

**ระบบการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ
กับนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรของไทย
Political Regime, Economic Development and
Agricultural Subsidy Policy in Thailand**

ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์¹

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ตรวจสอบผลกระทบของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจเพิ่มการควบคุมหรือการอุดหนุนสินค้าเกษตรของรัฐบาลไทย สมมุติฐานของบทความ คือ ระบอบประชาธิปไตยและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมีผลทำให้รัฐบาลตัดสินใจที่จะลดการควบคุมภาคการเกษตรเชิงนโยบาย เช่น การเพิ่มอัตราภาษีหรือการควบคุมราคา จากการศึกษาลักษณะของระบบการเมืองกับปัจจัยที่แสดงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ผลผลิตมวลรวมรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ยและผลผลิตมวลรวมประชาชาติ) ต่อนโยบายการอุดหนุนสินค้าเกษตรของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 ถึง 2522 ผู้เขียนพบว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ยและการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการลดการจัดเก็บภาษีในภาคการเกษตร ระบบการเมืองไม่มีอิทธิพลต่อภาคการเกษตร ภาวะเงินเฟ้อมีอิทธิพลเชิงลบในระดับอ่อนต่อภาคการเกษตร บทความนี้บ่งชี้ว่าในขณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดการควบคุมภาคการเกษตรในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการควบคุมภาคการเกษตรกลับด้วยการขึ้นภาษีและควบคุมราคาสินค้าสินค้าเกษตรเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย ดังนั้น รัฐบาลควรที่จะให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้ของประชาชนและการกระตุ้นเศรษฐกิจเพราะมาตรการดังกล่าว

¹ อาจารย์ ดร.คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มีส่วนช่วยเกษตรกร รัฐบาลไม่ควรที่จะขึ้นการจัดเก็บภาษีในภาคการเกษตรในห้วงเวลาเศรษฐกิจถดถอยเพราะเกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดกลุ่มหนึ่งของประเทศจะได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

คำสำคัญ: การเกษตร ระบบการเมือง รายได้ประชาชนที่แท้จริงโดยเฉลี่ย ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ อัตราเงินเฟ้อ

Abstract

This paper examines the impact of political and economic factors on agricultural subsidy policy in Thailand. We hypothesize that democratic regime and economic growth leads to the reduction in the government's controls (i.e., imposing more tax programs and controlling the commodity price) in the agricultural sector. Examining the impact of political regimes and economic growth (i.e., gross domestic product (GDP) per capita and gross domestic product) on agriculture subsidy policy in Thailand from 1970 to 2009, we find that higher GDP per capita and growth of the country's GDP are positively associated with lower control programs in agriculture. Political regime type does not have a significant impact. Inflation has a negative, but weak impact on the sector. This indicates that, while the government is likely to reduce taxes in agriculture during the economic growth periods, it is likely to impose higher taxes on farmers during the recession. Therefore, the government should concentrate on increasing people's income and sustaining growth because these measures help the farmers. In the midst of economic decline, it should not implement tax increase because the farmers, who are among the poorest groups of people, are inevitably affected by the government's decision, nonetheless.

Keywords: agriculture, political regime, real income per capita, GDP, inflation

บทนำ

รัฐบาลไทยมักแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่องในรูปแบบต่างๆ รัฐบาลควบคุมเพดานราคาสินค้าเกษตร (Price Floor) ที่ขายภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาในตลาดโลก รัฐบาลเพิ่มการเก็บภาษีจากสินค้าเกษตรส่งออกเพื่อควบคุมราคาสินค้าเกษตรในตลาดภายในประเทศ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2530; อัมมาร สยามวาลา, 2521) รัฐบาลดำเนินโครงการขายสินค้าอาหารในราคาถูกกว่าท้องตลาดเพื่ออุดหนุนผู้บริโภค (Siamwalla & Setboonsarng, 1991) นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามีจุดประสงค์เพื่ออุดหนุนผู้บริโภคและอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Anderson, 2009; Krueger, 1992) แต่นโยบายการแทรกแซงของรัฐบาลทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลงจากการควบคุมราคาสินค้าเกษตร (Siamwalla & Setboonsarng, 1991; Warr, 2001) อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลมีแนวโน้มที่ลดการจัดเก็บภาษีและควบคุมราคาสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก เช่น รัฐบาลไทยเปลี่ยนนโยบายแทรกแซงตลาดข้าวจากการเก็บภาษีส่งออกข้าวมาเป็นการรับจำนำข้าวเปลือก (War & Kohpaiboon, 2009)

นักสังคมศาสตร์ (Binswanger & Deininger, 1997; Anderson, 2009; Bates, 1997; Kasara, 2007; Krueger, 1992; Varshney, 1995) สนใจศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่างานของนักสังคมศาสตร์ในอดีตจะศึกษาผลกระทบของปัจจัยต่างๆ ต่อนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา งานวิจัยชิ้นก่อนๆ ไม่ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาลอย่างมีบูรณาการและมีระบบ ดังนั้น ความรู้เชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาล (โดยเฉพาะประเทศไทย) ยังไม่ครอบคลุม บทความจึงมุ่งตรวจสอบผลกระทบของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อนโยบายการเกษตรเพื่อความเข้าใจมากขึ้นว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจต่างๆ มีผลกระทบกับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย เช่น เกษตรกร อย่างไร

วัตถุประสงค์ของบทความ

1. เพื่อตรวจสอบผลกระทบของระบบการเมืองที่มีต่อการดำเนินนโยบายแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาล
2. เพื่อตรวจสอบผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่มีต่อการดำเนินนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาล

แนวคิดการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดในการวิจัย

ปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะแทรกแซงภาคการเกษตรในเชิงการเก็บภาษีและควบคุมราคาสินค้าเกษตรหรือการอุดหนุนเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ ในแง่ของปัจจัยทางการเมือง นักรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เน้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างที่มาของรัฐบาลกับนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร งานวิจัยส่วนใหญ่จะได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะลดการควบคุมภาคการเกษตรโดยการลดอัตราภาษีและลดการควบคุมเพดานราคาสินค้าเกษตรลง ในขณะเดียวกันก็เน้นการดำเนินนโยบายประกันหรือรับจำนำราคาสินค้าเกษตรในงานสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนโยบายราคาสินค้าเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา Krueger (1992) เสนอว่า การขึ้นสู่อำนาจของนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งในเขตชนบทมักจะสนับสนุนการลดการขึ้นอัตราภาษีที่จัดเก็บในสินค้าเกษตรในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรในอินเดียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945-1990 Varshney (1995) พบว่า รัฐบาลอินเดียลดการจัดเก็บภาษีส่งออกสินค้าเกษตรลงท่ามกลางระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมากขึ้นในลักษณะที่พรรคการเมืองและผู้แทนราษฎรในเขตชนบทมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเกษตรมากกว่าหน่วยงานราชการ² กล่าวอีกนัยหนึ่ง

² อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Varshney (1995) มีข้อบกพร่องในการใช้อินเดียเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากอินเดียเป็นประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและต่อเนื่องตั้งแต่ประกาศเอกราชเมื่อปี ค.ศ. 1946 ดังนั้นงานของ Varshney (1995) จึงไม่มีการเปรียบเทียบผลกระทบของระบอบประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการต่อนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตร

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะลดการจัดเก็บภาษีในสินค้าเกษตรลดเพราะผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นเกษตรกรสามารถกดดันรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งผ่านกระบวนการเลือกตั้งหรือการชุมนุมประท้วง Binswanger and Deininger (1997) เสนอว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ 1) โครงสร้างของรัฐ 2) กลุ่มผลประโยชน์ และ 3) ทักษะคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งสองมีสมมุติฐานว่าระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มธุรกิจการเกษตรสามารถต่อรองและกดดันรัฐบาลได้มากกว่าระบอบเผด็จการซึ่งหน่วยงานราชการสนับสนุนอยู่

งานวิจัยของนักรัฐศาสตร์บางท่านที่สนับสนุนแนวคิดที่ว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะลดการควบคุมภาคการเกษตรลงด้วยการลดอัตราภาษีและการควบคุมราคาสินค้า Bates (1997) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวขององค์การกนาแพร่หว่างประเทศในการกำหนดโควตาการส่งออกกาแฟของประเทศสมาชิก Bates (1997) ได้รวมตัวแปรระบบการเมือง นโยบายการเก็บภาษีสินค้าเกษตรในแบบจำลอง (Model) การประมาณค่าด้วยสมการเชิงถดถอยค่ากำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) Kasara (2007) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการเก็บภาษีและควบคุมสินค้าเกษตรในกลุ่มประเทศแอฟริกา Kasara (2007) ได้รวมตัวแปรระบบการเมืองในแบบจำลองการประมาณค่าแสดงความเป็นไปได้ ทั้งสองพบว่า รัฐบาลประชาธิปไตยมักจะลดอัตราภาษีในสินค้าเกษตร

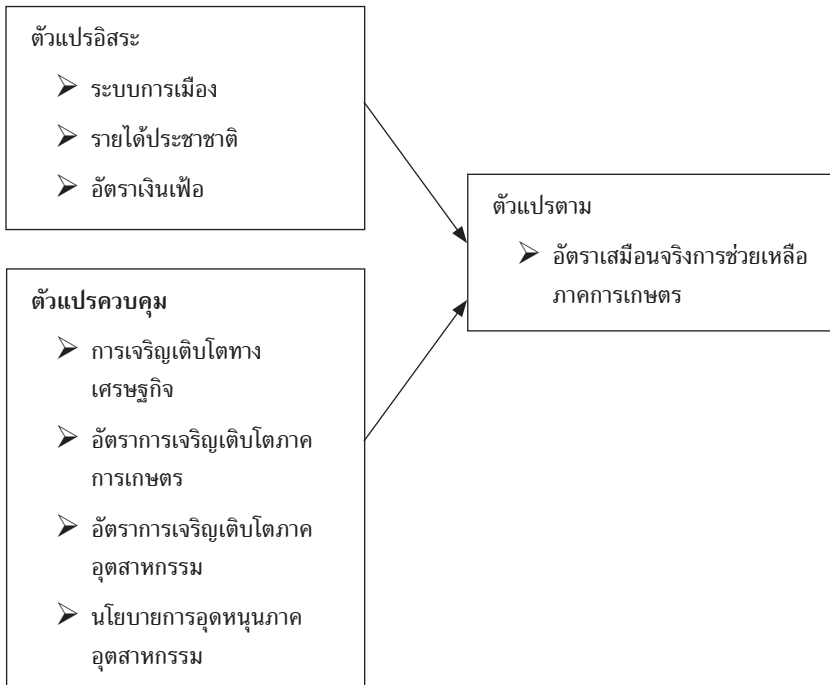
อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของทั้งสองมีข้อบกพร่องอยู่สองประการ ประการแรก Bates และ Kasara ใช้ตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ในการวัดระบบการเมือง กล่าวคือ นักวิจัยทั้งสองกำหนดว่า 0 เท่ากับระบอบเผด็จการ และ 1 เท่ากับระบอบประชาธิปไตย จากนั้น Bates และ Kasara รวมระบอบการเมืองที่มีลักษณะกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการ การรวมทั้งสองระบอบเข้าด้วยกันเป็นการสร้างสมมุติฐานว่า รัฐบาลในระบอบเผด็จการรูปแบบต่างๆ มีการตัดสินใจเชิงนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเหมือนกัน แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลในระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จย่อมตัดสินใจต่างจากรัฐบาลในระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย

เช่น รัฐบาลไทยในระบอบเผด็จการ (ปี พ.ศ. 2506-2516) เข้าแทรกแซงตลาดส่งออกข้าวมากกว่ารัฐบาลในช่วงกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (ปี พ.ศ. 2523-2531) ประการที่สอง งานวิจัยของ Bates และ Kasara ไม่ได้ให้ความสำคัญกับตัวแปรระบบการเมืองมากนัก งานของ Bates และ Kasara จึงไม่ได้ตอบคำถามว่านโยบายการแทรกแซงตลาดการเกษตรเปลี่ยนแปลงอย่างไรและเท่าไรเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง

ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลเช่นกัน รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนามักจะจัดเก็บภาษีภาคการเกษตรในอัตราที่สูง เพราะภาคการเกษตรเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล แต่หากเศรษฐกิจของประเทศกำลังเติบโตในลักษณะที่ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจเติบโตไปพร้อมกัน รัฐบาลมักจะมีแนวโน้มที่จะลดอัตราภาษีและการควบคุมราคาสินค้าเกษตรลงเพราะรัฐบาลไม่มีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราภาษีเพื่อจัดเก็บรายได้จากภาคการเกษตรเนื่องด้วยสัดส่วนการเจริญเติบโตของภาคการเกษตรลดลง (Anderson, 2009; Varshney, 1995) และประชาชนมีรายได้เพียงพอที่จะซื้ออาหาร ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนามักจะควบคุมราคาสินค้าเกษตรในยามที่ประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ได้แก่ อัตราเงินเฟ้อหรืออัตราว่างงานสูงขึ้น Sowell (2007) มองว่ารัฐบาลมักจะใช้กลไกการควบคุมราคา (Price Control) เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อเพราะผู้กำหนดนโยบายมองว่าราคาสินค้าที่สูงขึ้นทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น การควบคุมราคาสินค้าโดยเฉพาะอาหารจะช่วยชะลออัตราเงินเฟ้อได้ ดังนั้น ยิ่งประเทศเข้าสู่สภาวะเศรษฐกิจถดถอยรัฐบาลยิ่งเข้าแทรกแซงภาคการเกษตรด้วยการควบคุมราคาสินค้าเกษตรและอาหาร

นอกจากนี้ ปัจจัยการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก็น่าจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเช่นกัน หากภาคอุตสาหกรรมมีการเจริญเติบโตต่อเนื่อง รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะเข้าไปแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรโดยการควบคุมราคาให้ต่ำลงเพื่อลดต้นทุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม นโยบายการอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมก็น่าจะส่งผลกระทบทางลบต่อภาคการเกษตรเพราะรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขึ้นอัตราภาษีในภาคการเกษตร (โดยเฉพาะสินค้านำเข้าเพื่อการส่งออก) เพื่อนำเงินรายได้

มาอุดหนุนภาคอุตสาหกรรม (Anderson, 2009) จากแนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยสรุปกรอบการตรวจสอบดังแสดงไว้ในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

วิธีการดำเนินวิจัย

บทความนี้จะทดสอบผลกระทบของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจที่จะลดหรือเพิ่มการแทรกแซงภาคการเกษตร โดยตัวแปรตาม (Dependent Variable) ที่เป็นตัวแทนการตัดสินใจของรัฐบาล คือ อัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือภาคการเกษตร (Nominal Rate of Assistance for Farmers: NRA) อัตราเสมือนจริงคือ เปอร์เซ็นต์ที่แสดงว่านโยบายของรัฐบาลได้เพิ่มหรือลดรายได้มวลรวม (Gross Returns) ของเกษตรกรเมื่อเปรียบเทียบในเงื่อนไขที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปแทรกแซง

(Anderson, 2009: 11) อัตราเสมือนจริงเป็นการคำนวณสัดส่วนของราคาสินค้าเกษตร ณ ตลาดส่งออกที่เกิดขึ้นจริงจากราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรควรจะได้ในกรณีที่ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด อัตราเสมือนจริงจึงเป็นภาพสะท้อนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะเพิ่มการเก็บภาษีและควบคุมราคาสินค้าหรืออุดหนุนเกษตรกรในแต่ละปี สูตรการคำนวณอัตราเสมือนจริงแสดงในสมการด้านล่าง

$$NRA_{BS} = \frac{E \times P(1 + t_m) - E \times P}{EXP} \quad (\text{Anderson, 2009, p. 568})$$

NRA_{BS} = อัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือเกษตรกรโดยดูที่ราคา
ณ ตลาดส่งออก

E = อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับ
สกุลเงินต่างประเทศ

P = ราคาสินค้าเกษตรในตลาดต่างประเทศเป็นในรูปของสกุลเงิน
ต่างประเทศ

t_m = อัตรากำแพงภาษีของสินค้านำเข้า

ผู้วิจัยใช้อัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก (Tradable Commodity) เพราะเป็นภาคการเกษตรที่ทำรายได้ให้กับรัฐบาลมากที่สุด ในบรรดาสินค้าเกษตรและมีสัดส่วนเกษตรกรสูงที่สุด ดังนั้น การตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ สินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกมักจะเป็นอาหารหลักของประเทศ ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตัวแปรอิสระในด้านการเมือง ได้แก่ ระบบการเมือง ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดระบบการเมืองจาก the Polity IV ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 – 2009 ซึ่งวัดว่าระบบการเมืองของไทย (และประเทศอื่น ๆ) มีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหนโดยดูว่า 1) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นตามปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ (the Legislatives) กับตุลาการ (the Judiciary) สามารถคานอำนาจฝ่ายบริหาร (the Executives) ได้มากน้อยแค่ไหน 3) ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระมากน้อยเพียงใด (Marshall, Jagger, & Gurr, 2012)

the Polity IV แบ่งมาตรวัดระบบการเมืองตั้งแต่ -10 (ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ) ถึง 10 (ระบอบเสรีประชาธิปไตย) แต่ผู้วิจัยแบ่งตัวแปรระบบการเมืองเป็นระบบเผด็จการ ระบบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย โดยอิงมาตรวัดของ the Polity IV ผู้เขียนมีจุดประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบของระบบการเมืองในรูปแบบต่างๆ ต่อนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ข้อดีของการแบ่งระบบการเมืองเป็นสามรูปแบบ คือ การแยกความแตกต่างระหว่างระบบเผด็จการกับกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ทำให้มีความละเอียดมากขึ้นในการเปรียบเทียบผลกระทบของระบบการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Epstein et al., 2006)

ตัวแปรระบบการเมืองแบ่งระบบการเมืองเป็นสามระบบโดยยึดถือหลักเกณฑ์ของ Epstein et al. (2006: 555) ซึ่งแบ่งเกณฑ์การวัด ดังนี้

- หากวัดค่าระบบการเมืองของ the Polity IV อยู่ระหว่าง -10 ถึง 0 ให้นหน่วยตัวแปรระบบการเมืองเท่ากับ -1
- หากวัดค่าระบบการเมืองของ the Polity IV อยู่ระหว่าง 1 ถึง 7 ให้นหน่วยตัวแปรระบบการเมืองเท่ากับ 0
- หากวัดค่าระบบการเมืองของ the Polity IV อยู่ระหว่าง 7 ถึง 10 ให้นหน่วยตัวแปรระบบการเมืองเท่ากับ 0

ตัวแปรอิสระในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ประชาชาติต่อคนต่อปีและอัตราเงินเฟ้อ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ย (สกุลเงินเหรียญสหรัฐ ณ อัตราค่าเงินคงที่ที่ปี ค.ศ. 2000) และอัตราเงินเฟ้อ (Consumer Price Index: CPI) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 – 2009 ข้อมูลรายได้ประชาชาติและอัตราเงินเฟ้อของมาจากรายงานของธนาคารโลก (World Bank, 2011)

ตัวแปรควบคุม ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตของภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมของไทย ผู้วิจัยใช้ข้อมูลเปอร์เซ็นต์ของอัตราการเจริญเติบโตของภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 – 2009 ผู้วิจัยใช้ข้อมูลดังกล่าวจากการรวบรวมของธนาคารโลก (World Bank, 2011) ผู้วิจัยยังควบคุมผลกระทบของนโยบายการอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในนโยบายสินค้าเกษตรด้วย ผู้วิจัยใช้ข้อมูลอัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม ตั้งแต่

ปี ค.ศ. 1970 – 2009 (World Bank, 2011) ซึ่งแสดงร้อยละของการอุดหนุนสินค้าอุตสาหกรรมในปีนั้นเมื่อเทียบกับปีก่อน หากเปอร์เซ็นต์เป็นบวกแสดงว่ารัฐบาลให้การอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ตารางที่ 1 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรตามอิสระ และควบคุม

ตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนา

ตัวแปร	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด	ความคาดหวังของผลกระทบ
อัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือ ภาคเกษตรส่งออก	40	-0.10	0.11	-0.43	0.20	
ระบบการเมือง	40	0.15	0.74	-1.00	1.00	บวก
รายได้ประชาชาติ (ล็อก)	40	3.10	0.23	2.72	3.42	บวก
อัตราเงินเฟ้อ	40	5.30	5.12	-0.85	24.31	ลบ
อัตราการเจริญเติบโต ภาคการเกษตร	40	3.13	4.86	-13.90	12.68	บวก
อัตราการเจริญเติบโต ภาคอุตสาหกรรม	40	7.87	5.98	-13.00	17.48	ลบ
อัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือ ภาคอุตสาหกรรม	40	0.11	0.03	0.08	0.16	ลบ

การวิเคราะห์ข้อมูล

บทความนี้ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) โดยสมการเชิงถดถอยพหุคูณแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares: OLS) เพื่อผลกระทบของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการแทรกแซงสินค้าการเกษตร

การทดสอบความผิดพลาดในการกำหนดแบบจำลอง (Misspecification Test) เป็นสิ่งจำเป็นในการวิเคราะห์ด้วยสมการเชิงถดถอยพหุคูณแบบกำลังสองน้อยที่สุดที่ใช้ข้อมูลแบบอนุกรมเวลา (Time Series) เพราะค่าสัมประสิทธิ์อาจมีความคลาดเคลื่อนในลักษณะโน้มเอียง (Bias) มากเกินไป บทความนี้บรรจุ 4 การทดสอบความผิดพลาด คือ 1) สถิติหลายตัวแปรลากรองจ์ (Lagrange Multiplier Statistics: LM) เพื่อตรวจสอบสหสัมพันธ์เชิงอนุกรมของตัวแปร (Serial Correlation) (Breusch, 1978; Godfrey, 1978) 2) สถิติของแรมซี่ (Ramsey's RESET) เพื่อตรวจสอบความโน้มเอียงของค่าสัมประสิทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการละเว้นตัวแปรอิสระบางตัว (Omitted Variable Bias) (Ramsey, 1969) 3) สถิติเพื่อการกระจายตัวที่เป็นปกติ (Normality) เพื่อดูการกระจายตัวของข้อมูลหลังการทดสอบเชิงถดถอยพหุคูณแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Jarque & Bera, 1980) 4) ค่าสถิติ Variable Inflation Factor for the Independent Variables (VIF) สำหรับตรวจสอบว่าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์มากเกินเกินไปหรือไม่ (Multicollinearity) และ 5) สถิติของไวท์ (White's Heterskedasticity) เพื่อตรวจสอบผลกระทบของค่าความผันแปร (Variance) ของตัวแปรบกวน (Disturbance Term) ต่อตัวแปรอิสระ (White, 1980)

ผลการวิจัย

ตารางที่ 2 แสดงผลของแบบจำลอง ค่าสถิติ F ของสมการเชิงถดถอยทั้งสิ้นมีความสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.01$ แสดงให้เห็นว่า ตัวแปรอิสระที่อยู่ในสมการสามารถอธิบายร่วมกันความแปรผันของอัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือสินค้าเกษตร (NRA) ได้อย่างมีนัยสำคัญ แบบจำลองทั้งสี่มีค่า Adjusted R^2 ซึ่งเป็นค่าแสดงการอธิบายการผันแปรของตัวแปรตามของแบบจำลองอยู่ที่ประมาณ 0.70 แสดงว่าตัวแปรอิสระในแต่ละแบบจำลองสามารถอธิบายความผันแปรของอัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกได้ร้อยละ 70

**ตารางที่ 2 ผลกระทบของระบบการเมืองและปัจจัยอื่นๆ ต่ออัตราเสมือนจริง
การช่วยเหลือสินค้าเกษตรของรัฐบาลไทย**

ตัวแปรอิสระ	แบบจำลองที่ 1	แบบจำลองที่ 2	แบบจำลองที่ 3	แบบจำลองที่ 4
ระบบการเมือง	-0.02 (0.02)	-0.03 (0.02)	-0.02 (0.02)	
รายได้ประชาชาติ	0.56*** (0.02)	0.37*** (0.05)		0.33*** (0.05)
อัตราเงินเฟ้อ	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)		-0.01*** (0.00)
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ		0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)
อัตราการเจริญเติบโตภาคการเกษตร	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
อัตราการเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรม	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.01)
อัตราเสมือนจริงการช่วยเหลือ อุตสาหกรรม	1.49 (1.47)		-2.94 (0.40)	
อัตราเสมือนจริงปีก่อน (NRA_{t-1})	0.00** (0.16)			
ค่าคงที่ (Constant)	-1.95** (0.16)	-1.21*** (0.17)	0.24*** (0.05)	-1.09*** (0.16)
จำนวน (N)	39	40	40	40
Standard Error of Regression	0.06	0.06	0.07	0.06
Adjusted R ²	0.69	0.71	0.61	0.69
F-Statistics	13.56***	16.82***	13.44***	18.73***
F-Statistics	13.56***	16.82***	13.44***	18.73***
Durbin-Watson	2.21	2.18	1.93	2.15
LM ($X^2(1)$)	1.79	0.21	0.27	0.21
RESET	0.35	0.97	1.48	1.15
Normality ($X^2(2)$)	0.32	0.69	2.75	5.36*
White ($X^2(1)$)	1.59	1.83	0.84	0.35
VIF	7.81	4.69	5.02	5.07
AIC	-100.99	-105.88	-95.49	-104.78
BIC	-87.68	-94.06	-85.35	-94.64

หมายเหตุ: ตัวแปรการเมืองในแบบจำลองที่ 1 และ 2 เป็นตัวแปรอิสระที่แบ่งระบบการเมืองเป็นสามระบบ ส่วนตัวแปรการเมืองในแบบจำลองที่ 3 และ 4 เป็นตัวแปรหุ่น $*p < .10$, $**p < .05$, $***p < .01$ ตัวเลขในวงเล็บ คือค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (Standard Error) VIF มาจาก variance inflation for independent factors โดยสรุป ถ้าค่า VIF ต่ำกว่า 10 มีความเป็นไปได้สูงที่แบบจำลองนั้นจะไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์กันมากเกินไป (Multicollinearity)

ผลการทดลองชี้ให้เห็นว่า ระบบการเมืองไม่มีผลกระทบต่ออัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือสินค้าเกษตรตามที่คาดการณ์ไว้ แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยระบบการเมือง ไม่ได้มีผลกระทบต่อนโยบายการลดการแทรกแซงสินค้าเกษตรในตลาดส่งออกของรัฐบาลไทยเลยอย่างทีนักวิชาการหลายท่านคาดการณ์ไว้ ผลการทดลองมีนัยว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะไม่ได้ดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างทีนักวิชาการในต่างประเทศหลายท่านตั้งข้อสังเกต ผู้วิจัยมองว่าสาเหตุมาจากกรอบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่มั่นคง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปแบบของการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรไม่มีระยะเวลาและความสนใจเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายการเกษตร การกำหนดนโยบายการเกษตรจึงมักจะมาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมักจะมีแนวนโยบายที่แตกต่างและขัดแย้งกัน ในขณะที่กระทรวงเกษตรมีนโยบายที่จะสนับสนุนและอุดหนุนเกษตรกรในเรื่องปัจจัยการผลิต กระทรวงพาณิชย์มีแนวนโยบายที่จะควบคุมราคาสินค้าอาหารซึ่งมีผลกระทบต่อราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้อย่างแน่นอน พรรคการเมืองในประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายของพรรค (Party Platform) ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรที่รอบด้าน แม้ว่าในระยะหลังพรรคการเมืองจะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจำนำสินค้าเกษตรเพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรก็ตาม แต่เป็นนโยบายอุดหนุนราคาสินค้าระยะสั้นเท่านั้นและไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์ราคาสินค้าในตลาดภายในและต่างประเทศและสถานการณ์ทางการคลังของประเทศ แต่พรรคการเมืองไม่ได้คำนึงถึงการออกแบบนโยบายพยุงราคาสินค้าเกษตรที่ช่วยเกษตรกรในระยะยาวและคำนึงถึงสถานการณ์ของตลาดสินค้าเกษตรและการคลังรายได้ของประชาชนที่สูงขึ้นมีผลกระทบทางบวกต่ออัตราเสมือนจริงตามที่คาดการณ์ไว้ ตัวแปรรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ย (GDP Per Capita) มีความสำคัญทางสถิติที่ค่า $p < 0.01$ ในทุกแบบจำลอง แสดงให้เห็นว่ารายได้ของประชาชนมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายการเกษตรของรัฐบาล ในยามที่รายได้ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดการขึ้นอัตราภาษี แทรกแซงราคาเพดานของสินค้าเกษตรน้อยลง และลดการดำเนินโครงการควบคุมราคาอาหารเพื่อผู้บริโภค กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลไม่มีแรงจูงใจทางการคลังที่จะจัดเก็บภาษีเพิ่มและควบคุมราคาสินค้าเกษตรเมื่อประชาชนมีรายได้เพียงพอที่จะจับจ่ายสินค้าอาหาร

ในทางตรงกันข้าม อัตราเงินเฟ้อมีผลกระทบทางลบต่ออัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือสินค้าเกษตรตามที่คาดการณ์ไว้ ตัวแปรอัตราเงินเฟ้อ (Inflation) มีความสำคัญทางสถิติที่ค่า $p < 0.01$ ในทุกแบบจำลองแสดงให้เห็นว่า หากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวหรือถดถอยรัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะควบคุมสินค้าเกษตรมากขึ้นในรูปแบบของการควบคุมราคาสินค้าเกษตรและอาหาร ส่วนอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ภาคการเกษตร (Agricultural GDP) และอุตสาหกรรม (Industrial GDP) ไม่มีผลกระทบสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร การช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมไม่มีผลกระทบที่สม่ำเสมอต่อการดำเนินนโยบายการเกษตรของรัฐบาลไทย (ดูตารางที่ 2)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการทดลองแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยระบบการเมืองไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยไม่มีแนวโน้มที่จะลดการแทรกแซงแบบการควบคุมราคาสินค้าเกษตร ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย แม้ว่าเกษตรกรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง (Voters) กลุ่มหลักของประเทศและต้องการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายเพิ่มรายได้และยกเลิกนโยบายที่สร้างภาระทางภาษีแก่พวกเขา แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งยังคงแทรกแซงราคาสินค้าบางเมื่อเจอแรงกดดันจากกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มธุรกิจการเกษตร แต่รัฐบาลก็มักจะเข้าไปควบคุมราคาเมื่อสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด คือ การดำเนินโครงการข้าวถุงธงฟ้าราคาประหยัดของรัฐบาลเมื่อปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาสินค้าเกษตรและอาหารเพิ่มสูงขึ้นมาก แม้ว่าฐานเสียงของพรรคแกนนำรัฐบาลจะมาจากเกษตรกรและรัฐบาลดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แต่รัฐบาลก็ออกมาตรการควบคุมราคาข้าวสารและดำเนินโครงการอุดหนุนผู้บริโภค (โดยเฉพาะในเขตเมือง)

ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีผลการดำเนินนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาล รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดการควบคุมภาคเกษตรด้วยมาตรการภาษีและราคาเมื่อรายได้ประชาชนเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าในช่วงที่

อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น ในช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวรัฐบาลไทยมักจะแก้ปัญหาสินค้าราคาแพงด้วยการเข้าควบคุมราคา เช่น โครงการสินค้าธงฟ้าราคาถูก โครงการขายสินค้าราคาถูกของรัฐบาลเป็นการกตราคาสินค้าในทางอ้อมเพราะเอกชนจำเป็นต้องขายสินค้าราคาถูกลงเพื่อแข่งกับรัฐบาล ธุรกิจต้องรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรในราคาถูกเพื่อลดต้นทุนทางธุรกิจ ดังนั้น โครงการขายสินค้าราคาถูกของรัฐบาลจึงส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร นอกจากนี้ โครงการขายสินค้าราคาถูกของรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเลือกที่จะช่วยเหลือและอุดหนุนผู้บริโภคมากกว่าเกษตรกร

จากผลของการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสรุปข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. จะเห็นได้ว่า ปัจจัยระบบการเมืองไม่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรของรัฐบาล ผู้วิจัยมองว่าอาจจะมีปัจจัยทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีความสำคัญซึ่งยังไม่ได้นำมาตรวจสอบ เนื่องจากข้อจำกัดในการทำการวัดประจักษ์ เช่น การรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรและธุรกิจการเกษตร ในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มเกษตรกรควรจะรวมตัวกันตรวจสอบและกดดันให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายการควบคุมราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นเสมือนการเก็บภาษีทางอ้อมที่ไม่เป็นธรรมจากผู้มีรายได้น้อยอย่างเกษตรกร การรวมกลุ่มและจัดตั้งสมาคมอาชีพอย่างแข็งขันและมีการตรวจสอบนโยบายรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น โครงการวิจัยในอนาคตจะให้ความสำคัญที่การตรวจสอบผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันต่อนโยบายการเกษตรของรัฐบาล

2. อัตราเงินเฟ้อเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาล รัฐบาลมีแนวโน้มจะแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรด้วยการควบคุมราคา เช่น โครงการขายสินค้าราคาถูกแข่งกับเอกชน ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นโยบายเช่นนี้ส่งผลกระทบทางลบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยในสังคม รัฐบาลควรสนับสนุนให้ราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาดและสนับสนุนการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันผลิตสินค้าเกษตรแปรรูปได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลควรหาแนวทางระยะยาวในการแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกร รัฐบาลควรสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตทั้งในรูปแบบของเมล็ดพันธุ์ ปัจจัยการผลิต และการเข้าถึงเงินทุนเพื่อการเกษตร เพื่อพัฒนาการผลิตต่อหน่วย (Productivity) ของเกษตรกร รัฐบาลควรพัฒนาระบบ

สวัสดิการสังคมสำหรับเกษตรกรอย่างจริงจังให้มีความเท่าเทียมกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ เพื่อเกษตรกรจะได้ไม่กังวลกับการประกอบอาชีพการเกษตร

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์สำหรับบทความชิ้นนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณขวัญตา เบ็ญจะขันธุ์ และคุณณัฐชัย ชินอรรถพร สำหรับข้อมูลการวิจัยและการตรวจแก้ไขบทความ

บรรณานุกรม

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2530). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเอมิยมข้าว*. (เอกสารวิจัย ฉบับที่ 23). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา. (2521). *ข้าวในเศรษฐกิจของไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการเอกสารตำราทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Anderson, K. (2009). Five decades of distortions to agricultural incentives. In K. Anderson (Ed.), **Distortions to agricultural incentives: A global perspective**, 19955–2007 (pp. 3– 64). Washington, D.C.: Palgrave Macmillan and The World Bank.
- Bates, R. H. (1997). **Open-economy political economy of the world coffee Trade**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Binswanger, H. P., & Deininger, K. (1997). Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. **Journal of Economic Literature**, 35(4): 1958–2005.
- Breusch, T. S. (1978). Testing for autocorrelation in dynamic linear models. **Australian Economic Papers**, 17(31): 334–335.
- Durbin, J., & Watson, G. S. (1950b). Testing for serial correlation in least square regression: II. **Biometrika**, 38(1/2): 159–177.

- Epstein, D. L., Bates, R. H., Goldstone, J., Kristensen, I., & O'Halloran, S. (2006). Democratic transitions. *American Journal of Political Science*, 50(3): 551–569.
- Godfrey, L. G. (1978). Testing against general autoregressive and moving average error models when the regressors include lagged dependent variables. *Econometrica*, 46(6): 1293–1301.
- Jarque, C. M., & Bera, A. K. (1980). Efficient tests for normality, homoscedasticity, and serial independence of regression residuals,” *Economic Letter*, 6(3): 255–259.
- Kasara, K. (2007). Tax me if you can: Ethnic geography, democracy, and the taxation of agriculture in Africa. *American Political Science Review*, 101(1): 159–172.
- Krueger, A. O. (1992). **The political economy of agricultural pricing policy: The synthesis**. Baltimore, MD: The World Bank and The Johns Hopkins University Press.
- Marshall, M. G., Jagger, K., & Gurr, T. R. (2009). Polity IV: **Regime authority characteristics and transition datasets**, 1800–2009 [Data file]. Available on-line at <http://www.systemice.org/inscr/inscr.htm> Last Accessed 10.15.10.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1991). Thailand. In A. O. Krueger, M. Schiff, & A. Valdes (Eds.), **The political economy of agricultural pricing policy**: Volume 2, Asia (pp. 236–280) (2nd ed.). Baltimore, MD: The World Bank and The John Hopkins University.
- Sowell, T. (2007). **Basic economics: A common sense guide to economy**. New York, NY.: Basic Books.
- Warr, P. G. (2011). Welfare effects of an export tax: Thailand's rice premium. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(4): 903–920.

- White, H. (1980). A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, *Econometrica*, 48(4): 817-838.
- World Bank. 2007. **World Development Indicators**, 2007. Washington D.C.: the World Bank.
- Varshney, A. (1995). **Democracy, Development, and the Countryside: Urban-rural struggles in India**, New York, NY: Cambridge University Press.