

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 พฤษภาคม 2534

## บทเรียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เสนาบดีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้ช่วยกำลังผลักดันให้ร่างกฎหมาย  
สภาการเกษตรแห่งชาติผ่านสภานิติบัญญัติตามร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ จะมีการจัดตั้งกองทุน  
เกษตรกรรวม โดยสืบทอดจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ผมติดตามข่าวข้างต้นด้วยความไม่สบายใจยิ่ง และไม่รู้สึกลังเลที่จะกระโดด  
ลงไปร่วมทำ "สงครามความคิด" ระหว่างสำนักเศรษฐศาสตร์ท่าพระจันทร์และสำนักเศรษฐศาสตร์  
อโศก (TDR) ฝ่ายหนึ่ง กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกฝ่ายหนึ่ง ผมมีความเห็นว่า รอยต่าง  
ที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสร้างให้แก่สังคมเศรษฐกิจไทยนั้นแจ่มชัดมากพอที่เราไม่ควรจะ  
ปล่อยให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีก

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์  
เกษตรกร พ.ศ. 2517 โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่ม  
ผลผลิต และในการพยุหราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร การบริหารกองทุน  
เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร" คณะ  
กรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 11 คน และกรรมการที่คณะรัฐมนตรี  
แต่งตั้งอีกไม่เกิน 8 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรอย่างน้อย 5 คน อย่างมาก  
ไม่เกิน 8 คน โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังและปลัด  
กระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธาน

ในการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในระยะแรกเริ่ม ได้มีการโอนเงินจำนวน  
100.28 ล้านบาทจากกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตรในปีงบประมาณ 2518 และต่อมาได้โอนเงิน  
จากกองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาลจำนวน 75 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 และกองทุน  
หมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 81.18 และ 73.00 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2525 และ  
2526 ตามลำดับ เงินที่โอนจากกองทุนต่างๆไปให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มียอดรวมทั้งสิ้น  
330.09 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยนัก

แม้ว่าตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน หรือโอนเงินงบประมาณรายจ่ายไปให้แก่กองทุนฯ ได้ แต่ตลอดระยะเวลาที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีชีวิตรับนับแต่ปี 2517 เป็นต้นมา รัฐบาลยังไม่เคยจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนฯ เลย แหล่งรายรับสำคัญของกองทุนฯ มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว ซึ่งก่อนหน้านี้นี้เรียกกันว่า "พรีเมียมข้าว" รองลงมาได้แก่ ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล (พรีเมียมน้ำตาล) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในตลาดโลกภาคนี้ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะราคาโภคภัณฑ์ขึ้นปฐมตกต่ำระหว่างปี 2524-2529 มีผลกระทบต่อกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอย่างมาก นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา รัฐบาลต้องค่อยๆ ลดอัตราพรีเมียมข้าว จนเลิกเก็บชั่วคราวในปี 2529 เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก กระแสของพรีเมียมข้าวซึ่งเคยไหลเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องขาดตอนลงนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา สภาพการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นในกรณีพรีเมียมน้ำตาลด้วย เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ตกต่ำลงจนอยู่ในระดับที่ไม่สามารถเก็บพรีเมียมน้ำตาลได้ กระแสของพรีเมียมน้ำตาลที่ไหลเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ขาดตอนมาแต่ปีงบประมาณ 2528 แล้ว

พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดประเภทหรือชนิดของผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก แต่การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก ตลอดจนระเบียบการเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวกลับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี

พรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลที่จัดเก็บได้ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังแผ่นดิน (บัญชีเงินคงคลัง) หากแต่นำเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯ ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องขออนุญาตจากประชาชนโดยขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การบริหารจัดการกองทุนฯ จึงเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสตรวจสอบได้ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่ขัดต่อวินัยทางการคลัง เพราะวินัยพื้นฐานทางการคลังมีอยู่ว่า บรรดารายรับทั้งปวงของแผ่นดินจักต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง และการเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และมีกฎหมายรองรับ จึงจะชอบด้วยหลักการในการบริหารการคลัง

ด้วยเหตุที่การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีปัญหายุ่งยากเท่ากับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดิน เนื่องจากเป็นเงินนอกงบประมาณ บรรดากระทรวงทบวงกรมต่างๆ จึงพากันเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนดังกล่าวนี้ บางโครงการแทนที่จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง กลับ "ลักไก่" เสนอขออนุมัติใช้เงินกองทุนฯต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเป็นวาระจร แล้วให้คณะรัฐมนตรีมา "บีบคอ" คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรอีกทอดหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจึงไม่สามารถทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการได้ อันเป็นเหตุให้การใช้เงินกองทุนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่ารายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งภาระส่วนสำคัญส่วนหนึ่งตกแก่ชาวนา แต่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวกลับได้ประโยชน์จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต่ำกว่าระดับอันพึงได้ โดยที่ชาวไร่อ้อยและเกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชอื่นๆ ได้รับประโยชน์เกินกว่าระดับอันพึงได้ เงินกองทุนฯส่วนใหญ่จัดสรรไปใช้ในการพยุงหรือประกันราคาพืชผลต่างๆ พืชผลที่มีการพยุงหรือประกันราคาได้จำกัดเฉพาะข้าวและอ้อย หากยังคลุมถึงฝ้าย ข้าวโพด ถั่วเขียว กระเทียม เกลือ มะพร้าว กาแฟ และยางพารา ใครๆ ก็อยากได้เงินกองทุนไปใช้ในการพยุงหรือประกันราคา นักการเมืองก็ร่ำร้องที่จะใช้เงินทุนนี้เพื่อสงเคราะห์เกษตรกรในเขตการเลือกตั้งของตน แต่เกษตรกรที่เพาะปลูกพืชผลอื่น ๆ นั้นหาได้มีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่ มีแต่ชาวนาและชาวไร่อ้อยเท่านั้นที่เป็นผู้รับภาระ ในขณะที่ชาวไร่อ้อยสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้อย่างเหนียวแน่น ซึ่งทำให้สามารถแย่งชิงผลประโยชน์จากกองทุนฯ เกินกว่าภาระรายจ่ายที่ร่วมรับได้ ชาวนาซึ่งไม่สามารถรวมตัวกันได้ด้วยเหตุผลนานัปการ จึงได้รับประโยชน์จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ในการพยุงหรือประกันราคาพืชผล รัฐบาลมิได้รับซื้อพืชผลที่เกษตรกรนำมาขายทั้งหมดตามราคาประกัน เนื่องจากความจำกัดของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทำให้ไม่สามารถจัดสรรเงินทุนเพื่อการนี้ได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับรัฐบาลมีโครงการพยุงหรือประกันราคาพืชผลมากกว่า 10 ชนิด ผลก็คือ โครงการเหล่านี้ไม่สามารถผลักดันให้ราคาพืชผลสูงขึ้นหน่วยงานที่ออกไปรับซื้อพืชผลจากเกษตรกร ไม่ว่าจะป็นองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรฯ) และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย สามารถรับซื้อพืชผลเหล่านี้ในปริมาณน้อยนิดเมื่อเทียบกับปริมาณการผลิตทั้งหมด จึงไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อราคาตลาดได้มากนัก มิหนำซ้ำวิธีการรับซื้อยังทำให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์ชนิดเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยที่ประโยชน์บางส่วนตกแก่เจ้าของโรงสี พ่อค้าคนกลาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถรับซื้อพืชผลตามราคาพยางหรือประกันได้ทั้งหมด โครงการพยางหรือประกันราคาพืชผลจึงแปรสภาพเป็นโครงการที่ผู้ทรงอำนาจใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ผู้ทรงอำนาจสามารถผลักดันให้หน่วยรับซื้อพืชผลลงสู่พื้นที่อันเป็นเขตเลือกตั้งของตนได้

โครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีอยู่ 2 ประเภท คือ

*ประการแรก* ได้แก่ โครงการหมุนเวียน อันหมายถึงโครงการที่ยืมเงินจากกองทุนฯ ไปใช้จ่าย โดยต้องเสียดอกเบี้ยและมีกำหนดเวลาในการชำระคืนที่แน่นอน หน่วยงานเจ้าของโครงการมักจะวิ่งเต้นเพื่อให้เสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำหรือไม่ต้องเสียเลย

*ประการที่สอง* ได้แก่ โครงการจ่ายขาด อันหมายถึงโครงการที่ใช้เงินกองทุนฯ โดยไม่ต้องชำระคืน ตามปกติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะจัดสรรเงินให้โครงการจ่ายขาดในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนที่มีอยู่ ส่วนใหญ่เป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติ และโครงการขายปุ๋ยและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ในราคาถูก

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา เมื่อกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีรายได้จากการเก็บพรีเมีย่มข้าว (โดยที่พรีเมีย่มน้ำตาลมิได้เก็บมาแต่ปีงบประมาณ 2528) กองทุนฯ ก็ต้องพึ่งเงินรับชำระคืนเงินยืมเป็นสำคัญ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการหมุนเวียนจักต้องชำระคืนเงินยืม แต่การชำระคืนเงินยืมดังกล่าวนี้มักจะล่ากว่ากำหนดมาก ทำให้กระแสของเงินที่นำส่งกองทุนฯ มิได้เป็นไปตามกำหนดการ หลายต่อหลายโครงการชำระคืนเงินยืมได้ไม่ครบถ้วน และต้องขอให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรยกหนี้ให้ โดยถือว่า เงินส่วนที่ไม่สามารถชำระคืนได้เป็นโครงการจ่ายขาด บางโครงการไม่สามารถสะสางบัญชีได้ เนื่องจากความบกพร่องในการทำงานและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ส่วนใหญ่เป็นโครงการพยางหรือประกันราคาพืชผล กรมบัญชีกลางเคยอาสาเข้าไปสะสางบัญชีในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งมีฐานะเสมือนหนึ่งหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ก็ต้องล่าทัพ เพราะพบว่าปัญหายุ่งเหยิงเกินกว่าจะสะสางได้ การคืนเงินยืมยิ่งล่าช้ามากเพียงใด ก็ยิ่งสร้างปัญหาทางการเงินแก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมากเพียงนั้น เพราะภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน กองทุนฯ จะสามารถมีบทบาทต่อไปได้ก็ด้วยเงินยืมที่จะได้รับคืนมาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เอง นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจึงค่อยๆ ลดบทบาทลง และกำลังกลายเป็นง่อยในที่สุด

ในช่วงเวลาประมาณ 17 ปีที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรถือกำเนิดขึ้นมา ผมคิดว่ามีบทเรียนอย่างน้อย 3 บทที่รัฐบาลพึงเรียนรู้

*ประการแรก* การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ดังเช่นกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หรือกองทุนเกษตรกรที่กำลังจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นนโยบายที่ละเมิดวินัย

ทางการคลังอย่างรุนแรง เพราะรายได้ของกองทุนฯสามารถนำเข้ากองทุนฯได้เลย โดยไม่ต้องส่งเข้าคลังแผ่นดิน และการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้

*ประการที่สอง* การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ให้เสรีภาพทางการคลังและอำนาจแก่ผู้บริหารกองทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เสรีภาพและอำนาจดังกล่าวนี้เป็นดาบสองคม ในด้านหนึ่ง ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงเกษตรฯ รู้สึกชื่นชมและยินดีที่มีเงินกองทุนที่สามารถนำมาใช้จ่ายในโครงการต่างๆตามนโยบายได้โดยไม่ต้องยุ่งยากขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ในอีกด้านหนึ่ง เสรีภาพและอำนาจทางการคลังดังกล่าวนี้เปิดช่องให้การใช้จ่ายเงินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีการรั่วไหลได้ง่าย ยิ่งในยุคสมัยที่นักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆได้ครอบครองอำนาจด้วยแล้ว ย่อมเปิดช่องให้มีการใช้เงินกองทุนเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ประสิทธิภาพของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ได้ดียิ่ง

*ประการที่สาม* แนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน ซึ่งหารายได้จากภาษีการส่งออก เพื่อนำมาใช้จ่ายในการช่วยเหลือเกษตรกรมิใช่มาตรการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง เพราะการเก็บภาษีการส่งออกพืชผลประเภทใด โดยทั่วไป มักจะมีผลในการลดราคาพืชผลประเภทนั้น ซึ่งทำให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชผลนั้นต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ไป หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว แนวความคิดดังกล่าวนี้ก็ คือ การเก็บเงินจากเกษตรกรมาจ่ายคืนให้แก่เกษตรกร โดยที่เงินบางส่วนรั่วไหลออกจากกระบวนการจ่ายเงินคืนแก่เกษตรกร แนวนโยบายดังกล่าวนี้จึงมิได้ช่วยเชิดชูฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรแต่ประการใด หากรัฐบาลมีความจริงใจในการช่วยเหลือเกษตรกร รัฐบาลควรจะอุดหนุนทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจอื่นมาอุดหนุนภาคเกษตรกรรม แม้ว่ากองทุนเกษตรกรรมตามร่างกฎหมายสภาการเกษตรแห่งชาติจะให้อำนาจในการเก็บภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรด้วย แต่โดยที่ภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรมีฐานค่อนข้างแคบ ดังนั้น กองทุนดังกล่าวนี้จะต้องพึ่งรายได้จากการเก็บภาษีการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ มิฉะนั้น สภาการเกษตรฯจะไม่มีเงินกองทุนในการดำเนินบทบาทตามกฎหมายได้

ด้วยเหตุที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีส่วนในการสร้างความเสียหายแก่การบริหารการคลัง อีกทั้งมีปรัชญาพื้นฐานในการเก็บภาษีจากเกษตรกรมาจ่ายคืนแก่เกษตรกรซึ่งมิได้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง ตลอดจนเปิดช่องให้มีการซื้อฉลทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ผมจึงไม่เข้าใจว่า เหตุใดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงยังคงตื้อตึงที่จะจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นในสภาการเกษตรแห่งชาติ

*เรื่องนี้ก็มีเรื่องน่าที่จักต้องขุดคุ้ยต่อไป !*