.11	410.85	952.98	426.46	1,451.46	1,441.98	1,448.50	6,889.50	37.10
8. รายได้เบ็ดเตล็ด	-	-	-	-	0.00	-	76.40	128.45	22.76	227.61	1.23
9. รายรับรวมประจำปี	1,458.86	763.21	1,300.02	1,508.05	2,330.33	2,279.97	3,061.88	3,455.91	2,412.62	18,571.35	100.00
10. เงินคงเหลือเมื่อต้นปีงบประมาณ	-	240.93	357.74	1,019.72	1,401.57	1,592.99	569.47	2,264.40	2,095.42	-	-
11. รวม (= 9+10)	1,458.86	1,004.15	1,657.76	2,527.77	3,732.41	3,872.97	3,631.35	5,720.31	4,508.04	-	-

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ตารางที่ 3

การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำแนกตามประเภทของโครงการปีงบประมาณ 2518-2526
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	วงเงินอนุมัติ	ยอดเงินที่เบิก	วงเงินอนุมัติ	ยอดเงินที่เบิก	วงเงินอนุมัติ	ยอดเงินที่เบิก
2518	1,610.76	1,395.68	90.22	85.93	1,700.98	1,481.61
2519	172.53	172.53	522.73	517.10	695.26	689.83
2520	433.94	427.18	349.18	311.18	783.12	738.36
2521	1,245.79	1,056.56	79.68	77.58	1,195.47	1,134.14
2522	2,142.76	2,004.90	954.09	942.74	3,096.85	2,947.64
2523	2,297.07	2,269.07	696.00	667.43	2,993.07	2,936.50
2524	837.27	755.18	558.58	526.56	1,395.85	1,281.74
2525	2,630.40	2,285.57	1,344.07	1,153.40	4,039.47	3,484.97
2526	3,082.63	2,521.66	533.58	465.79	3,616.21	2,987.45
รวม 2518 - 2526	14,388.16	12,934.32	5,128.13	4,747.71	19,516.29	17,682.03

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ ยอดเงินที่เบิกเป็นสถิติจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 4

จำนวนโครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

จำแนกตามหน่วยราชการที่สังกัด

ปีงบประมาณ 2518-2526

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	36	27.07	84	55.63	120	42.25
2. กระทรวงการคลัง	-	-	7	4.64	7	2.46
3. กระทรวงพาณิชย์	4	3.01	1	0.66	5	1.76
4. กระทรวงมหาดไทย	3	2.26	2	1.32	5	1.76
5. กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	6	3.97	6	2.11
6. กองอำนาจการรักษาคความปลอดภัย	1	0.75	2	1.32	3	1.06
7. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	1	0.75	-	-	1	0.35
8. กรมราชองครักษ์	-	-	1	0.66	1	0.35
9. องค์การคลังสินค้า	2	1.5	5	3.31	7	2.46
10. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	72	54.13	35	23.18	107	37.68
11. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	3	2.26	-	-	3	1.06
12. องค์การสะพานปลา	2	1.5	-	-	2	0.7
13. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	2	1.5	-	-	2	0.7
14. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	6	4.5	-	-	6	2.11
15. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	-	-	7	4.64	7	2.46
16. องค์การสวนยาง	1	0.75	1	0.66	2	0.7
รวม	133	100.00	151	100.00	284	100.00

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ตารางที่ 5

วงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของโครงการต่างๆ

จำแนกตามหน่วยราชการเจ้าสังกัด

ปีงบประมาณ 2518-2526

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2,498.461	17.36	2,033.8	39.66	4,532.261	23.22
2. กระทรวงการคลัง	-	-	0.549	0.01	0.549	0.003
3. กระทรวงพาณิชย์	450.0	3.13	2.448	0.05	452.448	2.32
4. กระทรวงมหาดไทย	20.0	0.14	46.035	0.9	66.035	0.34
5. กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	1,710.887	33.36	1,710.887	8.77
6. กองอำนาจการรักษาความปลอดภัย	60.0	0.42	76.055	1.48	136.055	0.7
7. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	31.725	0.22	-	-	31.725	0.16
8. กรมราชองครักษ์	-	-	2.0	0.04	2.0	0.01
9. องค์การคลังสินค้า	2.171	0.01	601.626	11.73	603.797	3.09
10. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	10,656.644	74.06	580.331	11.32	11,236.975	57.58
11. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	115.956	0.81	-	-	115.956	0.59
12. องค์การสะพานปลา	35.0	0.24	-	-	35.0	0.18
13. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	22.0	0.15	-	-	22.0	0.11
14. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	431.2	2.997	-	-	431.2	2.21
15. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	-	-	1.603	0.03	1.603	0.01
16. องค์การสวนยาง	65.0	0.45	72.8	1.42	137.8	0.71
รวม	14,388.157	100.00	5,128.134	100.00	19,516.291	100.00

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ตารางที่ 6

ยอดเงินที่เบิกจ่ายจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของโครงการต่างๆ

จำแนกตามหน่วยราชการเจ้าสังกัด

ปีงบประมาณ 2518-2526

(ล้านบาท)

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2,300.036	17.78	1,833.75	38.62	4,133.411	23.28
2. กระทรวงการคลัง	-	-	0.172	0.004	0.172	0.001
3. กระทรวงพาณิชย์	350.0	2.71	-	-	350.0	1.98
4. กระทรวงมหาดไทย	20.0	0.15	46.02	0.97	66.02	0.37
5. กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	1,695.443	35.71	1,695.443	9.59
6. กองอำนาจการรักษาคความปลอดภัย	56.824	0.44	76.027	1.6	432.851	0.75
7. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	25.872	0.2	-	-	25.872	0.15
8. กรมราชองครักษ์	-	-	2.0	0.04	2.0	0.01
9. องค์การคลังสินค้า	0.875	0.01	596.829	12.56	579.164	3.38
10. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	9,677.382	74.82	496.184	10.45	10,173.560	57.54
11. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	112.342	0.87	-	-	112.342	0.63
12. องค์การสะพานปลา	35.0	0.27	-	-	35.0	0.2
13. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	22.0	0.17	-	-	22.0	0.12
14. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	302.0	2.33	-	-	302.0	1.71
15. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	-	-	0.82	0.02	0.82	0.005
16. องค์การสวนยาง	31.99	0.25	1.38	0.03	33.37	0.19
รวม	12,934.321	100.0	4,747.71	100.0	17,682.031	100.0

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 7

อัตราส่วนระหว่างยอดเงินที่เบิกกับวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

จำแนกตามหน่วยราชการ

ปีงบประมาณ 2518-2526

(%)

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน	โครงการจ่ายขาด	รวม
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	92.06	90.14	92.2
2. กระทรวงการคลัง	-	31.33	31.33
3. กระทรวงพาณิชย์	77.78	0.0	77.36
4. กระทรวงมหาดไทย	100.0	99.97	99.98
5. กระทรวงอุตสาหกรรม	-	91.1	91.1
6. กองอำนวยการรักษาความปลอดภัย	94.71	99.96	97.64
7. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	81.55	-	81.55
8. กรมราชองครักษ์	-	100.0	100.0
9. องค์การคลังสินค้า	40.3	99.11	98.9
10. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	90.81	85.5	90.54
11. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	96.88	-	96.88
12. องค์การสะพานปลา	100.0	-	100.0
13. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	100.0	-	100.0
14. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	70.04	-	70.04
15. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	-	51.15	51.15
16. องค์การสวนยาง	44.21	1.9	24.22
รวม	89.9	92.58	90.6

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 8

อัตราส่วนระหว่างหนี้ค้ำชำระกับยอดเงินที่เบิกจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ของโครงการหมุนเวียนจำแนกตามหน่วยราชการเจ้าสังกัด

ปีงบประมาณ 2518-2526

หน่วยงาน	หนี้ค้ำชำระ (ล้านบาท)	ยอดเงินที่เบิกของ โครงการหมุนเวียน (ล้านบาท)	(3) = $\frac{(1)}{(2)}$ (%)
	(1)	(2)	(%)
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	825.734	2,300.036	35.9
2. กระทรวงการคลัง	-	-	-
3. กระทรวงพาณิชย์	70.0	350.0	20.0
4. กระทรวงมหาดไทย	4.849	20.0	24.24
5. กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	-
6. กองอำนาจการรักษาความปลอดภัย	56.824	56.824	100.0
7. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	-	25.872	0.0
8. กรมราชองครักษ์	-	-	-
9. องค์การคลังสินค้า	-	0.875	0.0
10. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	3,815.196	9,677.382	39.42
11. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	110.35	112.342	98.23
12. องค์การสะพานปลา	30.333	35.0	86.67
13. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	11.0	22.0	50.0
14. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	52.491	302.0	17.38
15. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	-	-	-
16. องค์การสวนยาง	31.99	31.99	100.0
รวม	5,008.767	12,934.321	38.72

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 9

จำนวนโครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ 2518-2526

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. การพยุงราคาและประกันราคา	49	36.84	19	12.58	68	23.94
1.1 ข้าว	23	17.29	9	5.96	32	11.27
1.2 อ้อยและน้ำตาล	-	-	9	5.96	9	3.17
1.3 ฝ้าย	7	5.26	-	-	7	2.46
1.4 ข้าวโพด	11	8.27	-	-	11	3.87
1.5 ถั่วเขียว	2	1.5	-	-	2	0.7
1.6 กระเทียม	2	1.5	-	-	2	0.7
1.7 เกล็ด	1	0.75	-	-	1	0.35
1.8 มะพร้าว	1	0.75	-	-	1	0.35
1.9 กาแฟ	1	0.75	-	-	1	0.35
1.10 ยางพารา	1	0.75	1	0.66	2	0.7
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	10	7.52	4	2.65	14	4.93
3. การส่งเสริมการประมง	11	8.27	7	4.64	18	6.34
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	49	36.84	78	51.66	127	44.72
4.1 ทั่วไป	6	4.51	10	6.62	16	5.63
4.2 ปุ๋ยนา	28	21.05	24	15.89	52	18.31
4.3 ปุ๋ยอ้อย	4	3.01	6	3.97	10	3.52
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อย	1	0.75	1	0.66	2	0.7
4.5 เมล็ดพันธุ์	3	2.26	2	1.32	5	1.76
4.6 ศัตรูพืช	1	0.75	12	7.95	13	4.58
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	4	3.01	5	3.31	9	3.17
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	-	-	5	3.31	5	1.76
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	1	0.75	5	3.31	6	2.11
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	-	-	4	2.65	4	1.41
4.11 สินเชื่อ	1	0.75	-	-	1	0.35
4.12 เครื่องสูบน้ำ	-	-	4	2.65	4	1.41

ตารางที่ 9 (ต่อ)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
5. การตลาดพืชผล	9	6.77	4	2.65	13	4.58
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	1	0.75	-	-	1	0.35
5.2 ขวางและไซโล	6	4.51	2	1.32	8	2.82
5.3 ยานพาหนะ	1	0.75	2	1.32	3	1.06
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	1	0.75	-	-	1	0.35
6. ลักษณะงานอื่นๆ	5	3.76	39	25.83	44	15.49
6.1 รายจ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	-	-	14	9.27	14	4.93
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกรจากภัย ธรรมชาติ	2	1.5	24	15.89	26	9.15
6.3 อื่นๆ	3	2.26	1	0.66	4	1.41
รวม	133	100.0	151	100.0	284	100.0

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ตารางที่ 10

วงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของโครงการต่างๆ

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ 2518-2526

(ล้านบาท)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. การพยุงราคาและประกันราคา	9,076.033	63.08	2,676.86	52.2	11,752.893	60.22
1.1 ข้าว	7,649.671	53.17	601.537	11.73	8,251.208	42.28
1.2 ข้าวและน้ำตาล	-	-	1,925.323	37.54	1,925.323	9.86
1.3 ฝ้าย	403.55	2.8	-	-	403.55	2.07
1.4 ข้าวโพด	681.812	4.74	-	-	681.812	3.49
1.5 ถั่วเขียว	90.0	0.63	-	-	90.0	0.46
1.6 กระเทียม	15.0	0.1	-	-	15.0	0.08
1.7 เกล็ด	2.0	0.01	-	-	2.0	0.01
1.8 มะพร้าว	20.0	0.14	-	-	20.0	0.1
1.9 กาแฟ	70.0	0.49	-	-	70.0	0.36
1.10 ยางพารา	144.0	1.0	150.0	2.925	294.0	1.51
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	182.39	1.27	6.1	0.12	188.49	0.97
3. การส่งเสริมการประมง	90.29	0.63	20.096	0.39	110.386	0.97
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	4,737.428	32.93	1,650.258	32.18	6,387.686	32.73
4.1 ทั่วไป	359.6	2.5	341.092	6.65	700.692	3.59
4.2 ปุ๋ยนา	3,646.733	25.34	304.223	5.93	3,950.956	20.24
4.3 ปุ๋ยย่อย	264.737	1.84	56.759	1.111	321.496	1.65
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยย่อย	46.0	0.32	10.71	0.21	56.71	0.29
4.5 เมล็ดพันธุ์	71.0	0.49	143.887	2.81	214.887	1.1
4.6 คัดรูปพืช	1.5	0.01	71.949	1.4	73.449	0.38
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	147.858	1.03	531.045	10.36	678.903	3.48
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	-	-	30.565	0.6	30.565	0.16
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	100.0	0.69	17.618	0.34	117.618	0.6
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	-	-	16.518	0.32	16.518	0.08
4.11 สินเชื่อ	100.0	0.69	-	-	100.0	0.51
4.12 เครื่องสูบน้ำ	-	-	125.892	2.45	125.892	0.64

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
5. การตลาดพืชผล	223.507	1.55	92.59	1.81	316.097	1.62
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	7.0	0.05	-	-	7.0	0.04
5.2 ขวางและไซโล	206.507	1.43	72.0	1.4	278.507	1.43
5.3 ยานพาหนะ	5.0	0.03	20.59	0.4	25.59	0.13
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	5.0	0.03	-	-	5.0	0.03
6. ลักษณะงานอื่นๆ	78.509	0.55	682.23	13.3	760.739	3.9
6.1 รายจ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	-	-	2.152	0.04	2.152	0.01
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกรจากภัย ธรรมชาติ	57.0	0.4	679.678	13.25	736.678	3.77
6.3 อื่นๆ	21.509	0.15	0.4	0.01	21.909	0.11
รวม	14,388.157	100.0	5,128.134	100.0	19,516.291	100.0

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

ตารางที่ 11

ยอดเงินที่เบิกจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของโครงการต่างๆ

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ 2518-2526

(ล้านบาท)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. การพยุงราคาและประกันราคา	8,183.387	63.27	2,633.631	55.47	10,817.018	61.17
1.1 ข้าว	6,804.671	52.61	576.228	12.14	7,380.899	41.74
1.2 ข้าวและน้ำตาล	-	-	1,907.403	40.17	1,907.403	10.79
1.3 ฝ้าย	392.2	3.03	-	-	392.2	2.22
1.4 ข้าวโพด	681.812	5.27	-	-	681.812	3.86
1.5 ถั่วเขียว	55.0	0.42	-	-	55.0	0.31
1.6 กระเทียม	15.0	0.12	-	-	15.0	0.08
1.7 เกล็ด	0.704	0.005	-	-	0.704	0.004
1.8 มะพร้าว	20.0	0.15	-	-	20.0	0.11
1.9 กาแฟ	70.0	0.54	-	-	70.0	0.4
1.10 ยางพารา	144.0	1.11	150.0	3.16	294.0	1.66
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	161.766	1.25	5.711	0.12	167.477	0.95
3. การส่งเสริมการประมง	80.174	0.62	10.206	0.21	90.38	0.51
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	4,253.406	32.88	1,442.946	30.39	5,696.352	32.21
4.1 ทั่วไป	150.314	1.16	196.586	4.14	346.9	1.96
4.2 ปุ๋ยนา	3,398.33	26.27	286.287	6.03	3,684.617	20.84
4.3 ปุ๋ยย่อย	250.974	1.94	56.759	1.2	307.733	1.74
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยย่อย	43.931	0.34	10.648	0.22	54.579	0.31
4.5 เมล็ดพันธุ์	71.0	0.55	117.25	2.47	188.25	1.06
4.6 ศัตรูพืช	1.5	0.01	68.068	1.43	69.568	0.39
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	137.357	1.06	523.507	11.03	660.864	3.74
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	-	-	28.216	0.59	28.216	0.16
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	100.0	0.77	17.02	0.36	117.02	0.66
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	-	-	13.606	0.24	13.606	0.08
4.11 สินเชื่อ	100.0	0.77	-	-	100.0	0.57
4.12 เครื่องสูบน้ำ	-	-	124.999	2.63	124.999	0.71

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
5. การตลาดพืชผล	79.555	1.39	46.439	0.98	225.994	1.28
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	7.0	0.05	-	-	7.0	0.04
5.2 ขวางและไซโล	162.555	1.26	25.851	0.54	188.406	1.07
5.3 ยานพาหนะ	5.0	0.04	20.988	0.43	25.588	0.14
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	5.0	0.04	-	-	5.0	0.03
6. ลักษณะงานอื่นๆ	76.033	0.59	608.777	12.82	684.81	3.87
6.1 รายจ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	-	-	0.992	0.02	0.992	0.01
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกรจากภัย ธรรมชาติ	57.0	0.44	607.785	12.8	664.785	3.76
6.3 อื่นๆ	19.033	0.15	-	-	19.033	0.11
รวม	12,934.321	100.0	4,747.71	100.0	17,682.031	100.0

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 12

อัตราส่วนระหว่างยอดเงินที่เบิกกับวงเงินอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ 2518-2526

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน	โครงการจ่ายขาด	รวม
1. การพยุงราคาและประกันราคา	80.16	98.38	92.04
1.1 ข้าว	88.95	95.79	89.45
1.2 อ้อยและน้ำตาล	-	98.86	98.86
1.3 ฝ้าย	97.19	-	97.19
1.4 ข้าวโพด	100.0	-	100.0
1.5 ถั่วเขียว	61.11	-	61.11
1.6 กระเทียม	100.0	-	100.0
1.7 เกลือ	35.2	-	35.2
1.8 มะพร้าว	100.0	-	100.0
1.9 กาแฟ	100.0	-	100.0
1.10 ยางพารา	100.0	100.0	100.0
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	88.69	93.62	88.85
3. การส่งเสริมการประมง	88.8	50.79	81.88
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	89.78	87.44	89.18
4.1 ทั่วไป	41.8	57.63	49.51
4.2 ปุ๋ยนา	93.19	74.1	93.26
4.3 ปุ๋ยอ้อย	94.8	100.0	95.72
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อย	95.5	99.42	96.24
4.5 เมล็ดพันธุ์	100.0	81.49	81.6
4.6 ศัตรูพืช	100.0	94.61	94.72
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	92.9	98.58	97.34
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	-	92.31	92.31
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	100.0	96.61	99.49
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	-	82.37	82.37
4.11 สินเชื่อ	100.0	-	100.0
4.12 เครื่องสูบน้ำ	-	99.29	99.29

ตารางที่ 12 (ต่อ)

หน่วยงาน	โครงการหมุนเวียน	โครงการจ่ายขาด	รวม
5. การตลาดพืชผล	80.33	50.16	71.49
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	100.0	-	100.0
5.2 ขวางและไซโล	78.72	35.9	67.65
5.3 ยานพาหนะ	100.0	99.99	80.45
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	100.0	-	100.0
6. ลักษณะงานอื่นๆ	96.85	89.23	90.02
6.1 ใช้จ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	-	46.1	46.1
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกรจากภัย ธรรมชาติ	100.0	89.42	90.24
6.3 อื่นๆ	88.49	-	88.49
รวม	89.9	92.58	90.6

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

ตารางที่ 13

อัตราส่วนระหว่างหนี้ค้ำชำระกับยอดเงินที่เบิกจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ของโครงการหมุนเวียน จำแนกตามลักษณะงาน

ปีงบประมาณ 2518-2526

ลักษณะงาน	หนี้ค้ำชำระ (ล้านบาท)	ยอดเงินที่เบิกของ โครงการหมุนเวียน (ล้านบาท)	(3) = $\frac{(1)}{(2)}$ (%)
	(1)	(2)	(%)
1. การพยุงราคาและประกันราคา	3,352.806	8,183.387	40.97
1.1 ข้าว	3,053.33	6,804.671	44.87
1.2 อ้อยและน้ำตาล	-	-	-
1.3 ฝ้าย	58.18	392.2	14.83
1.4 ข้าวโพด	19.104	681.812	2.8
1.5 ถั่วเขียว	6.151	55.0	11.18
1.6 กระท่อม	2.041	15.0	13.6
1.7 เกล็ด	-	0.704	0.0
1.8 มะพร้าว	-	20.0	0.0
1.9 กาแฟ	70.0	70.0	100.0
1.10 ยางพารา	144.0	144.0	100.0
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	155.79	161.766	96.31
3. การส่งเสริมการประมง	53.348	80.174	66.54
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	1,368.229	4,253.406	32.17
4.1 ทั่วไป	144.914	150.314	96.41
4.2 ปุ๋ยนา	1,008.024	3,398.33	29.66
4.3 ปุ๋ยอ้อย	47.197	250.974	18.81
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อย	6.698	43.931	15.25
4.5 เมล็ดพันธุ์	8.0	71.0	11.27
4.6 ศัตรูพืช	0.905	1.5	60.33
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	-	137.357	0.0
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	-	-	-

ตารางที่ 13 (ต่อ)

ลักษณะงาน	หนี้ค้างชำระ (ล้านบาท)	ยอดเงินที่เบิกของ โครงการหมุนเวียน (ล้านบาท)	(3) = $\frac{(1)}{(2)}$ (%)
	(1)	(2)	(%)
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	100.0	100.0	100.0
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	-	-	-
4.11 สินเชื่อ	52.491	100.0	52.49
4.12 เครื่องสูบน้ำ	-	-	-
5. การตลาดพืชผล	69.561	179.555	38.74
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	2.0	7.0	28.57
5.2 ขางและไซโล	67.561	162.555	41.56
5.3 ยานพาหนะ	-	5.0	0.0
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	-	5.0	0.0
6. ลักษณะงานอื่นๆ	2.849	76.033	3.75
6.1 ใช้จ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	-	-	-
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกรจากภัย ธรรมชาติ	-	57.0	0.0
6.3 อื่นๆ	2.849	19.033	14.97
รวม	5,002.583	12,934.321	38.68

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

หมายเหตุ สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

"การแจกแจงผลประโยชน์และภาวะของโครงการแทรกแซงตลาดข้าว
ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปี 2525/2526"
วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527) หน้า 166-187

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร

"รายงานผลการศึกษาการประเมินผลของนโยบายรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาล
ปีการเพาะปลูก 2523/2524"
หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527

ชัยวัฒน์ คนจริง

"โครงการคลังสินค้าเพื่อเสถียรภาพราคา ตลาด และการส่งข้าวออกของไทย"
เอกสารโรเนียว (ม.ป.ป.)

เถลิง อัมรนาवासวัสดิ์ (2508ก)

การช่วยเหลือชาวนา
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เอกสารโรเนียว (กรกฎาคม 2508)

เถลิง อัมรนาवासวัสดิ์ (2508ข)

"การช่วยเหลือชาวนา"
วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (2508)

ประยงค์ เนตยารักษ์

"บทวิเคราะห์องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในการแทรกแซงตลาดข้าว"
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527) หน้า 165-179

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

"บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร"
รายงานผลการศึกษานโยบายและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 12
เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เอกสารโรเนียว (กรกฎาคม 2523)

สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

บทความของคณะทำงานเรื่องนโยบายพรีเอมิยมข้าว
เอกสารโรเนียว (กรกฎาคม 2508)

สิทธิพร กฤดากร, ม.จ.

บทความของและเกี่ยวกับกับ ม.จ. สิทธิพร กฤดากร
สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514

อัมมาร สยามวาลา เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โตสงวน

รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่ม 1 :

รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เอกสารโรเนียว (เมษายน 2524)

ข. ภาษาอังกฤษ

Akrasanee, N., and Atchana Wattananukit,

"Comparative Advantage in Rice Production in Thailand :

A Domestic Resource Cost Study",

Discussion Paper Series No. 55, Faculty of Economics,

Thammasat University (May 1977).

Buchanan, J.M.

"The Economics of Earmarked Taxes",

Journal of Political Economy, Vol. 71 (October 1963), pp. 457-469.

Burkhead, J.

Government Budgeting.

New York : John Wiley and Sons, 1965.

Kendrick, M. Slade.

Public Finance.

Boston : Houghton Mifflin, 1951.

Kridakara, H.S.H. Prince Sithiporn.

Some Aspects of Rice Farming in Siam.

Bangkok : Suksit Siam, 1970.

Lam, N.V.

"Domestic Price Stabilisation of a Staple Export Crop : An Evaluation of the Rice
Premium Tax in Thailand",

in J.F.J. Toye (ed.), *Taxation and Economic Development*. London : Frank Cass, 1978.

Margolis, J.

"Metropolitan Finance Problems : Territories, Functions and Growth",
in *Public Finances : Needs, Sources and Utilization* (New York : National Bureau
of Economic Research, 1961).

Renaud, B.M. and Phiphit Suphaphiphat,

"The Effect of the Rice Export Tax on the Domestic Rice Price Level in Thailand",
The Malayan Economic Review, Vol. 16, No. 1 (April 1971), pp. 84-107.

Rolph, Earl R. and George F. Break,

Public Finance.
New York : The Ronald Hall, 1959.

Schultze, W.J. and C.L. Harriss.

American Public Finance.
New York : Prentice-Hall, 1959.

Siamwalla, Ammar (1975a).

"A History of Rice Price Policy in Thailand",
in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand*
(Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 141-157.

Siamwalla, Ammar (1975b).

"A History of Rice Price Policy in Thailand",
Food Research Institute Studies, Vol. 14, No. 3 (1975), pp. 233-249.

Tolley, George S. *et.al.*,

Agricultural Price Policies and the Developing Countries.
Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1982.

Usher, Dan.

"The Economics of Rice Premium".
Mimeograph (1966), reprinted in Discussion Paper Series No. 60,
Faculty of Economics, Thammasat University (January 1978).